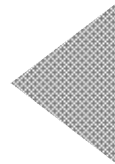


بررسی نحوه تامین مالی، تدوین و ارزیابی اولین برنامه توسعه در ایران



نبی امیدی^۱

(تاریخ دریافت ۱۴۰۲/۹/۱۱ - تاریخ تصویب ۱۴۰۲/۱۰/۲۳)

نوع مقاله: علمی پژوهشی

چکیده

اولین برنامه توسعه در ایران (برنامه عمرانی اول) در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید و سپس در ۱۳ تیر ۱۳۲۸ قانون اجازه اجرای موقت برنامه عمرانی اول تصویب شد. مدت اجرای این برنامه هفت سال (از مهر ۱۳۲۸ تا شهریور ۱۳۳۴) بود. قبل از تصویب اولین برنامه عمرانی و در فاصله سال های ۱۳۱۶ تا ۱۳۲۳ش بجز بخش نفت تقریباً تمام بخش های اقتصادی دارای رشد منفی و ناپایدار بود. در سال های منتهی به شروع برنامه مشکلات متعدد سیاسی داخلی و خارجی باعث شده بود که تاسیسات صنعتی و کارخانه هایی که عمدتاً به پشتوانه دولت در ایران تاسیس شده بودند در آستانه تعطیلی قرار گیرند. هدف این پژوهش بررسی چگونگی تامین مالی بسترهای شکل گیری و تدوین و ارزیابی نتایج و عملکرد برنامه عمرانی اول می باشد. این پژوهش کیفی است و به شیوه تحلیل اسناد و مدارک انجام شده است. نتایج پژوهش نشان می دهد از میان منابع تامین مالی برنامه اول، درآمد نفت با ۳۷.۱ درصد (۷.۸ میلیارد

ریال) و دریافت وام از بانک جهانی با ۳۱.۹ درصد (۶.۷ میلیارد ریال) اصلی‌ترین منابع پیش‌بینی شده تامین مالی (جمعاً ۶۹ درصد) برنامه بوده که به دلیل وقایع مهم داخلی و بین‌المللی این منابع مالی تحقق پیدا نکرد که منجر به توقف اجرای برنامه گردید. اما این برنامه بعنوان اولین برنامه مدون توسعه در گستره ملی، پایه‌ای برای نظام برنامه ریزی توسعه در ایران شد و در طول اجرای آن ضمن تشکیل سازمان برنامه، اقداماتی هر چند محدود برای نوسازی صنایع آسیب دیده از جنگ جهانی دوم و راه اندازی صنایع جدید و بهبود وضعیت راه آهن و توسعه کشاورزی برداشته شد.

کلمات کلیدی: تامین مالی، برنامه ریزی، توسعه، برنامه عمرانی اول.

۱. مقدمه

برنامه‌ریزی به‌عنوان فرایند تفکر، علمی محسوب می‌شود که با به‌کارگیری روش‌های علمی فرایند طراحی، اقدام‌های منطقی و عقلایی را به انجام می‌رساند. بعنوان یک فرآیند اجتماعی، برنامه‌ریزی به مثابه طراحی برای ایجاد یک جامعه فعال است که بستر دخالت آگاهانه مردم را در توسعه فراهم می‌کند. در این مفهوم، برنامه‌ریزی فرآیندی برای رسیدن به تغییر و دگرگونی در نظام اجتماعی و فراهم کردن معیارهایی برای پایش روندهای آینده است. از این رو، برنامه‌ریزی در شبکه‌ای از نقش‌ها و رابطه‌های اجتماعی قرار می‌گیرد که اهداف دگرگونی‌های آینده جامعه و چگونگی رسیدن به آن اهداف را تعیین می‌کند (امیدی، ۱۳۹۱).

میکل تودورا^۱ از پیشگامان نظریه‌پردازی در زمینه اقتصاد توسعه، معتقد است که توسعه را باید جریانی چند بعدی دانست که مستلزم تغییرات اساسی در ساخت اجتماعی، طرز تلقی عامه مردم و نهادهای ملی و نیز تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری و ریشه کن کردن فقر مطلق است. توسعه در اصل باید نشان دهد که مجموعه نظام اجتماعی، هماهنگ با نیازهای متنوع، اساسی و خواسته‌های افراد و گروه‌های اجتماعی در داخل نظام، از حالت نامطلوب زندگی گذشته خارج شده و به‌سوی وضع یا حالتی از زندگی که از نظر مادی و معنوی بهتر است،

1- Michael Paul Todaro

سوق می یابد (روشنایی، ۱۳۸۷). برنامه عمرانی اول از مهمترین نقاط عطف در تاریخ برنامه‌ریزی توسعه در ایران است. یکی از اصلی‌ترین موارد مطرح در زمان تدوین، نحوه تامین مالی، بعنوان نیروی محرکه اجرایی برنامه بود. از نظر زمانی، تدوین و اجرای این برنامه مصادف با یکی از مهمترین مقاطع سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور در اواخر دهه ۱۳۲۰ و اوایل دهه ۱۳۳۰ش بود. در این پژوهش به بررسی نحوه تامین مالی برنامه عمرانی اول در ایران و نیز بررسی محتوای برنامه و عملکرد آن پرداخته می‌شود.

۲. ادبیات و پیشینه تحقیق

مفهوم و فرآیند برنامه‌ریزی توسعه، از بسترهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جدا نیست و دو بعد صوری و محتوایی برنامه‌ریزی همزمان باید مدنظر قرار گیرند. فرآیند برنامه‌ریزی در ایران همواره با نقدهای جدی روبرو بوده است. مهمترین این نقدها را می‌توان مواردی نظیر، جایگاه نامشخص برنامه در ساختار سیاسی و اداری کشور، ضعف‌های برنامه در مرحله طراحی و ضعف‌های آن در مرحله اجرا دانست (رجب پور، ۱۳۹۹). استیگلitz (۲۰۰۲) توسعه را معطوف به تحول و توسعه اجتماعی می‌داند که ضمن گسترش افق‌های انتخاب و آزادی افراد، کاهش فقر و تخریب محیط‌زیست، افزایش بهداشت، طول عمر و بطور کلی ارتقا کیفیت زندگی را به همراه دارد. او بر این باور است که در دهه‌های گذشته، نظریه پردازان با تلقی فنی از توسعه، تنها به بُعد اقتصادی آن توجه داشته‌اند، لذا ضروری است که در گذار از پارادایم جدید، توسعه را مقوله‌ای اجتماعی و مشارکتی در نظر گرفت که شامل گفتگوی آزاد و مشارکت مدنی فعال و انعکاس صدای افراد در تصمیماتی که بر زندگی آنها تأثیر گذار است، می‌شود.

توسعه بر خلاف رشد که یک پدیده صرفاً اقتصادی-تکنولوژیکی و دارای مفهوم کمی است، امری پیچیده و چند بعدی است (نراقی، ۱۳۷۳). توسعه دارای ابعاد گوناگون سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و نوسازی را می‌توان محصول سه جریان مهم بعد از جنگ جهانی دوم دانست: (۱) ظهور آمریکا به عنوان یک ابر قدرت و تلاش در جهت جذب کشورهای بیشتر به سوی خود از طریق اجرای طرح‌هایی نظیر طرح مارشال، (۲) گسترش جنبش جهانی کمونیزم و بسط نفوذ

اتحاد جماهیر شوروی و ۳) تجزیه امپراطوری‌های استعماری و به‌وجود آمدن کشورهای تازه استقلال یافته که بطور طبیعی دنبال یافتن الگوهای توسعه بودند (آلوین^۱، ۱۳۸۶).

مولایی و وهیبی‌فخر (۱۳۹۹) در پژوهشی با عنوان اقدامات ابوالحسن ابتهاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران؛ تحلیل از دیدگاه حقوق اداری، به این موضوع پرداخته‌اند که از دیدگاه حقوق اداری، مهمترین اقدامات ابتهاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران چه بوده است؟ اقدامات وی چه آثار حقوقی داشت؟ سازمان برنامه و بودجه در دوران وی چه تحولاتی را پشت سر گذاشت؟ نتایج مطالعات آنان نشان داد، ابتهاج اداره را نهادی مدرن و متکی بر ارزش‌های مدرن میدانست. اقدامات وی، زمینه‌ساز شناسایی اصول حقوق اداری، به ویژه اصل برابری، تخصص و شفافیت بوده است و اینکه نظام دیوانسالاری و تغییرات ساختاری که در سازمان برنامه و بودجه ایجاد کرد، منجر به نتایج عملی شد.

شهنود و سعیدی‌نیا (۱۳۹۹) در تحقیقی با عنوان خوانشی نو از علل تعلیق برنامه هفت‌ساله اول، با ارزیابی موفقیت برنامه اقتصاد بدون نفت دولت مصدق، به عواملی مانند عدم تحقق درآمدهای نفتی بعد از ملی شدن صنعت نفت و دخالت عوامل سیاسی در سازمان برنامه را از عوامل اصلی تعلیق برنامه اول عمرانی می‌دانند.

نیلی و کریمی (۱۳۹۶) در کتابی با عنوان برنامه‌ریزی در ایران ۱۳۱۶-۱۳۵۶، تحلیلی تاریخی با تمرکز بر تحولات نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه ارائه داده‌اند. در این کتاب به دوره‌های مختلف برنامه‌ریزی در ایران بخصوص در زمان پهلوی اول و دوم و برنامه‌های پنج‌گانه توسعه عمرانی و اقتصادی پرداخته شده است.

امیدی (۱۳۹۱) در پژوهشی با عنوان تحلیل برنامه‌های عمران و توسعه ایران از منظر مولفه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی، نتیجه‌گیری می‌کند متغیرهای زمینه‌ای محیط سیاست‌گذاری، تأثیر اساسی بر متغیرهای ماهیتی و ساختاری دارند، همچنین برنامه‌ریزی در ایران به لحاظ روش و فرایند تدوین، اجتماعی نشده است و اهداف اجتماعی نیز با عنوان ابزار رشد اقتصادی و یا بعنوان ابزاری برای کاهش پیامدهای منفی ناشی از سیاست‌های مبتنی بر رشد اقتصادی مدنظر قرار داشته‌اند

عبداللهی و فیروزراد (۱۳۸۷) در مطالعه خود با عنوان روند تحول و موانع ساختاری توسعه سیاسی در ایران، بیان می‌کنند توسعه سیاسی در ایران معاصر، به سبب وجود موانع ساختاری مورد اشاره، روندی ناهموار و زیگزاگی داشته و در ادوار مورد بحث، متناوباً دچار قبض و بسط گردیده است.

حاجی یوسفی (۱۳۸۲) در مقالاتی (دو قسمت) با عنوان بررسی سیر تکوین اندیشه برنامه‌ریزی و توسعه در ایران، به بررسی شکل‌گیری تفکر و اندیشه برنامه‌ریزی پرداخته و در قسمت اول، تحولات توسعه در ایران از شهریور ۱۳۲۰ به بعد در دوران پهلوی دوم را تحلیل کرده است. در قسمت دوم نیز به زمینه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی در دوران دولت ملی مصدق پرداخته است. اغلب مطالعات و تحقیقات انجام گرفته در زمینه بررسی برنامه‌های توسعه در ایران، بیشتر به بررسی برنامه‌های عمرانی بصورت کلی پرداخته‌اند. در زمینه نحوه تامین مالی برنامه توسعه عمرانی اول تا کنون مطالعه خاصی صورت نگرفته است. بر همین اساس در پژوهش حاضر تلاش شده است ضمن تمرکز بر نحوه تامین مالی برنامه عمرانی اول، بسستری که این برنامه در آن شکل گرفته و به تدوین برنامه منجر شده است پرداخته شود.

۳. روش شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نوع مطالعات کیفی است که به شیوه تحلیل اسناد و مدارک انجام شده است. اسناد در مقوله پارادایم های متنی قرار دارند که بخش جدانشدنی از سیستم ها و ساختارهای دیگر در سازمان هستند (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۵) بدین طریق که فهم مسائل خاص را تعریف کرده و رفتارها و روش‌های گوناگون انجام امور را توصیف می‌کنند. از اینرو اطلاعاتی که این اسناد در اختیار پژوهشگران می‌گذارند، جامعتر از اطلاعاتی است که از طریق مصاحبه یا پرسشنامه به دست می‌آید.

در این پژوهش برای تحلیل مستندات از روش هرمنوتیک استفاده شده است که به بر اساس گامهای این روش (دانایی فرد و همکاران، ۱۹۲: ۱۳۸۳)، پرداخته می‌شود:

۱. دسترسی به داده های اطلاعاتی: باتوجه به موجود بودن متن قانون برنامه عمرانی اول (مصوب ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ مجلس شورای ملی) و نیز گزارش عملکرد آن، این موارد بعنوان منابع

اصیل مورد استفاده قرار گرفته‌اند. همچنین برای داده‌های اطلاعاتی این پژوهش از مجموعه کتاب‌ها، مقالات و مجلات (گزارشات) معتبر در حوزه برنامه و توسعه در ایران استفاده شده است.

۲. بازبینی اعتبار داده‌های اطلاعاتی: به دلیل استفاده از منابع اصلی موضوع تحقیق (برنامه عمرانی اول و گزارش عملکرد آن) و از آنجا که سایر منابع استفاده شده از مقالات معتبر چاپ شده در نشریات دارای اعتبار وزارت علوم کشور و نیز مجلات و کتب مرجع و مستند بوده است، منابع داده‌های اطلاعاتی از اعتبار مناسبی برخوردار بوده‌اند.

۳. درک و فهم اسناد و تجزیه و تحلیل داده‌های اطلاعاتی: بدین منظور در پژوهش حاضر به تشریح روند شکل‌گیری و تدوین برنامه عمرانی اول، منابع تامین مالی و نیز عملکرد برنامه پرداخته شده است.

۴. تدوین برنامه عمرانی اول

ایجاد نظام برنامه‌ریزی برای تحقق بخشیدن به اهداف تعریف شده دولت و محاسبه دخل و خرج مملکت، یکی از مسائل مهم در هر نظام سیاسی، حقوقی و اداری است. با ایجاد برنامه‌های کلان مملکتی می‌توان به یکی از اصلی‌ترین اهداف دولت‌های مدرن یعنی توسعه، دست یافت. ایران اکنون دارای سابقه بیش از ۷۰ سال برنامه‌ریزی توسعه ملی است که تحقق اولین بسترهای آن را می‌توان در دوره پهلوی اول دانست؛ اما شخصی که نظام برنامه‌ریزی در ایران را به مرحله جدیدی وارد کرد؛ ابوالحسن ابتهاج بود که نام وی با سازمان برنامه عجین شده است (مولایی و وهیبی فخر، ۱۳۹۹). گرچه نظام برنامه‌ریزی حکومت‌ها در ایران از منظر تاریخی دارای قدمت فراوانی می‌باشد، اما تلاش‌ها برای برنامه‌پذیر کردن توسعه اقتصادی و تفکر برنامه‌ریزی در ایران در شکل نوین آن از سال‌های آغازین دوره پهلوی (قرن چهاردهم) آغاز شد و سال ۱۳۱۶ش بعنوان شروع فرآیند اجرایی برنامه‌ریزی در کشور به شمار می‌رود. به عبارتی الگوی نوسازی در ایران با حکومت رضاشاه یعنی با شروع دوره پهلوی پایه‌گذاری شد (ناعم و یعقوب زاده، ۱۳۹۶). در سال ۱۳۰۳ش کمیسیونی با مشارکت دولت و مجلس تحت عنوان کمیسیون اقتصادیات، با هدف برنامه‌ریزی اقتصادی تشکیل شد. این کمیسیون که ریاست آن را سیدحسن تقی‌زاده به‌عهده داشت و هفت نفر از نمایندگان مجلس شورای ملی در آن

عضویت داشتند با هدف هماهنگی در اجرای برنامه‌های عمرانی و اقتصادی تشکیل شد. در سال ۱۳۱۰ مهندس علی زاهدی در کتابی با عنوان لزوم پروگرام صنعتی، تلاش‌های زیادی برای بیان اهمیت صنعتی شدن ایران به عمل آورد. در سال ۱۳۱۶ به پیشنهاد ابوالحسن ابتهاج (رئیس وقت اداره نظارت بر شرکت‌های دولتی)، حسین اعلا (رئیس اداره کل تجارت) موضوع لزوم برنامه‌ریزی در ایران را با رضاشاه مطرح کرد که مورد موافقت قرار گرفت (نبلی و کریمی، ۱۳۹۶). به دنبال آن، اساسنامه شورای اقتصاد با موافقت وزیر مالیه (علی اکبر داور) تهیه و برای تصویب به هیئت دولت ارائه شد. و در فروردین سال ۱۳۱۶ به تصویب هیئت دولت رسید. در آن زمان جم نخست وزیر بود و داور تازه خودکشی کرده بود و محمود بدر کفیل وزارت مالیه شده بود (ابتهاج، ۱۳۷۱). بعد از تشکیل شورای اقتصاد، ابتهاج بعنوان رئیس دبیرخانه شورای اقتصاد، مسئول تهیه مقدمات سندی به نام نقشه اقتصادی کشور می‌شود. اصطلاح نقشه اقتصادی کشور را ابتهاج خود مطرح کرده است. پس از آن شورای اقتصاد در سال ۱۳۱۶ یک کمیسیون دائمی به نام کمیسیون تهیه برنامه برای محصولات تشکیل داد. این کمیسیون پیشنهادهایی برای اصلاح وضع کشاورزی و اسکان عشایر تهیه کرد و برنامه‌ای به نام برنامه هفت ساله کشاورزی به نخست وزیر ارائه نمود (مک لئود، ۱۳۸۰). آخرین تلاش‌ها برای تهیه یک برنامه اقتصادی قبل از جنگ جهانی دوم و اشغال ایران به دست متفقین توسط ابتهاج صورت گرفت. در آبان ۱۳۱۸ احمد متین دفتری، که در کابینه محمد جم سمت وزیر دارایی بود، مامور تشکیل دولت شد. ابتهاج در آن زمان مدیر کل بانک ملی ایران بود. در نامه‌ای که ابتهاج در تاریخ ۲ آذر ۱۳۱۸ به متین دفتری ارسال می‌کند، آمده است: اگر بخواهیم علت مغشوش بودن وضع اقتصادی کشور را به طور اختصار بیان کنیم، به جرات می‌توان گفت که دلیل عمده، (۱) نداشتن برنامه اقتصادی و (۲) نبودن مرکزیت در کارهای اقتصادی است. در ادامه نامه با برشمردن مشکلات عدیده اقتصادی کشور، بهترین راه حل اصولی را برای کاهش این مشکلات، داشتن برنامه و یک سازمان هدایت کننده برنامه در هیئت دولت ایران معرفی می‌کند (بانک ملی، ۱۳۲۷). این اولین پیشنهاد برای تهیه یک برنامه اقتصادی و ایجاد سازمان برنامه در ایران است. نامه از طریق دفتر مخصوص به اطلاع رضا شاه می‌رسد (ابتهاج، ۱۳۷۱).

در فروردین ۱۳۲۵ هیئت وزیران تشکیل هیئتی به نام هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور را با انتخاب و ریاست وزیر دارایی (مرتضی قلی بیات) تصویب کرد. سپس هیئت دولت در اولین

جلسه خود در ۲۵ فروردین ۱۳۲۵ تصمیم گرفت با کمک سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها اقدام به تهیه برنامه مقدماتی کند. هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور توانست گزارش خود را در پایان خرداد ۱۳۲۵ با عنوان، برنامه هفت‌ساله عمرانی و اصلاحی کشور به هیئت دولت ارائه کند (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶) در تاریخ ۲۷ مرداد ۱۳۲۵ هیئت‌دولت تشکیل هیئت‌عالی برنامه را تصویب کرد. پس از مطالعاتی که توسط هیئت‌عالی برنامه به عمل آمد، توانایی مالی کشور برای اجرای نقشه وسیعی که اصلاحات اجتماعی و اقتصادی را در برداشته باشد، ناکافی تشخیص داده شد و دولت به فکر افتاد که بخشی از اعتبارات مورد نیاز را از طریق گرفتن وام از خارج تأمین کند.

این هیئت، بانک ملی ایران (به سرپرستی ابوالحسن ابتهاج) را مامور مطالعه برای پیدا کردن راهکارهای تأمین اعتبارات برنامه کرد (ابتهاج، ۱۳۷۱). هیئت دولت به پیشنهاد و تشویق ابوالحسن ابتهاج (که از سال ۱۳۲۱ رئیس بانک ملی ایران و در سال ۱۳۲۳ نماینده ایران در کنفرانس برتون وودز^۱ بعنوان پایه‌گذار بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه که هم اکنون بانک جهانی نامیده می‌شود، بود) تقاضای وامی به مبلغ ۲۵۰ میلیون دلار برای اجرای برنامه هفت ساله، تنظیم و در ۳ آبان ۱۳۲۵ از طریق سفارت ایران در آمریکا، تسلیم هیئت‌مدیره بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه کرد. بانک جهانی (ترمیم و توسعه) پرداخت وام را منوط به ارائه گزارش دقیق و اعلام نحوه مصرف و شیوه استرداد وام دریافتی می‌کند. برای تهیه برنامه مورد درخواست هیئت‌مدیربانک بین‌المللی ترمیم و توسعه، دولت ایران از طریق سفیر ایران در آمریکا با چند شرکت مشاوره مذاکراتی انجام داد. نهایتاً حسن مشرف نفیسی بعنوان نماینده ایران در بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه با شرکت مهندسین مشاور موریس نودسن^۲ وارد مذاکره و عقد قرارداد شد که آنها در تهیه برنامه اصلاحی نهایی به هیئت‌عالی برنامه کمک کند. در آذر ۱۳۲۵ قراردادی میان دولت و شرکت مذکور بسته شد که به موجب آن هیئت مرکب از ۱۰ نفر مهندس آمریکایی شرایط کشور را برای اجرای برنامه، مورد مطالعه قرار دهند و پیشنهادهای عملیاتی خود را ارائه کنند. گروه نخست کارشناسان اعزامی به سرپرستی جی.اف.دان^۳ نایب رئیس بخش عملیات خارجی شرکت موریس نودسن در دی ماه ۱۳۲۵ به ایران آمدند. اعضای این هیئت حدود چهار

1 - Bretton-Woods Conference

2 - Morrison Knudsen

3 - G.F.Dunn

ماه در ایران بودند، و طی این مدت بانک ملی، محل استقرار و کار آنها بود. ابوالحسن ابتهاج (رئیس وقت بانک ملی) برای اطمینان از اینکه اعضای گروه وظایف خود را با کمترین مشکل و تاخیر انجام دهند، هرآنچه در توان داشت فراهم کرد و خدمات پشتیبانی بانک را در اختیار آنها قرار داد. به صورتیکه در گزارش مشاوران به این سطح از همکاری اشاره گردید. قرار بود هیئت مشاورین فهرستی از پروژه های ارزشمندی را که مخارج آن حدود ۵۰۰ میلیون دلار یا بیشتر بود، ارائه نماید تا از میان آنها برنامه های جایگزین با هزینه ۲۵۰ یا ۵۰۰ میلیون دلار انتخاب شود (بوستاک و جونز، ۱۳۹۸).

مشاوران موريسن نودسن پس از چندماه فعالیت در ایران و سفر به نقاط مختلف کشور در اردیبهشت ۱۳۲۶ کار خود را خاتمه دادند و با استفاده از آمارها و اطلاعاتی که هیئت عالی برنامه گردآوری کرده بود در مردادماه ۱۳۲۶ گزارش خود را با عنوان «برنامه توسعه و عمران ایران» به دولت ایران ارائه کرد. این گزارش به توسعه کشاورزی، احداث مراکز صنعتی مانند سیمان، نیشکر، چغندر و قند و زیر بناهای عمرانی همچون پل ها، راه ها و سدها تاکید ویژه دارد. همچنین در بخشی از این گزارش به «تهیه آمار کامل درباره منابع طبیعی» پرداخته شده است و پیشنهاد شده تا نقشه برداری تفصیلی از کلیه کشور، ثبت میزان بارش، جریان آب رودخانه ها، مطالعه درباره آب های تحت الارضی، ذخایر معادن و وضعیت خاک ها صورت گیرد و استفاده از گاز طبیعی و نفت جنوب به عنوان سوخت اصلی در کشور در اولویت باشد. در این گزارش هیئت اعزامی موريسن نودسن، طرح کلی سه برنامه پیش بینی شد که مخارج آن حدود ۱۲۵۰ میلیون دلار بود. در حالی که کوچک ترین برنامه، مخارجی حدود ۲۵۰ میلیون دلار در برداشت. تصمیم گیری در خصوص مقیاس برنامه مورد نظر کشور و چگونگی تامین مالی آن بر عهده ایران گذاشته شد (گزارش هیئت مشاورین موريسن نودسن، ۱۹۴۹). در این گزارش آن ها با حذف تعدادی از طرح های مشخص شده در برنامه نهایی از سوی شورای عالی برنامه؛ جمع هزینه ها برای اجرای ۲۳۴ طرح را ۱/۲۵۰ میلیون دلار پیش بینی کردند. علاوه بر این، دو برنامه ۵۰ و ۲۵۰ میلیون دلاری نیز پیشنهاد کردند.

در آبان ۱۳۲۶ حسن مشرف نفیسی که از طرف نخست وزیر به سمت وزیر مشاور و معاون نخست وزیر انتخاب شده بود مامور شد با کمک و مشورت هیئت عالی برنامه و با توجه به گزارش شرکت موريسن نودسن برنامه نهایی قابل اجرا را تهیه کند. توصیه های ارائه شده در

گزارش مشاوران موريسن نودسن بطور کامل دنبال نشد. زیرا بسیاری از مطالعات هیئت برنامه‌ریزی که مشاوران گزارش خود را بر مبنای آن تهیه کرده بودند ناقص بود (گزارش مقدماتی برنامه اول توسعه عمرانی، ۱۳۲۶). در نهایت گزارش برنامه توسط مشرف نفیسی یا در نظر گرفتن گزارش مشاوران موريسن نودسن تهیه شد و پس از تصویب در هیئت دولت، در اردیبهشت ۱۳۲۷ با عنوان لایحه برنامه عمرانی هفت‌ساله اول، توسط دولت به مجلس تقدیم شد. مهمترین جنبه گزارش مشرف نفیسی بیان نگرانی هیئت برنامه‌ریزی در خصوص ضرورت مصون ماندن برنامه از فساد گسترده در ایران بود. به همین دلیل در گزارش پیشنهاد شده بود که یک نهاد مستقل بدون تأثیرپذیری از تحولات سیاسی برای نظارت بر اجرا و مخارج برنامه ایجاد شود. بر همین اساس در شهریور همان سال (۱۳۲۷) سازمان موقت برنامه به ریاست مشرف نفیسی تأسیس شد.

علیرغم تقدیم لایحه برنامه در اردیبهشت ۱۳۲۷ به مجلس شورای ملی، تصویب آن با تاخیراتی مواجه شد. در این بین، پس از تغییر دولت حکیمی و به دنبال تصمیم هیئت دولت جدید (به ریاست عبدالحسن هژیر) در شهریور ۱۳۲۷ جهت اطلاع از نظر کارشناسان و متخصصان جهانی درباره برنامه و استفاده از نظرات آنها جهت رفع نواقص برنامه، به ابوالحسن ابتهاج (بعنوان نماینده ایران در جلسه مجمع عمومی بانک جهانی) ماموریت داده شد به همراه سفیر ایران در واشنگتن و بنا بر توصیه بانک جهانی با شرکت مهندسين مشاور ماوراء بحار^۱ قراردادی جهت استفاده از خدمات تخصصی آنها تنظیم و منعقد کند. قرارداد تنظیمی با عنوان قرارداد خدمات تخصصی، در ۲۵ مهر ۱۳۲۷ بین طرفین امضا شد. شرکت ماوراء بحار یک شرکت آمریکایی برای کمک به ایران در تهیه برنامه با هدف اخذ وام از بانک جهانی به تهران آمد. مسئول گروه در آن زمان برای ارتباط با مدیران ایرانی نیاز به یک مترجم داشت، رضا نیازمند مترجم او می‌شود (نکته جالب آنکه در آن زمان اکثر تحصیلکردگان که توسط رضاشاه به فرانسه فرستاده شده بودند به زبان فرانسوی مسلط بودند و کمتر فردی در حوزه برنامه‌ریزی به زبان انگلیسی برای ارتباط با مدیران شرکت در ایران وجود داشت). این شرکت یک گروه مهندسی مشاور توانمند و باتجربه بود که از ۱۱ شرکت مهندسی در سال ۱۹۴۷ بنا به درخواست دولت آمریکا برای مطالعه کامل

صنایع ژاپن جهت بازسازی پس از خرابی‌های ناشی از جنگ جهانی دوم ایجاد شد. ماموریت این شرکت در ایران ایجاد یک اتاق فکر اقتصادی است. اتاق فکری که امروز با نام سازمان برنامه شناخته می‌شود. در گزارش این شرکت پس از بررسی وجوه اقتصاد ایران به مشکلاتی نظیر: وجود امکان بهبود درآمد کشور و کم اهمیت بودن قروض دولت، دور بودن اقتصاد ایران از اقتصاد آزاد، دولتی بودن قسمت‌های مهم اقتصاد ایران، تمرکز بیش از حد امور سیاسی و اقتصادی در تهران، عدم حس مسوولیت نزد طبقه حاکم، فساد اداری، بدوی بودن سیستم کشاورزی و دامپروری، کوچک و کم اهمیت بودن طبقه متوسط و بزرگ بودن طبقه فقیر، پایین بودن سطح بهداشت عمومی، پایین بودن سطح آموزش و توصیه‌هایی در مورد اصلاحات عمیق در سیستم مالیاتی، انعطاف‌پذیر کردن برنامه جهت تغییرات احتمالی به دلیل طولانی بودن دوران برنامه و سپردن مدیریت برنامه به دست افراد لایق و درست کار، اشاره شده است (گزارش شرکت مهندسی مشاوره ماوراء بحار، ۱۳۲۷). این گزارش منجر به تهیه برنامه‌ای مقدماتی و کلی شد، اما برای تهیه برنامه تفصیلی بار دیگر از شرکت مهندسی مشاوره ماوراء بحار تقاضای همکاری به عمل آمد.

قرارداد دوم دولت ایران با شرکت ماوراء بحار در بهمن ۱۳۲۷ برای تهیه برنامه تفصیلی بین طرفین منعقد شد اما در عمل به دلیل وجود موانع، گزارش ابتدایی پس از چهارماه و گزارش نهایی آنها خیلی دیر و در مهر ۱۳۲۸ پس از تصویب برنامه عمرانی اول، در اختیار سازمان موقت برنامه قرار گرفت و که به دلیل تاخیر در ارائه، مورد استفاده قرار نگرفت (مشرف نفیسی، ۱۳۴۱).

جدول شماره (۱) - رویدادهای منجر به تدوین و تصویب برنامه عمرانی اول

سال	رویدادهای منجر به تدوین و تصویب برنامه عمرانی اول
۱۳۰۳	- تشکیل کمیسیونی با مشارکت دولت و مجلس با عنوان کمیسیون اقتصادیات با هدف برنامه‌ریزی اقتصادی
۱۳۱۰	- انتشار کتاب لزوم پروگرام صنعتی توسط مهندس علی زاهدی و ارائه اندیشه برنامه‌ریزی صنعتی در ایران
۱۳۱۶	- تلاش ابوالحسن ابتهاج برای شکل‌گیری و ترغیب حاکمان به لزوم تهیه برنامه برای توسعه اقتصادی کشور - به پیشنهاد ابتهاج، علا موضوع لزوم برنامه‌ریزی در ایران را با رضا شاه مطرح کرد که مورد موافقت قرار گرفت. - تصویب اساسنامه شورای اقتصاد - تهیه مقدمات سندی با عنوان نقشه اقتصادی کشور توسط ابتهاج

سال	رویدادهای منجر به تدوین و تصویب برنامه عمرانی اول
۱۳۱۸	<ul style="list-style-type: none"> - ۲ آذر ۱۳۱۸: اولین پیشنهاد لزوم ایجاد برنامه ریزی توسعه و تأسیس یک سازمان متمرکز برای برنامه ریزی اقتصادی توسط ابتهاج در نامه او به متین دفتری.
۱۳۲۵	<ul style="list-style-type: none"> - ۱۷ فروردین ۱۳۲۵: هیئت وزیران با بررسی پیشنهادات وزارت دارایی، تشکیل هیئتی به نام هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور را با انتخاب و ریاست وزیر دارایی (مرتضی قلی بیات) تصویب کرد. - خرداد ۱۳۲۵: گزارش هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور با عنوان برنامه هفت ساله عمرانی و اصلاحی کشور به هیئت دولت ارائه شد. - ۲۷ مرداد ۱۳۲۵: هیئت دولت تشکیل هیئت عالی برنامه را بعنوان متولی برنامه هفت ساله عمرانی و اصلاحی کشور تصویب کرد. - ۳ آبان ۱۳۲۵: ارسال تقاضای وام ۲۵۰ میلیون دلاری به بانک جهانی (ترمیم و توسعه) برای اجرای متولی برنامه هفت ساله عمرانی و اصلاحی کشور به پیشنهاد ابوالحسن ابتهاج - آذر ۱۳۲۵: انعقاد قرارداد با شرکت مهندسین مشاور موریس نودسن با هدف تأمین نظرات بانک جهانی به منظور دریافت وام - دی ۱۳۲۵: ورود اولین هیئت اعزامی شرکت مهندسین مشاور موریس نودسن
۱۳۲۶	<ul style="list-style-type: none"> - اردیبهشت ۱۳۲۶: خاتمه فعالیت های مطالعاتی و تحقیقاتی شرکت مهندسین مشاور موریس نودسن بعد از چهار ماه حضور در ایران. - مرداد ۱۳۲۶: ارائه گزارش نهایی شرکت مهندسین مشاور موریس نودسن با عنوان برنامه توسعه و عمران ایران
۱۳۲۷	<ul style="list-style-type: none"> - اردیبهشت ۱۳۲۷: ارائه گزارش برنامه هفت ساله توسعه عمرانی توسط مشرف نفیسی به هیئت دولت - ۱۴ اردیبهشت ۱۳۲۷: لایحه برنامه عمرانی اول توسط دولت حکیم الملک به مجلس تقدیم شد. - شهریور ۱۳۲۷: اداره ای به نام اداره دفتر کل برنامه تأسیس شد که بعداً این اداره سازمان موقت برنامه نامیده شد. - ۲۵ مهر ۱۳۲۷: انعقاد قرارداد با شرکت مشاوره ماوراء بحار جهت اطلاع از نظر کارشناسی در مورد برنامه اول توسعه عمرانی در دولت جدید. - ۲۴ آبان ۱۳۲۷: اولین گروه اعزامی شرکت مشاوره ماوراء بحار جهت ارائه خدمات تخصصی مشاوره ای وارد ایران شدند. - تشکیل سازمان برنامه در ایران. - ۲ بهمن ۱۳۲۷: انعقاد قرارداد دوم با شرکت مشاوره ماوراء بحار - ۲۶ بهمن ۱۳۲۷: لایحه برنامه عمرانی اول به تصویب مجلس رسید.
۱۳۲۸	<ul style="list-style-type: none"> - ۱۳ تیر ۱۳۲۸: تصویب قانون اجرای موقت برنامه هفت ساله عمرانی اول (در واقع شروع اجرای برنامه از این تاریخ بود) - مهر ۱۳۲۸: ارائه گزارش نهایی شرکت مشاوره ماوراء بحار (این گزارش به دلیل اینکه بعد از تصویب قانون اجرای موقت برنامه هفت ساله عمرانی ارائه شد عملاً برای برنامه اول عمرانی مورد استفاده قرار نگرفت).

منبع: گردآوری و تنظیم توسط محقق

۵. بستر زمانی اجرای برنامه عمرانی اول

هرچند لایحه برنامه عمرانی اول ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ به تصویب مجلس رسید اما عملاً اجرای آن بعد

از تصویب قانون اجرای موقت برنامه هفت ساله عمرانی اول در ۱۳ تیر ۱۳۲۸ شروع شد. دوسال اول برنامه بیشتر صرف تشکیلات سازمانی و نیز آماده سازی و انجام مطالعات لازم شد. دوران اجرای برنامه اول (۱۳۲۸-۱۳۳۴) با ملی شدن صنعت نفت (۱۳۲۹) و کودتای ۲۸ مرداد (۱۳۳۲) و سایر وقایع سیاسی و اجتماعی مهم مصادف بود، در این دوران ۹ بار مقام نخست وزیری تغییر کرده است (هرچند مدت نخست وزیری چند دوره بسیار محدود بوده است). همچنین در سال ۱۳۲۸ هری ترومن^۱، رئیس جمهور وقت آمریکا موفق شده بود در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۹۴۸ برای دومین بار به ریاست جمهوری آمریکا برسد، در نطق افتتاحیه خود در ۲۰ ژانویه ۱۹۴۹، مبنای جدید سیاست خارجی خود را شامل چهار اصل، بیان کرد که اصل چهارم آن بیش از باقی اصول شهرت یافت. اصل چهارم بر کمک های مالی و فنی آمریکا به کشورهای توسعه نیافته و فقیر دلالت داشت، این اصل به منظور جلوگیری از نفوذ کمونیسم به کشورهای توسعه نیافته، به این کشورها یاری می رساند تا دست به اجرای برنامه های توسعه بزنند و سطح معیشت و رفاه شهروندان خود را ارتقاء بخشند. بر اساس اصل چهارم، کمک های آمریکا به دو منظور صورت می گرفت: نخست ایجاد ثبات اقتصادی برای جلوگیری از رشد و نفوذ کمونیسم و دوم کمک به اقتصاد آمریکا از طریق قادر ساختن اروپاییان به خرید کالاهای آمریکایی؛ که پس از گذشت زمان کوتاهی به دیگر کشورها که در معرض رفتن به پشت پرده آهنین بودند نیز سرایت کرد (سالمی قمصری و همکاران، ۱۳۹۹). موسسه ی اصل چهارم ترومن از مهر ماه ۱۳۲۹ و همزمان با نخست وزیری رزم آرا به عنوان موسسه ای مستقل و غیردولتی که مستقیماً با مراجع دولتی در ارتباط است، در ایران آغاز به کار کرد. موافقان حکومت و دست راستی ها به واسطه ی وحشت از کمونیسم از برنامه های اصل چهارم ترومن استقبال کردند اما چپی ها وجود این موسسه را مانعی در برابر اهداف انقلابی خویش می دیدند و با آن مخالف بودند. از مهم ترین برنامه های اصل چهارم می توان به تخصیص یک صد بورس تحصیل خارج از کشور برای کارشناسان ایرانی، اصلاح کتاب های درسی و آموزشی، کمک به سازمان آب تهران (برای تهیه ی تأسیسات و وسایل تصفیه خانه)، آموزش زنان و ترویج اشتغال زنان در رده های بالا، توسعه ی کشاورزی (اصلاح بذر و نژاد دام، استفاده از کود شیمیایی و ماشین آلات کشاورزی و ...) و بهداشت اشاره

کرد.

جدول شماره (۲) - وقایع و رویدادهای مهم سیاسی و اجتماعی در طول دوره اجرای برنامه اول توسعه عمرانی

آغاز بکار موسسه اصل چهارم ترومن در ایران (مهرماه ۱۳۲۹)	وقایع و رویدادهای مهم سیاسی و اجتماعی در طول دوره اجرای برنامه اول توسعه عمرانی (۱۳۲۷-۱۳۳۴)
تروور حاجعلی رزم آرا نخست وزیر وقت (۱۶ اسفند ۱۳۲۹)	
نخست وزیری کوتاه مدت حسین اعلا (از ۲۱ اسفند ۱۳۲۹ تا ۶ اردیبهشت ۱۳۳۰)	
تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت در مجلس شورای ملی (۲۹ اسفند ۱۳۲۹)	
نخست وزیری محمد مصدق (از ۱۸ اردیبهشت ۱۳۳۰ تا ۲۵ تیر ۱۳۳۱)	
نخست وزیری چند روزه احمد قوام (از ۲۷ تیر ۱۳۳۱ تا ۳۰ تیر ۱۳۳۱)	
نخست وزیری محمد مصدق (از ۳۱ تیر ۱۳۳۱ تا ۲۸ مرداد ۱۳۳۲)	
کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و سقوط دولت مصدق	
نخست وزیری فضل اله زاهدی (از ۲۲ مرداد ۱۳۳۲ تا ۱۷ فروردین ۱۳۳۴)	
انتخاب ابوالحسن ابتهاج بعنوان رئیس سازمان برنامه ۱۳۳۳	
نخست وزیری حسین اعلا (از ۱۷ فروردین ۱۳۳۴ تا ۱۴ فروردین ۱۳۳۶)	

منبع: گردآوری و تنظیم توسط محقق

دوران اجرای برنامه اول همزمان است با تحولات و تنش‌های سیاسی داخلی و خارجی ایران در اواخر دهه ۱۳۲۰ و اوایل دهه ۱۳۳۰ و در نتیجه اعتبارات برنامه به خصوص از بخش نفت و استقراض خارجی تحقق نیافت و در سال ۱۳۳۳، برنامه توسط رییس‌تازه انتخاب‌شده سازمان برنامه، ابوالحسن ابتهاج، خاتمه یافته اعلام شد و نزدیک به ۸۰ درصد اعتبارات آن به برنامه دوم منتقل شد (حاج یوسفی، ۱۳۷۸).

۶. محتوا و عملکرد برنامه اول توسعه عمرانی

قانون برنامه عمرانی هفت ساله اول دارای ۱۵ ماده بود (برخلاف سایر برنامه های بعدی که مشتمل بر یک ماده و چندین تبصره هستند). در ماده اول آن به اهداف برنامه بصورت کلی اشاره شده است.

جدول شماره (۳) - شمایی کلی از مواد برنامه هفت ساله اول عمرانی

موضوع	مواد برنامه
اهداف برنامه (شامل : افزایش تولید و تکثیر صادرات، تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور، ترقی کشاورزی و صنایع ، اکتشاف و بهره برداری از معادن و ثروت های زیرزمینی مخصوصا نفت، اصلاح و تکمیل وسایل ارتباط، اصلاح امور بهداشت عمومی، انجام هر نوع عملیاتی برای عمران کشور، بالا بردن سطح معلومات و زندگی افراد و بهبود وضع معیشت عمومی و تنزل دادن هزینه زندگی).	ماده ۱
پیش بینی هزینه ها (اعتبارات) بین فصول شش گانه.	ماده ۲
نحوه خرج منابع در سنوات هفت ساله برنامه به تفکیک سال.	ماده ۳
تعیین نحوه تخصیص منابع به استان ها و شهرستان ها.	ماده ۴
تعیین وضعیت درآمدهای نفتی.	ماده ۵
نحوه تامین منابع توسط دولت.	ماده ۶
تعیین تکلیف عواید تدریجی در طول برنامه.	ماده ۷
نحوه تاسیس سازمان برنامه و چگونگی مدیریت آن و ارتباط سازمان با بخش های مختلف.	ماده ۸ تا ماده ۱۴
توضیح قانون.	ماده ۱۵

منبع: برنامه عمرانی هفت ساله اول (تنظیم و تخلص توسط محقق)

همانگونه که در گزارش مشرف نفیسی بعنوان مبنای برنامه هفت ساله عمرانی اول آمده است ، دو سال ابتدایی برنامه برای آماده سازی و انجام مطالعات مورد نیاز در نظر گرفته شده بود. چنانچه از مفاد برنامه نیز مشخص است ، ماده ۸ تا ۱۴ به نحوه تشکیل سازمان برنامه و چگونگی مدیریت آن و ارتباط سازمان با بخش های مختلف پرداخته شده است.

هزینه برنامه ۲۱ میلیارد ریال برآورد شد که با نسبت ۲۳۸ درصد کشاورزی؛ ۱۴.۳ درصد معادن و صنایع؛ ۲۳.۸ درصد جاده ها، راه آهن، بنادر و فرودگاه ها؛ ۱۴.۳ درصد کمک به بخش سلامت، آموزش، پلیس و دیگر نهادهای مدنی؛ ۷.۱ درصد ساخت خانه های ارزان قیمت؛ و باقی مانده هم برای دامنه گسترده ای از سایر پروژه ها، بین بخش های مختلف توزیع می شد.

بر اساس این قانون به دولت اجازه داده شد که عملیاتی را که سازمان موقت برنامه تا یکسال پس از تاریخ تصویب این قانون، مفید و به تدریج قابل اجرا می دانست را در حدود اعتبارات قانونی

مصوب برای برای سال های ۱۳۲۷ و ۱۳۲۸ تصویب نموده و اجازه اجرای آن را به سازمان بدهد. منابع (درآمدها) و اعتبارات (هزینه ها) اجرای برنامه در ۲۱ میلیارد ریال بود.

جدول شماره (۴) - پیش بینی منابع و درآمد برنامه عمرانی اول

منابع	مبلغ (میلیارد ریال)	درصد نسبت به کل
درآمد نفت	۷۸	۳۷.۱
فروش دارایی های دولتی	۱	۴.۸
مشارکت موسسات خصوصی	۱	۴.۸
وام از بانک ملی	۴.۵	۲۱.۴
وام از بانک بین الملل	۶.۷	۳۱.۹
جمع	۲۱	۱۰۰

منبع: گزارش اجرای برنامه هفت ساله دوم، پیوست شماره ۱ صفحه ۶۹

منابع مالی برای اجرای برنامه ابتدا حدود ۶۲ میلیارد ریال بود که بعداً در لایحه نهایی به ۲۱ میلیارد ریال کاهش یافت. به دلیل نگرانی درباره تامین مالی در ابتدا و در گزارش مشرف نفیسی پیشنهاد شده بود که یک سوم از هزینه برنامه (حدود ۲۰۰ میلیون دلار) از طریق وام از بانک جهانی و دوسوم باقی مانده نیز از محل منابع داخلی تامین شود. برای افزایش منابع داخلی نیز ۴ روش پیشنهاد شده بود: ۱. اختصاص کامل منابع حاصل از حق امتیازها و سهم سود دریافتی دولت از شرکت نفت ایران و انگلیس به برنامه (۶۰ میلیون پوند)؛ ۲. کاهش نسبت پشتوانه اسکناس منتشر شده از ۱۰۰ درصد به ۵۰ درصد به منظور آزاد شدن منابع بانک ملی برای پرداخت وام برای تامین مالی (۳۵ میلیون پوند)؛ ۳. سازماندهی دوباره کارخانه های دولتی که توسط بانک صنعت و معدن اداره میشوند و فروش آن به سرمایه گذاران خصوصی (۸ میلیون پوند) و ۴. تشویق سرمایه گذاری و پس انداز خصوصی به میزان ۸ میلیون پوند (گزارش مقدماتی برنامه اول توسعه عمرانی، ۱۳۲۶).

جدول شماره (۵) - فصول هزینه های (اعتبارات) در برنامه عمرانی اول

جمع فصل	زیربخش فصول		فصول هزینه (اعتبار)
	مبلغ	بخش	
۵.۲۵۰ میلیون ریال	۳۰۰ میلیون ریال	مطالعات و تاسیسات علمی	فصل اول : کشاورزی
	۱۱۰۰ میلیون ریال	دفع آفات نباتی و امراض حیوانی و دامپروری	
	۴۵۰ میلیون ریال	حفظ ثروت های ملی از قبیل جنگل ها و مراتع و غیره	
	۴۵۰ میلیون ریال	توسعه محصولات و اصلاحات کشاورزی	
	۱۸۵۰ میلیون ریال	آبیاری و سدسازی	
		پرداخت به بانک کشاورزی برای مقاصد زیر:	
	۱۵۰ میلیون ریال	- ازدیاد سرمایه های سهامی بانک	
۴۰۰ میلیون ریال	- اعتبار وام به کشاورزان		
۲۵۰ میلیون ریال	- مشارکت در سرمایه شرکت های تعاونی		
۳۰۰ میلیون ریال	- ماشین آلات کشاورزی و کودهای شیمیایی		
۵.۰۰۰ میلیون ریال	۲.۵۰۰ میلیون ریال	راه آهن	فصل دوم : راه های شوسه و راه آهن و بنادر و فرودگاه ها
	۱۸۵۰ میلیون ریال	ساختمان و آسفالت راههای شوسه	
	۲۵۰ میلیون ریال	بنادر	
	۴۰۰ میلیون ریال	فرودگاه ها	
۳.۰۰۰ میلیون ریال	۱.۲۰۰ میلیون ریال	صنایع نساجی	فصل سوم: صنایع و معادن
	۴۵۰ میلیون ریال	قند	
	۴۵۰ میلیون ریال	ذوب آهن	
	۲۵۰ میلیون ریال	صنایع شیمیایی	
	۱۵۰ میلیون ریال	صنایع سفالی	
	۲۵۰ میلیون ریال	صنعت فرش و صنایع متفرقه	
	۲۵۰ میلیون ریال	معادن	
۱.۰۰۰ میلیون ریال	۱.۰۰۰ میلیون ریال	سرمایه برای ایجاد شرکت سهامی نفت ایران	فصل چهارم: نفت
۷۵۰ میلیون ریال	۲۵۰ میلیون ریال	تکمیل دستگاه های پست	فصل پنجم: پست و تلگراف و تلفن
	۵۰۰ میلیون ریال	تکمیل دستگاه های تلگراف بی سیم و پخش صدا و تلفن	
۶۰۰۰ میلیون ریال	۱.۵۰۰ میلیون ریال	ساخت خانه های ارزان	فصل ششم: اصلاحات اجتماعی
	۱.۰۰۰ میلیون ریال	وام به شهرها برای لوله کشی آب و استفاده از آب	

جمع فصل	زیربخش فصول		فصول هزینہ (اعتبار)
	مبلغ	بخش	
		های معدنی و ایجاد دستگاه های برق	و شهری
	۱.۵۰۰ میلیون ریال	عملیات پروفیل کسبی به منظور ترقی دادن سطح بهداشت عمومی	
	۱.۰۰۰ میلیون ریال	کمک به موسسات فنی به منظور تربیت کارمندان فنی و اشتغال بیکاران به کارهای مفید و بالابردن سطح معلومات فنی صنعتگران و کشاورزان	
	۳۰۰ میلیون ریال	نقشه کشی و آمار	
	۲۰۰ میلیون ریال	ساخت زندان در شهرهای مهم	
	۵۰۰ میلیون ریال	سایر عملیات عام المنفعه	
۲۱ میلیارد ریال	جمع		

منبع: قانون برنامه عمرانی اول (تنظیم توسط محقق)

بعد از ملی شدن صنعت نفت در اسفند ۱۳۲۹ و اعمال تحریم های مربوط به آن، درآمدهای نفتی ایران تا سال ۱۳۳۳ متوقف گردید. در حالیکه طبق ماده ۳ برنامه عمرانی اول مقرر شده بود و جوه مذکور در ماده ۲ (درآمدها و منابع پیش بینی شده) به صورت زیر فی مابین سنوات هفتگانه تقسیم شود:

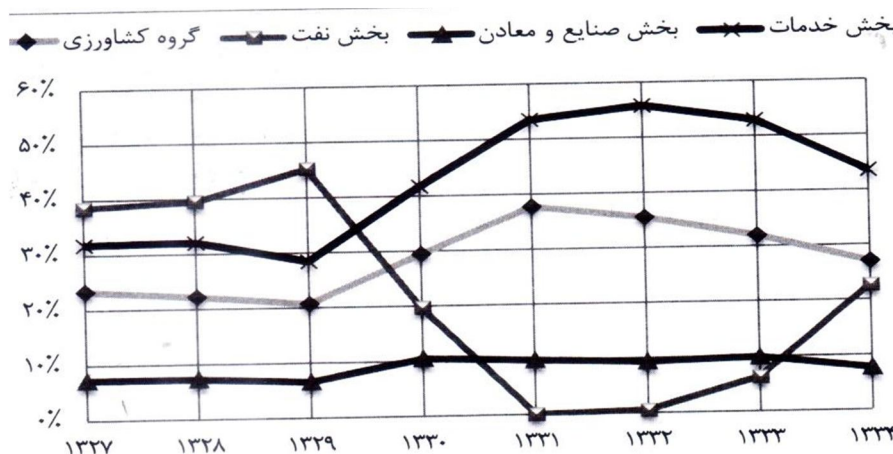
جدول شماره (۶) - نحوه تخصیص منابع طی سال های برنامه اول

تخصیص منابع	سال برنامه
۱.۰۰۰ میلیون ریال	نیمه آخر سال ۱۳۲۷
۲.۰۰۰ میلیون ریال	سال ۱۳۲۸
۲.۸۰۰ میلیون ریال	سال ۱۳۲۹
۳.۳۰۰ میلیون ریال	سال ۱۳۳۰
۳.۵۰۰ میلیون ریال	سال ۱۳۳۱
۳.۶۰۰ میلیون ریال	سال ۱۳۳۲
۳.۶۰۰ میلیون ریال	سال ۱۳۳۳
۱.۲۰۰ میلیون ریال	نیمه اول سال ۱۳۳۴
۲۱ میلیارد ریال	جمع

منبع: قانون برنامه عمرانی اول (تنظیم توسط محقق)

پس از برقراری مجدد درآمد نفت، لازم بود برنامه جدید منطبق با واقعیات تدوین شود. از همین رو با ورود ابوالحسن ابتهاج به سازمان برنامه، اجرای برنامه اول نیز از شهریور ۱۳۳۴ متوقف گردید.

نمودار ۱. سهم ارزش افزوده بخش های مختلف در طول برنامه عمرانی اول



منبع: برآورد تولید ناخالص داخلی ایران، پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی ایران. به نقل از (نلی و کریمی ۱۳۹۶)

چنانچه مشاهده می شود از زمان ملی شدن صنعت نفت در ایران (۱۳۲۹) سهم ارزش افزوده بخش نفتی ایران به شدت کاهش به صورتیکه در سال ۱۳۳۱ و ۱۳۳۲ به صفر می رسد و بعد از آن نیز نسبت به سال قبل از ملی شدن صنعت نفت حجم آن بسیار اندک می باشد. بخش خدمات نسبت به سایر بخش ها دارای ارزش افزوده مناسب تری بوده و بخش کشاورزی نیز نسبت به ابتدای برنامه رشد اندکی را تجربه کرده است. هرچند در اواسط برنامه بهبود مناسبی یافته بود. بخش صنعت نیز بعنوان ضعیف ترین بخش می باشد و نسبت به ابتدای برنامه تقریباً ثابت بود.

۲. بحث و نتیجه گیری

تامین مالی برنامه عمرانی اول یکی از مهمترین چالش های تدوین این برنامه بود، به صورتی که هیئت عالی برنامه، توانایی مالی کشور برای اجرای نقشه وسیعی که اصلاحات اجتماعی و اقتصادی را در برداشته باشد، ناکافی تشخیص داد و دولت به فکر افتاد که بخشی از اعتبارات

مورد نیاز را از طریق گرفتن وام از بانک جهانی تامین کند. برنامه توسعه عمرانی اول در یک مقطع حساس سیاسی و اجتماعی در اواخر دهه ۱۳۲۰ و اوایل دهه ۱۳۳۰ تدوین و اجرا شد. حجم برنامه‌ی هفت ساله که از ابتدا ۶۲ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود نهایتاً پس از تجدید نظر، به ۲۱ میلیارد تقلیل یافت. ۶۷۰۰ میلیون ریال از این مبلغ (معادل ۲۰۰ میلیون دلار) از محل وام بانک جهانی و باقی اعتبار نیز از محل پرداخت‌های شرکت نفت، اعتبارات بانک ملی، فروش دارایی‌های دولت و مشارکت بخشی پیش‌بینی گردید. اجرای این برنامه که اولین برنامه توسعه عمرانی به شمار می‌رود با وقایع مهمی چون ملی شدن صنعت نفت و کودتای ۲۸ مرداد و سقوط دولت محمد مصدق و تحریم کشور مصادف بود. برای تدوین این برنامه هر چند از خدمات شرکت مشاوره ای بین‌المللی موریس نودسن استفاده گردید اما گزارش بطور کامل مدنظر قرار نگرفت و در نهایت گزارش مشرف نفیسی بعنوان گزارش مقدماتی برنامه هفت ساله عمرانی اول مورد تایید و تصویب هیئت وزیران قرار گرفت و به مجلس شورای ملی تقدیم گردید. نسبت بالای تخصیص منابع برنامه هفت ساله توسعه عمرانی اول به بخش کشاورزی و زیرساخت‌ها با برنامه‌های اتحاد شوروی در دهه ۱۳۱۰ (۱۹۳۰ میلادی) که در آن صنایع سنگین در اولویت قرار داشت، مغایر بود اما با برنامه تدوین شده در کشور همسایه یعنی ترکیه، شباهت زیادی داشت و در عین حال امید فرآوانی وجود داشت که نظر بانک جهانی (ترمیم و توسعه) را برای کمک‌های مالی به ایران جلب کند. پیوستگی تاثیرگذار و پی در پی این تغییرات باعث ایجاد مشکلاتی برای اجرای برنامه شد. بصورتیکه برنامه بصورت اجرا نشده متوقف گردید و اهداف تعیین شده محقق نگردید. براساس نظر گروه مشاوره دانشگاه هاروارد (که بعدها به منظور تهیه برنامه عمرانی سوم از این مشاورین استفاده شد) برنامه اول صرف نظر از حجم آن را باید فهرست کارهای عمرانی تلقی کرد و نه برنامه جامع و این برغم مطالبی است که در مقدمه قانون برنامه عمرانی اول آمده و اهداف کلی مانند افزایش تولید، گسترش صادرات، اصلاح بخش کشاورزی، صدور مواد معدنی، ارتقای سطح زندگی و افزایش رفاه اجتماعی را پیش می‌کشد. در زمان پیش‌بینی منابع مالی برنامه، درآمد نفت با ۳۷.۱ درصد (۷.۸ میلیارد ریال) و دریافت وام از بانک جهانی با ۳۱.۹ درصد (۶.۷ میلیارد ریال) اصلی‌ترین منابع پیش‌بینی شده تامین مالی (جمعاً ۶۹ درصد) برنامه بود و بعد از آن وام از بانک ملی (که در آن زمان نقش بانک مرکزی را عملاً ایفا می‌کرد) به مبلغ ۴.۵ میلیارد ریال (۲۱.۴ درصد) و نیز فروش دارایی‌های دولت و

مشارکت بخش خصوصی هر کدام به مبلغ ۱ میلیارد ریال. بعد از ملی شدن صنعت نفت در اسفند ۱۳۲۹ و اعمال تحریم های مربوط به آن درآمدهای نفتی ایران تا سال ۱۳۳۳ متوقف گردید. پس از برقراری مجدد درآمد نفت، لازم بود برنامه جدید منطبق با واقعیات تدوین شود. از همین رو با ورود ابوالحسن ابتهاج به سازمان برنامه، اجرای برنامه اول نیز از شهریور ۱۳۳۴ متوقف گردید. در پایان برنامه اول عمرانی ارزش افزوده بخش های مختلف دارای عملکرد متفاوتی بوده اند. بخش خدمات افزایش داشته است بخش کشاورزی افزایشی محدود را تجربه کرده است بخش صنعت تقریباً ثابت مانده و بخش نفت نیز به شدت کاهش یافته است.

درآمدهای نفتی به دلیل شرایط پیچیده سیاسی و بخصوص ملی شدن صنعت نفت و بحث کنسرسیوم محقق نشد. این درآمدها که مهمترین منبع تامین برنامه بود به شدت کاهش و در مقطعی به صفر رسید. از طرفی بخش مهم دیگری از منابع مالی برنامه یعنی دریافت وام از بانک جهانی نیز به واسطه امتناع بانک از پرداخت، محقق نگردید و عملاً ۶۹ درصد از منابع تامین مالی برنامه عمرانی اول با چالش جدی عدم تحقق روبرو گردید. شدت تاثیر عدم تحقق این منابع به گونه ای بود که منجر به توقف اجرای برنامه گردید. در زمینه اجرای برنامه نیز وقوع حوادث و رویدادهای سیاسی متعدد و متنوع و اثرگذار، باعث شده تمرکز لازم از روی اجرای برنامه کاهش یابد. در طول برنامه ۹ بار مقام نخست وزیری تغییر کرد. همچنین سطح عالی سازمان برنامه شاهد تغییرات پیاپی بود. همزمان ۸ بار وزیر مالیه تغییر کرد. این تغییرات بخصوص در دولت باعث تشتت تصمیم گیری و در اولویت قرار نگرفتن برنامه و در واقع عدم امکان اجرای منظم برنامه شد. با این وجود برنامه عمرانی اول دارای نقاط قوتی نیز بود. پایه ریزی زیربنایی برای برنامه ریزی توسعه اقتصادی کشور، راه اندازی کارخانجات جدید و بهبود تولید و نیز مقدمات تشکیل سازمان برنامه از نتایج برنامه عمرانی اول به شمار می رود.

منابع

- **ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۷۱).** خاطرات ابوالحسن ابتهاج. چاپ اول، نشر علمی، تهران.
- آذر، عادل؛ امیرخانی، طیبه (۱۳۹۵). سیاه چاله های بودجه در نظام بودجه ریزی ایران. فصلنامه مدیریت دولتی، ۸(۴): ۵۹۰-۵۷۱.
- آل‌وین، سو (۱۳۸۶). **تغییر اجتماعی و توسعه: مروری بر نظریات نو سازی، وابستگی و نظام جهانی،** ترجمه محمود حبیبی مظاهری، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- امیدی، رضا (۱۳۹۱). تحلیل برنامه‌های عمران و توسعه ایران از منظر مؤلفه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی. فصلنامه برنامه ریزی و بودجه، ۱۷ (۴): ۹۷-۱۱۴.
- بانک ملی (۱۳۲۶). **مجله بانک ملی،** نشریه ادواری، انتشارات بانک ملی، شماره ۹۳.
- بانک ملی (۱۳۲۷). **مجله بانک ملی،** نشریه ادواری، انتشارات بانک ملی، شماره ۹۶.
- بوستاک، فرانسسیس؛ جونز، جفری (۱۳۹۸). **برنامه ریزی و قدرت در ایران: ابوالحسن ابتهاج و توسعه اقتصادی در زمان شاه،** مترجمان: مهدی پازوکی و علی حبیبی، تهران: انتشارات کویر.
- حاجی یوسفی، علی (۱۳۸۲). بررسی سیر تکوین اندیشه برنامه ریزی و توسعه در ایران (قسمت دوم)، فصلنامه رفاه اجتماعی، ۳(۹): ۹۱-۱۰۸.
- دانایی فرد، حسن؛ الوانی، سیدمهدی؛ آذر، عادل (۱۳۸۳). **روش شناسی پژوهش کیفی در مدیریت، رویکردی جامع،** تهران، انتشارات صفار-اشراقی.
- رجب پور، حسین (۱۳۹۸). **آسیب شناسی نظام برنامه ریزی (مروری بر تحولات نظام برنامه ریزی در ایران)،** مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تهران، ایران.
- روشنایی، علی (۱۳۸۷). **نگاهی انتقادی به نظریات و راهبردهای توسعه،** دانشگاه آزاد اسلامی آشتیان، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.
- سالمی قمصری، مرتضی؛ یزدانی، سهراب؛ فرهادی، مرتضی؛ مومنی، فرشاد (۱۳۹۹). اصل چهار ترومن و امکان توسعه در ایران، فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱۲(۴۳): ۱۹۷-۱۶۱.
- **شهنود، علی؛ سعیدی نیا، حبیب اله (۱۳۹۹).** خوانشی نواز علل تعلیق برنامه هفت ساله اول. تاریخ اسلام و ایران، ۳۰(۴۶): ۱۷۵-۱۴۳.
- عبداللهی، محمد؛ راد، فیروز (۱۳۸۷). روند تحول و موانع ساختاری توسعه سیاسی در ایران (۱۳۸۲-۱۳۰۴، مجله جامعه شناسی ایران، ۱۰(۱): ۲۹-۶۳.
- قانون برنامه هفت ساله عمرانی اول (۱۳۲۷).
- گزارش مقدماتی برنامه هفت ساله عمرانی اول (۱۳۲۶).
- گزارش نهایی شرکت مشاوران ماوراء بحار، (۱۳۲۸).
- گزارش هیئت مشاورین موريس نودسن، (۱۹۴۹).

- مشرف نفیسی، حسن (۱۳۴۱). **سالنامه دنیا**، شماره ۱۸، چاپ کیهان، تهران.
- **مک لئود، تاس (۱۳۸۰)**. برنامه ریزی در ایران؛ براساس تجارب گروه مشاوران دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم. **ترجمه علی اعظم محمدیگی**، نشر نی، تهران.
- مولایی، آیت؛ وهیبی فخر، مریم (۱۳۹۹). اقدامات ابوالحسن ابتهاج در ساختار نظام برنامه ریزی ایران؛ تحلیل از دیدگاه حقوق اداری. **فصلنامه حقوق اداری**. ۸ (۲۴): ۲۳۰-۲۰۹.
- ناعم، نیما؛ یعقوب زاده، امید (۱۳۹۶). **موانع توسعه در ایران**. تهران، نقد فرهنگ.
- نراقی، یوسف (۱۳۷۳). **توسعه و کشورهای توسعه نیافته**، چاپ دوم، تهران، انتشارات بی جا.
- **نیلی، مسعود؛ کریمی، محسن (۱۳۹۶)**. برنامه ریزی در ایران ۱۳۱۶-۱۳۵۶؛ تحلیلی تاریخی با تمرکز بر تحولات، نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه. **چاپ دوم، تهران، نشر نی**.

- Stiglitz, J. (2002). Participation and development perspectives from the comprehensive development paradigm, **Review of Development Economics**, 6(1),163-182.