

بسمه تعالی

متن قانون برنامه عمرانی اول پیش از انقلاب (۱۳۲۷ تا ۱۳۳۳)

برنامه عمرانی اول یا برنامه هفت ساله اول. قانون اجازه اجرای موقت برنامه هفت ساله مصوب ۱ اسفند ۱۳۲۹ مجلس شورای ملی
کمیسیون برنامه

برنامه و بودجه ۲۷ ماهه سازمان برنامه تا آخر سال ۱۳۳۱ که جمع کل آن بالغ بر پنج میلیارد و ششصد و هفتاد و نه میلیون و ششصد و پنج هزار ریال و در جلسه سه شنبه اول اسفند ماه ۱۳۲۹ به تصویب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی رسیده به موجب قانون اجازه اجرای گزارش شماره (۱) کمیسیون برنامه قابل اجرا می باشد.

رئیس مجلس شورای ملی - رضا حکمت

قانون اجازه اجرای موقت برنامه هفت ساله

ماده واحده

به دولت اجازه داده می شود: عملیاتی را که سازمان برنامه در ظرف یک سال از تاریخ تصویب این قانون مفید و به تدریج قابل اجرا می داند در حدود اعتبارات قانونی مصوب برای سالهای ۱۳۲۷ و ۱۳۲۸ تصویب نموده و اجازه اجرای آن را به سازمان بدهد و در پایان سال گزارش عملیات را به ضمیمه برنامه عملی سالهای بعد که توسط سازمان تهیه شده باشد به کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی برای تصویب بفرسد.

تبصره - برای تسریع در انجام عملیات موضوع این ماده سازمان برنامه مجاز خواهد بود اساسنامه و آیین نامه های مالی و استخدامی و بودجه خود را به ترتیبی که برای حسن انجام کار لازم تشخیص شود بدون رعایت تبصره ۳ ماده واحده ۲۶ بهمن ماه ۱۳۲۷ تهیه و پس از تصویب شورای عالی برنامه به طور آزمایشی به موقع اجرا گذارد.

این قانون که مشتمل بر یک ماده است در جلسه دوشنبه سیزدهم تیر ماه یک هزار و سیصد و بیست و هشت به تصویب مجلس شورای ملی رسید. رئیس مجلس شورای ملی - رضا حکمت

قانون اجازه اجرای برنامه تفصیلی بیست و هفت ماهه سازمان برنامه تا آخر سال ۱۳۳۱ - مصوب ۱، ۱۲، ۱۳۲۹ - این قانون برنامه و بودجه ۲۷ ماهه سازمان برنامه تا آخر سال ۱۳۳۱ که جمع کل آن بالغ بر پنج میلیارد و ششصد و هفتاد و نه میلیون و ششصد و پنج هزار ریال و در جلسه سه شنبه اول اسفند ماه ۱۳۲۹ به تصویب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی رسیده به موجب قانون اجازه اجرای گزارش شماره (۱) کمیسیون برنامه قابل اجرا می باشد. رئیس مجلس شورای ملی - رضا حکمت

برنامه ۲۷ ماهه تا آخر ۱۳۳۱

قانون اجازه اجرای برنامه تفصیلی بیست و هفت ماهه سازمان برنامه تا آخر سال ۱۳۳۱ - مصوب اول اسفند ماه ۱۳۲۹ (کمیسیون برنامه)

ماده اول

درآمد پیش‌بینی شده برای بیست و هفت ماهه سازمان برنامه طبق صورت پیوست بالغ بر پنج میلیارد و ششصد و نود میلیون ریال (۵,۶۹۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال) تصویب می‌شود.

ماده دوم

هزینه پیش‌بینی شده بیست و هفت ماهه سازمان برنامه که به شرح صورتهای پیوست از حیث حصه شهرستانها بالغ بر دومیلیارد و یکصد و ده میلیون ریال (۱۱۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال) و از حیث حصه عمومی بالغ بر سه میلیارد و پانصد و شصت و نه میلیون و ششصد و پنج هزار ریال (۵,۶۷۹,۶۰۵,۰۰۰ ریال) که جمع کل آن بالغ بر پنج میلیارد و ششصد و هفتاد و نه میلیون و ششصد و پنج هزار ریال (۵,۶۷۹,۶۰۵,۰۰۰ ریال) می‌باشد تصویب می‌گردد.

تبصره ۱- انتقال وجوه از ماده‌ای به ماده دیگر ممنوع است و در موارد ضروری به پیشنهاد شورای عالی و مدیر عامل و هیأت نظارت و تصویب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی ممکن است اصلاح بودجه صادر شود.

تبصره ۲- پرداخت اعتبار شرکت سهامی نفت ایران بر سایر موارد مقدم است.

تبصره ۳ - هر نوع پرداختی خارج از بودجه مصوب ممنوع و تصرف غیر قانونی در اموال دولتی است و مسئولین پرداخت بر خلاف قانون مشمول مقررات قوانین جزایی خواهند بود.

تبصره ۴ - کلیه اعتباراتی که برای قسمت معادن و اکتشافات پیش‌بینی شده است فقط در صورتی پرداخت خواهد شد که قسمتهای مزبور تابع اداره سازمان برنامه هفت‌ساله بوده و در غیر این صورت دیناری قابل پرداخت نخواهد بود.

تبصره ۵ - اعتباراتی که برای شهرستانها منظور شده است به کارهای تولیدی و عمرانی و کشاورزی و امور اجتماعی هر شهرستان اختصاص دارد که در تحت نظر سازمان برنامه و طبق قانون برنامه به مصرف برسد.

تبصره ۶ - در حوزه بلوچستان چنانچه مصلحت منطقه اقتضا کند سازمان برنامه می‌تواند از اعتبار شهرستانی به شهرستان دیگر انتقال دهد.

تبصره ۷ - از سهم سمنان و دامغان سازمان برنامه مبلغ پنج میلیون ریال برای عمران و آبادی خور و جندق و بیابانک پرداخت خواهد نمود.

ماده سوم

قسمتهای اجرایی وزارتخانه‌ها مکلفند مرتباً هرماه صورت مخارجی که بر طبق بودجه مصوب انجام می‌دهند به شورای عالی و هیأت نظارت گزارش داده و هیاتهای مزبور می‌توانند در هر مورد به حساب آنان رسیدگی نمایند.

ماده چهارم

استخدام اتباع بیگانه بدون تصویب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی ممنوع است و هیچ پرداختی از این بابت بدون تصویب قبلی کمیسیون برنامه به عمل نخواهد آمد.

ماده پنجم

استخدام جدید به هر عنوان علاوه بر دویست و پنجاه نفر به کلی ممنوع است - در موارد ضروری بنا به پیشنهاد مدیر عامل و تأیید شورای عالی و هیأت نظارت و تصویب کمیسیون برنامه ممکن است اجازه داده شود ولی در پیشنهاد مزبور حق تقدم با اشخاصی است که در قسمت سازمان برنامه (در آن رشته) سابقه خدمت داشته‌اند.

ماده ششم

سازمان برنامه مکلف است ماهی یک مرتبه جریان کار خود را به کمیسیون برنامه گزارش دهد.

ماده هفتم

هیچیک از کارمندان سازمان برنامه حق ندارند در شرکتها و بنگاهها و نمایندگیها سهام یا کارمند باشند و همچنین نمی‌توانند مستقیماً مقاطعه کار بوده یا در مقاطعه کاری سهام باشند.

ماده هشتم

برای کارهای عمرانی و تولیدی جدید مادام که کارگران زائد در قسمتهای شرکتها و واحدهای تابعه سازمان برنامه در هر استان موجود است از استخدام کارکنان جدید خودداری و از کارگران زائد استفاده خواهد شد.

ماده نهم

مادام که قرض واحدها و شرکتهای منشعبه از بانک صنعتی و معدنی سابق به سازمان برنامه مستهلک نشده است واحدها و شرکتهای مذکور زیر نظر سازمان برنامه بوده و سود ویژه مجموع آن واحدها و شرکتها پس از وضع وجهی که برای مصارف جاری بهره‌برداری آنها لازم می‌باشد به استهلاك قرض آنها اختصاص داده می‌شود.

ماده دهم

در کلیه خرید و فروشها که از طریق مناقصه و مزایده انجام می‌گیرد باید با نظارت هیأت نظارت انجام یابد و جریان معاملات را بلافاصله به کمیسیون گزارش دهند. درآمد بیست و هفت ماهه سازمان برنامه تا آخر سال ۱۳۳۱

۱- از محل عایدات نفت از دی ماه تا آخر سال ۱۳۲۹، دو میلیون و نیم لیره ۲۲۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال

۲- موجودی نقدی سازمان برنامه ۲۸۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال

۳- از محل درآمد شرکتهای منشعبه از بانک صنعتی، بابت استرداد وام ۴۵۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال

۴- از محل عایدات پیش‌بینی شده نفت در سالهای ۱۳۳۰ و ۱۳۳۱ بودجه ۲,۸۶۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال

۵- از محل عواید چای ۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال

۶- از محل سهم‌الشرکه لوله‌کشی آب تهران برای ساختمان سد کرچ ۸۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال

۷- مطالبات از دولت ۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال

۸- از محل ماده ۶ قانون برنامه هفت‌ساله ۹۰۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال

جمع کل درآمد پیش‌بینی شده بیست و هفت ماهه ۵،۶۹۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال

توضیح - آنچه بابت فقره ۴ (درآمد نفت) پیش‌بینی شده است به طور تخمین می‌باشد و طبق ماده ۵ قانون برنامه هفت‌ساله و فقره ۷۹ قسمت هزینه‌صورت پیوست قانون بودجه سال ۱۳۲۸ کلیه عواید حاصله از نفت صد درصد متعلق به سازمان برنامه هفت‌ساله است و به هیچ عنوان تصرف دیگری بدون اجازه صریح مجلس شورای ملی در آن نمی‌توان نمود.

برنامه و بودجه ۲۷ ماهه سازمان برنامه تا آخر سال ۱۳۳۱ که جمع کل آن بالغ بر پنج میلیارد و ششصد و هفتاد و نه میلیون و ششصد و پنج هزار ریال و در جلسه سه‌شنبه اول اسفند ماه ۱۳۲۹ به تصویب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی رسیده به موجب قانون اجازه اجرای گزارش شماره (۱) کمیسیون برنامه قابل اجرا می‌باشد.

رییس مجلس شورای ملی - **رضا حکمت**

تحلیل برنامه عمرانی اول ۱۳۲۷ - ۱۳۳۳

اولین برنامه توسعه اقتصادی ایران در سال ۱۳۲۷ تدوین و به اجرا گذاشته شد. این برنامه، هفت ساله بود. همچنین نخستین بودجه در اقتصاد ایران به صورت مدون در سال ۱۳۲۸ تنظیم شد و از این سال به بعد آمارهای اقتصادی ایران تهیه گردید.^(۱) این برنامه براساس قرار داد منعقد شده با "موسسه مشاورین ماوراء بحار" که مؤسسه‌ای آمریکایی بود، تهیه و تنظیم شد.^(۲)

قانون برنامه هفت ساله عمرانی در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ یعنی در زمان کابینه محمد ساعد به تصویب مجلس رسید. تاریخ شروع برنامه اول مهرماه ۱۳۲۷ و تاریخ پایان آن ۱۳۳۴ پیش‌بینی شده بود. در ماده (۱) قانون برنامه عمرانی اول به اهداف آن اشاره شده که می‌توان این اهداف را به شرح ذیل طبقه‌بندی نمود:

- توسعه صادرات،
- تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور،
- ترقی کشاورزی و صنایع،
- اکتشاف و بهره‌برداری از ثروت‌های زیرزمینی به‌خصوص نفت،
- اصلاح و تکمیل وسایل ارتباطات،
- بالا بردن سطح معلومات،
- بهبود وضع معیشت عمومی
- پایین آوردن هزینه زندگی.

این اهداف کلی، منعکس‌کننده سیاست دولت در اولویت سال‌های پس از جنگ می‌باشد که هنوز در آن اثری از تثبیت و یک سیاست روشن اقتصادی دیده نمی‌شد.^(۳)

جدول ۱: توزیع منابع براساس برنامه عمرانی اول

| برنامه مصوب مجلس | | فصول برنامه |
|------------------|--------------------|----------------------------------------------------|
| سهم (درصد) | مبلغ (میلیون ریال) | |
| ۲۵ | ۵۲۵۰ | فصل اول: کشاورزی و آبیاری |
| ۲۳/۸ | ۵۰۰۰ | فصل دوم: راه‌های شوسه، راه آهن و بندر و فرودگاه‌ها |
| ۱۴/۳ | ۳۰۰۰ | فصل سوم: صنایع و معادن |
| ۴/۸ | ۱۰۰۰ | فصل چهارم: نفت |
| ۳/۶ | ۷۵۰ | فصل پنجم: پست و تلگراف و تلفن |
| ۲۸/۶ | ۶۰۰۰ | فصل ششم: اصلاحات اجتماعی و شهری |
| ۱۰۰ | ۲۱۰۰۰ | جمع |

مأخذ: مشرف نفیسی، برنامه هفت ساله قانون برنامه عمرانی اول، ۱۳۲۶، چاپخانه مجلس، ص ۱۵

گرچه نحوه تخصیص منابع این برنامه با الگوی نظری رشد سرمایه داری بی شباهت نیست، ولی نمی‌توان الگوی نظری خاص توسعه را از لابلای آن استخراج نمود. در واقع الگوی توسعه مورد نظر، توسعه کشاورزی از طریق بخش خصوصی بوده است.^(۴) منابع تأمین مالی برنامه ۲۱ میلیارد ریالی، که به تصویب مجلس شورای ملی رسید، در جدول ذیل آمده است؛

جدول ۲: منابع تأمین مالی برنامه عمرانی اول

| منبع درآمد | مبلغ | درصد |
|--------------------------------------|-------|-------|
| از محل پرداخت‌های شرکت نفت | ۷۸۰۰ | ۳۷/۱۴ |
| از محل تحصیل اعتبار از بانک ملی | ۴۵۰۰ | ۲۱/۴۲ |
| از محل فروش دارایی‌های دولت | ۱۰۰۰ | ۴/۷۶ |
| از محل مشارکت‌های خصوصی | ۱۰۰۰ | ۴/۷۶ |
| از محل دریافت وام از بانک بین‌المللی | ۶۷۰۰ | ۳۱/۹ |
| جمع | ۲۱۰۰۰ | ۱۰۰ |

مأخذ: مجلس شورای ملی، گزارش عملیات یک‌ساله سازمان برنامه و برنامه شش‌ساله، اداره مطبوعات مجلس، ص ۱

درباره منابع درآمدی فوق، چنین عنوان شده بود که تمامی درآمدهای نفتی کشور که پیش‌بینی می‌شد به ۲۴۰ میلیون دلار برسد، در اختیار دولت برای هزینه‌های عمرانی قرار داده شود.^(۵)

در قانون برنامه عمرانی اول، وظایف سازمان برنامه و ارکان تعیین شده بود. به موجب ماده (۸) این قانون، "نظارت و مراقبت در اجرای برنامه به وسیله سازمان مخصوصی که به اسم سازمان برنامه تأسیس می‌شود، انجام خواهد گرفت. وظایف این سازمان به موجب همین ماده به شرح ذیل است:

اول- تهیه نقشه‌ها (که در آن زمان به معنای برنامه به کار می‌رفت)، طرح‌ها، بودجه‌های تفصیلی، آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی طبق برنامه عملی که قبلاً به تصویب کمیسیون برنامه مجلس رسیده باشد و نظارت در اجرای عملیاتی که جزء برنامه قرار داده شده از لحاظ فنی و مالی و مراقبت در هماهنگی و همکاری بین دستگاه‌های اجراکننده.

دوم- تمرکز وجوهی که تخصیص به برنامه داده شده و پرداخت هزینه‌هایی که از محل بودجه و برنامه انجام می‌گیرد و تنظیم ترازنامه عمل هر سال.^(۶)

در اوایل سال ۱۳۳۰، بحران نفت و قطع درآمد آن، دولت را به مضیقه شدید مالی دچار کرد و در عمل نه تنها موجب رکود و وقفه در اجرای طرح‌ها شد، بلکه باعث شد بخش عمده‌ای از وجوه برنامه صرف بودجه مستمر دولت شود. این وضع تا سال ۱۳۳۳ ادامه یافت. در پنج سال (۱۳۲۹ تا ۱۳۳۴)، بدهی دولت به بانک مالی و سایر بانک‌ها به حدود ۱۲ میلیارد دلار افزایش یافت.^(۷)

در برنامه اول، تولید محصولات کشاورزی سهم بالایی در محصول ناخالص داخلی داشت. بخش مهمی از تولید کشاورزی نیز به غلات مربوط می‌شد.

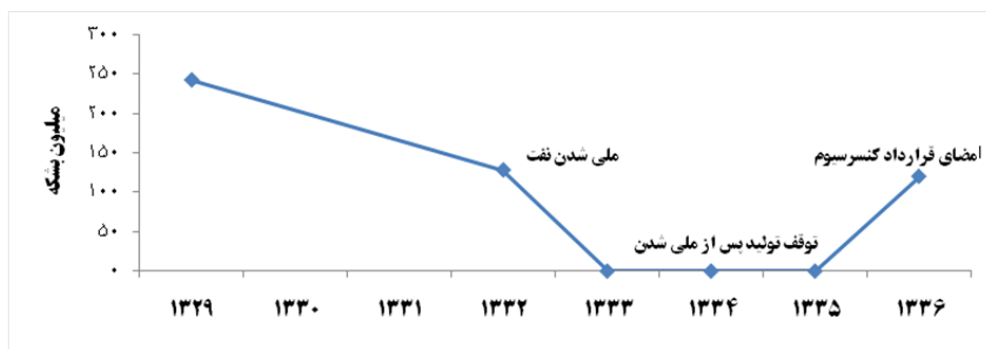
جدول ۳: افزایش تولید محصولات کشاورزی در برنامه اول

| محصولات کشاورزی | تولید سال ۱۳۲۲ (میلیون تن) | تولید سال ۱۳۳۴ (میلیون تن) | درصد افزایش |
|-----------------|----------------------------|----------------------------|-------------|
| گندم | ۱/۹ | ۲/۷ | ۴۲/۱ |
| جو | ۰/۶۹ | ۱ | ۴۴/۹ |

مأخذ: مرکز آمار، بیان آمار تحولات اقتصادی-اجتماعی ایران در دوران پهلوی، ۱۳۵۳، ص ۱۰۳

اما برخلاف کشاورزی، تولید و صادرات نفت ایران به دلیل ملی شدن نفت و تحریم نفتی کشور دستخوش نوسانات زیان‌باری شد.

شکل ۱: تولید نفت در برنامه اول



مأخذ: مرکز آمار، بیان آمار تحولات اقتصادی-اجتماعی ایران در دوران پهلوی، ۱۳۵۳، ص ۴۹

بی‌ثباتی سیاسی و اختلاف‌های ایران با قدرت‌های بزرگ آمریکا و انگلیس مانع از اعطای وام بانک جهانی به ایران شد. مجموعه این شرایط منجر به این شد که کل درآمد برنامه در طول دوره به یک سوم رقم پیش‌بینی شده کاهش یابد. تحریم نفتی ایران، برنامه هفت‌ساله را مدت سه سال به حالت تعویق درآورد و سرانجام در سال ۱۳۳۴ پرونده آن بسته شد. ناکامی برنامه هفت‌ساله اول نه تنها تحت تأثیر مضیقه مالی دولت و کمبود منابع مالی بود، بلکه نوپا بودن سازمان برنامه و بی‌سابقه بودن برنامه ریزی در کشور، آماده نبودن دستگاه‌های دولتی برای پیشبرد برنامه‌های عمرانی و اصلاحی و فقدان توان مشاوره و پیمانکاری داخلی در کشور نیز مزیر بر علت بود.^(۸) بدین ترتیب برنامه اول با شکست روبرو شد.

برنامه عمرانی اول در یک نگاه

| عنوان برنامه | مدت برنامه | اعتبار عمرانی مصوب (میلیارد ریال) | هدف کمی رشد | نوع برنامه از نظر جامعیت | الگوی نظری | استراتژی |
|----------------------------------|------------|-----------------------------------|-------------|--------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------|
| برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷ تا ۱۳۳۳) | ۷ سال | ۲۱ | ندارد | مجموعه طرح‌ها | بدون الگو (شیبه الگوی نظری رشد سرمایه‌داری) | توسعه کشاورزی از طریق بخش خصوصی |

(۱) محمد علی (همايون) کاتوزیان، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه محمد رضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران، نشر مرکز، ۱۳۷۲، ص ۲۴۸-۲۴۶

(۲) سازمان برنامه و بودجه، سابقه برنامه‌ریزی در ایران، دفتر اقتصاد کلان، ۱۳۷۷

(۳) خطیب، محمد علی، اقتصاد ایران، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی معاونت پژوهشی، چاپ اول، ۱۳۷۴، ص ۹۳.

(۴) رزاقی، ابراهیم، اقتصاد ایران، نشر نی، ۱۳۶۳، ص ۱۷۲.

(۵) گزارش آقای مشرف نفیسی راجع به برنامه هفت ساله (۱۳۲۶)، کتابخانه مجلس، ص ۹

(۶) مجلس شورای ملی، گزارش عملیات یک‌ساله سازمان برنامه و برنامه شش‌ساله، اداره مطبوعات مجلس، ص ۱

(۷) سازمان برنامه و بودجه، گزارش اجرای برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی، ۱۳۴۳، ص ۳

(۸) هادی زوز، بهروز، بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹، ص ۹۶