

دانشگاه تهران
دانشکده حقوق
موسسه علوم اداری و بازرگانی

پایان نامه تحصیلی
نورق لیسانس

۱۳۵۳

* ادارات امور و امه‌های خارجی *

* سازمان برنامه *

نوشته

مصطفی نوری

مرداد ماه سال ۱۳۴۱ شمسی



تقدیر ہے :

تشکر و سپاسگزاری

اینکه که بهار ۶۶ سال تحصیل در مؤسسه علوم اداری و
بازرگانی موفق بشبیه و تقدیم پایان نامه دوره فوق لیسانس علوم
اداری شده وظیفه خود میدانم از مساعی و راهنماییهای پسر
ارزش استادان عالیقدر مؤسسه بهره جناب آقای دکتر طوسی
ارد هالی استاد راهنما که در تشکر و هدیه این رساله نگارنده را
راهنماییهای مفید و موثر نمودند با اظهار تشکرهای صمیمی و علمی
موجب شدند که نگارنده بتواند رساله نسبتاً قابل استفاده‌ای
تهیه و تقدیم علاقه‌مندان دارد سپاسگزاری مینماید .

فهرست مندرجات

<u>صفحه</u>	<u>موضوع</u>
۱	۱ - اهمیت و انتخاب موضوع
۶	۲ - حدود رساله
۷	۳ - بررسی منابع
۹	۴ - تشکیلات رساله
<u>فصل اول</u> کلیاتی در اطراف قرضه شامل :	
۱۲	علل رشد و نمو قرضه های ملی یا دولتی
۱۴	توسعه سازمانهای مالی
<u>فصل دوم</u> مؤسسات خارجی وام دهنده	
۱۶	قسمت اول - صندوق بین الملل پول
	قسمت دوم - بانک بین الملل توسعه و ترمیم :
۲۳	مبحث اول مقاصد و عملیات بانک
۳۵	مبحث دوم روش کلی بانک در اعطای وام
	قسمت سوم - صندوق وام عمران امریکا :
۴۵	عملیات وام دهی
۴۹	روش صندوق در اعطای وام
۵۲	قسمت چهارم - سایر مؤسسات وام دهنده
<u>فصل سوم</u> - اداره امور وامهای خارجی سازمان برنامه	
۵۳	قسمت اول - وامهای دریافتی سازمان برنامه :
۵۵	وامهای داخلی
۶۳	وامهای خارجی
۶۶	قسمت دوم - اداره امور وامهای خارجی سازمان برنامه

۱- در اهمیت و انتخاب موضوع

الف : دلیل توسل به وام در برنامه اول

لزوم حفظ و توسعه اقتصادیات کشور ایران - بهبود امور اجتماعی و

اصلاح وضع کارخانجات دولتی که قبل از آغاز جنگ دوم جهانی از طرف اولیا امور مملکت

احسان شده بود. پس از جنگ دوم و ملاحظه خرابیهای ناشی از آن کاملاً فوت گرفت.

برای تأمین نظریه فوق دو قدم اصلی و اساسی برداشته شد اول به مجرد وضع کارخانجات

دولتی - دوم تنظیم برنامه جهت توسعه اقتصادیات کشور در اجرای هدف دوم

بود که در سال ۱۳۲۵ کمیته بنام کمیته برنامه پیشنهاد تهیه یک برنامه توسعه اقتصادی

انشاء گردید. این کمیته پس از مشاوره لازمه برنامه هفتساله ۶۲ میلیارد ریالی (برابر

۱۱۲۲ میلیون دلار از قرار هر دلار ۳۲ ریال) تنظیم و تسلیم دولت ایران نمود.

در برنامه هفتساله اول قرار بود ۲۲ درصد از وجوه لازم برای اجرای برنامه از بانک

بین الملل توسعه و ترمیم استقراض شود. بانک بین الملل برای موافقت با وام درخواستی

دولت ایران اطلاعات جامعی خواستار شد. دولت ایران تهیه این اطلاعات را ضمن

امضاء قرارداد از موسسه مشاورین ماورا بحار خواست. موسسه مزبور در مهرماه سال

۱۳۲۸ گزارشی جامع در اطراف برنامه عمرانی هفتساله اول تهیه و تنظیم نمود بدین اینکه

اشاره به تحصیل وام از بانک بین الملل نماید. با اینحال برنامه هفتساله اول به موقع اجرا

درآمد و در سال اول آن در راه تأمین مقاصد زیر سپری شد .

(۱) ایجاد تشکیلات سازمان برنامه

(۲) اصلاح وضع و تجدید تشکیلات صنایعی که سازمان برنامه از بانک منمتسی

پارت برده بود .

در اوائل سال ۱۳۳۰ بعلت پیر آمد بحران نفت خزانه کشور دچار مضیقه شد پس

شد و بالنتیجه اجرای برنامه عمرانی اول دستخوش رکود گردید این وضع بحرانی ادامه

داشت تا اینکه در شهریور ماه ۱۳۳۴ برنامه اول متوقف گردید .

پس دلیل توقف برنامه دوم

بموجب قانون برنامه عمرانی هفت ساله دوم کشور مصوب هفتم اسفند ماه ۱۳۳۸

شمس اعتبار هزینه عملیات عمرانی که توسط سازمان برنامه انجام میشود باید از محل

حواصت نفت تأمین گردد .

لیکن از آن نظر که در اثر تخصیص قسمتی از حواصت نفت به تأمین هزینه حفظ و

اداره تأسیسات غیر انتفاعی در سالهای ۱۳۳۴ - ۱۳۳۵ و ۱۳۳۶ عملیات برنامه

دوم تقلیل حیاتیات ضمن شماره ۳ ماده ۸ قانون فوق الذکر دولت اجازه داده شد که برای

احتیاجات سازمان برنامه را در سالهای مذکور تا میزان ۲۴۰ میلیون دلار از راه تحصیل

اعتبار از مؤسسات داخلی یا خارجی تأمین نماید .

بهین ملت سازمان برنامه (بنیادنگی دولت ایران) از مهرماه ۱۳۳۴ (آغاز دوره برنامه عمرانی هفتساله دوم) تا آخر آذرماه ۱۳۳۶ قرارداد های وامی با خصوصیات و شرایط متفاوت با مؤسسات مختلف وام دهنده خارجی تنظیم و مبادله نمود است.

وام های خارجی که سازمان برنامه تا آخر آذرماه ۱۳۳۶ قرارداد های آنها را امضاء و مبادله نمود است جمعاً ۲۶۰ میلیون دلار میباشد ولی وام های خارجی که هنوز تشریفات تصویب آنها خاتمه نیافته و در حقیقت لازم الاجرا نگردیده ۸۲ میلیون دلار است. بنا بر این جمع کل وام های خارجی سازمان برنامه (استفاده شده و نشده) تا پایان سال ۱۳۳۶ به تقریباً ۳۴۴ میلیون دلار بالغ میگردد که تا این مبلغ تا اول سال ۱۳۴۰ بیش از یکصد و هفتاد و یک میلیون دلار وصول و استفاده نشده است.

نظر باینکه استفاده از تقاضا کلیه قرارداد های وام مستلزم انجام تشریفات قبلی خاص و جمع آوری و تسلیم اسناد و مدارک معصوم بود و علاوه اجرای آنها وسیله دستگاه های متفرق و پراکنده صرف نظر از اینکه بکندی صورت میگرفت سازمان برنامه را نیز با مشکلاتی مواجه میساخت شورای عالی سازمان برنامه در تاریخ ۲۷ دیماه ۱۳۳۷ اجازه داد اداری آن بنام : " اداره وام های خارجی (۱) " تشکیل گردد تا :

اول - امور مربوط به مدارک و تنظیم اسناد خرج طرح های معمول وام و اجرای کلیه

۱ - اداره وام های خارجی جز تشکیل ادارات مالی سازمان برنامه میباشد . سازمان و وظائف این اداره در فصل سوم بیان خواهد شد .

شرایط و مقررات قراردادها مربوطه بموجب و با سرعت لازم انجام باید تا وجوه
وامها هر چه زود تر وصول شود .

ثانیا - قرارداد های وام خارجی - مقررات و دستورالعملهای اجرایی آنها بنا
بر نوشتن اسنادی تسلیم شده میباید دهنده برای استفاده از وجوه وامها و سایر
اطلاعات مربوط در یکجا متمرکز باشد . تا هر موقع افراد یا مؤسسات فلا نقد و بیفایده
اطلاعاتی از مشخصات قرارداد های وام خارجی سازمان برنامه - طرحها استفاده از
وجوه وامها میزان وام دریافتی و مثال آنها بخواهند یا آنکه نمایندگان مؤسسات وام
دهنده برای معزی و کنترل اسناد تسلیمی (طبق مواد قرارداد وام) مراجعه نمایند
بررسی و کنترل ایشان بجهت امکان پذیری باشد .

ضرورت استفاده از اعتبار وامهای خارجی بخطر پرداخت هزینه های عملیات عمرانی
جاری ایجاب میکند که اداره وامهای خارجی بجهت تشکیل کار خود را آغاز نمایند .
اداره وامهای خارجی در ابتدای کار از لحاظ انجام و اجرای شرایط استفاده از وجوه
وامها با مشکلاتی روبرو گردید . مشکلات مزبور لاینحل نبودند بلکه برای درک و حل آنها
در مراحل مختلف لازم بود . بانمایندگان مجاز مؤسسات وام دهنده در تهران یا
در مقرآن مؤسسات در خارج کشور (مقر مؤسسات وام دهنده) سازمان برنامه تا با سرپرست
و اشنگتن است) تماس گرفته راه عملی و قابل قبولی مورد نیاز را استعلام نمود .

مشکلات اولیه اجرای قراردادها و وام خارجی در مدت کوتاهی با استقرار فارطری مذکوره در بالا رفع گردید و وصول وجوه و اچان مصوبه بر اساس تنظیم و تسلیم اسناد خرج قطعی بصورت امری عادی و کاری جاری درآمد.

سازمان برنامه تا آخر آذرماه ۱۳۳۹ برای تأمین کسر اعتبار هزینه های ارزی و ریالی (۱) قسمتی از عملیات عمرانی برنامه هفت ساله دوم کشور از موسسات خارجی ذیل الذکر وام گرفته است:

۱ - صندوق بین المللی پول ۱۷/۵ ملیون دلار.

۲ - بانک بین الملل توسعه و ترمیم ۱۸۱ ملیون دلار.

۳ - صندوق وام های عمرانی امریکا ۱۱۰/۷ ملیون دلار.

۴ - اداره همکارهای بین المللی امریکا ۱۲ ملیون دلار.

بدت کم و بیش در سال خدمت در اداره وام های خارجی سازمان برای کسب اطلاعات جامعی در اطراف وام های دریافتی سازمان برنامه در گذشته - قرارداد های وام جدید و نحوه خرج وجوه حاصله از تسریع وام فرصت بسیار خوبی بود بخصوص که اطلاعات تکمیلی از آنرا داشتند که بصورت مجموعه از برشته تخریب درآمده در دسترس

۱ - فرض از هزینه های ریالی مذکور در این قسمت هزینه های طرحی است که اعتبار آنها از محل وام تأمین میگردد بدیهی است سازمان برنامه از دریافتی از اعتبار وام را بجزان احتیاجات خود توسط بانک مرکزی ایران بر مال تبدیل مینماید لکن بطور کلی نیازند به ریالی سازمان برنامه از محل عواید نفت یا اعتبار وام های داخلی تأمین میشود.

علاقندان قرار گیرد . به همین سبب از مؤسسه علوم اداری درخواست شد که با موضوع

زیر :

* ادارات عمومی و امیای خارجی سازمان برنامه *

برای تحریر رساله فوق ایسان علوم اداری اینجانب موافقت نماید .

هدف اصلی در انتخاب این موضوع آنستکه :

اولا - نگاه برجسته قرار داد های و سازمان برنامه با مؤسسات خارجی شرایط

مهم هر - - مندر از وام دریافتی - - طریق وصول و استفاده از وجوه وامها .

ثانیا - تأثیر وامهای دریافتی سازمان برنامه در پیشرفت عملیات عمرانی -

اقتصادی - - صنعتی و کشاورزی کشور .

ثالثا - تأثیر مصرف وامهای خارجی سازمان برنامه بر سطح زندگی عمومی مردم

ایران اعم از افراد نسل حاضر یا نسل بعد را در این رساله مورد بررسی قرار دهد .

چهارم - - اجرا پروژه های صنعتی و تأمین هزینه تعالیتهای عمرانی و اقتصادی از

اعتبارات وام یا قرضه های ملی در هر کشور در وضع اقتصادی - اجتماعی و سیاسی افراد

آن مملکت بخصوص نسل های آتی اشراک قابل ملاحظه دارد .

۲ - حدود رساله

سازمان برنامه در مدت اجرای قانون برنامه عمرانی هفت ساله دوم کشور یعنی

از اول مهرماه ۱۳۳۴ تا به امروز برای تأمین کمر اعتبار هزینه های جاری عملیات برنامه دوم وامهای تحصیل گردانست. این وامها از مؤسسات داخلی نظیر بانک مرکزی ایران - بانک اعتبارات صنعتی - وزارت دارایی - و همچنین از مؤسسات خارجی کفاسی آنها در سالها ذکر شد تحصیل شده اند. با توجه باینکه طلب کفوضه های خارجی سازمان برنامه بر اساس تراز داد و ستد متوالی عملیات خاص که هر کدام اجرای تعهدات مخصوصی را از وام گیرنده خواستار شده اند تحصیل گردیده و شیراز موضوع مدت و بهر نمیتوان وجه تشابه دیگری از نظر شرایط و تعهدات بین قراردادهای وام داخلی و خارجی یافت. از این جهت موضوع رساله با داره امور وامهای خارجی اختصاص داده شد تا نسبت به مهارت دیگر در این مجموعه تنها قرارداد های وام سازمان برنامه با مؤسسات خارجی مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار میگیرد و از مجموع تراز دادهای وام سازمان برنامه با مؤسسات داخلی در نظر است فقط شرایط صده و نکات برجسته آنها ذکر شود.

۲ - بررسی منابع

قبلا متذکر میگردیم که تا این زمان کتاب - مجموعه - جزوه یا نشریه تحت عنوان این رساله منتشر نشده است و اما منابعی که در تحریر و تدوین این رساله مورد استفاده قرار گرفت بدو دسته تقسیم میشود :

منابع داخلی - منابع خارجی .

منابع خارجی عبارتند از :

گزارشات سالنامه بین الملل توسعه و ترمیم - گزارش وامهای اطلاعاتی
بانک بین الملل بکشورهای مختلف جهان تا ۱۹۶۱ - قسمتی از نشریات آمار
بانک عزیز - مقررات اعطای وام هند و وامهای عراقی آمریکا - قراردادهای
وام منعقد شده بین ایران و موسسات خارجی فوق الذکر دستورالعملهای صادره
صندوق وامهای عراقی آمریکا در خصوص وامهای اطلاعاتی بلیبران و مقررات عمومی وام
بانک بین الملل (۱) منابع مذکور بزبان انگلیسی میباشد و در این رساله در باره
موارد ترجمه بعضی از مطالب مهم و جالب منابع مذکور نقل شده است.

منابع داخلی عبارتند از :

مجموعه قوانین موضوعه و مقررات دوره چهاردهم قانونگذاری - مقررات و
قوانین سازمان برنامه - قانون برنامه عمرانی هفت ساله دوم کشور - قراردادهای
راهسازی منعقد شده بین سازمان برنامه و مطالعه کاران داخلی و خارجی - موافقتنامه
های تبادل نظر بین سازمان برنامه و چندین مشاور راهسازی - نقشه ها و گزارشات
۱ - قسمتی از منابع مذکور را این قسمت را موسسات صندوق وامهای عراقی و بانک
بین الملل بنا به درخواست قبلی مستقیماً برای نگارنده فرستاده اند .

بیشرفت کار مهندسين مشاور سازمان برنامه - عاليه پرفسور ريم و دکتر اندرمن
گزارش كميون بودجه دوره نوزدهم قانونگذاري و بالاخره گزارشاتني از آرشيو
روزنامه هان كيهان و اطلاعات .

منابع ذكر در اين قسمت باستثناء كتاب عاليه پرفسور ريم و دکتر اندرمن كه
بزبان انگليسي است كلز بزبان فارسي تأليف و تدوين گرديد است.

۴ - تشكيلات رساله

اين رساله شامل يك مقدمه و چهار فصل است - تقسيمات فصول و روي مطالب
ذيل هر فصل كه در شماره آنها بحث و گفتگو خواهد شد بشرح زير است :

مقدمه رساله از اهميت موضوع و جديگي انتخاب آن - حدود رساله -
منايعي كه مورد استفاده قرار گرفته و بالاخره از تشكيلات رساله حكايه ميكند .

فصل اول - اين فصل كه عنوان آن كلياتي در اطراف قرضه است در اطراف مطالب
بهرين بحث ميكند :

طرق توسعه استقرار عمومي

علل رشد و نمو قرضه هاي دولتي

توسعه سازمانهاي مالي

فصل دوم - در فصل دوم خصوصیات و مشخصات عده مؤسسات خارجی وام

دهنده در سه قسمت بترتیب ذیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

قسمت اول - صندوق بین المللی پول - قسمت دوم بانک بین المللی

توسعه و ترجم و قسمت سوم - صندوق وامهای عمرانی امریکا .

فصل سوم - فصل سوم در تحت عنوان اداره امور وامهای خارجی سازمان برنامه

از دو قسمت بشن زیر تشکیل میگردد :

قسمت اول - مشخصات برجسته و شرایط عده وامهای زیرین :

الف - وام ۱۷/۵ ملیون دلاری صندوق

ب - وام ۷ ملیون دلاری بانک بین المللی توسعه و ترجم .

ج - وام ۴۷/۵ ملیون دلاری صندوق وامهای عمرانی امریکا .

د - وام ۷۲ ملیون دلاری بانک بین المللی .

ه - وام ۶۲/۲ ملیون دلاری صندوق وام عمران .

و - وام ۴ ملیون دلاری بانک بین المللی .

ز - وام ۱۵ ملیون دلاری بانک صادرات و اعتبارات امریکا .

قسمت دوم - اداره امور با سازمان مسئول وصول وجوه وامهای خارجی .

فصل چهارم - در این فصل تاثیر وامهای خارجی سازمان برنامه بر :

قسمت اول - نقش وام در توسعه و پیشرفت عملیات راه سازی کشور.

قسمت دوم - نقش وام در تکمیل و تجهیز تأسیسات صنعتی - برنامه های

شهر سازی و امور اجتماعی و سایر برنامه های عمرانی کشور. مورد بررسی و رسیدگی قرار گرفته نظریات کلی در خصوص تأثیر وام در رشد پیشرفت و تفهیمات حاصله در هر قسمت جداگانه عرضه خواهد شد.

در پایان این مقدمه اشاره می نماید که تنظیم قرار داد های وام بین ایران و مؤسسات وام دهنده خارجی بخصوص بانک بین الملل توسعه و ترمیم که دولت ایران یکی از اعضای اصلی و مؤثر آن میباشد فصل جدیدی در روابط اقتصادی و بانکی ایران و بانک بین الملل ایجاد نموده که روز بروز توسعه و تکامل است. برقراری این روابط و استفاده از وام های خارجی با اجرای قسمتی از برنامه های عمرانی هفت ساله دوم کشور مانند: ایجاد راه های شوسه جدید و تکمیل راه های موجود - توسعه وسائل ارتباطی و مخایراتی - تأسیس فرودگاه های مجهز و مدرن - تهیه تجهیزات راه آهن و تکمیل ساختمان ایستگاه ها - اجرای عملیات اجتماعی و شهر سازی در اغلب شهرها و بالاخره احداث سد ها و تکمیل کارخانجات کبک فوق العاده نمود است.

نظراتی مجربان برنامه های عمرانی کشور آنستکه از طریق صرف اعتبارات تخصیص یافته بطرح های عمرانی اقتصاد مملکت رونق گرفته برای بهنگار کار فراهم

گرد و سطح زندگی افراد کشور تا جائیکه توده مردم بتوانند از زندگی مرفه و
وسائل و تأسیسات عام المنفعه مدرن و مجهز و در هر کشورها پیشرفته و مترقی
برخوردار شوند بالا رود .

فصل اول

کلیاتی در اطراف قرضه

امروزه استقرار یکی از تسهیلات بودجه ای بسیار مهم شناخته شده بطوریکه دولتها اکثرا قسمتی از هزینه های اتقاقی - مخارج پیش آمدهای ناگهانی و حقیقی نیازمند بهای مخصوص کشورشانرا بوسیله آن تأمین مینمایند .

تجربه ثابت کرده است که توسعه استقرار عمومی و توسل بآن در راه عطف دارد :

اول - روشهای استقرار عمومی بهبودی یافته و مؤسسات وام دهنده توسعه یابند .

دوم - مفهوم بدهی عمومی از نظر اجتماعی و اقتصادی و طرز تلقی مردم نسبت

بآن تغییر یابد تا استقرار بتواند وسیله مالی عطف و قابل قبول گردد . (۱)

علل رشد و تعویق قرضه های ملی یا دولتی - علل و عواملی اصلی که موجب توسعه

و رشد قرضه های دولتی شده بسیار است . مهمترین آنها عبارتند از افزایش هزینه

های عمومی - وقوع جنگها - ترمیم خرابیهای ناشی از آنها - اجرای امورهای مختلف

برخی و بالاخره ایجاد تأسیسات صنعتی و عمرانی نظیر کارخانجات ذوب آهن و آرماتورهای و

۱ - بعضی از استقرارها با اصطلاح عمومی در قدیم (عمومی) نبودند بلکه استقرار خصوصی و شخصی بیشترها هستند . مانند استقرار در باربان و ادشاهان قدیم چه این قبیل استقرارها از بودجه ملیت و برای اجرای کارهای مربوط بآنان نبود بخصوص با در نظر گرفتن این مطلب که هزینه های عمومی را نیز غیر تولید میدادند . نکته دیگر آنکه نظر عمومی نسبت بقرضه اصولا خفای و ناسازد بود و مردم بد ریافت و اجرای کارهای غیرمولد را اقبال نمیدادند .

ایجاد سند های عظیم.

صرفاً سراسر اطل مذکور موجبات دیگری برای پیدایش قرضه دولتی وجود ندارد که با اختصار در آخر این فصل بیان شده است. بهر حال آنکه دول با امکان تأمین هزینه های این نوع امور از استقراض بی بردند آنرا وسیله اجرای کارهای مزبور قرار دادند. علاوه مردم هم وقتی بلزوم و اجراء این قبیل کارها توسط دولتها واقف شدند کهترین مخالفتی در برابر استقراض دولتی نشان ندادند زیرا در صورت مخالفت مجبور بودند با پرداخت مالیات بیشتر هزینه های دولتی را تأمین نمایند. باید دانست که استقراض قروض گزاف و هنگفت از طریق افزایش سریع مالیات و درآمد مالیاتی اغلب طولانی میشود بخدی که طول زمان اکثراً موجب مخالفت مؤدیان میگردد.

استقرار حکومت مشروطه و نفوذ آن در تشکیلات مختلف حکومت استقراض را تسهیل میکند. هزینه های دولتی و مالیاتها تحت تأثیر قرار دارد تا آنجا که مردم مسئول کنترل هزینه ها - عوائد درآمد ها - استقراض دولتی و موارد مصرف آن شوند. مردم با اعزام نمایندگان خود به مجلس شورا حق کنترل و نظارت در مصیبات مالی دولت را دارا شده نتیجه اعتمادشان بدولت زیادتر شد. از طرف دیگر چون دولتها هم مسئول مصیبات و معاملات مالی خود شدند دیگر قروض را همانند گذشته انکار نمیکنند.

توسعه سازمانهای مالی - هرگاه دولتها سازمانهای مالی صحیح و منظمی برای