

روشننگری ناشی از انقلاب مشروطیت در ایران، در تمامی عرصه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشور آثار عمیقی را به جا گذاشت که تا امروز ادامه دارد، زیرا در آن دوران، اهمیت منافع ملی، به‌ویژه در قلمرو اقتصادی و جغرافیایی، در تصمیم‌گیری‌های سیاسی واجد ارزش ایدئولوژیک به مثابه یک انحصار فکری نبود و در هر حال، واقع‌نگری - در نهایت - بر آرمانخواهی غلبه داشت، لذا علیرغم نارسایی و خامی عمومی جامعه ایران نسبت به فرهیختگی جوامع سرمایه‌داری غرب در قرن نوزدهم و ابتدای قرن بیستم، باز هم شاهد اقدامات و تصمیماتی از سوی نیروهای انقلاب بودیم که نشانه تشخیص به‌موقع بسیاری از خطراتی بود که همواره کشور را در آن دوران خاص تهدید می‌نمودند.

از اینرو، در سال ۱۲۸۹ شمسی و در دوره دوم مجلس شورای مشروطیت و در شرایط فقدان مالیه عمومی پاسخگو، موضوع بودجه‌نویسی به عنوان یک ضرورت در نخستین بودجه دولتی ایران مورد توجه قرار گرفت، به نحوی که با مقدمه‌ای مفصل در ۷۱ صفحه، وضعیت مالی و اقتصادی کشور به طور کامل توصیف می‌شد و در ۶۰ صفحه دیگر هم ارقام و اعداد مربوط به عایدات و مخارج جزءبه‌جزء نوشته شده بود. بدون تردید، این رویداد اتفاقی است که از اهمیت استثنایی برخوردار است. وزیر دارایی وقت نیز در مقدمه لایحه بودجه تقدیمی به مجلس شورای ملی یادآور شده بود که «ایران و چین تنها دو مملکت بودند که بودجه نداشتند، اگرچه ایران در این راه از چین بگذشت».

اگرچه در آن دوران، جریان بودجه‌نویسی واقعی و اجرایی به خاطر فقدان منابع کافی در بخش درآمدها، حدود ۱۲ سال به تأخیر افتاد، ولی همین امر موجب دعوت از کارشناسانی از ممالک خارجه شد تا امور مالی ایران را با روش‌های مالیه عمومی جدید سروسامان دهند، از جمله گروه کارشناسی دکتر میلیسپو برای تنظیم چارچوب‌های تامین مالی علمی در سال ۱۲۰۱ هجری شمسی به ایران دعوت شد و نزدیک به

در سال ۱۳۲۱ و در روزهای سخت جنگ جهانی دوم، نه تنها بودجه بدون کسری بود، بلکه معادل ۱۲۷۸۸۲ ریال مازاد نیز داشت، اما در سال ۱۳۲۲ که حساب ذخیره ارزی و ریالی کشور به چاهی خشک تبدیل شد، کسری بودجه به نصف بودجه کل کشور بالغ شد.

پنج سال مشغول سازماندهی و راهیابی برای اصلاح امور مالی و حساب خرج و دخل کشور بود. او با مشاهده اوضاع به‌هم‌ریخته مالی ایران و بی‌تجربگی سیاسیون ایران در این مورد می‌نویسد: «عملیات یک سیاستمدار بی‌تجربه در امور مالی، همانند رهاکردن یک گاو نر در مغازه چینی‌فروشی است.»

با وجود این، نمایندگان ملت در مجلس چهارم و پنجم مشروطیت فضای گفتمانی را گشودند که بعدها تحت‌عنوان "بودجه اختصاصی" در کنار بودجه عمومی کشور مطرح شد و سنگ بنای اقداماتی را گذاشت که برای ایرانیان امروز جای تعجب و تعمق دارد.

سیاست حفاظتی در چارچوب بودجه اختصاصی از سال ۱۳۰۶ تلویحاً و در سال ۱۳۰۸ به‌طور قطعی، عواید حاصل از نفت را از بودجه عمومی کشور حذف کرد.

بدین ترتیب، از سال ۱۳۰۳ تا ۱۳۲۰ از یک سو، همه‌ساله بودجه دولتی ایران به تصویب مجلس شورا می‌رسید و فقط در سال ۱۳۰۵ بودجه در دو مرحله: یکی در بهمن ۱۳۰۴ با تصویب بودجه چهاردوازدهم و در طول سال ۱۳۰۵ هم با تصویب بودجه‌های چنددوازدهم سال مالی به پایان رسید. از سوی دیگر، در سال ۱۳۰۳ که درآمدهای حاصل از سهم نفتی ایران بالغ بر ۲۴۰۰۰۰۰ تومان بود و در سال ۱۳۰۴ که عایدات نفتی ایران ۲۵۰۰۰۰۰ تومان بود، حاصل آن به بودجه عمومی دولت در ستون درآمدها منظور گردید، ولی با ابتکار مجلس شورای مشروطیت، در سال ۱۳۰۴ فصل تازه‌ای در بودجه عمومی کشور آغاز شد، زیرا در این سال، از بدو اجرای قانون بودجه، وجوهی که بابت حق انحصار قند و شکر و چای وصول می‌شد، تحت عنوان حساب ذخیره (ریالی) کنار گذاشته شد و از این تاریخ تا سال ۱۳۲۰ که ایران توسط نیروهای متفقین در جریان جنگ جهانی دوم (۱۳۲۴-۱۳۱۹) اشغال گردید و تقریباً اوضاع کشور به هم ریخت، این ذخیره ریالی حفظ شده بود. مجموع وجوه اندوخته‌شده در این حساب نیز طی ۱۶ سال، معادل ۱۸۷۰۶۷۵۸۸۴ ریال برآورد گردیده است، البته وقتی اهمیت مقداری این اندوخته آشکار می‌شود که بدانیم مجموع درآمدهای بودجه دولتی در سال ۱۳۱۸

* نویسنده این مقاله، کارشناس و فعال اقتصادی است و اخیراً کتاب تجربه سرمایه‌داری دولتی ایران را به علاقمندان مسایل اقتصادی - اجتماعی تقدیم کرده است.

سابقه ۸۰ ساله حساب ذخیره ارزی در ایران

علی فتاحی*
(Alisachon@yahoo.com)

عمومی کشور به کلی حذف شد و با تأسیسی جدید به نام "ذخیره ارزی" عملاً اقتصاد بدون نفت تا سال ۱۳۲۰ در کشور حکمفرما بود و در طول این سالها، فقط یک بار در سال ۱۳۱۲، همزمان با اوج‌گیری اختلاف ایران با امتیازنامه نفتی داری، معادل ۴۵۰۰۰۰۰ ریال برای تامین بودجه عمومی برداشت شد، ولی مجموع درآمدهای نفتی حاصل از صادرات همه این سالها دست‌نخورده باقی ماند و همین منبع مالی یکی از عواملی بود که باعث شد تا ایران بتواند طی یک دهه از سال ۱۳۲۳ با وجود ازهم‌پاشیده شدن تناسب میان درآمدها و هزینه‌های کشور، بدون بودجه سالانه مصوب در مجلس، امور مالی را به سرانجام برساند، ولی در یکی دو سال آغاز جنگ جهانی دوم، کشور با بودجه مصوب در مجلس اداره شود.

در حال، مجموع عواید حاصل از صادرات نفتی که از سال ۱۳۰۶ تا سال ۱۳۲۰ مطابق صورت‌حساب‌های خزانه‌داری کل کشور به حساب ذخیره ارزی کشور انتقال یافت، معادل ۳۱۶۹۷۴۰۰ لیره و ۱۴ شلینگ و هفت پنس به شرح زیر بوده است:

سال	مبلغ به پنس / شلینگ / لیره
۱۳۰۶	۱,۶۲۲,۹۴۸/۰۱/۰۶
۱۳۰۷	۵۹۷,۶۶۹/۱۱/۱۰
۱۳۰۸	۶۸۳,۱۱۰/۰۷/۰۹
۱۳۰۹	۱,۶۶۴,۰۹۶/۰۳/۰۲
۱۳۱۰	۱,۵۰۵,۱۹۶/۱۸/۰۷
۱۳۱۱	۲۰۰,۸۲۲/۱۳/۰۶
۱۳۱۲	۵,۱۵۰,۰۶۹/۱۰/۰۹
۱۳۱۳	۱,۷۴۵,۶۵۷/۱۱/۰۰
۱۳۱۴	۱,۸۳۹,۸۶۱/۱۳/۰۵
۱۳۱۵	۲,۱۳۴,۲۶۶/۰۲/۰۲
۱۳۱۶	۲,۹۱۶,۱۳۷/۱۷/۱۱
۱۳۱۷	۳,۱۳۵,۲۱۴/۰۹/۱۱
۱۳۱۸	۲,۹۷۶,۹۹۸/۱۹/۰۰
۱۳۱۹	۴,۱۷۳,۴۰۶/۱۲/۰۸
۱۳۲۰	۱,۳۳۰,۹۴۴/۰۱/۰۵

به سبب وجود همین ذخیره ارزی و ریالی که نزدیک به هشتاد سال پیش در قالب "بودجه اختصاصی" تاسیس شد، در مهرماه ۱۳۲۰ پس از ورود قوای متفقین و اشغال ایران، به موجب ماده واحده‌ای در مجلس شورا، به وزارت دارایی اجازه داده می‌شود که



© در روزهای سخت جنگ جهانی دوم...

رقمی معادل ۱۹۳۰۰۹۶۷۰۰ ریال و در سال ۱۳۲۰ برابر ۳۶۱۳۷۰۰۰۰۰ ریال بود و بدین ترتیب، ذخایر ریالی در این دو سال به ترتیب برابر ۹۷ درصد و ۵۲ درصد درآمدهای همین سالها بوده است. مطالعه ارقام درآمدهای بودجه عمومی کشور در سالهای ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ که هنوز بودجه شرکتها و موسسات صنعتی دولتی از بودجه عمومی جدا نشده بود، به نسبت واریزی به حساب اندوخته ریالی کشور در همین دوران، حاکی از اهمیت مقداری ذخیره‌سازی و جوه حاصل از عواید انحصار قند و شکر و چای در اقتصاد بخش عمومی کشور است، به طوری که نسبت حساب‌اندوخته ریالی به درآمدهای بودجه سال ۱۳۰۴، برابر ۲۲/۷۵ درصد و سال ۱۳۰۶ معادل ۲۳/۴۸ درصد و سال ۱۳۰۷ بیش از ۲۲ درصد و سال ۱۳۱۰ در حدود ۱۹ درصد و سال ۱۳۱۴ برابر ۱۷ درصد و سال ۱۳۱۸ معادل ۹/۸ درصد و سال ۱۳۲۰ هم نزدیک به ۳/۲ درصد بوده است. لذا با تاسی از این سیاست حفاظتی در چارچوب "بودجه اختصاصی" از سال ۱۳۰۶ تلویحاً و در سال ۱۳۰۸ به طور قطعی، عواید حاصل از نفت از بودجه

دوره فترت در عصر مشروطیت، دوباره حکومت در ایران کمافی السابق رسماً و قانوناً به شعلی پولساز در مقام صنفی اقتصادی، ولی مسلح به قدرت، تبدیل شد. نگاه مجلس چهارم و پنجم مشروطیت به ذخیره سازی عواید حاصل از انحصار قند و شکر و چای و بعدها ذخیره درآمدهای حاصل از صادرات نفت در قالب "بودجه اختصاصی" (تعبیری که مورخان اقتصادی از آن سخن گفته اند) به عنوان امانت مردم نزد حکومت، سرفصل تازه ای در پذیرش حقوق ملت نسبت به درآمدهای ملی است، زیرا "بودجه اختصاصی" از نظر حقوق اساسی مفهومی جز امانت مردم نزد حکومت ندارد.

از آنجا که حساب ذخیره ارزی بدون "بودجه اختصاصی" اراده عاملان سیاسی را بر نفت مستدام می دارد و ابزاری برای سواری مجانی گردانندگان صحنه سیاسی است، لذا در آن هنگام حفظ ذخایر ارزی از تعرض هزینه های حکومتی در قالب "بودجه اختصاصی" میسر شد، زیرا "بودجه اختصاصی" باید هر ساله به مجلس ارایه شود و سال به سال تکلیف درآمدهای ملی روشن شود و به اطلاع مردم برسد. پس مصارف "بودجه اختصاصی" باید با اجازه هر چه مستقیم تر ملت باشد. از این نظر، مصارف "بودجه اختصاصی" باید از طریق مجالس ایالات و یا شوراهای شهر و استان روشن شود. در واقع، بودجه عمومی با تصویب مجلس شورا، در اختیار دولت مرکزی قرار می گیرد، ولی "بودجه اختصاصی" با تصویب مجالس استان، مصرف یا ذخیره و یا مستقیماً میان مردم توزیع می شود. به عبارت دیگر، "بودجه اختصاصی" در ایران چون ناشی از درآمدهای غیرتولیدی و یا خاص است، لذا مساله انتخاب عمومی در مقیاس ملی و در قامت دولت و مجلس قادر نبود چارچوب های آن را مشخص سازد، بلکه به عنوان ثروت آحاد مردم شرایط مصرف یا سرمایه گذاری یا ذخیره آن از طریق نمایندگان مجلس استان یا شورای استان که انتخاب عمومی را با شفافیت بیشتر آشکار می سازد، قابلیت تعیین داشت و دقیقاً عدم توجه به این واقعیت موجب شد که بالاخره بساط حساب ذخیره ارزی در سال ۱۳۲۰ جمع شود و بدون رعایت حقوق عینی تک تک مردم در عواید و درآمدهای ملی، مستقیماً به بودجه کل کشور انتقال یابد و بعدها هم در قالب قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۳۹، تعیین تکلیف نفت یکسره به حکومت سپرده شد. ■



② عملیات یک سیاستمدار بی تجربه در امور مالی، همانند رها کردن یک گاو نر در مغازه چینی فروشی است.

۳۲۹۷۷۱۸۵۳۷ ریالی کشور بوده است و از سال ۱۳۲۳ تا ده سال پس از آن، به ندرت دولت های ایران بودجه مصوب یکساله داشته اند. در واقع، از سال ۱۳۲۰ کل عواید حاصل از بخش نفت، سهم اساسی درآمدهای بودجه ای کشور را تشکیل می دهد و نفت از این زمان در جایگاه معرکه گردان اصلی بازار سیاست در ایران قرار می گیرد. به عبارت آخر، عدم زوجیت دموکراسی و مالیات ستانی، عاقبت باعث اتکای بودجه کل کشور به درآمدهای نفتی شد و درآمدهای نفتی، به عنوان ثروت حکومت ها تلقی گردید، یعنی پس از یک

کلیه عواید ناشی از نفت در همان سال، به علاوه موجودی حساب ذخیره ارزی کشور، به جمع بودجه سال ۱۳۲۰ منظور گردد تا دولت بتواند مخارج پیش بینی شده در بودجه آن سال را پرداخت نماید. با وجود این، در سال ۱۳۲۰ برای جبران کسری بودجه مبلغ ۴۰۰۰۰۰۰۰۰ ریال اسناد خزانه به جریان می افتد و به وزارت دارایی اجازه داده می شود که مالیات بنزین را در هر لیتر ۱۵ دینار افزایش دهد. نکته قابل تأمل اینست که در سال ۱۳۲۱ در روزهای سخت جنگ جهانی دوم، جمع درآمدهای بودجه کل کشور معادل ۳۱۳۷۸۲۲۹۴۰ ریال تحقق یافته، ولی هزینه های همین سال معادل ۳۱۳۷۶۹۵۰۵۳ ریال برآورد شده است، یعنی در این سال نه تنها بودجه بدون کسری بوده، بلکه معادل ۱۲۷۸۸۷ ریال مازاد نیز داشته است. اما در سال ۱۳۲۲ که حساب ذخیره ارزی و ریالی کشور به چاهی خشک تبدیل می شود، کسری بودجه این سال معادل نصف بودجه

■ ■ ■
ذخیره کردن درآمدهای حاصل از صادرات نفت در قالب "بودجه اختصاصی" به عنوان امانت مردم نزد حکومت، سرفصل تازه ای در پذیرش حقوق ملت نسبت به درآمدهای ملی است.
 ■ ■ ■