



اقتباس و تلخیص : نقیب زاده طباطبائی

# سیری در قوانین مالی مملکتی و بودجه قبل از مشروطیت تا کنون

اولین قانونی که برای ثبت املاک تصویب شد

در دوره قاجاریه و قبل از مشروطیت که تاحدودی تمدن غربی نفوذ کرده بود بودجه تهران و شهرستانها بوسیله مستوفیان و با کمک سر رشته دارها و محررین که تحت نظر او بودند تهیه میشد .

بودجه هر شهر علیحده و بنام (کتابچه) موسوم بود و بعضی از مستوفیان کتابچه چندشهر را تنظیم می نمودند.

در مراکز والی نشین مستوفی منتخب والی بود ولسی در شهرهای کوچک

مستوفیان مسئول پیشکار مالیه بودند که او خود جوابگوی والی بود و برخی از  
از مستوفیان نیز مستقیماً از مرکز مملکت دستور می گرفتند .

قشون بودجه علیحده ای داشت که لشکر نویس ها تحت نظر وزیر لشکر تهیه  
می کردند و ارتباطی با کتابچه های مرکز و شهرستانها نداشت .

در آلمان دولت نسبت بامور عمرانی و اجتماعی و بهداشتی و سایر کارهای  
عمومی که امروز بشدت و بصورت نامحدود مورد توقع مردم است دخالتی نداشت و  
اصولاً نسبت باین قبیل امور خود را بیگانه نشان میداد و جالب اینکه مردم هم از حکومت  
چنین انتظاری نداشتند و بنا بر این کتابچه هر شهر تشکیل میشد از رقم مالیات بر  
اساس ممیزی های قبلی که هر چند سال یکبار تجدید می شد بعنوان در آمد و پرداخت  
حقوق و مستمری که چون ~~حقوق و مستمری~~ <sup>ادام العمر بود</sup> و حتی فوت اشخاص نیز موجب  
قطع آن نمیشد و بموجب فرمان ورثه متوفی یا اکبر اولاد از لقب و حقوق بعنوان  
ماترك ! برخوردار می شدند بعنوان هزینه و تقریباً در هر سال خرج و دخل رقم ثابتی را  
تشکیل میداد و زیاد تفاوت نمی کرد.

در آلمان علاوه بر وزیر دفتر که در رأس تمام تشکیلات مالی حکومت  
قرار داشت دو شخصیت مالی دیگر بنام وزیر بقایا و وزیر خزانه وجود داشتند که  
اولی مسئول اجرای احکام وزیر دفتر بود و برای مطالعه کتابچه و تأیید آن جهت تصویب  
وزیر دفتر اقدام می نمود و دومی مسئول عواید و مخارجی بود که ارتباطی با مالیات  
از مردم یا مستمری نداشت و از این ارقام مجزی بود از قبیل گمرکات ، ضرابخانه ،  
پست و تلگراف و امثال آن که بحساب خزانه در مرکز واریز میشد .

دستور وزیر دفتر مبنی بر تهیه کتابچه در ماه هفتم هر سال صادر و بوسیله وزیر  
بقایا بمستوفیان ولایات ابلاغ می شد و آنها موظف بودند تا قبل از پایان سال کتابچه  
را تهیه و بمرکز ارسال دارند که پس از رسیدگی وسیله هیئتی که منتخب وزیر دفتر  
بودند بامضاء وزیر دفتر ، صدراعظم و سپس بتوشیح پادشاه و بوسیله وزیر بقایا طوری

ابلاغ میشد که از اول سال قابل اجرا و عمل باشد .

بعد از انقلاب مشروطیت بموجب اصول ۱۸ و ۴۶ قانون اساسی و اصول ۲۷ و ۹۶ متمم آن تصویب بودجه و مالیات از وظائف خاص مجلس شورایملی شناخته شد و طبق مواد ۱۲ تا ۱۶ قانون محاسبات عمومی تهیه آن بدولت (وزارت دارایی) محول گردید ؛ از نظر اهمیتی که این مسئله واجد بود اگر آنرا جزو اصول و ارکان مشروطیت در ایران ندانیم بی شک یکی از اصول مهمه آن است که اولاً دخل و خرج مملکت را در یکجا متمرکز و هر شهری بودجه خاصی نداشت و ثانیاً دریافت هر نوع پولی از مردم محتاج بقانون بود و قانون مجازات عمومی که متعاقب این اصول و قوانین بتصوف برسید دریافت وجه زاید بوجه قانونی از مردم را برای مأمور وصول جرم تلقی نمود .

اهمیت دیگر اینکار این بود که بودجه منحصر به حقوق و مزایا و مستمری نبود و بمرور دولت از طریق وصول مالیات و صرف در مسائل عمومی و عمرانی که بی شک از عهده افراد بر نمی آمد ~~خود را~~ مقید بانجام آن دانست بنحوی که در بودجه سال ۱۳۵۱ رقم حقوق و مزایا نسبت بسایر مخارجی که دولت در امور عام المنفعه مصرف می نمود رقم ناچیزی بشمار می آید .

در ابتدای مشروطیت و تشکیل اولین دوره تقنینیه ( ۱۷ شعبان ۱۳۲۴ تا ۲۶ جمادی الاولی ۱۳۲۶ قمری مطابق ۱۳/۵/۱۲۸۵ تا ۲/۴/۱۲۸۷ ) با وجود صراحت قانون اساسی و اختصاص چند اصل باین کار باز سازمان مالی و تشکیلات دارائی و طرز تنظیم بودجه بصورت قدیم عمل میشد زیرا لازم بود ابتدا برای دریافت کنندگان مستمری که رقم بزرگی را تشکیل میداد چاره ای بیندیشند و سپس ب فکر انتظام امور مالی باشند .

کمیسیون مالی که در اولین دوره بریاست مرحوم مشیرالدوله نائینی و به منشی گری مرحوم وثوق الدوله شروع بکار کرد با صرف ماهها وقت موفق شد

اولاً به مستمری‌ها رسیدگی و مقداری از آنرا حذف و یا کاهش دهد و ثانیاً مقرر دارد مالیات جنسی را که در هر شهری بدلخواه والی و مستوفی تسعیر می‌شد بدولت تحویل دهند و رأساً دولت اقدام بفروش آن نماید و باین ترتیب اولین بودجه که مغایر با وضع قدیم و نزدیک بمقررات جدید تنظیم شد. در زمان مرحوم محمدعلی شاه بود که از حیث درآمد بالغ بر ۱۵۵۵۰۰۰۰ (هر کرور معادل نیم میلیون) و از لحاظ خرج بالغ بر ۲۱۵۰۰۰۰۰ کرور و، باین ترتیب سه میلیون تومان کسر داشت.

در کمیسیون مالی موضوع تیول هم تقریباً از بین رفت و میتوان اذعان کرد که اولین قدم در راه انتظام امور مالی مملکت وسیله مرحوم مشیرالدوله برداشته شد که اگر حوادث نامطلوب بعدی که مولود مداخله خارجیها در امور کشور بود پیش نمی‌آمد شاید قدمهای بعدی هم برداشته می‌شد و این یادگار بنام آن رادمرد بزرگ در تاریخ ایران به ثبت می‌رسید.

دومین بودجه که از لحاظ کلی باید آنرا اولین بودجه محسوب داشت در دوره دوم (ذیقعه ۱۳۲۷ تا محرم ۱۳۳۰ قمری مطابق با ۲۴۴۸ تا ۲۴۸۸ ر. ۱۰ تا ۱۲۹۰ ر. ۱۰) از دولت بمجلس داده شد.

این بودجه را مرحوم صنیع الدوله وزیر مالیه وقت تقدیم کرد ولی چون در موقع طرح در مجلس ترور شده بود جانشین او دفاع از آنرا برعهده گرفت و از طرز تنظیم آن می‌توان استنباط کرد که تنظیم کنندگان از تدوین بودجه در سایر کشورها نیز بی‌اطلاع نبوده‌اند.

اعتبار مورد تقاضا در این بودجه بالغ بر ۱۴ میلیون و ۶۱۸ هزار تومان و مجموع عایدات پیش‌بینی شده بالغ بر ۱۴ میلیون و ۱۱۶ هزار تومان بود ولی این ارقام مخصوصاً از لحاظ درآمد چندان قابل اعتماد نبود و بهر حال کسر واقعی بیش از کسر ظاهری بود.

از نظر مقررات مالی راجع به ثبت اسناد و املاک درآمدی پیش‌بینی شده بود

و میتوان گفت اولین باری که ثبت اسناد و املاک تحت ضابطه قانونی در آمد در تاریخ ۱۲ جمادی الاولی ۱۳۲۹ قمری بود که ۳ ماده آن که مربوط بموضوع فوق است از لحاظ اهمیت و بنا بوظیفه صنفی که این مجله دارد عیناً نقل می شود:

ماده ۱۱۴- حقوقی که مباشرین ثبت اسناد دریافت میدارند بر دونوع است : حقوق نسبی ، حقوق ثابت . حقوق نسبی باسنادی تعلق می گیرد که متضمن نقل و انتقال اموال باشد، حقوق ثابت باسنادی تعلق میگیرد که موضوع آن نقل و انتقال اموال نباشد.

ماده ۱۱۵- تعرفه مخصوصی برای تعیین حقوقی که در اداره ثبت اسناد دریافت می شود منضم باین قانون است .

ماده ۱۱۸- در خصوص دریافت حقوق دولتی مباشرین ثبت مکلف هستند اسناد را در نوع و طبقه ای که طرفین اظهار میدارند قرار دهند و همچنین نباید بواسطه تأویلات و تفسیرات خود سرانه آنچه را که از مفاد عبارت اسناد مفهوم نمیشود بضرر مردم فرض نمایند بلکه باید نوع حقیقی سند را مأخذ قرار داده موافق تعرفه قانونی حقوق دولت را دریافت کنند.

جالب این است که که بغیر از مالیاتی که از طریق ثبت اسناد و املاک عاید میشد مأخذ مالی دیگری که قابل توجه باشد وجود نداشت و رقم مستمری بگیران هم تقریباً عنوان خود را عوض کرده بلکه مبلغی هم بآن اضافه شده بود باین معنی که اگر قبلاً به وابستگان و اقوام صدراعظم ها و رجال درباری انحصار داشت در این بودجه برای مجاهدین و آزادیخواهان نیز اضافه شده بود در حالیکه مستمری بگیران قدیم هم بالمره محروم نشده بودند .

از وضع و کیفیت مصوبات مالی دوره دوم اینطور استنباط میشود که دولت آزادی عمل در تهیه و تنظیم بودجه نداشته زیرا از یک طرف بعلمت گرفتاریهای سیاسی نمیتوانستند بوضع مملکت سروسامانی ببخشند و تعادل واقعی بین خرج و دخل بوجود بیاورد

و از طرفی سنگینی قروض سابق و هرج و مرج تشکیلات اداری و سازمانهای دولتی و توقعات و ابستگان بدستگاه مشروطه که هر کدام برای خود يك نوع حق مالی قائل بودند و ناچار باید برای عده‌ای تاه نیز حقوق و مستمری برقرار ساخت و مهمتر از همه عدم وصول مالیات شهرستانها از خوانین و ملاکین و رؤسای عشایر که خود را از ارکان مشروطه می‌شمردند و گمان می‌کردند مراد از مشروطه‌ای که آنها خواسته‌اند معافیت از مالیات و غیره بعلاوه اخذ مستمری بوده بیشتر باعث درد سر و زحمت دولت بود و نتیجه اینکه عواید نسبت بمخارج بهیچوجه قابل مقایسه و سنجش نبود. در این موقع بود که فکر استخدام مستشار خارجی بوجود آمد و افرادی مانند بیزو مرنارد شوستر و عده‌ای امریکائی و بلژیکی دیگر را استخدام کردند تا تشکیلات مالیه و گمرک و خزانه را به صورت دنیا پسند و متناسب با تحول مشروطیت بوجود بیاورند و بین خارجیانی که در آن زمان در خدمت دولت بودند مستر شوستر امریکائی (نویسنده کتاب اختناق ایران) معروفیت خاصی پیدا کرد و عملیات او مورد توجه و قبول اکثریت مردم قرار گرفت و بموجب قانون ۱۲ ماده‌ای مصوب ۱۵ جمادی- الثانی ۱۳۲۹ قمری (۲۳ اردیبهشت ۱۲۹۰) اختیارات کافی برای اداره امور مالی باو تفویض گردید ولی متأسفانه در حین عمل با تضادهای سیاسی روز مواجه شد و انگلیس‌ها که با هر اصلاحی در ایران مخالف بودند خودشان را مدبرانه اکنار کشیدند و دولت روس تزاری را جلو انداختند که با بقاء شوستر در ایران مخالفت کند و کار به اولتیماتوم روسها بدولت ایران کشید و دولت ایران با اکراه و اجبار عذر او را خواست.

در دوره سوم مجلس (۱۶ محرم ۱۳۳۳ تا ۷ محرم ۱۳۳۴ مطابق ۱۳/۹/۱۳۹۳ تا ۲۲/۸/۱۲۹۴) که علاوه از مشکلات فوق کشور ایران بحران ناشی از جنگ بین- المللی اول را می‌گذراند و قسمت مهمی از خاک کشور در تصرف قوای خارجی بود قانون تفویض اختیار به مستشاران خارجی نقض و بموجب قانون مصوب آخر

ربیع الثانی ۱۳۴۳ اختیارات مزبور بوزیر مالیه و کمیسیون تفتیش و نظارت محول شد و با اینکه مدت اختیار کمیسیون مزبور یکماه بود ناچار شدند سه مرتبه آنرا تجدید و تمدید نمایند تا بالاخره در ۱۵ جوزا مطابق ۲۱ رجب ۱۳۴۳ قمری لایحه تشکیلات وزارت مالیه بتصویب رسید و این قانون که حاوی ۷۹ ماده بود و باللهام از نظر قبلی مستشاران خارجی و مطلعین داخلی تدوین شده بود موجب شد تا برای اولین بار دولت ایران از قانون مدونی برای امور مالی برخوردار شود و این قانون وزارت مالیه و خزانه داری کل و گمرک را به ۹ اداره تقسیم کرد و برای هر یک از آنها وظائفی تعیین نمود ولی با همه این احوال وزارت دارائی نتوانست بودجه مملکت را تنظیم و به مجلس تقدیم کند و بامهاجرت عده ای از نمایندگان مجلس دوره فترت آغاز شد و عمر مجلس بیش از چند ماه نپائید و در این دوره بود که بودجه چند ماهه آنهم بیشتر برای بودجه مجلس بتصویب رسید که دردی از مملکت دوا نمی کرد.

فترت بین دوره سوم و چهارم که قریب پنج سال طول کشید و نزدیک دو سال آن حکومت و ثوق الدوله کشور را اداره میکرد و در زمان ریاست وزرائی او و وزارت دارائی مرحوم نصرت الدوله که مصادف با سالهای آخر جنگ جهانی اول بود وضع مالیه ایران بدترین کیفیت ممکن درآمد و کسر قابل توجه عایدات نسبت به مخارج موجب شد تا دولت ماهیانه مبلغی برای پرداخت حقوق و مستمری از انگلیسها قرض کند و در همین اوان است که دادن کاه و آجر و امثال آن بجای حقوق به مستخدمین دولت رواج یافت و بعید نیست این وضع که مولود سیاست خارجی بود زمینها را برای انعقاد قرارداد ننگین و ثوق الدوله فراهم میساخت زیرا با اینکه رئیس دولت بیش از هر کس به گرفتاری مالی و خالی بودن خزانه واقف بود و با اینکه اصل صدم متمم قانون اساسی دولتها را از هر گونه پرداختی بدون تصویب مجلس ممنوع کرده بود برای تعداد زیادی از دوستان و بستگان خود و وزیردارائیش و افرادی که بتوانند با گذراندن این قرارداد همکاری نمایند شهریه و مستمری برقرار

ساخت و جالب اینکه عده‌ای از رجال و روحانیون از قبول آن امتناع کردند و نام‌نیک‌ی از خود بیادگار گذاشتند و دسته‌ای از افراد متمتع از شهریه و مواجب هم علیه قرارداد قیام کردند و این مبارزه همه جانبه و ملی منجر به سقوط او و عدم تصویب قرارداد و لکه‌دار شدن نام‌وی در تاریخ شد بدون اینکه بتواند برای اربابان خود کاری انجام دهد و رضایت آنها را جلب کند.

دوره چهارم مجلس (اول سرطان ۱۳۰۰ تا ۳۱ جوزای ۱۳۰۲ شمسی) متعاقب کودتای ۱۲۹۹ و استقرار اعلیحضرت رضا شاه کبیر بریاست کل قوا تشکیل شد و مصادف با ایامی بود که کشور ما در آستانه تحولات شگرف و عمیقی قرار گرفته بود و از این دوره بعد چه در دوره‌های چهارم و پنجم که آفتاب عمر سلسله قاجار در شرف زوال بود و چه دوره‌های بعد که ریاست کل قوا به سلطنت ایران انتخاب شد تقریباً همه ساله بودجه از تصویب مجلس گذشته است و در دوره چهارم اعتبارات مخارج مملکتی بالغ بر ۱۹۴۷۹۸۵۵ تومان بتصویب رسید و ارقام بودجه سال ۱۳۰۱ هم بتدریج از تصویب مجلس گذشت و جمع کل آن بالغ بر ۲۱۵۳۱۲۱۵ تومان بود که در نتیجه بودجه این دو سال هم بدون کسر عایدات نبود.

در سال ۱۳۰۱ قانون تشکیلات خزانه‌داری کسل، قانون استخدام کشوری، قانون اصلاح سازمان وزارت دارائی و قوانین مالی و اقتصادی مفید دیگری بتصویب رسید و نسبت به حذف مخارج زائد اقدامات مؤثری صورت گرفت. برای اینکه اهمیت این اقدام که در طلیعه زمامداری اعلیحضرت رضاشاه کبیر صورت گرفت معلوم شود ناچار به ذکر مقایسه زیر می‌پردازیم.

در بودجه سال ۱۳۰۱ اعتبار مستمرات و شهریه افرادی که بدون انجام خدمت از خزانه پول مفت دریافت می‌کردند بالغ بر ۱۸۶۱۸۰۷۷۲ تومان بود که این رقم معادل یک بیستم بودجه کل مملکت و قریب دو برابر بودجه وزارت فرهنگ و اوقاف و دو برابر و نیم بودجه وزارت عدلیه و ۲۰ برابر بودجه وزارت فواید عامه بود چه در



آن سال اعتبار وزارتخانه‌های نامبرده بشرح زیر بوده است.

وزارت معارف و اوقاف ۶۸۳۶۹۷ تومان

وزارت عدلیه ۴۹۱۲۱۳ تومان

وزارت فواید عامه ۵۲۲۴۰ تومان

علت بالا بودن رقم شهریه بطوریکه قبلاهم اشاره شد این بود که بعد از مشروطیت بعد از آزادی مجاهدین و وراثت مقتولین مستمری داده شده بود درحالیکه معادل آنرا از مستمری رجال سابق کسر نکرده بودند. این وضع خاص وعادت رجال و افراد باینکه بدون انجام خدمت از خزانه حقوق بگیرند تا این او اخر هم ادامه داشت و من شخصاً یکی از رجال فصلی دوران تشتت سالهای ۲۰ تا ۳۲ رامی شناسم که بدون اینکه حتی یک روز پشت میزی نشسته یا کلمه‌ای در راه انجام خدمت نوشته باشد بعد از اخراج از ارتش خود را بعنوان کارمند وزارت دارائی قالب زده بود و با وجود ثروت باد آورده! و سرشاری که از طریق قاچاق لاستیک زمان جنگ و تصاحب کارخانه نساجی و غیره و غیره تحصیل کرده بود روز آخر برج را نمی گذاشت که بدوم برسد و خودش یا پدر زن دومش که سنّاً از او جوانتر بود بعنوان وکیل، جلو صندوق برای اخذ حقوق حاضر بود و بعد که دید اوضاع بضرر طبقه او تغییر می کند فوراً تقاضای باز نشستگی کرد و حقوق حداکثر پایه ۹۹ را هم کماکان دریافت میدارد.

قوانین مالی که در ادوار اول تا چهارم مجلس و قبل از سلطنت اعلیحضرت رضاشاه کبیر گذشت بشرح زیر خلاصه می شود تا با تطبیق نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۵۱ پیشرفت مملکت را با عدد و رقم ملاحظه فرمائید.

مهمترین قوانین مالی عبارت بود از: قانون انحصار نمک که بلافاصله لغو شد مالیات ابروسائط نقلیه، مالیات روده، متمم قانون وظائف و مستمری، قانون محاسبات عمومی، دیوان محاسبات، تحدید تریاک، حقوق ثبت اسناد، مالیات مستغلات، مالیات دخانیات.

بنابراین کلیه قوانین مالی مناسب که تصویب شد مربوط بدوره پنجم بیعد است که اگر فرصتی دست داد در شماره‌های آینده به تفصیل بحث خواهد شد.

درخاتمه برای اینکه مقایسه‌ای نسبت بگذشته از لحاظ رقم بودجه بدست آید اضافه می‌نماید که بودجه‌های مصوب از سال ۱۳۰۳ تا چند سال بعد روی رقم ۲۳ تا ۲۴ میلیون تومان دور می‌زند که با مقایسه با رقم بودجه سال ۱۳۵۱ که در اسفند ۱۳۵۰ بتصویب قوه مقننه رسیده و بالغ بر ۷۵۲۰۰۰۰ ریال ۵۴۸۵۳۶۷ ریال می‌باشد دو هزار و وده برابر بیشتر از بودجه سالهای اولیه است بعلاوه اینکه رقم خرج و دخل مساوی است و با استثنای چند سال اخیر سابقه نداشته است که این دورقم با هم مساوی باشد و همواره بودجه دولت مشمول این شعر بوده که:

بر آن کدخدای زاده باید گریست  
که دخلش بود نوزده خرج بیست  
و امیدواریم دولت توفیق یابد تحت ارشاد و راهنمایی‌های مدبرانه شاهنشاه  
آری ماهر گامهای بزرگی در این راه بردارد و همانطور که طی ده سال اخیر شاهد  
بوده‌ایم قیافه مملکت بکلی تغییر و به تمدن بزرگ که با توجه بسابقه تاریخی بیش از  
دیگران استحقاق آنرا داریم برسیم.

