

نخستین لایحه بودجه دولت مشروطه

جواد سخا

عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی ابهر (گروه تاریخ)

دانشجوی دوره دکتری واحد علوم و تحقیقات

چکیده

اوضاع اقتصادی ایران در اواخر عصر ناصری و تمام دوران مظفّری آسیب بنیادی یافت؛ به‌ویژه پس از وام‌گیری‌های سه‌گانه از روسیه و انگلیس، تا جایی که کشور با کسری بودجه فراوانی روبه‌رو شد، اگرچه از میزان دقیق آن آگاهی درستی در دست نبود. دولت‌های پس از مشروطیت نیز به‌فکر اخذ وام افتادند، که با مخالفت سرسخت نمایندگان روبه‌رو شدند. نمایندگان مجلس برای به‌سامان آوردن اوضاع پریشان اقتصادی، پیشنهادهای متعددی دادند. که عمده‌ترین آنها، تأسیس بانک ملی و تنظیم بودجه بود. مقاله حاضر چگونگی روند تهیه و تنظیم بودجه در مجلس اول و دوم شورای ملی را با تکیه بر مذاکرات مجلس بی می‌گیرد.

واژگان کلیدی

مجلس - نمایندگان - بودجه - دولت.

از آخرین دهه حکومت ناصرالدین شاه ۱۲۶۴-۱۳۱۳ق، پریشانی مالی از عمده‌ترین معضلات کشور محسوب می‌شد. درآمد کشور هر سال کمتر و مخارج آن افزونی می‌یافت. این عدم تعادل باعث شده بود که دولت از هر راه ممکن سعی در کسب درآمد داشته باشد که از جمله آنها فروش خالصجات سلطنتی و مصادره اموال برخی از دولت‌مردان متوفی بود که البته هیچ‌کدام نسخه شفابخش نبودند. با به سلطنت رسیدن مظفرالدین شاه ۱۳۱۳-۱۳۲۴ هـ ق. اوضاع اقتصادی کشور به مراتب بدتر شد. اطرافیان شاه جدید که سال‌ها انتظار به سلطنت رسیدن او را کشیده بودند، اکنون می‌خواستند تمام آنچه را که سال‌ها در انتظارش نشسته بودند به طرفه‌العینی برآورده کنند، خود شاه نیز بی‌صبرانه میل سفر فرنگ داشت، تا هم معالجه امراض خود کند و هم سیر و سیاحتی بنماید. اما برآورده شدن این آرزوها با یک مشکل اساسی روبه‌رو بود و آن خزانه خالی مملکت. سرانجام نشستند و تدبیر کردند و راه‌حل را وام گرفتن تشخیص دادند. شرایط اخذ وام مهم نبود بلکه آن چیزی که مهم بود، این بود که وام هر چه زودتر گرفته شود. در نهایت ۳ وام گرفته شده که تقریباً اقتصاد کشور را ورشکسته کرد. و بیشتر منابع درآمدی کشور برای ضمانت پرداخت، در اختیار دولت‌های روسیه و انگلیس قرار گرفت. و در نتیجه روزگار مردم روزبه‌روز پریشان‌تر شد. بی‌جهت نبود که در بیشتر شعارها و نوشته‌های دوران مشروطیت اشاره به این معضل مهم، وجود داشت. و سرو سامان دادن به امور مالی کشور از بزرگترین درخواست‌های همگان بود. و مردم این مهم را از نمایندگان مجلس متوقع بودند و نمایندگان نیز اصلی‌ترین و اصولی‌ترین راهکار را تنظیم بودجه کشور می‌دانستند بنابراین از آغاز تشکیل نخستین مجلس شورای ملی ایران، سرو سامان دادن به امور مالی کشور، از مهم‌ترین دغدغه‌های نمایندگان بود. تا از این رهگذر بتوان تعادل و توازن میان مخارج و درآمد کشور ایجاد کرد و تا حد امکان از کسری بودجه نیز کاست.

لازم به توضیح است که چون بیشترین مباحث در این مورد در مجلس شورای ملی مطرح بوده است. عمده‌ترین مأخذ ما نیز مذاکرات دوره اول و دوم مجلس است، همچنین «طرح بودجه کل سنه ایت‌نیل ۱۳۲۸ که در برج حوت به مجلس شورای ملی تقدیم شده است.»

در راه انجام این هدف مشکلات و موانع فراوانی وجود داشت، بخشی از آنها مرده ریگ دوران ناصری و مظفری بود و بخش دیگر به خاطر نابسامانی‌های سیاسی و اقتصادی بود که به‌طور طبیعی بعد از هر تحول سیاسی و اجتماعی رخ می‌دهد.

مجلسیان تهیه بودجه یکساله را از مهمترین کارها برای به سامان آوردن اوضاع اقتصادی کشور می‌دانستند و بدین لحاظ به سختی از دولت مطالبه بودجه کشور را کردند. و این سؤال که «در ترتیب بودجه چه اقدامی شده است» پرسش اکثر نمایندگان از دولت بود. سرانجام در مجلس کمیسیونی به نام «کمیسیون مالیه» تشکیل شده، میرزا حسن خان مشیرالدوله به ریاست و میرزا حسن خان وثوق‌الدوله به عنوان منشی کمیسیون، انتخاب شدند. در این زمان ریاست دولت با میرزا ابوالقاسم ناصرالملک بود و همو وزارت مالیه را نیز عهده‌دار بود. قرار شد که کمیسیون مالیه و دولت با همکاری یکدیگر میزان مخارج و عواید کشور را تعیین کرده و از کسر بودجه بکاهند، برای رسیدن به این هدف، از میزان مقرری‌ها کاسته شد و در تیول، تسعیر و تفاوت عمل نیز تجدیدنظر گردید.

سرانجام با صرف چندین ماه وقت کمیسیون مالیه و دولت موفق شدند با تمهیداتی کسر بودجه کشور را به حداقل برسانند. در «لایحه کمیسیون مالی» که در چهاردهم شوال ۱۳۲۵ق در مجلس، جهت آگاهی نمایندگان از کارهای انجام شده، خوانده شد، آمده است: «هر ملتی که در بزمگاه جهان دعوی حیات دارد، از انتظام امور مالیه خود ناچار و به این چاره واحد می‌تواند وسائل استخلاص خود را، هم در موقع جنگ و هم در ایام صلح تأمین کند» لیکن «در عرض مدت استبداد، طول غفلت و عمق جهل مبشرین، امور ملت را به پست‌ترین پایه فلاکت و مشرف به هلاکت رسانید، و مالیه را به بدترین وضعی که تصور توان نمود ایصال داشت» نتیجه این شد که ایران «با همه وسعت خاک و حسن موقع جغرافیایی و مزایای خاصه طبیعی و اتصال از جنوب و شمال به دریا فقط پانزده کرور [عایدی] دارد و در مقابل این قدر قلیل که به عایدات هیچ یک از دول متمدنه قیاس پذیر نیست، گرفتار متجاوز از بیست و یک کرور مخارج استمراری و فوق‌العاده، و در تحت فشار شصت کرور قرض خارجه و داخله» است و «از قسمت عمده عایدات گمرکی و غیره مسلوب‌الاختیار و به تحمل هزار قسم مضرات پلتیکی و تزلزل فواید مملکتی و مصالح دولت لابد و ناچار است.»

این «اختلال و خرابی‌ها» از اواخر سلطنت ناصرالدین شاه و پس از فوت میرزا یوسف مستوفی‌الممالک آغاز شد و بعد از کشته شدن ناصرالدین شاه «در عرض ده سال به اضافه چند کرور بر عایدات گمرک و سایر اجارات دولت و کسر مبلغی خطیر از مخارج سابقه سلطنت، و بدون صرف یک دینار در راه ترقی و سعادت مملکت، در اول زمان مشروطیت که تصویب بودجه و تعدیل مالیه به عهده مجلس شورای ملی محول شد، بودجه مملکت مختوم به چند

کرور کسر، و ذمه دولت، مرهون شصت کرور قرض خارجه و داخله [بود] و وجوه بعضی از امتیازات و اجارات تا چند سال بعد به عنوان مساعده دریافت شده بود و بدین لحاظ «دست قدرت مملکت را تا سالیان دراز بسته است».

در این شرایط بود که «بودجه دولت ... به کمیسیون مالیه تفویض شد که در جرح و تعدیل آن صرف مقررات نماید» در نهایت تصمیم گرفته شد که «از هذالسنه [۱۳۲۵ ق] در اصلاح کسر حالیه بودجه و تعدیل میزان جمع و خرید اتمام کنند که دوام کسر بودجه بیش از این منشأ خرابی، یا مستلزم توسل به استقراض جدید نشود» برای انجام این منظور «کمیسیون از تحصیل صورت‌های دفتری و ثبت دستورالعمل‌های ولایات، بودجه رکاب و سایر متفرعات آنها ناگزیر بود و بالضروره به تحصیل و استنساخ صورت‌های مزبوره اقدام نمود».

بحث و تبادل نظر نمایندگان در «جمع و خرج مملکت» منتج به آن شد که «در شعبه جمع چون مشکلات حاضره مملکت اقتضا نداشت که عجالتاً از طریق مالیات تازه بر اضافه جمع وارد شود و نتیجه ممیزی علمی هم که در مجلس مقدس تصویب شده بود عاید امسال نمی‌شد» کمیسیون صلاح در این دید که اصلاحات را در سه بخش عمده مجری دارد «اول در جمع کردن تفاوت عمل‌های ولایات، دوم در برگشت تسعیرات سوّم در موقوفی تیولات» لیکن «چون هیچ یک از فقرات ثلاثه را مأخذ تحقیقی بلکه میزان تخمینی هم در دست نبود ... در این سه فقره ... به‌طور تخمین به اقل موازین فایده قناعت» شد.

در شعبه خرج برای آغاز اصلاحات «لازم بود مبلغ و مقدار حقوق هر یک از موظفین و مستخدمین دولت به هر صیغه و عنوان است در محل واحد و معین باشد، و چون این نکته سابقاً در دفتر مالیه چندان محل رعایت نبوده است، اعضا کمیسیون مجبور شدند که بدو در جمع آوری حقوق نیز جهد و اهتمام کرده، از رجوع به دستورالعمل و دفترهای مختلف و مرسومات مختلفه اشخاص که در تحت صیغه‌های مختلف منظور است، در یک قلم معلوم و معین نماید ... ثانیاً هرگاه در کمیسیون تصویب شده بود از کلیه مرسومات ارباب حقوق مبلغی به‌طور تومان شمار کسر و موضوع شود، اتمام کار خیلی زود میسر بود» اما این روش «به‌کلی از میزان عدالت خارج» بود. بنابراین تصمیم گرفته شد که «سامی ارباب حقوق، فرد فرد تحت ملاحظه آمده ... برای هر کدام حکمی معین شود. مسلم است مطالعه و مراجعه قریب دویست هزار اسم و حکم در فرد فرد آنها و احتیاج به تحقیقات و اطلاعات خارج در بعضی موارد چقدر صرف وقت و دقت لازم» دارد.

اعضای کمیسیون از آغاز کار «اصول و قواعدی را مطمع نظر» داشتند که ذیلاً عرض می‌شود:

اولاً - در ماده مخارج راجع به‌دوایر مختصه سلطنت کبری، از قبیل مصارف بیوتات و مخارج درباری و بعضی عطیات شخص همایون ... میزان مخارج سلطنت به مبلغ یک کرور تومان نقد و پنج هزار خروار جنس که تقریباً پانزده یک تمام عایدات مملکتی است مقرر شده. **ثانیاً** - مصارف و مخارجی که ضرر و نفع آن مستقیماً راجع به اشخاص نبوده و از مرسومات و حقوق اشخاص خارج بوده است، به قدر فرصت و امکان ملاحظه شده، هر کدام که استمرار آن عجالاً ضرورت داشته کما کان ابقاء شده و هر چه ضرورت نداشته برگشت شده است.

ثالثاً - مخارجی که بعد از زمان مشروطیت تحمیل بودجه مملکتی شده و به تصویب مجلس شورای ملی نرسیده ... به کلی برگشت شده، مگر آنچه استثناء آن لازم بوده یا آنچه اعلیحضرت اقدس همایونی خلدالله ملکه از مبلغی که برای مخارج سلطنتی تشخیص شده مرحمت فرموده‌اند که در جزو همان مبلغ به خرج بودجه منظور شده.

رابعاً - مخارج فوق‌العاده از قبیل مخارج اردوها و صرف بنائی‌ها و امثال آن که در بودجه سال گذشته بر حسب تخمین و احتیاط منظور شده، در هذ السنه به کلی برگشت و در مقابل آن برای مخارج اتفاقیه و فوق‌العاده مبلغی معین شده است که هر خرج فوق‌العاده به هم برسد، وزارت مالیه با تصویب مجلس شورای ملی از مبلغ مزبور به مصرف برساند.

خامساً - در خصوص مخارج قشونی با اینکه مخارج مزبور بیشتر از سایر مخارج به حیف و میل و عدم انتظار نزدیک و مستحق تنقیح و اصلاح کلی بود، چون تصحیح مخارج لشکر تابع تصحیح سایر ترتیبات نظامی و لشکری به صرف وقت و اهتمام فوق‌العاده محتاج بود، در دستورالعمل‌های ولایات فقط در حقوق صاحب منصبان خارج از فوج و اشخاصی که به کلی خارج از خدمت نظام هستند و در جزو نظام موجب می‌برند، یا مبلغ حقوق آنها قابل جرح و تعدیل بوده با حقوق بعضی اشخاص که مسلم بوده است وجود خارجی ندارند یا جدیداً برقرار شده‌اند، جرح و تعدیل شده، و مابقی عجالاً به حالت سابقه برقرار مانده است.

سادساً - در برگشت و کسر حقوق سایر ارباب حقوق ملاحظات ذیل محل رعایت بوده است:

اول - ملاحظه فقر و ثروت و احتیاج یا عدم احتیاج به مواجب و حقوق دیوانی.

دوم - ملاحظه اشتغال یا عدم اشتغال به خدمت و مأمورین دولتی.

سوم - ملاحظه صحت و سقم محل موجب به قدر مقدور.

چهارم - ملاحظه قدمت زمان موجب.

پنجم - ملاحظه کمیت مبلغ حقوق.

ششم - ملاحظه تعرفه اشخاص، که هرکس بعد از تحقیق کافی معرفی نشده بیشتر از سایرین موقع جرح و تعدیل شده.

هفتم - حد اعلی [حقوق] شاهزادگان بزرگ ... به دوازده هزار تومان و دویست خروار جنس و حد اعلی حقوق شخص وزراء عظام به پنج و شش هزار تومان مقرر شده، در حقوق سایر طبقات اعیان و اشراف به تفاوت مقام و با رعایت ملاحظات جرح و تعدیل شده.^۱

بدین ترتیب مجلس اول در طول حیات خود توانست سرو سامانی به اوضاع اقتصادی کشور بدهد، اما سازمان مالی کشور تغییر عمده‌ای نیافت. همچنین بودجه‌ای که مطابق تعریف قانون محاسبات عمومی باشد تهیه نشد. این امر در مجلس دوم صورت پذیرفت.

دوره‌ای که به استبداد صغیر معروف شد با فتح تهران در ۲۷ جمادی الثانی ۱۳۲۷ ق. به پایان رسید، شب آن روز مجلس عالی ملی برای رسیدگی به امور مملکت تشکیل شد. این مجلس محمدعلی شاه را از سلطنت خلع و پسر ۱۲ ساله او را با عنوان احمد شاه قاجار به سلطنت نشاند و چون شاه جدید به سن قانونی نرسیده بود مجلس عالی ملی علیرضا خان عضدالملک ایلخانی قاجار را به نیابت سلطنت برگزید و متعاقب آن کابینه‌ای به ریاست سپهدار اعظم محمدولی خان تنکابنی که از فاتحان تهران بود تشکیل شد. پیش از اینکه دولت جدید رسماً شروع به کار کند از طرف هیأت مدیره که جانشین مجلس عالی ملی شده بود، کمیسیونی به نام «کمیسیون برنامه» تشکیل شده اعضای این کمیسیون عبارت بودند از: میرزا ابوالقاسم خان ناصرالملک - مرتضی قلی خان صنیع الدوله - سید حسن تقی زاده - میرزا اسماعیل خان ممتازالدوله - میرزا حسن خان مشیرالدوله - میرزا حسین خان موتمن الملک و اسداله میرزا شهاب الدوله که مخبر کمیسیون هم بود. وظیفه این افراد تهیه «یک برنامه جامع و کامل و مترقی» برای پیشبرد امور مملکت بود، برنامه تهیه شد، لیکن اجرای آن منوط به تصویب مجلس شورای ملی گردید.^۲ اما در مذاکرات مجلس بحثی از آن نشده است و اطلاعی از مباحث کمیسیون‌ها نیز در دست نیست. همچنین هیأت مدیره گروهی را «برای بهبودی اوضاع مالی و

ترتیب و تنظیم بودجه مملکت انتخاب کرد» که این افراد جزو متخبان بودند: صنیع الدوله - میرزا حسن خان مستوفی الممالک - موتمن الملک - میرزا محمدخان صدیق حضرت - میرزا علی اکبرخان - مجدالملک - مسیو بیزوفرانسوی - مسیو مرنار بلژیکی - تومانیاس - مسیو لکف - جهانیان - سید عبدالرحیم خلخالی - سید محمدرضا مساوات و وکیل الرعایای همدانی، که هر روز در دربار جمع شده و به انجام وظیفه می پرداختند.^۴ حدود یک سال بعد نیز هیأتی از طرف نمایندگان مجلس انتخاب شد تا «در اصلاحات مملکتی مذاکره کرده ... و ببینند که در امور مملکت با این حال مالیه، کدام یک از اصلاحات مقدم است ... و قوانین که باید در مجلس مطرح شود به چه ترتیب باشد و کدام یک را بر دیگری مقدم بدانند ... و در واقع یک پروگرامی برای مجلس بنویسند» اعضاء این هیأت عبارت بودند از «مشیرالدوله - موتمن الملک - صنیع الدوله - صادق مستشارالدوله - محمدعلی ذکاء الملک»^۵.

مجلس دوم هم به سختی از دولت‌هایی که یکی پس از دیگری سرکار می آمدند، درخواست بودجه کشور را می نمود، اما جواب مساعدی دریافت نمی داشت. تا اینکه پیشنهادی از طرف میرزا ابوالحسن خان معاضد السلطنه به امضای تعدادی از نمایندگان تقدیم مجلس شد: «نظر به اینکه بودجه هذالسنه [۱۳۲۸ ق] هنوز به مجلس پیشنهاد نشده و هر قدر هم سؤال و استیضاح در این باب از وزراء شد، مفید فایده نگردید، بنده تقاضا می کنم که هیئت مرکب از سه نفر از اعضاء کمیسیون بودجه، یا از مجلس انتخاب شده، و با نام کمیسیون تفتیش مالیه اجازه بیابند» در این باب تفتیشات لازمه نموده، معلوم نمایند که علت تأخیر تقدیم بودجه چیست و از طرف کدام وزارت خانه قصور شده و می شود، بالاخره سعی کنند که بودجه را هر چه زودتر از طریق وزارت مالیه به مجلس پیشنهاد نمایند که از تصویب مجلس بگذرد» ریاست این کمیسیون با میرزا خلیل خان فهیم الملک بود.

در این هنگام کابینه سپهدار تنکابنی جای خود را به کابینه میرزا حسن خان مستوفی الممالک داد که از حمایت دموکراتها و شخص سردار اسعد بختیاری برخوردار بود. صنیع الدوله که در این کابینه ابتدا پست وزارت معارف و فوائد عامه را داشت و پس از چندی وزارت مالیه را عهده دار شد برای آگاهی نمایندگان گفت: «بودجه را تا دو سه هفته دیگر تقدیم خواهم کرد و این هم لازم است عرض شود که تقریباً سابقین شروع به بودجه هم نکرده بودند» اکنون «جداً خودم داخل این کار شده ام و هر روز چند ساعتی اوقات خودم را صرف این کار می کنم، اگر سایرین یک اهمالی کرده اند من مأخوذ و مسئول نیستم». گزارش کمیسیون تفتیش که دو هفته

بعد در مجلس خوانده شد، گواه بر راست گفتاری صنایع‌الدوله بود. در گزارش کمیسیون تفتیش آمد که «وزارت مالیه با کمال جدیت در مقام تهیه بودجه هست. بودجه عایدات را تهیه کرده‌اند، بودجه مخارج را هم آنچه راجع به وزارت مالیه است تهیه کرده‌اند، آنچه از قبیل حقوق مستمریان و مواجب‌بگیرها و غیرهم است، همه آن‌ها را حاضر کرده‌اند. وزارت پست و تلگراف هم وعده کرده بودند که تا امروز بودجه خودشان را به وزارت مالیه بدهند و از قرار معلوم گویا نداده‌اند، وزارت جنگ نداده‌اند، وزارت خارجه هم تا امروز وعده کرده بود می‌دهم ولی نداده‌اند، وزارت داخله نداده‌اند، ولی وزارت مالیه با کمال جدیت مطالبه می‌کند و رقع‌های سخت نوشته است، ولی اثری از آن ظاهر نشده است و گمان نمی‌کنم که بتوان از وزارت مالیه ایرادی گرفت»^۷.

دو روز بعد ادیب‌التجار از صنایع‌الدوله سؤال کرد که «بودجه وزارت‌خانه‌ها چند فقره‌اش به وزارت مالیه آمده است و کدام‌یک از بودجه‌ها مرتب شده و از طرف وزارت مالیه به مجلس فرستاده شده است» صنایع‌الدوله پاسخ داد که «از بودجه‌ها، بودجه‌ای که آمده است همان بودجه وزارت علوم و معارف و فواید عامه است ... یکی هم بودجه دربار است که خودمان ترتیب کرده‌ایم که فرستاده‌ایم مجلس، اما بودجه‌های بزرگی که در دست است، یکی بودجه خود وزارت مالیه است، یکی بودجه وزارت جنگ است و یکی بودجه وزارت داخله ... این بودجه‌ها که عرض کردم ... تمام شده است و فقط یک فقره‌اش در دست است ... از همه بودجه‌ها، بودجه‌ای که ابدأ به وزارت مالیه نرسیده است، بودجه وزارت خارجه است که محاسب آن یک جدیت مخصوص با ندادن بودجه دارد ... وزارت مالیه در این اواخر کوتاهی نکرده است، به جهت اینکه ترتیب اطاق بودجه [که] در اینجا معین است تشکیل شده ... از سه به‌ظاهر مانده تا پنج از شب گذشته بنده این‌طور قرار داده‌ام که آنجا باشند و هستند ... و این بودجه‌ها را تمام کنند ... و همین چند روز به مجلس تقدیم می‌شود»^۸.

مسلماً بودجه سال ۱۳۲۸ق که اولین بودجه در تاریخ ایران است در زمان وزارت مالیه صنایع‌الدوله در کابینه مستوفی‌الممالک تهیه شد و به کمیسیون بودجه مجلس تحویل گردید. دلیل این مدعا مذاکرات مجلس است. در تاریخ پنج‌شنبه ۱۷ محرم ۱۳۲۹ق، سلیمان میرزا رئیس فرقه دموکرات که عضو کمیسیون بودجه هم بود، در مجلس در انتقاد به‌لایحه بودجه گفت که این بودجه: «به کلی مبهم است و کمیسیون بودجه بر اعداد مبهم نمی‌تواند رأی بدهند، زیرا جزئیات آن مبهم است و جزئیات او را جزء به‌جزء نمی‌داند که جزء دخل کدام است،

جزء خرج کدام است» در پاسخ به این سخنان و در دفاع از لایحه بودجه، صنیع‌الدوله اظهار داشت: «از فرمایش ایشان چنین استفاده می‌شود ... که این بودجه ناقص است، بنده عرض می‌کنم که این یک بودجه است که مطابق تمام بودجه‌های دنیاست و مطابق همان بودجه است که همه ممالک می‌نویسند و هیچ قسم نقصی به او وارد نیست، دیگر اینکه معلوم است چون اول بودجه است که در مملکت ما وضع می‌شود، یک شرح و مقدماتی می‌خواهد که شاید در دوره‌های آتی لازم نداشته باشد» و همچنین «می‌بایست یک صورتی جزئی هم مطابق آن کلیات داده شود. و آن قدری که در طهران است تدارک کرده به مجلس می‌فرستم ولی پاره‌ای از آنها که راجع به ولایات است تحصیلش خیلی اشکال دارد، به جهت اینکه بعضی مضایقه می‌کنند از دادن و بعضی دیر می‌رسد از ولایات. ولی بنده امیدوارم که تمام آن جزها را به دست بیاورم و تقدیم مجلس کنم».

نوزده روز بعد در تاریخ ۶ صفر ۱۳۲۹ قمری صنیع‌الدوله ترور شد و توفیق قرائت لایحه بودجه را در مجلس نیافت و تقدیم آن لایحه توسط میرزا اسماعیل خان ممتاز الدوله وزیر مالیه بعدی انجام شد که از تاریخ دقیق آن آگاهی درست به دست نیامد و در مذاکرات مجلس نیز مطلبی یافت نشد.

در مقدمه هفتاد و یک صفحه‌ای بودجه که تمام وضع مالی آن زمان را تشریح کرده آمده است: «با کمال افتخار بودجه ایت‌نیل را تقدیم و محض ایفای رسوم قانونی، اعتباراتی را که در سنه قریب‌التمام برای دولت لازم شده به مجلس مقدس پیشنهاد و تصویب آن را تقاضا می‌کنیم، هر چند کار نمایانی که امروز به‌تمامش موفق شده و نخستین بودجه ملت خود را به پارلمان تقدیم کرده‌ام مایه بسی افتخار و سرافرازیست ولی وجداناً خود را از هرگونه اظهار رضایت ممنوع می‌دانم... گویا قدرت مطلقه که در دست سلاطین مالک‌الرقاب مشرقی و مغربی بوده با خیال ترتیب بودجه سازگاری نداشته، زیرا این مسئله در هیچ مملکتی پیدا نشده مگر بعد از این که ملت حق نظارت خود را بر مالیه عمومی مطالبه کرده، این مطلب همیشه از ملت ناشی شده و قوت و دوامش نیز از همین جا است».

بودجه سال ۱۳۲۸ق. از دو قسمت تشکیل شده است. قسمت اول که تحت عنوان «راپورت کل بودجه ایت‌نیل» آمده است، در واقع مقدمه بودجه محسوب می‌شود. در این مقدمه همانطور که آمد، اوضاع اقتصادی آن روزگار به‌خوبی تشریح شده است. قسمت دوم از دو بخش مخارج و عایدات تشکیل شده است. در بخش اول «تخصیصاتی که برای سنه ایت‌نیل تقاضا می‌شود» آمده است، این ارقام دیده می‌شود:

از برای سنه ایت نیل	اضافات تنکوز نیل	
۱۳۳۶۶۶۰		مجلس شورای ملی
۶۷۴۹۴۷۰		وزارت دربار
۶۳۲۵۷۳۸۰	۳۶۹۷۴۰۰	وزارت مالیه
۲۳۶۲۸۵۰	۱۰۳۹۷۰۰	وزارت عدلیه
۴۶۵۸۸۷۰	۳۴۹۵۰۲۰	وزارت امور خارجه
۱۶۸۴۹۰۲۰	۱۰۵۴۲۵۰۰	وزارت داخله
۳/۰۷۷۶۶۰	۶۵۰/۰۰۰	وزارت معارف و اوقاف و فوائد عامه
۳۲۳۲۴۴۷۰	۲۷۹۴۶۳۹۰	وزارت جنگ
۵۵۴۰۸۶۰	۱۴۳۵۴۰۰	پست و تلگراف
۲۸۰۰۰۰		وزارت فلاحت و تجارت و صنایع
۱۳۶/۱۸۵/۲۴۰	۴۸۸۰۶۳۹۰	جمع کل تخصیصات
۱۰/۰۰/۰۰۰		تخفیفات و کسور و لاوصول
۱۴۶۱۸۵۲۴۰		جمع کل بودجه مملکت

کسر بودجه را حدود ۵۰۰۰/۰۰۰ تومان برآورد کرده بودند اما بانیان تنظیم بودجه معتقد بودند که با تمام زحمات کشیده شده «اعداد مزبور درست حاکی حقیقت نیست و کسر واقعی که چندان زیاد نیست نباید از سه کرور کمتر باشد».

اگر چه متن بودجه سال ۱۳۲۸ هـ. ق. در دست است لیکن در مصوبات دوره دوم مجلس شورای ملی شواهدی که دلالت بر تصویب کامل بودجه پیشنهادی داشته باشد، به دست نیامد و تنها مصوباتی در مورد بودجه موقتی چهار ماهه بعضی از وزارتخانه‌ها مثل وزارت جنگ، داخله و وزارت عدلیه دیده می‌شود. حتی تصویب بودجه مجلس شورای ملی نیز به همان گونه بود.

یادداشت‌ها

۱. مذاکرات مجلس، شنبه ۱۴ شوال ۱۳۲۵.
۲. در قانون محاسبات عمومی مصوب ۲۱ صفر ۱۳۲۹ مجلس شورای ملی، بودجه چنین تعریف شده است: «بودجه دولتی سندی است که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش‌بینی شده باشد. مدت مزبور را سنه مالیه می‌گویند و عبارت است از یک سال شمسی» تهران مصوبات مجلس، تهران، انتشارات مجلس، ۱۳۱۷، ص ۲۵۵.
۳. ملک‌زاده، تاریخ مشروطیت ایران، تهران، ابن‌سینا، ۱۳۳۰، ج ۶، ص ۱۶۰.
۴. همان، ص ۱۴۴.
۵. مذاکرات مجلس، پنج‌شنبه، ۱۹ شعبان ۱۳۲۸.
۶. همان، سه‌شنبه، ۱۲ ذی‌قعدة ۱۳۲۸.
۷. همان، سه‌شنبه، ۲۶ ذی‌قعدة ۱۳۲۸.
۸. همان، شنبه، ۲۸ ذی‌حجه‌الحرام ۱۳۲۸.
۹. همان، پنج‌شنبه، ۱۷ محرم ۱۳۲۹.
۱۰. طرح بودجه کل سال ۱۳۲۸، ص ۲.
۱۱. همان، ص ۸.

منابع و مأخذ

- طرح بودجه کل سنه ایت‌نیل ۱۳۲۸ ق.
- مجموعه مصوبات مجلس شورای ملی، تهران، انتشارات مجلس، ۱۳۱۷ ش.
- مذاکرات مجلس شورای ملی، ادوار اول و دوم تفنینه، چاپخانه مجلس، ۱۳۲۵ ش.
- ملک‌زاده، مهدی، تاریخ انقلاب مشروطیت ایران، تهران، ابن‌سینا، ۱۳۳۰ ش.