

## تحلیل عملکرد دیوان محاسبات پس از مشروطه

محمد جواد مرادی نیا

### چکیده

هدف: هدف پژوهش حاضر، آشنایی مختصر با دلایل شکل‌گیری یکی از نهادهای مالی برآمده از انقلاب مشروطه، یعنی دیوان محاسبات و تحلیل برخی موانع موفقیت آن در انجام تکالیف قانونی در سال‌های نخست عمر خویش است.

روش/ رویکرد پژوهش: روش این پژوهش، توصیفی-تحلیلی با اتکا به اسناد و برخی منابع کتابخانه‌ای است.

یافته‌ها و نتایج پژوهش: یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که رهبران انقلاب مشروطه با علم به آشفتگی نظام بودجه‌ریزی و نیز عدم نظارت بر چگونگی هزینه شدن بودجه کشور، در نخستین دوره مجلس شورای ملی، با هدف نظارت بر نظام گردش مالی خزانه کشور اقدام به تأسیس دیوان محاسبات کردند، اما عواملی همچون مقاومت صاحب‌منصبان حکومتی و ریشه‌دار بودن فرهنگ عدم پاسخگویی در آنان، دیوان مزبور را دست‌کم در سال‌های نخست، در رسیدن به اهداف اعلام شده خود ناکام گذاشت.

کلیدواژه‌ها

انقلاب مشروطه، دیوان محاسبات، تفریح بودجه

### تحقیقات تاریخی

فصلنامه گنجینه اسناد: سال بیستم و پنجم، دفتر دوم، (تابستان ۱۳۹۴)، ۳۲-۴۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۱۰/۱۵ ■ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۶/۹

# تحلیل عملکرد دیوان محاسبات پس از مشروطه

محمد جواد مرادی نیا<sup>۱</sup>

## مقدمه

دیوان محاسبات یکی از نهادهای مهم برآمده از انقلاب مشروطه بود که با هدف صیانت از منابع ثروت ملی کشور در مقابل دست‌اندازی‌های ارباب قدرت شکل گرفت. صاحب‌نظران و نظریه‌پردازانی که پیش از انقلاب مشروطه در باره لزوم انجام اصلاحات یا انقلاب در ایران سخن می‌گفتند، در کنار توجه به مسائل سیاسی و فرهنگی، گوشه چشمی نیز به اصلاحات اقتصادی و نظام‌مند شدن گردش مالی خزانه ملی نشان می‌دادند. آنها در نطق‌ها و رساله‌های خویش بر ضرورت تعیین و تشخیص رسیدگی به حساب دخل و خرج مملکت تأکید کرده (منهاج‌العلی، ۱۳۸۰، ص ۲۸۶) خواستار قانونمند شدن حفظ وجوه خزانه و نیز مصارف و مخارج لازمه عادی و فوق‌العاده سالانه کشور بودند (منهاج‌العلی، ۱۳۸۰، ص ۲۸۶). مشروطه‌خواهان، یکی از مهم‌ترین دلایل خود برای درگیر شدن با نظم موجود را فقر خزانه ایران می‌دانستند (روزنامه مورنینگ پست، ۱۵ جمادی الاول ۱۳۲۴) که نبود نظارت بر دخل و خرج، یکی از مهم‌ترین عوامل آن به‌شمار می‌آمد. عدم دقت در امور، عدم انتظامات مالیات، ازدیاد میکروب رشوت و هجوم سیل تقلب و دزدی که نتیجه طبیعی اش اندوختن ثروت و پر شدن جیب صدراعظم‌ها و حاکمان بود چیزی نبود که از دیدگان تیز بین اهل نظر پنهان بماند (بهار، ۱۳۷۹، ص ۷). بر همین اساس، نمایندگان نخستین دوره مجلس شورای ملی، که بیشتر از فعالان انقلاب مشروطه بودند، هنگام تدوین قانون اساسی با نگاهی ویژه به چگونگی دخل و خرج درست بودجه، درصدد برآمدند برای بستن

۱. استادیار تاریخ ایران، سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران  
ketabziba@yahoo.com



راه سوءاستفاده از بیت‌المال، ساز و کاری طراحی کنند تا تأمین‌کننده یکی از اهداف انقلاب مشروطه باشد. حاصل جهد و تلاش نمایندگان مجلس در این باره گنجانده شدن سه اصل در قانون اساسی و تولد نهادی به نام دیوان محاسبات در سال ۱۳۲۵ قمری بود.

### فرآیند شکل‌گیری و تدوین قانون دیوان محاسبات

تأسیس دیوان محاسبات از اولویت‌های مشروطه‌خواهان بود و آنها در این زمینه با تلاش فراوان و مذاکراتی طولانی در مجلس کوشیدند تا آن نهاد نظارتی را به سرعت تشکیل داده و عملیاتی سازند. نمایندگان مجلس، که در میان آنان نقش سیدحسن تقی‌زاده، حاج امام‌جمعه، و وکیل‌التجار اصلی‌تر و محوری‌تر می‌نمود، از جلسه ۲۷۴ مجلس اول بحث درباره دیوان را آغاز کردند (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره اول، جلسه ۲۷۴). تقی‌زاده، با ابراز اینکه «از بابت مالیه بسیار مشوش است» به تندى از نمایندگان پرسید «کو دیوان محاسبات شما؟ و رئیس مجلس نیز در تأیید سخن او تصریح کرد که «تادیوان محاسبات نباشد امور مالیه اصلاح نمی‌شود» (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره اول، جلسه ۲۷۴).

بحث تشکیل دیوان محاسبات با همه سروصدایی که بر پا کرد، به دلیل نیمه تمام ماندن مجلس اول، به سرانجامی نرسید و تا برافتادن استبداد صغیر و تشکیل مجلس دوم به تعویق افتاد. در آن مجلس بود که بار دیگر موضوع تشکیل دیوان محاسبات مطرح شد و پس از تذکرات چندباره برخی نمایندگان و قرائت «عریضه بعضی اهالی طهران، مشعر بر استدعای تشکیل دیوان محاسبات» (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره ۲، جلسه ۵۳) تصویب قانون دیوان، در دستور کار مجلس قرار گرفت. در همان جلسه بود که استفاده از قانون دیوان محاسبات ایتالیا به عنوان الگویی مناسب مطرح شد تا آنکه در جلسه ۷۲، رئیس مجلس، از تدوین قانون دیوان توسط وزیر مالیه و تحویل آن به مجلس خبر داد (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره ۲، جلسه ۷۲).

مجلس دوم، سرانجام، در جلسات ۱۳۴ تا ۱۴۵، یعنی ۱۲ جلسه، قانون مزبور را بررسی و آن را در ۲۳ صفر ۱۳۲۹ تصویب کرد. براساس قانون مزبور، رسیدگی به محاسبات اداره مالیه و خزانه برعهده این نهاد گذاشته شد و مجلس شورای ملی نیز به عنوان مرجع انتخاب اعضای دیوان محاسبات شناخته شد. بدین صورت، هدف اصلی طراحان نهاد دیوان محاسبات، که نظارت‌پذیر کردن بودجه سالانه کشور بود و تا آن زمان نظارتی جدی بر آن دیده نمی‌شد دست‌کم بر روی کاغذ محقق شد (تقی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۲۹۴).



## تشکیل موقت دیوان محاسبات

آنچه تا اینجا از نظر گذشت مروری کوتاه بر فرآیند تصویب قانون دیوان محاسبات در مجلس اول و دوم مشروطه و شکل گیری رسمی آن بود. اما در همان وقت و پیش از تصویب قانون مزبور، دیوان محاسبات به صورت موقت تشکیل شده و سرگرم فعالیت بود (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره ۲، جلسه ۱۰۴). مرجع تشکیل آن دیوان، کمیسیون مالیه بود که پس از پیروزی دوباره مشروطه خواهان بر استبداد و اعاده نظام مشروطه مأمور شده بود «موقتا هیئتی را برای اداره مزبور منتخب و دیوان را دایر نمایند تا پس از افتتاح مجلس، به موجب اصل صدویکم قانون اساسی، اعضای آن منتخب و نظام نامه قانونی آن را تصویب فرمایند» (ساکما، ۱۶۲۰۲، ۲۴۰). کمیسیون مالیه در اجرای آن مأموریت، با نظر وزارت مالیه، یازده فرد امین و متدین، از جمله عمیدالحکما، عبدالرحیم خلخالی، وسیدمحمد کمره‌ای را برگزید تا دیوان محاسبات را دایر نمایند (ساکما، ۱۶۲۰۲، ۲۴۰).

نخستین اعضای دیوان محاسبات بیشتر از اعضا و هواداران حزب دمکرات به شمار می آمدند که در جریان انقلاب مشروطیت فعالیت هایی از خود بروز داده بودند. آنها مورد توجه و پشتیبانی نمایندگان دمکرات مجلس نیز قرار داشتند و هماهنگی قابل توجهی میانشان دیده می شد؛ چنان که نشانه‌ای از این ارتباطات و هماهنگی ها را از خلال نامه سیدحسن تقی زاده به یکی از دمکرات ها می توان دریافت. نامه مزبور که در تاریخ ۲۸ رمضان ۱۳۲۸ روی کاغذ آمده و از تبریز به تهران فرستاده شده از وضع وزارت مالیه و ناتوانی حکیم الملک، وزیر آن، ابراز نگرانی کرده است. تقی زاده در آنجا تصریح نموده که «این فقره اسباب اوقات تلخی شده، چه که حکیم الملک یکی از اساس های کابینه دمکرات است» و افزوده که تضييع او، ضایع شدن فرقه لیبرال است. وی، در ادامه، تأکید نموده که «باید همه رفقا عموماً و حضر تعالی [گیرنده نامه] و آقای آقاسیدمحمد کمره‌ای و آقاحسین آقا و آقامیرزا محسن خان و آقامیرزا احمدخان استوار، خصوصاً، با تمام قوا در نگاهداری و رفع معایب و اصلاح نواقص آن جد و کوشش و جانفشانی فرمایید و با کمال حراست و جدیت و فعالیت، اسباب خرابی ادارات آن وزارتخانه را تفتیش کرده ...» و در آخر هم اعلام تذکرات جدی خصوصی به حکیم الملک و در عین حال «مدافعه همه رفقا از وی در خارج» را ضروری دانسته است (افشار، ۱۳۵۹، ص ۲۲۰).

## مهم ترین وظایف و مأموریت های دیوان محاسبات

به هر ترتیب، دیوان محاسبات از ششم شوال ۱۳۲۷ فعالیت خود را بر اساس تکالیف سه گانه‌ای که کمیسیون مالیه برایش تصویب کرده بود، آغاز کرد. این وظایف سه گانه شامل: ۱. رسیدگی

۱. یعنی کابینه مستوفی الممالک



و تفریغ محاسبات کلیه مباشران مالیه ایالات و ولایات از حکام و مانند آن، ۲. تجدید نظر در محاسباتی که در دوره یک‌ساله استبداد صغیر (۱۳۲۶ ق.) انجام شده یا از خود محمدعلی شاه مفاصا گرفته‌اند. ۳. استرداد حقوق افرادی که مجلس در نخستین سال فعالیت خود قطع کرده ولی پس از حاکمیت استبداد صغیر، دوباره برقرار گردیده بود و همچنین حقوقی که در همان سال از اصل مالیات برقرار شده بود (ساکما، ۲۴۰۱۶۲۰۲).

دیوان محاسبات، که در نخستین ماه‌های حیات خویش، ساختار اداری بسیار ساده و کم هزینه‌ای داشت، با انگیزه و انرژی فراوانی که به برکت پیروزی بر استبداد محمدعلی‌شاهی ایجاد شده بود، شروع به فعالیت کرد و پس از چهار ماه موفقیت‌های اندکی به دست آورد که تسویه حساب اداره سابق محاسبات به ریاست مشیرالسلطان، فعال و تسویه حساب سه ماه و نیم تهران، جمعی حاجی موقرالذوله، از آن جمله بود.

علاوه بر آن، رئیس دیوان محاسبات در گزارش خود به مجلس شورای ملی، خبر از شروع رسیدگی به حساب‌هایی چون خزانه آذربایجان، درجر [درگز] خراسان، فارس، خمسه، و اصطبل سلطنتی و نیز بازپس‌گیری مبلغ هفده هزار تومان نقد و مقدار پانصد و پنجاه خروار جنس از مقاماتی داد که مجلس پیش از به توپ بسته شدن، حکم به قطع حقوق آنها داده بود ولی پس از تعطیلی مجلس و مشروطه، آنان حقوق مورد نظر را دریافت کرده بودند (ساکما، ۲۴۰۱۶۲۰۲). این، عمده موفقیت‌های دیوان محاسبات موقت مشروطه بود. اما فاصله این کامیابی‌ها با آنچه قرار بود این نهاد نظارتی انجام دهد بسیار بیشتر از مسافتی بود که کارگردانان نهاد مزبور طی کرده بودند.

### مهم‌ترین دلایل ناکامی دیوان محاسبات موقت

«حالا که مجلس شورای ملی افتتاح یافته و این اداره یکی از مؤسسات دارالشورای کبری [به حساب می‌آید] و انتخاب اعضای آن نیز از وظایف خصوصی مجلس است، بنابراین احکام و اقدامات اداره حالیه، متزلزل و بی‌اثر خواهد ماند و آن طوری که باید، نمی‌تواند به تکالیف خود قیام نماید» (ساکما، ۲۴۰۱۶۲۰۲). این بخشی از نامه نخستین رئیس دیوان محاسبات به رئیس مجلس دوم است که به صورتی تلویحی به ناتوانی دیوان محاسبات به انجام وظایف قانونی خویش اشاره کرده است. دیوان محاسبات، اگرچه «رسیدگی و تفریغ محاسبات کلیه مباشرین مالیه ایالات و ولایات از حکام و غیره» را بدون قید زمان به‌عنوان نخستین تکلیف خود اعلام کرده بود، به‌عنوان بازوی محاسباتی و اجرایی انقلابیون، به‌ویژه نمایندگان دمکرات مجلس شورای ملی، در پی رسیدگی به حساب‌های مقامات و حاکمانی بود که در یک ساله استبداد صغیر (۱۳۲۶ ق.) به ناحق بر مصدر امور نشسته و از اموال

۱. ساختار دیوان محاسبات عبارت بود از: یک دفترخانه مختصر، شعبه اجرا، محکمه تصدیق، و چند نفر ممیز (ساکما، ۲۴۰۱۶۲۰۲ همچنین ن.ک.: سند شماره ۱).



عمومی بهره‌مند شده بودند. از این رو، دیوان، صورت حکام ولایات در آن سال را از وزارت مالیه درخواست کرد و وزارت مزبور نیز در نامه نمره ۲۲۵۰ مورخ ۲۳ شهر شوال ۱۳۲۷، فهرستی را شامل اسامی ۴۲ نفر حکام ایالات و ولایات از جمله عین الدوله، رکن الدوله، اقبال الدوله، عین السلطنه، عضد السلطنه، امیراکرم، آصف الدوله، ظل السلطان، انتصار السلطنه، سردار فخم، و ظهیر الدوله اعلام نمود (ساکما، ۲۴۰۱۶۲۰۲). اما دیوان محاسبات، در ۲۸ شهر جوزا ۱۳۲۹، به «مقام منبع وزارت جلیله مالیه» به تصریح نوشت که «صاحب‌منصبان قدیم که باقی عمده دارند هیچ‌کدام حاضر حساب نمی‌شوند و حساب نمی‌دهند» (ساکما، ۲۴۰۸۸۵۹). در این نامه، که اسامی افرادی همچون آصف الدوله، نظام السلطنه، شاهزاده فرمانفرما، علاء الدوله، ظفر السلطنه، فخر الملک، اقبال الدوله، مجد الملک، ظهیر الدوله، و امیر فخم، در آن قید شده، تأکید گردیده بود که آنان در هر جا که حاکم شده‌اند، حساب نداده‌اند و اگر به حساب‌های آنها رسیدگی بشود مبلغ کلی [از] مال دولت نزد آنهاست. سپس، رئیس دیوان محاسبات با این استدلال که چون از طرف وزارت مالیه اهمی در حساب آنها نشده، با پاک کردن صورت مسئله اعلام می‌دارد که «دیوان محاسبات ناچار از رسیدگی به حساب آنها فعلاً صرف نظر می‌کند» (ساکما، ۲۴۰۸۸۵۹). از دلایل این ناکامی بزرگ می‌توان به سه مورد اشاره کرد:

### ۱. نوپایی دیوان محاسبات و کم‌تجربگی کارگزاران آن

واضعان متمم قانون اساسی مشروطه سه اصل از اصول قانون اساسی را به دیوان محاسبات اختصاص داده، «ترتیب و تنظیم و اداره» آن را برعهده قانون گذارند. قانونی که قرار بود پس از تشکیل مجلس نوشته و تنظیم گردد (اصل ۱۰۳ متمم قانون اساسی) و کارگزاران دیوان محاسبات آن را مبنای سرلوحه عمل خویش قرار دهند حدود چهار سال (۱۳۲۵-۱۳۲۹ق) به تأخیر افتاد و قانون مورد نظر در اواخر دوره دوم مجلس بررسی و تصویب شد. این در حالی بود که هیئت مدیره موقت انقلاب براساس ضرورت‌ها و نیازها، در سال ۱۳۲۷ق. اقدام به تأسیس دیوان محاسبات (البته با قید موقت) نموده بود (ساکما، ۲۴۰۱۶۲۰۲). از سوی دیگر، زمانی هم که در مجلس نوبت رسیدگی و بحث درباره این قانون رسید، روشن شد که دست همگان خالی است و کمتر کسی است که چیز زیادی درباره دیوان محاسبات، نحوه کارکرد، وظایف، و دیگر مسائل آن بداند. از این رو، وکلایی همچون آقاشیخ محمدعلی، وکیل‌التجار، آقامیرزا محمود، حاج‌امام‌جمعه، و تقی‌زاده بحث ترجمه و کپی‌برداری از قوانین دیگر کشورها، به‌ویژه ایتالیا را پیش کشیده، متن ترجمه شده قوانین آن کشورها را در اختیار نمایندگان گذاشتند و بحث‌ها با محوریت

آن قوانین سر و سامانی گرفت (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره ۲، جلسه ۵۲). از سوی دیگر، با نگاهی بر فهرست اسامی افرادی که هیئت مدیره موقت انقلاب آنها را مأمور به دایر کردن دیوان محاسبات کرد، نشان می‌دهد به جز یکی دو نفرشان، هیچ‌کدام حتی سابقه مستوفی‌گری (آن هم به صورت سنتی) نداشتند. گروه یازده نفره مزبور، فقط «محل امانت و دیانت» بودند و بس (ساکما، ۲۰۲، ۱۶۲۰۲). عمیدالحکما (رئیس)، عبدالرحیم خلخالی (معاون)، میرزا قاسم خان شیرازی، مشیراکرم، مؤتمن‌الملک، میرزا زین‌العابدین خان مستوفی، میرزا علی‌اکبر خان، میرزا قاسم خان مدیر روزنامه صور، سید محمد کمره‌ای، حسین پرویز، و میرزا محسن نجم‌آبادی انقلابیونی بودند که برای به بار نشستن مشروطه فداکاری‌ها کرده بودند، اما تجربه‌چندانی در رسیدگی به حساب‌های کلان دخل و خرج یا در اصطلاح تفریغ بودجه نداشتند.

## ۲. نبودن ضمانت اجرایی قوی و کافی

موقت بودن دیوان محاسبات و تصویب نشدن قانون آن تا سال ۱۳۲۹ق. را باید مهم‌ترین دلیل ضعف آن و نداشتن ضمانت اجرایی کافی مصوبات و احکامش دانست. زمانی که هیئت اجرایی دیوان، مأموریت خود را با حکم هیئت مدیره موقتی انقلاب آغاز کرد شاید چشم‌انداز دقیق و روشنی از موانع و مشکلات پیش رو وجود نداشت، اما دو سال بعد، حداقل بر دیوانیان کاملاً روشن شده بود که احکام و دستوراتشان قاطعیت چندانی ندارد و برای آنها ضمانت اجرایی قوی و کافی دیده نمی‌شود. درست به همین دلیل بود که رئیس دیوان، تصویب نظامنامه و تصویب چند قانون را از مجلس خواستار شد.<sup>۱</sup> از سوی دیگر، دیوان محاسبات موقت، تا پیش از تدوین و تصویب قانون آن در مجلس دوم، از نظر تشکیلاتی وابسته به وزارت مالیه محسوب می‌شد (ساکما، ۲۰۲، ۱۶۲۰۲) و کمیسیون مالیه مرجع انتخاب اعضای آن بود. این در حالی بود که وزارت مالیه تحت وزارت حکیم‌الملک، دوران ضعف و فتور خود را سپری می‌کرد و قدرت چندانی برای اجرای وظایف قانونی خویش، از جمله مصوبات دیوان محاسبات نداشت. مسئله ضعف و ناتوانی آقای وزیر نیز در آن دوره، موضوعی نبود که از بازیگران سیاسی پنهان بماند. موقعیت ضعیف حکیم‌الملک، که از اعضای حزب دمکرات شناخته می‌شد بر هم مسلکانش البته سخت گران آمد (افشار، ۱۳۵۹، ص ۲۲۰) و آنان را به تکاپو واداشت تا برای اقتداربخشی به وزیر و وزارتخانه‌اش تمهیداتی بیندیشند. آنها، به‌دستور حسن تقی‌زاده، مأمور شدند با تمام قوا در نگهداری، رفع معایب، و اصلاح نواقص کوشش کنند و با کمال جدیت اسباب خرابی ادارات آن وزارتخانه را تفتیش نمایند؛ و نیز به او به صورت خصوصی تذکرات جدی بدهند (افشار، ۱۳۵۹، ص ۲۲۰).

۱. از جمله قوانین مورد درخواست رئیس دیوان

محاسبات موارد زیر بود:

- کلیه مباشران امور مالیه، قبل از تفریغ حساب‌های سابق خود، حق رفتن به مأموریت را نداشته باشند؛  
- در صورتی که اولیای دولت، مأموریت یکی از مباشران را قبل از تفریغ حساب صلاح بدانند باید آن مباشر، یک نفر وکیل ثابت‌الوکاله معین و به دیوان محاسبات معرفی نماید تا به حساب او رسیدگی شود؛ و  
- دیوان محاسبات اگر سه مرتبه مباشری را احضار کند و حاضر نشود، حق دارد که حکم به مطالبه باقی، تحت کتابچه از آن مباشر بشود.

### ۳. مقاومت و کارشکنی رجال حکومتی بانفوذ در برابر نظم جدید

تشکیل دیوان محاسبات را باید نوعی تلاش برای درانداختن نظامی نوین در برابر روش سنتی مستوفی‌گری قدیم دانست. در روش قدیم، رسیدگی‌های مالی به صورت شخصی و توسط یک مستوفی صورت می‌گرفت؛ در حالی که، در نظم نوین قرار بر این بود که این امور در چارچوب یک تشکیلات منظم حکومتی و به صورت متمرکز صورت پذیرد. تصریح اصل ۱۰۲ متمم قانون اساسی بر «تفریغ حساب کلیه محاسبین خزانه»، «معاینه و تفکیک محاسبه مختلفه کلیه ادارات دولتی» و «تسلیم کلیه محاسبات مملکتی به مجلس» توسط دیوان محاسبات، نشانه‌های شکل‌گیری نظم جدید مالی کشور بود. اما، در این میان، رجالی که سالیان متوالی بر مسانید مهم حکومتی در پایتخت یا ولایات نشسته و خود را در برابر هیچ نهادی پاسخگو نمی‌دانستند ظرفیت پذیرش شرایط جدید را در خود ندیده و لاجرم در برابر آن قد بر افراشته و صف‌آرایی کردند. رجالی همچون آصف‌الدوله، نظام‌السلطنه، شاهزاده فرمانفرما، علاءالدوله، ظفرالسلطنه، فخرالملک، مجدالملک، ظهیرالدوله، و امیرافخم از جمله افرادی بودند که به تصریح رئیس دیوان محاسبات «حساب [پس] آنداده و اگر به حساب‌های آنها رسیدگی [می شد] مبلغ کلی [از] مال دولت نزد آنها [بود]» (ساکما، ۱۶۲۰۲، ۲۴۰). نگاهی به گذشته و سابقه سیاسی افرادی از این دست نشان می‌دهد که آنها همگی از کارگزاران و حاکمان دوره استبداد بوده و پس از انقلاب نیز کماکان موقعیت و نفوذ خود را حفظ کردند، چنان‌که رضاقلی خان نظام‌السلطنه در عصر استبداد حاکم خوزستان بود و بعد از آن به حکومت کرمانشاه، سپس فارس، و بعد از آن بروجرد و لرستان رسید (بانک اطلاعات رجال، صفحه رضاقلی خان نظام‌السلطنه مافی از [www.rijal.com](http://www.rijal.com)). عبدالحسین میرزافرمانفرما نیز پیش از مشروطه والی کرمان و بلوچستان بود و پس از انقلاب در چند کابینه عهده‌دار پست وزارت در وزارتخانه‌های مهمی همچون عدلیه و داخله بود (بامداد، ۱۳۴۷، ص ۳۸۴). نگاهی به کارنامه سیاسی علی خان قاجاردولو یا علی خان ظهیرالدوله نشان می‌دهد که او نیز پیش از مشروطه علاوه بر عهده‌دار بودن سمت وزیر تشریفات ناصرالدین شاه، در مازندران و همدان نیز سابقه حکومت داشت. وی هم پس از مشروطه، از ۱۳۲۶ ق. تا ۱۳۳۳ ق. به تناوب در گیلان، کرمانشاه، و تهران حکومت کرد (بامداد، ۱۳۴۸، ص ۱۰). وضعیت تقی خان مجدالملک هم بی‌شبهت به این رجال نبود. وی که به واسطه اعتبار خانوادگی و حمایت برادرش در دربار ناصری از موقعیت خوبی برخوردار بود (دولت آبادی، ۱۳۶۲، ص ۴۶)، در دوره مظفری به وزارت وظایف و اوقاف و سپس وزارت داخله و معاونت صدراعظم رسید (صدیق‌الممالک، ۱۳۶۶، ص ۳۳۶). وی، پس از مشروطه نیز در قدرت باقی ماند و



در کابینه میرزا احمدخان مشیرالسلطنه، وزیر تجارت بود (دولت‌های ایران... ۱۳۷۸، ص ۱۵) و بعد هم وکیل تهران در مجلس شد (ناظم‌الاسلام کرمانی، ۱۳۸۴، ص ۵۲۹). میرزاتقی خان مجدالملک هم که دایی وثوق‌الدوله بود، در دوره مظفری، وزارت داخله را برعهده داشت و پس از مشروطه نیز به ریاست امور شخصی ولیعهد منصوب و روانه تبریز گردید (بانک اطلاعات رجال، صفحه میرزا تقی خان مجدالملک از [www.rijal.com](http://www.rijal.com)). محمدخان غفاری، ملقب به اقبال‌الدوله، میرزا احمدخان علاءالدوله، و دیگران نیز شرایط مشابهی داشتند و مادامی که ساختار قدرت دست نخورده باقی می‌ماند، اصلاح نظام مالی و حساب‌کشی از ارباب قدرت، انتظار بیهوده و بیجایی می‌نمود.

رئیس وقت دیوان محاسبات، که در عمل، این واقعیت تلخ را تجربه کرده بود، در نامه‌ای به تاریخ ۲۸ شهر جوزا ۱۳۲۹، به مقام منبع وزارت جلیله مالیه تصریح کرد که «صاحب‌منصبان قدیم که باقی عمده دارند هیچ‌کدام حاضر حساب نمی‌شوند و حساب نمی‌دهند» (ساکما، ۲۴۰۸۸۵۹). رئیس دیوان محاسبات، ناامیدانه و با این استدلال که چون از طرف وزارت مالیه اهمی در حساب آنها نشده، اعلام می‌دارد که «دیوان محاسبات ناچار از رسیدگی به حساب آنها فعلاً صرف نظر می‌کند» (ساکما، ۲۴۰۸۸۵۹).

در این میان، برخی رجال و حاکمان دوره استبداد نیز بودند که به‌ظاهر با دیوان محاسبات همکاری می‌کردند، اما در عمل، با حيله‌گری، حساب‌های خود را چنان ارائه می‌دادند که یا بدهکار نمی‌شدند و یا حتی ادعای طلب هم می‌کردند. عبدالله مستوفی در شرح زندگانی من، شرحی از نوع برخورد حاجی ناصرالسلطنه، با دیوان محاسبات را از زبان خودش آورده است. ناصرالسلطنه، که در زمان پادشاهی مظفرالدین‌شاه، وزیر خالصه‌جات و در دوره محمدعلی‌شاه و استبداد صغیر، وزیر خزانه‌داری بود، برای مستوفی گفته است که چون به اوضاع دربار محمدعلی‌شاه به‌خوبی واقف بوده و می‌دانسته که به‌زودی دوره او به آخر خواهد رسید، اسناد مالی خود را به‌گونه‌ای تنظیم می‌کرده که هر وقت اوضاع به‌هم خورد «نه یک دینار باقی دار، و نه یک شاهی طلبکار، و در گذراندن حساب خود هم حاجتی به هیچ‌کس نداشته» باشد (مستوفی، ۱۳۷۱، ج ۳، صص ۲۸۹-۲۹۹). هم او گفته است پس از سقوط محمدعلی‌شاه و زمانی که دیوان محاسبات او را برای رسیدگی به حساب‌هایش احضار کرد «دیدم با این آقایان نمی‌توان راسته حسینی رفتار کرد، باید حيله‌ای به‌کار بست که آقایان... [از رسیدگی به حساب‌ها] صرف نظر کنند» (مستوفی، ۱۳۷۱، ج ۳، ص ۲۹۹) و سرانجام او با لطایف‌الحیل از بازگرداندن بدهی‌های خویش به خزانه طفره می‌رود و دست ممیزان دیوان محاسبات نیز از دارایی‌های وی کوتاه می‌ماند. اعضای دیوان محاسبات، به‌دلیل ماهیت شغل و وظیفه‌ای که قانون بر دوشان



نهاده بود مورد بغض و نفرت ارباب قدرت و ثروت در دوره استبداد بودند. آنها نه تنها حاضر به پس دادن حساب اموال دولتی نبودند، بلکه درصدد تخریب چهره متصدیان و میزان دیوان، که از افراد شناخته شده و انقلابی آن روزگار به شمار می آمدند نیز برآمده و می کوشیدند تا آنها را از وصول به اهداف قانونی بازدارند. نمونه‌ای از اینگونه تلاش‌ها در خاطرات زندگی عبدالله مستوفی بازتاب یافته است. مستوفی، در یک‌جا با کنایه نوشته است: «با ورود آزادی‌خواهان به تهران و جنگ دو سه روزه آنها با قزاق‌های لیاخوف و سیلاخوری‌ها، بساط استبداد صغیر جمع و به‌جای آن مشروطه کبیر پهن شد. آزادیخواهان و به‌خصوص دمکرات‌های آن روز، دیوان محاسباتی از عمیدالحکما (عمیدالسلطنه) و سیدعبدالرحیم خلخالی و سیدمحمدکمره‌ای و مشیراکرم و از این قماش تشکیل کردند که خورده فاصله برده‌های عمال استبداد را به‌وسیله رسیدگی به حساب آنها، از گلوشان بیرون بیاورند» (۱۳۷۱، ج ۳، ص ۲۹۸). وی، در جای دیگر به تمسخر آنها پرداخته و، نوشته است: «اعضای رئیسه آن یک مشت مردم عامی مثل سیدخلخالی و سیدمحمدکمره‌ای و یکی دو نفر وامانده‌های مستوفی‌های قدیم بودند که جز منفی‌بافی کاری از آنها ساخته نمی‌شد. کار این دیوان منحصر به تعقیب عمال دوره محمدعلی شاه شده بود که در این قسمت هم با همه تشر و تشدد سیدخلخالی و خنده‌های بی‌مورد و بی‌مزه سیدکمره‌ای و سوءظن‌ها و تظاهرات مشیراکرم، پدر آقای دکترفرهاد، نتوانستند یک دینار برای دولت فائده حاصل کنند» (مستوفی، ۱۳۷۱، ج ۲، ص ۳۳۴).

دیوان محاسبات، علاوه بر آنکه مورد بی‌مهری صاحب‌منصبان و حکام ولایات دوره استبداد قرار داشت، با برخی کاستی‌ها و اشکالات فنی نیز روبه‌رو بود، که در اختیار نداشتن «ثبتي دستورالعمل‌های ولایات و بروات رکابی و سایر ثبتي‌ها» (ساکما، ۱۶۰۹۵، ۲۴۰) یکی از آنها بود. این کاستی موجب می‌شد تا میزان دیوان، اسناد لازم و کافی را برای رسیدگی در اختیار نداشته باشند و هنگام محاسبات با مشکل روبه‌رو شوند.

همکاری نکردن حکام و صاحب‌جمعان و دیگر مشکلات پیش‌روی دیوان تازه تأسیس محاسبات، به تدریج عرصه را بر مسئولان آن تنگ کرده و دیوان را به‌سوی بن‌بست سوق می‌داد؛ بن‌بستی که نشانه‌هایی از تلاش برای گشودن آن در گزارش‌های سال ۱۳۲۹ ق. دیوان به وزارت مالیه دیده می‌شود. در یکی از آن گزارش‌ها، که تاریخ ۱۲ شهر حمل ۱۳۲۹ را بر بالای خود دارد، ضمن اشاره به «بی‌ترتیبی امورات کلیه محاسبات ولایات و صاحب‌جمعان» از اواخر سلطنت ناصرالدین‌شاه و «نگذشتن حساب‌های آنها» تصریح شده است: «دیوان محاسبات از ابتدای تأسیس ابتداً بعضی از حساب‌های سنوات اخیره را شروع به رسیدگی کرده، ولی به‌واسطه پاره‌ای ملاحظات و موانع که در کار بود

موفق به اتمام آن نشده و اگر می‌خواست به تمام حساب‌های سنوات رسیدگی نماید دچار اشکالات می‌شد» (ساکما، ۲۴۰۸۸۵۹).

در ادامه این گزارش، پس از بر شمردن برخی اشکالات تقریباً حل‌نشده و موانع رفع‌نشده، راه‌حلی به‌عنوان مصلحت‌عرضه شد: «دیوان محاسبات همچنان صلاح می‌داند که حساب‌های سنوات ماضیه تا سال تخاقوی‌ئیل را عجلتاً مسکوت گذاشته...» (ساکما، ۲۴۰۸۸۵۹).

ضمیمه این گزارش، فهرستی از «صورت حساب‌های تخاقوی و ایت‌ئیل» است که «صاحب‌جمعان آن هنوز حساب خودشان را به دیوان محاسبات نیاورده و رسیدگی نشده است» (ر. ک.: سند شماره ۲). در این سند، که از دو بخش «وزارتخانه‌ها و غیره» و «ولایات» تشکیل شده، اسامی هفت وزارتخانه، دو اداره، و چهل ولایت درج گردیده است. آخرین برگ یکی از پرونده‌های دیوان محاسبات که با شماره ۳۱۸۱۹ و در تاریخ ۲۷ شهر حمل ۱۳۲۹، در دفتر آن دیوان ثبت شده، حکایت از حل‌نشده شدن مشکل رسیدگی به حساب‌های قدیم و اضافه شدن مشکل رسیدگی به حساب‌های جدید دارد. نامه مزبور، که از دیوان محاسبات به «مقام منبع وزارت جلیله مالیه» فرستاده شده از اینکه «حساب‌های جدید هم مانند حساب‌های قدیم روی هم ریخته و عاقبت تولید اشکالات بنماید» اظهار نگرانی کرده و در پایان چنین پرسیده است که «حالیه تکلیف دیوان محاسبات چیست؟ باید به حساب‌ها رسیدگی نماید یا نه؟» (ساکما، ۲۴۰۸۸۵۹).

## نتیجه‌گیری

بر اساس آنچه گذشت، روشن می‌شود که:

۱. وضعیت درآمد و هزینه دستگاه حکومتی از اواخر سلطنت ناصرالدین شاه قاجار تا هنگام انقلاب مشروطه، سخت نابه‌سامان بوده و حاکمانی که از درآمدهای ملی و عمومی استفاده می‌کردند هیچ تقیدی به باز پس دادن حساب‌های مالی حوزه مدیریتی و حکومتی خویش نشان نمی‌دادند.
۲. یکی از اهداف انقلاب مشروطه، آنگونه که در سه اصل قانون اساسی نیز تبلور یافت، سامان دادن به این اوضاع مالی آشفته بود و برای اجرای این هدف، تشکیلاتی با نام «دیوان محاسبات» تأسیس شد. دیوان، وظیفه داشت حساب‌های گذشته را به‌طور عام، و حساب یک سال آخر سلطنت محمدعلی شاه (مشهور به دوره استبداد صغیر) را به‌طور خاص رسیدگی کرده و آنچه را از تفریغ حساب‌ها باقی می‌ماند به خزانه بازگرداند.
۳. فعالیت‌های دیوان محاسبات در شروع تأسیس، با مقاومت و کارشکنی‌های برخی



رجال، که از بودجه ملی برای انجام مأموریت‌ها و وظایف حکومتی خویش استفاده می‌کردند، مواجه شد. آنها، به دلایلی مانند اینکه مصوبات و احکام دیوان، ضمانت اجرایی ندارند، و همچنین، عادت نداشتن به پاسخگویی در قبال عملکرد خویش، از تن دادن به محاسبه و بازگرداندن مازاد آنچه که گرفته بودند طفره رفته و خودداری کردند.

۴. دیوان محاسبات، به دلیل نوپایی، از تشکیلات اداری محکم و تجربه کافی در برخورد با کارشکنی‌ها و مقاومت‌ها محروم بود و امکانات فنی لازم را نیز در اختیار نداشت. قانون دیوان نیز که به تصریح قانون اساسی باید به سرعت تدوین می‌شد، تا دو سال تهیه و تصویب نشد. مجموعه این عوامل موجب گردید دیوان محاسبات، در رسیدن به اهداف خویش ناکام بماند.

### منبع

- اتحادیه، منصوره (۱۳۷۹). *زندگی سیاسی رضاقلی خان نظام‌السلطنه*. تهران: سیامک.
- افشار، ایرج (۱۳۵۹). *اوراق تازه یاب مشروطیت (مربوط به سالهای ۱۳۲۵ - ۱۳۳۰ ق)* و *نقش تقی زاده*. تهران: جاویدان.
- بامداد، بدرالملوک (۱۳۴۸). *زن ایرانی از انقلاب مشروطیت تا انقلاب سفید (ج ۲)*. تهران: ابن سینا.
- بامداد، مهدی (۱۳۴۷). *شرح حال رجال ایران در قرن ۱۳، ۱۲ و ۱۴*. تهران: زوار.
- حقدار، علی اصغر (۱۳۸۳). *مجلس اول و نهادهای مشروطیت*. تهران: نشر مهر نامگ.
- دولت‌آبادی، یحیی (۱۳۶۲). *حیات یحیی*. تهران: عطار.
- دولت‌های ایران از میرزا نصرالله مشیرالدوله تا میرحسین موسوی (۱۳۷۸)*. تهیه و تنظیم اداره کل آرشیو، اسناد و موزه. تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- شمیم، علی اصغر (۱۳۸۷). *ایران در دوره قاجار*. تهران، بهزاد.
- صدیق‌الممالک، ابراهیم بن اسدالله (۱۳۶۶). *منتخب‌التواریخ* (ایرج افشار، زیر نظر) تهران: علمی.
- قانون اساسی مشروطه، پایگاه اطلاع‌رسانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- کسروی، احمد (۱۳۸۳). *تاریخ مشروطه*. تهران: امیرکبیر.
- مستوفی، عبدالله (۱۳۷۱). *شرح زندگانی من یا تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجار، ج ۳*. تهران: انتشارات زوار.
- منهاج‌العلی (۱۳۸۰)*. *در رسائل سیاسی عصر قاجار (غلامحسین زرگری نژاد، مصحح)*. تهران: کتابخانه ملی ایران.
- ناظم‌الاسلام کرمانی، محمدبن علی (۱۳۸۴). *تاریخ بیداری ایرانیان*. تهران: امیرکبیر.
- نامه‌های بهار (ملک الشعرا) (۱۳۷۹)*. (علی میرانصاری، کوششگر). تهران: پژوهشکده اسناد.

نوری، مصطفی؛ آذری شهرضایی، رضا (۱۳۹۰) *حسن تقی زاده* (ایرج افشار، ناظر). تهران: توس.  
مؤدبی، جعفر (۱۳۷۹، تابستان). رهیافتی از اخبار جراید خارجی به هنگام مشروطیت، فصلنامه *تاریخ روابط خارجی*، ۲(۲).  
(بانک اطلاعات رجال) صفحات مربوط به رضاقلی خان نظام السلطنه مافی و میرزاتقی خان مجدالملک از:  
[www.rijal.com](http://www.rijal.com)

## اسناد

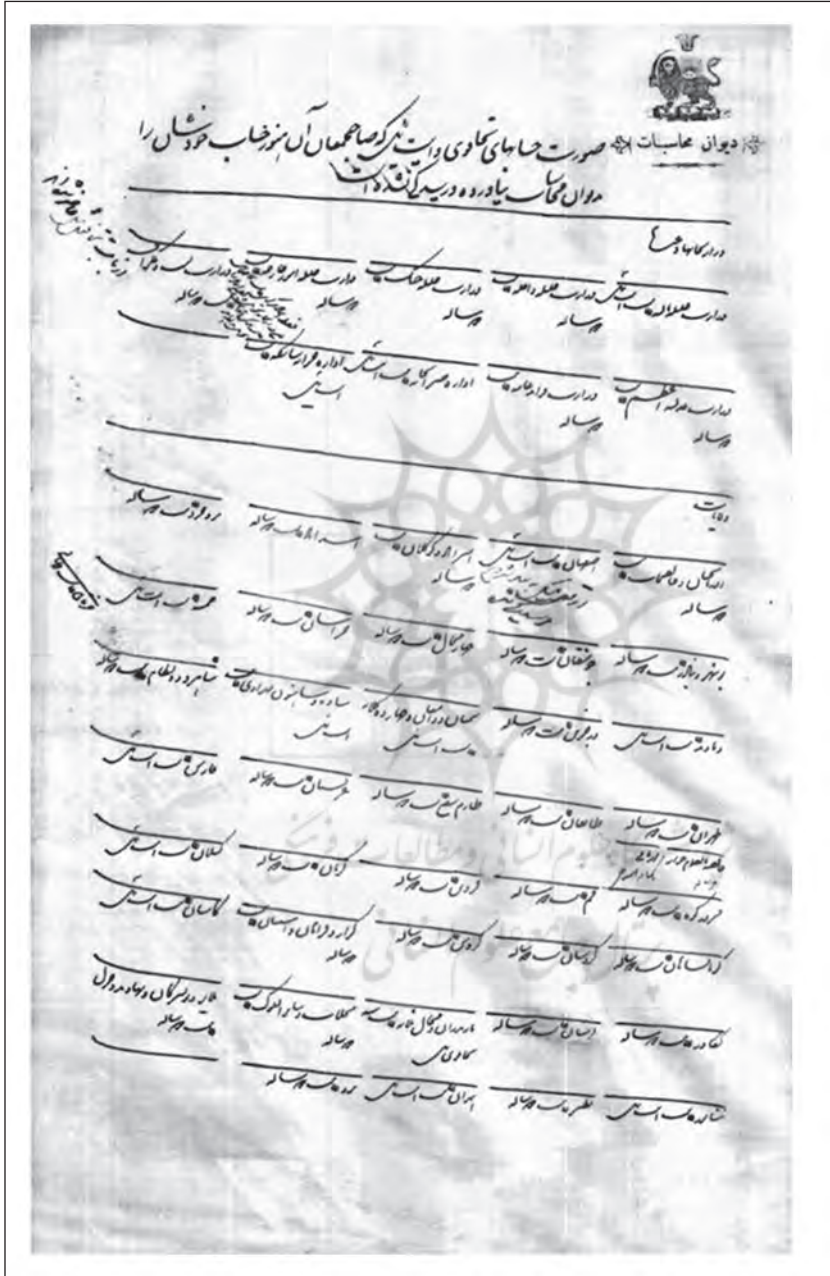
سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما)، شماره سند ۲۴۰۸۸۵۹، ۲۴۰۱۶۲۰، ۲۴۰۱۶۰۹۵، ۲۴۰۱۶۰۹۵.

## مشروح مذاکرات مجلس

مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره اول، جلسه ۲۷۴.  
مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره دوم، جلسه ۵۳.  
مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره دوم، جلسه ۷۲.







تصویر ۱

سند شماره ۲