

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء (س)

سال سی و دوم، دوره جدید، شماره ۵۳، پیاپی ۱۴۳، بهار ۱۴۰۱

مقاله علمی - پژوهشی

صفحات ۳۰-۱۱

## بررسی چالش‌ها و روش‌های متغیر تصویب بودجه در ایران (از مشروطه تا پایان حکومت قاجاریه)<sup>۱</sup>

حسین احمدی رهبریان<sup>۲</sup>

مقصودعلی صادقی گندمانی<sup>۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۳/۲۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۷/۲۲

### چکیده

با انقلاب مشروطه و تشکیل مجلس شورای ملی، انتظار می‌رفت که با تصویب بودجه به‌عنوان مهم‌ترین سند مالی کشور، تحول مثبتی در ساختار مالی ایران نسبت به قبل از مشروطه ایجاد شود. روش تصویب بودجه در قانون اساسی مشخص شده بود، اما با چالش‌ها و موانع زیادی مواجه شد؛ بنابراین سؤال تحقیق این است که روش‌ها و چالش‌های تصویب بودجه چه بود و این روش‌ها تا چه اندازه با اصول بودجه‌مدرن و قانون اساسی مطابقت داشت. یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که مجلس نتوانست حتی یک بودجه در طول بیست سال از مشروطه تا انقراض قاجار مطابق با قانون اساسی و اصول بودجه‌مدرن به تصویب برساند. از عوامل مهم تصویب‌نشدن بودجه می‌توان به مواردی چون جدیت نداشتن دولت در ارائه بودجه، بی‌ثباتی دولت‌ها، دخالت عوامل خارجی و تعطیلی مجلس اشاره کرد. با این حال دولت و مجلس با توجه به چالش‌هایی که با آن مواجه بودند، روش‌های دیگری برای تصویب بودجه ارائه کردند. مجلس اول در مرحله گذار از بودجه‌نویسی سنتی به نو بود که عملاً همان روش بودجه‌نویسی سنتی را به‌صورت ناقص دنبال کرد. دولت در دوره مجلس دوم، بودجه ناقصی را تهیه کرد که به تصویب مجلس نرسید و در دوره

۱. شناسه دیجیتال (DOI): 10.22051/HII.2021.36443.2483

۲. دانشجوی دکتری، گروه تاریخ، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران:

h.ahmadi@modares.ac.ir

۳. دانشیار گروه تاریخ، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران (نویسنده مسئول):

m\_sadeghi@modares.ac.ir

مقاله مستخرج از پایان‌نامه با عنوان «تغییر و تحول ساختار سند بودجه در ایران عصر قاجاریه» با دانشگاه تربیت مدرس در سال ۱۴۰۰ است.

مجلس سوم، دولت نتوانست بودجه‌ای را به مجلس ارائه دهد. در دوره چهارم و پنجم، مجلس با دولت همراهی بیشتری نشان داد و مجلس با روش‌های چهاردیواری و یک دوازدهم، بودجه‌ها را به تصویب رساند. روش تهیه و گردآوری تحقیق، اسنادی و کتابخانه‌ای است و با رویکرد توصیفی تحلیلی چالش‌ها و روش‌های متغیر تصویب بودجه را بررسی می‌کند.

واژه‌های کلیدی: تصویب بودجه، مجلس شورای ملی، قاجاریه، مشروطه.

#### مقدمه

یکی از وظایف اصلی دولت و مجلس در تشکیلات سیاسی پس از مشروطه، تصویب لایحه بودجه به‌عنوان مهم‌ترین سند مالی کشور است. از انقلاب مشروطه تا انقراض قاجار، پنج دوره مجلس تشکیل شد، اما در این مدت ۲۵ ساله، باید دوازده دوره تشکیل می‌شد و در پی آن بیست و چهار بودجه سالیانه به تصویب می‌رسید، اما تصویب لایحه بودجه با موانع و چالش‌های مختلفی روبه‌رو شد و عملاً هیچ بودجه صحیح و قانونی از طرف دولت به مجلس ارائه نشد. با این حال کوشش‌هایی برای رفع موانع به وجود آمد. در واقع تصویب بودجه در هر یک از مجالس با روش‌های خاصی انجام می‌گرفت. در این پژوهش ضمن شناسایی این روش‌ها، نویسنده در پی آن است که سرانجام بودجه در هر یک از دوره‌های مجلس را بیابد و نقش مجلس و دولت را نسبت به آن ارزیابی کند و اینکه آیا روش‌های تصویب بودجه پس از مشروطه با اصول بودجه مدرن مطابقت داشته است. نویسنده در این مقاله با رویکرد توصیفی تحلیلی بر اساس داده‌های جمع‌آوری شده از منابع مکتوب چون کتاب‌ها، اسناد تاریخی و نشریات و صورت مذاکرات مجلس، درصدد ارائه پاسخی مستند و دقیق به سؤال مدنظر است.

درباره موضوع تصویب بودجه چندان بحث و مطالعه جدی و دقیق و مستندی صورت نگرفته است و مطالعات اندک صورت گرفته با اشکالات اساسی روبه‌رو است. شمس‌الدین جزایری درباره چگونگی تصویب بودجه پس از مشروطه اشاره کرده است که عمدتاً منبع آن بر پایه مصاحبه با سیدحسن تقی‌زاده است (عیسوی، ۱۳۸۸: ۵۷۷). در واقع عمده مطالب او درباره بودجه صنایع‌الدوله در مجلس دوم است و درباره تصویب و تهیه بودجه در سال‌های قبل و بعد آن مطالبی را ارائه نمی‌کند و مجید یکتایی در کتاب *تاریخ داریی ایران* به همین مطالب، استناد کرده است. در حالی که در این کتاب نیز در مقایسه با روند تنظیم بودجه در قبل از سال ۱۲۸۹/۱۹۱۰ اطلاعاتی در دست نیست و درباره تنظیم بودجه ۱۲۸۹ صنایع‌الدوله مطالب چندانی ارائه نمی‌شود و یک‌باره بدون اینکه به روند تنظیم بودجه در سال‌های بعد نیز

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء (س)، سال ۳۲، شماره ۵۳، بهار ۱۴۰۱ / ۱۳

پرداخته شود، به بودجه پنجاه سال بعد روی می آورد. یکتایی از یک طرف نتیجه می گیرد که بودجه صنایع الدوله دارای صفات جامعیت و وحدت بوده است و از طرف دیگر این بودجه را ساده و دور از پیچیدگی نسبت به بودجه سال ۱۳۳۹/۱۹۶۰ می داند، در حالی که بودجه صنایع الدوله از اصول نامبرده تبعیت نمی کرد (یکتایی، ۱۳۴۰: ۱۳۷).

حسین آبادیان نیز در یک بخش از کتاب *بحران مشروطیت در ایران* مهم ترین بحران ایران را مسئله بودجه می داند (آبادیان، ۱۳۸۳: ۴۶۳). منظور او از بودجه کمبود نقدینگی است، در صورتی که نبود مدیریت در بودجه که انعکاسی از جدی نبودن دولت در تهیه بودجه، منجر به کسری بودجه در دولت شد. در واقع آبادیان درباره چرایی و چگونگی تصویب نشدن بودجه بحث نکرده است.

در مقالات اخیر نیز محمدباقر نوبخت در مقاله ای با عنوان «مدل مفهومی ساختار نظام بودجه ریزی کشور» به طور کلی و کوتاه به پیشینه بودجه ریزی دولتی در ایران پرداخته است که با اشکالات اساسی روبه رو است. به طور مثال عنوان کرده است که بودجه ۱۲۸۹/۱۹۱۰ و همچنین ۱۲۹۰ / ۱۹۱۱ و ۱۹۱۲/۱۲۹۱ در مجلس به تصویب رسید، در حالی که این بودجه ها به صورت دقیق و کامل به مجلس ارائه نشد و در نتیجه به تصویب مجلس نیز نرسید (نوبخت، ۱۳۹۱: ۲۱).

### چارچوب نظری

هر دانش و فنی بر اصولی استوار است و بودجه مدرن دارای چارچوب و اصولی است که مهم ترین پایه های آن بر اساس اصل سالانه بودن، اصل تعادل، اصل تفصیل، اصل جامعیت، اصل وحدت است. یکی از اهداف انقلاب مشروطه تغییر ساختار بودجه نویسی از شیوه سنتی به مدرن بود؛ بنابراین این سؤال مطرح است که ساختار بودجه نویسی پس از مشروطه چقدر با اصول بودجه نویسی مدرن مطابقت داشت. بر اساس ادعای وزیر مالیه وقت در دوره مشروطه، سند پیش نویس بودجه ۱۲۸۹/۱۹۱۰ بر اصول شاملیت و کاملیت (جامعیت) نوشته شده است. همچنین مجید یکتایی پژوهشگر معاصر این سند را بر اساس قاعده کاملیت و وحدت و محمدباقر نوبخت آن را بر اساس شاملیت می داند و همچنین درباره نوع بودجه های قبل و بعد از سال ۱۲۸۹ بحثی نشده است. قبل از بحث درباره چگونگی کیفیت بودجه ها در دوران مشروطیت لازم است که توضیحاتی درباره اصول بودجه مدرن ارائه شود که در آن دوره مدنظر صاحب منصبان مالی وقت ایران در دوره مشروطه نیز بوده است (مصدق، ۱۳۰۴: ۱۴).

چارچوب نظری بر اساس مفروضات بودجه‌مدرن به شرح زیر تعریف می‌شود:

بر اساس اصل تعادل بودجه، رشد هزینه‌ها نباید بیشتر از رشد درآمد باشد. منظور از کاملیت یا جامعیت این است که نمایندگان مجلس در موقع تصویب بودجه از کل معاملات سال مالی می‌شود، مطلع شوند و همه درآمدها به خزانه واریز شود. منظور از اصل شاملیت، بودجه تفصیلی است. بر اساس این اصل، دولت باید بودجه را به صورت مشروح و با جزئیات به مجلس پیشنهاد کند. اصل فوق باید طوری رعایت شود که امکان بررسی جزئیات مربوطه را به نمایندگان مجلس بدهد. طبق این اصل بودجه نمی‌تواند به عنوان مجموعه‌ای از اعداد و ارقام خشک و بی‌روح دانسته شود، بلکه می‌باید در قالب گزارش‌های مفصل توجیهی و مستدل مطرح شود.

اصل وحدت برای یک سال مالی باید یک لایحه بودجه تنظیم شود و کلیه دخل و خرج دولت در سندی واحد ارائه شود؛ یعنی دولت از تهیه و تقدیم بودجه‌های مختلف در طول یک سال خودداری کند و حتی المقدور از متمم بودجه پرهیز کند.

اصل سالانه بودن بودجه با توجه به سال قانونی در ایران عرفاً یک سال شمسی است.

#### ساختار بودجه‌نویسی سنتی و مرحله گذار از آن

بودجه پیش از مشروطه به روش غیرمتمرکز را گروهی از مستوفیان در هر ولایتی تنظیم می‌کردند. مستوفیان قبل از عید نوروز در مدت سه هفته به منزل وزیر دفتر برای تنظیم دفتر بودجه می‌آمدند (متین دفتری، ۱۳۷۱: ۱۹ و ۲۰). هر مستوفی چند نفر سررشته‌دار داشت که در آخر سال برای نوشتن کتابچه، مبلغی برای این اشخاص منظور می‌شد که به اسم استصواب، غلط‌ها را به صورت صحیح درمی‌آوردند (معزی، ۱۳۷۹: ۸۶). روند اداری بودجه‌نویسی به این صورت بود که پس از تهیه و تنظیم دستورالعمل، آن را به حاکم ولایات می‌دادند تا بر اساس آن عمل کنند. پس از اتمام سال، حاکم باید حساب مالی خود را به وزیر مالیه بدهد. وزیر مالیه، کلیه اسناد را به مستوفی محل می‌داد که مفاصاحساب را تنظیم کند. پس از آن، هیئت رسیدگی کتابچه جمع و خرج که رئیس آن سررشته‌دار بود همراه با عذب دفتر و ضابط، اسناد خرج را ضبط و باطل می‌کرد، با مهر آن توسط وزیر مالیه و صدراعظم که در اختیار شاه برای مهرکردن قرار می‌گرفت (مصدق، ۱۳۶۵: ۳۳).

ناصرالدین شاه به مطالعه و توشیح آن جدیت داشتند و حتی کتابچه‌ها را در سفرها به همراه می‌برد و بررسی می‌کرد (ابریشمی، ۱۳۹۶: ۱۱۲). توشیح و فرمان شاه یا شاهزاده معمولاً سال بعد، در شش ماه نخست برای مفاصاحساب صادر می‌شد. البته در موارد خاصی اتفاق می‌افتاد

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء(س)، سال ۳۲، شماره ۵۳، بهار ۱۴۰۱ / ۱۵

که فاصله نگارش مفصاحساب با توشیح شاه چند سال فاصله می افتاد. (کتابچهٔ خامه، نسخهٔ مجلس، ۱؛ کتابچهٔ ابرقو، نسخهٔ مجلس، ۵؛ کتابچهٔ اصفهان ساکما، شناسهٔ سند ۲۹۶/۲۲۸۲۵، ۱) اعتبار مفصاحساب به مهرهایی بود که شاه یا شاهزادگان می زدند. در واقع در درجهٔ اول بالای صفحه را شاه مهر و توشیح می کرد و در درجهٔ دوم ولیعهد یا شاهزاده آن را توشیح می کرد (نگاه کنید به صفحهٔ نخست کتابچهٔ آذربایجان، نسخهٔ بروجردی؛ کتابچهٔ ابرقو، نسخهٔ مجلس، ۵؛ کتابچهٔ اصفهان، ساکما، شناسهٔ سند ۲۹۶/۲۲۸۲۵، ۱؛ فارس، نسخهٔ ملک، ۱)؛ به این ترتیب به نظر می رسد که اصل سالانه بودن در دفتر دستورالعمل اجرا می شد. همچنین بر اساس کتابچه‌های مفصاحساب معمولاً درصد کمی از آن باقی یا اضافه به کتابچه اضافه می شد که به نوعی متمم بودجه محسوب می شد و با وجود این متمم‌ها، کسری در بودجه به وجود نمی آمد (احمدی رهبریان و صادقی گندمانی، ۱۳۹۹: ۱۱۹) به این ترتیب، بودجهٔ پیشنهادی، دفتر دستورالعمل محسوب می شد که بخش درآمدی آن بر اساس دفتر جزو جمع بود که دفتر کاملی از درآمدهای مالیاتی از هر یک از ولایات بود (فلور، ۱۳۹۴: ۳۷۰) و در نهایت مفصاحساب آن نوشته می شد که مخارج در آن به صورت جزئی می آمد. این شکل از بودجه نویسی با وجود غیرمتمرکز، بودجهٔ تفصیلی محسوب می شد، با این حال به لحاظ شکلی بودجهٔ متمرکز که بودجهٔ کل کشور در یک سند بیاید، از دورهٔ محمدشاه تا مشروطه چند بار نوشته شد. در واقع یکی از نشانه‌های تقویت روش تمرکزگرایی در بودجه نویسی، تنظیم کل بودجهٔ مملکت در یک کتابچه که با اعداد هندسی یا با خط سیاق در سال‌های ۱۲۵۴ ق / ۱۸۳۸ و ۱۲۵۸ ق / ۱۸۴۲ و ۱۲۶۷ ق / ۱۸۵۰ و ۱۳۰۴ ق / ۱۸۸۶ و در سال ۱۳۱۸ ق / ۱۹۰۰ نوشته شد که نشان می داد اصل وحدت در بودجه چند بار اتفاق افتاده بود (نگاه کنید به کتابچه‌های جمع و خرج در سال ۱۳۰۴ و ۱۲۶۷ و ۱۲۵۸ و ۱۲۵۴ ق). در دورهٔ مظفری در جهت اصل جامعیت صدراعظم امین الدوله که به نیروی‌های متجدد تمایل داشت به دنبال برگشت دادن کلیهٔ محل‌ها به مرکز بود که همهٔ درآمدهای دولت مستقیماً وارد خزانهٔ عمومی شود و همهٔ کارکنان دولت حتی نیروهای نظامی هم حقوق خود را باید مستقیماً از خزانه داری دریافت کنند که چندان توفیق نداشت (کاساکوفسکی، ۱۳۵۵: ۲۲۲ و ۲۲۱). عین الدوله نیز تلاش کرد تا با ایجاد صندوق مالیه در مرکز و ولایات و با محدود کردن اختیارات حکام در وصول مالیات بودجه را متمرکز و تعدیل کند (دولت آبادی، ۱۳۶۲: ۳۵۳).

به نظر می رسد هر چند پیش از مشروطه، نهاد مجلس وجود نداشت، برخی اصول بودجهٔ مدرن با بودجه نویسی سنتی کم و بیش مطابقت داشت. اصل سالانه بودن وجود داشت و اصل وحدت بودجه تا حدود زیادی رعایت می شد؛ زیرا متمم‌های بودجه کمتر از یک درصد کل

بودجه بود. همچنین اصل شمولیت به‌نوعی در دفاتر جزو جمع به تفصیل ذکر می‌شد و جزئیات مخارج نیز در دفاتر مفاصاحساب نیز می‌آمد. از طرف دیگر اصل کاملیت یا جامعیت، انجام نشد. با این حال روش تمرکزگرایی و اصول بودجه‌مدرن کم‌وبیش در ساختار بودجه‌نویسی سنتی وجود داشت یا در حال به وجود آمدن بود. این روند با انقلاب مشروطه نیاز به اصلاح داشت، به‌خصوص در اصل جامعیت می‌توانست تسهیل و تسریع شود. بر اساس نظر توکویل جامعه‌شناس فرانسوی در انقلاب فرانسه که انقلاب مشروطه ایران و بسیاری از انقلاب‌های قرن نوزدهم در اروپا تحت تأثیر این انقلاب بود، قدرت و صلاحیت اقتدار مرکزی افزایش یافت، اما این تمرکز جزوی از میراث رژیم پیشین بود و به نظر می‌رسد این بحث توکویل با رویکرد تمرکزگرایی در ساختار بودجه در انقلاب مشروطیت ایران نیز وجود داشت (توکویل، ۱۳۸۶: ۷۲ و ۵۱).

#### ناکامی دولت در مجلس اول در بودجه‌مدرن

بر اساس قانون مجلس، هر وزیری باید بودجه وزارتخانه‌های خود را برای سال آینده در ظرف سه ماه اول به وزارت مالیه بدهد و این بودجه کل در اوایل نیمه آخر سال پیشنهاد به مجلس خواهد شد. مجلس لایحه بودجه را در نیمه آخر سال به بحث درآورده تا ۱۵ روز قبل از عید نوروز تصویب کند و پس از آنکه بودجه کل به تصویب مجلس رسید، حکم قانونی سالیانه مالیه پیدا می‌کند (مجموعه مصوبات، بی تا: ۲۵۶).

با انقلاب مشروطه و تشکیل مجلس شورای ملی، انتظار می‌رفت به‌سرعت ساختار شکلی و محتوایی بودجه تغییر کند، اما لازمه آن آشنایی با وضعیت بودجه در کتابچه‌های سیاق بود که حسابداری آن به عهده مستوفیان بود و اغلب نمایندگان مجلس و حتی وزیران مالیه چندان به دفاتر مالی سیاق تسلط نداشتند (بشیری، ۱۳۶۳: ۲۵۹/۱) مجلس اول برای پی‌ریزی بودجه‌مدرن در مرحله اول نیاز به بررسی و مطالعه کتابچه‌هایی متمرکز و کامل در گذشته را داشت تا با ریز دخل و خرج مملکت آشنا شود، اما این کتابچه‌ها سال به سال نوشته نمی‌شد. در این بین، کتابچه سال ۱۳۰۶/۱۸۸۸ در دوره ناصری و کتابچه ۱۳۱۸ق / ۱۹۰۰ در دوره مظفری در خزانه بوده است که می‌توانست مطالعه شود (صورت مذاکرات دوره اول مجلس، جلسه ۲۵).

مجلس اول در اواسط سال ۱۲۸۵ش / ۱۹۰۶ آغاز شد و دولت و مجلس تا آخر سال، فرصت چندانی برای تهیه بودجه برای سال آینده پیدا نکرد؛ در حالی که طبق قانون، بودجه سال آینده مشروطه باید ۱۵ روز قبل از عید نوروز، به تصویب می‌رسید. در سال ۱۲۸۶ / ۱۹۰۷ همچنان برای نوشتن بودجه یک بلا تکلیفی وجود داشت. از یک طرف در روش بودجه‌نویسی به سبک

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء(س)، سال ۳۲، شماره ۵۳، بهار ۱۴۰۱ / ۱۷

مستوفیان، بدبینی وجود داشت و ناصرالملک وزیر مالیه، نوشتن کتابچه‌های ولایات توسط مستوفی‌ها را غدغن کرده بود و حتی مسیو بیزو مستشار مالی فرانسوی به دنبال اخراج تمامی مستوفیان بود (بشیری، ۱۳۶۳: ۱/۲۶۰) و از طرف دیگر، دولت و کمیسیون بودجه تا اواخر سال ۱۲۸۶ / ۱۹۰۷ موفق نشد برای بودجه سال آینده کار مؤثری انجام بدهد (مذاکرات مجلس اول، جلسه ۲۲۱) در این میان، کمیسیون بودجه مجلس، امور مالی را در دست گرفت و در سال ۱۲۸۶ / ۱۹۰۷، اسامی مواجب‌بگیران در بودجه را بررسی و اصلاح کرد، به طوری که ۴۵۰ هزار تومان از مواجب ۱۳ نفر از رجال را کاهش داد (بشیری، ۱۳۶۲: ۱/۱۳۰). این اقدامات در حالی بود که طبق قانون اساسی جرح و تعدیل بودجه با وزارت مالیه بود (تقی‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۹۲).

به هر شکل در اواخر سال ۱۲۸۶ / ۱۹۰۷ از طرف دولت وعده داده شد که به زودی لایحه بودجه به مجلس خواهد آمد (مذاکرات مجلس اول، جلسه ۲۳۰) اما تا پایان سال، بودجه‌ای به مجلس داده نشد و همچنان دستورالعمل‌های جمع و خرج پیش از مشروطه استفاده می‌شد. توجیه وزارت مالیه در سال قبل از آن این بود که ابتدای مشروطه است و اوضاع هنوز مرتب نشده است و در نتیجه دستور داد که مالیات را حکام به همان شیوه قبلی بگیرند، در حالی که ناصرالملک، نزدیک ده ماه سکان‌دار وزارت مالیه بود و چهار ماه نیز هم‌زمان رئیس‌الوزرا بود و به تبع اختیارات شایان توجهی داشت، اما نه تنها برای سال ۱۲۸۵ / ۱۹۰۶ نتوانست قاعده‌ای جدید برای مالیات ایجاد کند، بلکه در سال ۱۲۸۶ / ۱۹۰۷ هم اعلام کرد که همچون گذشته اخذ مالیات را حکام انجام دهند تا در روند وصول مالیات خللی ایجاد نشود؛ زیرا وقتی در سال ۱۲۸۵ / ۱۹۰۶ کتابچه‌های مالی در آخر سال به ولایات فرستاده شد، باعث شد که ثلث آن در محل لاوصول بماند (مذاکرات مجلس اول، جلسه ۲۷۱). صنیع‌الدوله دیگر وزیر مالیه همان کتابچه‌های جمع و خرج ولایات را که مستوفیان نوشته بودند، بدون هماهنگی و اطلاع مسیو بیزو مستشار مالی فرانسوی به مجلس ارائه کرد (بشیری، ۱۳۶۲: ۱/۱۸۱)؛ اما مجلس به آن واکنش نشان داد که وزیر مالیه بر اساس اصل جامعیت باید بودجه کل را بدهد نه کتابچه‌های ولایات را که جزء است تا تمام این بودجه‌ها جمعاً رسیدگی شود (مذاکرات مجلس اول، جلسه ۲۷۱).

به این ترتیب تا پایان مجلس اول، هیچ‌کدام از وزیران مالیه، بودجه را به شکل جدید ارائه نکردند و حتی نتوانستند محاسبه اعداد را از اعداد سیاقی به اعداد هندسی تغییر دهند و همچنین از تأسیس دیوان محاسبات خبری نشد (مذاکرات مجلس اول، جلسه ۲۷۹ و ۲۷۲)؛ بنابراین نه تنها هیچ‌کدام از اصول بودجه مدرن مانند اصل تعادل، سالانه و جامعیت در بودجه به وجود نیامد، بلکه اخذ مالیات‌ها را با اختلال روبه‌رو کرد و برای به هم ریخته نشدن بیشتر آن

عملاً روش بودجه‌ریزی قبل از مشروطه به شکل ناقصی ادامه پیدا کرد.

### مجلس دوم و سوم؛ صورت‌حساب‌های موقت و مبهم

مجلس دوم در اواخر آبان سال ۱۲۸۸ / ۱۹۰۹ آغاز به کار کرد، اما دولت تا آخر سال نتوانست بودجه‌ای به مجلس ارائه دهد و پس از آنکه دو ماه نیز از سال ۱۲۸۹ / ۱۹۱۰ گذشت، نمایندگان درباره وضعیت بودجه سؤالاتی را مطرح کردند (مذاکرات مجلس دوم، جلسه ۸۷ و ۸۸). با این حال، مجلس دوم با دولت همراه شده و مخارج مختلفی را تصویب کرد در حالی که این مخارج باید در چارچوب لایحه بودجه طرح می‌شد (مذاکرات مجلس دوم، جلسه ۱۰۶). در واقع روش کلی مجلس، تصویب بودجه‌های موقت بود که هر روز کمیسیون بودجه یک خرجی را در دستور کار قرار می‌داد و مخارج به صورت جزئی و خارج از سند بودجه مطرح می‌شد و نمایندگان نیز نمی‌دانستند محل این مخارج از چه درآمدی است، به همین دلیل در پایان هر سال تقریباً دولت با سه میلیون تومان کسری مواجه می‌شد (شوستر، ۱۳۶۲: ۳۳۶؛ مذاکرات مجلس دوم، جلسه ۱۷۶ و ۱۶۵ و ۱۲۴ و ۱۰۷). با وجود کسری بودجه، همچنان هزینه‌ها در مجلس تصویب می‌شد، در حالی که نیاز بود در ابتدا کسری بودجه جبران شود. به همین علت برخی نمایندگان تأکید داشتند تا زمانی که درآمد کشور مشخص نشده است، نباید خرج‌هایی که از طرف وزرا یا کمیسیون بودجه به مجلس ارائه می‌شود، طرح و تصویب کرد (مذاکرات مجلس دوم، جلسه ۱۲۴).

بعد از گذشت شش ماه از سال ۱۲۸۹ / ۱۹۱۰ همچنان بودجه‌ای به مجلس داده نشد و حتی از سوی نمایندگان پیش‌بینی می‌شد که با این روند بعید است که تا آخر سال هم بودجه‌ای به مجلس بیاید (مذاکرات مجلس دوم، جلسه ۱۲۸). البته به نظر می‌رسید با توجه به تذکرات نمایندگان مجلس، دولت از اردیبهشت به تکاپو افتاده است که در پی تهیه بودجه باشد. دولت برنامه‌ای را در پیش گرفت که تا آخر شهریور بودجه را به مجلس تقدیم کند، اما توفیقی پیدا نکرد. دولت علت این تأخیر را بی‌اطلاعی وزارتخانه‌ها، فقدان حساب‌های مرتب، تردید رأی و عدم مساعدت عنوان کرد (طرح بودجه کل، ۱۳۸۸: ۱۵)؛ اما یک مسئله مهم دیگر در جدیت‌نداشتن در مسئله بودجه، وجود ناامنی و نیاز فوری به تشکیل هزینه قشون بود و همین بهانه‌ای بود که دیگر صورت‌های خرج همراه با آن مطرح شود (مذاکرات مجلس دوم، جلسه ۱۳۱). به هر شکل با پیگیری نمایندگان، دولت اعلام کرد که یک نفر از طرف وزارت مالیه مأمور شده است که به وزارتخانه‌ها رسیدگی و بودجه‌ها را زودتر به وزارت مالیه بفرستد و از آنجا به مجلس ارائه شود (مذاکرات مجلس دوم، جلسه ۱۳۵)؛ اما هشت ماه از سال گذشت و



فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء(س)، سال ۳۲، شماره ۵۳، بهار ۱۴۰۱ / ۱۹

تنها بودجه معارف و دربار به مجلس آمده بود، در صورتی که مهم‌ترین بودجه‌ها مانند وزارتخانه‌های مالیه، داخله، جنگ و خارجه در دستور کار قرار نگرفته بود(مذاکرات مجلس دوم، جلسه ۱۹۵).

یک مسئله دیگر در تأخیر ارائه بودجه، مبهم‌بودن بودجه‌های ارسالی دولت بود. به عبارت دیگر نمایندگان درباره شمولیت بودجه سؤال داشتند که دولت در این زمینه پاسخ‌گو نبود و در نتیجه در فرایند بررسی قرار نمی‌گرفت. با این حال این بودجه نسبت به سنوات گذشته یک مرحله جلوتر بود. در سال‌های گذشته، بودجه کل نوشته نشده بود و این اولین بودجه‌ای بود که دولت، جمع و خرج را به مجلس ارائه می‌داد، هر چند جزئیات آن را نداده بود. با این حال، صنایع الدوله وزیر مالیه در پاسخ به انتقادات اعلام کرد که این بودجه مطابق با بودجه‌های دنیا است و هیچ نقصی به آن وارد نیست (مذاکرات مجلس دوم جلسه ۱۹۹). او چند روز پس از این نطق در مجلس، ترور و کشته شد و با خنثی شدن موضوع بودجه صنایع الدوله، بیشتر اوقات مجلس به بررسی مخارج جزئی، خارج از لایحه بودجه گذشت. در واقع گزارش‌های دولت به مجلس به نوعی خلاصه صورت حساب بود که مجلس در حالت عمل انجام شده قرار می‌گرفت و این در حالی است که در مجلس دوم باید سه لایحه بودجه در مجلس می‌گذشت (مذاکرات مجلس دوم، جلسه ۲۱۵).

با این حال، طرح بودجه کل مملکتی که صنایع الدوله آن را آماده کرده بود در دوره وزارت ممتازالدوله وزیر مالیه در اسفند سال ۱۲۸۹ / ۱۹۱۰ به مجلس داده شد. در حالی که دولت باید بودجه سال آینده را نیز در همین موقع به مجلس ارائه می‌کرد. دولت ادعا داشت بودجه بر اساس دو قاعده‌ای شمولیت و کاملیت است و با بودجه‌های مدرن دنیا سازگاری دارد (طرح بودجه کل، ۱۳۸۰: ۷)؛ اما مجلس در سال ۱۲۹۰ / ۱۹۱۱ از این بودجه انتقاد کرد. یکی از اشکالات آن این بود که همه بودجه‌های وزارتخانه‌ها به‌طور کامل به کمیسیون بودجه داده نشده بود. در این میان، تنها بودجه دربار به‌طور تفصیلی به کمیسیون بودجه آمده بود. البته بودجه وزارت مالیه و وزارت خارجه با جزئیات آماده شده بود، اما بودجه مالیه به‌علت اصلاحات مجدد پس گرفته شد. بودجه وزارت پست و تلگراف هم در حال مذاکره بود، اما بودجه وزارت داخله و معارف هیچ‌کدام با جزئیات به کمیسیون نیامد(مذاکرات مجلس دوم، جلسه ۲۴۴). انتقاد شکلی دیگر به بودجه صنایع الدوله این بود که به صورت قانونی در مجلس نیامده است. در واقع بودجه قانونی، عبارت بود از جمع و خرجی که معین شده باشد و وزیر مالیه به مقام ریاست مجلس ارائه دهد و از آنجا به کمیسیون برود و در کمیسیون بودجه جمع و خرج تصفیه بشود. به هر شکل آنچه به مجلس آمده بود، به‌طور مقدماتی بعضی

پیش‌نویس‌های بودجه برخی از وزارتخانه‌ها بود که مقدمه‌ای برای بودجه قانونی شود. در واقع از بودجه‌هایی که به مجلس آمده بود، یکی بودجه دربار و بودجه وزارت مالیه بود و باقی دیگر مجمل و مبهم بود که چندان برای نمایندگان مفهوم نبود و به همین علت مجلس از دولت می‌خواست، جزئیات بودجه را به مجلس تقدیم کند (مذاکرات مجلس دوم، جلسه ۲۴۴).

در این وقت به نظر می‌رسد تفکر عمومی دولت‌ها پس از مشروطه این بود که وضعیت مالی ایران همچون امور نظامی و قضایی باید به دست مستشاران خارجی بی‌طرف مرتب و منظم شود و به همین علت هیئت دولت، به‌خصوص وزیران مالیه چندان به امور بودجه توجهی نداشتند و اجازه دخالت به مستشار فرانسوی نیز داده نمی‌شد و بیشتر منتظر بودند تا گروه مستشاری آمریکایی به ایران بیاید و امور مالی را به دست بگیرد. به همین علت تا پیش از آمدن مورگان شوستر، دفاتر مالی معدودی وجود داشت، اما دفتر مالی بودجه نوشته نشده بود و به گفته شوستر مایل به داشتن آن هم نبود (شوستر، ۱۳۶۲: ۳۵۱). با آمدن مورگان شوستر به ایران، نقش وزیر مالیه کم‌رنگ شد و تهیه بودجه جزو وظایف خزانه‌دار کل گذاشته شد (بشیری، ۱۳۶۲: ۱۰۹۳/۵). با وجود حمایت دولت و مجلس، شوستر پس از شش ماه با توجه به مخالفت روس و انگلیس و اختلاف با برخی از اعضای کابینه مجبور به ترک ایران شد و در پی آن نیز مجلس دوم تعطیل شد (بشیری، ۱۳۶۲: ۱۳۳۵/۶؛ شوستر، ۱۳۶۲: ۳۴۰ و ۳۳۹). از تعطیلی مجلس دوم تا تشکیل مجلس سوم، سه سال طول کشید و در این مدت دولت دست به استقراض‌های متعدد خارجی زد و بودجه دولت با کسری روبه‌رو شد و این بار دولت‌ها به فکر استقراض داخلی بودند که توفیقی پیدا نکردند (نوبهار، ۱۲۹۴: شماره ۲۲۶ الی ۲۲۸: ۱ و ۱؛ شمیم، ۱۳۸۹: ۵۳۴).

در آذر ماه سال ۱۲۹۳ / ۱۹۱۴ مجلس سوم تشکیل شد، اما تا آخر سال تقریباً هیچ بحثی درباره بودجه نشد و با تشکیل دولت مشیرالدوله در ابتدای سال ۱۲۹۴ / ۱۹۱۵ دو نماینده مجلس به برنامه دولت مبنی بر افزایش درآمد مخالفت کردند و اعلام کردند تا زمانی که دولت بودجه را به مجلس ندهد و آن را تعدیل نکند با ازدیاد عایدات مخالفت هستند. در واقع استدلال مخالفان این بود که در صورتی که دولت تحت فشار مالی قرار نگیرد، حاضر نیست بودجه را به مجلس بدهد اما رئیس‌الوزرا هم ضمن تأکید بر ارائه بودجه، اعلام کرد در صورت مخالفت با افزایش مالیات، استعفا خواهد داد (مذاکرات مجلس سوم، جلسه ۲۰). با این حال دولت بیشتر از دو ماه دوام نیاورد و تنها دو بودجه عدلیه و معارف به مجلس ارائه شد.

دولت بعدی، دولت عین‌الدوله بود. ظاهراً در این کابینه عزم جدی در ارائه لایحه بودجه صورت گرفت (مذاکرات مجلس سوم، جلسه ۵۱). وزیر مالیه در مجلس اعلام کرد که از آغاز

مشروطه تا به حال دولت و مجلس هیچ کدام موفق نشده‌اند که ترتیب یک بودجه بدهند و در این دوره اولین بار است که این کار شروع شده است. به نظر می‌رسد در این دولت، کمیسیون برای نوشتن بودجه‌ها تشکیل و تمام آنها هم نوشته شد، ولی در تغییرات کابینه، چند وزارتخانه بودجه‌های خود را برگرداندند. در واقع در این دولت، صورت خلاصه‌ای از جمع و خرج نوشته شد، اما این دولت هم یک ماه بعد سقوط کرد (مذاکرات مجلس سوم، جلسه ۵۱).

در دولت بعدی، بودجه وزارت فواید عامه و بودجه وزارت خارجه به مجلس داده شد، اما وزیران مربوطه فرصت نکردند نظریات کاملی در این بودجه ارائه دهند. در این بین مهم‌تر از همه این بودجه‌ها، بودجه وزارت مالیه و داخله بود که هیچ اقدامی نشد (مذاکرات مجلس سوم، جلسه ۶۵). در واقع تا پایان مجلس سوم تنها بودجه عدلیه از کمیسیون مجلس گذشت و بودجه معارف تقریباً رو به اتمام بود و همچنین بودجه فواید عامه به مجلس آمده بود، ولی بررسی نشده بود و بودجه جنگ و پست و تلگراف هم در حال ارسال به مجلس بوده است، اما مهم‌ترین آن بودجه مالیه و وزارت داخله بود که به مجلس داده نشد (مذاکرات مجلس سوم، جلسه ۷۲). در حالی که به نظر می‌رسید دولت بتواند بودجه کامل را به مجلس ارائه دهد، جنگ جهانی اول به ایران کشیده شد و در پی آن مجلس تعطیل شد. به این ترتیب در مجلس دوم و سوم بودجه‌ای در مجلس تصویب نشد و بودجه‌های ارائه شده، ناقص و بدون جزئیات بود و به تبع بر اساس اصول مدرن و قانون نیز نبود.

در فاصله بین سومین یا چهارمین دوره مجلس هر وزیر خود پرداخت حقوق و مستمری‌های وزارتخانه خود را تأیید می‌کرد، در حالی که قانون اساسی پرداخت اسناد را مشروط به تصویب مجلس دانسته بود؛ بنابراین حسابرسی از پرداخت عملاً توسط هیئت به نام کمیسیون تطبیق برای توازن بودجه که در سال ۱۲۹۴ / ۱۹۱۵ تشکیل شد صورت می‌گرفت. به علت وقوع جنگ جهانی اول این هیئت نقش محدود داشت که تنها با هزینه‌های حکومت مرکزی سروکار می‌یافت و در این باره هم به نظرات هیئت نیز چندان توجهی نمی‌شد (فلور، ۱۳۹۴: ۳۹۷). با این حال با پایان جنگ جهانی اول، اقتصاد ویران ایران مجالی برای ترمیم پیدا کرد. خاتمه جنگ خود علل ایجاد ثبات بود و در پی گسترش بیشتر اقتدار دولت مرکزی از سال ۱۳۰۰ / ۱۹۲۱ به بعد دست‌کم جاده‌ها امن‌تر و راهزنی کمتر شد (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۳۵).

#### الگوی تصویب چهاردیواری در مجلس چهارم شورای ملی

در دوره فترت شش‌ساله بین مجلس سوم و چهارم تصویب‌نامه‌های زیادی نوشته شد که روند

بزرگ‌شدن دولت را تسریع و هزینه دولت افزایش پیدا کرد. در واقع در آغاز مجلس سوم کسری بودجه حدود پنج میلیون تومان بود و اواخر مجلس سوم کسر بودجه یک میلیون و پانصد هزار تومان و در بدو تشکیل مجلس چهارم حدود نه میلیون تومان کسری وجود داشت (مذاکرات مجلس چهارم، جلسه ۲)؛ بنابراین، به نظر می‌رسد وجود مجلس در رأس امور حداقل تا حدی می‌توانست خرج تراشی‌های افسارگسیخته دولت را حتی خارج از سند بودجه تعدیل کند.

با کودتای ۱۲۹۹/۱۹۲۱ و تضعیف شدن قدرت دربار، دولت سیدضیاء طباطبایی، برای کاهش حقوق و مواجب شاه و شاهزادگان تلاش‌هایی صورت داد (بهار، ۱۳۷۱: ۱۰۲؛ فراهانی، ۱۳۸۵: ۵۵/۱). با روی کار آمدن دولت قوام‌السلطنه، مجلس چهارم تشکیل شد و اختیارات و تصمیمات مالی دولت را می‌توانست محدود کند، اما این مجلس نیز ابتدا با همان روش مجالس قبلی برای تصویب هزینه‌ها همراه با دولت شد. مجلس انواع مالیات‌ها را تصویب می‌کرد و بهانه دولت برای تصویب آن وعده آوردن بودجه و مباحث فوری بود (مذاکرات مجلس چهارم، جلسه ۲۰). برای پایان دادن به این رویه، مجلس چهارم با پیشنهاد دو نماینده مجلس، روشی را تنظیم کرد که بودجه مستقیماً در کمیسیون مجلس مطرح و تصویب شود. استدلال این پیشنهاد این بود که برای تصویب بودجه باید از حدود ظواهر نظام‌نامه داخلی فراتر رفت. در واقع پیش از آن، مجلس خواهان بودجه تفصیلی با جزئیات بود، اما به نظر می‌رسد این روش با توجه به عمر کوتاه دولت‌ها و مجالس وقت چندانی برای بررسی کافی برای نمایندگان نمی‌گذاشت. در این روش جدید ابتدا رقم کلی اعتبارات برای هر یک از وزارتخانه‌ها و مصارف عمده مملکتی معین می‌شد و وزرا مأموریت می‌یافتند که در حدود اختیارات، مصوبه بودجه وزارتخانه‌های خود را تنظیم کرده و به مجلس شورای ملی تقدیم کنند (مذاکرات مجلس چهارم، جلسه ۵۴)؛ بنابراین، دولت‌ها یک رقم را در درآمد و مخارج در نظر می‌گرفتند و آن در کمیسیون بودجه رسیدگی می‌شد و پس از تصویب کمیسیون اجرا و دیگر به مجلس مراجعه نمی‌شد و به نوعی از روی سوابق راستی اختیارات به وزیران داده می‌شد (مذاکرات مجلس چهارم، جلسه ۵۲، دوره یازدهم، ج ۸۲)؛ اما بعداً باید وزارتخانه‌ها بودجه تفصیلی را به مجلس ارائه می‌دادند که بودجه تفصیلی هیچ‌وقت داده نشد و به همین بودجه ناقص نیز عمل نشد و به نظر می‌رسید این روش به نوعی برای جلوگیری از انتقادات نمایندگان مخالف بود (مذاکرات مجلس ششم، جلسه ۲۱؛ حبل‌المتین، ۱۳۰۳: ۱ و ۲). به هر شکل نخستین چهاردیواری بودجه مملکتی را که بعدها می‌لسپو آن را نیز ادامه داد، در اول دوره چهارم مجلس، در کابینه قوام‌السلطنه به مجلس آمد (بهار، ۱۳۸۵: ۱۳۹). به این ترتیب در

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء(س)، سال ۳۲، شماره ۵۳، بهار ۱۴۰۱ / ۲۳

روش چهاردیواری بودجه به صورت جزء به جزء و یک بودجه تفصیلی به مجلس نیامد (مذاکرات مجلس ششم، جلسه ۲۱).

در سال ۱۳۰۱ / ۱۹۲۳ کسر بودجه ۴ میلیون تومان یا ۲۰ درصد درآمد تقریبی بود (میلسپو، ۱۳۶۲: ۷۸). در این سال بودجه تفصیلی وزارتخانه‌ها به مجلس ارائه شد. در حکومت دوم قوام که سه ماه به آخر مجلس چهارم مانده بود، دو کمیسیون بودجه در مجلس به وجود آمد. بودجه‌های سال جاری به کمیسیون قدیم و بودجه‌های سال بعد به کمیسیون تازه ارجاع داده شد (بهار، ۱۳۸۵: ۲۶۳) اما به علت بالابودن مقدار هزینه‌ها، بودجه سال ۱۳۰۱ / ۱۹۲۳ تصویب نشد؛ زیرا اصل تعادل در آن رعایت نشده بود (میلسپو، ۱۳۶۲: ۸۱). در این وقت دولت برای کمک به ساختن یک دستگاه اداری و نظام مالیاتی به دنبال جایگزینی مستشاران آمریکایی به جای انگلیسی بود، بنابراین میلسپو مستشار آمریکایی در سال ۱۳۰۱ / ۱۹۲۳ به ایران دعوت شد (برید شمال، ۱۳۰۰: ۲۰ و ۱). میلسپو با دستمزد سالیانه ۱۵ هزار دلار که معادل ۵ هزار تومان بود به استخدام دولت ایران درآمد تا بودجه دولت را تنظیم کند (پروین و دریاگشت، ۱۳۸۱: ۶۴). او در این مأموریت از اختیارات کامل در تصمیمات مالی برخوردار بود (کدی، ۱۳۸۱: ۱۴۴). مجلس و دولت با طرح‌های او مبنی بر برقراری مالیات‌های غیرمستقیم بر توتون و تنباکو و کبریت و انحصار دولتی بر چای و قند و شکر موافقت کردند و به این ترتیب مسیرهای توازن بودجه ایجاد شد (کدی، ۱۳۸۱: ۱۴۶؛ فوران، ۱۳۹۲: ۳۰۴). اما بودجه سال ۱۳۰۲ / ۱۹۲۴ در مجلس چهارم بدون مطالعه و بر اساس بودجه ۱۳۰۱ به صورت فوری نوشته شد و بدون هیچ تغییری به تصویب رسید و ظاهراً این بودجه کسری نداشت (بهبودی، ۱۳۸۹: ۳ / ۵۲۵؛ میلسپو، ۱۳۶۲: ۱۵۸). در واقع دولت اوراق مالی و لوایحی به مجلس آورد و در کمیسیون مجلس مطرح کرد و در آنجا یک مقداری از آن کاهش پیدا کرد و تصویب شد و مجلس هم چون می‌دید که در کمیسیون کم شده، بالاخره تصویب کرد (مذاکرات مجلس پنجم، جلسه ۵۳ - ۵)، در حالی که در مجلس چهارم حقوق شاه و شاهزادگان افزایش پیدا کرد (دمکراسی، ۱۳۰۲: ۲۰ و ۱).

#### روش تصویب یک دوازدهم در مجلس پنجم شورای ملی

در اصل سالانه بودن استثنای بودجه یک یا چند دوازدهم دارد، اما این رویه نباید یک رویه باشد که این روش از سال ۱۳۰۳ یک رویه‌ای در ساختار تصویب بودجه ایران تا چند دهه شد. بودجه سال ۱۳۰۳ / ۱۹۲۵ در ماه هشتم سال ۱۳۰۳ / ۱۹۲۵ در دستور کار مجلس قرار گرفت. برخی از نمایندگان اعتقاد داشتند این بودجه همان بودجه چهاردیواری است و یک بودجه

تفصیلی بر موازین اصول علمی نیست، اما وزیر مالیه تأکید داشت که این یک بودجه تفصیلی است. به هر شکل چون در بودجه ۱۳۰۳/ ۱۹۲۵ مالیات‌ها افزایش یافته بود، کمیسیون بودجه مجلس با آن مخالفت کرد. منتقدان اعتقاد داشتند که این یک بودجه چهاردیواری است یا اگر تفصیلی هم باشد، قاعده و محل آن معلوم نیست (مذاکرات مجلس پنجم، جلسه ۸۴)؛ بنابراین کمیسیون مجلس پس از سه ماه مذاکره، بودجه را دوباره به دولت برگرداند. در طول این مدت به علت اینکه پرداخته‌ای دولتی می‌بایستی با اجازه مجلس باشد و هنوز بودجه به تصویب نرسیده بود، اعتبارهای یک دوازدهم بر اساس بودجه سال گذشته به تصویب مجلس رسید تا در همان ماه مصرف شود. تصویب یک دوازدهم چون اغلب با تأخیر اتفاق می‌افتاد، دولت نمی‌توانست پرداخته‌ای خود را به موقع بپردازد (میلسپو، ۱۳۶۲: ۱۸۴).

بودجه سال ۱۳۰۴/ ۱۹۲۶ نیز تا چندین ماه محل بحث و نزاع در مجلس و دولت قرار گرفت و همین مسئله منجر به آن شد که بودجه به صورت یک دوازدهم هر ماه تصویب شود. البته برخی از نمایندگان با اعتبارهای یک دوازدهم مخالف بودند تا اینکه در دوران وزارت مالیه فروغی رابطه مجلس و دولت بهبود پیدا کرد و بودجه مدنظر میلسپو با وجود برخی تغییرات در ساعات پایانی عمر مجلس پنجم در بهمن ماه سال ۱۳۰۴/ ۱۹۲۶ به تصویب رسید (میلسپو، ۱۳۶۲: ۱۹۵)؛ مذاکرات مجلس پنجم، جلسه ۲۵۲). البته این بودجه نیز به صورت تفصیلی تصویب نشده بود، بلکه اعتباراتی برای وزارتخانه‌ها بود. در صورتی که مطابق قانون، بودجه هر وزارتخانه باید تقسیم شود به فصول و مواد که مجلس جزء به جزء رأی بدهد (مذاکرات مجلس ششم، جلسه ۲۱)؛ همچنین در این بودجه عوارض قند و شکر و چای جزو درآمد خزانه مخصوص شد که مفهوم وحدت و جامعیت بودجه زیر سؤال می‌رفت؛ زیرا حساب‌های مخصوص خزانه از نظارت مجلس خارج بود (صراف، ۱۳۵۱: ۲۳۴ و ۲۳۲). نتیجه‌گیری

پیش از انقلاب مشروطه، با وجود نبود مجلس، برخی اصول مدرن بودجه کم‌وبیش رعایت می‌شد و ساختار مالی ایران منظم‌تر بود، اما با انقلاب مشروطه که در صدد نظم و تمرکز بیشتر بود، نظام مالی کشور با اختلال روبه‌رو شد. در واقع فرایند تصویب بودجه مدرن و قانونی دولت و مجلس از انقلاب مشروطه تا انقراض قاجار با چالش‌ها و موانعی روبه‌رو شد و هر سال مجلس با روش و شیوه خاصی به دنبال پیدا کردن راه‌حلی برای تصویب بودجه بودند. مجلس اول در سال اول و دوم، لایحه‌ای از سوی دولت به مجلس ارائه نکرد. در سال ۱۲۸۷ / ۱۹۰۹ از طرف دولت، کتابچه‌های جمع و خرج قبل از مشروطه به مجلس به عنوان بودجه ارائه شد که مجلس تأیید نکرد. به نظر می‌رسد به علت نبود شناخت مجلس از وضعیت مالی

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء (س)، سال ۳۲، شماره ۵۳، بهار ۱۴۰۱ / ۲۵

کشور، استفاده نکردن دولت از مستشاران خارجی و جدیت نداشتن دولت، بودجه در دوره اول مجلس به تصویب نرسید. این روند ادامه پیدا کرد تا اینکه در سال دوم مجلس یعنی اواخر سال ۱۲۸۹ / ۱۹۱۰ دولت بودجه‌ای را به مجلس ارائه کرد که به علت مبهم و مجمل بودن و اشکالات قانونی، اصل سالانه و شمولیت را دربر نمی‌گرفت و تا پایان این دوره بودجه‌ای در مجلس تصویب نشد. مجلس سوم در سال ۱۲۹۳ / ۱۹۱۵ برپا شد، اما تا پایان این سال بحث چندانی درباره بودجه در مجلس نشد. در ابتدای سال ۱۲۹۴ / ۱۹۱۶ به علت عدم ارائه بودجه دولت، مجلس به آن اعتراض کرد و دولت به ناچار موضوع بودجه را در دستور کار خود قرارداد، ولی بعد از شش ماه بودجه‌ها در مرحله ناقصی قرار داشت که سرانجام مجلس تعطیل شد. مجلس چهارم بعد از یک تعطیلی هفت‌ساله تشکیل شد. هزینه‌ها در این دوره فترت هفت‌ساله بین مجلس سوم و چهارم، توسط وزیران بدون نظارت خاصی تصویب می‌شد. در سال ۱۳۰۰ / ۱۹۲۲ در دوره مجلس چهارم طرحی موسوم به «چهاردیواری» مطرح و اجرا شد که در آن دولت با همراهی کمیسیون بودجه مجلس بودجه‌های مبهم و ناقص خود را به تصویب می‌رساند، اما این بودجه بر اساس اصول سالانه و شمولیت و تعادل نبود. در سال ۱۳۰۱ / ۱۹۲۳ بودجه بر اساس اصل شمولیت و تفصیلی به مجلس داده شد، اما به علت رعایت نشدن اصل تعادل به تصویب نرسید، اما به همین بودجه بدون در نظر گرفتن اصل سالانه در سال ۱۳۰۲ / ۱۹۲۴ استناد شد و به صورت فوری تصویب شد. مجلس پنجم با دو بودجه سال ۱۳۰۳ و ۱۳۰۴ روبه‌رو بود، اما این بودجه یک بودجه غیرمدرن و همان چهاردیواری و تورم‌زا تلقی شد و در نتیجه تصویب نشد. در سال ۱۳۰۳ / ۱۳۰۴ / ۱۹۲۶ / ۱۹۲۵ بودجه‌های یک دوازدهم همراه به مجلس داده شد که این روش عموماً روشی رایج برای بودجه ایران در سال‌ها و دهه‌های بعدی شد که هیچ‌یک از اصول قانونی و مدرن را دربر نمی‌گرفت.

### منابع و مأخذ

ابریشمی، فرشاد (۱۳۹۶) *سفرنامه ناصرالدین شاه به قم*، تهران: خانه تاریخ و تصویر ابریشمی.  
احمدی رهبریان، حسین؛ صادقی، مقصودعلی (۱۳۹۹) «اهداف و پیامدهای تغییر ساختار بودجه در نخستین دوره مجلس شورای ملی»، *پژوهشنامه تاریخ اجتماعی و اقتصادی*، سال ۹، شماره ۲، صص ۷۲-۵۱.

آبادیان، حسین (۱۳۸۳) *بحران مشروطیت در ایران*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی.  
بشیری، احمد (به کوشش) (۱۳۶۳) *کتاب آبی؛ گزارش‌های محرمانه وزارت امور خارجه انگلیس درباره انقلاب مشروطه ایران*، جلد ۱ و ۵ و ۶، تهران: نشر نو.

- بهار، محمدتقی (۱۳۷۱) *تاریخ احزاب سیاسی ایران*، جلد ۱، تهران: امیرکبیر.
- بهبودی، هدایت‌الله (۱۳۸۹) *روزشمار تاریخ معاصر ایران*، جلد ۳، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی.
- بیانی، بهمن، کتاب و لوح فشرده کتابچه جمع و خرج کل هذه السنه ایت ییل ممالک محروسه مطابق سنه ۱۳۰۴ / ۱۳۹۲، تهران: کتابخانه و موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی.
- پروین، ناصرالدین؛ دریاگشت، محمد رسول (۱۳۸۱) *نصرت‌الدوله و میلسپو پایان مأموریت آمریکایی‌ها در ایران: مجموعه اسناد نصرت‌الدوله فیروز*، تهران: اساطیر.
- تقی‌زاده، سیدحسین (۱۳۹۰) *مقالات تقی‌زاده، نطق‌های تقی‌زاده در مجلس، به‌کوشش مصطفی نوری*، رضا آذری شهرضایی، تهران: توس.
- دوتوکوبیل، آلکسی (۱۳۸۶) *انقلاب فرانسه و رژیم پیش از آن*، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: مروارید.
- دولت‌آبادی، یحیی (۱۳۶۲) *حیات یحیی*، جلد ۴، تهران: عطار.
- شمیم، اصغر (۱۳۸۹) *ایران در دوره سلطنت قاجار*، تهران: بهزاد.
- شوستر، مورگان (۱۳۶۲) *اختناق ایران*، ترجمه ابوالحسن موسوی شوشتری، تهران: صفی علی‌شاه.
- صراف، فریدون (۱۳۵۱) *بودجه‌نویسی دولتی و نظام بودجه‌ای ایران*، تهران: مدرسه عالی بازرگانی.
- طرح بودجه کل مملکت ایران، سنه‌ایت‌ئیل (۱۳۸۸) تهران: کتابخانه مجلس شورای اسلامی.
- عیسوی، چارلز (۱۳۸۸) *تاریخ اقتصادی ایران*، ترجمه یعقوب آژند، تهران: گستره.
- فراهانی، حسن (۱۳۸۵) *روزشمار تاریخ معاصر ایران*، جلد ۱، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی.
- فلور، ویلم (۱۳۹۴) *تاریخچه مالی مالیاتی ایران از صفویه تا پایان قاجاریه*، ترجمه مرتضی کاظمی یزدی، تهران: تاریخ ایران.
- فوران، جان (۱۳۹۲) *مقاومت شکننده تاریخ تحولات اجتماعی ایران*، ترجمه احمد تدین، تهران: رسا.
- کاساکوفسکی، ولادیمیر (۱۳۵۵) *خاطرات کاساکوفسکی*، ترجمه عباسقلی حلی، تهران: امیرکبیر.
- کدی، نیکی (۱۳۸۱) *ایران در دوران قاجار و برآمدن رضاخان*، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، تهران: ققنوس.
- متین دفتری، احمد (۱۳۷۱) *خاطرات یک نخست‌وزیر*، به‌کوشش باقر عاقلی، تهران: علمی.
- مجموعه مصوبات ادوار اول و دوم، بی‌تا، بی‌جا.
- مصدق، محمد (۱۳۰۴) *اصول قواعد و قوانین مالیه در ممالک خارجه و ایران*، تهران: مطبعة تمدن.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۶۵) *خاطرات و تألمات دکتر محمد مصدق*، به‌کوشش ایرج افشار، تهران: علمی.
- معزی، حسام‌الدین (۱۳۷۹) *خاطرات حسام‌الدین معزی*، به‌تصحیح ایرج افشار، تهران: ثریا.
- میلسپو، آرتور (۱۳۵۶) *مأموریت آمریکایی‌ها در ایران*، ترجمه حسین ابوترابیان، تهران: پیام.
- نویخت، محمدباقر (۱۳۹۱) «مدل مفهومی اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی»، *فصلنامه راهبرد اقتصادی*، دوره ۱، شماره ۲، صص ۴۶-۷.



فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء(س)، سال ۳۲، شماره ۵۳، بهار ۱۴۰۱ / ۲۷

همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۵) *اقتصاد سیاسی ایران*، تهران: نشر مرکز.

یکتایی، مجید (۱۳۴۰) *تاریخ داریی ایران*، تهران: پیروز.

#### اسناد آرشیوی

جمع و خرج آذربایجان (۱۲۶۷ق) قم: کتابخانه حضرت آیت الله بروجردی، شماره اموال ۱۶۷. صورت جمع و خرج ایران در زمان محمدشاه (۱۲۵۵-۱۲۵۴ق) تهران: کتابخانه ملی، شماره سند ۲۹۵/۷۳۷۸.

صورت جمع و خرج هذه السنه ممالک محروسه ایران (۱۲۶۸) قم: کتابخانه مرعشی، شماره ثبت ۷۷۳۰. صورت جمع و خرج هذه السنه ممالک محروسه ایران، سنه بارس نیل (۱۲۵۸ق) قم: کتابخانه مرعشی، شماره ثبت ۷۷۵۳.

صورت مذاکرات مجلس اول، دوم، سوم، چهارم، پنجم، ششم، یازدهم شورای ملی، بازیابی شده در سایت کتابخانه و موزه و اسناد مجلس شورای اسلامی.

کتابچه جمع و خرج ابرقو و جرقویه، تهران: کتابخانه مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۱۱۵۵/۸۶. کتابچه جمع و خرج اصفهان، تهران: سازمان اسناد و کتابخانه ملی، شناسه سند ۲۹۶/۲۲۸۲۵. کتابچه جمع و خرج خمسه و طارم (۱۳۱۳) تهران: کتابخانه مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۱۰۸۴.

کتابچه جمع و خرج فارس (۱۳۲۱) تهران: کتابخانه مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۹۴۴۱.

برید شمال (۱۳۰۰) محل نشر: خوی.

دمکراسی (۱۳۰۲) محل نشر: تهران.

جبل المتین (۱۳۰۳) محل نشر: کلکته.

نوبهار (۱۲۹۴) محل نشر: مشهد.

پروژه گاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

### List of sources with English handwriting

#### Documents

- Ketābche jam' va karj -e Abarqo va Garqoye, Tehran: Ketabkane-ye Majles-e Šorā-ye Eslami, retrieval number 1155/86
- Ketābche jam' va karj -e Azarbajejan, Qom: Ketabkane-ye Borojerdī, , retrieval number 167
- Ketābche jam' va karj -e Esfahan, Tehran: Sāzmān-e Asnād va Ketabkane-ye Mellī-ye Iran, document number: 22825/296.
- Ketābche jam' va karj -e Fārs, Tehran: Ketabkane-ye Majles-e Šorā-ye Eslami, retrieval number 9441.
- Ketābche jam' va karj -e kāmse va Tārom Tehran: Ketabkane-ye Majles-e Šorā-ye Eslami, retrieval number 1084.
- Proceedings of the Parliament First, Second, third, fourth, fifth, sixth, eleventh National Assembly, Website of the Library, Museum and Documents of the Islamic Consultative Assembly, <https://www.ical.ir>
- Šorat jam' va karj hađehe- al-Sana Mamālike Maħrose Iran 1258, Qom: Ketabkane-ye Mar'asī, retrieval number 7753.
- Šorat jam' va karj hađehe- al-Sana Mamālike Maħrose Iran 1268, Qom: Ketabkane-ye Mar'asī, retrieval number 7730
- Šorat jam' va karj -e Iran dar zamān-e Moħammad Šāh, Tehran: Sāzmān-e Asnād va Ketabkane-ye Mellī-ye Iran, document number: 295/7378

#### Press

- Barīd-e Šomāl, 1921, Maħal-e našr: khoy
- Democrasi, 1923, Maħal-e našr: khoy
- Ĥabl -ol- Matīn. 1924, Maħal-e našr, kalkate
- Nobahār, 1915, Maħal-e našr: Mashhad

#### Books

- Abadian, hossein, 2004, The crisis of constitutionality in Iran, Tehran: Mo'asese moṭāle'āt va pažūheš hay-e Sīyāsī.
- Abrishami, farshad. (2017) Safar-nāme-ye Nāšer-ed-dīn Šāh be Qom, Tehran: kane -ye Tārīk va Tašvīr-e Abrišamī.
- Bashiri, Ahmad (1985) Blue book, volume 1, 5, 6, Tehran: našr-e no.
- Bayani, Bahman (2013) ketāb va loħ-e fešorde Ketābche jam' va karj kole hađehe -al sane Ieet eel mamālike maħrose, Tehran: Ketabkane-ye Majles-e Šorā-ye Eslami.
- Behboodi, Hedayatullah (2010), Rūz Šomār Tārīk Mo'āšer Iran, volume 3, Mo'asese moṭāle'āt va pažūheš hay-e Sīyāsī.
- Dolatabadi, Yahya (1983) Ĥayāt Yaħvā, volume 4, , Tahran: 'Atṭār
- Farahani, Hassan, Rūz Šomār Tārīk Mo'āšer Iran, volume 1, Tahran: Mo'asese moṭāle'āt va pažūheš hay-e Sīyāsī.
- Floor, Willem ,(2016) A fiscal history of Iran in the Safavid and Qajar periods, 1500-1925 , Translated by Morteza Kazemi Yazdi ,Tehran : našr-e Tārīk Iran.
- Foran, John, Fragile resistance: social teansformation in iran from 1500 to the revolution
- Homayoun Katozian, Mohammad Ali, (2007) The Political economy of modern Iran, Translated Mohammad Reza Nafisi and Kambiz Azizi, Tehran: Našr-e markaz.
- Issawi, Charles Philip, 2010, The Economic history of Iran 1800 – 1914, ranslated by Mr. Yaghoub Azhand, Tehran: Gostareš
- Keddie, Nikki (2003) Qajar Iran and the rise of Reza Khan, 1796-1925, Translated by Mehdi Haghigatkah, Tehran: Qoqnūs.
- Kosogovskii, Vladimir Andreevich, (1977) Kasakovsky Memoirs, Translated by Abbas Gholi Hali, Tehran: Amīrkabīr.
- Majmū'e Mošavābāte advāre aval va dovūm
- Matin Daftari, Ahmad (1992) kāterāte yek noḡost vazīr, Baqer Aqeli, Tehran: 'Elmī

- Millsbaugh, Arthur Chester( 1978) The American task in Persia, Translated by Hossein Abu Torabian, Entešārāt-e payām.
- Moezzi, Hesamoddin(2000) k̄āterāt-e Hesāmoddīn Mo‘azī, Iraj Afshar, Tehran: T̄orayā.
- Mohammad taqi(1993) Tārīk̄ -e Ahdāb-e Sīyāsī, volume 1, Tehran: Amīrkabīr
- Mošaddegh, Moḥammad(1925) Osūle Qavā‘ed va Qavānīn māli dar Mamālek k̄āreje va Iran, Tehran: Tamadon
- Mošaddegh, Moḥammad,(1979) k̄āterāt va Ta‘amolāt Doctor Moḥammad Mošaddeq, Tehran: ‘Elmī.
- Parvin, Nasser al-Din, Darya Gasht, Mohammad Rasool(2002) Nošratodole va milespo p̄yān-e ma‘morīyate Amrīcā‘īha dar Iran: Mājmo‘e Asnāde Nošratodole Fīrūz, Tehran: Asāfir.
- Shamim, Asghar(2010) Iran dar dore Qajar, ,Tahran: Behzād.
- Shoster, William Morgan( 1984) The Strangling of Persia: A Record of European diplomacy and oriental intrigue, Translated Abolhassan Mousavi Shoushtari, Tehran: Šafī ‘Alī Šāh
- Taghizadeh, Seyed Hassan(2011) Maqālāte Taqīzāde , noṭq ha-ye Taqīzāde dar majles, Mostafa Nouri, Reza Azari Shahrezaei, Tehran: tūs.
- Ṭarḥ-e Būdje kole mamlekat-e Iran sene eiteel (2009) Tehran: Ketabkāne-ye Majles-e Šorā-ye Eslamī.
- Tocqueville, Alexis Charles Henri Maurice Clerel de,(2008) The old régime and the French Revolution, Translated by Mohsen Thalasi, Tehran: morvārīd.
- Yektaee, Majid(1961) Tārīk̄-e dārā‘ī-ye Iran, Tehran: pīrūz.

#### Articles

- Amadi Rahbarian, Hossein, Sadeghi Gandomany, Maghsood Ali (2021) Objectives and consequences of changing the budget structure in the first term of the National Assembly (1285-1287) Journal of Social and Economic History Research, Ninth year, number 2.
- Nobakht, Mohammad Baqer.(2012) A Conceptual Model To Reform Iran's Budgeting System, economic strategy, Volume 1 , Number 2; Page(s) 7 To 46.



©2020 Alzahra University, Tehran, Iran. This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0 license) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

**Investigating the Challenges and Variable Methods of Budget Approval in Iran  
(from the Constitution to the End of the Qajar Government)<sup>1</sup>**

Hossein Ahmadi Rahbarian<sup>2</sup>  
Maghsoud Ali Sadeghi Gandmani<sup>3</sup>

Received: 2021/06/10  
Accepted: 2021/10/14

**Abstract**

With the Constitutional Revolution and the formation of the National Assembly, it was expected that with the approval of the budget as the most important financial document of the country, a positive change in the financial structure of Iran compared to before the Constitution is been made. The method of approving the budget was specified in the constitution, but it was confronted with many challenges and obstacles. So the research question is what the methods and challenges of budget approval were and to what extent these methods were in line with modern budget principles and the constitution. The findings of the study indicate that the parliament could not approve a single budget in twenty years, from the constitution to the extinction of the Qajar dynasty, in accordance with the constitution and modern budget principles. The most important reasons for the non-approval of the budget can be included the lack of seriousness of the government in presenting the budget, the instability of the government, the interference of external factors and the closure of the parliament. However, given the challenges they faced, the government and parliament offered other ways to approve the budget. The first parliament was in the process of transitioning from traditional budgeting to modern budgeting, which practically followed the same method of traditional budgeting incompletely. The government prepared an incomplete budget in the second parliament, which was not approved by the parliament, and in the third parliament, the government failed to present a budget to the parliament. In the fourth and fifth terms, the parliament showed more cooperation with the government, and the parliament approved the budgets by the four-wall and one-twelfth methods. The method of preparing and compiling the research is documentary and library, and with a descriptive-analytical approach, examines the challenges and variable methods of budget approval.

**Keywords:** Budget Approval, National Assembly, Qajar, Constitutional.

---

1. DOI: 10.22051/HII.2021.36443.2483

2. PhD Student, History of Iran, Tarbiat Modarres University, Tehran. Iran:  
[h.ahmadi@modares.ac.ir](mailto:h.ahmadi@modares.ac.ir)

3. Associate Professor, Department of History, Tarbiat Modarres University, Tehran. I. R. Iran, (Corresponding Author): [m\\_sadeghi@modares.ac.ir](mailto:m_sadeghi@modares.ac.ir)  
Print ISSN: 2008-885X/Online ISSN: 2538-3493