

Objectives and consequences of changing the budget structure in the first term of the National Assembly (1285-1287)

Hossein Amadi Rahbarian*

Maghsood Ali Sadeghi Gandomany**

Abstract

One of the important goals of the Constitutional Revolution was to organize and improve the financial system of the Qajar government. With the Constitutional Revolution, the National Assembly, as one of the emerging institutions, became the head of the financial developments of the Qajar government. This study seeks to answer the question of what were the goals and motives of the First National Assembly in changing the budgeting system and what were the results and consequences. A centralized and balanced budget was the main goal of the parliament and in line with that; Increasing revenues, reducing court and government spending were on the agenda. Therefore, the parliament to increase revenues; It abolished "TYWLD'RY" and "TAS'IR ĞENS" and included the "TAFAVOT 'AMAL" tax in the main tax, but because its structural grounds were not ready, it did not lead to positive results. The establishment of the National Bank was also proposed with the aim of borrowing and compensating for the budget deficit, which could lead to inflation and devaluation of the national currency

Keywords: Budget; First National Assembly; Constitution; Qajar; Tax

* PhD student of history, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran, hahmadi@modares.ac.ir

** Associated professor of history, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran (Corresponding Author),
m-sadeghi@modares.ac.ir

Date received: 10/02/2021, Date of acceptance: 08/04/2021



Copyright © 2010, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

اهداف و پیامدهای تغییر ساختار بودجه در نخستین دوره مجلس شورای ملی (۱۲۸۵-۱۲۸۷)

حسین احمدی رهبریان*

مقصودعلی صادقی گندمانی**

چکیده

یکی از اهداف مهم انقلاب مشروطه، تغییر و بهبود نظام مالی حکومت قاجار بود. با انقلاب مشروطه، مجلس شورای ملی به عنوان نهادی نو ظهور در تشکیلات اداری ایران، در راس تحولات مالی حکومت قرار گرفت. این پژوهش در پی پاسخگویی به این پرسش است که اهداف و چالش‌های مجلس اول شورای ملی در تغییر و تحول نظام بودجه نویسی چه بود و چه نتایج و پیامدهایی داشت. بودجه متمرکز و متوازن هدف اصلی مجلس بود و در راستای آن؛ افزایش درآمد، کاهش مخارج دربار و دولت در دستور کار قرار گرفت. بنابراین مجلس، جهت افزایش درآمد؛ «تیول داری» و «تسعیر جنس» را لغو کرد و مالیات «تفاوت عمل» را جزو مالیات اصلی قرار داد اما چون زمینه‌ی ساختاری آن آماده نبود نتایج مثبتی به دنبال نداشت. همچنین تاسیس بانک ملی با هدف جلوگیری از استقراض خارجی و جبران کسری بودجه مطرح شد اما چون دولت در تشکیل آن ناکام بود بار دیگر زمینه وام خارجی در دولت‌های بعدی را به وجود آمد. هر چند مجموعه این برنامه‌ها با هدف تعادل بودجه رخ داد اما نتوانست روند کاهشی درآمد که از اواخر دوره ی ناصری آغاز و در دوره مظفری همچنان ادامه پیدا کرده بود را متوقف کند، بلکه با سرعت بیشتری ادامه پیدا کرد و کسری بودجه بیشتری را پدید آورد. به این ترتیب اهداف و برنامه مجلس اول به علت عدم آشنایی دولت و مجلس با روش‌های قدیم و نوین مالی، وجود کابینه‌های متزلزل و نارضایتی مردم با تحول

* دانشجوی دکتری تاریخ، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران، hahmadi@modares.ac.ir

** دانشیار گروه تاریخ، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران (نویسنده مسئول)، m-sadeghi@modares.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۱/۱۳، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۲/۲۴



مثبتی روبرو نشد. روش تهیه و گردآوری تحقیق، اسنادی و کتابخانه‌ای است و نوع تحقیق تبیینی - تحلیلی است.

کلیدواژه‌ها: بودجه، مجلس اول شورای ملی، مشروطه، قاجار، مالیات.

۱. مقدمه

از حوزه‌های که در نظام اداری دوره قاجاریه دچار تغییر و تحول شد، نظام بودجه ریزی و بودجه نویسی بود. نظام بودجه ریزی بخش مهم ساختار مالیه ایران است که پیشینه آن را براساس شواهد موجود تا دوره باستان هم می‌توان دنبال کرد. با وجود این، از دوره صفویه تا پایان قاجاریه این ساختار، به رغم برخی تغییرات، از الگوی بیش و کم یکسانی پیروی می‌کرد اما اقتضانات دوره پایانی قاجاریه که به شکل مستقیم تحت تأثیر ارتباط با غرب بود که ضرورت تغییر و نوسازی ساختار بودجه را نیز به دنبال داشت.

به طور کلی تاریخنگاری بودجه ایران با گسست و انقطاع روبرو است. در واقع وقتی سخن از تاریخ بودجه نزد اقتصاددانان می‌شود ذهن‌ها به ربع آخر قرن بیستم می‌رود و نهایتاً تنها ذکری از لایحه بودجه صنایع الدوله در مجلس دوم شورای ملی می‌رود. در حالی که پیش از این لایحه، تغییرات مهمی در ساختار بودجه در مجلس اول اتفاق افتاد و حتی پیش از مشروطه نیز ساختار منظم و منسجمی در بودجه نویسی ایران وجود داشت هرچند که با انقلاب مشروطه به چالش کشیده شد. درباره تحولات و ساختار نظام بودجه نویسی در مشروطیت، پژوهش مستقلی صورت نگرفته است با این حال در منابع و تحقیقات از جمله در آثار عبدالله مستوفی، عین السلطنه، یحیی دولت‌آبادی، محمد مصدق و فریدون آدمیت مطالبی پراکنده‌ای وجود دارد که در این پژوهش از آنها استفاده شده است. کتابهای مذکور به غیر از کتاب آدمیت، منابع دست اول محسوب می‌شوند که نویسندگان، گویی خاطرات خود را بیان می‌کنند. آدمیت در کتاب «مجلس اول و بحران آزادی» به مسائل سیاسی مجلس اول و نزاع سیاسی آن با دولت و دول خارجی پرداخته است و تنها بحث مالی کتاب درباره تاسیس بانک ملی است. در پژوهش‌های اخیر، مقالاتی نیز در زمینه مجلس اول و وضعیت مالی نوشته شده است. ططری و یزدانی در مقاله «اداره مالی و بودجه مجلس شورای ملی» به وضعیت مالی از جمله حقوق و مستمری و مطالبات مالی نمایندگان و کارمندان مجلس پرداخته است اما درباره‌ی اوضاع مالی کشور اشاره‌ای نشده است. علم و کاظمی در پژوهش دیگر، با عنوان «تأثیر انقلاب مشروطه بر تحول

زمین‌داری» این فرضیه را تقویت می‌کند که در مجلس اول تحول مثبتی در امور زمین‌داری روی نداده است. سوال اصلی این تحقیق این است که اهداف و چالش‌های مجلس اول شورای ملی در تحول نظام بودجه ریزی چه بود و تا چه اندازه موفق به تغییر و تحول شد و این تغییرات چه نتایج و پیامدهایی را به دنبال داشت.

۲. ساختار شکلی

پیش از انقلاب مشروطه، بودجه‌ی هر شهر با نام «کتابچه دستورالعمل» موسوم بود. وزیر دفتر در راس تشکیلات مالیه قرار داشت و او در ماه هفتم سال، دستور تهیه کتابچه را به مستوفی ولایات می‌داد و آنها تا آخر سال کتابچه را تهیه و به مرکز ارسال می‌کردند که به امضاء وزیر دفتر و صدراعظم و شاه می‌رسید. البته این کتابچه‌ها به صورت متمرکز و در یک دفتر ثبت نمی‌شد بلکه بودجه هر شهر یک دفتر جداگانه داشت و از محل درآمدهای ولایات، مبلغی به مرکز فرستاده می‌شد (یکتایی، ۱۳۴۰: ۳۴). این روش با توجه به برنامه‌های تمرکزگرای دولت در عصر قاجار جهت افزایش عایدات دولت مرکزی، به تدریج مورد انتقاد قرار گرفت و مستوفیان را از مقصرین مشکلات مالی کشور قلمداد کردند. در واقع از دوره ناصری، چالشی در بودجه نویسی به وجود آمد و در پی آن این تفکر تقویت شد که روش بودجه نویسی مستوفیان که به دراز نویسی شهرت داشتند منسوخ شده است و باید از روشهای نوین غرب تقلید کرد. این چالش بعد از وفات صدراعظم میرزا یوسف خان مستوفی الممالک در سال ۱۲۶۴ ش. / ۱۸۸۵، قدرت سیاسی مستوفیان را در مقابل تفکرات جدید مالی تضعیف کرد به طوری که تا پیش از مشروطه نگاه تند و بدبینانه‌ای علیه عملکرد مالی مستوفیان به وجود آمد (مصدق، ۱۳۵۸: ۵۵ - کرمانی ۱۳۵۶: ۲۵۲).

با انقلاب مشروطه و تشکیل مجلس شورای ملی، انتظار می‌رفت هر چه سریعتر ساختار شکلی بودجه ریزی تغییر کند اما اغلب نمایندگان مجلس، آشنایی چندانی با دفاتر مالی سیاق نداشتند. با این حال وزیران مالیه از انقلاب مشروطه تا پایان حکومت محمدعلی شاه از چهره‌های شناخته شده در امور مالی پیش از مشروطه بودند. در این میان ابوالقاسم ناصرالملک به عنوان وزیر مالیه فرنگی مآب، پنج بار به وزارت مالیه منصوب شد و مرتضی قلی خان صنیع الدوله نیز به عنوان تربیت یافته کشور آلمان دوبار به عنوان وزیر مالیه داخل کابینه شدند. به عبارت دیگر، ناصرالملک ده ماه و صنیع الدوله نزدیک به سه ماه

وزیر مالیه شدند. همچنین روسای کابینه نیز نسبت به نمایندگان مجلس در امور مالی با تجربه تر بودند. به طور مثال وزیر افخم دومین رئیس الوزرای مشروطه، وزیر بقایای پیش از مشروطه بود. ناصرالملک در زمان صدارت امین الدوله وزیر مالیه بود. مشیرالدوله و مشیرالسلطنه و نظام السلطنه و امین السلطان به امور مالی پیش از مشروطه تسلط داشتند. (پورآرین، ۱۳۸۵: ۳۵-۱۳۷) با این حال با توجه به اینکه طول مدت کابینه ها چند ماهه بود و وزیران مالیه تجربه ای در امور مالی به روش کشورهای غربی نداشتند و اینکه برخی از وزیران، منتقد روش مستوفیان بودند و نمی خواستند بار دیگر به گذشته برگردند، امور مالی در یک حالت سردرگمی و خستگی به سر می برد.

مجلس اول برای پی ریزی بودجه مدرن، در مرحله اول نیاز به بررسی و مطالعه کتابچه‌های سیاق داشت تا با ریز دخل و خرج مملکت آشنا شود. بنابراین برای نوشتن بودجه نوین، نیاز فوری به مطالعه دفاتر قدیم بود. چون جمع آوری و مطالعه این دفاتر پیچیده و زمان بر بود، دولت و مجلس به سه رونوشت کلی یا خلاصه بودجه در سال‌های ۱۲۶۵ و ۱۲۶۷ و ۱۲۷۹ ش. / ۱۸۸۶، ۱۸۸۸، ۱۹۰۰ رجوع کردند اما بودجه سال ۱۲۷۹/۱۹۰۰ به صورت کامل در دسترس نبود و به ناچار بودجه قدیمی تر یعنی بودجه دوره ناصرالدین شاه مورد بررسی قرار گرفت (صورت مذاکرات مجلس اول، جلسه ۲۵). با این حال با توجه به اینکه مجلس دوره اول در اواسط سال ۱۲۸۵/۱۹۰۶ آغاز شد عملاً دولت و مجلس تا آخر سال فرصت چندانی برای ارائه یک بودجه برای سال آینده پیدا نکرد در حالی که طبق قانون اساسی مشروطه باید ۱۵ روز قبل از عید نوروز، بودجه سال آینده به تصویب می رسید. در سال ۱۲۸۶ / ۱۹۰۷ نیز از یک طرف نسبت به تجربه بودجه نویسی به سبک مستوفیان همچنان بدبینی وجود داشت و ناصرالملک وزیر مالیه، نوشتن کتابچه های ولایات توسط مستوفی ها را قدغن کرده بود اما از طرف دیگر کمیسیون بودجه تا اواخر سال ۱۲۸۶/۱۹۰۷ برای بودجه سال آینده کار موثری انجام نداد (صورت مذاکرات مجلس اول، جلسه ۲۲۱). یکی از مباحث مهم بودجه ریزی در سال اول مشروطه این بود که آیا بودجه توسط وزیر مالیه با همکاری دیگر وزیران نوشته شود و یا اینکه کمیسیون مجلس باید ارزیابی اولیه را انجام دهد (صورت مذاکرات مجلس اول، جلسه ۷۳). سرانجام، کمیسیون بودجه مجلس، امور مالی را در دست گرفت و در سال ۱۲۸۶ / ۱۹۰۷، اسامی مواجب بگیران در بودجه را بررسی و اصلاح کرد در حالی که طبق قانون، این کار جزو وظایف مالیه بود (صورت مذاکرات مجلس اول، جلسه ۲۶۳).

با این حال همچنان لایحه ای به مجلس داده نشد. در اوایل سال ۱۳۸۶/۱۹۰۷ از طرف دولت وعده داده شد که به زودی لایحه بودجه به مجلس خواهد آمد (صورت مذاکرات مجلس اول، جلسه ۲۳۰) اما تا پایان سال بودجه ای به مجلس داده نشد و همچنان دستورالعمل های پیش از مشروطه مورد استفاده قرار می گرفت. توجیه وزارت مالیه در سال قبل از آن این بود که ابتدای مشروطه است و اوضاع هنوز مرتب نشده است، بنابراین مالیات را حکام به همان شیوه قبلی بگیرند. ناصرالملک که نزدیک به ده ماه سکان دار وزارت مالیه بود و چهار ماه نیز هم زمان رئیس الوزرا بود، با همه این اختیارات، نتوانست برای سال ۱۳۸۵ / ۱۹۰۶ قاعده ای جدید برای مالیات ایجاد کند و در سال ۱۳۸۶ / ۱۹۰۷ نیز اعلام کرد که کسی در ولایات گذاشته نشود و اخذ مالیات توسط حکام صورت گیرد تا در روند وصول مالیات خللی ایجاد نشود زیرا وقتی در سال قبل آن کتابچه های سیاق با تاخیر به ولایات فرستاده شد باعث شد که ثلث آن در محل لاوصول بماند (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۲۷۱). به این ترتیب صنایع الدوله، دیگر وزیر مالیه نیز که نتوانسته بود بودجه را به مجلس بیاورد، همان کتابچه های جمع و خرج ولایات که توسط مستوفیان نوشته شده بود به مجلس ارائه کرد اما مجلس نسبت به آن واکنش نشان داد که این کتابچه ها جزء بودجه نیست و وزیر مالیه باید بودجه کل را بدهد نه کتابچه های ولایات را که جزء است زیرا تمام این بودجه ها جمعاً باید رسیدگی شود (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۲۷۱). به این ترتیب تا پایان مجلس اول، هیچ کدام از وزرای مالیه، بودجه به شکل جدید را ارائه نکردند و حتی نتوانستند محاسبه اعداد را از اعداد سیاقی به اعداد هندسی تغییر دهند و همچنین از تاسیس دیوان محاسبات خبری نشد (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۲۷۲، ۲۷۹). بنابراین تا پایان مجلس اول، دولت همراه با مجلس نتوانست ساختار ظاهری بودجه ریزی ایران را تغییر دهد اما تلاش برای تغییر آن موجب شد که اخذ مالیات با اختلال روبرو شود و برای به هم ریخته نشدن بیشتر آن، عملاً روش بودجه ریزی قبل از مشروطه به شکل ناقصی ادامه پیدا کرد.

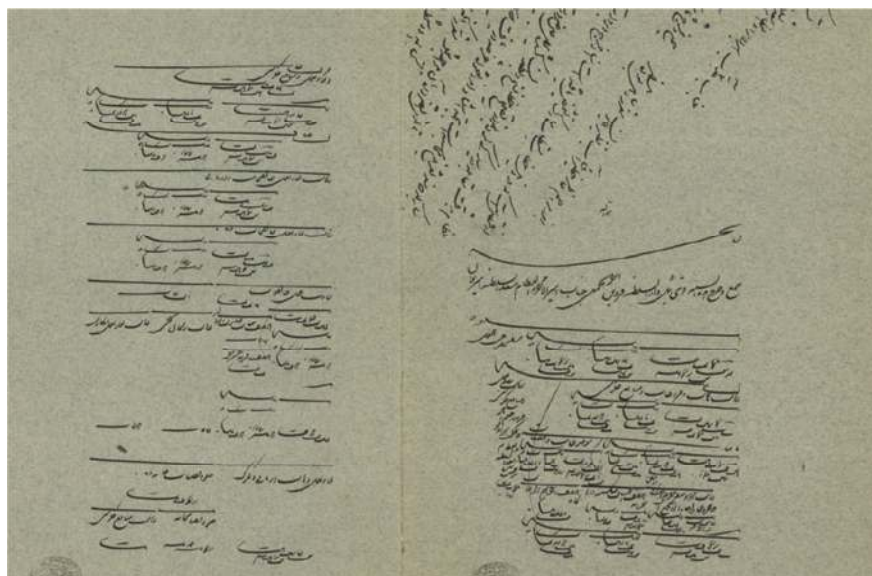
۳. ساختار محتوایی

هدف و برنامه ی مجلس اول برای جبران کسری بودجه، متمرکز و سرازیر کردن درآمدها به خزانه دولت از طریق لغو «تیول»، لغو «تسعیر جنس» و جمع «تفاوت عمل» در مالیات دولت بود. به این ترتیب، در مجلس ۱۵۶ نفری دوره ی اول، دفتری کردن مالیات تفاوت

عمل با ۶۸ رای و موقوف شدن تسعیر جنس با ۸۳ رای و برگشت تیولات به دولت با ۷۴ رای مورد تصویب مجلس قرار گرفت (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۵۶، ۵۷).

۱.۳ تفاوت عمل

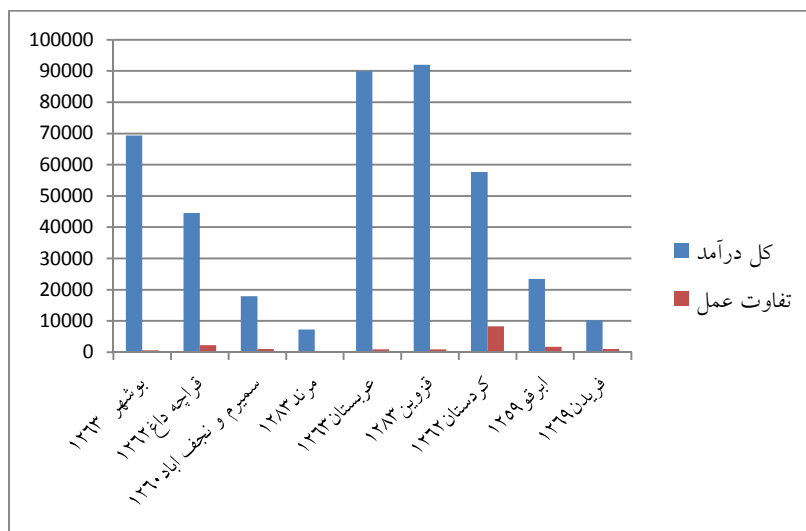
درآمدها در دفاتر مالی قبل از مشروطه به دو بخش اصل و اضافه تقسیم می‌شد. «اصل» در واقع مالیات‌های مستمر محسوب می‌شد که بیشتر درآمدها در این بخش اختصاص می‌یافت و «اضافه» به نوعی مالیات غیر دائم بود که مالیات تفاوت عمل نیز جزو آن بود. مالیات تفاوت عمل براساس ممیزی ده تا سی ساله و یا حتی صد ساله بود و چون در سال‌های بعد از ممیزی، ارزش ملک براساس شرایط، ترقی و یا افت می‌کرد این تفاوت را منظور می‌کردند. در حالی که یک روستا با خرابی و ویرانی روبرو می‌شد به اهالی آن روستا تخفیف مالیاتی داده می‌شد (تصویر شماره ۱ - جمع و خرج قزوین، نسخه مجلس)



تصویر ۱. کتابچه قزوین در سال ۱۲۷۵ / ۱۸۹۷

در ابتدای مشروطه نسبت به مالیات تفاوت عمل، اخبار متفاوتی در روزنامه‌ها مطرح می‌شد و این گزارشات در مجلس نیز مورد استناد قرار می‌گرفت. جمالزاده از جمله نویسندگان معاصر با دولت‌های مشروطه است که در کتاب گنج شایگان می‌نویسد: مالیات

کرمان ۴۴ هزار تومان بود اما ۱۷۰ هزار تومان مالیات تفاوت عمل گرفته می شد (جمالزده، ۱۳۷۶: ۱۲۴). دقیقاً مشخص نیست که این گزارشات براساس چه منبع و سندی آورده می شد اما براساس دفاتر جمع و خرج، مطابقت نداشت زیرا نسبت مالیات تفاوت عمل به کل درآمد مالیاتی ولایات تقریباً یک درصد کل مالیات بود. البته این نسبت در هر شهری با توجه به تاریخ ممیزی و ترقی زمین متفاوت بود. (نمودار شماره ۱) هر چند تخلفاتی در این باره وجود داشته است اما چندان بزرگ نبود. به طور مثال محمد مصدق می نویسد بزرگترین تخلف یک مستوفی پیش از مشروطه این بود که مستوفی خراسان برای توازن بودجه، بیست هزار تومان تفاوت عمل بدون اینکه ملاحظه مالیات دهندگان را در نظر بگیرد تعیین کرد که البته مورد توبیخ قرار گرفت (مصدق ۱۳۵۸: ۴۹).



نمودار ۱

با این حال با توجه به گزارشات منفی نسبت به مالیات تفاوت عمل، نمایندگان پس از چهار ماه از شروع مجلس اول، رسیدگی به مالیات تفاوت عمل را مورد بحث قرار دادند تا از این طریق بتوانند بخشی از کسری بودجه را جبران کنند (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۲۵). ابتدا این بحث مطرح شد که آیا اساساً تفاوت عمل باید گرفته بشود یا خیر. آیا یک مالیات ناعادلانه است و باید از بین برود یا اینکه گرفته شود اما به جیب دولت برود. کمیسیون مالیه اعتقاد داشت تا زمانی که ممیزی علمی صورت نگرفته است همین مقدار

تفاوت عمل در کتابچه‌ها، داخل خزانه دولتی شود. البته درباره تفاوت عمل این بحث نیز مطرح شد که چون این مالیات در چند نوبت توسط حاکم کل، حکام جزو و مباشرین گرفته می‌شود بنابراین ناعادلانه است. با این حال در مجلس این مساله مطرح و تصویب شد که تفاوت عملکرد در رقم اصلی مالیاتی گنجانده شد و رقم مالیاتی واحدی مقرر گردد اما بدون اینکه حاکم را بر آن حقی باشد و دیگر اینکه تنها تفاوت عمل حاکم کل جمع شود و به خزانه داده شود و بقیه باطل گردد (آدمیت، ۱۳۵۳: ۶۶ - صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۵۴). اما «تفاوت عمل» در پیش از مشروطه به عنوان یک مالیات فرعی در نظر بود و در همه ولایات گرفته نمی‌شد (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۵۶). البته پیش از مشروطه هم بحث‌هایی در دولت عین الدوله وجود داشت که تفاوت عمل را جزو مالیات اصلی در نظر بگیرند ولی به مرحله اجرا در نیامد (ملک‌المورخین، ج ۲، ۱۳۸۶: ۶۸۷). بنابراین با اصلی شدن مالیات تفاوت عمل اعتراضاتی رخ داد زیرا مردم انتظار داشتند مالیات‌ها برداشته شود اما همان مالیات‌های گذشته به روش دیگری گرفته می‌شد. البته همین مالیات هم به خزانه مرکزی داده نمی‌شد در حالی که هدف مجلس، افزایش درآمدهای دولت مرکزی بود (عین السلطنه، ۱۳۷۸: ج ۳، ۲۰۳۲) - (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۲۷۲).

۲.۳ تیول

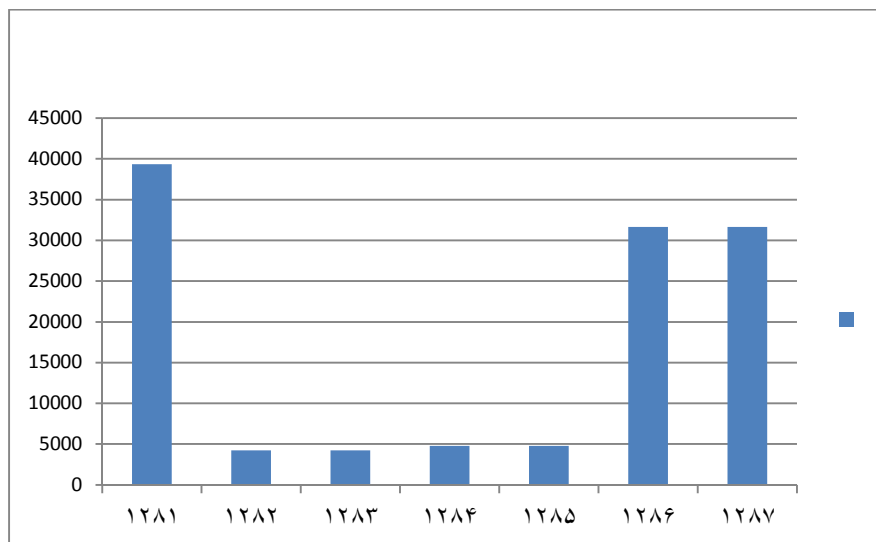
یکی دیگر از اهداف مجلس برای جبران کسری بودجه، لغو اراضی تیول بود. در گذشته به جای دادن مواجب به نظامیان و رجال کشوری، واگذاری تیول به آنها مرسوم بود و گسترش آن به هرچه غیرمتمرکز اداره شدن مملکت منجر شد. این رسم به عنوان یک نهاد صددرد ایران که به اندازه قدمت خود ایران سابقه داشت با فراز و نشیب‌هایی روبرو گشت (اوبن، ۱۳۶۲: ۲۷۹). در مقابل تیول، سیاست افزایش اراضی خالصه از دوره حکومت آق‌قویونلها و پس از آن در صفویه و افشاریه و قاجاریه به صورت جدی دنبال شد. با این حال در دوره ناصرالدین شاه و با توجه به خرابی و بایر شدن خالصه‌جات، واگذاری آن به صورت تیول شدت گرفت هر چند سیاست کلی این دوره نیز تمرکزگرایی بود. با انقلاب مشروطه بحث لغو تیول داری، به طور جدی در مجلس مطرح شد هر چند پیش از مشروطه هم برای جبران کسری بودجه مطرح شده بود اما اجرا نشد (ملک‌المورخین، ج ۲، ۱۳۸۶: ۶۸۷، ۶۸۳). در مجلس عده‌ای از نمایندگان در کمیسیون مالیه به

بازگشت فقط آن دسته از تیول‌هایی که درآمدی بیش از موجب تیول‌دار داشت تمایل داشتند و مخالف لغو کلیه تیول‌ها بودند (روزنامه مجلس، ش ۵۷ : ۳). گروهی دیگر اعتقاد داشتند زمینی که به تیول‌داده شده را تیولداران آباد کرده‌اند و در واقع افزایش محصول نتیجه تلاش آنهاست؛ از همین جهت، اقدام دولت در باز پس گرفتن عادلانه نیست (روزنامه مجلس، ش ۱۵۹ : ۲، ۱). از طرف دیگر، علت اصلی مخالفت تیول‌داران با لغو تیول، ندادن موجب و حقوق به آنها بود. در واقع ماموران مالیه هیچ پولی را به وزارت مالیه نفرستادند تا وزیر مالیه به موجب بگیران تقسیم کند (عین السلطنه، ۱۳۷۸ : ج ۳، ۲۰۳۱). به همین دلیل عده‌ای از آنها پس از آنکه مواجیشان داده نشده بود در مناطق مرکزی شهر تحصن کردند (دولت آبادی، ۱۳۶۱ : ج ۲، ۱۱۳، ۱۱۴).

در واقع یکی از اهداف اجتماعی لغو تیول داری، رضایت دهقانان و آبادی اراضی کشاورزی بود اما واکنش دهقانان به این قانون به دو شکل بود. عده‌ای از دهقانان، از همان ابتدا به دلیل خوش رفتاری صاحب تیول با خود، نارضایتی خود را از لغو آن نشان دادند (روزنامه مجلس، ش ۷۹، ۲). اما برخی از دهقانان هر چند ابتدا ابراز رضایت کردند ولی به مرور پس از اجرای این قانون، حکام و مأموران دولتی به اخذ مالیات از دهقانان مشغول شدند که این امر به نارضایتی آنها منجر گردید (روزنامه مجلس، سال اول، ش ۱۳۵، ۳). در واقع تیول‌دار یک نوع حائل بین دهقانان و حکام بود و با برداشتن آن، راه برای تعدی حاکمان یا عوامل زبردست او در منطقه بر این گروه از دهقانان باز شد و آنها بدون هیچ مانعی به غارت این گروه دست می زدند (مستوفی، ۱۳۸۶ : ج ۲، ۲۵۲). تفاوت حکام با تیولدار این بود که حکام هر سال تغییر پیدا می کرد اما تیولدار ممکن بود ده ها سال در یک روستا حضور داشته باشد و تعلق خاطر بیشتری به اراضی آنجا داشت و در نتیجه اراضی کشاورزی آبادتر می شد (عین السلطنه، ۱۳۷۸ : ج ۳، ۱۸۰۸). البته کمیسیون مالیه مجلس، لغو تیول را عملی نمی دانست ولی مجلس رای به ابطال آن داد (آدمیت، ۱۳۵۳، ۶۸). در واقع پیش بینی کمیسیون مالیه بی جهت بود زیرا لغو تیول به طور کامل اجرا نشد. با وجود لغو تیول، همچنان تیول داده می شد و پیشکشی هم گرفته می شد و یا برخی از تیولداران در کار خود باقی ماندند (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۷۲ و ۱۲۱)؛ (صبح صادق، ۱۳۲۵، ش ۴۹، ۳). بنابراین این قانون به ضرر دهقانان بود و چندان ضرری متوجه اعیان که صاحب تیول بودند نمی کرد بلکه نفع آن به حکام و فراش باشی ها عاید می گردید (مستوفی، ۱۳۸۴ : ۲۲). هر چند درآمد خالصه جات با لغو تیول، افزایش یافت اما از طریق

آن تنها یک میلیون بر کل درآمد هشت میلیونی کشور می‌توانست افزوده شود. در حالی که از سوی دیگر، مسئولیت پرداخت مواجب تیول داران به گردن دولت می‌افتاد که از پرداخت آن ناتوان بود. (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۵۶)

یکی از موضوعاتی که به مساله تیولات ارتباط مهمی داشت درآمد خالصه جات بود زیرا وقتی اراضی تیول گرفته شود تبدیل به اراضی خالصه می‌شود. منطقه ای که اسناد آن به صورت یکدست در آستانه انقلاب مشروطه در دسترس است ایالت آذربایجان است. با بررسی آمار درآمد خالصه ایالت آذربایجان، نشان داده می‌شود که درآمد خالصه جات در آذربایجان بعد از تصویب لغو تیولات، به یکباره شش برابر شد با این حال نسبت به سال ۱۳۲۰ ق. (۱۲۸۱ ش) که هنوز تیولات به خالصه جات تبدیل نشده بود، کمتر است. (نمودار ش ۲) در واقع به نظر می‌رسد علت افزایش عایدات خالصه، مصادره تیولات بوده است. براساس نوشته لمبتون، بعد از مشروطه وضع خالصه‌ها نسبت به سالهای قبل از آن فرقی نکرد یعنی همچنان خراب ماند و از این راه سودی نصیب اقتصادی مملکت نشد یا اگر شد ناچیز بود (لمبتون، ۱۳۶۲: ۴۲۶). در واقع خالصه جات به غیر از برخی از نواحی مرکزی کشور و مازندران برای دولت سودی نداشت (ستاره ایران، ش ۱۴، ۲) و به همین علت، دولت در سال ۱۲۹۳ / ۱۹۱۴ قصد فروش خالصه جات را داشت که مجلس سوم با آن مخالفت کرد (صورت مذاکرات مجلس دوره سوم، ج ۶۵) حال با توجه به نمودار ش ۲، احتمالاً عایدات خالصه جات در بقیه مناطق ایران همچون آذربایجان در چهار سال منتهی به مشروطه با کاهش زیادی مواجه بوده است و مجلس به ناچار برای جبران فوری کاهش درآمد، به دنبال مصادره تیولات بود که نتیجه ای مثبتی به همراه نداشت.



نمودار ۲. درآمد نقدی خالصه جات در آذربایجان (۱۳۸۱ تا ۱۳۸۷ ش) منبع نسخه خطی خالصه جات آذربایجان

۳.۳ تسعیر جنس

تبدیل جنس مالیاتی به نقد را تسعیر می گفتند. ظاهراً تسعیر جنس به نقد در ابتدا برای اراضی خالصه بود که به تدریج به اراضی اربابی سرایت کرد (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۵۳). در واقع به علت احتیاج روز افزون دولت به پول نقد، به زمین داران اجازه داد که مالیات جنسی خود را تبدیل به مالیات نقدی کنند (عیسوی ۱۳۸۸: ۵۲۸، ۵۲۹). تسعیر برای رعیت و مالک و همچنین دولت فوایدی داشت. به طور کلی در تسعیر، پایین ترین نرخ را در نظر می گرفتند تا رعیت بتواند آن را پرداخت کند (لمبتون ۱۳۸۵، ۱۱۸). البته مالک نیز از این مساله سود می برد اما علاوه بر این، ترجیح می داد مالیات را نقدی بدهد تا از مداخله مامورات دولتی برای وصل مالیات جنسی در روستاها جلوگیری کند. برای محصلان مالیاتی هم ساده تر بود که مالیات جنسی را تسعیر کنند زیرا حمل محصولات کشاورزی به مرکز و انبارداری مشکل تر بود (شاپوریان، ۱۳۵۰: ۱۲۷) با تشکیل مجلس اول، قانون توقف تسعیر با ۸۳ رای تصویب شد اما چون به ضرر دهقانان و زمین داران و حتی دولت بود پس از مجلس اول اجرا نشد تا اینکه بار دیگر بحث تسعیر جنس، در اواخر دوره قاجاریه در مجلس پنجم مطرح گردید که البته مالیات جنسی در آن

وقت نسبت به اوایل مشروطه به علت خرابی روستاها تقریباً پنجاه درصد کاهش پیدا کرد (صورت مذاکرات مجلس پنجم، ج ۸۰، ۸۴). به هر حال به نظر می‌رسد قانون لغو تسعیر جنس در مجلس اول یک طرح فوری برای جبران کسری بودجه بوده است اما نسبت به پیامدهای آن مطالعه دقیقی نشده بود.

۴. استقراض از بانک ملی

یکی از راهکارهای آسان دولت‌ها برای جبران کسری بودجه، استقراض از بانکهای داخلی یا خارجی بود. تا پیش از انقلاب مشروطه، بانک دولتی در ایران وجود نداشت و امور مالی و پولی به عهده مراکز صرافی یا تجارتخانه‌ها بود و البته دو بانک شاهنشاهی و استقراضی که وابسته به دولت انگلیس و روسیه وجود داشتند. تا پیش از تاسیس این دو بانک خارجی، عموماً دولت و درباریان و دیگر طبقات مردمی پول از طریق تجار و یا تجارتخانه‌ها قرض می‌گرفتند اما با تاسیس بانک شاهنشاهی و استقراضی در دوره ناصری، دولت برای تهیه وام‌های سنگین به این دو بانک رجوع کرد. البته با حضور میرزا یوسف مستوفی‌الممالک در راس امور مالی، هیچ استقراضی صورت نگرفت و عموماً دخل و خرج متوازن و حتی دخل بر خرج پیشی داشت اما در دوره مظفری برات‌های بی‌محل شاه و دولت به وابستگانشان افزایش یافت و موجب کسری بودجه شد. (تقی زاده، ۱۳۹۰: ۲۹۷ - کاساکوفسکی، ۱۳۵۵: ۵۵ - عزیزالسلطان، ۱۳۷۶، ج ۱، ۱۱۵۵) بنابراین دولت برای جبران کسری بودجه و یا به بهانه کارهای عمرانی، به دنبال استقراض‌های متعدد بود که زمینه ساز تورم در کشور شد. (وکیل‌التولیه، ۱۳۸۸: ۸۴۳) در واقع از اینجا زمینه اقتصاد کشور بر پایه تورم و استقراض شکل گرفت و با انقلاب مشروطه برای جلوگیری از وام خارجی، طرح تاسیس بانک ملی ارائه شد.

از همان جلسه اول مجلس که در آبان ماه ۱۲۸۵ / ۱۹۰۶ آغاز شد لایحه تاسیس بانک ملی برای جلوگیری از استقراض از بانک‌های وابسته به روسیه و انگلیس ارائه شد. براساس آن امتیازات و اختیاراتی گسترده به بانک داده شد اما به نظر می‌رسد هدف از تاسیس بانک ملی برای دولت و مجلس مشترک نبود و به همین علت، عزم جلدی برای تشکیل بانک به وجود نیامد. هدف دولت از تاسیس بانک ملی، استقراض‌های نامحدود بود که به نوعی بانک در خدمت دولت باشد. این تفکر، بیست و پنج سال بعد منجر به تاسیس بانک ملی در دوره پهلوی شد و آن حکومت با استقراض‌های متوالی از بانک ملی منجر به

افزایش خلق پول و در پی آن بنای تورم ساختاری در ایران گذاشته شد. در واقع هدف از تاسیس بانک ملی از سوی برخی نمایندگان مجلس اول که نماینده تجار بودند، این بود که این بانک به عنوان یک بانک ملی و نه دولتی بتواند در مقابل بانک شاهنشاهی و استقراضی رقابت کند و به نوعی از منافع تجار حمایت کند. بی تردید یکی از خواست های تجار نظارت و نفوذ در نظام پولی کشور بود. در واقع بانی بانک ملی، تجار بودند و آنها حتی حاضر بودند تا تشکیل مجلس به دولت وام بدهند و البته برای مخارج روزمره دولت چهارصد هزار تومان پرداخت کردند (آدمیت، بی تا، ۷۸).

به هر حال بحث استقراض و خلق پول فوری برای دولت اهمیت زیادی داشت اما اینکه قرض از بانک داخلی باشد یا بانک خارجی برای دولت تفاوتی نمی کرد و چون روند تاسیس بانک ملی زمانبر بود، استقراض خارجی سریع ترین راه ممکن بود. دولت برای اینکه این وام را توجیه کند، دائماً از کسری بودجه سه میلیون تومانی سخن می گفت در حالی که گفته می شد عین الدوله آخرین صدراعظم پیش از مشروطیت، بودجه کشور را متوازن کرد و حتی پانصد هزار تومان اضافه داشت. با این حال چون نسبت به استقراض خارجی مقاومت وجود داشت، بحث استقراض دو میلیون تومان از بانک ملی مطرح و تصویب شد که البته هنوز بانک ملی تشکیل نشده بود و به همین علت بحث اخذ آن تا مدتی در مجلس اول متروک شد و جای خود را بیشتر به بررسی عریضه و شکایات مردم از مناطق مختلف داد که مربوط به عملکرد وزارت عدلیه و وزارت داخله بود اما همین مسئله دوباره بحث مالی را به مجلس کشاند که تا پول نباشد امنیت ایجاد نمی شود (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۹۳). به طور مثال به علت مشکلات امنیتی در فارس، وزیر مالیه اعلام کرد حتی وصول نصف مالیات آنجا بعید است (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۱۶۸). بنابراین برای فراهم کردن پول، بحث بانک ملی دوباره در مجلس تقویت شد. در این بین برخی بحث استقراض از صرافی های داخلی یا خارجی را مطرح می کردند (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۲۳۵) برخی از نمایندگان مخالف استقراض بودند و اعتقاد داشتند مخارج کشور آن اندازه نیست که نیاز به استقراض باشد (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۲۶۴).

هر چند تا پایان مجلس اول هیچ استقراض خارجی صورت نگرفت اما مجلس نسبت به استقراض داخلی مخالفت جدی نکرد و با وجود تشکیل نشدن بانک ملی، چهار کرور استقراض از بانک ملی را تصویب کرد و همین مساله یعنی تشکیل نشدن بانک ملی

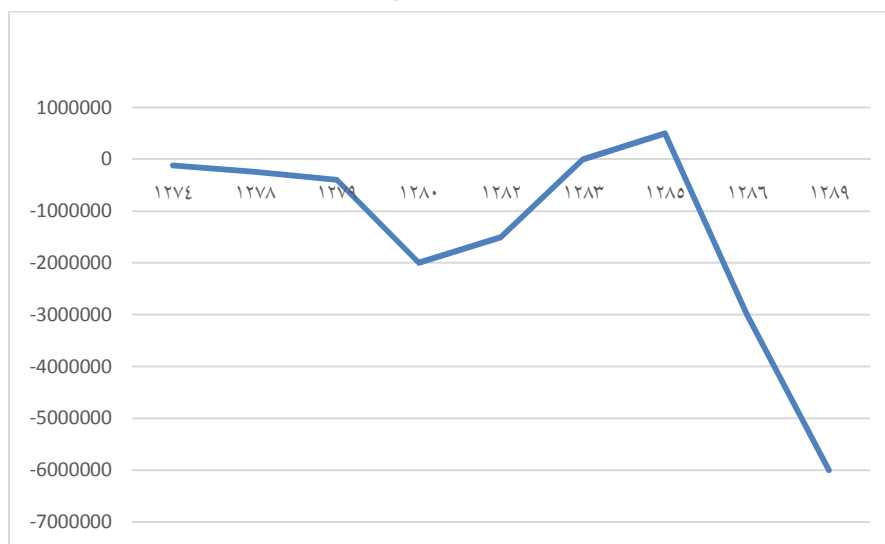
زمینه‌ای برای شکسته شدن مقاومت مجلس در باب استقراض خارجی در مجلس دوم شد و استقراض های خارجی متعددی صورت گرفت. در واقع مجلس اول نسبت به اصل استقراض مخالفتی نداشت اما ترجیح داد که این استقراض از بانک ملی صورت بگیرد در صورتی که ممکن بود نتایج آن بدتر از استقراض از بانک خارجی باشد زیرا امکان خلق پول به صورت دستوری و افسار گریخته و نامحدود را ترویج می داد. در واقع بانک ها نهادهایی بروکراتیک بودند و بر مبنای قوم و خویشی و دیگر امتیازات غیر اقتصادی عمل می کردند که تجربه آن در دوره رضاشاه موجب تورم و کاهش ارزش پول ملی گردید (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۵۷).

۵. کسری بودجه؛ مهمترین پیامد تغییر

تقریباً تا زمانی که میرزا یوسف مستوفی الممالک در راس امور دیوانی کشور وجود داشت درآمد دولت بر مخارج فزونی داشت و دولت دچار قرضه ملی نبود و حتی این مطلب در گزارش کمیسیون مالی مجلس اول مورد تایید قرار گرفته بود (کرزن، ۱۳۷۳: ج ۲، ۵۸۱) - (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۱۸۹). در واقع تقریباً در اواخر دوره صدارت مستوفی الممالک بودجه کشور مبلغ ۷۰۰ هزار تومان مازاد داشت اما در اواخر دوره ناصری، کسری بودجه ۱۲۰ هزار تومان شد و در دوره مظفری به دو میلیون تومان رسید (اعتماد السلطنه، ۱۳۵۶: ۱۶۱)؛ (ملک المورخین، ۱۳۸۶: ج ۱، ۵۵۰، ۶۰۲). با این حال با برنامه های مالی عین الدوله، جمع و خرج دولت در آستانه انقلاب مشروطه متوازن شد اما با برآمدن دولت مشروطه، اعلام شد که دولت سه میلیون تومان کسری بودجه دارد. این مساله یعنی کسری بودجه مورد سوال مجلس قرار گرفت که چگونه دولت به یکباره دچار این چنین کسری شده است اما پاسخ روشنی از سوی وزیران مالیه داده نشد. شاید علت این کسری بودجه، حساب کردن سر رسید بدهی استقراض به بانک های خارجی بوده باشد اما به نظر می رسید خرج تراشی هایی که در ساختار دیوانسالاری در حال رشد بود موجب اعلام کردن این کسری باشد. به این ترتیب، دولت اوضاع کشور را برای مجلس سخت توصیف کرد تا مجلس را به استقراض ناچار سازد اما مجلس مصمم بود که حتی الامکان کسری بودجه را بدون استقراض خارجی و با کاهش مخارج غیر ضرور تامین کند. (صورت مذاکرات مجلس ملی اول، ج ۷۲)

کمیسیون بودجه مجلس در اواخر سال ۱۳۸۶/۱۹۰۷ گزارشی را ارائه داد مبنی بر اینکه کسری بودجه با اصلاحات مورد نظر، جبران شده است. در مقدمه ی این گزارش آمده است که مالیه ایران ۶ کرور (سه میلیون تومان) کسری داشته و ۶۰ کرور (سی میلیون تومان) قرض دارد و مجلس برای افزایش عایدات، در موضوع تفاوت عمل، تسعیر جنس و تیول داری اصلاحاتی را انجام داد و هفت مورد از مخارج را تعدیل کرد: اصلاح مخارج درباری، حذف مخارج اردوها و بنایی ها، کسر حقوق برخی از صاحب منصبان نظامی، کسر حقوق از افرادی که نیازی به موجب دیوانی ندارند، کاهش حقوق شاهزادگان و وزرا، حذف مخارجی که ضرر و نفع آن راجع به اشخاص نبود، مخارجی که بعد از زمان مشروطه تحمیل به بودجه شده ولی به تصویب مجلس نرسیده است (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۱۸۹). در این بین، مهمترین اقدام مجلس، تصویب پانصد هزار تومان نقد و ۵ هزار خروار غله و ۵ هزار خروار کاه برای شاه و درباریان بود که ۳۰۰ هزار تومان کاهش نسبت به قبل بود (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۱۸۴). در واقع مجلس برای کاهش آن مصارفی چون جیب مبارک، خلعت صندوق خانه و موجب ولیعهد را قطع کرد (ملک زاده، ۱۳۸۳: ۵۳۱). اقدام مهم دیگر کاهش مخارج دیوانی بود. دولت ۲۰۰ هزار نفر کارمند داشت ولی حقوق را از دیوانیان عالی رتبه مانند شاهزادگان و وزیران کم کرد که جمعاً ۹۰۰ هزار تومان شد. استدلال مجلس این بود که این افراد ثروتمند هستند و کاهش حقوق به وضعیت معیشتی آنها ضربه نخواهد زد. همچنین مجلس اول اسناد بدهی دولت را از تومانی سه تا شش قران تخفیف گرفت و از این طریق یک میلیون تومان از بدهی دولت را کاهش داد (احتشام السلطنه، ۱۳۶۶: ۶۵۶ بنابراین چهار میلیون تومان به درآمد اضافه گشت که سه میلیون برای کسری بودجه و پانصد هزار تومان از بابت حقوق سال گذشته و پانصد هزار تومان هم از بابت مخارج فوق العاده و لاوصولی بودجه در نظر گرفته شد (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۱۸۵). هر چند ظاهراً تسویه جمع و خرج در سال ۱۲۸۵/۱۹۰۶ به روی کاغذ انجام پذیرفت ولی در عمل صورت نگرفت (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۲۶۳). از یک طرف بخشی از مالیات ها به دلیل بلا تکلیفی بودجه لاوصول ماند و از طرف دیگر عدم امنیت و بی نظمی در کشور، اخذ مالیات را با مشکل روبرو کرده بود. به طوریکه بی نظمی در ایالت فارس آنقدر شدت پیدا کرد که وزیر مالیه اعلام کرد که بعید است حتی نصف مالیات ایالت فارس وصول شود (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۱۶۸). در واقع از یک طرف گفته می شد با اصلاحات مالی چهار میلیون اضافه شده

است اما در واقع دولت سه میلیون تومان کسری داشته است و در سالهای بعد نیز کسری بودجه بیشتر هم شد (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۲۷۲ - نمودار ش ۳)



نمودار ۳. کسری بودجه از آخر حکومت ناصرالدین شاه تا مشروطه

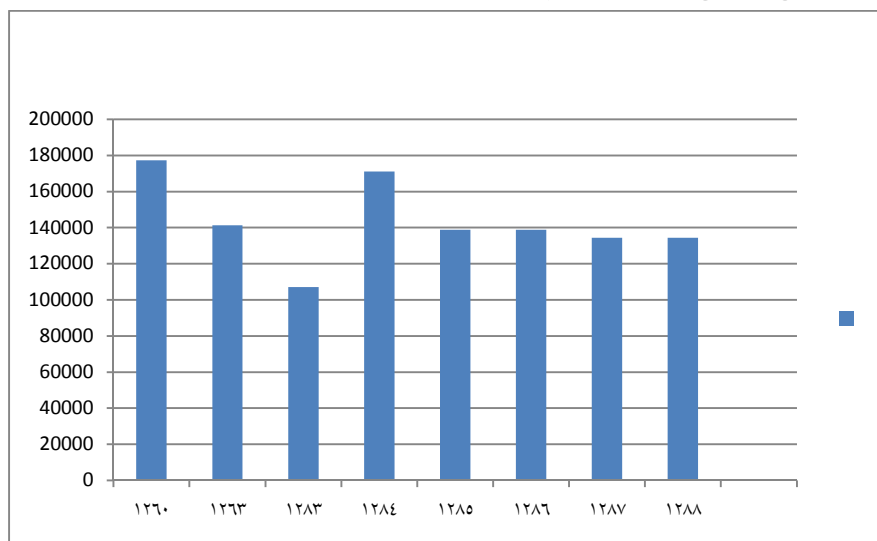
دولت حقوق برخی از سربازان و سایر طبقات نظامی را نداده بود و اینکه درآمد تفاوت عمل به چه مصرفی رسانیده بود به مجلس پاسخی نداد (صورت مذاکرات مجلس ملی دوره اول، ج ۲۷۲). اوضاع به قدری خراب بود که در اواخر عمر مجلس، سیدحسن تقی‌زاده که از طرفداران تندرو مشروطه و مجلس محسوب می شد به صراحت گفت که «اگر مجلس نبود اوضاع خراب تر از این نمی شد.» او در نطقش از صنیع الدوله وزیر مالیه انتقاد کرد و به لزوم داشتن دیوان محاسبات تاکید کرد. در پی نطق او، دیگر نماینده مجلس (وکیل الرعایا) اظهار کرد که «اگر جمعی را مامور خرابی مملکت می کردند نمی توانستند مثل حالیه این مملکت را خراب کنند» (صورت مذاکرات مجلس دوره اول، ج ۲۷۵).

همانطور که اشاره شد در دوره مجلس اول شورای ملی بودجه ای به سبک نوین تصویب نشد. در واقع همان کتابچه های جمع و خرج مستوفیان تا سال ۱۳۸۹/۱۹۱۰ مورد استفاده قرار می گرفت بدون اینکه مفصاحساب آن نوشته شود. از سال ۱۳۸۵ / ۱۹۰۶ به بعد مفصاحساب های پیش از مشروطه متروک شد اما دیوان محاسبات هم تشکیل نشده بود، بنابراین میزان واقعی درآمد و هزینه مشخص نبود. ویژگی مفصاحساب این بود که با

آن کسری بودجه مشخص می شد. پیش از مشروطه، دستورالعمل جمع و خرج هر یک از ولایات به طور جداگانه می آمد و با بررسی مفصاحساب های دوره ناصری و مظفیری نشان داده می شود که در بیشتر ولایات ایران دخل و خرج متوازن و یا دخل بیشتر از خرج بود. برای مقایسه وضعیت عایدات و کسری در قبل و بعد از مشروطه می توان به دفاتر مفصاحساب هر دو دوره رجوع کرد. در این راستای جمع و خرج ولایات آذربایجان، عربستان (خوزستان)، گروس، خمسه و گیلان در مراکز آرشیوی کشور برای بررسی موجود است. میزان جمع و خرج ایالت آذربایجان در سه مرحله یعنی اوایل حکومت های ناصرالدین شاه، مظفردین شاه، محمد علی شاه و احمد شاه قابل مقایسه است. در اوایل حکومت ناصری یعنی در سال ۱۲۲۹/۱۸۵۰ که امیرکبیر صدراعظم بود ایالت آذربایجان ۴۴۶۹۵۷ تومان درآمد داشت که ۵۰ هزار تومان در نقد و ۱۲ هزار خروار در جنس باقی داشت (جمع و خرج آذربایجان، نسخه بروجردی). همچنین براساس مفصاحساب امیرنظام گروسی در سال ۱۲۷۶/ ۱۸۷۹ در آذربایجان ۹۰۵۴۵۴ درآمد داشت که حدود ۴۰ هزار تومان نقد کسری و ۱۰ هزار خروار باقی در جنس داشت. در دوره مشروطه یعنی در سال ۱۲۸۵ / ۱۹۰۶ عایدات آذربایجان ۸۶۰۰۵۶ تومان نقد و ۵۹ هزار خروار جنس بود و در سال ۱۲۸۹/۱۹۱۰ نیز بیست هزار تومان به عواید نقدی آن اضافه گشت. بنابراین عایدات آذربایجان در دوره مشروطه نسبت به ده سال قبل از خود با کاهش روبرو بوده است. هرچند از کسری بودجه بعد از مشروطه در آذربایجان اطلاع دقیقی نیست اما با توجه به کاهش عایدات احتمالاً آذربایجان با کسری بودجه روبرو بوده است. (نگاه کنید به جمع و خرج آذربایجان، نسخه بروجردی - جمع و خرج آذربایجان، نسخه مجلس).

در ولایت عربستان نیز روند افزایشی عایدات بعد از دوره ناصری رو به کاهش بود و با آمدن دولتهای مشروطه به کمترین حد خود رسید. (نمودار ش ۴) همانطور که در نمودار دیده می شود در سال ۱۲۶۰ / ۱۸۸۱ عایدات بیشتری نسبت به دوره مظفیری و مشروطه است و حتی نسبت به مخارج نه تنها با کسری بودجه مواجه نیست بلکه ۳۵ هزار تومان باقی دارد. همچنین در مورد ولایت گیلان دو کتابچه دستورالعمل ۱۲۷۲ و ۱۲۸۹ / ۱۸۹۳، ۱۲۸۹ وجود دارد که در آن نشان داده می شود که ۲۷ درصد از عایدات در سال ۱۲۸۹ / ۱۹۱۰ نسبت به سال ۱۲۷۲ / ۱۸۹۳ در دوره ناصری با کاهش روبرو بوده است. (کتابچه جمع و خرج گیلان، نسخه مجلس) عایدات شهر کاشان نیز در سال ۱۲۷۸ / ۱۸۹۹ بیش از ۷۲ هزار نقد و نزدیک به دو هزار جنس بود که تا سال ۱۲۸۴ / ۱۹۰۵ تغییری نکرد اما در

سال ۱۹۰۷/۱۲۸۶ بیست و دو هزار تومان نقد و جنس ۶۰۰ هزار جو و کاه بود که نشان از کاهش چشمگیر درآمد بود (جمع و خرج کاشان، نسخه مجلس - جمع و خرج کاشان، نسخه ملک - اوین، ۱۳۶۲: ۲۷۹). البته جمع و خرج برخی ولایات، چندان تغییری نسبت به قبل از مشروطه نداشت. به طور مثال جمع و خرج خمسه از سال ۱۲۷۴ / ۱۸۹۵ تا سال ۱۲۸۸ / ۱۹۰۹ و همچنین جمع ولایت گروس از سال ۱۲۸۴ / ۱۹۰۵ تا ۱۲۸۷ / ۱۹۰۸ ثابت مانده بود ولی افزایشی دیده نشد. (کتابچه جمع و خرج گروس، نسخه مجلس) (کتابچه جمع و خرج خمسه و طارم نسخه مجلس ۱۳۲۴ تا ۱۳۲۷).



نمودار ۴. عایدات ایالت عربستان از سال ۱۲۶۰ الی ۱۲۸۸ شمسی / ۱۸۸۲ - ۱۹۰۹

۶. نتیجه‌گیری

با انقلاب مشروطه و تشکیل مجلس شورای ملی انتظار می‌رفت که هر چه سریعتر ساختار شکلی و محتوایی بودجه نویسی در ایران تغییر کند و به صورت متمرکز در بیاید اما با چالش‌ها و پیامدهایی مواجه گشت. ساختار شکلی بودجه نویسی پیش از مشروطه با خط سیاق و با روش غیر متمرکز نوشته می‌شد اما با انقلاب مشروطه برنامه‌های تمرکزگرایی تقویت شد و مجلس و دولت در پی آن بودند که الگوی بودجه نویسی در کشورهای اروپایی جای اصول مالی مستوفیان را بگیرد. بنابراین برای جایگزینی نیاز به

مرحله گذار بود که شیوه سنتی به تدریج به شیوه جدید تغییر کند اما در این میان از یک طرف مجلس نسبت به شیوه سنتی چندان آگاهی نداشت و از طرف دیگر دولت هر چند به روش سابق تسلط داشت ولی همسو با مجلس به دنبال روش های بودجه نویسی نوین بود اما قادر به انجام آن نشد و در نتیجه از روش بودجه نویسی سنتی تبعیت کرد که با مخالفت مجلس روبرو گشت. به این ترتیب این مسئله منجر به معطل شدن امور مالی شده بود به طوریکه در طول دوران مجلس اول از سال ۱۲۸۵ تا ۱۹۰۶/۱۲۸۷ تا ۱۹۰۸/هیچ بودجه ای به روش جدید به مجلس ارائه نشد و به ناچار همان دستورالعمل های پیش از مشروطه در دستور کار قرار گرفت. بنابراین در دوره مجلس اول، سند بودجه و سند مفصاحساب تهیه نشد و همچنین ناآشنایی به امور مالی سنتی و نوین منجر به تداخل وظایف بین مجلس و دولت شد و به همین علت اخذ مالیات با اشکال روبرو گشت.

تحول ساختار محتوایی بودجه با هدف جبران کسری بودجه، مورد توجه مجلس اول قرار گرفت. راهکار و هدف فوری مجلس اول برای جبران کسری بودجه، افزایش درآمد بود. بنابراین سه موضوع تیول، تسعیر و تفاوت عمل را مورد بررسی قرار داد. تیولات لغو شد و اراضی آن به خالصه تبدیل شد اما دولت از پرداخت مواجب به تیولداران ناتوان بود و با توجه به اداره زیانبار آن توسط دولت، آن اراضی در سال های بعد همواره مورد بحث دولت و مجلس برای فروش بود. دهقانان نیز چندان منفعتی از این اقدام مجلس نبردند زیرا تیول دار به نوعی مانع و حائل بین رعیت و حاکم بود و حداقل به خاطر آبادی اراضی خودش از دهقان حمایت می کرد. لغو تسعیر نیز برای افزایش درآمد دولت بود اما عملاً قابل اجرا نبود زیرا دولت به پول نقد نیاز داشت و به همین علت تا پایان دوره قاجاریه تسعیر جنس ادامه داشت. تفاوت عمل هم به عنوان یک مالیات فرعی پیش از مشروطه به مالیات اصلی بعد از مشروطه تبدیل شد تا از یک طرف کسری بودجه کاهش برطرف شود و از طرف دیگر اداره کشور به صورت متمرکز باشد اما به هیچکدام از اهداف خود نرسید. تاسیس بانک ملی از دیگر اقدامات مجلس با هدف جلوگیری از استقراض خارجی و رفع کسری طرح شد. هر چند بانک ملی در دوره مجلس اول عملاً تشکیل نشد اما ناکامی در تشکیل آن، زمینه ای برای انجام استقراض خارجی همچون پیش از مشروطه شد. بنابراین مجموعه اقدامات مجلس برای جبران کسری بودجه بود اما توفیقی نداشت. در واقع به نظر می رسد به تدریج درآمد کشور در بیشتر نواحی ایران در دوره مظفری نسبت به دوره ی نصری کاهش پیدا کرده است و این مساله با واکنش روبرو گشت و یکی از علل

انقلاب مشروطه شد اما مجلس اول نه تنها نتوانست روند کسری بودجه را متوقف کند بلکه افزایش پیدا کرد. بنابراین عدم تخصص و اطلاعات مجلس و دولت نسبت به سیستم مالی جدید و قدیم، تنازع دولت و مجلس، اشکالات نظام اجرایی و گسترش دیوانسالاری، ناکارآمدی از مهمترین چالش برنامه های ساختاری بودجه بود که پیامد آن به هم ریختگی، معطلی و کسری بودجه در اقتصاد ایران بود.

کتابنامه

- کتابچه جمع و خرج خمسه و طارم علیا، تهران: کتابخانه و موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۱۴۲۶۲.
- کتابچه دستورالعمل خالصجات آذربایجان، تهران: کتابخانه و موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۱۴۲۱۸.
- جمع و خرج آذربایجان سال ۱۲۶۷ ق، قم: کتابخانه حضرت آیت الله بروجردی، شماره اموال ۱۶۷.
- کتابچه جمع خرج آذربایجان ۱۳۱۵ ق، قم: کتابخانه حضرت آیت الله بروجردی، شماره ثبت اموال ۱۶۱۸.
- کتابچه دستورالعمل جمع و خرج آذربایجان ۱۳۲۷، تهران: کتابخانه و موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی، ۲/۱۴۱۵۳.
- کتابچه دستورالعمل جمع و خرج گیلان سال ۱۳۱۱ ق. تهران: کتابخانه و موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی: ۱۰۸۳ س.
- کتابچه جمع و خرج گیلان ۱۳۲۸ ق، تهران: کتابخانه و موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۱۳۷۴۴.
- کتابچه جمع و خرج گروس و کرانی، تهران: کتابخانه و موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۱۴۲۶۶.
- کتابچه جمع و خرج عربستان سال ۱۳۰۲ ق، تهران: کتابخانه و موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۹۵۳ س.
- کتابچه جمع و خرج عربستان سال ۱۲۹۹ ق، تهران: کتابخانه و موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۹۵۱ س.
- کتابچه جمع و خرج عربستان سال ۱۳۲۲ تا ۱۳۲۷ ق. تهران: کتابخانه و موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۴۳۱ س.
- کتابچه جمع و خرج کاشان سال ۱۳۱۷ ق، تهران: کتابخانه و موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۱۰۹۳ س.

اهداف و پیامدهای تغییر ساختار ... (حسین احمدی رهبریان و مقصودعلی صادقی گندمانی) ۷۱

1393.04.05642/000 کتابچه دستورالعمل کاشان سال ۱۳۲۳ ق، تهران، کتابخانه و موزه ملی ملک، شماره بازیابی

جمع و خرج مالیات قزوین، تهران: کتابخانه مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۱۳۱۱ س.
کتابچه جمع و خرج بوشهر، تهران: کتابخانه مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۹۶۷ س.
کتابچه جمع و خرج ابرقو و جرقویه، تهران: کتابخانه مجلس شورای اسلامی شماره بازیابی ۱۱۵۵/۸۶
کتابچه جمع و خرج مرند، تهران: ۱۳۲۳ کتابخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۰۸۲ س.
کتابچه جمع و خرج سمیرم و نجف آباد، تهران: کتابخانه مجلس شورای اسلامی شماره بازیابی ۹۸/۱۱۵۵.

کتابچه جمع و خرج قراچه داغ ۱۳۲۲ تهران: کتابخانه مجلس شورای اسلامی شماره بازیابی ۵۴۰۴.
کتابچه جمع و خرج فریدن ۱۳۰۸ ق، تهران: کتابخانه مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۹۷۶ س.
جمع و خرج حساب کردستان ۱۳۰۱ ق، تهران: کتابخانه مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۱۱۵۵/۵۸ س.

آدمیت، فریدون، (بی تا) مجلس اول و بحران آزادی، تهران: انتشارات روشنگران.
آدمیت، فریدون، (۱۳۵۳) فکر دمکراسی اجتماعی در نهضت مشروطیت ایران، نشر پیام.
احتشام السلطنه، محمود، خاطرات احتشام السلطنه، (۱۳۶۶) به کوشش محمد مهدی موسوی، انتشارات زوار.

اعتماد السلطنه، محمد حسن، (۱۳۵۶) روزنامه خاطرات اعتماد السلطنه، به کوشش ایرج افشار، تهران: امیرکبیر.

اوبن، اوژن، (۱۳۶۲) ایران امروز: ۱۹۰۶-۱۹۰۷، ایران و بین النهرین، ترجمه علی اصغر سعیدی، تهران: کتابفروشی زوار.

پورآرین، فواد، (۱۳۸۵) انقلاب فراموش شده، دولت های عصر مشروطه تا کودتای ۱۲۹۹، تهران: چاپار.

تقی زاده، سید حسن (۱۳۹۰) مقالات تقی زاده، ج ۸، به کوشش مصطفی نوری و رضا آذری شهرضایی، تهران: توس.

جمالزاده، محمد علی، (۱۳۷۶) گنج شایگان، تهران: بنیاد موقوفات محمود افشار.

دولت آبادی، یحیی، (۱۳۶۱) حیات یحیی، ج ۲، تهران: انتشارات عطار.
رضوی، محمد نواب، (۱۳۸۸) خاطرات وکیل التولیه، ج ۲، به کوشش علی اکبر تشکری بافقی، تهران: سخن.

شاپوریان، عنایت الله، (۱۳۵۰) بیست و پنج سده مالیات، تهران: بی جا.
عزیز السلطان، (۱۳۷۶) روزنامه خاطرات ملیجک ثانی، ج ۱، به کوشش محسن میرزایی، تهران: زریاب.

- عیسوی، چارلز، (۱۳۸۸) تاریخ اقتصادی ایران، ترجمه یعقوب آژند، تهران: گسترده.
- عین السلطنه، قهرمان میرزا، (۱۳۷۸) روزنامه خاطرات عین السلطنه (قهرمان میرزا سالور) ج ۳، به کوشش مسعود سالور، ایرج افشار.
- کاتوزیان، محمد علی، (۱۳۸۵) اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه محمدرضا نفیسی، کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز.
- کاساکوفسکی، ولادیمیر، (۱۳۵۵) خاطرات کاساکوفسکی، ترجمه عباسقلی حلی، تهران: امیرکبیر.
- کرزن، جرج، (۱۳۷۳) ایران و قضیه ایران، ج ۲، ترجمه غلامعلی مازندرانی، تهران: علمی و فرهنگی.
- کرمانی، مجدالاسلام کرمانی، (۱۳۵۶) تاریخ انحطاط مجلس، اصفهان، دانشگاه اصفهان.
- لمبتون، ا.ک.س، (۱۳۶۲) مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری، تهران: علمی و فرهنگی.
- لمبتون، ا.ک.س، (۱۳۷۵) ایران عصر قاجار، ترجمه سیمین فصیحی، تهران: جاودان خرد.
- مستوفی، عبدالله، (۱۳۸۶) شرح زندگانی من: تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه، ج ۲، تهران: هرمس.
- مصدق، محمد، (۱۳۵۸) خاطرات و تاملات دکتر محمد مصدق، به کوشش ایرج افشار، تهران: انتشارات علمی.
- ملک المورخین، عبدالحسین خان، (۱۳۸۶) مرات الوقایع مظفری، ج ۱ و ۲، تصحیح عبدالحسین نوایی، تهران: میراث مکتوب.
- ملک زاده، مهدی، (۱۳۷۳)، تاریخ انقلاب مشروطیت، جلد ۶ و ۷. تهران: علمی.
- یکتایی، مجید، (۱۳۴۰) تاریخ داریی ایران، تهران: پیروز.
- روزنامه ستاره ایران (۱۳۰۰) ش ۱۴.
- روزنامه صبح صادق (۱۲۸۵) ش ۴۹.
- روزنامه مجلس (۱۲۸۵) ش ۵۷
- صورت مذاکرات مجلس اول شورای ملی، سایت کتابخانه و موزه و اسناد مجلس شورای اسلامی، [/https://www.ical.ir](https://www.ical.ir)
- صورت مذاکرات مجلس سوم شورای ملی، سایت کتابخانه و موزه و اسناد مجلس شورای اسلامی، [/https://www.ical.ir](https://www.ical.ir)
- صورت مذاکرات مجلس پنجم شورای ملی پنجم، سایت کتابخانه و موزه و اسناد مجلس شورای اسلامی، [/https://www.ical.ir](https://www.ical.ir)
- ططری، علی؛ یزدانی، سهراب، (۱۳۹۱) اداره ی مالی و بودجه مجلس اول شورای ملی، پژوهش های علوم تاریخی، دوره ۴، شماره ۲.
- علم، محمدرضا؛ کاظمی، سجاد، (۱۳۹۶) تاثیر انقلاب مشروطه بر زمین داری، پژوهش های تاریخی، ش ۱.