

روند کسری بودجه و راهکارهای تأمین آن در دوره قاجار

حسین احمدی رهبریان^۱

مقصودعلی صادقی^۲

چکیده

یکی از موضوعات مهم جهت شناخت اوضاع مالی دوره قاجار، روند کسری بودجه است. در این باره تاکنون مطالب مستند و مستقلی ارائه نشده است و این پژوهش با جمع‌آوری اسناد و مدارک و ارائه آمار و ارقام به روند کسری بودجه و شناسایی و بررسی راهکارهای دولت برای تأمین آن می‌پردازد. روش تهیه و گردآوری تحقیق، اسنادی و کتابخانه‌ای است و نوع تحقیق تبیینی - تحلیلی است. این مقاله ضمن بررسی میزان تغییر و نوسانات در کسری بودجه دوره قاجار به این سؤال پاسخ خواهد داد که علل کسری بودجه و راهکارهای دولت برای تأمین آن چه بوده است و آیا با انقلاب مشروطه تغییر مثبت یا منفی معناداری در کسری بودجه ایجاد شد یا نه. یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که دولت در اواخر حکومت محمدشاه و در اواسط حکومت مظفری، به علت صدور برات‌های بی‌محل، استقراض‌های متعدد و افزایش مخارج درباریان و نظامیان، دچار کسری بودجه شد و پس از انقلاب مشروطه، کسری بودجه کلان و مداوم‌تر شد. علت اصلی کسری پس از مشروطه وسعت دیوان‌سالاری، استقراض‌های متعدد، تعطیلی مجلس و بی‌انضباطی مالی و اشغال نظامیان خارجی بوده است که با کم‌رنگ شدن برخی از این عوامل در اواخر دوره قاجار منجر به تعدیل بودجه شد.

کلیدواژه‌ها: کسری بودجه، قاجار، مشروطه، مالیات، استقراض.

hossein_rahbarian@yahoo.com

m_sadeghi@modares.ac.ir

۱. دانشجوی دکتری تاریخ دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۲. دانشیار دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

Budget Deficit Trend and Strategies to overcome it in the Qajar Period

Hossein Ahmadi Rahbarian¹

Maghsoud Ali Sadeghi²

Abstract

One of the important issues to understand the financial situation of the Qajar period is the budget deficit trend. In this regard, no documented and independent materials have been presented so far, and this research, by collecting documents and presenting statistics, deals with the budget deficit process and identifies and examines the government's solutions to overcome it. The method of preparing and compiling the research is documentary using library resources and the type of research is explanatory-analytical. This article, while examining the amount of changes and fluctuations in the budget deficit of the Qajar period, will answer the question of what were the causes of the budget deficit?, what were the government's strategies to overcome it?, and was there a significant positive or negative change in the budget deficit with the Constitutional Revolution? The findings of the study indicate that the government in the late Mohammad Shah and in the middle of Mozaffari's government had a budget deficit, due to the issuance of financial documents, numerous loans and increased expenses of courtiers and the military. Even after the Constitutional Revolution, the budget deficit became larger and more persistent. The main reason for the post-constitutional deficit was the size of the bureaucracy, numerous borrowings, the closure of parliament, financial indiscipline, and the occupation of foreign troops, some of which led to a budget adjustment in the late Qajar period.

Keywords: Budget Deficit, Qajar, Constitutional, Tax, Borrowing.

1. PhD Student in History of Tarbiat Modares University, Tehran, Iran
hossein_rahbarian@yahoo.com

2. Associate Professor Tarbiat Modares University, Tehran, Iran (Corresponding Author)
m_sadeghi@modares.ac.ir

۱. مقدمه

فزونی پرداختی‌های دولت بر دریافتی‌ها را کسری بودجه گویند و اگر فزونی دریافتی بر پرداختی باشد به آن مازاد بودجه گویند. مقدار کسری بودجه و نحوه تأمین آن به لحاظ تأثیر بر متغیرهای اقتصادی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. کسری بودجه محدود، فارغ از نحوه تأمین آن می‌تواند وسیله‌ای برای مقابله با رکود و دیگر تنش‌های اقتصادی باشد و کسری بودجه کلان و مستمر آثار سوء بر اقتصاد خواهد داشت. یکی از علل و زمینه‌های جنبش‌های سیاسی در دوره قاجار مسائل اقتصادی بود و انقلاب مشروطه نیز در پی بحران‌های اقتصادی و مالی دوره ناصری و مظفیری پدید آمد که مسئله گرانی و قحطی و استقرار و وصول مالیات از مهم‌ترین چالش‌های اقتصادی آن دوره بود.

به لحاظ الگوی کاربردی، حکومت قاجار نوعی شیوه حکمرانی سنتی و پیشامدرن است و ساختار بودجه‌ریزی پیشامدرن آن، به‌عنوان نمونه‌ای تاریخی می‌تواند منبع جدید و کاربردی‌ای برای مورخان و اقتصاددانان و جامعه‌شناسان باشد. در واقع در این الگو، دولت قاجار به درآمدهای نفتی وابسته نبود و مالیات‌های غیرمستقیم در درآمدها کم‌رنگ بود و بدین سبب می‌تواند نمونه و مصداقی تاریخی در طول تاریخ معاصر باشد. البته امروزه بسیاری از دولت‌مردان و اقتصاددانان به دولت دکتر محمد مصدق اشاره می‌کنند که بدون تکیه بر درآمدهای نفتی، کشور را با کمترین نوسانات ارزی و تورمی اداره کرد درحالی‌که این الگو در دوره‌های گذشته به‌خصوص در دوره قاجار هم وجود داشته است و از این تجارب تاریخی نیز می‌توان بهره برد.

درباره موضوع بودجه در دوره قاجار پژوهش مستقلی صورت نگرفته است اما کتاب‌هایی درباره تاریخ اقتصادی ایران در عصر قاجار نوشته شده است. کتاب *تاریخ اقتصادی ایران* نوشته چارلز عیسوی، مالک و زارع اثر لمبتون، *تاریخ دارایی ایران* به قلم مجید یکتایی، گنج *شایگان* تألیف جمال‌زاده، *اقتصاد سیاسی ایران در دوران قاجار* نوشته هوشنگ امیراحمدی، *تاریخ مالی ایران* اثر ویلم فلور، و *اقتصاد قرن بیستم* تألیف احمد سیف از جمله آن است. هریک از این کتاب‌ها کم‌وبیش به‌صورت پراکنده و کلی درباره درآمدها یا مخارج در دوره قاجار پرداخته‌اند اما این پژوهش با تکیه بر منابع دست‌اول به‌خصوص دفاتر مالی که به خط

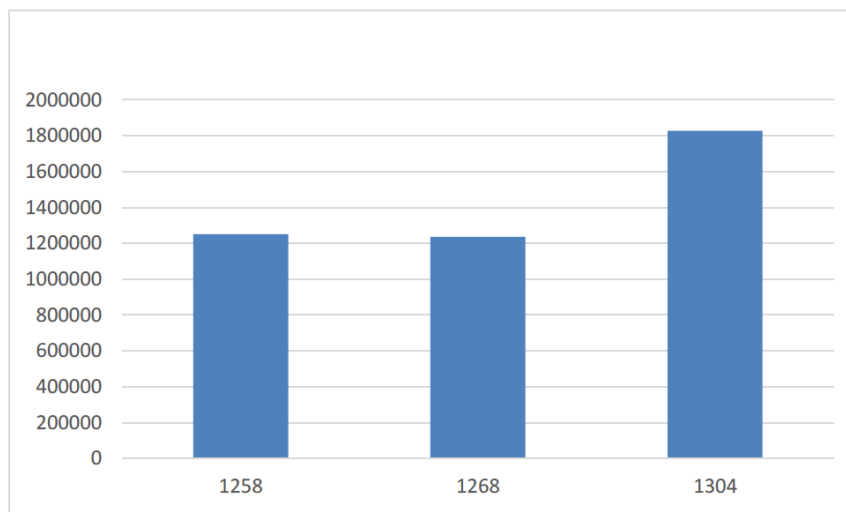
سیاق نوشته می‌شد در پی آن است که روند کسری یا مزاد دوره قاجار را براساس آمار و ارقام و نمودار به تصویر بکشد و روش‌های تأمین کسری را شناسایی کرده و نشان دهد که این روش‌ها در هریک از دولت‌ها و یا حکومت‌ها تا چه اندازه مورد توجه قرار می‌گرفته است. به این ترتیب سؤال اساسی این است که آیا براساس آمار، کسری بودجه در دوره قاجار وجود داشته است و اگر بوده است این کسری آیا مداوم یا منقطع بوده است؟ همچنین آیا با انقلاب مشروطه و تفکیک قوا روند کسری یا مزاد بودجه نسبت به قبل مشروطه تغییر پیدا کرد؟ این پژوهش براساس اسناد مالی منتشرنشده و صورت مذاکرات مجلس و جراید اواخر دوره قاجار و همچنین دیگر منابع کتابی به توصیف و تحلیل کسری بودجه دوره قاجار می‌پردازد.

۲. روند کسری بودجه

الف: کسری بودجه در پیشامشروطه

پس از شکست‌های نظامی ایران از روسیه، ایران ملزم به پرداخت غرامت ۵ میلیون تومان شد. این اولین بدهی بزرگ ایران عصر قاجار بود که دولت توانست بدون استقراض آن را پرداخت کند اما در اواخر حکومت فتحعلی‌شاه، دولت دچار مضیقه مالی شد. در دوره محمدشاه تا یک دهه، دولت دچار کسری بودجه نگردید اما در اواخر حکومت محمدشاه، دولت در پی ناآرامی‌های داخلی در سالهای پایانی حکومت محمدشاه و در نتیجه ناتوانی حکومت در وصول مالیات و همچنین خروج مسکوکات دچار کسری بودجه یک میلیون تومانی شد (حسینی و دیگران ۱۳۹۹: ۳۲۵ - نمودار ۲ - ساکما، شماره سند ۲۹۵/۷۳۷۸ - مرعشی، شماره ثبت ۷۷۵۳). امیرکبیر به‌عنوان اولین صدراعظم ناصرالدین‌شاه، از طریق کاهش مواجب درباریان، بودجه را متوازن کرد و حتی سالیانه یک میلیون تومان برای احتیاط در خزانه کشور ذخیره کرد (مکی، ۱۳۲۳: ۳۴). در دولت بعد از او، میرزا آقاخان نوری از یک طرف مواجب اعیان و اشراف را افزایش داد و از طرف دیگر مخارج قشون را کاهش داد. این روند مزاد بودجه، سالیانه یک میلیون تومانی کم‌وبیش تا اواخر قرن دوازدهم (قمری) وجود داشت به طوری که جمع و خرج ایران در سال ۱۲۹۹ق. همزمان با صدارت میرزا یوسف خان مستوفی‌الممالک؛ ۷۰۰ هزار تومان مزاد داشت (ناطق و آدمیت، ۱۳۵۶:

۴۲۳، ۴۲۷-اعتماد السلطنه، ۱۳۵۵: ۱۶). وضع خزانه ایران حتی براساس ناظران خارجی در این وقت خوب و رضایت بخش بود (بنجامین، ۱۳۶۳: ۳۵۲) اما از اواخر دوره ناصری کسری بودجه به تدریج به وجود آمد و هزینه‌های دولت به خصوص در امور نظامی افزایش پیدا کرد (نمودار ۱).



نمودار ۱: بودجه نظامیان (غازیان)

به هر شکل دولت در سال آخر حکومت ناصری ۱۲۰ هزار تومان کسری داشت و در حکومت مظفری در سال ۱۳۱۷ دو برابر شد و ۴۰۰ هزار تومان تا سال ۱۳۱۸ کسری داشت (ملک‌المورخین، ۱۳۸۶: ۴۶۲، ۵۵۰). در سال ۱۳۱۹ اوضاع بی پولی دولت ایران به اوج رسید به طوری که هر جا شاه حواله می‌داد به علت بی پولی وصول نمی‌شد. کسری بودجه دولت در سال ۱۳۱۹ به ۲ میلیون تومان افزایش پیدا کرد. در چنین شرایطی امین‌السلطان از صدارت برکنار و عین‌الدوله جایگزین او شد. در ابتدای صدارت عین‌الدوله (۱۳۲۱ق) هنوز یک میلیون و ۵۰۰ هزار تومان کسری بودجه وجود داشت. این تفاوت به جهت عدم رسیدگی و بخشش بی موقع دولت امین‌السلطان بود؛ اما این وضعیت در دولت عین‌الدوله تغییر کرد و دولت توانست یک سال بعد (۱۳۲۲ ق) بودجه را متوازن کند و تا آستانه انقلاب مشروطه ۵۰۰ هزار تومان مازاد داشت (ملک‌المورخین، ج ۲: ۶۰۲، ۶۹۹، ۷۲۰). البته این

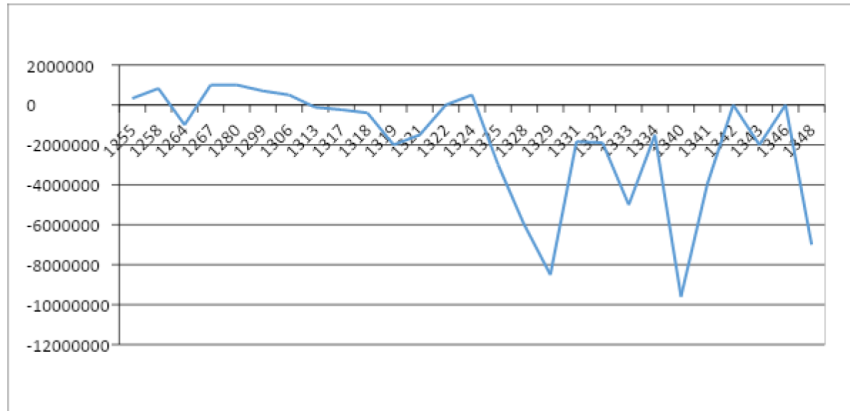
کسری که در دوره ناصری و یا مظفری وجود داشته است مربوط به بودجه دولت مرکزی بود درحالی‌که ولایات ایران با مدیریت حاکمان و مستوفی‌های محلی کمتر با کسری بودجه روبرو بوده است. در واقع با بررسی بیش از پنجاه مفاصاحساب که در دوره ناصری و مظفری در دسترس است تنها در شهر کاشان در سال ۱۳۱۷ق؛ و شهر شاهرود در سال ۱۲۹۴ق. با کسری بودجه مواجه بوده است (کتابچه کاشان، کتابخانه مجلس، شناسه سند ۱۰۹۳: ۱۶ - کتابچه شاهرود، کتابخانه ملک، شماره بازیابی ۲۶۱۶/۲: ۲۰).

ب: کسری بودجه پس از انقلاب مشروطه

پس از انقلاب مشروطه، دولت ۳ میلیون تومان کسری بودجه داشت و مجلس ملی مصمم بود که حتی‌الامکان کسری بودجه را بدون استقراض خارجی و با کاهش مخارج تأمین کند (صورت مذاکرات مجلس اول جلسه ۹،۷۲ ربیع‌الاول ۱۳۲۵). کمیسیون بودجه مجلس در اواخر سال ۱۲۸۶ش، گزارشی را ارائه داد مبنی بر این‌که با اصلاحات موردنظر، کسری بودجه جبران شده است. در مقدمه این گزارش آمده است که مالیه ایران ۳ میلیون تومان کسری دارد و مجلس برای افزایش عایدات، در موضوع تفاوت عمل، تسعیر جنس و تیول داری اصلاحاتی را انجام داده و هفت مورد از مخارج را تعدیل کرد (صورت مذاکرات مجلس اول، ۱۴ شوال ۱۳۲۵، جلسه ۱۸۹). هرچند ظاهراً تسویه جمع و خرج در آخر سال ۱۲۸۶ش. به روی کاغذ انجام پذیرفت ولی در عمل وقوع پیدا نکرد (صورت مذاکرات مجلس اول، ۲۳ ربیع‌الاول ۱۳۲۶، ج ۲۶۳). از یک طرف گفته می‌شد با اصلاحات مالی ۴ میلیون اضافه شده است اما در واقع دولت ۳ میلیون کسری داشته است (۱۵ ربیع‌الاول ۱۳۲۶، ج ۲۷۲). در واقع از این به بعد اقساط استقراض‌های دوره مظفری در حال آغاز شدن بود و این یکی از دلایلی بود که هر سال تقریباً دولت با ۳ میلیون تومان کسری مواجه می‌شد و هر سال به آن اضافه می‌شد (شوستر، ۱۳۶۲: ۳۳۶ - صورت مذاکرات مجلس اول، جلسه ۱۷۶: ۱۹ ربیع‌الاول - جلسه ۱۶۵: ۲۹ شعبان، جلسه ۱۰۷: ۱۰ جمادى‌الاول سال ۱۳۲۵).

با پریایی مجلس دوم نیز کسری بودجه نه‌تنها کاهش پیدا نکرد بلکه بیشتر هم شد و به عدد ۸ میلیون و پانصدهزار تومان رسید. 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، ج ۱۲۴، ۱۷۶، ۱۶۵، ۱۰۷) با وجود کسری بودجه، همچنان افزایش هزینه‌ها در مجلس تصویب می‌شد درحالی‌که نیاز بود در ابتدا کسری بودجه جبران شود. (مذاکرات مجلس دوم، ج ۱۲۴). از تعطیلی مجلس دوم تا تشکیل مجلس سوم، سه سال طول کشید و در این مدت دولت دست به استقراض‌های متعددی زد و بودجه دولت را با کسری روبرو ساخت (شمیم، ۱۳۸۹: ۵۳۴). به نظر می‌رسد در مجلس سوم (۱۳۳۳-۱۳۳۴ ق.) کوشش‌های دولت و مجلس حداقل روند افسارگسیخته کسری بودجه را متوقف و حتی نزولی کرده باشد (مذاکرات مجلس سوم، ج ۵۱، نهم شعبان ۱۳۳۳ و ج ۲۰، ۱۲ جمادی‌الاول ۱۳۳۳)؛ اما مجلس پس از یک سال سقوط کرد و دولت‌ها نیز عمرهای کمتر از یک سال و حتی چندماهه داشتند. در دوره فترت شش‌ساله بین مجلس سوم و چهارم، تصویب‌نامه‌های زیادی نوشته شد که روند بزرگ شدن دولت را تسریع و هزینه دولت افزایش پیدا کرد. در واقع در آغاز مجلس سوم کسری بودجه حدود ۵ میلیون تومان بود و اواخر مجلس سوم، کسر بودجه یک میلیون و پانصد هزار تومان شد اما در بدو تشکیل مجلس چهارم حدود ۹ میلیون تومان کسری وجود داشت (صورت مذاکرات مجلس چهارم ج ۲، ۱۸ ذی‌قعدة ۱۳۳۹). در واقع در پانزده سال اول مشروطه حدود پنج سال مجلس بر پا بود و حدود ده سال کشور بدون مجلس اداره می‌شد و عدم برپایی مجلس، فرصتی برای دولت در افزایش هزینه‌ها بود. همچنین جنگ جهانی اول و اشغال ایران و ایجاد قحطی منجر به بحران اقتصادی شد و در پی آن در آستانه مجلس چهارم در سال ۱۳۰۰ ش. خزانه کشور با هشت میلیون کسری مواجه شد (اقدام، ۱۳۰۰: ش ۶: ۳، ۱۲)؛ اما با پایان جنگ جهانی اول و با خروج تدریجی نیروهای انگلیسی و روسی، 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 و مالیات و درآمدهای نفتی وصول شد (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۳۵).



نمودار ۲: روند کسری و مازاد بودجه (به تومان) از سال ۱۳۴۸ تا ۱۳۸۵ قمری

۳. راهکارهای دولت برای توازن بودجه و مقابله با کسری بودجه در عصر قاجار

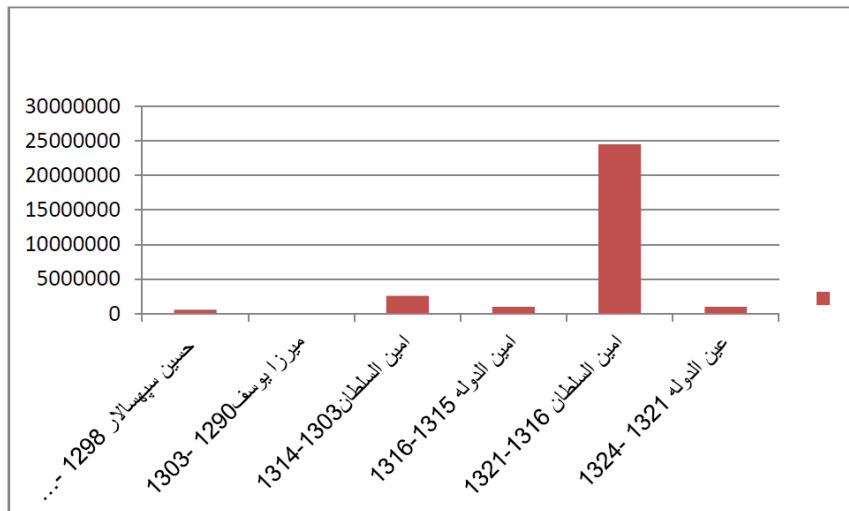
الف: میزان استقراض در حکومت‌های قبل مشروطه

یکی از شیوه‌های فوری دولت‌ها برای رفع بدهی یا کسری بودجه، استقراض است. همان‌طور که اشاره شد با قرارداد ترکمانچای، دولت ملزم به پرداخت ۵ میلیون تومان غرامت شد که دولت توانست بدون اخذ وام، از طریق پس‌انداز خزانه و اخذ مالیات و کمک‌های مالی انگلستان چهارمیلیون تومان از غرامت را بپردازد که البته یک کرور آن بخشیده شد و یک کرور تا اواخر حکومت فتح‌علی‌شاه باقی ماند (تیموری، ۱۳۳۲: ۷۹۰). به این ترتیب دولت بدون استقراض، این غرامت سنگین را پرداخت و تا پایان حکومت محمدشاه با وجود کسری بودجه یک‌میلیون‌تومانی، استقراض خارجی صورت نگرفت اما به تدریج با توجه به قحطی و بیماری‌های فراگیر و افزایش واردات و کاهش ارزش پول ملی و جنگ‌های صورت‌گرفته، دولت با بحران اقتصادی روبرو گشت. پاسخ ناصرالدین‌شاه به بحران اقتصادی نوعی برنامه تعدیل اقتصادی بود که به صورت خصوصی‌سازی بدوی (فروش خالصه‌جات) و استقراض خارجی جلوه‌گر شد که در ادامه بحث توضیح بیشتری خواهیم داد (سیف، ۱۳۹۷: ۱۹).

قرارداد رژی به نوعی دعوت از سرمایه خارجی به کشور بود که با واکنش مردمی روبرو شد و چون دولت ذخیره چندانی نداشت زمینه استقراض خارجی به وجود آمد. در این شرایط استقراض از بانک آسان‌تر از صرافان بود (امانت، ۱۳۸۳: ۵۴۸)؛ بنابراین در سال ۱۳۰۹ از بانک شاهنشاهی ۵۰۰ هزار لیره (معادل ۲ میلیون و پانصد هزار تومان) وام گرفته شد و از این به بعد، بانک شاهنشاهی اختیارات و قدرت زیادی در امور اقتصادی پیدا کرد (دخانیاتی، ۱۳۴۵: ۲۷)؛ اما پرداخت بدهی بابت خسارت لغو قرارداد رژی به‌طور کامل در دوره ناصری پرداخت نشد و در دوره مظفری راه‌حل دولت امین‌الدوله آن بود که شرکت رژی را مجدداً تأسیس کند به شرط آن که شرکت انگلیسی از یک میلیون و نهصد هزار تومان باقی‌مانده چشم‌پوشد که در این باره توفیقی نیافت (ملک‌المورخین، ۱۳۸۶: ۱۷۳). پس از آن، امین‌الدوله به دنبال وام‌های چندمیلیونی از دولت انگلیس بود که به نتیجه نرسید (همان، ۱۲۸ - حسینقلی خان، ج ۱، ۱۳۸۶: ۲۹۷). امین‌الدوله تنها وام یک‌میلیون‌تومانی در سال ۱۳۱۵ از امین‌الضرب و تومانیاس گرفت (همان: ۱۶۵). باین‌حال شاه، پول بیشتری می‌خواست و به همین علت امین‌الدوله برکنار شد و امین‌السلطان بار دیگر روی کار آمد تا بتواند وام خارجی قابل‌توجهی را اخذ کند؛ بنابراین بانک استقراضی روس مبلغی معادل ۲۴۰۰۰۰۰ هزار لیره انگلیسی (۱۲ میلیون تومان) در سال ۱۳۱۷ ق به دولت ایران داد (هاردینگ، ۱۳۷۰: ۱۷۲ - کیانفر و استخری، ۱۳۳۶: ۷). برنامه دولت ظاهراً برای این وام آن بود که وابستگی مالی خود را به حکومت فروشی و پیشکشی موقوف کند (ملک‌المورخین ج ۱، ص ۴۷۹) البته قرض اول مظفرالدین‌شاه به بهانه کارهای عمرانی مانند بستن سد اهواز و یا آوردن آب شاهرود به جلگه قزوین و یا استخراج معادن طلا نیز بود که ۳۰ میلیون خرج داشت اما صرف مخارج سفر پنجاه‌روزه شاه به اروپا شد (ملک‌المورخین، ج ۱: ۵۰۵ - نواب رضوی، ۱۳۸۶: ۸۴۳ - تاجر اصفهانی، ۱۳۸۶: ۱۲۹ - حسینقلی خان، ج ۱، ۱۳۸۶: ۳۳۳).

در سال ۱۳۱۹ دولت ۲ میلیون تومان کسری داشت و شاه و اتابک برای جبران آن می‌خواستند مجدداً قرض کنند که به علت مخالفت علمای مذهبی انجام نشد (ملک‌المورخین، ج ۱: ۶۰۲). باین‌حال، امین‌السلطان در سال ۱۳۱۹، ۵۰۰ هزار لیره (تقریباً ۲ میلیون و پانصد هزار تومان) از بانک شاهنشاهی وام گرفت درحالی‌که سرمایه‌دار ایرانی حاضر نبود به شاه بی‌اعتبار قرض دهد (هاردینگ، ۱۳۷۰: ۱۹۰). در سال ۱۳۲۰ نیز حدوداً ۴

میلیون تومان وام گرفته شد اما دولت با این قرض به دنبال کارهای عمرانی نبود (ملک‌المورخین، ج ۱، ۴۹۱). در واقع قرض کردن، باعث قدرتمند شدن یک‌ساله صدراعظم امین‌السلطان می‌شد اما این قدرت چندان پایدار نبود زیرا بعد از یک سال با تمام شدن پول، قدرت او تضعیف می‌شد (همان، ۴۹۲). روند اخذ وام در دولت عین‌الدوله کاهش یافت به طوری که در سال‌های ۱۳۲۳ و ۱۳۲۲ تنها معادل یک میلیون تومان وام گرفته شد (کیانفر و استخری، ۱۳۳۶: ۷). در مجموع دولت تا سال ۱۳۲۳، مبلغ ۲۵ میلیون تومان قرض کرده بود اما بیشتر آن را پرداخت نکرده بود (تاجر اصفهانی، ۱۳۸۶، ۱۳۰).



نمودار ۳: میزان وام گرفته‌شده در دولت‌های ناصری و مظفری

ب: استقراض حکومت قاجار بعد از مشروطه

از همان آغاز مجلس اول شورای ملی، لایحه تأسیس بانک ملی برای جلوگیری از استقراض از بانک‌های وابسته به روسیه و انگلیس ارائه شد (ظهیرالدوله، ۱۳۶۷: ۲۹۹). براساس آن امتیازات و اختیاراتی گسترده به بانک داده شد اما به نظر می‌رسد هدف از تأسیس بانک ملی برای دولت و مجلس تفاوت داشت و به همین علت، عزم جدی برای تشکیل بانک ملی به وجود نیامد. هدف دولت از تأسیس بانک ملی، استقراض‌های نامحدود

بود که به‌نوعی بانک در خدمت دولت باشد ولی هدف برخی نمایندگان مجلس اول که نماینده تجار بودند، این بود که این بانک به‌عنوان یک بانک غیردولتی بتواند در مقابل بانک شاهنشاهی و استقراضی رقابت کند.

اما دولت قبل از بازگشایی مجلس به دنبال وام خارجی بود و با بازگشایی مجلس به‌ناچار بحث وام باید در مجلس مطرح می‌کرد (صورت مذاکرات اول، ج ۱۲، ۲۴ شوال ۱۳۲۴). دولت برای این که اخذ وام خارجی را توجیه کند، دائماً از کسری بودجه سه میلیون تومانی سخن می‌گفت. در واکنش به آن، مجلس استقراض داخلی ۲ میلیون تومانی از بانک ملی را مطرح و تصویب کرد اما بانک ملی تشکیل نشده بود، بنابراین به‌تدریج بحث استقراض از صرافی‌های داخلی یا خارجی مطرح گردید (صورت مذاکرات مجلس اول، نوزدهم محرم ۱۳۲۶: ج ۲۳۵). برخی از نمایندگان به‌طور کلی مخالف استقراض بودند و اعتقاد داشتند مخارج کشور آن اندازه نیست که نیاز به استقراض باشد (صورت مذاکرات مجلس اول، ۲۶ ربیع‌الاول ۱۳۲۶: ج ۲۶۴) ولی دولت به‌خصوص دولت امین‌السلطان همچنان به دنبال راهکارهای مختلف برای استقراض خارجی برای جبران کسری بودجه بود و ترور امین‌السلطان به دست صراف تبریزی نیز به‌نوعی واکنش در مقابل استقراض خارجی بود (آبادیان، ۱۳۸۳: ۴۶۳- گریوز، ۱۳۸۰، ۵۶).

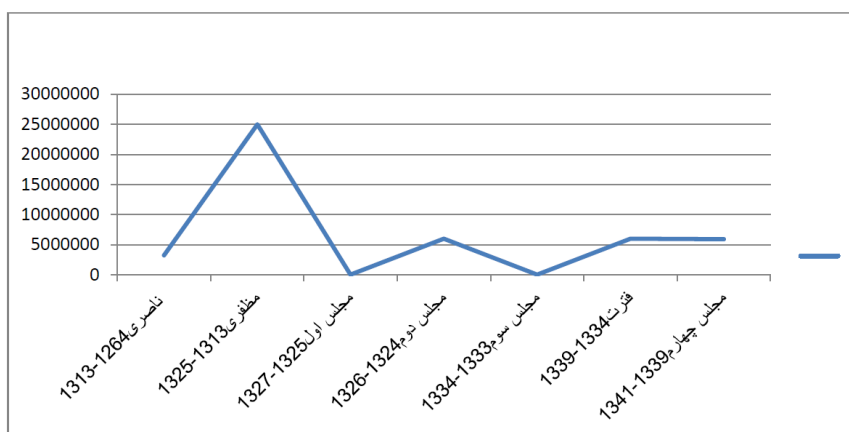
پس از فتح تهران، مجلس دوم شورای ملی تشکیل شد و دولت سپه‌دار در سال ۱۲۸۸ چندین بار از روس و انگلیس تقاضای وام کرد که به نتیجه نرسید. در این وقت بدهی خارجی ایران به بانک‌های روس و انگلیس ۳۳ میلیون تومان بود که درآمد تقریباً مساوی با بدهی بود و دولت شش میلیون کسری بودجه داشت (آفاری، ۱۳۷۹: ۳۶۸، ۳۶۹ - مجله برق، ۱۳۲۸ق: ش ۶)؛ بنابراین مهم‌ترین بحث مجلس دوم، استقراض بود ولی دولت هیچ برنامه‌ای برای نحوه هزینه کردن مبالغ موردتقاضا نداشت (آبادیان، ۱۳۸۳: ۵۵۲). در مرحله اول مجلس و دولت به دنبال قرض داخلی بودند که استقراض ۵ میلیون تومان با وثیقه خالصه‌جات تصویب شد اما اجرا نشد (صورت مذاکرات مجلس دوم، ج ۸۴: ۱۵ ربیع‌الثانی ۱۳۲۸، ج ۱۰۳: ۶ جمادی‌الثانی ۱۳۲۸، ج ۱۰۵: ۱۰ جمادی‌الثانی ۱۳۲۸)؛ بنابراین مجلس دوم به دنبال استقراض خارجی رفت و استقراض ۱۰ میلیون تومان از دولت‌های خارجی را موافقت کرد ولی روس و انگلیس پاسخ منفی دادند (آبادیان، ۱۳۸۳: ۵۴۶). در این وقت ۸ میلیون پانصد هزار تومان کسری بودجه وجود داشت و دولت برای جبران آن به دنبال ۶

میلیون تومان قرض بود که این بار دمکرات‌ها در مجلس مخالفت کردند (همان: ۵۴۷، ۵۴۸). با این حال در ۳ جمادی‌الاول ۱۳۲۹ (۱۲۵۰۰۰۰ لیره معادل ۶ میلیون تومان استقراض به تصویب رسید (پورآرین، ۱۳۸۵: ۲۶۵، مجموعه قوانین دوره اول و دوم، بی‌تا، ۲۸۶). البته صنایع‌الدوله دیگر وزیر مالیه به دنبال قرض از آمریکا هم بود تا از این طریق قروض انگلیس و روس داده شود که در این وقت به قتل رسید و به نظر می‌رسد علت آن به مسئله استقراض بی‌ارتباط نباشد (وکیل‌التولیه، ۱۳۸۸: ۸۰۵، ۸۰۴). بعد از قتل صنایع‌الدوله، سکان‌دار امور مالی کشور مورگان شوستر آمریکایی بود. مورگان شوستر نیز برنامه استقراض از صرافان آمریکایی و یا دیگر صرافان خارجی را داشت اما بعد از اخراج شوستر و تعطیلی مجلس، وام خارجی به جایی نرسید و بار دیگر (در سال ۱۳۳۰) بحث استقراض ۲ میلیون تومان از انگلیس جدی شد ولی عملی نگردید (حبل‌المتین، ش ۳۰: ۲۳).

مجلس سوم به فاصله چهار سال با مجلس دوم در سال ۱۳۳۳ تشکیل شد و در این وقت حدود ۳۵ میلیون تومان دولت مقروض بود و تنها پرداخت بهره وام‌های خارجی، یک‌سوم تمام درآمدهای سالیانه را می‌بلعید (رئیس‌نیا، ۱۳۵۲: ۴۲- دخانیاتی، ۱۳۴۵: ۲۶، ۲۷)؛ بنابراین یک‌سوم تمام درآمد سالیانه به جیب طلبکاران اصلی کشور یعنی روسیه و انگلیس می‌ریخت. کسر بودجه و عدم تعادل درآمد و مخارج کشور موجب بروز بحران شدید مالی گشت و دولت حتی قادر به پرداخت حقوق کارکنان دولت نبود و میزان کسری بودجه دولت در سال ۱۳۳۳ بالغ بر ۵ میلیون تومان بود (ترابی، ۱۳۸۴: ۲۸۷، ۲۸۶) هدف از استقراض، پرداخت قرض‌های قبل با سود آن بود که در نهایت مجلس تصمیم گرفت براساس منابع خالصه‌جات، پنج میلیون استقراض کند (آبادیان ۱۳۸۳: ۵۵۳ - صورت مذاکرات مجلس سوم ج ۱۷: ۲۷ ربیع‌الثانی ۱۳۳۳ - ج ۲۱: ذی‌قعدة ۱۳۳۳، ۶۹). با این حال در دوره سوم مجلس، استقراضی صورت نگرفت و پس از تعطیلی مجلس سوم، در دولت وثوق‌الدوله با قرارداد ۱۹۱۹ دولت بریتانیا قرار بود پس از تصویب مجلس به مبلغ ۲ میلیون لیره (۶ میلیون تومان) در اختیار دولت ایران قرار دهد تا از آن برای تنظیم بودجه، پرداخت دیون دولتی و اصلاح امور مالی و نظامی کشور استفاده شود (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۳۱۷ - شیخ‌الاسلامی، ۱۳۷۵: ۲۳۸). وثوق‌الدوله رئیس دولت، مبلغ زیادی از این وام را به اشخاص که از آن‌ها توقع همراهی داشت و یا از آن‌ها ترس داشت موجب داد. در این حال، دولت خود را محتاج استقراض دید و انگلیسی‌ها هم نمی‌خواستند بیش از ماهی سیصد هزار تومان

به‌عنوان کمک نظامی بدهند تا دولت را ناچار به استقراض کند و حتی بعد از سقوط دولت و ثوق‌الدوله، انگلیسی‌ها پرداخت ماهیانه ۱۲ هزار لیره (حدود ۶۰ هزار تومان) را با آمدن دولت مشیرالدوله قطع کردند (دولت‌آبادی، ج ۴: ۱۳۶۲: ۱۰۰ - ارفع، ۱۳۷۸: ۵۰۰).

دولت ایران تا پیش از مجلس چهارم یعنی تقریباً از ۶۰ سال قبل، حدود ۴۰ میلیون تومان از خارج قرض کرده بود و شرایط نابسامان مالی در کشور ایجاد شده بود (روزنامه ایران، ۱۳۴۰، ش ۱۰۵۴: ۱). با تشکیل مجلس چهارم شورای ملی پس از هفت سال تعطیلی، ساختار مالی کشور اندکی رو بهبود نهاد. در واقع نهاد مجلس به‌نوعی تفکیک قوا را ایجاد کرده بود و دولت به‌آسانی نمی‌توانست دست به اقدامات خودسرانه مالی بزند. هرچند مجلس چهارم تا اندازه‌ای با دولت همراهی کرد و قانون استقراض یک‌میلیون دلار در ۶ جمادی‌الاول ۱۳۴۰ (معادل ۳۰۰ هزار تومان) و همچنین وام ۵ میلیون دلاری (معادل یک‌میلیون و شش‌صدهزار تومان) در سال ۱۳۴۱ از بانک‌های آمریکایی گرفته شد (ترابی، ۳۶۵). همچنین استقراض ۴ میلیون تومانی از بانک شاهنشاهی بدون اجازه مجلس صورت گرفت که البته وزیر مالیه توجیه کرد بابت مساعده از عایدات نفت بوده است (کوشش: ۱۳۰۱، شماره ۱: ۳).



نمودار ۴: مقدار وام (به تومان) از دوره ناصری تا مجلس چهارم

پ: کاهش مواجب درباریان در دوره قاجار

تا پیش از دوره ناصری، ارکان دولت چندان بزرگ نشده بود و عمده درآمدهای مالیاتی به درباریان تعلق می‌گرفت. در حکومت فتحعلی‌شاه، مخارج عمده دربار به اداره‌ی حرم‌سرای و همچنین پرداخت مستمری به شاهزادگان مربوط می‌شده است (کوروف، ۱۳۷۲: ۱۴۱، ۱۴۵). شرایط مالی با توجه به خسارات جنگ با روسیه، در اواخر دوره فتحعلی‌شاه سخت شد و زمانی که او درگذشت، جانشینش محمدشاه برای اعزام قوا از تبریز به تهران مشکل داشت زیرا هیچ‌یک از سربازان حقوق دریافت نکرده بودند (همان: ۱۵۶). با این حال پس از جلوس شاه، قائم‌مقام فراهانی با عدم پرداخت مواجب ارتش و وصول یک‌چهارم محصول رعیت، به دنبال جبران کسری بود (تیموری، ۱۳۳۲: ۱۰۲۹، ۱۰۲۸). دوران صدارت قائم‌مقام کوتاه بود و به‌جای او حاجی میرزا آقاسی به صدارت رسید. او در ابتدا در بودجه توازن ایجاد کرد اما در اواخر صدارتش به ندرت به تقاضای مستمری پاسخ منفی می‌داد (واتسن، ۱۳۵۳: ۳۴۷).

پس از او، امیرکبیر که برنامه تقویت نظامی را دنبال می‌کرد وجوه مالی محدود حکومت را به مصرف هزینه‌های نظامی رساند ولی درآمد دولت کافی نبود؛ بنابراین با کاهش مواجب اشراف و درباریان بودجه را متوازن کرد (همان: ۲۰۲) پس از امیرکبیر، هرچند سختگیری بابت کاهش مواجب به پایان رسید اما میرزا آقاخان نوری صدراعظم وقت از صدور برات‌های بی‌محل جلوگیری کرد (تقی‌زاده، ۱۳۹۰: ۲۹۷) اما سیاست نظامی‌گری، هزینه نظامیان را افزایش داد و دولت قادر به پرداخت مواجب در موعد مقرر نبود (امانت، ۱۳۸۳: ۱۷۶). با این حال از دوره صدارت امیرکبیر تا دوره صدارت مستوفی‌الممالک، با عدم صدور برات‌های بی‌محل، توازن بودجه را به وجود آورد. در این دوره حتی اگر از شخصیت‌های درباری به دولت بدهی داشت مواجب او قطع می‌شد (اعتماد، ۱۳۵۵: ۱۶۶)؛ اما از اواخر دوره ناصری تا اواخر دوره مظفری بار دیگر روش مالی اواخر صدارت میرزا آقاسی یعنی برقراری مواجب بدون تعیین محل، منجر به کسری بودجه در کشور شد. البته در این دوره همچنان موضوع حرم‌سرا یکی از مسائل مهم کسری بودجه بود زیرا زنان ناصرالدین‌شاه با تعداد خدمه به هزار نفر می‌رسید که با وجود اخراج از حرم‌سرا (دیوان‌بیگی، ۱۳۸۲: ۲۱۱) برای عده‌ای از آن‌ها مستمری قابل‌توجهی برقرار شد که هزینه میلیون تومانی بر بودجه تحمیل می‌کرد (کاساکوفسکی، ۱۳۵۳: ۱۰۸، ۱۰۶).

پس از امین‌السلطان، امین‌الدوله به دنبال آن بود که سیستم مالی ایران را به صورت متمرکز دریاورد که چندان توفیق نداشت (همان: ۲۲۱، ۲۲۲). امین‌السلطان مجدداً به صدارت رسید و در پی آن هرج و مرج در برات‌های دولتی افزایش پیدا کرد و جانشین او عین‌الدوله برای جبران کسری بودجه تصمیم گرفت که برات انعام یا تکلف، خلعت بها، استمراری و استصوابی را قطع کند (ملک‌المورخین، ج ۲، ۶۹۲، ۷۶۵، ۷۲۲). همچنین عین‌الدوله تومانی سه هزار و پنج شاهی از مواجب را کم کرد و تفاوت عمل حکام را جزو مالیات اصلی قرار داد (دولت‌آبادی، ۱۳۶۲: ج ۱، ۳۵۴). عین‌الدوله حتی اصرار داشت از اعزام شاه به اروپا جلوگیری کند هرچند فایده نداشت اما برای سفر شاه استقراض نکرد بلکه از صرفه‌جویی در دولت تأمین شد و هزینه همراهان شاه را از خود آن‌ها وصول کرد (متین‌دفتری، ۱۳۷۱: ۲۱). همچنین او با تأسیس صندوق مالیه در مرکز و ولایات و محدود ساختن اختیارات حکام در وصول مالیات و خرج تراشی و کسر نمودن یک عشر از کلیه حقوق بر آن و گرفتن پاره‌ای تقدیمی‌ها از رجال متمول، ترتیبی به جمع و خرج داد که نتیجه‌اش تعدیل جمع و خرج بود (دولت‌آبادی، ۱۳۶۲: ج ۱، ۳۵۳).

مسئله دیگر پرداخت مواجب به اطرافیان مظفرالدین‌شاه بود. در واقع پرداخت حقوق گزاف و خرید خانه برای افرادی که از تبریز همراه شاه به تهران آمده بودند از میزان مخارج ناصری بیشتر شده بود (کاساکوفسکی، ۱۳۵۳: ۱۲۵- ملیجک، ۱۳۷۶: ج ۱، ۱۱۵۵). عین‌الدوله با این که خود جزوی از حلقه تبریز بود از بذل و بخشش‌های بی‌موقع و بی‌حساب شاه که بیشتر درباره تبریزیان بود تا حدی جلوگیری کرد و برای این کار مخارج صرف جیب مبارک را قطع کرد (ملک‌المورخین، ۱۳۷۶: ج ۱، ۷۰۰- دولت‌آبادی، ۱۳۶۲: ۳۵۳). به این ترتیب اقدامات عین‌الدوله منجر به دشمنی زیاد با او حتی در دربار شده بود که از محرم سال ۱۳۲۲ در حال اوج‌گیری بود. با این حال دولت نیز چندان توانایی زیادی برای مقابله با برخی مستمری‌بگیران را نداشت اما زمانی که وبا شیوع پیدا کرد برای جلوگیری از آن کوشش نکرد تا با از بین رفتن مستمری‌بگیرها، کسری بودجه تأمین شود (متین‌دفتری، ۱۳۷۶: ۲۱).

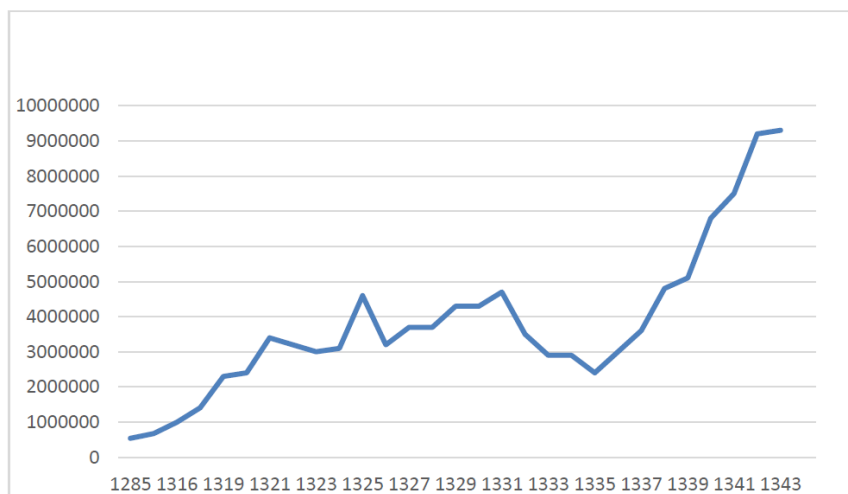
پس از مشروطه کاهش مخارج دربار از جمله برنامه‌های مالی بود که در دولت‌های قبل مشروطه کم‌وبیش دنبال می‌شد اما با انقلاب مشروطه اختیارات دولت و مجلس برای این اقدام بیشتر بود. مجلس اول برای تعدیل بودجه، برخی حقوق و مستمریات درباریان را قلم زد (ستاره ایران، ۱۳۰۰، ش ۶، ۱). در مجلس اول، ۳۰۰ هزار تومان حقوق دربار نسبت به

قبل کاهش پیدا کرد (صورت مذاکرات مجلس اول، جلسه ۱۸۴: سوم شعبان ۱۳۲۵). در واقع مجلس در این راستای مصارفی چون جیب مبارک، خلعت صندوق‌خانه و مواجب ولیعهد را قطع کرد (ملک‌زاده، ۱۳۸۳: ۵۳۱). اقدام مهم دیگر کاهش مخارج دیوانی بود. دولت ۲۰۰ هزار نفر کارمند داشت ولی حقوق را از دیوانیان عالی‌رتبه مانند شاهزادگان و وزیران کم کرد که جمعاً ۹۰۰ هزار تومان شد (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۱۸۵). همچنین مجلس اول اسناد بدهی دولت را از هریک تومانی سه تا شش قران تخفیف گرفت و از این طریق یک‌میلیون تومان از بدهی دولت کاهش داد (احتشام‌السلطنه، ۱۳۶۶: ۶۵۶).

این روند در مجلس دوم ادامه پیدا نکرد و کسری بودجه نیز افزایش پیدا کرد و پیشنهاد مجلس سوم برای رفع کسری بودجه دو قسمت بود. یکی تقسیم بودجه به موارد ضروری و غیرضروری و پرداخت چهارپنجم حقوق افراد بود (ترابی، ۱۳۸۴: ۲۷۸). در این دوره کسری بودجه کاهش پیدا کرد (نمودار ش ۲) اما مجلس یک سال بیشتر دوام پیدا نکرد و با توجه به تعویق شش‌ساله بازگشایی مجلس چهارم، تشکیلات دولتی بزرگ وسیع‌تر شده بود و حقوق کارمندان ماه‌ها عقب می‌افتاد یا به‌به حواله‌های گاه و آجر تبدیل شده بود (صفایی، ۱۳۵۳: ۸۷). همان‌طور که از نمودار کسری بودجه مشخص است، بعد از مشروطه و به‌خصوص بعد از مجلس اول، روند کسری بودجه تا آغاز مجلس چهارم با سرعت در حرکت بود. یکی از دلایل کسری بودجه در این دوره ۱۵ ساله، افزایش تشکیلات دولتی بود. در این دوره، با توجه به این که ۴۵ بار کابینه دولت تغییر کردند که منجر به تغییرات در بیشتر ارکان دولت از وزیران تا سطوح پایین می‌شد، یکی از علل گسترش دیوان‌سالاری بود. وزرای اروپا رفته بیشتر به تجزیه کار و ایجاد تشکیلات در ادارات توجه داشتند. به‌طور مثال ایجاد شعبه، تعیین رئیس و منشی و فراش و پیشخدمت در این دوره افزایش پیدا کرد درحالی که بودجه دولت مناسبتی با آن نداشت. (ستاره ایران ش ۷، ۱) در واقع در دوره قبل مشروطه، ساختار اداری ایران با افراد بسیار کمتری اداره می‌شد. به‌طور مثال مالیه اصفهان یا فارس با یک نفر مستوفی و چند نفر منشی انجام می‌داد و حتی مالیات را خیلی بیشتر به مرکز ارسال می‌نمودند؛ بنابراین اختراع شغل و ایجاد میز و صندلی در نهادهای دولتی بعد از مشروطه معمول و عادی شده بود درحالی که برای مملکتی که سالانه ۸۰۰ هزار تومان ماهانه کسر بودجه داشت، تشکیلات اروپایی قابل توجیه نبود (ستاره ایران ۱۳۰۰: ش ۱، ۳).

ت: رویکرد افزایش مالیات

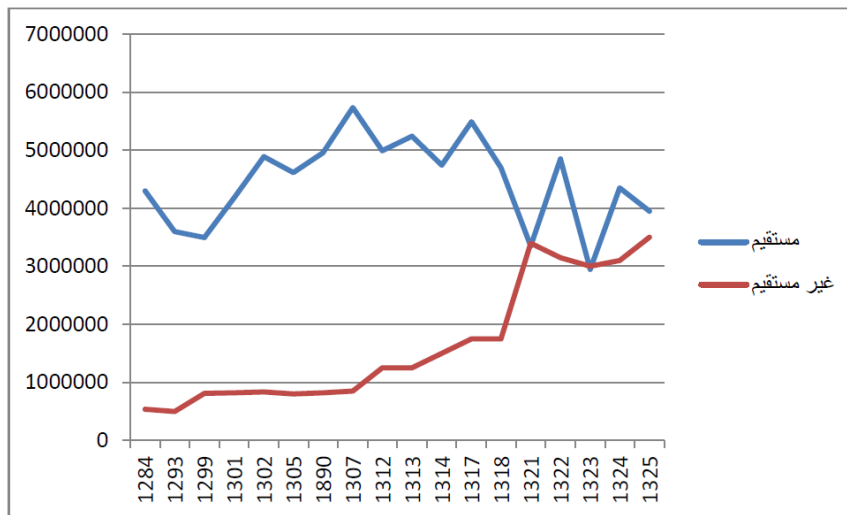
افزایش درآمد مالیاتی هم‌زمان با دو روش متفاوت تمرکززدایی و تمرکزگرایی در دوره قاجار استفاده شد. تمرکزگرایی برای افزایش درآمد حکومت مرکزی همواره جزوی از سیاست مالی ایران در دوره قاجاریه بوده است. به‌طور مثال، در دوره قاجاریه، محمدشاه با صدارت میرزا آقاسی به دنبال آن بود که با سپردن دعاوی محاکم شرع به محاکم عرف، به‌نوعی درآمد مالیاتی که به علما اختصاص داشت به دولت انتقال دهد (الگار، ۱۳۵۵: ۱۷۲). اقدام مهم دیگر، توقف اجاره‌داری گمرک بود که در راستای برنامه تمرکزگرایی برای افزایش درآمد در دولت امین‌الدوله مورد توجه قرار گرفت و درآمد گمرکی تا مشروطه حدود ۸ برابر افزایش پیدا کرد هرچند هم‌زمان با جنگ جهانی اول درآمد گمرکی به نصف کاهش پیدا کرد اما پس از جنگ، درآمد گمرکی افزایش و تا پایان حکومت قاجاریه تقریباً چهار برابر بیشتر نسبت به جنگ جهانی اول شد (نمودار ش ۵).



نمودار ۵: مقدار درآمد تومانی گمرک به تاریخ قمری

رویکرد تمرکزگرایی با هدف افزایش مالیات بعد از مشروطه جدی‌تر دنبال شد و مجلس اول برای این منظور تیول‌داری و تسعیر را لغو و تفاوت عمل را جزو مالیات اصلی قرار داد (صورت مذاکرات مجلس اول، ج ۵۶: ۹ صفر ۱۳۲۵، ج ۵۷: ۱۱ صفر ۱۳۲۵). از مجلس دوم

مالیات‌های غیرمستقیم که پیش از آن تقریباً منحصر به حقوق گمرکی بود متنوع شد. همان‌طور که از نمودار ش ۶ مشخص است برنامه افزایش مالیات غیرمستقیم از دوره مظفری افزایش یافت و پس از مشروطه روند آن بیشتر شد به طوری که در بودجه پیشنهادی ۱۳۲۸-۱۳۲۹ تقریباً مالیات غیرمستقیم دو برابر مالیات مستقیم در نظر گرفته شده بود (جمال‌زاده، ۱۳۷۶: ۱۶۳).

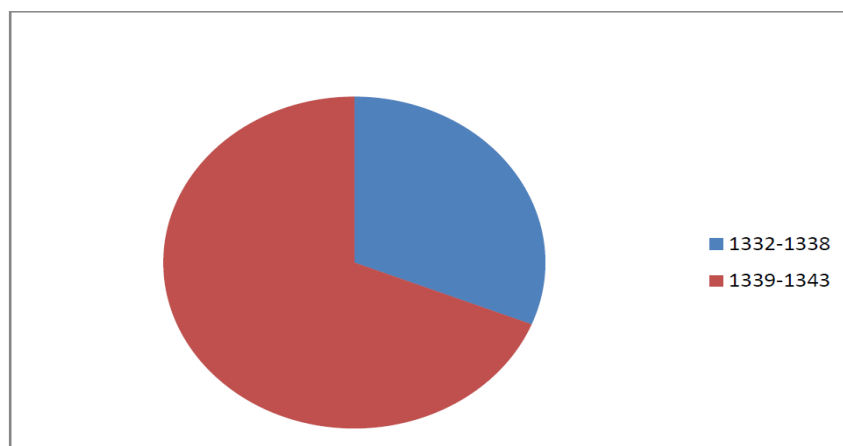


نمودار ۶: نسبت درآمد مستقیم و غیرمستقیم به تومان به تاریخ قمری

با این‌که سیاست کلی دولت قاجار تمرکزگرایی برای افزایش قدرت سیاسی و مالی دولت بود اما به‌ناچار از سرمایه داخلی و خارجی برای افزایش درآمد استفاده کرد و به همین علت در دوره قاجار قراردادهای تجاری با سرمایه‌داران بسته شد. در واقع مالیات مستقیم، مالیات شفاف برای مؤدیان محسوب می‌شد و افزایش این نوع مالیات همواره با واکنش مردم مواجه می‌شد و دولت برای آن‌که از این واکنش مصون باشد، مقاطعه‌کاری را در اواسط دوره ناصری در کشور ایجاد کرد اما همین مسئله به تدریج مورد اعتراض قرار گرفت و آن را مسبب خرابی مالیه ایران می‌دانستند زیرا با روش مقاطعه، مالیه مرکزی نداشت (صورت مذاکرات مجلس سوم، ج ۱۵)؛ بنابراین در اواسط دوره ناصری، افزایش مقاطعه‌کاری با توجه به ظرفیت سرمایه داخلی و خارجی در سطوح مختلف اقتصادی اجرا شد. برنامه مالی

در دولت میرزا حسین خان سپهسالار، همچون قرارداد رویترا، راه اندازی سیستم مالیاتی از سرمایه‌داران خارجی بود (آدمیت، ۱۳۸۵: ۳۶۱). در صدارت امین‌السلطان نیز امتیاز انحصار تنباکو به یک سرمایه‌دار انگلیسی داده شد تا از این طریق درآمد دولت افزایش پیدا کند (براون، ۱۳۷۶: ۴۸). البته همیشه مقاطعه یا امتیاز درآمد زیادی برای دولت نداشت به‌طور مثال اجاره شیلات در اواخر دوره ناصری و مظفری سالی بین پنجاه تا شصت هزار تومان درآمد داشت. هرچند در آستانه انقلاب مشروطه اجاره سالانه شیلات ۱۶۰ هزار تومان شد و این درآمد برای جبران کسری بودجه دولت کمک کرد (لیتن، ۱۳۶۷، ۱۱۶ - تیموری: ۱۳۳۲: ۳۰۳، ۳۰۲).

برنامه اکتشاف و استخراج نفت نیز در دوره مظفری با جذب سرمایه خارجی صورت گرفت اما درآمد حاصل از امتیاز آن برای دولت بیست سال بعد به تعادل بودجه کمک کرد. کل درآمد ایران از ابتدای استخراج تا سال ۱۹۲۰ مبلغ ۱۳۲۵۰۰۰ لیره بود اما درآمد دولت از نفت در سال ۱۹۲۱ تقریباً مبلغ ۴۷۰۰۰۰ لیره بود و در سال‌های بعد هم افزایش پیدا کرد. (فاتح، ۱۳۳۵: ۲۹۱) در واقع تولید نفت ایران بعد از کودتای ۱۲۹۹ حدوداً روزانه ۶۵ هزار بشکه بود و در سال حدود ۲۲ میلیون و ۲۴۷ هزار بشکه نفت خام تولید می‌کرد و از این محل تنها ۵۰۰ هزار لیره معادل دو میلیون پانصد هزار تومان درآمد داشت که این مقدار حداقل ده درصد به بودجه کشور کمک می‌کرد (بهبودی، ۱۳۸۹: ۵۰۲، ۷۲۵).



نمودار ۷: میزان درآمد دولت از نفت از استخراج نفت (به قیمت لیره)

نتیجه‌گیری

براساس یافته‌های پژوهش، قبل از انقلاب مشروطه دولت عمدتاً با مازاد بودجه روبرو بود اما در دوره مظفری کسری بودجه دامن‌دار و مستمر به وجود آمد و این میراث در بعد از مشروطه هم اثرگذار بود و تا انقراض قاجار، کسری بودجه همچنان وجود داشت. در واقع، در اواخر دوره میرزا آقاسی به علت ناآرامی‌ها و عدم وصول مالیات و در پی آن صدور برات‌های بی‌محل یک‌میلیون تومان کسری بودجه به وجود آمد. دولت‌های بعدی با سرکوب ناآرامی‌ها و کاهش مواجب درباریان و نظامیان تعادل بودجه را به وجود آوردند اما در پایان دوره ناصری با افزایش هزینه نظامی و استقراض و صدور برات‌های بی‌محل کسری بودجه به وجود آمد و در دوره مظفری افزایش بیشتری یافت و راهکار دولت برای رفع کسری، استقراض بود که دولت را بدهکار می‌کرد و اقساط بدهی و ام‌ها به دوره بعد از مشروطه تحمیل شد. با توجه به این‌که بودجه پس از مشروطه توسط دولت به مجلس ارائه نشد، به‌هم‌ریختگی مالی و بزرگ شدن دولت در پی دولت‌های مستعجل شدت گرفت. مجلس اول و دوم و سوم نتوانستند کسری بودجه را از بین ببرند و در دوران تعطیلی بین این مجالس، خرج‌تراشی در تصویب‌نامه‌های دولتی افزایش پیدا کرد و با توجه به جنگ جهانی که منجر به کاهش درآمد گمرگ و عدم وصول دیگر مالیات‌ها شد، کسری بودجه را تا پیش از بازگشایی مجلس چهارم به ۸ میلیون تومان رساند اما با پایان جنگ جهانی اول و خروج تدریجی نیروهای نظامی روس و انگلیس، قدرت دولت مرکزی افزایش یافت و در پی آن درآمدهای دولت به‌خصوص درآمد گمرگی و نفتی به تعادل بودجه کمک کرد هرچند که بزرگ شدن دیوان‌سالاری به‌عنوان مانعی جدی در توازن بودجه همچنان ادامه داشت.

منابع

اسناد و نسخ خطی

- صورت جمع و خرج ایران در زمان محمدشاه ۱۲۵۴-۱۲۵۵ق، شماره سند ۲۹۵/۷۳۷۸، تهران: کتابخانه ملی.
- صورت جمع و خرج هذه السنه ممالک محروسه ایران، ۱۲۶۸، شماره ثبت ۷۷۳۰، قم: کتابخانه مرعشی.
- صورت جمع و خرج هذه السنه ممالک محروسه ایران، سنه یارس ئیل ۱۲۵۸ق، شماره ثبت ۷۷۵۳، قم: کتابخانه مرعشی.
- کتابچه جمع و خرج شاهرود، کتابخانه ملک، شماره بازیابی ۲/۲۶۱۶.
- کتابچه جمع و خرج کاشان، تهران: کتابخانه و موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، شماره بازیابی ۱۰۹۳.

نشریات قدیمی

- *اقدام*، ۱۳۰۰.
- *حبل المتین*، ۱۲۹۳.
- *روزنامه ایران*، ۱۳۰۰.
- *ستاره ایران*، ۱۳۰۰.
- *کوشش*، ۱۳۰۱.
- *مجله برق*، ۱۲۸۹.

کتابها

- آبادیان، حسین (۱۳۸۳)، *بحران مشروطیت در ایران*، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی.

- آدمیت، فریدون (۱۳۸۵)، *اندیشه ترقی و حکومت قانون، سپه سالار، تهران، خوارزمی*.
- آدمیت، فریدون؛ ناطق، هما (۱۳۵۶)، *افکار اجتماعی و سیاسی و اقتصادی در آثار منتشر نشده دوران قاجار، تهران، آگاه*.
- آفاری، ژانت (۱۳۷۹)، *انقلاب مشروطه ایران؛ ترجمه رضا رضایی، تهران، نشر بیستون*.
- اعتمادالسلطنه، حسن (۱۳۵۵)، *روزنامه خاطرات اعتمادالسلطنه، به کوشش ایرج افشار، تهران، امیرکبیر*.
- امانت، عباس (۱۳۸۳)، *قبیله عالم، ترجمه حسن کامشاد، تهران، نشر کارنامه*.
- براون، ادوارد (۱۳۷۶)، *انقلاب مشروطیت ایران، ترجمه مهری قزوینی، تهران، کویر*.
- بهبودی، هدایت الله (۱۳۸۹)، *روزشمار تاریخ معاصر ایران، ج ۲، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های تاریخ سیاسی*.
- بیانی، بهمن، *لوح فشرده کتابچه جمع و خرج کل هذمه السنه ایت بیل ممالک محروسه مطابق سنه ۱۳۰۴، ۱۳۹۳، تهران، کتابخانه و موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی*.
- پورآرین، فواد (۱۳۸۵)، *انقلاب فراموش شده، تهران، نشر چاپار*.
- تاجر اصفهانی (۱۳۸۶)، *از طبابت تا تجارت، خاطرات یک تاجر اصفهانی، به کوشش مهدی نفیسی، تهران، نشر تاریخ ایران*.
- ترابی، سهیلا (۱۳۸۴)، *تجار و مشروطیت و دولت مدرن، تهران، نشر تاریخ ایران*.
- تقی‌زاده، سید حسن (۱۳۹۰)، *مقالات تقی‌زاده، نطق‌های تقی‌زاده در مجلس، به کوشش مصطفی نوری، رضا آذری شهرضایی، تهران، توس*.
- تیموری، ابراهیم (۱۳۳۲)، *عصر بی‌خبری، تهران، اقبال*.
- جمال‌زاده، سید علی (۱۳۷۶)، *گنج شایگان اوضاع اقتصادی ایران، تهران، انتشاران موقوفات افشار*.
- حسینقلی‌خان نظام‌السلطنه (۱۳۸۶)، *خاطرات و اسناد حسینقلی‌خان نظام‌السلطنه، به کوشش معصومه مافی و منصوره اتحادیه، تهران، نشر تاریخ ایران*.

- *خاطرات احتشام السلطنه* (۱۳۷۶)، به کوشش محمد مهدی موسوی، تهران، انتشارات زوار.
- *خاطرات پرنس ارفع* (۱۳۷۸)، به کوشش علی دهباشی، تهران، سخن.
- *خاطرات و اسناد ظهیرالدوله* (۱۳۶۷)، به کوشش ایرج افشار، تهران، انتشارات زرین.
- دولت‌آبادی، یحیی (۱۳۶۲)، *حیات یحیی*، ج ۴، تهران، انتشارات عطار.
- دیوان‌بیگی (۱۳۸۲)، *خاطرات دیوان‌بیگی*، به کوشش ایرج افشار و محمد رسول دریاگشت، تهران، انتشارات اساطیر.
- رئیس‌نیا، رحیم (۱۳۵۲)، *زمینه‌ها اقتصادی و اجتماعی و مقدمات مشروطیت*، تهران، نشر ابن سینا.
- سفرنامه بنجامین (۱۳۶۳)، *ایران و ایرانیان عصر ناصرالدین شاه، نخستین سفیر ایالات متحده آمریکا در ایران*، ترجمه حسین کردبچه، تهران، چاپخانه علمی و انتشارات جاویدان.
- سیف، احمد (۱۳۹۷)، *نگاهی با دوربین به اقتصاد ایران از مشروطه تا کنون*، تهران، کرگدن.
- شمیم، اصغر (۱۳۸۹)، *ایران در دوره قاجار*، تهران، بهزاد.
- شوستر، مورگان (۱۳۶۲)، *اختناق ایران*، ترجمه ابوالحسن موسوی شوشتری، تهران، صفی‌علی‌شاه.
- شیخ‌الاسلامی، جواد (۱۳۷۵)، *سیمای احمدشاه قاجار*، ج ۲، تهران، نشر گفتار.
- صفایی، ابراهیم (۱۳۵۳)، *کودتای ۱۲۹۹ و آثار آن*، تهران، چاپ و صحافی شرکت افست.
- عزیزالسلطان (۱۳۷۶)، *روزنامه خاطرات ملیچک ثانی*، به موشش محسن میرزایی، ج ۱، تهران، زریاب.
- فاتح، مصطفی (۱۳۳۵)، *پنجاه سال نفت ایران*، شرکت سهامی چهر.
- فراهانی، حسن (۱۳۸۵)، *روزشمار تاریخ معاصر*، ج ۱ تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های تاریخ سیاسی.
- فلور، ویلم (۱۳۹۵)، *تاریخ مالی ایران در روزگار صفویان و قاجاریان*، ترجمه ابوالقاسم سری، تهران، توس.

- کاساکوفسکی (۱۳۵۳)، *خاطرات کاساکوفسکی*، ترجمه عباسقلی حلی، تهران، کتابخانه سیمرغ چاپخانه کاویان.
- کورف، بارون (۱۳۷۲)، *سفرنامه بارون فیودور کورف*، ترجمه اسکندر ذبیحیان، تهران، انتشارات فکر روز.
- کیانفر، عین‌الدوله؛ استخری، پروین (۱۳۳۶)، *کشف تلبیس یا دورویی و نیرنگ انگلیس*، برلین، انتشارات اداره کاوه.
- الگار، حامد (۱۳۵۵)، *نقش روحانیت پیشرو در مشروطیت*، ترجمه ابوالقاسم سری، تهران، طوس.
- گریوز، فلیپ (۱۳۸۰)، *مأموریت سرپرسی کاکس در حوزه خلیج فارس ایران*، ترجمه حسن زنگنه، تهران، به دید.
- متین‌دفتری، احمد (۱۳۷۱)، *خاطرات یک نخست‌وزیر*، به کوشش باقر عاقلی، تهران، انتشارات علمی.
- *مجموعه قوانین ادوار دوره اول و دوم قانون‌گذاری (بی‌تا)* تهران، چاپخانه مجلس شورای ملی.
- مکی، حسین (۱۳۲۳)، *زندگی میرزا تقی خان امیرکبیر*، تهران، چاپخانه علمی.
- ملک‌المورخین، عبدالحسین (۱۳۸۶)، *مرآت‌الوقایع مظفری*، ج ۱ و ۲ تصحیح عبدالحسین نوایی، تهران، میراث مکتوب.
- ملک‌زاده، مهدی (۱۳۷۳)، *تاریخ انقلاب مشروطیت*، تهران، علمی، جلد ۶ و ۷.
- میروشنگف، ل.ی. (۱۳۴۵)، *ایران در جنگ جهانی اول*، ترجمه دخانیاتی، تهران، فرزانه.
- میلسپو، آرتور (۱۳۷۰)، *آمریکایی‌ها در ایران*، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی، تهران، البرز.
- نواب رضوی، میرزا محمد (۱۳۸۸)، *خاطرات وکیل‌التولیه*، به کوشش علی اکبر تشکری بافقی، تهران، سخن.
- هاردینگ، سرآرتور (۱۳۷۰)، *خاطرات سیاسی سرآرتور هاردینگ وزیر مختار بریتانیا در دربار ایران عهد مظفرالدین‌شاه*، ترجمه جواد شیخ‌الاسلامی، تهران، مؤسسه کیهان.

- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۰)، *تضاد دولت و ملت نظریه تاریخ و سیاست در ایران*، ترجمه علیرضا طیب، تهران، نشر نی.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۵)، *اقتصاد سیاسی ایران*، ترجمه محمدرضا نفیسی، کامبیز عزیزی، تهران نشر مرکز.
- واتسن، رابرت گرنت (۱۳۵۳)، *تاریخ ایران در دوره قاجاریه*، ترجمه ع. وحید مازندرانی، انتشارات سخت.

مقاله‌ها

- پوررسول، مهدی، استمهال قروض ایران در دولت مشروطه اول، تهران، *مجله تاریخ روابط خارجی*، ش ۱۰۰، ۱۳۸۵.
- حسینی، سید مصطفی؛ کاظم‌بیگی، محمدعلی؛ موسوی، سید جمال، «مالیه و وضع مالی ایران در دوره صدارت حاج میرزا آقاسی»، *پژوهشنامه تاریخ تمدن اسلامی*، ۱۳۹۹.

سایت الکترونیکی

- صورت مذاکرات مجلس اول، دوم، سوم، چهارم، پنجم شورای ملی، سایت کتابخانه و موزه و اسناد مجلس شورای اسلامی، <https://www.ical.ir>.