

تاریخ خزانه داری در ایران

از مشروطیت تا پایان سلطنت پهلوی

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

مرداد ۱۴۰۰

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

تاریخ خزانه داری در ایران

از مشروطیت تا پایان سلطنت پهلوی



توانمندسازی
حاکمیت و جامعه

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

مرداد ۱۴۰۰

تاریخ خزانه‌داری در ایران از مشروطیت تا پایان سلطنت پهلوی

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی
بر اساس طرح معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

پژوهشگر: شهین رعنائی
ناظر طرح: محمد حسین نعیمی پور

تاریخ تهیه گزارش: زمستان ۱۳۹۹
انتشار: مرداد ۱۴۰۰

فهرست مطالب

۵	چکیده
۶	طرح مسئله
۹	فصل اول: دگرگونی‌های خزانه‌داری در دوره مشروطه
۱۰	۱-۱- خزانه‌داری پیش از دوره مشروطه
۱۰	۱-۱-۱- جایگاه مستوفیان
۱۲	۱-۱-۲- پرداخت حقوق به کارکنان دولت
۱۳	۱-۲- آغاز نوسازی در خزانه‌داری
۱۴	۱-۲-۱- اصلاحات شوستر
۲۱	۱-۳- خزانه‌داری کل پس از شوستر تا انحلال آن
۲۱	۱-۳-۱- عملکرد مسیو مرنارد در جایگاه خزانه‌دار کل ایران
۲۳	۱-۳-۲- کاهش اختیارات خزانه‌داری کل
۲۵	۱-۴- انحلال خزانه‌داری کل
۲۹	فصل دوم: عملکرد خزانه‌داری کل در دوره مشروطه
۳۰	۱-۱- عملکرد خزانه‌داری کل در حوزه دریافت درآمدها
۳۴	۱-۲- جایگاه زاندارمری خزانه در حوزه دریافت عواید
۳۷	۱-۳- عملکرد خزانه‌داری کل در پرداخت مخارج
۴۳	فصل سوم: دگرگونی‌های خزانه‌داری کل و عملکرد آن در دوره رضاشاه
۴۴	۱-۱- استخدام میلسپو به عنوان رئیس کل مالیه ایران
۴۵	۱-۱-۱- اصلاحات میلسپو
۴۷	۱-۲- تلاش برای ایجاد تمرکز در نظام دریافت درآمدها
۴۹	۱-۳- برقراری تمرکز در حوزه پرداخت مخارج
۵۲	۱-۴- کارآمدی خزانه‌داری کل در حوزه دریافت درآمدها
۵۶	۱-۵- عملکرد خزانه‌داری کل در حوزه پرداخت هزینه‌ها
۶۱	فصل چهارم: تحولات خزانه‌داری کل و عملکرد آن در دوره محمدرضاشاه
۶۲	۱-۱- استخدام دوباره میلسپو
۶۲	۱-۱-۱- اوضاع خزانه‌داری کل در دوره مأموریت میلسپو
۶۴	۱-۲- انتقادات وارده بر تشکیلات خزانه‌داری کل
۶۵	۱-۲-۱- طرح‌های پیشنهادی جهت رفع نواقص ساختاری خزانه‌داری کل
۶۶	۱-۳- پیشنهادات ارائه شده جهت بهبود وضعیت خزانه‌داری کل

۴-۴- تمرکزگرایی در حوزه اختیارات خزانه‌داری کل ۶۸

۴-۵- عملکرد خزانه‌داری کل ۷۲

نتیجه‌گیری ۷۹

پیوست: خط زمانی رویدادهای مرتبط با خزانه‌داری در ایران ۸۳

منابع و مأخذ ۸۹



چکیده

این پژوهش به بررسی تاریخی خزانه داری در ایران از مشروطیت تا پایان سلطنت پهلوی و با استفاده از رویکرد تبیینی و تحلیلی می پردازد. پژوهش مزبور در چهارچوب چهار فصل و یک نتیجه گیری به رشته تحریر درآمده است؛ بطوریکه در فصل اول دگرگونی های خزانه داری در زمان مشروطه و قبل از آن با تبیین جایگاه مستوفیان در نظام مالیاتی، اصلاحات شوستر، مستشار آمریکایی و رئیس خزانه داری کل ایران و عملکرد مرنارد جانشین شوستر و انحلال خزانه داری کل بررسی شده است.

در فصل دوم نیز تحلیل و بررسی عملکرد خزانه داری کل در زمینه های دریافت درآمدها و پرداخت مخارج در دوره مشروطه انجام شده و شواهد بسیاری هم در زمینه جایگاه ژاندارمری خزانه در دریافت عایدی ها در این دوره آورده شده است.

در فصل سوم عملکرد خزانه داری کل در دوره رضاشاه و دگرگونی های آن مطالعه و بررسی شده است و با ذکر شواهد گوناگون نیاز دو سوبه رضاشاه و خزانه داری، یکی برای داشتن ارتشی مدرن که به هزینه های بالا نیاز داشت و دیگری برای دریافت مالیات که تنها با استفاده از ژاندارم ها ممکن بود، مطرح شده است. همچنین در این فصل بطور تفصیلی به اقدامات میلسیو بعنوان رئیس کل مالیه ایران و تاسیس مجدد خزانه داری کل پرداخته شده است.

در فصل چهارم نیز تحولات خزانه داری کل و عملکرد آن در دوره پهلوی دوم مورد بحث و تحلیل قرار می گیرد و از استخدام مجدد میلسیو تا ارائه طرح های پیشنهادی جهت رفع نواقص ساختاری خزانه داری کل و تمرکزگرایی در حوزه اختیارات آن سخن گفته می شود.

در نهایت در بخش نتیجه گیری هر دو فرضیه پژوهش تایید می شوند. فرضیه نخست آن بود که در دو دوره مورد بررسی، درآمدهای مالیاتی توسط مالکان و حاکمان ایالات به خزانه حکومت ریخته می شد و ایجاد یک نظام متمرکز مالیاتی به معنای افزایش قدرت حکومت و تضعیف آنها بود. بنابراین، این گروه به واسطه قدرت خود به مقابله با اقدامات اصلاحی این اداره برخاستند. فقدان بسترها و ساختارهای حقوقی و قانونی مناسب برای حمایت از اقدامات خزانه داری عامل بسیار مهمی در تشدید مخالفت ها و تقویت جبهه مخالفان بود. در ضمن اصلاح سیستم مالی از طریق ایجاد یک نهاد شبه مدرن در درون یک نظام اجتماعی- اقتصادی سنتی محکوم به شکست بود.

دومین فرضیه نیز آن بود که وزارتخانه ها و سازمان های دولتی پیش از تشکیل خزانه داری کل دارای عملکرد مالی مستقلی بودند و درآمدهای هر یک صرف مخارج آن ها می شد. اما، خزانه داری در صدد بود که این اختیارات را از دستگاه های اداری منتزع کند و به طور مستقیم این مسئولیت را بر عهده گیرد. ایجاد نظم و تمرکز در عواید و مخارج آنها از وظایف مهم خزانه داری بود و دستیابی به این هدف موجب از دست رفتن استقلال عمل آنها می شد، بنابراین به مخالفت با اقدامات این نهاد پرداختند و خزانه داری موفق به نظم دادن به درآمدها و مخارج وزارتخانه ها و ادارات نشد.

طرح مسئله

مواجهه نظامی ایران با روسیه و شکست آن در اوایل قرن نوزدهم میلادی سرآغازی برای اجرای اصلاحات در کشور بود. فرآیند نوسازی ابتدا در حوزه‌های نظامی و سیاست صورت گرفت، سپس با گسترش روابط با دول اروپایی در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی نیز رخ داد. رویارویی ایران با انگلستان (کمپانی هند شرقی) و شکست آن، اصلاحات در حوزه اقتصاد را در پی آورد. واردات فزاینده کالاهای اروپایی از یک سو موجب ورشکستگی تولیدکنندگان داخلی و از سوی دیگر سبب خروج نقدینه از کشور شد. در نتیجه، تراز بازرگانی را با موازنه منفی روبرو کرد. بی‌پولی دولت و ناتوانی در تأمین هزینه واردات، صاحب‌منصبان حکومت را به انجام اصلاحات در حوزه اقتصاد سوق داد. نوسازی در این بخش با هدف کاهش میزان واردات و رونق تولید و ترقی صنعت در دوره حکومت محمدشاه مورد توجه قرار گرفت. این اصلاحات به صورت جدی توسط امیرکبیر ادامه پیدا کرد. تجربیات عملی و دریافت عینی از ساختار اقتصادی اروپا به ویژه روسیه، خروج مسکوکات از کشور به علت روند رو به رشد واردات، خالی شدن خزانه و کمبود نقدینگی از عوامل اصلی اقدام او برای نوسازی اقتصادی بود. امیرکبیر با هدف افزایش درآمدها و دریافت منظم عواید و مالیات‌ها از ایالات، اخذ مالیات را از کنترل حاکمان محلی خارج کرد و تحت نظارت مستقیم خود درآورد. او کشور را به شش حوزه مالیاتی تقسیم و هیأتی را به رسیدگی میزان عواید و مخارج دولت مأمور کرد. اقدامات امیرکبیر موجب افزایش میزان درآمدهای دولت نسبت به قبل شد. اصلاحات در این حوزه توسط میرزا حسین‌خان سپهسالار ادامه پیدا کرد. برخلاف امیرکبیر، او به منظور افزایش میزان درآمدهای حاصل از مالیات ایالات نظارت بر این امور را به حاکمان محلی سپرد. سپهسالار با هدف مدرن کردن نظام مالیه در صدد برآمد که با استخدام یک کارشناس مالی از فرانسه و بکارگیری قوانین غربی تغییرات مهمی در سیستم کهن مالی کشور به وجود آورد، بدینوسیله دولت می‌توانست نظارت دقیق‌تری بر درآمدها و مخارج خود اعمال کند. با وجود اجرای اصلاحات مذکور و رشد میزان درآمدها، خزانه دولت همچنان با کسری مواجه بود.

قدمهای بعدی تغییر در سیستم مالی کشور توسط امین‌الدوله برداشته شد. هدف او از اجرای نوسازی تقویت بنیه مالی دولت و در نتیجه تشکیل نیروی نظامی قدرتمند به منظور ایجاد امنیت در کشور بود. با تأمین نظم در جامعه زمینه برای انجام فعالیتها و ترقی اقتصادی نیز فراهم می‌شد. او برای دست یافتن به این منظور ناصرالملک را که از تحصیل‌کردگان خارج از کشور بود و با قوانین نوین اقتصادی و نظام مالیه جدید آشنایی داشت به وزارت مالیه منصوب کرد. از اقدامات مهم او نظم دادن به چگونگی دریافت مالیات بود. بدین ترتیب که به حکام ایالات دستور داد که پس از کسر مخارج، مالیات را به مأموران بلژیکی تحویل دهند تا به خزانه واریز کنند. این مأموران به عنوان مستشاران مالی توسط امین‌الدوله برای اصلاح امور مالیه، گمرک و ضرابخانه شاهنشاهی کشور به استخدام دولت درآمده بودند. علاوه بر اصلاحات مذکور، امین‌الدوله با هدف افزایش میزان درآمدها از مخارج اضافی دربار و دستگاه‌های دولتی کاست و مواجب بی‌مورد درباریان را کاهش داد. اقدامات او موجب شد که مشکل کسری بودجه دولت مرتفع گردد، اما مخالفت‌های اشراف و صاحب‌منصبان از میزان تأثیرگذاری آنها کاست.

پس از وقوع انقلاب مشروطه و تشکیل مجلس شورای ملی، مشروطه‌خواهان به دنبال ایجاد یک نظام نوین مالیه برگرفته از سیستم مالی اروپایی و منطبق با اصول حکومت مشروطه بودند. بنابراین، برخی از اصول قانون اساسی در رابطه با این مسئله و به منظور دستیابی به اهداف مذکور بود. بر اساس این قوانین، مجلس اختیارات تام در امور مالی کشور را به دست آورد. وضع و وصول مالیات به یکی از وظایف اصلی آن تبدیل شد و پرداخت هرگونه وجهی از خزانه دولت باید به تصویب مجلس می‌رسید. به عبارت دیگر، پس از تأسیس حکومت مشروطه اداره نظام مالی کشور به سمت تمرکزگرایی سوق داده شد. از اقدامات مهم مجلس در سال ۱۲۸۹ ش. ایجاد تشکیلاتی به نام ادارات سبعة به منظور اداره امور مالی کشور بود. یکی از این ادارات خزانه مرکزی بود که وظیفه تمرکز و جمع‌آوری عایدات مالیاتی ایالت تهران و چند ولایت دیگر را بر عهده داشت.

در دوره اول مجلس شورای ملی، نمایندگان درخواست وزیر مالیه را برای استخدام مستشار خارجی به منظور اصلاح نظام مالیه به تصویب رساندند. بر اساس آن، مسیو بیزو از فرانسه به مدت دو سال این مسئولیت را به عهده گرفت. اما، چون او به عنوان یک مشاور مالی دارای اختیارات قانونی برای انجام اصلاحات در این حوزه نبود و می‌کوشید که رضایت دول انگلیس و روسیه را به خود جلب کند



نتوانست به اهداف مورد نظر دست یابد. این مسئله موجب شد که نمایندگان استخدام مستشار مالی از یک کشور بی طرف را در دستور کار خود قرار دهند. بنابراین، با مقامات آمریکایی به این منظور وارد مذاکره شدند و آنها مورگان شوستر را به عنوان فرد مناسبی برای این منظور معرفی نمودند. پس از امضای قرارداد، شوستر همراه با هیأت مالی خود در سال ۱۳۹۰ ش. ۱۹۱۱/۰ م. وارد ایران شد و به عنوان خزانه دار کل اداره این نهاد را به دست گرفت.

هدف از ایجاد خزانه داری کل متمرکز کردن و به نظم درآوردن سیستم مالیاتی، درآمدها و مخارج کشور و کاهش هزینه های اضافی وزارتخانه ها و دستگاه های اداری به منظور حل مشکل کسری بودجه بود. در پژوهش حاضر مسئله این است که چه تحولاتی در تشکیلات خزانه داری کشور در دوره های مشروطه و پهلوی به وجود آمد و چه اقداماتی در راستای اهداف مذکور صورت گرفت؟ عملکرد این نهاد چقدر با اهداف مورد نظر سازگاری داشت. در صورت وجود فاصله معنادار با تحولات هدف گذاری شده چه عواملی موجب شکست این برنامه ها شد؟

پرسش های اصلی:

- نوسازی خزانه داری کشور در دوره مشروطه و پهلوی با کدام ملاحظات و چگونه به اجرا درآمد؟
- اصلاحات ایجاد شده در خزانه داری چه دگرگونی هایی را در حوزه مالی و اقتصادی کشور به وجود آورد؟

پرسش های فرعی:

- در دوره مشروطه چه تحولاتی در خزانه داری کشور ایجاد شد؟
- عملکرد خزانه داری در دوره مشروطه چگونه بود؟
- چه تحولاتی در تشکیلات خزانه داری کل در دوره رضاشاه به وجود آمد و عملکرد آن در این دوره چگونه بود؟
- چه دگرگونی هایی در خزانه داری کل در دوره محمد رضاشاه رخ داد و تحولات به وجود آمده چقدر با اهداف تعیین شده همخوانی داشت؟

فرضیه:

● در دو دوره مورد بررسی، درآمدهای مالیاتی توسط مالکان و حاکمان ایالات به خزانه حکومت ریخته می شد و ایجاد یک نظام متمرکز مالیاتی به معنای افزایش قدرت حکومت و تضعیف آنها بود. بنابراین، این گروه به واسطه قدرت خود به مقابله با اقدامات اصلاحی این اداره برخاستند. اعمال قدرت اشراف و مالکان عامل مهمی در عقیم ماندن تلاش ها برای دستیابی به اهداف مورد نظر بود. فقدان بسترها و ساختارهای حقوقی و قانونی مناسب برای حمایت از اقدامات خزانه داری عامل بسیار مهمی در تشدید مخالفت ها و تقویت جبهه مخالفان بود. در واقع، هیچگونه ضمانت قانونی محکمی جهت ملزم کردن خوانین و اشراف برای پرداخت مالیات وجود نداشت. قوانین مرتبط با سیستم مالیاتی توسط اشراف و زمیندارانی به تصویب می رسید که خود در عمل حاضر به اجرای آن نبودند.

بیشتر خزانه دارانی که مسئولیت اصلاح این اداره را بر عهده داشتند مستشاران خارجی بودند که شناخت دقیق و واقعی نسبت به اوضاع اجتماعی و اقتصادی کشور نداشتند و این مسئله روند اجرای نوسازی در این حوزه را با مشکلات عدیده ای مواجه کرد. به عبارت دیگر، اصلاح سیستم مالی از طریق ایجاد یک نهاد شبه مدرن در درون یک نظام اجتماعی - اقتصادی پیشامدرن محکوم به شکست بود.

● وزارتخانه ها و سازمان های دولتی پیش از تشکیل خزانه داری کل دارای عملکرد مالی مستقلی بودند و درآمدهای هر یک صرف مخارج شان می شد. اما، خزانه داری در صدد بود که این اختیارات را از دستگاه های اداری منتزع کند و به طور

مستقیم این مسئولیت را بر عهده گیرد. ایجاد نظم و تمرکز در عواید و مخارج آنها از وظایف مهم خزانه داری بود و دستیابی به این منظور موجب از دست رفتن استقلال عمل آنها می شد، بنابراین به مخالفت با اقدامات این نهاد پرداختند و خزانه داری موفق به نظم دادن به درآمدها و مخارج وزارتخانه ها و ادارات نشد.

روش تحقیق:

روش پژوهش در این پروژه روش تاریخی خواهد بود. پژوهشگر با گردآوری داده های تاریخی از میان منابع، اسناد و داده ها و با بکار گرفتن رویکرد تبیینی و تحلیلی به دسته بندی و توضیح آنها می پردازد و در نهایت به ارزیابی این داده ها و استخراج قواعد کلی از میان آنها اقدام می کند.

اهداف تحقیق:

مدرن کردن خزانه داری اقدام مهمی در راستای ایجاد دگرگونی در نظام مالی کشور محسوب می شود. متمرکز کردن سیستم مالیاتی، نظم دادن به اوضاع درآمدها و مخارج و رفع کسری بودجه که همواره از مشکلات حکومت ها بوده است از اهداف مهم نوسازی خزانه داری بود. اما با وجود اهمیت نقش این نهاد در اقتصاد کشور، تاکنون تحقیق مهمی در راستای اقدامات و عملکرد آن صورت نگرفته است. در این پژوهش، چگونگی اجرای اصلاحات در خزانه داری در دو دوره مشروطه و پهلوی، تغییر رویکرد سیاستگذاران و مقایسه آن با یکدیگر از جمله مسائلی است که مورد بررسی قرار خواهد گرفت. اهدافی که این نهاد به دنبال دست یافتن به آن بود و نحوه برخورد گروه های اجتماعی و دستگاه های دولتی که تحت تأثیر اقدامات آن قرار می گرفتند از دیگر مباحث مهم این پژوهش است. به علاوه، تلاش می شود که میزان دستیابی خزانه داری به هدف های مورد نظر و عوامل مؤثر داخلی و خارجی بر عملکرد آن بررسی و تحلیل گردد.

پیشینه تحقیق:

در رابطه با مسئله این پژوهش، نوسازی خزانه داری، عملکرد و پیامدهای اقتصادی آن در دو دوره مشروطه و پهلوی، تاکنون تحقیق مستقلی انجام نگرفته است. آثاری که به بررسی وضعیت خزانه داری در کشور پرداخته اند بیشتر بر مباحثی همانند تشکیلات اداری، تغییرات قوانین مرتبط با وظایف و مسئولیت های این نهاد و خزانه داران تمرکز داشته اند و مسائل مهم مذکور چندان مورد توجه پژوهشگران نبوده است.

یکی از این تحقیقات کتابی با عنوان خزانه داری در ایران دیروز، امروز و فردا: یک قرن خزانه داری ایران با نگاهی به آینده اثر سیدرحمت اله اکرمی و دیگران است. در این اثر به موضوعاتی همانند اوضاع مالیه ایران و ساختار اداری آن پس از مشروطه به طور مختصر پرداخته شده است. سپس، چگونگی تأسیس خزانه داری کل و قوانین مصوب مربوطه در دوره مذکور، ساختار اداری، وظایف و تغییرات ایجاد شده در آنها در دوره های پهلوی و جمهوری اسلامی به صورت توصیفی مورد بررسی قرار گرفته شده است. مسائل مهمی همانند عملکرد خزانه داری و نتایج اقدامات آن در نظام مالی کشور و عوامل مؤثر بر آنها از موضوعاتی است که مورد غفلت واقع شده است. اثر دیگر کتاب تاریخ دارائی ایران و گمرکات و انحصارات از مجید یکتایی است. هدف او از نگارش این کتاب به طور مشخص پژوهش درباره خزانه داری نبوده است. در این تحقیق به وضعیت مالیه ایران و ساختار تشکیلاتی آن پس از مشروطه و دوره پهلوی به صورت خلاصه پرداخته شده است. او ذیل بررسی های خود موضوعاتی همانند چگونگی تشکیل خزانه داری کل، ادارات تابعه و وظایف آنها را نیز مورد بررسی قرار داده است. این پژوهش بسیار سطحی و به صورت توصیفی نگاشته شده است و نویسنده آن به طور خلاصه دگرگونی های ایجاد شده در این حوزه را بدون توجه به عوامل تأثیرگذار و پیامدهای آنها به رشته تحریر درآورده است.

فصل اول:

دگرگونی‌های خزانه‌داری در
دوره مشروطه



۱-۱- خزانه داری پیش از دوره مشروطه

خزانه دولت از زمان فتحعلی شاه به دو قسمت تقسیم شده بود: خزانه اندرون که جواهرات و طلاهای مسکوک و غیرمسکوک در آن نگهداری می شد و جز شاه هیچ کس از ارزش آن اطلاعی نداشت؛ خزانه دوم مالیات عمومی بود که همه درآمدهای دولت در آن جمع آوری و تحت نظارت معیرالممالک و صدراعظم اداره می شد.^۱ حکام هر ایالت مالیات های وصولی را به این خزانه می فرستادند و تمام مخارج دولت از آن پرداخت می شد.^۲ علاوه بر مالیات، عایدات دیگری نیز همانند درآمدهای حاصل از اجاره گمرکات، معادن یا هدایای صاحب منصبان و اعیان حکومتی به خزانه دولت وارد می شد. حساب خزانه دولت توسط مستوفی الممالک مورد رسیدگی قرار می گرفت و به امضای شاه می رسید.^۳

۱-۱-۱- جایگاه مستوفیان

مستوفی الممالک عالی ترین مقام دیوان مالیه محسوب می شد و از قدرت و نفوذ فراوانی برخوردار بود، به طوری که شاه به شدت تحت تأثیر او قرار داشت.^۴ تمام امور مالیاتی کشوری و لشگری بر عهده او بود (مصدق در کتاب خود مستوفی الممالک و وزیر مالیه را یکی می پندارد اما عبدالله مستوفی این دو منصب را از یکدیگر متمایز می داند). او توسط پادشاه منصوب می شد و در انجام وظایف خود دارای استقلال بود.^۵ مستوفیان ایالات توسط او منصوب و به این مناطق فرستاده می شدند.^۶ از وظایف آنها ارزیابی درآمدها و مخارج سالانه ایالات بود.^۷ طبق گفته های عبدالله مستوفی، حضور مستوفی الممالک در مرکز حکومت موجب ایجاد تمرکز در نظام مالیه شده بود. او عملکرد مستوفیان را بسیار مثبت ارزیابی می کند و می گوید آنها در ایالات از استقلال عمل برخوردار بودند و حکومت مرکزی نظارت مستقیمی بر اقدامات آنها نداشت، بنابراین در ایالات محل خدمت خود دارای قدرت و نفوذ بالایی بودند.^۸

مستوفیان یا محاسب با کمک مأموران زیردست خود که به آنها محرر یا سررشته دار می گفتند بودجه یا به اصطلاح آن دوره کتابچه یا دستورالعمل ایالات و ولایات را تهیه می کردند. گاهی اوقات تهیه بودجه چند ولایت نیز توسط یک مستوفی انجام می شد. مستوفیان ایالت در مرکز آن مستقر بودند و امور محلی ایالات نیز بر عهده مستوفیان محل که پیشکاران یا مأموران مالیه نامیده می شدند، قرار داشت. مستوفی مقیم مرکز ایالت امور مالی مربوطه را اداره می کرد. آنها بر عملکرد مستوفیان محل یا پیشکاران مالیه نظارت می کردند. پیشکاران افرادی بودند که از طرف حاکم ایالت منصوب می شدند و نسبت به امور مالیاتی آگاهی داشتند. اجرای کتابچه یا دستورالعمل ولایات بر عهده آنها قرار داشت و می بایست در این زمینه به حکام پاسخگو باشند. گاهی اوقات که یکی از شاهزادگان حاکم یک ایالت می شد، پیشکار مالیه مستقیماً امور مالی آن را بدست می گرفت.^۹

مستوفی الممالک برای انجام وظایف خود چهار دفتر داشت: ۱. دفتر جزو جمع،^{۱۰} ۲. دفتر دستورالعمل (بودجه)، ۳. دفتر محاسبه و ۴. دفتر اوراچه. در دفتر جزو جمع اسامی ایالات، ولایات، بلوکات، نواحی و روستاها به صورت جداگانه ثبت می شد. در صورت تأسیس یا

۱. محمد رضا فشایی، تکوین سرمایه داری در ایران (تهران: گوتنبرگ، ۱۳۶۰)، ص ۴۰.

۲. ادوارد براون، انقلاب مشروطیت ایران، ترجمه مهدی قزوینی (تهران: کویر، ۱۳۷۶)، ص ۲۲۶.

۳. عبدالله مستوفی، شرح زندگانی من: تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه، ج ۱ (تهران: زوار، ۱۳۴۱)، ص ۳۹۵.

4. Bakhshash, «The Evolution of Qajar Bureaucracy: 1779-1879», Middle Eastern Studies, Vol. 7, No. 2 (May, 1971), p. 146.

۵. فشایی، ص ۴۰.

۶. مستوفی، ج ۱ ص ۳۹۵.

7. Bakhshash, p. 147.

۸. عبدالله مستوفی، شرح زندگانی من: تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه، ج ۲، (تهران: زوار، ۱۳۴۱)، ص ۲۳، ۲۵.

۹. محمد مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه (تهران: مطبعه تمدن، ۱۳۰۴)، ص ۱۹-۲۰.

۱۰. دفتر جزو جمع به دفتری می گفتند که مالیات یک ناحیه در آن ثبت می شد. به این صورت که مالیات هر محل توسط ممیز تعیین می شد. سپس، مالیات را در یک اوراقی که به آنها فرد می گفتند ثبت می کردند. به مجموع افرادی که برای ممیزی مالیات های یک ناحیه تحریر و تنظیم شده بود جزو جمع می گفتند و آن را به نام همان ناحیه می خواندند.



خرابی روستاها دفتر جزو جمع سابق را منسوخ و دفتر جدیدی تهیه می‌کردند.^۱ وزیر مالیه، معمولاً پس از گذشت شش ماه از سال، حکمی مبنی بر تهیه کتابچه‌های (دستورالعمل) ایالات و ولایات به وزیر بقایا صادر می‌کرد. او نیز این حکم را به مستوفیان ابلاغ می‌کرد.^۲ آنها قبل از سال نو دستورالعمل مالیاتی ایالت مربوطه را نوشته و در آن مقدار عایدات و مخارج را ثبت می‌کردند.^۳ سپس، در آخر سال کتابچه‌ها را برای وزیر بقایا ارسال می‌نمودند.^۴ هزینه‌های سالانه ایالات در این دستورالعمل‌ها ثبت می‌شد که به دو دسته تقسیم می‌شدند: ۱. حقوق مستخدمین ایالت مربوطه، ۲. هزینه‌های مربوط به امور نظامی و موجب و حقوق کارمندان که از طرف دیوان مالیه به خرج ایالات منظور و از درآمدهای آنها دریافت می‌شد.^۵ دستورالعمل‌ها پس از آن که به امضای شاه، صدراعظم و مستوفی الممالک می‌رسید به حکام ایالات و ولایات ارسال می‌گردید تا بر طبق آن مالیات را وصول و مصرف نمایند و مازاد آن را تحت عنوان دستورالعمل به خزانه بفرستند. مستوفی‌ها علاوه بر دفتر دستورالعمل قلمرو خود، صورتی از دستورالعمل‌های سایر ایالات برای خود بر می‌داشتند و دفتری با عنوان دفتر دستورالعمل تهیه می‌کردند.^۶ رسیدگی به کتابچه‌ها در مرکز توسط هیأتی از مستوفیان یا یکی از آنها صورت می‌گرفت.^۷

مستوفیان ایالات در هر سال محاسبات سال قبل پیشکاران مالی و میزان مخارج حاکمان ایالات را مورد رسیدگی قرار می‌دادند. حاکمان موظف بودند که اسناد و قبوض هزینه‌های خود را به آنها تحویل دهند تا با دقت بررسی شود. این محاسبات در دفتری به نام دفتر محاسبه ثبت می‌گردید. این دفتر در نهایت توسط مستوفی الممالک، صدراعظم و شاه به امضا می‌رسید.^۸ مستوفیان بر مخارج متفرقه‌ای نیز که از خزانه مرکزی پرداخت می‌شد نظارت می‌کردند تا هیچ هزینه‌ای بدون حکمی از خزانه خارج نگردد. فرمان‌ها و برواتی که طبق آنها وجوه را از خزانه برداشت می‌کردند می‌بایست توسط مستوفیان امضا می‌شد. دفتری که رونوشت فرمان‌ها و حواله‌ها را در آن ثبت می‌کردند دفتر آوراچه نام داشت.^۹

مستوفیان دیوان مالیه یک طبقه مخصوص به خود بودند که روش و فنون کار را در انحصار خویش داشتند. شغل مستوفی‌گری موروثی بود و از پدر به فرزند به ارث می‌رسید. بیشتر آنها از مناطق اراک، آشتیان، فراهان، گرگان و مازندران بودند.^{۱۰} حق انحصار و اختیار کامل مستوفیان در امور مالیه موجب سلطه آنها بر دفاتر مالیاتی شد. عایدات نیز طبق نظر آنها از مناطق مختلف وصول و به مرکز ارسال می‌شد، بدون آن که کسی توانایی (پیچیدگی و دشواری خط سیاق) و حق مداخله و نظارت بر امور آنها را داشته باشد. می‌توان ادعا کرد که آنها یک شبکه میان درونی بین خود تشکیل داده بودند که وارد شدن به آن نیازمند توانایی و مهارت خاصی بود که به جز مستوفیان کسی از آن برخوردار نبود.

در دوره صدارت امیرکبیر اصلاحاتی در نظام مالیه صورت گرفت که موجب ایجاد تغییراتی در وضعیت جایگاه و سازمان دهی مستوفیان شد. او با هدف این که گردآوری مالیات ایالات را تحت نظارت مستقیم دولت درآورد شش حوزه مالیاتی در کشور ایجاد کرد و هر حوزه را زیر نظر یک مستوفی قرار داد. او هیأتی تحت ریاست مستوفی الممالک را مأمور رسیدگی به وضعیت مالی ایالات کرد تا فهرست دقیق و درستی از میزان درآمدها و مخارج دولت بدست آورند. پس از اصلاحات امیرکبیر، وزیر خزانه و هیأت مأمور رسیدگی به درآمدها و مخارج به جای این که با تمام ولایات و شهرها تماس داشته باشند با مستوفیان مستقر در حوزه‌های شش‌گانه در ارتباط بودند.^{۱۱} این هیأت پس

۱. مستوفی، ج ۱، ص ۴۲۲.

۲. مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه، ص ۲۲، ۲۴.

۳. مستوفی، ج ۱، ص ۳۹۵.

۴. مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه، ص ۲۴.

۵. همان، ص ۲۳.

۶. مستوفی، ج ۱، ص ۴۲۳-۴۲۲.

۷. مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه، ص ۲۲، ۲۴.

۸. مستوفی، ج ۱، ص ۴۲۳.

۹. همان، ص ۴۲۳.

۱۰. احمد اشرف و علی بنوعزیزی، طبقات اجتماعی، دولت و انقلاب ایران، ترجمه سهیلا ترابی فارسانی (تهران: نیلوفر، ۱۳۷۸)، ص ۵۱.

۱۱. مجید یکتایی، تاریخ دارایی ایران، گمرکات و انحصارات (تهران: دهخدا، ۱۳۵۲)، ص ۲۹.

از بررسی های لازم و دقیق گزارش های مالی خود را در اختیار مستوفی الممالک قرار می دادند.^۱ پس از امیر کبیر، امین الدوله اقداماتی با هدف کاهش قدرت مستوفیان ایالات و تحت نظارت درآوردن آنها توسط حکومت مرکزی صورت داد. از جمله تلاش های او در این راستا پرداخت حقوق آنها از خزانه مرکز بود. مستوفیان موجب خود را از درآمدهای ایالات محل خدمت خود دریافت می کردند و این مسئله موجب استقلال آنها شده بود. در واقع، حکومت مرکزی قادر به نظارت بر آنها در این زمینه نبود. امین الدوله قوانینی وضع کرد که طبق آنها حقوق مستوفیان ایالات نیز می بایست توسط حکومت مرکزی پرداخت می شد، اما با مقاومت آنها روبرو شد و پس از گذشت مدتی دریافت که عملیاتی کردن اصلاحات توسط او نیازمند همکاری مستوفیان است. لذا، آنها را از این قوانین مستثنی کرد. به عبارت دیگر، او در اجرای اصلاحات خود با هدف نظارت مستقیم بر مستوفیان شکست خورد.^۲

پس از انقلاب مشروطه بر اساس قوانین مصوب، جمع آوری درآمدهای ایالات به مأموران مالیه واگذار شد. حاکم هر ایالت می بایست حکم وصول این عایدات را به آنها ابلاغ می کرد. مأموران مالیه ایالات در واقع جانشینان مستوفیان در دوره پیش از مشروطه بودند. انجمن ها در ایالات در حکم مجالس کوچکی بودند که بر عواید و مخارج ایالتی نظارت داشتند، و بودجه هر ایالت را تعیین و تنظیم می نمودند.^۳ با وجود قوانینی که در این رابطه در مجلس به تصویب رسید تغییر چندانی در چگونگی جمع آوری عایدات ایجاد نشد. مستوفیان همانند ادوار گذشته مسئولیت تهیه دستورات عملی ها و پرداخت حقوق کارمندان دولت را ادامه دادند.^۴ در سال ۱۲۸۹ ش. تشکیلاتی به نام ادارات سبعة (هفت گانه) تأسیس شد. طبق آن، هفت نفر مستوفی ریاست ادارات مذکور را بر عهده داشتند. آنها به تنظیم بودجه کل کشور و انجام محاسبات مربوط به درآمد و هزینه ها می پرداختند. پیش از مشروطیت تهیه بودجه و انجام محاسبات هر ایالت و ولایت در مرکز حکومت بر عهده یک مستوفی قرار داشت، اما بر اساس تشکیلات جدید فقط هفت نفر عهده دار این مسئولیت بودند.^۵

۱-۱-۲- پرداخت حقوق به کارکنان دولت

مأموران مالیه تحت نظارت مستوفی الممالک برات ها یا حواله هایی به عنوان حقوق کارمندان به خرج ایالات صادر می کردند. از آنجا که پرداخت مالیات های ایالات با تأخیر همراه بود و حکومت دائماً بدهکار بود، این برات ها به ندرت می توانستند برابر با مبلغ ثبت شده در آن نقد شوند. بیشتر اوقات حواله ها دارای ارزش نبود و صاحب منصبان آنها را زیر قیمت از کارمندان خریداری می کردند و از طریق نفوذ خود آنها را با قیمت بالاتری در تهران به فروش می رساندند.^۶ در واقع نقد کردن برات ها به میزان نفوذ و قدرت صاحبان آن وابسته بود. در صورتی که صاحب برات از نفوذ زیادی برخوردار بود و وجه آن به آسانی نقد می شد، در غیر این صورت با مشکلات زیادی همراه بود و گاه نیمی از ارزش برات را از دست می داد.^۷ پرداخت حقوق کارکنان در ایالات بر عهده مستوفی آن ایالت بود. او براتی را به نام صاحبان حقوق صادر می کرد که آنها نیز حواله را با مبلغی کمتر از مقدار ثبت شده در آن نقد می کردند.^۸

اقدامات اصلاحی در زمینه پرداخت حقوق به کارمندان حکومت توسط امین الدوله صورت گرفت. او برای اجرای اهداف و برنامه های اصلاحی خویش ناصرالملک را به عنوان وزیر مالیه منصوب کرد. از مهمترین اقدامات ناصرالملک در دوره وزارت خود حذف صدور برات به خرج ایالت ها بود. بر اساس آن، هر کارمندی در هر ناحیه ای که کار می کرد می بایست از همان محل حقوق خود را دریافت می نمود و کارکنان حکومت در تهران نیز باید به بانک شاهنشاهی رجوع و از آنجا مواجب خود را دریافت می کردند « ناصرالملک محض این نصب کرده است که از قوانین خارجه اطلاع کامل دارد وضع مالیه ایران را برهم زده از نو قرار و قانونی داده شود. در دفتر صدراعظم نطقی کرده

1. Bakhshash, p. 151.

۲. مستوفی، ج ۲، ص ۲۵.

۳. مجموعه قوانین بودجه، مذاکرات مجلس دوره سوم ۱۹ ربيع الثاني ۱۳۳۳، ص ۸۱.

۴. مستوفی، ج ۲، ص ۲۵۱.

۵. یکتایی، ص ۴۴.

6. Bakhshash, p. 147.

۷. مستوفی، ج ۲، ص ۲۲.

۸. همان، ص ۲۵.



اولاً حساب سیاق برهم نخواهد خورد ثانیاً موجب ها قطع نمی شود منتهی هر کس هر جا مشغول خدمت است در آنجا موجب خود را خواهد گرفت کسانی که در طهران باشند سه ماه به سه ماه از بانک شاهنشاهی دریافت کنند. مشیرالسلطنه هم گویا معزول شود یعنی خزانه بهم خواهد خورد و همان باک خواهد بود و حکام هم مالیات را قسط به قسط به بانک بدهند.^۱ او به منظور دستیابی به این هدف به حکام ایالات و ولایات دستور داد که مالیات را پس از کسر مخارج به صورت چند قسط به مأموران بلژیکی که به این منظور به خدمت گرفته شده بودند، تحویل دهند تا به بانک منتقل شود. موجب حقوق بگیران و مستخدمین دولت هر سه ماه یک بار به صورت اقساط پرداخت می شد.^۲ این اصلاحات از یک سو، سبب نارضایتی مردم و از سوی دیگر مستوفیان شد. مردم چنین تصور می کردند که پرداخت حقوق آنان به خزانه محول و با خزانه خالی دولت مواجه خواهند شد. مستوفیان نیز که با اجرای اصلاحات مالی از قدرت نظارت آنها بر امور مالی کاسته می شد به مخالف شدید با قوانین جدید برخاستند. ناصرالملک نیز آنها را از قانون مذکور مستثنی و مقرر کرد که موجب آنها همانند گذشته از محل درآمد ایالات و ولایات خودشان باشد.^۳

پرداخت حقوق به کارمندان در مجلس شورای ملی مورد بررسی قرار گرفت و وثوق الدوله، وزیر مالیه وقت، اصلاحاتی را در آن به وجود آورد که به تصویب رسید. همانند گذشته حقوق شخص متوفی به وارثان آن انتقال می یافت، اما طبق این اصلاحات همسرا و نیز صاحب حقوق می شد. آنها برای تأیید هویت خود جهت دریافت حقوق به ادارات سبعة مراجعه کرده و پس از تأیید، برات مربوطه را برای نقد شدن به ایالات می فرستادند. پیشکاران مالیه مستقر در این نواحی نیز حواله ها را دریافت می کردند که نقد کردن آنها وابسته به میزان نفوذ شخص بود. افرادی که دارای قدرتی نبودند براتهای خود را به صرافان با قیمت پایین تری فروخته و صرافان آنها را نقد می کردند.^۴

۱-۲- آغاز نوسازی در خزانه داری

در دوره اول مجلس شورای ملی استخدام مستشار خارجی برای اصلاح نظام مالیه بنا بر درخواست وزارت مالیه به تصویب رسید. در ابتدا، مسیو بیزو مستشار فرانسوی به استخدام درآمد و در سال ۱۲۸۶ ش. ۱۳۲۵ ق کار خود را آغاز کرد.^۵ در این دوره، چندین قانون اصلاحی که برگرفته از قوانین مالیه فرانسه بودند به تصویب رسید که به احتمال فراوان از پیشنهادات مسیو بیزو بوده است.^۶ فقدان اختیارات قانونی و تلاش برای جلب نظر سفرای روسیه و انگلستان موجب عقیم ماندن تلاش های او با هدف اجرای اصلاحات در ساختار مالی شد. در نتیجه، او در مدت خدمت خود در وزارت مالیه نتوانست اقدام مهمی جهت اصلاح امور آن و رفع مشکلات دولت در این حوزه صورت دهد.^۷

وکلاي مجلس با هدف ممانعت از مداخله روسیه و انگلستان در امور مستشاران به دنبال استخدام آنها از کشورهای بی طرف برآمدند. لذا، استخدام مستشار مالی از آمریکا را به تصویب رساندند. صنیع الدوله، وزیر مالیه، نیز خواستار به خدمت درآوردن مستشاران مالی آمریکایی بود. به طوری که، در هنگام قتل او مدارکی در جیبش یافتند که حاکی از تلاش او جهت استقراض دولتی از آمریکا و جذب کارشناسان مالی از این کشور بود.^۸ مسئولیت استخدام مستشار مالی بر عهده میرزا علی خان نبیل الدوله، سفیر ایران در آمریکا، گذاشته

۱. عین السلطنه، روزنامه خاطرات عین السلطنه (قهرمان میرزا سالور)؛ روزگار پادشاهی مظفرالدین شاه، به کوشش مسعود سالور و ایرج افشار، ج ۲ (تهران: اساطیر، ۱۳۷۴)، ص ۱۲۰۵.

۲. همان، ص ۱۲۰۵؛ مستوفی، ج ۲، ص ۵۷.

۳. همان، ص ۲۴-۲۵.

۴. همان، ص ۳۵۱.

۵. همان، ص ۳۲۶.

۶. مورگان شوستر، اختناق ایران، ترجمه ابوالحسن موسوی شوشتری، با تصحیح و مقدمه و حواشی و اسناد محرمانه منتشرنشده در ایران توسط فرامرز برزگر و اسماعیل راینی (تهران: بنگاه مطبوعاتی صفیعلیشاه، ۱۳۴۴)، ص ۳۳۱.

۷. احمد بشیری، کتاب آبی؛ گزارشهای محرمانه وزارت امور خارجه انگلیس، ج ۱ (تهران: نشر نو، ۱۳۶۲)، ص ۲۶۹-۲۶۸.

۸. «متفرقه جات مختصره»، روزنامه چهره نما، ۸، ش ۵، (۱۵ ربيع الاول ۱۳۲۹ / ۱۷ مارس ۱۹۱۱)، ص ۱۶.

شد. دولت ایالات متحده مورگان شوستر را به عنوان فرد مناسب به منظور انجام اصلاحات در امور مالی ایران پیشنهاد داد. در نهایت، شوستر به عنوان مستشار مالی به استخدام دولت درآمد و همراه با هیأت خود در سال ۱۲۹۰ ش. ۱۹۱۱/۰ م. وارد کشور شد. او در مقام خزانه دار کل اصلاحات در نظام مالی را آغاز کرد. چارلز مک کاسکی^۱ به عنوان ممیز مالیات ایالات، رالف هیلز^۲ محاسب کل، بروس دیکی^۳ مفتش عایدات و کرنز رئیس عوارض و معاون خزانه دار کل او را در انجام این مسئولیت یاری می‌رساندند.^۴

مجلس به منظور حمایت از شوستر و دستیابی به اهداف مورد نظر در تاریخ ۲۳ جوزا ۱۳۱۳/۱۲۹۰ ژوئن ۱۹۱۱ قانونی را تصویب کرد که طبق آن اقتدار کامل امور مالی به او واگذار شد.^۵ هیأت وزرا با اعطای اختیارات نامحدود به شوستر مخالف بودند، اما اعضای حزب دموکرات او را برای بدست آوردن این اختیارات ترغیب می‌کردند. از طریق حمایت‌های این حزب بود که لایحه قانونی او درباره وظایف خزانه دار کل به تصویب رسید. طبق آن، هیچگونه قدرتی برای وزیر مالیه باقی نمی‌ماند و تمامی اختیارات از جمله جمع و خرج، محاسبات و تفتیش به خزانه دار واگذار می‌شد.^۶

۱-۲-۱- اصلاحات شوستر

خزانه مرکزی در سال ۱۲۸۹ ش. به عنوان بخشی از تشکیلات ادارات سبعة تأسیس شد. از وظایف آن تمرکز عایدات مالیاتی تهران و برخی از ولایات دیگر و اعزام مأموران مالیه برای جمع‌آوری مالیات‌های جدید از قبیل تحدید تریاک بود. در واقع، خزانه مرکزی در این دوره به عنوان یک سازمان مالیاتی جهت گردآوری درآمدها عمل می‌کرد.^۷

شوستر پس از بدست گرفتن امور خزانه داری کل تغییرات چشمگیری در وظایف، اختیارات و تشکیلات آن به وجود آورد. براساس قانون مصوب ۲۳ جوزا ۱۲۹۰ ش.، خزانه دار کل دارای اختیاراتی همانند نظارت مستقیم بر کلیه معاملات مالیاتی و پولی دولت بود. این معاملات تمامی درآمدها از هر قبیل و پرداخت، تفتیش و محاسبات کلیه مخارج دولت را در بر می‌گرفت. هیچگونه هزینه دولتی بدون امضای خزانه دار قابل پرداخت نبود. تهیه نظامنامه اصلاح امور مالیاتی و بودجه کشور از دیگر وظایف او محسوب می‌شد. امور ادارات زیرمجموعه خزانه داری نیز بر عهده او قرار داشت.^۸ شوستر به منظور اجرای اصلاحات مورد نظر خود ادارات مختلفی را ایجاد کرد؛ اداره کل دریافت مالیات و عوارض و درآمدهای دولتی؛ اداره کل معاملات نقدی؛ اداره کل تفتیش و نظارت و محاسبات کلیه عواید و مخارج و دوایر لازم در هر یک از شهرستانها برای اداره امور مالیاتی از جمله ادارات تأسیس شده بودند. بنابر وظایف معین شده، خزانه داری کل در دوره شوستر هم یک سازمان مالیاتی و هم خزانه داری به معنای امروزی آن بود.^۹

۱-۲-۱-۱ اجرای اصلاحات در نظام دریافت درآمدها

نظام مالیه کشور پیش از ورود شوستر با مشکلات عدیده‌ای روبرو بود؛ از جمله آنها شیوه جمع‌آوری درآمدها بود. در حوزه گردآوری عواید مسائل ذیل وجود داشت: ۱. هیچ سازوکاری به منظور تخمین میزان مالیات واقعی هر ایالت و کشور، به‌طور کلی، وجود نداشت. ۲. دستگاه‌های حکومتی بخشی از درآمدها را به مصرف خود می‌رساندند، لذا خزانه داری قادر به تشخیص میزان واقعی درآمدها و محل خرج آنها نبود. ۳. اداره‌ای برای موازنه عواید و مخارج وجود نداشت. ۴. میزان واریزی درآمدها به خزانه با فساد همراه بود. ۵. فقدان قوانینی علیه تقلب، خیانت و کلاهبرداری موجب دخل و تصرف مأموران مالیه و صاحب‌منصبان دولتی در مالیات‌ها می‌شد. ۶. هیچ

1. Charles Mccaskey
2. Ralph Hills
3. Bruce Dickey

۴. شوستر، ص ۶۶-۶۵، ۷۱.

۵. همان، ص ۶۲، ۸۶.

۶. مستوفی، ج ۲، ص ۳۴۴.

۷. یکتایی، ص ۴۴.

۸. مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه، ص ۷۶-۷۷؛ یکتایی، ص ۱۱۹-۱۲۰.

۹. یکتایی، ص ۴۵.



قانونی برای مجازات کسانی که از پرداخت مالیات سر باز می‌زدند وجود نداشت و پیشکاران مالیه فاقد قدرت لازم برای اخذ مالیات از اشراف، شاهزادگان و صاحب‌منصبان بودند.^۷ پیشکاران مالی و مأموران مالیاتی خود نیز از پرداخت بخش زیادی از درآمدهای ایالات و ولایات به خزانه خودداری می‌کردند.^۱

شوستر به منظور حل مشکلات موجود در حوزه جمع‌آوری مالیات‌ها و سامان‌دهی به نظام دریافت درآمدها دست به اقدامات مهمی زد. در ابتدا، او با هدف از میان برداشتن موانع موجود قانون ۲۳ جوزا ۱۲۹۰ ش. را به تصویب رساند و اختیارات گسترده‌ای به دست آورد، به طوری که وزیر مالیه به شدت تحت الشعاع او قرار گرفت. او به واسطه این قانون در پی تشکیل خزانه مرکزی بود که جمع و خرج مالیه در آن متمرکز می‌شد و درآمدهای کشور تحت اختیار خزانه دار قرار می‌گرفت.^۲

او پس از تصویب قانون مذکور، به عزل مستوفیان دفتر استیفای بزرگ (محاسبی کل) اقدام کرد. زیرا، آنها از ارائه هر گونه اطلاعاتی درباره وظایف خود امتناع می‌ورزیدند. آنها در انجام وظایف خود دارای استقلال بودند و کسی حق مداخله یا نظارت بر امور آنها را نداشت. لذا، با انجام اصلاحات در امور مالی به مخالفت برخاستند و حاضر به پذیرش قوانین جدید نبودند. با برکناری آنها، شوستر به پیشکاران و مأموران مالیه ایالات و ولایات دستور داد که از این پس تمامی محاسبات مالی را به خزانه داری کل گزارش دهند.^۳ او با هدف تشویق مأموران مالیه جهت وصول مالیات‌ها به افزایش حقوق و مواجب آنها اقدام کرد و آن را منوط به انجام صحیح وظایف نمود. در واقع، منظور او کاهش میزان دخل و تصرف پیشکاران در مالیات بود.^۴ با وجود این، بسیاری از مأموران از پرداخت وجوه مالیاتی خودداری می‌ورزیدند که با عزل تعدادی از آنها به اصلاحات او تن دادند.^۵

او در صدد تشکیل ادارات خزانه داری تحت ریاست یک آمریکایی یا اروپایی در ایالات بزرگ و انتصاب یک مفتش اروپایی به همراه چند ایرانی و ژاندارم خزانه تحت فرماندهی یک اروپایی بود تا خزانه دار را در وصول مالیات یاری رسانند. از دیگر وظایف آنها آگاهی از وضعیت روستاها و نواحی مختلف تحت نظارت خود، جمعیت، چگونگی محصولات و میزان مالیات آنها بود. بدینوسیله، خزانه مرکز از مقدار مالیات تمامی نواحی کشور اطلاع می‌یافت و یک نظام مالیاتی متمرکز تشکیل می‌شد.^۶ ژاندارمری خزانه نیز مأمورین وصول مالیات را در انجام این امر یاری می‌رساند. در مناطق مهمی همانند تبریز، قزوین، اصفهان و شیراز که دارای عایدات زیادی بودند ژاندارمری خزانه ایجاد شد که به طور مستقیم تحت نظارت شوستر قرار داشت و جزو لاینفک خزانه داری کل محسوب می‌شد. بدینوسیله، مالیات ایالات به صورت منظم و با سهولت دریافت می‌شد و دولت از مقدار عواید آنها آگاهی حاصل کرده و رعایا نیز از میزان مالیات پرداختی خود اطلاع پیدا می‌کردند. از نظر او، ژاندارمری خزانه یک نیاز بسیار ضروری برای نظم دادن به امور مالیه بود. بدون وجود افواج آموزش دیده که مأمورین مالیه را در امر گردآوری مالیات یاری رسانند، دریافت مالیات از رعایا در ولایات مختلف غیرممکن بود.^۷ او لباس متحدالشکلی برای آنها ترتیب داد و مائژور استوکس از فرماندهان انگلیسی را برای ریاست آنها در نظر گرفت.^۸ تعداد ژاندارم‌های استخدام شده در روایت‌های مختلف متفاوت است. به گفته عین السلطنه، او در صدد بود که تعداد ۱۲۰۰۰ نفر ژاندارم توسط صاحب‌منصبان سوئدی به استخدام درآورد و تاکنون موفق به استخدام ۲۵۰ نفر شده است.^۹ اما، شوستر در زمان اولتیماتوم روسیه به ایران تعداد ژاندارم‌های خزانه را ۸۰۰ نفر اعلام کرده است که تحت فرماندهی ۴ نفر آمریکایی قرار داشتند. او در جای دیگر خاطرات خود تعداد آنها را ۱۱۰۰ نفر بیان نموده است.^{۱۰}

۱. شوستر، ص ۱۱۰، ۳۱۵، ۳۲۶، ۳۲۸، ۳۵۳.
 ۲. همان، ص ۱۱۰.
 ۳. همان، ص ۳۱۹.
 ۴. همان، ص ۳۲۲.
 ۵. همان، ص ۳۲۱.
 ۶. همان، ص ۳۲۰.
 ۷. همان، ص ۱۲۷، ۱۲۹، ۱۳۱.
 ۸. مستوفی، ج ۲، ص ۳۵۷.
 ۹. عین السلطنه، ج ۵، ص ۲۵۴۴.
 ۱۰. شوستر، ص ۲۲۱، ۲۳۵.

او به منظور ایجاد تمرکز در معاملات نقدی وزارت مالیه انجام این امر را به بانک شاهنشاهی یا بانک‌های دیگر واگذار کرد.^۱ به گفته مستوفی، مأموران مالی علاوه بر بانک‌ها می‌توانستند عواید وصولی را به تجارتخانه‌ها نیز واریز نمایند. او به تمامی پیشکاران و رؤسای مالیه دستور داد که مالیاتی را که از نواحی مختلف دریافت می‌کنند روزانه به بانک شاهنشاهی مستقر در آنها و در صورت فقدان این بانک به تجارتخانه طومانیاس و در صورت نبود آن نیز به تجارتخانه‌های دیگر تحویل دهند. آنها موظف بودند که گزارش واریز وجه را به صورت هفتگی به مرکز اطلاع دهند.^۲ پیش از اصلاحات شوستر، صرافی‌ها و کمپانی‌هایی همانند کمپانی جهانیان و جمشیدیان به معاملات نقدی می‌پرداختند. وصول مالیات نقدی حکومت، تسویه برات یا حواله و انتقال وجوه در داخل و خارج از کشور توسط آنها صورت می‌پذیرفت.^۳ اما با اقدامات او، پیشکاران مالی موظف شدند که درآمدهای مالیاتی را تا جایی که ممکن است به بانک‌ها تحویل دهند. آنها نیز برات‌ها (رسید) را به نام خزانه داری کل صادر می‌کردند. بدین ترتیب، نگهداری وجوه در خزانه منسوخ و معاملات نقدی با آن ممنوع شد. ادارات پست و تلگراف، تذکره وزارت خارجه و گمرک نیز مکلف شدند که عایدات خود را به بانک شاهنشاهی پرداخت نموده و رسید آن را به خزانه تحویل دهند. این اقدامات موجب شد که درآمدهای کشور منظم و متمرکز گردد.^۴ او به پنج بانکی که در تهران دایر بود اعلام کرد که از این زمان به بعد تمامی اسناد و بروات دولتی در صورتی دارای اعتبار هستند که به امضای خزانه دار کل رسیده باشند و محاسباتی را که به نام صاحب منصبان حکومتی موجود بود به حساب خزانه دار کل تبدیل کنند، تا بدین وسیله این محاسبات تحت نظم درآیند.^۵

پیش از اصلاحات شوستر، هیچ‌گونه قانونی برای مجازات کسانی که از پرداخت مالیات خودداری می‌کردند وجود نداشت. بنابراین، او به تأسیس زندان مخصوصی برای اینگونه افراد در تهران اقدام کرد. مرتکبین چنین جرایمی در مقابل مأموران خزانه بازجویی و پس از اثبات جرمشان در این زندانها توقیف می‌شدند. به علاوه، برای تشخیص تقلبات و کلاهبرداری‌های مستخدمین خزانه به تشکیل اداره تفتیش سری اقدام کرد. این اداره او را از برنامه‌ها و نقشه‌های محرمانه دستگاه‌های حکومتی مختلف نیز آگاه می‌کرد. به طوری که، شخصی را برای تفتیش محاسبات مالی وزارت جنگ و معاون آن منصوب نمود. در واقع یکی از اهداف او از بدست آوردن اختیارات تام، تقویت جایگاه خزانه داری و در نتیجه کاستن از تقلبات صاحب منصبان حکومتی بود. با تقویت جایگاه این اداره از میزان تقلبات دولتمردان و افراد صاحب نفوذ کشور کاسته شده و وصول عواید عمومی افزایش پیدا می‌کرد.^۶

۱-۲-۱- نوسازی در سیستم پرداخت مخارج

نحوه پرداخت هزینه‌ها از دیگر مسائل نظام مالی کشور و دارای مشخصات ذیل بود:^۱ قوانین مشخصی برای شفافیت در چگونگی پرداخت مخارج حکومت وجود نداشت. ۲. ادارات در صرف درآمدهای خود و وجوه دریافتی دارای استقلال بودند و نظارتی بر هزینه‌ها و محل خرج آنها وجود نداشت. ۳. حقوق مأموران حکومت به شکل برات یا حواله پرداخت می‌شد. وزیر مالیه درازای پرداخت وجه به آنها، حواله‌ای را به اسم پیشکاران مالیه در نواحی مختلف کشور صادر می‌کرد و صاحبان برات برای تبدیل آن به پول نقد رهسپار ایالات و ولایات می‌شدند. تبدیل این حواله‌ها به وجه نقد امر بسیار دشواری بود. به طوری که، ارزش آن در ایالات به نصف کاهش می‌یافت و مابقی آن جزو قروض دولتی محسوب نمی‌شد. به عبارت دیگر، مقدار نهایی وجوه این بروات نامشخص بود. ۴. بخش مهمی از درآمدهای حکومت صرف پرداخت مستمری و مواجب به گروه‌هایی بود که عملاً خدمتی برای آن انجام نمی‌دادند. به طوری که، سالیانه مبلغ ۳ میلیون تومان صرف هزینه پرداخت حقوق آنها می‌شد. این مسئله یکی از عوامل شکاف گسترده بین میزان مالیات

۱. همان، ص ۳۲۱.

۲. مستوفی، ج ۲، ص ۳۴۶-۳۴۷.

۳. تاریخچه سی ساله بانک ملی، ص ۵۰؛ «بانک‌های وطنی» روزنامه چهره‌نما، ش ۲۳، ص ۷، ذی‌الحجه ۱۳۲۸/۱۷ دسامبر ۱۹۱۰، ص ۱۰.

۴. شوستر، ص ۳۲۱، ۱۰۴؛ مستوفی، ج ۲، ص ۳۴۷.

۵. شوستر، ص ۱۰۶.

۶. همان، ص ۳۵۱، ۱۲۲، ۳۳۵، ۳۲۸.



دریافتی و مخارج عمومی کشور بود.^۵ هیچگونه موازنه‌ای بین درآمدها و مخارج وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اداری وجود نداشت.^۱ شوستر برای حل مسائل موجود در حوزه پرداخت هزینه‌ها، وزارتخانه‌های مختلف را مکلف کرد که برای دریافت هرگونه وجهی از خزانه باید مبلغ موردنیاز را بر روی اوراق چاپی که توسط او تهیه شده بود، ثبت نمایند. بر روی این اوراق که به زبان فارسی و فرانسه بودند توضیحات لازم و کافی درباره محل هزینه و چگونگی و تاریخ آن درج و توسط دریافت‌کنندگان امضا می‌شد. این شیوه پرداخت وجوه هزینه‌های دستگاه‌های دولتی مورد استقبال قرار گرفت، اما مخالفت شوستر با پرداخت هزینه‌های غیرموجه موجب نارضایتی آنها شد.^۲ تهیه بودجه آنها نیز به این ترتیب بود که وزیران باید در سه ماهه اول هر سال بودجه موردنیاز خود را به وزارت مالیه ارسال می‌کردند. وزیر مالیه نیز پس از بررسی بودجه‌ها و تطبیق آنها با درآمد کشور، آنها را در نیمه دوم سال به مجلس فرستاده و ۱۵ روز پیش از پایان سال به تصویب می‌رسید.^۳

پرداخت حقوق کارکنان و سایر مخارج حکومتی به شیوه پیشین نیز منسوخ و به بانک شاهنشاهی واگذار شد.^۴ به این ترتیب که، حواله مخارج به ایالات صادر می‌شد و توسط بانک مزبور و در صورت نبود آن در این مناطق به وسیله تجارتخانه‌ها تسویه می‌شد.^۵ او به رؤسای مالیه اعلان کرد که غیر از حکم صادره از جانب او هیچ پولی با حکم شخص دیگری پرداخت نکند. در نتیجه تغییر شیوه پرداخت‌های حکومت، استقلال رؤسا، صاحب‌منصبان و کارکنان حکومتی به شدت کاهش پیدا کرد و تحت نظارت خزانه‌داری درآمدند.^۶ او برای مرتفع کردن شکاف بین درآمدها و هزینه‌های حکومت برنامه‌ای به مجلس پیشنهاد داد که طبق آن وزارتخانه‌های مختلف بودجه‌ای متناسب با مخارج خود ترتیب می‌دادند و خزانه‌دار نیز بر اساس آن مطالبات آنها را تأدیه می‌کرد. اما، این اقدام با مقاومت آنها روبرو شد. در نهایت، شوستر بودجه‌ای فرضی متناسب با ضروریات و مخارج وزارتخانه‌ها پیشنهاد داد که پرداخت هزینه‌های آنها مطابق با آن صورت می‌پذیرفت. این مسئله نارضایتی آنها به ویژه وزارت جنگ را برانگیخت. به طوری که، او را به شورش تهدید کردند و صمصام‌السلطنه، وزیر جنگ، از پذیرش آن سر باز زد. در مقابل، شوستر نیز از تأدیه وجوه این وزارتخانه امتناع ورزید و حقوق افواج سربازخانه‌های تهران را به طور مستقیم پرداخت نمود.^۷

اقدام دیگری که شوستر برای کاهش شکاف میزان درآمدها و مخارج کشور انجام داد تهیه قوانین جدید مالیاتی و عوارض بود. او مالیات اضافه‌ای بر تریاک، دخانیات و مسکرات وضع کرد. قانون عوارض روده بر لاشه‌های احشام کوچک مانند گوسفند را نسخ و مقدار آن را بر ذبایح بزرگتر افزایش داد. قوانین عدلیه در خصوص تمبرهای اسناد را اصلاح کرد. او در صدد بود که تعرفه گمرکات خارجی را افزایش داده و عوارض گمرکی داخلی را حذف نماید. قطع پرداخت مستمری به طبقات مختلف که مبالغ هنگفتی از بودجه را به خود اختصاص داده بود و پرداخت آن به صورت سهام از دیگر برنامه‌های او بود. استقراض ۴ میلیون لیره برای تأدیه مطالبات روسیه و اصلاح امور عمومی که موجب افزایش مالیات می‌شد از برنامه‌هایی بود که او به دنبال اجرایی کردن آن بود. وضع قوانینی به منظور جلوگیری از احتکار غله نیز در دستور کار او قرار داشت. هیأت وزرا مجموعه قوانین عوارض و مالیات شوستر را به تصویب رساندند، اما پیش از طرح آن در مجلس با اعلان اولتیموم روسیه به مرحله اجرا در نیامد.^۸

۱-۲-۱-۳- علل موفقیت و شکست شوستر در اجرای اصلاحات

شوستر در مدت کوتاه اقامت خود در ایران اقدامات مهمی در حوزه مالیه صورت داد. به طوری که، طی اصلاحات خود موفق به ایجاد بنیان‌های نظام مالی نوین آن شد. برخی از آنها پیامدهای کوتاه‌مدتی بر جای گذاشتند و پس از برکناری او تأثیر خود را از دست دادند که

۱. همان، ص ۱۰۱-۱۰۴، ۳۴۲.

۲. همان، ص ۳۲۹.

۳. میلیسو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران (تهران: انتشارات پیام، ۲۵۳۶)، ص ۱۵۵-۱۵۶.

۴. شوستر، ص ۳۲۱.

۵. مستوفی، ج ۲، ص ۳۴۷.

۶. عین‌السلطنه، ج ۵، ص ۳۵۷۵.

۷. شوستر، ص ۳۳۶-۳۳۸.

۸. همان، ص ۳۳۸-۳۴۱.

در قسمتهای بعدی این پژوهش به آن پرداخته خواهد شد. اما، بعضی دیگر از اقدامات او به عنوان اصول و چارچوب نظام مالی کشور به حیات خود ادامه دادند.

موفقیت و شکست او در فرآیند نوسازی تحت تأثیر عوامل مختلفی قرار داشت. یکی از علل موفقیت شوستر این بود که در مدت اقامت خود در کشور توانست حمایت یکی از ارکان مهم نظام حکومتی ایران یعنی مجلس را به دست آورد. او پیش از ورود به ایران با برخی از روشنفکران، علما و تجار ایرانی مقیم استانبول همانند حسن تقی‌زاده مشورت کرد. آنها به شوستر گوشزد نمودند که موفقیت او در اقدامات اصلاحی منوط به کسب حمایت وکلای مجلس خواهد بود، در غیر این صورت با شکست مواجه خواهد شد. او پس از ورود به ایران، با جلب پشتیبانی مجلس توانست تعداد ۱۰ نفر دیگر از مستشاران مالی آمریکایی را به عنوان مشاوران خود استخدام نماید.^۱ حزب دموکرات به عنوان یکی از فراکسیون‌های مجلس حمایت بی‌چون وچرایی از او به عمل آوردند. به طوری که، قانون ۲۳ جوزا ۱۲۹۰ که اختیارات تامی به او اعطا می‌کرد با حمایت‌های این حزب به تصویب رسید.^۲ یکی از نمونه‌های بارز نقش مجلس در پیشبرد اصلاحات شوستر وادار کردن مسیو مرنارد، رئیس گمرکات کشور، به اطاعت از قانون مزبور بود. مرنارد حاضر به پذیرش این قانون و اجرای اصلاحات او مبنی بر ارسال درآمدهای گمرکات به خزانه داری نبود، لذا به مخالفت با او برخاست. اما، شوستر برای منقاد کردن او به پذیرش این قانون محتشم السلطنه، وزیر مالیه، و معاون نخست‌وزیر را تهدید کرد که در صورتی که اقدام قاطعانه‌ای در این امر صورت ندهند این مسئله را به طور مستقیم در مجلس مطرح خواهد کرد. کابینه در نامه‌ای به مرنارد دستور داد که از این قانون اطاعت نماید و به این منظور او را به مجلس فراخواند. در نهایت، او یک ماه پس از تصویب قانون مزبور آن را پذیرفته و وجوه اضافی گمرک را به نام خزانه داری کل منتقل کرد.^۳ دخالت شوستر در تمامی جوانب امور مالی موجب استعفای وزیر مالیه شد، اما این مسئله موجب نشد که مجلس دست از حمایت او بردارد.^۴

یکی دیگر از عوامل موفقیت شوستر در انجام اقداماتش دارا بودن اختیارات تامه، جدیت و قاطعیت او در برخورد با اعضای طبقه حاکمه به منظور پرداخت مالیات بود. به طوری که، اختیار تصرف ملک آنها را- در صورت پرداخت نکردن مالیات- به ژاندارمری خزانه واگذار کرد. یکی از افرادی که از پرداخت مالیات استنکاف ورزید شاهزاده علاءالدوله بود که ژاندارمها را از خانه خود بیرون انداخت. شوستر تعداد دیگری ژاندارم را برای توقیف املاک او اعزام کرد و به او اعلان داد که آزادی اموال او مشروط به پرداخت مالیات خواهد بود. صمصام السلطنه، نخست‌وزیر وقت، مأموری را برای راندن ژاندارمها به خانه علاءالدوله فرستاد که منجر به ضرب و شتم آنها شد. در نهایت با پافشاری شوستر، صمصام السلطنه با عذرخواهی رسمی از او در مجلس و پرداخت تمامی مالیات موجب استحکام جایگاه و وجهه قانونی خزانه داری شد و بسیاری از شاهزادگان و اشراف که از این قانون سربلندی می‌کردند مالیات خود را پرداخت نمودند.^۵ از دیگر مواردی که منجر به تصرف املاک شاهزادگان توسط ژاندارم خزانه شد شکست شورش شجاع السلطنه از حکومت و انتقال اموال او به خزانه داری بود. ژاندارم‌های خزانه به منظور تصرف املاک او با مقاومت نیروهای قزاق روبرو شدند، اما توانستند اموال او را به تسخیر درآورند. این اقدام یکی از عوامل اعلان اولتیماتوم روسیه علیه ایران بود. زیرا، دولت روس شجاع السلطنه را تبعه خود اعلام کرده بود و تصرف ملک او را به معنای تجاوز به اموال خود تلقی می‌کرد.^۶

شاهزاده فرمانفرما نیز از پرداخت مالیات خودداری می‌ورزید. او نزد هیأت وزیران با بیان خدماتی که در راه مشروطیت انجام داده بود توانست حمایت آنها را بدست آورد. کابینه نیز اخذ مالیات از فرمانفرما را منوط به انجام تحقیقاتی در خصوص اموال نمود و پرداخت مالیات توسط او را به تأخیر انداخت. اما، شوستر با مقاومت مقابل خواسته کابینه او را مجبور به پرداخت مالیات کرد. فرمانفرما نیز بخشی از مالیات خود را تحویل داد، اما بخش دیگر آن ضبط گردید. به علاوه، او محمدولی خان تنکابنی (سپهدار اعظم، رئیس‌الوزرای سابق)

۱. همان، ص ۹۸، ۱۳۹، ۲۰۷.

۲. مستوفی، ج ۲، ص ۳۴۴؛ میلپو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۳۶.

۳. شوستر، ص ۱۲۵، ۱۲۷، ۱۳۹.

۴. عین السلطنه، روزنامه خاطرات عین السلطنه (قهرمان میرزا سالور)؛ روزگار نیابت سلطنت ناصرالملک همدانی، به کوشش مسعود سالور و ایرج افشار، ج ۵ (تهران: اساطیر، ۱۳۷۴)، ص ۳۵۷۵.

۵. شوستر، ص ۲۰۳-۲۰۴.

۶. همان، ص ۱۹۲-۱۹۸.



یکی از مقتدرترین دولتمردان و مالکان کشور را مجبور به پرداخت مالیات کرد.^۱ عین السلطنه موفقیت شوستر در دریافت مالیات‌ها از اشراف و صاحب‌منصبان کشور را مورد تأیید قرار می‌دهد و اظهار می‌کند که با وجود این که هیچ‌کس حتی دستگاه نظمی نمی‌توانست خوانین بختیاری را وادار به پرداخت مالیات کند، او موفق به ضبط و فروش اموال آنها شد.^۲ شوستر موفقیت خود در اخذ مالیات از اشراف، شاهزادگان و صاحب‌منصبان حکومت را نتیجه قانون ۱۳ ژوئن می‌داند. در واقع بدون تصویب این قانون که اختیارات تامه‌ای به او واگذار کرد، هیچ‌گاه قادر به انجام چنین اقداماتی نمی‌شد.^۳

با وجود دگرگونی‌هایی که شوستر طی اصلاحات خود در نظام مالیات ایجاد کرد، برخی از اقدامات او با موانع مهمی روبرو شدند که این مسئله تحت تأثیر عوامل داخلی و خارجی قرار داشت.

شیوه مواجهه اشراف، شاهزادگان و شماری از اعضای طبقه حاکمه با اصلاحات موجب‌گند یا متوقف شدن روند نوسازی نظام مالیات شد. صاحب‌منصبان دستگاه‌های حکومتی حاضر به ارائه میزان هزینه‌ها و محل خرج آنها به خزانه‌داری نبودند. زیرا با نظارت این نهاد بر امور مالی آنها، استقلال خود را از دست می‌دادند. برخی از آنها با هدف تقویت جبهه مخالفان علیه شوستر در صدد کسب حمایت روسیه برآمدند.^۴ یکی از وزارتخانه‌هایی که به شدت به مقابله با او برخاست وزارت جنگ بود. شوستر در صدد بود که نظارت کاملی بر امور مالی این وزارتخانه اعمال کند، اما ضدیت و دشمنی مقامات این وزارتخانه را نسبت به خود برانگیخت. در واقع، اقدامات او با منافع برخی از صاحب‌منصبان حکومتی در تقابل قرار داشت. سپهدار اعظم، در مخالفت با اقدامات شوستر از تهران خارج شده و تهدید به ترک ایران کرد. او بازگشت خود را منوط به اصلاح چند ماده از قانون ۲۳ جوزا اعلام نمود. سپهدار خواستار افزایش اختیارات خود در چگونگی خرج مالیات بود.^۵ حاکمان ایالات نیز حاضر به پذیرش این دگرگونی‌ها نبودند، زیرا ایجاد تمرکز در نظام مالیات منافع اقتصادی - سیاسی و جایگاه اجتماعی آنها را مورد تهدید قرار داده بود. مشیرالممالک حاکم یزد به اخلاف در امور مالیات این منطقه دست زد و مانع از اجرای اصلاحات شد. لذا، شوستر دست یاری به سمت وزارت داخله دراز کرد و از آن درخواست نمود که از ایجاد موانع برابر اقدامات او در این ناحیه جلوگیری به عمل آورد.^۶

گروه‌هایی همانند پیشکاران و مأموران مالیات که از قدرت کمتری برخوردار بودند خود را با دگرگونی‌های ایجاد شده در نظام مالیات تطبیق دادند. چنان‌که، اداره مالیات قزوین پس از صدور دستور تمرکز و ارسال درآمدها به بانک شاهنشاهی در سال ۱۳۲۹ ق. طی تلگرافی به خزانه‌داری کل اعلام کرد که عواید ماه سرطان سال ۱۳۲۹ ق. را به شعبه بانک در این ناحیه ارسال کرده است. پیشکار مالیات این ناحیه اظهار می‌کند: «از این تاریخ به بعد بر اساس دستورالعمل صادره درآمدهای وصولی همراه با اسامی نواحی محل وصول آنها به صورت هفتگی ارسال خواهد شد.»^۷ اما، برخی از صاحب‌منصبان که دارای نفوذ بودند با اجرا شدن قوانین جدید به مخالفت برخاستند و با حیل و دسایس مختلف از عملیاتی کردن آنها سر باز زدند.^۸ مستوفیان ایالات که شاهد از دست رفتن استقلال خود بودند انجمن‌های سری را برای رویارویی با اقدامات شوستر تشکیل دادند. کارکنان وزارتخانه‌ها نیز تهدید به تعطیلی کارها کردند. در مقابل، او اعلام نمود در صورتی که هر یک از مستخدمان دولتی از خدمت خود کناره‌گیری کنند دیگر هیچ‌گاه در دستگاه‌های دولتی استخدام نخواهند شد.^۹ در واقع، سیستم مالی جدیدی که جایگزین نظام مالیات کهن بر کشور شد با ساختارهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آن مطابق نبود. به تعبیر دیگر، تلاش برای ایجاد یک نظام مالی متمرکز در درون یک ساختار غیرمتمرکز به اهداف پیش‌بینی شده نمی‌انجامید. برخی از ویژگی‌های شخصیتی شوستر نیز نقش مهمی در ناکام ماندن بعضی از اقدامات او داشت. قاطعیت و عدم تساهل او همانند

۱. همان، ص ۳۳۴.

۲. عین السلطنه، ج ۵، ص ۳۵۴۴.

۳. شوستر، ص ۳۳۴.

۴. همان، ص ۳۲۶، ۹۶.

۵. همان، ص ۱۲۳-۱۲۴.

۶. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۹ ق.، ش بازبایی ۲۶۱۰-۲۹۳.

۷. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۹ ق.، ش بازبایی ۴۶۳۸۶-۲۴۰.

۸. مستوفی، ج ۲، ص ۳۴۸.

۹. همان، ص ۱۲۳-۱۲۴.

یک شمشیر دولبه عمل کرد، اگرچه در برخی از حوزه‌ها باعث موفقیت او شد، اما در عرصه‌های دیگر به از دست رفتن حمایت تعدادی از اعضای بانفوذ طبقه حاکمه منجر شد. او خود را از مشورت و یاری صاحب‌منصبان و مباشرین مالی بی‌نیاز می‌دانست و تصور می‌کرد که موفقیت در اصلاحاتش به رهایی از نفوذ و اطاعت اعضای کابینه وابسته است. اما، با توجه به این که اعضای کابینه دارای اختیارات و قدرت زیادی در حوزه مالی بودند، انجام اقدامات اصلاحی به‌طور مستقل و مقابله با آنها به نتیجه مورد نظر نمی‌انجامید. پیدایش اختلاف بین او و سپه‌دار اعظم موجب تیرگی روابط او با کابینه شد. او از تأمین مبلغ درخواستی سپه‌دار به عنوان مخارج نظامیان سر باز زد که به از دست رفتن حمایت کابینه از او منجر شد.^۱ شوستر در جریان ورود محمدعلی شاه به ایران به منظور استرداد سلطنت نیز با برداشت بی‌رویه و جوه از خزانه برای دفع این خطر با صمصام‌السلطنه، وزیر جنگ، مخالفت کرد. این مسئله موجب شد که او به وعده‌های خود در تشکیل ژاندارمری خزانه عمل نکند.^۲

ایجاد موانع برابر اصلاحات شوستر با مخالفت‌های دول روسیه و انگلستان و مستشاران مالی بلژیک تشدید شد. در واقع، کارشکنی‌های این دولت‌ها از عوامل مهم شکست او در عملیاتی کردن برخی از اهدافش بودند.^۳ دولت‌های مذکور از همان ابتدا مخالفت خود را با استخدام مستشاران مالی از کشورهای بی‌طرف اعلام کرده بودند. اما، مجلس با آگاهی از میزان نفوذ آنها بر مستشاران و مقابله با آن به استخدام آنها از آمریکا اقدام کرد. شوستر در آغاز فعالیت خود در ایران با تصویب قانونی در مجلس دشمنی روسیه و مأموران مالی بلژیکی را برانگیخت. طبق این قانون، اختیارات کلیه مصارف و جوه استقراضی از انگلستان که در دست مسیو مرنارد قرار داشت از او منتزع شد. هدف او از تصویب آن، مقابله با اعمال نفوذ روسیه و مستشاران مالی بلژیکی بود.^۴

از نظر شوستر، اجرای اصلاحات در کشور مشروط به برخورداری او از اختیارات تام بود. قانون ۲۳ جوزا که به این منظور تصویب شد به نخستین رویارویی دولت روسیه با او منجر شد. پس از تصویب این قانون، وزیر مختار این دولت اعلام نمود که مستخدمان بلژیکی گمرک نباید تحت نظارت مستشاران آمریکایی قرار داشته باشند و تهدید کرد که قشون روس تمام گمرکات شمال را تصرف خواهند کرد. پس از اولتیماتوم دولت روسیه، کشورهای فرانسه، ایتالیا، آلمان و اتریش نیز اعتراضات خود را نسبت به این قانون ابراز نمودند. وزیر مختار آلمان اظهار کرد که بروات حقوق اتباع آلمان در صورتی که توسط شوستر امضا شود با منافع این دولت در تضاد خواهد بود.^۵ پاکلیوسکی کزیل، وزیر مختار روسیه، مسیو مرنارد رئیس بانک شاهنشاهی را به عدم پذیرش این قانون ترغیب کردند، اما او به آن تن نداد. قشون بلژیکی گمرک نیز تهدید کردند که در صورتی که تحت نظارت او درآیند دسته جمعی استعفا خواهند داد. تهدیدات دولت روسیه و بلژیکی‌ها موجب آشفتگی کابینه شد و تعدادی از اعضای کابینه که منافع خود را در خطر می‌دیدند با آنها همراه شدند.^۶

تقابلات بین روسیه و شوستر در جریان استخدام استوکس جهت برعهده گرفتن ریاست ژاندارمری خزانه بار دیگر شدت یافت. روسیه به‌کارگیری او را با معاهده ۱۹۰۷ در تضاد می‌دید و اعلام کرد که برای حفظ منافع خود در شمال ایران اقدامات مقتضی صورت خواهد داد. انگلستان نیز استخدام استوکس را مشروط به فعالیت او در مناطق جنوبی کرد، این مسئله مخالفت مجلس را برانگیخت. زیرا در صورت پذیرش این پیشنهاد، تقسیم ایران به دو منطقه نفوذ روسیه و انگلیس طبق این معاهده به رسمیت شناخته می‌شد. پس از تصویب استخدام استوکس، وزیر مختار روسیه به وزارت خارجه ایران اعلان داد که در صورت امضای قرارداد استوکس معارضه سختی با این دولت خواهد داشت. به همین دلیل، وزیر خارجه نیز به کارگیری او را به تأیید نایب‌السلطنه مشروط کرد. شوستر استخدام او را اقدامی بسیار ضروری در ایجاد تحول در امور مالی می‌دانست. اما، با مخالفت این دو دولت به هدف مورد نظر خود نایل نشد.^۷ در نهایت، روسیه برای از میان برداشتن شوستر تصمیم به قتل او گرفت و شخصی را مأمور به قتل رساندن او کرد. اما، این طرح نافرجام

۱. همان، ص ۱۱۰، ۱۱۴، ۱۱۸.

۲. همان، ص ۱۶۸.

۳. آنت دستره، مستخدمین بلژیکی در خدمت دولت ایران، ترجمه منصوره اتحادیه (تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۳۶۳)، ص ۲۴۹.

۴. شوستر، ص ۸۰.

۵. همان، ص ۱۱۱-۱۱۲.

۶. همان، ص ۱۲۴-۱۲۶.

۷. معاهده ۱۹۰۷ ایران را به دو قسمت تحت نفوذ روسیه و انگلستان و یک بخش بی‌طرف تقسیم می‌کرد.

۸. همان، ص ۱۳۲، ۱۴۰، ۱۵۶، ۲۰۰؛ عین‌السلطنه، ج ۵، ص ۳۵۷۵.



ماند. شوستر در خاطرات خود می‌گوید که رییس کنسول روسیه در تهران فردی را برای کشتن یا مسموم کردن او ترغیب کرد. زیرا، او تمامی نقشه‌ها و برنامه‌های روسیه در کشور را برهم زده بود. فرج‌الله خان یکی از اعضای گروهی بود که کشتن او را تقبل کرده بود، اما توسط پلیس دستگیر شد.^۱

آخرین اقدام شوستر که منجر به اولتیماتوم روسیه علیه ایران و برکناری او شد، تصرف املاک شعاع السلطنه بود. اموال شعاع السلطنه پس از شکست او مقابل قشون دولت به تصرف خزانه درآمد. روسیه شعاع السلطنه را تبعه خود می‌دانست به همین دلیل با این اقدام به مخالفت برخاست و برای تخلیه املاک او به دولت ایران اولتیماتوم داد. کابینه و مجلس ابتدا اولتیماتوم روس را رد کردند، این مسئله موجب شد که روسیه روابط دیپلماتیک خود را با ایران قطع نماید و چند هزار نفر از قشون روس به سمت ایران حرکت کردند. در نتیجه، اعضای کابینه تحت فشار این اقدام از او درخواست کردند که املاک شعاع السلطنه را تخلیه کند. در پی این درخواست، او املاک شعاع السلطنه را به روسها تحویل داد. اولتیماتوم دوم آن به ایران اخراج شوستر از خدمت و تعیین تکلیف سایر مأموران آمریکایی بود. وزیر مختار روسیه علت اصلی اولتیماتوم مزبور را اقدام شوستر در هتک حرمت اتباع روسیه، شعاع السلطنه، اعلام کرد و تنها راه حل آن را برکناری او دانست. دولت انگلیس نیز با برکناری او موافق بود. در نتیجه، شوستر تحت فشارهای کابینه و اولتیماتوم دولت روس و حمایت انگلستان از مقام خود استعفا داد.^۲ عین السلطنه علت اصلی شکست او در به سرانجام رساندن اصلاحات مورد نظر خود را رویکرد افراطی و بی‌توجهی او به اوضاع و شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی حاکم بر کشور می‌داند.^۳

۱-۳- خزانهداری کل پس از شوستر تا انحلال آن

شوستر پس از استعفا مستر کرنز را به عنوان جانشین خود انتخاب کرد. اما، روسیه و انگلستان با آن به مخالفت برخاستند و از انتصاب مسیو مرنارد به این سمت حمایت به عمل آوردند. در نتیجه، هیأت وزیران به این خواسته تن داد و مسیو مرنارد به عنوان خزانهدار کل منصوب شد.^۴

۱-۳-۱- عملکرد مسیو مرنارد در جایگاه خزانهدار کل ایران

پس از انتصاب مرنارد به این مقام، اختیاراتی که طبق قانون ۲۳ جوزا به خزانهدار کل تفویض شده بود به او انتقال یافت. بدین ترتیب، او نیز همانند شوستر از قدرت تام در امور مالی برخوردار شد و وزیر مالیه تحت الشعاع او قرار گرفت. علاوه بر آن، انتصاب او در این جایگاه دائمی بود.^۵

درباره عملکرد مرنارد به عنوان خزانهدار کل دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. آنت دستره اقدامات او را مورد ستایش قرار می‌دهد و شکست او را در به سرانجام رساندن اهدافش به عوامل خارجی نسبت می‌دهد. برخی دیگر از مورخان این عصر همانند مستوفی دیدگاه میانه‌ای نسبت به او دارند. اما، عین السلطنه عملکرد او را مورد انتقاد قرار می‌دهد که داده‌های اسناد آن را تأیید می‌کنند.

مرنارد همانند شوستر اصول و ویژگی‌های تشکیلات مالی غربی را وارد نظام مالیه کرد و روش‌های نوینی را برای جمع‌آوری مالیات‌ها بکار برد.^۶ او با هدف تشخیص مقدار عواید اراضی کشاورزی شخصی به نام مهندس هوسن بلژیکی را به عنوان ممیز به استخدام درآورد. او ابزارآلات نقشه‌برداری را به کشور وارد نمود و تعدادی از فارغ‌التحصیلان دارالفنون را برای انجام نقشه‌برداری از این زمینها و ارزیابی

۱. همان، ص ۱۵۵-۱۵۶.

۲. همان، ص ۲۰۲-۲۰۳، ۲۰۹-۲۱۳، ۲۱۶، ۲۶۳-۲۶۴.

۳. عین السلطنه، ج ۵، ص ۳۶۶۳.

۴. شوستر، ص ۲۶۳-۲۶۴.

۵. مستوفی، ج ۲، ص ۴۴۱-۴۴۲؛ عین السلطنه، ج ۵، ص ۳۸۱۶.

۶. مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه، ص ۷۳.

مساحت آنها به کار گرفت. اما، استفاده از آن محدود به نواحی انگشت‌شمار بود و عمومیت پیدا نکرد.^۱ به کارگیری شیوه‌های جدید در تشخیص و جمع‌آوری مالیات و عدم آگاهی ساکنان نواحی مختلف موجب پیدایش ضدیتها با خزانه‌داری شد. در آذربایجان مقابله و مخالفت‌هایی با خزانه‌داری آغاز گردید و حاکم این ایالت، حاجی شجاع‌الدوله، مستقیماً به جمع‌آوری مالیات‌ها اقدام کرد.^۲ در این دوره تغییرات زیادی در وضعیت خزانه‌داری کل به وجود آمد و بسیاری از اقدامات شوستر بدون نتیجه رها شد. مرنارد لزوم استخدام ۸۲ نفر مستشار بلژیکی در وزارت مالیه را به مجلس پیشنهاد داد.^۳ بسیاری از وکلای مجلس و دولتمردان کشور از این اقدام ناراضی بودند و با استخدام تعداد بیشتری از بلژیکی‌ها توسط او مخالفت کردند. با وجود این مخالفتها، تعداد زیادی از کارشناسان مالی بلژیکی در گمرک و خزانه‌داری مشغول به کار شدند. وظیفه یکی از آنها به نام هارمل که در سال ۱۲۹۲ ش. / ۱۹۱۳ م. به استخدام درآمد تهیه برنامه و برآورد مخارج سازمانهای دولتی و اجرای آن طبق دستورات خزانه‌دار کل بود.^۴ به دنبال به کارگیری تعداد زیادی از آنها در خزانه‌داری این اداره نظم و انسجام پیشین خود را از دست داد.^۵

مرنارد ادارات سبعة استیفایی را در یک اداره متمرکز نمود. هدف او از این اقدام نظم‌دهی و ایجاد تمرکز در پرداخت حقوق کارکنان حکومتی بود. او یک دفتر را که حاوی اسامی حقوق‌بگیران بود به ترتیب حروف الفبا در اداره کل وظایف تنظیم کرد و دفاتر جزو جمع را نیز به اداره مالیات مستقیم انتقال داد و در امور آن تمرکز به وجود آورد.^۶ در نهایت، تشکیلات ادارات سبعة در سال ۱۲۹۱ ش. منحل گردید. شاید علت انحلال آن عدم کارکرد ویژه آن با وجود اداراتی بود که دارای وظایف مشابهی بودند.^۷ مرنارد با توجه به اختیاراتی که دارا بود، در امور مالی سایر وزارتخانه‌ها اقدام به مداخله کرد و بدون پرسش از هیأت وزرا حقوق کارمندان حکومت را به صورت نصف پرداخت نمود. چگونگی پرداخت مخارج در این دوره دارای ابهامات زیادی بود. صاحبان حقوق برای نقد کردن حواله‌های خود در ایالات و ولایات مجبور به تنزیل آن به مبالغ بسیار پایین‌تر شدند. طبق این داده، شیوه پرداخت حقوق کارکنان حکومت در دوره شوستر، ملغا و به دوره پیش از آن بازگشته است.^۸

اداره محاسبات که توسط شوستر تأسیس شده بود در دوره مرنارد تعطیل شد.^۹ این مسئله موجب پیدایش مشکلات عدیده‌ای در پرداختن به محاسبات کشور شد. به تأخیر افتادن و فقدان رسیدگی به آن از مسائل مورد انتقاد خزانه‌داری در این دوره بود. مرنارد در پاسخ به منتقدان علت اصلی این مشکل را فقدان همکاری و مساعدت اجزای خزانه‌داری با او می‌داند. از نظر او، تأخیر در ارسال اسناد و اطلاعات مربوط به محاسبات عامل اصلی عدم رسیدگی به آنها بود.^{۱۰}

دخالته مرنارد در اموری که در حوزه اختیارات او قرار نداشت و آشفتگی حاکم بر خزانه‌داری نارضایتی وکلای مجلس را برانگیخت. به طوری که در اولین روز گشایش مجلس، نمایندگان به بررسی چگونگی وضعیت خزانه‌داری پرداختند.^{۱۱} ناصرالاسلام، از نمایندگان مجلس، از وزارت مالیه درخواست کرد که قانون تشکیلات مالیه و هرج و مرج حاکم بر خزانه‌داری را مورد بررسی قرار دهد و به مشکلات پیش آمده پاسخ گوید.^{۱۲} در نتیجه، دو کمیسیون در مجلس و وزارت مالیه با هدف تشخیص محاسبات او تشکیل شد.^{۱۳} عوامل مختلفی در چگونگی عملکرد مرنارد تأثیر داشت. برخی از صاحب‌منصبان حکومت با اعطای اختیارات فوق‌العاده به او مخالف بودند. او برای انجام اصلاحات به قدرت کافی نیازمند بود، اما این مسئله موجب ابراز نارضایتی برخی از دولتمردان کشور شد. اگرچه،

۱. مستوفی، ج ۲، ص ۴۷۰.

۲. عین‌السلطنه، ج ۵، ص ۴۰۸۴.

۳. همان، ج ۵، ص ۳۹۶۹.

۴. دستره، ص ۲۳۳.

۵. عین‌السلطنه، ج ۵، ص ۴۰۰۴.

۶. مستوفی، ج ۲، ص ۳۶۷-۳۶۸.

۷. مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه، ص ۷۴.

۸. مستوفی، ج ۲، ص ۴۴۲؛ عین‌السلطنه، ج ۵، ص ۴۰۰۴.

۹. مستوفی، ج ۲، ص ۳۶۷.

۱۰. مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۳۳ ق، شماره بازبایی ۱/۱/۷/۱۷۴/۳.

۱۱. عین‌السلطنه، ج ۵، ص ۴۰۰۴؛ دستره، ص ۲۳۷.

۱۲. مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۳۳ ق، شماره بازبایی ۱۸/۲۳/۷/۱۷۵/۳.

۱۳. مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۳۳ ق، شماره بازبایی ۱/۱/۷/۱۷۴/۳.



مرنارد دارای اختیارات تام و دائمی بود، اما با دخالت‌های نابجا در امور سایر دستگاه‌های دولتی موجب تشدید این تقابل‌ها شد. او بیش از آن که خود را تابع قوانین ایران بداند به دولت بلژیک وابسته بود و بسیاری از اقدامات او تحت تأثیر دولتمردان بلژیکی قرار داشت. به عبارت دیگر، فقدان استقلال نظر در انجام اصلاحات از عوامل شکست او محسوب می‌شد.^۱ به گفته مصدق، مرنارد به یکی از عمال سیاست خارجی تبدیل شده بود و از اختیارات واگذار شده قانون ۲۳ جوزا سوءاستفاده می‌کرد.^۲

دولت‌های روسیه و انگلستان که با حمایت از مرنارد زمینه‌های به قدرت رسیدن او را در جایگاه خزانه‌دار کل ایران فراهم کردند به صف مخالفان پیوستند. دولت انگلستان معتقد بود که او با در اختیار داشتن قدرت تام منافع این کشور در ایران را به نفع روسیه تهدید خواهد کرد. روسیه نیز با واگذاری اختیارات کامل به او مخالف بود. این کشور در سال ۱۲۹۱ ش. / ۱۹۱۲ م. رویکرد خود را نسبت به بلژیکی‌ها تغییر داد. از دست رفتن حمایت این دولت تأثیر منفی بر عملکرد خزانه‌داری گذاشت. به طوری که، فنسول‌های روس مانع از پرداخت مالیات توسط صاحب‌منصبان و حکمرانان ایالات به مأموران مالیاتی شدند که این مسئله ضربه بزرگی به میزان درآمدهای مالیاتی خزانه‌داری وارد کرد.^۳

در نهایت، مرنارد به علت ناکارآمدی خزانه‌داری در دوره تصدی او و عملکرد نامناسب تحت فشارهای داخلی در سال ۱۲۹۳ ش. / ۱۳۳۲ ق. استعفا داد و کابینه دولت آن را پذیرفت.^۴ علاوه بر نقش عوامل داخلی و شیوه اجرای اصلاحات توسط خزانه‌داران در شکست اقدامات آنها، کارشکنی‌های دول روسیه و انگلستان نیز سهم مهمی در بی‌نتیجه ماندن اصلاحات نظام مالی ایران در این مقطع داشت.

۱-۳-۲- کاهش اختیارات خزانه‌داری کل

پس از مرنارد، هینسن از مستشاران مالی بلژیکی به عنوان خزانه‌دار کل منصوب شد. او از سال ۱۲۹۳ تا ۱۲۹۴ ش. اداره امور این نهاد را بر عهده داشت. آشفتگی حاکم بر خزانه‌داری در این دوره نیز تداوم پیدا کرد. ژاندارم‌های سوئدی بدون اخذ مجوز از آن به دریافت مالیات‌ها اقدام می‌کردند و عواید وصولی را به خزانه‌داری تحویل نمی‌دادند. چنان‌که، اداره خزانه‌داری شیراز در اعتراض به این مسئله چند روز تعطیل شد. وقوع جنگ جهانی اول نیز وصول مالیات‌ها را با مشکلات عدیده‌ای روبرو کرد. مأموران ژاندارم‌ری در تقابل دائمی با خزانه‌داری بودند و دولت‌های روسیه و انگلستان نیز از هینسن حمایت به عمل نمی‌آوردند. مجموع این عوامل باعث شد که دولت ایران در صدد فسخ قرارداد خود با مأموران بلژیکی برآید.^۵

با تشکیل مجلس سوم، نمایندگان تصمیم به کاهش قدرت و اختیارات خزانه‌داری کل گرفتند.^۶ عوامل مختلفی در تغییر دیدگاه مجلس نسبت به جایگاه خزانه‌داری در دستگاه مالی کشور و اتخاذ چنین رویکردی دخیل بودند. اختیارات و اقتداری که خزانه‌داران از آن برخوردار بودند باعث سوءاستفاده آنها از قدرت و جایگاه خود و پیدایش نارضایتی در میان دولتمردان کشور شد.^۷ وقوع جنگ جهانی اول و درگیری دول روسیه و انگلستان در جنگ این فرصت را در اختیار دولت و مجلس قرار داد و آنها در صدد الغای قانون ۲۳ جوزای ۱۲۹۰- که اختیارات گسترده‌ای به خزانه‌دار داده بود- و ایجاد تشکیلات جدید مالی برآمدند.^۸ در این جنگ دولت ایران به سمت آلمان گرایش داشت. با توجه به دشمنی بین بلژیک و آلمان، این دولت مخالف فعالیت مستشاران بلژیکی در کشور بود، لذا مجلس را به لغو اختیارات خزانه‌دار کل تحریک کرد.^۹

۱. دستره، ص ۲۲۱.

۲. محمد مصدق، خاطرات و تألمات دکتر محمد مصدق، با مقدمه غلامحسین مصدق، به کوشش ایرج افشار، ج ۵ (تهران: انتشارات محمدعلی علمی، ۱۳۵۸)، ص ۸.

۳. دستره، ص ۲۱۸، ۲۲۵-۲۲۶، ۲۴۷.

۴. مستوفی، ج ۲، ص ۴۵۹.

۵. دستره، ص ۲۵۰-۲۵۲.

۶. مستوفی، ج ۲، ص ۴۶۱.

۷. مصدق، اصول قواعد و قوانین مالی، ص ۷۷.

۸. عبدالله مستوفی، شرح زندگانی من؛ تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه، ج ۳ (تهران: زوار، ۱۳۴۱)، ص ۳۰.

۹. یکتایی، ص ۴۵.

لایحه تشکیلات نوین مالیه و الغای اختیارات تامه خزانه داری کل در دولت مشیرالدوله تهیه^۱ و مسئولیت تدوین آن بر عهده عبدالله مستوفی گذاشته شد. این لایحه متضمن کاهش اختیارات خزانه داری کل و واگذاری آن به وزیر مالیه و حفظ استقلال این وزارتخانه بود. طبق این لایحه، خزانه داری کل، ادارات کل عایدات، محاسبات و محاکمات تابع وزارت مالیه شدند.^۲ به گفته محتشم السلطنه، وزیر مالیه، تشکیلات جدید به منظور از میان برداشتن هرج و مرج حاکم بر امور مالیه و کاستن از هزینه های این وزارتخانه ایجاد شد.^۳ این لایحه توسط او به مجلس رفت، اما رسیدگی به آن به علت وجود اختلافات مجلس در چگونگی رویارویی و اتخاذ سیاست برابر دولتهای درگیر جنگ به تأخیر افتاد. اختلافات زیادی میان نمایندگان مجلس درباره این لایحه وجود داشت. سردار معظم خراسانی (تیمورتاش) که حامی لوی، کفیل مرنارد بود لایحه ای ترتیب داد که در آن اختیارات تام خزانه داری کل حفظ شده بود و وزیر مالیه تحت تأثیر قدرت او قرار می گرفت.^۴ با وجود این مخالفتها، قانون ۲۳ جوزا منسوخ و اختیاراتی که به خزانه دار تفویض شده بود طبق قانون ۱۵ جوزای ۱۲۹۴ ش. از او سلب و به وزیر مالیه انتقال پیدا کرد و مأموران خارجی تحت نظارت او قرار گرفتند.^۵ مسیو لوی نیز به ریاست خزانه داری کل منصوب شد.^۶

بر اساس این قانون، وظایف و اختیارات خزانه داری کل کاهش پیدا کرد و به موارد ذیل محدود شد: ۱. جمع آوری و تمرکز درآمدهای نقدی و کالایی (غیرنقدی) دولت، ۲. پرداخت مخارج مطابق حواله های مستقیم و اعتباری، ۳. دادن صورت کل درآمدهای دریافتی و مخارج پرداختی به اداره محاسبات کل در آخر هر ماه، ۴. تعیین پیشکاران و امناء مالیه، ۵. تفتیش معاملات مأموران مالیه.^۷ در مقایسه با دوره شوستر، دو وظیفه مهم خزانه داری کل از جمله محاسبات و تهیه بودجه از این نهاد منتزع شد و به طور مستقیم زیر نظر وزیر مالیه درآمد. جمع آوری درآمدهای دولت، وصول مالیات ها و تأدیه مخارج دولتی مطابق با حوالجاتی که به وسیله خزانه داری فرستاده می شد بر عهده پیشکاران مالیه قرار داشت. ارائه صورت کلیه محاسبات اعم از مخارج و درآمدها در آخر هر ماه به خزانه داری کل از دیگر وظایف آنها بود. آنها باید اسناد هزینه محاسبات را به خزانه داری تحویل می دادند که در صورت تخلف در انجام وظایف خود، توسط این نهاد مجازات می شدند.^۸ خزانه داری کل موظف بود که محاسبات، معاملات و اوضاع نقدی و کالایی (غیرنقدی) صندوق و انبارهای مأمورین مالیه را به لحاظ جمع آوری و تمرکز عایدات و پرداخت مخارج به طور مستقیم تفتیش کند. این اداره دارای یک عده مفتش بود که عملکرد مأموران مذکور را به صورت بررسی اسناد و دفاتر محاسبات آنها در مرکز یا در ایالات و ولایات مورد رسیدگی قرار می دادند. تعیین اصول وظایف پیشکاران، شرایط و تصویب استخدام این افراد نیز بر عهده وزیر مالیه بود.^۹

خزانه دار کل مأمور بود که نظامنامه جامعی برای وصول مالیات ها تهیه کند که پس از تصویب به اجرا درآید. این نظامنامه شامل اقساط مالیاتی، اخطار به مؤدیان مالیاتی و فرصتها و جرایمی بود که برای تأخیر در پرداخت مالیات وضع شده بود. ترتیب قبوض و بالا بودن مقدار عواید بر مخارج و طریق رسیدگی به شکایات مؤدیان مالیاتی از مأمورین وصول مالیات نیز در آن مشخص می شد. طبق این قوانین، دستگاه های دولتی نیز موظف شدند که در آخر هر ماه صورت عواید و مخارج خود را با ارائه سند به خزانه داری کل اعلام نمایند.^{۱۰} طبق قانون تشکیلات مالیه، پرداخت حقوق و مخارج وزارتخانه ها و دستگاه های اداری نیز با مجوز وزارت مالیه و نظارت مفتشین مخصوص آن صورت می گرفت. اداره محاسبات کل مالیه به وزارتخانه ها اعلان داد که پرداخت هزینه های آنها طبق این قانون باید با مجوز وزیر مالیه صورت پذیرد.^{۱۱} پس از صدور مجوز پرداخت مخارج از طرف وزارت مالیه، تأدیه آن توسط خزانه داری کل انجام می شد.

۱. مصدق خاطرات و تألمات دکتر محمد مصدق، ص ۸۸.

۲. مستوفی، ج ۲، ص ۴۶۱.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۳ ق.، ش بازیابی ۱۱۶۹-۲۴۰.

۴. مستوفی، ج ۲، ص ۴۶۱، ۴۶۴.

۵. مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه، ص ۷۷-۷۸.

۶. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۳ ق.، ش بازیابی ۱۱۶۹-۲۴۰.

۷. قانون تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران؛ نظامنامه ادارات تشخیص کل عایدات، محاسبات کل و خزانه داری کل (تهران: مطبعه بوسفور، ۱۲۹۳)، ص ۳۰-۳۸.

۸. همان، ص ۱۵-۱۶، ۳۱، ۳۴؛ مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه، ص ۷۹.

۹. قانون تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران، ص ۳۶-۳۷.

۱۰. همان، ص ۳۲-۳۳.

۱۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۴ ق.، ش بازیابی ۷۲۸۶-۲۴۰.



این اداره طی حکمی به کلیه ادارات مالیه دستور داد که هیچ وجهی بدون تأیید خزانه‌داری قابل پرداخت نیست و انجام این کار با مجوز دیگر مقامات حکومتی غیرقانونی بوده و مجازات به همراه دارد.^۱

محدود شدن اختیارات خزانه‌داری کل و واگذاری بخشی از وظایف آن به ادارات دیگر که تحت نظارت وزیر مالیه قرار داشتند موجب کاهش تمرکز و کارایی این نهاد در انجام اهداف تعیین شده گردید. یکی از اداراتی که به منظور برآورد میزان درآمدهای کشور ایجاد شد اداره تشخیص عایدات بود.^۲ این اداره موظف بود که تا ۱۵ اسفند هر سال جزو جمع‌های سال بعد را تهیه و یک نسخه کامل از آن را به خزانه‌داری ارسال نماید. با توجه به اهمیت آن در تشخیص میزان مالیات‌ها و عایدات کشور و ارتباط مستقیم آن با وظایف و چگونگی عملکرد خزانه‌داری، فقدان نظارت خزانه‌داری بر آن موجب شد که از تمرکز و کارآمدی آن در دریافت درآمدها کاسته شود. یکی از مسائل مهم نظام مالی ایران فقدان تشخیص مقدار درآمدهای کشور بود. شوستر با هدف حل این مشکل اقدامات مهمی را صورت داد. او اداره مالیات مستقیم را به وجود آورد، شیوه‌های جدیدی را برای برآورد و وصول عواید به کار گرفت و به طور مستقیم بر روند دریافت مالیات‌ها نظارت کرد.^۳ اما با محدود شدن اختیارات خزانه‌داری، این نهاد در تشخیص مقدار واقعی درآمدهای کشور دچار مشکل شد. بر اساس داده‌های یک سند، خزانه‌داری نسبت به عدم ارسال قراردادهای خالصجات (اراضی دولتی) اعتراض کرد. خزانه‌دار اذعان می‌کند که بر اساس قانون ۱۵ جوزا باید تمامی قراردادهای مربوط به خالصجات به نهاد مذکور فرستاده شود. با توجه به وظیفه خزانه‌داری کل مبنی بر دریافت درآمدهای دولتی و تمرکز آنها، این نهاد باید از شرایط قراردادهای مذکور و تعهدات مستأجران آگاهی داشته باشد. در پاسخ به این درخواست، وزارت مالیه به خزانه‌داری کل تذکر داد که طبق قانون تشکیلات مالیه، اداره کردن خالصجات جزو وظایف اداره تشخیص عایدات است. در نتیجه، خزانه‌داری کل نمی‌توانست نسبت به معاملات و قراردادهای خالصجات که متعلق به دولت بود آگاهی پیدا کند. یکی از وظایف خزانه‌داری کل تمرکز بر کلیه معاملات، قراردادهای امتیازهای دولت بود. خالصجات جزو اراضی دولتی محسوب می‌شدند، اما طبق اطلاعات این سند نهاد مذکور قادر به دخالت در این مسئله نبود.^۴

پس از برکناری مستشاران مالی اروپایی از ریاست ادارات تابع خزانه‌داری کل، این امور بر عهده ایرانیان گذاشته شد. مسیو لولو که در این مقطع به عنوان خزانه‌دار کل مشغول به کار بود انتقادات زیادی بر تشکیلات نوین مالیه وارد کرد و اظهار نمود که ساختار سازمانی خزانه‌داری قادر به برآوردن نیازهای این تشکیلات نخواهد بود. طبق قانون مزبور، خزانه‌داری به سه اداره مرکزی تقسیم می‌شد. اما، لولو خواستار ایجاد تغییراتی در آن بود. از نظر او شعبه صندوق که منضم به خزانه‌داری کل بود باید همانند یک اداره مستقل عمل و احکام اداره مرکزی را اجرا می‌کرد. او اداره محکمه را یکی از اساسی‌ترین نیازهای خزانه‌داری جهت ایجاد نظم در امور مالیه می‌دانست. از دیدگاه او، تشکیلات جدید قادر به برقراری نظم در این حوزه نبود. لولو با هدف حل مشکلات خزانه‌داری و از بین بردن هرج و مرج حاکم بر آن پیشنهاداتی به وزیر مالیه ارائه داد که طبق آن، خزانه‌داری دارای ۴ اداره مرکزی و ۱۴ شعبه می‌شد. اما، وزیر مالیه در پاسخ به آن خزانه‌داری کل را به رعایت روح قانون تشکیلات ملزم نمود.^۵

۱-۴- انحلال خزانه‌داری کل

اجرایی شدن تشکیلات و قوانین جدید مالیه به دنبال مهاجرت نمایندگان مجلس سوم به قم و تغییر بیابلی کابینه‌های دولت با وقفه روبرو شد^۶ تا اینکه در تابستان ۱۲۹۴ ش. توسط وثوق‌الدوله، وزیر مالیه، به اجرا درآمد.^۷ در این دوره، فهیم‌الملک به ریاست خزانه‌داری

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۹۱۵ م. ش بازبایی ۴۳۱۳۹-۲۴۰.

۲. مستوفی، ج ۳، ص ۱۳۳.

۳. یکتایی، ص ۲۰.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۴ ق. ش بازبایی ۵۷۷۵-۲۴۰.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۳ ق. ش بازبایی ۱۱۶۹-۲۴۰.

۶. مستوفی، ج ۲، ص ۴۶۵؛ مستوفی، ج ۳، ص ۳۰.

۷. مصدق، خاطرات و تألمات دکتر محمد مصدق، ص ۸۹.

کل منصوب شد. او نخستین ایرانی بود که به این مقام دست یافت.^۱ به گفته مستوفی، اداره امور مالی کشور در این مقطع با بی نظمی‌ها و آشفتگی‌های زیادی همراه بود. به طوری که، خزانه داری از میزان مالیات‌های وصول شده نواحی مختلف و عایدات آن اطلاعی نداشت. در صورتی که وزارت مالیه به مقدار عواید ماهانه نیاز پیدا می‌کرد، یا به میزان درآمدهای ماههای نظیر در سال‌های قبل رجوع می‌کرد یا بخشنامه‌ای به ولایات می‌فرستاد و آنها نیز بر حسب حدس و تخمین مقداری تقریبی را به آن اطلاع می‌دادند.^۲ عین السلطنه نیز در خاطرات خود هرج و مرج حاکم بر امور مالی را تأیید می‌کند. او عامل اصلی این وضعیت را تشکیلات مالیه و کاهش اختیارات و قدرت خزانه داری می‌داند. به گفته او، مالیات‌های دریافتی صرف امور کشور نمی‌شد و توسط صاحب منصبان حکومتی غارت می‌شد. به طوری که، حکام ایالات و ولایات و مأموران مالیه با سوءاستفاده از موقعیت خود صندوق خزانه را تهی کرده بودند.^۳

اوضاع آشفته مالیه کشور تا دوره ریاست‌الوزارایی قوام السلطنه در سال ۱۳۰۰ تداوم یافت. او پس از دست یافتن به این مقام به منظور اصلاح وزارت مالیه و تعدیل درآمد و هزینه‌ها از مجلس تقاضا کرد که اختیارات سه‌ماهه‌ای به مصدق السلطنه، وزیر مالیه، واگذار کند. طبق آن، قوانین تشکیلات وزارت مالیه به مدت سه ماه متوقف می‌شد و مصدق مجاز می‌شد که ادارات مربوطه را منحل کرده و تشکیلات مورد نظر خود را به مجلس پیشنهاد نماید.^۴

مصدق برنامه‌های خود را به صورت لایحه به مجلس تقدیم کرد که برپایه آن ادارات مالیه منحل و تشکیلات جدیدی به وجود می‌آمد. این اصلاحات با مخالفت‌های برخی از نمایندگان همانند سلیمان میرزا اسکندری روبرو شد که موجب استعفای مصدق شد.^۵ اما در نهایت، مجلس طی یک ماده واحده با تفویض اختیارات گسترده به مصدق موافقت کرد و مجوز انحلال تشکیلات مالیه و ایجاد سیستمی که مطابق با ساختارهای کشور باشد را به او داد.^۶ در واقع، یکی از اساسی‌ترین مشکلاتی که در نظام مالیه وجود داشت چگونگی ایجاد تشکیلاتی بود که با ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور سازگاری داشته باشد و الزامات قانونی مناسبی جهت رفع مشکلات مالی و موازنه درآمد و هزینه‌ها به وجود آورد. واگذاری اختیارات کامل به خزانه داری کل در دوره شوسترو و مرنارد و الغای این اختیارات پس از استعفای مرنارد نشانگر سردرگمی دولتمردان کشور و فقدان درک درست آنها از مشکلات واقعی جامعه و نظام مالیه کشور بود. نمایندگان مجلس بر این باور بودند که عامل اصلی در کارآمدی یا ناکارآمدی خزانه داری کل برخوردار بودن یا نبودن خزانه دار از اختیارات تام است. لذا پس از الغای این اختیارات، به منظور اجرای اصلاحات مالی، بار دیگر به وزیر مالیه قدرت تامه واگذار کردند و قانونی را در راستای تفویض اختیارات کامل به او به تصویب رساندند.^۷

اصلاحات مصدق بر پایه سه اصل قرار داشت: ۱. موازنه بودجه، ۲. رسیدگی به سوابق کارمندان وزارت مالیه و ۳. تنظیم لایحه تشکیلات مالیه.^۸ او بودجه‌ای مختصر تنظیم و به مجلس ارائه داد.^۹ به منظور رفع مشکل کسری بودجه اقدامات مختلفی صورت داد؛ او نظامنامه‌ای به مجلس ارائه کرد که بر پایه آن مالیات وضع شده بر مالکان و زارعان افزایش پیدا می‌کرد.^{۱۰} به علاوه، حقوق بسیاری از اشراف و صاحب منصبان را کاهش داد یا قطع نمود. این مسئله موجب برانگیختن مخالفت آنها شد.^{۱۱} او خواستار محاکمه تعدادی از رؤسای وزارت مالیه به اتهام فساد و تقلب شد. به صورتی که، فهیم‌الملک رئیس اداره مالیات مستقیم و ترجمان‌الدوله خزانه دار کل به یک سال محرومیت از مشاغل دولتی محکوم و ممتاز همایون و مخبر همایون از مشاغل دولتی برکنار شدند.^{۱۲}

۱. مستوفی، ج ۲، ص ۴۶۷.

۲. مستوفی، ج ۳، ص ۴۸۴.

۳. عین السلطنه، روزنامه خاطرات عین السلطنه؛ دوره پادشاهی احمدشاه قاجار از کودتای ۱۲۹۹ تا زمره جمهوری، قهرمان میرزا سالور، به کوشش مسعود سالور و ایرج افشار، ج ۸ (تهران: اساطیر، ۱۳۷۴)، ص ۵۹۲۱، ۵۸۹۲.

۴. باقر عاقلی، قوام السلطنه، ج ۲ (تهران: انتشارات جاویدان، ۱۳۷۷)، ص ۱۸۳-۱۸۴.

۵. عین السلطنه، ج ۸، ص ۶۷۱۸، ۶۲۶۱.

۶. همان، ص ۶۲۶۰.

۷. عاقلی، ص ۱۸۶-۱۸۸.

۸. مصدق، خاطرات و تألمات دکتر محمد مصدق، ص ۱۴۱.

۹. عین السلطنه، ج ۸، ص ۶۳۰۳-۶۳۰۴.

۱۰. همان، ص ۶۳۰۳.

۱۱. مصدق، خاطرات و تألمات دکتر محمد مصدق، ص ۱۴۲.

۱۲. عین السلطنه، ج ۷، ص ۵۱۱۵، ۵۱۲۰، ۵۲۲۰.



مصدق طی اجرای اصلاحات خود خزانه‌داری کل را منحل و کارمندان آن را اخراج کرد.^۱ در این دوره ایرانی‌ها اداره خزانه‌داری را در دست داشتند و ریاست آن بر عهده ترجمان‌الدوله بود.^۲ این نهاد به علت عملکرد نامناسب آنها قادر به پرداخت حقوق و مستمری کارمندان نبود. اوضاع مالی در این دوره بسیار نامساعد بود، به طوری که خزانه‌داری برای موازنه مخارج و عواید کشور به کمک‌های مالی خارجی به مدت ۸ ماه نیاز داشت. صندوق خزانه فاقد موجودی بود و حواله مطالبات مردم و ادارات از دولت بالغ بر یک میلیون تومان می‌شد.^۳ یکی از انتقاداتی که مصدق به خزانه‌داری کل وارد کرد این بود که این نهاد به تعداد زیادی کارمند نیاز نداشته و اذعان نمود که ساختار آن باید به صورتی باشد که فقط همانند یک صندوق عمل کند.^۴

در پی استعفای قوام‌السلطنه به علت مخالفت نمایندگان مجلس با تمدید مدت اختیارات مصدق، اقدامات اصلاحی او ناتمام ماند.^۵ در دولت مشیرالدوله نیز که پس از قوام بر سر کار آمد وکلای مجلس از مصدق به عنوان نامزد وزیر مالی حمایت نکردند. عدم پشتیبانی آنها ناشی از اقدامات او برابر اشراف و صاحب‌منصبان بود. او در راستای اصلاحات خود بسیاری از رؤسای وزارت مالی را برکنار و منافع آنها را به خطر انداخته بود. لذا، با پایان کار او به عنوان وزیر مالی اصلاحاتش ادامه پیدا نکرد و مفاد قوانین مصوب تشکیلات مورد نظر او بدون اجرا باقی ماند.^۶

۱. همان، ص ۶۲۸۵.

۲. همان، ص ۶۲۸۴؛ عین‌السلطنه، روزنامه خاطرات عین‌السلطنه؛ روزگار پادشاهی احمدشاه قاجار از دولت عین‌الدوله تا کودتا، قهرمان میرزا سالور، به کوشش مسعود سالور و ایرج افشار، ج ۷ (تهران: اساطیر، ۱۳۷۴)، ص ۵۲۲۰.

۳. عین‌السلطنه، ج ۸، ص ۶۰۴۱.

۴. عاقلی، ص ۱۸۶-۱۸۸.

۵. عین‌السلطنه، ج ۸، ص ۶۷۱۸.

۶. مصدق، خاطرات و تألمات دکتر محمد مصدق، ص ۱۴۲؛ عاقلی، ص ۱۸۶.

فصل دوم:

عملکرد خزانه‌داری کل
در دوره مشروطه



۲-۱- عملکرد خزانه‌داری کل در حوزه دریافت درآمدها

در این فصل عملکرد و کارایی خزانه‌داری کل در اجرای وظایف خود در حوزه‌های دریافت درآمدها و پرداخت مخارج دولت و جایگاه ژاندارمری خزانه در وصول عایدات مورد بررسی قرار می‌گیرد. دلیل انتخاب این دو بخش از اختیارات این اداره جهت مطالعه این است که این دو کارویژه خزانه‌داری از زمان تأسیس آن تا آغاز سلطنت پهلوی همچنان در اختیار آن باقی ماند و تحولات ایجاد شده در آنها با توجه به دسترسی به منابع دست اول به خوبی قابل بررسی و تحلیل است.

با توجه به مباحثی که در فصل پیش به آن پرداخته شد، پیش از آغاز نوسازی در نظام مالیه ایران، مشکلات عدیده‌ای در حوزه دریافت درآمدها وجود داشت. اساسی‌ترین آنها ناتوانی حکومت در تخمین میزان واقعی مالیات‌ها و فقدان سازوکاری جهت برآورد آنها، جمع‌آوری عایدات، فساد گسترده در پرداخت مالیات و نبود قانون برای ملزم کردن و تنبیه مؤدیان مالیاتی بود.

شوستر پس از بدست گرفتن ریاست خزانه‌داری کل اقدامات زیادی با هدف حل مسائل مذکور انجام داد. او امور مختلف مربوط به وصول عایدات را سازمان دهی و در آن تمرکز ایجاد کرد. به عبارتی دیگر، بنیان‌های نظام جدید دریافت عواید در ایران توسط او شکل گرفت. در دوران کوتاهی که او به عنوان خزانه‌دار کل فعالیت می‌کرد با تحت نظارت درآوردن این امور بخش زیادی از درآمدهای کشور گردآوری شد. به طوری که، میزان وصول مالیات در مدت هفت ماه که او خزانه‌داری کل را بر عهده داشت برابر با مقدار دریافتی یک سال پیش از آن بود. با وجود اغتشاشات و هرج و مرج‌های حاکم بر کشور در این مقطع، مالیات ایالتی همانند فارس به خزانه پرداخت شد. به علاوه، برای تفتیش وضعیت درآمدهای آذربایجان که یکی از ایالت‌های ثروتمند کشور محسوب می‌شد مسیو لکفر را به این منطقه اعزام کرد. اما، به علت درگیری‌های نظامی قشون روسیه قادر به اخذ مالیات نشد.^۱

با وجود دگرگونی‌های مهمی که در زمینه دریافت عواید به وجود آمد، اصلاحات شوستر نتوانست تمامی نواحی کشور را تحت تأثیر خود قرار دهد و امور مالی بسیاری از ولایات به طور مستقل و مطابق با شیوه‌های پیشین اداره می‌شد. به عبارت دیگر، بسیاری از مشکلات نظام مالیه پس از اقدامات او همچنان تداوم پیدا کرد. یکی از این مسائل بی‌اطلاعی خزانه‌داری کل از امور مالیه ولایات و وضعیت درآمدهای آنها بود. چنان‌که، در نامه‌ای که این نهاد درباره تسعیر (تعیین بها) درآمدهای کالایی (غیرنقدی) ملایر به وزارت مالیه ارسال کرده است، اذعان می‌کند که خزانه‌داری هیچگونه مداخله و اطلاعی از امور مالیه ملایر ندارد.^۲

تلاش او برای ایجاد یک سیستم متمرکز مالی و نظارت مستقیم خزانه‌داری کل بر امور ادارات مالیه ایالات با ساختار حکومتی و اداری کشور در تضاد قرار داشت. ایالات در عمل دارای استقلال زیادی از حکومت مرکزی بودند و حاکمان و رؤسای مالیه این مناطق حاضر به پذیرش اصلاحات و اعمال نظارت مستقیم خزانه‌داری در امور خود نبودند. داده‌های اسناد رویکرد حاکم آذربایجان و رئیس مالیه خراسان را نسبت به این تحولات به وضوح نشان می‌دهد. شوستر طی تلگرافی به مخبرالسلطنه، حاکم آذربایجان، اظهار کرد که صورت مالیات دریافتی، وجوه گمرکی و سایر درآمدهای این ناحیه در سال ۱۲۹۰ ش. ۱۳۲۹ ق. با صورت جمع و خرجی که او به اداره محاسبات خزانه‌داری کل ارسال کرده مغایر است. او از این اداره درخواست کرد که کتابچه جمع و خرج را جهت مطابقت با صورت مذکور ارسال کنند. مخبرالسلطنه شخصی به نام میرزا غلامرضا خان را برای روشن نمودن محاسبات به خزانه‌داری کل معرفی کرد که دارای آگاهی کافی درباره صورت جمع و خرج نبود یا از ارائه اطلاعات خودداری می‌کرد که این مسئله موجب اعتراض شوستر نسبت به این رویکرد شد. خزانه‌داری تلاش می‌کرد که میزان مخارج و درآمدهای نواحی مختلف را تحت کنترل درآورد، اما دستگاه‌های حکومتی مانع از دستیابی این نهاد به هدف مذکور می‌شدند. چنان‌که، صورت ارسالی محاسبات اداره مالیه آذربایجان با صورت مخارج و درآمدهای آن تطابق نداشت و مسئولان آن حاضر به پاسخ‌گویی درباره این مسئله نبودند.^۳ بنان‌السلطنه، پیشکار مالیه خراسان، نیز در ارائه حساب و تفریغ محاسبات خود تقلب کرده بود. لذا وزارت مالیه از وزارت داخله درخواست کرد که دستوری مبنی بر توقیف او به حکومت خراسان

۱. شوستر، ص ۳۲۲.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۹ ق، ش بازیابی ۴۲۵۱۲-۲۴۰.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۰ ق، ش بازیابی ۷۴۳۱۱-۲۴۰.



صادر نماید و نجدالسلطنه مفتش مالیه این منطقه و سایر مأموران مالی به حساب او رسیدگی نمایند.^۱ برخی از ادارات دولتی نیز که بخش زیادی از درآمدهای کشور را در اختیار داشتند حاضر به از دست رفتن استقلال و پذیرش نظارت خزانه داری کل بر عملکرد خود نبودند. اداره کل گمرک به ریاست مسیو مرنارد در اعتراض به اصلاحات شوستر از وزیر مالیه درخواست کرد که تکلیف او را درباره درآمدهایی که بالغ بر صد هزار تومان بوده و در عوض حوالجات مخارج داده شده است، روشن کند. او در تلگرافی اظهار نمود که بانک شاهنشاهی چند فقره حواله این اداره را که به منظور پرداخت اقساط بانک استقراضی روس بوده رد کرده است. مرنارد با هدف سر باز زدن از اجرای قوانین نوین مالیه، از حکم بانک شاهنشاهی و ترتیبات جدیدی که برای اداره متبوع خود ایجاد شده بود اظهار بی اطلاعی نمود و خواستار اداره گمرکات طبق همان شیوه سابق تا پرداخت اقساط استقراض روس شد. او تقاضا کرد که پیش از صدور دستورات و ایجاد ترتیبات جدید، اداره کل گمرک را به منظور هماهنگی بیشتر مطلع نمایند. مرنارد در پاسخ به درخواست خزانه داری کل مبنی بر تابعیت از او امر این اداره و ارسال عواید خود به آن اعلام کرد که مستخدمین بلژیکی، به گمرکات ایران نظم و انسجام بخشیده و غیر از وزیر مالیه و صدراعظم حاضر به تابعیت از احکام هیچ شخص دیگری نخواهند بود، به علاوه سیستمی که در اداره کل گمرکات در سال ۱۹۰۷ م. در خصوص تشکیل دفاتر گمرکی و اداره درآمدهای آن ایجاد شده است نیاز به ایجاد ترتیبات نوین ندارد.^۲

پس از برکناری شوستر و روی کار آمدن مرنارد به عنوان خزانه دار کل، شیوه‌های جدیدی جهت برآورد میزان مالیات‌ها و عایدات به کار گرفته شد. اما، وصول درآمدهای دولت به علت آشفتگی حاکم بر خزانه داری کاهش چشمگیری پیدا کرد. درباره میزان درآمدهای وصولی در این دوره دو روایت متناقض وجود دارد. از یک سو به گفته دستره، مهمترین اقدام او در دوره مسئولیت خود وصول مالیات‌ها به ویژه مالیات غیرنقدی بود. به طوری که، موفق شد مقدار کسری بودجه را به ۱۳ میلیون قران کاهش دهد.^۳ از سوی دیگر، عین السلطنه می‌گوید مرنارد در پی آن بود که در صورت حل مسئله مالی پس از دریافت استقراض خارجی، در طول دو سال یک بودجه صحیح برای ایران ترتیب دهد. درباره درستی یا نادرستی هر یک از این دو روایت نمی‌توان اظهار نظر کرد، اما بر اساس داده‌هایی که در ادامه به آن پرداخته می‌شود می‌توان به این نتیجه رسید که روایت عین السلطنه به صحت نزدیکتر است.^۴ طبق اطلاعات نامه‌ای که مرنارد به کابینه دولت ارسال کرده است، او اذعان می‌کند که خزانه داری در سال ۱۲۹۱ ش. ۱۳۳۰ ق. دارای هیچ وجهی در بانک شاهنشاهی نیست، بنابراین از هیأت وزیران تقاضا کرد که هیچگونه ورقه درخواستی جهت پرداخت هزینه توسط آنها صادر نگردد.^۵ میلسپو^۶ نیز اذعان می‌کند که در این دوره اقدامات مهمی در امور مالیه انجام نگرفت و تغییری در اوضاع مالی به وجود نیامد.^۷

برخلاف قوانین خزانه داری که طبق آنها پیشکاران مالیه باید درآمدهای ایالات و ولایات تحت نظارت خود را به بانک شاهنشاهی انتقال می‌دادند، مأمور مالیه همدان وجوه حاصل از وصول مالیات این منطقه را به تجارتخانه جمشیدیان منتقل کرده بود. این در حالیست که، شعبه بانک شاهنشاهی در همدان مستقر بود. این اقدام موجب اعتراض خزانه دار کل به شیوه دریافت درآمدها شد و خواستار اداره امور مالیه طبق قوانین خزانه داری شد.^۸

بی‌نظمی‌های حاکم بر اداره امور خزانه داری در این دوره و مداخله سایر ادارات حکومتی در وظایف آن همانند جمع‌آوری مالیات‌ها عملکرد این نهاد را به شدت تحت تأثیر قرار داد. مأموران اداره بلدیة تهران (شهرداری) از قصاب‌های سطح شهر مالیات دریافت می‌کردند که این مسئله اعتراض خزانه داری را برانگیخت. طبق اظهارات خزانه دار کل، صنف قصابها از پرداخت مالیات معاف بودند و

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۹ ق.، ش. بازیابی ۸۷۱۲۰-۲۴۰.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۹ ق.، ش. بازیابی ۱۱۳۹۸-۲۴۰.

۳. دستره، ص ۲۳۴-۲۳۶.

۴. عین السلطنه، ج ۵، ص ۴۰۸۳.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۰ ق.، ش. بازیابی ۷۶۳۳۷-۲۴۰.

۶. آرتور میلسپو در دوره ریاست‌الوزرای قوام السلطنه در سال ۱۳۰۱ ش. به عنوان رئیس کل مالیه ایران به استخدام وزارت مالیه درآمد.

۷. میلسپو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۳۶.

۸. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۰ ق.، ش. بازیابی ۷۵۱۵۶-۲۴۰.

در غیر اینصورت، جمع‌آوری آن جزو وظایف خزانه‌داری محسوب می‌شد.^۱ این نهاد درباره اقدامات بلدییه خواستار توضیح شد، این اداره در پاسخ اظهار کرد که وصول مبلغی از قصابها به منظور پرداخت معاش مأموران ایجاد نظم قصابخانه‌ها بوده است. زیرا، در صورت رجوع مأموران به خزانه‌داری کل، قبوض آنها تأدیه نمی‌شد، بنابراین بلدییه برای پرداخت حقوق آنها مجبور به دریافت مالیات از قصابها شده است. داده‌های این سند از یک سو، آشفتگی‌های خزانه‌داری و ضعف آن در اخذ درآمدها و از سوی دیگر مسائل آن در حوزه پرداخت هزینه‌ها و حقوق مأموران دولت را آشکار می‌کند.^۲

عدم پرداخت مالیات توسط مؤدیان مالیاتی و ناتوانی خزانه‌داری در ملزم کردن آنها موجب شد که از درآمدهای دولت به طور چشمگیری کاسته شود. برخلاف شوستر که بسیاری از شاهزادگان و اشراف را به پرداخت مالیات وادار کرد، در این دوره با وجود برخورداری خزانه‌داری از اختیارات تام، مؤدیان مالیاتی حاضر به پرداخت مالیات‌ها نبودند. علت این مسئله می‌تواند از یک سو وضعیت آشفته خزانه‌داری از لحاظ سازمان‌دهی و مدیریت ناکارآمد مرنارد، و از سوی دیگر هرج و مرج‌های پس از اولتیماتوم روسیه باشد. براساس داده‌های اسناد، مؤدیان مالیاتی ولایت ثلاث (نهاوند، ملایر و تویسرکان) از اعلام مقدار عایدات خود و پرداخت مالیات خودداری کردند.^۳

در ولایات گلپایگان، کمره و خوانسار به علت فقدان حضور مأمور مالیه اسامی مالکان، مقدار عواید و بقایای مالیاتی آنها مشخص نبود. سردار اشجع دلیل نامشخص بودن میزان مالیات‌های این نقاط را پرداخت عایدات به صاحبان حقوق می‌داند. افرادی که از حکومت مواجه دریافت می‌کردند با هدف دریافت حقوق خود، جمع‌آوری مالیات را برعهده گرفته و بخشی از آن را در ازای حقوق خود دریافت می‌کردند. با توجه به این اطلاعات، می‌توان به این نتیجه رسید که فقدان یک سیستم منسجم که قادر به تشخیص مقدار مالیات هر منطقه باشد یکی از مشکلات نظام مالیه بود که پس از اجرای اصلاحات نیز تداوم یافت. نکته مهم دیگر عدم پرداخت حقوق کارکنان حکومت بود. چنان‌که، صاحبان حقوق در ولایات برای دریافت آن شخصاً و به‌طور مستقل اقدام به جمع‌آوری مالیات‌ها کردند. این مسئله ناکارآمدی سیستم نوین مالیه را در یک ساختار اجتماعی-اقتصادی غیرمتمرکز نشان می‌دهد.^۴

حاکمان ایالات و ولایات نیز به منظور حفظ استقلال خود حاضر به پذیرش نظارت مستقیم خزانه‌داری کل بر امور مالی مناطق تحت سلطه خود نبودند. اقبال السلطنه، حاکم ماکو، به منظور مقابله با دخالت دولت در امور مالیه این ناحیه و عدم پرداخت مالیات آن اظهار کرد: «اگر دولت بخواهد با اداره ماکو دست‌زند دویست هزار تومان سیصد هزار تومان متصور است. اگر با اداره ماکو دست‌زنند در حالت سابقی بماند فدوی تعهد مینماید عموم را بقرار سابق متقاعد نمایم که احتیاج بنافعه دولت مقرر گردد حفظ و حراست نقاط لازمه بقرار سابق بشود...» خزانه‌داری کل در پاسخ به درخواست او اظهار می‌کند که برخلاف سخنان او چنانچه دولت و اداره مالیه آذربایجان در امور اداری و مالیه ماکو مداخله ننماید دویست سیصد هزار تومان ضرر خواهند کرد. لذا، هدف اقبال السلطنه پایداری در منفعت دولت است.^۵ حاکم ایالت خراسان نیز مالیات این منطقه را به خزانه‌داری پرداخت نکرد. خزانه‌دار کل درباره عدم وصول مالیات این ایالت و فقدان همکاری حاکم آن با اداره مالیه اظهار نارضایتی کرده و می‌گوید: «احکام صادره به نایب‌الایاله خراسان اثر نکرده و مالیات این منطقه دریافت نشده است، علاوه بر آن مالیات‌های وصولی سال‌های پیش نیز از میان خواهد رفت.» پیشکار مالیه خراسان به علت فقدان همکاری حاکم آن از پذیرفتن مسئولیت دریافت مالیات سر باز زد.^۶ شیخ خزعل و خوانین بختیاری نیز با وجود وصول عایدات مالیاتی حاضر به پرداخت آن به پیشکاران مالیه نبودند. در نتیجه، اداره مالیه عربستان (خوزستان) موفق به دریافت درآمدهای این منطقه نشد. مقدار عواید این منطقه ۲۵ هزار تومان بود که مبلغ بالایی محسوب می‌شد. لذا، مفتش مالیه این منطقه پیشنهاد کرد که تعداد ۲۰۰ نفر ژاندارم را جهت وصول این عایدات اعزام کنند و در صورت ناتوانی در اخذ آنها باید از دریافت درآمدها صرف‌نظر نمود. شیخ محمدره (خرمشهر) نیز از تحویل عواید خود به مأموران مالی خودداری می‌کرد. علت مخالفت حاکمان با اصلاحات این بود که آنها طی

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۱ ق.، ش بازبایی ۳۵۶۱-۲۴۰.

۲. همان.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۲ ق.، ش بازبایی ۳۴۷۸-۲۴۰.

۴. همان.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۱ ق.، ش بازبایی ۹۸۶۴۸-۲۴۰.

۶. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۹ ق.، ش بازبایی ۲۶۱۳-۲۹۳.



ادوار طولانی مستقل از حکومت مرکزی عمل می‌کردند. اما، تأسیس خزانه داری کل و تلاش برای ایجاد تمرکز در امور مالییه موجب از دست رفتن استقلال و قدرت سیاسی - اقتصادی آنها می‌شد. بنابراین، با اصلاحات نظام مالییه به مقابله برخاستند.^۱ متنفذین و صاحب‌منصبان حکومتی همدان نیز حاضر به پرداخت مالیات و درآمدهای این ناحیه به مرکز نبودند. وجود حکومت غیرمتمرکز موجب ناتوانی خزانه‌داری در وصول مالیات‌های نواحی مختلف کشور شده بود. مؤدیان مالیاتی به علت فقدان حضور قدرت حکومت مرکزی از پرداخت مالیات استنکاف می‌ورزیدند.^۲ در مناطقی که در فاصله جغرافیایی دورتری از مرکز حکومت واقع شده بودند این مسئله شدیدتر بود. در سرخس که در فاصله دوری از مرکز قرار داشت عواید دولت به مدت بسیار طولانی به خزانه‌داری پرداخت نمی‌شد. آقا میرزا رضای مستوفی مالک روستاهای شوریچه و پس‌کمر که در این ناحیه قرار داشتند پس از گذشت یک سال از پرداخت بقایای مالیاتی به خزانه‌داری کل خودداری می‌کرد. او در مقابل حقوق معوقه خود بخشی از مالیات را تصرف و از پرداخت بقیه آن استنکاف ورزید.^۳

پیشکاران مالییه نیز از ارائه اطلاعات خود درباره مقدار عایدات نواحی تحت نظارت خود سرباز می‌زدند. به گفته اداره مالیات خزانه‌داری کل، امین مالییه ساوه مانع از تشخیص میزان درآمدهای مالیاتی روستاهای این ناحیه می‌شد. به علاوه، او از پرداخت مالیات عشریه‌ای که بر روستای باغک وضع شده بود خودداری می‌کرد. رئیس مالییه تهران نیز به احکام صادره از خزانه‌داری کل اعتنایی نمی‌کرد و خود را مکلف به اجرای قوانین آن نمی‌دانست. ناتوانی این اداره در اعمال قدرت بر مأموران مالیاتی مرکز حکومت و مناطق جغرافیایی نزدیک به آن نشان‌دهنده ضعف ساختاری خزانه‌داری کل و شکست آن در ایجاد تمرکز در امور مالی در سطح کلان بود.^۴ مأموران مالییه حاضر به پذیرش دگرگونی‌های ایجاد شده در امور مالی نبودند و برابر آن به مقاومت می‌پرداختند. آنها خواستار ادامه شیوه‌های پیشین بودند، زیرا استقلال عمل آنها با این تحولات مورد تهدید قرار می‌گرفت. رئیس اداره مالییه همدان از پرداخت عواید این ناحیه خودداری ورزید. او معتقد بود که درآمدهای همدان باید صرف مخارج این منطقه شود. در نتیجه، ساکنان این منطقه را به عدم پرداخت مالیات تحریک کرد.^۵

بر اساس داده‌های اسناد ادارات دولتی نیز از پرداخت عایدات خود به پیشکاران مالییه خودداری کرده بودند. وزارت عدلیه در سال ۱۲۹۴ ش. ۱۳۳۳ ق. از ادارات تابعه تقاضا کرد که عایدات خود را به پیشکاران مالییه تحویل دهند. حقوق و مخارج آنها نیز توسط پیشکاران مطابق با بودجه معین شده پرداخت می‌شد. آنها موظف شدند که در پایان هر ماه صورتی از درآمدهای تحویلی و حقوق دریافتی خود را به این وزارتخانه ارسال نمایند. این سند از یک سو، نشان‌دهنده تلاش برای ایجاد تحول در چگونگی دریافت عواید و پرداخت مخارج دستگاه‌های اداری است و از سوی دیگر مقاومت آنها مقابل این دگرگونی‌ها را نشان می‌دهد. زیرا پس از گذشت چند سال از تأسیس خزانه‌داری و اجرای اصلاحات شوستر، آنها طبق شیوه‌های پیشین امور مالی خود را اداره می‌کردند.^۶

مخالفت با اصلاحات و تحولات ایجاد شده در نظام مالییه پس از برکناری مستشاران مالی بلژیکی از ریاست خزانه‌داری کل و واگذاری اداره آن به ایرانیان تداوم پیدا کرد. در این دوره آشفتگی‌های زیادی در حیطه وظایف خزانه‌داری وجود داشت و مشکلاتی که در دوره پیش از نوسازی نظام مالییه بر آن حاکم بودند همچنان لاینحل باقی ماندند. رئیس مالییه عراق (سلطان‌آباد، فراهان، دستجرد، چهارچریک و میلاجرد) با هدف رفع مسائل جمع‌آوری عواید پیشنهاداتی به وزارت مالییه ارائه کرد. او ابتدا شیوه دریافت عایدات را تشریح کرده، سپس راه‌حلهایی برای رفع آن پیشنهاد نمود. به گفته او، طریقه اخذ مالیات و پرداخت مخارج به این ترتیب بود که مأموران مالییه مطابق فهرست مالیات حوزه خود قبوضی صادر و آن را از مؤدیان مالیاتی دریافت می‌کردند و پس از پرداخت حوالجاتی که از خزانه‌داری صادر می‌شد مازاد درآمدها را به این اداره تحویل می‌دادند. از مشکلات مهم دریافت مالیات و پرداخت مخارج ادارات مالییه این بود که اداره

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۳ ق. ش. بازیابی ۴۴۵۸-۲۴۰.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۵ ق. ش. بازیابی ۶۳۶۳-۲۴۰.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۳ ق. ش. بازیابی ۱۰۱۰۲-۲۴۰.

۴. همان.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۵ ق. ش. بازیابی ۶۳۶۳-۲۴۰.

۶. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۳ ق. ش. بازیابی ۵۵۰۸۵-۲۴۰.

مرکزی قادر به تعیین مقدار مالیات وصولی این مأموران و تفتیش در محاسبه صحیح آنها نبود. آنها در وصول یا عدم وصول مالیات حوزه خود دارای استقلال بودند و اداره مرکزی از مقدار کل مازاد عایدات و باقی ماندن مالیات مالکان اطلاعی نداشت. در واقع، میزان واقعی درآمدها و مخارج هر حوزه در آخر هر ماه نامشخص بود.

رئیس مالیه عراق برای رفع این مشکلات شیوه‌هایی پیشنهاد داد؛ طبق این پیشنهادات، کلیه براتهای مالیاتی شعب مالیاتی (جزو جمع) اداره مالیه مرکزی عراق مطابق با مالیات این ناحیه تحت نظر متصدی مالیات (جزو جمع) و دو نفر برات نویس صادر می‌شد. این براتها به اقساط معینی تقسیم می‌شدند و برابر فهرست امضاشده متصدی مالیات به شعبه محاسبات تحویل داده می‌شدند. این شعبه بروات مربوط به هر حوزه مالیاتی را تفکیک نموده و برای مأموران مالیه مربوطه ارسال می‌کرد. هر مأمور نیز موظف می‌شد که طبق فهرست امضاء شده مذکور مالیات‌ها را دریافت کند. بروات مربوط به مالکانی که در شهر ساکن بودند باید به دایره اجرای مالیه تحویل داده می‌شد و وجه آن به صندوق مالیه مرکزی ارسال می‌شد. مأموران نیز باید وصولی خود در مقابل حواله‌های اداری را پرداخت نموده و مازاد آن را به صندوق مرکزی ارسال می‌کردند. بدین ترتیب، اداره مالیه قادر به وصول بهتر درآمدها می‌شد. اداره مالیه عراق نیز باید به دو حوزه شمالی و جنوبی تقسیم و هر دایره به رئیس شعبه سپرده می‌شد و به مباشرتهای جزء تقسیم می‌شد. مباشرتها نیز باید دارای حدود و تکالیف ثابت و مشخصی می‌شدند. به دنبال مذاکراتی که در خصوص این پیشنهادات با نماینده خزانه داری کل صورت گرفت، فقط با استخدام دو نفر برات نویس موافقت به عمل آمد و تغییرات دیگری برپایه پیشنهادات ارائه شده ایجاد نشد.^۱

به طور خلاصه، بر اساس داده‌های اسنادی که در بالا به آن پرداخته شد به این نتیجه می‌رسیم که با وجود نوسازی نظام مالیه و ایجاد ساختارهای جدیدی که جهت رفع مشکلات این حوزه بنیان نهاده شد، مسائلی که پیش از اصلاحات بر سیستم دریافت عواید سایه افکنده بود همچنان پابرجا باقی ماندند. شوسترو مرنارد نظام مالیه غربی را وارد کشور کردند و با دارا بودن قدرت نامحدود در کوتاه مدت موفقیت‌هایی به دست آوردند. ساختار جدیدی که توسط آنها شکل گرفت با واقعیت‌های جامعه همخوانی نداشت و این مسئله در بلندمدت موجب شکست تلاش‌های آنها شد. عملکرد مرنارد با شوستر قابل مقایسه نبود و سوءاستفاده‌های او از قدرت موجب شد که بخش مهمی از اختیارات خزانه داری کل به وزیر مالیه انتقال یابد. قانون تشکیلات نوین مالیه نیز نتوانست مشکلات موجود را رفع کند و بر آشفتگی‌های حاکم بر امور مالی افزود. اقدامات مصدق در راستای حل مسائل مالی و ایجاد تشکیلاتی مطابق با ساختارهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی بدون نتیجه باقی ماند و موجب انحلال خزانه داری و تشدید نابسامانی‌های این حوزه شد. به طوری که، از مشکلات مهم وزارت مالیه در سال ۱۳۰۲ ش. عدم آگاهی از مقدار درآمدهای کشور بود. تخمین میزان عواید تقریبی بود و صورت مخارج نیز بر اساس این پیش بینی‌ها تهیه می‌شد. داده‌های این سند به وضوح ناموفق بودن نوسازی در نظام مالیه و اصلاحات صورت گرفته را اثبات می‌کند.^۲

۲-۲- جایگاه ژاندارمری خزانه در حوزه دریافت عواید

یکی از راه‌حلهایی که شوستر به منظور رفع مشکلات گردآوری درآمدها به کار گرفت تأسیس ژاندارمری خزانه بود. وظیفه آن کمک به مأموران مالیه جهت اخذ مالیات‌ها بود و به طور مستقیم تحت نظارت خزانه دار قرار داشت. در ابتدا، تعداد ژاندارم‌های خزانه اندک بود و فقط در نواحی محدودی از کشور مورد استفاده قرار می‌گرفتند، اما به تدریج لزوم به کارگیری آنها در تمامی نقاط مطرح گردید. این اداره در دوره شوستر نقش مهمی در دریافت مالیات‌ها از شاهزادگان و اشراف ایفا کرد و به واسطه آن بود که بخش زیادی از عایدات وصول شد. ژاندارمری خزانه با توجه به کارکرد آن در راستای دریافت درآمدهای نواحی مختلف کشور به حیات خود ادامه داد. اما بر اساس داده‌های اسناد، پس از برکناری شوستر، از نظارت خزانه داری کل خارج و به وزارت داخله منضم شد. طبق تصمیم هیأت وزیران ژاندارمری خزانه

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۲۹۵، ش بازبایی ۶۲۴۷۲-۲۴۰.

۲. مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۰۲، شماره بازبایی ۴/۲۱/۵۸/۲۳۰.

ضمیمه ژاندارمری عمومی شد.^۱ با کاهش اختیارات خزانه داری کل طبق قوانین تشکیلات مالیه در ۱۵ جوزای ۱۲۹۴ ش. نیز خزانه داری قادر به استخدام این نیروها جهت گردآوری مالیات‌ها نبود و این وزیر مالیه بود که نیروهای مورد احتیاج را به منظور انجام این امر فراهم می‌کرد.^۲

با توجه به تعداد اندک ژاندارمهای خزانه، برای وصول مالیات از نیروهای قزاق و ژاندارمری نیز استفاده می‌شد که تحت اختیار وزارتخانه‌های جنگ و داخله قرار داشتند. ادارات مالیه نواحی مختلف کشور به وجود این نیروها نیاز مبرم داشتند، به طوری که، بدون حضور آنها دریافت مالیات غیرممکن می‌شد. وزیر مالیه از وزارت جنگ تقاضا کرد که به صاحب منصب نیروهای قزاق عراق دستور دهد که تعداد ۱۲ نفر از آنها را برای جمع‌آوری مالیات ملایر اعزام نماید.^۳ رئیس اداره مالیه کاشان نیز به منظور وصول عایدات نطنز و جوشقان به اعزام عده‌ای از نیروهای ژاندارمری نیاز ضروری داشت. او در تلگرافی از مسیو للو، خزانه دار کل، درخواست کرد که ژاندارمری مرکز را جهت اعزام نیروهای ژاندارم کاشان برای گردآوری مالیات این نواحی متقاعد کند. این نیروها تحت اختیار وزارت داخله قرار داشتند و رئیس مالیه کاشان خواستار مساعدت این وزارتخانه جهت دریافت عواید این نقاط شد.^۴

طبق داده‌های اسناد، فقدان حضور نیروهای ژاندارم خزانه در مناطق مختلف جهت اخذ مالیات‌ها یکی از اساسی‌ترین مشکلات نظام مالیه محسوب می‌شد که وضعیت مالیاتی ناحیه گروس به روشنی این مسئله را اثبات می‌کند. مقدار جزو جمع گروس در سال ۱۲۹۷ ش. برابر ۱۱۰۰۰ تومان نقد و ۲۰۰۰ خروار جنس بود. به علت هجوم عشایر گلباغی و مندمی روستاها رو به خرابی رفته و خالی از سکنه شده بودند. چنان‌که، از تعداد ۳۰۰ روستا کمتر از ۵۰ روستا آباد بود. حکومت محلی نیروی نظامی در اختیار نداشت و اداره مالیه هم فاقد قوایی جهت وصول مالیات بود. به طوری که، در مدت ۶ ماه از سال، از کل عایدات مذکور فقط مبلغ ۲۰۰۰ تومان دریافت شده بود. خرابی روستاها و حضور خوانین صاحب نفوذ در این مناطق موجب شده بود که حکومت بدون وجود قوای نظامی قادر به وصول مالیات‌ها نباشد. لذا، اداره مالیه گروس خواستار اعزام ۲۵ نفر نیروی ژاندارم یا قزاق از مرکز بود.^۵

استخدام نیروهای قزاق برای وصول مالیات موقتی بود و فقط در فصل دریافت عواید بکار گرفته می‌شدند. در واقع، آنها نیروهای دایمی خزانه داری کل محسوب نمی‌شدند. اداره مالیه سمنان به ۱۰ نفر سوار و ۱۰ نفر پیاده احتیاج داشت که فقط در ایام دریافت مالیات مورد استفاده قرار می‌گرفتند. ادارات مالیه به منظور کاهش میزان هزینه‌های خود و کمبود بودجه نیروهای مذکور را مرخص می‌کردند.^۶ اعزام و بکارگیری این نیروها به منظور جمع‌آوری مالیات با مشکلات عدیده‌ای همراه بود. رئیس مالیه کاشان طی درخواستی از خزانه دار کل اظهار می‌کند که وصول مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم بدون ایجاد یک نیرو که تحت اختیار تام ادارات مالیه باشد غیرممکن است. نیروهای ژاندارمری و قزاق تحت امر وزارت داخله و وزارت جنگ بودند، لذا یکی از مسائل مهم خزانه داری در دریافت درآمدها وجود چندین نیروی نظامی مختلف بود که تحت اختیار و کنترل آن قرار نداشتند. به خدمت درآوردن این قوا و هماهنگ کردن با وزارتخانه‌های مذکور در ایام وصول عواید موجب به تأخیر افتادن آن و کاهش میزان درآمدهای دولت می‌شد. او اظهار می‌کند: «برای وصول مالیات کاشان تعداد ۲۵ نفر نیروی مخصوص نیاز است. فقدان قوای ویژه‌ای برای جمع‌آوری مالیات‌ها موجب شده که مسئولیت انجام این کار به پیشکاران مالیه واگذار شود که دور از انصاف است و یاری گرفتن از افراد محلی نیز جز اتلاف وقت نتیجه‌ای در بر نخواهد داشت. در صورت تشکیل نیروی مخصوص در کاشان تمامی مالیات‌ها جمع‌آوری خواهد شد.» او اذعان می‌کند که به هیچ‌وجه زیر بار مسئولیت گردآوری عواید دولت نخواهد رفت مگر با تأسیس یک نیروی منظم ژاندارمری در کاشان و اختصاص عده‌ای از آنها جهت امور مالیه.^۷

فقدان یک نیروی منسجم وابسته به خزانه داری کل یا وزارت مالیه که قادر به دریافت مالیات باشد به کاهش شدید مقدار درآمدهای

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۰ ق، ش بازبایی ۶۲۰۱۶-۲۴۰.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۲۹۷، شماره بازبایی ۵۲۸۲-۲۴۰.

۳. همان

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۴ ق، ش بازبایی ۴۸۸۶۷-۲۴۰.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۲۹۷، شماره بازبایی ۵۲۸۲-۲۴۰.

۶. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۵ ق، ش بازبایی ۵۲۸۲-۲۴۰.

۷. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۲۹۶، ش بازبایی ۵۲۸۲-۲۴۰.

دولت منجر شده بود. اداره مالیه گروس اذعان می‌کند که حتی با حضور سواران نظامی و فشار بر مؤدیان مالیاتی، به علت خرابی روستا و ناامنی حاکم بر این منطقه از ۲۱۰۰ خروار جنس دولتی (اراضی خالصه متعلق به دولت) فقط ۴۰۰ خروار قابل دریافت بوده است. اداره مالیه همدان نیز خواستار تمدید خدمت سواران مالیه برای دریافت مالیات بود. تعداد این نیروها هشتاد نفر بود و بودجه آنها از محل قشون ساخلو همدان تأمین می‌شد. به گفته کمیسرازاق این ناحیه در صورت عدم تمدید خدمت آنها وصول مالیات با مشکلات جدی روبرو شده و دولت قادر به جمع‌آوری عایدات نخواهد شد. بر اساس گفته‌های او، بدون فشار این مأموران، مالکان حاضر به پرداخت مالیات نمی‌شدند. وثیق السلطان، امین مالیه کاشان، اظهار می‌کند که برای جمع‌آوری درآمدهای مناطق کاشان، نطنز و جوشقان به مأموران وصول مالیات نیاز مبرمی وجود دارد و در صورت به‌کارگیری آنها دریافت عواید نقدی و غیرنقدی سرعت پیدا خواهد کرد. به اعتقاد او، اگر دولت در مناطق مذکور دارای قوای نظامی بود که به امور مالی می‌پرداختند قادر به گردآوری درآمدهای خود می‌شد.^۸ کمبود تعداد نیروهای قزاق و تأخیر در اعزام آنها مسئله دریافت درآمدها را تشدید کرده بود. اداره مالیه گروس اظهار می‌کند که به علت نبود نیروهای کافی برای دریافت مالیات تاکنون که ۶ ماه از سال می‌گذرد مبلغ ۲۰۰۰ تومان وصول شده است. لذا، خزانه‌داری کل از وزارت مالیه درخواست کرد که تعداد ۱۰ نفر قزاق یا ژاندارم از مرکز به این منطقه اعزام نماید. مفتش مالیه درباره چگونگی مالیات‌گیری در گروس بیان می‌کند که با به‌کارگیری تعداد ۲۵ نفر ژاندارم یا قزاق غیرمحملی مقدار اندکی مالیات جمع‌آوری شده است. اما با وضع موجود در صورت فقدان یک نیروی مناسب و حکومت مقتدر دریافت مالیات غیرممکن خواهد بود.^۹

با هدف حل فقدان و کمبود نیروهای نظامی نیرویی به نام باطالیون شماره ۳ ایجاد شد. باطالیون (باطالیان) از نیروهای ژاندارمری بودند که وظیفه آنها خدمت به انجام اجرائیات مالیه و وصول مالیات بود، به همین دلیل مخارج آنها را وزارت مالیه پرداخت می‌کرد. بنابراین اسناد، خزانه‌داری کل بکارگیری این نیروها را با توجه به ماهیت تأسیس آن به استفاده از قزاق‌ها ترجیح می‌داد. چنان‌که، اداره مالیات مستقیم ژاندارم‌های (باطالیون) مناطق ساوه و ورامین را احضار و درخواست کرد تا بجای آنها نیروهای قزاق جایگزین شود. اما، خزانه‌داری با استفاده از نیروهای قزاق مخالفت کرد. این اداره درخواست کرد که نیروهای مذکور را مسلح و به این نواحی اعزام کنند. با وجود تلاش این نهاد برای به‌کارگیری این نیروها، منابع از فعالیت باطالیون اطلاع‌چندانی در اختیار قرار نداده‌اند.^{۱۰}

از دیگر مشکلات خزانه‌داری کل در اخذ مالیات در نواحی مختلف نفوذ مالکان بر سواران محلی بود. این مسئله دریافت درآمدهای مالیاتی را غیرممکن کرده و ضرورت اعزام نیروها را از مرکز حکومت مطرح نمود. از دیگر مسائل مهم گردآوری عواید تأخیر در پرداخت حقوق و فوق‌العاده نیروهای مذکور در مواقع وصول مالیات و سرخرمن بود. عدم پرداخت حقوق آنها موجب بازگشت از محل مأموریتشان و فقدان وصول عواید می‌شد.^{۱۱}

طبق گزارش خزانه‌داری کل، نیروهای نظامی مأموران این اداره از حضور در محل خدمت سرباز می‌زدند. این مسئله موجب شد که وصول مالیات از مؤدیان مالیاتی به تأخیر افتد. این اداره به منظور جمع‌آوری درآمدهای مالیاتی نیازمند نیروهایی بود که وابسته به دستگاه‌های حکومتی دیگر بودند و در صورت عدم همکاری آنها قادر به گردآوری عواید مالیاتی نبود. بدین ترتیب، یکی از مهمترین وظایف و اهداف آن غیرعملی می‌شد. اداره نظمیه علت فراخواندن نیروهای خود را کمبود تعداد آنها جهت انتظام امور شهری اعلام نمود. خزانه‌داری به منظور جبران کمبود این نیروها، انجام جمع‌آوری مالیات را برعهده کارمندان خود گذاشت، اما در زمان تأدیه وجوه و دریافت مالیات از مؤدیان مالیاتی که حاضر به پرداخت آن نبودند به نیروهای ژاندارم نیازمند بود.^{۱۲}

یکی دیگر از مشکلاتی که در پی استفاده از نیروهای ژاندارمری جهت دریافت درآمدها به وجود آمد مداخله مستقیم آنها در امور مالیه بود. طبق گزارش‌های خزانه‌داری کل، اداره ژاندارمری به طور مستقیم در امور مالیه دخالت می‌کرد که به بی‌نظمی در اوضاع مالی کشور منجر شد. خزانه‌داری هشدار داد که تداوم این وضعیت موجب تعطیلی دفاتر آن شده و ادارات مالیه دست از کار خواهند کشید. پیشکار

۸. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۷ ق، ش بازیابی ۵۲۸۲-۲۴۰.

۹. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۹۷، ش بازیابی ۵۲۸۲-۲۴۰.

۱۰. همان.

۱۱. همان.

۱۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۹ ق، ش بازیابی ۴۳۴۶-۲۴۰.

مالیه عراق در تلگرافی اظهار کرد که نیروهای ژاندارمری بروجرد طی حکمی از مرکز خواستار گردآوری عواید اداره مالیه این ناحیه بوده است. لذا، او از این اداره درخواست نمود که تکلیف پیشکار مالیه در خصوص درآمدها چه خواهد بود. آیا باید همانند سابق به اصفهان حمل یا اینکه در محل تسعیر و به ژاندارمری پرداخت گردد. خزانه داری نیز از وزارت مالیه درخواست کرد که در صورت درستی این اخبار تصمیمات مقتضی را اتخاذ نماید. در صورتی که مداخله ژاندارمری نیز بدون مجوز صورت گرفته باشد، مداخله یک اداره دولتی در امور مالیه قابل پذیرش نخواهد بود.^۱

۲-۳- عملکرد خزانه داری کل در پرداخت مخارج

پیش از اجرای اصلاحات در امور مالی، پرداخت هزینه‌ها به شکل بسیار مبهمی صورت می‌گرفت و از هیچ‌گونه نظم و انسجامی برخوردار نبود. دستگاه‌های اداری در صرف درآمدهای خود در عمل مستقل بودند و هیچ نظارتی بر پرداخت مخارج آنها و محل آن وجود نداشت. حقوق کارکنان نیز به صورت برات یا حواله صدور و در ایالات و ولایات تسویه می‌شد. شوستر به منظور حل این مسائل و ایجاد تمرکز و کنترل بر چگونگی پرداخت‌ها، این حوزه را به طور مستقیم تحت نظارت خود درآورد. به طوری که، بدون امضای او پرداخت مخارج امکان پذیر نبود. او برای پرداخت حقوق کارمندان دولت اعلامیه‌ای مبنی بر تقاضای ثبت تعرفه‌های حقوقی آنها در روزنامه ایران نو منتشر کرد. به این ترتیب که، اداره محاسبات کل طی اعلانی از حقوق بگیران دولتی تهران و سایر ایالات درخواست کرد که برای درج تعرفه حقوقی خود به شعبه هشتم تعرفه رجوع کنند.^۲

او در مدتی که ریاست خزانه داری کل را بر عهده داشت در حوزه پرداخت مخارج موفق عمل کرد و توانست بخش زیادی از مالیات‌ها و درآمدهای ادارات دولتی در سطح کشور را جمع‌آوری و هزینه‌های حکومت را پرداخت نماید. در نتیجه اقدامات او، حقوق مأموران سیاسی ایران در کشورهای دیگر پس از چند سال، قروض دولتی و مخارج دستگاه‌های حکومتی مختلف بدون تأخیر پرداخت گردید.^۳ با وجود این که شوستر در اجرای اصلاحات خود دارای اختیارات تام بود و بدین وسیله توانست دگرگونی‌های زیادی در نظام مالیه ایجاد کند، اما این اقدامات با مقاومت صاحب منصبان مناطق مختلف کشور مواجه شد. آنها حاضر به پذیرش نظم نوین ایجاد شده نبودند. به طوری که همزمان با تحولات به وجود آمده، پرداخت مخارج در بسیاری از نقاط کشور به همان شیوه پیشین تداوم پیدا کرد. طبق اظهارات پیشکار مالیه عربستان (خوزستان)، این منطقه غیر از حوزه خوانین بختیاری تحت تسلط و نفوذ سردار ارفع قرار داشت. اما، او حاضر به همکاری با اداره مالیه این ناحیه جهت وصول مالیات نبود. او به منظور ایجاد نظم در شوشتر تعداد ۲۰۰ سوار را به استخدام درآورد و حقوق آنها را از مالیات خود کسر می‌کرد. پیشکار مالیه با هدف وصول مالیات‌های دزفول از سردار ارفع تقاضای سوار نمود، اما در پاسخ اظهار کرد: «مالیات‌های این ناحیه محل پرداخت حقوق دیوانی است و هر کس بدهی مالیاتی دارد به عنوان حقوق دیوانی در نظر گیرد.» به طور کلی، او حاضر به پرداخت مالیات خود نشده و مانع از پرداخت مالیات دیگر افراد نیز شد. در نتیجه، مؤدیان مالیاتی خوزستان که دارای حقوق دیوانی بودند از پرداخت مالیات خودداری کردند و مالیات این منطقه غیر قابل وصول شد.^۴

ایجاد تحول در چگونگی پرداخت هزینه‌ها و تلاش برای متمرکز کردن این حوزه بدون فراهم نمودن زیرساخت‌های مورد نیاز آن با موانع زیادی روبرو بود. یکی از این موانع وضعیت راه‌های ارتباطی و فقدان دسترسی مناسب خزانه داری کل به ادارات مالیه جهت انجام اصلاحات و تمرکز بخشیدن به امور مالی بود. نبود راه‌های ارتباطی مناسب تأثیر قابل توجهی بر چگونگی پرداخت حقوق و مواجب صاحب منصبان حکومتی گذاشت. خزانه داری براتهایی را به منظور پرداخت حقوق کارمندان به ادارات مالیه ارسال می‌کرد. اما، پیدایش

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۰ ق، ش بازیابی ۲۵۹۰-۲۹۳.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۹ ق، ش بازیابی ۳۴۷۴-۲۴۰.

۳. شوستر، ص ۱۱۱.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۹ ق، ش بازیابی ۲۶۱۱-۲۹۳.

تأخیر در ارسال آنها موجب نارضایتی و اعتراض این ادارات شد. آنها معتقد بودند که این شیوه پرداخت باعث ایجاد مشکلات زیادی برای آنها شده است. براساس گفته‌های پیشکار مالیه قزوین، خزانه داری در ۱۳ ماه عقرب سال ۱۳۲۹ ق. براتها را به این اداره ارسال کرده بود، اما در تاریخ ۲۳ این ماه بود که به مقصد رسیده است. با در نظر گرفتن فاصله جغرافیایی این منطقه نسبت به مرکز حکومت، می‌توان به ناکارآمدی این شیوه پرداخت در سطح کشور پی برد.^۱

در دوره مرنارد اصلاحاتی جهت سامان دهی به پرداخت هزینه‌ها صورت گرفت. او برای دستیابی به این هدف ادارات سبعة استیفایی را در یک اداره متمرکز کرد.^۲ با وجود این اقدام، حقوق کارکنان حکومت به صورت نامنظم پرداخت می‌شد و به نصف کاهش یافت. به گفته مستوفی و عین السلطنه، در این دوره شیوه پرداخت حقوق به همان شکل سابق بود و صاحبان حقوق به منظور نقد کردن برات یا حواله‌های خود رهسپار ایالات و ولایات شدند.^۳

برپایه داده‌های اسناد، چندین ماه پس از برکناری شوستر پرداخت حقوق کارکنان دولت طبق همان شیوه پیشین صورت می‌گرفت، چنان‌که، وزیر مالیه پیشنهادهای جهت مرتفع کردن این مسئله به هیأت وزرا ارائه کرد. او علت اصلی پیدایش این مشکلات را هرج و مرج و آشفتگی‌های حاکم بر کشور عنوان کرد. به گفته او، صاحبان حقوق در این مقطع با هدف نقد کردن حواله یا برات خود آن را نزد صرافان به فروش رسانده و با قیمت بسیار کمتر از ارزش واقعی آن تسویه می‌کردند. در برخی از ایالات نیز که هیچ‌گونه مالیاتی گردآوری نشده بود چیزی عاید آنها نمی‌شد. او به منظور حل این مشکلات پیشنهاد کرد که قبوض صادره از خزانه داری کل به حواله هریالتی که باشد در ازای مالیات همان سال قبول و نقد شود. بخشی از حقوق آنها نیز پس از پرداخت تمامی هزینه‌های ایالات و در صورت باقی ماندن عواید تسویه گردد. نکته حایز اهمیت این است که حواله‌ها شخصاً توسط صاحبان حقوق نقد می‌شد و ادارات مالیه نقشی در انجام آن ایفا نمی‌کردند، لذا اصلاحات شوستر در راستای ایجاد تمرکز در این بخش و پرداخت حقوق توسط ادارات مالیه با شکست مواجه شد.^۴

در ولایات گلپایگان، کمره و خوانسار به علت عدم حضور مأمور مالیه هنوز اسامی مالکان، مقدار مالیات‌ها و عایدات آنها نامشخص بود. سردار اشجع که صورت اسامی مالکان و درآمدهای آنها را به خزانه داری ارسال کرد دلیل نامشخص بودن مالیات اراضی را واگذاری آن به صاحبان حقوق می‌داند. آنها با هدف دریافت مواجب خود، پرداخت مالیات اراضی به دولت را برعهده گرفته و بخشی از مالیات را در ازای حقوق خود دریافت می‌کردند.^۵

بخشی از بی‌نظمی‌ها در تأدیه وجوه حوالجات ناشی از فقدان نظم در صدور حواله‌ها توسط وزرا بود. وزیران مخارج خود را به خزانه داری ارسال می‌کردند، اما خزانه دار از مقدار درآمدهای کشور آگاهی نداشت یا هیچ‌گاه نمی‌توانست از آن اطلاع پیدا کند. ناهماهنگی در مقدار هزینه‌های ارسالی وزارتخانه‌ها و میزان عواید موجب ایجاد بی‌نظمی در تأدیه حواله‌ها و امور مالی شد. خزانه داری با هدف حل این مسئله از وزارتخانه‌ها درخواست کرد که صورت مخارج عقب افتاده خود را بفرستند تا ارسال حوالجات متوالی که اغلب قابل اجرا نیست خاتمه یابد.^۶

وضعیت نابسامان پرداخت مخارج پس از دوره ریاست مرنارد نیز ادامه یافت، به طوری که، اداره محاسبات کل مالیه در تلگرافی به خزانه داری کل اظهار نمود که در برخی از ولایات همانند قزوین پرداخت هزینه‌ها طبق حکم خزانه داری متوقف شده است. این اداره تقاضا کرد که اوضاع بودجه دستگاه‌های دولتی تعیین تکلیف و روشن گردد. خزانه داری در پاسخ به این اداره تذکر داد که هیچ‌گونه پرداختی نباید بدون اخذ مجوز از وزارت مالیه صورت گیرد. اما با وجود این دستورات، در عمل کنترل و نظارت این اداره بر پرداخت مخارج از دست رفته بود و اداره امور مالی در این حوزه به شکل محلی صورت می‌گرفت.^۷ اداره مالیه کرمانشاه در پاسخ به وزارت مالیه

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۹ ق.، ش بازیابی ۲۴۰-۴۶۳۸۶.

۲. مستوفی، ج ۲، ص ۳۶۷-۳۶۸.

۳. همان، ص ۴۴۲؛ عین السلطنه، ج ۵، ص ۴۰۰۴.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۰ ق.، ش بازیابی ۲۴۰-۴۴۵۰.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۲ ق.، ش بازیابی ۲۴۰-۳۴۷۸.

۶. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۱ ق.، ش ۲۴۰-۴۶۳۶.

۷. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۴ ق.، ش بازیابی ۲۴۰-۴۶۸۵.



علت تأخیر در پرداخت حقوق و مخارج ادارات دولتی این منطقه را ابلاغ نشدن بودجه حکومتی آن اعلام کرد. به علاوه، بالا بودن میزان هزینه‌های این ناحیه نسبت به درآمدهای آن و وجود بی‌نظمی در پرداخت مخارج را از عوامل دیگر این مسئله دانست. بخش اعظم عایدات این منطقه از مالیات ایلات و عشایر به دست می‌آمد که این اداره قادر به دریافت آن نبود، در نتیجه پرداخت هزینه‌های این ایالت با تأخیر روبرو شد. اداره مالیه آذربایجان نیز در خصوص پرداخت مخارج فوق‌العاده به دستگاه‌های اداری اظهار نمود که با وجود صدور حکم وزارت مالیه به این ادارات درباره عدم پرداخت این نوع مخارج بدون وجود مجوز، آنها به هیچ‌وجه حاضر به پذیرش این قوانین نیستند. لذا، این اداره از وزارتخانه متبوع درخواست کرد که طی حکمی دیگر به ادارات دولتی دستور دهد که جهت پرداخت مخارج فوق‌العاده خود از طریق وزارتخانه‌های مربوطه اقدام نمایند.^۲

وجود بی‌نظمی و نابسامانی در پرداخت مخارج به یک مسئله عمومی و اصلی کشور تبدیل شده بود. چنانچه، اداره کل محاسبات به تمامی مأموران و امنای مالیه ایالات و ولایات دستور داد که حقوق و هزینه‌های نواحی تحت نظارت خود را طبق دستورالعمل‌های خزانه‌داری پرداخت نمایند. زیرا، شکایات متعددی از طرف حکام و سایر مأموران این نواحی در این خصوص به وزارت مالیه ارسال شده بود.^۳

پرداخت مخارج و حقوق وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اداری طبق قانون تشکیلات مالیه در ۱۵ جوزا ۱۲۹۴ ش. باید با مجوز وزیر مالیه و تحت نظارت مستقیم نماینده این وزارتخانه صورت می‌گرفت. اما، وزارتخانه‌ها بدون حضور نمایندگان آن و به‌طور مستقیم اقدام به پرداخت حقوق و هزینه‌ها کرده بودند. این مسئله اعتراض ریاست اداره محاسبات کل و کفیل خزانه‌داری را برانگیخت. آنها معتقد بودند سر باز زدن وزارتخانه‌ها از پذیرش نظارت نمایندگان نشان‌دهنده نادرستی و غیرقانونی بودن اقدامات آنها در پرداخت مخارج بوده است.^۴ برخی از وزارتخانه‌ها همانند وزارت امور خارجه از ارسال صورتها و اسناد هزینه‌های خود به وزارت مالیه امتناع می‌کردند. وزارتخانه‌های معارف و عدلیه نیز حاضر به انجام محاسبات مالی توسط اداره محاسبات کل نبودند.^۵

یکی از عوامل بی‌نظمی در پرداخت مخارج واگذاری بسیاری از اختیارات خزانه‌دار کل به وزیر مالیه طی قانون تشکیلات مالیه در ۱۵ جوزا بود. این قوانین موجب پیدایش دوگانگی در اداره امور مالیه و تداخل وظایف آنها شد. به این معنا که پرداخت هزینه‌ها در حوزه اختیارات و وظایف خزانه‌داری کل بود، اما تصمیم‌گیری در صدور حواله‌ها در اختیار وزیر قرار داشت. پیشکاران مالیه از ارسال حوالجات پیش از وصول عواید مناطق تحت نظارت خود ناراضی بودند و نسبت به این مسئله اعتراض کردند. خزانه‌داری کل در پاسخ به آنها علت پیدایش چنین مسئله‌ای را صدور حواله‌ها طبق احکام دولت و مجوز وزارت مالیه اعلام کرد.^۶

طبق داده‌های اسناد، خزانه‌داری به علت صدور حوالجات زیادی که از طرف وزارت مالیه صورت گرفته بود، قادر به تأدیه آنها نبود. در نتیجه، خزانه‌دار اعلام کرد که به علت عدم جمع‌آوری درآمدها و نرسیدن آن به خزانه قادر به پرداخت حواله‌ها نیست. او از وزارت مالیه درخواست کرد که صدور حواله‌ها اعم از حقوق کارکنان ادارات دولتی، مستمریات و غیره را به تأخیر اندازد. پرداخت وجوه از صندوق مرکزی موجب خالی شدن آن شده و برای تأدیه حواله‌های دیگر کفایت نمی‌کرد. اداره محاسبات کل یکی از علل خالی شدن صندوق را تأدیه شدن هزینه‌ها بدون صدور حواله رسمی عنوان کرد. این اداره به منظور مقابله با این پدیده از خزانه‌داری کل تقاضا کرد که در صورت صدور چنین حوالجاتی توسط وزیر مالیه اداره محاسبات را در جریان قرار دهد تا مانع از پرداخت آنها گردد. برخی از حواله‌ها به منظور پرداخت مخارج ضروری و فوری به صورت شفاهی یا یادداشت صادر و بدون صدور حواله رسمی اجازه پرداخت پیدا می‌کردند. خزانه‌داری در مخالفت با چنین رویه‌ای به وزیر مالیه اظهار کرد که مقدار زیادی حوالجات از طرف این وزارتخانه و برعهده این اداره صادر شده است که حکم حواله موقتی یا فوری داشته‌اند. اگرچه، در ابتدا وعده صدور حوالجات رسمی آنها داده شده است، اما پس از

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۲۹۵، ش بازبایی ۷۲۸۶-۲۴۰.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۴ ق.، ش بازبایی ۴۶۸۵-۲۴۰.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۴ ق.، ش بازبایی ۷۲۸۶-۲۴۰.

۴. همان.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۵ ق.، ش بازبایی ۴۶۸۵-۲۴۰.

۶. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۳ ق.، ش بازبایی ۴۶۸۵-۲۴۰.

گذشت یک سال حواله قطعی آنها به خزانه نرسیده است که این مسئله با اصول تشکیلات مالیه در تضاد قرار دارد. خزانه داری کل تقاضا کرد که با هدف جلوگیری از اشتباهات محاسباتی و حفظ قوانین مالیه صدور این دسته از حواله ها به طور کلی متوقف گردد.^۱ اختلافات زیادی بین خزانه داری کل و وزارت مالیه وجود داشتند که به چهار دسته تقسیم می شدند: ۱. خزانه داری حاضر به پذیرش تقاضای ارسال صورت حساب ها و اطلاعات متفرقه از صندوق مرکزی این اداره جهت تسهیل وظایف اداره محاسبات کل نبود. ۲. خزانه داری پیشکاران مالیه را از ارسال صورت حساب ها و اسناد خرج به اداره محاسبات کل منع کرده بود. ۳. خزانه داری حاضر به پذیرش ترتیب صدور حوالجات که طبق آن حواله ها از کمیسیون تطبیق حوالجات، اداره محاسبات کل و وزیر مالیه به این اداره ارسال می شدند و ضبط اسناد مخارج نبود. ۴. خزانه داری از اجرای قوانین پرداخت طبق صدور مجوز وزارت مالیه سر باز می زد و پیشکاران مالیه را به تعویق انداختن در پرداخت هزینه ها ترغیب می کرد.^۲

اداره محاسبات کل علت پیدایش این آشفتگی ها را مشخص نشدن حدود روابط ادارات وزارت مالیه و فقدان نظامنامه ای جهت این امر می داند. خزانه داری کل در تأیید وجود این مسئله اظهار می کند: «اداره خزانه داری کل بر طبق اجازات صادره از طرف آن وزارت جلیله غالباً اعتباراتی بدوئر مختلفه دولتی تأدیه مینماید بدین شرط که پس از اختتام عمل صورت ریز مخارج و اسناد خرج را باده خزانه داری کل ارائه دهند. معهذا اغلب متصدیان عمل از تحویل دادن اسناد خود غفلت ورزیده و برفرض هم که گاهی حساب اعتبارات مأخوذه را باده محاسبات کل و وزارت مالیه بپردازند. اداره خزانه داری کل بهمه حال از نتیجه عمل بی اطلاع میمانند... اینگونه مسائل تولید نواقص محاسباتی مینماید... از حضور مبارک مستدعی است امر و مقرر فرمایند یا اصلاً رسیدگی بمحاسبه اعتبارات باده خزانه داری کل محول شود و یا اینکه بعد از رسیدگی و تفتیش اداره محاسبات کل لاقول این اداره را از نتیجه عمل بلافاصله مستحضر نمایند...» در دوره شوستر محاسبات امور مالی از وظایف خزانه داری بود، اما قانون تشکیلات جدید مالیه در ۱۵ جوزا این اختیار را از آن منتزع کرد که موجب ایجاد مشکلات زیادی در چگونگی پرداخت هزینه ها شد. خزانه دار کل در اعتراض به وزیر مالیه می گوید که چون خزانه داری کل پرداخت کننده وجوه است باید تفتیش و رسیدگی به چگونگی مصرف هزینه ها نیز در اختیار آن باشد. در غیر اینصورت، محاسبه مخارج پرداختی همیشه با اختلال همراه خواهد شد.^۳

اداره محاسبات کل نیز در اعتراض به عملکرد دایره صندوق مرکزی خزانه داری کل اظهار نمود که این صندوق از ارسال صورت وجوه پرداختی حوالجات به این اداره خودداری می کند. این مسئله موجب ایجاد تأخیر در تطبیق حوالجات با وجوه پرداختی و بی اطلاعی اداره محاسبات از این وجوه می شد. لذا، از خزانه داری کل درخواست نمود که صورتهای معوقه را همراه با توضیحات آن به صورت روزانه ارسال نماید که در صورت بروز اختلاف بین وجوه و حواله ها قادر به رفع آن باشد. به طور خلاصه، فقدان تمایز بین وظایف این دستگاه ها از یک سو موجب نارضایتی خزانه داری کل و ناکارآمدی آن در نظام پرداخت مخارج شد، از سوی دیگر به اعتراض اداره محاسبات کل نسبت به عملکرد این نهاد منجر شد.^۴

علاوه بر فقدان تعیین حدود وظایف ادارات وزارت مالیه و تداخل اختیارات آنها با یکدیگر، سایر دستگاه های اداری نیز از همکاری با خزانه داری کل سر باز می زدند. آنها از ارسال صورت ریز مخارج و اسناد هزینه خود امتناع می کردند. این اداره بیان می کند که متصدیان امور مالی این ادارات از تحویل اسناد خودداری می ورزند. اگرچه، آنها گاهی حساب اعتبارات دریافتی را به اداره محاسبات کل تحویل می دادند، اما خزانه داری از نتیجه آن هیچ اطلاعی پیدا نمی کرد. این اداره قادر به تحقیق و رسیدگی در خصوص میزان اعتبارات صرف شده توسط آنها و مقدار باقی مانده نزد متصدیان امور مالی که باید به صندوق مرکزی مسترد می شد، نبود.^۵

در برخی از موارد برخلاف اصلاحات اجرا شده و قوانین نظام مالیه، پرداخت حقوق کارکنان توسط حاکمان ایالات پرداخت می شد. اداره مالیه خراسان در سال ۱۲۹۶ ش. / ۱۳۳۵ ق. اذعان می کند که در این سال پرداخت حقوق قراسواران این ایالت به حکام ولایات واگذار

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۵-۱۳۳۶ ق.، ش. بازیابی ۷۴۸۰-۲۴۰.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۳ ق.، ش. بازیابی ۴۶۸۵-۲۴۰.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۲۹۶، ش. بازیابی ۷۴۸۰-۲۴۰.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۲۹۷، ش. بازیابی ۷۴۸۰-۲۴۰.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۲۹۶، ش. بازیابی ۷۴۸۰-۲۴۰.

شده است. این اداره می‌گوید که پیش از این حقوق آنها ماهیانه توسط اداره مالیه به صورت منظم پرداخت می‌شد، اما از زمانی که حوالجات آنها ابتدا به کابینه ایالتی سپس به حکام ولایات تحویل داده شده پرداخت حقوق قراسواران با تأخیر همراه بوده و موجب نارضایتی آنها شده است. به طوری که، آنها حاضر به انجام وظایف خود نبوده و امنیت راهها، پست و تجارت این ناحیه به خطر افتاده است.^۱

میلسیو که در سال ۱۳۰۱ ش. به عنوان رئیس کل مالیه ایران به استخدام وزارت مالیه درآمد اوضاع مالی کشور را، به طور عام، و وضعیت پرداخت هزینه‌ها را، به طور خاص، به روشنی تشریح کرده است. به گفته او، یکی از مشکلاتی که پس از شوستر در ساختار مالی ایران تداوم پیدا کرد شیوه پرداخت حقوق به کارمندان حکومت بود. حقوق کارکنان حکومت به صورت حواله صادر می‌شد و آنها نیز حواله‌ها را در ایالات و ولایات به افرادی که دارای قدرت سیاسی جهت نقد کردن آنها بودند به قیمت کمتر به فروش می‌رساندند. بیشتر حقوق‌ها به صورت مساعده پرداخت می‌گردید و در ازای موجودی نقدی رسیدهای افراد مختلف وجود داشت. وزیر مالیه حواله‌های پرداخت را امضا می‌کرد و به خزانه داری می‌فرستاد. در واقع، هیچ حواله‌ای برای پرداخت با امضای خزانه داری کل قابل اجرا نبود.^۲ لذا، تغییر متوالی کابینه‌ها و وزرای مالیه از عوامل مهم بی‌نظمی و اختلال در این حوزه شده بود. به این صورت که، بدون تصویب وزیر مالیه هیچ حواله‌ای قابل پرداخت نبود و با تغییر پی در پی وزرا در پرداخت هزینه‌ها تأخیر زیادی به وجود می‌آمد.^۳

در این دوره صورت معینی از اموال دولتی وجود نداشت و رسیدگی به حساب‌های دولت به تأخیر افتاده و هیچگاه بودجه متوازن و منابع پولی آن محاسبه نشده بود. قانون اساسی تصریح کرده بود که بودجه هر وزارتخانه باید تا ۱۵ روز قبل از پایان سال مالی مشخص و مخارج دربار و هزینه‌های قوای نظامی باید هر سال به وسیله مجلس تصویب شود. به منظور رسیدگی به اجرای قانون و حساب‌های دولتی نیز باید دیوان محاسبات تشکیل می‌شد. طبق قانون محاسبات عمومی که در سال ۱۲۸۹ ش. در مجلس به تصویب رسیده بود تنظیم بودجه و پرداخت‌ها مشخص شده بود. اما، قوانین مذکور تاکنون اجرا نشده و از مشروطیت تا سال ۱۳۰۱ ش. هیچ بودجه‌ای به تصویب نرسیده بود.^۴

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۵ ق.، ش. بازتابی ۹۳۲۱۶-۲۴۰.

۲. میلسیو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۷۹-۸۰.

۳. همان، ص ۱۵۰.

۴. همان، ص ۷۹-۸۱.

فصل سوم:

دگرگونی‌های خزانه‌داری کل
و عملکرد آن در دوره رضاشاه



۳-۱- استخدام میلسیو به عنوان رئیس کل مالیه ایران

استخدام مستشاران آمریکایی به ریاست آرتور میلسیو پیش از تشکیل سلطنت پهلوی و در زمان ریاست‌الوزاری قوام‌السلطنه در سال ۱۳۰۱ مطرح گردید. او پس از تشکیل کابینه، لایحه قانون استخدام میلسیو را در مجلس مطرح کرد که به تصویب رسید. هدف از به‌کارگیری مستشاران مالی آمریکایی به ریاست میلسیو جلوگیری از دخل و تصرف سردار سپه (رضاخان) در درآمدهای کشور بود. رضاخان به عنوان وزیر جنگ مالیات‌های غیرمستقیم، انبارها و خالصجات کشور را تصرف و صرف هزینه‌های قشون کرد. این مسئله موجب شد که دولت با خزانه خالی روبرو شود.^۱ به گفته عین‌السلطنه، در زمانی که میلسیو در سال ۱۳۰۱ ش. با دولت ایران قرارداد منعقد کرد ادارات مالیه جزو وزارت جنگ بودند. به این معنا که رضاخان نفوذ و سلطه شدیدی بر تشکیلات مالیه اعمال می‌کرد. او در تمامی وزارتخانه‌ها یک قزاق مستقر کرده بود که وظیفه آنها جمع‌آوری عایدات حاصله بود. آنها درآمدهای مذکور را پس از گردآوری به قزاقخانه منتقل می‌کردند.^۲ میلسیو در خاطرات خود ضمن تأیید سخنان مزبور می‌گوید: «وقتی اداره مالیات‌های مستقیم دوباره به وزارت مالیه برگردانده شد متوجه شدیم که بودجه آن تماماً به مصرف رسیده است و در نتیجه ما تمام پرداخت‌های آن اداره را معلق کردیم تا شاید اعتبار جدیدی برای مخارج آن به دست بیاوریم. بر اثر این کار چون حقوق کارمندان اداره مالیات‌های غیرمستقیم پرداخت نشد، عده‌ای تهدید به اعتصاب کردند ولی به آنها گوشزد نمودیم که در صورت چنین کاری آنها را از خدمت منفصل خواهیم کرد.»^۳

بنابر مباحث بالا، مقابله با مداخلات رضاخان در امور مالیه و خالی شدن خزانه دولت از عوامل اصلی استخدام مستشاران مالی به ریاست میلسیو بود. او به منظور جلوگیری از زیاده‌خواهی‌های رضاخان در امور مالیه، نیازهای وزارت جنگ را از محل افزایش درآمدهای نفت و گمرک تأمین کرد. در برخی از موارد نیز مخارج فوق‌العاده این وزارتخانه را از طریق وصول بدهی‌های مالیاتی صاحب‌منصبان بدهکار به دولت فراهم می‌کرد. مأمورین مالیه یا مأموران مخصوص میلسیو بدهکاران به دولت را شناسایی می‌کردند و حواله بدهی‌های آنها را به وزارت جنگ تحویل داده و این وزارتخانه آنها را دریافت می‌کرد.^۴

طبق قرارداد منعقد بین میلسیو و دولت ایران مسئولیت کامل اداره مالیه کشور به او به عنوان رئیس کل مالیه محول شد. اختیارات اصلاح تشکیلات وزارت مالیه و تمامی شعب آن و ادارات دولتی که به‌طور مستقیم با جمع و محاسبه و پرداخت وجوه عمومی ارتباط داشتند به او واگذار شد.^۵ تمامی انتصابات این وزارتخانه تحت نظارت او درآمد. تهیه بودجه دولت به او محول شد و هیچ پرداخت یا تعهد مالی بدون موافقت او صورت نمی‌پذیرفت. دولت موظف بود که پیش از اتخاذ تصمیم درباره مسائل مالی و واگذاری امتیازات با او مشورت نماید.^۶

میلسیو با هدف اجرای اصلاحات مورد نظر خود مک‌کورمک، گور، پیرسن و مک‌کاسکی را به عنوان دستیاران خود به استخدام درآورد. مک‌کورمک ریاست مالیات مستقیم و غیرمستقیم، مک‌کاسکی خزانه‌داری کل، گور محاسبات و پیرسن دفتر کل مالیه را بر عهده گرفتند.^۸ دولت با هدف حل مشکلات نظام مالیه ایران این بار اختیارات تام را از وزیر مالیه به رئیس کل مالیه واگذار کرد. اما، مشکلات موجود در این بخش همچنان تداوم پیدا کردند و به شکل بسیار وخیم‌تر پدیدار شدند. لذا، بار دیگر لزوم اصلاحات و واگذاری اختیارات به یک مستشار خارجی مطرح گردید. در واقع، دست‌به‌دست شدن این اختیارات و تلاش برای حل مسائل نظام مالیه از این طریق بر ناتوانی دولت در شناخت مشکلات این حوزه و یافتن راه‌حل صحیحی برای آنها دلالت دارد.

۱. مستوفی، ج ۳، ص ۵۰۴-۵۰۵، ۵۲۶-۵۲۷.

۲. عین‌السلطنه، ج ۸، ص ۶۰۴۶-۶۰۴۰.

۳. میلسیو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۱۵۹.

۴. مستوفی، ج ۳، ص ۵۲۹-۵۳۰.

۵. مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه، ص ۸۵.

۶. آرتور سی میلسیو، ای. آر. لینگمن و سیموندز، وضعیت مالی و اقتصادی ایران در دوره رضاشاه، ترجمه شهرام غلامی (تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۳۹۶)، ص ۴۹.



۳-۱-۱- اصلاحات میلسپو

میلسپو بر این باور بود که تنها راه حل مشکلات نظام مالیه ایران ایجاد تغییرات بنیادی در آن است. لذا، با هدف تجدید سازمان تشکیلات مالیه لویجی را به مجلس ارائه داد. از جمله مسائلی که مورد توجه او قرار گرفت شیوه اداره امور ادارات مالیه بود.^۱ جمع‌آوری مالیات در ادوار گذشته توسط پیشکاران مالیه و با نظارت حاکمان ایالات صورت می‌گرفت، اما در این دوره کارگزاران وزارت مالیه یا نمایندگان مالی این وزارتخانه جایگزین آنها شدند. آنها برای گردآوری مالیات و پرداخت هزینه‌ها و اجرای قوانین مالیه فقط به میلسپو پاسخگو بودند. پیشکاران مالیه تحت نظر حاکمان ایالات و مستوفیان این نواحی عمل می‌کردند. می‌توان ادعا کرد که آنها از حکومت مرکزی مستقل بودند و وزارت مالیه قادر به نظارت دقیق بر عملکرد آنها نبود. اما میلسپو با گماشتن کارگزاران مالی و انتصاب آنها توسط این وزارتخانه و اعزام آنها به ایالات و ولایات، امور مالیه این مناطق را تحت نظارت حکومت مرکزی درآورد. برخلاف ادوار گذشته، آنها فقط به او پاسخگو بودند و این موضوع به ایجاد تمرکز بیشتر در حوزه مالی کشور منجر گشت. قوانین جدید مالیه که توسط او به اجرا درآمد موجب جایگزینی سیستم جدید اداری به جای ساختارهای مالی کهن و تمرکز امور مالی دروزات مالیه شد، در نتیجه میزان اختیارات حاکمان ایالات در این حوزه محدود شد.^۲

به گفته میلسپو، برجسته‌ترین قوانین مالیه که در این دوره وجود داشت دو قانون بود: ۱. قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۲۸۹ ش. که روند جزییات بودجه‌بندی و کنترل هزینه‌ها و محاسبات دولت را مشخص می‌کرد. ۲. قانون خزانه‌داری کل که توسط شوستر به تصویب رسیده بود و به تمامی دریافت‌ها و پرداخت‌ها تمرکز می‌داد. پرداخت‌ها باید از نظر اعتبارات قانونی و بودجه‌ای به وسیله رئیس محاسبات بازرسی و تأیید می‌شد.^۳ اصلاحات مورد نظر او، در واقع، ادامه اقدامات شوستر بود با این تفاوت که اختیارات خزانه‌داری کل از آن گرفته شده و به رئیس کل مالیه واگذار شده بود. او برای انجام پرداخت‌های دولتی دستورالعملی به بانک شاهنشاهی صادر کرد که طبق آن هیچ پرداختی بدون امضای او دارای اعتبار نبود و صورت نمی‌پذیرفت. تمامی کارمندان وزارت مالیه نیز در برابر او مسئولیت داشتند و هیچ‌گونه دستوری بدون امضا و گواهی او برای آنها قابل اجرا نبود.^۴

در دوره ریاست او بر امور مالیه نقل و انتقالات زیادی جهت تمرکز امور و تعیین حدود مسئولیت‌ها و وظایف انجام گرفت. پیش از میلسپو، در گمرک ایالات دو دسته مأمور مالیه وجود داشت: مأمور نظارت بر مخارج و دریافت مالیات و مأمور مالیات غیرمستقیم. اما، او برای متمرکز کردن انجام این امور این دو مسئولیت را به یک نفر واگذار کرد.^۵

او بودجه‌ای متناسب با درآمدها و مخارج کشور تهیه کرد و به مجلس ارائه داد. مجلس نیز این بودجه را که متضمن فصول عایدات و مخارج وزارتخانه‌ها بود به تصویب رساند.^۶ او از رضاخان درخواست نمود تا صورت بودجه مورد نیاز وزارت جنگ را به وزارت مالیه ارائه دهد تا مخارج قشون را پرداخت نماید.^۷ او تعهد کرد که هر ماه مبلغ ۷۵۰ هزار تومان بودجه قشون را تأمین کند.^۸ این اقدام موجب شد که از تجاوزات رضاخان در امور مالی کاسته شود.^۹ میلسپو در دوره خدمت خود موفق به ایجاد تمرکز در درآمدها و نظم‌دهی به هزینه‌ها و عواید خزانه شد. میزان درآمدها با اقدامات او افزایش پیدا کرد و به منظور دستیابی به درآمدهای بیشتر شیوه‌های گردآوری عایدات بهبود یافت. نهادی نیز به نام سازمان خرید مرکزی با هدف تأمین تمام نیازمندی‌های دولت تأسیس شد.^{۱۰}

او در سال ۱۳۰۴ ش. قانون مالیاتی ارضی جدیدی تهیه نمود که در مجلس به تصویب رسید. براساس این قانون، مالیات یکسانی بر محصولات کشاورزی برپایه درصدی از تولید ناخالص ملی وضع گردید. عوارض راه‌داری و مالیات راه منسوخ و مالیات بر مال‌التجار در

۱. میلسپو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۵۷-۵۸.

۲. میلسپو، لینگمن و سیموندز، ص ۵۱-۵۲.

۳. همان، ص ۵۱.

۴. میلسپو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۵۷.

۵. همان، ص ۵۱.

۶. مستوفی، ج ۳، ص ۵۲۹.

۷. میلسپو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۶۱.

۸. عین السلطنه، ج ۸، ص ۶۵۴۰.

۹. مستوفی، ج ۳، ص ۵۲۹.

۱۰. میلسپو، لینگمن و سیموندز، ص ۵۰.

مرزها جای آن را گرفت. قوانین انحصار قند و چای به تصویب رسید و قانون انحصار تنباکو اصلاح گردید.^۱ به گفته ابتهاج، میلسپو در این دوره از مأموریت خود به عنوان رئیس کل مالیه ایران در جمع‌آوری مالیات‌ها موفق عمل کرد که موفقیت او مرهون اقدامات رضاشاه بود. تأسیس ارتش مدرن و تمرکز قدرت حکومت توسط رضاشاه نقش مهمی در افزایش میزان عواید وصولی کشور توسط مأموران مالیه ایفا کرد.^۲

۳-۱-۱- تأسیس دوباره خزانه‌داری کل

لایحه تأسیس خزانه‌داری کل به منظور کنترل و نظارت بر مخارج کشور توسط میلسپو به مجلس تقدیم شد که در تاریخ ۵ اسفند سال ۱۳۰۱ به تصویب رسید. یکی از شروط میلسپو طی قرارداد خود این بود که خزانه‌دار تا پایان دوره مسئولیت او در ایران یک نفر آمریکایی باشد و توسط شخص او تعیین گردد.^۳ خزانه‌داری کل در این دوره سه مسئولیت مهم را بر عهده داشت: ۱. دریافت و تمرکز کلیه درآمدهای نقدی و غیرنقدی دولت، ۲. پرداخت تمامی مخارج و هزینه‌های دولتی، ۳. نگاهداری و تمرکز محاسبه جمع و خرج درآمدها اعم از نقدی و غیرنقدی. در این دوره، بنابراین اختیارات تعریف شده برای خزانه‌داری، دو وظیفه مهم تفتیش امور مالیه و تعیین مأموران مالی از آن منتزع شد. به عبارت دیگر، با گذشت زمان وظایف و اختیارات این اداره محدودتر شد.^۴

خزانه‌داری کل باید مخارج را با اعتبارات و بودجه تطبیق می‌داد و صحت هزینه‌های درخواستی باید به وسیله کارمندان از وزارت مالیه صورت می‌گرفت که توسط وزیر و رئیس کل مالیه تعیین می‌شدند و هیچ تماسی با خزانه‌دار کل نداشته باشند. پرداخت مخارج ابتدا توسط وزیر مالیه سپس میلسپو به امضا می‌رسید.^۵ مأمورانی که وظیفه جمع‌آوری عواید و پرداخت مخارج را بر عهده داشتند موظف بودند که تمامی اطلاعات موردنیاز خزانه‌دار را در این دو حوزه در اختیار او قرار دهند، در غیر این صورت از مقام خود عزل می‌شدند.^۶ میلسپو پس از تأسیس خزانه‌داری مستر مک‌کاسکی را به ریاست آن^۷ و گور را به عنوان رابط مالیه و خزانه‌داری یعنی مسئول بررسی درخواست هزینه‌ها منصوب کرد. برای پرداخت مخارج - به جز در موارد جزئی و بی‌اهمیت که نیازی به تأیید نداشت - چک‌های بانک شاهنشاهی توسط خزانه‌دار امضا می‌شد. این چک‌ها مبتنی بر تقاضانامه‌ای بود که توسط گور تهیه و تأیید می‌شد، سپس میلسپو و وزیر مالیه آن را امضا می‌کردند. ادارات مالیه ایالات و ولایات موظف بودند که وجوه دریافتی را به بانک شاهنشاهی تحویل دهند تا به مرکز منتقل گردد.^۸ هیچ حواله‌ای نیز صادر نمی‌شد مگر آنکه وجه کافی برای تأیید آن وجود داشته باشد. میلسپو تمامی وزارتخانه‌ها را مکلف کرد که هیچ‌گونه مخارج اضافی درخواست نکنند، مگر آنکه درآمدهای جدیدی جهت آن به دست آید. در واقع، هیچ هزینه‌ای خارج از مقدار عواید قابل پذیرش نبود.^۹ این مقررات موجب ایجاد کنترل و نظارت در جمع و خرج دولت شد و بدین وسیله دولت قادر به تأدیه مخارج خود شد.^{۱۰}

میلسپو با هدف تسریع در پرداخت کلی ایالات، اعتبارات وجوه متحرک را در اختیار خزانه‌داری کل قرار داد.^{۱۱} سپس، مقرراتی را برای انجام عملیات محاسباتی این وجوه و رسیدگی به آن با عنوان نظامنامه وجوه متحرک صادر کرد. طبق آن، وجوه متحرک مبالغ اندکی بودند که به طور موقت به صورت مساعد به مأموران مالیه جهت پرداخت مخارج فوری و ضروری دولت پرداخت می‌شد.

۱. میلسپو، لینگمن و سیموندز، ص ۵۲.

۲. ابوالحسن ابتهاج، خاطرات ابوالحسن ابتهاج، ج ۱ (تهران: علمی، ۱۳۷۱)، ص ۱۱۶.

۳. میلسپو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۱۵۸.

۴. مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۰۲، ش بازبایی ۴/۲۱/۵۸/۲۳۰؛ مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه، ص ۸۷، ۱۱۴-۱۱۵؛ میلسپو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۱۵۸؛ سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۲، ش بازبایی ۱۳۱۳۳-۲۴۰.

۵. همان.

۶. مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۰۲، ش بازبایی ۴/۲۱/۵۸/۲۳۰.

۷. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۲، ش بازبایی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.

۸. میلسپو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۱۵۸-۱۵۹.

۹. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۵، ش بازبایی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.

۱۰. مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۰۲، ش بازبایی ۴/۲۱/۵۸/۲۳۰.

۱۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۳، ش بازبایی ۸۶۶۶۷-۲۴۰.

واگذاری این وجوه فقط با مجوز وزارت مالیه صورت می‌گرفت. وجوه به طور مستقیم به اشخاص پرداخت می‌شد و افرادی که این وجوه را دریافت می‌کردند شخصاً مسئول مصرف و محاسبه آن بودند. پرداخت از وجوه باید به شیوه‌های ذیل صورت می‌گرفت: ۱. با اجازه اعتبار مصوب. ۲. برای ایفای خدمت یا ارسال ملزومات. ۳. به اشخاصی که خدمتی انجام داده یا ملزومات فرستاده بودند. ۴. در صورت فوریت که تأخیر پرداخت موجب ایجاد ضرر بر دولت می‌شد. اسناد خرج وجوهی که از اعتبار متحرک پرداخت می‌شد باید ماهیانه یک بار یا بیشتر ارسال می‌شد. این وجوه در صورت درخواست خزانه‌داری کل باید فوراً به آن بازپرداخت می‌شد.^۱

میلسپو در سال ۱۳۰۶ به دلیل اقدام دولت در کاهش اختیارات او به عنوان رئیس کل مالیه از تمدید قرارداد خود خودداری کرد و به مأموریت خود پایان داد. استخدام و اعطای اختیارات تام به او توسط قوام السلطنه به علت وضعیت نابسامان مالی و اقتصادی و آشفتگی‌های حاکم بر امور مالی کشور بود. اما پس از ایجاد نظم در این حوزه و افزایش قدرت حکومت مرکزی به دست رضاشاه، در دست داشتن این اختیارات با ماهیت قدرت دولت در تعارض قرار داشت. بنابراین، دولت حاضر به تمدید قرارداد او طبق شرایط قبل نشد و این مسئله موجب اتمام مأموریت او و برخی از همراهانش در ایران شد. پس از خروج او از کشور اختیاراتی که به رئیس کل مالیه واگذار شده بود در دست وزیر مالیه قرار گرفت.^۲

۳-۲- تلاش برای ایجاد تمرکز در نظام دریافت درآمدها

قوانین و اصلاحات میلسپو در راستای ایجاد تمرکز در امور مربوط به وصول عواید قرار داشتند. تحول در اداره امور دستگاه‌های مالیه ایالات و ولایات و جایگزینی کارگزاران وزارت مالیه به جای پیشکاران مالی و مستوفیان که فقط به او پاسخگو بودند موجب کاهش استقلال حاکمان محلی در امور مالی شد. این دگرگونی‌ها مؤید و همزمان با تمرکز قدرت حکومت و گسترش بروکراسی حکومتی بود.^۳ در نتیجه، نظارت مستقیم وزارت مالیه بر ادارات تابعه در نواحی مختلف کشور گسترش پیدا کرد.^۴

پس از بازتأسیس خزانه‌داری کل، اختیارات آن به دو وظیفه اصلی محدود شد که یکی از آنها تمرکز و دریافت درآمدها بود.^۵ اقدام و ابتکار در کلیه مسایل مربوط به تحویل وجوه دریافتی بر عهده خزانه‌دار قرار داشت. او باید در موقع وصول درآمدها از وزارتخانه‌ها و ادارات مالیه دقت لازم را بکار برده و در صورت فقدان رعایت قوانین اقدامات لازم را صورت می‌داد.^۶ مأموران مالی نیز موظف بودند که عایدات وصولی را به بانک شاهنشاهی واقع در نواحی تحت نظارت خود تحویل دهند تا به مرکز منتقل گردد.^۷ طبق قوانین مصوب، در صورتی که مأموران مالیه از پرداخت درآمدهای وصولی به خزانه‌داری امتناع می‌کردند یا آن را بدون مجوز به مصرف می‌رساندند مجازات شده و از خدمت دولتی برکنار می‌شدند.^۸

تلاش برای سازمان‌دهی و تمرکز در این حوزه پس از پایان مأموریت میلسپو به عنوان رئیس کل مالیه و ریاست مک‌کاسکی بر خزانه‌داری ادامه یافت. دیکرکر^۹ رئیس خزانه‌داری کل، در سال ۱۳۰۹ دستورالعمل‌های جدیدی برای تمرکز عایدات وضع کرد. طبق آنها، ادارات مالیه ایالات باید مقدار درآمدهای ماهیانه خود را در فرم‌هایی که توسط خزانه‌داری تهیه شده بود ثبت و تا پانزدهم ماه بعد به خزانه‌داری ارسال

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۴، ش بازبایی ۲۳۹۲-۲۴۰.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۶، ش بازبایی ۶۰۱۲۸-۲۴۰.

۳. میلسپو، لینگمن و سیموندز، ص ۵۱-۵۲.

۴. میلسپو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۱۵۹.

۵. مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۰۲، ش بازبایی ۴/۲۱/۵۸/۲۳۰؛ مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه، ص ۸۷، ۱۱۴-۱۱۵؛ میلسپو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۱۵۸.

۶. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۵، ش بازبایی ۶۰۲۱۴۴-۲۴۰.

۷. میلسپو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۱۵۹.

۸. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۲، ش بازبایی ۵۵۸۳۹-۲۴۰.

می‌کردند. دفاتر مالییه ولایات نیز باید به همان ترتیب عایدات ماهیانه خود را در فرم‌ها ثبت کرده و به مراکز ایالات می‌فرستادند. در فرم‌های نمونه مقدار عایدات فقط به صورت نقدی ذکر می‌شد و ادارات مالییه باید مالیات‌های کالایی را تسعیر و به نقد تبدیل می‌کردند. مقدار درآمدها به تفکیک منابع آنها ذکر می‌شدند. ادارات مالییه مراکز ایالات باید موجودی آخر سال را مشخص نموده و کلیه موجودی نقدی دفاتر تابعه را جمع‌آوری و به خزانه داری ارسال می‌کردند.^۱

همزمان با وضع قوانین مذکور توسط دکرکر، قراردادی بین خزانه داری کل و بانک ملی جهت نقل و انتقالات مالی آن منعقد شد. طبق این قرارداد، این بانک متعهد شد که کلیه نقل و انتقالات وجوه دولتی را از تمامی شعبه‌های نواحی مختلف کشور به حساب خزانه داری در تهران صورت دهد. این قرارداد در ۳۰ اسفند ۱۳۰۹ پایان می‌یافت و در صورتی که به طور یکطرفه فسخ نمی‌شد به صورت خودکار تمدید می‌شد.^۲ خزانه داری کل حساب‌های مختلفی را برای دریافت درآمدها در بانک ملی افتتاح کرده بود و تمامی درآمدهای وصولی در نواحی که شعبه این بانک در آنها وجود داشت به حساب خزانه واریز می‌شد. در مناطقی که بانک ملی در آنها شعبه نداشت درآمدها در صندوق ادارات مالییه نگهداری می‌شد، سپس از طریق پست یا وسایل دیگری به نزدیکترین شعبه بانک تحویل داده می‌شد.^۳

با وجود وضع این قوانین، تعداد زیادی از مراکز مهم شهری فاقد شعب این بانک بودند. در واقع، ساختارهای اداری لازم جهت اجرای این قوانین وجود نداشت. لذا، در شهرهای مختلفی همانند ساری، آبادان، کاشان، دزفول، قزوین و بروجرد شعبه‌های این بانک تأسیس شد. سپس، خزانه داری کل از ادارات مالییه این نواحی درخواست کرد که حساب‌های مختلف مربوطه را در شعب خود افتتاح نمایند. در صورتی که حساب‌های مزبور در بانک شاهنشاهی باز بود باید آنها را به بانک ملی منتقل می‌کردند.^۴

با توجه به داده‌های بالا، در سال ۱۳۱۰ در تعدادی از شهرها شعب بانک ملی ایجاد شد، اما هنوز بسیاری از ولایات و شهرهای دیگر دارای شعبه‌های این بانک جهت ارسال درآمدهای خود نبودند و شیوه ارسال عواید طبق همان روال پیشین، حتی قبل از اصلاحات شوستر، صورت می‌گرفت. اداره مالییه بروجرد و لرستان در این سال به خرم‌آباد انتقال پیدا کرد، اما این شهر دارای بانک ملی نبود. لذا، این اداره از خزانه داری کل کسب تکلیف نمود که آیا حساب‌های آن به خرم‌آباد منتقل شود یا نه و آیا مجاز است که حساب‌های سنگین به تجار سپرده شود^۵ یا حتماً باید در صندوق مالییه نگهداری گردد.^۶

با توجه به فقدان بانک در بیشتر نواحی کشور، خزانه داری به منظور سهولت در انتقال درآمدها قراردادی با بانک شاهنشاهی منعقد کرد که بر پایه آن درآمدهای گمرکات برخی از مناطق و عواید غیرخالص مالیاتی (درآمدهای غیرنقدی) گیلان از طریق این بانک به حساب خزانه داری انتقال پیدا می‌کرد. انعقاد دو قرارداد جداگانه با دو بانک ملی و شاهنشاهی در خصوص ارسال عواید، از یک سو نشان دهنده نبود زیرساخت‌ها و امکانات لازم جهت اجرای اصلاحات مورد نظر است و از سوی دیگر فقدان تمرکز در گردآوری درآمدها و انتقال آن به خزانه داری را اثبات می‌کند.^۷

درباره فعالیت امان‌الله اردلان در جایگاه خزانه دار کل ایران شبهاتی وجود دارد. رحمت‌الله اکرمی در کتاب خود اشاره کرده است که او از سال ۱۳۱۰ تا ۱۳۲۱ به عنوان خزانه دار کل مشغول به فعالیت بوده است. برخی از اسنادی که در انجام تحقیق "تاریخ خزانه داری در ایران" مورد استفاده قرار گرفته‌اند نیز این موضوع را تأیید می‌کنند. او در خاطرات خود با عنوان "زندگی در دوران شش پادشاه" هیچ اشاره‌ای به فعالیت خود به عنوان خزانه دار کل نکرده است. با وجود این، با توجه به داده‌های کتاب اکرمی و اسنادی که در سازمان اسناد ملی و بایگانی راکد وزارت امور اقتصادی و دارایی وجود دارند می‌توان به این نتیجه رسید که او طی سال‌های مذکور در این سمت فعالیت داشته است.^۸

۱. وزارت مالییه خزانه داری کل، دستور تمرکز عایدات و پرداخت مخارج از ابتدای سال ۱۳۱۰ (تهران: وزارت مالییه خزانه داری کل، ۱۳۱۰)، ص ۲-۶.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۹، ش بازیابی ۹۸۷۸۹-۲۴۰؛ سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۹، ش بازیابی ۱۱۲۳۱-۲۴۰.

۳. وزارت مالییه خزانه داری کل، دستور تمرکز عایدات و پرداخت مخارج از ابتدای سال ۱۳۱۰، ص ۶-۷، ۱۲.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۱۰، ش بازیابی ۵۳۱۰۲-۲۴۰.

۵. منظور از حساب‌های سنگین درآمدهای دولت با مبالغ بالا است. تجار، تجارخانه‌ها و صرافان نقش واسط انتقال درآمدهای دولتی ایالات را به مرکز حکومت ایفا می‌کردند. حکومت آن را به وسیله برات تسویه می‌کرد.

۶. همان.

۷. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۹، ش بازیابی ۱۱۲۳۱-۲۴۰.

۸. سید رحمت‌الله اکرمی و دیگران، خزانهداری در ایران دیروز، امروز، فردا؛ یک قرن خزانه ایران با نگاهی به آینده (تهران، فرمنش، ۱۳۹۵) ص ۸۲.



خزانه داری کل به منظور ایجاد تمرکز بیشتر خواستار ارسال صورت حساب های موجود در بانک و توضیحات مربوط به آنها همانند علت و منبع مالی افتتاح حساب ها، محل هزینه آنها و اطلاع و موافقت خزانه داری کل با آنها بود.

در بانک ملی حسابی با عنوان حساب عایدات افتتاح شد تا پیشکاران مالیه ایالات و ولایات درآمدهای وصولی موجود در صندوق خود را به صورت هفتگی به این حساب انتقال دهند. پیشکار مالیه خراسان از شعب بانک ملی واقع در این منطقه تقاضا کرد که حساب مخصوصی به نام حساب عایدات افتتاح نمایند تا مأموران مالیه درآمدهای خود را از تیرماه ۱۳۱۳ به بعد در این حساب متمرکز کنند. ارسال عواید دریافتی باید با توجه به مواد بودجه مصوب بر اساس تفکیک منابع عایدات به حساب های خزانه داری در بانک منتقل می شد.^۱

اقدامات زیادی در روند تمرکزگرایی در اداره امور مربوط به وصول درآمدها صورت گرفت، یکی از آنها پرداخت وجوه به حساب های خزانه داری به صورت چک در سال ۱۳۱۵ بود که این شیوه پرداخت پیش از این معمول نبود.^۲ با وجود صدور دستوراتی در خصوص ارسال عایدات طبق منابع آنها و مواد بودجه مصوب، مأموران مالیه درآمدهای خود را به صورت کلی به حساب های خزانه داری انتقال می دادند. لذا، خزانه داری کل در سال ۱۳۱۹ ادارات مختلف را مکلف کرد که جزئیات درآمدهای خود را به تفکیک مواد بودجه خود ارسال نمایند. درآمدهای ارسالی هر ۱۵ روز یک بار با مقدار پیش بینی شده در بودجه مقایسه می شد. بدین ترتیب، این اداره از میزان عملکرد ادارات دولتی آگاهی پیدا می کرد. بسیاری از ادارات مرکزی از ارسال درآمدهای دفاتر تابعه خود خودداری می کردند و فقط عواید خود را می فرستادند، لذا خزانه داری آنها را ملزم کرد که علاوه بر درآمدهای خود عواید دوایر تابعه را نیز یکجا به تفکیک بودجه ارسال نمایند. این اداره به منظور اطلاع از درآمدهای ایالات و ولایات و نظارت بر وصول آنها گزارش های ماهیانه تهیه کرده و با مدت مشابه سال قبل مقایسه می کرد. اداراتی که میزان درآمد آنها با مقدار پیش بینی شده در بودجه مطابقت نمی کرد می بایست تا پایان سال کمبود خود را جبران می کردند. خزانه داری کل به آنها دستور داد که بدهی های خود را پرداخت نمایند، در غیر این صورت معادل بدهی آنها از بودجه اختصاص یافته کسر می شد.^۳

از دیگر اقدامات صورت گرفته در راستای ایجاد تمرکز در دریافت عواید محول شدن وظیفه تهیه آمار درآمدها از اداره کل آمار و بررسی ها به دفتر نظارت وصول درآمد وابسته به خزانه داری کل در تاریخ اول تیر ۱۳۲۰ بود. دفتر نظارت وصول درآمد به اداره کل بررسی های مالی و اقتصادی تغییر نام داد که دارای دو قسمت مالی و اقتصادی بود. بخش مالی آن موظف بود که به مطالعه در خصوص قوانین و مقررات مالی جهت تسهیل روش های وصول درآمد و جلوگیری از تماس مأموران مالیاتی با مردم، وضع و پیشنهاد مقررات برای جلوگیری از سوء استفاده مأموران و مؤدیان مالیاتی، مطالعه قوانین مالی کشورهای دیگر به منظور پیشنهاد مقررات جدید برای تسهیل وصول مالیات های فعلی یا تغییر مالیات ها و وضع مالیات های جدید بپردازد. این اقدام و تلاش برای وضع قوانین نوین در حوزه مالیات گیری و اخذ درآمدها از وجود مشکلات بسیار در این بخش و عدم موفقیت خزانه داری کل در وصول عایدات و تلاش برای رفع آنها حکایت دارد.^۴

۳-۳- برقراری تمرکز در حوزه پرداخت مخارج

آشفته گی و نابسامانی در چگونگی پرداخت مخارج و دست درازی صاحبان قدرت به ویژه رضاخان در درآمدهای دولت لزوم استخدام مستشاران آمریکایی را بار دیگر مطرح نمود. با وجود اصلاحاتی که در این حوزه صورت گرفته بود، پرداخت هزینه ها هم چنان یکی از مسائل مهم نظام مالی کشور محسوب می شد. میلسپو پس از آغاز مأموریت خود به اقدامات مهمی دست زد که در واقع، ادامه اصلاحات شوستر محسوب می شد. او به منظور جلوگیری از تصرف عایدات توسط رضاخان از او درخواست کرد تا بودجه مورد نیاز وزارت جنگ را تهیه و ارائه دهد.^۵ با مشخص شدن مقدار نیازهای این وزارتخانه، میلسپو به او تعهد داد که هزینه های آن را ماهیانه تأمین کند. این اقدام موجب کاهش

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۱۳، ش بازبایی ۹۳۲۸۶-۲۴۰.

۲. اکرمی و دیگران، ص ۸۲.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۱۹، ش بازبایی ۸۴۱۹۰-۲۴۰.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۰، ش بازبایی ۹۰۶۷۳-۲۴۰.

۵. میلسپو، مأموریت آمریکایی ها در ایران، ص ۶۱.

تجاوزات او در امور مالی شد. او برای انتظام بخشیدن به پرداخت مخارج کشور بودجه‌ای متناسب با درآمدها و مخارج آن تهیه کرد و به مجلس ارائه داد که به تصویب رسید.^۱

با تأسیس دوباره خزانه داری کل وظیفه پرداخت هزینه‌های دستگاه‌های اداری و حقوق کارکنان حکومت بار دیگر در اختیار خزانه دار قرار گرفت.^۲ خزانه داری کل به تمامی رؤسای ادارات مالیه دستور داد که پرداخت هرگونه وجهی باید با مجوز این اداره صورت گیرد. خزانه دار مقدار هزینه‌ها را با اعتبارات و بودجه تطبیق می‌داد و هیچ حواله‌ای بدون وجود وجوه برای پرداخت آن مجوز صدور پیدا نمی‌کرد.^۳ طبق دستوراتی که میلسپو به ادارات مالیه صادر کرد، آنها دارای مجوز پرداخت هیچ‌گونه هزینه‌ای خارج از مقدار اعتبارات معین شده در بودجه نبودند. آنها نباید بدون مجوز خزانه داری کل و ایجاد تغییر در بودجه هزینه‌ای ایجاد می‌کردند. چنانچه، هرکدام از آنها به این دستورات عمل نمی‌کرد مطابق قانون مجازات می‌شد. دستگاه‌های دولتی نیز مجاز به پرداخت مخارج از درآمدهای خود نبودند و در صورت پیدایش خرجی باید درخواست آن را به وزارت مالیه ارسال می‌کردند. پرداخت هزینه‌ها ابتدا توسط وزیر مالیه سپس میلسپو تأیید می‌شد. او به منظور نظارت بیشتر بر امور پرداخت‌ها صحت هزینه‌های درخواستی را به کارمندی و اگذار کرد که در تماس با خزانه دار نبودند. با توجه به اهمیت وظایف مربوط به امور پرداخت مخارج و میزان تأثیرگذاری آن در وضعیت نظام مالیه کشور و افزایش میزان نظارت‌ها اختیارات آن در این دوره به صورت متمرکز در دست خزانه دار قرار نگرفت. سوابق سوء استفاده خزانه داری کل از اختیارات خود موجب شد که میلسپو برای نظارت بر این حوزه بسیاری از اختیارات آن را محدود کند و از طریق نیروهای مورد نظر خود عملکرد آن را تحت کنترل درآورد.^۴ در نتیجه وضع این مقررات، نظارت بیشتری بر حوزه پرداخت‌های دولت به وجود آمد.^۵

پس از پایان مأموریت مستشاران آمریکایی، اصلاحات دیگری در این بخش صورت پذیرفت. از اقدامات مهمی که با هدف تمرکز در پرداخت مخارج صورت گرفت تفکیک سالیانه درآمدها و هزینه‌ها بود. خزانه داری کل در سال ۱۳۰۷ به منظور پیش بینی مخارج و تهیه بودجه سال‌های بعد پیشنهاد داد که عایدات و هزینه‌های کشور به تفکیک سالیانه مشخص گردد. به گفته دکرکر، برای تعیین مأخذ صحیحی جهت تهیه بودجه سال ۱۳۰۷ لازم بود که محاسبات عایدات و مخارج سال‌های ۱۳۰۵ و ۱۳۰۶ مورد رسیدگی قرار گیرد و بسته شود. او معتقد بود که بدون تشخیص دقیق درآمدها قادر به برآورد و تأمین هزینه‌های در حال رشد کشور نمی‌شد. به عبارت دیگر، باید به طور قطع عایدات و مخارج حقیقی سال ۱۳۰۶ تعیین می‌شد و محاسبات کشور در هر دوره عمل آن به طور کامل روشن می‌شد. وزیر مالیه دلیل اصلی تأخیر در انجام این کار را شیوه اداره خزانه داری توسط آمریکایی‌ها می‌دانست. به گفته او، آنها معتقد به تفکیک عواید و مخارج به صورت سالیانه نبودند. آنها هرگونه عایداتی را که در هر سال گردآوری می‌کردند به عنوان درآمد آن سال ثبت می‌کردند، حتی اگر مربوط به سال‌های قبل بود. پس از اتمام فعالیت میلسپو، مک‌کاسکی و دادلی، در سال ۱۳۰۶ به مائزور هری دیویس^۶، خزانه دار کل، دستور داده شد که طرز عمل سابق را موقوف و حساب عواید و مخارج هر سال را جداگانه نگه دارد و به منظور ایجاد ترتیبات مزبور با کفیل محاسبات کل وارد مذاکره گردد.^۷

اجرای اصلاحات در راستای تمرکزگرایی در پرداخت هزینه‌ها توسط دکرکر تداوم پیدا کرد. دستورالعمل‌هایی در سال ۱۳۰۹ توسط او صادر شد که به امور مربوط به این حوزه تمرکز بیشتری می‌داد. طبق آن، پرداخت مخارج بدون اجازه خزانه داری کل جرم محسوب می‌شد. تمامی هزینه‌های ادارات و وزارتخانه‌ها به تأیید وزارت مالیه می‌رسید و توسط خزانه داری کل پرداخت می‌گردید. پرداخت مخارج مربوط به مرکز حکومت به صورت چک و در ولایات از طریق برگه‌های اعتباری انجام می‌شد. در این برگه‌ها مقدار اعتبار بودجه، نوع خرج، نمره درخواست

۱. مستوفی، ج ۳، ص ۵۲۹.

۲. مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۰۲، ش بازیابی ۴/۲۱/۵۸/۲۳۰؛ مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه، ص ۸۷، ۱۱۴-۱۱۵؛ میلسپو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۱۵۸.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۴-۱۳۰۵، ش بازیابی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۲-۱۳۰۳، ش بازیابی ۵۲۸۰۳-۲۴۰؛ مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۰۲، ش بازیابی ۴/۲۱/۵۸/۲۳۰؛ مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه، ص ۸۷، ۱۱۴-۱۱۵؛ میلسپو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۱۵۸.

۵. مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۰۲، ش بازیابی ۴/۲۱/۵۸/۲۳۰.

۶. در کتاب «یک قرن خزانه داری ایران با نگاهی به آینده» اثر سید رحمت الله اکرمی، نام وی ماروژ دادلی ذکر شده است و تصویر حکم وی هم نمایش داده شده است. اما محقق براساس متن سند و گزارشهای اقتصادی که از سال ۱۳۰۲ تا ۱۳۰۸ منتشر شده است اسامی خزانه داران را استخراج کرده است که نشان می‌دهد به احتمال زیاد دوره مأموریت دادلی به عنوان خزانه دار کل بسیار کوتاه بوده است.

۷. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۷، ش بازیابی ۵۷۲۵۹-۲۴۰.



و مبلغ حواله ذکر می‌شد. در صورتی که پرداخت مخارج مرتبط با دفاتر تابعه بود ادارات مالیه موظف بودند که برگه‌های اعتباری را ماهیانه بین آنها منتشر کنند. این دفاتر مکلف بودند که اسناد خرج خود را هر ماه به خزانه‌داری تحویل نمایند، به طوری که تا پیش از وصول این اسناد توسط خزانه‌داری پرداخت اعتبار ماه بعد امکان پذیر نبود. وضعیت پرداخت مخارج باید به صورت منظمی انجام می‌شد، چنان‌که در آخر هر ماه کلیه پرداخت‌های مجاز آن ماه صورت گرفته باشد. در نواحی که شعبه بانک وجود داشت دستور انتقال بودجه توسط بانک ملی صادر می‌شد، اما در مناطقی که بانک در آنها مستقر نبود به وسیله خزانه‌داری صورت می‌پذیرفت.^۱

از دیگر اقدامات دکرکر در زمینه متمرکز نمودن شیوه پرداخت هزینه‌ها، انتقال تمامی درآمدهای ادارات مالیه - پیش از کسر مخارج - به حساب خزانه‌داری بود. به گفته دکرکر پیش از این ادارات مزبور فقط مازاد عواید خود را به خزانه‌داری انتقال می‌دادند. انتقال درآمدها از حساب عایدات به حساب پرداخت به صورت مستقیم توسط آنها و خارج از بانک محل انجام می‌شد. اما با تغییری که او در این حوزه به وجود آورد، آنها باید تمامی درآمدهای وصولی را به حساب خزانه‌داری منتقل می‌کردند. برای پرداخت مخارج نیز وجوه درخواستی و دارای مجوز پرداخت توسط بانک‌های محل از حساب‌های درآمد آنها به حساب‌های پرداخت انتقال می‌یافت.^۲ ادارات مالیه برای پرداخت مخارج دفاتر تابعه خود می‌توانستند از وجوه متحرکی که در اختیار آنها قرار گرفته بود استفاده نمایند.^۳

بر پایه این داده‌ها، ادارات مالیه نواحی مختلف کشور تا سال ۱۳۰۹ فقط عایدات اضافی خود را به بانک‌های معین شده انتقال می‌دادند. بنابراین، می‌توان استنباط کرد که آنها در پرداخت مخارج از محل درآمدهای خود، در عمل، از استقلال نسبی برخوردار بودند. زیرا، نسبت به درآمدهای وصولی خود تا پیش از پرداخت مازاد آن اختیار عمل زیادی جهت انجام اقداماتی خارج از حوزه نفوذ خزانه‌داری داشتند. اگرچه، قوانین مختلفی توسط رئیس کل مالیه و خزانه‌داری کل جهت تمرکز پرداخت هزینه‌ها وضع و اجرا گردید و ادارات مالیه برای انجام پرداخت‌ها به مجوز خزانه‌داری نیازمند بودند. اما وجود قدرت‌های محلی و اعمال نفوذ آنها زمینه را برای انجام اقداماتی خارج از حوزه اختیار خزانه‌داری فراهم می‌کرد و اعمال نظارت مستقیم از مرکز بر پرداخت‌های این نواحی را محدود نموده و کاهش می‌داد.^۴

تا پیش از سال ۱۳۱۹ فقط هزینه‌های پرداخت شده به وزارتخانه‌ها در خزانه‌داری کل نگهداری می‌شد، اما از این زمان به بعد به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اداری دستور داده شد که وضعیت پرداخت اعتبارات بودجه را به صورت ماهیانه به خزانه‌داری ارائه نمایند. بدین وسیله، مقدار پرداخت‌های آنها از اعتبارات اختصاص یافته در بودجه مشخص می‌شد. به علاوه، به منظور کسب اطلاع از وضعیت اعتبارات مصوبه و وجوه دریافتی و پرداختی و رسیدگی به موجودی صندوق آنها تعدادی از کارمندان خود را به این کار مأمور کرد. یکی از مشکلات موجود خزانه‌داری عدم ارسال صورت حساب پرداخت وزارتخانه‌ها و ادارات بود. لذا، آنها را مکلف کرد که صورت حساب‌های مربوطه هر ماه را تا ۱۵ ماه بعد ارسال کنند.^۵

تفتیش و محاسبات جمع و خرج خزانه‌داری کل یکی دیگر از اقداماتی بود که در راستای نظارت بر مخارج کشور صورت می‌گرفت. علی‌اکبر داور، وزیر مالیه، به میرزا ابوالقاسم خان مفتش وزارتت و سبکبار رئیس دایره رسیدگی به محاسبات دستور داد که دفاتر خزانه‌داری کل را از نظر درآمدهای ارسالی ادارات و کمک هزینه‌های آنها با محاسبات مربوطه تطبیق دهند. آنها مأموریت داشتند که تمامی شعب محاسبات خزانه را از زمان تشکیل آن به صورت دقیق مورد رسیدگی قرار دهند.^۶

اقدامات صورت گرفته جهت ایجاد تمرکز در نظام پرداخت مخارج در دوره رضاشاه ادامه اصلاحات شوستر محسوب می‌شد. اما، در مقایسه با آن با تصویب قوانین متعدد و حمایت حکومت از اجرای آنها گسترده‌تر و تمامی نواحی کشور را تحت تأثیر خود قرار داد. افزایش تمرکز در این حوزه مؤثر از عواملی همانند تشکیل یک حکومت متمرکز و قدرتمند، نوسازی اقتصادی کشور، بهبود وضعیت راه‌های ارتباطی، گسترش بروکراسی حکومتی و اسکان قبایل بود.

۱. وزارت مالیه خزانه‌داری کل، دستور تمرکز عایدات و پرداخت مخارج از ابتدای سال ۱۳۱۰، ص ۱۳-۱۹.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۹، ش بازبایی ۷۱۲۳۰-۲۴۰.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۹، ش بازبایی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۹، ش بازبایی ۷۱۲۳۰-۲۴۰.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۱۹، ش بازبایی ۸۴۱۹۰-۲۴۰.

۶. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۱۲، ش بازبایی ۵۴۸۷۴-۲۴۰.

۳-۴- کارآمدی خزانه‌داری کل در حوزه دریافت درآمدها

مک‌کاسکی در دوره ریاست خود بر خزانه‌داری کل توانست نظم و نسقی به امور این اداره دهد.^۱ براساس گزارش‌های رئیس کل مالیه، میزان دریافت‌های خزانه‌داری در این دوره به تدریج افزایش پیدا کرد و کسری بودجه که یکی از مشکلات مهم نظام مالیه محسوب می‌شد به تدریج مرتفع گردید. در تابستان سال ۱۳۰۱ یعنی پیش از تأسیس خزانه‌داری مقدار کسری بودجه پانصد هزار تومان بود، اما پس از ایجاد آن، در تابستان سال ۱۳۰۲ این رقم به کمتر از ۳۰۰ هزار تومان رسید.^۲ در پایان شهریور سال ۱۳۰۶ که نزدیک به اتمام فعالیت مک‌کاسکی در خزانه‌داری است مقدار درآمدهای دریافتی از مخارج پیشی گرفت و به ۳۲۱۷۴۲ قران رسید.^۳

موفقیت او در افزایش مقدار درآمدها و کاهش کسری بودجه ناشی از دریافت مالیات‌های نواحی مختلف کشور بود. بخش زیادی از مطالبات دولت به صورت بدهی‌های مالیاتی بود. به گفته میلسیو، در انتقاداتی که بر وزارت مالیه وارد می‌شد، علت اصلی عدم وصول مالیات را فقدان قدرت و ناتوانی این وزارتخانه عنوان می‌کردند. اما، او این مسئله را یک مشکل اجتماعی و یکی از مشخصات جامعه ایران می‌دانست. «از نظر معیار اجتماعی ایران، کسانی که از پرداخت مالیات طفره می‌رفتند اشخاص مجرمی به شمار نمی‌آمدند، به شهرت و اعتبار هیچ‌یک از آنان به جهت فرار از مالیات خللی وارد نمی‌شد و مورد سرزنش دوستان قرار نمی‌گرفتند. زیرا حتی یک نفر از مؤدیان مالیاتی به این موضوع فکر نمی‌کردند که پرداخت مالیات ثمری برای مملکت داشته باشد! چون علناً می‌دیدند که دولت جز اتلاف وجوه حاصله از مالیات، عملی انجام نمی‌دهد و به فکر انجام خدمات اجتماعی متقابل به مؤدیان در ازای پرداخت مالیات نیست.»^۴

در این دوره نیز اشراف و صاحب‌منصبان عالی‌رتبه کشور از پرداخت مالیات سرباز می‌زدند و خزانه‌داری کل فقط با بهره‌گیری از نیروی نظامی تحت ریاست رضاخان بود که آنها را به پرداخت مالیات وادار کرد. میلسیو به علت وجود قوای نظامی^۵ رضاخان و به منظور برخوردار شدن از حمایت او و ممانعت از پیدایش برخورد بین وزارت مالیه و وزارت جنگ از ایجاد نیروی مخصوصی همانند ژاندارمری خزانه با هدف وصول مالیات‌ها خودداری کرد.^۶

یکی از مقاماتی که از پرداخت بدهی‌های خود امتناع می‌کرد سپهدار اعظم بود که جزو افرادی محسوب می‌شد که تاکنون هیچ مالیاتی پرداخت نکرده بود. طی گفتگوهایی که بین او و خزانه‌داری صورت گرفت، او حاضر به پذیرش پرداخت بدهی‌های مالیاتی خود نشد. در نهایت، با مداخله نیروی نظامی و حمایت رضاخان بود که املاک او توقیف شد و به پرداخت مالیات تن داد. پس از وصول مالیات از او، خوانین بختیاری نیز مجبور به این کار شدند. پس از کسب این موفقیتها، به مأموران مالیاتی دستور داده شد که بدهی‌های مالیاتی را با دیرکرد آن از بدهکاران دریافت کنند. جونز و ماژور هال مأموران مالیه آذربایجان و خراسان توانستند بخش مهمی از مالیات‌های این ایالات را گردآوری نمایند.^۷

مک‌کورمک که ریاست اداره تشخیص عایدات را بر عهده داشت نقش مهمی در وصول مالیات‌ها ایفا کرد. او علاوه بر گردآوری مالیات‌ها، با مسافرت به نواحی مختلف کشور موفق به دریافت بدهی‌های متنفذان و صاحب‌منصبان شد. او تقاضاهای فوق‌العاده رضاخان را از محل دریافت این بدهی‌ها تسویه نمود. میلسیو موفقیت مک‌کورمک در وصول مالیات و بدهی‌های مالیاتی نواحی مختلف کشور را وجود قدرت نظامی رضاخان، سرکوب قبایل و حمایت او از مأموران مالیه می‌داند. به طوری که، اشراف و متنفذان و مردم با آگاهی از پشتیبانی رضاخان از آنها به سهولت حاضر به پرداخت مالیات شدند. همکاری رضاخان و دستگاه مالیه جهت وصول مالیات در این مقطع به دلیل نیاز متقابل آنها به یکدیگر بود. از یک سو بدون وجود یک نیروی نظامی قدرتمند دستیابی وزارت مالیه به این منظور

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۲، ش بازبایی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.

۲. رئیس کل مالیه ایران، چهارمین راپورت سه‌ماهه رئیس کل مالیه ایران به تاریخ اول میزان ۱۳۰۲ مطابق ۲۴ سپتامبر ۱۹۲۳، ص ۱۱۴.

۳. رئیس کل مالیه ایران، چهارمین راپورت سه‌ماهه رئیس کل مالیه ایران، ص ۶۶.

۴. میلسیو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۱۵۹-۱۶۰.

۵. در سال ۱۳۰۰ دو نیروی ژاندارمری و قزاق ادغام شدند.

۶. میلسیو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۶۰.

۷. همان، ص ۱۶۰-۱۶۲.



غیرممکن می‌شد، از سوی دیگر او برای تأسیس ارتش مدرن به افزایش درآمدهای مالیاتی نیاز مبرمی داشت.^۱ یکی از حوادثی که نمایان‌گر برخورد خزانه‌داری کل و مأموران مالی آن با مؤدیان مالیاتی است، شورش دهقانان اصفهان علیه اخذ مالیات تریاک و تحدید آن بود. اصفهان مرکز کشت تریاک ایران محسوب می‌شد، در نتیجه دریافت مالیات از این محصول و دخالت دولت در آن زندگی بیشتر مردم این ناحیه را تحت تأثیر قرار می‌داد، لذا با مقاومت آنها روبرو شد. مأمور مالیه این منطقه جهت سرکوب این شورش خواستار اعزام نیروهای نظامی شد. در نهایت، با حضور مک‌کورمک و مداخله نظامی قشون اصفهان بود که این تظاهرات سرکوب گردید و خزانه‌داری موفق به دریافت مالیات این محصول و انحصار آن شد. در پی موفقیت دولت در این ناحیه، انحصار تریاک در نقاط دیگر کشور نیز صورت پذیرفت. طبق گفته‌های میلسیو، این اقدام خزانه‌داری موجب افزایش درآمدهای دولت شد، به طوری که بی‌سابقه بود.^۲

با وجود موفقیت‌هایی که خزانه‌داری کل در زمینه وصول عواید با حمایت حکومت مرکزی به دست آورد. برخی از ادارات مالیه ولایات همچنان از پرداخت درآمدهای خود امتناع می‌کردند. علاوه بر آن، پرداخت عایدات توسط آنها طبق شیوه پیش از اصلاحات شویستر صورت می‌گرفت. براساس داده‌های اسناد، خزانه‌دار کل از عدم ارسال درآمدهای کاشان ابراز نارضایتی کرد. او درخواست نمود که کمپانی قالی شرق وجوه خود را به خزانه‌داری ارسال نماید. اداره مالیه کاشان به منظور رسیدگی به این مسئله با این شرکت به گفتگو پرداخت، اما کمپانی حل آن را منوط به مذاکره با شعبه مرکز آن که در عراق مستقر بود اعلام نمود. از عوامل دیگر تأخیر در پرداخت عواید ارسال آنها به صورت برات‌های متفرقه به خزانه‌داری و ناتوانی مالی اداره مالیه این ناحیه در تضمین پرداخت و تسویه آنها بود.^۳

خزانه‌داری کل از اداره مالیه کاشان درخواست نمود از این پس پرداخت درآمدهای خود به صورت برات را متوقف کند. این اداره موظف شد که عایدات را به صورت وجوه نقد دریافت کرده و به بانک شاهنشاهی پرداخت نماید و بانک نیز چک را به نام خزانه‌داری کل صادر و ارسال کند. رسید پرداخت وجوه نیز برای اداره مالیه مذکور ارسال می‌شد و به موجب آن خزانه‌داری کل بدهی خود را با اداره مالیه کاشان تسویه می‌کرد. یکی از اصلاحاتی که در دوره شویستر صورت گرفت پرداخت عواید به صورت نقد به بانک شاهنشاهی بود و پرداخت درآمدها توسط پیشکاران مالیه به خزانه‌داری کل به صورت برات ممنوع شد. اما طبق داده‌های این سند، پرداخت عایدات به شکل ارسال برات به خزانه‌داری همچنان تداوم داشته است.^۴

از دیگر موانعی که مقابل انجام وظایف خزانه‌داری قرار داشت، مخالفت دستگاه‌های اداری با اعمال قدرت این اداره بر امور مالی آنها بود. براساس قوانین تشکیل خزانه‌داری کل، تمامی درآمدهای کشور باید توسط آن گردآوری و با توجه به تقاضای هر وزارتخانه مبلغ معینی با تصویب وزارت مالیه جهت آن پرداخت می‌شد. یکی از وزارتخانه‌هایی که مخارج خود را به طور مستقیم از عواید آن پرداخت می‌کرد وزارت پست و تلگراف بود. لذا، رؤسای آن از پرداخت درآمدها خودداری می‌کردند و اجرای این قوانین سر باز زدند.^۵ برخی از ادارات نیز همانند گذشته درآمدهای خود را صرف مخارج می‌کردند و حاضر به پذیرش قوانینی که در راستای ایجاد تمرکز در امور مالی و نظارت بر آنها وضع شده بود، نبودند. مفتش وزارت مالیه طی تلگرافی به خزانه‌داری کل اظهار کرد که سرویس ارزاق قزوین طبق قوانین وضع شده خزانه‌داری کل عمل نکرده و درآمدهای خود را به جای ارسال به خزانه‌داری صرف پرداخت‌های ارزاق کرده است. دلیل مخالفت آنها با اجرای قوانین وضع شده خزانه‌داری کل و ریاست کل مالیه این بود که ترتیبات جدید مالیه با منافع آنها در تقابل قرار داشت و استقلال عمل آنها را در امور مالی خود با تهدید روبرو کرده و از آنها سلب می‌نمود. بنابراین، با اعمال آن در حوزه اجرایی خود به مقابله برخاستند.^۶

متنفذین و صاحبان قدرت که منافع آنها مورد تهدید قرار گرفته بود مقالاتی در انتقاد از مستشاران مالی آمریکایی در روزنامه‌ها منتشر

۱. مستوفی، ج ۳، ص ۵۳۲؛ میلسیو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۱۶۰-۱۶۲.

۲. همان، ص ۱۶۳-۱۶۶.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۵، ش بازیابی ۸۸۷۲۳-۲۴۰.

۴. همان.

۵. میلسیو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۱۶۸.

۶. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۵، ش بازیابی ۴۳۲۳۳-۲۴۰.

کرده و مدعی شدند که امور مالی کشور طی این اقدامات دچار آشفتگی شده است. اما، با حمایت رضاخان و عملکرد بانک شاهنشاهی در پرداخت منظم هزینه‌ها نتوانستند کاری از پیش برند.^۱ در نهایت، مسئولیت مستمر مک‌کاسکی در خزانه داری کل در تاریخ ۱۹ مهر ۱۳۰۶ همزمان با پایان مأموریت میلیسیو در ایران به اتمام رسید و پس از او ماژور دادلی به این سمت منصوب شد.^۲ روند دریافت مالیات از نواحی مختلف کشور پس از اتمام مأموریت آنها ادامه پیدا کرد، به طوری که در سال ۱۳۰۸ مالیات ایالت فارس گردآوری شد و مازاد عواید حاصله به خزانه داری منتقل شد. درآمد نواحی فیروزآباد و قشقایی بالغ بر ۱۰۰ هزار تومان بود که بیش از ۶ درصد بودجه را تشکیل می‌داد.^۳

با گسترش بروکراسی حکومتی دستورالعمل‌هایی جهت تسریع انتقال عواید ادارات مالیه به خزانه داری صادر شد. خزانه داری کل آنها را موظف کرد که عایدات خود را به حساب‌های آن نزد بانک ملی و شاهنشاهی انتقال دهند. اما با وجود دستوراتی که در خصوص تحویل عواید به این بانک‌ها صادر شد، در بسیاری از ولایات شعب آنها وجود نداشت. در واقع، ملزومات مورد نیاز جهت دستیابی به هدف مذکور فراهم نشده بود و شیوه وصول عواید به همان روال سابق صورت می‌گرفت. خزانه داری در سال ۱۳۰۸ به ادارات مالیه دستور داد که درآمدهای سال گذشته خود را به حساب «د» خزانه داری کل در بانک ملی یا عاملین بانک مزبور و شعب بانک شاهنشاهی در نواحی مختلف کشور تحویل دهند. عایدات سال جاری نیز باید به حساب‌های مخصوص آن در شعب بانک ملی انتقال داده می‌شد. اما با وجود این دستورالعمل‌ها، در مناطقی همانند سمنان، استرآباد و کاشان شعب بانک وجود نداشت. رؤسای ادارات مالیه این نواحی اذعان کردند که با توجه به فقدان بانک در مناطق تحت نظارتشان قادر به تحویل درآمدهای خود از این طریق نخواهند بود. لذا، آنها عواید خود را به وسیله پست به خزانه داری ارسال خواهند کرد.^۴

با توجه به فقدان شعب بانک در بیشتر ولایات، وزارت عدلیه در راستای تمرکز درآمدهای وصولی به اداره ثبت تبریز دستور داد که به ادارات تابع خود در ولایات اعلان دهد تا عایدات مازاد بر مخارج خود را به بانک یا اداره مالیه محل یا تجار معتبر این ناحیه تحویل نمایند و در صورت فقدان این وسایل از طریق پست یا وسایل دیگر به صندوق اداره متبوع خود ارسال کنند تا به بانک منتقل گردد. آنها قادر به نگهداری هیچ وجهی اضافه بر هزینه‌های جاری روزانه خود نبودند و باید دفتر صندوق آنها با دفاتر محاسبات به صورت هفتگی بررسی و تطبیق داده می‌شد. اداره ثبت کاشمر نیز به علت نبود شعبه بانک در این ولایت مجبور به انتخاب دو راه را برای ارسال عواید خود بود. او باید درآمدهای وصولی را یا از طریق اداره مالیه محل یا یک نفر از تجار مورد اعتماد تحویل می‌داد. لذا، او ارسال عایدات خود را به صندوق مالیه این ناحیه برگزید تا به حساب مخصوص این اداره منتقل نموده و به حواله آن به بانک تحویل داده شود.^۵

ایجاد دگرگونی در نحوه دریافت درآمدها و تلاش برای متمرکز کردن امور مربوط به آن توسط خزانه داری کل ادامه پیدا کرد. اما، همزمان با این تحولات شیوه‌های پیشین گردآوری عواید نیز به حیات خود ادامه دادند. یکی از عوامل آن مقاومت دستگاه‌های اداری مقابل این تغییرات بود. اداره مالیه نیشابور با وجود استقرار بانک ملی در این شهر حاضر به انتقال درآمدهای خود از طریق بانک نبود. بلکه، مطابق با شیوه پیشین به مالیه ایالت ارسال کرد که این مسئله موجب اعتراض ریاست این اداره شد.^۶ وجود دوگانگی در نحوه وصول عایدات موجب کاهش کارایی و عملکرد آن در این حوزه شد.

خزانه داری کل در سال ۱۳۰۹ به منظور پرداخت مخارج ضروری برخی از وزارتخانه‌ها با کسری بودجه روبرو شد. بخش بیشترین هزینه‌ها را وزارت جنگ، اداره امنیه و وزارت دربار پهلوی به خود اختصاص داده بودند. بنابراین، از اداره کل گمرک و ادارات مالیه ایالات و ولایات تقاضا کرد که تمامی وجوه موجود خود را به خزانه داری ارسال نمایند. با وجود این، ارسال کلیه موجودی آنها نیز فقط بخش اندکی از کسری بودجه را برطرف می‌کرد.^۷

۱. میلیسیو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۱۶۹.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۶، ش بازیابی ۱۴۳۵۸-۲۴۰؛ سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۶، ش بازیابی ۶۰۱۲۸-۲۴۰.

۳. اکرمی و دیگران، ص ۷۸.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۸، ش بازیابی ۸۸۶۹۵-۲۴۰.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۱۳، ش بازیابی ۹۳۲۸۶-۲۴۰.

۶. همان.

۷. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۹، ش بازیابی ۷۱۲۳۰-۲۴۰.



خزانه داری کل کسری موجودی و ناتوانی آن در پرداخت هزینه‌ها را تحت تأثیر عوامل ذیل می‌دانست: ۱. تخمین نادرست میزان عواید و پیش‌بینی بیش از حد انتظار آن موجب تخصیص بودجه‌هایی برای مخارج شده بود که در زمان پرداخت آنها با مسئله فقدان موجودی روبرو می‌شد. ۲. برخی از وزارتخانه‌ها حاضر به پرداخت بدهی‌های خود به خزانه داری کل نبودند. مقدار قروض ادارات دولتی به آن برابر با ۴۹۱۴۶۰ تومان بود که تقریباً ۶۰ درصد آن متعلق به اداره ارزاق و ۳۷ درصد آن مربوط به وزارت جنگ بود، به عبارت دیگر این دو نهاد ۹۷ درصد بدهی‌ها را به خود اختصاص داده بودند. ۳. بعضی از ادارات درآمدهای خود را نزد خود ذخیره کرده و حاضر به ارسال آن به خزانه داری نبودند. ۴. خزانه داری کل قادر به دریافت برخی از قروضی که در بودجه درآمدها منظور شده بود، نمی‌شد. ۵. برخی از هزینه‌ها توسط خزانه داری پرداخت می‌شد، در حالی که در بودجه خرج پیش‌بینی نشده بودند. ۶. بودجه برخی از وزارتخانه‌ها نسبت به سایرین بسیار بیشتر بود، بنابراین، خزانه داری در پرداخت هزینه‌های آنها با مشکل روبرو شد. ۷. این اداره بخش زیادی از ذخیره خود را صرف پرداخت مبالغ اضافی بر بودجه سال‌های گذشته می‌کرد.^۱

خزانه داری کل وصول مالیات را رضایت بخش نمی‌دانست، لذا دستیابی به درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه را از طریق مالیات مستقیم، خالصجات، حق الثبت وسایل نقلیه و مالیات‌های وضع شده بر شرکتها و تجارت مورد توجه قرار داد. این اداره کسری ۶ درصد از بودجه درآمدها را قطعی اعلام کرد و بدهی‌های وزارتخانه‌ها و ادارات را مقدار ۴۹۱۴۶۰ تومان برشمرد، اما از اعلام قروض وزارت جنگ صرف نظر کرد. خزانه داری با هدف تسویه بدهی ادارات - به استثنای وزارت جنگ - راهکار کاهش ماهانه پرداخت‌ها را مطرح نمود. این مسئله از اختصاص بخش مهمی از بدهی‌ها به این وزارتخانه و ناتوانی خزانه داری در دریافت آن حکایت دارد. به علاوه، از داده‌های این سند می‌توان دریافت که خزانه داری برابر وزارت جنگ که تحت نظارت مستقیم رضاشاه بود دارای هیچ‌گونه قدرت و اختیاری به منظور کاهش مخارج و پرداخت‌های آن نبود.^۲

به گفته خزانه دار کل، با وجود مکاتبات زیادی که خزانه داری با ادارات مختلف داشت، از پرداخت عواید خود خودداری می‌کردند. به عنوان مثال، اداره ثبت اسناد تهران فقط بخش ناچیزی از درآمدهای خود را به خزانه داری تحویل داده بود. اداره انحصار تریاک نیز عواید جرایم قاچاق را به جای پرداخت به حساب خزانه داری به حساب استرداد به سرمایه خود منظور کرده بود. بسیاری از ادارات مالیه ایالات همانند گلپایگان، سیستان و بلوچستان، گروس، خراسان و قم نیز از ارائه اطلاعات لازم به خزانه داری کل استنکاف می‌ورزیدند. با توجه به این شواهد، خزانه داری کل از دریافت بخش قابل توجهی از درآمدها محروم شده بود. خزانه داری یکی از راههای دریافت درآمدها از وزارتخانه‌ها و ادارات را ملزم کردن آنها به ارسال صورت عواید خود تا بیستم ماه بعد می‌دانست. در صورت لزوم، خزانه داری کل باید مجاز به تفتیش ادارات جهت حصول اطمینان از ارسال تمامی عواید توسط آنها می‌شد. اما، طبق قوانین این اختیار در حدود وظایف آن قرار نداشت.^۳

خزانه داری کل یکی از راهکارهای کاهش کسری بودجه را حذف مخارج غیرضروری برخی از وزارتخانه‌ها اعلام کرد. یکی دیگر از راههای حل این مسئله تدوین بودجه مخارج سال ۱۳۱۰ به دو قسمت متعارفی و غیرمتعارفی بود. بودجه متعارفی از محل درآمدهای عمومی کشور تأمین می‌شد و بودجه غیرمتعارفی از منابع عواید غیرمتعارفی یا در صورت فقدان آن به وسیله قرضه انجام می‌شد. در این صورت، این نهاد قادر می‌شد که هزینه‌های جاری خود را برای اداره امور دستگاه‌های دولتی مختلف به صورت منظم پرداخت نماید.^۴

بر اساس داده‌های اسناد، یکی از علل کسری بودجه و ناتوانی خزانه داری کل در دریافت درآمدها فقدان زیرساخت‌های لازم جهت انجام وظایف معین شده آن بود. با مقایسه مقدار وصولی ادارات مالیه و گمرکات طی سال‌های ۱۳۱۲ تا ۱۳۱۴ مشخص می‌شود که فعالیت آنها در دریافت عواید ترقی و در این زمینه به صورت موفقی عمل کرده بودند. با وجود این، مقدار وجوه وصولی ادارات نسبت به میزان ارسالی آن به خزانه داری بیشتر بود که این مسئله تحت تأثیر عوامل مختلفی قرار داشت. فقدان مؤسسات بانکی و وسایل نقلیه از جمله عواملی

۱. همان.

۲. همان.

۳. همان.

۴. همان.

بودند که موجب کاهش ارسال درآمدها به خزانه داری کل شده بود.^۱ ارسال عواید اداره مالیه تنکابن به علت نبود شعبه بانک ملی در این ناحیه با مشکلاتی همراه بود. مرکز این اداره در شهسوار قرار داشت، اما به علت فقدان بانک مزبور در آن ناحیه درآمدها و حواله مخارج این منطقه به بانک پهلوی مستقر در آن تحویل داده می شد. شعبه بانک ملی در نوشهر واقع بود که در فاصله ۶۳ کیلومتری شهسوار قرار داشت. لذا، این مسئله موجب شد که تحویل درآمدهای تنکابن با تأخیر همراه شود و نارضایتی و اعتراض خزانه داری را برانگیزد.^۲ با وجود صدور دستورات مختلف به ادارات مالیه در خصوص جمع آوری درآمدهای صندوق دستگاه های دولتی و تحویل آنها به این ادارات به صورت روزانه، بیشتر آنها از اجرای این قوانین سرباز می زدند. لذا، صندوق دستگاه های ادارتی برخی از مناطق کشور همانند آبادان، اصفهان و عباسی با کسری قابل توجهی روبرو شد. برخی از ادارات مالیه ولایات نیز پس از وصول عایدات و نگهداری آنها در صندوق، حاضر به ارسال این وجوه به ادارات مالیه ایالات نبودند. این شیوه دریافت و نگهداری عواید با تمرکز درآمدهای خزانه داری کل در تقابل قرار داشت.^۳ اداره تفتیش مالیه نیز با هدف ملزم کردن ادارات مالیه به تحویل درآمدهای دریافتی خود دستورالعمل هایی صادر کرد. این اداره به تمامی دستگاه های دولتی خاطرنشان کرد که کلیه عایدات کشور به محض وصول باید به خزانه داری ارسال شود و هرگونه تأخیری در پرداخت درآمدها غیرقانونی است.^۴

رؤسای دستگاه های دولتی ولایات نیز در انتقال درآمدهای دریافتی به ادارات مالیه این نواحی تعلل می ورزیدند. به طوری که، عایدات یک ماه را در ماه بعد تحویل می دادند این مسئله موجب شد که بین حساب ادارات مالیه این نقاط با حساب های دفاتر تابعه آنها اختلاف به وجود آید. لذا، رؤسای دستگاه های دولتی ایالات از ادارات ولایات درخواست کردند که عایدات وصولی هر ماه را تا پایان آن ماه به مالیه این نواحی تحویل دهند. طبق داده های این سند، کاهش نظارت خزانه داری کل بر چگونگی دریافت عواید و انتقال آنها به ادارات مالیه در ولایات موجب پدید آمدن مشکلات زیادی در حوزه محاسبات درآمدها و ایجاد تمرکز در امور مربوطه شد.^۵

۳-۵- عملکرد خزانه داری کل در حوزه پرداخت هزینه ها

با توجه به مباحثی که در بالا به آن پرداخته شد، میلسپو و مک کاسکی در دوره فعالیت خود در ایران اقدامات مهمی جهت بهبود وضعیت دریافت درآمدها و پرداخت مخارج به مرحله اجرا درآوردند. عملکرد خزانه داری در حوزه پرداخت هزینه ها وابسته به وصول عواید بود، به این معنا که کارآمدی یا ناکارآمدی آن در امور مربوط به اخذ عایدات تأثیر مستقیم و چشمگیری بر این بخش از وظایف آن داشت. از نتایج اجرای اصلاحات در خزانه داری در این دوره کاهش کسری بودجه و افزایش سطح درآمدها نسبت به مخارج بود.^۶ به طوری که، به گفته مستوفی، در نتیجه اقدامات آنها اعتبار حواله ها همیشه برقرار بود و پرداخت ها به موقع صورت می گرفت.^۷

پس از تأسیس دوباره خزانه داری کل اصلاحات مهمی جهت تمرکزگرایی در امور پرداخت مخارج صورت گرفت. پرداخت وجوه بدون مجوز خزانه داری غیرقانونی اعلام شد و مقدار هزینه های درخواستی دستگاه های اداری باید با اعتبارات و بودجه مصوب مطابقت پیدا می کرد. حواله ها نیز بدون وجود وجوه برای تأدیه آنها مجوز صدور نداشتند.^۸ میلسپو به منظور جلوگیری از سوءاستفاده های خزانه داری کل در انجام وظایف خود در این بخش برخی از امور مرتبط با آن را از حوزه نفوذ خزانه دار خارج ساخت و تحت نظارت خود درآورد. او

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۱۴، ش بازبایی ۱۱۲۱۶-۲۴۰.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۱۵-۱۳۱۶، ش بازبایی ۱۴۲۴۳-۲۴۰.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۱۳، ش بازبایی ۹۳۲۸۶-۲۴۰.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۱۵، ش بازبایی ۸۸۱۵۰-۲۴۰.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۱۳، ش بازبایی ۹۳۲۸۶-۲۴۰.

۶. رئیس کل مالیه ایران، چهارمین راپورت سه ماهه رئیس کل مالیه ایران به تاریخ اول میزان ۱۳۰۲ مطابق ۲۴ سپتامبر ۱۹۲۳، ص ۱۱۴؛ رئیس کل مالیه ایران، چهارمین راپورت سه ماهه رئیس کل مالیه ایران، ص ۶۶.

۷. مستوفی، ج ۳، ص ۵۳۲.

۸. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۴-۱۳۰۵، ش بازبایی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.



مسئولیت صحت حواله‌ها را به عهده تعدادی از کارمندان وزارت مالیه که در تماس با این اداره نبودند واگذار کرد. مجوز پرداخت مخارج نیز ابتدا توسط وزیر مالیه سپس میلسپو به امضا می‌رسید.^۱

وضع این قوانین به معنای سازمان‌دهی امور مربوط به پرداخت هزینه‌ها قلمداد می‌شد، اما، در عمل، اقدامات برخی از دستگاه‌های حکومتی در تقابل با آنها قرار داشتند. برپایه مکاتبه خزانه‌داری کل با وزارت داخله، امیراعظم حاکم کرمان به اداره مالیه این منطقه فرمان داده بود که حواله حقوق دو ماه اداره نظمی را در ازای عواید این منطقه صادر نماید. خزانه‌داری به مداخله حکام در امور مالیاتی اعتراض کرده و خواستار پایان این رویه شد. خزانه‌دار اظهار کرد که در صورت تداوم این وضعیت امور مالیاتی و پرداخت مخارج انتظام پیدا نخواهد کرد.^۲

طبق داده‌های اسناد، ادارات مالیه به اقداماتی دست زدند که مخالف با این قوانین بودند. اداره مالیه بنادر بدون اخذ مجوز از خزانه‌داری کل اقدام به پرداخت حقوق به کارمندان خود کرده بود. تعداد دیگری از ادارات مالیه نیز پیش از صدور حواله‌ها و مجوز پرداخت آنها حقوق کارکنان خود را پرداخت کرده بودند، سپس حواله‌های درخواست خرج را به این اداره ارسال نمودند. ادارات مذکور وجوهی را به عنوان مساعده یا مخارج سفر و غیره به کارمندان خود پرداخت کرده بودند. سپس، حواله آنها را برای وصول به خزانه‌داری تحویل دادند. یکی از مأموران مالیه نیز مبلغ یکصد تومان به یکی از کارمندان دولت به عنوان مساعده پرداخت کرده بود، اما شخص مزبور قادر به استرداد این مبلغ به خزانه‌داری کل نشد. لذا، خزانه‌داری به رؤسای مالیه ادارات متذکر شد که پرداخت مساعده بدون اخذ مجوز از آن تخلف محسوب شده و امنای مالیه مسئول خواهند بود. براساس قوانین سال ۱۳۰۲، استخدام و بکارگیری مستخدمین جدید ممنوع اعلام شده بود. با وجود این، تعدادی از ادارات مالیه تقاضای حقوق برای پرداخت به این نیروها کرده بودند. طبق قانون مزبور، پرداخت حقوق به مستخدمین جدید غیرقانونی و چنین مجوزی برای ادارات مزبور صادر نشده بود. این شیوه پرداخت مخارج به طور کامل در تضاد با روند تمرکزگرایی در پرداخت هزینه‌ها قرار داشت و اجرای اصلاحات در این حوزه را به تأخیر می‌انداخت. سابقه طولانی مدت اداره امور مالی ایالات و ولایات به صورت مستقل از نظارت حکومت مرکزی یکی از عوامل مهم اقدامات ادارات مالیه به این شکل بود. آنها شیوه‌های نوین پرداخت مخارج را اقدامی از سوی حکومت جهت مداخله در امور خود و در راستای از میان برداشتن استقلال عمل خود می‌پنداشتند. بنابراین، از پذیرش قوانین وضع‌شده و نظارت خزانه‌داری بر این امور امتناع می‌کردند.^۳

با وجود دستوراتی که خزانه‌داری کل نسبت به اقدامات غیرقانونی ادارات مالیه صادر کرده بود، آنها طبق همان شیوه‌های پیشین، عواید خود را صرف مخارج می‌کردند. اداره مالیه یزد درآمدهای حاصل از قند و شکر را برخلاف این دستورات هزینه کرده بود. برپایه قوانین جدید، ادارات مالیه مجاز به صرف عواید خود نبودند و باید آنها را به خزانه‌داری ارسال می‌کردند. اداراتی نیز که دارای حساب پرداخت بودند نباید از درآمدهای جاری مالیاتی خود استفاده می‌نمودند. اما برپایه این شواهد، امور مالی برخی از نواحی کشور طبق شیوه‌های نوین نظام مالیه اداره نمی‌شد.^۴ اداره مالیه گیلان بدون دریافت مجوز از وزارت مالیه اقدام به پرداخت حقوق سرهنگ محمدحسین خان، فرماندار نظامی این منطقه، کرده بود. این اداره پیش از معرفی مأمور حکومتی جدید توسط وزارتخانه داخله اقدام به پرداخت حقوق کرده بود. لذا، اداره مالیه باید آن را مسترد می‌داشت.^۵

طبق اظهارات وزارت مالیه، بسیاری از تعهدات و مخارج متفرقه بدون وجود اعتبارات قانونی صورت می‌گرفت. دستگاه‌های حکومتی از این وزارتخانه تقاضا کردند که جهت حل این مسئله اعتباری به مجلس پیشنهاد دهد. هدف آنها از ایجاد اعتبارات جدید رفع مسئولیت از پرداخت غیرقانونی وجوه توسط مسئولان مربوطه بود. به گفته وزیر مالیه، قوانین مصوب مربوط به پرداخت مخارج به درستی اجرا نشده بود. او خواستار اجرای قانون اعتبارات به صورت جدی بود و تقاضا کرد که صرف هر نوع وجهی بدون وجود اعتبار قانونی ممنوع

۱. مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۰۲، ش بازبایی ۴/۲۱/۵۸/۲۳۰؛ مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه، ص ۸۷، ۱۱۴-۱۱۵؛ میلسپو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ص ۱۵۸.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۴۰ ق، ش بازبایی ۲۵۹۸-۲۹۳.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۲-۱۳۰۳، ش بازبایی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۵، ش بازبایی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۴، ش بازبایی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.

گردد. بر اساس قانون مزبور، هرگاه پرداخت وجوه بیش از مقدار اعتبارات مصوب باشد، مسئولان و صاحب‌جمعان شخصاً در برابر آن مسئول بودند. وزارتخانه‌ها نیز طبق قانون نمی‌توانستند علاوه بر اعتباراتی که در بودجه برای آنها منظور شده بود هزینه‌ای داشته باشند.^۱

پس از پایان دوره فعالیت میلسپو و مک‌کاسکی در ایران، خزانه‌داری برای پرداخت حقوق کارکنان دولت با مشکل روبرو شد. لذا، برای انجام این منظور به دریافت اعتبارات از بانک ملی نیاز ضروری پیدا کرد. یکی از روش‌های دیگری که خزانه‌داری کل با هدف دریافت عواید و جبران کسری بودجه پیشنهاد داد تسعیر و فروش لیره بود.^۲ در سال ۱۳۰۹ بین بانک ملی و خزانه‌داری کل قراردادی منعقد شد که طبق آن بانک مساعده ۳ میلیون تومانی در اختیار خزانه‌داری قرار می‌داد. در مقابل، این اداره متعهد می‌شد که در مدت قرارداد مبلغی برابر با مقدار مذکور در حساب‌های جاری مختلف بانک موجود باشد. انعقاد چنین قراردادی بین خزانه‌داری کل و بانک ملی نشان‌دهنده ناتوانی این اداره در پرداخت مخارج دولت بود.^۳

بخشی از کسری بودجه و ناتوانی خزانه‌داری در پرداخت مخارج دولت ناشی از پرداخت‌هایی بود که در بودجه خرج پیش‌بینی و منظور نشده بود. از جمله این هزینه‌ها مساعده‌های پرداختی به سرویس ارزاق، سرویس حمل و نقل موتوری، رعایای روستاهای خالصه (املاک دولتی)، کسور هزینه‌های اداره سجل احوال و مخارج مربوط به دفع ملخ‌ها بود. بخش دیگری نیز به علت هزینه‌های بالای برخی از وزارتخانه‌ها همانند وزارت جنگ بود. بودجه این وزارتخانه نسبت به سایرین بسیار بیشتر بود، بنابراین، خزانه‌داری در پرداخت هزینه‌های آنها با مشکل روبرو شد. پرداخت مخارج مربوط به سال‌های گذشته نیز از دیگر علل ناتوانی در پرداخت‌ها محسوب می‌شد. به طوری که، این اداره بخش زیادی از ذخیره خود را صرف پرداخت مبالغ اضافی بر بودجه سال‌های گذشته می‌کرد.^۴ در واقع، قانون عدم تفکیک سنواتی درآمدها و مخارج یکی از عواملی بود که خزانه‌داری را با مشکل پرداخت هزینه‌ها مواجه کرده بود. این مسئله موجب شد که این قانون در سال ۱۳۰۷ بازنگری شود و تفکیک عایدات و مخارج به صورت سالیانه مورد توجه قرار گیرد.^۵

خزانه‌داری کل به علت ناتوانی در پرداخت مخارج خود مبالغی را از بلدیة تهران (شهرداری) قرض کرده بود. این قرض از درآمدهای مستغلات که در اختیار بلدیة قرار داشت برداشته شده بود. برای تسویه کامل آن وصول مالیات مستغلات تهران باید به طور موقت از بلدیة به اداره مالیه واگذار می‌شد. حسن تقی‌زاده، وزیر مالیه، خواستار تعیین تکلیف هرچه زودتر این وضعیت شد و دلیل این اقدام را مشغول بودن وزارتخانه متبوع خود به رفع بی‌نظمی‌های خزانه‌داری و روشن نمودن محاسبات آن عنوان کرد.^۶

مشکلات خزانه‌داری کل جهت متمرکز کردن پرداخت هزینه‌ها در نواحی مختلف کشور ادامه پیدا کرد. اداره مالیه یزد فقط به استناد بودجه ابلاغی و بدون صدور مجوز به پرداخت حقوق اقدام کرده بود. در صورتی که، پرداخت حقوق و انتصابات جدید به صدور مجوز و موجود بودن اعتبارات اضافی در بودجه وابسته بود. در واقع، بدون صدور حکم رسمی از وزارت مالیه پرداخت حقوق ممنوع بود. این وزارتخانه به اداره مذکور هشدار داد که از ادامه این روند جلوگیری به عمل آورد. به گفته وزیر مالیه، ادارات مالیه ولایات جمع بودجه ابلاغی را مأخذ قرار داده و بدون صدور حکم و اصلاح بودجه مقدماتی اقدام به پرداخت مخارج کرده بودند. در حالی که، انحراف از جمع بودجه ابلاغی غیرقانونی بود. وزارت مالیه به ادارات مذکور هشدار داد که این مسئله را مورد بررسی قرار داده و رویکرد خود را نسبت به بودجه‌های ابلاغی گزارش داده و در صورت تخلف از آن علل این مسئله را بیان کنند.^۷

برخی از ادارات نیز از پرداخت حقوق توسط ادارات مالیه اظهار ناراضیتی کردند. تأخیر در پرداخت حقوق آنها از مسائلی بود که بر عملکرد خزانه‌داری در این حوزه تأثیر گذاشته بود. ایالت کرمان طی تلگرافی به وزارت مالیه اظهار نمود که اداره مالیه این منطقه حقوق کلیه

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۶، ش بازبایی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۸، ش بازبایی ۸۲۹۰۱-۲۴۰.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۹، ش بازبایی ۸۳۶۷-۲۴۰.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۹، ش بازبایی ۷۱۲۳۰-۲۴۰.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۷، ش بازبایی ۵۷۲۵۹-۲۴۰.

۶. مرکز اسناد ریاست جمهوری، سال ۱۳۰۹، ش بازبایی ۱۴۳۵۱.

۷. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۰۹، ش بازبایی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.



ادارات دولتی آن به استثنای اداره ایالتی را پرداخت نموده است. این ایالت خواستار روشن شدن این مسئله توسط خزانه داری کل بود.^۱ بی‌نظمی و نابسامانی‌های موجود در حوزه پرداخت مخارج موجب شد که قوانینی که در زمان تأسیس خزانه داری کل در سال ۱۳۰۱ وضع شده بود بار دیگر مورد تأکید قرار گیرد. طبق قانون متمم بودجه سال ۱۳۱۰ مصوب سال ۱۳۰۹، هیچ وجهی از خزانه دولت نباید پرداخت می‌شد مگر آن که خدمتی برای دولت انجام داده یا مالی خریداری و یا اجاره کرده باشد. اعتبارات هزینه‌هایی که در بودجه تصویب شده بودند از این قانون مستثنا بودند. طبق تحقیقات اکرمی، این قانون که در سال ۱۳۱۴ الزام قانونی پیدا کرد توانست تا حدودی به حوزه پرداخت‌های کشور نظم دهد.^۲

اداره تفتیش مالیه نیز ادارات مالیه را ملزم کرد که بدون حواله وزارت مالیه و مجوز خزانه داری کل نباید هیچ هزینه‌ای پرداخت کنند. حتی اگر هزینه‌ها جزو اعتبارات حوزه ابواب‌جمعی آنها به تصویب رسیده بود یا بنابر مصالح اداری اقدام به چنین کاری کرده بودند، پرداخت مخارج توسط این ادارات تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محسوب می‌شد و مجازات به دنبال داشت.^۳

دیوان محاسبات کل طی رسیدگی‌های خود به حساب‌های خزانه داری کل در سال ۱۳۱۹ دریافت که، از یک سو بین درآمدهای ارسالی ادارات دارایی^۴ ولایات و وزارتخانه‌ها و ادارات مرکزی با دریافتی‌های خزانه و از سوی دیگر بین پرداختی‌های خزانه داری با دریافتی‌های ولایات و سایر دستگاه‌های اداری اختلافاتی وجود دارد. بنابراین با توجه به داده‌های این سند می‌توان استنباط کرد که تلاش‌های خزانه داری به منظور ایجاد تمرکز در وصول درآمدها و پرداخت مخارج به نتیجه مورد نظر دست نیافته است.^۵

۱. مرکز اسناد ریاست جمهوری، سال ۱۳۰۹، ش بازبایی ۱۴۳۵۱.

۲. اکرمی و دیگران، ص ۸۱.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۱۵، ش بازبایی ۸۸۱۵۰-۲۴۰.

۴. وزارت مالیه در سال ۱۳۱۹ به وزارت دارایی تغییر نام داد.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۰، ش بازبایی ۷۲۹۶۷-۲۴۰.

فصل چهارم:

تحولات خزانه‌داری کل و عملکرد

آن در دوره محمدرضا شاه



۱-۴-۱- استخدام دوباره میلسپو

پس از آغاز جنگ جهانی دوم، متفقین ایران را به اشغال درآوردند و جهت تأمین نیازهای خود بر زیرساخت های اقتصادی کشور مسلط شدند. تصرف منابع مالی کشور موجب پیدایش مشکلات عدیده ای شد، به طوری که آشوب هایی برای نان شکل گرفت و تعدادی از مردم در این شورش ها کشته شدند. تجارت دستخوش رکود شده و تورم به شدت افزایش پیدا کرد. دولت به منظور بهبود وضعیت اقتصادی خود و فایق شدن بر مشکلات موجود با هدف استخدام مستشاران مالی به ریاست میلسپو بار دیگر با ایالات متحده وارد مذاکره شد. طی این مذاکرات، نمایندگان سیاسی ایران در آمریکا با اعطای اختیارات گسترده به میلسپو موافقت نمودند و مجلس نیز در تاریخ ۱۲ آبان ۱۳۲۱ قانونی تصویب کرد که متضمن شرایط استخدام او بود.^۱

میلسپو در دوره دوم مأموریت خود که از ۹ بهمن سال ۱۳۲۱ آغاز شد اختیارات گسترده ای را در امور مالی به مدت ۵ سال به دست آورد، به طوری که با مسئولیت های شومتر قابل مقایسه بود. از جمله اختیاراتی که طبق این قرارداد به او به عنوان رئیس کل دارایی محول شد شامل موارد زیر بود: ۱. او موظف شد که بودجه دولت را به شرط تصویب وزیر دارایی، هیأت وزیران و مجلس تهیه کند؛ ۲. نظارت در پرداخت ها و تعهدات مالی دولت از دیگر وظایف او بود. دولت متعهد شد که بدون امضای وزیر دارایی و او هیچ هزینه ای انجام ندهد و هیچ تعهدی را بر عهده نگیرد؛ ۳. او نظارت بر پرسنل دستگاه های مختلف دولتی را بر عهده گرفت. به طوری که، پس از مشورت با وزیر دارایی قادر به انتصاب، ترفیع، عزل و اخراج کارمندان دولت بود؛ ۴. او در صورت تصویب وزیر دارایی اختیار تجدید سازمان دستگاه مالی کشور را به دست آورد؛ ۵. او اداره امور مالی کشور تحت نظارت وزیر دارایی را بر عهده گرفت. واگذاری اختیارات گسترده به میلسپو جهت اصلاح نظام مالی، نشان گر وجود مشکلات عمیق در ساختار مالی کشور پس از وقوع جنگ جهانی و ناتوانی دستگاه مالی در حل آنها بود.^۲

۱-۴-۱-۱- اوضاع خزانه داری کل در دوره مأموریت میلسپو

بخشی از وظایفی که به میلسپو واگذار شده بود در ارتباط مستقیم با مسئولیت های خزانه داری کل قرار داشت. او همانند دوره اول مأموریت خود نظارت بر پرداخت هزینه ها را بر عهده گرفت. به طوری که، خزانه داری بدون مجوز او قادر به پرداخت هیچ خرجی نبود.^۳ میلسپو ریاست خزانه داری کل را به عهده لی کنت^۴ واگذار کرد و معاونت آن را نیز در دست تامس ککیج قرار داد.^۵ در این دوره اقداماتی جهت تمرکز پرداخت ها صورت گرفت. به این ترتیب که، با هدف تمرکز حساب های پرداخت وزارتخانه ها و ادارات مرکزی قوانینی وضع شد که طبق آن، مبالغ موجود در این حساب ها به حساب خزانه داری کل انتقال می یافت. وزارتخانه ها و ادارات برای هزینه های خود درخواستی صادر کرده که پس از تأیید آن توسط وزارت دارایی به خزانه داری تحویل داده می شد. خزانه داری نیز یک حساب به عنوان حساب پرداخت کل در بانک ملی تعیین می کرد. اداره حسابداری وزارت دارایی روزانه برای هزینه هایی که مورد مصرف قطعی پیدا می کردند صورت هایی به خزانه داری ارسال می کرد. این اداره نیز چک هایی برای پرداخت آنها صادر می نمود.^۶ به منظور سرعت در پرداخت حقوق کارکنان ادارات مرکزی نیز، چکی به میزان پرداخت واقعی از حساب اصلی خزانه داری به حساب پرداخت فرعی اداره حسابداری وزارتخانه مذکور صادر می شد. رئیس حسابداری نیز پس از انتقال وجوه به حساب فرعی، حقوق کارمندان را پرداخت می نمود. حسابداری موظف بود که پس از پرداخت حقوق و انقضای ده روز، مازاد وجوه انتقالی را به حساب اصلی خزانه داری برگرداند و این اداره نیز آن را به حساب پرداخت کل انتقال می داد. خزانه داری اعتبار حواله ها را در حساب وزارتخانه ها و ادارات ثبت

۱. آرثور میلسپو، آمریکایی ها در ایران (خاطرات دوران جنگ جهانی دوم)، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی (تهران: نشر البرز، ۱۳۷۰)، ص ۶۷؛ ۷۲.

۲. همان، ص ۷۵، ۷۷.

۳. همان، ص ۷۷.

4. Leekent

۵. همان، ص ۳۶۶.

۶. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۲، ش بازیابی ۱۳۵۸۷-۲۴۰.



می‌کرد و نگهداری حساب هر حواله به تفکیک موارد بر عهده حسابداری وزارت دارایی قرار داشت.^۱ حسابداری وزارت دارایی در آخر هر ماه صورتی حاوی مبالغی را که از طرف خزانه داری کل رسیده و ارقام و جوهی که برای هزینه‌های واقعی چک صادر نموده بود تهیه و به خزانه داری کل ارسال می‌کرد تا با دفاتر خود تطبیق دهد. ادارات حسابداری وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اداری تابعه نیز پس از خاتمه دوره عمل صورت مازاد هر حواله را به تفکیک تهیه و برای مقایسه به خزانه داری کل ارسال می‌کردند. جمع صورت تهیه شده باید با جمع مازاد کل حواله‌ها مطابقت می‌کرد. این ادارات موظف بودند که یک نفر از کارمندان خود را جهت اجرای این قوانین در اختیار خزانه داری کل قرار دهند. با وضع این قوانین تمرکزگرایی در پرداخت مخارج دولت نسبت به ادوار قبل افزایش پیدا کرد و نظارت خزانه داری کل بر پرداخت‌های دستگاه‌های اداری تشدید شد.^۲ اداره رسیدگی و تمرکز کل حساب‌ها به منظور رسیدگی به حساب‌های خزانه داری کل و تمرکز بیشتر در امور مربوط به دریافت درآمدها و پرداخت مخارج، حساب خزانه داری را با حساب بانک ملی انطباق می‌داد. رسیدگی به حساب‌ها پس از دریافت حساب کل وزارت دارایی از نظر مانده‌های حساب‌ها و تطبیق دریافتی‌ها و پرداخت‌ها انجام می‌شد.^۳

از اقدامات دیگری که به منظور بهبود وضعیت پرداخت هزینه‌ها صورت گرفت تشکیل کمیسیونی جهت بررسی میزان وجوه نقد دولت بود. طبق آیین نامه صادره از خزانه داری کل در سال ۱۳۲۲، کمیسیونی متشکل از خزانه داری، اداره حسابداری وزارت دارایی، اداره ممیزی حساب‌ها و مدیرکل بانک ملی موظف شدند که در پایان هر ماه وضعیت وجوه نقد دولت و احتیاجات آن به پول و توانایی بانک ملی در پرداخت وام را مورد بررسی قرار دهند. این کمیسیون به ریاست خزانه دار کل گزارش‌های خود را به وزارت دارایی ارائه می‌کرد.^۴ به گفته ابتهاج، رئیس بانک ملی، لی‌کننت دارای صلاحیت اداره کردن خزانه داری کل نبود. زیرا، او با هدف کاهش کسری بودجه به اخذ وام از این بانک روی آورده بود. ابتهاج در ابتدا با میلسپو روابط حسنه‌ای داشت و اعتبارات مورد نظر او را تأمین می‌کرد، اما به تدریج با افزایش تقاضای اعتبارات روابط آنها تیره شد. طبق اظهارات او، اعتبارات پرداختی بانک به خزانه داری بالغ بر دو میلیارد ریال می‌شد. ابتهاج علت مخالفت خود با پرداخت اعتبارات بیشتر را اعلام اضافه درآمد خزانه داری عنوان کرد که در گزارش‌های این اداره ارائه شده بود. اما، پس از بررسی‌های بیشتر آشکار شد که خزانه داری کل در محاسبات خود دچار اشتباه شده است و این اداره مبلغ نیم میلیارد ریال کسری بودجه دارد.^۵

کاهش شدید میزان درآمدهای کشور در نتیجه وقوع جنگ جهانی دوم و نابسامانی‌ها و هرج و مرج حاکم بر آن موجب شده بود که خزانه داری قادر به وصول عایدات نشود، بنابراین به دریافت وام از بانک ملی روی آورد که این مسئله نیز با مخالفت ابتهاج روبرو شد. در واقع، عملکرد خزانه داری در این مقطع به شدت تحت تأثیر این جنگ قرار گرفته بود و به نظر می‌رسد استنباط ابتهاج درباره عدم صلاحیت لی‌کننت نادرست باشد.

فقدان توازن درآمدها و مخارج یکی از مهم‌ترین مسائل نظام مالیه در این دوره محسوب می‌شد که تهیه بودجه، تصویب و اجرای آن را با مشکل روبرو کرده بود. به گفته میلسپو، مقدار کسری بودجه ۴۰ میلیون دلار و بدهی دولت به بانک ملی ۱۰۰ میلیون دلار برآورد می‌شد. راه‌حل‌های این مشکل افزایش میزان درآمدها از طریق دریافت مالیات‌ها، وصول عایدات از صنایع و مؤسسات بازرگانی و کاهش هزینه‌ها بود.^۶

میلسپو به منظور حل مسئله تعدیل درآمدها و مخارج راه‌حل نخست را برگزید. رابینسون مدیرکل درآمدهای داخلی لایحه‌ای تدوین کرد که به تصویب هیأت وزیران رسید. طبق آن، یک مقیاس تدریجی برای مالیات‌گذاری پیشنهاد شده بود که گروه‌های کم‌درآمد را از پرداخت مالیات معاف می‌کرد، در مقابل نرخ مالیات طبقات بالا را به شدت افزایش می‌داد. الغاء عوارض راهداری نیز از دیگر مواد آن

۱. همان.

۲. همان.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۱، ش بازبایی ۷۲۹۶۷-۲۴۰.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۲، ش بازبایی ۴۶۰۳۹-۲۴۰.

۵. ابتهاج، ص ۱۱۳-۱۱۴.

۶. میلسپو، آمریکایی‌ها در ایران (خاطرات دوران جنگ جهانی دوم)، ص ۸۵.

بود. قانون مالیات بر درآمد که توسط مجلس ملیسپو تهیه شده بود در ۱۹ آبان ۱۳۲۲/۱۱ نوامبر ۱۹۴۳ در مجلس به تصویب رسید. آیین‌نامه مربوطه نیز در اول خرداد ۱۳۲۳/۲۲ می ۱۹۴۴ تصویب شد.^۱

پس از وضع این قوانین، مؤدیان مالیاتی به مخالفت با آن برخاستند و از مفرهایی که در قوانین وجود داشت برای گریز از پرداخت مالیات استفاده کردند. در نتیجه پس از گذشت ۹ ماه، هیچ پیشرفتی در زمینه دریافت مالیات به وجود نیامد. قوانین جدید مالیات بر درآمد، جمع‌آوری مالیات‌های کالایی (غیرنقدی) و اقدامات دیگر مأموران دریافت عایدات موجب تشدید مقاومت مالکان و بازرگانان علیه مجلسپو و هیأت او و برانگیختن دشمنی علیه آنها شد. اما، وزیر دارایی و نخست‌وزیر در مقابل این دشمنی‌ها دفاع چندانی از او نکردند.^۲

ابتهاج نیز از همکاری با خزانه‌داری کل جهت رفع بخشی از مشکلات مالی خودداری کرد. به گفته مجلسپو، در صورتی که هیأت تحت ریاست او از حمایت دولت و مجلس برخوردار می‌شدند، اوضاع اقتصادی و مالی کشور با سرعت بیشتری بهبود پیدا می‌کرد. اختیاراتی که به او واگذار شده بود و مدت قرارداد این هیأت موجب ایجاد فضای بی‌اعتمادی نسبت به آنها شد. پس از تغییر کابینه و نخست‌وزیری مرتضی‌قلی بیات، نمایندگان مجلس طرحی برای لغو اختیارات مجلسپو ارائه دادند که به تصویب رسید. آنها قانون تأسیس سازمان‌های اقتصادی به منظور رسیدگی به برخی از امور اقتصادی را نیز به تصویب رساندند. بر اساس قانون جدید، هیأت وزیران می‌توانست سازمان بخش اقتصادی را تعیین کند. در نتیجه، سازمان‌های مذکور از نظارت مجلسپو خارج شدند که به معنای پایان کار او در ایران بود. در نهایت، او در تاریخ ۲۶ بهمن ۱۳۲۳/۱۵ فوریه سال ۱۹۴۵ یعنی بسیار زودتر از زمان اتمام قرارداد خود استعفا داد و در ۲۸ ام این ماه کشور را ترک کرد. هنگامی که او از ایران رفت هنوز بودجه سال جاری به تصویب نرسیده بود و دولت بر اساس یک دوازدهم اعتبارات امور را اداره می‌کرد.^۳

۴-۲- انتقادات وارده بر تشکیلات خزانه‌داری کل

در اواسط دهه ۱۳۲۰، خزانه‌دار کل به انتقاد از ساختار، تشکیلات و وظایف محوله خزانه‌داری کل پرداخت. یکی از انتقادات وارده این بود که خزانه‌داری به صورت یکی از بنگاه‌های مهم بانکی دولت عمل نمی‌کرد بلکه فقط به صورت دایره صندوق آن بود. تفاوت بین صندوق دار و بانکدار این بود که صندوق دار فقط به عنوان یک امانت‌دار، پول دریافت و پرداخت می‌کرد. در حالی که، بانک این عملیات را به منظور تأمین مالی برای عامه انجام می‌داد. از دیگر انتقادات وارده این بود که خزانه‌داری فعلی وجوه دولت را در یک حساب نقدی آن‌گونه که یک مؤسسه بانکی جمع می‌کرد تمرکز نمی‌داد. در واقع، این اداره فقط برای اهداف مختلفی وجه نقد تخصیص و انتقال می‌داد. این شیوه موجب ایجاد پول‌های راکد شده بود. فقدان سیستم بانکی در خزانه‌داری موجب شده بود که با وجود داشتن وجوه در حساب مستقل خود در بانک ملی، پرداخت حواله‌های وزارتخانه‌ها با تأخیر روبرو شود. یکی دیگر از انتقادات وارده مسئله صورت حساب‌ها و فقدان صورت هزینه‌های کامل وزارتخانه‌ها و پرداختی‌های بانک بود که وزارت دارایی باید آن را تهیه می‌کرد. به علاوه، دو صورت مذکور به هیچ وجه با یکدیگر تطابق نداشتند. از یک سو صورت هزینه‌های خزانه‌داری کلیه مبالغی بود که در مقابل حواله‌ها به حساب‌های مستقل وزارتخانه‌ها انتقال می‌یافت، از سوی دیگر هر وزارتخانه حسابی مخصوص به خود در بانک داشت و می‌توانست از بانک چک بکشد. در نتیجه، مجموع چک‌های صادره برای خزانه‌داری نامشخص بود و در محل معینی نیز تمرکز داده نمی‌شد. لذا، صورت پرداختی‌های خزانه‌داری مبالغ پرداختی را از طریق چک‌های صادره و پرداخت شده نشان نمی‌دادند، بلکه فقط نشان می‌دادند که خزانه‌داری چه مبلغی به حساب وزارتخانه‌ها انتقال داده تا از آن محل چک بکشند. اضافه نشان دادن مبالغ پرداختی موجب می‌شد که مقدار کاستی‌های وجوه دولت نیز بیشتر از میزان واقعی آن نمود یابد. لذا، با توجه به این که این اداره به

۱. همان، ص ۱۳۹، ۱۵۴، ۱۵۷.

۲. همان، ص ۱۵۷-۱۵۸، ۱۸۳، ۱۹۱، ۱۹۸.

۳. همان، ص ۱۷۴، ۱۸۲، ۲۰۱-۲۰۸.



کلیه اطلاعات مالی لازم دسترسی نداشت، حسابرسی دقیق این امور امکان پذیر نبود.^۱ از انتقادات دیگری که بر خزانه داری کل وارد شده بود نبود طبقه بندی ثابتی برای درآمدها جهت استفاده دستگاه‌های دولتی بود. به این معنا که، عواید ارسالی به خزانه داری دارای طبقه بندی و علائم عددی مشخصی نبودند. فقدان چنین علائمی موجب شده بود که جریان رسیدگی به برگ‌های بستانکار رسیده از بانک در دایره تشخیص درآمدها ۱۵ روز به طول انجامد. این دایره شروع به تفسیر شرح مندرج در برگه‌ها کرده تا بتواند تشخیص دهد که درآمد مزبور باید به بستانکار کدام حساب برده شود که این مسئله مکاتبات زیادی را به دنبال داشت. در صورت وجود چنین طبقه بندی و علائم عددی، امور مربوط به اسناد درآمد با دقت و سرعت بیشتری انجام می‌گرفت. با به کار بردن علائم عددی در درآمدها مسئولیت تشخیص عایدات بر عهده مأموران وصول و اگذار می‌شد و خزانه داری درآمدها را با تشخیص کامل دریافت می‌کرد. تشکیلات خزانه داری به گونه‌ای بود که گزارش درآمدها قادر به روشن نمودن کل عایدات وصولی وزارتخانه‌ها، ادارات کل، درآمدهای عمومی، حوزه‌های مختلف دریافتی و مأموران ذیحساب به تفکیک هر کدام نبود. مشروح درآمدهای شهرستان‌ها نیز برای آن غیرقابل تشخیص بود و فقط جمع کل مبالغ دریافتی آنها به این اداره گزارش می‌شد. لذا، خزانه داری نمی‌توانست مبالغ صحیح و نوع درآمدها که به وسیله کل دستگاه دولت دریافت شده بود، تشکیلات و نواحی وصول آنها را تشخیص دهد.^۲

یکی دیگر از انتقادات وارده طریقه دریافت وام بود. خزانه داری وام را از محل اعتبار حساب ۱۰۰۴۵ دریافت می‌کرد. بانک ملی نیز چندین حساب مستقل خصوصی برای وزارتخانه‌ها و بنگاه‌های مستقل در نظر گرفته بود. این حساب‌ها را به این دلیل خصوصی می‌نامیدند که جزو موجودی نقدی خزانه داری محسوب نمی‌شدند. وزارتخانه‌ها چک‌های خود را از طریق حساب خصوصی خود صادر می‌کردند. آنها مبلغ وام درخواستی را از حساب‌های خود برداشت نموده و استرداد آن نیز بر عهده وزارت دارایی قرار داشت.^۳

۴-۲-۱- طرح‌های پیشنهادی جهت رفع نواقص ساختاری خزانه داری کل

خزانه داری کل طرح‌هایی به منظور رفع مشکلات ساختاری آن ارائه داد. یکی از طرح‌های پیشنهادی این بود که این اداره همانند یک بانک تمامی وجوه خود را به صورت یکجا گرد آورد. بدین ترتیب، می‌توانست به عنوان یک مرکز تمام پرداخت‌های دولت را انجام دهد. به علاوه، قادر به یک‌کاسه کردن تمام وام‌های دولت و پرداخت آنها با نرخ بهره کمتری بود. در نتیجه، از بدهی‌های دولت و نرخ بهره آن کاسته می‌شد. تمرکز وجوه در بانک ملی به این معنا بود که دولت در ازای پرداختی‌های خود به بانک از آن وام دریافت می‌کرد. به عبارت دیگر، بانک پول خود دولت را که در حساب‌های دیگر سپرده شده بود به دولت وام می‌داد. اما، اگر وجوه نقد در خزانه داری متمرکز می‌شد، دولت هرگاه قادر بود چک‌های خود را پرداخت می‌کرد و تعویقی در این امر به وجود نمی‌آمد.^۴

بر اساس این طرح، تمامی وام‌هایی که دولت دریافت می‌کرد توسط خزانه داری پرداخت می‌شد. وجوه حاصله نیز به بستانکار حساب این اداره ریخته می‌شد. مجلس با تعیین اعتبار بودجه برای وزارتخانه‌ها به آنها اجازه می‌داد که مبلغ معین شده را از خزانه داری به وسیله صدور چک جهت پرداخت اسناد هزینه خرج کنند. خزانه داری نه تنها بر این امور نظارت می‌کرد تا چک‌های صادره از مبلغ تعیین شده تجاوز ننماید، بلکه پرداخت آنها را نیز بر عهده می‌گرفت. بدین وسیله، تمام دریافتی‌های دولت توسط خزانه داری کل انجام می‌شد و در صورتی که مقدار آنها از مبلغ مخارج پرداختی کمتر بود اقدام به اخذ وام می‌کرد. تمرکز وام در خزانه داری نیز موجب تغییر و کاهش نرخ بهره می‌شد.^۵

خزانه داری از مبالغی که به صورت روزانه درخواست می‌شد اطلاع نداشت و نزدیکترین رقم به این مبالغ حواله‌هایی بود که در دست داشت. در صورتی که این اداره از مبلغ چک‌هایی که روزانه پرداخت می‌کرد آگاهی پیدا می‌کرد، می‌توانست مبالغی را که باید به دولت

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۵، ش بازبایی ۷۹۷۰-۲۴۰.

۲. همان.

۳. همان.

۴. همان.

۵. همان.

پرداخت گردد پیش بینی نماید.^۱

طبق این طرح پیشنهادی، گواهی تحویل وجوه که خزانه داری از بانک دریافت می‌کرد شامل تمام اطلاعات لازمه به صورت علایم عددی بود. این علایم مشخص می‌کرد که کدام یک از وزارتخانه‌ها و ادارات کل عمل وصول را انجام داده و دریافتها متعلق به کدام یک از نواحی بوده و نوع درآمدها معلوم می‌شد. با به‌کارگیری این شیوه، وجوه دریافتی به سهولت دسته‌بندی شده و ظرف مدت ۵ روز از انقضای ماه ذی‌حسابی آن صادر می‌شد.^۲

نظارت مرکزی که از سوی خزانه داری کل بر درآمدها اعمال می‌گردید باید در مورد پرداختی‌ها نیز صورت می‌گرفت. در صورت فقدان نظارت مرکزی در خزانه داری، کنترل و نظارت دستگاه‌های دولتی نیز امکان‌پذیر نمی‌شد. با توجه به این که، وسیله عملی جهت تمرکز دادن دوایر متعدد تشکیل شده خزانه داری وجود نداشت نه فقط نظارت مرکزی ممکن نمی‌شد، بلکه اطلاعات حاصل از منابع مرکزی که اساس گزارشهای فوری را تشکیل می‌داد نیز از دست می‌رفت. اداره امور پرداختی‌های دولت بسیار پیچیده‌تر از درآمدهای آن بود، زیرا امور بیشتر و مختلفی را در بر می‌گرفت. اعتبارات بودجه باید در ۷ مورد تشریحی در دفاتر خزانه منعکس می‌شد، اما فقط یکی از آنها که مبلغ حواله‌ها بود توسط این اداره مشخص می‌شد. خزانه داری به صورت اشتباه این مبلغ را به عنوان هزینه دولت در نظر می‌گرفت. خزانه داری به منظور اداره مناسب پول نقد دولت باید گزارشهای فوری و دقیقی تهیه می‌کرد و اطلاعات کاملی از وضعیت هزینه‌های آن بر اساس چکهای در جریان، صادره و پرداخت شده و باقیمانده حواله‌ها و اعتبار بودجه پیدا می‌کرد. بدین ترتیب، می‌توانست نظارت دقیقی بر هزینه‌ها اعمال نماید. امور مرتبط با چکهای پرداخت شده، در جریان و صادره منحصرأً مربوط به وزارتخانه‌ها و بانک‌ها بود. به علاوه، این اداره قادر به صورت دادن باقیمانده حواله‌ها و اعتبارات بودجه نبود. زیرا، اعتبارات بودجه و چکهای صادره و پرداخت شده در دفاتر آن منعکس نمی‌شد. اعتبارات بودجه فقط در دفاتر ادارات کل حسابداری و ممیزی حساب‌ها منعکس می‌شد و مجموع چکهای صادره و پرداخت شده نیز فقط در وزارتخانه‌ها به صورت جداگانه معلوم بود.^۳

۳-۴- پیشنهادات ارائه شده جهت بهبود وضعیت خزانه داری کل

وزارت دارایی با توجه به مشکلات خزانه داری کل در صدد تنظیم دستورالعمل‌هایی به منظور بهبود اوضاع آن برآمد. به طوری که، با توجه به اهمیت این اداره و نقش آن در امور مالی کشور این امر را در صدر وظایف خود قرار داد. لذا، وزیر دارایی با هدف بررسی طرح مورد نظر خود از اتاق‌های بازرگانی تهران، کرمان و زاهدان درخواست نمود تا پیشنهادات خود را ارائه دهند.^۴

رئیس اتاق بازرگانی تهران به منظور بهبود وضعیت خزانه داری راه‌حل‌هایی به وزارت دارایی پیشنهاد داد. از جمله پیشنهادات او موارد زیر بودند: ۱. افزایش درآمدها از طریق کاهش یا لغو انحصارات: به گفته او، وجود انحصارات به زیان دولت بود. زیرا هرچه واردات کالاها در داخل کشور به شکل آسان‌تری صورت گیرد و واردکنندگان از آزادی تجارت بیشتری برخوردار باشند رقابت در عرضه و فروش افزایش یافته و قیمت کالاها کاهش پیدا خواهد کرد. در نتیجه، لغو انحصارات موجب افزایش درآمدها خواهد شد. هرچه عوارض واردات کالاها افزایش پیدا کند بازار قاچاق کالا نیز رشد خواهد کرد و از میزان درآمدهای گمرکی کاسته خواهد شد. ۲. کاهش قیمت کالاها ضروری مردم و هزینه‌های اضافی دولت. ۳. کاهش مالیات کالاهایی که صادرات کشور را تشکیل می‌دادند با هدف رقابت آنها در بازارهای بین‌المللی. ۴. وضع مالیات‌ها به منظور حمایت از محصولات و تولیدات داخلی و ترقی آنها. ۵. مبارزه با قاچاق کالا: این مسئله خسارتهای اقتصادی زیادی به کشور وارد کرده بود. تعدیل مالیات‌ها و عوارض گمرکی و تسهیل امور مربوط به واردات و صادرات به طوری که

۱. همان.

۲. همان.

۳. همان.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۵، ش بازتابی ۹۷۵۱۱-۲۴۰.



کالاهای وارداتی و صادراتی با قیمتی در اختیار مردم قرار داده شود که قاچاق آنها صرفه کند. واردات و صادرات کالاها باید به شکلی باشد که دچار تشریفات اضافه و مشکل نشوند و زمینه مساعدی برای قاچاقچیان فراهم نگردد. ۶. مأخذ تشخیص مالیات‌های دولت باید واقعی و زمینه وجود تقلب و اجحافات در آن کمتر باشد. ۷. شیوه وصول مالیات‌ها از مردم و ارسال آن به خزانه به صورت آسان‌تری انجام پذیرد، به طوری که مراجعه و برخورد مأمورین دریافت مالیات با مؤدیان مالیاتی کمتر شود. راه حل کاهش برخورد مأموران مالیاتی با آنها تعیین مالیات برای مدت ۵ سال آینده بود. به منظور پرداخت مالیات سال‌های بعد تعداد ۵ قبض از مؤدیان اخذ شود تا به صورت سالانه پرداخت نمایند. قبوض مالیاتی به بانک ملی محل تسلیم شده و از آنها دریافت می‌شد. بدین ترتیب، از برخورد مأموران مالیات با مؤدیان کاسته خواهد شد. از طریق تسهیل شیوه مالیات‌گیری به تعداد کمتری از مأمورین مالیات نیازمند شده و بخش زیادی از بودجه وزارت دارایی حذف خواهد شد. به منظور وصول مالیات از اصناف مختلف، طبقه‌بندی کردن آنها بر اساس وسعت کار، اقدامات و میزان درآمد آنها شیوه مطلوبی محسوب می‌شود. برای هر طبقه تعرفه یا پروانه مخصوصی صادر گردد و مقدار مالیات آنها سالانه مقطوع و مشخص باشد. در صورت ورشکستگی یا کاهش میزان درآمد مؤدیان، آنها می‌توانند این مسئله را در کمیسیون تشخیص مالیات وزارت دارایی مطرح و نسبت به تخفیف مالیات خود اقدام کنند.^۱

اتاق بازرگانی کرمان با پیشنهاد کاهش انحصارات توسط دولت موافق بود. اما، افزایش درآمد خزانه دولت را مشروط به وجود امنیت می‌دانست. به گفته رئیس اتاق بازرگانی مذکور، بدون وجود امنیت راه‌های ارتباطی روستاها و شهرهای مختلف از نظر قضایی، دادگستری و از میان برداشتن رشوه و اختلاس کلیه اقدامات اصلاحی دیگر بدون نتیجه باقی خواهند ماند. پس از ایجاد امنیت، افزایش سرمایه بانک‌های کشاورزی و صنعتی و فراهم کردن تسهیلات بانکی بلندمدت برای کشاورزان، مالکان به منظور عمران و آبادانی اراضی کشاورزی و احداث سدها و کارخانجات صنعتی موجب رشد درآمدهای دولت می‌شد. تأسیس بانک معدنی و شرکتهایی به منظور استخراج معادن به رشد تولید و در نهایت افزایش درآمد خزانه منجر می‌شد.^۲

وصول مالیات از کالاهای صادراتی نیز باید به شکلی صورت گیرد که قابل رقابت با کالاهای مشابه در بازارهای بین‌المللی باشد. پایین بودن میزان هزینه تولید این محصولات موجب کاهش قیمت آن شده، در نتیجه بازرگانان برای صدور آنها به خارج از کشور تشویق خواهند شد. دریافت مالیات و عوارض گمرکی از این تولیدات به صورتی اجرا شود که موجب رونق صادرات گردد. اخذ سه درصد بهای کالا به عنوان عوارض گمرکی تأثیر منفی بر صادرات آن نداشته و تمامی درآمدهای آن نیز عاید دولت می‌شد. به علاوه، واردات کالاهای مشابه به داخل نیز ممنوع شوند یا در صورت نیاز تعرفه‌های گمرکی آنها به اندازه‌ای تعیین شود که قیمت آن از بهای محصولات تولیدی داخل کمتر نباشد.^۳

کمیسیونی متشکل از اعضای اتاق بازرگانی زاهدان، رئیس گمرک، پیشکار دارایی، کفیل فرمانداری و تعدادی از بازرگانان مکران و بلوچستان نیز به منظور بهبود خزانه‌داری کشور پیشنهاداتی ارائه دادند: ۱. دولت انحصاراتی را که اجرای آن در اختیار وزارت مالیه قرار داشت، کاهش دهد یا حذف نماید. ۲. آزادی واردات کالاها از هند و از میان برداشتن موانع آن، زیرا الغای انحصارات بدون آزادی واردات موجب افزایش قیمت‌ها خواهد شد. ۳. کاهش قیمت کالاها. ۴. دریافت مالیات از کالاهای صادراتی کشور باید اندک و به نحوی باشد که قابل رقابت در بازارهای بین‌المللی باشد. عوارض گمرکی وضع شده بر این محصولات باید در حمایت از رونق صادرات آنها باشد. ۵. جلوگیری از قاچاق کالا به داخل کشور از طریق مرزهای سیستان و بلوچستان؛ با توجه به این که قاچاق کالا از طریق مرزهای این ناحیه توسط بلوچها صورت می‌گیرد، نگهبانان مرزی که مأمور جلوگیری از قاچاق هستند نباید وابستگی قومی و قبیله‌ای به بلوچها داشته باشند. ۶. ایجاد تغییر در نحوه مالیات‌گیری؛ مأخذ تشخیص مالیات‌های دولت دارای اشکالات زیادی است که موجب پیدایش تقلب در پرداخت مالیات‌ها شده است. برای دریافت مالیات از بازرگانان، افرادی که دارای سرمایه صدهزار ریال به بالا هستند باید دفاتر رسمی ثبت شده داشته باشند و مالیات بر درآمد خود را طبق اظهارنامه‌ای که از روی دفاتر آنها ارائه شده است پرداخت نمایند. به منظور کنترل

۱. همان.

۲. همان.

۳. همان.

درستی یا نادرستی اظهارنامه‌ها، مأموران مالیاتی همراه با نمایندگان اتاق بازرگانی باید دفاتر تجاری آنها را مورد رسیدگی قرار دهند. به علاوه، دلالتها نیز باید ملزم به نگهداری دفاتر رسمی پلمب شده باشند. بدین ترتیب، از یک سو بر فعالیتهای آنها نظارت به عمل می‌آمد و از سوی دیگر معاملات بازرگانان نیز کنترل می‌شد. برای دریافت مالیات از پیشه‌وران که سرمایه آنها کمتر از صدهزار ریال است، باید کمیسیونهای صنفی مقدار سرمایه آنها را تشخیص داده و حق مجوز پیشه‌وری از آنها اخذ و از پرداخت وجهی به عنوان مالیات معاف کردند. نمایندگان دارایی و فرمانداری نیز باید در این کمیسیونها عضویت داشته باشند. وصول مالیات از زمینهای کشاورزی در بلوچستان بسیار اندک و خرده‌مالکان تاکنون مالیاتی به دولت پرداخته نکرده بودند. لذا، براساس دیدگاههای کمیسیون اتاق بازرگانی نباید از محصولات کشاورزی این ناحیه مالیات دریافت شود. اما، باید از درختان خرما این حوزه تا مبلغ ۲ ریال مالیات وصول گردد.^۱

با توجه به درخواست وزارت دارایی از رؤسای اتاق بازرگانی سه منطقه مذکور جهت ارائه دیدگاه‌های خود درباره بهبود اوضاع خزانه‌داری کل و پیشنهادات آنها، می‌توان استنباط کرد که مسئله دریافت عایدات دولت از مهمترین مشکلات خزانه‌داری کل در این دوره بوده است. تمامی راهکارهای ارائه شده توسط آنها در رابطه با چگونگی وصول درآمدها و افزایش آن قرار داشت. افزایش عایدات دریافتی خزانه‌داری کل از طریق نظم‌دهی به مالیات‌گیری، مبارزه با قاچاق کالا، الغای انحصارات، حمایت از تولید و صادرات، مبارزه با فساد مالی و اختلاس و برقراری امنیت از جمله راه‌حل‌های پیشنهادی آنها بودند. در واقع، مشکلاتی که به آنها اشاره شد از جمله مسائل اساسی و دیرینه کشور در حوزه مالیه محسوب می‌شدند. اصلاحات مهم و گسترده‌ای توسط دولتمردان کشور و مستشاران مالی خارجی جهت رفع آنها طی ادوار مختلف به مرحله اجرا درآمدند. اگرچه این اقدامات در مقطعی با موفقیت همراه بود، اما در بلندمدت بدون نتیجه باقی ماندند که مهم‌ترین عامل ناکامی در حل این مشکلات و عملیاتی شدن اصلاحات تضاد منافع صاحبان قدرت و ثروت با آنها، فقدان ساختارها و تشکیلات مناسب و الزامات قانونی جهت اجرای آنها و مداخله دولتهای خارجی همانند روسیه و انگلیس در امور مختلف و وقوع جنگهای بین‌المللی بود.

۴-۴- تمرکزگرایی در حوزه اختیارات خزانه‌داری کل

اختیارات خزانه‌داری کل در دوره پهلوی دوم شامل وظایف: ۱. دریافت و تمرکز کلیه درآمدهای دولتی، ۲. پرداخت تمامی هزینه‌های دولت و ۳. تمرکز و نگهداری محاسبات مربوطه بود.^۲ در سال ۱۳۵۷ مجموعه اهداف و وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی منتشر شد. طبق آن، خزانه‌داری کل علاوه بر وظایف مذکور مکلف به تهیه آمار درآمدهای عمومی کشور و مقایسه آنها با عایدات دریافتی سال‌های پیش و همکاری با سازمان برنامه و بودجه جهت تهیه و تنظیم لایحه بودجه کل کشور و تخصیص اعتبارات بود. در واقع، حوزه اختیارات خزانه‌داری از اوایل تشکیل سلطنت پهلوی تا پایان آن تغییر چندانی نکرد.^۳

در آغاز سلطنت محمدرضا شاه اقداماتی توسط میلسپو به عنوان رئیس کل مالیه و لی‌کنت ریاست خزانه‌داری کل جهت تمرکز پرداخت مخارج صورت گرفت و قوانینی در این راستا به تصویب رسید. پس از برکناری میلسپو و پایان مأموریت او، این تلاشها ادامه پیدا کرد و قوانین متعددی در خصوص تمرکز دریافت درآمدها و پرداخت هزینه‌ها به تصویب رسید.

طبق قوانین مصوب سال ۱۳۳۳ در خصوص تمرکز کلیه وجوه خزانه‌داری کل، تمامی وجوه دولتی و درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها، ادارات و بنگاه‌هایی که با سرمایه دولت تشکیل شده بودند و هرگونه وجوه حاصل از قرضه یا اعتبارات خارجی که متعلق به ادارات دولتی بود به استثنای بانک‌ها و شرکت بیمه در حساب خزانه‌داری و در بانک مرکزی ایران متمرکز می‌شد. خزانه‌داری کل موظف بود که در آخر هر سال صورت ریز وجوه حاصل از هر نوع درآمد و مقدار مخارج را منتشر کند. بدین ترتیب، کلیه دریافتی‌ها و پرداخت‌های

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۵، ش بازیابی ۹۷۵۱۶-۲۴۰.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۴۳، ش بازیابی ۷۰۲۸۱-۲۴۰؛ یکتایی، ص ۱۲۲-۱۲۴.

۳. اکرمی و دیگران، ص ۱۲۵، ۱۳۹.



کشور مشخص می‌شد. بر اساس قوانین مذکور، هر گونه مقرراتی که با تمرکز وجوه و عواید کشور در تضاد قرار داشت ملغاً اعلام گردید. سازمانهای دولتی در اجرای قوانین مزبور موظف شدند که برای تمرکز وجوه از خزانه‌داری کل درخواست افتتاح حساب کنند. این اداره نیز در بانک مرکزی اقدام به گشایش حساب برای آنها می‌کرد. این ادارات درآمدهای خود را به صورت روزانه به حساب‌های مربوط به تمرکز وجوه منتقل می‌کردند. مواد این قوانین بار دیگر در سال ۱۳۴۸ مورد تأیید وزارت دارایی قرار گرفتند.^۱

از دیگر اقدامات صورت گرفته توسط خزانه‌داری کل تفکیک حساب‌های درآمد و هزینه بود. در سال ۱۳۲۶ به منظور رسیدگی و نظارت دقیق تر بر عایدات و مخارج دولت، حساب درآمد و هزینه از یکدیگر تفکیک گردید. تا این سال حساب‌های عواید و مخارج به صورت یکجا تنظیم می‌شد، اما طبق آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۲۵ ادارات ذیحساب موظف شدند که حساب‌های مذکور را تفکیک و به صورت جداگانه در فرم‌های مربوطه تنظیم نمایند.^۲ تصویب دوباره این قانون نشان می‌دهد که قانون تفکیک درآمدها و مخارج مصوب سال ۱۳۰۷ اجرایی نشده است. به همین دلیل، این قانون بار دیگر مورد توجه قرار گرفت و به تصویب رسید.

ادارات ذیحساب باید درآمدهای ماهیانه خود را با مدارک مربوطه تا روز دهم ماه بعد جهت رسیدگی به ممیزین حساب‌ها تحویل می‌دادند. آنها نیز ظرف ۱۰ روز حساب‌ها را بررسی و به ذیحسابان بازمی‌گرداندند. آنها نیز حساب درآمدها را تا ۲۵م ماه بعد به اداره رسیدگی و تمرکز کل حساب‌ها در مرکز ارسال می‌نمودند. در صورتی که، اداراتی دارای دفاتر تابعه بودند موظف بودند که حساب‌های خود را ۴۰ روز پس از هر ماه به مرکز بفرستند. ارقام ثبت شده در حساب درآمد باید با جدول ارسال شده به خزانه‌داری کل مطابقت پیدا می‌کرد.^۳

ادارات ذیحساب موظف بودند که اسناد قطعی مخارج را تهیه و پس از گواهی ممیز حساب، از خزانه‌داری کل درخواست اعتبار کنند. بدین وسیله، ادارات همیشه دارای اعتبارات بودند و پس از صدور مجوز از طرف خزانه‌داری هزینه‌های خود را پرداخت می‌کردند. در صورتی که آنها در تهیه اسناد قطعی اعتبارات غفلت می‌کردند، مسئولیت تأخیر در پرداخت مخارج بر عهده آنها قرار داشت.^۴ پیش از سال ۱۳۴۳، پرداخت مخارج ضروری و فوری بدون صدور حواله رسمی صورت می‌گرفت. اما از این سال به بعد پرداخت هزینه بدون صدور حواله‌های رسمی ممنوع اعلام شد.^۵

خزانه‌داری کل بر حسب نیاز ادارات دولتی حساب‌هایی را در بانک مرکزی و بانک ملی افتتاح می‌کرد. صاحبان حساب باید نوع و عنوان حساب و نحوه استفاده از آن را مشخص می‌کردند. حساب‌های مورد نیاز ادارات دارایی شهرستانها طبق تقاضای ذیحسابان و دستور خزانه‌داری کل توسط بانک ملی در محل گشایش می‌یافتند. اما، حساب‌های مورد نیاز سایر ادارات دولتی در شهرستانها که وجوه هزینه آنها در حساب دارایی منظور نمی‌شد طبق درخواست ذیحساب مرکزی و دستور خزانه‌داری به وسیله بانک ملی افتتاح می‌شد. موجودی حساب‌های درآمد ادارات مذکور منحصراً باید به حساب‌های مربوطه خزانه‌داری منتقل و استفاده از این موجودیها و انتقال به حساب‌های دیگر ممنوع بود.^۶

خزانه‌داری کل به منظور نظارت دقیق بر دریافت درآمدهایی که در بودجه کشور پیش‌بینی شده بود، دفترهایی به تفکیک منابع درآمد برای هر یک از ادارات مرکز و شهرستانها فراهم کرد تا دریافتی‌های آنها در این دفاتر ثبت شوند. خزانه‌داری مقدار وصولی هر یک از استانها را با مقدار پیش‌بینی شده و میزان وصولی مدت مشابه سنجیده و گزارشهای ماهیانه آنها را به وزارت دارایی اطلاع می‌داد. بر اساس دستوراتی که در سال ۱۳۳۷ و ۱۳۴۳ با هدف نظارت بر درآمدها صادر گردید، ادارات موظف بودند که دریافتی هر یک از منابع درآمد را به حساب مربوطه با ذکر مشخصات کامل آن انتقال دهند. بدین ترتیب، ثبت درآمدهای انتقال یافته در حساب‌ها به سهولت صورت می‌گرفت. چنانچه، دریافتی ادارات نسبت به مقدار وصولی مقرر و پیش‌بینی شده کمتر بود بازخواست قرار می‌گرفتند. این اداره

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۷، ش بازبایی ۷۰۲۸۱-۲۴۰؛ سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۴۸، ش بازبایی ۸۹۸۷۱-۲۴۰.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۴۳، ش بازبایی ۷۰۲۸۱-۲۴۰؛ سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۶، ش بازبایی ۱۴۰۶۱-۲۴۰؛ اکرمی و دیگران، ص ۹۱.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۴۳، ش بازبایی ۷۰۲۸۱-۲۴۰؛ اکرمی و دیگران، ص ۹۱-۹۶.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۴۳، ش بازبایی ۷۰۲۸۱-۲۴۰.

۵. اکرمی و دیگران، ص ۹۴.

۶. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۴۳، ش بازبایی ۷۰۲۸۱-۲۴۰.

با در نظر گرفتن مقدار دریافتی منابع درآمدهای مندرج در بودجه، گردش کار و طرز عمل ادارات را از لحاظ کارکرد و نقش آنها در میزان درآمدها مورد بررسی قرار می‌داد. خزانه‌داری کل هر شش ماه یک بار وصولی و سهمیه ادارات را بررسی کرده و گزارش مربوط به آن را به وزارتخانه متبوع ارسال می‌نمود.^۱

دستگاه‌های دولتی موظف بودند درآمدهای خود را روزانه به حساب‌های خزانه‌داری کل در بانک ملی ارسال نمایند. در صورتی که موجودی حساب درآمد در دارایی‌های مراکز استانها به ۱۰۰ هزار ریال و سایر دارایی‌ها به ۵۰ هزار ریال بالغ می‌شد عواید آنها باید به مرکز منتقل می‌شد. در پایان هر هفته حتی در صورتی که درآمدها کمتر از مبلغ ذکر شده بودند باید به مرکز تحویل داده می‌شدند. درآمدهای وصولی در مرکز نیز باید روزانه به حساب‌های خزانه‌داری کل در بانک مرکزی تحویل داده می‌شد. در نواحی که شعب بانک ملی موجود نبود ادارات دارایی درآمدهای وصولی را به تفکیک منابع به مرکز شهرستان اطلاع داده و ادارات مرکز به همان مقدار از حساب پرداخت به حساب درآمد مرکز منتقل می‌کردند و ادارات دارایی محل اجازه پیدا می‌کردند موجودی درآمد را به عنوان ارسالی محسوب و از سوی دیگر به عنوان دریافتی در حساب هزینه قلمداد نمایند. چنان‌که موجودی درآمد در این نواحی بیشتر از وجوه مورد نیاز برای هزینه بود، باید به نزدیکترین شعبه بانک ملی تحویل داده می‌شد. با توجه به ضوابط شیوه ارسال درآمدها در این دوره، هنوز بخشی از نواحی کشور دارای شعب بانک ملی جهت انتقال عایدات خود به خزانه‌داری کل و دریافت وجوه از آن جهت پرداخت هزینه‌های خود نبودند. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت، اگرچه از آغاز حکومت پهلوی اقدامات مهمی در راستای ایجاد تمرکز در حوزه اختیارات خزانه‌داری صورت گرفت، اما امکانات و تشکیلات لازم برای دست یافتن به این هدف فراهم نشده بود و بخشهایی از مناطق مختلف از زیرساختهای لازم برای این منظور برخوردار نبودند.^۲

در شهری همانند تهران نیز تعداد ادارات دارایی موجود قادر به اداره صحیح امور جهت دریافت و انتقال درآمدها به خزانه‌داری نبودند. لذا، یکی از کارهایی که به منظور وصول بهتر مالیات‌ها در این شهر صورت گرفت ایجاد ادارات دارایی در ده ناحیه آن بود. این اداره‌ها موظف بودند که انتقال وجوه دریافتی را به صورت مشخصی به بانک ملی و خزانه‌داری صورت دهند.^۳

ادارات دارایی شهرستانها درآمدهای خود را بدون ذکر منابع و به صورت یکجا به خزانه‌داری تحویل می‌دادند. مخارجی نیز که از این نهاد درخواست می‌شد یکجا و بدون تفکیک محل خرج آنها بود. لذا، خزانه‌داری کل از دستگاه‌های دریافت‌کننده وجوه و محل درآمدها بی‌اطلاع بود. این نهاد به منظور رفع این نقص، فرم‌هایی تهیه کرده و ادارات را ملزم به ذکر محل خرج و درآمد نواحی مختلف کرد. با این اقدام، خزانه‌داری کنترل بهتر و کاملتری بر عواید و هزینه‌های کشور پیدا می‌کرد.^۴

با هدف برقراری تمرکز بیشتر در حوزه دریافت عواید، محمود کاشفی، خزانه‌دار وقت در سال ۱۳۴۵، جهت مطالعه و بررسی تشخیص و وصول مالیات‌ها طی مأموریتی به اروپا سفر کرد. یکی دیگر از اقداماتی که در این زمینه صورت گرفت این بود که اداره کل اموال دولتی تحت نظارت خزانه‌داری درآمد. پیش از این اداره مذکور زیر نظر وزیر دارایی قرار داشت، اما با ایجاد این تغییر کنترل خزانه‌داری کل بر اموال و دارایی‌های دولت بیشتر شد.^۵

به منظور متمرکز شدن درآمدها در حساب‌های خزانه‌داری کل آیین‌نامه تمرکز وجوه و سپرده در سال ۱۳۵۰ منتشر شد. برپایه آن، برای هر ذیحسابی یک حساب با عنوان تمرکز درآمد عمومی از طرف خزانه‌داری در بانک مرکزی و در شهرستانها در بانک ملی افتتاح می‌شد. تمامی دریافتی‌های ناشی از درآمد عمومی و سایر درآمدهای همراه با آن به این حساب منتقل می‌شد. موجودی این حساب‌ها توسط خزانه‌داری به حساب‌های مربوطه انتقال پیدا می‌کرد. برای هر ذیحسابی به تعداد انواع درآمد اختصاصی، حساب تمرکز درآمد اختصاصی با ذکر عنوان درآمد از طرف خزانه‌داری در بانک مرکزی و شعب بانک ملی گشایش می‌یافت. هر نوع درآمد اختصاصی متعلق به وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی به این حساب پرداخت می‌شد. در صورت نیاز این دستگاه‌ها به وجوه، ذیحسابی‌های آنها درخواستی به

۱. همان.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۴۳، ش بازبانی ۷۰۲۸۱-۲۴۰.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۶، ش بازبانی ۸۱۰۷۲-۲۴۰.

۴. همان.

۵. اکرمی و دیگران، ص ۱۱۹-۱۲۰.



خزانه داری صادر کرده و این اداره نیز مبالغ مورد نیاز را به حساب های پرداخت اختصاصی انتقال می داد. برای وصول درآمدهای مالیاتی نیز ذیحسابی ها حسابی با عنوان سپرده از طرف خزانه داری کل در بانک مرکزی و در شهرستانها در بانک ملی افتتاح می کردند. وجوه سپرده، وثیقه یا وجه الضمان و نظایر آنها به این حساب پرداخت می شد. ذیحساب ها موظف بودند که در آخر شهریور هر سال صورت ریز مشخصات سپرده هایی را که ده سال از تاریخ وصول آنها گذشته بود به خزانه ارسال کنند تا به حساب درآمد عمومی منتقل گردند.^۱ در حوزه پرداخت حقوق کارکنان دولت و مخارج دستگاه های اداری نیز اقدامات مهمی صورت گرفت. یکی از تغییراتی که در زمینه پرداخت حقوق کارمندان به وجود آمد پرداخت غیرحضور هزینه های دستگاه های دولتی در روزهای معین شده بود. این اقدام موجب نظم دهی به برنامه خرج آنها شد. پرداخت حقوق کارمندان در گذشته به صورت انفرادی و در تمام روزهای ماه صورت می گرفت، اما در سال ۱۳۳۷ سازمان های دولتی موظف شدند که هر ماه سه بار لیست کاملی از پرداخت های خود را به خزانه داری ارسال نمایند. خزانه داری کل به منظور تمرکز وجوه، دستگاه های دولتی را مکلف کرد که برای افتتاح اعتبار در بانک ملی از طریق این اداره اقدام کنند. با این کار تعهدات خزانه داری کل نسبت به بانک ملی و دستگاه های دولتی مشخص می شد. پیش از این، سازمان های دولتی به صورت مستقل به افتتاح اعتبار اقدام می کردند که موجب ایجاد تعهداتی می شد که خزانه داری برای انجام آن با مشکل روبرو می شد. لذا، تمامی دستگاه های اداری موظف شدند که پیش از قبول تعهدات نسبت به هزینه های غیرمستمر خود موافقت این اداره را از نظر تامین اعتبار کسب نمایند. این اقدام تا قبل از سال ۱۳۳۷ سابقه نداشت. در نتیجه آن، خزانه داری در حدود مقدمات خود تعهدات را می پذیرفت و مانع از ایجاد تعهداتی که برای آن اعتباری وجود نداشت می شد.^۲

خزانه داری جهت ایجاد تمرکز بیشتر در پرداخت هزینه ها ضوابط و مقرراتی وضع کرد که برپایه آنها در فهرستهای صادره باید شماره حسابی که وجه به آن منتقل می شد، نام اداره ذینفع، شرح مخارج، شماره حواله، ردیف بودجه و شماره اعلامیه خزانه داری کل درج می شد. فهرستهای مربوطه برای پرداخت حقوق کارمندان، هزینه های اداری و غیرمستمر به صورت جداگانه صادر می شد. ادارات حسابداری موظف بودند به میزان احتیاجات واقعی خود و به صورتی که در ظرف دو روز بتوانند وجوه درخواستی را پرداخت کنند از خزانه داری کل تقاضای وجه نمایند. خزانه داری پس از دریافت فهرست ادارات حسابداری وجوه را به صورت چک به حساب هزینه بانک مرکزی منتقل و اعلامیه پرداخت صادر می شد. ادارات حسابداری مرکز نیز صورت ریز حواله ها و وجوه دریافتی از خزانه داری را تهیه کرده و به این اداره ارسال می کردند.^۳

ادارات دارایی شهرستانها منحصراً پس از وصول اجازه رسمی خزانه داری کل حقوق و هزینه های مستمر و غیرمستمر دستگاه های دولتی را پرداخت می کردند. خزانه داری به منظور پرداخت حقوق و هزینه های این دستگاه ها در شهرستانها تنخواه گردانی برابر با دودوازدهم پرداخت سالیانه در اختیار ادارات دارایی قرار می داد. آنها نیز با در نظر گرفتن مقدار پرداخت دارایی بخش ها تنخواه گردانی در اختیار آنها قرار می دادند. این ادارات حقوق و مخارج خود را طبق مقررات از محل تنخواه گردان پرداخت می کردند و به مقدار اسناد قطعی که به امضای ذیحسابان و ممیزها رسیده بود از خزانه داری تقاضای وجه می کردند. آنها فقط در ازای اسناد قطعی گواهی شده می توانستند تقاضای وجه کنند. دارایی بخشها نیز حقوق و هزینه های ادارات محل را طبق پروانه های واصله از تنخواه گردان پرداخت می کردند و اسناد آن را به اداره دارایی شهرستانها ارسال می نمودند. این ادارات نیز با بررسی اسناد، آنها را به هزینه قطعی منظور و وجوه آن را به بخشها انتقال می دادند. تنخواه گردان ادارات باید در آخر اسفندماه هر سال به طور کامل واریز می شد.^۴

تنخواه گردان (سرمایه در گردش) خزانه داری کل قادر به پرداخت بخشی از مخارج ضروری دولت نبود، لذا دکتر محمد مصدق لایحه قانونی اعتبار تنخواه گردان خزانه داری را به منظور افزایش اعتبار آن به مجلس ارائه کرد. براساس لایحه مذکور، وزارت دارایی مجاز بود که علاوه بر تنخواه گردان فعلی تا حدود پانصد میلیون ریال در حساب تنخواه گردان خزانه داری کل از بانک ملی اعتبار دریافت کند.^۵

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۵۰، ش بازبایی ۸۹۸۷۱-۲۴۰.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۷، ش بازبایی ۸۵۹۳۷-۲۴۰.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۴۳، ش بازبایی ۷۰۲۸۱-۲۴۰.

۴. همان.

۵. مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۳۲، ش بازبایی ۱۳/۲۶/۱۷ ق.

اعتبار تنخواه‌گردان خزانه‌داری کل با توجه به افزایش هزینه‌های دولت و گسترش بروکراسی حکومتی به تدریج افزایش پیدا کرد. طبق قراردادی که در سال ۱۳۳۷ بین بانک ملی و خزانه‌داری منعقد شد، مبلغ دوهزارمیلیون ریال اعتبار تنخواه‌گردان توسط بانک به خزانه‌داری پرداخت گردید. یکی از شروط این قرارداد این بود که در صورت عدم پرداخت بدهی تا پایان فروردین سال ۱۳۳۸، بانک می‌توانست از موجودی هر یک از حساب‌های خزانه‌داری کل - غیر از حساب بازنشستگی - برداشت نماید. درآمد گمرک و نفت نیز در سال ۱۳۳۷ به حساب جداگانه‌ای در بانک با هدف پرداخت بدهی واریز می‌شد.^۱

طبق قوانین مصوب سال ۱۳۰۹، به وزارت مالیه اجازه داده شد که برای احتیاجات خزانه‌داری کل تنخواه‌گردانی ایجاد و مبلغ ۳ میلیون ریال از بانک ملی دریافت کند. این مقدار طی سال‌های مختلف افزایش پیدا کرد و در سال ۱۳۴۳ به ۳۵۰۰ میلیون ریال رسید. رشد چشمگیر در مقدار تنخواه‌گردان نشان‌دهنده افزایش میزان احتیاجات دستگاه‌های دولتی، گسترش بروکراسی حکومتی و ناتوانی خزانه‌داری در تأمین هزینه‌های ضروری و فوری دولت بود.^۲

خزانه‌داری کل با هدف نظارت بیشتر بر مخارج دستگاه‌های اداری مجوز افتتاح حساب جهت اخذ اعتبارات برای خرید کالا از کشورهای خارجی توسط آنها را لغو کرد. تا سال ۱۳۳۷ ادارات دولتی به صورت مستقیم حساب‌هایی را در بانک ملی جهت خرید کالا از کشورهای خارجی افتتاح می‌کردند. اما در این سال، خزانه‌داری به بانک ملی دستور داد که افتتاح حساب به منظور انجام این امر از طریق خزانه‌داری کل صورت پذیرد.^۳

از دیگر اقداماتی که نشان‌دهنده تلاش برای ایجاد تمرکز در پرداخت هزینه‌های دولت محسوب می‌شد نظارت و کنترل خزانه‌داری کل بر امور مربوط به کمک‌های آمریکا بود. طبق بخشنامه وزارت دارایی، امور مربوط به کمک آمریکا در خزانه‌داری تمرکز پیدا می‌کرد. در کمیسیون‌هایی که برای اتخاذ تصمیم در موارد مختلف برنامه کمک آمریکا تشکیل می‌شد، حضور کفیل خزانه‌داری کل نیز الزامی بود.^۴ در سال ۱۳۵۶ طرحی برای مکانیزه کردن امور خزانه‌داری کل به اجرا درآمد. این طرح که جزو یکی از پروژه‌های عمرانی وزارت امور اقتصادی و دارایی بود در راستای تمرکزگرایی هرچه بیشتر در انجام وظایف و اختیارات این اداره قرار داشت. با مکانیزه شدن اداره امور خزانه‌داری ارتباط آن با ادارات تابعه در نواحی مختلف کشور با سرعت و سهولت بیشتری صورت می‌پذیرفت و این مسئله می‌توانست در سرعت بخشیدن به حل مشکلات موجود تأثیر زیادی داشته باشد.^۵

با توجه به مباحث بالا، روند ایجاد تمرکز در دو حوزه دریافت درآمدهای دولت و پرداخت هزینه‌های آن در دوره پهلوی دوم نیز ادامه پیدا کرد. وضع قوانین و صدور آیین‌نامه‌های مختلف در این رابطه نشان‌دهنده وجود مشکلات و نواقص عدیده در حوزه اختیارات خزانه‌داری کل و تلاش برای رفع آنها بود. پس از پایان جنگ جهانی دوم، افزایش قدرت حکومت مرکزی، برقراری حکومت متمرکز در کشور و گسترش بروکراسی تلاش‌های زیادی در راستای اعمال نظارت بیشتر بر وصول عایدات و پرداخت مخارج دولت صورت گرفت که در قوانین مذکور نمود پیدا کردند. با وجود این، خزانه‌داری کل به علت فقدان زیرساخت‌های مناسب در عملیاتی کردن اهداف خود در برخی از مناطق کشور با مشکلاتی روبرو شد.

۴-۵- عملکرد خزانه‌داری کل

نظام مالیه کشور از ادوار گذشته با مشکلات زیادی روبرو بود که یکی از مهمترین آنها جمع‌آوری درآمدها و مالیات‌های نواحی مختلف محسوب می‌شد. پس از تأسیس خزانه‌داری کل اقداماتی جهت رفع این مسئله صورت پذیرفت که ایجاد و به‌کارگیری ژاندارمری خزانه

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۷، ش بازبایی ۹۶۷۷۳-۲۴۰.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۴۳، ش بازبایی ۷۰۲۸۱-۲۴۰.

۳. همان.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۳، ش بازبایی ۹۳۵۰۵-۲۴۰.

۵. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۵۶، ش بازبایی ۱۶۳۴۰-۲۴۰.



توسط شوستر یکی از آنها بود. لزوم استفاده از این نیروها به علت اغتشاشات داخلی، مقاومت مؤدیان مالیاتی و اشراف و صاحبان قدرت مقابل وصول عایدات از آنها و وقوع جنگهای بین‌المللی همواره در سطح کشور وجود داشت. در آغاز سلطنت محمدرضا شاه نیز که مقارن با جنگ جهانی دوم بود این مسائل تشدید شد و بهره‌گیری از نیروهای نظامی برای دریافت عواید امری ضروری و عاجل قلمداد می‌شد. اما، مشکل کمبود تعداد نیروها و فقدان همکاری آنها با خزانه‌داری کل در این دوره نیز ادامه پیدا کرد. این مسئله در گردآوری مالیات‌ها از اراضی خالصه که مالکیت آن متعلق به دولت بود به وضوح دیده می‌شود. اداره املاک و اگذاری خالصه شهسوار از ژاندارمری این ناحیه تقاضا کرد که دو نفر ژاندارم را جهت وصول درآمد شالیزارها اعزام نمایند که با مخالفت آن روبرو شد. ژاندارمری معتقد بود که پرداخت فوق‌العاده به نیروهای او اندک بوده، لذا خدمت ژاندارم‌ها در اداره املاک برای آنها بی‌فایده است. در مکاتبه دیگری که بین این اداره با ژاندارمری این منطقه صورت گرفته است عدم همکاری آن مشاهده می‌شود. اداره املاک شهسوار درخواست اعزام ۱۰ نفر ژاندارم کرده بود، اما ژاندارمری فقط ۶ نفر در اختیار آن قرار داد. با وجود فصل برداشت محصولات این تعداد از نیروها بسیار اندک بود و به درآمدهای دولت لطمه وارد می‌کرد. اداره مذکور در گزارش دیگری بیان می‌کند که با وجود تقاضای ۸ نفر ژاندارم تاکنون هیچ نیرویی در اختیار آن قرار نگرفته است. در بخش لنگا وصول عواید محصولات به علت نبود ژاندارم غیرممکن شده بود. این اداره اظهار می‌کند که برای حفاظت از انبارهای اجناس و اموال دولتی نیز به این نیروها نیاز است، زیرا بدون حضور آنها مورد دستبرد قرار خواهند گرفت.^۱ رئیس وصول درآمد مراتع دولتی در استان دهم (اصفهان) نیز بیان می‌کند که به علت کمبود تعداد نیروهای نظامی جهت اخذ مالیات به عواید دولت خسارت بزرگی وارد خواهد شد. لذا، به منظور رفع این مشکل پیشنهاد داد که ۳۰ درصد درآمدها باید به هزینه‌های گردآوری مالیات اختصاص پیدا کند.^۲

اغتشاشات محلی و حضور اشرار مسلح نیاز به نیروهای ژاندارم برای دریافت عواید را تشدید می‌کرد. اداره املاک شمال برای رفع این مشکل در سوادکوه خواستار استقرار پاسگاه ژاندارمری در این منطقه بود. با وجود این، فرمانده هنگ ژاندارمری مازندران از اداره املاک شمال تقاضا کرد که از نیروهای ژاندارم که در اختیار آن قرار داده است جهت اموراتی همانند مداخله مستقیم در وصول عواید ممانعت به عمل آورد. او خاطر نشان کرد که فقط در صورت نیاز فوری و ضروری به این نیروها حاضر به اعزام آنها خواهد بود. طبق گفته‌های او، استفاده از این مأموران فقط باید در مواقع نافرمانی و ایجاد اخلاص توسط اشخاص در امر جمع‌آوری عواید باشد. در غیر این صورت، هنگ ژاندارمری از اعزام آنها خودداری خواهد کرد. ادارات املاک نیز فقط باید در چارچوب قوانین و وظایف تعیین شده آنها را به کار گیرند.^۳

برپایه داده‌های این اسناد، فقدان نیروهای نظامی وابسته به خزانه‌داری کل که در مواقع ضرورت و فوری اقدام به اخذ مالیات از مؤدیان مالیاتی کنند و در برقراری نظم در حوزه دریافت درآمدها نقش ایفا نمایند یکی از عوامل اصلی تداوم مشکلات این بخش بود. وابستگی این نیروها به وزارتخانه‌های جنگ و داخله و فقدان همکاری آنها با وزارت دارایی در راستای وصول مالیات‌ها موجب شده بود که بخش مهمی از عواید کشور دریافت نشود. این مسئله عملکرد خزانه‌داری را در تعدیل درآمدها و مخارج کشور و کاهش کسری بودجه به شدت تحت تأثیر خود قرار داد.

دستگاه‌های دولتی نیز از تحویل عایدات دریافتی خود به حساب‌های خزانه‌داری کل، با وجود صدور قوانین متعدد در خصوص تمرکز وجوه خزانه‌داری، خودداری می‌کردند. به علاوه، آنها مخارج خود را بدون صدور مجوز وزارت دارایی و خزانه‌داری پرداخت می‌نمودند. این مسائل از مشکلات مهم نظام مالی کشور در این دوره محسوب می‌شد. به طوری که، وزیر دارایی در سال ۱۳۲۳ طی تلگرافی به کلیه وزارتخانه‌ها، ادارات کل مستقر در مرکز و دستگاه‌های دولتی شهرستانها دستور داد که در صورت امتناع از انتقال درآمدهای خود به حساب‌های خزانه‌داری و پرداخت هزینه‌ها بدون صدور مجوز، طبق متمم قانون بودجه سال ۱۳۱۱ مورد تعقیب و مجازات قرار خواهند گرفت.^۴

نابسامانی و آشفتگی در وضعیت دریافت درآمدها و پرداخت مخارج و مسئله کسری بودجه و تداوم این مشکلات طی ادوار مختلف موجب

۱. سازمان اسناد ملی، سال ۱۳۲۴، ش بازبایی ۴۳۳۲۸-۲۳۰.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۰، ش بازبایی ۴۳۳۲۳-۲۳۰.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۴، ش بازبایی ۴۳۳۲۸-۲۳۰.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۳، ش بازبایی ۱۰۰۴۰۷-۲۴۰.

شد که وزارت دارایی در سال ۱۳۳۲ به منظور افزایش درآمدها، بهبود وضعیت اقتصادی و مالی و پرداخت بدهی های خود سیاستهای مختلفی اتخاذ کند. از جمله این اقدامات موارد زیر بودند: ۱. نظارت در عملکرد دستگاه های اداری مربوط به امور دریافت درآمدها، تجدید فعالیت آنها و جلب اعتماد مردم جهت پرداخت مالیات: درآمدهای حاصل از حقوق و عوارض گمرکی یکی از منابع درآمدی مهم کشور محسوب می شد. در صورتی که، اداره کل گمرک از ورود کالاهای قاچاق جلوگیری می کرد و تمامی کالاهای وارداتی از طریق این اداره وارد کشور می شد تأثیر چشمگیری در میزان عایدات کشور می گذاشت. بحران اقتصادی کشور در این دوره و کمبود درآمدهای ارزی موجب کاهش واردات و درآمدهای گمرکی شده بود. اما، اتخاذ سیاستهایی در زمینه تسهیل معاملات ارزی و حذف تشریفات زاید جهت صدور پروانه ورود کالاهای وارداتی موجب افزایش درآمد گمرکات شد. با رشد مقدار واردات کالا از قاچاق آن کاسته شد و این مسئله موجب شد که از شهریور سال ۱۳۳۲ تا دی ماه این سال مقدار ۴۰۲۲۸۸۹۴ ریال بر درآمد گمرکات کشور افزوده شود. دولت تصویب نامه ای صادر کرد که طبق آن، گارد مسلح گمرکی از اداره کل گمرک منتزع و به مرزبانی کل کشور منضم شد. هدف از این اقدام ایجاد وحدت در فرماندهی و گسترش منظم نفرات در مرزها به منظور مبارزه با قاچاق کالا و افزایش درآمد از طریق حقوق و عوارض گمرکی بود.^۱

پیش از شهریور سال ۱۳۳۲ وصول مالیات های مستقیم و غیرمستقیم توسط اداره ای به نام اداره پیشکاری دارایی تهران صورت می پذیرفت. اما، این تشکیلات قادر به دریافت مالیات ها به صورت مطلوبی نبودند. بنابراین، به منظور ایجاد سرعت در انجام مراجعه مؤدیان مالیاتی و تشخیص میزان فعالیت رؤسای قسمتهای مختلف وصول مالیات ها و تعیین حدود مسئولیت هریک از آنها به جای پیشکاری دارایی تهران تشکیلات جدیدی تحت عنوان اداره کل درآمدها تأسیس شد. این اداره با تشکیل کمیسیونهای حل اختلاف پرونده های مربوط به معوقات مؤدیان مالیاتی را مورد رسیدگی قرار داد، به طوری که از اول شهریور تا ۲۰ آبان سال ۱۳۳۲ تعداد ۸۳۹۳ پرونده مورد رسیدگی قرار گرفته و تسویه شد. پیش از تشکیل اداره کل درآمدها، رؤسای ادارات تابعه دارای اختیاراتی جهت حل و فصل پرونده های مالیاتی نبودند. لذا، برای رسیدگی به آنها به اداره پیشکاری تهران رجوع می کردند. به منظور رفع این مسئله، اداره کل درآمدها به رؤسای ادارات اختیاراتی واگذار کرد که این پرونده ها در محل حل و فصل گردند. به طوری که، ۳۰ درصد از پرونده های مالیاتی در این ادارات وصول و با مؤدیان رسیدگی شده و مورد توافق قرار گرفت. برای جلوگیری از برخورد مأموران مالیاتی با مؤدیان، بازرسهای متعددی تعیین شد تا از طریق نظارت بر عملکرد آنها از بی اعتمادی مردم نسبت به مأموران کاسته شود. طبق شیوه سابق، با توجه به برگه های بازدید سال های قبل و بدون تحقیق در فعالیت تجاری جاری مؤدیان مالیاتی پیش آگهی های مالیاتی صادر می شد که موجب نارضایتی آنها می شد. اما با تشکیل اداره کل درآمدها، اداره آمار و اطلاعات تأسیس شد. در این اداره اسناد و مدارک گمرکی واردات و صادرات تجار جمع آوری شده و تمامی فعالیتهای مالی آنها متمرکز می شد. بدین ترتیب، براساس فعالیت واقعی آنها پیش آگهی مالیاتی صادر می شد. در نتیجه اقدامات اداره کل درآمدها، درآمدهای شش ماهه شهریور تا پایان بهمن سال ۱۳۳۲ نسبت به مدت مشابه آن در سال ۱۳۳۱ مقدار ۶۴۳۱۲۸۱۹ ریال افزایش پیدا کرد. تشکیل این اداره و اقدامات آن وجود مشکلات عمیق و عدیده در حوزه وصول مالیات ها را به وضوح نشان می دهد به طوری که، در مدت کمتر از سه ماه به تعداد ۸۳۹۳ پرونده مالیاتی رسیدگی شد.^۲ خودداری از دریافت وام از بانک ملی و بهره گیری از تدابیر لازم جهت بازگشت اسکناسهای در جریان به این بانک. ۳. تثبیت نرخ ارز به منظور ایجاد تعادل در واردات و صادرات. ۴. ممانعت از مخارج غیرتولیدی و تسریع در پرداخت هزینه هایی که متضمن بهبود اوضاع بهداشتی، فرهنگی و عمرانی کشور می شد. ۵. پرداخت حقوق و مزایای کارمندان دولت: اضافه حقوق و ترفیعات کارمندان دولت تا پایان سال ۱۳۳۰ که احکام آن صادر و پرداخت نشده بود از محل صرفه جویی بودجه تأمین شده و کلیه مطالبات آنها به مبلغ ۳۳۲ میلیون ریال پرداخت گردید. در مورد احکام اضافه حقوق و ترفیعات کارمندان تا آخر سال ۱۳۳۲ به موجب تصویب نامه هیأت وزیران جهت صدور احکام اقدامات لازم به عمل آمده و اعتبارات لازم از محل بودجه سال ۱۳۳۳ تأمین می شد. ۶. تجدیدنظر در قوانین مالیاتی و تطبیق آن با قدرت پرداخت مؤدیان مالیات و رعایت اصل عدالت در مالیات ها: قانون مالیات بر درآمد و املاک مزروعی که در سال ۱۳۲۸ در مجلس به تصویب رسیده بود دارای نواقص زیادی بود. این قانون با مقتضیات اجتماعی و اقتصادی کشور مطابقت نداشت و برخورد مأمورین

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۲، ش بازیابی ۹۹۰۶۸-۲۴۰.

۲. همان.



مالیاتی با مؤدیان موجب پیدایش مشکلات زیادی در امر مالیات‌گیری شده بود. با هدف رفع این مسائل کمیسیونی با حضور برخی از کارشناسان وزارت دارایی و نمایندگان بازرگانان تشکیل شد. در این کمیسیون لایحه قانونی جدیدی برای وصول مالیات بر درآمد و املاک مزروعی تهیه شد که برای تصویب به مجلس ارائه شد. ۷. تجدیدنظر در کادر ادارات دارایی و نظارت در هزینه‌های وزارتخانه‌ها و تنظیم حساب‌های دستگاه‌های دولتی: یکی از مشکلات مهم خزانه‌داری وجود فساد در ادارات وصول درآمدها بود. با هدف انجام اصلاحات در این نهادها به اداره کل بازرسی دستور داده شد که سوابق مأموران وصول مالیات را به دقت مورد رسیدگی قرار داده و افرادی که واجد صلاحیت برای خدمت در این ادارات نبودند برکنار شوند. با وجود اقداماتی که در سال ۱۳۳۲ به منظور برطرف کردن این مشکل و اصلاح دستگاه‌های اداری مربوط به وصول عایدات و پرداخت هزینه‌ها صورت گرفت، هنوز این مسئله از مشکلات لاینحل خزانه‌داری محسوب می‌شود. حساب‌های معوقه وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی از دیگر اشکالات مهم محسوب می‌شد که نیازمند رسیدگی بود. ایجاد اصول صحیح برای حل این مسئله توسط ادارات حسابداری پیش شرط ترفیع این مشکل قلمداد می‌شد. ۸. تثبیت مقام و موقعیت کارمندان دولت و ایجاد سازمانی متناسب با نیازهای ادارات دولتی. ۹. استفاده از کمک‌های مالی آمریکا جهت جبران کسری بودجه: کمک‌های مالی آمریکا تأثیر مهمی در بهبود وضعیت مالی و اقتصادی کشور ایفا کرد. در صورتی که این کمک‌ها نبود دولت برای جبران کسری بودجه خود مجبور به استقراض از بانک ملی می‌شد. از محل کمک مالی ایالات متحده مبلغ ۱۰ میلیون دلار به بانک ملی برای پرداخت مخارج ضروری و فوری واریز شد. مقدار یک میلیارد و شصت میلیون ریال نیز به منظور کاهش کسری بودجه پرداخت شد. داده‌های این اسناد به وضوح مسئله کسری بودجه کشور را اثبات می‌کنند، به طوری که، دولت برای جبران بخشی از آن از کمک‌های مالی آمریکا بهره گرفت.^۱ کسری بودجه از یک سو معلول ناکارآمدی خزانه‌داری کل در انجام وظیفه خود در دریافت عایدات بود، از سوی دیگر پرداخت هزینه‌های دستگاه‌های اداری و حقوق کارکنان دولت را با مشکلات زیادی مواجه کرد. در واقع، عملکرد نامناسب خزانه‌داری در وصول عواید موجب شکست این اداره در انجام وظیفه دیگر آن شد. اگرچه نمی‌توان از تأثیر اقدامات و عملکرد سایر ادارات تابع وزارت دارایی چشم‌پوشی کرد. ادارات دارایی شهرستانها از اجرای دستورات خزانه‌داری کل جهت ارسال صورت درآمدها و مخارج خود خودداری می‌کردند. با وجود اختلالات مکرر خزانه‌داری به آنها، حاضر به انجام وظایف خود نبودند. وزارت دارایی علت اهمال این ادارات در تحویل صورتها را بی‌اهمیت قلمداد کردن وظایف خزانه‌داری کل اعلام نمود. این وزارتخانه از آنها درخواست کرد که صورت‌های مزبور را تهیه و به خزانه‌داری ارسال نمایند، در غیر این صورت مسئولیت این مشکلات بر عهده آنها خواهد بود.^۲

فقدان نظارت بر وصول درآمدهای دستگاه‌های دولتی دیگر در شهرستانها یکی دیگر از علل کسری بودجه بود. به گفته خزانه‌دار کل، دریافتی ادارات مرکزی همانند دخانیات، گمرک و مالیات بر درآمد تهران بیش از دریافتی شهرستانها بود. به عبارت دیگر، نظارت کافی در شهرستانها در امر مالیات‌گیری وجود نداشت و این مسئله تأثیر مهمی بر میزان عواید دریافتی خزانه‌داری کل گذاشت. کنترل خزانه‌داری بر امر اخذ عایدات در شهرستانها تحت تأثیر کاهش قدرت حکومت مرکزی در این نواحی و حضور مالکان و خوانین و نفوذ آنها در حوزه‌های سیاسی - اقتصادی قرار داشت. لذا، به موازات اعمال قدرت این گروهها در دستگاه‌های حکومتی از پرداخت درآمدهای ادارات دولتی نیز کاسته می‌شد.^۳

در کنار عدم پرداخت مالیات توسط دستگاه‌های اداری برخی از مؤسسات و شرکتها نیز که متعلق به اشراف، اعضای خاندان سلطنتی و صاحبان قدرت بود از پرداخت مالیات خودداری می‌کردند. طبق داده‌های اسناد، یکی از کارمندان اداره مالیات بر درآمد وزارت دارایی اظهار نمود که شرکت آسفالت راه به علت وابستگی به خاندان سلطنتی در قبال وجوه دریافتی و استفاده‌های خود از پرداخت مالیات امتناع کرد. به علاوه، وجوهی نیز از شهرداری تهران به منظور آسفالت خیابانها دریافت کرده بود که از پرداخت مالیات آن نیز به واسطه دخالت شاهپور حمیدرضا^۴ و معاون شهرداری استنکاف ورزید. خزانه‌داری کل که مسئولیت تمرکز و دریافت درآمدها را بر عهده داشت از وصول عواید از این افراد و گروههای متنفذ ناتوان بود. بنابراین می‌توان ادعا کرد که با وجود وضع قوانین مختلف در جهت وصول

۱. همان.

۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۲۵، ش بازبایی ۹۱۳۱۰-۲۴۰.

۳. مرکز اسناد ریاست جمهوری، سال ۱۳۳۵، ش بازبایی ۱۹۴۷۰.

۴. شاهپور حمیدرضا یکی از برادران شاه بود.

درآمدهای دولت، نفوذ و اعمال قدرت برخی از گروه‌های اجتماعی موجب ناتوانی و عدم موفقیت خزانه داری در دریافت عایدات دولت شد و مسئله کسری بودجه همچنان یکی از مشکلات کشور باقی ماند.^۱

طی گزارشی که خزانه دار کل به وزارت دارایی در سال ۱۳۳۵ ارائه نمود، مقدار کسری بودجه در این سال تقریباً ۳ میلیارد ریال بود. او این مسئله را از مشکلات دائمی کشور می‌دانست. با وجود این، طبق گزارش مذکور، کلیه هزینه‌های شش ماهه اول سال پرداخت شده بود که این امر نشان‌دهنده بهبود وضعیت مالی کشور در این مقطع است. او موفقیت در پرداخت این هزینه‌ها را ناشی از افزایش میزان وصول درآمدها اعلام کرد. سپس، به علل مسئله کسری بودجه پرداخت. خزانه دار کل یکی از عوامل این مشکل را تهیه بودجه براساس شیوه‌های منسوخ شده عنوان کرد. به گفته او، تهیه بودجه به شیوه درست و مطابق با روش‌های نوین موجب کاهش مقدار کسری آن می‌شد. اعمال نظارت کامل وزارت دارایی بر درآمدها و مخارج کشور نیز می‌توانست نقش مهمی در تعدیل بودجه ایفا نماید.^۲

با وجود وضع قوانین مختلف جهت نظارت بر دریافت عواید و متمرکز کردن درآمدهای دولتی در حساب‌های خزانه داری کل برخی از دستگاه‌های دولتی همانند شرکت ملی نفت، سازمان برنامه، وزارت آب و برق، شرکت سهامی معاملات خارجی و فروشگاه فردوسی عایدات خود را به حساب آن پرداخت نکرده بودند. این مسئله موجب شد که این اداره از مقدار درآمدها و مخارج واقعی این ادارات آگاهی پیدا نکند و قادر به تهیه آمار صحیح و کاملی از میزان وجوه اختصاصی سازمان‌های دولتی نشود. تذکرات زیادی از سوی وزارت دارایی به این ادارات در خصوص ارسال عواید خود به حساب خزانه داده شد، اما آنها حاضر به انجام این کار نشدند.^۳ برخی از ادارات همانند اداره ثبت قوچان نیز خواستار پرداخت هزینه‌ها از محل درآمدهای خود بودند. این اداره اذعان کرد که در صورت وجود عواید مازاد بر مخارج خود حاضر به انتقال آن به حساب خزانه داری خواهد شد. راه‌آهن دولتی ایران نیز این مقررات را با استقلال مالی خود در تضاد می‌دید و به این دلیل حاضر به ارسال درآمدهای خود نمی‌شد. رئیس راه‌آهن معتقد بود که پرداخت‌های خزانه داری با تأخیر همراه بوده و در صورت انتقال عایدات خود به حساب آن در پیشرفت امور راه‌آهن مشکلات زیادی به وجود خواهد آمد.^۴

خزانه داری کل نسبت به بی‌نظمی موجود در وضعیت دریافت درآمدها و پرداخت هزینه‌های اختصاصی وزارتخانه‌ها و ادارات معترض بود. به گفته خزانه دار، دریافت و پرداخت عایدات و مخارج آنها دارای اصول یکسانی نبود. به این ترتیب که، برخی از درآمدهای آنها در خزانه داری کل متمرکز بود و پرداخت آن نیز با صدور درخواست و توسط خزانه داری انجام می‌گرفت. بعضی دیگر از درآمدهای اختصاصی آنها فقط با عنوان تمرکز وجوه حساب در خزانه داری کل نگهداری می‌شد. اما، تابع هیچ‌گونه تشریفات نبودند و با تقاضای ادارات مربوطه پرداخت می‌شدند. بعضی از درآمدها و هزینه‌ها نیز در خود ادارات وصول و پرداخت می‌شد. برخی از ادارات نیز دارای نقل و انتقالات زیادی در حساب‌های اختصاصی خود در خزانه داری بودند و کنترل میزان تطابق آنها با بودجه کشور صورت نمی‌گرفت، لذا خزانه داری کل از وزارت دارایی درخواست کرد که به منظور آگاهی این اداره از میزان دریافتها و پرداخت‌های حساب‌های اختصاصی دستگاه‌های دولتی، ادارات حسابداری وزارتخانه‌ها برای پرداخت هزینه‌های اختصاصی خود درخواستی به خزانه داری صادر کنند و برای وجوه اختصاصی خود که مربوط به مصرف خاصی بود حساب جداگانه‌ای در این اداره افتتاح نمایند. بدین وسیله، خزانه داری کل از مقدار درآمدهای دریافتی و مخارج پرداختی این دستگاه‌ها اطلاع پیدا می‌کرد. با توجه به داده‌های این اسناد، اگرچه اقدامات زیادی جهت برقراری تمرکز در دریافت درآمدها و پرداخت مخارج توسط خزانه داری کل و دستگاه مالیه صورت گرفته و قوانین متعددی در این راستا به تصویب رسیده بود. اما، خزانه داری موفق به دستیابی به چنین هدفی نشد و از مقدار دقیق عایدات و هزینه‌های کشور اطلاع و آگاهی درستی نداشت. از علل مهم پیدایش این مشکلات و ناتوانی خزانه داری در دست یافتن به اهداف مورد نظر خود مقاومت وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی برابر نظارت کامل خزانه داری کل بر عواید و هزینه‌های آنها و وجود کاستی‌های زیادی در قوانین وضع شده بودند.^۵

عملکرد خزانه داری کل در حوزه پرداخت حقوق کارمندان دولت نیز ضعیف بود. به طوری که، تأخیر در پرداخت حقوق کارکنان برخی از

۱. مرکز اسناد انقلاب اسلامی، سال ۱۳۳۷، ش بازبایی ۳۰۳۴۲.

۲. مرکز اسناد ریاست جمهوری، سال ۱۳۳۵، ش بازبایی ۱۹۴۷۰.

۳. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۴۳، ش بازبایی ۵۹۸۱۵-۲۴۰.

۴. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۴۰، ش بازبایی ۵۹۸۱۵-۲۴۰.

۵. همان.



ادارات شهرستانها در سال ۱۳۳۶ موجب اعتراض آنها شد. کارکنان ادارات فرهنگ اقلید و دزفول و اداره بهداری تاکستان در عریضه‌هایی به منوچهر اقبال، نخست‌وزیری، نسبت به تأخیر در پرداخت حقوق خود اعتراض کردند و خواستار توجه بیشتر وزارت دارایی به حل این مسئله شدند.^۱

مقدار پرداختی‌های سال ۱۳۳۷ در مقایسه با سال ۱۳۳۶ افزایش چشمگیری پیدا کرد. با کاهش میزان کسری بودجه، خزانه‌داری کل توانست حقوق کارمندان دولت را در سال ۱۳۳۷ پرداخت کند. مخارج وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی نیز در وقت معین پرداخت گردید، به طوری که رضایت خاطر آنها را فراهم کرد. خزانه‌داری در سال‌های پیش جهت پرداخت به موقع حقوق کارمندان دولت با مشکلات زیادی مواجه بود، اما در سال ۱۳۳۷ وضعیت پرداخت‌ها بهبود پیدا کرد.^۲

روند بهبود وضعیت پرداخت مخارج دستگاه‌های اداری کشور ادامه پیدا کرد. در دوره ریاست محمدعلی احمدی بر خزانه‌داری کل در سال ۱۳۴۳ هزینه‌های ادارات دولتی در زمان معین پرداخت گردید.^۳ اما، بررسی این مسئله در سال‌های بعد و دهه ۱۳۵۰ به علت فقدان داده‌های کافی امکان پذیر نشد. اگرچه، جهش قیمت نفت در اوایل این دهه وضعیت کسری بودجه کشور را به طور موقت برطرف کرد و عملکرد خزانه‌داری کل در حوزه پرداخت مخارج را به شدت تأثیر قرار داد. اما، این وضعیت موقتی بود و مشکلات موجود در محدوده اختیارات خزانه‌داری پابرجا باقی ماندند.

۱. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۶، ش بازبایی ۳۴۹۳۹-۲۳۰.
۲. سازمان اسناد ملی ایران، سال ۱۳۳۷، ش بازبایی ۸۵۹۳۷-۲۴۰.
۳. مرکز اسناد انقلاب اسلامی، سال ۱۳۴۳، ش بازبایی ۱۷۲۷.

نتیجه گیری



شوستر با تأسیس خزانه‌داری کل توانست بنیان‌های نظام مالیه نوین ایران را ایجاد کند و با اجرای اصلاحات خود تحولات زیادی در این حوزه به وجود آورد. این دگرگونی‌ها که در راستای مدرن کردن ساختار مالی کشور قرار داشتند نشأت گرفته از قوانین غربی بود و با ساختارهای اقتصادی - سیاسی و اجتماعی کشور همخوانی نداشت. لذا، از همان آغاز تأسیس خزانه‌داری و انجام اصلاحات مقاومت‌های داخلی زیادی برابر شوستر شکل گرفت که با حمایت دول روسیه و انگلیس تشدید شد. او با دارا بودن اختیارات تام توانست به صورت کوتاه مدت موفقیت‌های چشمگیری در حوزه وظایف خود به دست آورد. به طوری که، میزان درآمدهای کشور نسبت به سال‌های قبل افزایش زیادی پیدا کرد و وضعیت پرداخت هزینه‌های دولت بهبود یافت. اما، این دستاوردها موقتی بود و با اولتیماتوم روسیه به دولت و برکناری شوستر پایان یافت.

نتایج اقدامات شوستر در ایجاد تمرکز در نظام مالیه به علت مدیریت ناکارآمد مرنارد از بین رفت و به آشفتگی در این حوزه انجامید. عملکرد مرنارد موجب شد که اختیارات واگذار شده به خزانه‌دار کل از او سلب و به وزیر مالیه منتقل گردد. بخشی از وظایف خزانه‌داری نیز از آن منتزع و به سایر ادارات وزارت مالیه واگذار شد. اما، این اقدام نیز نتوانست مشکلات موجود در نظام مالی کشور را حل کند. چنانچه، وصول درآمدها، پرداخت هزینه‌ها، کسری بودجه، ابهام و بی‌نظمی در محاسبات مالی همچنان جزو مهم‌ترین مشکلات کشور محسوب می‌شدند.

انتقال اختیارات خزانه‌دار کل به وزیر مالیه و محدود کردن وظایف آن جهت حل مسائل این حوزه نشان‌دهنده فقدان شناخت کافی دولتمردان کشور نسبت به جامعه و مشکلات مالی آن و ناتوانی در اتخاذ راه‌حلی برای رفع آنها بود. به طوری که، با تفویض بخشی از اختیارات خزانه‌داری به وزیر مالیه نابسامانی موجود در حوزه مالی تشدید شد و در نهایت به انحلال آن منجر شد. انحلال خزانه‌داری نشان می‌دهد که تلاش برای ایجاد یک ساختار متمرکز و شبه‌مدرن در درون یک نظام اجتماعی - اقتصادی غیرمتمرکز و پیشامدرن محکوم به شکست است.

اشراف و صاحب‌منصبان کشور با ایجاد سیستمی که آنها را تحت کنترل و نظارت خود قرار دهد به شدت به مخالفت برخاستند. وضعیت جغرافیایی و راه‌های ارتباطی نیز در تشدید مقاومت آنها مؤثر بود. دستگاه‌های اداری نیز با برقراری تمرکز در امور مالی مخالف بودند. زیرا، استقلال عمل آنها را با تهدید روبرو می‌کرد. دریافت عایدات و متمرکز کردن آنها در خزانه‌داری و پرداخت مخارج این ادارات دولتی توسط آن با شیوه‌های حاکم بر امور مالی کشور در تضاد بود. لذا، حاضر به پذیرش روش‌های نوین اداره این امور نبودند. زیرساختها، نهادها و قوانین لازم نیز برای اجرای اصلاحات و قوانین مصوب وجود نداشتند. بنابراین، یافته‌های این پژوهش فرضیه‌های آن را مورد تأیید قرار می‌دهد.

با تشکیل سلطنت پهلوی اقدامات مهمی جهت ایجاد تمرکز در امور مالی کشور صورت گرفت. میل‌سپو با هدف حل مشکلات این حوزه بار دیگر خزانه‌داری کل را براساس اصول و چارچوبی که توسط شوستر ایجاد شده بود، تأسیس کرد. اما، برخی از وظایف و اختیارات آن را منتزع نمود. رضاشاه به علت نیاز به ایجاد یک ارتش مدرن و نوسازی اقتصادی کشور حمایت همه‌جانبه‌ای از مستشاران مالی جهت دریافت مالیات‌ها و عایدات به عمل آورد. لذا، خزانه‌داری در این دوره در انجام وظایف خود موفق عمل کرد و میزان درآمدهای کشور نسبت به مخارج آن افزایش یافت.

تمرکزگرایی در نظام دریافت و پرداخت درآمد و هزینه‌ها در این دوره با تصویب قوانین متعددی ادامه پیدا کرد. اما، فقدان زیرساختهای مناسب جهت اجرای آنها موجب ناکارآمدی خزانه‌داری شد. با وجود نوسازی اقتصادی، در بسیاری از نواحی کشور امکانات لازم جهت برآورد اهداف مورد نظر آن وجود نداشت. دستگاه‌های اداری، صاحب‌منصبان و مؤدیان مالیاتی نیز از اجرای این قوانین سر باز می‌زدند. بنابراین، مشکلات خزانه‌داری کل در وصول عواید و پرداخت هزینه‌ها و حل مسئله کسری بودجه لاینحل باقی ماندند.

با برکناری رضاشاه در پی وقوع جنگ جهانی دوم، بحرانهای مالی اقتصادی شدیدی در کشور به وجود آمد. دولت به منظور حل آنها بار دیگر به استخدام مستشاران مالی آمریکایی اقدام کرد. خزانه‌داری کل قوانینی در راستای ایجاد تمرکز در حوزه اختیارات خود وضع کرد، اما عمق و وسعت مشکلات مالی اقدامات صورت گرفته را بی‌اثر کرد. پس از پایان جنگ، تلاشها به منظور حل مسائل نظام مالی کشور که مهم‌ترین آنها کسری بودجه بود ادامه یافت.



اصلاحات زیادی در قوانین پیشین صورت گرفت و قوانین جدیدی برای رفع نواقص موجود وضع شدند. اقداماتی نیز جهت ایجاد زیرساختهای و نهادهای موردنیاز اجرای این قوانین انجام شدند. در نتیجه، نظارت و کنترل خزانه‌داری بر حوزه دریافت درآمدها و پرداخت مخارج افزایش پیدا کرد. تمرکز قدرت حکومت یکی از عوامل مهم تأثیرگذار در افزایش نظارت این اداره در حوزه اختیارات خود بود. با وجود این، برخی از دستگاه‌های اداری، صاحب‌منصبان دولتی و مقامات عالی‌رتبه کشور از اجرای این قوانین خودداری می‌کردند. به عبارت دیگر، در اداره امور مالی کشور دوگانگی وجود داشت. از یک سو، قوانینی در راستای متمرکز کردن حوزه دریافت و پرداخت درآمدها و مخارج تصویب می‌شد، از سوی دیگر وجود کاستی‌هایی در این قوانین و نابرابری در اجرای آنها مفره‌هایی برای ناکارآمد کردن این تلاشها فراهم می‌کرد. لذا، خزانه‌داری کل به علت وجود این دوگانگی‌ها نتوانست به اهداف از پیش تعیین شده خود دست پیدا کند و مسئله ناتوانی آن در دریافت عواید و پرداخت مخارج و کسری بودجه لاینحل باقی ماند.

پیوست:

خط زمانی رویدادهای مرتبط با
خزانه داری در ایران



خط زمانی رویدادهای مرتبط با خزانه داری در ایران

تاریخ	اقدام کننده	رویداد
پیش از مشروطه	امیرکبیر	<ul style="list-style-type: none"> خارج کردن کنترل اخذ مالیات از دست حاکمان محلی و قرار دادن آن تحت نظارت مستقیم خود با هدف افزایش درآمدها و دریافت منظم عواید و مالیات‌ها از ایالات تقسیم کشور به شش حوزه مالیاتی مأمور کردن هیأتی به رسیدگی میزان عواید و مخارج دولت
پیش از مشروطه	میرزا حسین خان سپهسالار	<ul style="list-style-type: none"> سپردن نظارت بر جمع‌آوری مالیات به حاکمان محلی به منظور افزایش میزان درآمدهای حاصل از مالیات ایالات. استخدام یک کارشناس مالی از فرانسه با هدف مدرن کردن نظام مالیه و بکارگیری قوانین غربی که به بدینوسیله دولت می‌توانست نظارت دقیق‌تری بر درآمدها و مخارج خود اعمال کند.
پیش از مشروطه	امین الدوله	<ul style="list-style-type: none"> انتصاب ناصرالملک که از تحصیلکردگان خارج از کشور بود و با قوانین نوین اقتصادی و نظام مالیه جدید آشنایی داشت به وزارت مالیه کاستن از مخارج اضافی دربار و دستگاه‌های دولتی و مواجب بی‌مورد درباریان با هدف افزایش میزان درآمدها که با مخالفت‌های اشراف و صاحب‌منصبان مواجه شد. وضع قوانینی در راستای پرداخت حقوق مستوفیان ایالات توسط حکومت مرکزی و تلاش برای از بین بردن استقلال و تحت نظارت درآوردن آنها
پیش از مشروطه	ناصرالملک	<ul style="list-style-type: none"> نظم دادن به چگونگی دریافت مالیات به این ترتیب: صدور دستور به حکام ایالات مبنی بر این که پس از کسر مخارج، مالیات را به مأموران بلژیکی تحویل دهند تا به خزانه واریز کنند. (این مأموران به عنوان مستشاران مالی توسط امین الدوله برای اصلاح امور مالیه، گمرک و ضرابخانه شاهنشاهی کشور به استخدام دولت درآمده بودند) تلاش برای ایجاد تمرکز در پرداخت حقوق به کارکنان دولت، به این ترتیب که مقرر کرد هر کارمندی در هر ناحیه‌ای که کار می‌کرد می‌بایست از همان محل حقوق خود را دریافت می‌نمود و کارکنان حکومت در تهران نیز باید به بانک شاهنشاهی رجوع می‌کردند
۱۲۸۹	مشروطه‌خواهان	<ul style="list-style-type: none"> تدوین برخی از اصول قانون اساسی با هدف ایجاد یک نظام نوین مالیه برگرفته از سیستم مالی اروپایی و منطبق با اصول حکومت مشروطه تفویذ اختیارات تام در امور مالی کشور به مجلس از جمله وضع و وصول مالیات مقرر کردند که پرداخت هرگونه وجهی از خزانه دولت باید به تصویب مجلس برسد اداره نظام مالی کشور را به سمت تمرکزگرایی سوق دادند
۱۲۸۹	مجلس	<ul style="list-style-type: none"> ایجاد تشکیلات ادارات سبعه به منظور اداره امور مالی کشور که یکی از این ادارات خزانه مرکزی بود و وظیفه تمرکز و جمع‌آوری عایدات مالیاتی ایالت تهران و چند ولایت دیگر را بر عهده داشت.
۱۲۸۹	مجلس	<ul style="list-style-type: none"> تصویب قانون محاسبات عمومی جهت تعیین رویه تنظیم بودجه و پرداخت‌ها
	صنیع الدوله (وزیر مالیه)	<ul style="list-style-type: none"> خواستار به خدمت درآوردن مستشاران مالی آمریکایی شد.
۱۲۹۰	مورگان شوستر	<ul style="list-style-type: none"> ورود به ایران به عنوان خزانه‌دار کل همراه با هیأت مالی خود
۱۲۹۰	مجلس	<ul style="list-style-type: none"> به منظور حمایت از شوستر و دستیابی به اهداف مورد نظر قانون ۲۳ جوزا را تصویب کرد که طبق آن اختیارات کامل امور مالیه از جمله نظارت مستقیم بر کلیه معاملات مالیاتی و پولی دولت به او واگذار شد.



تاریخ	اقدام کننده	رویداد
۱۲۹۰	مورگان شوستر	<ul style="list-style-type: none"> • تأسیس ادارات کل دریافت مالیات و عوارض و درآمدهای دولتی؛ معاملات نقدی؛ تفتیش و نظارت و محاسبات کلیه عواید و مخارج و دوایر لازم در هر یک از شهرستان ها برای اداره امور مالیاتی • تبدیل خزانه داری کل به یک سازمان مالیاتی و هم خزانه داری به معنای امروزی آن • عزل مستوفیان دفتر استیغای بزرگ (محاسبی کل) به دلیل امتناع از ارائه هر گونه اطلاعاتی درباره وظایف خود • به پیشکاران و مأموران مالیه ایالات و ولایات دستور داد که از این پس تمامی محاسبات مالی را به خزانه داری کل گزارش دهند • تشکیل ادارات خزانه داری تحت ریاست یک آمریکایی یا اروپایی در ایالات بزرگ و انتصاب یک مفتش اروپایی به همراه چند ایرانی و ژاندارم خزانه تحت فرماندهی یک اروپایی جهت آگاهی از وضعیت روستاها و نواحی مختلف و کمک به وصول مالیات • تشکیل نظام مالیاتی متمرکز • متمرکز کردن معاملات نقدی وزارت مالیه در بانک شاهنشاهی • منسوخ شدن نگهداری وجوه در خزانه و ممنوعیت معاملات نقدی با آن • اعلام به پنج بانک دایر در تهران مبنی بر بی اعتباری تمامی اسناد و بروات دولتی بدون امضای خزانه دار کل • تأسیس زندان مخصوصی در تهران برای مجازات کسانی که از پرداخت مالیات خودداری می کردند. مرتکبین چنین جرایمی در مقابل مأموران خزانه بازجویی و پس از اثبات جرمشان در این زندان ها توقیف می شدند • تشکیل اداره تفتیش سری جهت تشخیص تقلبات و کلاهبرداری های مستخدمین خزانه • موظف ساختن وزارتخانه های مختلف به ثبت مبلغ مورد نیاز خود بر روی اوراق چاپی مخصوص جهت دریافت هرگونه وجهی از خزانه • تهیه بودجه وزارتخانه ها نیز به این ترتیب بود که وزیران باید در سه ماهه اول هر سال بودجه مورد نیاز خود را به وزارت مالیه ارسال می کردند. وزیر مالیه نیز پس از بررسی بودجه ها و تطبیق آنها با درآمد کشور، آنها را در نیمه دوم سال به مجلس فرستاده و ۱۵ روز پیش از پایان سال به تصویب می رسید. • واگذاری پرداخت حقوق کارکنان و سایر مخارج حکومتی به بانک شاهنشاهی و منسوخ شدن شیوه های پیشین. • کاهش شدید استقلال رؤسا، صاحب منصبان و کارکنان حکومتی و تحت نظارت درآمدن آنها در نتیجه تغییر شیوه پرداخت های حکومت. • پیشنهاد بودجه ای فرضی متناسب با ضروریات و مخارج وزارتخانه ها که پرداخت هزینه های آنها مطابق با آن صورت پذیرد. • امتناع از تأدیه وجوه وزارت جنگ و پرداخت مستقیم حقوق افواج سربازخانه های تهران توسط خزانه • تهیه قوانین جدید مالیاتی و عوارض که پیش از طرح آن در مجلس با اعلان اولتیموم روسیه به مرحله اجرا در نیامد. • دادن اختیار تصرف ملک اعضای طبقه حاکمه به ژاندارمری خزانه در صورت پرداخت نکردن مالیات
۱۲۹۰	محتشم السلطنه (وزیر مالیه)	<ul style="list-style-type: none"> • استعفا به دلیل دخالت شوستر در تمامی جوانب امور مالی
۱۲۹۰-۱۲۹۱	دولت های روسیه و انگلستان و مستشاران مالی بلژیک	<ul style="list-style-type: none"> • کار شکنی در برابر عملیاتی کردن برخی اهداف شوستر
۱۲۹۱	دولت روسیه	<ul style="list-style-type: none"> • اولتیماتوم به ایران برای اخراج شوستر از خدمت و تعیین تکلیف سایر مأموران آمریکایی ها پس از تصرف املاک شعاع السلطنه توسط ژاندارمری خزانه
۱۲۹۱	شوستر	<ul style="list-style-type: none"> • استعفا
۱۲۹۱	مسیو مرنارد	<ul style="list-style-type: none"> • - انتصاب دائمی به عنوان خزانه دار کل از سوی هیأت وزیران در اثر فشار روس و انگلیس • - به کارگیری شیوه های جدید در تشخیص و جمع آوری مالیات که با مخالفت رو به رو شد • - رها شدن بسیاری از اقدامات شوستر در خزانه داری کل • - استخدام تعداد زیادی از کارشناسان مالی بلژیکی در گمرک و خزانه داری علی رغم ناراضی مجلس و از بین رفتن نظم و انسجام خزانه • - متمرکز کردن ادارات سبعة استیغایی در یک اداره با هدف نظم دهی و ایجاد تمرکز در پرداخت حقوق کارکنان حکومتی • - انتقال دفاتر جزو جمع به اداره مالیات مستقیم و ایجاد تمرکز در امور آن • - انحلال تشکیلات ادارات سبعة به دلیل عدم کارکرد ویژه آن با وجود اداری که دارای وظایف مشابه بودند • - الغای شیوه پرداخت حقوق کارکنان حکومت در دوره شوستر، و بازگشت به دوره پیش از آن. • - تعطیلی اداره محاسبات که توسط شوستر تأسیس شده بود و پیدایش مشکلات عدیده ای در پرداختن به محاسبات کشور • - مخالفت مجلس، برخی دولتمردان و دولتهای روس و انگلیس با ادامه خدمت او در اثر مداخلات وی در امور غیر مرتبط و سوء استفاده از قانون ۲۳ جوزا و تغییر مناسبات دولت روسیه نسبت به مستشاران و مأموران بلژیکی در ایران
۱۲۹۳	مسیو مرنارد	<ul style="list-style-type: none"> • استعفا به علت ناکارآمدی خزانه داری و عملکرد نامناسب وی تحت فشارهای داخلی و خارجی
۱۲۹۳-۱۲۹۴	هینسن از مستشاران مالی بلژیکی	<ul style="list-style-type: none"> • انتصاب به عنوان خزانه دار کل • پیدایش تقابلات بین نیروهای ژاندارمری سوئدی و خزانه داری کل و فقدان پیروی آنها از قوانین آن

تاریخ	اقدام کننده	رویداد
۱۲۹۳-۱۲۹۴	مشیرالدوله	• تدوین لایحه تشکیلات نوین قوانین مالیه و الغای اختیارات تام خزانه داری کل
۱۲۹۴	مجلس	• منسوخ کردن قانون ۲۳ جوزا و انتقال وظیفه محاسبات و تهیه بودجه از خزانه دار به وزیر مالیه . • محدود کردن وظایف خزانه به موارد زیر: • ۱. جمع آوری و تمرکز درآمدهای نقدی و غیرنقدی (کالایی) دولت ، ۲. پرداخت مخارج مطابق حواله های مستقیم و اعتباری ، ۳. دادن صورت کل درآمدهای دریافتی و مخارج پرداختی به اداره محاسبات کل در آخر هر ماه ، ۴. تعیین پیشکاران و اماناء مالیه ، ۵. تفتیش معاملات مأموران مالیه .
۱۲۹۴	مسیوللو	• انتصاب به ریاست خزانه داری کل
تأیستان ۱۲۹۴	وثوق الدوله (وزیر مالیه)	• اجرایی شدن تشکیلات و قوانین جدید مالیه پس از وقفه بر اثر تغییرات پیاپی کابینه در مجلس سوم
تأیستان ۱۲۹۴	فهم الملک	• انتصاب به ریاست خزانه داری کل به عنوان نخستین ایرانی در این سمت
۱۲۹۷		• فقدان حضور نیروهای ژاندارم خزانه در مناطق مختلف جهت اخذ مالیات ها
۱۳۰۰	مصدق	• کسب اختیارات گسترده و مجوز انحلال تشکیلات مالیه از مجلس برای ایجاد سیستمی مطابق با ساختارهای کشور
۱۳۰۱	آرتور میلسپو	• انتصاب به ریاست کل مالیه ایران به پیشنهاد قوام السلطنه و تصویب مجلس
۱۳۰۱	آرتور میلسپو	• بازگردادن ادارات مالیه از وزارت جنگ به خزانه
۱۳۰۲	مجلس	• ممنوعیت استخدام و بکارگیری مستخدمین جدید و پرداخت حقوق به آنها
۵ اسفند ۱۳۰۱	مجلس	• تصویب قانون تأسیس خزانه داری کل به منظور کنترل و نظارت بر مخارج کشور پیشنهادی از سوی میلسپو
۱۳۰۴	آرتور میلسپو	• تهیه قانون مالیاتی ارضی جدیدی جهت وضع مالیات یکسانی بر محصولات کشاورزی برپایه درصدی از تولید ناخالص ملی و نسخ عوارض راهداری و مالیات راه و جایگزینی مالیات بر مال التجاره در مرزها
پایان شهریور ۱۳۰۶	مک کاسکی	• پیشی گرفتن مقدار درآمدهای دریافتی خزانه از مخارج و رفع کسری بودجه به عنوان یکی از مشکلات مهم نظام مالیه
۱۹ مهر ۱۳۰۶	آرتور میلسپو مک کاسکی	• امتناع از تمدید قرارداد و کناره گیری به دلیل اقدام دولت در کاهش اختیارات او به عنوان رئیس کل مالیه • انتقال مجدد اختیارات رئیس کل مالیه به وزیر مالیه
۲۰ مهر ۱۳۰۶	ماروژ دادلی	• انتصاب به عنوان خزانه داری کل به جای مک کاسکی
۱۳۰۷	ماروژ دادلی (خزانه داری کل)	• تفکیک سالیانه درآمدها و هزینه ها با هدف تمرکز در پرداخت مخارج و پیش بینی آنها جهت تهیه بودجه سال های بعد به دستور وزیر مالیه
۱۳۰۹	خزانه داری کل	• کسری بودجه به منظور پرداخت حقوق و انعقاد قرارداد بین بانک ملی و خزانه داری کل جهت دریافت مساعده ۳ میلیون تومانی توسط خزانه داری برای پرداخت حقوق کارکنان دولت به شرط نگهداری مبلغی برابر با مقدار مذکور در حساب های جاری مختلف خزانه نزد بانک در مدت قرارداد



تاریخ	اقدام کننده	رویداد
۱۳۰۹	دکتر (رئیس خزانه داری کل)	<ul style="list-style-type: none"> جرم انگاری پرداخت مخارج بدون اجازه خزانه داری کل وضع دستورالعمل‌های جدید برای تمرکز عایدات و ثبت درآمدهای ماهیانه ادارات مالی ایالات به تفکیک منابع در فرم‌های خزانه تنها بر اساس ارزش نقدی دستور به جمع‌آوری کلیه موجودی نقدی دفاتر تابعه و ارسال آن به خزانه در آخر هر سال از سوی ادارات مالی مراکز ایالات انعقاد قرارداد بین خزانه داری کل و بانک ملی جهت نقل و انتقالات مالی که طبق آن بانک متعهد شد که کلیه نقل و انتقالات و جوجه دولتی را از تمامی شعبه‌های نواحی مختلف کشور به حساب خزانه داری در تهران صورت دهد. انتقال تمامی درآمدهای ادارات مالی - پیش از کسر مخارج - به حساب خزانه داری (پیش از این ادارات مزبور فقط مازاد عواید خود را به خزانه داری انتقال می‌دادند) و کاهش استقلال نسبی ادارات مالی نواحی تفکیک حساب‌های درآمد از حساب‌های پرداخت و انتقال وجوه از حساب درآمد به پرداخت در صورت درخواست ادارات مالی برای پرداخت مخارج دارای مجوز تخصیص وجوه متحرکی در اختیار ادارات مالی برای پرداخت مخارج دفاتر تابعه
۱۳۱۰	خزانه داری کل	<ul style="list-style-type: none"> تدوین و تقسیم بودجه مخارج به دو قسمت متعارفی (از محل درآمدهای عمومی کشور) و غیرمتعارفی (از منابع عواید غیرمتعارفی یا در صورت فقدان آن به وسیله قرضه) جهت پرداخت منظم هزینه‌های جاری اداره امور دستگاه‌های دولتی توسط خزانه تأکید بر قوانینی که در زمان تأسیس خزانه داری کل در سال ۱۳۰۱ وضع شده بود در قانون متمم بودجه سال ۱۳۱۰ از جمله ممنوعیت پرداخت هر گونه وجهی از خزانه مگر در ازای ارائه خدمت یا فروش و اجاره اموال به دولت
۱۳۱۵	امان‌الله اردلان (خزانه داری کل)	<ul style="list-style-type: none"> صدور دستور پرداخت وجوه به حساب‌های خزانه داری به صورت چک برای اولین بار جهت تمرکزگرایی در اداره امور مربوط به وصول درآمدها
۱۳۱۹	امان‌الله اردلان (خزانه داری کل)	<ul style="list-style-type: none"> تکلیف به ادارات مختلف برای ارسال جزئیات درآمدهای خود به تفکیک مواد بودجه جهت آگاهی از میزان عملکرد ادارات دولتی تکلیف به ادارات مرکزی جهت ارسال عواید دوباره تابعه خود به صورت یکجا و به تفکیک مواد بودجه، علاوه بر درآمدهای خود دستور به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اداری جهت ارائه وضعیت پرداخت اعتبارات بودجه به صورت ماهیانه به خزانه داری به منظور مشخص شدن مقدار پرداخت‌های آنها از اعتبارات اختصاص یافته در بودجه
۱۳۱۹	خزانه داری کل	<ul style="list-style-type: none"> دستور به تفتیش و محاسبات جمع و خرج خزانه داری کل و تطبیق دفاتر خزانه داری کل از نظر درآمدهای ارسالی ادارات و کمک هزینه‌های آنها با محاسبات مدت مشابه سال قبل
۱۳۲۰	وزارت دارایی	<ul style="list-style-type: none"> محول شدن وظیفه تهیه آمار درآمدها از اداره کل آمار و بررسی‌ها به دفتر نظارت وصول درآمد وابسته به خزانه داری کل در راستای ایجاد تمرکز در دریافت عواید تلاش برای طرح قوانین و مقررات مالی جهت تسهیل روش‌های وصول درآمد و جلوگیری از تماس مأموران مالیاتی با مردم، وضع و پیشنهاد مقررات برای جلوگیری از سوءاستفاده مأموران و مؤدیان مالیاتی، مطالعه قوانین مالی کشورهای دیگر به منظور پیشنهاد مقررات جدید برای تسهیل وصول مالیات‌های فعلی یا تغییر مالیات‌ها و وضع مالیات‌های جدید
۱۲ آبان ۱۳۲۱	مجلس	<ul style="list-style-type: none"> تصویب قانون استخدام دوباره میلسپو با اعطای اختیارات گسترده جهت فایق آمدن بر مشکلات مالی به دنبال اشغال کشور در جنگ جهانی دوم
۱۳۲۲		<ul style="list-style-type: none"> تشکیل کمیسیونی از خزانه داری، اداره حسابداری وزارت دارایی، اداره ممیزی حساب‌ها و مدیرکل بانک ملی جهت بررسی وضعیت وجوه نقد دولت و احتیاجات آن به پول و توانایی بانک ملی در پرداخت وام در پایان هر ماه
۱۹ آبان ۱۳۲۲	مجلس	<ul style="list-style-type: none"> تصویب قانون مالیات بر درآمد تهیه شده توسط میلسپو که مقاومت‌های زیادی برانگیخت
تیر ۱۳۲۳	مجلس	<ul style="list-style-type: none"> لغو اختیارات میلسپو توسط مجلس پس از تغییر کابینه و نخست‌وزیری مرتضی قلی بیات تصویب قانون تأسیس سازمان‌های اقتصادی که به موجب آن هیأت وزیران می‌توانست سازمان بخش اقتصادی را تعیین کند و سازمان‌های مذکور از نظارت میلسپو خارج شدند
۲۶ بهمن ۱۳۲۳	میلسپو	<ul style="list-style-type: none"> استعفا و ترک کشور
۱۳۲۶	خزانه داری کل	<ul style="list-style-type: none"> تفکیک حساب‌های درآمد و هزینه به منظور رسیدگی و نظارت دقیق‌تر بر عایدات و مخارج دولت (تا این سال حساب‌های عواید و مخارج به صورت یکجا تنظیم می‌شد)
۱۳۳۲		<ul style="list-style-type: none"> تأسیس اداره کل درآمدها به جای اداره پیشکاری دارایی تهران به منظور ایجاد سرعت در انجام مراجعه مؤدیان مالیاتی و تشخیص میزان فعالیت رؤسای قسمتهای مختلف وصول مالیات‌ها و تعیین حدود مسئولیت هر یک از آنها.

تاریخ	اقدام کننده	رویداد
۱۳۳۳	مجلس	<ul style="list-style-type: none"> • تصویب قوانین در خصوص تمرکز کلیه وجوه خزانه‌داری کل که طبق آن: • تمامی وجوه دولتی و درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها، ادارات و بنگاه‌هایی که با سرمایه دولت تشکیل شده بودند و هرگونه وجوه حاصل از قرضه یا اعتبارات خارجی که متعلق به ادارات دولتی بود به استثنای بانک‌ها و شرکت بیمه در حساب خزانه‌داری و در بانک مرکزی ایران متمرکز می‌شد. • هرگونه مقرراتی که با تمرکز وجوه و عواید کشور در تضاد قرار داشت ملغاً اعلام گردید. • سازمانهای دولتی موظف شدند که برای تمرکز وجوه از خزانه‌داری کل درخواست افتتاح حساب در بانک مرکزی کنند. • ادارات درآمدهای خود را به صورت روزانه به حساب‌های مربوط به تمرکز وجوه منتقل می‌کردند.
۱۳۳۷	خزانه‌داری کل	<ul style="list-style-type: none"> • سازمان‌های دولتی موظف شدند که هر ماه سه بار لیست کاملی از پرداخت‌های خود را به خزانه‌داری ارسال نمایند. • تکلیف به دستگاه‌های دولتی جهت افتتاح اعتبار در بانک ملی تنها از طریق خزانه کل با هدف تمرکز وجوه (با این کار تعهدات خزانه‌داری کل نسبت به بانک ملی و دستگاه‌های دولتی مشخص می‌شد). • تکلیف به تمامی دستگاه‌های اداری جهت کسب موافقت خزانه از نظر تامین اعتبار پیش از قبول تعهدات نسبت به هزینه‌های غیرمستمر خود. (در نتیجه خزانه‌داری در حدود مقدرات خود تعهدات را می‌پذیرفت).
۱۳۴۳	خزانه‌داری کل (محمدعلی احمدی)	<ul style="list-style-type: none"> • ممنوعیت پرداخت هزینه بدون صدور حواله‌های رسمی (پیش از آن پرداخت مخارج ضروری و فوری بدون صدور حواله رسمی صورت می‌گرفت) • تکلیف ادارات به انتقال دریافتی هر یک از منابع درآمد به حساب مربوطه با ذکر مشخصات کامل آن با هدف تسهیل در ثبت درآمدهای انتقال یافته در حساب‌ها (چنانچه دریافتی ادارات نسبت به مقدار وصولی مقرر و پیش‌بینی شده کمتر بود مورد بازخواست قرار می‌گرفتند) • ایجاد انضباط در پرداخت‌ها و پرداخت به موقع هزینه‌های ادارات دولتی
۱۳۴۵	وزارت دارایی	<ul style="list-style-type: none"> • اداره کل اموال دولتی تحت نظارت خزانه‌داری درآمد و کنترل خزانه‌داری کل بر اموال و دارایی‌های دولت بیشتر شد
۱۳۴۸	وزارت دارایی	<ul style="list-style-type: none"> • تأیید مجدد قوانین سال ۱۳۳۳
۱۳۵۰	وزارت دارایی	<ul style="list-style-type: none"> • انتشار آیین‌نامه تمرکز وجوه و سپرده به منظور متمرکز شدن درآمدها در حساب‌های خزانه‌داری کل
۱۳۵۶	وزارت دارایی	<ul style="list-style-type: none"> • اجرای طرحی برای مکانیزه کردن امور خزانه‌داری کل به عنوان یکی از پروژه‌های عمرانی وزارت امور اقتصادی و دارایی و در راستای تمرکزگرایی هرچه بیشتر در انجام وظایف و اختیارات این اداره. (با مکانیزه شدن اداره امور خزانه‌داری ارتباط آن با ادارات تابعه در نواحی مختلف کشور با سرعت و سهولت بیشتری صورت می‌پذیرفت)
۱۳۵۷	وزارت دارایی	<ul style="list-style-type: none"> • انتشار مجموعه اهداف و وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی و افزوده شدن تهیه آمار درآمدهای عمومی کشور و مقایسه آنها با عایدات دریافتی سال‌های پیش و همکاری با سازمان برنامه و بودجه جهت تهیه و تنظیم لایحه بودجه کل کشور و تخصیص اعتبارات به وظایف خزانه‌داری کل

منابع و مآخذ

الف) اسناد و مدارک آرشیوی

- سازمان اسناد ملی ایران. سال ۱۳۲۹ ق. ش بازیابی ۱۱۳۹۸-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۹ ق. ش بازیابی ۲۶۱۰-۲۹۳.
- ----- سال ۱۳۲۹ ق. ش بازیابی ۲۶۱۱-۲۹۳.
- ----- سال ۱۳۲۹ ق. ش بازیابی ۲۶۱۳-۲۹۳.
- ----- سال ۱۳۲۹ ق. ش بازیابی ۳۴۷۴-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۹ ق. ش بازیابی ۴۲۵۱۲-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۹ ق. ش بازیابی ۴۳۴۶-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۹ ق. ش بازیابی ۴۶۳۸۶-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۹ ق. ش بازیابی ۴۶۳۸۶-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۹ ق. ش بازیابی ۸۷۱۲۰-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۰ ق. ش بازیابی ۲۵۹۰-۲۹۳.
- ----- سال ۱۳۳۰ ق. ش بازیابی ۷۵۱۵۶-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۰ ق. ش بازیابی ۶۲۰۱۶-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۰ ق. ش بازیابی ۷۴۳۱۱-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۰ ق. ش بازیابی ۷۶۳۳۷-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۰ ق. ش بازیابی ۴۳۳۲۳-۲۳۰.
- ----- سال ۱۳۳۰ ق. ش بازیابی ۴۴۵۰-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۱ ق. ش ۴۶۳۶-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۱ ق. ش بازیابی ۹۸۶۴۸-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۱ ق. ش بازیابی ۳۵۶۱-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۲ ق. ش بازیابی ۳۴۷۸-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۳ ق. ش بازیابی ۹۳۵۰۵-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۳ ق. ش بازیابی ۱۰۱۰۲-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۳ ق. ش بازیابی ۱۱۶۹-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۳ ق. ش بازیابی ۵۵۰۸۵-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۳ ق. ش بازیابی ۴۴۵۸-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۴ ق. ش بازیابی ۷۲۸۶-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۴ ق. ش بازیابی ۴۶۸۵-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۴ ق. ش بازیابی ۵۷۷۵-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۴ ق. ش بازیابی ۴۸۸۶۷-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۵ ق. ش بازیابی ۵۲۸۲-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۵ ق. ش بازیابی ۶۳۶۳-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۵ ق. ش بازیابی ۹۳۲۱۶-۲۴۰.

- ----- سال ۱۳۳۵-۱۳۳۶ ق. ش بازیابی ۷۴۸-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۷ ق. ش بازیابی ۵۲۸۲-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۴۰ ق. ش بازیابی ۲۵۹۸-۲۹۳.
- ----- سال ۱۹۱۵ م. ش بازیابی ۴۳۱۳۹-۲۴۰.
- ----- سال ۱۲۹۵. ش بازیابی ۷۲۸۶-۲۴۰.
- ----- سال ۱۲۹۵، ش بازیابی ۶۲۴۷۲-۲۴۰.
- ----- سال ۱۲۹۶. ش بازیابی ۵۲۸۲-۲۴۰.
- ----- سال ۱۲۹۶. ش بازیابی ۷۴۸۰-۲۴۰.
- ----- سال ۱۲۹۷. ش بازیابی ۷۴۸۰-۲۴۰.
- ----- سال ۱۲۹۷. شماره بازیابی ۵۲۸۲-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۲-۱۳۰۳. ش بازیابی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۲. ش بازیابی ۵۵۸۳۹-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۲. ش بازیابی ۱۳۱۳۳-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۳. ش بازیابی ۸۶۶۶۷-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۴. ش بازیابی ۲۳۹۲-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۴-۱۳۰۵. ش بازیابی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۵. ش بازیابی ۴۳۲۳۳-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۵. ش بازیابی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۵. ش بازیابی ۶۲۱۴۴-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۵. ش بازیابی ۸۸۷۲۳-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۶. ش بازیابی ۱۴۳۵۸-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۶. ش بازیابی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۶. ش بازیابی ۶۰۱۲۸-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۷. ش بازیابی ۵۷۲۵۹-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۸. ش بازیابی ۸۲۹۰۱-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۸. ش بازیابی ۸۸۶۹۵-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۹. ش بازیابی ۵۲۸۰۳-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۹. ش بازیابی ۷۱۲۳۰-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۹. ش بازیابی ۸۳۶۷-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۹. ش بازیابی ۹۸۷۸۹-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۰۹. ش بازیابی ۱۱۲۳۱-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۱۰. ش بازیابی ۵۳۱۰۲-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۱۱. ش بازیابی ۵۹۱۶۲-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۱۲. ش بازیابی ۵۴۸۷۴-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۱۳. ش بازیابی ۹۳۲۸۶-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۱۵. ش بازیابی ۸۸۱۵۰-۲۴۰.

- ----- سال ۱۳۱۹. ش بازیابی ۸۴۱۹۰-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۰. ش بازیابی ۹۰۶۷۳-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۰. ش بازیابی ۷۲۹۶۷-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۱. ش بازیابی ۷۲۹۶۷-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۲. ش بازیابی ۱۳۵۸۷-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۲. ش بازیابی ۴۶۰۳۹-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۳. ش بازیابی ۱۰۰۴۰۷-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۴. ش بازیابی ۴۳۳۲۸-۲۳۰.
- ----- سال ۱۳۲۵. ش بازیابی ۷۹۷۰۰-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۵. ش بازیابی ۹۷۵۱۱-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۵. ش بازیابی ۹۱۳۱۰-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۵. ش بازیابی ۹۷۵۱۶-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۲۶. ش بازیابی ۱۴۰۶۱-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۲. ش بازیابی ۹۹۰۶۸-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۶. ش بازیابی ۸۱۰۷۲-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۶. ش بازیابی ۳۴۹۳۹-۲۳۰.
- ----- سال ۱۳۳۷. ش بازیابی ۷۰۲۸۱-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۷. ش بازیابی ۸۵۹۳۷-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۳۷. ش بازیابی ۹۶۷۷۳-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۴۰. ش بازیابی ۵۹۸۱۵-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۴۳. ش بازیابی ۷۰۲۸۱-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۴۳. ش بازیابی ۵۹۸۱۵-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۵۰. ش بازیابی ۸۹۸۷۱-۲۴۰.
- ----- سال ۱۳۵۶. ش بازیابی ۱۶۳۴۰-۲۴۰.
- مرکز اسناد انقلاب اسلامی. سال ۱۳۳۷. ش بازیابی ۳۰۳۴۲.
- ----- سال ۱۳۴۳. ش بازیابی ۱۷۲۷.
- مرکز اسناد ریاست جمهوری. سال ۱۳۰۹. ش بازیابی ۱۴۳۵۱.
- ----- سال ۱۳۰۹. ش بازیابی ۱۴۳۵۱.
- مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی. سال ۱۳۰۲. ش بازیابی ۴/۲۱/۵۸/۲۳۰.
- ----- سال ۱۳۰۲. شماره بازیابی ۴/۲۱/۵۸/۲۳۰.
- ----- سال ۱۳۳۲. ش بازیابی ۱۷/۲۶/۰/۱۳ ق.
- ----- سال ۱۳۳۳ ق. شماره بازیابی ۳/۱۷۴/۷/۱/۱.
- ----- سال ۱۳۳۳ ق. شماره بازیابی ۳/۱۷۵/۷/۲/۲۳/۱۸.

ب) کتاب‌ها

- ابتهاج، ابوالحسن. خاطرات ابوالحسن ابتهاج. ج ۱. تهران: علمی، ۱۳۷۱.
- اشرف، احمد و بنوعیزی، علی. طبقات اجتماعی، دولت و انقلاب ایران. ترجمه سهیلا ترابی فارسانی. تهران: نیلوفر، ۱۳۷۸.
- اکرمی. سیدرحمت‌الله و دیگران. خزانه داری در ایران دیروز، امروز و فردا: یک قرن خزانه داری ایران با نگاهی به آینده. تهران: فرمنش، ۱۳۹۵.
- براون، ادوارد. انقلاب مشروطیت ایران. ترجمه مهدی قزوینی. تهران: کویر، ۱۳۷۶.
- بشیری، احمد. کتاب آبی؛ گزارشهای محرمانه وزارت امور خارجه انگلیس. ج ۱. تهران: نشر نو، ۱۳۶۳.
- تاریخچه سی ساله بانک ملی.
- دستره، آنت. مستخدمین بلژیکی در خدمت دولت ایران. ترجمه منصوره اتحادیه. تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۳۶۳.
- مورگان شوستر، اختناق ایران، ترجمه ابوالحسن موسوی شوشتری، با تصحیح و مقدمه و حواشی و اسناد محرمانه منتشرنشده در ایران توسط فرامرز برزگر و اسماعیل راثین (تهران: بنگاه مطبوعاتی صفیعلیشاه، ۱۳۴۴)
- عاقلی، باقر. قوام‌السلطنه. ج ۲. تهران: انتشارات جاویدان، ۱۳۷۷.
- عین‌السلطنه. روزنامه خاطرات عین‌السلطنه (قهرمان میرزا سالور)؛ روزگار پادشاهی مظفرالدین شاه. به کوشش مسعود سالور و ایرج افشار. ج ۲. تهران: اساطیر، ۱۳۷۴.
- ----- روزنامه خاطرات عین‌السلطنه (قهرمان میرزا سالور)؛ روزگار نیابت سلطنت ناصرالملک همدانی. به کوشش مسعود سالور و ایرج افشار. ج ۵. تهران: اساطیر، ۱۳۷۴.
- ----- روزنامه خاطرات عین‌السلطنه؛ روزگار پادشاهی احمدشاه قاجار از دولت عین‌الدوله تا کودتا. به کوشش مسعود سالور و ایرج افشار. ج ۷. تهران: اساطیر، ۱۳۷۴.
- ----- روزنامه خاطرات عین‌السلطنه؛ دوره پادشاهی احمدشاه قاجار از کودتای ۱۲۹۹ تا زمزمه جمهوری. به کوشش مسعود سالور و ایرج افشار. ج ۸. تهران: اساطیر، ۱۳۷۴.
- فشایی، محمدرضا. تکوین سرمایه داری در ایران. تهران: گوتنبرگ، ۱۳۶۰.
- مستوفی، عبدالله. شرح زندگانی من؛ تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه. ج ۱. تهران: زوار، ۱۳۴۱.
- ----- شرح زندگانی من؛ تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه. ج ۲. تهران: زوار، ۱۳۴۱.
- ----- شرح زندگانی من؛ تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه. ج ۳. تهران: زوار، ۱۳۴۱.
- مصدق، محمد. اصول قواعد و قوانین مالیه. تهران: مطبعه تمدن، ۱۳۰۴.
- ----- خاطرات و تألمات دکتر محمد مصدق. با مقدمه غلامحسین مصدق. به کوشش ایرج افشار. ج ۵. تهران: انتشارات محمدعلی علمی، ۱۳۵۸.
- میلیسپو. آرتور. آمریکاییها در ایران (خاطرات دوران جنگ جهانی دوم). ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی. تهران: نشر البرز، ۱۳۷۰.
- ----- ر. مأموریت آمریکاییها در ایران. تهران: انتشارات پیام، ۲۵۳۶.
- میلیسپو، آرتور سی. لینگمن، ای. آرو سیموندز. وضعیت مالی و اقتصادی ایران در دوره رضاشاه. ترجمه شهرام غلامی. تهران: نشر تاریخ ایران، ۱۳۹۶.
- یکتایی، مجید. تاریخ دارایی ایران، گمرکات و انحصارات. تهران: دهخدا، ۱۳۵۲.

ج) کتاب‌سندها

- رئیس کل مالیه ایران. چهارمین راپورت سه ماهه رئیس کل مالیه ایران به تاریخ اول میزان ۱۳۰۲ مطابق ۲۴ سپتامبر ۱۹۲۳.
- رئیس کل مالیه ایران. چهارمین راپورت سه ماهه رئیس کل مالیه ایران.

- قانون تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران؛ نظام‌نامه ادارات تشخیص کل عایدات، محاسبات کل و خزانه‌داری کل. تهران: مطبعه بوسفور، ۱۲۹۳.
- مجموعه قوانین بودجه. مذاکرات مجلس دوره سوم ۱۹ ربیع الثانی ۱۳۳۳.
- وزارت مالیه خزانه‌داری کل. دستور تمرکز عایدات و پرداخت مخارج از ابتدای سال ۱۳۱۰. تهران: وزارت مالیه خزانه‌داری کل، ۱۳۱۰.

د) مقاله‌ها

- «متفرقه جات مختصره.» روزنامه چهره‌نما س ۸. ش ۵. (۱۵ ربیع الاول ۱۳۲۹ / ۱۷ مارس ۱۹۱۱)، ص ۱۶.
- «بانک‌های وطنی.» روزنامه چهره‌نما. ش ۲۳. س ۷. (ذی‌الحجه ۱۳۲۸ / ۱۷ دسامبر ۱۹۱۰)، ص ۱۰.
- Bakhsh. «The Evolution of Qajar Bureaucracy: 1779–1879.», Middle Eastern Studies. Vol. 7. No. 2 (May, 1971).

تاریخ خزانه‌داری در ایران از مشروطیت تا پایان سلطنت پهلوی

مجموعه انضباط مالی - ۷

کد گزارش: ۱۶۵ - مسلسل: ۱۴۰۰۱۳

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

