

تابستان

دوفصلنامه علمی پژوهشی



دوره ۱۷، شماره ۱
بهار و تابستان ۱۴۰۳

- پیامدهای اشغال ایران در جنگ جهانی دوم بر پست و
- تجارت خارجی صفویان و رقابت تجاری کمپانی‌های هند شرقی....
- نقش پیشگویانه رؤیا و مشروعیت در تاریخ ایران.....
- تبیین ماهیت و روند شکل‌گیری مفهوم مشروطیت در ایران
- واکاوی رویکرد انتقادی کسروی به ناسیونالیسم باستان‌گرا در
- علل تلاش برای صادرات چای چین به ایران در دوره رضاشاه و
- گفتمان سکولاریسم و لایسسته نزد جبهه ملی چهارم.....
- تحلیل محتوای اسناد موقوفات روحانیون شهر
- راستی‌آزمایی استدلال‌های پاییان ازلی در نقد.....
- بررسی منابع مالیاتی و روش‌های.....
- روند قانون‌گذاری مالیه در ایران.....



Shahid Beheshti University
Faculty of Literature and Human Sciences
Department of History

Journal of History of Iran

Vol 17, No 1, Spring & Summer 2024

ISSN: 2008-7357

E-ISSN: 2588-6916



DOI: <https://doi.org/10.48308/irhj.2024.234481.1295>

Research Paper

Tax Legislation Process in Iran during Constitution Era (1906-1922)

1. Delara Mardoukhi 

1. Assistant Professor, Archival Research Institute, National Library and Archives of Iran, Tehran, I. R. Iran,
Email: dmardoukhi@gmail.com

Received: 2023/11/25 PP 257-260 Accepted: 2024/03/11

Abstract

The structure and organization of finance in Iran's bureaucratic system have a long history, but after the constitution in the years 1906 to 1922, a time when economic problems were very severe, the parliament (Majlis) played a new role in explaining approaches, and the process of drafting, approving, and enforcing laws. The legislative process was impacted by the economic needs of the country, political disorders, and the need to recreate a new structure and organization for the Ministry of Finance, which led to the involvement of finance brokers and representatives of the first to the fourth parliaments. A review of the legislative process of finance in this period shows that the political system of the country has been related to the coherence or disintegration of the organization of finance, the entry and exit of foreign brokers and advisors, new approaches and methods in finance and economic issues of the country. The legislative process of finance, the reform and consolidation of the administrative structure, and the role of entrepreneurs, finance brokers, and parliament are examined in a historical manner using documents, laws, and other library resources. The investigation and search among the obtained data indicate that from the beginning of the establishment of the parliament, economic reform and increase of income were discussed, and according to the government's reliance on tax revenues, it seems taxes must have been the most important reform decision in the years following the constitution. The results show that according to the legislation passed, politicians and parliamentarians prioritized reforming and consolidating the administrative structure, as well as forming the Ministry of Finance.

Keywords: Ministry of Finance, Legislative, Parliament Constitution, Tax.

Citation: Mardoukhi, Delara. 2024. *Tax Legislation Process in Iran during Constitution Era (1906- 1922)*, Journal of History of Iran, spring and summer, Vol 17, no 1, PP 257-260.



Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Introduction

The government organization in Iran during the Qajar period had a conventional manner, and to fulfill its errands financially, it depended on direct tax incomes from agriculture and to a lesser degree from guilds, tribes, and landed properties. This organization worked beneath the title “Ministry of Finance” under the Mustofi, the Minister of Finance, or in some cases the Chancellor. Official matters were exchanged among the Mustofis based on experience, and there was no instruction or guideline containing rules, standards, and strategies for doing monetary work. With the establishment of the National Assembly as a legislative body, it was expected that various laws would be enacted to solve problems in various fields. Acts of Parliament in the first four periods in the financial field can be divided into three categories: Acts regarding annual budget, Laws enacted regarding tax and fiscal administrative organization, and approvals covering people and pensions and some financial cases that were more of legal aspect.

The question is, what was the demeanor of the parliament to unravel the financial issue and what effective measures did it take? By analyzing the approvals of the parliament, it appears that the execution of this institution was essentially focused on the adjustment of income and expenditure and checking and favoring the country’s annual budget. The need for re-estimation, re-audit, and adjustment of taxes was emphasized numerous times by the agents of the parliament and the government, but within the conclusion, the approvals of the parliament until the end of the constitutional period, in this case, appear to be related to structural and legal changes.

What has been more imperative in past investigations is the impact of political and financial improvements, arrangement or clutter on the financial establishment, monetary and financial history, and how to supply the country’s current costs, not the administrative process on the impact of current advancements. Hence, this article is committed to the authoritative process of finance in that period.

Methodology

In this article, the process of financial enactment, reform, and consolidation of the administrative structure of the Ministry of Finance and the role of charge authorities and specialists and parliament in its forms have been considered. Based on this, authoritative archives, laws, subtle elements of parliament consultations, and other library sources have been inspected with authentic strategy and an expository approach.

Result and Discussion

Looking at the enactments of the parliament, which had a supposition on the monetary circumstance, appears that even though there was continuously a discourse around the requirement for changes in finance from the early days, considering the prerequisites, they did not begin to revise the laws with fast and sudden developments. To begin with, endeavors were made to formulate and legislate the most structure of the finance organization based on the model of European nations, and the public accounting law was proposed and approved. This law characterized the most words (such as budget, fiscal year, exchange, etc.), determined the duties of the finance minister, and constrained his powers. Moreover, it categorized the data that ought to be displayed to the parliament by the Ministry of Finance and set up the checking component for the planning and introduction of that budgetary data. For this purpose, a supervisory body for monetary issues ought to be built up, and usually how the Court of Accounts came into being.

Then, in an unsuccessful experiment, an attempt was made to solve the financial problems by giving countless powers to a foreign consultant in hopes of his and his colleagues' abilities. Despite the completion of Schuster's mandate and the dissolution of the National Assembly, power was still wielded by influential politicians, ambassadors, and Belgian employees of The Ministry of Finance due to the lack of a governing body. During the third legislative period, the National Assembly and the Government made many efforts to overcome this situation. However, according to previous experience, to be cautious and at the same time maintain the power of the legislator, the 23rd Gemini Law was first repealed, and then the Law on the Organization of the Ministry of Finance was passed. Based on this organic law, some regulations were approved to assign tasks and determine operational details within the Council of Ministers. Despite the passage of this law, the Ministry of Finance faced administrative challenges and endeavored to improve it through the use of bills and other legal initiatives.

Conclusion

It seems that the parliament and politicians during the constitutional period were aware of the need to change the way taxes are calculated and determined so that revenues from the preparation and adjustment of the country's annual budget become predictable and reliable. And even in the first legislature, they tried to resort to short-lived solutions to fix the problem for a while. Despite

this, Congressmen lawyers, and politicians eventually found a solution that involved not revolutionary reforms to the calculation of taxes but rather reforming the executive structure, laws, and operating institutions. Perhaps in the hope that by reforming the executive structure and moving from the old system of the pre-constitutional era to auditable and actionable methods, any tax amounts estimated in the latest tax guide will collect more money, with accuracy and transparency. These efforts led to the formation and consolidation of a new structure of the Ministry of Finance, based on laws and regulations promulgated during these 15 years, and provided the basis for changes in related laws regarding the amount and method of collection of revenues and taxes.



دانشگاه شهید بهشتی
دانشکده ادبیات و علوم انسانی
گروه تاریخ

مجله تاریخ ایران

سال ۱۷، شماره ۱، بهار و تابستان، ۱۴۰۳
شاپا الکترونیکی: 2588-6916 شاپا: 2008-7357



DOI: <https://doi.org/10.48308/irhj.2024.234481.1295>

مقاله پژوهشی

روند قانون گذاری مالیه در ایران دوره‌ی مشروطه (۱۳۲۴-۱۳۴۱ قمری)

۱. دل‌آرا مردوخ

۱. استادیار پژوهشکده اسناد، سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران، تهران، ایران. رایانامه: dmardoukhi@gmail.com

دریافت: ۱۴۰۲/۸/۲۷ صص ۲۶۱-۲۸۰ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۲/۱۷

چکیده

ساختار و تشکیلات مالیه در نظام دیوانسالاری ایران، پیشینه‌ای کهن دارد، اما پس از مشروطه در سال‌های ۱۳۲۴ تا ۱۳۴۱ قمری، در هنگامه‌ای که مشکلات اقتصادی شدید بود، مجلس در تبیین رویکردها، روند تدوین، تصویب و اجرای قوانین، نقش جدیدی ایفا کرد. کارگزاران مالیه و نمایندگان مجالس اول تا چهارم متأثر از نیازهای اقتصادی کشور، نابسامانی‌های سیاسی، و نیاز به بازآفرینی ساختار و تشکیلات نوین مالیه، تلاش‌های بسیاری در روند قانون گذاری انجام دادند. بررسی روند قانون گذاری مالیه در این دوره نشان می‌دهد که سامان سیاسی کشور با انسجام و یا ازهم‌گسیختگی سازمان مالیه، ورود و خروج کارگزاران و مستشاران خارجی، رویکردها و روش‌های نوین در مالیه و مسائل اقتصادی کشور در ارتباط بوده است. در نوشتار حاضر روند قانون گذاری مالیه، اصلاح و تحکیم ساختار اداری مالیه و نقش کاربدستان و کارگزاران مالیه و مجلس در فرایندهای آن مورد بررسی قرار گرفته است. بر این اساس، اسناد اداری، قوانین، مشروح مذاکرات مجلس و منابع کتابخانه‌ای دیگر با روش تاریخی و رویکرد تحلیلی بررسی شده است. کنکاش و جستجو در میان داده‌های به‌دست‌آمده بیانگر آن است که از ابتدای تأسیس مجلس اصلاح اقتصادی و افزایش عایدات مورد بحث بود و با توجه به اتکای دولت به درآمدهای مالیاتی، مفروض آن است که رسیدگی به وضع مالیات‌ها می‌بایست مهم‌ترین تصمیم اصلاحی در سال‌های پس از به ثمر نشستن مشروطه باشد. اما سیر قوانین تصویب‌شده نشان می‌دهد که سیاستمداران و نمایندگان مجلس اصلاح و تحکیم ساختار اداری و سازمان‌دهی به وزارت مالیه را در اولویت در نظر گرفته و به این امر پرداختند.

واژه‌های کلیدی: وزارت مالیه، قانون گذاری، مجلس، مشروطه، مالیات.

استاد: مردوخ، دل‌آرا، ۱۴۰۳. روند قانون گذاری مالیه در ایران دوره‌ی مشروطه (۱۳۲۴-۱۳۴۱ قمری)، مجله تاریخ ایران، بهار و تابستان، سال ۱۷، شماره ۱، ۲۶۱-۲۸۰.



Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

مقدمه

سازمان حکومتی در ایران دوره‌ی قاجار شیوه‌ی سنتی داشت و برای انجام تکالیف خود از نظر اقتصادی متکی بر درآمدهای مالیاتی بود. این درآمدها غالباً به صورت مالیات مستقیم بر عایدات از کشاورزی و به میزان کمتری از اصناف و عشایر و مستغلات و ... دریافت می‌شد. همچنین موارد بسیاری از انواع باج‌ها و مالیات‌های موردی که در نواحی مختلف بنا به علت‌های گوناگون گرفته می‌شدند، رواج داشت. درآمدهای دیگری هم از گمرک و پست‌خانه و ... فراهم می‌شد. همین درآمدها برای رسیدگی به وضع نیروهای نظامی و فراهم کردن امنیت، رسیدگی به برخی ضرورت‌ها و نیازها در حوزه‌ی تأسیسات شهرداری و خدمات مرتبط با آن‌ها، و پرداخت حقوق و مستمری به کارگزاران و کارمندان دولتی هزینه می‌شد. برای رسیدگی به این درآمدها و مخارج دولت در طی زمان سازمان نسبتاً ساده‌ای از مستوفیان شکل گرفته بود. هر ولایت مستوفی‌ای در محل و مستوفی‌ای در مرکز داشت که با کمک زیردستان خود به کار دریافت مالیات‌ها و پرداخت مخارج محوله رسیدگی می‌کردند. این سازمان تحت عنوان «وزارت مالیه» زیر نظر مستوفی، وزیر مالیه یا گاهی صدراعظم فعالیت می‌کرد. امور اجرایی در میان مستوفیان - که گروه نسبتاً بسته‌ای به حساب می‌آمدند - بنا بر تجربه منتقل می‌شد و دستورالعمل یا متنی که حاوی قوانین، اصول و روش‌های انجام کارهای مالی باشد، وجود نداشت. از اوایل سده چهاردهم قمری و پس مرگ میرزا یوسف مستوفی‌الممالک، به تدریج روال کار از دست خارج شد و «از دخل دولت هر ساله کاسته می‌شد و بر خرج افزوده می‌گشت» (آدمیت ۱۳۸۷، ۱۰۹). به علاوه در دهه‌ی قبل از مشروطه استقراض‌های داخلی و خارجی بار سنگینی بر دوش دولت بود.

با تشکیل مجلس شورای ملی به عنوان نهاد قانون‌گذار، انتظار می‌رفت قوانین مختلف برای رفع مشکلات در زمینه‌های مختلف همچون عدلیه، مالیه، معارف، تجارت، گمرک و ... تصویب شود. به عنوان یک اقدام فوری، دولت «مقدماً کارهای فوری و فوری را فیصل داده با عجله تمام یک وزارت مالیه ناقص و به حالت جنین احداث کرد» (طرح بودجه ۱۳۸۸، ۵). همچنین با توجه بحران کسری بودجه که دولت با آن دست به گریبان بود، به نظر می‌رسید رسیدگی به درآمدهای دولت و تصویب قوانین برای رفع مشکلات و ناهماهنگی‌ها ضروری باشد. با آغاز به کار مجلس بحث «اصلاح مالیه» در میان بود.

مصوبات مجلس در چهار دوره‌ی نخست در زمینه مالی به چند دسته قابل تقسیم است. دسته‌ی اول مصوباتی است که به بودجه‌ی سالانه مربوط می‌شد. بر اساس قانون اساسی مجلس موظف بود قبل از آغاز هر سال مالی بودجه‌ی سال را تصویب کند و در پایان سال مالی، به تفریغ بودجه و بازرسی صحت عملکرد دولت بر اساس آن بپردازد. با توجه به آن که بودجه‌نویسی به مفهوم جدید آن عملی نو در

سازمان دیوانی ایران به شمار می‌آمد و تجربه‌ی چندانی برای این کار نبود، در سال‌های نخستین دوره‌ی مشروطه ابتدا دستورالعمل‌های قبلی با بازبینی اندک تأیید می‌شد تا سازوکار مالی حکومت متوقف نماند. در سال ۱۳۲۸ صنایع‌الدوله برای نخستین بار بودجه‌ی جدیدی را طرح‌ریزی کرد و این لایحه در مجلس توسط وزارت مالیّه مطرح شد. در سال‌های پس‌از آن تا مجلس چهارم که کشور درگیر جنگ و بحران عدم ثبات کابینه‌ها و تغییر پی‌درپی آن‌ها بود، گاهی بودجه به‌صورت چهارماهه، و حتی تمدید ماهانه، گاهی در لوایح مجزا برای وزارتخانه‌های مختلف و به هر رو به‌صورت تکه‌تکه و مجزا به مجلس می‌آمد و بررسی می‌شد.

دسته‌ی دیگری از مصوبات مجلس، قوانینی است که در مورد مالیات‌ها و سازمان اداری مالیّه مطرح می‌شدند. به‌جز چند مورد قانون مربوط به مالیات‌های غیرمستقیم (نظیر مالیات نمک، ذبایح و ...) قانون دیگری که به نوع و میزان مالیات‌های دریافتی وارد شده باشد، تصویب نشد و مجلس در این دوره‌ی پانزده‌ساله، برای ممیزی املاک و رسیدگی به نحوه‌ی تعیین مالیات‌ها و میزان آن‌ها اقدام متمر ثمری به عمل نیاورد، اما قوانین چندی در زمینه‌ی سازمان اداری و اصلاح ادارات مالیّه به تصویب رسید که پایین‌تر بررسی می‌شوند.

دسته‌ی سوم نیز مصوبات مربوط به افراد و مستمری و برخی دعاوی مالی بود که در دوره‌های نخستین در مجلس طرح می‌شد؛ و نیز مسئله‌ی قراردادها با مستشاران و کارمندان خارجی بود که می‌بایست به تأیید مجلس برسد. این دسته مصوبات تأثیری در وضعیت عمومی اقتصادی نداشت و بیشتر جنبه‌ی حقوقی پیدا می‌کرد.

مادامی که تغییرات اداری جدید در ایران در پی شکل‌گیری نهاد قانون‌گذاری می‌باید اوضاع مالیّه کشور را نیز سامان دهد، پرسش آن است که مجلس برای رفع مشکل مالیّه چه نگرشی داشت و چه اقدام کارآمدی انجام داد؟ با بررسی مصوبات مجلس به نظر می‌رسد عملکرد این نهاد در وهله‌ی اول معطوف به موازنه‌ی دخل و خرج و نظارت و تصویب بودجه‌ی سالانه‌ی کشور شد. بارها از سوی نمایندگان مجلس و هیأت دولت بر ضرورت برآورد و ممیزی مجدد و تعدیل مالیات‌ها تأکید شد، اما در نهایت مصوبات مجلس تا پایان دوره‌ی مشروطه در این مورد مربوط به اصلاحات ساختاری و دیوانی به نظر می‌رسد. بخش مهمی از پژوهش‌های انجام‌شده درباره‌ی عصر مشروطه در بازه‌ی زمانی ۱۳۲۴ تا ۱۳۴۱ قمری که همزمان با تشکیل مجالس یکم، دوم، سوم و چهارم است، به بررسی تحولات نهاد قانون‌گذاری، سامان و نابسامانی سیاسی، نقش مجلس در نظام سیاسی و اداری، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نوین ایران اختصاص دارد. مالیّه نیز از مهم‌ترین موضوعات و دغدغه‌های کارگزاران دیوانی و دولت‌های مشروطه

و نمایندگان بوده است و تحولات آن مورد توجه قرار داشته است. میکائیل عظیمی در کتاب *مالیه روح مشروطه* است با رویکرد توسعه‌ی کشور به گام‌هایی که برای بهبود وضعیت مالیه ایران در دوره‌های عمل مستشاران آمریکایی برداشته شد، توجه کرده است. آنت دستره در کتاب *مستخدمین بلژیکی در ایران* به عملکرد و مسائل حضور ایشان در گمرک و مالیه ایران پرداخته است. پیش از این دو، در یکی از نخستین کتاب‌های مرتبط با این موضوع، *مجید یکتایی در تاریخ دارایی ایران* ساختار و تحولات مالیه ایران را از آغاز تا دوره‌ی خود توضیح داده و در بررسی تحولات مالیه پس از مشروطه، گاه به ضرورت به قوانین مصوب در سال‌های ۱۳۲۴ تا ۱۳۴۱ قمری توجه داشته است.

در شماری از پژوهش‌ها اشاره‌هایی هرچند مختصر به رابطه‌ی قوانین و اقتصاد کشور شده که از آن میان است؛ دوست‌زاده و همکاران او در مقاله‌ی «بررسی نقش مجلس سوم شورای ملی در نوسازی اقتصادی ایران» که مصوبات مجلس سوم را بررسی کرده‌اند. در پژوهش دیگری از احمدی رهبریان و صادقی گندمانی با عنوان «بررسی چالش‌ها و روش‌های متغیر تصویب بودجه در ایران (از مشروطه تا پایان حکومت قاجاریه)» قوانین مربوط به بودجه مورد بررسی قرار گرفته است. شمس‌الدین جزایری نیز در کتاب *قوانین مالیه و محاسبات عمومی و مطالعه بودجه از ابتدای مشروطیت تا حال*، به مسئله بودجه توجه داشته و با همین نگاه قوانین را هم مورد نظر قرار داده است. پژوهش‌های انجام شده نیز که در جای‌جای این مقاله مورد استفاده یا اشاره قرار گرفته‌اند، هر کدام گوشه‌ای از این روند را به تفصیل و یا اختصار بررسی کرده‌اند. اما رویکردها و روند قانون‌گذاری در بازآفرینی مالیه‌ی نوین در این دوره از تاریخ ایران، چندان بررسی نشده است و به نظر می‌رسد جای بررسی جامع در مورد قوانین مرتبط با وزارت مالیه خالی است؛ اهمیت این موضوع زمانی بیشتر مشخص می‌شود که یکی از مهم‌ترین دغدغه‌ها و اولویت‌های مجلس در آن دوره، مالیه و قانون‌گذاری آن بوده است. سامان دادن به فرآیندها و شیوه‌های اخذ مالیات، وضعیت مالیات و قوانین مربوط به جمع در ایران در طی دوره‌ی گذار از عصر پیشامشروطه به مشروطه، در چهار دوره‌ی نخست مجلس به یک روند قانون‌گذاری انجامید که این روند چنانچه شایسته‌ی تبیین آن بوده است، در این تحقیقات مورد توجه قرار نگرفته است. آنچه در پژوهش‌های معرفی‌شده بیشتر مورد توجه بوده است، تأثیر تحولات، سامان و یا نابسامانی‌های سیاسی و اقتصادی در بُنیه‌ی مالی، تاریخ‌داری و اقتصادی و چگونگی تأمین هزینه‌های جاری کشور بوده است، نه روند قانون‌گذاری در تأثیرپذیری از تحولات جاری. از این‌رو این مقاله به روند قانون‌گذاری مالیه در آن دوره اختصاص یافته است.

مجلس اول، رویکرد قانون اساسی و متمم آن به موضوع مالیات

مسائل اقتصادی از جمله‌ی مهم‌ترین نگرانی‌ها و موضوعات مورد توجه در ابتدای مشروطه بوده‌اند. در میان خواسته‌های معترضان و مشروطه‌خواهان، رد پای نارضایتی‌های اقتصادی دیده می‌شود و به همین ترتیب انتظار می‌رفت که از همان آغاز، مجلس نظری بر وضعیت اقتصادی و به‌خصوص مالیات‌ها داشته باشد. علاوه بر آن مظفرالدین شاه نیز در پیامی «ترتیب و تنظیم دوائر دولتی و اجرای اصلاحات لازمه، تهیه اسباب و لوازم امنیت قاطبه اهالی وطن» را از جمله وظایف و کلاهی مجلس شورای ملی دانست (افشار ۱۳۶۸، ۲۱). با تغییر ساختار سیاسی از سلطنت مطلقه به سلطنت مشروطه، و شکل‌گیری مجلس به‌عنوان نهاد قانون‌گذاری، انتظار می‌رفت برای سازمان‌دهی به امور مالی مجلس وارد عمل شود و قوانین لازم را تدوین کند. مجلس اول هم خود را بر اصلاح دو موضوع عدلیه و مالیه گذاشته بود، تا آنجا که در صحن مجلس گفته شد: «بزرگترین فایده این مجلس را تسویه و تصفیه عمل مالیه می‌دانند» (مذاکرات مجلس، دوره‌ی اول، جلسه ۱۳، ۲۶ شوال ۱۳۲۴). از این رو، با علم به نیاز به اصلاحات فراوان، تمرکز بر بودجه و مرتب کردن آن در دستور کاری مجلس اول قرار داشت. تلاش‌های کسانی چون میرزا حسن خان وثوق‌الدوله و نمایندگان دیگر بر رفع کاستی‌های موقت بودجه و تأمین نیازهای مالی بود (مذاکرات مجلس، دوره‌ی اول، جلسه ۱۲، ۲۴ شوال ۱۳۲۴).

مشخص نبودن ابعاد وظایف و انتظارات از وزارت مالیه و اجزاء، از مشکلات اصلی این وزارتخانه برای نمایندگان مجلس بود، چنانچه بارها وزیر مالیه حدود وظایف خود را بیان کرد و در نهایت فریاد برآورد: «حالا که اینطور شد پس مسئولیت مرا معین کنید به چه اندازه است. اگر بنا باشد من تنها مسئول باشم نمی‌شود از عهده برآمد.» پاسخ یکی از وکلا نیز نشان‌دهنده نوع دغدغه قانون‌گذاران حاضر در بهارستان است: «مسئولیت را ما چنین معنی می‌کنیم که باید امور مالیه به اطلاع وزیر مالیه باشد اگر بی‌اطلاع شد یا باید پرست بکند یا استعفا بدهد.» (مذاکرات مجلس، دوره‌ی اول، جلسه ۷۴، ۱۳ ربیع‌الاول ۱۳۲۵). پس از «فرمان مشروطیت» و «نظام‌نامه انتخابات» و «نظام‌نامه داخلی مجلس»، «قانون اساسی» مهم‌ترین قانونی بود که به شور گذاشته شد و به تصویب رسید. اصول شانزدهم تا نوزدهم این قانون به مالیه می‌پرداخت، اما گویی بیشتر دغدغه‌ی چگونگی قانون‌گذاری را پوشش می‌داد. چنان که اصل شانزدهم بر ضرورت تصویب تمام قوانین مربوط به وزارتخانه‌ها در مجلس تأکید می‌کرد. اصل هفدهم به لوایح لازم برای ایجاد یا تغییر قوانین مربوط بود. اصل هیجدهم تغییر در مالیات‌ها و اضافه و کم کردن از آن‌ها را از وظایف مجلس می‌دانست و در اصل نوزدهم حق اجبار برای اصلاح امور مالیاتی بر دولت

را به مجلس می‌داد. حتی در اصل چهلم مجلس را در پذیرش نظر سنا^۱ در امور مالیاتی مختار می‌کرد. پس از یک سال، در متمم قانون اساسی که «برای رفع نقایص قانون اساسی» تصویب شد، جزئیات بیشتر و رویکردی ریزتر به مسئله‌ی قوانین مالیاتی دیده می‌شود. در اصل نود و چهارم تا صد و سوم، نه اختیارات مجلس در قانون‌گذاری، بلکه ابعاد این قوانین مطرح شده‌اند. تصویب، معافیت و میزان مالیات‌ها منوط به قانون شده و تصریح شده که «در مواد مالیات هیچ تفاوت و امتیازی فی‌مابین افراد ملت گذارده نخواهد شد.» (اصل ۹۷). همچنین هر نوع مطالبه‌ی خارج از قانون (همچون مرسوم و انعام و...) ممنوع شده‌است. به‌علاوه در اصل‌های صد و یکم تا صد و سوم نظارت بر محاسبات مالی را وظیفه‌ی «دیوان محاسبات» اعلام کرده و «اعضا، ترتیب و اداره‌ی دیوان را به موجب قانون دانسته‌است» (اصول ۹۴ تا ۱۰۳).

پس از قوانین اصلی که در مجلس تصویب شد، بخش زیادی از مذاکرات در مجلس اول و درخواست‌ها و مطالب روزنامه‌ها در خارج از آن به نیازهای اقتصادی فردی و عمومی برمی‌گشت. چنان که روزنامه صبح صادق نوشت «امروز باید قرار تعدیل داده شود که مردم نتیجه مجلس را مشاهده کنند و تا قرار تعدیل مالیات که اساس اصلاحات است داده نشود، هیچ کاری نمی‌توان دست زد. مقدم‌تر از همه چیز یکی تعدیل مالیات است یکی نوشتن نظام‌نامه‌ها که فوراً هر دو به موقع اجرا گذارده شود و اگر زیاده و نقصانی در اجرا دیده شود بعدها به مرور جرح و تعدیل و تکمیل خواهد شد» (صبح صادق، سال ۱، شماره ۳۰، ۲۸ ربیع‌الاول ۱۳۲۵ ق).

در مجلس از همین زمان و در میان گفتگوهای نمایندگان روشن بود که تغییر در قوانین مالیاتی را مفروض به انجام ممیزی می‌دانستند (مذاکرات مجلس، دوره‌ی اول، جلسه ۲۶، ۲۱ ذیقعد ۱۳۲۴؛ جلسه ۴۵، ۸ محرم ۱۳۲۵؛ جلسه ۵۵، ۴ صفر ۱۳۲۵). این کار زمینه‌ساز آگاهی بیشتر بر وضعیت املاک، نوع مالکیت آن‌ها (و در نتیجه نحوه‌ی ارتباط مالک با سازمان مالیاتی)، و همچنین میزان جمعیت و دارایی‌های افراد (اعم از ملک و احشام و...) بود. اما ممیزی کاری بسیار گسترده و زمان‌بر بود و به‌راحتی انجام نمی‌شد. بنابراین با علم به این که نیاز به یک بودجه‌ی منظم و مفصل ضروری است، از نگارش بودجه‌ی جدید چشم‌پوشی کردند و به‌جای آن دست به اصلاح و تغییر سیاست‌گذاری‌های مربوط به بودجه تا آن زمان زدند و کوشیدند تا با کارهایی که کمتر زمان می‌برد، میزان درآمد نقدی دولت را بهبود ببخشند. چهار اقدام مهم در این زمینه در کارنامه‌ی مجلس اول ثبت است: یکم، اضافه کردن تفاوت عمل از مالیات ثبت‌شده (جزو جمع) به عایدات رسمی دولت؛ دوم لغو تیولت؛ سوم قطع حقوق درباریان و شاهزادگان؛ و چهارم لغو تسعیر عایدات جنسی (جمالزاده ۱۳۹۲، ۱۲۴؛ مصدق ۱۳۶۵، ۹۰). اگرچه در

۱. از آنجا که مجلس سنا تا سال ۱۳۲۸ خورشیدی تشکیل نشد، عملاً این بند قانونی تا این تاریخ مورد استفاده قرار نگرفت.

همان زمان، و نیز در پژوهش‌های بعدی لغو تیولات و تسعیر هیچ کدام مؤثر دانسته نشد (مستوفی ۱۳۷۷، ج ۲، ۲۵۲؛ آفاری ۱۳۸۵، ۱۰۰). در همین راستا در ربیع‌الاول ۱۳۲۵ (اردیبهشت ۱۲۸۶) تلگرافی به عموم حکام در خصوص «ایصال حقوق دیوانی هذله‌لسنه قوی‌ئیل» زده شد که تصریح می‌کرد «مجزی شدن معامله و وصول و ایصال وجوه دیوانی از حکومت در هذله‌لسنه به واسطه حاضر نبودن ترتیبات و قوانین وصول و ایصال مالیات اسباب تاخیر وصول اقساط مالیاتی می‌شد لهذا قرار بر این شد که در هذله‌لسنه قوی‌ئیل مسئولیت مالیات ولایات در تحت ترتیب معینی کما فی‌السابق با حکام ذوی‌الاحتشام باشد». در پی این عبارت روال دریافت و رسیدگی به مالیات‌ها در قالب آیین‌نامه‌ی ساده‌ای توصیف شده و شیوه‌ی جدید دریافت تفاوت‌عمل و لغو تیول توضیح داده شده بود (افشار ۱۳۶۸، ۳۱).

با این همه مسئله‌ی درآمدها تا آن اندازه اهمیت داشت که اثر آن در قوانین دیگر دیده شود. برای نمونه یکی از نخستین قوانینی که مواد مرتبط با مالیات‌ها داشت، قانون «انجمن‌های ایالتی و ولایتی» مصوب ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری (اردیبهشت ۱۲۸۶ ش) بود. این قانون مشتمل بر ۴ فصل بود و فصل سوم آن به بودجه محاسبات ایالت و ولایت اختصاص داشت. این فصل، مشتمل بر مواد ۱۰۵ تا ۱۱۳، توضیح می‌داد که هر ولایت و ایالت صاحب بودجه است و جمع و خرج معمولی و فوق‌العاده آن را نیز توصیف می‌کرد و به این ترتیب توضیح می‌داد که منابع درآمد هر ایالت از چه منابعی (همچون مالیات‌های مصوب مجلس، منافع و سهم نگهداری راه‌ها، و مالیات‌های فوق‌العاده، سهم از استقراض، بخشش‌ها به ایالت و فروش اموال آن ایالت) بود و مخارج آن نیز (اعم از اجاره یا مرمت ابنیه و اثاث دولتی، ادای قروض و «کلیه مخارجی که از طرف دولت بعهده ایالت یا ولایت محول است» بیان شده بود. «مأمور مالیه» مسئول وصول درآمدها و پرداخت مخارج بر اساس بودجه بود. بودجه نیز می‌بایست توسط حاکم ترتیب داده شده، توسط اعضای انجمن اصلاح شود و سپس به تصویب وزارت مالیه برسد (ماده ۱۱۳). با این ترتیب این قانون می‌کوشید به اعضای انجمن‌های ایالتی و ولایتی که در واقع نمایندگان منتخب مردم در هر ایالت یا ولایت بودند، قدرتی برای نظارت در امور مالیه در ایالات بدهد؛ اما روشن نیست که این رویکرد آرمان‌گرایانه تا چه اندازه جامه‌ی عمل پوشید.

قانون دیگری که در همان سال تصویب شد، «قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام» (مصوب ۴ ذیقعد ۱۳۲۵ ق/ ۲۶/ آذر ۱۲۸۶ ش) نیز بخشی به مالیه و «وظایف حکام نسبت به وصول شدن مالیات دولتی و عوارض محلی و نسبت به اداره مالیه» پرداخته است. مواد قانونی ۵۱ تا ۵۴ در واقع وظایف اجزا و کارمندان وزارت داخله در قبال مأموران مالیه را توضیح داده‌اند. اما اثری از قانون‌گذاری جدید مالیاتی و تغییر نسبت مناصب در این قانون به چشم نمی‌خورد.

مجلس دوم و قوانین مالیه

پس از به توپ بستن مجلس و استبداد صغیر، بار دیگر بحث اصلاحات مالیه در مجلس مطرح شد. همزمان در روزنامه‌ی مجلس در مقالات متعددی بر لزوم انجام ممیزی و فراهم آوردن احصائیه تأکید می‌شد (مجلس، سال ۱۳۲۷، شماره‌های ۱۷، ۱۸، ۲۰ و ۲۱). در مجلس دوم سه قانون مرتبط به سازمان اجرایی مالیاتی (در کنار چندین مصوبه‌ی مالیاتی دیگر همچون انحصار نمک و...) به تصویب رسید. اولین قانون پس از ورود شوستر به ایران و با خوش‌باوری نسبت به توانایی اصلاحی وی، بنا به درخواست او قانون تشکیل ترتیبات مالیاتی مملکت ایران به تصویب رسید که بعدها به قانون بیست و سوم جوزا مشهور شد. سپس قانون محاسبات عمومی که در ۱۳۲۹ قمری تصویب شد. به فاصله‌ی کمی در همان سال، قانون دیوان محاسبات نیز تصویب شد که ساختار اجرایی بخش نظارت بر امور مالی حکومت را شکل می‌داد. مذاکرات برای تدوین این دو قانون پیش از ورود آمریکایی‌ها آغاز شده بود و پس از آغاز به کار ایشان به نتیجه رسید.

قانون تشکیل ترتیبات مالیاتی مملکت ایران

همزمان با پیگیری لویح مربوط به قانون محاسبات عمومی و قانون دیوان محاسبات، شور و مشورت در مورد به‌کارگیری مستشار خارجی برای اصلاح مالیه در روزنامه‌ها و محافل و مجلس بر پا بود و در نهایت در ۲ صفر ۱۳۲۹ قمری مجلس قرارداد استخدام شوستر را پذیرفت و وی در بهار سال بعد وارد تهران شد. آشفتگی وضعیت مالیه به‌وضوح پیدا بود: «اساس مالیه و وصول بر جزو جمع‌های سابق بود و وظایف و مستمری‌ها زیاد بود، حوالجات دولت غالباً بی‌محل بوده و برگشت داده می‌شد و مالیات‌ها تمرکز نداشت» (یکتایی ۱۳۵۲، ۱۴۸) و شوستر که برای اصلاح خزانه‌داری استخدام شده بود، درخواست اختیارات کرد. به همین منظور وی لایحه‌ای تدوین کرد و به توسط وزیر مالیه به مجلس فرستاد (شوستر ۱۳۸۹، ۷۶). مفاد این لایحه که در ۱۵ جمادی‌الثانی ۱۳۲۹ قمری (۲۳ جوزا/خرداد ۱۲۸۹ ش) به تصویب رسید و بعداً به قانون ۲۳ جوزا معروف شد، در واقع فراتر از خزانه‌داری بود و اختیارات بی‌حدی به وی می‌داد. تا جایی که عبدالله مستوفی، به‌عنوان نظر مشورتی گفته بود: «من در اینجا [این قانون] هیچ وزارت مالیه‌ای نمی‌بینم، در صورتی که شما باید با هیأت وزرا کار کنید» (همو ۱۳۷۷، ج ۲، ۳۴۴). در مقدمه این لایحه اشاره شده بود: «هرج‌ومرج و بی‌نظمی ادارات و فقدان ممیزی در مالیه‌ی مملکت و اشکال عدم پیشرفت اصلاحات واقعی و صعوبت تمییز و مسئولیت حقیقی، هر یک مملکت را با سرعت هرچه تمام‌تر به اعدام و فنای قطعی می‌کشانند» (دمرنی ۱۳۹۸، ۳۶۸) و به خوبی نشان می‌دهد که شوستر می‌دانست با چه وضعیت بغرنجی روبه‌رو است. در هر صورت اختیارات درخواستی شوستر با نام

«قانون تشکیل ترتیبات مالیاتی مملکت ایران» به تصویب رسید. این قانون خزانه‌دار کل را مأمور نظارت مستقیم بر معاملات پولی ایران، اعم از عایدات و تفتیش و محاسبات مخارج می‌دانست. کاری که پیش از آن و به‌صورت سنتی مابین وزیر خزانه و وزیر مالیّه تقسیم‌شده بود. در ماده دوم خزانه‌دار مکلف به تشکیل اداراتی شده بود و اولین مورد، اداره کل دریافت مالیات و عوارض و عایدات بود. پس از آن اداره تفتیش و نظارت و نیز اداره معاملات نقدی پیش‌بینی شده که بود که این مورد آخر به امور صرافی‌ها و ضرابخانه و استقراض و مباحثه و... رسیدگی می‌کرد. در نتیجه‌ی تشکیل ادارات به این صورت، درآمدها می‌بایست به اداره‌ی زیر نظر خزانه واریز شود و نظارت و بازرسی هم بر عهده‌ی خزانه بود. به‌علاوه خزانه بر مخارج هم نظارت می‌کرد و بر طبق ماده ۵ هیچ یک از مخارج دولتی بدون «امضا یا تصدیق» خزانه‌دار پرداخته نمی‌شد، و همو دریافت کمک‌های مالی و استقراض را هم می‌بایست انجام دهد. مضاف بر همه‌ی این‌ها تهیه‌ی بودجه هم با خزانه‌دار بود. به این ترتیب بخش اعظم کارهای وزارت مالیّه به خزانه منتقل می‌شد. در کنار این موارد خزانه‌دار می‌بایست به هر نوع ممکن صرفه‌جویی به عمل آورد (که البته در شرایط ازهم‌گسیخته‌ی آن دوران ضروری بود)، هر سه ماه گزارش به دولت بدهد و برای «اصلاحات قوانین موجوده مالیّه و ایجاد منابع جدید عایدات» مطالعات ضروری را انجام داده و به مجلس گزارش بدهد.

این قانون دوازده ماده‌ای که با هدف به دست گرفتن اختیارات برای انجام اصلاحات طرح‌ریزی و تصویب شده بود، در دوران خود شوستر موجب مخالفت‌هایی را برانگیخت و پس از اخراج شوستر و انحلال مجلس (۲۹ ذی‌حجه ۱۳۲۹ ق/ ۲۹ آذر ۱۲۹۰ ش) نیز موجب دردسر بود؛ زیرا مرنارد بلژیکی به ضرورت (و یا به دلیل حمایت روس‌ها) کفالت خزانه‌داری کل را عهده‌دار شده بود و در نتیجه، خزانه‌داری با اختیارات قانونی بیش‌ازحد به دست بلژیکی‌ها افتاده بود.

نارضایتی از این وضعیت تا حدی بود که در غیاب مجلس، کابینه دولت در ۶ شوال ۱۳۳۱ قمری مصوبه‌ای بدین شرح ارائه کرد: «نظر به لزوم اصلاح اداره مالیّه و تکمیل تنظیمات اداری و تعیین وظایف شعبات آن و وصول بقایای مالیاتی دولت و تشکیل و تنظیم بودجه مملکت و مشاهده عدم حسن جریان و تشکیلات اوضاع فعلی اداره مالیّه و معایب تفویض اختیارات تامه به یک نفر»، استعفای مرنارد (خزانه‌دار) و انتصاب هنسسن به کفالت از یک‌سو و تأسیس سه کمیسیون را برای کنترل و رسیدگی حساب خزانه‌داری، بقایای مقروضین مالیاتی، و بودجه‌ی کل از سوی دیگر تصویب کرد (مصوبه «تکمیل و تنظیم بودجه مملکتی وصول مالیاتی»، مصوب هیأت دولت، ۱۲۹۲/۰۶/۱۷ ش).

قانون محاسبات عمومی

قانون «محاسبات عمومی» که در ۲۱ صفر ۱۳۲۹ قمری (۳۰ بهمن ۱۳۸۹) تصویب شد، نخستین لایحه‌ی قانونی‌ای بود که به «روند تدوین جزییات بودجه و کنترل کلی هزینه‌ها و محاسبه [اعمال] دولت» می‌پرداخت (میلسپو ۱۳۹۵، ۵۱).

طرح این لایحه در واقع نتیجه‌ی کار ژاک بیزو مشاور فرانسوی مالیه‌ی ایران بود که از ۱۳۲۶ تا ۱۳۲۹ قمری در ایران مشغول به کار بود (ساکما، سند ۲۴۰۶۳۵۰). در توصیف فعالیت‌های او نوشته‌اند که وی کار خاصی نکرد و تأثیری در وضع مالیه نداشت (مستوفی ۱۳۷۷، ج ۲، ۳۲۹؛ شوستر ۱۳۸۹، ۶۴)، اما رد پاهای پراکنده‌ای از کارهای او در مذاکرات مجلس دیده می‌شود.

در این قانون، برای نخستین بار پس از مشروطه «بودجه» در قالب یک ماده‌ی قانونی تعریف و سال مالی و مقیاس زمانی آن تعیین شد (ماده ۱ تا ۳). هر وزارتخانه می‌بایست بودجه‌ی مخارج خود را به صورت سالانه به وزارت مالیه تحویل بدهد، وزیر مالیه نیز بودجه‌های مخارج را به‌ضمیمه‌ی بودجه‌ی عایدات، به صورت «بودجه کل دولت» به مجلس «پیشنهاد» بدهد (ماده ۷ تا ۹).

تأکید این قانون بر آن که «هیچ مالیاتی» بدون تأیید مجلس و شاه تصویب و دریافت نمی‌شود، نشان می‌دهد که گرفتن مالیات‌های خارج از قانون به شدت محل اعتراض بوده است. به خصوص که در ماده‌ی دیگری بیان می‌شود که «اخذ هرگونه مالیات دولتی به هر اسم و رسم که باشد ممنوع است» و کسانی که چنین مالیات‌هایی را تعیین و وصول کنند «سارق اموال دولت» به شمار می‌روند و مجازات خواهند شد (ماده ۱۱ و ۱۲). علاوه بر آن خرج خارج از بودجه و بدون تأیید مجلس نیز ممنوع است. در مواد بعدی نیز عایدات و مخارج را محدود به تأیید مجلس کرده و هر نوع تغییر و جابه‌جایی در اعتبارات را ممنوع دانسته است. مخارج افراد و لوازم و نیز حقوق دیوانی را به صورت منظم و فصل‌بندی شده و درخواست کرده است. جهت‌گیری اصلی این قانون، بر محدود کردن اختیارات افراد و دستگاه‌هایی بود که دسترسی به منابع مالی داشتند و می‌کوشید تا با خط‌کشی به دور اختیارات، تهدید و تعیین تنبیه، و پررنگ کردن قدرت مجلس در هر کار مالی مانع از سوءاستفاده‌های رایج بشود. از یک سو وظایف افراد و صاحبان مناصب را تعیین می‌کرد و از سوی دیگر انواع اسناد مالی را تعریف می‌کرد تا مانعی بر کاربرد ناشایست آن‌ها باشد (نک: مواد ۳۱ تا ۴۰، تعریف حواله، انواع حوالجات و کاربردهای آن‌ها).

این قانون در فصلی به انواع حساب‌هایی که وزیر مالیه می‌بایست در یک سال به مجلس تحویل دهد و

۱. پیشنویس (یا مسوده باطله) این لایحه در مرکز اسناد مجلس با عنوان «بودجه محاسبات کل» و امضای «مستشار مالیه دولت علیه ایران، بیزو» (شماره بازیابی اسناد: ۱۰۸۱-۱۳/۱۳/۷/۲) یافته شد. بخش مربوط به دیون عمومی و (مواد ۲۰ تا ۲۲) و قراردادهای دولتی (مواد ۲۳ تا ۲۵) در پیشنویس بودجه محاسبات کل نیست و ظاهراً در کمیسیون قوانین مالیه اضافه شده است.

به جزییات آن‌ها اشاره می‌کرد؛ به این ترتیب روشن می‌شد که مجلس وزیر مالیه را مسئول پاسخگویی در چه محاسباتی می‌داند.

مسئله‌ی مهم دیگر، تفتیش و رسیدگی و نظارت بر اسناد مالی بود. این قانون، که در موازات قانون «دیوان محاسبات» به تصویب می‌رسید، آن دیوان را مأمور رسیدگی به «محاسبات مخارج و عایدات عمومی» می‌دانست و علاوه بر آن کمیسیون ۱۲ نفره (مرکب از نمایندگان مجلس شورا و سنا و اعضای دیوان محاسبات) در پایان هر سال برای تفتیش حساب‌های مالی وزارتخانه‌ها تعیین می‌کرد. پس از رسیدگی‌های مداوم دیوان محاسبات و بررسی سالانه‌ی کمیسیون تفتیش، گزارش‌های این دو، صورت‌حساب‌های وزارت مالیه، صورت برآورد مالیات و صورت مخارج انجام‌شده و مانده در «لایحه تفریغ بودجه» به مجلس ارائه می‌شد. به این ترتیب در این قانون سازوکاری مداوم برای نظارت و رسیدگی بر حساب‌های مالی تعیین شده بود. با این توصیف روشن می‌شود که تلاش برای تصویب قانون محاسبات عمومی، برخلاف نام آن، نه کوششی در جهت تعیین میزان و انواع درآمدها و عایدات مخارج، بلکه بیشتر برای شکل دادن به سازوکارهای اجرایی بود.

در راستای این قانون، نظام‌نامه‌ای نیز برای ادارات وزارت مالیه تدوین شد که هم ترتیب ادارات و وظایف صاحبان مناصب را نشان می‌داد و هم نحوه‌ی گردش کار را مشخص می‌کرد. اگرچه ادارات مندرج در این نظام‌نامه تقریباً نزدیک به ساختار اجرایی در دوره‌ی وزارت و ثوق‌الدوله است (مستوفی ۱۳۷۷، ج ۲، ۳۲۲-۳۲۴) و جریان کار نیز نکته‌ی خاصی ندارد، با این همه اهمیت این نظام‌نامه در تلاش برای ثبت و تدوین روش رایج در این وزارتخانه بوده است (ساکما، سند ۲۳۰۹۴/۲۴۰).

قانون دیوان محاسبات

همزمان و در موازات قانون «محاسبات عمومی»، «قانون دیوان محاسبات» نیز تصویب شد. این قانون که در ۲۳ صفر ۱۳۲۹ قمری (۴ اسفند ۱۲۹۸ ش) به تصویب رسید، مشتمل بر ۱۴۱ ماده بود و ساختار دیوان محاسبات، به‌عنوان بخش نظارتی وزارت مالیه را تعیین می‌کرد.

وظیفه‌ی اصلی این دیوان در «قانون محاسبات عمومی»، ذیل ماده ۵۰ تعیین شده بود: «دیوان محاسبات مأموریت دارد که درباره محاسبات مخارج و عایدات عمومی که هر سال صاحبان جمع نقدی به دیوان مزبور می‌دهند، موافق قانون دیوان محاسبات رسیدگی و حکم نماید.» به این ترتیب دیگر در ابتدای متن قانون دیوان محاسبات به این وظیفه اشاره‌ای نشد.

با این همه بخشی از عملکرد این نهاد رسیدگی به محاسبات رسیدگی نشده از اواخر دوره‌ی ناصری به بعد بود. تا جایی که اندکی بعد از تصویب قانون، دیوان درخواست کرد اولویت با محاسبات عقب‌مانده

از دو سال قبل است تا رسیدگی‌های جاری متوقف نماند (ساکما، ۲۴۰۱۶۲۰۲، دیوان محاسبات به وزیر مالیه، ۱۲ حمل و ۱۳ جوزا ۱۳۲۹).

مجلس سوم و چهارم و بازگرداندن اختیارات وزارت مالیه

مجلس دوم با بحران اولتیماتوم روسیه تعطیل شد و نهاد قانون‌گذاری تا سه سال تعطیل بود. در ۱۳۳۳ قمری (۱۲۹۳ ش) مجلس سوم آغاز به کار کرد. این مجلس در مدت کوتاه فعالیت خود بیشتر به مسائل اقتصادی معطوف بود و سه اقدام مهم در مورد قوانین مالیاتی داشت: نخست آن که قانون بیست و سوم جوزا را نسخ کرد. این عمل موجب شد اختیارات فوق‌العاده خزانه‌داری کل که عملاً در سطح وزیر مالیه بود، ملغی شود و به این ترتیب خزانه‌داری به جایگاه مرسوم خود در سازمان اداری مالیه بازگردد. به علاوه مجلس در ضمن همین قانون، با تشکیل کمیسیون تفتیش و نظارت مالیه و تمدید ماهانه‌ی آن، عملاً بازوی نظارتی بر وزارت مالیه را تا زمان تصویب و اجرایی شدن قانون تشکیلات وزارت مالیه حفظ کرد. مورد سوم قانون تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران بود که ساختار اداری وزارتخانه را روشن می‌کرد و با جزییات و به تفکیک به وظایف هر یک از ادارات تابعه می‌پرداخت. به این ترتیب می‌توان گفت در مجلس سوم نخستین قانون مفصل مرتبط با سازمان مالیاتی، ۹ سال پس از انقلاب مشروطه به تصویب رسید.

نسخ قانون ۲۳ جوزا

از آنجا که «نسخ قانون ۲۳ جوزا و پیشنهاد قانون تشکیلات اساسی وزارت مالیه» به‌عنوان بخشی از برنامه‌ی دولت به مجلس سوم اعلام شده بود (مذاکرات مجلس، دوره‌ی سوم، جلسه ۱۳، ۱۰ ربیع‌الثانی ۱۳۳۳). محتشم‌السلطنه وزیر مالیه لایحه‌ای تقدیم و بیان کرد: «در موقعی که مملکت گرفتار انقلاب و اوضاع مالیه مقتضی اصلاح و مخارج مملکتی محتاج به صرفه‌جوئی بوده دولت لازم می‌دانست که به مالیه مملکت مرکزیت داده و تصور می‌رفت هرگاه یک اداره مقتدری تأسیس و اختیارات فوق‌العاده به آن اداره داده شود بتواند دولت را از وضع مالیه که دچار بوده رهایی بدهد» و به این مناسبت قانون ۲۳ جوزا تصویب شده بود. اما «نظر به لزوم خارج کردن اوضاع مالیه از این حال غیر طبیعی» در لایحه‌ی یادشده علاوه بر فسخ قانون ۲۳ جوزا، خواستار اجرای قانون محاسبات عمومی و تغییر در تشکیلات وزارت مالیه شد (کمام، ۱۱۴۱-۱۴/۲/۱۱/۶۳/۳).

نارضایتی از وضعیت مالیه جنبه‌های گوناگونی داشت و همگان دلیل بی‌سامانی مالیه را ناکارآمدی قانون ۲۳ جوزا یا اختیارات بیش‌از حد آن نمی‌دانستند. بلکه عده‌ای معتقد بودند که متصدیان مالیه پس از

۱. اگرچه تعداد بیشتری از قوانین و مصوبات این مجلس به مسائل اقتصادی مرتبط بودند. برای توضیح بیشتر در مورد عملکرد اقتصادی مجلس سوم، نک دوست زاده، پور آرین، و حسینی ۱۴۰۱، ۸۹.

شوستر (به‌خصوص مدیران بلژیکی این اداره) حدود قانون را رعایت نکرده، ادارات تفتیش و محاسبات را برقرار نساخته، و به مجلس پاسخگو نبوده‌اند. در واقع مشکل نه از اختیارات قانون، که از عدول مأموران از اجرای قانون بوده است (نوبهار، ۱۳۳۳ق، ۱۵ ربیع‌الثانی). در هر صورت، به نظر می‌رسید که لازم است این وضع تغییر کند و با توجه به آن که دولت برای تغییر اساسی در وضعیت وزارت مالیه متصدی تهیه‌ی یک لایحه قانونی بود، و منتفی کردن اختیارات خزانه‌داری کل بسیار ضروری به نظر می‌رسید، قانون ۲۳ جوزا بر اساس یک ماده‌واحدہ نسخ شد (مجموعه مصوبات / ادوار...، ج ۲، ص ۱-۴؛ لایحه وزیر مالیه در مذاکرات مجلس، دوره‌ی سوم، جلسه ۱۸، سلخ ربیع‌الثانی ۱۳۳۳).

قانون تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران

قانون تشکیلات وزارت مالیه با کشاکش‌های بسیار و رفت‌وآمد مکرر به کمیسیون مالیه مجلس در ۲۱ رجب ۱۳۳۳ قمری (۱۵ خرداد ۱۲۹۴ ش) به تصویب رسید. به گفته‌ی مشیرالدوله این «اولین قانونی است که برای مالیه مملکت وضع و اجرا شده و اگر بعد از چند سال دوره‌ی عمل، معایب و نواقص آن مشاهده شود، جای تعجب نخواهد بود» (ساکما، سند ۱۰۵۵-۲۴۰). هم نمایندگان مجلس و هم اعضای وزارت مالیه از اهمیت تدوین چنین قانونی اطلاع داشتند. در ماه‌های پیش از آن قوانین و مصوباتی که به نحوی در این لایحه هم مورد توجه بودند، یا معوق ماندند و یا به‌صورت محدود و موقت تصویب شدند. برای نمونه مأموریت کمیسیون تفتیش و نظارت تا زمان تأسیس کمیسیون تطبیق حوالجات بر طبق قانون تشکیلات مالیه، تعیین شده بود (مجموعه مصوبات / ادوار...، ج ۲، ص ۲-۳).

در زمان شور بر سر لایحه‌ی تشکیلات مالیه، مهم‌ترین موضوع بحث تفکیک ادارات و نسبت وظایف آن‌ها با یکدیگر بود. در این قانون ادارات زیرمجموعه‌ی وزارت مالیه، برخلاف آنچه از اواسط دوره‌ی قاجار جریان داشت، برحسب ولایات و تقسیم‌بندی‌های جغرافیایی تفکیک نشده بودند.^۱ همچنین با تأکید بر اجتناب از «از اجتماع اختیارات در نقطه واحد» که بزرگترین عیب قانون ۲۳ جوزا بود، ادارات برحسب وظایف آن‌ها تفکیک شده بود (این مسئله به کرات از سوی نمایندگان مجلس و هیئت دولت در مذاکرات دوره‌ی سوم بیان شده است. نیز نک: نوبهار، شماره ۴۵، ۱۳ رجب ۱۳۳۳). اداره تشخیص عایدات که میزان درآمدهای دولت را مشخص می‌کرد، از اداره محاسبات که به بودجه و حواله‌ها و صحت آن‌ها می‌پرداخت جدا بود. خزانه‌داری نیز محل جمع‌آوری و تمرکز تمام عایدات نقدی و جنسی دولت و تأدیه مخارج مملکتی مطابق حوالجات بود. در این تقسیم‌بندی همچنان نظام سنتی «مالیه-خزانه» که از دوره قاجار رواج داشت، حاکم بود. به این ترتیب که مالیه مسئول پیش‌بینی و محاسبه‌ی درآمدها بود و خزانه

۱. تقسیم‌بندی حوزه‌های مالیاتی بر اساس جغرافیا، در دوره‌ی امیرکبیر انجام شد. پس از مشروطه نیز در سال ۱۳۲۸ق/۱۲۸۹ ش، ادارات سببه تشکیل شد که به نوعی ادامه‌ی همان روش بود. نک یکتایی ۱۳۵۲، ۲۴ و ۴۴.

محل دریافت و پرداخت به شمار می‌آمد. گمرک نیز پس از کشاکش‌های سال‌های قبل به‌عنوان بخشی از وزارت مالیه تثبیت شده بود. اداره محاکمات برای رسیدگی به شکایت‌ها و تخلف‌های مأموران مالیه سازمان یافته بود و مجلس مشاوره‌ی عالی نیز برای رسیدگی به محاکمات اداری پیش‌بینی شده بود.^۱ این قانون هم مفاد «قانون محاسبات عمومی» را در خود داشت که وظایف وزارت مالیه را تعیین می‌کرد، و هم با تأکید بر تفتیش عمل مأموران و محاکمه‌ی خاطیان، ضمانت قانونی برای صحت عمل افراد فراهم می‌ساخت. با این همه کارآمد بودن این روش در سال‌های بعد مورد تردید قرار گرفت و چندین بار برای ایجاد تغییر در این قانون اقدام شد.

کمیسیون تطبیق حوالجات

کمیسیون تطبیق حوالجات در واقع نتیجه‌ی تلاش مجلس برای رفع نقایص قانون محاسبات عمومی در زمینه موازنه‌ی دریافت‌ها و پرداخت‌ها بود. پس از انحلال دیوان محاسبات، و با توجه به موقتی بودن کمیسیون تفتیش و نظارت، بنا بر ماده ۱ و ۷۶ قانون تشکیلات وزارت مالیه، این کمیسیون تشکیل شده بود؛ و وظیفه‌ی مطابقت دادن اعتبارات مصوبه و حواله‌های وزارت مالیه را داشت (مالی تواری و محمدی ۱۳۹۹، ۹۶ و ۹۷؛ نوبهار، شماره ۲۶، ۲ جمادی‌الاول ۱۳۳۳). این حواله‌ها برای پرداخت مخارج گوناگون و به‌خصوص حقوق کارمندان دولت صادر می‌شدند. بر همین اساس سه شعبه‌ی محاسبات، تطبیق و وظایف، و مراسلات در آن کمیسیون پیش‌بینی شده بود (ساکما، سند ۱۹۶۱-۳۴۰). با این همه نبود یک بودجه‌ی کلی مصوب، کار را دشوار می‌کرد و باعث می‌شد زمان زیادی برای تأیید حواله‌ها صرف شود. این مسئله در نهایت بدان انجامید که برخلاف قانون تشکیلات وزارت مالیه، این وزارتخانه «وجوه درخواست‌هایی که پرداخت آن فوری بود بدون تصدیق کمیسیون تأدیه کند» (مصدق ۱۳۶۵، ۹۰).

کمیسیون مختلط مالیه

با این همه هنوز مسائل و مشکلات در کار بود. در سال ۱۳۳۴ قمری (۱۲۹۵ ش) و در پی مشکلات ناشی از استقرای‌های خارجی، کمیسیون مختلطی به پیشنهاد خزانه‌داری کل و با عضویت سردار معظم (تیمورتاش)، حاج امین‌الدوله، مسیو هینسن، مسیو مارک مدل (نماینده روسیه) و مسیو هوسن (نماینده انگلیس) برای «نظارت در مصرف وجوه قرارداد موراتوریوم (استمهال)»^۲ تشکیل شد. اگرچه این کمیسیون

۱. ماده ۱ وزارت مالیه به تقسیمات ذیل منقسم می‌شود: (۱) دایره وزارت؛ (۲) اداره تشخیص عایدات و خالصجات و مسکوکات؛ (۳) اداره خزانه‌داری کل؛ (۴) اداره محاسبات کل مالیه و دیون عمومی و وظایف؛ (۵) اداره گمرکات؛ (۶) اداره محاکمات مالیه؛ (۷) کمیسیون تطبیق حوالجات؛ (۸) دایره پرسنل و ملزومات؛ (۹) مجلس مشاوره عالی برای محاکمات اداری.

۲. استمهال (مهلت‌خواستن قانونی) یا موراتوریوم (Moratorium) حق درخواست تعویق در بازپرداخت اقساط وام‌های خارجی دولت ایران بود که به علت نقصان در عایدات در سال‌های جنگ معوق مانده بود. برای توضیح بیشتر در مورد این قرارداد، نک کاوه، ۹ محرم ۱۳۳۷ - شماره ۳۱ و ۳۲؛ نوبهار، شماره ۳۷، ۱۶ جمادی‌الثانی ۱۳۳۳.

وظیفه‌ی خاصی داشت، اما در «نظام‌نامه راجعه به تشکیل کمیسیون مختلط مالیه» (مصوب ۱۳۹۵/۲/۱۴) به‌صراحت بیان شده بود که «دولت علیه مختار است که در صورت اقتضاء نظارت سایر شعب مالیه و تهیه‌ی تدابیر لازمه را برای تسهیل و توسعه‌ی اوضاع مالیه مملکت به کمیسیون محول نماید (ساکما، سند ۱۹۶۶/۲۴۰). این کمیسیون که با حضور مستقیم نمایندگان دولت‌های روسیه و انگلستان تشکیل شده بود، مورد بی‌اعتمادی و نارضایتی مردم بود. مدتی بعد، در تیرماه همان سال، سفارت‌های روس و انگلیس در یادداشتی به ایران ضمن تشکیل نیروی نظامی در شمال و جنوب، درخواست کرده بودند که کمیسیون مختلط در غیاب مجلس، اختیار رسیدگی به عایدات و برقراری مالیات‌های جدید را داشته باشد (کوکب / ایران، شماره ۱۵، ۲۹ رمضان ۱۳۳۵).^۱ در همان زمان روزنامه کاوه به‌صراحت فریاد برداشت که «سفارتین برای آن که درست اختیارات مطلوبه را در مالیه تعیین و تحدید کنند یک صورت لایحه حکمی به یادداشت ضمیمه کرده بودند که به موجب آن لایحه هیئت مزبور تقریباً در تمام امور مالیه ایران چه از حیث عایدات و چه مصارف و چه تصویب آن‌ها حاکم مطلق می‌شد... برای هیچ مملکت مستقلی هیچ چیز بالاتر از مالیه و قشون نیست» (کاوه، شماره ۲۰، ۲۲ جمادی‌الثانی ۱۳۳۵؛ مصدق ۱۳۶۵، ۹۱-۹۲). با ورود وثوق‌الدوله به وزارت مالیه دایره‌ی اعمال نفوذ این کمیسیون محدودتر شد، و در نهایت پس از انقلاب روسیه، به‌تدریج فشار سفارت‌خانه‌های روس و انگلیس برای دخالت مستقیم در وزارت مالیه از طریق کمیسیون مختلط کمتر شد (نهیضت شرق، شماره ۱۷، ۱۷ جمادی‌الثانی ۱۳۴۰).

با این زمینه، کمیسیون مختلط در ضمن انجام وظایف خود، پیشنهاد مفصلی راجع به نحوه‌ی «وضع و اخذ مالیات» ارائه داد (ساکما، سند ۱۵۷۷۶/۲۴۰). در این گزارش بیان شده بود که اساس مالیات در ایران به میزان ده درصد از عایدات تعیین شده، اما در عمل در واقع حدود سه یا چهار درصد عایدات واقعی تخمین می‌زد. همچنین ممیزی کلی را در شرایط آن زمان ناممکن می‌دانست و پیشنهاد می‌کرد که حوزه‌های مالیاتی به قسمت‌های پنج‌گانه‌ی کوچک‌تر تقسیم شوند و در دوره‌های چرخشی پنج‌ساله، ممیزی انجام‌شده و ادامه یابد.

کمیسیون اگرچه معتقد بود که «فروع مالیاتی» یعنی مالیات‌های اضافه‌ای که با عناوینی چون «تفاوت عمل و حق‌الحکومه و مالیات‌های نظامی و...» مرسوم بودند می‌بایست ممنوع بشود، اما در عین حال راه را برای جبران کسری‌های احتمالی از طریق افزایش حقوق گمرکی، مالیات‌های غیرمستقیم، ایجاد مالیات‌های جدید و یا در نهایت به‌صورت «فروع تومان شمار به اصل مالیات» به‌صورت موقت یا دائمی را جایز می‌دانست. به‌عبارت‌دیگر اگرچه می‌کوشید تا منابع درآمد مالیاتی را مشخص و روشن سازد، اما

۱. روزنامه کوکب ایران این اختیارات را چنین برشمرده بود: «ولا تفتیش و تصویب کلیه مخارج دولت، ثانیاً ترتیب بودجه عمومی مملکت (عایدات و مخارج آن)، ثالثاً تعیین برقراری مالیات‌های جدید، رابعاً عزل و نصب مستخدمین مالیه.»

توجه داشت که در بحران‌های پیش رو نیاز به ممرهای افزایش درآمد خواهد بود. بخش مهمی از این گزارش به توضیح مسئله‌ی خالصجات و نحوه‌ی رفع این مشکل می‌پرداخت. نکته‌ی جالب آن بود که اعضای این کمیسیون در نهایت به یک نظرگاه واحد برای حل این مشکل نرسیده بودند و نظرات به تفاوت ذکر شده بود. همین وضع، بفرنجی اوضاع خالصجات را به خوبی نشان می‌داد. همچنین تثبیت مقیاس‌ها، تعیین نرخ تسعیر، زمان بندی روشن برای گردآوری مالیات‌های جنسی، و مالیات قنوت، تعیین میزان مالیات مستغلات شهری و دهات، مالیات عشایر، لغو مالیات‌های خانه‌واری و سرانه، و پیشنهاد مالیات بر عایدات افراد (به نرخ ده درصد) از پیشنهادهای این گزارش بود. اگرچه این پیشنهاد منجر به تغییری در قوانین مالیه نشد، با این همه مشکلات و بحران‌های مالیه در آن برهه‌ی زمانی را به خوبی نشان می‌دهد و مشخص می‌کند که بخش مهمی از مشکلاتی که از دوره‌ی ناصری و مظفیری به‌عنوان گرفتاری‌های اقتصادی دولت دائماً مطرح می‌شدند، پس از ده سال همچنان پا برجا بوده است.

تلاش برای تغییر و اصلاح مجدد قوانین مصوبه

پس از پایان جنگ جهانی اول هنوز وزارت مالیه یک سازمان کارآمد در حوزه‌ی دخل و خرج نبود و کشاکش برای تغییر ساختار اداری آن هنوز جریان داشت. تصویب و نسخ قانون خزانه‌داری کل، و تصویب قانون جدید تشکیلات مالیه اگرچه در مسیر بهبود وضعیت سازمانی بود، اما به سبب هم‌زمانی با جنگ جهانی و بحران‌های دیگری که در آن سال‌ها پیش آمد، باعث شده بود وزارت مالیه نه تنها سازمان سنتی خود را از دست بدهد، بلکه سازمان‌بندی جدید نیز شکل درستی نگرفته بود و تثبیت نشده بود.^۱ در ربیع‌الاول ۱۳۳۸ قمری (آذر ۱۲۹۸ ش) نظام‌نامه‌ای برای ادارات تشخیص عایدات، محاسبات کل و خزانه‌داری کل تصویب شد. روشن بود که وزارتخانه می‌کوشید مفاد قانون تشکیلات وزارت مالیه را عملی کند، اما هنوز برای این کار نیاز به تنظیم جزییات بیشتر و آیین‌نامه‌های داخلی بود تا وظایف افراد روشن باشد (ساکما، سند ۱۰۰۰۵/۲۴۰). همچنان برای ایجاد یک جزو جمع جدید و کامل تلاش می‌شد و اداره عایدات مکلف شده بود که «مملکت را به حوزه‌های مالیاتی تقسیم» کند و دست به ممیزی بزند. برای این کار دوره‌های دوازده‌ساله‌ی گردشی پیش‌بینی شده بود تا اطلاعات روزآمد باقی بماند. میزان مالیات نیز در ماده‌های ۸ و ۱۳ برای املاک جدید، ۴ درصد کل عایدات ملکی تعیین شده بود و برای سایر املاک همین مقدار پس از انجام ممیزی در نظر گرفته شده بود. اما در پانویس، این مواد تا زمانی

۱. برای نمونه درباره‌ی استقراض خارجی و به هم ریختگی حساب‌ها در نتیجه‌ی ضعف اداره «دیون عمومی» از ۱۲۹۱/۱۳۳۲ به بعد، نک: نهضت شرق، ش ۲، ۲۸ شعبان ۱۳۴۰. اگر چه یادداشت یاد شده معطوف به مسئله بدهی‌های خارجی دولتی ایران است، اما از خلال آن می‌توان به نابه سامانی‌های راه یافته در وزارت مالیه پی برد. بالتبع این وضعیت در اداره‌های دیگر هم جریان داشته است.

که «قرار قطعی در هیات وزرا داده شود» موقوف‌الاجرا شده بود (همان، ص ۱۸-۲۴). با توجه به آن که از چنین ممیزی‌ای اثری در اسناد وزارت مالیه و دارایی دیده نمی‌شود، به نظر نمی‌رسد که این طرح اجرا شده باشد.

مصدق که در پاییز ۱۳۴۰ قمری (۱۳۰۰ ش) وزیر مالیه بود، از مجلس درخواست اختیارات برای تغییر در سازمان اداری را کرد، و برای این کار لایحه‌ای برای تشکیل کمیسیون دخل و کمیسیون خرج و نیز اختیار برای تغییر در تشکیلات وزارتخانه ارائه داد. این درخواست منجر به تصویب ماده‌واحد «موقوف‌الاجرا گذاردن قوانین تشکیلات ادارات وزارت مالیه تا مدت سه ماه» شد. (کمام ۲/۱۶/۷/۴؛ مجموعه مصوبات ادوار...، ج ۲، ص ۷۳). اما مخالفت مجلس با تمدید این ماده‌واحد و استعفای نخست‌وزیر موجب ناتمام ماندن این اقدام شد و پیشنهاد دیگری برای تغییر قانون تشکیلات مالیه به مجلس ارائه نشد (مصدق ۱۳۶۵، ۱۴۱)؛ با این همه ظاهراً تغییرات آزمایشی‌ای که در نتیجه‌ی این ماده‌واحد در تشکیلات وزارت مالیه انجام شده بود، تا زمان استخدام میلسپو باقی ماند (جزایری ۱۳۴۲، ۸۶).

در تلاشی دیگر در زمستان ۱۳۴۰ قمری (۱۳۰۰ ش) شمسی و در کابینه‌ی مشیرالدوله، لایحه‌ای برای اصلاح قانون تشکیلات وزارت مالیه به مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی مفصل این لایحه معایب و مشکلات پیش آمده در دوره‌ی ۶ ساله‌ی اجرای آن قانون در وزارت مالیه، به تفصیل گفته شده بود. به این ترتیب که پیشنهاددهندگان معتقد بودند بخش زیادی از مشکلات ناشی از ناهماهنگی میان دو اداره‌ی عایدات و خزانه‌داری بوده و علاوه بر آن دیگر ادارات نیز از توان اجرای کافی برخوردار نبودند. در پیشنهاد جدید، ساختار وزارت مالیه به سه اداره‌ی اصلی بر اساس نوع درآمدها و مخارجی که رسیدگی می‌کردند، و به این شرح تقسیم می‌شد: (۱) مالیات مستقیم و خالصجات، (۲) مالیات غیرمستقیم، (۳) گمرکات، محاکمات و محاسبات در کنار یکدیگر یک اداره را تشکیل می‌دادند و ضرابخانه نیز به این وزارتخانه منتقل می‌شد (ساکما، سند ۱۰۰۵۵-۲۴۰). در مصوبات مجلس چهارم اثری از این قانون، یا اصلاح و تغییر در قانون تشکیلات وزارت مالیه به چشم نمی‌خورد. اما تقسیم مالیه به اداره‌های عایدات مستقیم و غیرمستقیم کاری بود که در نهایت در دوره‌ی آرتور میلسپو، مستشار بعدی مالیه ایران، انجام شد.

بار دیگر در سال ۱۳۰۱ پس از ورود میلسپو به‌عنوان مستشار مالی به ایران، مجدداً قانونی برای تشکیل اداره‌ی خزانه‌داری کل تصویب شد. در این قانون جزییات وظایف و اختیارات خزانه‌دار کل و زیردستانش با دقت بیشتری تعیین شده بود و مشخصاً تلاش برای گریز از پیامدهای قانون ۲۳ جوزا و دوره‌ی شوستر، در آن به چشم می‌آمد (ساکما، ۱۹۴۷۷-۲۴۰، ۵۸۰۸-۲۴۰). مجموعه مصوبات ادوار...، ج ۲، ص ۱۱۲-۱۱۴). با این همه برای بهره بردن از حضور و نفوذ مستشار آمریکایی، اختیار نظارت و تأیید تمام

درخواست‌ها و پرداخت‌ها بر طبق این قانون به خزانه‌داری کل، زیر نظر رئیس کل مالیه (میلسپو) اعطا شد (میلسپو ۱۳۹۵، ۵۱).

نتیجه‌گیری

بررسی مصوبات مجلس که نظری بر وضعیت مالی داشتند، نشان می‌دهد به‌رغم آنکه از نخستین روزها همواره بحث از نیاز به اصلاحات در مالیه بود، اما بنا بر مقتضیات، و به‌درستی، با حرکت‌های تند و ناگهانی دست به اصلاح قوانین نزدند؛ نخست کوشش شد تا ساختار اصلی سازمان مالیه بر اساس الگوی کشورهای اروپایی تدوین و مقنن شود و قانون محاسبات عمومی مطرح و تصویب شد. این قانون واژگان اصلی (همچون بودجه، سال مالی، حواله و...) را تعریف و وظایف وزیر مالیه را تعیین و اختیارات وی را محدود می‌کرد. همچنین اطلاعاتی که می‌بایست از سوی وزارت مالیه به مجلس ارائه شود را دسته‌بندی و سازوکار نظارتی بر تهیه و ارائه‌ی آن اطلاعات مالی را مستقر می‌کرد. به این منظور می‌بایست نهاد نظارتی برای امور مالیه تأسیس شود و به این ترتیب دیوان محاسبات به میان آمد.

پس از آن در تجربه‌ای ناموفق تلاش شد تا با اعطای اختیارات بی‌شمار به مستشار خارجی به امید توانایی او و همکارانش، مسائل و مشکلات مالیه حل شود. اما در نتیجه‌ی ناقص ماندن دوره‌ی مأموریت شوستر و انحلال مجلس، اختیارات بدون وجود نهاد ناظر (مجلس) در دست دولتمردان، سفرای صاحب نفوذ و مستخدمان (کارمندان) بلژیکی وزارت مالیه باقی ماند. در دوره‌ی سوم قانون‌گذاری هم مجلس و دولت بر اصلاح این وضع بود. با این همه در نتیجه‌ی تجربه‌های پیشین با احتیاط و ضمن حفظ اقتدار قانون‌گذار، ابتدا قانون ۲۳ جوزا نسخ شد و سپس قانون تشکیلات وزارت مالیه به تصویب رسید. متعاقب این قانون تشکیلاتی، نظام‌نامه‌های متعددی برای تقسیم وظایف و تعیین جزئیات اجرایی در هیأت وزیران تصویب شد. تصویب این قانون به‌منزله‌ی پایان مشکلات اداری وزارت مالیه نبود و در سال‌های بعد با لایحه‌ها و پیشنهادهای قانونی دیگر برای بهبود آن تلاش شد.

به نظر می‌رسد که مجلس و سیاستمداران دوره‌ی مشروطه متوجه ضرورت ایجاد تغییر در نحوه‌ی برآورد و تعیین مالیات‌ها به‌نحوی که درآمدها در تهیه و تنظیم بودجه سالانه‌ی مملکتی قابل پیش‌بینی و اتکا باشند، بودند و حتی در مجلس اول تلاش کردند با به‌کار بردن راهکارهای کوتاه‌مدت تا حدی مشکلات را پشت سر بگذارند. با این همه هم وکلای مجلس و هم دولتمردان به تدریج راه‌حل را نه در انجام یک تغییر و اصلاح شدید در برآورد مالیاتی، بلکه در اصلاح ساختار اجرایی و تعیین و تنظیم قوانین و نهادهای نظارتی یافتند. شاید به این امید که با اصلاح ساختار اجرایی و تغییر آن از سیستم قدیمی دوره‌ی پیشامشروطه به روش‌هایی که قابل بازرسی و رسیدگی باشند، موجب شود هر میزان مالیاتی که

در همان آخرین دفاتر دستورالعمل برآورد شده است با دقت و شفافیت بیشتر گردآوری شود. این تلاش‌ها موجب شد در این دوره‌ی پانزده‌ساله ساختار نوین وزارت مالیه مبتنی بر قوانین و نظام‌نامه‌های مکتوب شکل گرفت و مستحکم شد و زمینه را برای ایجاد تغییر در قوانین مربوط به میزان و نحوه‌ی گردآوری عایدات و مالیات‌ها فراهم ساخت.

References

- Ādamiyat, Fereydun. 1387š. Ideology Nehzāt-e Mašruṭiyat-e Iran. Tehran: Gostareh. [In Persian]
- Āfāri, Žānet. 1385š. Enqelāb-e Mašruṭe-ye Iran. Trs Rezā Rezāyi. Tehran: Bistun. [In Persian]
- Afšār, Iraj. 1368š. Qabāla Tāriḳ. Tehran: Ṭalāyeh. [In Persian]
- Demorgny, Gustave. 1398š. Hoquq-e Edāri, Darshāye Madrese-ye 'Olum-e Siāsi. Edited by Seyed Nāser Solṭāni. Tehran: Negāh-e Mo'āšer. [In Persian]
- Dostzadeh, G., Pourariyan, F., & Hosseini, M. (2022). Investigating the role of the Third National Assembly in Iran's economic modernization (Based on the detailed negotiations of the National Assembly). *Political Sociology of Iran*, 5(5), 85-103. [In Persian]
- Eteḥādieh, Mansoureh. 1396š. Moḥtašam -al-Salṭana, Zendeḡāni-e Siāsi-e Ḥasan Esfandiāri. Tehran: Tāriḳ Iran. [In Persian]
- Jamālzādeh, Moḥamad ali. 1392š. Ganj-e Šāyegān: Ožā'-e Eqtešādi-e Iran. Tehran: Soḡan. [In Persian]
- Jazāyeri, Šamseddin. 1342š. Qavānin-e Māliye va Moḥāsebāt-e 'Omumi va Moṭāle'e Budjeh az Ebtedāye Mašruṭiyat tā Ḥāl. Tehran: Entešārāt-e Dānešgāh-e Tehran. [In Persian]
- Majmu'e-ye Mošavabāt-e advār-e Qānunoḡdāri-e Majles-e Šorāye Mellī. No Publisher. [In Persian]
- Millspaugh, Arthur. 1395š. "Važ'iyat-e Māli va Eqtešādi-e Iran/1305". In: *Važ'iyat-e Māli va Eqtešādi-e Iran dar Doreye Rezā Šāh*. Trs by Šāhrām Ḡolāmi. Tehran: Tāriḳ Iran. [In Persian]
- Moḡākerāt-e Majles. First, Second, and Third Periods. [In Persian]
- Mollaei Tavani, A., & Mohammadi, A. (2020). An Early Attempt for Public Financial Accountability in Iran: Formation and Failure of the Commission for Implementation of Remittances. *Ganjine-ye Asnad*, 30(1), 90-115. [In Persian]
- Mošaddeq, Moḥamad. 1304š. 'Ošul-e Qavā'ed va Qavānin-e Māliye dar Mamālek-e Kārejah va Iran Qabl az Mašruṭiyat va Doreye Mašruṭeh. Maṭba'eh Tamadon. [In Persian]
- Mošaddeq, Moḥamad. 1365š. Kāṭerāt va Ta'alomāt-e Mošaddeq. Tehran: 'Elmi. [In Persian]
- Mostowfi, 'Abdolāh. 1377š. Šarḥ-e Zendeḡāni-e Man. Tehran: Zavvār. [In Persian]

- Šuster, Morgān. 1389š. Ektenāq-e Iran. Trs by Ḥasan Afšār. Tehran: Māhi. [In Persian]
- Ṭarḥ-e Budjeh-ye Kol-e Mamlekat-e Iran Sane-ye It-‘il 1328 q. 1388š. Tehran: Ketābkāneh, Muzeḥ va Markaz-e Asnād-e Majles-e Šorāye Eslāmi. [In Persian]
- Yektāyi, Majid. 1352š. Tāriq-e Dārāyi-e Iran. Tehran: Ketābforuši Zavvār. [In Persian]
- Archival Documents
- National Library and Archives of Iran. Document Numbers: 2401966; 2406350; 24015776; 24023094; 2401961; 24010005; 24010055; 24016202; 2405808; 24019477. [In Persian]
- Library, Museum and Document Center of Iran Parliament. Document Numbers: 14/2/11/63/1141-3; 7/2/12/13/1081-2; 2/1/6/7/4. [In Persian]

Journal of
**IRAN
HISTORY**

Department of History, Faculty
of Letters and Human Sciences
Shahid Beheshti University



Vol 17, No 1
spring & summer 2024

- The Consequences of the Occupation of Iran
- Safavid Foreign Trade and the Commercial
- The Prophetic Role of Dreams and Political
- Explaining the Nature and Formation Process of
- Analysing Kasravi's Critical Approach to the
- Attempt for exportation of Chinese Tea to Iran
- Discourses of Secularism and Laicity
- Content Analysis of Endowment
- Examination of Babi-Azalis'
- Investigating Tax Sources
- Tax Legislation