

تکوین نظام حقوقی بودجه در ایران^۱

حمید فهوه چیان^{*}

چکیده

یکی از شاهراه‌های ورود به حقوق اساسی، حقوق مالیه عمومی است. این رشته به دلیل تکوین‌اش در بستر زمانی و مکانی خاص و تحولات تاریخی و فرهنگی، مفهومی متکثر است. بنابراین شناخت اجزای آن و به ویژه نظام حقوقی بودجه جز با تدقیق در تکوین تاریخی آن شناخت کاملی نخواهد بود. نهادگرایی به عنوان یکی از گرایش‌های اقتصاد سیاسی به دلیل نگرش محیطی و شرایط موجود در کشورهای در حال توسعه و از طریق تأکید بر شناخت نهاد و تاریخ این جوامع ظرفیت کافی برای این که به عنوان یک نظریه منحصر به فرد برای برون‌رفت مشکلات جاری سیستم بودجه در نظر گرفته شود، برخوردار است. لذا در این مقاله به تحلیلی تاریخی از نظام حقوقی بودجه در ایران - که متأثر از تحلیل نهادی است - خواهیم پرداخت.

کلید واژگان: بودجه، نگاه تاریخی، نهادگرایی، مالکیت خصوصی.

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۷/۱۵

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۴/۲۷
^{*} دانشجوی دکتری حقوق عمومی.

حکومت‌ها در هر جامعه‌ای بسته به دایره حکمرانی خویش، پاره‌ای وظایف را بر عهده می‌گیرند. محدوده حکمرانی حکومت‌ها، بنا به تحولات سیاسی و فرهنگی و بر اساس قوانین اساسی و رویه‌ها و سنت‌های مربوط به حقوق عمومی تعیین می‌گردد. انجام چنین وظایفی مستلزم صرف «هزینه» خواهد بود. از این رو حکومت‌ها باید به نحوی از انحا «درآمد» کسب کنند تا بتوانند هزینه‌های مربوطه را پرداخت نمایند. تحلیل بودجه‌ریزی و مالیه عمومی از نظر حقوق عمومی لازم و البته تأثیرگذار خواهد بود. اهمیت یک بودجه در این است که بخش عمده‌ای از سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی را شکل می‌دهد. دولت‌ها با تنظیم جریان منابع و مصارف بودجه‌ای می‌توانند بر گردش مالی در کل اقتصاد اثر بگذارند.^۲

تنظیم حساب درآمد و هزینه‌های حکومت که پس از بحث بنیادین اقتصاد سیاسی مطرح می‌شود، در قالب سند «بودجه» طرح می‌گردد. ضرورت بودجه در تطبیق هزینه‌ها و درآمدهای عمومی است. تنظیم قاعده‌مند این حساب در یک چارچوب کلی و سازمان‌یافته و در دو مرحله انجام می‌شود. در یک سو «مالیه عمومی»^۳ که اصول و قواعد مالی و اقتصادی را بیان می‌کند و از سوی دیگر «حقوق مالیه عمومی»، نظامی را در بر می‌گیرد که در بردارنده قوانین و مقررات حاکم بر تنظیم حساب یاد شده است. با چنین تعبیری سخن گفتن از وحدت علم مالیه عمومی، اگر چه به دلیل روش‌شناسی، معنی‌دار است اما حقوق مالیه عمومی به دلیل تکوین‌اش در بستر زمانی و مکانی خاص و تحولات تاریخی و فرهنگی، مفهومی متکثر است. چه آن‌که، عواملی گوناگونی بر شکل‌گیری حقوق مالیه عمومی تأثیر می‌گذارند که از آن جمله می‌توان به ساختار قدرت و نظام سیاسی، فرهنگ سیاسی، منابع طبیعی و اقتصادی، نظام مالیاتی، جوامع مدنی و گفتمان‌های فرهنگی و سیاسی و علمی در یک جامعه اشاره کرد.

قوانین و مقررات حاکم بر حساب درآمد و هزینه دولت و مباحث مربوط تشکیل‌دهنده آن یکی از بخش‌های مهم حقوق عمومی است. در همه کشورها، قوانین و مقرراتی در این خصوص وجود دارد که بر اموری چون بودجه‌ریزی، تصویب بودجه، اجرای سند حقوقی بودجه، محاسبه و نظارت بر اجرای بودجه، حاکم است. مجموعه این مقررات، قوانین، رویه‌ها و نهادهای مربوط را می‌توان «نظام حقوقی بودجه» نامید.^۴

چنین نظامی در بستر خاص تحولات تاریخی و فرهنگی آن جامعه شکل می‌گیرد. بودجه‌ریزی در ایران، مانند سایر حوزه‌های حقوقی در پرتو بسط سیستم قانونی، استقرار می‌یابد. یکی از مهم‌ترین مباحث این حوزه، طرح مبانی اقتصادی در سیستم حقوقی یا تعامل اقتصاد و حقوق است.

۱ - فهم بودجه در پرتو نهادگرایی

به نظر می‌رسد بازنگری تنگناهای ساختاری نظام بودجه‌ریزی کشور از منظر اقتصاد سیاسی، بتواند در عین باز کردن افق‌هایی برای درک دلایل پایداری مشکلات مزبور، خطوط کلی عناصر و مولفه‌های موثر در جهت اقدامات جدی در این عرصه را آشکار گرداند. اقتصاد سیاسی در حال حاضر به عنوان قدرتمندترین دستگاه تجزیه و تحلیل اقتصادی و

۲. خلعتبری، فیروزه، **منابع و مصارف**، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، زمستان ۱۳۸۲، ص ۱۷۲.

۳. مالیه عمومی و سیاست‌های مربوط به آن، به عنوان مجموعه تدابیری که دولت‌ها از طریق آن، مبادرت به حفظ و یا ایجاد تثبیت اقتصادی و تلاش در راه‌اندازی سیستم درآمدی متناسب با هزینه می‌کنند دارای پیوستگی عمیقی با مفهوم حاکمیت از دو جنبه درونی و بیرونی است. برای توضیح بیشتر نک: دادگر، یدالله، **مالیه عمومی و اقتصاد دولت**، ص ۳.

۴. برای اطلاع بیشتر در این زمینه نگاه کنید به: تقریرات دکتر محمد راسخ، **حقوق مالیه عمومی**، ۱۳۸۸.

عناصر سیاسی و کلیدی مرتبط با آن در کشورها، نهادها و فعالیت‌های حقوقی و حقیقی درآمده است. در این زمینه می‌توان ملازمات زیر را در ارتباط با نظریه اقتصاد سیاسی برشمرد: اول این که در تحلیل‌های مربوط، عناصر مهم و موثر، فرا اقتصادی و فرا سیاسی هستند به عبارتی باید در ظرف فرهنگی و اجتماعی به سیاست و اقتصاد نگریست و دوم این که توجه به پس زمینه‌های تاریخی موضوعات می‌تواند بسیار کارساز باشد. از این رو اقتصاد سیاسی چند قرائتی است. در صورت بی‌توجهی به این ملازمات، نظریه اقتصاد سیاسی به صورت ساختگی، شکننده و کم‌فایده در خواهد آمد.^۵ از این رو بدون اتکا به یک بنیان نظری راهگشا، کوشش‌های گاه به گاه، هم‌چنان عقیم خواهد ماند و تا زمانی که با مسایل بنیادی در عرصه تصمیم‌گیری و تخصیص منابع سهل‌انگارانه برخورد شود، نمی‌توان امید زیادی به تلاش‌های غیرمنسجم و غیرروشمند داشت. رویکردی از اقتصاد سیاسی که در این تحقیق به کار خواهیم برد، مکتب نهادگرایی خواهد بود.

برای این که بدانیم برای فهم نظام حقوقی بودجه چه نیازی به طرح اندیشه نهادگرایی است، باید با روش این مکتب آشنا شویم. در واقع سوال این خواهد بود که اگر با تحلیل نهادگرایی خواستیم، نظام حقوقی بودجه را واشکافی کنیم، به چه مواردی باید توجه کنیم. شاخصه‌های زیر برای فهم بودجه به کار خواهد رفت:

۱- تحلیل بر اساس واشکافی در تاریخ

۲- تقدم امر سیاسی از منظر نهادگرایی^۶

۳- حکمرانی خوب

۴- رابطه نهادها و تکوین نظام حقوقی بودجه

در این مقاله تلاش بر آن است که فهم نظام حقوقی بودجه در ایران را از طریق واشکافی در تاریخ مورد تحلیل قرار دهیم.

۲ - تحلیل نهادی نظام حقوقی بودجه

بی‌شک یکی از اصولی‌ترین پیشنهادات نهادگرایان مراجعه به تاریخ برای درک دلایل ریشه‌دار استمرار و باز تولید شرایط نامطلوب است. نهادگرایان برای نشان دادن جایگاه و منزلت تاریخ هر جامعه در سرنوشت و چشم‌انداز توسعه یک کشور، از دو مفهوم «رسوب‌گذاری»^۷ و «وابستگی به مسیر طی شده»^۸ استفاده می‌کنند^۹ هر یک از این دو مفهوم حکایت از این واقعیت دارند که پدیده‌ها و امور انسانی خلق‌الساعه نیستند و برای شناخت وضعیت موجود آن‌ها ناگزیر باید به گذشته مراجعه کرد تا ریشه‌های الگوی رفتاری موجود در آن‌ها را، به درستی شناخت. با عنایت به اصول فوق، هر نوع

^۵. دادگر، بدالله، **مالیه عمومی و اقتصاد دولتی**، پژوهشگاه اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، چاپ دوم ۱۳۸۴، ص ۲۱.

^۶. تمییز مفهوم امر سیاسی به مثابه فعالیتی خاص و مستقل، عمدتاً با آثار کارل اشمیت گره خورده است. لاگین در کتاب مبانی حقوق عمومی این نظر کارل اشمیت را این‌گونه بیان می‌دارد: «اگر سیاست، جزئی از مفهوم حقوق عمومی به مثابه سنت است، لازم است منظور از سیاست را روشن کنیم. کارل اشمیت معتقد است اگر بپذیریم که امر سیاسی امر مستقلی است، باید آن را بر تفکیک‌های خود مبتنی کنیم. به گمان وی درست همان‌طور که اخلاق بر خوب و بد، و زیباشناسی بر زیبا و زشت بنا می‌شود امر سیاسی بر تفکیک میان دوست و دشمن قرار می‌گیرد، امکان همیشگی وجود تعرض و نزاع است که به رفتار سیاسی به معنای دقیق کلمه شکل می‌دهد». مراد اشمیت از دشمن بیشتر در معنای حریف و رقیبی است که باید او را شکست داد.

7. Sedimentation.

8. Path dependency.

^۹. مومنی، فرشاد، **اقتصاد سیاسی بودجه ریزی در ایران**، فصل‌نامه اقتصاد و جامعه، سال دوم، شماره ششم، زمستان ۸۴، ص ۱۸۳.

تغییری به سهولت امکان‌پذیر نیست و ریشه‌های تاریخی نهادها موجب می‌شود که به اشکال مختلف در برابر اراده بودجه‌ریزان، مقاومت صورت پذیرد. با توجه به این نکات است که از دید نهاد‌گرایان، اندیشیدن پیرامون مفاهیم اقتصادی، نمی‌تواند مستقل از تاریخ هر جامعه، راهگشایی خاصی داشته باشد. از دید نورث، با مطالعه تاریخ و آشنایی با محدودیت‌های تصمیم‌گیری، می‌توانیم درک بهتری نسبت به مجموعه انتخاب‌ها و محتوای نهادی ویژه‌ای که الگوی اقتصادی در درون آن چارچوب‌ها مصداق دارد، پیدا کنیم.^{۱۰}

واقعیت این است که انتخاب‌ها به وسیله تاریخ مقید می‌شوند و این مسأله، ابعاد گوناگونی دارد. یکی از وجوه مهم آن، عبارت از این است که انتخاب‌های کنونی به میزان زیادی تحت تأثیر نظام پردازش اطلاعاتی است که ریشه در تاریخ دارد و در نهادها انعکاس می‌یابد. بنابراین به محض ورود نهادها در تحلیل اقتصادی، تصمیم‌ها و انتخاب‌های اقتصادی، خصلت تاریخی می‌یابند. در عرصه سیاست‌گذاری اقتصادی نیز نادیده گرفتن تاریخ اقتصادی، منجر به بروز هرج و مرج در عرصه سیاست‌گذاری، دشواری دستیابی به توافق جمعی درباره سیاست‌های معین و بالاخره استمرار آزمون و خطاهای بی‌فرجام و پرهزینه خواهد بود.

۳- واشکافی تاریخی فهم نظام بودجه ایران

در این بخش تلاش خواهیم کرد با عنایت به نگرش نهادی، تکوین نظام حقوقی بودجه در ایران را پیگیری نماییم. از این‌رو بودجه را در راستای تاریخ ایران پیگیری می‌نماییم. برای مطالعه تاریخ ایران، آن را در سه بخش مورد مطالعه قرار می‌دهیم؛ تاریخ باستان، تاریخ میانه و تاریخ معاصر.

۱- ایران قدیم

در ایران قدیم، یعنی از دوره هخامنشیان تا آخر ساسانیان، فکر مالیه عمومی و تأمین مخارج حکومت و دولت در مراحل اولیه بوده و مخارج عمومی، بیشتر مربوط به مخارج شخص پادشاه و دربار و قشون و قشون‌کشی و مسافرت سلاطین و عمال حکومت و غیره بوده است. در آن زمان، به صورت‌های مختلف مالیات و عواید دولتی دریافت می‌گردید و در موقع جنگ، از احکام و سلاطین زیردست و حتی از مردم و زارعین، وجوهی می‌گرفتند.^{۱۱}

تاریخ باستان ایران بیش از دو هزار و پانصد سال پیش با بنیان‌گذاری نخستین امپراتوری به دست کوروش هخامنشی آغاز می‌شود. در این دوره شاهد ظهور و سقوط امپراطوری‌های بزرگی هستیم. دلایل ظهور و سقوط این امپراتوری‌ها، گوناگون و پرشمارند. از سویی، نظام حکومت استبدادی در همه آن‌ها مشترک بود و همین، در سرعت بخشیدن به سرنگونی‌شان در برابر رقیبی پرتوان‌تر نقش اساسی داشته است. از سوی دیگر، در این نظام‌ها حکومت‌ها از پایگاه اجتماعی مشخصی که بتواند به هنگام نیاز برای دفاع و بقای خود بر آن تکیه کنند برخوردار نبودند. این ویژگی هم در سرنگونی داریوش سوم -آخرین پادشاه هخامنشی- در قرن چهارم پیش از میلاد و هم در سرنگونی محمدرضا پهلوی در قرن بیستم دیده می‌شود.^{۱۲}

۱۰. نورث، داگلاس، اقتصاد نهادی نوین توسعه، ترجمه فرشاد مومنی، فصل‌نامه اقتصاد سیاسی، شماره یک، تابستان ۸۵، ص ۱۲۹.

۱۱. جزایری، شمس‌الدین، قوانین مالیه و محاسبات عمومی، چاپخانه دانشگاه تهران، ۱۳۴۲، ص ۹.

۱۲. کاتوزیان، همایون، نه مقاله در جامعه‌شناسی تاریخی ایران، ترجمه علیرضا طیب، نشر مرکز چاپ سوم ۱۳۸۸، ص ۳۹۰.

از نکات قابل ذکر در مورد مسائل مالی در تاریخ باستان، تنوع درآمدی بود. چنین تنوعی موجب آن می شد که با مشکلات مالی بحران‌زا، برخورد نکنند. این منابع عبارت بود از: خراج، هدایا، منابع حاصل از اماکن تجاری، مالیات بر زمین، عوارض گله‌داری و مالیات صنعتگری.^{۱۳} از سوی دیگر در ایران قدیم یعنی از دوره هخامنشیان تا اواخر ساسانیان تا شروع تاریخ میانه، فکر مالیه عمومی و تامین مخارج دولت در مراحل اولیه بوده و مخارج عمومی بیشتر مربوط به مخارج شخصی و دربار و قشون، تامین لوازم جنگ‌ها، مسافرت سلاطین و عمال حکومت بوده است.^{۱۴}

دو اتفاق مهم در فهم تاریخ گذار ایران از باستان به میانه، تأثیرگذار است؛ حمله اعراب مسلمان و حمله مغول. فتوحات اسلامی و سقوط سلسله ساسانی، صرف نظر از نوعی تداوم بنیادی، آغازگر نظام نوینی است. از این زمان به بعد اسلام اساس تمدن جدیدی می شود. اما پذیرش اسلام ساختارهای اجتماعی را کاملاً دگرگون نساخت. بسیاری از ساختارهای اجتماعی در سرزمین‌های مفتوحه اخذ شد، قالب‌های نو یافت و با وضع جدید تطبیق داده شد؛ به عبارتی تمدن خاص اسلامی تشکیل شده بود.^{۱۵}

در زمان پیغمبر (ص) و ابوبکر، امور مالی دولت منحصر به سه درآمد زکات، غنیمت و جزیه بود. همین که در زمان عمر، ممالک روم و ایران گشوده شدند و کشورهای اسلامی توسعه یافت، عرب‌ها با رومیان و ایرانیان مخلوط شده و درآمدها زیاد شد و ناچار برای ثبت و ضبط آن و تعیین دخل و خرج محتاج به تأسیس «دفتر» شدند. عمر برای تنظیم امور مالی، دفاتری تعیین کرد که در آن، منابع وارد شده ثبت می شد و میزان حقوق مستحقان در آن قید می گشت و بقیه درآمد نیز در آن ثبت می گردید. این همان تأسیسی است که ایرانیان و رومیان آن را دیوان می خواندند.^{۱۶} عمر از طرف خود مأموری تعیین کرد که این جریان را در دفتر قید کند. این شخص را «کاتب» یا «مأموران دیوان» می خواندند. همین که درآمدها رو به فزونی گذاشت، عمر خزانه‌ای در مدینه دایر ساخت و آن را «بیت المال»^{۱۷} نامید. با توسعه دولت اسلامی، سیستم مالی گسترش یافت و به چندین شعبه تقسیم شد.^{۱۸، ۱۹}

مداخل عمده مالیه عمومی در عصر خلفای راشدین علاوه بر غنایم جنگی، فیء^{۲۰}، انفال، خمس و هدایای ملل مغلوب بود. در طول خلافت عباسیان که به همت ابومسلم خراسانی آغاز شد و تا حمله هلاکو خان مغول به بغداد ادامه یافت، نظام مالیه عمومی تحت ریاست فائقه خلیفه با مسئولیت عالی «صاحب بیت المال» به کمک اعضای مختلف سازمان مالیه عمومی که با عناوین چون مباشر، ناظر، متولی، مستوفی، عامل و کاتب معروف بودند، اداره می شد.

۱۳. آیتهاجم، فرانتس، **تاریخ اقتصاد دولت ساسانی**، علمی و فرهنگی، ۱۳۸۲، ص ۶۷.

۱۴. جزایری، شمس‌الدین، **قوانین مالیه و محاسبات عمومی**، چاپخانه دانشگاه تهران، ۱۳۴۲، ص ۹.

۱۵. لمبتن، آن، **تداوم و تحول در تاریخ میانه ایران**، ترجمه یعقوب آژند، نشر نی، چاپ سوم ۱۳۸۶، ص ۸.

۱۶. زیدان، جرجی، **تاریخ تمدن اسلام**، ترجمه علی جواهر کلام، تهران، امیرکبیر، ۱۳۵۲، ص ۸۷.

۱۷. بیت‌المال محلی بوده که هر مال مجهول‌المالکی که به دست مسلمانان می رسید به آن جا می رفت و هر حقوقی که می بایستی برای اداره برای اداره امور مسلمانان مصرف شود از آن جا پرداخت می شد. هزینه‌ای که بیت‌المال می پرداخته دو قسم بوده است: یکی حقوق سپاهیان و دیگری بهای اسلحه و امثال آن برای اداره امور مسلمین خریداری می شده است. برای توضیح بیشتر نک زیدان، جرجی، **تاریخ تمدن اسلام**، ص ۱۶۶.

۱۸. زیدان، جرجی، **تاریخ تمدن اسلام**، ترجمه علی جواهر کلام، تهران، امیرکبیر، ۱۳۵۲، ص ۸۹.

۱۹. «دیوان خراج» مخصوص درآمدهای مربوط به جزیه و مالیات زمین و محصول، «دیوان زمام» مخصوص محاسبات لشکری، «دیوان نفقه» مخصوص محاسبات کشوری، «دیوان معادن و اقطاع» مخصوص املاک دولتی و معدن‌ها و «دیوان جند» مخصوص ثبت اسامی لشکریان و درجات آن‌ها از جمله این موارد بودند.

۲۰. فیء شامل خراج و جزیه می شد.

۲- ایران میانه

تاریخ میانه به حد فاصل عباسیان تا اواخر ایلخانان و اول صفویان اطلاق می‌شود. پس از تسلط اعراب و برقراری حکومت اسلامی، مالیات در کشور به همان صورت پیش از اسلام وصول می‌شد. نظام مالیه عمومی خلافت عباسی به گونه‌ای عام و نظام مالیاتی در حوزه تمدن ایران به گونه‌ای خاص و به طور فزآینده‌ای تحت تأثیر فرهنگ ایرانی و نظامات دیوانی و مالی ایران عصر ساسانی قرار گرفت.^{۲۱}

مالیه عمومی همچون امور دیگر دیوانی در هفتاد ساله آغاز خلافت عباسی، زیر نظر حکمرانی که مستقیماً از سوی خلیفه به حکومت بر ایالت‌های مختلف ایران منصوب می‌شدند، تمثیت می‌یافت. مسأله گردآوری خراج و عواید دولتی و صرف آن در عصر عباسی در حوزه فقه سیاسی در کتاب‌هایی همچون «الخراج» قاضی ابو یوسف و «الخراج» یحیی بن آدم مورد بررسی قرار می‌گرفت، به تدریج با ضعف خلافت و به قدرت رسیدن امیرانی که به قاعده قهر و سلطه به حکومت رسیده بودند موضوع بخش خاصی از «احکام سلطانی» شد.

پس از امویان، تشکیلات مالیه عمومی در قالب دیوان خراج و تشکیلات حقوق اداری در قالب "دیوان زمام" توسعه یافت و هم‌چنین در عصر عباسی حقوق اداری و احکام مالیه عمومی در کتاب خراج و احکام سلطانیه تدوین و تنظیم شد. تا آن که حکومت‌های ایرانی از جمله صفاریان و سامانیان، خود به تقلید از نظام سیاسی عباسی دستگاه‌های مستقلی برای استیفا ایجاد کردند و رأساً به اخذ خراج پرداختند و به جای تحویل دادن کل خراج دستگاه خلافت فقط گاهی هدیه‌هایی به خلیفه می‌فرستادند.

تشکیلات اداری و دیوانی و مالیاتی در عصر ترکان سلجوقی، غزنوی و خوارزمشاهی و هم‌اتابکان آذربایجان، فارس و لرستان، ادامه عصر پیشین بود تا آن که بر اثر حمله مغول نظام دیوانی و مالی ایران از هم پاشید و در عصر مغول و ایلخانان مالیات‌های سنگین بر مردم تحمیل گردید و همین فشارها به نهضت‌های ملی و حکومت‌های محلی از قبیل سرداران سبزواری و مرعشیان مازندران منجر شد. بدین گونه می‌توان نتیجه گرفت که حقوق اداری و دیوانی در ایران در سرتاسر عصر اموی، عباسی و حاکمیت‌های ایرانی و ترک تا عصر اتابکان و ممالیک در عمل، همان نظام بازمانده از عصر ساسانیان بود.^{۲۲}

با تجزیه خلافت عباسی، دوره سلسله‌های کوچک محلی شروع شد، «محلی» بودن این سلسله‌ها از آن نظر بود که هیچ وقت نتوانستند بر سرتاسر ایران حکومت کنند. علویان طبرستان،^{۲۳} آل‌زیار در گرگان،^{۲۴} آل‌بویه در جنوب ایران و

۲۱. امین، حسن، تاریخ حقوق ایران، انتشارات دایره‌المعارف ایران‌شناسی، ۱۳۸۲، ص ۲۳۹.

۲۲. امین، حسن، تاریخ حقوق ایران، انتشارات دایره‌المعارف ایران‌شناسی، ۱۳۸۲، ص ۲۸۹.

۲۳. ۳۱۶-۹۲۸/۲۵۰-۸۶۴.

۲۴. ۳۱۶-۴۳۴/۹۲۸-۱۰۴۲.

عراق، ۲۵ طاهریان، ۲۶ صفاریان، ۲۷ سامانیان^{۲۸} و غزنویان^{۲۹} در شرق ایران از جمله آن‌ها بودند. پس از استقرار دولت‌های ایرانی و حکومت‌های محلی که ایران به شکل ملوک‌الطوایفی اداره می‌شد، مالیه کشور بنیاد اساسی نداشت و هر یک از سلاطین و حکام به دل‌خواه خود به اخذ مالیات و خراج می‌پرداختند.^{۳۰}

دوره سلجوقیان به عنوان دولتی ملی، برگ‌دیگری در تاریخ ایران بود که به عنوان یکی از قدرتمندترین و دیرپاترین دولت‌ها به شمار می‌آید. در این دوران بود که فروپاشی خلافت عباسی در سرزمین‌های تحت سلطه سلجوقیان رخ داد. به طور کلی می‌توان دوره سلجوقیان را دوره تکوین دیوان‌سالاری در تاریخ میانه دانست که با ریشه‌های عمیق تاریخی دیوان‌سالاری ایرانی پیوند خورده بود. (شمس‌الدین، حمید، سلجوقیان؛ قدرتمند و دیرپا^{۳۱} در روزگار سلطنت علاءالدین محمد (آخرین شاه سلجوقیان)، نخستین مهاجمات مغولان به سرزمین ایران شروع شد و از این زمان به بعد، دوره مهمی در تاریخ ایران به نام دوره سلطه مغولان، آغاز گردید. هجوم هلاکوخان که خلافت عباسی را درهم پیچید در تداوم قلمرو سیاسی- مذهبی، وقفه و شکاف بنیادی به وجود آورد.

ماهیت تهاجمات مغولان کلاً با ماهیت تهاجمات اعراب به ایران فرق می‌کرد: مغولان، دین جدیدی نیاوردند که اساس تمدن جدید خویش را با آن پی‌ریزی کنند.^{۳۲} سلطه مغولان برخلاف سلجوقیان که وارث سرزمین‌های شرق خلافت بودند و نهادهای سیاسی گذشته را اتخاذ کرده و تداوم بخشیده بودند، شکافی با گذشته ایجاد کرد. در این زمان است که نوعی از اشرافیت نظامی ایجاد شد.^{۳۳}

در آغاز حکومت سلجوقی، عبدالملک کندری- وزیر طغرل- به اصلاح دفاتر مالی و تنظیم بودجه کشور پرداخت. در همین راستا دستور داد دفاتر دیوانی را که در زمان خلفا در بعضی از ایالات عرب‌نشین ایرانی تنظیم می‌کردند به فارسی نقل کنند.^{۳۴} خواجه نظام‌الملک نیز از شخصیت‌های موثر در این دوران بوده و از اصلاح گران امور دیوانی و مالی در این دوران به شمار می‌آید. در عصر مغول امور مالی زیر نظر «صاحب دیوان» اداره می‌شد. نامورترین شخصیت دیوانی این عصر، خواجه شمس‌الدین محمد جوینی است. در سرتاسر عصر مغول و ایلخانان، نرخ مالیات برای توده مردم بسیار سنگین بود و بدتر آن که مأموران مالیاتی مالیات مأخوذه را دوباره و مکرر از مردم طلب می‌کردند. لذا در بسیاری از موارد مردم، روستاها را برای فرار از شر مأموران مالیاتی خالی می‌کردند.^{۳۵} در سرتاسر تاریخ میانه ایران، انسجام اجتماعی بین افراد و قشرهای مختلف، بسیار محدود بود. افراد در زندگی اجتماعی به سبب ترس از اعمال و تحولات مستبدانه و

۲۵. ۱۰۵۵-۹۳۲/۴۴۷-۳۲۰.

۲۶. ۷۲-۸۲۰/۵۹-۲۰۵.

۲۷. ۹۰۳-۸۶۸/۹۰۳-۲۵۴.

۲۸. ۹۹۹-۳۸۹/۸۷۴-۲۶۱.

۲۹. ۱۰۴۰-۹۶۲/۴۳۱-۳۵۱.

۳۰. یکنایی، مجید، تاریخ دارایی ایران، تهران، چاپخانه حاج محمد علی علمی، ۱۳۳۵، ص ۱۲.

۳۱. تاریخ تحولات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی ایران در دوره سلجوقیان، کتاب ماه تاریخ و جغرافیا، آبان ۱۳۸۷، شماره ۱۲۶، ص

۵۴.

۳۲. لمبتن، آن، تداوم و تحول در تاریخ میانه ایران، ترجمه یعقوب آژند، نشر نی، چاپ سوم ۱۳۸۶، ص ۲۲.

۳۳. همان، ص ۳۳.

۳۴. یکنایی، مجید، تاریخ دارایی ایران، ص ۱۲.

۳۵. امین، حسن، تاریخ حقوق ایران، ص ۳۲۹.

انتقام شخصی و نیز برای حفظ صیانت نفس، در حد امکان در پی تحصیل حمایت، چه از راه تکاثر ملک و مال و چه از طریق تحصیل پیروان بودند. ناامنی اجتماعی، بی‌ثباتی را - که اساس اقتصادی جامعه که متکی بر کشاورزی مبتنی بر آب بود - مضاعف می‌کرد.^{۳۶} این مسائل در دولت‌هایی که مستبدانه‌تر حکومت می‌کردند، مشهودتر بود. هم‌چنین تاریخ میانی ایران پر است از واژگانی هم‌چون اقطاع، تیول، سیورغال، اجاره، سهم‌بری، مزارعه، خراج، سهم‌شاهانه و ... این همه نشان از آن است که در مورد آن دوران بهتر است به جای کاربرد مالکیت خصوصی از تصرف یا بهره‌برداری سخن بگوییم، چرا که انواع این تصرف‌ها تا زمانی محترم بود که حاکم یا شاه اجازه می‌داد.^{۳۷}

۳- ایران از صفویه تا مشروطه

دولت صفوی را می‌توان به مفهوم درست کلمه، آغاز دوران ایران جدید دانست که در چارچوب مرزهای مشخص (که در قرن بیستم تثبیت شد) به صورت یک قدرت سیاسی واحد، ظاهر شد. سرانجام تمدن ایران - در خلال حکومت دو قرنی صفویان - تحت تأثیر تحول و توسعه قرار گرفت. شاه عباس برجسته‌ترین شخصیتی است که هم در سیاست و هم در اصلاح امور مالی نقش تعیین‌کننده‌ای داشت. وی با اصلاح ساختارهای دولتی، دفاتر دخل و خرج ولایات را ملغی نمود و تمام عواید مملکتی را در خزانه مرکزی متمرکز کرد و به خصوص با توسعه تجارت خارجی و برقراری عواید گمرکی و ضبط املاک خالصه موجودی خزانه را افزایش داد.^{۳۸} در دوران صفویه معمولاً با دادن حوالجات از مرکز، مالیات وصول می‌شد و در موارد استثنایی معافیت‌های مالیاتی نیز پدید می‌آمد. بعضی ولایات و نواحی به صورت تیول و اقطاع به امرا و روسای قبایل واگذار می‌شد و برابر آن مالیات مقطوعی نیز دریافت می‌گردید. دو عامل در زمان شاه عباس اول، اقتصاد ایران را شکوفا کرد: مرکزیت سیاسی و ثبات سیاسی.^{۳۹}

در حکومت صفویان، صرف‌نظر از اختلاف‌نظرهای فقهی^{۴۰}، خراج زمین‌های کشاورزی به رسم دولت‌های سنی مذهب پیش از صفویان، از مودیان مالیاتی وصول و به خزانه واریز می‌شد. منابع مالیه عمومی در عصر صفویان عبارت بود از: خراج، عواید املاک خالصه، مالیات احشام، مالیات ابریشم، عوارض عبور، جزیه، مالیات اصناف، عوارض راهداری، گمرک، مالیات بیت‌اللطف، مالیات تنباکو، انحصار مومیایی، بیگاری، مالیات بر حقوق، فوق‌العاده‌ها،^{۴۱} پیشکش‌ها و هدیه‌ها. تذکره‌الملوک^{۴۲} یک جدول مفصل درباره مالیات در ایران دارد. بر این اساس سالیانه ۷۸۵/۶۲۳ تومان و ۸۸۰۹ دینار عایدات کل ممالک ایران بوده است. مخارج دولتی نیز مجموعاً حدود ۴۹۱/۷۹۶ تومان و ۵۷۰۰

^{۳۶}. لمبتن، آن، **تداوم و تحول در تاریخ میانه ایران**، ص ۳۷۹.

^{۳۷}. رنای، محسن، **بازار یا نابازار (بررسی موانع نهادی کارایی نظام اقتصادی بازار در اقتصاد ایران)**، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶، ص ۱۷۳.

^{۳۸}. یکتایی، مجید، **تاریخ دارایی ایران**، ص ۱۳.

^{۳۹}. برای توضیح بیشتر نک: باستانی‌پاریزی، محمدابراهیم، **سیاست و اقتصاد عصر صفوی**، صص ۱۴۳-۱۴۵.

^{۴۰}. تا قبل از صفویان، اخذ خراج و نیز پرداخت آن به «حکام جور» همچنان که اخذ تیول و اقطاع در مذهب تشیع مقبول نبود و اگر بعضی از بزرگان مانند سیدمرتضی و سیدرضی با آن موافق بودند، بسیاری از فقهای شیعه به حرمت خراج و عطایای دولتی معتقد بودند.

^{۴۱}. هر کس به عنوانی از خزانه جایزه می‌گرفت، مجبور بود ۱۰ درصد آن را به خزانه شاه پرداخت کند.

^{۴۲}. تذکره‌الملوک از کتاب‌های بسیار گران‌بهای تاریخی درباره عصر صفویان است. نوشته میرزا سمیعا است که شاید همان امیر محمد سمیع کارخانه آقاسی گنجعلی خانی باشد که نامش در رستم‌التواریخ آمده است. این کتاب توسط انتشارات امیرکبیر در سال ۱۳۶۸ به چاپ رسیده است.

در دوره‌های بعدی هم داستان بر همین منوال بود و مالیات‌های زیاد و ظلم سیستم مالی حکومت، شاه‌بیت مشترک تمامی دوران‌های تاریخی محسوب می‌شود. نادرشاه اگر چه به واسطه لشکرکشی‌های فراوانش خزانه پری داشت اما او نیز به خصوص در سال‌های پایانی سلطنت خود بر مردم مالیات‌های بسیار سنگینی بست. در این سال‌ها افرادی که توان مالی پراخت مالیات را نداشتند شکنجه می‌شدند، چنانچه برخی به خاطر فراهم کردن مالیات مجبور به فروش دخترانشان شدند.^{۴۴} از وضع مالی نادرشاه در اواخر سلطنت گزارشاتی تاریخی ارائه شده که حاکی از نامطلوب بودن وضع مالی دولت بوده است. نادر شاه به ممیزی جدید از اراضی خراجی فرمان داد و پس از تاجگذاری املاک موقوفه را نیز به نفع نظامیان ضبط کرد. نادر هم چنین در مصرف مالیه عمومی تجدید نظر کرده و تمام وظایف و مساعدت علمای شریعت را قطع نمود.^{۴۵} از کریم خان و جانشینان او تأثیر چندانی در زمینه مالیات عمومی دیده نشد، بلکه احکام و فرمان‌های عصر زندیه در خصوص استیفا و مالیه عمومی نشان می‌دهد که اساس و پایه این امور همان سبک و سیاق عصر نادرشاه افشار بوده است. هم چنین در این دوران به واسطه اندوخته‌های بسیار خزانه ایران در زمان نادرشاه، مالیه ایران تا حدی از بحران‌های مالی بدور ماند.

نظم مالیه عمومی در عصر قاجار ادامه تشکیلات و نهادهای عصر صفوی بود. در این دوران دو پدیده اوضاع کشور و بالتبع اوضاع مالی و ساختار حکومت را تا اندازه‌ای به سامان نمود؛ ظهور اصلاح‌گران بزرگی چون سپهسالار، قائم مقام و امیر کبیر و دوم؛ انقلاب مشروطیت. عواید و درآمدهای عمومی دولت قاجار به دو بخش عمده تقسیم می‌شد: نخست، عواید ثابت که شامل مالیات‌ها مرکب از زمین‌های کشاورزی، درآمد املاک خالصه، گمرک و اجاره‌بهای تشکیلات متعلق به دولت (مانند پست، تلگراف، ضرابخانه و معادن) می‌باشد و دوم، عواید غیر ثابت که به آن سیورسات می‌گفتند و شامل مصادره اموال و املاک، پیشکش‌های اعیان ملی و مذهبی و پیشکش‌های فوق‌العاده که ناشی از هدایا و جریمه‌های مختلف بود که به خزانه دولت واصل می‌شد.^{۴۶}

مالیه عمومی در زمان ناصرالدین شاه دچار تحولاتی شد. در دوره ناصرالدین شاه بر اثر ارتباط با کشورهای خارجی و اطلاع از سیستم‌های مالی ممالک دیگر، سلیقه حکمرانی حاکمان دگرگون شد. از سوی دیگر، اصلاحات امیر کبیر در این دوران اوضاع را تا حدودی به سامان نمود. تا قبل از اصلاحات امیر کبیر، والیان بر اساس نظام مقاطعه، امور مالیاتی محل فرمانروایی خود را به طور کامل زیر نظر خود داشتند و استیفای هر حوزه به یک مستوفی که از سوی دولت مرکزی و مستقل از حاکم و والی محلی بود، واگذار می‌گردید. اگر چه اصلاحات امیر کبیر پس از عزل و قتل او از هم پاشید ولی سرآغاز اصلاحات تازه‌ای در عرصه مالیه عمومی و نظام بودجه گردید.^{۴۷} قبل از حکومت مشروطه در دوره قاجار، بودجه عمومی و سراسری برای درآمدها و هزینه‌های دولت در کل کشور تدوین نمی‌شد و تنها هر سال یک‌بار جمع و خرج کل مملکت تنظیم می‌شد تا معلوم شود بین عواید و مخارج مملکت به دست والیان ایالت‌ها و

^{۴۳}. باستانی‌پاریزی، محمد ابراهیم، **سیاست و اقتصاد عصر صفوی**، انتشارات صفی‌علیشاه، ۱۳۷۸، ص ۱۴۰.

^{۴۴}. امین، حسن، **تاریخ حقوق ایران**، ص ۳۷۷.

^{۴۵}. امین، حسن، **تاریخ حقوق ایران**، ص ۴۴۰.

^{۴۶}. همان، ص ۴۴۳.

^{۴۷}. همان، ص ۴۴۵.

فرمانداران شهرهای مستقل اخذ و هزینه می‌شد، برای هر ایالت و حکومت مستقلی، همه ساله صورت جمع و فرعی به نام «کتابچه دستورالعمل» تنظیم می‌شد که والیان و حاکمان باید ظرف یک سال آینده عواید نوشته شده در آن دستورالعمل را در حوزه مأموریت خود وصول و هزینه‌های نوشته شده در آن متن را به صاحبان حقوق و متصدیان امور برسانند.^{۴۸} بر این اساس بودجه مرکز و شهرستان‌ها به وسیله مستوفیان مربوط با کمک سررشته‌دارها^{۴۹} و محررین که تحت اختیار هر مستوفی بودند و همه آن‌ها تحت نظر وزیر دارایی وقت انجام وظیفه می‌کردند، تهیه و تنظیم می‌شد و هم چنین بودجه هر شهرستان به نام کتابچه آن شهرستان می‌نامیدند و مسئول مستقیم هر یک از کتابچه‌ها در مرکز یک مستوفی بود. در آن زمان دو شخصیت مالی دیگر وجود داشت. یکی وزیر بقایا و دیگری وزیر خزانه. اولی مسئول اجرای احکام وزیر دفتر بود و برای مطالعه حساب و وصول بقایا از احکام مستقلاً اقدام می‌کرد. دومی هم مسئول عواید و مخارج بود که به حساب کتابچه‌های شهرستان‌ها نمی‌رفت مثل عواید گمرک و ضرابخانه که مستقیماً به حساب خزانه می‌رفت و مقداری از مخارج هم از همین جا پرداخت می‌شد.^{۵۰}

تهیه و تنظیم بودجه نیز بدین صورت بود که همه ساله وزیر دفتر در ماه هفتم سال حکمی مبنی بر تهیه کتابچه ایالات و ولایات صادر کرده و به وسیله وزیر بقایا به مستوفیان ابلاغ می‌گردید و تا آخر سال هر مستوفی باید کتابچه مربوط به خود را تهیه می‌نمود و به وسیله وزیر بقایا برای وزیر دفتر فرستاده و وزیر دفتر هم برای رسیدگی به کتابچه‌ها اشخاصی را انتخاب کرده و گاهی هم رسیدگی به آن‌ها را بر عهده هیأتی می‌گذاشت. کتابچه به وسیله هیأت یا اشخاصی با حضور مستوفی مسئول مورد رسیدگی قرار گرفته و پس از رسیدگی، ابتدا وزیر دفتر و بعد صدراعظم وقت کتابچه‌ها را مهر می‌کردند. در آن زمان تصویب این کتابچه‌ها، یعنی تصویب بودجه کل کشور که از طرف مقام سلطنت به عمل می‌آمد چه به تدریج که کتابچه‌ها رسیدگی و مهر می‌شد وزیر دفتر آن را به عرض سلطان وقت می‌رساند و پس از تصویب به وسیله وزیر بقایا به حاکم برای اجرا ابلاغ می‌شد.^{۵۱}

۴- از استقرار نظام مشروطه تا ظهور رضا شاه

اگر ادعا کنیم بزرگترین انقلاب فکری کشور ما انقلاب مشروطه (۱۹۰۶/۱۲۸۵) است ادعای گزافی نکرده‌ایم. حوزه‌های قدیمی چون سنت و فرهنگ ایرانیان که سال‌های طولانی گرد و غبار تثبیت و کهنگی بر روی آن نشسته بود به لرزه درآمد و نسیم تازه مشروطه بر آن‌ها روح نشاط‌آوری دمید. سیستم شاهی و سلطنتی، مورد خدشه قرار گرفته و امواج چنین انقلابی به درون کاخ شاه آن عصر نیز رسید. حوزه مالیه عمومی و بودجه نیز مستثنا از این قضیه نبود. از این رو چنین انقلابی، سرآغاز دگرگونی‌های وسیعی در مالیه عمومی کشور گردید. البته اصلاح مالیه عمومی، ایجاد تعادل در دخل و خرج، جلوگیری از خودکامگی‌های دربار و واگذاری امتیازهای امتیازهای بهره برداری از منابع ملی یا توسل به استقراض خارجی برای تأمین هزینه‌های فزاینده و اسراف کارانه، از نخستین انگیزه‌های نهضت بود. بعد از برقراری نظام مشروطه، وزرا و دولت‌ها از طرف مجلس انتخاب می‌شدند و از این رو نظارت مستقیم شاه به

^{۴۸}. یکتایی، مجید، تاریخ دارایی ایران، ص ۹۸.

^{۴۹}. در لغت‌نامه دهخدا «سررشته‌دار» این گونه معرفی شده است: «منصبی از مناصب محاسباتی در دوره قاجاریه، نوعی از محاسبین، یکی از مراتب حسابداران».

^{۵۰}. جزایری، شمس‌الدین، قوانین مالیه و محاسبات عمومی، ص ۶۲.

^{۵۱}. یکتایی، مجید، تاریخ دارایی ایران، ص ۱۰۰.

خصوص بر بودجه، جای خود را به مسئولیت قانونی وزیران داد و برای اداره امور مختلف کشور ادارات و وزارتخانه‌هایی تحت نظر وزرای مسئول تشکیل شد. مطابق اصل ۱۸ قانون اساسی مشروطه^{۵۲} و ماده ۹۴ تا ۱۰۱ متمم قانون اساسی تصویب بودجه و مالیات و امور مربوط به مالیه عمومی، به شورای ملی محول گردید و از این تاریخ، تقریباً همه هزینه و درآمدها در یک سند تجميع شد. دیوان محاسبات در ماده یکصد و دوم متمم قانون اساسی پیش بینی شد تا «معاینه و تفکیک محاسبات اداره مالیه و تفریغ حساب کلیه محاسبین خزانه» بر عهده مجلس قرار گیرد.^{۵۳} از این موقع بود که پیش‌بینی تمامی درآمدها و هزینه‌های حکومت (حتی امور نظامی^{۵۴}) بر عهده مجلس قرار گرفت.

مشیرالدوله نخستین بودجه دولت را که برای سال ۱۳۲۵ قمری و با بهره‌گیری از اصلاحات یاد شده تنظیم شده بود، پیشنهاد کرد که به تصویب مجلس رسید. (مصدق، ۱۳۷۷، شانزده) پس از برکناری محمدعلی شاه و استقرار نسبی حکومت مشروطه، اصلاح امور مالیه اهمیت بیشتری به خود گرفت. در سال ۱۳۲۷ قمری و در مجلس دوم شورای ملی، تلاش‌های انجام شده به ثمر نشست و بودجه جامع و تفصیلی کشور برای سال ۱۳۲۸ قمری تنظیم شد. این بودجه به بودجه صنایع الدوله شهرت یافت. در این بودجه، علاوه بر رعایت اصول بودجه‌نویسی و اجتماع هزینه‌های دولت در یک سند، اجزای اطلاعاتی راجع به نیازهای مالی مجلس شورای ملی، دربار و هشت وزارتخانه گردآوری و ارائه شد. (مصدق، ۱۳۷۷، شانزده) بودجه صنایع الدوله دارای اطلاعات درآمدی و هزینه‌های طبقه‌بندی شده مرسوم آن زمان (قسمت، فصل و ماده) بود. در بخشی از مقدمه این بودجه می‌خوانیم: «... گویی قدرت مطلقه که در دست سلاطین مالک‌الرقاب مشرقی و مغربی بوده به خیال ترتیب بودجه سازگاری نداشته، زیرا این مسأله در هیچ مملکتی پیدا نشده مگر بعد از اینکه ملت حق نظارت خود را بر مالیه عمومی مطالبه کرده است...».^{۵۵} در بودجه‌نویسی بعد از انقلاب مشروطه یک واقعیت بدیهی به دست آمد؛ یک دستگاه دیوانی جدید در حال شکل‌گیری بود و دولت وظایف متعددی برای خویش باز شناخته بود. اما درگیری‌های سیاسی بعد از انقلاب مشروطه، تلاش در راه تنظیم بودجه به شیوه جدید را عقیم گذاشت. جنگ جهانی اول نیز بر وخامت اوضاع اقتصادی و سیاسی کشور افزود و اصلاح امور کشور را با وقفه روبرو ساخت. از اقدامات بعدی مرتبط با بودجه این بود که در اسفندماه ۱۲۸۹، نخستین قانون محاسبات عمومی ایران که با الهام از قوانین فرانسه تنظیم شده بود به تصویب رسید. این در صورتی است که در مدت دوازده سالی که از تصویب این قانون گذشت هیچ بودجه‌ای برای کشور تهیه نشد.

در سال‌های پس از انقلاب مشروطه، اقتصاد ایران نخست به کمک مداخلات دولتی از یک اقتصاد سنتی معیشتی به یک اقتصاد سنتی نیمه‌دولتی تحول یافت. آن‌گاه دولت با گسترش زیرساخت‌های اقتصاد (با استفاده از درآمدهای نفتی) شرایط را برای گسترش بازار فراهم آورد و اقتصاد ایران ساختاری سنتی - دولتی - بازاری پیدا کرد. سپس باز به

^{۵۲}. اصل هیجدهم قانون اساسی مشروطه: تسویه امور مالیه جرح و تعدیل بودجه تغییر در وضع مالیات‌ها و رد و قبول عوارض و فروعات همچنان ممیزی‌های جدیدی که از طرف دولت اقدام خواهد شد به تصویب مجلس خواهند بود.

^{۵۳}. ماده صد و دوم متمم قانون اساسی مشروطه در مورد دیوان محاسبات می‌گوید: «دیوان محاسبات مأمور به معاینه و تفکیک محاسبات اداره مالیه و تفریغ حساب کلیه محاسبین خزانه است و مخصوصاً مواظب است که هیچ یک از فقرات مخارج معینه در بودجه از میزان مقرر تجاوز ننموده تغییر و تبدیل نپذیرد و هر وجهی در محل خود به مصرف برسد و همچنین معاینه و تفکیک محاسبه مختلفه کلیه ادارات دولتی را نموده اوراق سند خرج محاسبات را جمع‌آوری خواهد کرد و صورت کلیه محاسبات مملکتی را باید به انضمام ملاحظات خود تسلیم مجلس شورای ملی نماید.»

^{۵۴}. اصل صد و پنجم قانون اساسی مشروطه: مخارج نظامی هر ساله از طرف مجلس شورای ملی تصویب می‌شود.

^{۵۵}. جزایری، شمس‌الدین، **قوانین مالیه و محاسبات عمومی**، ص ۷۶.

کمک دولت و درآمد نفتی اش تمامی روابط و مناسبات سنتی اقتصاد از هم گسست و اقتصاد در تسلط مشترک دولت - بازار قرار گرفت. در واقع مداخلات دولتی در اقتصاد ایران به زیان سنت و به سود بازار عمل کرده است. پس از این مرحله استقرار سراسری نهاد مالکیت خصوصی به عنوان نهاد مرکزی نظام بازار از یک سو و کاهش حجم نسبی درآمدهای نفتی دولت به عنوان انگیزه و ابزار مداخله از سوی دیگر دولت را مجبور به عقب نشینی به سود بازار کرده است.^{۵۶}

۵- از رضا شاه تا انقلاب ۱۳۵۷

در بین دو جنگ جهانی و به دنبال انقراض سلسله قاجار، اولین دولت نوین در ایران تشکیل شد. تمرکز قدرت سیاسی در دولت مرکزی، ایجاد ارتش منظم، برپایی دستگاه دیوانی گسترده، محول کردن وظیفه قضاوت و آموزش به دستگاه‌های دولتی، همگی از نشانه‌ها و پیامدهای شکل‌گیری دولت نوین در ایران بود.^{۵۷}

سال‌های سلطنت رضاشاه، دوران پی‌ریزی یک نظام جدید شد. وی پس از رسیدن به سلطنت در سال ۱۳۰۴ با ایجاد و تقویت سه پایه نگاه‌دارنده‌اش یعنی ارتش نوین، بروکراسی دولتی و پشتیبانی دربار برای تثبیت قدرت خود گام برداشت.^{۵۸}

آغاز سلطنت رضاشاه و آغاز تاریخ جدید ایران مصادف با دوره کار مجلس پنجم شورای ملی بود. از چنین تاریخی به بعد در تمام شئون سیاسی و اجتماعی ایران تغییرات و تحولات قابل توجهی به وجود آمد، وضع مالی و اقتصادی ایران به طور کلی تغییر یافت و بودجه از وضع سابق خود بیرون آمده و صورت تازه‌ای به خود گرفت. در این مدت تقریباً همه ساله بودجه به تصویب مجلس رسید و هر سال نسبت به سال دیگر درآمدها و هزینه‌ها افزایش پیدا کرد و به علت قدرت حکومت و دیوان‌سالاری گسترده مالیات‌ها و سایر درآمدها وصول گشته و بودجه تا حدود زیادی متعادل شد.^{۵۹} در همین سال‌هاست که دولت به دنبال درآمدهای نو رفته و قوانین مالیاتی جدید تصویب گردید. هم چنین انحصارات دولتی زیادی به وجود آمد.^{۶۰} در مقابل مخارج زیادی نیز از قبیل راه‌سازی، راه‌آهن، ایجاد کارخانه، ساختمان دانشگاه، دبیرستان‌ها و دبستان‌ها، تأسیس مدارس حرفه‌ای و صنعتی، اعزام محصلین به اروپا و نیز هزینه‌های زیادی که در تأسیس واحدهای ارتش و ایجاد کارخانجات اسلحه‌سازی و تأسیس بانک‌ها و شرکت‌های دولتی و غیره نموده است.^{۶۱} به لحاظ ارزیابی سندهای سالانه بودجه و عملکرد بودجه‌ای زمان رضا شاه می‌توان نکات زیر را بیان نمود:^{۶۲}

۱- از حیث شکلی و رعایت قاعده شمولیت و کاملیت، تمام درآمدهای دستگاه‌های مختلف به حساب بودجه کل آمده و هزینه‌های آن دستگاه‌ها نیز در حساب مخارج کل منظور گردیدند. از سوی دیگر بودجه تمام قسمت‌ها و

^{۵۶}. رنانی، محسن، بازار یا نابازار (بررسی موانع نهادی کارایی نظام اقتصادی بازار در اقتصاد ایران)، ص ۲۰۸.

^{۵۷}. هادی زنونز، بهروز، بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران: دوره قبل از انقلاب اسلامی، تهران، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۹، ص ۶۷.

^{۵۸}. آبراهامیان، یرواند، ایران بین دو انقلاب، تهران، نشر نی، چاپ دوم ۱۳۷۷، ص ۱۶۹.

^{۵۹}. جزایری، شمس‌الدین، قوانین مالی و محاسبات عمومی، ص ۹۶.

^{۶۰}. یکی از مهم‌ترین قوانین در این زمینه قانون انحصار بازرگانی خارجی به دولت می‌باشد که در تاریخ ۱۶ اسفندماه ۱۳۰۹ به تصویب رسیده است.

^{۶۱}. جزایری، شمس‌الدین، قوانین مالی و محاسبات عمومی، ص ۹۷.

^{۶۲}. برای اطلاع بیشتر نک همان، جزایری، صص ۱۶۸ تا ۲۰۱.

دستگاه‌های مختلف در بودجه کل متمرکز شد. هم چنین به جز سه سال در بقیه سال‌های مالی تعادل بودجه مشهود است.

۲- در آن سال‌ها پس از آن که عواید نفت به حساب ذخیره منتقل شد در حقیقت اقتصاد بدون نفت حاصل شد و برای تعدیل بودجه، احتیاجی به عواید نفت نبوده است. عواید غیر نفتی نیز بدون خرج وصول فراوان، اخذ می‌شد.

۳- یکی از مهم‌ترین اتفاقات بودجه‌ای در این دوران، افزایش چشمگیر مخارج عمرانی بر هزینه‌های جاری بود. در این دوره مخارج عمرانی بسیاری پیش‌بینی و اعتبار آن تأمین گردید. از سوی دیگر سیاست‌های مالی در جهت حمایت از صنایع داخلی وضع شد. در این زمینه، مقررات گمرکی نیز بکار آمد.

۴- ایراداتی را نیز می‌توان به سیستم بودجه‌ای در این زمان مطرح نمود. برای مثال روشن نبودن «مخارج مملکتی» ایجاد ابهام می‌نمود. اما در این میان بیشتر مخارج مملکتی به مخارج سلطنت، دربار و قشون و نیز دستگاه حکومت اختصاص پیدا می‌کرد در حالی که به احتیاجات فرهنگی و بهداشتی و امور اجتماعی توجه چندانی نمی‌شد. هم چنین غیبت عدالت اجتماعی از ایرادات مشهود این نوع بودجه‌بندی می‌نمود.

۵- رشد اقتصادی و زیربنایی به شدت تک بعدی بوده و از برنامه اقتصادی خاصی پیروی نمی‌شد. رضاشاه که شخصاً به تقویت ارتش، راه‌سازی، ساختمان‌سازی و تأسیس کارخانجات علاقه داشت همه ساله دستور افزایش عایدات را جهت هزینه‌های مذکور می‌داد. این در صورتی است که به دلیل فقدان تدوین یک برنامه اقتصادی جامع، راجع به صنعت کشاورزی، دامپروری و ... اهمال گردید.

بعد از رضاشاه، فرزندش - محمد رضا - شاه ایران شد تا قطار حکومت در ایران به آخرین ایستگاه شاهنشاهی برسد. محمدرضا شاه از مجموع سه ستون نگه دارنده دولت پهلوی (ارتش، بورورکراسی و نظام پشتیبانی دربار) به ارتش تکیه نمود و آن را ارتقا داد. بین سال‌های ۱۳۳۲ و ۱۳۵۶ بودجه نظامی در ایران ۱۲ برابر شد و سهم بودجه آن در بودجه سالانه از ۲۴ به ۳۵ درصد رسید و رقم آن از ۶۰ میلیون دلار در سال ۱۳۳۳ به ۵/۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۲ و ۷/۵ میلیارد در سال ۱۳۵۶ افزایش یافت.^{۶۳}

ضرورت انجام دادن اصلاحات و ایجاد نظم در مالیه عمومی که از زمان صدارت امیرکبیر مورد توجه قرار گرفته بود با استقرار حکومت مشروطه توسط ناصرالملک و سپس صنایع‌الدوله و بعدها به وسیله دکتر مصدق پیگیری شد. اقتصاد سیاسی مصدق با تکیه بر حمایت همه جانبه از تولیدکنندگان و منابع انسانی موجود اولین گام برای رهایی از استبداد سیاسی و اقتصاد رانتینر و خروج از وابستگی به مرکز تلقی می‌شود.

دولت مصدق مرحله‌ای بسیار مهم در اقتصاد سیاسی ایران تلقی می‌شود. ملی کردن صنعت نفت، منع خانواده سلطنتی از ورود در امور اقتصادی و سیاسی و اصلاحات ارضی از اصول سیاست‌های مصدق بود. هم چنین یک بخش جایگزین واردات ایجاد شد تا وابستگی به تولیدات ساخت اروپایی را کاهش دهد. در این دوران بازاریان و بورژوازی ملی رشد چشمگیری کرد. مصدق نیز مانند امیرکبیر دست به اصلاحات عمده و همه‌جانبه در کشور زد. اصلاح سیستم آموزش و پرورش، نهضت ملی کردن نفت و برخی دیگر از فعالیت‌های اقتصادی، اصلاح نظام مالیات، تقویت نهادهای دموکراتیک از این موارد بودند.

چند اتفاق اقتصادی در مالیه عمومی این دوره تأثیرگذار بود: اول، افزایش قیمت نفت و ورود عایدات نفتی به جمع

^{۶۳}. آبراهامیان، یرواند، تاریخ ایران مدرن، ترجمه محمد ابراهیم فتحی، تهران، نشر نی، چاپ سوم ۱۳۸۹، ص ۲۲۷.

درآمدهای بودجه بود. دلایل چنین چنین رشدی، در رشد تولید و نیز جنگ اعراب و اسرائیل خلاصه می‌شد.^{۶۴} بدین ترتیب درآمدهای نفتی ایران از مبلغ ۳۴ میلیون دلار در سال ۱۳۳۳-۳۴، به ۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۲-۵۳ و حتی به ۲۰ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۴-۵۵ افزایش یافت. طی این سال‌ها به طور متوسط بیش از ۶۰ درصد درآمد دولت و ۷۰ درصد از درآمد ارزی سالانه از این منبع تأمین شد.^{۶۵} این گونه بود که ایران به دولتی نفتی یا به تعبیری رانته به معنای کامل تبدیل شد.

از سوی دیگر در تاریخ ۸ مهر ۱۳۲۰ دولت فروغی طبق ماده واحده‌ای، عایدات نفتی را به درآمدهای عمومی بودجه اضافه کرد. از این رو کلیه موجودی حساب اندوخته کشور و عواید سال ۱۳۲۰ شرکت نفت به بودجه عمومی منتقل شد.^{۶۶} این سرآغاز ابتدای بودجه ایران به نوعی بیماری هلندی بود. این بیماری به معنای آسیب پذیر شدن و غیرقابلیت شدن اقتصاد به خاطر تزریق درآمدهای نفتی و عدم چرخش طبیعی آن توسط مالیات است. از این تاریخ به بعد صدور نفت اصلی‌ترین منبع درآمدی دولت شد.^{۶۷}

دوم، طرح و اجرای انقلاب سفید بود. مقدمات این اصلاحات در سال ۱۳۴۰ در دوران نخست‌وزیری علی‌امینی آغاز شد و یک سال بعد شاه آن را تصویب نمود و به صورت مهم‌ترین دستاورد خود مطرح کرد. محور اصلی این اصلاحات، اصلاحات ارضی بود. اصول انقلاب سفید عبارت بود از: ۱- اصلاحات ارضی و الغای رژیم ارباب و رعیتی، ۲- ملی کردن جنگل‌ها و مراتع، ۳- تبدیل کارخانه‌های دولتی به شرکت‌های سهامی و فروش سهام آن جهت تضمین اصلاحات ارضی، ۴- سهام کردن کارگران در سود کارخانه‌ها، ۵- اصلاح قانون انتخابات به منظور دادن حق رأی به زنان و حقوق برابر سیاسی با مردان، ۶- ایجاد سپاه دانش، سپاه بهداشت و سپاه ترویج و آبادانی، ۷- ایجاد خانه‌های انصاف و شوراهای داوری، ۸- ملی کردن آب‌های کشور، ۹- نوسازی شهرها و روستاها با کمک سپاه ترویج و آبادانی، ۱۰- انقلاب اداری و انقلاب آموزشی، ۱۱- فروش سهام به کارگران واحدهای بزرگ صنعتی یا قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی، ۱۲- مبارزه با تورم و گران‌فروشی و دفاع از منافع مصرف‌کنندگان، ۱۳- آموزش رایگان و اجباری در هشت سال اول تحصیل، ۱۴- تغذیه رایگان برای کودکان خردسال در مدرسه‌ها و تغذیه رایگان شیرخوارگان تا دو سالگی با مادران، ۱۵- پوشش بیمه‌های اجتماعی برای همه ایرانیان، ۱۶- مبارزه با معاملات سوداگرانه زمین‌ها و اموال غیرمنقول به منظور جلوگیری از افزایش بهای خانه و آپارتمان‌های مسکونی و ۱۷- مبارزه با فساد، رشوه‌گرفتن و رشوه‌دادن.

تغییرات ایجادشده در کشور به سه طریق عمده، تنش‌های اجتماعی را تشدید کرد. نخست، دو طبقه‌ای را که در گذشته رژیم پهلوی را در معرض جدی‌ترین چالش‌ها قرار داده بود - روشنفکران و طبقه کارگر شهری - بیش از ۴ برابر کرد. دوم، الگوی توسعه مورد نظر رژیم - تئوری اقتصادی «رژیم قطره‌ای»^{۶۸} - به طور اجتناب‌ناپذیری شکاف بین

^{۶۴}. آبراهامیان، یرواند، تاریخ ایران مدرن، ص ۲۲۶.

^{۶۵}. همان، ص ۲۲۶.

^{۶۶}. جزایری، شمس‌الدین، قوانین مالی و محاسبات عمومی، ص ۵۸.

^{۶۷}. به تدریج درآمدهای نفت مهم‌ترین منبع درآمدی دولت در بودجه گشت. برای مثال در سال ۱۳۵۳، ۷۹ درصد بودجه دولت از طریق فروش نفت تأمین می‌شد. نک دادگر، یدالله، اقتصاد بخش عمومی، ص ۲۹۳.

^{۶۸}. The trickle-down theory of economics

گروه‌های دارا و فقیر را وسیع‌تر کرد. به عبارتی رونق در آمد نفت، نابرابری و فساد را به یک نقطه جوش رسانده بود و سوم این که انقلاب سفید و در پی آن رونق در آمد نفت به جای پاسخ‌گویی به انتظارات عمومی، موجب افزایش نارضایتی‌های گسترده شد.^{۶۹} از سوی دیگر انقلاب سفید طبقه‌ای را که عمدتاً پشتیبان سلطنت بودند را از بین برد از این رو طبقه ملاک در روزهای بحران، در حاشیه، تنها، نظاره‌گر فروپاشی رژیم شدند.^{۷۰}

از این رو مقدمات اعتراضاتی که بعدها منجر به وقوع انقلاب ۱۳۵۷ شد، ایجاد گردید. تفاسیر متفاوتی از عوامل ریشه‌های این انقلاب مطرح شده است. در این میان تحلیل پرواند آبراهامیان از علت وقوع انقلاب راهگشا تر می‌نماید. از این منظر شاه، در حوزه اقتصادی-اجتماعی نوسازی کرد و در نتیجه طبقه متوسط جدید و طبقه کارگر را گسترش داد اما نتوانست در حوزه‌های دیگر به ویژه حوزه سیاسی نوسازی نماید. این ناتوانی، حلقه‌های پیونددهنده حکومت و ساختار اجتماعی را فرسوده کرد، راه‌های ارتباطی میان نظام سیاسی و مردم را بست، شکاف بین گروه‌های حاکم و نیروهای اجتماعی مدرن را بیشتر کرد و مهم‌تر از همه این که پل‌های ارتباطی اندکی که در گذشته پیوند دهنده نهادهای سیاسی با نیروهای اجتماعی سنتی به ویژه بازار و مراجع دینی بود را ویران ساخت. بدین ترتیب در سال ۱۳۵۶ شکاف میان نظام اقتصادی-اجتماعی توسعه یافته و نظام سیاسی توسعه نیافته آن چنان عریض بود که تنها یک بحران اقتصادی می‌توانست کل رژیم را متلاشی سازد. پس انقلاب نه به دلیل توسعه بیش از حد و نه توسعه نیافتگی، بلکه به سبب توسعه ناهمگون روی داد.^{۷۱} آغاز تظاهرات و مخالفت‌های مردمی با رژیم شاه در سال ۱۳۵۶ دشواری‌های جدیدی برای اقتصاد عمومی فراهم ساخت و تثبیت و توزیع و سیاست‌گذاری دولت را با موانعی مواجه ساخت. متجاوز از ۷۰ درصد بودجه دولت در سال ۱۳۵۶ عملاً مربوط به هزینه‌های جاری و کمتر از ۳۰ درصد به هزینه‌های عمرانی می‌شد. در سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶ بودجه دچار کسری شد که عمدتاً از طریق استقراض تامین می‌گردید.^{۷۲}

۶- جمهوری اسلامی

در این بخش به صورت مختصر به ذکر حوادث تاریخی و سیاسی خواهیم پرداخت که در نظام مالیه عمومی و نظام بودجه تأثیرگذار بوده است. زمینه‌های توسعه نامتقارن و شکاف‌های نهادی در سال ۱۳۵۷ منجر به وقوع انقلاب دوم در عرصه تاریخ ایران شد. انقلاب ۱۲۸۵ «مشروطیت» و انقلاب ۱۳۵۷ «جمهوری اسلامی» را به عنوان خواست مردم آن زمان، بر تن نظام سیاسی نمود. انقلاب ۱۳۵۷ در یک پروسه تاریخی از ۱۳۴۲ شروع شد و در یک فرایند نسبتاً طولانی بهمن ماه ۱۳۵۷ به نتیجه رسید.

مجلس خبرگان قانون اساسی مسئول تدوین قانون اساسی برای این نظام جدید شد. محصول نهایی این مجلس، ملغمه‌ای بود از نظریه ولایت فقیه با دیدگاه جمهوری پنجم فرانسه، بین حقوق الهی و حقوق بشر، تئوکراسی و دموکراسی، بین صدای مردم و صدای خدا، بین اقتدار روحانی و حاکمیت مردم.^{۷۳} چنین نتیجه‌ای به فراندوم گذاشته

^{۶۹}. آبراهامیان، پرواند، تاریخ ایران مدرن، ص ۲۲۸.

^{۷۰}. برای اطلاع بیشتر از تحلیل وضعیت اقتصاد در قبل و بعد از مشروطیت نک: رنانی، محسن، بازار یا نابازار، ص ۷۷.

^{۷۱}. آبراهامیان، پرواند، تاریخ ایران مدرن، ص ۵۲۴.

^{۷۲}. دادگر، یدالله، اقتصاد بخش عمومی، قم، انتشارات دانشگاه مفید، چاپ دوم ۱۳۸۶، ص ۲۹۴.

^{۷۳}. رنانی، محسن، بازار یا نابازار (بررسی موانع نهادی کارایی نظام اقتصادی بازار در اقتصاد ایران)، ص ۲۹۱.

شد و در نهایت تصویب گردید. در چنین قانون اساسی‌ای برای رهبری، نظام اقتدارات گسترده‌ای در نظر گرفته شده بود. هم چنین پیش‌بینی شد «بودجه از طرف دولت تهیه و برای تصویب به مجلس شورای ملی تسلیم خواهد شد.» در جمهوری اسلامی نه تنها شاهد توسعه و گسترش وزارتخانه‌ها هستیم، بلکه تعدادی زیادی بنیادهای مذهبی شبه دولتی نیز ایجاد شدند. برای مثال یکی از بنیادها که از مهم‌ترین آن‌ها نیز به حساب می‌آید، بنیاد مستضعفان است. به منظور تمرکز اموال خاندان پهلوی و همه کسانی که با وابستگی به این خاندان ثروت‌های نامشروع به دست آورده بودند و تملک آن‌ها از طرف مستضعفان و به مصرف رساندن همه درآمدهای آن اموال در راه بهبود وضع زندگی و به خصوص مسکن آنان، به امر امام خمینی و با تصویب شورای انقلاب مؤسسه‌ای به نام بنیاد مستضعفان تشکیل و طبق مواد این اساسنامه و مقررات آیین‌نامه‌های مربوطه که بر مبنای این اساسنامه تهیه و اداره می‌شود. مطابق ماده ۳ این اساسنامه، بنیاد مؤسسه‌ای غیرانتفاعی است. دارایی بنیاد در اواخر دهه ۶۰ در مجموع بیش از ۲۰ میلیارد دلار بود که شامل ۱۴۰ کارخانه، ۴۷۰ مجتمع کشت و صنعت، ۱۰۰ شرکت ساخت و ساز، ۶۴ معدن و ۲۵۰ شرکت بازرگانی می‌شد.^{۷۴}

به همین ترتیب بنیادهای دیگر نیز همگی با اهداف مشخص با در اختیار گرفتن اموال مصادره‌ای آغاز به کار کردند و در ادامه با استفاده از یارانه‌های دولتی و ارزهای بسیار پایین تر نرخ رسمی به سرعت رشد یافتند. بنیاد علوی، بنیاد شهید، بنیاد حج و زیارت، بنیاد مسکن و بنیاد مهاجرین جنگی در مجموع بیش از ۴۰۰۰۰۰ نفر پرسنل را جذب کردند. بودجه این بنیادها نیز برابر با نیمی از بودجه دولت بود. ضمناً آستان امام رضا (ع)، حضرت معصومه (ع) و حضرت عبدالعظیم نیز ۸ میلیارد دلار اموال و دارایی در اختیار داشتند.^{۷۵} این بنیادها و سازمان‌ها، دولتی در دل دولت رسمی به شمار می‌آمدند که صرفاً در مقابل مقام رهبری، پاسخگو می‌باشند.

وقوع جنگ از دیگر اتفاقاتی بود که بعد از انقلاب بر مالیه عمومی و بودجه تأثیر گذاشت. در این دوران نیز شاهد گسترش دولت به اشکال مختلف هستیم. در این دوران بودجه به شدت کاهش یافت. کاهش درآمدهای نفت یکی از علت‌های آن بود. این کاهش به شکلی بود که از درآمد نفتی در سال ۵۷-۱۳۵۶ که ۲۳ میلیارد بود به ۱۵ میلیارد در سال ۶۵-۱۳۶۴ و حتی ۶ میلیارد دلار در سال ۶۶-۱۳۶۵ رسید.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی هدف‌گذاری اولیه بر این بود که اقتصاد ایران از وابستگی‌ها رها شده و مسیری طبیعی و همگام با سایر نظام‌های اجتماعی و سیاسی یابد. پس از گذشت یک سال از انقلاب، جنگ ایران و عراق آغاز شد که عملاً زمینه هر نوع برنامه‌ریزی مالی برای تثبیت اقتصادی و مشابه آن را از بین برد، اما با وجود این مشکلات، اقتصاد کشور در دوره اول، در مجموع موفق بود.^{۷۶} هزینه‌های مربوط به جنگ و خرید اقلام جنگی مهم‌ترین بخش هزینه‌های بودجه را به خود اختصاص می‌داد، جمعیت کشور به صورت مستمر افزایش پیدا می‌کرد، پرداخت یارانه‌های سنگین در ارتباط با کالاهای اساسی بار سنگینی بر هزینه‌ها افزوده بود. با این وجود تقریباً استقراض قابل توجهی در این دوران ایجاد نشد و میزان واردات کالاهای غیر ضروری نیز در حد بسیار کمی بود.

دوره دوم بعد از پایان جنگ آغاز می‌شود. در این دوره، دولت هاشمی رفسنجانی اقدامات عاجلی برای آزادسازی اقتصاد انجام داد. سهمیه‌بندی و نظارت بر قیمت کالاها از میان برداشته شد و دولت برای متوازن کردن بودجه کشور وارد

^{۷۴}. آموزگار، ۱۹۹۳، ص ۱۰۰.

^{۷۵}. آبراهامیان، یرواند، تاریخ ایران مدرن، ص ۲۱۳.

^{۷۶}. دادگر، یدالله، مالیه عمومی و اقتصاد دولتی، پژوهشگاه اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، چاپ دوم ۱۳۸۴، ص ۶۶.

عمل شد. دولت هم چنین برای ایجاد اصلاحاتی در دیوانسالاری اقداماتی انجام داد. علاوه بر این برای جبران کمبودهای اقتصادی، واردات کالاهای مصرفی آزاد شد. مالیات کسب و کار کمتر شد و از همه مهم‌تر بودجه دفاعی در کشور که در زمان محمدرضا شاه به بیش از ۱۷ درصد تولید ناخالص ملی رسیده بود به کمتر از ۲ درصد کاهش داد.^{۷۷} بدین ترتیب جریان منابع به سوی برنامه‌های توسعه‌ای هدایت شد. یکی از ملموس‌ترین موفقیت‌ها در حوزه مهار رشد جمعیت حاصل شد.

اما دولت موسوم به سازندگی، در اعمال برنامه‌های توسعه خود با مشکلات جدی نیز دست به گریبان بود. بلندپروازی در برنامه‌ریزی، اعلام بودجه‌های سالیانه تورم‌زا، هزینه‌های جاری سنگین بخش دولتی، آزادی‌های مطالعه‌نشده بازرگانی خارجی، عدم توجه به قوانین و مقررات‌شکنی از ناحیه برخی سازمان‌های دولتی و تشکیل راه رانت‌جویی گسترده‌ای در اقتصاد ایران^{۷۸} از این جمله بودند. در این دوره هزینه خانوارها افزایش یافت و زندگی چندشغلی بر خانوارها تحمیل شد. رفاه عمومی برای اکثریت مردم پایین و در عین حال برای بخشی از کارگزاران دولتی رویایی بود. چنین بحران اقتصادی در دوران هاشمی راه را نه برای یک انقلاب، بلکه برای اصلاحات آماده کرد.

در سال ۱۳۷۶ سیدمحمد خاتمی که چهره نسبتاً ناشناخته‌ای داشت و سابقه حضور کوتاه‌مدت در دولت‌های پیشین را نیز در کارنامه خود داشت، در مقابل علی‌اکبر ناطق‌نوری چهره سرشناس جریان موسوم به اصولگرا قرار گرفت. پیروزی سیدمحمد خاتمی نشاط خاصی به جامعه آورد. دولت جدید با شعارهای منطقی شروع به کار کرد. تکیه بر قانونمندی ساختن فعالیت‌ها، تقلیل تشریفات و بحث شایسته‌سالاری، بیان مسائل حقوق زنان و توجه به جوانان، طرح سیاست خارجی مسالمت‌آمیز و غیرچالشی، طرح آزادی‌های مدنی، و به ویژه حاکمیت قانون از این دست بود. خاتمی بر هدایت کردن درآمدهای اقتصادی به ویژه نفت متمرکز شد و در این زمان بود که از خوش اقبالی وی، نفت از بشکه‌ای ۱۰ دلار در سال ۱۳۷۶ به ۶۵ دلار در سال ۱۳۸۲ افزایش یافت.^{۷۹} هم چنین صندوق ذخیره ارضی ایجاد شد تا بخشی از درآمد نفتی را برای شرایط اضطراری کنار گذاشته شود.

اصلاح طلبان هم چنین بخشی از بودجه را صرف تقویت نهادهای غیردولتی و مدنی نمودند. نشریات، کتب، آثار هنری، فرهنگی رشد نمود، انضباط نسبی مالی در اقتصاد کشور و عملکردهای دولت حکمفرما شد. رشد بودجه عمومی در این دوره ۱۶/۸ درصد بود. با این وجود تئوری‌های حاکم بر بودجه سالانه و برنامه‌های پنج‌ساله تفاوت ماهوی آن‌چنانی با دولت‌های گذشته نداشت. فساد اداری تا حد قابل توجهی کاهش یافت. در این دوران یکی از علل اصلی ناکامی دولت در پیشبرد اهداف و بویژه اهداف اقتصادی مجامع تصمیم‌گیری، موازی دولت بود.^{۸۰}

در انتخابات ۱۳۸۴ ریاست‌جمهوری، محمود احمدی‌نژاد که از قضا، او نیز ناشناس بود با وعده‌هایی از جنس وعده‌های دوره اول انقلاب به پیروزی دست یافت. وی خود را مدافع مستضعفین و هم‌چنین اصول‌گرا و آبادگر نامید و افزایش حقوق و دستمزدها، کاهش فقر، مقابله با بیکاری و کمبود مسکن، دادن وام به زوج‌های جوان، عدالت‌اجتماعی برای توده‌ها و از همه مهم‌تر از بین بردن فساد در سطح ساختار حکومتی را وعده داد.

^{۷۷}. آبراهامیان، یرواند، تاریخ ایران مدرن، ص ۳۲۰.

^{۷۸}. دادگر، یدالله، مالیه عمومی و اقتصاد دولتی، ص ۵۴.

^{۷۹}. آبراهامیان، یرواند، تاریخ ایران مدرن، ص ۳۲۸.

^{۸۰}. دادگر، یدالله، مالیه عمومی و اقتصاد دولتی، ص ۶۵.

اتفاقاتی که در دوره اول دولت احمدی‌نژاد و دو سال از دوره دوم ریاست جمهوری اش (تا زمان نگارش این پایان‌نامه) افتاد بسیار رادیکال و در بسیاری از موارد غیر کارشناسی شده بود. فساد مالی در ایران در دوره دولت احمدی‌نژاد نسبت به سایر کشورها افزایش پیدا کرد. فرشاد مومنی - اقتصاددان - در این مورد می‌گوید: «در سال پایانی دولت آقای خاتمی (سال ۱۳۸۳) از نظر فساد مالی رتبه اقتصادی ایران بین ۱۸۰ کشور جهان ۸۷ بود. این موضوع نشان می‌دهد ۹۳ کشور بودند که فساد مالی بیش از ایران داشتند. باید توجه داشت در سال ۱۳۸۷ رتبه کشورمان در میان دیگر کشورها به تشخیص سازمان‌های بین‌المللی به ۱۴۱ رسید. این موضوع به آن معنا است که ۵۴ رتبه طی چهار سال از نظر فساد مالی در سطح کشورهای جهان عقبگرد داشتیم که این موضوع بسیار نگران‌کننده است.»^{۸۱}

کارنامه بودجه‌ای این دولت قابل انتقاد است. در اوایل کار دولت، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که وظیفه تخصصی در تهیه و اجرای بودجه را برعهده داشت منحل شد، میلیاردها تومان به خزانه واریز نشد و همه ساله بودجه با تأخیر به مجلس، جهت تصویب بودجه، تحویل داده شد.^{۸۲} اجرای بودجه در این دولت نیز چندان مطابق بودجه‌های سالانه پیش نرفت. در سال ۱۳۸۵ دو هزار مورد تخلف از بودجه به ثبت رسید، برای سال ۸۶، ۵۴ درصد و در سال ۸۷ به میزان ۷۲ درصد انحراف از بودجه نشان داده شد. در سال ۸۸ انحراف ۶۴ درصدی دولت از بودجه ۸۸ و در سال ۸۹ نیز انحراف ۲۱ هزار میلیاردی در بودجه گزارش شد.^{۸۳}

^{۸۱}. برای دیدن آمار نگاه کنید به خبر «نزول ۵۴ رتبه‌ای ایران در فساد مالی»، سایت خبری تابناک، ۲۲ فروردین ۱۳۸۸.

^{۸۲}. برای اطلاع بیشتر در این حوزه نگاه کنید به مقاله قهوه‌چیان، حمید، بودجه ایران در وقت اضافه، سایت خبری تحلیلی حرف نو، شنبه ۲۳ بهمن ۱۳۸۹ به آدرس:

<http://www.harfeno.com/vdcfiedjawdy.giw.html>

^{۸۳}. گزارش تفریح بودجه در سایت دیوان محاسبات به آدرس: www.dmk.ir و سایت مجمع تشخیص مصلح نظام به آدرس: www.majma.ir قابل دسترسی است.

نتیجه‌گیری

۱ - تاریخ اقتصاد سیاسی ایران می‌تواند به شکل زیر خلاصه شود:

نخست، در مقاطع مختلف تاریخی، دولت، بازیگر پررنگ اقتصاد سیاسی است. دوم، توقیف خودسرانه اموال خصوصی توسط دولت مانع رشد طبقه زمین‌دار و بورژوازی متحد شد. حتی در طول ضعف حکومت مرکزی حکام ایالات با قدرت توزیع، زمین را در اختیار داشته و به دلخواه دارایی خصوصی زمین‌داران و هم بازرگانان را توقیف می‌کردند. سوم، دولت قوی‌تر از جامعه مدنی مانده و رشد طبقه‌های اجتماعی به سمت واحدهای متحد و قدرتمند صورت نپذیرفت. چهارم، قبایل نقش برجسته در صورت‌بندی و ساختار اقتصادی و دولت ایران ایفا نمودند. از این‌رو دولت وابسته به قبایل بود. این وضعیت تا زمانی که رضا شاه قبایل را مطیع دولت مرکزی ساخت ادامه داشت. پنجم، وضع سرمایه خارجی و رایج شدن کالاهای خارجی، صنایع ایران را منهدم نمود و بورژوازی ایران را ضعیف کرد. ششم، در نتیجه تضعیف بورژوازی سنتی، نقش دولت مرکزی و نفوذ سرمایه خارجی، توسعه سرمایه‌داری ذیل قدرت آنها قرار گرفت.

۲ - بودجه و مالیه عمومی دارای شکل خاصی از یک نظام حقوقی خاص بوده است که مختص نهادهای تاریخی ایرانی شکل گرفت. اصولاً مفهوم بودجه قبل از مشروطه و بعد از مشروطه در مفهومی واحد، فهمیده نمی‌شود. قبل از مشروطه بودجه در مفهوم فعل اداری مطرح می‌شد. در این زمان پارلمانی نیست که آن را تصویب و بر اجرای آن نظارت کند. در چنین مقطعی، میان اموال و حسابرسی شخصی و خصوصی شاه با مسائل دولتی و خزانه عمومی تفاوتی چندانی وجود ندارد. اما بعد از مشروطیت با تجربه پارلمان، بودجه به مثابه نرم حقوقی (و نه به مثابه قانون) فهمیده شد.

۳ - بودجه عمومی به خصوص بعد از نفتی شدن اقتصاد، واجد چند ویژگی خاص گردید. یک مشکل کلی در محتوای بودجه ایجاد شد. چنین مشکلی ریشه در دو عامل دارد. اول، در اقتصاد ایران به خصوص بعد از افزایش قیمت نفت و دوم، به کارکردهای دولت‌های وقت مربوط می‌شود.^{۸۴} مشکل دیگر که در ساختار بودجه ایران وجود دارد، خرج نمودن سخاوتمندانه درآمدهاست که ناشی از کسب آن از طریق فروش نفت می‌باشد. اما عدم تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده و برآورد شده و در نتیجه تحمیل نوعی کسری قطعی بودجه در پایان هر سال مالی است. پدیده‌ای که به کرات در سابقه تاریخی بودجه‌ی ایرانی تکرار شد. البته ضعف ساختارهای مالیاتی، معافیت‌های مالیاتی بنیادها، مشکلات یارانه‌ها عدم توازن بین هزینه‌های عمرانی و جاری، روحیه بلندپروازی دولت‌ها در چنین ایجاد و تشدید چنین وضعی دخیل‌اند.

۴ - تحول در حکمرانی موجب تحول در مفهوم بودجه شد. یکی از مسائلی که بحران اقتصادی دولت‌ها را در عصر باستان و میانه کاهش می‌داد، کوچک بودن قلمرو حکمرانی بود. دولت ایران، دولتی حداقلی به‌شمار می‌آمد که دستگاه دیوانی محدودی را در برمی‌گرفت و اصلی‌ترین فعالیت آن محدود به حفظ امنیت داخلی و حراست از مرزهای کشور بود. تحلیل هزینه‌های بودجه دولت، بیانگر آن است که چهار پنجم مخارج دولت به هزینه‌های نظامی، مخارج دربار و مسائل این‌چنینی اختصاص داشت. با تحول افکار و پیشرفت عقاید و توجه مردم به کارهای عمومی و اجتماعی مخارج عمومی نیز در تغییر بوده و فربه‌تر شده است، بدین معنی که هرچه انتظار مردم از دولت و حکومت برای انجام

^{۸۴} دادگر، یدالله، اقتصاد بخش عمومی، ص ۳۲۸.

کارهای عمومی و اجتماعی بیشتر شده میزان مخارج عمومی نیز زیادتر گردیده است.

۵ - مطابق داده‌های تاریخی، نظام حقوقی حاکم بر بودجه‌ریزی در ایران و نیز نظام مالیه عمومی تا حدود زیادی تحت تأثیر اندیشه‌های غیریومی تنظیم شده است. این تأثیر چه در فعالیت کارشناسان خارجی که در ایران به اصلاح نظام مالی پرداختند و چه در تأثیر پذیرفتن نظام مالی و بودجه‌ریزی از منابعی چون دستورات سازمان‌های بین‌المللی چون صندوق بین‌المللی پول یا بانک جهانی مشهود است. در ایران، تخصیصی شدن و تقسیم کار محقق نشد، در نتیجه اقبال جدیدی که در تنظیم حقوق مالکیت و تنظیم قوانین کارآمد موثر واقع شوند، ایجاد نگردید. از این رو قوانین وارداتی منجر به تنش فوق‌العاده‌ای میان خود و محدودیت‌های غیررسمی و فرهنگ شد.^{۸۵}

۶ - از زمان فروغی که حساب درآمد ناشی از فروش نفت با درآمدهای عمومی بودجه یکسان شد و بعدها در ۱۳۵۲ شمسی/۱۹۷۳ میلادی و وقوع اولین شوک نفتی، نوعی شبه اقتصاد نفتی سایه خود را بر ایران گستراند و در نتیجه اقتصاد ایران به سرطان نفت مبتلا شد. این بیماری به معنای آسیب‌پذیری و غیرقابلیت شدن اقتصاد، و عدم چرخش طبیعی بودجه توسط مالیات و در نتیجه موجب شکاف دولت از ملت و بی‌نیازی به آن‌ها شد. تا پیش از کشف، استخراج و فروش نفت خام، عمده منابع درآمدی دولت از طریق اخذ مالیات تأمین می‌شد که حاصل کار کشاورزان بود. سابقه این تأمین بودجه تا ایران باستان و عصر هخامنشی قابل پیگیری است. پس از اضافه شدن درآمد حاصل از فروش نفت، منبع درآمد دولت رفته‌رفته از مالیات و به تبع آن از مردم جدا شد و دولت در تأمین هزینه‌هایش، دیگر خود را محتاج مردم ندید. هم‌چنین به واسطه ساخت مسلط اقتصاد سیاسی رانتی، مسابقه میان دستگاه‌ها در فرآیند تصمیم‌گیری و تخصیص منابع بودجه‌ای، چیزی فراتر از مسابقه برای دریافت منابع رانتی بیشتر نخواهد بود. علایم بی‌شماری که در زمینه مسئولیت‌گریزی نهادمند در میان همه دستگاه‌های اجرایی کم و بیش مشاهده می‌شود، بازتاب طبیعی چنین شرایطی است. پدیده مسئولیت‌گریزی در عین حال موجب آن می‌گردد که در عین سردادن شعارهای کرکننده در زمینه کوچک‌سازی دولت، همه دستگاه‌ها تمایل مستمر و سیری‌ناپذیری به گسترش داشته باشند. در چنین فضایی درآمدها همواره بیش از حد تخمین می‌خورند و هزینه‌های صورت گرفته نه رابطه‌ای با نیازهای واقعی و ظرفیت جذب دستگاه‌ها برقرار می‌کند و نه نسبتی با اهداف اعلام شده و نتایج حاصله دارد. به این ترتیب تخصیص منابع فقط یک منطق می‌شناسد و آن هم عبارت است از سطح درآمدهای مورد انتظار از محل فروش نفت است.

۷ - این همانی بودجه با خزانه و بیت‌المال صحیح به نظر نمی‌رسد. چنین اختلاط مفهومی در تاریخ به کرات تکرار شد. موارد هزینه و درآمد در مالیه عمومی اسلامی محصور نیست، بلکه غیر قابل شمارش بوده و نامعین است. این چنین مفهومی از بیت‌المال با بودجه صحیح به نظر نمی‌رسد چرا که علاوه بر تفاوت‌های ماهوی، چنین مفهومی نمی‌تواند مورد نظم در امور حکمرانی گردد.

۸ - اصلاحات بودجه که در زمان امیرکبیر، مصدق و تا حدودی دولت سید محمد خاتمی دیده شد، زمانی توانست اثرگذار باشد که با اصلاحات در سایر نهادها همراه شود. در تمام این موارد، به لحاظ سیاسی، محدودیت سیستم بروکراتیک، ایجاد فضای باز سیاسی و ... وجود داشت. لذا به نظر می‌رسد مهم‌ترین فاکتور اصلاح بودجه با عنایت به تاریخ، نگرش سیستمی باشد.

^{۸۵} رضاقلی، علی، **نهادهای غارتی در اقتصاد ایران**، فصل‌نامه جامعه و اقتصاد، شماره هفتم، بهار ۸۵، ص ۱۱۲.

۹ - مهم ترین عنصر تاریخی ایران، دولت، و آن هم دولت خودکامه می باشد. تدقیق در مفهوم دولت خودکامه در ایران در فهم نظام حاکم بر آن می تواند بسیار راهگشا است. در تحلیل تاریخ ایران، یکی از مهم ترین نظریات «نبود استمرار» است. نظام خودکامه در طول تاریخ ایران بر انحصار حقوق مالکیت، قدرت دیوانی و نظامی پایه می گرفت. حرفی از حقوق نبود، تنها امتیازاتی بود که دولت به افراد می بخشید و هر زمان می خواست از آن ها پس می گرفت.^{۸۶} دولت، مالکیت بخش بزرگی از زمین های کشاورزی را در دست داشت. با اینکه مالکیت انحصاری دولت رسماً ناظر بر زمین بود ولی قدرت خودکامه، مالکیت سرمایه تجاری را ناامن و شکننده می کرد.

مسئله دیگر تدقیق در مفهوم و رابطه دولت و ملت می باشد. در ایران همواره طبقات اجتماعی بر حسب تفاوت های رسمی، شغل، دارایی و ... وجود داشتند ولی سرشت مناسبات آن ها با دولت در مقایسه با جامعه اروپایی متفاوت بود. در ایران طبقات اجتماعی صوری و فاقد اصالت بوده و در نتیجه کارکردهای خویش را به درستی ایفا نمی کردند. در ایران معمولاً طبقات اجتماعی به دولت وابسته بوده و هر چه جایگاه اجتماعی یک طبقه بالاتر فرض می شد، وابستگی آن به حاکم نیز زیاد می گردید. در ایران، دولت اصل بود و طبقات اجتماعی صوری و فاقد اصالت ماهوی، حال آن که در اروپا عکس این وضع برقرار بود.^{۸۷}

هم چنین در ایران، قانون به معنای قواعد اساسی و محدود کننده اعمال قدرت دولت که آن را قابل پیش بینی نماید، وجود نداشت.^{۸۸} در جایی که حقی وجود ندارد نمی توان از قانون سخن گفت. منظور از قانون در این جا صرفاً قانون نوشته و رسمی نیست، بلکه سنت، عرف، رویه ها و تمامی نهادهای محدود کننده قدرت منظور است. در نبود قانون، سیاست هم وجود نداشت. در این جا سیاست به معنای مبادله اجتماعی است. در این معنا سیاست بدون قانون موجودیت نمی یابد. زیرا تنها در درون یک چارچوب حقوقی تعیین کننده حقوق و تکالیف است که اندیشه و اقدام مستقل امکان پذیری می گردد.

پیامد همه شرایط پیش گفته برای تحولات اجتماعی و اقتصادی درازمدت در ایران را می توان در عبارت «نبود استمرار» خلاصه کرد. نبود استمرار تا حد زیادی مانع توسعه اجتماعی، اقتصادی، علمی و تکنولوژیک مستمر و انباشتی گردید.^{۸۹} مسئله مشروعیت سیاسی نیز در ایران از دیگر جنبه هایی است که با توجه به ماهیت حکومت خودکامه در ایران قوام یافت. در ایران مشروعیت ریشه در قانون، سنت و حقوق اجتماعی و سیاسی نداشت. در این میان بهره مندی از فره ایزدی همواره در تاریخ ایران به عنوان قوام بخش مشروعیت حکام ایران مطرح بوده است.

۱۰ - در حکومت های خودکامه همواره با یک تسلسل ویرانگر هستیم. از سوی در تاریخ این حکومت ها سراسر با کودتاها درباری، شورش های ادواری، و قیام هایی رو به رو می شویم که یا موفق یا ناموفق بودند. چنین وضعی موجب یک بی نظمی عمومی گردید. بعد از ایجاد چین بی نظمی ای جامعه دلتنگ ثباتی می شد که در رژیم پیشین بود. چنین می شد که ظهور یک مرد قدرتمند که آرامش و ثبات را از نو برقرار کند و سطح مالی زندگی را بالا ببرد، آرزو می شد. بنابراین وجه مشخصه تاریخی جامعه خودکامه، چرخه ای مرکب از دولت خودکامه، شورش، بی نظمی و هرج و مرج و

^{۸۶}. کاتوزیان، همایون، نه مقاله در جامعه شناسی تاریخی ایران، ترجمه علیرضا طیب، نشر مرکز چاپ سوم ۱۳۸۸، ص ۱۳.

^{۸۷}. همان، ص ۱۵.

^{۸۸}. همان، ص ۱۷.

^{۸۹}. کاتوزیان، همایون، نه مقاله در جامعه شناسی تاریخی ایران، ص ۲۱.

سرانجام تأسیس دولت جدید و پایان دادن به هرج و مرج و برقراری دوباره حکومت خود کامه به دست آن دولت بود.^{۹۰}

۱۱ - گروه از جامعه‌شناسان ایرانی، تاریخ ایران را دارای نوعی «تاریخ غارتی» می‌دانند. چنین تحلیلی با توجه به سیستم تولید و توزیع و مصرف کالاهای کمیاب انجام می‌گیرد و در مقابل تاریخ رقابتی قرار می‌گیرد. در نظام غارتی، شما با یک طیف از فعالیت‌ها روبه‌رو هستید: از یک طرف حکومت‌ها با به کارگیری ابزار خشونت، اموال مردم را مصادره می‌نمایند، از سوی دیگر در شکل تلطیف یافته‌تر، با روابط و دادن رشوه و مسائل مشابه و با نزدیک شدن به قدرت و در دست گرفتن «حقوق ممتاز»، نظام رانت را ایجاد کرده و از آن بهره‌برداری می‌کنند. این شیوه، شیوه مسلط و نهادمند ایران و الگوی مسلط در آن بوده است.

دولت‌ها به آسانی و راحتی مردم را غارت می‌کردند و مورد تعدی قرار می‌دادند از شکل‌های قانونی و ملایم گرفته تا اشکال زبر و خشن آن و شما به آسانی در وقایع‌نگاری تاریخی به موارد فوق‌العاده زیادی برمی‌خورید که خود افراد هم در امان نبودند، چه رسد به دارایی‌های آن‌ها. در واقع هر چه دارایی افراد در مقابل طبقه حاکمه آسیب‌پذیرتر باشد حقوق مالکیت آن‌ها، خدشه‌پذیرتر و بی‌ارزش‌تر است و ما از نظام رقابتی دورتر می‌شویم. در تاریخ ایران اجحاف به صورت زبر و خشن که چهره مسلط آن است زیاد بوده است و ستم و بیداد هم به صورت اقتصادی و هم سیاسی و جانی مردم را تهدید کرده است.^{۹۱} از این منظر ناامنی در ایران به مالکیت و حقوق مالکیت ناامن باز می‌گردد.

سابقه تاریخی ما تا اوایل قاجار به شکل و محتوا حکایت دولت‌های قبیله‌ای است. یعنی دولت به عنوان طرف سوم بی‌طرف عمل نمی‌کند. دولت خود را مالک می‌داند و در همه سطوح وارد می‌شود و به دنبال افزایش سود آمران است و حقوق مالکیت را به شدت ناکارآمد می‌کند و رانت دست‌گاز حاکمیت را افزایش و هزینه‌های معاملاتی را تا آن جا افزایش می‌دهد که کار به تعطیلی فعالیت‌های اقتصادی بکشد. دولت هم چنین عرصه قراردادهای را به شدت ناامن می‌کند. چنین دولتی به تعبیر دقیق، «رانتی» است و نه «رقابتی».^{۹۲}

تمامی موارد ذکر شده از عواملی است که با تبدیل شدن به سنت، عرف، رویه و یا تبدیل به قوانین نوشته در تدوین قوانین و نظام حقوقی بودجه موثر بوده و برای تحلیل نظام بودجه‌محور به فهم و شناسایی این نهادها هستیم. آنچه مهم می‌نماید این است که وابستگی به مسیر طی شده در باره ما که کشوری جهان‌سومی هستیم و مسیری را که تا این جا آمدیم و نهادهایی را از تاریخ خود به ارث برده‌ایم، همه جا ما را بدرقه می‌کنند.

۹۰. همان، ص ۳۷.

۹۱. رضاقلی، علی، **نهادهای غارتی در اقتصاد ایران**، فصل‌نامه جامعه و اقتصاد، شماره هفتم، بهار ۸۵، ص ۱۱۰.

۹۲. همان، ص ۱۳۲.

منابع

۱- فارسی

الف: کتب

۱. آبراهامیان، پروانه، **ایران بین دو انقلاب**، تهران، نشر نی، چاپ دوم ۱۳۷۷.
۲. آبراهامیان، پروانه، **تاریخ ایران مدرن**، ترجمه محمد ابراهیم فتاحی، تهران، نشر نی، چاپ سوم ۱۳۸۹.
۳. آدمیت، فریدون، **امیر کبیر و ایران**، تهران، انتشارات خوارزمی، چاپ هشتم، آبان ماه ۱۳۷۸.
۴. آدمیت، فریدون، **ایدئولوژی نهضت مشروطیت ایران**، جلد اول، تهران، انتشارات پیام، ۱۳۴۰.
۵. آیت‌هاشم، فرانتس، **تاریخ اقتصاد دولت ساسانی**، علمی و فرهنگی، ۱۳۸۲.
۶. استانفورد، مایکل، **درآمدی بر فلسفه تاریخ**، ترجمه احمد گل محمدی، نشر نی، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۷. امین، حسن، **تاریخ حقوق ایران**، انتشارات دایره‌المعارف ایران‌شناسی، ۱۳۸۲.
۸. بازرگان، مهدی، **انقلاب ایران در دو حرکت**، ناشر مهدی بازرگان، چاپ نراقی، ۱۳۶۳.
۹. باستانی‌پاریزی، محمد ابراهیم، **سیاست و اقتصاد عصر صفوی**، انتشارات صفی علی‌شاه، ۱۳۷۸.
۱۰. بانک جهانی، **نقش دولت در جهان در حال تحول**، ترجمه گروه مترجمین، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ اول خرداد ۱۳۷۸.
۱۱. پیترز، گای، **نظریه نهادگرایی در علم سیاست**، ترجمه فرشاد مومنی و فریا مومنی، تهران، سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۶.
۱۲. جزایری، شمس‌الدین، **قوانین مالیه و محاسبات عمومی**، چاپخانه دانشگاه تهران، ۱۳۴۲.
۱۳. جمالزاده، محمد علی، **گنج شایگان**، تهران، نشر کتاب، چاپ اول، خرداد ۱۳۶۲.
۱۴. خلعتبری، فیروزه، **منابع و مصارف**، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول زمستان ۱۳۸۲.
۱۵. دادگر، یدالله، **اقتصاد بخش عمومی**، قم، انتشارات دانشگاه مفید، چاپ دوم ۱۳۸۶.
۱۶. دادگر، یدالله، **مالیه عمومی و اقتصاد دولتی**، پژوهشگاه اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، چاپ دوم ۱۳۸۴.
۱۷. دادگر، یدالله، **حقوق و اقتصاد**، تهران، انتشارات پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و نورالعلم، ۱۳۸۹، ص ۲۵۰.
۱۸. دادگر، یدالله، **تاریخ تحولات اندیشه اقتصادی**، انتشارات دانشگاه مفید، ۱۳۸۳.
۲. ۱۸-رنانی، محسن، **بازار یا نابازار (بررسی موانع نهادی کارایی نظام اقتصادی بازار در اقتصاد ایران)**، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶.
۱. زیدان، جرجی، **تاریخ تمدن اسلام**، ترجمه علی جواهر کلام، تهران، امیرکبیر، ۱۳۵۲.
۲. عظیمی، حسین، **مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران**، تهران، نشر نی، ۱۳۸۹.
۳. کاتوزیان، همایون، **نه مقاله در جامعه‌شناسی تاریخی ایران**، ترجمه علیرضا طیب، نشر مرکز چاپ سوم ۱۳۸۸.
۴. لاگلین، مارتین، **مبانی حقوق عمومی**، ترجمه محمد راسخ، تهران، نشر نی، چاپ اول ۱۳۸۸.
۵. لمبتن، آن، **تداوم و تحول در تاریخ میانه ایران**، ترجمه یعقوب آژند، نشر نی، چاپ سوم ۱۳۸۶.
۶. لوید، کریستوفر، **فلسفه تاریخ**، ترجمه حسن نودری، انتشارات طرح نو، چاپ اول ۱۳۷۹.
۷. مصدق، محمد، **اصول و قوانین مالیه در ممالک ایران و خارج**، پیشگفتار از عزت‌الله سبحانی، تهران، نشر فروزان، چاپ اول، ۱۳۷۷.
۸. نورث، داگلاس، **ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی**، نشر نی، ترجمه غلامرضا آزاد، چاپ اول ۱۳۷۹.
۹. نورث، داگلاس، **نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی**، ترجمه محمدرضا معینی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، چاپ اول ۱۳۷۷.
۱۰. هادی‌نوز، بهروز، **بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران: دوره قبل از انقلاب اسلامی**، تهران، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۹.

۱۱. یکتایی، مجید، تاریخ دارایی ایران، تهران، چاپخانه حاج محمد علی علمی، ۱۳۳۵.

ب: مقالات

۱. ایوت، جان.ای، نهادگرایی به عنوان رهیافتی به اقتصاد سیاسی، ترجمه آرش اسلامی و علی نصیری اقدم، فصلنامه اقتصاد سیاسی، سال دوم، شماره ۵۶، تابستان و پاییز ۸۶.
۲. خلعتبری، فیروزه، مدیریت بودجه‌ای و ثبات اقتصادی: نگاهی بر مدیریت منابع در بودجه، فصلنامه اقتصاد و جامعه، سال دوم، شماره ششم، زمستان ۱۳۸۴.
۳. دادگر، یداالله، تکثری بودن اقتصاد سیاسی، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، شماره ۱، بهار ۸۴.
۴. رضا قلی، علی، تاریخ، توسعه و توسعه نیافتگی / نگرش تطبیقی به آراء ابن خلدون، مارکس، بازرگان و نورث، فصلنامه جامعه و اقتصاد، شماره ۵، پاییز ۸۴.
۵. رضاقلی، علی، نهادهای غارتی در اقتصاد ایران، فصلنامه جامعه و اقتصاد، شماره هفتم، بهار ۸۵.
۶. رنایی، محسن، نقش دولت در اصلاحات نهادی از طریق قانون‌گذاری، مجلس و پژوهش، سال دهم، شماره ۳۹، ۱۳۸۲.
۷. شمس‌الدین، حمید، سلجوقیان؛ قدرتمند و دیرپا (تاریخ تحولات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی ایران در دوره سلجوقیان)، کتاب ماه تاریخ و جغرافیا، آبان ۱۳۸۷، شماره ۱۲۶.
۸. عظیمی، حسین، بودجه و توسعه اقتصادی در ایران، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۶، بهمن ۱۳۶۶.
۹. علیزاده، احمد، سرگذشت دیوان محاسبات کشور و نحوه نظارت مالی بر دستگاه‌های دولتی، در <http://www.ghavanin.com>، شماره انتشار ۱۶۳.
۱۰. کاتوزیان، همایون، ایرانیان، تاریخ باستان، میانه و امروز ایران، مجله بخارا، شماره ۷۶، مرداد-شهریور ۱۳۸۹.
۱۱. قهوه‌چیان، حمید، بودجه ایران در وقت اضافه، سایت تحلیلی - خبری حرف نو، شنبه ۲۳ بهمن ۱۳۸۹ به آدرس: <http://www.harfeno.com/vdcfiedjaw dy.giw.html>
۱۲. مومنی، فرشاد، اقتصاد سیاسی بودجه ریزی در ایران، فصلنامه اقتصاد و جامعه، سال دوم، شماره ششم، زمستان ۸۴.
۱۳. مومنی، فرشاد، به مناسبت سالروز درگذشت زنده یاد دکتر حسین عظیمی؛ مثلث اندیشه، اراده و سازمان، روزنامه اعتماد ملی، شماره ۳۵۷، ۸۶/۲/۱۸.
۱۴. مومنی، فرشاد، پاشنه آشیل توسعه، فصلنامه جامعه و اقتصاد، سال ششم، شماره نوزدهم و بیستم، بهار و تابستان ۸۸.
۱۵. نورث، داگلاس، اقتصاد نهادی نوین توسعه، ترجمه فرشاد مومنی، فصلنامه اقتصاد سیاسی، شماره یک، تابستان ۸۵.
۱۶. نورث، داگلاس، نهادها و ثمره اقتصادی آنها، ترجمه مهدی خدا پرست، پژوهش‌نامه بازرگانی، سال دوم، شماره پنجم، ۱۳۸۴.
۱۷. -----، «رشد ۱۵۸ درصدی تعداد کارکنان دولت همزمان با دو برابر شدن جمعیت در ۲۷ سال گذشته رخ داد»، روزنامه سرمایه، شماره ۵۶۸، ۸۶/۷/۹.
۱۸. -----، نزول ۵۴ رتبه ای ایران در فساد مالی، سایت خبری تابناک، ۲۲ فروردین ۱۳۸۸.

ج: تقریرات

۱. تقریرات دکتر اردشیر امیر ارجمند، حقوق اداری (مقطع کارشناسی ارشد)، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۸.
۲. تقریرات دکتر محمد راسخ، حقوق مالیه عمومی (مقطع کارشناسی ارشد)، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، سال تحصیلی ۸۹-۸۸.

۲- لاتین

1. Hadi Salehi Esfahani & Farzad Taheripour, (2002), **Hidden public expenditures and the economy in Iran**, Int. j. Middle East Stud.
2. SAKURAI, KEIKO, (2004), **Analysis on Budget System**, Government Auditing Review VOLUME 1

3. North, (1992), **institution and economic theory**, American economists, vol 36, no.1, spring.
4. Williamson O.E. (2000) **The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead**. Journal of Economic Literature, vol. 38.
5. North D.C (1992) **The New Institutional Economic and Development**. St. Louis. Washington University.
6. J.amuzegar, (1993) **Iran s economy under the Islamic republic**, London, Tauris.

Abstract

Public finance law is a plural concept. This is due to its genesis and development through a specific historical and temporal context. Therefore, understanding its components and especially the legal framework of budget systems would not be complete, except through the study of its historical development. Institutionalism as a branch of political economics, because of the existing conditions of developing countries and its emphasis on the history and institutions of those countries, has a sufficient capacity to be considered as an appropriate theoretical tool to study and improve failures of the budget system. In this article, a historical analysis of legal framework of budget system in Iran will be offered.

Keywords

Budget, historical perspective, institutionalization, private property.