

# از سیاهه‌نویسی تا بودجه‌امروزی



برخی از کارشناسان، زمان بودجه‌نویسی در ایران را به دوران باستان و تدوین و تصویب آن را به زمان سلجوقیان نسبت می‌دهند و معتقدند شیوه‌های بودجه‌نویسی از ایران باستان به سلجوقیان و از این سلسله تا مشروطه‌خواهان و از مشروطه‌خواهان تا امروز دوره‌بندی می‌شود.

درحقیقت «تفکر مالیه عمومی» و تأمین مخارج حکومتی از طرق مختلف مثل اخذ مالیات و عوارض و مشارکت‌های مردمی، از دوره هخامنشیان شکل گرفته است گر چه برخی مدارک حکایت از این دارند که از سال ۵۲۲ میلادی یعنی، زمان حکومت کمبوجیه تا زمان کورش کبیر یعنی، از سال ۵۵۹ تا ۵۲۲ قبل از میلاد (۲۷ سال) اخذ مالیات از مردم رایج نبوده است.

«هردوت» مورخ نامدار یونانی گفته است که ایرانیان برای تنظیم مالیات و هزینه‌ها یک دیوان محاسبات تشکیل می‌دادند که مخارج عمومی یا هزینه‌های شخصی خاندان شاه و دربار در آن تنظیم می‌شد و برای نگهداری سپاه (بودجه ارش) نیز ردیفی مشخص وجود داشت تا با هدف جلوگیری از هرگونه تجاوز دشمن یا اقدامات مربوط به جهانشبایی هزینه شود.

### سیاهه‌نویسی دوره هخامنشی

نوشته می‌شد و گفته‌اند که پول جمع‌آوری شده در خزانه شاهی، بودجه سال آینده اشکانیان را تشکیل می‌داد. بنا بر این، موضوعی به نام «پیش‌بینی» یا «احتمال تحقق بودجه» یا «محقق شدن یا نشدن بودجه» در کار نبود و اشکانیان همواره براساس داشته‌های امسال خود در خزانه، برای سال بعد برنامه‌ریزی و بودجه‌نویسی می‌کرده‌اند.

- ❑ **«گزیت» به پایه‌های مالیاتی افزوده شد**

در عهد ساسانیان نیز چند نوع مالیات وصول می‌شد و مخارج دولت از مالیات اراضی که بستگی به مقدار حاصلخیزی اراضی داشت تأمین می‌شده است. هم‌زمان با اوایل قرون وسطی، در ایران یزدگرد اول حکومت می‌کرد. در زمان او روند مالیات‌گیری بر همان روال گذشته بود، اما، از اواخر حکومت ساسانیان، فشارهای دریافت مالیات بر مردم زیاد شد و به‌تدریج رزایت و آسایش شهروندان به ورطه فراموشی سپرده شد. تا آنجا که می‌گویند؛ شاپور، پسر اردشیر به فرزندش وصیت کرده بود «استوری کار تو به سرشار بودن مالیات است و سرشار بودن مالیات، بستمگی به آبادانی مملکت دارد».

مالیات سرانه «گزیت» که یک منبع درآمدی دیگر برای پادشاهان بود، در زمان ساسانیان به درآمدهای خزانه افزوده شد، گزیت در واقع، هدایای نوروزی و مهرگانی بود که در اعیاد و جشن‌ها، توسط حکام ولایات جمع‌آوری شده و به مرکز فرستاده می‌شد و همه این دارایی‌ها به عنوان درآمد در فرآیند تنظیم بودجه به حساب محاسبه می‌شد.

- ❑ **تفکیک «هزینه و درآمد» در دوره سلجوقیان**

در دوره سلجوقی «عبدالملک کندی» وزیر فطغر دستور داد تا بودجه یک‌ساله برای ایران تنظیم شود، اما، اصلاحات بزرگ مالی و اقتصادی سلجوقیان در زمان وزارت «خواجه نظام‌الملک» به عمل آمد و برنامه‌هایی برای کشور نوشته شد. در زمان سلطنت سلطان سنجر سلجوقی چند دفتر دیگر بر دفاتر دیوانی افزوده شد و شرح وظایف نیز برای مدیران دولتی تدوین شد. در این دوران دفتر خرج (هزینه‌ها) از

### بودجه صنیع الدوله

مرتی قلی خان هدایت وزیر مالیه در سال ۱۲۸۹ هـ ش تهیه شد اما چون قبل از پیشنهادهای بودجه به مجلس شورای ملی در دور دوم مورد سوء قصد قرار گرفت، وزیر بعد از او بودجه تهیه شده را به نام او به مجلس دور دوم پیشنهاد کرد.

به این ترتیب نخستین بودجه جامع و کامل ایران که با رعایت اصول و موازین بودجه‌ریزی نوین تنظیم گردید، مربوط به سال ۱۲۸۹ شمسی است. در این بودجه برای نخستین بار با تعمق در کار کشور،های پیشرفته، اصول فنی تدوین بودجه رعایت شد و بودجه به‌تدریج از صورت سیاهه نویسی رکن درآمد و گام‌هایی به جلو برداشته‌شد و بودجه هر سال نسبت به سال قبل کامل‌تر گردید. در این بودجه علاوه بر درآمدهای نقدی، درآمدهای جنسی هم جزو عواید مملکتی منظور شدو مؤدیان مالیاتی قسمتی از مالیات را به جنس یعنی گندم و جو و شلتوک پرداخت می‌کردند. هر چند که این سند بودجه به تصویب مجلس وقت نرسید. نکته آن‌که در آمد نفت تا این زمان هنوز در بودجه منظور نمی‌شد و جداگانه

### وقتی نفت، منبع در آمدی دولت شد

و عمرانی، دفتر مرکزی بودجه – دستگاه تنظیم‌کننده بودجه جاری-از وزارت اقتصاد و دارایی به سازمان برنامه منتقل گردید. تا سال ۱۳۴۶ هیچ‌گونه تغییر مهم و اساسی در ساختار بودجه سنتی و متداول به وجود نیامد و در همین زمان دفتر بودجه نخست‌وزیری سابق، مطالعاتی را در زمینه بودجه‌ریزی برنامه‌ای شروع کرد. با تصویب سومین قانون محاسبات عمومی کشور در سال ۱۳۴۹ و نخستین قانون برنامه و بودجه مصوب اسفندماه ۱۳۵۱ کلیه امور مربوط به برنامه‌ریزی، تهیه و تنظیم و پیشنهادهای بودجه و همچنین نظارت بر پیشرفت برنامه‌های عمرانی و جاری کشور توسط سازمان تازه تأسیس برنامه و بودجه انجام می‌گرفت و همچنین تمام امور مالی کشور یا به عبارتی کلیه پرداخت‌ها از محل اعتبارات جاری و عمرانی اختصاصی به وزارت اقتصاد و دارایی منتقل گردید. علت اینکه کلیه امور مالی مربوط به فعالیت‌های جاری و عمرانی در وزارت امور اقتصادی و دارایی متمرکز شد، تحولات عظیم در خصوص منابع تأمین هزینه دولت بود، بدین ترتیب که از سال ۱۳۵۲ به بعد، درآمد نفت جزو درآمدهای عمومی دولت در کنار سایر درآمدها قرار گرفت و درآمدهای نفتی نه تنها هزینه‌های بودجه عمرانی بلکه هزینه بودجه جاری را نیز تأمین می‌کرد.

با شروع برنامه پنج ساله پنجم از ۱۳۵۲/۱/۱ شیوه و راهکار تهیه بودجه

دفتر مداخل (درآمدها) جدا شد و در نتیجه، دو دیوان جدا با دو دفتر و بودجه‌بندی جدا برای هزینه‌ها و درآمدها به وجود آمد.

- ❑ **از «اوراجه» تا مالیات سرانه**

نام «اعتمادالدوله» یکی از نام‌های مشهور تاریخ اقتصاد است. او وزیر اعظم عصر صفویه بود که مسئول وصول درآمد بود و اجازه خرج کردن آنها را داشت. در عصر صفوی، نظام مالی منظم ایجاد شد، مالیات عبارت بود از «وراجه» یعنی، مالیات بر اراضی و طی آن سرانه هنود و جهود و ارامنه نیز دریافت می‌شد به این معنا که از افراد هندی، یهودی و ارمنی که در ایران زندگی می‌کردند هر سال یک مثقال طلا به عنوان مالیات سرانه وصول می‌شده است.

شاه عباس «بودجه متمرکز» را وضع کرد و از خودمختاری شهرها و ولایات مختلف در زمینه امور مالی جلوگیری کرد، از جمله آثار باقی‌مانده از زیرساخت‌های بازرگانی و تجاری دوره صفویه، ساخت ۹۹۹ کاروانسرای شاه‌عباسی در نقطه نقطه کشور است که با بودجه دولت ساخته شد.

- ❑ **مستوفیان به میدان آمدند**

حتماً شما هم نام و عنوان «مستوفی» یا «مستوفی‌الممالک» را شنیده‌اید. مستوفی‌ها در عصر قاجار همان مسئولان نوشتن و تدوین برنامه و بودجه بوده‌اند و می‌توان گفت؛ مستوفی‌های آن دوران وزیر دارایی آن عصر هم بوده‌اند. این مستوفیان عده‌ای کارمند داشتند به نام «میرزا قلم‌دان» که کارشان ثبت و نگهداری دفاتر بود. رئیس مستوفی‌ها، مستوفی الممالک بود که وزیر مالیه محسوب می‌شد.

مستوفیان وظیفه نگارش کتابچه یا دستورالعملی تحت عنوان «بودجه جمع و خرج» برای هر یک از ولایات و ایالات را داشتند که

پس از تصویب مقام‌های دولتی به صورت مقطوع به حاکم آن ولایت ابلاغ می‌شد. این دستورالعمل‌ها از حیث جمع‌آوری درآمدهای جزء و کل بود که طی آن مالیات‌های نقدی و جنسی، مالیات بر دارایی املاک و سایر مالیات‌ها را تعیین می‌شد.

### بودجه صنیع الدوله

برای کارهای عمرانی، خرید اسلحه و تقویت قوای دفاعی کشور به مصرف می‌رسید.

- ❑ **نقطه پایان مستوفی گری**

انقلاب مشروطه با هدف ایجاد تغییراتی در کشور به وقوع پیوست که یابانگر تلاش برای تبدیل ایران به کشوری مدرن بود. هرچند این تلاش‌ها بیشتر بر وجه سیاسی و تغییر نظام سلطنتی متمرکز بود اما سایر جنبه‌ها از جمله موضوع بودجه و نظام بودجه‌نویسی را نیز شامل می‌شد. طبق دیدگاه پژوهشگران تاریخ اقتصاد کشور، بودجه تقدیمی صنیع الدوله نقطه پایانی بر سازمان مالیه و نظام مستوفی گری در ایران بود. در این‌سند بودجه علاوه بر اجتماع درآمدها و هزینه‌های دولت در یک سند، اجزای اطلاعاتی راجع به نیازهای مالی مجلس شورای ملی، دربار و هشت وزارت‌خانه دولت گردآوری و ارائه شده بود. این بودجه با پیروی از اصول شاملیت و جامعیت تنظیم شده و دارای اطلاعات در آمدی و هزینه‌ای طبقه بندی شده مرسوم آن زمان بود.

کل کشور به صورت برنامه‌ای آغاز شد، اما به دلیل عدم شفافیت‌های لازم و کاربردی و همچنین نارسایی در اجراء و نظارت، همواره تداخل در مصارف بین برنامه‌ها وجود داشت و هیچ‌وقت بودجه به صورت برنامه‌ای مؤثر تدوین و اجرا نشده. بدین ترتیب از آن سال به بعد تهیه و تنظیم بودجه جاری و عمرانی کشور در مرجع واحد (سازمان برنامه، دفتر مرکزی بودجه) انجام می‌شد.

اما مراجع اجرایی بودجه همچنان به لحاظ مالی دو گانه بود؛ هزینه‌های جاری کشور توسط وزارت دارایی در اختیار دستگاه‌های دولتی قرار می‌گرفت و اعتبارات عمرانی از طریق سازمان برنامه، در واقع کشور دارای دو خزانه مستقل از یکدیگر بود. در این دوران نیز ۸۰ درصد درآمدهای نفتی به بودجه عمرانی اختصاص داشت و تنها ۲۰ درصد آن صرف هزینه‌های جاری کشور می‌شد.

تا سال ۱۳۵۴ بودجه کلیه دستگاه‌های اجرایی تهیه می‌شد و مراجع و مقامات استان‌ها، اختیاری در مورد بودجه دستگاه ذی ربط نداشتند. از سال ۱۳۵۵ و در اجرای سیاست عدم تمرکز، تهیه و تنظیم و اجرای بودجه تعدادی از دستگاه‌های دولتی از «بودجه متمرکز» به «بودجه استانی» تبدیل شدو در نهایت در سال ۱۳۶۶ قانون محاسبات عمومی جدید با توجه به شرایط بعد از انقلاب به تصویب رسید.

شنبه  
۹ آبان ۱۳۰۵  
۲۰ جمادی‌الاول ۱۳۴۸  
۲۱ آکتبر ۲۰۲۶  
شماره ۲۱۶۶  
پایه ۲۴۸۲

مصارف

### نظام‌بندی ساختار مالیاتی توسط امیر کبیر

با این حال، اسناد و مدارک حکایت از آن دارند که نخستین تلاش‌های رسمی برای سامان دادن به امور مالیه ایران، در دوره صدارت میرزا تقی خان امیرکبیر صورت گرفت که آن هم به علت ثباتی اطرافیان شاه و سرسپردگان سیاست‌های خارجی آن دوران، ناکام ماند. در این دوران امیرکبیر، نظام مالیاتی مبتنی بر ضابطه را برقرار کرد و برای جمع‌آوری درآمدهای دولت، نگاهداری خزانه و محدود کردن هزینه‌های زائد دربار و دولت، گام‌های مهمی برداشت. امیرکبیر سازمان جدیدی را برای امور مالی کشور و تمرکز بر حساب‌ها و وصول مالیات‌ها در سال ۱۲۲۶ قمری به وجود آورد. او ۶ حوزه مالیاتی در سراسر کشور ایجاد کرد که هر یک زیر نظر یک مستوفی اداره می‌شد و «مستوفی‌الممالک» با اختیارات وزیر دارایی (خزانه‌دار کل) مسئول تنظیم امور مالی کشور بود. در این کتابچه‌ها مجموع عوائد و مخارج هر ایالت ثبت و ضبط می‌شد و هر کتابچه مسئولی به نام مستوفی داشت. مستوفیان در مرکز زیر نظر وزیر دفتر (وزیر مالیه) در وزارت دفتر (وزارت مالیه) انجام وظیفه می‌کردند. هر چند که تلاش‌های امیرکبیر برای نظام‌بندی ساختار مالیاتی به نتیجه نرسید و با مخالفت‌ها و کارشکنی‌های دربار و اطرافیان شاه مواجه شد. در این زمان پادشاهان قاجار با ایجاد رسم تبول‌داری، شروع به بخشش خالصه‌جات کرده و در قبل دریافت مبالغی، بخش‌های حاصلخیز مملکت را به درباریان و رجال بخشیده بودند، در نتیجه، خزانه مملکت از درآمد تولیدات آنها محروم شده بود. امیرکبیر در جریان اصلاحات امور اقتصادی و ساختار مالیاتی این تبول‌ها را محدود ساخت، مستمری‌ها را قطع کرد و رقمی بزرگ از این طریق به درآمدها و بودجه کشور افزود. که البته این اقدامات به دشمن‌تراشی‌های بسیاری بر علیه او منجر شد. امیرکبیر در دوران کوتاه صدارت خود، گمرک را- که در اجاره اشخاص بود- از اجاره خارج کرد و زیر نظر مستقیم دولت قرار داد و شیلات بحر خزر را از اجاره روس‌ها خارج کرد و به ایرانیان سپرد. تحقیقات پژوهشگران نشان می‌دهد که آخرین اصلاحاتی که در نظام مستوفی گری ایران به عمل آمد مربوط به دوران صدارت امیرکبیر است. این اصلاحات منجر به استقلال مالی مستوفیان از حکام نیز می‌شد، اما به دلیل عزل امیرکبیر، کسری‌های مالی فراینده دربار، استقراض خارجی و حضور مستشاران اروپایی به هدف‌های مورد نظر نرسید. حتی صدور فرمان مشروطیت در سال ۱۲۸۵ شمسی و تبدیل حکومت ایران به مشروطه سلطنتی، تغییر چندانی در مالیه عمومی و نظام مستوفی گری ایجاد نکرد.

### ورود مستشاران خارجی به بودجه نویسی

بعد از ناکامی بودجه صنیع الدوله گزینه به کارگیری مستشاران خارجی مطرح شد. با این حال، علیرغم سپردن امور مالیه به مورگان شوستر آمریکایی و سپس مرزاد بلژیکی، عملاً تا سال ۱۲۹۹ بودجه‌ای از طرف دولت تهیه و تنظیم نشد. به گفته مورخان، فعالیت‌های شوستر و مرزاد و روی هم هر یک برنامه‌های مستشاران خارجی در ایران چندان مثمر‌تر نبود. به همین خاطر در آبان سال ۱۳۰۰، دکتر مصدق، وزیر مالیه وقت، سلسله اقداماتی از جمله انحلال خزانه داری کل که توسط شوستر ایجاد شده بود را به انجام رساند. این اقدامات منجر به تنظیم بودجه سال ۱۳۰۱ شد و در هر دو مورد اصل تمرکز درآمدها و هزینه‌های عمومی به مرحله اجرا درآمده بود. هر چند که موضوع استفاده از مستشاران خارجی همچنان ادامه داشت. در این سال مجلس شورای ملی به دولت اختیار دارد تا دکتر میلیسپوی آمریکایی را برای پنج سال به ریاست کل مالیه ایران منصوب کند. در قرارداد میلیسپو مأموریت تهیه و تنظیم بودجه به عهده او گذاشته شده بود. وی خزانه داری کل را که توسط دکتر مصدق منحل شده بود از نو ایجاد کرد. طی دوره ریاست میلیسپو، بودجه کشور هر سال بر مبنای «دستگاه‌هزینه» تهیه و تقدیم مجلس می‌شد.

- ❑ **ظهور نخستین بودجه تلفیقی در ایران**

تا سال ۱۳۰۳ آنچه به تصویب مجلس می‌رسید فقط لیست مخارج کشور بودو درآمدها در لایحه تقدیمی دولت پیش‌بینی نمی‌شد. نخستین بار در امدها در لایحه بودجه سال ۱۳۰۳ پیش‌بینی شدو عنوان لایحه بودجه نیز از «اعتبارات مخارج مملکتی» به «بودجه مملکتی» تغییر نام یافت. به طور کل، پژوهشگران و مورخان تاریخ اقتصادی کشور بر این باورند که در دهه ۳۰ هجری شمسی، رعایت اصل وحدت و جامعیت در تهیه و تنظیم بودجه مورد توجه قرار نمی‌گرفت. زیرا ر وزارت دارایی تهیه و تنظیم بودجه جاری دولت را بر عهده داشت، در حالی که سازمان برنامه، بودجه عمرانی را تهیه می‌کرد. این دو بودجه هیچ ارتباطی با همدیگر نداشتند. سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه دولت مانند شرکت نفت، دخانیات، قند و شکر و غیره هم بودجه خودشان را داشتند و هیچ بودجه تفصیلی به وزارت دارایی ارائه نمی‌کردند. مؤسسات انتفاعی هم کار خودشان را می‌کردند. نخستین بودجه تلفیقی کشور، بودجه اصلاحی سال ۱۳۴۳ بود که تمام بخش عمومی (دولتی و شبه دولتی) را به صورت خیلی ساده در بر می‌گرفت. این بودجه چند بعد داشت: بعد برنامه‌ای، بعد وظیفه‌ای، بعد سازمانی و بعد اقلام هزینه. این نخستین بودجه برنامه‌ای کشور و مشتمل بر چهار قسمت بود: بودجه جاری، بودجه عمرانی، بودجه شرکت‌ها و سازمان‌های انتفاعی دولت و بودجه مؤسسات عام المنفعه.

- ❑ **تدوین بودجه سالانه به شکل امروزی**

تدوین بودجه سالانه به شکل امروزی عملاً از سال ۱۳۵۱ آغاز شد زیرا در این سال قانون برنامه و بودجه به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در اصل سازمان برنامه و بودجه از آن زمان کار تنظیم و تدوین بودجه به شکل قانونی را همه ساله انجام می‌دهد. بودجه سالانه، برنامه یک ساله دولت برای اداره کشور است که همه‌ساله با پیش‌بینی درآمدها و بر آورد هزینه‌ها برای سال آینده تنظیم می‌شود و پس از تسیر مراحل تصویب در مجلس و ابلاغ به دولت لازم‌الاجرا می‌گردد. برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب اسلامی که در سال‌های پس از انقلاب با عنوان برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی واجتماعی و فرهنگی شناخته شده‌اند در واقع برنامه‌های میان‌مدتی هستند که بودجه‌های سالانه باید در راستای آنها و برای تحقق اهداف پیش‌بینی شده در آنها تدوین و تصویب شوند.