



جمهوری اسلامی ایران

سازمان برنامه و بودجه کشور

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

سلسله نشست‌های تخصصی
نشست علمی تخصصی بیست‌وششم

عنوان:

بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی در تاریخ کهن کشور

زمان: ۱۳۹۸/۱۰/۱۰

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

عنوان	بودجه ریزی و برنامه ریزی در تاریخ کهن کشور
کد شناسه	
تهیه کننده	سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری، دفتر آموزش
بازخوانی و ویرایش	خسرو نورمحمدی، مهدی نظرآقایی
مدیر علمی نشست	آقای دکتر هادی جعفری نژاد (رئیس امور فرهنگ، گردشگری و ورزش سازمان)
سخنرانان نشست	استاد اسداله عبدلی آشتیانی (صاحب نظر حوزه اسناد تاریخی) مهندس سید محمد بهشتی (صاحب نظر حوزه فرهنگ و تمدن)
تاریخ برگزاری	۱۳۹۸/۱۰/۱۰
ناشر	انتشارات مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری
تاریخ انتشار	زمستان ۱۳۹۸
• حقوق معنوی این اثر متعلق به مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری و سازمان برنامه و بودجه کشور است و استفاده از آن با ذکر منبع بلامانع خواهد بود. • مطالب این گزارش، الزاماً نظرات رسمی مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری و سازمان برنامه و بودجه کشور نمی باشد. • برای دریافت گزارش های مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری به آدرس ذیل مراجعه فرمایید: www.DFRC.ir	

عنوان مطالب

صفحه

عنوان

مقدمه:	۵
دکتر علی رضا آزموده اردلان (رئیس مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری)	۶
استاد اسداله عبدلی آشتیانی (صاحب نظر حوزه اسناد تاریخی)	۶
مهندس سید محمد بهشتی (صاحب نظر حوزه فرهنگ و تمدن)	۲۴
پرسی و پاسخ	۳۱
جمع بندی دکتر علی رضا آزموده اردلان	۳۲
تصاویر نشست	۳۳

مقدمه:

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری به منظور بررسی مسائل و مشکلات مهم و اساسی کشور در سطوح ملی (بخشی و فرابخشی) و منطقه‌ای و همچنین ارائه مشاوره و خدمات کارشناسی به سازمان برنامه و بودجه کشور، اقدام به برگزاری نشست‌های تخصصی با استفاده از صاحب‌نظران، اساتید دانشگاهی، مدیران، پژوهشگران و کارشناسان زبده کشور نموده است.

در این نشست‌ها حضور صاحب‌نظران دارای تخصص متفاوت و یا مکمل، باعث می‌شود که یک موضوع از دیدگاه‌های متفاوت مورد بررسی و کنکاش قرار گیرد. این روش می‌تواند با بحث، تضارب آراء و تعامل میان صاحب‌نظران و نیز شرکت‌کنندگان در نشست، ضمن روشن‌تر نمودن ابعاد یک موضوع، ابهامات، اشکالات و موارد نادیده را روشن‌تر کند. از همین رو، مدیریت هر نشست وابسته به هدف، موضوع، تخصص شرکت‌کنندگان و ماهیت بحث‌ها متفاوت می‌باشد. به‌طوری‌که در برخی از نشست‌ها ممکن است هدف، بررسی یک موضوع از زوایای مختلف، در نشست دیگر رفع اختلاف نظر و ابهامات تخصصی یا آینده‌نگاری موضوع بحث باشد. چون هدف مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری استفاده از نتایج این نشست‌های تخصصی است از این رو، بعضاً نتایج برخی از نشست‌ها شروع یک مطالعه و پژوهش برای سیاست‌گذاری یا تدوین بسته‌های سیاستی را رقم زده و برخی نشست‌ها برای تقویت و کمک به پژوهش‌هایی می‌باشد که در سازمان برنامه و بودجه کشور و یا مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری و یا دستگاه‌های اجرایی در دست اجرا است. برخی اوقات نیز هدف نشست‌ها مقایسه تطبیقی میان نتایج پژوهش‌های انجام شده و یا انجام یک فراتحلیل می‌باشد. با توجه به هدف نشست‌ها که ارائه راهکارها و سیاست‌های اصلی حول موضوعات می‌باشد و اینکه مستمعین شرکت‌کننده در نشست به موضوعات احاطه دارند، از پرداختن به مطالب مقدماتی پرهیز می‌شود. امید است، نتایج این نشست بتواند مورد استفاده مدیران و کارشناسان سازمان برنامه و بودجه کشور و مسئولین، قرار گیرد.

علیرضا آزموده اردلان

رئیس مرکز

دکتر علی رضا آزموده اردلان (رئیس مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری)

خدمت حضار محترم، اساتید محترم عرض سلام و روزبخیر دارم. جناب آقای جعفرنژاد مدیریت و مسئولیت اداره این جلسه را به عهده دارند. از جناب آقای امیریان تشکر و قدردانی دارم. همچنین از سخنرانان عزیز جناب مهندس بهشتی، صاحب نظر در حوزه فرهنگ و تمدن اسلامی (برنامه ریزی بر مبنای مختصات سرزمینی در فرهنگ و تمدن کهن ایرانی) و استاد عبدالی آشتیانی سپاسگزارم.

استاد اسداله عبدلی آشتیانی (صاحب نظر حوزه اسناد تاریخی)

محورهای موضوع عبارتند از:

- حسابداری و تاریخچه سیاق
 - ساختار دفاتر جمع و خرج
 - ساختار دفتر استیفا و نظام مستوفیگری
 - ساختار برات ها و کتابچه های جمع و خرج دیوانی
- مهمترین ابزار بودجه ریزی کهن توسط مستوفیان نگاشته می شده و تاریخچه استیفا بسیار کهن و از دوره ساسانیان تا سال ۱۳۰۷ خورشیدی است.

تعریف بودجه

- در یک تعریف کلی، بودجه، سندی است که کلیه عواید و مخارج دخل و خرج مملکت را برای مدتی معین که معمولاً یک سال شمسی است، پیش بینی و مصوب می کند. که مدت مزبور را سنه مالی می گویند که نهایتاً باید به تصویب مجلس (قوه مقننه) برسد. اجرایی شدن بودجه، بستگی به تأمین منابع دولت دارد که از طریق اخذ مالیات های مستقیم و غیرمستقیم و سایر منابع دیگر درآمدی، حاصل می شوند.

قدمت بودجه ریزی و دخل و خرج در ایران

- ایرانیان از زمان امپراتوری هخامنشیان برای دریافت مالیات و امور مالی و بودجه ریزی کشور دفترها و سازمان های مرتبی داشته اند.

نقش ایرانیان در بودجه‌ریزی

- ایرانیان را جزء نخستین مردم جهان در بودجه‌نویسی و ثبت دخل و خرج و اداره امور مالی به شمار می‌آورند. نمونه بارز آن «علم سیاق» است که از زمان‌های بسیار کهن ایجاد و تاکنون به حیات خود ادامه داده که البته در طول تاریخ پر فراز و نشیب دیوان‌سالاری خود، دچار تغییر و تحول تاریخی و شکلی گردیده است. یکی از ویژگی‌های مهم علم سیاق این بود که صرفاً در دست مستوفیان و بودجه‌ریزان قرار داشته است و از راست به چپ نگاشته می‌شد و همانند نگارش فارسی بوده است.

نظام مالیاتی خراج مقاسمه و مقاطعه در عصر انوشیروان

- نظام مالیاتی «خراج مقاسمه» در اوایل عصر ساسانی که دولت بر اساس آن بخشی از محصولات مزروعی را مستقیماً و عیناً تصاحب می‌کرد، بیانگر عقب‌ماندگی سیاسی و اقتصادی جامعه در آن روزگار و رایج نبودن نقدینه کافی در میان ایرانیان آن عصر است. از آنجا که نظام مذکور، آزادی مالکان را در تصرف محصولات کشاورزی محدود و انگیزه ازدیاد تولید و منفعت‌جویی را در میان ایشان کم می‌کرد. این نوع خراج گرفتن بین کشاورزان و مأموران مالیاتی حکومتی درگیری ایجاد می‌کرد.
- خسرو انوشیروان نظام مالیاتی «خراج مقاسمه» را به «خراج مقاطعه» تبدیل کرد تا به این شکل تنها مبلغ معینی مالیات به نقد و مقدار معینی به جنس به وسیله دهقانان به نرخ ثابت کشاورزی اخذ شود و هرگونه مازاد محصولات زراعی حق انحصاری کشاورزان باشد. برای تعیین مبلغ مقطوع خراج نیز ممیزی و مساحی کاملی از زمین‌ها به عمل آمد و شاید دلیل عمده مُشتهر شدن انوشیروان به لقب عادل به مناسبت تعدیل مالیات خراج باشد، به ویژه که انوشیروان مناطق آفت‌زده و خشکسالی دیده را از پرداخت مالیات معاف کرد.

مالیات‌های دوره ساسانی در بودجه‌ریزی

در زمان ساسانیان این سازمان به صورت کامل‌تری درآمد و در آن هنگام مالیات به اشکال مختلف گرفته می‌شده است:

- مالیات اراضی یا «خراج»: که به نسبت کشت و کار کشاورزی هر ده و دهستانی از یک ششم تا یک سوم محصول تعیین می‌گردید.
- در روزگار پادشاهی خسرو انوشیروان، زمین‌های زراعی از روی واحد «گریب» یا «جریب» اندازه گیری می‌شد و از کلیه کشاورزان گرفته می‌شد.

جریب و کسورات آن	
واحد کسر	مقدار بر حسب ذرع
جریب	شصت ذرع در شصت ذرع است که سه هزار و ششصد (۳۶۰۰) ذرع است.
قفیز	ده قفیز یک جریب است که سیصد و شصت (۳۶۰) ذرع باشد.
دهو	ده (۱۰) دهو یک قفیز است.
هر دهو	دهو سی و شش (۳۶) ذرع است.
نی	هر نی «یک ذرع و نیم» (۱/۵)
هر نی	که بیست و چهار (۲۴) نی، یک دهو است.

انواع مالیات در عصر ساسانی

- مالیات سرانه: اینگونه مالیات از کلیه کسانی که دارای خانه و ساختمان بودند، گرفته می‌شد و اندازه آن بر حسب دارایی و ثروت شخص تعیین می‌گردید.
- مالیات سرشماری: که آن را به زبان پهلوی «گزیت» یا «ژزیت» می‌گفتند و از کسانی دریافت می‌شد که زرتشتی نبودند. (نوعی جزیه)

استمرار نظام خراج دیوانی دخل و خرج (بودجه‌ریزی) تا قبل از مشروطه

- نظام خراج بازمانده از عصر ساسانیان که توسط درازنویسان و مستوفیان اجرا می شد، عیناً مورد توجه پذیرش خلفای عباسیان قرار گرفت و در سلسله‌های ایرانی با همان شیوه‌های کهن اجرا می‌گردید و با برافتادن عباسیان ادامه یافت.

- در دوره ایلخانیان با نام تمغا و قبقور
- در عصر صفوی و افشاریه با نام خراج اربابی، مالیات و بنیچه (از صنوف گرفته می شد و به شکل سرشکن بوده است)

- در عصر قاجار به دلیل وجود مدرنیته علاوه بر بنیچه، مالیات‌های گوناگونی با نام‌های سرانه، معادن و مراتع، طواحین (آسیاب‌ها)، مستغلات، جنگل، ایلخی و شتر گلایی، اغنام و احشام یا مراعی و مواشی گرفته می‌شد.

سیاق در دوره ساسانی

در دوره ساسانیان، حسابداران دخل و خرج مناطق مختلف ایران را با ارقامی رمزگونه می‌نوشتند که ریشه‌های پژوهشی تاریخی و ارقامی سیاق امروز در آنها مستتر است. سیاق دانشی است ایرانی و قدمت آن حداقل به دوره ساسانیان بازمی‌گردد. به مستوفیان سررشته‌دار هم گفته می‌شد و سررشته‌داری ادامه دیوانسالاری و حسابداری ساسانی به اسلامی است.

قلمرو جغرافیایی حسابداری کهن ایران

- حسابداری سیاق، قدمت تاریخ حسابداری جهان را به عصر هخامنشیان می‌رساند که نخستین بار ساختار منظم و تخصصی خط ریاضیاتی جهت محاسبات دیوانسالاری در عصر ساسانی پی‌ریزی می‌گردد.
- سیاق، سیستم اداری - دیوانی بود که مجموعه‌ای محاسبات، عملیات بودجه‌نویسی، تخصیص منابع، کُذرداری، برات نویسی،... تا دَخل و خرج‌های ساده تجاری را شامل می‌شد.
- قلمرو وسیع دیوانی امپراتوری‌های هخامنشی، ساسانی، عباسی، سلجوقی تا ایلخانی، صفوی، عثمانی و قاجار از هند و پاکستان و آسیای میانه تا آسیای صغیر، آناتولی، شامات و مصر را در مسیر جاده ابریشم در بر می‌گرفت. این قلمرو از چین تا شاخ آفریقا وسعت دارد.

- کلیه محاسبات مستوفیان و تجّار در قلمرو فرهنگی ایران بزرگ تا سال ۱۳۰۷ خورشیدی با سیاق ضبط و ثبت می گردید. از زمان پهلوی اول عملاً از سیستم اداری ایران خارج و حساب دو طرفه جایگزین آن شد.
- قدرت دیوان سالاری دبیران و مستوفیان و وزیران ایرانی در پاسداری فرهنگ ایرانی در دو هزار سال گذشته به حفظ راز و رمز در اندیشه ایرانی وابسته بوده است.

سیاق چیست؟

سیاق شیوه‌ای است از عدد نویسی رمز گونه برای ثبت و آگاهی از ارقام نقدی (پول) و جنسی (اوزان کالا) که در گذشته تاریخی، توسط ممیزان و حساب ر سان زیر نظر مستوفیان بر دخل و خرج و درآمدها و هزینه‌ها نظارت داشتند. مالیات نقدی از صنوف شهری و مالیات جنسی از کشاورزان و زارعان گرفته می شد. مهم ترین مالیاتی بوده که دولت توسط آن می توانست خود را تنظیم کند.

نقش دبیران ایرانی در حسابداری پس از اسلام

واژه‌ها و اصطلاحاتی در دفاتر مالیاتی فارسی وجود داشت که برگردان آن‌ها برای اعراب ناممکن بود. ولی سر انجام این مهم زیر نظر دبیران ایرانی انجام گرفت و رمزها و واژه‌ها را بر اساس سیاق دوره ساسانی، با بهره گیری از نوشته‌های حسابی رقیمی (ارقام حروفی) به عربی برگرداندند.

رمزی بودن سیاق

سیاق نویسی را طبقه‌ای خاص در سیستم اداری انجام می دادند و طریقه محاسبه و نیز دستیابی به پیچیدگی و رموز آن توسط استادان مجرب با شیوه‌ای خاص آموخته می شد و تنها مستوفیان و لشکرنویسان به آن وقوف و اشراف کامل داشتند و از پدر به پسر منتقل می شد و سعی می شد کسی وارد این دایره نشود. از آنجا که اطلاعات مالی کل کشور از نظر بودجه نگاری و نظامی دست این افراد بود، در صورت پناهنده شدن یک مستوفی به دشمن امکان وقوع جنگ وجود داشت.

نقش دبیران ایرانی در احیای سیاق

پس از پیروزی قوای اسلام در غرب و شرق، که خود ممالک فراوانی را در برمی گرفت و اداره کردن آن به حساب و کتاب نیازمند بود، برخی از دبیران و حساب‌رسان ایرانی این ارقام و حروف را طی زمان کوتاه به امور دیوانی بازگردانند. از این زمان به بعد، تغییراتی در خط سیاق صورت گرفت و این کار، پایه‌گذار فراز و فرودهایی طی قرون پسین در خط سیاق شد.

دفاتر دیوانی مالیه در دوره اسلامی

در زمان ظهور اسلام تا مدت‌ها دفترهای دیوانی به صورت ساسانی و پهلوی نگهداری می‌شد و در زمان حجاج ابن یوسف ثقفی از فارسی به عربی برگردانده شد. این حساب و کتاب‌ها از اوایل قرن دوم هجری به سبک دفاتر ایرانیان دوره ساسانی ولی با ارقام حسابی رموزی شکل عربی (اعداد سیاقی) پایه‌گذاری شد و تداوم یافت.

هفت دفتر دوره ساسانی عبارت است از: روزنامه، عوارجه، توجیه، دفتر قانون و دفتر مفرد این دفاتر طی سلسله‌های مختلف تا عصر قاجار ادامه پیدا کرد و مهم‌ترین دفاتری بود که دخل و خرج کشور در آنها صورت می‌گرفت. نوشتن آن ویژگی خاصی داشت که مستوفیان می‌توانستند آن را اجرا کنند.

درازنویسان چه کسانی بودند؟

به مستوفیان و سررشته‌داران دفتر استیفاء، گاهی «دراز نویس» هم گفته می‌شده که خود «سابقه پیش از اسلام دارد. در اصل درازنویسی دنباله محاسبات خط پهلوی است».

آموزش سیاق در کجا انجام می‌گرفت؟

گسترده‌گی و فراگیری آن در عصر قاجار در دو مکان انجام می‌گرفت. مکتب‌خانه‌ها و مدارس طلاب علوم دینی که تمام اسناد عقود شرعی را با اعداد و ارقام خط سیاق کتابت می‌کردند. مکتب خانه تربیت میرزایان و سیاق‌دانان را به عهده داشته و سپس آنان را جهت امور استیفا به شهرهای بزرگ می‌فرستادند.

سیاق تجاری و دیوانی چه تفاوت‌هایی دارند؟

اسناد برجای مانده از سیاق نشان می‌دهد تفاوت‌های آشکاری میان سیاق دیوانی و سیاق تجاری وجود دارد. سیاق دیوانی در اداره‌ها و سیستم دیوانی رواج داشته است. این سیاق قاعده‌مند و دارای اصول است.

- سیاق تجاری بیشتر در معاملات و در میان بازاریان به کار می‌رفته و شخصی است. ولی در هر دو شیوه، دو نوع سیاق نقدی و جنسی کاربرد داشت.

امتیاز و مزایای خط سیاق

- ✓ سیاق از راست به سمت چپ نوشته می‌شود و بر خلاف اعداد ریاضی است.
- ✓ سیاق نوعی اختصارنویسی است هم در عدد و هم در حروف.
- ✓ در سیاق عدد و معدود در کنار هم قرار دارد یا نوعی (عدد در دل معدود است).
- ✓ در سیاق صفر وجود ندارد که خود مناقشه‌برانگیز است.
- ✓ سیاق در عین عدد بودن نوعی خط است.
- ✓ در سیاق امکان تغییر و جابه‌جایی اعداد ناممکن و تقریباً صفر است.
- ✓ دفاتر جمع و خرج و صورت حساب‌های نوشته شده به خط سیاق خود زیباست و از جنبه هنری هم بدان می‌توان پرداخت.
- ✓ بخش مهمی از تاریخ اداری و دیوان‌سالاری حکومت‌های ایرانی است که طی صدها سال، در اسناد و مدارک به جا مانده، حضور بلامنازع و فراگیر داشته و بخش اعظم اسناد حداقل ۲۰۰ ساله اخیر ایران با این خط عجین و جزو لاینفک سلسله اداری است و آشنایی با سیاق، بخش اعظم تاریخ را در بودجه‌نویسی و نظام مالی در اسناد تاریخی روشن و آشکار می‌سازد.
- ✓ خط سیاق، قلمرو و فرهنگی فراگیر از آن سوی مرزها از چین و جاده ابریشم تا شبه قاره هند، ترکیه و حتی مصر را در بر می‌گرفت که خاستگاه تجارت و بودجه‌نویسی بخش مهمی از اقوام متمدن جهان قدیم بود.

کتاب‌های مهم آموزش سیاق

کتاب‌های مهم و ارزشمند این دوره عبارتند از: فروغستان، بحرالاجواهر فی علم الدفاتر، محاسب التجار، سیاق مظفری، خلاصه السیاق، احسن المراسلات، احسن المحاسبات، سیاق خطیر، اقبال ناصری و... که به جهت تعلیم و آموزش سیاق تألیف گردید و این نشان از رواج و اهمیت آن در آن دوره دارد.

حذف خط سیاق در سال ۱۳۰۷ خورشیدی از محاسبات دولتی

آموزش خط سیاق تا اوایل سلطنت رضا شاه پهلوی رسماً ادامه داشت و تا سال ۱۳۰۷ خورشیدی کلیه کار اداری و بودجه‌نویسی کشور با این خط تحریر و ترقیم می‌پذیرفت که از این تاریخ عملاً از سیستم اداری ایران حذف و رسماً حساب ریاضی جانشین آن گردید، اما بین عامه مردم و تجار و کسبه همچنان مورد قبول و استفاده بود.

در واقع «نیاز» عامل به وجود آمدن هر علمی است. به علت حجم عظیم پول، تجارت، ایجاد سازمان‌های جدید و... باید حسابداری تغییر می‌کرد و دو طرفه می‌شد که در دوره رضاشاه به درستی این کار انجام شد. خاستگاه سیاق، خاستگاه کشاورزی است و لغات و واژه‌های آن برخاسته از فرهنگ کشاورزی است. بنابراین این حساب جوابگوی واژه‌های صنعتی و ایجاد ادارات جدید نبود.

چرا فراگیری خط سیاق برای تاریخ بودجه‌نگاری مهم است؟

پژوهش، تحقیق و فراگیری خط سیاق از جمله مهم‌ترین لوازم علم سند‌شناسی و سند پژوهشی است؛ چرا که نیاکان ما از نخستین مردمان در بودجه‌نویسی و کشورداری بودند که بطور مکتوب دخل و خرج مملکت را محاسبه و به اجرا می‌گذاشتند و حاصل آن، هزاران هزار برگ سند در آرشیوهای خصوصی و دولتی ایران است که بخش عظیمی از تاریخ اداری و اجتماعی ما را شامل می‌شود که آمیخته به خط سیاق است و بازخوانی و برگردان این متون مهم و اسناد، کاری است سترگ و عظیم که همه ما در مقابل آن وظیفه ملی داریم. دانستن خط سیاق برای مطالعه اسناد اقتصادی و دیوانی تاریخ ایران ضرورت تام و تمام دارد.

جمع و خرج و کارکرد آن در انضباط مالی

پیش از مشروطه برای تنظیم جمع و خرج مملکت بودجه کل در هر سال مورد احتیاج نبود، اتفاقاً ما در هر چهار سال بودجه ممالک را داریم و در هر سال بودجه ایالات را داریم که در قالب کتابچه‌های جمع و خرج و دستورالعمل که همان معنی بودجه را می‌دهد، تنظیم می‌شد. به هیچ یک از مستخدمین دولت، حقوق مقامی داده نمی‌شد. مگر به:

❖ رؤسا و صاحب‌منصبان افواج نظامی

❖ مأموران وزارت خارجه و بعضی از مستخدمین دیگر

❖ طبقات زیادی از علما، وزرا، رجال و نسوان، از مالیه مملکت حقوق می‌گرفتند، خواه متصدی کار بودند و خواه نبودند.

بالاترین بودجه‌نگاری کهن براساس مستمریات و پرداخت حقوق است که بخش عظیمی از بودجه را در بر می‌گیرد به ویژه بیوتات سلطنتی که خرج دستگاه سلطنت است. تقریباً ۳۲ وزارتخانه کوچک معروف به بیوتات است.

دفتر دستور العمل

خلاصه دستور العمل بودجه‌ای هر سال ولایات قلمرو مستوفی، در آن نوشته می‌شده است که به دفتر محاسبه هم می‌گفتند جمع و محاسبه ولایات تحت قلمرو مستوفی که توسط پیشکار حاکم برای مستوفی ارسال می‌شده است. که به آن دفتر جمع و خرج گفته می‌شود.

اصلاحات مالیاتی در دوره‌های مختلف

سیاست‌گذاری‌های مالی و مالیاتی انوشیروان در عصر ساسانیان و اصلاحات مالیاتی امیرکبیر در عصر قاجار با تعدیل مستمری‌ها، نمایشگر سیاست‌های کلی کشور از جهت ایجاد عدالت اجتماعی، امنیت قضایی و رفاه عمومی است.

اصلاحات مالی سلجوقیان تا مشروطه

- در دوره سلجوقیان عبدالملک گندری وزیر داشمند و خردمند طغرل دستور داد دفترهای دیوانی را که به عربی برگردانده بودند دوباره به فارسی برگردانند.
- در سلطنت صفویه به‌ویژه در زمان پادشاهی شاه عباس کبیر امر دارایی مملکت سروسامان دیگری گرفت و این پادشاه در اصلاح درآمدها مانند سایر امور همت گماشت. تجارت خارجی را پایه‌گذاری و توسعه داد و درآمد گمرکی را به دیگر درآمدهای کشور افزود. درآمد املاک خالصه را به خزانه کشور ریخت و علاوه بر توازن درآمد و هزینه، موجودی خزانه را افزایش داد. وجود جاده ابریشم در مسیر کاروان‌سراها درخشانی

تجارت در این دوره را نشان داد. هر چه تجارت قوی‌تری داشتیم به همان اندازه حکومت‌های مرکزی قوی و قدرتمند بوده‌اند.

- نادرشاه بنیانگذار سلسله افشار با کوشش فراوان و برقراری اصول نوینی برای دریافت مالیات، مخارج هنگفت لشکرکشی‌ها و جنگ‌های داخلی را تأمین نمود و خزانه کشور را از گوه‌های گرانبهایی که از جنگ‌ها به‌دست آمده بود انباشته کرد.

- دوره کریمخان زند نیز وضع خزانه و مالیه کشور مرتب بود و پُر بودن خزانه مملکت به این پادشاه مردم‌دار و رعیت‌پرور فرصت می‌داد که برای مالیات به مردم فشار نیاورد.

- در دوره قاجار وضع مالیه کشور به واسطه هزینه جنگ‌ها و مسافرت‌های دربار آشفته گشت، امیرکبیر به اصلاح امور همت گماشت و کوشش کرد به وضع مالیه مملکت سر و صورتی بدهد و برای وصول و نگهداری پول و مصرف بیت‌المال مقررات جدیدی وضع، امور مالی کشور را بر اساس نوینی استوار سازد و در این کار مانند سایر آبادانی مملکت گام‌های سودمندی برداشت.

تاریخ تحول بودجه‌ریزی در ایران قبل از مشروطه

- از کهن‌ترین زمان‌ها و با پیدایش حکومت‌ها، حکام ولایات و ایالات هر ساله از مردم ساکن مناطق تحت حکومت خود مالیات‌های مستقیم و عوارض گمرکی به صورت جزی و نقدی دریافت می‌کردند و از این مقدار، سهمی معین برای حکومت مرکزی که در رأس آن شاه قرار داشت، پرداخت می‌کردند.
- کتابچه‌های جمع مخارج توسط مستوفیان دفتر استیفای ایالتی و ولایتی با خط سیاق ترسیم و تنظیم گردیده، می‌توان به تنظیم و نوع بودجه‌ریزی در نظام سلطنتی قبل از مشروطه پی برد، و نحوه کارکرد دخل و خرج در موارد مذکور را مورد دقت نظر و محاسبه قرار داد.

شیوه کار مأمورین مالیه بدین گونه بوده که:

- مستوفی هر ولایت و ایالت (شهرستان و استان) کتابچه‌ای را به‌عنوان بودجه دخل و خرج منطقه خود با تمام جزییات تنظیم می‌کرد و خود وی زیرنظر مستوفی‌الممالک (وزیر دارایی کل) که ریاست دفتر استیفا را برعهده داشت، یا معاونش (وزیر دفتر یا معاون مالیه) انجام وظیفه می‌نمود. در مواردی که والی

محلی یکی از شاهزادگان درجه اول بود، از جانب وی پیشکار مالیه تعیین می شد و مسئول اجرای کتابچه و یا دستورالعمل ولایت بود. سمت تشخیص در بودجه نگاری بالاترین سمت است و از نظر دیوانسالاری هم پس از نخست وزیر یا صدراعظم قرار داشت. مستوفی پای سند یا وزیر دفتر و سررشته داران و عزب دفتران تحت نظارت مستوفی الممالک کل کار می کرد. در تمامی کتابچه های دخل و خرج مهر وزیر دفتر وجود داشت.

- گاهی دولت برای رعایت حیثیت شاهزادگان والی و حاکم، شخصی دیگر را به سمت پیشکاری تعیین می نمود که در این قبیل موارد، مسئولیت متوجه والی نبود و پیشکاری که دفتر استیفا او را معین کرده بود، مسئول اجرای دستورالعمل و ارائه حساب و کتاب بود. این کتابچه ها به صورت سیاهه نویسی تنظیم می شد و به دفتر استیفای مرکز ارسال می گردید که پس از تأیید مستوفی الممالک یا وزیر دفتر، به صحه و تأیید شاه نیز می رسید و اجرایی می شد.

- این مورد بیشتر شامل پرداخت حقوق و مستمریات بود و برنامه عمرانی در آن دیده نمی شد و معمولاً دخل و خرج با هم برابر بود تا کسری در آن وجود نداشته باشد.

- وظیفه وصول مالیات و نظارت بر خرج پیش از مشروطیت زیر نظر شخص شاه انجام می گرفت و برای وصول مالیات هر ولایت مستوفیانی در تهران بودند که به موجب فرمان شاه به این سمت منصوب گشته و زیر نظر یکنفر که به نام «وزیر دفتر» نامیده می شد به تحصیل مالیات ایالات و ولایات می پرداخت. کار مالیات کشور را مستوفیان در منازل خود انجام داده و هفته ای یک روز نیز در منزل وزیر دفتر جمع شده به تنظیم و تنسيق امور می پرداختند.

بودجه اضافی چگونه مصرف می شد؟

مازاد درآمد نیز نسبت بخرج برای هزینه های مرکز به تهران فرستاده می شد و در مرکز نیز مخارجی از قبیل هزینه تشکیلات دولتی، بیوتات سلطنتی، حقوق مستوفیان و سررشته داران و سایر مأموران مشغول خدمت دولت علیه یا از قبیل شهریه و مستمری با صدور فرامین و بروات و ثبت آنها در دفاتر مربوطه به وسیله خزانه پرداخت می گردید و این وضع تا صدر مشروطیت و انتخابات اولین دولت قانونی یعنی تا سال ۱۲۸۵ خورشیدی ادامه داشت.

رسوم مستوفيان

مستوفيان هيچ گاه توسط شاه حقوق ثابت نداشتند. بلکه واژه‌ای به نام رسومات یا استصوابیات داشتند که به ازای یک تومان یک عباسی یا دویست دینار یا یک پنجم قران حقوق دیوانی دریافت می‌کردند. اما تمام مستوفیان به موجب فرمان، حقوق سالیانه مستمری داشتند.

رسم الحساب و استصوابیات و رسومات

حاکم هنگام تفریغ حساب خود و گرفتن مفاصا باید حسب مقررات به محاسب یا مستوفی نوشته بدهد. خواه موافق نظر حاکم باشد خواه مخالف آن اما محاسب نباید دشمنی و دوستی را در محاسبه احدی جایز بدارد و افراط و تفریط کند.

استصوابی

بدین معنی است که هر ساله مفاصا به محاسب دهد که در تصویب و تصحیح عمل (بودجه) آن کوشد و نگذارد به او زیادتی نمایند.

رسومات یا استصوابیات

محاسب یا مستوفی در گرفتن رسومات باید اندازه نگه دارد مثلاً مباحثات و غلامان را از مواجب آنها تومانی «یک عشر» و از سیوروسات آنها «ماهی یک روز» بردارد. ولی گاهی مباحثات و لشکرنویسان تومانی ۳۰۰ دینار و گاهی مباحثات سلطنتی سوای رسوم دیوان از مواجب و مستمری‌ها تومانی یک عباسی برابر ۲۰۰ دینار یا یک پنجم قران گرفته می‌شد که با این حساب ۸۰۰ دینار به حساب خزانه سلطنتی واریز می‌گردید. به ازای هر یک تومان ۱ قران رسوم برای مستوف است و هر ۱۰ تومانی ۱ تومان این علاوه بر مستمری فرمان پادشاه است. البته دویست دینار رسوم صندوق داری بر مالیات نیز بر مستوفی لازم است

اربابی یا خراج

آنچه را دیوانیان از املاک ملکی رعیت مطالبه نمایند، چه باغات و چه قری و چه قنوات و چه مزارع موافق عشر منفعت و محصول سال آنچه معروف به «خراج» است.

چهار خراج (مالیات) مجزا علاوه بر اربابی از مردم:

❖ **رسم سرانه** : یکی یکی و از روی سرشماری، باج و خراج که به طریق سرشماری از مردم بگیرند یا آنچه که علاوه از باج و خراج بگیرند.

❖ **مَراعی** : چراگاهها و سبزهزارها که معمولاً به ایلات و طوایف اجاره می دادند.

❖ **مَواشی** : چهارپایان از قبیل گاو و گوسفند و شتر جمع ماسیه که غیر ملکی است هم مجزای مالیات گرفته می شود.

❖ **بنیچه** : از صنوف شهری مالیاتی به نام بنیچه یا صنف گرفته می شد که رئیس آن صنف مسئول گرفتن و سر شکن کردن مالیات دیوان بوده است. در واقع صنوف مستقیماً با مأموران دولتی درگیر نبودند و توسط کدخدایان این کار انجام می شد. در عصر ناصرالدین شاه قاجار صنوف بسیار نظام مند شد و بالاترین مالیات در دوره ناصری بود.

رئیس صنوف یا کدخدایان باید حداقل ۴۰ سال داشتند، صاحب فرزندان پسر زیادی بودند، اهل تقوا و از لحاظ مالی متمکن بودند.

مراتب مستوفیان دفتر استیفا

مستوفی

کسانی که براساس فرمان پادشاه حائز این مقام (مستوفی) محسوب می شدند، هر کدام برای خود حقوقی داشتند که در ایام کار و بیکاری از دولت دریافت می کردند و چنانچه متصدی کاری بودند، مبلغی هم به نام «ر سوم» به آنها پرداخت می شد که معمولاً مبلغ و مقدار آن را از ارباب رجوع دریافت می کردند. مستوفیان هر ایالت و ولایت مستقل، به نام محل کارش نامیده می شد، مثلاً مستوفی آذربایجان یا کاشان... آنها چهار وظیفه ذیل را برعهده داشتند:

□ الف) تنظیم کتابچه دستورالعمل ولایات و حکام مستقل؛

□ ب) حاشیه نویسی قبوض صاحبان حقوق؛

□ ج) حاشیه نویسی فرمان؛

□ د)تنظیم مفاصاحساب ولایات و حکام مستقل.

سررشته‌داران

کسانی بودند که به مستوفی برای انجام وظیفه‌اش کمک می‌کردند و چند کاتب تحت فرمان خود داشتند. حق‌الزحمه آنها از رسومات بود.

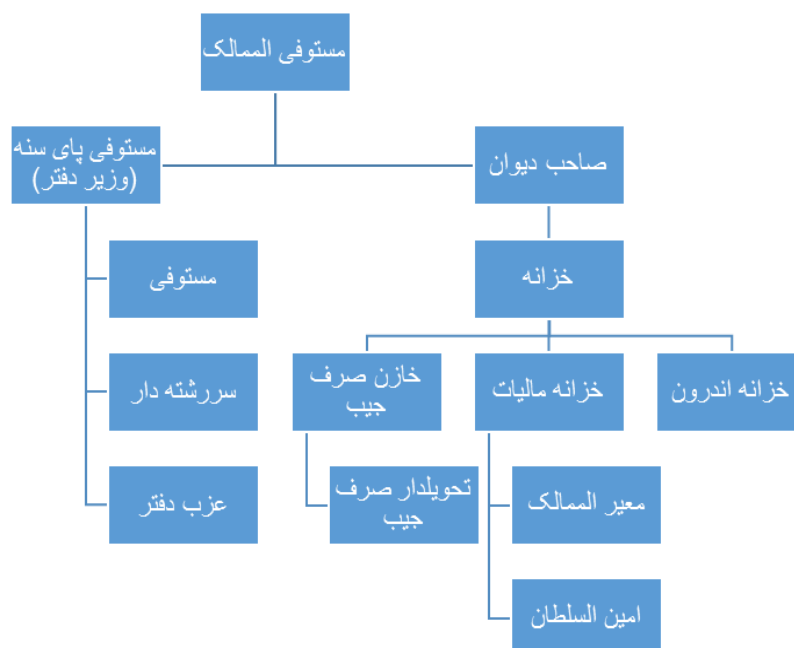
عزب دفتران

کسانی بودند که کلیه قوانین و بروات را به ثبت دفاتر مستوفیان می‌رساندند و رونوشتی از آن تهیه می‌کردند و حق‌الزحمه را از صاحبان فرامین و بروات دریافت می‌نمودند.

وزیر دفتر

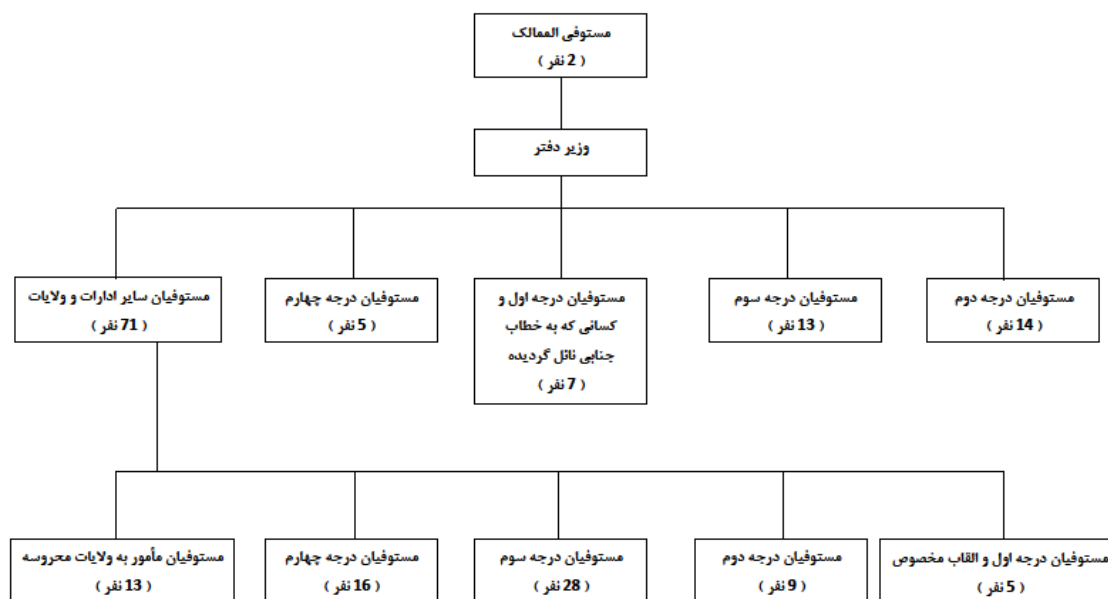
تشکیلات مالیه زیر نظر وزیر دفتر اداره می‌شد و جایگاه او بعد از مستوفی‌الممالک قرار داشت. کتابچه‌های دخل و خرج فرامین و بروات را او مهر می‌کرد، آنگاه به مهر صدراعظم و توشیح شاه می‌رساندند.

ساختار وزارت مالیه و سلسله مراتب آن در عصر ناصری



نمونه ساختاری از وزارت مالیه عصر قاجار

مراتب مستوفیان عظام دفتر استیفا در عصر ناصری 112 نفر (1272 هـ. ق - 1304 هـ. ق)



برات: نوشته‌ای که به موجب آن دریافت یا پرداخت پولی را به دیگری واگذار کنند، نوشته‌ای که بدان دولت بر خزانه یا بر حاکم حواله وجهی دهد. نوشته‌ای است که به موجب آن شخصی به دیگری دستور دهد که مبلغی را به رویت یا وعده در وجه یا حواله کرد او بپردازد.

ساختار برات دیوانی

- صدرالحساب (عنوان برات)
- تحت السیاق
- مبلغ
- تاریخ ترکی مغولی، تکرار مبلغ و نصف آن
- عامل و محل پرداخت
- تاریخ تحریر برات به هجری قمری و کنارش (مهر عامل پرداخت)
- توشیح ولیعهد یا پادشاه در پرداخته‌ای بزرگ و اصلی

برات‌های دیوانی شامل ۴۵ برات

- ابتیاع، اجرت، اخراجات، ارمغان، استعمال، اسقاط، مستمری، تنقیة القنوت، خانواری، مدد معاش، سیوروسات، مقرری، موجب، وظیفه و...
- بعضی از این برات‌ها مشخص مستمری (برات پرداخت همیشگی) است مانند:
- مدد معاش، [مخصوص نظامیان:] مقرری، وظیفه، خانواری
- ۴۱ برات دیگر اطلاقی است و همیشگی در پرداخت نیست
- از این ۴۵ برات ۹ صیغه آن جمع است مانند:
- ابتیاع، استعمال، انحراف، انشقاق، انکسار، انقطاع، تسلیم، تبدیل، مبیع
- کتابچه‌های جمع و خرج

نظام مالیه بعد از مشروطه

- تا آنکه سر انجام پس از نهضت مشروطیت بر اثر کار آمد نبودن آن در او ضاع اجتماعی – سیاسی جدید از میان رفت. و با بر افتادن استیفا و مستوفی گری و منسوخ شدن حساب سیاق به تشکیل مالیه جدید و سازمان دهی برنامه و بودجه انجامید.
- اولین بودجه مصوب مجلس مربوط به قوی ئیل ۱۲۸۶ خورشیدی و دومین بودجه ایت ئیل ۱۳۲۸ ه.ق برابر با ۱۲۸۹ خورشیدی معروف به بودجه صنیع الدوله است که بر اساس اصول جدید و اروپایی تدوین گردیده است.

ساختار دفاتر دیوان استیفا

دفتر روزنامه (ام‌الجراید و جریده‌التعلیق)

- شامل: مالیات، مقرری، مستمری، انعامات، جمع و خرج، بروات، فرامین، پروانجات، سایر مخارج،

مالوجهات

دفتر مقررات (نظارتی است)

- مضامین احکام، رقم، برآورد، تعلیقه، عملکرد، فهرست، ممیزی

دفتر قانون

- شامل: ثبت تصرفات، و تغییرات در املاک و مستغلات دیوانی که در آن سه سال کمتر از اجاره آن ننوشته باشند، تعیین خالصه، جمع و تعیین اربابی، تعیین ضبطی، تعیین اجاره

دفتر آوارجه

- ارباب التحاصیل و التحاویل و محصلان مالیات ایالات و ولایات که دفتر مفرده هم در اینجا دارد.

دفتر توجیه

- شامل: توجیهات بروات و ارقام، امضای بروات و مقررات و تعلیقات و سایر اسناد ثبت شده شامل ۴۵

برات

- توجیهات مستمری شامل: مواجب، مقرری، جیره، وظیفه، مدد معاش که باید بروات آن همیشگی پرداخت شود و جزو پرداخت‌های مستمری و همیشگی است و ۴۰ برات اطلاقی دیگر

دفتر مفرده

- شامل: حساب یکساله که از روی دفتر اوارجه و توجیه در آنجا آمده باشد و تمام حساب‌های آن دو دفتر سطر به سطر در این دفتر آمده است. (مهم‌ترین دفتر استیفا)
- این دفتر جزو دفاتر اصلی نیست.

دفتر قشون

- شامل: ردهای نظامی از لشکرنویس تا سرباز ساده و توپچیان و...

ویژگی‌های بودجه کهن

- ❖ اساس بودجه‌ریزی بر درون گرا بودن و خود اتکایی
- ❖ تولید داخلی صرف و عدم وام از خارجی که بر اساس زمین، آب، و نظام فئودالی یا ازباب و رعیتی (از دوره ناصری و مظفری به خاطر سفر به اروپا این اصل تغییر کرد)
- ❖ اساس بودجه بر مالیات مستقیم از کشاورزان و صنوف و مشاغل شهری بود که از دوره ساسانیان بنا گذاشته شده بود. تقریباً ثابت مانده بود.

❖ عدم دیوانسالاری گسترده و فربه نبودن آن البته با این وجود یک سوم بودجه صرف آن می شد خصوصاً بیوتات سلطنتی

❖ عدم شهرنشینی و نیروی بالقوه روستایی جهت تولید به طوری که ۸۵ درصد روستائین و ۱۵ درصد شهری بودن که خود مشاغل شهری به نحوی تولیدکنندگان به شمار می رفتند.

❖ نظارت های شدید و گسترده دفتر استیفا و شخص شاه بر امور مالی سند زیر نمونه یک سند فرد مخارج و بودجه خوی و سلماس سال ۱۳۲۰ است. نقد آن ۲۵۷ هزار ۷۳۵ تومان است و جنس آن ۱۵ خروار و ۷۰ من. ریز بودجه در این سند آورده شده است.

سند زیر دنبال سند بالاست که پرداخت های افرادی از جمله حکام، علما و سادات است و به خط وثوق، آخرین سر رشته دار آذربایجان است.

سند زیر اولین بودجه مصوب مجلس شورای ملی است که لفظ بودجه در آن به کار رفته است. این سند در سال ۱۲۸۶ خورشیدی به خط سیاق تنظیم شده است که اولین و آخرین بودجه به خط سیاق است. مقدار آن سه کرور است.

هر کرور ۵۰۰ هزار تومان است. ۳ کرور و ۲۶۷ هزار و ۵۲۰ تومان و ۳ هزار و ۹۰۳ دینار است. جنس آن غله شامل ۳۶۵ هزار و ۳۴۳ خروار و ۶۱ من و ۲۲ سیر، شلتوک شامل ۹ خروار و ۹۸ من و ۶۶ سیر، کاه شامل ۴۴ خروار و ۵۳ من و ۳۰ سیر، یونجه ۱۰۰ خروار و ۶۹ من و ۱۰ سیر و قصیر (جوی نارس) ۱۳۹۱ خروار و ۵۰ من است.

کتابخانه مجلس این اسناد را چاپ کرده است و انشاءالله تا پایان سال این کتاب چاپ خواهد شد. تقریباً یک سوم این بودجه خرج بیوتات سلطنتی می شد و ا سامی رجال درجه یک، دو و سه ایران به وفور در این اسناد به چشم می خورد. بودجه بسیار مهمی است و اجرایی شد و توسط افراد بزرگواری از قبیل وثوق الدوله و مرحوم تقی زاده تعدیل شد که با دربار درگیری های زیادی داشتند.

مهندس سید محمد بهشتی (صاحب نظر حوزه فرهنگ و تمدن)

وقتی راجع به گذشته صحبت می شود، البته نه گذشته دور، بلکه گذشته نزدیک، آنچه برداشت می شود، مملو از سوء تفاهم است. در نوشته ها مکرر گفته می شود ایرانی ها اصولاً میانه ای با حکومت نداشتند. به همین دلیل مالیات بده نبودند. توضیحاتی که در این نشست داده شد، نشان می دهد ایرانی ها مالیات می دادند و این یک امر طبیعی بوده است. از چه زمان مالیات، حرف زور شد؟ اصطلاحاً باج و خراج یک ذهنیت منفی به وجود می آورد. در صورتی که باج و خراج مالیات بود و احساس نمی شد پول زور بوده است.

برای نمونه در تمثیل های امروز و با گریزی به گذشته، چیز خاصی نمی دانیم و تصور می شود در زمان های گذشته هیچ کاری از روی اصول و قاعده انجام نمی شده است. در حالی که اینگونه نبوده و تمام کارها از روی حساب و کتاب انجام می شد و نظام مند بوده است. ساختار اداری کشور، ساختار کاملاً منسجمی و ساختار تدبیر امور مالی سرزمین، بسیار روشن بوده است. تصوراتی که امروز داریم، دارای اشکالاتی است. باید دید چقدر از این اشکالات وجود دارد؟

رشته بنده معماری شهرسازی است. سال ها در دانشگاه در بحث توسعه شهری گفته می شد اینجا بافت ارگانیک و جای دیگر بافت مهندسی است. تصور بر این است که بدون هیچ محاسباتی شهرها و خیابان ها ساخته شده اند. در صورتی که اگر دقیق تر شویم، مشاهده می شود این شهرها سابقه داشتند و زندگی از جایی در اینجا آغاز شده است. برای شروع زندگی و کشاورزی و آبی که با زحمت آورده می شد، باید زمین مسطح می شد، به طوری که آب سوار بر زمین شود. این زمین توپوگرافی داشته است. این مرزها همواره حفظ می شد که مرزهای مالکیتی گفته می شود. کوچه ها را بر اساس رعایت مرزهای مالکیت احداث می کردند. در صورتی که اگر مفهوم مهندسی را مبنا قرار دهیم، این مسائل رعایت نمی شود، بنابراین این کارها بسیار پرهزینه است و زمین هایی که به دست می آید مشکلات زیادی دارند.

تصور ما این است که گذشتگان ما برنامه ای نداشتند. توضیحات در خصوص بودجه بود که بودجه هم یکی از الگوهای برنامه است. اما به نظر می رسد برنامه توسعه ای نداشتند. باید در خصوص مقیاس های مختلف مثال هایی آورد.

از قدیمی‌ترین این مثال‌ها تخت جمشید است که ۱۸۰ سال از زمان ساخت تا آتش زدن آن توسط اسکندر طول می‌کشد. تخت جمشید یک مصطبه است که بخشی از کوه تراشیده و بخش دیگر را پر کردند و سطح وسیعی ایجاد شد تا کاخ‌هایی روی این کوه ساخته شود. زیر این مصطبه چندین کیلومتر کانال وجود دارد که در حفاری‌های پس از انقلاب کشف شد. این کانال آب‌های حاصل از باران را جمع‌آوری می‌کرد و از تخت جمشید بیرون می‌برد.

با مطالعه و بررسی متوجه شدیم که آبراهه‌ها اولین چیزی بود که باید ایجاد می‌شد. در این کانال‌ها سوراخ‌هایی به شکل مصطبه پیش‌بینی شده که متوجه شدیم این سوراخ‌ها جای ناودان است و ناودان کاخ‌هایی که قرار است بعدها ساخته شود باید روی این کانال‌ها قرار بگیرد تا آب حاصل از باران به این کانال هدایت شود. بنابراین آنها طرح و برنامه داشتند. آیا ما چنین برنامه‌ای برای ۱۸۰ سال مان داریم؟

تقریباً از قرون اولیه اسلامی و از آغاز تشکیل حکومت مرکزی مقتدر در ایران - که تقریباً دوره سلجوقی است - این سوال وجود داشته که کجای ایران جای مناسب‌تری برای پایتخت شدن است. پایتخت در ایران در شهرهای مختلفی از جمله هرات، قزوین، مشهد، شیراز، اصفهان و... بوده است. تا سرانجام به این نتیجه رسیده‌اند و در یک جست‌وجوی هزارساله معلوم شد که باید به تهران منتقل شود.

یکی از مهم‌ترین کردورهای ارتباطی کشور جنوب البرز و پس از آن شرق زاگرس است. تمام پایتخت‌های ایران این دو کردور است. بنابراین معلوم است که دنبال جای خاصی می‌گشتند. اتفاقاً تهران محل تلاقی این دو کردور با یکدیگر است. بنابراین تنها پایتختی است که سه حکومت آن را به عنوان پایتخت پذیرفتند. تغییر پایتخت، حرف بی‌خودی است و این کار شدنی نیست. بنابراین در اینکه منابع مان را چگونه توزیع کنیم، نگاه کلان و با افق دور داشتند.

شاه عباس تصمیم گرفت اصفهان را به عنوان پایتخت انتخاب کند. شهری بین ۵۰ تا ۸۰ هزار جمعیت بوده که قرار است پایتخت شود. پیش‌بینی این بود که باید به شهری با ۶۵۰ هزار جمعیت تبدیل شود. پس از آن فعالیت خود را آغاز می‌کنند. اولین کار این است که امکانات زیربنایی شهر را باید فراهم کنند که

مهم‌ترین آن آب اصفهان بود. درست است که اصفهان کنار زاینده‌رود است، اما مشکل زاینده‌رود این است که در زمانی که به آب زیادی نیاز داریم، آب زاینده‌رود کم است و برعکس.

تلاش‌های زیادی می‌شود که از جمله آنها تونل کوه‌رنگ است که ما پیش گرفتیم. سابقه این تونل به زمان شاه طهماسب برمی‌گردد. زمان شاه عباس کارگاه وسیعی ایجاد می‌شود تا شکافی در کوه ایجاد شود، چون برای انتقال آب مشکل زیادی وجود داشت. تا بالاخره افرادی در دستگاه دیوانی حکومت صفوی راه‌حل بهتری پیدا می‌کنند تا به این کارها نیازی نباشد. بنابراین نگاه برنامه‌ریزی داشتند. از زمان استقرار شاه عباس در اصفهان تا پایان صفویه و تصرف اصفهان توسط محمود افغان، کاملاً مطابق یک طرح پیش رفت. شاه سلطان حسین زمانی که خواست تاج خود را به محمود افغان بدهد گفت دو درخواست دارم، اول اینکه هر کس را شفاعت کردم نکش، دوم اینکه اجازه بدهید پروژه شاه عباس را تمام کنم. نقطه اختتام آن باغ فرح‌آباد است. حتی شاه سلطان حسین سر کارگاه‌ها می‌رفت و سرکشی می‌کرد. بنابراین می‌توان گفت گذشتگان ما برنامه‌ریزی داشتند.

تخمین زده شده که بالغ بر یک میلیون بنای تاریخی در ایران وجود داشته باشد که بیش از ۷۰ درصد آن مربوط به دوره قاجار است. بنابراین دوره قاجار دوره بسیار مهمی است. وقتی محدوده نقشه شهرهای ایران در زمان قاجار با قبل از قاجار مقایسه می‌شود، شاهد توسعه شهرنشینی وسیعی هستیم که به معنای توسعه صنعت و تجارت است.

در شهرها زارعت وجود نداشت، اساس موجودیت شهر مبتنی بر صنعت و تجارت بود. بنابراین در دوره قاجار صنعت و تجارت در ایران رونق پیدا کرد. با نگاه به گذشته مشاهده می‌شود در دوره فتحعلی‌شاه تلاش فوق‌العاده‌ای وجود دارد که در سرتاسر کشور این توسعه اتفاق بیفتد. یعنی با نگاه به بازارهای شهرهای مهم ایران مشاهده می‌شود بخش قاجاری آن مربوط به دوره فتحعلی‌شاه می‌شود. مسجد شاه قاجار که در قزوین، سمنان و کرمان ساخته شد، حاکی از این مسئله است.

در دوره محمد شاه قاجار تا زمان فتحعلی‌شاه که نگاه توسعه‌ای زیادی داشت، به تهران به عنوان پایتخت رسیدگی نشد. اولین مشکل تهران، آب است. آب تهران باید تأمین می‌شد تا وسعت پیدا کند. نقل شده که

میرزا آغاسی معتقد بوده چاه و قنات حفر کنید. پاسخ دادند هر چقدر چاه در تهران حفر کنیم، آبی به دست نمی‌آوریم، در جواب به این افراد میرزا آغاسی گفته که درست است برای ما آب نمی‌شود، اما برای شما نان می‌شود.

در دوره آغاسی ۱۳۰۰ رشته قنات در دشت تهران حفر شد. برای سرعت در حفر چاه به طنابی که درون چاه انداخته می‌شود، دلوهای زیادی وصل کردند. اتفاق دیگری که رخ داد این بود که بزرگان و صاحبان ثروت شهرها گفتند هر کس زمینی آباد کند، آن زمین به خود فرد داده می‌شود. یوسف مستوفی‌الممالک، یوسف‌آباد را آباد کرد. همچنین عباس‌آباد هم میرزا آغاسی آنجا را آباد کرد.

بنابراین با ایجاد باغ و مزرعه زمین را آماده کردند تا شهر توسعه پیدا کند. آماده سازی زمین با زراعت و باغ سازی بوده است. این همان سنتی است که در زمان شاه‌عباس اتفاق افتاد. چهارباغ را درست کرد که اطراف آن پر از باغ است تا بعدها توسعه شهری ایجاد شود.

بنابراین این توهّم است که فکر کنیم ما برنامه‌ریزی می‌کنیم و قدیمی‌ها نمی‌فهمیدند. قطعاً نگاه آینده‌نگری که آنها داشتند، ما نداریم.

نکته دیگر این است که به نکاتی توجه داشتند که امروزه ما به آنها توجه نداریم. زمانی که اعراب ایران را گرفتند با فاصله کوتاهی در اداره کردن ایران به مشکل برخوردند. یکی از شاهد‌های جالب این است که زمان حکومت حجاج‌بن یوسف مأموران مالیات پخش شدند تا مالیات را جمع کنند. به نقاطی از ایران رفتند و مشاهده کردند هنوز گندم‌ها روی زمین مانده است و برداشت نشده است.

تعداد ایرانی‌هایی که در نظام دیوانی حجاج‌بن یوسف بودند گفتند این امر به دلیل اعمال نشدن کبیسه‌ها در تقویم است. در نظام اداری اعمال کبیسه به عهده شاه بوده است و شاه وجود ندارد که اعمال کبیسه کند. بنابراین آنها محاسبه کردند و کم و کسری را اصلاح کردند و به موقع مالیات را جمع کردند.

مجدداً هیچ کس کبیسه را تا زمان سلطان ملک‌شاه سلجوقی اعمال نکرد. تقویم ما جلالی است، چون تا زمان سلطان ملک‌شاه سلجوقی هم این کبیسه‌ها اعمال نشد. ایرانی‌ها به این نتیجه رسیدند که نمی‌توانیم با

تقویم قمری ایران را اداره کنیم، بلکه باید با تقویم شمسی اداره شود که به موقع کبیسه‌های آن اعمال شود. بنابراین خیام و دو نفر دیگر مأمور شدند که تقویم جلالی را تنظیم کنند.

با ورود اعراب به ایران دچار مشکل شدند. حتی در دوره بنی امیه نظام اداری آنها عمدتاً ایرانی‌ها شدند. تقریباً همه بدنه نظام دیوانی خلافت عباسی ایرانی بود. در دوره مغول متوجه شدند که مملکت ایران اداره نمی‌شود، مگر توسط ایرانی‌ها. به همین دلیل شیخ طوسی، خواجه رشیدالدین فضل‌الله و... وزرای ایلخانان مغول شدند.

چرا آنها به این نتیجه رسیدند که فقط توسط ایرانی‌ها می‌توان ایران را اداره کرد؟

آیا ایرانی‌ها حقه‌باز بودند؟ کلک می‌زدند؟ چیزهایی را مخفی می‌کردند؟ ممکن است چنین چیزهایی باشد، اما صرفاً این موضوعات مطرح نیست. با ورود اروپایی‌هایی به ایران از دوره صفوی، مشاهده می‌شود عموماً در سفرنامه‌های آنها ذکر شده است که عجیب است ایرانی‌ها این سرزمین را برای زیستن انتخاب کرده‌اند. از نظر اروپایی‌ها سرزمین ایران قابل زیست نیست. البته در همان سفرنامه‌ها هم از آنچه می‌بینند، اظهار شگفتی می‌کنند.

نکته حائز اهمیت این است که اساس زیست در اروپا عبارت از مدیریت کردن منابع بالفعل و موانع بالفعل زیستی است. تقریباً چیز بالقوه‌ای وجود ندارد. رودخانه‌های دانوب، راین، بارندگی‌های زیاد، جنگل‌های وسیع و... منابع بالفعل اروپاست. همچنین موانع بالفعل اروپا شامل سرمای شدید زمستان، طوفان‌ها و... است.

در روزگاران دور یکی از مهم‌ترین موانع بالفعل اروپایی‌ها جنگل‌ها بودند. در واقع جنگل‌ها دشمن زیست اروپاییان بود. بنابراین از قرون وسطا تا رنسانس تا قرن ۱۷ عمده کار اروپاییان جنگل‌تراشی است. در واژگان اروپا جنگل عبارت است از فارست (بیرون) و وود (چوب).

در گزارش شاردن وقتی به اصفهان می‌رسد با حیرت می‌گوید اصفهان مانند جنگل می‌ماند و در هر خانه یک درخت است. در زمان شاردن در هیچ شهر اروپایی یک درخت وجود نداشت. همه درخت‌ها در بیرون شهر بوده است. بنابراین جای تعجب داشت.

نتیجه می‌گیریم از نظر اروپایی‌ها ایران سرزمینی با منابع و موانع بالفعل نیست، بلکه سرزمینی با موانع و منابع بالقوه است. به محض اینکه ایران دارای منابع بالفعل شود، از یک طرف دشت تهران خشک خواهد شد، اما وقتی سراغ منابع بالقوه برویم و بلد باشیم این منابع را استحصال کنیم، می‌توان ۱۳۰۰ رشته قنات ایجاد کرد. عقل اروپایی‌ها به این حد نمی‌رسد. هنر اروپایی‌ها از قوه به فعل درآوردن نیست، بلکه هنر ایران این طور است.

شرط زیستن در سرزمین ایران از قوه به فعل درآوردن است، اما شرط زیستن در اروپا به چنگ آوردن است.

از دوره رضا شاه الگوی غربی را به اعتبار مشروطه و آرزوهای مشروطه اجرایی می‌کنیم و به منصفه ظهور در می‌آوریم. تا امروز می‌خواهیم سرزمین‌مان را مطابق با الگوی اروپایی‌ها مدیریت کنیم و سرزمین را با الگوی مدیریت منابع و موانع بالفعل مدیریت کنیم. البته تکنولوژی به ما اجازه داده که عمده منابع بالقوه خود را به بالفعل تبدیل کنیم. وقتی با آب به مثابه منابع بالقوه رفتار کرد، از آن قنات به دست می‌آید. در سال‌های خشکسالی آب قنات کم و در سال‌های ترسالی آب قنات زیاد خواهد بود. ما خود را با این شرایط تنظیم می‌کنیم و ساز خود را با محیط‌مان کوک می‌کنیم. در صورتی که اگر آنها به منابع بالفعل تبدیل شوند، آنها باید سازشان را با ما کوک کنند. این گونه می‌شود که با نگاه به گذشته هیچ منبعی نداریم که انسان در پدید آوردن آن نقش ایفا نکرده باشد.

حتی آب زاینده‌رود را با اینکه به صورت ظاهر یک منبع بالفعل است، اما با آن رفتار به مثابه منابع بالقوه می‌کنیم. یعنی این آب را زیر سفره زیرزمینی می‌بریم و مانند آب‌انبار از آن نگهداری می‌کنیم و در شرایطی که به آب زیادی نیاز داریم، استخراج می‌کنیم. یعنی کاملاً تحت فرمان ما قرار می‌گیرد تا منابع را مدیریت کنیم. ما تا مشروطه خام‌فروشی را به مثابه امر قبیح می‌شماریم. امروز ما این تصور را داریم که ایرانی‌ها فقط کشاورزی و دامداری داشتند. صنعت و تجارت نداشتند. پس این بازارها چیست؟ چه اتفاقی در بازار رخ می‌دهد؟ آیا کشاورزی می‌شود؟ در بازار تبریز آیا دامداری می‌کنند؟ یا تجارت می‌کنند؟

در این بازار کار صنعتی انجام می‌شود. گویی ما صنعت را پس از انقلاب صنعتی فقط به رسمیت می‌شناسیم. یکی از دفترچه‌هایی که منتشر شد، دفترچه دخل و خرج سال ۱۳۰۴ قمری است. به نظر بنده این سند بسیار خوبی است تا مطالعه شود که در گذشته صنعت ما چگونه بوده است؟ کاشان ۵ درصد و گیلان ۴ درصد مالیات کشور را می‌دهند. کاشان به تنهایی ۵ درصد مالیات را می‌دهد. باید دید که از چه محلی مالیات را می‌دهد؟

باید ارزش افزوده ایجاد کند تا این اندازه مالیات بدهد.

آیا کاشان آب و مراتع وسیعی دارد؟ هیچ کدام را ندارد؟ بلکه فقط دارای صنعت است، اما صنعت قبل از انقلاب صنعتی و صنعت کیمیاگرانه. یعنی متریال و ابریشم را از گیلان می‌گیرد و در آنجا به زربفت تبدیل می‌کند. مابه‌التفاوت قیمت زربفت با ابریشم همان کیمیاگری است.

بر اساس گزارشی در زمان فتحعلی شاه میزان منسوجات ابریشمی انبارهای کاشان از انبارهای لندن بیشتر است. در آن دوره هند و چین مستعمرات انگلیس بودند.

ما را دچار گرفتاری کردند که مبتلای به این پیش فرض شدیم. ما نسبت به گذشته نزدیک خودمان منصرف شدیم و این امر باعث شده نوع رویکردمان نسبت به سرزمین‌مان طوری شده که به مدد پول نفت و تکنولوژی توانسته‌ایم زنده بمانیم. یعنی منابع را بالفعل کنیم و در فرایند آن نقش نداشته باشیم.

ما باید فکر همه جا را می‌کردیم. همه اتفاقاتی که رخ داده است حاصل برنامه‌ریزی و رویکرد است. رویکرد ما با سرزمین‌مان تناسب ندارد. در صورتی که ماقبل دوره مدرن، مطابق الگوی زیست در سرزمین‌مان زندگی می‌کردیم. ناگزیر بودیم مبتنی بر شیوه‌های حکمی با سرزمین‌مان مواجه می‌شدیم. ناگزیر بودیم متخصصانی داشته باشیم که متخصص یک منطقه و مکان باشند. ما در حال حاضر در نظام برنامه‌ریزی متخصص ایران نداریم.

پرسش و پاسخ

دکتر قاسمی زاده :

در تأیید فرمایشات شما باید گفت گذشتگان ما آینده بلندمدت را می‌دیدند. در آینده پژوهی هم تأیید می‌کنیم که گذشته در آن نقش دارد. ابزاری به نام مثلث آینده وجود دارد که کشش آینده وزن حال و فشار گذشته را مطرح می‌کند.

جامعه ایران در وضعیتی است که متأسفانه بحران امید و آینده دارد. از طرف دیگر وزن حال فقط بحران‌ها و مشکلات انباشته است. تنها امیدی که می‌ماند این است فشار گذشته را احیا کنیم.

بر احیای فشار گذشته باید برگردیم که ببینیم چه داشتیم و چه نداشتیم؟

روایاتی که ارائه می‌شود، ذی‌قیمت است.

نکته حائز اهمیت این است که چگونه در زمان صفویه پروژه صد ساله دوام می‌آورد؟ اما پروژه ۲۵ ساله آینده توسعه دوام نمی‌یابد؟

در کتاب دکتر توفیق برای آمایش سرزمین نکته‌ای وجود دارد مبنی بر اینکه تأکید در برنامه‌ریزی ر خود برنامه‌ریز است. یعنی برنامه‌ریز مهم‌تر از محتوایی است که باید بیرون بیاید. در تعبیر جامع شناختی به این امر پروفشن گفته می‌شود. مستوفی‌ها در زمان گذشته پروفشن‌های ما بودند که در زبان فارسی مصاحبه به آن حرفه می‌گوییم شاید حرفه مصداق فیزیکی مهارت‌هایی باشد.

سوال اینجاست که جای مستوفی‌ها چه پروفشن‌هایی هستند؟ آیا توانستیم پروفشن بودجه‌ریز به وجود بیاوریم؟

پروفشن دو نوع ویژگی عضویت و سلب دارد. عضویت پروفشن مستوفی‌ها خاندانی بود. آیا مصادیقی از سلب عضویت مستوفی‌ها را داشته‌ایم؟ اگر فساد رخ می‌داد چگونه سلب می‌شدند؟

در زمان حال پروفشنی به نام برنامه‌ریز در سازمان برنامه، باید چه ویژگی‌هایی داشته باشد؟ آینده سازمان برنامه ما دقیقاً از جواب به همین سوال عبور خواهد کرد که پروفشن ما چه منشور اخلاقی و چه ویژگی‌هایی دارد؟

استاد اسداله عبدلی آشتیانی:

شاید فسادناپذیرترین مستوفی الممالک، میرزا یوسف مستوفی تا سال ۱۳۰۳ قمری باشد. این مستوفی است که دفتر استیفا هیچ مشکلی نداشت. پس از مرگ این مستوفی فوق العاده قدر و باسواد، فساد در مستوفی‌ها مشاهده می‌شود. هر چه به مشروطیت نزدیک می‌شود، گزارشات مختلفی است که مستوفی‌ها حساب‌سازی می‌کنند و برای سه یا چهار میرزا حقوق می‌ساختند. یکی از علت‌های مشروطیت می‌تواند فساد مستوفی‌ها باشد. اما مستوفی‌ها یک حرفه درون‌گروهي بودند و می‌توان گفت شهری بودند. گزارش‌ها حاکی از این است که در زمان مظفرالدین شاه، برات ۱۰ تومانی به ۵ قران فروخته می‌شد و هیچ کس نمی‌توانست بخرد و بودجه‌ای برای پرداخت وجود نداشت. از زمانی که مستوفی‌ها به فساد کشیده شده شدند، دفتر استیفا و برنامه‌ریزی ما دچار مشکل شد و مقروض و بدهکار شدیم.

جمع بندی دکتر علی رضا آزموده اردلان

آنچه بنده به عنوان جمع‌بندی عرض می‌کنم آن چیزی است که از جلسه یاد گرفتم و آموزه خود را خدمت شما عرض می‌کنم. آنچه تلاش شد توسط دوستان ارائه شود این است که ما کشوری با تمدن غنی و تاریخیچه بسیار قدیم هستیم، در سرزمینی که زیستن مشکلات عدیده‌ای داشته و دارد. بنابراین ما ملتی هستیم که در جایی زندگی می‌کنیم که زیستن سخت و مشکل است. اما با این همه دارای تمدن درخشان زیستی هستیم. پیام این ملت این است که گذشتگان ما برای زیستن در این مرز و بوم راه‌حل‌های ابتکاری و خلاقانه کشف کرده‌اند و به کار بسته‌اند. آنچه آموختم این بود که با داشتن چنین سابقه غنی و تاریخی و درس‌هایی که برای ما وجود دارد، برای رفع مشکلات به سراغ راه‌حل‌های غربی و خارجی می‌رویم که راه‌حل مشکل ما نیست. بحثی نیست که ما سراغ تکنولوژی نوین و صنایع و پیشرفت‌ها نرویم، بلکه باید دید که چگونه و به چه سبک و سیاقی به کار بگیریم که راه‌حل مشکل ما باشد.

مسلماً در تاریخ ما راه‌حل‌های زیادی وجود داشته است، بنابراین دانستن آن راه‌حل‌ها به ما کمک می‌کند و از طرف دیگر به ما این امید و آرز را می‌دهد که نگران نباشیم و همان‌گونه که در گذر تاریخ در این مرز و بوم زندگی کردیم و علت وجود ما این است که توانستیم مشکلات را حل کنیم و بر آنها غلبه کنیم، بنابراین

الان هم می‌توانیم. ذکر این مطالب در سازمان برنامه و بودجه هم به همین جهت است که بدانند راه‌حلهایی وجود دارد.

اکنون که به دنبال اصلاح ساختار و رویه‌ها و دیدگاه‌ها هستیم پرداختن به گذشته و درس‌هایی که می‌توانیم بگیریم، بسیار مفید و موثر خواهد بود.

تصاویر نشست