

مالیه روح مشروطه است

بازخوانی نقش مستشاران آمریکایی

در اصلاح نظام مالی ایران

www.ketab.ir

میکائیل عظیمی

سرشناسه: عظیمی، میکائیل، ۱۳۵۴ -
 عنوان و نام پدیدآور: مالیه روح مشروطه است، بازخوانی نقش مستشاران آمریکایی در اصلاح نظام مالی ایران / میکائیل عظیمی؛ ویراستار: سمیه کنعانی.
 مشخصات نشر: تهران: نهادگرا، وابسته به مؤسسه غیرانتفاعی مطالعات دین و اقتصاد، ۱۴۰۰.
 مشخصات ظاهری: ۳۳۰ ص. جدول: ۵/۱۴ x ۵/۲۱ س.م.
 شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۹۸۰-۶۴-۱-۸: ۱۷۰۰۰۰ ریال
 وضعیت فهرست نویسی: فیا
 یادداشت: کتابنامه: ص. [۲۵۱] - ۲۵۳؛ همچنین به صورت زیرنویس.
 عنوان دیگر: بازخوانی نقش مستشاران آمریکایی در اصلاح نظام مالی ایران.
 موضوع: مالیه عمومی -- ایران -- تاریخ -- قرن ۱۳ ق.
 موضوع: Finance, Public -- Iran -- History -- ۱۹th century
 موضوع: شوستر، ویلیام مورگان، ۱۸۷۷-۱۹۶۰ م.
 موضوع: Shuster, William Morgan
 موضوع: میلسپو، آرتور چستر، ۱۸۸۳-۱۹۵۵ م.
 موضوع: Millspaugh, Arthur Chester
 موضوع: ایران -- سیاست و حکومت -- قرن ۱۳ ق.
 موضوع: Iran -- Politics and government -- ۱۹th century
 موضوع: ایران -- سیاست و حکومت -- قرن ۱۳ ق. -- دخالت ایالات متحده
 موضوع: Iran -- Politics and government -- ۱۹th century -- Participation, United States
 موضوع: ایران -- تاریخ -- انقلاب مشروطه، ۱۳۲۴ - ۱۳۲۷ ق.
 موضوع: Iran -- History -- Constitutional Revolution -- ۱۹۰۶-۱۹۰۹
 موضوع: ایران -- روابط خارجی -- ایالات متحده
 موضوع: Iran -- Foreign relations -- United States
 موضوع: ایالات متحده -- روابط خارجی -- ایران
 موضوع: United States -- Foreign relations -- Iran
 رده بندی کنگره: HJ۱۳۱۸
 رده بندی دیویی: ۳۳۶/۵۵
 شماره کتابشناسی ملی: ۷۹۴۶۵۴۱
 اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیا
 توضیحات: این کتاب با کاغذ حمایتی چاپ شده است.



تهران، خیابان ولیعصر، نرسیده به میدان ولیعصر، خیابان دمشق
 خیابان برادران مظفری شمالی، شماره ۱۲۶.
 تلفن: ۸۸۹۰۵۶۰۷ - ۸۸۹۰۵۶۷۴
 سایت انتشارات نهادگرا: www.nahadgara.ir

مالیه روح مشروطه است

بازخوانی نقش مستشاران آمریکایی در اصلاح نظام مالی ایران
 گردآوری و تألیف: میکائیل عظیمی
 نهادگرا (وابسته به مؤسسه مطالعات دین و اقتصاد)

ویراستار: سمیه کنعانی

طرح جلد و صفحه‌آرایی: احمد صدیقی

چاپ اول: تابستان ۱۴۰۰

چاپ دوم: بهار ۱۴۰۱

چاپ سوم: بهار ۱۴۰۲

قیمت: ۲۱۰,۰۰۰ تومان

فهرست مطالب

- ۹ مقدمه
- ۱۹ **مالیه روح مشروطه است**
- ۲۳ افلاس مالی، سرآغاز تشنگی
- ۳۷ تلاش برای اصلاح نظام مالیه عمومی
- ۴۳ اصلاحات مالی پس از مشروطه
- ۵۱ کمیسیون مالی
- ۵۶ دست نیاز به سوی مستشاران خارجی
- ۶۵ **ایران از چشم شوستر**
- ۶۶ سفر به ایران از ینگه دنیا
- ۷۱ نخستین مواجهه
- ۷۲ شوستر وارد چه جامعه‌ای شد؟
- ۸۲ انتظام بخشی در میانه جنگ با اداره جنگ
- ۸۹ وزارت مالیه پس از شوستر

- ایران از چشم میلسپو ۹۳
 شوستر، معرف میلسپو ۹۴
 همکاران میلسپو ۹۹
 ایران، وقتی میلسپو آمد ۱۰۱
 واکنش ایرانیان به میلسپو ۱۰۶
 میراث میلسپو برای ایران ۱۱۴

- آنچه دو مستشار از ایران دریافتند ۱۱۷
 چرا ایران مهم است؟ ۱۱۹
 ایران چگونه اداره می‌شد؟ ۱۱۹
 فضای بی‌ثبات سیاسی ۱۲۱
 سیطره خویش و قوم در دستگاه اداری ۱۲۲
 اندر احوال نظام تصمیم‌گیری ۱۲۵
 بیماری جلسه‌بازی ۱۲۶
 شرطی شدن به ساختمان ۱۲۸
 نظام اداری یا تیول‌داری ۱۳۰
 تجربه‌هایی بیش‌تر از نظام اداری ۱۳۲
 راه نجات ایران ۱۳۶

- درماندگی نظام مالیه در پرداخت حقوق ۱۴۱
 مخارج جاری؛ بیماری مزمن ۱۵۲

- کاوش مستشاری در مالیه عمومی ۱۶۳
 تاریخچه وزارت مالیه ۱۶۳
 مستشاران چه دیدند؟ ۱۷۹

۱۸۵	مالیه در قاب آمار و توصیف
۱۸۶	تصویر اقتصاد ایران در قاب بودجه
۱۹۹	از دریچهٔ روایت‌های کلیدی
۱۹۹	نگاهی بی‌پرده به آمار
۲۰۲	مصیبت آمار و اسناد
۲۰۴	نظام اداری و مالیهٔ عمومی
۲۰۶	بانک و مالیه
۲۱۰	بودجهٔ وزارت جنگ
۲۱۷	اقدامات اصلاحی مستشاران
۲۲۱	نقدها و پندها
۲۲۴	چارچوبی برای فهم یک ضرورت
۲۳۲	نقدها به مستشاران مالی
۲۳۷	چالش ابتهاج با میلسپو
۲۴۰	مصدق در مقام مخالف میلسپو
۲۴۲	نقدهای شبیری نژاد
۲۴۶	پرسشی از مصدق و شبیری نژاد
۲۴۷	چرا مستوفی‌گری ناکام است؟
۲۵۱	مستوفی‌گری، ناکام در آبادانی
۲۵۶	درس‌هایی که هنوز باید فراگرفت
۲۸۸	پندهایی فراتر از تجربهٔ مستشاری
۳۱۵	یادگارهایی از یک بازخوانی

مقدمه

۱۱۰ سال پیش از امروز و حدود چهار سال پس از پیروزی انقلاب مشروطه، در پانزدهم بهمن ۱۲۸۹، ساعتی مانده به غروب، دو نفر به کالسکه‌ای نزدیک شدند که سرنشین خود را پس از یک روز کارگی به خانه‌اش می‌برد. آن دو نفر که یکی شان گرجی - روسی‌ای به نام ایلاریون و دیگری ارمنی‌ای به نام ایوان بود، سرنشین کالسکه را به گلوله بستند و فرار کردند. کسی که بیکر غرق در خونسوختن دو کالسکه افتاده بود، مرتضی قلی‌خان هدایت معروف به صنیع‌الدوله، وزیر مالیه وقت، بود. هرچند در قاتل روسی دستگیر و بازجویی می‌شوند، با مداخله روسیه و با استناد به قانون کاپیتولاسیون، به دولت روسیه تحویل داده می‌شوند و مشخص نیست برای قتل یکی از سیاستمداران و دولتمردان ایران، چه توانایی می‌دهند.

صنیع‌الدوله زمانی که ترور شد وزیر مالیه بود و دست در کار تدوین بودجه‌ای داشت که برای نخستین بار به شیوه‌ای نو و با تکیه بر اصول قانون اساسی مشروطه تهیه شده بود؛ بودجه‌ای که نه تنها در قالب و شکل «نوین» به شمار می‌رفت، که استقرار آرمان مشروطه در «به قاعده و به نظم کشیدن سلطنت مطلقه» را متجلی می‌کرد. این گونه است که در

۱. تاریخ‌های مندرج در متن به خورشیدی است. در اندک مواردی هم که از تاریخ‌های قمری و میلادی استفاده شده، به منظور تفکیک آن‌ها از تاریخ‌های خورشیدی، در کنار هر یک، حروف اختصاری مربوط به آن‌ها نوشته شده است.

ایران، «بودجه‌ریزی» در قامت نوین خود با قتل و ترور آغاز می‌شود و پیراهن خون‌آلود صنایع‌الدوله پرچمی است در آغازین گام بودجه‌ریزی که به ندایی بلند فریاد می‌زند: به رسمیت شناختن حقوق شهروندان بر منابع عمومی و به قاعده درآوردن فرایندهای مالی و در یک کلام، تلاش برای پیوند زدن مالیه عمومی به آبادانی کشور، با مخالفت‌هایی در سطح ترور و خون‌ریزی مواجه است!

درست است که در تجربه تاریخی ایران، تدوین بودجه، به عنوان یکی از عالی‌ترین مظاهر مشروط شدن قدرت مطلقه، با تن خون‌آلود وزیر مالیه آغاز شد، اما این ترور نخستین مقاومت در برابر به انتظام کشیدن مالیه عمومی نبود. حافظه تاریخی ایرانیان روزهایی را به یاد دارد که «سیصد نفر از [زنان]، از خانه و حرمسراهای محصور با افروختگی بشره که از عزم ثابتشان خبر می‌داد، بیرون آمده در حالتی که در چادرهای سیاه و نقاب‌های مشبک سفید، مستور بوده و حرکت نظامی می‌نمودند و بسیاری از ایشان در زیر لباس یا آستین‌های خود طپانچه‌ها پنهان داشتند، یک‌سره به مجلس رفته و در آن‌جا جمع شده و از رئیس مجلس خواهش نمودند که تمام آن‌ها را اجازه دخول دهد. رئیس مجلس به ملاقات نمایندگان ایشان راضی شده، [زنان] در اطاق ملاقات با رئیس مقابله کرده و طرف مذاکره شدند. با این خیال که مبادا خود یا همراهانش مطلب و مقصودشان را درست ملتفت نشوند، آن هیئت مادران و زوجات و دختران محجوب ایرانی، طپانچه‌های خود را برای تهدید نمایش داده و نقاب‌ها را پاره کرده و دور انداخته و اراده و عزم آخری خود را اظهار و اعتراف کردند که اگر وکلای مجلس در انجام فرائض خود و محافظت و برقرار داشتن شرف ملت ایران تردید نمایند، مردان و فرزندان و خودمان را کشته و اجسادمان را همین‌جا می‌اندازیم».^۱ چنین اقدام شجاعانه و شگفت‌آوری، در واکنش به اولتیماتوم روسیه بود. در زمستان سال ۱۲۹۰ (کم‌تر از پنج سال پس از پیروزی انقلاب مشروطه)، روسیه، همسایه شمالی آن روزهای ایران، به دولت ایران اخطار رسمی (اولتیماتوم) داده بود که اگر

۱. شوستر، مورگان، ۱۳۶۸، *اختناق ایران*، ترجمه ابوالحسن موسوی شوشتری، صفی‌علیشاه، ص ۲۴۱.

خواسته آن‌ها اجابت نشود، نیروهای نظامی روسیه که پس از گذر از رود ارس و تاراج و کشتار مردمان شهر مهم تبریز تا قزوین آمده و در آستانه ورود به پایتخت بودند، وارد تهران خواهند شد و دولت را ساقط خواهند کرد! و همه این تهدیدهای برآمده از لوله‌های توپ و تفنگ، برای «اخراج یک مستشار مالی» بود: مورگان شوستر.

در روز جمعه، دوم شوال ۱۳۲۸ ق (۱۴ مهر ۱۲۸۹)، مجلس شورای ملی قانونی تصویب کرد که «پنج نفر آمریکایی برای وزارت مالیه» استخدام شوند، به این شرح: یک نفر مدیر برای تأسیس اداره خزانه، دو نفر برای اداره خزانه، یک نفر محاسب برای معاونت مدیر و یک نفر مفتش برای تنسيق ادارات ولایات. در اجرای همین قانون بود که در اردیبهشت سال بعد (۱۲۹۰) مورگان شوستر وارد ایران شد و پس از رسیدن به تهران، حکم «خزانه‌دار کل» به نام او صادر شد. هم او بود که وقتی دید برای ایفای وظایفش نمی‌تواند کاری از پیش ببرد، اختیاراتی تمام‌دوره مالیّه عمومی تقاضا کرد و این اختیارات طی قانون ۲۳ جوزای ۱۳۲۹ ق (خرداد ۱۲۹۰) به وی داده شد. به استناد همین قانون «ژاندارمری خزانه» تأسیس شد. اما همه این کارها با مخالفت‌های انگلیس و بنهان انگلیس و روسیه مواجه می‌شد، تا جایی که وقتی عوامل شوستر برای مصادره اموال شجاع السلطنه^۱ به خانه‌اش رفته بودند، کاسه صبر دولت روسیه لبریز شد و با توسل به این که خاندان قاجار تحت حمایت دولت روسیه است (بر اساس قرارداد ترکمانچای)، خواستار اخراج مستشار مالی از ایران شد! مرور این دو رخداد تاریخی، این پرسش‌ها را ایجاد کند: چرا «تنظیم امور مالیّه عمومی» یا «اصلاح نظام بودجه» باید چنین واکنش‌های خونین و سرسختانه‌ای داشته باشد؟ مگر در بهبود مالیّه عمومی چه نهفته است که وزیر مسئول تهیه آن را ترور می‌کنند

۱. برادر محمدعلی شاه مخلوع، شاهی که مجلس بودجه دربارش را کاهش داده بود و زیر بار مشروط شدن قدرت مطلقه‌اش نمی‌رفت و دست آخر با وجود قسمی که به قرآن برای رعایت قانون اساسی مشروطه یاد کرده بود، مجلس را به توپ بست و دوران استبداد صغیر را حاکم کرد.

۲. نظام مالیّه عمومی و بودجه از پرتکرارترین واژگان این کتاب‌اند. شاید این توضیح لازم باشد که مراد از مالیّه عمومی بررسی عملیات و فعالیت‌های مربوط به چگونگی انجام هزینه‌های دولت، روش‌های جمع‌آوری منابع و نحوه اداره وجوه است.

و تلاش در اصلاح آن بر اساس قانون اساسی مشروطه، آنچنان به مذاق دولت زورمند روسیه ناخوش می‌آید که تنها برای اخراج مستشار مالی و جلوگیری از اصلاحات وی، حاضر به «لشکرکشی» می‌شود؟ گذار از روبه‌های سنتی مالیه عمومی و استقرار اصول نوین در بودجه دولت، کدامین منافع شاه و حامیانش را به خطر می‌انداخت و کدامین منفعت امپراتوری روسیه را خدشه‌دار می‌کرد که یکی تن به بدنامی ویران کردن مجلس داد و دیگری اولتیماتوم صادر کرد؟

پاسخ به این پرسش‌ها و دیگر پرسش‌های نظیر آن‌ها، در «نقش و تأثیر» انتظام‌بخشی به مالیه عمومی نهفته است؛ زیرا نظام مالیه عمومی دارای آنچنان ظرفیتی است که نه تنها می‌تواند نماینده‌ای شفاف از وضعیت یک اقتصاد باشد، بلکه تصویرگر «نظام اقتصاد سیاسی» در جامعه است. به بیان دیگر، وقتی سخن از بودجه در میان است، تنها سیاهه منابع و مصارف در پیش رو نیست، بلکه بودجه‌بندی و اترازویی است برای سنجش و ارزیابی:

- سطح مشارکت و دموکراسی در جامعه؛
- میزان پاسخگویی دولت؛
- اولویت‌ها و جهت‌گیری‌های اصلی جامعه؛
- میزان شفافیت جامعه؛
- قانونمداری حاکمیت و شهروندان؛
- نقش و وظایف دولت در اقتصاد؛
- میزان و چگونگی مداخله بخش خصوصی؛
- چگونگی توزیع قوای سیاسی و اجتماعی در جامعه؛
- ویژگی‌های نظام حقوقی - اداری جامعه؛
- و در یک کلام، رویکردهای استراتژیک «حاکم» بر جامعه.

این همه غریب و بعید نیست، زیرا «مطالعه مالیه عمومی مستلزم ورود به مباحثی متعدد، از جمله صلاحیت و یا مشروعیت وضع مالیات، شیوه‌های اجرایی وصول مالیات و

تشکیلات و پرسنلِ اخذ و صرفِ آن‌هاست. به همین دلیل مباحث مالیه عمومی به همان اندازه که با اقتصاد مرتبط می‌شود، با حقوق عمومی و علوم سیاسی نیز ارتباط دارد؛ زیرا مالیه عمومی یکی از ارکان نظام سیاسی و اداری هر جامعه متشکل است و به همین دلیل، همه متون قانونی، از دوران حمورابی تا عصر تدوین قانون اساسی، از اقتدار دولت‌ها در اخذ مالیات با قوه قهریه و ضمانت اجرای حقوقی سخن می‌گویند و درحالی که الزام افراد و سازمان‌ها به سلب مالکیت از املاک و اموال خود به نفع اشخاص و گروه‌های خصوصی جرم تلقی می‌شود، پرداخت مالیات به خزانه عمومی در همه نظام‌های عرفی و دینی یک تکلیف عمومی یا واجب شرعی است.^۱

بنابراین وقتی سخن از اصلاح (تغییر) در بودجه (مالیه عمومی) در میان است، در واقع سخن از جابه‌جایی منافع و تغییر آرایش قوا و دگرگونی چیدمان نیروهای سیاسی و اجتماعی است. در نتیجه، هر چه اصلاحات عمیق‌تر و گسترده‌تر، مخالفت‌ها بیش‌تر و غلبه بر موانع دشوارتر.

آنچه در پیش‌رو دارید، نتیجه تلاشی است به قصد بازخوانی دو تجربه در پرتوی یک دگرگونی عمیق که در آن تلاش شده تا در چارچوب مشروطیت سلطنت مطلقه و استقرار قانون اساسی مشروطه، دو اقدام برای «اصلاح و انتظام» مالیه عمومی ایران مرور شود تا از این رهگذر، پندها و دانشی برای امروز به دست آید. این کتاب بر تجربه مورگان شوستر و آرتور میلسپو تمرکز دارد؛ دو مستشار آمریکایی که به یک هدف استخدام شوستر تنها مجال آن را یافت که هشت ماه در ایران باشد، اما میلسپو دو بار به استخدام دولت ایران درآمد. بار نخست، در سال ۱۳۰۱، زمانی که رضاخان هنوز سردار سپه بود و سلطنت قاجار برقرار، به ایران آمد و به مدت چهار سال در استخدام دولت ایران بود. اما بار دوم، در سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۳ در ایران به سر برد و این بار شرایطی را تجربه کرد که کشور شانزده سال پادشاهی رضا شاه را از سر گذرانده و پسر جوان او بر تخت پادشاهی

۱. امین، حسن، ۱۳۸۵، دیوان استیفاء، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ص ۸.

تکیه زده بود. جالب آن که این دو مستشار مالی، تجربه خود از حضور در ایران را نگاشته و در آن زمان به چاپ رسانده‌اند. کتاب شوستر با نام *اختناق ایران* یکی از منابع درخور توجه درباره آن دوران به شمار می‌رود و میلسپو تجربه سفر نخست خود را در کتابی با نام *مأموریت آمریکایی‌ها در ایران* و برداشت‌های خود طی سفر دوم را در کتاب *آمریکایی‌ها در ایران* به چاپ رسانده است و هر سه کتاب به فارسی ترجمه شده‌اند.

در این جا نمی‌توان یکی از کاستی‌های سترگ جامعه ایران را ناگفته گذاشت و آن این که دو مستشار مالی‌ای که حدود یکصد سال پیش به ایران آمده‌اند، در شرایطی خاطرات و مشاهده‌های خود را نگاشته و به صورت کتاب چاپ کرده‌اند که محمود بَدْر که آن روزها جوانی بیست و چندساله بیش نبوده و ابتدا مترجم و سپس معاون شوستر و بعدها خود وزیر مالیه شده است، بیش از دو دهه پس از رفتن شوستر، از مشغله کاری گلایه دارد که مجال تدوین خاطرات همکاری با شوستر را پیدا نکرده است و می‌نویسد: «وقتی خواستم خاطرات خود را درباره حوادث جالب توجه زمان تصدی مستشاران آمریکایی و اروپایی در ادارات دارایی ایران برای درج در *سالنامه دنیا* تهیه نمایم، توجه من به این مسئله جلب شد که در پیرامون خدماتی که پاره‌ای از خارجی‌ها در ادارات دولتی ایران نمودند لازمه حق‌شناسی که اهم آن درج و نشر خدمات آقایان است به عمل نیامده و از طرف هموطنان در این باره چیزی به رشته تحریر درنیامده و آثاری که از عملیات خوب یا بد آن‌ها باقی مانده، همان رسالات و کتبی است که خود آن‌ها نوشته و منتشر نموده‌اند و جای آن دارد اشخاصی که از دور و نزدیک شاهد اعمال آن‌ها بوده و یا با آنان همکاری داشته و در قید حیات هستند خاطرات خود را بنویسند تا شاید این قبیل اطلاعات که در حقیقت جزء تاریخ ملی ما محسوب می‌شود بالمزه محو نگردد»^۱.

از قرار معلوم، نه تنها ما ایرانیان از نگارش و ضبط «تجربه‌ها» غافل بوده و از تأثیر شگرف و پیش‌برنده این مهم به‌شدت بازمانده‌ایم، بلکه با آنچه موجود بوده است نیز

۱. بَدْر، محمود، بی‌تا، «خاطراتی از ایامی که من معاون شوستر بودم»، *مجله سالنامه دنیا*، س ۱۷، صص ۱۹۴-۲۰۰.

برخوردی تخریبی و بسیار تأسفبرانگیز داشته‌ایم. در یک نمونه گویا، حسین ابوترابیان، مترجم کتاب اول میلسپو، در مقدمه آن کتاب می‌نویسد: «چندی پیش یکی از دوستان، در حدود هفت‌هزار برگ از گزارش‌های مالی و گمرکی که اغلب آن‌ها متعلق به مسیو نوز بلژیکی بود به قیمت کیلویی ۷۰ ریال از یک خواروبارفروش خریده بود!»^۱

در چنین اوضاعی هیچ جای شگفتی نیست که با وجود گذشت بیش از یک قرن از آمدن و رفتن شوستر، هنوز آن تجربه واکاوی نشده و به هیچ ترتیبی جای گلایه نیست که هنوز دو سفر و دو مأموریت میلسپو به ایران و دو کتابی که نگاشته، نزد بسیاری از علاقه‌مندان تاریخ اقتصادی ایران و صاحب‌نظران بودجه، به شدت نادیده باقی مانده است. بنابراین هیچ جای اما و اگر نیست که امروز، در ماه‌های پایانی قرن چهاردهم خورشیدی، نه فقط از این سه نوبت استخدام مستشار مالی، بلکه از دیگر موارد استخدام مستشاران خارجی، هنوز پندی و ره‌نمایی برای اصلاح و انتظام مالیه عمومی برنگرفته‌ایم؛ درحالی که مروری کوتاه در تاریخ بودجه و کلوزی اجمالی در شرایط امروزمین آن، به روشنی نشان از استمرار و تداوم مشکلات نظام بودجه‌ریزی کشور دارد؛ مشکلات و مسائلی که اگرچه با گذشت زمان، شکل و ظاهر متفاوتی می‌یابند، کانون و اهمیت اصلی آن‌ها بر مداری می‌چرخد که عمری بیش از یک قرن دارد. به زبانی دیگر، به نظر می‌رسد آنچه امروز مانع بهبود اوضاع مالیه عمومی در ایران است ریشه در روزهای گذشته دارد و با گذشت دهه‌ها و آمدن و رفتن دولت‌ها و نظام‌های سیاسی، هنوز به قوت خود باقی مانده و در نتیجه، انتظام مالیه عمومی در مدار بایسته و پیش‌برنده قرار نگرفته است. در این چارچوب است که وقتی نظام مالیه عمومی نتواند دامن خود را از شر بلایای مزمن تاریخی رها کند، به سبب اثرگذاری عمیق و گسترده در نظام حیات جمعی و پیامدهای ناگوار آن در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی جامعه، تمام فرجام جامعه را آلوده، و آبادانی و آسایش و توسعه

۱. (از مقدمه مترجم) میلسپو، آرتور، ۲۵۳۶ (۱۳۵۶)، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ترجمه حسین ابوترابیان، پیام،

کشور را منتفی خواهد کرد. و باز با تأسفی عمیق و افسوسی جانکاه باید گوشزد کرد که وجود تمام دگرگونی‌های جامعه ایران، هنوز نمی‌توان گزارش، کتاب یا پژوهشی را سراغ گرفت که راه طی شده در انتظام مالیه عمومی و اصلاح نظام بودجه را به شاقول ارزیابی، سنجیده باشد و پندهایی راهگشا برای امروز و آینده در پیش نهاده باشد!

در کتاب چه آمده است؟

آنچه پیش‌روست، پس از مقدمه‌های لازم، بر تجربه اصلاح نظام بودجه‌ریزی به دست شوستر (یک دوره) و میلپو (دو دوره) تمرکز دارد. در این چارچوب، پس از نگاهی کوتاه به زمینه‌های ورود ایشان به ایران، اقدام‌ها و برنامه‌های آن‌ها مرور شده است. روشن است هر آنچه ایشان در دستور کار داشته‌اند، بر بستری از واقعیت‌های زمانی و مکانی استوار بوده و از این رو، لازم است شرایط اقتصاد سیاسی آن روزگاران مد نظر قرار گیرد. پس از مرور آنچه این دو مستشار آمریکایی از سر گذرانده‌اند، تلاش شده تا ثمره و نتیجه اقدام‌های ایشان در کنار موانع و مشکلات قرار گیرد و به این ترتیب، تصویری از «فضای تلاش برای انتظام مالیه عمومی» ترسیم شود. روشن است که چنین تصویری، همه‌آغازی خواهد بود برای تحلیل‌هایی تاریخی که تا به امروز خواهد آمد.

در روزهایی که ذهن نگارنده آغشته به این موضوع بود، بسی بخت‌یار بود که نسخه اولیه این سیاهه را استاد ارجمند و آموزگار صبور، جناب آقای فرشاد مؤمنی، مهربانانه پذیرا شدند و نقادانه مرور کردند. نکته‌سنجی‌های ایشان، افزودن نکاتی چند به این نوشته و تقویت آن را سبب شد. نگارنده امیدوار بود تا بتواند از نظرها و دیدگاه‌های استاد سخت‌گیر و آموزگار متین، جناب آقای علی عرب‌مازار یزدی، نیز بهره ببرد، اما مشغله‌های فراوان ایشان سبب شد تا تنها چند نکته کوتاه اما مهم در متن اصلاح شود. همچنین دوست گرامی، جناب آقای حسین سخنور که دانش‌آموخته فلسفه است و با تاریخ معاصر ایران آشنا، نسخه اولیه را با دقت مطالعه و از منظر خویش، زمینه اصلاحاتی چند را فراهم

کردند. بی تردید نویسنده و ام‌دار ایشان است. از رئیس و کارکنان پرحوصله و صبور کتابخانه مؤسسه مطالعات تاریخ معاصر که در دسترسی به برخی منابع راهنما بودند نیز باید تقدیر شود. دسترسی و امکان مطالعه بودجه سال‌های دوران مشروطه و پس از آن، به کمک و همراهی دوست قدیمی و پژوهشگر نکته‌سنج و فعال اجتماعی، جناب آقای سعید غلامی نتاج، مقدور شد که علاوه بر این کمک ارزنده، گاه‌وبیگاه با صبوری تقاضاهای چندباره نگارنده را شنوا و پذیرا بودند. امید که در فعالیتهای پژوهشی و اجتماعی بیش از پیش موفق باشند. ویراستاری این کتاب را سرکار خانم سمیه کنعانی با دقت قابل توجه انجام دادند و سرکار خانم یلدا جعفری در پیگیری و هماهنگی کمک کار نگارنده بودند که لازم است از ایشان قدردانی شود. از جناب آقای محسن ایزدخواه، مدیر نشر نهادگرا، که همراهی ایشان امکان چاپ کتاب را فراهم کرد، نیز باید سپاسگزار بود، نه تنها برای همراهی، که بابت صبوری و حوصله‌ای که به خرج دادند. اما این کتاب نویسنده‌ای دارد و اوست که باید پاسخگوی آنچه در این کتاب آمده باشد.

اگر این تلاش توانسته باشد تنی چند را به همکاری و مذاقه در تاریخ انتظام‌بخشی به مالیه عمومی ایران دعوت کند، کامیاب بوده است.

میکائیل عظیمی

فروردین ۱۴۰۰