

مالیه روح مشروطه است

بازخوانی نقش مستشاران آمریکایی

در اصلاح نظام مالی ایران

www.ketab.ir

میکائیل عظیمی

سرشناسه: عظیمی، میکانیل، ۱۳۵۴ -
 عنوان و نام پدیدآور: مالیه روح مشروطه است، بازخوانی نقش مستشاران آمریکایی در اصلاح نظام مالی ایران/ میکانیل عظیمی؛ ویراستار: سمیه کنعانی.
 مشخصات نشر: تهران: نهادگرا، وابسته به مؤسسه غیرانتفاعی مطالعات دین و اقتصاد، ۱۴۰۰.
 مشخصات ظاهری: ۲۳۰ ص.؛ جدول: ۵/۱۴ × ۵/۲۱ س.م.
 شابک: ۹۷۸-۶۲۴-۹۸۰-۶۴۰-۱-۸؛ ۶۷۰۰۰۰ 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.
 موضوع: Finance, Public -- Iran -- History -- ۱۹th century.
 موضوع: شوستر، ویلیام مورگان، ۱۸۷۷-۱۹۶۰ م.
 موضوع: Shuster, William Morgan
 موضوع: میلسیو، آرتور چستر، ۱۸۸۳-۱۹۵۵ م.
 موضوع: Millsbaugh, Arthur Chester
 موضوع: ایران -- سیاست و حکومت -- قرن ۱۳.
 موضوع: Politics and government -- Iran -- ۱۹th century.
 موضوع: ایران -- سیاست و حکومت -- قرن ۱۳. -- دخالت ایالات متحده
 موضوع: Politics and government -- Iran -- Participation, United States -- ۱۹th century.
 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: Iran -- Foreign relations -- United States
 رده بندی کنگره: HJ۱۳۱۸
 رده بندی دیویی: ۳۲۶/۵۵
 شماره کتابشناسی ملی: ۷۹۴۶۵۴۱
 اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیا



نشر نهادگرا

تهران، خیابان ولیعصر، نرسیده به میدان ولیعصر، خیابان دمشق

خیابان برادران مظفر شمالی، شماره ۱۲۶.

تلفن: ۸۸۹۰۵۶۰۷ - ۸۸۹۰۵۶۴۴

سایت انتشارات نهادگرا: www.nahadgara.ir

مالیه روح مشروطه است

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

ویراستار: سمیه کنعانی

طرح جلد و صفحه‌آرایی: احمد صدیقی

چاپ اول: تابستان ۱۴۰۰

قیمت: ۶۷۰۰۰ تومان

فهرست مطالب

مقدمه

۹

مالیه روح مشروطه است

۱۹

افلاس مالی، سراغ از نسب

۲۳

تلاش برای اصلاح نظام مالیه عمومی

۳۷

اصلاحات مالی پس از مشروطه

۴۳

کمیسیون مالی

۵۱

دست نیاز به سوی مستشاران خارجی

۵۶

ایران از چشم شوستر

۶۵

سفر به ایران از ینگه دنیا

۶۶

نخستین مواجهه

۷۱

شوستر وارد چه جامعه‌ای شد؟

۷۳

انتظام بخشی در میانه جنگ با اداره جنگ

۸۲

وزارت مالیه پس از شوستر

۸۹

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

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

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

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

۱۸۵	مالیه در قاب آمار و توصیف
۱۸۶	تصویر اقتصاد ایران در قاب بودجه
۱۹۹	از دریچه روایت‌های کلیدی
۱۹۹	نگاهی بی‌پرده به آمار
۲۰۲	مصیبت آمار و اسناد
۲۰۴	نظام اداری و مالیه عمومی
۲۰۶	بانک و مالیه
۲۱۰	بودجه 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 مستوفی گری ناکام است؟
۲۵۱	مستوفی گری، ناکام در آبادانی
۲۵۶	درس‌هایی که هنوز باید فراگرفت
۲۸۸	پندهایی فراتر از تجربه 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 کاری به خانه‌اش می‌برد. آن دو نفر که یکی شان گرجی - روسی‌ای به نام ایلا ریون و دیگری ارمنی بی‌نام ایوان بود، سرنشین کالسکه را به گلوله بستند و فرار کردند. کسی که پیکر غرق در خونس در کف کالسکه افتاده بود، مرتضی قلی‌خان هدایت معروف به صنیع‌الدوله، وزیر مالیه وقت، بود. هر چند دو 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 تاوانی 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 «توین» 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 «سکند نفیر از [زنان]، از خانه و حرمسراهای محصور با آفرختگی 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 محبوب 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 ۳۴۱.

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 تمام در امور مالیه عمومی تقاضا کرد و این اختیارات طی قانون ۲۳ جواز ۱۳۲۹ ق (خرداد ۱۲۹۰) به وی داده شد و به استناد همین قانون «ژاندارمری خزانه» تأسیس شد. اما همه این کارها با مخالفت‌های آشکار و پنهان انگلیس و روسیه مواجه می‌شد، تا جایی که وقتی عوامل شوستر برای مصادره اموال بهاع السلطنه^۱ به خانه‌اش رفته بودند، کاسه صبر دولت روسیه لبریز شد و با توسل به این که خانان 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 مالیه عمومی» یا «اصلاح نظام بودجه»^۲ باید چنین واکنش‌های خونی و سرسختانه‌ای داشته باشد؟ مگر در بهبود مالیه 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 مالیه عمومی و بودجه از پر تکرار ترین واژگان این کتاب‌اند. شاید این توضیح لازم باشد که مراد از مالیه عمومی بررسی عملیات و فعالیت‌های مربوط به چگونگی انجام هزینه‌های دولت، روش‌های جمع‌آوری منابع و نحوه اداره وجوه است.