



نقش و تاثیر وزارت مالیه در دوران قاجار

فرشته اسدی اوریمی

چکیده

پژوهش حاضر با هدف بررسی نقش و تاثیر وزارت مالیه در دوران قاجار با روش تاریخی- تحلیلی انجام شد. در این مطالعه ابتدا با جستجو در پایگاه ها و سایت های اینترنتی و بانک های اطلاعاتی و استنادی مانند پژوهشگاه علوم و فناوری اطلاعات ایران، SID، مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی، تبیان، مگ ایران با توجه به موضوع انتخابی و تحقیقات پژوهش های مرتبط جمع آوری شد. ابزار گردآوری اطلاعات از طریق فیش برداری از منابع بود. نتایج نشان داد که در دوره قاجار همچون دیگر سلسله های پیشین ماقبل سرمایه داری ایران، مالیات ارضی منظم ترین و مهمترین منبع درآمدی حکومت را تشکیل می داد. نظام مالیات ستانی، منشاء و میزان آن در این دوره براساس الگوهای کهن نظام زمین داری شکل گرفته بود. اما با این حال قاجارها تغییراتی را در این نظام و منشاء و میزان مالیات ایجاد کردند. در دوره مذکور یک رشته عوامل خارجی و داخلی نظام مالیاتی را تحت تاثیر قرار دادند. تحولات اقتصاد جهانی و تأثیرات آن بر اقتصاد ایران و جنگ ها و درگیری های خارجی، از جمله عوامل خارجی تأثیرگذار بر نظام مالیاتی بودند که در نهایت کاهش تولید و به تبع آن افزایش مالیات را در پی داشتند. چرا که حکومت گران قاجار سعی می کردند هر کاهشی در درآمد خود را با افزایش مالیات، جبران کنند. نقص های تشکیلاتی مالیه و مطالبات فوق العاده ای که زارعان گرفتار آن بودند همراه با مشکلات سیاسی اجتماعی، عوامل داخلی تأثیر گذار بر نظام مالیاتی بودند که نتیجتاً به کاهش تولید با افزایش مالیات منجر می شدند. مجموعه این عوامل خارجی و داخلی با سیاست غلط مالیاتی و عملکرد ضعیف حکومت همراه شد، که دو پیامد مهم را به دنبال داشت. از یک طرف، حکومت مرکزی از مهمترین منبع درآمدی خود کمترین استفاده را کرد و ناچار به وام های خارجی و واگذاری امتیازات به خارجیان روی آورد.

واژگان کلیدی: مالیات، وزارت مالیه، قاجار

مقدمه

مالیات ها به عنوان یکی از مهم ترین منابع درآمدی دولت محسوب می گردند. وصول سریع ، کم هزینه و ثبات این قبیل از درآمدها ، سبب روی آوردن بسیاری از کشورها به این گونه از درآمدها به عنوان درآمد اصلی و پایدار خود بوده است (ولیدی و همکاران، ۱۳۹۵). دودمان قاجار یا سلسله قاجار یا قاجاریان نام سلسله ای ایرانی است که از حدود سال ۱۱۷۵ تا ۱۳۰۴ بر ایران قاجاری به مدت حدود صد و سی سال فرمان راندند. بنیان گذار این سلسله آقامحمدخان قاجار بود. سردودمان قاجاریه مربوط به یکی از طایفه های ترکمان ایران به نام ایل قاجار بود که بر اثر یورش مغول از آسیای مرکزی به ایران مهاجرت کردند. آنان ابتدا در پیرامون ارمنستان ساکن شدند.

در دوران پادشاهی شاهان قاجار به استثناء بازپس گیری برخی سرزمین های متعلق به ایران در ناحیه شرق و غرب در زمان آقامحمدخان قاجار ، طی عهدنامه های مختلف به ویژه در دوران فتحعلی شاه و ناصرالدین شاه ، مناطقی از خاک کشور ، تحت فشار روسیه تزاری از محدوده زمامداری ایران جدا گردید. خاندان قاجار یکی از خانواده های دارای زیرشاخه های نسبتاً زیاد در ایران محسوب می گشت و آخرین دودمان پادشاهی ترک تبار تاریخ ایران از این خاندان بود. اعضای این خاندان از نوادگان شاهزادگان قاجار هستند (نفیسی، ۱۳۴۵).

اخذ مالیات یکی از شیوه های درآمد حکومت از قرون گذشته تا به امروز بوده است. هدف دولت برای مالیات گیری، افزایش عایدات مملکت به منظور صرف آن در بخش های عمومی و مملکتی است، که با سیاست مالی خاصی اتخاذ می شود. همین امر سبب گردیده که شیوه ی جمع آوری مالیات و حتی وضع مالیات های مستقیم و غیر مستقیم توجه عده ی بسیاری از علمای اقتصادی را در هر دوره به خود جلب کند. در این میان، مصلحان عصر قاجار که می کوشیدند ایران را از وضعیت بغرنجی که به آن گرفتار شده بود رهایی بخشند و آن را در پله ی ترقی و پیشرفت به جلو برانند، اصلاح امور مالی کشور را فراموش نکردند، بلکه آن را در اولویت اقدامات اصلاحی خود قرار دادند و توانستند اقداماتی را برای بهبود نظام مالیاتی انجام دهند و تغییراتی را در این نظام ایجاد نمایند. تفکرات و اقدامات آنان گامی مؤثر برای عبور ایران از دورهی گذار از مالیات گیری غیر متمرکز به مالیات گیری متمرکز است. در مقاله ی حاضر ابتدا به تشریح نظام مالیاتی در دوران قاجار پرداخته و سپس با توجه به عواملی که بر روی تشکیلات مالیاتی آن دوران تأثیر گذاشته اند، نتیجه ی عملکرد مصلحان قاجاریه را بیان می نمایم.

نظام مالیاتی در دوره قاجار

به لحاظ الگوی کاربردی ، حکومت قاجار نوعی شیوه حکمرانی سنتی و پیشامدرن است و ساختار بودجه ریزی پیشامدرن آن ، به عنوان نمونه ای تاریخی می تواند منبع جدید و کاربردی ای برای مورخان و اقتصاد دانان و جامعه شناسان باشد. در واقع در این الگو ، دولت قاجار به درآمدهای نفتی وابسته نبود و مالیات های غیر مستقیم در درآمدها کمرنگ بود و بدین سبب می تواند نمونه و مصداقی تاریخی در طول تاریخ معاصر باشد. منشأ و شیوه وصول و مالیات بندی در ولایات دوره قاجار نسبت به طبیعت و اوضاع جوی و رشد اقتصادی هر ناحیه متفاوت بود. بسیاری از شاهزادگان قاجار هنگام حکمرانی بر ایالات و ولایات به میل خود میزان مالیات های حوزه فرمانروایی خود را تغییر می دادند. حکام و فرمانروایان ایالات با دادن مبلغ هنگفتی رشوه و پیشکش به صدر اعظم به حکومت می رسیدند و بقای تداوم حکومت آنان منوط به این بود که هر سال مبلغ پیشکشی خود را به دربار و دارالخلافه تقدیم کنند. از این رو حکمرانان به زور از مردم مبالغ دیگری وصول می کردند. منشأ مالیات در همه نقاط ایران به یک منوال و ترتیب نبوده است. البته امروزه بسیاری از دولت مردان و اقتصاد دانان به دولت دکتر محمد مصدق اشاره می کنند که بدون تکیه بر درآمدهای نفتی ، کشور را با کمترین نوسانات ارزی و تورمی اداره کرد در حالی که این الگو در دوره های گذشته به خصوص در دوره قاجار هم وجود داشته است و از این تجارب تاریخی نیز می توان بهره برد (احمدی رهبریان و همکاران، ۱۴۰۱). در دوره قاجار ، نظام مالیاتی ایران به دست مستوفی الممالک اداره می شد و ساختار ساده ای داشت ؛ بخش

اعظم درآمد مالیاتی دولت از مالیات املاک زراعی بود که بیشتر از رعایا و خرده مالکان اخذ می شد؛ زیرا مالکان متنفذ از زیر بار مالیات شانه خالی می کردند. اقطاع دادن درآمدهای مالیاتی و گسترش رسم اعطای تیول به صاحبان حقوق و مواجب به جای دستمزدشان از دیگر ویژگی های این نظام مالیاتی بود. که همگی از غیر متمرکز اداره شدن نظام مالیه این دوره حکایت می کند. این ویژگی ها در کنار تحولات بین المللی در عرصه اقتصاد و نیز تخلفات مأموران مالیه و حکام سبب کاهش عایدات کشور و نارضایتی مودیان مالیاتی از فشار های مالیاتی شد.

بدین ترتیب با پیروزی انقلاب مشروطه، نیروهای اصلاح طلب درصدد برآمدند با اصلاح نظام مالیه، هم عایدات دولت را افزایش دهند و هم رضایت مردم را جلب کنند (فتحعلی زاده همدانی، ۱۳۹۰). مالیات به وسیله والیان و حکام و نایب‌الحکومه‌ها و کدخدایان به دلخواه، وصول می‌شد. در آغاز سلطنت ناصرالدین‌شاه، اصلاحات مالی و اداری و فرهنگی به وسیله امیرکبیر آغاز شد. به تدریج سازمان نوینی برای امور مالی و حفظ تمرکز بیت‌المال و وصول مالیات داده شد و حوزه‌های مالیاتی در سراسر کشور به وجود آمد که هر یک زیر نظر یک مستوفی اداره می‌شد. حکام ولایات کلیه امور مالیاتی حوزه فرمانروایی خود را که پیش از آن زیر نظر داشتند، به مستوفی‌ها محول کردند و هر مستوفی چهار دفتر در اختیار داشت و هر یک از مستوفیان طبق دفتر جزو، جمیع مالیات و ابواب‌الجمعی خود را وصول می‌کرد. پس از امیرکبیر، میرزا نصرالله‌خان نوری معروف به آقاخان، پسر اسدالله نوری لشکرنویس به سمت وزیر لشکر و صدر اعظم منصوب شد و پس از عزل او مالیه مملکت زیر نظر مستقیم و نظارت شاه بود.

پیشینه تحقیق

رهبریان و همکاران (۱۴۰۱) تحقیقی تحت عنوان « روند کسری بودجه و راهکارهای تأمین آن در دوره قاجار » انجام داده اند. یکی از موضوعات مهم جهت شناخت اوضاع مالی دوره قاجار، روند کسری بودجه است. در این باره تاکنون مطالب مستند و مستقلی ارائه نشده است و این پژوهش با جمع‌آوری اسناد و مدارک و ارائه آمار و ارقام به روند کسری بودجه و شناسایی و بررسی راهکارهای دولت برای تأمین آن می‌پردازد. روش تهیه و گردآوری تحقیق، اسنادی و کتابخانه‌ای است و نوع تحقیق تبیینی - تحلیلی است. این مقاله ضمن بررسی میزان تغییر و نوسانات در کسری بودجه دوره قاجار به این سؤال پاسخ خواهد داد که علل کسری بودجه و راهکارهای دولت برای تأمین آن چه بوده است و آیا با انقلاب مشروطه تغییر مثبت یا منفی معناداری در کسری بودجه ایجاد شد یا نه. یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که دولت در اواخر حکومت محمدشاه و در اواسط حکومت مظفری، به علت صدور برات‌های بی‌محل، استقراض‌های متعدد و افزایش مخارج درباریان و نظامیان، دچار کسری بودجه شد و پس از انقلاب مشروطه، کسری بودجه کلان و مداوم‌تر شد. علت اصلی کسری پس از مشروطه وسعت دیوان‌سالاری، استقراض‌های متعدد، تعطیلی مجلس و بی‌انضباطی مالی و اشغال نظامیان خارجی بوده است که با کم‌رنگ شدن برخی از این عوامل در اواخر دوره قاجار منجر به تعدیل بودجه شد.

احمدی رهبریان (۱۴۰۰) دکتری تخصصی تحت عنوان « تغییر و تحول ساختار سند بودجه در ایران عصر قاجار » انجام داده اند. ارائه نظریه و فرضیه درباره‌ی ساختار اقتصادی دولت قاجاریه بدون آگاهی به سند بودجه، ساختار و تحولات آن ناقص و دشوار است. بنابراین، بازخوانی و تحلیل دفاتر بودجه دوره قاجاریه یک ضرورت جدی است. به این ترتیب پرسش محوری پژوهش حاضر عبارت است از اینکه چه دگرگونی در ساختار سند بودجه دوره قاجار روی داد و چه رویکردی داشت و آیا این تغییر و تحولات، تاثیر مثبتی در ساختار اقتصادی ایران داشته است؟ روش پژوهش، توصیفی و تحلیلی و مبتنی بر داده‌های مستخرج از اسناد و دفاتر بودجه است. یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که تغییرات و تحولات در سطح شکلی و محتوایی با رویکرد تمرکزگرایی به وجود آمد. به لحاظ شکلی، دفاتر بودجه دوره قاجاریه نسبت به دوره صفویه و پیش از آن محدودتر شد و پس از انقلاب مشروطه، بودجه با رویکرد مدرن و متمرکز در دستور کار قرار گرفت اما بودجه‌ای به سبک جدید فراهم نشد و شیوه

قبلی نیز منسوخ گردید. بنابراین، به لحاظ شکلی، این فرآیند نتیجه مثبتی در پی نداشت. به لحاظ محتوایی نیز، ساختار درآمد و مخارج به تدریج از اواخر دوره ناصرالدین شاه تا پس از مشروطه به سوی تمرکزگرایی تغییر پیدا کرد. در این دوره، حکومت با سیاست های متناقض مالی، از یک طرف با رویکرد انقباضی مانند کاهش مواجب و افزایش مالیات و از طرف دیگر با رویکرد انبساطی مانند استقراض های خارجی، نتوانست توازی در بودجه ایجاد کند و در نتیجه روند کسری بودجه به صورت مستمر به وجود آمد.

محمدی (۱۳۹۹) تحقیقی تحت عنوان «نقد و بررسی ترجمه کتاب تاریخچه مالی مالیاتی ایران از صفویه تا پایان قاجاریه اثر ویلم فلور» انجام داده است. در دهه های اخیر، به دنبال اهمیت یافتن تاریخ اقتصادی، نگارش آثار پژوهشی در حوزه بررسی و شناخت اوضاع اقتصادی ایران در دوره های مختلف تاریخ افزایش یافته است. در این راستا، پژوهش گرانی چون ویلم فلور و رودی متی با تکیه بر اسناد و مدارک آرشیوی موضوعات مختلف اقتصاد ایران در عصر صفوی و قاجار از جمله مالیه، مالیات، تجارت و بازار را مورد بررسی قرار داده اند. از طرفی، مترجمان ایرانی تلاش کرده اند تا این آثار را در کوتاه ترین زمان ترجمه و به مخاطبان عرضه کنند. از آن جایی که موضوعات مختلف اقتصادی مملو از اسامی، لغات و اصطلاحات تخصصی هستند، برای برگردان آن ها از زبان انگلیسی به فارسی به مترجمانی متبحر و متخصص در این عرصه نیاز است. بر این اساس، مقاله حاضر سعی دارد با بررسی ترجمه یکی از آثار ویلم فلور با عنوان تاریخچه مالی مالیاتی ایران از صفویه تا پایان قاجاریه به این سوال پاسخ دهد که عدم تخصص در ترجمه متونی از این دست چه آسیب هایی به متن اصلی وارد می آورد. یافته های این پژوهش نشان می دهد که عدم تخصص و ناآشنایی مترجم با تاریخ سیاسی، جغرافیای تاریخی، اصطلاحات مالی، و سندشناسی به اشتباهات فاحش در ترجمه منجر می شود و افزون بر کاستن از ارزش کتاب، مخاطب و نویسنده اصلی را هم متضرر می کند.

مرادی مقدم و همکاران (۱۳۹۹) تحقیقی تحت عنوان «نقش نظام مالیاتی در تحولات سیاسی و اجتماعی پشتکوه (ایلام) در دوره قاجار» انجام داده اند. بررسی نظام مالیاتی پشتکوه در دوره قاجار رهنمون می نماید که نظام مالیاتی، مهم ترین نقش را در تحولات سیاسی، امنیتی و اجتماعی پشتکوه ایفا کرده است. هدف این پژوهش بررسی نقش دوگانه نظام مالیاتی در تداوم حکمرانی والیان پشتکوه و ایجاد امنیت از یک سو و ایجاد تزلزل اجتماعی و امنیتی ناشی از اجحاف در دریافت مالیات از سوی دیگر است. روش پژوهش، روش پژوهش توصیفی تحلیلی است و داده ها با بهره گیری از اسناد آرشیوی و منابع کتابخانه ای گردآوری و تحلیل شده است. یافته ها، مشخص شدن وضعیت نظام مالیاتی حاکم بر پشتکوه در دوره قاجار، وجود رابطه مستقیم بین پرداخت مالیات از سوی والیان و تداوم حکمرانی آنها و وجود رابطه معنی داری بین اجحاف در دریافت مالیات و بروز تزلزل اجتماعی و امنیتی از مهمترین یافته های این پژوهش هستند. نتیجه این پژوهش حاکی از این است که نظام مالیاتی سنگین، تحولات اجتماعی مهمی از قبیل تحمیل فقر و محرومیت به مردم، تحمیل زندگی کوچ نشینی، از هم پاشیده شدن طوایف و مهاجرت گسترده رعایای پشتکوه به مناطق همجوار خود به ویژه در عراق و ایجاد کلنی هایی در نوار مرزی ایران و عراق و در داخل خاک عراق را به دنبال داشت. لذا نظام مالیاتی نقش دوگانه ای داشت، از یک طرف پیش برنده ادامه حکمرانی والی و استقرار امنیت در منطقه بود و از طرف دیگر با تحمیل فقر و از هم گسیختن طوایف و مهاجرت آنها باعث تزلزل در انسجام اجتماعی و امنیتی شد.

یعقوبی و همکاران (۱۳۹۰) کتابی تحت عنوان «بررسی نظام مالیات ارضی در دوره قاجار (از ابتدای سلسله قاجار تا انقلاب مشروطیت)» تألیف کرده اند. موضوع این کتاب، شرح نظام مالیات ارضی دوره قاجار تا زمان جنبش مشروطه است. در پژوهش حاضر، سعی بر آن است در شش فصل، فرآیند تغییر و تحولات نظام مالیات ارضی از ابتدای شکل گیری سلسله قاجار تا زمان انقلاب مشروطه به همراه پیامدهای این تحولات مورد مطالعه قرار گیرد و در نهایت به یک جمع بندی از کتاب برسد.

از مالیات به عنوان یکی از مفاهیم اساسی پژوهش تعاریف مختلفی وجود دارد؛ اعم از: مالیات نوعی هزینه اجتماعی است که به منظور پرداخت بخشی از آن و حفظ منافع اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور، قسمتی از درآمد یا ثروت افراد با قانون و دولت اخذ می‌شود و به این مالیات‌دهندگان، مؤدی مالیاتی گفته می‌شود (توکلی، ۱۳۹۴).

به‌گفته عرب مازار (۱۳۷۶) مالیات مبلغی است که دولت از اشخاص، شرکت‌ها و مؤسسات براساس قانون برای تقویت عمومی حکومت و تأمین مخارج عامه دریافت می‌کند (عرب‌مازار، ۱۳۷۶). به اعتقاد منتسکیو، مالیات قسمتی از دارایی اشخاص است که افراد برای حفظ و امنیت بقیه اموال و دارایی خود به دولت می‌پردازند (مالکی‌مقدم و عباسی، ۱۳۸۲). مالیات از جمله مهم‌ترین منبع درآمد در تمام دولت‌ها می‌باشد، بنابراین شیوه‌های مناسب اخذ مالیات مهم‌ترین هدف همه‌ی دولت‌ها می‌باشد. امروزه بیشتر دولت‌ها مالیات را معمولاً به دو شیوه اخذ می‌کنند که کشور ما ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست. اخذ مالیات به صورت مستقیم و غیرمستقیم صورت می‌گیرد. به همین ترتیب مالیات به دو نوع تقسیم شده مالیات مستقیم و مالیات غیرمستقیم، مالیات مستقیم که سابقه‌ای طولانی دارد یعنی از زمانی که اخذ مالیات در میان دولت‌ها رواج یافته از همان آغاز به صورت مستقیم اخذ می‌شد (سلیمی و همکاران، ۱۳۹۴). به عبارت دیگر، مالیات یکی از اصلی‌ترین ابزارهای دولت در اقتصاد و تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی است (زارع و همکاران، ۱۴۰۱).

روش

روش انجام این تحقیق تاریخی-تحلیلی و روش گردآوری اطلاعات، کتابخانه‌ای است که ابتدا با جستجو در پایگاه‌ها و سایت‌های اینترنتی و بانک‌های اطلاعاتی و استنادی مانند پژوهشگاه علوم و فناوری اطلاعات ایران، SID، مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی، تبیان، مگ ایران و با استفاده از کلمات کلیدی تحقیق حاضر که شامل: مالیات، وزارت مالیه، دوره قاجار می‌باشد در بین منابع مختلف با توجه به موضوع انتخابی و تحقیقات انجام شده است. در این تحقیق از روش کتابخانه‌ای استفاده شده، نوع داده‌ها و نحوه اجراء هم به روش کتابخانه‌ای است. روش در تحقیقاتی که ماهیت کتابخانه‌ای دارند تقریباً تمام تلاش محقق در کتابخانه‌ها صورت می‌پذیرد. حتی در تالیفات و تصنیفات نیز از این روش استفاده می‌شود. گام اول در مهارت تحقیق کتابخانه‌ای آشنایی با نحوه استفاده از کتابخانه است برای اینکار محقق باید از روش‌های کتابداری نحوه استفاده از برگه‌دان و ثبت مشخصات کتاب، نحوه جستجوی کتاب در کتابخانه و رایانه و ... اطلاع حاصل نماید. اسناد عمده در مطالعات کتابخانه‌ای عبارتند از: کتاب؛ مقاله‌ها و مجله‌ها؛ سایت‌ها، دیسک‌های رایانه؛ اسناد اصل؛ اسناد دولتی؛ نشریه‌های رسمی دولتی- اسناد شخصی و خصوصی؛ مطبوعات؛ آمار نامه‌ها، ابزار گردآوری اطلاعات از طریق فیش‌برداری از منابع بود. بدین صورت که بعد از مآخذشناسی و گردآوری منابع مطالب موردنیاز استخراج و در فیش ثبت شد. روش تجربه و تحلیل و بررسی اطلاعات به صورت تاریخی-تحلیلی می‌باشد.

یافته‌ها

طبق پژوهش‌های انجام شده دریافتیم که در دوره قاجار، نظام مالیاتی ایران به دست مستوفیان اداره می‌شد و ساختار ساده‌ای داشت؛ بدین گونه که برای هر ایالتی، مستوفی در مرکز دارالخلافه به تنظیم دفاتر مالیاتی (جز و جمع) مشغول بود. این دفاتر پس از تنظیم به حکام این ایالات داده می‌شد تا آنها مالیات این مناطق را جمع‌آوری کنند و پس از کسر مخارج، باقی‌مانده برای خزانه مرکزی ارسال نمایند. در این دوره بخش اعظم درآمد مالیاتی دولت از مالیات املاک زراعی بود که بیشتر از رعایا و خرده مالکان اخذ می‌شد؛ زیرا مالکان متنفذ از زیر بار مالیات شانه خالی می‌کردند. از ویژگی‌های دیگر این نظام مالیاتی، به اقطاع دادن (اجاره دادن) درآمدهای مالیاتی و گسترش رسم اعطای تیول (دادن درآمدهای مالیاتی و نیز املاک خاصه) به صاحبان حقوق و مواجب به جای دستمزدشان بود که همگی از غیر متمرکز اداره شدن نظام مالیه این دوره حکایت می‌کنند.

این ویژگی ها در کنار تحولات بین المللی در عرصه اقتصاد و نیز تخلفات مأموران مالیه و حکام سبب کاهش عایدات کشور و نارضایتی مؤدیان مالیاتی از فشارهای مالیاتی و مأموران مالیه شد. بدین ترتیب با پیروزی انقلاب مشروطه، نیروهای اصلاح طلب در صدد برآمدن با اصلاح نظام مالیه، هم عایدات دولت را افزایش دهند و هم رضایت مردم را جلب کنند. بر اساس این هدف بود که پس از تأسیس نظام مشروطه، اقدامات بسیاری برای اصلاح ساختار نظام مالیه و نیز مالیات ها انجام گشت و از جمله تلاش شد اداره مالیه ایران به صورت متمرکز اداره شود. این مسئله متأثر از اندیشه حاکم بر نظام مشروطه، یعنی تمرکز بخشیدن به نظام اداری کشور، بود؛ البته در ابتدای این دوره قصد بر این بود که ایالت ها و ولایت های کشور کاملاً تحت اداره و تصمیمات مرکز نباشند، بلکه با تأسیس انجمن های ایالتی و ولایتی تا حدی بر اساس مقتضیات منطقه ای خود اداره شوند، اما در هر صورت با تحقق نیافتن این اندیشه، نظام اداری کشور به سمت تمرکزگرایی پیش رفت. ذکر این نکته شایان اهمیت است که عواملی چون فقدان نیروی نظامی و ارتش قوی، مناسب نبودن وضع جاده های کشور و وسایل ارتباطی، مخالفت و کارشکنی مخالفان اصلاحات و مداخله عوامل دو قدرت خارجی (روسیه و انگلیس) در امور ایران تحقق این مسئله را به تأخیر انداخت و در دوره پهلوی بود که به واقع نظام اداری کشور و از جمله نظام مالیه شکل متمرکز به خود گرفت؛ در واقع می توان گفت که دوره ی بیست ساله مشروطه دوره گذار از نظام غیر متمرکز قبل مشروطه به نظام متمرکز دوره پهلوی بود.

در هر صورت در دوره مشروطه، مالیات های جدیدی وضع شد که از جمله آنها می توان به مالیات های غیر مستقیم اشاره کرد. هدف اصلی از وضع این مالیات ها افزایش عایدات دولت بود. دولتمردان این دوره برای اصلاح نظام مالیه به استخدام مستشاران خارجی نیز اقدام کردند که برنامه های اصلاحی آنها به دلیل کارشکنی مخالفان این برنامه ها و نیز دو دولت روسیه و انگلیس به نتیجه ای نرسید. در میان مصلحان نظام مالیه باید از دموکرات ها یاد کرد که می کوشیدند در شیوه اخذ مالیات تحولی بزرگ ایجاد کنند و مالیات را از طبقه ثروتمند جامعه (زمینداران و تجار) اخذ نمایند تا فشار مالیاتی را از دوش طبقه ضعیف جامعه (کشاورزان و کارگران) بردارند، با این حال تلاش های آنها به نتیجه ای نرسید و طی این دوره، همانند سابق، در شیوه اخذ مالیات تغییری روی نداد و همچنان قسمت اصلی عایدات را روستاییان کشور تأمین می کردند؛ در واقع هنوز شهرنشینان سهم چندانی در تأمین درآمد دولت نداشتند.

این مسئله در کنار تخلفات مأموران مالیه، زمینه نارضایتی مردم و جدایی آنها را از دولت مشروطه فراهم ساخت؛ به گونه ای که آنها همچنان اخذ مالیات را شیوه های جبارانه قلمداد میکردند که هیچ تأثیر مثبتی در زندگیشان ندارد؛ زیرا می دیدند با وجود پرداخت مالیات، این مبالغ در کارهای عمرانی، بهداشتی، خدماتی، امنیتی و ... صرف نمی شود. بدین ترتیب بود که مصلحان دوره مشروطه به اهداف خود در این زمینه دست نیافتند.

نظام مالیاتی ایران در عصر قاجار نیز تفاوت عملکردی چندانی با دوره های پیش از خود نداشته است. با این حال در شروع کار قاجارها، هیچ نظام مالی و مالیاتی در کشور، آن هم به صورت منسجم و نظام مند وجود نداشت تا جایی که در زمان تاجگذاری آقامحمدخان قاجار، تنها یک مستوفی و یک لشکر نویس در اداره امور مالیاتی کشور فعال بودند و دستگاه مالیات کشور بسیار ساده و بدوی عمل می کرد (فلور، ۱۳۹۴). البته سبب این تمرکز، بیشتر از هر چیزی مربوط به ویژگی ها و احوالات شخصی آقامحمدخان توصیف شده است. عبدالله مستوفی (۱۳۴۱) می نویسد: «نداشتن زن و فرزند و روحیه حسابگری وی که مرهون شرایط سخت وی در دوران اسارت در شیراز بود، سبب می شد که او تمام امور کشور من جمله امور مالیه و خزانه داری را خود کنترل کند».

در واقع نبود یک دستگاه بوروکراتیک منسجم در اوایل دوران قاجار، بروز خشونت و هرج و مرج در نواحی خارج از کنترل حکومت مرکزی را تسهیل می کرد. در چنین شرایطی، اخذی و نظام دلالی به سبب نبود نظارت مکفی از سوی مرکز، سهل الوصول تر خواهد بود. در اوایل عصر قاجارها، خشونت حکومت در رابطه اش با متبوعان خود همچنان بسان گذشته ادامه داشت.

در سال ۱۲۷۶ ق / ۱۸۵۹ م که دارالشورای کبرای دولتی در ابتدا با پنج وزیر و سپس شش وزارتخانه تاسیس شد ، یکی از این وزارتخانه‌ها «وزارت مالیه» بود که به مسئولیت میرزا یوسف‌خان مستوفی‌الممالک اداره می‌شد. منابع درآمدهای وزارت مالیه دولت قاجار به دو صورت مستقیم و غیر مستقیم بوده است : مالیات مستقیم : تا پیش از زمان فتحعلی شاه (۱۲۱۲ تا ۱۲۵۰ ق) هم همین مالیات یک‌دهم اساس بود. ولی وی در دوره سلطنت خود آن را دو برابر کرد و پایه مالیات در ایران ۲۰ درصد قرار گرفت ، ولی در عمل به ۳۰ تا ۳۵ درصد هم می‌رسید. مالیاتی که به ایلات بسته می‌شد عموماً بر اغنام و احشام تحمیل می‌شد که بر مبنای بز و گوسفند و ... بوده است ، زیرا ایلات در عوض مالیات ارضی ، خدمت نظامی انجام می‌دادند. از قرار هر بز و گوسفندی ۱۵ شاهی تا یک قران و هر خر و گاوی یک تومان اخذ می‌شد. مالیات غیرمستقیم : تا قبل از انقلاب مشروطیت در ایران (۱۳۲۴ ق / ۱۹۰۶ م) مالیات غیرمستقیمی در ایران وجود نداشت ؛ ولی پس از آن تاریخ که کسر بودجه و افزایش مخارج دولتی مشخص شد ، هیات دولت و مجلس درصدد منابع تازه‌ای برای ازدیاد عایدات خود برآمد و به تدریج بعضی مالیات را به این شرح وضع کرد : مالیات تحدید تریاک ، مالیات نمک ، مالیات بر مشروبات الکلی ، مالیات روده ، مالیات آجر ، مالیات آهک ، مالیات بر حراجها ، مالیات بر وسایل نقلیه ، مالیات بر نظمیه و مالیات بر پوست بره.

بحث و نتیجه گیری

در دوره قاجار همچون دیگر سلسله های پیشین ماقبل سرمایه داری ایران ، مالیات ارضی منظم ترین و مهمترین منبع درآمدی حکومت را تشکیل می داد. نظام مالیات ستانی ، منشاء و میزان آن در این دوره براساس الگوهای کهن نظام زمین داری شکل گرفته بود. اما با این حال قاجارها تغییراتی را در این نظام و منشاء و میزان مالیات ایجاد کردند. در دوره مذکور یک رشته عوامل خارجی و داخلی نظام مالیاتی را تحت تأثیر قرار دادند. تحولات اقتصاد جهانی و تأثیرات آن بر اقتصاد ایران و جنگ ها و درگیری های خارجی ، از جمله عوامل خارجی تأثیر گذار بر نظام مالیاتی بودند که در نهایت کاهش تولید و به تبع آن افزایش مالیات را در پی داشتند. چرا که حکومت گران قاجار سعی می کردند هر کاهشی در درآمد خود را با افزایش مالیات ، جبران کنند. نقص های تشکیلاتی مالیه و مطالبات فوق العاده ای که زارعان گرفتار آن بودند همراه با مشکلات سیاسی اجتماعی ، عوامل داخلی تأثیر گذار بر نظام مالیاتی بودند که نتیجتاً به کاهش تولید با افزایش مالیات منجر می شدند. مجموعه این عوامل خارجی و داخلی با سیاست غلط مالیاتی و عملکرد ضعیف حکومت همراه شد، که دو پیامد مهم را به دنبال داشت. از یک طرف ، حکومت مرکزی از مهمترین منبع درآمدی خود کمترین استفاده را کرد و ناچار به وام های خارجی و واگذاری امتیازات به خارجیان روی آورد. و از طرف دیگر زارعان زیر بار فشار مالیاتی به طور گسترده ای مجبور به مهاجرت شدند و زمین های زیادی بایر و بدون کشت ماندند. در نتیجه مهمترین بخش اقتصادی در دوره قاجار ، یعنی بخش کشاورزی ، به طور جدی آسیب دید.

منابع

- احمدی رهبریان، حسین، صادقی، مقصود علی. (۱۳۹۹). روند کسری بودجه و راهکارهای تأمین آن در دوره قاجار، مجله تاریخ نامه ایران بعد از اسلام، بهار ۱۴۰۱، شماره ۳۰ ص ۲۵-۱.
- احمدی رهبریان، حسین. (۱۴۰۰). تغییر و تحول ساختار سند بودجه در ایران عصر قاجار. دانشگاه تربیت مدرس، دانشکده علوم انسانی.
- توکلی، محمدرضا. (۱۳۹۴). فرار مالیاتی و راهکارهای مقابله با آن، کنفرانس بین المللی پژوهش های نوین در مدیریت، اقتصاد و حسابداری، تهران: مؤسسه مدیران ایده پردازان پایتخت ایلیا.
- زارع، علیرضا؛ افشانی، سیدعلیرضا؛ اسلامی، حسین؛ توتونچی، جلیل؛ روحانی، علی. (۱۴۰۱). کاوشی کیفی در بسترهای اجتماعی فرایند پرداخت مالیات، جامعه شناسی کاربردی، سال سی و سوم، شماره پیاپی ۸۷، شماره سوم، مهر ۱۴۰۱، ص ۵۰-۲۹.
- سلیمی، سمانه؛ سلیمی، پریسا. (۱۳۹۴). مالیات و امور مالیاتی، همایش سراسری مباحث کلیدی در علوم مدیریت و حسابداری.
- فلور، ویلم. (۱۳۹۴). تاریخچه مالی - مالیاتی ایران از صفویه تا پایان قاجار ۱۵۰۰-۱۹۲۵، ترجمه مرتضی کاظمی یزدی، تهران: نشر تاریخ ایران.
- فتحعلی زاده همدانی، شقایق. (۱۳۹۰). تغییرات نظام مالیاتی از انقلاب مشروطه تا پایان عهد قاجار (۱۲۸۵-۱۳۰۴ ش). وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، دانشگاه تربیت مدرس (دانشکده علوم انسانی)، [پایان نامه کارشناسی ارشد].
- عرب مازار، علی اکبر. (۱۳۷۶). مروری بر مفاهیم و نظریات مالیاتی، فصلنامه مالیات، شماره ۲ (۱)، ص ۲۷-۲۴.
- محمدی، امین. (۱۳۹۹). نقد و بررسی ترجمه کتاب تاریخچه مالی مالیاتی ایران از صفویه تا پایان قاجار اثر ویلم فلور، پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه های علوم انسانی، فروردین ۱۳۹۹، دوره ۲۰، شماره ۱.
- مرادی مقدم، مراد، غفاری واحد، اصغر. (۱۳۹۹). نقش نظام مالیاتی در تحولات سیاسی و اجتماعی پشتکوه (ایلام) در دوره قاجار، پژوهش نامه تاریخ اجتماعی و اقتصادی، دوره ۹، شماره ۱، شماره پیاپی ۱۷ خرداد ۱۳۹۹، ص ۲۶۹-۲۹۶.
- مالکی مقدم، هوشنگ؛ عباسی، عبادالله. (۱۳۸۲). حقوق مالیاتی و آیین دادرسی آن، قم: مؤسسه انتشاراتی خانه خرد، چاپ اول.
- مستوفی، عبدالله. (۱۳۴۱). شرح زندگانی من: تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجار، جلد اول، تهران: انتشارات زوار.
- نفیسی، سعید. (۱۳۴۵). تاریخ معاصر ایران از کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ تا ۲۴ شهریور ۱۳۲۰ (تاریخ شهریاری شاهنشاه رضاشاه پهلوی)، ثبت در کتابخانه ملی به شماره ۳۸۶۶-۱۳۴۵/۱۱/۰۸، تهران: انتشارات کتاب فروشی فروغی.
- ولیدی، محمدصالح؛ نجفی توانا، علی؛ احمدی موسوی، مهدی. (۱۳۹۵). آسیب شناسی نظام مالیاتی ایران و تبیین علل موثر در بروز آسیب ها، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۰، شماره ۹۶، شماره پیاپی ۹۶ دی ۱۳۹۵، ص ۳۷-۵۸.
- یعقوبی، کریم؛ یعقوبی، علی. (۱۳۹۰). بررسی نظام مالیات ارضی در دوره قاجار (از ابتدای سلسله قاجار تا انقلاب مشروطیت)، تهران: انتشارات جوهر حیات.