

## تأثیر تمرکزگرایی بر اقتصاد سیاسی عصر پهلوی اول\*

سهراب یزدانی<sup>1</sup> سید حسن شجاعی دیوکلائی<sup>2</sup>

### چکیده

تحولات سیاسی ایران، پس از جنگ جهانی اول شرایطی را رقم زد که ایجاد تمرکز سیاسی را به مهم‌ترین ضرورت جامعه ایران تبدیل کرد. تحقق این امر نیازمند ایجاد نهادها و فراهم کردن ابزارهایی چون ارتش، نظام‌های اداری و آموزشی جدید و شبکه حمل و نقل بود. انجام چنین کارهایی نیاز به صرف هزینه‌های زیاد داشت. به همین دلیل حکومت ناچار بود برای تأمین هزینه‌ها، منابع اقتصادی کشور را در اختیار بگیرد و به سیاست‌گذاری اقتصادی بپردازد. ماهیت خودکامانه حکومت انجام چنین کاری را آسان می‌کرد. در چنین وضعی، اگرچه حکومت می‌توانست سیاست‌های اقتصادی را در راستای تأمین منابع مالی مورد نیاز خود بکارگیرد. اما وابستگی اقتصاد ایران به بازار جهانی نظام سرمایه‌داری، و تأثیرپذیری اقتصاد ایران از تحولات بازار جهانی موجب می‌شد تا حکومت به تنها عامل تصمیم‌گیرنده در سیاست‌های اقتصادی تبدیل نشود. گرایش به صنعتی‌سازی در دوره رضاشاه تحت تأثیر همین عامل بوده است. واژگان کلیدی: تمرکزگرایی سیاسی، اقتصاد سیاسی، پهلوی اول.

### The Impact of Centralization on Political Economics in the Pahlavi the First

Sohrab Yazdani<sup>3</sup> Seyyd Hassan Shojaee Divkolaei<sup>4</sup>

#### Abstract

*In the wake of the First World War, Iranian Government was forced by specific political conditions to regard centralization policy as its main objective. To achieve this end, the government had to establish a set of new organizations, modernize military, bureaucratic, and educational institutions, and expand transportation networks. However, this programmes could only be materialized on the basis of reliable financial sources. Therefore, in pursuing the path of the centralization, the Government gained the control of economic resources and appeared as the country's major economic coordinator. The autocratic nature of political regime facilitated such an endeavour. The Government's economic policy was, relatively speaking, successful so far as it attempted to obtain financial support. Yet, Iran's dependence on the capitalist world market and the vulnerability to its alterations inhibited the government from becoming the sole economic decision maker. The process of industrialization during the reign of Reza Shah could be studied through the prism of the inter-relationship of these factors.*

**Keywords:** Centralization, Political Economic, Pahlavi the First.

\* تاریخ دریافت: 1389/5/15 تاریخ پذیرش: 1389/11/9

<sup>1</sup> دانشیار گروه تاریخ دانشگاه تربیت معلم

<sup>2</sup> دکترای تاریخ از دانشگاه شهید بهشتی

<sup>3</sup> Associate Professor of History, department of history, Teacher Training University

<sup>4</sup> PH.D in History, Shahid Beheshti University: Email: [hassanshojaee@yahoo.com](mailto:hassanshojaee@yahoo.com)

## بیان مسأله

شرایط اقلیمی و موقعیت جغرافیایی ایران، ایجاد تمرکز سیاسی را در طی تاریخ این سرزمین به یک ضرورت تاریخی برای حفظ نظم و آرامش در جامعه تبدیل کرده‌است. تحقق چنین امری نیازمند ایجاد نهادهای مهمی چون ارتش و دیوان سالاری بود. ایجاد این دو نهاد اگرچه گامی موثر در برقراری تمرکز سیاسی بود، اما تأمین منابع مالی مورد نیاز انجام چنین کاری بر تأسیس آن نهادها تقدم داشت. هزینه بالای ارتش دائمی نیرومند و دیوان سالاری کارآمد، موجب می‌شد تا حکومت‌ها همواره درصدد فراهم آوردن منابع مالی جدید، برای تأمین هزینه‌های این دو نهاد باشند. این رویه را می‌توان در عملکرد بسیاری از شاهان گذشته تاریخ ایران که تمرکز سیاسی را در دوران خود برقرار ساختند، مشاهده کرد. تداوم این جریان اگرچه در دوره قاجاریه به مانند گذشته رخ نداد، اما در واپسین سال‌های حکومت این دودمان، کوشش‌های رضاخان میرپنج در سیر ایجاد تمرکز سیاسی قرار گرفت. روی کار آمدن وی در سال 1304 شمسی نیز تمرکز سیاسی قدرت را با ویژگی‌های سنتی آن در ایران، دوباره نمودار ساخت. در شرایطی که هرج و مرج و ناامنی ایران را در سال‌های پس از جنگ جهانی اول فراگرفته بود، وی نیز همانند پیشینیان خود ناچار بود با ایجاد دو نهاد ارتش و دیوان سالاری به مبارزه با این شرایط برود. در این میان مسأله پیش روی دولت آن بود که در قرن بیستم، ایجاد این دو نهاد به تنهایی نمی‌توانست برای برقراری تمرکز سیاسی کافی باشد. با توجه به این وضعیت، این پرسش به وجود می‌آید که برای ایجاد تمرکز سیاسی در این دوره، چه نهادها و ابزارهای دیگری لازم بود؟

پاسخ به پرسش فوق، تنها تبیین‌کننده بخشی از تلاش‌های حکومت در ایجاد تمرکز سیاسی است. در این میان مسأله پراهمیت‌تر، تأمین منابع مالی جهت تأسیس نهادهای ایجادکننده تمرکز سیاسی بود. برای تأمین منابع مالی مورد نیاز، دولت ناچار بود اقدام‌هایی انجام دهد و به طور مشخص در سیاست‌های اقتصادی مداخله کند. براین اساس پرسش‌های دیگری نیز مطرح می‌شود: ایجاد تمرکز سیاسی، چه جایگاهی در سیاست‌های اقتصادی دولت داشت؟ برای تأمین هزینه‌های مورد نیاز در راستای اجرای تمرکز سیاسی، چه منابع مالی به کار گرفته شد؟ و بالاخره این که تأثیر عوامل داخلی و خارجی مخصوصاً ادغام ایران در بازار جهانی نظام سرمایه‌داری (که روند آن از زمان قاجار شروع شده بود)، چه تأثیری در روند

سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و ایجاد منابع مالی جدید داشت؟ مقاله پیشرو در صدد پاسخگویی به این پرسش‌ها است.

### ضرورت تمرکزگرایی در ایران پس از جنگ جهانی اول

شکل‌گیری حکومت مرکزی مقتدر برقرار کننده نظم و امنیت، مهم‌ترین خواست جامعه ایران در سال‌های پس از جنگ جهانی اول بود. این تمایل در شرایطی به وجود آمد که تشکیل چنین حکومتی در دوران قاجار، به دلیل ساختار سیاسی حاکم، و همچنین وجود شرایط نیمه‌استعماری امکان‌پذیر نبود.<sup>5</sup> سلسله قاجار که در نتیجه توانایی فردی آقامحمدخان و کمک و همراهی ایل قاجار بر ایران حاکم شد، نوعی از نظام سیاسی را ایجاد کرد که در تاریخ ایران کم‌نظیر بود و از نحوه واگذاری مناصب حکومتی ناشی می‌شد. شاهان قاجار حکومت ایالات و ولایات را در قبال دریافت مبالغی به شاهزادگان قاجار واگذار می‌کردند و در عوض دستشان را در نحوه اداره مناطق تحت حاکمیت بازمی‌گذاشتند.<sup>6</sup> چنین شیوه حکمرانی ملغمه‌ای از نظام‌های سیاسی متمرکز و مرکزگرایز به وجود می‌آورد که در آن شاهزادگان از یک سو در مقام نمایندگان حکومت مرکزی ملزم به اطاعت و انجام تعهدهایی نسبت به شخص شاه بودند، اما از سوی دیگر در اداره مناطق تحت حاکمیت‌شان قدرت نامحدود داشتند و به حکومت مرکزی پاسخگو نبودند. این وضعیت را شرایط نیمه‌استعماری حاکم بر آن عصر تشدید کرد. زیرا دو قدرت استعماری تحمیل‌کننده شرایط نیمه‌استعماری (روس و انگلیس) به دلیل همسایگی با ایران نه متمایل به تضعیف کامل و سقوط حکومت قاجار بودند، نه تمایل داشتند ایران در کنار مرزهایشان به یک حکومت متمرکز قدرتمند تبدیل شود. این وضعیت کم و بیش تا جنگ جهانی اول ادامه داشت. اما جنگ در ابعاد بین‌المللی و

<sup>5</sup> شرایط نیمه‌استعماری وضعیتی است که در آن دو یا چند قدرت استعماری به طور هم‌زمان جهت اعمال نفوذ سیاسی - اقتصادی در سرزمینی که دارای نهادهای حکومتی برای خود است، برخورد می‌کنند. در چنین شرایطی قدرت‌های استعماری بدون آن که آن سرزمین را تسخیر و یا میان خود تقسیم کنند و اداره آن را مستقیماً به دست گیرند و به شیوه استعمار کهن اداره کنند، آن را همچون حائلی میان خود نگه داشته به حوزه‌های نفوذ تقسیم می‌کنند، و برای تثبیت این نفوذ در آن سرزمین به رقابت می‌پردازند. احمد اشرف، *موانع تاریخی رشد سرمایه‌داری در ایران عصر قاجار* (تهران: زمینه، 1359)، ص 46. برای مطالعه بیشتر در زمینه شرایط نیمه‌استعماری ایران عصر قاجار، نک: لودمیلا کولاگینا، *استیلا امپریالیسم بر ایران و تبدیل این کشور به نیمه‌مستعمره*، ترجمه س. ایزدی (تهران: علم، 1359).

<sup>6</sup> آ. ک. س لمبتون، *ایران عصر قاجار*، ترجمه سمین فصیحی (تهران: جاودان خرد، 1375)، ص 133.

داخلی شرایطی را رقم زد که نتیجه آن لزوم ایجاد تغییر در ساختار سیاسی، از شیوه نیمه‌متمرکز دوره قاجار به ساختی متمرکز بود. جنگ جهانی اول که تجاوز نیروهای بیگانه به ایران، و اشغال بخش‌هایی از خاک کشور را به همراه داشت، موجب تضعیف هرچه بیشتر حکومت قاجار و ظهور نیروهای مرکز‌گریز در مناطق مختلف کشور شد. نتیجه این وضعیت بروز هرج‌ومرج و بی‌نظمی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در کشور بود که حکومت قاجار را از حالت نیمه‌متمرکز خود به حکومتی غیرمتمرکز تبدیل کرد و قدرت شاه را عملاً به پایتخت و حوزه‌های اطراف آن محدود ساخت. در چنین شرایطی که هرج‌ومرج و بی‌نظمی کشور را فرا گرفته بود، افکار عمومی جامعه و نمایندگان آن (روشنفکران و نخبگان سیاسی) در مورد یک موضوع، یعنی لزوم اعاده نظم، اتفاق نظر پیدا کرد.<sup>7</sup> از نظر این افراد برقراری چنین نظمی با ایجاد حکومت مرکزی مقتدر امکان‌پذیر بود. بدین ترتیب پس از جنگ جهانی اول لزوم شکل‌گیری حکومت مرکزی مقتدر رفته رفته در کشور احساس شد.

### تأسیس نهادها و ابزارهای ایجاد تمرکز سیاسی

برای شکل‌گیری حکومت مرکزی مقتدر، تأسیس نهادها و فراهم آوردن ابزارهایی لازم بود که از آن میان است: 1. ایجاد ارتش دائمی نیرومند؛ 2. تشکیل دیوان‌سالاری کارآمد و متمرکز؛ 3. احداث شبکه حمل و نقل گسترده و منظم. تأسیس و فراهم آوردن چنین نهادها و ابزارهایی اگرچه برای ایجاد حکومت مرکزی مقتدر لازم و ضروری بود، اما مهم‌تر از آن، وجود فردی بود که بتواند از عهده چنین کاری برآید. انجام این کار با توجه به اوضاع نابسامان سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ایران پس از جنگ امری دشوار به نظر می‌رسید. به همین دلیل فردی که درصد انجام این کار بود، می‌بایست از ویژگی و توانایی‌های خاصی برخوردار باشد. مطالعه تاریخ ایران نشان می‌دهد که در شرایط هرج‌ومرج سیاسی و اجتماعی تنها کسی می‌توانست از انجام چنین کاری برآید که از امکانات بیشتری برای به دست گرفتن قدرت و تبدیل آن به یک حکومت مرکزی مقتدر برخوردار باشد. نبود قواعد مشخص در رابطه میان حکومت و مشروعیت، و معطوف بودن مشروعیت حکومت به توان آن در اعمال

<sup>7</sup> محمدعلی همایون کاتوزیان، دولت و جامعه در ایران، ترجمه حسن افشاری (تهران: مرکز، 1380)، ص 124.

هرچه بیشتر قدرت، در به وجود آمدن این وضعیت نقش مهمی داشت. در واقع با اعمال چنین قدرتی، امنیت به جامعه بازمی‌گشت و در اثر بازگرداندن همین امنیت بود که مشروعیت حکومت جدید از سوی آن جامعه مورد پذیرش قرار می‌گرفت.<sup>8</sup>

این شرایط در مورد ایران هرچند و مرجزده پس از جنگ جهانی اول نیز صدق می‌کرد. بروز بی‌نظمی و هرچند و مرج و مطالبه برقراری نظم و امنیت از سوی جامعه، به رضاخان این امکان را داد که با تکیه بر نیروهای قزاق تحت امر خود، سایر رقیبان را از صحنه خارج کند و با برقراری امنیت، قدرت را به دست گیرد و آن را به قدرتی فردی تبدیل کند. برای انجام چنین کاری، وی همانند سایر حاکمان خودکامه، دست به ایجاد شبکه گسترده نهادهای محوری مانند پلیس و نیروهای نظامی و ادارات و وزارتخانه‌ها زد. این نهادها مهم‌ترین ابزارهای هستند که حاکمان خودکامه برای حفظ حاکمیت فردی خود به کار می‌گیرند.<sup>9</sup> در واقع تأسیس و به‌کارگیری درست همین نهادها در راستای اعمال حاکمیت فردی بود که به رضاخان کمک کرد تا بتواند حکومت مرکزی مقتدری ایجاد کند.

در میان نهادهای ایجادشده، ارتش نقش مهمی در تحقق حکومت مرکزی مقتدر داشت. در شرایط سیاسی حاکم بر ایران پس از جنگ جهانی اول که در هر گوشه از آن قدرت‌های محلی و جریان‌های جدایی طلب سربرآورده بودند، تشکیل ارتش جدید برای از بین بردن این جریان‌ها ابزاری بسیار مهم و کارساز بود. حرکت به سوی ایجاد چنین ارتشی از بهمن سال 1300 با تأسیس دانشکده افسری آغاز شد. در ادامه این روند و برای تربیت نیروی کارآمد، مجلس در تابستان سال 1301 تصویب کرد تا شصت نفر برای تحصیل در علوم نظامی به فرانسه اعزام شوند.<sup>10</sup> در سایه چنین اقدامی هسته اولیه ارتش نوین در دولت جدید شکل گرفت، اما برای تشکیل ارتش مناسب هنوز اقدام‌های زیادی لازم بود. بدین منظور ابتدا لازم بود تا وضعیت غیرمنظم و غیرمنسجم نظامی ایران، که از عصر قاجار به‌جای مانده بود بازسازی شود. در زمان قاجار با توجه به شرایط نیمه‌استعماری، و متأثر بودن سیستم سیاسی

<sup>8</sup> برای مطالعه بیشتر در این زمینه، نک: پرویز پیران، «نظریه راهبرد و سیاست سرزمینی جامعه ایران»، فصلنامه

ایران‌شهر، س 2، ش 6، (زمستان 1384)، ص 22-34.

<sup>9</sup> محسن مدیر شانه‌چی، تمرکزگرایی و توسعه‌نیافتگی (تهران: رسا، 1379)، ص 55.

<sup>10</sup> محمدرضا خلیلی‌جو، توسعه و نوسازی در ایران دوره رضاشاه (تهران: جهاد دانشگاهی، واحد شهید بهشتی، 1373)، ص 134.

از قواعد نظام ایلی امکان تشکیل ارتش دائمی منظم وجود نداشت. تا پایان حکومت محمدشاه نیروهای نظامی از جنگجویان قبایل و ایلات تشکیل می‌شد که در صورت فراخوان شاه توسط حکام مناطق مختلف و سران ایلات و عشایر، در التزام رکاب شاه به مناطق جنگی اعزام می‌شدند. این روش، ناکارآمدی خود را از زمان ناصرالدین‌شاه، بیشتر به دلیل ناآشنایی این نیروها به شیوه‌ها و تاکتیک‌های جدید جنگی، نشان داد. بدین ترتیب اهمیت وجودی چنین نیروهایی کم شد و لزوم تشکیل نیروهای نظامی آموزش دیده ایجاد گردید. نخستین اقدام در این راستا توسط امیرکبیر صورت گرفت،<sup>11</sup> ولی کوتاه بودن زمان این اصلاحات به دلیل مرگ وی و همچنین فراهم نبودن ساختارهای مناسب سیاسی و اقتصادی، موجب ناکامی آن شد. در ادامه این روند اگرچه در زمان ناصرالدین‌شاه نیروهای قزاق با کادر فرماندهی افسران روسی، و پس از پیروزی انقلاب مشروطه و با تلاش مشروطه‌خواهان نیروهای ژاندارمری با کادر فرماندهی افسران سوئدی تشکیل شد؛ اما به دلیل حاکم بودن شرایط نیمه‌استعماری تشکیل ارتش دائمی متحدالشکل در ایران تا پایان حکومت قاجار ممکن نگردید.

چندپارگی نیروهای نظامی، با تشکیل نیروی پلیس جنوب (S.P.R) که انگلیسی‌ها در طی سال‌های جنگ جهانی اول تشکیل دادند، تشدید شد. بدین ترتیب پس از جنگ جهانی اول دست کم چهار نیروی نظامی متفاوت با فرماندهی مجزا در ایران وجود داشت. این نیروها عبارت بودند از 1. نیروهای بریگارد مرکزی که وظیفه محافظت از شخص شاه و پایتخت را بر عهده داشتند، 2. نیروهای قزاق، 3. نیروهای ژاندارمری، 4. پلیس جنوب. با توجه به چنین وضعیتی، از بین بردن این چندگانگی و تحت فرماندهی واحد در آوردن این نیروها نخستین اقدام پیش روی رضاخان بود. از میان نیروهای موجود پیش از همه پلیس جنوب در آذر 1300 (دسامبر 1921 م) با توافق میان دولت‌های ایران و انگلیس منحل شد و فرمانده‌های انگلیسی آن از کشور خارج شدند.<sup>12</sup> سایر نیروهای نظامی هم که عمدتاً نیروهای قزاق و ژاندارمری

<sup>11</sup>. نک: اسدالله معطوفی، تاریخ چهارهزار سال ارتش ایران (تهران: ایمان، 1382)، ج 2، ص 943-935.

<sup>12</sup>. نک: فلوریدا سفیری، پلیس جنوب ایران، ترجمه منصوره اتحادیه و منصوره جعفری فشارکی (تهران: تاریخ ایران، 1363).

بودند به همراه بریگارد مرکزی، و واحدها و ادارات وزارت جنگ در 14 دی 1300 در یکدیگر ادغام شدند و شالوده ارتش جدیدی را که متشکل از پنج لشکر بود، تشکیل دادند.<sup>13</sup> ارتش جدیدی که بدین ترتیب شکل گرفت با بیست هزار نیرو به انجام مأموریت اصلی خود یعنی سرکوب نیروهای مرکزگرای و قدرت‌های محلی رهسپار شد. رضاخان فرماندهی این ارتش را که به زودی نفرات آن به چهل هزار نفر رسید، به دوستان صمیمی و همکاران سابق خود در نیروی قزاق سپرد.<sup>14</sup> با تکیه بر این نیروها سراسر کشور به شش منطقه نظامی تقسیم و کنترل هر منطقه به یک لشکر و فرمانده ارشد آن، امیرلشکر، واگذار شد.<sup>15</sup> وظیفه اصلی این لشگرها در مناطق تحت مأموریت، برقراری امنیت، سرکوب مخالفان قدرت مرکزی و تأمین هزینه‌های ارتش جدید رو به توسعه، مخصوصاً از طریق جمع‌آوری مالیات بود.<sup>16</sup>

مجموعه اقدام‌هایی که دولت جدید با تکیه بر این ارتش در راستای برقراری نظم و امنیت در سال‌های 1300 تا 1304 انجام می‌داد، از سوی اقشار مختلف جامعه مخصوصاً نخبگان سیاسی و روشنفکران مورد حمایت قرار می‌گرفت. این حمایت‌ها بیشتر در قالب مقاله در روزنامه‌ها و مجلات آن زمان مانند روزنامه‌های *مرد آزاد*،<sup>17</sup> *فکر آزاد*،<sup>18</sup> *مجله آینده*<sup>19</sup> و ... تبلور می‌یافت. در این میان روزنامه *مرد آزاد* در حمایت از اقدام‌های رضاخان گوی سبقت را از سایر روزنامه‌ها و مجلات ربوده بود. در مقاله‌های این روزنامه اقدام‌های رضاشاه در برقراری نظم و امنیت، با اقدام‌های شخصیت‌های بزرگ افسانه‌ای و تاریخی چون کاوه،<sup>20</sup> داریوش،<sup>21</sup> یعقوب لیث و نادرشاه<sup>22</sup> مقایسه می‌شد

<sup>13</sup>. معطوفی، ج 2، ص 1046.

<sup>14</sup>. باقر عاقلی، رضاشاه و قشون متحدالشکل 1300-1320 (تهران: نامک، 1377)، ص 121-120.

<sup>15</sup>. همان، ص 116-112.

<sup>16</sup>. خلیلی‌جو، ص 135-134.

<sup>17</sup>. *روزنامه مرد آزاد*، س 1، ش 17، پنج‌شنبه 3 حوت 1301، ص 1؛ س 1، ش 52، پنج‌شنبه 13 ثور 1301،

ص 1.

<sup>18</sup>. *روزنامه فکر آزاد*، س 3، ش 3 (پنج‌شنبه 28 عقرب 1303)، ص 1؛ س 3، ش 25 (سه‌شنبه 13 حوت 1303)، ص 78-73.

<sup>19</sup>. محمود افشار یزدی، «سپاه و سیاست»، *مجله آینده*، س 1، ش 2 (تیر 1304)، ص 193.

<sup>20</sup>. *روزنامه فکر آزاد*، س 3، ش 3 (پنج‌شنبه 28 عقرب 1303)، ص 18.

<sup>21</sup>. همان، س 3، ش 14 (پنج‌شنبه 16 جدی، 1303)، ص 105.

<sup>22</sup>. همان، س 3، ش 3 (پنج‌شنبه 28 عقرب 1303)، ص 18.

علاوه بر نخبگان سیاسی و جریان روشنفکری، رجال سیاسی اعم از اعضای هیأت دولت و نمایندگان مجلس هم به اشکال مختلف از اقدام رضاخان در توسعه ارتش جدید حمایت می‌کردند. مهم‌ترین شکل این حمایت، تأمین هزینه‌های روزافزون ارتش بود. فقط در مرداد 1300 شمسی، پس از سقوط کابینه سیدضیاء و تشکیل کابینه قوام‌السلطنه که رضاخان در آن وزیر جنگ بود، مجلس بودجه ارتش را چهار برابر بیشتر از بودجه سایر وزارتخانه‌ها کرد.<sup>23</sup> حمایت از توسعه ارتش با رسیدن رضاخان به مقام ریاست وزرا و تشکیل مجلس پنجم که اکثریت نمایندگان آن را طرفداران رضاخان تشکیل می‌داد، افزایش یافت. در مجلس پنجم بود که فرماندهی کل قوا (در بهمن 1303 ش) به رضاخان واگذار شد؛<sup>24</sup> و در همین دوره بود که خلع قاجاریه و واگذاری اداره حکومت موقت کشور (در 9 آبان 1304 ش) به رضاخان، تصویب گردید. یک ماه بعد که مجلس مؤسسان سلطنت را به رضاخان تفویض کرد، دیگر هیچ مانع و محدودیتی برای توسعه ارتش وجود نداشت. مجلس که تقریباً از دوره پنجم تحت سیطره رضاشاه درآمد بود، در دوره‌های بعد به طور کامل مطیع اوامر وی گردید و تنها به دستگاهی تبدیل شد که فرمان‌های او را تصویب می‌کرد. بدین ترتیب رضاشاه می‌توانست به صورت قانونی و بدون هیچ مانعی ارتش را که اینک تبدیل به ابزاری شخصی در جهت اعمال حاکمیت فردی‌اش شده بود، گسترش دهد. سیطره او بر ارکان اقتصادی کشور به وی کمک می‌کرد تا تمام منابع مالی کشور را آشکارا و پنهان، در راه توسعه نیروهای نظامی به کار گیرد. در سایه برخورداری از چنین امکاناتی، ارتش و وزارت جنگ در طول دوران بیست ساله حاکمیت رضاشاه، به طور متوسط یک‌سوم کل بودجه کشور را به خود اختصاص می‌داد. میزان درصدی بودجه ارتش اگر چه از بالاترین رقم خود، 47% در سال 1310 شمسی، به 14% در سال 1320 کاهش یافت، اما رقم بودجه ارتش هر سال نسبت به سال قبل افزایش یافت و از حدود صد و دوازده میلیون ریال در سال 1307 شمسی، به صد و هفتاد و نه میلیون ریال در سال 1310 شمسی، دویست و هفتاد و پنج میلیون ریال در

<sup>23</sup> جوزف. ام آبتون، نگارشی بر تاریخ ایران نوین، ترجمه یعقوب آژند (تهران: نیلوفر، 1359)، ص 76.

<sup>24</sup> مذاکرات مجلس شورای ملی: دوره چهارم، تهران: مطبوعه مجلس، به نقل از لوح فشرده صورت مذاکرات مجلس. تهران: کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی.



سال 1315 شمسی و پانصدونودوسه میلیون ریال در سال 1320 شمسی افزایش پیدا کرد.<sup>25</sup> با صرف چنین هزینه‌ای ارتش به طور قابل توجه‌ای به لحاظ کمی و کیفی توسعه یافت و تعداد نفرات آن را از هسته اولیه بیست‌هزار نفری به صدوپنجاه‌هزار نفر<sup>26</sup> با قابلیت بسیج چهارصد هزار نفر افزایش یافت.<sup>27</sup> افزایش نفرات ارتش تنها بخشی از توسعه این دستگاه به لحاظ کمی بود. به لحاظ کیفی برای نخستین بار ایران از ارتشی با قوای سه‌گانه هوایی، دریایی و زمینی برخوردار شد<sup>28</sup> و کارخانه‌های مهمات‌سازی هم برای تجهیز این ارتش احداث گردید.<sup>29</sup> بدین ترتیب حکومت توانست یکی از نهادهای ایجاد تمرکز سیاسی را تأسیس کند.

اما کارکرد ارتشی که بدین ترتیب بنیان نهاده شد و هزینه زیادی صرف آن گردید چه بود؟ پاسخ این پرسش را باید در عملکرد بیست ساله این ارتش جست. ناکارآمدی در مقابل اولین و آخرین تهدید خارجی (در شهریور 1320) نشان داد که ارتش رضاشاهی تنها وسیله‌ای برای سرکوب مخالفان داخلی، و به بیان دیگر وسیله‌ای برای ایجاد تمرکز سیاسی جهت تحکیم پایه‌های قدرت حکومت خودکامه وی بود. با توجه به چنین کارکردی، این ارتش به جای ایفای نقش و وظیفه اصلی خود یعنی حفاظت از چهارچوب مرزهای ملی به اموری چون سرکوب جریان‌های مرکزگیزی مانند ایلات و عشایر، جریان‌های جدایی‌طلب، مخالفان سیاسی، دستکاری در انتخابات و... اشتغال داشت.

ارتشی با چنین کارکرد، اگرچه می‌توانست سهم مهمی در ایجاد تمرکز سیاسی داشته باشد، اما به تنهایی برای انجام چنین کاری کافی نبود. در تاریخ سیاسی ایران همواره در کنار ارتش دیوان‌سالاری (نظام اداری) هم یکی از ابزارهای ضروری جهت ایجاد تمرکز سیاسی بود. با توجه به این اصل، دیوان‌سالاری و توسعه آن به عنوان یکی از ابزارهای ایجاد تمرکز سیاسی مورد توجه قرار گرفت. در واقع توسعه نظام اداری اقدامی در جهت ایجاد تحول در ساختار فرسوده نظام اداری بازمانده از دوران قاجار بود. نظام اداری حکومت قاجار در ابتدای

<sup>25</sup> جی باربر، *اقتصاد ایران* (تهران: موسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی سازمان برنامه، 1369)، ص 92 و

96.

<sup>26</sup> خلیلی جو، ص 136.

<sup>27</sup> جان فوران، *مقاومت شکننده*، ترجمه احمد تدین (تهران: موسسه خدمات فرهنگی رسا، 1380)، ص 331.

<sup>28</sup> معطوفی، ج 2، ص 1063-1506.

<sup>29</sup> همان، ص 1045.

تأسیس این سلسله، مبتنی بر فعالیت مجموعه‌ای از مستوفیان و میرزاهایی بود که این مشاغل را به صورت موروثی برعهده می‌گرفتند.<sup>30</sup> چنین نظامی اگرچه در دو مرحله، یک بار در زمان ناصرالدین شاه و در پی آشنایی با نظام اداری غرب،<sup>31</sup> و بار دوم پس از پیروزی انقلاب مشروطه،<sup>32</sup> دستخوش تغییر و نوسازی شد؛ اما تا زمان روی کار آمدن رضاشاه همچنان از ساختاری سنتی و ناکارآمد برخوردار بود.<sup>33</sup> نظام اداری موجود که براساس ساختار سیاسی نیمه‌متمرکز حکومت قاجار بسط و توسعه یافته بود، نمی‌توانست پاسخگوی نیازهای نظام سیاسی، با ساختار تمرکزگرایانه مورد نظر رضاشاه باشد. به همین دلیل ایجاد نظام اداری جدید ضروری به نظر می‌رسید.

گام ابتدایی در این زمینه با تصویب نخستین قانون استخدامی کشور در آذر سال 1301 شمسی<sup>34</sup> برداشته شد. براساس این قانون استخدام کارمندان برای ادارات قاعده‌مند گردید. تصویب قانون استخدام کشوری اگر چه گام مهمی در ایجاد نظام اداری جدید بود؛ ولی نمی‌توانست مشکل موجود را حل کند. مسأله اصلی آن بود که رضاشاه بر خلاف حکومتمتگران قاجار به هیچ ایل و طایفه‌ای تکیه نداشت. به همین دلیل وی می‌بایست در ساخت نظام اداری مورد نظر خود به طبقه جدیدی تکیه کند. این طبقه جدید که رضاشاه با تکیه بر آن می‌بایست نظام اداری خود را ایجاد می‌کرد، طبقه متوسط شهری بود. توسعه نظام اداری با تکیه بر این طبقه اگرچه مشکل رضاشاه را حل می‌کرد، اما مسأله مهم آن بود که اعضای این طبقه از پیشینه، تجربه و دانش لازم برای انجام این کار برخوردار نبودند. به همین دلیل لازم بود تا اعضای این طبقه برای چنین کاری تربیت شوند و آموزش لازم را ببینند. تحقق این امر منوط به توسعه نظام آموزشی کشور بود.

اقدام به توسعه نظام آموزشی در دوران حاکمیت رضاشاه، در دو بخش آموزش همگانی، در دو مقطع آموزش ابتدایی و متوسطه، و آموزش تخصصی و دانشگاهی صورت گرفت. در

<sup>30</sup>. یرواند آبراهامیان، مقالاتی در جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ترجمه سهیلا ترابی فارسانی (تهران: نشر شیرازه، 1376)، ص 17.

<sup>31</sup>. برای آگاهی بیشتر درباره اصلاحات نظام اداری در عصر ناصرالدین شاه، نک: لمبتون،؟؟؟ ص 143-142.

<sup>32</sup>. برای آگاهی بیشتر درباره اصلاحات نظام اداری پس از انقلاب مشروطه در ایران، نک: مجید یکتایی، تاریخ داری در ایران، ج 2 (تهران: پیروز، 1340)، ص 279-280.

<sup>33</sup>. محمدعلی اکبری، تبارشناسی هویت جدید ایرانی (تهران: علمی و فرهنگی، 1382)، ص 208-207.

<sup>34</sup>. یکتایی، ص 28.

بخش آموزش‌های همگانی مشکل اصلی دولت کمبود آموزگار و معلم بود. برای رفع این مشکل تا سال 1320 سی و شش دانش‌سرای مقدماتی برای تربیت آموزگاران تأسیس شد.<sup>35</sup> در نتیجه فعالیت این مراکز آموزشی تعداد آموزگاران در مدارس جدید و قدیم از سه‌هزاروسی‌وسه نفر در سال 1301 به سیزده‌هزار و ششصد و چهار نفر در سال 1320 افزایش یافت.<sup>36</sup> در نتیجه چنین افزایشی بود که تعداد دانش‌آموزان مدارس دولتی از هفتادوچهارهزار نفر در سال 1304 به سیصدوپنجاهوپنجاهزاروپانصد نفر در سال 1320 رسید.<sup>37</sup> در بخش تحصیلات دانشگاهی تا قبل از 1304 مؤسسه‌های آموزش عالی چون دانشکده علوم، دانشکده کشاورزی کرج، دانشکده ادبیات، دانشکده حقوق و مدرسه طب تأسیس شد. در کنار تربیت افراد متخصص در این مراکز آموزشی، هر ساله تعدادی از فارغ‌التحصیلان در مقاطع متوسطه و فنی برای ادامه تحصیل به دانشگاه‌های اروپایی اعزام می‌شدند.<sup>38</sup> چنین اقدام‌هایی اگرچه در رشد و گسترش تحصیلات تخصصی مؤثر بود، اما مهم‌ترین اقدام حکومت در این راستا تأسیس دانشگاه بود. دانشگاه تهران، نخستین و تنها دانشگاه ایران در زمان رضاشاه، در بهمن سال 1313 تأسیس شد و در فاصله هفت سال، از 1313 تا 1320، تعداد دانشجویان این دانشگاه از هشتصدو هشتاد نفر به سه‌هزاروپانصد نفر افزایش یافت.<sup>39</sup>

اقدام حکومت در جهت توسعه نظام آموزشی تنها با هدف کمک به توسعه نظام اداری صورت نمی‌گرفت. مداخله در نظام آموزش این امکان را به حکومت می‌داد تا گام مؤثری در ایجاد تمرکز سیاسی بردارد. پاسخ این پرسش که مداخله در نظام آموزش، چگونه به حکومت در ایجاد تمرکز سیاسی کمک می‌کرد را باید در سنت‌های تاریخی نظام آموزشی ایران جستجو کرد. در ایران مخصوصاً ایران دوره اسلامی، همواره روحانیون یکی از متولیان اصلی آموزش بودند. این امر امتیاز مهمی برای روحانیون و ابزاری برای آنان جهت حفظ استقلالشان در مقابل حکومت بود. به همین دلیل رضاشاه ناچار بود به منظور مبارزه با روحانیون، مانع از مداخله آنان در نظام آموزشی گردد و بدین ترتیب گامی در جهت ایجاد تمرکز سیاسی با تضعیف یکی از نهادهای قدرت موجود در جامعه بردارد. در راستای تحقق

<sup>35</sup>. خلیلی جو، ص 159.

<sup>36</sup>. همان، ص 165.

<sup>37</sup>. همان، ص 164.

<sup>38</sup>. خلیلی جو، ص 159-158.

<sup>39</sup>. همان، ص 160.

چنین هدفی روحانیون از آموزش رسمی حذف شدند و تنها روحانیونی می‌توانستند به تعلیم و تربیت اشتغال داشته باشند که از کسوت روحانیت خارج می‌شدند و ضوابط وزارت فرهنگ را می‌پذیرفتند.<sup>40</sup>

در کنار ممانعت از فعالیت روحانیون، در فعالیت میسون‌های مذهبی در نظام آموزشی نیز محدودیت‌هایی اعمال شد. در 13 شهریور 1307 وزارت معارف اداره مدارس آمریکایی را بر عهده گرفت و الگویی از مدیریت به وجود آورد که سایر مدارس مذهبی خارجی ناچار به رعایت آن شدند. در ادامه این روند سرانجام در سال 1319 وزارت فرهنگ کلیه مدارس خارجی را دولتی اعلام کرد.<sup>41</sup>

مداخله دولت در نظام آموزشی به این اندازه محدود نماند. دولت برای نظارت هر چه بیشتر بر نظام آموزشی، در مراحل و مقاطع آموزشی و محتوای کتاب‌های درسی نیز تغییرهایی ایجاد کرد. در نظام آموزشی جدید برای دوره‌های ابتدایی شش سال تحصیلی پیش‌بینی شد. درس‌های این دوره شامل آموزش الفبای زبان فارسی، املاء، ریاضی، جغرافیا، تاریخ و تربیت بدنی بود. دوره شش ساله دبیرستان به تقلید از نظام آموزش فرانسه به دو سیکل سه ساله تقسیم شد. در سیکل اول درس‌هایی مانند هندسه، علوم طبیعی، زبان خارجی، عربی، تاریخ جهان و ایران، بهداشت، جبر، فیزیک، شیمی، زمین‌شناسی و رسم فنی، و در سیکل دوم هم درس‌هایی چون مثلثات و هندسه ترسیمی ارائه می‌شد. درس فارسی شامل دستور زبان، متن‌های ادبی و ادبیات فارسی نیز بر دروس مذکور افزوده می‌شد. تلاش حکومت در مورد مطالب درسی بیش از همه تلقین ارزش‌های ملی با محوریت ایران باستان بود، و بر همین اساس در درس تاریخ بر تاریخ ایران باستان تأکید می‌شد.<sup>42</sup>

بر پایه چنین نظام آموزشی‌ای حکومت موفق شد بخش اعظم کارمندان نظام اداری نودهزار نفری خود را برای پر کردن وزارتخانه‌های دربار، داخله، جنگ، مالیه، خارجه، معارف (فرهنگ)، فلاحت (کشاورزی)، صنایع و معادن و تجارت، پست و تلگراف و تلفن، طرق (راه)، فوائد عامه و عدلیه تربیت کند. در میان این وزارتخانه‌ها، نقش وزارت داخله در ایجاد تمرکز

<sup>40</sup> خلیلی‌جو، ص 159.

<sup>41</sup> پیتراوری، تاریخ معاصر ایران، ج 2، ترجمه محمد رفیعی مهرآبادی (تهران: انتشارات مطبوعاتی عطایی،

بی‌تا)، ص 49.

<sup>42</sup> خلیلی‌جو، ص 161-160.

سیاسی پس از وزارت جنگ حائز اهمیت بود. وزارت داخله تقسیم‌بندی قدیمی کشور مبتنی بر ایالت و ولایت را تغییر داد و به جای آن کشور به یازده استان و چهل‌ونه شهرستان تقسیم شد. هریک از این شهرستان‌ها خود به چندین بخش و دهستان تقسیم شدند. ادارهٔ استان به استاندار، شهرستان به فرماندار، بخش به بخشدار و بعضی از دهستان‌ها به انجمن‌های رسمی که وزارت کشور اعضای آن را منصوب می‌کرد، واگذار شد. بدین ترتیب دولت می‌توانست از پایتخت به تمام نقاط کشور، حتی روستاها نظارت داشته باشد.<sup>43</sup>

انجام چنین تقسیم‌بندی‌ای اگر چه نظارت حکومت را بر مناطق کشور آسان می‌کرد، اما امکان دسترسی به این مناطق را فراهم نمی‌آورد. برای دسترسی به این مناطق نیاز به توسعهٔ شبکهٔ حمل و نقل بود. به همین دلیل توسعهٔ شبکهٔ حمل و نقل به عنوان ابزار ایجاد تمرکز سیاسی ضروری بود. شبکهٔ حمل و نقل کشور تا پیش از سلطنت رضاشاه چندان گسترده نبود. تا اوایل قرن بیستم به جز چهار جادهٔ رشت - قزوین - تهران، تهران - قم - سلطان‌آباد (اراک)، مشهد - عشق‌آباد و اصفهان - اهواز به طول تقریبی هزار و هفتصد کیلومتر، کلیهٔ راه‌های کشور مالرو و در اغلب مواقع سال مسدود و برای عبور وسایل نقلیهٔ موتوری نامناسب بود.<sup>44</sup> به این میزان، هزار و شصت کیلومتر راه احداث شده در خلال جنگ جهانی اول توسط نیروهای روسیه، انگلستان و عثمانی اضافه شد. این میزان از شبکهٔ راه با توجه به وسعت و وضعیت اقلیمی ایران، برای حکومتی که قصد ایجاد تمرکز سیاسی داشت؛ ناکافی بود. به همین دلیل توسعهٔ شبکهٔ حمل و نقل مورد توجه قرار گرفت و در سایهٔ همین توجه بود که میزان راه‌های شوسهٔ قابل استفاده برای حمل و نقل وسایل موتوری به بیست و چهار هزار کیلومتر رسید.<sup>45</sup> توسعهٔ راه‌های شوسه تنها بخشی از اقدام‌های حکومت جهت توسعهٔ حمل و نقل کشور بود. در کنار راه‌های شوسه، توسعهٔ شبکهٔ راه هوایی و مهم‌تر از آن راه‌آهن نیز مورد توجه قرار گرفت. به منظور ایجاد شبکهٔ حمل و نقل هوایی، دولت در بهمن سال 1304 با شرکت هواپیمایی یونکرس آلمان قراردادی پنج ساله منعقد کرد که براساس آن شرکت متعهد گردید علاوه بر خدمات مسافربری و پست میان

<sup>43</sup>. پرواند آبراهامیان، *ایران بین دو انقلاب*، ترجمهٔ کاظم فیروزمند، حسن شمس‌آوری و محسن مدیرشانه‌چی (تهران: نشر مرکز، 1378)، ص 125.

<sup>44</sup>. خلیلی جو، ص 175.

<sup>45</sup>. چارلز عیسوی، *تاریخ اقتصادی ایران*، ترجمهٔ یعقوب آژند (تهران: نشر گستره، 1369)، ص 594.

شهرهای بزرگ ایران، به تأسیس مدرسه فنی هواپیمایی جهت آموزش خلبانان و تربیت مکانیک مبادرت ورزد و در صورت نیاز به دولت در تهیه نقشه‌های هوایی کمک کند. فعالیت شرکت یونکرس در ایران تا سال 1311 ادامه داشت. در این مدت این شرکت توانست علاوه بر پروازهای داخلی امتیاز پروازهای خارجی از جمله برقراری خط مستقیم پرواز تهران - مسکو و تهران - بغداد را به دست آورد.<sup>46</sup> پس از پایان همکاری میان ایران و شرکت یونکرس در سال 1311 به دلیل مشکلات مالی، یک شرکت هوایی دیگر از آلمان به نام لوفت‌هانزا<sup>47</sup> برای مدت کوتاهی کار شرکت یونکرس را ادامه داد تا این که از اواسط دهه 1310 حمل و نقل هوایی به انحصار دولت ایران درآمد.<sup>48</sup>

اما در زمینه توسعه شبکه حمل و نقل مهم‌ترین اقدام حکومت احداث راه‌آهن سراسری شمال-جنوب به طول هزار و چهارصد کیلومتر بود. قانون احداث راه‌آهن در چهارم اسفند 1304 به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در ماده دوم از مواد چهارگانه مصوب مجلس مقرر شده بود که: «ساختن راه مزبور را کلاً یا جزئاً، و همچنین خرید مصالح راجعه به آن را که تهیه‌اش در داخله مملکت ممکن نیست پس از اعلام مناقصه به توسط شرکت ساختمانی خارجه و داخله که شرایط آنها مقرون به صرفه باشد به عمل آورد.»<sup>49</sup> بر این اساس با توجه به ناتوانی شرکت داخلی، کار احداث بر اساس مناقصه به شرکت‌های خارجی واگذار شد. در احداث راه‌آهن مهم‌ترین چالش پیش روی حکومت تأمین هزینه‌های سنگین آن بود که تا دو بیست و پنجاه میلیون دلار برآورد شده بود.<sup>50</sup> چنین مبلغی که مقرر شده بود از منابع مالی داخلی تأمین شود، یکی از دغدغه‌های اصلی حکومت تا تکمیل پروژه احداث راه‌آهن بود و هر ساله بخشی از هزینه‌های پیش‌بینی شده دولت را در بودجه به خود اختصاص می‌داد.

### لزوم تأمین منابع مالی برای تمرکزگرایی

<sup>46</sup>. فاطمه پیرا، روابط سیاسی- اقتصادی ایران و آلمان بین دو جنگ جهانی (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، 1379)، ص 180.

<sup>47</sup>. Lufthansa

<sup>48</sup>. همان. ص 180.

<sup>49</sup>. حسین محبوبی اردکانی، تاریخ موسسات تمدنی جدید در ایران، ج 2 (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، 1376)، ص 243.

<sup>50</sup>. عیسوی، ص 598.

تأمین هزینه سنگین احداث راه آهن، تنها مشکل مالی حکومت نبود. بلکه برای ایجاد نهادها و ابزارهای مورد نیاز ایجاد تمرکز سیاسی، حکومت در تمام دوران حاکمیت خود با مشکل مالی مواجه بود. عامل اصلی وجود چنین مشکلی افزایش روزافزون هزینه‌های دولت مخصوصاً هزینه‌های چهار وزارتخانه مؤثر در ایجاد تمرکز سیاسی یعنی وزارت راه، وزارت جنگ، وزارت داخله و وزارت معارف بود. بودجه وزارت راه که بالاترین رقم را در میان بودجه وزارتخانه‌ها داشت، از 3 میلیون ریال در سال 1307 به 1092 میلیون ریال در سال 1320 رسید. بودجه وزارت جنگ سومین رقم بودجه، از 112 میلیون ریال در سال 1307 به 593 میلیون ریال در سال 1320 افزایش پیدا کرد. بودجه وزارت داخله، چهارمین رقم بودجه، از 22 میلیون ریال در سال 1307، به 306 میلیون ریال در سال 1320 بالغ شد؛ و بودجه وزارت معارف (فرهنگ) پنجمین رقم بودجه، از 18 میلیون ریال در سال 1307، به 195 میلیون ریال در سال 1320 افزایش یافت.<sup>51</sup> کسری بودجه که حکومت همواره با آن دست به گریبان بود بیش از همه ناشی از افزایش همین هزینه‌ها و ناتوانی دولت در کسب درآمد بود. کل درآمدهای دولت در فاصله سال‌های 1303 تا 1320 بیش از پانزده برابر افزایش یافت و از دویست و سی و هفت میلیون ریال در سال 1303 به سه میلیارد و شصت و سه میلیون ریال در سال 1320 رسید. درآمد نفت ده برابر شد و از چهارصد و شصت و نه هزار پوند در سال 1299 به چهار میلیون و دویست و هفتاد و یک هزار پوند در سال 1320 رسید. علی‌رغم افزایش قابل توجه درآمدها، بودجه کشور که در سال 1304 متعادل بود، در سال 1320 هفتصد و سه میلیون ریال کسر داشت.<sup>52</sup>

بر این اساس و با توجه به بالا بودن هزینه‌ها، افزایش درآمد یکی از دغدغه‌های اصلی حکومت در تمام دوران حاکمیت بود. به همین دلیل حکومت سعی می‌کرد از هر عامل و ابزار سیاسی و اقتصادی به صورت مشروع و نامشروع جهت افزایش درآمد استفاده کند. تحت چنین شرایطی بود که حکومت استراتژی و سیاست اقتصادی ثابت و مشخصی برای افزایش درآمد اتخاذ نکرد و در مقاطع مختلف سیاست‌هایی را با هدف دستیابی آسان به درآمد بیشتر به اجرا گذاشت که در پاره‌ای موارد این سیاست‌ها با یکدیگر در تضاد بودند.

<sup>51</sup> جی. باربر، *اقتصاد ایران* (تهران: موسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی سازمان برنامه، 1369)، ص 96-92.

<sup>52</sup> فوران، ص 335.

به وجود آمدن چنین وضعیتی که ویژگی بسیاری از جوامع توسعه‌نیافته است، از دو عامل اقتصادی و سیاسی ناشی می‌شود. عامل اقتصادی ناشی از وابستگی و تأثیرپذیری اقتصاد جوامع توسعه‌نیافته - از جمله ایران عصر رضاشاه - از نوسانات بازار جهانی نظام سرمایه‌داری است. در واقع اتخاذ استراتژی‌ها و سیاست‌های اقتصادی متضاد واکنش به نوسانات بازار جهانی و راه حل موقتی در مقابل پیامدهای مثبت و منفی آن نوسانات است. در این وضعیت ضرورت تصمیم‌گیری برای گریز از پیامدهای نوسانات بازار جهانی، حکومت‌های جوامع توسعه‌نیافته را ناچار می‌سازد تا به استراتژی‌های متعدد و بعضاً متضاد اقتصادی دست بزنند.<sup>53</sup> اما در کنار عامل اقتصادی به عنوان عامل خارجی، عامل سیاسی هم به عنوان عامل داخلی در ایجاد بی‌ثباتی سیاست‌های اقتصادی مؤثر است. درحالی که عوامل اقتصادی از بیرون تحمیل می‌شوند و بر روند و ماهیت سیاست‌های اقتصادی تأثیر می‌گذارند. عوامل سیاسی که در واقع متأثر از ماهیت حاکمیت سیاسی است، بر شدت و ضعف و تسریع و کندی تغییر سیاست‌های اقتصادی مؤثر واقع می‌شوند. هر چه حکومت در جوامع توسعه‌نیافته ماهیتی غیردموکرات و اقتدارگرایانه‌تر داشته باشد، شدت تغییر در سیاست‌های اقتصادی بیشتر است، زیرا در چنین حکومت‌هایی فضا و جو اقدام به کارهای خطیر وجود دارد. علت این امر ناشی از محدود بودن تصمیم‌گیری‌ها به یک یا چند نفر در این نظام‌ها است.<sup>54</sup>

از این قاعده سیاست‌گذاری اقتصادی ایران در عصر رضاشاه به عنوان یک کشور توسعه‌نیافته مستثنی نبود. تأثیرپذیری اقتصاد ایران از تحولات بازار جهانی نظام سرمایه‌داری و حاکمیت حکومت خودکامه، دو عامل مؤثر بودند که سیاست اقتصادی را در دوران رضاشاه - که هم‌زمان با یکی از ادوار پر تنش تاریخ سیاسی و اقتصادی بشر بود - با بی‌ثباتی و تغییر پیاپی مواجه کرد. انگیزه دولت از اجرای سیاست‌های اقتصادی - تأمین منابع مالی جهت ایجاد تمرکز سیاسی - به تشدید این وضعیت بسیار کمک کرد.

## منابع مالی و سازوکارهای کسب درآمد

<sup>53</sup> تیلمان اورس، ماهیت دولت در جهان سوم، ترجمه بهروز توانمند (تهران: آگاه، 1362)، ص 177.  
<sup>54</sup> جیمز باربر - مایکل اسمیت، ماهیت سیاست‌گذاری خارجی در دنیای وابستگی متقابل کشورها ترجمه حسین سیف زاده (تهران: نشر قومس، 1372)، ص 155؛ نمونه بارز چنین تصمیم‌گیری فردی، بدون توجه به پیامدهای آن را می‌توان در اقدام رضاشاه به نحو یک جانبه قرار داد نفتی داری در سال 1312 مشاهده کرد.



با چنین نگرشی، حکومت رضاشاه از چند راه در صدد تأمین هزینه‌های مورد نیاز برآمد. این راه‌ها عبارتند از: 1. درآمدهای حاصل از امتیاز نفت 2. انحصار منابع درآمدزا و مصادره اموال 3. اعمال سیاست جدید گمرکی و مالیاتی 4. اجرای سیاست صنعتی‌سازی 5- فروش خالصه‌ها (زمین‌های دولتی)، 6. اجرای سیاست‌های جدید جهت توسعه کشاورزی مخصوصاً کشاورزی تجاری.

از میان منابع مذکور، درآمدهای حاصل از امتیاز نفت از جایگاه ویژه‌ای در اجرای پروژه تمرکز سیاسی برخوردار بود. این جایگاه ناشی از سهمی بود که درآمد نفتی در تأسیس یکی از ابزارهای سه‌گانه ایجاد تمرکز سیاسی یعنی ارتش داشت. در زمان رضاشاه تقریباً کل درآمد نفت ایران خرج ارتش و تجهیزات نظامی می‌شد.<sup>55</sup> نفت اگر چه به طور متوسط تأمین‌کننده بیست درصد بودجه<sup>56</sup> و تشکیل‌دهنده شصت و دو درصد کل دریافت‌های ارزی دولت بود،<sup>57</sup> ولی به دلیل آن که اولاً اداره آن از حوزه اختیار ایران خارج بود، و ثانیاً متأثر از نوسانات بازار جهانی بود، نمی‌توانست منبعی ثابت و قابل اطمینان برای تأمین نیازهای روزافزون مالی حکومت باشد. به همین دلیل کسب درآمد از منابع دیگر ضروری بود. بخشی از این درآمد از طریق منابعی چون انحصار و مصادره به دست می‌آمد.

براین اساس در طول دوران حاکمیت رضاشاه منابع درآمدزا به تدریج و یکی پس از دیگری تحت انحصار حکومت درآمد. این روند از زمان قدرت‌گیری رضاخان با انضمام دو اداره پردرآمد غله و نان و خالصجات به وزارت جنگ (در سال 1300ش) آغاز شد<sup>58</sup> و تا پایان حکومت وی ادامه یافت. طی این مدت بیست و هفت نوع انحصار دولتی برقرار شد.<sup>59</sup> مهم‌ترین انحصارها عبارت بودند از: 1. انحصار دولتی قند و چای مصوب 9 خرداد 1304،<sup>60</sup> 2. انحصار دولتی تریاک مصوب 26 تیر 1307،<sup>61</sup> 3. انحصار دولتی دخانیات مصوب 29 اسفند

<sup>55</sup>. عیسوی، ص 593.

<sup>56</sup>. محمدعلی همایون کاتوزیان، *اقتصادی سیاسی ایران*، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی (تهران):

نشرمرکز، 1381)، ص 175.

<sup>57</sup>. عیسوی، ص 593.

<sup>58</sup>. همایون کاتوزیان، *دولت و جامعه در ایران*، ص 375.

<sup>59</sup>. عیسوی، ص 595.

<sup>60</sup>. مجموعه قوانین و مقررات سال‌های 1300-1320 هجری شمسی، ج 1 (تهران: قوه قضائیه: روزنامه

رسمی جمهوری اسلامی ایران، 1388)، ص 114-115.

<sup>61</sup>. همان، ج 1، ص 289-290.

1308،<sup>62</sup> 4. واگذاری انحصار تجارت خارجی به دولت مصوب 6 اسفند 1309،<sup>63</sup> و... علاوه بر انحصار مستقیم دولتی که - شکل غالب انحصار منابع اقتصادی بود - در برخی موارد دولت با دریافت حق السهم، امتیاز انحصاری برخی از منابع درآمدزا را به افراد حقیقی و حقوقی واگذار می‌کرد. برخی از این امتیازهای انحصاری واگذار شده عبارت بودند از 1. انحصار استخراج و فروش خاک سرخ جزایر هرمز، قشم، لارک و هنگام به حاج معین‌التجار بوشهری در 28 حوت 1301،<sup>64</sup> 2. انحصار استخراج انتمون انارک و نائین به شرکت مختلط شونمان و شرکا اصفهان در 28 مهر 1311.<sup>65</sup>

علاوه بر انحصار، مصادره هم یکی از منابع کسب درآمد دولت بود. مصادره‌ها در این دوره به دو صورت مصادره برای دولت، و مصادره برای ثروت‌اندوزی شخص شاه صورت می‌گرفت. مصادره دولتی که شکل رایج مصادره پیش از ریاست وزرای و به سلطنت رسیدن رضاشاه بود، اقدامی از سوی حکومت در جهت تأمین هزینه‌های مورد نیاز ارتش به شمار می‌رفت. رضاخان تا پیش از رسیدن به ریاست وزرای برای تأمین هزینه‌های ارتش و وزارت جنگ، همواره با دولت در جدال بود. به همین دلیل وی سعی می‌کرد با استفاده از قوه قهریه و به‌کارگیری ارتش هزینه‌های مورد نیاز خود را از طریق مصادره تأمین کند. این مصادره‌ها نظیر آنچه که در مورد مصادره اموال خان ماکو اتفاق افتاد،<sup>66</sup> تنها شامل افراد حقیقی نمی‌شد بلکه به مصادره اموال سایر نهادهای دولتی به نفع ارتش نیز می‌انجامید. به عنوان مثال در آذر سال 1300 رضاخان که فکر می‌کرد اعتبار مورد نیاز وزارت جنگ را دریافت نکرده‌است، پول متعلق به دولت را که توسط بانک شاهنشاهی انگلیس از مشهد به تهران حمل می‌شد مصادره کرد. این پول که قرار بود به وزارت مالیه تحویل داده شود، در ورامین توسط یک واحد از سربازان قزاق مصادره، و به حسابداری ارتش تحویل داده‌شد. رضاخان در پاسخ به اعتراض مسئولان بانک شاهنشاهی به آنان پاسخ داد: «پول متعلق به دولت ایران است و من از طرف دولت رسید آن را به شما می‌دهم.»<sup>67</sup> روند مصادره اموال در سال‌های بعد یعنی در

<sup>62</sup>. مجموعه قوانین و مقررات...، ج 1، ص 326-325.

<sup>63</sup>. همان، ج 1، ص 476-478.

<sup>64</sup>. همان، ج 1، ص 26.

<sup>65</sup>. همان، ج 1، ص 744.

<sup>66</sup>. همایون کاتوزیان، دولت و جامعه در ایران، ص 370.

<sup>67</sup>. رضا نیازمند، رضاشاه از تولد تا سلطنت (تهران: جامعه ایرانیان، 1381)، ص 53.

دوران ریاست وزرایی و سلطنت رضاشاه، شکل دیگری به خود گرفت و از مصادره به نفع دولت وزارت و جنگ، به مصادره شخصی با هدف ثروت‌اندوزی شخص شاه تبدیل شد. همانند دوره قبل، این بار نیز مصادره از افراد حقیقی و حقوقی صورت گرفت، با این تفاوت که در دوره قبل این اموال به صورت مستقیم صرف ارتش می‌شد، ولی در این دوره صرف ثروت‌اندوزی شخص شاه. مصادره اموال از افراد حقیقی این بار نه تنها شامل مخالفان و سرکردگان قدرت محلی مانند امیر مؤید سوادکوهی و شیخ خزعل و افراد مغضوبی چون تیمورتاش، سردار اسعد بختیاری و فیروز میرزا می‌شد؛ بلکه گریبانگیر افرادی چون معین‌التجار بوشهری شد که همچنان در بدنه حاکمیت به عنوان وکیل مجلس فعالیت می‌کرد.<sup>68</sup>

در کنار مصادره اموال افراد حقیقی، مصادره اموال دولتی - مخصوصاً در دوران سلطنت - نیز به صورت چشمگیری صورت می‌گرفت. این نوع مصادره، اموال مختلف از خالصه‌ها و هتل‌ها گرفته تا کارخانه‌های دولتی<sup>69</sup> را دربرمی‌گرفت. نگرش رضاشاه به منابع مالی دولتی به گونه‌ای بود که وی خود را در آنها شریک می‌دانست. به همین دلیل مصادره و دست‌اندازی به آنها را حق مسلم خود می‌دانست. بلوشر - سفیر آلمان در ایران - ضمن شرحی از مصادره‌های رضاشاه، گفته وی را این چنین نقل می‌کند: «یکی از کارمندان من اخراج شد به علت آن که اختلاس کرده بود، من هم چیزهای بسیاری عاید می‌شود. منتها این دو با هم فرق دارد. با اصلاحاتی که من در ممالکت کرده‌ام کشور به رونق بی‌سابقه رسیده‌است. پس بدیهی است که من هم در آن شریک باشم.»<sup>70</sup> با چنین نگرشی رضاشاه توانست در دوران حاکمیت خود از یک فرمانده حقوق‌بگیر قزاق به بزرگ‌ترین ثروتمند عصر خود با چهل و چهار هزار پارچه آبادی، پنجاه و هشت میلیون پوند سپرده خارجی در بانک‌های انگلیس و شصت و هشت میلیون تومان سپرده در بانک ملی تبدیل شود.<sup>71</sup>

در کنار انحصار و مصادره، سیاست‌گذاری‌های جدید مالی نیز یکی از راه‌های کسب درآمد حکومت بود. سیاست‌گذاری مالی بیشتر در دو حوزه گمرک و مالیات صورت گرفت. با توجه به درآمد قابل توجهی که از گمرک عاید می‌شد، حکومت تلاش‌هایی جهت در دست گرفتن

<sup>68</sup>. محمود پورشالچی، قزاق عصر رضاشاه پهلوی، براساس اسناد وزارت خارجه فرانسه، ترجمه محمود پورشالچی (تهران: انتشارات مروارید، 1384)، ص 45.

<sup>69</sup>. حسین مکی، تاریخ بیست ساله ایران، ج 6 (تهران: انتشارات علمی، 1374)، ص 57.

<sup>70</sup>. پورشالچی، ص 45.

<sup>71</sup>. ویبرت فون بلوشر، سفرنامه بلوشر، ترجمه کیکاوس جهاننداری (تهران: خوارزمی، 1363)، ص 221.

اداره گمرک، و خارج کردن آن از وضعیتی که در زمان قاجار به آن دچار شده بود، صورت داد. اصولاً ساختار اقتصادی کشورهای توسعه‌نیافته به گونه‌ای است که نظارت و سیاست‌گذاری در گمرک درآمد قابل توجهی نصیب دولت می‌کند. در برخی موارد این درآمدها پنجاه درصد بودجه این کشورها را تأمین می‌کند.<sup>72</sup> وابستگی اقتصاد کشورهای توسعه‌نیافته به بازار جهانی و همچنین سهولت اعمال قوانین و مقررات گمرکی توسط دولت در این کشورها، با توجه به ماهیت غیردموکراتشان، عاملی است که موجب می‌شود گمرک این گونه درآمدزا شود. از این قاعده ایران عصر رضاشاه هم مستثنی نبود. حکومت رضاشاه از ابتدای حاکمیت خود به کسب درآمد از گمرکات توجه ویژه‌ای داشت. روند رو به افزایش درآمدهای گمرکی در ایران پس از جنگ جهانی اول<sup>73</sup> تحت تأثیر رونق اقتصادی جهان پس از جنگ موجب شد تا حکومت جهت تأمین هزینه‌های مورد نیاز خود حساب ویژه‌ای روی این منبع باز کند. تأمین هزینه‌های ساخت راه‌آهن که بزرگ‌ترین رقم سرمایه‌گذاری دولتی به میزان دویست و پنجاه میلیون دلار بود، از همین منبع و با اخذ دو قران عوارض گمرکی از هر من قند و شکر و شش قران از هر من چای حاصل شد.<sup>74</sup> برای کسب درآمد هر چه بیشتر از این منبع دولت، از سال 1306 درصد کنترل کامل بر گمرک و عواید حاصل از آن برآمد. از آنجا که معاهدات گمرکی و تعرفه‌های ناشی از آن مربوط به معاهده‌های تحمیلی قدرت‌های استعماری در دوره قاجار بود، دولت ایران در بهار سال 1306 اعلام کرد که ظرف یک سال تعرفه‌های گمرکی را به دست خود تعیین خواهد کرد و دیگر خود را ملزم به رعایت تعرفه‌هایی که در مذاکرات اجباری تحمیل شده، نمی‌داند. همچنین اعلام شد که سایر موارد کاپیتولاسیون و امتیازهای خارجی نیز لغو خواهد شد. در سال بعد معاهده‌های جدیدی با کشورهای مختلف از جمله دول غربی منعقد شد و بر تعرفه گمرکی بسیاری از کالاهایی که از این کشورها وارد می‌شد، افزوده شد.<sup>75</sup> مدت اعتبار قراردادهایی که بدین ترتیب در سال 1307 منعقد شد، هشت سال

<sup>72</sup> مکی، ج. 6، ص 2.

<sup>73</sup> میزان درآمدهای حاصل از گمرک از سال 1918 تا 1923 میلادی (1297 تا 1304 ش)، تقریباً سه برابر افزایش یافت و از دو نیم میلیون تومان در سال 1918 م. به هفت میلیون تومان در سال 1923 م. رسید. آرتور میلپسو، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ترجمه حسین ابوترابیان (تهران: پیام، 2536)، ص 69.

<sup>74</sup> مجموعه قوانین و مقررات سال‌های 1300-1320. ش. ج. 1، ص 114.

<sup>75</sup> نیکی کدی. ریشه‌های انقلاب ایران، ترجمه عبدالرحیم گواهی (تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، 1375)،

بود و تا سال 1315 به پایان می‌رسید. به همین دلیل در آبان سال 1314 وزارت امور خارجه بخشنامه‌هایی به کلیه سفارتخانه‌های مقیم ایران و نمایندگان دولت‌های که ایران با آنها قرارداد گمرکی داشت صادر کرد و متذکر شد که چون مدت قراردادهای گمرکی ایران با دول خارجی هشت‌ساله بوده، قراردادهای منعقد در سال 1307 در 20 اردیبهشت 1315 ملغاً خواهد شد. هدف دولت از این بخشنامه آن بود تا قراردادهای گمرکی جدیدی با کشورهای طرف قرارداد منعقد کند و در قراردادهای گمرکی جدید بر نرخ تعرفه‌های بیفزاید.<sup>76</sup>

علاوه بر عواید گمرکی، مالیات هم یکی از منابع کسب درآمد بود که از طریق سیاست‌گذاری مالی حاصل می‌شد و در خدمت اجرای برنامه‌ی ایجاد تمرکز سیاسی قرار می‌گرفت. به عنوان مثال، در سال 1305 با تصویب مجلس نیم درصد از عواید حاصل از مالیات زمین می‌بایست صرف آموزش ابتدایی شود.<sup>77</sup> چنین اقدام‌هایی اگرچه تلاشی قابل توجه در زمینه‌ی اخذ مالیات، دست کم در مقایسه با حکومت قاجار بود، ولی نظام مالیاتی در این دوران هم چندان موفق نبود و مالیات رقم بالایی از درآمد دولت را تشکیل نمی‌داد. نظام مالیات‌گیری تا سال 1305 علی‌رغم تلاش‌های هیأت آمریکایی به سرپرستی میلسپو چندان منظم نبود. تا این تاریخ اخذ مالیات را ارتش انجام می‌داد. اما در این سال، با فرمان رضاشاه، به‌کارگیری ارتش در اخذ مالیات منع شد.<sup>78</sup> یک سال بعد قوانین مالیاتی به تدریج وضع و به مرحله‌ی اجرا گذاشته‌شد. مهم‌ترین قوانین مالیاتی عبارت بودند از: 1. قانون خالصه‌های انتقالی مصوب اسفند 1306، براساس این قانون مقرر شد که از خالصه‌هایی که از سال 1300 به اشخاص حقیقی واگذار شده بود مالیات اخذ شود.<sup>79</sup> 2. قانون مالیات بر شرکت‌ها و تجارت مصوب فروردین 1309، براساس این قانون تجار و شرکت‌ها براساس درآمدهای سالیانه درجه‌بندی و براساس این درجه‌بندی ملزم به پرداخت مقدار معینی مالیات بودند.<sup>80</sup> 3. قانون مالیات بر درآمد و حق تبر مصوب آبان 1313. 4. قانون مالیات بر ارث و نقل و انتقال بلاعوض مصوب آبان 1316. 5. قانون مالیات بر نفت و بنزین مصوب مرداد 1317.<sup>81</sup> بدین ترتیب تلاش‌ها از سوی حکومت برای کسب درآمد

<sup>76</sup>. مکی، ج 6، ص 25.

<sup>77</sup>. کدی، ص 173.

<sup>78</sup>. سازمان اسناد ملی ایران، سند شماره 310000099 در محل آرشیو 249 ف 1 آدا، ص 1.

<sup>79</sup>. مجید یکتایی، تاریخ داریایی ایران (تهران: کتابفروشی دهخدا، 1352)، ص 179-180.

<sup>80</sup>. روزنامه سعادت بشر، سال اول، شماره 1، شنبه 16 فروردین 1309، ص 8.

<sup>81</sup>. یکتایی، ص 186-181.

از طریق مالیات صورت گرفت. اما علی‌رغم این تلاش‌ها، سیستم مالیات‌گیری چندان موفق نبود و مالیات رقم بالایی از درآمد حکومت را تشکیل نمی‌داد. به همین دلیل کسب درآمد از منابع دیگر ضروری بود. یکی از این منابع ایجاد صنایع کارخانه‌ای در کشور بود.

ایجاد صنایع کارخانه‌ای همواره یکی از آرزوهای نخبگان سیاسی و اقتصادی کشور از زمان رویارویی ایران با غرب بود. مجموعه تلاش‌هایی که رجال سیاسی و صاحبان سرمایه‌های بخش خصوصی در دوره قاجار انجام دادند، به دلیل حاکمیت شرایط نیمه‌استعماری بر ایران با ناکامی مواجه شد. اما با برطرف شدن شرایط نیمه‌استعماری پس از جنگ جهانی اول و روی کار آمدن حکومتی متمرکز، امید به ایجاد صنایع در میان نخبگان سیاسی و اقتصادی کشور بیدار شد. علی‌رغم چنین انتظاری، ایجاد صنایع در کشور تا سال 1310 به صورت جدی مورد توجه قرار نگرفت و تنها از سال 1310 تا 1317 صنعتی‌سازی در اولویت برنامه‌های اقتصاد دولت قرار گرفت. در اثر این توجه بود که بودجه وزارت صنایع و بازرگانی از سه درصد در سال 1310<sup>82</sup> به بیست و یک درصد در سال 1317 افزایش یافت.<sup>83</sup> روند افزایش بودجه وزارت صنایع و بازرگانی اگر چه همچنان، مخصوصاً در سال 1319 و 1320 با بیست و چهار درصد از سهم بودجه مملکتی،<sup>84</sup> به افزایش خود ادامه داد، اما تعداد کم کارخانه‌های دولتی ساخته شده در این سال‌ها (1318 تا 1320 ش) نشان از خارج شدن صنعتی‌سازی از اولویت برنامه اقتصادی دولت دارد.<sup>85</sup> البته در این امر، علاوه بر اولویت یافتن کشاورزی تجاری در سیاست‌های اقتصادی حکومت، شروع جنگ جهانی دوم و قطع رابطه ایران با آلمان، مجری اصلی طرح‌های صنعتی در ایران - به دلیل محاصره دریایی آلمان توسط نیروهای متفقین - بی‌تأثیر نبود.<sup>86</sup> تلاش برای ایجاد صنایع اگرچه در سال‌های 1310 تا 1317 به صورت جدی در اولویت برنامه‌های اقتصادی حکومت قرار داشت، ولی در سال‌های 1300-1320 ششصد و هشتاد کارخانه در ایران ساخته شد.<sup>87</sup> برای احداث این کارخانه مبلغی معادل دویست و شصت میلیون دلار سرمایه‌گذاری شد که تقریباً نیمی از این

<sup>82</sup>. همایون کاتوزیان، *اقتصادی سیاسی ایران*، ص 159.

<sup>83</sup>. همان، ص 177.

<sup>84</sup>. برای آگاهی بیشتر در این زمینه، نک: باربر، ص 262-263.

<sup>85</sup>. ابراهیم رزاقی، *اقتصاد ایران* (تهران: نشرنی، 1371)، ص 18.

<sup>86</sup>. آوری، ج 2، ص 119.

<sup>87</sup>. عیسوی، ص 598.

مقدار را دولت و باقی آن را بخش خصوصی تأمین کرد. سرمایه‌گذاری‌هایی که در این بخش صورت می‌گرفت، با توجه به قوانین حمایتی دولت، بسیار سودآور بود و در برخی از بخش‌ها مخصوصاً در واحدهای تولیدی کوچک سودی بیش از پنجاه درصد داشت.<sup>88</sup> با توجه به چنین رقم بالای سوددهی بود که حکومت علاوه بر تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری صنعتی، خود نیز به این کار مبادرت می‌کرد. سودی که از این سرمایه‌گذاری نصیب دولت می‌شد نیز قابل توجه بود. به عنوان مثال قیمت سیگار تولیدشده در کارخانه جدید دخانیات (تأسیس 1316 ش) با اعمال انحصار دولتی، پنج برابر قیمت سیگارهایی بود که دولت پیش از تأسیس این کارخانه به بازار عرضه می‌کرد.<sup>89</sup> چنین سودی که غالباً در نتیجه اعمال سیاست‌های انحصاری و حمایتی حاصل می‌شد، حتی شخص شاه را به سرمایه‌گذاری صنعتی تشویق می‌کرد. به گونه‌ای که وی به بزرگترین سرمایه‌دار صنعتی کشور تبدیل شد. تنها در بخش صنایع نساجی از دویست‌هزار دوک ریسندگی کارخانه‌های نساجی سراسر ایران، پنجاه‌وهشت هزار دوک به شخص رضاشاه تعلق داشت.<sup>90</sup> رقم بالای سود که سرمایه‌گذاری در بخش صنعت نصیب سرمایه‌گذاران می‌کرد، این پرسش‌ها را مطرح می‌سازد که چرا حکومت تا سال 1310 به صورت جدی سیاست صنعتی‌سازی را در کشور اجرا نکرد؟ و یا این که چرا سیاست صنعتی‌سازی از سال 1318 و حتی پیش از آن، از اولویت برنامه‌های اقتصادی دولت خارج گشت؟ به نظر می‌رسد که بخشی از پاسخ این پرسش‌ها را باید در تحولات بازار جهانی نظام سرمایه‌داری جست. این تحولات که منجر به رونق محصولات کشاورزی تجاری شد، موجب گردید تا زمین‌داری تجاری و همچنین خرید و فروش زمین مخصوصاً خالصه‌های دولتی رونق بگیرد و حکومت برای کسب درآمد به فروش این زمین‌ها مبادرت ورزد.

فروش خالصه‌ها که هرساله تأمین‌کننده بخشی هزینه‌های دولت بود، با تصویب قانون مستغلات انتقالی در مهر 1310 به یکی از منابع ثابت درآمد حکومت تبدیل شد. براساس این قانون به دولت اجازه داده‌شد تا خالصه‌های انتقالی را به افراد بفروشد. روند فروش خالصه‌ها

<sup>88</sup> ژان پگارد، برنار هورکارد و یان ریشار، ایران در قرن بیستم، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی (تهران: نشر البرز، 1377)، ص 96.

<sup>89</sup> حسین مکی، تاریخ بیست ساله ایران، ج 6 (تهران: انتشارات علمی، 1374)، ص 233-234.

<sup>90</sup> رزاقی، ص 19.

در سال‌های بعد شدت یافت. در سال 1312 با تصویب لایحه فروش نامحدود مستغلات توسط مجلس به دولت اجازه داده شد که خالصجات را به جز چند مورد استثنا بفروشد.<sup>91</sup> فروش خالصه‌ها علاوه بر تأمین بخشی از بودجه، عاملی موثری در برطرف کردن نیازهای مالی دولت در زمان اجرای طرح‌های غیرقابل پیش‌بینی اقتصادی بود. به عنوان مثال هنگامی که در بهمن سال 1316 تصمیم به تأسیس بانک فلاح و صنعت گرفته شد، رضاشاه از مجلس خواست تا برای تأمین منابع مالی تأسیس این بانک، قانون فروش خالصه‌های دولتی را تصویب کند، و به دولت اجازه فروش خالصه‌هایی را بدهد که در قانون سال 1312 مستثنی شده بود.<sup>92</sup>

اما برای فروش خالصه‌ها، تنها تمایل دولت برای فروش کافی نبود. اگر خرید و فروش زمین در این دوره رونق نداشت، امکان فروش خالصه‌ها محدود می‌ماند. طی این دوران آنچه که بیش از همه موجب رونق خرید و فروش زمین می‌شد، افزایش قیمت محصولات کشاورزی تجاری در بازار جهانی بود. این افزایش که ناشی از رشد کمی و کیفی اقتصاد کشورهای صنعتی، و در نتیجه نیاز روزافزون بازار جهانی به مواد اولیه کشاورزی بود، موجب می‌شد ایران همانند سایر کشورهای توسعه‌نیافته، در راستای تقسیم کار بازار جهانی به تولید مواد مورد نیاز بازار جهانی بپردازد، و از این طریق کسب درآمد کند. در نتیجه این شرایط بود که خرید و فروش زمین به واسطه رونق محصولات کشاورزی در بازار جهانی، رونق گرفت و تجار و صاحبان سرمایه‌ها در صدد خرید خالصه‌ها برآمدند. روند خرید خالصه‌ها توسط این افراد که از زمان قاجار آغاز شده بود، اگرچه در سال‌های جنگ جهانی اول متوقف شد، ولی در سال‌های پس از جنگ و تا پیش از بحران 1929 به علت رشد اقتصاد بین‌المللی دوباره رونق گرفت. در اثر همین رشد بود که تولید و صدور مواد اولیه کشاورزی تجاری مانند پنبه، تریاک، توتون، خشکبار، کتیرا، و... سهم بزرگی در صادرات غیرنفتی ایران پیدا کرد.<sup>93</sup>

برخورداری از چنین جایگاهی موجب می‌شد تا در دوران رضاشاه، کشاورزی تجاری مورد توسعه و ترویج قرار گیرد. ترویج و توسعه کشاورزی در سال‌های متأثر از بحران اقتصادی در ایران (1308 تا 1313ش) که با کاهش تقاضای مواد اولیه کشاورزی در بازار جهانی همراه

<sup>91</sup>. ا. ک. س. لمبتون، مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری (تهران: انتشارات علمی فرهنگی، 1377)، ص 427.

<sup>92</sup>. همان.

<sup>93</sup>. همایون کاتوزیان، اقتصادی سیاسی ایران، ص 138.



بود، از اولویت برنامه‌های اقتصادی حکومت خارج شد. اما پس از رفع بحران و افزایش تقاضا برای مواد اولیه کشاورزی، به خصوص در سال‌های نزدیک به آغاز جنگ جهانی دوم - که کشورهای اروپایی خود را برای جنگ آماده می‌کردند - افزایش یافت. در چنین شرایطی با توجه به نیاز بازار جهانی به مواد اولیه کشاورزی، بار دیگر سیاست توسعه و ترویج کشاورزی تجاری در ایران مورد توجه قرار گرفت. این توجه به اندازه‌ای بود که دولت در سال 1319 درصد اجرای طرح پنج ساله کشاورزی برآمد، اما اشغال ایران توسط متفقین اجرای آن را ناتمام گذارد.<sup>94</sup>

اجرای این طرح در حالی در اولویت برنامه اقتصادی حکومت قرار گرفت که تقریباً از سال 1310 در نتیجه کاهش مبادلات مواد اولیه در بازار جهانی، و در پی آن کاهش درآمدهای حاصل از فروش این مواد، سیاست صنعتی‌سازی در اولویت برنامه‌های اقتصادی دولت قرار گرفته بود. اما بهبود قیمت مواد اولیه در بازار جهانی پس از رفع بحران اقتصادی، از نیمه دوم دهه 1310، موجب شد تا حکومت بار دیگر در برنامه‌های اقتصادی خود بر توسعه کشاورزی تجاری تمرکز کند. این چرخش در سیاست اقتصادی که ویژگی اقتصادی جوامع توسعه‌نیافته و متأثر از وابستگی اقتصاد این جوامع به بازار جهانی نظام سرمایه‌داری است، به روشنی در سخنان رضاشاه به هنگام بازدید از نمایشگاه کشاورزی استان فارس در سال 1316 قابل مشاهده است. وی هنگام بازدید از این نمایشگاه با تأکید بر اولویت کشاورزی بر صنعت، به دست‌اندرکاران برگزاری نمایشگاه گفت:

«مسلماً هر کس به دنبال کار فلاحی یا صنعت برود کامیاب خواهد شد. به فلاحی باید بیشتر از صنعت توجه شود. زیرا مواد خام و محصولات فلاحی ما طرف توجه دنیاست. ما در بین اقلام صادرات کشور هیچ جنس تجملی نداریم. هر قدر محصول به دست آید بازار خواهد داشت. بنابراین حالا که خوشبختانه تا اندازه‌ای موجبات کار و میدان فعالیت باز شده است، بایستی اسباب تشویق عموم فراهم گردد تا هم برای خود و هم برای هم‌میهنان مفید واقع گردند.»<sup>95</sup>

تلاش‌هایی که از نیمه دوم دهه 1310 - مخصوصاً با اجرای طرح پنج ساله کشاورزی - جهت ترویج کشاورزی صورت گرفت تحت تأثیر همین نگرش بود. بدین ترتیب تحولات بازار

<sup>94</sup>. کدی، ص 185.

<sup>95</sup>. اطاق تجارت، سال هشتم، 1316، شماره 156-155، ص 1.

جهانی و مطالبات آن بار دیگر موجب تغییر در اولویت‌های سیاست اقتصادی ایران شد. البته در این تغییر تمایل حکومت به کسب حداکثر درآمد بی‌تأثیر نبود. تمایلی که ضرورت آن را نیازهای روزافزون حکومت به کسب درآمد و صرف آن در ایجاد تمرکز سیاسی به وجود می‌آورد.

### نتیجه‌گیری

ایجاد تمرکز سیاسی در دوره رضاشاه علی‌رغم برخی شباهت‌ها، تفاوت‌هایی نیز با ادوار گذشته تاریخ ایران داشت. این تفاوت‌ها که ناشی از شرایط زمان و تا حدود زیادی متأثر از تحولات سیاسی-اجتماعی ایران پس از انقلاب مشروطه از یک سو، و تحولات سیاسی-اقتصادی متأثر از جنگ جهانی در عرصه بین‌المللی از سوی دیگر بود، موجب شد تا حکومت ناچار به تأسیس نهادها و به‌کارگیری ابزارهای بیشتری (از جمله توسعه نظام آموزش و شبکه حمل و نقل) برای ایجاد تمرکز سیاسی در مقایسه با ادوار قبل باشد. به همین دلیل و با توجه به وجود رابطه مستقیم میان ایجاد تمرکز سیاسی و نیاز به تأمین منابع مالی، حکومت ناچار بود توان بیشتری برای تأمین هزینه‌های مورد نیاز بگذارد، و در جستجوی منابع مالی جدیدتری برای تأمین هزینه‌های مورد نیاز خود باشد. به همین دلیل بود که حکومت رضاشاه درصدد برآمد تا تمام منابع اقتصادی موجود در جامعه را جهت کسب درآمد به‌کارگیرد.

در انجام این مهم، ماهیت خودکامانه حکومت نقش بسیار مهمی داشت. تمرکز قدرت در دست شاه و محدود شدن تصمیم‌گیری به شخص وی موجب می‌شد تا او بتواند تمام منابع اقتصادی کشور را در انحصار حکومت درآورد. بهره‌مندی از این شرایط اگرچه برای دولت امکان بیشتری در کسب درآمد ایجاد می‌کرد، اما وابستگی اقتصاد ایران به بازار جهانی و تأثیرپذیری این اقتصاد از تحولات بازار جهانی موجب می‌شد تا حکومت در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی تنها عامل تصمیم‌گیری نباشد. گرایش به سیاست صنعتی‌سازی از سال 1310، و اولویت یافتن سیاست رونق کشاورزی از نیمه دوم دهه 1310 در سیاست‌های اقتصادی حکومت متأثر از تحولات بازار جهانی و تأثیرپذیری اقتصاد ایران از تحولات آن بود.

### کتابنامه

آبراهامیان، پرواند. *ایران بین دو انقلاب*. ترجمه کاظم فیروزمند، حسن شمس‌آوری و محسن مدیر شانه‌چی. تهران: مرکز، 1378.

آبراهامیان، پرواند. مقالاتی در جامعه‌شناسی سیاسی ایران. ترجمه سهیلا ترابی فارسانی. تهران: شیرازه، 1376.

آپتون، جوزف. ام. *نگرشی بر تاریخ ایران نوین*. ترجمه یعقوب آژند. تهران: نیلوفر، 1359.

آوری، پیترو. *تاریخ معاصر ایران*. ترجمه محمد رفیعی مهرآبادی. ج 2. تهران: مطبوعاتی عطایی. بی تا.

اشرف، احمد. *موانع تاریخی رشد سرمایه‌داری در ایران عصر قاجار*. تهران: زمینه، 1359.

افشار یزدی، محمود. «سپاه و سیاست». *مجله آینده*. س اول. ش 2. تیر 1304. ص 73-76.

اکبری، محمدعلی. *تبارشناسی هویت جدید ایرانی*. تهران: علمی و فرهنگی، 1382.

اورس، تیلمان. *ماهیت دولت در جهان سوم*. ترجمه بهروز توانمند. تهران: آگاه، 1362.

باربر، جی. *اقتصاد ایران*. تهران: موسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی سازمان برنامه، 1369.

باربر، جیمز و مایکل اسمیت. *ماهیت سیاست‌گذاری خارجی در دنیای وابستگی متقابل کشورها*. ترجمه حسین سیف‌زاده. تهران: قومس، 1372.

پورشالچی، محمود. *قزاق عصر رضاشاه پهلوی، براساس اسناد وزارت خارجه فرانسه*. ترجمه محمود پورشالچی. تهران: مروارید، 1384.

پیرا، فاطمه. *روابط سیاسی - اقتصادی ایران و آلمان بین دو جنگ جهانی*. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، 1379.

پیران، پرویز. «نظریه راهبرد و سیاست سرزمینی جامعه ایران». *فصلنامه ایران‌شهر*. س 2. ش 6. زمستان 1384. ص 22-34.

پیگارد، ژان، برنار هورکارد و یان ریشار. *ایران در قرن بیستم*. ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی. تهران: البرز، 1377.

خلیلی جو، محمدرضا. *توسعه و نوسازی در ایران دوره رضاشاه*. تهران: جهاد دانشگاهی، واحد شهید بهشتی، 1373.

رزاقی، ابراهیم. *اقتصاد ایران*. تهران: نی، 1371.

روزنامه سعادت بشر. س اول. ش 1. شنبه 16 فروردین 1309.

روزنامه فکر آزاد. س 1. ش 17. پنجشنبه 3 حوت 1301؛ س 1. ش 52. پنجشنبه 13 ثور 1301؛ س 3. ش 3. پنجشنبه 28 عقرب 1303؛ س 3. ش 14. پنجشنبه 16 جدی 1303؛ س 3. ش 25. سه‌شنبه 13 حوت 1303.

روزنامه مرد آزاد، س 1، ش 17، پنجشنبه 3 حوت 1301، ص 1؛ س 1، ش 52، پنجشنبه 13 ثور 1301. سازمان اسناد ملی ایران. سند شماره 310000099 در محل آرشیو 249 ف ا آدا. سفیری، فلوریدا. پلیس جنوب ایران. ترجمه منصوره اتحادیه و منصوره جعفری فشارکی. تهران: تاریخ ایران، 1363.

عاقلی، باقر. رضا شاه و قشون متحدالشکل 1300-1320. تهران: نامک، 1377. عیسوی، چارلز. تاریخ اقتصادی ایران. ترجمه یعقوب آژند. تهران: گستره، 1369. کولگینا، لودمیلا. استیلای امپریالیسم بر ایران و تبدیل این کشور به نیمه‌مستعمره. ترجمه س. ایزدی. تهران: علم، 1359.

کاتوزیان، محمدعلی همایون. اقتصادی سیاسی ایران. ترجمه محمدرضا نفیس و کامبیز عزیزی. تهران: مرکز، 1381.

\_\_\_\_\_ دولت و جامعه در ایران. ترجمه حسن افشاری. تهران: مرکز، 1380.

کدی، نیکی. ریشه‌های انقلاب ایران. ترجمه عبدالرحیم گواهی. تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، 1375.

لمبتون، آ. ک. س. ایران عصر قاجار. ترجمه سیمین فصیحی. تهران: جاودان خرد، 1375.

\_\_\_\_\_ مالک و زارع در ایران. ترجمه منوچهر امیری. تهران: علمی و فرهنگی، 1377.

مجله اطلاق تجارت. س 8. ش 156-155. 1316.

مجموعه قوانین و مقررات سال‌های 1300-1320 هجری شمسی. 2 جلد. تهران: قوه قضائیه، روزنامه رسمی کشور، 1388.

محبوبی اردکانی، حسین. تاریخ مؤسسات تمدنی جدید در ایران. ج 2. تهران: دانشگاه تهران، 1376.

مدیر شانه‌چی، محسن. تمرکزگرایی و توسعه نیافتگی. تهران: رسا، 1379.

مذاکرات مجلس شورای ملی: دوره چهارم. تهران: مطبعه مجلس. به نقل از لوح فشرده صورت مذاکرات مجلس. تهران: کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی.

معطوفی، اسدالله. تاریخ چهارهزار سال ارتش ایران. ج 2. تهران: ایمان، 1382.

- مکی، حسین. تاریخ بیست ساله ایران. ج 6. تهران: علمی، 1374.
- میلپسو، آرتور. مأموریت آمریکایی‌ها در ایران. ترجمه حسین ابوترابیان. تهران: پیام، 1356.
- نیازمند، رضا. رضاشاه از تولد تا سلطنت. تهران: جامعه ایرانیان، 1381.
- یکتایی، مجید. تاریخ دارایی در ایران. تهران: پیروز، 1340.