

تعاملات و تقابلات

مجلس سیزدهم شورای ملی و دولت قوام

(مرداد- بهمن ۱۳۲۱)*

مسعود خاتمی

کارشناس ارشد تاریخ

محمدحسین علینزاده

کارشناس ارشد تاریخ

چکیده

انتخابات مجلس سیزدهم در آخرین روزهای حکومت رضاشاه برگزار شده بود. نمایندگان مجلس سیزدهم اگرچه با کمک دربار و رضاشاه انتخاب شده بودند اما با توجه به اوضاع جدید، حاضر به سازش و سرسپردگی مطلق که از آنان انتظار می‌رفت، نمی‌شدند.

در این دوره، مجلس به تدریج، قدرت بیشتری یافت و بیش از پیش در روند تحولات سیاسی کشور تأثیرگذار بود. محمدعلی فروغی، علی سهیلی و احمد قوام، افرادی بودند که توانستند از مجلس سیزدهم برای تصدتی منصب نخست‌وزیری رأی اعتماد بگیرند.

پس از عدم موفقیت دولت‌های فروغی و سهیلی در مواجهه با مشکلات مملکت، احمد قوام مأمور تشکیل دولت گردید. در دوره نخست‌وزیری قوام، دولت و مجلس برای غلبه بر مشکلات در برهه‌ای به تعامل با یکدیگر و در برهه‌ای دیگر به مقابله با هم پرداختند. از جمله این تعاملات و تقابلات می‌توان به تصویب لایحه استخدام مستشاران خارجی و نیز مخالفت مجلس با تقاضای اختیارات تام دولت اشاره کرد.

در این مقاله سعی شده است که با ارزیابی تعاملات و تقابلات صورت گرفته بین مجلس سیزدهم شورای ملی و دولت قوام به این سؤال پرداخته شود که آیا تعامل و تقابل بین دولت و مجلس، تأثیری در روند حل مشکلات کشور داشته است یا خیر؟

کلیدواژه‌ها: احمد قوام، پهلوی دوم، مجلس سیزدهم شورای ملی، نمایندگان مجلس، علی دشتی.

مقدمه

میراث ارزشمندی که رضاشاه قبل از خروج از کشور برای محمدرضا شاه به جا گذاشت، مجلس سیزدهم بود. رضاشاه پیش از عزیمت از کشور، انتخابات فرمایشی مجلس را برگزار نمود و بدین ترتیب، نمایندگان طرفدار سلطنت پهلوی به مجلس راه یافتند.

مقارن ورود متفقین به ایران، برخی از وزرا با توجه به اینکه نمایندگان انگلیس و روس عدم اعتماد خود را نسبت به منصور به عنوان نخست‌وزیر نشان داده بودند، تغییر دولت و انتصاب نخست‌وزیری را که بی‌درنگ مذاکره با متجاوزین را آغاز کند، توصیه می‌کردند.^۱ به نظر می‌رسید که در میان گزینه‌های انتخابی برای تصدی پست نخست‌وزیری، محمدعلی فروغی بهترین گزینه انتخاب باشد.

پس از تکیه زدن فروغی بر مسند نخست‌وزیری، برخی از روشنفکران و آزادی‌خواهان از وی درخواست کردند تا انتخابات دوره رضاشاه را لغو نماید و زمینه برگزاری یک انتخابات آزاد را فراهم کند تا مردم بتوانند در این موقعیت حساس و تاریخی، نمایندگان حقیقی خود را راهی مجلس نمایند^۲ که البته فروغی از پذیرش درخواست ایشان سرباز زد.

امتناع فروغی از این امر، باعث انتقاداتی از او شد. چراکه وی این امر را در این برهه از زمان به مصلحت کشور نمی‌دانست. از این رو روز ۲۲ آبان ۱۳۲۰ با نطق محمدرضاشاه دوره سیزدهم قانون‌گذاری گشایش یافت. شاه با ابراز خرسندی از افتتاح اولین مجلس دوره سلطنتش یک بار دیگر بر اجرای قانون اساسی تأکید کرد و با اشاره به وضعیت جنگ و نامشخص بودن سرنوشت آن، از نمایندگان مجلس درخواست کرد که در سیاست خارجی، رویه مناسب و حسنه‌ای با دولت‌های دیگر مخصوصاً با دولتی که با منافع ایران تماس مستقیم دارند، در پیش گیرند.^۳

با آغاز فعالیت مجلس مشخص شد که نمایندگان مجلس جدید اگرچه وابسته به لیگاری حاکم و زیر نظر دربار و رضاشاه انتخاب شده بودند اما با توجه به اوضاع جدید کشور، حاضر به انقیاد و سرسپردگی مطلق که از آنان انتظار می‌رفت، نمی‌شدند. از همان ابتدای کار مجلس، به تدریج چهار فراکسیون اصلی در آن به وجود آمد که تعاملات و تقابلات میان این چهار جریان از یک سو و نحوه برخورد آن‌ها با دولت‌ها از سوی دیگر، مهم‌ترین تأثیرات را در دو سال بعدی در سرنوشت کشور داشت.

مجلس سیزدهم

مجلس سیزدهم از چهار فراکسیون تشکیل شده بود. فراکسیون‌های مجلس سیزدهم عبارت بودند از اتحاد ملی، میهن، آذربایجان (اتفاق) و عدالت که تا حدودی در سیاست داخلی و خارجی با هم اختلاف داشتند. فراکسیون اتحاد ملی، مرکب از اشراف زمین‌داری بود که از نواحی تحت حکومت نظامی دولت ایران یعنی نواحی غربی و مرکزی انتخاب شده بودند؛ از دربار و سلطنت محمدرضا حمایت می‌کردند و امید آن داشتند که با شاه بر سر قانون اساسی به تفاهم برسند. این فراکسیون، به سیاست شوروی و انگلستان در

۱. خواجه‌نوری، ابراهیم، *بازیگران عصر طلایی* (تهران: جاویدان، ۱۳۵۶)؛ صص ۷۷-۷۶.

۲. کی‌استوان، حسین، *تاریخ نهضت‌های ایران* (تهران: بی‌نا، بی‌تا، چاپ اول)؛ ص ۱۰.

۳. *مجله خوانندگی‌ها*، سال شانزدهم، شماره ۴۶ (۱۶ دی ۱۳۳۴)؛ ص ۱۴.

ایران سوءظن داشت و برای ایجاد موازنه، از حضور دولت امریکا در ایران حمایت می‌کرد. مرتضی‌قلی‌خان بیات از زمین‌داران بزرگ در منطقهٔ اراک، سیداحمد بهبهانی فرزند بهبهانی از روحانیون مشروطه‌خواه که خود را سخنگوی بازاریان می‌دانست و حسن اسفندیاری (محتشم‌السلطنه) از اشراف بزرگ که بر کرسی ریاست مجلس سیزدهم نیز نشسته بود، رهبری این فراکسیون را بر عهده داشتند.^۱

فراکسیون میهن، از زمین‌داران و بازرگانان نواحی جنوب و جنوب غربی بود که در اشغال نیروهای انگلستان قرارداشت. هاشم ملک‌مدنی از حوزهٔ انتخابیهٔ ملایر، مهدی نمازی از حوزهٔ شیراز و دکتر طاهری از حوزهٔ یزد، این فراکسیون را رهبری می‌کردند و حامی سیاست انگلستان بودند و از سیدضیاء که در تبعید به سر می‌برد، برای عهده‌دار شدن منصب نخست‌وزیری هواداری می‌نمودند.

فراکسیون آذربایجان، زمین‌داران مناطق شمالی و اشراف قاجاری، در این فراکسیون فعال بودند؛ با سلطنت خاندان پهلوی و سیاست انگلستان مخالف داشتند و از سیاست شوروی در ایران طرفداری می‌کردند. محمدولی فرمانفرما و امیرنصرت اسکندری (نوادهٔ فتحعلی شاه) از رهبران سرشناس آن بودند و با احمد قوام رابطهٔ خوبی داشتند و امیدوار بودند که بتوانند وی را به قدرت برسانند.^۲ قوام، فردی صبور، توانا، منتقد دربار، هواخواه مشروطه و طرفدار محدود کردن دربار به شمار می‌رفت.

فراکسیون عدالت، تنها فراکسیونی بود که به روشنفکران سنتی و دیوان‌سالاران تعلق داشت. این گروه در آغاز سلطنت رضاشاه از او حمایت کردند ولی به مرور از شیوهٔ مستبدانهٔ او ناراضی شدند و در سیاست داخلی، منتقد شاه و دربار و در سیاست خارجی، از طرفداران آمریکا محسوب می‌شدند. رهبری این فراکسیون را علی دشتی بر عهده داشت. ایشان از نخست‌وزیری علی سهیلی، که فردی تحصیل‌کردهٔ غرب و از طبقهٔ غیر اشرافی بود، حمایت می‌کردند. دشتی بر این اعتقاد بود که «برای برقرار ساختن نظم در کشور، باید از آمریکایی‌ها کمک بگیریم. عقیدهٔ من این است که تا می‌توانیم آن‌ها را تقویت کنیم».^۳

باید اضافه کرد که علاوه بر این چهار فراکسیون اصلی، شماری از نمایندگان هم بودند که به‌طور رسمی درون هیچ‌یک از این فراکسیون‌ها جای نداشتند اما با فراکسیون‌های مختلف همکاری می‌کردند و به لوائح، مصوبات یا استیضاح آنان رأی موافق می‌دادند. در طی دورهٔ مجلس سیزدهم محمدعلی فروغی، علی سهیلی و احمد قوام، افرادی بودند که توانستند با جلب نظر اکثریت نمایندگان برای تشکیل دولت رأی اعتماد بگیرند.

دولت‌ها در این زمان با مشکلاتی چند روبه‌رو بودند که برآیندی از اوضاع کشور در آن برهه به شمار می‌رفت، از مهم‌ترین مشکلات آن‌ها، حضور متفقین در کشور، مسئلهٔ امنیت و کمبود خوار و بار و نان بود.^۴

۱. آبراهامیان، پرواند، *ایران بین دو انقلاب*، ترجمهٔ احمد گل‌محمدی و محمدابراهیم فتحاحی (تهران: نشر نی، ۱۳۸۳)؛ ص ۲۲۰.

۲. همان؛ صص ۲۲۲-۲۲۱.

۳. روزنامهٔ *اطلاعات*، ش: ۵۲۷۳ (۲۴ شهریور ۱۳۲۲)؛ ص ۱.

۴. در ماه‌های پیش‌رو تشدید بحران کمبود غله را به‌وضوح می‌توان از عریضه‌هایی که از نقاط مختلف کشور برای مجلس فرستاده می‌شد، مشاهده کرد؛ برای نمونه، نک: مرکز اسناد مجلس، (شمارهٔ بازیابی: ۱۳/۱۳۸/۱۲/۱/۹)؛ که مربوط است به شکایت اهالی نراق از کمی خواروبار به دلیل قحطی و گرانی. همچنین همان، (شمارهٔ بازیابی: ۱۳/۲۳۷/۳۱/۱/۲۲۵)؛ که مربوط است به شکایت پیشه‌وران نیشابور از قحطی و گرسنگی و تقاضای رسیدگی. نیز همان، (شمارهٔ بازیابی: ۱۳/۱۷۵/۱۸/۱/۲۷۲)؛ که مربوط است به شکایت اهالی

با تغییر و تحولات پیش آمده در کشور، مردم تشنه یک سلسله اقدامات و اصلاحاتی بودند که باید به مرحله اجرا درمی آمد. دولت شوروی و انگلستان برای کمک به وضعیت کشور و حمایت از دولت و تثبیت آن، یک پیمان اتحاد معروف به «پیمان سه جانبه» با دولت فروغی امضا کردند که در ۲۰ آذر به مجلس ارسال شد. در این پیمان به حفظ استقلال و تمامیت ارضی و جلوگیری از تجاوز آلمان به ایران و کمک به بهبود وضعیت اقتصادی ایران از سوی دولت شوروی و انگلیس تعهد شده بود. ایران هم متعهد گردید با متفقین در امور حمل و نقل، همکاری و لوازم مورد نیاز ایشان را تهیه نماید.^۱

فروغی در غلبه بر مشکلات، ناموفق بود و با توجه به فراکسیون‌های تشکیل شده و سیاست آن‌ها در مسائل داخلی و خارجی، واضح بود که وی دیگر نمی‌تواند بر سر کار بماند. در اسفندماه ۱۳۲۰ سه فراکسیون میهن، عدالت و آذربایجان با هم متحد شدند و فروغی را برکنار کردند. این سه فراکسیون، منتقد دربار محسوب می‌شدند. بر سر انتخاب جانشین، بین فراکسیون‌ها اختلاف وجود داشت اما در نهایت برای انتخاب علی سهیلی به توافق رسیدند. سهیلی از حمایت شاه و سفارت آمریکا برخوردار بود. وی سلطنت‌طلبی وفادار به شمار می‌رفت که بعد از کناره‌گیری رضاشاه هیچ‌گاه از او انتقاد نکرد و خواهان تقویت خاندان پهلوی بود.^۲ به نظر می‌رسد حمایت شاه از سهیلی به این معنا بود که دربار، درصدد است ساختار سلطنت را یک بار دیگر احیا نماید.

سهیلی در شرایطی دولت خود را تشکیل داد که ناامنی و کمبود مواد غذایی به صورت یک بحران درآمده بود و همین عوامل، دولت را در تنگنا قرار می‌داد. افزون بر این‌ها درخواست متفقین از سهیلی برای انتشار ۳۰۰ میلیون ریال اسکناس جهت پرداخت دستمزد کارگران بومی و خرید وسایل مورد نیاز نیروهایشان مشکلات دولت را دوچندان کرد. امتناع سهیلی از این درخواست، باعث شد که دولت شوروی او را متهم به ارتباط با ستون پنجم آلمان نماید. سرانجام فشار نیروهای خارجی و ناتوانی در حل بحران نان و غله، موجب گردید که سهیلی پایگاه خود را در مجلس از دست بدهد و سرانجام در مرداد ماه ۱۳۲۱ به اجبار استعفا داد.^۳

دولت قوام

عدم موفقیت فروغی و سهیلی از یک سو، و بدتر شدن وضع خواروبار، ارزاق عمومی، ناامنی و... از سوی دیگر، این احساس را برای بسیاری به وجود آورده بود که مملکت به نخست‌وزیر نیرومندی نیاز دارد. از این رو بعد از کناره‌گیری سهیلی از نخست‌وزیری، فراکسیون عدالت، میهن و آذربایجان با توافق هم به احمد قوام برای تشکیل دولت رأی اعتماد دادند. قوام از سیاستمداران سنتی بود که با خاندان قاجار هم نسبت

کازرون راجع به سختی معاش و نگرانی آن‌ها از فقدان نان و خواروبار و شیوع قحطی. مواردی از این دست، بسیار در میان اسناد و مدارک به جا مانده از آن سال‌ها یافت می‌شود. استمرار این روند در دوران حیات دولت‌های بعدی نیز مبین این نکته است که تلاش‌های دولت‌ها از جمله دولت فروغی در رابطه با رسیدگی به مشکلات آن‌ها ناکام بوده است.

۱. روزنامه اطلاعات، ش: ۴۷۸۱ (۱۰ بهمن ۱۳۲۰)؛ ص ۱. همچنین نک: میلسپو، آرتور، آمریکایی‌ها در ایران، ترجمه عبدالرضا هوشنگ‌مهدوی (تهران: نشر البرز، ۱۳۷۰)، ص ۶۱.

۲. عظیمی، فخرالدین، بحران دموکراسی در ایران، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی و بیژن نوذری (تهران: البرز، ۱۳۷۴)، ص ۸۰.

۳. آبراهامیان، همان؛ ص ۲۲۴.

خانوادگی داشت. او در دورهٔ رضاشاه مجبور به انزوای سیاسی شد.^۱ دوری او از سیاست، ناشی از اقتدار و دیکتاتوری رضاشاه بود و به همین علت، بعد از سقوط پهلوی اول، قوام، محبوبیت و اعتبار خاصی پیدا کرد زیرا در استبداد رضاشاهی سهمی نداشت. از این رو در این زمان، همگان او را تنها فردی می دانستند که صلاحیت نخست‌وزیری حکومت مشروطه را داراست.

قوام با توجه به اوضاع و احوال مملکت، اساس برنامهٔ دولتش را بر «توسعهٔ امنیت در سطح کشور» و «تأمین خواروبار، دارو و سایر ارزاق عمومی» قرار داد. در سیاست خارجی نیز دولت متعهد شد که تمام تلاش خود را در جهت همکاری با متفقین به کار گیرد.^۲

قوام اولین هیئت دولت خود را روز یکشنبه ۱۸ مرداد ماه ۱۳۲۱ به مجلس شورای ملی معرفی کرد و در جلسهٔ ۲۲ مرداد ماه دولت با اکثریت ۱۰۸ رأی از ۱۱۶ رأی حاضر در جلسه، رأی اعتماد مجلس را به دست آورد.^۳

قوام در ابتدای امر تلاش می‌کند تا قدرت دربار را محدود نماید. زیرا او نیز مانند بسیاری از سیاستمداران، معتقد بود که شاه باید سلطنت کند، نه حکومت. به همین جهت، بعد از معرفی کابینه، مقام وزارت جنگ را که از عوامل اقتدار شاه بود، خود بر عهده گرفت. با این حال، قوام اعضای کابینه‌اش را مکلف نمود که سوگند وفاداری به شاه و دولت ادا کنند، با این امید که بر بدگمانی‌ها چیره شده و وفاداری خود را به حکومت پارلمانی و شاه ثابت کند.^۴ او با انگلیس و شوروی هم رابطهٔ مناسبی برقرار کرد و برای ایجاد موازنه بین دو دولت، قصد داشت پای دولت آمریکا را در ایران باز نماید.

قوام در طی دوران نخست‌وزیریش تعاملات و تقابلاتی چند را با مجلس تجربه کرد که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به لایحهٔ استخدام مستشاران خارجی، قانون چاپ و نشر اسکناس و تقاضای اختیارات، که به زعم قوام، محدود بود و به باور نمایندگان نامحدود، اشاره کرد که تعامل یا تقابل دو قوا در این موارد، به نوبهٔ خود پیامدهایی را برای مشکلات به وجود آمده در کشور داشت.

از جمله مشکلاتی که دولت قوام و دولت‌های بعد از شهریور ۱۳۲۰ با آن مواجه بودند، مشکل تأمین احتیاجات اساسی مردم، مشکلات اقتصادی و معیشتی، از جمله بحث خواروبار در کشور بود. برای حل این مشکلات باید طرحی داده می‌شد که هم مورد توجه متفقین می‌بود، هم مردم راضی می‌شدند و هم می‌توانست در مجلس به تصویب برسد.

قضیهٔ مطالبات پولی متفقین از دیگر مشکلات دولت قوام بود که سهیلی آن را به تعویق انداخته بود اما قوام قانون چاپ و نشر هشتصد میلیون ریال اسکناس برای رفع احتیاجات متفقین را در شهریور و مهر ماه ۱۳۲۱ از مجلس شورای ملی گذراند.^۵

۱. صفایی، ابراهیم، رهبران مشروطه (تهران: انتشارات جاویدان علمی، ۱۳۴۴)؛ صص ۷۱۰ - ۶۵۲.

۲. مشروح مذاکرات مجلس، دورهٔ سیزدهم، جلسهٔ ۷۸، یکشنبه ۱۸ مرداد ۱۳۲۱.

۳. همان، جلسهٔ ۷۹، پنج شنبه ۲۲ مرداد ۱۳۲۱.

۴. قرخ، سیدمهدی، خاطرات سیاسی قرخ، به کوشش پرویز لوشانی (تهران: امیرکبیر، ۱۳۴۸)؛ صص ۵۸۲.

۵. مشروح مذاکرات مجلس، دورهٔ سیزدهم، جلسهٔ ۸۶، دوشنبه ۲۱ شهریور ماه ۱۳۲۱ و همان، جلسهٔ ۹۸، سه‌شنبه ۲۸ مهرماه ۱۳۲۱.

استخدام مستشاران خارجی

متفقین برای حل مشکل خواروبار و امور دارایی، ایران را به منظور استخدام مستشاران خارجی زیر فشار قرار می‌دادند. دولت سهیلی این پیشنهاد آن‌ها را قبول نکرد. تا اینکه سرانجام دولت قوام روز یکشنبه ۱۷ آبان ماه به منظور تکمیل اصلاح امور دارایی کشور، لایحه استخدام دکتر میلسپوی آمریکایی، مستشار سابق مالی ایران را برای تصویب به مجلس شورای ملی تقدیم داشت و از نمایندگان درخواست کرد که هرچه زودتر آن را تصویب کنند.^۱

نمایندگان نیز در همین رابطه درباره ضرورت یا عدم ضرورت استخدام مستشار خارجی در این زمان و یا اینکه مستشاران از یک کشور خاص باشند یا از کشورهای مختلف، به تفضیل بحث کردند. در این میان علی دشتی به شدت از استخدام مستشاران خارجی علی‌الخصوص از کشور امریکا دفاع کرد. امیر تیمور نماینده کاشمر نیز اقدام دولت در جهت استخدام میلسپو را کاری مهم و اساسی خواند. در ادامه جلسه نمایندگان دیگر نیز هریک به نوبه خود نظراتشان را بیان کردند و در آخر، قانون ۱۶ ماده‌ای استخدام میلسپو به شور گذاشته شد که در نتیجه آن نمایندگان با هفتاد رأی موافق، آن را تصویب کردند.^۲

میلسپو برای سامان دادن به اوضاع مالی و اقتصادی کشور، اقداماتی انجام داد که از آن جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

(۱) لایحه مالیات بر درآمد؛^۳

(۲) سیستم جمع‌آوری و ذخیره‌سازی غله؛

(۳) محدود کردن شرکت‌های دولتی.

با این وجود میلسپو نمی‌توانست به راحتی اقداماتش را انجام دهد زیرا کوشش‌های او مخالفت‌های هر دو گروه محافظه‌کار و اصلاح‌طلب را برانگیخت؛ گروه اول از این جهت که کنترل‌های او با منافع آن‌ها برخورد می‌کرد و گروه دوم نیز از این بابت که وی در مقابله با گرانی و یا عدم کارایی صنایع توفیق نیافته بود. او در صورتی می‌توانست موفق شود که اولاً از سیاست تغییر و اصلاح استوار تبعیت می‌کرد و ثانیاً از وجود اصلاح‌طلبان ایرانی نیز در دوره برنامه اصلاحی خود استفاده به عمل می‌آورد.^۴

در ادامه تعامل مجلس و دولت، در تاریخ یکشنبه ۲۱ آبان ۱۳۲۱ نمایندگان بر سر استخدام مستشار دیگری از آمریکا برای وزارت تازه‌تأسیس خواروبار به توافق رسیدند و لایحه استخدام شریدان برای مستشاری وزارت خواروبار را تصویب کردند.^۵ این پایانی بر استخدام مستشاران خارجی نبود و نمایندگان در دی ماه همان سال، مستشارانی دیگر را استخدام کردند که از آن جمله تصویب قانون اجازه استخدام آقای هارلد گراشام تبعه آمریکا رئیس گمرک و مستشار امور بازرگانی قابل ذکر است.^۶

۱. مشروح مذاکرات مجلس، دوره سیزدهم، جلسه ۱۰۶، یکشنبه ۱۷ آبان ۱۳۲۱.

۲. همان، جلسه ۱۰۸، پنجشنبه ۲۱ آبان ۱۳۲۱.

۳. سازمان اسناد ملی، (شماره بازیابی): ۲۴۰/۲۵۹۲۰.

۴. کدی، نیکی، ریشه‌های انقلاب ایران، ترجمه عبدالرحیم گواهی (تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۸۱)، ص ۲۰۵.

۵. مشروح مذاکرات مجلس، دوره سیزدهم، جلسه ۱۰۹، پنجشنبه ۲۱ آبان ۱۳۲۱.

۶. همان، جلسه ۱۲۳، یکشنبه ۱۳ دی ۱۳۲۱.

همان‌طور که گفته شد، نمایندگان مجلس، از این اقدام دولت در جهت استخدام مستشاران خارجی نه تنها حمایت کردند بلکه آن را از جمله کارهای اساسی و مهم دولت قوام برشمردند، که دولت پیش از او در انجام آن کوتاهی کرده بود. اما این تعاملات و همکاری‌ها بین دولت و مجلس، عمر چندانی نداشت و روی دیگر آن که تقابلات بود، در جریان افزایش بحران مالی کشور، خود را نشان داد.

بحران پولی دولت قوام

بحران پولی، مشکل دیگری بود که دولت قوام با آن دست به گریبان شد. بیماری مالی ایران پس از آغاز جنگ دوم جهانی و پیش از سال ۱۹۴۱ (۱۳۲۰) وارد مرحله هشداردهنده‌ای شده بود.^۱ ادامه این بحران به دولت قوام هم رسید. در این شرایط، متفقین در جهت رفع نیازهای خود، خواستار نشر اسکناس در داخل کشور بودند اما تن دادن به این خواسته‌ها برابر با افزایش تورم در کشور و بدتر شدن وضعیت اقتصادی مردم بود. به همین خاطر بود که مجلس زیر بار این خواسته نمی‌رفت و سعی می‌کرد در مقابل آن بایستد. هنگامی که این مسئله در زمان دولت سهیلی مطرح شد، او به هر ترفندی از زیر این بار، شانه خالی می‌کرد و همین امر نیز باعث شد که متفقین از او ناامید شده و از نخست‌وزیری قوام حمایت کنند. قوام حاضر شد به خاطر کسب مساعدت متفقین در رابطه با ورود یکصد هزار تن غله به کشور، به این خواسته صورت عمل بپوشاند اما موافقت قوام همراهی مجلس را به دنبال نداشت که این امر، باعث به وجود آمدن تنش‌هایی بین این دو نهاد گردید. تا جایی که انگلیس با گرفتن موافقت روس به فکر انحلال مجلس افتاد،^۲ اما با وجود این، دلیلی برای این کار نمی‌یافتند چرا که اگر انتخابات را غیرقانونی و یا تقلب اعلام می‌کردند، آنگاه تصویب پیمان سه‌گانه نیز بی‌ارزش می‌شد.

از این رو بریتانیا ناگزیر شد برای ترساندن مجلس، ورود گندم مورد نیاز مردم پایتخت را به تأخیر بیندازد. در همان زمان، انگلیسی‌ها از انتشار اعلامیه مشترک آمریکا و انگلیس (مبنی بر وعده ارسال غلات برای ایران) جلوگیری کردند.^۳ با افزایش فشارها سیدحسن تقی‌زاده سفیر ایران در لندن بنا به استناد به پیمان سه‌گانه، برای ارسال غله از انگلیسی‌ها درخواست کمک می‌کند.^۴ سرانجام با تشدید وخامت اوضاع مجلس کوتاه می‌آید و حاضر می‌شود انتشار بخشی از اسکناس مورد نیاز متفقین را به تصویب برساند.^۵

اما چرا این بحران مالی پیش آمده بود؟ هزینه جنگی متفقین در ایران تا نوامبر ۱۹۴۱ (آبان ۱۳۲۱)، هر ماه نزدیک به چهارصد میلیون ریال بود. میزان اسکناس منتشر شده در ایران، از رقم هزار و پانصد و پنجاه میلیون ریال (در اوت ۱۹۴۱ / اواخر مرداد ۱۳۲۰) به سه میلیارد ریال (در اکتبر ۱۹۴۲ / آبان ۱۳۲۱)

۱. آوری، پیترو، تاریخ معاصر ایران، ترجمه محمد رفیعی‌مهرآبادی، ج ۲ (تهران: انتشارات عطایی، ۱۳۷۷)، ص ۱۱۸.

۲. عظیمی، همان؛ ص ۹۲.

۳. آوری، همان؛ ص ۲۳۲.

۴. سازمان اسناد ملی، (شماره بازیابی): ۲۴۰/ ۲۵۱۰۴.

۵. برای اطلاعات بیشتر، نک: آبادیان، حسین، «غلات و زندگی اجتماعی مردم در جنگ دوم جهانی»، فصلنامه تحقیقات تاریخی اجتماعی، سال اول، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۰.

افزایش یافته بود. نیازمندی های متفقین در زمان جنگ و برنامه خرید گندم توسط دولت ایران، لزوم انتشار دو میلیارد ریال اسکناس اضافی را ایجاب می کرد. در عین حال، قیمت ها ترقی کرده و شاخص قیمت های ارائه شده توسط بانک ملی، از رقم ۱۰۰ در سال پایه ۱۹۳۷ (۱۳۱۶) به رقم ۱۹۳ در اوت ۱۹۴۱ (۱۳۲۰) و رقم ۳۳۱ در سپتامبر سال بعد (شهریور ۱۳۲۱) رسیده بود. شاخص هزینه زندگی در همان مدت از رقم ۱۰۰ به ۴۱۸ رسیده بود. این موضوع ضرورت انتشار اسکناس بیشتری را توجیه می کرد. مع الوصف باید گفت که بالا رفتن شاخص هزینه زندگی، خود ناشی از افزایش پول در جریان بود.^۱

در بیست و هشت آبان ماه مجلس پذیرفت تا اختیارات خود را در مورد نظارت بر ذخیره اسکناس، به دولت واگذار کند و نیز موافقت کرد که تبدیل ۶۰٪ موجودی ریال ایران به طلا و ۴۰٪ آن به پوند استرلینگ و دلار محقق شود، مشروط به اینکه متفقین موافقت نمایند بلافاصله با وارد شدن ۲۵۰۰۰ تن گندم، برای حل مشکل کمبود نان کشور موافقت کنند.^۲

این لایحه که از سوی دولت به مجلس برده شد، به تصویب مجلس رسید. هدف قوام از ارائه این لایحه به مجلس این بود که خود را از شر تحصیل اجازه مجلس شورای ملی در انتشار مجدد اسکناس خلاص نماید و نشر اسکناس را تحت اختیار خود درآورد. این لایحه که به قید دو فوریت به تصویب مجلس رسید. شامل موارد زیر بود:

ماده ۱ - از تاریخ تصویب این قانون، اجازه انتشار اسکناس، به هیئت نظارت اندوخته اسکناس واگذار می شود؛

ماده ۲ - رئیس کل دارایی دکتر میلسپو نیز پس از ورود، عضویت هیئت نظارت اندوخته اسکناس را خواهد داشت؛

ماده ۳ - شرایط نشر اسکناس که به موجب این قانون، اجازه آن به هیئت نظارت اندوخته اسکناس داده می شود، به پیشنهاد هیئت نظارت و تصویب نامه هیئت وزیران تعیین خواهد شد؛

ماده ۴ - اسکناس هایی که به موجب این قانون منتشر می شود باید دارای پشتوانه ای به شرح ذیل باشد:
الف) ۶۰٪ زر به بهای رسمی این تاریخ در بازار بین المللی و یا لیره و دلاری که قابل تبدیل به زر باشد؛

ب) ۴۰٪ لیره و دلاری که تنزل آن ها نسبت به زر، به بهای امروز تضمین شده باشد.

ماده ۵ - پشتوانه ۳۵۰۰ میلیون ریال اسکناسی که تا این تاریخ، اجازه انتشار آن داده شده است، براساس ۶۰٪ زر و سیم که به نرخ بین المللی تقویم شده و جواهراتی که به موجب قانون مصوب ۲۵ آبان ماه ۱۳۱۶ به بانک ملی ایران واگذار شده است، خواهد بود.^۳

با وجود رضایت ضمنی متفقین از مجلس و دولت، با تصویب این لایحه، شماری از مطبوعات، حملات گسترده ای را نسبت به قوام و دولتش آغاز کردند. آن ها قوام را متهم می کردند که سیاست هایش از جمله انتشار اسکناس، قیمت کالاهای اساسی و ضروری، به ویژه خواروبار و حبوبات را تا ۸۰ درصد افزایش داده

۱. آوری، همان؛ صص ۲۳۳ و ۲۳۲.

۲. آبادیان، همان؛ ص ۹.

۳. مشروح مذاکرات مجلس، دوره سیزدهم، جلسه ۱۱۰، پنجشنبه ۲۸ آبان ۱۳۲۱.

است.^۱ بر اساس این قراردادها دولت ایران به طور نامحدودی به متفقین ریال می‌دهد تا آن‌ها مایحتاج خود را از ایران تهیه کنند اما چنانچه اوضاع دنیا و شرایط جنگی اجازه دهد، مایحتاج ایران تأمین می‌شود؛ یعنی ایران طلبکار است ولی طلب او در جیب بدهکار آن قدر می‌ماند تا طلبکار از گرسنگی بمیرد.^۲

جدای از مطبوعات، مجلس نیز با توجه به فضای به وجود آمده در ابراز مخالفت با قوام، شهامت و جسارت بیشتری پیدا کرد. نمایندگان با تصویب لایحه افزایش اسکناس می‌دانستند که فشار متفقین یا تهدید آنان برای انحلال مجلس فروکش می‌کند و آنان دیگر دلیلی برای این کار پُر در دسر ندارند.^۳

گرچه متفقین در تأمین مایحتاج خود تنها به دریافت اسکناس از جانب دولت ایران اکتفا نکردند و منابع طبیعی کشور را نیز تا حدودی در اختیار خود گرفتند که از جمله این موارد می‌توان به در اختیار گرفتن چوب‌های جنگل در بعضی از مناطق، از سوی انگلیسی‌ها اشاره کرد که با قیمت ارزان، اقدام به قطع و جابه‌جایی آن‌ها به هر جایی که لازم بود، می‌کردند.^۴

درخواست اختیارات تام از سوی دولت

دولت قوام پیش‌تر از این، به این نتیجه رسیده بود که در مقابل افزایش فشارها و احساس عدم موفقیت در حل معضلات، برداشتن گام‌های اساسی در وضعیت موجود، ممکن نخواهد بود، مگر با گرفتن اختیارات تام از مجلس برای مدتی محدود؛ از این رو در جلسه ۲۸ آبان سال ۱۳۲۱، گزارش مفصلی از نابسامانی‌ها و مشکلات کشور و اقدامات صورت گرفته در جهت مرتفع کردن آن‌ها در برابر نمایندگان ارائه نمود. او در همین رابطه، نمایندگان را خطاب قرار داد و گفت:

توفیق بر این مشکلات، موقوف بر آن است که تصمیمات دولت انا اجرا شود و به کسانی که این تصمیمات را مضر به حال خود می‌بینند، مجال داده نشود که در ضمن انجام تشریفاتی که اصولاً برای مواقع عادی، وضع شده است، استفاده نمایند یا راه طفره پیدا کنند و یا وسیله‌ای به دست بیاورند که اقدام دولت را خنثی کنند. نظر دولت بر این است که بدون داشتن یک نوع اختیارات لازم، شروع به این اقدامات نه تنها مفید نخواهد بود بلکه از جهت بطوء و صعوبتی که خواه و ناخواه در گذراندن این‌گونه قوانین به وقوع خواهد پیوست، مسلماً بیشتر به ضرر تمام خواهد شد ... لکن به دلایلی که گذشته، تأمین مقاصد مذکور را که با وضع فعلی دنیا تنها وسیله تضمین حیات اقتصادی و مالی و سیاسی کشور و مردم است، جز با داشتن یک نوع اختیارات، غیرممکن می‌دانم.^۵

لایحه‌ای که به مجلس ارائه شد، در صورت تصویب، به رئیس دولت فعلی اختیار می‌داد که تا آخر شهریور ماه ۱۳۲۲، برای حفظ امنیت کشور و فراهم کردن موجبات تهیه و حمل خواربار و سایر حوائج ضروری از داخله و خارجه و جیره‌بندی و توزیع عادلانه مایحتاج عمومی و جلوگیری از گرانی هزینه زندگی و تعدیل و تثبیت نرخ‌ها و تأمین وسایل باربری به حد کافی و ممانعت از موجبات هیجان افکار و عملیات و

۱. ماندگاریان، احمد، میرزا احمدخان قوام/السلطنه (تهران: قومس، ۱۳۷۳)؛ ص ۲۹۱.

۲. گذشته، چراغ راه آینده، پژوهش گروه جامی (تهران: نشر قومس، ۱۳۷۷)؛ ص ۱۵۷.

۳. زیباکلام، صادق، تحولات سیاسی و اجتماعی ایران (۱۳۲۲-۱۳۲۰) (تهران: سمت، ۱۳۸۹)؛ ص ۱۲۰.

۴. آرشیو اسناد ریاست جمهوری، (شماره بازبایی): ۱۴۰۵۱/۷۳۴.

۵. مشروح مذاکرات مجلس، دوره سیزدهم، جلسه ۱۱۰، پنج شنبه ۲۸ آبان ۱۳۲۱.

معاملات مضر به انجام مقاصد مزبور، هر اقدامی را لازم بداند، به عمل آورد و هرگونه مقرراتی که برای این منظور، مقتضی باشد، فوراً به موقع اجرا گذارد.^۱

تصویب این لایحه، به معنای نادیده گرفتن قوه قانون گذاری کشور بود. از این رو، نمایندگان، حاضر نبودند از حقوق قانونی خود بگذرند و تن به خواسته دولت بدهند و آن را تصویب کنند؛ چنان که تنها با رجوع به مشروح مذاکرات آن روزها، می توان به این مسئله پی برد. در همان جلسه، علی دشتی در مخالفت با لایحه اختیارات دولت، سخنانی را ایراد کرد و گفت:

مجلس شورای ملی صددرصد و اگر اغراق باشد، نود و پنج درصد مخالف با این نظر آقای قوام السلطنه است. [عده ای از نمایندگان: صحیح است] آن هم با یک قیافه بسیار مطمئن و با یک قیافه محکم و متین. برای چه؟ برای اینکه مجلس شورای ملی نمی تواند از حق خودش صرف نظر بکند. حق و اختیار قانون گذاری با مجلس شورای ملی است. دولت هر دقیقه ای می تواند تقاضای یک اختیاری بکند یا یک قانونی را پیشنهاد نکند و وضع و تصویب آن را از مجلس شورای ملی بخواهد اما از حالا تا شهریور ماه آتیه ما اختیار بدهیم به یک دولتی؛ این اصلاً در تاریخ مشروطیت دنیا سابقه ندارد که ما بیاییم و این اختیارات را به دولت بدهیم.^۲

قوام برای فشار بر مجلس، از سفارت انگلستان نیز کمک گرفت که کمک آنان نیز سودی نبخشید و نمایندگان باز هم به دولت قوام روی خوش نشان ندادند.^۳ نمایندگان در ادامه مخالفت هایشان، به قوام اخطار دادند که به جای انتشار بیانیه و درخواست نامعقول چاره ای برای حل مشکل پیدا کند.^۴ با رد تقاضای دولت برای اختیارات ویژه، تقابل میان مجلس و دولت نیز افزایش یافت.

ناتوانی قوام در حل بحران اقتصادی و درگیری با مجلس، موقعیت او را تضعیف کرد و حادثه ۱۷ آذر، ضربه نهایی را بر او وارد آورد و باعث متزلزل شدن جایگاه او در مقام یک نخست وزیر شد.^۵

در این روز، عده ای از محصلین مدارس ایران شهر و دارالفنون به همراه دانشجویان دانشگاه تهران، در اعتراض به مشکلات کمبود نان و گرسنگی، در صحن مجلس تحصن کردند. این اعتراض به آشوب کشیده شد و به سرعت، افراد دیگری نیز به آنان پیوستند و جمعیت خشمگین، به مغازه ها، ساختمان مجلس و خانه نخست وزیر حمله ور شدند. هرج و مرج، شهر را فرا گرفت و به دنبال آن، خانه نخست وزیر از سوی معترضان غارت شد و نظامیان مجبور به مداخله گردیدند که طی آن چندین نفر کشته و یا زخمی شدند.^۶

۱. مشروح مذاکرات مجلس، دوره سیزدهم، جلسه ۱۱۰، پنجشنبه ۲۸ آبان ۱۳۲۱.

۲. همانجا.

۳. زیباکلام، همان؛ ص ۱۲۰.

۴. روزنامه اطلاعات، ش: ۵۰۱۷ (اول آذر ۱۳۲۱).

۵. برای اطلاع از میزان تورم چاپ اسکناس، نک: کاتوزیان، محمدعلی، اقتصاد سیاسی، ترجمه محمدرضا نفیسی و عزیزی (تهران: نشر

مرکز، ۱۳۸۲، چاپ نهم)؛ ص ۱۸۷.

۶. فرخ، همان؛ صص ۶۱۷-۶۱۵. همچنین برای اطلاعات بیشتر در این زمینه، نک: زیباکلام، همان؛ صص ۱۳۴-۱۲۰.

به دنبال این تظاهرات، از طرف دولت، حکومت نظامی اعلام گردید و متعاقب آن، عدهٔ کثیری دستگیر شدند.^۱ انتشار کلیهٔ جرایم در تهران توقیف گردید و تنها یک روزنامه از طرف ادارهٔ تبلیغات و انتشار کشور منتشر می‌شد؛ چراکه انتقاد مطبوعات و جرایم از اوضاع روز و مسئلهٔ تأمین خواروبار و قحطی، یکی از عوامل زمینه‌ساز شکل‌گیری حادثهٔ ۱۷ آذر به شمار می‌رفت. مجلس نیز تا روز ۲۹ آذر ماه برای ترمیم خرابی‌ها تعطیل شد.^۲

در اولین جلسهٔ مجلس که بعد از این اتفاق برگزار شد، رئیس مجلس تأستف خود را از این واقعه، ابراز کرد و پس از ایراد نطقی مفصل، از دولت خواست تا سریعاً متجاوزان و مرتکبین آن را تحت تعقیب قرار دهد و نسبت به اصلاح امور اهتمام ورزد.^۳

دولت قوام هم اگرچه توانست با قاطعیت به این بحران خاتمه دهد اما این وقایع، در مجموع، به ضرر وی تمام شد زیرا مخالفانی که شیوهٔ مدیریتی او را در مواجهه با مشکلات و اصلاح امور در آن برهه از زمان، نمی‌پسندیدند، بر تلاش خود افزودند تا دولت او را در مجلس از اکثریت بیندازند و ساقط کنند. اولین اقدام نمایندگان در مواجهه با دولت پس از وقایع ۱۷ آذر، ارائهٔ ورقهٔ استیضاح دولت از طرف امیرتیمور نمایندهٔ کاشمر بود که در تاریخ ۲ دی ماه قرائت شد و در آن از «سوء اداره و تدبیر» دولت در قضایای ۱۷ آذر انتقاداتی به عمل آمد و این وقایع، ناشی از ناموفق بودن سیاست‌های دولت در جهت تأمین آذوقه و ارزاق عمومی و استقرار امنیت قلمداد گردید.^۴

این تنش‌ها هم‌چنان تا بهمن ماه ادامه داشت. بسیاری از نمایندگان، نگران افزایش قدرت قوام و بی‌توجهی‌هایی که بعضاً نسبت به مجلس روا می‌داشت، بودند. در چهارده ماه اخیر، قدرت مجلس رو به افزایش بود. مجلس دولت‌های فروغی و سهیلی را برکنار کرده بود و آشکارا از قدرتی که داشت، راضی بود و اکنون قوام تهدیدی برای این قدرت نوظهور محسوب می‌شد. از دید نمایندگان، قدرت قوام می‌توانست به حل و فصل مشکلات بینجامد اما قدرت، چاقوی دو دم بود؛ زیرا می‌توانست قدرت مجلس را نیز محدود سازد.^۵ علاوه بر این، اختلافات دولت با دربار هم تشدید شده بود و متفقین از وضعیت پیش آمده، رضایت نداشتند زیرا اختلاف بین دولت و دربار، تنها بی‌نظمی را افزایش می‌داد. بنابراین در رقابت بین شاه و قوام، آن‌ها به تقویت شاه بیشتر تمایل داشتند چراکه افزایش قدرت شاه به روحیهٔ ارتش به عنوان تنها نیروی نظامی کارآمد کشور، می‌افزود. سرانجام مجموعهٔ این عوامل، به تدریج باعث شد تا قوام اکثریت خود را در مجلس از دست بدهد و در تاریخ ۲۴ بهمن ۱۳۲۱ استعفای خود را به شاه تسلیم نماید.

۱. مرکز اسناد انقلاب اسلامی، (شمارهٔ بازیابی: ۰۱۶۶۴۰۰۱)؛ در رابطه با دستور احمد قوام به ستاد ارتش در خصوص برقراری حکومت نظامی در تهران و اعزام مأموران به محل تجمع مردم به منظور جلوگیری از اقدامات خرابکارانهٔ آن‌ها در پی تخریب و غارت مغازه‌ها و لزوم توقیف آنان.

۲. شجیعی، زهرا، *نخبران سیاسی ایران از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی*، ج ۳ (تهران: انتشارات سخن، ۱۳۷۲)؛ ص ۱۹۵.

۳. مشروح مذاکرات مجلس، دورهٔ سیزدهم، جلسهٔ ۱۱۷، یکشنبه ۲۹ آذر ۱۳۲۱.

۴. همان، جلسهٔ ۱۱۹، چهارشنبه ۲ دی ۱۳۲۱.

۵. زیباکلام، همان؛ ص ۱۳۳.

نتیجه

دولت قوام تنها بعد از چند ماه سقوط کرد و بدین طریق، ناتوانی خود را در تعامل با دیگر تصمیم‌گیران عرصه سیاست کشور اعلام نمود. نگاهی به برنامه‌های دولت بعدی یعنی کابینه دوم علی سهیلی نشان می‌دهد که او نیز به دنبال رفع حوائجی بوده است که دولت قبلی، پیش از او در پی آن‌ها رهسپار شده بود. به‌راستی قوام تا چه حد توانست برنامه‌های خود را در جهت توسعه امنیت در سطح کشور و تأمین خواروبار و سایر ارزاق عمومی عملی سازد؟ از آن سو، مجلس تا چه حد توانست، جدای از سهم‌خواهی‌های معمول از دولت، وظایف خود را به نحو احسن انجام دهد و برای حل بحران‌های پیش آمده، تصمیماتی چاره‌ساز اتخاذ کند؟

دولت قوام با کمک مجلس می‌توانست برای رفع بحران‌های کشور، اقدامات مؤثری را انجام دهد؛ اقداماتی نظیر ممنوعیت صادرات مواد غذایی، کنترل شدید واردات و محدود کردن آن با اقلام ضروری، محدود کردن اعتبارات بانکی، وصول مالیات بیشتر از درآمدهای زیاد، جیره‌بندی مواد غذایی، وضع قوانین مربوط به کاهش اجاره منازل و قیمت‌ها و سایر زمینه‌های احتکاری، گذاردن قانون منع احتکار، کاهش خریدهای داخلی متفقین و سازمان‌های ایشان نیز می‌توانست مؤثر باشد. اما این‌ها اقداماتی بود که تنها در سایه تعامل و همکاری دولت و مجلس امکان‌پذیر به نظر می‌رسید؛ در حالی که این تعامل، جز در دوره کوتاهی هیچ‌گاه محقق نشد و این تقابلات دوسویه بود که بیشتر خود را نمایان می‌کرد و همین، عاملی بود بر بی‌اثر شدن اقدامات صورت گرفته از سوی طرفین در جهت حل مشکلات مردم.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی