

بررسی پیامدهای سیاست تعدیل نیروی انسانی و حقوق کارمندان بر مدیریت تورم (۱۳۲۳-۱۳۲۱ش)

نوع مقاله: پژوهشی

آفرین توکلی^۱/جمیله عزیزخواه^۲

چکیده

در شهریور ۱۳۲۰ ایران توسط متفقین اشغال شد. متفقین دولت را وادار کردند تا منابع اقتصادی کشور را در اختیارشان قرار دهد. این اقدامات از طریق سیاست‌های پولی محقق شد که به کاهش ارزش پول ایران و افزایش اعتبارات انگلیس و شوروی و در نهایت به انتشار اسکناس و توافق اجباری دولت با متفقین مبنی بر بازپرداخت اعتبارات داده‌شده به آنان در پایان جنگ منجر شد که اثر تورمی زیادی به همراه داشت. برای حل این مشکل، دولت آرتور میلسپو را در ۳۱ آبان ۱۳۲۱، به‌عنوان رئیس کل دارایی با اعطای اختیارات برای اصلاحات، استخدام کرد. یکی از بخش‌هایی که میلسپو موظف به اصلاح آن شد، سیستم اداری و حقوق کارمندان بود که اثرات تورمی بیشترین آسیب را به آن زده بود. در این پژوهش تلاش می‌شود با روش تحلیلی و با استفاده از اسناد و منابع تاریخی-اقتصادی به این پرسش پاسخ داده شود که با توجه به تمرکز قسمت مهمی از برنامه‌های اصلاحی دولت و میلسپو بر نیروی انسانی ادارات دولتی، این برنامه‌ها چه تأثیری بر زندگی و شرایط کارمندان دولتی و کاهش نرخ تورم داشت؟ نتایج پژوهش نشان می‌دهد دولت و میلسپو با درخواست افزایش حقوق کارمندان، به دلیل افزایش تورم، موافقت نکردند و به‌منظور اصلاحات در بخش‌های اداری، به تعدیل نیروی انسانی ادارات و جایگزینی نیروهای متخصص امریکایی با حقوق دریافتی بر پایه دلار پرداختند. این مسئله به مخالفت‌ها و اعتصابات گسترده‌ای منجر شد که از یک سو به عدم کنترل تورم و از سوی دیگر به سیاسی شدن و ناکامی اصلاحات انجامید. واژگان کلیدی: اعتصاب، تعدیل نیروی انسانی، تورم، حقوق کارمندان، میلسپو.

The Consequences of Human Resource Redundancy and Salary Reduction Policies on the Inflation Management (1942-1944)

Afarin Tavakoli³/Jamileh Azizkhah⁴

Abstract

In September 1941, Iran was occupied by the allied forces. The Iranian government was forced to convey economic resources to the Allies. This appropriation was achieved only through a monetary policy, which resulted in a devaluation of the Iranian Rial against British and Soviet currencies. Subsequently, this led to the rise of notes in circulation and a forced agreement between the Iranian government and the Allies, according to which they had to reimburse the Iranian government for the used facilities only after the end of the war, which in turn, had an increasing effect on the inflation. To solve the issue, the government hired Dr. Arthur Millspaugh on 12 November 1942 as the Administrator General of the Finances with executive authority for reform. One aspect of the reforms undertaken by Millspaugh was concerned with the government's administrative offices and salaries of the employees, which had suffered the most from the increasing inflation. Based on an analytical method and using archival documents and economic-historical sources, the present study aims to examine the impact of the reformist programs devised by Millspaugh and the government on the livelihood and the conditions of the government employees and the reduction in the rate of inflation, considering that a significant part of those programs was concentrated on the government human resources. The results show that the government and Millspaugh did not agree to the demands for a salary increase on the ground of its increasing effect on inflation. Furthermore, in order to carry out the reforms in the administrative offices, they initiated a redundancy plan, including the replacement of native human resources with American experts with a US Dollar-based salary. This, in turn, led to widespread opposition and strikes, which ended up in the reversal of the reforms, their politicization, and the failure of inflation control.

Keywords: Strike, Human Resource Redundancy, Inflation, Employee's salaries, Millspaugh.

۱. استادیار گروه تاریخ، دانشگاه یزد، یزد، ایران.

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد، تاریخ ایران دوره اسلامی، ایران. *تاریخ دریافت ۱۴۰۱/۲/۷ * تاریخ پذیرش ۱۴۰۱/۳/۱۶

3. Assistant Professor, Department of History, Yazd University, Yazd, Iran. Email: atavakoli@yazd.ac.ir.

4. MA in History of Iran in Islamic Era, Email: J.azizkhah@gmail.com.

مقدمه

پس از شهریور ۱۳۳۰ش/۱۹۴۱م و اشغال ایران توسط متفقین در سال‌های جنگ جهانی دوم، دولت ایران با مشکلات فراوانی مواجه شد که تورم شدید، کسری بودجه و افزایش شدید قیمت‌ها از آن جمله بودند. کاهش ارزش پول ایران بیش از ۱۰۰ درصد، نرخ برابری ریال و لیره استرلینگ را از ۶۸ به ۱۴۰ ریال رساند و درآمد ایران از فروش کالا و خدمات به متفقین به نصف تقلیل یافت. مسئله دیگر عرضه پول تا چهار برابر بود که اثری کاملاً تورمی داشت، زیرا متفقین مخابرات را در ایران با ریال تأمین می‌کردند و بر پایه توافق با انگلیس و شوروی اعتبارات داده شده به این دو کشور تا پایان جنگ بازپرداخت نمی‌شد. این شرایط به کاهش ارزش پول، انتشار اسکناس و اعطای وام به متفقین منجر شد که اثر تورمی فوق‌العاده‌ای بر اقتصاد ایران گذاشت. تورم فوق‌العاده سیستم جیره‌بندی کالاهای ضروری را به دنبال آورد و تمهیداتی هم که برای غلبه بر مشکل احتکار کالا و جلوگیری از قحطی به کار گرفته شد چندان مؤثر نبود.^۱ کسری شدید بودجه موجب شد تعهدات مالی دولت در بخش‌های مختلف کشور، از جمله در ادارات دولتی، با مشکل مواجه گردد و بر وضعیت معیشت کارمندان تأثیر فراوانی بگذارد. به دلیل افزایش قیمت‌ها، حقوق کارمندان کمتر از میزانی بود که بتواند زندگی آنها را تأمین کند. در این میان، دولت بودجه کافی برای افزایش حقوق کارمندان نداشت. این مسئله موجب نارضایتی، کم‌کاری و اعتصاب آنان شد که این خود هرج و مرج بیشتر را در پی داشت. دولت ایران برای سروسامان دادن به این وضعیت بحرانی از دکتر آرتور میلسپو دعوت کرد به ایران بیاید و به اصلاح امور پردازد. مقاله پیش‌رو سعی دارد به این پرسش اساسی پاسخ دهد که اصلاحات اداری میلسپو در جهت تعدیل منابع انسانی ادارات دولتی، عدم افزایش حقوق کارمندان و جایگزینی نیروهای متخصص خارجی در وزارتخانه‌ها و گمرک چه تأثیری بر مدیریت تورم گذاشت که کشور را به شدت فراگرفته بود؟

در زمینه اقدامات میلسپو در ایران تاکنون پژوهش‌هایی انجام شده است، از جمله مقاله کریم سلیمانی و جمیله عزیزخواه (۱۳۹۲) با عنوان «مخالفت‌ها علیه میلسپو در ایران (۱۳۳۳ تا ۱۳۳۱ش/۱۹۴۲ تا ۱۹۴۴م)» که به بررسی مواضع مخالفان برجسته حزبی و افراد سیاسی، چون حزب توده و دکتر مصدق و ابتهاج، در قبال اقدامات میلسپو می‌پردازد. در مقاله دیگری با عنوان «میلسپو و نوسازی سامانه مالی و اداری در ایران» (۱۳۹۳) نویسندگان با توجه به اوضاع سیاسی ایران در مواجهه با قدرت‌های بزرگ جهانی در اوایل حکومت رضاشاه و محمدرضا شاه و سیاست دولت ایران در ورود یک نیروی سوم در

۱. برای اطلاعات بیشتر بنگرید به: محمدعلی کاتوزیان، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی (تهران: نشر مرکز، ۱۳۸۲)، ص ۱۸۶-۱۸۸.

عرصه روابط جهانی، دو مأموریت میلسپو را در این فاصله زمانی تحلیل و بررسی کرده‌اند. بنابراین، تا به حال درباره مسئله پژوهش حاضر که واكوی سیاست‌های میلسپو در زمینه منابع انسانی ادارات دولتی با هدف کنترل تورم است، کاری صورت نگرفته است.

میلسپو؛ کمبود بودجه دولت و مسئله حقوق کارمندان

میلسپو بین سال‌های ۱۳۰۱ تا ۱۳۰۶ش/۱۹۲۲ تا ۱۹۲۷م، با عنوان رئیس کل مالیه، در ایران خدمت کرده بود.^۱ در این دوره نیز وضعیت مالی ایران آشفته بود و ادارات دولتی با کمبود اعتبارات مالی و مشکلات بی‌شماری مواجه بودند و کارمندان ماه‌ها حقوق دریافت نمی‌کردند. وی توانست پرداخت حقوق کارمندان دولت را براساس اصول صحیحی منظم کند و وضعیت مالی ایران را سروسامان دهد. او همچنین توانست قوانین بازنشستگی و وضعیت حقوق بازنشستگان را اصلاح کند.^۲ با توجه به سابقه او در این زمینه، مجلس سیزدهم شورای ملی، در تاریخ ۲۱ آبان ۱۳۳۱ش/۱۲ نوامبر ۱۹۴۲م، برای بار دوم قانون استخدام میلسپو را با سمت رئیس کل دارایی ایران تصویب کرد و وی در دی‌ماه همان سال وارد تهران شد. در این دوره میلسپو با موانع و مشکلات فراوانی در بخش‌های اداری روبه‌رو بود. یکی از مهم‌ترین آنها مسئله حقوق اندک کارمندان ادارات با توجه به تورم موجود بود. وضعیت آشفته ادارات در مشکلات دیگر کشور بی‌تأثیر نبود. بنابراین، رئیس کل دارایی تصمیم گرفت برای سر و سامان دادن به این اوضاع آشفته اصلاحاتی اساسی در بخش اداری کشور انجام دهد. طبق ماده هشت قانون استخدامی میلسپو، رئیس کل دارایی با تصویب وزیر دارایی در تهیه بودجه کشور اختیار تام داشت و در صورت نیاز، این اجازه را داشت که ادارات دولتی تحت مدیریت بودجه دولتی را سازماندهی مجدد کند و پس از مشورت با وزیر دارایی، کارمندان وزارت دارایی و یا کارمندان دیگر بخش‌های دولتی را به خدمت منصوب کند، ترفیع یا تنزل درجه دهد، و نیز به بخش‌های دیگر منتقل و یا اخراج نماید. همچنین طبق ماده ۱ قانون اختیارات اقتصادی مصوب ۱۳ اردیبهشت ۱۳۲۲ش/۴ مه ۱۹۴۳م، میلسپو می‌توانست میزان حقوق و دستمزد افراد را در همه بخش‌های دولتی و عمومی تعیین نماید.^۳ وی در گزارش ماهیانه خود آورده است که قسمت بزرگی از مشکلاتش «مسئله استخدام کارمندان و موضوع حقوق آنها» است. بیشتر رؤسای ادارات نمی‌توانستند حقوق کارمندان خود را به‌موقع پرداخت کنند. در این میان، نه تنها حقوق‌ها کافی و عادلانه نبود، بلکه استخدام اشخاص نیز با تأخیر و تشریفات مختلف و سخت انجام می‌شد. وی این بی‌نظمی‌ها را بیشتر ناشی از تورمی می‌دانست که دلیل عمده آن جنگ جهانی دوم

۱. مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه ایران، س ۱۳۲۱، کارتن ۲۱، پرونده ۹-۷.

۲. مارک ج. گازیوروسکی، دیپلماسی آمریکا و شاه، ترجمه جمشید زنگنه، ج ۱ (تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۷۱)، ص ۱۱۶.

۳. سازمان اسناد ملی، ش ۲۴۰۰۱۲۶۱۵، محل در آرشیو ۸۰۱ع۱۳، ص ۱-۴.

بود. اما دلیل مهم دیگر، از نظر وی، قوانین و آیین‌نامه‌های عجیب و پیچیده‌ای بود که در طول سالیان متمادی متراکم و اینک باعث بی‌عدالتی در حق کارمندان و ناکارآمدی امور دولتی شده بود. به اعتقاد او، باید آیین‌نامه‌ها و قوانینی که قدرت قانونی داشتند، اجرایی می‌شدند و از اختیارات ادارات کل، مؤسسات یا صاحب‌منصبان در تعیین حقوق برخی از کارمندان جلوگیری می‌گردید.^۱ از این رو، میلسپو از مجلس شورای ملی درخواست کرد تا در قوانین و آیین‌نامه‌های استخدام کشوری کاملاً تجدید نظر کند.^۲ وی عقیده داشت حدود وظایف ادارات چندان واضح نیست و این موضوع باعث به‌هم‌ریختگی، تأخیر و تعویق در اجرای امور و صرف هزینه‌های بیهوده شده است.^۳

اصلاحات اداری در جهت افزایش بودجه و کاهش تورم

در سال‌های جنگ جهانی دوم هزینه‌های دولت به‌شدت افزایش یافت و در ده سال به چهار برابر هزینه‌های سال ۱۳۱۸ رسید. به‌طور کلی در این دوره هزینه‌های اداری بیشتر شد و هزینه‌های عمرانی کاهش یافت. اما تورم بیشترین ضربه را به کارکنان دولت وارد کرد. چنانکه سطح درآمد واقعی آنها به یک سوم درآمد سال ۱۳۱۸ کاهش یافت.^۴ دولت به علت کسری بودجه و هزینه‌های اضافه بر میزان درآمد کشور بارها از بانک ملی ایران قرض گرفته بود، به همین دلیل نمی‌توانست مجدداً قرض کند.^۵ این عوامل موجب شد میلسپو با هدف اصلاح امور اداری و منابع انسانی ادارات دولتی و در جهت جلوگیری از افزایش تورم راهکارهایی در پیش گیرد، از جمله اجبار کارمندان به بازپرداخت وام‌های معوقه خود، عدم افزایش حقوق کارمندان، کاهش تعداد کارمندان،^۶ تصویب لایحه مالیات بر درآمد و استخدام کارمندان امریکایی. در ادامه به بررسی این راهکارها و اثرات آن بر نرخ تورم می‌پردازیم.

الف. اجبار کارمندان به بازپرداخت وام‌های معوقه خود و عدم افزایش حقوق آنان

میلسپو وظیفه داشت وضعیت مالی ایران را بررسی و پیشنهادات خود را در مورد مالیات، موازنه بودجه، امور بانکی و گمرکی به دولت ارائه کند.^۷ او برای ادارات و وزارتخانه‌های مختلف کشور اطلاعیه‌ای صادر و اعلام کرد قبل از هر گونه کمک به کارمندان و افزایش حقوق آنها، لازم است همه وزارتخانه‌ها هزینه‌های غیرضروری را از بودجه حذف کنند. با اجرای این دستور، وی می‌توانست مبالغی را که بر اثر

۱. اطلاعات، ش ۵۱۷۱ (۱۳۲۲/۲/۲۶)، ص ۱.

۲. همان، ش ۵۴۳۱ (۱۳۲۳/۱/۱۵)، ص ۴.

۳. همان، ش ۵۱۷۱ (۱۳۲۲/۲/۲۶)، ص ۱.

۴. جولیان باری، *بر، اقتصاد ایران (۱۳۳۹-۱۳۷۹)* (تهران: مؤسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی و سازمان برنامه، ۱۳۶۳)، ص ۹۲-۹۳.

۵. اطلاعات، ش ۵۱۳۱ (۱۳۲۲/۱/۹)، ص ۱.

۶. مشروح مذاکرات مجلس سیزدهم شورای ملی، جلسه ۱۷۴ (۱۳۲۲/۴/۱۲).

۷. مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه ایران، س ۱۳۲۱، کارتن ۲۱، پرونده ۹-۷.

حذف هزینه‌های اضافی صرفه‌جویی می‌شد، به کارمندانی اختصاص دهد که بر سر کار خود باقی مانده‌اند. اما به علت افزایش شدید قیمت‌ها امکان کاهش بودجه برای بخش‌های مختلف اداری ممکن نبود.^۱ تلاش دیگر میلسپو در جهت تأمین اعتبارات لازم برای افزایش حقوق کارمندان، تأکید بر بازپرداخت وام‌های معوقه کارمندان به صندوق دولت بود. وزارت دارایی یکی از مهم‌ترین ارگان‌های کشور محسوب می‌شد و اختیارات مالی و اقتصادی فراوانی مثل تشخیص نوع و میزان مالیات و وصول و هزینه آن را بر عهده داشت.^۲ میلسپو، به‌عنوان رئیس دارایی، برای بررسی امور مالی و اقتصادی کشور اجازه داشت مستقیماً از ادارات کل و قسمت‌های تابعه وزارت دارایی و وزارتخانه‌های دیگر، هر گونه اطلاعاتی که نیاز دارد کسب نماید.^۳ بدین ترتیب، پس از بررسی امور مالی بخش‌های مختلف، مشخص شد بسیاری از کارمندانی که از صندوق وام دولت استفاده کرده‌اند، برای اعاده آن اقدامی نکرده‌اند. بنابراین، وی ابتدا طی حکمی از آنان خواست که در اسرع وقت قروض خود را بپردازند^۴ و سپس ترتیبی داد تا در برابر افرادی که مایل به بازپرداخت وام‌های خود نیستند، اقدامات قانونی لازم انجام شود.^۵ این اقدامات باعث شد بسیاری پول صندوق را بازگردانند. برای مثال، سیصد و شصت و سه نفر از کارمندان وزارت امور خارجه ایران تا آخر اسفند ۱۳۲۲ ش/مارس ۱۹۴۴ م وام صندوق تعاون را پس دادند^۶ که البته در برابر کسری شدید بودجه دولت و تورم موجود گام چندان بزرگی محسوب نمی‌شد. سرانجام میلسپو اعلام کرد به دلیل نامناسب بودن وضع مالی دولت و اتمام اعتبارات بعضی از ادارات، وزارت دارایی نمی‌تواند حقوق کارمندان، به‌استثنای رانندگان، را افزایش دهد.^۷ این در حالی بود که وی عقیده داشت افزایش قدرت خرید کارمندان به میزان زیادی در نرخ‌های بازار مؤثر است و هر گونه افزایش حقوقی باید با تثبیت قیمت‌ها همراه باشد، زیرا در غیر این صورت تورم بیشتر می‌شود.^۸

ب. تعدیل نیروی انسانی ادارات دولتی

چنانکه ذکر شد، میلسپو با تأیید وزیر دارایی اجازه داشت رؤسا و کارمندان دستگاه مالی کشور و یا سایر سازمان‌های دولتی را که از بودجه دولت استفاده می‌کنند، استخدام و یا اخراج نماید.^۹ اولین اقدام وی در

۱. اطلاعات، ش ۵۱۳۱ (۱۳۲۲/۱/۹)، ص ۱.

۲. مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه ایران، س ۱۳۲۳، کارتن ۵۲، پرونده ۶۸-۷.

۳. همان، س ۱۳۲۳، کارتن ۴۱، پرونده ۱۴-۴.

۴. همان، س ۱۳۲۱، کارتن ۲۱، پرونده ۱-۱۱.

۵. همان، س ۱۳۲۳، کارتن ۵۲، پرونده ۱-۴۱.

۶. همان، س ۱۳۲۳، کارتن ۶۴، پرونده ۱-۱۰.

۷. همان، س ۱۳۲۳، کارتن ۶۴، پرونده ۴-۱.

۸. اطلاعات، ش ۵۱۳۱ (۱۳۲۲/۱/۹)، ص ۱.

۹. آرتور چستر میلسپو، *آمریکایی‌ها در ایران*، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی (تهران: البرز، ۱۳۷۰)، ص ۷۷.

این زمینه اخراج ۱۵۰۰ نفر از کارکنان بخش دخانیات کشور بود.^۱ به اعتقاد وی، تا زمانی که کارمندان براساس احتیاج و نه بر پایه لیاقت در خدمت باقی بمانند، دولت نمی‌تواند وظایف خود را به خوبی انجام دهد،^۲ زیرا استخدام کارمندان و نگهداری آنان به دلیل نیاز مالی منجر به اشتغال افراد بی‌کفایت در ادارات دولتی، کسری بودجه دائم و در نتیجه بغرنج‌تر شدن مشکل کارمندان می‌گردد.^۳

قانون ویژه استخدام کارمندان دولتی در سال ۱۳۰۰ ش/۱۹۲۱ م تصویب شده بود.^۴ برخی از نمایندگان مجلس سیزدهم نیز با اخراج کارمندان برای تأمین اعتبارات موافق بودند. آنان می‌گفتند دکتر میلیسپو باید بودجه سال ۱۳۲۳ ش/۱۹۴۴ م را براساس اصلاح قانون استخدام بیاورد،^۵ زیرا قوانین اداری حاضر به هیچ وجه مورد احتیاج کشور نیست و اگرچه بیکار کردن کارمندان در شرایط فعلی صحیح نیست، ولی می‌توان آنها را باز خرید و سپس اخراج کرد.^۶ برخی نیز از وضعیت آشفته ادارات شکایت داشتند و معتقد بودند تعداد کارمندان ادارات زیاد و بسیاری از تشکیلات اداری فعلی زائد است و با حقوقی که دولت به کارمندان می‌دهد زندگی آنها تأمین نمی‌شود. همچنین با وجود کارمندان فراوان و افزایش مؤسسات و ادارات، کارکرد اداری کشور تقریباً صفر است و کارها در ادارات و مؤسسات با کندی پیش می‌رود. پس باید از تعداد کارمندان کاست و ادارات و مؤسسات را کوچک کرد.^۷ از نظر آنان لازم بود یک قانون اساسی برای تشکیلات دولتی تدوین شود تا مشخص گردد به چه تعداد کارمند نیاز است.^۸

تغییر و اصلاح قانون استخدام ضروری به نظر می‌رسید، زیرا قانون استخدام کشوری که از ۲۰ سال پیش تا آن زمان اجرا می‌شد، دارای نواقص فراوانی بود و باعث شده بود وزارتخانه‌های مختلف برای خود قوانین استخدامی گوناگونی تنظیم کنند و به تصویب مجلس برسانند. در کابینه اول فروغی (۱۳۰۳ ش/۱۹۲۴ م) دولت به فکر اصلاح قانون استخدامی افتاد و طرحی نیز تهیه کرد، اما کابینه‌های بعدی آن را دنبال نکردند.^۹ در این میان، دولت و تعداد زیادی از نمایندگان مجلس سیزدهم با اخراج کارمندان موافق نبودند و عقیده داشتند تا کار مناسبی برای کارمندانی که اضافه تشخیص داده شده‌اند پیدا نشود، نباید آنان را اخراج کرد، زیرا بیکار نمودن کارمندان موجب می‌شود آنها نتوانند زندگی خود

۱. مشروح مذاکرات مجلس سیزدهم، جلسه ۱۶۶ (۱۳۲۲/۳/۸).

۲. اطلاعات، ش ۵۲۳۴ (۱۳۲۲/۴/۲۷)، ص ۳.

۳. همان، ش ۵۲۲۶ (۱۳۲۲/۴/۲۹)، ص ۴.

۴. مشروح مذاکرات مجلس چهاردهم، جلسه ۵۴ (۱۳۲۳/۵/۳۱).

۵. مشروح مذاکرات مجلس سیزدهم، جلسه ۱۷۶ (۱۳۲۲/۴/۱۹).

۶. همان، جلسه ۱۶۷ (۱۳۲۲/۳/۱۰).

۷. اطلاعات، ش ۵۵۰۲ (۱۳۲۲/۴/۵)، ص ۱.

۸. همان، ش ۵۳۷۱ (۱۳۲۲/۱۰/۱۹)، ص ۴.

۹. اطلاعات، ش ۵۶۳۳ (۱۳۲۳/۹/۲)، ص ۱.

را تأمین کنند^۱ و اگر بدون بررسی دقیق، کارمندان از ادارات اخراج شوند به تعداد افراد نیازمند و بی‌نوا اضافه می‌شود.^۲

برای میلسپو بسیار دشوار بود به وزیران و نمایندگان مجلس ثابت کند که اخراج کارمندان اضافی به تعادل بودجه کمک خواهد کرد، زیرا آنها استدلال می‌کردند ما نباید کارمندان را به دلیل گرسنگی محکوم به مرگ کنیم.^۳ به عقیده میلسپو، در پس این استدلال یک ترس سیاسی قابل درک وجود داشت، زیرا در ایران معمولاً کارمندان اخراجی و حامیان آنان بلافاصله توطئه می‌کردند.^۴

چون وضع مالی دولت اجازه نمی‌داد بعضی از لویایحی که جنبه عام‌المنفعه داشت، به‌خصوص طرح‌های مربوط به بهداری، فرهنگ، کشاورزی و آبیاری، مورد موافقت فوری قرار گیرد،^۵ میلسپو تصمیم گرفت تعداد کارمندان دولت را کاهش دهد. بدین ترتیب، بخشنامه‌ای صادر کرد که طبق آن باید پانزده درصد از کارمندان دولت برکنار می‌شدند.^۶ وی مصمم بود باید در اجرای این بخشنامه معلومات، لیاقت، سوابق کار و تجربه کارمندان در نظر گرفته شود و با این نظر که باید کارمندانی از کار برکنار شوند که وضع مالی مناسبی دارند، مخالف بود، زیرا در تشخیص وضعیت مالی کارمندان امکان اشتباه وجود داشت. وی همچنین با پیشنهاد خدمت افتخاری و بدون حقوق کارمندان توانگر نیز موافق نبود، زیرا معتقد بود در برابر کار اشخاص باید به آنها حقوق پرداخت کرد، حتی اگر نیاز مالی شدیدی نداشته باشند.^۷

به دستور میلسپو، وزارت دارایی در ذیل اداره کل کارگزینی اداره «کمیسیون تعیین کار» را تأسیس کرد. این کمیسیون وظیفه داشت برای کارمندانی که از کار برکنار شده بودند شغل ایجاد کند. میلسپو از هر شخص، شرکت یا مؤسسه خصوصی که مایل به استخدام کارمندان اضافی بود، تقاضا کرد این موضوع را به کمیسیون تعیین کار یا خود وی اطلاع دهد. از نمایندگان دول متفق در ایران نیز درخواست کرد هرگاه به نیروی کار احتیاج داشتند، کارمندان برکنار شده ادارات دولتی ایران را که دارای معلومات و اطلاعات لازم هستند مقدم بشمارند.^۸ این اقدامات شرایط را پیچیده‌تر کرد و اعتراض و کارشکنی کارمندان اخراجی را در پی داشت. مثلاً وقتی کنل مک کارماک^۹، رئیس تشخیص عایدات و درآمد، عده زیادی

۱. همان، ش ۵۵۰۲ (۱۳۲۲/۴/۵)، ص ۱.

۲. همان، ش ۵۳۷۱ (۱۳۲۲/۱۰/۲۵)، ص ۱.

۳. مشروح مذاکرات مجلس سیزدهم، جلسه ۱۷۵ (۱۳۲۲/۴/۱۶).

۴. میلسپو، ص ۱۴۵.

۵. اطلاعات، ش ۵۲۲۴ (۱۳۲۲/۴/۲۷)، ص ۳.

۶. همان، ش ۵۱۹۱ (۱۳۲۲/۳/۱۸)، ص ۱.

۷. همان، ش ۵۱۷۷ (۱۳۲۲/۳/۲)، ص ۱.

۸. مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه ایران، س ۱۳۲۱، کارت ۲۰، پرونده ۹-۴۹.

از کارمندان بخش خود را به‌طور موقت از کار برکنار کرد، چند نفر از رؤسا و مدیران کل، از قبیل میرزا فتح‌الله آشتیانی، شاهزاده محسن میرزا، نصرالله‌خان علی‌آبادی، مصباح‌الممالک، و میرزا زین‌العابدین گرگانی که در وزارت مالیه صاحب نفوذ بود، علیه دکتر میلسپو و مستشاران امریکایی مخالفت‌هایی را سازماندهی کردند.^۱ آنان با تأکید بر ضرورت اصلاح ادارات دولتی و وزارتخانه‌ها، عقیده داشتند کاهش تعداد کارمندان با توجه به شرایط اقتصادی کشور درست نیست.

ج. تصویب لایحه مالیات بر درآمد

بخشنامه کاهش ۱۵ درصدی کارمندان هم عملاً نتوانست تأثیری بر کم کردن هزینه‌های دولت داشته باشد^۲ و تنها اعتراض مجلس، مطبوعات و مردم را در پی داشت. میلسپو وقتی دید نمی‌تواند کسری بودجه دولت را جبران کند و برای پرداخت اضافه حقوق کارمندان اعتباری به دست آورد، لایحه مالیات بر درآمد سختگیرانه‌ای تنظیم نمود.^۳ در این لایحه که درآمدهای سال ۱۳۲۲ش/۱۹۴۳م و بعد از آن را شامل می‌شد، اشخاصی که درآمدها از پانصد هزار ریال به بالا بود، باید ۸۰ درصد مالیات می‌پرداختند. به اعتقاد میلسپو، پس از تصویب این لایحه مالیاتی و با درآمد حاصل از آن کسری بودجه دولت جبران، و وضعیت زندگی کارمندان دولت بهتر و هزینه‌های اساسی کشور تأمین می‌شد.^۴ آن دسته از کارمندان دولت که نیازمند بودند، موقتاً از پرداخت مالیات بر درآمد معاف شدند.^۵ میلسپو در دوره قبل (۱۳۰۱ تا ۱۳۰۶ش/۱۹۲۲ تا ۱۹۲۷م) نیز توانسته بود مقدار زیادی از مالیات‌های عقب‌افتاده خوانین و ثروتمندان را دریافت کند.^۶ دکتر مصدق معتقد بود میلسپو به جای کاهش ۳ درصدی کارمندان، می‌تواند ۵ درصد آنان را کاهش دهد، ولی نمی‌تواند طرح مالیات بر درآمد را اجرایی کند، زیرا کسی حاضر نخواهد شد ۸۰ درصد درآمد خود را به دولت بدهد.^۷

د. استخدام کارمندان امریکایی

یکی دیگر از برنامه‌های مدیریتی میلسپو که بر دامنه نارضایتی‌ها افزود و ضربه نهایی را بر پیکر برنامه‌های اصلاحی وی وارد کرد، استخدام و جایگزینی کارمندان امریکایی بود. وی کوشید با بهره‌گیری از متخصصین امریکایی مشکلات ناشی از کارشکنی‌های گسترده را حل کند. لایحه استخدام ۶۰ نیروی

۱. حسن اعظام قدسی، خاطرات من یا تاریخ صد ساله ایران، ج ۲ (تهران: کارنگ، ۱۳۷۹)، ص ۶۹۴.

۲. مشروح مذاکرات مجلس چهاردهم، جلسه ۷۱ (۱۳۲۲/۲/۷).

۳. سریدر بولارد، نامه‌های خصوصی و گزارش‌های محرمانه در ایران، ترجمه غلامحسین میرزا صالح (تهران: طرح نو، ۱۳۷۱)، ص ۲۷۰.

۴. اطلاعات، ش ۵۳۳۰ (۱۳۲۲/۲/۲۲)، ص ۱.

۵. سازمان اسناد ملی، ش ۲۴۰۰۲۵۹۲۰، محل در آرشیو ۴۰۵ ق ۱۱۲، ص ۲-۴.

۶. حسین مکی، تاریخ ۳۰ ساله ایران (تهران: علمی، ۱۳۷۴)، ص ۱۷۸-۱۷۹.

۷. مشروح مذاکرات مجلس چهاردهم، جلسه ۷۹ (۱۳۲۲/۹/۹).

امریکایی به مجلس داده شد و مجلس سیزدهم این لایحه را در تاریخ ۱ آبان ۱۳۲۲ش/ ۲۴ اکتبر ۱۹۴۳ تصویب کرد. براساس این قانون به وزارت دارایی اجازه داده می‌شد که با پیشنهاد رئیس کل دارایی، ۶۰ نفر امریکایی را که شامل افراد استخدام‌شده فعلی نیز می‌شدند، در قسمت‌های مختلف اداری که تحت نظر وزارت دارایی و رئیس کل دارایی بودند، استخدام کند. حقوق این اشخاص سالیانه ۳۵۰۰ تا ۱۲۵۰۰ دلار و مدت خدمتشان چهار سال بود و تاریخ شروع کارشان از روز حرکت آنان از امریکا محسوب می‌شد.^۱ کرایه، هزینه سوخت و روشنایی خانه این اشخاص و هزینه سفر اداری آنان و خانواده‌شان تا ایران و هزینه بازگشتشان از ایران به امریکا را باید دولت ایران پرداخت می‌کرد. علاوه بر این، دولت ایران موظف بود هزینه سفرهای داخلی آنها در ایران را نیز تقبل کند.^۲ به‌رغم مخالفت نمایندگان^۳ آنان از پرداخت مالیات بر درآمد نیز معاف شدند.^۴

حضور متخصصین مجرب امریکایی در وزارتخانه‌های مختلف، میلسپو را مطمئن می‌ساخت که کارها با سرعت و دقت بهتری و با اتحاد بیشتری انجام شود.^۵ به نظر او با توجه به کیفیت و طرز کار کارمندان ایرانی، نمی‌شد کارها را به آنها سپرد و البته موفقیت یا ناکامی هیئت امریکایی نیز به پرسنل آن بستگی داشت.^۶ او اعلام کرد پس از برطرف شدن اوضاع وخیم فعلی تعداد کارمندان امریکایی را کاهش خواهد داد.^۷

به این ترتیب، ملسپو با تأکید بر قانون استخدامی که به رئیس کل دارایی اجازه می‌داد ۸ نفر از معاونین خود را از کارمندان امریکایی انتخاب کند^۸ و نیز با استناد به قانون «استخدام ۶۰ نفر کارمند امریکایی»^۹ از دولت امریکا درخواست اعزام نیروهای متخصص مالی و اداری را کرد و هرچند در ابتدا وزارت خارجه امریکا اعلام نمود در استخدام و تأیید صلاحیت کارمندان امریکایی دخالتی نخواهد داشت، سرانجام با پافشاری ملسپو، تعدادی کارمند امریکایی استخدام و به ایران اعزام شدند^{۱۰} و اغلب در سمت‌های مهمی مانند ریاست ادارات گمرک، خواروبار و باربری و راه شروع به کار کردند.^{۱۱} این کارمندان که برای

۱. سازمان ملی اسناد، ش ۱۶۴۹۰-۲۴۰۰، محل در آرشیو ۵۱۰۸۱ ل ۵ آ ۱، ص ۱-۵.

۲. مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه ایران، س ۱۳۲۳، کارتن ۴۱، پرونده ۴۶-۴.

۳. مشروح مذاکرات مجلس سیزدهم، جلسه ۱۷ (۱۳۲۲/۴/۹).

۴. همان، جلسه ۱۷۲ (۱۳۲۲/۴/۷).

۵. اطلاعات، ش ۵۱۳۴ (۱۳۲۲/۱/۱۴)، ص ۱.

۶. میلسپو، ص ۹۰.

۷. اطلاعات، ش ۵۲۳۶ (۱۳۲۲/۵/۱۱)، ص ۴.

۸. مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه ایران، س ۱۳۲۱، کارتن ۲۲/۲، پرونده ۵-۵۷؛ س ۱۳۲۱، کارتن ۲۱، پرونده ۷-۹.

۹. همان، س ۱۳۲۱، کارتن ۴۱، پرونده ۴-۴.

۱۰. میلسپو، ص ۹۱.

۱۱. ریاست گمرک را گراشام (Gresham)، قسمت خواربار را شریدان (Sheridan) و مدیریت کل اداره باربری و راه را فروید شیلز (Shields) بر عهده داشت. برای اطلاعات بیشتر بنگرید به: مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه ایران، س ۱۳۲۳، کارتن ۴۹، پرونده ۷۸/۳-۷؛ همان، س ۱۳۲۱، کارتن ۲۲/۲، پرونده ۲-۵۷.

خدمت در وزارت دارایی یا ادارت وابسته به امور مالی استخدام می‌شدند، در مقابل میلسپو مسئول بودند.^۱ به دلیل مشکلات اداری و شرایط کار، تعداد کارشناسان امریکایی در ایران از ۳۵ نفر بیشتر نشد،^۲ اما این سیاست انتقادات زیادی را در پی داشت که مهم‌ترین آن ناکارآمدی این افراد در سیستم اداری ایران بود. بسیاری از کارمندان ایرانی به حضور این تعداد کارمند امریکایی در قسمت‌های مختلف کشور اعتراض کردند.^۳ در دوره مجلس چهاردهم، نظر برخی از نمایندگان معترض این بود که میلسپو در تمام ادارات کارمند امریکایی قرار داده که صلاحیت کاری آنان از کارمندان ایرانی هم کمتر است و کارایی لازم را ندارند^۴ و رؤسای با تجربه وزارت دارایی از کار برکنار و به جای آنها کسانی مشغول به کار شده‌اند که اطلاعات کافی ندارند. بیشتر کارمندان امریکایی در کارهایی اشتغال دارند که هیچ تناسبی با کار قبلی آنها ندارد. اگر تمام رؤسای ادارات دولتی امریکایی باشند، پس ایرانی چرا تحصیل کند و چگونه تجربه کسب نماید و اگر مستشاران امریکایی نخواستند ایران بمانند تکلیف چیست؟^۵ حتی سید ضیاءالدین طباطبایی، نماینده یزد در مجلس چهاردهم، که در بیشتر موارد موافق اقدامات میلسپو بود، به انتقاد از عملکرد میلسپو در استخدام کارمندان خارجی پرداخت. به نظر او دکتر میلسپو در استخدام کارمندان خارجی عجله کرد. اگر او عجله نمی‌کرد و سابقه کارمندان را در نظر می‌گرفت و یا اینکه از دولت امریکا درخواست می‌کرد که آنان خود این کارمندان را انتخاب کنند، در راه اجرای اصلاحات کمتر با اشکال مواجه می‌شد.^۶ در این میان، روزنامه‌ها و مردم میلسپو را متهم می‌کردند که به جای ایرانیان لایق، امریکاییان نالایق را به کار گماشته است^۷ که آشنایی چندانی با اصول حاکم بر ادارات ایران ندارند.^۸ مسئله دیگر هزینه‌های هنگفت این کار در برابر بازده اندک آن بود. منتقدان این سؤال را مطرح می‌کردند که چرا دولت ایران میلسپو و همکاران امریکایی وی را با خواهش و هزینه زیاد به ایران آورده است و هر ماه مبلغ زیادی را صرف نگهداری آنها می‌کند؟^۹ میلسپو در توجیه این ناکارآمدی و در جواب این انتقادات به مشکلات امریکایی‌های ساکن در ایران هم اشاره می‌کند و می‌نویسد:

پیدا کردن افرادی که شایستگی را با آمادگی به کار توأم داشته باشند کار آسانی نبود. برخی از

۱. گذشته چراغ راه آینده است، به کوشش پژوهش گروهی جامی، ویراستار بیژن نیک‌بین (تهران: نیلوفر، ۱۳۶۲)، ص ۱۳۶۲.

۲. رزق لنجافسکی، سی سال رقابت غرب و شوروی در ایران، ترجمه حورا یآوری (تهران: ابن سینا، ۱۳۵۱)، ص ۳۳۱.

۳. مشروح مذاکرات مجلس چهاردهم، جلسه ۱۵ (۱۳۳۳/۱/۲۰).

۴. همان، جلسه ۱۷ (۱۳۳۳/۱/۲۴).

۵. همان، جلسه ۱۵ (۱۳۳۳/۱/۲۰).

۶. همان، جلسه ۲۰ (۱۳۳۳/۱/۲۹).

۷. میلسپو، ص ۹۸.

۸. مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه ایران، س ۱۳۳۳، کارتن ۵۲، پرونده ۵-۶۸.

۹. همان، س ۱۳۳۳، کارتن ۴۱، پرونده ۴۹-۴؛ س ۱۳۳۳، کارتن ۴۱، پرونده ۵۱-۴.

کارمندان با ویژگی شغلی خود تناسب نداشتند، برخی به دلیل ناسازگاری با شرایط آب و هوایی و بهداشتی ایران بیمار شده و ایران را ترک کردند و گاهی تا مدت‌ها طول می‌کشید کارمندی استخدام شود. پیچیدگی وظایف کارمندان امریکایی همراه با حملات و انتقاداتی که از آنان می‌شد، بسیاری از اعضای هیئت را دچار سردرگمی می‌کرد. در تهران با توجه به جمعیت زیاد، پیدا کردن خانه خالی مشکل و کرایه‌خانه‌ها زیاد بود. برخی از این کارمندان خانواده خود را به ایران آورده بودند، اما خانواده بیشتر آنان در امریکا بود. بنابراین، آنها ناچار بودند دو خانه را اداره نمایند، یکی در تهران و یکی در امریکا.^۱

آغاز اعتصاب‌های سراسری به پیشگامی دانشسرای عالی

پایین بودن دستمزدها موجب اعتراضات گسترده و تهدید به اعتصاب در میان کارمندان وزارتخانه‌ها و کارخانه‌ها شد. اما میلسپو توجهی به خواسته‌های اعتراض‌کنندگان نداشت و مکرر اعلام می‌کرد که نمی‌تواند هیچ اضافه‌حقوقی برای اعتصاب‌کنندگان منظور دارد. بنابراین، اعتصاب‌ها آغاز شدند.^۲ شروع اعتصاب‌ها از تاریخ ۱۴ اردیبهشت ۱۳۲۲/۵ مه ۱۹۴۳ م بود. در این روز ۶۵ نفر از مهندسان و دامپزشکان وزارت کشاورزی و عده‌ای از استادان دانشگاه در سالن دانشسرای عالی جمع شدند و پس از اعتراضات شدید به وضع حقوقی و اداری خود، تصمیم به اعتصاب گرفتند. سهیلی، نخست‌وزیر وقت، و الهیار صالح، وزیر دارایی کشور، به اعتصاب‌کنندگان وعده می‌دادند که با درخواست‌های آنان موافقت خواهد شد.^۳ در این میان، تنها مخالف جدی اعتصاب‌کنندگان میلسپو بود. وی خطاب به مهندسانی که اعتصاب کرده بودند، اعلامیه‌ای با این مضمون صادر کرد:

در حال حاضر دولت امکاناتی برای افزایش حقوق کلیه کارمندی که استحقاق اضافه حقوق دارند را در دست ندارد. چنانچه اکنون اضافه حقوقی به مهندسين اعطا گردد مثل این است که دولت طبقه به خصوصی از کارمندان را مشمول حمایت خود قرار داده و بین آنها و سایر کارمندان که بیشتر نیازمند مساعدت می‌باشند تفاوت قائل شده است و اگر اضافه حقوقی به مهندسين اعطا گردد مثل این است که در مقابل ترک خدمت و اعتصاب بر علیه دولت، به آنها پاداش داده شده است و نیز مانند این است که دولت سایر طبقات را تشویق به اعتصاب می‌نماید.^۴

۱. میلسپو، ص ۹۵.

۲. همان، ص ۱۴۷ و ۱۴۸.

۳. اطلاعات، ش ۵۱۶۱ (۱۳۲۲/۲/۱۴)، ص ۱.

۴. مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه ایران، س ۱۳۲۱، کارتن ۲۳، پرونده ۴-۱۳.

انتشار این اعلامیه و رد تقاضای مهندسان بر خشم آنان افزود و باعث شد اعتراضات شدت بیشتری بگیرد.^۱ در این میان، شماری از روزنامه‌ها و در رأس آنها رهبر (ارگان رسمی حزب توده) با نهایت قدرت از اعتصاب‌کنندگان دفاع و به‌شدت به دولت و میلسپو حمله می‌کردند.^۲ نمایندگان مجلس نیز از مهندسان حمایت می‌کردند و درخواست‌های آنان را به‌حق می‌دانستند.^۳ سرانجام، اعتصاب پس از گذشت یک ماه، با موفقیت مهندسان به پایان رسید. روز ۱۵ خرداد ۱۳۲۲ ش/ ۶ ژوئن ۱۹۴۳ م، محمدرضا پهلوی نمایندگان مهندسان و استادان را همراه با سهیلی به حضور پذیرفت و پس از شنیدن شکایات آنان، دستور داد به درخواست‌هایشان رسیدگی شود.^۴

به دنبال اعتصاب مهندسان، کارمندان بخش‌های دیگر نیز شروع به اعتصاب کردند. میلسپو در ۱۳ مرداد ۱۳۲۲ ش/ ۵ آگوست ۱۹۴۳ م اعلامیه‌ای خطاب به کارمندان صادر و از آنها درخواست کرد وضعیت آشفته فعلی را درک کنند و از اعتصاب بپرهیزند، زیرا این کار موجب خواهد گردید اصلاح حقوق کارمندان و رسیدگی به وضعیت آنان به تعویق بیفتد.^۵ با وجود این، اعتصاب‌ها همچنان ادامه داشت. میلسپو با انتشار اطلاعیه دیگری اعلام کرد کارمندانی که علیه دولت اعتصاب کرده‌اند، حتی اگر به کار خود بازگردند به آنان کمکی نخواهد شد، زیرا چنین عملی به‌منزله پاداش دادن به اشخاصی است که از همراهی با دولت و کشورشان در وخیم‌ترین اوضاع امتناع کرده‌اند و این افراد نه‌تنها استحقاق دریافت حقوق را ندارند بلکه باید اخراج شوند.^۶

اعتصاب و تهدید به اعتصاب در میان کارمندان وزارتخانه‌ها و کارخانه‌ها در همه جا به چشم می‌خورد و به نظر نمی‌رسید دولت چاره‌ای جز تسلیم شدن داشته باشد، ولی به دلیل زیر بار نرفتن میلسپو در تأیید اضافه حقوق، اعتصاب‌کنندگان با همان حقوق‌های سابق خود به سر کارشان بازگشتند. اما پس از مدتی، به دلیل ادامه اعتراضات، میلسپو با افزایش حقوق کارمندان موافقت کرد و دستور داد برای آنان ۵۰ درصد اضافه حقوق در نظر گرفته شود. اگرچه تصویب این لایحه برای بهبود وضعیت کارمندان کافی نبود، ولی به آرام کردن ناراضی‌ها کمک کرد.^۷ مجلس در تاریخ ۲۲ شهریور ۱۳۲۲ ش/ ۱۴ سپتامبر ۱۹۴۳ م، مبلغ ۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال را به‌منظور کمک به کارمندان دولت تصویب کرد. آیین‌نامه اجرای این قانون نیز

۱. اطلاعات، ش ۵۱۶۱ (۱۳۲۲/۲/۱۴)، ص ۱.

۲. انور خامه‌ای، فرصت بزرگ از دست رفته، ج ۳ (تهران: هفته، ۱۳۶۲)، ص ۷۸.

۳. مشروح مذاکرات مجلس سیزدهم، جلسه ۱۶۳ (۱۳۲۲/۲/۲۹).

۴. خامه‌ای، ص ۷۹.

۵. مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه ایران، س ۱۳۲۱، کارتن ۲۳، پرونده ۱-۳۲.

۶. همان، س ۱۳۲۱، کارتن ۲۳، پرونده ۳-۴۲.

۷. میلسپو، ص ۱۴۷ و ۱۴۸.

بی‌درنگ تهیه شد و از کمیسیون بودجه مجلس دوره سیزدهم شورای ملی هم گذشت.^۱ طبق آیین‌نامه مزبور، حقوق همه کارمندان دولت افزایش قابل توجهی می‌یافت. اداره تثبیت قیمت‌ها نیز اقداماتی کرد تا کارمندان دولت بتوانند اجناس مختلف را به قیمت ثابت خریداری کنند. در این آیین‌نامه آمده بود که به همه کارمندان دربار شاهنشاهی و کارمندان کشوری، دولت و مجلس شورای ملی و شهرداری‌ها و کارمندان و کارگران کارخانه‌ها و بنگاه‌های بازرگانی دولتی، به‌استثنای مستخدمین خارجی، کمک مالی خواهد شد، به این ترتیب که کمک به کارمندان شهرداری‌ها از بودجه مربوط به شهرداری و کمک به کارمندان و کارگران کارخانه‌ها و بنگاه‌های بازرگانی از محل درآمد خود این مراکز خواهد بود. به اشخاصی که ماهیانه کمتر از یک هزار ریال حقوق دریافت می‌کردند ۸۰ درصد، به افرادی که از یک هزار و یک تا دو هزار ریال حقوق داشتند ۵۰ درصد، و به حقوق‌های دو هزار و یک به بالا ۲۵ درصد اضافه حقوق تعلق گرفت. کارمندی هم که از کار موقتاً برکنار شده بودند، با توجه به حقوق پایه خود از آخر تیرماه ۱۳۲۲ش/جولای ۱۹۴۳م، معادل ۱۵ درصد کمک دریافت می‌کردند. همچنین به بازنشستگانی که شاغل نبودند و بضاعت مالی نیز نداشتند ۱۵ درصد اضافه حقوق تعلق گرفت. کارمندان قراردادی نیز نسبت به حقوق و تاریخ شروع کارشان مشمول کمک می‌شدند. به این ترتیب که با آن دسته از کارمندان قراردادی که تا اول آبان ۱۳۲۰ش/نوامبر ۱۹۴۱م حکم آنها صادر شده بود، مطابق کارمندان رسمی رفتار می‌شد، اما به کسانی که حکمشان از اول آبان ۱۳۲۰ تا آخر ۱۳۲۱ صادر شده بود، اگر ماهیانه کمتر از یک هزار تا یک هزار ریال حقوق می‌گرفتند ۶۰ درصد، از یک هزار تا دو هزار ریال ۴۵ درصد و به حقوق‌های دو هزار ریال به بالا ۳۰ درصد اضافه حقوق تعلق می‌گرفت و به کارمندان قراردادی استخدام‌شده در سال ۱۳۲۲ش/۱۹۴۳م که یک هزار ریال اول را کسب می‌کردند ۴۵ درصد، یک هزار ریال دوم ۳۰ درصد و از دو هزار ریال به بالا ۲۰ درصد اضافه حقوق تعلق گرفت. این کمک‌های پرداختی از مالیات بر درآمد معاف بودند.^۲

با توجه به اینکه افزایش حقوق کارمندان موجب افزایش پول در گردش می‌شد و این خود موجب افزایش تورم می‌گشت، تصمیم گرفته شد مقداری از کمک دولت به کارمندان به صورت جنسی باشد. کمک جنسی هم بدین ترتیب بود که کارمندان مشمول این آیین‌نامه، پس از توزیع دفترچه مخصوص، می‌توانستند از همه اجناس انحصاری دولت به قیمت تصویب‌شده بخرند و نیز اجناس غیرانحصاری را با تخفیف دریافت کنند.^۳ بدین منظور، میلیسپو دستور داد یک فروشگاه دولتی تأسیس و به کارمندان کوپن خرید عرضه شود

۱. مشروح مذاکرات مجلس سیزدهم، جلسه ۱۹۰ (۱۳۲۲/۶/۲۲).

۲. مشروح مذاکرات مجلس سیزدهم، جلسه ۱۹۰ (۱۳۲۲/۶/۲۲).

۳. مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه ایران، س ۱۳۲۲، کارتن ۲۰، پرونده ۹-۳۲.

تا مایحتاج خود را از فروشگاه مزبور تهیه کنند.^۱ این فروشگاه اولین فروشگاه دولتی در ایران بود که روز ۵ بهمن ۱۳۲۲ ش/ ۲۵ ژون ۱۹۴۴ م در تهران افتتاح شد و در همان روز کارمندان دولت برای خرید پارچه به آنجا رفتند. این فروشگاه دولتی در عمارت بزرگی در خیابان فردوسی، در قسمت جنوبی بانک ملی، واقع و ابتدا برای اداره تعاون مصرف ساخته شده بود، اما با درخواست میلسپو به کارمندان دولت اختصاص یافت. بدین ترتیب، موجودی‌های پارچه از مغازه‌های مختلف در تهران به این عمارت منتقل شد و اگرچه ابتدا در آن فقط پارچه فروخته می‌شد، پس از مدتی کالاهای متفاوت و متنوع دیگری هم عرضه گشت.^۲

سیاسی شدن کارمندان دولت و اثرات آن بر برنامه اصلاحی میلسپو

از نتایج اعتراض‌ها و اعتصاب‌های سراسری به تورم و عدم افزایش حقوق، همان‌طور که میلسپو نیز به‌درستی پیش‌بینی کرده بود، ورود کارمندان دولت به احزاب و گروه‌های سیاسی بود. انتخابات مجلس دوره چهاردهم شورای ملی در آذرماه ۱۳۲۲ ش/ نوامبر ۱۹۴۳ م نیز کارمندان را بیشتر درگیر مسائل انتخاباتی کرده بود.^۳

طبق ماده چهاردهم قانون استخدامی، میلسپو اجازه نداشت در امور سیاسی دخالت کند.^۴ او معتقد بود کارمندان ادارات مختلف نیز نباید درگیر سیاست شوند، زیرا این کار بهره‌وری و کارایی ادارات را پایین می‌آورد.^۵ وی طی بخشنامه‌ای به کارمندان همه ادارات دستور داد از درگیر شدن در سیاست و فعالیت‌های سیاسی خودداری کنند، زیرا تنها از این طریق است که صاحب‌منصبان و کارمندان می‌توانند وقت بیشتری را صرف وظایف خود نمایند. طبق این بخشنامه، همه صاحب‌منصبان و کارمندان ایرانی که حق شرکت در انتخابات مجلس شورای ملی را داشتند، می‌توانستند مطابق میل خود رأی دهند، ولی حق نداشتند حزب سیاسی تشکیل دهند و وارد احزاب شوند و در اقدامات سیاسی، چه در حمایت از هر یک از نامزدهای نمایندگی مجلس شورای ملی و چه در مخالفت با آنها، شرکت کنند. اگر صاحب‌منصب یا کارمندی این دستور را اطاعت نمی‌کرد از کار برکنار می‌شد.^۶ میلسپو در اجرای این تصمیم، یک عضو وزارت دارایی، به نام امیرشاهی، را به جرم شرکت در امور سیاسی توبیخ و وی را تهدید کرد چنانچه در آینده این کار را تکرار کند، او را از کار برکنار خواهد نمود.^۷

۱. مشروح مذاکرات مجلس سیزدهم، جلسه ۱۸۹ (۱۳۲۲/۶/۲۰).

۲. مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه ایران، س ۱۳۲۲، کارتن ۲۰، پرونده ۳-۴۷.

۳. اطلاعات، ش ۵۲۴۳ (۱۳۲۲/۵/۲۰)، ص ۱.

۴. میلسپو، ص ۷۹.

۵. مشروح مذاکرات مجلس چهاردهم، جلسه ۵۰ (۱۳۲۳/۵/۲۲).

۶. ایرج ذوقی، ایران و قدرت‌های بزرگ در جنگ جهانی دوم (تهران: پازنگ، ۱۳۶۸)، ص ۷۱.

۷. گذشته چراغ راه آینده است، ص ۱۸۰.

در این مدت، حزب توده که مبارزه خود را با میلسپو علنی کرده بود، به اقدامات میلسپو شدیداً حمله می کرد. در رشت، اعضای حزب توده در سخنرانی‌های خود علیه رضاشاه، ساعد، سید ضیاء و میلسپو سخنرانی می کردند و با فحاشی به میلسپو، به دستور جدید وی که کارمندان را از وارد شدن به سیاست برحذر داشته بود انتقاد و علیه او سخنرانی می کردند. به نظر آنها صدور اعلامیه از طرف میلسپو برای مهندسان اعتصابی و منع کارمندان دولت از درگیر شدن در سیاست، نشان دهنده دخالت او در سیاست بود.^۱

اختلاف میان میلسپو و ابوالحسن ابتهاج، مدیر عامل بانک ملی، به برکناری ابتهاج منجر شد. بیات، نخست وزیر وقت، این برکناری را غیرقانونی دانست و نپذیرفت. در پی بازگشت ابتهاج به کار، میلسپو استعفای خود را تسلیم نخست وزیر کرد و بیات با حضور در مجلس تصمیم دولت مبنی بر پذیرش استعفای رئیس کل دارایی را به نمایندگان اعلام کرد. مجلس نیز با توجه به کارنامه میلسپو و فشار افکار عمومی در ۱۹ دی ۱۳۲۳ قانونی مبنی بر سلب اختیارات فوق العاده میلسپو گذراند و دولت به ریاست وی بر اداره کل دارایی پایان داد.^۲

نتیجه گیری

وضعیت ادارات دولتی، همزمان با ورود میلسپو به ایران، بسیار آشفته و قوانین اداری و استخدامی کشور دست و پا گیر و ناکارآمد بود. کارمندان نیز به دلیل مشکلات اقتصادی معترض بودند و در انجام وظایف خود کوتاهی می کردند. این مسئله به بروز هرج و مرج در ادارات می انجامید و باعث می شد کارهای اداری به کندی پیش رود. میلسپو برای حل این مشکلات، ابتدا به کارمندان اعلام کرد که به دلیل مشکلات مالی دولت و به دلیل اینکه افزایش حقوق‌ها موجب افزایش پول در گردش و این خود موجب افزایش تورم می شود، با درخواست افزایش حقوق آنها نمی تواند موافقت نماید و در ازای آن از تمام کارمندان درخواست کرد که وام‌های معوقه خود را به صندوق دولت بازپرداخت کنند. همچنین برای تأمین بودجه لایحه مالیات بر درآمد را تصویب کرد که در آن شرایط چندان عملی نبود. میلسپو در گام بعدی تصمیم گرفت با اخراج کارمندان و تعدیل منابع انسانی ادارات دولتی تا حدی هزینه‌های دولت را کاهش دهد که این سیاست نیز به دلیل مخالفت‌ها و انتقادات و گسترش اعتصابات با شکست روبه رو شد. وی که با اعتراض و اعتصاب کارمندان و انتقاد نمایندگان و سایر گروه‌ها مواجه بود، به اجبار با افزایش حقوق‌ها موافقت کرد، بدین شکل که مقداری از مبلغ در نظر گرفته شده به صورت نقدی و مقداری هم به صورت جنسی به کارمندان پرداخت شود. به این ترتیب، افزایش حقوق‌ها از یک سو و

۱. محمدعلی سفری، قلم و سیاست از استعفای رضاشاه تا سقوط مصدق (تهران: نامک، ۱۳۷۱)، ص ۹۱.

۲. بهروز طبرانی، اسناد احزاب سیاسی ایران، ج ۲ (تهران: سازمان اسناد و کتابخانه ملی، ۱۳۸۴)، ص ۸۸۳.

اعتصابات گسترده از سوی دیگر بر دامنه تورم موجود افزود.

برنامه دیگر میلپو نیز که استخدام نیروهای متخصص امریکایی با هدف استفاده از نیروهای متخصص و جایگزینی این نیروها با کارمندی بود که تمایلی به همکاری با برنامه‌های اصلاحی نداشتند، به دلیل کارشکنی‌ها و هزینه زیاد و کمبود کارمندان مجرب به‌طور کامل اجرایی نشد. این اقدام میلپو دامنه اعتراضات به عملکرد وی را گسترش داد، به‌ویژه که هزینه‌های حضور و استخدام نیروهای امریکایی باری مضاعف بر بودجه به‌شدت بحران‌زده کشور در سال‌هایی بود که نرخ بیکاری نیز بر اثر عوارض ناشی از اشغال افزایش یافته بود.

فضای به‌شدت سیاسی این سال‌ها که ناشی از سقوط رضاشاه و تعدد مراکز قدرت و تصمیم‌گیری بود، بر کارکرد صحیح ادارات دولتی و منابع انسانی آن تأثیری مستقیم داشت. آزادی‌های سیاسی این سال‌ها و فعالیت گسترده احزاب و نشریات هر گونه تلاش در جهت اصلاح امور اداری و اقتصادی را وارد عرصه سیاست و مناقشات احزاب و گروه‌های سیاسی می‌کرد. فعالیت احزابی مانند حزب توده و ادعای حمایت این حزب از حقوق کارمندان و کارگران و مواضع آن در برابر حضور میلپو و امریکایی‌ها در ایران، بسیاری از کارمندان را جذب این حزب و فعالیت‌های سیاسی کرد و بر پیچیدگی شرایط افزود.

اگرچه اداره اقتصاد یک کشور بحران‌زده با مشکلات فراوانش، خارج از توانایی یک مستشار خارجی بود که با انتقاد و اعتراض‌های فراوانی مواجه می‌شد، اما مشخص است که در این شرایط بحرانی، بهبود وضعیت آشفته ادارات برنامه‌ریزی‌ای دقیق و کارشناسی شده را می‌طلبید. حال آنکه میلپو سعی داشت در زمان کم به نتیجه مطلوب برسد. از سوی دیگر، اخراج کارمندان در آن شرایط بحرانی اصلاً به صلاح کشور نبود و تنها اثری که داشت، افزایش موج نارضایتی‌ها بود. جو حاکم بر ادارات، نیازمند برنامه‌ریزی اصولی برای ایجاد آرامش بود، اما اقدامات عجولانه و غیر کارشناسانه میلپو باعث بدتر شدن اوضاع و افزایش اعتراضات شد. وی که می‌توانست برای بهبود اوضاع، از همان ابتدا، با اعطای مقداری کمک نقدی و جنسی موافقت نماید، پس از سپری کردن کشمکش‌های فراوان با آن موافقت کرد. همچنین به جای قول مساعدت دادن و رسیدگی به وضعیت کارمندان و آرام کردن جو موجود، با صدور اعلامیه‌های مختلف آنان را تهدید به برکناری می‌کرد که بر دامنه نارضایتی و اعتراضات می‌افزود. در نهایت نیز افزایش فشار افکار عمومی بر دولت و مجلس به حضور میلپو در ایران پایان داد.

کتابنامه

- اعظام قدسی، حسن. *خاطرات من یا تاریخ صد ساله ایران*، ج ۲، تهران: کارنگ، ۱۳۷۹.
- باری‌یر، جولیان. *اقتصاد ایران (۱۳۴۹-۱۳۷۹)*، تهران: مؤسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی و سازمان برنامه، ۱۳۶۳.
- بولارد، سرریدر. *نامه‌های خصوصی و گزارش‌های محرمانه در ایران*، ترجمه غلامحسین میرزا صالح، تهران: طرح نو، ۱۳۷۱.
- خامه‌ای، انور. *فرصت بزرگ از دست رفته*، ج ۲، تهران: هفته، ۱۳۶۲.
- ذوقی، ایرج. *ایران و قدرت‌های بزرگ در جنگ جهانی دوم*، تهران: پازنگ، ۱۳۶۸.
- روزنامه اطلاعات. (۱۳۲۲/۱/۹)، ش ۵۱۳۱، ص ۱؛ (۱۳۲۲/۱/۱۴)، ش ۵۱۳۴، ص ۱؛ (۱۳۲۲/۲/۲۶)، ش ۵۱۷۱، ص ۱؛ (۱۳۲۲/۴/۲۷)، ش ۵۲۲۴، ص ۳؛ (۱۳۲۲/۴/۲۹)، ش ۵۲۲۶، ص ۴؛ (۱۳۲۲/۸/۲۲)، ش ۵۳۲۰، ص ۱؛ (۱۳۲۲/۱۰/۱۹)، ش ۵۳۷۱، ص ۴؛ (۱۳۲۲/۱/۱۵)، ش ۵۴۳۱، ص ۴؛ (۱۳۲۲/۲/۱۴)، ش ۵۱۶۱، ص ۱؛ (۱۳۲۲/۵/۱۱)، ش ۵۳۲۶، ص ۴؛ (۱۳۲۲/۴/۵)، ش ۵۵۰۲، ص ۱؛ (۱۳۲۳/۹/۲)، ش ۵۶۲۳، ص ۱؛ (۱۳۲۲/۱۰/۲۵)، ش ۵۳۷۱، ص ۱؛ (۱۳۲۲/۳/۱۸)، ش ۵۱۹۱، ص ۱.
- سازمان اسناد ملی ایران. ش ۲۴۰۰۱۲۶۱۵، محل در آرشیو ۸۰۱ غ ۱۱۳، ص ۴-۱؛ ش ۲۴۰۰۲۵۹۲۰، محل در آرشیو ۴۰۵ ق ۱۱۲، ص ۴-۲؛ ش ۲۴۰۰۱۶۴۹۰، محل در آرشیو ۸۱۰ ل ۵، ص ۵-۱.
- سفری، محمدعلی. *قلم و سیاست از استعفای رضاشاه تا سقوط مصدق*، تهران: نامک، ۱۳۷۱.
- طیرانی، بهروز. *اسناد احزاب سیاسی ایران*، ج ۲، تهران: سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۴.
- کاتوزیان، محمدعلی. *اقتصاد سیاسی ایران*، از مشروطه تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز، ۱۳۸۲.
- گازیوروسکی، مارک ج. *دیپلماسی آمریکا و شاه*، ترجمه جمشید زنگنه، ج ۱، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۷۱.
- گذشته چراغ راه آینده است. به کوشش پژوهش گروهی جامی، ویراستار بیژن نیک‌بین، تهران: نیلوفر، ۱۳۶۲.
- لنچافسکی، ژرژ. *سی سال رقابت غرب و شوروی در ایران*، ترجمه حورا یآوری، تهران: ابن سینا، ۱۳۵۱.
- مذاکرات مجلس سیزدهم شورای ملی. (۱۳۲۲/۲/۲۹)، جلسه ۱۶۳؛ (۱۳۲۲/۳/۸)، جلسه ۱۶۶؛ (۱۳۲۲/۳/۱۰)، جلسه ۱۶۷؛ (۱۳۲۲/۴/۷)، جلسه ۱۷۲؛ (۱۳۲۲/۴/۹)، جلسه ۱۷۳؛ (۱۳۲۲/۴/۱۲)، جلسه ۱۷۴؛ (۱۳۲۲/۴/۱۶)، جلسه ۱۷۵؛ (۱۳۲۲/۴/۱۹)، جلسه ۱۷۶؛ (۱۳۲۲/۶/۲۰)، جلسه ۱۸۹؛ (۱۳۲۲/۶/۲۲)، جلسه ۱۹۰-مذاکرات مجلس چهاردهم شورای ملی. (۱۳۲۳/۱/۲۰)، جلسه ۱۵؛ (۱۳۲۳/۱/۲۴)، جلسه ۱۶؛ (۱۳۲۳/۱/۲۹)، جلسه ۲۰؛ (۱۳۲۳/۵/۲۲)، جلسه ۵۰؛ (۱۳۲۳/۵/۳۱)، جلسه ۵۴؛ (۱۳۲۳/۷/۲)، جلسه ۶۰؛ (۱۳۲۳/۹/۹)، جلسه ۷۹.
- مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه ایران. س ۱۳۲۱، کارت ۲۱، پرونده ۹-۷؛ کارت ۲۱ پرونده ۱-۱۱؛ کارت ۲۱، پرونده ۹-۷؛ کارت ۲۰، پرونده ۹-۴۹؛ کارت ۲۳، پرونده ۴-۱۳؛ کارت ۲۳، پرونده ۱-۳۲؛ کارت ۲۳، پرونده ۳-۴۲؛ کارت ۲۲/۲، پرونده ۵-۵۷؛ کارت ۲۱، پرونده ۹-۷؛ کارت ۲۲/۲، پرونده ۲-۵۷؛ کارت ۴۱، پرونده ۴-۴؛ س ۱۳۲۲، کارت ۲۰، پرونده ۹-۳۲؛ کارت ۲۰، پرونده ۳-۴۷؛ س ۱۳۲۳، کارت ۵۲، پرونده ۷-۶۸؛ کارت

۴۱، پرونده ۴-۱۴؛ کارتن ۵۲، پرونده ۴۱-۱؛ کارتن ۶۴، پرونده ۱-۱۰؛ کارتن ۶۴، پرونده ۴-۱؛ کارتن ۴۱، پرونده ۴-۵۲؛ کارتن ۴۱، پرونده ۴-۲؛ کارتن ۴۱، پرونده ۴-۴۶؛ کارتن ۴۹، پرونده ۷-۷۸/۳؛ کارتن ۴۱، پرونده ۴-۲۳؛ کارتن ۵۲، پرونده ۵-۶۸؛ کارتن ۴۱، پرونده ۴-۵۱؛ کارتن ۴۱، پرونده ۴-۴۹.

مکی، حسین. تاریخ ۲۰ ساله ایران، تهران: علمی، ۱۳۷۴.

میلسپو، آرتور چستر. آمریکایی‌ها در ایران، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی، تهران: البرز، ۱۳۷۰.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی