

**Management of Iran's Economic Crisis
during the World War II Years:
Analysis of the Performance of the Administrative Apparatus
and State Agents (1941–1946)**

Marziye Mansoury*

Ismail Hassanzadeh**

Abstract

The period from 1941 to 1946, coinciding with World War II and the Allied occupation of Iran, is considered one of the most critical economic crises in contemporary Iranian history. During this sensitive juncture, the country's administrative system, as the executive arm of the state, was a determining factor in managing and controlling economic crises. The performance of state agents during this critical period faced numerous structural and functional challenges. Therefore, this research, employing documentary and library methods alongside historical analysis, seeks to answer the following question: How did state agents perform in implementing government measures to manage Iran's economic crisis during World War II (1941–1946)? This study hypothesizes that the performance of state agents during this critical period—in implementing laws and regulations, performing administrative and financial functions, and managing the rationing and distribution of essential goods—failed to demonstrate effective crisis management. The findings of the research indicate that Iran's bureaucratic system, plagued by issues such as a lack of transparency in task allocation, weak monitoring mechanisms, and deviation

* Ph.D Candidate in History, Department of History Faculty of Literature, Alzahra University, Tehran, Iran
(Corresponding Author), M_Mansoori@alzahra.ac.ir, ORCID ID: 0000-0001-7847-2786

** Associate Professor, Department of History Faculty of Literature, Alzahra University, Tehran, Iran,
e.hassanzadeh@alzahra.ac.ir, ORCID ID: 0000-0001-5558-9367

Date received: 02/09/2025, Date of acceptance: 21/10/2025



from established policies, not only failed to resolve the crisis but also exacerbated the economic crisis.

Keywords: Economic Crisis, World War II, Pahlavi II, Allied Occupation, State Agents, Bureaucratic Performance, Crisis Management.

Introduction

This research examines the performance of Iran's administrative apparatus during one of the most critical periods in the country's contemporary history—the economic crisis of World War II (1941-1946). Moving beyond conventional personality-centered narratives, the study addresses a significant gap in historical scholarship by focusing specifically on the role of state agents and bureaucratic structures in crisis management, analyzing institutional functionality under extreme conditions of foreign occupation and economic collapse.

Materials & Methods

The research employs historical methodology utilizing multiple primary sources: archival documents from the National Archives Organization of Iran (13 distinct document collections), contemporary newspapers and periodicals (8 major publications from 1941-1946), government publications, official correspondence, and memoirs of key officials. The analytical framework incorporates institutional theory and bureaucratic performance evaluation, examining three core dimensions: regulatory implementation, administrative-financial operations, and the rationing and distribution system of essential goods.

Discussion & Result

The investigation reveals systematic deficiencies in Iran's administrative apparatus across all three dimensions. In regulatory implementation, despite comprehensive legislation such as the Anti-Hoarding Law of 1942, enforcement mechanisms consistently failed, leading to policy abandonment by 1944. In administrative-financial operations, ineffective supervisory mechanisms enabled widespread corruption, including documented cases of officials manipulating ration coupons, diverting supplies to black markets, and colluding with merchants—exemplified by the Lahijan Tea Factory scandal. The rationing system suffered from coordination breakdowns, with parallel institutions (Ministry of War, Gendarmerie, Police) creating conflicting

311 Abstract

distribution channels, while provincial complaints from cities like Rezaieh, Fariman, and Sabzevar documented systematic failures in equitable distribution.

The findings demonstrate that Iran's modern bureaucratic structure, developed during the Reza Shah era, failed its critical test during a national crisis. The crisis resulted from both external factors—Allied occupation and wartime pressures—and internal administrative dysfunctions. The administrative apparatus not only proved ineffective in crisis management but actively contributed to crisis exacerbation through institutional dysfunction and systemic corruption. This historical case study offers crucial insights for contemporary administrative theory: effective crisis management requires simultaneous attention to both structural reforms and human resource development. Transparent systems alone cannot ensure efficiency without ethical commitment from state agents, while individual integrity cannot compensate for flawed institutional designs. The Iranian experience underscores the necessity of integrated approaches to bureaucratic reform that address both institutional frameworks and organizational culture in preparing for crisis scenarios.

Conclusion

An examination of the performance of Iran's administrative apparatus during the economic crisis of World War II (1941–1946) demonstrates that the country's modern bureaucracy failed a critical test. Drawing on historical documentation, this study establishes that the state apparatus was not only unable to manage the crisis due to structural deficiencies—such as lack of transparency, ineffective oversight, and poor inter-agency coordination—but also contributed to deepening the catastrophe through systematic corruption in the distribution system and deficient implementation of laws. This historical experience underscores the principle that effective crisis management requires the simultaneous integration of "efficient and coherent institutions" and "committed and competent state agents." The absence of either renders the other ineffective and jeopardizes national security in critical situations.

Bibliography

- Ebtehaj, A. (1992). *Memoirs of Abolhasan Ebtehaj*. Tehran: Elmi Publishing. [In Persian]
- Ali Al-Basri. (1971). *Notes of His Majesty Reza Shah Kabir during the Premiership and Supreme Command of the Armed Forces, Vol. 1* (Translated by Shahram Karimlu). Tehran: Supreme Army Staff. [In Persian]

- Abrahamian, Y. (2014). *Iran between Two Revolutions** (Translated by A. Golmohammadi & M. A. Fattahi). Tehran: Nashr-e Ney. [In Persian]
- Bullard, R. W. (1999). *Memoirs of Sir Reader William Bullard, British Ambassador to Iran: Private Letters and Confidential Reports* (Translated by G. Mirzasaleh). Tehran: Tarh-e No. [In Persian]
- Kiani Haftlang, K., & Badi'i, P. (2000). *Iran in Crisis*. Tehran: National Archives Organization of Iran. [In Persian]
- Keddie, N. R. (2014). *Modern Iran: Roots and Results of Revolution* (Translated by M. A. Fattahi). Tehran: Nashr-e Ney. [In Persian]
- Millspaugh, A. C. (1991). *Americans in Persia* (Translated by H. Mahdavi). Tehran: Alborz Publishing. [In Persian]
- Millspaugh, A. C. (1998). *Mission in Persia* (Translated by M. Tadayon). Tehran: Elm Publishing. [In Persian]
- Skirne, C. (1984). *World War in Iran* (Translated by G. Salehiyar). Tehran: Selseleh. [In Persian]
- Standing, G. (2021). *Corruption in the Capitalist System* (Translated by F. Chaharband). Tehran: Nehadgara. [In Persian]
- Alizadeh & Hemmati. (2017). Social and Political Actions of the First Pahlavi Administrative Apparatus in the Monopoly of Political Structure. *Journal of Social Sciences*, 24(78). [In Persian]
- Ahmad Golmohammadi. (2013). Pathology of the State in Iran during the Pahlavi Period: Political Corruption according to Documents. *Political Science Research Journal*, 8(2). [In Persian]
- Zandieh & Adinehvand. (2021). A Reflection on the Draft Law for the Purge of Government Employees (1949-1950). *Historical Essays*, 2. [In Persian]
- Alam & Hajiani. (2020). Civil Service Law during the Second Pahlavi Period Based on Documents. *Ganjineh-ye Asnad Quarterly*, 117. [In Persian]
- Mansoury, M., & Hassanzadeh, E. (2020). Policies and Programs of Iranian Governments in the Sugar Crisis during World War II. *Economic History Research*, 9(2). <https://doi.org/10.30465/sehs.2021.34237.1658> [In Persian]
- Mansoury, M., & Norouzi, J. (2024). The Tea Crisis in Iran Coinciding with World War II (1941-1946). *Economic History Research*, 13(1). <https://doi.org/10.30465/sehs.2023.44748.1900> [In Persian]
- Mansoury, M., & Hassanzadeh, E. (2025). Analysis of State Monopoly Policy in Managing the Economic Crisis in Iran (World War II): 1941-1946. *Historical Research*, 17. <https://doi.org/10.22108/jhr.2025.144723.2773> [In Persian]
- Ettela'at Newspaper (Series 16-19). [In Persian]
- Nameh-ye Eqtesad va Bazargani, No. 11. [In Persian]
- Parchem Newspaper, Year 21, No. 253. [In Persian]
- Setareh Newspaper, 1944, No. 12. [In Persian]

313 Abstract

Shahriar Newspaper. [In Persian]

Ayandeh Newspaper, Year 12, 1941. [In Persian]

Rastakhiz Newspaper. [In Persian]

Saba Newspaper. [In Persian]

Banu Newspaper, 1944. [In Persian]

Mard-e Emruz Newspaper, 1942. [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 006698/240 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 029630/240 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 20517/240 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 101931/240 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 205517/240 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 043067/240 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 0006698/240 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 017397/240 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 066611/310 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 001435/310 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 0001283/310 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 002809/310 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 310/1735 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 240/11031 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 297/32518 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 310/1449 [In Persian]

Sazman-e Asnad-e Melli-ye Iran, 240/18247 [In Persian]

مدیریت بحران اقتصادی ایران در سال‌های جنگ جهانی دوم: تحلیل عملکرد دستگاه اداری و کارگزاران دولت (۱۳۲۰-۱۳۲۵)

مرضیه منصوری*

اسماعیل حسن‌زاده**

چکیده

دوره ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵ خورشیدی، همزمان با جنگ جهانی دوم و اشغال ایران توسط متفقین، یکی از بحرانی‌ترین دوره‌های اقتصادی تاریخ معاصر ایران محسوب می‌شود. در این برهه حساس، نظام اداری کشور به عنوان بازوی اجرایی دولت، عاملی تعیین‌کننده در مدیریت و کنترل بحران‌های اقتصادی بود و در این دوره عملکرد کارگزاران دولتی در این شرایط بحرانی با چالش‌های ساختاری و عملکردی متعددی مواجه گردید. از این رو این پژوهش با بررسی اسنادی و کتابخانه‌ای و با روش تحلیل تاریخی سعی دارد به این سوال پاسخ دهد عملکرد کارگزاران دولت در اجرای اقدامات دولت‌ها در مدیریت بحران اقتصادی ایران طی جنگ جهانی دوم (۱۳۲۰-۱۳۲۵) چگونه بوده است؟ فرضیه این تحقیق بر این استوار است، عملکرد کارگزاران دولتی در این برهه حساس، در اجرای قوانین و مقررات، عملکرد اداری و مالی و نظام جیره بندی و توزیع کالاهای اساسی، نتوانست در مدیریت بحران عملکرد مؤثری از خود نشان دهد. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که نظام دیوانسالاری ایران با مشکلاتی چون فقدان شفافیت در تخصیص وظایف، ضعف

* دانشجوی دکتری تاریخ ایران اسلامی، دانشکده ادبیات و زبان‌های خارجه، دانشگاه الزهراء، تهران، ایران

(نویسنده مسئول)، M_Mansoori@alzahra.ac.ir، ارکید: 0000-0001-7847-2786

** دانشیار گروه تاریخ ایران اسلامی، دانشکده ادبیات و زبان‌های خارجه، دانشگاه الزهراء(س)، تهران، ایران،

e.hassanzadeh@alzahra.ac.ir، ارکید: 0000-0001-5558-9367

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۶/۱۱، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۷/۲۹



مکانیزم‌های نظارتی، و انحراف از سیاست‌های تعیین‌شده، نه تنها به حل بحران کمک نکرد، بلکه موجب تشدید بحران اقتصادی شد.

کلیدواژه‌ها: بحران اقتصادی، جنگ جهانی دوم، پهلوی دوم، اشغال متفقین، دستگاه اداری، کارگزاران دولت.

۱. مقدمه

ایران در جنگ جهانی دوم به علت اشغال توسط متفقین، مستقیم و غیرمستقیم وارد عرصه جنگ شد. این جنگ در ایران بیشتر از اینکه نظامی باشد، به میدانی برای نزاع بر سر تأمین نیازهای معیشتی، رفع بحران‌های سیاسی و اقتصادی تبدیل شد. بحران اقتصادی ایران در سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۲۵ که ریشه در اشغال کشور توسط متفقین و تأثیرات جنگ جهانی دوم داشت، نمونه‌ای بارز از این واقعیت است. عوامل خارجی شامل حضور نظامی متفقین، تحمیل هزینه‌های جنگ، و دخالت در امور اداری و اقتصادی کشور بود. در مقابل، عوامل داخلی همچون اختلال در نظام توزیع کالاهای اساسی، تورم فزاینده، ضعف پول ملی، و انحصارگرایی دولتی، سهم بسزایی در تشدید بحران داشتند. مدیریت بحران‌های اقتصادی همواره متأثر از کیفیت اقدامات کنترلی و راهکارهای اجرایی است. در این میان، عملکرد دستگاه اداری به عنوان یکی از کلیدی‌ترین عوامل داخلی، نیازمند واکاوی دقیق است. بررسی عملکرد دستگاه اداری ایران در بحران اقتصادی سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵ به عنوان یکی از حساس‌ترین دوره‌های تاریخ معاصر کشور، از اهمیت علمی و عملی ویژه‌ای برخوردار است. این پژوهش با درک این واقعیت که نظام‌های اداری مدرن به عنوان بازوی اجرایی دولت‌ها، نقش تعیین‌کننده‌ای در مدیریت بحران‌های اقتصادی ایفا می‌کنند، به واکاوی عمیق عملکرد دستگاه اداری ایران در شرایط بی‌سابقه ناشی از جنگ جهانی دوم و اشغال کشور می‌پردازد. مسئله محوری این مطالعه، کشف علل و عوامل ناکارآمدی ساختاری و عملکردی نظام اداری ایران در مواجهه با بحران‌های چندبعدی این دوره است، به ویژه آنکه این نظام در سال‌های پیش از بحران، توسعه قابل توجهی یافته بود. اهمیت این پژوهش از آنجا ناشی می‌شود که بحران اقتصادی این دوره، محصول پیچیده‌ترین شرایط ممکن بود؛ از یک طرف فشارهای ناشی از حضور نیروهای خارجی و تحمیل هزینه‌های جنگ، و از طرف دیگر ضعف‌های درونی نظام اداری و اقتصادی کشور. در این میان، دستگاه اداری که می‌بایست نقش تعدیل‌کننده و مدیریت‌گر بحران را ایفا کند، خود به

عاملی برای تشدید مشکلات تبدیل شد. این پارادوکس تاریخی نیازمند تحلیل عمیق است که بتواند رابطه میان ساختارهای اداری و کارآمدی آنها در شرایط بحرانی را روشن کند. مطالعه حاضر با نگاهی عمیق به اسناد و منابع تاریخی، تصویری روشن از چالش‌های پیش روی نظام اداری ایران در یکی از بحرانی‌ترین دوره‌های تاریخ معاصر ارائه می‌دهد و نشان می‌دهد که چگونه عملکرد نهادهای اجرایی می‌تواند در شرایط بحرانی نقش تعیین‌کننده‌ای در مدیریت یا تشدید بحران ایفا کند. این بررسی نه تنها به تحلیل تاریخی یک دوره خاص می‌پردازد، بلکه می‌تواند درس‌هایی ارزشمند برای مدیریت بحران‌های مشابه در دوران معاصر ارائه دهد.

این پژوهش با بهره‌گیری از روش تحلیل تاریخی و با استناد به منابع کتابخانه‌ای، اسناد آرشیوی و مطبوعات دوره مورد نظر، در پی پاسخ به این پرسش اصلی است؛ عملکرد کارگزاران دولت در اجرای اقدامات دولت‌ها در مدیریت بحران اقتصادی ایران طی جنگ جهانی دوم (۱۳۲۰-۱۳۲۵) چگونه بوده است؟ فرضیه این تحقیق بر این استوار است، عملکرد کارگزاران دولتی در این برهه حساس، در اجرای قوانین و مقررات، عملکرد اداری و مالی و نظام جیره بندی و توزیع کالاهای اساسی، نتوانست در مدیریت بحران عملکرد مؤثری از خود نشان دهد.

پژوهش‌های پیشین عمدتاً بر قانون تصفیه کارمندان دولت (۱۳۲۸-۱۳۲۹) یا وضعیت اقلام اساسی مانند گندم، قند و شکر و... متمرکز بوده‌اند (زندیه و آدینه‌وند، ۱۴۰۰؛ بختیاری، ۱۳۹۹؛ منصوری، ۱۴۰۰).

مطالعه زندیه و آدینه‌وند با عنوان "فسادستیزی ناکام؛ تاملی بر طرح قانون تصفیه کارمندان دولت (۱۳۲۸-۱۳۲۹ش)" (منتشر شده در مجله جستارهای تاریخی) اگرچه داده‌های ارزشمندی درباره اجرای این قانون ارائه می‌دهد، اما تحلیل ناکافی از بسترهای تاریخی شکل‌گیری آن، به‌ویژه تأثیر بحران ۱۳۲۰-۱۳۲۵، دارد. این در حالی است که این قانون، پاسخ مستقیم ساختاری به ناکارآمدی‌های اداری در آن دوره بحرانی محسوب می‌شود.

در مقابل، پژوهش علم و حاجیانی با عنوان "قانون استخدام کشوری در دوره پهلوی دوم با تکیه بر اسناد" (منتشر شده در گنجینه اسناد) با وجود پوشش گسترده تاریخی از دوره رضاشاه تا محمدرضاشاه، به اندازه کافی به تحولات اداری سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۲۵

نپرداخته است. این پژوهش بیشتر به پیشینه ایجاد دیوانسالاری مدرن در ایران توجه دارد و دارای اهمیت است / .

پژوهش‌های دیگری به بررسی موردی وضعیت اقلام اساسی و راهکارهای دولت‌های ایران برای برون‌رفت از بحران پرداخته‌اند. مقاله «بررسی اقدامات دولت‌های ایران در بحران قند و شکر در ایران بین سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵» از مرضیه منصوری و اسماعیل حسن‌زاده (منتشر شده در سال ۱۳۹۹ در مجله تحقیقات تاریخ اقتصادی) با تحلیل اقدامات دولت‌ها، نقش کارمندان را در نحوه اجرا اقدامات بررسی می‌کند. مقاله دیگری با رویکردی مشابه، به بررسی بحران چای در این دوره پرداخته است: «بحران چای در ایران مقارن جنگ جهانی دوم (۱۳۲۰-۱۳۲۵ / ۱۹۴۱-۱۹۴۵م)» از مرضیه منصوری و جمشید نوروزی. این پژوهش به تحلیل کمبود چای به عنوان یکی از کالاهای اساسی و تأثیر آن بر اقتصاد و جامعه ایران در سال‌های جنگ می‌پردازد. مقاله «تحلیل سیاست انحصار دولتی در مدیریت بحران اقتصادی در ایران در جنگ جهانی دوم: ۱۳۲۰-۱۳۲۵» از منصوری و حسن‌زاده، منتشر شده در مجله پژوهش‌های تاریخی، یکی دیگر از جنبه‌های بحران اقتصادی دوره مورد پژوهش را مورد بررسی قرار داده است. پژوهش حاضر با تمرکز بر عملکرد دستگاه اداری به عنوان بازوی اجرایی دولت در مدیریت بحران اقتصادی ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵، حلقه مفقوده میان عوامل بحران و اصلاحات بعدی را برجسته می‌کند.

۲. دولت و دیوان‌سالاری ایران در گذار از رضاشاه به دوران اشغال

مطالعه تاریخ سیاسی معاصر با دشواری‌های روش‌شناختی منحصر به فردی مواجه است که آن را از سنت تاریخ‌نگاری کلاسیک متمایز می‌سازد. همانطور که گل‌محمدی (۱۳۹۵) به درستی تشریح کرده است، تحول پارادایمی در مطالعات تاریخی موجب گذار از روایت‌های شخص‌محور درباره حکمرانان به تحلیل نهاد دولت به عنوان سوژه اصلی پژوهش شده است. این تحول مفهومی، ماهیتاً بر پیچیدگی‌های پژوهش در این حوزه افزوده است.

دولت در این چارچوب تحلیلی به مثابه پدیده‌ای چندبعدی و پیچیده تعریف می‌شود که در بستر تاریخی-اجتماعی خاصی عمل می‌کند. این مفهوم گسترده دربرگیرنده نهادهای متکثری شامل قوای سه‌گانه حکومتی، ساختار دیوان‌سالاری، دستگاه‌های ایدئولوژیک و نهادهای امنیتی-نظامی است. چنین تعریف جامعی از دولت، طبیعتاً تحلیل تاریخی آن را به

مراتب پیچیده‌تر از بررسی صرف عملکرد حکام و سلاطین می‌سازد (گل محمدی، ۱۳۹۵، ص ۲۲).

نظام دیوانسالاری نوین ایران، اگرچه ریشه‌هایی در دوران قاجار داشت، اما با تصویب قانون استخدام کشوری در ۲۲ آذر ۱۳۰۱ و سپس اقدامات رضاشاه، شکل منسجم‌تر و گسترده‌تری به خود گرفت. این قانون که گامی مهم در جهت مدرن‌سازی ساختار اداری ایران محسوب می‌شد، هدف آن خروج از وضعیت نخبه‌سالاری و ورود به عرصه عمومی در استخدام کارمندان بود (ساکما، ۳۲۵۱۸/۲۹۷) با روی کار آمدن رضاشاه، بروکراسی (دیوانسالاری) در کنار ارتش، به یکی از ارکان اصلی دولت او تبدیل شد. رضاشاه با اتخاذ رویکرد تمرکزگرایانه، تلاش کرد تا ساختار اداری را از حالت سنتی و پراکنده خارج کرده و آن را تحت کنترل دولت مرکزی درآورد. این امر به ویژه با تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های جدید و گسترش تشکیلات دولتی در سراسر کشور محقق شد (علی البصری، ۱۳۵۰، ص. ۲۰۴). با این حال، منتقدان و پژوهشگران معاصر، اجرای این قانون و شکل‌گیری دیوانسالاری رضاشاهی را با چالش‌ها و کاستی‌های جدی مواجه می‌دانند. آنها معتقدند که با وجود ظاهر مدرن و قانون‌مند، شایسته‌سالاری واقعی در این نظام کمتر به چشم می‌خورد و انتصابات اغلب بر اساس روابط خویشاوندی و سیاسی صورت می‌گرفت تا تخصص و شایستگی (زندیه و آدینه‌وند، ۱۴۰۰، ص ۷۰) در واقع، حتی با وجود گسترش کمی، دستگاه اداری در دوره رضاشاه، بیشتر از اینکه یک نهاد تخصصی و مستقل باشد، ابزاری در دست شاه برای اجرای اوامر و سیاست‌های متمرکز او محسوب می‌شد و مناصب اداری عمدتاً شکل صوری داشتند (عالی‌زاد و همتی، ۱۳۹۶، ص. ۶). نظام دیوانسالاری ایران در دوره رضاشاه پهلوی (۱۳۲۰-۱۳۰۴ش) شاهد تحولات بنیادینی بود که هدف اصلی آن تمرکز قدرت و مدرن‌سازی ساختار اداری کشور بود. رضاشاه با الهام از مدل‌های اروپایی، به ویژه فرانسه، تلاش کرد تا یک دولت متمرکز و کارآمد ایجاد کند که بتواند برنامه‌های توسعه‌ای و نوسازی را در سراسر کشور به اجرا بگذارد (آبراهامیان، ۱۳۹۳، ص. ۱۷۳). در این راستا، وزارتخانه‌های جدیدی تأسیس شد، ساختار اداری گسترش یافت، و قوانین تازه‌ای مانند قانون استخدام کشوری (۱۳۰۱ش) به تصویب رسید که هدف آن ضابطه‌مند کردن استخدام و ارتقای شایسته‌سالاری در دستگاه اداری بود (کدی، ۱۳۹۳، ص. ۲۲۵). با این حال، پژوهشگران معتقدند که دیوانسالاری رضاشاهی، هرچند از نظر ظاهری منظم و مدرن بود، اما در عمل با مشکلات ساختاری جدی مواجه بود. انتصابات

۳۲۰ تحقیقات تاریخ اقتصادی ایران، سال ۱۵، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۴۰۵

اغلب بر اساس وفاداری سیاسی و روابط شخصی انجام می‌شد و نه بر اساس شایستگی و تخصص. به گفته یرواند آبراهامیان، «اداره امور کشور عمدتاً در دست حلقه‌ای کوچک از نزدیکان شاه و نظامیان وفادار به او بود و بروکراسی بیشتر ابزاری برای اجرای اوامر شاهانه بود تا نهادی مستقل و حرفه‌ای» (آبراهامیان، ۱۳۹۳، ص. ۱۸۱)

از دیدگاه مستشاران خارجی نیز، نظام اداری ایران در این دوره، گرچه از نظر ساختاری گسترش یافته بود، اما همچنان گرفتار فساد، بی‌کفایتی و تمرکز بیش از حد قدرت در رأس هرم بود (میلسپو، ۱۳۷۷، ص. ۲۴۷). این وضعیت باعث شد که در دوره بحران‌های بعدی، از جمله بحران اقتصادی سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵، دستگاه اداری نتواند نقش مؤثری در مدیریت امور ایفا کند.

۳. دستگاه اداری ایران در بحران اقتصادی ۱۳۲۰-۱۳۲۵

پیچیدگی‌های مفهومی در مطالعه دستگاه اداری ایران در دوره مورد بحث (۱۳۲۰-۱۳۲۵) به دلایل متعددی تشدید می‌شد: نخست آنکه ساختارهای نوین دولتی در ایران هنوز در حال تکوین بود؛ دوم آنکه مداخلات خارجی ناشی از اشغال کشور توسط متفقین، معادلات سیاسی و اداری را دگرگون ساخته بود؛ و سوم آنکه تعدد نهادهای موازی با مسئولیت‌های نامشخص، ارزیابی دقیق عملکرد دستگاه اداری را با چالش مواجه می‌ساخت. چنین شرایطی مستلزم اتخاذ رویکردی ظریف و چندبعدی در تحلیل تاریخی است که بتواند پیچیدگی‌های عملکرد نهاد دولت را در این برهه حساس به درستی بازنمایی کند. این وضعیت، در دوران بحرانی پس از شهریور ۱۳۲۰، که کشور به یک دستگاه اداری کارآمد و مستقل برای مدیریت امور نیاز داشت، به وضوح نقاط ضعف و قوت خود را نشان داد. در این دوره محمد رضا شاه آنگونه که باید _حداقل در دهه ی نخستین حکومتش_ آن‌چنان اقتدار سیاسی نداشت. درست در زمانی که کشور با بحران اقتصادی جدی روبه‌رو شد و دستگاه اجرایی می‌بایست در جهت اجرای صحیح امور عمل کند، چالش‌های پیش‌رو در سال‌های مورد بررسی به محکی برای سنجش میزان کارآمدی و نحوه عملکرد این نظام اداری تبدیل شد. (منصوری، حسن‌زاده، ۱۴۰۳، ص ۱۵۷) باعث شد که در سال‌های بعد از جنگ در سال ۱۳۲۴ دولت به فکر اصلاح نظام اداری و کارمندان بپردازد. این نهاد که می‌بایست بازوی اجرایی دولت در تأمین معیشت عمومی و کنترل نابسامانی‌ها باشد، خود در کانون تحولات و چالش‌ها قرار گرفت. بررسی عملکرد اداری در این

سال‌ها، تصویری روشن از ظرفیت‌ها و کاستی‌های دیوانسالاری نوین ایران به دست می‌دهد.

در همین زمینه گای استندینک در کتاب خود با عنوان «فساد در نظام سرمایه‌سالاری»، پنج منشأ اصلی فساد مالی را برمی‌شمارد: نخست، سیاست‌های اقتصادی نادرست؛ دوم، چارچوب حقوقی ضعیف؛ سوم، نظارت‌های بی‌اثر که در مواضع نادرست اعمال می‌شوند؛ چهارم، فقدان شایسته‌سالاری در گزینش مسئولان در تمام سطوح قدرت؛ و پنجم، کمبود آزادی‌های مدنی. وی شفافیت را تنها راه نجات از این وضعیت می‌داند. (استندینک، ۱۴۰۰، ص ۱۵) اشاره به این دیدگاه، می‌تواند به‌عنوان تأییدی نظری در فهم پیوند میان ضعف ساختار اداری و گسترش فساد در ایران سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵ مورد استفاده قرار گیرد.

۱.۳ عملکرد دستگاه اداری در اجرای قوانین و مقررات

در دوره ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵ خورشیدی، دستگاه اداری ایران مسئول اجرای قوانین و مقررات مرتبط با مدیریت بحران اقتصادی بود. گزارش‌های تاریخی و اسناد آرشیوی این دوره، حاکی از وجود چالش‌هایی در فرآیند اجرای این قوانین است. دولت در این سال‌ها، مقررات متعددی برای کنترل بحران وضع کرد، اما بررسی منابع نشان می‌دهد که عوامل مختلفی مانند محدودیت‌های اجرایی و گزارش‌های مربوط به عملکرد کارمندان، بر کارایی این مقررات تأثیر گذاشته است. سر ریدر بولارد، سفیر بریتانیا در تهران، در یادداشت‌های خود به موارد احتمالی محدودیت در اجرای مؤثر قوانین اشاره کرده و می‌نویسد: «دولت مرکزی ایران حتی در پایتخت نیز قادر به اجرای مؤثر قوانین و مقررات نیست. بازرسان دولتی یا خود آلوده به فسادند یا از ترس مقامات محلی و نفوذ افراد قدرتمند، از انجام وظایف خود سر باز می‌زنند» (بولارد، ۱۳۷۸، ص. ۱۸۲).

بررسی اسناد تاریخی این دوره، نشان‌دهنده مواردی از چالش‌ها در ساختار اداری است. یکی از عوامل گزارش‌شده، مربوط به تعریف حدود اختیارات و وظایف وزارتخانه‌ها و نهادهای اداری، و همچنین التزام به قوانین کشوری است. این موارد، بر اساس اسناد و نشریات دوره، با انتقادهایی در خصوص عملکرد کارمندان همراه بوده است. برای مثال، نشریه بانو در مقاله‌ای، از برگه‌های بایگانی اداری با عنوان «کاغذ باطل در دست بقال و عطار» یاد می‌کند (بانو، ۱۳۲۳، ص. ۲۱). این توصیف، بر اساس تحلیل محتوا، می‌تواند نشان‌دهنده شکاف میان تصویب قوانین و اجرای عملی آن‌ها در نظام اداری باشد.

اسناد آرشیوی دوره ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵ نشان‌دهنده پیچیدگی‌هایی در فرآیند تأمین و توزیع کالاهای اساسی توسط دستگاه اداری است. بر اساس گزارش‌ها، نهادهایی مانند شرکت سهامی، ژاندارمری، و وزارت جنگ مسئول تأمین و توزیع اقلام بودند، اما تفکیک وظایف میان این نهادها به طور دقیق مشخص نشده بود (ساکما، ۲۴۰/۰۲۰۵۱۷). برای مثال، تأمین اقلامی مانند قند، شکر، و قماش به بخش پخش واگذار شده بود، در حالی که غله و نان به بخش غله اختصاص داشت. این اقلام، که جزء کالاهای ضروری در نظام جیره‌بندی بودند، به نهادهای جداگانه‌ای سپرده شدند، که بر اساس اسناد، گاهی منجر به تداخل مسئولیت‌ها شده بود (ساکما، ۲۴۰/۰۲۰۵۱۷).

قانون منع احتکار، مصوب خرداد ۱۳۲۱، با هدف تنظیم بازار و جلوگیری از احتکار کالاهای اساسی وضع شد. این قانون، تشکیل اداره نظارت بر خواروبار را پیش‌بینی کرده بود که با استخدام کارکنان از وزارتخانه‌های مختلف ایجاد شد. ماده ۱۷ قانون به تعیین نرخ کالاها و جلوگیری از نرخ‌گذاری خودسرانه اختصاص داشت، و ماده ۱۸ فهرست کالاهای مشمول و سهمیه سرانه را مشخص می‌کرد (اطلاعات، ۱۳۲۴، ص. ۱). با این حال، اسناد حاکی از چالش‌هایی در اجرای این قانون است. برای مثال، گزارش‌ها نشان می‌دهند که برخی نهادها، مانند شرکت پخش کالاهای اساسی، در فرآیند توزیع با مشکلاتی مواجه بودند (ساکما، ۳۱۰/۰۶۶۶۱۱). روزنامه آینده ایران در تاریخ ۲۰ دی ۱۳۲۰ به فعالیت‌های شرکت‌های سهامی تعاونی مصرف کارکنان دولت اشاره کرده و از عملکرد آن‌ها انتقاد نمود. در پی این گزارش، وزارت دارایی از شرکت درخواست توضیح کرد، که نشان‌دهنده تلاش برای بررسی مسائل مطرح‌شده است (ساکما، ۳۱۰/۰۶۶۶۱۱). این گزارش‌ها به دشواری‌هایی در نظارت بر توزیع کالاها و اجرای قوانین اشاره دارند، شرایطی که بازار تحت فشارهای اقتصادی قرار داشت و نیازمند اجرای صحیح قوانین و مقررات برای بهبود شرایط بود در حالی که این گزارش‌ها نشان‌دهنده جریانی خلاف این امر بود. در نهایت، اجرای قانون منع احتکار در ۱۷ شهریور ۱۳۲۳ متوقف شد. وزارت دارایی در نامه‌ای اعلام کرد که با توجه به مشکلات اجرایی، نظارت‌های پیش‌بینی‌شده در این قانون دیگر اجرا نخواهند شد (ساکما، ۲۴۰/۰۲۰۵۵۱۷). این تصمیم نشان‌دهنده دشواری‌های موجود در اجرای قوانین نظارتی در شرایط بحرانی باشد، که ممکن است به دلیل محدودیت‌های ساختاری یا عوامل خارجی مانند اشغال تشدید شده باشد. بررسی این موارد نشان می‌دهد

که اجرای سیاست‌های نظارتی، بدون هماهنگی مؤثر و مکانیزم‌های شفاف، با چالش‌هایی مواجه بوده که بر مدیریت بحران اقتصادی تأثیر گذاشته است.

گزارش‌های آرشیوی همچنین حاکی از مواردی از چالش‌های اجرایی در عملکرد کارکنان است. به عنوان نمونه، سندی از وزارت اقتصاد و دارایی اشاره دارد که برخی از روسای این وزارتخانه بدون حضور در حوزه مأموریت خود، حقوق دریافت می‌کردند (ساکما، ۲۴۰/۰۲۹۶۳۰). این موارد، بر اساس تحلیل اسناد، می‌تواند بر انگیزه سایر کارکنان و روند اجرای امور تأثیر گذاشته باشد (ساکما، ۲۴۰/۰۰۶۶۹۸). این مشاهدات نشان‌دهنده وجود چالش‌هایی در تعریف دقیق مسئولیت‌ها و نظارت بر اجرای قوانین در دستگاه اداری آن دوره است.

وزارت دارایی، به عنوان یکی از نهادهای کلیدی مسئول نظارت بر امور اداری در دوره ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵، در اسناد آرشیوی به مواردی از چالش‌های اجرایی اشاره کرده است. در نامه‌ای از این وزارتخانه، گزارش شده که برخی کارمندان پس از ثبت حضور، اداره را ترک می‌کردند، و متصدیان دفتر حضور و غیاب در برخی موارد نسبت به این موضوع اغماض نشان می‌دادند. همچنین، ذکر شده که کارمندان در ساعات اداری به گفتگو و فعالیت‌های غیرکاری مشغول می‌شدند (ساکما، ۲۴۰/۰۲۰۵۱۷، برگ‌های ۴۹، ۵۳، ۵۴). برای رسیدگی به این مسائل، وزارت دارایی دستورالعملی صادر کرد که وظایف نظارتی به ادارات بازرسی استان‌ها محول شد. این دستورالعمل شامل اقداماتی مانند جلوگیری از امضای دفاتر حضور و غیاب توسط دیگران و اعمال جرایم برای تأخیرهای بیش از یک ساعت، مانند ثبت غیبت کامل برای روز مربوطه بود (ساکما، ۲۴۰/۰۲۰۵۱۷، برگ‌های ۴۹، ۵۳، ۵۴). این گزارش‌ها می‌توانند نشان‌دهنده چالش‌هایی در نظارت بر عملکرد کارمندان و اجرای دقیق مقررات اداری باشند. تمرکز وزارت دارایی بر مسائل حضور و غیاب، حاکی از تلاش برای بهبود هماهنگی و انضباط سازمانی در شرایط بحرانی است. با این حال، نیاز به صدور چنین دستورالعمل‌هایی برای رسیدگی به امور روزمره، مانند ثبت حضور، می‌تواند نشان‌دهنده پیچیدگی‌های موجود در مدیریت منابع انسانی در دستگاه اداری آن دوره باشد. این وضعیت، بر اساس اسناد، ممکن است بر کارایی اجرای سیاست‌های مدیریت بحران تأثیر گذاشته باشد، به‌ویژه در شرایطی که هماهنگی دقیق بین نهادها برای توزیع کالاهای اساسی ضروری بود.

برای نظارت بر عملکرد دستگاه اداری در دوره ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵، بازرسان و ناظرانی به کار گرفته شدند تا فعالیت‌های کارمندان را بررسی کنند. با این حال، اسناد آرشیوی حاکی از چالش‌هایی در فرآیند نظارت است. گزارش‌ها نشان می‌دهند که برخی از بازرسان در انجام وظایف نظارتی خود با موانعی مواجه بودند. در سندی گزارش شده که کارمندی که از حضور بازرسان مطلع می‌شدند، اقدام به انتقال به ادارات دیگر یا معدوم کردن اسناد می‌کردند، که این امر فرآیند حسابرسی را دشوار می‌ساخت. در یکی از این اسناد، حسابرسی گزارش داده که پیش از آغاز بررسی‌ها، برخی کارمندان از حوزه کاری خود خارج شده و این موضوع مانع از تکمیل نظارت شده است. این سند از روسای ادارات درخواست کرده که با نقل و انتقالات غیرضروری موافقت نکنند (ساکما، ۲۴۰/۰۲۹۶۳۰). این موارد می‌تواند نشان‌دهنده پیچیدگی‌های موجود در سازوکار نظارتی دستگاه اداری باشد. تلاش برای نظارت، که به منظور بهبود هماهنگی و اجرای دقیق‌تر قوانین طراحی شده بود، در برخی موارد با موانع اجرایی مواجه شد. این موانع، بر اساس اسناد، ممکن است به دلیل فقدان مکانیزم‌های مؤثر برای جلوگیری از نقل و انتقالات ناگهانی یا حفظ اسناد بوده باشد، که بر فرآیند نظارت تأثیر گذاشته است.

در نمونه‌ای دیگر، سندی از وزارت دارایی به فعالیت‌های یکی از کارمندان به نام علی خرسندی، متصدی دارایی شهر رشت، اشاره دارد. گزارش شده که وی از طریق نامه‌نگاری، جعل اسناد، و ایجاد گروه‌بندی‌هایی میان کارمندان، تلاش کرده تا به جایگاه پیشکار دارایی رشت دست یابد. این سند درخواست انتقال یا رسیدگی به وضعیت وی را مطرح کرده است (ساکما، ۲۴۰/۰۲۹۶۳۰). عبارت «ایجاد گروه‌بندی در میان کارمندان» می‌تواند حاکی از تشکیل شبکه‌های غیررسمی در درون ساختار اداری باشد، که ممکن است بر اجرای قوانین تأثیر گذاشته باشد. این شبکه‌ها، بر اساس تحلیل سند، احتمالاً به منظور کسب منافع یا موقعیت‌های خاص شکل گرفته‌اند و می‌توانستند فرآیندهای نظارتی را با چالش مواجه کنند. این موارد، در کنار شرایط بحرانی دوره جنگ جهانی دوم، نشان‌دهنده دشواری‌های موجود در حفظ هماهنگی و نظارت مؤثر در دستگاه اداری است.

اسناد و گزارش‌های مطبوعاتی دوره ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵ حاکی از مواردی از چالش‌های مرتبط با اجرای قوانین در دستگاه اداری است. برای مثال، روزنامه ستاره در تاریخ ۲۳ اسفند ۱۳۲۳ گزارشی از تخلف مالی به مبلغ ۸۶۰ هزار ریال توسط فردی با نام اختصاری «ل-ن» در وزارت دارایی منتشر کرد. این گزارش به حدی مورد توجه قرار گرفت که وزیر دارایی

در تاریخ ۲۷ اسفند ۱۳۲۳ طی نامه‌ای رسمی از روزنامه درخواست اطلاعات بیشتری کرد (روزنامه ستاره، ۱۳۲۳، ص. ۱؛ ساکما، ۳۱۰/۰۶۶۶۱۱، برگ ۱۹۲). همچنین، در گزارشی دیگر از روزنامه اطلاعات در سال ۱۳۲۴، به توقیف کارمندانی از اداره اقتصاد به دلیل تخلف مرتبط با ۳۱ لنگه چای خارجی اشاره شده است (اطلاعات، ۱۳۲۴، ص. ۱). این گزارش‌ها می‌توانند نشان‌دهنده نگرانی‌های موجود در مورد اجرای دقیق قوانین در دستگاه اداری باشند. پیگیری وزیر دارایی در مورد گزارش روزنامه ستاره، حاکی از تلاش برای بررسی و شفاف‌سازی مسائل مطرح‌شده است. با این حال، وجود چنین گزارش‌هایی در مطبوعات دوره، ممکن است بازتاب‌دهنده چالش‌هایی در نظارت بر عملکرد کارمندان و اجرای مقررات باشد. این موارد، در کنار شرایط بحرانی ناشی از جنگ جهانی دوم و اشغال ایران، می‌توانستند بر اعتماد عمومی به دستگاه اداری و کارایی آن در مدیریت بحران تأثیر بگذارند.

۲.۳ عملکرد اداری و مالی کارگزاران دولت

عملکرد کارگزاران دولت در مدیریت منابع مالی و اجرای سیاست‌های اقتصادی در دوره ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵، نقشی کلیدی در پاسخگویی به چالش‌های ناشی از بحران جنگ جهانی دوم و اشغال ایران داشت. منابع تاریخی و گزارش‌های دوره ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵ حاکی از چالش‌هایی در عملکرد اداری و مالی کارگزاران دولت است. سرکلارمونت اسکرین، که در وزارت خواربار ایران مسئولیت رسیدگی به تأمین ارزاق اساسی را بر عهده داشت، در کتاب خود به پیچیدگی‌های موجود در فرآیندهای اداری اشاره کرده است. وی به وجود روابط بین برخی مقامات رسمی، مالکان، و محترکان اشاره می‌کند که بر اساس گزارش او، هماهنگی‌هایی در فعالیت‌های اقتصادی و اداری داشتند (اسکرین، ۱۳۶۳، ص. ۲۹۵). این گزارش نشان‌دهنده پیچیدگی‌های موجود در مدیریت مالی و اداری در شرایط بحرانی جنگ جهانی دوم باشد، به‌ویژه با توجه به حضور نیروهای اشغالگر و فشارهای اقتصادی.

این مسائل در مطبوعات دوره نیز بازتاب یافته است. روزنامه بانو در ستونی با عنوان «کلمات قدیم در معنای جدید»، واژه رشوه را به عنوان «قسم عمده عایدات کارمندان دولت» توصیف کرده است (بانو، ۱۳۲۳، ص. ۲۱). توصیف روزنامه بانو، که به صورت طنز ارائه شده، ممکن است بازتاب‌دهنده دیدگاه عمومی نسبت به چالش‌های نظارتی در دستگاه اداری باشد. این گزارش‌ها، در کنار شرایط اقتصادی دشوار و محدودیت‌های مالی

کارمندان، می‌توانستند بر اجرای مؤثر سیاست‌های مدیریت بحران تأثیر بگذارند. با این حال، این منابع نیاز به بررسی بیشتر دارند تا مشخص شود آیا این موارد به صورت گسترده یا در موارد خاص رخ داده‌اند.

گزارش‌های مطبوعاتی دوره حاکی از انتقادهایی نسبت به فرآیند انتصابات در دستگاه اداری است. در گزارشی در سال ۱۳۲۲، روزنامه شهریار به انتصاب فردی به نام «کمال کاویانپور» به ریاست دارایی شهسوار اشاره کرده که متهم به تخلفات متعدد، از جمله اتهاماتی مرتبط با پرونده‌های کیفی، بوده است. این گزارش، با استناد به نفوذ برخی مدیران جراید و نمایندگان، این انتصاب را مورد انتقاد قرار داده و به وجود کارمندان شایسته‌تر اشاره کرده است (شهریار، ۱۳۲۵، ص. ۲). این مورد می‌تواند نشان‌دهنده چالش‌هایی در فرآیند انتخاب و انتصاب افراد برای پست‌های حساس باشد، که احتمالاً تحت تأثیر روابط غیررسمی یا فشارهای خارجی صورت گرفته است.

به طور مشابه، انتصابات در وزارت کشور نیز با انتقاداتی مواجه شد. روزنامه شهریار به عدم به‌کارگیری افرادی مانند «دکتر حسابی» و «ابراهیم غفاری» که دارای سوابق مثبت بودند، و انتصاب افرادی مانند «حشمت‌السطنه صنیعی» به فرمانداری همدان اشاره کرده است (شهریار، ۱۳۲۵، ص. ۳). همچنین، نشریه صبا در سال ۱۳۲۴ با انتقاد از انتصابات مبتنی بر روابط خویشاوندی، به نقل قولی از فرماندار همدان («موخوم شام») اشاره کرده که می‌تواند بازتاب‌دهنده دیدگاه برخی مقامات محلی به استقلال بیش از حد در حوزه مسئولیت خود باشد (صبا، ۱۳۲۴، ص. ۳). این گزارش‌ها حاکی از وجود پیچیدگی‌هایی در فرآیند انتصابات است که ممکن است بر هماهنگی و اجرای مؤثر سیاست‌های مرکزی تأثیر گذاشته باشد.

مجله عصر اقتصاد نیز در بررسی وضعیت اقتصادی، به چالش‌های موجود در فرهنگ سازمانی دستگاه‌های اداری اشاره کرده و گزارش داده که برخی کارمندان به دلیل شرایط اقتصادی دشوار، ممکن است به رفتارهایی غیرقانونی روی آورده باشند، در حالی که افراد درستکار گاه با محدودیت‌هایی مواجه می‌شدند (عصر اقتصاد، شماره ۱۱، ص. ۴). این گزارش‌ها، می‌توانند نشان‌دهنده دشواری‌های موجود در حفظ انضباط اداری و اعتماد عمومی به دستگاه دیوانسالاری باشند.

در نامه‌ای به تاریخ ۱۴ آبان ۱۳۲۰، مالکان قریه قلعه حسن خان تهران به وزیر دارایی، آقای نفیسی، از عملکرد مأمور خرید گندم، آقای همایونی، شکایت کرده‌اند. آن‌ها گزارش

داده‌اند که مأموران ۱۵۰ خروار گندم را به زور از این قریه جمع‌آوری کرده‌اند، که منجر به کاهش بذر مورد نیاز برای کشت و نصف شدن تولید شده است. همچنین، گندم به قیمت ۴۲۰ تا ۵۳۰ ریال به ازای هر خروار خریداری شده، اما پس از کسر مخارج، تنها ۱۶۰ ریال به مالکان پرداخت شده است. شاکیان درخواست اعزام بازرس برای رسیدگی به این موضوع را داشته‌اند. با این حال، اسناد نشان می‌دهند که اداره تثبیت و وزارت دارایی به این شکایت پاسخ مؤثری نداده‌اند. حتی پس از اعزام بازرس، آقای همایونی در محل حاضر نشده و گزارش شده که پس از مراجعت بازرس، با شکستن در انبار، بخشی از بذر باقی‌مانده را نیز برده است. سند مربوطه این رفتار را «خلاف مقررات و دستورات» توصیف کرده و درخواست محاکمه وی را مطرح کرده است (ساکما، ۳۱۰/۰۶۶۶۱۱، برگ ۲۷). این مورد می‌تواند نشان‌دهنده چالش‌هایی در نظارت بر عملکرد مأموران و اجرای دستورات وزارتی باشد، که در شرایط بحرانی جنگ، احتمالاً بر تولید کشاورزی و امنیت غذایی تأثیر منفی گذاشته است.

در سند دیگری، به فعالیت‌های غیرقانونی فردی به نام «رضا قلی شبستری» اشاره شده که در خیابان شاهپور تهران به توزیع غیرمجاز قند و شکر مشغول بوده است. گزارش شده که شکر با کامیون وارد مغازه وی شده و شبانه با چرخ به بازار منتقل می‌شده، در حالی که مأموران محلی (پاسبان‌ها) نیز از این فعالیت منتفع می‌شدند. این سند همچنین به تخلفاتی در سیستم کویپ‌بندی اشاره دارد و درخواست اعزام بازرس مورد اعتماد از مدیرکل وزارت مالیه برای رسیدگی به این موضوع را مطرح کرده است (ساکما، ۱۸۲۴۷/۲۴۰). این گزارش حاکی از وجود روابط غیررسمی بین برخی افراد و مأموران حکومتی است که می‌توانست بر اجرای سیاست‌های توزیع کالاهای اساسی تأثیر بگذارد. این موارد، در کنار فشارهای اقتصادی ناشی از جنگ و اشغال، نشان‌دهنده پیچیدگی‌های موجود در حفظ انضباط اداری و نظارت مؤثر بر فرآیندهای اجرایی است.

اسناد آرشیوی دوره حاکی از مواردی از چالش‌های اجرایی در عملکرد کارمندان است، که حتی توسط مأموران دول متفق که در دستگاه اداری ایران، به ویژه در استان گیلان، مناصبی داشتند، گزارش شده است (ساکما، ۲۴۰/۰۲۹۶۳۰). حضور این مأموران خارجی در سیستم اداری خود موضوعی است که نیاز به پژوهش جداگانه دارد، اما گزارش‌های آن‌ها می‌تواند جنبه‌های مختلفی از شرایط اداری را روشن کند. آرتور میلسپو، مستشار مالی

آمریکایی که در دو دوره (زمان رضاشاه و پس از شهریور ۱۳۲۰) در ایران فعالیت داشت، در خاطرات خود به مواردی از عملکرد اداری اشاره کرده است. وی می‌نویسد:

در بسیاری از ادارات دولتی، کارمندان بدون انجام وظایف خود، فقط حضور فیزیکی دارند و اغلب وقت خود را به گفتگو و نوشیدن چای می‌گذرانند. رشوه‌گیری و سوءاستفاده از موقعیت، امری رایج است و هرگونه تلاش برای اصلاح، با مقاومت شدید روبه‌رو می‌شود (میلسپو، ۱۳۷۷، ص. ۲۴۷).

این گزارش می‌تواند نشان‌دهنده چالش‌هایی در انضباط سازمانی و نظارت بر عملکرد کارمندان باشد، که در شرایط بحرانی جنگ و اشغال، احتمالاً بر کارایی دستگاه اداری تأثیر گذاشته است.

در نامه ویلیام س. نانکارو به وزیر اقتصاد و دارایی، که در آن استعفای خود را به عنوان یکی از مسئولان در گیلان اعلام کرده، به چالش‌های اداری در دوران اشغال اشاره شده است. وی دلیل استعفای خود را مشکلات در رسیدگی به امور اداری عنوان کرده و به طور خاص به نقش نیروهای متفقین در ایجاد موانع، مانند نیاز به مجوزهای طولانی‌مدت برای فعالیت‌ها، اشاره دارد. نانکارو توضیح می‌دهد که این غیبت‌های اجباری، فرصتی برای برخی کارمندان و گروه‌های سیاسی فراهم می‌کرده تا فعالیت‌های غیررسمی انجام دهند. وی در پایان، فردی مورد اعتماد خود را برای جانشینی پیشنهاد کرده است (ساکما، ۲۹۶۳۰/۰۲۴۰). این سند، که مربوط به یک مسئول خارجی در سیستم اداری ایران است، حاکی از نگرانی‌های گسترده نسبت به هماهنگی و عملکرد اداری باشد. با این حال، باید توجه داشت که حضور متفقین و تصدی برخی مقامات توسط آن‌ها، خود یکی از عوامل مؤثر بر فرآیندهای اداری بوده است. بررسی حضور نیروهای خارجی در سیستم اداری ایران نیاز به پژوهش جداگانه دارد، اما گزارش‌هایی مانند آنچه ریچارد فرای، ایران‌شناس آمریکایی، در کتاب خود آورده، اهمیت این موضوع را نشان می‌دهد. وی اشاره می‌کند که حضور نیروهای متفقین، به ویژه انگلیسی‌ها و روس‌ها، منابع اقتصادی ایران را کنترل کرده و با گماردن افراد مورد اعتماد خود در برخی ادارات، بر ساختار اداری تأثیر گذاشته است (فرای، ۱۳۸۰، ص. ۳۲۵).

گزارش‌های دیگر نیز به چالش‌هایی در نظارت اداری اشاره دارند. برای مثال، در نامه اعتراضی آقای شکرچی‌زاده و سه بازرگان به نخست‌وزیر، به ممانعت بازرسان اداره قاچاق از فروش کبریت خریداری‌شده از کارخانه زنجان در بازار تهران اشاره شده است. آن‌ها

تأکید کرده‌اند که معامله کبریت در داخل کشور آزاد است و افراد حق خرید و فروش آن را دارند، اما بازرسان این حق را سلب کرده‌اند (ساکما، ۱۳۱۰/۰۶۶۶۱۱). این امر نشان‌دهنده مواردی از عدم همخوانی در اجرای قوانین توسط بازرسان باشد، که در شرایط بحرانی، احتمالاً بر تجارت و فعالیت‌های اقتصادی تأثیر گذاشته است.

اسناد همچنین به افزایش قیمت کالاهای اساسی در این دوره اشاره دارند. به عنوان مثال، قیمت قند از ۶ ریال به ازای هر کیلو در شهریور ۱۳۲۰ به ۲۰ ریال تا دی‌ماه همان سال و تا ۱۴۱ ریال در سال ۱۳۲۲ افزایش یافت. قیمت شکر نیز به ۱۴۰ ریال و چای از ۱۵ ریال در سال ۱۳۲۰ به ۴۰۰ ریال در سال ۱۳۲۳ رسید (منصوری و حسن‌زاده، ۱۳۹۹، صص. ۲۸۰-۲۸۱؛ منصوری و نوروزی، ۱۴۰۳، ص. ۳۳۳). در سندی دیگر، تلگرافی بدون نام فرستنده به محدودیت‌های افزایش قیمت چای اشاره کرده و بیان می‌دارد که افزایش ۴ ریالی قیمت چای ممکن است به گرانی سایر کالاها منجر شود و از نظر اقتصادی مقرون‌به‌صرفه نباشد. این سند درخواست بررسی وضعیت توسط مقامات را مطرح کرده است (ساکما، ۱۰۱۹۳۱/۲۴۰). این امر می‌تواند حاکی از پیچیدگی‌های موجود در تنظیم قیمت‌ها و نظارت بر بازار باشند، که احتمالاً تحت تأثیر تصمیم‌گیری‌های غیررسمی یا فشارهای اقتصادی بوده است.

گزارش‌های مطبوعاتی دوره نیز به چالش‌های عملکردی و مالی اشاره دارند. روزنامه شهریار در سال ۱۳۲۵ در گزارشی طنزآمیز به مواردی از تخلفات مالی، مانند اقدامات برخی مقامات محلی و استانی، اشاره کرده و این مسائل را به عنوان موضوعی شناخته‌شده در جامعه توصیف می‌کند (شهریار، ۱۳۲۵، ص. ۲). این گزارش‌ها بازتاب‌دهنده کاهش اعتماد عمومی به دستگاه اداری باشند، که احتمالاً تحت تأثیر شرایط اقتصادی و ضعف‌های نظارتی تشدید شده بود. همچنین، روزنامه مرد امروز در سال ۱۳۲۱ با طرح پرسشی از وزارت دارایی درباره شفافیت معاملات کلان، مانند خرید ۱۴۰ میلیون ریالی قماش از هندوستان، خواستار توضیح در مورد نظارت بر این فرآیندها شد (صبا، ۱۳۲۱، ص. ۱). این پرس‌وجوها نشان‌دهنده نگرانی‌های عمومی نسبت به مدیریت مالی دستگاه‌های دولتی است، که می‌توانست بر اعتماد عمومی و کارایی سیاست‌های اقتصادی تأثیر بگذارد.

در نامه‌ای به تاریخ ۱۷ دی ۱۳۲۰ از دفتر نخست‌وزیر به وزارت دارایی، دستور داده شده که در خصوص درخواست خرید نقدی چای توسط حاج اسماعیل صرافی‌ها، صاحب قهوه‌خانه‌ای با مصرف بالای چای، اقداماتی در چارچوب مقررات انجام شود. در این سند

تأکید شده است: «قدغن فرمایید که در حدود مقررات نسبت به درخواست او اقدام نمایید» (ساکما، ۳۱۰/۰۶۶۶۱۱، برگ ۶۲). این نامه می‌تواند نشان‌دهنده تلاش مقامات ارشد برای اطمینان از رعایت مقررات در فرآیند توزیع کالاهای اساسی باشد. با این حال، وجود چنین دستوراتی از بالاترین سطح اجرایی ممکن است حاکی از چالش‌هایی در هماهنگی و اجرای یکنواخت مقررات در دستگاه‌های اداری باشد، به‌ویژه در شرایط بحرانی که نیاز به نظارت دقیق بر توزیع کالاها وجود داشت.

در تحلیل دلایل گسترش چنین فساد، نمی‌توان تنها به عوامل اخلاقی فردی بسنده کرد. شرایط اقتصادی سخت و حقوق ناکافی کارمندان دولتی که قادر به تأمین «ابتدائی‌ترین حوائج زندگی» نبود، در کنار مشاهده ثروت‌اندوزی سریع و نامشروع دیگران، به ایجاد یک توجیه روانی برای فساد دامن می‌زد. این دیدگاه که فساد پاسخی قابل پیش‌بینی به یک محیط ناعادلانه است، حتی در آن دوران نیز وجود داشت. اسناد آرشیوی و تحلیل‌های معاصر حاکی از تأثیر شرایط اقتصادی بر عملکرد کارمندان است. ابوالحسن ابتهاج، رئیس بانک ملی، در خاطرات خود به تأثیر حقوق ناکافی بر رفتار سازمانی کارمندان اشاره کرده و اظهار می‌دارد: «کارمندی که حقوق کافی برای تأمین نیازهای اولیه زندگی دریافت نمی‌کند و شاهد ثروت‌اندوزی دیگران است، ممکن است به رفتارهای غیرقانونی روی آورد» (ابتهاج، ۱۳۷۰، ص. ۲۴۷). این دیدگاه، که چالش‌های عملکردی را به شرایط اقتصادی نسبت می‌دهد، می‌تواند بازتاب‌دهنده درکی جامعه‌شناختی از مسائل اداری در آن دوره باشد. به عنوان مثال، رئیس دارایی گیلان در نامه‌ای به وزیر دارایی در آذر ۱۳۲۴، با ارائه جزئیات حقوق کارمندان (از ۴۶۲ ریال برای یک همکار تا ۱۹۰۰ ریال برای معاون اداره اقتصاد)، گزارش داد که این مبالغ برای تأمین معیشت کافی نیست و ممکن است بر عملکرد سازمانی تأثیر منفی بگذارد. وی پیشنهاد افزایش حقوق را برای بهبود انضباط و کارایی مطرح کرد و هشدار داد که در غیر این صورت، ممکن است از مسئولیت خود کناره‌گیری کند (ساکما، ۲۴۰/۰۲۹۶۳۰). این سند نشان‌دهنده آگاهی مدیران میانی از ارتباط بین شرایط اقتصادی و عملکرد کارمندان است، در حالی که محدودیت‌های مالی دستگاه مرکزی، مانع از رفع این چالش ساختاری شده بود.

در راستای رسیدگی به این مسائل، وزارت دارایی در سال ۱۳۲۲ درخواستی برای «تأمین اعتبار جهت کمک به کارمندان دولت» ارائه کرد (ساکما، ۱۱۰۳۱/۲۴۰). این اقدام می‌تواند تلاشی برای کاهش فشارهای اقتصادی بر کارمندان باشد. با این حال، اسناد نشان

می‌دهند که این کمک‌ها نتوانستند به طور کامل نیازهای معیشتی را برآورده کنند و در برخی موارد، ممکن است به تقویت روابط غیررسمی در ساختار اداری منجر شده باشند. این موضوع می‌تواند نشان‌دهنده پیچیدگی‌های موجود در اصلاح ساختارهای مالی و نظارتی در شرایط بحرانی باشد.

با وجود این چالش‌ها، گزارش‌هایی از عملکرد مثبت برخی کارمندان نیز وجود دارد. به عنوان مثال، روزنامه شهریار از بخشدار میامی به دلیل صداقت و پابندی به وظایف تقدیر کرده و او را به عنوان الگویی برای سایر کارمندان معرفی نمود (شهریار، ۱۳۲۵، ص. ۴). این موارد می‌توانند نشان‌دهنده وجود نمونه‌های مثبت در میان کارمندان باشند، هرچند به نظر می‌رسد چنین عملکردهایی در مقایسه با چالش‌های گسترده، کمتر برجسته بوده‌اند.

۳.۳ عملکرد کارگزاران دولت در نظام جیره‌بندی و توزیع کالاهای اساسی

سیاست جیره‌بندی کالاهای اساسی در دوره ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵، به منظور مدیریت بحران اقتصادی ناشی از جنگ جهانی دوم و اشغال ایران، به اجرا درآمد. این سیاست، به عنوان سازوکاری برای تأمین نیازهای معیشتی و توزیع عادلانه کالاهای ضروری، فرصتی برای ارزیابی عملکرد دستگاه اداری و کارگزاران دولتی فراهم کرد. اجرای این سیاست به مثابه آزمایشگاهی طبیعی برای ارزیابی عملکرد دستگاه اداری و کارگزاران دولتی عمل کرد. بررسی اسناد این دوره نشان می‌دهد که اجرای جیره‌بندی، از فرآیندهای توزیع سهمیه‌ها تا هماهنگی بین نهادها، توانایی‌ها و محدودیت‌های ساختاری نظام اداری را آشکار ساخت. عملکرد کارگزاران در این سیاست، در سطوح تصمیم‌گیری و اجرا، بازتاب‌دهنده چالش‌های مدیریت بحران در ایران آن زمان است. این تجربه تاریخی می‌تواند به درک بهتر چگونگی عملکرد نظام اداری در شرایط بحرانی کمک کند و درس‌هایی برای مدیریت بحران‌های معاصر ارائه دهد.

تأمین ارزاق عمومی یکی از چالش‌های اصلی این دوره بود که نیازمند هماهنگی مؤثر و انضباط سازمانی در میان کارگزاران و نهادهای مسئول بود. اسناد آرشیوی حاکی از پیچیدگی‌هایی در ساختارهای سازمانی و تقسیم وظایف است. برای مثال، مکاتبات اداری نشان می‌دهند که نبود مرزهای مشخص بین حوزه‌های عملیاتی وزارتخانه‌ها و کارکنان، گاهی به ناهماهنگی در اجرای وظایف منجر می‌شد (ساکما، ۲۰۱۷/۰۲۴۰). این چالش‌ها

نشان‌دهنده محدودیت‌های ساختاری در نظام اداری بودند که در شرایط بحرانی، بر فرآیندهای توزیع کالاها و مدیریت منابع تأثیر گذاشته‌اند.

موفقیت نظام جیره‌بندی به هماهنگی دقیق و برنامه‌ریزی متمرکز بین نهادهای دولتی وابسته بود. گزارش‌های داخلی دولت بر این ضرورت تأکید داشتند. برای مثال، در یکی از گزارش‌ها، نقش رئیس اداره خواروبار به «رهبری یک ارکستر» تشبیه شده که باید ادارات مختلف را برای دستیابی به نتیجه‌ای هماهنگ هدایت کند. این گزارش هشدار می‌دهد که بدون این هماهنگی، توزیع کالاها با ناهماهنگی مواجه خواهد شد، به‌گونه‌ای که ممکن است در دوره‌ای چای و در دوره‌ای دیگر قند یا سوخت به طور نامنظم توزیع شود، نتیجه این امر چیزی جز هرج و مرج نخواهد بود: «الا یکماه چای خواهیم داشت و قند نخواهد بود و یک ماه قند خواهد بود و چای نخواهیم داشت. زمستان بجای سوخت بمردم چیت خواهند داد و تابستان بجای چیت سوخت فراوان خواهد شد.» این گزارش همچنین بر نقش فعال و پیش‌دستانه دولت در مدیریت بحران تأکید داشت و استدلال می‌کرد که «چون ملت فقیر است و نمیتواند به فکر ذخیره جهت آتیه باشد، دولت در این قسمت موظف است جانشین او گردد.» (مرد امروز، ۱۳۲۱، ص ۵) این گزارش بر مسئولیت دولت در تأمین ذخایر برای مردمی که توانایی ذخیره‌سازی نداشتند تأکید کرده و نقش فعال دولت در مدیریت بحران را ضروری دانسته است. این دیدگاه آگاهی برخی مقامات از لزوم هماهنگی سازمانی برای مدیریت مؤثر جیره‌بندی است.

با این حال، اجرای نظام جیره‌بندی با چالش‌های برنامه‌ریزی و اجرایی مواجه بود. تعیین سهمیه‌ها گاهی بدون توجه کافی به نیازهای واقعی معیشتی انجام می‌شد. برای مثال، سهمیه نان در تهران (۸۰۰ گرم برای کارگران، ۲۰۰ گرم برای کودکان، و ۴۰۰ گرم برای سایرین) با انتقادهایی مواجه شد. منتقدان استدلال می‌کردند که «آیا با وضع کنونی کشور که مردم قدرت خرید نان آزاد و برنج را ندارند، آیا دادن چنین مقداری کافی و عاقلانه است؟» (رستاخیز، ۱۳۲۱، ص ۱). این انتقادات همچنین به واگذاری برخی تصمیم‌گیری‌ها به مستشاران خارجی، مانند آقای شریدان (مستشار خواروبار)، اشاره داشتند که نشان‌دهنده اختلافاتی بین نهادهای داخلی، مانند دولت و مجلس، بود. این ناهماهنگی‌ها بازتاب‌دهنده چالش‌های موجود در تنظیم سیاست‌های جیره‌بندی و پاسخگویی به نیازهای عمومی باشند.

آرتور میلسپو، مستشار مالی آمریکایی، نیز در گزارش‌های خود به مشکلات توزیع کالاهای اساسی اشاره کرده و می‌نویسد: «نظام توزیع کالاها با ناهماهنگی‌هایی مواجه است و برخی کالاها پیش از رسیدن به مردم، از طریق واسطه‌ها یا فرآیندهای غیررسمی از چرخه توزیع خارج می‌شوند. نظارت مؤثر بر این فرآیند محدود بوده است» (میلسپو، ۱۳۷۷، ص. ۲۶۵). این گزارش می‌تواند نشان‌دهنده دشواری‌های نظارت بر توزیع در شرایط بحرانی باشد، که احتمالاً تحت تأثیر محدودیت‌های ساختاری و فشارهای اقتصادی تشدید شده بود.

اسناد آرشیوی حاکی از آن است که مسئولیت تأمین و توزیع کالاهای اساسی به ادارات مختلف واگذار می‌شد، بدون آنکه فهرست دقیقی از اقلام مورد نیاز یا مرجع مسئول هر یک ارائه شود. برای مثال، درخواست‌های خرید و گزارش‌های تأمین کالا اغلب به صورت کلی و بدون تفکیک دقیق ثبت می‌شدند، و در برخی موارد، اقلامی مانند قند، شکر، و قماش بین نهادهایی مانند وزارت جنگ، ژاندارمری، شهربانی، و قسمت پخش تقسیم شده بود (ساکما، ۲۴۰/۰۲۰۵۱۷). این نبود شفافیت در تقسیم وظایف می‌توانست به ناهماهنگی و موازی‌کاری در فرآیندهای توزیع منجر شود، که در شرایط بحرانی جنگ و اشغال، چالش‌های مدیریت کالاهای اساسی را تشدید می‌کرد.

گزارش‌های مطبوعاتی نیز به پیچیدگی‌های توزیع کالاها اشاره دارند. برخی از مقامات مطلع از شرایط بین‌المللی و پیامدهای جنگ، با آگاهی از وضعیت نابسامان ذخایر استراتژیک کشور - همچون سیلوهای خالی - کوشیدند از بحران اقتصادی به سود شخصی بهره‌برداری کنند. اسناد موجود نشان می‌دهد که کالاهای اساسی نظیر قند و قماش، که با قیمت‌های مناسب از روسیه وارد می‌شد، به جای توزیع عادلانه میان مردم، توسط این مقامات تحویل گرفته و سپس با بهای گزاف در بازار داخلی عرضه می‌گردید. (روزنامه پرچم، ۱۳۲۱، ص ۲). این موارد نشان‌دهنده محدودیت‌هایی در نظارت بر فرآیندهای توزیع باشند، که احتمالاً تحت تأثیر فشارهای اقتصادی و شرایط بحرانی تشدید شده بود و بر معیشت عمومی و اعتماد به نهادهای حکومتی تأثیر گذاشت.

در سندی دیگر، نامه‌ای خطاب به مدیرکل وزارت مالیه، آقای شادمان، به تخلفاتی در سیستم کوپن‌بندی اشاره دارد. گزارش شده است که فردی به نام رضا قلی شبستری به تقلب در سیستم کوپن‌بندی می‌پردازد: «گماشتگان ایشان جلوی بازار یا مسجد شاه کوپن تهیه نموده بعداً به خرج دولت می‌گذارند». این عبارت حاکی از آن است که این فرد یا شبکه،

کوپن‌های مردمی را به صورت غیرقانونی جمع‌آوری کرده و سپس همان کالاهای کوپنی را از انبارهای دولتی دریافت و در بازار سیاه به فروش می‌رسانده‌اند. (ساکما، ۱۸۲۴۷/۲۴۰) این عمل، حلقهٔ فساد—از اخذ کوپن تا تحویل کالا و فروش در بازار سیاه—را نشان می‌دهد و نشان‌دهنده ضعف‌هایی در نظارت بر سیستم کوپن‌بندی است، که امکان فعالیت‌های غیررسمی در فرآیند توزیع را فراهم می‌کرد. چنین چالش‌هایی، در کنار شرایط بحرانی، بر کارایی نظام جیره‌بندی و دسترسی عادلانه به کالاهای اساسی تأثیر منفی گذاشت.

شکایات مختلفی از شهرها و اشخاص مختلف از عدم توزیع سهمیه جیره‌بندی شده در اسناد گزارش شده است. به عنوان نمونه: عدم توزیع اقلام جیره‌بندی شده در مازندران موجب ارسال نامه اعتراضی به نخست وزیر برای توزیع عادلانه کالاها بین مردم شد/ (ساکما، ۳۱۰/۱۴۴۹)، "شهرستان رضاییه، اهالی شاهپور که مدت ۶ ماه است سهمیه چای را دریافت نکرده‌اند: "شهرستان خوی ۴ ماه است سهمیه چای که میزان ۱۰۰ گرم است را دریافت نکرده است، خواهشمند است نسبت به اهالی خوی بذل توجه کنند" در "مشهد اهالی هنوز میزان کم جیره‌بندی خود به مقدار ۵۰ گرم را دریافت نکرده‌اند؛ لطفاً توجه کنید و همین مقدار کم را بدهید"؛ "در بجنورد، شهرستان سبزوار، سهمیه اهالی این شهر را به اسم توزیع از انبار خارج کرده‌اند ولی در بازار آزاد به قیمت بالا فروخته می‌شود"؛ "اهالی گناوه ۲۵۰ گرم چای سهمیه‌ای را دریافت نکرده‌اند؛ لطفاً نسبت به پرداخت این مقدار اندک کمک کنید"؛

نامه شکواییه از اهالی بهار معلم گلایه درز آباد به نخست وزیر کشور از جانب با امضای اهالی آنجا که از شدت رواج فساد، دزدی و رشوه در بین کارمندان و صاحب منصبان آن ناحیه رواج دارد و نهایت فقر و بدبختی که در این ناحیه است شکواییه نوشته‌اند و هم امضا کرده‌اند و درخواست رسیدگی دارند. (ساکما ۰۱۴۳۵/۳۱۰)

در بررسی این اسناد امری که بیشتر از همه قابل تأمل است اختلاف در مقدار سهمیه‌های اختصاص یافته به شهرهای مختلف و حتی جدای از تفاوتی که دیده می‌شود، میزان کالای تخصیص یافته چنان ناچیز بوده که ارزش واقعی آن از هزینه‌های اداری مرتبط با صدور کوپن‌ها و مکاتبات مربوطه نیز کمتر بوده است. اسناد تاریخی این دوره حاوی تعداد قابل توجهی عریضه و شکواییه است که با امضای جمعی از اهالی مناطق مختلف به مراجع ذی‌صلاح ارسال شده است. این مکاتبات که عمدتاً حاکی از نارضایتی عمومی از

فساد و سوءرفتار کارمندان دولتی بوده، به کرات در آرشیوهای اسنادی مشاهده می‌شود. گزارشاتی که در اسناد مختلف اشاره به انواع فساد در زمینه امر جیره بندی و خود برگه کوپن شده است گویای حجم گسترده رواج فساد بود؛ فروختن ۷۰۰ هزار کوپن شهر تهران به دلالت این حوزه و پیدا شدن آثار آن کوپن‌ها در شهرستان‌ها؛ و یا دزدیده شدن ۶۰۰۰ هزار کوپن ایل بختیاری و فروخته شدن آن در بازار آزاد به قیمت ۲۱۰ ریال و به زحمت و مضیقه افتادن ایل در زمینه کالاهای اساسی. (ساکما، ۲۴۰/۰۲۹۶۳۰) همچنین در "سواری" کشف کوپن‌های جدید در سال ۱۳۲۳ گزارش و درخواست رسیدگی شده است (اطلاعات، س ۱۳۲۳ ش ۵۵۰۹). در خرم آباد، گزارش کشف یک عدل چای در انبار کارمندان دارایی شده است (اطلاعات، س ۱۳۲۳ ش ۵۵۰۳). در سال ۱۳۲۴ در همدان فروش یک عدل چای توسط یکی از عاملین دولتی در بازار آزاد گزارش شده است. (اطلاعات، س ۱۳۲۴ ش ۵۸۰۰).

اسناد تاریخی مربوط به کارخانه چای لاهیجان در سال‌های ۱۳۱۹ تا ۱۳۲۱ یکی دیگر از اسنادی است که نشانگر ناکارآمدی در اجرا و توزیع یکی از کالاهای اساسی و کوپن بندی شده است. حسین ریاحی، مدیرعامل شرکت سهامی چای گیلان در نامه‌ای به اداره امور بانک‌ها و شرکت‌های گیلان، به تخلفات حسابدار پیشین کارخانه اشاره کرده که چای را فراتر از سهمیه مقرر به افراد خاص فروخته بود. گزارش‌های بازرسان حاکی از مقاومت کارکنان در برابر نظارت‌هاست؛ از امتناع از ارائه دفاتر مالی تا معدوم کردن اسناد. تخلف در این کارخانه اشکال مختلفی داشت: فروش چای مرغوب به عنوان محصول بی‌کیفیت، دستکاری در وزن محصول در مراحل مختلف تولید و عرضه، و کم‌فروشی سازمان‌یافته. نکته قابل تأمل این است که علیرغم مستند بودن این تخلفات در اسناد (ساکما، ۲۴۰/۰۴۳۰۶۷، برگ‌های ۹-۱۲)، دستگاه‌های نظارتی نتوانستند به شکل مؤثری با آن برخورد کنند. این ناتوانی در مقابله با فساد، در حالی بود که مردم با کمبود شدید چای مواجه بودند. عملکرد کارمندان ادارات مربوط در امر جیره‌بندی نه تنها به حل مشکل کمبود کمک نکرد، بلکه با عدم رسیدگی به موقع به تخلفات، به تداوم بحران دامن زد. این وضعیت نشان می‌دهد که چگونه ضعف در مدیریت و نظارت اداری می‌تواند بحران کمبود کالاهای اساسی را تشدید کند و به گسترش نارضایتی‌های عمومی بینجامد.

سندی مورخ ۲۴ بهمن ۱۳۲۰ دال برشکایت نماینده شهر رضاییه است که طی نامه‌ای به مجلس برای رعایت کردن حق عدالت در پخش کالاهای اساسی، بین شهرهای مختلف

خصوصاً رضاییه که چند ماه است هیچکدام از کالاهای سهمیه بندی شده را دریافت نکردند، شکایت دارد. در این نامه تقاضا می کند که لطفاً در پخش این اجناس افرادی را قرار دهید که از لحاظ اخلاقی درست کار باشند چرا که بیشتر کالاها را این افراد که واسط بین دولت و ملت هستند مصرف می نمایند. (۳۱۰/۰۰۱۲۸۳ برگ ۲) بنابراین با بررسی این اسناد نقش و عملکرد این بازوی اجرایی مشخص است و اینکه چگونه دستگاه اداری و کارگزاران دولتی می توانستند عامل بهبود شرایط بحرانی باشند و برعکس عملکرد آنان در این شرایط بحرانی به عنوان مانعی در برابر حل بحران عمل کنند، اسنادی که عمل آنها در جهت عدم تسهیل توزیع عادلانه کالاهای اساسی بود در این دوران کم نیست.

شکوائیه های مختلفی از شهرهای مختلف بر عدم دریافت سهمیه کالاهای اساسی به وزارت دارائی ارسال شده است که در همه آنها از تصدی و مسئول توزیع کالاهای اساسی شکایت دارند و از مقامات درخواست ارسال بازرس و رسیدگی به فرد یا مسئول را دارند. مثلاً شهرستان فریمان از ۶ بسته چای سهمیه شهر مسئولین تنها ۴ بسته را توزیع کردند. یا قماش که توسط مأمورین توزیع می شود با قماش بی کیفیت تعویض می شود و یا از پخش قند و شکر ممانعت می کنند این در حالی است که در شرکت سهامی شهر موجود می باشد. افراد پاک دامنی را جهت تصدی این مقام معرفی می کنند. مثلاً شهر سبزوار اعلام می کند افرادی متصدی پخش و توزیع اقلام اساسی هستند که دارای سوء سابقه و دزد هستند و یا در این موقعیت سخت گویی قطره خون مردم را مکیده و با جان مردم بازی می کنند. (۳۱۰/۰۰۱۴۳۵) در نامه دیگری در آن متذکر می شود در زمانی که دیکتاتوری رفع شده است و مردم باید از حیث نبودن دیکتاتور در آسایش باشند باید اذعان کنیم در این شرایط

دزد ها آزاد، اشرار آزاد، ظلم آزاد، مالکیت بر رعیت بیچاره آزاد، مأمورین در شغل خود آزاد و مسئولیت در وجود خود مشاهده نمی کند اداره جات به آه و ناله مردم توجه نمی کنند به ملاکین برای گندم و خرید آن اصرار می کنیم توجه نمی کنند گندم ارزن و جو و چغندر می کاریم ولی از گرسنگی داریم میمیریم و کسی توجه نمی کند. (۳۱۰/۰۰۱۴۳۵ برگ ۱۳۵)

عمق بحران و شکست کامل نظام توزیع، شکایتی بود که نه از سوی مردم، بلکه از خود کارمندان مسئول اجرای این سیستم گزارش شده است. اسناد ملی حاکی از «شکایت کارمندان توزیع سهمیه سنندج نسبت به «اوضاع بد معیشتی شان» است. (ساکما، ۳۱۰/

(۱۷۳۵) این امر به وضوح نشان می‌دهد که نظام اداری نه تنها در انجام وظیفه اصلی خود (خدمت به مردم) شکست خورده بود، بلکه حتی در تأمین نیازهای معیشتی کارکنان خود نیز ناتوان بود. این ناکارآمدی، تصویری گویا از فروپاشی کارکردی دستگاه اداری ایران در یکی از بحرانی‌ترین دوره‌های تاریخ معاصر ارائه می‌دهد.

۴. نتیجه‌گیری

بررسی اسناد و شواهد تاریخی دوره ۱۳۲۰-۱۳۲۵ خورشیدی نشان می‌دهد که اشغال ایران توسط متفقین و پیامدهای جنگ جهانی دوم، زمینه‌ساز بحران‌های عمیق سیاسی و اقتصادی در کشور شد. در این میان، تأثیرات اقتصادی جنگ به دلیل ماهیت پیچیده و درهم‌تنیده اقتصاد جهانی، دامنه‌ای گسترده و پیامدهایی ماندگار بر جای گذاشت. تحولات این دوره به وضوح نشان می‌دهد که چگونه اختلال در شبکه تجارت بین‌المللی می‌تواند به سرعت به بحران داخلی دامن زند و ساختارهای اداری و اقتصادی کشور را با چالش‌های جدی مواجه سازد.

مطالعه حاضر با تأکید بر تمایز تاریخ سیاسی معاصر از سنتی - که در آن نقش نهادها و ساختارهای بوروکراتیک پررنگ‌تر از نقش افراد است - به تحلیل عملکرد دستگاه اداری به عنوان بازوی اجرایی دولت پرداخته است. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که این نهاد مدرن اداری در شرایط بحرانی نتوانست به وظایف خود به درستی عمل کند. نهاد اداری مدرن ایران در این برهه حساس در سه حوزه کلیدی با ناکارآمدی‌های عمیقی روبه‌رو بود: نخست، در اجرای قوانین و مقررات؛ دوم، در عملکرد وظایف اداری و مالی؛ و سوم، در مدیریت نظام توزیع و جیره‌بندی کالاهای اساسی. اسناد تاریخی به روشنی نشان می‌دهند که ضعف در نظارت، فقدان شفافیت، و عدم پایداری به ضوابط اداری، نه تنها بحران موجود را مهار نکرد، بلکه در موارد متعددی به تشدید آن انجامید.

اسناد تاریخی به وضوح نشان می‌دهند که چگونه کم‌کاری، عدم پایداری به قوانین و مقررات، و فساد اداری در سیستم توزیع کالاهای اساسی به عاملی برای تشدید بحران اقتصادی تبدیل شد. این ناکارآمدی‌ها در حالی بود که ساختار اداری مدرن ایران پس از اصلاحات دوره رضاشاه، این ظرفیت را داشت که در مدیریت بحران نقش مثبتی ایفا کند. تحلیل این تناقض - میان ظرفیت‌های ساختاری و عملکرد واقعی - نشان می‌دهد که صرف وجود نهادهای مدرن اداری، بدون کارگزاران متعهد و نظام نظارتی کارآمد، نمی‌تواند

تضمین‌کننده مدیریت موفق بحران‌ها باشد. این پژوهش به روشنی نشان می‌دهد که چگونه عملکرد نامناسب دستگاه اداری می‌تواند در شرایط بحرانی، به جای کمک به حل مشکلات، به عاملی برای تعمیق آنها تبدیل شود. درس اصلی این تجربه تاریخی آن است که اصلاحات اداری باید همزمان هم به جنبه‌های ساختاری و هم به عوامل انسانی توجه داشته باشد، مدیریت بحران‌های اقتصادی تنها از طریق اصلاحات همزمان در دو سطح «ساختاری» و «انسانی» ممکن است. چرا که حتی بهترین ساختارهای اداری نیز بدون کارگزاران شایسته و نظام نظارتی مؤثر نمی‌توانند در شرایط دشوار عملکرد مناسبی داشته باشند. تمرکز صرف بر قوانین و ساختارها، بدون توجه به فرهنگ اداری، نظام انگیزشی و سلامت اخلاقی کارگزاران، نمی‌تواند تضمین‌بخش موفقیت در شرایط بحرانی باشد. درس تاریخی این دوره برای دوران معاصر آن است که کارآمدی نظام اداری در گرو تلفیق «ساختارهای شفاف» و «کارگزاران مسئول» است و غفلت از هر یک از این دو رکن، می‌تواند به تکرار تجربه‌های ناکام گذشته بینجامد.

کتاب‌نامه

کتاب‌ها:

- ابتهاج، ا (۱۳۷۱). *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*. تهران: نشر علمی.
- علی البصری، رضاشاه کبیر. (۱۳۵۰). یادداشت‌های اعلیحضرت رضاشاه کبیر در زمان ریاست الوزراء و فرماندهی کل قوا، جلد ۱، مترجم: شهرام کریملو. تهران: ستاد بزرگ ارتشداران.
- آبراهامیان، ی. (۱۳۹۳). ایران بین دو انقلاب (ا. گل محمدی و م. ا. فتاحی، مترجمان). تهران: نشر نی.
- بولارد، ر. و. (۱۳۷۸). *خاطرات سرریدر ویلیام بولارد سفیر کبیر انگلستان در ایران: نامه‌های خصوصی و گزارش‌های محرمانه* (غ. میرزاصالح، مترجم). تهران: طرح نو.
- کیانی هفت‌لنگ، ک. و بدیعی، پ. (۱۳۷۹). ایران در بحران. تهران: سازمان اسناد ملی ایران.
- کدی، ن. ر. (۱۳۹۳). *تاریخ ایران مدرن* (ا. فتاحی، مترجم). تهران: نشر نی.
- میلسپو، آ. س. (۱۳۷۰). *آمریکایی‌ها در ایران* (ه. مهدوی، مترجم). تهران: نشر البرز.
- میلسپو، آ. س. (۱۳۷۷). *ماموریت در ایران* (م. تدین، مترجم). تهران: نشر علم.
- اسکرین، ک. (۱۳۶۳). *جنگ جهانی در ایران* (غ. صالحیار، مترجم). تهران: سلسله.
- استندینگ، گ. (۱۴۰۰). *فساد در نظام سرمایه‌سالار* (ف. چهاربند، مترجم). تهران: نهادگرا.

مقالات:

- عالی زاده و همتی. (۱۳۹۶). اقدامات اجتماعی و سیاسی دستگاه اداری پهلوی اول در انحصار ساختار سیاسی مجله علوم اجتماعی، ۲۴(۷۸).
- احمد گل محمدی. (۱۳۹۲). آسیب‌شناسی دولت در ایران در دوره پهلوی: فساد سیاسی به روایت اسناد پژوهشنامه علوم سیاسی، ۸(۲).
- زندیه و آدینه‌وند. (۱۴۰۰). تاملی بر طرح قانون تصفیة کارمندان دولت (۱۳۲۹-۱۳۲۸ش). جستارهای تاریخی، ۲.
- علم و حاجیانی. (۱۳۹۹). قانون استخدام کشوری در دوره پهلوی دوم با تکیه بر اسناد فصلنامه گنجینه اسناد، ۱۱۷.
- منصوری، م.، حسن‌زاده، ا. (۱۳۹۹). سیاست‌ها و برنامه‌های دولت‌های ایران در بحران قند و شکر در جنگ جهانی دوم. تحقیقات تاریخ اقتصادی، ۹(۲). <https://doi.org/10.30465/sehs.2021.34237.1658>
- منصوری، م.، نوروزی، ج. (۱۴۰۳). بحران چای در ایران مقارن جنگ جهانی دوم (۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵ ش). تحقیقات تاریخ اقتصادی، ۱۳(۱). <https://doi.org/10.30465/sehs.2023.44748.1900>
- منصوری، م.، حسن‌زاده، ا. (۱۴۰۴). تحلیل سیاست انحصار دولتی در مدیریت بحران اقتصادی در ایران (جنگ جهانی دوم): ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵. پژوهش‌های تاریخی، ۱۷. <https://doi.org/10.22108/jhr.2025.144723.2773>

نشریات و روزنامه‌ها:

- اطلاعات (سری‌های ۱۶ تا ۱۹).
- نامه اقتصاد و بازرگانی، شماره ۱۱.
- روزنامه پرچم، سال ۲۱، شماره ۲۵۳.
- روزنامه ستاره، ۱۳۲۳، شماره ۱۲.
- روزنامه شهریار.
- روزنامه آینده، سال دوازدهم، ۱۳۲۰.
- روزنامه رستاخیز.
- روزنامه صبا.
- روزنامه بانو، ۱۳۲۳.
- روزنامه مرد امروز، ۱۳۲۱.

اسناد (سازمان اسناد و کتابخانه ملی):

ساکما، ۲۴۰/۰۰۶۶۹۸

۳۴۰ تحقیقات تاریخ اقتصادی ایران، سال ۱۵، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۴۰۵

ساکما، ۲۴۰/۰۲۹۶۳۰

ساکما، ۲۴۰/۲۰۵۱۷

ساکما، ۲۴۰/۱۰۱۹۳۱

ساکما، ۲۴۰/۲۰۵۵۱۷

ساکما، ۲۴۰/۰۴۳۰۶۷

ساکما، ۲۴۰/۰۰۰۶۶۹۸

ساکما، ۲۴۰/۰۱۷۳۹۷

ساکما، ۳۱۰/۰۶۶۶۱۱

ساکما، ۳۱۰/۰۰۱۴۳۵

ساکما، ۳۱۰/۰۰۰۱۲۸۳

ساکما، ۳۱۰/۰۰۲۸۰۹

ساکما، ۱۷۳۵/۳۱۰

ساکما، ۱۱۰۳۱/۲۴۰

ساکما، ۳۲۵۱۸/۲۹۷

ساکما، ۱۴۴۹/۳۱۰

ساکما، ۱۸۲۴۷/۲۴۰