

A Comparative Analysis of Shuster and Millspaugh's Activities in Iran: Challenges and Outcomes

Abbas Panahi*

Masoumeh Hanifeh**

Abstract

Late Qajar-era documents and periodicals indicate that Iranians held an optimistic view of Americans. These perceptions were among the principal factors behind the invitation of American advisers during this period. The presence of Shuster and later Millspaugh in Iran, aimed at administrative and economic reform, constituted the first significant experiences of interaction that subsequently influenced Iran-United States relations. Shuster entered Iran at a time when Russia was effectively the most influential foreign power in the country, and when the second Majles, had limited power. By contrast, Millspaugh's arrival coincided with the political decline of Russian influence; nevertheless, his actions, particularly during the reign of Reza Shah, were shaped by Shah's policies. Millspaugh's second tenure occurred under the conditions of Iran's occupation by the Allied forces. Despite this, drawing on the experience he had gained during the Reza Shah period, he showed little regard for the Majles or Iranian society. Consequently, this period was less successful, and he was ultimately compelled to leave the country. This article seeks to answer the question of 'What achievements did Shuster and Millspaugh have for Iran during their presence in the country?' The research findings indicate that Shuster was more committed than Millspaugh to democratic principles, whereas Millspaugh's achievements and outcomes in the financial sphere were more tangible. Although Millspaugh

* Associated Professor, Department of History, Faculty of Guilan Studies, Guilan University, Rasht, Iran
(Corresponding Author), apanahi@guilan.ac.ir

** Postdoctoral Researcher of History, Faculty of Literature, Alzahra University, Tehran, Iran,
m.hanifeh@alzahra.ac.ir

Date received: 20/09/2025, Date of acceptance: 23/11/2025



implemented effective measures during his first tenure in Iran, he failed in his second period to adapt to the new political and social conditions. At this stage, opposition from the Tudeh Party, the Soviet Union, and several political figures contributed significantly to his failure in Iran. The present study uses historical method with a descriptive-analytical approach based on written and archival sources.

Keywords: Adviser, Financial, Iran, Millspaugh, Shuster, United States.

Introduction

Despite economic problems and the weakness of Iran's financial structure during the Constitutional era, together with the growing influence of Russia and Britain and the perceived need to create a balance among foreign powers, led the Iranian state to employ American advisers as a 'third force'. Within this context, William Morgan Shuster was appointed as the first American financial adviser, tasked with reforming the financial system, promoting transparency, and addressing the state treasury deficit. Supported by the National Consultative Assembly, he sought to dismantle traditional fiscal structures and advance economic independence. However, resistance from domestic power holders and political pressure from Russia and Britain forced him to leave Iran. Despite initial improvements, Shuster's dismissal and the consequences of the First World War once again plunged Iran's economy into crisis. Under these conditions, the Iranian government invited Arthur Millspaugh to implement financial reforms. Millspaugh's first mission was longer and produced more tangible financial results than Shuster's, while also gaining relative domestic support. Nevertheless, the concentration of extensive financial authority in his hands, combined with political transformations during Reza Shah's rule, limited his role and ultimately led to his departure. During his second tenure, coinciding with the Second World War, Millspaugh failed to achieve stable outcomes, and opposition from domestic and foreign political forces resulted in his resignation and exit from Iran.

Materials & Methods

This study uses historical method with a descriptive-analytical approach in order to examine the activities and impacts of the two American financial advisers in Iran during the Constitutional and the early Pahlavi eras. The descriptive dimension focuses on reconstructing events, policies, and reforms based on historical sources, while the analytical dimension evaluates the motivations, constraints, and

consequences of these reforms. The study relies primarily on written sources, including archival documents and memoirs, as well as other relevant secondary literature. This methodological framework enables a nuanced understanding of the structural challenges, political pressures, and external influences that shaped financial reform efforts in Iran during this period.

Discussion and Results

Although Shuster and Millspaugh operated in distinct periods and under different political conditions, their experiences in managing and reforming Iran's financial system exhibit significant parallels. Both confronted an empty treasury, pervasive financial disorder, and an inefficient administrative apparatus. Shuster, upon his arrival during the Constitutional era, sought to systematize fiscal management, enforce tax collection, and reduce state deficits. Millspaugh faced analogous challenges during both of his missions, further complicated by the economic disruptions of World War II. Both advisers also contended with foreign interference: Shuster's reforms, including the establishment of the Treasury Gendarmerie and the use of English personnel, provoked Russian opposition, whereas Millspaugh encountered internal resistance and a lack of alignment with domestic political strategies, particularly under Reza Shah. In both cases, limited understanding of Iran's social and political structures constrained the effectiveness of their reforms. Shuster's intelligence and strategic acumen occasionally enabled him to circumvent obstacles, while Millspaugh's more rigid, legalistic approach and lower adaptability hindered his success. Moreover, both missions coincided with periods of political unrest, foreign influence, and economic instability, further limiting the implementation of sustainable reforms. Ultimately, the combination of internal opposition, foreign intervention, and misalignment with the sociopolitical context undermined the objectives of both American advisers, restricting the long-term impact of their financial reforms in Iran.

Conclusion

The experiences of Shuster and Millspaugh in Iran reveal that obstacles to financial reform extended well beyond administrative inefficiencies, encompassing the complex interplay of foreign powers, domestic vested interests, and the broader socio-political environment. Both advisers aimed to restructure the financial system and establish economic order, yet their efforts were constrained by Iran's strategic

position and the conflicting interests of domestic and external actors. Shuster's initiatives to enforce fiscal discipline and curtail the privileges of the Qajar elite immediately provoked strong resistance from both the ruling class and political pressure from Russia and Britain, demonstrating that financial reforms conflicted not only with entrenched internal forces but also with the strategic calculations of foreign powers. His eventual expulsion exemplifies the combined impact of foreign intervention and internal institutional weaknesses. Similarly, Millspaugh confronted a fragile economy destabilized by World War I and domestic political turbulence. Although initially achieving some successes, his reforms were undermined by centralized authority under Reza Shah, changing global economic conditions, and foreign sensitivities to Iran's fiscal adjustments. In both cases, attempts to establish financial independence were repeatedly blocked by external pressures and structural domestic limitations. These experiences indicate that the failure of financial reforms cannot be attributed solely to individual shortcomings; they were embedded within a semi-peripheral political and economic structure, where dependence and foreign influence were pervasive. Consequently, while short-term gains were realized, neither adviser succeeded in securing lasting fiscal independence, underscoring the necessity of conducive institutional and political conditions for sustainable reform.

Bibliography

- Abrahamian, E. (2005), *Iran Between Two Revolutions*, translated by Ahmad Gol-Mohammadi and Ebrahim Fattahi Valilaei, 11th edition, Tehran: Nashr-e Ney. [In Persian]
- Amin, S.H. (2006), *Diven-e Estifa (The Public Finance System in Iran)*, Tehran: Office for Cultural Research. [In Persian]
- Azizkhah, J. (2016), *Millspaugh Transportation Improvements in Iran (1943-1945)*, Quarterly Journal of Tarikhname Iran-e Ba'd az Eslam, Vol. 6, No. 12, Spring-Summer. [In Persian]
- Bakhtiyari, M. (A) (2023), *Examining the Performance of Millspaugh in Reducing and Stabilizing Prices in Iran (1942-1944)*, Quarterly Journal of Tarikhname Iran-e B'ad az Eslam, Vol. 12, No. 33, Winter. [In Persian]
- Bakhtiyari, M. (B) (2023), *The Reasons for Millspaugh's Failure in Reforming Iran's Financial Affairs (1943-1945)*, Journal of Historical Researches, Vol. 58 (14), No. 4 (56), Winter. [In Persian]
- Borhani, M. (2015), *Iran and United States of America's Relations (1941-1945) Based on Documents*, Vol. 16, No. 63 (63), Summer. [In Persian]
- Dolatabadi, Y. (1983), *The Life of Yahya (vol. 4)*, Tehran: Attar Publications. [In Persian]
- Eftekhari, S.Gh. (2003), *The Appointment of American Morgan Shuster and Its Consequences in Iran*, Quarterly Journal of History of Foreign Relations, No. 17. [In Persian]

365 Abstract

- Floor, W. & Banani, A. (2011), *Judical System in the Qajar and Pahlavi Eras*, translated by Hasan Zandieh, 2nd edition, Qom: Hozeh va Daneshgah Research Institute. [In Persian]
- Kasravi, A. (1984), *History of the Iranian Constitutional Revolution (Vol. 1)*, Tehran: Amir Kabir. [In Persian]
- Katouzian, M.A. (1995), *Political Economy of Iran: From the Constitutional Revolution to the End of the Pahlavi Dynasty*, translated by Mohammad Reza Nafisi & Kambiz Azizi, Tehran: Nashr-e Markaz. [In Persian]
- Keddie, N.R. (1983), *Iranian Revolutions in Comparative Perspective*, The American Historical Review, Vol. 88, No. 3.
- Khalili, M. (2006), *A Critical Perspective on Arthur Millspaugh's Iranology*, Alzahra University Journal of Humanities Research, Vol. 16, No. 60, Autumn. [In Persian]
- Majd, M.Q. (2009), *Millspaugh and American Dinancial Advisers in Iran 1922-1927*, translated by Mostafa Amiri, Historical Studies Quarterly, Vol. 6, No. 27, Winter. [In Persian]
- Majd, M.Q. (2010), *Reza Shah and Britain: Based on U.S. State Department Documents*, translated by Mostafa Amiri, Tehran: Institute for Political Studies and Research. [In Persian]
- Makki, H. (1987), *Twenty Years History of Iran (Vol. 8)*, Tehran: Elmi Publications, Iran Publications. [In Persian]
- Millspaugh, A. & Lingeman, E.R. & Simmonds, S. (2016), *Financial and Economic Conditions in Iran During Reza Shah: A Collection of Reports*, translated by Shahram Gholami, Tehran: Nashr-e Tarikh-e Iran. [In Persian]
- Millspaugh, A. (1967), *The Americans' Mission in Iran*, translated by Hossein Abutorabian, Tehran: Payam Publications. [In Persian]
- Millspaugh, A. (1991), *The Americans in Iran*, translated by Abdol-Reza Houshang Mahdavi, Tehran: Nashr-e Alborz. [In Persian]
- Mohammadpour, Z. (2012), *An Essay on the History of Cultural and Political Relations between Iran and the United States of America during Nasser Era*, Journal of Cultural Studies, Vol. 4, No. 13, Autumn. [In Persian]
- Monfared, A. (2002), *The Year of Sorrow 1911: The Mission of Morgan Shuster in Iran*, Tehran: Kohan Diyar. [In Persian]
- Mostofi, A. (2009), *The Life of Abdullah (Vol. 3)*, 6th edition, Tehran: Zovar Publications. [In Persian]
- Nazem, H. (2001), *Russia and Britain in Iran (1900-1914): Based on Political Documents from Britain, France, Germany, Iran, Russia, and the United States*, translated by: Faramarz Mohammadpour, Tehran: Center for Islamic Revolution Documents. [In Persian]
- Nazem-ol-Eslam Kermani (1997), *The History of Iranian Awakening (Vol. 1)*, edited by Ali Akbar Saeedi Sirjani, 5th edition, Tehran: Peykan Publications. [In Persian]
- Nemati, N. & Dehghannejad, M & Nouraei, M (2014), *Arthur Millspaugh and reconstruction of financial and administrative systems of Iran*, Ganjineh-ye Asnad Quarterly, Vol. 24, No. 1, Spring. [In Persian]

- Nouraei, M & Masoudnia, H. (2004), *A Review of Shuster's Mission in Iran and Its Challenges with Focus on Khuzestan Region*, Quarterly Journal of History of Foreign Relations, No. 21, Winter. [In Persian]
- Parvin, N. & Daryagasht, M.R. (2002), *Nosrat-od-Dowleh and Millspaugh: The End of the Americans' Mission in Iran (The Collection of Nosrat-od-Dowleh Firouz Documents)*, Tehran: Asatir. [In Persian]
- Safayi, E. (1976), *Constitutional Documents*, Tehran: Babak Publications. [In Persian]
- Salah, M. (2017), *The Effects, Allies and Enemies of Morgan Shuster's Financial Measures in the Late Qajar Period*, Iranian Studies, Vol. 7, No. 1, Spring-Summer. [In Persian]
- Salimi, E. (2011), *Foreign Advisers in Iran (From Their Arrival to the Reign of Mohammad Shah Qajar)*, Quarterly Journal of History of Foreign Relations, Vol. 12, No. 27, Summer. [In Persian]
- Shamim, A. (2008), *Iran During the Qajar Era*, Tehran: Behzad. [In Persian]
- Shuster, M. (1329 AH), *Mr. Shuster, Treasurer-General of Iran, Correspondence as Published in The Times Regarding Iran's Relations with Russia and Britain*, Tehran: Matba'e-ie Habi al-Matin. [In Persian]
- Shuster, M. (1972), *The Strangling of Persia*, translated by Abol-Hassan Mousavi Shushtari, Calcutta: Habi al-Matin. [In Persian]
- Soleimani, K. & Azizkhah, J. (2012), *Millspaugh's Policies for Solving the Crisis of Bread in 1321-1323 AH*, Journal of Cultural History Studies, Vol. 3, No. 12, Summer. [In Persian]
- Vahid Mazandarani, A. (1949), *The 1907 Russia-Britain Agreement Regarding Iran*, Tehran: Socrates Library. [In Persian]
- Yektaei, M. (1973), *The History of Iran's Treasury*, Tehran: Dehkhoda Book Center. [In Persian]
- Yeselson, A. (1989), *Iran-U.S. Political Relations*, translated by Mohammad Bagher Aram, Tehran: Amir Kabir. [In Persian]

Documents:

Iran National Library and Archive, Ref No: 240-6695; 290-11946; 230-9600; 240-108108; 360-192; 240-76363; 230-9600; 240-16468; 240-61331; 999-32310; 310-61793; 310-61784; 310-61795; 310-61790; 310-61797.

تحلیل تطبیقی فعالیت‌های شوستر و میلسپو در ایران: چالش‌ها و نتایج آن

عباس پناهی*

معصومه حنیفه**

چکیده

اسناد و مطبوعات اواخر عصر قاجار نشان می‌دهند که ایرانیان رویکرد خوشبینانه‌ای نسبت به امریکائیان داشتند. همین دیدگاه‌ها یکی از عوامل اصلی دعوت از مستشاران امریکایی در دوره بود. حضور شوستر و سپس میلسپو در ایران با هدف اصلاحات اداری و اقتصادی به عنوان نخستین تجربه مناسباتی بودند که بر تحولات بعدی ایران با ایالات متحده تأثیرگذار شد. شوستر در دورانی وارد ایران شد که روس‌ها عملاً تأثیرگذارترین نیروی خارجی در ایران بودند و مجلس دوم که میزبان شوستر بود، از قدرت چندانی برخوردار نبود. در حالی که حضور میلسپو مقارن با افول سیاسی روس‌ها وارد ایران شد، اما اقدامات وی به ویژه در دوران پادشاهی رضاشاه تحت تأثیر سیاست‌های او قرار گرفت. دوره دوم حضور میلسپو نیز در سایه اشغال ایران توسط متفقین صورت گرفت، با این حال وی با توجه به تجربه‌ای که از دوره رضاشاه اندوخته بود، اعتنای چندانی نسبت به مجلس و فضای جامعه ایران نداشت، در نتیجه میلسپو دوره دوم از موفقیت کمتری برخوردار بوده و در نهایت مجبور به ترک ایران شد. در مقاله حاضر تلاش می‌شود به این پرسش پاسخ داده شود، شوستر و میلسپو طی حضور خود در ایران چه نتایجی و دستاوردی برای کشور ایران به همراه داشتند؟ یافته‌های پژوهش نشان می‌دهند که شوستر بیش از میلسپو به مبانی دموکراتیک پایبند بوده، اما دستاوردها و نتایج میلسپو نسبت به شوستر در عرصه مالی ملموس‌تر بوده

* دانشیار، گروه تاریخ، پژوهشکده گیلان‌شناسی، دانشگاه گیلان، رشت، ایران (نویسنده مسئول)،
apanahi@guilan.ac.ir

** پژوهشگر پسادکتری تاریخ، دانشکده ادبیات، دانشگاه الزهرا، تهران، ایران، m.hanifeh@alzahra.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۶/۲۹، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۹/۰۲



است. با وجود اقدامات موثری که میلپو در دوره نخست حضور خود در ایران انجام داده بود؛ در دوره دوم نتوانست خود را با فضای سیاسی و اجتماعی جدید ایران هماهنگ کند. در این زمان به ویژه مخالفت حزب توده، شوروی و همچنین مخالفت برخی از شخصیت‌های سیاسی موجب ناکامی وی در ایران شد. پژوهش حاضر به روش تاریخی و به شیوه توصیفی و تحلیلی و با استناد به داده‌های کتابخانه‌ای و آرشیوی انجام می‌پذیرد.

کلیدواژه‌ها: ایران، آمریکا، شوستر، مالیه، مستشار، میلپو.

۱. مقدمه

مشکلات اقتصادی و تضعیف ساختار مالیه ایران در عصر مشروطه، افزایش قدرت روسیه و انگلیس در ایران و احساس نیاز در تعادل توازن قدرت نیروهای بیگانه در کشور، در کنار اندیشه ایجاد اصلاحات نوین در ساختار اداری، موجب آن شد تا دولت ایران به فکر استخدام مستشاران خارجی آمریکایی، به عنوان نیروی سوم سیاسی-اقتصادی، افتاده و در تشکیلات گوناگون کشور از آن‌ها استفاده نماید. ویلیام مورگان شوستر (William Morgan Shuster)، نخستین مستشار مالی آمریکایی در ایران بوده که در آغاز مشروطیت وارد کشور شده و به انجام اصلاحات مالی در اداره مالیه ایران مشغول گردید.^۱ وظیفه او ایجاد شفافیت مالی و اصلاح وضعیت اقتصادی کشور و برطرف نمودن مشکل ناترازی مالی خزانه دولت بوده که در این مسیر از سوی مجلس شورای ملی، اختیارات متنوعی به او واگذار گردید. او کوشید تا با ایجاد اصلاحات و برچیدن نظام سنتی مالیه ایران، اقتصاد کشور را به سمت استقلال به حرکت درآورد؛ اما در این راه با مقاومت متنفذین داخلی و همچنین تهدید و فشارهای سیاسی روسیه و انگلستان روبه‌رو شده و سرانجام در نتیجه این فشارها، مجبور به پایان مأموریت خود گردید. با وجود آنکه اصلاحات شوستر توانسته بود تا حدودی شرایط اقتصادی کشور را بهبود بخشد؛ اما کارشکنی‌ها و اخراج وی از ایران، موجب بروز مجدد مشکلات اقتصادی گردید. به این مشکلات، فشارهای سیاسی-اقتصادی و اجتماعی ناشی از جنگ جهانی اول نیز افزوده شد و بار دیگر اقتصاد ایران در شرایط وخیم قرار گرفت. دولت جدید که از فعالیت‌های شوستر رضایت داشت، بار دیگر به فکر استخدام مستشار آمریکایی افتاده و این بار دکتر آرتور میلپو (Arthur Millsaugh)، کارشناس مالی دولت آمریکا، به درخواست ایران و برای اصلاح اداره مالیه به کشور وارد شد. برخلاف شوستر، فعالیت میلپو در ایران هم نتایج بیش‌تری داشت، هم طولانی‌تر شد و هم توانست حمایت

نسبی داخلی را به‌دست آورد. با این وجود، اختیارات بسیار او در امور مالی ایران، موجب آن گردید که پس از رخداد‌های جمهوری‌خواهی و سپس تغییر سلطنت از قاجاریه به پهلوی، فعالیت‌های وی تحت تاثیر سلطه‌طلبی رضاشاه قرار گرفته، در نتیجه وی تنها توانست در سال‌های نخست حکومت رضاشاه با وی همکاری کند، اما در نهایت مجبور به خروج از ایران شد. بدین سو دوره نخست مأموریت وی در ایران به پایان رسد.^۲ وخامت اوضاع اقتصادی ایران همزمان با بروز جنگ جهانی دوم و خروج رضاشاه از کشور، بار دیگر دولت را به دعوت از میلپو برای سامان‌دهی اوضاع مالی واداشت؛ هرچند که در این دوره نیز او نتوانست نتایج مطلوب و باثباتی را در ایران به‌دست آورد، به نظر می‌رسد خودرای بودن میلپو، عدم توجه به مصوبات پارلمان ایران، مخالفت شوروی، حزب توده و برخی از نمایندگان مجلس موجب استعفا و ترک وی از ایران شد. پژوهش حاضر با تکیه بر داده‌های کتابخانه‌ای، آرشیوی و تحلیل تطبیقی دوره فعالیت شوستر و میلپو در مالیه ایران، به دنبال بررسی نقاط اختلاف و اشتراک فعالیت‌های این دو مستشار آمریکایی و تشریح موانع و چالش‌های پیش‌روی آنان بوده و در این مسیر از روش تحلیل تاریخی استفاده نموده است.

۲. پیشینه پژوهش

به جهت تاثیرگذاری سیاست‌های اداری و اقتصادی شوستر و میلپو بر ساختار اداری و اقتصادی ایران در اواخر عصر قاجار و اوایل دوره پهلوی، این موضوع مورد توجه پژوهشگران حوزه مطالعات تاریخی قرار گرفته و تاکنون مقالات متعددی از زوایای متفاوت برای پاسخ به پرسش‌هایی که درباره نقش این دو شخصیت بوده، نگارش شده است.

راضیه یوسفی‌نیا در مقاله، «مورگان شوستر آغازگر اصلاحات مالی در ایران» در فصلنامه پیام بهارستان شماره ۳، به بررسی کارکرد نقش شوستر برای اصلاح اقتصاد و مالیه پرداخته است. یوسفی‌نیا با رویکرد توصیفی گزارشی از تاثیرگذاری شوستر را در دوره کوتاه مأموریت وی در اختیار خوانندگان قرار داده است. امین محمدی و سید حسین میرجلیلی در مقاله «مستشاران خزانه‌داری و مسئله پرداخت حقوق پس از مشروطه (۱۲۹۰-۱۳۰۰)» در فصلنامه پژوهش‌های تاریخی ایران و اسلام شماره ۲۹، به بررسی تاثیر شوستر بر اقتصاد فروپاشیده ایران اواخر عصر قاجار اشاره داشته است.

جاودان یاد، کریم سلیمانی دهکردی و جمیله عزیزخواه در مقاله، «مخالفت‌ها علیه میلپو در ایران (۱۳۲۳ تا ۱۳۲۱ ش/۱۹۴۲ تا ۱۹۴۴ م)» در فصلنامه پژوهش‌های تاریخی شماره ۳، تلاش داشته‌اند تا با تمرکز بر دیدگاه مخالفان میلپو نقش آنان در دوره دوم حضور وی در ایران را مورد بررسی قرار دهند. محمد بختیاری در مقاله، «دلایل ناکامی میلپو در اصلاح امور مالی ایران (۱۳۲۳-۱۳۲۱ ش)» در فصلنامه پژوهش‌های تاریخی شماره ۵۶، به نقش عوامل مختلف و همچنین تکبر میلپو در شکست وی در دوره دوم ماموریت وی تاکید ویژه داشته است. بختیاری، همچنین در مقاله دیگر خود تحت عنوان، «بررسی عملکرد میلپو در تعدیل و تثبیت قیمت‌ها در ایران (۱۳۲۳-۱۳۲۱ ش)»، در فصلنامه علمی تاریخ‌نامه ایران بعد از اسلام، شماره ۳۳، به رویکرد تخصصی به تاثیر میلپو بر تثبیت قیمت‌های کالاها در دوره دوم حضور وی در ایران پرداخته است. نورالدین نعمتی، مرتضی دهقان نژاد، مرتضی نورائی در مقاله «میلپو و نوسازی سامانه مالی و اداری در ایران» در فصلنامه گنجینه اسناد، شماره ۹۳، به بررسی تاثیر میلپو بر نوسازی ایران اشاره داشته و این موضوع را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده‌اند.

با وجود پژوهش‌های متنوعی که درباره شوستر و میلپو انجام گرفته است، پژوهشگران به ابعاد گوناگون تاثیر این مستشاران بر ساختار اداری و اقتصادی ایران از یک سو و از سوی دیگر شرایط اجتماعی و سیاسی ایران که بخش مهمی از دلایل ناکامی وی بوده است، اشاره داشته‌اند. در پژوهش حاضر تلاش می‌شود با بررسی دستاوردهای شوستر و میلپو در ایران با رویکرد تطبیقی نتایج اقدامات این دو مستشار با تکیه بر داده‌های کتابخانه به ویژه گزارش‌های تاریخی و اسناد آرشیوی که در ارتباط با موضوع پژوهش هستند، مورد بررسی قرار گیرند. لذا با توجه به اینکه تاکنون با چنین رویکردی به دستاوردهای مالی و اداری این دو مستشار و حضور آنان در ایران پرداخته نشده است، انتظار می‌رود تا مقاله حاضر دریچه جدید درباره حضور شوستر و میلپو در ایران در اختیار خوانندگان ارائه دهد.

۳. اوضاع سیاسی-اقتصادی ایران همزمان با عصر مشروطه و حکومت رضاشاه پهلوی

دو عامل مهم در بررسی عملکرد مستشاران خارجی، توجه به بستر سیاسی و اقتصادی ایران همزمان با دوره فعالیت آن‌ها است. در آستانه نهضت مشروطه، اوضاع اقتصادی ایران

بحرانی و نظام مالی قاجار ناکارآمد بود. ساختار اقتصادی کشور بر پایه درآمدهای سستی مانند مالیات، گمرک و املاک خالصه استوار، و به سبب هزینه‌های سنگین دربار و مدیریت ضعیف مالی، تراز درآمد و هزینه دولت نابرابر بود (امین، ۱۳۸۵: ۸۹-۹۰). همزمان با مرگ ناصرالدین شاه و جلوس شاه جدید، خزانه ایران تهی، مواجب قراولان و نوکران عقب‌افتاده بود و مظفرالدین میرزا به‌عنوان ولیعهد کشور، دیناری پول برای رجوع به پایتخت نداشت (شمیم، ۱۳۸۷: ۲۶۶). در اسناد عصر مشروطه نیز به بدهکاری بالای دولت قاجار اشاره شده (صفائی، ۱۳۵۵: ۱۲) و تورم، کاهش ارزش پول و رشد جمعیت نیز بر وخامت اوضاع می‌افزود (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۷۰). افزایش ارتباط با اروپا به مسافرت‌های پرهزینه شاهان، خالی‌شدن خزانه و بدهی‌های دولت انجامید (یکتائی، ۱۳۵۲: ۹۷). با وجود نارضایتی‌های بسیار در این دوران، اما سفرها و هزینه‌ها همچنان ادامه داشت؛ عین‌الدوله، وزیر اعظم مظفرالدین شاه، در میانه آشوب‌های کشور او را به سفر فرنگ فرستاد و بر تنش‌ها افزود (ناظم‌الاسلام کرمانی، ۱۳۷۶: ۲۲۰). پیش از این نیز، در عصر سلطنت ناصرالدین شاه، زیان‌های مالی و سیاسی ایران پیرو امتیازهایی همچون امتیاز توتون و تنباکو، موجب شکایت رعایا گردید (کسروی، ۱۳۶۳: ۱۵) و مجموعه این بحران‌ها، که نارضایتی عمومی و ناتوانی دولت را در اداره امور اقتصادی و سیاسی به دنبال داشت، از علل اصلی در شکل‌گیری جنبش مشروطه به‌شمار می‌رفت.

در این میان، رقابت اقتصادی روسیه و بریتانیا برای کسب امتیاز و نفوذ در ایران، بحران‌ها را تشدید می‌کرد. قاجارها، امتیازات متعددی همچون گمرک، شیلات، و چاپ اسکناس را به بیگانگان واگذار کرده و برای جبران کسری بودجه از آن‌ها وام دریافت کردند (همان) و این وضعیت به افزایش نفوذ سیاسی و اقتصادی نمایندگان خارجی و شکل‌گیری وابستگی نیمه‌استعماری در ایران انجامید (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۷۰-۷۱). روسیه و انگلیس، با پرداخت این وام‌ها و دریافت امتیازات گوناگون و نفوذ در تجارت ایران، سلطه غیرمستقیم خود را تحکیم کردند و به این ترتیب، منافع نخبگان داخلی نیز در دو جناح وابسته به روس و انگلیس خلاصه شده و شکاف‌های سیاسی و اقتصادی داخلی گسترش یافت. ایران در این دوره، هدف اصلی رقابت قدرت‌های استعماری برای کنترل منابع و نفوذ سیاسی قرار گرفت (Keddie, 1983: 580)؛ تا جایی که همزمان با واکنش‌ها به قرارداد ۱۹۰۷ م. سایر کشورهای نیز خود را برای ورود به ایران و تسلط بر بخش‌های مختلف آزاد دانستند (وحید مازندرانی، ۱۳۲۸: ۵۸). در چنین وضعیتی، ایالات متحده که برخلاف دو قدرت

دیگر سابقه نفوذ استعماری در ایران نداشت، می‌توانست موازنه سیاسی-اقتصادی را ایجاد کند.

این بحران‌های اقتصادی، همزمان با تغییر حکومت در سال‌های بعدی نیز ادامه داشت. دریافت وام از بانک شاهی در سال ۱۲۸۸ش. به مبلغ ۲۵۰.۰۰۰ پوند به جهت بازسازی نظام اداری (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۱۲۸)، نشانه‌ای از تداوم بحران‌های بودجه کشور بوده که در عصر رضاشاه نیز ادامه یافت. پس از کودتای ۱۲۹۹، بسیاری از ادارات دولتی تعطیل شده و برخی از وزارت‌خانه‌ها، همچون وزارت عدلیه، منحل گردید؛ وزارت مالیه نیز یکی از بخش‌های تعطیل شده بود (مکی، ۱۳۶۱: ۲۶۵). تعطیلی این ادارات به دلیل ایجاد اصلاحات در ساختار و بهبود وضعیت بود؛ با این وجود، قسمت‌هایی که تأثیر زیادی بر آگاهی و چرخ اندیشه کشور داشتند، همچون جراید و روزنامه‌ها، در این زمان تعطیل شده و عملاً بستر نقد کارآمد از میان رفت. اصلاحات در سال‌های بعدی ادامه یافت و با آغاز حکومت رضاشاه به مراحل جدیدتری وارد گردید. او به دنبال کاهش نفوذ قدرت‌های خارجی در سیاست و اقتصاد کشور بود و به همین دلیل یکی از اهداف اولیه خود را الغای نظام کاپیتولاسیون و تغییر سیستم قضایی و قانون برای این منظور، با استفاده از روحیه ناسیونالیستی، قرار داد (فلور و بنانی، ۱۳۹۰: ۱۰۷). علاوه بر اوضاع مالیه، دیگر عامل مؤثر بر عملکرد مستشاران، بنیان سیاسی دو دوره مشروطه و حکومت رضاشاه بوده که با یکدیگر تفاوت‌های بسیاری داشت. اساس حکومت مشروطه و درخواست‌های مشروطه‌خواهان، از ابتدا، بر پایه بنای عدالتخانه، حکومت قانون، و مساوات بوده است (ناظم‌الاسلام کرمانی، ۱۳۷۶: ۳۵۸). ساختار حکومت در عصر مشروطه برپایه تقسیم قدرت میان شاه، مجلس و دولت استوار بوده و مجلس شورای ملی به‌عنوان مرکز اصلی سیاست‌ها، مشروعیت تصمیم‌ها، و قانون‌گذاری بود. اما این اوضاع در دوره حکومت رضاشاه، متفاوت‌تر جلوه می‌کرد. مجلس به حالت یک نهاد فرمایشی و تابع حاکمیت درآمد و استقلال خود را رفته رفته از دست داد. همچنین اوضاع سیاسی منطقه، و به قدرت رسیدن رضاشاه در ایران، موجب برقراری یک حکومت دیکتاتوری با شاکله شهربانی و دوایر جاسوسی مخفی آن گردید (مکی، ۱۳۶۱: ۱۹۲) که همین امر موانع گوناگونی را در برابر آزادی بیان و قشر منورالفکر ایجاد نمود. بطور کلی، ایران در دو بازه زمانی مشروطه و عصر رضاشاهی، چه از نظر اقتصادی و چه از منظر سیاسی، شرایط متفاوتی را تجربه می‌کرد؛ نفوذ روسیه و انگلیس و وابستگی دولت مرکزی به یکی از این

قدرت‌ها در عصر مشروطه موجب انفعال سیاست داخلی و خارجی ایران می‌گردید، و این امر در دوره رضاشاه، به صورت استقلالی‌ظاهری و کاهش نفوذ دولت‌های خارجی نمایان شد. حکومت رضاشاه در این دوران به سیاست موازنه منفی روی آورد و به نوعی استقلال‌گرایی دولتی رسید. در چنین شرایطی، عوامل تأثیرگذاری همچون مطبوعات، احزاب سیاسی، قوای نظامی، توجه به تأثیر طبقه روحانیت، و سیاست خارجی در این دو دوره به گونه‌ای متفاوت عمل کرده و اثر قابل توجهی در نتیجه فعالیت‌های مستشاران خارجی، که به منظور ایجاد اصلاحات متعدد مالی، نظامی و اداری وارد ایران می‌شدند، داشته است.

۴. عوامل مؤثر بر حضور مستشاران آمریکایی در ایران

سابقه حضور مستشاران خارجی در ایران، به زمان‌های پیش از انقلاب مشروطه و آغاز رویارویی ایران با تمدن غربی بازمی‌گردد. نخستین حضور مستشاران در ایران، به ضرورت زمان، به جهت ایجاد اصلاحات در حوزه‌های نظامی و سیاسی بوده و به همین جهت برای رفع مشکلات و عقب‌ماندگی ایران از جهان غرب، حکومت به استخدام کارشناسان مختلف از کشورهای پیشرفته، تحت عنوان متخصص و مستشار، پرداخت (سلیمی، ۱۳۹۰: ۷۸-۷۹). پس از مشروطیت، ناتوانی کارپردازان ایرانی در اداره امور و همچنین ضعف نظام استیفای قاجاریه، بار دیگر موجب احساس نیاز به حضور مستشاران خارجی در کشور برای سامان دادن به اوضاع و تغییر نظام مالی کشور شد و در این راستا، دستگاه مالیه طرح استخدام مستشاران اروپایی را ارائه نمود (امین، ۱۳۸۵: ۱۰۴). کسری بودجه، ناامنی و هرج و مرج، رقابت بیگانگان، و فقدان تشکیلات اداری کارآمد از مهم‌ترین دلایل استخدام مستشاران خارجی در سال‌های پس از انقلاب مشروطه است (منفرد، ۱۳۸۱: ۵-۶). نخستین مستشاران اروپایی نتوانستند تغییر قابل توجهی در نظامی مالی کشور ایجاد کنند. همچنین، در این دوران به دلیل رقابت شدید سیاسی و اقتصادی میان روسیه و انگلستان، ساماندهی اوضاع نیازمند نیروی جدیدی بود که هم مستقل و بی‌طرف باشد و هم مانند نمایندگان روس و انگلیس به دنبال نفوذ و دستیابی به منافع مختلف نباشد. مستشاران اروپایی، تا حد امکان در پی رسیدن به منافع مختلف فردی و دولتی به نفع کشور خود بودند و این مسئله موجب احساس نیاز دولت ایران به مستشاران دیگر گردید.

آمریکا که به تازگی از استعمار بریتانیا خارج شده و از قدرت‌های نوظهور و روبه‌رشد آن زمان بود، روزبه‌روز بر گسترش نفوذ جهانی خود می‌افزود. اما همچنان نقش بی‌طرفانه خویش در سیاست بین‌الملل را حفظ کرده و از نظر علاقه اقتصادی نیز سابقه‌ای در ایران نداشت؛ همچنین، به‌علت سرمایه زیاد، آمریکا می‌توانست به گزینه مناسبی برای تأمین منابع مالی کشور، ایفای نقش به‌عنوان نیروی سوم، و نیز عاملی در جلوگیری خطر تقسیم ایران به دو منطقه نفوذ روسیه و انگلیس تبدیل شود (میلسپو، ۱۳۴۶: ۶). در ایران و در زمان سلطنت فتحعلی شاه قاجار، نخستین نشانه‌های شناخت و ارتباط میان ایران و آمریکا در منابع دیده می‌شود (محمدپور، ۱۳۹۱: ۶۵)؛ اما توجه ایران به این دولت برای درخواست مستشار و کمک فنی، به دوران پس از مشروطه و زمانی بازمی‌گردد، که استقلال آمریکا از بریتانیا و همچنین تفاوت رویکرد سیاسی آن با قدرت‌های اروپایی، موجب آن شده بود تا در نظر ایران، آمریکا به‌عنوان هدفی مناسب برای دریافت کمک تخصصی شناخته شود. از دیگر دلایل جلب نظر ایران به ایالات متحده، می‌توان به خطر کم‌تر آن‌ها در مقایسه با سایرین به‌علت فاصله زیاد جغرافیایی این کشور با ایران اشاره نمود (نورائی، مسعودنیا، ۱۳۸۳: ۱۲۳).

پس از ارائه برنامه دولت در زمینه «اصلاحات مالیه و تعیین مفتشین مالیه و تأسیس خزانه‌داری مرکزی و استخدام مستشاران خارجی» در سال ۱۳۲۸ ق. ۱۲۸۷ ش. به مجلس شورای ملی، دولت ایران از وزارت خارجه آمریکا درخواست معرفی متخصصین مالیه بی‌طرف و بی‌غرضی نمود که بتواند مسئولیت مالیه ایران را برعهده گیرد (امین، ۱۳۸۵: ۱۰۵). آشننگی سیاسی ایران، در ابتدا عاملی در عقب‌نشینی آمریکا و عدم علاقه برای مداخله در جنگ قدرت این کشور بود؛ اما تغییر نگرش سیاسی دولت تافت^۳، رئیس جمهور وقت آمریکا، و توجه به ایران به‌عنوان ابزاری دیپلماتیک، موجب جلب نظر ایالات متحده و پاسخ مثبت آن به درخواست ایران گردید (منفرد، ۱۳۸۱: ۱۲). دولت آمریکا، پس از تغییر رویکرد و نگرش، درخواست دولت قاجاریه را برای ارسال مستشاران مالی و تخصصی به ایران پذیرفت و امر به شناسایی و ارسال آن‌ها نمود (پرونده: ۹۶۰۰-۲۳۰، شماره سند: ۳۵-۳۶). اسناد و مدارکی که نشان دهد امریکایی‌ها با چه انگیزه‌ای با اعزام این هیات موافقت کردند، در دست نیست، اما به نظر می‌رسد رقابت با بریتانیا و سایر کشورهای اروپایی مهمترین دلایل حضور آرام و دیپلماتیک امریکایی‌ها در ایران بوده است.

۵. اصلاحات مالی مورگان شوستر و آرتور میلپیو به عنوان مستشاران مالی

۱.۵ مأموریت مالی مورگان شوستر

نماینده ایران در واشنگتن، طی نامه‌ای مهم‌ترین و کلیدی‌ترین هدف ایران در استخدام مستشاران، که پایه تمامی اصلاحات دیگر نیز است، را حوزه مالیه معرفی کرد (پرونده: ۲۳۰-۹۶۰۰، شماره سند: ۳۸). به همین دلیل، نخستین مستشار آمریکایی در حوزه مالیه، پس از درخواست ایران، در قالب گروهی متشکل از متخصصین مالی از سوی دولت آمریکا و به سرپرستی مورگان شوستر به ایران فرستاده شد و او به عنوان مشاور امور مالی و رئیس خزانه دولتی منصوب گردید (برهانی، ۱۳۹۴: ۴). قرارداد استخدام شوستر در تاریخ فوریه ۱۹۱۱م. (۱۳۲۹ق. / ۱۲۸۹ش.) میان او و میرزا علی قلیخان، شارژدافر و مأمور کل الاختیار ایران در واشنگتن، با دستمزد ۲۰۰۰ لیره انگلیس و در ۱۵ شرط به امضا رسید (پرونده: ۲۴۰-۱۰۸۱۰۸). مورگان شوستر به همراهی گروه شانزده نفره همراهان، از جمله رالف هیلز (حسابدار)، چارلز اسکاسکی (ممیز مالیات)، بروس دیکی (مفتش) و کرنر (مدیر مالیات) در سال ۱۳۲۹ق. / ۱۲۹۰ش. به ایران وارد شده (افتخاری، ۱۳۸۲: ۷۹) و به موجب قانون ۲۳ جوزا (خرداد) ۱۲۹۰، اختیاراتی به وی واگذار گردید (مکی، ۱۳۶۱: ۲۴؛ یسلسون، ۱۳۶۸: ۱۶۱-۱۶۲؛ یکتائی، ۱۳۵۲: ۱۵۹). وی همچنین، مدتی پس از ورود و طی مراسلات گوناگون، درخواست استخدام رسمی چهار نفر آمریکایی همراه را برای کمک به او در پیشبرد برنامه اصلاحی به دولت ارائه داد، که در مجلس شورای ملی مورخ ۲۷ جمادی‌الاول، با کثرت آرا (۶۹ رأی) به تصویب رسید (پرونده: ۱۱۹۴۶-۲۹۰، شماره سند: ۱۵، ۲۶). اگرچه شوستر و همراهان، از سوی دولت آمریکا به ایران پیشنهاد شده و به کشور وارد شدند؛ اما، ایالات متحده بارها اشاره کرده بود که این مستشاران از نمایندگان بخش خصوصی بوده و دولت مسئولیتی در قبال فعالیت‌ها و عملکرد آن‌ها نسبت به ایران نخواهد داشت (منفرد، ۱۳۸۱: ۱۳).

قانون اختیارات شوستر (قانون ۲۳ جوزا) در حالی به تصویب مجلس شورای ملی رسیده بود که مالکان بزرگ و منتقدان کشور از ماموران مالیاتی پیروی نمی‌کردند و مالیات معوقه خود را پرداخت نمی‌نمودند (امین، ۱۳۸۵: ۱۰۶). شوستر در این زمان، وظیفه نظارت مستقیم بر کلیه معاملات مالیاتی و پولی ایران و اخذ عایدات و تفتیش کلیه محاسبات دولتی، نگهداری خزانه کشور و کنترل حوالجات اعتباری، تهیه نظامنامه جهت اجرای اصلاحات مالیاتی، و ریاست بر کلیه کارمندان ادارات تحت ریاست خزانه‌داری کل، را در

اختیار داشت (یکتائی، ۱۳۵۲: ۱۶۰). وضعیت خزانه ایران در هنگام ورود شوستر و قبول مسئولیت، در شرایط مطلوبی نبود؛ موجودی خزانه ۶۰۰.۰۰۰ تومان بود و همزمان ایران ۲.۳۰۰.۰۰۰ تومان تعهد بابت وام‌های دریافتی و مقادیر ۲۴۰.۰۰۰ لیره و ۳۸.۰۰۰.۰۰۰ منات، به ترتیب، به انگلیس و بانک استقراضی روس بدهکار بود (افتخاری، ۱۳۸۲: ۷۹)؛ یعنی ناترازی به میزان ۲.۳۰۰.۰۰۰ تومان بدهی در برابر موجودی ۶۰۰.۰۰۰ تومانی (صلاح، ۱۳۹۶: ۷۱). ناترازی مالی، اوضاع وخیم خزانه و ناکارایی سیستم اداری ایران، مسیر اصلاحات شوستر را سخت و ناهموار می‌نمود. وظیفه او سامان‌دادن به وضعیت اقتصادی کشوری بود که همچنان درگیر همراه کردن طبقات مختلف اشراف با این اصلاحات بوده و همزمان مانعی همچون حضور و رقابت بیگانگان را نیز در پیش‌رو داشت. سیستم مالی قدیمی قاجار، در روند اداری آن دوران مرسوم بوده و تغییر و اصلاح آن نیازمند تلاش بسیاری بود. پیش از ورود شوستر، ایران به هفده یا هجده حوزه مالیاتی تقسیم می‌شد؛ اما با ورود او به مالیه ایران، این تقسیم‌بندی به پنج حوزه مالیاتی شامل گیلان، مازندران، آذربایجان و کردستان، اصفهان و بروجرد، و فارس و بندر خلیج فارس، کاهش یافت تا جمع‌آوری مالیات آسان‌تر شود (نورائی و مسعودنیا، ۱۳۸۳: ۱۲۶).

جدول ۱. مقایسه شرایط مالیه ایران پیش و پس از اقدامات شوستر

مالیه ایران پیش از ورود شوستر	مالیه ایران پس از ورود شوستر
کسری بودجه خزانه	ضبط درآمد گمرک شمال و جنوب ایران به نفع خزانه
رشوه و فساد اداری و اقتصادی	تغییر سیستم اداری و یکپارچه نمودن خزانه‌داری
بدهی زیاد دولت به انگلیس و روسیه	ایجاد ژاندارم خزانه
بدهی دولت به تجارتخانه‌های داخلی	تدوین برنامه جدید بودجه و تغییر در بودجه‌ها
میزان بالای مالیات‌های معوقه و پرداخت نشده	اجبار در پرداخت مالیات معوقه و ثبت دریافت مالیات‌ها
ساختار مالی سنتی	لغو ساختار اداری قدیمی و برقراری نظام مالیاتی جدید
تأثیرگذاری زیاد متنفذان در امور مالی، اداری، و سیاسی	تلاش در جهت کاهش دخالت متنفذان در امور مالی
ساختار اداری پیچیده و ناکارآمد	تغییر در ساختار اداری و تبدیل آن به واحدهای کوچک‌تر

اوضاع مالیه ایران، پیش از حضور شوستر در وضعیت وخیمی قرارداشت؛ بدهی‌های زیاد، کسری بودجه خزانه، سیستم اداری ناکارآمد و عدم وجود و رعایت قانون، از

مهم‌ترین مشکلاتی است که در آن دوران گریبانگیر دولت قاجاریه بود. شوستر، با مسئولیت‌پذیری در جهت رفع مشکلات مالی ایران قدم گذاشت. او تمام تلاش خود را کرد تا قانون در نظام مالی ایران جاری شود. عدم وجود قانونمندی و همچنین بی‌توجهی ثروتمندان و رجال قاجاری به وضع مالی کشور، باعث آن شد تا لزوم افزایش اختیارات شوستر در امور اداری و مالی احساس شود. به همین علت، به تقاضای شوستر، لایحه‌ای در مجلس شورای ملی تصویب و بر اساس آن شوستر به عنوان «خزانه‌داری کل» و با اختیارات متنوع در امور مالی و مالیاتی منصوب شد (افتخاری، ۱۳۸۲: ۸۳-۸۴). این انتصاب مدت اندکی پس از ورود او به ایران اتفاق افتاد و از ابتدای کار تلاش نمود تا اوضاع اقتصادی خراب ایران را که از یک سو ناشی از سیاست‌های اقتصادی نادرست پیش از مشروطه بود، و از سوی دیگر به دلیل ناکارآمدی ساختار نظام مالی ایران ایجاد گردید، را اصلاح کند (نورائی و مسعودنیا، ۱۳۸۳: ۱۲۵). با وجود تلاش زیاد شوستر در راستای اصلاح مالی ایران، اما یکی از مهم‌ترین دلایل عدم موفقیت او در این زمان، عدم شناخت و آگاهی وی از جامعه ایران و مناسبات درونی قاجاریه بوده است. او قدرت رجال مهم قاجاری را دست‌کم گرفته و با عدم وجود بستر مناسب اجتماعی برای اجرای قانون، ناآگاهی جامعه و رجال از اصول مشروطیت، عدم درک عمیق روشنفکران از مؤلفه‌های نوگرایی در خارج از ایران، و همچنین نفوذ و قدرت دولت‌های روس و انگلیس در کشور، آشنایی نداشت. این شرایط، هر روز اوضاع را برای او سخت‌تر کرده و موانع متعددی را پیش‌روی او قرار داد.

شوستر با زیاده‌خواهی روس‌ها در ایران مخالف بود و به این باور رسیده بود که موفقیت وی در گرو محدود نمودن سیاست‌های اقتصادی-سیاسی و نظامی آنها در ایران است. در نتیجه برپایی ژاندارم خزانه یکی از اقداماتی بود که به منظور تضعیف قدرت نظامی آنان یعنی نیروی قزاق ایجاد شد، اما این رویکرد شوستر موجب افزایش دشمنی روسیه با وی شد. استفاده از مازور استوکس انگلیسی، نارضایتی در میان روس‌ها ایجاد نمود. استوکس از نظر روس‌ها، نیروی ضد روس و مخالف با منافع آنها بوده و معتقد بودند که می‌توان از نیرویی بی‌طرف و غیر روس و انگلیس برای منصب ژاندارمری خزانه استفاده کرد (افتخاری، ۱۳۸۲: ۸۲)؛ اما شوستر بدون توجه به این مسئله که پافشاری بر این تصمیم می‌تواند زمینه دشمنی روسیه با او را ایجاد کند، تلاش نمود تا استوکس را به این مقام برگزیند. او به دلیل آشنایی استوکس با زبان فارسی و حضور چهارساله وی در ایران،

استوکس را شایسته‌ترین فرد برای این مقام می‌دانست (ناظم، ۱۳۸۰: ۱۱۷). تلاش‌های شوستر برای کنترل گمرک شمال، استفاده از نیروهای انگلیسی در حوزه نفوذ روسیه، و انتقاد او از سیاست روس‌ها از عوامل مهم مخالفت و دشمنی روسیه با اقدامات شوستر بود (منفرد، ۱۳۸۱: ۸۸). ژاندارم خزانه به پیشنهاد شوستر، در سال ۱۲۹۰ ش. کار خود را آغاز کرد و مخالفت‌های روسیه با آن نیز از همان زمان آغاز شد. این مخالفت در قالب‌های مختلف بروز می‌داد و روس‌ها و اتباع آن‌ها به دلایل گوناگون دست به شکایت از شوستر و قوانین اجرایی او می‌زدند (پرونده: ۱۹۲-۳۶۰). در کنار این عوامل، تلاش برای خدشه‌دار کردن منافع رجال و ثروتمندان ایرانی نیز در مخالفت قدرت‌های بیگانه با شوستر تأثیرگذار بود. در ماجرای لغو معافیت مالیاتی رجال قاجاری و عدم توجه شوستر و مجلس به درخواست آنان، آن‌ها با مراجعه به سفارتخانه‌های روسیه و انگلیس، توانستند شایعات زیادی درباره شوستر در سطح جامعه پخش کرده و در این راه از نشریات خارجی نیز بهره گیرند (افتخاری، ۱۳۸۳: ۸۳) و به این ترتیب توانستند با استفاده از شور و هیجانات اجتماعی، مانعی سرسخت در مقابل فعالیت‌های شوستر ایجاد کنند. روسیه که از ابتدا با ورود شوستر مخالف بود، با افزایش به کارگیری انگلیسی‌ها توسط شوستر، منافع خود را بیش از پیش در خطر می‌دیدند. شوستر هم در این مسیر به مقابله با روسیه پرداخته و پس از کارشکنی‌های پی‌درپی آنان در امور اداری ایران و همچنین عدم یاری انگلستان با شوستر، طی مصاحبه‌ای با تایمز لندن به افشای مداخله‌های روسیه و انگلستان در امور داخلی ایران پرداخت (منفرد، ۱۳۸۱: ۹۸) و انتشار این نامه در تایمز لندن و سپس در ایران، مخالفت روسیه با شوستر را به مرحله جدی‌تری کشاند. شوستر در این نامه به ضدیت دولت روس در موضوع اصلاحات مالیه ایران و موافقت دولت انگلیس با روس در این کشور اشاره کرده و اقدامات آن‌ها را نه تنها باعث خسارت زیاد مالیه، که موجب تضعیف دولت ایران می‌داند (شوستر، ۱۳۲۹ق: ۱، ۱۶).

شوستر به دنبال برطرف کردن ضعف‌های موجود در نظام مالی ایران بوده و در این مسیر اقداماتی چون وضع قوانین جدید مالیاتی، کنترل عایدات ایران از گمرکات، نظارت بر قرضه‌ها، مقابله با حقوق ویژه خارجی‌ها و اعیان و اشراف، اختیار او در نظارت بر دیگر مستشاران خارجی، تشکیل ژاندارمری خزانه، و طرح برنامه‌های گسترده اقتصادی و اداری، صورت داد (صلاح، ۱۳۹۶: ۷۱-۷۴). او در اقدامات خود، بزرگ و کوچک و قوی و ضعیف نمی‌شناخت و همه را در برابر قوانین مالیاتی یکسان می‌دانست. در یکی از مکاتبات

شوستر با امین‌الدوله، او به وضوح نوشته است: «مباشراً جنابعالی در گیلان از ادای مالیات استنکاف نموده است... بنابراین لازم است سریعاً به‌مباشراً محلی خودتان امر بدهید، مالیات را بپردازد. نتیجه را هم به خزانه‌داری کل اشعار فرمائید...» (پرونده: ۶۶۹۵-۲۴۰، شماره سند: ۳-۴). رویکرد شوستر در مقابله با عدم پرداخت مالیات و عدم رعایت قوانین مالیه، همواره مستقیم و به دور از مصلحت‌اندیشی‌های رایج در نظام سستی ایران بود. اما اقدامات و رویکرد او و نیز عدم همخوانی الگوی رفتاری وی با آنچه در جامعه ایران رایج بود، زمینه اصلی شکست برنامه‌های اصلاحی شوستر و خروج اجباری او از ایران را فراهم نمود. اصلاحات شوستر، اهداف و منافع روسیه و تا حدودی انگلیس را در خطر می‌انداخت. با وجود آنکه در بسیاری از اقدامات، شوستر در تلاش بود تا از نیروهای انگلیسی استفاده کرده و در برابر روسیه مقاومت کند، اما این سیاست او از سوی انگلیس قابل پذیرش نبود؛ چراکه پذیرش کامل این رویکرد شوستر، به بهای تشدید ناآرامی سیاسی میان روسیه و انگلیس و به خطر افتادن منافع انگلیس در ایران تمام می‌شد. بنابراین، شوستر با اصلاحات سریع خود، روزه‌روز دشمن بیش‌تری ایجاد کرده و در تنگنای سخت‌تری قرار می‌گرفت. علت این امر، بی‌طرفی شوستر و تلاش او برای ایجاد یک نظام اقتصادی مستقل بود که با دیدگاه استعماری روسیه و انگلیس همخوانی نداشته و آن‌ها، شوستر را به‌عنوان مانعی در مسیر اهداف و منافع خود می‌دیدند.

اصلاحات شوستر، باعث ایجاد استقلال مالی ایران و کاهش نفوذ و قدرت روسیه و انگلیس می‌شد؛ بنابراین، تلاش آن‌ها برای اخراج شوستر و بازگشت وضعیت مالیه ایران به حالت پیشین، دور از انتظار نبود. شوستر بر دخالت آشکار روسیه در امور ایران تأکید داشت و همواره بر هدف روسیه در اشغال شمال ایران معتقد بود (منفرد، ۱۳۸۱: ۱۱۳). فعالیت‌ها و کارشکنی‌های شوستر، روسیه را به تنگ آورده و سرانجام، آن‌ها تنها راه مقابله با این مانع را در فشار نظامی و سیاسی یافته و به همین علت، در پی ماجرایی مصادره اموال شعاع‌السلطنه، که برای دولت روسیه بی‌احترامی بزرگی تلقی می‌شد، تلاش کردند تا این مسئله را خنثی کنند. روس‌ها به بهانه بدهی شعاع‌السلطنه به بانک استقراضی و تبعیت او از دولت روسیه، که ادعای دروغی بود، کوشیدند تا جلوی مصادره اموال او را گرفته و درگیری میان نیروهای قزاق و ژاندارم خزانه شکل گرفت (افتخاری، ۱۳۸۲: ۸۵ ر.ک. به: پرونده ۷۶۳۶۳-۲۴۰). عدم پذیرش گفته روسیه و تلاش شوستر در اثبات دروغین بودن آن، درگیری را به مرحله‌ای دیگر کشانده و موجب ارسال اولتیماتومی از سمت روسیه به

ایران شد. روسیه در اولتیماتوم، خواستار اخراج شوستر از ایران شده و این کار را با تهدید نظامی و حرکت نیروهایش به سمت تهران تکمیل نمود (میلسپو، ۱۳۷۰: ۲۶). در پی این اولتیماتوم و خروج شوستر از کشور، این امر مساوی بود با شکست اصلاحات مالیه در ایران. اگرچه در ابتدا دولت ایران در مقابل پذیرش این اولتیماتوم مقاومت کرد، اما ضعف نیروهای داخلی و تهدید نظامی روسیه رد درخواست روس‌ها را سخت می‌کرد. ایران در پذیرش اولتیماتوم روسیه مردد بود، اما سرانجام در ۲۹ ذی‌الحجه ۱۳۲۹ ق. / ۱۲۹۰ ش، مجبور به پذیرش اولتیماتوم و سپس اخراج شوستر از کشور گردید (منفرد، ۱۳۸۱: ۱۲۵). دولت ایران، با اعلام اینکه یکی از فقرات اولتیماتوم روس، راجع به خروج و انفصال از شغل شوستر و قطع فعالیت او در امور مالیه ایران بوده است، او را از سمت خزانه‌داری کل عزل و دستور به خروج او از کشور را داد (شوستر، ۱۳۵۱: ۲۵۲-۲۵۳). اخراج شوستر از ایران، بار دیگر وضعیت مالیه کشور را به حالت گذشته بازگرداند و زمینه را برای نفوذ و سلطه مجدد دولت‌های بیگانه و وابستگی اقتصادی کشور به آن‌ها فراهم نمود؛ بنابراین، اصلاحات شوستر با شکست روبه‌رو شده و نتیجه روشنی دربرداشت.

۲.۵ اقدامات و چالش‌های میلسپو در ایران

در اواخر عصر قاجاریه، شرایط مالیه ایران نسبت به گذشته تغییری نداشت و همچنان با خزانه‌ای خالی و بدهکاری زیاد، همراه با فساد اقتصادی و وضعیت وخیم مالیه دست و پنجه نرم می‌کرد. همزمان با جنگ جهانی اول، انگلیس با امضای قرارداد ۱۹۱۹، توانست امتیاز اداره مالیه و ارتش ایران را به‌دست آورد (نعمتی، دهقان‌نژاد و نورائی، ۱۳۹۳: ۸۲) و به موجب این قرارداد، حکومت انگلیس با اعزام هیئت‌های نظامی و مالی به ایران مقدمات اجرای قرارداد ۱۹۱۹ را فراهم کرد (یسلسون، ۱۳۶۸: ۲۲۵). قرار بر این بود تا ایران در مقابل دریافت مبلغ ماهیانه ۲۰۰.۰۰۰ تومان، کنترل مالیه و قشون را در اختیار انگلیس بگذارد (امین، ۱۳۸۵: ۱۰۸)؛ که این اتفاق، موجب افزایش نفوذ بریتانیا در ایران، بیش از گذشته می‌شد. نیروهای زیادی در داخل و خارج کشور با این قرارداد مخالفت کردند؛ نمایندگان حزب دموکرات که در مجلس شورای ملی با نطقی علیه قرارداد ۱۹۱۹، مخالفت خود را اعلام کرده بودند، یکی از گروه‌های مخالف داخلی بودند (مکی، ۱۳۶۶: ۳۴). میرزا صادق خان مستشارالدوله نیز از دیگر مخالفان این قرارداد در ایران بود. کابینه ایران نیز این قرارداد را محکوم کرد (یسلسون، ۱۳۶۸: ۲۲۵). آمریکا نیز از کشورهایی بود که در جوامع

بین‌المللی مخالفت خود را نشان می‌داد. این قرارداد با فضای متشنجی که در آن زمان در ایران از سوی نیروهای داخل و خارج ایجاد گردید، به نتیجه مطلوب نرسید؛ قوام‌السلطنه نیز از این فرصت استفاده کرده و زمینه حضور مستشاران آمریکایی در مالیه ایران را ایجاد نمود. در این زمان، مستشاران بلژیکی، همچون گذشته، امور مالیه ایران را در دست داشتند و هنسنس بلژیکی خزانه‌دار کل ایران بود و بسیاری از مقامات مالیه ایران بلژیکی بودند (امین، ۱۳۸۵: ۱۰۸، ۱۰۹)؛ اما قوام‌السلطنه امید داشت تا با کمک مستشاران آمریکایی و حضور آن‌ها در ایران، هم سامانی به مالیه کشور دهد و هم نفوذ بریتانیا با ورود آمریکا به صحنه سیاسی ایران، کاهش یابد. آمریکا در فاصله زمانی خروج شوستر تا پایان جنگ جهانی اول، قدرت خود را بیش از گذشته افزایش داده و تبدیل به قطب مهمی در سیاست و اقتصاد بین‌المللی گردید. همین امر سبب آن می‌شد تا نظر دولت‌های ایرانی، که از عملکرد مستشاران بلژیکی ناراضی بودند، بار دیگر به سمت آمریکا جلب شده و خواستار حضور مستشاران آمریکایی شوند (همان: ۱۱۰).

در کابینه اول قوام‌السلطنه در سال ۱۳۰۰ ش. او به دلیل فعالیت‌های گذشته شوستر و رضایت از آن، بار دیگر از او برای قبول مسئولیت مالیه ایران دعوت کرد؛ اما این دعوت از سمت شوستر پذیرفته نشد (یسلسون، ۱۳۶۸: ۲۴۲-۲۴۳؛ یکتائی، ۱۳۵۲: ۱۷۲)؛ دولت آمریکا نیز به دلیل مخالفت‌های شوستر با انگلیسی‌ها، علاقه‌ای به ارسال مجدد او به ایران نداشت (امین، ۱۳۸۵: ۱۱۰). شرایط بد اقتصادی ایران در این دوران، نیازمند ورود یک مستشار حرفه‌ای بود که بتواند ایران را از این بحران رها سازد. میلپو، از مستشاران آمریکایی است که در دو دوره، در سال ۱۳۰۱-۱۳۰۶ و ۱۳۲۱-۱۳۲۳، به ایران وارد شده و مسئولیت اصلاح مالیه و دارائی کشور را برعهده گرفت. او در نوشته‌های خود از مدت‌مأموریتش در ایران، سه عامل را در رکود اقتصادی و تجارت کشور مؤثر دانسته است: (۱) عدم وجود آب‌راه در تمامی نقاط کشور که به واسطه آن عبور و مرور کشتی‌های تجاری آسان شود، و شرایط جغرافیایی خاص ایران؛ (۲) بارندگی اندک در مناطق مختلف ایران به غیر از نواحی میانی دریای خزر و رشته‌کوه البرز و نیز عدم وجود مسیرهای حمل‌ونقل مناسب، که به دنبال آن اثرگذاری کشاورزی به عنوان مهم‌ترین صنعت ایران، در تجارت کشور کاهش می‌یافت؛ (۳) عدم سرشماری و وجود آمار قطعی از جمعیت ایران (میلپو، لینگمن و سیموندز، ۱۳۹۵: ۳۱). شرایط فوق، به همراه عواملی که پیش از این یادشد، موجب تضعیف بیش‌تر قوای مالیه ایران و نظام دارائی کشور می‌گردید. قوام‌السلطنه به

جهت مقابله با نفوذ روزافزون بریتانیا در ایران، تلاش می نمود تا با وارد کردن آمریکا به عرصه تجارت و سیاست ایران، با این نفوذ مبارزه کند. به همین دلیل، پس از ناامیدی از بازگشت شوستر، در بهمن ماه ۱۳۰۰/ژانویه ۱۹۲۲م. مکاتبات برای استخدام دکتر میلسپو آغاز شده (پرونده: ۹۶۰۰-۲۳۰، شماره سند: ۱۳) و در ۱۳۰۱/۱۹۲۲م. دکتر میلسپو، که خود تحصیل کرده رشته اقتصاد و از مشاوران اقتصادی دولت آمریکا بود، را به عنوان مدیریت کل مالیه های ایران منصوب نمود (مجد، ۱۳۸۸: ۳۳-۳۴) و استخدام دکتر میلسپو آمریکایی به تمامی ادارات اطلاع داده شده، و او موظف به رسیدگی به گزارش های مأمورین مالیه ایالات و ولایات و صدور تعلیمات لازمه برای آن ها گردید (پرونده: ۱۶۴۶۸-۲۴۰، شماره سند: ۳).

همزمان با ورود میلسپو به مالیه ایران در دوره اول، اوضاع اقتصادی کشور، بار دیگر در شرایط وخیمی بوده و خزانه با ناترازی مالی روبه رو بود و آنقدری کسری بودجه داشت که پاسخگوی مصارف دولت هم نبود (یکتائی، ۱۳۵۲: ۱۷۵-۱۷۶). همزمان با جنگ جهانی اول، به دلیل توقف تجارت، صادرات مرئی ایران به کم تر از ۲۰٪ کل بازرگانی کشور کاهش یافت و شرایط اقتصادی نامطلوب بود (میلسپو، لینگمن و سیموندز، ۱۳۹۵: ۴۴). میلسپو، که پس از وزیر مالیه مهم ترین مرجع رسمی مالیه ایران شناخته می شد، در امور تهیه بودجه و اصلاح امور تشکیلات مالیه و تمامی شعب آن، اختیار تام به دست آورد (امین، ۱۳۸۵: ۱۱۱) و تلاش کرد تا این ناترازی را بهبود بخشد. او به موجب قرارداد استخدامی ۴ مرداد ۱۳۰۱، علاوه بر تهیه بودجه، به کنترل درآمد، هزینه و مالیات ها نیز مشغول شده و نظارت بر تمامی تعهدات مالی کشور به او واگذار گردید (پروین و دریاگشت، ۱۳۸۱: ۴۷-۴۹). براساس گزارشی که او ثبت نموده، در سال ۱۳۰۲ و پس از مدت کوتاهی از ورودش به مالیه ایران، صادرات مرئی کشور، از کم تر ۲۰٪ کل بازرگانی به ۳۶٪ کل، و سال بعدی نیز به ۳۹٪ کل بازرگانی ایران افزایش یافته و تراز مالی کشور نیز با توجه به رشد صادرات خارجی، از سال ۱۹۱۹ تا ۱۹۲۵ کاهش چشمگیری داشت (میلسپو، لینگمن و سیموندز، ۱۳۹۵: ۴۴).

در دوره نخست فعالیت میلسپو، در ایران چندین مستشار آمریکایی دیگر در بخش های مختلف چون راهداری و امور بلدی مشغول به کار شدند؛ اما تعداد اعضای هیئت آمریکایی به دلایلی چون اتمام کار یا مرگ نابهنگام کاهش یافت (میلسپو، ۱۳۴۶: ۱۵۰). همچنین، برخی کارمندان مالیه و مقاماتی که اصلاحات میلسپو تأثیر مستقیم بر آن ها داشت، به کارشکنی در امور مالیه ایران و برنامه های او ادامه می دادند. پیشینه مخالفت رضاخان با

حضور مستشاران خارجی، به‌ویژه آمریکایی، در کشور که از زمان کودتا ۱۲۹۹ تا سال ۱۳۰۳ ادامه داشت، نیز از دیگر دلایلی است که در عدم نتیجه مأموریت نخست میلپو و همراهانش در ایران مؤثر بود. در میانه راه اصلاحات مالی میلپو، کشور درگیر جریانات جمهوری‌خواهی و تغییر سلطنت گردید که خود یکی از عوامل تأثیرگذار در توقف فعالیت‌های مالی ایران بوده و در نتیجه منجر به خروج و اتمام مأموریت دوره اول حضور میلپو در ایران گردید. در سال‌های پایانی حضور میلپو در ایران، نصرت‌الدوله به‌عنوان وزیر مالی انتخاب شد. از ابتدای امضای قرارداد استخدامی دکتر میلپو، او تحت نظارت وزیر مالی قرارداشت و تنها شخصی که در تصمیمات مالی کشور، در کنار میلپو، اختیارات داشت، وزیر مالی بود. انتخاب نصرت‌الدوله و شرایط سیاسی موجود در سال ۱۳۰۵-۱۳۰۶، موجب بروز اختلاف زیادی میان وزیر مالی و ریاست کل مالی شد که در نتیجه به ضرر میلپو خاتمه یافت (پروین و دریاگشت، ۱۳۸۱: ۲۳). میلپو، طبق قرارداد استخدامی خود، اختیارات زیادی در دست داشت و این امر با افکار رضاشاه همخوانی نداشت؛ چراکه از نظر او «با وجود میلپو، دو تا شاه در یک مملکت ممکن نیست» (خلیلی، ۱۳۸۵: ۱۱۴). با روی کار آمدن رضاشاه، و تصمیمات متعدد او در امور مختلف مملکت، برخی از این تصمیمات اختیارات میلپو را نادیده می‌گرفت و او نیز از اوامر رضاشاه اطاعت مطلق نمی‌کرد و به‌همین دلیل نیز موجب عدم تمدید قرارداد او شده و مأموریت او در سال ۱۳۰۶ به پایان رسید (امین، ۱۳۸۵: ۱۱۱).

میلپو در سال‌های ۱۳۲۱-۱۳۲۳ دور دوم مأموریت خود در ایران را تجربه کرد. لایحه استخدام میلپو در سال ۱۳۲۱ توسط کابینه قوام به مجلس شورای ملی ارائه شد (مکی، ۱۳۶۶: ۳۲۲). ایران در آغاز دهه ۱۳۲۰، با بحران‌های جنگ جهانی دوم روبه‌رو بود که اوضاع اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ایران را بطور جدی تحت تأثیر قرار می‌داد. در سال‌های پایانی حکومت رضاشاه، تورم افزایش یافته و قیمت کالاهای گوناگون نیز روندی رو به رشد داشت (بختیاری، ۱۴۰۱ (الف): ۵). قحطی‌های گسترده، همچون قحطی نان نیز از مهم‌ترین مشکلاتی بود که ایرانیان در آن دوران با آن روبه‌رو بودند (مجد، ۱۳۸۹: ۴۵۳). قیمت کالاهای اساسی در جریان جنگ جهانی دوم و پس از آن، به شدت افزایش می‌یافت و در زمان ورود مجدد میلپو به کشور، اجناس در حدود ۳۰۰٪ افزایش قیمت را تجربه کردند (بختیاری، ۱۴۰۱ (الف): ۶). گندم، از کالاهای مهم و اساسی زندگی مردم ایران بود که در این دوران افزایش قیمت و همچنین کاهش موجودی چشمگیری داشت. رواج بازار

آزاد و قاچاق گندم و جو تأثیر زیادی بر قحطی این غلات در کشور و ایجاد بحران داشت (سلیمانی و عزیزخواه، ۱۳۹۱: ۸۶-۸۷). ایران علاوه بر مشکلات اقتصادی، بحران‌های سیاسی بسیاری را نیز پیرو اشغال نظامی کشور توسط نیروهای روس و انگلیس پشت سر می گذاشت. حضور آمریکا، به عنوان نیروی سوم و تعدیل کننده اوضاع سیاسی، در این زمان نیز احساس شد و به همین علت، قوام السلطنه، نخست وزیر وقت، بار دیگر با استخدام میلسپو به عنوان مستشار مالی، سعی در ورود آمریکا به عرصه سیاسی ایران داشت (نعمتی، دهقان نژاد و نورائی، ۱۳۹۳: ۸۶).

میلسپو در کتاب خود با عنوان «امریکائی‌ها در ایران»، مهم ترین دلایل استخدام دوباره مستشاران آمریکایی در این دوران را اینچنین توصیف کرده است:

جنگ جهانی دوم شرایطی را که در سابق موجب استخدام هیئت‌های امریکائی شده بود با تأکید بیش تر و خطر قابل رؤیت و فوری تر احیا کرده بود. نیروهای مسلح انگلستان و شوروی کشور را اشغال کرده بودند. ناامنی حکمفرمائی می کرد. قیمت‌ها به سرعت موشک بالا می رفت. تجارت دستخوش رکود و دستگاه دولت دچار هرج و مرج بود. حکومت مشروطه که مجدداً برقرار شده بود از خود ناتوانی نشان می داد (میلسپو، ۱۳۷۰: ۶۶-۶۷).

تمامی عوامل فوق، از دلایل اصلی رکود اقتصادی و تضعیف ساختار مالی ایران بود که به استخدام دوباره میلسپو به عنوان رئیس کل مالی در سال ۱۳۲۱ انجامید. نخستین مشکلاتی که میلسپو با آن روبه رو گردید، مشکل نان بود. میلسپو تلاش کرد تا با تنظیم آئین نامه های گوناگون مالی، غلات را کنترل کرده و همچنین با افزایش قیمت خرید گندم و جو از سمت دولت، با قاچاق آن به خارج از ایران مقابله نمود (سلیمانی و عزیزخواه، ۱۳۹۱: ۸۶). او همچنین با اعطای وام جهت خرید غله و تهیه نان، راه حلی برای این مشکل اندیشید (پرونده: ۱۳۳۱-۶۲۴۰، شماره سند: ۲). دیگر مشکلی که در این زمان وجود داشت، عدم امکان استفاده مناسب ایران از مسیرهای حمل و نقلی بود که در این زمان در دست نیروهای اشغالگر قرار داشت و کار حمل کالاها و ضرورت های دولت را با مشکل روبه رو می نمود (عزیزخواه، ۱۳۹۵: ۲۰۰؛ ر.ک. به: پرونده: ۳۲۳۱۰-۹۹۹). کسری بودجه، همچون همیشه، گریبانگیر خزانه بود و دیگر اقدام مهم میلسپو در این زمان، ارائه پیشنهادی جهت کاهش بودجه اضافی ادارات گوناگون و نیز تعدیل نیرو در راستای جبران کسری بودجه بوده است (میلسپو، ۱۳۷۰: ۱۴۵-۱۴۶). میلسپو در مدت حضور خود در دوره دوم فعالیت هایش،

اختیارات زیادی از مجلس دریافت نمود تا در جهت کاهش هزینه‌های زندگی مردم و نیز بهبود شرایط مالی اقدام کند؛ اما تلاش‌های او در این زمان نتیجه مشخصی در پی نداشت و بزودی مخالفت‌ها با وی افزایش یافت (بختیاری، ۱۴۰۱ (ب): ۵۶). اختیارات او آن‌چنان گسترده بود که بخش‌های مختلف، انتقادات اساسی به او وارد می‌کردند. یکی از نمایندگان مجلس در نامه‌ای از اسراف‌کاری میلسپو شکایت داشت (پرونده: ۶۱۷۹۳-۳۱۰) و اتحادیه تجار و اصناف تهران هم پیکان انتقادات خود را مستقیماً به سمت دولت و میلسپو نشانه گرفت (پرونده: ۶۱۷۸۴-۳۱۰). مخالفت‌ها و عدم موفقیت میلسپو در فعالیت‌های اصلاحی خود، موجب آن شد تا نمایندگان مجلس خواستار لغو اختیارات میلسپو در امر مالیه شوند و بدین ترتیب اختیارات اقتصادی میلسپو لغو گردید و مذاکرات برای استعفای گروه آمریکایی و قطع همکاری با آنان آغاز شد (پرونده‌های: ۶۱۷۹۵-۳۱۰؛ ۶۱۷۹۰-۳۱۰). با لغو قانون اختیارات، کنترل تمامی سازمان‌هایی که میلسپو برای رسیدگی به غله و نان، انحصار کالاها، پروانه‌های صادرات و واردات، نظارت بر مال‌الاجاره‌ها، باربری راه، نظارت بر اتومبیل‌های دولتی و پخش لاستیک ایجاد نموده بود، به هیئت وزیران انتقال داده شد (میلسپو، ۱۳۷۰: ۲۰۳). مخالفت‌ها با میلسپو در این دوره آنقدر زیاد بود که، الغای اختیارات او و استعفا و قطع همکاری دولت با وی، موجب انتشار نامه از سوی جمعیت ستمدیدگان ایران به نخست وزیری، و تبریک این رخداد به ملت ایران گردید (پرونده: ۶۱۷۹۷-۳۱۰؛ ۶۱۷۸۴-۳۱۰).

جدول ۲. اختیارات و اقدامات میلسپو در مالیه ایران (دوره اول و دوم)

دوره اول (۱۳۰۱-۱۳۰۶) ^۴	دوره دوم (۱۳۲۱-۱۳۲۳) ^۵
تهیه بودجه	نظارت بر استخدام کارکنان وابسته به مالیه و بانک‌ها
اصلاح امور تشکیلات مالیه و تمامی ادارات مربوطه	تجدید سازمان کلی وزارت دارائی
ایجاد سازمان جدیدی به نام اداره کل درآمدها	تنظیم قیمت و کنترل کالاهای اساسی غیر خوراکی
اختیار تام در استخدام، عزل و تغییر وضعیت کارمندان مالیه	افزایش بهای نان در تهران
نماینده وزیر مالیه و مشاور کمیسیون‌های مالی مجلس	تأسیس کمیسیون هم‌آهنگی برای مشکلات حمل و نقل
مشاور در امور امتیازات تجاری و صنعتی	اصلاح و احیای اداره باربری راه
امکان دسترسی نامحدود به تمامی اسناد و دفاتر مالیه ایران	تعدیل نیرو و کاهش بودجه‌های غیرضروری

دوره اول (۱۳۰۱-۱۳۰۶) ^۴	دوره دوم (۱۳۲۱-۱۳۲۳) ^۵
نظارت بر تمامی تعهدات مالی ایران	تنظیم قانون مالیات بر درآمد برای تعادل بودجه
تربیت نیروی کار ایرانی در امر مالیه و به‌کارگیری آنان	تأسیس سازمان بازرسی و نظارت بر نانوائی‌ها

دوره اول حضور میلسپو در ایران، نوسان زیادی داشت. در ابتدا او با وضعیت بد مالی کشور و خزانه‌ای خالی روبه‌رو شد و در مدت دو ساله نخست حضور خود در ایران، توانست تا حدودی مالیه را سامان دهد. اما این وضعیت ثبات نداشت و رخدادهای سیاسی کشور، مالیه و اصلاحات آن را به شدت تحت تأثیر خود قرارداد. رخدادهای جمهوری در ایران، توقف کوتاه‌مدت اداره مالیه کشور، تنش‌های سیاسی میان رضاخان و نمایندگان جمهوری‌خواه، روی کار آمدن رضاشاه و مخالفت او با اختیارات بیش از اندازه میلسپو، پیشنهاد تمدید قرارداد با میلسپو به شرط کاهش اختیارات، و سرانجام تنش میان او، شاه و وزیر مالیه، همه از دلایلی است که با وجود اقدامات مؤثر و مفید این مستشار آمریکایی در مالیه ایران، اما اجازه اثرگذاری و رسیدن به نتیجه مطلوب را نداد. دوره دوم مأموریت میلسپو در ایران نیز همچون دوره نخست، نتیجه‌ای در بر نداشت و با شکست روبه‌رو شد. عوامل متعددی در این امر مؤثر بوده‌اند؛ عواملی مانند بخشیدن اختیارات بی‌اندازه به او و عدم همخوانی تفکرات وی با بدنه اصلی حکومت ایران، اوضاع وخیم ایران در شرایط پس از جنگ، ناکارآمدی سیاست‌های اقتصادی وی در آن زمان که اقتصاد جهانی تغییرات سریع و پی‌درپی را تجربه می‌نمود، موضع ضعف ایران در برابر قدرت‌های بیگانه که منجر به دخالت‌ها و کارشکنی‌های آنان می‌شد، و نیز آزادی فضای مطبوعاتی نسبت به دوره گذشته که منجر به بازتاب بیش‌تر و در نتیجه توجه بیش‌تر به ناکارآمدی اصلاحات او گردید.

۳.۵ تحلیل تطبیقی چالش‌های مأموریت شوستر و میلسپو در ایران

اگرچه شوستر و میلسپو در دو بازه زمانی متفاوت و در دو بستر سیاسی گوناگون کنترل امور مالیه ایران و اصلاحات آن را در اختیار داشتند، اما، تأثیرپذیری آن‌ها از این دو بستر متفاوت، تا اندازه زیادی مشابه بوده است. ایران در عصر مشروطه با ایران دوره حکومت رضاشاه و چندی پس از آن تا سال ۱۳۲۳، از نظر سیاسی موقعیت متفاوتی داشت. در عصر مشروطه، همزمان با افزایش مطبوعات و آگاهی بخش منورالفکر، و همچنین آغاز فعالیت مجلس شورای ملی و حکومت قانون، ایجاد فضای مناسب جهت اصلاحات نوین به نظر

امکان‌پذیر می‌آمد. اما، آغاز حکومت رضاشاه و تفاوت‌های شخصیتی و تفکر سیاسی او با دوره پیشین، با خفقان مطبوعاتی، مبارزه با نفوذ روزافزون قدرت‌های بیگانه و توجه به حس ناسیونالیستی، و نیز به تصویر کشیدن نوعی استقلال هرچند ظاهری در شیوه حکمرانی همراه بود. این رویکرد، منجر به کاهش استقلال و قدرت عمل مجلس شورای ملی شده و این نهاد را به بدنه حکومت مرکزی بیش از پیش وابسته نمود و در چنین شرایطی، امکان نتیجه گرفتن از اصلاحات نوین، بدون در نظر گرفتن برخی شرایط، تا حدود زیادی غیرممکن به نظر می‌رسید. نخستین وجه اشتراک مأموریت‌های شوستر و میلسپو، رویارویی آن‌ها با یک خزانه تهی و مشکلات عدیده مالی در دستگاه حکومتی بود. شوستر در آغاز ورود خود به ایران با عدم وجود یک قانون منظم در امور مالی روبه‌رو شد (یلسون، ۱۳۶۸: ۱۶۲) و تلاش کرد تا با قانونمند نمودن دستگاه مالی کشور، هزینه‌ها و مخارج دولت را تأمین کرده و کمی از بار بدهی و خزانه خالی کشور را کاهش دهد. این مسئله در زمان فعالیت میلسپو، در هر دو دوره حضور، نیز دیده می‌شود. همچنین دولت ایران، در دوران جنگ جهانی دوم، بار دیگر به سمت اصلاحات مالیه منعطف گردید؛ اما قرارداد ۱۹۱۹ با انگلیس و واکنش‌هایی که به آن می‌شد، نمی‌توانست این نیاز ایران را برطرف کند. اقتصاد ایران، تحت تأثیر جنگ جهانی، رکود زیادی تجربه می‌کرد (میلسپو، لینگمن و سیموندز، ۱۳۹۵: ۴۴) و این رکود یک بار دیگر موجب درخواست کمک از مستشاران آمریکایی شد.

پیش‌روی هر دو مستشار، موانع متعددی قرار داشت. شوستر علاوه بر ناترازی مالی، با چندین و چند عامل درونی نیز روبه‌رو بود. روسیه در شمال ایران، اصلاحات او را خطری جدی در منافع و اهداف خود در ایران می‌دانست. شوستر نیز با عدم توجه به این مسئله، دست به ایجاد اصلاحاتی همچون ایجاد ژاندارم خزانه و سپردن آن به یک نیروی انگلیسی داد و به روسیه بهانه‌ای جدی برای مقابله با اقدامات خود داد. همچنین، دولت مرکزی ایران نیز توانایی حمایت از نیروی استخدامی خود در مقابل فشارها و کارشکنی‌های روسیه و انگلیس نداشت و مخالفان اقدامات ضربتی شوستر، که از نیروهای خارجی تا ذی‌نفع‌هایی که اصلاحات وی بر آن‌ها تأثیر منفی داشت را شامل می‌شدند، با استفاده از فضای مطبوعاتی نسبتاً آزاد موجود، افکار عمومی را بر ضد شوستر و فعالیت‌های او شورانیدند. با این وجود، شوستر به علت برخورداری از هوش بالا و داشتن شخصیتی مصمم، در پاره‌ای اوقات توانست برخی از این اقدامات را خنثی کرده و به راه خود ادامه دهد. در روایات

مختلف، بارها به هوش بالا و درایت شوستر در مقایسه با میلپو، دیگر مستشار آمریکایی در ایران، اشاره شده است. عبدالله مستوفی در کتاب «شرح زندگانی من» شخصیت شوستر و میلپو را اینگونه قیاس می‌کند: «دانش میلپو که دکتر اقتصاد بود، چیزی نیست که قابل انکار باشد. ولی فعالیت و هوش شوستر را نداشت. مردی متین و آرام، و شاید قدری ضعیف‌النفس بود» (مستوفی، ۱۳۸۸: ۵۳۱). ویژگی هوش و درایت در اداره امور، همان چیزی بود که در میلپو کم‌رنگ‌تر بود و به همین دلیل مشکلات عدیده‌ای در برابر او قرار گرفت. مشکل اصلی دوران مأموریت شوستر، نفوذ بیش از حد نیروهای بیگانه در کشور و تضاد منافع آن‌ها با اصلاحات شوستر بود؛ اما، در دوران میلپو، علاوه بر این مورد و کارشکنی‌های داخلی، رویکرد دوگانه میلپو و عدم تطبیق وی با سیاست‌های کشور، نیز او را با مشکل روبه‌رو نمود. میلپو اساس کار خود را بر قانون گذاشته و با حکومت نظامی و عدم دخالت مستقیم مجلس شورای ملی همراه نبود و از طرفی، رضاخان نیز در دوره اول مأموریت‌های وی موافق تسلط مستشاران آمریکایی بر امور مالیه نبود (دولت‌آبادی، ۱۳۶۲: ۳۰۷)؛ اما، با وجود چنین نگرشی، همچنان در دوره مستشاری میلپو، فعالیت‌های غیرقابل قبول و بی‌رویه زیردستان او در کشور با امضا و اجازه میلپو، از موانع جدی در مقابل پیشبرد اهدافش تلقی می‌شد (مستوفی، ۱۳۸۸: ۵۳۱). دیگر مانع پیش‌روی میلپو، و حتی شوستر، عدم شناخت کافی و دقیق آن‌ها از جامعه ایرانی و معادلات سیاسی این کشور بود. دولت‌آبادی در این باره می‌نویسد: «میلپو شخص فهمیده [و] متینی است، گرچه هوش و جربزه سرشاری ندارد و بعلاوه آن‌طور که انگلیسیان شرق و شرقیان را می‌شناسند، آمریکاییان نمی‌شناسند» (دولت‌آبادی، ۱۳۶۲: ۳۰۹). عدم شناخت او در بستر سیاسی موجود، ظرفیت‌های جامعه ایران، و همچنین قدرت حاکمه، که در این زمان تفاوت فاحش رویکرد با عصر مشروطه داشته است، میلپو را در انجام اصلاحات خود تا حد زیادی ناکام گذاشت. همچنین در دوره دوم حضور وی در ایران، سیاست‌های اقتصادی او دیگر پاسخگوی جامعه پیشرفته آن عصر نبوده و نتوانست خود را با وضعیت سیاسی-اقتصادی و اجتماعی دهه ۲۰ ایران مطابقت دهد. همچنین از دیگر دلایل ناکامی هر دو مستشار آمریکایی، می‌توان به همزمانی آغاز مأموریت‌هایشان با وضعیت جنگ‌زده و انقلابی در ایران اشاره نمود. چه در سال ۱۲۹۰ش. و چه در سال‌های ۱۳۰۱ و ۱۳۲۱، ایران در شرایطی بود که یا از تنش‌ها و ناآرامی‌های متعدد ناشی از جنگ‌های جهانی آسیب می‌دید و یا زمینه انقلابی جامعه، ضعف دولت مرکزی، و نفوذ بیش از اندازه نیروهای خارجی، ایران را در

تنگنای سیاسی-اقتصادی قرار می‌داد. در چنین شرایطی رسیدن به یک نتیجه مطلوب دشوار بوده و عدم انطباق با چنین بستر سیاسی-اجتماعی می‌تواند از انجام هرگونه اصلاحی ممانعت کند.

۶. نتیجه‌گیری

یافته‌های پژوهش درباره تجربه‌های شوستر و میلسپو در ایران نشان می‌دهد که موانع پیش‌روی اصلاحات مالی در این کشور، صرفاً به مشکلات اداری و ضعف‌های درونی محدود نمی‌شد، بلکه متأثر از تعامل میان قدرت‌های خارجی، منافع گروه‌های داخلی و شرایط اجتماعی-سیاسی بود. تلاش‌های این دو مستشار، هرچند در واقع با هدف اصلاح ساختار مالی و ایجاد نظم اقتصادی صورت گرفت؛ اما در عمل با محدودیت‌های متعددی روبه‌رو شد که ریشه در موقعیت ویژه ایران در اهداف دولت‌های بیگانه داشت. نخستین گام‌های شوستر در جهت ایجاد نظم مالی و محدود کردن امتیازات و مصونیت‌های طبقه حاکم، بلافاصله با واکنش‌های شدید داخلی و خارجی مواجه شد. رجال قاجاری که منافع خود را در خطر می‌دیدند، همراه با فشار مستقیم روسیه و انگلیس، فضای فعالیت او را محدود کردند. این واقعیت نشان می‌دهد که اصلاحات مالی در ایران نه تنها با مقاومت نیروهای سنتی داخلی روبه‌رو بود، بلکه با منطق قدرت‌های فرامنطقه‌ای نیز در تعارض قرار داشت. اصلاحات شوستر اگر به ثمر می‌رسید، می‌توانست مسیر تازه‌ای برای استقلال مالی کشور باز کند؛ اما همین مسئله که می‌توانست در تغییر توازن قوا موثر باشد، مانعی جدی برای تحقق آن گردید. اخراج شوستر از ایران، نمونه‌ای بارز از این پیوند میان فشارهای بیرونی و ضعف‌های درونی است. در چنین وضعیتی، نه تنها دولت مرکزی توان مقاومت نداشت، بلکه حتی مجلس شورای ملی نیز نتوانست از مصوبه خود دفاع کند. به این ترتیب، اصلاحات مالی به نقطه شکست رسید و کشور دوباره در مسیر وابستگی قرار گرفت. میلسپو نیز در دو دوره ماموریتش، به شکلی دیگر در همین مسیر قدم گذاشت. او در شرایطی وارد ایران شد که اقتصاد کشور به شدت متزلزل، و از جنگ جهانی و تحولات سیاسی داخلی آسیب‌دیده بود. هرچند سال‌های نخست فعالیتش موفقیت‌هایی به همراه داشت؛ اما تنش‌های سیاسی و رقابت‌های داخلی به سرعت اصلاحات او را تضعیف کردند. تمرکز قدرت در دست رضاشاه، نگاه ابزاری حکومت به مستشاران و تغییر شرایط اقتصادی جهان، همه از عواملی بودند که موجب دور شدن اقدامات او از ایجاد اصلاحی پایدار

گردید. افزون بر این، حضور قدرت‌های خارجی و حساسیت آن‌ها نسبت به تغییرات مالی در ایران، همچنان مانعی جدی برای تثبیت اصلاحات بود. وجه مشترک هر دو دوره در آن است که اصلاحات مالی در ایران، هر بار که به سمت ایجاد استقلال و نظم جدیدی حرکت کرد، با فشارهای خارجی و مداخلات مستقیم یا غیرمستقیم قدرت‌های بزرگ متوقف شد. در عین حال، نبود انسجام درونی، و ضعف نهادهای اداری و سیاسی، این فشارها را تشدید می‌کرد. به عبارت دیگر، اصلاحات نه در یک فضای خنثی و بی‌طرف، بلکه در بستری شکل می‌گرفت که وابستگی و نفوذ خارجی بخش جدایی‌ناپذیری از آن بود. از این منظر، ناکامی شوستر و میلپو را نمی‌توان صرفاً به ناتوانی فردی یا خطاهای مدیریتی تقلیل داد. این شکست‌ها تحت تاثیر ساختاری عمیق‌تر بودند که در آن، اقتصاد ایران در موقعیتی نیمه‌حاشیه‌ای قرار داشت و هرگونه تلاش برای خروج از این وضعیت با مقاومت شدید قدرت‌های بیگانه و شبکه‌های داخلی مرتبط با آن مواجه می‌شد. به همین دلیل، هرچند اصلاحات این دو مستشار در کوتاه‌مدت اندک دستاوردهایی داشت؛ اما در بلندمدت نتوانست مسیر تازه‌ای برای استقلال مالی ایران ایجاد کند. تجربه حضور این دو مستشار خارجی در ایران نشان می‌دهد که مسئله اصلاحات مالی، به‌رغم اهمیت و ضرورت آن، در چارچوبی وسیع‌تر از سیاست داخلی قرار می‌گرفت. این اصلاحات نتوانست در میان عناصری چون مقاومت ساختارهای سنتی قدرت در داخل، ضعف نهادهای قانونی و اداری در پشتیبانی از اصلاحات، و فشار و نفوذ نیروهای خارجی که مانعی در ایجاد استقلال در کشور بودند، به حیات خود ادامه دهد و بررسی این روند بیانگر آن است، که تحول در ساختارهای اداری مهم زمانی نتیجه‌بخش خواهد بود که وابستگی در ساختار سیاسی کشور وجود نداشته و زمینه مناسب برای استقلال ایجاد شده باشد.

پی‌نوشت‌ها

۱. دروه حضور مورگان شوستر در ایران بسیار کوتاه بود. وی اردیبهشت ۱۲۹۰ وارد کشور شد و در نهایت بهمن ۱۲۹۰ / ۱۹۱۱-۱۹۱۲م. به جهت التیماutom روسیه مجبور به ترک ایران شد.
۲. دوره‌های فعالیت اداری و اقتصادی میلپو در ایران نخست طی سال‌های ۱۳۰۱-۱۳۰۶ خ/ ۱۹۲۲-۱۹۲۷ م. سپس دوره دوم بین سالهای ۱۳۲۱-۱۳۲۳ خ/ ۱۹۴۲-۱۹۴۵م. بوده است.

تحلیل تطبیقی فعالیت‌های شوستر و میلسپو ... (عباس پناهی و معصومه حنیفه) ۳۹۱

۴. داده‌ها برگرفته از متن قانون ۴ اسناد (مرداد) ۱۳۰۱ (قرارداد استخدامی دکتر میلسپو) (پروین و دریاگشت، ۱۳۸۱: ۴۷-۵۱) و گزارش‌های میلسپو از مدت فعالیت خود در ایران (میلسپو، ۱۳۴۶).
۵. داده‌ها برگرفته از اقدامات و اصلاحات میلسپو در دوره دوم حضور در ایران بوده است (میلسپو، ۱۳۷۰: ۱۳۴-۱۵۲).

کتاب‌نامه

منابع فارسی:

- افتخاری، سیدغنی (۱۳۸۲)، *استخدام مورگان شوستر آمریکایی و پیامدهای آن در ایران*، فصلنامه تاریخ روابط خارجی، شماره ۱۷.
- امین، سیدحسن (۱۳۸۵)، *دیوان استیفا (نظام مالیه عمومی در ایران)*، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۴)، *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه: احمد گل محمدی و ابراهیم فتاحی ولیلایی، چاپ ۱۱، تهران: نشر نی.
- بختیاری، محمد (الف) (۱۴۰۱)، *بررسی عملکرد میلسپو در تعدیل و تثبیت قیمت‌ها در ایران (۱۳۲۱-۱۳۲۳ش)*، فصلنامه علمی تاریخ‌نامه ایران بعد از اسلام، سال ۱۳، شماره ۳۳، زمستان.
- بختیاری، محمد (ب) (۱۴۰۱)، *دلایل ناکامی میلسپو در اصلاح امور مالی ایران (۱۳۲۱-۱۳۲۳ش)*، فصلنامه علمی پژوهش‌های تاریخی معاونت پژوهش و فناوری دانشگاه اصفهان، سال ۵۸ (دوره جدید: ۱۴)، شماره ۴ (پیاپی ۵۶)، زمستان.
- برهانی، مرجان (۱۳۹۴)، *روابط ایران و آمریکا (۱۳۲۰-۱۳۲۴ش)*، بر پایه اسناد، فصلنامه تاریخ روابط خارجی، سال ۱۶، شماره ۶۳، تابستان.
- پروین، ناصرالدین و دریاگشت، محمدرسول (۱۳۸۱)، *نصرت‌الدوله و میلسپو: پایان مأموریت آمریکاییها در ایران (مجموعه اسناد نصرت‌الدوله فیروز)*، تهران: اساطیر.
- خلیلی، محسن (۱۳۸۵)، *نگاهی انتقادی به ایران شناسی آرتور میلسپو*، فصلنامه علمی-پژوهشی علوم انسانی دانشگاه الزهرا (س)، سال ۱۶، شماره ۶۰، پاییز.
- دولت‌آبادی، یحیی (۱۳۶۲)، *حیات یحیی* (جلد ۴)، تهران: انتشارات عطار.
- سلیمانی، کریم و عزیزخواه، جمیله (۱۳۹۱)، *اقدامات میلسپو برای حل بحران نان سال‌های ۱۳۲۳-۱۳۲۱*، مطالعات تاریخ فرهنگی؛ پژوهش‌نامه انجمن ایرانی تاریخ، سال ۳، شماره ۱۲، تابستان.
- سلیمی، ابتهاج (۱۳۹۰)، *مستشاران خارجی در ایران (از آغاز ورود تا سلطنت محمدشاه قاجار)*، فصلنامه تاریخ روابط خارجی، سال ۱۲، شماره ۲۷، تابستان.
- شمیم، علی اصغر (۱۳۸۷)، *ایران در دوره سلطنت قاجار*، تهران: بهزاد.

- شوستر، مورگان (۱۳۲۹ق)، مکتوب مستر شوستر خزانه‌دار کل ایران به عنوان روزنامه طایمس راجع بمناسبات دولت ایران با دولتین روس و انگلیس، تهران: مطبعه جبل‌المتین.
- شوستر، مورگان (۱۳۵۱)، اختناق ایران، ترجمه: ابوالحسن موسوی شوشتری، کلکته: مطبعه حبیب‌المتین.
- صفائی، ابراهیم (۱۳۵۵)، اسناد مشروطه، تهران: انتشارات بابک.
- صلاح، مهدی (۱۳۹۶)، تأثیر اقدامات اصلاحی مورگان شوستر آمریکایی و صف‌بندی‌های موجود در برابر آن در اواخر دوره قاجار، پژوهش‌های ایران‌شناسی، سال ۷، شماره ۱، بهار و تابستان.
- عزیزخواه، جمیله (۱۳۹۵)، اصلاحات میلسپو در ناوگان حمل و نقل ایران (۱۳۲۱-۱۳۲۳)، دوفصلنامه علمی-پژوهشی تاریخ‌نامه ایران بعد از اسلام، سال ۶، شماره ۱۲، بهار و تابستان.
- فلور، ویلم و بنانی، امین (۱۳۹۰)، نظام قضایی عصر قاجار و پهلوی، ترجمه: حسن زندیه، چاپ ۲، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- کاتوزیان، محمدعلی (همایون) (۱۳۷۴)، اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه: محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز.
- کسروی، احمد (۱۳۶۳)، تاریخ مشروطه ایران (جلد ۱)، تهران: امیرکبیر.
- مجد، محمدقلی (۱۳۸۸)، میلسپو و مستشاران مالی آمریکایی در ایران ۱۹۲۲-۱۹۲۷، ترجمه: مصطفی امیری، فصلنامه مطالعات تاریخی، سال ۶، شماره ۲۷، زمستان.
- مجد، محمدقلی (۱۳۸۹)، رضاشاه و بریتانیا: بر اساس اسناد وزارت خارجه آمریکا، ترجمه: مصطفی امیری، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی.
- محمدپور، زینب (۱۳۹۱)، جستاری بر تاریخ روابط فرهنگی و سیاسی ایران و آمریکا در عصر ناصری، مطالعات تاریخ فرهنگی؛ پژوهشنامه انجمن ایرانی تاریخ، سال ۴، شماره ۱۳، پاییز.
- مستوفی، عبدالله (۱۳۸۸)، شرح زندگانی من (جلد ۳)، چاپ ۶، تهران: انتشارات زوار.
- مکی، حسین (۱۳۶۱)، تاریخ بیست ساله ایران (جلد ۱)، تهران: نشر ناشر.
- مکی، حسین (۱۳۶۶)، تاریخ بیست ساله ایران (جلد ۸)، تهران: انتشارات علمی، انتشارات ایران.
- منفرد، افسانه (۱۳۸۱)، سال پرانده ۱۲۹۰ شمسی: شرح ماموریت مورگان شوستر آمریکایی در ایران، تهران: کهن دیار.
- میلسپو، آرتور (۱۳۴۶)، مأموریت آمریکائی‌ها در ایران، ترجمه: حسین ابوترابیان، تهران: انتشارات پیام.
- میلسپو، آرتور (۱۳۷۰)، امریکایی‌ها در ایران، ترجمه: عبدالرضا هوشنگ مهدوی، تهران: نشر البرز.
- میلسپو، آرتور و لینگمن، ای.آر. و سیموندز، س. (۱۳۹۵)، وضعیت مالی و اقتصادی ایران در دوره رضاشاه: مجموعه گزارشات، ترجمه: شهرام غلامی، تهران: نشر تاریخ ایران.

تحلیل تطبیقی فعالیت‌های شوستر و میلپیو ... (عباس پناهی و معصومه حنیفه) ۳۹۳

ناظم، حسین (۱۳۸۰)، روس و انگلیس در ایران (۱۹۰۰-۱۹۱۴م): بر اساس اسناد سیاسی کشورهای بریتانیا، فرانسه، آلمان، ایران، روسیه و ایالات متحده آمریکا، ترجمه: فرامرز محمدپور، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

ناظم‌الاسلام کرمانی (۱۳۷۶)، *تاریخ بیداری ایرانیان* (جلد ۱)، به اهتمام: علی اکبر سعیدی سیرجانی، چاپ ۵، تهران: نشر پیکان

نعمتی، نورالدین و دهقان‌نژاد، مرتضی و نورائی، مرتضی (۱۳۹۳)، *میلپیو و نوسازی سامانه مالی و اداری در ایران*، فصلنامه گنجینه اسناد، سال ۲۴، شماره ۱، بهار.

نورائی، مرتضی و مسعودنیا، حسین (۱۳۸۳)، *نظری بر مأموریت شوستر در ایران و چالشهای فراوری آن با تکیه بر منطقه خوزستان*، فصلنامه تاریخ روابط خارجی، شماره ۲۱، زمستان.

وحید مازندرانی، ع. (۱۳۲۸)، *قرارداد ۱۹۰۷ روس و انگلیس راجع به ایران*، تهران: کتابخانه سقراط.

یسلسون، آبراهام (۱۳۶۸)، *روابط سیاسی ایران و آمریکا*، ترجمه: محمدباقر آرام، تهران: امیرکبیر.

یکتائی، مجید (۱۳۵۲)، *تاریخ دارائی ایران*، تهران: مرکز انتشارات کتابفروشی دهخدا.

منابع انگلیسی:

Keddie, Nikki R. (1983), *Iranian Revolutions in Comparative Perspective*, The American Historical Review, Vol. 88, No. 3.

اسناد:

محل نگهداری: سازمان کتابخانه و آرشیو ملی ایران، شماره بازیابی: ۶۶۹۵-۲۴۰

شماره بازیابی: ۱۱۹۴۶-۲۹۰

شماره بازیابی: ۹۶۰۰-۲۳۰

شماره بازیابی: ۱۰۸۱۰۸-۲۴۰

شماره بازیابی: ۱۹۲-۳۶۰

شماره بازیابی: ۷۶۳۶۳-۲۴۰

شماره بازیابی: ۹۶۰۰-۲۳۰

شماره بازیابی: ۱۶۴۶۸-۲۴۰

شماره بازیابی: ۶۱۳۳۱-۲۴۰

شماره بازیابی: ۳۲۳۱۰-۹۹۹

شماره بازیابی: ۶۱۷۹۳-۳۱۰

شماره بازیابی: ۶۱۷۸۴-۳۱۰

۳۹۴ تحقیقات تاریخ اقتصادی ایران، سال ۱۴، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۴

شماره بازیابی: ۳۱۰-۶۱۷۹۵

شماره بازیابی: ۳۱۰-۶۱۷۹۰

شماره بازیابی: ۳۱۰-۶۱۷۹۷