

ارتش، مالیات‌ستانی و دولت‌سازی در ایران؛

رهیافتی در جامعه‌شناسی مالی

عباس حاتمی*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۸/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۸/۲۲

چکیده

درحالی‌که در دولت‌سازی در ایران عموماً به یک رابطه یک‌سویه علی- معلولی میان ارتش و دولت‌سازی فروکاسته شده است، این مقاله با بهره‌گیری از رهیافت جامعه‌شناسی مالی با عبور از نگرش مبتنی بر تعیین‌کنندگی یک‌جانبه از نوعی تعیین‌کنندگی چندجانبه میان ارتش، مالیات‌ستانی و دولت‌سازی دفاع می‌کند. بر این اساس، مقاله از یک سو نشان می‌دهد که ارتش در فرایند دولت‌سازی ایران، زمان‌هایی در مقام کارگزار مالیات‌ستانی ظاهر شده است، اما از سویی دیگر مشخص می‌سازد که مالیات‌ستانی نیز از طریق تأمین منابع مالی ارتش، رابطه‌ای دوسویه یا دیالکتیکی را میان آن‌ها برقرار ساخته است. سپس از متن همین رابطه دیالکتیکی، روابط متنوع و متکثر دیگری ظاهر شده است که بخشی از فرایند دولت‌سازی در ایران را به پیش رانده است و ناچار دولت مدرن در ایران را به ترکیبی از رابطه متقابل و چندجانبه میان این اجزا به‌ظاهر متجزا تبدیل نموده است. این شیوه تحلیل درنهایت، مشخص می‌سازد که مطالعه برخی پدیده‌های سیاسی بیش از آنکه نیازمند روش‌های علی- معلولی و یک‌سویه باشد، مستلزم روش‌های بدیلی مانند روش دیالکتیکی و چندسویه است.

واژگان کلیدی

ارتش، دولت‌سازی، مالیات‌ستانی، جامعه‌شناسی مالی، ایران

مقدمه

در حالی که در ادبیات دولت‌سازی میان ارتش، مالیات‌ستانی و دولت‌سازی ارتباط دیده شده است؛ این ارتباط در مباحث دولت‌سازی ایران عموماً به نقش ارتش در فرایند دولت‌سازی فارغ از هر نوع رابطه با مالیات‌ستانی فروکاسته شده است؛ چنان‌که مرور ادبیات دولت‌سازی نشان می‌دهد نقش اصلی ارتش در فرایند دولت‌سازی ایران تثبیت اقتدار دولت مرکزی، کمک به انباشت قدرت و در نهایت ایجاد شرایطی برای اعمال انحصاری اجبار از سوی دولت و موضوعاتی از این دست دیده شده است (کرونین، ۱۳۷۷، ص ۲۵۸؛ فوران، ۱۳۷۸، صص ۳۳۰-۳۳۱؛ کدی، ۱۳۸۵، ص ۱۴۶؛ Karshenas, 1990, p.65). به این معنا در این ادبیات نخست، ارتش، دولت‌سازی و مالیات‌ستانی در ایران، عناصری متجزا و نه مرتبط به هم در نظر گرفته شده‌اند؛ دوم، نقش ارتش در فرایند دولت‌سازی ایران صرفاً در قالب کارکردهای نظامی و همین‌طور متضمن تأثیرات یک‌سویه دیده شده است. اما چنان‌که هلد در جایی تأکید نموده، این شیوه تحلیل یک‌سویه در ادبیات دولت‌سازی ناکارآمد بوده (هلد، ۱۳۸۶، ص ۶۵) و ناچار ضرورت گذار به شیوه‌های تحلیل مبتنی بر تأثیرات دوسویه و متقابل را در ادبیات دولت‌سازی مشخص ساخته است. با توجه به این ضرورت، مقاله فرارو با بهره‌گیری از رهیافت جامعه‌شناسی مالی از یک‌سو تلاش می‌کند نشان دهد چگونه می‌توان از طریق این رهیافت، میان اجزای متجزای مورد اشاره، یعنی ارتش، مالیات‌ستانی و دولت‌سازی در ایران ارتباط برقرار کرد. از سویی دیگر، می‌کوشد تا با عبور از شیوه تحلیل تعیین‌کنندگی یک‌جانبه یا یک‌سویه علی- معلولی، شیوه تحلیل تعیین‌کنندگی متقابل و چندجانبه را در ادبیات دولت‌سازی ایران عرضه دارد و از حیث روش‌شناسی آلترناتیوی برای مطالعات دولت‌سازی ایران تدارک بیند. روش کاربست رهیافت جامعه‌شناسی مالی در دولت‌سازی ایران بیشتر قیاسی است و در نظر دارد تا عناصر این نظریه را بدین شیوه در مورد وضعیت دولت‌سازی در ایران به کار گیرد.

۱. چارچوب نظری: رهیافتی در جامعه‌شناسی مالی

عموماً کنترل انحصاری ابزار خشونت (Pierson, 1955, p.8) یا تمرکز و انباشت قدرت (Poggi, 1978, pp.60-1)، یکی از اصلی‌ترین ویژگی‌های دولت مدرن به‌عنوان محصول

دولت‌سازی، در نظر گرفته شده است؛ چنان‌که وبر در خلاصه‌ترین تعریف خود از دولت مدرن آن را انحصار کاربرد مشروع زور در محدوده سرزمینی مشخص (Weber, 1970, p.78) تعریف کرده است. در اینجا اهمیت تمرکز و انباشت قدرت تا آنجاست که نقطه تمایز میان دولت پیشامدرن و دولت مدرن، گذار از ساختار چندمرکزی و متکثر قدرت به ساختار واحد و غیرمتکثر قدرت دیده شده است (Pierson, 1994, p.11). همین‌طور در این میان اصلی‌ترین کارگزار فرایند انباشت و تمرکز قدرت ارتش‌های مدرن در نظر گرفته شده است (Pierson, 1994, p.10)؛ چنان‌که استدلال شده است. این ظهور ارتش‌های مدرن و دائمی بود که باعث شد فرمانروایی غیرمستقیم، چندپاره و غیرمتمرکز فئودالی جای خود را به فرمانروایی مستقیم، یکپارچه و متمرکز دولت، یعنی شکل اولیه دولت سرزمینی دهد (اپللو و روستو، ۱۳۸۹، صص ۹۲-۹۳)؛ درحالی‌که در این استدلالات کارکردهای داخلی ارتش در فرایند دولت‌سازی بیشتر در قالب کاربرد انحصاری اجبار دیده می‌شد، اما همزمان ادبیاتی در حال شکل‌گیری بود که با بهره‌گیری از رهیافت جامعه‌شناسی مالی در بحث از رابطه میان ارتش و دولت‌سازی، متغیری به نام مالیات‌ستانی را نیز وارد می‌ساخت. گرچه رهیافت جامعه‌شناسی مالی در ابعاد کلی معطوف به این موضوع بود که درآمدها و هزینه‌های دولت یا به عبارتی دیگر، مالیه عمومی نیروی محرکه تغییرات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است (Campbell, 1993, pp.163-185) اما در این میان، مباحث دولت‌سازی بیشتر بر وجوه سیاسی آن متمرکز بود؛ چنان‌که شومپتر، پدر جامعه‌شناسی مالی، استدلال نمود که جامعه‌شناسی مالی، یکی از بهترین نقاط شروع برای بررسی یک جامعه و به‌طور خاص حیات سیاسی آن است (Schumpeter, 1954, p.4). به‌زعم وی دولت مدرن اساساً محصول ضرورت‌های مالی و به عبارتی دقیق‌تر مالیات‌ستانی بود، به‌صورتی که در تعبیری کلاسیک از نظریه شومپتر، مالیات کلید فهم ظهور دولت مدرن دیده می‌شد؛ چراکه مالیات‌ستانی منابعی را برای دولت‌ها فراهم آورد تا وارد جنگ شوند و رقبایشان را از میدان به در کنند (Martin & et al., 2009, p.10 Cited). از آنجا که عموماً ارتش کارگزار جنگ‌های مزبور در نظر گرفته می‌شد، این وضعیت به‌طبع به معنای ارتباطی قابل توجه میان ارتش و مالیات‌ستانی در فرایند دولت‌سازی بود.

با این همه، ارتباط مزبور وجهی دوسویه داشت. از یک سو، در فرایند دولت‌سازی مالیات‌ستانی، ارتش را تأمین مالی می‌کرد و از سویی دیگر و به‌زعم تیلی ارتش نیز مالیات‌ستانی را تضمین می‌نمود (Tilly, 1975, p.23). این روابط دوسویه موجود در رهیافت جامعه‌شناسی مالی در مراحل بعد خود به مجموعه روابط متنوع و متکثری دامن زده است که دولت‌سازی را به فرایندی پیچیده و نه بسیط تبدیل نموده است. با در نظر داشتن این چارچوب نظری، مقاله ابتدا نقش ارتش در فرایند مالیات‌ستانی ایران را بررسی می‌کند. سپس، نقش مالیات‌ستانی در تأمین منابع مالی ارتش را به بحث می‌گذارد و در نهایت نشان می‌دهد که فرایند دولت‌سازی در ایران تا حد زیادی در متن تأثیرات متقابل آن دو به پیش برده شده است.

۲. نقش ارتش در تسهیل و تضمین مالیات‌ستانی در ایران

در ادبیات نظری دولت‌سازی در کنار کارکرد انباشت قدرت، یکی از کارکردهای اصلی ارتش تضمین مالیات‌ستانی دیده شده است (Tilly, 1975, p.23). تا آنجا که به ایران مربوط می‌شود نشانه‌هایی از این وضعیت را می‌توان هم در دوره منتهی به عصر دولت‌سازی و هم در عصر دولت‌سازی ایران یافت؛ تا آنجا که به دوره اول مربوط می‌شود، اولین نشانه‌های این وضعیت را می‌توان در تحولات دهه ۱۲۹۰ ایران دید. در این دهه، شوستر وارد ایران شد و تلاش کرد تا اصلاحات ساختاری در نظام مالی ایران انجام دهد. در میان مشکلات متعدد، او به شکل خاص متوجه شد که اصلاح ساختار نظام مالیاتی کشور و به‌طور مشخص‌تر مالیات‌ستانی، نیازمند ایجاد یک نیروی نظامی است. به همین منظور او ژاندارمری خزانه را در سال ۱۲۹۰ و تنها یک ماه پس از ورودش به ایران تأسیس کرد. اصلی‌ترین وظیفه ژاندارمری خزانه، آن‌گونه که شوستر خود می‌گوید کمک به مأموران مالیاتی برای وصول مالیات بوده است. چنان‌که شوستر می‌نویسد:

مناسب دانستم یک دسته موسوم به ژاندارمری خزانه تأسیس نمایم که تحت فرمان خزانه‌دار و جزء لاینفک اداره مرکزی خزانه باشد. این ژاندارمری خزانه نه فقط برای نمایش فرم لباس بلکه جزء لازم و مهم نظم [بخشی به] امور مالیه بود؛ زیرا بدون داشتن افواج مشتق‌آموخته ماهر و مسلح هیچ‌گونه امیدی برای وصول مالیات نبود. امید

بود که با این رویه، ظرف چند سال شمار این هیئت نظامی از ده هزار به دوازده هزار و بیشتر رسیده و بدین ترتیب وصول تمام مالیات‌های دولتی سهل و آسان گردد (شوستر، ۱۳۵۱، صص ۱۲۹ و ۱۳۱).

هرچند شوستر بنا به دلایلی فرصت نیافت تا از این نیرو برای تضمین مالیات‌ستانی استفاده نماید، اما در آغاز عصر دولت‌سازی در ایران این موضوع وجوه عملی‌تری یافت. پس از اخراج شوستر در سال ۱۲۹۰، میلسپو در پاییز سال ۱۳۰۱ وارد ایران شد و در رأس وزارت مالیه قرار گرفت. او اصلاحات مالی شوستر را پی‌گرفت و بلافاصله اصلاح نظام مالی و به‌شکل خاص، مالیات‌ستانی را در دستور کار خود قرار داد. میلسپو در عرض ۵ سال اجاره دادن مالیات‌ستانی را لغو کرد و نرخ‌های قدیمی مالیات‌ستانی را کارآمد نمود (آبراهامیان، ۱۳۹۰، ص ۱۳۱). او مالیات‌های جدید زیادی وضع کرد، تمام معافیت‌های مالیاتی که توسط شاه قاجار اعطا شده بود و به‌طور خاص آن دسته از معافیت‌های مالیاتی را که در ازای انجام خدمات خاص برای دولت در نظر گرفته شده بود، لغو نمود؛ سپس در امور مالی تمرکز و انسجام ایجاد کرد و با برقراری جریمه برای مالیات‌های معوق جدید خود را برای جمع‌آوری مالیات‌ها مشخص ساخت (میلسپو، ۲۵۳۶، صص ۱۴۸-۱۸۶). باین‌همه، یک مشکل کلیدی یعنی عدم ضمانت اجرای این تصمیمات به‌ویژه در مورد مالیات‌ستانی بر سر راه او وجود داشت. مالیات‌دهندگان نه‌تنها مالیات‌های معوق را نمی‌پرداختند بلکه از پرداخت مالیات‌های جدید نیز خودداری می‌کردند. خوانین همراه با زمین‌داران و رؤسای قبایل، پس از اخراج شوستر از کشور و به‌طور خاص همزمان با آنومی سیاسی و اجتماعی دهه ۱۲۹۰ و افول تدریجی قدرت قاجارها، پرداخت مالیات به دولت مرکزی را متوقف کرده بودند. بر اساس یک تحلیل، آن‌ها مدت‌ها بود که هیچ مالیاتی را به دولت مرکزی پرداخت نکرده بودند (Cronin, 2007: 49). اما در دهه ۱۳۰۰ به تدریج دولت مرکزی قدرتمندی در حال شکل‌گیری بود که نه‌تنها پرداخت مالیات‌های جاری را درخواست می‌کرد بلکه دریافت مالیات‌های معوق ۱۰ساله را نیز با اصرار مطالبه می‌نمود (Cronin, 2007, p.49). در این شرایط یک جدال مالیاتی میان دولت مرکزی با افرادی درگرفت که از پرداخت مالیات‌ها روی‌گردان بودند؛ برای نمونه، می‌توان به وضعیت

خوانین بختیاری اشاره کرد. وزیر مالیه وقت به درخواست میلسپو در ابتدا از خوانین بختیاری حدود ۲/۳۰۰/۰۰۰ تومان مالیات درخواست کرد که بعدها با برخی چانه‌زنی‌ها این مبلغ به یک میلیون و پانصد هزار تومان کاهش یافت. با این‌همه، خوانین بختیاری از پرداخت این مبلغ نیز خودداری می‌کردند. بر اساس استدلال آن‌ها معافیت‌های مالیاتی در نظر گرفته شده به دلیل کمک‌های نظامی آن‌ها در جنگ‌های مشروطه و غرامت‌هایی بود که آن‌ها به بازماندگان کشته‌شدگان این جنگ‌ها داده بودند (Cronin, 2007, p.68). این جدال مالیاتی سرانجام زمانی حل شد که مأموران مالیاتی از طریق حمایت ارتش بخشی از اموال این خوانین را مصادره نمودند. بدین ترتیب بود که آن‌ها در نهایت پذیرفتند که ۵۰ هزار تومان از پانصد هزار تومان معوقات مالیاتی خود را به صورت نقد و مابقی را به صورت اقساط به دولت مرکزی پرداخت نمایند (Cronin, 2007, p.69). بدین‌سان، در این مورد خاص تا حد زیادی از طریق اجبار نظامی بود که خوانین پذیرفتند مالیات‌های معوق خود را بپردازند. با این‌همه، مواردی این‌چنینی را می‌توان در جاهای دیگر نیز دید. بر اساس اظهارات خود میلسپو:

پس از تحکیم نفوذ ارتش و مطیع ساختن قبایل و رؤسای قدرتمند ما توانستیم قدم‌های مهمی را در راه اخذ مالیات‌های معوق برداریم.... ما نمی‌توانستیم بدون کمک یک ارتش نیرومند و تمایل رضاخان به مساعدت در این کار موفق شویم. وزیر جنگ مسلماً می‌دانست که جمع‌آوری مالیات همان‌قدر که به نفع وزارت مالیه است، برای تشکیل و نگهداری و قوای نظامی ضرورت دارد.... در اغلب موارد ما بدون درخواست مستقیم کمک از او و صرفاً با این دلیل که مردم و مالیات‌دهندگان از وجود قدرت رضاخان در پشت سر ما آگاهی داشتند، اقدامات خودمان را انجام می‌دادیم (میلسپو، ۲۵۳۶، صص ۱۶۱-۱۶۲).

میلسپو در ادامه نشان می‌دهد که او با استفاده از توان ارتش نه تنها قادر گردید تا مالیات‌های معوق را وصول نماید بلکه از ارتش برای وصول مالیات‌های جاری و تأسیس ادارات مالیاتی در کشور نیز بهره گرفته است. بر اساس استدلالات او: پس از انقیاد شیخ خزعل، ما هیئتی را برای تأسیس اداره مالیه ایالتی و ترتیب وصول مستقیم مالیات‌های منطقه به خوزستان اعزام داشتیم.... [همین‌طور در منطقه]

والی پشت‌کوه که به‌علت تسلیم شیخ خزعل به عراق گریخته بود نیز ادارهٔ مالیه و سازمان‌های گمرکی تأسیس نمودیم... [همین‌طور] در زمستان ۱۹۲۳ پس از استقرار نیروهای نظامی، توانستیم در ایالات کرمان، فارس و لرستان ادارات مالیه تأسیس نماییم (میلسپو، ۲۵۳۶، صص ۱۹۱، ۲۰۴، ۲۰۵).

بدین‌سان و در یک جمع‌بندی معادل می‌توان گفت که ارتش نقش قابل توجهی در تضمین و تسهیل مالیات‌ستانی ایران عصر دولت‌سازی داشته است. این نقش تا آنجاست که بخش عمدهٔ موفقیت میلسپو در مالیات‌ستانی را باید مدیون زور سرنیزه دانست.

۳. نقش مالیات‌ستانی در تکوین ارتش مدرن ایران

در مباحث قبل، نقش ارتش در فرایند مالیات‌ستانی در ایران بحث و تا حدی مشخص گردید. در این بخش نقش مالیات‌ستانی در تأسیس ارتش مدرن را مشخص می‌سازیم و بدین‌سان از نوعی تأثیر متقابل میان آن دو بحث خواهیم نمود. تاآنجا که به این موضوع مربوط می‌شود بررسی‌ها نشان می‌دهند که در بسیاری از کشورها ارتش در حال تأسیس عصر دولت‌سازی متکی به منابع مالی ناشی از مالیات‌ها بوده است و آن‌گونه که مان نیز نشان داده است، در دولت‌های مدرن اولیه بودجه نظامی بخش اصلی بودجه دولت‌ها را جذب کرده است (Mann, 1993, p.373)؛ برای نمونه، این وضعیت در مورد پروس، شاهزاده‌نشین‌های ژرمنی، فرانسه، سوئیس و روسیه صدق می‌کرد؛ برای نمونه، در سال ۱۶۸۸ بین یک‌دوم تا پنج‌هفتم از منابع درآمدی دولت پروس صرف هزینه‌های نظامی این دولت می‌شد (Finer, 1975, p.145). همین‌طور استدلال شده است که ارتش فرانسه در سال ۱۷۸۴ بیش از دوسوم از بودجه (Mann, 1986, p.489) و در بسیاری از شاهزاده‌نشین‌های ژرمنی در قرن ۱۷ و ۱۸ هزینه‌های نظامی برای بیشتر سال‌ها در حدود ۷۵ درصد از بودجه را جذب می‌کرد (Carston, 1959). ارتش پطر کبیر نیز در سال ۱۷۴۲ در حدود ۷۵ درصد از منابع مالی دولت روسیه را جذب کرده (Anderson, 1974, pp.215-16)؛ همچنین، در سوئیس بین سال‌های ۱۸۰۰ تا ۱۸۰۵ هزینه‌های نظامی به همراه بازپرداخت بدهی‌های ناشی از همین هزینه‌ها بیش از ۸۰ درصد از بودجه را به خود اختصاص داده است (Scharma, 1977, pp.389, 479, 497).

نشانه‌هایی از نقش منابع مالی در تکوین و گسترش ارتش مدرن در ایران را می‌توان تا حد زیادی در ایران عصر دولت‌سازی نیز یافت. برای بررسی این موضوع سهم ارتش از بودجه بین سال‌های ۱۳۰۱ تا ۱۳۲۰ در جدول شماره یک آورده شده است.

جدول شماره ۱. سهم ارتش از بودجه ایران بین سال‌های ۱۳۰۱ تا ۱۳۲۰ به ترتیب به میلیون ریال و درصد از کل بودجه

سال	میلیون ریال	درصد از بودجه
۱۳۰۱	۹۶	-**
۱۳۰۲	*۹۲	۴۰
۱۳۰۳	۹۲	۴۰
۱۳۰۴	۱۱۱	۴۰
۱۳۰۵	۱۲۱	۴۰
۱۳۰۶	۱۴۷	۴۱
۱۳۰۷	۱۷۵	۴۷
۱۳۰۸	۱۸۱	۴۸
۱۳۰۹	۲۱۵	۴۲
۱۳۱۰	۲۳۱	۴۷
۱۳۱۱	۲۳۱	۴۷
۱۳۱۲	۲۵۱	۴۸
۱۳۱۳	۲۸۱	۴۸
۱۳۱۴	۳۱۱	۴۸
۱۳۱۵	۳۷۱	۴۸
۱۳۱۶	۳۷۱	۴۸
۱۳۱۷	۳۷۱	۴۸
۱۳۱۸	۳۷۱	۴۸
۱۳۱۹	۳۷۱	۴۸
۱۳۲۰	۵۹۳	۴۸

منبع: کرونین، ۱۳۷۷، صص ۲۱۷-۲۱۸؛ کاتوزیان، ۱۳۷۳، صص ۱۵۸، ۱۵۹، ۱۷۶، ۱۷۷ و محاسبات نگارنده

* به استثنای بودجه نظمیه و امنیه. همین‌طور برای این سال و سال بعد کل درآمد دولت بر اساس محاسبات کرونین حدود ۲۳ میلیون تومان برآورد شده است.
** به دلیل نبود آمارهای متقن از کل درآمد دولت در این سال برآورد درصد امکان‌پذیر نبود.

چنان‌که آمارهای جدول نشان می‌دهند سهم ارتش از بودجه بین سال‌های ۱۳۰۱ تا ۱۳۲۰ از ۹۶ میلیون ریال به ۵۹۳ میلیون ریال افزایش یافته است. به این معنا منابع ارتش در طول ۲۰ سال بیش از ۶ برابر شده بود. همچنین بین سال‌های ۱۳۰۱ تا ۱۳۱۰ سهم ارتش از کل بودجه چیزی بین ۴۰ تا ۴۸ درصد برآورد شده است. گرچه

متوسط سهم ارتش از کل بودجه بین سال‌های ۱۳۱۱ تا ۱۳۲۰ کاهش یافت، اما باز ارتش در تمامی این سال‌ها بیش از یک‌چهارم از بودجه را به خود اختصاص می‌داد. بدین‌سان اگر آن‌گونه که آبراهامیان استدلال نموده است، بپذیریم که بودجه ارتش جدید نه تماماً اما اساساً از طریق عوارض بر راه‌ها و مالیات‌ها تأمین می‌شد (آبراهامیان، ۱۳۹۰، ص ۱۳۳)، نقش مالیات‌ستانی در تأمین مالی ارتش تا حد زیادی مشخص می‌شود.

استدلال این است که تأمین منابع مالی برای تکوین ارتش مدرن در ایران اهمیت ویژه‌ای داشت. این اهمیت را می‌توان بیش از هر جا در اقدامات خاص رضاشاه در تأمین این منابع مالی برای ارتش دید. بررسی این اقدامات نشان می‌دهد که تأمین این منابع برای رضاخان از اولویت‌های اصلی تعریف شده بود. اولین دست از این اقدامات که مبین چنین اولویتی بود، در سال ۱۳۰۱ اتفاق افتاد. در این سال اعمال فشار او بر کابینه برای تأمین منابع مالی ارتش باعث شد رضاخان برای تأمین منابع ملی مورد نیاز ارتش، کنترل مستقیم کلیه سازمان‌های درآمدزا مانند املاک سلطنتی، بلدیة، ادارات مالیات غیرمستقیم، شوارع، گمرکات، انحصار تریاک و غیره را به وزارت جنگ منتقل نماید و عواید آن را به امور نظامی اختصاص دهد (Cronin, 2004, p.136)، به‌صورتی که در تابستان همان سال رضاخان در مقام وزارت جنگ کلیه درآمدهای خزانه را به هدف‌های نظامی تخصیص داد. رضاخان تنها زمانی حاضر شد سازمان‌های درآمدزای مزبور را واگذار نماید که میلسپو پذیرفت بودجه درخواستی ارتش را تأمین نماید (میلسپو، ۲۵۳۶، ص ۶۱). بنابراین، در یک جمع‌بندی متعادل می‌توان استدلال کرد همانند وضعیتی که راوینا برای عصر دولت‌سازی ژاپن ترسیم نموده است (Ravina, 1995, p.1002)، یک رابطه متقابل میان ارتش و مالیات‌ستانی در عصر دولت‌سازی ایران نیز برقرار گردید. در این رابطه اعمال زور یا ارتش برای افزایش مالیات‌ها ضروری بودند و وجود مالیات‌ها نیز برای تأمین مالی کارگزار این زور ضروری می‌نمود.

۴. مالیات‌ستانی، ارتش و دولت‌سازی در ایران

با توجه به مطالب گفته‌شده، مقاله در اینجا مشخص می‌سازد که از متن همین رابطه متقابل میان ارتش و مالیات‌ستانی، روابط متنوع و متکثر دیگری ظاهر شده است که بخشی از فرایند دولت‌سازی در ایران را به پیش رانده است و ناچار دولت مدرن در ایران را به ترکیبی از رابطه متقابل و چندجانبه میان این اجزا به‌ظاهر متجزا تبدیل نموده است. این ترکیب در ایران به چند شیوه تعیین یافته است؛ شیوه اول نقش مالیات‌ستانی در تأمین مالی یکی از اصلی‌ترین عناصر دولت مدرن در ایران یعنی ارتش بود. گرچه فروکاستن دولت مدرن در ایران صرفاً به یک سازه نظامی با چالش‌هایی همراه است، اما به‌هرحال، نمی‌توان نقش برجسته ارتش در فرایند دولت‌سازی ایران را نادیده گرفت. این نقش چنان‌که در مقدمه نشان داده شد، بیشتر در قالب کارکرد انباشت و تمرکز قدرت در منابع پراکنده قدرت محقق گردید که مقاله کارکردهای مالی ارتش را نیز بر آن افزود. بحث از ارتباط میان ارتش، مالیات‌ستانی و دولت‌سازی را می‌توان با پاسخ به این سؤال آغاز کرد که ارتش چگونه قادر گردید تا در ایران این نقش دولت‌ساز خود را محقق سازد. فارغ از دیگر دلایل، به نظر می‌رسد بخشی از دلیل تا حد زیادی به تحول در ساختار ارتش مربوط می‌شد که در عصر دولت‌سازی در جریان بود. در اثر این تحول ساختاری ارتش مدرنی در ایران تأسیس گردید که نخست بسیار بزرگ‌تر از قبل بود؛ چنان‌که شمار نفرات آن از ۲۲ هزار نفر در سال ۱۳۰۰ (آبراهامیان، ۱۳۹۰، ص ۱۳۰) به ۱۸۳ هزار نفر در سال ۱۳۲۰ رسید (سینایی، ۱۳۸۴، ص ۳۱۸)؛

دوم این ارتش دائمی و نه موقتی بود و ناچار پرداخت‌های منظم و دائمی داشت؛ ثالثاً مجهزتر و حرفه‌ای‌تر از قبل شده بود (کرونین، ۱۳۷۷، صص ۲۱۲-۲۵۳). درحالی‌که احتمالاً عوامل متعددی به تحول مزبور کمک کرده‌اند، اما افزایش منابع مالی ناشی از مالیات‌ستانی باید نقش قابل ملاحظه‌ای در این تحول ایفا کرده باشد. این موضوع به چندین دلیل عمده است؛ دلیل اول را باید در اقدامات رادیکال رضاخان در تأمین مالی ارتش دید. چنان‌که دیدیم، در مقطعی او حتی تمامی سازمان‌های درآمدزای کشور را به وزارت جنگ منتقل کرد و تنها زمانی آن‌ها را به وزارت مالیه برگرداند که تأمین منابع مالی ارتش تضمین گردید. چنان‌که لمبتون نیز در جایی اشاره نموده است، این بیش از

هر چیز به این دلیل بود که از منظر رضاخان اصلاحات نظامی بدون اصلاحات در حوزه‌های مالی و ناچار افزایش درآمدها ناممکن دیده می‌شد (لمبتون، ۱۳۶۲، ص ۳۳۶). دلیل دوم سهم بالای ارتش از بودجه بود؛ چنان‌که در تمامی سال‌های دهه ۱۳۰۰ و ۱۳۱۰ ارتش بخش عمده‌ای از بودجه دولت را به خود اختصاص می‌داد. بدین‌سان در اینجا نیز نوعی ارتباط میان مالیات‌ستانی، ارتش و دولت‌سازی پدیدار گردید که در آن منابع مالی مزبور کمک کردند تا در ساختار ارتش تحولاتی حادث شود؛ تحولاتی که نقش دولت‌ساز ارتش تا حد زیادی به آن وابسته بود.

شیوه دوم بر تأثیرات کلی‌تر مالیات‌ستانی بر دولت‌سازی تأکید دارد. از حیث نظری بحث این است که مالیات‌ستانی عموماً خود از کارکردهای دولت‌های مدرن و همین‌طور لازمه دولت‌سازی دیده شده است (Ardant, 1975). در اینجا استدلال کلی این است که گرچه دولت‌های پیشامدرن نیز عموماً کارکردهای استخراجی به‌شکل مالیات‌ستانی داشتند، اما این مالیات‌ها نخست، طبق قواعد عام و همگانی صورت نمی‌گرفتند، یا در بیان پیرسون و مان به صورت «موقتی و در زمان‌های اضطراری و بیشتر به‌شکل خراج» گرفته می‌شدند و همین‌طور اینکه دیوان‌سالاری متمرکزی برای مالیات‌ستانی وجود نداشت؛ اما در دولت‌های مدرن مالیات‌ستانی وجوهی عام، قاعده‌مند و همیشگی یافت و از طریق یک دیوان‌سالاری به‌شکل متمرکز به اجرا درآمد (Pierson, 1996, p.30, Mann, 1943, p.225). بدین‌سان مالیات‌ستانی مدرن به‌عنوان جزئی از دیوان‌سالاری مدرن، یکی از اصلی‌ترین ویژگی‌های دولت مدرن و لازمه آن دانسته شد (Pierson, 1996, pp.30-33). تا آنجا که به ایران مربوط می‌شود کمابیش همین وضعیت وجود داشت. چنان‌که همزمان با آغاز شکل‌گیری دولت مدرن در ایران اشکال غیرمدرن مالیات‌ستانی به اشکال مدرن مالیات‌ستانی تحول یافت و به یکی از عناصر اصلی دیوان‌سالاری در حال تأسیس دولت مدرن تبدیل گردید. مرور ادبیات مربوطه نشان می‌دهد که پیش از تشکیل دولت مدرن در ایران، مالیات‌ستانی به اشکالی صورت می‌گرفت که در دولت‌های پیشامدرن رایج بود؛ برای نمونه، لمبتون نشان داده است که در ایران دوره پیشامدرن نوعی تیول وجود داشت که به معنای واگذاری وصول مالیات ناحیه‌ای خاص توسط دولت مرکزی به گروهی خاص بود (لمبتون، ۱۳۶۲، ص ۲۶۶) و

حتی درآمدهای مالیاتی در برخی موارد به مقاطعه گذاشته می‌شد (لمبتون، ۱۳۶۲، ص ۲۷۴). نتیجه‌گیری کلی او این است که در دوره قاجار میزان وصول مالیات در کل کشور یکسان و تابع قاعده‌ای خاص نبوده است (لمبتون، ۱۳۶۲، ص ۲۸۶).

روی هم‌رفته در دوره قاجار و کمی دورتر در دوره صفویه (به نقل از جمالزاده و درستی، ۱۳۸۹، ص ۸۷) قانون قاعده‌عام و فراگیری برای وصول مالیات وجود نداشت و این قواعد به جای آنکه وجوهی ملی داشته باشند، وجوهی محلی داشتند. همین‌طور اینکه نبود دولت مرکزی با دیوان‌سالاری کارآمد در دوره قاجار، اشکال سنتی مالیات‌ستانی در این دوره را بیشتر نمایان می‌ساخت. اما این وضع با تشکیل دولت مدرن در ایران دگرگون شد. دست‌کم تا آنجا که به مالیات بر اراضی مربوط می‌شود، بر اساس قانون دی ماه ۱۳۰۴ معیارهای عامی برای وصول مالیات تعریف شدند؛ بر اساس «قانون املاک اربابی و دواب»، مالیات اراضی یکسانی در سراسر کشور برقرار شد و مبانی آن کل محصولی بود که از طریق ممیزی جدیدی تعیین می‌شد (لمبتون، ۱۳۶۲، ص ۳۳۹). همین‌طور، به همت میلسیو ساختار نظام مالیاتی ایران دگرگون شد و نظم و انضباط قابل توجهی یافت. مستوفیان به کارمندان دائمی وزارت مالیه تبدیل شدند و مالیات‌ستانی‌های ملی جانشین مالیات‌ستانی‌های محلی شدند. بدین‌سان اگر در معنای کلی، گذار از دولت پیشامدرن به دولت مدرن را مستلزم گذار از نظام مالیات‌ستانی نامتمرکز، غیرفراگیر و ناهمسان به نظام مالیات‌ستانی متمرکز، فراگیر و یکسان در نظر گیریم (Pierson, 1996, p.30, Mann, 1943, p.225)، اصلاحات مالی و به‌شکل خاص اصلاح نظام مالیات‌ستانی در ایران برآورنده الزامات مرتبط با همین گذار از وضعیت پیشامدرن به دوره مدرن یا عصر دولت‌سازی بود. از آنجا که ارتش بر اساس مباحث پیش‌گفته نقش اساسی در اجرای قوانین مالیاتی جدید داشت، بدین‌سان در اینجا نیز رابطه میان ارتش، مالیات‌ستانی و دولت‌سازی در ایران تأثیرات خود را آشکار می‌ساخت.

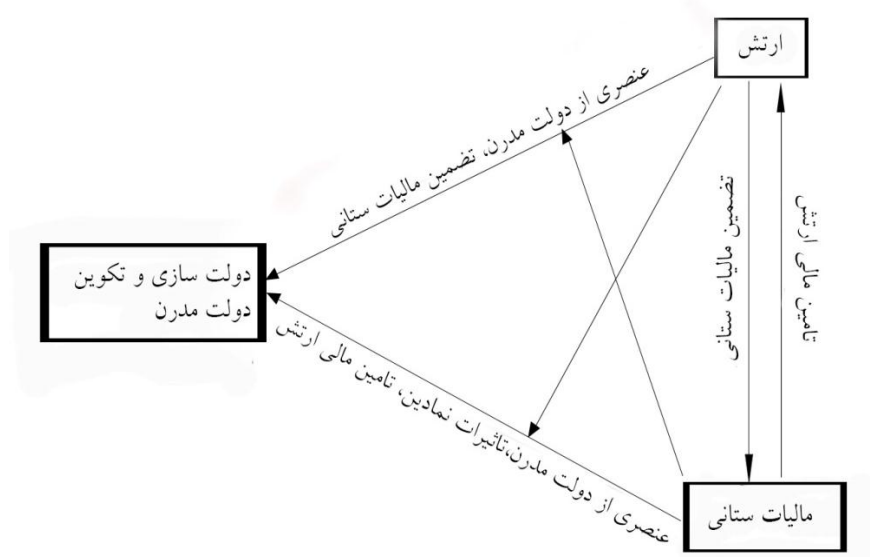
شیوه سوم به تأثیرات نمادین مالیات‌ستانی در فرایند دولت‌سازی ایران مربوط می‌شد؛ تأثیراتی که نمادی از تثبیت اقتدار دولت مرکزی محسوب می‌شدند. به‌طور کلی، مرور ادبیات مربوطه نشان می‌دهد مالیات‌ستانی از این حیث، واجد تأثیرات نمادین

قابل توجهی بر دولت‌سازی بوده است، چنان‌که به‌زعم وبر سیاست‌گذاری مالیاتی مبنایی دیده شده است که نظریه‌های اقتدار فراگیر دولت مدرن بر آن بنیان نهاده شده است (Cited Martin, Mehrotra & Prasad, 2009, p.5). یا آن‌گونه که یک تحلیل‌نشان داده است، در دوره دولت‌سازی مقاومت نسبت به مالیات‌ستانی، اصلی‌ترین مانع بر سر راه اعمال اقتدار کامل دولت بود (Ravina, 1995, p.1002) و بدین‌سان، موفقیت در مالیات‌ستانی، موفقیت در اعمال اقتدار دولت دیده می‌شد. به همین دلیل در برخی تحلیل‌ها سه وجه از وجوه چهارگانه دولت، توانایی برای نفوذ در جامعه، استخراج منابع و جذب و استفاده از این منابع دیده شده است (Migdal, 1988, pp.3-5) تأثیرات نمادینی از این دست، در ایران عصر دولت‌سازی نیز وجود داشت، به صورتی که مالیات‌ستانی برای دولت مدرن در حال تأسیس ایران، نمادی از تثبیت اقتدار دولت مرکزی در پیرامون محسوب می‌شد؛ برای نمونه، بر اساس تحلیل کرونین درحالی‌که اجرای قوانین مالیاتی از نظر میلسپو موضوعی صرفاً اقتصادی بود، برای رضاشاه برعکس وجوه نمادین برجسته‌ای داشت. به‌زعم وی:

برای میلسپو دریافت مالیات‌ها و از جمله مالیات‌های معوق برای تجدید ساختار نظام مالیاتی ایران حیاتی دیده می‌شد. اما برای رضاخان دریافت مالیات‌های جاری و معوق همین‌طور نمادی از اقتدار دولت مرکزی و اسلحه‌ای نیرومند در نبرد با عناصر متمرکز در میان اقلیت قدیمی محسوب می‌شد (Cronin, 2007, p.67).

در اینجا اعمال فرامین مالیاتی دولت مرکزی در پیرامون نشان می‌داد، فرامین دولت مرکزی که در دوره پیشامدرن به پایتخت محدود بود، اکنون در کل محدوده سرزمینی مورد ادعای دولت ملی جریان داشت. اعمال فرامین مالیاتی مزبور در واقع مشخص می‌ساخت بحران نفوذی که دولت پیشامدرن ایران در آن فرورفته بود تا چه میزان در دولت مدرن کمرنگ شده بود؛ درحالی‌که موفقیت پیشین ارتش در نبردهای نظامی ضد ایلات، عشایر و خوانین توازن قوا میان دولت مرکزی و ایالات را به نفع دولت مرکزی بر هم زده بود، موفقیت دولت در اجرای فرامین مالیاتی نمادی از تثبیت همین وضعیت و اعمال اقتدار دولت مرکزی در حوزه‌های پیرامونی بود. در واقع، اجرای فرامین مالیاتی در اینجا نمادی از سیمای کلی و فراگیر اقتدار دولت مرکزی در محدوده سرزمینی بود

که داعیه حکمرانی بر آن را داشت. این سیمای برآمده از این نوع مالیات‌ستانی، همان‌طور که اندرسون نیز در جایی نشان داده است، متضمن تصویری از یک جامعه فراگیر بود که خود یک عامل کلیدی در تکوین دولت-ملت به معنای مدرن در نظر گرفته می‌شد (Anderson, 1983). از این منظر، فراگیر و همسان بودن قوانین مالیاتی در ایران از یک سو، نشان از وجود کلیت یا حوزه سرزمینی مشخصی بود که این قوانین در کل آن ساری و جاری بود و از سویی دیگر، نشان‌دهنده وجود دولتی بود که این قوانین مالیاتی را در این کلیت اجرا و تضمین می‌نمود. از آنجاکه اجرای این قوانین مالیاتی تا حد زیادی از سوی تقریباً هزار نیروی نظامی حمایت می‌شد که برای وصول مالیات‌های معوق و جاری توسط وزارت جنگ در اختیار وزارت مالیه قرار گرفته بود؛ بدین‌سان، نخست در تأثیرات نمادین مالیات‌ستانی بر دولت‌سازی نیز رد پای ارتش تا حد زیادی نمایان بود؛ دوم، تأثیرات نمادین مزبور وجود ارتباط میان ارتش، مالیات‌ستانی و دولت‌سازی در ایران را از این حیث نیز مورد تأکید قرار می‌داد.



نمودار شماره ۱.

بررسی رابطه متقابل ارتش، مالیات‌ستانی و دولت‌ستانی در ایران

جمع‌بندی

مرور ادبیات موجود نشان می‌دهد که نقش ارتش در فرایند دولت‌سازی ایران قابل ملاحظه بوده است؛ چنان‌که این نقش در کنار انباشت و تمرکز قدرت در چارچوب مرزهای سرزمینی، سرکوب شورش‌های شهری و روستایی و کارگزار نوسازی از بالا حتی با برخی کارکردهای مالی نیز همراه بوده است. موضوعاتی از این دست درنهایت، مبین این دیدگاه است که دولت مدرن در ایران یک سازه نظامی است و به این معنا این دولت مدرن نبود که ارتش را ساخته، بلکه این ارتش بود که از طریق آن دولت مدرن ساخته شد. دیدگاهی از این دست، گرچه بخش عمده‌ای از واقعیات دولت‌سازی در ایران را نشان می‌دهد، اما باید به خاطر داشت که تقلیل دولت مدرن در ایران به یک سازه نظامی مبین جهت‌گیری‌های تک‌علیتی و یک‌سویه یا تعیین‌کنندگی یک‌جانبه است؛ جهت‌گیری‌هایی که به‌زعم دیوید هلد در ادبیات دولت‌سازی معاصر با چالش‌های گسترده‌ای روبه‌رو شده است و اهمیت گذار به رویکردهای چندعلیتی و مبتنی بر تعیین‌کنندگی چندجانبه را برجسته ساخته است. برای گذار به چنین رویکردهایی مقاله از رهیافت جامعه‌شناسی مالی کمک گرفت تا در فرایند دولت‌سازی ابتدا نوعی رابطه متقابل را میان ارتش و مالیات‌ستانی برقرار سازد. در این رابطه متقابل مقاله نشان داد درحالی‌که از یک سو ارتش نقش کانونی در تسهیل و تضمین مالیات‌ستانی ایران داشته است، از سویی دیگر، مالیات‌ستانی نیز در مرحله بعد از طریق تأمین منابع مالی مورد نیاز ارتش، نوعی رابطه دیالکتیکی یا تأثیر متقابل را میان آن‌ها برقرار ساخته است. سپس مقاله نشان داد از متن همین رابطه دیالکتیکی روابط متنوع و متکثر دیگری شکل گرفته است و به‌شیوه‌ای که در نمودار شماره یک آمده است، فرایند دولت‌سازی در ایران را به پیش برده است. بدین‌سان، دولت‌سازی در ایران بیش از آنکه بر اساس ادبیات رایج محصول رابطه یک‌سویه باشد، محصول رابطه‌ای چندسویه بوده است و تحت تأثیر رابطه متقابل نیروهای متنوع و متکثر و نه منفرد شکل گرفته است. این وضعیت نخست ضرورت توجه به نگرش‌های چندعلیتی و نه تک‌علیتی و همین‌طور تأثیرات متقابل و نه یک‌سویه را در مطالعات آتی دولت‌سازی ایران پررنگ‌تر می‌سازد؛ دوم، از حیث روش‌شناسی مشخص می‌سازد که پدیده‌های سیاسی مقولاتی

پیچیده و نه بسیط هستند و به همین دلیل، مطالعه آن‌ها در برخی موارد بیش از آنکه به روش‌های علی- معلولی رایج در علوم طبیعی نیاز داشته باشد، مستلزم روش‌های بدیل دیگری مانند روش دیالکتیکی است؛ سوم، چنان‌که در مقاله آمد، این روش‌های بدیل در برخی موارد از طریق مطالعات میان‌رشته‌ای برای نمونه، در اینجا جامعه‌شناسی مالی به دست می‌آیند. این بدین معناست که بهره‌گیری از مطالعات میان‌رشته‌ای در مطالعه پدیده‌های سیاسی علاوه بر ایجاد فهمی فراگیر از این پدیده‌ها، برایندهای روش‌شناختی قابل توجهی در مورد شیوه مطالعه این پدیده‌ها نیز به همراه خواهد داشت.

کتابنامه

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۹۰)، *تاریخ مدرن ایران*، ترجمه محمد ابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی.
- اپللو، والترسی و استفان جی، رستو (۱۳۸۹)، *ملت- دولت و نظام جهانی*، ترجمه پرویز دلیرپور، تهران: کویر.
- پوجی، جانفرانکو (۱۳۷۷)، *درآمدی جامعه‌شناختی بر تکوین دولت مدرن*، ترجمه بهزاد باشی، تهران: انتشارات آگاه.
- جمالزاده، ناصر و احمد درستی (۱۳۸۹)، «جامعه‌شناسی تاریخی دولت»، *دوفصلنامه دانش سیاسی*، شماره دوم، صص ۷۳-۱۰۶.
- فوران، جان (۱۳۷۸)، *مقاومت شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران*، ترجمه احمد تدین، تهران: انتشارات رسا.
- کدی، نیکی (۱۳۸۵)، *ایران دوران قاجار و برآمدن رضاخان*، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، تهران: انتشارات ققنوس.
- کرونین، استفان (۱۳۷۷)، *ارتش و حکومت پهلوی*، ترجمه غلام‌رضا علی‌بابایی، تهران: انتشارات خجسته.
- سینایی، وحید (۱۳۸۴)، *دولت مطلقه، نظامیان و سیاست در ایران (۱۲۹۹-۱۳۵۷)*، تهران: انتشارات کویر.
- شوستر، مورگان (۱۳۵۱)، *اختناق ایران*، ترجمه ابوالحسن موسوی شوشتری، تهران: انتشارات صفی‌علی‌شاه.
- لمبتون، آن (۱۳۶۲)، *مالک و زارع*، ترجمه منوچهر امیری، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.

میلسپو، آرتور (۲۵۳۶)، *مأموریت آمریکایی‌ها در ایران*، ترجمه حسین ابوترابیان، تهران: انتشارات پیام.

هلد، دیوید (۱۳۸۶)، *شکل‌گیری دولت مدرن*، ترجمه عباس مخبر، تهران: آگه.

Anderson, P. (1974), *Lineage of Absolute State*, London: New Left book Press.

Anderson, B. (1983), *Imagined Communities*, London: Verso Press.

Ardant, G. (1975), "Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations", in *The Formation of Nation State in Western Europe*, Edited by Charles Tilly, Princeton: Princeton University Press.

Campbell, J. L. (1993), "Fiscal Sociology and State", *Annual Review of Sociology*, Vol. 19, pp.163-185.

Carsten, F. L. (1959), *Princes and Parliaments in Germany*, Oxford: Clarendon Press.

Cronin, S. (2004), "The Army, Civil Society and the State in Iran: 1921-1926", in *Men of Order*, Edited by Touraj Atabaki & et al., London: I.B. Tauris Press.

Cronin, S. (2007), *Tribal Politics in Iran*, London & New York: Routledge Press.

Finer, S. (1975), "State and Nation Building in Europe: The Role of Military", in Ch. Tilly, *The Formation of Nation State in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press.

Karshenas, M. (1990), *Oil, State and Industrial Development in Iran*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mann, F. K. (1943), "The Sociology of Taxation", *Review of Politics*, N.5, pp.225-235

Mann, Michael (1986), *The Source of Social Power*, Cambridge: Cambridge University Press.

Martin et al. (2009), *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Migdal, J. S. (1988), *Strong Societies and Weak States*, Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, Ch. (1996), *The Modern State*, London and New York: Routledge Press.
- Poggi, G. (1978), *The Development of the Modern State*, London: Hutchinson.
- Ravina, M. (1995), "State-Building and Political Economy in Early-modern Japan", *The Journal of Asian Studies*, Vol. 54, No. 4, pp.997-1022.
- Scharma, S. (1977), *Patriots and Liberator: Revolution in Netherland*, London: Collin Press.
- Schumpeter, J. A. ([1918] 1954), "The Crisis of the Tax State", In *International Eco Papers*, eds. A. T. Peacock, W. Stolper, R. Turvey, E. Henderson, 4:5-38. New York: Macmillan.
- Tilly, Charles (1975), *The Formation of Nation State in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, Charles (1985), "War Making and State Making as Organized Crime", in *Bringing the State Back in*. Ed. P. Evans, D. Rueschmeyer and T. Skocpol, Cambridge: Cambridge University Press.
- Upton, J. (1968), *A History of Modern Iran: An Interpretation*, Cambridge: Harvard University Press.
- Weber, Max (1978), *Economy and society*, New York: Bedminster Press, Volume 1.