

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء (س)

سال سی و سه، دوره جدید، شماره ۵۸، پیاپی ۱۴۸، تابستان ۱۴۰۲

مقاله علمی - پژوهشی

صفحات ۶۳-۴۵

## بحران در کمیسیون‌های کمک به مستمندان و تشکیل سازمان اردوهای کار (۳۳۱-۳۳۸ش)<sup>۱</sup>

محمدجواد عبدالمهدی<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۲۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۶/۱۱

### چکیده

در دهه ۱۳۲۰ش. با هجوم انبوهی از افراد مستمند از شهرهای کوچک و مناطق روستایی به شهرهای بزرگ، برنامه‌ها و سیاست‌های اجتماعی مختلفی به منظور رسیدگی به این افراد در دستور کار قرار گرفت. با این حال، اصلی‌ترین مشکل رسیدگی به این مستمندان، نبود منابع مالی مشخص برای این منظور بود؛ به همین دلیل در آذر ۱۳۳۱ش. یک لایحه قانونی به تصویب رسید که براساس آن از هر لیتر بنزین مصرفی داخلی کشور، بیست دینار عوارض برای جمع‌آوری و به کار گماردن متکدیان اخذ می‌شد. با تأمین منابع مالی لازم، در سال ۱۳۳۱ش. در شهرهای مختلف کشور نهادهایی با عنوان کمیسیون‌های کمک به مستمندان، به منظور رسیدگی به این افراد تشکیل شد. با وجود این اقدامات، در دهه ۱۳۳۰ش. بحران حضور مستمندان در شهرهای بزرگ تشدید شد و این امر موجب انحلال این کمیسیون‌ها در سال ۱۳۳۸ش. و جایگزین شدن نهادی تازه تأسیس با عنوان «سازمان اردوهای کار» به جای آنها شد. بر این اساس، پرسش اصلی نوشته حاضر این است که چرا چنین کمیسیون‌هایی نمی‌توانستند مشکل مستمندان را در سطح کشور حل کنند و چرا سازمان اردوهای کار جایگزین این نهاد شد. با توجه به این مقدمات، در این نوشته ابتدا تشکیل این کمیسیون‌ها و تغییرات صورت گرفته در آنها تا سال ۱۳۳۸ش. بررسی شده است. سپس سعی شد با توجه به این توصیف، مشکلات این کمیسیون‌ها در این فاصله زمانی شرح داده شده و در آخر نشان داده شود که چرا ساختار و خدمات چنین کمیسیون‌هایی به سبب شدت داشتن بیکاری پنهان در مناطق روستایی، نمی‌توانست مشکل مستمندان را در سطح کشور حل کند.

**واژه‌های کلیدی:** مستمندان، تکدی‌گری، کمیسیون‌های کمک به مستمندان، عوارض

بنزین، سازمان اردوهای کار

۱. شناسه دیجیتال (DOI): 10.22051/hii.2023.44107.2807

شناسه دیجیتال (DOR): 20.1001.1.2008885.1402.33.58.2.3

۲. استادیار تاریخ سازمان اسناد و کتابخانه ملی ج.ا.ا. تهران، ایران. mj.abddi@gmail.com

### مقدمه

پس از استقرار مشروطیت و به‌ویژه با آغاز برنامه‌نوسازی در ایران از سال‌های دهه ۱۳۱۰ش به این سو و به تبع آن تغییر تدریجی ساختار دولت و جامعه، رسیدگی به وضع مستمندان در حیطة وظایف دولت قرار گرفت. چنین تغییری در وظایف دولت نسبت به مستمندان را می‌توان در قانون بلدی‌ها و قانون مجازات عمومی مشاهده کرد. پس از پیروزی جنبش مشروطیت، براساس قانون بلدی‌ها در سال ۱۳۲۵ق. و نسخه اصلاح‌شده آن در سال ۱۳۰۹ش. و نظام‌نامه‌ای که بر پایه این قانون در همان سال تصویب شد، این نهاد متولی رسیدگی به امور مستمندان شد (ساکما، ۱۳۷۵: ۲۹۰). مهم‌تر اینکه براساس ماده ۲۷۳ قانون مجازات عمومی که در تاریخ بیست و سوم دی ماه هزار و سیصد و چهار شمسی به تصویب مجلس شورای ملی رسید، ولگردی (صورت جرم‌انگارانه مستمندی) جرم به حساب می‌آمد. مطابق با تعریف این قانون، ولگرد کسی بود که با وجود داشتن بیش از پانزده سال سن، مسکن و مأوای مخصوص یا وسیله معاش معلوم و یا شغل یا حرفه معینی نداشت و مطابق با ماده ۲۷۶، مجازات چنین افرادی می‌توانست از یک روز حبس و سه قران غرامت تا یک هفته حبس و پنج تومان غرامت باشد. بعدها در آغاز دهه بیست شمسی، در دوره سیزدهم مجلس شورای ملی (۱۳۲۰-۱۳۲۲ش) ماده ۲۷۳ اصلاح شد و ماده‌ای به عنوان ماده ۲۷۳ مکرر به آن اضافه شد. مطابق با این ماده، دولت مکلف بود اشخاص مذکور در ماده ۲۷۳ را به کار مناسب وادار کند و در صورت امتناع آنها از قبول کار و یا طفره رفتن از انجام کار، به حبس تأدیبی از یازده روز تا سه ماه محکوم کند (قانون مجازات عمومی، [بی‌تا]: ۸۰-۸۱).

در دهه ۱۳۲۰ش. مهاجرت گروه‌های پرشماری از فقرا و مستمندان به شهرهای بزرگ که از تأمین معاش خود ناتوان بودند، مداخله دولت در این وضعیت را ضروری ساخته بود. با این حال، نبود منبع مالی مشخصی برای این کار، مانع از انجام کارهای مداوم و نهادمند درباره این گروه از افراد می‌شد. در شرایط بحرانی همچون دهه ۱۳۲۰، منابع مالی محدود شهرداری‌ها (به عنوان متولی اصلی رسیدگی به متکدیان و مستمندان) نمی‌توانست جواب‌گوی مسئله مستمندان باشد. در این سال‌ها مقامات محلی و مرکزی با اجرای سیاست‌های اجتماعی مختلفی به دنبال حل این مسئله و تأمین منابع لازم برای رسیدگی به مستمندان بودند؛ موضوعی که در دهه بیست به أخذ عوارض گوناگون در سطوح محلی انجامید. برای مثال، برای کمک به مستمندان، در تاریخ شانزدهم خرداد ۱۳۲۲ کمیسیونی در استانداری مازندران با عنوان «کمیسیون مختلط خیریه مازندران» تشکیل و تصمیم گرفته شد برای نگهداری فقرا و ضعفاى شهرستان‌های مازندران و کمک به حال آنها، از هر هکتار زمین مزروع در سال ۱۳۲۲،

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء<sup>(س)</sup>، سال ۳۳، شماره ۵۸، تابستان ۱۴۰۲ / ۴۷

اعم از شالی و گندم و جو، دو پیمانانه محصول گرفته شود (ساکما، ۲۹۳۰۹۸۱۲۱). در نهایت، تجربه حاصل از چنین اقداماتی در سطوح محلی مختلف از یک سو و بحران‌های اقتصادی دهه بیست و افزایش تعداد مستمندان در شهرهای بزرگ از سوی دیگر، به تأمین منبع مالی ثابتی برای مستمندان انجامید که از طریق شکلی از مالیات بر مصرف تأمین می‌شد؛ یعنی أخذ عوارض از بنزین مصرفی شهروندان در سال ۱۳۳۱ (مالجو، ۱۴۰۰: ۱۱۹).

با تأمین منابع مالی لازم، اصلی‌ترین نهادی که بر پایه این منابع پدید آمد، کمیسیون‌های کمک به مستمندان در شهرهای مختلف کشور در سال ۱۳۳۱ بود. با این حال، با وجود اقدامات این نهاد، در دهه ۱۳۳۰ بحران حضور مستمندان در شهرهای بزرگ تشدید شد و تا زمان انحلال این کمیسیون‌ها در سال ۱۳۳۸، همچنان یکی از مشکلات اصلی شهرهای بزرگ وجود خیل عظیم افرادی بود که به عبث در جست‌وجوی کار و نان، در شهرهای بزرگ به سر می‌بردند.

با توجه به این مقدمات، پرسش اصلی نوشته حاضر این است که چه عللی موجب انحلال کمیسیون‌های کمک به مستمندان در سال ۱۳۳۸ ش. شد و چرا سازمان اردوهای کار جایگزین این نهاد شد. بر این اساس، در این نوشته ابتدا تشکیل این کمیسیون‌ها و تغییرات صورت گرفته در آنها از سال ۱۳۳۱ تا سال ۱۳۳۸ ش. مورد بررسی قرار گرفته است. سپس سعی شده است با توجه به این توصیف، مشکلات این کمیسیون‌ها در این فاصله زمانی شرح داده شود. در پایان تلاش شده است نشان داده شود که چرا چنین کمیسیون‌هایی نمی‌توانست مشکل مستمندان را در سطح کشور حل کند.

با توجه به این مسئله، رویکرد نوشته حاضر مبتنی بر تاریخ نهادی است. اصطلاح نهاد بر سازمان‌های اجتماعی دلالت دارد که فعالیت‌های تعداد زیادی از افراد را به منظور رسیدن به هدف یا مقصود مشترکی هماهنگ می‌کنند و مهم‌ترین مشخصه آنها این است که این هماهنگی نه با زور، بلکه به وسیله نظامی از قوانین و روابط سازمان‌یافته یا ساختاریافته، بین افرادی که جزئی از آن نهادها می‌باشند، به دست می‌آید. از این رو، تاریخ نهادها تاریخ قوانین و روابط ساختاریافته میان آن افراد و شیوه تغییر این قوانین و روابط در گذر زمان است (Davies, 2003: 59-60).

تقریباً بیشتر پژوهش‌ها در حوزه نهادهای رفاهی و حمایتی معطوف به نهادهایی بوده است که به دنبال تأمین خدمات اجتماعی برای کارکنان دولت و کارگران بخش رسمی بوده‌اند و طبیعتاً مستمندان در این پژوهش‌ها (برای مثال، ن.ک. به: اکبری، ۱۳۸۳؛ همو، ۱۳۹۵) تا حد زیادی نادیده گرفته شده‌اند. برخی پژوهش‌ها نیز که به این نوع نهادها توجه داشته‌اند (برای

مثال، ن.ک. به: ملک‌زاده، ۱۳۹۷)، صرفاً به سیر تشکیلاتی این نهادها توجه کرده‌اند. تنها استثنای قابل ذکر کتاب کوچ در پی کار و نان؛ فاعلیت منفعلانه مستمندان آذربایجان از ۱۳۲۷ تا ۱۳۲۹ خورشیدی (مالجو، ۱۴۰۰) است. تفاوت این کتاب با کتاب‌های ذکر شده آن است که نویسنده با رویکرد تاریخ از پایین، به بررسی سیاست‌های دیوان‌سالارانه در این زمینه پرداخته و توانسته است با این رویکرد منطق تحول سیاست‌های دولت در این باره را نشان دهد. با توجه به استمرار مشکل متکدیان و مستمندان در دهه‌های بعد از نتایج این تحقیق، می‌توان در صورت‌بندی مشکل دیوان‌سالاران در رسیدگی به این مسئله اجتماعی در دهه‌های بعد نیز کمک گرفت.

#### ۱. أخذ عوارض از بنزین و تشکیل کمیسیون‌های کمک به مستمندان

همان‌طور که در بالا گفته شد، یکی از مشکلات اجتماعی که از دهه ۱۳۲۰ ش. به بعد به شکلی بحرانی خود را در فضای شهرهای بزرگ ایران پدیدار ساخت، وجود گروه‌های پرشمار فقرا و مستمندان بود که در شهرهای بزرگ از تأمین معاش خود ناتوان بودند. در چنین زمینه‌ای، با توجه به منابع مالی محدود شهرداری‌ها در رسیدگی به مستمندان، هیئت دولت در اواخر آبان ۱۳۲۹ بر پایه تصویب‌نامه‌ای، أخذ عوارض از هر کیلو قند و شکر مصرفی به میزان یک ریال، برای کمک به مستمندان و نگهداری بی‌نوایان را در سطح ملی به تصویب رساند. با وجود این، بر اثر نارضایتی‌ها و کارشکنی‌های کارخانه‌داران قند و تجار قند و شکر و خرده‌فروشان، دریافت این عوارض به تدریج در شهرهای گوناگون لغو شد. با این حال، کثرت درخواست‌ها برای وضع مجدد عوارض به منظور کمک به مستمندان، نهایتاً به وضع عوارض جدیدی به این منظور در سال ۱۳۳۱ انجامید (مالجو، ۱۴۰۰: ۱۱۹). در سوم آذر این سال، در زمان دولت دکتر مصدق، طبق قانون اعطای اختیارات مصوب ۲۰ مرداد ۱۳۳۱، لایحه‌ای قانونی با عنوان «وصول عوارض از بنزین» به منظور کمک به مستمندان و به کار گماردن آنها به تصویب رسید که مطابق با ماده اول آن، به منظور تأمین اعتبار خاصی برای کمک به مستمندان و به کار گماردن آنها، از تاریخ ۱۰ آذر ۱۳۳۱ مبلغ بیست دینار از هر لیتر بنزین مصارف داخلی کشور أخذ می‌شد و توسط شرکت ملی نفت ایران وصول و طبق آیین‌نامه‌ای که از سوی وزارت کشور تنظیم و به تصویب هیئت وزیران رسید، برای منظور فوق مصرف می‌شد (قوانین موضوعه و مصوبات دوره هجدهم قانونگذاری، ۱۳۳۴: ۱۰۷).

بدین ترتیب، با توجه به تأمین اعتبارات لازم برای رسیدگی به مستمندان، در همان روز هیئت وزیران در جلسه سوم آذر ۱۳۳۱، طبق پیشنهاد وزیر کشور تأسیس یک نهاد حمایتی با

عنوان «کمیسیون کمک به مستمندان و به کار گماردن آنها» را تصویب کرد. به موجب این تصویب‌نامه، کمیسیون مزبور به منظور اجرای لایحه قانونی کمک به مستمندان تأسیس می‌شد و در هر شهر و یا قصبه، فرماندار و یا بخشدار ریاست این کمیسیون را برعهده می‌گرفت و اعضای کمیسیون عبارت بودند از: شهردار، رئیس دادگستری، رئیس شهربانی، رئیس ژاندارمری و چهار نفر از معتمدان محل. مواردی را که در حیطه کمیسیون مذکور برای کمک به مستمندان قرار می‌گرفت، به شرح زیر بود: الف. تهیه گرم‌خانه و غذا و پوشاک برای نگهداری از مستمندان از کار افتاده و افرادی که به علت نقص عضو قادر به کار نبودند؛ ب. خرید ابزار کار و لوازم و مواد اولیه برای به کار و داشتن مستمندان که قدرت کار داشتند؛ ج. احداث ساختمان‌های عام‌المنفعه (اکبری، ۱۳۹۵: ۱۷۸).

با توجه به اینکه لایحه قانونی اخذ عوارض از بنزین، براساس لایحه اختیارات ویژه شش ماهه دکتر مصدق به تصویب رسیده بود (عظیمی، ۱۳۷۲: ۴۰۰) و در ادامه، در مجلس هجدهم لایحه‌ای با عنوان طرح قانونی الغای کلیه لوائح مصوب دکتر مصدق با استفاده از اختیارات ویژه به تصویب رسید (قوانین موضوعه و مصوبات دوره هجدهم قانونگذاری، ۱۳۳۴: ۱۰۱۹)، ضروری بود که این لوائح دوباره در مجلس به تصویب برسند. بدین ترتیب، قانون مربوط به وصول عوارض از بنزین به منظور کمک به مستمندان، در ۱۰ اسفند ۱۳۳۴ به تصویب مجلس رسید و اساس رسیدگی به مستمندان در سال‌های بعد قرار گرفت. تنها تفاوت این قانون با لایحه قانونی سال ۱۳۳۱ در این بود که به موجب آن یک‌سوم درآمد مذکور به نگاه حمایت از مادران و کودکان پرداخت می‌شد. به هر روی، طبق این قانون دولت مکلف بود از تاریخ تصویب این قانون تا شش ماه، همه اشخاصی را که با تکدی امرار معاش می‌کردند، جمع‌آوری کند و آنها را طبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسید، در هر نقطه که صلاح می‌دانست، به کار وادار کند (همان، ۱۰۷).

بنابراین در ادامه، هیئت وزیران در اجرای ماده اول قانون مصوب ۱۰ اسفند ۱۳۳۴، به پیشنهاد وزارت کشور در مورخ ۱۲ اسفند ۱۳۳۵ آیین‌نامه‌ای را تصویب کرد که به موجب آن نحوه کمک به مستمندان از محل این درآمدها به شکل انضمامی‌تری مشخص شد. اصلی‌ترین تفاوت این آیین‌نامه با آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۳۱، به ماده یکم آن باز می‌گشت. مطابق با این ماده، برای تمرکز امور مستمندان در ۳۲ شهرستان (زنجان، ملایر، سنندج، تهران، کرمانشاه، بهبهان، اراک، زاهدان، شوشتر، رشت، همدان، اهواز، کاشان، مشهد، خرم‌آباد، شاهرود، قوچان، شیراز، بابل، بیرجند، بوشهر، گرگان، اصفهان، جهرم، تبریز، یزد، کرمان، رضاییه، ایرانشهر، بم، اردبیل و بندرعباس) اعتبار مربوط با در نظر گرفتن تعداد نفوس محل و توابع آن تقسیم می‌شد

و وظایف این کمیسیون‌ها که به ریاست فرماندار و عضویت رئیس دارایی و شهردار و رئیس شهربانی و دادستان و دو نفر از معتمدان محل تشکیل می‌شد، عبارت بود از: ۱. تشویق متمکنان هر شهر برای اعطای کمک‌های نقدی و جنسی؛ ۲. دریافت سهمیه تعیین شده از طرف وزارت کشور بابت عوارض بنزین و کمک‌های نقدی و جنسی دیگر؛ ۳. تصویب مصرف عواید برای منظورهای مندرج در این آیین‌نامه و آیین‌نامه جمع‌آوری متکدیان؛ ۴. نظارت در مصرف عواید و گواهی اسناد خرج.

این کمیسیون‌ها در جلسات رسمی خود ترتیب استفاده از وجوه کمک به مستمندان را بنا به مقتضیات هر محل تعیین می‌کردند. مواردی را که کمیسیون‌های مذکور باید اساس کمک به مستمندان قرار می‌دادند، عبارت بود از: الف. جمع‌آوری متکدیان مطابق با آیین‌نامه‌ای که جداگانه ابلاغ می‌شد؛ ب. تهیه گرم‌خانه و غذا و پوشاک برای نگهداری مستمندان و متکدیان از کار افتاده و افرادی که به سبب نقض عضو قادر به کار نبودند؛ ج. خرید ابزار کار و مواد اولیه برای به کار وا داشتن مستمندان و متکدیانی که قدرت کار داشتند. البته پرداخت وجوه نقدی به مستمندان ممنوع بود و خرید ابزار کار برای به کار وا داشتن مستمندان هم می‌بایست تحت نظر و مراقبت کمیسیون می‌بود و نباید وجه نقد برای خرید ابزار کار به خود مستمند داده می‌شد. آخر اینکه وزارت کشور مکلف بود وجوه حاصل از عوارض بنزین را به نسبت جمعیت ۳۲ شهرستان مندرج در ماده یک تقسیم می‌کرد و در اختیار کمیسیون‌های کمک به مستمندان قرار می‌داد (ساکما، ۲۷۳، ۳۸۰).

در ادامه، هیئت وزیران طبق پیشنهاد وزارت کشور، آیین‌نامه جمع‌آوری متکدیان را نیز در جلسه مورخ ۳۵/۱۲/۱ به این شرح تصویب کرد: طبق این آیین‌نامه، متکدیان توسط مأموران شهربانی و ژاندارمری جمع‌آوری می‌شدند. ابتدا متکدیانی که به سن سربازی رسیده بودند، به اداره نظام وظیفه معرفی می‌شدند. در ادامه و مهم‌تر اینکه براساس ماده چهارم آیین‌نامه، متکدیان سالم و قادر به کار که باید برای اشتغال به کار به اوطان خود یا نقطه دیگری عودت و یا اعزام می‌شدند، از طرف کمیسیون به ژاندارمری تحویل داده می‌شدند و ژاندارمری موظف بود این قبیل متکدیان را تا نقاطی که برای به کار گماردن آنان تعیین می‌شد، بدرقه کند. ژاندارمری متکدی را به کمیسیون محلی کمک به مستمندان تحویل می‌داد تا در یکی از مؤسسات تولیدی و کارخانه‌ها و یا طرح‌های راه‌سازی و غیره، به کار گمارده شود. کمیسیون محلی هم پس از تحویل گرفتن مشارالیه موظف بود اقدامات لازم را به عمل آورد تا متکدی مجدداً اقدام به تکدی نکند و از نتیجه دسترنج خود امرار معاش کند. در صورت اشتغال مجدد این افراد به تکدی، ضابطین دادگستری مکلف بودند متخلف را دادگاهی کنند تا طبق مقررات

قانونی کیفر می‌یافت. علاوه بر این، طبق ماده پنجم چنانچه متکدی عاجز و ناقص الخلقه بود، یعنی در زمره مستمندان واقعی قرار داشت و قادر به کار نبود، پس از گواهی بهداری محل، در مؤسسات خیریه مربوطه نگاهداری می‌شد (ساکما، ۲۹۳۰۶۰۳۲). بر پایه این آیین‌نامه، در شهرهای مختلف این کمیسیون‌ها تشکیل شدند و وظیفه دستگیری از مستمندان بر پایه عوارض اخذشده از بنزین مصرفی در داخل کشور به آنها محول شد (ساکما، ۲۹۳۰۱۱۰۷۰۱).

## ۲. بحران در کمیسیون های کمک به مستمندان و تشکیل سازمان اردوهای کار

باید توجه داشت که علاوه بر دلایل انسان‌دوستانه، به چند جهت دیگر رسیدگی به مستمندان ضرورت داشت. به‌طور کلی می‌توان به شش عامل اشاره کرد که انگیزه اصلی دیوان‌سالاران برای رسیدگی به مستمندان و به‌خصوص متکدیان و ولگردان از آغاز سده چهاردهم شمسی به این سو بود. نخست رؤیت‌ناپذیر کردن متکدیان و ولگردان برای خارجیان در شهرها و صیانت از حیثیت ملی؛ دوم رفع مزاحمت متکدیان و ولگردان از سر اهالی شهرها؛ سوم به کارگیری توان و ظرفیت متکدیان و ولگردان در فعالیت‌های اقتصادی؛ چهارم ممانعت از انتشار امراض مسری از طرف متکدیان و ولگردان در شهرها به سمت سایر لایه‌های جمعیت شهری؛ پنجم امحای شرایط امکان بزهکاری میان متکدیان و ولگردان؛ و ششم بهانه ندادن به مخالفان سیاسی برای انواع تبلیغات سوء علیه دولت (مالجو، ۱۴۰۰: ۱۳۱). در این سال‌ها، یعنی سال‌های پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، بر پایه اسناد به جا مانده، از این میان دلایل بالا، سه دلیل از بقیه برجسته‌تر بود. دلیل نخست مشکلاتی بود که برخی مستمندان برای دیگر طبقات جامعه فراهم می‌کردند. روزنامه‌های این دوره پر از گزارش‌هایی در این باره بود که چگونه متکدیان آشکارا در کوی و خیابان در شهرهای مختلف مزاحم عابرین و اسباب ناراحتی مردم می‌شدند. بر پایه این گزارش‌ها، اینها افرادی بودند که به علت خشکسالی در اطراف شهرها ساکن می‌شدند. این افراد که تعدادشان در برخی موارد به چندین هزار نفر می‌رسید، در کوچه و بازار شهر پراکنده می‌شدند و به تکدی‌گری مشغول می‌گردیدند. دلیل دوم خطراتی بود که حضور این افراد می‌توانست برای سلامت عمومی اهالی شهرها ایجاد کند. این گزارش‌ها مدعی بودند که اغلب این افراد به بیماری‌های واگیردار چون مالاریا مبتلایند و حضور این افراد می‌توانست به راحتی موجب انتقال این امراض به دیگر افراد در شهرها شود (ساکما، ۲۹۳۰۵۶۶۵۱). دلیل سوم، به نگاه غربی‌ها به این مسئله و حساسیت دیوان‌سالاران درباره آن بازمی‌گشت. بر پایه گزارش‌هایی که به وزارت کشور ارسال می‌شد، اکثر مأمورینی که همراه عکاسان و خبرنگاران خارجی به منظور راهنمایی و ایجاد تسهیلات برای آنها به شهرستان‌های کشور، به‌خصوص

اصفهان و شیراز مسافرت می‌کردند، پس از بازگشت از مأموریت، ضمن گزارش کار خود، از تعداد زیاد متکدیان در اطراف ابنیه و آثار تاریخی که مورد توجه و مراجعه خارجیان بود، شکایت داشتند. این گزارش‌ها مدعی بودند که اغلب متکدیان به منظور جلب ترحم بیگانگان، به صحنه‌سازی‌های رقت‌آوری دست می‌زدند. به منظور جلوگیری از انعکاس این موضوعات در گزارش‌ها، فیلم‌ها و عکس‌های خبرنگاران و عکاسان خارجی، پیوسته درخواست می‌شد فرمانداری‌ها و شهرداری‌های تابعه، به‌خصوص شهرستان‌هایی که بیشتر طرف توجه و محل رجوع اتباع بیگانه بودند، تا جایی که ممکن است از تجمع متکدیان و معلولان، به‌ویژه در اطراف و حوالی آثار باستانی جلوگیری کنند (ساکما، ۱۱۰۷۰۱/۲۹۳۰).

بنا به چنین دلایلی، به زعم مسئولان آن زمان، ادامه این رویه در انظار خودی و بیگانه زننده بود و صورت مطلوبی نداشت؛ به همین دلیل علاوه بر دلایل نوع‌دوستانه، رسیدگی به امور مستمندان ضرورت داشت. با این حال، با وجود تأمین منابع مالی مشخص و تشکیل نهادی مجزا برای رسیدگی به امور مستمندان، مسئله نگهداری مستمندان و از کارافتادگان و همچنین جمع‌آوری و به کار و داشتن بیکاران و ولگردان، در سال‌های آخر دهه سی بحرانی‌تر از قبل شده بود و با وجود صرف مبالغی از بودجه شهرداری‌ها و عوارض بنزین، کم‌وبیش متکدیان و ولگردان در همه نقاط کشور به چشم می‌خوردند و وزارت کشور به صورت مکرر با صدور بخش‌نامه‌هایی از فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها درخواست می‌کرد مانع از مهاجرت این دست افراد به شهرهای بزرگ و به‌ویژه تهران شوند (ساکما، ۳۵۰۰۶۵۳۴). بدین ترتیب، ناتوانی کمیسیون‌های کمک به مستمندان در رسیدگی به چنین افرادی، زمینه‌ساز انحلال آنها در سال ۱۳۳۸ شد.

## ۲-۱. ساختار متمرکز کمیسیون‌ها و مسئله نحوه تخصیص اعتبار

عللی را که زمینه‌ساز بحران در این کمیسیون‌ها شد، می‌توان به دو عامل عمده تقسیم کرد. عامل اول به خود ساختار این کمیسیون‌ها بازمی‌گشت. اصلی‌ترین مشکل ساختاری این کمیسیون‌ها، تلاش برای متمرکز کردن رسیدگی به امور مستمندان بود. تا قبل از تصویب و ابلاغ آیین‌نامه کمک به مستمندان در ۱۵ اسفند ۱۳۳۵، عوارض بنزین هر شهر مستقیماً به همان شهر حواله می‌شد، ولی چون در ماده یک آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۳۵، فقط ۳۲ شهر برای تمرکز امور مستمندان معین شده بود، سهمیه عوارض بنزین همه نقاط ایران با توجه به تقسیماتی که براساس آیین‌نامه مزبور به عمل آمده بود، به نزدیک‌ترین شهر نام‌برده در ماده یک حواله می‌شد و کمیسیون کمک به مستمندان در هر یک از شهرهای نام‌برده در ماده یک



آیین‌نامه، می‌بایست در اداره امور بینوایان شهرها و بخش‌های مجاور خود به هر نحو که مصلحت می‌دید، اقدام کند (ساکما، ۲۹۳۰۶۰۰۳۲). اصلی‌ترین مشکل این تمرکز، خارج شدن افرادی از دایره شمول مستمندان بود که حاضر به زندگی در نوانخانه نبودند. اسناد پراکنده زیادی را می‌توان در آرشیوها یافت که منعکس‌کننده چنین دیدگاهی است. استفاده از لفظ «گداخانه» به خوبی نشانگر نارضایتی مستمندان آبرومند از زندگی در چنین مکان‌هایی است (ساکما، ۳۵۰۰۱۹۶۵)؛ به همین دلیل در اسناد به جا مانده از این دوره، یکی از شکایات پرتکرار افراد مستمند، دستگیری آنها به عنوان متکدی و ولگرد است (ساکما، ۲۹۳۰۳۱۴۳۷). برای درک شرایط دشوار زندگی در این نوانخانه‌ها، باید توجه داشت که در این مکان‌ها تا سال ۱۳۴۷ افراد معلول و بیماران روانی و مستمندان، بدون هیچ‌گونه تفکیکی در کنار هم زندگی می‌کردند (ساکما، ۲۳۰۰۳۴۳۲۳).

تا پیش از تصویب آیین‌نامه بالا، کمیسیون‌ها در خود محل معمولاً به صورت جنسی به چنین افرادی کمک می‌کردند که این شیوه جدید چنین مستمندانی را به‌ویژه در شهرهای کوچک دچار مشکل می‌کرد. از اسناد به جای مانده از تمام ۳۲ کمیسیون کمک به مستمندان، نمی‌توان به جزئیات چندانی از میزان اعتبار تخصیص‌یافته به این کمیسیون‌ها و میزان کمبود آن دست یافت. آن‌گونه که از مکاتبات سازمان اردوهای کار با نهادهای تابعه خود پیداست، با انحلال کمیسیون‌های کمک به مستمندان و تشکیل سازمان اردوهای کار در سال ۱۳۳۸، این نهاد شروع به تهیه و تنظیم ترازنامه کاملی از مجموعه اقدامات سازمان اردوهای کار در زمینه حمایت از مستمندان کرد (ساکما، ۲۹۳۰۲۳۴۹۶). با این حال، جزئیات به جای مانده از فعالیت‌های کمیسیون‌های کمک به مستمندان محلات و شاهرود، می‌تواند روشنگر چارچوب کلی یکی از مشکلات اصلی این کمیسیون‌ها یعنی نحوه تخصیص اعتبار و کمبود آن باشد.

در نامه‌ای به تاریخ شهریور ۱۳۳۷، از فرماندار محلات به استانداری تهران و وزارت کشور، شرح داده شده بود که سهمیه کمک به مستمندان این شهرستان از محل عوارض بنزین، از اسفند ۱۳۳۵ به این طرف قطع شده و پرداخت نشده است. بنا به توضیح فرماندار، در این شهرستان و بخش‌های تابعه آن نوانخانه وجود نداشت و او مدعی بود که بینوایان آن حدود با وجود عدم بضاعت، به سبب اعتقادات محلی و علاقه به حفظ حیثیت و شرافت شخصی، حاضر به زندگی در نوانخانه نبودند؛ به همین دلیل فرمانداری مجبور شده بود از موجودی سنوات گذشته، در اواخر سال قبل مقداری گندم و زغال مطابق معمول سال‌های گذشته خریداری و میان بینوایان شهر و بخش خمین توزیع کند، ولی با توجه به نبود اعتبار، ادامه این فعالیت‌ها غیرممکن شده بود. وزارت کشور در پاسخ، با استناد به آیین‌نامه توضیح داده بود که

سهمیۀ عوارض بنزین همهٔ نقاط کشور، به ۳۲ نقطه از کشور، از جمله اراک اختصاص داده شده است و ادارهٔ کل امور شهرداری‌ها سهمیۀ عوارض بنزین مخصوص کمک به مستمندان شهرستان محلات و بخش‌های تابعهٔ آن را از اسفند ۱۳۳۵ به فرمانداری اراک حواله کرده است و فرمانداری محلات برای تأمین اعتبار مستمندان باید از طریق اراک اقدام می‌کرد. با این حال، فرمانداری محلات با استناد به اینکه کمیسیون مستمندان اراک تصمیم گرفته بود بینوایان محلات به اراک اعزام و در نوانخانهٔ آنجا پذیرایی شوند، به درستی اعتراض داشت که چرا با اینکه در محلات مستمند زیاد است و در خود محل باید رعایت آنان بشود، چگونه چنین تصمیمی اتخاذ شده است و به زعم فرمانداری محلات، اعزام اجباری بینوایان خمین و شهرهای گلپایگان و محلات و بخش دلپجان که برای این شهرستان‌ها وجوهی به کمیسیون مستمندان اراک حواله شده بود، موافق آیین‌نامه نبود، بلکه «در حکم تبعید و برخلاف وظایف کمیسیون» بود. در آخر فرمانداری محلات تقاضا داشت که به این ترتیب اختصاص اعتبار که به نوعی توهین به مردم محلات بود، خاتمه داده شود و همچون سال‌های اوایل دههٔ سی، سهمیۀ محلات را به فرمانداری همان‌جا تحویل دهند تا آنها بتوانند این اعتبارات را با کمک معتمدان محلی، به مصرف فقرا و مستمندان واقعی برسانند (ساکما، ۱۳۸۳۹: ۲۹۳۰).

چنین مشکلی در شهرهای دیگر هم گزارش شده است. برای مثال، رسیدگی به امور بینوایان دامغان و سمنان به کمیسیون مستمندان شاهرود واگذار شده بود. از یک طرف، فاصله سمنان با شاهرود ۱۸۲ کیلومتر بود و با توجه به بُعد مسافت، رسیدگی کمیسیون مستمندان شاهرود به بینوایان شهر سمنان بسیار دشوار بود و آنها باید بخشی از اختیارات خود را به یک کمیسیون محلی در سمنان واگذار می‌کردند. از طرف دیگر، دامغان بر سر راه مشهد به تهران قرار داشت و با توجه به انبوه مستمندانی که به‌ویژه در فصل سرما به این شهر هجوم می‌آوردند، چنین ترتیبی نمی‌توانست جواب‌گوی این تعداد از افراد باشد. در سال ۱۳۳۷ شهرداری دامغان سعی کرد همچون دههٔ ۱۳۲۰ با دریافت عوارضی از قند و شکر، به تأمین زغال مورد نیاز مستمندان بپردازد، اما وزارت کشور طی بخشنامه‌ای این عمل را در دامغان و دیگر شهرهای ایران ممنوع کرد. این در حالی بود که فرمانداری شاهرود در سال ۱۳۳۶ در نامه‌ای به وزارت کشور اعلام کرده بود که در سال ۱۳۳۶ از محل عوارض بنزین مبلغ هفتاد هزار ریال به کمیسیون کمک به مستمندان شاهرود حواله شده بود. این فرمانداری اعلام کرده بود که با مبلغ مزبور نمی‌شد همهٔ متکدیان و بینوایان را جمع‌آوری کرد و از عهدهٔ هزینه غذایی و گرم کردن اتاق و همچنین مخارج اعزام آنها به اوطانشان برآمد؛ زیرا شاهرود هم در سهراهی گرگان و مشهد و تهران واقع شده بود و در آنجا همه روزه بیشتر از بیست متکدی توسط

شهربانی جمع‌آوری و با هزینه کمیسیون کمک به مستمندان، از طریق ژاندارمری یا شهربانی به اوطانشان اعزام می‌شدند. علاوه بر آن، همه روزه پانزده تا سی متکدی در محل نگهداری بینوایان جمع‌آوری می‌شدند و روزانه تا حدود نفری ۱۵ ریال هزینه غذایی به آنها تعلق می‌گرفت. طبیعی بود که با چنین میزان اعتباری، کمیسیون کمک به مستمندان شاهرود قادر به حواله و جهی برای مستمندان دامغان و دیگر شهرها نبوده باشد (ساکما، ۲۹۳۰۶۰۳۲). از طرف دیگر، زمانی که بعضی از کمیسیون‌ها سهمیه شهرهای تابعه را به فرمانداری‌ها و بخشداری‌های محل حواله کردند و اختیارات لازم در مورد مصرف این اعتبارات را به آنها دادند، وزارت کشور با این واگذاری‌ها بر این اساس که موافق و منطبق با مواد آیین‌نامه نیست، مخالفت کرد (ساکما، ۲۹۳۰۱۱۳۸۳۹).

نتیجه این کمبود اعتبار و چنین ترتیباتی، بحرانی‌تر شدن وضعیت تهران به عنوان پایتخت کشور بود. وزارت کشور طی بخشنامه‌ای در سال ۱۳۳۷ اعلام کرد که با وجود اقدامات انجام‌شده، وضع فعلی متکدیان و گدایان در تهران و شهرستان‌ها صورت زنده‌ای به خود گرفته و فرمانداری‌ها باید در هر شهرستان مستمندان را از بودجه مؤسسات خیریه نگهداری کنند و سعی شود این افراد دوباره به تهران و شهرهای دیگر مراجعت نکنند. درواقع، ریشه این مشکل به اینجا بازمی‌گشت که با توجه به کمبود اعتبار در شهرهای مختلف، راه حل این شهرها برای حل این مشکل، تلاش برای اعزام این افراد به مرکز بود. زمانی که خود مرکز با کمبود اعتبار روبه‌رو می‌شد، چاره کار در دور باطل کسر از اعتبار کمیسیون‌های کمک به مستمندان شهرستان‌ها و دیگر درآمدهای شهرداری‌های شهرستان‌ها بود. با وجود آنکه وزارت کشور ضمن بخشنامه‌های مختلف تذکر داده بود که هزینه نگهداری مجانین و ایتام و مستمندان شهرستان‌ها که به تهران معرفی می‌شوند، باید از طرف شهرداری مربوطه پرداخت شود، اما بعضی از فرمانداری‌ها و شهرداری‌ها شهرستان‌ها بدون توجه به محدودیت‌های مالی مؤسسات خیریه تهران، این قبیل اشخاص را به مرکز اعزام می‌کردند و اصرار در پذیرفتن آنان داشتند. وزارت کشور هم در مقابل طی بخشنامه‌ای در همان سال این کمیسیون‌ها را تهدید کرد که اگر در آینده این اشخاص از طرف شهرداری‌ها بدون پرداخت مخارج نگهداری آنها، به مرکز اعزام شوند، هزینه این اشخاص به قرار روزی پنجاه ریال از محل سهمیه عوارض آنها کسر خواهد شد (ساکما، ۲۹۳۰۱۱۳۸۳۹).

## ۲-۲. محدودیت‌های ساختاری اقتصاد

نکته مهم‌تر به شیوه ترخیص مستمندان از این کمیسیون‌ها بازمی‌گشت که ما را به دومین

عاملی که موجب بحران در این کمیسیون‌ها می‌شد، رهنمون می‌کند. توضیح آنکه نحوه ترخیص مستمندان و اعزام آنها به زادگاهشان به چند شیوه صورت می‌گرفت. نخست اینکه برخی از این مستمندان از افراد آبرومند محل خود بودند و صرفاً به علت شباهت ظاهری که با دیگر مستمندان داشتند، از سوی شهربانی (به دلایلی چند از جمله عدم پرداخت رشوه) از سطح شهر جمع‌آوری می‌شدند. در چنین مواردی یا خود خانواده افراد مستمند تعهد می‌دادند که تکفل این فرد را برعهده بگیرند و یا این افراد با معرفی اشخاص معروف و معتمد و ضمانت آنها بود که ترخیص می‌شدند، اما افرادی که واجد چنین شرایطی نبودند و سالم و قادر به کار بودند، طبق آیین‌نامه در نوانخانه‌ها نگهداری نمی‌شدند و آنها را برای جلوگیری از تکدی‌گری، به زادگاهشان اعزام می‌کردند. مطابق با آیین‌نامه جمع‌آوری متکدیان، چنین مستمدانی می‌بایست با همراهی ژاندارم‌ها به محلی که برای اشتغال آنها مشخص شده بود، اعزام شوند. با این حال، آن‌گونه که از صورتجلسات به جا مانده است، از کمیسیون‌ها پیداست که در بیشتر موارد آنها بدون ژاندارم به موطن و زادگاه خود اعزام می‌شدند (ساکما، ۲۹۳۰۲۹۶۲۸؛ همان، ۳۵۰۰۶۵۳۴). بخشی از این اعزام‌ها با رضایت مستمندان بود. درواقع، اینها افرادی بودند که به امید کار یا زیارت یا اهداف دیگر، به شهرهای بزرگی چون تهران و مشهد می‌آمدند، اما به علت پیشامدهای مختلف به افرادی در راه مانده تبدیل می‌شدند و تقاضا می‌کردند به منظور جلوگیری از تلف شدن در شهری غریب، با مساعدت کمیسیون‌ها به زادگاه‌های خود بازگردند. با این حال، برخی موارد هم با رضایت مستمندان نبوده و حتی کار به تهدید کسانی می‌انجامید که قصد عودت آنها را به زادگاهشان داشته‌اند. مهم‌تر اینکه در برخی موارد، هدف صرفاً از سرباز کردن این افراد بوده است. برای مثال، از ۲۳۴ مستمندی که در اواخر سال ۱۳۳۲ از تهران به مشهد اعزام شده بودند، بعد از انجام تحقیقات مشخص شد که تنها سه نفر از این افراد مشهدی بودند و بدتر آنکه چهار نفر هم در بین راه به علت نداشتن آذوقه و مراقبت کافی تلف شده بودند (ساکما، ۲۹۳۰۲۸۴۹۰). درواقع، همین صورتجلسات نشان می‌دهد که کارکرد اصلی این کمیسیون‌ها عمدتاً دور کردن مستمندان از مرکز و یا شهرهای بزرگ بود.

برای فهم این امر، باید واقعیت ساختاری اقتصاد ایران در این دوران را در نظر گرفت؛ موضوعی که در آیین‌نامه رسیدگی به مستمندان، به عمد یا ناآگاهانه مورد غفلت واقع شده بود. بر پایه برخی محاسبات انجام‌شده پیش از اصلاحات ارضی، با توجه به نسبت فرد به واحد سطح زیر کشت، نیمی از جمعیت روستاها در مقایسه با سطح زیر کشت، اضافی بوده‌اند. این امر به وضوح نشان از شدت بیکاری پنهان در روستاها پیش از اصلاحات ارضی دارد (اعتماد،

۱۳۶۳: ۷۷)؛ موضوعی که مقامات محلی که به شکل نزدیک‌تری در ارتباط با مناطق روستایی بودند، در هر فرصتی که به دست می‌آوردند، به مقامات بالاتر متذکر می‌شدند (ساکما، ۱۱۰۷۰۱: ۲۹۳۰). با این حال، وزارت کشور با نادیده گرفتن این واقعیت، مدعی بود که غالب این افراد که از کشاورزان و دهقانانی بودند که قدرت تولیدی کشور را تشکیل می‌دادند، از یک طرف با رها کردن زندگی خود در روستاها برای عملگی و یا دیگر کارها در مراکز شهری، امور کشاورزی را فلج می‌کنند و موجب تضعیف قدرت اقتصادی کشور می‌شوند و از سوی دیگر، به واسطه نبود کار در مراکز شهری، در زمره متکدیان قرار می‌گیرند و یا دست به کارهای غیرقانونی می‌زنند که در هر حال، به ضرر اجتماع و کشور تمام می‌شود. بر پایه چنین فرضی، وزارت کشور پیوسته از فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها تقاضا داشت با انجام اقدامات لازم مانع از عزیمت این دست افراد به تهران و شهرهای بزرگ شوند (ساکما، ۲۳۴۹۶: ۲۹۳۰).

بنابراین در چنین شرایطی این کمیسیون‌ها به جای آنکه اقداماتی در حمایت از مستمندان انجام دهند، عملاً دست به تلاشی عبث برای ممانعت از عزیمت این افراد به تهران و شهرهای بزرگ می‌زدند. با توجه به این مشکلات، سعی شد آیین‌نامه کمک به مستمندان و نگهداری گدایان اصلاح شود و در متن پیش‌نویس اصلاح این آیین‌نامه، عملاً متن سال ۱۳۳۱ اساس قرار داده شد و تمرکز بر ۳۲ نقطه از کشور در آن حذف شده بود (ساکما، ۳۸۰۰۲۷۳)، اما تجربه جدیدی در رسیدگی به مستمندان در تهران، منجر به انحلال این کمیسیون‌ها و تشکیل سازمان اردوهای کار شد.

### ۲-۳. انحلال کمیسیون‌ها و تشکیل سازمان اردوهای کار

با توجه به این مشکلات، در سال ۱۳۳۷ وزارت کشور با بررسی‌هایی که درباره چگونگی رسیدگی به مستمندان و ناکارآمدی‌های آنها انجام گرفته بود، به صورت آزمایشی یک اردوی کار را در تهران تشکیل داد و در قطعه زمینی به مساحت پانصد هزار متر مربع، در نزدیکی کرج که بدون استفاده مانده بود، خانه‌های چوبی و چادر نصب کرد و سپس توسط افرادی که جمع‌آوری شده بودند، ساختمان‌هایی در زمین‌های مذکور بنا کرد؛ همچنین محل سابق انبار غله را که در همان سال برای جمع‌آوری و معالجه زاغه‌نشینان جنوب شهر تهران، از طرف وزارت کشور با همکاری بنیاد پهلوی و سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی و شهرداری تهران آماده شده بود، برای نگهداری و معالجه و به کار گماردن عده‌ای از افراد معلول در اختیار گرفت (کانون کارآموزی کشور، [بی‌تا]: ۸-۹). گفتنی است ضمن عمل مشاهده شد که تأسیس اردوی کار برای مبارزه با تکدی و ولگردی نتیجه‌ای بسیار رضایت‌بخش دارد؛ به همین

دلیل هیئت وزیران طبق تصویب‌نامه‌ای به تاریخ ۲۴ خرداد ۱۳۳۸، مقرر کرد که برای تأسیس اردوهای کار در سایر نقاط کشور، سازمانی به وجود آید و هدف اصلی آن ارائه آموزش‌های فنی به مستمندان به منظور کمک به آنها برای یافتن کار بود. مطابق با ماده اول آیین‌نامه‌ای که به این منظور در سال ۱۳۳۸ به تصویب رسید، وزارت کشور مکلف شده بود به منظور تعلیم و تربیت حرفه‌ای مستمندان و به کار گماردن متکدیان سالم و بیکاران و ولگردان سازمان، سازمان‌هایی در تهران و شهرستان‌هایی که مقتضی بدانند به منظور ایجاد اردوی کار و آسایشگاه عجزه و معلولین در تهران و شهرستان‌ها تشکیل دهد و هزینه آنها را از محل درآمد لیتری بیست دینار عوارض بنزین تأمین کند (ساکما، ۳۵۰۰۶۵۳۴). همچنین اخذ تصمیم در مورد موجودی نقدی کمیسیون‌های مذکور و لوازم جنسی نوانخانه‌ها، برعهده هیئت مدیره سازمان اردوهای کار قرار گرفت (ساکما، ۲۹۳۰۲۳۴۹۶) و وجوه متعلق به کمیسیون کمک به مستمندان را که از عواید مواد نفتی تأمین می‌شد، باید فرمانداری‌ها که ریاست کمیسیون‌های مذکور را برعهده داشتند، به حساب سازمان اردوهای کار مرکز استان منتقل می‌کردند (ساکما، ۲۹۳۰۷۱۷۴۸).

بدین ترتیب، سازمان اردوهای کار با تمرکز بر آموزش فنی و حرفه‌ای افراد مستمند، جانشین کمیسیون کمک به مستمندان شد و دولت کوشید بدین طریق از صرف دستگیری مستمندان و بازگرداندن آنها به موطن خود گام فراتری بردارد. اهمیت این موضوع در این بود که مطابق با تحقیقات صورت‌گرفته، بیشتر این مستمندان افراد جوانی بودند که جز در مسائل کشاورزی، فاقد هر گونه مهارت شغلی بودند (اداره کل مطالعات نیروی انسانی و آمار، ۱۳۴۵: ۲۴۷۹). در سال‌های بعد به تدریج طبق تصویب‌نامه مورخ ۲۴ خرداد ۱۳۳۸ هیئت وزیران و آیین‌نامه سازمان اردوهای کار، در تهران، مشهد، رشت، ساری، تبریز، رضائیه، سنندج، کرمانشاه، اهواز، شیراز، کرمان، زاهدان، اصفهان، شاهرود، قم و خرم‌آباد اردوی کار تأسیس شد (کانون کارآموزی کشور، [بی‌تا]: ۹). همان‌طور که در سطور قبل گفته شد، در این مکان‌ها تا سال ۱۳۴۷ افراد معلول و بیماران روانی و مستمندان، بدون هیچ‌گونه تفکیکی در کنار هم زندگی می‌کردند. در این سال به منظور جدا ساختن افراد معلول و بیماران روانی از ولگردان، کانون کارآموزی خرم‌آباد برای نگهداری افراد معلول تشکیل و تصمیم گرفته شد افراد معلولی که فاقد زن و بچه می‌باشند، به خرم‌آباد اعزام شوند و به همه کانون‌های کارآموزی دستور داده شد بیماران روانی موجود را به نزدیک‌ترین تیمارستان تحویل دهند و هزینه روزانه آنان را تعیین کنند تا دستور پرداخت داده شود (ساکما، ۲۳۰۰۳۴۳۲۳). با ساخت آسایشگاهی در اردوی کار قم در سال ۱۳۴۸، این آسایشگاه به معلولین سراسر کشور اختصاص داده شد

(کانون کارآموزی کشور، [بی تا]: ۳۴).

هیئت وزیران همچنین طبق تصویب نامه‌ای در اردیبهشت ۱۳۴۶، با توجه به طنین بد اصطلاح اردوهای کار که یادآور اردوهای کار اجباری در زمان جنگ جهانی دوم بود، نام سازمان اردوهای کار را به «کانون کارآموزی کشور» تغییر داد (ساکما، ۲۹۷۰۹۹۹۲) و این سازمان تا زمان انقلاب به تعلیم حرفه‌ای مستمندان مشغول بود. با این حال، همچون زمانی که کمیسیون‌های کمک به مستمندان منحل و اردوهای کار جایگزین آنها شدند، در آستانه انقلاب هم با وجود کاسته شدن از تعداد مستمندان کشور در نتیجه اجرای برنامه‌های عمرانی، همچنان یکی از مشکلات اجتماعی اصلی در شهرهای بزرگ، حضور مستمندانی بود که در جستجوی کار و نان بودند؛ موضوعی که از حوصله مقاله حاضر خارج است.

### نتیجه گیری

با استقرار مشروطیت و به‌ویژه با شروع برنامه نوسازی در ایران از سال‌های دهه ۱۳۱۰ به این سو و به تبع آن تغییر تدریجی ساختار دولت و جامعه، رسیدگی به وضع مستمندان در حیطه وظایف دولت قرار گرفت. با این حال، نبود منبع مالی مشخصی برای این کار، مانع از انجام کارهای مداوم و نهادمند درباره این گروه از افراد می‌شد. بحران‌های دهه بیست و افزایش تعداد مستمندان و فزونی گرفتن حضور آنها در شهرهای بزرگ، به تأمین منبع مالی ثابتی برای مستمندان انجامید که از طریق شکلی از مالیات بر مصرف تأمین می‌شد؛ یعنی أخذ عوارض از بنزین مصرفی شهروندان در سال ۱۳۳۱. بر پایه این منبع مالی، نهادی با عنوان کمیسیون‌های کمک به مستمندان، ابتدا در سال ۱۳۳۱ در تمام شهرستان‌های کشور شکل گرفت و در ادامه در سال ۱۳۳۵ به منظور تمرکز بر رسیدگی به امور مستمندان، تعداد این کمیسیون‌ها به ۳۲ نقطه در کشور تقلیل یافت. با این حال، سه سال بعد در ۱۳۳۸ این کمیسیون‌ها منحل شدند و سازمان جدیدی به نام «سازمان اردوهای کار» جایگزین آنها شد. آنچه را که زمینه‌ساز بحران در این کمیسیون‌ها شد و موجبات انحلال آنها را فراهم کرد، می‌توان در دو عامل نشان داد. نخست اینکه با آغاز فرایند نوسازی و با کاسته شدن مداوم از سهم کشاورزی در اقتصاد کشور، بیکاری پنهان در این مناطق گسترش یافته بود و به تبع آن، از میزان فرصت‌های شغلی در این بخش از اقتصاد به شدت کاسته شد؛ روندی که بینواسازی بیشتر دهقانان فقیر و به تبع آن از جا کنده شدن شدید اهالی روستاها را تسریع کرد. بنابراین این کمیسیون‌ها در نبود عزمی برای اصلاح ساختاری اقتصاد، عملاً از یافتن شغلی برای یافتن افراد مستمند ناتوان بودند و صرفاً با دستگیری آنها در شهرها، آنها را به اجبار یا رغبت به موطنشان بازمی‌گرداندند. بر این

اساس، در نبود امکان امرار معاش در مناطق روستایی، چنین کمیسیون‌هایی و اقدامات رفاهی آنها نمی‌توانست به حل مشکل حضور آنها در شهرها کمک کند. از طرف دیگر، تمرکز این کمیسیون‌ها در ۳۲ نقطه از کشور موجب شد بسیاری از مستمندانی که در مناطقی دور از این ۳۲ نقطه زندگی می‌کردند، از دریافت خدمات جنسی این کمیسیون‌ها محروم شوند و در ادامه به خیل افرادی بپیوندند که موطن خود را رها می‌کردند و رهسپار شهرهای بزرگ می‌شدند. بدین ترتیب، در عمل این کمیسیون‌ها از نهادی برای دست‌گیری از مستمندان، به نهادی برای دست‌گیری مستمندان تبدیل شدند. در واقع، تجربه این کمیسیون‌ها نشان داد که اقدامات چنین نهادهای حمایتی نمی‌توانست بدون تلاش برای اصلاح و تغییر شرایط پدیدآورنده تکدی‌گری، راه به جایی ببرد. این امر موجب انحلال کمیسیون‌های کمک به مستمندان و تشکیل سازمان اردوهای کار شد؛ سازمانی که هدف اصلی آن آموزش فنی این دست افراد برای یافتن شغلی مناسب بود. با این حال، در سال‌های پس از ۱۳۳۸ نیز همچنان حضور پرشمار مستمندان در شهرهای بزرگ ادامه پیدا کرد و بررسی دلایل این موضوع و نقش سازمان‌های اردوی کار در این باره خود موضوع تحقیق جداگانه‌ای است.

## منابع و مأخذ

### الف. کتب و مقالات

- اداره کل مطالعات نیروی انسانی و آمار (۱۳۴۵)، *بررسی‌های مسائل نیروی انسانی*، ج ۴، تهران: وزارت کار و امور اجتماعی.
- اعتماد، گیتی (۱۳۶۳)، «مهاجرت در ایران در دهه‌های اخیر: ۱۳۳۵-۱۳۵۵»، در: حسامیان، فرخ و دیگران، *شهرنشینی در ایران*، تهران، انتشارات آگاه، صص ۷۵-۱۲۹.
- اکبری، محمدعلی (۱۳۸۳)، *بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی ایران (۱۳۲۰-۱۳۵۷)*، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- ..... (۱۳۹۵)، *رفاه اجتماعی در ایران معاصر*، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- عظیمی، فخرالدین (۱۳۷۲)، *بحران دموکراسی در ایران (۱۳۲۰-۱۳۳۲)*، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی و بیژن نوذری، تهران: نشر البرز.
- قانون مجازات عمومی* [بی‌تا]، [بی‌جا]: مطبعه برادران باقرزاده.
- قوانین موضوعه و مصوبات دوره هجدهم قانونگذاری (۱۳۳۴)*، به ترتیب تاریخ تصویب، تهران: مجلس شورای ملی، اداره مطبوعات و اطلاعات.
- کانون کارآموزی کشور* [بی‌تا]، کارنامه سال ۱۳۵۰، [بی‌جا]: [بی‌تا].
- مالجو، محمد (۱۴۰۰)، *کوچ در پی کار و نان؛ فاعلیت منفعلانه مستمندان آذربایجان از ۱۳۲۷ تا ۱۳۲۹*



فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء(س)، سال ۳۳، شماره ۵۸، تابستان ۱۴۰۲ / ۶۱

خورشیدی، تهران: انتشارات اختران.

ملک‌زاده، الهام (۱۳۹۷)، *موسسات خیریه رفاهی-بهداشتی ایران در دوران پهلوی دوم (۱۳۲۰ تا ۱۳۵۷ شمسی)*، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.

#### ب. اسناد

- سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما)، سند شماره ۲۳۰۰۳۴۳۲۳. سند شماره ۲۳۰۰۳۴۳۲۳.....  
..... سند شماره ۲۹۰۰۸۴۷۵.....  
..... سند شماره ۲۹۳۰۱۱۰۷۰۱.....  
..... سند شماره ۲۹۳۰۱۱۳۸۳۹.....  
..... سند شماره ۲۹۳۰۲۳۴۹۶.....  
..... سند شماره ۲۹۳۰۲۸۴۹۰.....  
..... سند شماره ۲۹۳۰۲۹۶۲۸.....  
..... سند شماره ۲۹۳۰۳۱۴۳۷.....  
..... سند شماره ۲۹۳۰۵۶۶۵۱.....  
..... سند شماره ۲۹۳۰۶۰۰۳۲.....  
..... سند شماره ۲۹۳۰۷۱۷۴۸.....  
..... سند شماره ۲۹۳۰۹۸۱۲۱.....  
..... سند شماره ۲۹۷۰۹۹۹۲.....  
..... سند شماره ۳۵۰۰۱۹۶۵.....  
..... سند شماره ۳۵۰۰۶۵۳۴.....  
..... سند شماره ۳۸۰۰۲۷۳.....

#### ج. منابع لاتین

Davies, Stephen (2003), *Empiricism and history*, NewYork: Palgrave Macmillan.

### List of sources with English handwriting

#### Persian Sources

- Akbari, Mohammad Ali (2004). a survey of government planning in the social security field of Iran. Tehran: Social Security Organization Research Institute
- Akbari, Mohammad Ali (2016), Social Welfare in Contemporary Iran, Tehran: Social Security Organization Research Institute.
- Azimi, Fakhruddin (1993), Iran, the crisis of democracy, Translated by Abdolreza Hooshang Mahdavi and Bijan Nozari. Tehran: Alborz. [In persian]
- Etemad, Giti, "Immigration in Iran in recent decades: 1335-1355", in Iran: Hessamian, Farrokh, shahrneshini, Tehran: Āgah. Pp. 1335-1355.
- General Department of Manpower Studies and Statistics (1966). Barresiha-ye masel-e niroye ensani. Jeld-e chaharom. Tehran: Ministry of Labour and Social Affairs.
- Malekzadeh, Elham (2018). The charity institutions of hygienic-welfare in Iran (the second Pahlavi era, 1941-1979). Tehran: Research Institute for Humanities and Cultural Studies
- Maljoo, Mohammad (2021). Migration in search of work and bread: Passive activity of the poor of Azerbaijan from 1948 to 1950, Tehran: Aq̄tarān.
- National Internship Center (n.d) yearbook of 1350, No placed.
- Public Punishment Law (n.d). No placed: maṭba' e-ye Barādarān-e Baqerzādeh.
- Subject laws and approvals of the 18th legislative period (1955). Tehran: Maḡles-e šorāy-e Mellī, Edāre-ye Maṭbūāt va Eṭelā'āt.

#### Documents

- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 230034323
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 29008475
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 2930110701
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 2930113839
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 293023496
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 293028490
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 293029628
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 293031437
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 293056651
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 293060032
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 293071748
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 29709992
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 35001965
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 35006534
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (SAKMA), document number: 3800273



**Crisis in the Anti-Poverty Commissions and the formation of the organization  
of labor camps: 1952-1959<sup>1</sup>**

Mohammad Javad Abdollahi<sup>2</sup>

Received: 2023/06/16  
Accepted: 2023/09/02

**Abstract**

With the influx of large numbers of poor people from small towns and rural areas to large cities in the 1940s, various programs and social policies were put on the agenda to deal with these people. However, the main problem in dealing with this needy population was the lack of specific financial resources for this purpose. For this reason, a bill was passed in December 1952 under which a certain amount of tax was levied on every liter of gasoline consumed in the country in order to collect and employ beggars. In 1952, institutions called anti-poverty commissions were created in various cities around the country to take care of these people. Despite these measures, the crisis of the indigent population in the big cities worsened in the 1950s, leading to the dissolution of these commissions in 1959 and their replacement by a newly created institution called the Organization of Labor Camps. In this context, the main question of the present study is why such commissions could not solve the problem of indigent population at the state level. According to these measures, the present study aimed to investigate the formation of these commissions and their changes until 1959. Then, the problems of these commissions during this period are described according to this description, and finally, an attempt was made to show why the structure and performance of such commissions were not able to solve the problem of the poor in the country.

**Keywords:** The needy population, Begging, Anti-Poverty Commissions, Gasoline taxes.

---

1. DOI: 10.22051/hii.2023.44107.2807

2. Assistant Professor of History, National library and Archives of Iran, Tehran, Iran.  
[mj.abddi@gmail.com](mailto:mj.abddi@gmail.com)

Print ISSN: 2008-885X/Online ISSN:2538-3493