فصلنامه پژوهش های مدیریت در جهان اسلام

شماره مجوز: ۸۵۴۹۵ شماره استاندارد بین المللی: ۶۰۹۴-۲۶۷۶ شماره بیست و پنجم (زمستان۱۴۰۴)

افول صفوی و بحران ظرفیت دولت، مالیه، امنیت و کارآمدی اداری

(تاریخ ارسال ۱۴۰۴/۱۰/۱۹ تاریخ پذیرش ۱۴۰۴/۱۲/۰۷)

حسین نامور[۱]

چکیده

این مقاله با عنوان «افول صفوی و بحران ظرفیت دولت مالیه، امنیت و کارآمدی اداری» افول دولت صفوی را نه صرفاً به‌مثابه نتیجه‌ی ضعف افراد یا یک شوک بیرونی، بلکه به‌عنوان فرایند تدریجیِ کاهش ظرفیت حکمرانی تحلیل می‌کند. چارچوب مفهومی مقاله بر «ظرفیت دولت» استوار است، یعنی توان عملی حکومت برای گردآوری منابع، تولید امنیت و اجرای قاعده‌مند تصمیم‌ها در سراسر قلمرو. بر این اساس، مقاله سه بُعد اصلیِ بحران را به‌صورت به‌هم‌پیوسته بررسی می‌کند ظرفیت مالی-استخراجی، ظرفیت امنیتی-نظامی و ظرفیت اداری-بوروکراتیک. یافته‌ی محوری آن است که در اواخر دوره صفوی، مالیه به سمت الگوهای اضطراری و پرهزینه حرکت کرد و همین امر با افزایش اتلاف منابع و کاهش پیش‌بینی‌پذیری درآمد، توان تدارکات و پرداخت‌های نظامی را تضعیف نمود. در نتیجه امنیت از حالت کالای عمومی سراسری به وضعیتی شکننده و تا حدی محلی میل کرد و چندپارگی اقتدار تشدید شد. هم‌زمان، فرسایش کارآمدی اداری—از طریق تضعیف نظارت، بی‌ثباتی در انتصاب‌ها و رشد سازوکارهای غیررسمی—هزینه‌ی اجرای سیاست‌ها را بالا برد و بازده حکمرانی را کاهش داد. مقاله نشان می‌دهد هم‌افزایی این بحران چرخه‌ای خودتقویت‌شونده ایجاد کرد که ظرفیت واکنش را محدود ساخت و در نهایت دولت را در برابر بحران‌های پایانی آسیب‌پذیر کرد.

کلمات کلیدی: افول صفوی، ظرفیت دولت، مالیه صفوی، امنیت و نظم عمومی، کارآمدی اداری، دیوان‌سالاری، بحران حکمرانی، چندپارگی اقتدار، مالیه اضطراری; چرخه فرسایش

[۱] hosein.namvar@yahoo.com

بخش اول: مقدمه

افول صفوی فقط یک «سقوط ناگهانی» در سال‌های پایانی نیست، شبیه فرسوده‌شدنِ آرامِ یک سازوکار است که زمانی خوب کار می‌کرد اما کم‌کم ظرفیتش برای اداره‌ی سرزمین، جمع‌آوری درآمد، تأمین امنیت و نگه‌داشتن نظم اداری پایین آمد. وقتی از «بحران ظرفیت دولت» حرف می‌زنیم، منظورمان این است که دولت صفوی در دوره‌ای طولانی به‌خصوص از اواخر قرن یازدهم هجری دیگر نتوانست همان کارهایی را که پیش‌تر انجام می‌داد با همان کیفیت و سرعت و هزینه‌ی قابل‌تحمل انجام دهد. نتیجه هم یک زنجیره‌ی به‌هم‌پیوسته بود مالیه‌ی ناپایدار، امنیتِ شکننده، و اداری که به‌جای حل مسئله، گاهی خودش به مسئله تبدیل می‌شد. افول صفوی را نه صرفاً با توضیح‌های کلی مثل «ضعف شاهان» یا «تهاجم افغان‌ها» بلکه با نگاه به چهار ستون عملیِ حکمرانی بررسی می‌کند مالیه، امنیت، کارآمدی اداری، و ظرفیت دولت. این چهار بخش جدا از هم نیستند، دقیقاً برعکس، مثل چرخ‌دنده‌هایی‌اند که اگر یکی گیر کند، بقیه هم از ریتم می‌افتند. کمبود پول یعنی پرداخت‌نشدن به سپاه و کارگزاران، پرداخت‌نشدن یعنی افت روحیه، فساد، یا واگذاری امور به شبکه‌های غیررسمی، و این یعنی کاهش امنیت و سست‌شدن اقتدار مرکز. در چنین وضعی حتی اگر دولت بخواهد اصلاح کند، ابزارش را ندارد نه منابع کافی، نه بدنه‌ی اداری منسجم، و نه اعتماد عمومی لازم. در محور مالیه، مسئله فقط «کم شدن درآمد» نیست، بلکه شکلِ دخل‌وخرج و نحوه‌ی مدیریت منابع است. بخشی از دشواری از همان تضاد قدیمی می‌آید دولت مرکزی برای اداره‌ی یک امپراتوری به نقدینگی و جریان منظم درآمد نیاز دارد، اما بخش مهمی از اقتصاد و مالکیت زمین و درآمدها در مسیرهایی می‌چرخد که همیشه به خزانه‌ی مرکزی وصل نیست. اگر دولت برای تأمین هزینه‌های جاری ناچار شود به فشار مالیاتی، پیش‌خور کردن درآمدها، فروش

منصب، یا امتیازدهی‌های مالی روی بیاورد، در کوتاه‌مدت شاید مشکل را جمع کند ولی در بلندمدت ظرفیتش را می‌سوزاند. یعنی سیستم به جای تقویت، با هر راه‌حل موقتی کمی فرسوده‌تر می‌شود.

در محور امنیت، ما با دو سطح روبه‌رو هستیم امنیت مرزی و امنیت داخلی. صفویان در دوره‌هایی توانستند تعادل نیروها را نگه دارند، اما وقتی منابع مالی و انسجام اداری تحلیل رفت، نگه‌داشتن نیروهای نظامی، تأمین تدارکات، و واکنش سریع به بحران‌ها دشوار شد. از یک جایی به بعد، ناامنی فقط نتیجه‌ی «دشمن بیرونی» نیست، خودش حاصل یک دولتِ کم‌ظرفیت است. وقتی مرکز نمی‌تواند به‌موقع حقوق بدهد، یا فرماندهان برای تأمین هزینه‌ها به منابع محلی و بده‌بستان‌های شخصی وابسته می‌شوند، کنترل یکپارچه از دست می‌رود. این همان نقطه‌ای است که امنیت به جای اینکه محصول قدرت دولت باشد، تبدیل به کالایی می‌شود که در هر منطقه با قواعد خودش تولید می‌شود و این یعنی شکاف بین مرکز و پیرامون و بالاخره محور کارآمدی اداری هر دولتی می‌تواند با بحران روبه‌رو شود، اما دولت کارآمد بحران را «قابل مدیریت» می‌کند. اگر شبکه‌ی دیوانی گرفتار رقابت‌های درباری، فساد، خریدوفروش مناصب، یا بی‌ثباتی در تصمیم‌گیری باشد، توان تبدیل سیاست به عمل کاهش پیدا می‌کند. در چنین فضایی حتی سیاست‌های درست هم بد اجرا می‌شوند، یا در میانه‌ی راه تغییر می‌کنند، یا در سطح دستور می‌مانند و به اجرا نمی‌رسند. کارگزار هم وقتی می‌بیند سیستم پاداش و تنبیه روشن نیست، بیشتر به فکر شبکه‌ی حمایتی خود می‌افتد تا بهبود کار عمومی. این همان فرایندی است که آرام و بی‌صدا اعتماد عمومی را می‌خورد و هزینه‌ی اداره را بالا می‌برد. افول صفوی را می‌شود به‌عنوان «افول ظرفیت حکمرانی» توضیح داد، بحرانی که در آن دولت برای چهار کار بنیادین جمع‌آوری منابع مالی، حفظ امنیت، اداره‌ی کارآمد، و حفظ اقتدار اجرایی

با محدودیت‌های روزافزون روبه‌رو شد. در این چارچوب، سقوط نهایی بیشتر شبیه نقطه‌ی پایانِ یک مسیر طولانی است تا یک اتفاق ناگهانی. مقاله تلاش می‌کند نشان دهد چگونه این چهار محور بر هم اثر گذاشتند، چه سازوکارهایی ظرفیت دولت را کاهش دادند، و چرا در نهایت دولت صفوی در برابر بحران‌های هم‌زمان از فشارهای مالی گرفته تا ناامنی و آشفتگی اداری توان واکنش مؤثر را از دست داد.

بخش دوم: چارچوب مفهومی پژوهش

برای اینکه «افول صفوی» را صرفاً به فهرستی از رخدادها و پادشاهان تقلیل ندهیم، لازم است اول روشن کنیم وقتی می‌گوییم «بحران ظرفیت دولت» دقیقاً از چه حرف می‌زنیم. ظرفیت دولت در ساده‌ترین بیان یعنی توانایی عملیِ حکومت برای انجام دادن کارهای پایه‌ای حکمرانی، آن هم به شکل *مداوم، قابل پیش‌بینی و کم‌هزینه* .دولتی ممکن است فرمان صادر کند، اما اگر نتواند آن فرمان را در میدان عمل اجرا کند یا اجرای آن به شبکه‌های غیررسمی، باج‌گیری، مصالحه‌های محلی و هزینه‌های گزاف وابسته شود در واقع ظرفیتش پایین است. بنابراین ظرفیت دولت بیشتر از اینکه یک شعار سیاسی باشد، یک مفهوم تحلیلی است برای سنجیدن فاصله‌ی میان «خواست دولت» و «توان اجرایی دولت.

ظرفیت دولت مجموعه‌ای از توانایی‌هاست که در چند حوزه‌ی مشخص شکل می‌گیرد و فرسوده می‌شود. از این منظر، افول صفوی را باید به‌صورت افت تدریجیِ همین توانایی‌ها دید جایی که دولت هنوز حضور دارد و فرمان می‌دهد، اما کیفیتِ اجرای سیاست‌ها پایین می‌آید، هزینه‌ها بالا می‌رود، و قابلیت واکنش به بحران‌ها کاهش پیدا می‌کند. برای عملیاتی کردنِ این مفهوم، مقاله ظرفیت دولت را در چهار بُعدِ به‌هم‌پیوسته صورت‌بندی می‌کند ظرفیت مالی-

استخراجی، ظرفیت امنیتی-نظامی، ظرفیت اداری-بوروکراتیک، و ظرفیت هماهنگی/مشروعیت (به‌مثابه شرط پایداری سه بُعد دیگر).

۱) ظرفیت مالی-استخراجی توان دولت برای تأمین منابع پایدار

در مرکز هر دولت، مسئله‌ی منابع است آیا حکومت می‌تواند درآمد قابل اتکا تولید کند و آن را با کمترین اتلاف و بیشترین نظم به هزینه‌های عمومی تبدیل کند؟ اینجا «مالیه» فقط خزانه و مالیات نیست، شامل کل سازوکارهای گردآوری، ثبت، نگهداری و تخصیص درآمد هم می‌شود. ظرفیت مالی وقتی بالاست که درآمد دولت منظم، قابل پیش‌بینی و کم‌نوسان باشد، و وقتی پایین می‌آید که دولت به راه‌حل‌های اضطراری وابسته شود فشارهای ناگهانی، پیش‌خور کردن درآمد، واگذاری امتیازات مالی، یا تبدیل منصب به منبع درآمد. این مسیرها ممکن است کوتاه‌مدت جواب بدهند، اما معمولاً در بلندمدت پایه‌ی مالی دولت را سست می‌کنند، چون هم انگیزه‌ی کارگزاران را از «اداره» به «انتفاع شخصی» می‌برند و هم توان برنامه‌ریزی را از مرکز می‌گیرند.

در تحلیل افول صفوی، این بُعد یک شاخص کلیدی است هر جا مالیه از حالت منظم خارج می‌شود، اثرش به سرعت در امنیت و اداره دیده می‌شود. به همین دلیل، مقاله مالیه را نه «یکی از عوامل»، بلکه یکی از ستون‌های ظرفیت دولت می‌بیند که اختلال در آن، اختلال‌های زنجیره‌ای تولید می‌کند.

۲) ظرفیت امنیتی-نظامی توان دولت برای تولید امنیت به‌عنوان کالای عمومی

امنیت در این چارچوب فقط به معنی شکست یا پیروزی در جنگ نیست. امنیت یعنی دولت بتواند در داخل سرزمین نظم را برقرار کند، مسیرهای ارتباطی و تجاری را امن نگه دارد، و در

مرزها نیز به تهدیدها پاسخ دهد. ظرفیت امنیتی وقتی بالاست که دولت بتواند نیروی نظامی را نگه دارد، تجهیز کند، و مهم‌تر از همه آن را تحت فرماندهیِ هماهنگ و سلسله‌مراتبی قرار دهد. وقتی این ظرفیت افت می‌کند، نیروها به جای اینکه ابزار دولت باشند، به شبکه‌های محلی و منابع غیررسمی وابسته می‌شوند، یا دولت برای تأمین امنیت ناچار می‌شود به «واگذاری امنیت» تن بدهد یعنی امنیت به دست نیروهای محلی، بزرگان، یا پیمان‌های مقطعی اداره شود. این وضعیت در ظاهر ممکن است آرامش ایجاد کند، اما در واقع نشانه‌ی کاهش اقتدار اجرایی مرکز است، چون دولت دیگر امنیت را تولید نمی‌کند، فقط تلاش می‌کند با بازیگران امنیتی کنار بیاید.

برای صفویان، این بُعد به‌ویژه از آن جهت مهم است که هر افت مالی مستقیم روی نگهداشت نیرو و تدارکات اثر می‌گذارد، و هر افت امنیتی دوباره به اقتصاد و مالیات ضربه می‌زند. بنابراین امنیت در این مقاله هم «متغیر نتیجه» است و هم «متغیر علت»، یعنی هم محصول ظرفیت دولت است و هم عامل فرسایش آن.

۳) ظرفیت اداری بوروکراتیک توان تبدیل تصمیم به اجرا

هر دولتی ممکن است سیاست درست داشته باشد، فرق دولتِ ظرفیت‌مند این است که می‌تواند آن سیاست را در سطح کشور اجرا کند و اجرا را قابل پیگیری و ارزیابی نگه دارد. ظرفیت اداری یعنی وجود بدنه‌ای که *ثبت و ضبط* می‌کند، *قاعده‌مند* عمل می‌کند، *نظارت* را ممکن می‌سازد و تصمیم را به اقدام تبدیل می‌کند. وقتی این ظرفیت فرسوده می‌شود، چند علامت معمولاً دیده می‌شود تصمیم‌ها دیر اجرا می‌شوند یا نیمه‌کاره می‌مانند، منصب‌ها بی‌ثبات می‌شوند، سازوکارهای نظارت تضعیف می‌شود، و فساد از «رفتار فردی» به «قاعده‌ی سیستم» نزدیک می‌شود. در اینجا فساد صرفاً به معنی انحراف اخلاقی نیست، بیشتر نشانه‌ی این

است که راه رسمیِ انجام کـار پرهزینـه و ناکارآمـد شـده و مـردم و کـارگزاران بـه مسـیرهای غیررسمی پناه می‌برند.

در مطالعه‌ی صفوی، این بُعد جایگاهی محوری دارد چون حتی اگر منـابع مـالی وجـود داشـته باشد، بدون اداره‌ی کارآمد منابع به امنیت و خدمات عمومی تبدیل نمی‌شود. بـه تعبیـر دیگـر، اداریِ ناکارآمد مثل لوله‌ای است که نشتی دارد هرچـه هـم آب واردش کنیـد، بخـش زیـادی هدر می‌رود.

۴) ظرفیت هماهنگی و مشروعیت «چسب»ی که سه بُعد دیگر را پایدار می کند

در کنار سه بُعدِ فنی، یک بُعد پنهان اما تعیین‌کننده وجود دارد توان دولت برای هماهنگ‌کردن نیروها و ساختن حداقلی از پذیرش و همراهی. مشروعیت در اینجا نه صرفاً یک بحـث نظـری، بلکه یک سازوکار عملی است هرچه پذیرشِ عمومی و نخبگانی از دولت بیشتر باشد، هزینه‌ی اجرای تصمیم‌ها کمتر می‌شود، هرچه اعتماد و همراهی کمتر شود، دولت برای اجـرای همـان تصمیم‌ها باید زور بیشتری مصرف کند، امتیاز بیشتری بدهد یا هزینـه‌ی بیشـتری بپـردازد. ایـن یعنی مشروعیت و هماهنگی به شکل مستقیم روی مالیـه، امنیـت و اداره اثـر مـی‌گـذارد. وقتـی دولت وارد چرخه‌ی بی‌اعتمادی می‌شود—یعنی مردم مالیـات را ناعادلانـه مـی‌بیننـد، نخبگـان همکاری را پرریسک می‌دانند، و کارگزاران آینده را بی‌ثبات تصور می‌کنند—ظرفیت دولت حتی بدون جنگ هم افت می‌کند، چون هزینـه‌ی اداره بـالا مـی‌رود و بـازده تصـمیم‌هـا پـایین می‌آید.

ظرفیت مالی-استخراجی در اواخر صفوی از درآمدهای قابل اتکا تا مالیه‌ی اضطراری

اگر قرار باشد افول صفوی را روی زمینِ واقعیت‌های حکمرانی لمس کنیم، یکی از روشن‌ترین جاها «مالیه» است، چون دولت هر چقدر هم دستگاه اداری و نظامی داشته باشد، بدون جریانِ منظمِ درآمد، آن دستگاه‌ها یا از کار می‌افتند یا به مسیرهای غیررسمی کشیده می‌شوند. در چارچوب ظرفیت دولت، مالیه فقط به معنای «چقدر پول در خزانه هست» نیست، مسئله این است که دولت تا چه حد می‌تواند درآمد را *پایدار، قابل پیش‌بینی، کم‌هزینه و با کمترین اتلاف* گردآوری کند و بعد آن را به شکل مؤثر خرج امنیت و اداره کند. بحث اواخر صفوی دقیقاً از همینجا جدی می‌شود نشانه‌ها می‌گوید دولت به سمت نوعی «مالیه‌ی اضطراری» حرکت کرد، مالیه‌ای که به جای اتکا به نظم و قاعده، بیشتر روی فشارهای مقطعی و راه‌حل‌های کوتاه‌مدت می‌چرخید.

۱) مسئله‌ی اصلی شکاف میان هزینه‌های دولت و درآمدِ منظم

در اواخر صفوی، نیازهای مالی دولت کم نبود نگهداشت نیروهای نظامی، تأمین امنیت راه‌ها و شهرها، هزینه‌های دربار، پرداخت حقوق کارگزاران و اداره‌ی ولایات. اما مشکل وقتی آغاز می‌شود که درآمدها به هر دلیل دیگر هم‌پای این تعهدات حرکت نمی‌کنند یا دست‌کم به شکل منظم و قابل پیش‌بینی به خزانه نمی‌رسند. اینجا دولت وارد وضعیت «کسری مزمن» می‌شود نه لزوماً به معنای ورشکستگی فوری، بلکه به معنای اینکه برای اداره‌ی روزمره مدام ناچار است از آینده قرض بگیرد، از قواعد کوتاه بیاید، یا هزینه‌ها را با راه‌های کم‌دوام پوشش دهد.

در چنین وضعی، تصمیم‌های مالی به جای اینکه بخشی از یک برنامه‌ی پایدار باشند، بیشتر واکنشی می‌شوند امروز برای پرداخت سپاه باید درآمد فردا را جلو انداخت، فردا برای جبرانِ خالی شدن خزانه باید فشار مالیاتی را بالا برد، و پس‌فردا برای مهار اعتراض‌ها یا فرار مالیاتی، امتیازهایی داد که دوباره درآمد را کمتر می‌کند. این منطق، همان چرخه‌ی فرسایش است که ظرفیت مالی-استخراجی را آرام‌آرام می‌کاهد.

۲) نشانه‌ی کاهش ظرفیت مالی حرکت از «قاعده» به «چاره«

یکی از فرق‌های مالیه‌ی ظرفیت‌مند با مالیه‌ی کم‌ظرفیت این است که در حالت اول، دولت تا حد زیادی بر پایه‌ی قواعد عمل می‌کند ثبت و ضبط، حساب‌وکتاب، نظم در وصول و تخصیص—اما در حالت دوم، دولت به «چاره‌جویی» روی می‌آورد راه‌هایی که ممکن است درآمد تولید کند، ولی هم هزینه‌ی سیاسی و اجتماعی بالایی دارد و هم دستگاه را به فساد و بی‌اعتمادی سوق می‌دهد.

در اواخر صفوی، هر جا دولت به سمت راه‌حل‌های فوری حرکت کند، معمولاً سه پیامد هم‌زمان دیده می‌شود بالا رفتن هزینه‌ی وصول یعنی برای گرفتن همان میزان درآمد، باید زور بیشتری به کار برد، مأمور بیشتری فرستاد، یا امتیاز بیشتری داد. افزایش اتلاف و نشت منابع چون هرچه مسیر رسمی ناکارآمدتر شود، مسیرهای غیررسمی قدرت می‌گیرند و سهم بیشتری از درآمد در میانه راه گم می‌شود. کاهش مشروعیت مالیاتی مردم و گروه‌های محلی وقتی مالیات را ناعادلانه یا بی‌قاعده ببینند، همکاری کم می‌شود و هزینه‌ی کنترل بالا می‌رود. این سه پیامد یکدیگر را تقویت می‌کنند و در نهایت به این نتیجه می‌رسند که دولت از نظر مالی «دست‌باز» نیست، بلکه «دست‌بسته» است نه می‌تواند راحت مالیات بگیرد، نه می‌تواند راحت خرج کند، و نه می‌تواند بدون هزینه‌ی سیاسی تصمیم بگیرد.

۳) فشار مالی و منطق کوتاه‌مدت وقتی نقدینگی از سیاست جلو می‌زند

مسئله‌ی اصلی همیشه «کل ثروت جامعه» نیست، مسئله‌ی دولت اغلب «نقدینگی» است اینکه آیا پول و منابع در زمان درست و به شکل قابل استفاده به دست دولت می رسد یا نه. حتی اگر اقتصاد در جایی رونق داشته باشد، اگر دولت نتواند آن را به درآمد منظم تبدیل کند، برای اداره‌ی روزمره گیر می کند.تصمیم‌های دولت معمولاً به سمت تأمینِ فوری نقدینگی می‌روند، و همینجا است که ظرفیت مالی ضربه می‌خورد. چون دولت به جای اصلاح سازوکارهای وصول و هزینه، دنبال «راه میان‌بُر» می گردد. این میان‌بُرها در عمل، مرز میان اداره و انتفاع شخصی را کمرنگ می کنند منصب، امتیاز، یا حق وصول، کم‌کم از ابزار مدیریت به ابزار کسب درآمد تبدیل می‌شود. نتیجه هم روشن است مأمور به جای اینکه نماینده‌ی نظم باشد، نماینده‌ی فشار می‌شود، و این یعنی مالیه به جای اینکه دولت را تقویت کند، رابطه‌ی دولت و جامعه را فرسوده می کند.

۴) اثر مستقیم بر امنیت مالیه‌ای که سپاه را سست می کند

در اواخر صفوی، پیوند مالیه و امنیت از همه جا واضح‌تر است. نیروی نظامی و انتظامی بدون پرداخت منظم و تدارکات قابل اتکا دوام نمی‌آورد. وقتی حقوق‌ها عقب می‌افتد یا تأمین هزینه‌ها مبهم می‌شود، دو اتفاق شایع است یا نیروها انگیزه و کارآمدی‌شان پایین می‌آید، یا برای جبران، به منابع محلی و شیوه‌های غیررسمی متوسل می‌شوند. هر دو حالت، در نهایت امنیت را تبدیل به چیزی «محلی و شکننده» می کند، نه یک کالای عمومی که دولت به طور سراسری تولیدش کند. ناامنی هم دوباره به مالیه برمی گردد تجارت آسیب می‌بیند، راه‌ها ناامن می‌شود، تولید کاهش پیدا می کند، و توان وصول مالیات پایین می‌آید. این همان حلقه‌ای است

که دولت را در خود می‌چرخاند مالیه ضعیف ← امنیت ضعیف ← اقتصاد و وصول ضعیف‌تر ← مالیه ضعیف‌تر.

۵) اثر بر اداره مالیه‌ی اضطراری و رشد شبکه‌های غیررسمی

وقتی مالیه به وضعیت اضطراری برسد، اداره هم دچار تغییر ماهیت می‌شود. دولت برای تأمین هزینه‌ها ممکن است به افرادی تکیه کند که «توان وصول» دارند، نه الزاماً کسانی که «توان اداره» دارند. این تغییر کوچک در معیار انتخاب کارگزار، اثر بزرگ دارد دستگاه اداری از یک سازوکار قاعده‌مند به یک شبکه‌ی چانه‌زنی و بده‌بستان نزدیک می‌شود. در چنین فضایی، گزارش‌نویسی و حسابرسی هم یا صوری می‌شود یا ابزار تسویه‌حساب سیاسی. بنابراین کاهش ظرفیت مالی فقط کمبود پول نیست، کیفیتِ اداره را هم پایین می‌آورد، چون اداره از مسیر رسمی جدا می‌شود.

بخش سوم: ظرفیت امنیتی–نظامی در اواخر صفوی از تولید امنیت سراسری تا امنیتِ شکننده و محلی

در چارچوب «ظرفیت دولت»، امنیت صرفاً یک وضعیت نظامی یا نتیجه‌ی چند نبرد نیست، امنیت یک *کارکرد حکمرانی* است دولت باید بتواند خشونت را کنترل کند، راه‌ها و شهرها را امن نگه دارد، و در برابر تهدیدهای مرزی واکنش مؤثر و به‌موقع نشان دهد. بنابراین وقتی از کاهش ظرفیت امنیتی–نظامی صفویان در دوره‌ی پایانی سخن می‌گوییم، منظور این نیست که دولت ناگهان «ارتش نداشت» یا «جنگ بلد نبود»، بلکه مقصود افت تدریجیِ توانِ سازمان‌دهی، تأمین مالی، فرماندهی و اعمال اقتدارِ سراسری است، افتی که در نهایت امنیت را

از یک کالای عمومیِ تولیدشده توسط دولت، به پدیده‌ای ناپایدار و تا حدی محلی تبدیل کرد.

۱- تعریف عملیاتیِ ظرفیت امنیتی–نظامی

برای تحلیل علمیِ این بُعد، ظرفیت امنیتی–نظامی را می‌توان به چند مؤلفه‌ی قابل مشاهده تفکیک کرد

۱. توان بسیج و نگهداشت نیرو
۲. توان تدارکات و پرداخت
۳. توان فرماندهی و هماهنگی
۴. توان کنترل قلمرو
۵. توان بازدارندگی در مرزها

کاهش ظرفیت زمانی رخ می‌دهد که یکی از این مؤلفه‌ها اختلال پیدا کند و اختلالش به سایر مؤلفه‌ها سرایت کند. در اواخر صفوی، ویژگی تعیین‌کننده دقیقاً همین سرایت است اختلال مالی به تدارکات و پرداخت آسیب می‌زند، این آسیب، نگهداشت نیرو و انضباط را تضعیف می‌کند، و در مرحله‌ی بعد، فرماندهیِ مؤثر و کنترل قلمرو از حالت یکپارچه خارج می‌شود.

۲- پیوند ساختاریِ مالیه و امنیت «نقدینگی» به‌عنوان شرط توان نظامی

یکی از گزاره‌های بنیادین این مقاله این است که امنیت در دولت صفویِ متأخر بیش از هر چیز از *نظم مالی* تغذیه می‌کرد. نیروی نظامی بدون دسترسی منظم به منابع، به سرعت کیفیت خود

را از دست می‌دهد. عقب‌افتادن پرداخت‌ها یا ابهام در تأمین هزینه‌ها پیامدهای روشن دارد کاهش انگیزه، افت آمادگی عملیاتی، افزایش رفتارهای خودسرانه و در نهایت انتقال بخشی از هزینه‌ی نگهداشت نیرو از «خزانه» به «جامعه» (از طریق فشارهای محلی و غیررسمی). این انتقال، از منظر ظرفیت دولت یک علامت مهم است یعنی دولت دیگر امنیت را با منابع خودش تولید نمی‌کند، بلکه بخشی از هزینه‌ی امنیت را به شکل نامنظم و گاه خشونت‌آمیز از جامعه می‌گیرد. این شیوه در کوتاه‌مدت ممکن است بقای نیروها را ممکن کند، اما در بلندمدت مشروعیت و کارآمدی دولت را فرسوده و همکاری اجتماعی را کاهش می‌دهد.

۳- نشانه‌ی کاهش ظرفیت از «فرماندهی یکپارچه به پراکندگی تصمیم

توان امنیتی فقط با وجود نیرو سنجیده نمی‌شود، مسئله‌ی اصلی این است که نیروها تا چه حد تحت یک فرماندهیِ هماهنگ عمل می‌کنند. هرچه دولت مرکزی از نظر مالی و اداری ضعیف‌تر شود، فرماندهان و نیروها به منابع و شبکه‌های محلی وابسته‌تر می‌شوند. وابستگی به منابع محلی، به‌طور ساختاری، تصمیم‌گیری را پراکنده می‌کند اولویت‌ها از «اهداف سراسری دولت» به «مصلحت‌های محلی و شخصی» تغییر جهت می‌دهد و نظم سلسله‌مراتبی سست می‌شود. نتیجه این است که دولت even—اگر دستور درست بدهد—برای اجرای آن باید بیشتر چانه‌زنی کند، امتیاز بدهد یا هزینه‌ی اضافی بپردازد. در ادبیات ظرفیت دولت، این وضعیت به معنی افزایش «هزینه‌ی اعمال اقتدار» است.

۴- امنیت داخلی ناامنی به‌عنوان پیامدِ افت کنترل قلمرو

در دوره‌ی پایانی صفوی، امنیت داخلی از چند مسیر آسیب‌پذیر شد

- امنیت راه‌ها و شبکه‌های ارتباطی هر اختلال در امنیت مسیرها به سرعت تجارت و جریان کالا را مختل می‌کند و با کاهش فعالیت اقتصادی، توان وصول درآمدهای دولتی پایین می‌آید.
- افزایش یاغی‌گری، شورش‌های محلی و نزاع‌های منطقه‌ای این پدیده‌ها را می‌توان هم پیامد ضعف دولت دانست و هم عامل تشدیدکننده‌ی آن، زیرا دولت برای مهارشان ناچار به هزینه‌کرد بیشتر می‌شود، آن هم در شرایطی که منابعش محدودتر است.
- ظهور سازوکارهای غیررسمی تأمین امنیت وقتی دولت نتواند به طور پایدار امنیت تولید کند، بازیگران محلی (از بزرگان و سران طوایف تا شبکه‌های قدرت شهری) نقش پررنگ‌تری می‌گیرند. این امر دوگانه است از یک سو می‌تواند در کوتاه‌مدت آرامش موضعی ایجاد کند، اما از سوی دیگر نشان می‌دهد امنیت از حالت سراسری خارج شده و به «چندپارگی اقتدار» منتهی می‌شود.

در سطح تحلیلی، اینجا یک گزاره‌ی مهم شکل می‌گیرد هرچه امنیت بیشتر محلی و قراردادی شود، دولت مرکزی برای اعمال اقتدار باید بیشتر به توافق‌های مقطعی تکیه کند و همین امر ظرفیتش را کاهش می‌دهد، چون قابلیت برنامه‌ریزی و پیش‌بینی را از بین می‌برد.

۵- امنیت مرزی از بازدارندگی پایدار تا واکنش‌های دیرهنگام

در مرزها، ظرفیت امنیتی با دو شاخص قابل سنجش است توان بازدارندگی (جلوگیری از تعرض یا کاهش انگیزه‌ی دشمن) و توان واکنش سریع. افت مالیه و تضعیف اداره به کاهش آمادگی و کندی واکنش منجر می‌شود. وقتی دولت نتواند حضور نظامی منظم و پشتیبانی‌شده داشته باشد، تهدیدهای مرزی از «رویدادهای مدیریت‌پذیر» به «بحران‌های فرساینده» تبدیل می‌شوند. نکته‌ی کلیدی این است که در این وضعیت، هر بحران مرزی صرفاً یک مسئله‌ی نظامی نیست، یک مسئله‌ی مالی–اداری هم هست، زیرا دولت برای پاسخ‌گویی ناچار می‌شود منابعی را به شکل اضطراری جابه‌جا کند، امتیاز بدهد یا فشارهای مالی داخلی را افزایش دهد و این‌ها همه حلقه‌ی فرسایش را تندتر می‌کنند.

۶- منطق چرخه‌ایِ ناامنی امنیتِ پایین، مالیه را می‌کاهد، مالیه‌ی پایین، امنیت را

برای حفظ استاندارد علمی بحث، رابطه‌ی امنیت و مالیه در این مقاله به شکل «چرخه‌ی علّی» صورت‌بندی می‌شود، نه یک علت یک‌طرفه. به بیان دقیق‌تر

- کاهش نظم مالی ⟵ کاهش پرداخت/تدارکات ⟵ افت آمادگی و انضباط نیروها ⟵ افزایش ناامنی
- افزایش ناامنی ⟵ اختلال تجارت و تولید ⟵ کاهش توان وصول مالیات و درآمد ⟵ کاهش نظم مالی

این چرخه توضیح می‌دهد چرا دولت صفویِ متأخر با وجود تجربه‌ی تاریخی و سازوکارهای پیشین، در برابر بحران‌های هم‌زمان آسیب‌پذیرتر شد چون هر پاسخ امنیتی هزینه‌ی مالی بیشتری می‌طلبید و هر فشار مالی، امنیت را شکننده‌تر می‌کرد.

۷- جمع‌بندی موضوع

کاهش ظرفیت امنیتی–نظامی در اواخر صفوی را باید به منزله‌ی کاهش توان دولت برای *تولید امنیت سراسری* فهمید افت در تأمین مالی و تدارکات، پراکندگی فرماندهی، دشوار شدن کنترل قلمرو، و تبدیل امنیت به پدیده‌ای محلی و ناپایدار. این روند، امنیت را از «ستون اقتدار دولت» به «نقطه‌ی آسیب‌پذیری دولت» بدل کرد و در کنار بحران مالی، راه را برای تشدید بی‌ثباتی و کاهش کارآمدی اداری هموار ساخت.

در چارچوب ظرفیت دولت، اداره فقط مجموعه‌ای از مناصب و دیوان‌ها نیست، اداره یعنی توان تبدیل «تصمیم سیاسی» به «اقدام اجرایی» در مقیاس کشور. دولتِ ظرفیت‌مند می‌تواند اطلاعات جمع کند، تصمیم بگیرد، اجرا کند، نظارت کند و در صورت خطا اصلاح کند. وقتی این چرخه مختل می‌شود، دولت ممکن است همچنان ظاهرِ دیوانی داشته باشد، اما در عمل با کندی، ناهماهنگی، فساد و بی‌ثباتی روبه‌روست. بحث اواخر صفوی دقیقاً بر همین نقطه می‌ایستد نه اینکه دیوان و کارگزار ناپدید شده باشند، بلکه کیفیت و کاراییِ کارکردهای اداری پایین آمد و هزینه‌ی اداره به‌طور معناداری افزایش یافت، به‌طوری که اداره در برخی حوزه‌ها به جای حل مسئله، تولیدکننده‌ی مسئله شد.

۱) تعریف عملیاتی ظرفیت اداری و شاخص‌های فرسایش برای رعایت اصول تحلیل علمی، ظرفیت اداری در این مقاله با چند شاخص سنجیده می‌شود

۱. توان اطلاعاتی و ثبت‌وضبط (گردآوری داده، دفاتر، قابلیت پیگیری)

۲. قاعده‌مندی و ثبات رویه‌ها (یکسانی تصمیم‌ها، کاهش سلیقه‌محوری)

۳. ثبات و شایستگی در انتصاب‌ها (پایداری مناصب، تناسب منصب با مهارت)

۴. نظارت و پاسخگویی (امکان کنترل کارگزاران و اصلاح انحراف)

۵. کارایی هزینه‌ای (هزینه‌ی کم برای اجرای تصمیم و وصول درآمد)

فرسایش ظرفیت اداری زمانی رخ می‌دهد که این شاخص‌ها هم‌زمان تضعیف شوند اطلاعات ناقص شود، رویه‌ها سست گردد، انتصاب‌ها بی‌ثبات یا مبتنی بر شبکه‌های منفعت شود، نظارت تضعیف گردد و هزینه‌ی اجرای هر سیاست بالا برود.

۲) مسئله‌ی محوری افزایش فاصله‌ی «مرکز تصمیم» و «میدان اجرا«

یکی از نشانه‌های مهم افت ظرفیت اداری در دولت‌های رو به افول، بزرگ شدن فاصله‌ی میان مرکز و میدان است مرکز تصمیم می‌گیرد اما در میدان یا تصمیم اجرا نمی‌شود، یا دگرگون می‌شود، یا با تأخیر اجرا می‌شود. این فاصله در اواخر صفوی می‌تواند حاصل چند عامل هم زمان باشد ضعف ارتباطات اداری، فقدان منابع برای اجرا، مقاومت محلی، یا حتی بی‌اعتمادی کارگزاران به دوام تصمیم‌ها. نتیجه از منظر ظرفیت دولت روشن است دولت برای تحقق همان هدف قبلی، باید «هزینه‌ی اجرایی» بیشتری بپردازد—هزینه‌ای که می‌تواند پول، زور، امتیاز یا زمان باشد.

۳) بی‌ثباتی نهادی و تغییر معیارهای انتخاب کارگزار

اداره‌ی کارآمد نیازمند این است که کارگزار بداند ارتقا و بقا در سیستم به عملکرد وابسته است. وقتی معیارهای انتخاب کارگزار تغییر کند مثلاً از شایستگی و تجربه به وفاداری جناحی، رابطه، یا توان مالی کارکرد اداره تغییر ماهیت می دهد. در شرایط فشار مالی، دولت ممکن است به کسانی تکیه کند که «می‌توانند هزینه‌های منصب را دربیاورند» یا شبکه‌ی نفوذ دارند، اما این تغییر معیار، پیامد مستقیم دارد کارگزار برای جبران هزینه‌ها و ریسک‌ها، به سمت

استخراج منابع از جامعه و معامله‌گری اداری سوق پیدا می‌کند. در اینجا فساد صرفاً خطای فردی نیست، به شکل یک سازوکار جبرانی بروز می‌کند که از منطق سیستم تغذیه می‌کند.

۴) فساد و غیررسمی‌شدن اداره وقتی مسیر رسمی گران می‌شود

در تحلیل ظرفیت اداری، یکی از قواعد مهم این است هرچه مسیر رسمی برای انجام کار پرهزینه‌تر و غیرقابل‌پیش‌بینی‌تر شود، مسیرهای غیررسمی رشد می‌کنند. رشوه، میانجی‌گری، توصیه‌نامه، و بده‌بستان‌های شبکه‌ای معمولاً فقط «انحراف اخلاقی» نیستند، پاسخ‌های اجتماعی به ناکارآمدی رسمی‌اند. در اواخر صفوی، اگر اداره نتواند حقوق منظم بدهد، اگر نظارت ضعیف شود، و اگر تصمیم‌ها بی‌ثبات باشند، رفتار غیررسمی به گزینه‌ی عقلانیِ بسیاری از بازیگران تبدیل می‌شود. اما همین روند ظرفیت دولت را بیشتر کاهش می‌دهد، چون دولت دیگر نمی‌تواند اطلاعات دقیق داشته باشد، درآمد واقعی را ببیند، یا اجرای تصمیم‌ها را استاندارد کند.

به زبان مفهومی، اداره از «قاعده‌محور» به «رابطه‌محور» میل می‌کند، و در اداره‌ی رابطه‌محور، پیش‌بینی‌پذیری پایین است، هزینه‌ی معامله بالا می‌رود و اجرای سیاست‌ها ناهمگون می‌شود.

۵) افت توان نظارتی و پیامد آن کاهش بازدارندگیِ اداری

نظارت ستون پنهان اداره است. اگر کارگزار بداند تخلف هزینه دارد، رفتارها به سمت قاعده میل می‌کنند، اما وقتی نظارت ضعیف شود، تخلف کم‌ریسک و حتی پاداش‌دار می‌شود. در چنین وضعی، دولت در میدان اجرا با یک مسئله‌ی مضاعف روبه‌روست نه فقط کمبود منابع دارد، بلکه همان منابع محدود هم با بازده پایین مصرف می‌شوند. اینجا ظرفیت اداری به شکل

مستقیم به ظرفیت مالی و امنیتی گره می‌خورد نظارت ضعیف ← اتلاف منابع ← کمبود مالی ← کاهش پرداخت/تدارکات ← ناامنی ← دشوارتر شدن نظارت.

۶) ظرفیت اداری و مدیریت بحران چرا اصلاح دشوار می‌شود؟

یکی از وجوه مهم افول اداری این است که توان اصلاح از درون کاهش می‌یابد. اصلاح نیازمند اطلاعات درست، مجریان قابل اتکا و زمان کافی است. اما در اواخر صفوی، دولت با بحران‌های هم‌زمان روبه‌روست و تصمیم‌ها بیشتر حالت اضطراری پیدا می‌کنند. این اضطراری شدن، به‌طور ساختاری، به ضرر اصلاح است چون اصلاح معمولاً هزینه‌ی کوتاه‌مدت دارد و نفع بلندمدت، اما دولتِ کم‌ظرفیت معمولاً مجبور است هزینه‌ی امروز را کم کند، حتی اگر فردا گران‌تر تمام شود. بنابراین، چرخه‌ی فرسایش اداری فقط به این معنی نیست که اداره بدتر می‌شود، به این معنی هم هست که امکان «بهتر شدن» محدودتر می‌شود.

بخش چهارم: هم‌افزایی بحران‌ها و منطق افول ظرفیت دولت در پایان دوره صفوی

افول صفوی را بهتر است نه با یک علت منفرد، بلکه با منطق *هم‌افزایی بحران‌ها* توضیح داد، وضعیتی که در آن تضعیف مالیه، امنیت و اداره به‌صورت چرخه‌ای یکدیگر را تشدید کردند و ظرفیت دولت برای «تولید حکمرانی» را به‌تدریج فرسودند. در این چارچوب، رخدادهای پایانی—از شورش‌ها تا تهاجم‌ها—بیشتر نقش «شتاب‌دهنده» دارند تا علت ریشه‌ای، زیرا شوک بیرونی معمولاً زمانی به سقوط منجر می شود که دولت از پیش بخشی از ظرفیت واکنش و ترمیم خود را از دست داده باشد.

۱) چرخه‌ی فرسایش از کسری مالی تا چندپارگی اقتدار

تحلیل مالیه نشان داد که نشانه‌ی محوری در اواخر صفوی حرکت از مالیه‌ی قاعده‌مند به مالیه‌ی اضطراری است. وقتی درآمدها نامنظم می‌شوند یا با هزینه‌های دولت هم‌خوانی ندارند، دولت ناگزیر به راه‌حل‌های کوتاه‌مدت روی می‌آورد. این راه‌حل‌ها چه در قالب فشارهای مقطعی، چه امتیازدهی، و چه اتکا به شبکه‌های غیررسمی برای وصول هزینه‌ی وصول را بالا می‌برند و میزان «نشت منابع» را افزایش می‌دهند. پیامد مستقیم این وضعیت برای امنیت روشن است تدارکات و پرداخت‌های نظامی دچار اختلال می‌شود و نیروی امنیتی–نظامی از حالت یک ابزار یکپارچه‌ی دولت به مجموعه‌ای با انگیزه‌ها و وابستگی‌های پراکنده نزدیک می‌شود. همین پراکندگی، کنترل قلمرو و امنیت راه‌ها را تضعیف می‌کند، و تضعیف امنیت دوباره اقتصاد و امکان وصول درآمد را محدودتر می‌سازد. در نتیجه، چرخه‌ای شکل می‌گیرد که در آن دولت برای اداره‌ی همان سطح از امور، باید منابع بیشتری مصرف کند، در حالی که توان دستیابی به منابع کمتر می‌شود. این چرخه در نهایت به یک نتیجه‌ی ساختاری منتهی می‌شود چندپارگی اقتدار .مقصود از چندپارگی اقتدار این نیست که دولت «اصلاً» وجود ندارد، بلکه یعنی اعمال اقتدار در سراسر سرزمین یکسان و قابل پیش‌بینی نیست و دولت مرکزی برای اجرا ناچار به چانه‌زنی، امتیازدهی یا واگذاری‌های ضمنی می‌شود. این وضعیت، از منظر ظرفیت دولت، به معنای بالا رفتن دائمی «هزینه‌ی اعمال حاکمیت» است.

۲) نقش اداره از سازوکار اجرای سیاست تا ضریب‌دهنده‌ی بحران

بخش اداری نشان داد که بحران مالی و امنیتی صرفاً اداره را «تحت فشار» نگذاشت، بلکه اداره را از یک دستگاه قاعده‌مند به سوی شبکه‌های رابطه‌محور سوق داد. بی‌ثباتی در انتصاب‌ها، تضعیف نظارت و رشد مسیرهای غیررسمی سبب شد تصمیم‌ها با کیفیت پایین‌تر اجرا شوند و

بخش بیشتری از منابع در مسیر اجرا مستهلک گردد. اینجاست که اداره به ضریب‌دهنده‌ی بحران تبدیل می‌شود از یک سو، اتلاف و فساد اداری توان مالی دولت را کاهش می‌دهد، از سوی دیگر، اجرای ناهمگون و کند تصمیم‌ها، پاسخ امنیتی را دیرهنگام و کم‌اثر می‌کند،و در سطح اجتماعی، تجربه‌ی روزمره‌ی مردم از اداره‌ی پرهزینه و غیرقابل‌پیش‌بینی، همکاری را کاهش می‌دهد و هزینه‌ی حکمرانی را بالا می‌برد. بنابراین، «اداره‌ی فرسوده» در اواخر صفوی را باید یک حلقه‌ی واسط دانست که بحران مالی را به بحران امنیتی ترجمه می‌کند و سپس پیامدهای امنیتی را دوباره به حوزه‌ی مالی بازمی‌گرداند.

۳) مشروعیت و هماهنگی سازوکار پنهانِ کاهش ظرفیت

هرچند این مقاله تمرکز اصلی را بر مالیه، امنیت و کارآمدی اداری گذاشت، اما در بحث تحلیلی باید تأکید کرد که کاهش ظرفیت دولت معمولاً بدون یک افت محسوس در «هماهنگی سیاسی و پذیرش اجتماعی» پایدار نمی‌شود. وقتی مردم و نخبگان، مالیات را غیرعادلانه یا بی قاعده تصور کنند، وقتی امنیت را ناپایدار ببینند، و وقتی اداره را بیشتر به‌صورت فشار و هزینه تجربه کنند تا خدمت و نظم، همکاری داوطلبانه کاهش می‌یابد. در این وضعیت دولت برای اجرای همان سیاست‌ها باید بیشتر به اجبار و امتیاز تکیه کند، و همین امر، هزینه‌های مالی و سیاسی را بالا می‌برد و ظرفیت را بیشتر فرسوده می‌کند. به بیان دیگر، مشروعیت در این مقاله یک «متغیر اخلاقی» نیست، بلکه یک مؤلفه‌ی عملی است که مستقیماً روی هزینه‌ی اجرا و امکان بسیج منابع اثر می‌گذارد.

۴) چرا شوک‌های پایانی تعیین‌کننده شدند؟

با این چارچوب می‌توان توضیح داد که چرا در دوره‌ی پایانی، شوک‌های بیرونی و درونی اثر قاطع‌تری گذاشتند. در شرایط ظرفیت‌مند، دولت می‌تواند شوک را جذب کند منابع را جابه‌جا کند، نیروها را منسجم کند، تصمیم‌ها را سریع اجرا کند و با ترکیبی از سیاست و امنیت بحران را مدیریت کند. اما در شرایط بحران ظرفیت، هر شوک چند اثر هم‌زمان دارد فشار مالی را شدیدتر می‌کند، ناامنی را گسترش می‌دهد، هزینه‌ی اداره را بالا می‌برد، و هماهنگی را کاهش می‌دهد.بنابراین، «سقوط» را می‌توان لحظه‌ای دانست که چرخه‌ی فرسایش به نقطه‌ای می‌رسد که دولت دیگر توان جمع‌کردن هم‌زمانِ این چهار حوزه را ندارد همزمان باید امنیت تولید کند، درآمد گردآوری کند، اداره را منسجم نگه دارد و مشروعیت حداقلی بسازد اما ابزارهایش کافی نیست.

نتیجه‌گیری

با تمرکز بر عنوان «افول صفوی و بحران ظرفیت دولت مالیه، امنیت و کارآمدی اداری» نشان داد که افول دولت صفوی را می‌توان به‌صورت یک فرایند تدریجیِ کاهش ظرفیت حکمرانی فهمید، فرایندی که طی آن دولت به‌مرور توان انجام وظایف پایه‌ای خود را در گردآوری منابع، تولید امنیت و اجرای قاعده‌مند تصمیم‌ها—از دست داد. در این خوانش، سقوط نهایی نه یک رخداد منفرد و ناگهانی، بلکه نقطه‌ی پایانیِ چرخه‌ای از فرسایش بود که در آن هر بحران، بحران دیگر را تشدید می‌کرد و دامنه‌ی مانور دولت را محدودتر می‌ساخت. نخست، در بُعد مالیه، مسئله اصلی صرفاً «کم شدن درآمد» یا «افزایش هزینه‌ها» نبود، بلکه تغییر کیفیت سازوکار مالی دولت بود حرکت از مالیه‌ی نسبتاً قاعده‌مند به سمت مالیه‌ی اضطراری. مالیه‌ی اضطراری یعنی دولت به جای اتکا به جریان منظم و قابل پیش‌بینیِ درآمد و سازوکارهای

کنترل و نظارت، ناچار می‌شود راه‌حل‌های مقطعی را جایگزین کند، راه‌حل‌هایی که معمولاً هزینه‌ی سیاسی و اجتماعی بالایی دارند و در عین حال میزان ائتلاف و نشت منابع را افزایش می‌دهند. پیامد مستقیم این وضعیت، افزایش هزینه‌ی وصول و کاهش تمایل به همکاری مالیاتی بود، و پیامد بلندمدت آن، تضعیف امکان برنامه‌ریزی و بازتولید منابع برای اداره‌ی پایدار کشور. به بیان دیگر، بحران مالیه در اواخر صفوی بیشتر از جنس «ناتوانی در تبدیل ظرفیت اقتصادی جامعه به درآمد دولتیِ پایدار» بود. دوم، در بُعد امنیت، یافته‌ی کلیدی این بود که کاهش ظرفیت امنیتی–نظامی بیش از آنکه به فقدان نیرو مربوط باشد، به اختلال در تدارکات، پرداخت‌ها، فرماندهی و کنترل قلمرو پیوند داشت. وقتی منابع مالی نامنظم می‌شود، نظم سازمانی نیروها و انسجام فرماندهی به تدریج آسیب می‌بیند و امنیت از حالت کالای عمومیِ سراسری به وضعیتی شکننده و تا حدی محلی تبدیل می‌شود. در این وضعیت، دولت مرکزی برای حفظ حداقلی از نظم ناچار است به سازوکارهای موقتی، میانجی‌گری‌های محلی و توافق‌های مقطعی تکیه کند، اما همین تکیه‌گاه‌ها به معنای افزایش چندپارگی اقتدار است. ناامنی نیز با مختل کردن تجارت، تولید و راه‌های ارتباطی، دوباره بر توان مالی دولت فشار وارد می‌کند و چرخه‌ی فرسایش را تندتر می‌سازد. بنابراین امنیت در دوره‌ی پایانی صفوی هم «پیامد» بحران ظرفیت بود و هم «محرک» تشدید آن.

سوم، در بُعد کارآمدی اداری، مقاله نشان داد که بحران مالی–امنیتی به تخریب توان اداری ختم شد، اما مهم‌تر اینکه اداره‌ی فرسوده خود به عاملی برای بازتولید بحران تبدیل گردید. افزایش فاصله‌ی مرکز تصمیم و میدان اجرا، تضعیف نظارت، رشد شبکه‌های غیررسمی و بی‌ثباتی در معیارهای انتصاب سبب شد اجرای سیاست‌ها ناهمگون، پرهزینه و غیرقابل پیش‌بینی شود. در نتیجه، دولت برای تحقق هر تصمیم، باید هزینه‌ی بیشتری بپردازد (زمان،

پول، امتیاز یا اجبار) و در مقابل بازده کمتری دریافت کند. از این منظر، فساد و غیررسمی‌شدن در اواخر صفوی تنها «مشکل اخلاقی» نبود، بلکه نشانه‌ی تغییر سازوکار اداره از قاعده‌محوری به رابطه‌محوری بود، تغییری که هم منابع را مستهلک کرد و هم اعتماد و همکاری اجتماعی را کاهش داد. در سطح کلان، برآیند سه محور مالیه، امنیت و اداره، شکل‌گیری یک «چرخه‌ی خودتقویت‌شونده» بود اختلال در مالیه توان پرداخت و تدارکات را تضعیف می‌کند، تضعیف تدارکات و فرماندهی امنیت را کاهش می‌دهد، کاهش امنیت اقتصاد و وصول درآمد را آسیب می‌زند، و اداره‌ی کم‌کارآمد با اتلاف منابع و ناهمگونی اجرا، هر سه حوزه را تشدید می‌کند. این چرخه توضیح می‌دهد چرا در سال‌های پایانی، دولت صفوی در برابر بحران‌های هم‌زمان آسیب‌پذیرتر بود چون ظرفیت واکنش سریع، بسیج منابع و اجرای هماهنگ تصمیم‌ها به حدی کاهش یافته بود که حتی شوک‌های محدود هم می‌توانستند اثر بزرگ و زنجیره‌ای ایجاد کنند. از منظر روش‌شناختی، این مقاله با برجسته کردن «ظرفیت دولت» به‌عنوان چارچوب مفهومی، تلاش کرد از توضیح‌های تک‌عاملی فاصله بگیرد و افول صفوی را در سطح سازوکارهای حکمرانی تحلیل کند. ارزش افزوده‌ی این چارچوب در این است که امکان می‌دهد عوامل متنوع از تغییرات اقتصادی تا تنش‌های سیاسی و چالش‌های امنیتی—در یک صورت‌بندی منسجم دیده شوند نه به شکل علت‌های پراکنده، بلکه به‌مثابه اجزای یک سیستم که با اختلال در یکی، سایر اجزا نیز از کارکرد مطلوب خارج می‌شوند.افول صفوی را باید به‌عنوان افول «توان دولت برای اداره‌کردن» فهمید دولتی که به تدریج در تولید درآمد پایدار، تأمین امنیت سراسری و اجرای قاعده‌مند تصمیم‌ها ناتوان‌تر شد و همین ناتوانی، هزینه‌ی حکمرانی را بالا برد و امکان اصلاح را محدود کرد. بنابراین سقوط نهایی را می‌توان نه صرفاً پیامد ضعف فردی یا یک تهاجم خارجی، بلکه محصول کاهش ظرفیت نهادی دانست، کاهش

ظرفیتی که در طول زمان انباشته شد و در پایان، دولت را از امکان مدیریت هم‌زمانِ مالیه، امنیت و اداره محروم ساخت.

منابع و مآخذ

۱. افشار، ایرج، و اسکندر منشی .(۱۳۸۲) *تاریخ عالم‌آرای عباسی* (۳ جلد). تهران امیرکبیر .

۲. جعفریان، رسول. (بی‌تا) .*تاریخ ایران اسلامی (دفتر ۴) صفویه از ظهور تا زوال* .قم کانون اندیشه جوان .

۳. طباطبایی، سیدجواد .(۱۴۰۱) *سقوط اصفهان به روایت کروسینسکی* .تهران مینوی خرد .

۴. فلور، ویلم .(۱۳۹۷) *دیوان‌سالاری عصر صفوی* (حسن زندیه، مترجم). قم پژوهشگاه حوزه و دانشگاه .

۵. سیوری، راجر .(۱۳۸۰) *ایران عصر صفوی* (کامبیز عزیزی، مترجم). تهران نشر مرکز .

۶. نیومن، اندرو. جی .(۱۴۰۴) *ایران صفوی نوزایی امپراتوری ایران* (عیسی عبدی، مترجم). تهران بنگاه ترجمه و نشر کتاب پارسه .

۷. لاکهارت، لارنس .(۱۳۹۸) *انقراض سلسله صفویه و ایام استیلای افاغنه در ایران* (اسماعیل دولتشاهی، مترجم). تهران شرکت انتشارات علمی و فرهنگی .

۸. گیلانتز، پطرس دی‌سرکیس، مهریار، محمد، لاکهارت، لارنس، و میناسیان، کارو اون .(۱۳۷۱) *سقوط اصفهان* .اصفهان گلها .

۹. روملو، حسن‌بیگ. (بی‌تا) .*احسن‌التواریخ* (عبدالحسین نوایی، مصحح). (چاپ دوم)

۱۰. فلسفی، نصرالله. (بی‌تا) .*زندگانی شاه عباس اول* (چاپ دوم). تهران .

۱۱. آقارضایی، سعید، و باستانی‌راد، حسن. (۱۴۰۳). زمینه‌های بحران‌های سیاسی و اجتماعی کرمان در روزگار زوال حکومت صفویه .*مجله تاریخ ایران*، ۱۷(۲) ۱۷۷-۱۵۱

۱۲. سلیم، محمدنبی. (۲۰۱۹). سیاست اقتصادی صفویه و تأثیر آن بر سقوط دولت . *فصلنامه مطالعات تاریخ اجتماعی*.

۱۳. خادمی‌پور، علی، رحیمی‌صادق، علی، و جلالی، ایرج. (۱۴۰۱). بررسی تاریخی جایگاه و ساختار دیوان‌سالاری ایران بعد از اسلام تا پایان دوره صفویه .*مجله مطالعات ایرانی*، ۲۱(۴۱) ۱۳۲-۹۹ .محمدی، امین. (۲۰۲۰).