

از گسترش و گسستگی تا بی‌نظمی سازمان‌یافته

تحول صدساله‌ی صنعت در ایران



سعید رهنما



کارخانه‌ی سیمان ری، تاریخ تأسیس ۱۳۱۲

درباره‌ی نویسنده

سعید رهنما، پیش از انقلاب از مدرسان و آنالیست ارشد سازمان مدیریت صنعتی بود و در دانشکده‌ی مهندسی صنایع دانشگاه صنعتی شریف نیز تدریس می‌کرد. کتاب‌های او در آن زمان از جمله عبارت بودند از *سیستم‌های سازمانی*، سازمان مدیریت صنعتی، ۱۳۵۵؛ *جهان از دید نظام‌گرا*، (ترجمه)، سازمان مدیریت صنعتی، ۱۳۵۶؛ *شرکت‌های چندملیتی و کشورهای توسعه‌نیافته*، بهاران/پیمان، ۱۳۵۷؛ *نظریه‌های وابستگی و صنعتی‌شدن وابسته*، بهاران/پیمان، ۱۳۵۷؛ *یادداشت‌هایی درباره‌ی جهان‌بینی فلسفه‌ی علمی*، ۱۳۵۷؛ و *پولانزاس: دولت، فاشیسم، طبقه*، بهاران/پیمان، ۱۳۵۸. در دوران انقلاب ۱۳۵۷ وی از پایه‌گذاران اتحادیه‌ی سراسری شوراهای کارگران و کارمندان سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، متشکل از بیش از صد واحد صنعتی، و عضو هیئت اجرایی این اتحادیه بود.

در سال‌های بعد، او مهاجرت کرد و به ادامه‌ی فعالیت دانشگاهی پرداخت. سعید رهنما استاد علوم سیاسی و رئیس سابق مدرسه‌ی عالی سیاست‌گذاری و مدیریت دولتی دانشگاه یورک کانادا و استاد بازنشسته‌ی همین دانشگاه است.

کتاب‌های سعید رهنما به انگلیسی و فارسی در این دوره عبارتند از، *ساخت سازمانی به روش سیستمی*، مک گراهیل، ۱۹۹۲؛ *تجدید حیات سوسیال‌دموکراسی در ایران؟*، باران، ۱۳۷۵؛ *ایران بعد از انقلاب*، (ویراستار همراه با سهراب بهداد)، آی. بی توریس، ۱۹۹۵؛ *دیاسپورای طراحی‌شده*، (با هایدو مغیثی و مارک گودمن)، دانشگاه تورنتو، ۲۰۰۹؛ *روش‌شناسی مارکس*، پگاه، ۲۰۱۰؛ *گذار از سرمایه‌داری: دیدگاه‌های مارکسی*، پل گریو مک‌میلان، ۲۰۱۷؛ آگاه، ۱۳۹۶؛ *بازخوانی انقلاب‌های قرن بیستم*، آگاه، ۱۳۹۷. *بازخوانی تجربه‌های فرمیسم سوسیالیستی*، جدیدترین کتاب رهنما به زبان فارسی را به‌زودی انتشارات آگاه منتشر می‌کند.

علاوه بر مقاله‌ها در کتاب‌های ویراستاری‌شده، مقاله‌های رهنما در نشریه‌هایی چون *مانتلی ریویو*، *سوشالیست رجیستر*، *ایکناامیک اند ایندستریال دموکراسی*، *جورنال آو دیولوپینگ اریاز*، *ترد وُرد کوارترلی*، *کانفلیکت کوارترلی*، *نیو پالیسیکس*، و *سوسیالیسم اند دموکراسی* انتشار یافته، و برخی نوشته‌های او به زبان‌های فرانسوی، اسپانیایی، روسی، چینی و عربی ترجمه شده‌اند.

در آستانه‌ی قرن چهاردهم شمسی در ایران توسعه‌نیافته برکنار از صنایع سنتی پیشاسرمایه‌داری، از جمله قالی‌بافی، کاشی‌سازی، بافندگی، چرم‌سازی، آرد، و صنایع دستی، عملاً صنعت مدرنی وجود نداشت، و تنها صنعت مدرن در بخش نفت بود که آن‌هم به‌تمامی در انحصار استعمار انگلیس قرار داشت. تلاش‌هایی پراکنده برای ایجاد صنایع مصرفی و واسطه‌ای از جمله کبریت‌سازی، قند و شکر، توتون، نساجی، صابون‌پزی، شیشه‌گری، چوب، و آجر انجام شده بود. اما در شرایط عقب‌مانده و هرج‌ومرج سیاسی و اقتصادی دوران آخرین سلطان قاجار، سلطه‌ی تقویت‌شده‌ی انگلستان با تلاش برای تحمیل قرار داد ننگین ۱۹۱۹، و درگیری‌های سیاسی در مناطق مختلف کشور، نه دولت‌هایی که پی‌درپی به روی کار می‌آمدند در وضعیتی بودند که سیاست صنعتی داشته باشند، و نه - جز چند استثنا - سرمایه‌دارانی که بخواهند یا بتوانند در صنعت مدرن سرمایه‌گذاری کنند.

تاریخچه‌ی صنعت مدرن در ایران از زمانی آغاز می‌شود که از ابتدای قرن، حکومت مرکزی قدرتمندی به روی کار می‌آید و سیاست مدرنیزاسیون را پی می‌گیرد. در طول این قرن، صنعتی‌شدن ایران با ویژگی‌های خاص خود از مراحل متعددی گذر می‌کند و به‌عنوان مهم‌ترین عامل تحول و توسعه، زمینه‌ی تغییرات عظیم ساختاری، رشد سرمایه‌داری، تغییر و تحولات طبقاتی، ظهور بورژوازی، رشد سریع طبقه‌ی کارگر و طبقه‌ی متوسط جدید، تحول شهرنشینی و دیگر تغییرات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را فراهم می‌کند. مشکلات بر خاسته از نحوه‌ی پیشرفت کج و معوج این تحولات، خود از جمله زمینه‌ساز بحران‌های عظیمی می‌شود که سقوط نظام سیاسی را رقم می‌زند. نظام جدید با داعیه‌ای متفاوت، همان سیاست‌ها را حال با هرج‌ومرج بیش‌تر، ندانم‌کاری‌ها و فساد و سوء‌استفاده‌های به قدرت‌رسیدگان، به پیش می‌برد، و در عرصه‌هایی حتی روند وارونه‌ی صنعت‌زدایی را دامن می‌زند. بر این اساس تحول صنعتی ایران را می‌توان در دو مرحله‌ی اصلی قبل از انقلاب ۱۳۵۷ و بعد از انقلاب، که هر یک به فازهای مختلف خود تقسیم می‌شوند، مورد بررسی قرار داد.

دوران قبل از انقلاب

۱- دوران پهلوی اول: سرآغاز صنعت مدرن، ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰

از مهم‌ترین تحولات آغازین دوران رضاشاه توسعه‌ی زیرساخت‌ها به‌ویژه ایجاد شبکه‌ی راه آهن در شمال و در جنوب و متصل‌سازی آن‌ها به هم، و نیز ایجاد بندرگاه‌ها و توسعه‌ی جاده‌های شوسه بود. این زیرساخت‌ها نه تنها زمینه‌ی توسعه‌ی صنایع و تولید و توزیع محصولات صنعتی را تسهیل می‌کردند، بلکه خود زمینه‌ساز صنایع جدیدی بودند که در اطراف آن‌ها به وجود می‌آمدند. بخش مهمی از برنامه‌های اقتصادی دوران رضاشاه^۱ بر توسعه‌ی صنعتی و ایجاد صنایع مختلف در نقاط مختلف کشور تکیه داشت، اما سرمایه‌ی لازم در اختیار نبود. از این رو بخش مهمی از سیاست صنعتی رضاشاه، ایجاد انحصارات دولتی بود، از جمله انحصار قند و شکر، و نیز انحصار دخانیات. با کنترل این انحصارات، از یک سو درآمدهای حاصله برای سرمایه‌گذاری‌های بیش‌تر فراهم می‌آمد و از سوی دیگر در جهت افزایش کمیّت و بهبود کیفیت پاره‌ای محصولات از جمله ابریشم برای یافتن بازارهای صادراتی تلاش می‌شد. ایجاد اولین بانک ایرانی که سرمایه‌ی آن از کسور بازنشستگی مقامات دولتی تأمین شد، از جمله به‌منظور تأمین مالی پروژه‌های صنعتی بود. در مقاطع بعدی بانک ملی ایران، بانک کارگشایی، و بانک رهنی به وجود آمدند. مقدم بر بانک‌های ایرانی سه بانک خارجی، ایمپریال بانک آو پرشیا، ایمپریال اتومن بانک و بانک ایران و روس فعال بودند. واگذاری امور مالی‌ی کشور به آرتور میلسپو، متخصص امریکایی که در دوران قبل از سلطنت رضاشاه و زمانی که او سردار سپه بود به ایران دعوت شده بود، نقش مهمی در تنظیم سیستم مالی و بودجه‌ی دولت ایفا کرده بود. اما به دلایل مختلف از جمله به‌خاطر مخالفت میلسپو با افزایش مداوم بودجه‌ی ارتش، به خدمت او پایان داده شد. میلسپو در اولین کتاب فوق‌العاده جذاب خود درباره‌ی ایران، *مأموریت امریکا در ایران*، که در ۱۹۲۴ منتشر کرد، با دیدی متفاوت از دید اورینتالیست‌های آن زمان، ضمن تحسین و حفظ احترام نسبی فرهنگی، سطح عقب‌ماندگی و مشکلات آن دوره را به‌خوبی شرح می‌دهد.^۲

^۱ از جمله نگاه کنید به:

Amin Bananni, (1961), *The Modernization of Iran: 1921-1941*, Stanford University Press; Julian Bharier, (1971) *Economic Development of Iran: 1900-1970*, Oxford University press.

^۲ Arthur Millspaugh, (1924), *The American Task in Persia*, T. W. Warner Laurie.

<https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.39961/page/n13/mode/2up>

دیگر جنبه‌های سیاست‌های صنعتی رضاشاه عبارت بودند از برقراری تعرفه‌های سنگین برای حمایت از محصولات صنعتی داخلی، سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در ایجاد صنایع جدید، ایجاد وزارت صناعت و معادن که بعداً به وزارت پیشه و هنر تغییر نام داد و از نهادهای مهمی بود که در جهت توسعه‌ی صنعتی نقش مهمی ایفا کرد. همچنین تلاش‌هایی نیز برای ایجاد صنایع فولاد انجام شد. بخشی از سیاست‌های صنعتی نیز جلب سرمایه‌گذاران داخلی از طریق پرداخت وام‌های کم‌بهره بود. اما طبقه‌ی حاکم که عمده‌ی درآمدش از زمین‌داری و روابط فئودالی و تجارت به‌دست می‌آمد، به‌جز چند استثنا چندان علاقه‌ای به پذیرش ریسک سرمایه‌گذاری در صنعت ساخت‌را نداشت. از این‌رو عمدتاً خود دولت بود که صنایع جدید را ایجاد کرد، و به تدریج بخش خصوصی نیز در حد محدودی وارد عرصه‌ی صنعت شد. از نخستین اقدامات رضاشاه پس از سلطنت، ملاقات با نمایندگان تجار کشور بود که از اوضاع اقتصادی و نابه‌سامانی‌های صادرات و واردات شکایت داشتند. اولین اتاق تجارت ایران در ۱۳۰۵ به ریاست امین‌الضرب تشکیل شد.

مهم‌ترین صنایعی که در دوران رضاشاه به‌وجود آمدند، پاره‌ای صنایع مصرفی و واسطه‌ای بودند که در آن مقطع با محدودیت‌های ساختار عقب‌مانده‌ی ایران امکان تأمین نیازهای داخلی را فراهم می‌آوردند. از آن جمله بودند، شرکت پله‌ور رشت، گونی‌بافی مازندران، نساجی قائم‌شهر، گونی‌بافی رشت، چیت‌سازی تهران، قند و رامین، سیمان ری، سیمان لوشان، چندین آجرپزی، و چوب‌آسالم.^۱ کارخانجات نساجی برکنار از تأمین انواع پارچه، در اشتغال نیروی کار و ایجاد طبقه‌ی کارگر نقش مهمی داشتند و تعداد آن‌ها در طول ۱۶ سال حکومت رضاشاه به بیش از ۳۰ واحد رسید. ابریشم سابقه‌ی قدیمی تری داشت و سرمایه‌دار تجاری معروف دوران قاجار، حاج امین‌الضرب با کمک فرانسویان کارخانه‌ای تأسیس کرده که پس از مدتی از بین رفته بود. این صنعت اهمیت زیادی هم برای مصارف داخلی از جمله صنعت قالی‌بافی و نیز صادرات داشت. استان گیلان با شرایط اقلیمی مناسب برای رشد درخت توت که برگ آن خوراک اصلی کرم ابریشم است، انتخاب شده بود. گیلان و مازندران از نظر دیگر صنایع از جمله چای و شیلات هم اهمیت زیادی یافتند. شیلات قبلاً در اجاره‌ی روسیه بود، اما در زمان رضاشاه در پی توافقی با دولت جدید تأسیس شوروی، شرکت مختلطی به

^۱ به‌جز منابعی که جداگانه به آن‌ها اشاره خواهد شد، عمده‌ی اطلاعات این بخش از نوشته‌ی قبلی خود تحت عنوان «تداوم و تغییر در سیاست صنعتی ایران»، در مأخذ زیر استفاده شده:

Saeed Rahnema, (1995), "Continuity and Change in Industrial Policy", in Saeed Rahnema and Sohrab Behdad, (eds.), *Iran After the Revolution: Crisis of an Islamic State*, I. B. Tauris, London, New York. pp. 129-149.

وجود آمد و امور شیلات (دریای خزر) را برعهده گرفت. برکنار از دیگر صنایع مصرفی نظیر کبریت‌سازی‌ها، کارخانجات قند، تنباکو، چرم و بلورسازی، چند کارخانه‌ی تولیدات واسطه‌ای از جمله دو کارخانه‌ی سیمان و چندین کارخانه‌ی آجرپزی نیز به وجود آمدند.

در دوران رضاشاه تعداد کارگران صنعتی در این کارخانجات به حدود ۵۰ هزار نفر رسید. اولین تلاش‌ها نیز برای جمع‌آوری آمار انجام گرفت، و اولین سرشماری نفوس در سال ۱۳۱۸، جمعیت ایران را ۱۸/۳ میلیون تخمین زد. از نظر تقسیم فضایی کار، اکثریت قریب به اتفاق صنایع دوران رضاشاه در چهار منطقه‌ی مازندران، گیلان، تهران و تبریز قرار داشتند. با شروع جنگ جهانی دوم توسعه و بهره‌برداری از بسیاری از این صنایع دچار مشکل شد.

به‌طور کلی، دوران کوتاه رضاشاه، به‌رغم تمامی مشکلات ناشی از سطح نازل توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی، محدود بودن و ناکارآمدی صنایع، و اختناق و سرکوب‌های سیاسی، از نظر صنعتی‌شدن ایران، رشد روابط سرمایه‌داری و رشد طبقه‌ی کارگر سرآغازی فوق‌العاده مهم بود. اما به‌رغم تحولات مهم از جمله در حوزه‌ی زنان و نظام آموزشی و قضایی، مهم‌ترین مانع رشد اجتماعی، از جمله پیشرفت کیفی طبقه‌ی کارگر، سرکوب سیاسی و دیکتاتوری بود. درست قبل از استقرار سلطنت رضاشاه در ایران جریانات چپ تحت تأثیر انقلاب اکتبر شکل گرفته بودند و حزب عدالت (کمونیست) در اولین کنگره‌ی خود در انزلی خواستار برقراری حق تشکل برای زحمتکشان شده بود، و بر این اساس شورای اتحادیه‌های ایران به وجود آمده بود. تشکل کارگران چاپخانه‌ها ایجاد شده و اعتراضات کارگری، از جمله در صنعت نفت حق تشکل و هشت ساعت کار در روز را تحمیل کرده بود. تشکل‌های دیگر از جمله اتحادیه‌ی خبازان، و کارکنان پست نیز شکل گرفته بود. با استقرار دیکتاتوری رضاشاه، تمامی جریانات چپ و کارگری سرکوب شد و تا برکناری او از سوی قدرت‌های خارجی از فعالیت علنی باز ایستادند.

۲- دوران جنگ جهانی دوم و دوران دولت ملی، ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲

دوران جنگ جهانی دوم و بحران‌های سیاسی روند توسعه‌ی صنعتی ایران را کند و عملاً متوقف کرد. ایران تحت اشغال متفقین بود و حتی مجبور شده بود که بخشی از هزینه‌های ریالی اشغال را نیز تأمین کند. کمبود مواد غذایی، بیکاری و فقر بر مشکلات افزوده بود. سیستم حمل‌ونقل چنان دچار مشکل بود که دولت دستور داده بود که سازمان‌های اداری و بازرگانی از گاری، شتر و الاغ استفاده

کنند، و برای وارد کردن سه هزار شتر از هندوستان وارد مذاکره شد.^۱ در سال ۱۳۲۱ مجلس با دعوت مجدد آرتور میلسو به عنوان رییس کل دارایی کشور موافقت کرد و او سیاست‌های سخت‌گیرانه‌ای را در زمینه‌ی به نظم درآوردن سیستم مالیاتی و کنترل قیمت‌ها در پیش گرفت که با اعتراضات تجار و کسبه مواجه شد، اما تا ۱۳۲۳ که استعفا داد، در پست خود باقی ماند. تضعیف شدن حکومت مرکزی جان تازه‌ای به فعالیت‌های کارگری و سیاسی داده بود، و حزب تازه تأسیس توده نفوذ بسیار زیادی در سندیکاها و اتحادیه‌ها یافته بود. در ۱۳۲۱، شورای متحده‌ی مرکزی وابسته به حزب توده ایران ۱۸۶ سندیکا و اتحادیه‌ی وابسته به خود و در مجموع ۴۰۰ هزار عضو داشت.

به‌رغم پایان جنگ و برگزاری کنفرانس تهران، نابه‌سامانی‌های اقتصادی و اجتماعی و سیاسی ادامه داشت. بین سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۵ یازده دولت دست به دست شدند و واضح بود که سیاست صنعتی خاصی نمی‌توانست در پیش گرفته شود. جالب آن که در تمامی این کابینه‌ها و کابینه‌های بعدی که یکی پس از دیگری در این دوران به وجود آمدند، برای صنایع و معادن وزارت‌خانه‌ی مستقلی ایجاد نکردند. در این دوره علاوه بر سرمایه‌گذاری‌های دولت در حفظ و توسعه‌ی صنایع، بخش خصوصی نیز به تدریج وارد سرمایه‌گذاری می‌شد. در ۱۳۲۶ تعداد ۱۷۵ واحد صنعتی «بزرگ» (با ده نفر کارگر و بیش‌تر) وجود داشتند که عمدتاً تولیدکننده‌ی محصولات مصرفی کم‌دوام بودند. از این تعداد، ۶۴ صنعت عمده در مالکیت دولت بود و مستقیماً توسط دولت اداره می‌شد. این صنایع حدود ۵۰ درصد نیروی کار صنعتی شاغل در صنایع بزرگ را شامل می‌شد.^۲ در ۱۳۲۸ اولین برنامه‌ی توسعه‌ی ملی تنظیم و بخش‌هایی از آن که از جمله توسعه‌ی صنعتی را در بر می‌گرفت، به اجرا گذاشته شد.^۳ دولت امریکا سعی بر افزایش نفوذ خود در ایران داشت و از طریق سازمان «اصل چهار ترومن» که از نهادهای تازه تأسیس امریکا برای جلوگیری از نفوذ شوروی بود، به ایران وام و کمک‌های فنی ارائه می‌داد. این دوران مصادف بود با جنبش ملی کردن صنعت نفت و توطئه‌های پی‌درپی انگلستان. با تصویب این قانون در ۲۴ اسفند ۱۳۲۹، انگلستان مزایا و امتیازات کارگران نفت را قطع کرد و شورش و درگیری در خوزستان و دیگر نقاط را دامن زد.

^۱ باقر عاقلی، روز شمار تاریخ ایران: از مشروطه تا انقلاب اسلامی، جلد اول، ص ۳۸۴.

^۲ Julian Bahrier, (1971), op. cit. p. 181.

^۳ George B. Baldwin (1967), *Planning and Development in Iran*, The Johns Hopkins Press, pp. 24-39.

با به قدرت رسیدن دولت ملی دکتر مصدق در اردیبهشت ۱۳۳۰ از یک سو زمینه‌ی اولین دولت ملی و مستقل ایرانی به وجود آمد، و همین امر خود زمینه‌ساز تمامی توطئه‌های قدرت‌های خارجی شد. علاوه بر خرابکاری‌های انگلستان و اعمال نفوذ امریکا، عدم همکاری شوروی نیز مسئله‌ساز بود، که مهم‌ترین آن عدم واگذاری بیش از یازده تَن طلای ایران از بابت بدهی شوروی به ایران در دوران جنگ جهانی دوم بود که طبق توافق قرار بود پس از پایان جنگ به ایران داده شود. از دیگر اقدامات دولت مصدق، ملی کردن شیلات شمال بود که همان‌طور که اشاره شد، قبلاً تحت کنترل یک شرکت مختلط ایرانی-روسی بود، و دولت مصدق تمدید قرارداد را نپذیرفت. این دولت به خدمت مستشاران سوئدی در شهربانی نیز خاتمه داد. مهم‌ترین سیاست صنعتی این دوره ادامه‌ی فعالیت‌های صنعت نفت به‌طور مستقل و بدون حضور انگلیسی‌ها بود که پس از شکست مذاکرات ناچار به ترک ایران شدند. تأکید دیگر بر توسعه‌ی صنایع و کاهش وابستگی به واردات بود. در ۱۳۳۱ مجلس بودجه‌ی ایجاد شش کارخانه‌ی قند را به تصویب رساند. اما جالب آن که در کابینه‌ی دکتر مصدق هم وزارت صنایع و معادن وجود نداشت. در کابینه‌ی بعدی او پس از ۳۰ تیر نیز چنین وزارت‌خانه‌ای تشکیل نشد. تشویق سرمایه‌داران بومی نیز از دیگر جنبه‌های این سیاست‌ها بود. اما مشکل عمده عکس‌العمل انگلستان و قطع فروش نفت ایران بود که مهم‌ترین منبع درآمد ارزی کشور بود و بر سرمایه‌گذاری در صنایع هم نقش مهمی داشت. فروش اوراق قرضه‌ی ملی که با حمایت وسیع اقشار مختلف مردم برای حمایت از دولت ملی و دموکراتیک مصدق روبرو شد، تا حد محدودی می‌توانست جبران کمبود در آمد دولت باشد. بانک صادرات و معادن نیز در همین دوره ایجاد شد.

به‌طور کلی، شرایط بحرانی این دوره مصادف با دوران جنگ، سپس تحریم و توطئه‌های انگلستان و امریکا و عوامل داخلی‌شان، عدم حمایت شوروی و به تبع آن حزب توده ایران که سازمان‌یافته‌ترین حزب آن زمان بود، و خطاهای شخصی دکتر مصدق و دیگر لیبرال‌ها، مانع از آن شد که از این فرصت دموکراتیک برای پیشبرد یک سیاست صنعتی مناسب استفاده شود، و سرانجام ظرف چند ماه پس از روی کار آمدن آیزنهاور در امریکا و مرگ استالین، کودتای سازمان سیا در ۲۸ مرداد به عمر دولت ملی در ایران پایان داد.

۳- دوران تثبیت پهلوی دوم: صنعتی شدن شتابزده، ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷

این دوره که با بازگشت محمدرضا شاه پس از کودتا آغاز می‌شود، در واقع مهم‌ترین مرحله‌ی تغییرات ساختاری و توسعه‌ی صنعتی ایران است. دولت که حال منابع درآمدی بهتری بر اثر دریافت وام‌ها و کمک‌های مالی پی‌درپی امریکا و نیز پس از وقفه‌ای، در آمد ناشی از صادرات نفت را به دست آورده بود، سرمایه‌گذاری خود در بخش صنعت را به تدریج افزایش داد. بعلاوه در این دوره شاهد ظهور و رشد طبقه‌ی سرمایه‌داران صنعتی، و نیز رشد سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی در بخش‌های غیر نفتی هستیم. این مرحله خود فازهای مختلفی را در بر می‌گرفت.

ابتدا مهم‌ترین بخش سیاست صنعتی تعیین تکلیف صنعت ملی شده‌ی نفت بود که سرانجام به کنسرسیوم جدیدی، متشکل از شرکت نفت انگلیسی بی.پی (۴۰٪)، پنج شرکت نفت امریکایی (۴۰٪)، شل هلندی (۱۴٪)، و س.ا.ف.پ فرانسه (۶٪)، بر مبنای تقسیم سود ۵۰-۵۰ برای ایران و شرکت‌های خارجی، واگذار شد. با شوروی نیز توافق‌هایی به عمل آمد و از جمله طلاهای مورد طلب ایران از دوران جنگ دوم به دولت کودتا منتقل شد.

طی برنامه‌ی دوم عمرانی کشور (۱۳۳۴ تا ۱۳۴۱) صنایعی از جمله اولین کارخانه‌ی شیر پاستوریزه در تهران، چند کارخانه‌ی قند، یک کارخانه‌ی سیمان و تعدادی پروژه‌های زیرساختی مهم از جمله سدسازی‌ها به اجرا درآمدند، اما هنوز تحول صنعتی عمده‌ای صورت نگرفته بود. در دو کابینه‌ی اول پس از کودتا هنوز وزارت صنایع جداگانه‌ای وجود نداشت. اما از سال ۱۳۳۴ برای اولین بار در این دوره وزارت صنایع و معادن با نقش مهمی که در سیاست‌گذاری صنعتی یافت به وجود آمد. دولت قصد داشت که سرمایه‌گذاری مستقیم خود در صنایع را افزایش دهد، اما صندوق بین‌المللی پول که در چند وعده به ایران وام داد، با تأکید همیشگی‌اش بر تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی داخلی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، با آن سیاست مخالف بود.^۱ در این زمینه دولت شروع به فروش پاره‌ای کارخانه‌های دولتی، به‌استثنای کارخانجات قند و شکر و سیمان به «مردم» کرد. با این حال سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در صنایع کماکان محدود بود.

در ۱۳۳۴ دولت «مرکز جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی» را به وجود آورد، که بعداً به «سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی» تغییر نام داد. به‌رغم امتیازات مهمی که برای جلب سرمایه‌گذاری‌های مستقیم و غیرمستقیم خارجی انجام شد، شرکت‌های بزرگ خارجی در این

^۱ Richard. F. Benedick, (1974), *Industrial Finance in Iran*, Harvard University Press, p. 29.

مقطع هنوز علاقه‌ی چندانی به سرمایه‌گذاری در ایران از خود نشان نمی‌دادند. بانک مرکزی نیز در این فاز تأسیس شد. از مهم‌ترین نهادهایی که در این مقطع ایجاد شد، بانک توسعه‌ی صنعتی و معدنی ایران بود که از سال ۱۳۳۸ با ترکیبی از سرمایه‌های خصوصی داخلی و ۱۹ بانک خارجی شروع به کار کرد. بانک‌های بین‌المللی با هلند و ژاپن نیز به وجود آمدند.

با روی کار آمدن جان کندی در امریکا و فشار برای اصلاحات از جمله اصلاحات ارضی، تغییر و تحولات مهمی صورت گرفت و تعداد فزاینده‌ای از مالکین زمین با ورود به عرصه‌های سرمایه‌گذاری، به سرمایه‌داران صنعتی تبدیل شدند. در مجموع، این فاز برکنار از رشد سرمایه‌داران داخلی، زمینه‌ی نفوذ سرمایه‌های امریکایی و دیگر کشورهای بزرگ سرمایه‌داری را در اقتصاد و صنعت ایران فراهم آورد.

همراه با برنامه‌ی چهارم عمرانی کشور، فعالیت‌های صنعتی با ایجاد صنایع و زیرساخت‌ها گسترش یافت. سیاست صنعتی علاوه بر افزایش سرمایه‌گذاری مستقیم دولتی، جلب و تشویق هرچه بیش‌تر بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در صنعت بود. در این راه دولت شروع به فروش سهام صنایع سبک مصرفی متعلق به دولت کرد. به‌علاوه با استفاده از دیگر سیاست‌های تشویقی از جمله اعتبارات مالیاتی، وام‌های کم‌بهره و کمک‌های مالی و فنی، نسبت به جلب سرمایه‌های خصوصی داخلی اقدام نمود. علاوه بر بانک‌های خصوصی، بانک توسعه‌ی صنعتی و معدنی، و بانک توسعه و سرمایه‌گذاری ایران، بانک دولتی اعتبارات صنعتی، و دیگر بانک‌هایی که به تدریج به‌وجود می‌آمدند، نهادهای مهم اعتباری این سیاست را تشکیل می‌دادند. از مهم‌ترین ابزارهای سیاست صنعتی این دوره ایجاد نهاد دولتی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) در سال ۱۳۴۶ بود، که از یک‌سوی صنایع قدیمی دولتی باقی‌مانده از دوران رضاشاه را با هدف نوسازی آن‌ها و سودآور کردن‌شان، تحت پوشش قرار داد و از سوی دیگر مسئولیت ایجاد صنایع سنگین سرمایه‌ای و واسطه‌ای را که بخش خصوصی چه به‌خاطر سنگینی سرمایه‌گذاری و یا به‌خاطر دیر بازده بودن امکان و تمایل ورود به آن‌ها را نداشت، برعهده گرفت. ایدرو به‌زودی به بزرگ‌ترین مجتمع صنعتی کشور مبدل شد. این نهاد ضمناً نقش شراکت از سوی دولت در سرمایه‌گذاری‌های مشترک (joint venture) با شرکت‌های خارجی را نیز ایفا می‌کرد. ایجاد صنایع سرمایه‌ای که بدون آن‌ها صنعتی‌شدن مستقلانه عملی نیست، از مهم‌ترین نقش‌های این سازمان بود و در این راه با عقد قرارداد با شرکت‌های چکسلواکی و شوروی کارخانه‌های ماشین‌سازی تبریز و ماشین‌سازی اراک به‌وجود آمدند، و بعداً با عقد قراردادهایی با شرکت‌های غربی فعالیت‌هایشان گسترش یافت. شرکت آلومینیوم اراک نیز با مشارکت شرکت

امریکایی کار خود را آغاز کرد. صنایع مهم دیگری نیز از جمله تراکتورسازی ایران، تراکتورسازی جان دیر، لیفت تراک (بالابرها)، هاکسیران دیزل (ژنراتور)، پمپیران (موتور پمپ)، دیزل لیلاند (قطعات انجین)، موتورژن (موتورهای برقی) به وجود آمدند. در رشته‌ی صنایع چوب و کاغذ، دو واحد مهم چوب و کاغذ گیلان و چوب و کاغذ مازندران ایجاد شدند. برکنار از این صنایع مهم، ایدرو یک نهاد آموزشی و مشاوره‌ی مدیریت، سازمان مدیریت صنعتی، را به وجود آورد که در تربیت مدیران صنایع و مدیران واحدهای دولتی و در بهبود سازمان‌دهی و سیستم‌های مدیریت این واحدها نقش بسیار مهمی ایفا کرد. موفقیت این سازمان به حدی بود که در طرح‌های بین‌المللی، از جمله نظم نوین اقتصاد جهانی سازمان ملل، و مرکزیت آسیایی مطالعات سیستم‌ها، نیز وارد شد.

این فاز، هم به سبب افزایش سیاست‌های تشویقی و هم به دلیل بهبود شرایط سرمایه‌گذاری برای شرکت‌های چندملیتی، شاهد رشد سریع سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی (FDI) در صنایع غیرنفتی ایران بود. بین ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۲، تعداد ۱۰۲ مورد سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در پروژه‌های صنعتی به ثبت سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی رسید.^۱ اکثر قریب به اتفاق این‌ها به شکل سرمایه‌گذاری مشترک بودند. (سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برخلاف سرمایه‌گذاری خارجی در پُرتفولیو (FPI)، که سرمایه‌گذاری در سهام شرکت یا خرید اوراق بهادار و وام است، با کنترل مستقیم فرایند تولید از طریق ایجاد سرمایه‌گذاری مشترک یک یا چند شرکت چندملیتی با یک شرکت بومی انجام می‌گیرد. شرکت‌های چندملیتی در قراردادهای حق‌لیسانس ساخت (licensing agreement)، معمولاً بخش عمده‌ی محصول تمام‌شده را به شکل قطعات منفصله (Completely knocked down -CKD) در شبکه‌ی جهانی خود تولید می‌کنند، و کشور طرف قرارداد آن‌ها را از آن شبکه وارد می‌کند، و با تنها بخشی از محصول تمام‌شده که اجازه‌ی ساخت در داخل را دارد، مونتاژ کرده و محصول نهایی را با مقررات خاصی در داخل کشور - و در مواردی برای صادرات - توزیع می‌کند، و به این ترتیب این نوع تولید معمولاً «محتوای محلی» (local content) محدودی دارد. تنها در مواردی که تکنولوژی تحت لیسانس ساخت منسوخ و از

^۱ Saeed Rahnema, (1990), "Multinationals and Iranian Industry; 1957-1979", in *Journal of Developing Areas*, vol. 24, No. 3, p.299.

رده‌ی جهانی خارج شده باشد شرکت چندملیتی حاضر به فروش و انتقال کامل آن می‌شود، چرا که کشور واردکننده امکان رقابت در بازار جهانی را نخواهد داشت.^۱

اساس سیاست صنعتی در این مقطع جایگزینی واردات بود، که قرار بود از مراحل مختلف گذر کند؛ از تولید محصولات مصرفی کم‌دوام و بادوام، به تولید محصولات واسطه‌ای، و سرانجام به محصولات سرمایه‌ای. و باز قرار بود که در مقطع بعدی به سوی صنایع صادرات-محور حرکت کند؛ مدلی کمابیش شبیه کره‌ی جنوبی که همزمان با ایران اصلاحات ارضی و گسترش صنعتی شدن را آغاز کرده بود. در طول دهه‌ی ۱۳۴۰ در مواردی جایگزینی واردات صورت گرفت، از جمله واردات قند و شکر از بیش از ۳۲ میلیون دلار در سال ۴۰ به حدود ۷ میلیون دلار کاهش یافت. همینطور بود در مورد چای که در همین دوره از حدود ۲۶ میلیون دلار به کمی بیش از ۹ میلیون دلار کاهش پیدا کرد. در مورد پاره‌ای صنایع بادوام از جمله در اتوموبیل هم این واقعیت صادق بود.^۲ اما در مورد صنایع سرمایه‌ای و به‌ویژه صادرات-محور شدن صنایع، چنین نبود. همراه با رشد کالاهای مصرفی داخلی، میزان نیاز به واردات محصولات واسطه‌ای و سرمایه‌ای افزایش یافت. برای نمونه ارزش فولاد وارداتی از حدود ۶۸ میلیون دلار در ۱۳۳۹، به بیش از ۳۰۵ میلیون دلار در سال ۱۳۵۰ افزایش یافت؛ در همین دوره واردات آلومینیوم از ۲ میلیون دلار به بیش از ۱۹ میلیون؛ و مس از ۵ میلیون به بیش از ۲۴ میلیون رسید.^۳

شرکت آلومینیوم‌سازی اراک در ۱۳۴۸ با همکاری یک شرکت امریکایی در همین مقطع شروع به فعالیت کرد. شرکت ذوب آهن اصفهان نیز با کمک شوروی با استفاده از سیستم کوره‌ی بلند آغاز به کار کرد و از ۱۳۵۰ بخش‌هایی از آن آماده‌ی بهره‌برداری شد. همچنین شرکت ملی فولاد ایران با استفاده از سیستم احیای مستقیم از ۱۳۵۱ شروع به فعالیت نمود. در زمینه‌ی بهره‌برداری از منابع غنی مس و تولید انواع محصولات مسی، شرکت مس سرچشمه در ۱۳۵۱ شروع به کار کرد. مجموعه‌ی این صنایع سهم بسیار مهمی در تأمین محصولات واسطه‌ای بسیاری از صنایع کشور ایفا کردند.

^۱ برای جزئیات عملکرد شرکت‌های چندملیتی نگاه کنید به سعید رهنما، (الف ۱۳۵۷) شرکت‌های چندملیتی و کشورهای توسعه‌نیافته، انتشارات بهاران، تهران؛ و سعید رهنما، (ب ۱۳۵۷)، نظریه‌های وابستگی؛ صنعتی شدن وابسته و وابستگی تکنولوژی، انتشارات بهاران، انتشارات پیمان.

^۲ Bank Markazi Iran, (1970), *Annual Report and the Balance Sheet*, pp. 134-35.

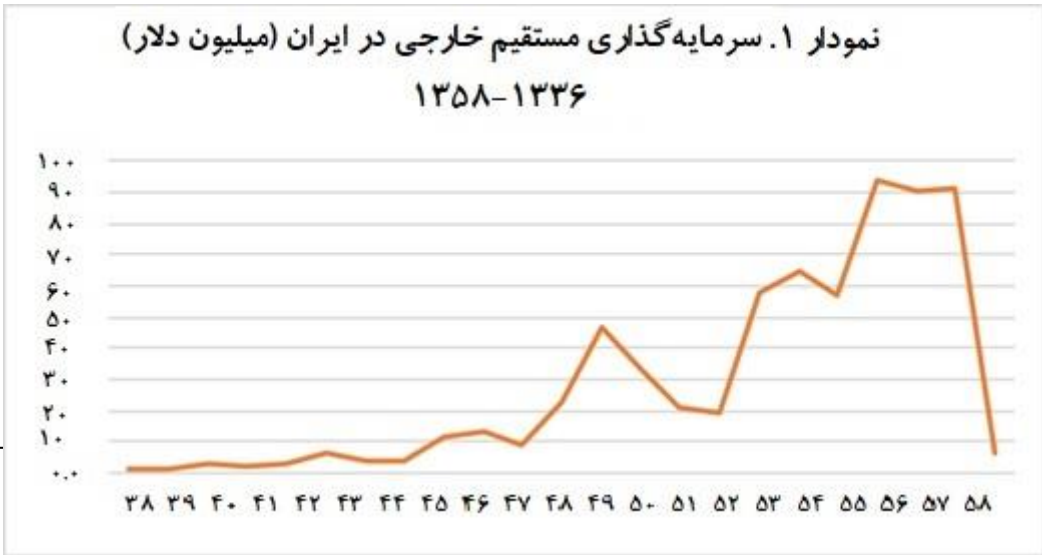
^۳ همان‌جا

در بخش خصوصی نیز صنایع بزرگ مهمی از سوی سرمایه‌گذارهای ایرانی ایجاد شدند، از جمله شرکت سهامی خاص خوراک ایران، بعداً گروه صنعتی مینو، که از ۱۳۳۸ آغاز به فعالیت کرد و به تدریج انواع بیسکویت، شکلات، و وسایل آرایشی و بهداشتی را تولید و به بازار عرضه کرد؛ شرکت ایران ناسیونال که از سال ۱۳۴۱ ابتدا با قراردادی با شرکت آلمانی شروع به مونتاژ اتوبوس، و در مراحل بعدی با قراردادهایی با شرکت انگلیسی و بعد آلمانی تولید اتوموبیل را در ایران آغاز کرد. از دیگر صنایع مهم بخش خصوصی شرکت کفش ملی بود که از دهه‌ی ۱۳۳۰ شروع به فعالیت کرده و در دهه‌ی ۱۳۴۰ تولید خود را بسیار گسترش داده و شبکه وسیعی از شرکت‌های پیوسته را ایجاد کرده بود. شرکت‌های متعدد دیگر بخش خصوصی حتی در عرصه‌ی ماشین‌سازی و صنایع سرمایه‌ای و نیز در عرصه‌ی تولید کالاهای مصرفی کم‌دوام و بادوام به وجود آمدند که اشاره به تمامی آن‌ها در این مختصر نمی‌گنجد.

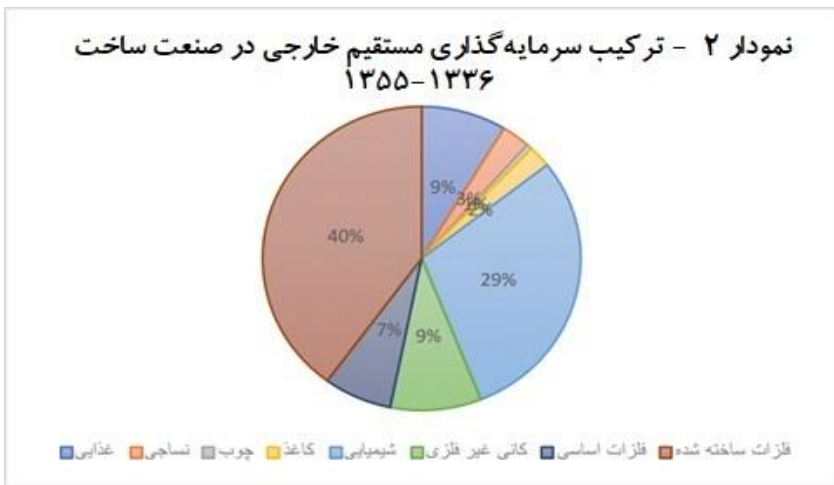
آخرین فاز دوران محمدرضا شاه از سال ۱۳۵۲ و همزمان با برنامه‌ی تجدیدنظر شده‌ی پنجم عمرانی کشور آغاز شد که با افزایش ناگهانی قیمت نفت و سرزیر شدن دلارهای نفتی به ایران مصادف بود. گسترش صنایع عمدتاً همراه بود با شدت گرفتن سرمایه‌گذاری‌های مستقیم شرکت‌های چندملیتی در صنایع مصرفی بادوام که تقاضا برای آن‌ها همراه با رشد سریع طبقه‌ی متوسط جدید بالا رفته بود. با توجه به افزایش علاقه‌ی سرمایه‌گذاران خارجی، دولت در پاره‌ای از امتیازاتی که قبلاً برای جلب چندملیتی‌ها به آن‌ها داده می‌شد، تجدیدنظر کرد و محدودیت‌هایی برای ورود آن‌ها قائل شد. از جمله میزان ۵۰ درصد معافیت‌های مالیاتی آن‌ها را به ۲۵ درصد کاهش داد، و مقررات مالیاتی نسبتاً سخت‌گیرانه‌ای را در پیش گرفت، اما همان‌طور که اشاره خواهد شد به مسائل مهم‌تری در زمینه‌ی چندملیتی‌ها پرداخت. در این فاز آخر تا شروع بحران قبل از انقلاب هر ساله بر تعداد سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های چندملیتی عمدتاً امریکایی، بریتانیایی، آلمانی و ژاپنی افزوده شد. همان‌طور که در نمودار ۱ نشان داده شده، میزان سرمایه‌ی ورودی به ایران همراه با بالا رفتن امکانات اقتصادی ایران در سال‌های دهه‌ی پنجاه تا قبل از انقلاب به سرعت رو به افزایش بود، و با شروع بحران به شدت افت کرد. در مجموع در طول دوران پس از کودتای ۲۸ مرداد، تعداد ۱۹۷ مورد سرمایه‌گذاری مستقیم شرکت چندملیتی جهانی در ایران صورت گرفته بود، که بیش از ۸۷ درصد آن در بخش صنعت ساخت بود.^۱ همان‌طور که در نمودار ۲ نشان داده شده، بیش‌ترین تعداد سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی در

^۱ Saeed Rahnema, (1990), "Multinationals and Iranian Industry; 1957-1979"....., p.297.

بخش فلزات ساخته شده (تماماً محصولات مصرفی بادوام) انجام شده بود، و پس از صنایع شیمیایی (واسطه‌ای)، بیشترین تعداد در صنایع غذایی بوده است.



منبع: سعید رهنما، (۱۹۹۰) «چندملیتی‌ها و صنایع ایران: ۱۹۷۹-۱۹۵۷»، براساس آمارهای بانک مرکزی ایران.



منبع: سعید رهنما، (۱۹۹۰) «چندملیتی‌ها و صنایع ایران: ۱۹۷۹-۱۹۵۷»، براساس آمارهای سازمان توسعه سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی.

ساختار بخش صنعت ایران قبل از انقلاب ۱۳۵۷

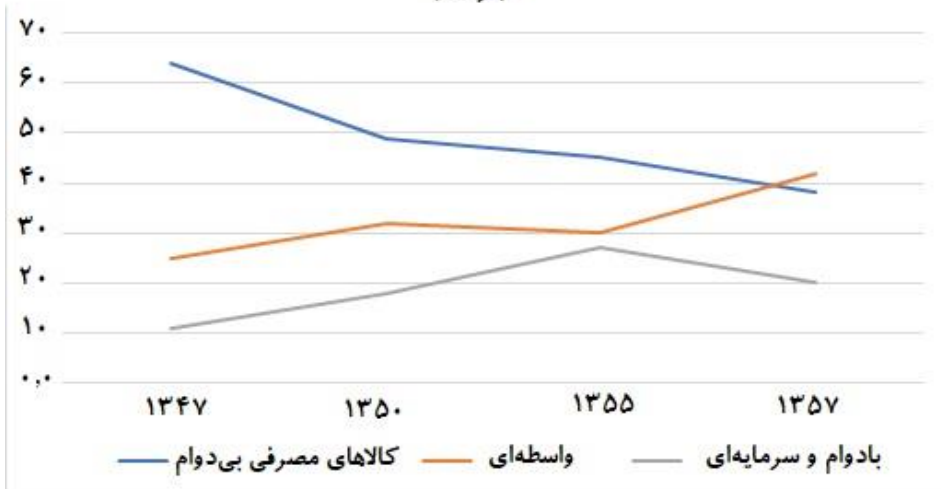
گفتن ندارد که صنعتی شدن ایران در قالب نظام جهانی سرمایه‌داری و مدل مورد نظر قدرت‌های امپریالیستی و نهادهای مالی بین‌المللی صورت گرفت، و بررسی آن نیز در همان رابطه و نه یک مدل ایده‌آل توسعه‌ی صنعتی که ساختار سیاسی ملی و بین‌المللی متفاوتی را می‌طلبد، باید انجام شود. در مجموع در طول فازهای مختلف دوران قبل از انقلاب بهمن، تغییرات مهمی در ترکیب ساخت صنعتی ایران صورت گرفت. در دهه‌ی ۱۳۴۰، کارخانه‌های تولید محصولات مصرفی کم‌دوام کماکان اکثریت صنایع «بزرگ» را شامل می‌شدند و بالاترین سهم ارزش افزوده و اشتغال در میان صنایع بزرگ را داشتند. (در آمار ایران صنایع ۱۰ نفر به بالا «بزرگ» نامیده می‌شوند). در ۱۳۴۶، بیش از ۶۲ درصد مجموع ارزش اضافی در صنعت ساخت مربوط به محصولات مصرفی کم‌دوام از جمله محصولات غذایی، آشامیدنی، توتون، نساجی، البسه، و چرم بود. محصولات صنعتی بادوام و سرمایه‌ای از جمله ماشین‌آلات برقی و غیر برقی، و وسایل حمل‌ونقل، حدود ۱۰ درصد ارزش اضافی صنایع، و کالاهای واسطه‌ای از جمله کاغذ، لاستیک، محصولات شیمیایی و فلزی، کمی بیش از ۲۵ درصد ارزش افزوده‌ی صنایع را به خود اختصاص می‌داد.^۱ این ساخت در دوره‌ی برنامه‌ی چهارم عمرانی کشور در اواخر دهه‌ی ۴۰ و اوایل دهه‌ی ۵۰، هم‌زمان با ایجاد صنایع جدید واسطه‌ای، بادوام و سرمایه‌ای از جمله اتوموبیل، تراکتور، فولاد، آلومینیوم، پتروشیمی، و ماشین‌آلات رو به تغییر گذاشت. سهم ارزش افزوده‌ی کالاهای تولیدی مصرفی کم‌دوام به حدود ۴۷ درصد کاهش یافت، در حالی که سهم کالاهای فلزات ساخته‌شده و مصرفی بادوام به دو برابر رقم ده سال قبل رسید. این تغییرات از نظر تحول صنعتی ایران در این مقطع قطعاً حائز اهمیت بود. در فاز پایانی صنعتی شدن در رژیم شاه ضمن آن که همین روند (کاهنده) در مورد سهم صنایع مصرفی کم‌دوام و (فزاینده) در مورد صنایع واسطه‌ای ادامه یافت، در مورد صنایع فلزات ساخته‌شده (عمدتاً مصرفی بادوام و سرمایه‌ای) که از مهم‌ترین بخش‌های ضروری برای تداوم صنعتی شدن هستند، چنین نبود، و از بیش از ۲۶ درصد سهم ارزش افزوده در ۱۳۵۵ به ۲۰ درصد در ۱۳۵۷ کاهش یافت. نمودار ۳ این تغییر و تحولات قبل از انقلاب را نشان می‌دهد.

^۱ Robert Looney, (1973), *The Economic Development of Iran*, Praeger, p. 108, based on Ministry of Economy (1967), *Annual Industrial Survey*.

نمودار ۴ نیز ترکیب ساخت صنعت ایران قبل از انقلاب را که به‌رغم همه‌ی مسائل، بیانگر صنعتی شدن کشور در اواسط این دهه است، نشان می‌دهد.

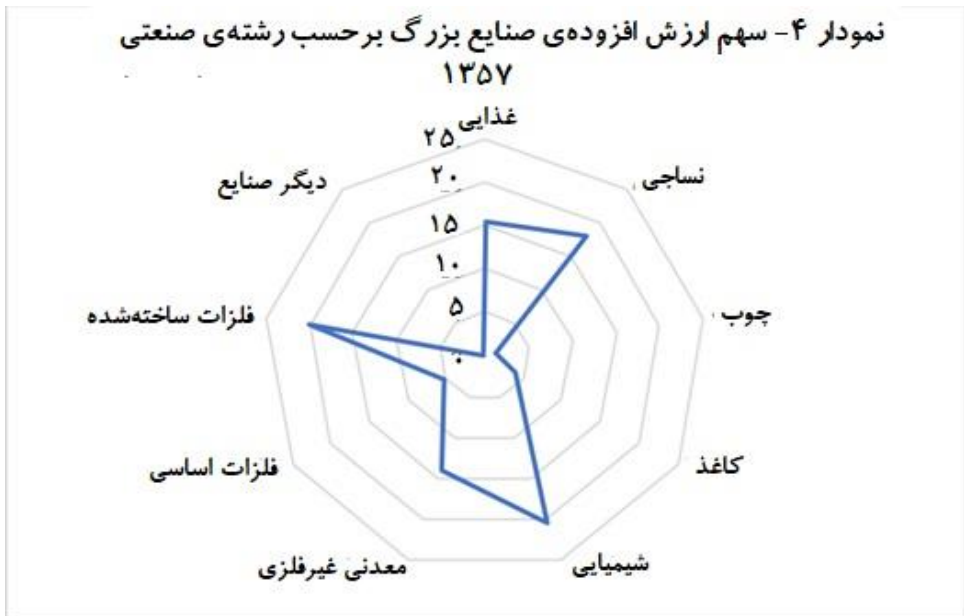
جنبه‌ی دیگر سیاست صنعتی در این دوره، «تقسیم فضایی کار» در ارتباط با محل استقرار صنایع بود. تمرکز شدید صنایع بزرگ در اطراف تهران (۵۰ درصد صنایع بزرگ) مشکلات فراوانی را به وجود آورده بود. دولت هم اقدامات سخت‌گیرانه و هم تشویقی برای تمرکززدایی از صنایع انجام داد. چندین «قطب توسعه» برای ایجاد صرفه‌جویی مقیاس به وجود آمد. با این تقسیم کار، آذربایجان عمدتاً مقر صنایع ماشین‌سازی؛ اصفهان، آهن و فولاد؛ فارس، صنایع شیمیایی؛ خوزستان، صنایع پتروشیمی؛ و گیلان، صنایع برقی شدند.^۱ قرار بر این بود که در اطراف این قطب‌های صنعتی، صنایع پایین‌دستی مربوط به هر یک ایجاد شود. «پارک‌های صنعتی» و «شهرک‌های صنعتی» نیز از جمله در ساوه، قزوین و زنجان ایجاد شدند.

نمودار ۳، سهم رشته‌های مختلف صنایع در کل ارزش افزوده‌ی بخش صنعت ساخت قبل از انقلاب (درصد)



منبع: بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران، آمار صنایع بزرگ، سال‌های مختلف

^۱ Business International, (1978), *Operating in Iran*, BI, p.23.



منبع: بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران، آمار صنایع بزرگ

در سال ۱۳۵۷، بخش صنعت تنها ۱۱ درصد تولید ناخالص داخلی (۱۷/۵ درصد تولید ناخالص داخلی بدون نفت) را تشکیل می‌داد که در مقایسه با کشورهای تازه صنعتی شده درصد پایینی بود. از نظر اشتغال صنعتی نیز، بخش ساخت صنعت ۱۹ درصد جمعیت فعال اقتصادی را شامل می‌شد. در آخرین سرشماری صنعتی قبل از انقلاب در ۱۳۵۵، تنها ۴ درصد شرکت‌های صنعتی در زمره‌ی صنایع «بزرگ» (ده نفر و بیش‌تر) بودند. اکثریت صنایع را صنایع مصرفی تشکیل می‌دادند. حدود ۳۶ درصد این صنایع تولیدکننده‌ی محصولات غذایی، آشامیدنی، توتون، البسه و کفش بودند. سطح بارآوری در این صنایع نسبتاً پایین بود. برای نمونه صنایع نساجی، البسه و کفش که بیش از ۲۷ درصد نیروی کار در صنایع بزرگ را دربر می‌گرفتند، تولیدکننده‌ی تنها ۱۴/۸ درصد ارزش افزوده‌ی صنایع بزرگ بودند.

با آن که سهم صنایع واسطه‌ای و سرمایه‌ای چه از نظر تعداد واحدها، و چه از نظر ارزش افزوده و اشتغال، رشد قابل توجهی داشت، از نظر وسعت و پیوندهای بیناصنعتی (linkages) دچار ضعف جدی بودند. محدود بودن و کم‌پیوستگی بین صنایع، یکی از دلایل مهم اتکا به واردات مواد و

قطعات بود. اغلب صنایع مدرن از آن‌جا که در ارتباط با عقد قراردادهای اجاره‌ی ساخت شرکت‌های چندملیتی و سرمایه‌گذاری مستقیم آن‌ها به وجود آمده بودند، همان‌طور که قبلاً اشاره شد، متکی به واردات مواد و قطعات منفصله بودند، و محتوای محلی محدودی داشتند. قراردادهای آن‌ها نیز مشخصاً مانع امکان افزایش محتوای محلی بودند. این رویه نه تنها شامل صنایع مصرفی بادوام بود که حجم عظیمی از صنایع مدرن را در بر می‌گرفت، بلکه صنایع واسطه‌ای و سرمایه‌ای را نیز شامل می‌گشت. زمانی که قراردادهای اولیه‌ی ماشین‌سازی‌های تبریز و اراک با شوروی و چکسلواکی، تبدیل به قراردادهای جدید با کشورهای امریکای شمالی و اروپایی شد، این محدودیت‌ها اعمال شد. یکی از مسائل این بود که در صنایع ایجادشده با کمک کشورهای اروپای شرقی که محدودیت‌های به‌مراتب کمتری در قرار دادهای خود داشتند، کیفیت محصولات تولیدی آن‌ها، به نسبت صنایع غربی و ژاپنی که محدودیت‌های بیش‌تری را تحمیل می‌کردند، نازل بود. یک نمونه‌ی بارز آن تفاوت قرارداد تراکتورسازی رومانی و قرار داد مَسی فرگوسن کانادایی، در تراکتورسازی تبریز بود. با آن‌که همان‌طور که اشاره شد، دولت ایران در آخرین فاز قبل از انقلاب محدودیت‌هایی را بر شرکت‌های چندملیتی تحمیل کرد، اما از نظر افزایش محتوای محلی و گسترش صنایع سرمایه‌ای کار چندانی را از پیش نبرد. از این رو بود که قبل از انقلاب، به‌طور متوسط بیش از ۵۶ درصد از مجموع نهاده‌های صنایع بزرگ از خارج وارد می‌شد. این رقم در مورد فلزات ساخته شده نزدیک به ۸۵ درصد، و فلزات اساسی، بیش از ۵۴ درصد بود.^۱ مثال دیگر آن که تنها کم‌تر از ۲ درصد ماشین‌آلات و قطعات مورد استفاده در صنایع نساجی در داخل ساخته می‌شد.

در اواخر دهه‌ی پنجاه بزرگ‌ترین سهم واردات ایران را کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای تشکیل می‌داد، و این سهم در آن دهه با هر میزان از رشد صنعتی کشور افزایش یافته بود. با آن‌که رشد واردات در مراحل اولیه‌ی جایگزینی واردات امری منطقی و خلاف انتظار نیست، انتظار این است که در مراحل بعدی این واردات «جایگزین» شوند. اما در مورد ایران بر خلاف دیگر کشورهای تازه صنعتی‌شده چنین نبود؛ در دهه‌ی چهل سهم واردات در تولید ناخالص ملی ایران کم‌تر از ۱۶ درصد بود، و در ۱۳۵۶، این رقم به ۲۸ درصد رسیده بود.^۲ برای مقایسه، در برزیل سهم واردات در تولید

^۱ مرکز آمار ایران، (۱۳۵۹)، بررسی کمبودها و وابستگی‌های صنایع بزرگ کشور، ص. ۸

^۲ World bank, (1987), *World Tables*, Oxford University Press, pp. 106-7.

ناخالص داخلی از ۱۲ درصد در اوایل دهه‌ی ۱۹۵۰، به ۸ درصد در اواسط دهه ۱۹۶۰ کاهش یافت.^۱ یا در مورد کره‌ی جنوبی بین دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، محتوای وارداتی در تشکیل سرمایه‌ی ثابت، از ۲۱ درصد به ۱۸ درصد کاهش یافت.^۲ در ایران، همان‌طور که قبلاً اشاره شد، جایگزینی واردات عمدتاً در صنایع مصرفی کم‌دوام از جمله قند و چای، و صنایع مصرفی بادوام از جمله اتوموبیل و وسایل منزل، یخچال، کولر و مانند آن بود، و در این موارد واردات قطعات منفصله جانشین واردات محصولات تمام‌شده بود.

از مهم‌ترین ضعف‌های سیاست صنعتی دوران قبل از انقلاب، کم‌توجهی به افزایش محتوای محلی تولید صنعتی و بالا بردن توانایی‌های تکنولوژیک کشور بود. از مهم‌ترین شاخص‌های این وضعیت فعالیت‌های بسیار محدود در عرصه‌ی تحقیق و توسعه (R&D) بود. تقریباً هیچ یک از صنایع بزرگ مدرن برنامه‌ی جدی تحقیق و توسعه در رشته‌ی صنعتی و تکنولوژیک خود نداشتند، و قراردادهای لیسانس ساخت نیز چنین اجازه‌ای را به بهانه‌های مختلف نمی‌دادند. به‌علاوه رابطه‌ی پیوسته‌ی جدی بین صنایع و دانشکده‌های فنی و صنعتی از طریق تأمین مالی طرح‌های تحقیقاتی صنعتی به وجود نیامده بود. و این در شرایطی بود که پاره‌ای دانشکده‌های کشور به‌ویژه در دانشگاه صنعتی آریامهر (شریف بعدی) و دانشکده‌ی فنی دانشگاه تهران از استاندارد علمی و فنی بسیار بالایی برخوردار بودند. براساس آمار یونسکو تعداد دانشمندان و مهندسان ایران به‌نسبت دیگر کشورهای تازه صنعتی‌شده محدود بود. برای نمونه در اواسط دهه‌ی ۱۳۵۰ در اوج صنعتی‌شدن کشور، این تعداد ۲۱۷،۶۳۲ نفر را شامل می‌شد، در حالی که این رقم در همان دوره برای کره‌ی جنوبی ۱،۶۵۰،۰۹۴ بود.^۳ بودجه‌ی تحقیق و توسعه‌ی دولت بسیار محدود بود و در اوایل دهه‌ی ۱۳۵۰ تنها معادل ۰/۳ درصد تولید ناخالص داخلی بود. این رقم برای کره‌ی جنوبی حدود ۲ درصد بود.

ضعف دیگر صنعت ایران، داخلی-محور بودن و سهم ناچیز صنایع مدرن در صادرات بود. سیاست‌های تشویقی چندی برای صادرات صنایع ساخت مطرح شده بود. از جمله از اواسط دهه‌ی پنجاه معافیت‌های مالیاتی برای شرکت‌ها مشروط به یافتن بازارهای صادراتی شد، و اگر شرکتی

^۱ Ian Little, et.al. (1970), *Industry and Trade in Some Developing Countries*, Oxford University Press, p. 63.

^۲ Suk Tai Suh, (1975), *Import-Substitution and Economic Development in Korea*, Korea Development Institute, pp. 257-8.

^۳ UNESCO, (1977), *Statistical Yearbook*, p. 662.

می‌توانست ۱۵ درصد محصولات خود را صادر کند، شامل معافیت مالیاتی صددرصدی می‌شد.^۱ اما بعد از سرازیر شدن دلارهای نفتی از سال ۱۳۵۳، پی‌گیری زیادی در این زمینه نشد. با آن که صادرات غیر نفتی ایران مرتباً در حال رشد بود، این رشد عمدتاً مربوط به صنایع سنتی از جمله قالی، چرم و پنبه بود. اهمیت صادرات صنعتی برای ایران نه تنها از نظر کاهش وابستگی به نفت، بلکه به خاطر امکان بهبود کیفیت محصول، کارایی بالاتر، ابداعات تکنولوژیک و توان رقابت در عرصه‌ی جهانی بود.

به‌طور کلی، بازگذاشتن دست شرکت‌های چندملیتی در تحمیل سیاست‌های محدودکننده‌شان، به‌ویژه در رابطه با محدود نگاه داشتن محتوای محلی و عدم تربیت کادر فنی بومی، و بی‌توجهی دولت به ضرورت تحقیق و توسعه، از جمله دلایلی بود که صنعتی شدن ایران، به‌رغم دستاوردهای مهمی که تنها ظرف حدود دو دهه به‌دست آورده بود، با مشکل مواجه شود. از اوایل دهه‌ی پنجاه نوعی هرج و مرج ناشی از سرازیر شدن ثروت فراوان نفتی که رژیم شاه دقیقاً نمی‌دانست با آن چه کند، در حال گسترش بود. زیرساخت‌های کشور، بنادر، راه‌آهن، جاده‌ها، و انبارها پاسخ‌گوی حمل و نقل واردات بی‌حساب و کتاب را نداشتند. ایران حدود یک درصد تولید ناخالص ملی را صرف پرداخت اضافه‌هزینه (surcharge) های کشتی‌هایی می‌کرد که هفته‌ها و ماه‌ها در خلیج فارس در انتظار تخلیه‌ی بار خود بودند. برکنار از واردات صنعتی، بی‌توجهی به بخش کشاورزی، واردات محصولات غذایی را نیز افزایش داده بود و در موارد بسیاری محصولات فاسدشده در کشتی‌های مانده در نوبت، به دریا ریخته می‌شدند. بحران شدید در بخش کشاورزی جمعیت روزافزونی از روستاییان بیکار شده را به طرف شهرها و رشد زاغه‌نشینی در اطراف شهرهای بزرگ به‌ویژه تهران می‌کشاند. درگیری‌های صنعتی به‌خاطر بی‌توجهی به خواست‌های صنفی کارگران و نبود تشکل‌های واقعی روبه‌گسترش بود. طبقه‌ی متوسط جدید که در این دوره رشد چشم‌گیری داشت و بسیاری تولیدات صنایع مصرفی کم‌دوام و بادوام آن‌ها را در هدف داشت، به‌رغم آن که از بهره‌مندان مهم این تحولات اقتصادی بود، به‌جز قشر بالایی آن، خود را از رژیم حاکم بیگانه می‌دید. به‌رغم دستاوردهای مهم این دوران از جمله مدرنیزاسیون یک کشور عقب‌مانده، بهبود وضع زنان، بالارفتن امکانات آموزشی، بهداشتی، و استاندارد زندگی، مسائل ناشی از رشد فزاینده‌ی اختلافات طبقاتی و نخوت روزافزون طبقات حاکم و حکومت دیکتاتوری که تنها زبان سرکوب را می‌شناخت، فاصله‌ی مردم و حاکمیت را بیش‌تر و

^۱ Business International, *Operating in Iran*, p. 113.

بیش تر می‌کرد. مجموع این عوامل و دیگر عوامل که از بحث این نوشته خارج است، زمینه‌ی انقلاب و سرنگونی رژیم را فراهم آورد.

پس از انقلاب

۴- دوران انقلاب و دولت موقت؛ بلا تکلیفی صنعت و هرج و مرج، ۱۳۵۸ تا ۱۳۵۹

در فضای انقلابی و هرج و مرج کامل اوایل انقلاب در شرایطی که مدیران و صاحبان صنایع یا برکنار شده و یا فرار کرده بودند، و صنایع بزرگ به شکل نیمه تعطیل تحت کنترل کمیته‌های اعتصاب و شوراهای کارگران و کارمندان قرار داشتند، اولین سیاست صنعتی دولت موقت راه‌اندازی صنایع بود. برای اولین بار و به مدتی کوتاه، کارمندان و کارگران صنایع کشور نیز نقشی در سیاست صنعتی یافته بودند. با حمایت شوراهای کارخانجات، بسیاری از این صنایع ملی شدند و تحت کنترل دولت قرار گرفتند. قانون حمایت و توسعه صنایع ایران، صنایع را به چهار گروه تقسیم کرد: گروه «الف»، صنایع سنگین و استراتژیک، گروه «ب»، صنایع وابسته به نزدیکان رژیم پهلوی، گروه «ج»، صنایع ورشکسته و بدهکار، و گروه «د»، صنایع متعلق به مالکین «مشروع». سه گروه اول تحت کنترل و مالکیت دولت درآمدند، و سازمان جدیدی در رابطه با وزارت صنایع و معادن تحت عنوان سازمان صنایع ملی ایران به وجود آمد و تعداد ۴۶۴، و بعداً ۷۰۰ واحد صنعتی ملی شده را تحت پوشش قرار داد.^۱ حدود ۱۱۰ واحد صنعتی صادره شده نیز به بنیادهای تازه تأسیس «مستضعفان» و «شهدا» واگذار شدند. اما در این مقطع، برکنار از تغییر مالکیت صنایع، سیاست صنعتی دیگری به پیش نرفت. در فضای درگیری‌های سیاسی بین جناح‌های تازه شکل گرفته‌ی حاکمیت که هنوز قدرت را راساً در دست نگرفته بودند، و درگیری‌های درون شوراها، کار چندانی به پیش نمی‌رفت. دولت موقت لیبرال که قدرتی نداشت، بیش تر مایل بود که صنایع هر چه زودتر کمابیش به شکل سابق به کار بازگردند. بخشی از تازه به قدرت رسیدگان در آغاز بر دولتی شدن صنایع و تجارت خارجی، استقلال، خودکفایی و اشتغال کامل تأکید می‌کردند، و بخش دیگر خواستار لغو دولتی کردن‌ها، عدم مداخله‌ی دولت در صنایع و اقتصاد، و گسترش سرمایه‌گذاری خصوصی و سرمایه‌های خارجی بودند. هر دو جناح با شوراها که عمدتاً در کنترل هواداران سازمان‌های متعدد چپ قرار داشتند، مخالف بودند. دولت موقت

^۱ Saeed Rahnema, "Continuity and Change in Industrial Policy", in *Iran After the Revolution*, I.B. Tauris, 1995, p. 138.

هم دل‌خوشی از شوراها نداشت، به‌ویژه از آن‌رو که شوراها با سیاست‌های دولت و مدیرانی که برای صنایع تعیین می‌کرد مخالفت می‌کردند؛ با این حال آن‌ها را تحمل می‌کرد، و در مواردی مدیران را با مشورت شوراها منصوب می‌کرد. بارزترین نمونه‌ی آن بر گماری یکی از اعضای شورای کارکنان سازمان مدیریت صنعتی به‌عنوان دومین مدیر عامل سازمان گسترش (ایدرو) به توصیه‌ی اتحادیه‌ی شوراها‌ی کارگران و کارمندان این مجموعه‌ی بزرگ صنعتی بود.

در مواردی شوراها تلاش‌هایی جدی برای بهبود وضع صنایع در رابطه با سیستم مدیریت و مسئله‌ی سرمایه‌های خارجی داشتند. یک نمونه‌ی آن تلاش برای تجدیدنظر در قراردادهای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بود. این قراردادها که همگی محرمانه تلقی می‌شدند و شرکت‌های ایرانی حق افشای جزئیات آن‌ها را نداشتند، در دسترس پژوهشگران این رشته نبود. اما بلافاصله بعد از انقلاب از تمام شرکت‌های تابعه‌ی سازمان گسترش (ایدرو) خواستیم که قراردادهای شرکت خود را پیدا کنند و به اتحادیه‌ی شوراها‌ی ایدرو بفرستند. کمیته‌ای نیز از نهادهای مختلف ایجاد شد و هفته‌ای یک‌بار در وزارت دارایی جلساتی برگزار می‌شد. با بحرانی‌تر شدن اوضاع شوراها، گزارشی بر اساس مطالعات قبلی در این زمینه، حال با استناد به قراردادها و محدودیت‌هایی که شرکت‌های خارجی برای جلوگیری از افزایش محتوای محلی و بالا بردن توان تکنولوژیک شرکت‌های ایرانی تحمیل می‌کنند، همراه با یک سلسله پیشنهاد برای تجدیدنظر در این قراردادها برای وزارت صنایع وقت تهیه شد و اتحادیه رسماً آن را برای وزیر دولت موقت فرستاد. در زمینه‌ی شرایط کار و کارگری نیز اتحادیه بررسی بسیار وسیعی را آغاز کرد و از طریق بیش از دو هزار پرسشنامه‌ی پر شده توسط کارگران کارخانه‌های شرکت‌های مختلف در شهرهای مختلف اطلاعات بسیار نادر و ارزشمندی جمع‌آوری شد. از آن‌جا که فشارها و حملات بر علیه اتحادیه رو به افزایش بود، گزارش خلاصه‌ای تهیه شد. به‌دنبال گروگانگیری در سفارت امریکا، و روی کار آمدن مسئولین جدید و اخراج ما از شرکت‌های مربوطه‌ی سازمان گسترش، متأسفانه تمام نسخه‌های این قراردادها که مجموعه‌ی بی‌نظیری در افشای عملکرد شرکت‌های چندملیتی بود، و نیز تمام پرسشنامه‌های کارگری از دست رفتند، و از سرنوشت آنها اطلاعی در دست نیست.

۵- دوران جنگ ایران و عراق؛ صنعت و اقتصاد جنگ، ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۷

سیاست صنعتی در این دوران عمدتاً حول اقتصاد جنگ و مسائل ناشی از آن می‌چرخید، با ندانم‌کاری‌های بسیاری نیز روبرو و مدام در حال تغییر بود. در ۱۳۶۰ وزارت صنایع و معادن منحل و

سه وزارت‌خانه‌ی متفاوت جدید به وجود آمدند: وزارت صنایع سنگین، با سازمان گسترش (ایدرو) به‌عنوان بازوی عملیاتی آن؛ وزارت صنایع برای صنایع سبک و مصرفی، با سازمان صنایع ملی ایران، و سازمان صنایع دستی، به‌عنوان بازوهای عملیاتی آن؛ و وزارت معادن و فلزات، با چند بازوی عملیاتی از جمله شرکت ملی فولاد ایران، و سازمان صنایع مس ایران. (بعداً در ۱۳۷۳ دو وزارت‌خانه‌ی اول با هم ادغام شدند، و تغییرات سازمانی دیگری نیز صورت گرفت که بعداً به آن اشاره خواهد شد.) علاوه بر این نهادهای دولتی، بنیادهای مستضعفان و شهید نیز با تحت کنترل در آوردن صنایع مصادره‌شده در زمره‌ی عاملین مختلف و پراکنده‌ی سیاست‌گذاری صنعتی قرار گرفتند.

در این مرحله، کمبود مواد و قطعات وارداتی از مهم‌ترین مسائل صنایع بود و بر اثر تحریم اقتصادی امریکا به‌دنبال گروگانگیری و نیز افت شدید فروش نفت، واردات آن‌ها به‌شدت کاهش یافته بود. با شروع جنگ ایران و عراق این وضعیت حادتر شد. سیاست صنعتی دولت تعیین سهمیه‌ی تولید هر بخش صنعت در رابطه با اقتصاد جنگ و چگونگی استفاده از منابع محدود ارزی بود. برای نمونه سهم وزارت صنایع از ۴،۰۰۰ میلیون دلار در سال ۱۳۶۲ به ۷۵۰ میلیون دلار در سال ۱۳۶۵، و ۳۱۰ میلیون دلار در سال ۱۳۶۷ کاهش یافت. این امر به‌ویژه برای صنایع سنگین که وابستگی بسیار بالایی (بیش از ۸۹ درصد) به واردات مواد و قطعات داشتند، مشکل‌زا بود.^۱ برای جبران کمبود ارزی، دولت تأکید خاصی بر صادرات محصولات صنعتی گذاشت و از جمله اجازه داد که شرکت‌های صادرکننده بتوانند ارز حاصله را برای خرید مواد و قطعات مورد نیاز خود استفاده کنند. صادرات صنعتی غیرنفتی عمدتاً از طریق محدود کردن فروش و مصرف داخل کشور، افزایش محدودی یافت. صادرات صنعتی که در ۱۳۶۰ افت شدیدی یافته و تنها ۱۳/۵ میلیون دلار بود، در سال ۱۳۶۶ به ۸۴/۴ میلیون دلار رسید، که بخش بسیار کوچکی از کل صادرات را تشکیل می‌داد.^۲

مشکل دیگر دولت در این مقطع جلب سرمایه‌گذاران داخلی بود که به‌رغم دادن امتیازات زیاد، هم به‌خاطر شرایط جنگی و هم درگیری‌های جناحی رژیم، حاضر به سرمایه‌گذاری نبودند. دیگر مشکل عمده‌ی صنایع، کمبود شدید کادر تخصصی بود که بر اثر مهاجرت مهندسان و مدیران و یا اخراج و تصفیه‌ی مداوم «غیر مکتبی‌ها» شدت گرفته بود. وجود منابع مختلف تصمیم‌گیری برای صنایع نیز از مشکلات دیگری بود که می‌رفت شدت بیش‌تری به خود گیرد.

^۱ وزارت صنایع سنگین، (۱۳۶۷)، برنامه‌ی جامع صنایع سنگین ایران، ص ۷۹.

^۲ مرکز توسعه‌ی صادرات، (۱۳۶۷)، گزارش صادرات غیر نفتی، ص ۷۶۳.

به‌رغم همه‌ی این مشکلات، بیش‌تر بخش‌های صنایع رشد محدودی داشتند. مجموع ارزش افزوده‌ی صنایع بزرگ از ۷۷۹ میلیارد ریال در ۱۳۶۰ به ۸۴۸ میلیارد ریال در ۱۳۶۵ افزایش یافت. از نظر اشتغال نیز در همین مدت تعداد کارکنان این شرکت‌ها از ۴۸۶ هزار نفر به ۵۵۸ هزار نفر رسید، اما از نظر ترکیب ساخت صنعتی شاهد پسرقت بود. سهم صنایع محصولات کم‌دوام از حدود ۳۴ درصد در ۱۳۶۰ به بیش از ۴۱ درصد در ۱۳۶۵ افزایش یافت، در حالی که سهم صنایع واسطه‌ای در همین دوره از بیش از ۴۷ درصد به ۳۸ درصد کاهش یافت. سهم صنایع سرمایه‌ای و محصولات بادوام افزایش بسیار محدودی داشت (از بیش از ۱۷ درصد به نزدیک ۲۰ درصد) اما از سهم ارزش افزوده‌ی قبل از انقلاب این صنایع در ده‌سال قبل (۲۶ درصد در ۱۳۵۵) پایین‌تر بود. در ۱۳۶۷ سهم صنایع مصرفی کم‌دوام در کل ارزش افزوده‌ی صنایع بیش از ۴۳ درصد، و میزان اشتغال بیش از ۴۲ درصد بود.^۱

به‌جز صنایع نظامی که رشد و گسترش فوق‌العاده مهمی یافت، هیچ پروژه‌ی صنعتی مهمی در این دوره راه‌اندازی نشد. اما چندین پروژه‌ی بزرگ صنایع سنگین ناتمام مانده از دوران قبل از انقلاب، از جمله فاز بعدی ذوب آهن اصفهان، فولاد مبارکه، و ریخته‌گری اسفراین ادامه یافت. در مورد صنایع خودروسازی، شبیه سیاست‌های قبل از انقلاب دو قرارداد جدید، یکی با رنو و دیگری با پژو، هر دو با محتوای محلی کم، امضا شد. جنبه‌ی دیگر سیاست صنعتی که عمدتاً موردنظر بخشی از حاکمیت بود، تکیه بر صنایع کوچک بود و در این راه نهادهای جدیدی ایجاد شدند. مراکز خدمات تولید و توسعه به ایجاد بیش از ۷۰۰ تعاونی تولید در نقاط مختلف کشور کمک کردند. به‌رغم کمک‌های مالی زیادی که به این واحدهای کوچک و پراکنده شد، اکثر آن‌ها قادر به ادامه‌ی فعالیت مستقل نبودند. در زمینه‌ی صنایع کوچک نهاد ابتکاری دیگری نیز به‌نام دانشگاه وزارت صنایع برای تربیت کادر در صنایع کوچک، ایجاد شد.

همچنین به مسئله‌ی تحقیق و توسعه توجه شد و از مهم‌ترین نهادهایی که در همان آغاز در فضای انقلابی آن دوران در ۱۳۵۹ ایجاد شد «سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی» بود که فعالیت‌های خود را در زمینه ایجاد پروژه‌های پژوهشی، حمایت از مخترعین و نوآوران، ایجاد بانک اطلاعاتی، و برگزاری سمینارها آغاز کرد و در مراحل بعدی با ایجاد پژوهشکده‌های مختلف وسعت یافت. با این حال، فعالیت‌های تحقیق و توسعه بودجه‌ی بسیار محدودی داشت، و تعداد متخصصین و مهندسی

^۱ تمامی آمارها از گزارشات مختلف مرکز آمار ایران، آمار صنایع بزرگ گرفته شده است.

محدودتر شده بود. برای مقایسه، طبق آمار یونسکو در ۱۳۶۴ تعداد دانشمندان و مهندسان در هر یک میلیون نفر در ایران ۷۲ نفر بود و این رقم برای کره جنوبی ۱۱۲۰ نفر بود.

۶- دوران تثبیت جمهوری اسلامی؛ صنعت و هرج و مرج سازمان یافته، ۱۳۶۷ تا کنون

این دوران که طولانی‌ترین مرحله‌ی مورد بررسی را در قرن گذشته دربر می‌گیرد، تغییر و تحولات فراوانی را در سیاست صنعتی کشور شاهد بود. پس از پایان جنگ، مسئله‌ی بزرگ صنایع کماکان کمبود نهاده‌های صنعتی، مواد و قطعات بود. اغلب صنایع بزرگ با حدود ۳۰ درصد ظرفیت تولیدی خود تولید می‌کردند. سیاست‌های مختلفی از جمله توافق متقابل خرید محصول «بیع متقابل» (buyback) پی‌گیری شد که طی آن شرکت ایرانی خریدار خارجی را پیدا می‌کرد که در مقابل تأمین مواد و قطعات، محصول تمام‌شده را خریداری کند. این طرح به خاطر پایین بودن کارایی، کیفیت پایین و قیمت‌های نسبتاً بالای محصولات صنایع ایران چندان موفق نبود. مشکل بزرگ دیگر وجود مراکز مختلف تصمیم‌گیری در مورد صنایع از جمله سه وزارت خانه و چند بنیاد مذهبی و تغییر سریع مقررات بود. در ۱۳۶۸، نهاد جدید ستاد اجرایی فرمان امام به نهادهایی که هر یک به نوعی بخشی از صنعت کشور را تحت کنترل داشتند، اضافه شد. مشکل دیگر صنایع سیاست اشتغال دولت بود. برای کاهش بیکاری پس از جنگ دولت از همه‌ی نهادهای وابسته بخود، از جمله صنایع دولتی، خواست که رزمندگان، خانواده‌ی شهدا، جانبازان، و آزادگان را استخدام کنند.

این مقطع همزمان بود با اولین برنامه‌ی توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)، و تنظیم سیاست‌های بازسازی دوران هاشمی رفسنجانی (۱۳۷۰ تا ۱۳۷۶). برای بخش صنعت پیش‌بینی شده بود که تا پایان این برنامه ارزش افزوده‌ی این بخش دوبرابر شود، و ساختار صنعت با افزایش سهم صنایع واسطه‌ای و سرمایه‌ای بهبود یابد. مهم‌ترین تغییر سیاست صنعتی که سرآغاز سیاست تمامی دولت‌هایی بود که بعداً روی کار آمدند بود و سرنوشت صنعتی شدن کشور را کاملاً دگرگون کرد، به اصطلاح «خصوصی‌سازی» صنایع بود. در این راه برکنار از صنایع مصادره‌شده که به بنیادهای مذهبی واگذار شده بود، تصمیم گرفته شد که پاره‌ای صنایع مصادره‌شده‌ی در اختیار دولت از طریق بورس اوراق بهادار تهران، یا از طریق مزایده، و یا فروش به مدیران و کارمندان صنایع واگذار شوند. در آن مقطع دولت بر آن بود که به جز «صنایع مهم و استراتژیک» صنایع و نهادهای تجاری تحت کنترل خود را واگذار کند. بر این اساس سازمان صنایع ملی ایران از سال ۱۳۷۰ اقدام به واگذاری صنایع کوچک و متوسط کرد. اما موفقیت چندان‌ی در کار نبود. در سال اول تنها حدود ۱۰ میلیارد ریال سهام فروخته شد، و پس از افزایش

قابل توجه در سال بعد (۲۲۲ میلیارد ریال) مجدداً افت کرد و در سال ۱۳۷۲ به رقم نزدیک به ۳۱ میلیارد ریال رسید. در مجموع در این مقطع تنها سهام ۴۸ شرکت (از حدود ۷۰۰ شرکت) سازمان صنایع ملی فروخته شد.^۱ اما با تشویق‌های دولت، تمایل به خرید صنایع دولتی بیش تر شد. برای نمونه در ۱۳۷۳ گروهی از مقامات ارشد دولت تمامی سهام دولتی ایران وانت، شرکتی که وانت بار و کامیون‌های کوچک مزدا را با سوار کردن قطعات وارداتی تولید می‌کرد، و قبلاً ملی شده بود، معادل بیش از ۳۸ میلیون دلار خریداری کردند.^۲ در دوران رفسنجانی در ۱۳۷۵ ارزش اسمی واگذاری سهام دولتی به بخش‌های غیردولتی حد اکثر به ۱۰۹۱ میلیارد ریال رسید، که به نسبت دولت‌های بعدی بسیار ناچیز بود.

تأکید بر خصوصی‌سازی، برکنار از باور اقتصادی حاکم بر جناحی از حاکمیت که قدرت را در دست گرفته بود، به مسئله‌ی مهم‌تر تغییر و تحولات طبقاتی پس از انقلاب مربوط می‌شد. واضح بود که پس از انقلاب، یک جابه‌جایی طبقاتی جدی صورت گرفته، و به استثنای سرمایه‌داران تجاری بازار، و روحانیون از قبل ثروتمند، طبقه‌ی حاکم اقتصادی قبل از انقلاب از صحنه خارج شده بود. پس از تثبیت الیگارشی روحانی به دنبال گروگانگیری سفارت امریکا، جنگ طولانی ایران و عراق نیز الیگارشی نظامی قابل توجهی را به وجود آورده بود. نقش مهم دوران سازندگی، برکنار از بازسازی ویرانی‌های جنگ و زیرساخت‌ها، مستقیم و غیرمستقیم ایجاد طبقه‌ی حاکم اقتصادی جدیدی بود که به تدریج کنترل فزاینده‌ی اقتصاد کشور را همراه با دولتی که آن‌ها را نمایندگی می‌کرد، در دست گیرد. مهم‌ترین وسیله‌ی ایجاد این طبقه‌ی اجتماعی، بخش صنایع و معادن کشور بود، که ابتدا به تدریج و در مراحل بعدی با شتاب فراوان با قیمت‌هایی به مراتب پایین‌تر از قیمت بازار و بی‌هیچ حساب و کتابی به نزدیکان و اعضای خانواده‌های مقامات روحانی، نظامی و اداری بدون توجه به دانش و صلاحیت لازم واگذار شد. البته این افراد از طرق دیگر از جمله در اختیار گرفتن زمین‌های زراعی و واحدهای مسکونی، و اجازه‌ی ایجاد انواع صندوق‌های قرض‌الحسنه و اعتباری به ثروت رسیدند، اما واگذاری شرکت‌های بخش صنعت و معدن در این میان نقش مهمی در ایجاد و تقویت این طبقه داشت و این بخش خود بیش‌ترین ضربه را از این واگذاری‌ها دید. علاوه بر افراد، بخش‌های اقتصادی

^۱ وزارت صنایع، (۱۳۷۲)، گزارش کوتاه وزارت صنایع از فعالیت‌های چهار سال اول برنامه اول، ص ۱۲.

^۲ *Iran Times*, 15 April, 1994.

تولیدی و زیرساختی فزاینده‌ای تحت کنترل سپاه پاسداران و نهادهای وابسته به آن قرار گرفت. در این فرایند بود که پس از دوران نوسازی، الیگارشی قدرتمند روحانی/نظامی/اقتصادی به وجود آمد.

دیگر جنبه‌ی سیاست صنعتی در این مقطع تأکید بیش‌تر بر صادرات صنعتی بود. علاوه بر اقدامات تشویقی و ایجاد صندوق کمک به صادرات، دولت اقدام به ایجاد مناطق آزاد تجاری در کیش، قشم، و سیرجان کرد. روش دیگر برای کمک به صادرات نوعی یارانه‌ی پنهانی بود که طی آن شرکت ایرانی برای فعالیت‌های خود ارزش لازم را با پایین‌ترین نرخ رسمی از دولت دریافت می‌کرد. برنامه‌ی اول هدف بلندپروازانه‌ای را برای صادرات غیرنفتی تعیین کرده بود، که قرار بود ۵۰ درصد آن صادرات صنعتی باشد. با توجه به مسائل مالی و فنی آن زمان و مسائل ورود به بازار جهانی، طبق آمار وزارت صنایع آن زمان میزان صادرات صنعتی در طول چهار سال اول برنامه‌ی اول توسعه، تنها به ۳۸۲ میلیون دلار رسید، که کم‌تر از یک بیستم رقم مورد نظر برنامه بود.

تغییر مهم سیاست صنعتی پس از جنگ، که در دولت‌های بعدی نیز تداوم و شدت یافت، قبول سرمایه‌های خارجی اعم از وام و سرمایه‌گذاری مستقیم بود. برنامه‌ی اول پیش‌بینی ۲۷ میلیارد دلار کمک مالی و سرمایه‌گذاری خارجی را منظور کرده بود.^۱ این سیاست به‌رغم مخالفت جناح پوپولیست حاکمیت که هنوز در این جا و آن جا نفوذ داشت، با جدیت دنبال شد. وزارت اقتصاد و دارایی اعلام کرد که بانک مرکزی بازپرداخت وام‌های خارجی را تضمین می‌کند. از آن مهم‌تر، سقف درصد مالکیت شرکت خارجی در سرمایه‌گذاری‌های مشترک از ۳۵ درصد دوران قبل از انقلاب به ۴۹ درصد افزایش داد. با تقویت دولت رفسنجانی به‌دنبال انتخابات جدید مجلس، این سیاست با قاطعیت بیش‌تری پی‌گیری شد، و شورای عالی سرمایه‌گذاری سقف ۴۹ درصد را نیز حذف کرد، و محدودیت‌های دیگر را نیز کاهش داد. از ۲۷ میلیارد پیش‌بینی شده، ۱۰ میلیارد برای افزایش بازده صنایع موجود، و ۹ میلیارد برای طرح‌های جدید صنعتی، معدنی و کشاورزی در نظر گرفته شد بود. پس از مذاکرات بسیار و با سهل‌تر شدن تحریم‌ها، بانک جهانی ۱۳۴ میلیون دلار، و بعداً ۱۵۰ میلیون به ایران وام داد. اقدامات تشویقی موفق به جذب پاره‌ای سرمایه‌گذاری‌های مستقیم نیز شده بود. بین ۱۳۶۹ و ۱۳۷۱، تعداد ۸۰ شرکت خارجی از ۱۷ کشور مختلف در ایران سرمایه‌گذاری کردند. اما این‌ها همگی پروژه‌های کوچک بودند و مجموع سرمایه‌گذاری‌های آن‌ها به حدود ۲۷ میلیون دلار رسید. دولت برای جلب سرمایه‌های خارجی، محدودیت بسیار مهم دیگری را نیز از میان برداشت و

^۱ MEED, (1990), 9 February, p. 18.

سرمایه‌گذاری خصوصی در «صنایع استراتژیک» (بر خلاف قانون اساسی جمهوری اسلامی) را اجازه داد، و این کار با صنایع پتروشیمی آغاز شد.

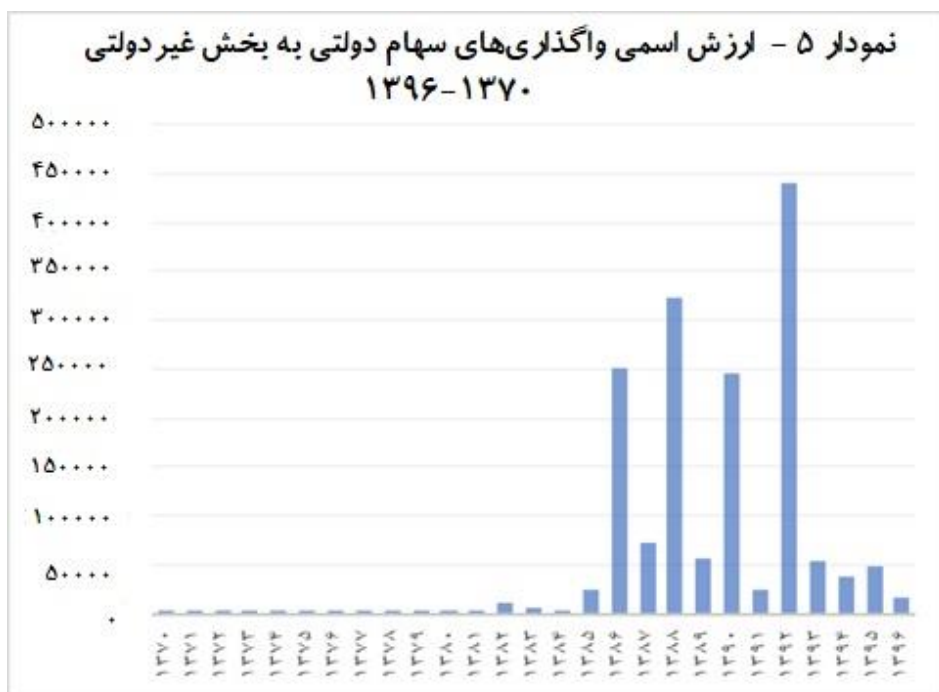
تحت فشار صندوق بین‌المللی پول، دولت رفسنجانی سیاست حمایتی و موانع وارداتی را از میان برداشت و ارزش ریال را نیز که برای دهه‌ها به‌طور تصنعی با نرخ حدود ۷۰ ریال در مقابل یک دلار امریکا تعیین شده بود، کاهش داد و تنها یک نرخ شناور مورد استفاده قرار گرفت. صنایع ایران که در طول دوره‌ی بعد از انقلاب از یک نرخ برابری رسمی که حدود یک بیستم نرخ بازار بود، بهره‌مند بودند، به ناگاه از این یارانه محروم شدند. افزایش شدید قیمت مواد و قطعات وارداتی که بیش‌تر صنایع مدرن به آن وابسته بودند، همراه با سیاست درهای باز و آزاد شدن واردات محصولات خارجی، شوک بزرگی بر صنایع کشور وارد آورد. برای نمونه‌ی در نیمه‌ی اول سال ۱۳۷۲ در مقایسه با سال قبل، تولید وانت‌بار از بیش از ۹۳ هزار واحد به کمی بیش از ۱۲ هزار واحد؛ خود رو از بیش از ۲۲ هزار به ۱۸ هزار، و اتوبوس از کمی بیش از ۴ هزار به بیش از ۲ هزار واحد کاهش یافت. در سال ۱۳۶۳، وزیر صنایع سنگین اعلام کرد که ۸۴ درصد کارخانه‌های تابع آن وزارت خانه، «بین صفر تا میزانی بسیار کم فروش داشته‌اند».^۱

این سیاست‌های صنعتی با کم‌وبیش تفاوت اما با شتاب و شدت بیش‌تری در دولت‌های بعدی پیگیری شدند. برای نمونه در دو دوره‌ی دولت خاتمی (۱۳۷۸ تا ۱۳۸۴) سیاست‌های خصوصی‌سازی صنایع با سرعت بیش‌تری ادامه یافت. در واقع در دو سال اول خاتمی، مجموع ارزش اسمی واگذاری سهام دولتی به بخش‌های غیر دولتی از مجموع هشت سال دولت رفسنجانی به‌مراتب بیش‌تر بود و در سال ۱۳۸۱ به بیش از ۳۶۰۰ میلیارد ریال، و در ۱۳۸۲ به ۹۸۳۰ میلیارد ریال رسید. از نظر روش واگذاری، بیش از ۷۸ درصد این واگذاری‌ها از طریق بورس، حدود ۸ درصد از طریق مزایده، و نزدیک به ۱۳ درصد از طریق «مذاکره» انجام گرفت. در سال ۱۳۸۲ در حالی که شرکت‌های سازمان صنایع ملی ایران یک‌به‌یک واگذار شده و دیگر شرکتی برای اداره باقی‌نمانده بود، به پیشنهاد وزارت صنایع و معادن، دولت اجازه‌ی انحلال سازمان صنایع ملی ایران را صادر کرد.

اما این دوران از نظر «خصوصی‌سازی» صنایع دولتی به‌رغم افزایش به نسبت دوره‌ی قبل، در مقایسه با دوره‌ی بعدی یعنی احمدی‌نژاد (۱۳۸۵ تا ۱۳۹۲) بسیار ناچیز بود. همانطور که در نمودار شماره ۵ نشان داده شده، ارقام واگذارشده به اوج بی‌سابقه‌ای رسید. در سال ۱۳۸۵، معادل ۲۵،۳۹۰

^۱ Saeed Rahnema, (1995), "Continuity and Change...", pp. 144-145.

میلیارد ریال، در ۱۳۸۶، ۲۴۹،۹۳۷ میلیارد ریال، و در ۱۳۹۲ سال آخر دولت احمدی‌نژاد، ۴۴۰،۵۹۷ میلیارد ریال واگذار شد. در این دوره دو روش واگذاری جدید، «سهام عدالت» (برای «اقتدار کم‌درآمد»)، و رد دیون (واگذاری سهام شرکت بدهکار به طلبکاران) به روش‌های قبلی اضافه شد. از این طریق سهم سهام عدالت بیش از ۳۱ درصد، و سهم رد دیون بیش از ۳۴ درصد، با درصد محدودی به بخش خصوصی، و بقیه به نهادهای نظامی و انقلابی واگذار شد.



منبع: بر اساس آمارهای سازمان خصوصی‌سازی و دیگر منابع دولتی

دوره‌ی احمدی‌نژاد مصادف بود با دستور رهبر جمهوری اسلامی در سال ۱۳۸۵ در زمینه‌ی اصل ۴۴ قانون اساسی (که اقتصاد ایران را در سه بخش دولتی، تعاونی، و خصوصی تعریف می‌کند) که طی آن مقرر شد تا ۸۰ درصد سهام شرکت‌های دولتی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و غیردولتی واگذار شوند. جالب آن که این اصل قانون اساسی، صنایع بزرگ و استراتژیک را تنها محدود به کنترل دولتی می‌کند، اما آن‌ها نیز از جمله پاره‌ای صنایع مربوط به صنعت نفت، پتروشیمی، شیمیایی، برق و فلزات نیز شامل خصوصی‌سازی شدند.

در دوران روحانی (۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰) خصوصی سازی‌ها عمدتاً به دلیل فروش قبلی بسیاری صنایع سودآور، با شدت کم‌تری ادامه یافت. با این حال در سال ۱۳۹۸ سهام چندین شرکت سودآور از جمله پالایش نفت اصفهان، پالایش نفت بندرعباس، پالایش نفت تبریز، پالایش نفت تهران، تجهیزات سنگین هپکو، و پتروشیمی امیرکبیر واگذار شد.^۱ کشت و صنعت هفت تپه که از شرکت‌های زیان‌ده بود، در همین دوره در سال ۱۳۹۴ به دو نفر که کم‌ترین تجربه‌ای در این صنعت نداشتند، فروخته شد. در مجموع در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ که آمار آن‌ها منتشر شده، به ترتیب ۳۸۸۸۱ میلیارد ریال و ۳۳،۲۲۰ میلیارد ریال سهام صنایع دولتی واگذار شد. (باید توجه داشت که در آمارهای منتشر شده از سوی نهادهای مختلف تفاوت‌هایی موجود است، اما به‌طور کلی تصویر عمومی مشابهی از این واگذاری‌ها را نشان می‌دهند.) به‌طور کلی در جریان خصوصی سازی‌ها قسمت اعظم صنایع دولتی از کنترل دولت خارج شدند، و بسیاری از آنچه که برای دولت مانده عمدتاً زیان‌ده و متکی به یارانه‌های دولتی است. برای مثال، قانون بودجه‌ی ۱۳۹۷ شرکت‌های دولتی را به سه دسته‌ی «سودده»، «سربه‌سر» و «زیان‌ده» تقسیم می‌کند. این قانون نشان می‌دهد که از نظر مالیات‌های شرکتی، در میان ۳۷۷ شرکت دولتی (با تعداد کارگاه‌های صنعتی تحت کنترل دولت اشتباه نشود) تنها چهار شرکت دولتی ۷۳ درصد این مالیات‌ها را تأمین می‌کنند، که آن‌ها هم عبارتند از شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، پالایش نفت اراک، و بانک مرکزی.

گزارش‌ها و نوشته‌های فراوانی در مورد اثرات مخرب این «خصوصی سازی»ها انتشار یافته است.^۲ و نیازی به پرداختن به جزئیات صدمات صنایع بر اثر این سیاست‌ها در نوشته‌ی حاضر نیست. یکی از واقعیت‌های انکارناپذیر این سیاست، صنعت‌زدایی کشور بوده است. بسیاری از افرادی که این صنایع را «خریداری» کرده‌اند، آن‌ها را به تعطیلی کشانده و با فروش زمین‌های کارخانه سودهای نجومی به‌دست آورده‌اند. لمپن بورژوازی‌ای که از این طریق صاحب امکان شد، کوچک‌ترین علاقه‌ای به حفظ و توسعه‌ی صنعت نداشته است.

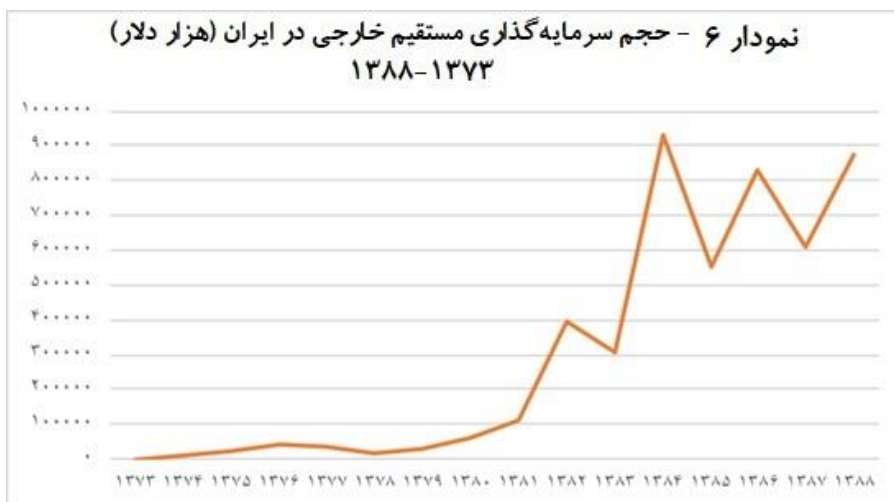
دیگر جنبه‌ی سیاست صنعتی دولتی‌هایی که به دنبال هاشمی رفسنجانی به قدرت رسیدند، مربوط به رابطه با سرمایه‌های خارجی بود، که به‌رغم تظاهر به شعارهای متفاوت، همان سیاست‌ها را با حدت و شدت بیش‌تری به پیش بردند. در دوره‌ی خاتمی، مصادف با برنامه‌ی سوم توسعه (۱۳۷۹ تا

^۱ سازمان خصوصی سازی، آمار سالانه‌ی واگذاری، سال‌های مختلف. <https://ipo.ir/> آمار-سالانه.

^۲ از جمله نگاه کنید به نوشته‌های محمد مالجو، مهرداد وهابی، حامد سعیدی، هادی زمانی، و کاظم فرج‌الهی.

۱۳۸۳)، تغییرات و تسهیلات بیش تری در قانون جلب و حمایت سرمایه گذاری خارجی انجام شد، و ورود سرمایه‌ی خارجی به ایران از ۳۱۵ میلیون دلار در سال ۱۳۷۹ به بیش از ۲/۸ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۳ افزایش یافت، و همان‌طور که در نمودار ۶ نشان داده شده، در ۱۳۸۴ به اوج خود رسید. در دوران احمدی‌نژاد باز بیش‌ترین میزان قراردادهای ورود سرمایه‌ی خارجی را با نوسانات در سال‌های مختلف شاهدیم. در دوران روحانی این میزان شدت کم‌تری یافت، و از جمله بازگشت تحریم‌ها موانع بیش‌تری را به وجود آورد. آمارهای این دوران بسیار پرتناقض‌اند و بخش‌های مختلف حاکمیت آمارهای یکدیگر را «دروغ» اعلام می‌کنند.

از نظر بخش‌های مختلف صنعت، همان‌طور که در نمودار ۷ نشان داده شده، بیش‌ترین تعداد سرمایه‌گذاری‌های خارجی در بخش فلزات ساخته‌شده از جمله خودرو و کالاهای مصرفی بادوام (۳۵ درصد)، و صنایع کانی غیرفلزی (۲۷ درصد) و بقیه در صنایع شیمیایی و مصرفی کم‌دوام بوده است. اکثر این صنایع متکی به ورود مواد و قطعات از شبکه‌ی جهانی شرکت‌های چندملیتی‌اند. شباهت تقریباً کامل این وضعیت با دوران قبل از انقلاب، یعنی چهل سال قبل بسیار قابل توجه است. (نمودارهای ۷ و ۲ مقاله‌ی حاضر را مقایسه کنید).



منبع: بر اساس آمارهای سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی، سال‌های مختلف



منبع: بر اساس آمارهای سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی ایران، سال‌های مختلف

در این دوره بر تعداد «مناطق آزاد و ویژه اقتصادی» نیز افزوده شد، از جمله منطقه‌ی آزاد ارس، منطقه‌ی آزاد اروند، منطقه‌ی آزاد انزلی، منطقه‌ی آزاد چابهار و منطقه‌ی آزاد ماکو. آمارهای سرمایه‌گذاری‌های خارجی این مناطق و سرمایه‌گذاری‌هایی که خارج از سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی انجام می‌شود، در آمارهای ذکر شده در بالا منظور نشده است.

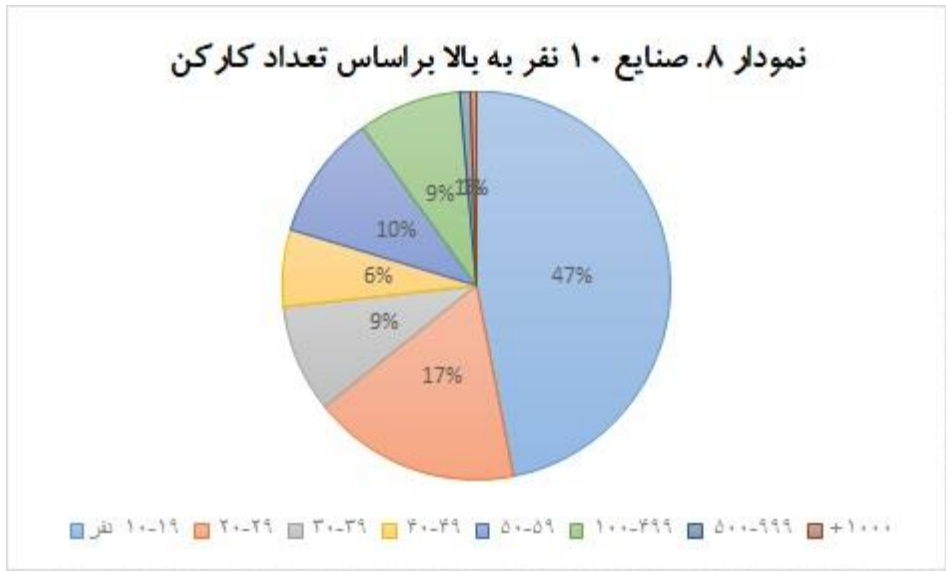
دیگر جنبه‌ی مهم سیاست صنعتی این دوران، به نحوه‌ی سازماندهی سیاست‌گذاری مربوط می‌شود. از سه وزارت‌خانه‌ی بخش صنعت که بعد از انقلاب به وجود آمده بود، و بعداً در دوران رفسنجانی با ادغام دو وزارت‌خانه‌ی صنایع و معادن و صنایع سنگین، وزارت صنایع و معادن تشکیل شده بود، در سال ۱۳۹۰ در دوران احمدی‌نژاد، این وزارت‌خانه با وزارت بازرگانی ادغام شدند و وزارت صنایع و معادن و بازرگانی («صمت») به وجود آمد. اعم از این که این بدعت بی‌نظیر سازمانی عامدانه و یا از روی نادانی انجام گرفته باشد، صدمه‌ی مهمی بر سرنوشت صنعت کشور وارد کرده است. در این جا فرصت پرداختن به جزئیات این خطای تشکیلاتی نیست، اما کافی است به این امر توجه کنیم که تأمین کالاهای صنعتی مورد نیاز کشور از دو طریق تولید در داخل، و وارد کردن از

خارج عملی است. اگر مسئولیت نظارت به این امر به یک نهاد دولتی واگذار شود، راه ساده‌تر تأمین کمبودها از طریق صدور مجوز واردات است، آن هم در نظامی که بورژوازی تجاری و بازار در قدرت سیاسی سهمی اساسی دارد. تولید داخلی فرایندی طولانی‌تر و جنبه‌های متنوع و پیچیده‌تری دارد، اما همین فرایند طولانی‌تر است که صنعتی‌شدن کشور را عملی ساخته و نیاز واردات را کاهش می‌دهد. نیازی به اشاره به نمونه‌های فراوان واردات محصولاتی که عملاً تولیدات داخلی را در این سال‌ها نابود کرده‌اند نیست. ارتباط تنگاتنگ تولید و واردات باید از طریق مکانیسم بالاتری که طی آن دو وزارت‌خانه‌ی مربوطه و دیگر نهادهای ذی‌نفع نسبت به آن تصمیم می‌گیرند، حل و فصل شود. اما ادغام این دو مسئولیت که حوزه‌ی عملکرد آن بیش از ۴۰ درصد تولید ناخالص ملی را می‌پوشاند، آن‌چنان هیولایی به‌وجود آورد که هم توسعه‌ی صنعتی را ثانوی کرد و هم یکی از مهم‌ترین مراکز اشاعه‌ی فساد مالی شد. در همه‌ی دولت‌ها، حتی دولت ایالات متحده آمریکا که به‌دروغ مدعی کم‌ترین مداخله در امور اقتصادی است، بیش از پنجاه «آژانس یا کمیسیون تنظیم‌کننده» (regulatory agency) وجود دارد. حال برکنار از وزارت صمت، وجود روزافزون انواع نهادهای طاق‌وجفت نیمه‌دولتی، نظامی و مذهبی که هریک بر بخشی از صنایع ایران اعمال کنترل می‌کنند، و مرتب در حال شرکت‌سازی و ایجاد هلدینگ‌های غول‌پیکر هستند، بی‌صاحبی و بلاتکلیفی بخش صنعت و آنا‌رشی سازمان‌یافته‌ای را که بر آن حاکم است به‌خوبی نشان می‌دهد.

ساختار بخش صنعت ایران بعد از انقلاب ۱۳۵۷

در طول بیش از ۴۰ سال بعد از انقلاب، تغییر و تحولاتی در ساختار صنعت ایران صورت گرفت. از نظر انواع کارگاه‌های صنعتی مرکز آمار ایران اطلاعات کارگاه‌های صنعتی کشور را بر اساس تعداد کارکنان در دو گروه ۱۰ تا ۴۹ نفر، و ۵۰ نفر و بیش‌تر ارائه می‌کند. اطلاعات صنایع بسیار کوچک کم‌تر از ده نفر، به‌ویژه از زمانی که این کارگاه‌ها از مشمولیت قانون کار خارج شدند، در دسترس نیست. اما با توجه به آمارهای قبلی (۱۳۹۲) وزارت صنعت، معدن و تجارت بر اساس پروانه‌های بهره‌برداری، بیش از ۹۰ هزار کارگاه صنعتی در ایران وجود داشته که تنها کم‌تر از هشت هزار واحد آن بیش‌تر از ۵۰ نفر کارکن داشته‌اند. به این ترتیب در اوایل دهه‌ی نود حدود ۹۰ درصد کارگاه‌های صنعتی ایران را واحدهای «کوچک» با کم‌تر از پنجاه کارگر و کارمند تشکیل می‌داد. سرشماری صنایع مربوط به ۱۳۹۳، کل صنایع ۱۰ تا ۴۹ نفر را ۹،۷۷۲ واحد تعیین می‌کند. بر این اساس تعداد واحدهای کمتر از ۱۰ نفر را حدود ۷۳ هزار، یا ۸۰ درصد کل صنایع، می‌توان تخمین زد. آخرین

آمار صنعتی مرکز آمار ایران در ۱۳۹۶ به طرز شگفت آوری تعداد کارگاه‌های صنعتی بالاتر از ده نفر را ۳۰،۳۳۲ واحد نشان می‌دهد، و روشن نیست که چگونه ظرف سه سال تعداد این صنایع از ۱۴،۴۵۲ واحد به بیش از ۳۰ هزار رسیده است. اما همین آخرین آمار نیز کماکان همان ترکیب را از نظر پراکندگی اندازه شرکت‌ها نشان می‌دهد. (نگاه کنید به نمودار ۸)



منبع: بر اساس آمار صنایع بزرگ، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۷

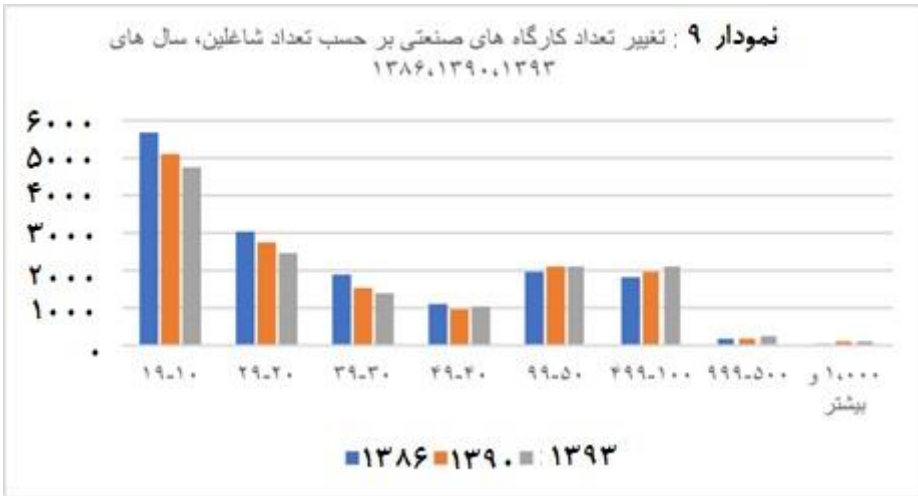
همین آخرین آمارها اشاره دارد که تعداد ۳۰۴۳ واحد (یا حدود ۱۰ درصد) که قبلاً ۱۰ نفر و بیشتر کارکن داشته‌اند، به زیر ده نفر تنزل یافته، و تعداد ۳۰۷۹ واحد (حدود ده درصد) نیز در سال مورد بررسی «غیر فعال» بوده‌اند!^۱ مجموعه‌ی این آمارها، با در نظر گرفتن تعداد کارگاه‌های کم‌تر از ده نفر، به وضوح نشان می‌دهد که اکثریتِ غالب کارگاه‌های صنعتی ایران، نظیر دوران قبل از انقلاب بسیار کوچک‌اند. این آمارها نیز این واقعیت را نشان می‌دهند که کارگاه‌های صنعتی ایران ترکیبی هم پیوند از صنایع سنتی پیش‌سرمایه‌داری و شرکت‌های متوسط و بزرگ سرمایه‌داری‌اند. در گذشته

^۱ مرکز آمار ایران، نتایج طرح آمارگیری از کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر، ۱۳۹۶.

کارگاه‌ها و صنایع کوچک به تمامی پیشاسرمایه‌داری و متعلق به خرده بورژوازی سنتی بود، اما امروزه دو مقوله‌ی جدید به این صنایع اضافه شده است، که یکی به تغییرات سازمانی در شرکت‌های بزرگ سرمایه‌داری و استفاده از لایه‌های مختلف شرکت‌های کوچک و متوسط قطعه‌سازی، و دیگری به تحولات تکنولوژیک به‌ویژه اقتصاد دیجیتال مربوط می‌شود که عمدتاً توسط متخصصان طبقه‌ی متوسط جدید ایجاد می‌شود.^۱ البته همان‌طور که در نمودار ۹ نشان داده شده، به تدریج از تعداد کارگاه‌های کوچک کاسته شده و کارگاه‌های بزرگ‌تر رو به افزایش داشته‌اند.

از نظر ترکیب صنایع در بخش‌های مختلف فعالیت صنعتی، به‌رغم تغییراتی محدود، تحول عمده‌ای به نسبت قبل از انقلاب صورت نگرفته است. همان‌طور که در نمودار ۹ نشان داده شده بیش‌ترین سهم ارزش افزوده‌ی بخش صنعت، در صنایع شیمیایی (بیش از ۲۵ درصد) و به دنبال آن فلزات ساخته‌شده (بیش از ۲۴ درصد)، و فلزات اساسی (۱۶ درصد) است. سهم ارزش افزوده‌ی صنایع غذایی و آشامیدنی که بیش‌ترین تعداد صنایع بزرگ را تشکیل می‌دهد ۹/۶ درصد و صنایع نساجی و پوشاک، تنها ۲/۶ درصد است که بیانگر پایین بودن بارآوری این صنایع است. بعد از انقلاب، بر تعداد و تنوع صنایع فلزات ساخته‌شده و صنایع مصرفی بادوام افزوده شده، اما اغلب این صنایع نظیر قبل از انقلاب متکی به واردات مواد و قطعات از شبکه‌ی جهانی شرکت‌های چندملیتی طرف قرارداد هستند. جزئیات آماری مربوطه به این صنایع منتشر نمی‌شود، اما آمار وزارت صمت در مورد کل واردات صنعتی نشان می‌دهد که ۶۳ درصد مربوط به صنایع واسطه‌ای، ۱۶ درصد صنایع سرمایه‌ای، و ۱۶ درصد صنایع مصرفی است. در صنایع فولاد و آلومینوم پیشرفت‌های چشمگیری رخ داده، اما به مشکلات آلوده‌سازی این صنایع توجه لازم نشده. در صنعت خودرو سازی نیز تحولات مهمی صورت گرفته و در چند خط تولید، محتوای محلی افزایش یافته، حتی «خودروی ملی» هم تولید شده، اما این امر عمدتاً در رابطه با تکنولوژی‌های منسوخ و آلوده‌کننده و کم-ایمنی میسر گشته است. به‌طور کلی، ترکیب صنعتی کمابیش همان ترکیب قبل از انقلاب است، (نمودار ۱۰ را با نمودار ۴ مقایسه کنید). نمودار ۱۱ تعداد صنایع رشته‌های مختلف صنعت ساخت را نشان می‌دهد. ویژگی دیگر این صنایع نظیر قبل از انقلاب، داخلی-محور بودن آن‌ها و کمبود شدید صادرات صنعتی بوده است.

^۱ برای جزئیات بیش‌تر صنایع بعد از انقلاب نگاه کنید به سعید رهنما، «صنایع ایران و سیاست صنعتی چپ»، *نقد اقتصاد سیاسی*:

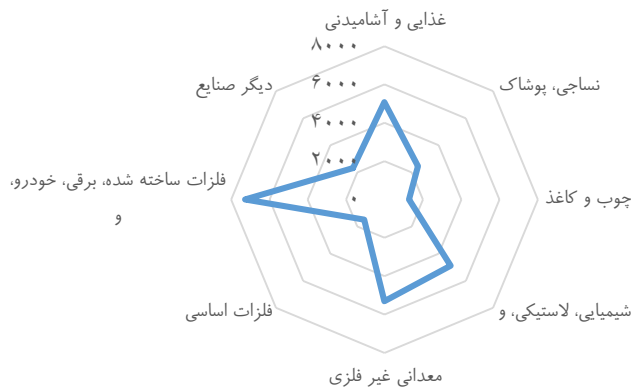


منبع: بر اساس مرکز آمار ایران، آمار صنایع بزرگ، سال‌های مختلف



منبع: بر اساس مرکز آمار ایران، آمار صنایع بزرگ، ۱۳۹۱

نمودار ۱۱: درصد تعداد کارگاه های صنعتی بر حسب رشته صنعتی، ۱۳۹۶



منبع: براساس مرکز آمار ایران، آمار صنایع بزرگ، ۱۳۹۷

از نظر ترکیب نیروی کار این صنایع، که آخرین آمار تعداد آن را ۱،۷۷۸،۰۱۳ نفر اعلام کرده، همانطور که در نمودار ۱۲ نشان داده شده، بیش از ۵۰۰ هزار نفر را کارگران ساده غیر ماهر، ۴۹۲ هزار کارگران ماهر، بیش از ۱۱۹ هزار تکنیسین ها، و بیش از ۲۹ هزار مهندسین تشکیل می دهند. بیش از ۳۳۱ هزار نفر، یا ۱۷ درصد کارکنان غیر تولیدی اند.

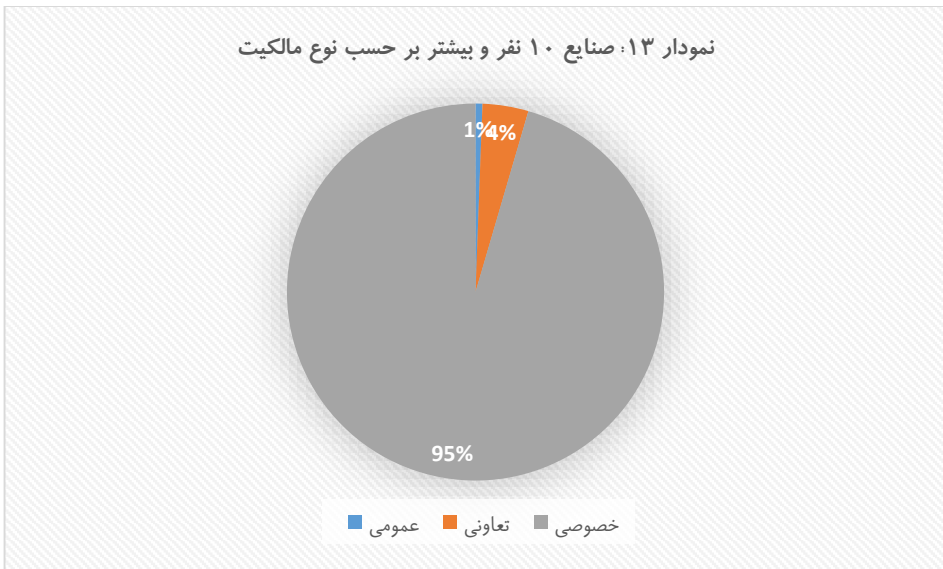
نمودار ۱۲: شاغلین صنایع بزرگ ۱۰ نفر به بالا بر حسب مهارت



منبع: براساس مرکز آمار ایران، آمار صنایع بزرگ، ۱۳۹۷

از نظر سرمایه‌گذاری خارجی نیز، همان‌طور که قبلاً اشاره شد، الگوی سرمایه‌گذاری درست شبیه دوران قبل از انقلاب بوده (مقایسه کنید نمودارهای شماره ۲ و ۷). تفاوت در ایجاد تعداد روزافزون مناطق آزاد و ویژه‌ی تجاری است.

تحول عمده، همان‌طور که قبلاً اشاره شد در زمینه‌ی مالکیت صنایع و به‌اصطلاح «خصوصی»‌سازی آن‌ها بود. همان‌طور که در نمودار ۱۳ نشان داده شده، از مجموع ۳۰،۳۳۲ واحد بالاتر از ده نفر، تنها ۱۷۹ واحد متعلق به بخش عمومی است، ۱۱۹۵ واحد تعاونی، و ۲۸،۹۵۸ واحد خصوصی است.



منبع: بر اساس مرکز آمار ایران، آمار صنایع بزرگ، ۱۳۹۷

به‌طور خلاصه در چهار دهه‌ی پایانی قرن جاری به‌دلایل مشکلات متعدد سیاسی و اقتصادی داخلی و خارجی، ساخت صنعت ایران با ساخت قبل از انقلاب تفاوت اساسی نیافت، و همان مسایل و کمبودهای گذشته اما با حدت و شدت بیش‌تر ادامه یافت؛ از جمله محدود بودن نسبی تنوع حوزه‌ی تولید محصولات صنعتی مورد نیاز، اتکای شدید به واردات مواد و قطعات، محدود بودن محتوای

محلی، بومی-محوری تولید و کمبود چشمگیر صادرات صنعتی، محدود بودن ابداعات صنعتی و تداوم صنایع و تکنولوژی‌های آلوده‌کننده‌ی محیط کار و محیط زیست.

این امر دلایل مختلفی داشته، از جمله این که برای دولت‌هایی که یکی پس از دیگری در میان تنش‌ها و بحران‌های دایمی داخلی و خارجی به‌روزی کار آمدند، مسئله‌ی صنعت همیشه اولویتی ثانوی بود. به‌علاوه سرنخ هر بخش صنعت در دست نهادهای مختلفی قرار داشت، و با آن که دولت‌ها در برنامه‌های توسعه هدف‌هایی برای بخش صنعت تعیین می‌کردند، و حتی «استراتژی صنعتی» و «سیاست صنعتی» شان را هم به‌روزی کاغذ می‌آوردند، در این سیاست‌ها نه هماهنگی و نه پیگیری جدی در کار بود.

«خصوصی‌سازی»های گسترده به‌خاطر فساد فزاینده و خارج از کنترل، در بسیاری از موارد عملاً به صنعت‌زدایی منجر شد. نفی این خصوصی‌سازی‌ها بدان معنی نیست که همه‌ی صنایع را باید دولت اداره می‌کرد، و یا اگر در دست دولت باقی مانده بود، بخش صنعت مشکلی نمی‌داشت، بلکه تأکید بر نحوه‌ی این واگذاری‌ها است. در جای دیگر سیاست صنعتی مطلوب این مرحله از تحول اجتماعی ایران را با تکیه به مقوله‌های چندگانه مالکیت صنعتی، و مدیریت مشارکتی طرح کرده‌ام.^۱

نابسامانی بخش صنعت علاوه بر مسائل اقتصادی، صدمه‌ی بسیار بزرگی به طبقه‌ی کارگر صنعتی وارد آورد. برکنار از این واقعیت که اکثریت طبقه‌ی کارگر صنعتی در کارگاه‌های کوچک کم‌تر از ۱۰ نفر اشتغال دارند و رسماً حتی از پوشش‌های بسیار محدود قانون کار جمهوری اسلامی بی‌بهره شده‌اند، اکثر کارگران صنایع «بزرگ» در شرایط سختی به‌سر می‌برند. بسیاری از این کارگران در معرض از دست دادن شغل خود هستند، و پاره‌ای گاه برای ماه‌ها دستمزد و حقوق خود را دریافت نمی‌کنند. نبود تشکلهای مستقل کارگری، امکان چانه‌زنی دسته‌جمعی را از بین برده و اعتراضات و حرکات کارگری با خشونت سرکوب می‌شود، که این خود داستان دیگری است.

^۱ همانجا، «صنایع ایران و سیاست صنعتی چپ»، نقد اقتصاد سیاسی،