

# سیاست حمایتی؛ حرکت بر لبه تیغ

فریدون شیرین کام  
محقق تاریخ اقتصادی



با افزایش تورم در دهه پنجاه، مرکز بررسی قیمت کالاهای صنعتی، معدنی و وارداتی از مهر ۱۳۵۲ تأسیس شد و از تیرماه سال بعد، قیمت خرده‌فروشی و خدمات رانیز به همراه آورد. سیاست‌های سرکوب قیمت، به‌طور گسترده از سوی دولت به دلیل تورم مورد توجه قرار گرفت. هزاران نفر فعالان بازار درگیر پرونده گران‌فروشی، جرمیمة زندان و تبعید شدند. با افزایش درآمدهای نفتی در همین سال‌ها، در مرداد ۱۳۵۳ صندوق ضمانتی حمایت از مصرف‌کننده، اجازه پرداخت سوبسید و زیان‌کرد را به دولت داد.

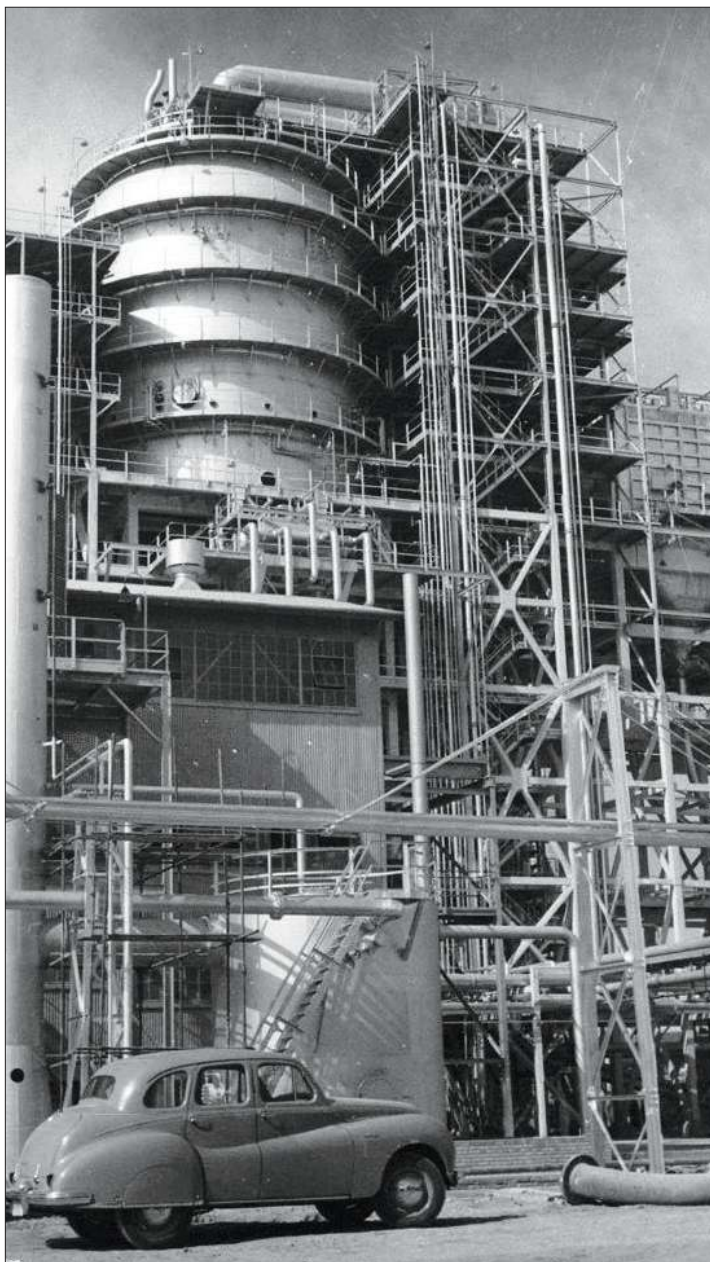
پوست و... صادر می‌شد. دانش لازم برای پرورش نیروی انسانی ماهر فراهم نبود. نوآوری در تولید و فرآوری این محصولات امکان‌پذیر نبود. ماشین‌آلات وارداتی پس از مدتی به دلیل کمبود قطعات، خرابی و فقدان نیروی انسانی ماهر به‌صورت ناقص به فعالیت خود ادامه می‌دادند یا تعطیل می‌شدند. شرکت‌های خارجی در زمینه نوآوری نظام تولید در برخی از محصولات مثل ابریشم، قالی، توتون و... نقش داشتند.

شرکت‌های خارجی عمدتاً به سرمایه‌گذاری در زمینه تولید محصولات صادراتی از سال ۱۸۷۰ م اقدام نمودند. سهم شرکت‌های روسی و انگلیسی در این سرمایه‌گذاری‌ها برجسته بود. حضور بنگاه‌ها و سرمایه‌گذاران خارجی و اعطای امتیازات به اروپایی‌ها، موجب اعتراض تجار و اصلاحگران به جنبش تحریم تنباکو در سال ۱۸۹۲ م و لغو قرارداد رژئی منجر گردید. ۳ پس از آن نیز اروپایی‌ها، حضور گسترده‌ای در سرمایه‌گذاری ایران داشتند. کنترل بر بانک گمرک، راه‌آهن، بنادر و جاده‌ها، تلگراف و... در سه دهه آخر حکومت قاجار به وابستگی هر چه بیشتر کشور به روسیه و انگلیس منجر شد. کشورهای صنعتی به دنبال فروش محصولات خود در بازارهای خارجی و واردات مواد خام از آن بازارها بودند. صدور سرمایه و ماشین‌آلات و جذب نیروی ماهر بخشی از این فرایند بود. نیاز جهان سوم توسط اروپایی‌ها شناسایی و تنظیم می‌شد. کشورهای عقب‌مانده نقش منفعلی در نظام اقتصاد بین‌الملل داشتند. افزایش تجارت‌خانه‌های خارجی و فقدان پویایی در نهادهای اقتصادی و اجتماعی کشور، وابستگی به نظام بین‌الملل را تشدید نمود. افزایش واردات نسبت به صادرات به خروج

ایران همچون دهه‌ها کشور جهان سوم از تحولات علمی و انقلاب صنعتی طی چهار قرن بی‌خبر بود. پس از استقرار صفویه در سال ۱۵۰۱ م، پرتغالی‌ها بندر هرمز و گمبرون را در سال ۱۵۰۷ به اشغال خود درآوردند. شاه اسماعیل در چالداران به دلیل فقدان توپ و تفنگ از عثمانی‌ها در سال ۱۵۱۵ شکست خورد. ناتوانی و ناکامی نظامی در برابر دولت عثمانی و قدرت دریایی اروپایی در جنوب در معرض چشمش قرار داشت. این روند طی چهار قرن بعد با اشکال مختلفی از شکست ادامه یافت. عهدنامه گلستان و ترکمانچای ۱۸۱۳/۱۸۲۸ م و قراردادهای کامله‌الوداد با ۱۲ دولت طی سال‌های ۱۸۷۳-۱۸۴۱ م ورود و خروج هر یک از کالاهای دولت خارجی را با پرداخت ۵٪ عوارض بدون هیچ نوع ممانعت گمرکی ممکن ساخت. روابط تجاری با دولت عثمانی بر اساس پیمان ارزنة الروم با حقوق گمرک ۴٪ تعیین شد.<sup>۱</sup> در همین حال، تجار ایرانی به دلیل عدم شرایط برابر با خارجی در پرداخت عوارض راهداری و پرداخت تعرفه گمرکی موظف بودند در شهرهای مختلف عوارض بپردازند. رشوه‌گیری و فساد کارگزاران گمرکی و دولتی، به افزایش هزینه کالاهای صادراتی کشاورزی و کارگاهی منجر شد. همچنین اختلافات بین تجار ایرانی و خارجی، توسط کنسول خارجی حل‌وفصل می‌شد و همین مسئله به ضرر تجار ایرانی تمام می‌شد.<sup>۲</sup>

با ناتوانی دولت در تأمین امنیت، وضع قوانین و ایجاد ساختارهای زیربنایی به ضرر تولید داخلی تمام می‌شد. با وجود مشکلات فراوان در یک قرن، ظرفیت لازم برای پیشرفت و توسعه، نهاد اداری، اقتصادی و نظامی در سطح سرزمینی در قرن نوزدهم فراهم نشد. کشاورزی و دامداری به‌صورت سنتی، نظام پیشه‌وری با تولید کارگاهی و صنایع‌دستی به‌صورت ابتدایی تا اواخر پهلوی اول شیوه مسلط اقتصادی بود. ابریشم و پیله، تریاک، توتون و تنباکو، پنبه، برنج، قالی، خشکبار، سنگ‌های قیمتی، انواع دام‌های حیوانی به‌صورت زنده،

گردید؛ گر چه به دلیل تراز تجاری منفی، محدودیت‌های مختلف بر واردات، گاهی اعمال می‌شد. تراز تجاری منفی در سال‌های ۱۳۳۹-۱۳۴۲ به محدودیت و کنترل واردات منجر گردید. سرمایه‌گذاری‌های گسترده‌ای در صنایع سنگین مثل ذوب‌آهن، ماشین‌سازی، تراکتورسازی، لوازم‌خانگی طی ۳۵ سال صورت گرفت. با وجود همه تلاش‌ها، ارزش کل تولیدات صنعتی ۲۱ رشته اصلی اتومبیل، فلزات، نساجی، وسایل الکتریکی، روغن نباتی و... در سال ۱۳۵۴ «به قیمت ثابت ۱۳۴۸» کمتر از ۳ میلیارد دلار و اشتغال ۱۷۰ هزار نفر



مسکوکات ایران به خارج از کشور منجر شد. در این دوره حجم مبادلات تجارت خارجی و تولید مواد خام برای بازار جهانی مثل ابریشم، برنج، تریاک و پنبه و خشکبار افزایش یافت. ناتوانی کارگاه‌های نساجی ایران در رقابت با ورود پارچه‌های خارجی تعطیلی کثیری از کارگاه‌ها در اصفهان، کاشان، تبریز و... را به همراه داشت. واردات ایران از روسیه و انگلیس چهار میلیون لیره و صادرات ایران دو میلیون لیره در سال ۱۹۰۰ م بود. پارچه، قند، شکر و چای، نفت و ادویه بیشترین حجم واردات ایران را تشکیل می‌داد. از نظر جان فوران تنها ۱۹٪ تجارت خارجی در سال ۱۸۰۰ م دست بازرگانان خارجی بود، در حالی که سال ۱۹۱۴، ۹۴٪ از تجارت خارجی در دست آن‌ها قرار داشت. نتایج عدم توازن صادرات و واردات، به تورم اقتصادی و ارزش پول رسمی طی یک قرن (۱۹۰۰-۱۸۰۰ م) ۴۱۰٪ (سالی ۴٫۱ درصد) کاهش یافت.<sup>۴</sup>

### سیاست‌گذاری دوره پهلوی

نابرابری اقتصادی، سیاسی، علمی، فرهنگی و... بین ایران و غرب تشدید گردید. حاکمان ایران تصور کردند بدون ایجاد تحول همه‌جانبه در جوامع خود، همچنان در موقعیت فرودست باقی خواهند ماند. بر همین اساس تشکیل دولت توانا و بازسازی جامعه از سال‌های ۱۳۰۰ش مورد توجه نیروهای سیاسی قرار گرفت. گسترش امنیت در سطح ملی، توسعه مدارس، برقراری دادگستری و ثبت، جاده‌سازی، تلگراف و تلفن، ساخت راه‌آهن، اصلاح زراعی و دامی، تأسیس کارخانه‌های صنعتی، توسعه دانشگاه، اعزام دانشجو به خارج، جذب کارشناسان خارجی و... مورد توجه حکومت قرار گرفت. همه این تلاش‌ها با هدف رهایی از عقب‌ماندگی صورت گرفت. نقش دولت برای جبران عقب‌ماندگی‌ها در حیات اقتصادی و اجتماعی پررنگ شد. دولت به سرمایه‌گذاری عظیم در زمینه ارتباطات و سایر نهادهای تمدنی اقدام نمود. در زمینه اقتصادی نیز حضور دولت بسیار پررنگ بود. در چنین فضایی سیاست‌های حمایتی از صنایع با روی کار آمدن دولت پهلوی شکل گرفت.<sup>۵</sup> زیربنای لازم برای حمایت از محصولات داخلی با تأسیس بانک ملی و برقراری تعرفه کالاهای وارداتی به نفع تولیدات داخلی، انحصارات دولتی برای قند، شکر، چای و قماش و کنترل تجارت خارجی از سال ۱۳۱۰، ایجاد ۶۴ کارخانه دولتی و تدابیر حمایتی مختلف در مورد کارخانه‌های خصوصی فراهم شد.<sup>۶</sup>

شدت کنترل دولت بر اقتصاد در دوره پهلوی دوم نسبت به قبل کاسته شد. آزادی واردات کالاهای غیرضروری و محصولاتی که در داخل تولید نمی‌شد تا حدودی فراهم

سیاست‌ها نتیجه هوس‌ها و آرزوهای شبه مدرنیستی ناگهانی بود که هماهنگ با افزایش ناگهانی عواید نفت روی هم تلنبار می‌شد.<sup>۹</sup>

### سیاست‌های اقتصادی انقلاب ۱۳۵۷

سیاست‌های شبه سوسیالیستی در دهه اول مسلط بود. عمده کارخانه‌های صنعتی بخش خصوصی، بانک و بیمه مصادره گردید. سازمان بورس عملاً غیرفعال بود. بخش بزرگی از مدیران سابق از فعالیت کنار گذاشته شدند. آرمان‌گرایی و جوان‌گرایی در حوزه مدیریت صنعتی موردتوجه قرار گرفت. سهام سرمایه‌گذاری مشترک بزرگ‌ترین شرکت‌های خارجی مثل توشیبا، جنرال الکتریک، شرکت دوپان، نستله و... خریداری شد. پس از یک دهه محصولات آن شرکت‌ها به‌صورت مستقیم وارد شد و دانش فنی به داخل کشور منتقل نگردید. سیاست‌های بازرگانی بعد از انقلاب با استفاده از موانع تعرفه‌ای و ضرورت اخذ مجوز همواره در جهت حمایت از صنایع داخلی به کاهش قدرت رقابت‌پذیری بنگاه‌های داخلی در صحنه بین‌المللی منجر شد. اثرات کنترل دولت بر کارخانه‌ها در اواخر دهه هفتاد خود را نشان داد. تمام کارخانه‌های بزرگ کفش مثل کفش ملی، بلا و وین، بسیاری از کارخانه‌های نساجی بزرگ مثل مخمل کاشان، راوند کاشان ریسندگی و بافندگی کاشان، پوشینه بافت، پوشش و... همچنین بخشی از صنایع خانگی مثل ارج تعطیل شدند. پس از جنگ تغییراتی در سیاست‌گذاری رخ داد. خصوصی‌سازی و واگذاری کارخانه‌ها به افراد مورد اعتماد، صورت گرفت. این گروه‌ها به منابع بانکی، مجوزهای سرمایه‌گذاری، تسهیلات ارزی سوبسیدی، انرژی ارزان و زمین دسترسی داشتند. ممنوعیت یا محدودیت‌های وارداتی کالاهای مشابه تولید داخل و انواع حمایت‌ها موردتوجه قرار گرفتند. بخشی از نیازهای داخل را تأمین نمودند، همچنین به برخی از کشورهای همسایه صادرات کالاهای ساخته‌شده فراهم شد. تحریم از سال ۱۳۹۰ محدودیت‌های گسترده‌ای برای همین بخش فراهم نمود.

### نتیجه‌گیری

صداles از شروع سیاست‌های حمایتی با سیاست‌گذاری انواع دولت‌های سکولار و انقلابی می‌گذرد. این کودک صدساله، همچنان چشم‌به‌راه حمایت است. دخالت دولت در مکانیزم قیمت در قیل و بعد از انقلاب به کار گرفته شد. واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای با نرخ ارز سوبسیدی در تأسیس بنگاه‌ها و تولید کالاهای طی دو دهه پس از

منجر شد. محصول کل تولید بخش تولیدی مدرن «دولتی و خصوصی» تنها ۱۴/۵٪ سهم درآمد در تولید ناخالص ملی بود. در همین زمان ارزش کل صادرات محصولات صنعتی و کشاورزی کشور حدود ۵٪ صادرات کشور را در سال ۱۳۵۶ تشکیل می‌داد. اکثر صنایع جدید توانایی بالفعل و یا امید چندانی برای صادرات نداشتند. توسعه و بقایشان در گرو استمرار درآمد نفت و هزینه کردن آن در بازار داخل بود.<sup>۷</sup> با افزایش تورم در دهه پنجاه، مرکز بررسی قیمت کالاهای صنعتی، معدنی و وارداتی از مهر ۱۳۵۲ تأسیس شد و از تیرماه سال بعد، قیمت خرده‌فروشی و خدمات را نیز به همراه آورد. سیاست‌های سرکوب قیمت، به‌طور گسترده از سوی دولت به دلیل تورم موردتوجه قرار گرفت. هزاران نفر فعالان بازار درگیر پرونده گران‌فروشی، جریمه، زندان و تبعید شدند. با افزایش درآمدهای نفتی در همین سال‌ها، در مرداد ۱۳۵۳ صندوق ضمانتی حمایت از مصرف‌کننده، اجازه پرداخت سوبسید و زیان‌کرد را به دولت داد. حجم زیان‌کرد دولت از ۱,۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۱ به ۱۷,۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۴ افزایش یافت.<sup>۸</sup> از نظر کاتوزیان «برای توسعه هیچ برنامه قابل‌ذکری وجود نداشت.





به شرکت‌های موفق در بازار داده شود و شرکت‌هایی که نسبت به صادرات عملکرد ضعیفی دارند، مورد حمایت قرار نگیرند. همچنین بنگاه‌ها به همکاری در سطح بین‌المللی نیازمندند. توجه به واقعیت دانش و تکنولوژی در سطح نظام بین‌الملل، کاستن از موانع منطقه‌ای و جهانی در زمینه واردات و صادرات، توجه به ظرفیت‌ها و محدودیت‌های داخلی، به بازی گرفتن سرمایه‌های انسانی، اجازه تنفس و مشارکت به نیروهای مختلف، گشودن مسیرهای تازه و ایجاد ظرفیت‌های جدید در یک نظام بروکراسی سالم و منصفانه، احتمال موفقیت را امکان‌پذیر می‌کند. ♦♦

انقلاب اعمال شد تا هزینه سرمایه‌گذاری و تولید و به تبع آن قیمت کمتر محصولات برای مصرف‌کننده داخلی فراهم شود. ده‌ها میلیارد دلار در زمینه سرمایه‌گذاری صنعتی از سوی دولت و بخش خصوصی صرف گردید. یارانه‌های فراوان، انرژی ارزان و عدم اجازه سازمان‌دهی آزاد به نیروی کار برای صنعتی شدن اختصاص یافت. بنگاه‌های ناکارآمد با وجود همه یارانه‌ها نتوانستند جایگاهی در بازار جهانی به دست آورند. بیش از ۱۰۰ سال از تأسیس برخی از کارخانه‌های نساجی و لوازم‌خانگی و ۸۵ سال از تأسیس کارخانه داروگر و ۷۰ سال از تأسیس کارخانه‌های کفش می‌گذرد. آن‌ها جایگاه و سهمی در تولید جهانی ندارند. صنایع خودرویی (ایران‌خودرو و سایپا) با وجود نیم‌قرن فعالیت، در تولید کیفی و صادرات جایگاهی ندارند. این دو بنگاه حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان یعنی بیش از دو برابر سرمایه‌شان زیان انباشته دارند.

به نظر می‌رسد نابرابری اقتصادی و علمی بین ایران و کشورهای توسعه‌یافته بسیار عمیق است. طرح ایران ۱۴۰۴ قرار بود به جایگاه اول در میان کشورهای منطقه خاورمیانه و آسیای میانه دست یابد. محدودیت‌های دسترسی به منابع ارزی، صدور کالا، واردات، تورم گسترده، گواهی بر سال‌های عقب‌ماندگی است. همه مقام‌های عالی‌رتبه نظام و سازمان‌های دولتی اهداف خود را بر این اساس تدوین نمودند امروز ۱۶ سال پس از تصویب آن طرح در آستانه پایان سال ۱۴۰۰، نگاهی به شاخص‌های گوناگون اقتصادی و اجتماعی، بیانگر وضعیت اقتصاد ناپایدار کنونی می‌باشد. باید در همین نظم بین‌الملل بر اساس ظرفیت سیاسی و اقتصادی، برنامه‌ای طراحی شود که در زیست اقتصادی و منابع طبیعی «با همه محدودیت‌های کنونی‌اش»، بهبودی حاصل شود. سیاست‌های حمایتی همچون عبور از پل صراط است؛ راهی به‌غایت سخت که تعدادی اندک، امکان عبور به سلامت از آن را داشته‌اند. کره جنوبی، تایوان، سنگاپور، مالزی، چین، برزیل و... از میان ده‌ها کشور این مسیر را پیموده‌اند. راه رسیدن به توسعه، سخت و پیچیده می‌باشد. تجربه تاریخی ما در صدسال گذشته نشان داد، نتیجه اندکی از سیاست‌های حمایتی از سوی دولت‌های مختلف حاصل شد. نگاهی به نوع صادرات و کشورهای واردکننده محصول ایرانی، بیانگر چگونگی ظرفیت صنعتی ایران می‌باشد.

راه‌حل: سیاست حمایتی، احتمالاً زمانی نتیجه‌بخش می‌باشد که بنگاه‌های داخلی پس از مدتی در پیوند با بازار خارجی و در رقابت با سایر تولیدکنندگان امکان عرضه محصولات خود را داشته باشند. یارانه و سوبسید

#### منابع:

۱. با اینکه مدت قرارداد ۱۰ ساله بود، به دلیل ضعف سیاسی، تلاشی برای تغییر آن پس از پایان مدت صورت نگرفت. سهیلا ترابی فارسانی، «تجار، مشروطیت و دولت مدرن»، تاریخ ایران، ۱۳۸۴، ص ۲۴.
۲. ترابی فارسانی، همان ص ۲۴.
۳. با پرداخت ۵۰۰ هزار لیره غرامت، از طریق استقراض از بانک شاهنشاهی قرارداد لغو گردید.
۴. ترابی فارسانی همان، ص ۳۳-۲۹.
۵. در سالگرد تصویب قانون اسعار خارجی قانون انحصار تجارت خارجی در ۲۰ اسفند ۱۳۰۹ و ۴ فروردین ۱۳۱۰ حق وارد کردن و صادر کردن کلیه محصولات طبیعی و صنعت و تعیین موقتی یا دائمی میزان واردات و صادرات به دولت واگذار شد. «اسنادی از ارز و انحصار تجارت خارجی در دوره رضاشاه ۱۳۱۱-۱۳۰۵» معاونت خدمات دفتر رئیس‌جمهور، سازمان چاپ و انتشارات، ۱۳۸۰ ص ۵۰
۶. از نظر باریر در نتیجه عدم کارایی اداری و حسابداری عملاً تمام ۶۴ کارخانه دولتی در اواخر دهه ۱۳۱۰ زیان می‌دادند. ج باریر «اقتصاد ایران ۱۳۴۹-۱۲۷۹» موسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی، ۱۳۶۳، ص ۱۳۰.
۷. همایون کاتوزیان «اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پهلوی» ترجمه محمدرضا نفیسی، کامبیز عزیزی، مرکز، ۱۳۷۳، ص ۳۲۹-۳۲۵.
۸. محمدمهدی به‌کیش «اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن» نی، ۱۳۸۱، ص ۱۶۲.
۹. همایون کاتوزیان، پیشین، ص ۳۲۹-۳۲۵.
۱۰. کتاب‌های هوشنگ امیر احمدی «ابزارهای توسعه صنعتی تداوم و گوسست» علیرضا طیب، شیرازه، ۱۳۷۷. حمید الیاسی «واقعیات توسعه‌نیافتگی» سهامی انتشار ۱۳۶۸ و «تجدید حیات صنعتی جمهوری اسلامی ایران تا سال ۱۹۹۳» ترجمه مسعود هاشمیان و ماندانا فاضل، مطالعات و پژوهش‌های بازگانی، ۱۳۸۴.

#### صدسال از شروع

##### سیاست‌های

##### حمایتی با

##### سیاست‌گذاری

##### انواع دولت‌های

##### سکولار و انقلابی

##### می‌گذرد. این

##### کودک صدساله،

##### همچنان

##### چشم‌به‌راه

##### حمایت است.

##### دخالت دولت در

##### مکانیزم قیمت

##### در قبل و بعد از

##### انقلاب به کار

##### گرفته شد. واردات

##### کالاهای واسطه‌ای

##### و سرمایه‌ای با نرخ

##### ارز سوبسیدی در

##### تأسیس بنگاه‌ها

##### و تولید کالاها

##### طی دو دهه پس

##### از انقلاب اعمال

##### شد تا هزینه

##### سرمایه‌گذاری

##### و تولید و به تبع

##### آن قیمت کمتر

##### محصولات برای

##### مصرف‌کننده

##### داخلی فراهم

##### شود.