

نقد کتاب
ساختار صنعتی ایران در آیینه برنامه‌های توسعه‌ای

نویسندگان: داریوش مبصر / افسانه شفیعی / الهام اسمعیلی پورماسوله
سال انتشار: ۱۳۹۷
ناشر: شرکت چاپ و نشر بازرگانی

نگاهی به کتاب

در یک کلام این کتاب ماحصل همکاری مجموعه‌ای کاربلد مسلط به ارکان سیاست‌گذاری صنعتی کشور است که در پاسخ به نیاز نظری و اطلاعاتی مهم در خصوص برنامه‌های توسعه‌ای و اثر آن بر اقتصاد ایران اقدام به تدوین آن کرده‌اند. تا کنون این سوالات مهم در حوزه سیاست‌گذاری به ویژه در ادوار تدوین برنامه‌ها زیاد مطرح شده که برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور چه هستند؟ چه دستاوردی داشته‌اند؟ و مهمترین نکات آموخته از این برنامه‌ها برای اجرای برنامه‌های آتی چیست؟ تدوین و اجرای شش برنامه توسعه اقتصادی پس از انقلاب اسلامی ایران باعث تاثیرات جدی بر ساختار صنعتی کشور بوده است. اگرچه برقراری ارتباطی یک به یک بین محتوای اسناد، سیاست‌های ذکرشده در قوانین برنامه و ساختار صنعتی برآمده از آن، به دلیل کلی بودن اغلب سیاست‌های اعلامی، تغییر جهت برخی از سیاست‌ها در محیط رو به تحول داخلی و خارجی و ظرفیت‌های متفاوت دستگاه بوروکراسی کشور، برای اجرای هر یک از سیاست‌ها بسیار دشوار است، با این حال کنار هم قراردادن تدابیری که سیاستگزاران اقتصادی برای توسعه صنعتی کشور طی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اتخاذ کرده‌اند، با ساختار صنعتی که پس از اجرای هر یک از برنامه‌ها تحقق یافته است، می‌تواند درک بهتری از تحولات صنعتی کشور و علل و عوامل ذی‌مدخل در آن ارائه نماید. چنین موضوعی حتی اگر از برخی ابعاد به اندازه کافی شفاف و روشن نباشد، به طور حتم می‌تواند نکات آموزنده‌ای در حوزه نظر و عمل به کشور ارائه نماید. تدوین برنامه‌های توسعه‌ای با رویکرد رفع نقائص زنجیره تامین و تکمیل زنجیره ارزش فعالیت‌های صنعتی که می‌بایست با اتکاء به بازیگران و ذینفعان این حوزه و با تاکید بر عملیاتی کردن خروجی‌های آن با مشارکت نهادهای سیاستگزار تدوین و اجرا شود، می‌تواند نقش مهمی در بهبود ساختار صنعتی کشور داشته باشد. این در حالی است که با توجه به چشم‌انداز تغییرات ترکیب رشته فعالیت‌های صنعتی در برنامه‌های توسعه، رفع موانع توسعه صنایع پائین دست و توسعه بازار رشته فعالیت مواد غذایی در مقاوم‌سازی اقتصاد کشور در شرایط تشدید تحریم‌های خارجی نقش تعیین‌کننده‌ای خواهد داشت. کتاب «ساختار صنعتی ایران در آینه برنامه‌های توسعه‌ای» به بررسی آثار سیاست‌های صنعتی، تجاری و فناوری بر رشته فعالیت‌های صنعتی کشور می‌پردازد و تصویری از برنامه‌های پنج‌ساله توسعه پس از انقلاب و تحولات رشته فعالیت‌های صنعتی کشور در بستر آن را ارائه می‌کند. مجله سیاست‌پژوهی نقدی بر این کتاب داشته که در ادامه می‌خوانیم.

نقد کتاب

نقد را با برخی نکات شکلی شروع می‌کنیم و مستقیم به اصل مطالب می‌پردازیم. اول آنکه انگاره‌های ذهنی نویسنده در خصوص برخی شاخص‌ها که آمار دقیقی از آنها وجود ندارد، در جای خود نقطه قوت ویژه‌ای است اما در برخی موارد معدود، نزدیکی زیادی به واقعیت در ذهن خواننده ایجاد نمی‌کند و یا حداقل شرح لازم در خصوص آن انگاره ذهنی داده نشده است. مثلا در صفحه ۳۵، آورده در برنامه اول اشاره به «تقسیم کار ملی نانوشته» در خصوص بخش خصوصی دارد و مدعی

است کمتر از ۴۰ درصد در سه صنعت سرمایه‌گذاری کرده ساده انگاری است. برای چنین انگاره‌های ذهنی لازم بود اگر شواهدی دال بر آن وجود داشت، اشاره بیشتری می‌شد تا بر قوت مطلب می‌افزود. نکته دیگر اینکه کتاب حسب موضوع جا به جا به ذکر نام زیربخش‌های اقتصادی و صنعتی می‌پردازد اما برای اینکه دائما به جای نام اقتصادی بخش‌ها، از نام آماری آنها استفاده می‌کند. فعالیت «لوازم خانه و بهداشت داخل ساختمان» اگر به «لوازم ساختمانی» خلاصه شود، برای خواننده معمول که گره‌های ذهنی فنی با مبانی آماری رشته فعالیت‌های صنعتی و محتوای اطلاعات رسمی ندارد، کار را سخت و رسیدن به گزاره نهایی در هر مورد را بعضا دشوار کرده است. این امر در ترکیب با چیدمان ارائه گزارش که دائم درصد دهی کرده، فهم مطلب را برای خواننده به رغم خوانش چندباره سخت می‌کند. در عین حال، گاه نویسنده برداشت‌هایی از طراحی و اجرای برنامه‌ها داشته که انتقال آن برداشت‌ها به ذهن نویسنده نیازمند تفسیر و توضیح بیشتری می‌بود اما از ارائه این توضیحات، خودداری شده است. مثلا در صفحه ۳۷ «خودکفایی» را «جایگزینی واردات اولیه» و «خوداتکایی» را «جایگزینی واردات ثانویه» نام نهاده است. جداول صفحات ۲۹، ۵۲، ۷۳ و ۹۹ به ترتیب شامل آمار صادرات صنعتی در برنامه‌های اول تا چهارم ساختار مشابه‌ای ندارند و لذا در بسیاری موارد قابل مقایسه نیستند. در این جداول و به مقتضای آن در متن، به شکلی ناصحیح از درصدها، سهم‌ها و مقادیر دلاری و ریالی سخن به میان آمده که متن را دچار چندپارگی کرده است. به عنوان نمونه به پاراگراف صفحه ۹۷ مراجعه شود. ضمن اینکه نویسنده سال‌های غیربرنامه‌ای را جزء تحلیل‌های آماری خود ذکر نکرده است. این سال‌ها که همان سال‌های استراحت برنامه‌ای هستند اگرچه از تحلیل‌ها به کنار رفته‌اند، اما بهتر بود تا جهت حفظ یکپارچگی مطالب و جداول ذکر شوند تا روند را دقیق‌تر انعکاس دهند. علاوه بر این، محاسبات عددی جداول نیازمند اصلاح و بازنویسی است. جمع سهم‌ها در جداول گاه بیش و گاه کمتر از ۱۰۰ شده است. به عنوان مثال گاه به ۱۰۲ رسیده (در سال ۱۳۷۰) و گاه برابر ۹۴ (در سال ۱۳۷۱) شده است. متوسط‌گیری‌ها در ارائه آمار بالا و پایین رفتن سهم بخش‌های مختلف در طول برنامه‌ها نیز گاه با اشتباه محاسباتی اندک همراه است. نمونه‌هایی از آن را می‌توان در بیان تحلیل‌های جداول صادراتی برنامه چهارم در اعلام متوسط عملکرد زیربخش پتروشیمی مشاهده کرد (۲۸٫۷ اشتباه و ۲۷٫۲ صحیح است). دیگر اینکه یک اشکال جداول مقایسه‌ای برنامه‌ها عدم تراز اقتصادی آنها است. نویسنده تاکید داشته تا زیربخش‌هایی مانند جواهرات را از برنامه چهارم در جداول ذکر کند، اما زیربخش‌های مهمی مانند صنایع غذایی را به ستون سایر ببرد و از حوزه تحلیل‌های آماری در کتاب خارج کند یا اینکه آمار پالایشگاهی را به ناگاه در برنامه سوم توسعه از جداول حذف نماید. سهم این زیربخش‌های مهم گاه به ۶۰ درصد کل صادرات (مثلا در سال ۱۳۷۷ در صفحه ۵۳) می‌رسد و در برخی برنامه‌ها تنها به تحلیل زیربخش‌هایی پرداخته شده که در مجموع کمتر از ۴۰ درصد صادرات را به خود اختصاص می‌داده‌اند.

در کنار این نقدهای شکلی که البته از بار معنایی و تحلیلی این کتاب خوب کم نمی‌کنند، برخی سلیقه‌ها در ویرایش متن نیز از دید راقم این سطور کمی کج‌سلیقگی است. تاکید بر بیان اعداد کلان اقتصادی با دقت صدم اعشار و محاسبه تغییرات به این ترتیب، باعث شده تا خواننده نتواند ارتباط چندانی با تغییرات صورت گرفته برقرار کند. به عنوان مثال در صفحه ۱۱۶ آمده "سهم این دو رشته فعالیت از ارزش ستانده صنعتی با افزایش ۱۶٫۳۷ واحد درصدی نسبت به برنامه چهارم توسعه مواجه شد و در سطح ۳۸٫۵ قرار گرفت. سهم ارزش افزوده این دو رشته فعالیت از ارزش افزوده صنعتی نیز با افزایش ۱۴٫۵۶ واحد درصدی نسبت به برنامه چهارم به ۳۳٫۷ درصد رسید". یا در زیرنویس صفحه ۱۱۷: "سهم صنعت لاستیک با کاهش جزئی (۰٫۰۶ واحد درصدی) در سطح ۲٫۴۹ درصد قرار گرفت". که مثلا می‌شد به آسانی نوشت: "سهم صنعت لاستیک تغییری نکرد و مشابه برنامه چهارم در سطح ۲٫۵ درصد باقی ماند". این حساسیت‌های عددی در کتاب کیفیت تحلیل‌ها را به هم ریخته کرده و خواننده گاه نیازمند بازخوانی چندین باره متن برای دریافت تحلیل‌های اصلی می‌شود. لذا «وسواس» نویسنده در استفاده و بیان اطلاعات به شکل صدم اعشاری و «بسیار دقیق»، باعث شده تا خواننده از توان تحلیلی ایشان بی‌بهره بماند.

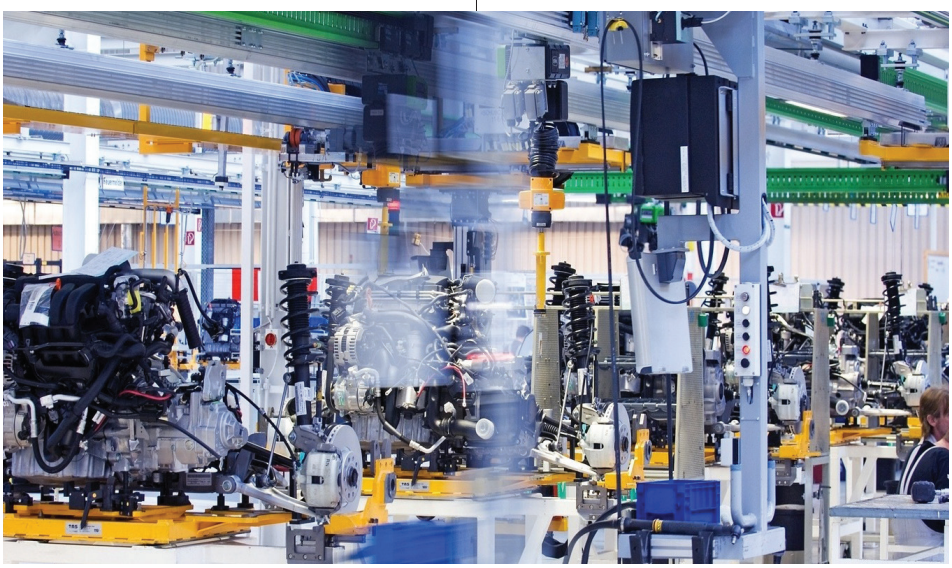
اگر بخواهیم کمی بیشتر نازک‌بینی کنیم، با اطمینان از سعه صدر مجموع نویسندگان و بزرگواری ایشان، نویسنده مقیاس اطلاعات صنعتی را مبنای آیسیک ۳ مرکز آمار ایران در نظر گرفته و از آنجا که مرکز آمار برای سال‌های ۱۳۹۴ به بعد مبنا را آیسیک ۴ قرار داده، تنها تا سال ۱۳۹۳ داده‌ها را ارائه نموده و سال آخر برنامه پنجم و برنامه ششم توسعه بدون اطلاعات آماری تحلیل شده‌اند. مساله این است که طبقه‌بندی آیسیک از نسخه ۳ به بعد (۳ و ۳٫۱ و ۴)، نسبت به نسخه ۲، آنچنان تغییری در حوزه‌های صنعتی فعال در ایران و از نسخه ۳ سعی شده تا این

طبقه‌بندی با دیگر طبقه‌بندی‌های فعالیت و محصول هماهنگی داشته، بیشترین اختلاف بین نسخ ۲ و ۳ بوده، بین ۳ و ۴ آنچنان تفاوتی نیست یا تفاوت‌ها در حوزه‌های مهم به لحاظ ارزش‌افزوده و ستانده در اقتصاد ایران، به مراتب کمتر است و عموم اختلافات مربوط به حوزه خدمات است. بنابراین نویسنده می‌توانست با تجمیع و تفکیک‌های ساده، جداول را تا آخرین سال‌ها تکمیل و در قالب یک زیرنویس به این نکته اشاره کند. به این ترتیب کتاب یکی از عمده‌ترین نقص‌های خود یعنی محدودکردن دامنه اطلاعات به سال ۱۳۹۳ را پیدا می‌کند، در صورتی که قادر بود با کمی اغماض، تا نیمه برنامه ششم جلو بیاید.

از جنبه رویکرد تحلیلی کتاب، آنکه در بیان عملکرد رشته فعالیت‌های صنعتی «کیفیت تحلیل» رشته فعالیت‌های مختلف در یک برنامه و دلایل نوسان جایگاه ارزش ستانده و افزوده آنها در برنامه‌های مختلف یکسان نیست. گاه صرفا اشاره به مقوله «تحریم» یا «واگذاری» دلیل اصلی نوسان جایگاه یک صنعت ذکر می‌شود و گاه حتی دلیلی برای تغییرات مثبت و منفی ذکر نمی‌شود و به بیان تغییرات عددی اکتفا می‌شود. هر چند در مواردی مانند تحلیل رشته فعالیت کانی‌غیرفلزی در صفحه ۱۲۲ تحلیل‌های عمیق‌تری نیز ارائه می‌کند، به مواردی چون مقیاس تولید، تحولات منطقه‌ای، فشار کشورهای رقیب و عقب‌گرد در زنجیره ارزش نیز می‌پردازد. همچنین تحلیل مبتنی بر شاخص‌های متنوعی چیده شده که در طول برنامه‌های مختلف هماهنگی و یکپارچگی لازم را ندارند. مثلا در همان صفحه در تحلیل رشته فعالیت فلزات فابریکی از آمار «شاخص تولید کارگاه‌های بزرگ صنعتی» بهره گرفته که این شاخص در خصوص دیگر برنامه‌ها و رشته فعالیت‌ها مورد استفاده‌ای نداشته است.

ای کاش نویسنده در خصوص سال‌های تحریم، به مکانیزم‌های اثرگذاری‌های این پدیده بیشتر اشاره و بر دامنه متفاوت این اثرگذاری‌ها تاکید بیشتری می‌کردند. نویسنده صرفا برای تمام رشته فعالیت‌ها اشاره به آن نموده که یکی از دلایل کاهش سهم ارزش ستانده و افزوده صنعتی، تحریم است. به نظر بهتر بود، برای برنامه‌های چهارم تا ششم که تحریم‌های جدید در آن‌ها اثرگذار بوده‌اند در قسمتی جداگانه مکانیزم‌های اثرگذاری را شرح می‌دادند تا در تحلیل‌های موردیِ رشته فعالیت‌ها این مهم معنای دقیق‌تری برای خوانندگان تخصصی‌تر می‌داشت. اینکه به سادگی با بیان «به واسطه تحریم» کاهش عملکردها توجیه شود، ساده‌نویسیِ ضروری را مقداری از حد گذرانده است.

نهایتا در تحلیل برنامه ششم سه سناریو «تحقق کامل اهداف»، «ادامه روند ۲۰ ساله» و «ادامه روند دوره تحریم» را در نظر گرفته، دو سناریوی اول را «آفتابی» و «ابری» نام‌گذاری کرده، اما سناریو سوم فاقد وجهی از تسمیه است. البته احتمال می‌رود سناریوی ادامه روند دوره تحریم، «طوفانی» یا «سیاه» نام داشته باشد. در خصوص این برنامه، مجددا ساختار آماری-تحلیلی کتاب تغییر کرده، رشته فعالیت‌های صنعتی



در پنج گروه «هیدروکربوری (پالایشگاهی و پتروشیمی)»، «معدنی (فلزات اساسی و کانی غیرفلزی)»، «کشاورزی (غذایی و منسوجات)»،«ساخت‌محور (خودرو، ماشین‌آلات مکانیکی، الکترونیکی و مولد برق)» و «سایر» دسته‌بندی شده‌اند. به گمان راقم این سطور، چنانچه همین دسته‌بندی از ابتدای برنامه اول تا برنامه ششم رعایت می‌شد و تحلیل‌ها مبتنی بر چنین ساختاری در همه برنامه‌ها عرضه و جداول آماری و نمودارها بر این اسلوب تدوین می‌شد، نه تنها بار تحلیلی کتاب بالاتر می‌رفت، که ضمن حفظ یکپارچگی مطالب، دانش منحصر به فرد نویسنده به این میزان در پشت سطور مستتر نمی‌ماند.

فهرست این اشکالات جزئی را همین جا به پایان می‌رسانیم و از ذکر دیگر نکات خودداری می‌کنیم چرا که کتاب جابجا آنچنان تحلیل‌های مناسب و کارآمدی ارائه کرده که خواندن آن حتما به تمامی علاقه‌مندان این عرصه توصیه می‌شود.

درانتها

خواننده کتاب بسته به حوزه مورد علاقه، زمانی که کتاب را می‌بندد ذهنیتی کارشناسی و تحلیلی نسبت به ادوار توسعه‌ای و صنعتی آن حوزه یافته است و این جای تبریک بسیار به جمع نویسندگان کتاب دارد. اجازه بدهید متن را با یک پاراگراف بی‌نظیر از کتاب به پایان برسانم که خود حدیث مفصل بخوان از این مجمل:

«در سال‌های برنامه چهارم صنایع غذایی چه به لحاظ مواد اولیه و چه به لحاظ کالاهای نهایی به واردات وابسته‌تر می‌شود چراکه تمرکز و جهت‌گیری سیاست جانشینی واردات در کشور ما محدودیت‌های خاص خود را دارد. مثلا وابستگی به دانه ذرت و دانه روغنی به واسطه خشکسالی و گاه برودت شدید هوا به ناچار امری دائمی است، هر چند گاه افزایش قیمت جهانی و سرکوب قیمت داخلی، تحت فشار خشکسالی‌ها، وضعیت را برای صنایع غذایی دشوارتر کرده، رکود صنعت مواد غذایی را به همراه آورده است. با وجود آن که رشته فعالیت تولید منسوجات در برنامه چهارم توسعه به شدت مورد توجه سیاست‌گذار بوده، بیش از ۱ میلیارد دلار از منابع حساب ذخیره ارزی به آن اختصاص یافته، اما به واسطه فشار واردات رسمی، قاچاق و افزایش هزینه‌های تامین مواد اولیه (خشکسالی و کمبود مواد پتروشیمی) این رشته فعالیت رشد صفر درصدی را تجربه کرده است ... یکی از مشکلات رشد بخش شیمیایی در برنامه چهارم، رشد پایین کیفی آنها است که باعث شد به رغم افزایش قابل توجه در حجم ستانده طی برنامه، سهم این بخش در ارزش افزوده صنعتی چندان تغییری نکند. از جمله دلایل ترکیب کم‌کیفیت تولیدات شیمیایی، بازار مناسب فروش صادراتی مواد و محصولات شیمیایی با ارزش افزوده پایین و پرداخت مشوق‌های صادراتی بود که تمرکز سرمایه‌گذاری‌ها بر تولید محصولات مستقر در حلقه‌های اولیه زنجیره تولیدات شیمیایی را موجب می‌شد. به رغم تقریبا صادرات سه برابری این بخش در برنامه چهارم (از ۶ به ۱۷ میلیارد دلار)، سهم‌بری این بخش از ارزش افزوده ستانده صنعتی نزدیک ۳٫۵ واحد درصد و از ارزش افزوده کمتر از ۰٫۵ واحد درصد شد. هر چه تمرکز سرمایه‌گذاری‌ها در حوزه شیمیایی بر محصولات بالادست بیشتر شود، توسعه کیفی محصولات با ارزش افزوده بالاتر در پایین‌دست دشوارتر خواهد بود. به عنوان مثال صنعت لاستیک و پلاستیک از جمله این زیربخش‌های پایین‌دست است. ضمن اینکه رشد قابل توجه سایر رشته فعالیت‌های صنعتی مانند شیمیایی، پالایشگاهی و موتوری در برنامه چهارم، نمود رشد تولید در بخش لاستیک و پلاستیک را تضعیف کرد. این بخش توانست رشد ارزش افزوده ۷٫۶ درصدی و رشد سهم ستانده صنعتی ۲٫۵ درصدی را در برنامه تجربه و عملکرد خود در برنامه سوم را تکرار کند»

حتما این کتاب را بخوانید