



باز طراحی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو (۱):

آسیب‌شناسی وضعیت فعلی ساختار تنظیم‌گری صنایع خودروسازی ایران



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۰۲۱

کد موضوعی: ۳۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بازطراحی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو (۱): آسیب‌شناسی وضعیت فعلی ساختار تنظیم‌گری صنایع خودروسازی ایران

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت)

نوع گزارش: طرح / لایحه راهبردی نظارتی

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدهادی عامری شهرابی، میلاد بیگی، حسین رجب‌پور، رسول سلیمانی، حسین کارآزمای جهرمی (اندیشکده سیاستگذاری امیرکبیر)

مدیر مطالعه: سعید شجاعی

اظهار نظرکننده: فرشاد مؤمنی

ناظر علمی: حبیب‌اله ظفریان

صفحه آرا: نفیسه حاجی صفری

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. خودرو

۲. صنایع خودروسازی ایران

۳. نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۲/۶/۱



تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۶/۲۰

به نام خدا

فهرست مطالب

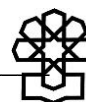
چکیده	۱
خلاصه مدیریتی	۱
۱. مقدمه	۵
۲. مرور ادبیات و مبانی نظری	۵
۲-۱. مفهوم تنظیم‌گری	۵
۲-۲. الگوی چهار سطحی تحلیل اجتماعی ویلیامسون	۶
۲-۳. الگوی چهار سطحی رقابت‌پذیری میر-استامر	۸
۲-۴. اقتصاد سیاسی تنظیم‌گری	۹
۲-۵. الگوی تلفیقی تحلیل نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو	۱۰
۲-۶. تحلیل اقتصادی تنظیم‌گری صنعت خودرو	۱۱
۳. معماری نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو در ساختار حاکمیت	۱۳
۳-۱. اثرات مدل ساختار سهام‌داری فعلی خودروسازان بر نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو	۱۳
۳-۲. معماری نهادی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو	۱۵
۳-۳. لزوم اصلاح معماری نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو	۲۱
۴. اثرات اقتصادی و میزان کارایی ابزارهای تنظیم‌گری	۲۲
۴-۱. ابزارهای مورد استفاده در حوزه تجارت	۲۴
۴-۲. ابزارهای مورد استفاده در حوزه تولید	۳۴
۴-۳. ابزارهای مورد استفاده در حوزه قیمت‌گذاری	۳۹
۴-۴. ابزارهای مورد استفاده در حوزه نوسازی	۴۲
۵. جمع‌بندی	۴۳
پیوست	۴۷
منابع و مآخذ	۵۰

فهرست شکل‌ها

- شکل ۱. الگوی چهار سطحی تحلیل اجتماعی ویلیامسون..... ۷
- شکل ۲. مدل چهار سطحی تحلیل رقابت‌پذیری بنگاه‌ها (میر-استامر)..... ۸
- شکل ۳. مدل تلفیقی تحلیل نظام تنظیم‌گری خودرو..... ۱۰
- شکل ۴. نمودار تغییرات ساختار سهام‌داری ایران خودرو و سایپا در دهه اخیر..... ۱۴
- شکل ۵. اهم قوانین و آیین‌نامه‌های صنعت خودرو طی سه دهه گذشته..... ۱۵
- شکل ۶. تصویر کلان ساختار تصمیم‌گیری در زنجیره ارزش خودروسازی..... ۱۶
- شکل ۷. معماری نهادی ساختار تصمیم‌گیری در حوزه صنعت خودرو..... ۱۶
- شکل ۸. تغییر راهبرد تولید طی سه دهه گذشته..... ۲۱
- شکل ۹. نمودار سهم شرکت‌ها در بازار خودرو برزیل..... ۲۵
- شکل ۱۰. نمودار سهم شرکت‌ها در بازار خودرو هند..... ۲۵
- شکل ۱۱. نمودار سهم شرکت‌ها در بازار خودرو چین..... ۲۶
- شکل ۱۲. نمودار ساختار بازار خودرو ایران در سال ۱۳۹۶..... ۲۷
- شکل ۱۳. روند تغییرات تعرفه واردات خودرو و دوره‌های ممنوعیت واردات در سه دهه گذشته..... ۲۹
- شکل ۱۴. نمودار داخلی‌سازی خودروهایی تولیدی در سال ۱۴۰۱..... ۳۱
- شکل ۱۵. نمودار میزان ارزیابی انواع قطعات خودرو در سال ۱۴۰۱ (میلیون دلار)..... ۳۱
- شکل ۱۶. نمودار میزان ارزیابی خودروهایی تولید داخل در کنار برخی از خودروهایی مونتاژی در سال ۱۴۰۱ (دلار)..... ۳۲
- شکل ۱۷. نمودار روند صادرات خودرو ایران در دهه گذشته..... ۳۳
- شکل ۱۸. نمودار تیراژ خودرو کشور در بیست سال گذشته (دستگاه)..... ۳۴
- شکل ۱۹. مدل ارزیابی و نظارت بر استانداردهای اجباری در طول زنجیره تأمین خودرو..... ۳۵
- شکل ۲۰. نمودار رشد قیمت نهادهای تولید خودرو، خودرو و بازارهای موازی (شهریور ۱۳۹۰ تا شهریور ۱۴۰۰)..... ۳۹
- شکل ۲۱. تغییرات متولی قیمت‌گذاری خودرو در دهه گذشته..... ۴۰
- شکل ۲۲. رابطه قیمت‌گذاری شورای رقابت در دهه گذشته..... ۴۰
- شکل ۲۳. نمودار روند سود و زیان ایران خودرو و سایپا (هزارمیلیارد تومان)..... ۴۱
- شکل ۲۴. نمودار روند سود و زیان ایران خودرو و سایپا (میلیارد دلار)..... ۴۱
- شکل ۲۵. نمودار آمار اسقاط خودروهایی فرسوده در سال‌های اخیر..... ۴۳

فهرست جداول

- جدول ۱. مقایسه شیوه‌های مختلف قیمت‌گذاری..... ۱۱
- جدول ۲. نگاهت نهادی ساختار تصمیم‌گیری در حوزه صنعت خودرو براساس زنجیره ارزش..... ۱۷
- جدول ۳. شاخص تمرکز تولید خودروی سواری در ایران طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۱ (درصد)..... ۲۷
- جدول ۴. تعرفه واردات قطعات منفصله خودرو..... ۲۹
- جدول ۵. برنامه‌ریزی تیراژ تولید خودرو در اسناد بالادستی..... ۳۴
- جدول ۶. تعداد شرکت‌های خودروسازی دارای مجوز و پروانه بهره‌برداری..... ۳۷
- جدول ۱ پیوست. پیکربندی سیاسی، انواع حامی‌پروری..... ۴۷
- جدول ۲ پیوست. پیکربندی اقتصادی، ساختار حامی‌پروری و قدرت سازمانی سرمایه‌داران نوظهور..... ۴۸
- جدول ۳ پیوست. اثرات استقرار سیاسی ایران بر نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو..... ۵۰



بازطراحی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو (۱): آسیب‌شناسی وضعیت فعلی ساختار تنظیم‌گری صنایع خودروسازی ایران

چکیده

شرایط فعلی صنعت خودروی کشور نتیجه اجتناب‌ناپذیر ساختار حکمرانی صنعت خودرو و سیاست‌های اتخاذ شده از سوی نهادهای متولی بوده است و هر اقدامی برای بهبود و تحول در صنعت خودرو، پیش از هدف‌گذاری مشخص و به‌تبع آن بازمعماری نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو و تغییر در سیاستگذاری‌های مربوطه متناسب با آن موفق نخواهد بود؛ به‌عبارت دیگر، تمرکز بر اصلاح فرایندهای درون‌بنگاهی شرکت‌های خودروسازی، بدون توجه به محیط نهادی آن حتماً ناکام خواهد ماند. این گزارش با توجه به مدل تحلیل نهادی ویلیامسون، نظریه‌های تحلیل اقتصاد سیاسی نهادی و مدل‌های تحلیل رقابت‌پذیری صنایع، یک مدل تلفیقی ارائه می‌دهد که از طریق آن می‌توان تحلیل واقعی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو و آسیب‌شناسی آن را تبیین کرد.

سطوح تحلیل مسئله براساس این مدل؛ تئوری تحلیل نهادی- اجتماعی، تئوری تحلیل استقرار سیاسی، تئوری تحلیل اقتصادی و تئوری تحلیل بنگاه معرفی شده‌اند. براساس مدل طراحی شده، این گزارش به آسیب‌شناسی وضعیت فعلی ساختار تنظیم‌گری صنایع خودروسازی ایران می‌پردازد، در گزارش بعدی از این مجموعه سلسله‌گزارش‌ها به بررسی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو از دریچه تحلیل سیستمی پرداخته می‌شود، در نهایت و در گزارش سوم، بر مبنای آسیب‌شناسی صورت گرفته، پیشنهادهایی در قالب چند سناریو، در راستای بازطراحی نظام تنظیم‌گری این صنعت ارائه خواهد شد.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

با گذشت پنج دهه از ایجاد صنعت خودروسازی در ایران، این صنعت هنوز موفق به برآورده کردن انتظارات نشده به‌نحوی که مسائلی همچون کیفیت و ایمنی نامطلوب محصولات تولیدی، عدم طراحی به‌روز خودروها، زیان انباشته سنگین و ... هم مردم و هم سیاستگذاران را در سال‌های اخیر، ناراضی از این صنعت ساخته است. صنعت خودرو از مشکلات ساختاری در چندین سطح رنج می‌برد؛ به‌نحوی که این مسائل سبب شده است که زیست‌بوم صنعت خودرو در ایران نتواند پذیرای فناوری‌های روز دنیا باشد و علاوه بر عقب‌ماندگی شدید از سایر رقبای خود در عرصه بین‌الملل و عدم نقش‌آفرینی در زنجیره‌های ارزش جهانی و منطقه‌ای، موجب نارضایتی در کشور نیز باشد.

از طرفی، ماهیت سیاسی اقتصادی بنگاه‌های خودروسازی موجب شده معماری نظام تنظیم‌گری و سیاست‌های صنعتی حاکم بر این صنعت، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مسائل ریشه‌دار و تاریخی این صنعت که نقش قابل‌توجهی در

شکل‌گیری نظام مسائل صنعت خودرو داشته، مطرح باشد. به همین منظور، در اولین گام برای حرکت به سمت ساماندهی صنعت خودرو لازم است آسیب‌شناسی دقیقی از نظام تنظیم‌گری این صنعت از ابعاد و لایه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فنی ارائه داد که در این گزارش سعی شده به این موضوع پرداخته شود.

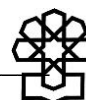
نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

در این گزارش یک مدل تلفیقی براساس مدل تحلیل نهادی ویلیامسون، نظریه‌های تحلیل اقتصاد سیاسی نهادی و مدل‌های تحلیل رقابت‌پذیری صنایع معرفی شده که از طریق آن بتوان تحلیل واقعی نظام تنظیم‌گری در صنعت خودرو و آسیب‌شناسی را ارائه داد:

- **سطح اول، سطح تئوری تحلیل نهادی - اجتماعی** است که متغیرهای اجتماعی و ارزش‌های فرهنگی و ... را دربرمی‌گیرد که گرچه ضمانت اجرای رسمی ندارد، اما از طریق باورها و اعتقادات دست‌اندرکاران بر عملکرد صنعت و تنظیم آن مؤثر است.
 - **سطح دوم، سطح نهادهای رسمی و قواعد و مقررات** است که همه مقررات تنظیمی دولت را دربرمی‌گیرد و دلایل وضع قواعد و مقررات و تحلیل اقتصاد سیاسی تنظیم‌گری در همین سطح ظاهر می‌شود.
 - **سومین سطح، تحلیل عملکرد اقتصادی شرکت‌ها در بازار** را دربرمی‌گیرد که از چارچوب‌های دو سطح بالاتر متأثر شده است و کارایی و اثرات اقتصادی ابزارهای تنظیم‌گری بر نوع تصمیم‌گیری اقتصادی بنگاه‌ها در ساختار بازار در این سطح بررسی می‌شود.
 - **در سطح چهارم، تحلیل درون بنگاه**، نوع مدیریت داخلی و نوع روابط میان بازیگران مختلف در سطح زنجیره تأمین مورد بررسی قرار می‌گیرد.
- با توجه به اینکه، عمده تأثیرات نظام تنظیم‌گری صنایع خودروسازی، در سطوح دوم و سوم ظاهر می‌شود، این گزارش بر تکمیل مدل تلفیقی بالا برای صنعت خودروسازی با تأکید بیشتر بر این دو سطح متمرکز است.

الف) تبیین سطح دوم

در راستای تبیین سطح دوم تحلیل، لازم است اشاره شود که هویت صنعت خودرو ناشی از تغییرات سیاست کلان دولت‌ها دائماً دستخوش تغییر بوده و هرگز نتوانسته به هویت و چشم‌انداز واحد برای یک دوره بلندمدت دست یابد. این جمله به معنای آن نیست که فرایند توسعه صنعت خودروسازی باید فارغ از سیاست‌های کلان دولت و حاکمیت تعیین شود، بلکه به معنای آن است که لازم است، براساس دکترین جمهوری اسلامی در مواجهه با دنیا و با تعریف هویت ایرانی و شیوه‌های اقتصادی ایران در منطقه و دنیا، یک هویت و آینده روشن برای این صنعت ترسیم شود که بتوان براساس آن به منظور توسعه این صنعت برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری کرد. به عبارت دیگر، پیش‌شرط وجود نظام تنظیم‌گری کارآمد در صنعت خودرو، وجود یک چشم‌انداز مشترک است که مطابق آن الگوی توسعه صنعت خودرو تدوین شده و همه ابزارها در آن جهت بسیج شود.



فارغ از این مسئله، تداخل نهادی شدید در این عرصه باعث توزیع نامتوازن و ناهماهنگ قدرت تصمیم‌گیری در نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو شده و این توزیع، میان نهادهایی با ساختار منافع بعضاً متعارض با یکدیگر رخ داده است. از این رو، امکان پیشبرد یک برنامه واحد جهت توسعه صنعت خودرو، از نظام اداره کشور سلب شده و نهادهای مختلف هرکدام در یک جهت متفاوت اقدام به سیاستگذاری می‌کنند. این مسئله در شرایط فقدان طرحی از آینده در صنعت خودرو، به‌نحوی تشدید یافته منجر به شرایط بحرانی در این صنعت شده است.

علاوه بر موارد مذکور، ساختار سهام‌داری شرکت‌های ایران خودرو و سایپا به‌شکلی است که به‌رغم واگذاری عمده سهام دولت، عملاً مدیریت بنگاه به‌صورت کامل در اختیار دولت قرار دارد، در نتیجه دولت یا هر نهادی که از امکان چانه‌زنی با دولت و یا بخش‌های مرتبط با صنعت خودرو بهره‌مند است، موفق به اعمال نظر و دخالت بی‌واسطه و بدون درنگ در این شرکت‌ها خواهد شد. این مسئله موجب شده که اولاً شرکت‌های خودروسازی و مدیران آن کاملاً براساس منافع اجزای مختلف دولت و حاکمیت اقدام به تصمیم‌گیری کنند و الزاماً منافع شرکت را تأمین نکنند، ثانیاً با تغییر کلی و جزئی در دولت‌ها (تغییر رئیس‌جمهور، وزیر و ...) و حتی تغییر در سایر نهادها، صنعت خودرو دستخوش تحولات فراوان شود. از این رو، به‌صورت ساختاری امکان سرمایه‌گذاری بلندمدت به‌ویژه در حوزه‌های فناورانه - که به‌دلیل بازدهی دیر هنگام و طولانی نیازمند امنیت سرمایه‌گذاری بالایی است - در این صنعت از بین رفته و بنگاه‌ها را درگیر روزمرگی‌های فراوان کرده است. ثالثاً از آنجاکه دولت در ظاهر سهام خود را واگذار کرده عملاً مسئولیت‌پذیری کمتری، نسبت به زمانی که به‌صورت رسمی سهام‌دار خودروسازان بوده، از خود نشان می‌دهد.

ب) تبیین سطح سوم

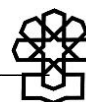
در ادامه و در راستای تبیین سطح سوم تحلیل، لازم است اشاره شود که دولت ابزارهای گوناگونی برای قاعده‌گذاری در اختیار دارد. جهت اتخاذ یک سیاست صنعتی مناسب به‌منظور توسعه صنعت خودرو، دولت باید با استفاده از ابزارهای تنظیم‌گری کارآمد و هماهنگ براساس این ابزارها، مسیر توسعه صنعت خودرو را هموار کند. ابزارهای تنظیم‌گری به‌کار گرفته شده از سوی بخش‌های مختلف نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو کشور نیز از جمله تعرفه‌گذاری واردات خودرو و قطعات منفصله، سازوکار قیمت‌گذاری و تعیین مدل عرضه، استانداردهای اجباری، مشوق‌های مالی و مالیاتی در کنار سایر موارد در گزارش به‌طور مفصل مورد بررسی قرار گرفته است؛ هرچند هرکدام به‌تنهایی هدف خاصی را دنبال می‌کنند، اما اجتماع آنها در کنار یکدیگر به‌لحاظ اقتصادی مشوق عدم حرکت خودروسازان به‌سمت طراحی‌های جدید، عدم طراحی و تولید پلتفرم‌های به‌روز، عدم افزایش ساخت داخل، عدم افزایش کیفیت و ایمنی بوده است. لذا عمده ابزارهایی که دولت برای توسعه صنعت خودروسازی در ایران پیگیری کرده را می‌توان به‌صورت ذیل دسته‌بندی کرد:

- ابزارهای مورد استفاده در حوزه تولید،
- ابزارهای مورد استفاده در حوزه تجارت،
- ابزارهای مورد استفاده در حوزه عرضه،
- ابزارهای مورد استفاده در حوزه نوسازی.

لازم است توجه شود که استفاده دولت‌ها از ابزارهای تنظیم‌گری در صنعت باید واجد سه ویژگی **مشروط**، **هوشمند** و **زمان‌دار** باشد؛ بدین معنا که، حمایت‌های دولت از صنعت خودرو باید مشروط به عملکرد خودروسازان باشد. اگر در شرایط انحصار، حمایت‌ها از صنعت خودرو مشروط به عملکرد بنگاه‌های خودروساز نباشد، این حمایت‌ها حاصلی برای توسعه و جهانی شدن بنگاه‌های خودروسازی نخواهد داشت. حمایت‌ها از صنعت خودرو باید هوشمند باشد؛ منظور از حمایت‌های هوشمند، دست گذاشتن روی گلوگاه‌هایی است که توسعه فناوری را تحریک می‌کند. در مقابل گلوگاه‌هایی که منجر به از بین رفتن انگیزه نوآوری می‌شود باید اصلاح شود. به‌طور مثال، تنها حمایت مهم دولت ایران از صنعت خودروی ملی، تعرفه‌گذاری سنگین برای واردات است. این حمایت بدون اتخاذ یک سیاست رقابت داخلی منجر به از بین رفتن انگیزه توسعه محصول به‌روز و نوآوری خواهد شد. در مقابل دولت می‌تواند به‌نوعی از حمایت روی آورد که نوآوری و توسعه فناوری را تحریک کند. به‌عنوان مثال، دولت می‌تواند درصدی از هزینه‌های تحقیق و توسعه خودروسازان را تقبل کند و یا اعطای تسهیلات ارزان‌قیمت را منوط به توسعه فناوری قوای محرکه نماید. و درنهایت حمایت از صنایع باید زمان‌دار باشد و دولت باید دائماً چشم‌انداز کاهش حمایت‌های خود را به بازیگران فعال در آن صنعت گوشزد کند. لذا هدف از حمایت‌های دولت، رقابت‌پذیر شدن تولیدات و توسعه فناوری در صنایع است تا این صنایع از مرحله نوزادی به بلوغ برسند.

با توجه به نکات گفته شده، ازجمله عوامل شکست ابزارهای تنظیم‌گری مورد استفاده در این حوزه، ایرادات راهبردی در سیاست‌نویسی و استفاده از ابزار سیاستی بوده است. دولت با ابزارهای زیادی که در اختیار دارد می‌تواند انگیزه و تصمیم شرکت‌ها را تحت‌تأثیر قرار داده و سود بنگاه را هم‌راستا با سود و منافع ملی کند. در ادبیات توسعه به این نکته تأکید می‌شود که یکی از مواردی که دولت‌ها موظف به دخالت در مکانیسم بازار برای رفع شکست آن هستند، آثار خارجی است. منظور از آثار خارجی مواردی است که متغیرهای مهم برای منافع ملی در تابع سود بنگاه‌ها جایی ندارند. در این مواقع دولت با دخالت متناسب و هوشمندانه سود بنگاه را هم‌راستا با سود کشور می‌کند.

با توجه به فضای شرح داده شده، عجیب نیست که پس از گذشت چند دهه از صنعت خودرو در ایران، هنوز این صنعت به مرحله توسعه‌یافتگی نرسیده و نتوانسته انتظارات را برآورده کند. نکته مهمی که در اینجا باید به آن توجه کرد این است که هر اقدامی برای بهبود و تحول در صنعت خودرو بدون آنکه تغییراتی در معماری نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو و محتوای تصمیمات آن ایجاد کند، ناموفق خواهد بود؛ به‌عبارت دیگر، تمرکز بر اتفاقات و فرایندهای شرکت‌های خودروسازی، بدون توجه به محیط نهادی و ساختار تنظیم‌گری آن، حتماً ناکام خواهد ماند و لازم است تغییراتی در ساختار و محتوای تصمیمات نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو ایجاد شود. بر همین اساس، در گزارش بعدی - در ادامه این سلسله‌گزارش - به بررسی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو از دریچه تحلیل سیستمی پرداخته می‌شود، درنهایت و در گزارش سوم، بر مبنای آسیب‌شناسی صورت گرفته، پیشنهادهایی در قالب چند سناریو، در راستای بازطراحی نظام تنظیم‌گری این صنعت ارائه خواهد شد.



۱. مقدمه

صنعت خودرو از مشکلات ساختاری در چندین سطح رنج می‌برد؛ به نحوی که این مسائل سبب شده است که زیست‌بوم صنعت خودرو در ایران نتواند پذیرای فناوری باشد و علاوه بر عقب‌ماندگی صنعت خودرو از سایر رقبای خود در عرصه بین‌الملل، نارضایتی شدیدی را نیز در کشور رقم بزند. مواردی از جمله نوع رابطه دولت و شرکت‌های خودروسازی، سیاست‌های صنعتی حاکم بر خودروسازی از جمله مسائل ریشه‌دار و تاریخی این صنعت هستند و نقش قابل توجهی در شکل‌گیری مسائل صنعت خودرو دارند. علاوه بر آن، مسئله قیمت خودرو نیز طی دهه گذشته همواره به‌عنوان یکی از مسائل اصلی صنعت خودرو مطرح بوده و خروجی آن، نارضایتی مصرف‌کننده و زیان انباشته تولیدکننده بوده است.

ساختار اقتصادی - سیاسی صنعت خودروسازی کشور و به تبع آن وجود مسائل چندلایه از سطح بین‌المللی تا سطح درون‌بنگاهی در این صنعت، موجب شده تنها راهکار قابل‌انکاب برای عبور از بحران، بازطراحی نظام تنظیم‌گری این صنعت باشد. این درحالی است که برخی از مشکلات مبتلابه صنعت خودرو مانند سلطه انحصارات در بازار خودرو، وابستگی وارداتی به واسطه عدم تکمیل زنجیره تولید صنایع بالادست و ضعف زنجیره تأمین به دلیل توسعه نامتوازن صنعت قطعه‌سازی با صنعت خودرو، پایین بودن عمق ساخت داخل، توان پایین خودروسازان در متنوع‌سازی و عرضه محصولات جدید در کوتاه‌مدت، ضعف در حلقه‌های تحقیق و توسعه، طراحی، بازاریابی و خدمات پس از فروش که موجب آسیب‌پذیری بالای این صنعت از شوک‌های بیرونی شده، بعضاً ناشی از نوع مداخلات مستقیم و غیرمستقیم دولت در این صنعت است. بر این اساس، بازنگری ساختار تنظیم‌گری صنعت خودرو در راستای حداقل‌سازی این مشکلات ضرورت دارد. به همین منظور، در این گزارش به‌عنوان اولین گزارش از سلسله گزارش‌های آسیب‌شناسی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو به تبیین وضعیت موجود این نظام در کشور پرداخته شد. ابتدا مرور ادبیات و مبانی نظری بیان گردید و سپس در بخش دوم معماری نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو در ساختار حاکمیت مورد بررسی قرار گرفت و در انتها هم به بررسی اثرات اقتصادی و میزان کارایی ابزارهای تنظیم‌گری پرداخته شده است.

۲. مرور ادبیات و مبانی نظری

۲-۱. مفهوم تنظیم‌گری

در ادبیات اقتصادی، تنظیم‌گری به صورت «تلاش دولت به منظور کنترل تصمیم‌های بخش خصوصی» [۱] یا «اعمال قوانین و مقررات از سوی دولت و ضمانت اجرایی گذاشتن برای این قوانین» [۲] تعریف شده است. امروزه تعاریف دقیق‌تری که طیف وسیعی از کارکردهای دولت را پوشش می‌دهد به‌عنوان تنظیم‌گری شناخته می‌شود که از آن جمله می‌توان به «نوعی حکمرانی به منظور نظارت و هدایت بازار توسط سازمان‌های دولتی»، «تمامی اقدامات دولت به منظور هدایت بازار و شامل نظارت، مالیات‌گذاری، یارانه‌دهی، توزیع و مالکیت دولتی است» و «همه مکانیسم‌های اجتماعی اعم از آگاهانه، عمدی یا غیرعمدی» اشاره کرد. همه این تعاریف در سه بخش اصلی قابل بیان هستند:

- قواعد هدفمند: تنظیم، شکل خاصی از حکمرانی و شامل مجموعه قواعد رسمی و سازمان‌های اجرایی برای

پایش و اعمال قواعد است.

- **انواع مداخلات دولت در اقتصاد:** تنظیم عبارت از حکمرانی در مفهوم عام است که به هر نوع تلاش دولت برای هدایت اقتصاد اطلاق می‌شود. این تعریف در عین حال دربرگیرنده تعریف اول نیز می‌شود، چراکه علاوه بر نظارت، فعالیت‌هایی نظیر مالیات‌گذاری، یارانه‌دهی، بازار توزیع و مالکیت دولتی همه در حوزه تنظیم قرار می‌گیرند.

- **انواع سازوکارهای کنترل اجتماعی:** تعریف سوم از تنظیم بازهم حوزه آن را وسیع‌تر می‌کند و دربرگیرنده هر نوع سازوکار کنترل اجتماعی اعم از آگاهانه، تعمدی یا غیرتعمدی می‌شود [۳].

به‌منظور تحلیل و بررسی دقیق‌ترین مسائل نظام تنظیم‌گری صنعت خودروی ایران و همچنین فهم چرایی قرار گرفتن این صنعت در نقطه فعلی نیاز است که یک پژوهش همه‌جانبه در این زمینه و با بررسی همه ابعاد آن صورت گیرد. به همین منظور و با توجه به جامعیتی که در این زمینه نیاز است، در ادامه سعی شده الگوهای مختلف برای بررسی این صنعت معرفی و مورد بررسی قرار گیرند.

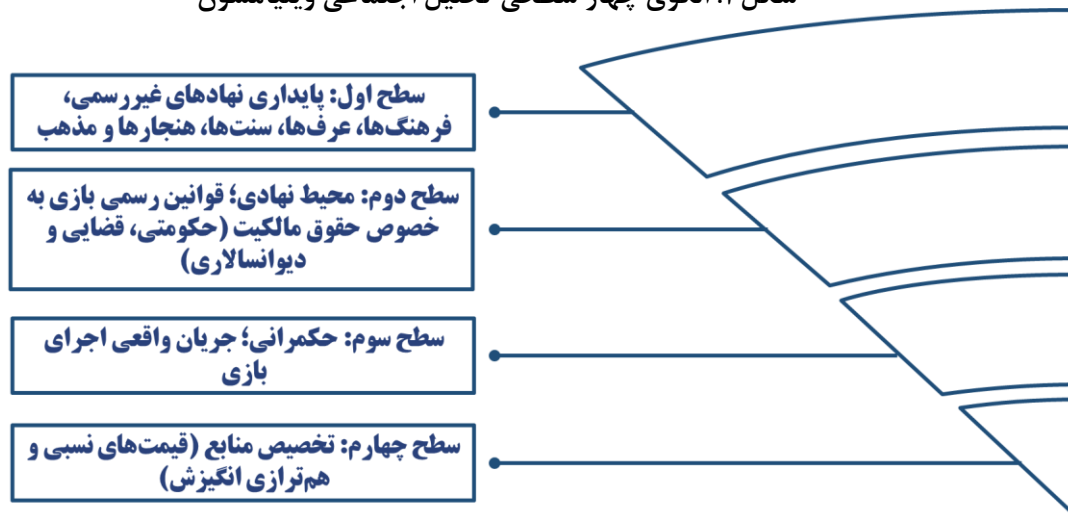
۲-۲. الگوی چهار سطحی تحلیل اجتماعی ویلیامسون

در تحلیل‌های مرسوم اقتصادی، عملکرد شرکت‌ها تابعی از شرایط بازار در نظر گرفته شده و در تحلیل بازار نیز مهم‌ترین عامل تغییرات قیمت در نظر گرفته می‌شود. در این تحلیل‌ها، با تمرکز بر تغییرات قیمت، تصور می‌شود که می‌توان اثر سایر عواملی که می‌تواند بر عملکرد شرکت‌ها یا بازارها تأثیر بگذارد را با بررسی تغییرات قیمت بررسی کرد. این درحالی است که در رویکردهای دیگر، اگرچه اهمیت بررسی تغییرات قیمت‌ها مورد توجه است، اما تأکید می‌شود که بدون بررسی‌های عمیق‌تر و دربرگرفتن متغیرهای بیشتر، این بررسی به تبیین قابل قبول و پیش‌بینی‌های مناسب از عملکرد متغیرها و رویه‌های مناسب منجر نخواهد شد.

یکی از رویکردهایی که مدعی ارائه تحلیلی عمیق‌تر از سازوکارهای تغییر در بازار است، رویکرد نهادگراست. این رویکرد تأکید دارد که بازارها از بازیگران (سازمان‌ها)، قیمت‌ها و نهادها تشکیل شده‌اند و ساختارهایی را تشکیل می‌دهند که عملکردها نتیجه تعامل و همکاری همه آنهاست. این ساختارها می‌توانند الگوهای متفاوتی از تعامل و همکاری را شکل دهند و ارزیابی نهادها می‌تواند تبیینی عمیق‌تر از مؤلفه‌های سازنده این ساختارها ارائه دهد. از دید نهادگرایان، نهادها، قواعد تعاملات اقتصادی هستند، یعنی هر قاعده‌ای مکتوب یا نامکتوبی که انسان‌ها بین خود وضع کرده، مبنای تعامل آنها را شکل می‌دهند. این نهادها هم بر رشد و هم بر توزیع درآمد مؤثر هستند؛ کارکرد قواعد پیش‌بینی‌پذیر کردن تعاملات میان انسان‌هاست، اما این قواعد در ساختارهای مختلف از کیفیت یکسانی برخوردار نیستند، برخی قواعد کارآمدند یعنی تعاملات را ساده و رشد اقتصادی را تسهیل می‌کنند؛ درحالی‌که برخی قواعد ناکارآمدند و به‌صورت مانعی برای رشد اقتصادی ظاهر می‌شوند. در میان تحلیل‌های مختلف نهادی، الگوی چهار سطحی ویلیامسون جایگاهی خاص دارد. به اعتقاد برخی الیور ویلیامسون دید جامع و پویاتری به مفهوم نهاد بخشید و مدلی را توسعه داد که به‌نوعی کلیه محدودیت‌های تئوری مذکور را مرتفع ساخت [۴]. ویلیامسون، اقتصاد نهادگرا را در چهار سطح تحلیل اجتماعی

مورد بررسی قرار می‌دهد. وی تفاوت این چهار سطح را در افق تغییر آنها، تقدم و تأخر آنها نسبت به یکدیگر و تئوری‌های حاکم بر هر سطح می‌داند [۵].

شکل ۱. الگوی چهار سطحی تحلیل اجتماعی ویلیامسون



مأخذ: دلالت‌های اقتصاد نهادگرایی جدید برای تجویز دولت مطلوب در الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت، مجله اقتصاد و توسعه منطقه‌ای.

در مدل چهار سطحی که در شکل ۱ تشریح شده، سطح اول نهادی، تئوری اجتماعی است و شامل نهادهایی می‌شود که عمدتاً موضوع علوم جامعه‌شناسی بوده و مفاهیمی نظیر فرهنگ، آداب و رسوم و مذهب را در برمی‌گیرد. افق تغییرات در این سطح عموماً بین ۱۰۰ تا ۱۰۰۰ سال بوده و شیوه تغییرات آن معمولاً ناخودآگاه و خودبه‌خودی است. سطح دوم، اقتصاد تئوری سیاسی حاکم بر جامعه و اقتصاد حقوق مالکیت است. نهادی که افقی در حد ۱۰ تا ۱۰۰ سال دارد و در آن خرد جمعی انسان‌ها به تدوین قوانین بازی پرداخته‌است. این دسته از قواعد را می‌توان در قوانین رسمی کشور یا قراردادهای و یا تعهدات درون‌گروهی جستجو کرد. این سطح با تئوری حقوق مالکیت مرتبط است. از دیدگاه آلچیان، حقوق مالکیت به مفهوم برخی حمایت‌ها در مقابل انتخاب سایر افراد است که برخلاف خواسته فرد تمایل به استفاده از منابع دارند. این تعریف مطابق با نظر حقوق دانان و به‌خصوص تعریف هوفلد می‌باشد.

سطح سوم نهادی یا اقتصاد هزینه مبادله، ایجاد ساختار حاکمیتی است؛ به‌گونه‌ای که از اجرای قواعد، اطمینان حاصل شود. مواردی نظیر آیین‌نامه‌های اجرایی، دستورالعمل‌ها، سیاست‌ها و سازمان‌های رسمی که برای اطمینان از اجرای قوانین تأسیس شده‌اند، مثال‌هایی از سطح سوم نهادی هستند. ارتباط بین این سطوح دوطرفه بوده و بین آنها بازخورد نیز وجود دارد. میزان انطباق رفتار بازیگران با قواعد بازی که در سطح دوم ذکر شد و ایجاد سازوکاری برای ضمانت پیاده‌سازی قواعد بازی، موضوع اصلی این سطح است. در حوزه اقتصاد، ضوابط ناظر بر قراردادهای، رژیم اقتصادی حاکم بر مبادلات هستند.

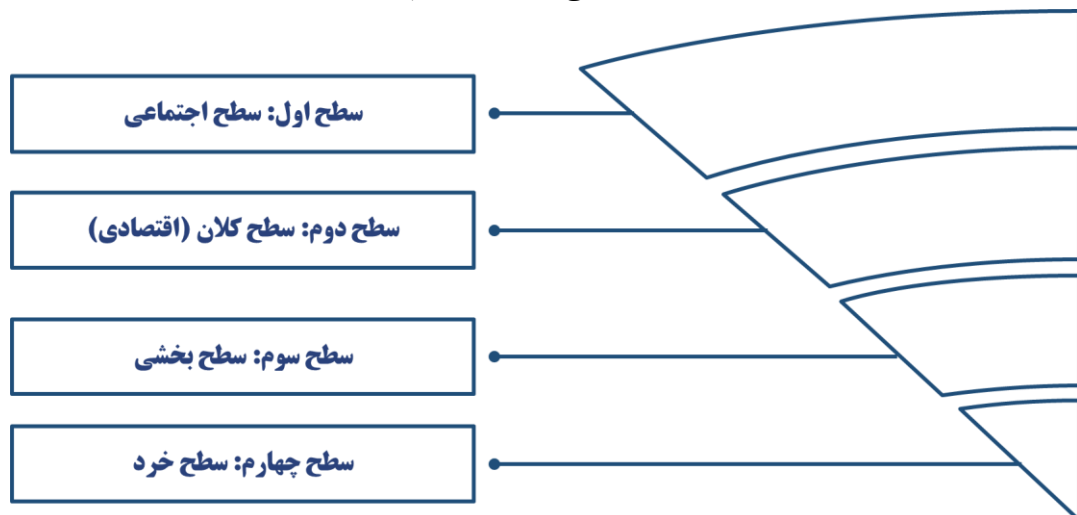
سطح چهارم یا تئوری بنگاه، لایه‌ای است که بازیگران با فرض ثابت انگاشتن قواعد و درجه‌ای که قواعد مورد قبول واقع می‌شوند، اقدام به تخصیص منابع می‌کنند. در اینجا وجه تمایز رویکرد نهادگرا با بهینه‌سازی‌های متداول مشخص

می‌شود. زیرا پیش از آنکه یک سیستم اقتصادی بخواهد تخصیص منابع بدهد و خود را بهینه سازد؛ ابتدا باید به این پرسش پاسخ دهد که قواعد حاکم بر بازی، بستر را برای کارایی بالاتر آماده ساخته است یا خیر؟ ویلیامسون بر خلاف بسیاری از اقتصاددانان که موضوع علم اقتصاد را «انتخاب» می‌دانستند اعتقاد داشت که موضوع دانش اقتصاد باید شناخت و تحلیل «قراردادها» باشد. به همین دلیل نیز واحد تحلیل در آثاری که وی به‌وجود آورده «مبادله» است.

۳-۲. الگوی چهار سطحی رقابت پذیری میر - استامر

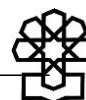
مدل ویلیامسون براساس سطوح مداخله نهادها در عملکرد اقتصادی طراحی شده است، اما در تحلیل صنعت، مدل‌های تحلیلی معمولاً براساس عوامل مؤثر بر رقابت‌پذیری و عملکرد بنگاه‌ها مورد تحلیل قرار می‌گیرند. در این چارچوب میر - استامر یک مدل چهار سطحی ارائه داده‌اند که در شکل ۲ ارائه شده است.

شکل ۲. مدل چهار سطحی تحلیل رقابت‌پذیری بنگاه‌ها (میر - استامر)



مأخذ: کاربردهای الگوی مفهومی میر-استامر در تحلیل‌های اقتصادی.

همان‌طور که در این شکل مشخص است، در این مدل تحلیلی چهار سطحی، سطح اجتماعی، گزارش‌های توسعه‌ای جامعه را بازتاب می‌دهد که الگوهای رقابت‌پذیری سازمان‌ها، نگرش‌ها نسبت به یادگیری و تغییر، ظرفیت تدوین استراتژی و سیاست‌گذاری، حافظه جمعی و همبستگی اجتماعی را دربرمی‌گیرد. یک سطح پایین‌تر در سطح کلان (اقتصادی)، ثبات متغیرهای کلان اقتصادی و چارچوب‌های سیاسی و فضایی را مانند سیاست‌های رقابتی، سیاست‌های پولی، سیاست‌های ارزی، سیاست‌های مالی و سیاست‌های تجاری شامل می‌شود. در ادامه و در سطح سوم (سطح بخشی)، سیاست‌های معطوف به تقویت رقابت‌پذیری بخش‌های خاص را دربرمی‌گیرد که شامل ساختار صنعتی، زیرساخت‌های منطقه‌ای، محیط زیست،



فناوری، آموزش و نیروی کار است. در نهایت، سطح خرد با کارایی بنگاه و نیز کارایی جمعی و شبکه‌های نوآوری سروکار دارد و همه عواملی که بر عملکرد درون‌بنگاهی مؤثر هستند را پوشش می‌دهد.

۴-۲. اقتصاد سیاسی تنظیم‌گری

تلفیق دو الگوی بالا می‌تواند برای فهم نظام تنظیم‌گری بسیار راهگشا باشد؛ زیرا تنظیم‌گری همچنان که در ابتدای این بحث آمد به معنی «اعمال قوانین و مقررات از سوی دولت» است؛ یعنی دولت برای «کنترل رفتار بخش خصوصی» از طریق تغییر قواعد و مقررات عمل می‌کند. تنظیم‌گری عمدتاً در سطح دوم تحلیل ویلیامسون رخ داده و سپس نتایج آن در سطح چهارم ظاهر می‌شود. بنابراین با نگاه به قواعد و مقررات و تغییرات آن می‌توان درک بهتری از عملکرد صنایع و بازارها (در اینجا صنعت خودرو) به دست آورد. همچنین تنظیم‌گری بیشتر در قالب تغییرات بخشی ظاهر می‌شود، یعنی عواملی که محیط عمل شرکت‌ها را در سطح بخش تحت تأثیر قرار می‌دهند.

با وجود فواید استفاده از مدل‌های بالا، این مدل‌ها همچنان ناقص هستند، زیرا تبیینی از دلایل تغییر قواعد در سطح دوم یا تغییر قواعد در سطح بخشی (در مدل میر-استامر) ارائه نمی‌دهد. این کاستی را مدل‌های اقتصاد سیاسی نهادها برطرف می‌کنند. در تحلیل اقتصاد سیاسی نهادی، وضع هر قاعده (وضع هر نهاد) با دو اثر همراه بوده که اولی تأثیر بر میزان کل ثروت و دیگری تأثیر بر نحوه توزیع این ثروت است. به طور مثال، در قیمت‌گذاری در صنعت خودرو، هدف قاعده جلوگیری از قدرت قیمت‌گذاری خودروسازان در بازار انحصاری و کسب سودهای بادآورده است. این قاعده با تغییر قیمت، بخشی از سودی که می‌توانست به جیب تولیدکننده برود را کاهش داده و موجب افزایش رفاه مصرف‌کننده می‌شود، حال اگر این قاعده، قیمت را کمتر از بهای تمام شده تعیین کند یا هزینه‌های سرمایه‌گذاری روی تغییر فناوری را در نظر نگیرد، خودروساز در بهبود کیفیت با مشکل مواجه می‌شود و عملاً در رقابت جا می‌ماند. یعنی تغییر توزیع، اثر ضد رشد دارد. همچنین باید تأکید کرد که از منظر اقتصاد سیاسی، گروه‌های ذی‌نفع می‌توانند با چانه‌زنی برای کاهش قیمت خودرو در قالب قرعه‌کشی و کمک به تفاوت قیمت نرخ مصوب و نرخ بازار آزاد و بعد اختصاص خودرو با نرخ مصوب به خود از رانت تفاوت قیمت مصوب و بازار، به ضرر خودروساز و مصرف‌کننده بهره‌مند شوند. بنابراین در سطح اقتصاد سیاسی، قاعده‌گذاری و تنظیم‌گری می‌تواند با اهداف مختلفی وضع شده و تأثیرات متفاوتی داشته باشد.

در سال‌های اخیر چارچوب استقرار سیاسی برای درک تفاوت عملکرد نهادها در بسترهای مختلف سیاسی مورد توجه پژوهشگران و نهادهای سیاستگذاری دنیا قرار گرفته است. این چارچوب برخلاف تحلیل‌های مرسوم که عدم موفقیت نهادها را به توانمندی دولت یا عوامل فرهنگی محدود می‌کند، معتقد است توزیع قدرت، تعیین‌کننده کارآمدی یک نهاد است. توزیع قدرت سازمانی گروه‌های ذی‌نفع تعیین می‌کند که این گروه‌ها بر اساس «منافع» و «توانمندی» خود از یک سیاست یا نهاد خاص، حمایت یا در برابر آن مقاومت کرده و یا آن را منحرف می‌کنند. از این رو، با فهم توزیع قدرت سازمانی می‌توان به دلایل عملکرد نه چندان موفق یک سیاست یا یک نهاد در یک بستر سیاسی خاص پی برد.

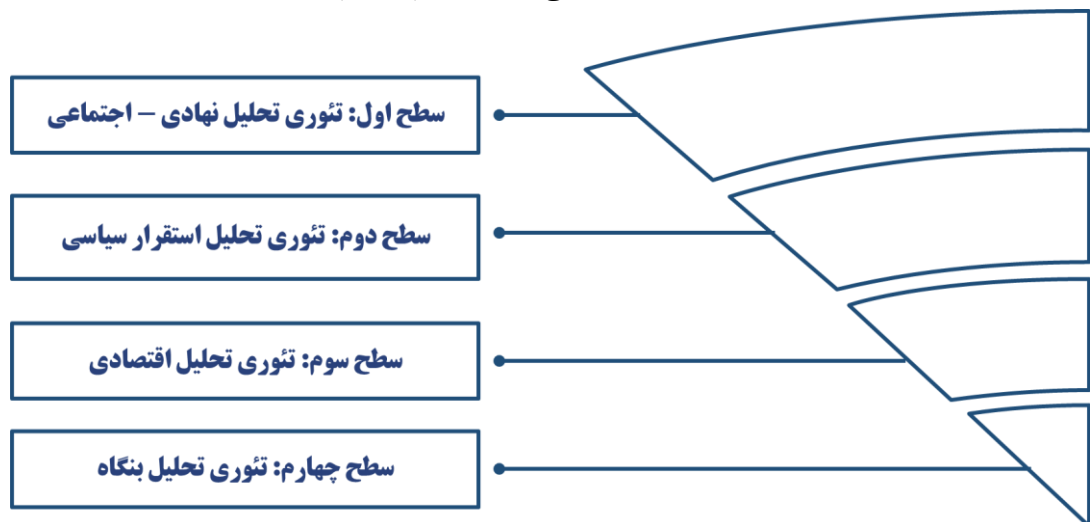
همان‌طور که در پیوست ۱ مشاهده می‌شود، در تحلیل مشتاق خان جهت تبیین اقتصاد سیاسی کیفیت سیاستگذاری و تنظیم‌گری دولت، کیفیت تنظیم‌گری در قالب روابط میان نخبگان سیاسی (پیکربندی سیاسی) و روابط میان نخبگان

سیاسی و اقتصادی یا دولتمردان و مدیران شرکت‌ها (پیکربندی اقتصادی) ارائه می‌شود که می‌توان این تحلیل را برای تنظیم‌گری در صنعت خودرو به کار برد.^۱

۵-۲. الگوی تلفیقی تحلیل نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو

با توجه به مدل تحلیل نهادی ویلیامسون، نظریه‌های تحلیل اقتصاد سیاسی نهادی و مدل‌های تحلیل رقابت‌پذیری صنایع می‌توان یک مدل تلفیقی ارائه داد که از طریق آن بتوان موقعیت تحلیل تنظیم‌گری در تحلیل وضعیت صنعت خودرو و آسیب‌شناسی آن را تحت پوشش قرار داد. این مدل تحلیلی در شکل ۳ ارائه شده است.

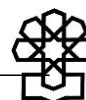
شکل ۳. مدل تلفیقی تحلیل نظام تنظیم‌گری خودرو



مأخذ: بررسی‌های پژوهش.

در شکل ۳ مدل تلفیقی با توجه به کارهای ویلیامسون (۲۰۰۰)، میر-استامر (۲۰۰۵) و مشتاق خان (۲۰۱۰) ارائه شده است. در این مدل تلفیقی، برای آسیب‌شناسی نظام تنظیم‌گری صنعت می‌توان چهار سطح را از یکدیگر متمایز ساخت. سطح اول، سطح تئوری تحلیل نهادی-اجتماعی است که متغیرهای اجتماعی و ارزش‌های فرهنگی و ... را دربرمی‌گیرد که گرچه ضمانت اجرای رسمی ندارد، اما از طریق باورها و اعتقادات دست‌اندرکاران بر عملکرد صنعت و تنظیم آن مؤثر است. سطح دوم، سطح نهادهای رسمی و قواعد و مقررات است که همه مقررات تنظیمی دولت را شامل می‌شود و با توجه به اهمیت ارائه تبیینی از دلایل وضع قواعد و مقررات، تحلیل اقتصاد سیاسی تنظیم‌گری در همین سطح ظاهر خواهد شد. سومین سطح، تحلیل عملکرد اقتصادی شرکت‌ها در بازار را دربرمی‌گیرد که از چارچوب‌های دو سطح بالاتر متأثر است و در نهایت سطح چهارم شامل تحلیل درون‌بنگاهی می‌شود. با توجه به اینکه، عمده تأثیرات نظام تنظیم‌گری درون سطح دوم و سوم ظاهر می‌شود، ادامه این بخش بر تکمیل مدل تلفیقی بالا برای صنعت

۱. در گزارش ۱۶ الگوی راهبردی حمایت از تولید با عنوان «نظریه استقرار سیاسی، چارچوبی برای فهم اقتصاد سیاسی حمایت از تولید» این چارچوب و دلالت‌های آن برای اقتصاد ایران مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.



خودروسازی با تأکید بیشتر بر این دو سطح همراه است.

۶-۲. تحلیل اقتصادی تنظیم‌گری صنعت خودرو

در نهایت، آخرین بخش تحلیل مربوط به تحلیل اقتصادی ابزارهای تنظیم‌گری و اثرات آن در صنعت خودرو است. با توجه به دلایل مختلف تنظیم‌گری، ابزارهای گسترده‌ای جهت کنترل فعالیت‌های بنگاه‌ها و جهت‌دهی به آنها به منظور تحقق اهداف و سیاست‌های دولت وجود دارد. «قیمت»، «مقدار» و «تعداد بنگاه‌ها» سه ابزار اصلی تنظیم‌گری است. اعمال محدودیت بر «کیفیت محصول»، «تبلیغات» و «سرمایه‌گذاری» از دیگر ابزارهای کنترلی نهادهای تنظیم‌گر می‌باشند. در ادامه به بررسی اجمالی برخی از ابزارهای اصلی تنظیم‌گری می‌پردازیم:

ابتدا به بررسی ابزارهایی که مبتنی بر کنترل قیمت کالا هستند می‌پردازیم؛ قیمت هر کالا یا خدمت نشان‌دهنده هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیمی است که به واسطه تولید آن کالا بر دیگران تحمیل می‌شود (مانند آلودگی). علاوه بر آن، قیمت مقادیر عرضه و تقاضا در بازار را تعیین می‌کند، به گونه‌ای که به هنگام افزایش قیمت، تولیدکنندگان تمایل به عرضه بیشتر کالا یا خدمت و متقاضیان گرایش کمتر به خرید کالا یا خدمت دارند و برعکس. بنابراین تعادل بهینه زمانی رخ می‌دهد که تصمیمات مصرفی و تولیدی منطبق بر یکدیگر باشند. چنانچه نهاد تنظیم‌گر بخواهد از طریق قیمت‌گذاری به کنترل فعالیت‌های بخش خصوصی بپردازد یا در راستای افزایش رفاه جامعه اقدام به قیمت‌گذاری برای برخی کالا و خدمات کند، باید نکاتی نظیر شکل دادن ارتباط بین عرضه و تقاضا و به تعادل رساندن بازار به‌ویژه در بازارهای غیررقابتی، کسب درآمد و پوشش هزینه‌های تولیدکنندگان و ارائه‌دهندگان خدمات و مهیا کردن زمینه‌های رقابت را مدنظر قرار دهد [۷]. علاوه بر آن، با توجه به ساختار بازار و تعداد بنگاه‌های مشارکت‌کننده در آن، شیوه‌های متفاوتی برای قیمت‌گذاری وجود دارد که عبارتند از:

جدول ۱. مقایسه شیوه‌های مختلف قیمت‌گذاری

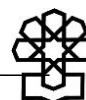
شیوه	وضعیت بازار	سیاست دولت	سطح قیمت	کیفیت ارائه خدمات	قیمت‌گذار	یارانه متقاطع	اداره اقتصادی بنگاه	تنوع خدمات	پوشش هزینه	ورود به بازار
تقاضامحور	انحصاری	ارائه خدمات دولتی	پایین	پایین	دولت / نهاد تنظیم‌گر	بلی	خیر	پایین	خیر	ممنوع
هزینه‌محور	انحصاری / انحصار چندجانبه	خصوصی‌سازی و آزادسازی	متوسط	خوب	نهاد تنظیم‌گر	خیر	بلی	متوسط	بلی	براساس مجوز و محدود
بازارمحور	رقابتی	آزادسازی	بالا	عالی	بازار	خیر	بلی	بالا	بلی	براساس احراز شرایط و آزاد

مأخذ: [۸].

از دیگر ابزارها در راستای تنظیم‌گری، ابزار کنترل مقدار تولید یا خدمات است؛ از آنجا که محدودیت‌های مقداری در ادبیات اقتصادی چندان پذیرفته نیست از ابزارهای قیمتی نظیر تعرفه‌گذاری و مالیات استفاده می‌شود. ضعف اطلاعات و نااطمینانی‌های موجود در بازار، کمبود منابع، آلاینده‌گی و اثرات مخرب زیست‌محیطی فعالیت‌های بنگاه‌های اقتصادی از دیگر عوامل مؤثر در به‌کارگیری از این ابزار است. مقررات‌گذاری درخصوص میزان تولید یا ارائه خدمات می‌تواند همراه با ابزار قیمت‌گذاری مورد استفاده قرار گیرد. سازمان اوپک در مورد صادرات نفت از این ابزار استفاده می‌کند و تصمیم این سازمان به‌رغم تعیین قیمت نفت در سطح جهانی، بر بازار نفت اثرگذار است [۸].

علاوه بر موارد ذکر شده، ابزار کنترل ورود و خروج بنگاه‌ها هم از ابزارهای مهم تنظیم‌گری بوده که در این میان کنترل تعداد بنگاه‌ها از متغیرهای اساسی در تعیین کارایی تخصیص و بهره‌وری بازار مؤثر است. این ابزار می‌تواند در قالب کنترل ورود بنگاه‌های جدید و کنترل ورود بنگاه به نواحی جغرافیایی خاص باشد. نهادهای تنظیم‌گر به‌منظور تشویق بنگاه‌ها به سرمایه‌گذاری در رشته‌فعالیت‌هایی اولویت‌دار و توسعه فعالیت در مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا مناطق ویژه، بسته‌های حمایتی و تشویقی ارائه می‌کنند. هدف نهاد تنظیم‌گر از هدایت بنگاه‌ها به مناطق کمتر توسعه‌یافته آن است که مجموعه وسیع‌تری از مصرف‌کنندگان را پوشش داده و به تعداد بیشتری از مردم خدمات ارائه کند. این شیوه مقررات‌گذاری ممکن است بنگاه را با یک بازار با سود کم مواجه سازد و بنگاه تمایل به خروج از بازار را داشته باشد، در این صورت نهاد تنظیم‌گر می‌تواند با اعمال قانون، مانع از خروج بنگاه شود. مهم‌ترین ابزار برای کنترل ورود و خروج بنگاه‌ها سیستم مجوزدهی است. مجوزها در واقع همان اجازه‌نامه فعالیت بنگاه‌هاست که براساس قواعد و شرایط مشخص و طی یک فرایند رقابتی به متقاضیان اعطا شده و برخی از این مجوزها به‌صورت مستقیم از سوی دولت و برخی دیگر از سوی نهادهای تنظیم‌گر مستقل نظیر انجمن‌های تخصصی ارائه می‌شود. فرایند ارائه مجوز، یکی از مهم‌ترین فرایندهای اصلاح بخش و حوزه در حال واگذاری به بخش خصوصی بوده و درجه رقابت، میزان درآمد دولت در بازار و کارایی تولید و عرضه خدمات وابسته به آن است. رایج‌ترین اهداف مجوزدهی شامل تنظیم ارائه یک خدمت عمومی و ضروری، خصوصی‌سازی تجاری، تنظیم ساختار بازار، بنا نهادن یک چارچوب رقابتی، تخصیص منابع محدود و ایجاد درآمد برای دولت است.

در ادامه به بررسی ابزارهای مبتنی بر کنترل سایر متغیرها می‌پردازیم؛ اساس تنظیم مقررات محدود ساختن رفتار بنگاه از طریق قیمت، مقدار و کنترل ورود و خروج است. بنگاه‌ها متغیرهای تصمیم‌گیری دیگری نیز دارند که یکی از آنها کیفیت محصول یا خدمت است. نهاد مقررات‌گذار ممکن است برای اطمینان از کیفیت خدمت یا محصول، حداقل استانداردهایی وضع کند. یکی از دلایل استفاده اندک از مقررات‌گذاری کیفی ناشی از سخت بودن اجرای آن است. در کنترل، قیمت و مقدار نوع محدودیت‌ها مشخص و شفاف است، اما برای مقررات کیفی، عوامل و فعالان اقتصادی باید در مورد متغیر و نوع محدودیت‌های آن تفسیر و تعریف یکسانی داشته باشند. این درحالی است که کیفیت معمولاً به‌سادگی قابل تعریف نیست. تنظیم‌گر معمولاً محدودیت‌های سختی را برای کیفیت محصولات و خدمات (به‌غیر از سالم بودن و امنیت) اعمال نمی‌کند. اعمال محدودیت بر تبلیغات کالاها و خدمات خاص نیز در بعضی از کشورها و بازارها اجرا می‌شود که نمونه بارز آن، محدودیت تبلیغ سیگار در رسانه‌های عمومی است. همچنین در مورد محتوای تبلیغات



و برای جلوگیری از ضرر، زیان و فریب خوردن مصرف‌کنندگان، نیز دولت‌ها اعمال محدودیت می‌کنند. متغیر دیگر که گاهی توسط نهادهای تنظیم مقررات کنترل می‌شود «سرمایه‌گذاری بنگاه» است. برخلاف دیگر متغیرهای تصمیم‌گیری این نوع مقررات‌گذاری دخالت دولت در فرایند تولید قلمداد خواهد شد. از نمونه بارز این نوع مقررات‌گذاری می‌توان به الزام دریافت «گواهی نیاز»^۱ توسط بیمارستان‌ها قبل از شروع پروژه سرمایه‌گذاری در آمریکا اشاره کرد که هدف از این مقررات‌گذاری جلوگیری از دوباره‌کاری است [۷].

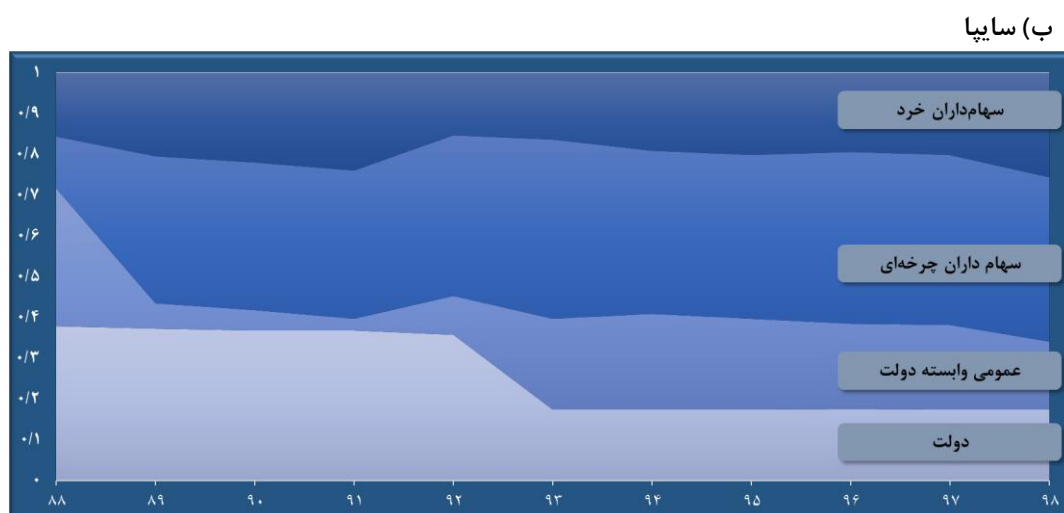
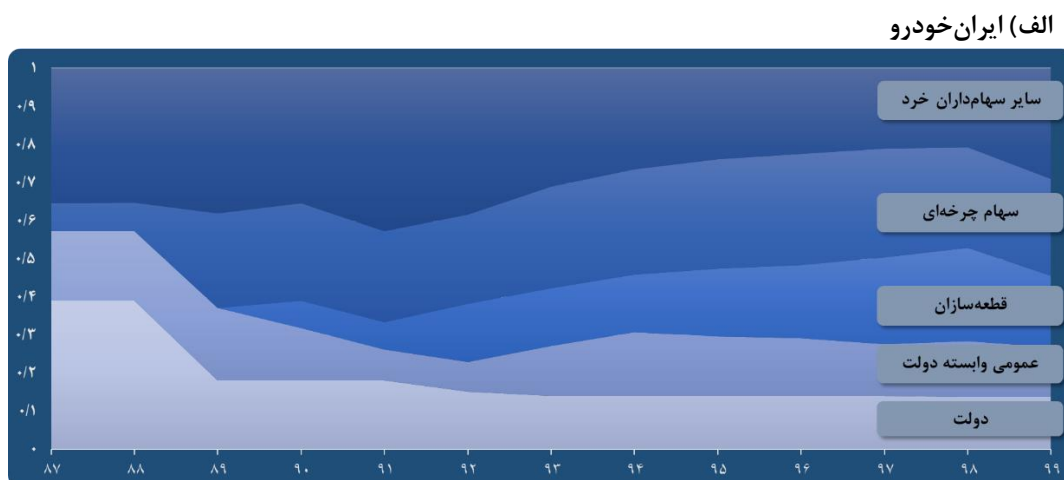
۳. معماری نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو در ساختار حاکمیت

براساس مدل تلفیقی ارائه شده در راستای تحلیل مسائل صنعت خودروی ایران، آسیب‌شناسی نظام تنظیم‌گری آن بر مبنای سطح دوم و سوم آن یعنی تئوری تحلیل استقرار سیاسی و تئوری تحلیل اقتصادی صورت می‌گیرد. در این بخش در سطح دوم الگوی تحلیلی تلفیقی، اثرات ساختار سیاسی ایران بر مدل و تصمیمات نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو ایران، وضعیت ساختار سهام‌داری خودروسازان و اثرات آن بر ساختار تنظیم‌گری این صنعت مورد بررسی قرار گرفته است و سپس ضمن بررسی اجمالی قوانین و مقررات مرتبط با صنعت خودروسازی و استخراج وظایف و ارتباطات نهادهای مختلف در ساختار تصمیم‌گیری این صنعت، چالش‌های بنیادین معماری نهادی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو مورد بررسی قرار گرفته و تبعات عینی آن بر وضعیت نامطلوب این حوزه مورد بحث قرار گرفته است.

۱-۳. اثرات مدل ساختار سهام‌داری فعلی خودروسازان بر نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو

در ایران پس از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۷، فرایند واگذاری شرکت‌های دولتی از جمله ایران‌خودرو و سایپا آغاز شد. به‌رغم آنکه در این قانون تلاش شده بود که تصدی‌گری دولت کاهش پیدا کند و با واگذاری شرکت به بخش خصوصی، بهره‌وری آن افزایش یابد اگرچه در ظاهر، دولت سهام خود در شرکت ایران‌خودرو و سایپا را به‌ترتیب به حدود ۵ و ۱۷ درصد کاهش داده، اما همچنان با داشتن بیش از ۵۰ درصد از سهام شرکت ایران‌خودرو و بیش از ۷۲ درصد از سهام شرکت سایپا از طریق شرکت‌های عمومی وابسته به دولت و شرکت‌های زیرمجموعه شرکت اصلی و تعیین حداقل سه عضو هیئت مدیره امکان مدیریت و سیاست‌گذاری حداکثری در این دو شرکت را دارد (نمودار ۱). البته شایان‌ذکر است پس از این واگذاری‌ها شرکت با مسائل جدیدی ناشی از تغییرات ایجاد شده در ساختار مالکیتی آن مواجه شد که در گزارش دیگری با عنوان «تحلیلی بر ساختار مالکیت دو بنگاه خودروسازی ایران‌خودرو و سایپا و الزامات اصلاح آن» [۹] به تفصیل مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

شکل ۴. نمودار تغییرات ساختار سهام‌داری ایران خودرو و سایپا در دهه اخیر

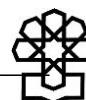


مأخذ: داده‌های حاصل از سایت سازمان مدیریت فناوری بورس تهران.

همان‌طور که مشاهده می‌شود بیش از ۵۰ درصد (۵۲.۹٪) از سهام شرکت ایران خودرو در اختیار دولت، شرکت‌های عمومی غیردولتی، شرکت‌های زیرمجموعه ایران خودرو و بانک‌هاست و عملاً تمامی این سهام توسط دولت کنترل می‌شود؛ از این‌رو با وجود واگذاری سهام دولت، عملاً کنترل مدیریتی و انتخاب مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره (به‌جز یک صندلی که در اختیار یک شرکت قطعه‌سازی است) در اختیار دولت است.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، مشابه ایران خودرو بیش از ۵۰ درصد (۷۲.۸۴٪) از سهام شرکت سایپا در اختیار دولت، شرکت‌های عمومی غیردولتی و شرکت‌های زیرمجموعه سایپاست و عملاً تمامی این سهام توسط دولت کنترل می‌شود؛ لذا با وجود واگذاری سهام دولت، عملاً کنترل مدیریتی و انتخاب مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره در اختیار دولت است.

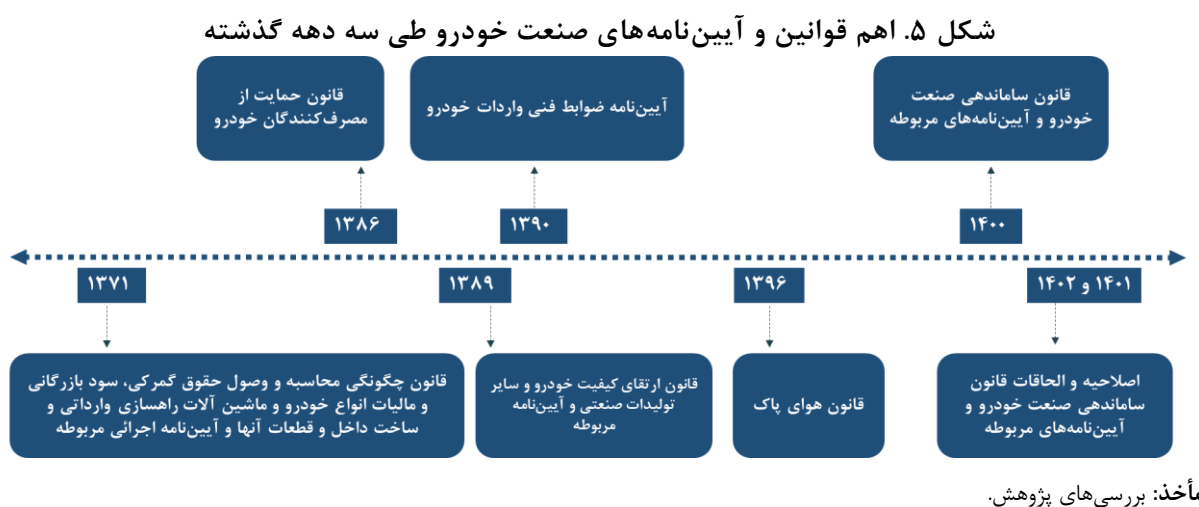
همان‌گونه که در شکل ۴ سیر تغییرات سهام‌داری دو شرکت بزرگ خودروسازی کشور نشان داده شد؛ در اثر خرید سهام شرکت مادر توسط شرکت‌های زیرمجموعه و ایجاد سهام‌داری چرخه‌ای عملاً مدیریت شبه‌دولتی در شرکت مستقر



شده است. از جمله مهم‌ترین آسیب‌های سهام‌داری چرخه‌ای (خرید سهام شرکت مادر توسط شرکت‌های زیرمجموعه) بلوکه شدن بخش بزرگی از سرمایه شرکت به صورت سهام و ایجاد یک حلقه بسته مدیریتی در شرکت است.

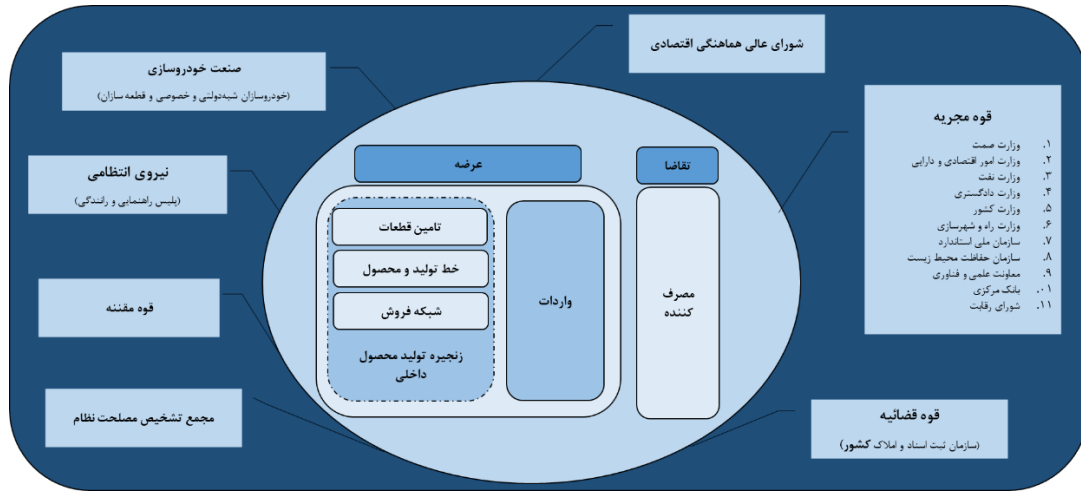
۲-۳. معماری نهادی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو

طی ۳۰ سال گذشته قوانین و آیین‌نامه‌های زیادی تدوین شده که به حوزه خودرو مربوط بوده، اما می‌توان ۷ قانون و آیین‌نامه مهم را در حوزه تنظیم‌گری بخش خودرو همان‌گونه که در شکل ۵ نشان داده شده برشمرد که از سال ۱۳۷۱ تا سال ۱۳۹۶ برای این صنعت وضع شده است.



براساس قوانین و آیین‌نامه‌های فوق بیش از ۲۰ نهاد حاکمیتی همان‌گونه که در شکل ۶ نشان داده شده در حوزه خودرو توان تصمیم‌گیری دارند که این مسئله موجب شده است که امکان راهبری واحد برای این صنعت وجود نداشته باشد. در میان نهادهای تأثیرگذار بر صنعت خودرو در ایران می‌توان به مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیئت‌وزیران، شورای عالی هماهنگی اقتصادی، شورای اقتصاد، شورای رقابت، شورای عالی حفاظت محیط زیست، شورای عالی استاندارد، هیئت سرمایه‌گذاری خارجی، وزارت صنعت معدن و تجارت، وزارت نفت، وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی، وزارت امور اقتصاد و دارایی، بانک مرکزی، بیمه مرکزی، پلیس راهنمایی و رانندگی، سازمان تعزیرات حکومتی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اشاره کرد که در ذیل شماتیکی از وضعیت نظام سیاستگذاری خودرو ترسیم شده است [۷].

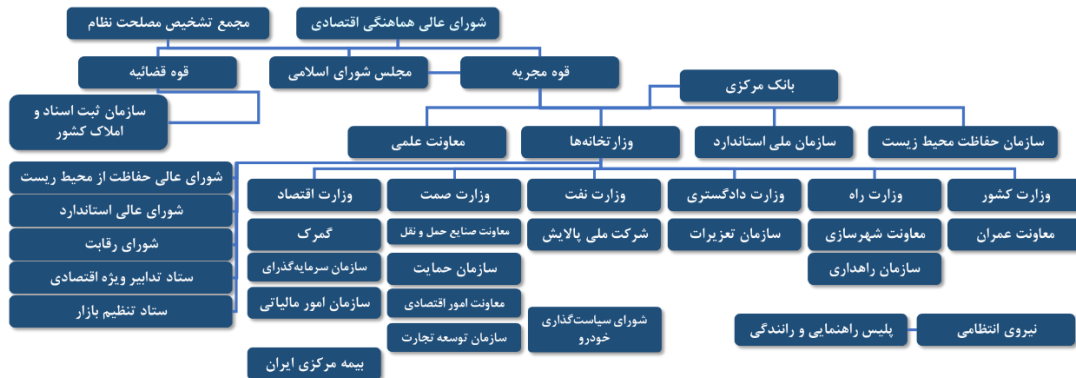
شکل ۶. تصویر کلان ساختار تصمیم‌گیری در زنجیره ارزش خودروسازی



مأخذ: همان.

علاوه بر تعدد نهادهای تنظیم‌گر و نوع معماری نهادی، وظایف و اختیارات نهادهای تنظیم‌گر در حوزه‌های مختلف در برخی موارد کاملاً در تضاد با یکدیگر، متداخل یا به صورت موازی و دارای هم‌پوشانی تعریف شده است.

شکل ۷. معماری نهادی ساختار تصمیم‌گیری در حوزه صنعت خودرو



مأخذ: تدوین نقشه راه ارتقای رقابت‌پذیری و توسعه صنعت خودرو، فاز اول: آسیب‌شناسی نظام رگولاتوری صنعت خودرو، مؤسسه مطالعات پژوهش‌های بازرگانی.

به‌عنوان نمونه در مورد قیمت‌گذاری خودرو، تعیین دست‌ورعمل قیمت‌گذاری، ابلاغ قیمت، تأیید صورت‌های مالی و ... به‌نحوی ناهماهنگ و غیرمنسجم اقدام شد که از جمله مصادیق آن می‌توان به وقایع آذرماه سال ۱۴۰۰ و اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۲، به‌هنگام اصلاح قیمت خودروهای تولیدی ایران خودرو و سایپا، مداخلات نهادهای مختلف و عدم هماهنگی در فرایند مذکور اشاره کرد.



جدول ۲. نگاشت نهادی ساختار تصمیم‌گیری در حوزه صنعت خودرو براساس زنجیره ارزش

پشتیبانی		خدمات پس از فروش		فروش				تولید محصول						تأمین قطعات					کارکردها		بازیگران					
								تأمین مالی	سرمایه‌گذاری	نظام تعرفه‌گذاری	استاندارد (ایمنی، آلایندگی)	تحقیق و توسعه	سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری	تولید سی‌کی‌دی و اس‌کی‌دی	تولید داخلی خودرو	نظام تعرفه‌گذاری	استاندارد	تحقیق و توسعه				سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری	تأمین مواد اولیه (بوزس، واردات و تولید داخلی)	تولید قطعات و مجموعه‌ها		
اسقاط	لجستیک	تقنین	رضایت مصرف‌کننده	حمایت از مصرف‌کنندگان	حذف سوداگری	قیمت‌گذاری	تنظیم بازار	توزیع و فروش	صادرات	تأمین مالی	سرمایه‌گذاری	نظام تعرفه‌گذاری	استاندارد (ایمنی، آلایندگی)	تحقیق و توسعه	سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری	تولید سی‌کی‌دی و اس‌کی‌دی	تولید داخلی خودرو	نظام تعرفه‌گذاری	استاندارد	تحقیق و توسعه	سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری	تأمین مواد اولیه (بوزس، واردات و تولید داخلی)	تولید قطعات و مجموعه‌ها	معاونت صنایع حمل‌ونقل	(ب) وزارت صمت	
							*								*											معاونت صنایع حمل‌ونقل
															*											شورای سیاست‌گذاری خودرو
			*	*			*								*	*										سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان
*										*		*	*	*	*											ایدرو
						*	*																			ستاد تنظیم بازار
																		*				*				معاونت تجارت و خدمات
								*																		سازمان توسعه تجارت
*	*																									بیمه مرکزی ایران
					*																				سازمان امور مالیاتی	
									*	*															سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی	

(ب) وزارت صمت

(د) وزارت امور اقتصادی و دارایی

از جمله سایر تداخلات نهادی در مکانیسم‌های تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات، می‌توان به تداخلات نهادی گسترده در بحث واردات خودرو اشاره کرد، سازمان توسعه تجارت، معاونت صنایع حمل‌ونقل وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان ملی استاندارد، سازمان حفاظت محیط زیست، معاونت امور اقتصادی بازرگانی (امور اصناف) و بانک مرکزی، وظایف و اختیارات در حوزه‌های تأیید برند و مدل، اجازه ثبت سفارش و ورود، تخصیص ارز، بررسی اسناد مربوط به استاندارد و ... را برعهده دارند. خروجی آن هم در فرایند واردات خودرو در سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ متجلی می‌شود؛ به نحوی که علاوه بر مشکلات تأمین ارز، تداخلات نهادی در فرایند اجرا هم به شدت در کندی آن مؤثر هستند. تزاخم در ساختار تصمیم‌گیری برای این صنعت و وجود نهادهای موازی، انسجام سیاستی را سلب کرده است. نکته مهم در بررسی نظام تصمیم‌گیری خودرو این است که در این معماری، نهادهایی با ساختار منافع متضاد با یکدیگر شکل گرفته که امکان راهبری صنعت خودرو در یک جهت مشخص را سخت و یا غیرممکن می‌کند. به طور مثال از ابتدای تأسیس صنعت خودرو تاکنون، اجماع سیاستگذاران عرصه خودرو بر این بود که لازم است با ایجاد تبعیض قیمتی بین خودروهای تولید داخل و خودروهای وارداتی امکان فروش و سوددهی خودروهای داخلی را فراهم کرد تا از این طریق امکانی برای توسعه این خودروسازان فراهم شود.^۱

اما نکته قابل توجه آن است که شورای رقابت که براساس فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تأسیس شده و در تابستان سال ۱۳۸۸ آغاز به کار کرد؛ اساساً فلسفه تشکیل آن در تضاد با سیاست جاری در عرصه خودرو بود. چراکه براساس بند «۶» ماده (۴۴)، تقسیم یا تسهیم بازار کالا یا خدمت بین دو یا چند شخص ممنوع است و همچنین طبق بند «۵» ماده (۵۸)، شورا وظیفه تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط را برعهده دارد.^۲

بنابراین عملاً با ورود شورای رقابت به عرصه قیمت‌گذاری خودرو در اواخر سال ۱۳۹۱، درواقع ساختاری در نظام تصمیم‌گیری صنعت خودرو شکل گرفت، که اساس آن با نوع سیاستگذاری در این صنعت در تعارض قرار داشت.

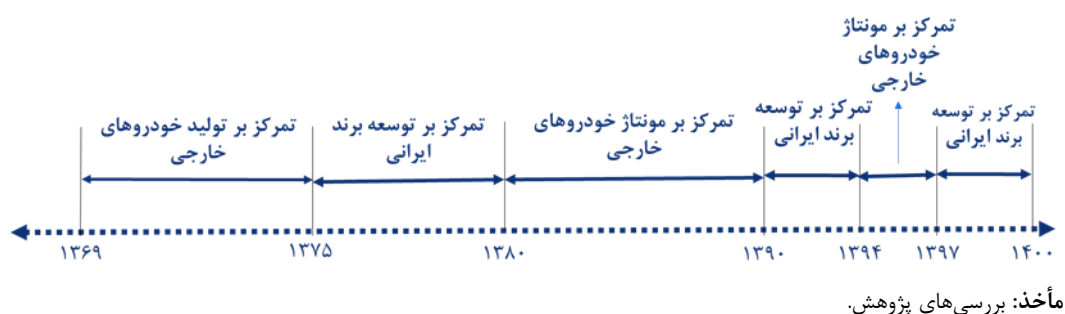
۱. برای واضح شدن این مسئله می‌توان به مناقشه میان مجلس و دولت در تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ اشاره کرد. در سال ۱۳۸۸ و زمان بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۹ در مجلس شورای اسلامی، که مجلس تلاش داشت تا تعرفه خودرو را ۲۰ درصد کاهش دهد، مقام معظم رهبری پس از بازدید از ایران خودرو و در واکنش به تصمیم مجلس فرمودند: «فراوانی و ارزانی خوب است، اما از آن مهم‌تر رشد صنعت داخلی است و نباید به استناد دلایل عمدتاً واهی دروازه را به روی واردات باز کرد... عموماً فلسفه و منطقی که برای افزایش واردات مطرح می‌شود، بالا بردن کیفیت محصولات داخلی است، اما برای این هدف گزینه‌های بهتری هم وجود دارد که یکی از آنها اعمال سیاست‌ها و ضوابطی برای بالا بردن کیفیت محصولات داخلی است». علاوه بر آن، رئیس‌جمهور وقت آقای دکتر احمدی‌نژاد نیز در اواخر اسفند همان سال اظهار داشتند: «من اهل گله‌گذاری نیستم، ولی برای محصولات روزمره افزایش تعرفه واردات تثبیت می‌شود، ولی برای واردات خودرو که خودمان آن را داریم با کاهش تعرفه‌ها مواجه هستیم. آنچه که مرعداری‌ها و گاوداری‌های ما نیاز دارند و کشاورزی نیاز دارد باید با تعرفه پایین‌تر وارد شود تا مواد غذایی افزایش قیمت پیدا نکند، ولی ما شاهد کاهش تعرفه واردات خودرو هستیم که این کار چه حاصلی برای ملت دارد؟ اگر قرار است صنعت اصلاح شود راهش ارزان بودن خودروهای وارداتی نیست. این‌گونه تصمیم‌گیری‌ها از مجلس نشان می‌دهد که برخی از نمایندگان مجلس با ارائه برخی طرح‌ها موانعی را بر سر راه پیشرفت کشور ایجاد کرده‌اند». این اظهارات نشان می‌دهد که اساساً سیاستگذاران و تصمیم‌گیران در کشور به‌دنبال استفاده از سیاست تبعیض قیمتی برای رشد خودروسازان بوده است.

۲. در همین زمینه مصاحبه دکتر شیوا رئیس شورای رقابت در مورد مبنای دستورالعمل قیمت‌گذاری شورای رقابت قابل توجه است: «چرا مردم باید تاوان هزینه‌های بالاسری و سربار بیش از حد یا هزینه‌های غیرمربوط این شرکت‌ها را بپردازند و به واسطه این هزینه‌های غیرضرور و غیرخودرویی، قیمت‌های بالاتری از مردم گرفته شود و چرا مردم باید هزینه‌های ناکارآمدی یا عقب‌افتادگی تکنولوژیکی خودروسازان را بپردازند. براساس روش قیمت تمام شده، تمام این هزینه‌ها روی قیمت خودرو کنشیده شده و مردم باید آن را بپردازند؛ لذا روش هزینه تمام شده یک روش غیرمنطقی و غیرمنصفانه است، اما روش ما روشی منصفانه است. زیرا اگر بازار رقابتی داشتیم؛ مطمئناً خودروسازان نمی‌توانستند با قیمتی بیشتر از این قیمتی که ما تعیین کردیم خودروهای خود را در بازار عرضه کنند».

۳-۳. لزوم اصلاح معماری نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو

موارد ذکر شده همگی بیانگر این موضوع هستند که معماری نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو در ساختار حاکمیت به‌نحوی است که یک راهبرد بلندمدت در صنعت خودرو که مورد مفاهمه تصمیم‌گیران و سیاستگذاران بخش خودرو در کشور باشد وجود ندارد و هنوز تصمیمات اساسی درخصوص مدل توسعه این صنعت گرفته نشده است. از همین رو است که طی سه دهه گذشته دائماً این صنعت شاهد نوسان مداوم در حرکت میان توسعه برند داخلی و مونتاژ خودروهای بین‌المللی است و سیاستگذاران نتوانسته‌اند که یک مسیر مشخص را هدف‌گذاری و خودروسازان را به‌سمت آن هدایت کنند.

شکل ۸. تغییر راهبرد تولید طی سه دهه گذشته



همان‌طور که در شکل فوق نیز قابل مشاهده است؛ به‌طور مثال در دهه ۱۳۷۰ سیاست افزایش عمق داخلی‌سازی در خودروهای پژو ۴۰۵، پیکان و پراید و پس از آن طراحی و تولید خودروی سمند در دستور کار قرار گرفت. اما با فاصله اندکی پس از آن استراتژی خودروسازی کشور در ابتدای دهه ۱۳۸۰ به‌سمت مونتاژ خودروهای فرانسوی تغییر جهت داد و مونتاژ پژو ۲۰۶ و رنو ال ۹۰ به کارویژه اصلی خودروسازان تبدیل شد. سپس در نیمه‌دوم دهه ۱۳۸۰ ایران خودرو به‌سمت طراحی موتور داخلی حرکت کرد و در ابتدای دهه ۱۳۹۰ اهداف خودروسازان طراحی و تولید دو خودروی تیبیا و دنا شد و اما در ادامه و پس از امضای برجام در سال ۱۳۹۶ مجدداً هر دو شرکت ایران خودرو و سایپا قرارداد بلندمدت مونتاژ خودرو را با پژو-سیتروئن به امضا رساندند.

امروزه در ادبیات سیاستگذاری بر این نکته تأکید می‌شود که برای توفیق سیاستگذاری، وجود همگرایی و هماهنگی میان سیاستگذاران الزامی است. در این مسیر با توجه به وجود نااطمینانی در آینده، شکل‌گیری یک چشم‌انداز مشترک میان دست‌اندرکاران اجرایی که به وزن‌دهی خاصی به منافع و مضرات انجام سیاست منجر می‌شود، یک شرط لازم توفیق سیاست‌ها را می‌سازد [۱۰]. این درحالی است که سیاستگذاری صنعت خودرو ناشی از تغییرات سیاست کلان دولت‌ها دائماً دستخوش تغییر بوده و سیاستگذاران و بازیگران کلیدی این حوزه هرگز نتوانسته به یک چشم‌انداز مشترک دست یابند. این جمله به‌معنای آن نیست که فرایند توسعه صنعت خودروسازی باید فارغ از سیاست‌های کلان دولت و حاکمیت تعیین شود؛ بلکه به‌معنای آن است که براساس دکترین جمهوری اسلامی در مواجهه با دنیا و با تعریف هویت ایرانی و شیوه‌های اقتصادی ایران در منطقه و دنیا، یک هویت و آینده‌ای واضح و مشخص برای این صنعت ترسیم کرد که بتوان براساس آن برای توسعه این صنعت برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کرد. به‌عبارت‌دیگر، پیش‌شرط سیاستگذاری صحیح در صنعت خودرو، وجود یک چشم‌انداز مشترک است که مطابق آن الگوی توسعه

صنعت خودرو تدوین شده و همه نیروها در آن جهت بسیج شوند.

مسئله دیگر تداخل نهادی شدید در این عرصه است؛ به نحوی که قدرت تصمیم‌گیری در صنعت خودرو بسیار توزیع شده و این توزیع قدرت میان نهادهایی با ساختار منافع متعارض با یکدیگر رخ داده است. از این رو، امکان پیشبرد یک برنامه واحد برای صنعت خودرو از سوی نظام اداره کشور سلب شده و نهادهای مختلف هر کدام در یک جهت متفاوت اقدام به سیاست‌گذاری می‌کنند. این مسئله در شرایط فقدان طرحی از آینده و هویت در صنعت خودرو، به صورتی تشدید یافته صنعت خودرو را با بحران مواجه کرده است.

علاوه بر اینها شرایط خاص سهام‌داری شرکت‌های ایران خودرو و سایپا باعث شده است که دولت یا هر نهادی که امکان چانه‌زنی با دولت و یا بخش‌های مرتبط با صنعت خودرو را دارد، امکان اعمال نظر و دخالت بی‌واسطه و بدون درنگ در شرکت‌های خودروسازی را داشته باشد. این مسئله موجب شده که اولاً شرکت‌های خودروسازی و مدیران آن کاملاً بر اساس منافع دولت اقدام به تصمیم‌گیری کنند و الزاماً منافع شرکت را تأمین نکنند، ثانیاً با تغییر کلی و جزئی در دولت‌ها (تغییر رئیس‌جمهور، وزیر و ...) و حتی تغییر در سایر قوا و نهادهایی که امکان چانه‌زنی و اعمال قدرت بر دولت دارند، صنعت خودرو دستخوش تحولات فراوان شود. بر این اساس، به صورت ساختاری امکان سرمایه‌گذاری بلندمدت به‌ویژه در حوزه‌های با فناوری بالا- که به دلیل بازدهی دیر هنگام و طولانی نیازمند امنیت سرمایه‌گذاری بالایی است- در این صنعت از بین رفته و بنگاه‌ها را درگیر روزمرگی‌های فراوان کرده است. ثالثاً از آنجا که دولت در ظاهر سهام خود را واگذار کرده عملاً پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری کمتری نسبت به زمانی که به صورت رسمی سهام‌دار ایران خودرو و سایپا بود از خود نشان می‌دهد.

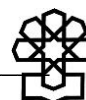
با توجه به نارسایی‌های ذکر شده و ضمن لحاظ ویژگی‌های ساختار سیاسی ایران، باید تأکید کرد اصلاح و بازطراحی معماری نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو نیازمند رویکردی است که امکان پیشبرد طرح‌های بلندمدت توسعه‌ای را میسر کند.

۴. اثرات اقتصادی و میزان کارایی ابزارهای تنظیم‌گری

در این بخش تلاش بر این است تا با بررسی مهم‌ترین ابزارهای تنظیم‌گری استفاده شده در حوزه خودرو، نشان داده شود که اثرات ناشی از این ابزارها به چه نحوی بوده است.

طی سه دهه گذشته عمده ابزارهای مورد استفاده به‌منظور توسعه صنعت خودرو، بر کنترل تجارت و قیمت‌گذاری متمرکز بوده است. گفتنی است که کارکرد سیاست‌های کنترل تجارت، صرفاً در راستای «خرید زمان» به‌منظور توسعه صنعت داخلی جهت رقابت با شرکت‌های خارجی است، از این رو اگر این سیاست با سایر تصمیمات تشویقی و تنبیهی به‌منظور سوق دادن شرکت‌های داخلی به سمت توسعه کیفیت و بهره‌وری همراه نباشد، هرگز منجر به رشد نخواهد شد.

ابزارهای تنظیم‌گری به کار گرفته شده از سوی بخش‌های مختلف نظام سیاست‌گذاری کشور هر چند هر کدام به تنهایی هدف خاصی را دنبال می‌کنند، اما اجتماع آنها در کنار یکدیگر به لحاظ اقتصادی مشوق عدم حرکت خودروسازان به سمت طراحی‌های جدید، عدم طراحی و تولید پلتفرم‌های به‌روز، عدم افزایش ساخت داخل، عدم افزایش کیفیت و



ایمنی بوده است.

ابزارهای تنظیم‌گری که دولت پس از انقلاب به‌منظور حمایت و توسعه صنایع خودروسازی در ایران استفاده کرده، نتوانستند آن‌طور که شایسته است، صنعت خودرو را به‌سمت توسعه هدایت کنند. همان‌طور که نشان داده شد، شرایط فعلی صنعت خودروی کشور نتیجه طبیعی شیوه استفاده از این ابزارها از سمت نهادهای حکمرانی بوده است. ازجمله عوامل شکست ابزارهای مورد استفاده در این بخش، ایرادات راهبردی در سیاست‌نویسی و استفاده از ابزار سیاستی بوده است. دولت با ابزارهای زیادی که در اختیار دارد می‌تواند انگیزه و تصمیم شرکت‌ها را تحت‌تأثیر قرار داده و سود بنگاه را هم‌راستا با سود و منافع ملی کند. در ادبیات توسعه به این نکته تأکید می‌شود که یکی از موارد شکست بازار که دولت‌ها موظف به دخالت در مکانیسم بازار برای رفع شکست آن هستند، آثار خارجی است.^۱ منظور، مواردی است که متغیرهای مهم در راستای تحقق منافع ملی با مسیر سوددهی بنگاه‌ها هم‌راستا نیست. در این مواقع دولت با دخالت متناسب و هوشمندانه سود بنگاه را هم‌راستا با سود کشور می‌کند.

دولت ابزارهای گوناگونی برای قاعده‌گذاری در اختیار دارد. برای اتخاذ یک سیاست صنعتی مناسب به‌منظور توسعه صنعت خودرو، باید با تنظیم‌گری براساس این ابزارها راه را برای توسعه صنعت خودرو هموار کرد. برخی از این ابزارها عبارتند از:

- تأمین مالی
 - تسهیلات به خریدار
 - تسهیلات به زنجیره تولید
 - سایر ابزارها نظیر ضمانت‌نامه، بیمه صادراتی و ...
- تعرفه واردات خودرو و قطعات خودرو
- ابزارهای غیرتعرفه‌ای واردات مثلاً اسقاط در برابر واردات خودرو یا قطعات یا ممنوعیت واردات کالایی خاص برای مدت و با هدف مشخص
 - مالیات
 - مالیات بر ارزش افزوده
 - مالیات بر درآمد
 - عوارض
 - عوارض سالیانه خودرو
 - عوارض شماره‌گذاری خودرو
 - عوارض نقل و انتقال سند خودرو
 - نرخ بیمه شخص ثالث
 - اعطای مجوز تولید و پروانه بهره‌برداری
 - یارانه مستقیم و یارانه‌های غیرمستقیم که در سایر موارد متجلی می‌شود مثلاً تسهیلات ارزان‌قیمت
 - سرمایه‌گذاری و خرید سهام یا فروش سهام

- استانداردهای گذاری برای تولید یا واردات
- مدل قیمت‌گذاری
- امکان استفاده از سایر امکاناتی که دولت در اختیار دارد مثلاً:
 - تسهیل واگذاری زمین برای احداث واحدهای خدمات پس از فروش
 - خرید دولت از خودروهای ساخت داخل با برندهای داخلی
 - توسعه زیرساخت‌ها و تجهیزات مورد نیاز تولید
 - تخفیف در قیمت مواد اولیه تولید

استفاده دولت‌ها از ابزارهای تنظیم‌گری در صنعت باید واجد سه ویژگی مشروط، هوشمند و زمان‌دار باشد؛ بدین‌معنا که، حمایت‌های دولت از صنعت خودرو باید مشروط به عملکرد خودروسازان باشد. اگر در شرایط انحصار، حمایت‌ها از صنعت خودرو مشروط به عملکرد بنگاه‌های خودروساز نباشد، این حمایت‌ها حاصلی برای توسعه و جهانی شدن بنگاه‌های خودروسازی نخواهد داشت. حمایت‌ها از صنعت خودرو باید هوشمند باشد؛ منظور از حمایت‌های هوشمند، دست گذاشتن روی گلوگاه‌هایی است که توسعه فناوری را تحریک می‌کند. در مقابل گلوگاه‌هایی که منجر به از بین رفتن انگیزه نوآوری می‌شود باید اصلاح شود. به‌طور مثال، تنها حمایت مهم دولت ایران از صنعت خودروی ملی، تعرفه‌گذاری سنگین برای واردات است. این حمایت بدون اتخاذ یک سیاست رقابت داخلی منجر به از بین رفتن انگیزه توسعه محصول به‌روز و نوآوری خواهد شد. در مقابل دولت می‌تواند به‌نوعی از حمایت روی آورد که نوآوری و توسعه فناوری را تحریک کند. به‌طور مثال، دولت می‌تواند درصدی از هزینه‌های تحقیق و توسعه خودروسازان را تقبل کند و یا اعطای تسهیلات ارزان‌قیمت را منوط به توسعه فناوری قوای محرکه نماید. حمایت از صنایع باید زمان‌دار باشد و دولت باید دائماً چشم‌انداز کاهش حمایت‌های خود را به بازیگران فعال در آن صنعت گوشزد کند. هدف از حمایت‌های دولتی رقابت‌پذیر شدن تولیدات و توسعه فناوری در صنایع است تا این صنایع از مرحله نوزادی به بلوغ برسند.

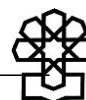
عمده ابزارهایی که دولت برای توسعه صنعت خودروسازی در ایران پیگیری کرده است را می‌توان به‌صورت ذیل دسته‌بندی کرد:

- ابزارهای مورد استفاده در حوزه تولید،
- ابزارهای مورد استفاده در حوزه تجارت،
- ابزارهای مورد استفاده در حوزه عرضه،
- ابزارهای مورد استفاده در حوزه نوسازی.

۴-۱. ابزارهای مورد استفاده در حوزه تجارت

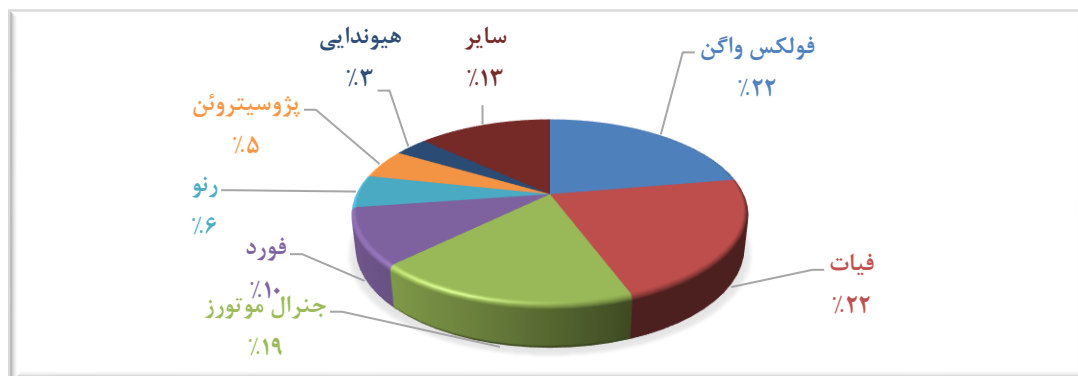
۴-۱-۱. برقراری انحصار در صنعت خودرو

یکی از ابزارهای مورد استفاده در صنعت خودروی ایران، برقراری انحصار در صنعت خودرو در راستای توسعه آن بوده است. یکی از مهم‌ترین عواملی که شرکت‌های خودروسازی را به سمت ارتقای سطح کیفیت تولیدات، کاهش قیمت و توسعه محصول وادار می‌کند، فشار رقابت در بازار هدف است. در واقع خودروسازان برای بقا در بازار خودرو مجبور



خواهند بود سطح رقابت پذیری تولیدات خود را در سطح قابل قبولی حفظ کنند. یکی از مهم ترین پارامترهای وجود رقابت در بازار، تعداد بازیگران و سهم بازار آنهاست. به این ترتیب مروری بر تعداد بازیگران و سهم هریک از آنها در بازار چند کشور انجام شده و در نهایت بازار ایران بررسی و با سایر کشورها مقایسه انجام می شود. بر اساس شکل ۹، حداقل ۴ خودروساز با سهم بازار حداقل ۱۰ درصد در بازار بزرگ برزیل حضور دارند. شرکت هایی که در بازار برزیل حضور دارند برخلاف روسیه عموماً دارای سایت تولیدی در کشور برزیل هستند.

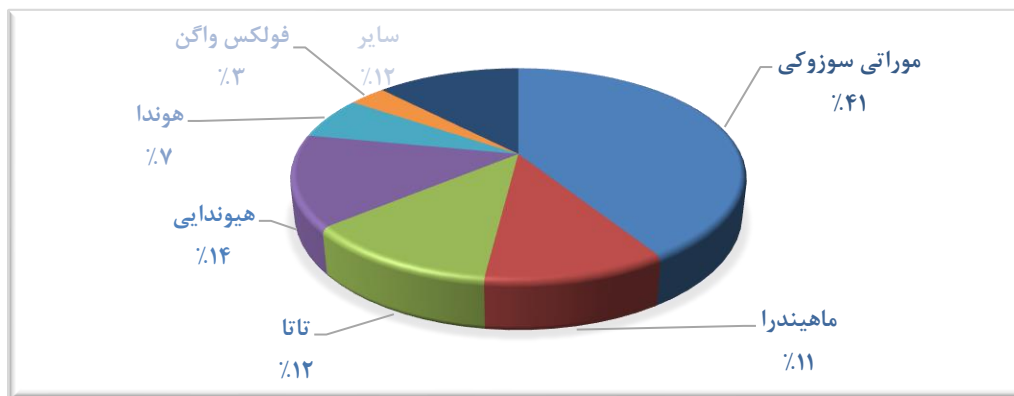
شکل ۹. نمودار سهم شرکت ها در بازار خودرو برزیل



Source: Global automotive market share in 2022, by brand, statista.com

مطابق شکل ۱۰، در بازار خودرو هند حداقل ۴ خودروساز با سهم بازار حداقل ۱۰ درصد در بازار بزرگ هند حضور دارند. شرکت هایی که در بازار هند حضور دارند و سهم بازار بالای ۷ درصد را به خود اختصاص داده اند همگی دارای کارخانه تولیدی در هند هستند.

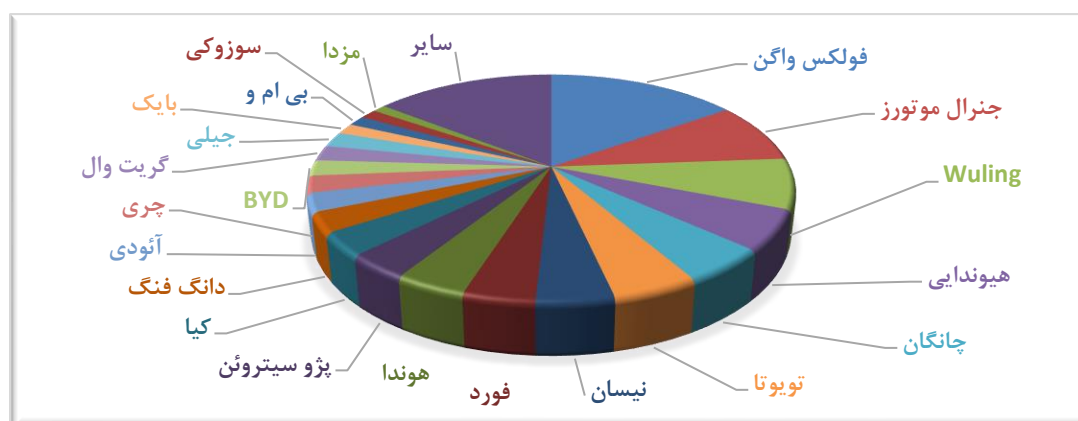
شکل ۱۰. نمودار سهم شرکت ها در بازار خودرو هند



Source: Ibid.

همانطور که در شکل ۱۱ مشخص شده است، بازار خودروی چین یکی از رقابتی‌ترین بازارها در سراسر دنیاست. در حال حاضر سالیانه حدود ۲۴ میلیون دستگاه خودرو در چین تولید و سالیانه تقریباً همین تعداد به فروش می‌رسد. بیشتر خودروسازان جهانی به صورت شرکت‌های سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های چینی در چین خودرو تولید می‌کنند.

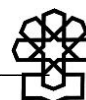
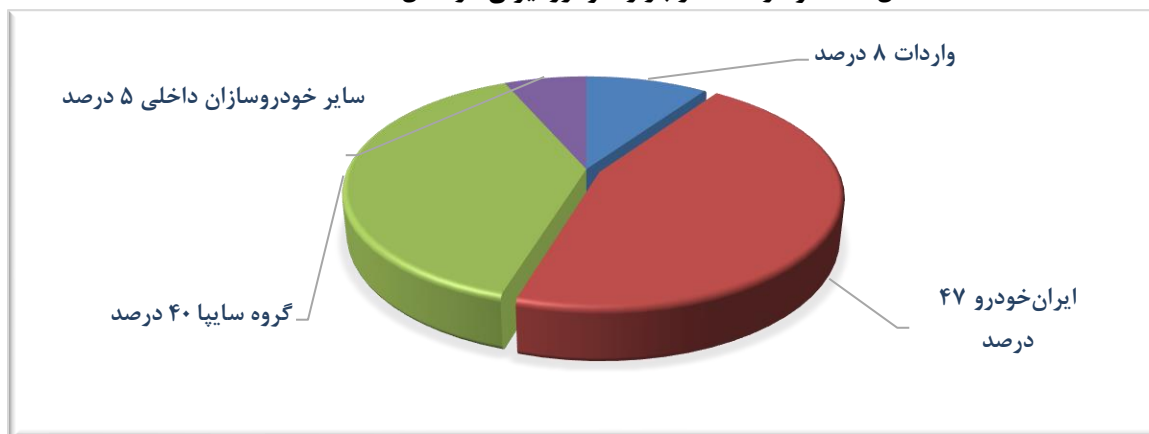
شکل ۱۱. نمودار سهم شرکت‌ها در بازار خودرو چین



Source: Ibid.

همان‌طور که در شکل فوق مشخص است بیش از ۲۰ تولیدکننده اصلی در کشور چین حضور دارند و فشار رقابت در این کشور به حدی بالاست که خودروسازان معروفی نظیر فورد، کیا، نیسان، بی ام و، مزدا و هوندا نتوانسته‌اند سهمی بیش از ۵ درصد را برای خود کسب کنند.

بر اساس شکل ۱۲، در بازار خودروی ایران تنها دو خودروساز که به صورت سنتی بیش از ۵۰ سال در ساختار صنعت خودرو ایران فعالیت می‌کنند، در مجموع حدود ۹۰ درصد از سهم بازار را در دهه‌های گذشته در اختیار داشته‌اند (اگرچه در دو سال اخیر سهم خودروسازان خصوصی از بازار افزایش چشمگیری داشته است)، سایر بازار میان خودروسازان بسیار کوچک داخلی و خودروهای وارداتی تقسیم می‌شده است. از طرف دیگر با توجه به تعرفه بالای واردات خودرو به کشور، خودروهای وارداتی عملاً رقابتی را ایجاد نمی‌کنند.

شکل ۱۲. نمودار ساختار بازار خودرو ایران در سال ۱۳۹۶^۱

مأخذ: گزارش عملکرد وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۶.

نکته بسیار مهم در مورد بازار خودروی ایران این است که همین دو خودروساز داخلی عملاً با یکدیگر رقابت نمی‌کنند. زیرا با بررسی قیمت محصولات گروه صنعتی ایران خودرو و گروه سایپا مشخص می‌شود این دو خودروساز در بازه‌های قیمتی یکدیگر ورود ندارند و هرکدام در بازه‌های قیمتی جداگانه به عرضه خودرو می‌پردازند. همچنین براساس شاخص‌های تمرکز و هرفیندال- هیرشمن^۲ صنعت خودروی کشور از نوع انحصار چندجانبه است.^۳ در سال‌های اخیر نیز به‌واسطه کمبود منابع ارزی و ممنوعیت واردات خودرو وضعیت انحصار در بازار خودرو تشدید شده است.

جدول ۳. شاخص تمرکز تولید خودروی سواری در ایران طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۱ (درصد)

خودرو سواری	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
سهام ۲ شرکت اول	۹۳.۱	۹۲.۱	۹۰.۴	۹۰.۹	۹۱.۶	۹۰.۶	۸۸.۶	۹۵.۶
شاخص هرفیندال- هیرشمن	۴۷۳۳	۵۰۲۶	۵۰۷۴	۵۰۹۶	۴۸۵۸	۴۷۰۴	۳۱۵۸	۳۶۳۸
خودرو مسافری	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
سهام ۴ شرکت اول	۸۷.۲	۸۹.۵	۹۵.۰	۸۶.۴	۸۱.۹	۸۸.۷	۸۹.۳	۸۴.۸
شاخص هرفیندال- هیرشمن	۲۴۴۷	۲۲۴۸	۳۰۷۴	۲۱۳۶	۲۲۷۰	۲۴۵۸	۲۶۴۶	۲۰۶۱
خودرو باری	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
سهام ۴ شرکت اول	۹۴.۴	۹۰.۱	۸۶.۹	۸۶.۷	۸۲.۲	۸۰.۹	۷۴.۶	۸۵.۲
سهام ۸ شرکت اول	۹۹.۲	۹۸.۰	۹۶.۰	۹۶.۸	۹۴.۱	۹۵.۴	۸۴.۲	۸۷.۳
شاخص هرفیندال- هیرشمن	۳۴۵۴	۲۸۲۰	۳۱۴۹	۱۹۷۷	۱۸۲۳	۱۹۱۴	۲۱۲۲	۳۱۳۲

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس اطلاعات وزارت صنعت، معدن و تجارت.

۱. بازار خودرو در سال ۱۳۹۶ با توجه به حجم نسبتاً بالای واردات و تولید خودروسازان داخلی و مونتاژی، به‌عنوان یکی از رقابتی‌ترین بازارها در طول سالیان اخیر مورد بررسی قرار گرفته است.

2. Herfindahl-Hirschman Index

۲. این شاخص سهم بزرگ‌ترین بنگاه‌ها را از کل بازار نشان می‌دهد. معمولاً برای تحلیل این شاخص از سهم ۴ بنگاه برتر بازار نسبت به کل بازار استفاده می‌شود، در اینجا برای تحلیل صنعت خودروسازی از سهم دو بنگاه، چهار بنگاه و هشت بنگاه استفاده شده است.

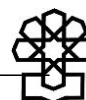
بازار خودرو در ایران از انحصار بالایی برخوردار است. تحت چنین شرایطی خودروسازان فشاری از جانب بازار حس نمی‌کنند و وجود بازار تضمین شده، نه تنها انگیزه‌های اقتصادی خودروسازان را در جهت گام برداشتن به سوی توسعه محصول، به‌روزرسانی تولیدات، افزایش کیفیت و ... تقویت نمی‌کند، بلکه مشوق عدم حرکت خودروسازان به سمت حفظ محصولات گذشته و کاهش کیفیت است. از این رو، به نظر می‌رسد سیاست‌های دولت باید به نحوی اتخاذ شود که اگر امکان وجود رقابت در بازار خودرو به دلایل گوناگون وجود ندارد، بتوان با سیاست‌های تشویقی و تنبیهی انگیزه اقتصادی خودروسازان را به سمت توسعه این صنعت متمایل ساخت.

۲-۱-۴. تعرفه‌گذاری واردات خودرو

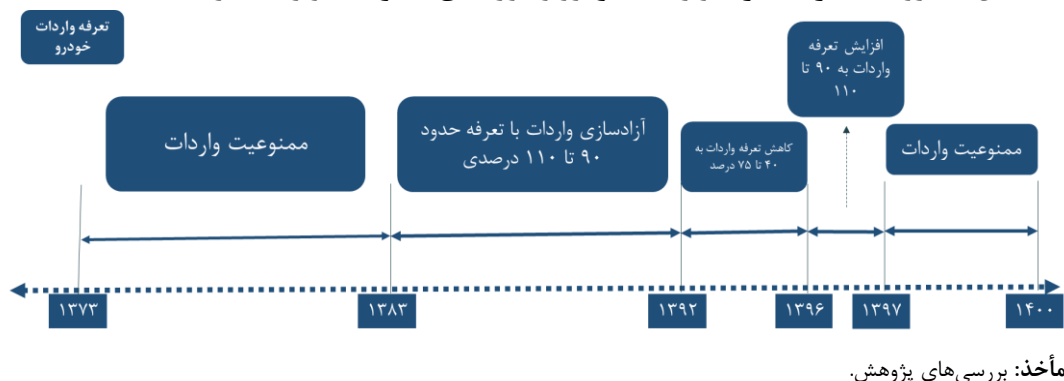
یکی از مهم‌ترین ابزارهای تنظیم‌گری در اختیار دولت‌ها در حوزه خودرو، اعمال ممنوعیت یا تعرفه‌گذاری واردات خودرو به کشور بوده است. با بررسی روند تغییرات میزان تعرفه واردات خودرو و اعمال ممنوعیت بر آن در دوره‌های مختلف، علاوه بر عدم وجود انسجام در تصمیمات اتخاذ شده در دوره‌های مختلف، ردپای وضعیت منابع ارزی کشور و درآمدهای گمرکی دولت به‌عنوان ریشه تصمیمات در بازه‌های زمانی متفاوت، به‌صورت جدی دیده می‌شود.

بعد از پیروزی انقلاب و با شروع جنگ تحمیلی واردات خودرو به ایران ممنوع شد. از اواخر دهه ۶۰ واردات خودرو به ایران آزاد شد، اما در سال ۱۳۷۳ و با بروز مشکلات ارزی دولت تصمیم به ممنوعیت واردات خودرو به کشور گرفت. از این تاریخ تا سال ۱۳۸۳ واردات خودرو به کشور همچنان مجاز نبود تا اینکه سال ۱۳۸۳ دولت تصمیم می‌گیرد با وضع تعرفه سنگین یعنی ۱۷۰ درصد واردات خودرو به کشور را آزاد کند و مقرر شد که سالیانه تعرفه واردات خودرو ۲۰ درصد کاهش یابد تا بازار داخلی برای ورود به سازمان تجارت جهانی آماده شود؛ اما کاهش ۲۰ درصدی تعرفه تنها در سال ۱۳۸۴ اعمال شد و پس از آن در فاصله سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ تعرفه واردات تنها ۱۰ درصد کاهش یافت، به‌طوری‌که در اوایل دهه ۱۳۹۰ شمسی تعرفه به ۹۰ درصد رسید. در سال ۱۳۹۲ به دلیل افزایش بیش از دو برابری نرخ ارز، تعرفه واردات خودرو کاهش پیدا کرد. بنابراین تعرفه اسمی خودروهای وارداتی بنا بر حجم موتورشان بین ۴۰ تا ۷۵ درصد انتخاب شد. در این سال دولت واردات خودروهای بالای ۲۵۰۰ سی‌سی را ممنوع اعلام کرد.

در سال ۱۳۹۶ و با پیش‌بینی که برای افزایش نرخ ارز صورت گرفته بود، در نهایت دولت تصمیم گرفت که مجدداً تعرفه‌های واردات خودرو را افزایش دهد. در جریان افزایش تعرفه‌ها، طبق ابلاغیه معاون اول رئیس‌جمهور خودروهای با حجم موتور تا ۱۵۰۰ سی‌سی که تعرفه واردات آنها ۴۰ درصد بود، مشمول تعرفه ۵۵ درصدی شد و خودروهای با حجم موتور ۱۵۰۱ تا ۲۰۰۰ سی‌سی که تعرفه قبلی آنها ۴۰ درصد تعیین شده بود، در ضوابط جدید مشمول تعرفه ۷۵ درصدی شدند. همچنین تعرفه واردات خودروهای با حجم موتور ۲۰۰۱ تا ۲۵۰۰ سی‌سی که قبلاً ۵۵ درصد بود، ۹۵ درصد تعیین شد. در نهایت در اردیبهشت سال ۱۳۹۷ و با توجه به مشکلات تأمین ارز، دولت تصمیم به ممنوعیت واردات خودروهای سواری گرفت.



شکل ۱۳. روند تغییرات تعرفه واردات خودرو و دوره‌های ممنوعیت واردات در سه دهه گذشته



۳-۱-۴. تعرفه‌گذاری واردات قطعات

تعرفه‌گذاری واردات قطعات خودرو چه به‌عنوان قطعات منفصله مورد استفاده جهت مونتاژ خودرو و چه به‌عنوان قطعات مورد نیاز تولیدکنندگان خودرو داخلی، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای اثرگذار بر جهت حرکت خودروسازان داخلی مطرح است. مواردی از جمله میزان داخلی‌سازی خودروها و حجم ارزشی تولید، به‌طور مستقیم از شیوه تعرفه‌گذاری واردات قطعات، تأثیر جدی می‌پذیرند.

جدول ۴ تعرفه واردات قطعات منفصله جهت ساخت خودروی سواری بنزینی با حجم موتور حداکثر ۲۰۰۰ سی‌سی را نشان می‌دهد. چنین جدولی برای انواع خودرو با حجم موتورهای مختلف وجود دارد.

جدول ۴. تعرفه واردات قطعات منفصله خودرو

شماره تعرفه	نوع کالا	حقوق گمرکی قبل از ۱۴۰۱	حقوق گمرکی بعد از ۱۴۰۱
۹۸۸۷۰۳۱۱	با ساخت داخل کمتر از ۲۰ درصد	۴۰	۳۲
۹۸۸۷۰۳۱۲	با ساخت داخل ۲۰ تا ۳۰ درصد به‌استثنای لاستیک	۳۲	۲۰
۹۸۸۷۰۳۱۳	با ساخت داخل ۳۰ تا ۴۰ درصد به‌استثنای لاستیک	۲۶	۱۵
۹۸۸۷۰۳۱۴	با ساخت داخل ۴۰ تا ۶۰ درصد به‌استثنای لاستیک	۲۰	۱۰
۹۸۸۷۰۳۱۵	با ساخت داخل ۶۰ درصد به‌استثنای لاستیک	۱۵	۵

مأخذ: کتاب مقررات صادرات و واردات ۱۴۰۱.

براساس جدول فوق، تعرفه واردات قطعات منفصله به‌ازای ساخت داخل بین ۲۰ تا ۳۰ درصد تعرفه واردات قطعات خودرو یکسان است؛ از این‌رو برای تولیدکننده هیچ‌گونه انگیزه‌ای را ایجاد نمی‌کند که عمق داخلی‌سازی خود را در بین بازه افزایش دهد. علاوه‌براین یکی از نقاط ضعف بزرگ این سیاست تعرفه‌ای این است که شیب نسبت کاهش نرخ تعرفه به افزایش عمق داخلی‌سازی منفی است؛ به‌عبارت‌دیگر، با بررسی حقوق ورودی واردات قطعات منفصله در سال‌های قبل از ۱۴۰۱، اگر عمق داخلی‌سازی از ۲۰ به ۳۰ درصد (افزایش ۱۰ درصد) برسد، تعرفه به میزان ۸ درصد (۳۲- $40=8$) کاهش می‌یابد، ولی اگر از عمق داخلی‌سازی ۳۰ به ۴۰ درصد برسد (افزایش ۱۰ درصد) تعرفه تنها ۶ درصد کاهش می‌یابد. این درحالی است که هرچه عمق داخلی‌سازی بیشتر باشد اضافه کردن داخلی‌سازی آن پرهزینه‌تر

خواهد بود؛ چراکه فناوری قطعات تولیدی نیز بالاتر خواهد رفت. این شیوه تعرفه‌گذاری نه تنها تولیدکننده را به افزایش ساخت داخل ترغیب نمی‌کند، بلکه این سیگنال را به تولیدکننده می‌دهد که پرسودترین حالت تولید خودرو در ایران، تولید با حداقل میزان داخلی‌سازی است.

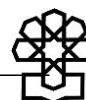
بر این اساس، ساختار تعرفه واردات قطعات منفصله در سال‌های قبل از ۱۴۰۱، به‌عنوان مبنایی برای تحلیل وضعیت سیاست‌گذاری‌های دولت در حوزه داخلی‌سازی مورد بررسی قرار گرفته است، البته سال ۱۴۰۱ تغییری در میزان تعرفه اعمال شده، اما ساختار آن تغییری نکرده است؛ نتیجه کاهش میزان تعرفه واردات قطعات منفصله در افزایش تیراژ و ارزش‌های مونتاژی در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ به‌خوبی قابل مشاهده است.

یکی دیگر از ایرادات بزرگ سیاست تعرفه واردات قطعات و شیوه اندازه‌گیری ساخت داخل برای خودروهای با ساخت داخل بیش از ۶۰ درصد، اتکای محاسبات بر خوداظهاری تولیدکنندگان است؛ به‌نحوی که در عمل منجر به عدم اندازه‌گیری دقیق میزان ساخت داخل برای خودروهای پرتیراژ و با ساخت داخل بالاست. این نحوه مواجهه با خودروساز، عملاً این امکان را به خودروساز می‌دهد که بدون آنکه با زیان و محدودیتی مواجه باشد، به‌سمت تغییر منابع تأمین خود از شرکت‌های داخلی به شرکت‌های خارجی حرکت کند.

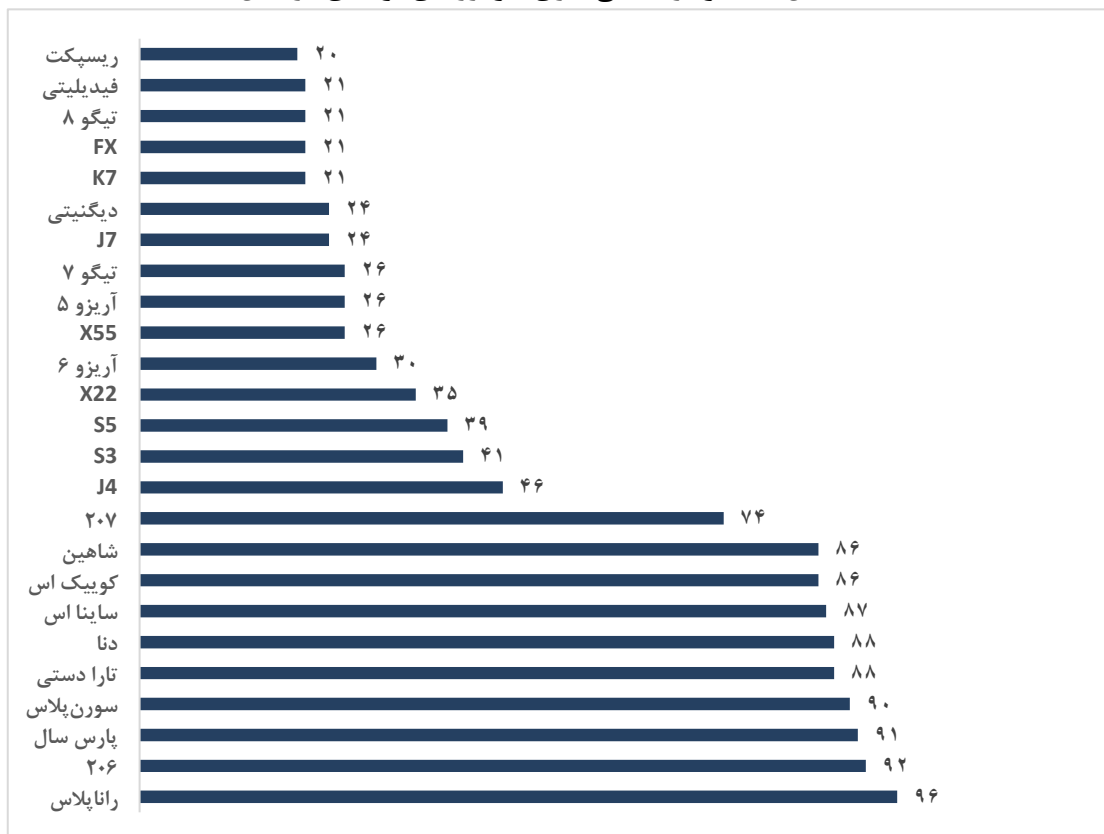
ازجمله زیرساخت‌های مهم برای سیاست‌گذاری رشد صنایع خودروسازی در ایران، اندازه‌گیری عمق داخلی‌سازی خودروهای تولیدی است. چراکه بسیاری از سیاست‌های صنعتی بخش خودرو می‌تواند به میزان داخلی‌سازی خودروها وابسته باشد. بر این اساس، به‌منظور تعیین عمق داخلی‌سازی خودروهای تولید داخل به دو شیوه عمل می‌شود: در مورد خودروهای با داخلی‌سازی پایین، اندازه‌گیری عمق داخلی‌سازی این خودروها پس از اظهار میزان داخلی‌سازی، توسط دو شرکت خصوصی صورت گرفته و نتایج به وزارت صنعت اعلام می‌شود. گفتنی است که شرکت سایپا سهام‌دار یکی از این دو شرکت است.

اما در مورد خودروهای با داخلی‌سازی بالای ۷۰ درصد، میزان ساخت داخل این خودروها اندازه‌گیری نمی‌شود. وزارت صمت به‌دلیل اینکه تعداد قطعات داخلی شده در این خودروها بسیار زیاد است و امکان صحت‌سنجی برای این تعداد قطعات وجود ندارد، اقدام به تعیین عمق داخلی‌سازی خودروها نمی‌کند و میزان ساخت داخل این خودروها صرفاً براساس اظهار خودروساز مشخص می‌شود.

نتایج موارد بیان شده درخصوص شیوه سنجش داخلی‌سازی و همچنین اثرات مدل تعرفه‌گذاری قطعات خودرو در شکل زیر، در داخلی‌سازی خودروها در سال ۱۴۰۱ به‌خوبی نمایان می‌شوند.



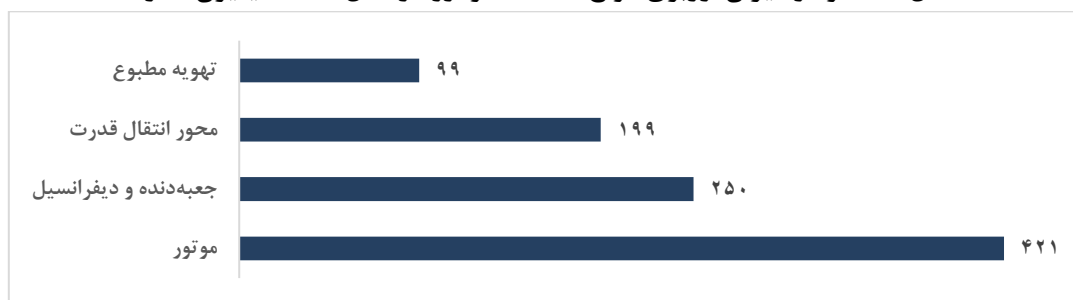
شکل ۱۴. نمودار داخلی سازی خودروهای تولیدی در سال ۱۴۰۱



مأخذ: گزارش سالیانه وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۴۰۱.

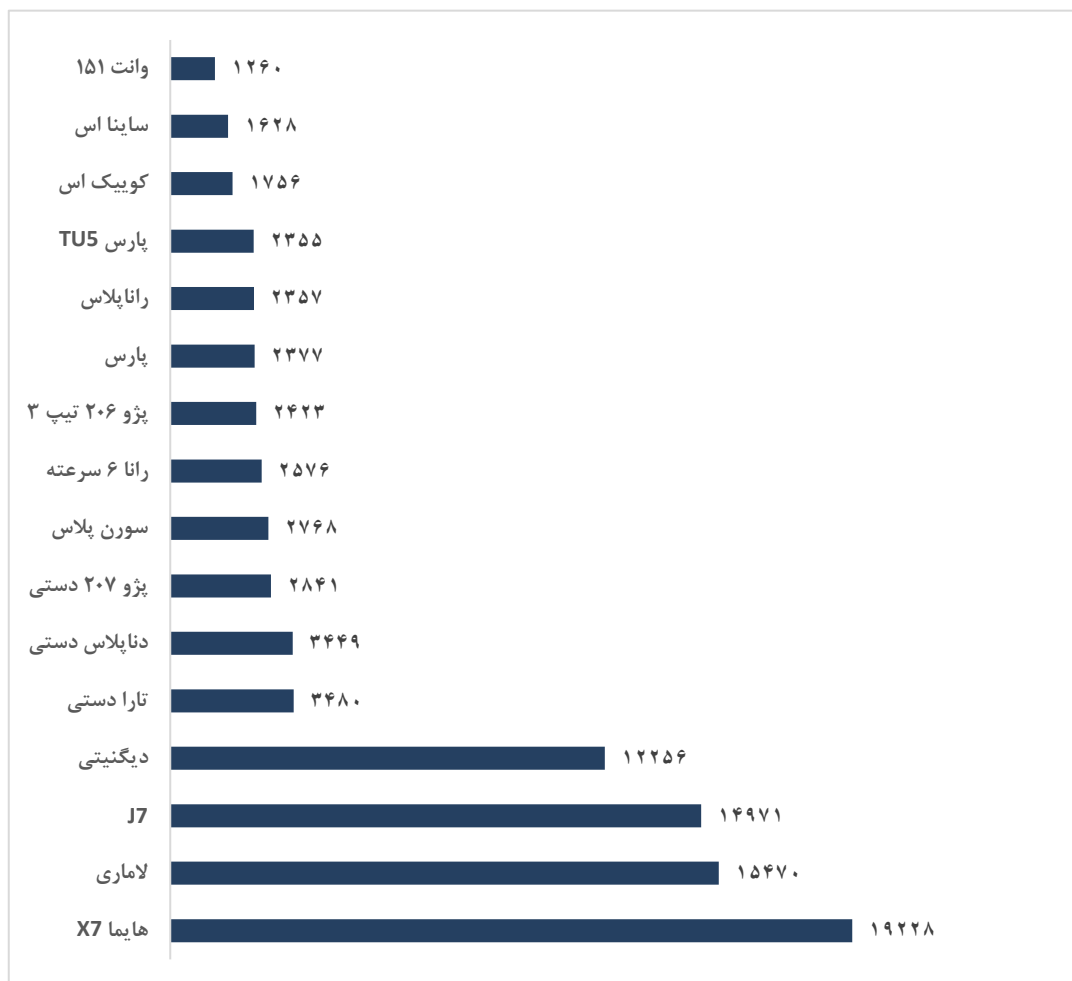
علاوه بر موضوعات ذکر شده، عدم توجه به داخلی سازی قطعات و ماژول های پراهمیت خودرو مثل موتور و گیربکس در شیوه سنجش میزان داخل سازی، باعث شده است علاوه بر افزایش ارزشی خودروهای تولیدی، خودروسازان و قطعه سازان به سمت سرمایه گذاری در تحقیق و توسعه مجموعه های با سطح فناوری و ارزش افزوده بالاتر حرکت نکنند.

شکل ۱۵. نمودار میزان ارزشی انواع قطعات خودرو در سال ۱۴۰۱ (میلیون دلار)



مأخذ: همان.

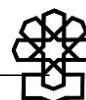
شکل ۱۶. نمودار میزان ارزبری خودروهای تولید داخل در کنار برخی از خودروهای مونتاژی در سال ۱۴۰۱ (دلار)



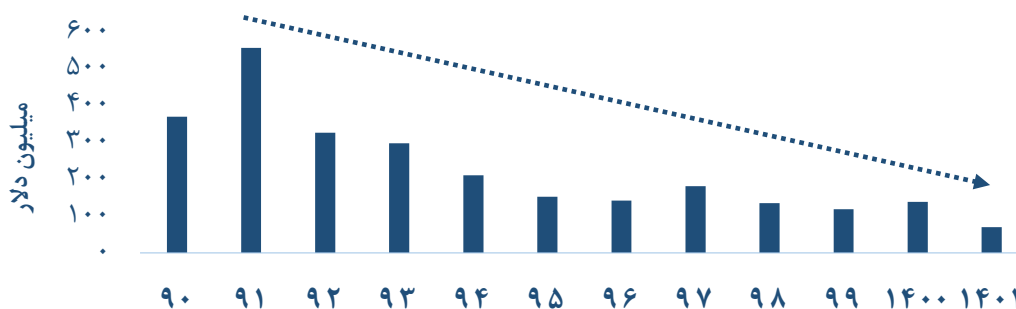
مأخذ: همان.

۴-۱-۴. مشوق‌های صادراتی

در دوره‌های مختلف با وجود اینکه تلاش برای افزایش حجم صادرات به‌عنوان یکی از اهداف برنامه‌ریزی‌های وزرای صنعت، معدن و تجارت و اسناد بالادستی مورد اشاره بوده، اما مشوق‌های مشخصی برای این منظور تعریف و تنظیم نشده است. همان‌طور که در شکل ۱۷ مشاهده می‌شود، بی‌توجهی به این موضوع در سیاستگذاری‌ها منجر به عدم امکان صادرات خودرو به میزان قابل قبولی شده است.



شکل ۱۷. نمودار روند صادرات خودرو ایران در دهه گذشته



مأخذ: گزارش‌های سالیانه وزارت صنعت، معدن و تجارت.

با توجه به این موضوع که استفاده از ابزارهای مشوق صادرات هیچ‌گاه به‌صورت جدی در دستور سیاستگذاران خودرویی قرار نگرفته، لذا در راستای تبیین اهمیت آن در توسعه صنعت خودرو، لازم است به بررسی برخی از تجارب بین‌المللی در بهره‌گیری از مشوق‌های صادراتی در حوزه خودرو پرداخته شود.

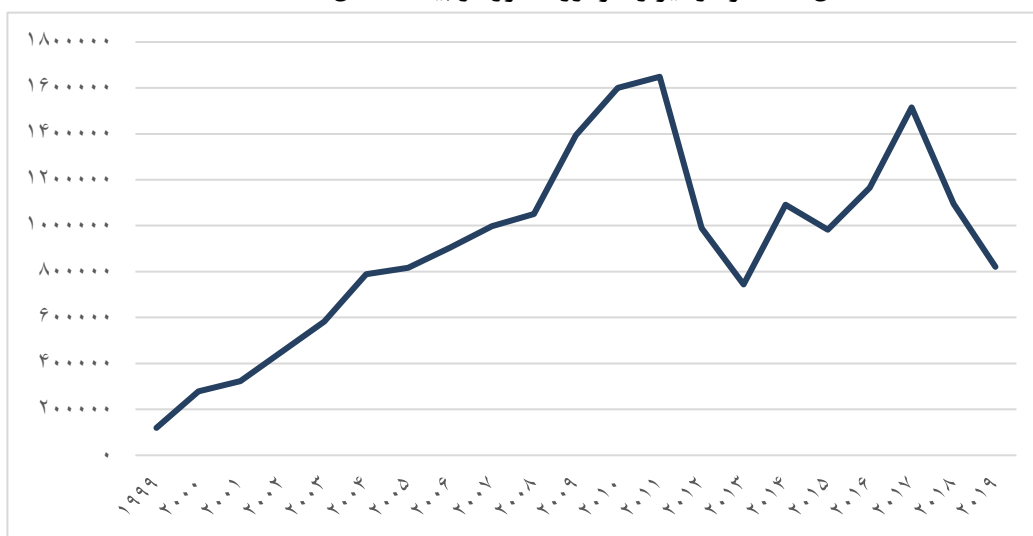
در مطالعه تجربه کره جنوبی در مسیر توسعه صنعت خودرو مشاهده می‌شود که، دولت کره هم‌زمان با فاصله کمی از اتخاذ سیاست جایگزینی واردات، سیاست‌های توسعه صادرات را در پیش گرفت و در سال ۱۹۶۲ سیاست‌های توسعه صادرات معرفی شد. این سیاست‌ها برای فراهم کردن انگیزه و اجبار لازم برای صنعت این کشور و به‌منظور تبدیل خودروسازان این کشور از مونتاژکاران کره‌ای به بازیگران جهانی اتخاذ شد. در ادامه به برخی از این سیاست‌ها به‌عنوان نمونه اشاره می‌شود؛ کره جنوبی برای آغاز صادرات، سیاست قیمت پایین را به‌عنوان مزیت خود در نظر گرفت و به کیفیت اولویت نداد. پس از شناسایی برند و موفقیت اولیه نسبی در صادرات، به‌منظور بقا در مقاصد صادراتی به تحقیق و توسعه و ارتقای کیفی روی آورد و شرکت‌های صادراتی طبق قانون کنترل کاهش و معافیت مالیاتی ۱۹۶۱ از تخفیف‌های مالیاتی برخوردار می‌شدند. به‌طور مثال، در سال ۱۹۶۴ دولت کره کاهش ۵۰ درصدی برای مالیات بر سود شرکت‌های صادراتی اعمال کرد. علاوه بر این، مزایای مالیاتی نظیر کاهش ۸۰ درصد مالیات بر سود که به شرکت‌های صادراتی اعطا شد تا سایر فعالیت‌های تحقیق و توسعه و جریان ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی مورد حمایت قرار گیرد. همچنین از سال ۲۰۰۵، در ۱۰ سال اول تأسیس شرکت‌هایی که از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی احداث می‌شوند، مالیات بر درآمد و سود^۱ اخذ نمی‌شود.

۴-۲. ابزارهای مورد استفاده در حوزه تولید

۴-۲-۱. برنامه‌ریزی تیراژ تولید

کنترل کمی حجم تولید و برنامه‌ریزی به‌منظور افزایش تیراژ تولید به‌صورت سالیانه و بلندمدت از جمله سیاست‌های ثابت دولت‌ها و اسناد بالادستی در قبال صنعت خودرو بوده که در اکثر موارد تحقق اعداد برنامه‌ریزی شده در واقعیت دور از دسترس بوده است.

شکل ۱۸. نمودار تیراژ خودرو کشور در بیست سال گذشته (دستگاه)



مأخذ: آمارنامه وزارت صنعت، معدن و تجارت.

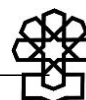
این برنامه‌ریزی‌های کمی غالباً از منطق خاصی پیروی نمی‌کردند، به‌عنوان نمونه به مقایسه تیراژ برنامه‌ریزی شده در دو مورد از اسناد بالادستی صنعت خودرو، برنامه راهبردی صنعت معدن تجارت در حوزه توسعه تجهیزات حمل‌ونقل تهیه شده توسط وزارت صمت در اوایل دهه ۸۰ و همچنین سند اهداف و سیاست‌های توسعه خودرو در افق ۱۴۰۴، می‌پردازیم.

جدول ۵. برنامه‌ریزی تیراژ تولید خودرو در اسناد بالادستی

تیراژ در افق ۱۴۰۴	تیراژ کل خودرو سبک	تیراژ خودرو سبک برای بازار داخل	تیراژ کل خودرو سنگین
برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت	۳,۲۴۰,۰۰۰	حدود ۲,۸۰۰,۰۰۰	۱۲۰,۰۰۰
سند اهداف و سیاست‌های توسعه خودرو	۳,۰۰۰,۰۰۰	۲,۰۰۰,۰۰۰	۱۵۰,۰۰۰

مأخذ: برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت و سند اهداف و سیاست‌های توسعه خودرو.

ارقام تیراژ در این دو سند تفاوت ماهوی با یکدیگر دارند. در برنامه راهبردی با در نظر گرفتن این مطلب که به‌لحاظ رفاهی در حالت مطلوب هر خانواده باید دارای یک خودرو باشد، عدد سرانه مالکیت خودرو سواری را برابر ۰.۳۵ در نظر می‌گیرد و با توجه به آن، تیراژ سه میلیونی را پیش‌بینی می‌کند. اما سند سال ۱۳۸۸ براساس روند رشد



جمعیت، متوسط نرخ رشد جمعیت ۱.۱۷ درصد در سال‌های آینده و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی ۸ درصد و با توجه به درآمد سرانه مردم در سال ۱۴۰۴ و مقایسه آن با سایر کشورها عدد سه میلیون را پیش‌بینی می‌کند. تفاوت دیگر این دو عدد این است که برنامه راهبردی ضمن در نظر گرفتن سایر وسایل نقلیه مانند موتورسیکلت و دوچرخه و هدف‌گذاری برای ترکیب مطلوب حمل‌ونقل، تیراژ خود را در نظر گرفته، درحالی‌که در سند سال ۱۳۸۸ این مسئله دیده نشده است. علاوه بر مسئله‌ای که در بالا ذکر شد، در برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت از آنجا که ضریب مالکیت ۰.۳۵ را در نظر می‌گیرید، که این عدد ناظر بر تولید تجمعی تا پایان سال ۱۴۰۴ است، این مطلب را بیان می‌کند که چند سال قبل از سال ۱۴۰۴ باید به تیراژ سه میلیون و دویست هزار رسید تا در سال ۱۴۰۴ این ضریب مالکیت برآورده شود؛ به همین دلیل برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت و سند سال ۱۳۸۸ به لحاظ تولید تجمعی تا پایان سال ۱۴۰۴ با یکدیگر بسیار تفاوت دارند.

۲-۲-۴. تعیین استانداردهای اجباری

از جمله مواردی که در سایر کشورها، دولت‌ها برای تقویت و توسعه صنایع داخلی در نظر می‌گیرند، تدوین استانداردهایی به منظور رشد منطقی صنایع داخلی است. در ایران، استانداردهای خودرویی فارغ از دقت در تعیین استانداردها هرگز نتوانسته موجبات توسعه صنایع خودروسازی را فراهم کند. گفتنی است در تدوین و اجرای استانداردها در کشورهای مختلف به مواردی از جمله وضعیت اقتصادی، سطح صنعت خودروسازی، شرایط همکاری بین‌المللی، میزان تلفات جاده‌ای، میزان رضایت عمومی جامعه، سطح آلودگی هوا و آسیب‌های محیط زیستی توجه می‌شود.

شکل ۱۹. مدل ارزیابی و نظارت بر استانداردهای اجباری در طول زنجیره تأمین خودرو



مأخذ: گزارش «کیفیت، حلقه گمشده صنعت خودروسازی کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس.

به صورت کلی افزایش استانداردها می‌تواند به بهبود سطح خودروها و کاهش آسیب‌های محیطی زیستی و انسانی آن کمک کند. با این وجود، باید به این موضوع اشاره کرد که اجرا و نظارت کافی استانداردهای با سطح اهمیت بالا از تدوین و اجرای ناقص استانداردهای متعدد مهم‌تر است. در شرایط فعلی کشور هنوز اجرای استانداردهای قدیمی با چالش‌هایی مواجه است. با این شرایط سازمان استاندارد به بیان افزایش استانداردها از ۸۵ گانه به ۱۲۰ استاندارد خودرو پرداخته که بر این اساس اصلاح یک صنعت به صورت لحظه‌ای امکان‌پذیر نیست. از این رو بهتر است تمرکز بر روی

استانداردهای با سطح اهمیت بالا باشد.

استانداردهای حوزه خودرو در ایران براساس استانداردهای جهانی ترجمه و داخلی‌سازی می‌شود که گاهی عدم انطباق شرایط اقلیمی کشور با کشورهای اروپایی، می‌تواند به زیان تولیدکنندگان خودرو باشد. علاوه بر آن، انتظار آن است که اولاً با توجه به نوسانات اقتصادی کشور و ثانیاً داخلی‌سازی قطعات و مجموعه‌های خودرو، استانداردها در هماهنگی با این شرایط تدوین شوند.

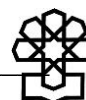
متأسفانه یکی از چالش‌های اساسی کشور در سطح سیاستگذاری توجه بیشتر به وجه تبلیغاتی و آمار و ارقام سیاست اتخاذ شده نسبت به تأثیر کوتاه‌مدت و بلندمدت آن سیاست است. سازمان استاندارد و صنعت خودرو نیز در سال‌های اخیر از این امر مستثنا نبوده و مطرح شدن تعداد استانداردهای تدوین شده یکی از این موارد بوده، اما کاربردی بودن استانداردها در عمل کمتر مورد توجه است. از این‌رو، تغییر نگرش در ساختار مدیریتی به گونه‌ای که اهمیت اجرا و نظارت صحیح استانداردها بیشتر از تعداد استانداردها باشد، می‌تواند به بهبود این صنعت کمک کند. در تدوین استانداردها شرایط اقتصادی کشور و میزان درآمد جامعه لحاظ نشده و در مواردی استانداردهایی که بیشتر به‌عنوان آپشن شناخته می‌شوند مورد تأکید قرار گرفته است. از جمله این استانداردها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

• **نشانگر تعویض دنده:** این استاندارد به‌منظور کاهش مصرف سوخت مطرح شده است. مطابق با گزارش آزمون‌های نشانگر تعویض دنده تأثیر این استاندارد در کاهش مصرف سوخت بسیار ناچیز بوده و تنها افزایش قیمت خودرو را به‌همراه دارد. گفتنی است که این استاندارد در بسیاری از کشورهای دنیا اختیاری و در راستای کاهش مصرف سوخت تأکید بر استانداردهای دیگر از جمله استاندارد مصرف سوخت دارای اهمیت بیشتری است.

• **سیستم هشدار انحراف از مسیر:** این استاندارد در شرایطی که زیرساخت‌های لازم در کشور وجود داشته باشد می‌تواند به کاهش تصادفات جاده‌ای کمک کند، اما در شرایط فعلی کشور، زیرساخت لازم وجود ندارد و از این‌رو این استاندارد کمکی به افزایش ایمنی نخواهد کرد و تنها به افزایش قیمت منجر می‌شود. لذا در تدوین این استاندارد زیرساخت‌های لازم در نظر گرفته نشده است.

• **استاندارد چراغ روشنایی در روز:** هدف از این استاندارد کاهش تصادفات در طول روز است. این استانداردها بیشتر برای کشورهای با سطح نور پایین مانند کشورهای اروپایی کاربرد دارد و معمولاً در کشورهایی با سطح نور کافی اجباری نیست.

از سوی دیگر، عدم رعایت استانداردهای تولید سوخت خودروها آسیب بیشتری به محیط زیست کشور وارد می‌کند. تأکید بر استانداردهای مصرف سوخت خودرو بدون اصلاح سوخت نه‌تنها به کاهش آلودگی هوا کمک نمی‌کند، بلکه باعث فرسودگی بیشتر موتور خودروها به‌دلیل عدم تطابق با سوخت تولیدی کشور خواهد شد و درنهایت به ایجاد نارضایتی بیشتر مردم از صنعت خودرو می‌انجامد و آلودگی هوا در بلندمدت نیز بیشتر خواهد شد. گفتنی است، به‌منظور جلوگیری از آسیب به موتور در برنامه بسیاری از پردازنده موتورها، مصرف سوخت با توجه به کیفیت سوخت خودرو متفاوت خواهد بود. از این‌رو با افزایش کیفیت خودروها بدون افزایش کیفیت سوخت تغییر اساسی در کاهش مصرف سوخت کشور ایجاد نخواهد شد.



در بیشتر استانداردهای حال حاضر صنعت خودرو، به ترجمه و مطابقت کامل استانداردها با استانداردهای اروپایی پرداخته شده است. از معدود استانداردهایی که خارج از این روند است می‌توان به استاندارد مصرف سوخت و استاندارد نصب کپسول آتش‌نشانی اشاره کرد. برخی از استانداردهای اروپایی مطابق شرایط صنعت خودرو ایران نیست و به اصلاح استاندارد نیاز دارد، اما با توجه به رویه جاری در سازمان استاندارد این امر به‌ندرت اتفاق می‌افتد.

مهم‌ترین چالش در حوزه استاندارد خودروها، عدم نظارت کامل بر اجرای صحیح این استانداردها و مطابقت «محصولات تولیدشده» با «محصول تأیید نوع شده» است. در حال حاضر روند اجرایی فرآیند نظارت و بازرسی‌های تطابق تولید توسط سازمان ملی استاندارد به شرکت‌های بازرسی مورد تأیید این سازمان واگذار شده است و به‌صورت سالیانه آزمون‌های تعریف شده‌ای بر روی محصول انتخاب شده انجام می‌شود. قرارداد مستقیم خودروسازان و شرکت‌های بازرسی باعث گرایش خودروسازان به شرکت‌های بازرسی می‌شود که این امر باعث خواهد شد تا تعامل بیشتری با خودروساز داشته باشند. این موضوع در طول زمان موجب کاهش سختگیری‌های شرکت‌های بازرسی کیفیت شده است. در شرکت‌های خودروساز دارای تیراژ بالا براساس روند فعلی، بازرس مستقر در خطوط تولید وجود دارد، اما مطابق با بیانات کارشناسان سازمان استاندارد برخی از خودروسازان مجوز دسترسی بازرسان به تمام فرآیند تولید یا اسناد مربوط به محصول را صادر نمی‌کنند. ازسوی دیگر، سامانه جامع مدیریتی ERP در شرکت‌های خودروسازی بزرگ وجود ندارد یا در صورت وجود در اختیار سازمان‌های نظارتی برای بررسی مواد اولیه ورودی یا سایر فرایندهای تولید قرار نگرفته است.

ازجمله دلایل دیگر ناموفق بودن استانداردهای خودرویی، حمایت دائمی دولت از خودروسازان بوده که عموماً با به تعویق انداختن زمان الزامی شدن استانداردها و همچنین کاستن از شدت آن همراه است.

۳-۲-۴. جواز تولید و پروانه بهره‌برداری

تعدد شرکت‌های دارای جواز تولید و پروانه بهره‌برداری در ایران نسبت به کشورهای دیگر، نشان‌دهنده این موضوع است که کنترل لازم در این خصوص اتفاق نمی‌افتد و حداقل ظرفیت‌های مورد تأیید برای صدور جواز تأسیس و پروانه بهره‌برداری کمتر از نرم جهانی جهت وجود صرفه مقیاس تولید است. از آنجا که لازمه رقابت‌پذیری صنعت خودرو به‌خصوص در خودروهای سواری عرضه محصولات جدید است که خود نیازمند هزینه‌های بالای تحقیق و توسعه و طراحی بوده، بنابراین در صورت پایین بودن تیراژ تولید این هزینه‌ها امکان‌پذیر نبوده و فاقد توجیه اقتصادی است.

جدول ۶. تعداد شرکت‌های خودروسازی دارای مجوز و پروانه بهره‌برداری

جمع	شرکت‌های دارای مجوز و در دست ساخت	شرکت‌های دارای پروانه بهره‌برداری
۸۱	۳۲	۴۹

مأخذ: گزارش عملکرد وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۵.

همان‌طور که در جدول ۶ مشخص است، ۴۹ شرکت خودروسازی دارای پروانه بهره‌برداری در کشور وجود دارد که با در نظر گرفتن شرکت‌های دارای مجوز در حال ساخت، این تعداد به ۸۱ واحد می‌رسد. این درحالی است که در آلمان ۱۲ شرکت، آمریکا ۲۹ شرکت، اسپانیا ۱۰ شرکت، فرانسه ۸ شرکت و کره جنوبی ۵ شرکت خودروسازی وجود دارد.

۴-۲-۴. ابزارهای مالی و مالیاتی

حمایت‌های مالی دولت از خودروسازان در طول سال‌های فعالیت‌شان هیچ‌گاه مشروط و محدود به عملکرد خاصی از سوی خودروسازان نشده است. در دو مورد اخیر نیز که طی چند سال اخیر رخ داد، همین رویه مشاهده می‌شود: در مورد اول، در سال ۱۳۹۴ دولت به منظور حمایت از صنایع خودروسازی برای خروج از رکود، ۲۵۰۰ میلیارد تومان وام در اختیار خریداران خودرو قرار داد و براساس آمارها ۱۱۰ هزار دستگاه خودرو طی این برنامه به فروش رساند و گام بلندی را در جهت حمایت از خودروسازان برای خروج از رکود برداشت.^۱

در مورد دوم، پرداخت تسهیلات پنج هزار میلیارد تومانی به خودروسازان و انتشار اوراق مالی به میزان ۱۵۰۰ میلیارد تومان برای ایران خودرو و ۸۰۰ میلیارد تومان برای سایپا در هزار و دویست و هشتاد و پنجمین جلسه شورای پول و اعتبار در ۳ دی‌ماه ۱۳۹۸ مصوب و در ۱۱ دی‌ماه همان سال به سیستم بانکی ابلاغ شد و تا فروردین ۱۳۹۹ رقمی به میزان ۴۳۵۰ میلیارد تومان از تسهیلات پنج هزار میلیارد تومانی مصوب را به ایران خودرو و سایپا پرداخت کرد.^۲

در هیچ‌یک از موارد ذکر شده، دولت حمایت خود را منوط به عملکرد و یا رفتار خاصی از سوی خودروسازان، که آنها را وادار به حرکت به سمت توسعه صنایع خودروسازی نماید، نکرده است.

این نکته در مورد نظام مالیاتی خودرو هم صدق می‌کند، درحالی‌که می‌توان به صورت کاملاً هدفمند جهت رفع برخی از مشکلات این صنعت، نظام مالیاتی را به نحوی تنظیم کرد که در آن با تغییر نرخ مالیات‌ها براساس تغییر در مؤلفه مورد هدف، به وسیله مشوق‌ها و جریمه‌ها خودروساز را در جهت اصلاح آن مؤلفه سوق داد. به عنوان نمونه می‌توان به تجربه کره جنوبی رجوع کرد؛ در این کشور، شرکت‌های صادراتی طبق قانون کنترل کاهش و معافیت مالیاتی ۱۹۶۱ از تخفیف‌های مالیاتی برخوردار می‌شدند. به طور مثال، در سال ۱۹۶۴ دولت کره کاهش ۵۰ درصد برای مالیات بر سود شرکت‌های صادراتی اعمال کرد. علاوه بر این، مزایای مالیاتی نظیر کاهش ۸۰ درصد مالیات بر سود که به شرکت‌های صادراتی اعطا شد تا سایر فعالیت‌های تحقیق و توسعه و جریان ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی مورد حمایت قرار گیرد. همچنین از سال ۲۰۰۵، در ۱۰ سال اول تأسیس شرکت‌هایی که از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی احداث می‌شوند، مالیات بر درآمد و سود اخذ نمی‌شود.

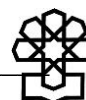
همچنین در مطالعه تجربه کشور چین در مسیر توسعه صنعت خودرو، مشاهده می‌شود که، «کاتالوگ تولیدات فناوری بالای چین ۲۰۰۶»^۳ یک سیاست ملی برای تشویق و حمایت از برخی تولیدات فناوری بالا با استفاده از ابزارهای مالیاتی فراهم می‌آورد. قطعات خودرویی که در این لیست وجود دارد شامل برخی معافیت‌ها و تخفیفات مالیاتی می‌شوند که این تخفیفات براساس قانون مالیات بر درآمد شرکت‌هاست.^۴

1. khabaronline.ir/news/488178.

2. <http://fna.ir/ex1frw>.

3. Catalogue of Chinese High-Tech Products (2006)

4. Enterprise Income Tax Law



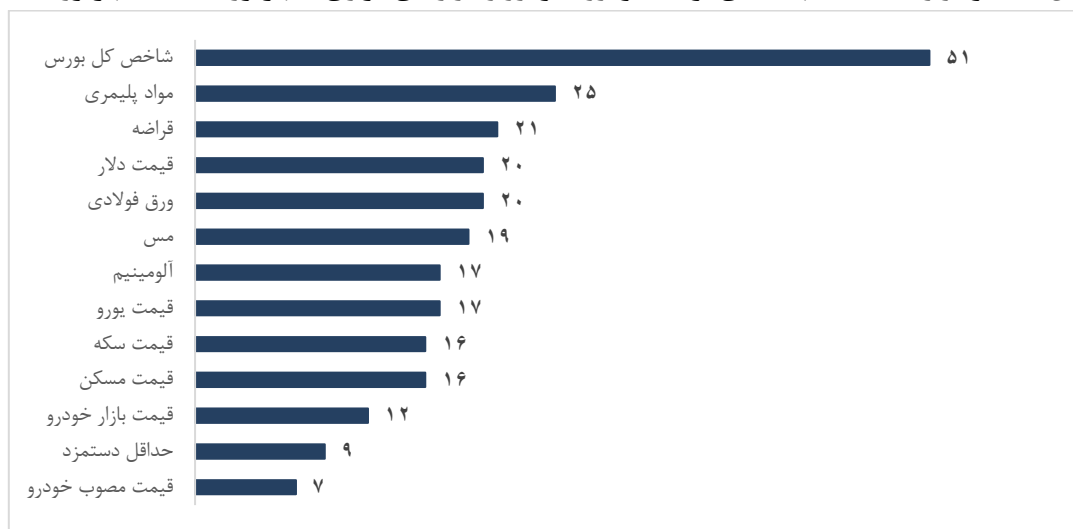
۳-۴. ابزارهای مورد استفاده در حوزه قیمت‌گذاری^۱

۳-۴-۱. عدم توازن قیمت‌گذاری در طول زنجیره ارزش

شیوه قیمت‌گذاری در طول زنجیره خودرو موجب عدم توازن سود در این زنجیره به زیان خودروسازان شده است. در حلقه ابتدایی زنجیره، قیمت‌گذاری برخی مواد اولیه مورد نیاز این صنعت نظیر مواد و محصولات شیمیایی (پلیمری و پتروشیمی) و فلزات اساسی (فولاد) برمبنای ضریب از قیمت جهانی و نرخ ارز بوده که این امر موجب تغییر قیمت این مواد متناسب با نوسانات نرخ ارز و بازار جهانی شده است، اما در پایان زنجیره تولید خودرو قیمت‌گذاری با کمترین توجه به نرخ ارز و توسط شورای رقابت انجام می‌شود.

مقایسه تغییرات قیمت نهاده‌های تولید و خودرو در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۰ حاکی از آن است که قیمت مواد پلیمری ۲۵ برابر، قیمت قراضه ۲۱ برابر، قیمت ورق فولادی ۲۰ برابر، قیمت مس ۱۹ برابر، قیمت آلومینیوم ۱۷ برابر و همچنین حداقل حقوق و دستمزد نیروی کار ۹ برابر افزایش داشته؛ درحالی‌که در طول این دوره با توجه به قیمت‌گذاری شورای رقابت، افزایش قیمت خودرو ۷ برابر بوده است. عدم تناسب در رشد قیمت نهاده‌ها و محصول خودرو موجب سودآوری بالاتر حلقه‌های ابتدایی از حلقه پایانی و زیان خودروسازان شده است.

شکل ۲۰. نمودار رشد قیمت نهاده‌های تولید خودرو، خودرو و بازارهای موازی (شهریور ۱۳۹۰ تا شهریور ۱۴۰۰)



مآخذ: بورس اوراق بهادار ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت صنعت، معدن و تجارت.

۳-۴-۲. سازوکار تعیین قیمت خودرو

از ابتدای تأسیس صنعت خودرو تاکنون، اجماع سیاستگذاران عرصه خودرو بر این بود که لازم است با ایجاد تبعیض قیمتی بین خودروهای تولید داخل و خودروهای وارداتی، امکان فروش و سوددهی خودروهای داخلی را فراهم کرد تا از این طریق امکانی برای توسعه این خودروسازان فراهم شود.

اما نکته قابل توجه آن است که شورای رقابت براساس فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تأسیس

۱. در گزارشی با عنوان «بررسی مسئله قیمت‌گذاری خودرو در ایران» مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

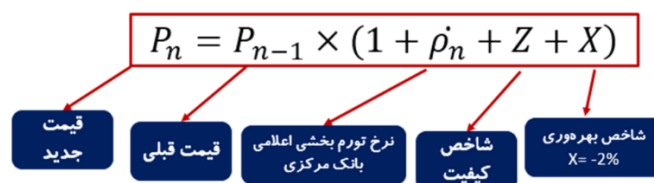
شده و در تابستان سال ۱۳۸۸ آغاز به کار کرد و اساساً فلسفه تشکیل آن در تضاد با سیاست جاری در عرصه خودرو بود. چراکه براساس بند «۶» ماده (۴۴)، تقسیم یا تسهیم بازار کالا یا خدمت بین دو یا چند شخص ممنوع است و همچنین بند «۵» ماده (۵۸)، شورا وظیفه تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط را برعهده دارد.

شکل ۲۱. تغییرات متولی قیمت‌گذاری خودرو در دهه گذشته



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

شکل ۲۲. رابطه قیمت‌گذاری شورای رقابت در دهه گذشته

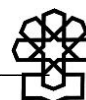


مأخذ: همان.

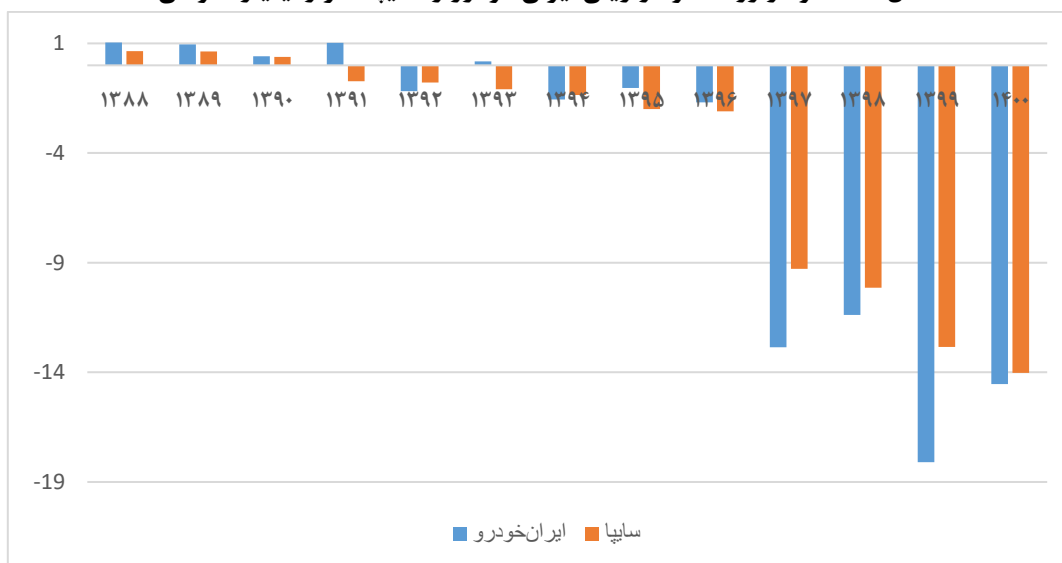
میزان کیفیت در رابطه محاسباتی بالا براساس گزارش شرکت بازرسی کیفیت و استاندارد ایران تعیین می‌شود که بر این اساس شرکت با بازدید از خط تولید و نظرات مصرف‌کنندگان اقدام به امتیازبندی خودروها می‌کند. در این راستا، میزان بهره‌وری منفی ۲.۵ درصد لحاظ می‌شود یعنی در صورتی که همه متغیرها ثابت باشند، قیمت خودرو باید هر سال ۲.۵ درصد کاهش یابد. از آنجاکه معمولاً خودروسازان (البته این مسئله برای سایر صنایع نیز تاحدی صادق است) امکان دستیابی به چنین بهره‌وری را ندارند، معمولاً این ضریب موجب می‌شود که به میزان ۲.۵ درصد از قیمت آنها کاسته شود.

براساس فرمولی که شورای رقابت به کار می‌گرفت، با توجه به آنکه پارامتر Z در فرمول تأثیر چندانی ندارد و از تعیین‌کنندگی پایینی برخوردار است، لذا قیمت خودرو تابعیت بسیار پایینی از کیفیت تولیدات داشت. از این‌رو، عملاً این شیوه قیمت‌گذاری خودروسازان را تشویق می‌کند که به منظور افزایش سود محصولات خود تا جایی که می‌توانند با کاهش کیفیت قطعات تولیدی هزینه تمام شده خود را کاهش داده و سود بیشتری کسب کنند. بنابراین نتیجه این سیاست‌گذاری، حاکمیت کاهش کیفیت خودروهای تولیدی و عدم تحریک انگیزه خودروسازان برای حرکت به سمت تولیدات باکیفیت است.^۱ علاوه بر آن، از نتایج این مدل قیمت‌گذاری می‌توان زیان خودروسازان در دهه گذشته را برشمرد که در شکل زیر مشاهده می‌شود.

۱. علاوه بر این موارد مکانیسم شورای رقابت دارای ایرادات بزرگ دیگری نیز می‌باشد که در گزارش «بررسی مسئله قیمت‌گذاری در ایران» به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است.

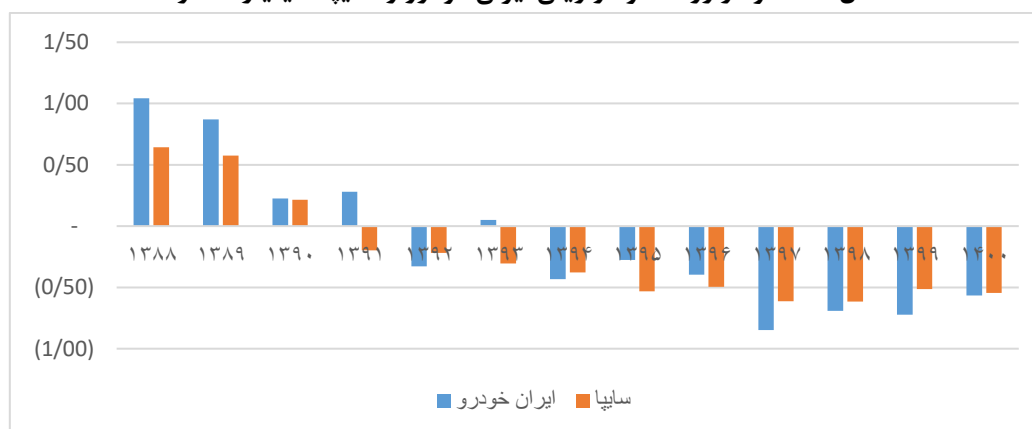


شکل ۲۳. نمودار روند سود و زیان ایران خودرو و سایپا (هزارمیلیارد تومان)



مأخذ: صورت‌های مالی سالیانه ایران خودرو و سایپا.

شکل ۲۴. نمودار روند سود و زیان ایران خودرو و سایپا (میلیارد دلار)



مأخذ: همان.

۳-۳-۴. نحوه عرضه خودرو

مدل عرضه خودرو در سال‌های اخیر به یکی از ابزارهای تنظیم‌گری در حوزه خودرو تبدیل شده است. سیاستگذار خودرویی با هدف تنظیم بازار در دوره‌های مختلف استفاده از شیوه‌های مختلف فروش خودرو از جمله فروش فوق‌العاده، پیش‌فروش، مشارکت در تولید، فروش به‌روش قرعه‌کشی، تجمیع عرضه از طریق فروش در سامانه یکپارچه و عرضه خودرو در بورس کالا استفاده کرده است.

در این بین عرضه و فروش خودرو در بورس کالا همواره به‌عنوان راه‌حلی برای رفع نتایج ناشی از عرضه از طریق سایر روش‌های فروش پیشنهاد شده است، در سال ۱۴۰۱ و در مقطعی عرضه خودرو از این طریق اتفاق افتاد؛ اما در شرایطی که بخش‌های مختلف دولت پیگیر ادامه این روند بودند، با ورود شورای رقابت، سازمان بازرسی و برخی از نهادهای نظارتی، این فرایند متوقف شد.

۴-۴. ابزارهای مورد استفاده در حوزه نوسازی

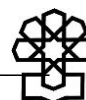
خودروهای فرسوده تأثیرات مختلفی از جمله آلودگی هوای کلان‌شهرها و افزایش مصرف سوخت دارد. علاوه بر این، با از رده خارج شدن آنها بازار صنایع خودروسازی نیز توسعه یافته و امکان فروش بیشتر خودرو برای آنها فراهم می‌شود. اولین آیین‌نامه حمایتی دولت از اسقاط خودروهای فرسوده در ایران، در سال ۱۳۸۲ به تصویب رسید. در این آیین‌نامه دولت برای اولین بار به منظور از رده خارج کردن خودروهای فرسوده تسهیلاتی را از دو مسیر در نظر گرفت. براساس ماده (۴) این آیین‌نامه به واردکنندگانی که گواهی اسقاط خودروهای فرسوده ارائه دهند، تخفیفات را در سود بازرگانی آنها در نظر گرفت. البته به دلیل ناکارآمد بودن این ماده و عدم اجرا شدن آن به صورت کامل و همچنین کاهش درآمد دولت، این آیین‌نامه در سال ۱۳۸۵ لغو شد. علاوه بر این، دولت براساس ماده (۵) این آیین‌نامه تسهیلاتی را برای صاحبان خودروهای فرسوده در نظر گرفت که از میان آنها می‌توان به اعطای وام‌های کم‌بهره و کمک بلاعوض اشاره کرد. این ماده هرچند خونی تازه در رگ‌های اسقاط خودروهای فرسوده دمید، اما به دلیل کسری بودجه دولت و کمبود منابع دولتی دائم با سکتة مواجه و متوقف می‌شد.

دومین آیین‌نامه حمایتی از اسقاط خودروهای فرسوده در سال ۸۸ به تصویب وزیران عضو کارگروه توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت رساندند. در این آیین‌نامه نیز مشابه آیین‌نامه قبلی، دولت تسهیلاتی را به منظور حمایت از خروج خودروهای فرسوده در نظر گرفت، علاوه بر آن، در این آیین‌نامه دولت خودروسازان را مکلف به ارائه گواهی اسقاط به میزان ۳۰ درصد تولید کرد، اما این بخش آیین‌نامه هیچ‌گاه اجرایی نشد. علاوه بر آن، فرایند اسقاط خودرو فرسوده در این آیین‌نامه شکل جدیدی به خود و فرایند خروج خودروها نظام‌مند شد.

دولت در سال ۱۳۹۰ با اصلاح آیین‌نامه‌های قبلی، به این جمع‌بندی رسید که برای اسقاط خودروهای فرسوده باید پای خود را به عنوان حامی مالی بیرون بکشد و برای گواهی اسقاط مشتریانی ایجاد کند. به این ترتیب دولت در این سال واردکنندگان خودرو را موظف به ارائه گواهی اسقاط کرد. بنابر مصوبه دولت واردکنندگان خودروهای سواری از سال‌های ۱۳۹۰ تا خرداد ۱۳۹۳ برای شماره‌گذاری خودروهای وارداتی که مصرف سوخت آنها زیر ۶ لیتر بود باید هزینه اسقاط یک دستگاه خودرو فرسوده، برای خودروهایی که مصرف سوخت ۶ تا ۱۰ لیتر داشتند هزینه دو دستگاه خودرو و واردات خودروهای بالای ۱۰ لیتر هزینه اسقاط سه دستگاه خودرو فرسوده را به حساب ستاد مصرف سوخت واریز می‌کردند.

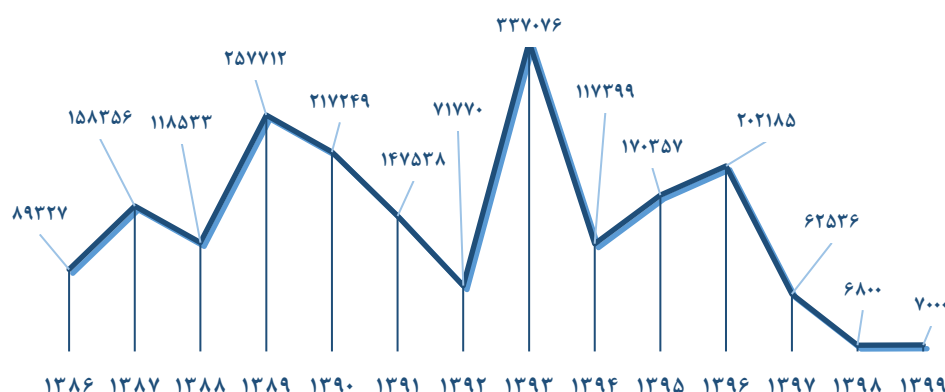
پس از آن در سال ۱۳۹۳، الزامات واردکنندگان خودرو ۲ برابر شد، به نحوی که واردکنندگان خودروهای سواری برای شماره‌گذاری خودروهای وارداتی که مصرف سوخت آنها زیر ۶ لیتر بود باید ۲ گواهی اسقاط خودرو فرسوده، برای خودروهایی که مصرف سوخت ۶ تا ۱۰ لیتر داشتند ۴ گواهی اسقاط و برای مصرف سوخت بالاتر ۶ گواهی اسقاط ارائه کند.

دولت با ادامه روند فوق در سال ۱۳۹۶ نیز مجدداً الزامات واردکنندگان را افزایش داد و واردکنندگان خودرو را براساس پلکان موجود در بخشنامه ذیل مکلف به ارائه گواهی اسقاط کرد. همچنین در این سال دولت برای اولین بار تولیدکنندگان خودرو را نیز موظف به ارائه گواهی اسقاط برای خودروهای پرمصرف کرد، اما این بخش از مصوبه در مهرماه سال جاری با درخواست وزیر صنعت لغو شد.



روند طی شده و نوسانات در تصمیم‌گیری‌ها در دوره‌های مختلف، روند اسقاط خودرو به صورت نوسانی پی گرفته شده است. طبق آمار، بیش از سه میلیون دستگاه خودرو فرسوده^۱ در کشور وجود دارد، همچنین هر ساله به تعداد این خودروها افزوده می‌شود. تقاضای گواهی اسقاط باید به میزان سالیانه، ۱.۴ میلیون برسد تا تمامی خودروهایی که سالیانه وارد سن فرسودگی می‌شوند و تمامی خودروهای فرسوده موجود، اسقاط شوند. اما در سال‌های اخیر با توجه به ممنوعیت واردات خودرو، اسقاط خودروهای فرسوده با کاهش جدی مواجه بوده است به نحوی که مجموع خودروهای اسقاط شده در سه سال اخیر (۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱) به ۵۰ هزار دستگاه نمی‌رسد.

شکل ۲۵. نمودار آمار اسقاط خودروهای فرسوده در سال‌های اخیر



مأخذ: داده‌های انجمن مراکز اسقاط خودروی کشور.

۵. جمع‌بندی

با گذشت پنج دهه از ایجاد صنعت خودروسازی در ایران، این صنعت هنوز موفق به برآورده کردن انتظارات نشده، به نحوی که مسائلی همچون کیفیت و ایمنی نامطلوب محصولات تولیدی، عدم طراحی به روز خودروها، زیان انباشته سنگین و ... هم مردم و هم سیاستگذاران را در سال‌های اخیر، از این صنعت ناراضی ساخته است. صنعت خودرو از مشکلات ساختاری در چندین سطح رنج می‌برد؛ به نحوی که این مسائل سبب شده که زیست‌بوم صنعت خودرو در ایران نتواند پذیرای فناوری‌های روز دنیا باشد و علاوه بر عقب‌ماندگی شدید از سایر رقبای خود در عرصه بین‌الملل و عدم نقش‌آفرینی در زنجیره‌های ارزش جهانی و منطقه‌ای، موجب نارضایتی در کشور نیز باشد.

از طرفی، ماهیت سیاسی اقتصادی بنگاه‌های خودروسازی موجب شده معماری نظام تنظیم‌گری و سیاست‌های صنعتی حاکم بر این صنعت، به عنوان یکی از مهم‌ترین مسائل ریشه‌دار و تاریخی این صنعت که نقش قابل‌توجهی در شکل‌گیری نظام مسائل صنعت خودرو داشته، مطرح باشد. به همین منظور، در اولین گام به سمت ساماندهی صنعت خودرو لازم است آسیب‌شناسی دقیقی از نظام تنظیم‌گری این صنعت از ابعاد و لایه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فنی ارائه داد که در این گزارش سعی شده است به این موضوع پرداخته شود.

۱. داده‌های انجمن مراکز اسقاط خودروی کشور.

در این گزارش یک مدل تلفیقی براساس مدل تحلیل نهادی ویلیامسون، نظریه‌های تحلیل اقتصاد سیاسی نهادی و مدل‌های تحلیل رقابت‌پذیری صنایع معرفی شده که از طریق آن بتوان تحلیل واقعی نظام تنظیم‌گری در صنعت خودرو و آسیب‌شناسی را ارائه داد:

• **سطح اول، سطح تئوری تحلیل نهادی - اجتماعی** است که متغیرهای اجتماعی و ارزش‌های فرهنگی و ... را دربرمی‌گیرد که گرچه ضمانت اجرای رسمی ندارد، اما از طریق باورها و اعتقادات دست‌اندرکاران بر عملکرد صنعت و تنظیم آن مؤثر است.

• **سطح دوم، سطح نهادهای رسمی و قواعد و مقررات** است که همه مقررات تنظیمی دولت را دربرمی‌گیرد و دلایل وضع قواعد و مقررات و تحلیل اقتصاد سیاسی تنظیم‌گری در همین سطح ظاهر می‌شود.

• **سومین سطح، تحلیل عملکرد اقتصادی شرکت‌ها در بازار** را دربرمی‌گیرد که از چارچوب‌های دو سطح بالاتر متأثر شده است و کارایی و اثرات اقتصادی ابزارهای تنظیم‌گری بر نوع تصمیم‌گیری اقتصادی بنگاه‌ها در ساختار بازار در این سطح بررسی می‌شود.

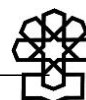
• **در سطح چهارم، تحلیل درون بنگاه**، نوع مدیریت داخلی و نوع روابط میان بازیگران مختلف در سطح زنجیره تأمین مورد بررسی قرار می‌گیرد.

با توجه به اینکه، عمده تأثیرات نظام تنظیم‌گری صنایع خودروسازی، در سطوح دوم و سوم ظاهر می‌شود، این گزارش بر تکمیل مدل تلفیقی بالا برای صنعت خودروسازی با تأکید بیشتر بر این دو سطح متمرکز است:

الف) تبیین سطح دوم

در راستای تبیین سطح دوم تحلیل لازم است اشاره شود که **هویت صنعت خودرو ناشی از تغییرات سیاست کلان دولت‌ها دائماً دستخوش تغییر بوده و هرگز نتوانسته به هویت و چشم‌انداز واحد برای یک دوره بلندمدت دست یابد**. این جمله به معنای آن نیست که فرایند توسعه صنعت خودروسازی باید فارغ از سیاست‌های کلان دولت و حاکمیت تعیین شود، بلکه به معنای آن است که لازم است، براساس دکترین جمهوری اسلامی در مواجهه با دنیا و با تعریف هویت ایرانی و شیوه جانمایی اقتصاد ایران در منطقه و دنیا، یک هویت و آینده‌ای واضح و مشخص برای این صنعت ترسیم شود که بتوان براساس آن برای توسعه این صنعت برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کرد. به عبارت دیگر پیش‌شرط وجود نظام تنظیم‌گری کارآمد در صنعت خودرو، وجود یک چشم‌انداز مشترک است که مطابق آن الگوی توسعه صنعت خودرو تدوین شده و همه ابزارها در آن جهت بسیج شود.

فارغ از این مسئله، **تداخل نهادی شدید در این عرصه باعث توزیع نامتوازن و ناهماهنگ قدرت تصمیم‌گیری در نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو شده است** و این توزیع، میان نهادهایی با ساختار منافع بعضاً متعارض با یکدیگر رخ داده است. از این‌رو، امکان پیشبرد یک برنامه واحد جهت توسعه صنعت خودرو، از نظام اداره کشور سلب شده و نهادهای مختلف هرکدام در یک جهت متفاوت اقدام به سیاستگذاری می‌کنند. این مسئله در شرایط فقدان طرح مشخصی برای آینده در صنعت خودرو، به نحوی تشدید یافته که منجر به شرایط بحرانی در این صنعت



شده است.

علاوه بر موارد مذکور، ساختار سهام‌داری شرکت‌های ایران خودرو و سایپا به‌شکلی است که به‌رغم واگذاری عمده سهام دولت، عملاً مدیریت بنگاه به‌صورت کامل در اختیار دولت قرار دارد، در نتیجه دولت یا هر نهادی که از امکان چانه‌زنی با دولت و یا بخش‌های مرتبط با صنعت خودرو بهره‌مند است، موفق به اعمال نظر و دخالت بی‌واسطه و بدون درنگ در این شرکت‌ها خواهد شد. این مسئله موجب شده که اولاً شرکت‌های خودروسازی و مدیران آن کاملاً براساس منافع اجزای مختلف دولت و حاکمیت اقدام به تصمیم‌گیری کنند و الزاماً منافع شرکت را تأمین نکنند، ثانیاً با تغییر کلی و جزئی در دولت‌ها (تغییر رئیس‌جمهور، وزیر و ...) و حتی تغییر در سایر نهادها، صنعت خودرو دستخوش تحولات فراوان شود. از این‌رو، به‌صورت ساختاری امکان سرمایه‌گذاری بلندمدت به‌ویژه در حوزه‌های فناورانه که به‌دلیل بازدهی دیر هنگام و طولانی نیازمند امنیت سرمایه‌گذاری بالایی است- در این صنعت از بین رفته و بنگاه‌ها را درگیر روزمرگی‌های فراوان کرده است. ثالثاً از آنجا که دولت در ظاهر سهام خود را واگذار کرده عملاً مسئولیت‌پذیری کمتری، نسبت به زمانی که به‌صورت رسمی سهام‌دار خودروسازان بوده است، از خود نشان می‌دهد.

ب) تبیین سطح سوم

در ادامه و در راستای تبیین سطح سوم تحلیل لازم است اشاره شود که دولت ابزارهای گوناگونی برای قاعده‌گذاری در اختیار دارد. جهت اتخاذ یک سیاست صنعتی مناسب برای توسعه صنعت خودرو، دولت باید با استفاده از ابزارهای تنظیم‌گری کارآمد و هماهنگ براساس این ابزارها، مسیر توسعه صنعت خودرو را هموار کند. ابزارهای تنظیم‌گری به‌کار گرفته شده از سوی بخش‌های مختلف نظام تنظیم‌گری صنعت خودروی کشور نیز از جمله تعرفه‌گذاری واردات خودرو و قطعات منفصله، سازوکار قیمت‌گذاری و تعیین مدل عرضه، استانداردهای اجباری، مشوق‌های مالی و مالیاتی در کنار سایر مواردی که در گزارش به‌طور مفصل مورد بررسی قرار گرفته است، هرچند هر کدام به‌تنهایی هدف خاصی را دنبال می‌کنند، اما اجتماع آنها در کنار یکدیگر به‌لحاظ اقتصادی مشوق عدم حرکت خودروسازان به‌سمت طراحی‌های جدید، عدم طراحی و تولید پلتفرم‌های به‌روز، عدم افزایش ساخت داخل، عدم افزایش کیفیت و ایمنی بوده است. عمده ابزارهایی که دولت برای توسعه صنعت خودروسازی در ایران پیگیری کرده است را می‌توان به‌صورت زیر دسته‌بندی کرد:

- ابزارهای مورد استفاده در حوزه تولید،

- ابزارهای مورد استفاده در حوزه تجارت،

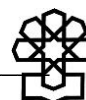
- ابزارهای مورد استفاده در حوزه عرضه،

- ابزارهای مورد استفاده در حوزه نوسازی.

لازم است توجه شود که استفاده دولت‌ها از ابزارهای تنظیم‌گری در صنعت باید واجد سه ویژگی مشروط، هوشمند و زمان‌دار باشد؛ بدین معنا که، حمایت‌های دولت از صنعت خودرو باید مشروط به عملکرد خودروسازان باشد. اگر در شرایط انحصار، حمایت‌ها از صنعت خودرو مشروط به عملکرد بنگاه‌های خودروساز نباشد، این حمایت‌ها حاصلی برای توسعه و جهانی شدن بنگاه‌های خودروسازی نخواهد داشت. حمایت‌ها از صنعت خودرو باید هوشمند باشد؛ منظور از

حمایت‌های هوشمند، دست گذاشتن روی گلوگاه‌هایی است که توسعه فناوری را تحریک می‌کند. در مقابل گلوگاه‌هایی که منجر به از بین رفتن انگیزه نوآوری می‌شود باید اصلاح شود. به‌طور مثال، تنها حمایت مهم دولت ایران از صنعت خودروی ملی، تعرفه‌گذاری سنگین برای واردات است. این حمایت بدون اتخاذ یک سیاست رقابت داخلی منجر به از بین رفتن انگیزه توسعه محصول به‌روز و نوآوری خواهد شد. در مقابل دولت می‌تواند به‌نوعی از حمایت روی آورد که نوآوری و توسعه فناوری را تحریک کند. به‌طور مثال، دولت می‌تواند درصدی از هزینه‌های تحقیق و توسعه خودروسازان را تقبل کند و یا اعطای تسهیلات ارزان‌قیمت را منوط به توسعه فناوری قوای محرکه نماید. حمایت از صنایع باید زمان‌دار باشد و دولت باید دائماً چشم‌انداز کاهش حمایت‌های خود را به بازیگران فعال در آن صنعت گوشزد کند. هدف از حمایت‌های دولتی رقابت‌پذیر شدن تولیدات و توسعه فناوری در صنایع است تا این صنایع از مرحله نوزادی به بلوغ برسند.

با توجه به نکات گفته شده، از جمله عوامل شکست ابزارهای تنظیم‌گری مورد استفاده در این حوزه، ایرادات راهبردی در سیاست‌نویسی و استفاده از ابزار سیاستی بوده است. دولت با ابزارهای زیادی که در اختیار دارد می‌تواند انگیزه و تصمیم شرکت‌ها را تحت تأثیر قرار داده و سود بنگاه را هم‌راستا با سود و منافع ملی کند. در ادبیات توسعه به این نکته تأکید می‌شود که یکی از موارد شکست بازار که دولت‌ها موظف به دخالت در مکانیسم بازار برای رفع شکست بازار هستند، آثار خارجی است. منظور از آثار خارجی مواردی است که متغیرهای مهم برای منافع ملی در تابع سود بنگاه‌ها جایی ندارند. در این مواقع دولت با دخالت متناسب و هوشمندانه سود بنگاه را هم‌راستا با سود کشور می‌کند. با توجه به فضای شرح داده شده، عجیب نیست که پس از گذشت چند دهه از صنعت خودرو در ایران، هنوز این صنعت به مرحله توسعه‌یافتگی نرسیده و نتوانسته انتظارات را برآورده کند. نکته مهمی که در اینجا باید به آن توجه کرد این است که هر اقدامی برای بهبود و تحول در صنعت خودرو بدون آنکه تغییراتی در معماری نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو و محتوای تصمیمات آن ایجاد کند، ناموفق خواهد بود؛ به عبارت دیگر، تمرکز بر اتفاقات و فرایندهای شرکت‌های خودروسازی، بدون توجه به محیط نهادی و ساختار تنظیم‌گری آن، حتماً ناکام خواهد ماند و لازم است تغییراتی در ساختار و محتوای تصمیمات نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو ایجاد شود. بر همین اساس، در گزارش بعدی - در ادامه این سلسله‌گزارش - به بررسی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو از دریچه تحلیل سیستمی پرداخته می‌شود، در نهایت و در گزارش سوم، بر مبنای آسیب‌شناسی صورت گرفته، پیشنهادهایی در قالب چند سناریو، در راستای بازطراحی نظام تنظیم‌گری این صنعت ارائه خواهد شد.



مدل استقرار سیاسی، بر دو سطح پیکربندی سیاسی و اقتصادی تأکید دارد. پیکربندی سیاسی برای ارزیابی توانمندی ساختار سیاسی حاکم، در اجرای سیاست به کار می‌رود. در این چارچوب، ائتلاف حاکم در دو محور توزیع قدرت افقی و توزیع قدرت عمودی ارزیابی می‌شود. محور افقی قدرت سازمان‌های سیاسی را که در ائتلاف حاکم حضور ندارند نشان داده و محور عمودی نسبت قدرت سطوح بالای ائتلاف حاکم به قدرت سطوح پایین را نشان می‌دهد.

جدول ۱ پیوست. پیکربندی سیاسی، انواع حامی‌پروری

توزیع قدرت افقی (جناح‌های خارج از قدرت نسبت به ائتلاف حاکم)			
ضعیف؛ ائتلاف حاکم افق دید بلندتری دارد	قوی؛ افق دید کوتاه‌تر		
ائتلاف بالقوه توسعه‌گرا مخالفت ضعیف از جانب گروه‌های خارج از قدرت به ائتلاف حاکم ثبات و افق بلندمدت می‌دهد. قدرت محدود سطوح پایینی موجب توانمندی اجرای بالا می‌شود. در نتیجه ایجاد دولت توسعه‌گرا ممکن است: کره جنوبی دهه ۱۹۶۰	ائتلاف اقتدارگرا (آسیب‌پذیر) توانمندی اجرای در مرحله اول احتمالاً بالا بوده، اما مخالفان قوی به معنی استفاده از زور یا محدودیت‌های قانونی است که ائتلاف را آسیب‌پذیر می‌سازد. دولت نظامی پاکستان دهه ۱۹۶۰، بنگلادش دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰	ضعیف؛ رئیس دولت از توانمندی اجرای بالایی برخوردار است.	توزیع قدرت عمودی نیروی‌های سطوح پایینی
حزب مسلط (ضعیف) وقتی سطوح پایینی قوی‌تر شده یا چند دسته می‌شوند توانمندی اجرا ضعیف‌تر می‌گردد. جناح‌های خارج از قدرت هم احتمالاً با خروج حامیان ناراضی از ائتلاف قدرتمندتر می‌شوند. هند تحت کنترل حزب کنگره در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، تایلند تحت کنترل تاکسین در دهه ۲۰۰۰، تانزانیا تحت کنترل CCM ۱۹۹۲-، بنگال غربی تحت کنترل CPM ۱۹۷۷-	استقرار حزبی رقابتی محدودیت‌آورترین شرایط. نتیجه بستگی به ائتلاف حاکم دارد. ائتلاف توسعه‌گرا می‌تواند در مراحل اولیه انباشت و انتظام مؤثر باشد. اما اگر ائتلاف انگیزه‌ها یا نگرانی‌های دیگری یا افق دید کوتاهی داشته باشد احتمالاً این اتفاق روی نخواهد داد: تانزانیا ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰	قوی؛ توانمندی اجرای ضعیف‌تر	

مأخذ: [۶].

همان‌طور که مشاهده می‌کنید محور افقی نشان می‌دهد که هرچه رقبای ائتلاف حاکم از قدرت بیشتری برخوردار باشند، ائتلاف حاکم برای حفظ موقعیت خود به سیاست‌های کوتاه‌مدت روی می‌آورد. از طرف دیگر، در صورت ضعیف بودن رقبا، ائتلاف حاکم با خیال راحت می‌تواند سیاست‌های بلندمدت‌تری را در دستور کار قرار دهد. در محور عمودی، نسبت قدرت و استقلال سطوح پایین‌رده ائتلاف حاکم نسبت به سطوح بالاتر مد نظر است. هرچه سطوح پایینی از قدرت و استقلال کمتری برخوردار باشند، سطوح بالای ائتلاف حاکم تسلط بیشتری بر آنها داشته و قدرت اجرایی آن افزایش پیدا می‌کند.

ترکیب محور افقی و عمودی نوع پیکربندی سیاسی یک کشور را مشخص می‌کند. هرچند گونه‌شناسی ایدئال ارائه شده برای ساده‌سازی است و بسیاری از موارد استقرار سیاسی در مرزهای بین اینها قرار می‌گیرند. برای مثال احزاب مسلط می‌توانند نزدیک به ائتلاف توسعه‌گرا باشند یا ائتلاف توسعه‌ای که با مقاومت رو به رشدی مواجه است به سمت ائتلاف اقتدارگرای آسیب‌پذیر متمایل شود.

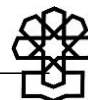
با توجه به ویژگی‌های ساختار سیاسی ایران، این ساختار طیف گسترده‌ای از جریان‌ها، گروه‌ها و افراد را در خود جای داده که در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی با هم به رقابت می‌پردازند. شدت رقابت‌های جناحی که به جابه‌جایی مستمر قدرت در قوه مجریه و مجالس پس از انقلاب انجامیده است، موجب شده تا سه ویژگی توانمندی اجرای پایین، افق زمانی کوتاه‌مدت و تکیه بر سیاست‌های توزیعی از جمله ویژگی‌های این نوع سازمان سیاسی باشد. اجرای سیاست‌های توسعه‌ای نه‌تنها به توانمندی ائتلاف حاکم، بلکه به توانمندی بنگاه‌های اقتصادی هم وابسته است. یکی از دلایل مهمی که موجب شکست سیاست‌های حمایتی به‌منظور ظهور شرکت‌های رقابت‌پذیر در کشورهای در حال توسعه می‌شود این است که روابط دولت-بخش خصوصی منجر به این می‌شود که رانت‌ها به‌جای اینکه صرف افزایش بهره‌وری و یادگیری گردند به‌طور غیرمولد تسخیر شوند. نقش توانمندی‌های مولد شرکت‌ها و قدرت‌شان نسبت به سازمان‌های سیاسی در جدول ۲ پیوست خلاصه شده است.

جدول ۲ پیوست. پیکربندی اقتصادی، ساختار حامی پروری و قدرت سازمانی سرمایه‌داران نوظهور

توزیع قدرت افقی (جناح‌های خارج از قدرت نسبت به ائتلاف حاکم) توانمندی‌های فناوری - کارآفرینی			
پایین؛ از فناوری‌های ساده یا منابع محور استفاده می‌کند.	بالا؛ توانایی جذب فناوری‌های پیچیده را دارد.		
توانمندی متوسط تا پایین و نفوذ سیاسی بالا قدرت سیاسی می‌تواند محرک مراحل اولیه انباشت باشد، اما انتظام از طریق بازار یا سیاست صنعتی مشکل است. با معرفی بازار رقابتی داشتن بنگاه‌های با فناوری پایین رقابت‌پذیر ممکن است. کره جنوبی دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، بیشتر مناطق هند و بنگلادش امروز	توانمندی بالا و نفوذ سیاسی بالا سرمایه‌داران توانایی انباشت را داشته، اما به‌سختی قابل انتظام هستند. بنگاه‌های مولد با در معرض رقابت بازار قرار گرفتن ممکن است، اما توسعه سرمایه‌داران جدید محدود شده، مناطق پیشرفته هند پس از ۱۹۹۰، تایلند ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰	بالا؛ انتظام‌شان سخت است، اما می‌توانند از قدرت سیاسی برای جذب فناوری بهره گیرند.	توانمندی چانه‌زنی سیاسی سرمایه‌گذاران مولد
توانمندی متوسط تا کم و ارتباطات سیاسی ضعیف (محدودیت‌آورترین شرایط) نتیجه بستگی به ائتلاف حاکم دارد. ائتلاف توسعه‌گرا می‌تواند در مراحل اولیه انباشت و انتظام مؤثر باشد. اما اگر ائتلاف انگیزه‌ها یا نگرانی‌های دیگری با افق دید کوتاهی داشته باشد احتمالاً این اتفاق روی نخواهد داد: تانزانیا ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰	توانمندی بالا با ارتباطات سیاسی ضعیف نتیجه بستگی به سازمان ائتلاف حاکم دارد. با ائتلاف توسعه‌گرا، سیاست صنعتی و انتظام کارآمد ممکن است: کره جنوبی دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰. اما احزاب مسلط می‌توانند تأثیر معکوس داشته‌باشند: بنگال غربی دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، تایلند تحت کنترل تاکسین دهه ۲۰۰۰	پایین؛ انتظام‌شان آسان است ولی قدرت سیاسی برای راهبری جذب فناوری را ندارند.	

مأخذ: همان.

محور افقی نشان‌دهنده توانمندی سازمان‌های اقتصادی و محور عمودی نشان‌دهنده قدرت سیاسی آنهاست. شرکت‌های با توانمندی بالا آنهایی هستند که در سطح جهانی رقابت‌پذیر بوده یا نزدیک به کسب چنین جایگاهی هستند. شرکت‌های با توانمندی پایین آنهایی هستند که از سازماندهی ضعیفی برخوردار بوده و برای ادامه حیات



احتمالاً به رانت بیشتری برای مدت طولانی‌تر نیاز دارند. شرکت‌های با قدرت سیاسی بالا با استفاده از شبکه‌های قدرت‌شان مثل ارتباط با بعضی سیاستمداران قادر به حفظ رانت‌ها هستند. انتظام شرکت‌هایی که از قدرت ایستادگی کمتری برخوردار هستند آسان‌تر است (اگر ائتلاف سیاسی توسعه‌گرا باشد). همچنین دریغ کردن حمایت از این شرکت‌ها نیز راحت‌تر صورت می‌گیرد (اگر ائتلاف سیاسی انگیزه‌های کوتاه‌مدت تسخیر رانت داشته باشد). این وابستگی‌های متقابل بین دو گزاره قدرت اقتصادی و قدرت سیاسی می‌تواند پیش‌بینی‌ها در خصوص نتایج مدیریت رانت را منحرف کند.

اقتصاد سیاسی نهادی تحلیل چرایی وضع قواعد و مقررات را برعهده دارد. در این بخش با توجه به رویکرد استقرار سیاسی مشتاق خان، تحلیلی از استقرار سیاسی صنعت خودرو و تبعات آن ارائه می‌شود. صنعت خودروسازی کشور در قالب پیکربندی خان (۲۰۱۰) جزء بنگاه‌های با توانمندی پایین تا متوسط ولی با نفوذ سیاسی بالا قرار می‌گیرد. این نوع بنگاه‌ها به دلیل نفوذ خود می‌توانند بدون تلاش زیاد برای یادگیری و ارتقای رقابت‌پذیری، سیاست‌های حمایتی دولت را حفظ کنند. اتفاقی که در خصوص صنعت خودروسازی ایران هم رخ داده است. یعنی مراحل اولیه رشد و توسعه صنعت رخ داده، ولی تلاشی برای یادگیری و ارتقای رقابت‌پذیری دیده نمی‌شود.

ترکیب پیکربندی سیاسی و پیکربندی اقتصادی، ویژگی‌های استقرار سیاسی کشور را نشان می‌دهد. دو بنگاه بزرگ خودروسازی به‌عنوان شرکت‌های بزرگ و صاحب‌نفوذ سیاسی، به‌شدت مستعد تسخیر سیاست‌های حمایتی هستند. از این‌رو، برای تدوین هرگونه سیاست حمایتی باید نسبت به خطر تسخیر سیاست آگاه بود. تعیین اهداف دقیق، مشخص و محافظه‌کارانه می‌تواند امکان موفقیت سیاست‌های حمایتی را تا حدی افزایش دهد.

از طرف دیگر، تداوم استقرار سیاسی حامی‌پرور نیازمند سیاست‌های توزیعی است. از این‌رو عجیب نیست که بسیاری از سیاست‌های دولت که بر صنعت خودروسازی اثرگذار است بیشتر از اینکه توسعه‌ای باشد، ماهیت توزیعی دارد. از جمله این اقدامات و سیاست‌ها می‌توان به جلوگیری از تعدیل نرخ ارز در زمان افزایش درآمدهای ارزی، قیمت‌گذاری دستوری، مداخله در شیوه فروش، استخدام‌های سفارشی و ... اشاره کرد. به‌نظر می‌رسد بسط و تکمیل نظام رفاهی بتواند تا حدی جلوی تمایل سیاستگذار به مداخلات توزیعی را بگیرد. برخی از دلالت‌های اصلی دلالت اصلی استقرار سیاسی ایران برای صنعت خودرو و آثار و راه‌حل‌های پیشنهادی مربوط را در جدول ۳ پیوست مشاهده می‌کنید. ادعا این است که سیاستگذاری صنعت خودروسازی بدون توجه به این دلالت‌های مهم استقرار سیاسی، اثرگذار نخواهد بود.

جدول ۳ پیوست. اثرات استقرار سیاسی ایران بر نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو

ویژگی‌های کلان استقرار سیاسی برای صنعت خودرو	آثار استقرار سیاسی	راه‌حل‌های پیشنهادی
نگاه توزیعی دولت	عدم تعدیل نرخ ارز، قیمت‌گذاری دستوری، مداخله در شیوه فروش و استخدام‌های سفارشی	تغییر رویکردهای توزیعی دولت از طریق بسط و تکمیل نظام رفاهی؛ مانند گسترش بیمه بیکاری به‌منظور افزایش انعطاف‌پذیری نیروی کار
توانمندی اجرای نسبتاً پایین	عدم موفقیت سیاست‌های صنعتی پیچیده در قبال صنعت خودرو	اتخاذ سیاست‌های بدون پیچیدگی در فرایند اجرا
افق زمانی کوتاه‌مدت تصمیمات	تصمیمات آنی و دارای تأثیرات محدود ولی کوتاه‌مدت	تعیین اهداف دقیق، مشخص، محافظه‌کارانه و قابل سنجش ذیل نقشه راه بلندمدت
اثرگذاری بنگاه‌های بزرگ در ساختار تصمیم‌گیری	تسخیر سیاست‌حمایتی، لابی کردن برای دریافت کمک، عدم توانمندی دولت در انتظام خودروسازان مانند کاهش تدریجی تعرفه واردات	تنظیم دوباره روابط دولت و بنگاه؛ همچنین حمایت از قطعه‌سازان بخش خصوصی می‌تواند نتایج بهتری در پی داشته باشد.

مآخذ: بررسی‌های پژوهش.

منابع و مآخذ

1. Den Hertog, J., General theories of regulation. 1999
2. Cave, M. and R. Baldwin, Understanding regulation. 1999, Oxford: Oxford University Press.
۳. اسمعیلیان، ملیحه، «ارائه الگویی برای نهاد تنظیم‌گر رسانه‌های نوین صوتی تصویری برپایه روش تصمیم‌گیری پابرجا». مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، ۲۰۱۸، ۸(۲۶): ۱۱۹-۱۳۶.
۴. متوسلی، محمود، «مقدمه‌ای بر نظریات ویلیامسون و کاربرد آن در تحلیل مسائل توسعه ایران». فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ۲۰۱۳.
۵. حیدری، محمدرضا، «دلالت‌های اقتصاد نهادگرای جدید برای تجویز دولت مطلوب در الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت». مجله اقتصاد و توسعه منطقه‌ای، ۱۳۹۵.
6. Khan, M., Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions. 2010.
۷. اسمعیلی‌فر، الهام، «نقشه راه ارتقای رقابت‌پذیری و توسعه صنعت خودرو». مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۹۹.
۸. هادی‌فر، داود، «نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی». انتشارات عترت نو، ۱۳۸۹.
۹. «تحلیلی بر ساختار مالکیت دو بنگاه خودروسازی ایران خودرو و سایپا و الزامات اصلاح آن». مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲.
10. Johnson, S. and D. Acemoglu, Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity. 2023: Hachette UK.

گزیده سیاستی

هر اقدامی برای بهبود و تحول در صنعت خودرو بدون آنکه تغییراتی در معماری نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو و محتوای تصمیمات آن ایجاد کند، ناموفق خواهد بود؛ به عبارت دیگر، تمرکز بر اتفاقات و فرایندهای شرکت‌های خودروسازی، بدون توجه به محیط نهادی و ساختار تنظیم‌گری آن، حتماً ناکام خواهد ماند و لازم است تغییراتی در ساختار و محتوای تصمیمات نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو ایجاد شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir