

## ***Analysis of the Regulatory Structure of the Automotive Industry by Institutional Mapping Framework***

***Elham Esmailipour Masouleh<sup>1✉</sup>, Mehdi Sadeghi Niyaraki<sup>2</sup>***

*1- Assistant Professor, Mine and Industry Research Group, Institute for Trade Studies and Research, Tehran, Iran.*

*2- PhD in Strategic Management, Supreme National Defense University, Tehran, Iran.*

### ***Abstract:***

*The automotive industry is one of the drivers of economic growth and a symbol of the country's industrial development due to its strong backward linkage with other industries and services. Problems arising from government interventions in this industry and the need to improve its resilience to external consequences, optimize market regulation and reduce demand for speculation, remove multilateral monopolies among producers, balance profit in the production chain, full familiarity of consumers. By its very nature, the establishment of coordination between small and medium-sized parts manufacturing enterprises and the promotion of technological capabilities of manufacturers in line with global developments requires a review and reform of the regulatory structure of this industry. The results of evaluating the regulatory structure of the automotive industry through library, field and institutional mapping studies (institution-function matrix) indicate that, firstly, the scattered distribution of regulatory tools among 23 different institutions leads to policy incoherence in this It has become an industry, and secondly, issues such as design and R&D, branding, attracting foreign investment and international participation (production), the depth of domestic manufacturing in parts manufacturing and the transfer of technical knowledge to the interior (import), consumer rights and Competitiveness (pricing), spare parts market and how to supply sales agents (supply), marketing and giving consumers the right to choose (consumption) in the regulatory structure of this industry has not received much attention. Hence, in the end, solutions to reform the regulatory structure of this industry are presented.*

***Keywords:*** *Regulatory Structure, Regulator, Regulatory Tools, Automotive Industry, Institutional Mapping.*

***DOI:*** 10.22034/JMI.2021.272668.2487

---

1. ✉Corresponding author: [esmailipour.e@gmail.com](mailto:esmailipour.e@gmail.com)

2. [dr.m.sadeghiniraki@gmail.com](mailto:dr.m.sadeghiniraki@gmail.com)



# ساختار تنظیم‌گری صنعت خودروی ایران و راهکارهایی برای اصلاح آن

دوره ۱۵ شماره ۲ (پیاپی ۵۲) نوع مقاله: پژوهشی (تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۱/۲۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۴/۰۵) صفحات ۱۹۲ - ۱۵۵  
تابستان ۱۴۰۰

الهام اسمعیلی پور ماسوله<sup>۱</sup> استادیار گروه مطالعات و پژوهش‌های صنعتی و معدنی، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران، ایران.  
مهدی صادقی نیارکی<sup>۲</sup> دکتری مدیریت راهبردی، دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی، تهران، ایران.

## چکیده

صنعت خودرو بواسطه برخورداری از پیوندهای پسین قدرتمند با سایر صنایع و بخش خدمات، یکی از محرک‌های رشد اقتصادی و نمادی از توسعه یافتگی صنعتی کشور است. مشکلات ناشی از مداخلات دولتی در این صنعت و ضرورت ارتقای تاب‌آوری آن در برابر پیامدهای خارجی، تنظیم بهینه بازار و کاهش تقاضای سفته‌بازی، رفع انحصار چندجانبه در میان تولیدکنندگان، متوازن‌سازی سود در زنجیره تولید، آشنایی کامل مصرف‌کنندگان به حقوق خود، ایجاد هماهنگی میان بنگاه‌های کوچک و متوسط قطعه‌سازی و ارتقای قابلیت‌های فناورانه تولیدکنندگان متناسب با تحولات جهانی، بازبینی و اصلاح ساختار تنظیم‌گری این صنعت را می‌طلبد. نتایج حاصل از ارزیابی ساختار تنظیم‌گری صنعت خودرو از طریق مطالعات کتابخانه‌ای، میدانی و نگاشت نهادی (ماتریس نهاد - کارکرد) حاکی از آن است که اولاً، توزیع پراکنده ابزارهای تنظیم‌گری میان ۲۳ نهاد مختلف موجب عدم انسجام سیاستی در این صنعت شده است و ثانیاً، موضوعاتی نظیر طراحی و *R&D*، برندسازی، جذب سرمایه‌گذار خارجی و مشارکت بین‌المللی (تولید)، عمق ساخت داخل در قطعه‌سازی و انتقال دانش فنی به داخل (واردات)، حقوق مصرف‌کننده و رقابت‌پذیری (قیمت‌گذاری)، بازار قطعات یدکی و نحوه عرضه نمایندگی‌های فروش (عرضه)، بازاریابی و اعطای حق انتخاب به مصرف‌کنندگان (مصرف) در ساختار تنظیم‌گری این صنعت چندان مورد توجه نبوده است. از این‌رو، در پایان ضمن ارائه پیشنهاداتی برای اصلاح ساختار تنظیم‌گری صنعت خودرو، سیاست‌هایی جهت اصلاح نظام قیمت‌گذاری و تعرفه‌ای این صنعت در راستای ارتقای توان رقابتی و توسعه *R&D* در آن ارائه شده است.

**واژگان کلیدی:** ساختار تنظیم‌گری، تنظیم‌گر، ابزارهای تنظیم‌گری، صنعت خودرو، نگاشت نهادی.

۱. مسئول مکاتبات: [esmailpour.e@gmail.com](mailto:esmailpour.e@gmail.com)

۲. [dr.m.sadeghiniairaki@gmail.com](mailto:dr.m.sadeghiniairaki@gmail.com)

## ۱- مقدمه

جایگاه دولت در اقتصاد طی دوران‌های مختلف تاریخ، با توجه به شرایط اقتصادی حاکم و اثربخشی دولت‌ها (میزان توفیق یا شکست دولت‌ها در مقایسه با بازار) شکل گرفته و هر یک موجب تشدید یا تحدید مداخلات اقتصادی دولت در دوران بعد از خود شده است تا آنکه در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ به بعد، دیگر صحبت از ضرورت وجود یا فقدان دولت نبود، بلکه رابطه مکملی دولت و بازار در راستای تسریع رشد اقتصادی و نیل به سایر اهداف مطرح بود. از این دوره به بعد نقش دولت، توسعه‌گرایی و تسهیل‌گری تعریف شد. وجود رابطه تنگاتنگ فی‌مابین تنظیم مقررات و رقابت در اقتصاد امروز و وجود مشکلاتی نظیر وجود انحصار و انحصار طبیعی، سودهای بادآورده و غیرمترقبه، پیامدهای خارجی، فقدان اطلاعات کافی، رفتار ضدرقابتی و قیمت‌گذاری سلطه‌گرانه، کالاهای عمومی و مخاطرات اخلاقی، قدرت چانه‌زنی نابرابر، کمبود و جیره‌بندی، سیاست‌های اجتماعی و توزیع عادلانه، عقلایی کردن و هماهنگی و برنامه‌ریزی، موجب شد تنظیم‌گری در راستای تاثیرگذاری بر رفتار بنگاه‌ها و بخش خصوصی جهت همسوسازی آن‌ها با اهداف رشد و توسعه اقتصادی به یکی از ابزارهای کلیدی مداخلاتی دولت در اقتصاد تبدیل شود.

ساختار اقتصادی ایران و جایگاه استراتژیک دولت در آن و نقش مهم سیاست‌های دولت بر عملکرد و توان رقابتی صنایع از یکسو و وجود مشکلاتی در صنعت خودروی کشور نظیر پیامدهای خارجی ناشی از اعمال تحریم‌های یکسویه بر کشور و بروز مازاد تقاضا در بازار خودرو بواسطه افزایش انگیزه سفته‌بازی در این بازار، وجود انحصار چندجانبه در میان تولیدکنندگان و سودهای بادآورده در برخی از حلقه‌های زنجیره تولید خودرو ناشی از اشکالات ناظر بر فرآیند قیمت‌گذاری در طول این زنجیره، فقدان اطلاعات و آشنایی کافی مصرف‌کنندگان از حقوق خود، تعدد بنگاه‌های کوچک و متوسط قطعه‌ساز و لزوم ایجاد هماهنگی میان آن‌ها و همچنین برنامه‌ریزی برای ارتقای قابلیت‌های فناورانه تولیدکنندگان همسو با تحولات جهانی از سوی دیگر، حضور نهادهای تنظیم‌گر در این صنعت را ضروری ساخته است. این در حالی است که برخی از مشکلات مبتلابه صنعت خودرو مانند سلطه انحصارات در بازار خودرو، وابستگی وارداتی بواسطه عدم تکمیل زنجیره تولید صنایع بالادست و ضعف زنجیره تامین به دلیل توسعه نامتوازن صنعت قطعه‌سازی با صنعت خودرو، پایین بودن عمق ساخت داخل، توان پایین خودروسازان در متنوع‌سازی و عرضه محصولات جدید در کوتاه مدت، ضعف در حلقه‌های تحقیق و توسعه، طراحی، بازاریابی و خدمات پس از فروش که موجب آسیب‌پذیری بالای این صنعت از شوک‌های بیرونی شده است، بعضاً ناشی از مداخلات مستقیم و غیرمستقیم دولت در این صنعت است. بنابراین بازنگری ساختار تنظیم‌گری صنعت خودرو در راستای حداقل‌سازی این مشکلات ضروری است. از این‌رو، این مقاله به دنبال ارائه راهکارهایی برای بهبود ساختار تنظیم‌گری صنعت خودرو و پاسخ به این سوال است که نهادهای تنظیم‌گر صنعت خودرو کدامند و حوزه‌های

اثرگذاری و نحوه ورود بر آن حوزه‌ها (ماتریس نهاد-کارکرد) و نقاط ضعف آن چگونه است.

## ۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

در ادبیات اقتصادی، تنظیم‌گری بصورت «تلاش دولت به منظور کنترل تصمیم‌های بخش خصوصی» (Noll and Owen 1983, 140) یا «اعمال قوانین و مقررات از سوی دولت و ضمانت اجرایی گذاشتن برای این قوانین» (Baldwin and Cave 1999) تعریف شده است. امروزه تعاریف دقیق‌تری که طیف وسیعی از کارکردهای دولت را پوشش می‌دهد به عنوان 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 مکانیزم‌های اجتماعی اعم از آگاهانه، عمدی یا غیرتعمدی» اشاره داشت. همه این تعاریف در سه بخش اصلی قابل بیان هستند: ۱- قواعد هدفمند: تنظیم، شکل خاصی از حکمرانی و شامل مجموعه قواعد رسمی و سازمان‌های اجرایی برای پیش و اعمال قواعد است؛ ۲- 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 در برگیرنده تعریف اول نیز می‌شود، چرا که علاوه بر نظارت، فعالیت‌هایی نظیر مالیات‌گذاری، یارانه‌دهی، بازار توزیع و مالکیت دولتی همه در حوزه تنظیم قرار می‌گیرند. ۳- انواع سازوکارهای کنترل اجتماعی: تعریف سوم از تنظیم باز هم حوزه آن را وسیع‌تر می‌کند و در برگ برنده هر نوع سازوکار کنترل اجتماعی اعم از آگاهانه، عمدی یا غیرتعمدی می‌شود (اسماعیلیان و ناظمی ۱۳۹۷، ۱۲۰).

در امتداد تغییر دولت‌ها از دولت رفاه به دولت تنظیم‌گر و بعد از آن به دولت پساتنظیم‌گر که از آن به مثابه دولت تدبیرگر نیز یاد می‌شود، مفهوم حکمرانی مطرح شد که مبنای نظری آن، نظریه نهادگرایی است. در حکمرانی، این اعتقاد وجود دارد که تفاوت‌های بین بازیگران خصوصی و عمومی و همچنین منافع عمومی و خصوصی کمرنگ شده است (Morgan & Yeung 2007, 53). همچنین، هزینه‌ها و مزایایی که در بازی تنظیم‌گری به بازیگران تحمیل می‌شود و حاکی از رویکرد منافع خصوصی است، تحت شرایط مشخصی، منافع عمومی ایجاد می‌کند. این مهم نیست که علایق از کجا سرچشمه می‌گیرند بلکه ساختار نهادی و نظام‌ها و فرآیندهای اجتماعی، تنظیم مقررات را شکل می‌دهند (Baldwin et al. 2012, 53) در این نظریه، سخن از فضای مقررات‌گذاری یا نظام مقررات‌گذاری است که در آن، نه تنها حکومت نقش ایفا می‌کند، شبه مقررات‌گذاری است که در آن، نه تنها حکومت نقش ایفا می‌کند، شبه مقررات‌گذارانی مانند سازمان‌های مردم نهاد، اتحادیه‌های صنفی و انجمن‌های فعال در صنعت نیز نقش دارند و در ساختار هر می، از ابزارهای گوناگون با بازیگران مختلف کمک می‌گیرند (اسماعیلیان و ناظمی ۱۳۹۷، ۱۲۳). با توجه به دنیای پر رقابت امروز، ارتباط تنگاتنگ تنظیم‌گر و رقابت (Stigler 1971, 3-21) نشان می‌دهد رقابت در فضای

اقتصادی کنونی، حضور تنظیم‌گر را می‌طلبد. بدین ترتیب، تنظیم‌گر با رقابت ماهیت مکملی پیدا کرده و در بازارهای رقابتی امروز به منظور بهبود، از تنظیم‌گر استفاده می‌شود. رابطه بین رقابت و تنظیم‌گر در پنج گروه مقررات‌زدایی<sup>۱</sup>، مقررات‌گذاری مجدد<sup>۲</sup>، تنظیم رقابت<sup>۳</sup>، تنظیم مقررات برای رقابت<sup>۴</sup> و متارگولیشن<sup>۵</sup> تقسیم می‌شود. «مقررات‌گذاری مجدد» به بازنگری در اهداف و تنظیمات مقررات‌گذاری می‌پردازد. مزیت مفاهیم «تنظیم رقابت» و «تنظیم مقررات برای رقابت» نسبت به «مقررات‌گذاری مجدد» امکان توسعه رقابت به همراه کنترل‌های دولتی است. «تنظیم مقررات برای رقابت» و «تنظیم رقابت» دارای تفاوت در میزان دخالت مقامات دولتی و توانایی‌های آن‌ها در کنترل و هدایت بازار هستند. در حالی که هر دو سیاست الزام به ایجاد و تقویت ظرفیت‌های حکمرانی دارد ولی «تنظیم مقررات برای رقابت» سیاست‌های مداخله جویانه‌تری را در خود دارد و در نهایت «متارگولیشن» بیان می‌کند که علاوه بر مقررات‌گذاری مستقیم افراد و شرکت‌ها در بازار، فرآیند تنظیم مقررات شامل «خود مقررات‌گذاری»<sup>۶</sup> می‌شود. به عبارت دیگر، دولت بر نظارت درونی (خود کنترلی) شرکت‌ها و سایر سازمان‌ها، به منظور تطابق با اهداف، کنترل دارد و نظارت و دخالت مستقیم، جای خود را به نظارت بر خود تنظیم‌گری بنگاه‌ها و شرکت‌ها می‌دهد و بنگاه‌ها و شرکت‌ها خود اقدام به تنظیم مقررات در بازار می‌نمایند، ولی با شرایط و ضوابطی که توسط دولت معین شده است (هادی‌فر، ۱۳۸۹، ۶۷۲-۱).

جدول ۱: رابطه رقابت و تنظیم مقررات (هادی‌فر ۱۳۸۹، ۶۷۲-۱)

انواع رقابت	انواع تنظیم مقررات	مقامات تنظیم‌گری	مثال
مقررات‌گذاری شده	بازارهای خود تنظیم‌گر <sup>۷</sup>	بدون تنظیم‌گر (کنار رفتن دولت)	قوانین حمایتی از مصرف‌کننده
مقررات‌گذاری شده	تنظیم رقابت	سازمان رقابت ملی	جلوگیری از انحصار از طریق مقررات‌گذاری ادغام عمودی و افقی
مقررات‌گذاری شده	مقررات‌گذاری برای رقابت	مقامات تنظیم‌گری بخشی و سازمان رقابت ملی	ضوابط خاص بخش‌ها مانند اتصال متقابل در مخابرات
متارگولیشن	خود تنظیم‌گری	مقامات تنظیم‌گری و سازمان رقابت ملی	نهادسازی و برای خود تنظیم‌گری

تا پیش از دهه ۱۹۸۰ تعریفی که از تنظیم‌گری ارائه می‌شد عبارت بود از ابزارهایی که دولت

<sup>۱</sup> Deregulation

<sup>۲</sup> Re-regulation

<sup>۳</sup> Regulation of competition

<sup>۴</sup> Regulation for competition

<sup>۵</sup> Meta-Regulation

<sup>۶</sup> Self-Regulation

<sup>۷</sup> خودتنظیم‌گری به شرایطی گفته می‌شود که تنظیم‌گری وجود دارد، اما بدون حضور حاکمیت و توسط خود ارائه‌کنندگان کالا/خدمت (به طور مثال توسط اتحادیه‌های صنفی) انجام می‌شود.

برای کنترل اقتصاد و جامعه بکار می‌گیرد. تا پیش از شروع مباحث خصوصی‌سازی عمده انحصارات طبیعی در اختیار دولت‌ها قرار داشت، بنابراین مقررات‌گذاری از طریق قوانین حاکم بر شرکت‌های دولتی اعمال می‌شد. همگام با خصوصی‌سازی بسیاری از انحصارات، مباحث مربوط به کنترل و اعمال نظارت بر شرکت‌های خصوصی شده به دلیل ویژگی بازارهای انحصار طبیعی و امکان بروز مشکلات ناشی از این نوع بازارها همچون قیمت‌گذاری نامتعارف یا سطح کیفی نامناسب خدمات، اهمیت یافت. بنابراین تلاش‌های گسترده‌ای در قالب تنظیم‌گری برای این بخش‌ها صورت گرفت. مباحثی که بعدها در این بازارهای آزاد شده پیش آمد، حفظ حقوق مشتریان بود. ویژگی انحصاری بودن بازارها می‌توانست به افت سطح کیفی خدمات یا کالاهای ارائه شده به مشتریان بیانجامد، از این‌رو استانداردها و مقررات‌گذاری و موافقت‌نامه‌های سطح خدمات توسط نهادهای تنظیم‌گر به وجود آمد. از دیگر موضوعاتی که در حوزه مقررات‌گذاری بازارها قرار گرفت، پیامدهای خارجی تولید بود. الزام به تولید، همراه با تضمین معیارهای زیست‌محیطی و وضع استانداردهای مختلف به منظور جلوگیری از پیامدهای خارجی از جمله اقدامات انجام شده برای بهبود و هدایت موثر بازارها بود. با این تفاسیر، مبرهن است دولت‌ها به دلایل مختلفی نظیر محدود کردن قدرت انحصاری یک بنگاه، تامین منافع بنگاه خاص و یا حتی به منظور بهره‌برداری سیاسی اقدام به تنظیم‌گری می‌کنند. در اغلب موارد مقررات‌گذاری به دلیل مسئله شکست بازار و در برخی بخش‌ها یا شرایط بخاطر فقدان بازار است؛ زیرا بازار کنترل نشده قادر به تامین منافع عمومی نیست. مسائل دیگری همچون حفظ حقوق مصرف‌کنندگان و ارائه کالا و خدمات با کیفیت و کمیت متناسب از دیگر دلایل ضرورت یک نهاد تنظیم‌گر است. وجود انحصار و انحصار طبیعی، سودهای بادآورده و غیرمترقبه (رانت اقتصادی)، پیامدهای خارجی اثرگذار بر هزینه‌های تولید، فقدان اطلاعات کافی از سوی مصرف‌کنندگان، تداوم و در دسترس بودن کالاها و خدمات، رفتار ضدرقابتی و قیمت‌گذاری سلطه‌گرانه، کالاهای عمومی و مخاطرات اخلاقی، نابرابری قدرت چانه‌زنی، کمبود کالا و جیره‌بندی، سیاست‌های اجتماعی و توزیع عادلانه، عقلایی کردن و هماهنگی، برنامه‌ریزی عمده‌ترین دلایل تنظیم‌گری و مداخله دولت در اقتصاد است.

جدول ۲: دلایل استفاده از تنظیم مقررات (Baldwin and Cave, 1999)

دلیل یا توجیه	هدف اصلی تنظیم مقررات
انحصار و انحصار طبیعی	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ خنثی کردن تمایل به افزایش قیمت یا کاهش تولید</li> <li>▪ مهار منافع حاصل از سودهای اقتصادی</li> <li>▪ شناسایی حوزه‌هایی که دارای خاصیت انحصار طبیعی هستند.</li> </ul>
سودهای بادآورده و غیرمترقبه	انتقال منافع و سودهای حاصله به مصرف‌کنندگان یا پرداخت‌کنندگان مالیات
پیامد خارجی	مجبور ساختن تولیدکننده یا مصرف‌کننده به تحمل هزینه‌ها بصورت کامل و جلوگیری از انتقال هزینه‌های یک بنگاه به جامعه یا به بنگاه‌های دیگر

هدف اصلی تنظیم مقررات	دلیل یا توجیه
آگاه ساختن مصرف‌کنندگان و تقویت عملکرد مکانسیم‌های بازار	فقدان اطلاعات کافی
اطمینان از ارائه خدمات ضروری در حد مورد نیاز جامعه	تداوم و در دسترس بودن خدمات
جلوگیری از رفتارهای ضد رقابتی	رفتار ضد رقابتی و قیمت‌گذاری سلطه‌گرانه
تقسیم هزینه‌ها زمانی که سود فعالیتها تقسیم می‌شود اما مسئله سواری مجانی وجود دارد.	کالاهای عمومی و مخاطرات اخلاقی
حمایت از عوامل اقتصادی آسیب‌پذیر زمانی که بازار توانایی آن را ندارد.	قدرت چانه‌زنی نابرابر
تخصیص کالاهای کمیاب مورد نیاز جامعه	کمبود و جیره‌بندی
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ توزیع برطبق نیاز جامعه</li> <li>▪ جلوگیری از رفتار یا نتایج نامطلوب</li> </ul>	سیاستهای اجتماعی و توزیع عادلانه
حمایت از تولید کارا زمانی که هزینه‌های معاملاتی مانع بدست آوردن منافع شبکه‌ای یا کارایی‌های ناشی از مقیاس از طریق بازار می‌گردد.	عقلایی کردن و هماهنگی
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ حمایت از نیازهای نسل‌های آتی</li> <li>▪ هماهنگی در فعالیت‌های نوع‌دوستانه</li> </ul>	برنامه‌ریزی

## ۲-۱- ابزارهای تنظیم‌گر

با توجه به تعریف تنظیم‌گر، ابزارهای کنترلی گسترده‌ای برای اعمال محدودیت‌های دولت بر تصمیمات بنگاه‌ها وجود دارد. سه ابزار کنترل کننده اساسی که معمولاً توسط نهادهای تنظیم‌گر استفاده می‌شوند شامل «قیمت و قیمت‌گذاری با سه شیوه تقاضا محور، هزینه محور و بازار محور»، «کنترل مقدار تولید» و «تعداد بنگاه‌ها» است. همچنین، اعمال محدودیت بر «کیفیت محصول»، «تبلیغات» و «سرمایه‌گذاری» نیز از دیگر ابزارهای کنترلی نهادهای تنظیم‌گر می‌باشند.

○ کنترل قیمت و قیمت‌گذاری با سه شیوه تقاضا محور، هزینه محور و بازار محور

چنانچه مقررات‌گذار بخواهد از طریق قیمت‌گذاری به کنترل فعالیت‌های بخش خصوصی بپردازد یا در راستای افزایش رفاه جامعه اقدام به قیمت‌گذاری برخی محصولات و خدمات نماید، باید نکاتی شامل شکل دادن ارتباط بین عرضه و تقاضا و به تعادل رساندن بازار خصوصاً در بازارهای غیررقابتی؛ کسب درآمد و پوشش هزینه‌های تولیدکنندگان یا ارائه‌دهندگان خدمات؛ مهیا کردن زمینه‌های رقابت را مدنظر قرار دهد. علاوه بر این، در قیمت‌گذاری باید به این نکته توجه شود که با توجه به ساختار بازار و نهادهای مداخله‌کننده در آن و همچنین تعداد بنگاه‌های مشارکت‌کننده در بازار، شیوه‌های متفاوتی برای قیمت‌گذاری وجود دارد که عبارتند از:

الف- قیمت‌گذاری تقاضا محور: قدرت خرید مصرف‌کنندگان و میزان پولی که مصرف‌کننده حاضر به پرداخت آن است، نقش کلیدی در تعیین قیمت دارد. در این روش عمدتاً دولت با پرداخت بخشی از

هزینه‌ها به تولیدکنندگان، قیمت را به گونه‌ای تعیین می‌کند تا مصرف‌کنندگان قادر به خرید آن محصول باشند.

ب- قیمت‌گذاری هزینه‌محور: مبنای این قیمت‌گذاری، هزینه‌های تولید است و به نوعی از شیوه قیمت‌گذاری مارک‌آپ استفاده می‌شود؛ بدین معنا که هزینه تمام شده تولید به علاوه درصدی سود به عنوان قیمت اعلام می‌شود. این شیوه، زمانی که دولت بخواهد به سمت خصوصی‌سازی و آزادسازی حرکت کند، مناسب است.

ج- قیمت‌گذاری بازار محور: عرضه و تقاضای بازار، تعیین‌کننده قیمت نهایی است. در این شیوه، وجود رقابت، موجب ارائه محصولات کیفی‌تر و متنوع‌تر خواهد شد.

○ کنترل مقدار تولید یا خدمات

هنگامی که مقررات‌گذاری به دلایل سیاسی باشد، از این ابزار استفاده می‌شود. ضعف اطلاعات و نااطمینانی‌های موجود در بازار، کمبود منابع، آلاینده‌گی و اثرات مخرب زیست محیطی فعالیت بنگاه‌های اقتصادی از دیگر عوامل موثر در بکارگیری از این ابزار است. مقررات‌گذاری در مورد میزان تولید یا ارائه خدمات می‌تواند همراه با ابزار قیمت‌گذاری مورد استفاده قرار گیرد.

○ کنترل ورود و خروج بنگاه‌ها

این ابزار می‌تواند در قالب کنترل ورود بنگاه‌های جدید و کنترل ورود بنگاه به نواحی جغرافیایی خاص باشد. گاه تنظیم‌گر با وضع مشوق‌هایی بنگاه‌ها را به سرمایه‌گذاری و فعالیت در مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا مناطق ویژه تشویق می‌کند. هدف تنظیم‌گر از هدایت بنگاه‌ها به این مناطق آن است که مجموعه وسیع‌تری از مصرف‌کنندگان را پوشش داده و به تعداد بیشتری از مردم خدمات ارائه کند. این شیوه 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 مقررات‌گذار 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 بنگاه‌ها است که براساس قواعد و شرایط مشخص و طی یک فرآیند رقابتی به متقاضیان اعطا می‌شود. رایج‌ترین اهداف تنظیم‌گرها از ارائه مجوز به بنگاه‌های بازار 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.

○ کنترل متغیرهای دیگر

سایر متغیرهای تصمیم‌گیری بنگاه‌ها شامل کیفیت محصول یا خدمت، تبلیغات و سرمایه‌گذاری بنگاه است که می‌تواند در مقررات‌گذاری مدنظر قرار گیرد. در مقررات کیفی، عوامل و فعالان اقتصادی باید در مورد متغیر و نوع محدودیت‌های آن تفسیر و تعریف یکسانی داشته باشند که به سادگی قابل تعریف نیست و تنظیم‌گر معمولاً قید سالم بودن و امنیت را اعمال می‌کند. اعمال محدودیت بر تبلیغات کالاها و خدمات خاص و نیز گاهی در مورد محتوای تبلیغات و نیز برای جلوگیری از ضرر،



زیان و فریب‌خوردن مصرف‌کنندگان در بعضی از کشورها و بازارها اجرا می‌گردد. متغیر دیگر «سرمایه‌گذاری بنگاه» است که دخالت دولت در فرآیند تولید قلمداد می‌گردد.

## ۲-۲- معیارهای یک نهاد تنظیم‌گر

بر اساس توصیه‌ها و تجارب بین‌المللی بانک جهانی و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) یک سازمان یا نهاد تنظیم‌گر به منظور دستیابی به اهداف خویش باید دارای ویژگی‌های مشخصی باشد. بدین معنا که برای اینکه یک نهاد تنظیم‌گری بتواند قوانین و مقررات اصولی و مناسب برای بخش تحت نظارت خود تصویب نماید، باید دارای معیارهای زیر باشد (OECD 2008):

- سازمان مقررات‌گذار باید بر اساس قانونی که توسط قوه مقننه به تصویب رسیده و در آن، حوزه نفوذ، اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های سازمان مقررات‌گذار بدرستی مشخص شده است، ایجاد شود.
- اصول، رویه‌ها، فرآیندها و سیاست‌های مقررات‌گذاری، حوزه نظارت نهاد مقررات‌گذار، سیاست‌های عمومی و روش‌هایی که این نهاد باید از آنها تبعیت نماید، وظایف و مسئولیت‌هایی که باید به عهده بگیرد و قدرت‌ها و اختیاراتی که در اختیار دارد، باید به صراحت و دقت در قانون تعریف شده باشند.
- سازمان مقررات‌گذار، می‌بایست در حوزه قانونی خود، قدرت تصمیم‌گیری نهایی داشته باشد - بدون نیاز به دریافت تأیید از هیچ نهاد یا سازمان دولتی دیگر - که این قدرت، چه از لحاظ نظری و چه عملی، مهمترین رکن استقلال نهاد مقررات‌گذار است.
- نهاد مقررات‌گذار باید حداقل اختیارات قانونی برای تعیین تعرفه‌ها و تعیین استانداردهای مربوط به کیفیت خدمات فنی و مصرفی شرکت‌های تحت نظارت خود را داشته باشد.
- انعطاف‌پذیری و قابل پیش‌بینی بودن مقررات، بدین معنا که تصمیمات باید براساس پیشینه حقوقی مشخص اتخاذ گردد و در صورت عدول از پیشینه مزبور، باید مراتب به اطلاع عموم مردم رسانده شود. به علاوه، تغییر اساسی در رویه‌های حقوقی و سیاست‌گذاری باید آینده‌نگر بوده و تدریجی اعمال شود.
- مهم‌ترین و محوری‌ترین هدف مقررات‌گذاری حمایت از مصرف‌کننده در کوتاه‌مدت و بلندمدت است. برای رسیدن به این هدف تدوین مقررات و آیین‌نامه اجرایی که مشتمل بر حداقل استاندارد کیفیت برای مصرف‌کننده است، تدابیری برای جلوگیری از تخطی شرکت‌ها از استانداردها، نحوه رسیدگی به شکایات مصرف‌کنندگان، تعریف تعهدات مصرف‌کنندگان در نظر بگیرد.
- مقررات‌گذار باید ضمن پرهیز از تصویب بیش از حد مقررات در شرایط بروز شکست بازار، انحصار طبیعی، بالا بودن قدرت بازاری شرکتها در نتیجه عدم طراحی مناسب بازار و سوء استفاده‌ها، حمایت از مصرف‌کنندگان، مقابله با یک مشکل خاص، انتقال مسئولیت‌های مقررات‌گذاری و یا زمانی که منافع اقتصادی و اجتماعی مقررات‌گذاری بیش از هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی آن است، اقدام به تدوین و تصویب مقررات جدید نماید.
- نهاد مقررات‌گذار باید طوری طراحی شود که پاسخگو باشد. در خصوص مسائل مدیریتی،

مقررات‌گذار نباید با سایر نهادهای دولتی تفاوت زیادی داشته باشد. تمامی نظارت‌های مالی و مدیریتی اعمال شده بر سایر سازمان‌های دولتی بر سازمان مقررات‌گذار نیز اعمال شود.

○ فرآیند تصمیم‌گیری سازمان مقررات‌گذار باید حداقل از دو جهت معتبر باشد. اولاً، فرآیند تصمیم‌گیری باید با معیارهای مرسوم عدالت و انصاف سازگار باشد و ثانیاً این فرآیند باید سرمایه‌گذاران خارجی را برای حضور و فعالیت در بازار کشور قانع نماید.

## ۲-۳- دلایل اعمال تنظیم‌گری در صنعت خودرو

با توجه به دوازده دلیل عمده لزوم تنظیم‌گر در اقتصاد مطابق با مبانی نظری و وضعیت صنعت خودرو در ایران، عمده‌ترین علل نیاز به حضور یک نهاد تنظیم‌گر در زنجیره تولید خودرو از حلقه تامین مواد اولیه تا عرضه محصول عبارتند از:

○ وجود انحصار چندجانبه: براساس شاخص‌های هرفیندال-هیرشمن<sup>۱</sup> و تمرکز ۴ بنگاه و ۸ بنگاه برتر، ساختار صنعت خودروی کشور از نوع انحصار چندجانبه بوده و ممنوعیت‌های وارداتی خصوصاً در دوران کمبود منابع ارزی به این موضوع دامن زده است.

○ سودهای بادآورده غیرمترقبه: 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) بر مبنای ضریبی 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 (محصول خودرو) قیمت‌گذاری با کمترین توجه به نرخ ارز و توسط شورای رقابت انجام می‌شود. این موضوع موجب شده است تا سودآوری حلقه‌های ابتدایی بیش از حلقه پایانی و زیان خودروسازان شده است.

○ پیامدهای خارجی: وجود مازاد تقاضا در بازار خودرو بواسطه وجود حاشیه بازار (اختلاف قیمت درب کارخانه با بازار آزاد) در نتیجه شیوه نامناسب قیمت‌گذاری و کاهش تولید ناشی از دسترسی محدود به قطعات منفصله و مجموعه‌های خارجی فاقد ساخت داخل در شرایط تحریم مستقیم صنعت خودرو و خروج شرکای خارجی آن، تنظیم‌گری در حوزه مدیریت بازار و حذف تقضای سوداگرانه را ضروری ساخته است.

○ فقدان اطلاعات کافی: آگاهی ضعیف مصرف‌کنندگان خودرو به حقوق خود وفق قانون «حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان خودرو»، ورود نهاد تنظیم‌گر را برای حفظ حقوق مصرف‌کنندگان ضروری می‌سازد.

○ قدرت چانه‌زنی نابرابر: همانگونه که در بند (۲) اشاره شد قدرت چانه‌زنی برخی از تولیدکنندگان مواد اولیه در زنجیره خودرو بیش از قطعه‌سازان و خودروسازان است. علاوه بر آن، قدرت چانه‌زنی

<sup>1</sup> Herfindahl-Hirschman Index

خودروسازان عمدتاً بیش از قطعه‌سازان - خصوصاً در قطعات و مجموعه‌های برخوردار از بازار رقابتی - است.



شکل ۱: دلایل لزوم تنظیم‌گری در صنعت خودروی ایران با الهام از مبانی نظری و هدف از اجرای آن (یافته‌های تحقیق)

○ عقلایی کردن و هماهنگی: تعدد بنگاه‌های کوچک و متوسط قطعه‌سازی و توانمندی پایین برخی از این بنگاه‌ها و در نتیجه پایین بودن بهره‌وری تولید و بالا بودن قیمت تمام شده محصولات تولیدی، حضور نهاد تنظیم‌گر را جهت ایجاد شبکه‌سازی تولید و ارتقای بهره‌وری در این بنگاه‌ها را ضروری می‌سازد.

○ برنامه‌ریزی: سرعت بالای تحولات فناورانه در صنعت خودروی جهانی و لزوم هم‌پایی تولیدکنندگان داخلی با این تحولات، برنامه‌ریزی برای همسویی و انطباق تولیدات داخلی با تحولات جهانی را جهت حفظ قدرت رقابتی تولیدکنندگان داخلی (قطعه‌سازان و خودروسازان) را ضروری می‌سازد.

### ۳- روش‌شناسی

این مقاله به توصیف روابط و تعاملات موجود بین نهادهای فعال در ساختار تنظیم‌گری صنعت خودرو می‌پردازد و وضعیت کنونی را تشریح می‌کند. لذا از میان متدهای تاریخی، توصیفی یا تجربی (آزمایشی)، این مقاله از نوع توصیفی (غیرآزمایشی) است. همچنین از میان انواع روش تحقیق توصیفی (پیمایشی، همبستگی، اقدام‌پژوهی یا بررسی موردی) از روش پیمایشی بهره می‌گیرد که با مسئله و اهداف تحقیق تناسب دارد. از میان انواع روش تحقیق پیمایشی (طولی، مقطعی و دلفی)، در این تحقیق از روش مقطعی استفاده شده است که به بررسی پدیده یا موضوع (روابط بین نهادهای) در یک مقطع زمانی خاص می‌پردازد.

### ۳-۱- جامعه و نمونه مورد مطالعه

در این مقاله به منظور تحلیل ساختار تنظیم‌گری صنعت خودرو، کلیه نهادهایی که به صورت ذاتی و قانونی در صنعت خودرو نقش دارند، مورد بررسی قرار گرفته است. برای شناسایی این نهادها بصورت زیر عمل شد:

۱. شناسایی فهرست اولیه نهادها و حیطة وظایف و اختیارات‌شان وفق اسناد بالادستی (قوانین، مقررات، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به صنعت خودرو)
۲. مصاحبه با کارشناسان و خبرگان دفتر حمل و نقل معاونت امور صنایع وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، شورای رقابت، وزارت نفت، وزارت راه و شهرسازی، سازمان ملی استاندارد، سازمان حفاظت محیط‌زیست، انجمن سازندگان قطعات و مجموعه‌های خودرو، انجمن قطعه‌سازان به منظور نهایی‌سازی فهرست نهادهای ذی‌مدخل

### ۳-۲- ابزار و روش گردآوری داده‌ها

برای گردآوری داده‌ها روش‌های مختلفی وجود دارد که به طور کلی قابل تقسیم به دو روش استفاده از مدارک و اطلاعات موجود و روش‌های میدانی است. در این مقاله به منظور اطمینان از نتایج، از هر دو روش به عنوان مکمل یکدیگر استفاده شده است.

- استفاده از اطلاعات و مدارک موجود (اسنادی/ کتابخانه‌ای شامل جستجوی اینترنتی منابع علمی و بررسی قوانین، مقررات، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به صنعت خودرو برای شناسایی فهرست اولیه مراجع تنظیم‌گر)
- میدانی (مصاحبه با نمایندگان و کارشناسان نهادهای شناسایی شده جهت تدقیق وظایف و کارکردها و شناسایی میزان انطباق با اسناد بالادستی موجود).

### ۳-۳- روش‌شناسی نگاشت نهادی

نگاشت نهادی نمایی ساده و در عین حال جامع از وضع موجود صنعت یا نظام مورد بررسی است که با بررسی آن می‌توان نقایص موجود در عناصر و روابط میان آن‌ها را شناسایی و تحلیل کرد و در جهت اصلاح این موارد، سیاستگذاری یا برنامه‌ریزی لازم را انجام داد (قاضی نوری و همکاران، ۱۳۹۷، ۴۴-۷). نگاشت نهادی، فرآیندی است که طی آن اجزای یک سیستم و پویایی‌های آن‌ها و وابستگی متقابل و تعاملات و روابط اجزا و چگونگی گردش فعالیت‌ها بررسی و طراحی می‌گردد (هداوند، فاتح راد و طباطبائیان، ۱۳۹۵، ۱۸-۱).

نگاشت نهادی با تمرکز بر بازیگران کلیدی یک صنعت یا نظام، تعاملات آن‌ها، موقعیت قدرت، افرادی که توانایی تحت تاثیر قراردادن تصمیمات را دارند و تصمیم‌گیرندگان و منابع تامین مالی آن‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهد و به دنبال فهم چگونگی توزیع قدرت موجود است (Mcfadden, Priest & Green, 2010). در واقع این ابزار بینش مفیدی را درباره چیدمان خاص نهادی یک کشور برای

سیاست‌گذاری به وجود می‌آورد و اطلاعاتی فراتر از آمارها ارائه می‌دهد (کلانتری و منتظر ۱۳۹۵، ۵۵-۷۱). به این ترتیب با استفاده از نگاهت نهادی می‌توان عدم تطابق، همپوشانی و نقایص سیاست‌گذاری‌ها را شناسایی کرد.

کاپرون و سینسرا با استفاده از طبقه‌بندی اولیه اهداف، ابزارها و نهادها، چندین ماتریس کارکردی را مطرح کرده‌اند:

- ماتریس هدف- ابزار<sup>۱</sup>: پیوند بین اهدافی که از طریق سیاست دنبال می‌شود و ابزارهایی که به منظور اکتساب این اهداف استفاده می‌شود را توصیف می‌کند.
- ماتریس نهاد- ابزار<sup>۲</sup>: پیوند بین ابزارها و نهادهایی را که مسئول پیاده‌سازی آن‌ها هستند، بیان می‌کند.
- ماتریس تعاملات نهادی<sup>۳</sup>: برای شناسایی تعاملات بین نهادها به کار می‌رود (Capron & Cincera 2001).
- ماتریس نهاد- هدف<sup>۴</sup>: پیوند بین اهدافی که از طریق سیاست دنبال می‌شوند و نهادهایی که مسئول تحقق آن اهداف هستند را بیان می‌کند (Bikar, Capron & Cincera 2009).

## ۴- یافته‌ها

### ۴-۱- تعیین سطوح تنظیم‌گری نهادها

با توجه به تنوع وظایف و کارکردهای تکلیف شده مطابق با اسناد بالادستی کشور، وظایف و مسئولیت‌های تخصیص یافته به این نهادها در چهار گروه ۱- سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تعیین ضوابط؛ ۲- مجوزدهی؛ ۳- اجرا؛ ۴- نظارت قابل طبقه‌بندی است.

۱- سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تعیین ضوابط: شامل آن گروه از تکالیف اسناد بالادستی است که مربوط به موضوعاتی نظیر تدوین برنامه و سیاست‌هایی برای ارتقای کیفیت خودرو، کاهش مصرف سوخت و آلاینده‌گی، تعیین ضوابط مربوط به نمایندگی‌های رسمی خدمات پس از فروش و ... هستند.

۲- مجوزدهی: بر اساس اسناد بالادستی راه‌اندازی یک کارخانه خودروسازی، واردات خودرو، انجام سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های تولیدی و خدماتی خارجی و ... نیازمند دریافت مجوز است، بنابراین این بخش از فعالیت‌های نهادهای تنظیم‌گر در این گروه قرار گرفتند.

۳- اجرا: فعالیت‌هایی نظیر شماره‌گذاری خودرو، ثبت نمایندگی‌ها، عرضه سوخت مطابق با

<sup>1</sup> the objectives- instruments matrix

<sup>2</sup> the institutions- instruments matrix

<sup>3</sup> the institutional interactions matrix

<sup>4</sup> the institutions- objectives matrix

استانداردهای مورد تایید سازمان محیط‌زیست، اخذ مالیات و ... از جمله فعالیت‌های اجرایی هستند که توسط نهادهای تنظیم‌گر انجام می‌پذیرد.

۴- نظارت: لازمه موفقیت یک نظام رگولاتوری رصد، کنترل و پایش فعالیت‌های تعریف شده در آن نظام است. از این‌رو در قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی به فراخور ماهیت و کارکرد نهادها اینگونه فعالیت‌های کنترلی برای آن‌ها تعریف شده است.

## ۴-۲- حوزه‌های فعالیت نهادهای تنظیم‌گر و مداخله‌گر در صنعت خودرو

به دلیل گستردگی حوزه فعالیت تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری صنعت خودرو، یک طبقه‌بندی منسجم از حوزه‌های تنظیم‌گری خودرو، با توجه به چرخه عمر خودرو، حوزه‌های تنظیم‌گری از مرحله شکل‌گیری (تولید داخلی و خارجی (واردات)) تا مرحله از رده خارج کردن خودرو در نظر گرفته شده است.



شکل ۲: حوزه‌های تنظیم‌گری خودرو در آیین‌نامه‌ها، مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی (یافته‌های تحقیق)

## ۴-۳- نهادهای تنظیم‌گر و مداخله‌گر در صنعت خودرو

با بررسی ۲۰ قانون و ۵۱ آیین‌نامه، تصویب‌نامه و مقرره مرتبط با صنعت خودرو و انجام مطالعات میدانی، ۲۳ نهاد تنظیم‌گر (شکل ۳) در حوزه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تعیین ضوابط؛ مجوزدهی؛ کنترل و نظارت در طول چرخه عمر خودرو از مرحله تامین و تولید تا نوسازی و افساط<sup>۱</sup> شناسایی شد که برخی از نهادهای مداخله‌گر، مجری این سیاست‌ها و بعضاً به عنوان عضوی در نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری صنعت خودرو می‌باشند. البته تعیین دقیق مرزها و حدود آن‌ها مشکل است، زیرا این نهادها بعضاً این وظایف را به صورت هم‌زمان و ترکیبی انجام می‌دهند.

یکی از مسائل مهم ساختار تنظیم‌گری این صنعت، توزیع پراکنده ابزارهای تنظیم‌گری بین ۲۳ نهاد مختلف و ایجاد ناهماهنگی بین نهادی توأم با کم‌رنگ شدن نقش نهاد توسعه‌ای (سازمان

<sup>۱</sup> قوانین، آیین‌نامه‌ها، مصوبات و مقررات مرتبط با صنعت خودرو که در رفرنس ۱۲ پایان متن ارائه شده است.

گسترش و نوسازی صنایع ایران) با خصوصی‌سازی است که موجب بروز مشکل در حکمرانی و تشدید عدم انسجام و یکپارچگی نهادهای تنظیم‌گر با وقوع شوک‌های بیرونی نظیر تحریم شده است. تعدد و تکثر نهادهای متولی تنظیم‌گری علاوه بر آنکه موجب ضعف انسجام سیاستی شده است، کارایی پایین عملکرد نهادهای ذی‌مدخل در حوزه اجرا و نظارت بر عملکرد نهادهای فعال در صنعت خودرو را نیز دنبال داشته است.

#### ۴-۴- ترسیم ماتریس نهاد - کارکرد حوزه مداخله‌گری و تنظیم‌گری در صنعت خودروی ایران

با این توجه به نهادهای شناسایی شده و وظایف هر یک از این نهادها در حوزه‌های مختلف تنظیم‌گری، ماتریس نهاد- کارکرد این صنعت به شرح (جدول ۲) قابل احصاء است.

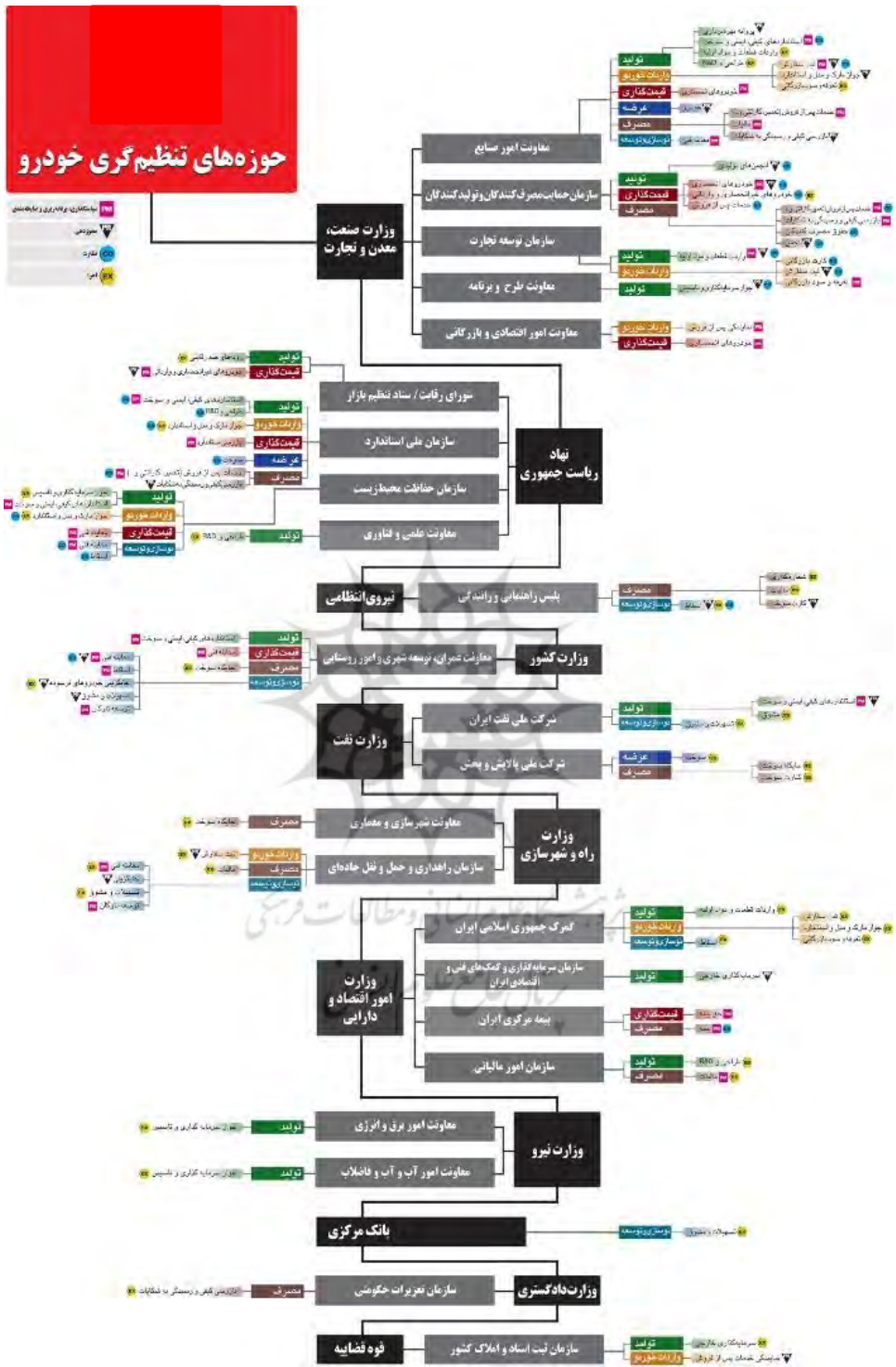
○ نهادهای تنظیم‌گر حوزه تولید

- وزارت صنعت، معدن و تجارت (دفتر صنایع حمل و نقل معاونت امور صنایع) هسته اصلی تنظیم‌گری در حوزه تولید می‌باشد. سازمان ملی استاندارد نیز در حوزه‌های تدوین و نظارت بر استانداردهای تولید و ایمنی و کیفیت بازیگر اصلی است و سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت کشور و وزارت نفت (شرکت ملی نفت ایران) در این زمینه با آن سازمان همکاری دارد.

○ نهادهای تنظیم‌گر حوزه واردات

- ممنوعیت و عدم ممنوعیت ورود خودرو به کشور توسط هیات وزیران انجام می‌شود.  
- وزارت صنعت، معدن و تجارت متولی اصلی در حوزه تجارت بوده و از طریق سازمان توسعه تجارت به تنظیم‌گری در این حوزه می‌پردازد. در ارتباط با واردات خودرو، این سازمان با معاونت امور صنایع در تعامل است. زیرا ورود خودرو به صورت *CBU* در صورت تایید مارک و مدل از سوی معاونت امور صنایع، اجازه ثبت سفارش و ورود خواهد داشت. این موضوع با همکاری سازمان ملی استاندارد، سازمان حفاظت محیط زیست و معاونت امور اقتصادی و بازرگانی (امور اصناف) انجام می‌پذیرد.

- برای واردات قطعات مورد نیاز تولید نیز پس از اعلام میزان داخلی‌سازی خودرو، میزان تعرفه و سود بازرگانی که در کمیته ماده (۱) سازمان توسعه تجارت به تصویب رسیده، مشمول تخفیفاتی خواهد بود.



شکل ۳: مراجع تنظیم‌گر در صنعت خودروی کشور (یافته‌های تحقیق)

















قوه قضاییه	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور			
وزارت دادگستری	سازمان تعزیرات حکومتی			
	بانک مرکزی			
وزارت نیرو	معاونت امور برق و انرژی			
	معاونت امور آب و آب و فاضلاب			
وزارت امور اقتصادی و دارایی	سازمان امور مالیاتی			
	گمرک جمهوری اسلامی ایران	EX		
	سازمان سرمایه گذاری و کمک های فنی و اقتصادی ایران			
وزارت راه و شهرسازی	معاونت شهرسازی و معماری			
	سازمان راهداری و حمل و نقل جادهای	EX		
وزارت نفت	شرکت ملی نفت ایران			
	شرکت ملی پالایش و پخش			
وزارت کشور	معاونت عمران، توسعه شهری و امور روستایی			
	پس راهنمای و راندگی			
نهاد ریاست جمهوری	معاونت علمی و فناوری			
	سازمان حفاظت محیط زیست			
	سازمان ملی استاندارد			
	شورای رقابت/ ستاد تنظیم بازار			
وزارت صنعت، معدن و تجارت	سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولید کنندگان			
	سازمان توسعه تجارت			
	معاونت امور اقتصادی و بازرگانی			
	معاونت طرح و برنامه			
	معاونت امور صنایع			
شاخص های تنظیم گری خود درو				
نوسازی و توسعه	اسقاط °			
	معاینه فنی			





### ○ نهادهای تنظیم‌گر حوزه قیمت‌گذاری

- قیمت‌گذاری خودروهای انحصاری بر اساس دستورالعمل شورای رقابت تعیین شده و مابقی خودروها در حاشیه بازار تعیین قیمت می‌شوند. با خروج آمریکا از برجام و تحریم مستقیم صنعت خودرو، مطابق با مصوبه شورای هماهنگی اقتصادی، مقرر گردید قیمت‌گذاری خودرو بر اساس پیشنهاد کمیته خودرو و مطابق با مصوبه ستاد تنظیم بازار انجام شود. اما نظارت بر بازار و قیمت‌ها با سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان است.

- تدوین دستورالعمل قیمت‌گذاری خدمات معاینه فنی از طریق وزارت کشور و سازمان حفاظت محیط زیست انجام می‌شود. بیمه مرکزی ایران نیز موظف به تعیین نرخ بیمه خودرو و سازمان ملی استاندارد وظیفه تعیین دستمزد شرکت‌های بازرسی را بر عهده دارند.

### ○ نهادهای تنظیم‌گر حوزه عرضه

- به منظور تنظیم بازار خودرو، تولیدکنندگان خودرو می‌بایست مجوز پیش‌فروش خودرو را از معاونت امور صنایع دریافت کنند.

- عرضه سوخت خودرو مطابق با استانداردهای مصوب توسط شرکت ملی پالایش و پخش انجام شده و نظارت بر آن به عهده سازمان حفاظت محیط‌زیست است.

### ○ نهادهای تنظیم‌گر حوزه مصرف

- اصلی‌ترین تنظیم‌گر در این بخش سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان است و سایر نهادها نیز در حوزه‌های مربوط به فعالیت این نهاد با او همکاری دارند.

- پررنگ‌ترین حلقه در این بخش، خدمات پس از فروش است. دفتر صنایع حمل و نقل معاونت امور صنایع اقلام مشمول گارانتی را تعیین نموده و سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و سازمان ملی استاندارد نیز به سیاست‌گذاری در خصوص نحوه ارائه خدمات پس از فروش و نظارت بر دستورالعمل‌های ابلاغی می‌پردازند.

- نقش وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی، وزارت نفت و سازمان تعزیرات حکومتی در این بخش اجرایی است.

### ○ نهادهای تنظیم‌گر حوزه توسعه و نوسازی

- وزارت کشور در حوزه خودروهای سواری و حمل و نقل عمومی درون شهری و سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای در حوزه خودروهای تجاری تنظیم‌گرهای اصلی می‌باشند.

- اعطای گواهی اسقاط، اجرا و نظارت بر فرآیند اسقاط خودرو با نیروی انتظامی است.

- سازمان حفاظت از محیط زیست نیز سیاست‌گذار و ناظر در حوزه معاینه فنی و ناظر بر فرآیند اسقاط می‌باشد.

## ۴-۵- حوزه‌های مغفول مانده در ساختار تنظیم‌گری در صنعت خودروی کشور

بررسی توزیع نهادی و ابزارهای مورد استفاده در حوزه‌های تنظیم‌گری مطابق با شکل ۲، نشان

می‌دهد برخی از موضوعات در تنظیم‌گری در چرخه عمر خودرو مغفول مانده است. در ادامه با توجه به حوزه‌های تنظیم‌گری، ابزارهای مورد استفاده، حوزه‌های موضوعی مورد تاکید و مغفول مانده آمده است.

○ حلقه تولید

- ابزارهای تنظیم‌گری مورد استفاده: ۱- کنترل ورود و خروج و ۲- استاندارد، ایمنی و کیفیت
- حوزه‌های موضوعی مورد تاکید: جواز بهره‌برداری، استاندارد، کیفیت و ایمنی
- حوزه‌های موضوعی مغفول مانده: طراحی و تحقیق و توسعه، برندسازی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و مشارکت‌های بین‌المللی

○ حلقه واردات

واردات در برگزیده حوزه‌های مربوط به اعطای کارت بازرگانی، ثبت سفارش، نمایندگی پس از فروش برای خودروهای وارداتی، مجوز ورود بر اساس مارک و مدل، معیارهای استاندارد برای واردات، تعیین میزان داخلی‌سازی خودروها و نتیجتاً تاثیر آن بر میزان تعرفه و سودبازرگانی قطعات وارداتی تعرفه‌گذاری خودروهای CBU می‌باشد.

- ابزارهای تنظیم‌گری مورد استفاده: ۱- کنترل ورود و خروج محصول و مواد اولیه، ۲- تعرفه و ۳- سود بازرگانی
- حوزه‌های موضوعی مورد تاکید: واردات خودرو، مجموعه‌ها و قطعات منفصله
- حوزه‌های موضوعی مغفول مانده: عمق ساخت داخل در قطعه‌سازی و انتقال دانش فنی به داخل

○ قیمت‌گذاری

در حوزه قیمت‌گذاری مباحث مربوط به تعیین قیمت خودرو (انحصاری، غیرانحصاری و وارداتی)، کارمزد نمایندگی‌های رسمی خدمات پس از فروش، معاینه فنی، بازرسی استاندارد و حق بیمه مورد بررسی قرار می‌گیرند.

- ابزارهای تنظیم‌گری مورد استفاده: ۱- کنترل قیمت
- حوزه‌های موضوعی مورد تاکید: قیمت‌گذاری خودروهای انحصاری
- حوزه‌های موضوعی مغفول مانده: حقوق مصرف‌کننده و رقابت‌پذیری

○ عرضه

منظور از عرضه اقدامات مربوط به فروش و پیش‌فروش خودرو و سوخت مصرفی خودرو می‌باشد.

- ابزارهای تنظیم‌گری مورد استفاده: ۱- مجوز پیش‌فروش
- حوزه‌های موضوعی مورد تاکید: تنظیم بازار خودرو
- حوزه‌های موضوعی مغفول مانده: بازار قطعات یدکی و نحوه عرضه نمایندگی‌های فروش

○ مصرف

- ابزارهای تنظیم‌گری مورد استفاده: ۱- صدور پلاک (شماره‌گذاری خودرو)
- حوزه‌های موضوعی مورد تاکید: خدمات پس از فروش (گارانتی، وارنتی و ...)، بیمه، مالیات و شماره‌گذاری خودرو، کارت سوخت
- حوزه‌های موضوعی مغفول مانده: بازاریابی، اعطای حق انتخاب به مصرف‌کننده با آزادسازی بازار

#### ○ توسعه و نوسازی

- ابزارهای تنظیم‌گری مورد استفاده: ۱- جواز نوسازی و ۲- تسهیلات و مشوق‌های مالی نوسازی
- حوزه‌های موضوعی مورد تاکید: معاینه فنی، اسقاط، جایگزینی خودروهای فرسوده با نو، توسعه ناوگان حمل و نقل و تسهیلات و مشوق‌های مورد نیاز آن
- حوزه‌های موضوعی مغفول مانده: -

### ۴-۶- ماتریس تعاملات نهادی و اشکالات موجود

از آنجا که عمده تمرکز سیاستگذاران در تنظیم‌گری صنعت خودرو بر دو ابزار کنترل قیمت و تجارت است در این بخش تلاش شده است تا ضمن ترسیم ماتریس تعاملات نهادی این دو حوزه، اشکالات مربوط به هر یک از این آن‌ها تبیین شود.

#### الف) قیمت‌گذاری

در سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۷۰، اختلافات در قیمت‌گذاری خودروهای داخلی موجب شد تا شورای عالی اقتصاد وفق تصویب نامه شماره ۳۴م۱۰۰ مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۱۶ تعیین قیمت خودرو را به کمیته‌ای متشکل از نمایندگان وزارت صنایع و معادن، وزارت بازرگانی (سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان) و تولیدکنندگان خودرو واگذار کند. مقرر بود قیمت خودرو مطابق با حاشیه سود بازار تعیین شده و در پایان هر سال، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان با محاسبه قیمت تمام شده محصولات و حاشیه سود ۱۵ درصدی تولیدکنندگان، اضافه مبالغ دریافتی را از شرکت‌های خودروساز دریافت نماید. اما بروز اختلاف در رابطه با قیمت تمام شده محصولات فی‌مابین سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و شرکت‌های خودروساز موجب شد مسئله قیمت‌گذاری خودروهای داخلی مجدداً در شورای عالی اقتصاد مطرح شود که نتیجه آن واگذاری قیمت‌گذاری خودرو به وزارت صنایع و معادن مطابق با ماده ۱۴ «نظام تامین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی)» مصوب ۱۳۸۰/۰۲/۱۶ هیات وزیران بود. از این‌رو، وزیر وقت صنایع و معادن (اسحاق جهانگیری) اقدام به تشکیل کمیته‌ای برای تعیین قیمت خودروهای داخلی کرد. این کمیته ملزم بود تا براساس حاشیه بازار نسبت به تعیین قیمت خودروهای داخلی اقدام کند.

در دوره وزارت علیرضا طهماسبی (وزیر صنایع و معادن پس از اسحاق جهانگیری) با بکارگیری روش تثبیت قیمت برای قیمت‌گذاری، فعالیت کمیته خودرو کمرنگ شد و در دوره وزارت علی اکبر

محرابیان نیز این کمیته فراموش شد.

با انحصاری قلمداد شدن انواع خودروی سواری مطابق با «ماده ۶ دستورالعمل تبصره ۱ بند (د) ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجم توسعه» از سوی شورای اقتصاد در تاریخ ۱۳۹۰/۱۰/۰۹ و وفق قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی»، شورای رقابت مسئول قیمت‌گذاری خودروهای دارای بازار انحصاری شد. این شورا با توجه به نرخ تورم بخشی، شاخص‌های کیفیت و بهره‌وری، نرخ افزایش قیمت خودرو در هر سال را به صورت زیر اعلام می‌کرد:

معادله ۱	(شاخص بهره‌وری + شاخص کیفیت + نرخ تورم + ۱) قیمت سال گذشته = قیمت خودرو
----------	---

در ارتباط با قیمت خودروهای تولید داخلی غیرانحصاری و خودروهای وارداتی نیز همچون گذشته براساس «نظام تامین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی)» مصوب ۱۳۸۰/۰۲/۱۶ هیات وزیران، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان مسئول کارشناسی قیمت اینگونه خودروها بود.

از خرداد ماه ۱۳۹۷، با خروج آمریکا از برجام و آغاز تحریم صنعت خودرو از سوی این کشور و نتیجتاً بروز نابسامانی و التهابات قیمتی در بازار خودرو و سایر کالاها، شورای عالی هماهنگی اقتصادی (متشکل از سران سه قوه مجریه، مقننه و قضایی) در مرداد ماه ۱۳۹۷ در راستای تنظیم بازار و نظارت موثر بر نحوه عرضه کالا و خدمات، وزارت صنعت، معدن و تجارت را مکلف به انجام اقدامات زیر نمود:

- تقویت و تجهیز ستاد سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان
- اطلاع‌رسانی گسترده قیمت کالاها و مقررات عرضه در فروشگاهها با استفاده از سامانه اطلاع‌رسانی فراگیر برای دسترسی بر خط مردم و سازماندهی استفاده از نظارت مردمی
- بهره‌گیری از شبکه نظارتی اتاق اصناف و اتحادیه‌های صنفی
- تقویت و حمایت از انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کننده در سطح ملی و استانی

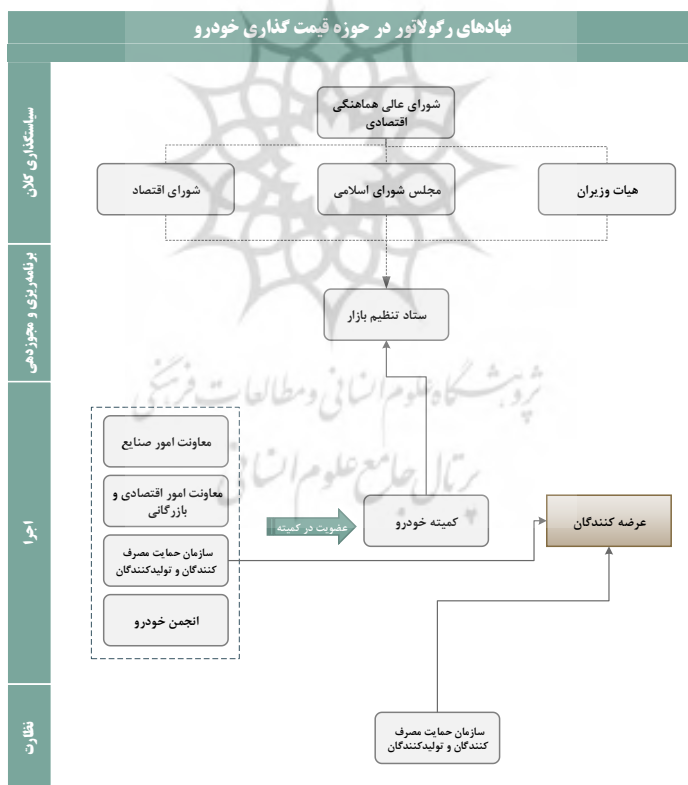
در این جلسه قیمت‌گذاری خودرو نیز به ستاد تنظیم بازار محول گردید. در راستای اجرایی‌سازی مصوبه مزبور، وزارت صنعت، معدن و تجارت اقدام به تشکیل کمیته خودرو به ریاست وزیر صنعت، معدن و تجارت و با حضور معاون امور صنایع، معاون امور اقتصادی و بازرگانی و سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و انجمن خودروسازان هر یک با یک حق رای و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و نمایندگان خودروسازان به عنوان اعضای مدعو نموده است. پس از تعیین قیمت خودرو در این کمیته، جهت تصویب نهایی و ابلاغ به ستاد تنظیم بازار اعلام می‌گردد.

در ارتباط با نظام رگولاتوری در حوزه قیمت‌گذاری خودرو چند نکته قابل توجه است:

- با توجه به وابستگی قیمت بخشی از مواد اولیه قطعه‌سازان و خودروسازان به قیمت‌های جهانی و نرخ ارز (انواع فلزات اساسی مانند ورق فولادی، مس و محصولات پتروشیمی مانند

پلاستیک‌های مهندسی)، در فرمول قیمت‌گذاری شواری رقابت، قیمت خودرو و به تبع آن قیمت قطعات با کمترین توجه به نوسانات ارز و قیمت مواد اولیه تعیین می‌شود. حال آنکه قیمت‌گذاری در طول زنجیره تولید باید بصورتی باشد که منجر به متوازن‌سازی سود کلیه ذی‌نفعان شود.

یکی از موضوعات مغفول مانده در قیمت‌گذاری خودرو میزان تعمیق ساخت داخل قطعات و مجموعه‌های منفصله و خودرو است. در فرمول شواری رقابت بهره‌وری به عنوان شاخصی برای سنجش توان رقابت‌پذیری صنعت خودرو در نظر گرفته شده است و در مصوبه ستاد تنظیم بازار نیز فارغ از این موضوع، درصدی از حاشیه بازار مبنای قیمت‌گذاری لحاظ شد. حال آنکه رقابت‌پذیری خودروسازان در شاخص داخلی‌سازی نمود بیشتری داشته و بخش اعظم هزینه‌های تولید خودرو فارغ از هزینه‌های نیروی انسانی مربوط به تامین قطعات است که در صورت تعمیق ساخت داخل با کاهش ارزیابی و وابستگی وارداتی می‌تواند عاملی در جهت کاهش قیمت تمام شده خودرو باشد.

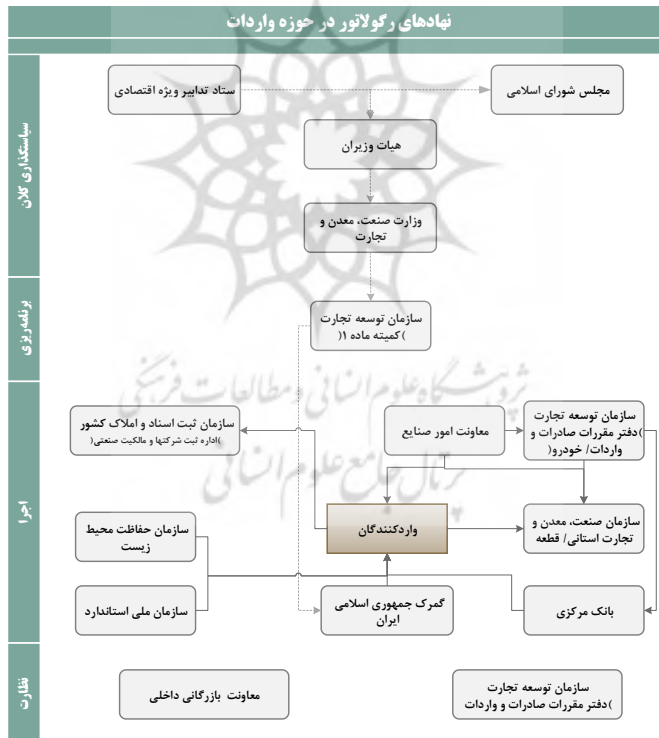


خطوط نقطه‌چین نشان‌دهنده تعاملات مربوط به ارجاع قوانین، مقررات و مصوبات است.  
 عرضه‌کنندگان جزء نهادهای رگولاتور نبوده و به دلیل وظایف اجرایی که برعهده دارند و ارتباطات نهادهای رگولاتور در حوزه قیمت‌گذاری با این نهاد، در شکل اضافه شده است.  
 شکل ۴: ماتریس تعاملات نهادی در حوزه قیمت‌گذاری خودرو (یافته‌های تحقیق مستخرج از اسناد قانونی و مقررات و مصاحبه با خبرگان).

### ب) تجارت (واردات و تعرفه‌گذاری)

بر اساس ضوابط قانونی و آیین‌نامه‌های مرتبط با واردات (علی‌الخصوص واردات خودرو و قطعات منفصله)، می‌توان مراحل واردات خودرو و قطعات را به شرح زیر تبیین نمود:

- دریافت کارت بازرگانی از اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی استان
  - انعقاد قرارداد با نمایندگی رسمی خودرو و دریافت مجوز نمایندگی
  - دریافت مجوز مارک و مدل از کمیته ضوابط فنی
  - ثبت سفارش واردات خودرو و قطعات منفصله
  - دریافت مجوز مربوط به ساخت داخل از معاونت امور صنایع وزارت صنعت، معدن و تجارت (دفتر خودرو و نیرو محرکه) جهت تعیین سود بازرگانی
  - انجام تشریفات ترخیص از گمرک و پرداخت عوارض و مالیات‌های مربوطه
- با توجه به مراحل فوق، نهادهای رگولاتور در حوزه واردات خودرو وفق که مواد قانونی و آیین‌نامه‌ای و تعاملات فی‌مابین آن‌ها به شرح زیر است.



خطوط نقطه‌چین نشان‌دهنده تعاملات مربوط به ارجاع قوانین، مقررات و مصوبات است. واردکنندگان جزء نهادهای رگولاتور نبوده و به دلیل وظایف اجرایی که برعهده دارند و ارتباطات نهادهای رگولاتور در حوزه واردات با این نهاد، در شکل اضافه شده است.

شکل ۵: ماتریس تعاملات نهادی در حوزه تجارت (یافته‌های تحقیق مستخرج از اسناد قانونی و مقررات و مصاحبه با

خبرگان)

در ارتباط با نظام رگولاتوری در حوزه واردات خودرو و قطعات منفصله چند نکته قابل توجه است:

- نهادهای رگولاتور کشور در حوزه واردات خودرو و قطعات منفصله از ابزارهایی نظیر محدودیت/ ممنوعیت مقداری، تعرفه و تخفیفات/ معافیت‌های سود بازرگانی بهره می‌جویند. محدودیت مقداری و یا بعضاً، ممنوعیت واردات خودرو و قطعات منفصله مهم‌ترین ابزاری است که سایر ابزارهای تعرفه‌ای و تخفیفات/ معافیت‌های سود بازرگانی را تحت‌الشعاع خود قرار می‌دهد چرا که در صورت ممنوعیت واردات یا محدودیت آن سایر ابزارها در مدیریت واردات این محصولات تاثیر چندانی نخواهد داشت. بنابراین می‌توان گفت «تبصره ۱۵ ماده واحده قانون چگونگی محاسبه و وصول حقوق گمرکی، سود بازرگانی و مالیات انواع خودرو و ماشین‌آلات راهسازی وارداتی و ساخت داخل و قطعات آن‌ها» یکی از مهم‌ترین مواد قانونی در حوزه واردات است که نقش بسزایی در نظام تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری واردات خودرو و قطعات منفصله داشته و گاهاً، خصوصاً به هنگام محدودیت‌های ارزی ناشی از اعمال تحریم‌های یکسویه منجر به نابسامانی بازار واردات خودرو و قطعات منفصله و یدکی شده و عاملی در بی‌ثباتی سیاست‌ها در حوزه واردات خودرو و قطعات می‌باشد.

- محدودیت/ ممنوعیت واردات می‌بایست با توجه به توانمندی‌های تولید داخل باشد. نکته‌ای که وجود دارد آن است که عدم وجود سامانه‌ای برای کنترل میزان تولید و بررسی تطابق کیفیت محصولات تولید شده داخلی با اظهارات تولیدکننده موجب شده است گاهاً آن دسته از قطعاتی در لیست محدودیت/ ممنوعیت وارداتی قرار گیرند که میزان تولید داخل آن‌ها پاسخگوی نیاز نبوده و یا بر کیفیت خودروی تولید شده اثر سوء دارد.

- مصوبه دیگری که در ارتباط با محدودیت/ ممنوعیت واردات خودرو وجود دارد مربوط به ممنوعیت واردات خودروهای بالای ۲۵۰۰ سی سی و یا با ارزش بالای ۴۰ هزار دلار است. اگرچه این مصوبه در راستای مدیریت درآمدهای ارزی کشور از سوی ستاد تدابیر ویژه اقتصادی در تاریخ ۱۳۹۱/۰۸/۱۶ تصویب و ابلاغ شده است اما مغایر با حقوق مصرف‌کننده در زمینه داشتن حق انتخاب برای خرید محصول است.

- مطابق با «تبصره ۱۱ ماده واحده قانون چگونگی محاسبه و وصول حقوق گمرکی، سود بازرگانی و مالیات انواع خودرو و ماشین‌آلات راهسازی وارداتی و ساخت داخل و قطعات آن‌ها» مقرر است به منظور ایجاد و تجهیز مراکز آزمایش و تحقیق و استاندارد نمودن قطعه‌های خودرو هر سال معادل ۵ درصد از درآمد مالیاتی حاصل از ورود و تولید خودرو از محل اعتباری که به همین منظور در لایحه بودجه کل کشور پیش‌بینی می‌گردد در اختیار وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار گیرد. این در حالی است که به عنوان نمونه در زیربند «ف» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور دولت موظف شده است تا شصت درصد (۶۰٪) از سود خالص از واردات خودرو در دو سال گذشته را به عنوان مالیات مازاد بر حقوق ورودی از



واردکنندگان خودرو دریافت نموده و پس از واریز به درآمد عمومی ردیف ۱۱۰۴۱۰ صددرصد (۱۰۰٪) آن را از محل ردیف هزینه ای ۶۳ - ۵۳۰۰۰۰ صرف یارانه سود تسهیلات تولید و حمایت از اشتغال نماید. بنابراین آنچه ملاحظه می‌شود آن است که از این ظرفیت قانونی در راستای ارتقای کیفی و گسترش تحقیق و توسعه و تجهیز زیرساخت‌های تولید خودرو و قطعه بهره‌برداری لازم نشده است.

- در راستای کاهش بوروکراسی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مقرر است از تاریخ ۱۳۹۷/۰۹/۰۱، ثبت نمایندگی خدمات پس از فروش برای خودروهای خارجی وارداتی توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور صورت پذیرد. در این روش، امکان کلاهبرداری شرکت‌های ثبت شده بدون انجام اقدامات لازم برای ثبت سفارش و واردات خودرو افزایش می‌یابد.

## ۵- بحث و نتیجه‌گیری

این مقاله با هدف تحلیل ساختار تنظیم‌گری صنعت خودروی کشور و شناسایی مشکلات موجود در این ساختار انجام گرفت که پس از شناسایی ساختار تنظیم‌گری خودرو از طریق مطالعات کتابخانه‌ای و میدانی و ترسیم نگاشت نهادی، با مصاحبه با خبرگان چالش‌های این ساختار شناسایی شد. نتایج حاکی از آن است که توزیع پراکنده ابزارهای تنظیم‌گری بین ۲۳ نهاد مختلف، موجب بروز ناهماهنگی و عدم انسجام سیاستی در این صنعت شده است. این موضوع توأم با تمرکز نهادهای تنظیم‌گر بر ابزارهای کنترل قیمت و کنترل تجارت علی‌الخصوص در شرایط بروز شوک‌های بیرونی نظیر تحریم‌ها، پیش‌بینی‌پذیر نبودن تصمیمات نهادهای تنظیم‌گر و نامناسب بودن فضای کسب و کار برای فعالان این صنعت را به همراه داشته است.

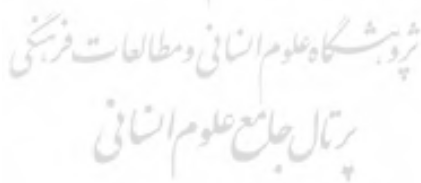
علاوه بر آن، بررسی توزیع نهادی و ابزارهای مورد استفاده در حوزه‌های تنظیم‌گری حاکی از کم توجهی و غفلت نهادهای متولی به برخی از موضوعات محوری اثرگذار بر ارتقای رقابت‌پذیری صنعت خودرو است. طراحی و تحقیق و توسعه، برندسازی، جذب سرمایه‌گذار خارجی و مشارکت بین‌المللی از مهم‌ترین موضوعات مربوط به حلقه تولید از زنجیره ارزش صنعت خودرو است که در اسناد بالادستی این صنعت (قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌ها) چندان مورد توجه نهادهای تنظیم‌گر نبوده است. عمق ساخت داخل در قطعه‌سازی و انتقال دانش فنی به داخل در حلقه واردات، حقوق مصرف‌کننده و رقابت‌پذیری در حلقه قیمت‌گذاری، بازار قطعات یدکی و نحوه عرضه نمایندگی‌های فروش در حلقه عرضه، بازاریابی و اعطای حق انتخاب به مصرف‌کنندگان با آزادسازی بازار در حلقه مصرف از دیگر موضوعات مغفول مانده در ساختار تنظیم‌گری صنعت خودرو است.

به منظور دستیابی به توصیه‌های سیاستی و برنامه‌ای برای اصلاح ساختار تنظیم‌گری صنعت خودرو، توصیه‌های سیاستی اولیه بر مبنای چالش‌های شناسایی شده، با حضور ۵ نفر از خبرگان دانشگاهی و صنعتی احصاء شد و برای یک گروه ۱۷ نفره از خبرگان آشنا به صنعت در نهادهای

دولتی، دانشگاه‌ها و شرکت‌های تولیدکننده (شامل وزارت صنعت، معدن و تجارت، معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، دانشگاه علم و صنعت، انجمن سازندگان قطعات و مجموعه‌های خودرو، انجمن قطعه‌سازان، مدیران عامل پیشین سایپا، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و اتاق بازرگانی ایران) ارسال شد. سپس، در پنل‌های تخصصی با حضور فعالان صنعت خودروسازی و قطعه‌سازی، نهادهای تصمیم‌ساز و مراجع دانشگاهی چالش‌ها و پیشنهادهای احصاء شده مورد بحث و بررسی قرار گرفت و در نهایت پس از برگزاری ۳ جلسه خبرگی پیشنهادهای سیاستی بر اساس اجماع نظرات خبرگان تکمیل و نهایی شدند. پس از تکمیل این پیشنهادهای یافته‌های پژوهش در مجامع مختلف از جمله گروه اقتصادی دفتر مقام معظم رهبری، کمیته اقتصادی شورای عالی امنیت ملی، ستاد ساخت داخل شرکت ایران خودرو، موسسه تدبیر، ستاد حمل و نقل پیشرفته معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و کمیته راهبری زنجیره‌های ارزش‌ساز وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح ارائه شد و نظرات اصلاحی و تکمیلی از صاحب‌نظران دریافت شد. با توجه به اجماع نخبگان در سیاست‌های پیشنهادی حاصل شده، راهکارهای زیر می‌تواند مورد کاربرد سیاستگذاران و مجریان امر قرار گیرد.

- واگذاری سیاست‌گذاری (ابزارها و مسئولیت‌ها) در حوزه‌های سرمایه‌گذاری، تولید و تجارت به معاونت امور صنایع با توجه به برخورداری از ویژگی‌ها و الزامات یک نهاد تنظیم‌گر؛
  - تعیین سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) به عنوان نهاد تنظیم‌گر در حوزه فناوری و تحقیق و توسعه و واگذاری برنامه‌های توسعه‌ای زنجیره نظیر ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز برای تست و آزمون‌های تخصصی خودرو به این نهاد؛
  - واگذاری اختیارات مربوط به برنامه‌ریزی و تولید نسل جدید خودروهای با سوخت پاک، هوشمند و خودران به معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری جهت ارتقای قابلیت‌های فناورانه صنعت خودرو؛
  - الزام سازمان ملی استاندارد به تدوین استانداردهای ملی همزمان با طراحی، توسعه و تولید محصولات جدید در حوزه قطعات، مجموعه‌ها و خودرو، تعریف استانداردهای ملی برای تست‌های ایمنی، بازنگری در تدوین نظام و فرآیندهای استاندارد با توجه به موضوعات نوین و شرایط بومی؛
  - ارتقای جایگاه شورای رقابت به متولی ایجاد فضای رقابت در صنعت خودرو به جای تمرکز بر سطح فرآیندهایی نظیر قیمت‌گذاری (وفق بند (۵) ماده (۵۸) قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» شورای رقابت می‌تواند نسبت به تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت در بازار کالاها و خدمات انحصاری اقدام نماید. متأسفانه این شورا به عوض تعیین دستورالعمل قیمت‌گذاری به فرآیند قیمت‌گذاری در خودرو ورود کرده است).
- برای اصلاح فرآیند قیمت‌گذاری و سیاست‌های تعرفه‌ای در صنعت خودرو نیز موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- قیمت‌گذاری بر مبنای فروش در حاشیه بازار و اخذ مابه‌التفاوت حاصل از فروش و قیمت پایه (قیمت پایه برابر است با هزینه تمام شده تولید مورد تایید سازمان حسابرسی با رعایت بازده شامل استهلاک سرمایه ثابت، هزینه مواد مصرفی و هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری بعلاوه نرخ سود منصفانه وفق ماده ۹ دستورالعمل تبصره ۱ بند (د) ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه) و واریز آن به صندوق تخصصی توسعه صنعت خودرو جهت تامین منابع مالی مورد نیاز برای برنامه‌های ساخت داخل، تولید خودروهای روز و با فناوری پیشرفته، توسعه و تکمیل زنجیره ارزش خودرو و ارتقای قابلیت‌های فناورانه این صنعت؛
- آزادسازی واردات قطعات منفصله و مجموعه‌های خودرو و واردات خودرو با حجم موتور کمتر از ۲۵۰۰ سی سی از محل صادرات و متعاقب با آن، کاهش سالانه نرخ تعرفه واردات خودرو بصورت پلکانی تا رسیدن به نرخ تعرفه موثر ۲۰ درصد؛
- طبقه‌بندی قطعات و مجموعه‌های خودرو در دو کلاس  $A$  (با فناوری متوسط به پایین مانند بدنه و تریم داخلی و خارجی) و  $B$  (با فناوری متوسط به بالا مانند مگماژول‌های برق و الکترونیک، کنترل و تعلیق) و اصلاح ساختار تعرفه قطعات و مجموعه‌های خودرو از طریق معنادار کردن اختلاف بین نرخ‌های تعرفه با میزان داخلی‌سازی در راستای توسعه تولید گروه  $B$ .



## منابع

- اسماعیلیان، ملیحه؛ ناظمی، امیر. (بهار ۱۳۹۷). "ارائه الگویی برای نهاد تنظیم‌گر رسانه‌های نوین صوتی- تصویری بر پایه روش تصمیم‌گیری پابرجا"، *فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، سال هشتم، شماره ۲۶، صص ۱۳۶-۱۱۹.
- ریاحی، پریسا؛ قاضی‌نوری، سید سپهر. (۱۳۹۲). *مقدمه‌ای بر نظام نوآوری (رویکردی گسترده)*. تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
- قاضی‌نوری، سید سپهر؛ ملکی‌فر، سیاوش؛ قانع‌راد، محمدامین؛ موسوی، آرش. (بهار ۱۳۹۷). "آسیب‌شناسی سیستماتیک نظام نوآوری صنایع فرهنگی کشور"، *راهبرد فرهنگ*، سال یازدهم، شماره ۴۱، صص ۴۴-۷.
- هادی‌فر، داود. (۱۳۸۹). *نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی*. تهران: انتشارات عترت نو.
- هداوند، مرضیه؛ فاتح راد، مهدی؛ طباطبائیان، سید حبیب‌الله. (۱۳۹۵). "تحلیل فرآیند سیاست‌گذاری در نظام ملی نوآوری ایران با استفاده از چارچوب نگاشت نهادی"، *فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان*، سال چهارم، شماره ۱۶، صص ۱۸-۱.
- کلانتری، اسماعیل؛ منتظر، غلامعلی. (تابستان ۱۳۹۵). "مفاهیم، رویکردها و روش‌های نگاشت نهادی (با تاکید بر مطالعات نظام نوآوری)"، *رهیافت*، سال بیست‌وششم، شماره ۶۲، صص ۷۱-۵۵.
- Baldwin, R. et al. *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford University Press. 2009.
- Bikar, Verena, Henri Capron, Michele Cincera, V. Bikar, and H. Capron. "An integrated evaluation scheme of innovation systems from an institutional perspective." *IDEAS Work. Pap. Ser. from RePEc* (2006).
- Cincera, Michele, and Henri Capron. *Assessing the institutional set-up of national innovation systems*. No. 2013/147105. ULB--Universite Libre de Bruxelles, 2001.
- Henning, Colin. "Criticisms of The Neo-Classical Development Model." URL: [http://www.colorado.edu/economics/morey/4999Ethics/essays/StudentEssays/4999HenningEssay1\\_CriticismNeoclassDevModel.pdf](http://www.colorado.edu/economics/morey/4999Ethics/essays/StudentEssays/4999HenningEssay1_CriticismNeoclassDevModel.pdf). Visited on (2008): 15-06.
- Morgan, B. and Yeung, K. *An introduction to law and regulation*. Cambridge University Press Cambridge. 2007.
- Noll, G., Bruce, M., Owen, eds. *The Political economy of Deregulation*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1-140, 1983.
- Baldwin, Robert, Martin Cave, and Martin Lodge. *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford University Press on Demand, 2012.
- Stigler, George J. "The theory of economic regulation." *The Bell journal of economics and management science* (1971): 3-21.
- OECD. *Measuring Regulatory Quality*. 2008.
- ≠ قانون اجازه الحاق رسمی دولت شاهنشاهی ایران به قرارداد پروتکل طبقه بندی کالا در تعرفه گمرکی بروکسل و قرارداد تأسیس شورای همکاری گمرکی بروکسل و لزوم یکنواخت نمودن مقررات گمرکی ایران با مقررات گمرکی سایر کشورهای عضو بر مبنای توصیه های شورای همکاری گمرکی بروکسل.
- قانون مقررات مربوط به ورود خودروی سواری در موارد خاص.
  - قانون چگونگی محاسبه و وصول حقوق گمرکی، سود بازرگانی و مالیات انواع خودرو و ماشین‌آلات راهسازی وارداتی و ساخت داخل و قطعات آن‌ها.
  - قانون و مقررات موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران و اصلاحیه بعدی.
  - قانون مقررات صادرات و واردات.
  - آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات.

- آیین‌نامه و روش اجرایی اخذ عوارض در مناطق آزاد تجاری صنعتی.
- آیین‌نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز.
- آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان خودرو.
- آیین‌نامه اجرایی قانون جلوگیری از تردد موتورسیکلت‌های فاقد شماره راهنمایی و رانندگی.
- آیین‌نامه اجرایی قانون اجازة ثبت شعبه یا نمایندگی شرکت‌های خارجی.
- آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا.
- آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۰۱ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
- آیین‌نامه ضوابط فنی واردات خودرو.
- آیین‌نامه جایگزینی و امحای تاکسی فرسوده.
- آیین‌نامه اجرایی تبصره ۱۳ قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور.
- آیین‌نامه اجرایی قانون استفاده اجباری از کمربند و کلاه ایمنی.
- آیین‌نامه اجرایی نحوه جلوگیری از آلودگی صوتی و پرتوها.
- آیین‌نامه اجرایی بنزین یارانه‌ای به خودروهای سواری تولید داخل.
- آیین‌نامه اجرایی بنزین یارانه‌ای به خودروهای وارداتی.
- آیین‌نامه مدیریت ایمنی حمل و نقل و سوانح رانندگی.
- آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان.
- آیین‌نامه اجرایی بنده ماده ۱۶۳ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه.
- آیین‌نامه اجرایی فصل نهم قانون مالیات بر ارزش افزوده.
- آیین‌نامه اجرایی نحوه انجام معاینه و صدور برگ معاینه فنی خودرو.
- آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان خودرو.
- الزام صدور بیمه بدنه برای خودروهای دولتی.
- استفاده نمودن واردکنندگان خودرو از تخفیفات ترجیحی در سود بازرگانی خودروهای وارداتی بابت خروج خودروهای خارج از رده.
- اعمال تخفیف برای واردکنندگان خودرو و لوازم یدکی.
- اجرای آیین‌نامه حمایت از ابداعات و اختراعات موثر در بهبود ایمنی و مصرف سوخت و آلودگی وسایل نقلیه.
- ارائه تسهیلات نسبت به ترخیص خودرو، اجزا و قطعات برای کلیه واردکنندگان و خودروسازان.
- برنامه ملی آینده‌نگاری علم و فناوری.
- تصویب‌نامه در خصوص سود پیش فروش خودرو.
- تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی.
- تصویب‌نامه در خصوص شماره‌گذاری خودروهای دیزلی با رعایت قوانین و مقررات.
- تصویب‌نامه در خصوص تأمین حداقل پنجاه درصد خودروهای مورد استفاده نمایندگی‌های جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور از خودروهای ساخت داخل.
- تصویب‌نامه در خصوص نصب حسگرها بر روی پمپ بنزین و کنترل و کاهش تبخیر از مخازن (مصوب ۱۳۸۷/۰۴/۹ هیات وزیران).

- تصویب‌نامه وزیران عضو کارگروه توسعه حمل و نقل عمومی در خصوص شماره‌گذاری اتوبوس‌های شهری، مینی بوس‌های دیزلی و جدول جایگزین جهت تسهیلات بانکی و کمک بلاعوض برای از رده خارج شدن خودروهای فرسوده عمومی.
- تصویب‌نامه تعرفه حق بیمه و نحوه تقسیط و تخفیف در حق بیمه شخص ثالث.
- قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آن‌ها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم.
- تصویب‌نامه شورای عالی استاندارد در خصوص تعیین کارمزد خدمات برای کلیه اقلام وارداتی مشمول استانداردها اجباری سازمان ملی استاندارد ایران.
- تصویب‌نامه در مورد ورود و ترخیص خودروهای سواری با حجم موتور ۲۵۰۰ سی سی و نحوه تردد خودروهای با پلاک مناطق آزاد.
- تصویب‌نامه در خصوص تعیین نرخ خدمات معاینه فنی مکانیزه خودرو.
- تصویب‌نامه در خصوص تسویه مطالبات انباشته معوق خودروسازان داخلی.
- تشکیل کارگروهی به منظور راهبری و اولویت بندی در اجرا و تعیین متولی و تقسیم کار پیگیری و نظارت بر تحقق سیاست‌های دولت در زمینه واردات خودرو توجه به تولید خودروهای گازسوز و کم مصرف اقدام درباره حذف یارانه بنزین به موقع و... .
- تعیین جدول حقوق ورودی انواع خودروهای سواری و وانت.
- تعیین جدول زمانی استاندارد حد مجاز آلاینده‌گی انواع خودروهای بنزینی، گازوئیلی، دوگانه‌سوز و گاز سوز ساخت داخلی و وارداتی و موتورسیکلت.
- حداقل مبلغ بیمه برای جبران خسارت‌های بدنی هر نفر در هر حادثه.
- قانون جلوگیری از تردد موتورسیکلت‌های فاقد شماره راهنمایی و رانندگی.
- قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مصوب ۱۳۷۴/۰۲/۰۳ مجلس شورای اسلامی).
- نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی).
- قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی.
- قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولید کنندگان کالا، ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی.
- قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان خودرو.
- قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی.
- قانون مالیات‌های مستقیم.
- قانون ارتقای کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی.
- قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی.
- قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.
- قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسؤلیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث و قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث.
- قانون هوای پاک.
- قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

- مجوز جایگزینی و امحای خودروهای فرسوده با کارکرد بیش از ۱۵ سال عمر.
- مصوبه شورای اقتصاد در خصوص اعطای کمک بلاعوض برای جایگزینی خودروهای نو گازسوز با تاکسی‌های فرسوده از محل منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران به استناد بند ج تبصره ۱۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور و آیین‌نامه اجرایی بند مذکور مصوب ۱۳۸۴/۰۸/۰۷ شورای اقتصاد.
- ورود خودروهای سواری ساخت شرکت‌های خودروسازی داخلی.
- دستورالعمل پیشگیری و مبارزه با قاچاق و عرضه خارج از شبکه فرآورده‌های نفتی یارانه‌ای.

