



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۵، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۸، صفحات ۲۴۰-۲۱۱

## تحلیلی بر سیاست‌های حمایت از تولید و توصیه‌هایی برای بهبود آن؛

### مطالعه موردی: صنعت خودروسازی ایران

محمد ندیری<sup>۱</sup>

استادیار مدیریت مالی پردیس فارابی دانشگاه تهران

علینقی امیری

استاد مدیریت مالی پردیس فارابی دانشگاه تهران

برزین جعفرناش امیری

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی پردیس فارابی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۸/۴/۱۸ - تاریخ پذیرش: ۹۸/۹/۲)

### چکیده

صنعت خودروسازی ایران، علیرغم بهره‌مندی از انواع حمایت‌های دولتی در طول سال‌های متمادی، هنوز توانایی رقابت با خودروسازان تراز اول دنیا را به دست نیاورده است. تحلیل چالش‌های دولت در کارآمد سازی سیاست‌های حمایتی یا همان مدیریت رانت در صنعت یادشده، مسئله اصلی این پژوهش است. با توجه به مرور ادبیات صورت گرفته، چهارچوب مدیریت رانت توسعه‌ای برای پاسخ به مسئله انتخاب شد. جمع‌آوری اطلاعات از طریق مصاحبه با ذینفعان و همچنین بررسی اسناد و مدارک در سه سطح سیاست، سیاستگذاری و صنعت انجام گرفت. در سطح سیاست، تغییرات سیاسی موجب بی‌ثباتی مدیریتی در صنعت شده و شرایط بین‌المللی نامناسب، همکاری با خودروسازان بین‌المللی را با مشکل مواجه کرده است. بی‌ثباتی اقتصاد کلان هم بر مشکلات این صنعت افزوده است. در سطح سیاستگذاری، سیاست‌های حمایتی فعلی به دلایلی چون بی‌قید و شرط بودن، عدم تعیین بازه زمانی مشخص، عدم حمایت از فعالیت‌های جدید و ... در تشویق یادگیری کارآمد نیستند. همچنین عدم تعیین تکلیف صنعت خودروسازی در انتخاب میان راهبرد توسعه برتد ملی یا تولید محصولات برندهای جهانی، موجب عدم تمرکز در سرمایه‌گذاری‌ها شده است. در سطح صنعت، توانمندی پایین فن‌آوری و سازمانی مانع جذب فن‌آوری‌های مختلف می‌شود. ساختار مالکیتی از یک طرف زمینه دخالت دولت در صنعت را فراهم کرده و از طرف دیگر، بخش زیادی از سرمایه خودروسازان را در پدیده‌ای به نام سهامداری چرخه‌ای بلوکه کرده است. در تحلیل مدیریت رانت صنعت خودروسازی می‌توان گفت که مراحل اولیه رشد و توسعه صنعت خودروسازی با کمک و هدایت دولت اتفاق افتاده، ولی برای ارتقای کمی و کیفی صنعت خودروسازی و حرکت به سمت فعالیت‌های پیچیده‌تر، مکانیزم‌های مدیریت رانت در سه سطح سیاست، سیاستگذاری و صنعت نیازمند تحولات جدی است.

**واژگان کلیدی:** سیاست صنعتی، مدیریت رانت، صنعت خودروسازی.

## مقدمه

ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی دولت از صنعت یا همان سیاست صنعتی موضوع جدیدی نبوده و تعداد بی‌شماری تجربه شکست‌خورده از تلاش دولت‌ها برای صنعتی کردن اقتصادشان در تاریخ وجود دارد. به گفته یکی از اقتصاددانان بانک جهانی، به ازای هر کره، صد تجربه شکست‌خورده وجود دارد، شما پولتان را روی کدام شرط می‌بندید؟" (Wade, 2012). در ایران هم بعضی صنایع که مهم و راهبردی محسوب می‌شدند، از ابتدای ایجاد مورد توجه دولت بوده و از انواع و اقسام حمایت‌های دولتی برخوردار بودند. ایجاد انحصار موقت، حمایت تعرفه‌ای و کمک در تأمین مالی بعضی از رانت‌هایی است که در اختیار صنعت خودروسازی قرار گرفته تا به عنوان یک صنعت پیشران، اقتصاد کشور را به جلو بکشد. با این حال این صنعت در کشورمان نتوانسته آن‌گونه که باید و شاید پیشرفت کرده و خود را به رقبای جهانی نزدیک کند. حال سؤال اینجاست که چرا علی‌رغم بیش از نیم‌قرن حمایت از صنعت خودروسازی، این صنعت نتوانسته رقابت‌پذیر شده و جایگاه شایسته‌ای در بین رقبای پیدا کند. در این پژوهش با اتکا به آرای حامیان سیاست‌های حمایتی دولت از اقتصاد (که می‌توان آن را سیاست صنعتی، سیاست فن‌آوری یا مدیریت رانت نامید)، قصد داریم تا به تحلیل دلایل ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی از صنعت خودروسازی کشور پرداخته تا در نهایت زمینه برای فکر کردن به سیاست‌های حمایتی جایگزین که احتمالاً عملکرد بهتری داشته باشند فراهم گردد.

## بیان مسئله

صنعت خودروسازی با تأمین بیش از ۵ درصد مشاغل صنعتی و بیش از ۷ ارزش‌افزوده صنعت، نقش قابل توجهی در صنعت کشور ایفا می‌کند (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۴). از این‌ها مهم‌تر، نقشی است که این صنعت در زنجیره بزرگی از صنایع قطعه‌سازی، مجموعه‌سازی، نساجی، پلیمری و ... ایفا می‌کند. یعنی به عنوان یک صنعت پیشران، در صورت رشد و توسعه می‌تواند بسیاری از رشته صنایع مرتبط را نیز جلو ببرد. از این‌رو از دیرباز این صنعت مورد توجه دولت‌ها بوده است. در ایران هم از ابتدای ایجاد این صنعت تا به امروز، انواع رانت مانند رانت تعرفه، رانت انحصار، رانت تأمین مالی و ... در اختیار این صنعت قرار گرفته، اما نتوانسته آن‌چنان‌که باید موجب پیشرفت این صنعت شود. به عنوان نمونه، در سطح جهانی صنعت خودروسازی ایران همچنان حرفی برای گفتن ندارد. در حالی که صنعت خودروسازی کره جنوبی (کشوری که هم‌زمان با ایران خودروسازی را آغاز کرده) رتبه ششم را در بین بزرگ‌ترین صادرکنندگان خودرو کسب کرده، ولی ایران در رده ۹۹ قرار دارد (وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۶).

جدول ۴ - روند ارزش صادرات خودرو سواری

کشور	رتبه	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶
آلمان	۱	۱۴۷	۱۴۹	۱۶۰	۱۵۳	۱۵۲
ژاپن	۲	۹۷	۹۲	۸۹	۸۶	۹۲
.	.	.	.	.	.	.
کره	۷	۴۲	۴۴	۴۵	۴۲	۳۷
.	.	.	.	.	.	.
ایران	۹۹	۰,۰۰۴	۰,۰۰۸	۰,۰۴۰	۰,۰۰۳	۰,۰۰۳

صنعت خودروسازی کشور، جدا از عدم موفقیت در بازارهای بین‌المللی، در جلب رضایت مشتریان داخلی هم موفق نبود. در گزارش رضایت مشتریان از کیفیت خودروهای سواری همواره خودروهای تولید داخل امتیاز کمتری نسبت به خودروهای خارجی می‌گیرند (شرکت بازرسی کیفیت و استاندارد ایران، ۱۳۹۶).

جدول ۵ - رضایت مشتریان از کیفیت اولیه محصول شش‌ماهه اول سال ۱۳۹۶

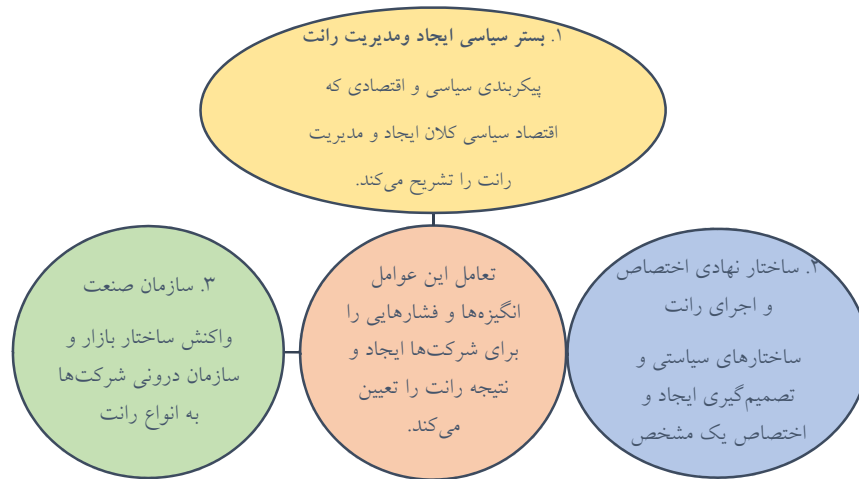
رده قیمت	ردیف	خودرو	شرکت عرضه‌کننده	رضایت مشتریان
کمتر از ۲۵ میلیون تومان	۱	سایپا ۱۳۱	سایپا	۶۵۸
	۲	سایپا ۱۳۲	سایپا	۶۵۴
	۳	سایپا ۱۱۱	سایپا	۶۲۵
بین ۲۵-۵۰ میلیون تومان	۱	پارس تندر	پارس خودرو	.
	۲	تندر ۹۰	پارس خودرو	.
	۳	رنو ساندرو	پارس خودرو	.
	.	.	.	.
	۳۲	سورن توریو	ایران خودرو	۶۷۱
	۳۳	پژو پارس	ایران خودرو	۶۷۰
	۳۴	تیبا	سایپا	۶۶۵
	۳۵	تیبا ۲	سایپا	۶۶۲

عدم رقابت‌پذیری و مهم‌تر از آن فقدان چشم‌انداز روشن نسبت به آینده این صنعت، نشان از ناکارآمدی نظام حمایتی فعلی صنعت خودروسازی می‌دهد. در این پژوهش سعی شده با

تحلیل دلایل ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی فعلی زمینه برای اصلاح و کارآمد سازی این سیاست‌ها فراهم گردد.

### چهارچوبی برای تحلیل سیاست‌های حمایت از تولید

در این پژوهش از مفهوم مدیریت رانت برای تحلیل دلایل ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی صنعت خودروسازی استفاده می‌شود. عوامل مؤثر بر مدیریت رانت را می‌توان در سه سطح بستر سیاسی، ساختارهای نهادی و ساختار بازار و صنعت دسته‌بندی کرد (Ngo, 2013). در سطح بستر سیاسی، ساختارهای نهادی و ساختار بازار و صنعت، دودسته اطلاعات مورد نیاز است. اول در خصوص نهادها، ساختارها و واقعیت‌های موجود که اطلاعات مربوط به آن از طریق رجوع به اسناد و مدارک به دست می‌آید. دسته دوم اطلاعاتی است که در ادبیات سیاست صنعتی با عناوینی چون شکست بازار، شکست قرارداد، سرریزها و محدودیت‌ها از آنها یاد می‌شود. هرچند اگر در این موارد صرفاً از مدیر بنگاه سؤال شود احتمالاً جواب دقیقی به دست نخواهد آمد (Khan, 2015). چنین اطلاعاتی در بین گروه‌های مختلف پراکنده است. از این رو مطالعه میدانی در مورد صنعت موردنظر، بایستی نظرات گروه‌های مختلف مؤثر بر صنعت و نه تنها مدیر بنگاه را مدنظر قرار دهد (Rodrik, 2009). در تصویر زیر، سه سطح تحلیل مدیریت رانت را مشاهده می‌کنید.



شکل ۲ - سه گروه بازیگران مؤثر بر مدیریت رانت (Ngo, 2013).

با توجه به دسته‌بندی فوق، برای جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز برای تحلیل مدیریت رانت، مصاحبه با ذینفعان و بررسی اسناد و مدارک انجام شد. در نهایت از اطلاعات جمع‌آوری شده در مدل تحلیل مدیریت رانت توسعه‌ای، به منظور فهم چرایی عملکرد مدیریت رانت در صنعت خودروسازی ایران استفاده شد. در شکل زیر، مدل تحلیلی مدیریت رانت توسعه‌ای که در این پژوهش از آن برای تحلیل مدیریت رانت در صنعت خودروسازی استفاده شده نمایش داده می‌شود.

جدول ۴ - مدل تحلیلی مدیریت رانت توسعه‌ای (Ngo, 2013)

گام اول: شناسایی انواع حمایت (رسمی و غیررسمی)	گام دوم: فرصت‌ها و انگیزه‌های بالقوه بر خواسته از سیاست‌های حمایتی	گام سوم: تحلیل بستر؛ عوامل مؤثر بر عملکرد سیاست حمایتی	گام چهارم: ارزیابی نتایج سیاست حمایتی
شومپیتری یادگیری توزیعی	انگیزه‌های نشأت گرفته از حمایت‌ها توسعه‌ای هستند یا مخرب؟	۱. بستر سیاسی: فضای سیاسی مؤثر بر ایجاد رانت و مدیریت آن ۲. ساختار سازمانی و نهادی تدوین و پیاده‌سازی سیاست‌های حمایتی ۳. ساختار صنعت: ساختار رقابت بازار، ساختار مالکیت صنعت، توانمندی اولیه شرکت	ارزیابی نتیجه حمایت تحلیل اثرگذاری بستر بر عملکرد سیاست حمایتی

### سؤال پژوهش

سؤال اصلی در پژوهش‌های مربوط به سیاستگذاری صنعتی معمولاً با توجه به نقش دولت در رشد و توسعه صنعتی و چگونگی اجرای بهتر این نقش تدوین می‌شود. یکی از نقش‌های اصلی دولت در فرآیند توسعه صنعتی، توانمندی مدیریت رانت است. از این رو سؤال اصلی پژوهش درباره تحلیل سیاست‌های حمایتی صنعت خودروسازی از قرار زیر تدوین شد. "چالش‌های مدیریت رانت توسعه‌ای در صنعت خودروسازی ایران چیست؟" عوامل بسیاری بر کیفیت سیاست و اجرای آن تأثیرگذار است. عواملی مانند بستر سیاسی، ساختار بازار، کارآمدی بروکراسی، سطح فن‌آوری صنعت و ... بر ایجاد، مدیریت و نتیجه رانت مؤثر هستند. تمامی این عوامل را می‌توان در سه سطح بستر سیاسی، ساختارهای نهادی و ساختار بازار و صنعت دسته‌بندی کرد (Ngo, 2013). با توجه به این دسته‌بندی، سه پرسش فرعی زیر برای درک چالش‌های مدیریت رانت توسعه‌ای در صنعت خودروسازی طرح می‌شود:

الف. مدیریت رانت در بستر سیاسی ایران با چه چالش‌هایی مواجه است؟

ب. مدیریت رانت در ساختار نهادی صنعت خودروسازی ایران با چه چالش‌هایی مواجه است؟

ج. مدیریت رانت در ساختار صنعت و بازار خودروسازی ایران با چه چالش‌هایی مواجه است؟ پاسخ به سه سؤال فوق که تا حد زیادی درهم‌تنیده و مرتبط به هم هستند، عوامل مؤثر بر مدیریت رانت را مشخص کرده و تعامل این عوامل باهم درنهایت، نتیجه مدیریت رانت را تعیین می‌کند.

### روش‌شناسی پژوهش

برای تحلیل سیاست‌های حمایتی در صنعت خودرو، از روش مطالعه موردی برای مطالعه همه‌جانبه استفاده شد. با مطالعه میدانی و مصاحبه با گروه‌های ذینفع، سعی شده به سؤالات اصلی پژوهش در خصوص صنعت خودرو، نقش حمایتی دولت و نیروی‌های تأثیرگذار در این زمینه پاسخ داده شود. در این بخش یافتن شبکه‌های رسمی و غیررسمی ارتباطی و نحوه تعامل و تأثیرگذاری گروه‌های ذینفع بر سیاست‌های حمایتی و انگیزه یادگیری محور مصاحبه‌ها بود.

جدول ۵ - سؤالات و روش تحقیق

ردیف	سؤالات	منبع داده	ابزار گردآوری اطلاعات	استراتژی تحقیق	روش تحلیل
۱	مدیریت رانت در بستر سیاسی ایران با چه چالش‌هایی مواجه است؟	خبرگان صنعت، اسناد و مدارک سازمانی، منابع کتابخانه‌ای	مصاحبه، منابع کتابخانه‌ای،	مطالعه موردی	تحلیل تم
۲	مدیریت رانت در ساختار نهادی صنعت خودروسازی ایران با چه چالش‌هایی مواجه است	گروه خبرگان صنعت، - اسناد و مدارک سازمانی، منابع کتابخانه‌ای	مصاحبه، منابع کتابخانه‌ای،	مطالعه موردی	تحلیل تم
۳	مدیریت رانت در ساختار صنعت و بازار خودروسازی ایران با چه چالش‌هایی مواجه است؟	خبرگان صنعت، اسناد و مدارک سازمانی، منابع کتابخانه‌ای	مصاحبه، منابع کتابخانه‌ای،	مطالعه موردی	تحلیل تم

برای تحلیل متن مصاحبه از روش تحلیل مضمون استفاده شد. تحلیل مضمون روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش، فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (Braun & Clarke, 2006). در تحلیل مضمون محقق پس‌ازاین که چندین بار داده‌های کیفی را مرور کرد و نسبت به آن تسلط پیدا کرد، داده‌های کیفی را که بیش‌ترین غنا را در موضوع پژوهش و یا در پاسخ به سؤالات پژوهش دارد مشخص می‌کند. پس‌از آن پژوهشگر داده‌های کیفی انتخاب‌شده را کدگذاری می‌نماید. مرحله پایانی تحلیل مضمون به دست آوردن مضامین اصلی است. مضامین اصلی از ترکیب مضامین فرعی به دست می‌آیند. (عابدی جعفری و دیگران، ۱۳۹۰).

### موانع پیشرفت صنعت خودروسازی

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، برای تحلیل کارآمدی سیاست‌های حمایتی، نیاز است که شناخت خوبی از صنعت موردنظر و همچنین بستری که قرار است سیاست‌های حمایتی در آن اجرا گردد، به دست آید. برای این منظور، ورای آمار و ارقام و مطالعات صورت گرفته در خصوص صنعت، به سراغ دست‌اندرکاران و کارشناسان مرتبط رفته تا فهم بهتری از موانع پیش روی صنعت خودروسازی کشور به دست آوریم. مصاحبه به‌صورت نیمه ساختاریافته با سؤالاتی در سه سطح صنعت، سیاستگذاری و سیاست انجام گرفت. و سواس زیادی در انتخاب مصاحبه‌شوندگان انجام گرفت تا اطلاعات به‌دست‌آمده از کیفیت بالایی برخوردار باشد. از همین رو در میان مصاحبه‌شوندگان، مدیران پیشین خودروسازان بزرگ کشور، افراد اثرگذار انجمن‌های خودروسازی و قطعه‌سازی و کارشناسان دانشگاهی با سابقه بچشم می‌خورد. زمان مصاحبه، از یک تا سه ساعت به‌طور انجامیده و گاهی مصاحبه با یک فرد به جلسه دوم کشیده شد. در جدول (۶) سمت افراد مصاحبه‌شونده را مشاهده می‌کنید.

جدول ۶ - سمت و تعداد مصاحبه‌شوندگان

سمت	مدیران خودروسازی	فعالین صنعت (خودروساز و قطعه‌ساز)	کارکنان وزارت صمت	کارشناسان دانشگاهی	مجموع
تعداد	۳	۵	۲	۳	۱۳

به‌منظور دستیابی به موانع پیش‌روی صنعت خودرو، به تحلیل تم از دو منبع اطلاعاتی ادبیات نظری و مصاحبه با خبرگان صنعت خودروسازی پرداختیم. همه تم‌ها و مقوله‌های استخراجی با



محوریت تم‌های مصاحبه تجمیع و در قالب جدول (۷) ارائه شد؛ بدین معنی که تم‌ها و مقوله‌های استخراجی از مصاحبه‌ها محور قرار گرفته و تم‌ها و مقوله‌های استخراجی از مطالعه ادبیات نظری به آن اضافه گردید.

جدول ۷ - مقوله‌ها و تم‌های استخراجی از منابع تحقیق

مقوله‌ها	تم‌های استخراجی
سطح بنگاه	
توانمندی پایین فن‌آوری	ضعف در طراحی
	ضعف در فن‌آوری‌های پیشرفته (موتور، گیربکس، اکسل)
توانمندی پایین سازمانی	ضعف نیروی انسانی، بخصوص در سطوح مدیریتی
	کم‌توجهی به تحقیق و توسعه
	ضعف در همکاری بین‌المللی
	پراکندگی جغرافیایی سراج‌ها
	نگاه کوتاه‌مدت
ساختار مالکیتی	سهامداری چرخه‌ای
	سهامداری دولتی و شبه‌دولتی
موانع غیررسمی	مداخلات دستوری
	استخدام سفارشی
	مالیات‌های غیررسمی
سطح سیاست‌گذاری	
ناکارآمدی حمایت‌ها	اهداف چندگانه و غیردقیق
	عدم حمایت از فعالیتهای جدید
	سیاست صنعتی به عنوان سیاست اجتماعی
	حمایت به دلایل سیاسی و اجتماعی
	عدم مشروط کردن حمایت
	حمایت پراکنده
ضعف در راهبرد	عدم تعیین راهبرد صنعت مونتاژ یا تولید
	عدم در نظر گرفتن مقیاس
	نگاه کوتاه‌مدت

سیاستگذاری مخرب	ازدیاد مجوز
	قیمت‌گذاری دستوری
ضعف بروکرسی	حقوق و مزایای پایین وزارت سمت
	عدم توان باطل کردن مجوز
	عدم اجرایی شدن برنامه‌ها
	ضعف در همکاری بین‌المللی
سطح سیاست	
تغییرات مدیریتی و جهت‌گیری‌ها	نگاه کوتاه‌مدت
	تحولات سیاسی
	تغییرات مدیریتی
شرایط بین‌الملل	تحریم مانع پیشرفت
	تحریم عامل پیشرفت
	ضعف در همکاری بین‌المللی
مداخله سیاست در صنعت	نفوذ سیاست در صنعت
مشکلات اقتصاد کلان	سرکوب نرخ ارز
	تورم
	هزینه بالای تأمین مالی

در ادامه این بخش به تشریح مقوله‌های استخراج شده می‌پردازیم.

## سطح صنعت

### توانمندی پایین فن‌آوری

در دهه هفتاد، همراه با توسعه کمی و کیفی صنعت خودروسازی کشور، تلاش‌های گسترده‌ای برای افزایش توان فن‌آوری این صنعت هم آغاز شد. تأسیس مگاموتور در سال ۱۳۷۲ و اپیکو (شرکت تحقیق، طراحی و تولید موتور ایران‌خودرو) برای ورود به طراحی و تولید موتور، گیربکس و اکسل از نمونه این تلاش‌ها بود. یکی از مصاحبه‌شوندگان که اساتید دانشکده مهندسی خودرو که سابقه مشاور شرکت‌های خودروسازی را در کارنامه خود داشت، تأکید داشت که با اینکه ما در بعضی بخش‌های طراحی و تولید توان‌هایی به دست آوردیم، ولی این توانایی هیچ‌وقت به یک مجموعه کامل مبدل نشد. از مدیران ارشد مرکز نوآوری ایران‌خودرو، معتقد

بود که تا به امروز بیشتر تلاش‌های صورت گرفته بر اساس مهندسی معکوس و ساخت از روی نقشه بود. این موضوع باعث شد که کمتر بر توان طراحی تمرکز شود و در این حوزه ضعف جدی وجود دارد.

### توانمندی پایین سازمانی

مهم‌تر از توانمندی پایین فن‌آوری، توانمندی پایین سازمانی است. توانمندی‌ای که قرار است دانش صریح<sup>۲</sup> و ضمنی<sup>۳</sup> را به بهترین شکل بکار بگیرد. اگر شرکتی فوت‌وفن بکارگیری فن‌آوری‌ها و نیروی انسانی ماهر را بلد نباشد، خرید تجهیزات و استخدام متخصصان خبره هم کمک چندانی به رقابت‌پذیری سازمان نخواهد کرد (Khan, 2019). این مسئله، یعنی ضعف در حوزه‌های مدیریتی، لجستیک، بازاریابی، مذاکره و... در صنعت خودرو، مورد تأکید مصاحبه‌شوندگان بود. یکی از دلایل شکل نگرفتن توانمندی سازمانی، جابه‌جایی‌های مدیریتی و استخدام‌های سفارشی بخصوص در رده‌های مدیریت است. این رویه مانع از این می‌شود که دانش ضمنی ایجادشده در یک سازمان، به شکل دانش سازمانی تجمیع شده و در خدمت بهبود عملکرد کل سازمان درآید. یکی از کارشناسان ارشد مرکز نوآوری ایران خودرو معتقد بود که بنا بر مشاهداتش، اکثر کارشناسان مراکز تحقیقاتی سابقه کمی نسبت به خود مرکز داشتند که نشان از نرخ بالای ریزش نیروی انسانی متخصص می‌داد. موضوعی که مورد تأکید یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان هم بود. به باور خان، ضعف توانمندی‌های سازمانی در بنگاه‌های اقتصادی کشورهای در حال توسعه، یکی از مهم‌ترین موانع کسب رقابت‌پذیری است که بایستی در هنگام تدوین سیاست‌های حمایتی به آن توجه شود. چرا که با وجود این مانع، سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی، تأمین مالی و خرید تجهیزات کمک چندانی به صنعت مربوطه نخواهد کرد (Khan, 2013).

### ساختار مالکیتی

هر دو خودروساز بزرگ کشور، از دو مشکل مهم در ساختار مالکیتی خود رنج می‌برند که آثار مهمی بر نظام انگیزشی و کیفیت عملکرد آن‌ها داشته است. با اینکه بر روی کاغذ، سهم دولت به واسطه سازمان گسترش و نوسازی در هر دو شرکت کمتر از ۲۰ درصد است، اما با کمی دقیق‌تر شدن در ساختار مالکیتی، می‌توان متوجه شد که موضوع بسیار پیچیده‌تر است. در شرکت ایران خودرو در حال حاضر بیش از ۲۵ درصد سهام متعلق به شرکت‌های اقماری

2 - Implicit

3 - Explicit

(زیرمجموعه) و حدود ۳۰ درصد سهام نیز در اختیار شرکت‌های عمومی (شبه‌دولتی) است. در شرکت سایپا، ۴۲ سهام متعلق به شرکت‌های اقماری (زیرمجموعه) بوده و حدود ۳۷ درصد سهام نیز در اختیار شرکت‌های عمومی غیردولتی است (شجاعی و اژدری، ۱۳۹۷). در واقع ساختار ملکیت صنعت خودروسازی به دو عارضه سهامداری شبهه دولتی و سهامداری چرخه‌ای مبتلا است.

### موانع غیررسمی

علاوه بر موانع و مشکلات فوق، یکسری عوامل غیررسمی هم وجود دارند که بر عملکرد صنعت تأثیرگذار است. از آنجایی که مطالعه و مستند کردن این موانع غیررسمی، کار آسانی نیست، به چند نمونه اصلی که به دفعات در مصاحبه‌ها مطرح شده و در فضای عمومی هم تقریباً شناخته شده هستند اشاره می‌کنیم. اولین موضوع، مداخلات دستوری است که معمولاً از مقامات بالای دولتی به مدیران خودروسازی ابلاغ می‌شود و از آنجایی که این مدیران خود دولتی هستند، در اکثر موارد توان مقاومت در برابر این دستورات را ندارند. به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان، گاهی شرکت‌های خودروسازی را مجبور کرده‌اند که شرکت‌های زیان‌ده و ورشکسته را بخرند. در نمونه جدیدتر یکی از مصاحبه‌شوندگان به فشار دولت برای فروش یکی از سایت‌های شرکت سایپا به رنو اشاره کرد که معتقد بود، مقاومت مدیر سایپا در برابر این خواسته منجر به برکناری او شد. بعضی تصمیم‌گیران خودرو به ایجاد کارخانه‌های تولیدی در ونزوئلا، بلاروس و... را نیز نتیجه همین مداخلات می‌دانند. استخدام سفارشی، یکی دیگر از مشکلات غیررسمی صنعت خودروسازی است. بنا به گفته اکثر مصاحبه‌شوندگان، این موضوع یک معضل ریشه‌دار در این صنعت است. یکی از مدیران سابق ایران‌خودرو در مصاحبه اشاره کرد که دوره مدیریتی خود، سعی کرد نامه‌های سفارش استخدام نمایندگان مجلس از ابتدا تا آن روز را از بایگانی خارج کند که جمع نامه‌ها بالغ بر هفت هزار نامه شد. در همین مصاحبه و مصاحبه‌های دیگر نام بسیاری از نهادها آمده که حتی برای پست‌های مدیریتی آدم معرفی می‌کردند. موضوعی در گزارش تحقیق و تفحص از عملکرد صنایع خودروسازی کشور (مصوب آبان ۱۳۹۱)، به این شکل مورد تأکید قرار گرفته است: "... غالب عزل و نصب‌ها در سطوح هیئت‌مدیره و مدیران میانی تحت فشار و یا حمایت خاص برخی از مدیران ارشد سیاسی و یا حتی برخی تأمین‌کنندگان بزرگ صورت می‌پذیرد". استخدام سفارشی افراد در سطوح مختلف نه تنها به کیفیت نیروی انسانی بنگاه ضربه می‌زند، بلکه روحیه کارکنان شایسته و زحمت‌کش را نیز خدشه‌دار می‌کند. در پایان بایستی اشاره کرد که نمی‌توان این عارضه را بی‌ارتباط به دولتی بودن صنعت خودروسازی کشور دانست.

## سطح سیاستگذاری

### ناکارآمدی حمایت‌ها

عدم حمایت از فعالیت‌های جدید (مانند سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه)، حمایت‌های پراکنده و مقطعی (مانند اختصاص وام خرید خودرو در سال ۹۴)، حمایت به دلایل اجتماعی (باهداف حمایت از اشتغال) و درنهایت مشروط نکردن حمایت (برای مثال به داخلی سازی یا صادرات) از جمله عواملی است که ناکارآمدی حمایت‌های فعلی را که عمدتاً به صورت حمایت تعرفه‌ای بوده، در پی داشته است. عموم مصاحبه‌شوندگان معتقد بودند که حمایت تعرفه‌ای دولت، بیشتر از اینکه اهداف توسعه‌ای داشته باشد، به منظور کسب درآمد دولت و حفظ سطح اشتغال این صنعت است. به عبارت دیگر در نحوه تعامل دولت با خودروسازان، ملاحظات سیاسی و اجتماعی نقش اصلی را می‌کند. همچنین بایستی در نظر داشت که رانت حمایت تعرفه‌ای، بین همه تولیدکنندگان داخلی با هر سطحی از تلاش و عملکرد به طور مساوی تقسیم می‌شود. در چنین حالتی انگیزه‌ای برای تلاش مضاعف به وجود نمی‌آید، بخصوص اینکه پس از سال‌ها خودروسازان متوجه شده‌اند که هیچ تنبیهی در کار نبوده و با اتکا به حمایت تعرفه‌ای می‌توانند زندگی راحتی داشته باشند. این درجه اطمینان از همیشگی بودن حمایت فارغ از عملکرد خودروسازان احتمالاً ریشه در دو عامل دارد. یکی بزرگی آن‌ها که در دنیا به نظریه "زیادی بزرگ برای ورشکستن" معروف است. دومی به ارتباط نزدیک و گسترده خودروسازان و دولت بازمی‌گردد که منجر به توان بالای لابی‌گری خودروسازان شده است. مجموع عوامل ذکر شده منجر به ناکارآمدی سیاست‌های فعلی شده است.

### ضعف راهبرد

مهم‌ترین موردی که در بررسی اسناد راهبردی صنعت خودرو جلب توجه می‌کند، تعیین اهداف بلندپروازانه و چندگانه است. برای مثال در سند اهداف و سیاست‌های صنعت خودرو در افق ایران ۱۴۰۴ که با تغییرات ناچیزی در بخش خودرو برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تعاون هم آمده؛ تولید حداقل سه میلیون خودرو که یک میلیون آن برای صادرات باشد، به علاوه صادرات قطعات به ارزش ۶ میلیارد دلار از اهداف تعیین شده این برنامه است که به نظر اکثر کارشناسان مصاحبه‌شونده، اهدافی بلندپروازانه و غیرواقعی است. به گفته بعضی از این افراد، که در تدوین سند مذکور مشارکت داشتند، بسیاری از اهداف بلندپروازانه از بالا ابلاغ

می‌شد و چاره‌ای جز پذیرش آن نبود. در زمان تدوین این سند، ظرفیت تولید خودرو در کشور نزدیک به یک و نیم میلیون در سال بود که برای رسیدن به اهداف در نظر گرفته‌شده، بایستی سرمایه‌گذاری برای دو برابر شدن ظرفیت صورت می‌گرفت. همچنین اهداف صادراتی در نظر گرفته‌شده، با توجه به توان صنعت خودروسازی و رویه‌های موجود بلندپروازانه به نظر می‌رسد. جالب اینکه قرار بود هر پنج سال یک‌بار این سند مورد بازبینی قرار گرفته و با توجه به شرایط اصلاح شود، ولی با شروع تحریم‌ها و کاهش تولید به زیر یک میلیون دستگاه، همچنان اهداف این سند بدون تغییر مانده است. نکته مهم‌تر در این سند، مشخص نکردن راهبرد کلی صنعت کشور است. به این معنی که در سند، تصریح نشده که صنعت خودروسازی، قرار است که هاب مونتاژ برندهای بین‌المللی شود یا توسعه برند ملی را دنبال کند. به نظر می‌رسد در سند رویکردی میانه در نظر گرفته شده است. در بند دوم بخش اول از همین سند، عنوان می‌شود که حداقل ۵۰٪ از خودروهای سبک ساخت داخل با برند داخلی تولید شوند. در پاورقی توضیحی این بند می‌خوانیم که این پنجاه درصد، شامل برند مستقل محصولات تولیدی خودروسازان داخلی و برند مشترک (خودروسازان داخلی و خارجی) و برند داخلی بر روی محصول خودروساز خارجی می‌شود. این راهبردهای چندگانه برای مونتاژ و توسعه برند داخلی در شرایطی ابهام‌آور است که به گفته کارشناسان مصاحبه‌شونده، باهم تناقض هم دارند. برای مثال برای توسعه برند داخلی با پلتفرم اختصاصی، نیاز به بازار بزرگی است تا هزینه‌های سربار طراحی پلتفرم سرشکن شود و این رویکرد با اختصاص پنجاه درصد بازار به مونتاژ برندهای بین‌المللی تناقض دارد.

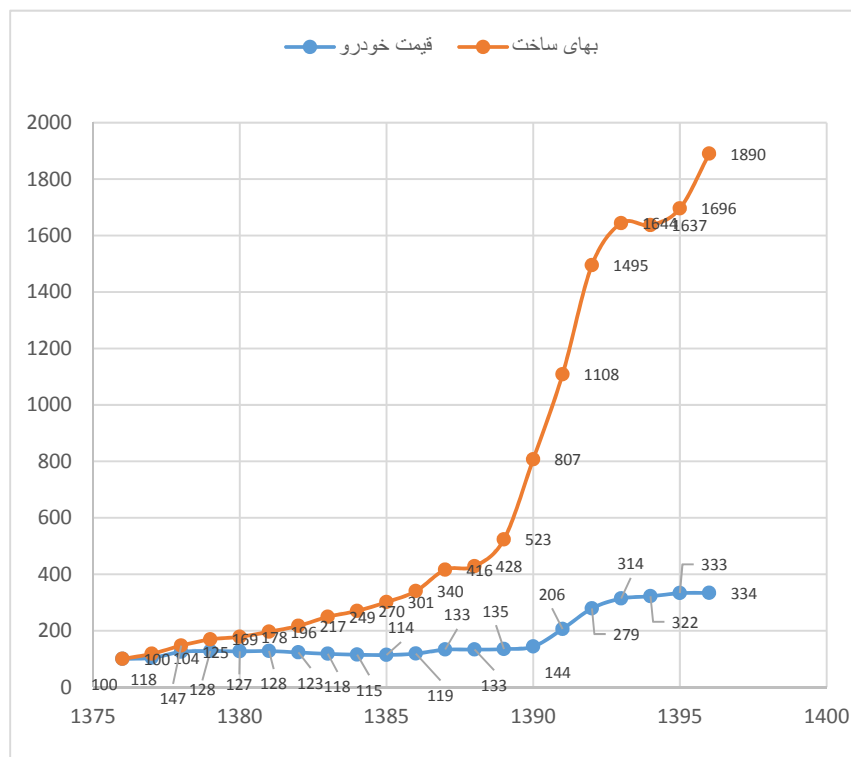
### رویه‌های مخرب

به باور بعضی کارشناسان، بعضی رویه‌های موجود در صنعت خودروسازی ضد توسعه‌ای بوده و موجب زیان این صنعت شده‌اند. اولین و شاید مهم‌ترین موضوع، بحث تعداد بالای پروانه بهره‌برداری است که اقتصاد مقیاس را زیر سؤال برده است. در جدول زیر، مقایسه تعداد خودروسازان در چند کشور و تعداد تولید خودرو را مشاهده می‌کنید.

جدول ۸ - تعداد خودروسازان و تولید کشورها (کمیسیون اقتصاد کلان-اتاق ایران، ۱۳۹۲)

کشور	فرانسه	چین	مالزی	کره جنوبی	ژاپن	ترکیه	ایران
تعداد خودروسازان	۸	۵۳	۴	۵	۱۱	۱۵	۳۸
تیراژ تولید	۲۲۲۷۳۷۴	۱۸۲۶۴۸۶۷	۵۶۷۷۱۵	۴۲۷۱۹۴۱	۹۶۲۵۹۴۰	۱۰۹۴۵۵۷	۱۵۹۹۴۵۴

همان‌طور که در جدول (۸) نشان داده شده، تنها کشوری که بیش از کشور ایران خودروسازی دارد، کشور چین با ۵۳ خودروساز و البته تولید تقریباً ده برابری (۱۸۲۶۴۸۶۷) است. وجود تعداد زیادی از خودروسازی‌های با مقیاس تولید غیراقتصادی این سؤال را ایجاد می‌کند که چه منافعی در داشتن پروانه تولید است یا چه ساختار نهادی اجازه می‌دهد در چنین مقیاسی تولید به‌صرفه باشد. نکته مهم دیگر این است که با این مقیاس تولید، امکان داخلی سازی وجود نداشته و بسیاری از این کارخانه‌ها صرفاً مشغول به واردات CKD و مونتاژ آن هستند. البته این مشکل، یعنی عدم قاعده گذاری در صدور پروانه (در نظر گرفتن صرفه مقیاس، شرط داخلی سازی و حداقل سرمایه گذاری) تنها در صنعت خودروسازی مصداق ندارد. برای مثال در صنعت فولاد ۱۱۶ واحد تولیدی فعال در بخش خصوصی و ۱۲ واحد تولیدی با ظرفیت ۳۸,۶ میلیون تن در سال مشغول فعالیت هستند. در صورتی که کشور کره جنوبی، تنها با ۳ شرکت، ظرفیت تولید ۵۲,۳ میلیون تن در سال را دارا است (بحرینیان، ۱۳۹۱). رویه دیگر، قیمت گذاری دستوری خودرو در کشور است. با عدم افزایش قیمت خودرو، به مقدار تورم سالیانه، بخصوص هنگام شوک‌های تورمی و ارزی، این موضوع باعث زیان گسترده صنعت خودرو شده است. مسئله قیمت گذاری دولتی از دهه چهل در محصولاتی که جنبه انحصاری داشتند وجود داشت. ولی در آن زمان سعی می‌شد، حاشیه سود کافی برای تولیدکننده مدنظر قرار گیرد. رویه‌ای که در آمار و ارقام پیش رو مشاهده می‌کنید که به‌درستی رعایت نشده است. اکثر کارشناسان بر این اعتقادند که قیمت گذاری دستوری که سال‌هاست گریبان زنجیره خودروسازی کشور را گرفته، سهمی بزرگ در زیان انباشته ۱۴ هزار میلیارد تومانی خودروسازان ایفا کرده است. در نمودار زیر، مقایسه قیمت خودرو با شاخص ساخت (صنعت) از سال ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۶ را می‌بینید.



شکل ۲ - مقایسه شاخص قیمت خودروی سواری با شاخص ساخت (صنعت) طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۶ (انجمن خودروسازی، ۱۳۹۸).

همان‌طور که در نمودار مشاهده می‌کنید، قیمت تولیدکننده فاصله زیادی از قیمت خودرو گرفته است. همان‌طور که در جدول (۹) در طی بیست سال، بهای ساخت در بخش صنعت با متوسط رشد سالانه ۱۵٫۸٪، ۱۸٫۹ برابر شده، اما قیمت خودرو با متوسط رشد سالانه ۶٫۳٪ تنها ۳٫۳۴ برابر شده است.

جدول ۹ - مقایسه رشد شاخص بهای ساخت (صنعت) و قیمت خودرو (انجمن خودروسازی، ۱۳۹۸)

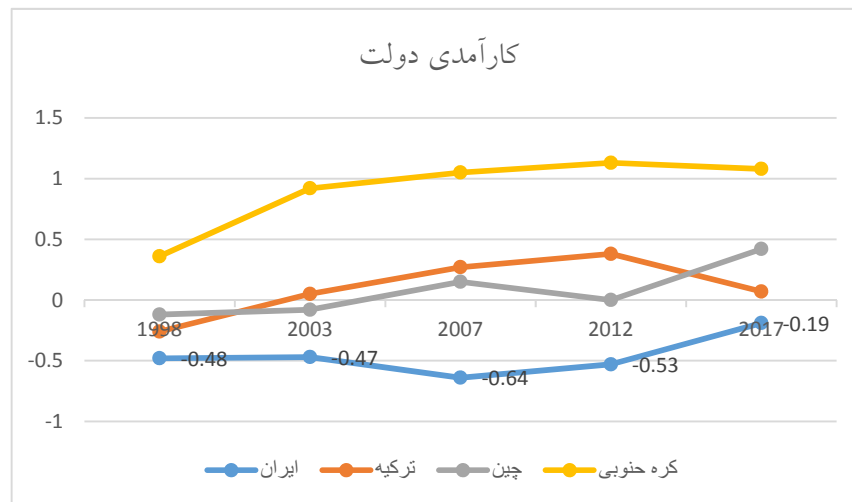
شاخص	رشد ۲۰ ساله	متوسط رشد سالانه
بهای ساخت (صنعت)	۱۸٫۹ برابر	۱۵٫۸٪
قیمت خودرو	۳٫۳۴ برابر	۶٫۳٪



درست است که صدور بیش از اندازه پروانه و قیمت‌گذاری دستوری، مشکلاتی را برای صنعت خودروسازی کشور ایجاد کرده است. اما در عین حال نمی‌توان به استدلال‌های پشتیبان این رویه‌ها بی‌توجه بود.

### ضعف بروکراتیک

ضعف بروکراسی در کشورهای در حال توسعه پدیده عجیبی نیست. معمولاً این کشورها فاقد نیروی انسانی شایسته و بروکراسی سریع و کارآمد هستند. این گزاره در مورد کشور ایران هم کم‌وبیش صدق می‌کند. به خصوص برای صنعت خودرو که رابطه نزدیکی با دستگاه‌های اداری دارد، ضعف بروکراسی می‌تواند به تنهایی جلوی پیشرفت صنعت را بگیرد. ولی پیش از ورود به موضوع رابطه بروکراسی و صنعت خودرو جا دارد تا نگاهی به وضعیت عمومی بروکراسی در ایران در رتبه‌بندی‌های بین‌المللی داشته باشیم.



شکل ۳ - نمودار مقایسه شاخص کارآمدی دولت ۱۹۹۸-۲۰۱۷ (World Bank, 2017).

همان‌طور که در نمودار فوق مشاهده می‌کنید، ادراک کارآمدی دولت در ایران، با اینکه از سال ۲۰۰۷ بهبود یافته، اما همچنان در مقایسه با کشورهای در حال توسعه‌ای مانند چین و ترکیه شرایط نامطلوبی دارد. از جمله دیگر ارزیابی‌های بین‌المللی می‌توان به شاخص سهولت

کسب و کار اشاره کرد که هر ساله توسط بانک جهانی تهیه می‌شود. این ارزیابی که بیشتر متمرکز بر نهادهای مرتبط با کسب و کار است، بر ده محور تدوین می‌شود.

جدول ۱۰ - رتبه سهولت انجام کسب و کار ایران در مقایسه با ترکیه، چین و کره جنوبی

(World Bank, 2017)

کشور	ایران	ترکیه	چین	کره جنوبی
سهولت انجام کسب و کار	۱۲۸	۴۳	۴۶	۵
شروع کسب و کار	۱۷۳	۷۸	۲۸	۱۱
سهولت ساخت و ساز	۸۶	۵۹	۱۲۱	۱۰
گرفتن برق	۱۰۸	۶۰	۱۴	۲
ثبات اموال	۹۰	۳۹	۲۷	۴۰
دریافت اعتبار	۹۹	۳۲	۷۳	۶۰
حمایت از سرمایه‌گذاران اقلیت	۱۷۳	۲۶	۶۴	۲۳
پرداخت مالیات	۱۴۹	۸۰	۱۱۴	۲۴
تجارت بین‌الملل	۱۲۱	۴۲	۶۵	۳۳
اجرای قراردادها	۸۹	۲	۶	۱۹
حل و فصل اعسار	۱۳۱	۱۱	۶۱	۱۰۹

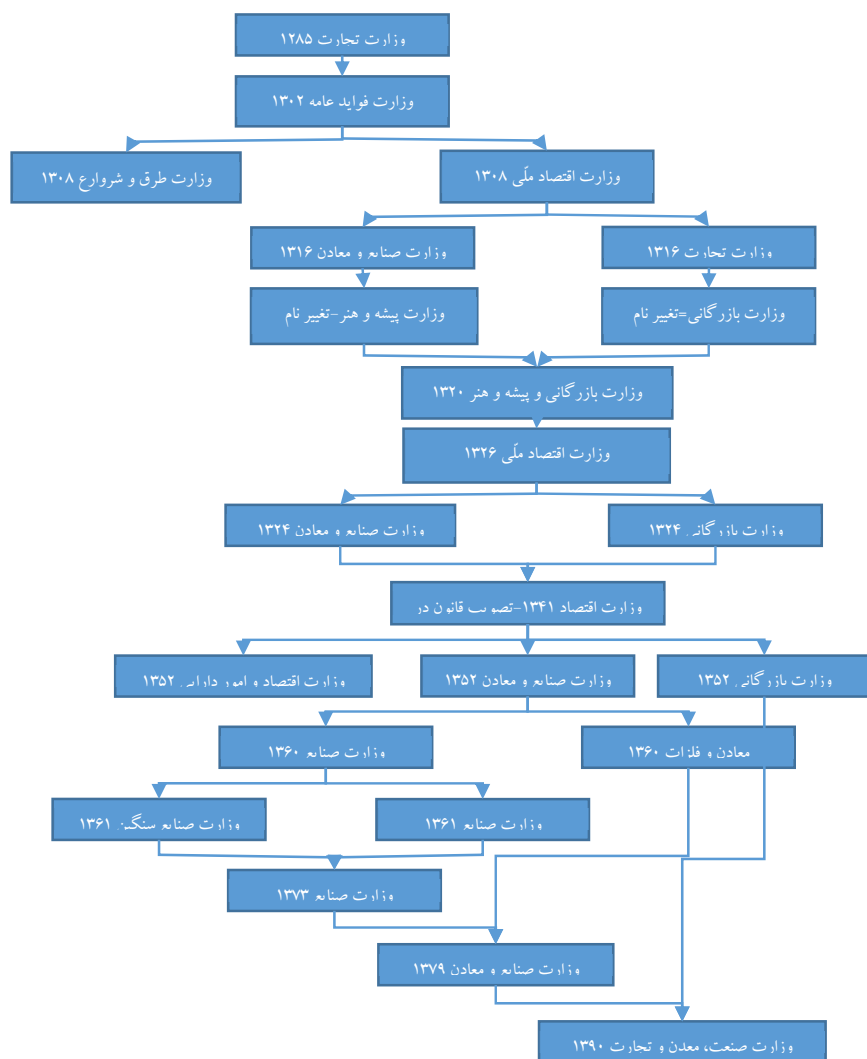
همان‌طور که در جدول (۱۰) نشان داده شده، رتبه ایران در هیچ‌کدام از محورهای ده‌گانه سهولت کسب و کار رضایت‌بخش نیست. یکی از مهم‌ترین نتایج ضعف بروکراسی که بر توسعه صنعت خودرو نقش داشته، عدم توانمندی تدوین و اجرای برنامه و راهبردهای کارآمد است.

## سطح سیاست

### تحولات مدیریتی

در سطح سیاسی، یکی از مهم‌ترین مشکلاتی که به‌کرات در مصاحبه‌ها به آن اشاره شد، تحولات مدیریتی بود که معمولاً به تغییر رویه‌ها هم منجر می‌شود. این تحولات بخصوص با تغییر دولت‌ها بسیار پررنگ‌تر شده و با تغییر مدیران، بسیاری از برنامه‌های پیشین به فراموشی سپرده می‌شود. علاوه بر تغییرات مدیریتی، تحولات مداوم ساختاری در وزارتخانه‌ها نیز نشان از مشخص نبودن نگاه حکمرانی می‌دهد. در جدول زیر تغییرات وزارتخانه متولی صنعت در

کشور را مشاهده می‌کنید. در بخش مربوط به صنعت به‌تنهایی ۱۲ بار ادغام و تفکیک روی داد. همچنین این روزها زمره‌های تفکیک دوباره وزارت صنعت، معدن و تعاون به دو وزارتخانه وزارت صنعت و معدن و وزارت تجارت به گوش می‌رسد.



شکل ۴ - نمودار تغییرات ساختاری وزارت صنعت (یعقوبی، ۱۳۹۶).

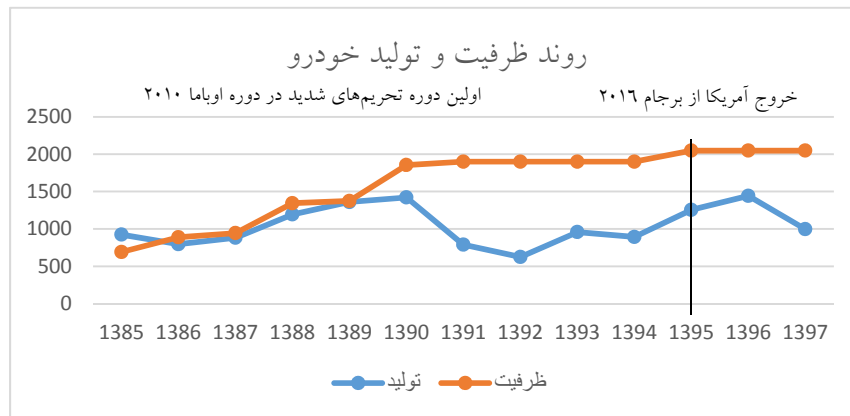
همان‌طور که مشاهده می‌کنید، ساختار بروکراسی صنعتی کشور همواره در حال تغییر و تحول بوده است. بخشی از این تغییرات را البته می‌توان به علت تحولات اقتصاد و پیچیده‌تر شدن مناسبات اقتصادی توجیه کرد، اما تغییرات بیش‌ازاندازه، بخصوص در سه دهه اخیر که عموماً حول محور تفکیک و ادغام بخش صنعت و تجارت شکل گرفته، نشان از یک نوع سردرگمی و فقدان راهبرد مشخص اقتصادی می‌دهد. علاوه بر تغییرات ساختاری، حضور وزیران این وزارتخانه نیز از ثبات کافی برخوردار نبود. به تبع آن سازمان گسترش و نوسازی و دو بنگاه خودروسازی بزرگ ایران خودرو و سایپا هم تحولات مدیریتی متعدد را تجربه کردند. تعداد مدیران وزارت صنعت، سازمان گسترش و دو شرکت بزرگ خودروسازی و متوسط مدیریت آن‌ها را در جدول (۱۱) مشاهده می‌کنید.

جدول ۱۱ - تغییرات مدیریتی (استخراج توسط نگارنده)

سازمان یا شرکت	وزارت صمت (از سال ۷۹)	سازمان گسترش و نوسازی (از سال ۴۶)	شرکت ایران خودرو (از سال ۵۷)	شرکت سایپا (از سال ۶۰)
تعداد مدیران تا به امروز	۷	۲۱	۱۰	۱۲
متوسط مدیریت	۲,۷	۲,۲	کمتر از ۴ سال	کمتر از ۴ سال

### وضعیت بین‌الملل

شرایط خاص بین‌المللی کشورمان، بخصوص مسئله تحریم‌ها، همواره عاملی تأثیرگذار در عملکرد صنعت خودرو بوده است. جالب اینکه پس از خروج آمریکا از برجام، صنعت خودرو ایران از اولین صنایعی بود که تحریم شد. مهم‌ترین تأثیر فوری تحریم‌ها را می‌توان در تیراژ تولید خودروسازان مشاهده کرد. همان‌طور که در نمودار (۵) نشان داده شده، تحریم‌ها تیراژ تولید را به شدت کاهش می‌دهند. البته بایستی اشاره کرد که این کاهش تیراژ معمولاً با شیب نسبتاً مناسبی در طی چند سال جبران می‌شود. احتمالاً به این دلیل که خودروسازان و قطعه‌سازان راه‌های جایگزینی برای تأمین قطعات مورد نیاز خود پیدا می‌کنند.



شکل ۵ - نمودار مقایسه ظرفیت و تولید صنعت خودروسازی (وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۷).

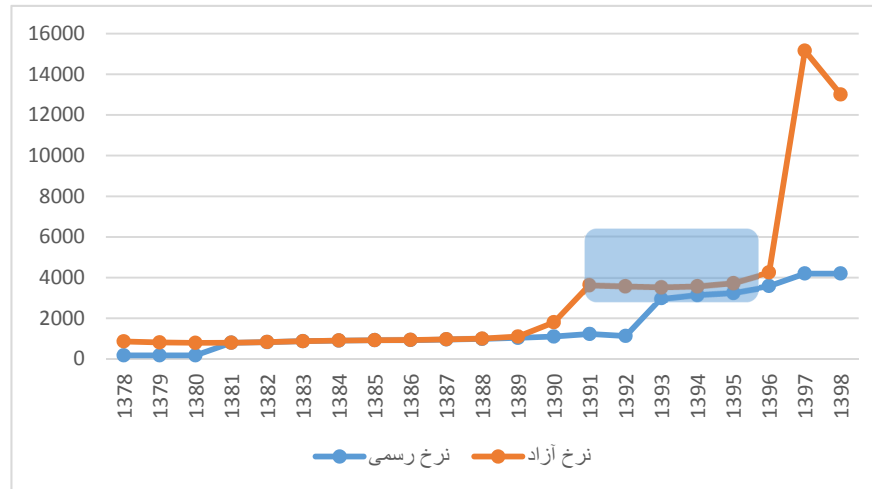
تأثیر دیگر تحریم‌ها، بر خروج همکاران خارجی خودروسازان از کشور است. در هر دو باری که تحریم‌ها شدت گرفت، تقریباً تمام شرکت‌های خودروسازی مطرح کشور را ترک کردند. در آخرین مورد می‌توان به شرکت پژو و رنو اشاره کرد که با خروج آمریکا از برجام، کشور را ترک کردند. این موضوع علاوه بر تیراژ، در مسئله انتقال فن‌آوری و پیوندهای استراتژیک هم اثرگذار است. برای مثال در مورد شرکت رنو پارس، تحریم‌ها مانع از این می‌شد که این شرکت درآمد خود را به آسانی از کشور خارج کند. موضوعی که به علت کاهش ارزش ریال در مقابل ارزهای خارجی، برای این شرکت بسیار گران تمام می‌شد. با وجود این آثار منفی، ولی بایستی به آثار مثبت تحریم‌ها هم اشاره کرد. به باور مصاحبه‌شوندگان، بیشتر تلاش‌ها در جهت داخلی‌سازی و ارتقای فن‌آوری در دورانی رخ داد که کشور با کمبود ارز و تحریم دست‌به‌گریبان بود. یکی از مصاحبه‌شوندگان که در فرآیند داخلی‌سازی یکی از دو شرکت بزرگ خودروسازی کشور مشارکت دارد، عنوان کرده که خود مسئول شرکت گفته‌اند، در صورت رفع تحریم‌ها، این پروژه‌های داخلی‌سازی متوقف‌شده و قطعات را از طریق واردات تأمین خواهیم کرد. در کل تحریم و تنگناهای ارزی شاید بتواند در مراحل اولیه داخلی‌سازی و توسعه صنعت مفید باشد، اما با پیچیده‌تر شدن قطعات و فرآیندهای تولید، توفیق اجباری تحریم آن‌چنان کمک‌حال نخواهد بود.

### مداخله سیاست در صنعت

یکی از موضوعاتی که تقریباً در تمامی مصاحبه‌های انجام‌شده به طرق مختلف به آن اشاره شد، دخالت سیاسیون در صنعت خودرو بود. هرچند به علت دولتی بودن و همچنین بزرگی این صنعت وجود این دخالت‌ها خیلی دور از انتظار نیست. با این حال فهم شدت و روش‌های این دخالت‌ها برای سیاست‌گذاران بسیار مهم است. یکی از مواردی که همواره مداخله سیاسیون را در پی داشته، هنگام بستن قرارداد با طرف‌های خارجی است. استخدام‌های سفارشی و مداخله در جایابی کارخانه‌ها نیز از دیگر مصادیق مداخله سیاست در کار بنگاه است. البته بایستی اشاره کرد که موافقت خودروسازان در خصوص جایابی خطوط تولید، همیشه به علت لابی نبوده و گاهی مشوق‌های جذابی مانند زمین و معافیت مالیاتی به آن‌ها پیشنهاد می‌شد. عزل و نصب مدیران بنگاه‌های خودروسازی و همچنین مسائل مربوط به پیش‌فروش خودرو نیز معمولاً با دخالت سیاسی صورت می‌گیرد. تمام این موارد، نشان از دخالت گسترده سیاست در صنعت خودروسازی می‌دهد و در تدوین و اجرای هرگونه سیاست صنعتی و حمایتی این مسئله بایستی مدنظر قرار گیرد.

### مشکلات اقتصاد کلان

بعضی از موانع رشد صنعت خودروسازی، مربوط به شاخص‌های اقتصاد کلان کشور است. شرایطی که کم‌وبیش در پنج دهه گذشته ادامه داشته و بستر چندان مناسبی برای فعالین اقتصادی فراهم نکرده است. صنعت خودرو هم بمانند دیگر صنایع، از بی‌ثباتی شاخص‌های کلان آسیب جدی دیده است. تورم بالا به عنوان یکی از ویژگی‌های پایدار اقتصاد ایران در نیم‌قرن گذشته شناخته می‌شود. تورم بالا و گاهی با نوسان‌های غیرقابل پیش‌بینی، شرایط اقتصادی را پرریسک کرده و افق برنامه‌ریزی در اقتصاد را کاهش می‌دهد. از طرفی تورم بالا، منجر به نظام تأمین مالی گران می‌شود. بانک‌ها با دادن وام‌هایی بالاتر از نرخ تورم، عملاً هزینه تأمین مالی صنعت را بسیار افزایش داده‌اند. به گفته دبیر انجمن خودروسازان "سهم هزینه تأمین مالی در قیمت تمام شده صنایع کشور به‌طور متوسط ۲۵ تا ۳۰ درصد است" (قربانی، ۱۳۹۴). سیاست‌های ارزی دولت و بخصوص سرکوب نرخ ارز، از دیگر مشکلات صنعت خودروسازی است. با عدم افزایش نرخ ارز همپای نرخ تورم، واردات دارای مزیت شده و رقابت برای تولیدکننده داخلی سخت می‌شود. در مصاحبه‌ها هم اشاره شد که یکی از دلایل تمایل به واردات قطعه از چین، پایین نگه‌داشتن نرخ ارز بود. در دهه هشتاد و نود، با افزایش درآمدهای دلاری شرایط تغییر کرد. مقایسه نرخ دلار رسمی و آزاد را از سال ۷۸ تا ۹۸ در شکل (۶) مشاهده می‌کنید.



شکل ۶ - نمودار نرخ دلار رسمی و بازار از سال ۱۳۷۸ تا ۱۳۹۸ (بانک مرکزی، ۱۳۹۸).

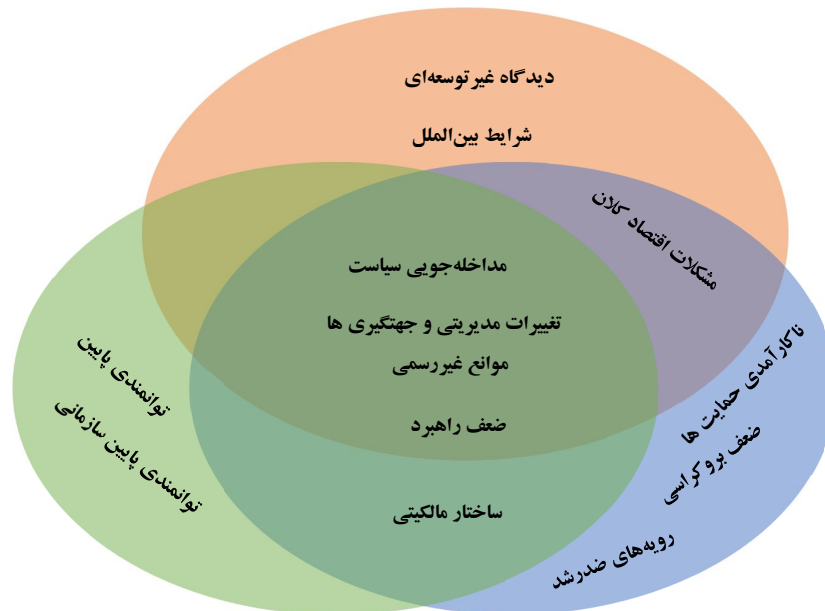
همان‌طور که مشاهده می‌کنید در دوره اول دولت آقای احمدی‌نژاد و دوره اول دولت آقای روحانی، نرخ دلار در بازار آزاد به دلایل گوناگون، همپای تورم رشد نداشت. این پدیده که به آن سرکوب نرخ ارز هم می‌گویند موجب می‌شود، واردات ارزان تمام شده و محصول تولیدکننده داخلی گران تمام شود. به گفته قطعه‌سازان، سرکوب نرخ ارز انگیزه خودروسازان و همچنین قطعه‌سازان به واردات را افزایش می‌دهد. در نهایت، دونرخی بودن نرخ ارز و همچنین عدم تعدیل نرخ ارز با توجه به تورم داخل و خارج، دو ضعف اصلی سیاست‌های ارزی کشور است که صنعت خودروسازی را تحت تأثیر قرار داده است.

### جمع‌بندی موانع و دلالت‌های آن بر کارآمدی سیاست‌های حمایتی

در بخش قبلی سعی شد تا بر اساس نظرات مصاحبه‌شوندگان، تصویر جامعی از بستری که صنعت خودروسازی در آن فعالیت می‌کند و موانعی که بر سر راه توسعه این صنعت است به دست آید. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد عوامل مؤثر بر صنعت خودروسازی در سه سطح صنعت، سیاست‌گذاری و سیاسی دسته‌بندی شدند. در سطح صنعت، توانمندی پایین فن‌آوری و سازمانی دو ویژگی صنعت خودروسازی کشور است که بایستی مدنظر سیاست‌گذار صنعتی قرار گیرد. یکی اینکه اهداف تعیین‌شده نایستی خیلی بلندپروازانه باشد، ثانیاً برای انتقال دانش نیاز به تلاش بسیار بیشتری بوده و احتمال عدم موفقیت بیشتر است. از دیگر ویژگی‌های صنعت خودروسازی، ساختار مالکیتی پیچیده دو خودروساز بزرگ کشور است. نقش پررنگ دولت و

نهادهای عمومی در ساختار مالکیتی و مدیریتی، همراه با سهامداری چرخه‌ای بنگاه‌ها نشان از روابط پیچیده دولت-صنعت می‌دهد که بایستی در هر نوع سیاستگذاری مدنظر قرار گیرد. در نهایت موانع غیررسمی، مانند مداخلات دولتی، فشار برای جذب نیروی انسانی سفارشی و همچنین هزینه‌های غیررسمی، بخشی از واقعیت‌های این صنعت هست که هنگام سیاستگذاری صنعتی بایستی مدنظر قرار گیرد. همچنین بایستی توجه کرد که این صنعت در یک بازار نیمه انحصاری با روابط محدود بین‌المللی فعالیت می‌کند. در سطح سیاستگذاری، در درجه اول با ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی که مهم‌ترین آن حمایت تعرفه‌ای است مواجه هستیم. عدم تعریف دقیق اهداف حمایت، مشروط نکردن حمایت به عملکرد بنگاه‌ها و استفاده از ابزارهای سیاست صنعتی به عنوان سیاست اجتماعی از اصلی‌ترین دلایل ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی هست. همچنین راهبرد دستگاه سیاستگذاری به‌دقت تعریف نشده، به اقتصاد مقیاس در صدور مجوز توجه نمی‌شود. بعضی سیاست‌ها و رویه‌های موجود مانند مجوز دهی بیش‌ازاندازه و قیمت‌گذاری دستوری مشکلاتی را برای این صنعت به وجود آورده است. در نهایت هم ضعف دستگاه اداری در سیاستگذاری و اجرا، یکی از معیارهای مهمی است که بایستی مدنظر سیاست‌گذار صنعتی قرار گیرد. در سطح سیاست، تحولات سیاسی که منجر به تغییرات مدیریتی گسترده می‌شود، افق دید کوتاه‌مدت را به ارمغان آورده است. از آنجایی که تغییر و تحولات در پست‌های مدیریتی بسیار سریع است، امکان برنامه‌ریزی بلندمدت را به‌شدت کاهش می‌دهد. همچنین بی‌ثباتی اقتصاد کلان، باعث شده آینده بیش‌ازپیش، غیرقابل‌پیش‌بینی شود. تورم افسارگسیخته و هزینه بالای تأمین مالی همراه با سیاست‌های ارزی نامناسب، شرایط را برای فعالیت‌های اقتصادی بسیار سخت کرده است. از طرفی نفوذ سیاست در صنعت بسیار گسترده است. تا آنجا که برکناری مدیر شرکت خودروسازی که در ظاهر سهام دولت ۱۴ درصد است توسط سخنگوی دولت اعلام می‌شود. روابط نزدیک و گسترده این صنعت با دولت و مداخله نهادهای مختلف دولتی و عمومی، یکی از معضلات اصلی این صنعت است. در انتها، بایستی در نظر داشت که نمی‌توان صنعت خودروسازی کشور را بدون در نظر گرفتن مشکلات کشور ایران در فضای بین‌الملل، بخصوص مسئله تحریم‌ها تحلیل کرد. در انتها بایستی اشاره کرد که بعضی از موارد یاد شده، مختص یک سطح نبوده و ویژگی مشترک دو یا هر سه سطح تحلیل است. برای درک بهتر بستر و روابط عوامل ذکر شده، شکل (۷) ترسیم شده است.





شکل ۷ - مجموعه عوامل تأثیرگذار بر مدیریت رانت در صنعت خودروسازی.

### تحلیل کارآمدی سیاست‌های حمایتی موجود با توجه به بستر

وضع تعرفه واردات مهم‌ترین سیاست حمایتی دولت از صنعت خودروسازی ایران است. این رانت با محدود کردن توان خودروسازان خارجی، حاشیه امنی برای رشد صنعت خودروسازی داخل فراهم کرد. صنعت خودروسازی هم در این چند دهه از این رانت برای رشد کمی و کیفی خود استفاده کرده است. هرچند این رانت منجر به کسب رقابت‌پذیری و نزدیک شدن صنایع خودروسازی کشور، به خودروسازان پیشروی جهانی نشد. در درجه اول بایستی توجه کرد که رانت حمایت تعرفه‌ای به تمام بنگاه‌های صنعت، فارغ از اینکه چه عملکردی دارند تعلق می‌گیرد. از این رو بعید است که بنگاهی انگیزه لازم برای چشم‌پوشی از منافع کوتاه‌مدت و سرمایه‌گذاری برای ایجاد توانمندی سازمانی و فن‌آوری پیدا کند. نکته دیگر در مورد سیاست تعرفه‌ای این است که هیچ‌وقت یک بازه مشخص برای کاهش تدریجی آن به‌طور جدی در نظر گرفته نشد. هر از گاهی هم که قرار بود چنین اتفاقی رخ دهد مانند ابتدای سال ۸۹، خودروسازان توانستند با لابی خود جلوی آن را بگیرند. تعدد دفعاتی که جلوی کاهش تعرفه واردات گرفته شده این ایده را به فعالین صنعت خودرو داده که حداقل تا زمانی که توان رقابت با خودروسازان

خارجی را پیدا نکرده‌اند، حمایت تعرفه‌ای ادامه پیدا خواهد کرد. این نکته هم خود مانع از تلاش خودروسازان برای کسب رقابت‌پذیری می‌شود، چرا که می‌دانند با رقابت‌پذیر شدن احتمالاً حمایت تعرفه‌ای را از دست خواهند داد. علاوه بر این‌ها، با اینکه حمایت تعرفه‌ای حاشیه امنی را برای خودروسازان به وجود آورده، اما گاهی به دلایل مختلف مانند بی‌ثباتی اقتصاد کلان، سرکوب قیمت ارز، قیمت‌گذاری دولتی و یا تحریم، این صنعت نتوانسته به‌طور کامل از منافع حمایت تعرفه‌ای بهره‌مند شود تا جایی که تزار نامه دو بنگاه خودروسازی در بعضی سال‌ها با زیان خالص بسته شده است. هرچند بخشی از این زیان به خاطر عوامل درونی این صنعت است ولی نمی‌توان عوامل بیرونی را نادیده گرفت. درنهایت بایستی گفت که حمایت تعرفه‌ای، از آنجایی که بین عملکرد ضعیف و قوی بنگاه‌ها تفاوتی قائل نمی‌شود، برای موفقیت نیازمند سیاست‌های حمایتی مکمل است. به‌عبارت‌دیگر با اینکه این نوع حمایت، حاشیه امنی برای این صنعت ایجاد کرده، اما انگیزه کافی برای تلاش به‌منظور کسب رقابت‌پذیری را به آن‌ها نمی‌دهد. در جدول (۱۲) تحلیل سیاست‌های حمایتی صنعت خودرو را مشاهده می‌کنید.

جدول ۱۲ - تحلیل مدیریت رانت توسعه‌ای صنعت خودروسازی

گام اول: شناسایی انواع حمایت (رسمی و غیررسمی)	گام دوم: فرصت‌ها و انگیزه‌های بالقوه بر خواسته از سیاست‌های حمایتی	گام سوم: تحلیل بستر؛ عوامل مؤثر بر عملکرد سیاست حمایتی	گام چهارم: ارزیابی نتایج سیاست حمایتی
حمایت تعرفه‌ای  کمک‌های مقطعی در تأمین مالی و تحریر تقاضا  سهل‌گیری در اعمال استانداردها	حمایت تعرفه‌ای با محدود کردن رقابت، حاشیه سود کافی برای رشد توسعه صنعت را فراهم می‌کند.  احتمال تسخیر سیاست حمایت تعرفه‌ای و عدم تلاش صنعت برای	۱. بستر سیاسی: عدم تعهد به توسعه اقتصادی و غلبه دغدغه‌های سیاسی و اجتماعی توان انتظام دولت را به‌شدت کاهش داده است. همچنین فضای نامناسب بین‌المللی، همکاری با شرکت‌های خارجی را با مشکل مواجه کرده است.  ۲. ساختار سازمانی: توانمندی بوروکراتیک پایین مانع تدوین راهبرد کارآمد و پیاده‌سازی برنامه‌ها شده است. همچنین روابط نزدیک دولت-خودروسازان از توان انتظام دولت	با حمایت‌های انجام‌شده، مراحل اولیه رشد صنعت به‌خوبی انجام گرفت و ظرفیت کمی و توان بالقوه خوبی در صنعت خودروسازی فراهم‌شده است. اما توسعه صنعت در همان سطوح مراحل ابتدایی متوقف مانده و در توانمندی‌های سازمانی و فنی پیچیده پیشرفتی نداشته است. از یک‌طرف روابط نزدیک دولت با خودروسازان موجب تسخیر سیاست‌های حمایتی شده و از طرف دیگر، صنعت خودروسازی هم تا حد زیادی از

<p>دخالت‌های سیاسی متضرر شده است. در خوش‌بینانه‌ترین حالت، این صنعت بتواند به لطف رانت تعرفه و حمایت‌های مقطعی در بحران‌ها، وضعیت موجود خود را حفظ کند.</p>	<p>بیش‌ازپیش کاسته است. مداخلات ناپجا و بی‌ثباتی شاخص‌های اقتصاد کلان نیز از سودآوری این صنعت کاسته تا امکان سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های جدید به حداقل برسد.</p> <p>۳. ساختار صنعت: بازار نیمه انحصاری با ساختار مالکیت دولتی خودروسازان، در کنار نظام انگیزشی که سیاست‌های نهادی این بخش ایجاد کرده، هیچ‌گونه فشاری برای یادگیری به خودروسازان وارد نمی‌کند.</p>	<p>بالا رفتن از زنجیره ارزش وجود دارد.</p>
---	--	--

درواقع این رویکرد کمک می‌کند تا بجای بهترین راه‌حل<sup>۶</sup> که احتمالاً قابلیت اجرایی ندارند، راه‌حل به‌اندازه کافی خوب<sup>۷</sup> و متناسب با شرایط<sup>۸</sup> انتخاب گردد.

### توصیه‌های سیاستی

ادامه سیاست‌های فعلی در صنعت خودرو، در بهترین حالت منجر به حفظ وضع موجود خواهد شد. از این‌رو برای ارتقای صنعت خودروسازی، تلاش برای برطرف کردن مهم‌ترین موانع توسعه آن ضروری است. با توجه به مطالعه صورت گرفته، می‌توان اصلاحات لازم را در سه سطح سیاست، سیاست‌گذاری و صنعت ارائه کرد. برای مثال در سطح سیاست، وجود یک ائتلاف توسعه‌خواه حاکم با یک بینش ملی‌گرایی اقتصادی می‌تواند بسیاری از مشکلات تصمیم‌گیری، هماهنگی و اجرا را حل نماید. ولی از آنجایی که این‌گونه پیشنهادهای ایده‌آل، امکان تحقق بسیار پایینی داشته و اصلاً رویکرد این پژوهش، یافتن راه‌حل‌های "شدنی" و با بیشترین احتمال موفقیت است، از ارائه اصلاحات ایده‌آل خودداری می‌کنیم. بر اساس مطالعه صورت گرفته، به نظر می‌رسد توصیه‌های زیر احتمال موفقیت بیشتری داشته باشد.

6 - Best solution  
7 - Good enough  
8 - Best fit

- ۱ - همان‌طور که در این پژوهش آمده، بروکراسی متولی صنعت خودروسازی، ضعیف و متکثر است. از این‌رو یا بایستی اهداف و برنامه‌ها را بسیار ساده و دست‌پایین تنظیم کرد تا احتمال موفقیت افزایش یابد یا درون دستگاه اداری به ایجاد یک جزیره شایستگی همت‌گمارد تا وظیفه تدوین و اجرای سیاست‌های حمایتی را به دست گیرد.
- ۲ - ساختار فعلی مالکیت دو شرکت خودروسازی به علت پیچیدگی و روابط گسترده با دولت، مانع مهمی بر سر هر نوع حرکت اصلاحی خواهد بود. تغییر این ساختار بایستی با تمرکز بر اصلاح روابط دولت-بنگاه انجام گیرد. دولتی کردن کامل، با تمرکز مسئولیت‌ها در یک نهاد دولتی یا خصوصی‌سازی واقعی به‌طور کامل، دو مسیر اصلاحی است که هر کدام ملاحظات و مزیت‌ها و معایب خاص خود را دارد.
- ۳ - برای تشویق صنعت خودروسازی به یادگیری و ارتقای رقابت‌پذیری نیاز است که مشوق‌های جدیدی تعریف گردد. این حمایت‌ها تا حد ممکن بایستی به فعالیت‌های جدید خودروسازان تعلق گرفته و از تشویق ادامه روندهای گذشته خودداری شود. افزایش داخلی سازی یک خودرو، طراحی و استفاده از پلتفرم جدید و خارج کردن خودروهای قدیمی می‌تواند شامل حمایت گردد. همچنین حداقل بخشی از این حمایت می‌تواند پسینی باشد؛ یعنی تخصیص رانت حمایتی به پس از موفقیت بنگاه در برآوردن معیارهای تعریف شده موکول شود. با این رویکرد، احتمال تسخیر سیاست و دریافت رانت بدون تلاش برای رسیدن به موفقیت کاهش می‌یابد.
- ۴ - واردات سی کی دی، یا همان مونتاژ با داخلی سازی پایین، یکی از عارضه‌هایی است که هیچ نفعی برای این صنعت ندارد. با ممنوع کردن مونتاژ با داخلی سازی پایین، بسیاری از شرکت‌هایی که اسما خودروساز بوده ولی در حقیقت مونتاژکار هستند مجبور به تغییر رویه شده و مشکل تعدد خودروسازان در کشور تا حدی حل می‌شود. البته این تصمیم با مخالفت و مقاومت مونتاژکاران روبرو خواهد شد که می‌توان با دادن مجوز واردات خودروی کامل یا تشویق به ادغام آن‌ها در دو خودروسازی بزرگ، نظرشان را جلب کرد.
- ۵ - دیر یا زود، الگوی کلان صنعت خودروسازی بایستی مشخص شود. آیا این صنعت با پیروی از الگوی ترکیه و مکزیک، می‌خواهد هاب مونتاژ برندهای برتر خودروسازی دنیا در منطقه شود یا الگوی کره و ژاپن را انتخاب کرده و برند اختصاصی خود را توسعه دهد. انتخاب هر کدام از این دو مسیر، معایب و مزیت‌های خاص خود را دارد؛ اما عدم انتخاب بین این دو مسیر، نتیجه‌اش ابهام در راهبردها، هدر رفتن منافع به علت پیگیری اهداف چندگانه و گاهی حتی متضاد و درنهایت، درجا زدن صنعت می‌شود.

۶ - نکته بعدی در خصوص تدوین هر نوع برنامه‌ای، در نظر گرفتن توان بروکراسی و همچنین توان صنعت برای جذب فن‌آوری است. بدین معنی که اهداف برنامه بایستی دقیق و مشخص تعریف شده تا مانع هرگونه ابهام و تفسیر چندگانه شود. همچنین تا حد ممکن اهداف واقع‌بینانه و دست‌یافتنی تعریف شود. برای مثال، بجای توسعه انواع موتور بنزینی، دیزلی، دوگانه‌سوز، الکتریکی و ... (که در سند اهداف و سیاست‌های صنعت خودرو در افق ۱۴۰۴ آمده)؛ یک نوع موتور و حتی بخش‌هایی از همان یک نوع موتور می‌تواند هدف قرار گیرد.

۷ - درنهایت بایستی توجه کرد که رفع بسیاری از موانع پیشرفت صنعت، نه تنها در توان خود صنعت نیست، بلکه در توان دستگاه اداری کشور هم نیست. عدم تعهد الیت حاکم به صنعتی شدن، بی‌ثباتی اقتصاد کلان و روابط نامناسب خارجی از جمله مواردی است که حل آن‌ها نیازمند تغییرات در سطوح بالای سیاسی است که تا حد زیادی خارج از حوزه سیاستگذاری صنعتی قرار دارد.

## منابع

- ۱ - انجمن خودروسازان (۱۳۹۸)، سابقه امر قیمت‌گذاری.
- ۲ - بحرینیان (۱۳۹۱)، «اقتصاد ایران، رشد یا توسعه؟ بازنگری مسیر طی شده یک نیاز است یا الزام؟ شایستگی و بایستگی در چیست؟»، نشست تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی.
- ۳ - قربانی (۱۳۹۴)، هزینه تأمین مالی در قیمت تمام شده خودرو ۲۵ درصد است، برگرفته از خبرگزاری ایلنا؛ ۱۹ مهر ۱۳۹۴.
- ۴ - شجاعی، سعید. اژدری، علی اصغر (۱۳۹۷)، «بررسی آشفته‌گی‌ها در بازار خودرو و راه‌حل‌های فوری تسویه بازار، مرکز پژوهش‌های مجلس»، کد موضوعی ۳۱۰، شماره مسلسل: ۱۶۳۷.
- ۵ - کمیسیون اقتصاد کلان-اتاق ایران (۱۳۹۲)، «اقتصاد ایران در نبود راهبرد توسعه: نگاهی مصداقی به صنعت خودرو».
- ۶ - مجلس شورای اسلامی، «خلاصه گزارش هیئت تحقیق و تفحص از صنایع خودروسازی کشور»، اردیبهشت ۱۳۸۳، صفحه ۳۵
- ۷ - عابدی جعفری و دیگران (۱۳۹۰)، «تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی»، اندیشه مدیریت راهبردی، ش ۱۰، ۱۵۱-۱۹۸.
- ۸ - یعقوبی (۱۳۹۶)، داستان ۱۲ بار ادغام و تفکیک/ چه بر سر وزارت صنعت خواهد آمد؟ برگرفته از سایت خبرگزاری مهر؛ ۳۱ خرداد ۱۳۹۶.

9- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.

10- Chang, H. J. (2002). *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Anthem Press.

11- Chang, H. J. (2010). How to 'do' a developmental state: political, organisational and human resource requirements for the developmental state. *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges*, 82-96.

12- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton.

13- International Organization of motor Vehicle Manufacturer (OICA), 2010, Paris.

- 14- Hausmann, R., & Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of development Economics*, 72(2), 603-633.
- 15- Khan, M. (2010). Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions.
- 16- Khan, M. H. (2013). Technology policies and learning with imperfect governance. In *The Industrial Policy Revolution I* (pp. 79-115). Palgrave Macmillan, London.
- 17- Khan, M. H. (2015). Supporting Inclusive Growth, Effective Policy Design for Developing Medium Technology Sectors: Application to Vietnam.
- 18- Khan, M. H. (2019). Knowledge, skills and organizational capabilities for structural transformation. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48, 42-52.
- 19- Lall, S. (2003). Reinventing industrial strategy: The role of government policy in building industrial competitiveness.
- 20- Lin, J. Y. (2012). *New structural economics: A framework for rethinking development and policy*. The World Bank.
- 21- Lal, D. (2000). *The Poverty of "development Economics"* (No. 16). mit Press.
- 22- Ngo, N. T. H. (2013). *Technology adoption in rent seeking economies: The case of Vietnam* (Doctoral dissertation, SOAS, University of London).
- 23- Ngo, C. N. (2013). Developmental Rent Management Analysis. In 15th Conference of the Association of Heterodox Economics, London Metropolitan University, London, July (pp. 4-6).
- 24- Rodrik, D. (2004). Industrial policy for the twenty-first century.
- 25- Rodrik, D. (2009). Industrial policy: don't ask why, ask how. *Middle East Development Journal*, 1(1), 1-29.
- 26- Stiglitz, J. E., & Greenwald, B. C. (2014). *Creating a learning society: A new approach to growth, development, and social progress*. Columbia University Press.
- 27- Wade, R. H. (2012). Return of industrial policy?. *International review of applied economics*, 26(2), 223-239.
- 28- World Bank. (2017). *The Worldwide Governance Indicators (WGI)*.
- 29- World Bank. (2016). *Doing business 2017: Equal opportunity for all*. World Bank Publications.