

مجلس سال‌ها برای ساماندهی بازار خودرو قانون نوشته اما نتیجه نداده است

گیرپاژ خودرو در باتلاق انحصار تولید و ناتوانی قانونگذاری

قوانین متعدد مجلس برای اصلاح بازار خودرو به‌دلیل ضعف نظارت، انحصار خودروسازان و ناپایداری سیاست‌ها به کاهش قیمت و ارتقای کیفیت نینجامیده

و ساختار بازار خودرو همچنان گرفتار سیاست و رانت است

بازار خودرو یکی از نمونه‌های روشن اقتصاد سیاست‌زده است. هر نهاد قانونگذار یا اجرایی، وعده ساماندهی می‌دهد اما هیچ کدام به نتیجه پایدار نمی‌رسند. مجلس شورای اسلامی در دوره‌های اخیر چندین قدم برای واردات، قیمت‌گذاری و حمایت از تولید برداشته، اما بازار نه تعادل یافته و نه شفاف‌تر شده است. هنوز اختلاف قیمت کارخانه و بازار آزاد ادامه دارد، کیفیت خودروها تغییر محسوسی نداشته و وابستگی تولید به حمایت‌های دولتی پابرجاست. به‌نظر می‌رسد قانونگذاری بدون اصلاح ساختار مدیریتی و شفافیت اقتصادی، تنها تولید متن‌های تازه‌ای است که در عمل، باری از دوش صنعت بر نمی‌دارد.

■ ■ ■

بازار خودرو را می‌توان آزمایشگاهی برای سنجش نسبت قانون و واقعیت اقتصادی دانست. در این بازار، دهه‌هاست که قانونگذار و مجری، هر دو بر پی کنترل پدیده‌ای هستند که ریشه در ساختار اقتصاد کلان یعنی انحصار تولید و نبود رقابت واقعی دارد. در سال‌های اخیر، مجلس بیش از هر نهاد دیگری درباره بازار خودرو سخن گفته است. از قانون «واردات خودرو» تا تأکید بر «ساماندهی قیمت‌گذاری» و «ارتقای کیفیت». اما حاصل این حجم قانون‌نویسی چیست؟

قیمت خودرو در سال فقط ظرف چند سال اخیر بیش از دو برابر شده است و شکاف قیمتی میان بازار و کارخانه حفظ شده و میزان تولید با وجود افزایش اسمی، در کیفیت و بهره‌وری رشد نکرده است. این اعداد، نتیجه قانونگذاری بدون ضمانت اجراست. قانون واردات خودرو که قرار بود به رقابت منجر شود، عملاً به دلیل محدودیت‌های آیین‌نامه‌ای، نرخ بالای تعرفه و کمبود عرضه ارزی، تنها آثارها نشان می‌دهد در یک‌سال نخست اجرای این قانون، فقط چند ده هزار دستگاه خودرو وارد کشور شده است و در برابر تقاضای سالانه بیش از یک میلیون و نیم دستگاه، هیچ اثری بر قیمت ندارد. مجلس در مقام ناظر، به جای اصلاح فوری مقررات یا مظلله شفافیت به بیان‌های کلی بسنده می‌کند. از سوی دیگر، حمایت از تولید داخلی همچنان

در قالب تزییق وام و تسهیلات ادامه دارد، بی‌آنکه ساختار بهره‌وری در کارخانه‌ها تغییر کند. خودروسازان بزرگ کشور سالانه هزاران میلیارد تومان زیان انباشته ثبت می‌کنند و همچنان از دولت انتظار کمک دارند. در چنین وضعی، سخن گفتن از «رقابت» مفهومی انتزاعی است. مجلس اگر بخواهد مدافع تولید باشد، باید پیش از هر چیز، انضباط مالی و کارایی را به‌عنوان شرط دریافت حمایت قانونی تعریف کند؛ امری که تاکنون انجام نشده است. نکته مهم دیگر، ناپایداری تصمیمات اقتصادی است. هر بار که نرخ ارز نوسان می‌کند، تمام محاسبات قیمت تمام‌شده تولید خودرو به هم می‌ریزد و سیاست‌های تثبیت قیمت یا فروش با

زیان ادامه می‌یابد. قانونگذار به جای بازنگری در بی‌آنکه ساختار بهره‌وری در کارخانه‌ها تغییر کند. خودروسازان بزرگ کشور سالانه هزاران میلیارد تومان زیان انباشته ثبت می‌کنند و همچنان از دولت انتظار کمک دارند. در چنین وضعی، سخن گفتن از «رقابت» مفهومی انتزاعی است. مجلس اگر بخواهد مدافع تولید باشد، باید پیش از هر چیز، انضباط مالی و کارایی را به‌عنوان شرط دریافت حمایت قانونی تعریف کند؛ امری که تاکنون انجام نشده است. نکته مهم دیگر، ناپایداری تصمیمات اقتصادی است. هر بار که نرخ ارز نوسان می‌کند، تمام محاسبات قیمت تمام‌شده تولید خودرو به هم می‌ریزد و سیاست‌های تثبیت قیمت یا فروش با

کند، اما نظارت در مجلس اغلب به گزارش‌های رسانه‌ای یا تذکرهای غیرالزام‌آور محدود شده است.

مجلس از نظر کلان، صنعت خودرو درگیر نوعی تضاد ساختاری است، به طوری که از یکسو می‌خواهد صنعتی رقابتی باشد، از سوی دیگر در فضای بسته و حمایتی رشد می‌کند. این

تناقض، محصول سال‌ها تصمیم‌گیری سیاسی است. مجلس به عنوان نهاد قانونگذار، اگر بخواهد از این چرخه خارج شود، باید به سمت سیاستگذاری مبتنی بر داده حرکت کند. تدوین قانون بدون تحلیل عددی از تولید، هزینه و تقاضا به معنای تصمیم‌گیری در تاریکی است.

مسئله دیگر، نبود پیوست اقتصادی برای قوانین مصوب است. هیچ‌یک از طرح‌های مجلس در زمینه خودرو، پیوست دقیقی از آثار مالی، بودجه‌ای یا توری نداشته‌است.



مجلس برای ایفای نقش اقتصادی خود باید از سیاست فاصله بگیرد و بر داده، شفافیت و پاسخگویی تکیه کند. صنعت خودرو تنها در فضای رقابتی و آزاد از رانت و حمایت‌های غیر هدفمند می‌تواند اصلاح شود

کارخانه و بازار، انگیزه واسطه‌گری و سوداگری را افزایش داده و تقاضای غیرمصرفی را بالا برده است. بنابراین بازار خودرو، بازاری است که نه بر پایه عرضه و تقاضای واقعی، بلکه بر اساس انتظارات تورمی و تصمیمات دستوری شکل می‌گیرد. در این چرخه، مجلس می‌توانست با تصویب قانون شفافیت عرضه، الزام انتشار اطلاعات تولید و فروش و حذف امتیازات خاص برای خودروسازان، تعادل نسبی ایجاد کند، اما چنین قوانینی یا تدوین نشده یا در مرحله اجرا متوقف مانده است.

از نظر کلان، صنعت خودرو درگیر نوعی تضاد ساختاری است، به طوری که از یکسو می‌خواهد صنعتی رقابتی باشد، از سوی دیگر در فضای بسته و حمایتی رشد می‌کند. این تناقض، محصول سال‌ها تصمیم‌گیری سیاسی است. مجلس به عنوان نهاد قانونگذار، اگر بخواهد از این چرخه خارج شود، باید به سمت سیاستگذاری مبتنی بر داده حرکت کند. تدوین قانون بدون تحلیل عددی از تولید، هزینه و تقاضا به معنای تصمیم‌گیری در تاریکی است.

مسئله دیگر، نبود پیوست اقتصادی برای قوانین مصوب است. هیچ‌یک از طرح‌های مجلس در زمینه خودرو، پیوست دقیقی از آثار مالی، بودجه‌ای یا توری نداشته‌است. در نتیجه، قانون اجرا می‌شود اما اثر آن بر شاخص‌های اقتصاد کلان نامعلوم می‌ماند. این ضعف، ناشی از فاصله میان فرایند قانونگذاری و تحلیل کارشناسی است. تا زمانی که مجلس از داده‌های واقعی تولید، بازار و هزینه‌ها بهره نگیرد، تصمیم‌هایش بیشتر سیاسی خواهد بود تا اقتصادی.

در بخش نظارتی نیز مجلس ابزارهای قانونی محدودی دارد. هر نهادی که بخواهد بازار را به تعادل برساند، نیازمند نظارتی است که بتواند جریان تولید و توزیع را به صورت مستمر و شفاف رصد کند. در حال حاضر، هیچ نهادی این وظیفه را به عهده نمی‌گیرد. مجلس باید به جای تصویب طرح‌های متعدد، بر اجرای همان قوانین موجود تمرکز کند و برای هر تخلف یا قصور، ضمانت اجرایی مشخص تعیین کند.

فراوانی دارد اما از آنها استفاده نمی‌کند. کمیسیون اصل ۹۰ می‌تواند پرونده‌های مربوط به تخلف خودروسازان را پیگیری کند؛ دیوان محاسبات می‌تواند تسهیلات غیرشفاف را رصد کند؛ اما در عمل، این نهادها گزارش‌هایی می‌نویسند که در چرخه دیوان‌سالاری گم می‌شود. این یعنی قانونگذاری بدون ضمانت اجرایی، شبیه قرار دادی است که طرف متخلفش هیچ جریمه‌ای نمی‌پردازد.

تحلیل فنی نشان می‌دهد اگر واردات خودرو با تعرفه منطقی و سازوکار شفاف اجرا شود، می‌تواند تا چند درصد از قیمت بازار را کاهش دهد اما تا زمانی که انحصار در تولید و شبکه توزیع ادامه دارد، این اثر کوتاه‌مدت خواهد بود. مجلس می‌تواند با الزام دولت به کاهش تدریجی تعرفه‌ها و افزایش تنوع عرضه، بازار را به سمت رقابت هدایت کند. پس‌ا این حال، اجرای این سیاست مستلزم ثبات ارزی و مدیریت منابع ارزی است؛ چیزی که در فضای سیاست‌زده کنونی، دور از دسترس به نظر می‌رسد.

در نهایت باید پذیرفت صنعت خودرو دیگر صرفاً مسئله‌ای صنعتی نیست، بلکه مسئله‌ای اقتصادی -نهادی است. این صنعت نه تنها از نظر تولید، بلکه از نظر حکمرانی اقتصادی نیز دچار بحران است. تصمیم‌گیری‌های جزیره‌ای، تغییر مکرر مدیران و تعارض منافع میان نهادهای دولتی و خصوصی، امکان هر اصلاح واقعی را محدود کرده است. مجلس اگر می‌خواهد به وظیفه نظارتی خود عمل کند، باید به جای تصویب طرح‌های متعدد، بر اجرای همان قوانین موجود تمرکز کند و برای هر تخلف یا قصور، ضمانت اجرایی مشخص تعیین کند.

ساماندهی واقعی بازار خودرو، به معنای افزایش رقابت، اصلاح ساختار مالی خودروسازان و شفاف‌سازی فرایند قیمت‌گذاری است. تا زمانی که این اصول اقتصادی رعایت نشود، هر قانونی -حتی اگر نیت اصلاح داشته باشد- به تکرار تجربه‌های گذشته تبدیل خواهد شد. بنابراین مجلس باید میان «حمایت از صنعت» و «آرامه انحصار» مرز روشنی بکشد. در غیر این صورت، تمام مصوبات جدید، تنها چرخ‌های فرسوده نظام تولید را اندکی چرب می‌کنند تا همچنان بچرخند اما آنکه مسیر عوض شود.

تحلیل جعفر صارمی*

صنعت خودروسازی ایران به عنوان یکی از بخش‌های کلیدی اقتصاد ملی، در سال‌های اخیر با چالش‌های ساختاری عمیقی روبه‌رو بوده است. طبق داده‌های رسمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، این صنعت در سال ۱۴۰۲ بیش از ۵ میلیارد و ۸۰۰ میلیون دلار ارز مصرف کرده است. بخش قابل توجهی از این رقم، یعنی بیش از ۳ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار، صرف واردات قطعات کلیدی خودروهای مونتاژی شده است. این مسئله از وابستگی ارزی نه تنها منابع ارزی کشور را تحت فشار قرار داده، بلکه کمترین سهم را در ایجاد ارزش افزوده و اشتغال پایدار ایفا کرده است. در این مدل، ارزش افزوده عمدتاً در مراحل ابتدایی (تحقیق و توسعه، طراحی) و انتهایی (بازاریابی و خدمات پس از فروش) زنجیره ایجاد می‌شود، در حالی که مونتاژ و تولید نهایی کمترین حاشیه سود و ارزش را به همراه دارد.

■ **از پیکان تا وابستگی به چین**

تاریخچه صنعت خودروسازی ایران با مونتاژ محصولات خارجی گره خورده و این الگو از دهه‌های پیش ریشه دوانده است. صنعت خودرو در ایران از سال ۱۳۴۰ با مونتاژ محصولاتی همچون جیپ شهباز، وانت سمیر، سه‌چرخ مردا و قیامت آغاز شد. در سال ۱۳۴۵ مونتاژ لندرور، در ۱۳۴۶ مونتاژ زیان و در ۱۳۴۷ مونتاژ خودروی شاهین شروع شد. نقطه عطف این مسیر، انعقاد قرارداد با شرکت تالپوت در سال ۱۳۴۶ برای تولید پیکان بود که صنعت خودرو را به عنوان یک بخش صنعتی معرفی کرد. تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، داخلی‌سازی پیکان حداکثر به ۴۰ درصد رسیده بود، اما پس از انقلاب و ورشکستگی تالپوت، ایران خودرو قالب‌های این محصول را خریداری کرد و سطح داخلی‌سازی را افزایش داد. در دهه ۱۳۷۰، طراحی اولین خودروی داخلی بر پایه پلتفرم پژو ۴۰۵ آغاز شد و در سال ۱۳۸۱، سمند به عنوان «اولین خودروی ایرانی» وارد بازار شد. این پروژه امید به تغییر مسیر از مونتاژ به طراحی و تولید داخلی ایجاد کرد. با این حال، افزایش درآمدهای نفتی در دهه ۱۳۸۰ الگوی توسعه را تغییر داد و شرکت‌هایی همچون مدیران خودرو با تمرکز بر مونتاژ خودروهای خارجی (به ویژه چینی) ظهور کردند. در دهه‌های اخیر، نوسانات الگوی توسعه ادامه یافته و به رغم تلاش‌هایی برای تولید داخلی، همکاری‌های بین‌المللی دوباره به سمت واردات قطعات منفصله (CKD) و مونتاژ نهایی متمایل شده است. این رویکرد، برخلاف وعده‌های سیاستگذاران در زمینه انتقال فناوری و توسعه پایدار، بیشتر به تثبیت نقش مونتاژ کاران منجر شده و وابستگی به منابع خارجی را عمیق‌تر کرده است. سیاست‌های حاکمیتی بدون برنامه‌ریزی برای افزایش داخلی‌سازی، زمینه رشد مونتاژ خودروهای چینی را فراهم و صنعت را از مسیر لکوموتیو توسعه سایر صنایع مانند قطعه‌سازی و مواد اولیه دور کرده است.

■ **رشد تولید بدون عمق فناوری**

آمار تولید خودرو در ایران در سال‌های اخیر رشد عددی چشمگیری نشان می‌دهد، اما این رشد عمدتاً سطحی و بدون عمق فناوری است. برای مثال مرکز پژوهش‌های مجلس اعلام می‌کند یکی از خودروسازان خصوصی در سال ۱۴۰۱ برای تولید ۱۴۶ هزار و ۱۶۴ دستگاه خودروی سواری مونتاژی، بیش از یک میلیارد و ۹ میلیون دلار ارز مصرف کرده است. این رقم در سال ۱۴۰۲ با افزایش تولید به ۲۴۷ هزار دستگاه، به بیش از ۲ میلیارد و ۳۰۰ میلیون دلار رسیده و میانگین ارزشی هر خودرو به حدود ۱۳ هزار دلار بالغ شده است.

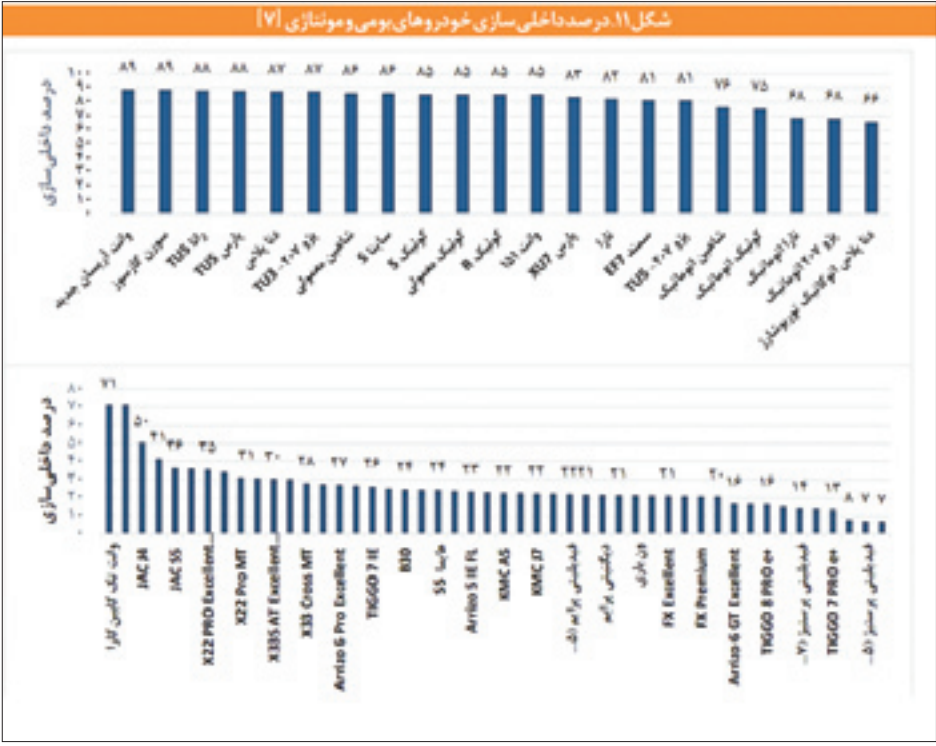
چنین رشدی در ظاهر موفقیت‌آمیز به نظر می‌رسد و سیاستگذاران آن را به عنوان دستاورد اقتصادی برجسته می‌کنند، اما بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد این افزایش تولید بدون انتقال فناوری، توسعه زیرساخت‌های داخلی یا ارتقای توان طراحی و مهندسی همراه بوده است. در واقع، این الگو به «تولید غیرمولد» تبدیل شده که فقط وابستگی را تداوم می‌بخشد. بدون سازوکارهای توسعه‌ای، مونتاژ اولیه که می‌توانست ابزاری موقت برای داخلی‌سازی باشد، به یک مسیر دائمی وابستگی تبدیل شده است.

■ **داخلی‌سازی پایین و تعرفه‌های تشویق‌کننده واردات**

یکی از مشکلات اصلی، سطح پایین داخلی‌سازی است. سهم داخلی‌سازی در بسیاری از خودروهای مونتاژی و ون‌های تجاری زیر ۲۰ درصد باقی مانده است. این رقم نشان‌دهنده عدم سرمایه‌گذاری در تولید قطعات داخلی و تمرکز بر واردات است. ساختار فعلی تعرفه‌ها این مشکل را تشدید می‌کند. واردکنندگان قطعات منفصله (CKD) از نرخ‌های تعرفه‌ای پایین‌تری نسبت به خودروهای کامل (CBU) برخوردارند. برای مثال، ارزش افزوده مونتاژ کمتر از ۷ درصد است، اما تعرفه واردات قطعات برای مونتاژ به مراتب کمتر از تعرفه واردات خودروی کامل است. این اختلاف، انگیزه اقتصادی برای ادامه مونتاژ را تقویت می‌کند و خودروسازان را از سرمایه‌گذاری در تولید داخلی بازمی‌دارد.

تغییرات اخیر در تعرفه‌ها مانند افزایش ۲۰ درصد فاصله جذابیت مونتاژ را کاهش داده، اما برای افزایش عمق ساخت داخل، نیاز به سرمایه‌گذاری قابل توجهی است. این شرایط نه تنها سرمایه‌گذاری در توسعه پلتفرم‌ها و افزایش ارزش افزوده را کاهش داده، بلکه مسیر تبدیل ایران به یک توسعه‌دهنده فناوری‌های خودرویی را مسدود کرده است. در زنجیره ارزش صنعت خودرو، مونتاژ کمترین ارزش را ایجاد می‌کند و صنایع پیشینی مانند قطعه‌سازی و پستی‌نی مانند خدمات پس از فروش توسعه نمی‌یابند.

خودروسازی درگیر مونتاژ



برای درک بهتر، مقایسه داده‌های ارزی مفید است. در سال ۱۴۰۱، ارزش واردات کل خودرو و قطعات بیش از ۵ میلیارد و ۷۶۰ میلیون دلار بوده که افزایش ۸۹/۳۱ درصدی را نسبت به سال قبل نشان می‌دهد. این رقم در سال ۱۴۰۲ به حدود ۳ میلیارد و ۵۸۹ میلیون دلار کاهش یافته، اما ترکیب واردات تغییر کرده و بخش مهمی از آن به رشد ارزشی مونتاژ کاران اختصاص یافته است. بخش خصوصی در بازه زمانی کوتاه، سهم بزرگی از ظرفیت ارزی را تصاحب کرده است بدون آنکه در شاخص‌های داخلی‌سازی، تنوع محصول یا صادرات تغییر قابل ملاحظه‌ای ایجاد کند. این روند نشان‌دهنده ناکارایی سیاست‌ها در هدایت منابع به سمت تولید مولد است.

■ **مسیر اصلاح صنعت خودرو**

تحول در صنعت خودرو نیازمند بازنگری عمیق در سیاست‌های جاری است. نخست باید نظام تعرفه‌ها به گونه‌ای اصلاح شود که

میان واردات قطعات مونتاژی و خودرو کامل، تعادل برقرار شود. ساختار پلکانی تعرفه‌ها-در سطوح ۶۰، ۸۰ و درصد داخلی‌سازی می‌تواند مشوقی جدی برای انتقال فناوری، ارتقای مهارت فنی و کاهش قیمت تمام‌شده باشد. با افزایش پیچیدگی تولید، تخفیف تعرفه‌ای تصاعدی انگیزه لازم را برای سرمایه‌گذاری در زنجیره تأمین داخلی فراهم می‌کند. در این مسیر، تدوین الگویی دقیق برای سنجش میزان داخلی‌سازی از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت اهمیتی بنیادی دارد.

گام بعدی، سامان‌دهی مجوزهای تولید است. صدور مجوز باید بر پایه حداقل ۴۰ درصد داخلی‌سازی و تیراژ سالانه ۱۰۰ هزار دستگاه انجام گیرد تا از پراکندگی و کاهش بهره‌وری جلوگیری شود. در حوزه صادرات، مشوق‌های عملی می‌تواند حلقه اتصال میان تولید داخلی و بازار جهانی باشد؛ از جمله اجازه واردات قطعات با تعرفه ترجیحی تنها از محل ارز حاصل از صادرات خودرو و همچنین کسر ارزش صادرات محاسبه سهم داخلی‌سازی از تقویت صرف به مقیاس.

در سطح ساختاری، ادغام هدفمند شرکت‌های تولیدکننده ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. تجمع خطوط تولید، انتقال دارایی‌ها و باز تخصیص سهام، به شرط تدوین مقررات الزام‌آور و اعطای تخفیف‌های موقت تعرفه‌ای می‌تواند به تمرکز و کارایی بیشتر صنعت بینجامد. در نهایت، افزایش سود مصوب محصولات، مشروط به ارتقای سطح داخلی‌سازی به‌ویژه در قطعات با ارزش افزوده بالا باید به عنوان محرک مالی برای جذب سرمایه و توسعه فناوری در نظر گرفته شود. چنانچه این مجموعه اقدامات با نظارت دقیق و هماهنگی اجرایی دنبال شود، صنعت خودروی ایران از چرخه مونتاژ فاصله خواهد گرفت و به مسیر تولید واقعی و پایدار گام خواهد نهاد.

مسیر فعلی صنعت خودرو، حتی با رشد عددی تولید، عملاً به تقویت نقش مونتاژ کاران و بسط وابستگی ارزی انجامیده است. بدون تغییر جدی در تعرفه‌ها، نظام مجوزدهی و مدل‌های همکاری بین‌المللی، نه تنها اهداف تولید فناوری‌انسه و صادراتی محقق نخواهد شد، بلکه وابستگی ساختاری به ارز و واردات به یک واقعیت بلندمدت تبدیل می‌شود. اصلاح این مسیر نیازمند تصمیمات سریع و هماهنگ بین سیاستگذاران، نهادهای نظارتی مانند وزارت صمت و خودروسازان است. اجرای پیشنهادها، صنعت خودروی می‌تواند به جایگاه واقعی خود به عنوان لکوموتیو توسعه اقتصادی باز گردد و از وابستگی به مونتاژ، به سمت ایجاد ارزش افزوده پایدار حرکت کند. در غیر این صورت، ادامه این روند نه تنها منابع ارزی را هدر می‌دهد، بلکه فرصت‌های اشتغال و توسعه صنعتی را از دست خواهد داد.

پژوهشگر اقتصادی*