

A Look at the Role of Government in Industrialization: A Case Study of Auto-industry in Iran and South Korea

Jalil Dara * 

Associate Professor, Department of Political Science,
Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

Mozhgan Rezaeyan
Esfehani ** 

PhD Student, Department of Political Science,
Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

Abstract

The experiences of the new industrialized countries such as south Korea, Taiwan, Singapore, Malaysia in the process of industrialization, have highlighted the role of government in industrialization. But something that has been remained as a question and would be the subject for many researches is how to play that role for government. Confirming that there are many confusions about the role of government in development and industrialization in Iran ; the aim of this article is to compare the role of government in Auto-industry in Iran and South Korea base on institutionalism approach and Evans' pattern of developmental state (autonomy embedded in society) , and it uses the comparative method in order to find an answer for this core question : despite this fact that Iran and South Korea has established their Auto-industry almost in the same time , but why Korea has been much more succeeded than Iran in the world stand. Findings in the article has supported this hypothesis that the main reason for inefficient and backwardness of Auto-industry in Iran is unbalanced and heterogeneous roles of the government in Iran which are played in this sector of industry, in comparison to well-played developmental roles by south Korea's government.

Keywords: Industry transformation, Developmental State, Auto Industry, Iran, South Korea

* J.dara@modares.ac.ir



** Rezaeyan50m@gmail.com (**Corresponding Author**)

How to Cite: Dara, J., Rezaeyan Esfehani, M. (2022). A Look at the Role of Government in industrialization: A case Study of Auto-industry in Iran and South Korea. State Studies, 8(29), -. doi: 10.22054/tssq.2022.55912.999

نگاهی به نقش دولت در توسعه صنعتی؛

مطالعه موردی صنعت خودروسازی ایران و کره جنوبی

دانشیار علوم سیاسی دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران
 دانشجوی دکتری علوم سیاسی (گرایش مسائل ایران) دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

*  جلیل دارا**  مزگان رضائیان اصفهانی

چکیده

تجربه کشورهای تازه صنعتی شده‌ای چون کره جنوبی، تایوان، سنگاپور و مالزی نقش محوری دولت در فرایند صنعتی شدن را بیش از پیش برجسته ساخته است. اما پرسش نحوه ایفای این نقش برای دولت می‌باشد. ضمن اذعان به اینکه در ایران هنوز سردرگمی‌های بسیاری درباره نقش دولت در توسعه و صنعتی سازی وجود دارد؛ هدف مقاله آن است تا از رهگذر رهیافت نهادی، با استفاده از روش تطبیقی و در چارچوب الگوی دولت توسعه‌گرای پیتر اوانتر، به مقایسه نقش دولت در تحول و توسعه صنعت خودروسازی ایران و کره جنوبی بپردازد و به این پرسش محوری پاسخ دهد که چرا علی‌رغم آنکه دو کشور ایران و کره جنوبی صنعت خودروسازی خود را تقریباً به طور همزمان تاسیس نمودند اما این صنعت در کره جنوبی گام‌های بسیار بلندتری نسبت به ایران برداشته و در عرصه جهانی نیز موفق‌تر عمل کرده است. یافته‌های مقاله مؤید این فرضیه است که در ایران عدم تعادل و ناهماهنگی میان نقش‌های ضروری دولت در صنعت خودروسازی، یکی از عوامل اصلی ناکارآمدی و ضعف آن در قیاس با خودروسازی کره جنوبی بوده است.

واژگان کلیدی: تحول صنعتی، دولت توسعه‌گرا، صنعت خودروسازی، ایران، کره جنوبی

مقدمه

تمرکز بر جایگاه دولت در تحول صنعتی در چارچوب مفهوم دولت توسعه‌گرا در واقع تاکیدی نهادگرایانه بر نقش و تاثیر سیاست بر توسعه اقتصادی یا عبارتی بازیابی جایگاه یکی از مباحث مهم دانش اقتصاد سیاسی یعنی فاکتورهای سیاسی صنعتی شدن می‌باشد. اگرچه این موضوع پایه‌های تجربی خود را در فرایند صنعتی شدن کشورهای توسعه یافته‌ای چون انگلستان، آلمان و روسیه قرن نوزدهم می‌یابد اما تجارب کشورهای به تازگی صنعتی شده (NICs) شرق و جنوب شرق آسیا، حامل نقش‌آفرینی نهادمند دولت در امر صنعتی شدن به نحوی است که نه تنها حوزه‌های مشترک بازیگران سیاسی و اقتصادی را با وضوح بیشتری به نمایش می‌گذارد، بلکه با صراحتی مضاعف بر نهادمند بودن توسعه و نقش دولت در تعیین و اجرای استراتژی صنعتی بعنوان محور توسعه اقتصادی در اکثریت قریب به اتفاق کشورها تاکید می‌ورزد.

مسئله اصلی این است که علی‌رغم محوریت صنعتی شدن در فرایند توسعه اقتصادی، با وجود گذشت چهار دهه از انقلاب اسلامی و اجرا شدن پنج برنامه توسعه و برخورداری از یک سند چشم‌انداز در ایران، این کشور صاحب صنعت شده اما هنوز صنعتی نشده و ساختار اقتصادی آن همچنان وابسته به درآمدهای نفتی است. مقایسه شاخص سهم صادرات صنعتی از کل صادرات در اقتصادهای شرق آسیا و ایران نشان می‌دهد که شکاف عمیقی میان صنعتی شدن ایران و این کشورها وجود دارد.

ضمن اذعان به اینکه در فرایند صنعتی شدن، متغیرهای گوناگونی دخیل هستند و بویژه آنجا که شرایط و عوامل بین‌المللی به مثابه فاکتورهای پیش‌برنده یا بازدارنده وارد عمل می‌شوند، شاید نشانه رفتن دولت بعنوان مقصر اصلی توسعه نیافتگی، برخوردی تقلیل‌گرایانه و منتزع از شرایط بشمار آید، اما این مقاله در وهله نخست تمرکز خود را بر متغیری قرار داده که تجربیات چند دهه اخیر جوامع شرق و جنوب شرق آسیا اهمیت آن را بشدت برجسته ساخته است و آن، دولت توسعه‌گرا و نقش‌های به اجرا درآمده چندگانه آن در صنعتی شدن این کشورهاست. هدف در اینجا بررسی نقش دولت در توسعه و صنعتی شدن به معنای بررسی مکانیسم‌های مداخله و نقش‌آفرینی دولت بعنوان نهادی است که سیاستگذاری، تنظیم و اجرای تصمیمات گرفته شده برای پیشبرد اهداف توسعه‌ای را بر عهده دارد. بر همین اساس این پژوهش در پی جویی مسأله محوری خود

یعنی توسعه‌نیافتگی صنعتی ایران؛ سعی دارد تا با نگاهی آسیب‌شناسانه، منطقی تطبیقی - نهادی و در چارچوب نظری الگوی دولت توسعه‌گرای **پیتر اوانز**^۱ به مقایسه نقش‌آفرینی دولت در صنعت خودروسازی ایران و کره جنوبی بپردازد.

پیشینه پژوهش

مطالعات متعددی حول محور رابطه دولت و صنعتی شدن صورت گرفته است که به صورت گزینشی می‌توان به این موارد اشاره نمود: *رای جنکینز* در کتاب "صنعتی شدن و توسعه" (۱۹۹۲)، از جمله به نقش دولت در صنعتی شدن کره جنوبی و برزیل از منظر ساختارگرایی می‌پردازد. *آلبرت هیرشمن* در "راهبرد توسعه اقتصادی" (۱۹۵۸)، بر نقش دولت بویژه در کشورهای توسعه نیافته در گزینش سیاست‌ها و برنامه‌های برانگیزاننده جهت رشد نامتوازن به صورت متمرکز بر قطب‌های رشد صنعتی پویا تأکید می‌کند. *ها جون چانگ*^۴ اقتصاددان نهادگرای کره‌ای در "چرا کشورهای در حال توسعه به تعرفه نیازمندند" (۲۰۰۵)، به سیاستگذاری صنعتی با محوریت نقش مداخله دولت‌ها می‌پردازد. مسأله نقش دولت در توسعه صنعتی موضوع مقالات متعددی بوده از جمله *سرواس استورم*^۵ در مقاله‌ای با عنوان "اقتصاد سیاسی صنعتی شدن" (۲۰۱۷) بر نقش هدایت‌گری دولت در توسعه به صورت مداخله‌گزینش شده در فرایند صنعتی شدن، به رویکرد صادراتی کره جنوبی و تایوان می‌پردازد و بر خودگردانی دولت نسبت به طبقات رانت‌جو تأکید می‌ورزد. *کنیچی اونو*^۶ در "نقش دولت در پیشبرد صنعت در عصر جهانی شدن با تمرکز بر تجربه شرق آسیا" (۲۰۰۳)؛ تجربه ژاپن، کره و تایوان را در ارتباط با

۱ Peter Evans

۲ Rhy Jenkins

۳ Albert O.Hirschman

۴ Ha-Joon.Chang

۵ Servass Storm

۶ Kenichi Ohno

نقش و حدود حمایت دولت در صنعتی شدن بازگو می‌کند. جانگک - ساپ شین^۱ در مقاله‌ای با عنوان "صنعتی شدن شرق آسیا در آینه گروشنکرون" (۲۰۰۲)، بر بکارگیری وسیع ابزارهای سیاسی صنعتی و تغییرات نهادی در کشورهای پیشرو و علی‌الخصوص پیرو تأکید می‌گذارد.

در رابطه با کارهای انجام شده در داخل، ضمن اذعان به وجود فقر مطالعاتی در حوزه اقتصاد سیاسی، می‌توان از جمله به این آثار اشاره کرد: محمد تقی دلفروز در "دولت و توسعه اقتصادی" (۱۳۹۳) بر آن است تا با استفاده از رهیافت نهادگرایی و روش تطبیقی، سنجش و تطبیق شاخص‌های دولت توسعه‌گرای کره جنوبی، تایوان، سنگاپور و مالزی با ایران را تبیین نماید و دلایل توسعه‌گرا نبودن دولت در ایران را باز یابد. کیانوش کیاکجوری در "موانع شکل‌گیری دولت توسعه‌گرا در جمهوری اسلامی ایران" (۱۳۹۵) با استفاده از رویکرد نهادی دست به تطبیق دولت ایران و دولت‌های توسعه‌گرا می‌زند. سیروس احمدی در "جامعه‌شناسی صنعتی" (۱۳۹۳) صنعتی شدن کره جنوبی و موانع صنعتی شدن ایران را مورد بررسی قرار داده است. مسعود کارشناس در "نفت، دولت و صنعتی شدن" (۱۳۸۴) به علل سیاستگذاری ناکارآمد صنعتی دوره پهلوی پرداخته است. محمد حسین شریف‌زادگان و همایون نورایی در مقاله‌ای با عنوان "بررسی تحولات صنعت و توسعه صنعتی ایران" (۱۳۹۴) به آسیب‌شناسی توسعه صنعتی ایران طی سه دوره قاجار، پهلوی و جمهوری اسلامی می‌پردازند. در ارتباط با نقش دولت در صنعت خودروسازی ایران با رویکردی تطبیقی، می‌توان به مقاله احمد ساعی و حسین گلی با عنوان "مطالعه تطبیقی سیاستگذاری ایران و کره جنوبی در عرصه صنعت خودرو" (۱۳۹۶) در چارچوب رویکرد نهادی داگلاس نورث اشاره کرد که مهمترین علت عدم موفقیت ایران در این حوزه را وجود و تداوم نظام دسترسی محدود قبل و بعد از انقلاب معرفی می‌کند. در مقاله‌ای برگرفته از رساله دکتری معادی رودسری با عنوان "الزامات خودروساز شدن در عرصه جهانی" (۱۳۹۷)؛ فارغ از یک چهارچوب تئوریک خاص صرفاً با روش تطبیقی، خودروسازی در ایران با دیگر نمونه‌های موفق مقایسه شده و

^۱ Jang-Sup Shin

جایگاه آن مورد سنجش قرار گرفته است. در پژوهش صورت گرفته توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با هدف آسیب‌شناسی صنعت خودروی کشور (۱۳۹۴) نیز آسیب‌های مربوط به حوزه سیاستگذاری در این حوزه بازنمایی و معرفی گردیده است. اسفندیار جهانگرد در "صنعت خودروسازی و جایگاه آن در اقتصاد ایران" (۱۳۹۵) با استفاده از الگوی داده-ستانده و شیوه مطالعه "جنس و وست" وضعیت خودروسازی را به لحاظ آماری نمایه‌سازی کرده است.

شایان ذکر است که در مکتوبات مذکور به نقش دولت در توسعه صنعتی به طور کلی پرداخته شده و در هیچیک از آنها از سامان‌نهادی/اوانز در رابطه با نقش‌های خاص و تعریف شده دولت در امر صنعتی شدن استفاده نشده است. با این وصف این مقاله بر آن است تا در یک نوآوری، نقش‌های چهارگانه دولت در این حوزه را با استفاده از الگوی اوانز به نحو جداگانه از طریق مطالعه موردی "صنعت خودروسازی" ایران و کره جنوبی بازنماید.

نقش دولت در تحول صنعتی در چارچوب نظری دولت توسعه‌گرای اوانز

پیتر اوانز در "توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی" از منظر نهادگرایی به دولت توسعه‌گرا می‌پردازد. وی تعریف "وبر" از دولت به معنای "مجمعی اجباری که قلمرو و مردم تحت پوشش خود را کنترل می‌کند" را کامل نمی‌داند چرا که امروز علاوه بر جنگ و تضمین نظم کشور که از جمله وظایف کلاسیک دولت است، تقویت تحول اقتصادی و تضمین حداقل رفاه نیز به وظایف دولت افزوده شده است، به طوری که اکنون نقش اقتصادی دولت از حصول اهداف نظامی هم فراتر رفته و به سرچشمه مشروعیت آن بدل گشته است. با این حال از نظر وی بحث در رابطه با "میزان" دخالت دولت در اقتصاد، بحثی بی‌ثمر است و بجای آن باید به انواع مختلف درگیر شدن دولت و اثرات آن در اقتصاد پرداخت. آنچه مسلم است این است که امروز دیگر دخالت دولت امری مفروض است. مسأله‌ای که باید بدان پرداخت "نوع" این مداخله و نه "میزان" آن است. در همین راستا وی به دو گونه آرمانی دولت یعنی دولت توسعه‌گرا و دولت یغماگر می‌پردازد که به لحاظ ساختاری از تفاوت‌های مشهودی برخوردارند. دولت یغماگر نمی‌تواند یکایک مقامات مسئول را از رفتن به دنبال اهداف شخصی خود بازدارد. روابط شخصی تنها منبع همبستگی است و به حداکثر رساندن منافع فردی بر

پیگیری اهداف جمعی اولویت دارد. رابطه با اجتماع، در رابطه با تک تک مقامات مسئول خلاصه می شود نه رابطه بین رأی دهندگان و دولت در قالب یک تشکیلات و سازمان. به بیان مختصر، کمبود دیوانسالاری به گونه ای که وبر تعریف می کند ویژگی دولت های یغماگر است. ابتدای همبستگی در این دولت بر روابط شخصی مانع از پی جویی اهداف بلندمدت به نحو استراتژیک شده و همین مسئله نافی اولین شرط توسعه که اجماع نخبگان بر سر تعریف، مصادیق و برنامه های توسعه است، می گردد. اولویت منافع فردی بر جمعی موجب می شود تا این دولت از جامعه مایه گذارد و حتی در مفهوم مشخص انباشت سرمایه نیز به توسعه اهمیت لازم ندهد. اما دولت توسعه گرا نه تنها تحول صنعتی را سرپرستی می کند بلکه به درستی می توان گفت در ایجاد تحول نیز ایفای نقش می کند. سازمان درونی دولت توسعه گرا به دیوانسالاری وبری نزدیکتر است. شایسته سالاری قوی و پاداش های شغلی درازمدت باعث ایجاد حس مسئولیت و همبستگی سازمانی می شود و این خود به نوعی خودگردانی می انجامد. اما با این حال بر خلاف آنچه وبر می گوید از جامعه جدا نمی افتد چرا که این دولت درون مناسبات اجتماعی نیرومندی قرار دارد که آن را به جامعه پیوند می زند و مجراهایی نهادینه برای مذاکره مستمر و مجدد درباره اهداف و خط مشی ها مهیا می کند. دولتی که فقط خودگردان است، فاقد منابع آگاهی است و نمی تواند بر اجرای خصوصی و نامتمرکز توسعه متمرکز باشد. از طرف دیگر اگر شبکه های ارتباطی مترکم باشد و ساختار درونی قوی وجود نداشته باشد دولت نمی تواند مسائل مربوط به "اقدام جمعی" را حل کند و از منافع فردی هممتیان خصوصی اش فراتر رود. فقط دولتی را می توان توسعه گرا نامید که "خودگردانی و اتکا به اجتماع" را در کنار هم داشته باشد. از نظر اوانز این آمیزه به ظاهر متعارض از همبستگی سازمانی و اتکا به اجتماع که آن را "خودگردانی متکی به اجتماع" می نامد، پایه اصلی و ساختاری لازم برای دخالت موفقیت آمیز دولت در تحول صنعتی فراهم می آورد. البته وی کمتر دولتی را موفق به ایجاد ساختارهایی می داند که شبیه به ساختارهای آرمانی باشد. با این حال از نظر وی کره جنوبی را می توان به درستی نمونه ای

از "خودگردانی متکی به اجتماع" قلمداد کرد (اوانز، ۱۳۹۸: ۳۵-۴۶).

وی با یادآوری این نکته که نوع دخالت و نه مقدار آن در تحول صنعتی حائز اهمیت است به معرفی چهار نقش برای دولت می‌پردازد. متولی^۱، متصدی^۲، قابلگی^۳ و پرورشگری^۴. در نقش تولی‌گری جنبه‌ای از وظیفه متعارف مقررات‌گذاری پررنگ شده است. هر دولتی مقرراتی را تدوین و اجرا می‌کند اما تأکید مقررات متفاوت است؛ برخی عمدتاً ترویجی‌اند و تشویق و انگیزه‌سازی را هدف قرار داده‌اند و برخی معکوس‌اند و محدودسازی یا جلوگیری از ابتکارات بخش خصوصی را مورد هدف قرار داده‌اند. متولی بیانگر تلاش در زمینه نوعی مقررات‌گذاری است که در آن مراقبت بر ترویج ارجحیت دارد.

دولت در نقش متصدی نیز ایفاگر نقشی عام است و نه تنها بعنوان تولیدکننده بلکه مسئول مستقیم عرضه انواع خاصی از کالاها نیز می‌باشد. دولت در حداقل‌ترین حالت چنین نقشی را در مورد کالاهای زیرساختی ایفا می‌کند. منظور از کالاهای زیرساختی کالاهایی است که ویژگی جمعی و عمومی دارند مانند پل، جاده، شیوه اصلی ارتباطی و غیره. از آنجا که سرمایه خصوصی نمی‌تواند حجم لازم برای تولید کالاهای مورد نیاز را تأمین کند، دولت نقش متصدی را ایفا می‌کند و مؤسسه‌هایی را پدید می‌آورد که بر سر کالاهای عادی خصوصی در بازار به رقابت بپردازند.

در نقش قابلگی دولت بجای آنکه جانشین تولیدکنندگان خصوصی شود، سعی می‌کند به ظهور کارآفرینان جدید کمک کند یا کارآفرینان موجود را تشویق نماید که خطر کنند و وارد انواع چالش‌آفرین‌تری در تولید شوند که در این راه از انواع شیوه‌ها و خط‌مشی‌ها می‌توان بهره گرفت. یکی از این شیوه‌ها ایجاد حالت "گلخانه" در زمینه تعرفه‌ها برای بخش‌های نوپا است تا بتوانند در برابر رقابت بیرونی دوام بیاورند. اعطای یارانه و تشویق مالی، کمک به مذاکره کارآفرینان محلی با سرمایه‌های فراملی یا آگاه

۱ Custodian

۲ Demiurge

۳ Midwifery

۴ Husbandry

کردن آنها از اهمیت یک بخش اقتصادی از جمله اقدامات دیگر در این نقش است. در این روش ترویج بر مراقبت ارجحیت دارد.

در پرورشگری، کارآفرینان خصوصی ترغیب شده و مورد مساعدت قرار می‌گیرند تا بتوانند در برابر چالش‌های رقابتی جهانی دوام بیاورند. این نقش شکل‌های مختلفی دارد، از آگاه‌سازی ساده گرفته تا کارهای پیچیده مانند ایجاد سازمان‌های دولتی برای انجام کارهای مشکل و مخاطره‌آمیز مثل تحقیق و توسعه. شیوه‌های پرورشگری و قابلیت با یکدیگر همپوشانی دارند (اوانز، ۱۳۹۸: ۴۷-۴۸).

اوانز طی مطالعه تطبیقی فرایند صنعتی شدن کشورها بویژه برزیل، هند و کره جنوبی با تمرکز بر فناوری اطلاعات، به این نتیجه می‌رسد که دولت کره توانسته به آسانی بسوی آمیزه‌ای از ترغیب و حمایت (پرورشگری) حرکت کند. در حالی که برزیل و هند نتوانسته‌اند به گونه‌ای کامل نقش قابلیت را ایفا کنند و در گرداب تدوین مقررات محدود کننده فرو رفته‌اند. این دو کشور برای تولید مستقیم کالاهای فناوری اطلاعات توسط مؤسسه‌های دولتی، سرمایه‌گذاری سنگینی کرده‌اند. اما ایفای نقش متولی و متصدی از لحاظ سیاسی برای این دو کشور هزینه داشت و باعث اتلاف ظرفیت‌های کمیاب دولت شد. از این رو در موقعیت ضعیفی قرار گرفتند که برای اجرای برنامه پرورشگری مناسب نبود، در حالی که این برنامه می‌توانست برای حفظ صنایع محلی ایجاد شده با حمایت دولت مؤثر باشد (اوانز، ۱۳۹۸: ۴۹).

از آنجا که از یک سو اوانز تنها نظریه‌پرداز دولت توسعه‌گراست که نقش‌های نهادی دولت را به تفکیک در حوزه صنعتی شدن شناسایی و تعریف کرده است و از سوی دیگر الگوی مداخله دولت کره جنوبی و نقش‌آفرینی آن در تحول صنعتی به گفته اوانز به مدل آرمانی وی نزدیکترین است و همچنین تولد صنعت خودروسازی این کشور تقریباً با ایران همزمان بوده است؛ مشاهده فاصله توسعه و پیشرفت این صنعت در دو کشور از یکدیگر، موضوع مناسبی جهت بازشناسی نقاط گسست در رابطه نقش‌های دولت و توسعه صنعتی در ایران از منظری آسیب‌شناختی بحساب می‌آید. البته پر واضح است که در این رویکرد آسیب‌شناسانه نمی‌توان تعمیم کامل الگوی اوانز را به دلایلی چند انتظار داشت. نخست بدین دلیل که اوانز به برخی از فاکتورهای مهم دخیل در شکل‌گیری کارکرد دولت توجه نکرده است که از جمله آنها متن تاریخی و فرهنگی

یک جامعه است که طرح‌واره نهادی خاص در دستیابی به توسعه را مشروط می‌سازد و ها چون چانگ اقتصاددان نهادگرای کره‌ای توجه به آن را برای تأکید بر خاص بودگی توسعه کره ضروری می‌داند (Quero, 2012: 923). عامل تاریخی - فرهنگی از جمله موانع شکل‌گیری دولت توسعه‌گرا در ایران است که دلفروز بدان اشاره کرده و آن را از جمله عوامل چرخش‌های گفتمانی در برنامه‌های توسعه ایران بر می‌شمارد (دلفروز، ۱۳۹۳: ۲۵۲-۲۵۳). همچنین او آنز به این پرسش کلیدی نپرداخته است که چرا مداخله دولت در اقتصاد و صنعت در کره جنوبی، کارگر افتاد؛ حال آنکه چنین مداخلاتی در سایر کشورها که تفاوتی رادیکال با اقدامات مداخله‌گرایانه کره نداشت منتج به توسعه نگردد؟ این موضوعی است که چانگ به تبیین آن پرداخته و از جمله کارکرد توسعه‌ای رانت در کره جنوبی را به بحث گذارده (Chang, 1993) که در اینجا مجال پرداختن به آن نیست و تنها می‌توان به این نکته کلی اکتفا نمود که عملکرد هر دولت به ساخت ویژه آن که خود در بستری خاص شکل گرفته بستگی تام دارد.

دلیل دیگر به این واقعیت بازمی‌گردد که نقش‌های دولت همچنان که خود او آنز نیز خصوصاً در جای دیگر اشاره و تأکید دارد، دوسویه بوده و می‌توان گفت این روابط به نحو هم‌افزاینده میان دولت و جامعه شکل می‌گیرد و منتج به توسعه می‌گردد (Evans, 1997). بدین ترتیب تبیین آسیب‌شناسانه نقش‌های دولت بدون در نظر گرفتن جامعه مدنی و ویژگی‌های گروه‌های کارآفرین تنها بخشی از کار است و نیازمند پژوهش‌های تکمیلی است. در یک بیان کلی ایفای نقش‌های نهادی مورد نظر او آنز به نحو مطلوب و کارآمد، تنها از یک دولت توسعه‌گرا انتظار می‌رود. با توجه به فقدان بسیاری از خصایص کلیدی دولت توسعه‌گرا از جمله اجماع نخبگان، استقلال دولت و دیوانسالاری کارآمد در دولت ایران که دلفروز آنها را در مقام تطبیق برجسته ساخته است (دلفروز، ۱۳۹۳)، این دولت چه قبل از انقلاب اسلامی و چه بعد از آن، ذیل دولت‌های توسعه‌گرا قرار نمی‌گیرد. بر همین اساس این تطبیق در سطح خرد، آسیب‌های دولت به لحاظ توسعه‌گرانبودن در سطح کلان را نیز نمایان می‌سازد.

مقایسه نقش دولت در تحول و توسعه صنعت خودروسازی کره جنوبی و ایران

در چارچوب تئوریک ارائه شده، تبیین نقش دولت در تحول صنعتی به معنای درک آن است که چگونه دولت با ایفای هر نقش در هر بخش از صنعت به مزیت نهادی دست یافته و در نتیجه به تحول و توسعه آن نائل می‌گردد. پیش از همه لازم بذکر است که نحوه مداخله دولت در هر بخش از صنعت علاوه بر اینکه به ساختار دولت از حیث باز یا بسته بودن، درجه دیوانسالاری، انسجام نخبگان و غیره بستگی دارد؛ به ماهیت صنعت مورد مداخله و کفایت سرمایه موجود جهت تحول و توسعه آن بخش از صنعت نیز وابسته است. چنانچه ایفای نقش تصدی‌گری به گفته اوانز «مستلزم وجود مفروضاتی قوی درباره عدم کفایت سرمایه خصوصی است و گمان بر این است که سرمایه محلی نمی‌تواند به نوعی «بورژوازی تحول‌آفرین» تبدیل شود و صنایع و بخش‌های جدیدی را وارد صحنه کند. اگر سرمایه محلی نتواند بخش جدیدی را توسعه دهد و سرمایه فراملی نیز اشتیاقی به این کار نداشته باشد ایفای نقش متصدی می‌تواند تنها راه به‌پیش برنده صنعتی باشد» (اوانز، ۱۳۹۸: ۱۴۹). بعنوان مثال همه دولت‌ها در صنایع فولاد نقش متصدی را ایفا کرده‌اند و یا صنعت نساجی از جمله صناعی است که دولت‌ها میل زیادی به مداخله در آن دارند (اوانز، ۱۳۹۸). در ایران نیز یکی از اهداف عالی‌خانی وزیر اقتصاد وقتبعنوان آغازگر روند صنعتی شدن طی دهه ۴۰ شمسی این بود که در صناعی که بخش خصوصی نمی‌تواند و تجربه ندارد و در ابتدای کار سودآوری ندارد، دولت ورود کند مثل ذوب آهن، ماشین‌سازی و تراکتورسازی (همایونی، ۱۳۹۹: ۶۴).

نقش تصدی‌گر می‌تواند به مثابه یک تیغ دو لبه عمل کند. بدین معنا که به گفته اوانز تصدی‌گری، منطقی‌گسترش‌یابنده دارد. آنچه باعث جذابیت نقش متصدی برای نخبگان دولت‌های جهان سوم شده، تصور آرمانشهری است که بخش دولتی می‌تواند با فعالیت پویا، به دقت برنامه‌ریزی شده و معقول همچون سکاندار دورنگر اقتصاد، منابع اندک را بسیج کند، بازارها را برانگیزاند، فناوری‌های جدید را اقتباس کند و به سرعت کل اقتصاد را به سطح رشد صنعتی خودگردان ارتقا دهد (اوانز، ۱۳۹۸: ۱۵۰). سوی دیگر قضیه اما این است که افراط در نقش تصدی‌گری در واقع ناشی از برداشت منفی نسبت به کارآیی و سلامت بخش خصوصی است. یک چنین برداشت منفی در ایران از

همان آغاز صنعتی شدن وجود داشته است. چنانکه عالیخانی اشاره می‌کند علاوه بر وجود درآمد نفت بعنوان عاملی که موجب شده تا دولت بدون نیاز به حساب پس دادن به مردم، دست به کار صنعت دلخواه خود گردد؛ بدینی نسبت به بخش خصوصی با این نگاه که «بخش خصوصی اگر دستش برسد غارت می‌کند» باعث بی‌اعتمادی نسبت به کارآفرینان خصوصی شده است (عالیخانی، ۱۳۹۳: ۲۰۱-۲۰۲).

افراط دولت در نقش تصدی‌گری و در نتیجه ایجاد انحصار دولتی موجب می‌شود تا رقابتی نابرابر با بخش خصوصی کم‌توان بوجود آید و در نهایت آنها به راحتی از میدان به در شوند. علاوه بر اینکه این خطر را افزایش می‌دهد که بنگاه‌های دولتی را وارد بخش‌هایی کند که احتمالاً در آنها عملکرد مناسبی نخواهند داشت. به نوشته اوانز پیشینه‌های ایفای نقش متصدی، آکنده از ناکامی‌های اقتصادی عظیم و فاحشی است که به لحاظ سیاسی مخاطره‌آمیز است (اوانز: ۱۳۹۸: ۱۵۰). شاید به این دلیل که مشروعیت نظام را کاملاً به کارآمدی اقتصادی دولت آن گره می‌زند. مضاف بر این، خصلت فراروندگی و گسترش یابندگی نقش تصدی‌گری موجب می‌گردد تا دولت از نقش قابلیت‌گویی و بویژه پرورشگری خود که هدف از آن ظهور کارآفرینان کارآمد و مشتاق در عرصه صنعت است، به کلی بازماند. نکته حائز اهمیت اینکه اگر دولتی بدون ایفای نقش قابلیت‌گویی و پرورشگری دست به خصوصی‌سازی زند در واقع با رهاسازی و نه آزادسازی، میدان را برای تاراج سرمایه‌های صنعتی کشور بازگذاشته است.

پس از بیان این پیش‌فرض‌های اساسی، منطق مقایسه صنعت خودروسازی در کره جنوبی و ایران را باید در تفاوت فاحش مسیر حرکت این صنعت در دو کشور با لحاظ این نکته که صنعت خودروسازی در این کشورها تقریباً به طور همزمان تأسیس و شروع به فعالیت کرده است، ملاحظه نمود. در یک تصویر کلی ایران از بُعد مقیاس جهانی؛ اولین کشور در خاورمیانه، هفتمین در آسیا و بیست و دومین در جهان است که صاحب خودروسازی همراه با مونتاژ قطعات منفصله وارداتی شده است. با این حال از لحاظ بافت و ساختار تولید و شکل‌گیری بازار، خودروسازی در ایران از رقابت بازار جهانی کاملاً دور مانده و تحت حمایت بیش از حد و مرز دولت قرار دارد و می‌توان گفت کمتر خودروسازی در جهان از این همه امکانات [حمایتی] برخوردار است. این مساله موجب انحصار دوجانبه خرید و فروش، بالا بودن قیمت خودرو، کیفیت پایین محصولات، آلودگی و مصرف

بالای حامل‌های انرژی در کشور شده است (جهانگرد، ۱۳۹۵: ۱۸۹ و ۱۹۱). در کره جنوبی اما خودروسازی در سال‌های دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ روایتگر داستان موفقیت آن کشور بوده است به نحوی که صادرات اتومبیل‌های مونتاژی کره، فعالیت سایر سرمایه‌های فراملی را تحت الشعاع قرار داد و موفقیت در صادرات با نسبت فوق‌العاده‌ای از قطعات محلی بدست آمد (اوانز، ۱۳۹۸: ۱۶۸). در روایتگری این تصویر البته می‌توان به دلیل تراشی‌های تا حدی موجه متوسل شد مانند حمایت آمریکا و ژاپن از کره جنوبی و گشوده بودن بازارهای آمریکا به روی خودروهای این کشور به عنوان عاملی برای موفقیت و اما در مقابل وقوع انقلاب و جنگ تحمیلی و اعمال تحریم‌های کمرشکن بر ایران بعنوان موانع توسعه صنعتی. با این همه این روایت تا آنجا کاملاً بی‌عیب و نقص به نظر می‌رسد که ما را از نزدیک شدن کامل به موضوع و دیدن ظرفیت‌ها و چالش‌های واقعی دور نگه داشته و صرفاً دورنمای کلی از قضیه را به تصویر کشد، در حالیکه مشاهده می‌شود نقص و فتور یا توفیق در شیوه مداخله‌گری دولت بیشتر از همه به ساختار و کارکرد دولت‌ها مربوط است.

الف - دولت و نقش‌ها در صنعت خودروسازی کره جنوبی

صنعت خودروی کره جنوبی در دهه ۱۹۶۰ در چارچوب سیاست کلی صنعتی این کشور در آن دوره یعنی استراتژی جانشینی واردات شکل گرفت. دولت کره از ۱۹۶۱ از این استراتژی برای حمایت از صنایع داخلی استفاده نمود و اقدامات حمایتی قدرتمندی به اجرا درآورد. صادرات تشویق می‌شد اما برای تامین منابع مالی طرح ملی جایگزینی واردات مورد استفاده قرار می‌گرفت و به خودی خود محوریت نداشت. در ۱۹۶۵ دولت به دلیل محدود بودن بازار داخلی، استراتژی خود را به صنعتی شدن مبتنی بر صادرات همه‌جانبه تغییر داد (دلفروز، ۱۳۹۳: ۸۹). مداخله دولت در بخش‌ها البته به یک صورت نبود. در حالی که نقش‌آفرینی دولت در صنعت آهن و فولاد [شرکت پوهانگک] نمایانگر حالت افراطی مداخله دولت بود [تصدی‌گری]، صنایعی چون نساجی و اتومبیل‌سازی بیشتر شاهد نقشی قابلیت‌محور و پرورشگری دولت بودند. دولت در صنعت خودروسازی بجای آنکه تلاش کند ساختار کارآفرینی موجود را به کنترل خود درآورد؛ شکل‌گیری این بخش را تشویق کرد (اوانز، ۱۳۹۸: ۱۴۴). در واقع عامل تعیین‌کننده در موفقیت توسعه صنعتی کره همین مداخله‌گرینش شده یا Selective Intervention بود

(Storm, 2017: 7).

در ابتدا دولت کره در ۱۹۶۲ در ایفای نقش تولی‌گری خود "قانون حمایت از صنعت اتومبیل" را به تصویب رساند که بخشی از برنامه پنج ساله اول توسعه در کشور بود و بر اساس آن واردات خودرو تا ۲۵ سال ممنوع شد (که البته در ۱۹۸۳ به مدت سه سال دیگر تمدید شد) ولی واردات قطعات منفصله و مونتاژ در داخل کره آزاد بود (جهرمی و قبادی، ۱۳۹۵: ۱۲۸). ضمن آنکه فعالیت مستقل شرکت‌های خارجی در کره ممنوع گردید و ادامه فعالیت آنها تنها در چارچوب تشکیل مشارکت مدنی (JV) با شرکت‌های کره‌ای در مونتاژ پذیرفته شد (برومیده و کولوبندی، ۱۳۸۹: ۲۰). در کنار این قانون حفاظتی، دولت در بخش دوم سیاست‌های خود به سیاست تشویقی حمایت از قطعه‌سازان داخلی روی آورد که بر اساس آن شرکت‌های کره‌ای برای برخورداری از بسته‌های تشویقی و تخفیف‌های مالیاتی باید طی سه سال قطعاتی که از خارج وارد می‌کردند را در داخل کره تولید کنند. بر طبق این استاندارد، تنها مونتاژ خودروهای به‌روز ممکن بود و مونتاژ خودروهایی که تولیدشان متوقف شده بود، ممنوع شد. به گفته چوین چوئل از انجمن صنعت و تجارت خودرو کره جنوبی، در آن دوره برنامه دولت کره این بود که شرکت‌های خودروساز مستقلاً خودروهای کره‌ای بسازند، رئیس جمهور ویژگی‌هایی که خودرو باید داشته باشد اعلام کرد. طبق این برنامه خودرو باید کوچک بوده و حجم موتور آن بیشتر از ۳۰ سی‌سی نباشد و برای مصرف‌کننده داخلی جذاب باشد و امکان صادر شدن نیز داشته باشد (عزیزی و سرمدی، ۱۳۹۵).

از آنجا که رژیم پارک چونگ‌هی - رئیس‌جمهور وقت کره - به شدت تحت تاثیر مدل ژاپن قرار داشت، به دنبال ایجاد ساختاری صنعتی بر مبنای شرکت‌های کره‌ای بزرگ بود که به صورت مجتمع سازمان یافته بودند (کاستلز، ۱۳۸۰: ۲۹۹). در واقع کی‌رتسو یا مجتمع‌های بزرگ صنعتی در ژاپن که پس از جنگ جهانی دوم بواسطه ساختار عمودی خود دارای مزیت نهادی در سیاست جبران عقب‌ماندگی یا Catching-up بودند به الگویی برای کره تبدیل شد تا شرکت‌های کره‌ای را به ادغام در یکدیگر و

ایجاد شبکه‌های عمودی و بزرگ (چائبول) مجبور نماید (Sup Shin, 2002: 13-14). اجرای سیاست‌های گلخانه‌ای دولت یعنی ممنوعیت ۲۵ ساله واردات خودرو و همچنین تشویق قطعه‌سازان به تولید قطعه در داخل و خودروسازان برای تولید خودروی ملی، مکمل ایفای نقش قابلیت‌پذیری دولت بود تا مجتمع‌های عظیم صنعتی این کشور از ظرفیت و قابلیت ریسک‌پذیری در رقابت جهانی برخوردار شوند. تولی‌گری دولت همچنین به صورت مداخله‌گزینه‌شده در جهت هدایت‌بخشی صورت گرفت. بر این اساس دولت یک هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی ایجاد کرد که مجموعه‌ای از برنامه‌های پنج ساله را طراحی و اجرا می‌کرد. این هیأت شرکت‌های کره‌ای را بسوی بخش‌هایی هدایت می‌کرد که از لحاظ ایجاد خوداتکایی یا افزایش توان رقابتی کره در اقتصاد جهانی برای اقتصاد ملی، اهمیت استراتژیک داشتند و به این ترتیب کره جنوبی به نحو اصولی در مسیر توسعه صنعتی گام برداشت (کاستلز، ۱۳۸۰: ۳۰۰).

تولی‌گری دولت در قالب وضع مقررات حفاظتی و تشویقی - ترویجی، در کنار مداخله‌گری‌گزینه‌شده به منظور ایفای نقش قابلیت‌گسرنانجام در ۱۹۷۵ به ثمر نشست و هیوندای تولید انبوه اولین خودروی ملی کره به نام پانی را در کارخانه‌های خود آغاز کرد که بیش از ۸۵ درصد آن در داخل کشور طراحی و ساخته شده بود (موسوی جهرمی و قبادی، ۱۳۹۵: ۱۲۹). اجرای پروژه پانی به تقویت قطعه‌سازی کره انجامید؛ به طوری که کره که تا آن زمان تنها ۵۰ درصد از قطعات را در داخل تولید می‌کرد توانست میزان آن را به ۹۰ درصد برساند (عزیزی و سرمدی: ۱۳۹۵). با پایان دوره ممنوعیت واردات خودرو، دولت کره احساس کرد که خودروسازان از توان رقابتی برخوردار شدند و بنابراین ایفای نقش پرورشگری خود را با لغو ممنوعیت واردات و مجاز کردن واردات خودرو توسط شرکت‌های خارجی و کاهش تعرفه واردات به صورت پلکانی در مدت ۱۰ سال به ۸ درصد (رودسری و دیگران، ۱۳۹۸: ۱۶۱) آغاز کرد. در این شرایط خودروسازان کره‌ای باید در رقابت با شرکت‌های خارجی کیفیت محصولات خود را افزایش می‌دادند. چرا که بسیاری از مردم اکنون ماشین خارجی را به تولیدات داخلی ترجیح می‌دادند. از آنجا که خودروسازان کره‌ای، دولتی نبودند پس سهمی از بودجه عمومی کشور نداشتند و بنابراین برای بقای خود ناچار به گسترش بازارهای صادراتی با بالا بردن کیفیت و پایین نگه داشتن قیمت بودند. مداخله دولت در

این مرحله به صورت در اختیار گذاردن بورسیه‌هایی ویژه در اختیار دانشجویانی بود که می‌خواستند در رشته مهندسی خودرو تحصیل کنند. چون کونگ مین، رئیس جامعه مهندسان خودرو کره، که با استفاده از این بورسیه به دانشگاه ام‌تی آمریکا رفته و در رشته موتور اتومبیل تحصیل کرده، این کار را بدون حمایت دولت امکان‌پذیر نمی‌دانست (عزیزی و سرمدی: ۱۳۹۵). همچنین دولت کره برای شرکت‌هایی که می‌خواستند مراکز تحقیق و توسعه تأسیس کنند، امتیازاتی در نظر گرفت. شرکت هیوندای اولین شرکتی بود که در این زمینه اقدام کرد و ابتدا یک مرکز تحقیق و توسعه در نزدیک سئول بنا کرد و برای آنکه بتواند از توان مهندسان خارجی که حاضر نبودند برای کار به کره بیایند استفاده کند، اولین مرکز تحقیق و توسعه خارجی خود را در کالیفرنیا تأسیس نمود. رویکرد خودروسازان کره‌ای از سال ۲۰۰۰، چنانچه خود اعلام کردند، تنها بالا بردن کیفیت بوده و افزایش تیراژ را نتیجه منطقی بالا رفتن کیفیت می‌دانستند. آنها با این رویکرد پس از آنکه در ۲۰۰۵ حس کردند که جایگاه مناسبی در بازارهای آمریکا بدست آورده‌اند، تصمیم گرفتند تا بخشی از توان خود را بر بازار اروپا و آسیا متمرکز کنند و بر این اساس هیوندای و شرکت کیا در آلمان مراکز تحقیق و توسعه تأسیس کردند (عزیزی و سرمدی، ۱۳۹۵). همچنین از جمله اقدامات خودروسازان کره‌ای، تأسیس سایت تولید در کشورهای مختلف است. بعنوان مثال سایت هیوندای در ۱۹۹۶ در ویتنام، ۱۹۹۷ در ترکیه، ۱۹۹۸ در هند، ۲۰۰۲ در چین، ۲۰۰۵ در آمریکا، ۲۰۰۶ در اسلواکی، ۲۰۰۸ در چک، ۲۰۰۹ سایت دیگری در آمریکا، ۲۰۱۰ در روسیه، ۲۰۱۲ در برزیل و سایت دیگری در چین در ۲۰۱۴ که در مجموع این سایت‌ها ظرفیت تولید چهار میلیون و چهارصد هزار دستگاه خودرو در سال را دارند (Kim, 2015: 2).

یک چنین توان رقابتی بالایی به معنی پایان مداخله‌گری دولت نبود. زمانی که بحران مالی ۲۰۰۸ بویژه در آمریکا باعث رکود بازار از جمله خودرو شد، دولت کره سعی کرد با تقویت بازار داخلی و اعطای وام کم‌بهره به خریداران کره‌ای، این شرکت‌ها را تقویت کند (برومیده و کولوبندی، ۱۳۸۹: ۲۳). در مجموع دولت کره در صنعت خودروسازی در نقش متولی به اندازه و بجا ایفای نقش کرد. هیچگاه ایفاگر نقش متصدی نبود. قابلیت‌های را در قالب سیاست‌های گلخانه‌ای زمان‌بندی شده و محدود ایفا نمود و

پرورشگری را به گستردگی پذیرفت.

ب- دولت و نقش‌ها در صنعت خودروسازی ایران

تاریخچه صنعت خودروسازی ایران به سال ۱۳۳۸ بر می‌گردد. هرچند پیش از آن فعالیت‌هایی توسط چند شرکت خارجی از جمله فیات و جیپ انجام شده بود اما در این سال با سرمایه‌گذاری معادل دویست میلیون ریال، کارخانه مونتاژ احداث شد. قطعات خودرو به صورت منفصله وارد و عملیات مونتاژ صورت گرفت و عملاً در سال ۱۳۳۹ مونتاژ خودروی سواری در ایران آغاز شد (رودسری و دیگران، ۱۳۹۸: ۱۸۱). در سال ۱۳۴۱ شرکت‌های صنعتی کارخانجات "ایران ناسیونال" برای تولید اتوبوس، وانت استیشن، مینی‌بوس و آمبولانس به گروه خودروسازان پیوست و در سال ۱۳۴۵ تولید پیکان را آغاز کرد. به طور کلی در سال ۱۳۵۴ تعداد سیزده واحد تولیدی در صنعت اتومبیل‌سازی فعالیت داشتند که ۳۸ درصد از کل واحدهای مذکور، اتومبیل سواری تولید می‌کردند (جهانگرد، ۱۳۹۵: ۱۸۶).

از طرفی صنعتی شدن ایران به نحو جدی در برنامه سوم (۱۳۴۶ - ۱۳۴۲) و چهارم (۱۳۵۱ - ۱۳۴۷) در دستور کار قرار گرفت. برنامه سوم عمرانی که از آن بعنوان اولین برنامه جامع ایران یاد می‌شود، نخستین برنامه‌ای بود که بر صنعتی کردن کشور به منزله ابزار اساسی برای توسعه اقتصادی تاکید داشت. این برنامه در چارچوب استراتژی جانشینی واردات از طریق جلوگیری از ورود کالاهای مشابه، وضع تعرفه‌های بالا برای کالاهای مصرفی اعمال می‌شد. برنامه چهارم نیز در تعقیب این سیاست به دنبال تولید کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای بود و از همین‌رو حداکثر معافیت مالیاتی برای توسعه فعالیت‌های صنعتی اتخاذ شد و تسهیلات اعتباری از طریق وام و مشارکت بانک‌های تخصصی ادامه یافت (شریف‌زادگان و نورایی، ۱۳۹۴: ۴۲ - ۴۳).

عمل در چارچوب این سیاست صنعتی، اگرچه می‌توانست خودروسازی را به سمت آینده روشنی سوق دهد اما این صنعت از برنامه‌ای مدون، زمان‌بندی شده و جامع برخوردار نبود؛ از قطعه‌سازان حمایت نشد و کارخانه‌ها بیشتر به مونتاژ قطعات وارداتی می‌پرداختند. در ۱۹۷۳ با شروع جنگ اعراب و اسرائیل و بالا رفتن قیمت نفت و درآمد ایران و به تبع آن تقاضای خرید خودرو در کشور، دولت هویدا واردات خودرو را تسهیل کرده و با وجود کارخانه‌های تولید خودرو در کشور، ۵۰ درصد بازار با واردات

تامین شد. شاه نیز به دنبال آن بود تا بخشی از شرکت‌های خودروساز جهان را خریداری کند چرا که این شرکت‌ها با بحران مالی شدیدی مواجه شده بودند اما پس از تلاش بسیار موفق شد بجای آن، ۳۰ درصد از سهام صنایع فلزی "نیسن تروپ" آلمان را خریداری کند. لذا بومی‌سازی تکنولوژی خودرو با بلندپروازی شاه ناموفق ماند (عزیزی و سرمدی: ۱۳۹۵).

پس از انقلاب اسلامی با تصمیم دولت موقت و شورای انقلاب؛ تمام شرکت‌های خودروسازی، ملی شده و زیر نظر "سازمان صنایع ملی" قرار گرفت. اما به دلیل اختلافات درون دولت با شورای اداره کننده، این سازمان به طور مرتب دچار تغییر و تحول می‌شد و شرایطی برای سیاستگذاری باثبات برای صنایع خودروسازی وجود نداشت؛ به طوری که اعضای اداره کننده شورا، در طول دو سال، بیش از پنج بار تغییر کردند. از آنجا که فعالیت شرکت‌های خودروساز ایرانی وابسته به قطعاتی بود که در شرکت‌های خارجی تولید می‌شد، تولید در برخی از شرکت‌های خودروساز ایران متوقف شد (عزیزی و سرمدی، ۱۳۹۵). بدین ترتیب پس از انقلاب نقش‌های تولی‌گری و تصدی‌گری دولت در رابطه با خودروسازی محل ضعف و اشکال بود چرا که از یک سو سیاستگذاری جامع و باثباتی وجود نداشت و از سوی دیگر علاوه بر بروز بحران مالکیت با عدم ثبات مدیریتی در این صنعت مواجه بودیم. این مشکلات تا به امروز نیز به انحای مختلف خود را نشان می‌دهد؛ به گونه‌ای که با آغاز هر دوره ریاست جمهوری، مدیران اجرایی نیز تغییر کرده و عملاً تداوم برنامه‌ها از بین می‌رود و بدین ترتیب قریب به صد در صد موارد، برنامه‌ها و پروژه‌های قبلی دچار وقفه، تغییر و لغو می‌شود. حسین همایونی از صنعتگرانی که ماشین‌سازی اراک را از ورشکستگی نجات داد می‌گوید: «ما بعد از انقلاب در کارخانه‌های صنعتی استمرار مدیریت نداشتیم و این ضربه بزرگی بود و البته مشکل بزرگتر، سیاسی شدن واحدهای صنعتی بود که موجب می‌شد تا افراد فرهیخته صنعتی و کسانی که در صنعت آموزش دیدند و تجربه اندوختند به خاطر جناح‌بندی‌های سیاسی کنار گذاشته شوند» (همایونی، ۱۳۹۹: ۶۸).

تدوین یک استراتژی مدون و منسجم توسط دولت برای هر بخش از صنعت در واقع نخستین و مهمترین گام در راستای ایفای نقش تولی‌گری به شمار می‌آید. به نحوی که سیاستگذاری منسجم موجب شد تا طی جنگ، خودروسازی علی‌رغم آنکه برخی از

کارخانه‌ها هدف حملات هوایی عراق قرار گرفتند، اما تولید خود را در حد متعادل حفظ نماید. از طرف دیگر به دلیل محدودیت واردات، خودروهای تولید شده سرعت در داخل به فروش رود. طی جنگ حتی مسئولان ایران در حالی توانستند سهم ۴۵ درصدی جنرال موتور آمریکایی را در پارس خودرو تنها با ۱۹ و نیم میلیون دلار و ۸۰۰-۷۰۰ دستگاه اتومبیل خریداری کنند که این شرکت مبلغ ۶۰ میلیون دلار بابت فروش سهم خود درخواست کرده بود. با این همه شرایط جنگی اجازه اتخاذ استراتژی بلندمدت را از دولت سلب کرده بود و خصوصاً با اوج بحران ارزی در سال ۱۳۶۵ خودروسازها در وضعیت نامناسبی قرار داشتند. لکن راهکارهای دولت بعد از جنگ (دولت سازندگی) برای شرکت‌های خودرو بیشتر رویکردی تاکتیکی به شمار می‌رفت تا استراتژیک. در این زمان دولت اجازه تولید ۵۰ هزار دستگاه پیکان توسط ایران خودرو را صادر کرد صرفاً با این هدف که از ورشکستگی آن جلوگیری کند و یا به منظور جبران کسری درآمد دولت، واردات محدود خودرو با تعرفه بالا را تجویز نمود که به دلیل قیمت بالای تمام شده، تنها نیاز طبقه مرفه جامعه را برآورده می‌ساخت (عزیزی و سرمدی، ۱۳۹۵). بر اساس این سیاست، در پیروی از اولین قانون خودرو که بعنوان نخستین نقشه راه خودرو در دولت هاشمی رفسنجانی به تصویب رسیده بود؛ واردات خودرو با تعرفه بالای ۱۷۰ درصدی آزاد شد تا به گفته نژادحسینیان «صنعت خودروسازی پس از هفت سال برخورداری از تعرفه بالا خود را بالا کشیده و با رقبای جهانی رقابت کند» (Eghtesadnews.com).^۱ در واقع اجرای سیاست تعدیل اقتصادی توسط دولت در این دوره به آزادسازی واردات خودرو به گونه‌ای انجامید که جهت وارد کردن ۱۶۴ هزار دستگاه خودرو، حدود ۲ میلیارد دلار ارز از کشور خارج شد (اژدری و شجاعی، ۱۳۹۴: ۶). این همه در حالی بود که خودروسازان داخلی فاقد توان رقابت با خودروهای وارداتی بودند. عبارتی اگرچه قرار بود تا این تعرفه بتدریج کاهش یابد و در این مدت خودروسازان داخلی به تقویت خود پردازند (عزیزی و سرمدی، ۱۳۹۵)؛ لکن استراتژی حمایت از تولید ماهیتاً موضوعی بلندمدت است و سیاستگذاری برای آن ابزاری مناسب

می‌طلبد. استفاده از ابزار پولی عمدتاً برای هموار کردن چرخه‌های تجاری بکار رفته و ماهیتی کوتاه‌مدت دارد و لذا نباید به صورت سیستماتیک به سیاستی برای استراتژی بلندمدت تبدیل شود. هدایت پایه پولی به سمت سازندگان داخلی بیشتر از آنکه بخشی از یک استراتژی صنعتی باشد رانتهی است برای صنایعی که قدرت چانه‌زنی بیشتر دارند. این اقدام تفاوت چندانی با تأمین کسری بودجه دولت از طریق بسط پایه پولی ندارد (بانک خاورمیانه، ۱۳۹۴: ۱۷).

تشکیل شورای سیاستگذاری صنعت خودرو در سال ۱۳۸۷ به ریاست وزیر صنایع و عضویت برخی از معاونان، مشاوران و مدیران شرکت‌های خودروساز نیز در راستای تدوین استراتژی صنعت خودرو بود. لکن دوگانگی در سیاستگذاری در حوزه خودرو در زمان دولت احمدی‌نژاد نیز ملموس است. این دولت که پیرو رویکردهای کلی معطوف به استراتژی جایگزینی واردات به دنبال افزایش تیراژ تولید بود، در سال ۱۳۸۴ توانست تولید خودرو را به مرز یک میلیون دستگاه در سال برساند و در ۱۳۹۰ خودروسازی ایران با تولید ۱/۶ میلیون خودرو برای اولین بار از نظر میزان تولید به جایگاه سیزدهم در بین کشورهای تولیدکننده خودرو دست یافت (بانک خاورمیانه، ۱۳۹۴: ۳). در این شرایط خودروسازی داخلی به فکر راه‌اندازی خط تولید در سایر کشورها افتاد و با سرمایه‌گذاری‌های گسترده، خط تولید خودروهای سمند و پراید را به طور جداگانه در سوریه راه‌اندازی کرد (بانک خاورمیانه، ۱۳۹۴: ۳). این وضعیت در حالی بود که رویکرد تولید برای داخل با رویکرد معطوف به صادرات از اقتضات کاملاً متفاوتی برخوردار است. عدم وجود استراتژی منسجم و مشخص برای خودروسازی مشکلی است که تا به امروز نیز وجود دارد. به گفته فرید زاوه در وبینار خودرویی مؤسسه آموزش و پژوهش نهاد ریاست جمهوری، «استراتژی تولید در شرکت‌های خودروساز روشن نیست که آیا قرار است در زمینه خودرو برندسازی کند یا اینکه صرفاً قصد تولید خودرو دارند؟ آیا آنها قصد تولید محصول برای نیاز داخلی دارند یا به تولید برای بازارهای جهانی نیز فکر می‌کنند؟ همچنین وضعیت اکتفا به سرمایه‌گذاری داخلی یا جذب سرمایه‌گذاری خارجی نیز روشن نشده است» (دنیای اقتصاد، ۶ اسفند ۱۳۹۹: ۲۴). غلبه نگرش کوتاه‌مدت نسبت به صنعت خودروسازی را از جمله می‌توان همچنان که آمد، در دهه ۸۰ مشاهده نمود. طی این دهه تولید خودرو به نحو قابل توجهی افزایش

یافت اما فشار و تاکید دولت برای افزایش تیراژ بجای توجه به کیفیت موجب شد تا خودورها با قطعات ضعیف و ارزان ساخته شوند و همین به بالا رفتن آمار تلفات ناشی از تصادفات انجامید. تصویب قانون حمایت از حقوق مصرف کنندگان خودرو در ۱۳۸۶/۳/۲۳ و همچنین قانون ارتقای کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی مصوب ۱۳۸۹/۲/۲۶ از جمله بازخوردهای قانونی نسبت به این معضل بود. اما مسئولان دولتی در حمایت از خودروسازان درآمدند و در عمل ساختارهای نظارتی را به گونه‌ای تغییر دادند که آنها نتوانند مانعی برای فعالیت خودروسازان ایجاد کنند. به گفته سردار افشار مؤمنی رئیس وقت ناجا «آنها حتی قانون را به نفع خودروساز تغییر دادند». لابی قدرتمند خودروساز یکی از دلایلی است که مانع شده تا دولت بتواند نقشه راه مستقلی برای خودروسازی اجرایی کند (عزیزی و سرمدی، ۱۳۹۵).

دولت در نقش تصدی‌گری خود دچار افراط شده است؛ توضیح آنکه در پایان دهه ۱۳۷۰ که تصمیم به واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی گرفته شد، این سیاست به شکل ناقص به اجرا درآمد و نه تنها خودروسازان اصلی کوچک نشدند که بیش از پیش رشد کردند (و زمینه انحصار را فراهم آوردند). دو خودروساز بزرگ، شرکت‌های کوچک را خریدند. سایپا ۵۰ درصد پارس خودرو و سپس کاوه را خرید و نام آن را سایپادیزل گذارد. ایرانخودرو نیز گروه صنعتی خاور را خرید. با آنکه سهام دو خودروساز در بورس عرضه شد اما سازمان گسترش به اندازه‌ای سهام دو خودروساز را نگه داشت که بتواند مدیریت این شرکت‌ها را در اختیار داشته باشد. لذا عمده سهام در دست دولت باقی ماند. به گفته رضا ویسه، رئیس اسبق سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، «دولت همچنان سرمایه‌دار اعظم بود. نتیجه واگذاری‌ها، مدیریت دولتی - مالکیت خصوصی بود. این در حالی است که کارآفرینی و بهره‌وری مربوط به مدیریت است» (عزیزی و سرمدی: ۱۳۹۵). درک همین مساله است که موجب شده تا در ماده ۲ طرح ساماندهی صنعت خودرو مصوب ۱۳۹۹/۲/۱۶، ضمن تاکید بر ضرورت فراهم آمدن زمینه رقابت‌پذیری، بر لزوم خاتمه تصدی‌گری دولت و محدود شدن به صرف اقدامات نظارتی و سیاستگذاری اذعان گردد. با این همه در حال حاضر اگرچه سهام دولت در دو خودروساز بزرگ کمتر از ۲۰ درصد است اما دولت با همین میزان سهام در انتخاب مدیران میانی دخالت کرده و این شرکت‌ها کاملاً در سیطره دولت قرار دارند (دنیای

اقتصاد، ۶ اسفند ۱۳۹۹). نتیجه یک چنین مداخله‌گری برای مثال به تحمیل سرمایه‌گذاری‌های غیراقتصادی انجامیده است که به کارایی پایین این صنعت دامن می‌زند به نحوی که راه‌اندازی کارخانه مونتاژ خودرو در سایر کشورها به صرف وجود رابطه میان رئیس دولت با رؤسای جمهور آنها چنانچه در کشورهای آذربایجان، سوریه، سنگال، عراق، بلاروس، ونزوئلا و سودان رخ داد، موجب گردید تا خودروهای ایرانی که به لحاظ کیفیت قادر به رقابت با اکثر برندهای قابل دسترسی در آن کشورها نبودند گهگاه ناگزیر از عرضه زیر قیمت گردد (بانک خاورمیانه، ۱۳۹۴: ۱۸).

دولت در ایفای نقش قابلگی نیز ناکارآمد عمل کرده است به گونه‌ای که بجای آنکه خودروسازان به کارآفرینانی توانمند بدل گردند و آماده حضور در عرصه گسترده‌تر بازار جهانی شوند، بیشتر به کودکانی نازپرورده و لوس بدل شدند. آنها به راحتی به سرمایه‌گذاری‌های کلان برای انجام اموری پرداختند که می‌شد با هزینه کمتری آنها را به سرانجام رساند. برای مثال اولین خودروی ملی ایران به نام سمند که در سال ۱۳۸۱ پس از ۶ سال کار تولید شد، ۵۰۰ میلیارد تومان هزینه برداشت و چون بخش زیادی از آن را از طریق وام بانکی بود، به دلیل طولانی شدن اجرای پروژه مجبور شدند تا ۳۰۰ میلیارد تومان جریمه دیرکرد پرداخت کنند. در حالیکه شرکت فرانسوی رنو با ۵۶۰ میلیون دلار توانست ۷۰ درصد سامسونگ موتور کره را خریداری کند و یا هیوندایی تنها در عرض یک سال پروژه خودرو ملی خود را به تولید انبوه رساند. ورود شرکت رنو پارس به ایران جهت تولید ال ۹۰ با پیروی از استراتژی موازی چین در خودروسازی، با سپرده شدن ۵۱ درصد از سهام شرکت به رنو و مدیریت و کنترل کیفی محصول به آن، قرار بود عاملی برای بالا بردن دغدغه کیفیت بجای آن همه تاکید بر افزایش تیراژ باشد. اما وجود یک اتحاد نانوشته میان دولت و خودروسازان موجب شد تا آنها فارغ از حس رقابت همچنان به خرید قطعه ارزان حتی با وارد کردن آن از چین بپردازند (سرمدی و عزیزی، ۱۳۹۵).

۱. به گفته قاسم رحمانی، رئیس دانشکده مهندسی خودرو دانشگاه علم و صنعت، در مصاحبه با کیهان «هزینه طراحی تا ساخت خودرو [در آن زمان] در دنیا، ۲۰۰ میلیون دلار بود. علاوه بر این سمند یک خودروی ملی نیست چرا که موتور، پلت‌فورم (متعلق به پژو ۴۰۵) و گیربکس آن ایرانی نیست (کد خبر ۲۱۸۸۴).

از جمله دیگر حمایت‌های دولت، پرداخت وام‌های کلان از طریق سیستم بانکی به خودروسازها بوده که بخش عمده‌ای از آنها به تسهیلات معوقه تبدیل شده است. به طوریکه ایرانخودرو در هر یک از سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ به تنهایی نزدیک ۵۰ هزار میلیارد ریال و در سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳ به طور متوسط هر ساله ۳۷/۵ هزار میلیارد ریال تسهیلات دریافت کرده است (بانک خاورمیانه، ۱۳۹۴: ۱۶).

حمایت‌های افراطی دولت در واقع همان نقطه گسستی است که مانع از آن گشته که میان نقش قابلیت‌ها و پرورشگری آن یک رابطه منطقی برقرار گردد. مجله تخصصی *بیزینس مونیتور* در شماره‌ای ضمن نگاه به صنعت خودرو در ایران نیاز به حمایت‌های دولتی را عامل تضعیف و وابستگی مالی به دولت دانسته که از تلاش خودروسازان جهت رفع مشکلات مالی و اقتصادی خود کاسته و به اتکای بیش از حد آنها به بودجه و درآمدهای نفتی منتهی می‌شود. لذا با وجود آنکه در سال‌های ۱۳۷۱ - ۱۳۷۲ قانون خاصی برای حمایت از صنعت خودروسازی به تصویب رسید تا با محدود کردن واردات خودرو، ایجاد انحصار و حمایت‌های قانونی و مالی؛ این صنعت بتواند خود را بازیابد و قابل رقابت گردد اما با گذشت بیش از دو دهه اتخاذ سیاست‌های حمایتی، نه تنها خودروسازان هنوز نتوانسته‌اند کیفیت خودروهای تولیدی خود را بهبود ببخشند بلکه هنوز به دنبال واردات محصولات جدید اروپایی و حتی چینی هستند (اژدری و شجاعی، ۱۳۹۴: ۴۸ و ۴۹). این معضل یکی به این دلیل است که تعرفه‌گذاری بر واردات از منظر قابل‌گیری یا توانمندسازی خودروسازان داخلی پیروی نکرده و در مواردی صرفاً به دلیل مواجه شدن کشور با محدودیت منابع ارزی وضع گردیده است (موسوی جهرمی و قبادی، ۱۳۹۵: ۱۴۲). دوم اینکه دولت قادر نبوده تا میان نقش قابلیت‌ها و پرورشگری خود به یک نوع هماهنگی و تعادل دست یابد. یکی از اقدامات در راستای ایفای نقش پرورشگری، ایجاد مرکز تحقیق و توسعه است. در ۱۳۷۰ شرکت ایرانخودرو اولین مرکز تحقیق و توسعه خود را راه‌اندازی کرد و یک سال بعد مرکز تحقیق و توسعه شرکت سایپا افتتاح شد. اما این مراکز بیشتر مهندسی محصول بودند و خدمات و سرویس به خط تولید می‌دادند. لذا بخشی برای طراحی محصول یا قطعه در ایران وجود نداشت. خصوصاً اینکه سرمایه‌گذاری چندانی در این بخش صورت نگرفت و فعالیت آنها محدود به ایجاد تغییراتی جزئی در تولیدات این شرکت‌ها می‌شد. یکی از دلایل آن عدم اعتقاد به لزوم

تحقیق و توسعه و سرمایه‌گذاری در این بخش بود که آن را اتلاف منابع می‌دانستند (سرمدی و عزیزی، ۱۳۹۵). همچنین دلیل عدم رشد شرکت‌های طراحی و مهندسی داخلی به این واقعیت بر می‌گردد که نوعاً کار اصلی تحقیق و توسعه توسط شرکت‌های مهندسی خارجی انجام می‌شود و بودجه‌های اختصاص یافته توسط شرکت‌های خودروساز صرف هزینه‌های پرسنلی و خدمات نمونه‌سازی، اندازه‌گیری و تست محصول جدید و بخش‌های نظارتی داخلی و هزینه‌های انجام طراحی و توسعه محصول در خارج از کشور می‌شود (اژدری و شجاعی، ۱۳۹۴: ۲۸). ضعف در امر تحقیق و توسعه موجب شده تا برای مثال صادرات سمنند بعنوان خودروی ملی که در آغاز مناسب بود بتدریج کند شده و شکل نامناسبی به خود گیرد؛ چرا که این خودرو نتوانست برای رقابت به روز بماند و طراحی قدیمی آن موجب خارج شدنش از گردونه رقابت خارجی گردید (اژدری و شجاعی، ۱۳۹۴: ۵۰).

به طور کلی می‌توان نقش‌های دولت در تحول صنعت خودروسازی را چنین خلاصه کرد: دولت به واسطه فقدان خصیصه "خودگردانی متکی به اجتماع" قادر نبوده تا نقش تولی‌گری خود را در قالب سیاست‌گذاری و وضع مقررات محدودکننده یا هدایتگر به خوبی ایفا نماید؛ به گونه‌ای که در طرح ساماندهی خودرو مصوب اردیبهشت ۱۳۹۹ از جمله به مواردی اشاره شده که پیشتر نیز در قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد مصوب ۱۳۹۶ یا قانون ارتقای کیفی تولید خودرو ۱۳۸۹ و یا حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان خودرو ۱۳۸۶ نیز آمده بود. با این حال ۲۰۹ نماینده ارائه دهنده طرح اخیر همچنان دلایل توجیهی خود را جهت ارائه طرح، میزان بالای تصادفات جاده‌ای به دلیل نایمن بودن خودروهای داخلی، مصرف بالای سوخت و آلودگی هوا ذکر کرده‌اند (www.parliran.ir) که نمایانگر عدم اجرا یا اجرای ناقص قوانین قبلی و بنابراین ضعف قدرت اجرایی دولت است. مضاف بر اینکه اجماع نخبگان بعنوان شرط اساسی دولت‌های توسعه‌گرا (جانسون ۱۹۸۷، لفت ویچ ۱۹۹۶، اوانز ۱۹۹۵) بواسطه تغییر پی در پی مدیران و رویکردها حاصل نشد و خود به مانعی جهت ایجاد یک برنامه جامع توسعه صنعت خودرو و تداوم اجرای آن بدل گشت.

دولت نقش تصدی‌گری را به شکل افراطی اجرا کرده است. بعبارتی بدون توجه به ماهیت صنعت موردنظر به نحو غیرگزینه‌ی، بیشتر مداخله‌گر بوده تا نظارت‌کننده و

همین به ضعف در ایفای نقش قابلیت‌ها آن انجامیده است؛ به گونه‌ای که خودروسازان در یک رابطه به نحو فاسد، به طور گسترده به حمایت‌های دولت وابسته شده و بدون حمایت دولت قادر نیستند حتی بازار داخلی را برای خود حفظ کنند تا چه رسد به حضور مؤثر در بازارهای خارجی. یکی از دلایل بالا بودن هزینه تولید خودرو، طراحی گران خودروها در فقدان نوآوری و استفاده از پلتفرم‌های قدیمی است (توکلی لاهیجانی، ۱۳۹۹: ۹)؛ امری که موجب عدم برخورداری از مزیت رقابتی چه در بازارهای داخلی و چه خارجی شده است. با این وصف پرواضح است که دولت بعنوان پرورشگر، بدون توجه به الزامات صادراتی شدن یک محصول که در قالب سرمایه‌گذاری‌ها و برنامه‌های هدفمند تحقیق و توسعه محقق می‌گردد، صرفاً با کاهش تعرفه واردات سعی در ایجاد فضای رقابتی و در نتیجه بهبود کیفیت محصولات داشته است. این در حالی است که بدون قابل‌گر بودن به معنای واقعی کلمه (و نه حمایت بی‌دریغ و غیرهدفمند) نمی‌توان پرورشگر خوبی بود.

نقش‌های دولت	صنعت خودروسازی کره جنوبی	صنعت خودروسازی ایران
ترویجی - حفاظتی (تولی‌گری - قابلیت‌ها)	تصویب قانون حمایت از صنعت اتومبیل ۱۹۶۲ (محدودیت واردات خودرو به مدت ۲۵ سال حمایت از قطعه‌سازان - ممنوعیت فعالیت مستقل شرکت‌های خارجی) تشویق خودروسازان برای تولید خودروی ملی - دستیابی به اجماع از طریق ایجاد یک هیات برنامه‌ریزی اقتصادی - توان اجرایی کردن قوانین و استراتژی خودرو بواسطه برخورداری از خصیصه خودگردانی، توفیق در بومی‌سازی قطعه‌سازی تا میزان ۹۰ درصد.	تصویب اولین قانون خودرو با حدود ۲۷ سال تأخیر نسبت به کره (آزاد کردن واردات خودرو با تعرفه ۱۷۰ درصدی پس از ممنوعیت واردات طی جنگ هشت ساله بدون توجه به ظرفیت و توان خودروسازان) - تشکیل شورای سیاستگذاری خودرو در ۱۳۸۷ در تلاش جهت تدوین استراتژی صنعت خودرو - ترسیم دورنمای صنعت خودرو در سند چشم‌انداز بیست ساله و طرح ساماندهی صنعت خودرو در اردیبهشت ۱۳۹۹؛ عدم وجود اجماع نخبگان و تغییر مرتب برنامه‌ها و استراتژی‌ها - تدوین قوانین متعدد در رابطه با خودروسازی و در مقابل توان پایین عملیاتی کردن آنها بواسطه فقدان خصیصه خودگردانی - افزایش و کاهش تعرفه در فقدان شرایط بهره‌برداری توسعه‌ای از این مکانیسم. حمایت ناکافی از قطعه‌سازان در شرایط امکان بومی‌سازی آن.
تصدی‌گری	مداخله‌گزینش شده، محدود، متنوع و هدفمند دولت - دولت در مقام صرفاً نظارت کننده، مشوق و تنظیم کننده و هدایتگر و نه متصدی	مداخله همه‌جانبه دولت - وابسته شدن صنعت خودرو به دولت به لحاظ مالی - مالکیتی و مدیریتی و قیمت‌گذاری دستوری

نقش‌های دولت	صنعت خودروسازی کره جنوبی	صنعت خودروسازی ایران
پروورشگری	تشخیص زمان مناسب شیفت نهادی از نقش قابلیت‌ها به پرورشگری - مجاز کردن واردات خودرو پس از ممنوعیت ۲۸ ساله و اطمینان از توان رقابتی خودروسازان داخلی - کاهش پلکانی تعرفه واردات - اعطای بورس ویژه به دانشجویان مایل به تحصیل در مهندسی خودرو - محوریت قرار دادن نوآوری و ارتقای کیفی خودروها در راستای رقابت‌پذیر کردن محصولات با تشویق و تخصیص امتیازات به شرکت‌های آماده راه‌اندازی مراکز تحقیق و توسعه در داخل و خارج کشور.	عدم تشخیص زمان مناسب جهت ایفای نقش پرورشگری - اقدام به واردات خودرو خارجی در راستای نقش پرورشگری پیش از ایفای نقش قابلیت‌ها - هدف‌گذاری نادرست و استفاده ناکارآمد از ابزار تعرفه و انتظار نابجا از این مکانیسم جهت افزایش توان رقابتی خودروسازها - کم‌توجهی به امر تحقیق و توسعه، تخصیص اندک منابع به این امر که خود منجر شده به گرانی خودرو، هزینه بالا برای صنایع خودروساز با حاشیه سود اندک به دلیل طراحی قدیمی، نقصان در کیفیت و در نهایت کوچک بودن بازار صادراتی - زیر سؤال رفتن نقش پرورشگری دولت.

نتیجه‌گیری

این مقاله در پی آن است تا از منظر نهادگرایی، نقش دولت را در تحول و توسعه صنعتی مورد ملاحظه قرار دهد و بر این نکته کلیدی تأکید گذارد که این صرف مداخله دولت در امر صنعتی شدن نیست که ارزش تحقیق و بحث و فحوص دارد چرا که روایت‌های تاریخی موثقی از وجود مداخلات حمایت‌گرایانه دولت در صنعتی شدن کشورهای پیشرو و همچنین کشورهای به تازگی صنعتی شده گواهی می‌دهد. بلکه در واقع آنچه اهمیت دارد و نهادگرایان تطبیقی چون *اوانز* را به تعمق و پرورش دقیقتر مسأله سوق داده است، "نوع" مداخله دولت و ایفای نقش‌های ماهیتاً متفاوت در شرایط زمانی - مکانی و همچنین صنایع مختلف است، به گونه‌ای که به تشخیص چهار نقش تولی‌گری، تصدی‌گری، قابلیت‌ها و پرورشگری برای دولت توسعه‌گرا در امر صنعتی شدن ناائل می‌گردد. اینکه دولت‌ها به نحو گزینشی در کدام بخش از صنعت، چه نقشی را به نحو پررنگ‌تر ایفا کنند، به نقشه راه دولت جهت صنعتی شدن و ماهیت و جایگاه صنعت به لحاظ برخورداری از مزیت نسبی و البته مزیت رقابتی در فرایند توسعه کشور بستگی دارد. در بخش تطبیقی مقاله ضمن مقایسه نقش دولت در تحول صنعت خودروسازی ایران و کره جنوبی در چارچوب الگوی *پیتر اوانز* و از منظر آسیب‌شناختی، این فرضیه مورد تأیید قرار گرفت که نوع رابطه دولت با گروه‌های کارآفرین خودروساز و همچنین نوع مداخله و نقش‌های ایفا شده توسط دولت در این صنعت، ارتباط مستقیم و موثر با

تفاوت و تمایز میزان پیشرفت و توسعه این دو کشور در خودروسازی دارد و بر همین اساس اصلاح این چرخه شوم شکل گرفته در صنعت خودروسازی ایران تنها به مدد تغییر نهادی امکان‌پذیر است که همان اصلاح کارکرد و نقش‌های ایفا شده دولت در این بخش و رابطه آن با کارآفرینان خودروساز می‌باشد.

منابع

الف) فارسی

- احمدی، سیروس، (۱۳۹۴)، «تحلیل تاریخی موانع توسعه صنعتی ایران»، فصلنامه توسعه راهبرد، تابستان، شماره ۴۶، صص ۲۱ - ۳۶.
- اژدری، علی اصغر و شجاعی، سعید، (۱۳۹۴)، «آسیب‌شناسی صنعت خودروی کشور و ارائه راهکارهای برون‌رفت از چالش‌های موجود در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۵۹۳.
- اوانز، پیتر، (۱۳۹۸)، «توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندباف و عباس منخبر، چاپ سوم، تهران: انتشارات طرح نو.
- برومیده، علی اکبر و کولوبندی، محمدعلی، (۱۳۸۹)، «کنکاشی در فازهای توسعه صنعت خودروسازی در کره جنوبی»، ماهنامه صنعت خودرو، مردادماه، شماره ۱۴۱، صص ۲۰ - ۲۳.
- توکلی لاهیجانی، عبدالله، (۱۳۹۹)، «ناکامی اقتصادی، صنعت خودرو ایران از چه ضعف‌های ساختاری رنج می‌برد؟»، ضمیمه روزنامه دنیای اقتصاد، شهریور، صص ۸ - ۱۱.
- جهانگرد، اسفندیار، (۱۳۹۵)، «صنعت خودروسازی و جایگاه آن در اقتصاد ایران»، پژوهشنامه اقتصادی، صص ۱۸۳ - ۲۰۶.
- دلفروز، محمد تقی، (۱۳۹۳)، دولت و توسعه اقتصادی، تهران: نشر آگاه.
- شریف زادگان، محمدحسین و نورایی، همایون، (۱۳۹۴)، «بررسی تحولات صنعت و توسعه صنعتی ایران»، پژوهشنامه تاریخ اجتماعی و اقتصادی، سال چهارم، بهار و تابستان، شماره ۱، صص ۳۷ - ۶۰.
- عالیخانی، علینقی، (۱۳۹۳)، اقتصاد و امنیت، به کوشش حسین دهباشی، تهران: سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران.
- عزیزی، مجید و سرمدی، سیاوش، (۱۳۹۵)، مستند تهران تقاطع سئول، www.doctv.ir.
- کاستلز، مانوئل، (۱۳۸۰)، عصر اطلاعات، جلد سوم، ترجمه احمد علیقلیان و افشین خاکباز، تهران: انتشارات طرح نو.
- بانک خاورمیانه، گروه تحقیقات اقتصادی، (۱۳۹۴)، بررسی صنعت خودروسازی ایران، شماره دی ماه.
- معادی رودسری، محمد حسن و طباطبائیان، سید حبیب الله و رادفر، رضا، (۱۳۹۷)، «الزامات

خودروساز شدن در عرصه جهانی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و ششم، شماره ۹۸، صص ۱۴۶ - ۱۹۲.

موسوی جهرمی، یگانه و قبادی، امین، (۱۳۹۵)، «درس‌هایی از تجربه خودروسازی در کشور کره جنوبی»، فصلنامه روند، سال بیست و سوم، شماره ۷۳، صص ۱۲۳ - ۱۴۹.

همایونی، حسین، (۱۳۹۹)، «صنعت در سنگلاخ قدرت»، دوماهنامه سیاسی - راهبردی چشم انداز ایران، تیر و مرداد، صص ۶۴ - ۶۸.

ب) انگلیسی

- Carson, Matthew, (2010), "Guiding Structural Change: The Role of Government in Development", *International Labour Office*, Geneva, pp. 1 - 26.
- Kim Tae-Nyen, (2015), "Korea Auto Industry Achievements & Challenges", Korea Automobile Manufacturers Association, Access at: <https://kama.or.kr/eng/ps/pdf/total2014>.
- Quero, Fernando Garcia, (2012), "Institutional Approaches to Economic Development", *Journal of Economic Issue*, pp. 921-940.
- Storm, Servaas (2017), "The Political Economy of Industrialization", Development and Change, *International Institute of Social Studies*, pp. 1-19.
- Sup Shin, Jang, (2002), "The East Asian Industrialization in the Gereschenkronian Mirror", Department of Economic, National University of Singapore, pp. 1-41.
- Chang, Ha- Joon, (1993), "The Political Economy of Industrial Policy in Korea", *Cambridge Journal of Economics*, 131-157.
- Evans, Peter, (1997), "State-Society Synergy", University of California at Berkley, *Journal Research Series*.

استناد به این مقاله: دارا، جلیل، رضائیان اصفهانی، مژگان. (۱۴۰۱). نگاهی به نقش دولت در توسعه صنعتی؛ مطالعه موردی صنعت خودروسازی ایران و کره جنوبی. دولت پژوهی، ۸(۲۹)، - .doi: 10.22054/tssq.2022.55912.999



The State Studies Quarterly is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.