

## مداخله دولت در صنعت خودروسازی با تاکید بر مؤلفه‌های مدیریت توسعه پایدار

### کشوری<sup>۱</sup>

#### علیمردان عظیمی فشی

دانشجوی دکتری رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

#### سید محمد قاری سید فاطمی<sup>۲</sup>

استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

#### صابر نیاورانی

استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

#### علی اکبر گرجی ازدریانی

دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۳/۱۵

#### چکیده

توسعه پایدار کشوری مبتنی بر معیارها و اولویت‌های بومی مندرج در اسناد بالادستی از جمله سند چشم‌انداز توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۴۰۴ در همه حوزه‌های اقتصادی از جمله صنعت خودروسازی مورد نظر است. توسعه پایدار کشوری در صنعت خودروسازی مبتنی بر مؤلفه‌هایی هم چون خصوصی‌سازی، حکمرانی مطلوب، شفافیت و مبارزه با فساد است. وجود مالکیت دولتی و یا مداخلات دولتی از جنس مالکانه در صنعت خودروسازی به دلایل متعدد به یک چالش اساسی مبدل شده است که فساد را تزیید و امکان اعمال حکمرانی مطلوب را که یکی از مؤلفه‌های اصلی در زمینه تحقق توسعه مدیریت پایدار است، با کندی مواجه می‌سازد. سؤال اصلی تحقیق حاضر آن است که رهیافت‌های حقوقی مداخله دولت‌ها در ادوار جمهوری اسلامی ایران در صنعت خودروسازی با توجه به مؤلفه‌های مدیریت توسعه پایدار کشوری چیست؟ نتیجه تحقیق حاضر که با رویکرد توصیفی-تحلیلی و با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای موجود صورت گرفته است؛ آن است که در ادوار مختلف جمهوری اسلامی ایران، رهیافت‌های حاکم بر مداخله دولت در صنعت خودروسازی، به سه دسته رهیافت حفاظت از محیط زیست، حمایت از حقوق کنندگان و حفظ یا اعاده نظم اقتصادی تقسیم می‌شوند. با این حال، از این بین سه رهیافت، مداخله دولت در ایران در صنعت خودروسازی که عمدتاً به هدف حفظ یا اعاده نظم اقتصادی صورت پذیرفته است، نه تنها برآمدی عینی و حقوقی در زمینه توسعه پایدار کشوری نداشته است بلکه موجبات توسعه فساد اداری و اقتصادی و نقض مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب هم چون حاکمیت قانون، شفافیت و ... را منجر شده است.

کلیدواژگان: مدیریت توسعه پایدار، حمایت از حقوق مصرف‌کننده، مقررات گذاری، صنعت خودروسازی، حکمرانی مطلوب.

#### مقدمه

<sup>۱</sup> این مقاله، مستخرج از رساله ای دکتری در دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات تهران با همین عنوان است.

<sup>۲</sup> (نویسنده مسئول): m-fatemi@sbu.ac.ir

توسعه پایدار یک مفهوم اصیل در نظام‌های حقوقی بین‌المللی و داخلی محسوب می‌شود به نحوی که بر طبق اسناد موجود از جمله اعلامیه توسعه هزاره و هم‌چنین اعلامیه سال ۲۰۱۵ مجمع عمومی ملل متحد در ارتباط با توسعه پایدار، دولت‌ها تلاش می‌نمایند تا در حوزه‌های مختلف از جمله خودروسازی به مکانیسم‌ها و شاخص‌هایی که در این اسناد بین‌المللی ذکر شده است، نزدیک شوند. صنعت خودروسازی در ایران سه دوره مهم را تجربه کرده است. به طور مختصر اگر بخواهیم از این دوره‌ها یاد کنیم. می‌توانیم دوره اول را تولد از بطن مالکان خصوصی بگویم دوره دوم را مالکیت منحصراً دولتی بنامیم و دوره سوم را مالکیت منحصراً غیر دولتی صوری نام گذاری کنیم. در هر یک از این دوره‌ها دولت در جایگاه و نقشی در خصوص صنایع خودروسازی قرار داشته است. با این حال، با مقایسه تاریخی دوره‌های مختلف این امر استنباط می‌شود که مداخله دولت در عرصه صنعت خودروسازی ایران نه به منظور حفاظت از حقوق مصرف‌کنندگان بلکه به منظور حفظ یا اعاده نظم اقتصادی صورت پذیرفته است. البته اگرچه قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان خودرو (۱۳۸۶) در مجلس شورای اسلامی ایران به تصویب رسیده است اما به لحاظ عملی هیچ‌گونه حمایتی از حقوق مصرف‌کنندگان صورت نمی‌پذیرد. این چنین هدفی از مداخله با رهیافت‌های سایر کشورها از مداخله در صنعت خودرو متفاوت است. در قوانین کشورهای مختلف به ویژه کشورهای توسعه یافته، مقررات مبسوطی در ارتباط با صنعت خودروسازی به چشم می‌خورد برای نمونه می‌توان به قانون مقررات ساخت و استفاده از وسایل نقلیه جاده ای ۱۹۸۶ (The Road Vehicles (Construction and Use) Regulations 1986 بریتانیا اشاره نمود که شامل بخش‌هایی از جمله قوانین حاکم بر ساخت، تجهیز و نگهداری از وسایل نقلیه جاده ای (Regulations Governing the Construction, Equipment and Maintenance of Vehicles)، قوانین حاکم بر نشانه گذاری، آزمایش و بررسی وسایل نقلیه جاده ای (Regulations governing Vehicles)، قوانین حاکم بر شرایط استفاده (Plates, Markings, Testing and Inspection)، قوانین حاکم بر شرایط استفاده (Conditions to Use) است؛ بنابراین دیده می‌شود که یک تفاوت سیاست گذاری در صنعت خودرو در نظام‌های حقوقی پیشرفته با نظام حقوقی مان، در مداخله مصرف‌کنندگان در قاعده گذاری بوده به نحوی که بخشی از قاعده گذاری صنعت خودرو متوجه مصرف‌کنندگان است. از سوی دیگر، امروزه صرفاً دولت‌ها در صنعت خودروسازی مداخله نکرده بلکه سازمان‌های بین‌المللی نیز ورود پیدا کرده‌اند برای نمونه می‌توان به دستورالعمل ۲۰۱۹/۲۱۴۴ پارلمان اروپا و شورای اروپا مورخ ۲۷ نوامبر ۲۰۱۹ میلادی در ارتباط با لزوم تمهید امکاناتی از سوی صنایع خودروسازی در ارتباط با ایمنی عمومی خودرو و حفاظت از سرنشینان و کاربران آسیب‌پذیر خودروها (Regulation (EU) 2019/2144 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on type-approval requirements for motor vehicles and their trailers, and systems, components and separate technical units intended for such vehicles, as regards their general safety and the protection of vehicle occupants and vulnerable road users) اشاره نمود. هم‌چنین می‌توان به آیین‌نامه ۲۰۱۹/۱۹۳۹ کمیسیون اتحادیه اروپایی مورخه ۷ نوامبر ۲۰۱۹ در ارتباط با لزوم اتخاذ راهبردهای عدم انتشار گازهای گلخانه‌ای، امکانات دسترسی به اطلاعات تعمیر و نگهداری خودرو (Commission Regulation (EU) 2019/1939 of 7 November 2019 amending Regulation (EU) No 582/2011 as regards Auxiliary Emission Strategies (AES), access to vehicle OBD information and vehicle repair and maintenance information, measurement of emissions during cold engine start periods and use of portable emissions measurement systems (PEMS) to measure particle numbers, with respect to heavy duty vehicles) اشاره نمود.

تحقیق حاضر به روش توصیفی-تحلیلی صورت گرفته است و از منابع کتابخانه‌ای موجود برای تحلیل بهتر استفاده شده است. فرضیه اصلی تحقیق حاضر بدین صورت است که مداخله دولت در ایران در دهه‌های مختلف در زمینه صنعت خودروسازی از آنجا که از یک سو، حکمرانی مطلوب حکمرانی مطلوب و مبارزه با فساد با یکدیگر نسبت مرتبطی دارند و صنعت خودروسازی نیز محمل انواع جرائم فساد است به نحوی که در اسناد مختلف بین‌المللی به ارتباط به صورت دقیق و کلی پرداخته شده است از جمله در اعلامیه اجلاس جهانی برای توسعه اجتماعی ۱۹۹۵. از سوی دیگر، عده‌ای حکمرانی را به شش مؤلفه اصلی تقسیم می‌نمایند که حول سه محور کلی ذیل سازمان می‌یابند: الف) صدا (حق اظهارنظر) و پاسخگویی که شامل آزادی‌های مدنی، آزادی مطبوعات و ثبات سیاسی است (Mahmoodi and Arashpoor, 2018)؛ ب) اثربخشی دولت که شامل کیفیت سیاست‌گذاری و ارائه خدمات عمومی و فقدان موانع قانونی (بار مالی مقرراتی) است؛ ج) حاکمیت قانون که شامل حفاظت از حقوق مالکیت و استقلال قضایی و کنترل فساد است؛ بنابراین، با ریز کردن حکمرانی به این فرض مسلم می‌رسیم که فساد یکی از شش مؤلفه‌ای است که با حکمرانی ارتباط تنگاتنگ دارد. (Islamic Shura Assembly, 2009) هم چنین عده‌ای دیگر معتقد هستند که با پذیرش ابعاد چهارگانه اقتصادی، فرهنگی، مدیریتی و سیاسی فساد و مؤلفه‌ها و شاخصه‌های مندرج در هر یک از آنها برای فساد اداری و البته بسط و توسعه هر یک از مؤلفه‌های فوق، به نظر می‌رسد که روش و الگوی جامع و نظام‌گرا مقابله با هر یک از عوامل یاد شده در ابعاد چهارگانه، در الگوی حکمرانی خوب نهفته است به گونه‌ای که ضمن پوشش روش‌های یاد شده، ساز و کار و روش نوینی برای مقابله و کاهش فساد اداری ارائه می‌نماید. (Gholipour, 2011) در ارتباط با مؤلفه حکمرانی خوب که یکی از مؤلفه‌های توسعه پایدار در اهداف توسعه هزاره مجمع عمومی ملل متحد و ارتباط آن با مبارزه با فساد در صنعت خودروسازی در سطح داخلی و بین‌المللی بایستی این مطلب را اشاره نمود که این نوع ارتباط یک ارتباط متقابل بوده بدین معنا که به هر میزان که مبارزه با فساد در صنعت خودروسازی در سطوح داخلی و بین‌المللی در سیاست‌های کیفی کشورها و سازمان‌های بین‌المللی جدی‌تر گرفته شود به همان میزان می‌توان شاهد رشد و توسعه حکمرانی خوب در صنعت خودروسازی کشورها شد.

#### مؤلفه‌های مدیریت توسعه پایدار در بخش خدمات و صنایع

برای اینکه مؤلفه‌های مدیریت توسعه پایدار در بخش خودروسازی را تشخیص داد شیوه اداره عمومی در ایران اغلب بر اساس تمرکز و با قاعده عدم تراکم صورت می‌پذیرد. (Mohseni and Farajpour, 2015) بر اساس تمرکز یعنی کلیه امور کشوری به خصوص وضع قوانین، امور مالی و مالیاتی، سیاست خارجی منبعث از مرکز واحد، با ابتکار دولت مرکزی و توسط مأموران آن بر اساس اصل سلسله مراتب کامل انجام می‌پذیرد؛ اما بر اساس قاعده عدم تراکم، امور محلی از امور ملی تفکیک شده و توسط مأموران مرکزی با رعایت سلسله مراتب کامل، در محل اعمال می‌گردد. مردم نیز در شکل‌دهی نهادهای انتخابی مشارکت دارند که فرآیند انتخابات از مصادیق عینی آن است. (Mohseni and Farajpour, 2015) نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی صحیح و منظم استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تامین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و

تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند این‌هاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نگردد و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. در همین راستاست که بخش خودروسازی یکی از بخش‌هایی بوده که بر طبق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بایستی مقررات خصوصی‌سازی در مورد آن اعمال شود.

البته توجه به مؤلفه‌های توسعه پایدار در بخش خودروسازی نبایستی موجب شود که از سایر عوامل در این زمینه غافل شد. نقش مؤلفه‌های جغرافیایی هم چون موقعیت مکانی صنعت خودروسازی، تابعیت کارگران و مهندسين شاغل در یک شرکت خاص تاریخی و ... در زمینه صنعت خودروسازی بسیار مهم و اساسی می‌نماید. به طور کلی آمار موجود نشان از آن دارد که موقعیت جغرافیایی - سیاسی یک کشور در زمینه توسعه صنایع خودروسازی آن نقش عظیمی ایفاء می‌نماید برای نمونه می‌توان به تولید سالانه نزدیک به شش میلیون، آمریکا با تولید نزدیک به ۹ میلیون خودرو و آلمان با تولید سالانه نزدیک به ۱۰ میلیون خودرو اشاره نمود؛ بنابراین، جغرافیای سیاسی با افزایش تولیدات خودروها هم بستگی مستقیمی دارد. از سوی دیگر، اعمال تحریم‌های بین‌المللی و یکجانبه غیرقانونی بر صنایع مختلف داخلی به ویژه صنعت خودروسازی موجب شده است که به سمت بومی‌سازی قطعات داخلی خودروها هدایت نماید؛ امری که مجدداً بر عنصر جغرافیایی قائم است.

#### - اصل حاکمیت قانون

هنگام بحث در مورد اصل حاکمیت قانون، توجه به این نکته، ضروری است که اصولاً قانون اساسی و به تبع آن، حاکمیت قانون فقط به یک گروه خاص نظیر محکومین و شهروندان اختصاص ندارد، بلکه کلیه نهادهای حکومتی از جمله خود دولت - به معنای عام آن - و نیز روابط آن با سایر دول و هم چنین اتباع و اشخاص را در برمی‌گیرد. در حقیقت، دولت قانونمند، دولتی است که از طریق برتر دانستن قانون نسبت به همه - حتی به خودش به عنوان مقنن - بر اساس نفع شهروندان عمل می‌کند. منافع شهروندان به مثابه غایت حاکمیت قانون در منظومه تئوری‌های غربی مطرح است. البته دیدگاه حقوقی اسلام بسیار فراتر از این امر است. در این دیدگاه، هدف از قانون علاوه بر تأمین منافع مادی شهروندان، سعادت دنیوی و اخروی افراد جامعه و اجرای عدالت را نیز دربردارد. (Mohseni and

(Farajpour, 2015)

#### - پیشگیری و مبارزه با فساد

بحث کلی بدین صورت است که پیشگیری بهتر از درمان است. این موضوع به ویژه در ارتباط با پیشگیری از فساد صادق است زمانی که اعتماد عمومی، کارآمدی نهادها، توسعه اقتصادی و امنیت دولت در معرض خطر است. به پیشگیری از جرائم فساد نه تنها در زمینه مقررات داخلی بلکه در منابع فقهی و شرعی توجه شده است برای نمونه امیرمومنان (ع) در نهج البلاغه می‌فرماید: اگر کارگزار خود را ملتزم به عمل طبق دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌ها بداند، هنگام روبه‌رو شدن با خواسته‌های نفسانی و سرپیچی‌های او و حوادث و پیش آمدها، افسار نفس را کشیده و به

وسیله التزام و تعهدی که داده است، نفس خود را کنترل و بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها را محور اساسی کار خود قرار می‌دهد و عمل به بخش‌نامه کارگزار را از سقوط در منجلا ب هلاکت نجات می‌دهد. هم چنین ایشان در فرازی دیگر از سخنان خودشان می‌فرمایند: پس برای کارهای مهم و کلیدی از فرماندهان خود کسی را انتخاب و مسئول نما که از دیگران گوی سبقت در سرسپردگی و اطاعت از خدا و رسول و امامش را برده باشد... پاکدل ترین افراد و خوش سیرترین و دورترین افراد از منکرات و کارهای ناپسند باشد... کسی باشد که نسبت به ضعیفان مهربان و با محبت و در مقابل زورمندان و قدرتمندان سخت‌گیری و استقامت داشته باشد. از کسانی باشد که در برابری دشواری‌ها و پیش‌آمدهای سخت و تلخ استوار و مصیبت‌های بزرگ، وی را از پا نشاناند. فردی باشد که هنگام ناتوانی و ضعف دیگران، بر او ضعف و ناتوانی غالب نشود و بر اثر بی‌خیالی دیگران بی‌تفاوت نباشد.

### – اصل شفافیت

اصل شفافیت یکی دیگر از مؤلفه‌های اصلی مدیریت توسعه پایدار در بخش خودروسازی است. شفافیت یعنی اینکه تصمیمات و اجرای آنها در مسیر پیروی از قوانین و مقررات صورت بگیرد. هم چنین اطلاعات برای کسانی که از تصمیمات و اجرای آنها تأثیر می‌پذیرند آزادانه و به طور مستقیم قابل دسترس باشد و نیز اطلاعات کافی در رسانه‌ها و به اشکال قابل فهم، مهیا باشد. (Kamali, 2009) اصل شفافیت را می‌توان به یکی از زیرمجموعه‌های اصل امنیت حقوقی مورد اشاره قرار داد. به طور کلی در مورد اصل اخیر بایستی گفت که یکی از محورهای توسعه هنجارهای حقوقی باید رعایت منافع تابعان حقوقی باشد و به تبع آن، شهروندان باید به حق‌ها و تکالیف خویش واقف بوده و بتوانند نتایج اعمال حقوقی خویش را پیش‌بینی نمایند. از این رو، اصل امنیت حقوقی به عنوان یکی از شاخص‌های مهم دولت حقوقی، ثبات نظام حقوقی و تضمین حمایت دائمی از حق‌ها و آزادی‌های شهروندان، قطعیت هنجارهای موجود در آن نظام و ایجاد اعتماد به نظام حقوقی را تضمین می‌کند. اصل شفافیت نیز به عنوان یکی از اصول فرعی اصل امنیت حقوقی، در زمره اصول ضامن کیفیت قوانین و نظام حقوقی قرار دارد که شاخص‌های محتوای قوانین را از نظر بیان حق‌ها و تکالیف شفاف دربردارد. (Vijeh, 2015) نتیجه تحقق مفهوم امنیت حقوقی که ایجاد قابلیت اطمینان به محیط حقوقی است مستلزم ثبات، شفافیت و فضای مردم‌سالارانه از یک‌سو و اجرای هنجارهای حقوقی از سوی دیگر است. پس برای ایجاد امنیت حقوقی وجود شفافیت در هنجارها و روابط حقوقی امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است و گسترش آن ثبات روابط حقوقی را در پی خواهد داشت. در واقع اصل شفافیت تضمینی برای کیفیت قوانین از نظر قابلیت فهم و انسجام آنها برای همه مردم است. از نقطه نظر فنی قانون باید به گونه‌ای تدوین شود که کلیه مواد آن دارای انسجام بوده و کم‌تر نیاز به تفسیر داشته باشد در عین حال نتایج اعمال و وقایع حقوقی حوزه قوانین باید در متون آنها قابل پیش‌بینی باشد، قوانین باید برای شهروندان قابل فهم باشد و دامنه این اصل مشخص شده است.

بدیهی است که ارتباط میان اصل شفافیت و بخش خودروسازی آنجا مشهود می‌گردد که بدانیم که در صنایع خودروسازی شفاف تر که امکان تخلف کارکنان بخش‌های مختلف به وضوح قابل مشاهده است و قوانین و مقررات نیز به صراحت و بدون ابهام توسط قانون‌گذار نگاشته شده و بدون هیچ گونه تبعیضی و بر مبنای اصل برابری اعمال می‌گردد؛ امکان تحقق اهداف بلندمدت توسعه به نحو مشهودتری و موثرتری قابل انجام است. از

سوی دیگر، نظام‌های اداری شفاف امکان گزارش دهی عمومی و شخصی را از سوی کارمندان و اشخاص اصطلاحاً پاک راجع به جرائم و تخلفان کارمندان یقه سفید به نحو آسان تری امکان پذیر می‌سازد.

#### -پیشینه توجه به مؤلفه‌های مدیریت توسعه پایدار در قوانین اصلی حاکم بر صنعت خودروسازی

تعریف واحدی از خودرو البته در قوانین ایران به عمل نیامده است چرا که برای نمونه بر اساس تعریفی که در تبصره ۲ ماده یک قانون ارتقای کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی - مصوب ۲۶ / ۰۲ / ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی از خودرو به عمل آمده است: منظور از خودرو ... انواع خودرو (سواری- وانت - اتوبوس - مینی بوس - کامیون - کامیونت - کشنده تریلر و لوکوموتیو و موتورسیکلت است. این در حالی است که در برخی دیگر از قوانین مصوب از جمله آیین‌نامه ایمنی در بنادر مصوب ۱۷ / ۱۱ / ۱۳۸۹، کانتینر، یدک کش و وسایل حمل و نقل و جابجایی بار در زمهره مصادیق خودرو قرار گرفته اند.

قوانین ناظر بر خودروها در جمهوری اسلامی ایران، ابعاد و جنبه های مختلفی را شامل می‌شوند به نحوی که برخی از آنها مستقیماً ناظر بر صنایع خودروسازی بوده از جمله آیین‌نامه ضوابط فنی واردات خودرو یا قانون استفاده اجباری از کمربند و کلاه ایمنی بوده برخی از آنها به صورت غیرمستقیم به صنایع خودروسازی مرتبط می‌شوند و اهداف مختلفی را دنبال می‌نمایند برای نمونه می‌توان به اجازه مشارکت در سرمایه گذاری طرح تولید انواع چراغ خودرو به شرکت آروبا مقیم تایوان با سرمایه گذاران ایرانی اجازه مشارکت در سرمایه گذاری طرح تولید - مصوب ۱۰ / ۰۶ / ۱۳۷۸ یا اجازه مشارکت در سرمایه گذاری به شرکت بلای اشتال مقیم آلمان در طرح تولید گیدوسیت سوپاپ انواع خودرو با شرکت متالورژی پودر مشهد - مصوب ۰۸ / ۳۰ / ۱۳۷۸ اشاره نمود.

#### -قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۲ آذرماه ۱۳۵۸ به تایید مردم می‌رسد. این قانون که جایگزین قانون اساسی مشروطه می‌گردد طی یک فصل جداگانه به اقتصاد و امور مالی می‌پردازد. در فصل چهارم قانون اساسی ذیل اصل چهل و چهارم اقتصاد به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم می‌گردد. بخش دولتی اقتصاد این گونه تعریف می‌شود:

کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تا مین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن هواپیمایی کشتیرانی راه و راه آهن و مانند اینها اگر چه در اصل مذکور نامی از خودروسازی برده نشده است اما با عنایت به اینکه صنعت خودروسازی در ایران پس از صنعت نفت بزرگترین صنعت کشور محسوب می‌شود به راحتی در ذیل صنایع بزرگ قرار می‌گیرد. همچنین با مصوبه شورای انقلاب که پیش از این ذکر آن رفت صنعت خودروسازی در آغوش دولت جای گرفته بود و عملاً تکلیف آن پیش از تصویب قانون اساسی روشن شده بود. با این تفاسیر وضعیت صنعت خودرو وابسته به تفسیری می‌شد که دولتها از قانون اساسی داشتند در واقع می‌توان با عنایت به بزرگ بودن صنعت خودروسازی این صنعت را در بخش اقتصاد دولتی جای داد و یا اینکه با این رویکرد که عدم ذکر صنعت خودروسازی در اصل، نشانه غیر دولتی بودن این صنعت است حکم به غیر دولتی بودن داد. علی‌ایحال آنچه تا پایان جنگ حدود سال ۱۳۶۸ عملاً محقق گردید مدیریت دولتی صنعت خودروسازی بود. همان طور که پیش از این گفته شد مدل توسعه ای صنعت خودرو در ایران قبل از سال ۱۳۵۸ و همچنین در دنیا، حمایت دولتی برای دوره ای محدود بود تا بخش خصوصی

توان رقابت با رقبای خارجی را پیدا کند و سپس قطع حمایت های دولتی صورت می گرفت اما با ساختار تازه که تا اندازه ای متاثر از نگاههای سوسیالیستی بوده اساس این مدل توسعه ای کنار گذاشته شد و صنعت خودروسازی به تمامی دولتی می گردد. در این فضا دولت نقش مالکانه را ایفا می نماید.

#### -قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران

با شروع انقلاب و انحلال مجلس شورای ملی و فروپاشی دولت، نهادهای تازه برای سامان امور پدید آمد. از جمله این نهادها می توان به شورای انقلاب که به مقررات گذاری مشغول گردید اشاره نمود. شورای انقلاب در مورخه ۱۳۵۸/۰۴/۱۰ قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران را مصوب می نماید. طبق بند الف ماده یک این قانون، صنایع ساخت و مونتاژ اتومبیل ملی اعلام گردید. در بند ب این قانون از تملک سهام صاحبان صنایع بزرگی که با رژیم گذشته دارای روابط غیرقانونی بوده و با استفاده نامشروع از امکانات و تضييع حقوق عمومی به ثروت های کلان دست یافته اند سخن رفته است و در انتهای قانون مذکور اسامی این افراد ذکر شده است. با نگاهی به اسامی ذکر شده در این قانون نام های آشنای صنعت خودروسازی به چشم می خورد. نفر اول این لیست جعفر اخوان بنیان گذار شرکت پارس خودرو فعلی است. همچنین نام محمود خیامی بنیانگذار شرکت ایران خودرو فعلی نیز در این لیست به چشم می خورد. با این قانون عملاً دولت از نقش خط مشی گذار و تنظیم کننده به نقش مالک انحصاری صنایع اتومبیل سازی تبدیل گردید. این قانون دو پیامد بسیار گسترده در صنایع خودروسازی کشور داشت. اولین پیامد این مساله بود که از این پس صنایع خودروسازی در انحصار دولت قرار می گرفت و هیچ یک از بخش های خصوصی کشور نمی توانست به فعالیت در این عرصه بپردازد. در واقع یک انقلاب تمام عیار در مقررات گذاری دولت رخ داد و برخلاف برنامه های توسعه ای قبل از انقلاب سال ۱۳۵۷ که همگی به گسترش بخش خصوصی و همچنین واگذاری صنایع به بخش های خصوصی تاکید داشتند صنعت خودروسازی ملی اعلام گردید. پیامد بعدی این مساله تبدیل وضعیت مالکیت شرکت های خودروسازی کشور بود. با ملی شدن این صنایع مالکیت این شرکت ها همگی به دولت واگذار گردید.

-رهیافت های حقوقی حاکم بر مداخله دولت در صنعت خودروسازی با تاکید بر مؤلفه های مدیریت توسعه پایدار پس از آنکه به مؤلفه های مدیریت توسعه پایدار در بخش پیشین پرداخته شد، هم اینک به رهیافت های حقوقی حاکم بر مداخله دولت در صنعت خودروسازی پرداخته می شود. هم منظور از رهیافت های جغرافیایی -حقوقی آن دسته از رویکردهایی هستند که در سطح داخلی و در سطح بین المللی در ارتباط با مداخله دولت در صنعت خودروسازی اتخاذ شوند و مبتنی بر مؤلفه های جغرافیایی - حقوقی هستند. در ارتباط با مداخله دولت ایران در صنایع خودروسازی بایستی این چنین برداشت نمود که این مداخله با اهداف بسیار متفاوتی صورت گرفته است برای نمونه برخی از قوانین هم چون قانون استفاده اجباری از کمر بند و کلاه ایمنی با اهداف حفاظت از حقوق شهروندی از جمله حق حیات و حق بر محیط زیست سالم صورت گرفته است اما برخی دیگر از قوانین مانند اجازه مشارکت به شرکت ایسکرا مقیم اسلوانی با سرمایه گذاران خصوصی ایرانی در طرح تولید قطعات الکترونیکی خودرو در شهرستان کاشان با هدف حمایت از سرمایه گذاران خارجی در زمینه خودروسازی مطرح شده است. البته رهیافت های حاکم بر مداخله دولت در صنعت خودروسازی را بایستی با توجه به دوره های تاریخی به دو دوره قبل

و بعد از انقلاب تقسیم نمود. از آنجا که صنعت خودروسازی هم قبل و هم بعد از انقلاب جزو صنایع راهبردی جمهوری اسلامی ایران بوده است، بنابراین همواره در اسناد بالادستی نظام‌های حاکمیتی ایران مورد اشاره قرار می‌گرفته است. پیش از انقلاب طی هر یک از برنامه‌های عمرانی توسعه اول تا پنجم این کشور، صنعت خودروسازی یکی از اولویت‌های اصلی بوده اما وظیفه تهیه و تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها در حوزه‌های خودروسازی به عهده هیئت عامل‌ها قرار داشت. هیئت‌های عامل متشکل بود از رئیس سازمان برنامه و بودجه و ۴ نفر از اعضای باتجربه و بصیر در رشته‌های مرتبط با خودروسازی.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز صنعت خودروسازی هم چنان که شرح آن رفت جزو اولویت‌های راهبردی و اصلی بوده به نحوی که در برنامه‌های توسعه کشور مورد اشاره قرار می‌گرفته است. از جمله مطابق با ماده ۲۳ قانون برنامه توسعه چهارم کشور، سازمان برنامه و بودجه، در خصوص تعیین معیارها و استانداردها و اصول کلی و شرایط عمومی قراردادهای مربوط به طرح‌های اولویت دار از جمله طرح‌های راهبردی مربوط به خودروسازی آیین‌نامه تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران و بر اساس آن دستورالعمل لازم به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌نماید؛ و دستگاه‌های اجرایی موظف به رعایت آن می‌باشند. در این گفتار که به دو مبحث پیش از انقلاب اسلامی و پس از پیروزی انقلاب اسلامی تقسیم می‌شود، در ارتباط با دوره‌هایی مانند پیدایش صنعت خودروسازی از بطن مالکان خصوصی و حمایت گسسته دولتی (۱۳۳۰ تا ۱۳۵۸) تا پس از پیروزی انقلاب اسلامی صحبت خواهد شد. البته نظر به توسعه فزاینده صنعت خودروسازی پس از پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی، عمده تاکید بر دوره پس از پیروزی انقلاب اسلامی خواهد بود.

-حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و حفاظت از محیط زیست

به طور کلی یکی از رهیافت‌های موجود در زمینه مداخله دولت در صنعت خودروسازی، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و حفاظت از محیط زیست است. این رهیافت را می‌توان در راستای اصل حاکمیت قانون و موازین حقوق شهروندی به عنوان یکی از مؤلفه‌های توسعه پایدار تفسیر نمود. در این زمینه می‌توان به وجود قوانین مختلف از جمله این میراث مشترک: راهبرد زیست محیطی بریتانیا (This Common Inheritance: Britain Environmental Strategy) اشاره نمود که دولت بریتانیا را ملزم نموده است تا تضمین نماید که استانداردهای کیفیت هوا در زمینه تولید خودروها رعایت می‌شود. البته در این زمینه، قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان خودرو توسط مجلس شورای اسلامی تصویب و مورد تایید شورای نگهبان قرار گرفت. اگرچه در این قانون، خودرو به هر وسیله نقلیه موتوری تولید داخل یا خارج برای استفاده در معابر عمومی برای حمل‌سرنشین و بار تا ظرفیت مجاز تعریف شده است؛ اما هیچ‌ساز و کاری برای نظارت بر تولیدات خارج از کشور خودروها و تولیدکنندگان خارجی برای رعایت حقوق مصرف‌کنندگان ایرانی پیش‌بینی نشده است ضمن این که مصرف‌کنندگان در این قانون علاوه بر اشخاص حقیقی، اشخاص حقوقی نیز هستند که توجه خاصی بدان‌ها داده نشده است. هم‌چنین این قانون به صورت اشتباه، صرفاً عرضه‌کنندگان خودروها اعم از داخلی و خارجی را ملزم دانسته است به جای آن که به تولیدکنندگان به ویژه تولیدکنندگان خارجی خودروها نظر داشته باشد.

قوانینی در این راستا قابلیت اشاره دارد که می‌توان ذیل مبحث حاضر بدان پرداخت:



- الزام نصب بخاری درجا تولید داخل برای تمامی خودروهای سنگین تولید داخل و وارداتی - مصوب ۲۱ / ۰۹ / ۱۳۸۸ هیات وزیران:

این آیین‌نامه‌ها نیز از زمره دیگر قوانین تنظیم‌گری است که در زمینه مداخله دولت در صنعت خودروسازی به منظور حفاظت از حقوق شهروندی است. در ابتدای این آیین‌نامه تصریح شده است: از ابتدای دی ماه سال ۱۳۸۸، نصب بخاری درجا تولید داخل مورد تایید سازمان بهینه‌سازی مصرف سوخت برای تمامی خودروهای سنگین تولید داخل و وارداتی الزامی است. ضمانت اجرای تخلف از این آیین‌نامه نیز عدم شماره‌گذاری خودروهای فاقد بخاری درجا است.

- آیین‌نامه اجباری شدن اجرای استاندارد نصب کیسه ایمنی هوای راننده در خودروهای گروه MI: این‌نامه اجباری شدن اجرای استاندارد نصب کیسه ایمنی هوای راننده در خودروهای گروه MI موضوع استانداردهای ملی از ابتدای سال ۱۳۹۲ مصوب ۱۸ / ۰۱ / ۱۳۹۲ شورای عالی استاندارد از زمره دیگر تکالیف صنایع خودروسازی است که مجدداً مبین مداخله دولت در عرصه صنعت خودروسازی است که بعد حقوق شهروندی آن از اولویت زیادی برخوردار است.

البته برخی از الزاماتی که در این دسته قرار می‌گیرند علی‌رغم این که در قوانین پیش‌بینی شده‌اند اما اجرایی نشده‌اند از جمله آن می‌توان به تصویب‌نامه در خصوص اجرای استاندارد ملی خودرو از ابتدای مهرماه ۱۳۹۲ - مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۶ هیات وزیران اشاره داشت. در بخشی از این تصویب‌نامه به الزامات نصب کپسول آتش‌نشانی برای خودروهایی که از ابتدای مهرماه ۱۳۹۲ تولید می‌شوند توسط صنایع خودروساز اشاره شده است که متأسفانه هم‌چنان اجرایی نشده است.

- آیین‌نامه اجرایی نحوه انجام معاینه و صدور برگ معاینه فنی خودرو - مصوب ۱۹ / ۰۹ / ۱۳۹۳ هیات وزیران این آیین‌نامه که به استناد بند ۵ الحاقی ماده ۳۲ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (۱۳۸۰) تصویب شده است به ضرورت ایجاد مراکز معاینه فنی توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی تحت نظر ستادهای معاینه فنی شهرداری یا سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای اشاره می‌نماید. اگرچه این آیین‌نامه مستقیماً با صنایع خودروساز ارتباط پیدا می‌کند اما به صورت غیرمستقیم از طریق شناسایی نقص‌های وضعیت ظاهری و فنی وسایل نقلیه و گزارش آن به وزارت صنعت و معدن و نیز وزارت راه و شهرسازی بر عملکرد خودروسازان تاثیر می‌گذارد.

البته مداخله دولت در عرصه صنعت خودروسازی در طی دوره‌های مختلف تاریخی را نبایستی منوط به انگیزه‌هایی هم‌چون حفظ نظم عمومی اقتصادی دانست برای نمونه در راستای حفاظت از محیط زیست در ماده ۷ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن - مصوب ۰۷ / ۰۴ / ۱۳۴۹ آمده است:

ریختن ... روغن موتور و نظایر آن و یا نصب و استقرار تابلو یا هر شی دیگری در راه‌ها و راه‌آهن و حریم قانونی آن‌ها در داخل یا خارج از محدوده قانونی شهرها و هم‌چنین هرگونه عملیات که موجب اختلال در امر تردد وسایل نقلیه می‌شود و نیز ایجاد راه دسترسی ممنوع است.

این ماده دلالت بر آن دارد که در صورتی که خودروسازی داخلی و یا خارجی، خودروهایی را به نحوی تولید نموده باشد؛ که موجب ریزش روغن موتور و موادی بر روی سطوح جاده ای و راه آهن شده باشد یا اینکه خودرو به نحوی طراحی شده باشد که موجب اختلال در امر تردد وسایل نقلیه شود برای نمونه پایین تر از سرعت مجاز در سطوح جاده ای قابلیت حرکت روی داشته باشد، مسئولیت مدنی و کیفری دارد. ضمانت اجرای تخلف از این ماده در تبصره آن مشخص شده است و به موجب آن، در صورتی که تخریب صورت گرفته باشد علاوه بر جبران خسارت، به حبس از سه ماه تا دو سال و در صورت عدم تخریب نیز به یک ماه تا شش ماه حبس محکوم خواهند شد.

#### —حفظ یا اعاده نظم اقتصادی داخلی

حفظ یا اعاده نظم اقتصادی داخلی، یکی از مهم ترین دلایل مداخله دولت‌ها در صنعت خودروسازی است که عمدتاً از طریق مقررات گذاری صورت می‌پذیرد. در واقع، دولت‌ها از طریق مقررات گذاری، رفتار اعضای گروه یا جامعه خاصی از جمله صنعت خودروسازی را به سمت و سوی خاصی هدایت می‌نمایند. هرآنچه که ماهیت و حدود نظم اقتصادی داخلی روشن تر باشد، می‌توان به نحو بایسته تری حدود و ثغور آن را از هم بازشناخت. با این حال، مقررات گذاری دولت‌ها در عرصه صنعت خودرو نمی‌تواند بدون در نظر گرفتن حقوق و آزادی های شهروندان به ویژه اصل حمایت از مصرف کنندگان و اصولی هم چنین احترام به منفعت عمومی، اصل ارائه خدمات عمومی، اصل حاکمیت قانون و اصل رعایت حقوق و آزادی های همگانی صورت پذیرد؛ بنابراین، دولت‌ها در مداخلات خود در صنعت خودرو آزاد و مختار نبوده بلکه در این زمینه بایستی اصول فوق را در زمینه تنظیم مقررات خود دنبال نمایند. این توجیه به طور عمده به پس از انقلاب اسلامی بازمی‌گردد بدین صورت که پس از پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی در سال ۱۳۵۷ و ملی شدن بسیاری از صنایع و کسب و کارهایی که تا پیش از آن به طور عمده وامدار دولت‌های خارجی بود، جمهوری اسلامی ایران به سمت حمایت از صنایع و کسب و کارهای داخلی به پیش رفت به نحوی که هم اینک، سیاست دولت، حمایت از صنایع و کسب و کارهایی است که بیش از ۴۰ درصد آن، داخلی سازی شده است. علاوه بر این قوانین بالادستی و پایین دستی، طرح های اقتصادی مختلفی که حکایت از مداخله دولت در اقتصاد دارد، اجرایی شده است که از جمله آن می‌توان به طرح رونق تولید اشاره نمود. البته این به این معنا نبایستی تلقی شود که مداخله دولت در اقتصاد یک امر پسندیده بوده بلکه در این زمینه، حداقل پس از اجرای برنامه‌های پنج ساله توسعه ای کشور که اولین آن پس از سال ۱۳۶۸ خورشیدی یعنی نخستین سال اجرای برنامه اول توسعه بوده است، عدم مداخله دولت در اقتصاد به عنوان یک اصل مورد پذیرش قرار گرفت و گام بزرگی به این سمت برداشته شد که سیستم اقتصادی کشور مبتنی بر خصوصی سازی و عدم مداخله دولت دنبال شود

البته، مداخله دولت در عرصه قوانین ناظر بر صنایع خودروسازی در این دوره در ابعاد مختلفی صورت پذیرفته است برای نمونه در راستای حمایت از حق حیات شهروندان ایرانی، مجلس شورای اسلامی قانون استفاده اجباری از کمر بند و کلاه ایمنی (۲۶ / ۱۱ / ۱۳۷۶) را به تصویب رسانید. در تبصره یک این ماده واحده تصریح شده است: وزارت صنعت، معدن و تجارت و کلیه شرکت‌های خودروسازی مکلف اند خودروهای تولیدی داخلی را همراه با کمر بند ایمنی استاندارد عرضه نمایند هم چنین انواع خودروهای وارداتی باید دارای کمر بند ایمنی باشند. از دیگر مداخلاتی که در این دوره در زمینه حفاظت از حقوق شهروندی به تصویب رسانیده شده است، ماده ۷ آیین‌نامه

اجرائی نحوه جلوگیری از آلودگی صوتی و پرتوها مصوب ۱۹ / ۰۳ / ۱۳۷۸ هیات وزیران است که در آن، تصریح شده است: به کار انداختن و تردد هرگونه وسیله نقلیه موتوری مولد آلودگی صوتی ممنوع است. نیروی انتظامی از تردد هر نوع وسیله نقلیه موتوری فاقد گواهی نامه موضوع ماده ۶ ممانعت به عمل آورده و عاملین یا رانندگان این گونه وسایل نقلیه را به مجازات های مقرر در ماده ۳۲ قانون محکوم خواهند نمود. بنابراین ملاحظه می شود که حتی در این ماده برای شرکت های خودروسازی متخلف، برای نخستین بار در قوانین ایران، مسئولیت کیفری محسوب شده است.

البته مداخله دولت در صنایع خودروسازی به نفع حفاظت از حقوق شهروندی محدود به این دوره نبوده بلکه در دوره بعد نیز شاهد این چنین رویکردهایی هستیم از جمله می توان به ماده یک قانون ارتقای کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی مصوب ۲۶ / ۰۲ / ۱۳۸۹ اشاره نمود که تصریح می دارد:

وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب این قانون برنامه و سیاست های مرتبط با ارتقای کیفیت تولید خودرو، کاهش مصرف سوخت، اجرای کامل استانداردهای اجباری پنجاه و یک گانه و استانداردهای مورد نیاز قطعه سازی، استانداردهای ایمنی و آلاینده و همچنین رقابت پذیر نمودن و توسعه شبکه و کیفیت خدمات پس از فروش را تهیه و پس از تصویب هیات وزیران جهت اجراء به کلیه خودروسازان و مراکز ذی ربط ابلاغ نماید.

استانداردهای وضع شده از سوی دولت نسبت به شرکت های خودروسازی داخلی صرفاً نبوده بلکه در این زمینه شرکت های خودروسازی خارجی که اقدام به واردات محصولات تجاری خود می نمودند را شامل می شده است. نمونه بارز آن را می توان مجوز جایگزینی و امحای خودروهای فرسوده با کارکرد بیش از پانزده سال عمر - مصوب ۰۸ / ۰۲ / ۱۳۸۱ هیات وزیران دانست که مجدداً نشانگر مداخله دولت در صنعت خودروسازی به نفع حقوق شهروندی است. در این راستا، استانداردهایی برای خودروسازهای وارداتی ترسیم شده است از جمله اینکه خودروهای وارداتی باید با معیارهای مصرف سوخت مورد تصویب کمیته موضوع ماده ۱۲۱ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و یا مرجع دیگری که بر اساس قانون تعیین می شود انطباق داشته و مسئولیت نظارت بر این امر به عهده موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران است تا تدوین و اعلام معیارهای یاد شده، معیارهای روز پذیرفته شده در کشورهای اتحادیه اروپایی ملاک عمل خواهد بود. هم چنین واردات خودروها به ایران در صورتی مجاز است که نمایندگی رسمی خدمات پس از فروش در ایران باشد.

#### مؤلفه های مدیریت توسعه پایدار در بخش خودروسازی

- احتراز از دولت سالاری و تشویق و حمایت از فعالیتهای غیر دولتی و ابتکار در بخش خصوصی  
سیزده سال پس از تصویب قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران اکثر اهداف تعیین شده محقق نمی شود و با تصویب قانون خودرو نیز بر خلاف بنده قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران دولت سالاری و حمایت از بخش های دولتی در دستور کار قرار می گیرد. در تبصره اول ماده واحده قانون خودرو آمده است:

تبصره - ۱ به منظور بازسازی و نوسازی صنایع خودروسازی و ماشین آلات راهسازی کشور به مدت ۶ سال تخفیف هایی به شرح زیر به تولیدکنندگان داخلی تعلق می گیرد:

- از تاریخ تصویب این قانون تا پایان سال ۱۳۷۳ حداکثر ۸۰ درصد سود بازرگانی، حقوق گمرکی و مالیات.  
- سال ۱۳۷۴ حداکثر ۶۰ درصد سود بازرگانی، حقوق گمرکی و مالیات.  
- سال ۱۳۷۵ حداکثر ۵۰ درصد سود بازرگانی، حقوق گمرکی و مالیات.  
- سال ۱۳۷۶ حداکثر ۴۰ درصد سود بازرگانی، حقوق گمرکی و مالیات.  
مقدار تخفیف‌های موضوع این تبصره طبق آیین‌نامه‌های که به پیشنهاد وزارت صنایع سنگین به تصویب هیأت وزیران می‌رسد بر اساس میزان موفقیت تولیدکننده داخلی در صادرات و ساخت داخل نمودن قطعه‌های محصول تولیدی، تعیین می‌شود.

در این تبصره دولت در مقام خط‌مشی‌گذار و تنظیم‌گر به ایفای حمایت‌های تعرفه‌ای به‌طور محدود و پلکانی می‌پردازد تا صنایع خودروسازی بتوانند آماده رقابت با خودروهای وارداتی شوند، البته زمانی برای اتمام این حمایت مشخص نمی‌شود و در تبصره پانزده این قانون اختیاری وسیع‌تر برای دولت در نظر گرفته می‌شود تا هیأت وزیران در مواقعی که ضروری تشخیص دهد واردات خودرو و یا قطعات خاصی را ممنوع و یا شامل تعرفه ویژه بازرگانی نماید. در تبصره نه این قانون همچنین با هدف تشویق صنایع خودروسازی به صادرات خودرو تعرفه‌های وضع شده بر روی محصولات به صادرکننده عودت داده می‌شود.

قانون خودرو در سال ۱۳۷۱ نقش دولت را همزمان با مالکانه بودن به نقشی تنظیم‌گر و حامی نیز توسعه می‌دهد. این افزایش نقش دولت با هدف توانمندسازی صنایع خودروسازی صورت می‌گیرد. اگر چه که این نقش در بسیاری از کشورها در خصوص صنعت خودروسازی صورت گرفته اما تفاوتی آشکار وجود دارد و آن اینکه در عموم کشورها صنعت خودروسازی بخش خصوصی فعالیت می‌نماید اما در ایران حمایت‌های دولتی از بخش دولتی صورت می‌گیرد.

#### -خصوصی‌سازی، بازگشت و احیای ناتمام ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۷

##### ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی طی دو مرحله توسط رهبری و در راستای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی ابلاغ گردید. در ابلاغیه اول که در مورخه ۱۳۸۳/۰۹/۲۱ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و در تاریخ ۱۳۸۴/۰۳/۱ به روسای قوای سه‌گانه ابلاغ گردید. چرخشی اساسی در نظام اقتصادی کشور را شاهد هستیم. در این سیاست‌ها برخلاف اصل ۴۴ سهم دولت از مالکیت بخش‌های اقتصادی به شدت کاسته شده و زمینه تا حد ممکن برای حضور بخش‌های خصوصی و تعاونی گشوده شده است. در بند الف این سیاست‌ها، دولت از هر نوع فعالیت اقتصادی جدید که خارج از امور ذکر شده در صدر اصل ۴۴ باشد منع شده است. حال آنکه امور ذکر شده در صدر اصل ۴۴ تمثیلی بوده و عبارت و نظایر اینها در اصل ۴۴ موبد این امر است که هر نوع فعالیت اقتصادی که مانند امور ذکر شده در اصل ۴۴ است انحصارا دولتی است. در ادامه این بند نیز برخلاف صریح اصل ۴۴ قانون اساسی اجازه فعالیت به بخش غیر دولتی در اموری که در صدر اصل ۴۴ نیز آمده است داده شده. در واقع انحصاری بودن فعالیت اقتصادی دولتی برداشته شده است. در این ابلاغیه رویکرد اساسا این بوده است که دولت تا حد ممکن جایگاه مالکیت را به بخش غیر دولتی واگذار نماید و به جای نقش مالکیت به نقش تنظیم‌گری و هدایت بازار بپردازد. این امر به روشنی در برخی از بندهای ابلاغیه به چشم می‌آید. به‌طور مثال در بند ۲ بخش الف ابلاغیه آمده

است که بخش های غیردولتی حق فعالیت بازرگانی خارجی در چهارچوب سیاست های تجاری و ارزی کشور را دارا می باشند. تا پیش از این دولت خود انحصارا در بخش بازرگانی خارجی فعالیت می نمود اما از این پس با اجازه به بخش غیر دولتی به انتقال نقش مالکانه می پردازد و نقش دولت تنظیم سیاست های ارزی و تجاری می گردد که اساسا نقشی تنظیم گرانه است.

#### - تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت

بند اول ابلاغیه فوق به روشنی جایگاه و نقش دولت را در اقتصاد روشن می نماید. در واقع پس از سه دهه تجربه اقتصاد دولتی و ایفای نقش مالکانه دولت در اقتصاد، چرخشی در این نقش اتفاق می افتد. در این ابلاغیه مقرر می گردد که ۸۰ درصد سهام بنگاه های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش غیر دولتی واگذار گردد و تنها چند بانک، شرکت ملی نفت ایران، بیمه ایران و چند مورد دیگر استثنا می شوند. در واقع سیاست های ابلاغی فوق الذکر عملا به تغییر اصل ۴۴ قانون اساسی منتج می گردد. فارغ از اینکه روند طی شده به لحاظ تشریفات لازمه برای تغییر اصول قانون اساسی رعایت شده است یا نه این تغییرات سرمنشا اتفاقات جدیدی در اقتصاد کشور و صنعت خودروسازی می گردد.

#### - چالش ها و خلاءها

- عدم جرم انگاری برخی از اقسام جرائم فساد در بخش خودروسازی

برخی از اقسام جرائم فساد در بخش خودروسازی ایران، هم چنان جرم انگاری نشده است. از جمله در قانون کیفری ایران، تنها اختلاس در بخش خودروسازی دولتی به عنوان جرم در نظر گرفته شده است و اختلاس در بخش خودروسازی خصوصی تحت عنوان دیگری یعنی خیانت در امانت جرم انگاری شده است. البته ضمن این که تصویب این دو ماده از سوی دولت ها الزامی نیست و دولت ها تکلیفی به تصویب آن ندارند؛ بایستی گفت که در کشورهای دیگر نیز بعضا وضعیت به همین صورت است. برای روشن شدن موضوع بایستی به راهنمای سازمان ملل متحد در مورد سیاست های ضد فساد توجه نمود. در چارچوب فساد، اختلاس، سرقت و کلاهبرداری همگی دربردارنده اخذ یا تبدیل پول، مال یا اشیای با ارزش از سوی فردی که ذی حق نسبت بدان ها نیست اما به سبب وضعیت یا اشتغالش بدان ها دسترسی دارد؛ می گردد. در زمینه اختلاس و سرقت، مال از سوی فردی که به وی اعتماد شده است، سپرده می شود. با این حال، کلاهبرداری شامل متوسل شدن به اطلاعات غلط یا گمراه کننده برای ترغیب نمودن صاحب مال به منظور اعراض از آن به صورت ارادی می گردد. برای نمونه یک مقام رسمی که بخشی از کمک های اهدایی مردم یا محموله خوراکی یا پزشکی برای آسیب دیدگان زلزله یا سیل را به فروش می رساند می تواند حسب مورد به سرقت یا اختلاس محکوم شود با این حال اگر همین مقام دولتی یک سازمان خیریه را ترغیب نمود تا از طریق بیان نادرست افراد مورد نیاز در جریان یک فاجعه طبیعی از جمله زلزله یا سیل، کمک های داوطلبانه و انسان دوستانه بیشتری را جلب نماید، معاونت در کلاهبرداری کرده است.

در ارتباط با ارتشاء در بخش خودروسازی دولتی و خصوصی اما بایستی گفت که علی رغم تعاریف بسیار متعدد در سطح داخلی و بین المللی، تمامی آنها تقریبا شامل وضعیت هایی می گردند که مربوط به حضور یک مقام دولتی بوده

یا منفعت عمومی تحت تاثیر عمده قرار می‌گیرد و بنابراین در این نکته یعنی دولتی بودن مرتکب می‌تواند با اختلاس شباهت‌هایی داشته باشد. سرقت فراتر از بسیاری از جرائم فساد از جمله اختلاس شده و شامل ربایش مال از سوی هر شخصی خواه دولتی خواه خصوصی که هیچ حقی نسبت به آن مال ندارد؛ می‌گردد؛ بنابراین در صورتی که در مثال کمک‌های داوطلبانه، یک فرد معمولی که هیچ ارتباطی نه با سازمان خیریه و نه با مقامات دولتی دارد، از کامیونی که در حال حمل کمک‌های داوطلبانه است، محموله‌هایی را ربایش نماید در این وضعیت با اینکه جرم سرقت ارتکاب یافته است اما هیچ نوع جرائم فساد ارتکاب نیافته است. این همان دلیلی است که چرا اصطلاح اختلاس که اساساً سرقت اموال از سوی شخصی است که به وی اعتماد شده است، معمولاً به عنوان جرائم فساد طبقه بندی می‌گردد.

در ارتباط با اینکه اختلاس در بخش خصوصی بر طبق ماده ۲۲ کنوانسیون مریدا مشابه عنوان مجرمانه خیانت در امانت بر اساس ماده ۶۷۴ بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ محسوب شود چالش‌هایی به نظر می‌رسد وجود داشته باشد از جمله اینکه در ماده ۶۷۴ بخش تعزیرات قانون گذار برای اولین بار به طور صریح جرم خیانت در امانت را به اموال غیرمنقول تسری داده است. در نتیجه تغییر عمده‌ای در اموال موضوع این جرم حاصل شده است که مباحثی را به دنبال دارد و از آن جمله است بحث خیانت در امانت در اجاره اموال غیرمنقول که در صورت پذیرش این امر پیامدها و تبعات بسیاری در مسایل اجتماعی به دنبال خواهد داشت به عنوان مثال موجری که تا قبل از تصویب این ماده تنها از طریق دعوی حقوقی و حکم خلع‌ید می‌توانست از مستاجری که پس از انقضای مدت اجاره از تخلیه عین مستاجر خودداری کند اقامه دعوی کند و شکایت کند امروزه بر اساس ماده ۶۷۴ بخش تعزیرات به عنوان خیانت در امانت علیه مستاجر پس از انقضای مدت اجاره و عدم تخلیه مستاجر اعلام شکایت نموده و تقاضای تعقیب کیفری و مجازات وی را از دادگاه بنماید. این امر باعث می‌شود که در صورت تلقی کردن اختلاس در بخش خصوصی به عنوان یکی از مصادیق خیانت در امانت، دامنه اختلاس در بخش خصوصی نسبت به اختلاس در بخش دولتی گسترده‌تر شود که این موضوع به هیچ وجه با سیاست‌های بالادستی نظام هم‌چون اقتصاد مقاومتی که در جهت حمایت از گسترش حضور بخش خصوصی در اقتصاد است، هم‌خوانی نخواهد داشت. در ماده ۶۷۴، علاوه بر تغییر فوق مجازات خیانت در امانت نیز از شلاق به حبس تغییر یافته است که از این نظر با در نظر گرفتن سایر قوانین و مقررات، تغییرات عمده‌ای در مجازات این جرم حاصل شده است. (Pika, 2014) جدای از این موضوع قانون گذار در قانون مجازات اسلامی، بزه خیانت در امانت را تعریف نکرده است و فقط به بیان تعدادی از مصادیق و موارد این بزه اکتفاء نموده است. (Ibid) بنابراین قانون گذار ایرانی می‌بایستی در جرم‌انگاری اختلاس در بخش خصوصی بسیار با حساسیت عمل نموده مبادا که به فرهنگ نیکوکاری در جامعه که یکی از جلوه‌های بارز مشارکت عمومی است، صدمه‌ای وارد آورد.

—وجود نهادهای متعدد قاعده‌گذار در زمینه قاعده‌گذاری توسعه پایدار در بخش خودروسازی

وجود نهادهای متعدد قاعده‌گذار در زمینه توسعه پایدار در صنعت خودروسازی در جمهوری اسلامی ایران یکی دیگر از ضعف‌های اصلی موجود در نظام جمهوری اسلامی ایران است. اصل عدم تفویض قانون‌گذاری یکی از

اصول ریشه دار در سنت قانون اساسی گرای است زیرا تفویض این اختیار از سوی قانون گذار به یک نهاد دیگر، ساختار ایجاد شده توسط قانون اساسی را دچار مخاطره می‌کند (Aghaie Toogh and Lotfi, 2016). بدین ترتیب، ابهام و پیچیدگی قوانین، هم بر شهروندان و هم بر حکومت آثار سوئی دارد. مهم‌ترین آثار سوء این وضعیت بر شهروندان را می‌توان شامل دربرداشتن هزینه های اداری برای شهروندان به منظور فهم و بهره برداری از قوانین، دشوار ساختن اتخاذ تصمیمات، دامن زدن به نابرابری به ویژه در استفاده از خدمات عمومی و لطمه زدن به امنیت حقوقی دانست. آثار سوء ابهام و پیچیدگی قوانین بر مقامات حکومتی را نیز می‌توان در دو دسته کلی هزینه های مدیریتی و هزینه های سیاسی مورد توجه قرار داد (Ansari, 2010).

روابط قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران برخلاف تمام کشورهای دنیا به گونه‌ای منحصر به فرد تنظیم شده است. هرچند که در ظاهر تفکیک نسبی قوا وجود دارد؛ اما این روابط از ویژگی های خاصی برخوردار است که آن را از سایر نظام ها متفاوت می‌سازد. مساله ای که در این جا حایز اهمیت است، پشتیبانی متقابلی است که باید بین نهادهای حاکمیتی برقرار شود تا از یک سو بستر خدمت بیشتر به کشور فراهم و از دیگر سو مانع تضاد و سرکشی فراقانونی این نهادها بر یکدیگر شود. در واقع، منظور کنترل قدرت به وسیله قدرت است که نشان دهنده حاکمیت قانون است؛ هم چنین عدم تعامل مناسب میان نهادهای حاکمیتی موجب بازیگری و معامله گری می‌شود و این یک فاجعه است. تنش و مجادله در حاکمیت، مردم را نسبت به آینده مایوس و ناامید می‌سازد و هیچ چیز برای یک کشور و نظام خطرناک تر از آن نیست که ملت انگیزه و امیدی برای تحرک و تلاش تعالی بخش نداشته باشد. (MirMohammadi, Alvani and Zeynali, 2015)

### نتیجه گیری و دستاورد علمی پژوهشی

تحلیل و بررسی وضعیت مالکیت صنعت خودروسازی ما را به این نتیجه می‌رساند که این صنعت سه دوره متمایز را پشت سر گذاشته است. در دوره اول علی‌رغم اینکه در قوانین و مقررات دولت در جایگاه تنظیم گری و خط مشی گذاری قرار دارد. شاه و دربار با مداخلات بی حد و حصر خود، صنعت خودروسازی و کلیه برنامه‌ریزی های صورت گرفته را تحت تاثیر قرار داده بودند. به نحوی که نمی‌توان صنعت خودروسازی را صنعتی مستقل و خصوصی فرض کرد. در دوره دوم با قانون حفاظت و توسعه صنایع که توسط شورای انقلاب وضع گردید و قانون اساسی ۱۳۵۸، عملا و قانونا مالکیت انحصاری دولت در صنعت خودروسازی مستقر گردید. با برنامه‌های توسعه که از سال ۱۳۶۸ شروع گردید دولت علاوه بر ایفای نقش مالکانه در صنایع خودروسازی به نقش های حمایت گرانه و تنظیم گرانه نیز می‌پردازد این نقش ها اندک اندک به سمت واگذاری مدیریت دولتی به بخش خصوصی متمایل می‌شود تا اینکه در سال ۱۳۸۴ با تصویب قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دوره سوم شروع می‌گردد. در این دوره مالکیت و مدیریت دولتی در صنایع خودروسازی ممنوع گردید اما این ممنوعیت با مصوبه هیت دولت در مورخه ۱۳۹۰/۰۹/۰۶ نقض گردید و دولت به خود اجازه داد تا نسبت به نگهداری بیست درصد از سهام صنایع خودروسازی ادامه دهد. واگذاری الباقی سهام نیز با عدم رعایت قوانین و مقررات قانون تجارت از جمله ممنوعیت تملک سهام توسط خود شرکت نقض گردید و سهام شرکت‌های بزرگ خودروسازی به مجموعه های تحت نظر این دو شرکت بزرگ واگذار شد. در واقع مدیرعامل شرکت سایپا اقدام به نصب مدیرعامل شرکت‌های تابعه و

زیرگروه خود می‌نماید و آنها نیز که مالک سهام شرکت سایپا هستند اقدام به نصب اعضای هیئت مدیره شرکت سایپا می‌نمایند؟ این دور باطل با عدم حاکمیت قانون و نصب و عزل مدیران شرکت‌های خودروسازی توسط وزیر صنایع به اوج خود می‌رسد و تجلی یک مداخله تمام عیار مالکانه در صنایع خودروسازی کشور است. بنیه ضعیف و ساختار شکل نگرفته بخش خصوصی در اقتصاد ایران از ابتدا تا کنون در وضعیت مالکیت و اداره بسیاری از صنایع از جمله صنعت خودروسازی کشور نمایان است. صنعت خودروسازی در سال‌های ابتدایی تا سال ۱۳۵۸ اگر چه در یک بستر اقتصاد آزاد در حال شکل‌گیری و بنیان‌گذاری بوده اما دخالت‌های مکرر و موثر دربار و شخص شاه و همچنین تزریق ارزهای حاصل از فروش نفت در اقتصاد سبب شده بود صنایع به طور مستقیم و غیر مستقیم به دولت و حکومت وابسته باشند. در واقع نبود فضای آزاد و آرامی جهت شکل‌گیری مالکیت خصوصی و به تبع آن شرکت‌ها و صنایع در بستر مالکیت خصوصی منتج به شکل‌گیری مالکیت متزلزل و وابسته صنایع خودروسازی در سالهای پیش از انقلاب اسلامی گردید. از سال ۱۳۵۸ به بعد نیز تحت تاثیر نگاه‌های چپ اقتصادی که در فضای زمانه بسیار رایج و متداول بود صنعت خودروسازی منحصراً دولتی می‌گردد. افول صنایع خودروسازی و به مرز ورشکستگی کشیده شدن این صنایع سبب می‌شود تا تلاش‌هایی جهت حمایت از صنایع و در گام بعدی خصوصی‌سازی آنها صورت بگیرد؛ اما سه عامل بنیادین مانع این حرکت می‌شود اولین عامل گستردگی و قدرت متمرکز دولتی و مدیران دولتی در این صنایع است. دولت که سالها از منافع مختلف صنعت خودروسازی بهره برده است و این صنعت بخش پولسازی برای مدیران انتصابی دولت بوده به راحتی از دخالت و مدیریت آن دست نمی‌کشد به همین جهت برنامه‌های مختلف توسعه که همگی در بعد از انقلاب با رویکرد واگذاری صنایع خودروسازی به بخش خصوصی به تصویب رسیده اند در تحقق این امر ناموفق بوده اند. چرا که شرکت‌های مختلف صنعت خودروسازی باید به وسیله مدیران دولتی آماده و واگذاری به بخش خصوصی شوند؛ اما مدیران مذکور هیچ رغبتی به این کار ندارند چرا که صندلی ریاست خود را که به واسطه مسائل سیاسی به دست آورده اند با خصوصی شدن شرکت‌ها از دست خواهند داد. مسئله دوم در این زمینه عدم شکل‌گیری بخش خصوصی توانمند است. در واقع فضای اقتصادی کشور که همیشه در تنش‌های حاصل از مداخلات دولت به سر می‌برده است هیچ‌گاه امکان رشد و پویایی بخش خصوصی اقتصاد را نیافته است. این توسعه نیافتگی سبب شده است که امکان واگذاری بخش‌های بزرگ صنعتی از جمله صنعت خودروسازی با مشکلات و دشواری‌های فراوان روبرو شود. لذا در این زمینه و پیش از خصوصی‌سازی باید امکان و زمینه رشد و پویایی بخش خصوصی را در صنایع کوچکتر فعال نمود و به موازات قدرت گرفتن بخش خصوصی نسبت به واگذاری صنایع بزرگ تر از جمله صنعت خودروسازی اقدام نمود. سومین عاملی که مانع تحقق مقررات وضع شده در خصوص صنعت خودروسازی است نبود نظارت‌های همگانی عموم مردم بر وضعیت اجرای مقررات است. عدم شفافیت و نبود نظارت‌های دقیق در خصوص اجرای برنامه‌های توسعه سبب شده است که مقررات وضع شده در خصوص نقش دولت در صنایع خودروسازی اجرایی نگردد و در مواردی که این مقررات به مرحله اجرا در آمده است با قربانی شدن اهداف قانونگذار همان مسیر گذشته در قالب نام‌های جدید طی شود. در واقع علی‌رغم اینکه دولت به ظاهر سهم بیست درصدی در صنایع خودروسازی دارد اما در عمل به ایفای نقشی مالکانه نسبت به صنایع خودروسازی موثر کشور می‌پردازد.



- Aghai-e-Toogh, Moselm and Latifi, Hasan(2010), ‘‘ the Discrimination between Lawmaking and Assigning a Volume, The Administrative Law Journal, version 6, pp73-87.
- Gholipoor, Rahmatalloh, 2001, The Analyzing on the series in Iran ‘’, Islamic Fortune Journal, version 21, pp 19-56.
- Gholipoor, Rahmat-e-Allah (2012), ‘‘ The Analyzing the Relationship between the Good Governance and The Corruption ‘’, Management Culture Journal, the third number, 10<sup>th</sup> volume, pp 30-42.
- Kamali, Yahya;(2009) What is good governance? Tadbir Monthly, No. 206
- Mahmoodi, Amir and Arashpoor, Alireza, (2018) ‘‘ Good Governance: The Empowerment Mechanism for Realizing Development ‘’, Global Policy Journal, Sixth volume, pp 189- 230.
- Mohseni, Farid; Farajpour Asl Marandi, Ali Asghar;(2014) The Rule of Law in the Iranian Judicial System, Quarterly Journal of the Islamic Government, Year 18, Issue 2, Consecutive 68
- Pika, George, (2012) ‘‘Criminology ‘’, Translated by Ali Hossein Najafi, Mizan Publication, the 2th Version.
- The Islamic Shura Assembly, (2004) The Governance and Anti-Corruption: Good Governance Thesis, The Islamic Shura Assembly, pp 71-74.
- UNODC, (2012) " Criminalization and Law Enforcement: The Pacific ‘s Implementation of Chapter III of the UN Convention Against Corruption ‘’,UNDOC Bulletin, version 3 [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/Pacifics\\_Implementation\\_of\\_UNCA\\_C\\_Chapter\\_III.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/Pacifics_Implementation_of_UNCA_C_Chapter_III.pdf)
- Vijeh, Mohammad Reza;(2015) Supervision of Constitutional Protection Authorities on Ensuring Transparency of Laws, Journal of Legal Research, Volume 10, Number 19,