

گزارش سیاستی: بررسی طرح ساماندهی صنعت خودرو؛ به سوی پیشتازی



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

دفتر خدمات پژوهشی

مجموعه گزارش شماره ۲۶۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان		بررسی طرح ساماندهی صنعت خودرو؛ به سوی پیشتازی
کد شناسه	۱۴۰۰-۵-۱۰۳۱۷	
واحد ستادی	دفتر خدمات پژوهشی	
پدیدآورندگان	رضوان استادعلی دهقی - سید حسین موسوی	
همکار	علی خانی	
ناظر علمی	سعید غلامی نتاج امیری	
طراح جلد	پدرام حاجی اسماعیلی	
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری	
تاریخ انتشار	زمستان ۱۴۰۰	
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.		
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.		
آدرس: تهران - خیابان استاد نجات‌اللهی - خیابان استاد جعفرشهری (سپند) - پلاک ۱۶		
شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰	شماره پیام‌رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
آدرس سایت: https://www.dfrc.ir/		

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ.....	خلاصه مدیریتی.....
۱.....	مقدمه.....
۱.....	۱- نقد طرح مسئله.....
۶.....	۲- نقد راهکارها.....
۹.....	۳- توصیه های سیاستی.....
۱۲.....	۴- نتیجه گیری.....
۱۳.....	پيوست: طرح ساماندهی صنعت خودرو به سوی پيشتازی.....

خلاصه مدیریتی

گزارش حاضر به بررسی و نقد مسائل و راهکارهای طرح صنعت خودرو به سمت پیشتازی می‌پردازد. این گزارش در وهله اول، وابستگی صنعت خودرو به خارج، عدم تمرکز بر تحقیق و توسعه و نفوذ تصمیمات دولتی را از مشکلات اصلی این صنعت بیان کرده است و توصیه‌های سیاستی خود را در این محورها ارائه می‌کند: کاهش تدریجی حمایت‌های دولتی، ایجاد تعهد دوطرفه بین دولت و خودروسازها، کاهش وابستگی به کشورهای دیگر برای تأمین قطعات، تمرکز بر خودروساز شدن به جای مونتاژ و تمرکز بر تحقیق و توسعه و تولید یکپارچه خودروهای هیبریدی و برقی بر اساس بهره‌گیری از همه توانمندی‌های داخلی.

مقدمه

گزارش حاضر به بررسی مسائل و راهکارهای پیشنهادی در **طرح ساماندهی صنعت خودرو** و قابلیت آن‌ها برای تحقق هدف اعلام شده (ساماندهی صنعت خودرو) می‌پردازد. ابتدا طرح مسئله مورد بررسی قرار گرفته، سپس راهکارهای پیشنهادی سنجیده شده و آنگاه مسائل و راهکارهای دارای اهمیت مطرح گردیده است.

۱- نقد طرح مسئله

طرح ساماندهی صنعت خودرو تنها به بخشی از مسائل درون بنگاهی و میان بنگاهی صنعت خودرو می‌پردازد، اما برای تحلیل و پیشنهاد جهت برون‌رفت از وضع کنونی، بررسی چندبعدی‌تر مشکلات صنعت خودروسازی در کشور ضرورت دارد. در بخش طرح مسئله، ساختار هزینه شرکت‌های خودروساز به درستی به عنوان یکی از بخش‌های مؤثر در ناکارآمدی صنعت خودرو معرفی شده است. همچنین در این بخش به درستی به این موضوع اشاره شده که سوء مدیریت در شرکت‌های واردکننده مواد و قطعات خودرو باعث گردیده است تا هزینه تأمین این اقلام افزایش یابد، اما مشکل قطعات صنعت خودرو در ایران فراتر از سوء مدیریت می‌باشد. همچنین نمی‌توان تمام مشکلات این صنعت را در بخش تأمین قطعات متمرکز دانست و نقش بخش‌های تولید، بازاریابی و فروش را نادیده گرفت، اما اشاره به بخش تأمین قطعات به عنوان یکی از گلوگاه‌ها سخن درستی به نظر می‌رسد.

در گزارش مزبور با استناد به غلبه هزینه مواد و قطعات در ساختار هزینه‌ها و بالا بودن آن نسبت به خودروسازان جهان (بیش از ۷۰ درصد هزینه‌ها در مقایسه با سهم ۶۰ درصدی خودروسازان جهان) چنین استدلال شده است که مابقی هزینه در خودروسازان جهان صرف تحقیق و توسعه می‌شود و این سهم در خودروسازان داخلی ناچیز است. بالا بودن سهم قطعات در هزینه‌ها و مقایسه آن با خودروسازان جهان در شرایط کنونی صحیح به نظر نمی‌رسد. اساساً در شرایطی که تضعیف پول ملی رخ می‌دهد ابتدا آن بخش از هزینه‌ها که مستقیماً با نرخ ارز تغییر می‌کنند، افزایش می‌یابد و دیگر هزینه‌ها به‌خصوص دستمزد و انرژی در کشور ما با تأخیر طولانی افزایش پیدا می‌کند و این افزایش هیچ‌گاه به اندازه هزینه‌های مواد و قطعات صورت نمی‌گیرد. بنابراین، در چنین مقاطعی همواره سهم مواد و قطعات به شدت در ساختار هزینه‌ها افزایش می‌یابد. البته ریشه مسائل امروز صنعت خودرو و هزینه‌های بالای قطعات آن را نمی‌توان فقط به تحریم نسبت داد. محدودیت‌های تأمین قطعات وارداتی حاکی از مشکل ریشه‌دارتری است و آن دستیابی به هدف خودروساز شدن در مقابل تولید

خودرو و وابستگی شدید قطعات کلیدی خودروهایی است که بیش از دو دهه سابقه تولید داخلی داشته و عمق ساخت داخل آنها بیش از ۹۰ درصد گزارش شده است. این صنعت مسیر تبدیل شدن به یک صنعت ملی را به لحاظ تاریخی طی نکرده است.

این بخش از طرح پیوست شده، نیاز ایران به معضل واردات قطعات را به درستی مورد آسیب‌شناسی قرار داده است. پاسخ، فقدان یا ناتوانی بخش تحقیق و توسعه در این صنعت است. به دلیل رابطه دولتی این شرکت‌ها، نه‌تنها مدیران در این صنعت به شیوه سیاسی مشخص می‌شوند بلکه منابع مادی نیز از طریق دولت به بزرگ‌ترین شرکت‌های این صنعت تخصیص می‌یابند که موجب شده برای بهبود کیفیت، فشاری روی آن وجود نداشته باشد.

در سه دهه گذشته مسائل مختلفی هزینه‌کرد در تحقیق و توسعه و سرمایه‌گذاری در فناوری‌های کلیدی صنعت خودرو را تحت تأثیر قرار داده است. اتکا به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام در هنگام نوسانات، در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ احساس نیاز قوی به جدایی از روند مونتاژ و روی آوردن به خودروساز شدن را ایجاد نکرد. روی آوردن به مونتاژ پژو و پراید در دهه ۱۳۷۰ برای پاسخگویی به بازار تشنه پس از جنگ غایت اهتمام خودروسازان را «افزایش عمق ساخت داخل همان محصولات» قرار داد، در حالی که عمرشان در بازارهای جهانی رو به اتمام بود و همین روند نیز بسیار کند صورت گرفت.

واگذاری دو خودروساز به عنوان اولین واگذاری‌های شرکت‌های بزرگ در اواخر دهه ۱۳۷۰ به بخش عمومی، مانع مداخلات سیاسی در تعیین مدیران آنها نشد و از ابتدای دهه ۱۳۸۰ تولید خودرو با نگاه کمیت‌گرا به جای «خودروساز شدن» مورد مطالبه وزارت صنایع و معادن بود. تا اواخر این دهه دو خودروساز بزرگ مرزهای کمی قبلی تولید را با عبور از شمار یک میلیون دستگاه درنوردیدند و پروژه خودرو ملی سمند هم به عنوان یک استثنا پیش رفت. اما در اواسط همین دهه مدیران خودروسازی خسته از مسیر خودروساز شدن نگاه خود را با تضعیف و تعطیلی مراکز تحقیق و توسعه به سمت سرمایه‌گذاری مشترک معطوف کردند و افزایش قیمت و فروش نفت از نیمه این دهه تا موج اول تشدید تحریم‌ها در ابتدای دهه ۱۳۹۰ با تغییرات پی در پی مدیریتی در وزارت صنایع و معادن و سپس وزارت صنعت، معدن و تجارت، عزم و اراده خودروساز شدن را خشکاند و سهامداری‌های تودرتوی صنعت خودرو و صنعت قطعه‌سازی به آن بیشتر صبغه تجاری داد.

از حدود ۱۶ سال قبل رویکرد صنعت خودروسازی کشور از توجه به خودروساز شدن به سمت تجربه سرمایه‌گذاری مشترک^۱ و مشارکت با طرف‌های خارجی تغییر کرد. این تغییر رویکرد می‌توانست با حفظ مسیر تحقیق و توسعه و سرمایه‌گذاری در ایجاد پلتفرم‌های مشترک ملی و تولید خودرو ملی به صورت موازی دنبال شود، اما اشتباه بزرگی که رخ داد غلبه رویکرد مشارکت و سرمایه‌گذاری مشترک با طرف‌های خارجی و تقریباً

رها شدن مسیر «خودروساز شدن» بود. علی‌رغم تأکید بر رویکرد اقتصاد مقاومتی توسط رهبر معظم انقلاب در دهه ۹۰ را باید فرصت از دست رفته صنعت خودرو تلقی کرد.

اساساً در صنایع با پیوندهای پسین گسترده مانند خودرو و لوازم خانگی، زنجیره تأمین اهمیت راهبردی دارد. غلبه منطق تأمین‌کنندگی اگر به معنی تأمین‌کنندگان وارداتی باشد مورد نقد و عدم پذیرش است، اما خاستگاه شرکت‌های سایکو و سازه‌گستر در دو خودروساز بزرگ کشور صرفاً تأمین‌کنندگی بدون قید ساخت داخل نبوده است. در واقع ایجاد این دو شرکت بزرگ در ابتدا برای سازماندهی قطعه‌سازانی که فاقد ویژگی‌های طراحی، مهندسی و تولید مبتنی بر آن بودند صورت گرفت. در دهه هفتاد و بعد از تصویب قانون خودرو در سال ۱۳۷۱ رویکردهای مثبتی در جهت سیاست‌گذاری به سوی خودروساز شدن کشور شکل گرفت. این دو شرکت بزرگ با گرد هم آوردن و سازماندهی قطعه‌سازان تلاش کردند زنجیره تأمین داخلی را گسترش داده و تحکیم کنند. اساساً رابطه خودروسازان و تأمین‌کنندگان آنها در همه جهان یک رابطه راهبردی است و حتی این رابطه در قالب اتحاد استراتژیک میان آنها شکل می‌گیرد، اما انحطاط سیاست صنعتی در صنعت خودرو این شرکت‌ها را به تأمین‌کنندگان غالباً وارداتی مبدل ساخت و شیوه سهامداری تو در توی بخشی از قطعه‌سازان بزرگ به این انحراف دامن زد.

در خصوص محور چهارم و عدم حرکت خودروسازان به سمت تحقیق و توسعه، دولتی بودن شرکت‌ها و انتصاب مدیران آنها با ساز و کارهای سیاسی موضوع مهمی است، اما این عارضه را می‌توان به صورت دیگری نیز مورد بررسی قرار داد. اساساً خواه صنعت خودرو، دولتی و یا خصوصی باشد مداخله دولت در اداره بنگاه موجب بروز آسیب و انحراف در عملکرد بنگاه می‌شود.

در تاریخچه صنعت خودرو، به‌ویژه در کشورهای موفق شرق آسیا دولت‌ها مطالبات مشخص خود را از صنعت خودرو در قالب ویژگی‌هایی مانند سطح آلاینده‌گی، صرفه‌جویی در مصرف سوخت، ایمنی، برآوردن نیاز طیف مهمی از خانوارهای قشر متوسط، برخورداری از زنجیره تأمین با عمق ساخت داخل فزاینده و ایجاد قابلیت‌های فناورانه کلیدی تعریف می‌کنند و خودروسازان الزامات مورد نیاز خود برای برآوردن این ویژگی‌های کلی را با دولت در میان می‌گذارند. بنابراین این دولت‌ها به جای مداخله در این صنعت، انتظارات و استانداردها را برای بهبود کیفیت تعیین می‌کردند. این انتظارات و تعهدات متقابل به صورت یک چارچوب تفاهم بلندمدت میان صنعت و دولت مورد توافق قرار گرفته و طرفین متعهد به انجام آن می‌شوند. ویژگی‌های مهم همچنین تفاهم‌نامه را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

تعهد دولت باید به عنوان یک نهاد حکومتی و نه صرفاً یک کابینه برآمده با تعهدات موکول به دوره تصدی‌اش شکل گیرد. از آنجاکه برای خودروساز شدن یک بنگاه بزرگ نیاز به سرمایه‌گذاری‌های سنگین ریالی و ارزی است و به‌خصوص سرمایه‌گذاری در قابلیت‌های فناورانه، دیربازده و پرهزینه است، تغییرات مکرر رویکرد دولت

به یک صنعت موجب عدم شکل‌گیری چنین سرمایه‌گذاری‌هایی می‌شود و غالباً در کشورهایی که با چنین شرایط متشکستی در سیاست‌گذاری مواجه‌اند، خودروسازان صرفاً به مونتاژکاری با رویکرد تجاری پرداخته و از سرمایه‌گذاری‌های اساسی اجتناب می‌کنند.

تعهدات خودروسازان باید قابل سنجش و ارزیابی در مقاطع زمانی مشخص بوده و در صورت تخطی از آن دولت بتواند حمایت‌ها و پشتیبانی‌هایی را که موکول به تحقق آنها نموده است، به عنوان ابزار کنترلی مورد استفاده قرار دهد. در صورت نیاز به حضور دولت در ترکیب هیئت مدیره شرکت‌های بزرگ خودروساز به صورت سهامدار اقلیت، نباید اصل تفکیک بنگاه‌داری از دولت‌مداری را مخدوش کند. در حالتی که دولت با سهام حداقل در هیئت مدیره این‌گونه شرکت‌ها حضور دارد، مأموریت نماینده دولت باید صرفاً نظارت بر تحقق تعهدات خودروساز باشد و نباید مداخلات و حق رأی او از این محدوده خارج شود. تعهدات متقابل باید در قالب یک جدول زمان‌بندی تنظیم و مستمراً نظارت و کنترل شود.

در کشور ما هیچ‌گاه این تفکیک نقش و مطالبه‌گری در نقش دولت و موکول کردن هر یک از حمایت‌ها (اعم از تعرفه‌ای، مالی، تسهیلات بزرگ و سایر حمایت‌ها) به تعهدات خودروساز شکل نگرفته و مدیران عامل شرکت‌های خودروسازی توسط نهادهای سیاسی تعیین و بدون وجود یک چارچوب نهادی تنها به آنها پاسخگو بوده‌اند. آخرین مورد برنامه ارائه شده خودروسازان، برای مواجهه با تحریم بود که بدون برخورداری از چنین چارچوب تعهدات متقابل و نظارت مؤثری به ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ارائه شد و به سرنوشت برنامه‌های یک‌جانبه و بدون نظارت مؤثر قبلی پیوست.

همواره تأکید این امور بر ایجاد چارچوب تعهدات متقابل خودروساز/ دولت با زمان‌بندی مشخص و مسئولیت و پاسخگویی هیئت مدیره در قبال آن با تنبیه‌ها و جریمه‌های مشخص و نیز ایجاد نظارت فراتر از وزارت صمت بر تعهدات مزبور بوده است. این امور در پاسخ به پیشنهاد افزایش قیمت خودرو پیشنهاد ذخیره نمودن و اختصاص ۵۰ درصد از افزایش قیمت خودرو در حسابی مشخص و اختصاص آن به پروژه‌های داخلی‌سازی و بهبود مورد نظر دولت زیر نظر هیئت نظارت مستقل را ارائه کرد که اکنون نیز در اصلاح قیمت و برنامه‌های این دو خودروساز لحاظ نشده است.

در مورد عدم فشار رقابت به عنوان عامل پیشران و محرک تحقیق و توسعه، ضمن آنکه این موضوع به لحاظ نظری کاملاً واقعیت دارد، در طول سه دهه گذشته با در نظر گرفتن شرایط تحریم و تشدید آن از یک دهه قبل که موجب کاهش منابع ارزی کشور شده و مدیریت واردات را ناگزیر کرده است، استفاده از این ابزار با محدودیت‌های جدی مواجه شده است. ذات صنعت خودرو در قالب یک کشور تعدد و تکثر را برنمی‌تابد و این صنعت عملاً تحت انحصار چندجانبه شکل می‌گیرد. ایجاد واحدهای متعدد خودروسازی که همواره مطرح بوده است هم چاره کار نیست، به‌خصوص که چنین درخواست‌هایی معمولاً از جانب سرمایه‌داران تجاری و در

گام‌های اول با درخواست شروع فعالیت به صورت اجازه واردات^۱ و سپس مونتاژ^۲ مطرح می‌شود و سرنوشت و بقاء خود را به بازار تنوع طلب متقاضیان طبقات مرفه با حاشیه سود بالا گره می‌زند و وارد چالش‌های تحقیق و توسعه و سرمایه‌گذاری‌های طولانی مدت نمی‌گردد.

رصد نوسانات بازار خودرو نشان می‌دهد قیمت خودرو و اساساً هر کالای دیگری که از مواد اولیه قابل مبادله بین‌المللی در آن استفاده می‌شود، در بازار آزاد صرفاً از عرضه و تقاضای واقعی بازار تبعیت نمی‌کند و عوامل متعددی از جمله نوسانات نرخ ارز و انتظارات تورمی بر تقاضای بورس‌بازی آن و مبدل شدن به کالای سرمایه‌ای اثر می‌گذارد. نوسانات بازار ارز و انتظارات تورمی نیز تابع عوامل اقتصادی و سیاسی و آرامش یا التهاب محیط و متغیرهای کلان اقتصادی است.

1. Semi Knocked-Down (SKD)
2. Completely Built Unit (CBU)

۲- نقد راهکارها

در قسمت راه‌حل، نویسنده گام‌هایی را به عنوان راه‌حل ارائه داده که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرند: در **گام نخست**، پیشنهاد غیرسیاسی شدن مالکیت و مدیریت این صنعت مطرح شده اما راهکارهای اجرای آن به درستی مطرح نگردیده است. به عنوان مثال، پیشنهاد شده است که سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه، هر کدام یک صندلی در هیئت مدیره داشته باشند؛ اما این راهکار به جای خصوصی کردن این صنعت، به دولتی ماندن این بخش کمک می‌کند. در فرایند خصوصی‌سازی، علاوه بر مالکیت، مدیریت صنعت خودرو نیز باید به بخش خصوصی واگذار شود.

در این گام، توضیحی در مورد چگونگی جدایی مالکیت و مدیریت از ماهیت سیاسی داده نشده است. بر اساس تجربه کشورهایمانند کره، دولت در ابتدا باید از صنعت خودروسازی حمایت کرده و سپس با برنامه زمان‌بندی شده و به تدریج میزان حمایت‌ها را کاهش داده تا این صنعت خصوصی شود. همچنین اگر در ابتدای حمایت‌ها نیاز به حضور حداقلی دولت در هیئت مدیره است، تعهدات هیئت مدیره باید بر اساس برنامه مشخصی با خروجی‌های مورد انتظار و سنجش‌پذیر تعیین شده و در طول دوره انتصاب مستمراً ارزیابی گردد.

همچنین در این گام، استدلالی در مورد حضور دو دستگاه امنیتی در هیئت مدیره این مجموعه‌ها ارائه نشده است. اگر هدف کنترل فساد باشد، این مهم با توجه به تمرکز صنعت خودرو الزاماً با حضور در ساختار اجرایی آنها قابل تحقق نیست. چنین بنگاه‌های بزرگی در بخش عمومی در هر حال تحت رصد نهادهای امنیتی قرار دارند و اشغال صندلی‌های مدیریتی باید توسط مدیران حرفه‌ای صنعت و اقتصاد صورت گیرد. آنچه به نظر راهگشا می‌رسد، نه حضور نمایندگان بخش‌های امنیتی، بلکه همکاری نزدیک فناورانه نهادهای نظامی و امنیتی با خودروسازان بزرگ و هم‌افزایی و استفاده از سرریز فناوری‌های نظامی در خودروسازی است که با ایجاد چارچوب‌های همکاری متقابل قابل حصول است.

در **گام دوم**، ایجاد ساختار رقابتی به عنوان وظیفه شورای رقابت، تکلیفی مبهم است. شورای رقابت ساختاری مبتنی بر شکایت دارد و رویه‌های ضد رقابت را بررسی و حکم صادر می‌کند. این شورا به لحاظ استعداد سازمانی، وظایف ایجابی در ایجاد ساختار رقابتی در یک صنعت ندارد. سیاست‌های تجاری کشور نیز در اختیار کمیسیون ماده ۱ قانون مقررات صادرات و واردات است. چنانچه بر اساس طرح مذکور موضوع واگذاری شرکت‌های بزرگ خودروساز به بخش خصوصی مطرح شود، دیگر نیازمند اتکا به شورای رقابت نخواهد بود.

پیشنهاد مبنی بر اینکه تمامی سیاست‌های وزارت صمت باید به یک‌باره در جهت ارتقای شرکت‌های خودروساز خصوصی باشد نیز محل تأمل است. بخش خصوصی برای هدف «افزایش تولید خودرو» به معنی مونتاژ ناقص و یا کامل در شرایط متلاطم اقتصادی در صورت تأمین ارز، به خوبی وارد عمل می‌شود و به دلیل محدودیت‌های ارزی پس از تشدید تحریم، تمام آنها خطوط خود را تعطیل یا نیمه تعطیل کرده و نتوانستند در افزایش تولید

نقش مؤثری ایفا کنند. اما سرمایه‌گذاری در خودروسازی به معنی توسعه فعالیت‌های پلتفرم پژوهش و توسعه، قطعات و مجموعه‌های گلوگاهی صنعت که بالاترین ارزشی را به آن تحمیل می‌کند، در این شرایط در ابتدا تنها از طریق بخش خصوصی قابل تحقق نیست. در وضعیت کنونی، ابتدا باید با تفکیک نقش سیاست‌گذاری دولت از بنگاه‌داری در این صنعت و بر اساس تعهدات برنامه‌ریزی شده متقابل، اهداف «خودروساز شدن» دو خودروساز بزرگ کشور را دنبال کرد و سپس به تدریج و با برنامه زمان‌بندی شده حمایت‌های دولت را کاهش داد. حتی سیاست ایجاد قطب سوم که مدتی از اوایل دهه ۹۰ مطرح بود نیز عملی به نظر نمی‌رسد، چراکه تیراژ مجموع دو گروه مزبور نیز به یک خودروساز در مقیاس جهانی نمی‌رسد و کشور امکانات پشتیبانی از سه قطب خودروسازی را نداشته و ضرورتی نیز برای آن وجود ندارد. ایجاد شرایط اداره این دو گروه خودروساز با سازوکارهای حاکم بر بخش خصوصی، مهم‌ترین مأموریت استفاده بهینه از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در آن‌هاست. در این جهت می‌توان از الگوی پیمان‌سپاری مدیریت خطوط تولید و مرکز تحقیقاتی آنها نیز بهره گرفت.

در **گام سوم**، به درستی پیشنهاد شده است که قیمت‌گذاری دستوری برای خودرو حذف گردد، اما کشف قیمت در بورس مورد پذیرش نیست. کارکرد بورس کالا در مورد کالاهای بسیط، همگن و غیرپیچیده است و معمولاً کالاهای نهایی مصرفی بادوام و مصرفی نهایی دارای بورس کالایی نیستند. از طرفی عرضه تک‌فروشی خودرو در بورس کالا در نوع خود پدیده‌ای تجربه نشده در دنیا است. تصور اینکه آحاد مردم برای تهیه یک خودرو در سراسر کشور در عرضه بورس شرکت کنند دور از شرایط آسان و روان خرید کالا است و موجب ورود یا شکل‌گیری کسب و کارهای واسط کارگزاری خواهد شد که می‌تواند بازار خرده‌فروشی را پیچیده کند. ضمن آنکه کالای قابل عرضه در بورس تحت شرایط رقابتی کشف قیمت می‌شود و ماهیت انحصار چندجانبه در عرضه خودرو می‌تواند در شرایطی، منجر به افزایش شدید قیمت‌های رقابتی شود و هرگونه مداخله نهاد تنظیم‌گر رقابت در بورس کالا ممنوع است. اگر روش عرضه خرده‌فروشی در بورس ممکن باشد، نهاد تنظیم‌گر باید مقدار معینی از عرضه روزانه متناسب با تقاضای فصل را حتی در زمان تعطیلی خطوط تولید از محل موجودی‌ها تضمین کند. به بیان دیگر در مورد کالای بورسی، مداخله تنظیم‌گر در بازار انحصار چندجانبه از طریق کنترل قیمت امکان‌پذیر نخواهد بود و صرفاً از طریق تکلیف و نظارت بر عرضه معین ممکن است و این کنترل بسیار حیاتی است.

همچنین نیازی به اینکه مجری این بخش شورای سران قوا باشد وجود ندارد و باید در وزارت صمت و اقتصاد دنبال شود. افزایش استانداردهای کیفیت و بهبود آن نیز باید از تکالیف متقابل و زمان‌بندی شده خودروسازان باشد که توسط نهاد فراوزارخانه‌ای رصد شود.

در **گام چهارم**، پیشنهاد هدایت همه پروژه‌های تحقیق و توسعه به سمت الکترونیک، هوشمندی و خودروی برقی و توقف همه پروژه‌های قدیمی واقع‌بینانه به نظر نمی‌رسد. ابتدا باید این موضوع را مورد توجه قرار داد

که خودروهای برقی و هیبریدی با یکدیگر تفاوت دارند و زیرساخت‌های مختلفی برای توسعه هریک، مورد نیاز است. خودروهای برقی نیازمند گسترش نیروگاه‌های تولید برق می‌باشند، در حالی که خودروهای هیبریدی از طریق ایجاد و توسعه صنایع تولید باتری ارتقاء می‌یابند. سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها مطمئناً اقدام آینده‌نگرانه‌ای است، اما نه به قیمت توقف پروژه‌های قدیمی. همزمان می‌توان تا هنگام انتقال پایه مصرف خودرو از بنزین به برق، افزایش بهره‌وری در تولید خودروی بنزینی را به عنوان هدفی میان‌مدت مورد توجه قرار داد.

روندهای جهانی و بررسی بازار جهانی خودرو، رشد قابل توجه سهم خودروهای برقی را نشان می‌دهد و حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان و توانمند و اختصاص بخشی از تحقیق و توسعه این صنعت به این حوزه ضروری است. اما کنار گذاشتن مطلق توسعه موتورهای سوخت فسیلی و گیربکس اتوماتیک، با توجه به افق ۲۰ سال آتی توجیه‌پذیری اقتصادی فناوری‌های برقی خودروها برای کشورهای منطقه غرب آسیا و برخوردار از سوخت‌های فسیلی فراوان قابل توصیه نیست. آنچه مسلم است باید بخش مهمی از هزینه‌های تحقیق و توسعه برای بخش معینی از بازار به خصوص وسایل حمل و نقل عمومی و مجاز به تردد در بخش‌های ممنوعه تردد در کلانشهرها، به فناوری‌های جدید از جمله خودروی برقی اختصاص یابد و شکاف فناوری با کشورهای فناور در این زمینه کاهش یابد. پیشنهادهای مبتنی بر توسعه خودروهای برقی در شهرها و سیاستگذاری شهرداری‌ها در این خصوص علی‌رغم اهمیت این موضوع، با توجه به نحوه فعالیت بوروکراسی در ایران، صرفاً در بلندمدت انجام خواهند شد؛ بنابراین، پرداختن به آنها در حال حاضر اقدامی شتاب‌زده به نظر می‌رسد.

همچنین نباید از نظر دور داشت که توسعه فناوری بدون کمک صندوق‌های توسعه فناوری و کمک‌های فرابنگاهی دولت ممکن نیست. بخش عمده اعتبارات پژوهشی نهادهای دولتی نیز باید به سوی حمایت از این اقدامات در فناوری‌های کلیدی مورد نیاز کشور برای مواجهه با آینده متفاوت سوق داده شود.

در نهایت نقش هماهنگ‌کننده مطرح شده در این گام برای معاونت علمی مبهم است. معاونت علمی همان‌گونه که در مورد وزارت صمت ذکر شد نباید وارد تصمیم‌گیری‌های بنگاهداری شود و صرفاً در قالب بسته تفاهم شده تعهدات متقابل دولت و بنگاه، اهداف حوزه فناوری را با ابزارهای حمایتی خود پوشش دهد.

بندهای بعدی در بیان قدم چهارم برخلاف گام‌های پیشین و سیاق کلی متن گزارش، ورود به جزییات اقدامات لازم برای توسعه خودروهای برقی و هوشمندسازی آنها کرده است و تا توصیه به صدور مجوز به مپنا برای بهره‌برداری از خودرو برقی و دیگر اقدامات تفصیلی را شامل می‌شود که باید در قالب یک برنامه اجرایی برای توسعه استفاده از خودرو و موتورسیکلت برقی تدوین و اجرا شود.

۳- توصیه‌های سیاستی

کاهش تدریجی حمایت‌های دولت:

- ۱-۱- تنظیم برنامه هدفمند برای کاهش گام به گام حمایت‌های دولت؛ همچنین حمایت‌های دولتی با دخالت اشتباه گرفته نشود.
- ۱-۲- عدم انتصاب مدیران با ساز و کارهای دولتی، سیاسی و توجه به تجربه فنی و علمی و شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران.
- ۱-۳- تعیین هیئت مدیره مطابق قوانین شرکت‌های خصوصی و پاسخگویی هیئت مدیره به سهامداران.
- ۱-۴- قطع مداخله دولت در سطح اجرا و محدود کردن آن به هدف‌گذاری و قانون‌گذاری.
- ۱-۵- واگذاری صنعت خودروسازی به بخش خصوصی برای ایجاد فضای رقابتی سالم، بهبود کیفیت و کاسته شدن از قیمت محصولات تولیدی. این اقدام باعث خواهد شد تا بخش خصوصی به جذب نیروی متخصص، اتخاذ استراتژی درست درباره تولید و فروش، اتخاذ رویکرد مناسب درباره تحقیق و توسعه و رقابت با شرکت‌های رقیب یا خرید آن‌ها اقدام کند.
- ۱-۶- حذف قیمت‌گذاری دستوری و معرفی استانداردهای کیفی تولید و هزینه قطعات و مواد اولیه به عنوان مبنایی برای حداقل تولید.

تعهد دوطرفه دولت و خودروسازها به جای دخالت دولت در صنعت خودروسازی:

- ۲-۱- تعهد دولت باید بلندمدت بوده و با جابجایی کابینه، تعهدات و اهداف دولت تغییر نکنند.
- ۲-۲- تعهد خودروسازها قابل سنجش بوده و ضمانت‌های اجرایی برای پاسخگویی خودروسازها نسبت به تعهداتشان وجود داشته باشد.
- ۲-۳- تدوین اهداف برای هیبریداسیون و برقی‌سازی محصولات خودروسازی.
- ۲-۴- تعیین اهداف تولیدی، کیفی، آلاینده‌گی، خودکفایی، ارزبری و صادرات در بازه‌های زمانی مختلف.
- ۲-۵- طرح مشوق و جریمه برحسب میزان توفیق در نیل به اهداف.
- ۲-۶- ایجاد فضای رقابت با باز گذاشتن دست بخش خصوصی.

کاهش وابستگی به کشورهای دیگر برای تأمین قطعات و تمرکز بر خودروساز شدن به جای مونتاژ:

- ۳-۱- حمایت از تحقیق و توسعه در برابر اتکای خودروسازان به شرکای خارجی با استفاده از ابزارهای مالی و قانونی.
- ۳-۲- پایش پیشرفت برنامه ساخت داخل خودروسازان و میزان ارزبری محصولات.

- ۳-۳- ایجاد مشوق برای شکل‌گیری تحقیق و توسعه در زنجیره تأمین.
- ۳-۴- هدف‌گذاری توسعه محصولات پرتیراژ داخلی جدید.
- ۳-۵- هدف‌گذاری مشخص برای خودروسازان در زمینه توسعه محصول، نوع تعامل با شرکت‌های خارجی و وضع اهداف ساخت داخل.
- ۳-۶- حمایت از انتقال دانش و خرید زیرساخت تولید قطعات پیچیده و ارزبر.
- ۳-۷- اختصاص دادن درصدی از فروش شرکت‌های خودروساز برای تحقیق و توسعه.
- ۳-۸- جلب مشارکت شرکت‌های دانش‌بنیان داخلی برای ایجاد صنعتی مستقل با هدف تولید خودرو به جای مونتاژ و دارای قدرت رقابت با خودروهای مشابه خارجی.

تمرکز بر تولید یکپارچه خودروهای هیبریدی و برقی بر اساس بهره‌گیری از همه توانمندی‌های داخلی:

- ۴-۱- تدوین برنامه فراوزارتی برای حرکت به سمت تولید خودروهای هیبریدی و برقی.
- ۴-۲- با توجه به برنامه‌های کلان کشور مبنی بر کاهش و حذف حامل‌های انرژی، تولید خودروهای برقی و هیبریدی برای بازار جذابیت ندارد؛ بنابراین باید شرکت‌های خودروساز را به تولید خودروهای هیبریدی و برقی ترغیب کرد.
- ۴-۳- استفاده از مشوق‌های دولتی مانند حذف مالیات بر این محصولات در یک بازه زمانی معین و ارائه وام‌های بلندمدت به تولیدکنندگان.
- ۴-۴- تدوین برنامه اقتصادی در سطح ملی برای میل به سمت خودرو برقی.
- ۴-۵- وضع مشوق برای استفاده از خودرو برقی شخصی و عمومی.
- ۴-۶- توسعه نیروگاه‌های برق و صنایع تولید باتری برای ایجاد زیرساخت جهت گسترش تولید و استفاده از خودروهای هیبریدی و برقی.
- ۴-۷- برنامه‌ریزی جهت دسترسی امن به منابع معدنی مورد نیاز خودرو برقی.
- ۴-۸- تمرکز سیاست خارجی کشور بر تأمین لیتیوم مورد استفاده در باتری خودروها از طریق افغانستان و ونزوئلا.
- ۴-۹- بخشی از قرارداد ۲۵ ساله ایران- چین بر روی انتقال فناوری باتری و آموزش نیروی انسانی متخصص در این زمینه متمرکز شود.

تمرکز بر تحقیق و توسعه برای کاهش وابستگی، رقابت‌پذیری (افزایش کیفیت و کاهش قیمت) و تولید خودروهایی برقی و هیبریدی:

۵-۱- ترغیب شرکت‌های خودروساز به استفاده از توانمندی‌های شرکت‌های استارت‌آپ از سوی دولت به وسیله امتیازاتی نظیر معافیت‌های مالیاتی

۵-۲- کاهش دخالت‌های دولت و انتخاب غیرسیاسی مدیران می‌تواند منجر به افزایش فعالیت‌های تحقیق و توسعه برای افزایش رقابت‌پذیری صنعت خودروسازی شود.

۵-۳- زمینه‌سازی برای صادرات و کشف بازارهای جدید می‌تواند منجر به تشویق فعالیت‌های تحقیق و توسعه در صنعت خودروسازی شود.

۴- نتیجه‌گیری

گزارش حاضر پس از بررسی و نقد مسائل و راهکارهای طرح صنعت خودرو به سمت پیشتازی، توصیه‌های سیاستی را در این محورها ارائه می‌کند: کاهش تدریجی حمایت‌های دولتی، ایجاد تعهد دوطرفه بین دولت و خودروسازها، کاهش وابستگی به کشورهای دیگر برای تأمین قطعات و تمرکز بر خودروساز شدن به جای مونتاژ و تمرکز بر تحقیق و توسعه و تولید یکپارچه خودروهای هیبریدی و برقی بر اساس بهره‌گیری از همه توانمندی‌های داخلی.

پیوست: طرح ساماندهی صنعت خودرو به سوی پیشتازی

بسمه تعالی

ساماندهی صنعت خودرو به سوی پیشتازی

طرح مساله

- ۱- ساختار هزینه شرکتهای خودروساز، نشانگر ناکارآمدی گسترده در دو بعد است. بصورت خاص برای ایران خودرو:
 - هزینه مواد و قطعات بالای ۷۰ درصد است در حالیکه خودروسازان دنیا حدود ۶۰ درصد
 - مابقی این هزینه اضافی را خودروسازان دنیا خرج تحقیق و توسعه می کنند
 - هزینه مالی حدود ۱۰ درصد ناشی از ورشکستگی است در حالیکه در دنیا هزینه مالی بسیار اندک است
 - مابقی این هزینه اضافی را خودروسازان دنیا خرج بازاریابی و فروش در بازار رقابتی می کنند
- ۲- چرا هزینه مواد و قطعات بالاست؟
 - بخاطر اینکه ایران خودرو با منطق تامین قطعه، شرکتی به نام سایکو دارد و با سرریز و فساد قابل توجه، قطعات را خریداری می کند. مدل کار سایکو باعث بالا رفتن هزینه و ورشکستگی ایران خودرو در طول زمان شده است.
 - مخصوصا از زمانی که فناوری خودرو تحت تاثیر الکترونیک بسیار پیچیده تر شده است، دو قطعه سازی که دانش تحقیق و توسعه الکترونیک را داشتند کاملا به سایکو مسلط شدند و بعد از تحریمها، عملا ایران خودرو به گروگان آنها درآمد.
- ۳- چرا منطق تامین کنندگی حاکم است؟
 - چون ایران خودرو به سمت تحقیق و توسعه حرکت نکرده و بنابراین دانش و فناوری طراحی و توسعه را دارا نیست.
- ۴- چرا به سمت تحقیق و توسعه نرفته است؟
 - اول به خاطر اینکه مدیریت آن تحت تاثیر عوامل سیاسی تعیین می شود و به خاطر همین عوامل هم عزل می شود. مدیریت سیاسی عمدتا به خاطر دولتی بودن است.
 - دوم چون هیچ فشاری برای بهبود کیفیت روی آن وجود ندارد. عدم وجود فشار عمدتا به دلیل نبود رقابت است.
- ۵- افزایش قیمت چه تاثیری دارد؟
 - در کوتاه مدت صرفا هزینه ناکارآمدی آنها را جبران می کند

راه حل

۱. قدم اول: مالکیت و مدیریت غیر سیاسی (مجری وزارت صمت و اقتصاد)
 - سهم سازمان گسترش در ایران خودرو ۵ درصد است. این سهم باید یک صندوق هیات مدیره داشته باشد
 - یک صندوق دیگر متعلق به شرکت کروز است
 - دو صندوق دیگر را یکی به نماینده وزارت اطلاعات و دیگری را به نماینده سازمان اطلاعات سپاه واگذار کنیم

۱۱۳۹۰۶

۱۴-۹-۲۵

بسمه تعالی

ساماندهی صنعت خودرو به سوی پیشتازی

- صندلی آخر را به عنوان مدیر عامل، از طریق تعیین چند گزینه و انتخابات میان یک کنسرسیوم از فعالان صنعت خودرو، انتخاب نماییم و ضمانت عدم تغییر حداقل به مدت چهارسال بدهیم.
- قدم دوم: فشار برای بهبود کیفیت (مجری: وزارت صمت)
 - o شورای رقابت و وظیفه ایجاد ساختار رقابتی داشته که انجام نداده است. واردات خودرو هم غیر ممکن است
 - o تمامی سیاستهای وزارت صمت باید در جهت ارتقای شرکتهای خودروساز خصوصی باشد که فشار رقابتی را افزایش دهند. تجربه موفقیت چین هم همین بوده است. با وجود مدیرانی در وزارت صمت که عمدا مانع توسعه بخش خصوصی می‌شوند و وکیل مدافع ایران خودرو هستند، این امر محقق نخواهد شد
- قدم سوم: قیمت گذاری (مجری: شورای سران قوا)
 - o هرگونه قیمت گذاری دستوری حذف گردد. بورس کالا جهت کشف قیمت استفاده گردد
 - o در عوض استانداردهای کیفیت تولید باید افزایش یابد (حداقل ۳ ستاره)
- قدم چهارم: تحقیق و توسعه در حوزه جدید (هماهنگ کننده: معاونت علمی فناوری)
 - o با توجه به تغییر نسل فناوری، تمامی پروژه‌های تحقیق و توسعه باید به سمت الکترونیک، هوشمندی و خودروی برقی هدایت شود و هر پروژه قدیمی دیگری متوقف شود (نظیر ساخت گیربکس)
 - o منابع معاونت علمی، صندوق نوآوری، وزارت علوم و سایر منابع تحقیقاتی دیگر، به صورت هدفمند تحت عنوان یک برنامه مشخص به این سمت هدایت شود
 - o ۱۰ درصد از درآمد حاصل از آزادسازی قیمت‌ها بلوکه شده و برای تحقیق و توسعه در این حوزه آزاد گردد
 - o جرمیه‌های کیفیت خودروسازان در صورت هزینه در تحقیق و توسعه در این حوزه بخشیده شود
 - o به مینا به عنوان تازه وارد، مجوز تولید و پروانه بهره‌برداری خودروی الکتریکی داده شود (موثر در رقابت)
 - o استانداردهای خودروی الکتریکی برای تردد در محدوده شهری به سرعت تدوین شود
 - o سیاست خارجه کشور بر تامین لیتیوم از افغانستان و ونزویلا متمرکز گردد
 - o بخش مهمی از قرارداد ۲۵ ساله چین بر روی انتقال فناوری باتری متمرکز گردد
 - o بخشی از منابع نفتی ایران در چین، صرف آموزش نیروی انسانی زیده در این حوزه گردد
 - o خرید شرکتهای موفق دانش بنیان چینی در دستور کار وزارت خارجه قرار گیرد
 - o شهرداری در توسعه ایستگاههای شارژ برقی به سرعت اقدام کند
 - o اتوبوس‌ها و تاکسی‌های برقی با استاندارد محدوده شهری، با منابع تبصره ۱۳ تجهیز شوند
 - o تشویق ورود به طرح ترافیک برای خودروهای برقی اعمال شود
 - o هزینه شارژ باتری خودرو توسط دولت و یا شرکت مینا تامین شود