




گزارش نهایی تحقیق و تفحص  
از عملکرد صنعت خودرو کشور  
جهت قرائت در صحن

اردیبهشت ۱۳۹۹

صفحه ۲ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

## ۱- طرح مساله

نظراً به مشکلات موجود در صنعت خودرو کشور و همچنین ضرورت بررسی علل ناکارآمدی صنعت خودرو، طرح تحقیق و تفحص از صنعت خودروی کشور مطرح و در جلسه مورخ ۹۷/۶/۷ مورد تصویب نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی قرار گرفت. عمده محورهای این طرح عبارت بودند از: بررسی علل زیان‌دهی شرکت‌های خودروساز، برنامه‌های تولید خودرو با قیمت مناسب و سطح کیفی استاندارد، بررسی چگونگی عقد قرارداد با شرکت‌های خودروساز خارجی و دستاوردهای آن، فرآیند انتصابات خصوصاً در هیئت مدیره و مدیران عامل شرکت‌های خودروسازی و شرکت‌های تابعه، بررسی فرآیندهای تایید کیفی مواد و قطعات و محصول نهایی با توجه به استانداردهای تعریف شده، بررسی فرآیندهای فروش و خدمات پس از فروش خودروسازان و علل نارضایتی مردم از آن، فرآیندهای مرتبط با تامین قطعات و مواد و فرآیندهای مالی موجود، دخالت خودروسازان در امور صنفی و در نهایت وضعیت واردات و تخلفات موجود

## ۲- روش کار و محدودیت‌ها

در راستای اجرای مصوبه مجلس شورای اسلامی و علی‌رغم پیگیری‌های مکرر جهت تخصیص منابع، رئیس مجلس نسبت به معرفی دیوان محاسبات برای انجام فعالیت‌های تفحصی، حسابرسی و بازرسی اقدام نمود که منجر به معرفی کارشناسان دیوان طی نامه مورخ ۹۷/۱۲/۵ به رئیس هیات تحقیق و تفحص گردید. این تاریخ مقارن با تعطیلات نوروزی خودروسازان بوده و عملاً فعالیت‌های رسمی تحقیق و تفحص از ۹۸/۱/۱۸ آغاز گردید. لیکن از ابتدای مهر ۹۷ فعالیت‌های مطالعاتی حوزه خودرو در استمرار فعالیت‌هایی که توسط رئیس هیات و مشاوران ایشان از گذشته آغاز گردیده بود با جدیت و حضور صاحب‌نظران تا این مقطع کماکان پیگیری و اقدام گردیده است.


براین اساس و با رویکرد تحلیل و بازمهندسی فرآیندهای کلان صنعت خودرو در جهت شناسایی عوامل و علل ناکارآمدی صنعت خودرو، تحقیق و تفحص آغاز گردید. در این مرحله، کمیته راهبری طرح تشکیل گردید و به منظور ایجاد یک نقشه راه، برای اولین بار اقدام به تدوین "چارچوب نظری و مدل مفهومی تحقیق و تفحص از صنعت خودرو" مبتنی بر مدل‌های مدیریتی مناسب برای این صنعت نمود. در این مدل "دستیابی به چارچوب بنیادین طرح ملی تحول صنعت خودرو" به عنوان مأموریت تحقیق و تفحص مورد توافق قرار گرفت.

بدین منظور گروهی متشکل از کارشناسان حوزه‌های مالی، مدیریتی، فنی و اقتصادی، مأموریت یافتند تا با بررسی دقیق، بیطرفانه، حرفه‌ای و با رعایت ارزش‌های تعریف شده، محورهای مطرح در مصوبه تحقیق و تفحص را طی بازه زمانی ده ساله و همچنین مواردی که نتایج آن تاکنون باقی مانده است، تبیین و نتایج را جهت فراهم‌سازی زمینه‌های ذیل فراهم سازند:

- شناخت وضعیت موجود نامطلوب و علل و دلایل آن (با تاکید بر عوامل ناکارآمدی)
- شناسایی موقعیت مطلوب ناموجود و افق‌ها و امکان ایجاد آن
- تعیین چارچوب برای حرکت در جهت تحول و توسعه صنعت خودرو
- ایجاد بستر لازم جهت تدوین راهبردهای کلان صنعت خودرو

شایان ذکر است که این گزارش خلاصه‌ای بسیار موجز و چند سطحی از چند گزارش شامل مطالعات کلان صنعت خودرو، مطالعات سیاست صنعتی خودرو، مجموعه مصاحبه‌های خبرگان، به گزارش مفصل تفحصی دیوان محاسبات در حوزه‌های تولید (ایران خودرو و سایپا) و واردات خودرو، گزارش کیفی ارائه شده، گزارش تعارض منافع در صنعت خودرو، گزارش نهادهای نظارتی و همچنین مطالعاتی در خصوص روندهای توسعه تکنولوژی و راهبردهای صنعت و ... می‌باشد که به پیوست ارائه خواهد شد.

فعالیت‌های فوق با محدودیت‌های جدی هم مواجه بود که اعم آن عبارتند از:

صفحه ۳ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

- تخصصی بودن و پیچیدگی بسیار بالای صنعت خودروسازی
- پیچیدگی و حساسیت مقطع زمانی انجام تحقیق و تفحص
- عدم شفافیت در فضای مدیریتی کشور و عدم دسترسی به صورت‌های مالی برخی تامین‌کنندگان و سهامداران
- عدم همکاری نیروی انتظامی و قوه قضائیه (به جز همکاری حداقلی سازمان بازرسی کل کشور) و زیرمجموعه‌های مجلس نظیر کمیسیون اصل نود، ریاست مجلس و هیات رئیسه مجلس
- تعدد شرکت‌های تحت تملک گروه‌های خودروسازی و افرادی مورد نظر برای تحقیق
- کمبود منابع انسانی و عدم تخصیص منابع مالی مورد نیاز جهت اجرای طرح
- تعدد سازمان‌ها و نهادهای ورودکننده به این صنعت و در اختیار گرفتن اطلاعاتی که بعضاً امکان ورود کارشناسان هیات را به آن با محدودیت‌های بسیار بالایی مواجه می‌ساخت (خصوصاً در مبحث واردات)

### ۳- دامنه طرح


کلیه فعالیت‌های صورت گرفته در حوزه صنعت خودرو که شامل تامین و صادرات وسایل نقلیه موتوری، بدنه، اتاق، ملحقات، قطعات و فروش و خدمات پس از فروش (شامل گارانتی، وارنتی و اسقاط) مرتبط با محصولات و صادرات می‌شود و ذی‌نفعان مرتبط با این صنعت شامل مصرف‌کننده نهایی، تولیدکنندگان و تامین‌کنندگان، فروشندگان، واردکنندگان، اسقاط خودرو، سازمان‌های سیاست‌گذار، نظارتی، نهادها، سازمان‌ها و موسسات دولتی و غیردولتی که به هر نحوی با این بخش از صنعت و بازار در ارتباط هستند، می‌باشد.

### ۴- اهم یافته‌های کلیدی تحقیق و تفحص

**ضعف سیاست‌گذاری‌های کلان صنعتی (عدم کفایت، تناسب و همراستایی):** در سطح کلان، علی‌رغم تدوین برنامه ۱۴۰۴ صنعت خودرو، عدم وجود همراستایی استراتژی و اسناد کلان با برنامه‌های اجرائی و نحوه ارتباط بخش‌های مختلف فنی و اقتصادی با برنامه‌های توسعه صنعتی بخشی و فرابخشی، از ضعف‌های اساسی موجود در این صنعت است. همچنین بخش عمده‌ای از هدفگذاری‌های صورت گرفته، بعضاً متناقض و در بهترین حالت نیز به هیچ وجه پاسخگوی اهداف تعیین شده در برنامه‌های کلان نیست. شایان ذکر است، در مواردی هم که قوانین بالادستی مانند "رفع موانع تولید"، "بهبود مستمر فضای کسب و کار"، "قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی صنایع کشور" و بخش‌های مختلف قوانین برنامه توسعه، برای رفع مشکلات، راهکارهای مناسبی ارائه داده‌اند، به دلیل مغفول ماندن احکام و ناهماهنگی و ضعف در اجرا، نتیجه مطلوب حاصل نگردیده است.

در خودروسازان نیز علی‌رغم وجود ساختار و فرآیندهای برنامه‌ریزی راهبردی و تدوین اهداف و برنامه‌های عملیاتی مرتبط با آن، متأسفانه رویکردهای مناسبی در خصوص بهره‌گیری از مکانیزم‌های موجود دیده نشد و در نهایت برای توجیه عملکرد و اهداف مدیران ارشد مورد استفاده قرار گرفته است. متأسفانه این ساختارها، در فضایی که کشور به سوی تحریم پیش می‌رفت، هیچ حساسیتی در خصوص تامین قطعات و اعلام هشدار برای پوشش تعهدات خودروسازان، نداشته است.

**تضاد بین مالکیت و مدیریت (مشکلات حاکمیت شرکتی):** با وجود اینکه به ظاهر، دولت در خودروسازان سهام غیرکنترلی دارد، به دلیل سهامداری شرکت‌های زیرمجموعه و سازوکارهای پیچیده و کالت طراحی شده بین این شرکت‌ها، عملاً دولت در مجامع عمومی این شرکت‌ها بازیگر اصلی است. از سویی دیگر، مصیبت ساختار تودرتوی مالکیت و تملک سهام شبه خزانه توسط شرکت‌های گروه (که مفاصد موجود در این حوزه به تفصیل در گزارش‌های اشاره شده در پیوست ارائه شده است)، علاوه بر اینکه با قانون تجارت و سیاست‌های اصل ۴۴ مغایر است، به معضل دستوری بودن سیاست‌ها و برنامه‌های خودروسازان تبدیل شده است و راه هرگونه بهینه‌سازی و ایجاد شفافیت را (در فرآیندهای تامین، مشارکت، فروش و انتصابات در خودروسازان که عمده‌ترین فرآیندهای فسادزا است) با موانع جدی

صفحه ۴ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

مواجه کرده است.

**بنگاهداری خودروسازان:** در پایان سال ۹۷ شرکت ایران خودرو دارای مجموعاً ۱۰۷ شرکت بوده است که تعاونی‌های خاص و اعتبار کارکنان نیز، دارای ۱۲ شرکت فعال است. شرکت سایپا هم کنترل ۶۴ شرکت فعال و ۱۲ شرکت غیرفعال را در اختیار دارد. عدم وجود همراستایی در وظایف، راهبردهای متناسب و رویکردهای عمدتاً رانتی به این شرکت‌ها باعث افزایش هزینه شرکت‌داری آنها شده است و وضعیت بنگاهداری شرکت‌های خودروساز باعث شده اطلاعات برخی شرکت‌ها حتی در اختیار خودروسازان نباشد.

**مصنوعی بودن نرخ ارز:** حساسیت سیاست‌گذاران در دوره‌های مختلف، منجر به تعیین تصنعی نرخ ارز شده و این امر، منجر به برهم خوردن تعادل واقعی و صرفه اقتصادی تولید در بسیاری از فعالیت‌های صنعتی (از قبیل قطعه‌سازی، خودروسازی و...) می‌شد. لذا شاهد بودیم که علی‌رغم وضع تعرفه‌های بالا به واردات، واردات خودرو و قطعات کامل و نیمه ساخته توجیه پیدا می‌کرد. بدیهی است واقعی شدن نرخ ارز و جلوگیری از نوسانات شدید ارزی می‌تواند (حتی با کاهش تدریجی یا به یکباره تعرفه‌ها) در بلندمدت در بخش تولید قطعات به برطرف کردن نیاز داخلی (و در مرحله بعد به صادرات) کمک کند و در بخش خودرو منجر به افزایش تمایل برندهای مطرح به مشارکت یا همکاری با سازندگان داخلی گردد.


**عدم وجود زیرساخت‌های مناسب مالی در سیستم بانکی کشور:** بخش عمده نقدینگی صنایع کشور از طریق وام‌های سیستم بانکی تامین می‌شود و صنایع عملاً از روش‌های LC ارزی، یوزانس و ریالی برای تامین یا تضمین سرمایه در گردش خود محروم هستند. این موضوع موجب تحمیل هزینه‌های بسیار بالای تامین مالی در این بنگاه‌ها شده است. رفع مشکلات مربوط به LC ارزی نیز تا حدود زیادی منوط به کاهش محدودیت‌های بانکی است. لذا پیشنهاد استفاده موقت از LC ریالی با تغییراتی که توسط بانک مرکزی ایجاد می‌شود قابل بررسی است.

**عدم وجود ابزارهای پوشش ریسک نوسانات ارزی:** تلاطمات ارزی به دلیل عدم وجود ابزارهای پوشش ریسک نوسانات ارزی در دهه‌های اخیر صنایع کشور را با چالش‌های جدی و خطرناکی مواجه کرده است. لذا به نظر می‌رسد بانک مرکزی، وزارت اقتصاد، بیمه مرکزی و... باید در اسرع وقت نسبت به راه‌اندازی ابزارهای پوشش ریسک و بورس ارز اقدام نمایند تا ضمن برخورداری استفاده‌کنندگان واقعی تسهیلات ارزی، مانع از رانت‌جویی دریافت‌کنندگان صوری باشند.

**تحریم‌ها و محدودیت‌های بین‌المللی:** به دلیل عدم برنامه‌ریزی مناسب و مشکلات موجود در توسعه دانش و فناوری‌های موجود و همچنین عدم وجود مقیاس اقتصادی برای تولید برخی قطعات، محدودیت‌های بین‌المللی بخش عمده‌ای از حوزه‌های سرمایه‌گذاری، انتقال تکنولوژی، بانکی، بیمه‌ای و... را با محدودیت مواجه کرده است. این محدودیت‌ها هزینه تولید و توسعه را به شدت افزایش داده است و هرچند بخشی از این هزینه‌ها را خودروسازان (در قالب عدم تحقق تعهدات، افزایش هزینه تولید، افزایش هزینه به دلیل خرید از واسطه‌ها و...) متحمل شده است ولیکن بخشی از آن هم به مصرف‌کنندگان نهایی منتقل شده است که موجب نارضایتی آنان را فراهم آورده است.

**قیمت‌گذاری دستوری اشتباه در کنار محدودیت عرضه:** در برهه‌هایی که به دلیل کاهش عرضه ناشی از عدم تناسب در برنامه‌ریزی برای تامین قطعات و تولید خودرو و انتظارات تورمی یا جهش شدید ارز، قیمت خودرو در بازار به شدت افزایش یافته و خودروسازان علی‌رغم هزینه‌های تولید و مالی بالا، ناگزیر به ارائه خودرو با قیمتی نامتناسب با قیمت بازار شده‌اند، تبعیت از قیمت‌های دستوری و تکلیفی اشتباه در این شرایط دو گروه تولیدکننده و مصرف‌کننده نهایی را متضرر کرده و منافع عظیمی را به جیب واسطه‌ها سرازیر ساخته است.

**بررسی تعارض منافع در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در صنعت خودرو:** یکی از ابزارهای تحلیل صنعت و

صفحه ۵ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

مسائل مربوط به رانت و فساد در آن، بهره‌گیری از تحلیل‌های مرتبط با تعارض منافع است. بدیهی است صنعت خودرو به لحاظ ارتباط گسترده با زنجیره‌ای از صنایع قبل و بعد از خود، صنعتی کلیدی محسوب شده و با توجه به حجم بالای اشتغال، گردش مالی، شرایط اقتصادی، فرهنگی و سیاسی کشور و دیگر پارامترهای موثر در وضعیت کلان کسب و کارهای موجود، موضوع تعارض منافع در آن امری بسیار مهم و تاثیرگذار است. در این تحلیل، دولت و نهادهای سیاست‌گذار بازار، خودروسازان، هیئت مدیره و مدیران عامل شرکت‌های خودروساز، سهامداران، مجلس، تامین‌کنندگان خاص، نهادهای نظارتی، قضایی و امنیتی، نظام فروش، نمایندگان فروش و سازمان‌های متولی نظارت کیفی و توسعه استانداردها به صورت ویژه مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته‌اند. در این رابطه گزارش تعارض منافع در صنعت خودرو به تفصیل به این موضوع پرداخته است.


**باز مهندسی نظام حکمرانی در صنعت خودرو:** به منظور دستیابی به رضایتمندی حداکثری ذینفعان، نیازمند تعیین شفاف جایگاه و وظایف در سه حوزه حاکمیتی شامل سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری هستیم تا این صنعت بتواند در جهت دستیابی به اهداف خود حرکت کند. در مبحث **سیاست‌گذاری** عمده مباحث موردنظر شامل تعیین اهداف کلان، راهبردها و سیاست‌های کلان صنعت خودرو در چارچوب راهبردهای کلان صنعت، تعیین نقش ذینفعان و بازیگران کلیدی صنعت خودرو، ارزیابی و بازنگری براساس تجارب و دانش ایجاد شده و پاسخگویی در زمینه‌هایی که دولت باید پاسخگو باشد، می‌باشد. در مبحث **تنظیم‌گری** عمده مباحث موردنظر شامل تعیین مقررات، استانداردها، تعرفه‌ها، اعمال مقررات (شامل صدور مجوز، وصول تعرفه و...)، رصد و بازرسی تولیدکنندگان، حل دعاوی در صنعت و داوری، اعمال مجازات و اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی می‌گردد. همچنین در مبحث **تسهیل‌گری** عمده مباحث شامل توسعه ارتباطات داخلی و خارجی، توسعه ظرفیت‌های موجود در حوزه بازار و همراهی در توسعه و ترویج مباحث موردنظر در بخش محصول و بازار، ایجاد امکان توسعه فناوری‌ها و دستیابی به منابع دانشی، تسهیل در امر تامین منابع مالی با توجه به مقتضیات صنعت می‌باشد.

در عین حال با توجه به اینکه ساختاردهی برای اجرای موارد فوق، نیازمند مطالعات کارشناسی است، لازم است بر مبنای اصلاحیه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نهاد تنظیم‌گر بخش خودرو تشکیل گردد.

**واگذاری سهام دولت در شرکت‌های خودروساز:** در حال حاضر با توجه به سهم زیر ۲۰ درصد دولت، دو شرکت خودروسازی ایران خودرو و سایپا خصوصی هستند. لذا این هیات مخالفت جدی خود را با امر واگذاری سهام دولت در شرایط موجود اعلام می‌دارد که دلایل آن نیز در گزارش‌های مختلف شامل گزارش‌های تفصیلی، خلاصه ۷۴ صفحه ای و گزارش مصوب کمیسیون صنایع و معادن ارائه شده است (دلایلی مانند عدم اصلاح ساختار سهام، مدیریت و مالکیت، عدم تعیین دقیق وضعیت دارایی‌های دو گروه خودروسازی، عدم تعیین تکلیف شرکت‌های متعدد زیرمجموعه، بازار انحصاری دو خودروساز بزرگ کشور)

**توسعه استانداردهای صنعت خودرو:** در این حوزه مواردی نظیر عدم سیاست‌گذاری دقیق توسط یک تنظیم‌گر و عدم هدایت فرآیندهای منجر به تولید خودرو برای حفظ و توسعه کیفیت، عدم وجود رویکرد تبادل دانش در حوزه استانداردها بر پایه راهبردهای معین که وضع تحریم‌های بین‌المللی و انفعال صنعت خودروسازی در توسعه تکنولوژی‌های موردنیاز آن را تشدید کرده است، لابی خودروسازان در به تعویق انداختن اجرای استانداردها و در نهایت عدم نظارت دقیق و وجود رانت در ارائه مجوز برای شرکت‌های بازرسی تایید صلاحیت شده و بالتبع عدم تضمین کیفیت محصولات تولیدی تحت نظارت ایشان از مسائل ناکارآمدی این بخش است.

**نهادهای نظارتی، قضایی و امنیتی:** تعدد نهادهای امنیتی، نظارتی و قضائی در صنعت خودروسازی نیز علاوه بر ایجاد فضای عدم اطمینان، عدم انسجام و هماهنگی را در نوع و سطح برخورد با مسائل و مشکلات صنعت موجب

صفحه ۶ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

می‌شود و بعضاً برمبنای شواهد، خود باعث فساد در سطحی است که برخورد با آن مقوله‌ای سخت و بعضاً ناشدنی است. این وضعیت نیز وجود یک سازمان تنظیم‌گر که بتواند در فضای انحصاری این وظایف را مطابق با قانون به نحو مناسبی صورت دهد، بیش از پیش ضروری می‌نماید.

**مبحث تامین:** مشکلات عمده موجود در بخش تامین عبارت است از: عدم پرداختن به صرفه اقتصادی، رانت مربوط به عدم ارائه آنالیز قیمت توسط تمامی تامین‌کنندگان، ورود افراد غیرحرفه‌ای در تامین قطعات با توجه به مدت طولانی تولید یک خودرو، عدم در نظر گرفتن زنجیره ارزش تولید قطعه در مذاکرات تجاری خودروساز با قطعه‌ساز، تامین بدون صرفه اقتصادی و فنی با وجود پتانسیل‌های تولید درون گروهی، انحصار در تامین قطعه، تحمیل بخش‌های هزینه بر تولید به خودروساز در برخی از قراردادهای تامین،


همچنین با توجه به نوع سازوکارهای موجود تامین، حجم زیادی از مواد و قطعات، انعقاد قراردادهای کوچک و بزرگ متعددی را در پی دارد که هرکدام درجات مختلفی از آسیب‌پذیری در مقابل فساد و سوء جریان‌های مالی و کیفیت قطعات تامین شده دارند که در این بین گروه‌های زیر را می‌توان آسیب‌پذیرترین قراردادهای تامین دانست:

**قراردادهای تامین فولاد و قطعات فولادی:** در بخش تولید و تامین، علی‌رغم رشد و توسعه صنعت فولاد، شاهد تامین برخی از انواع ورق‌های موردنیاز شرکت‌های خودروساز از خارج هستیم که با توجه به توانمندی شرکت‌های داخلی، در این امر باید تجدیدنظر صورت پذیرد. در بخش مصرف نیز با توجه به خرید ورق در مقیاس بالا و تحویل به قطعه‌سازان، رانت‌هایی به شرح ذیل توزیع می‌گردد: تحمیل تامین مالی خرید ورق به خودروساز، اختلاف قیمت فولاد تحویل شده به قطعه‌ساز و نحوه تسویه مدت دار، امکان فروش فولاد تامین شده توسط خودروساز با فولادهای دارای مشخصه فنی پایین‌تر برای تولید قطعه.

به نظر می‌رسد اصلاح این سازوکار و تامین توسط قطعه‌سازان می‌تواند در این زمینه اثرات مفیدی در کاهش رانت و افزایش کیفیت و بهره‌دهی مالی را فراهم آورد. بدیهی است هماهنگی‌های لازم با بورس کالا و قطعه‌سازان در این زمینه قابل انجام است.

**قراردادهای تامین قطعات با فناوری بالا (High Tec):** مشکل عمده‌ای که در قراردادهای تامین قطعات با فناوری بالا مانند ECU, ACU و ... وجود دارد عدم برنامه‌ریزی صحیح خودروساز برای تامین و سطح مناسب داخلی‌سازی آن بوده است که این امر باعث می‌شود قراردادهای تامین اینگونه قطعات در فضایی غیرشفاف و با سازوکارهایی غیرقابل اعتماد (از نظر آلودگی به مفاسد مالی) منعقد و اجرائی گردد. یکی از بحث‌برانگیزترین شکل تامین این قطعات، واردات این قطعات به صورت نیمه ساخته یا کامل از منابع خارجی توسط خودروساز و تحویل آن به قطعه‌ساز داخلی است که عمده فرایند انجام شده توسط قطعه‌ساز، برچسب‌گذاری و بسته‌بندی مجدد در قبال دریافت کارمزد مشخص است. نقطه آسیب‌پذیر اصلی در اینگونه قراردادها، خرید خودروساز از منابع خارجی معرفی شده از سوی قطعه‌ساز است که این امر علاوه بر گرانت‌ر بودن به میزان حدود ۲۵ درصد، احتمال تبانی قطعه‌ساز ایرانی با این واسطه‌ها را به شدت افزایش می‌دهد. این امر در حالی است که وابستگی حداقل برخی از شرکت‌های تجاری چینی به قطعه‌ساز داخلی قریب به قطعیت است. بخش دیگری از قطعات تکمیل تامین شده، دارای آنالیز قیمتی و میزان ارزش‌بری نیست و این عدم شفافیت با توجه به مکانیزم‌های موجود خودروسازان امری غیرقابل قبول است. این معضل باعث شده خودروساز نتواند راهنمایی مناسبی به تولیدکنندگان بالقوه این قطعات داشته باشد و قطعه‌سازان فعلی به ادامه رفتار انحصاری خویش مطمئن باشد. این دسته از تامین‌کنندگان حتی در مواردی، قطعات را با نشان تجاری و بسته‌بندی ثبت شده خود در خارج تولید می‌کنند.

**قراردادهای مربوط به قطعات قابل تولید در داخل:** بخشی از قطعات علی‌رغم دارا بودن مقیاس اقتصادی و

صفحه ۷ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

اینکه فاقد فناوری پیچیده در تولید هستند، با اینحال همچنان به صورت کامل یا عمده از خارج تامین می‌گردد. انواع بلبرینگ، انواع کاسه نمد، سوزن انژکتور و... از این جمله اند. برخی از قطعات نیز برای کل صنعت دارای مقیاس اقتصادی است (نظیر شلنگ‌های فشار قوی) که به نظر می‌رسد وزارت صمت باید برای تولید آنها برنامه‌ریزی لازم را به عمل آورد.

**قراردادهای مربوط به قطعات و مواد دارای وابستگی شدید به خارج:** بخشی از قطعات و مواد از منابع داخلی تامین می‌شوند اما این تامین‌کنندگان در فرایند تولید خود به شدت به منابع خارجی وابسته بوده و هم از نظر ارزی و هم از جنبه آسیب‌پذیری از تهدیدات خارجی، مشابه مواد و قطعاتی هستند که به صورت کامل از خارج تامین می‌گردند. گروه رنگ و مواد شیمیایی، قطعات الکترونیکی، سیستم‌های صوتی، سیستم‌های تهویه مطبوع، سامانه‌های ایمنی، انواع تسمه‌های موتور و... از این دسته‌اند. در این بخش نیز وزارت صمت می‌تواند در تعامل با سایر تولیدکنندگان ضمن حفظ کیفیت و رقابتی بودن، زمینه تعمیق ساخت داخل و کاهش وابستگی را فراهم نمایند.

**قطعات فاقد توجیه فنی و اقتصادی:** پذیرش درصدی از تامین از بازارهای خارجی امری ناگزیر است. لذا چاره‌ای جز افزایش صادرات قطعات و مجموعه‌ها و خودروی ساخته شده برای تامین ارز موردنیاز این بخش وجود ندارد. درخصوص برخی از قطعات باید محدودیت‌هایی مدنظر قرار گیرد و در صورت مزیت برای تولید داخل، رویکرد تولید با مشارکت شرکت‌های دارای فناوری و سرمایه‌گذاری در کشور اتخاذ گردد.


در این رابطه (مبحث تامین) گزارش تفصیلی و تحلیلی در دو شرکت ایران خودرو و سایپا، به پیوست ارائه شده است. **سهم پایین تحقیق و توسعه:** عدم برنامه‌ریزی راهبردی در حوزه مدیریت فناوری و سهم پایین هزینه‌کرد در فرآیندها و پروژه‌های منجر به توسعه تکنولوژی از مصائب دیروز و امروز صنعت خودرو است. لذا همان‌طور که ملاحظه می‌شود، محصولاتی که با عنوان محصولات جدید به بازار روانه می‌شود، صرفاً دارای تغییرات ظاهری برای پاسخ دادن حداقلی به ذائقه مشتریان است.

**بالا بودن هزینه لجستیک در صنعت خودرو:** بیش از ۲۰٪ از هزینه‌های بخش تامین، مربوط به هزینه‌های لجستیک است که دو برابر استانداردهای حداقلی دنیا است. عدم رعایت اصول اولیه همراستایی و یکپارچه نمودن قطعه‌سازان، پراکندگی سایت‌های تولید، عدم استفاده از ظرفیت شرکت‌های قطعه‌ساز گروه بر مبنای صرفه اقتصادی، سبب ناکارآمدی بخش تامین به لحاظ مدیریت هزینه شده است.

**عدم یکپارچگی در مدیریت منابع سازمانی:** با توجه به عدم تدوین برنامه استراتژیک منسجم برای شرکت‌های خودروساز و عدم همراستایی و یکپارچگی فرآیندها و ساختار سازمانی برای دستیابی به اهداف کلان، بدیهی است که برنامه‌ریزی منابع سازمانی و تخصیص آن در شرکت‌های خودروساز به‌گونه‌ای که بتواند باعث تحقق اهداف سازمانی شود با مشکلات عدیده‌ای مواجه است. عدم تخصیص اثربخش هزینه‌های قابل توجه انجام شده در حوزه تحقیق و توسعه بخشی از مسائل این بخش است.

**نیروی انسانی مازاد:** بررسی‌ها نشان می‌دهد که بیش از ۱۲٪ بهای تمام شده مربوط به هزینه‌های حقوق و دستمزد است (حدود سه برابر استانداردهای جهانی). افزایش روند استخدام‌ها در ماه‌های نزدیک به انتخابات و انتصاب افراد بدون تخصص و بعضاً مساله‌دار از لحاظ مالی و مدیریتی صرفاً به دلیل دخالت مراجع دولتی و امنیتی، این صنعت را با مشکلات عدیده‌ای مواجه نموده است.

**مشکل کسری سرمایه در گردش و اثرات تبعی آن:** مشکل کسری نقدینگی و سرمایه در گردش خودروسازان، ریشه در تقسیم DPS نامتعارف بین سهامدارانی مانند صندوق‌های بازنشستگی دارد که گاهی تا بیش از ۸۰ درصد سود کسب شده را بین سهامداران توزیع می‌کردند. این موضوع به همراه خرید سهام خزانه توسط خودروسازان، سبب

صفحه ۸ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

ایجاد کسری نقدینگی و هزینه بالای تامین مالی گردید (هزینه‌های مالی در ایران خودرو و سایپا رقمی معادل ۱۰ میلیون تومان به ازای هر خودرو). همچنین بدهی‌های احتمالی سایپو بابت تضامین سنوات گذشته حدود ۲۱ هزار میلیارد تومان است که با توجه به بحران در قطعه‌سازان، یک زنگ خطر جدی برای ایران خودرو است. علاوه بر این، اختصاص ۷۰۰ میلیارد تومان به عنوان کمک برای بقای ایران خودرو دیزل که نیمی از این مبلغ در دو سال گذشته بوده نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

هزینه تامین مالی گروه سایپا نیز به همین منوال است. طرح‌های غیراقتصادی تامین مالی نظیر اتوخدمت با نرخ ۲۸ درصد، گرچه در آن مقطع برای دردهای موجود مسکن بود، ولی در طی سال‌های ۹۵ و ۹۶ نیز این مشکلات را تشدید کرد.

**هزینه‌های سیاسی از کیسه خودروساز:** هزینه‌های سرمایه‌گذاری‌های خارجی بدون توجه به مطالعات بازار در کشورهایی نظیر سنگال، موجب خروج منابع از بنگاه اقتصادی گردیده است. مثلاً در سنگال ۹۰ میلیون دلار تحت شرایطی سرمایه‌گذاری شده است که این کشور امکان تامین برق برای فعالیت این کارخانه را نداشته است و اکنون نیز هیچ امکانی برای فروش و واگذاری این کارخانه وجود ندارد. در مجموع طی سنوات ۸۶ لغایت ۹۲ این سرمایه‌گذاری‌ها بالغ بر ۱۵۸ میلیون دلار شده است.


**تجدید ارزیابی و رفع ظاهری مشکلات:** افزایش سرمایه از محل تجدید ارزیابی سبب اصلاح ظاهر صورت‌های مالی خودروسازان می‌گردد و هیچ کمکی به رفع مشکل کسری نقدینگی شرکت‌های خودروساز نخواهد نمود.

**بررسی صنعت دیزل:** اگرچه سیاست‌های اتخاذی و رویکرد مردم و فعالان اقتصادی به استفاده از دیگر زیرساخت‌های حمل و نقل، تقاضای خودروهای تجاری را کاهش داده است. لیکن مشکل عمده در این حوزه (خصوصاً در ایران خودرو دیزل و سایپا دیزل) عدم توجه به مقیاس اقتصادی و تغییر تعرفه‌ها و همچنین عدم توجه ناظران به این شرکت‌ها و ایجاد یک حیات خلوت برای رانت‌جویی افراد سیاسی و رانده شده از دیگر بخش‌ها است. این امر لطمات جبران ناپذیری را به شرکت‌ها وارد نموده است و هزینه‌های فراوانی را بر دو گروه خودروساز تحمیل کرده است. به عنوان مثال عدم بازگشت فروش‌های صادراتی خودروهای دیزل به موریتانی به مبلغ ۵،۸۵۰،۰۰۰ یورو، شناسایی سود از طریق فروش شرکت‌های زیرمجموعه در قالب معاملات درون‌گروهی و عقد قراردادهای بازرسی صوری به منظور سودده نشان دادن شرکت اصلی و برخی شرکت‌های تابعه، رانت اطلاعاتی معدودی از نمایندگان فروش ایران خودرو دیزل در مقطع زمانی قبل از صدور بخشنامه‌های افزایش قیمت که نسبت به عقد قرارداد حجمی از محصولات موردنظر می‌نمودند و مواردی از این دست از فسادها و بی‌تدبیری‌های موجود در این حوزه است.

**ساز و کارهای مدیریت و توسعه کیفیت خودرو:** در حال حاضر ۴۰ قطعه از کل قطعات خودرو مشمول استاندارد اجباری می‌باشند و در مابقی قطعات آیین‌نامه نظارت کیفی مبتنی بر مدل‌های کیفی ایجاد شده توسط شرکت‌های خودروساز مبنا می‌باشد. لیکن متأسفانه این مدل‌ها و کنترل‌ها نیز معمولاً تحت تاثیر فشار تولید و لابی در تامین قطعه اثربخشی لازم را نداشته است. این است که در کلیه شاخص‌ها علاوه بر عدم دستیابی به اهداف، نسبت به دوره‌های قبلی، کاهش سطح کیفی را نیز تجربه کرده‌ایم که این امر نشان از ضعف جدی در ساختار و فرآیند نظارت بر کیفیت توسط خودروساز و سازمان ملی استاندارد و رانت و فساد موجود در حوزه تامین می‌باشد. این امر قابل تسری به حوزه کاهش آلاینده‌ها و مصرف سوخت نیز هست.

**همکاری صنعت خودرو با شرکای خارجی:** وابستگی خودروسازان به شرکای خارجی طی ۵۰ سال گذشته، باعث نشده که منافع صنعتی و تجاری طرف ایرانی در سطح مطلوبی تامین شده باشد. دلایل عمده این ناکامی‌ها شامل عدم وجود راهبرد و برنامه بلندمدت برای همکاری با طرف‌های خارجی و انعقاد قراردادهای رفع نیازهای کوتاه



صفحه ۹ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

مدت، عدم وجود نقشه راه مدون برای مذاکره و بعضاً مذاکره‌کنندگان ناآگاه به صنعت خودرو، تاثیر بسیار زیاد مسائل سیاسی بر همکاری‌های فنی و تجاری، ضعف بنیه مالی خودروسازان، عدم مشارکت قطعه‌سازان و مجموعه‌سازان در فرایند تحقیق و توسعه و تمرکز بر داخلی‌سازی با استفاده از دانش فنی طرف خارجی می‌باشد.

همچنین عموم قراردادهای همکاری با طرف خارجی مربوط به خودروهایی است که فرایند تکوین تا تولید و عرضه انبوه محصول را طی نموده و بنابراین خودروساز ایرانی هیچگاه در فرایند شکل‌گیری ایده، طراحی، تکوین تا تولید انبوه محصول مشارکت نداشته است. تحقق نمادین موارد اساسی همچون سرمایه‌گذاری طرف خارجی در قالب مواد اولیه یا قطعات نیز از این موارد است. مشکلاتی نظیر بی‌نظمی تامین‌کنندگان پژو و تحمیل هزینه ۱۲۰ میلیون ریالی به ازای هر خودروی پژو ۲۰۰۸ به مصرف‌کننده نهایی و عدم‌اختیار برای رد یا تأیید محموله دریافتی توسط ایران خودرو نیز از مسائل قرارداد ایران خودرو و پژو است.

**فرصت رانت و آربیتراژ و فروش‌های تکلیفی:** یکی از مصائب پیش‌روی صنعت، رانتی است که از جیب مصرف‌کنندگان نهایی و خودروسازان به دلالت و افرادی که دارای امتیاز ویژه هستند، پرداخت می‌شود که به عنوان مثال در خودروی پراید، رقمی در حدود ۳۰ میلیون تومان را شامل می‌شود و برای مردم امکان ثبت‌نام و خرید مستقیم از طریق سایت خودروسازان وجود ندارد. این درحالی است که براساس گزارش موجود، به عنوان مثال فردی با یک کارت بانکی مشخص، در سال ۹۷ اقدام به خرید ۳۲۵ خودرو نموده است. از آن سو، خودروسازان نیز دلیل عمده زیان خود را طی دو سال گذشته عدم‌تعدیل قیمت‌ها اعلام کرده‌اند. این دور باطل و سراسر خسران، هیچ سودی به جز باز کردن مسیر رانت‌طلبان و زمینه‌سازی برای فساد بیشتر ایشان و بیچاره‌تر کردن مردمی که بعضاً از خرید و کار بر این خودروها ارتزاق می‌کنند و صنعت خودرو که دست به گریبان بحران مالی است، نداشته است. شوربختانه در این وضعیت امضاهای مدیران ارشد دو شرکت خودروساز بابت واگذاری خودروها به صورت دستوری (یا VIP) موجب ایجاد فرصت برای افراد سفارش شده توسط متنفذین شده است.


در این شرایط هم، دولت و سازمان بازرسی با اجبار خودروسازان به فروش فوری، پیش‌فروش و قیمت‌گذاری دستوری اشتباه، موجبات فشار بر خودروسازان را فراهم نمودند که نتیجه آن زیان ۳۰ هزارمیلیارد تومانی دو خودروساز بزرگ بوده است. عدم‌رعایت عدالت در فروش و سهم‌دهی بیشتر به برخی نمایندگی‌های خاص در فروش‌های سبدی و بعضاً با اقساط کم‌بهره سبب توزیع رانت بین این نمایندگی‌ها گردیده است. به نحوی که ۲۰ نمایندگی اول ایران خودرو سهم حدود ۱۶ درصدی از کل فروش محصولات این گروه را بر عهده داشته‌اند.

در شرکت سایپا نیز با توجه به شواهدی مبنی بر عدم‌توزیع عادلانه خودرو و انعقاد قراردادهای غیرشفاف، مبهم و زیان‌بار فروش با برخی نمایندگان و خریداران عمده، مستلزم بررسی کارشناسی و رسیدگی قضایی در خصوص ایجاد رانت و سوءجریان مالی است.

اطلاعات مربوط به این موضوع در گزارش‌های تفصیلی اشاره شده در پیوست ارائه شده است.

**سایت‌های فروش اینترنتی و ایجاد قیمت‌های کاذب:** نقش سایت‌های فروش خودرو که عمدتاً از طریق دلالت خودروسازان مدیریت شده و نسبت به مدیریت قیمت خودرو و افزایش آن از طرق غیرقانونی اقدام نموده‌اند نیز از مسائل ایجاد شده به دلیل آربیتراژ ایجاد شده در این صنعت است.

**فروش‌های صادراتی و نمایندگی‌ها:** طی سنوات گذشته (۸۸ تا ۹۱) عدم‌رعایت اصول اولیه انعقاد قرارداد و اخذ تضامین معتبر از خریداران خارجی، سبب ایجاد بالغ بر ۵۰ میلیون دلار مطالبات سوخت شده و مشکوک الوصول در ایران خودرو شده است. در شرکت سایپا نیز، انتقال وجوه مربوط به فروش‌های انجام شده در سوریه با پورسانت‌های قابل توجه و سوخت شدن بخشی از مبالغ ارزی همراه بوده است.

صفحه ۱۰ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

**عدم تمرکز در خدمات پس از فروش:** شرکت‌های متولی خدمات پس از فروش، در مدیریت بازار ناکام بوده و سیاست‌گذاری مناسبی برای ترویج اتخاذ نشده است. به عنوان مثال یکی از دلایل کاهش سهم قطعات ایران‌خودرودر بازار خدمات پس از فروش، تنوع قیمتی و کیفیتی در محصولات سایر تامین‌کنندگان رسمی و غیر رسمی خارج از شبکه تامین شرکت‌های خودروساز است.

**واردات:** در مبحث واردات نیز با توجه به ارزیابی صورت گرفته اقدام به آسیب شناسی فرآیندهای مرتبط با واردات خودرو شامل نواقص و تخلفات در این حوزه شده است. در این رابطه به موارد ذیل اشاره نمود:


- به‌کارگیری نیروهای غیرمتخصص در دفتر مقررات صادرات و واردات علی‌رغم اهمیت فوق‌العاده این سازمان در مدیریت و سیاست‌گذاری در امر واردات و صادرات
- اقدامات غیر قانونی در ثبت سفارش تعداد ۶۴۸۱ دستگاه خودروی سواری شامل تغییر تعرفه، تمدید یا تغییر تاریخ ثبت سفارش به صورت غیرقانونی، ثبت سفارش توسط نمایندگان‌ها بعد از تاریخ بسته بودن سامانه ثبت سفارش، واریز وجه توسط متقاضیان فاقد نمایندگی بعد از ابلاغ ممنوعیت
- ثبت حدوداً ۵۳۰۰۰ ثبت سفارش طی ۱۰ ماهه ابتدای سال ۹۵ از طریق شرکت‌های ناشناس در امارات که به دلایل ذیل صورت می‌پذیرد. ۱- صدور فاکتور با قیمت بالاتر ۲- خریداری خودرو با امکانات و قیمت کمتر و فروش پس از نصب آپشن‌های غیراصلی ۳- حمل و نقل آسان. البته این شرکت‌ها عمدتاً گری‌مارکت نمایندگی‌های رسمی ایرانی در امارات هستند که به دلایلی نظیر فرار مالیاتی، نداشتن گارانتی برای خودروهای وارداتی، نهایتاً ایجاد رقابت کاذب بین نمایندگی رسمی و گری‌مارکت ایجاد شده‌اند.
- مصوبه واردات خودرو توسط معلولان و جانبازان هفتاد درصد منجر به فروش مجوزها با دریافت مبالغی اندک (با توجه به شرایط محدودیت واردات) و واردات خودروهای لوکس و گرانبه‌تر توسط رانت‌جویان شده است.
- براساس دستورالعمل نحوه صدور گواهی فعالیت نمایندگان، توزیع‌کنندگان، دفاتر و شعب شرکت‌های خارجی عرضه‌کننده کالاهای سرمایه‌ای ایران، کلیه اسناد صادره توسط شرکت‌های خارجی علاوه بر مهر و امضای صادرکننده، باید به تأیید اتاق بازرگانی (یا وزارت امور خارجه یا مراجع قضایی) و نمایندگی جمهوری اسلامی ایران در کشور مبدا رسیده باشد که موجود نیست و این امر موجب شکایت شرکت اصلی جهت اعلان غیرمجاز و غیرقانونی بودن نمایندگی‌های مذکور و تقاضای ابطال گواهی شده است. این موارد به عام در تعداد زیادی از شرکت‌های واردکننده به طور خاص در مورد شرکت‌هایی نظیر (پ خ) به نحو گسترده‌ای قابل ملاحظه است. کلیه مباحث مرتبط با واردات در گزارش تفصیلی بررسی توقف ثبت سفارش واردات خودروهای خارجی و فرآیند واردات ارائه شده است.

#### ۵- جمع‌بندی و پیشنهادات (به سوی طرح تحول صنعت خودرو)

پس از طی فرایند نظری و عملی پژوهش در موضوع صنعت خودرو که با بهره‌گیری از متدلوژی "مفهوم‌سازی بنیادی" شروع و با استفاده از ظرفیت‌های موجود در شان نظارتی مجلس (هر دو مفهوم "تحقیق" و "تفحص") ادامه یافته و در قالب چهار پودمان "مساله شناسی"، "عارضه‌یابی"، "فسادشناسی" و "سیاست‌پژوهی راهبردی"، برنامه‌ریزی، ساماندهی و عملیاتی شده بود. اینک پس از تحلیل مطالب، سطح‌بندی سازه‌ها، تجرید لازم و استنتاج یافته‌ها به سوی "چارچوب‌های بنیادین طرح تحول" که خروجی این تحقیق و تفحص بود حرکت می‌کنیم.

توصیه‌ها و بسته سیاستی حاصل در سطوح سه‌گانه بنگاه، صنعت و حاکمیت تقریر می‌شوند که شایسته است در راستای ریل‌گذاری درست صنعت و حکمرانی خوب به کار گرفته شود.

#### ۵-۱- سیاست‌ها در سطح بنگاه

صفحه ۱۱ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

**تحول ساختاری در مالکیت:** براساس هر دو رویکرد سیاست پژوهی و فسادشناسی، منشا بسیاری از چالش‌ها، پسرفت‌ها، ناکارآمدی‌ها، رانت‌ها، مفسد و زیان‌دهی‌های عظیم ایران خودرو و سایپا در دهه اخیر، ریشه در ایجاد ساختار پیچیده، تو در تو و چند لایه مالکیت و سهامداری حلقوی و لذا فساد سیستماتیک در آن دارد که از زمان اجرای ناصحیح خصوصی‌سازی پدید آمده است.

با این واگذاری تعارض آمیز و تباهیده، شاهد خروج خودروسازان از نظارت عمومی و محاسبات، خروج یا بلوکه شدن سرمایه در گردش و فقیر شدن بخش‌های اصلی زنجیره ارزش، پرداخت هزینه‌های مالی بالا، تبدیل شدن به حیاط خلوتی برای دولتی‌ها و نیز افراد ذی‌نفوذ شده و مهم‌تر اینکه مدیریتی وابسته، سلیقه‌ای، ناموفق، مستعد مفسده، غیرپاسخگو و بی‌ثبات را فراهم آورده و در انتها نیز مدیرانی متهم یا محبوس را تحویل جامعه می‌دهد. از همین رهگذر است که شاهد استمرار حضور بی‌رویه، تصدی‌گری بالا و دخالت‌های بلاوجه دولت و نهادها در خودروسازان هستیم. لذا مهمترین اقدام عاجل و استراتژیک این صنعت برای برون رفت از بحران و حرکت به سمت تحول، انحلال خودسهامداری و اصلاح مالکیت خودروسازان بزرگ است تا مجمع و هیات مدیره واقعی و مسئولیت‌پذیر پیدا کرده و بتواند در چارچوب قانون تجارت فعالیت نماید و از یک محفل سیاسی-دولتی ناکارآمد به یک بنگاه اقتصادی-صنعتی پویا تغییر ماهیت دهد. فایده مالی این پیشنهاد، آورده ۳۶۰۰۰ میلیاردی تومانی آن برای خودروسازان است.

**تحول ساختاری در مدیریت:** در این زمینه هم "مدیریت دولتی-محفلی" که ناشی از در اختیار گرفتن سهام حلقوی است به نوعی بحران مضاعف مدیریت را ایجاد کرده است. لذا پیشنهاد می‌گردد تا زمانیکه ساختار مالکیت اصلاح نشده است، سازوکاری توسط دولت با محوریت وزارت صمت جهت واگذاری مدیریت به بخش خصوصی حرفه‌ای طراحی و اجرا گردد.


در این صورت فرایند فعلی تعیین مدیران ارشد بنگاه‌ها و سلسله‌های بعدی از لابی پشت صحنه و بعضاً شبانه دولتی‌ها با افرادی خاص، خارج شده و با کمک هیاتی متشکل از داوران و خبرگان و در طی فرآیندی سالم و تحت نظارت و نقد، مناقصه ملی برگزار می‌گردد.

**به کارگیری راهبردها و سیاست‌های رهبری هزینه:** با توجه به مسائل متعدد صنعت خودروسازی، تمرکز بر راهبردهای رهبری هزینه می‌تواند کمک شایانی به توفیق خودروساز در عمل به وعده‌ها در قبال ذی‌نفعان کلیدی نماید. در این راستا عمده راهبردها و سیاست‌های پیشنهادی برای کاهش هزینه شرکت‌های خودروساز، اتخاذ راهبردهای یکپارچگی عمودی (تمرکز بر تامین و فروش) خواهد بود.

#### ۵-۲- سیاست‌ها در سطح صنعت

**سیاست‌گذاری وارداتی و تعرفه‌ای (سیاست رانت آفرین و ضد توسعه):** در این صنعت هیچگاه تعیین تعرفه، مبتنی بر برنامه‌های کلان تدوین و اجرا نشده است. سیاست‌های تعرفه‌ای موجود به‌گونه‌ای است که مونتاژ قطعات به صورت CKD و حتی SKD برای شرکت‌هایی نظیر ایران خودرو و سایپا نیز که دارای خطوط لازم برای تامین بدنه خودرو هستند نیز، دارای مزیت است. لذا این سیاست، اهداف داخلی‌سازی را تهدید نموده و موجب رانت‌های فراوان برای خودروسازی مبتنی بر واردات قطعه است. لذا لازم است دولت در موضوعات ذیل اصلاح شایسته‌ای انجام دهد:

۱. سازوکار تعیین عمق داخلی‌سازی قطعات و ایجاد امکان اعتبارسنجی بیرونی برای هر قطعه- محصول ضمن طراحی این سازوکار، مانند اکثر کشورها برای شروع کار در بخش خودروهای سبک حداقل ۴۰٪ ساخت داخل الزامی است و در غیر این صورت تعرفه CBU است.
۲. سازوکار تعرفه‌گذاری واردات قطعات خودرو و اصلاح شیبه تغییرات تعرفه

صفحه ۱۲ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

در این راستا پلکان تعرفه واردات قطعات خودرو بر مبنای "ارزش افزوده داخلی" به نحوی اصلاح شود که فاصله پله‌های تعرفه‌ای با افزایش عمق داخلی‌سازی (با اولویت پلتفرم و قطعات راهبردی مثل قوای محرکه، انتقال قدرت و ماژول‌های الکترونیکی...)، افزایش یابد. وزارت صمت می‌تواند در کوتاه‌ترین زمان ممکن آیین‌نامه نحوه اندازه‌گیری "ارزش افزوده داخلی" خودروها را تدوین و به تصویب هیئت وزیران برساند و براساس این آیین‌نامه، موظف باشد میزان عمق داخلی‌سازی و فهرست قطعات داخلی استفاده شده در هر نوع (مدل) خودرو را سالیانه منتشر نماید. شایان ذکر است که یکی از مواردی که نهاد تنظیم‌گر باید نسبت بدان اقدام نماید، این زمینه است.


به هر روی، نظام تعرفه‌ای باید هوشمند بوده و باعث دست یافتن به اهداف کمی و کیفی در این حوزه باشد. **سیاست مجموعه‌سازی (Tiering):** اگرچه نحوه شکل‌گیری فرایند قطعه‌سازی در ایران ابتدای کامل بر فلسفه مجموعه‌سازی نداشته است ولی بنا بر تجربه جهانی به نظر می‌رسد به منظور جهش در هر دو صنعت قطعه و خودروی کشور لازم باشد این رویکرد (رسیدن به درختوارگی موزون و نیز مرتبه FSS) وجهه همت جامعه بزرگ قطعه‌سازان و نهادهای ذیربط قرار گیرد. با پیشرفت این منطق می‌توان به یکی از دغدغه‌های اساسی صنعت، جامعه و حاکمیت که همانا اصلاح رابطه خودروساز و قطعه ساز است، امیدوار شد. این موضوع از حیث انصاف در پرداخت‌های مالی، کاهش فساد و لابی، ارزیابی قیمت تمام شده، همکاری متقابل در اجزای زنجیره، تسهیل طراحی و تکوین محصولات جدید (خودرو و قطعه) و ورود به زنجیره ارزش جهانی می‌تواند موثر باشد. البته توفیق این رویکرد استراتژیک تا حدی ملی، مستلزم پذیرش مبانی نظری و لوازم فرهنگی و اخلاقی آن، نگاه دوراندیشانه و مبتنی بر مسئولیت‌های اجتماعی، همکاری و اعتماد متقابل، انصاف جویی (رضایت به سود عادلانه توسط هر حلقه و سطح) از سوی تک تک قطعه سازان اعم از خرد و کلان، انجمن‌های صنفی، نهاد رگلاتور و سیاستگذار و مراکز آموزشی و نهادهای حاکمیتی است.

**سیاست استانداردها:** در این رابطه موارد ذیل در این حوزه باید مدنظر قرار گیرد: بازنگری در تدوین نظام استانداردها با توجه موضوعات نوین، افزایش تعداد قطعات دارای استاندارد ملی از ۴۰ مورد فعلی به میزان لازم، اصلاح فرمول ستاره دهی کیفی به خودروها و نظارت بر نحوه اجرا و واقعی نمودن تعداد ستاره‌ها، تعیین تکلیف پیش برنده یا رفع موانع "شرکت آزمون جاده‌ای خودرو"

**سیاست قیمت‌گذاری:** در کوتاه مدت باید سازمان تنظیم‌گر به منظور ایجاد یک رویه منطقی برای در نظر گرفتن حقوق کلیه ذینفعان خصوصاً مصرف‌کنندگان و خودروسازان، بر مبنای تحلیل قیمتی خودرو و شاخص‌های قیمت تولیدکننده (ارائه شده توسط بانک مرکزی)، بررسی قیمت محصولات مشابه خارجی براساس نرخ ارز و قدرت خرید سازوکار مناسبی را تهیه نماید.

در میان مدت بهتر است خودروسازان به سمت تمهید مقدمات **قیمت‌گذاری بر مبنای هدف** حرکت نمایند تا همزمان حقوق مصرف‌کننده و تولیدکننده ملاحظه شده و خطاهای روش آنالیز و فسادها و رانت‌های ناشی از دلالتی به این روش کاهش یابد. (با اجرای سیاست مجموعه‌سازی که ذکر شد امکان تحقق این روش بیشتر فراهم میشود)

**سیاست بهبود فروش:** می‌توان برای عمق بخشی به بازار، شفافیت، جلوگیری از فساد و رانت و نیز تسهیل خرید خودرو می‌توان از ابزارهای مدرن و شفاف از قبیل بورس کالا استفاده کرد. به همین منظور می‌توان از سازوکار اشاره شده در بالا به عنوان قیمت پایه برای خرید حواله خودرو در بورس بهره گرفت علاوه بر این حواله‌ها پس از خرید اولیه از کارخانه در بورس، امکان خرید و فروش آن‌ها با سقف نوسانات معینی به صورت روزانه دارند و در شرایط بحرانی و کمبود مثل سال ۹۷ و ۹۸ می‌توان در این ابزارها براحتی برای اشخاص و کدهای ملی محدودیت تعداد خرید ایجاد کرد.

صفحه ۱۳ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

## سیاست تکوین و توسعه محصول:

۱- با توجه به این که سیاست‌های اتخاذ شده تاکنون برای توسعه محصول، به دلایل مختلف (نظیر عدم تعریف پروژه‌های توسعه محصول، عدم تخصیص بودجه برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و سرمایه‌های انسانی، مشکلات قراردادی موجود در فرآیندهای انتقال تکنولوژی محصول، مشکلات بین‌المللی و ...) توفیقی نداشته است، لذا سیاست‌های موجود راه به جایی نخواهد برد. لذا لازم است استراتژی اصلی بنگاه‌های خودروسازی در شرایط تحریم، توسعه محصول مبتنی بر برند مستقل با توجه به استانداردهای روز دنیا بوده و در این خصوص نیز باید زیرساخت‌های لازم یا از طریق توسعه ساختارهای دانش بنیان یا استفاده از روش‌هایی که در این گزارش به اختصار بدان‌ها اشاره شده است تامین گردد. در این خصوص لازم است دولت نیز سیاست‌گذاری‌های لازم با رویکرد تشویق صنعت به توسعه محصولات جدید و کنترل اجرای آن‌ها را مدنظر قرار دهد.

۲- تمهید امکان تامین مالی با مشارکت‌های مردمی از روش‌های نوین و موثر همچون صندوق پروژه و صکوک اسلامی


**سیاست انگیزشی ارتقای کیفیت:** در این راستا می‌توان براساس شاخص‌های میزان تولید، سطح تکنولوژی، میزان آلاینده‌گی و ایمنی نسبت به ایجاد مکانیزم‌های مبتنی بر عوارض اقدام نمود. این عوارض می‌تواند براساس تعداد سنوات تولید، سطح مصرف و آلاینده‌گی (در حال حاضر استاندارد یورو ۵) و میزان صادرات بر تولیدکننده و مصرف‌کننده وضع گردد. همچنین خودروسازان در صورت توقف تولید خودرویی که طی مدت معین تیراژ مشخصی از آن خودرو را شماره گذاری نمایند، طی سال‌های ابتدایی تولید و شماره‌گذاری یک خودروی جایگزین جدید، از تخفیف جذاب در تعرفه واردات قطعات منفصله برخوردار می‌شوند.

**سیاست همکاری مشترک جهانی:** با توجه به محدودیت‌های فعلی کشور که البته امید است مرتفع گردد و لذا آثار منفی آن، لازم است رویکردهایی مثل راهبرد «رشد دسته جمعی از طریق همکاری گسترده و بلندمدت با یک خودروساز در حال توسعه دیگر»، «رشد و اکتساب فناوری از طریق همکاری با منابع متنوع فناوری و قطعه‌سازان بین‌المللی» و «خرید سهام شرکت‌های خودروسازی کوچک بین‌المللی و شرکت‌های طراحی و تولید قطعات» در دستور کار قرار گیرد تا بتواند محل تامل و بهره در دوره تحریم باشد.

**سیاست شفاف‌سازی:** تا زمان وجود انحصار یا شکل‌گیری ساختار مجموعه‌سازی، به‌منظور بهینه شدن قراردادهای تامین و جلوگیری از ایجاد رانت و فساد، لازم است اطلاعات قراردادهای تامین از سوی خودروسازان شامل نوع قطعه، تیراژ، قیمت و عمق ساخت داخل در مقاطعی در سامانه‌ای تحت نظارت دولت قرار گیرد. اطلاعات این سامانه می‌تواند در مقطعی به صورت عمومی انتشار یابد و در صورت ادعای مغایرت داده‌ها و یا امکان تولید قطعات با کیفیت مشابه و هزینه پایین‌تر، موضوع توسط وزارت صمت پیگیری شود یا ضمن رعایت استانداردها و محدودیت‌های موجود، رقابت در تامین قطعه به وجود آید. برای این منظور می‌توان از تجارب صنایع دیگر مانند تهیه "لیست کوتاه" با تاییدیه نهادهای صنفی، وزارت صمت و بنگاه‌ها استفاده گردد.

**سیاست پیشگیری از فساد:** قوه قضاییه می‌تواند با همکاری دولت سامانه‌ای به منظور گزارش‌گری تخلفات، ویژه صنعت خودرو ایجاد کند. برای ایجاد چنین سازوکاری مواردی همچون جرم‌انگاری موارد تخلف و فساد در زنجیره صنعت خودرو، ایجاد سامانه‌ای برای گزارش‌گیری از مردم، شکل‌گیری تیم بازرسی متخصص برای پیگیری و بررسی گزارشات تخلف ذیل سامانه ایجاد شده، اعلام رسمی و شفاف هر گزارش بررسی شده به عموم مردم و پرداخت پاداش به گزارشگران تخلف در نظر گرفته شود

**سیاست واردات خودرو:** سیاست‌های واردات باید با در نظر گرفتن مواردی مانند اجازه ورود خودرو با تمرکز بر

صفحه ۱۴ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

انتقال و توسعه تکنولوژی، ثبات مقررات و جلوگیری از رانت‌های موجود، تدوین و اجرایی گردد. در این راستا موارد ذیل باید مدنظر قرار گیرد.

- قابلیت پیش‌بینی‌پذیری برای فعالان این حوزه حداقل به صورت سالانه به جهت امکان پاسخگویی به تعهدات و جلوگیری از اتهامات و مشکلات قضایی فعالان این صنف
- پیش‌گیری از آسیب دیدن فرآیند توسعه صنعتی با تنظیم بهینه تعرفه به اتکای مطالعات و یافتن حد بهینه واردات و کاهش تدریجی تعرفه‌ها
- رفع بسترهای رانت و فساد در زمینه واردات و اصلاح قواعد از جمله در موضوع نمایندگی‌ها و گری‌مارکت
- در شرایط موجود و با توجه به وجود ذخایر ارزی ایرانیان مقیم خارج، واردات بدون انتقال ارز میتواند به تنظیم بازار، رضایت مشتری، تنوع محصول و تا حدی در توسعه صنعت کمک نماید.

**سیاست صادرات:** ظرفیت بازار منطقه‌ای خودرو (خصوصاً CIS)، اقتضای توجه و بهره‌برداری از این فرصت را در مقابل سیاست‌گذار سطح صنعتی و سطح بنگاه ارایه می‌دهد. این فرصت می‌تواند با رعایت مساله تیراژ یا مقیاس اقتصادی تولید تقویت و هم‌افزا گردد. تعریف تراز ارزی برای بنگاه‌ها بدین معنی که خودروسازان با صادرات بخشی از تولید (حداقل ۳۰٪) بتوانند نیاز ارزی خود را تامین نمایند. (به شرط بهبود روابط خارجی این امر دشوار نیست)

**سیاست اسقاط:** فعالیت‌های صورت گرفته در این حوزه تاکنون بدون برنامه و سیاست معین بوده است و این امر، فعالین در این بخش را با مشکلات عدیده‌ای مواجه نموده است. شایان ذکر است که اسقاط خودرو فقط در تهران می‌تواند باعث حذف ۳۰ درصدی ذرات معلق و گازهای آلاینده به عنوان عامل اصلی آلودگی هوای تهران شود. در این راستا به منظور پایداری فرآیند اسقاط و نوسازی ناوگان حمل و نقل با در نظر گرفتن نقش واردکنندگان خودرو، تولیدکنندگان خودرو، سازمان بهینه‌سازی سوخت به نمایندگی از وزرات نفت و دولت، واردکنندگان قطعات، سازمان‌های بیمه گر و شهرداری، میتوانند مشارکت نمایند. شایان ذکر است به منظور دستیابی به اهداف مناسب، نیاز به اسقاط حداقل ۵۰۰ هزار دستگاه خودرو می‌باشد.

پیشنهاد‌های لازم در این خصوص در مطالعات کلان اشاره شده در پیوست ارائه شده است.

#### سیاست علمی، پژوهشی و آموزشی:


۱- احیا و ارتقای نقش فراموش شده سازمان مدیریت صنعتی با نگاهی بر توفیقات دوران تاسیس آن توسط برخی بزرگان و با توجه به نیاز امروز به جبران تنزل سطح دانش و مهارت مدیریتی مدیران با استفاده از اساتید و مدیران مجرب و صاحب نام داخلی و خارجی

۲- با توجه به وجود و فعالیت رشته‌هایی با رویکرد فنی- مهندسی خودرو (با گرایش‌هایی مانند سازه و بدنه، شاسی و تعلیق، قوای محرکه و انتقال قدرت) که در دانشگاه‌های صنعتی ارایه می‌شوند، پیشنهاد می‌شود ضمن تاکید بر رابطه صنعت خودرو و علوم انسانی رشته‌های ذیل نیز در دانشکده‌های خودرو یا گروه‌های ذیربط دانشگاه‌ها با همراهی خودروساز تاسیس شود:

- مدیریت صنعت خودرو، سیاست‌گذاری صنعت خودرو، آینده‌پژوهی و آینده‌نگاری در صنعت خودرو
- حقوق، اقتصاد، جامعه‌شناسی و روانشناسی در صنعت خودرو و تامین مالی و...
- تعریف نشریات علمی پژوهشی در حوزه‌های تخصصی فوق و حمایت از تزه‌های ارشد و دکتری توسط سازمان‌های مرتبط

#### ۳-۵- سیاست‌ها در سطح حاکمیت (بازآفرینی نظام حکمرانی)

ارتقای دولت به نقش حاکمیتی و خروج دولت از تصدی‌گری: دولت باید فضای مناسب را برای ایجاد یک نهاد

صفحه ۱۵ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

رگلاتور به منظور ایفای نقش سیاست‌گذاری‌های کلان و تسهیل‌گری در صنعت بدون دخالت در امور شرکت‌داری خودروساز و نیز ایجاد هماهنگی سیاست‌های سازمان‌های مرتبط در این صنعت اقدام نماید.

**حمایت هدفمند، هوشمندانه، مدون، با برنامه و نظارت‌پذیر دولت در راستای توسعه صنعت:** در این راستا بسترسازی مناسب برای توسعه بخش‌های ذیل باید مدنظر قرار گیرد:

- مراکز طراحی محصول یا قطعه
- حمایت از سیاست توسعه محصول مبتنی دیدگاه مستقل با تمرکز بر توانمندی‌های داخلی در تصمیم‌گیری برای ایجاد، شراکت یا توسعه برند مستقل و مدیریت محصول با توجه به محدودیت‌های بین‌المللی
- توسعه پلتفرم ملی، تکنولوژی‌های جدید، بروزآوری پلتفرم‌ها، قوای محرکه کم مصرف، مقاصد صادراتی و دیپلماسی خودروپی با سیاست‌های تشویقی و تامین مالی به‌هنگام و به‌اندازه و ارزیابی و گزارش پیشرفت‌ها به مردم
- مراکز تست و آزمون، ایمنی و استاندارد

**توسعه قوانین:** اصلاح قوانین لازم توسط مجلس و نیز قواعد، آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌های داخلی و مقابله‌نامه‌های بین دول توسط دولت با رویکرد تسهیل فضای کسب و کار و رفع موانع تولید. در صورت وجود قوانین، باید راهی برای بازخواست سازمان‌هایی که قانون را اجرا نمی‌کنند جستجو شود.

**نهادهای ذیربط و مساله ارز:** قیمت ارز یکی از مهمترین فاکتورهای اثرگذار در صنعت کشور است که عموماً سیاست‌های اتخاذ شده، منجر به سرکوب نرخ ارز و به نفع واردکنندگان بوده است. البته در مقاطعی به بهانه حمایت از تولیدکنندگان، ارز ترجیحی توزیع شده است که این نیز نه تنها کمکی به صنعت نکرده است بلکه منجر به حضور شبه تولیدکنندگان برای دریافت رانت ناشی از این سیاست شده است. توصیه سیاستی آن است که در این دوره که تا حدودی نرخ ارز واقعی شده است نرخ از سرکوب نشود. همچنین ابزارهای پوشش ریسک ارز هم راه‌اندازی شود.

### شورای رقابت:

۱- ارتقای این شورا به جایگاه فراهم کننده فضای رقابت و رفع انحصار در صنعت به جای تمرکز صرف بر فرآیندهایی مانند قیمت‌گذاری خودرو که با ناکارآمدی و کندی‌هایی نیز همراه بوده است.

۲- تلاش برای تسهیل و راه‌اندازی رگلاتور بخشی در صنعت خودرو


**حوزه امنیتی و قضایی:** در این حوزه خروج کامل نیروهای دستگاه‌های نظارتی، حراستی و امنیتی از حوزه‌های غیرمرتبط به ویژه رده‌های ارشد مدیریتی خودروسازان و پرهیز از ناهماهنگی در حوزه‌های امنیتی استانی و کشوری و تمرکز بر یک واحد اطلاعاتی مشخص، مطلع، پاسخگو و نظارت‌پذیر و نیز تخصیص شعبه‌ای خاص برای رسیدگی قضایی به تخلفات و مفاسد حوزه صنعت خودرو (در شرایط انحصاری تولید) مدنظر است.

در این ارتباط دولت و نهادهای صنفی باید برای رفع برخی آسیب‌ها و کاهش پرونده‌های قضایی، یک "نهاد داوری حرفه‌ای" در درون صنعت تشکیل شده و برخی موضوعات را حل و فصل نماید.

**نهادهای ارشد حاکمیت:** مشارکت همه نهادهای موثر در پیشبرد و اجرای متعهدانه، نتیجه‌گرایانه و زمان‌مند سیاست تحول در مالکیت/مدیریت (که دارای اولویت در رتبه و زمان می‌باشد) با محوریت دولت و با اجماع‌سازی نخبگانی و نیز همگراسازی سایر قوا و نهادها به منظور توفیق و تثبیت تصمیمات متخذه در جهت برون رفت از بحران موجود صنعت خودرو و تمهید امکان رشد و بالندگی آن در سال‌های آینده

### پیوست‌ها

۱- چارچوب نظری و مدل مفهومی تحقیق و تفحص از صنعت خودرو

صفحه ۱۶ از ۱۷	<b>گزارش تحقیق و تفحص از صنعت خودرو</b> <b>جهت قرائت در صحن</b>	
اردیبهشت ۱۳۹۹		

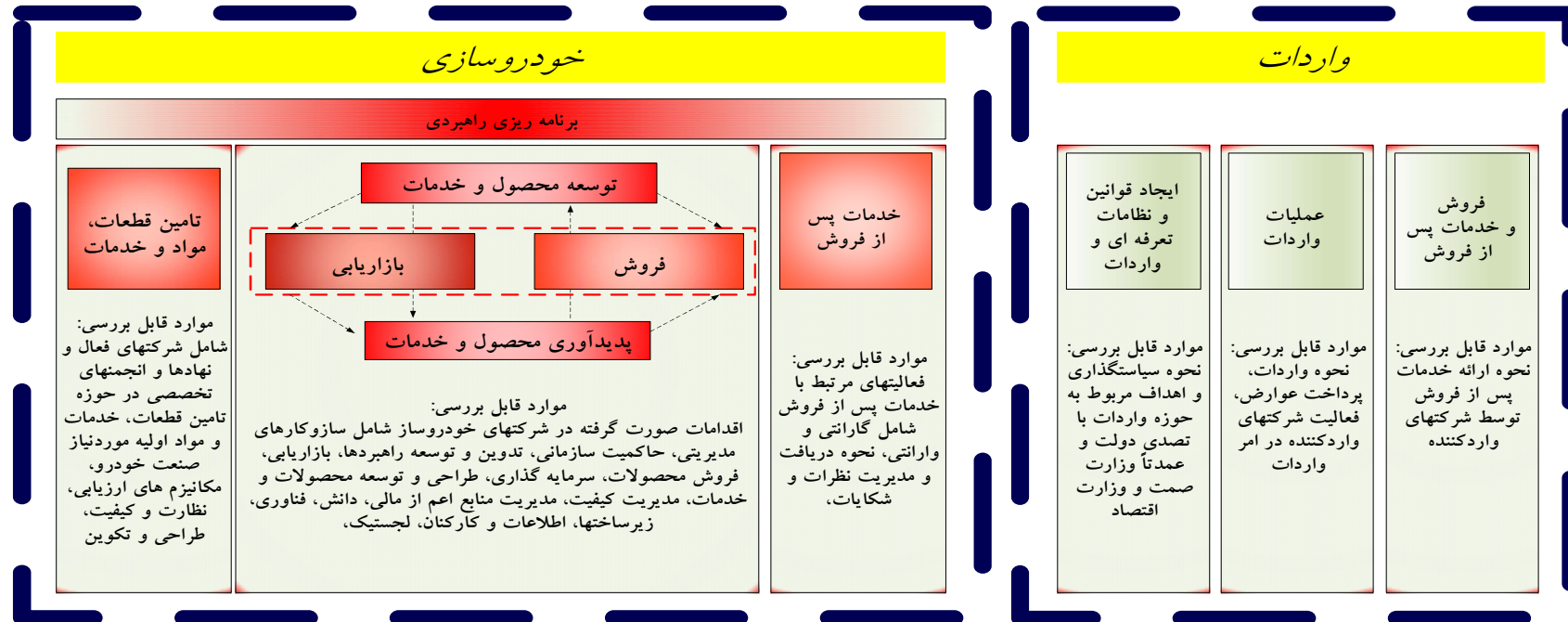
- ۲- گزارش ۷۴ صفحه‌ای خلاصه تحقیق و تفحص صنعت خودروی کشور
- ۳- گزارش مصوب کمیسیون صنایع و معادن
- ۴- روش‌های اجرایی فرآیند ارزیابی
- ۵- گزارش‌های سه جلدی دیوان محاسبات کشور در خصوص تحقیق و تفحص از صنعت خودرو (سایپا، ایران خودرو و واردات) به شماره نامه ۲۰۰۰/۴۷۴ مورخ ۹۸/۶/۲۷، ۲۰۰۰/۹۱۳ مورخ ۹۸/۱۱/۲۷
- ۶- گزارش‌های ۵ جلدی مرتبط با مطالعات کلان و سیاست صنعتی خودرو مطالعه شده توسط محققان اندیشکده سیاست صنعتی امیرکبیر
- ۷- گزارش مطالعات ذینفعان و تحلیل تعارض منافع در صنعت خودرو مطالعه شده توسط محققان مرکز پرورش خلاقیت‌های ذهنی استان تهران
- ۸- مطالعات و تحلیل‌های کارشناسی و موارد مطالعاتی دیگر



## چارچوب کلان طرح تحقیق و تفحص از صنعت خودرو

### سطح کلان شامل راهبردها، اهداف کلان و برنامه های کشور در حوزه صنعت خودرو

در این حوزه نقش وزارت صمت (شامل ایدرو، دفتر خودرویی و امور محرکه، سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولیدکنندگان و ... (ی ملایا ی ا روش س ل م ج ه)، شامل نمایندگان و کمیسیون صنایع و معادن (میابضه ه و ه)، سازمان بازرسی کل کشور) و نهادهای اطلاعاتی و امنیتی (شامل وزارت اطلاعات و ...) مورد بررسی قرار خواهد گرفت.



### اسقاط خودرو و نوسازی شبکه حمل و نقل

در این حوزه نقش، سازوکارها و اهداف مرتبط در وزارت صمت، وزارت راه و شهرسازی، نیروی انتظامی، سازمانی ملی استاندارد، شهرداری ها، شبکه ها و مراکز اسقاط و ... مورد بررسی قرار می گیرد.