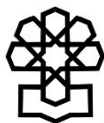


**سلسله گزارش‌های نظارتی منظومه قوانین و مقررات صنعت خودرو (۲):
ارزیابی اجرای «قانون ساماندهی صنعت خودرو» با تمرکز بر مواد مربوط
به بهبود وضعیت تولید و اسقاط (مواد ۲، ۳، ۵، ۶، ۷، ۹ و ۱۰)**



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۰۹۰

کد موضوعی: ۳۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: سلسله‌گزارش‌های نظارتی منظومه قوانین و مقررات صنعت خودرو (۲): ارزیابی اجرای «قانون سامان‌دهی صنعت خودرو» با تمرکز بر مواد مربوط به بهبود وضعیت تولید و اسقاط (مواد (۲، ۳، ۵، ۶، ۷، ۹ و ۱۰))

نوع گزارش: طرح / لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدهادی عامری شهرابی، علی بختیاری، محمدحسین پیروی (گروه معدن و صنایع معدنی)

همکاران: حسین رجب‌پور، رسول سلیمانی

اظهار نظر کننده: میلاد بیگی (مطالعات اقتصادی)

مدیر مطالعه: سعید شجاعی

ناظر علمی: حبیب‌اله ظفریان

صفحه‌آرا: نفیسه حاجی‌صفری

ویراستار ادبی: سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:

۱. صنعت خودرو

۲. اسقاط خودرو فرسوده

۳. قانون سامان‌دهی صنعت خودرو



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۴/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۷/۱۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۳	۱. مقدمه.....
۴	۲. نتایج تفصیلی ارزیابی عملکرد اجرای قانون سامان‌دهی صنعت خودرو.....
۴	۲-۱. بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای ماده (۲).....
۷	۲-۲. بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای ماده (۳).....
۱۴	۲-۳. بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای ماده (۵).....
۱۸	۲-۴. بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای ماده (۶).....
۲۲	۲-۵. بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای ماده (۷).....
۲۳	۲-۶. بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای ماده (۹).....
۲۷	۲-۷. بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای ماده (۱۰).....
۳۶	۳. جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۴۰	۴. پیوست.....
۴۱	منابع و مآخذ.....

فهرست شکل‌ها

۱۲	شکل ۱. نمودار میزان مصرف روزانه بنزین در کشور (میلیون لیتر).....
۱۵	شکل ۲. نتایج مورد انتظار از مدل مطلوب مشارکت‌های بین‌المللی.....
۲۱	شکل ۳. نمودار رشد تولید خودروسازان خصوصی در بازه زمانی ۷ ماهه سال ۱۳۹۸ تا سال ۱۴۰۲.....
۲۲	شکل ۴. نمودار میزان ارزش‌بری خودروهای تولید داخل در کنار برخی از خودروهای مونتاژی در سال ۱۴۰۱ (دلار).....
۲۵	شکل ۵. نمودار نرخ تورم سالیانه تولیدکننده کل کشور و بخش معدن بین سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۱.....
۳۱	شکل ۶. نمودار مقایسه کل وسایل نقلیه در حال تردد و وسایل نقلیه فرسوده در سال ۱۴۰۲ (هزار دستگاه).....
۳۲	شکل ۷. نمودار میانگین نرخ فرسودگی براساس قانون سامان‌دهی صنعت خودرو.....
۳۲	شکل ۸. نمودار روند تغییرات تعداد اسقاط خودروهای فرسوده طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۴۰۲.....
۳۳	شکل ۹. نمودار آمار اسقاط خودروهای فرسوده طی سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲.....
۳۴	شکل ۱۰. نمودار سهم خودروهای اسقاط‌شده از لحاظ نوع کاربری.....
۳۵	شکل ۱۱. آمار تفکیکی فرایند پرداخت نقدی و اخذ گواهی اسقاط در سال ۱۴۰۲.....

فهرست جداول

- جدول ۱. بررسی و ارزیابی اهم محورهای قانون به تفکیک موضوع..... ۲
- جدول ۲. تکالیف ماده (۲) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو..... ۴
- جدول ۳. تکالیف ماده (۳) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو..... ۷
- جدول ۴. دسته‌بندی صنایع براساس سطح فناوری..... ۸
- جدول ۵. حدود مجاز انتشار کربن‌دی‌اکسید در آیین‌نامه تبصره ماده (۳)..... ۱۳
- جدول ۶. میزان عوارض مصرف سوخت بیش از حد تعیین‌شده بر روی سبد محصولات..... ۱۳
- جدول ۷. تکالیف ماده (۵) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو..... ۱۴
- جدول ۸. مدل‌های مشارکت بین‌المللی در برخی از کشورهای متأخر در توسعه صنعت خودرو..... ۱۷
- جدول ۹. تکالیف ماده (۶) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو..... ۱۹
- جدول ۱۰. آمار مبادلات تجاری کل صنعت خودروسازی (انواع خودرو، موتورسیکلت و قطعات) در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲..... ۲۱
- جدول ۱۱. تکالیف ماده (۷) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو..... ۲۳
- جدول ۱۲. تکالیف ماده (۹) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو..... ۲۴
- جدول ۱۳. تعداد ماشین‌آلات فعال در معادن کشور به تفکیک عمر دستگاه..... ۲۴
- جدول ۱۴. تکالیف ماده (۶) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو..... ۲۸
- جدول ۱۵. گزارش صرفه‌جویی سوخت ناشی از فرایند اسقاط خودروهای فرسوده در سال ۱۴۰۲..... ۳۰
- جدول ۱۶. آمار تفکیکی پرداخت نقدی و اخذ گواهی اسقاط در سال ۱۴۰۲..... ۳۵
- جدول ۱۷. بررسی و ارزیابی اهم محورهای قانون به تفکیک موضوع..... ۳۷
- جدول ۱۸. پیشنهادهای تقنینی جهت الحاق به قانون سامان‌دهی صنعت خودرو..... ۳۸
- جدول ۱ پیوست. اقدامات مرتبط با توسعه زیرساخت‌ها و فرایندهای اجرای درخصوص ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو..... ۴۰



سلسله گزارش‌های نظارتی منظومه قوانین و مقررات صنعت خودرو (۲):
ارزیابی اجرای «قانون ساماندهی صنعت خودرو» با تمرکز بر مواد مربوط
به بهبود وضعیت تولید و اسقاط (مواد ۲، ۳، ۵، ۶، ۷، ۹ و ۱۰)

چکیده

قانون ساماندهی صنعت خودرو با هدف ایجاد رقابت‌پذیری در صنعت و بازار خودرو در تاریخ ۲۶ آبان‌ماه سال ۱۴۰۰ در مجلس شورای اسلامی مصوب شد. قانونگذار در این قانون و دو اصلاحیه بعدی آن به ترتیب در تاریخ‌های ۹ آذرماه سال ۱۴۰۱ و ۲۸ خردادماه سال ۱۴۰۲ در پی آن بود تا با اتخاذ سیاست‌های تنظیم‌گرانه همچون واردات خودروی نو و کارکرده (که در گزارش ۱ از این سلسله گزارش‌ها به آن پرداخته شد)، اصلاح ساختار نهادی صنعت خودرو، ارتقای کیفیت و داخلی‌سازی خودروهای تولیدی، کاهش مصرف سوخت، تولید مشترک با خودروسازان خارجی و افزایش اسقاط خودروهای فرسوده بتواند هدف مورد نظر را تحقق بخشد. در مجموع نتایج بررسی کلی قانون ساماندهی صنعت خودرو نشان می‌دهد از مجموع ۲۹ تکلیف قانونی احصا شده ۱۵ تکلیف قانونی آن «انجام شده» و ۹ مورد «ناقص انجام شده» است. همچنین از مجموع ۸ آیین‌نامه و دستورالعمل پیش‌بینی شده در قانون، ۵ مورد ابلاغ شده که به‌صورت کلی می‌توان گفت دولت در قانون مذکور عملکرد ۶۷ درصدی داشته و از مجموع ۲۹ تکلیف قانونی احصا شده نتایج اقدامات دولت در خصوص ۷ تکلیف قانونی آن «اثر بخش» و ۱۰ مورد «اثربخشی متوسط» ارزیابی شده است. بنابراین میزان اثربخشی اقدامات صورت گرفته نیز ۳۹ درصد ارزیابی می‌شود.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

قانون ساماندهی صنعت خودرو با هدف ایجاد رقابت‌پذیری در صنعت و بازار خودرو در تاریخ ۲۶ آبان‌ماه سال ۱۴۰۰ در مجلس شورای اسلامی مصوب شد. قانونگذار در این قانون و دو اصلاحیه بعدی آن به ترتیب در تاریخ‌های ۹ آذرماه سال ۱۴۰۱ و ۲۸ خردادماه سال ۱۴۰۲ در پی آن بود تا با اتخاذ سیاست‌های تنظیم‌گرانه همچون واردات خودروی نو و کارکرده، اصلاح ساختار نهادی صنعت خودرو، ارتقای کیفیت و داخلی‌سازی خودروهای تولیدی، کاهش مصرف سوخت، تولید مشترک با خودروسازان خارجی و افزایش اسقاط خودروهای فرسوده بتواند هدف مورد نظر را تحقق بخشد.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

در ادامه اهم محورهای قانون به تفکیک مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است:

جدول ۱. بررسی و ارزیابی اهم محورهای قانون به تفکیک موضوع

محور اول: تنظیم‌گری با هدف ایجاد زمینه رقابت‌پذیری در صنعت خودرو
<p>در ماده (۲) قانون دولت موظف شده است طی مدت سه‌سال از لازم‌الاجرا شدن این قانون با اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و سیاست‌های کلی تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی با اقدامات سیاستگذاری، نظارتی و تنظیم‌گری (رگولاتوری) و رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مصوب ۸ بهمن‌ماه سال ۱۳۸۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن زمینه رقابت‌پذیری در صنعت خودرو را فراهم کند. یکی از کلیدی‌ترین موارد مربوط به اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی حرکت به سمت تنظیم‌گری و فاصله گرفتن از تصدیگری است. با وجود گذشت حدود دو و نیم سال از تصویب این قانون و باقی ماندن حدود ۶ ماه تا پایان مهلت سه‌ساله هنوز برنامه مشخصی که ملزومات توسعه صنعتی در کشور را را دربربگیرد و نحوه خروج دولت از تصدیگری خودروسازان را تبیین کند ارائه نشده است.</p>
محور دوم: واردات خودروهای نو و کارکرده با هدف تنظیم بازار
<p>مواد (۱)، (۴) و (۱۱) الی (۱۳) این قانون درخصوص واردات خودروهای نو و کارکرده و نظام تعرفه‌ای مترتب بر آن است. آیین‌نامه ماده (۴) مربوط به واردات خودروهای نو تصویب شده است. با وجود تصویب و اجرای واردات خودروهای نو به دلیل پایین بودن حجم واردات اثربخشی آن در کنترل بازار چندان محسوس نبوده است. مطابق آمار در دسترس، میزان واردات خودروسواری در سال ۱۴۰۲ برابر با ۱۱ هزار و ۱۲۲ دستگاه به ارزش ۲۱۸ میلیون دلار بوده است. میانگین ارزش خودروهای سواری وارداتی در این سال ۱۹۶ هزار دلار بوده است. در سال ۱۴۰۳ نیز تا ۲۰ خردادماه، ۴ هزار و ۱۵ دستگاه خودرو به ارزش ۸۸ میلیون دلار ترخیص شده و ۱۲ هزار و ۷۰۴ دستگاه خودرو نیز در گمرک در حال طی کردن فرایند ترخیص است. محدودیت در تأمین ارز، الزام فروش خودروهای وارداتی در سامانه با حاشیه سود محدود و الزام انتقال دانش فنی درخصوص واردات خودروی نو، موجب کاهش انگیزه واردکنندگان برای مشارکت در این بخش شده است. با توجه به موارد فوق، تسهیل در تأمین ارز واردات خودرو از طریق شیوه‌های جدید، مانند صدور مجوز واردات خودرو با استفاده از کسری ارز ناشی از صادرات کالاهای صنعتی، می‌تواند به تأمین ارز بیشتر کمک کند و مشوقی نیز برای افزایش صادرات و ارزآوری باشد.</p> <p>همچنین شایان‌ذکر است به‌رغم گذشت بیش از ۹ ماه از مهلت قانونی تصویب آیین‌نامه ماده (۱۱) مربوط به واردات خودروهای کارکرده این آیین‌نامه به‌تازگی و در اواخر تیرماه سال ۱۴۰۳ ابلاغ شد که بررسی‌ها نشان از اجرایی نبودن آن دارد. همچنین ذکر این نکته حائز اهمیت است که واردات خودروی کارکرده با توجه به ارزشی کمتر این خودروها با در نظر گرفتن ملاحظات قانونگذار از جمله عدم لطمه به تولید ملی برای مدت محدود می‌تواند به افزایش واردات و به‌تبع آن تنظیم بازار کمک کند. وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای مواد مربوط به تنظیم بازار در گزارش اول از این سلسله‌گزارش‌ها مورد بررسی قرار گرفت.</p>
محور سوم: توسعه فناوری و تولید مشترک خودرو
<p>در ماده (۵) این قانون، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده است با بهره‌گیری از پتانسیل بخش خصوصی بسترهای لازم را برای ورود فناوری‌های جدید و مستقل تولید خودرو با همکاری شرکت‌های معتبر خودروسازی جهان و یا به‌صورت سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های فعال موجود فراهم سازد. در این خصوص نیز با گذشت بیش از دو سال از مهلت مقرر در قانون، سازوکار مدنظر در قالب آیین‌نامه ابلاغ نشده است. همچنین شایان‌ذکر است اگرچه وزارت صمت درخصوص توسعه فناوری خودروهای برقی اهتمام ویژه‌ای داشته، اما این موضوع نیز در ساختار مدنظر در ماده (۳) قانون که تأکید بر تدوین سند راهبردی فناوری‌های نوین در صنعت خودروسازی بوده، انجام‌نشده و سند مذکور به‌رغم گذشت بیش از یک‌سال از مهلت قانونی هنوز ابلاغ نشده است.</p>
محور چهارم: اسقاط خودروهای فرسوده
<p>میزان اسقاط خودروهای فرسوده در سال ۱۴۰۲ با افزایش ۲۲۷ درصدی به حدود ۷۲ هزار دستگاه رسیده است. شایان‌ذکر است که بیشترین اسقاط خودروهای فرسوده در یک‌سال مربوط به سال ۱۳۹۳ بوده، در این سال ۳۳۷ هزار دستگاه اسقاط صورت گرفته است. اگرچه روند افزایش اسقاط خودرو طی یک سال اخیر قابل ملاحظه بوده، اما تا جبران کاهش اسقاط سال‌های گذشته فاصله دارد.</p> <p>۱. همچنین برآورد می‌شود بیش از ۴ هزار میلیارد تومان ناشی از اجرای ماده (۱۰) این قانون در صندوق توسعه فناوری‌های پیشرفته وزارت صنعت، معدن و تجارت تجمیع شده است. با این حال با وجود گذشت حدود ۴ ماه از ابلاغ آیین‌نامه این ماده، هنوز گزارش مشخصی از هزینه‌کرد آن مطابق قانون دریافت نشده است. طبق تبصره «۵» ماده (۱۰) این قانون ۲۰ درصد از خودروهای مشمول قرعه‌کشی باید به دارندگان خودروهای فرسوده اختصاص یابد بررسی‌های مربوط به عرضه خودروها نشانگر اجرای ناقص این تبصره است. در تبصره «۶» ماده (۱۰) این قانون نیز وزارت نفت با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده‌اند با استفاده از ظرفیت ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر زمینه اعطای تسهیلات برای اسقاط خودروهای فرسوده را فراهم کنند با گذشت سه‌ماه از ابلاغ آیین‌نامه این ماده هنوز زمینه اعطای تسهیلات نشده است. با وجود موارد فوق، کیفیت و اثربخشی آیین‌نامه اسقاط مطلوب ارزیابی می‌شود و انتظار می‌رود با اجرای مفاد این آیین‌نامه میزان اسقاط در سال جاری رشد نسبتاً بالایی داشته باشد.</p>

مأخذ: بررسی‌های پژوهش.



در مجموع نتایج بررسی کلی قانون سامان‌دهی صنعت خودرو نشان می‌دهد از مجموع ۲۹ تکلیف قانونی احصا شده، ۱۵ تکلیف قانونی آن «انجام شده» و ۹ مورد «ناقص انجام شده» است. همچنین از مجموع ۸ آیین‌نامه و دستورالعمل پیش‌بینی شده در قانون، ۵ مورد ابلاغ شده که به‌طور کلی می‌توان گفت دولت در قانون مذکور عملکرد ۶۷ درصدی داشته و از مجموع ۲۹ تکلیف قانونی احصا شده نتایج اقدامات دولت در خصوص ۷ تکلیف قانونی آن «اثربخش» و ۱۰ مورد «اثربخشی متوسط» ارزیابی شده است. بنابراین میزان اثربخشی اقدامات صورت گرفته نیز ۳۹ درصد ارزیابی می‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور تحقق هدف قانون که رقابت‌پذیری در صنعت و بازار خودرو بوده لازم است اقدامات ذیل پیگیری شود:

- ارائه چارچوب تنظیم‌گری صنعت خودرو با هدف ایجاد زمینه رقابت‌پذیری در این صنعت وفق ماده (۲) قانون،
- تسریع در تدوین سند راهبردی فناوری‌های نوین در صنعت خودروسازی از جمله خودروهای برقی، هیبریدی، خودران و متصل وفق ماده (۳) قانون،
- تسریع در تعیین چارچوب ورود فناوری‌های جدید در قالب سرمایه‌گذاری‌های مشترک وفق ماده (۵) قانون،
- تسریع در اجرای آیین‌نامه ماده (۱۱) قانون با موضوع واردات خودروهای کارکرده به‌عنوان ابزار تنظیم بازار برای مدت محدود با در نظر گرفتن ملاحظات قانونگذار از جمله عدم آسیب به تولید ملی.

در پایان این گزارش، پیشنهاد‌های تقنینی جهت الحاق به قانون سامان‌دهی صنعت خودرو، ذیل چهار محور اصلی بهبود تراز تجاری و تسهیل تولید مشترک خودرو، توسعه فناوری‌های جدید و ارتقای کیفیت و ایمنی خودرو و کاهش آلودگی هوا از طریق اسقاط خودروهای فرسوده و توسعه حمل‌ونقل عمومی ارائه می‌کند.

۱. مقدمه

با اتمام جنگ تحمیلی و آغاز به‌کار دولت سازندگی، صنایع خودروسازی در ایران از سر گرفته شد. طی حدود ۳۰ سالی که از شروع صنعت خودروسازی پس از انقلاب می‌گذرد، دولت سیاست‌ها و دستورالعمل‌های مختلفی را به‌منظور حمایت و توسعه از صنعت خودرو در ایران اتخاذ کرد. با وجود همه تلاش‌های دولت و مجلس، طی مدت ۳۰ سال صنعت خودروسازی در ایران نتوانسته به پیشرفت قابل توجهی دست یابد و همواره مردم از این صنعت احساس نارضایتی داشته‌اند.

از جمله عوامل شکست سیاست‌های صنعتی حوزه خودرو، ایرادهای راهبردی در سیاست‌نویسی و استفاده از ابزار سیاستی بوده است. دولت با ابزارهای زیادی که در اختیار دارد می‌تواند انگیزه و تصمیم شرکت‌ها را تحت تأثیر قرار داده و سود بنگاه را همراستا با سود و منافع ملی کند. عدم هماهنگی در وضع قوانین و مقررات و سیاستگذاری‌ها منجر به وضعیت نامطلوب فعلی این صنعت در سال‌های گذشته بوده است.

قانون سامان‌دهی صنعت خودرو با هدف رفع موانع توسعه صنعت خودرو و ایجاد هماهنگی در سیاستگذاری‌ها

پس از گذشت دوره‌ای چندساله سرانجام در اواخر سال ۱۴۰۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون به مواردی از جمله واردات خودروهای نو و کارکرده و شیوه تعرفه‌گذاری آن، ساختار تنظیم‌گری صنعت خودرو، فناوری‌های نوین، مشارکت‌های بین‌المللی، کیفیت خودروهای تولیدی و استانداردهای خودرویی، داخلی‌سازی و روش سنجش آن، شیوه تعرفه‌گذاری واردات قطعات خودرو، قیمت‌گذاری خودرو و اسقاط خودروهای فرسوده پرداخته است. جامعیت قانون مذکور، می‌تواند آن را به قانونی مرجع و بستری برای توسعه صنعت خودرو تبدیل کند.

این گزارش، ضمن بررسی گزارش‌های عملکردی نهادهای مختلف در مسیر اجرای قانون سامان‌دهی صنعت خودرو وفق مواد مختلف، به ارزیابی میزان پیشبرد آن توسط بخش‌های مختلف پرداخته و در پایان پیشنهادهایی در راستای اصلاح و بهبود قانون مذکور و شرایط اجرای آن ارائه کرده است. وضعیت عملکرد و ارزیابی اجرای قانون موضوعه در دو دسته مواد مربوط به تنظیم بازار در گزارش اول از این سلسله گزارش‌ها مورد بررسی قرار گرفت و مواد مرتبط به بهبود وضعیت تولید و اسقاط خودرو در گزارش حاضر مورد بررسی قرار گرفته است.

برای ارزیابی عملکرد براساس گزارش‌های موجود، روش کار به این صورت بوده است که پس از شناسایی احکام و تکالیف قانونی هر ماده و مشخص شدن دستگاه‌های متولی مرتبط برای هر ماده، با دستگاه‌های متولی برای اخذ عملکرد نامه‌نگاری‌های لازم انجام شد. به‌موازات نامه‌نگاری برای اخذ عملکرد، جلسات کارشناسی برای بررسی مواد و آسیب‌شناسی قانون برگزار شد. گزارش ارزیابی تفصیلی ارزیابی عملکرد واجد سه بخش است: ابتدا متن ماده قانونی مورد نظر ذکر می‌شود، سپس عملکرد ارائه شده توسط دستگاه (های) مسئول و سپس ارزیابی مرکز پژوهش‌ها از عملکرد ارائه می‌شود. بخش عملکرد مواد، عموماً براساس اطلاعات کتبی و مستدل ارائه شده توسط دستگاه‌های مسئول و ذی‌نفعان به مرکز پژوهش‌های مجلس تهیه و تدوین شده است. در بخش ارزیابی، عملکرد مواد، مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و بر این اساس، ارزیابی هر ماده ارائه شده است.

۲. نتایج تفصیلی ارزیابی عملکرد اجرای قانون سامان‌دهی صنعت خودرو

۲-۱. بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای ماده (۲)

ماده (۲) دولت موظف است طی مدت سه‌سال از لازم‌الاجرا شدن این قانون با اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و سیاست‌های کلی تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی با اقدامات سیاست‌گذاری، نظارتی و تنظیم‌گری (رگولاتوری) و رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن زمینه رقابت‌پذیری در صنعت خودرو را فراهم نماید.



جدول ۲. تکالیف ماده (۲) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو

موضوع	میزان عملکرد	ارزیابی اثربخشی اجرا
اصلاح نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو	انجام نشده	اثربخشی ضعیف
مجموع ماده	(صفر درصد)	(صفر درصد)

مأخذ: همان.

- عملکرد دریافتی از دستگاه

پیرو نامه شماره ۱۷۱۱۶۹۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۲۷ در خصوص «آخرین وضعیت تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قانون سامان‌دهی صنعت خودرو» و پیرو نامه‌های شماره ۹۳۶۴۹۰ مورخ ۱۴۰۲/۰۶/۱۱ و شماره ۷۹۱۳۲۷ مورخ ۱۴۰۲/۰۵/۲۲ اطلاعاتی مبنی بر وضعیت عملکرد موضوع این ماده به این مرکز ارسال نشده است، همچنین بررسی فضای تنظیم‌گری صنعت خودرو در طول سالیان گذشته، نشان از تغییرات مشهود و مؤثری در مسیر بهبود رقابت‌پذیری این صنعت ندارد و اقدام مقتضی دولت در خصوص تنها تکلیف قانونی ماده (۲) «انجام نشده» است. بنابراین میزان عملکرد دولت در راستای اجرای ماده (۲) قانون موضوعه، صفر درصد است.

- ارزیابی اجرا

در ماده (۲) قانون دولت موظف شده است طی مدت سه سال از لازم‌الاجرا شدن این قانون با اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و سیاست‌های کلی تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی با اقدامات سیاست‌گذاری، نظارتی و تنظیم‌گری (رگولاتوری) و رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصوب ۸ بهمن‌ماه سال ۱۳۸۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن زمینه رقابت‌پذیری در صنعت خودرو را فراهم کند. یکی از کلیدی‌ترین موارد مربوط به اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی حرکت به سمت تنظیم‌گری و فاصله گرفتن از تصدیگری است. با وجود گذشت حدود دو و نیم سال از تصویب این قانون و باقی ماندن حدود ۶ ماه تا پایان مهلت سه‌ساله هنوز برنامه مشخصی که ملزومات توسعه صنعتی در کشور را دربربگیرد و نحوه خروج دولت از تصدیگری خودروسازان را تبیین کند ارائه نشده است.

قانونگذار در این ماده اصلاح نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو در راستای ایجاد زمینه رقابت‌پذیری صنعت خودرو را دنبال می‌کند. موضوعی که از جمله مواردی است که نیازمند اتخاذ سیاست‌های بلندمدت از سوی دولت است و امکان مشاهده تغییرات جدی در این حوزه، دور از انتظار است؛ با وجود علم به این مسئله، به نظر می‌رسد اقدامات جدی و مشخصی در راستای اصلاح نظام حکمرانی، ساختار تنظیم‌گری صنعت خودرو و معماری آن از سوی بخش‌های مختلف دولت صورت نگرفته است.

معماری نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو در ساختار حاکمیت به‌نحوی است که یک راهبرد بلندمدت در صنعت خودرو که مورد مفاهیم تصمیم‌گیران و سیاستگذاران حوزه خودرو در کشور باشد وجود ندارد و هنوز تصمیمات اساسی در خصوص مدل توسعه این صنعت گرفته نشده است. از این‌رو، طی سه دهه گذشته دائماً این صنعت شاهد نوسان مداوم

در حرکت میان توسعه برند داخلی و مونتاژ خودروهای بین‌المللی بوده است و سیاستگذاران نتوانسته‌اند یک مسیر مشخص را هدف‌گذاری و خودروسازان را به سمت آن هدایت کنند. به بیان دیگر ابزارهای تنظیم‌گری که دولت به منظور حمایت و توسعه صنایع خودروسازی در ایران استفاده کرده، نتوانستند آن‌طور که شایسته است، صنعت خودرو را به سمت توسعه هدایت کنند. درحقیقت، شرایط فعلی صنعت خودرو کشور نتیجه طبیعی سیاست‌های اتخاذ شده از سمت حاکمیت بوده است.

به بیان دیگر، هویت صنعت خودرو ناشی از تغییرات سیاست کلان دولت‌ها دائماً دستخوش تغییر بوده است و هرگز نتوانسته به هویت و چشم‌انداز واحد دست یابد. این جمله به معنای آن نیست که فرایند توسعه صنعت خودروسازی باید فارغ از سیاست‌های کلان دولت و حاکمیت تعیین شود، بلکه به معنای آن است که لازم است، براساس دکترین جمهوری اسلامی در مواجهه با دنیا و با تعریف هویت ایرانی و شیوه جانمایی اقتصاد ایران در منطقه و دنیا، یک هویت و آینده روشن برای این صنعت ترسیم شود که بتوان براساس آن برای توسعه این صنعت برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری کرد. به عبارت دیگر پیش شرط وجود نظام تنظیم‌گری کارآمد در صنعت خودرو، وجود یک چشم‌انداز مشترک است که مطابق آن الگوی توسعه صنعت خودرو تدوین شده و همه نیروها در آن جهت بسیج شود.

فارغ از این مسئله، تداخل نهادی شدید در این عرصه باعث توزیع نامتوازن و ناهماهنگ قدرت تصمیم‌گیری در نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو شده و این توزیع، میان نهادهایی با ساختار منافع بعضاً متعارض با یکدیگر رخ داده است. از این رو امکان پیشبرد یک برنامه واحد جهت توسعه صنعت خودرو، از نظام اداره کشور سلب شده و نهادهای مختلف هرکدام در یک جهت متفاوت اقدام به سیاست‌گذاری می‌کنند. این مسئله در شرایط فقدان طرحی از آینده در صنعت خودرو، به نحوی تشدید یافته منجر به شرایط بحرانی در این صنعت شده است.

علاوه بر موارد مذکور، ساختار سهام‌داری شرکت‌های ایران خودرو و سایپا به شکلی است که به رغم واگذاری عمده سهام دولت، عملاً مدیریت بنگاه به صورت کامل در اختیار دولت قرار دارد، در نتیجه دولت یا هر نهادی که از امکان چانه‌زنی با دولت و یا بخش‌های مرتبط با صنعت خودرو بهره‌مند است، موفق به اعمال نظر و دخالت بی‌واسطه و بلادرنگ در این شرکت‌ها خواهد شد. این مسئله موجب شده که اولاً، شرکت‌های خودروسازی و مدیران آن کاملاً براساس منافع اجزای مختلف دولت و حاکمیت اقدام به تصمیم‌گیری کنند و الزاماً منافع شرکت را تأمین نکنند، ثانیاً، با تغییر کلی و جزئی در دولت‌ها (تغییر رئیس‌جمهور، وزیر و...) و حتی تغییر در سایر نهادها، صنعت خودرو دستخوش تحولات فراوان شود. از این رو به صورت ساختاری امکان سرمایه‌گذاری بلندمدت به‌ویژه در حوزه‌های فناورانه - که به دلیل بازدهی دیر هنگام و طولانی نیازمند امنیت سرمایه‌گذاری بالایی است - در این صنعت از بین رفته و بنگاه‌ها را درگیر روزمرگی‌های فراوان کرده است. ثالثاً، از آنجاکه دولت در ظاهر سهام خود را واگذار کرده عملاً مسئولیت‌پذیری کمتری، نسبت به زمانی که به صورت رسمی سهام‌دار خودروسازان بوده است، از خود نشان می‌دهد.

در کنار مسائل فوق، ابزارهای تنظیم‌گری به کار گرفته شده از سوی بخش‌های مختلف نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو کشور نیز، هرچند هرکدام به تنهایی هدف خاصی را دنبال می‌کنند، اما اجتماع آنها در کنار یکدیگر به لحاظ اقتصادی مشوق عدم حرکت خودروسازان به سمت طراحی‌های جدید، عدم طراحی و تولید پلتفرم‌های به‌روز، عدم



افزایش ساخت داخل، عدم افزایش کیفیت و ایمنی بوده است.

از جمله عوامل شکست ابزارهای تنظیم‌گری مورد استفاده در این حوزه، ایرادهای راهبردی در سیاست‌نویسی و استفاده از ابزار سیاستی بوده است. دولت با ابزارهای زیادی که در اختیار دارد می‌تواند انگیزه و تصمیم شرکت‌ها را تحت تأثیر قرار داده و سود بنگاه را همراستا با سود و منافع ملی کند. در ادبیات توسعه به این نکته تأکید می‌شود که یکی از موارد شکست بازار که دولت‌ها موظف به دخالت در مکانیسم بازار برای رفع شکست بازار هستند، آثار خارجی است. منظور از آثار خارجی، مواردی است که متغیرهای مهم برای منافع ملی در تابع سود بنگاه‌ها جایی ندارند. در این مواقع دولت با دخالت متناسب و هوشمندانه سود بنگاه را همراستا با سود کشور می‌کند. دولت، ابزارهای گوناگونی برای قاعده‌گذاری در اختیار دارد. جهت اتخاذ یک سیاست صنعتی مناسب برای توسعه صنعت خودرو، دولت باید با استفاده از ابزارهای تنظیم‌گری کارآمد و هماهنگ براساس این ابزارها، مسیر توسعه صنعت خودرو را هموار کند.

با توجه به موارد ذکر شده، عجیب نیست که پس از گذشت چند دهه از صنعت خودرو در ایران، هنوز این صنعت به مرحله توسعه‌یافتگی نرسیده و نتوانسته است برآورنده‌کننده انتظارات باشد. نکته مهمی که در اینجا باید به آن توجه کرد این است که هر اقدامی برای بهبود و تحول در صنعت خودرو بدون آنکه تغییراتی در معماری نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو و محتوای تصمیمات آن ایجاد کند، ناموفق خواهد بود؛ به عبارت دیگر تمرکز بر اتفاقات و فرایندهای شرکت‌های خودروسازی، بدون توجه به محیط نهادی و ساختار تنظیم‌گری آن، حتماً ناکام خواهد ماند، اما بررسی فضای تنظیم‌گری صنعت خودرو در طول سالیان گذشته، نشان از تغییرات مشهود و مؤثری در مسیر بهبود رقابت‌پذیری این صنعت ندارد. لازم است به این نکته اشاره شود که با بررسی نحوه اجرای ماده (۲) این قانون، در خصوص تنها تکلیف قانونی ماده (۲)، اثربخشی اجرای آن توسط دولت «اثربخشی ضعیف» است. بنابراین ارزیابی اثربخشی اجرای ماده (۲) قانون موضوعه توسط دولت، صفر درصد است.

۲-۲. بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای ماده (۳)

ماده (۳): وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است با همکاری وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات، نیرو و راه و شهرسازی و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری نسبت به تدوین سند راهبردی فناوری‌های نوین در صنعت خودروسازی از جمله خودروهای تمام‌برقی، ترکیبی (هیبریدی) - انواعی که قابلیت پر شدن مخزن انرژی (شارژ) از طریق اتصال به منبع‌های خارجی را نیز دارند) و خودران و نیز امکان استفاده از سوخت‌های غیرسنگواره‌ای (غیرفسیلی) دیگر حداکثر ظرف مدت یک‌سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون اقدام کند.

تبصره: دولت مجاز است ضمن ترویج روش‌های کاهش و بهینه‌سازی مصرف سوخت، نسبت به وضع عوارض پلکانی بر دارندگان خودروهای پرمصرف (نسبت به حجم سیلندر) و یا تولید خودروهای با مصرف بالاتر از حد مجاز به تشخیص سازمان ملی استاندارد اقدام نماید و درآمد حاصل را پس از واریز به حساب خزانه‌داری کل کشور و درج در بودجه‌های سنواتی به یارانه تسهیلات بانکی جهت گسترش حمل‌ونقل عمومی موضوع احکام مندرج در ماده (۴) این قانون اختصاص دهد. آیین‌نامه اجرایی این تبصره حداکثر ظرف مدت سه‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

جدول ۳. تکالیف ماده (۳) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو

عنوان	میزان عملکرد	ارزیابی اثربخشی اجرا	
۱	تدوین سند راهبردی فناوری‌های نوین در صنعت خودروسازی	ناقص انجام شده	اثربخشی ضعیف
۲	وضع عوارض خودروهای پرمصرف و هدایت به حمل‌ونقل عمومی	انجام نشده	اثربخشی ضعیف
۳	تدوین آیین‌نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف سوخت	ناقص انجام شده	اثربخشی ضعیف
مجموع ماده		(۳۳ درصد)	(صفر درصد)

مأخذ: همان.

- عملکرد دریافتی از دستگاه

گزارش عملکرد معاونت حمل‌ونقل و وزارت صنعت، معدن و تجارت، در ارتباط با عملکرد این وزارتخانه در ارتباط با ماده (۳) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو حاکی از آن است که درخصوص صدر ماده، پیش‌نویس پیشنهادی سند راهبردی فناوری‌های نوین در صنعت خودروسازی طی نامه شماره ۱۱۲۱۰۹۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۰۷ جهت طی مراحل تصویب به هیئت محترم دولت ارسال شد که با توجه به نامه شماره ۳۸۵۵۷/۶۱۸۴۵ مورخ ۱۴۰۳/۰۳/۰۶ دبیر محترم دولت، نیاز به تصویب سند در هیئت محترم وزیران نبوده لذا مقرر شد پیش‌نویس ویرایش و ابلاغ شود، همچنین درخصوص تبصره این ماده، تصویب‌نامه شماره ۱۰۹۷۰۶/ت/۱۳۹۹ مورخ ۱۴۰۲/۰۶/۲۲ هیئت‌وزیران و اصلاحیه بعدی آن ابلاغ شده، ولی به‌دلیل ایراد حقوقی هیئت تطبیق در حال بررسی مجدد است. در مجموع از ۳ تکلیف قانونی ماده (۳)، اقدام مقتضی دولت درخصوص دو مورد «ناقص انجام شده» و یک مورد «انجام نشده» است. بنابراین میزان عملکرد دولت در راستای اجرای ماده (۳) قانون موضوعه، ۳۳ درصد است.

- ارزیابی اجرا

در ابتدا لازم است درخصوص صدر ماده (۳) به این نکته اشاره شود که قانونگذار در متن ماده (۳) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو اهداف توسعه‌ای مربوط به فناوری‌های نوین در این صنعت را دنبال می‌کند و به‌صورت مشخص دو مورد اصلی را دارای اهمیت بیشتری نشان داده و در متن قانون به توسعه ساخت و فناوری خودروهای برقی و ترکیبی (هیبریدی - انوعی که قابلیت پر شدن مخزن انرژی (شارژ) از طریق اتصال به منبع‌های خارجی را نیز دارند) و خودروهای خودران اشاره کرده است.

کشورها معمولاً مسیر توسعه صنایع را از ایجاد صنایع با فناوری پایین آغاز کرده و به‌مرور با افزایش بهره‌وری و قابلیت‌های تولیدی به سمت تولید و صادرات محصولات با فناوری پیچیده‌تر حرکت می‌کنند. درحقیقت فرایند توسعه در همین حرکت از صنایع ساده به صنایع پیچیده خلاصه می‌شود. همان‌طور که در جدول ۴، نشان داده شده است، معمولاً براساس سه شاخص هزینه تحقیق و توسعه نسبت به ارزش‌افزوده، هزینه تحقیق و توسعه نسبت به تولید و هزینه تحقیق و توسعه صرف شده در محصولات سرمایه‌ای و واسطه‌ای خریداری شده، صنایع را در چهار دسته صنایع با فناوری پایین، صنایع با فناوری متوسط رو به پایین، صنایع با فناوری متوسط رو به بالا و صنایع با فناوری بالا طبقه‌بندی می‌کنند.



جدول ۴. دسته‌بندی صنایع براساس سطح فناوری

صنایع با فناوری پایین	صنایع با فناوری متوسط رو به پایین	صنایع با فناوری متوسط رو به بالا	صنایع با فناوری بالا
صنایع بازیافتی	ساخت و تعمیر کشتی‌ها و قایق‌ها	ماشین‌ها و لوازم الکتریکی	هواپیما و فضاپیما
چوب، خمیر کاغذ، کاغذ، محصولات کاغذی، چاپ و انتشار	محصولات لاستیکی و پلاستیکی	وسایل نقلیه موتوری، تریلرها و نیمه‌تریلرها	داروها
محصولات غذایی، نوشیدنی و توتون	زغال‌سنگ سوخته، محصولات پتروشیمی تصفیه شده و سوخت هسته‌ای	مواد شیمیایی به‌غیر از داروها	ماشین‌آلات اداری، شمارشگر و محاسبه‌گر
پارچه، محصولات نساجی، چرم و کفش	دیگر محصولات معدنی غیرفلزی	تجهیزات جاده‌ای و تجهیزات حمل‌ونقل	رادیو، تلویزیون و تجهیزات ارتباطی
فلزات پایه و محصولات فلزی ساخته‌شده	تجهیزات و ماشین‌آلات	ابزارهای پزشکی، دقیق و بصری	

مأخذ: همان.

همان‌طور که در دسته‌بندی صنایع براساس سطح پیچیدگی فناوریانه مشخص شده است، صنایع خودروسازی در دسته صنایع با فناوری متوسط رو به بالا طبقه‌بندی می‌شوند. شرکت‌های خودروسازی به‌طور مداوم به‌دنبال بهبود عملکرد، ایمنی و پایداری خودروهای تولیدی هستند و خودروسازان همراه در پی تطبیق مدل‌های جدید خود با نیازهای متغییر بازار از طریق توسعه فناوری‌های نوین هستند تا بتوانند بازار خود رو گسترش و مشتریان جدیدی را برای خود به ارمغان آورند. هزینه‌های مربوط به سرمایه‌گذاری در راستای گسترش فناوری‌های نوین به‌طور معمول در خودروسازی‌های بزرگ دنیا از طریق سرمایه‌گذاری‌های کلان در بخش تحقیق و توسعه تأمین می‌شود، بسیاری از خودروسازان جهانی رقم قابل‌توجهی را به این کار اختصاص می‌دهند. در این بین خودروسازان اروپایی و آمریکایی درصد بیشتری از سرمایه خود را صرف این موضوع می‌کنند؛ براساس گزارش سالیانه تحقیق و توسعه مؤسسه بوز در سال ۲۰۲۲، در این زمینه می‌توان به هزینه ۵/۱ درصدی تحقیق و توسعه شرکت پیام، هزینه ۵ درصدی تحقیق و توسعه رنو، هزینه ۴/۷ درصدی فورد در تحقیق و توسعه اشاره کرد، اما در ایران به‌رغم آنکه وزارت صنعت، معدن و تجارت در سند اهداف و سیاست‌های توسعه خودرو در افق ۱۴۰۴ پیش‌بینی کرده که شرکت‌های خودروساز در سال جاری یک درصد فروش خود را صرف تحقیق و توسعه کنند، اما شرکت‌های خودروساز کشور در حال حاضر ۰/۶ درصد از فروش خودرو صرف تحقیق و توسعه می‌شود. این موضوع در حالی است که بسیاری از خودروسازان بزرگ دنیا ۳ تا ۵ درصد فروش خود را به تحقیق و توسعه اختصاص می‌دهند. در حال حاضر کارخانه چانگان ۸ هزار محقق دارد، اما در ایران اوضاع فرق می‌کند. مرکز تحقیقات ایران خودرو و سایپا، روی هم ۸۰۰ پرسنل ندارد، حتی چند سال پیش در مقاطعی تعطیل هم شده بود. موضوعی که امکان توسعه فناوری‌های نوین در این صنعت را سلب می‌کند.

هم‌زمانی الزامات زیست‌محیطی جهانی، تغییرات ژئوپلیتیکی، ظهور بازیگران جدید در صحنه رقابت، پیشرفت‌های سریع فناوریانه و ترجیحات متغیر مصرف‌کننده، تغییر پارادایم در صنعت خودرو در مقیاس جهانی و حمل‌ونقل را غیرقابل اجتناب کرده است. صنایع خودروسازی بیش از گذشته از یک بخش اقتصادی مستقل فاصله گرفته و با صنایع مختلف دیگر درهم آمیخته، به‌نحوی که برای ادامه حیات خود وابسته به هم‌افزایی با حوزه انرژی و ارتباطات شده است. در واقع در جریان مسابقه و رقابت به‌سوی آینده مطلوب‌تر، پایداری محیط زیست و تمرکز بر بهینه‌سازی مصرف انرژی، اهدافی کلان‌تر از برقی‌سازی محدود به صنایع خودروسازی بوده و حمل‌ونقل در مقیاس کلان، در حال تغییر است.

اگرچه اهداف اجتماعی محیط زیستی برقی‌سازی برای مصرف‌کننده بیشتر جلوه داده شده است، ولی اهداف کلان سیاسی، سیاستی و اقتصادی بازار این گذار از جنبه‌های بین‌المللی اهمیت ویژه‌ای دارد. برای دسترسی کشورها به فناوری‌های حیاتی، مواد کمیاب و زنجیره‌های تأمین قابل‌اعتماد، کشورهای صنعتی در بخش‌های مختلف جهان و به‌خصوص چین را به رقابتی سخت وارد کرده است، رقابتی که به‌عنوان یکی از کلان‌رقابت‌های اصلی در دهه‌های آینده مطرح می‌شود. چنین پیچیدگی‌هایی در سرمایه‌گذاری و دسترسی به فناوری حمل‌ونقل برقی بین چین و غرب، روزبه‌روز بر اهمیت ژئوپلیتیکی و رقابتی شدن زنجیره ارزش بین‌المللی خودروهایی برقی در بازارهای جهانی می‌افزاید. در واقع برقی‌سازی حمل‌ونقل - با هدف مشترک بهبود فاکتورهای اجتماعی این صنعت - از یک رقابت جهانی برای دستیابی به فناوری خاص، تبدیل به رقابت برای توسعه اقتصادی پایدار با فاکتورهای امنیت ملی شده است. در واقع برقی شدن حمل‌ونقل تنها با تعویض پیشرانه خودروها اتفاق نمی‌افتد. برقی‌سازی باعث دگرگونی اساسی در صنعت خودروسازی و صنایع مرتبط مانند استخراج مواد کمیاب معدنی، صنایع مواد شیمیایی، صنایع تولید باتری، مدیریت انرژی، بازیافت باتری و... تکمیل می‌شود.

مطالعات کشورهای پیشرو صنعتی نشان می‌دهد که این کلان‌روند بین‌المللی یک گذار چندوجهی است که توازن صنایع خودروسازی سنتی را در سطوح جهانی، منطقه‌ای و ملی به چالش می‌کشد و نیاز به طراحی و برنامه‌ریزی سیاسی، سیاستی، فنی، اقتصادی و ژئوپلیتیکی برای استفاده از فرصت‌ها و مدیریت عدم قطعیت‌ها به‌طور جدی مطرح می‌سازد. خودروسازان برجسته جهان در زمینه خودروهایی برقی به‌تنهایی در فناوری سرمایه‌گذاری نکرده‌اند، بلکه تمام جنبه‌های حمل‌ونقل برقی و مدل‌های اقتصادی مرتبط را در نظر گرفته‌اند. در نهایت موفقیت کامل فناوری‌های دگرگون‌کننده و تحول‌آفرین پیش رو مانند وسایل نقلیه برقی و متصل و خودران مستلزم آن است که ذی‌نفعان کلیدی بر ابعاد مختلف فناوری‌های مربوطه و زنجیره‌های ارزش اشراف کامل داشته باشند. مهم‌تر آنکه صرفاً فناوری‌های مربوطه در حال تحول نیستند، بلکه اقتصاد نوین اکوسیستم حمل‌ونقل در حال تکامل است. ذات تکاملی بودن این تغییرات اهمیت پویایی صنایع و سیاست‌گذاری‌های مربوطه را بیش‌ازپیش پررنگ می‌کند. در مجموع فناوری‌های خودرو برقی، صرف‌نظر از نوع پیشرانه، باید بتوانند در مقیاس انبوه در بازارهای آزاد جهانی رقابت کنند. آنچه مسلم است برای پیشرفت در زمینه گسترش حمل‌ونقل پاک، باید به تحلیل راهبردی فرصت‌ها و تهدیدهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و صنعتی این حوزه در ارتباط با شرایط کشور بیشتر پرداخته شود که تا به امروز فعالیت‌ها در این زمینه محدود بوده است.

به‌رغم پیشرفت‌های چشمگیر در صنعت برقی‌سازی جهانی، مهم‌ترین چالش برای استقبال مصرف‌کنندگان از خودروهایی برقی هنوز قیمت بالای اولیه آن است. در این میان خودروسازان و زنجیره تأمین کشور چین نقش پیشرویی در مدیریت هزینه و قیمت ایفا کرده است، اما خودروسازان غیرچینی، با چالشی بزرگ‌تر برای مدیریت حاشیه سود کم خودروهایی برقی به‌دلیل هزینه‌های بالای تولید است مواجه شده‌اند. لذا توجیه اقتصادی-اجتماعی همه‌جانبه گسترش وسایل نقلیه برقی جزء الزامات رشد این فناوری جدید است. پیدا کردن راه‌حل بهینه برای مقرون‌به‌صرفه کردن خودروهایی برقی شامل تدوین استراتژی‌های متعددی از جمله طراحی محصول نوآورانه، قیمت‌گذاری چابک، توازن تولید باکیفیت و واردات بدون آسیب به صنایع داخلی، روش‌های جدید کسب‌وکار و فرایندهای تولید بهبود یافته است.



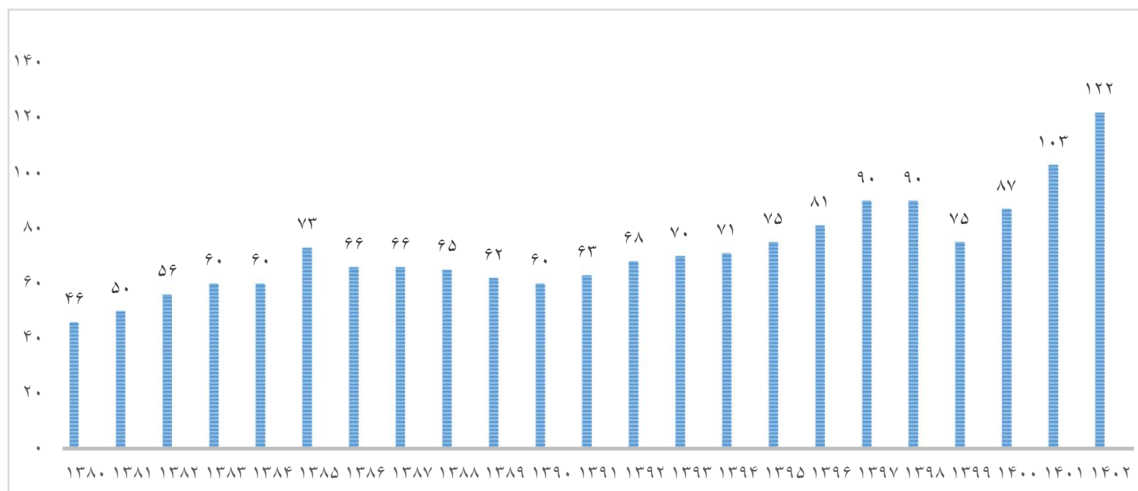
در شرایطی که فناوری‌های صنعت خودرو و حمل‌ونقل در جهان به سرعت در حال تحول است، ایران نیز همچون بسیاری از کشورها، با چالش‌هایی در تغییر و بازنگری سیاست‌های صنایع خودروسازی و حمل‌ونقل خود به منظور تطبیق با نیازهای متناسب با واقعیت‌های جدید فناوری و تقاضای مصرف‌کنندگان مواجه است. مسیر ورود به عرصه برقی‌سازی حمل‌ونقل، پیش‌نیازها و الزاماتی در سطوح مختلف دارد؛ سطح اول تحلیل ابعاد مختلف حمل‌ونقل برقی، بررسی واقعیات و شناخت مختصات کلان‌روند برقی‌سازی حمل‌ونقل در مقیاس جهانی تحت‌عنوان «چرایی» است. گام دوم طراحی مسیر ورود و نقش‌آفرینی در زنجیره ارزش بین‌المللی خودروهای برقی، بررسی نظام انگیزشی کشورهای پیشرو در مسیر برقی‌سازی حمل‌ونقل و احصای راهبرد مناسب کشور در این حوزه تحت‌عنوان «چرایی» است و در نهایت مرحله «چگونگی» یا تعیین چارچوب کلی سیاستگذاری و طراحی جزئیات سیاستی در راستای تحقق چشم‌انداز مطلوب که در این حوزه لازم است مورد توجه قرار گیرد. موضوعی که در روند فعلی برقی‌سازی در کشور توسط نهادهای مختلف مغفول مانده و با گذر از دو سطح اول یعنی بدون شناخت از واقعیات و مختصات کلان‌روند برقی‌سازی حمل‌ونقل در مقیاس جهانی و نظام انگیزشی کشورهای پیشرو در این حوزه و قبل از احصای راهبرد مناسب کشور در مواجهه با این کلان‌روند، اقداماتی در دستور کار قرار گرفته است.

بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که می‌توان از تجربیات کشورهای دیگر درس‌های زیادی گرفت، اما هر کشوری باید در نهایت، سیاست‌ها و راهبردهای خود را در طراحی چگونگی مواجهه با برقی‌سازی حمل‌ونقل و ورود به زنجیره ارزش خودروهای برقی، براساس اهداف کلان و شرایط منحصربه‌فرد خود شکل دهد. بخش حمل‌ونقل ایران با چالش‌های مهمی مانند افزایش انتشار آلاینده‌ها، ترافیک و اتکای شدید به فناوری‌های نسبتاً قدیمی با مصرف بالای سوخت‌های فسیلی مواجه است. با این حال، ایران بزرگ‌ترین تولیدکننده خودرو در غرب آسیا، با پتانسیل بالای نوآوری، منابع غنی انرژی و نیروی انسانی متخصص، پتانسیل ایجاد تغییرات تحول‌آفرین در مسیر صنعت خودروسازی و یک سیستم حمل‌ونقل کارآمدتر را دارد. با پذیرش فناوری‌های جدید مانند برقی‌سازی و تقویت همکاری در بخش‌های مختلف، ایران می‌تواند پتانسیل رشد اقتصادی در گذار از سوخت فسیلی به برقی را به فعلیت برساند و نقش خود را در زنجیره ارزش این نوع خودروها در صنایع خودروسازی جهان بازیابی کند. فعالیت‌های تحقیقاتی و میدانی در زمینه فناوری‌های خودروسازی در ایران، نشان می‌دهد که با وجود معرفی چندین محصول اولیه از خودروهای برقی در سال‌های اخیر، پیشرفت صنعتی برای تولید انبوه این محصولات در ایران فراهم نشده است. علاوه بر کمبود مطالعات فنی، تا به امروز مطالعات اجتماعی کافی برای ارزیابی استقبال گسترده بخش‌های جمعیتی ایران از این نوع از فناوری زیست‌بوم حمل‌ونقل و تأثیرات آن بر اقتصاد کشور ارائه نشده است. برای بهره‌برداری از فناوری‌های جدید کم‌آلاینده، ایجاد مدل اقتصادی سالم و پایدار در اکوسیستم صنعت خودروی ایران بسیار ضروری است. ارزیابی ترکیبی از جنبه‌های راهبردی، فنی، اقتصادی و اجتماعی حمل‌ونقل برقی نقش مهمی در توسعه پایدار صنعت خودرو در ایران ایفا خواهد کرد.

در حال حاضر نظام اقتصادی کشور و بخش خصوصی، برنامه مشخصی جهت سرمایه‌گذاری جدی در مشارکت در فرایند برقی‌سازی ارائه نداده است؛ موضوعی که ریشه در عدم قطعیت در پیش‌بینی رشد بازار خودروهای برقی در ایران دارد. با مطالعه دقیق منابع منتشر شده و تجربیات کشورهای پیشرو در این زمینه، احتمال مواجهه ایران با ابرچالش‌های

جدی در راستای ورود به زنجیره ارزش صنعتی خودروهای برقی و گسترش حمل‌ونقل برقی، دور از انتظار به نظر نمی‌رسد؛ موضوعی که لازم است بر طبق ماده (۳) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو از طریق تدوین سند راهبردی فناوری‌های نوین در صنعت خودروسازی دنبال شود و پس از گذشت حدود سه‌سال از ابلاغ این قانون هنوز توسط دولت نهایی نشده است.

همچنین در خصوص تبصره ماده (۳) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو لازم است به این نکته اشاره شود که در حال حاضر طبق اعلام شرکت پالایش و پخش فراورده‌های نفتی متوسط مصرف سوخت خودروها، نزدیک به سه برابر مصرف استاندارد جهانی است و همان‌طور که در شکل ۱، مشاهده می‌شود مصرف بنزین از روزانه ۷۵ میلیون لیتر در سال ۱۳۹۹ به روزانه ۱۲۲ میلیون لیتر در سال ۱۴۰۲ رسیده است و بررسی‌های صورت گرفته میزان واردات بنزین در سال ۱۴۰۳ را ۴ تا ۶ میلیارد دلار پیش‌بینی می‌کنند.



شکل ۱. نمودار میزان مصرف روزانه بنزین در کشور (میلیون لیتر)

مأخذ: [۱].

بر این اساس و با توجه به افزایش چشمگیر هزینه انرژی در دنیا، محدودیت منابع فسیلی، رشد بالای مصرف سالیانه انواع انرژی در ایران، هدفمندسازی یارانه انرژی و به‌خصوص عدم کارایی فنی و اقتصادی مصرف انرژی در اغلب صنایع و تجهیزات، امروزه مدیریت مصرف انرژی و بهبود بهره‌وری انرژی به یک ضرورت تبدیل شده است. در همین راستا، پایش و مدیریت مصرف انرژی در هر بخشی نیاز به معیارها و شاخص‌های مناسب دارد و لازم است در جهت سوق دادن ذی‌نفعان مختلف از جمله تولیدکننده و مصرف‌کننده، سیاست‌های تشویقی و تنبیهی مناسب اتخاذ شود. موضوعی که در آیین‌نامه اجرایی این بند^۱ تا حد نسبتاً مناسب و اثرگذاری نمود پیدا کرده است. آیین‌نامه مذکور، همان‌طور که در جدول ۵، نمایش داده شده است، میزان حد انتشار دی‌اکسید کربن (گرم بر کیلومتر) براساس نوع خودرو و برای سبد محصولات تولیدی هر شرکت مشخص کرده است.

۱. آیین‌نامه فوق‌الذکر پس از ابلاغ هیئت‌وزیران، به‌دلیل ایراد حقوقی هیئت تطبیق قوانین درحال بررسی مجدد است.

**جدول ۵. حدود مجاز انتشار کربن دی‌اکسید در آیین‌نامه تبصره ماده (۳)**

نوع خودرو	میزان حد انتشار دی‌اکسید کربن (گرم بر کیلومتر)
خودرو سواری (ام ۱)	۱۶۹
خودرو تجاری سبک (ان ۱)	۲۲۸
موتورسیکلت	۵۶

مأخذ: [۲].

جهت تعیین عوارض مصرف سوخت، یارانه سوخت براساس اختلاف میانگین سالیانه قیمت یک لیتر سوخت تحویلی بر روی کشتی (فوب) خلیج فارس با میانگین قیمت یک لیتر سوخت آزاد عرضه‌شده در داخل کشور توسط وزارت صمت به‌صورت سالیانه محاسبه می‌شود و در صورت افزایش میزان دی‌اکسید کربن سبد محصولات از حدود جدول ۶، عرضه‌کننده خودروسواری (ام ۱) و خودرو تجاری سبک (ان ۱) موظف به پرداخت عوارض قانونی مطابق با جدول زیر است. بر همین اساس عرضه‌کننده موظف است تا پایان خردادماه هر سال عوارض سال قبل موضوع این آیین‌نامه را به‌جهت صدور مجوزهای شماره‌گذاری به‌حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و اسناد پرداختی را به وزارت صمت ارائه کند و درنهایت درآمد حاصل از اجرای این آیین‌نامه در قالب قانون بودجه سنواتی به‌منظور گسترش حمل‌ونقل عمومی موضوع احکام مندرج در ماده (۴) قانون، با اولویت حمل‌ونقل عمومی شهری و خودروهای برقی و ترکیبی (هیبریدی) استفاده می‌شود. جدول ۶، میزان عوارض مصرف سوخت بیش از حد تعیین‌شده بر روی سبد محصولات را نشان می‌دهد.

جدول ۶. میزان عوارض مصرف سوخت بیش از حد تعیین‌شده بر روی سبد محصولات

میزان عوارض	انتشار بیش از حد دی‌اکسید کربن نسبت به حدود جدول شماره ۵
(تعداد محصولات سبد) × (میزان انتشار بیش از حد) × (۲×یارانه سوخت)	کمتر یا برابر پنج درصد (۰/۵)
(تعداد محصولات سبد) × (میزان انتشار بیش از حد) × (۲×یارانه سوخت)	بیش از پنج درصد (۰/۵) و یا کمتر یا مساوی (۰/۱۰)
(تعداد محصولات سبد) × (میزان انتشار بیش از حد) × (۲×یارانه سوخت)	بیش از (۰/۱۰)

مأخذ: همان.

علاوه بر آن در صورتی که درصد انتشار بیش از حد دی‌اکسید کربن نسبت به حدود جدول ۵، برای سبد محصولات یک عرضه‌کننده بیش از ۱۰ درصد باشد، عرضه‌کننده موظف است نقشه راه کاهش مصرف سوخت محصولات خود را به وزارت صمت ارائه کند.

بر مبنای توضیحات مطرح‌شده فرایند طراحی‌شده در آیین‌نامه بهینه‌سازی مصرف سوخت می‌تواند پس از آغاز فرایند اجرا، در راستای کاهش مصرف بنزین در کشور مؤثر واقع شود و در شرایطی که ناترازی سوخت در کشور تشدید شده است، این مسئله را تا حدی تعدیل کند.

براساس نکات مطرح‌شده، لازم است به این نکته اشاره شود که با بررسی نحوه اجرای ماده (۳) این قانون، در مجموع از ۳ تکلیف قانونی ماده (۳)، اثربخشی اجرای آن توسط دولت درخصوص هر ۳ مورد «اثربخشی ضعیف» است. بنابراین ارزیابی اثربخشی اجرای ماده (۵) قانون موضوعه توسط دولت، صفر درصد است.

۲-۳. بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای ماده (۵)

ماده (۵): وزارت صنعت، معدن و تجارت با رعایت مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی مکلف است در افق سند چشم‌انداز بیست‌ساله بسترهای لازم را برای ورود فناوری‌های جدید و مستقل تولید خودرو با همکاری شرکت‌های معتبر خودروسازی جهان و یا به‌صورت سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های فعال موجود فراهم سازد. آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف مدت سه‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری اتاق‌ها و انجمن‌های تخصصی تولیدی ذی‌ربط تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

جدول ۷. تکالیف ماده (۵) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو

موضوع	میزان عملکرد	ارزیابی اثربخشی اجرا
۱	تدوین سند چشم‌انداز مشارکت‌های بین‌المللی در صنعت خودرو	اثربخشی ضعیف
۲	فراهم‌سازی بسترهای لازم جهت ورود فناوری با همکاری شرکت‌های معتبر خودروسازی جهان	اثربخشی ضعیف
مجموع ماده	(۲۵ درصد)	(صفر درصد)

مأخذ: بررسی‌های پژوهش.

- عملکرد دریافتی از دستگاه

گزارش عملکرد معاونت حمل‌ونقل وزارت صنعت، معدن و تجارت، در ارتباط با عملکرد این وزارتخانه در رابطه با ماده (۵) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو حاکی از آن است که پیش‌نویس پیشنهادی آیین‌نامه مشارکت‌های بین‌المللی صنعت خودرو، طی نامه شماره ۱۰۹۸۷۷۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۰۵ جهت طی مراحل تصویب به هیئت محترم دولت ارسال شده است. در مجموع از ۲ تکلیف قانونی ماده (۵)، اقدام مقتضی دولت درخصوص یک مورد «ناقص انجام شده» و یک مورد «انجام نشده» است. بنابراین میزان عملکرد دولت در راستای اجرای ماده (۵) قانون موضوعه، ۲۵ درصد است.

- ارزیابی اجرا

سرمایه‌گذاری مشترک میان شرکای بین‌المللی نوعی راهبرد اساسی در مواجهه با عقب‌افتادگی و یا شروع یک تحول بزرگ در صنعت خودروسازی کشورهای پیشرو دنیاست. در طی سالیان گذشته این نوع از سرمایه‌گذاری در صنعت



خودرو در کشورهای پیشرو جایگاه بسزایی را دارا بوده و اهمیت خاصی را از جهات انتقال فناوری، افزایش کیفیت، افزایش میزان تولید، راهیابی به بازارهای منطقه‌ای و بین‌المللی و برندسازی در مناطق مختلف دنیا به خود اختصاص داده است. کشورهایی که در مراحل اولیه خودروساز شدن هستند با استفاده از ایجاد همکاری و مشارکت با خودروسازان برتر دنیا بر پایه منافع مشترک توانسته‌اند به اهداف خود که در بالا به آن اشاره شد دست پیدا کنند و زمینه حرکت در مسیر رشد صنعت خودروسازی را فراهم کنند. هرچند که مشارکت‌های بین‌المللی صنعت خودرو در ایران در دهه‌های ۷۰، ۸۰ و ۹۰ دارای ایرادهای جدی در راهبرد و نحوه پیشبرد بوده‌اند و مسیر مشخصی را دنبال نمی‌کردند، اما با وجود این، کماکان با بررسی جهش‌ها و تغییر ریل‌های صورت گرفته در این بازه‌های زمانی چه در مورد قرارداد با شرکت پژو در اوایل دهه هفتاد و چه در مورد قرارداد با شرکت رنو در دهه ۸۰، می‌توان درک عمیقی از تأثیر حضور شرکای خارجی در این صنعت به‌دست آورد و به اهمیت این موضوع پی برد. بر همین اساس لازم است نقش مشارکت‌های بین‌المللی در گذشته و آینده صنعت خودروسازی کشور و همچنین لزوم ایجاد روابط بین‌المللی سازنده در این صنعت و چگونگی همکاری مؤثر با شرکت‌های بزرگ بین‌المللی در کشور را ترسیم شود.

همان‌طور که در شکل ۲، مشخص شده است، ایجاد همکاری مشترک میان شرکت‌های خودروساز ایران و شرکت‌های خودروسازی بین‌المللی و پیشرو در صورت طراحی چارچوب و مدل مناسب، می‌تواند به گسترش دسترسی به بازارهای منطقه‌ای و بین‌المللی، افزایش تیراژ تولید و دستیابی به مقیاس اقتصادی، بهبود کیفیت و رقابت‌پذیری خودروهای تولید و رضایت مصرف‌کنندگان، امکان سرمایه‌گذاری مشترک در گسترش زیرساخت‌های تولید و تحقیق و توسعه، گسترش و انتقال فناوری‌های تولید و توسعه فناوری‌های نوین و امکان طراحی مشترک و بهره‌مندی از پلتفرم‌های به‌روز و ایمن، منجر شود.



شکل ۲. نتایج مورد انتظار از مدل مطلوب مشارکت‌های بین‌المللی

مأخذ: همان.

طراحی چارچوب و مدل مشارکت‌های بین‌المللی براساس اهداف و چشم‌اندازی که برای صنعت خودرو ترسیم می‌شود نیازمند بهره‌گیری از تجربه سایر کشورهاست. ابتدا لازم است به این نکته اشاره شود که صنعت خودرو یکی از صنایع پیشران در بین صنایع به‌شمار می‌رود و تقریباً تمام کشورهای صنعتی و یا کشورهایی که به‌سمت صنعتی شدن

پیش می‌روند، به‌نوعی صاحب صنعت خودرو هستند. در این بین، کشورهای متأخر در صنعت خودرو تجربه‌ای گران‌بها در حوزه مشارکت‌های بین‌المللی در حوزه خودرو دارند. از این‌رو، به بررسی مدل مشارکت‌های بین‌المللی کشورهای متأخر در صنعت خودروسازی از جمله کره جنوبی، برزیل، ترکیه، چین، روسیه و هند پرداخته می‌شود.

هم تولید و هم تجارت در صنعت خودروسازی جهان به‌شدت تحت تسلط تولیدکنندگان اصلی ژاپن، آمریکای شمالی و اروپای غربی بوده است. با این حال، به‌رغم تسلط سنتی کشورهای پیشرفته در صنعت، کشور در حال توسعه و متأخر، به‌عنوان تولیدکنندگانی جهانی خودرو ظاهر شده‌اند و تجربه‌نگاری نوع مشارکت‌های بین‌المللی آنها، به طراحی مدل مطلوب مشارکت بین‌المللی در ایران کمک شایانی می‌کند. کره جنوبی نمونه بارز این کشورهاست. دولت کره جنوبی از ابتدای دهه ۶۰ میلادی با طراحی مدل مشارکت‌های بین‌المللی مطلوب خود براساس چشم‌انداز مدنظر، سیاستگذاری و حمایت ویژه‌ای را از صنعت خودرو در این کشور آغاز کرد و پس از ۲۰ سال صنعت خودرو این کشور صادرات گسترده خود را شروع کرد و در سال ۲۰۱۴ به تراز تجاری مثبت ۶۰ میلیارد دلار رسید. تجربه کره جنوبی در قاعده‌گذاری صنعت خودرو از آن جهت برای صنعت خودروی ایران درس‌آموز است که این کشور در شرایطی پا به عرصه رقابت گذاشت که کشورهای قدرتمندی در عرصه جهانی رقابت صنعت خودرو از جمله آمریکا، ژاپن و آلمان حضور داشتند. مطالعه تاریخچه ایجاد و توسعه صنعت خودرو در کره جنوبی این موضوع را روشن می‌کند که یک دولت مقتدر و هوشمند چگونه می‌تواند با حمایت هوشمند و قاعده‌گذاری عاقلانه یک صنعت را در کشور ایجاد و با سیاست جایگزینی واردات و در ادامه آن توسعه صادرات، طی ۳۰ سال به یکی از بازیگران قدرتمند جهانی تبدیل کند.

در مورد چین هم، استراتژی برای توسعه صنعت خودرو به‌عنوان یک صنعت رقابت‌پذیر جهانی به‌شکل جدی‌تر از اوایل دهه ۹۰ میلادی آغاز شد. دولت در سال ۱۹۹۱ و در برنامه پنج‌ساله هشتم خود صنعت خودرو را به‌عنوان یک صنعت محوری انتخاب و در سال ۱۹۹۴ یک سیاست صنعتی جامع برای صنعت خودرو طراحی کرد که بخشی از آن به طراحی مدل مشارکت‌های بین‌المللی مطلوب است. این سیاست‌ها برای تشویق سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت خودرو طراحی شده بود و سیاست‌ها طوری بود که از توسعه صنعت قطعه‌سازی در چین و اکتساب فناوری و دانش فنی اطمینان حاصل می‌کرد. سرمایه‌گذاران خارجی موظف بودند درصدی از قطعات را از داخل چین تأمین کنند و برخی وظایف در انتقال فناوری و تحقیق و توسعه به آنها تحمیل شد.

مقایسه مسیرهای متفاوت طی شده از جمله مواردی است که در این بخش مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در دوره‌های مختلف نیز بین بسیاری از اقتصاددانان و صنعتگران این بحث متداول است که آیا می‌خواهیم به راه کشوری مانند ترکیه در زمینه خودرو برویم و یا راه کره را پیش بگیریم و کشوری که یکی (کره جنوبی) در سال گذشته میلادی در مکان پنجمین کشور بزرگ تولیدکننده خودروی جهان جای گرفت و موفق به فتح بسیاری از بازارهای جهان از جمله آمریکای شمالی شد و کشور دیگری (ترکیه) سالیانه بیش از یک میلیون و ۱۰۰ هزار خودرو تولید می‌کند که در حدود نیمی از آن صادر می‌شود. به‌واقع کدام یک الگوی مناسبی برای ایران است؟

انواع مدل‌های مشارکت بین‌المللی در برخی از کشورهای متأخر در توسعه صنعت خودرو، براساس جدول ۸، طراحی مدل و چارچوب مشارکت‌های بین‌المللی با تمرکز بر مونتاز برندهای خارجی و صادرات آن به بازارهای منطقه‌ای



در کشورهای مانند برزیل، روسیه، رومانی و هند، طراحی مدل و چارچوب مشارکت‌های بین‌المللی با تمرکز بر توسعه صنعت قطعه‌سازی و صادرات قطعات در زنجیره تأمین خودروسازان مطرح در کشورهایی مانند ترکیه-مکزیک و طراحی مدل و چارچوب مشارکت‌های بین‌المللی با تمرکز بر توسعه برند داخلی و تولید خودرو در همکاری با بزرگان صنعت خودرو جهان از جمله خودروسازان، مجموعه‌سازان و قطعه‌سازان بین‌المللی در کشورهایی مانند کره جنوبی و چین، هستند که هرکدام براساس اهداف و چشم‌انداز تعریف‌شده با توجه به شرایط خاص هر کشور می‌توانند مؤثر و مفید باشند و نتایج مثبت و منحصربه‌فردی را رقم بزنند.

جدول ۸. مدل‌های مشارکت بین‌المللی در برخی از کشورهای متأخر در توسعه صنعت خودرو

کشور	نوع مشارکت	مدل
صنعت خودرو در کشورهای برزیل، روسیه - رومانی و هند	طراحی مدل و چارچوب مشارکت‌های بین‌المللی با تمرکز بر مونتاژ برندهای خارجی با هدف تأمین نیاز بازار داخلی و صادرات آن به بازارهای منطقه‌ای	۱
صنعت خودرو در کشورهای ترکیه و مکزیک	طراحی مدل و چارچوب مشارکت‌های بین‌المللی با تمرکز بر توسعه صنعت قطعه‌سازی و صادرات قطعات در زنجیره تأمین خودروسازان مطرح	۲
صنعت خودرو در کشورهای کره جنوبی و چین	طراحی مدل و چارچوب مشارکت‌های بین‌المللی با تمرکز بر توسعه برند داخلی و تولید خودرو در همکاری با بزرگان صنعت خودرو جهان از جمله خودروسازان، مجموعه‌سازان و قطعه‌سازان بین‌المللی	۳

مأخذ: همان.

در صورت طراحی چارچوب و مدل مناسب مشارکت‌های بین‌المللی، برنامه‌ریزی مشخص و هدف‌گذاری دقیق می‌توان تحقق موارد ذکر شده را انتظار داشت و مسیر توسعه صنعت خودروسازی کشور را هموار کرد. در شرایط کنونی صنعت خودروی جهانی، تقطیع بین‌المللی فرایندها و مراحل مختلف تولید در قالب زنجیره‌های جهانی ارزش، فرصت‌های بیشتری به کشورهای در حال توسعه و حتی کشورهایی با کمترین درجه توسعه‌یافتگی صنعتی می‌دهد تا براساس منابع و مزیت‌های نسبی خود به مرحله یا سطحی از زنجیره‌های جهانی ارزش وارد شده و به تدریج بکوشند تا به مراحل و سطوح بالاتر ارتقا یابند، اما صنعت خودروی ایران، عمدتاً بر بازار داخل کشور متمرکز است و نگاه برون‌گرا، چندان برای آن اولویت ندارد، در این شرایط، نمی‌توان عملکردی بهتر از این برای صنعت خودروی کشور متصور بود. در مجموع، به نظر می‌رسد مسیر ارتقای صنعت خودرو کشور از ترسیم خطوط سیاستی با رویکرد مشارکت راهبردی در زنجیره‌های ارزش بین‌المللی می‌گذرد. به عبارت دیگر، با توجه به ویژگی‌های ذاتی صنایع خودروسازی در جهان و پیچیدگی‌های منحصربه‌فرد آن در ایران، اتخاذ سیاست توسعه صادرات، ضمن تغییر رویکرد درون‌گرا در بنگاه‌های تولیدکننده، با محوریت مشارکت راهبردی در زنجیره ارزش بین‌المللی می‌تواند چاره‌کار باشد. با فهم ساختار زنجیره‌های ارزش جهانی و شرایط ارتباطات بین‌المللی کشور، محدودیت‌ها و فرصت‌های ممکن همکاری خارجی به‌عنوان پیش‌فرض، باید به سمتی حرکت کرد که صنعت خودروسازی ایران، بتواند در همکاری بلندمدت و استراتژیک با کشورهای پیشرو و البته همسو، بتواند به‌صورت جدی در شکل‌گیری زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و نقش‌آفرینی مؤثر در آن، مطرح شود. سابقه و زیرساخت صنعتی ایران به‌خصوص در زنجیره ارزش مرتبط با صنعت خودروسازی، از مهم‌ترین مزیت‌های کشور برای ایفای این نقش محسوب می‌شود. همچنین وجود زیرساخت‌های صنعتی لازم در کشور،

نیروی کار ارزان و ماهر در داخل کشور، انرژی ارزان نسبت به سایر کشورها و به تبع آن تولید ارزان تر، وجود بازار داخلی با پتانسیل فروش بالا و امکان دسترسی مناسب به بازارهای منطقه‌ای از جمله سایر مزیت‌های صنعت خودرو ایران در این خصوص است.

بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که حتی پس از ابلاغ این قانون و الزامات اجرای این ماده نیز اقدام مؤثر و مشخصی از سوی دولت در راستای تغییر ریل‌گذاری همکاری‌های بین‌المللی صنعت خودرو و سوق دادن خودروسازان به سمت مشارکت بین‌المللی مطلوب صورت نگرفته است، بر همین اساس لازم است به این نکته اشاره شود که با بررسی نحوه اجرای ماده (۵) این قانون، در مسیر فراهم آوردن بسترهای لازم را برای ورود فناوری‌های جدید و مستقل تولید خودرو با همکاری شرکت‌های معتبر خودروسازی جهان و یا به صورت سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های فعال موجود، در مجموع از ۲ تکلیف قانونی ماده (۵)، اثربخشی اجرای آن توسط دولت در خصوص هر دو مورد «اثربخشی ضعیف» است. بنابراین ارزیابی اثربخشی اجرای ماده (۵) قانون موضوعه توسط دولت، صفر درصد است.

۴-۲. بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای ماده (۶)

ماده (۶): سازمان ملی استاندارد مکلف است در اجرای استانداردهای مصوب مرتبط با خودروهای وارداتی، ساخت داخل و قطعات آنها در هر سال به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که از واردات و تولید خودروهای خارج از استانداردهای مذکور جلوگیری نماید. همچنین شماره‌گذاری خودروها توسط نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران منوط به تأیید سازمان ملی استاندارد است.

تبصره «۱»: تولیدکنندگان داخلی خودرو مکلفند نسبت به نصب برچسب نشان‌دهنده درصد (نسبت) تولید داخلی براساس دستورالعمل صادره از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت بر روی هر کدام از محصولات خود اقدام نمایند. دستورالعمل مذکور، براساس روش ساخت، میزان تولید داخل، کیفیت و خدمات پس از فروش تدوین می‌شود. وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است بر حسن اجرای این تبصره نظارت نمایند.

تبصره «۲»: وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، آیین‌نامه اجرایی ارتقای کیفیت تولید خودرو، کاهش مصرف سوخت، اجرای کامل استانداردهای مصوب و استانداردهای مورد نیاز قطعه‌سازی، استانداردهای ایمنی و آلاینده‌گی و همچنین رقابت‌پذیر نمودن و توسعه شبکه و کیفیت خدمات پس از فروش را تهیه و جهت تصویب به هیئت‌وزیران تقدیم کند. وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است آیین‌نامه مذکور را پس از تصویب در هیئت‌وزیران جهت اجرا به کلیه خودروسازان و مراکز ذی‌ربط ابلاغ نماید.

**جدول ۹. تکالیف ماده (۶) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو**

موضوع	میزان عملکرد	ارزیابی اثربخشی اجرا
۱ اجرای کامل استانداردهای مصوب و جلوگیری از تولید و واردات خودروهای غیراستاندارد	انجام‌شده	اثربخشی متوسط
۲ تدوین دستورالعمل میزان داخلی‌سازی	انجام‌شده	اثربخشی ضعیف
۳ تدوین آیین‌نامه ارتقای کیفیت تولید خودرو	ناقص انجام‌شده	اثربخشی ضعیف
مجموع ماده	(۸۳ درصد)	(۱۷ درصد)

مأخذ: همان.

- عملکرد دریافتی از دستگاه

گزارش عملکرد معاونت حمل‌ونقل وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان استاندارد، در ارتباط با عملکرد این وزارتخانه در ارتباط با ماده (۵) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو درخصوص صدر ماده (۶) حاکی از آن است که استانداردهای ۸۵گانه مصوب شورای عالی استاندارد ابلاغ و کلیه خودروهای تولیدی بدون اخذ تأییدیه سازمان ملی استاندارد قابل شماره‌گذاری نخواهد بود، همچنین درخصوص تبصره «۱»، دستورالعمل نحوه محاسبه و تهیه گزارش درصد ساخت داخل خودرو طی نامه شماره ۱۰۷۷۵۶۳ مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۰۳ به انجمن‌های تخصصی ابلاغ و توسط سازندگان خودرو و موتورسیکلت در حال اجراست و درخصوص تبصره «۲»، پیش‌نویس پیشنهادی اصلاحی آیین‌نامه ارتقای کیفیت خودرو، طی نامه شماره ۸۸۹۴۰۳ مورخ ۱۴۰۲/۰۶/۰۵ به دبیر محترم کمیسیون تخصصی دفتر هیئت دولت ارسال که در حال بررسی است. در مجموع از ۳ تکلیف قانونی ماده (۶)، اقدام مقتضی دولت درخصوص ۲ مورد «انجام شده» و یک مورد «ناقص انجام شده» است. بنابراین میزان عملکرد دولت در راستای اجرای ماده (۵) قانون موضوعه، ۸۳ درصد است.

- ارزیابی اجرا

درخصوص صدر و تبصره «۲» ماده (۶) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو لازم است به این نکته اشاره شود که ازجمله مواردی که در سایر کشورها، دولت‌ها برای تقویت و توسعه صنایع داخلی در نظر می‌گیرند، تدوین استانداردهایی به‌منظور رشد منطقی صنایع داخلی است. در ایران، استانداردهای خودرویی فارغ از دقت در تعیین استانداردها هرگز نتوانسته موجبات توسعه صنایع خودروسازی را فراهم کند. شایان ذکر است در تدوین و اجرای استانداردها در کشورهای مختلف به مواردی ازجمله: وضعیت اقتصادی، سطح صنعت خودروسازی، شرایط همکاری بین‌المللی، میزان تلفات جاده‌ای، میزان رضایت عمومی جامعه، سطح آلودگی هوا و آسیب‌های محیط زیستی توجه می‌شود. به‌صورت کلی افزایش استانداردها می‌تواند به بهبود سطح خودروها و کاهش آسیب‌های محیطی زیستی و انسانی آن کمک کند. با وجود این باید اشاره کرد که اجرا و نظارت کافی استانداردهای با سطح اهمیت بالا از تدوین و اجرای ناقص استانداردهای متعدد مهم‌تر است.

نگاهی به استانداردهای تعیین شده برای تولید و عرضه خودروها نشان می‌دهد مسیر خودروسازی‌ها در رعایت استانداردهای بین‌المللی به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه و تولید انبوه خودروهای رده متوسط، با چالش‌هایی همراه است.

این مسیر برای کشوری همچون ایران که هم در تولید قطعات خودرو تبحر دارد و در تولید برخی قطعات به خودکفایی رسیده و هم طراحی پلتفرم و خودروسازی را تجربه کرده تا حدی ممکن و از بُعدی دیگر مشکل است؛ چراکه تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران به‌ویژه صنعت خودروسازی تا حدی مسیر را برای خودروسازان پیچیده کرده است.

یکی از نکاتی که لازم است اشاره شود این است که از دلایل ناموفق بودن استانداردهای خودرویی، به تعویق انداختن زمان الزامی شدن استانداردها و همچنین کاستن از شدت آن است. برای نمونه استانداردهای ۵۵ گانه خودروسازان که در سال ۱۳۸۴ به تصویب رسید و مقرر شد که در سال ۱۳۸۹ اجرایی شود، اما پس از کش‌وقوس‌های فراوان در نهایت پس از ۷ سال تأخیر خودروسازان مدارک تأمین استانداردهای ۵۵ گانه خود را در سال ۹۶ ارائه کردند. هرچند هنوز هم در ارائه استانداردهای برخی خودروها ابهاماتی وجود دارد. در نمونه‌ای دیگر اسفندماه سال ۱۳۹۵ بود که سازمان ملی استاندارد ایران از افزایش تعداد استانداردهای خودرویی از ۵۵ به ۸۵ مورد خبر داد و اعلام کرد که براساس تفاهم‌نامه‌ای بین این سازمان و وزارت صنعت، معدن و تجارت ارتقای این استانداردها از نظر تعداد و کیفیت مطرح شده است؛ موضوعی که براساس مصوبه شورای سیاستگذاری خودرو با حضور وزیر وقت صنعت، معدن و تجارت، رئیس سازمان ملی استاندارد، خودروسازان و قطعه‌سازان در دستور کار قرار گرفت. براساس زمان‌بندی صورت گرفته باید تا ابتدای دی‌ماه سال ۱۳۹۶ تعداد ۶۱ مورد استاندارد خودرویی اجرایی شود و پس از آن تا ابتدای تیرماه سال ۱۳۹۷ دو مورد به ۶۱ استاندارد قبلی اضافه می‌شود و در پایان با اضافه شدن ۲۲ مورد استاندارد خودرویی دیگر تا دی‌ماه سال ۱۳۹۷ تعداد استانداردهای اجباری خودروهای سواری به ۸۵ مورد افزایش می‌یافت، اما اجرای آن در ابتدا به دی‌ماه سال ۱۳۹۸ موکول شد، اما در آن زمان نیز اجرایی نشد و خودروسازان برخی از خودروهای خود مانند پراید و برخی مدل‌های پژو ۴۰۵ را ابتدای سال ۹۹ از خطر تولید خارج کردند و اجرای سه شاخص تعلیقی شامل «نشان‌دهنده تعویض دنده»، «نشانگر میزان باد لاستیک‌ها و شاخص نشان‌دهنده چراغ روشن روز (Day Light) در خودروهای سواری» و همچنین ترمز هوشمند (با قابلیت کاهش سرعت یا توقف حرکت خودرو) نیز براساس مصوبه ابتدای سال ۱۳۹۹ به‌حالت تعلیق درآمد. قانونگذار در این ماده به‌دنبال جلوگیری از فرایند شرح داده شده است. در جریان اجرای این قانون در این مدت، چند خودرو از جمله برخی از انواع پژو پارس، پژو ۲۰۶، وانت زامیاد، پژو ۴۰۵، سمند، تیبا و ساینا به‌دلیل عدم رعایت استانداردهای جدید شامل کنترل پایداری، نشانگر تعویض دنده (GSI)، نشانگر فشار باد تایر (TPMS)، چراغ اتوماتیک یا اتولایت، حفاظت از عابر پیاده، استحکام کابین، هشدار انحراف از مسیر، سیستم ترمز اضطراری پیشرفته یا ترمز کمکی، دی لایت و پوزیشن لایت از خط تولید خارج شدند.

همچنین درخصوص تبصره «۱» ماده (۶) قانون موضوعه لازم است توجه شود که روند ارزبری خودروهای تولیدی در کشور در چند سال اخیر و افزایش سهم مونتاژ از تولید (با توجه به شکل ۳) افزایش قابل توجهی داشته است. میزان صادرات خودروی ایران در سال ۱۴۰۲، ۳۷۸ میلیون دلار بوده که نسبت سال ۱۴۰۱ (۱۹ میلیون دلار) رشد ۹۶۳ درصدی داشته است. همچنین همان‌طور که در جدول ۱۰، مشاهده می‌شود، مجموع صادرات خودرو و قطعات در سال ۱۴۰۲، حدود ۱۴۱ میلیون دلار بوده است که نسبت به سال ۱۴۰۱ (۱۱۳ میلیون دلار) با رشد ۲۵ درصدی مواجه بوده‌ایم. با وجود این، وضعیت تراز تجاری صنعت خودرو ایران مخصوصاً در سال‌های اخیر با رشد منفی قابل توجهی مواجه بوده است.

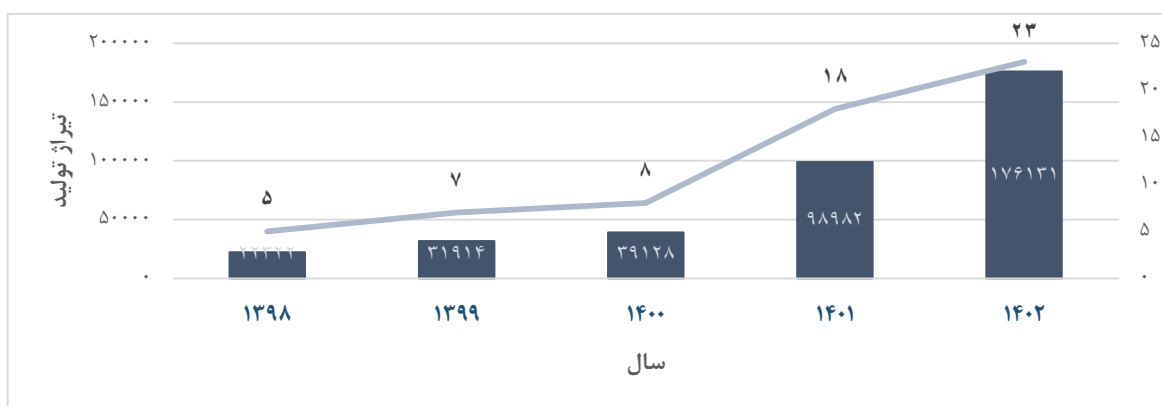


جدول ۱۰. آمار مبادلات تجاری کل صنعت خودروسازی (انواع خودرو، موتورسیکلت و قطعات) در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲

درصد تغییرات		۱۴۰۱		۱۴۰۲		
ارزش	وزن	ارزش (دلار)	وزن (کیلوگرم)	ارزش (دلار)	وزن (کیلوگرم)	
۲۴/۳۵	۴/۹	۱۱۳.۵۶۲.۵۳۹	۳۴.۶۸۱.۵۵۸	۱۴۱.۲۱۷.۵۵۱	۳۶.۳۸۱.۱۰۱	صادرات
۳۲/۶۹	۲۴/۶۱	۶.۳۱۵.۴۵۹.۰۷۳	۶۹۰.۲۷۲.۴۶۱	۸.۳۸۰.۲۳۲.۳۹۴	۸۶۰.۱۸۱.۳۶۸	واردات

مأخذ: [۳].

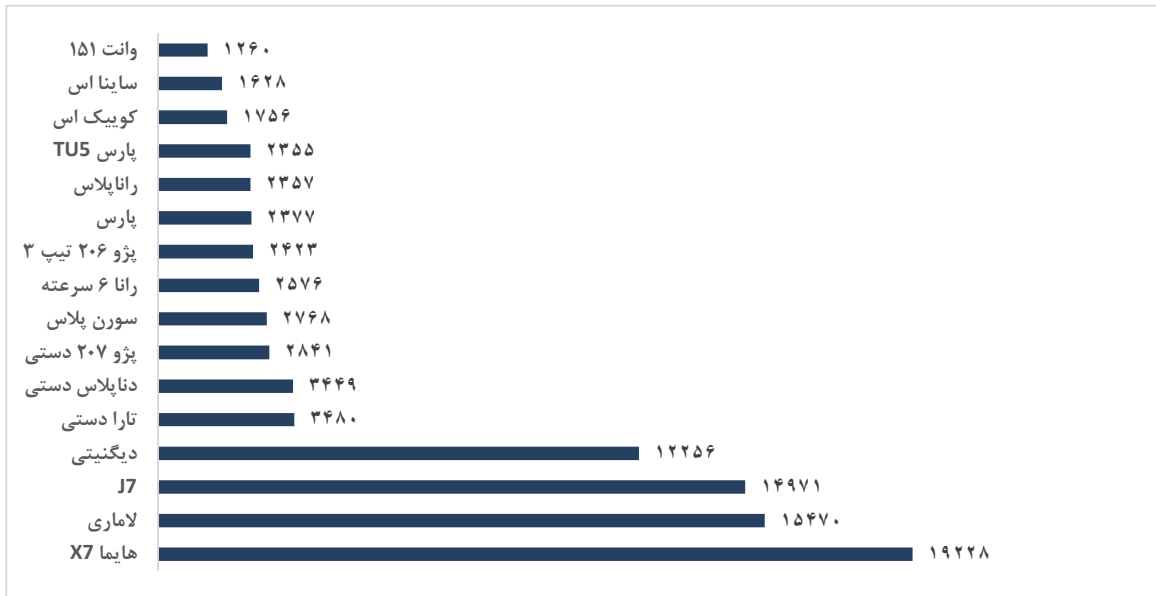
حجم کل واردات صنعت خودرو ایران (انواع خودرو، موتورسیکلت و قطعات) در سال ۱۴۰۲ ۸ میلیارد و ۳۸۰ میلیون دلار که نسبت به سال ۱۴۰۱ (۶ میلیارد و ۳۱۵ میلیون دلار) با رشد ۳۳ درصدی همراه بوده است. بر همین اساس تراز تجاری صنعت خودرو در سال ۱۴۰۲، منفی ۸/۲ میلیارد دلار و در سال ۱۴۰۱ منفی ۶/۲ میلیارد دلار محاسبه می‌شود.



شکل ۳. نمودار رشد تولید خودروسازان خصوصی در بازه زمانی ۷ ماهه سال ۱۳۹۸ تا سال ۱۴۰۲

مأخذ: [۴].

تیراژ تولید ۷ ماهه اول سال ۱۴۰۲، ۶۴۶.۴۸۶ دستگاه بوده که نسبت به مدت مشابه آن در سال ۱۴۰۱ از رشد ۱۹ درصدی برخوردار است. ذکر این نکته حائز اهمیت است که خودروسازان خصوصی (شرکت‌های مونتاژکننده) در ۶ ماهه سال ۱۴۰۲، ۱۴۱،۵۵۰ خودرو (۲۳ درصد از کل تیراژ تولید) تولید کردند که نسبت به مدت مشابه آن در سال ۱۴۰۱ از رشد ۹۴ درصدی برخوردار است. مطابق با آمار تولید منتشره از سوی وزارت صمت، سهم شرکت‌های خصوصی در سال ۱۳۹۸ تنها ۵ درصد از کل تولید کشور بوده است. در شکل ۳، تیراژ تولید ۷ ماهه خودروسازان خصوصی از سال ۱۳۹۸ تا سال ۱۴۰۲ بیان شده است. همچنین شکل ۴، ارزیابی خودروهای مونتاژی و تولیدی را مقایسه می‌کند.



شکل ۴. نمودار میزان ارزش خودروهایی تولید داخل در کنار برخی از خودروهای مونتاژی در سال ۱۴۰۱ (دلار) مأخذ: [۵].

داخلی‌سازی پایین در مونتاژ خودرو به معنای ارزشی بالا به‌زای تولید هر محصول بوده که با افزایش تیراژ تولید نیاز به تأمین ارز افزایش یافته و تراز تجاری منفی برای صنعت خودروی کشور ایجاد کرده است. از سوی دیگر این سیاست باعث عدم بهره‌مندی مناسب از بخش‌های دیگر زنجیره ارزش خودرو شده است. شایان ذکر است مونتاژ، کمترین ارزش افزوده را در بین بخش‌های مختلف دارد. قانونگذار در تبصره «۲» این قانون، به دنبال اصلاح مقررات و سیاست‌گذاری مربوط به میزان داخلی‌سازی خودروها، در قالب دستورالعمل میزان داخلی‌سازی، در راستای اثرگذاری بر سطح ارزشی و ارزش افزوده خلق شده در صنعت خودروسازی بوده که این نکته به صورت کامل در دستورالعمل ابلاغ شده دولت دنبال نشده است.

در پایان لازم است به این نکته اشاره شود که با بررسی نحوه اجرای ماده (۶) این قانون، در مجموع از ۳ تکلیف قانونی ماده (۶)، اثربخشی اجرای آن توسط دولت در خصوص دو مورد «اثربخشی ضعیف» و در خصوص یک مورد «اثربخشی متوسط» است. بنابراین ارزیابی اثربخشی اجرای ماده (۶) قانون موضوعه توسط دولت، ۱۷ درصد است.

۲-۵. بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای ماده (۷)

ماده (۷): شرکت‌های خودروسازی موظفند هنگام فروش، قیمت تمام شده خودرو، درصد سود و قیمت قطعی را محاسبه و به شورای رقابت اعلام کنند. تخلف از این امر، جرم محسوب شده و مرتکب به یکی از مجازات‌های تعزیری درجه ۶ موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱/۲/۱۳۹۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی محکوم می‌شود.



جدول ۱۱. تکالیف ماده (۷) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو

موضوع	میزان عملکرد	ارزیابی اثربخشی اجرا
۱ سازوکار محاسبه قیمت تمام‌شده و تعیین نرخ فروش	انجام‌شده	اثربخشی متوسط
مجموع ماده	(۱۰۰ درصد)	(صفر درصد)

مأخذ: بررسی‌های پژوهش.

- عملکرد دریافتی از دستگاه

گزارش عملکرد معاونت حمل‌ونقل و وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان استاندارد، در ارتباط با ماده (۷) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو حاکی از آن است که موضوع توسط شرکت‌های خودروساز در حال اجراست. بر همین اساس در مورد تنها تکلیف قانونی ماده (۷)، اقدام مقتضی دولت در خصوص آن «انجام شده» بنابراین میزان عملکرد دولت در راستای اجرای ماده (۵) قانون موضوعه، ۱۰۰ درصد است.

- ارزیابی اجرا

سازوکار تعیین قیمت مصوب فروش خودروهای تولید در کشور طی دهه گذشته دارای ایرادهایی بوده که در نتیجه آن، نارضایتی همه ذی‌نفعان حاصل شده است؛ به‌نحوی که از طرفی مردم امکان خرید خودروهای تولیدی با قیمت‌های مصوب را ندارند و صرفاً تعداد محدودی موفق به بهره‌مندی از سود چند صد میلیونی خرید خودرو به قیمت‌های مصوب می‌شوند، در طرف مقابل هم خودروسازان با توجه به زیان انباشته بیش از ۲۱۰ میلیارد تومانی (مجموع زیان ایران خودرو و سایپا در بهار سال ۱۴۰۳) به‌وجود آمده در نتیجه این سازوکار، خود را صدمه‌دیده می‌یابند. در این میان دولت‌ها هم امکان دستیابی به اهداف مدنظر خود از جمله رضایت اجتماعی را محقق یافته نمی‌بینند. آسیب‌شناسی و راهکارهای اصلاح این سازوکار در گزارش «بررسی مسئله قیمت‌گذاری خودرو» مرکز پژوهش‌های مجلس به‌طور مفصل مورد بررسی قرار گرفته است.

قسمتی از راهکارهای اصلاح این مکانیسم به محاسبه قیمت تمام شده توسط خودروسازان برمی‌گردد، قانونگذار در ماده (۷) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو به‌دنبال اصلاح این بخش از فرایند بوده که توسط خودروسازان صورت پذیرفته، اما اثربخشی مناسبی در تغییر شرایط شرح داده شده، نداشته است و وضعیت نارضایتی هر سه وجه هرم ذی‌نفعان این سیاست ادامه دارد. در مجموع تنها تکلیف قانونی ماده (۷)، اثربخشی اجرای آن توسط دولت «اثربخشی ضعیف» است. بنابراین ارزیابی اثربخشی اجرای ماده (۵) قانون موضوعه توسط دولت، صفر درصد است.

۶-۲. بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای ماده (۹)

ماده (۹): وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است با همکاری سازمان ملی استاندارد، سازمان نظام مهندسی معدن و سازمان نظام مهندسی کشاورزی ظرف ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، نسبت به سامان‌دهی و ارتقای کیفیت سایر خودروهای سنگین وارداتی و تولید داخل از جمله ماشین‌های راه‌سازی، معدنی، کشاورزی و منابع طبیعی اقدام نماید.

جدول ۱۲. تکالیف ماده (۹) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو

موضوع	میزان عملکرد	ارزیابی اثربخشی اجرا
سامان‌دهی وضعیت ماشین‌آلات راه‌سازی، معدنی، کشاورزی و منابع طبیعی	ناقص انجام شده	اثربخشی متوسط
مجموع ماده	(۵۰ درصد)	(۵۰ درصد)

مأخذ: همان.

– عملکرد دریافتی از دستگاه

پس از ایجاد محدودیت بر واردات ماشین‌آلات معدنی در سال‌های گذشته، وزارت صنعت، معدن و تجارت طی پیوست ۱۰ بخشنامه جامع معدنی سال ۱۴۰۳، شرایط ثبت سفارش این محصولات را به شرح زیر اعلام کرده است:

- ماشین‌آلات تا ۵ سال ساخت در محدوده بدون ساخت داخل: بدون محدودیت،
 - ماشین‌آلات بیش از ۵ تا ۱۰ سال ساخت در محدوده بدون ساخت داخل: اساس میزان عملیات معدنی اسمی،
 - ماشین‌آلات تا ۵ سال ساخت در محدوده ساخت داخل: به تعداد ماشین‌آلات خریداری شده از سازندگان داخلی.
- این درحالی است که تاکنون هیچ همکاری با سازمان نظام مهندسی معدن کشور در ارتقای کیفیت انواع داخلی و وارداتی این ماشین‌ها صورت نگرفته است. بنابراین اقدام مقتضی دولت در خصوص تنها تکلیف قانونی ماده (۹) «ناقص انجام شده» بوده و میزان عملکرد دولت در راستای اجرای ماده (۱) قانون موضوعه، ۵۰ درصد است.

– ارزیابی اجرا

ماشین‌آلات معدنی بخش مهمی از فرایند استخراج روباز (که مهم‌ترین روش استخراج معادن است) را تشکیل می‌دهد. با توجه به بررسی‌های صورت گرفته هزینه‌های تأمین ماشین‌آلات مورد نیاز (اجازه یا خرید) حدود ۵۰ درصد و هزینه‌های تعمیر و نگهداری آنها تا حدود ۱۵ درصد از کل هزینه‌های استخراج یک معدن را تشکیل می‌دهد؛ به عبارت دیگر نزدیک به ۶۵ درصد از هزینه‌های معادن به ماشین‌آلات آن وابسته است.

براساس آمار وزارت صنعت، معدن و تجارت، حدود ۲۹۶۰۰ دستگاه ماشین‌آلات معدنی (اعم از لودر، بیل مکانیکی، بولدزر، دامپ‌تراک، دستگاه حفاری و گریدر) در معادن کشور فعال هستند. جدول ۱۳، نمایی از آنها را به تفکیک عمر دستگاه نشان می‌دهد.



جدول ۱۳. تعداد ماشین‌آلات فعال در معادن کشور به تفکیک عمر دستگاه

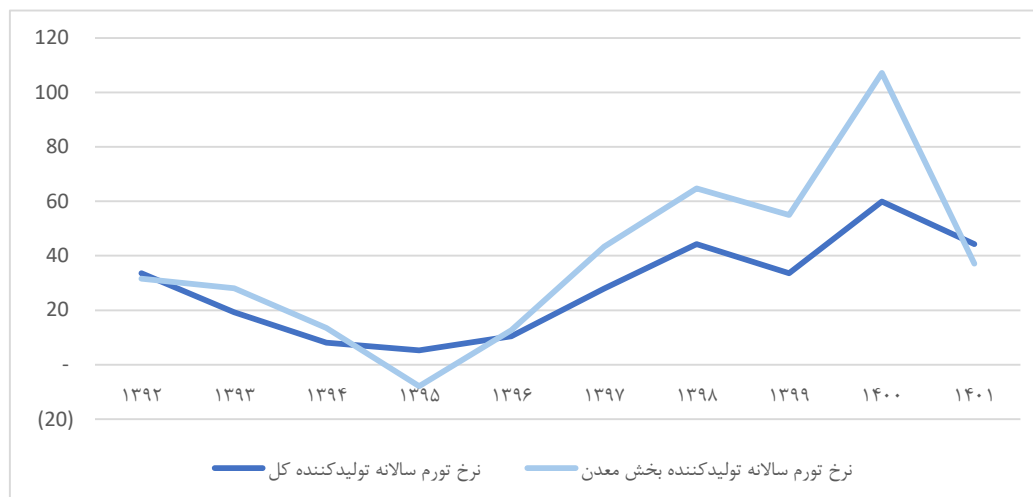
نام دستگاه	عمر بیش از ۲۰ سال	عمر بین ۱۰ تا ۲۰ سال	عمر بین ۵ تا ۱۰ سال	عمر کمتر از ۵ سال
لودر	۵,۸۷۳	۳,۵۷۱	۹۸۸	۵۳۷
بیل مکانیکی	۳,۴۰۷	۴,۷۷۵	۲,۱۳۷	۶۵۵
بولدزر	۲,۷۷۵	۶۷۹	۱۰۸	۵۶
دامپتراک	۱,۰۱۷	۸۶۹	۴۹۶	۳۷۲
دستگاه حفاری	۳۸۰	۱۸۲	۹۱	۹۸
گریدر	۳۷۲	۱۱۵	۳۳	۱۲
مجموع	۱۳,۸۲۴	۱۰,۱۹۱	۳,۸۵۳	۱,۷۳۰

مأخذ: [۶].

براساس آمار ارائه شده در جدول ۱۳، نزدیک به نیمی از ماشین‌آلات موجود در کشور عمری بیش از ۲۰ سال دارند. قابل ذکر است میانگین دوره استهلاک برای ماشین‌آلات معدن می‌تواند بسته به عواملی مانند نوع تجهیزات، شدت استفاده از آن، روش نگهداری، پیشرفت‌های تکنولوژیکی و شرایط بازار متفاوت باشد، اما در یک حالت کلی، عمر مفید ماشین‌آلات معدنی به‌طور متوسط بین ۵ تا ۱۵ سال در نظر گرفته می‌شود. درحالی‌که برخی این تجهیزات (مانند دامپتراک‌های حمل‌ونقل، بیل مکانیکی و لودر در مقیاس‌های بزرگ) را می‌توان برای طول مدت بیشتری استفاده کرد؛ ماشین‌آلات کوچک‌تر با پیچیدگی کمتر و هزینه‌های اولیه کمتر ممکن است دوره استهلاک کمتری بین ۵ تا ۱۰ سال داشته باشند. لذا در یک ارزیابی کلی می‌توان ناوگان ماشین‌آلات معدنی کشور را فرسوده دانست.

نکته حائز اهمیت آنکه با بالاتر رفتن عمر ماشین‌آلات، مصرف سوخت، هزینه‌های نگهداری و تهیه قطعات یدکی برای معدن‌کاران، هم‌زمان با افت بازده تولید، افزایش می‌یابد. همچنین با افزایش هزینه‌های معدن‌کاری، شاهد افزایش عیار حد استخراجی از معادن و به‌عبارت‌دیگر برداشت غیرصیانتی از ذخایر کشور خواهیم بود. درنهایت می‌توان انتظار داشت، عدم دسترسی به ماشین‌آلات با کیفیت و به‌دنبال آن افزایش هزینه‌های استخراج، موجب توقف فعالیت معادن کوچک‌مقیاس و ایجاد محدودیت‌های جدی در طرح‌های توسعه‌ای معادن بزرگ شود.

این درحالی است که طی سال‌های اخیر، با وضع محدودیت‌های واردات بر این ماشین‌آلات، به‌دلیل حمایت از تولید داخل این محصولات، ماشین‌آلات موجود در کشور با افزایش قیمت نسبت به بازارهای جهانی در اختیار بهره‌برداران قرار گرفت. این موضوع در شکل ۵، براساس مقایسه‌ای میان نرخ تورم سالیانه تولیدکننده کل کشور و بخش معدن قابل توجه است.



شکل ۵. نمودار نرخ تورم سالیانه تولیدکننده کل کشور و بخش معدن بین سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۱
مأخذ: [۷].

همان‌طور که در شکل ۵ مشاهده می‌شود، با اعمال محدودیت‌های واردات در سال ۱۳۹۷، میزان تورم سالیانه تولیدکننده در بخش معدن، نسبت به این شاخص برای کل کشور افزایش قابل توجهی را تجربه کرد و در تشدید این ممنوعیت در سال ۱۴۰۰، به بیش از ۱۰۰ درصد رسیده است. بروز تورم بالا نسبت به سایر بخش‌های اقتصاد کشور در سایه محدودیت‌های وارداتی، دلیلی بر این موضوع است که محصولات تولید شده در کشور، از نظر تعداد و کیفیت نتوانسته‌اند جایگزین محصولات وارداتی شوند. این روند پس از سال ۱۴۰۱ و هم‌زمان با شدت گرفتن تلاش‌های وزارت صنعت، معدن و تجارت در جهت تسهیل واردات ماشین‌آلات سنگین، به‌ویژه آن دسته که امکان تولید داخلی آن فراهم نیست، به روند سابق خود و هم پای تورم سالیانه تولیدکننده کشور بازگشته است. همچنین پیش‌بینی می‌شود با عملیاتی شدن پیوست ۱۰ بخشنامه جامع معدنی سال ۱۴۰۳، که به تشریح شرایط ثبت سفارش ماشین‌آلات نو و کارکرده مورد نیاز معادن پرداخته شده، شرایط جهت نوسازی ناوگان فرسوده کشور فراهم خواهد شد:

- ماشین‌آلات تا ۵ سال ساخت در محدوده بدون ساخت داخل: بدون محدودیت،
 - ماشین‌آلات بیش از ۵ تا ۱۰ سال ساخت در محدوده بدون ساخت داخل: اساس میزان عملیات معدنی اسمی،
 - ماشین‌آلات تا ۵ سال ساخت در محدوده ساخت داخل: به تعداد ماشین‌آلات خریداری شده از سازندگان داخلی.
- در مجموع لازم است اشاره شود که در مورد تنها تکلیف قانونی ماده (۹)، اثربخشی اجرای آن توسط دولت «اثربخشی متوسط» است. بنابراین ارزیابی اثربخشی اجرای ماده (۵) قانون موضوعه توسط دولت، ۵۰ درصد است.



۷-۲. بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای ماده (۱۰)

ماده (۱۰): تردد، حمل بار و مسافر توسط وسایط نقلیه موتورسیکلت پس از رسیدن به سن فرسودگی «مطابق با ماده (۸) قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۵» در کلان‌شهرها ممنوع می‌باشد.

تبصره «۱»: دولت موظف است از محل صرفه‌جویی حاصل از بهبود و مدیریت مصرف سوخت ناشی از اجرای این قانون، سازوکار و تسهیلات لازم را جهت جایگزینی خودروهای فرسوده حمل‌ونقل عمومی با خودروهای نو، فراهم کند.

تبصره «۲»: تولیدکنندگان خودرو و موتورسیکلت در داخل کشور موظفند به‌ازای تولید هر چهار دستگاه خودرو یا موتورسیکلت، گواهی اسقاط خودرو یا موتورسیکلت معادل را از مرکز اسقاط دریافت کنند. شماره‌گذاری خودروها و موتورسیکلت منوط به ارائه گواهی اسقاط توسط خودروسازان و موتورسیکلت‌سازان معادل ۲۵ درصد تولید ماهانه است. مراکز اسقاط مکلف به ارائه گواهی اسقاط مورد تقاضای تولیدکنندگان خودرو و موتورسیکلت هستند. واردکنندگان خودرو و موتورسیکلت موظفند به‌ازای واردات هر خودرو و موتورسیکلت به تناسب مصرف و نوع سوخت، علاوه بر پرداخت عوارض گمرکی، گواهی اسقاط خودروی معادل را دریافت کنند. تعداد گواهی اسقاط به تناسب مصرف سوخت و قیمت خودروی وارداتی توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری سازمان ملی استاندارد ایران تعیین می‌شود.

«در صورت عدم وجود گواهی اسقاط خودرو یا موتورسیکلت به‌اندازه کافی در سامانه اسقاط تحت مدیریت وزارت صنعت، معدن و تجارت که به تشخیص این وزارتخانه، منجر به اختلال در روند تولید گردد، تولیدکنندگان خودرو یا موتورسیکلت می‌توانند با پرداخت یک و نیم درصد (۱/۵٪) قیمت آن به صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع پیشرفته وزارت صنعت، معدن و تجارت، مجوز شماره‌گذاری دریافت نمایند. منابع حاصل پس از گردش خزانه‌داری کل کشور به‌صورت صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته، صرف پرداخت یارانه سود و تسهیلات بانکی به متقاضیان اسقاط خودرو یا موتورسیکلت فرسوده (با اولویت موتورسیکلت و حمل‌ونقل عمومی) خواهد شد. مسئولیت اسقاط خودرو در کشور با وزارت صنعت، معدن و تجارت است. وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌تواند زمان اعتبار برای گواهی اسقاط، تعیین نماید.»

تبصره «۳»: الف) رانندگان کامیون، کامیونت و کشنده تریلر دارای کارت هوشمند خود مالک و شرکت‌های حمل‌ونقل خود مالک (شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی) صرفاً برای یک‌بار و یک دستگاه برای مدت ۱۰ سال می‌توانند در صورت عدم وجود گواهی اسقاط به‌اندازه کافی، پنج درصد (۵٪) ارزش گمرکی خودروهای وارداتی مذکور را به صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع پیشرفته وزارت صنعت، معدن و تجارت جهت دریافت مجوز شماره‌گذاری پرداخت نمایند. منابع حاصل صرف مفاد تبصره «۲» این ماده خواهد شد.

ب) در اجرای بند «ث» ماده (۳۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۳۰ کامیون‌ها، کامیونت‌ها و کشنده‌های تریلر تا تاریخ ۱/۸/۱۴۰۱ وارد شده دارای قبض انبار، براساس مفاد جزء «الف» این تبصره ترخیص می‌شوند.

پ) خودروهای وارداتی موضوع قراردادهای شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت دارای مصوبه شورای اقتصاد مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۵ از شمول این تبصره مستثنا هستند.

تبصره «۴»: شماره‌گذاری خودروهای سواری با سهم داخلی‌سازی کمتر از چهل درصد (۴۰٪) قطعات، مشروط به ارائه گواهی اسقاط برابر با پنجاه درصد (۵۰٪) تعداد تعیین شده برای خودروهای وارداتی مشابه است. مفاد این تبصره

مشمول موضوع فراز آخر تبصره «۲» این ماده نمی‌شود.

تبصره «۵»: حداقل بیست درصد (۲۰٪) از خودروهای عرضه شده در قرعه‌کشی، به دارندگان خودروهای فرسوده (هرکدام برای یک دستگاه، در صورت وجود) اختصاص می‌یابد، مشروط به اینکه در هنگام تحویل خودروی جدید، خریدار، گواهی اسقاط خودروی فرسوده خود را تحویل دهد.

تبصره «۶»: به منظور جایگزینی موتورسیکلت و خودروهای فرسوده با اولویت خودروهای حمل‌ونقل عمومی، وزارت نفت با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است به مبلغ مصوب شورای اقتصاد از محل سازوکار ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ و منابع بانکی تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار برای هر سال، تسهیلات و کمک‌های بلاعوض لازم که در سه ماهه اول سال تعیین می‌شود، پرداخت نماید.

تبصره «۷»: آیین‌نامه اجرایی موضوع این ماده حداکثر ظرف سه‌ماه پس از ابلاغ این قانون به پیشنهاد مشترک سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان ملی استاندارد ایران و بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

جدول ۱۴. تکالیف ماده (۶) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو

موضوع	میزان عملکرد	ارزیابی اثربخشی اجرا
۱ ممنوعیت تردد پس از سن فرسودگی	ناقص انجام نشده	اثربخشی متوسط
۲ نوسازی ناوگان حمل‌ونقل عمومی از محل صرفه‌جویی سوخت	انجام نشده	اثربخشی ضعیف
۳ الزام ارائه یک گواهی اسقاط به‌ازای تولید هر چهار دستگاه خودرو یا موتورسیکلت	انجام شده	اثربخش
۴ ممنوعیت شماره‌گذاری خودروها و موتورسیکلت‌های تولیدی بدون ارائه گواهی اسقاط به میزان مذکور	انجام شده	اثربخش
۵ تکلیف مراکز اسقاط به ارائه گواهی اسقاط مورد تقاضای تولیدکنندگان	انجام شده	اثربخش
۶ الزام ارائه گواهی اسقاط واردکنندگان خودرو و موتورسیکلت به‌ازای واردات هر خودرو و موتورسیکلت به تناسب مصرف و نوع سوخت	انجام شده	اثربخش
۷ تعیین میزان گواهی اسقاط واردکنندگان براساس شاخص‌های مذکور توسط وزارت صمت	انجام شده	اثربخش
۸ امکان پرداخت ما به‌ازای نقدی در شرایط فقدان گواهی اسقاط (۱/۵ درصد) برای تولیدکنندگان	ناقص انجام نشده	اثربخشی متوسط
۹ امکان پرداخت ما به‌ازای نقدی در شرایط فقدان گواهی اسقاط (۵ درصد) برای رانندگان واردکننده کامیون، کامیونت و کشنده تریلر	ناقص انجام نشده	اثربخشی متوسط
۱۰ شماره‌گذاری خودروهای مونتاژی منوط به ارائه ۵۰ درصد میزان گواهی اسقاط تعیین‌شده برای خودروی وارداتی مشابه	انجام شده	اثربخش
۱۱ اختصاص ۲۰ درصد از خودروهای عرضه‌شده در قرعه‌کشی به دارندگان خودروهای فرسوده	انجام شده	اثربخشی متوسط
۱۲ اعطای تسهیلات اسقاط از محل سازوکار ماده (۱۲) ^۱	انجام نشده	اثربخشی ضعیف
۱۳ تدوین آیین‌نامه اسقاط خودروهای فرسوده	انجام شده	اثربخش
مجموع ماده	(۷۳ درصد)	(۶۹ درصد)

مأخذ: بررسی‌های پژوهش.

۱. سازوکار ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱.



- عملکرد دریافتی از دستگاه

گزارش عملکرد معاونت حمل و نقل و وزارت صنعت، معدن و تجارت، در ارتباط با عملکرد این وزارتخانه در ارتباط با ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو حاکی از آن است که آیین‌نامه اسقاط خودروهای فرسوده در قالب تصویب‌نامه شماره ۶۱۳۸۷/ت/۲۴۳۳۶۸ هیئت وزیران ابلاغ شده و در نتیجه اقدامات دولت در این حوزه، اسقاط خودروهای فرسوده در سال ۱۴۰۲ با رشد ۲۲۷ درصدی نسبت به سال ۱۴۰۱ به ۷۲۲۲۸ دستگاه رسیده و نهاد مذکور، ادامه روند روبه‌رشد اسقاط خودروهای فرسوده تا حدود ۳۵۰ هزار دستگاه، در ادامه فرایند اجرای این ماده، پیش‌بینی و هدف‌گذاری کرده است. در مجموع از ۱۲ تکلیف قانونی ماده (۱۰)، اقدام مقتضی دولت در خصوص ۸ مورد «انجام‌شده»، ۲ مورد «ناقص انجام شده» و ۲ مورد «انجام‌نشده» است. بنابراین میزان عملکرد دولت در راستای اجرای ماده (۱۰) قانون موضوعه، ۷۵ درصد است.

- ارزیابی اجرا

میزان اسقاط خودروهای فرسوده در سال ۱۴۰۲ با افزایش ۲۲۷ درصدی به حدود ۷۲ هزار دستگاه رسیده است. شایان‌ذکر است که بیشترین اسقاط خودروهای فرسوده در یک‌سال مربوط به سال ۱۳۹۳ بوده، در این سال ۳۳۷ هزار دستگاه اسقاط صورت گرفته است. اگرچه روند افزایش اسقاط خودرو طی یک سال اخیر قابل ملاحظه بوده، اما تا جبران کاهش اسقاط سال‌های گذشته فاصله دارد.

همچنین برآورد می‌شود بیش از ۴ هزار میلیارد تومان ناشی از اجرای ماده (۱۰) این قانون در صندوق توسعه فناوری‌های پیشرفته وزارت صنعت، معدن و تجارت تجمیع شده است. با این حال با وجود گذشت حدود ۴ ماه از ابلاغ آیین‌نامه این ماده، هنوز گزارش مشخصی از هزینه‌کرد آن مطابق قانون دریافت نشده است. طبق تبصره «۵» ماده (۱۰) این قانون ۲۰ درصد از خودروهای مشمول قرعه‌کشی باید به دارندگان خودروهای فرسوده اختصاص یابد، بررسی‌های مربوط به عرضه خودروها نشانگر اجرای ناقص این تبصره است. در تبصره «۶» ماده (۱۰) این قانون نیز وزارت نفت با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده‌اند با استفاده از ظرفیت ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر زمینه اعطای تسهیلات برای اسقاط خودروهای فرسوده را فراهم کنند، با گذشت سه‌ماه از ابلاغ آیین‌نامه این ماده هنوز زمینه اعطای تسهیلات نشده است. با وجود موارد فوق، کیفیت و اثربخشی آیین‌نامه اسقاط مطلوب ارزیابی می‌شود و انتظار می‌رود با اجرای مفاد این آیین‌نامه میزان اسقاط در سال جاری رشد نسبتاً بالایی داشته باشد.

اسقاط خودروهای فرسوده از جمله موضوعاتی است که عدم توجه به آن در سال‌های اخیر، خسارات و هزینه‌های زیادی را بر دولت و مردم - ناظر به مسائلی از جمله ناترازی انرژی، تلفات بالای ناشی از تصادفات و آلودگی هوای کلان‌شهرها - وارد کرده است، از این‌رو، قانونگذار در قالب قانون سامان‌دهی صنعت خودرو به این موضوع به‌طور ویژه پرداخته است. در این بخش از گزارش، اجماً برخی از ابعاد این موضوع مورد بررسی قرار می‌گیرد.

یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که باید اشاره شود این است که، مدیریت ناترازی انرژی و مصرف سوخت از آورده‌ای مهم ناشی از افزایش اسقاط خودروهای فرسوده است. در حقیقت گسترش اسقاط خودروهای فرسوده اولین، مهم‌ترین،

کم‌هزینه‌ترین و اثرگذارترین مسیر در راستای بهینه‌سازی مصرف سوخت و کنترل ناترازی انرژی در کشور است. خودروهای فرسوده در طول زمان و با مستهلک‌شدن قطعات به‌خصوص مجموعه قطعات قوای محرکه و انتقال قدرت، مصرف سوخت بالاتری نسبت به مدل‌های جدیدتر خواهند داشت - به‌طور میانگین سالیانه ۱۰ - ۵ درصد بر مصرف سوخت خودرو در طول مصرف افزوده می‌شود - و با حذف این خودروها در فرایند نوسازی، شاهد کاهش هزینه‌های سرسام‌آور ناشی از ابرمسئله ناترازی انرژی در کشور خواهیم بود؛ موضوعی که پیش‌بینی می‌شود تا انتهای سال ۱۴۰۲ به واردات حدود ۵ میلیارد دلار بنزین منجر شود. ازسوی دیگر با توجه به ظرفیت صادراتی سوخت به کشورهای منطقه در صورت مدیریت و اصلاح مصرف بنزین در کشور، فرصت حصول درآمد ارزی از این طریق نیز از کشور سلب می‌شود. عملکرد دولت در سال ۱۴۰۲ با وجود اینکه در مقایسه با برخی از سال‌های ابتدایی دهه ۹۰ در حوزه اسقاط کماکان فاصله جدی دارد، اما با رشد نسبی نسبت به سال‌های اخیر همراه بوده است؛ همین حد از بهبود در وضعیت آماری تعداد اسقاط خودروهای فرسوده می‌تواند منشأ اثر صرفه‌جویی گسترده در مصرف سوخت در کشور باشد. در جدول ۱۵، گزارش صرفه‌جویی سوخت ناشی از اسقاط خودروهای فرسوده در سال ۱۴۰۲ مورد بررسی قرار گرفته است.

جدول ۱۵. گزارش صرفه‌جویی سوخت ناشی از فرایند اسقاط خودروهای فرسوده در سال ۱۴۰۲

عنوان	تعداد خودرو فرسوده اسقاط شده (دستگاه)	نوع سوخت	میزان صرفه‌جویی در مصرف سوخت (لیتر)	درآمد بالقوه ارزی (دلاری) از محل صادرات	صرفه‌جویی در هزینه (دلار) عدم پرداخت یارانه سوخت
سواری	۵۳.۳۵۴	بنزین	۲۴۲.۱۲۲.۵۰۰	۱۴۵.۲۷۳.۵۰۰	۵۳.۴۵۴.۰۰۰
سواری عمومی - تاکسی	۸.۰۹۸	بنزین	۶۳.۱۶۴.۴۰۰	۳۷.۸۹۸.۶۴۰	۲۵.۲۶۵.۷۶۰
وانت	۶.۵۴۰	بنزین	۹۳.۳۱۴.۶۲۸	۵۷.۷۸۸.۷۷۷	۲۰.۴۰۴.۸۰۰
تجاری سنگین	۴.۱۳۶	گازوئیل	۲۶۴.۷۰۴.۰۰۰	۲۰۶.۴۶۹.۱۲۰	۶۳.۹۴۰.۸۰۰
جمع کل	۷۲.۲۲۸	-	۶۶۶.۳۰۵.۵۲۸	۴۴۷.۴۳۰.۰۳۷	۱۵۲.۰۶۵.۳۶۰

مأخذ: [۸].

همان‌طور که در جدول ۱۵، مشاهده می‌شود، بیش از ۶۶۶ میلیون لیتر کاهش مصرف سوخت ناشی از اسقاط این تعداد از خودروهای فرسوده، ۱۵۲ میلیون دلار صرفه‌جویی در پرداخت یارانه پنهان سوخت توسط دولت و بیش از ۴۴۷ میلیون دلار درآمد بالقوه از محل صادرات سوخت صرفه‌جویی شده ارزی می‌شود. آمار فوق نشان از اهمیت بسزایی اسقاط در کاهش مصرف سوخت و به‌تبع آن افزایش درآمدهای دولت دارد. علاوه بر این موضوع، مبحث ایمنی در خودروهای فرسوده از دو جهت مسئله‌آفرین است: اولاً پلتفرم‌ها و طراحی قدیمی این خودروها و همچنین استهلاک ایجاد شده در طول کارکرد خودرو. البته در سال ۱۴۰۲ شاهد کاهش ۸ درصدی (معادل ۹۰۰ نفر) تعداد کشته‌های تصادفات جاده‌ای در کشور بوده‌ایم، اما کماکان شرایط ایمنی و تلفات جاده‌ای خودروهای در حال تردد در جاده‌های کشور مناسب نیست. برای نمونه می‌توان به این موضوع اشاره کرد که اکثریت خودروهای فرسوده در حال تردد در جاده‌های کشور فاقد برخی امکانات اولیه مربوط به ایمنی سرنشینان خودرو است. مثلاً فقدان کیسه هوا سرنشینان که منجر به ایمنی پایین‌تری نسبت به خودروهای جدیدتر است. مواردی که همه‌ساله جان بسیاری از ایرانیان را به خطر

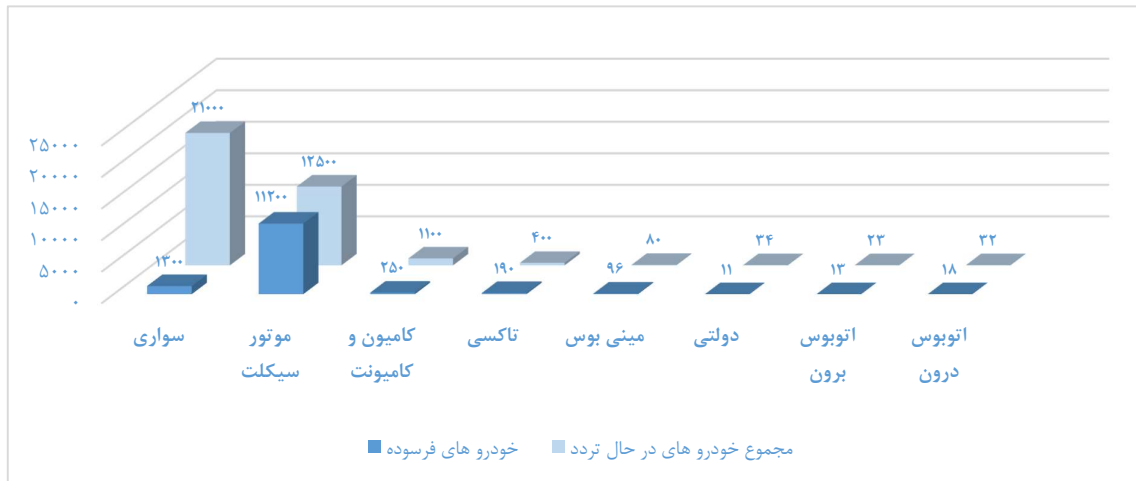


می‌اندازد و باعث می‌شود که در تصادفات جاده‌ای شاهد جان باختن تعدادی از هم‌وطنان خود باشیم. بنابر توضیحات مطرح شده، توجه به اسقاط خودروهای فرسوده در کنار اجرای استانداردهای ایمنی، تغییر در طراحی خودروها و استفاده از پلتفرم‌های جدید می‌تواند از راهکارهای مهم بهبود وضعیت ایمنی خودروها در کشور باشد.

علاوه بر این موارد، توجه به این نکته که سالیانه حدود ۷۰۱ هزار تن آلودگی در تهران تولید می‌شود که حدود ۵۷۸ هزار تن از آن، مربوط به منابع آلاینده متحرک است. سهم ذرات معلق در آلودگی هوای تهران در سال حدود ۱۰ هزار تن است. همچنین میزان ذرات ناشی از گوگرد و آلودگی گوگرد بیش از ۱۸ هزار تن است، اکسید نیتروژن ۱۰۲ هزار تن، آلاینده‌های مواد آلی ۹۰ هزار تن و هیدروکربن‌ها (SO) ناشی از سوخت فسیلی ۴۷۷ هزار تن در سال است و در تولید این حجم از آلودگی، وسایل نقلیه نقشی بسیار پررنگ دارند. برخی مطالعات نشان می‌دهد که سهم منابع متحرک تهران در مجموع آلاینده‌های گازی، ۸۲ درصد و در ذرات معلق کمتر از ۲.۵ میکرون حدود ۶۰ درصد است. در مجموع حدود ۷۲ درصد از آلودگی هوا مربوط به منابع متحرک است. در میان این منابع متحرک که شامل خودرو و موتورسیکلت می‌شود تعداد قابل توجهی وسیله نقلیه فرسوده وجود دارند که با ظرفیتی بیشتر هوا را آلوده می‌کنند. یکی از علل اصلی (در برخی از تحلیل‌ها تا حدود ۶۰ درصد) آلودگی هوا در کلان‌شهرهایی نظیر تهران، آلودگی‌های تولید شده توسط خودروها و موتورسیکلت‌ها و خصوصاً تردد خودروها و موتورسیکلت‌های فرسوده است.

خودروهای فرسوده چندین برابر خودروهای نو و اخیراً طراحی‌شده به آلودگی هوای کلان‌شهرها دامن می‌زنند، لذا خروج هرچه سریع‌تر این خودروها از ناوگان حمل‌ونقل کشور به کیفیت هوای کلان‌شهرهای کشور نیز کمک خواهد کرد و با افزایش اسقاط خودروها فرسوده در کشور شاهد تعداد روزهای بیشتری با هوای پاک خواهیم بود. جدای از این موارد، مراکز اسقاط خودرو که در سالیان گذشته با بسته شدن مسیر واردات خودرو به حالت تعطیل و نیمه‌تعطیل در آمده بودند، با رونق صدور گواهی اسقاط خودروهای فرسوده، مجدداً فعالیت آنها در کشور پررنگ خواهد شد و این موضوع، ایجاد اشتغال پایدار و رونق صنعت بازیافت را در پی دارد.

با توجه به نکات مطرح‌شده، در ادامه لازم است به بررسی وضعیت فعلی ناوگان حمل‌ونقل کشور از نظر فرسودگی پرداخته شود. و شکل ۶ و ۷، وضعیت ناوگان حمل‌ونقل کشور در سال ۱۴۰۲ از نظر تعداد خودروهای فرسوده را نمایش می‌دهند.

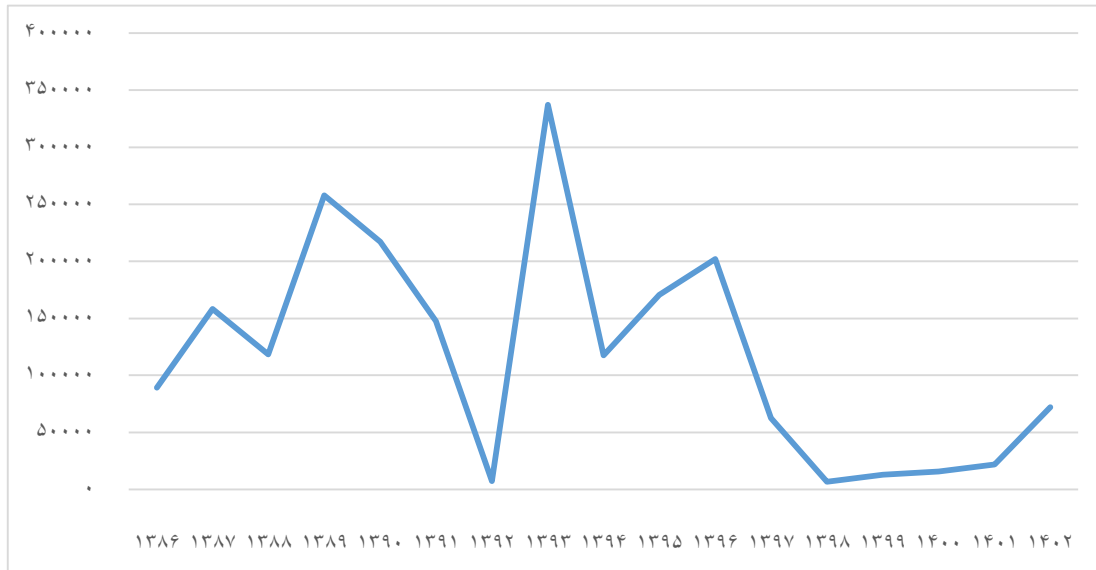


شکل ۶. نمودار مقایسه کل وسایل نقلیه در حال تردد و وسایل نقلیه فرسوده در سال ۱۴۰۲ (هزار دستگاه) مأخذ: همان.



شکل ۷. نمودار میانگین نرخ فرسودگی بر اساس قانون ساماندهی صنعت خودرو مأخذ: همان.

همان‌طور که مشخص است، در سال ۱۴۰۲ مجموع وسایل نقلیه در حال تردد کشور عدد ۳۵.۱۵۹.۰۰۰ میلیون دستگاه را نشان می‌دهد، که از این عدد تعداد ۱۳.۰۵۱.۰۰۰ میلیون دستگاه طبق آیین‌نامه این ماده (آیین‌نامه اسقاط خودروهای فرسوده مصوب سال ۱۴۰۲) باید از رده خارج شوند. بر همین اساس می‌توان به میانگین قابل‌توجه نرخ فرسودگی ۳۷ درصد اشاره کرد که این نسبت در مورد موتورسیکلت‌ها به نسبت معناداری افزایش می‌یابد. موضوعی که با اهداف کلان قانونگذار در این ماده، فاصله بسیار دارد.



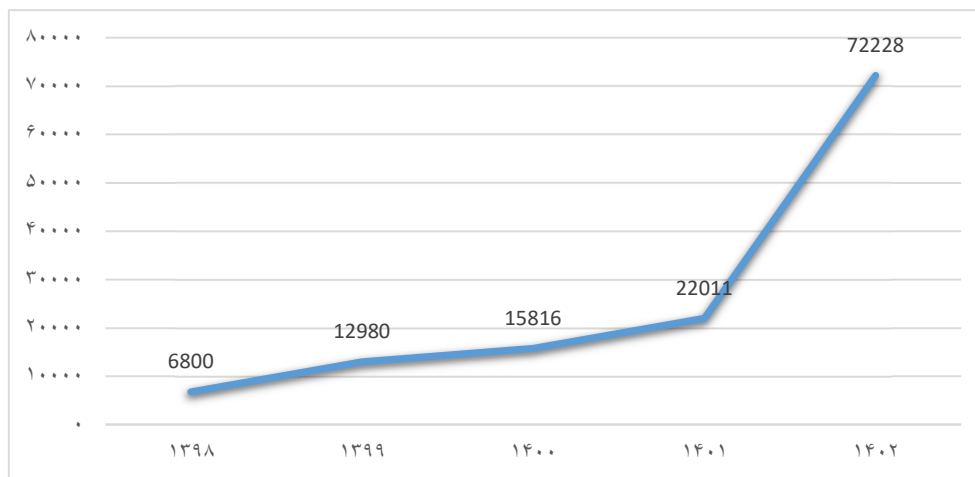
شکل ۸. نمودار روند تغییرات تعداد اسقاط خودروهای فرسوده طی سالیان ۱۳۸۶ تا ۱۴۰۲

مأخذ: [۹].

اما همان‌طور که در شکل ۹، ملاحظه می‌شود، روند اسقاط خودروهای فرسوده کشور در دو سال گذشته و پس از تصویب و ابلاغ قانون سامان‌دهی صنعت خودرو و پس از آن ابلاغ آیین‌نامه موضوعه، مشخصاً با تغییر روند مواجه بوده و افزایش تعداد اسقاط و روند صدور گواهی اسقاط رشد قابل توجهی داشته و به ۷۲ هزار دستگاه رسیده است. این آمار گرچه با آمار نزدیک ۳۵۰ هزار دستگاهی سال ۱۳۹۳ کماکان فاصله دارد، اما نسبت به سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ که این آمار به کمتر از ۱۰ هزار دستگاه رسیده بود، رشد مناسبی صورت گرفته است. همان‌طور که مشخص است، با توجه به وابستگی صرف اسقاط به واردات خودرو، در سال‌های گذشته آمار اسقاط خودرو با نوسانات جدی مواجه بوده است. مثلاً در سال‌های قبل از دهه ۹۰ و در سال ۱۳۸۶ تعداد ۸۹ هزار عدد گواهی اسقاط خودروهای فرسوده و در سال ۱۳۸۷ و با افزایش دوبرابری تعداد گواهی‌های اسقاط صادره عدد مدنظر به ۱۵۸ هزار دستگاه در سال رسیده است. روند سینوسی مراجعات به مراکز اسقاط در این سال‌ها ادامه داشت و سال ۱۳۸۸ تعداد گواهی‌های اسقاط صادره در مراکز اسقاط خودرو کشور به عدد ۱۱۸ هزار دستگاه در سال رسید اما در آخرین سال از دهه ۸۰، عدد قابل توجه ۲۵۷ هزار دستگاه در سال اسقاط خودرو صورت گرفته است. در ابتدای دهه ۹۰ متأثر از شرایط ارزی کشور و کاهش واردات خودرو، روند اسقاط خودروهای فرسوده در کشور دوباره شکل نزولی به خود گرفته است. در سال ۱۳۹۲ تعداد ۷ هزار دستگاه دستگاه در فرایند بازیافت، اسقاط شد، در ادامه و با افزایش میزان واردات، تعداد گواهی‌های اسقاط از ۳۳۷ هزار دستگاه در سال گذشت. فعالیت مراکز اسقاط در آن سال‌ها و تا سال ۱۳۹۷ گرچه روند عالی را طی نکرد، ولی با توجه به روند واردات خودرو به کشور، در محدوده‌ای مشخص پیگیری می‌شد، اما در سال ۱۳۹۷ و هم‌زمان با ممنوعیت واردات خودروهای خارجی به کشور به صورت مشهودی روند اسقاط در کشور تقریباً تعطیل شد.

روایتی که از روند تغییرات اسقاط در دو دهه گذشته صورت گرفت و توجه به نوسانات موجود در آمار اسقاط، لزوم طراحی سیاست‌های چندبعدی در راستای بهبود فرایند نوسازی و بازیافت وسایل نقلیه را نمایش می‌دهد. سیاست‌هایی

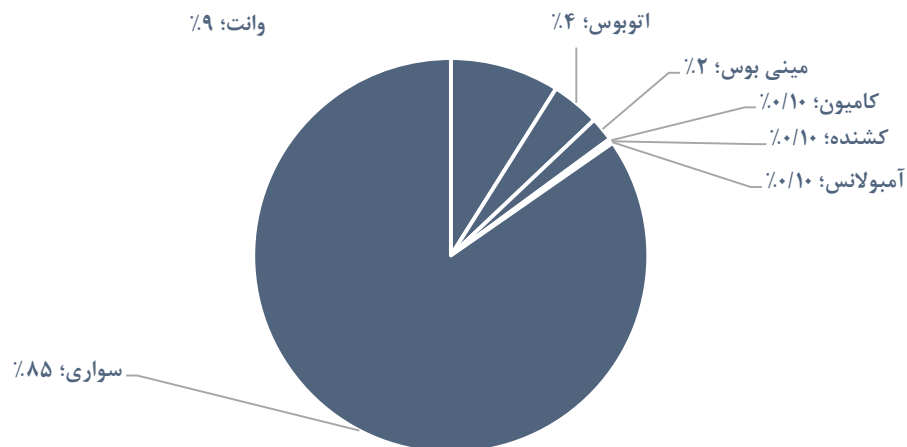
از تعیین سن فرسودگی، جمله تأمین مالی از محل صرفه‌جویی سوخت، طرح‌های فروش و جایگزینی و اخذ گواهی اسقاط در ازای تولید و مونتاژ و همچنین واردات خودرو، موضوعاتی بوده که توسط قانونگذار لحاظ شده است و توسط آیین‌نامه موضوعه تکمیل می‌شود.



شکل ۹. نمودار آمار اسقاط خودروهای فرسوده طی سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲

مأخذ: همان.

همان‌طور که در شکل ۹ نمایش داده شده، وضعیت اسقاط خودروهای فرسوده، با توجه به ابلاغ قانون سامان‌دهی صنعت خودرو و پس از آن آیین‌نامه مربوطه، روند قبلی با تغییراتی مواجه شده و در سال ۱۴۰۲ با رشد ۲۲۷ درصدی نسبت به سال ۱۴۰۱ عدد ۷۲ هزار دستگاه را به ثبت رسانده که سهم خودروهای اسقاط‌شده از لحاظ نوع کاربری در شکل ۱۰، مورد بررسی قرار گرفته است.



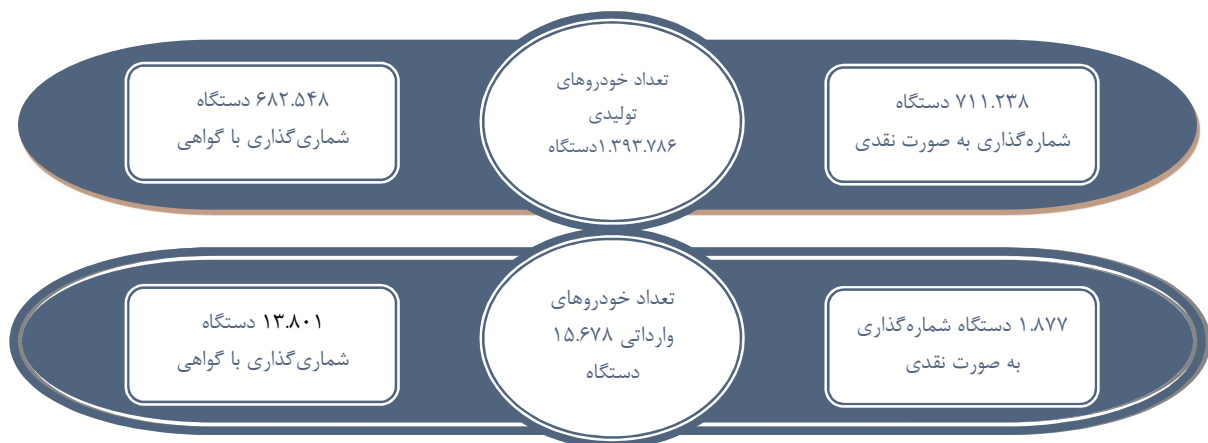
شکل ۱۰. نمودار سهم خودروهای اسقاط‌شده از لحاظ نوع کاربری

مأخذ: [۸].



انواع طرح‌های جایگزین خودروهای اسقاطی با خودروهای نو، در قالب آیین‌نامه اسقاط خودروهای فرسوده از طریق طرح جایگزینی داخلی، طرح نقدی و طرح تاکسی دنبال می‌شود؛ روند اسقاط از مسیر هریک از این طرح‌ها، طبق آمار منتشر شده سال ۱۴۰۲ به این شکل بوده که تعداد خودروهای اسقاط شده در طرح جایگزینی خودروهای داخلی تعداد ۱۰ هزار و ۴۲۲ دستگاه است، که از این تعداد ۱۰ هزار ۵۹ دستگاه خودرو سواری و ۳۸۲ دستگاه خودرو وانت بوده، همچنین در طرح جایگزینی خودروهای فرسوده تاکسی نیز به صورت کلی ۸۰۰۹۸ دستگاه شرکت کرده‌اند که از این تعداد ۷۳۳۸۶ دستگاه تاکسی درون‌شهری و ۷۱۲ دستگاه تاکسی برون‌شهری است، اما آمار در طرح نقدی با تنوع بیشتری همراه است؛ آمار خودروهای اسقاط شده در طرح نقدی در سال ۱۴۰۲ تعداد کل ۵۳۶۸۸ دستگاه بوده که از این عدد تعداد ۴۳۳۸۴ دستگاه خودرو سواری، ۶۱۵۸ دستگاه خودرو وانت، ۲۴۰۳ دستگاه اتوبوس، ۱۲۰۶ دستگاه مینی‌بوس، ۲۳۴ دستگاه کامیون، ۲۰۲ دستگاه کامیونت، ۹۱ دستگاه کشنده و ۱۱ دستگاه آمبولانس بوده است.

علاوه بر موارد ذکر شده لازم است به مکانیسم موجود در بند «۲» تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو نیز اشاره کرد. با توجه به کمبود گواهی اسقاط در دوره‌هایی و در راستای جلوگیری از فرایند تولید خودرو، در این بند امکان پرداخت قیمت گواهی اسقاط در شرایطی فقدان گواهی اسقاط طراحی شده است؛ بدین نحو که در صورت عدم وجود گواهی اسقاط خودرو یا موتورسیکلت به اندازه کافی در سامانه اسقاط تحت مدیریت وزارت صنعت، معدن و تجارت که به تشخیص این وزارتخانه، منجر به اختلال در روند تولید شود، تولیدکنندگان خودرو یا موتورسیکلت می‌توانند با پرداخت یک و نیم درصد (۱/۵٪) قیمت آن به صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع پیشرفته وزارت صنعت، معدن و تجارت، مجوز شماره‌گذاری دریافت کنند. بر همین اساس آمار تفکیکی فرایند پرداخت نقدی و اخذ گواهی اسقاط در سال ۱۴۰۲ در شکل ۱۱، مورد بررسی قرار گرفته است.



شکل ۱۱. آمار تفکیکی فرایند پرداخت نقدی و اخذ گواهی اسقاط در سال ۱۴۰۲

مأخذ: همان.

همان‌طور که مشخص است، از یک میلیون و ۳۹۳ هزار دستگاه خودروی تولیدی شماره‌گذاری شده در سال ۱۴۰۲، ۶۸۲ هزار دستگاه از طریق اخذ گواهی اسقاط و حدود ۷۱۱ هزار دستگاه از طریق فرایند جایگزین موجود در این قانون و از ۱۵ هزار و ۶۷۸ خودروی وارداتی، ۱۸۷۷ خودرو به‌صورت نقدی شماره‌گذاری شده‌اند. جدول ۱۶، آمار تفکیکی پرداخت نقدی و اخذ گواهی اسقاط را براساس نوع نمایش می‌دهد.

جدول ۱۶. آمار تفکیکی پرداخت نقدی و اخذ گواهی اسقاط در سال ۱۴۰۲

نام شرکت	پرداخت با گواهی اسقاط (دستگاه)	پرداخت ریالی (عوارض (دستگاه)	جمع کل تولید	درصد از مجموع تولید	درصد پرداخت با گواهی اسقاط	درصد پرداخت ریالی
خودروهای سواری و تجاری سبک	۲۴۰.۱۳۴	۶۸۰.۳۳۸	۹۲۰.۵۲۲	۶۶	۲۶.۱	۷۳.۹
خودروهای تجاری سنگین	۵.۲۰۸	۲۸.۱۸۴	۳۳.۳۹۲	۲	۴۵.۶	۸۴.۴
موتور سیکلت	۴۳۹.۷۷۸	۲.۷۹۸	۴۴۲.۵۷۶	۳۲	۹۹.۴	۰.۶
جمع کل	۶۸۵.۱۲۰	۷۱۱.۳۷۰	۱.۳۹۶.۴۹۰	۱۰۰	۴۹.۱	۵۰.۹

مأخذ: همان.

لازم است به این نکته اشاره شود که با بررسی نحوه اجرای جوانب مختلف فرایند طراحی شده در ماده (۱۰) این قانون در مسیر افزایش اسقاط خودروهای فرسوده، در نتیجه اقدامات دولت در این حوزه، اسقاط خودروهای فرسوده در سال ۱۴۰۲ با رشد ۲۲۷ درصدی نسبت به سال ۱۴۰۱ به ۷۲۲۲۸ دستگاه رسیده و در مجموع از ۱۲ تکلیف قانونی ماده (۱۰)، اثربخشی اجرای آن توسط دولت در خصوص ۷ مورد «اثربخشی مناسب»، ۳ مورد «اثربخشی متوسط» و ۲ مورد «اثربخشی ضعیف» است. بنابراین ارزیابی اثربخشی اجرای ماده (۱۰) قانون موضوعه توسط دولت، ۷۱ درصد است.

۳. جمع‌بندی و پیشنهادها

مشکلات موجود در صنعت خودروسازی کشور مشتمل بر نوسانات قیمت در بازار، نارضایتی شدید مصرف‌کنندگان، زیان انباشته حدود ۲۱۰ هزار میلیارد تومانی دو گروه صنعتی ایران خودرو و سایپا، سیل تقاضای کاذب به‌دلیل اختلاف قیمت بیش از ۲۰۰ میلیون تومانی میان قیمت بازار و کارخانه در برخی خودروهای پرتیراژ که سبب عدم دسترسی مصرف‌کننده واقعی به خودروهای کارخانه شده، موجب شده است که این صنعت به‌عنوان صنعتی ظالم از دیدگاه مصرف‌کننده و صنعتی مظلوم از دیدگاه صنعتگران مبدل شود. این مشکلات اگرچه طی سالیان اخیر بر شدت آن افزوده شده است، اما ناگهانی و یک‌شبه به‌وجود نیامده‌اند، بلکه معلول ایرادهای اساسی موجود در ساختار صنعت و اقتصاد کشور به‌خصوص نبود استراتژی مشخص (هدف‌گیری، انسجام سیاستی و هماهنگی نهادی)، ضعف در نظام



تنظیم‌گری و ساختار تصمیم‌گیری توزیع‌شده و متزاحم با حضور بیش از ۲۰ نهاد رسمی، ساختار مدیریتی و ماهیت سیاسی-اقتصادی بنگاه‌های بزرگ خودروسازی هستند. چالش‌های چندوجهی و چندلایه در این صنعت، لزوم چاره‌اندیشی فوری و بهنگام را بیش‌ازپیش مورد تأکید قرار می‌دهد. در سال ۱۴۰۰ قانون سامان‌دهی صنعت خودرو و اصلاحات و الحاقات بعدی آن به‌منظور حل بخشی از این مشکلات به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که وضعیت عملکرد و اجرای آن در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است.

قانون سامان‌دهی صنعت خودرو با هدف ایجاد رقابت‌پذیری در صنعت و بازار خودرو در تاریخ ۲۶ آبان‌ماه سال ۱۴۰۰ در مجلس شورای اسلامی مصوب شد. قانونگذار در این قانون و دو اصلاحیه بعدی آن به‌ترتیب در تاریخ‌های ۹ آذرماه سال ۱۴۰۱ و ۲۸ خردادماه سال ۱۴۰۲ در پی آن بود تا با اتخاذ سیاست‌های تنظیم‌گرانه همچون واردات خودروی نو و کارکرده، اصلاح ساختار نهادی صنعت خودرو، ارتقای کیفیت و داخلی‌سازی خودروهای تولیدی، کاهش مصرف سوخت، تولید مشترک با خودروسازان خارجی و افزایش اسقاط خودروهای فرسوده بتواند هدف مورد نظر را تحقق بخشد.

در ادامه اهم محورهای قانون به تفکیک مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است:

جدول ۱۷. بررسی و ارزیابی اهم محورهای قانون به تفکیک موضوع

محور اول: تنظیم‌گری با هدف ایجاد زمینه رقابت‌پذیری در صنعت خودرو
در ماده (۲) قانون دولت موظف شده است طی مدت سه‌سال از لازم‌الاجرا شدن این قانون با اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و سیاست‌های کلی تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی با اقدامات سیاست‌گذاری، نظارتی و تنظیم‌گری (رگولاتوری) و رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب ۸ بهمن‌ماه سال ۱۳۸۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن زمینه رقابت‌پذیری در صنعت خودرو را فراهم کند. یکی از کلیدی‌ترین موارد مربوط به اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی حرکت به‌سمت تنظیم‌گری و فاصله گرفتن از تصدیگری است. با وجود گذشت حدود دو و نیم سال از تصویب این قانون و باقی ماندن حدود ۶ ماه تا پایان مهلت سه‌ساله هنوز برنامه مشخصی که ملزومات توسعه صنعتی در کشور را را دربر بگیرد و نحوه خروج دولت از تصدیگری خودروسازان را تبیین کند ارائه نشده است.
محور دوم: واردات خودروهای نو و کارکرده با هدف تنظیم بازار
مواد (۱، ۴ و ۱۱ الی ۱۳) این قانون در خصوص واردات خودروهای نو و کارکرده و نظام تعرفه‌ای مترتب بر آن است. آیین‌نامه ماده (۴) مربوط به واردات خودروهای نو تصویب شده است. با وجود تصویب و اجرای واردات خودروهای نو به‌دلیل پایین بودن حجم واردات اثربخشی آن در کنترل بازار چندان محسوس نبوده است. مطابق آمار در دسترس، میزان واردات خودروسواری در سال ۱۴۰۲ برابر با ۱۱ هزار و ۱۲۲ دستگاه به ارزش ۲۱۸ میلیون دلار بوده است. میانگین ارزش خودروهای سواری وارداتی در این سال ۱۹۶ هزار دلار بوده است. در سال ۱۴۰۳ نیز تا ۲۰ خردادماه ۴ هزار و ۱۵ دستگاه خودرو به ارزش ۸۸ میلیون دلار ترخیص شده است و ۱۲ هزار و ۷۰۴ دستگاه خودرو نیز در گمرک در حال طی کردن فرایند ترخیص است. محدودیت در تأمین ارز، الزام فروش خودروهای وارداتی در سامانه با حاشیه سود محدود و الزام انتقال دانش فنی در خصوص واردات خودروی نو، موجب کاهش انگیزه واردکنندگان برای مشارکت در این بخش شده است. با توجه موارد فوق تسهیل در تأمین ارز واردات خودرو از طریق شیوه‌های جدید، مانند صدور مجوز واردات خودرو با استفاده از کسری ارز ناشی از صادرات کالاهای صنعتی، می‌تواند به تأمین ارز بیشتر کمک نماید و مشوقی نیز برای افزایش صادرات و ارزآوری باشد.
همچنین شایان‌ذکر است به‌رغم گذشت بیش از ۹ ماه از مهلت قانونی تصویب آیین‌نامه ماده (۱۱) مربوط به واردات خودروهای کارکرده این آیین‌نامه به‌تازگی و در اواخر تیرماه سال ۱۴۰۳ ابلاغ شد که بررسی‌ها نشان از اجرایی نبودن آن دارد. همچنین ذکر این نکته حائز اهمیت است که واردات خودروی کارکرده با توجه به ارزیابی کمتر این خودروها با در نظر گرفتن ملاحظات قانونگذار از جمله عدم لطمه به تولید ملی برای مدت محدود می‌تواند به افزایش واردات و به‌تبع آن تنظیم بازار کمک نماید.

محور سوم: توسعه فناوری و تولید مشترک خودرو
در ماده (۵) این قانون، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده است با بهره‌گیری از پتانسیل بخش خصوصی بسترهای لازم را برای ورود فناوری‌های جدید و مستقل تولید خودرو با همکاری شرکت‌های معتبر خودروسازی جهان و یا به‌صورت سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های فعال موجود فراهم سازد. در این خصوص نیز با گذشت بیش از دو سال از مهلت مقرر در قانون، سازوکار مدنظر در قالب آیین‌نامه ابلاغ نشده است. همچنین شایان‌ذکر است اگرچه وزارت صمت در خصوص توسعه فناوری خودروهای برقی اهتمام ویژه‌ای داشته، اما این موضوع نیز در ساختار مدنظر در ماده (۳) قانون که تأکید بر تدوین سند راهبردی فناوری‌های نوین در صنعت خودروسازی بوده، انجام‌نشده و سند مذکور به‌رغم گذشت بیش از یک‌سال از مهلت قانونی هنوز ابلاغ نشده است.
محور چهارم: اسقاط خودروهای فرسوده
میزان اسقاط خودروهای فرسوده در سال ۱۴۰۲ با افزایش ۲۲۷ درصدی به حدود ۷۲ هزار دستگاه رسیده است. شایان‌ذکر است که بیشترین اسقاط خودروهای فرسوده در یک‌سال مربوط به سال ۱۳۹۳ بوده، در این سال ۳۳۷ هزار دستگاه اسقاط صورت گرفته است. اگرچه روند افزایش اسقاط خودرو طی یک سال اخیر قابل ملاحظه بوده، اما تا جبران کاهش اسقاط سال‌های گذشته فاصله دارد. همچنین برآورد می‌شود بیش از ۴ هزار میلیارد تومان ناشی از اجرای ماده (۱۰) این قانون در صندوق توسعه فناوری‌های پیشرفته وزارت صنعت، معدن و تجارت تجمیع شده است. با این حال با وجود گذشت حدود ۴ ماه از ابلاغ آیین‌نامه این ماده، هنوز گزارش مشخصی از هزینه‌کرد آن مطابق قانون دریافت نشده است. طبق تبصره «۵» ماده (۱۰) این قانون ۲۰ درصد از خودروهای مشمول قرعه‌کشی باید به دارندگان خودروهای فرسوده اختصاص یابد. بررسی‌های مربوط به عرضه خودروها نشانگر اجرای ناقص این تبصره است. در تبصره «۶» ماده (۱۰) این قانون نیز وزارت نفت با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده‌اند با استفاده از ظرفیت ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر زمینه اعطای تسهیلات برای اسقاط خودروهای فرسوده را فراهم نمایند. با گذشت سه‌ماه از ابلاغ آیین‌نامه این ماده هنوز زمینه اعطای تسهیلات نشده است. با وجود موارد فوق، کیفیت و اثربخشی آیین‌نامه اسقاط مطلوب ارزیابی می‌شود و انتظار می‌رود با اجرای مفاد این آیین‌نامه میزان اسقاط در سال جاری رشد نسبتاً بالایی داشته باشد.

مأخذ: بررسی‌های پژوهش.

در مجموع نتایج بررسی کلی قانون سامان‌دهی صنعت خودرو نشان می‌دهد از مجموع ۲۹ تکلیف قانونی احصا شده ۱۵ تکلیف قانونی آن «انجام شده» و ۹ مورد «ناقص انجام شده» است. همچنین از مجموع ۸ آیین‌نامه و دستورالعمل پیش‌بینی شده در قانون، ۵ مورد ابلاغ شده که به‌صورت کلی می‌توان گفت دولت در قانون مذکور عملکرد ۶۷ درصدی داشته و از مجموع ۲۹ تکلیف قانونی احصا شده نتایج اقدامات دولت در خصوص ۷ تکلیف قانونی آن «اثربخش» و ۱۰ مورد «اثربخشی متوسط» ارزیابی شده است. بنابراین میزان اثربخشی اقدامات صورت گرفته نیز ۳۹ درصد ارزیابی می‌شود.

در ادامه ذکر این نکته حائز اهمیت است که اگرچه اقدامات خوبی در جهت رشد تولید خودرو انجام گرفته - به‌نحوی که تولید خودرو سواری در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ با ۳۵ درصد کاهش تولید به ۹۳۵ هزار دستگاه رسید، اما طی سه‌سال اخیر دولت توانست با رشد متوسط ۱۵ درصد، تولید خودرو سواری در سال ۱۴۰۲ را به ۱۱۳۲ هزار دستگاه برساند - اما به‌منظور تحقق هدف قانون که رقابت‌پذیری در صنعت و بازار خودرو بوده، لازم است اقدامات ذیل پیگیری شود:

- ارائه چارچوب تنظیم‌گری صنعت خودرو با هدف ایجاد زمینه رقابت‌پذیری در این صنعت وفق ماده (۲) قانون،
- تسریع در تدوین سند راهبردی فناوری‌های نوین در صنعت خودروسازی از جمله خودروهای برقی، هیبریدی، خودروان و متصل وفق ماده (۳) قانون،
- تسریع در تعیین چارچوب ورود فناوری‌های جدید در قالب سرمایه‌گذاری‌های مشترک وفق ماده (۵) قانون،



- تسریع در اجرای آیین‌نامه ماده (۱۱) قانون با موضوع واردات خودروهای کارکرده به‌عنوان ابزار تنظیم بازار برای مدت محدود با در نظر گرفتن ملاحظات قانونگذار از جمله عدم آسیب به تولید ملی.

این گزارش، در پایان پیشنهادهای تقنینی جهت الحاق به قانون سامان‌دهی صنعت خودرو، با استفاده از تجربیات جهانی و در راستای تحقق راهبرد تولید مشترک خودرو و مشارکت در زنجیره ارزش منطقه‌ای و بین‌المللی صنایع خودروسازی و هدایت خودروسازان داخلی به‌سمت تولید مشترک خودرو با همکاری شرکای جهانی و منطقه‌ای و همچنین رفع موانع موجود در مسیر تولید خودرو با کیفیت و رقابت‌پذیر در کشور ذیل چهار محور اصلی بهبود تراز تجاری و تسهیل تولید مشترک خودرو، توسعه فناوری‌های جدید و ارتقای کیفیت و ایمنی خودرو و کاهش آلودگی هوا از طریق اسقاط خودروهای فرسوده و توسعه حمل‌ونقل عمومی ارائه می‌کند:

جدول ۱۸. پیشنهادهای تقنینی جهت الحاق به قانون سامان‌دهی صنعت خودرو

بهبود تراز تجاری و تسهیل تولید مشترک خودرو
<p>به‌منظور ارتقای کیفیت خودروهای تولیدی و بهبود تراز تجاری از طریق تولید و صادرات محصول مشترک در قالب همکاری‌های بین‌المللی و پیمان‌های منطقه‌ای:</p> <p>۱. دولت مکلف است ظرف مدت حداکثر سه‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این برنامه، نظام تعرفه واردات قطعات منفصله خودرو را، به‌نحوی بازنگری نماید که تعرفه واردات قطعات، به‌صورت تابعی از مجموع میانگین سهم داخلی‌سازی سید تولیدات هر خودروساز و سهم صادرات از تولید خودروساز محاسبه شود. دولت مکلف است در محاسبه سهم داخلی‌سازی برای قطعات با فناوری بالا ضریب افزایشی و برای قطعات با فناوری پایین ضریب کاهش‌ی لحاظ نماید.</p> <p>۲. صادرکنندگان خودرو (به‌صورت خودروی کامل و قطعات منفصله) مجاز هستند با استفاده از ارزش حاصل از صادرات محصولات خود، قطعات و ماشین‌آلات مورد نیاز برای تولید را به کشور وارد نمایند. دولت مجاز است برای واردات در این قالب، تخفیف در حقوق ورودی گمرکی اعمال نماید.</p> <p>۳. خودروهایی که سالیانه بیش از ۱۰ هزار دستگاه از آنان را صادر شوند توسط هیئت‌مدیره تولیدکننده قیمت‌گذاری می‌شوند. خودروهای مذکور از شمول بند «۵» ماده (۵۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۲۲ خارج می‌شوند. در سال اول به‌جای ۱۰ هزار عدد ۲ هزار و در سال دوم ۵ هزار لحاظ می‌شود. منظور از صادرات، صادرات به‌صورت خودرو کامل و یا قطعات منفصله خودرو است.</p>
توسعه فناوری‌های جدید و ارتقای کیفیت و ایمنی خودرو
<p>شورای رقابت مکلف است وفق بند «۵» ماده (۵۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۲۲ دستورالعمل تنظیم قیمت خودروهای سواری مشمول قیمت‌گذاری را براساس آنالیز هزینه قیمت تمام شده در همان سال و با در نظر گرفتن هزینه‌های تحقیق و توسعه و هزینه‌های مالی مرتبط با فعالیت تولیدی و با تأیید حسابرس رسمی دوره‌های زمانی سه‌ماهه تصویب نماید. سود مصوب خودروهای مشمول قیمت‌گذاری براساس سطح ایمنی، مصرف سوخت، کیفیت ساخت و میزان صادرات تعیین می‌شود. آیین‌نامه محاسبه سود مصوب توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت تدوین و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.</p> <p>۱. به‌منظور حمایت از توسعه فناوری‌های نوین در صنعت خودرو کشور، انواع خودروهای هیبریدی و برقی با داخلی‌سازی حداقل ۲۰ درصد و دارای نشان تجاری داخلی یا مشترک، توسط تولیدکننده قیمت‌گذاری شوند. به‌مدت ۴ سال، سالیانه ۵ واحد درصد به این عدد اضافه می‌شود. خودروهای مذکور از شمول بند «۵» ماده (۵۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۲۲ خارج می‌شوند. مرجع تعیین میزان داخلی‌سازی وزارت صنعت، معدن و تجارت است.</p> <p>۲. سازمان استاندارد ملی ایران مکلف است استانداردهای ایمنی اختیاری در ۵ سطح مطابق با رده‌بندی‌های معتبر جهانی را تدوین نماید. سطح استاندارد اختیاری ایمنی کسب شده توسط هر خودرو باید در کنار برچسب سوخت خودرو نصب شود. خودروهایی که موفق به کسب رتبه سوم یا بالاتر استانداردهای اختیاری گردند به‌مدت دو سال از اولین عرضه، توسط تولیدکننده قیمت‌گذاری شوند. خودروهای مذکور از شمول بند «۵» ماده (۵۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۲۲ خارج می‌شوند.</p> <p>۳. سازمان استاندارد ملی ایران مکلف است خودروهای تولیدی از هر پلتفرم را حداقل هر دو سال یکبار مورد آزمون تصادف قرار دهد.</p>

خودروی انتخابی باید به صورت تصادفی از بازار خریداری شود. هرگونه ارتباط مالی مستقیم بین خودروسازان و شرکت‌های بازرسی کیفیت ممنوع است و سازمان استاندارد مکلف است هزینه‌های مربوط به بازرسی کیفیت را دریافت و به شرکت‌های بازرسی پرداخت نماید. شرکت‌های بازرسی کیفیت سالیانه باید به صورت تصادفی از میان واجدین شرایط انتخاب شوند.

کاهش آلودگی هوا از طریق اسقاط خودروهای فرسوده و توسعه حمل‌ونقل عمومی

به منظور کاهش آلودگی هوا و مصرف سوخت:

۱. در راستای افزایش میزان اسقاط خودروهای فرسوده و ایجاد تناسب بین هزینه خرید گواهی و مبلغ پرداختی مندرج در این تبصره، عدد ۱.۵ درصد مذکور در تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو یک واحد درصد افزایش می‌یابد.
۲. شورای پول و اعتبار مکلف است مجوز مربوط به اعطای حق تقدم دریافت تسهیلات خرید خودرو توسط بانک‌های تجاری و قرض الحسنه به دارندگان خودروهای فرسوده را صادر نماید. حق تقدم مربوطه باید در قالب اوراق قابل معامله در بورس اعطا گردد.
۳. در تعیین میزان ارائه گواهی اسقاط مذکور در تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است، به نحوی برنامه‌ریزی نماید که میزان هر یک از انواع خودروهای فرسوده موجود در کشور سالیانه ۱۰ درصد کاهش یابد.
۴. وزارت صنعت، معدن و تجارت مجاز است در قبال سرمایه‌گذاری در توسعه حمل‌ونقل عمومی برقی و زیرساخت‌های آن و انتقال فناوری و افزایش داخلی‌سازی خودروهای برقی، هیبرید و کم مصرف تخفیف در پرداخت سود بازرگانی واردات خودرو و قطعات منفصله خودرو اعطا نماید.
۵. میزان مالیات بر نقل و انتقال خودرو مذکور در ماده (۳۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰/۰۳/۰۲، یک واحد درصد افزایش می‌یابد و منابع حاصل پس از گردش خزانه به صورت صد درصد تخصیص یافته به صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع پیشرفته وزارت صنعت، معدن و تجارت واریز شده و صرف کمک‌هزینه و تسهیلات خرید واگن و اتوبوس (با اولویت برقی) با کاربری حمل‌ونقل عمومی شهری می‌شود.

مأخذ: همان.

۴. پیوست

جدول ۱ پیوست. اقدامات مرتبط با توسعه زیرساخت‌ها و فرایندهای اجرای در خصوص ماده (۱۰)

قانون سامان‌دهی صنعت خودرو

ردیف	شرح	تاریخ
۱	ابلاغ قانون سامان‌دهی صنعت خودرو	۱۴۰۱/۰۳/۱۶
۲	ابلاغ اصلاحیه قانون سامان‌دهی صنعت خودرو	۱۴۰۱/۱۰/۲۴
۳	تفویض وظایف مربوط به اجرا و سیاست‌گذاری در وزارت صمت	۱۴۰۱/۱۲/۰۸
۴	انتخاب پیمانکار طراحی و پیاده‌سازی سامانه نوسازی ناوگان	۱۴۰۱/۱۲/۰۱
۵	تدوین آیین‌نامه ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو و ارسال به ارکان وزارت صمت	۱۴۰۱/۱۲/۱۰
۶	دریافت اطلاعات و داده‌های موجود در بانک اطلاعاتی سامانه نوسازی ستاد مدیریت حمل‌ونقل و سوخت (اطلاعات به صورت ناقص ارائه شده و تا این لحظه اطلاعات دیتابیس مربوط به طرح‌های سازمان راهداری را به ستاد نوسازی ارسال نشده است).	۱۴۰۱/۱۲/۲۳
۷	بارگذاری اطلاعات تحویلی از ستاد سوخت در سامانه جدید	نوروز ۱۴۰۲
۸	آغاز فعالیت سامانه نوسازی ناوگان	۱۴۰۲/۰۱/۲۶
۹	آغاز طرح جایگزینی خودروهای فرسوده	۱۴۰۲/۰۱/۲۶
۱۰	آغاز طرح شماره‌گذاری خودروهای وارداتی غیررسمی (ستاد اجرایی فرمان امام، اموال تملیکی، سفارت و سایر مزایده‌ها)	اردیبهشت ماه سال ۱۴۰۲
۱۱	آغاز طرح شماره‌گذاری کامیون‌های وارداتی (بند «ث» ماده (۳۰) احکام دائمی)	اردیبهشت ماه سال ۱۴۰۲
۱۲	آغاز طرح نقدی برای اسقاط خودروهای شخصی	۱۴۰۲/۰۳/۱۷



ردیف	شرح	تاریخ
۱۳	آغاز طرح جایگزینی تاکسی‌های درون‌شهری	۱۴۰۲/۰۳/۲۱
۱۴	آغاز فرایند دریافت عوارض و صدور مجوز شماره‌گذاری خودروهای تولید داخلی	۱۴۰۲/۰۳/۳۰
۱۵	ایجاد طرح کلید به کلید (خودروهای تجاری) در فرایند جدید و اصلاح مشکلات گذشته	تیرماه سال ۱۴۰۲
۱۶	آغاز طرح جایگزینی تاکسی‌های برون‌شهری	۱۴۰۲/۰۴/۳۱
۱۷	ایجاد فرایند اسقاط خودروهای دولتی به‌صورت متمرکز	۱۴۰۲/۰۵/۰۱
۱۸	آغاز فرایند نوسازی ماشین‌آلات و ادوات کشاورزی	۱۴۰۲/۱۰/۱۸
۱۹	افتتاح ساختمان جدید ستاد نوسازی ناوگان	۱۴۰۲/۱۱/۰۵
۲۰	تدوین آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۰) قانون ساماندهی	۱۴۰۲
۲۱	پیگیری و ابلاغ آیین‌نامه مذکور	۱۴۰۲
۲۲	اجرای طرح اسقاط موتورسیکلت‌های فرسوده برای اولین بار در کشور	۱۴۰۲
۲۳	کشف پیگیری و دریافت بیش از ۱۰۰ میلیارد از فساد و تخلفات صورت گرفته در سامانه قبلی	۱۴۰۲
۲۴	برقراری ارتباط برخط با پلیس راهور ناجا برای اولین بار در کشور (به‌منظور تسریع و حفظ امنیت داده‌های خودروهای فرسوده)	۱۴۰۲
۲۵	برقراری ارتباط برخط با شرکت ملی پخش و پالایش فراورده‌های نفتی در راستای جلوگیری از قاچاق سوخت	۱۴۰۲
۲۶	اصلاح فرایندهای مربوط به اسقاط خودروهای فرسوده با هدف کاهش مدت زمان ابطال کارت سوخت	۱۴۰۲
۲۷	همکاری با ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز کشور به‌جهت جلوگیری از قاچاق سوخت خودروهای فرسوده	۱۴۰۲
۲۸	برقراری ارتباط برخط با بیش از ۷ سازمان و ارگان به‌جهت جلوگیری از تخلفات عدیده صورت گرفته در گذشته درخصوص اسقاط خودروهای فرسوده	۱۴۰۲
۲۹	تعیین تکلیف کلیه متقاضیان باقی‌مانده از طرح‌های جایگزینی خودروهای فرسوده از سال ۱۳۸۵ تاکنون در کشور	۱۴۰۲
۳۰	ایجاد بزرگ‌ترین بانک اطلاعاتی خودروهای فرسوده کشور	۱۴۰۲

منابع و مأخذ

- [۱] داده‌های جمع‌آوری شده از شرکت ملی پخش فراورده‌های نفتی، ۱۴۰۲-۱۳۸۰.
- [۲] آیین‌نامه اجرایی تبصره ماده (۳) قانون ساماندهی، ۱۴۰۲.
- [۳] گزارش آمار و پردازش اطلاعات گمرکی گمرک جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۲.
- [۴] سامانه کدال.
- [۵] گزارش سالیانه وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۴۰۱.
- [۶] اطلاعات دریافتی از وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۴۰۳.
- [۷] سایت مرکز آمار ایران، ۱۴۰۳.
- [۸] داده‌های دریافتی از ستاد نوسازی ناوگان حمل‌ونقل، ۱۴۰۳.
- [۹] داده‌های دریافتی از انجمن مراکز اسقاط خودرو کشور، ۱۴۰۲-۱۳۸۶.

گزیده سیاستی

نتایج بررسی کلی قانون سامان‌دهی صنعت خودرو نشان می‌دهد که دولت در قانون مذکور عملکرد ۶۷ درصدی داشته و میزان اثربخشی اقدامات صورت گرفته نیز ۳۹ درصد ارزیابی می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir