

مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه:

دوره دوازدهم - سال دوم

شماره ثبت:
۹۱۲



مشخصات گزارش:

نوع گزارش:

- طرح / لایحه
- راهبردی
- نظارتی

شماره مسلسل:

۲۰۹۹۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۷/۱



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه پذیرش مقررات فنی هماهنگ سازمان ملل متحد برای خودروهای چرخ‌دار، تجهیزات و قطعاتی که می‌توانند در خودروهای چرخ‌دار نصب شوند و یا به کار روند و شرایط شناسایی متقابل تأییدیه‌های اعطاشده بر اساس قوانین و مقررات سازمان ملل متحد»



محمد رضا بخشی، محمد هادی عامری شهرابی، محمد آدمی ابرقویی

چکیده

لایحه الحاق به موافقت‌نامه مقررات فنی هماهنگ سازمان ملل متحد برای خودروهای چرخ‌دار، تجهیزات و قطعاتی که می‌توانند در خودروهای چرخ‌دار نصب شوند و یا به کار روند و شرایط شناسایی متقابل تأییدیه‌های اعطاشده بر اساس قوانین و مقررات سازمان ملل متحد، مشروط به رعایت ملاحظات و اصلاح و رفع ابهام از ماده واحد بر اساس نکات پیش گفته، مورد تأیید است. همچنین در صورت فراهم‌سازی شرایط مذکور، به منظور اثرگذاری بیشتر، لازم است وزارت صنعت، معدن و تجارت، سیاست‌های مکملی را با هدف تطبیق صنایع خودروسازی و قطعه‌سازی کشور با این مقررات و نیز افزایش توان صادراتی آنها اتخاذ کند. در مجموع نیز هرچند همان‌طور که در متن گزارش اشاره شده است، برخی ملاحظات از اثرگذاری کامل این معاهده در ایران بر وضعیت کیفیت و صادرات خودرو می‌کاهد؛ اما با این وجود، کماکان پیوستن به این معاهده ضمن توجه به سیاست‌هایی که لازم است توسط نهادهای مرتبط به‌عنوان مکمل آن اتخاذ شود، کمک‌کننده است و می‌تواند از موانع فنی تجارت (صادرات و واردات خودرو) بکاهد. گفتنی است؛ پیوستن به این جنس موافقت‌نامه‌های بین‌المللی ماهیتاً به‌عنوان بستری برای تسهیل تجارت عمل می‌کند و سیاست‌های فعالانه کشور عضو است که به‌صورت واقعی می‌تواند این امر را محقق کند. در این گزارش به لزوم اتخاذ سیاست‌های مکمل توسط وزارت صمت و سازمان استاندارد اشاره شده است.

۱. مقدمه

لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه پذیرش مقررات فنی هماهنگ سازمان ملل متحد برای خودروهای چرخ‌دار، تجهیزات و قطعاتی که می‌توانند در خودروهای چرخ‌دار نصب شوند و یا به کار روند و شرایط شناسایی متقابل تأییدیه‌های اعطا شده بر اساس قوانین و مقررات سازمان ملل متحد، در تاریخ ۱۴۰۳/۰۶/۲۸ به پیشنهاد سازمان ملی استاندارد به تصویب هیئت وزیران رسیده است. هدف از الحاق به موافقت‌نامه مذکور در مقدمه توجیهی لایحه، بهره‌گیری این سازمان از همکاری‌ها و پشتیبانی فنی ارائه شده توسط نهادهای بین‌المللی مربوط، مشارکت در تدوین مقررات مربوط به الزامات جدید ایمنی، امکان اجرای این استانداردها مطابق با آخرین تغییرات و اصلاحات مورد نظر جامعه جهانی و نحوه اجرای آن عنوان شده است. این نوشتار به بررسی ابعاد مختلف لایحه و آثار الحاق به آن می‌پردازد.

لازم به ذکر است، پیوستن به معاهدات بین‌المللی در حوزه صنعت در شرایطی ارزش آفرین است که ذیل استراتژی کلان و برنامه توسعه صنعتی کشور تعریف شود؛ به‌بیانی دیگر، مشارکت‌های بین‌المللی باید هدف یا اهداف مشخصی را در مسیر حرکت صنعت کشور محقق کند. از این رو، پیروی از برنامه‌ای مشخص و گام‌به‌گام در همکاری‌های بین‌المللی در حوزه صنعت و طراحی اقدامات ذیل آن، ضروری است. در حقیقت سنجش اثرگذاری مثبت یا منفی معاهده‌های بین‌المللی، برای هر کشور با توجه به میزان تأثیر آن در پیشبرد طرح‌های کلان آن کشور در حوزه‌های مختلف، متفاوت خواهد بود. لذا به‌منظور بررسی نحوه اثرگذاری الحاق به موافقت‌نامه مقررات هماهنگ خودرویی سازمان ملل متحد، جدای از بررسی جزئیات معاهده، لازم است به نکاتی که در ادامه مطرح می‌شود، توجه شود. متن لایحه به شرح زیر است:

«ماده واحده- الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه پذیرش مقررات فنی هماهنگ سازمان ملل متحد برای خودروهای چرخ‌دار، تجهیزات و قطعاتی که می‌توانند در خودروهای چرخ‌دار نصب شوند و یا به کار روند و شرایط شناسایی متقابل تأییدیه‌های اعطا شده بر اساس مقررات سازمان ملل متحد شامل یک مقدمه، ۱۶ ماده، یک ضمیمه و ۸ برنامه به شرح پیوست تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود.
تبصره- ارجاع به داور موضوع ماده (۱۰) و اصلاحات موضوع مواد (۱۲)، (۱۳) و (۱۳) مکرر موافقت‌نامه، توسط دولت جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط است.»

۲. بررسی و تحلیل

بررسی مسیر پیموده شده در صنعت خودرو طی دهه‌های گذشته بیانگر این موضوع است که این صنعت در دوره‌های مختلف، از فقدان راهبرد کلان و برنامه بلندمدتی - که مورد مفاهمه تصمیم‌گیران و سیاستگذاران باشد - متحمل آسیب شده و هنوز تصمیمات اساسی در خصوص جایگاه و چشم‌انداز مطلوب و مدل توسعه این صنعت گرفته نشده است. از این رو طی سه دهه گذشته، دائماً این صنعت شاهد نوسانات مداوم در حرکت میان رویکردهای مختلف در تصمیمات کلان و حتی درون‌بنگامی بوده است.

به‌عبارت‌دیگر، سیاستگذاران نتوانسته‌اند، یک رویکرد مشخص در سطح کلان را در دستور کار قرار داده و پس از هدف‌گذاری مناسب جهت نیل به چشم‌انداز مورد نظر، خودروسازان را با اتخاذ سیاست‌های صنعتی کارآمد - از جمله در حوزه مشارکت‌ها و قراردادهای بین‌المللی - به سمت تحقق آن هدایت کنند.

حرکت نوسانی در مدیریت کلان و تصمیمات مدیران در سطح بنگاه و همچنین اتخاذ اهداف کوتاه‌مدت و دوره‌ای توسط سیاستگذاران در موضوعات مرتبط با وظایف تعریف شده نهاد مربوطه، ناشی از فقدان راهبردی کلان در صنعت خودرو است، که امکان حل مشکلات متعدد این صنعت را سلب می‌کند؛ به‌عبارت‌دیگر، پیچیدگی مشکلات فعلی صنعت خودرو سازی کشور به‌نحوی است که امکان حل مسائل به‌صورت بخشی را سلب کرده و به‌نظر می‌رسد در این وضعیت، راه‌حل‌های ناظر به حوزه‌ای از چالش‌های موجود بر سر راه توسعه این صنعت، کارایی چندانی ندارند و منشأ بهبود شرایط نیستند و تازمانی که مجموعه حکمرانی کشور، جایگاه راهبردی و چشم‌اندازی استراتژیک برای صنعت خودرو - به‌عنوان بخش مهمی از استراتژی



توسعه صنعتی کشور - طراحی نکند، نمی توان انتظار مشاهده تحولی تعیین کننده در مسیر رفع نارسایی های متعدد صنایع خودروسازی ایران را داشت.

ضمن توجه به نکات مطرح شده، در ادامه ابعاد مختلف الحاق به موافقت نامه موضوع لایحه نیز مورد بررسی قرار می گیرد. در همین راستا، لازم است به این موضوع اشاره شود که وسایل نقلیه ای که در یک کشور به فروش می رسند و مورد استفاده قرار می گیرند؛ باید مطابق مقررات و استانداردهای آن کشور باشند و مطابق رویه و قوانین ثبت و شماره گذاری آن کشور، خودرو و قطعات مورد استفاده در آن باید مورد تأیید قرار گیرند. وجود مقررات ملی جداگانه و رویه های ثبت در کشورهای مختلف، نیازمند اصلاحات و بازطراحی پرهزینه، آزمون های اضافی و تأییدیه های مجدد است.

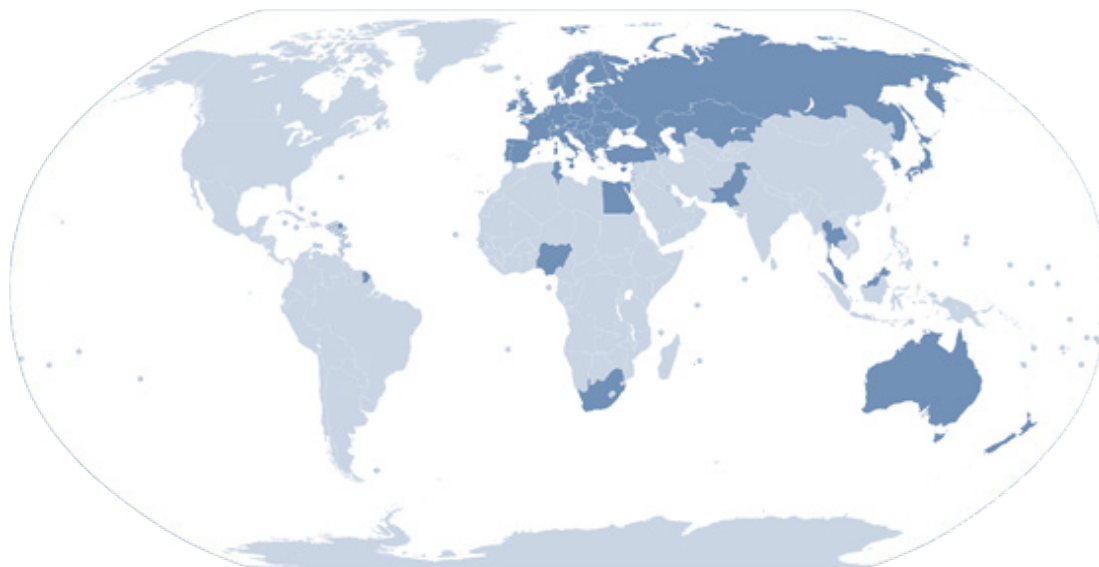
بنابراین هماهنگ سازی الزامات فنی ملی مختلف برای وسایل نقلیه و تعریف قوانین بین المللی در این زمینه، شامل مزیت هایی از منظر رفع موانع فنی تجارت میان کشورهاست. هنگامی که وسایل نقلیه و یا تجهیزات و قطعات آنها، مطابق با مقررات یکسان بین المللی تولید و تأیید شده باشد، بدون نیاز به آزمون یا تأیید مجدد می توانند وارد بازارهای مختلف شوند. علاوه بر آن، این مقررات معمولاً به طور مداوم با پیشرفت های فنی و الزامات جدید در مورد ایمنی و حفاظت از محیط زیست سازگار و هماهنگ می شوند. به منظور کاهش موانع تجاری بین المللی و ترویج تجارت جهانی وسایل نقلیه و قطعات آنها، تلاش برای تطبیق قوانین وسایل نقلیه هماهنگ می تواند مؤثر باشد.

«مجمع جهانی هماهنگی قوانین خودرو (WP.29) ذیل کمیسیون اقتصادی سازمان ملل متحد برای اروپا (UNECE)»، نهاد متولی اجرای موافقت نامه مقررات هماهنگ سازی خودرویی سازمان ملل متحد، به عنوان بزرگ ترین (از منظر تعداد کشورهای عضو) نهاد بین المللی در راستای هماهنگ سازی حمل و نقل، در جهان مطرح است. عضویت در آن، علاوه بر رفع برخی موانع فنی واردات و صادرات خودرو و قطعات آن، امکان اجرای استانداردها و مقررات فنی بین المللی مربوط به خودرو در کشور را فراهم می آورد و دانش فنی مربوط به این استانداردها، نحوه اجرای آنها، آزمون ها و بازرسی های مورد نیاز و تجهیزات و امکانات آزمون مورد نیاز آنها، مطابق با آخرین تغییرات و اصلاحات مورد نظر جامعه جهانی، در دسترس قرار می دهد.

مقررات مورد توافق در قالب موافقت نامه مورد نظر، عمدتاً در راستای بهبود ایمنی خودرو، حفاظت از محیط زیست، بهینه سازی مصرف انرژی و افزایش عملکرد ضد سرقت خودروها وضع شده است. مقرراتی که عمدتاً در استانداردهای اجباری ۸۵ گانه نمود پیدا کرده اند؛ اما جدای از محتوای مقررات، موضوع تأیید نوع خودروها براساس این مقررات اهمیت پیدا می کند؛ نهاد متولی استاندارد در همه کشورهای عضو، امکان صدور تأییدیه خودرو را خواهد داشت. طبق بند «۲» ماده (۳) این موافقت نامه، طرف های استفاده کننده از مقرره سازمان ملل، باید با به رسمیت شناختن متقابل تأیید نوع های اعطا شده طبق مقررات سازمان ملل، بدون نیاز به هیچ آزمون، مستندسازی، گواهی نامه یا علامت گذاری مرتبط با این تأیید نوع ها، حسب قوانین مواد (۱)، (۸) و (۱۲) و سایر قوانین مخصوص در این مقررات سازمان ملل، ورود به بازارشان را قبول کنند. براساس مواد (۲) و (۳) توافق نامه، کشورها با پیوستن به این معاهده، مشخصاً امکان صدور تأییدیه نوع خودرو را خواهند داشت و صرفاً متعهد می شوند که تأییدیه نوع صادر شده توسط سایر کشورهای عضو را بپذیرند و در کنار آن قوانین محلی و ملی مورد نظر خود را برای خودروهای تولیدی و مورد استفاده در بازار حفظ کنند.

فرایند تأیید نوع خودرو و استانداردهای اجباری ۸۵ گانه ایمنی عملکردی تأیید نوع در ایران، به صورت ترجمه ای از مقررات (UNECE) است. مطابق مصوبات شورای عالی استاندارد در ایران، اجرای کلیه مقررات و قوانین مربوط به چگونگی مشخصات و استانداردهای ایمنی و عملکردی خودرو و همچنین قطعات مربوطه آنها در حوزه های تولید داخل و واردات، برعهده سازمان ملی استاندارد ایران قرار گرفته و نظارت بر چگونگی اجرای آنها و بررسی الزامات استانداردهای خودرو نظیر ترمزگیری، آلاینده، ایمنی در برخورد و ... توسط این سازمان انجام می شود؛ با این وجود، لازم است ظرفیت های صنعت خودرو برای اجرای استانداردهای مطرح شده در این موافقت نامه توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت بررسی و در صورتی که امکان عملی فراهم آوردن استانداردهای بیان شده مقدور نباشد؛ موارد به عنوان استثنا در ماده واحده ذکر شود و موارد مورد نظر از ابتدا مستثنا شوند و یا تا زمان فراهم شده، امکان اجرای استانداردهای مندرج در موافقت نامه، پیوستن به آن به تعویق افتد. همچنین در راستای اثرگذاری بیشتر، لازم است وزارت صنعت، معدن و تجارت، سیاست های مکملی را با هدف فراهم سازی امکان تطبیق صنایع خودروسازی و قطعه سازی کشور با این مقررات و همچنین افزایش توان صادراتی آن اتخاذ کند. شکل ۱، کشورهای عضو موافقت نامه مقررات هماهنگ خودرویی سازمان ملل متحد را نشان می دهد.





لازم به ذکر است؛ کشورهای عضو اتحادیه اروپا و کشورهای نظیر روسیه، ژاپن، کره جنوبی، استرالیا، آفریقای جنوبی، مصر، مالزی، تایلند و کشورهای در منطقه غرب آسیا و آسیای میانه از جمله پاکستان، ترکیه، آذربایجان، ارمنستان و قزاقستان عمدتاً مشارکت‌کنندگان در این موافقت‌نامه هستند؛ کشورهای تجاری - بالفعل و بالقوه - محدودی با صنعت خودرو ایران دارند. عدم عضویت برخی از کشورهای اصلی واردکننده، تولیدکننده و صادرکننده خودرو در جهان از جمله چین (به‌عنوان شریک اصلی صنعت خودرو ایران در شرایط فعلی)، آمریکا، هند، مکزیک و برزیل و اکثر کشورهای منطقه به‌عنوان بازارهای بالقوه اصلی صنعت خودرو ایران، در این موافقت‌نامه، قابل توجه است. هر چند این مسئله می‌تواند از میزان اثرگذاری موافقت‌نامه، از حیث رفع موانع فنی و تسهیل تجارت خارجی صنعت خودرو کشور (در حوزه واردات و صادرات خودرو و قطعات با کشورهای غیر عضو) بکاهد، اما از سوی دیگر، این موافقت‌نامه می‌تواند موجب تسهیل فرایند تجارت با کشورهای عضو شود. جدای از مسائل فوق‌الذکر، ابهامی در خصوص تبصره ماده واحد به چشم می‌آید و لزوم بازنگری در تبصره ماده واحد را ضروری می‌نماید؛ در این ماده آمده است که ارجاع به داوری موضوع ماده (۱۰) و اصلاحات موضوع مواد (۱۲)، (۱۳) و (۱۳ مکرر) موافقت‌نامه، توسط دولت جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت قوانین مربوط است. این تبصره با ماده (۱۱) موافقت‌نامه تناقض دارد؛ زیرا در این ماده تعیین شرط و قید برای عضویت در این موافقت‌نامه ممنوع شده است. براساس ماده (۱۱) موافقت‌نامه، کشورهای عضو صرفاً می‌توانند با اعمال شرایطی، تعهدات خود را نسبت به آن مواردی که در موافقت‌نامه ذکر شده است، کاهش دهند و هیچ‌گونه قید تعهد دیگری مجاز نیست. با این حال، در ماده واحد، مقرر شده است که اصلاحاتی که براساس مواد (۱۲)، (۱۳) و (۱۳ مکرر) به عمل می‌آیند منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط است. با توجه به مطالب پیش گفته، به نظر می‌رسد این بخش از ماده واحد با مفاد ماده (۱۱) در تعارض است. در صورتی که این ابهام رفع شود، پیشنهاد می‌شود متن تبصره بدین شکل مورد بازبینی قرار گیرد: «در اجرای این موافقت‌نامه، رعایت اصول (۷۷ و ۱۲۵ و ۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران الزامی است».

۳. جمع‌بندی

با توجه به مطالب ذکر شده، پیوستن به لایحه «الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه پذیرش مقررات فنی هماهنگ سازمان ملل متحد برای خودروهای چرخ‌دار، تجهیزات و قطعاتی که می‌توانند در خودروهای چرخ‌دار نصب شوند و یا به کار روند و شرایط شناسایی متقابل تأییدیه‌های اعطا شده براساس مقررات سازمان ملل متحد»، مشروط به رعایت ملاحظات و اصلاح و رفع ابهام از ماده واحد براساس نکات پیش گفته، مورد تأیید است. همچنین در صورت فراهم‌سازی شرایط مذکور، به‌منظور اثرگذاری بیشتر، لازم است وزارت صنعت، معدن و تجارت، سیاست‌های مکملی را با هدف تطبیق صنایع خودروسازی و قطعه‌سازی کشور با این مقررات و نیز افزایش توان صادراتی آنها اتخاذ کند. در مجموع نیز هر چند همان‌طور که در متن گزارش اشاره شده است، برخی ملاحظات از اثرگذاری کامل این معاهده در ایران بر وضعیت کیفیت و صادرات خودرو می‌کاهد؛ اما باین وجود، کماکان پیوستن

به این معاهده ضمن توجه به سیاست‌هایی که لازم است توسط نهادهای مرتبط به عنوان مکمل آن اتخاذ شود، کمک‌کننده است و می‌تواند از موانع فنی تجارت (صادرات و واردات خودرو) بکاهد. گفتنی است؛ پیوستن به این جنس موافقت‌نامه‌های بین‌المللی ماهیتاً به عنوان بستری برای تسهیل تجارت عمل می‌کند و سیاست‌های فعالانه کشور عضو است که به صورت واقعی می‌تواند این امر را محقق کند. در این گزارش به لزوم اتخاذ سیاست‌های مکمل توسط وزارت صمت و سازمان استاندارد اشاره شده است.

جدول ۱. خلاصه اظهار نظر در خصوص لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه پذیرش مقررات فنی هماهنگ سازمان ملل متحد برای خودروهای چرخ‌دار، تجهیزات و قطعاتی که می‌توانند در خودروهای چرخ‌دار نصب شوند و یا به کار روند و شرایط شناسایی متقابل تأییدیه‌های اعطا شده بر اساس قوانین و مقررات سازمان ملل متحد

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحد			*	

جدول ۲. اظهار نظر تفصیلی در خصوص لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه پذیرش مقررات فنی هماهنگ سازمان ملل متحد برای خودروهای چرخ‌دار، تجهیزات و قطعاتی که می‌توانند در خودروهای چرخ‌دار نصب شوند و یا به کار روند و شرایط شناسایی متقابل تأییدیه‌های اعطا شده بر اساس قوانین و مقررات سازمان ملل متحد

شماره ماده	حکم	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحد	الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه پذیرش مقررات فنی هماهنگ سازمان ملل متحد برای خودروهای چرخ‌دار، تجهیزات و قطعاتی که می‌توانند در خودروهای چرخ‌دار نصب شوند و یا به کار روند و شرایط شناسایی متقابل تأییدیه‌های اعطا شده بر اساس مقررات سازمان ملل متحد شامل یک مقدمه، ۱۶ ماده، یک ضمیمه و ۸ برنامه به شرح پیوست تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود. تبصره- ارجاع به داور موضوع ماده (۱۰) و اصلاحات موضوع مواد (۱۲)، (۱۳) و (۱۳) مکرر) موافقت‌نامه، توسط دولت جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط است.			*	با توجه به نکات پیش‌گفته، پیوستن به لایحه «الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه پذیرش مقررات فنی هماهنگ سازمان ملل متحد برای خودروهای چرخ‌دار، تجهیزات و قطعاتی که می‌توانند در خودروهای چرخ‌دار نصب شوند و یا به کار روند و شرایط شناسایی متقابل تأییدیه‌های اعطا شده بر اساس مقررات سازمان ملل متحد»، مشروط به رعایت ملاحظات و اصلاح و رفع ابهام از ماده واحد بر اساس نکات پیش‌گفته، مورد تأیید است. همچنین در صورت فراهم‌سازی شرایط مذکور، به منظور اثرگذاری بیشتر، لازم است وزارت صنعت، معدن و تجارت، سیاست‌های مکملی را با هدف تطبیق منابع خودرو سازی و قطعه‌سازی کشور با این مقررات و نیز افزایش توان صادراتی آنها اتخاذ کند. در مجموع نیز هر چند همان‌طور که در متن گزارش اشاره شده است، برخی ملاحظات از اثرگذاری کامل این معاهده در ایران بر وضعیت کیفیت و صادرات خودرو می‌گاهد؛ با این وجود، کماکان پیوستن به این معاهده ضمن توجه به سیاست‌هایی که لازم است توسط نهادهای مرتبط به عنوان مکمل آن اتخاذ شود، کمک‌کننده است و می‌تواند از موانع فنی تجارت (صادرات و واردات خودرو) بکاهد. گفتنی است؛ پیوستن به این جنس موافقت‌نامه‌های بین‌المللی ماهیتاً به عنوان بستری برای تسهیل تجارت عمل می‌کند و سیاست‌های فعالانه کشور عضو است که به صورت واقعی می‌تواند این امر را محقق کند. در این گزارش به لزوم اتخاذ سیاست‌های مکمل توسط وزارت صمت و سازمان استاندارد اشاره شده است.	با توجه به نکات مطرح شده در گزارش، پیشنهاد می‌شود متن تبصره بدین شکل مورد بازبینی قرار گیرد: «در اجرای این موافقت‌نامه، رعایت اصول (۷۷ و ۱۲۵ و ۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران الزامی است.»



[۱] سایت کمیسیون اقتصادی سازمان ملل متحد برای اروپا (UNECE) - انجمن جهانی برای هماهنگ‌سازی قوانین و وسایل نقلیه (WP.29).

گزیده سیاستی

الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به این موافقت‌نامه در صورت رعایت ملاحظات، اصلاح و رفع ابهام از ماده‌واحد و اتخاذ سیاست‌های مکمل توسط سیاستگذار خودرویی، می‌تواند صادرات و واردات خودرو را در کشور را تسهیل کند.

