

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
لایحه «الحاق یک تبصره به ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی
صنعت خودرو – مصوب ۱۴۰۱»



مشخصات طرح

دوره یازدهم – سال دوم

شماره ثبت:

۸۲۵

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین کنندگان:

سعید شجاعی
رسول سلیمانی

ناظر علمی:

محمدحسن معادی
رودسری

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۸۴۵۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۷/۴



دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



مقدمه

اجرای صحیح اسقاط وسایل نقلیه فرسوده یکی از مؤثرترین و اقتصادی‌ترین راهکارهای مدیریت و کنترل آلودگی هوای کلانشهرهاست. طی سالیان اخیر معافیت خودروسازان داخلی از گواهی اسقاط از یکسو و ممنوعیت واردات خودرو از سوی دیگر منجر به کاهش چشمگیر اسقاط خودرو شده است. این در حالی است که هم‌اکنون در کشور بیش از ۱۰ میلیون وسیله نقلیه در مرز فرسودگی وجود دارد که بیانگر ضرورت اقدام جدی در این خصوص است. کاهش چشمگیر بازار تقاضای گواهی اسقاط، عدم انگیزه کافی در بازار عرضه اسقاط، عدم وجود سازوکار جامع قانونی در خصوص اسقاط وسایل نقلیه فرسوده، عدم تعهد تولیدکنندگان خودرو به امتداد مسئولیت تولیدکننده جهت مدیریت و بازیافت محصولاتشان و عدم تناسب ماهیت نظارتی ستاد مدیریت حمل‌ونقل و سوخت با جایگاه ساختاری کنونی از جمله دلایل اصلی رکود چرخه اسقاط در کشور هستند.

ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو – مصوب ۱۴۰۱ تولیدکنندگان خودرو (وفق تعریف ماده (۸) قانون) را موظف کرده است به‌ازای تولید هر چهار دستگاه خودرو یا موتورسیکلت، گواهی اسقاط معادل آن را از مرکز اسقاط دریافت کنند. دولت معتقد است از آنجا که در این قانون، پیش‌بینی لازم برای شرایطی که گواهی اسقاط موجود نبود صورت نپذیرفته، لذا لایحه «الحاق یک تبصره به ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو – مصوب ۱۴۰۱» به شرح ذیل با هدف مدیریت عرضه و تقاضا در بازار خودروهای سواری و کنترل قیمت و تولید این کالا، می‌تواند تأثیر منفی کمبود گواهی اسقاط را از طریق فراهم کردن امکان صدور گواهی اسقاط معادل با دریافت مابه‌ازای ریالی برای شماره‌گذاری خودرو را از بین ببرد.

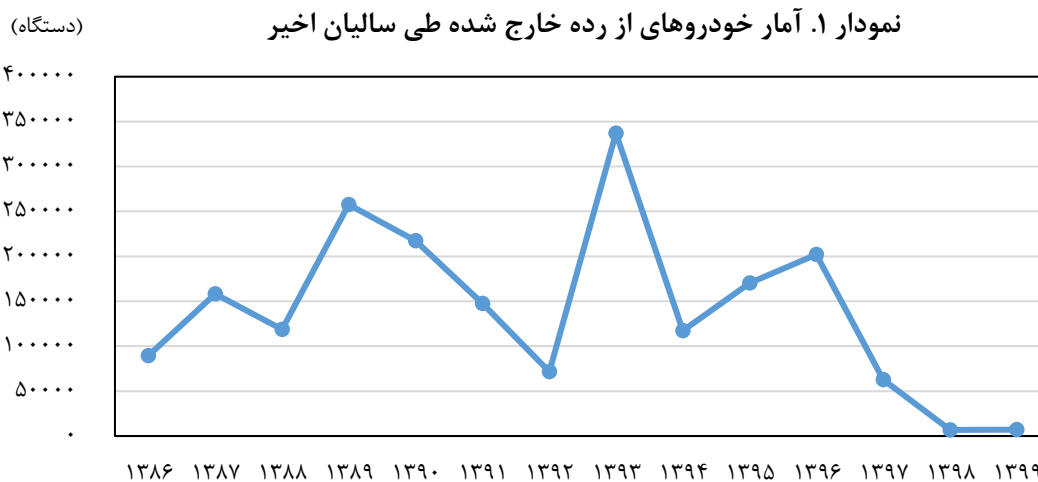
لایحه «الحاق یک تبصره به ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو – مصوب ۱۴۰۱»

«ماده واحد – متن زیر به‌عنوان تبصره «۳» به ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو – مصوب ۱۴۰۱ – الحاق
و شماره تبصره «۳» فعلی به تبصره «۴» تغییر می‌یابد:
تبصره «۳» – در صورت عدم وجود خودرو یا موتورسیکلت برای اسقاط به اندازه کافی و اختلال در روند تولید یا عرضه با تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت، تولیدکنندگان و واردکنندگان می‌توانند با پرداخت یک درصد (۱٪) قیمت خودرو یا موتورسیکلت تولیدی یا وارداتی به صندوق ملی محیط زیست مجوز شماره‌گذاری دریافت نمایند. منابع حاصل صرف پرداخت تسهیلات بانکی یا کمک‌های بلاعوض به متقاضیان اسقاط خودرو یا موتورسیکلت فرسوده خواهد شد.»

در ادامه پس از تبیین وضعیت موجود اسقاط خودرو در کشور به تحلیل و بررسی ابعاد مختلف این لایحه پرداخته می‌شود.

تبیین وضعیت موجود

براساس پیشینه آماری خودروهای از رده خارج شده در کشور، سالیانه تا سیصد و چهل هزار دستگاه در کشور اسقاط صورت گرفته است. روند کُند از رده خارج کردن وسایل نقلیه فرسوده موجب انباشت وسایل نقلیه فرسوده در کشور شده است. در سطح ملی براساس گزارش حسابرسی زیست‌محیطی نحوه اجرای قانون هوای پاک دیوان محاسبات کشور، ۱۰.۴۲۹.۵۵۳ وسیله نقلیه در مرز فرسودگی در کشور (سواری دولتی: ۷.۶۶۳، سواری شخصی: ۶۵۰.۰۹۲، تاکسی: ۱۳۱.۸۹۹، وانت: ۵۱۷.۷۲۱، اتوبوس درون‌شهری: ۹.۴۸۷، مینی‌بوس: ۶۵.۶۰۶، کشنده: ۴۴.۸۹۱، کامیون: ۱۸۹.۶۴۹، کامیونت: ۱۵.۶۰۹، موتورسیکلت: ۸.۷۸۲.۲۵۶) وجود دارد؛ که بیانگر اهمیت و ضرورت اقدام عاجل در این حوزه است.



مأخذ: گزارش آسیب‌شناسی وضعیت اسقاط وسایل نقلیه فرسوده در کشور و ارائه راهکارهای پیشنهادی، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰.

همان‌گونه که در نمودار ۱ نشان داده شده است اسقاط وسایل نقلیه از سال ۱۳۹۷ با افت چشمگیری مواجه شده، به‌گونه‌ای که در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ میزان سالیانه خودروهای فرسوده از رده خارج شده کمتر از ۷۰۰۰ خودرو بوده است.

تحلیل و بررسی موضوع

با توجه به اهمیت موضوع ضروری است که وضعیت موجود بررسی شده تا بتوان براساس آن راهکارهایی برای حل این معضل ارائه نمود. بر این اساس در این بخش ابتدا به‌صورت مختصر چالش‌های اصلی و چرایی به‌وجود آمدن وضعیت فعلی اسقاط خودرو در کشور بررسی شده و پس از آن به تحلیل لایحه «الحاق یک تبصره به ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو - مصوب ۱۴۰۱» پرداخته می‌شود.

الف) چرایی وضعیت فعلی اسقاط خودرو

از جمله مهم‌ترین دلایل وضعیت فعلی اسقاط خودرو می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. **عدم انگیزه کافی در بازار عرضه اسقاط:** در بخش بازار عرضه لازم است صاحبان وسایل نقلیه فرسوده انگیزه کافی برای اسقاط خودروی خود داشته باشند. لذا باید از یک طرف ارزش گواهی اسقاط جذابیت مالی لازم را برای صاحبان خودروی فرسوده داشته و از طرف دیگر سازوکارهای سلبی توان لازم را برای ایجاد محدودیت بر این خودروها داشته باشند.

۲. **عدم وجود سازوکار جامع قانونی در خصوص اسقاط وسایل نقلیه فرسوده:** در بُعد قانونی هرچند از سال ۱۳۸۷ قوانین و مصوبات گوناگونی با سه محور اعمال محدودیت بر خودروهای فرسوده، چگونگی تعیین سن فرسودگی وسایل نقلیه و سازوکار اسقاط وسایل نقلیه فرسوده مورد تصویب قرار گرفته است؛ لکن همچنان خلأ وجود یک چارچوب جامع که دربرگیرنده وجوه مختلف و سازوکارهای سلبی و ایجابی با در نظر گرفتن همه ذی‌نفعان این حوزه باشد ضروری به نظر می‌رسد.

۳. **عدم تناسب ماهیت نظارتی ستاد مدیریت حمل‌ونقل و سوخت با جایگاه ساختاری کنونی:** براساس قوانین موجود ستاد مدیریت حمل‌ونقل و سوخت به‌عنوان مرجع نظارت عالی عملیات اسقاط تعیین شده است. این ستاد در ابتدای تأسیس به‌لحاظ ساختاری ذیل نهاد ریاست‌جمهوری فعالیت می‌کرد تا در مردادماه ۱۳۹۴ با مصوبه هیئت وزیران از نهاد ریاست‌جمهوری جدا شده و

به یکی از مراکز زیرمجموعه سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای کشور منتقل شده است. این در حالی است که به نظر می‌رسد ماهیتاً وظایف این ستاد نظارتی و بین دستگاهی بوده و نیازمند هماهنگی بین وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، صنعت، معدن و تجارت، نفت، کشور، نیروی انتظامی و سازمان حفاظت محیط زیست است. بررسی عملکرد این ستاد طی سالیان اخیر نیز بیانگر کم‌رنگ شدن نقش این ستاد در عملیات اسقاط وسایل نقلیه بوده است.

۴. تناقضات سازوکارهای قانونی موجود: در برخی از قوانین و مصوبات موجود کشور تناقضاتی وجود دارد که موجب پیچیده شدن فرایند اسقاط وسایل نقلیه شده که در ادامه به برخی از آنها اشاره شده است:

جایگزینی سن فرسودگی با معیار معاینه فنی جهت تشخیص وسایل نقلیه فرسوده در آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک مورخ ۱۴۰۰/۳/۹ به جای بالا بردن هزینه‌های تردد یک خودروی فرسوده (با افزایش نرخ بیمه، عدم سهمیه سوخت، تعداد دفعات بیشتر معاینه فنی در سال)، هزینه از رده خارج کردن این خودروهای فرسوده را بالا برده است.

طبق ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی بند «ث» ماده (۳۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، واردات هر یک دستگاه کامیون منوط به اسقاط حداقل یک دستگاه کامیون که از زمان ساخت آن بیش از بیست و پنج سال گذشته باشد و با ظرفیت حداکثر سه تن کمتر از ظرفیت کامیون وارداتی می‌باشد. این در حالی است که کامیون‌های وارداتی دارای ظرفیت ۴۴ تن هستند و اغلب کامیون‌های موجود در کشور مشمول این قانون نخواهند شد.

همچنین در تبصره «۱» ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی بند «ث» ماده (۳۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، شرط اسقاط کامیون را داشتن معاینه فنی معتبر در زمان اسقاط اعلام کرده است! که به معنای افزایش هزینه برای اسقاط کامیون است.

۵. عدم تخصیص تسهیلات برای مالکان وسایل نقلیه فرسوده: با توجه به اینکه غالب مالکان وسایل نقلیه فرسوده اقشار ضعیف جامعه هستند، اجرای طرح‌های نوسازی بدون در نظر گرفتن سازوکارهای تشویقی عملی نخواهد بود.

ب) بررسی ابهامات و ابعاد مختلف لایحه

در این بخش به صورت مشخص به ابهامات و ابعاد مختلف لایحه «الحاق یک تبصره به ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو - مصوب ۱۴۰۱» به شرح ذیل پرداخته می‌شود.

۱. ابهام در عبارت «عدم وجود خودرو یا موتورسیکلت»: با توجه به موضوع لایحه که در خصوص گواهی اسقاط خودرو یا موتورسیکلت است، عدم وجود خودرو عملاً غیرکارشناسی و مسیری برای ایجاد ابهامات بیشتر لایحه است، لذا باید از عبارت عدم وجود گواهی اسقاط خودرو به جای عدم وجود خودرو استفاده شود.

۲. ابهام و تعارض منافع در عبارت «به اندازه کافی و اختلال در روند تولید یا عرضه به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت»: اینکه یک نهاد تشخیص دهد خودرو یا موتورسیکلت برای اسقاط وجود ندارد زمینه ایجاد امضای طلایی، فساد و برخورد سلیقه‌ای با قانون است. هرگونه تعیین معیار نیز کارساز نخواهد بود و متأثر از زمان می‌باشد. از طرفی، با توجه به اینکه وزارت صنعت، معدن و تجارت متولی تولید است و حتی از طریق سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) سهامدار خودروسازان بزرگ کشور نیز محسوب می‌شود و به همین دلیل جایگاه احراز عدم وجود گواهی اسقاط خودرو به وسیله این وزارتخانه از مصادیق تعارض منافع است که این امر بستر فساد است که بند «۱» اصل (۳) و نیز بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مقام معظم رهبری^۱ حکم به مبارزه با آن داده‌اند. بر این اساس پیشنهاد می‌شود عبارت «در صورت عدم وجود گواهی اسقاط خودرو در سامانه نوسازی ستاد مدیریت حمل و نقل سوخت» جایگزین عبارت «در صورت عدم وجود خودرو یا موتورسیکلت برای اسقاط به اندازه کافی و اختلال در روند تولید یا عرضه به تشخیص وزارت صمت» شود.

۳. لزوم عدم شمول خودروهای وارداتی: با توجه به اینکه خودروهای وارداتی تاکنون با مشکلی از حیث تأمین گواهی اسقاط مواجه نبوده‌اند و در صورت شمول آنها این امکان وجود دارد که اصلاً اسقاط مورد خدشه قرار گیرد، لذا این مصوبه تنها باید به منظور حل مشکل تولیدکنندگان در مواقع بحران باشد.

۴. **ابهام در نحوه تعیین عدد «یک درصد» قیمت خودرو برای مجوز قیمت اسقاط:** با توجه به اینکه قیمت خودروی اسقاطی بسیار بالاتر از یک درصد قیمت خودروی صفر کیلومتر است، نحوه تعیین این عدد محل پرسش است. البته ذکر این نکته حائز اهمیت است که با افزایش این عدد، قیمت خودروهای تولید داخل نیز افزایش خواهد یافت. به همین منظور به نظر می‌رسد با تفکیک خودروهای تولید داخل و مونتاژی (سهام تولید داخل کمتر از ۵۰ درصد) از یکسو و تعیین عدد متفاوت برای قیمت اسقاط آنها از سوی دیگر تا حدود زیادی تأثیر افزایش قیمت خودروهای تولید داخل را کنترل خواهد کرد.

۵. **قالب غیراجرایی صندوق ملی محیط زیست:** نتایج مطالعات و تجربه قبلی نشان می‌دهد در صورتی اسقاط خودرو در کشور قابلیت اجرای مؤثر دارد که به صورت طرح‌های نوسازی ناوگان با بودجه و متولی مشخص و دارای قابلیت ارزیابی باشد. با توجه به اینکه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) و سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای به ترتیب متولی اسقاط خودروهای درون‌شهری (اعم از موتورسیکلت) و برون‌شهری هستند پیشنهاد می‌شود تولی‌گری این موضوع هم به سازمان‌های پیش‌گفته در قالب طرح‌های نوسازی ناوگان و با قابلیت ارزیابی مستمر توسط دولت و مجلس سپرده شود.

۶. **مغایرت با اصل (۵۳) قانون اساسی:** مطابق این اصل، کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد. با توجه به اینکه در متن لایحه «الحاق یک تبصره به ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو - مصوب ۱۴۰۱» تصریحی در خصوص واریز منابع به خزانه‌داری کشور نشده است مغایر با اصل (۵۳) قانون اساسی است.

جمع‌بندی و ارائه راهکار پیشنهادی

با عنایت به نکات پیش‌گفته، شرایط احراز عدم وجود گواهی اسقاط، متولی، تعیین محرک‌های قانونی برای اسقاط و نحوه ارزیابی اهم مواردی است که باید در این لایحه مورد بازبینی قرار گیرد. به همین منظور کلیات لایحه «الحاق یک تبصره به ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو - مصوب ۱۴۰۱» با اعمال اصلاحات مدنظر مورد تأیید است. با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس متن پیشنهادی به شرح ذیل ارائه می‌شود:

ماده واحده - متن زیر به عنوان تبصره «۳» به ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو - مصوب ۱۴۰۱ الحاق و شماره تبصره «۳»

فعلی به تبصره «۴» تغییر می‌یابد:

تبصره «۳» -

الف) در صورت عدم وجود گواهی اسقاط در سامانه نوسازی ستاد مدیریت حمل‌ونقل و سوخت کشور حداکثر به مدت دو هفته پس از درخواست با اعلام این ستاد، تولیدکنندگان خودرو می‌توانند صرفاً مازاد تقاضای مورد نیاز خود را با پرداخت یک درصد قیمت خودرو به حساب اختصاصی سازمان ذی‌ربط در وزارت کشور و سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای نزد خزانه‌داری به نسبت مساوی، مجوز شماره‌گذاری آن خودرو را دریافت نمایند. منابع حاصل از اجرای این مصوبه از طریق سازمان‌های مذکور صرف کاهش سود تسهیلات بانکی به منظور اجرای طرح‌های نوسازی ناوگان با اولویت خودروهای حمل‌ونقل عمومی و موتورسیکلت می‌شود. دستگاه‌های مذکور موظفند گزارش عملکرد خود در خصوص این مصوبه را هر سه ماه یکبار به وزارت صنعت، معدن و تجارت و کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی ارائه دهند. مدت زمان اعتبار گواهی اسقاط حداقل سه ماه بوده و در آیین‌نامه موضوع این ماده تعیین می‌گردد.

ب) وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است حداقل ۳۰ درصد از خودروهای مشمول قرعه‌کشی را به مالکان خودرو فرسوده اختصاص دهد. تحویل خودروی جدید مشروط به ارائه گواهی اسقاط خودروی فرسوده است.

ج) شماره‌گذاری خودروهای سرهم‌بندی (مونتاژ) شده در کشور بجز موتورسیکلت با سهم داخلی‌سازی کمتر از ۴۰ درصد، مشروط به ارائه گواهی اسقاط به میزان تعیین شده برای خودروی وارداتی مشابه است. مرجع تعیین میزان داخلی‌سازی وزارت صنعت، معدن و تجارت است.

د) با هدف کاهش آلودگی هوا، مصرف سوخت و حوادث جاده‌ای وزارت کشور مکلف است با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت نفت، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت راه و شهرسازی، سازمان ملی استاندارد و سازمان حفاظت محیط زیست عوارض و محدودیت تردد و حمل بار متناسب با سطح آلودگی، مصرف سوخت، سن و سطح استانداردهای ایمنی خودروها تعیین نماید. منابع حاصل از این عوارض، پس از واریز به خزانه، تماماً به صندوق ملی محیط زیست تخصیص و صرف توسعه حمل‌ونقل عمومی می‌شود.

جدول خلاصه لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۱۰) قانون

سامان‌دهی صنعت خودرو - مصوب ۱۴۰۱

شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون
(۱۰)	*		-

جدول تفصیلی لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو - مصوب ۱۴۰۱

شماره ماده	حکم	موافق	مخالف	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
(۱۰)	متن زیر به عنوان تبصره «۳» به ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو - مصوب ۱۴۰۱ الحاق و شماره تبصره «۳» فعلی به تبصره «۴» تغییر می‌یابد	با اصلاحات مدنظر	-	شرایط احراز عدم وجود گواهی، متولی، تعیین محرک‌های قانونی برای اسقاط و نحوه ارزیابی اهم مواردی است که باید در این لایحه مورد بازبینی قرار گیرد.	الف) در صورت عدم وجود گواهی اسقاط در سامانه نوسازی ستاد مدیریت حمل‌ونقل و سوخت کشور حداکثر به مدت دو هفته پس از درخواست با اعلام این ستاد، تولیدکنندگان خودرو می‌توانند صرفاً مازاد تقاضای مورد نیاز خود را با پرداخت یک درصد قیمت خودرو به حساب اختصاصی سازمان ذی‌ربط در وزارت کشور و سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای نزد خزانه‌داری به نسبت مساوی، مجوز شماره‌گذاری آن خودرو را دریافت نمایند. منابع حاصل از اجرای این مصوبه از طریق سازمان‌های مذکور صرف کاهش سود تسهیلات بانکی به منظور اجرای طرح‌های نوسازی ناوگان با اولویت خودروهای حمل‌ونقل عمومی و موتورسیکلت می‌شود. دستگاه‌های مذکور موظفند گزارش عملکرد خود در خصوص این مصوبه را هر سه ماه یکبار به وزارت صنعت، معدن و تجارت و کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی ارائه دهند. مدت زمان اعتبار گواهی اسقاط حداقل سه ماه بوده و در آیین‌نامه موضوع این ماده تعیین می‌گردد. ب) وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است حداقل ۳۰ درصد از خودروهای مشمول قرعه‌کشی را به مالکان خودرو فرسوده اختصاص دهد. تحویل خودروی جدید مشروط به ارائه گواهی اسقاط خودروی فرسوده است. ج) شماره‌گذاری خودروهای سرهم‌بندی (مونتاژ) شده در کشور بجز موتورسیکلت با سهم داخلی‌سازی کمتر از ۴۰ درصد، مشروط به ارائه گواهی اسقاط به میزان تعیین شده برای خودروی وارداتی مشابه است. مرجع تعیین میزان داخلی‌سازی وزارت صنعت، معدن و تجارت است. د) با هدف کاهش آلودگی هوا، مصرف سوخت و حوادث جاده‌ای وزارت کشور مکلف است با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت نفت، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت راه و شهرسازی، سازمان ملی استاندارد و سازمان حفاظت محیط زیست عوارض و محدودیت تردد و حمل بار متناسب با سطح آلاینده‌گی، مصرف سوخت، سن و سطح استانداردهای ایمنی خودروها تعیین نماید. منابع حاصل از این عوارض، پس از واریز به خزانه، تماماً به صندوق ملی محیط زیست تخصیص و صرف توسعه حمل‌ونقل عمومی می‌شود.