



جمهوری اسلامی ایران  
مجلس شورای اسلامی

شماره گزارش: 6  
ردیف: 3

دوره دوازدهم - سال اول  
تاریخ چاپ: 1403/08/14

**گزارش کمیسیون اصل نودم قانون اساسی در خصوص  
«طرح های نوسازی ناوگان باری جاده های»**

ماده 101 قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

**معاونت نظارت**

اداره کل دفتر اجرایی کمیسیون اصل نودم (90) قانون اساسی

**هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی**

**سلام علیکم**

با احترام، در اجرای قانون «نحوه گزارش کمیسیون اصل 90 قانون اساسی» مصوب 1366/9/3 مجلس شورای اسلامی و ماده 101 قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به پیوست «گزارش نظارتی طرح های نوسازی ناوگان باری جاده‌ای» که در جلسه مورخ 1403/07/29 این کمیسیون به تصویب رسیده است برای قرائت در اولین جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، تقدیم می شود.

**نصراله پژمان فر**

**رئیس کمیسیون**

## از: کمیسیون اصل نودم(90) قانون اساسی به: نمایندگان مجلس شورای اسلامی

### موضوع: گزارش نظارتی طرح های نوسازی ناوگان باری جاده‌ای

#### الف- مقدمه:

بخش حمل و نقل به عنوان یکی از اجزای مهم اقتصاد ملی و به دلیل تأثیر زیربنایی آن، جایگاه کلیدی در فرایند توسعه اقتصادی کشور بر عهده دارد. این بخش به شکلی گسترده تمامی حوزه های تولید، توزیع و مصرف کالا و خدمات را پوشش می دهد و بر همین اساس، موجب شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی کشور می گردد. بر اساس گزارش های رسمی، از کل بار جابجا شده با روش زمینی 92 درصد حمل و نقل کالای کشور در جاده ها و به وسیله کامیون ها و کشنده ها انجام می شود<sup>1</sup> و 8 درصد نیز از طریق راه آهن صورت می گیرد.

اما فرسودگی 45 درصد از ناوگان باری جاده‌ای کشور منجر به مصرف سوخت و انتشار گازهای آلاینده بیشتر شده و هم از لحاظ ایمنی، مخاطرات زیادی بخصوص در شدت تصادفات ایجاد کرده است. مصرف سوخت یک کشنده فرسوده بیش از دو برابر یک کشنده نو است و با ورود هر کشنده نو نیز سالانه حدود 25 هزار دلار در مصرف سوخت صرفه جویی می‌شود. با استفاده از منابع حاصل از این صرفه جویی، خروج ارز ناشی از واردات کشنده یا قطعات مورد نیاز برای تولید آن در حدود 2.5 سال جبران می‌شود.

تاکنون طرح های متعددی برای نوسازی این ناوگان در سال های اخیر از جمله طرح نوسازی 65 هزار دستگاه کامیون و کشنده با ظرفیت 10 تن و بیشتر و با سن بیش از 35 سال و طرح جایگزینی و نوسازی ناوگان حمل و نقل درون شهری و برون شهری، اجرایی شده، اما هم زمان با اجرای طرح های نوسازی حمل و نقل، میانگین عمر ناوگان عمومی باری جاده ای همواره صعودی بوده است که این موضوع بیانگر عدم کارایی طرح های اجرا شده و عدم توجه به نوسازی ناوگان حمل و نقل عمومی در کشور بوده است.

گرانی ناوگان باری جاده‌ای در داخل کشور (به دلیل قیود موجود در مسیر واردات) و نیز عدم پیش بینی منابع برای تأمین نقدینگی (جهت پرداخت منافع حاصل از صرفه جویی) سبب عملکرد بسیار ضعیف طرح های نوسازی شده است به نحوی که طرح «نوسازی 65 هزار دستگاه کامیون و کشنده فرسوده با ظرفیت ده تن و بیشتر و با سن بیش از 35 سال»، 6 درصد و طرح «جایگزینی و نوسازی ناوگان حمل و نقل مسافری و باری درون و برون شهری»، 0/54 درصد برای ناوگان باری عملکرد داشته است. کاهش اسقاط در کنار محدودیت در تخصیص سوخت و سهمیه بندی بار بهره‌وری ناوگان را کاهش داده است.

<sup>1</sup> سالنامه آماری سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای سال 1400

شکایت های متعددی در خصوص مسائل و مشکلات مربوط به ناوگان باربری جاده‌ای در کمیسیون اصل نود مطرح شده است. با توجه به آسیب‌های فراوانی که فرسودگی این ناوگان ایجاد می‌کند کمیته اقتصادی، فنی و عمرانی کمیسیون اصل نود موضوع طرح های نوسازی ناوگان باری جاده‌ای کشور را به صورت ویژه بررسی کرده است.

در این گزارش تلاش شده است تا مشکلات و چالش های طرح های نوسازی ناوگان باری جاده‌ای، تبیین و در خاتمه نیز پیشنهادهایی به منظور برون رفت از وضعیت فعلی ارائه شود، که گزارش آن برای استحضار نمایندگان محترم و ملت شریف ایران تقدیم می‌گردد.

## **ب- دلایل ناکارآمدی طرح های نوسازی ناوگان باری جاده‌ای:**

با تأملی در طرح های نوسازی ناوگان باری جاده‌ای، می‌توان به نکات قابل توجهی دست یافت. گران بودن ناوگان باری جاده‌ای در داخل کشور، تأمین نشدن منابع مالی به عنوان سرمایه اولیه برای راه‌اندازی طرح نوسازی، محدودیت شرایط صحنه گذاری پیمایش که شرط لازم برای بهره‌مندی از «منافع حاصل از صرفه جویی» است، تضاد منافع ذی‌نفعان در نتیجه ناعادلانه بودن تسهیم هزینه مالی (اصل و فرع تسهیلات) بین آنها و نیز مدیریت ضعیف بازار اسقاط خودروهای فرسوده از جمله مهم‌ترین دلایل عدم کارکرد این طرح‌ها مطابق اهداف پیش‌بینی شده بوده است که در ادامه به تفکیک بررسی می‌شود.

### **1- گران بودن ناوگان باری جاده‌ای در داخل کشور (به دلیل قیود موجود در مسیر واردات)**

بررسی قیمت‌کننده در داخل کشور نشانگر وجود اختلاف قیمت شدید با نمونه مشابه خارجی است. به‌طور متوسط قیمت‌کننده داخل‌کننده های وارداتی مورد بررسی، 200 درصد گران‌تر از قیمت نمونه مشابه خارجی است.<sup>2</sup> این اختلاف قیمت ناشی از قیود موجود در مسیر واردات است. الزام به ارائه گواهی اسقاط، الزام به اخذ خدمات پس از فروش از نماینده داخلی کارخانه اصلی، تعرفه 20 درصدی و سن کمتر از سه سال، از جمله این قیدهاست. به‌عنوان نمونه‌کننده ولو FH500 مدل 2018 در داخل کشور با قیمت بیش از 9 میلیارد تومان به فروش می‌رسد در حالی که قیمت آن در خارج از کشور 64 هزار دلار معادل با 2.9 میلیارد تومان است. به عبارت دیگر قیمت‌کننده 5 سال کارکرده در داخل 3 برابر نمونه مشابه خارجی است. این موضوع یکی از موانع جدی نوسازی ناوگان فرسوده است.

### **2- عدم تأمین مالی برای اجرایی شدن طرح**

با وجود این که بیش از 4 هزار میلیارد تومان منابع مربوط به وجوه اخذ شده به‌عنوان جایگزین گواهی اسقاط در صندوق توسعه فناوری‌های پیشرفته وزارت صمت جمع شده است و طبق ماده 10 قانون ساماندهی

<sup>2</sup> با احتساب مالیات بر ارزش افزوده معادل 9 درصد قیمت ارزش گمرکی و حقوق گمرکی معادل 20 درصد

صنعت خودرو، کل این منابع باید صرف اعطای تسهیلات برای نوسازی ناوگان فرسوده گردد اما تاکنون از این منابع هیچ استفاده ای صورت نگرفته و در اثر تورم ارزش واقعی منابع روز به روز در حال کاهش است.

### 3- تأخیر در پرداخت مابه ازای صرفه جویی

اجبار خودروسازها به نصب مکان یاب (GPS) در طرح جایگزینی و نوسازی ناوگان حمل و نقل درون شهری و برون شهری برای صحنه گذاری پیمایش و پرداخت «منافع حاصل از صرفه جویی» به سرمایه گذار بعد از وقوع صرفه جویی بوده است؛ اما به دلیل بی توجهی به مهیا نمودن شرایط صحنه گذاری، طبیعتاً امکان پایش پیمایش و محاسبه صرفه جویی وجود نداشته و راهکار دیگری نیز پیش بینی نشده و در نتیجه سبب تأخیر در پرداخت مابه ازای سوخت صرفه جویی، شده است.

### 4- عدم تولید کافی و واردات به میزان مورد نیاز

توجه ناکافی به توسعه داخلی سازی قطعات از ابتدای تولید خودروهای عمومی کشور و چالش تأمین قطعات یدکی پس از تحریم های سال 1397 باعث شده است تا مهم ترین قطعات خودروهای عمومی شامل موتور، گیربکس و محور، نیازمند واردات باشند. بعلاوه با توجه به اجرای طرح واردات از محل بند «ث» ماده 30 قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب سال 1395، تاکنون ترخیص این نوع خودروها در گمرکات کشور نیز به کندی و سختی صورت می گیرد. مشکل ثبت سفارش کشنده ها به دلیل عدم اخذ مجوزهای لازم از سازمان های ذینفع، اخذ وثیقه و ضمانت نامه از سوی بانک های عامل برای صدور کد رهگیری و برخی دیگر از مسائل باعث شده است تا کشنده ها در گمرک انبار شوند و حتی بیش از یک سال نیز اجازه ترخیص نداشته باشند.

### 5- مدیریت ضعیف بازار اسقاط خودروهای فرسوده

بر اساس قوانین و مقررات پیشین کشور در بخش تقاضا، واردکنندگان خریداران اصلی گواهی اسقاط بوده اند. در سالیان اخیر محدودیت واردات خودرو با توجه به مشکلات تأمین ارز آنها موجب کاهش تقاضای چشمگیر گواهی اسقاط بوده است. از طرفی در بخش بازار عرضه به چهار دلیل انگیزه لازم در عرضه گواهی اسقاط نیز به شرح ذیل وجود نداشته است:

الف) لغو معیار کمی سن فرسودگی مطابق آئین نامه جدید ماده (8) قانون هوای پاک:

آئین نامه ماده 8 قانون هوای پاک (نسخه قدیم) را با موضوع سن فرسودگی وسایل نقلیه فرسوده و تعیین ملاک اسقاط در مورخ 18 مهرماه 1397 هیات وزیران تصویب کرد. در این آئین نامه برای هر یک از انواع وسایل نقلیه، سن فرسودگی تعیین شد. به این ترتیب ملاک ممنوعیت تردد و اسقاط خودروهای فرسوده، سن آنها لحاظ شد اما پس از شکایت یک از شهروندان با رأی دیوان عدالت اداری با استعلام از شورای نگهبان

این آئین نامه ابطال گردید. پس از آن در آئین نامه جدید ماده 8 قانون هوای پاک مصوب 9 خرداد 1400 زمانی که وسیله نقلیه به سن مرز فرسودگی می رسد نیازمند مراقبت و تعمیرات بیشتر است و باید تعداد دفعات معاینه فنی سالانه آن و عوارض سالیانه افزایش یابد. در صورتی که وسیله نقلیه به دلیل افت و کاهش عملکرد و از بین رفتن قطعات مهار آلاینده‌گی و ایمنی، توانایی قبولی در آزمون های معاینه فنی را نداشته باشد، فرسوده تلقی و مشمول محدودیت های ذکر شده در متن ماده 8 قانون هوای پاک می شود. در واقع در صورتی که وسیله نقلیه تحت مراقبت و تعمیرات و نگهداری منظم و مناسب قرار گیرد، مشروط بر توان اخذ معاینه فنی، می تواند به تردد خود ادامه دهد، در غیر این صورت باید از رده خارج و اسقاط شود.

با توجه به زیرساخت های موجود در کشور در حوزه معاینه فنی، نظیر عدم نظارت بر اصالت خودروها یا ضعف در نظارت، در مجموع می توان ادعا نمود که این آئین نامه بازدارندگی لازم را برای از رده خارج کردن خودروهای فرسوده نخواهد داشت. علاوه بر این، مراکز معاینه فنی صرفاً قادرند مقدار آلاینده‌گی خودروها را اندازه گیری کنند و ایمنی و مقدار مصرف سوخت خودروها ارزیابی نمی شود.

#### ب) عدم افزایش قیمت گواهی اسقاط در مدت دهه اخیر

با توجه به کاهش شدید تقاضای گواهی اسقاط، قیمت گواهی اسقاط به صورت متناسب با تورم افزایش نیافته که این امر سبب کاهش انگیزه مالکان وسایل نقلیه فرسوده برای اسقاط خودروی فرسوده خود شده است.

#### ج) عدم تخصیص تسهیلات کافی برای مالکان وسایل نقلیه فرسوده

علی رغم آنکه تبصره 2 ماده 8 قانون هوای پاک<sup>3</sup> و سایر مصوبات<sup>4</sup>، بستر قانونی خوبی برای تأمین مالی و اعطای تسهیلات ارزان قیمت برای جایگزین کردن وسایل نقلیه فرسوده است اما سازوکار طرح های نوسازی برای حمایت از مالکان خودروهای فرسوده به گونه ای است که عملکرد آن بسیار ضعیف ارزیابی می شود زیرا غالب مالکان وسایل نقلیه فرسوده صرفاً بر اساس آورده شخصی امکان جایگزینی خودروی خود را ندارند.

#### د) اخذ 5 درصد قیمت خودروهای باری به عنوان جایگزین گواهی اسقاط مربوط به واردات

طبق ماده 10 قانون ساماندهی صنعت خودرو در صورت عدم وجود گواهی اسقاط، واردکنندگان کامیون و کشنده مجاز هستند به عنوان جایگزین، 5 درصد از قیمت کشنده وارداتی را به صندوق توسعه فناوری های پیشرفته وزارت صمت واریز نمایند. شواهد میدانی نشانگر این واقعیت است که به دلیل فشارهای اجتماعی و

<sup>3</sup> دولت مکلف است در بودجه سالانه، ردیفی به منظور اعطای تسهیلات ارزان قیمت جهت جایگزین کردن خودروها و موتورسیکلت های فرسوده موجود با کارمزد چهار درصد (4٪) با بازپرداخت ده ساله تعیین کند و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند.

<sup>4</sup> از جمله «طرح نوسازی 65 هزار دستگاه کامیون و کشنده بالای 10 تن با سن بیش از 35 سال» و «طرح جایگزینی و نوسازی ناوگان حمل و نقل درون

ورود غیرکارشناسی برخی از دستگاه های نظارتی و با وجود موجود بودن گواهی در سامانه اسقاط، اخذ 5 درصد قیمت کشنده به عنوان جایگزین گواهی اسقاط ادامه دارد که این موضوع مشخصاً خلاف قانون مذکور است.

#### 6- خودمالکی بالای ناوگان حمل و نقل جاده ای

یکی از علل ضعیف بودن عملکرد طرح های نوسازی، درصد خودمالکی در حمل و نقل جاده ای بار است، در حالی که عموماً شرکت ها با توجه به توان مالی قوی تر، با حداقل تسهیلات دولتی می توانند اقدام به نوسازی ناوگان خود نمایند. بر اساس سالنامه آماری سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای تنها 6/5 درصد ناوگان، متعلق به شرکت ها و مؤسسه های حمل و نقلی اند و مابقی تحت مالکیت شخص حقیقی یا اشتراکی می باشند. یکی از مشکلاتی که بر سر ایجاد نظام شرکت مالکی در برابر خودمالکی وجود دارد، هزینه بیمه و مالیات است. این هزینه ها برای خودمالکی بسیار کمتر از شیوه شرکت مالکی است، بنابراین رغبتی به ایجاد شرکت های حمل و نقل وجود ندارد. دولت باید از طریق اصلاح قانون و برطرف کردن مشکلات حقوقی و با ایجاد مشوق برای تأسیس شرکت های حمل و نقل اجازه دهد ارزش افزوده از طریق این شرکت ها شکل بگیرد.

#### ج- جمع بندی:

از سال 1394 تاکنون دو طرح «نوسازی 65 هزار دستگاه کامیون و کشنده با ظرفیت 10 تن و بیشتر با سن بیش از 35 سال» و «جایگزینی ناوگان حمل و نقل درون شهری و برون شهری» اجرایی شده است. طرح نوسازی 65 هزار کامیون با اختصاص 2 میلیارد و 762 میلیون دلار منجر به نوسازی 3.926 کامیون از 65 هزار کامیون کشنده هدف گذاری شده است که دارای عملکرد ضعیف معادل 6٪ می باشد.

عدم موفقیت طرح های نوسازی با وجود در مرز فرسودگی قرار داشتن 45 درصد از ناوگان حمل و نقل عمومی باری کشور، چالش بزرگی در مقابل سیاست گذاران کشور قرار داده است. پیامد ادامه وضعیت موجود به دلیل ناکارآمدی طرح های نوسازی، سبب تشدید فرسودگی ناوگان باری جاده ای کشور و هدر رفتن میلیاردها لیتر نفت گاز با وجود مشکلات تأمین این حامل انرژی استراتژیک در کشور خواهد شد.

با توجه به مواردی که بیان گردید اجرای طرح های نوسازی خودروهای فرسوده بدون در نظر گرفتن سازوکارهای تشویقی و تنبیهی موثر، عملی نخواهد بود. در شرایطی که در توزیع یارانه سوخت، اخذ عوارض و تخصیص بار بین ناوگان فرسوده و ناوگان نو تفاوتی وجود ندارد، مالکان انگیزه اقتصادی کافی برای نوسازی و پرداخت آورده شخصی برای نوسازی نخواهند داشت. همچنین بررسی تجربه سال های 1383 و 1393 نشان می دهد اعمال محدودیت بر تردد ناوگان فرسوده، در کاهش متوسط سن ناوگان باری کشور موثر بوده اند.

لذا باید ترکیبی از تسهیلات نوسازی به همراه سایر اقدامات تشویقی و تنبیهی برای نوسازی ناوگان باری به صورت موفقیت آمیز استفاده شود.

#### د- پیشنهادها

پیشنادهای ذیل برای رفع چالش ها و اجرای موفقیت آمیز طرح های نوسازی ارائه می گردد:

##### 1- اجرای طرح های نوسازی با لحاظ منافع حداکثری خودروساز و مالک ناوگان:

در رویکرد جدید لازم است که مقدار منفعت و یا ضرر کلیه ذینفعان و بازیگران درگیر این طرح، به صورت جامع دیده شود تا بتوان نسبت به تعیین حدود شاخص ها (روش تسهیم پرداخت اصل و فرع تسهیلات) تصمیم گیری نمود. لذا برای ارزیابی راهکارهای مختلف، ارزش فعلی خالص مالی همه ذینفعان با توجه به مبالغ دریافتی و پرداختی در طول بازه زمانی، به صورت جامع ساختار بندی و فرموله شود.

##### 2- از سرگیری اعطای تسهیلات از منابع صندوق توسعه فناوری های پیشرفته وزارت صمت

همانگونه که قبلاً اشاره شد با وجود این که بیش از 4 هزار میلیارد تومان منابع مربوط به وجوه اخذ شده به عنوان جایگزین گواهی اسقاط در صندوق توسعه فناوری های پیشرفته وزارت صمت جمع شده است و طبق ماده 10 قانون ساماندهی صنعت خودرو کل این منابع باید صرف اعطای تسهیلات برای نوسازی ناوگان فرسوده گردد اما تاکنون از این منابع هیچ استفاده ای صورت نگرفته و در اثر تورم نیز ارزش واقعی منابع روز به روز در حال کاهش است. شایان ذکر است آیین نامه اجرای ماده 10 قانون ساماندهی صنعت خودرو اواخر سال 1402 تصویب شده اما با وجود گذشت بیش از 7 ماه حتی یک مورد تسهیلات با استفاده از منابع حاصل از اجرای این ماده اعطا نشده است. لذا ضرورت دارد وزارت صمت به عنوان متولی صندوق مربوطه فرآیند اعطای تسهیلات را تسریعاً آغاز نماید.

##### 3- تسهیل الگوی صحه گذاری سوخت صرفه جویی شده

به منظور تسهیل اجرای طرح های نوسازی ضروری است میانگین پیمایش و میانگین سوخت صرفه جویی شده حاصل از نوسازی هر یک از انواع کامیون بر اساس آمار چند سال گذشته مبنای عرضه گواهی صرفه جویی انرژی قرار گیرد؛ زیرا اگر سخت گیری برای صحه گذاری سوخت صرفه جویی شده طبق سالیان گذشته در طرح جدید نیز اعمال گردد سبب اختلال در فرآیند می گردد. لذا وزارت نفت به عنوان متولی صحه گذاری صرفه جویی مصرف سوخت باید نسبت به رفع ایرادات مربوطه اقدام نماید.



#### 4-اصلاح سیاست های تجاری

اعطای مشوق و اصلاح قیمت خودروی نو از منظر کاهش هزینه سرمایه گذاری برای متقاضی نوسازی، مشابه یکدیگرند. لذا عدم توجه به مدیریت صحیح قیمت خودروهای داخل کشور، سبب بروز چالش های عمده ای در طرح های نوسازی و تحمیل هزینه گران تسهیلات نوسازی (مشوق ها) به منابع صندوق توسعه ملی و متقاضیان نوسازی به دلیل اختلاف قیمت زیاد خودروی نو و فرسوده شده است. از این رو ضرورت دارد وزارت صمت و سازمان ملی استاندارد ایران با درک واقع بینانه از شرایط بازار ناوگان حمل و نقل عمومی باری و فرسودگی شدید آن با اصلاح تعرفه واردات و کاهش موانع غیرتعرفه ای آن، شرایطی را مهیا نماید که متقاضیان طرح های نوسازی ناوگان، خودروهای باری را با قیمت مناسب تر در کشور تهیه نمایند و بدین وسیله تقاضای نوسازی افزایش یابد.

#### 5- توقف اخذ وجوه به عنوان جایگزین گواهی اسقاط

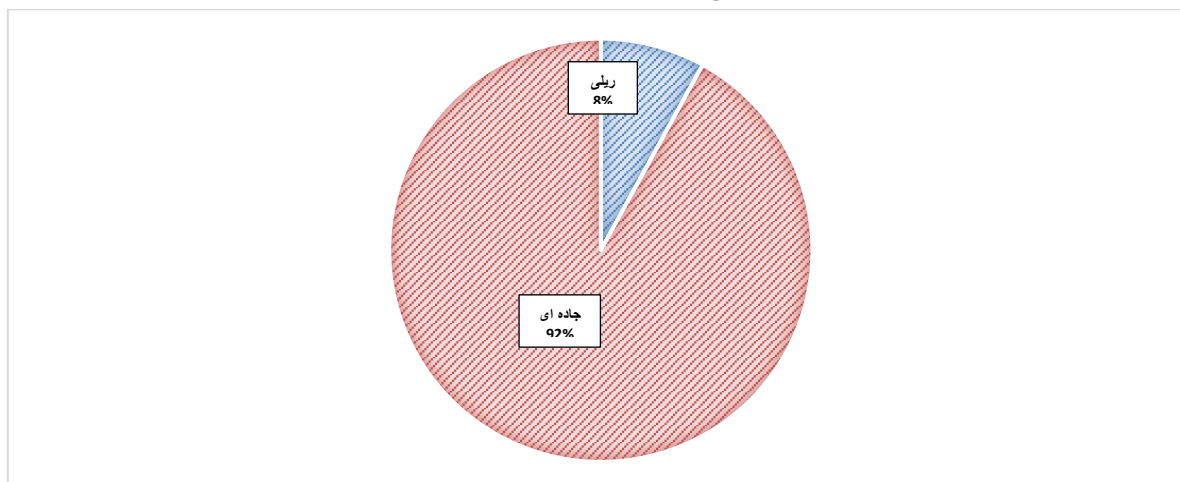
با توجه به وجود تعداد بسیار زیاد انواع خودروهای فرسوده در کشور، اخذ وجوه به عنوان جایگزین گواهی اسقاط به دلیل کمبود آن به هیچ عنوان توجیه پذیر نیست لذا وزارت صمت مکلف است اخذ وجوه جایگزین گواهی اسقاط را متوقف نموده و اقدام به اخذ گواهی اسقاط نماید.<sup>7</sup>

**نصراله پژمان فر**

**رئیس کمیسیون**

## نمودار و جداول:

### نمودار 1 - سهم انواع شقوق حمل و نقل کالا در بخش زمینی



مأخذ: سالنامه آماری سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای سال 1400، آمار حمل و نقل ریلی کشور در 12 ماهه سال 1400

### جدول 1- عملکرد طرح های نوسازی ناوگان حمل و نقل عمومی باری

عملکرد (%)	تعداد کامیون نوسازی شده (دستگاه)	تعداد نوسازی هدف گذاری شده (دستگاه کامیون)	مجری	توضیحات
54/0%	588	108.000 (جامعه هدف کل طرح شامل 176.550 دستگاه خودروی سواری و باری)	وزارت صنعت، معدن و تجارت	جایگزینی و نوسازی ناوگان حمل و نقل درون شهری و برون شهری
6%	3.926	65.000 (انقصاد 13.894 قرارداد)	وزارت نفت	جایگزینی (65) هزار دستگاه کامیون و کشنده فرسوده بالای (10) تن با سن بالاتر از (35) سال

مأخذ: ستاد مدیریت حمل و نقل و سوخت کشور

### جدول 2- مقایسه قیمت کشنده در داخل و خارج کشور

نام کشنده	سال تولید	کارکرد (هزار کیلومتر)	قیمت در داخل (میلیون تومان)	قیمت در داخل (هزار دلار)	قیمت در خارج (هزار دلار)	اختلاف قیمت (درصد)
اسکانیا G410	2016	800	7000	184	69	167
داف 480	2020	0	4850	128	79	62
ولوو FH500	2018	91	9000	200	64	270
MAN480	2008	160	4250	112	28	299
میانگین						200