

# مدیریت پایانه‌های مرزی زمینی کشور؛ بررسی چالش‌ها و تبیین جایگاه ستاد ملی گذر





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۱۲۸  
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۷/۲۸

### عنوان گزارش:

مدیریت پایانه‌های مرزی زمینی کشور؛ بررسی چالش‌ها و تبیین جایگاه ستاد ملی گذر

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

### نام دفتر:

مطالعات زیربنایی (گروه حمل و نقل)

### مدیر مطالعه:

حمیدرضا فوری

### تهیه و تدوین کنندگان:

سروین مولائی نسب، حمیدرضا فوری (گروه حمل و نقل)

### ناظر علمی:

محمدحسن معادی رودسری

### اظهار نظر کنندگان:

محمدحسام محمدی فرد (دفتر مطالعات اقتصادی)، یاسر حاتم زاده دهبینه (گروه حمل و نقل)،  
مینو خان زاده (دفتر مطالعات اقتصادی)، فهیمه غفرانی (دفتر مطالعات مدیریت)

### ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

### گرافیک و صفحه آرایی:

آذر مهمان نواز نوروزمحل

### واژه‌های کلیدی:

- مدیریت پایانه مرزی
- ستاد ملی گذر (ترانزیت)
- لجستیک بین الملل
- قطب ترانزیت کالا

### تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۰۴/۰۱



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۳. اهمیت ویژه ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی.....	۱۴
۴. مسائل و چالش‌های پایانه‌های مرزی و پیش‌نیازهای رفع آن.....	۱۷
۵. جایگاه ستاد ملی گذر در اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی.....	۲۱
۶. الزامات اثرگذاری ستاد ملی گذر در مدیریت پایانه‌های مرزی.....	۲۵
۷. نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی.....	۳۰
۸. پیوست‌ها.....	۳۳
منابع و مأخذ.....	۳۸

## فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار رتبه و امتیاز شاخص عملکرد لجستیک ایران از سال ۲۰۰۷ تا ۲۰۲۳ (رتبه در داخل دایره).....	۱۵
شکل ۲. نمودار مقایسه امتیاز ایران و امارات در مؤلفه‌های شاخص عملکرد لجستیک.....	۱۶
شکل ۳. معرفی و سطح‌بندی مسائل و چالش‌های پایانه‌های مرزی زمینی کشور.....	۱۷
شکل ۴. نمودار متوسط زمان پاسخگویی برخی سازمان‌های صادرکننده مجوز.....	۱۹
شکل ۵. الزامات اثرگذاری ستاد ملی گذر در رفع مسائل و چالش‌های مدیریت پایانه‌های مرزی.....	۲۶
شکل ۶. نمودار مقایسه آمار کل ترانزیت خارجی براساس داده‌های وزارت راه و شهرسازی و گمرک جمهوری اسلامی ایران.....	۲۹

## فهرست جداول

جدول ۱. قوانین و مقررات در خصوص متولی مدیریت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه‌های مرزی.....	۱۱
جدول ۲. قوانین و مقررات در خصوص متولی و مرجع سیاستگذاری و هماهنگی فعالیت‌ها در پایانه‌های مرزی.....	۱۲
جدول ۳. زیرشاخص زمان و هزینه انطباق مرزی در واردات و صادرات [۳].....	۱۴
جدول ۴. مقایسه مراجع سیاستگذار فرابخشی.....	۲۳
جدول ۱ پیوست. قوانین و مقررات موجود در خصوص وظایف دستگاه‌های اجرایی و فرایندها در پایانه‌های مرزی.....	۳۳
جدول ۲ پیوست. قوانین و مقررات موجود در خصوص تأمین و نگهداری تأسیسات و تسهیلات در پایانه‌های مرزی.....	۳۵
جدول ۳ پیوست. قوانین و مقررات موجود در خصوص ایجاد سامانه‌ها و تأمین تجهیزات فنی و اطلاعاتی.....	۳۶
جدول ۴ پیوست. قوانین و مقررات موجود در خصوص استقرار و فعالیت نیروی انسانی در پایانه‌های مرزی.....	۳۷



## مدیریت پایانه‌های مرزی زمینی کشور؛ بررسی چالش‌ها و تبیین جایگاه ستاد ملی گذر

چکیده



ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی کشور از جهت تسهیل تجارت بین‌المللی و بهره‌گیری از فرصت‌های اقتصادی حاصل از عضویت ایران در پیمان شانگهای، گروه بریکس و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و نهایتاً جانمایی مؤثرتر ایران در تغییر نظم اقتصادی منطقه و تبدیل شدن ایران به قطب ترانزیتی حائز اهمیت است. در این گزارش نشان داده می‌شود که **غفلت از چالش‌های ریشه‌ای پایانه‌های مرزی** و بسنده کردن به راهکار تعیین متولی واحد مدیریت پایانه‌های مرزی از میان یکی از دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه، نه تنها موجب ساماندهی وضعیت پایانه‌های مرزی نمی‌شود، بلکه تجربه نشان داده این راهکار می‌تواند به کشمکش بیشتر دستگاه‌های اجرایی و پیچیدگی بیشتر روابط و فعالیت‌ها در پایانه‌های مرزی منجر شود. لازم‌ه ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی، **اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی** از طریق **تعیین مرجع سیاستگذار فرابخشی واحد** است که حائز ویژگی‌های ۱. عدم جهت‌گیری بخشی، ۲. دارای اقتدار کافی در حوزه اجرا، ۳. چابکی در سیاستگذاری برای تسهیل تردد از پایانه‌های مرزی و ۴. نگاه راهبردی به تغییرات نظم اقتصادی منطقه است. تعیین ستاد ملی گذر (ترانزیت) به عنوان مسئول تعیین شیوه مدیریت پایانه‌های مرزی، موضوع ماده (۵۷) بند «الف» قانون برنامه هفتم پیشرفت زمینه‌های این اصلاح ساختاری را فراهم می‌کند؛ هر چند باید برای مسئله وابستگی دبیرخانه این ستاد به وزارت راه و شهرسازی، تدابیری (مثلاً جابه‌جایی محل دبیرخانه به ریاست جمهوری) اندیشیده شود. اثرگذاری ستاد ملی گذر مشروط به الزامات و بسترسازی‌هایی است که باید در دستور کار اولین جلسات ستاد ملی گذر قرار گیرند؛ از جمله، فراهم کردن امکان ارتباط بدون واسطه و مستقیم ستاد ملی گذر با هر یک از پایانه‌های مرزی.



### ■ بیان / شرح مسئله

طی سال‌های گذشته، جریان عبور کالا از پایانه‌های مرزی زمینی کشور با تأخیرهای چندین روزه مواجه بوده و شاخص‌های جهانی حاکی از وضعیت ناکارآمد پایانه‌های مرزی کشور هستند. این در حالی است که تحریم‌های اقتصادی و سیاست‌های منزوی‌سازی ایران با شدت در حال پیگیری است و پایانه‌های مرزی به‌عنوان دروازه‌های تجارت کشور می‌توانند نقش اثرگذار و راهبردی در بهبود تعاملات بین‌المللی و اقتصاد داخلی کشور داشته باشند. از این رو، ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی کشور برای بهره‌گیری از فرصت‌های تجاری و اقتصادی عضویت در پیمان شانگهای، گروه بریکس و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و نهایتاً جانمایی مؤثرتر ایران در نظم جدید جهانی و منطقه‌ای بسیار حائز اهمیت است. همچنین، تبدیل شدن ایران به قطب ترانزیت کالا و تحقق راهبردهای بسیار مهمی همچون «فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل‌ونقل»،<sup>۱</sup> و «هدف‌گذاری ۴۰ میلیون تن برای گذر (ترانزیت) سالانه کالا از ایران تا پایان برنامه هفتم پیشرفت»،<sup>۲</sup> وابسته به ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی و تسهیل تجارت از مرزهای کشور است.

### ■ نقطه نظر ها / یافته‌های کلیدی

**الف)** مسائل و چالش‌های پایانه‌های مرزی کشور در این گزارش احصا و سطح‌بندی (شامل سطوح سیاست‌گذاری، فرایند، زیرساخت و نیروی انسانی) شده‌اند و از میان آنها چالش هماهنگی و همکاری ضعیف بین دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی به‌عنوان اصلی‌ترین چالش پایانه‌های مرزی مورد بررسی و ریشه‌یابی قرار گرفت.

**ب)** ریشه‌یابی چالش هماهنگی و همکاری ضعیف دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی نشان می‌دهد، سه چالش ۱. تعارض منافع افراد و دستگاه‌های ذی‌نفع در پایانه‌های مرزی، ۲. تعدد مراجع سیاستگذار پایانه‌های مرزی و ۳. فقدان اقتدار اجرایی برای پاسخگو کردن دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در پایانه‌های مرزی، ریشه‌ها و موانع اصلی در ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی هستند.

**ج)** غفلت از چالش‌های ریشه‌ای فوق‌الذکر و بسنده کردن به راهکار تعیین متولی واحد مدیریت پایانه‌های مرزی از میان یکی از دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه (و حتی راهکارهای دیگری همچون مکانیزه کردن فرایندها، به اشتراک‌گذاری اطلاعات سامانه‌ها) نه تنها در ساماندهی وضعیت پایانه‌های مرزی کشور بهبود قابل ملاحظه‌ای ایجاد نمی‌کند، بلکه تجربه نشان داده این راهکار می‌تواند به کشمکش بیشتر دستگاه‌های اجرایی و پیچیدگی بیشتر روابط و فعالیت‌ها در پایانه‌های مرزی منجر شود.

**د)** لازمه ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی، اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی است که با توجه به چالش‌های احصا شده در سطح سیاستگذاری پایانه‌های مرزی، باید از طریق تعیین مرجع سیاستگذار فرابخشی واحد پیگیری شود که حائز ویژگی‌های ۱. عدم جهت‌گیری بخشی، ۲. دارای اقتدار کافی در حوزه اجرا، ۳. چابکی در سیاستگذاری برای تسهیل تردد از پایانه‌های مرزی و ۴. نگاه راهبردی به تغییرات نظم اقتصادی منطقه است.

**ه)** مقایسه مراجع فرابخشی دارای اختیار قانونی در حوزه پایانه‌های مرزی نشان می‌دهد، تعیین ستاد ملی گذر (ترانزیت) به‌عنوان مسئول «تعیین شیوه مدیریت امور زیربنایی و فرایندی»، موضوع ماده (۵۷) بند «الف» جزء «۴» قانون برنامه هفتم پیشرفت می‌تواند اهداف مدنظر از اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی را محقق کند. هر چند باید برای مسئله وابستگی دبیرخانه ستاد به وزارت راه و شهرسازی تدابیری (مثلاً تغییر محل دبیرخانه ستاد به نهاد ریاست جمهوری) اندیشیده شود.

۱. بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت ابلاغی سال ۱۴۰۱.  
۲. ماده (۵۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت.



و) تشکیل ستاد ملی گذر شرط لازم برای ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی کشور است، اما شرط کافی نیست. اثرگذاری ستاد ملی گذر مشروط به الزامات و بسترسازی‌هایی است که باید در اولین جلسات ستاد ملی گذر پیگیری و مصوب شوند.

### ■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

توصیه‌های سیاستی ذیل، ناظر به برنامه‌ها و اقدامات الزامی و اولویت‌دار ستاد ملی گذر برای محقق شدن اهداف و تکالیف قانونی این ستاد در خصوص سیاستگذاری برای پایانه‌های مرزی است.

#### ۱. ضابطه‌مند کردن ابلاغ مصوبات به دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه‌های مرزی

ابلاغ مصوبات و بخشنامه‌های مستقل مراجع بخشی و فرابخشی جهت اجرا در پایانه‌های مرزی به عدم ثبات و ناهماهنگی در امور اجرایی پایانه‌های مرزی منجر می‌شود. ستاد ملی گذر به پشتوانه جایگاه تعریف شده در قانون، باید در ابتدای تشکیل، چگونگی ضابطه‌مند کردن ابلاغ مصوبات دستگاه‌های بخشی و مراجع فرابخشی در خصوص پایانه‌های مرزی را بررسی و تعیین کند.

#### ۲. ارتباط بدون واسطه و مستقیم دبیرخانه ستاد ملی گذر با هر یک از پایانه‌های مرزی

برای نظارت بر عملکرد و سیاستگذاری چابک و بدون جهت‌گیری توسط ستاد ملی گذر، تعیین یک شخص به‌عنوان نماینده ستاد از میان نیروی انسانی مستقر در هر پایانه مرزی با اختیارات لازم برای دسترسی به شاخص‌های عملکردی پایانه و میزان پیشرفت اجرای سیاست‌های ستاد ملی گذر در پایانه، می‌تواند یک راه‌حل مقدماتی باشد که بدون افزودن تشکیلات جدید در هر پایانه مرزی اجرایی شود.

#### ۳. ایجاد پایگاه داده با امکان دسترسی بر خط به شاخص‌های عملکردی پایانه مرزی

با توجه به پیچیدگی‌های موجود در مسائل پایانه‌های مرزی، شکل‌گیری الگوی نظارت و سیاستگذاری داده‌مبنا برای ارائه راهکارهای حل مسئله و نظارت مؤثر بر فعالیت پایانه‌های مرزی ضروری است. در این راستا، پیشنهاد می‌شود، ستاد ملی گذر حل سه مسئله ذیل را در اولین دستور کارهای خود قرار دهد.

۱-۳. مسئله تعیین شاخص‌های عملکردی کلیدی و تولید داده‌های مورد نیاز: شاخص‌های عملکردی کلیدی در زمینه زمان خدمات‌دهی هر یک از دستگاه‌های اجرایی، زمان و هزینه صرف شده برای عبور وسایل نقلیه و کالا، و اطلاعات کیفی از جمله رضایت صاحبان بار و رانندگان در هر پایانه مرزی تعیین شود.

۲-۳. مسئله اختلاف در محاسبه شاخص‌های عملکردی: به‌عنوان مثال، تفاوت بین آمار سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای و گمرک جمهوری اسلامی ایران از میزان ترانزیت خارجی نیازمند بررسی و رفع اختلاف است.

۳-۳. مسئله دسترسی مستقیم ستاد ملی گذر به داده‌ها و پایش شاخص‌های عملکردی: داده‌های پایانه‌های مرزی مستقلاً توسط هر یک از دستگاه‌های اجرایی تولید شده و توسط همان دستگاه اجرایی نیز برای محاسبه شاخص‌های عملکردی و برنامه‌ریزی مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد؛ اما به اشتراک‌گذاری این شاخص‌ها با سایر دستگاه‌های اجرایی و نهادهای سیاستگذار فرابخشی در بازه زمانی قابل قبول، به‌نحوی که برای امور برنامه‌ریزی و سیاستگذاری پایانه‌های مرزی مناسب باشد، انجام نمی‌شود.

#### ۴. تنظیم منافع و روابط ذی‌نفعان پایانه‌های مرزی

انجام صحیح تکلیف قانونی «تعیین شیوه مدیریت امور زیربنایی و فرایندی» مستلزم توجه و اهتمام ویژه ستاد ملی گذر به موضوع تنظیم منافع و روابط دستگاه‌های اجرایی و نهادهای ذی‌نفع در پایانه‌های مرزی کشور در زمان تعیین و پیاده‌سازی شیوه مدیریتی جدید است.

#### ۵. پیگیری تشکیل جلسات

با توجه به اهمیت مسئله ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی، پیشنهاد می‌شود جلسات ستاد ملی گذر در ابتدا به‌طور مرتب و ترجیحاً به‌صورت ماهانه تشکیل شود. پس از تنظیم منافع ذی‌نفعان، ثبات در عملکرد نهادهای سیاستگذار بخشی و فرابخشی، جلسات ستاد ملی گذر می‌تواند با فواصل زمانی بیشتری تشکیل شود.

## ۱. مقدمه

پایانه‌های مرزی، دروازه‌های تجارت بین‌المللی کشورها و پیونددهنده راه‌های مواصلاتی آنها برای انتقال کالا و مسافر هستند. طی سال‌های گذشته، فعالیت ناکارآمد و تأخیرهای چندروزه در عبور کالا از پایانه‌های مرزی زمینی کشور (به‌طور خلاصه در این گزارش، پایانه‌های مرزی)، موجب تضعیف جریان تجارت کالا از/به ایران و مانعی برای بر خورداری کشور از مزایای تجاری عضویت در پیمان شانگهای، گروه بریکس و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و یافتن جایگاه مطلوب خود در اقتصاد منطقه و جهان شده است. تبدیل شدن ایران به قطب ترانزیت کالا و تحقق راهبردهای بسیار مهمی همچون «فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل‌ونقل»<sup>۱</sup>، «گسترش خدمات تجارت خارجی و ترانزیت»<sup>۲</sup> «دستیابی به سهم بیشتر از بازار حمل‌ونقل بین‌الملل»<sup>۳</sup> و همچنین هدف گذاری ۴۰ میلیون تن برای گذر (ترانزیت) سالیانه کالا از ایران تا پایان برنامه هفتم پیشرفت<sup>۴</sup>، وابسته به رفع مسائل و چالش‌های مدیریت پایانه‌های مرزی است.

بیش از ۱۸ نهاد و دستگاه اجرایی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در پایانه‌های مرزی خدمات ارائه می‌کنند و بنا به نیاز و شرایط هر پایانه و قوانین و مقررات مربوطه، تعداد زیادی از این دستگاه‌های اجرایی به‌صورت حضوری در پایانه‌های مرزی مستقر هستند. هماهنگی و همکاری ضعیف بین دستگاه‌های اجرایی متعدد مستقر در پایانه مرزی، یکی از چالش‌های مشهود و عوامل اصلی در عدم مطلوبیت مرزهای ایران برای امر تجارت بین‌الملل است. طی سال‌های گذشته، همواره مهم‌ترین راهکاری که برای رفع هماهنگی ضعیف بین دستگاه‌های اجرایی و تسهیل و تسریع فرایندهای مرزی پیشنهاد شده، راهکار تعیین متولی واحد مدیریت پایانه‌های مرزی است و از این‌رو، در دوره‌های زمانی مختلف و طبق قوانین و مقررات مصوب در مراجع تصمیم‌گیر مختلف کشور، یکی از دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه‌های مرزی، به‌عنوان مسئول و هماهنگ‌کننده سایر دستگاه‌های مستقر در پایانه مرزی انتخاب شده است. با این حال، پس از چند دهه تلاش برای پیاده‌سازی این راهکار، چالش‌های ناشی از هماهنگی و همکاری ضعیف دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی همچنان پابرجا است و شاخص‌های عملکردی کشور در این حوزه نسبت به سایر کشورها روند نزولی داشته است. به‌طوری‌که براساس آمار سال ۲۰۲۳ بانک جهانی، ایران در رتبه ۱۲۳ام (نازل‌ترین رتبه در ۱۷ سال گذشته) از بین ۱۳۹ کشور از منظر شاخص عملکرد لجستیک قرار گرفته است [۱].

در این گزارش ضمن تشریح دلایل ناکارآمدی راهکار تعیین متولی واحد مدیریت پایانه‌های مرزی برای رفع مسئله هماهنگی و همکاری ضعیف بین دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی، به تبیین جایگاه و نقش ستاد ملی گذر (ترانزیت) برای رفع این مسئله و الزامات اثرگذاری آن پرداخته می‌شود. طبق بند «الف» ماده (۵۷) **قانون برنامه هفتم پیشرفت**، ستاد ملی گذر با ریاست رئیس‌جمهور و عضویت وزرای ذی‌ربط تشکیل شده و وظایفی از جمله سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در همه امور مرتبط با حوزه گذر (ترانزیت) و آماد و پشتیبانی (لجستیک) بین‌الملل و همچنین تعیین شیوه مدیریت امور زیربنایی و فرایندی، و هماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای مستقر در پایانه‌های مرزی هوایی، دریایی، ریلی و جاده‌ای، برعهده این ستاد قرار گرفته است.

۱. بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت ابلاغی سال ۱۴۰۱.

۲. بند «۱۰» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی سال ۱۳۹۲.

۳. بند «۵» سیاست‌های کلی بخش حمل‌ونقل ابلاغی سال ۱۳۷۹.

۴. ماده (۵۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت.



### ۲-۱. سابقه تقنینی

طبق قوانین و مقررات موجود، دستگاه‌های اجرایی متعددی در پایانه‌های مرزی زمینی کشور موظف به ارائه خدمات هستند. بخشی از این خدمات به‌طور مستقیم و از طریق نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه‌های مرزی کشور انجام می‌شود و بخشی از خدمات به‌طور غیرمستقیم از طریق سامانه‌های الکترونیک و واگذاری به سایر دستگاه‌های اجرایی مستقر انجام می‌شود. بخشی از سوابق تقنینی در خصوص وظایف دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی و فرایندهای تعریف شده در آن، در جدول پیوست ۱ ذکر شده است. طبق این قوانین و مقررات، فرایندهای اصلی عبوردهی ناوگان تجاری در داخل یا محدوده نفوذ پایانه‌های مرزی شامل موارد زیر است:

(الف) پایش اسناد گمرکی و کالاهای ورودی و خروجی شامل سرویس ارزیابی گمرک و بازرسی‌های سازمان‌های صادرکننده مجوز کالاها (تعیین ماهیت کالا)،

(ب) پایش اسناد حمل و صدور پروانه تردد،

(ج) پایش مرزبانی،

(د) پایش سوخت خودروها و

(ه) پایش و تطبیق گذرنامه و مدارک مسافرتی رانندگان.

بدیهی است پیاده‌سازی فرایندهای تعریف شده، نیازمند تأمین زیرساخت از جمله مستحذات و تجهیزات فنی و اطلاعاتی و استقرار و فعالیت نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی است. بخشی از قوانین و مقررات مربوط به تأمین زیرساخت، ایجاد سامانه‌ها و استقرار و فعالیت نیروی انسانی به‌ترتیب در جداول پیوست ۲ معرفی شده‌اند. براساس این قوانین و مقررات، تأمین مستحذات برعهده سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای و تأمین تجهیزات برعهده دستگاه اجرایی مربوطه قرار گرفته است.

همچنین، براساس قوانین و مقررات یادشده، نماینده سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، کارکنان گمرک، نماینده سازمان‌های صادرکننده مجوز کالا (به تشخیص گمرک)، پست قرنطینه نباتی، جایگاه فروش فراورده‌های نفتی (با اعلام وزارت راه و شهرسازی)، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (حسب درخواست وزارت راه و شهرسازی) ملزم به استقرار در پایانه‌های مرزی زمینی کشور هستند.

با توجه به اینکه دستگاه‌های متعددی مجری فرایندهای مربوط به گذر، واردات و صادرات هستند، اجرای صحیح و بهینه فرایندهای موجود و پیاده‌سازی مصوبات جدید نهادهای سیاستگذار برای اصلاح فرایندها، ارتقای بهره‌وری نیروی انسانی و توسعه زیرساخت در پایانه‌های مرزی مستلزم هماهنگی فعالیت دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی است. پیاده‌سازی این هماهنگی در دو لایه مدیریت فعالیت‌ها در داخل پایانه‌های مرزی و برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌های مصوب در خارج از پایانه‌های مرزی قابل بررسی است. در ادامه، قوانین و مقررات پیش‌بینی شده برای هماهنگی فعالیت‌ها در پایانه‌های مرزی در هر یک از این دو لایه ارائه شده است.

### ۲-۲. ایجاد هماهنگی از طریق مدیریت فعالیت دستگاه‌های اجرایی در داخل پایانه مرزی

از سال ۱۳۷۵ تاکنون، طی **مصوبه شورای عالی اداری**، هماهنگی امور کلیه واحدهای مستقر در پایانه‌های مرزی برعهده سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای است. پس از تصویب و ابلاغ **قانون امور گمرکی** در سال ۱۳۹۰، ساماندهی نمایندگان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مسئول در تشریفات گمرکی به گمرک جمهوری اسلامی ایران سپرده شده است. متن احکام یادشده در جدول ۱ ارائه شده است. در پی تداوم مسئله ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه‌های مرزی، از سال ۱۳۹۲ تاکنون نیز چندین دستگاه اجرایی در بازه‌های زمانی مختلف مسئولیت ایجاد هماهنگی و مدیریت واحد مرزی را عهده‌دار شده‌اند.

## جدول ۱. قوانین و مقررات در خصوص متولی مدیریت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه مرزی

ردیف	مصوب	موضوع	متن حکم
۱	بند «۶» مصوبه ۱۳۷۵/۰۸/۲۹ شورای عالی اداری	تعیین سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای به‌عنوان هماهنگ‌کننده امور واحدهای مستقر در پایانه‌های مرزی	اداره امور و هماهنگی فعالیت‌های کلیه پایانه‌های مرزی به‌عهده سازمان حمل و نقل و پایانه‌های کشور می‌باشد که بر اساس دستورالعمل‌های شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی زمینی کشور و ضوابط سازمان مذکور از طریق مدیریت هر پایانه مرزی انجام می‌پذیرد. تبصره «۱» کلیه واحدهای دولتی مستقر در پایانه‌های مرزی از نظر انجام وظایف قانونی تابع سلسله‌مراتب سازمانی خود می‌باشند. تبصره «۲» - از تاریخ ابلاغ این مصوبه، هماهنگ نمودن امور کلیه واحدهای مستقر در مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور در چهار چوب مصوبات شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی زمینی کشور، به‌عهده سازمان حمل و نقل و پایانه‌های کشور می‌باشد.
۲	ماده (۱۲) قانون امور گمرکی (مصوب ۱۳۹۰/۰۸/۲۲)	تعیین گمرک به‌عنوان هماهنگ‌کننده در انجام تشریفات گمرکی در پایانه‌های مرزی	به‌منظور تسهیل و تسریع در انجام تشریفات گمرکی در مبادی ورودی و خروجی، نمایندگان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مسئول سایر کنترل‌ها موظفند تحت نظارت گمرک اقدام نمایند. سایر کنترل‌ها مانند بازرسی‌های پزشکی، دامپزشکی، گیاهی، استاندارد‌های فنی و کیفیت باید به‌صورت هماهنگ و تحت نظارت گمرک ساماندهی شود.

## ۲-۳. ایجاد هماهنگی از طریق برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌های مصوب در خارج از پایانه‌های مرزی

در خارج از پایانه‌های مرزی نیز نهادهای متعدد بخشی و فرابخشی وظیفه هماهنگی از طریق سیاستگذاری و برنامه‌ریزی مرتبط با پایانه‌های مرزی را برعهده دارند. احکام قانونی و مقررات مربوط به مسئولیت این نهادها در فعالیت پایانه‌های مرزی در جدول ۲ ارائه شده است. از میان نهادهای بخشی، گمرک در **قانون امور گمرکی** (مصوب سال ۱۳۹۰) به‌عنوان مسئول اعمال حاکمیت دولت در اجرای قانون امور گمرکی و سایر قوانین و مقررات مربوط به صادرات و واردات و عبور (ترانزیت) کالا تعیین شده است و وزارت راه و شهرسازی طی دستور رئیس‌جمهور در ستاد هماهنگی اقتصادی دولت، در سال ۱۳۹۹، مسئولیت کلیه پایانه‌های مرزی کشور را کسب کرده است. طبق **قانون برنامه هفتم پیشرفت**، از سال ۱۴۰۳، وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان متولی پنجره واحد خدمات یکپارچه گذر (ترانزیت) نیز مسئولیت یافته است.

تعدادی از نهادهای فرابخشی سیاستگذار در پایانه‌های مرزی شامل مجلس شورای اسلامی، هیئت دولت و شورای عالی امنیت ملی، نهادهای بالادست کشور هستند که وظیفه برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کلان کشور را در همه زمینه‌ها دارند و حسب وظیفه ذاتی خود برخی از قوانین و مقررات حاکم بر پایانه‌های مرزی را تعیین می‌کنند. علاوه بر آنها، از سال ۱۳۷۵ تاکنون نهادهای فرابخشی تخصصی شامل شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی زمینی کشور (طی **مصوبه شورای عالی اداری در سال ۱۳۷۵**)، کارویژه مرز شورای امنیت کشور (بر اساس ابلاغ شورای عالی امنیت ملی [۲])، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز (طی **قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب سال ۱۳۹۲**) و ستاد ملی گذر (ترانزیت) (طی **قانون برنامه هفتم پیشرفت**) تشکیل شده و از طریق مصوبات و ابلاغ دستورالعمل‌ها بر فعالیت پایانه‌های مرزی زمینی کشور اثر گذارند.

پایانه‌های مرزی همچنین بسته به موقعیت قرارگیری در حیطه نفوذ تصمیمات و برنامه‌ریزی‌های مقامات و نهادهای فرابخشی محلی قرار دارند. به‌عنوان نمونه استاندار بر اساس ماده (۲) مصوبه سال ۱۳۷۷ شورای عالی اداری در قلمرو مأموریت خود وظیفه و اختیار نظارت، هماهنگی و هدایت امور مربوط به صادرات غیرنفتی و مبادلات مرزی را دارد. همچنین پایانه‌های مرزی که در منطقه آزاد یا ویژه اقتصادی قرار دارند، طبق **قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب سال ۱۳۹۶)** تحت تأثیر تصمیمات و برنامه‌ریزی‌های آنها قرار دارند.

۱. تا پیش از قانون برنامه هفتم پیشرفت، شورای عالی هماهنگی ترابری نیز یکی از دستگاه‌های فرابخشی مؤثر در امور پایانه‌های مرزی محسوب می‌گشت که طی بند «الف» ماده (۵۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت، آن دسته از وظایف این شورای عالی که به امر گذر (ترانزیت) و پشتیبانی (لجستیک) بین‌الملل پرداخته است، از این شورای عالی منتزع و به ستاد ملی گذر (ترانزیت) منتقل شده است.



جدول ۲. قوانین و مقررات در خصوص متولی و مرجع سیاستگذاری و هماهنگی فعالیت‌ها در پایانه‌های مرزی

ردیف	مصوب	موضوع	متن حکم
۱	بند «۱» مصوبه فرابخشی به ریاست وزیر راه و شهرسازی به‌عنوان هماهنگ‌کننده امور در پایانه‌های مرزی ۱۳۷۵/۰۸/۲۹ <a href="#">شورای عالی اداری</a>	تشکیل شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی زمینی کشور (نهاد فرابخشی به ریاست وزیر راه و شهرسازی) به‌عنوان هماهنگ‌کننده امور در پایانه‌های مرزی	وظایف شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی زمینی کشور: الف) برنامه‌ریزی و تعیین خطمشی در خصوص توسعه، بهره‌برداری و حفظ و نگهداری از پایانه‌های مرزی. ب) تصویب نقشه استقرار (جانمایی) و طرح‌های معماری پایانه‌های مرزی کشور با در نظر گرفتن ترتیب و توالی انجام وظایف خاص دستگاه‌های ذی‌ربط و تسهیل و تسریع امور حمل‌ونقل مسافر و کالا. ج) تصویب دستورالعمل‌های اجرایی مرتبط با ترتیب و توالی و تعیین زمان مراحل رسیدگی به امور حمل‌ونقل مسافر و کالا. د) هماهنگی و نظارت بر حسن جریان امور پایانه‌های مرزی کشور ه) تعیین ساعات و شیفت‌کاری واحدهای مختلف مستقر در پایانه‌های مرزی (و بررسی گزارش‌های ارائه شده از سوی سازمان حمل‌ونقل و پایانه‌های کشور و سایر دستگاه‌های مستقر در مرز در خصوص مسائل و مشکلات پایانه‌های مرزی اتخاذ تصمیم لازم وفق قوانین و مقررات مربوط.
۲	ماده (۲) مصوبه ۱۳۷۷/۰۸/۲۷ <a href="#">شورای عالی اداری</a>	مسئولیت استاندار (نهاد فرابخشی محلی) در مبادلات مرزی	وظایف و اختیارات استانداران در قلمرو مأموریت خویش به شرح زیر می‌باشد: ۷. پیشگیری و مقابله با مشکلات مرزی و نظارت و مراقبت از مرزهای آبی و خاکی استان و برنامه‌ریزی به‌منظور جلوگیری از هرگونه تردد و نقل و انتقالات غیرمجاز. ۸. بررسی و تعیین مناطق ممنوع و محدود برای اسکان و تردد و تعیین گذرهای مرزی مجاز. ۳۹. نظارت، هماهنگی و هدایت امور مربوطه به صادرات غیرنفتی، مبادلات مرزی، ایجاد مناطق آزاد تجاری و صنعتی و مناطق ویژه حر است شده و تأسیس و راه‌اندازی بازارچه‌های مرزی طبق قوانین و مقررات مربوطه.
۳	ماده (۲) <a href="#">قانون امور گمرکی</a> (مصوب ۱۳۹۰/۰۸/۲۲)	تعیین گمرک (نهاد بخشی) به‌عنوان هماهنگ‌کننده امور در پایانه‌های مرزی	گمرک جمهوری اسلامی ایران سازمانی دولتی تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی است که به‌عنوان مرزبان اقتصادی کشور نقش محوری و هماهنگ‌کننده را در مبادی ورودی و خروجی کشور دارد و مسئول اعمال حاکمیت دولت در اجرای قانون امور گمرکی و سایر قوانین و مقررات مربوط به صادرات و واردات و عبور (ترانزیت) کالا و وصول حقوق ورودی و عوارض گمرکی و مالیات‌های مربوطه و الزامات فنی و تسهیل تجارت است.
۴	ماده (۳) <a href="#">قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز</a> (مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳)	تشکیل ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز (نهاد فرابخشی) <sup>۱</sup>	به‌منظور سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت در حوزه امور اجرایی، پیشگیری و مبارزه با قاچاق کالا و ارز ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز با ریاست رئیس‌جمهور یا نماینده ویژه وی تشکیل می‌گردد. تصمیمات این ستاد پس از امضای رئیس‌جمهور و یا نماینده ویژه وی با رعایت اصل یکمصدویست و هفتم (۱۲۷) قانون اساسی در موضوعات مرتبط با قاچاق کالا و ارز برای تمامی دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا است.
۵	بند «الف» ماده (۶۵) <a href="#">قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور</a> (مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶)	سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی (نهاد فرابخشی محلی) عهده‌دار مسئولیت کلیه دستگاه‌های دولتی مستقر در این مناطق	مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به استثنای نهاد‌های دفاعی و امنیتی به‌عهده آنها است. سازمان‌های مناطق آزاد منحصر بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند.
۶	مصوبه ریاست‌جمهوری مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۰۲	مسئولیت یافتن وزارت راه و شهرسازی (نهاد بخشی) به‌عنوان مسئول پایانه‌های مرزی	مسئولیت کلیه پایانه‌های مرزی کشور و هماهنگی دستگاه‌های مستقر در آن به‌عهده وزارت راه و شهرسازی می‌باشد.

۱. با توجه به سهم بالای پایانه‌های مرزی در ورود کالا و سوخت قاچاق، پایانه‌های مرزی در حوزه اختیارات قانونی و ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز جهت سیاستگذاری و برنامه‌ریزی قرار می‌گیرد.

ردیف	مصوب	موضوع	متن حکم
۷	ماده (۲۴) آیین‌نامه مربوط به نصاب رسمیت و اتخاذ تصمیم در جلسات ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، نحوه تشکیل و اداره جلسات و ساختار سازمانی و تشکیلات اداری و مالی و شرح وظایف تفصیلی دبیرخانه ستاد مذکور (مصوب ۱۴۰۲/۰۷/۱۶)	وظایف دبیرخانه ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز	<p>وظایف دبیرخانه ستاد به شرح زیر است:</p> <p>۶. ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های ذی‌ربط و برنامه‌ریزی برای یکپارچه‌سازی اطلاعات در حوزه پیشگیری از قاچاق کالا و ارز و مبارزه با آن.</p> <p>۷. پیگیری و نظارت هوشمند بر اجرای برنامه‌ها و مصوبات ستاد و هیئت‌وزیران در حوزه پیشگیری و مبارزه با قاچاق کالا و ارز و سایر تکالیف قانونی از سوی دستگاه‌های عضو ستاد و گزارش تخلفات به مراجع ذی‌ربط.</p> <p>۸. نظارت مستمر بر فرآیند هوشمندسازی تجارت کشور و بهره‌برداری از اطلاعات و تحلیل داده‌های موجود.</p> <p>۹. نظارت و بهره‌برداری از تجهیزات سخت‌افزاری و امکانات نرم‌افزاری مرتبط با بازرسی و حمل‌ونقل تجاری کشور با هدف پیشگیری از قاچاق کالا و ارز و کشف نظام‌مند آن در چارچوب دستورالعملی که به تصویب ستاد می‌رسد.</p>
۸	بند «الف» ماده (۵۷) <a href="#">قانون برنامه هفتم پیشرفت</a>	تعیین ستاد ملی گذر (ترانزیت) نهاد سیاستگذار و هماهنگ‌کننده فعالیت‌های مرزی	<p>ماده (۵۷) - به منظور نظم‌بخشی و ایجاد انسجام در مدیریت گذر (ترانزیت) و آماد و پشتیبانی (لجستیک) بین الملل و با هدف ایجاد پیونددهی متقابل و مستحکم اقتصادی بین کشورها از طریق ایران و حضور فعال و افزایش سهم‌بری از زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای بر اساس مزیت‌های نسبی مناطق مختلف کشور و مزیت‌های اقتصادی جدید ایران موضوع ماده (۴۸) این قانون، اقدامات زیر در طی سال‌های اجرای برنامه انجام می‌گیرد:</p> <p>الف) «ستاد ملی گذر مرز به مرز (ترانزیت)» به‌عنوان هماهنگ‌کننده و مسئول حوزه گذر (ترانزیت) و آماد و پشتیبانی (لجستیک) به ریاست رئیس‌جمهور (در غیاب وی معاون اول رئیس‌جمهور) و عضویت وزیر امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، کشور، نفت، امور خارجه، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، رئیس سازمان و یک نفر عضو ناظر از کمیسیون عمران با انتخاب مجلس تشکیل می‌شود. دبیرخانه این ستاد در وزارت راه و شهرسازی تشکیل شده و وزیر راه و شهرسازی دبیر ستاد خواهد بود. آن دسته از وظایف شورای عالی هماهنگی ترابری کشور که به امر گذر (ترانزیت) و آماد و پشتیبانی (لجستیک) بین الملل پرداخته است از این شورای عالی منتزع و به ستاد ملی گذر مرز به مرز (ترانزیت) منتقل می‌گردد. وظایف این ستاد به شرح زیر است:</p> <p>۱. سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در تمامی امور مرتبط با حوزه گذر (ترانزیت) و آماد و پشتیبانی (لجستیک) بین الملل از جمله حمل‌ونقل، گمرکی، بانکی، بیمه‌ای و سوخت و تعیین مجوزهای الزامی مرتبط و ارائه مشوق‌ها و حمایت‌های جدید با رعایت قوانین تهیه و تصویب «سند برنامه ملی گذر (ترانزیت)» در راستای تحقق اهداف ذکر شده در صدر این ماده حداکثر ظرف یک سال از لازم‌الاجرا شدن این قانون</p> <p>این سند مشتمل بر طراحی ابتکار عمل‌های چندجانبه منطقه‌ای و بین‌المللی و تعیین اولویت‌های توسعه‌دهنده‌الان‌های گذری (کریدورهای ترانزیتی) با هدف گذری کمی حداقل چهار میلیون تن گذر (ترانزیت) سالانه کالا از ایران برای افق پنج‌ساله می‌باشد.</p> <p>۳. اصلاح فرآیندهای گذر (ترانزیت) و آماد و پشتیبانی (لجستیک) بین الملل (اقدامات نرم‌افزاری) شامل بازنگری در مقررات (در چارچوب قوانین و مصوبات مراجع قانونی از جمله هیئت‌وزیران) و رویه‌های موجود، حذف مجوزهای غیرضروری و محدود نمودن زمان پاسخگویی دستگاه‌های مرتبط، تعیین ضوابط سامانه اطلاع‌رسانی خدمات گذر (ترانزیت) در مورد ایجاد امکان رهگیری و تضمین موعد تقریبی تحویل کالا با هدف افزایش مطلوبیت دالان‌های گذری از ایران و تسریع در فرآیندهای گذری (ترانزیتی)</p> <p>۴. تعیین شیوه مدیریت امور زیربنایی و فرآیندی و همچنین هماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای مستقر در پایانه‌های مرزی هوایی، دریایی، ریلی و جاده‌ای، هماهنگی بین پایانه‌های مرزی دو طرف مرز و هماهنگی با کشورهای مبدأ و مقصد کالای گذری (ترانزیتی)</p>
۹	بند «ب» ماده (۵۷) <a href="#">قانون برنامه هفتم پیشرفت</a>	تعیین وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان متولی پنجره واحد خدمات رویه ترانزیت در پایانه‌های مرزی	<p>وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان متولی پنجره واحد خدمات یکپارچه گذر (ترانزیت) در مبادی ورودی و خروجی کشور تعیین می‌شود. دستگاه‌های اجرایی مستقر در مبادی ورودی و خروجی اعم از نهادهای نظامی، انتظامی، امنیتی و اقتصادی مکلفند وظایف قانونی خود را به‌طور مؤثر و بهموقع در قالب پنجره واحد با رعایت قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی به متقاضیان خدمات مزبور ارائه نمایند.</p>



### ۳. اهمیت ویژه ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی

در موقعیت کنونی که تحریم‌های اقتصادی و سیاست‌های خصمانه منزوی سازی ایران در فرایند تغییرات نظم جهانی با شدت در حال پیگیری است، بهره‌گیری از موقعیت ژئوپولیتیکی ایران و بهره‌برداری از فرصت‌های تجاری و اقتصادی عضویت در پیمان شانگهای، گروه بریکس و اتحادیه اقتصادی اوراسیا برای یافتن جایگاه مطلوب در اقتصاد منطقه و جانمایی ایران در نظم جدید جهانی و منطقه‌ای بسیار حائز اهمیت است. در چنین شرایطی، براساس گزارش بانک جهانی در شاخص تجارت فرامرزی<sup>۱</sup>، ایران در سال ۲۰۱۹ از میان ۱۹۰ کشور جهان در رتبه ۱۲۳ قرار دارد. شاخص تجارت فرامرزی خود متشکل از هشت زیرشاخص مربوط به هزینه و زمان انطباق مرزی<sup>۲</sup> و انطباق اسنادی<sup>۳</sup> در واردات و صادرات است. زمان و هزینه انطباق مرزی ایران در واردات و صادرات در جدول ۳ ارائه شده و با کشور ترکیه (که دارای رتبه اول شاخص تجارت فرامرزی در منطقه و ۴۴ام در جهان است) و متوسط کشورهای غرب آسیا و شمال آفریقا مقایسه شده است. براساس این آمار، زمان انطباق مرزی ایران اختلاف معناداری با زمان انطباق مرزی کشور ترکیه و حتی متوسط کشورهای غرب آسیا و شمال آفریقا دارد. با توجه به اینکه پایانه‌های مرزی دروازه تجارت بین‌المللی کشورها هستند، صرف شدن چنین هزینه و زمان بالایی در پایانه‌های مرزی کشور در مقایسه با کشورهای منطقه جذابیت کربودورهای عبوری از کشور را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد.

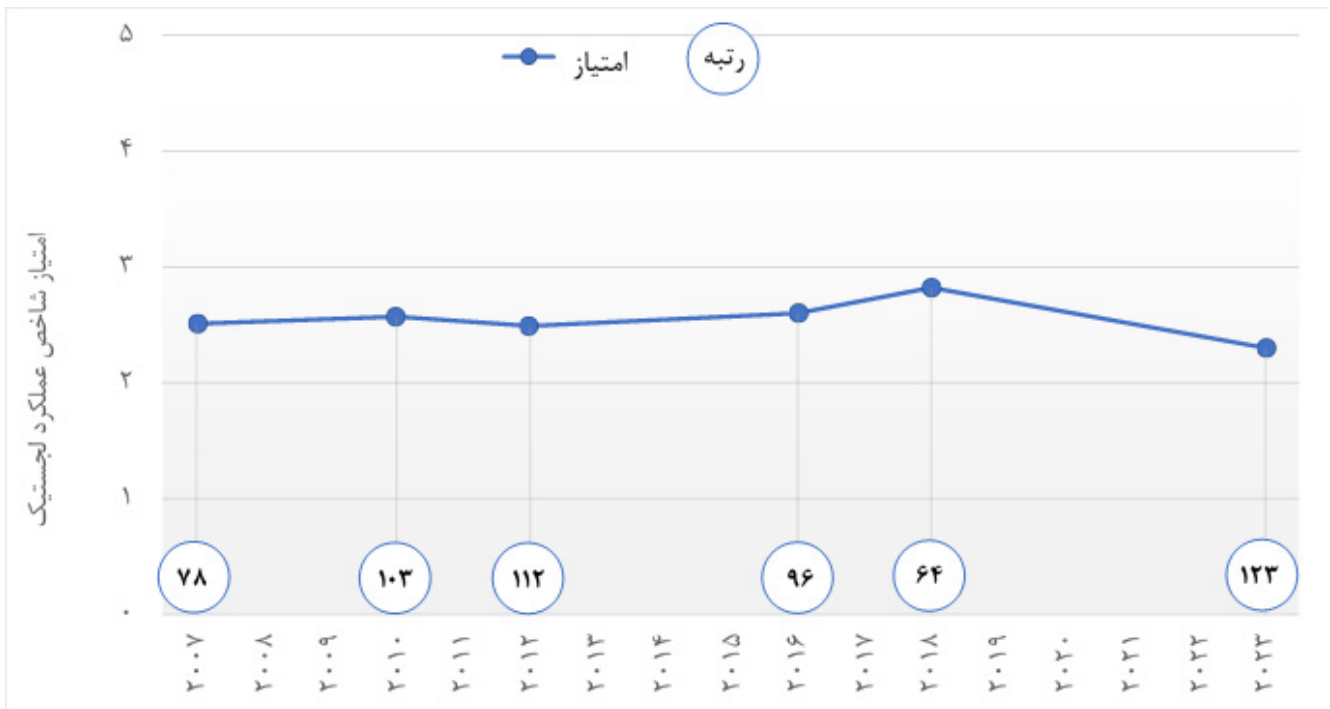
جدول ۳. زیرشاخص زمان و هزینه انطباق مرزی در واردات و صادرات [۳]

کشور	ایران	ترکیه	متوسط غرب آسیا و شمال آفریقا
زمان انطباق مرزی (ساعت)	واردات	۱۴۱	۶/۵
	صادرات	۱۰۱	۹/۸
هزینه انطباق مرزی (دلار)	واردات	۶۶۰	۴۶
	صادرات	۴۱۵	۳۳۸

علاوه بر این، شاخص عملکرد لجستیک<sup>۴</sup> کشور طبق گزارش بانک جهانی، به کمترین مقدار خود طی ۱۷ سال گذشته (امتیاز ۲/۳ از ۵) رسیده است [۴]. عملکرد لجستیکی پشتوانه کشورها در تجارت و رقابت جهانی است و به نوبه خود محرک قدرتمند رشد اقتصادی و فقرزدایی است [۵]. شکل ۱ امتیاز شاخص عملکرد لجستیک کشور در گزارش بانک جهانی از سال ۲۰۰۷ تا ۲۰۲۳ را نشان می‌دهد. رتبه کشور نیز در این سال‌ها از میان ۱۳۹ کشور در شکل ۱ نشان داده شده است. این شکل نه تنها رشد قابل ملاحظه‌ای در عملکرد لجستیک کشور طی سال‌های گذشته نشان نمی‌دهد بلکه در آخرین آمار بانک جهانی از عملکرد لجستیکی ایران، رتبه کشور ۶۰ پله سقوط کرده است که نشان از نابسامانی وضعیت لجستیک بین‌المللی کشور دارد.

۱. انطباق مرزی (Border Compliance) عبارت است از زمان و هزینه مورد نیاز برای رعایت ضوابط گمرکی و ضوابط سایر بازرسی‌های اجباری برای عبور محموله از مرزهای کشور (بندر و پایانه مرزی)  
2. Documentary Compliance  
3. Logistics Performance Index (LPI)

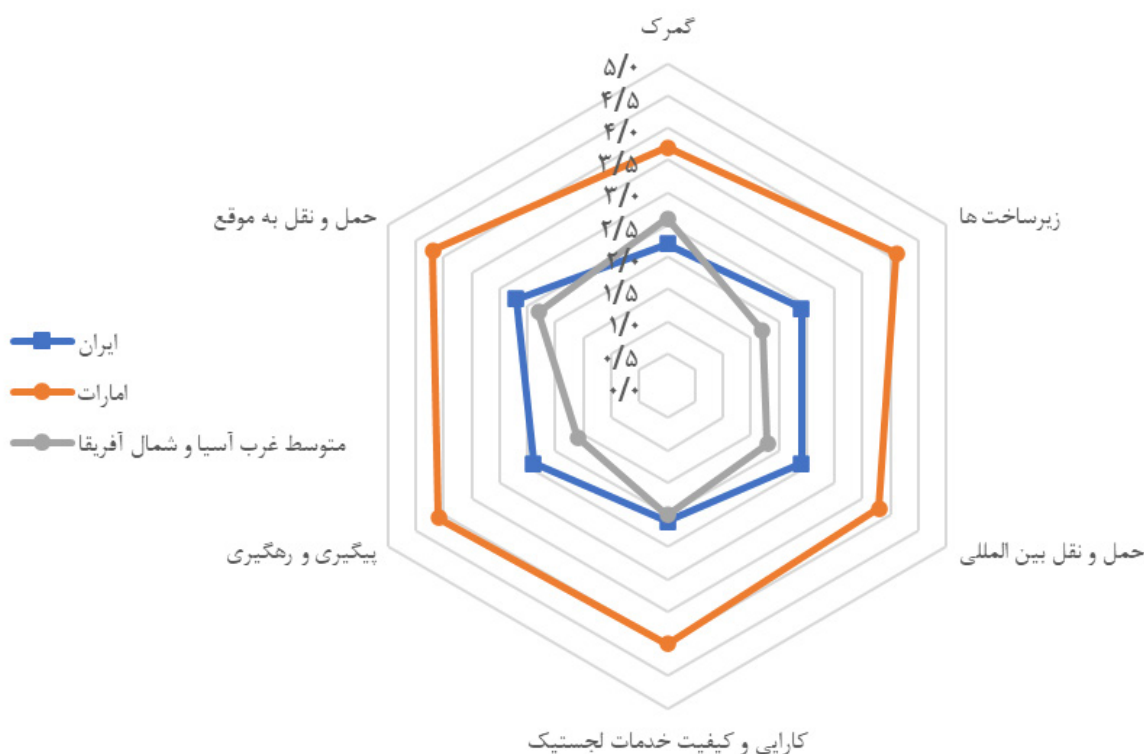
شکل ۱. نمودار رتبه و امتیاز شاخص عملکرد لجستیک ایران از سال ۲۰۰۷ تا ۲۰۲۳ (رتبه در داخل دایره) [۴]



مأخذ: گزارش شاخص عملکرد لجستیک بانک جهانی.

شاخص عملکرد لجستیک براساس شش مؤلفه شامل گمرک (نشان‌دهنده کارایی فرایندهای کنترلی و تشریفات گمرکی)، کیفیت زیرساخت‌های مرتبط با تجارت و حمل‌ونقل، سهولت برنامه‌ریزی برای حمل‌ونقل بار بین‌المللی با قیمت رقابتی، کیفیت و کارایی خدمات لجستیک، امکان رهگیری و پیگیری محموله‌ها، و تواتر رسیدن محموله‌ها در موعد مقرر، تعیین می‌شود [۵]. وضعیت شاخص عملکرد لجستیک کشور در سال ۲۰۲۳ براساس این شش مؤلفه در شکل ۲ ارائه شده است و با شاخص عملکرد لجستیک کشور امارات (که در سال ۲۰۲۳ دارای رتبه اول عملکرد لجستیک در منطقه و رتبه هفتم در جهان است) و متوسط کشورهای غرب آسیا و شمال آفریقا، مقایسه شده است. طبق شکل ۲ عملکرد کشور در هر شش مؤلفه به‌خصوص مؤلفه کارایی و کیفیت خدمات لجستیک فاصله چشمگیری با امارات دارد. همچنین، پایین بودن امتیاز مؤلفه گمرک نسبت به متوسط کشورهای غرب آسیا و شمال آفریقا نشان‌دهنده عملکرد نامطلوب این بخش در عملکرد لجستیک کشور نسبت به منطقه است.

شکل ۲. نمودار مقایسه امتیاز ایران و امارات در مؤلفه‌های شاخص عملکرد لجستیک



مأخذ: همان.

آمارهای جهانی مطرح شده، نابسامانی جدی در عملکرد پایانه‌های مرزی را نشان می‌دهد که بر عملکرد لجستیک بین‌المللی و تجارت فرامرزی کشور تأثیر سوء دارد. علاوه بر آن در بعد داخلی، عملکرد پایانه‌های مرزی هزینه‌های قابل توجه خواب کامیون را به صاحبان کالا از جمله تولیدکنندگان داخلی (در واردات مواد اولیه و صادرات محصول نهایی) تحمیل می‌کند. همچنین نامعینگی‌های ایجاد شده در فرایند عبور کالا از پایانه‌های مرزی قابلیت اطمینان مسیرهای تجاری ایران را برای بازرگانان ایرانی و شرکای تجاری آنها کاهش می‌دهد. درنهایت، این افزایش هزینه‌ها بر قیمت تمام شده کالا و مخارج مصرف‌کننده نهایی اثرگذار است.

عملکرد کنونی پایانه‌های مرزی و ضعف مدیریتی و نظارتی در آن، علاوه بر آسیب‌های اقتصادی ناشی از قاچاق کالا و سوخت، زمینه‌ساز فساد و جرائم اقتصادی است. انتشار خبر ارتشاء کارمندان گمرک بیله‌سوار یا اعضای شورای شهر بستان [۸، ۹] در پایانه‌های مرزی تنها نمونه‌هایی از فساد و جرائم اقتصادی شکل گرفته در پایانه‌های مرزی کشور هستند و در صورت عدم ساماندهی آن تضييع حقوق کاربران پایانه‌های مرزی (عموماً رانندگان) و نارضایتی آنها از خدمات دولتی تداوم خواهد یافت. علاوه بر آن، تأخیر طولانی مدت کالا در پایانه‌های مرزی و عدم ثبات و شفافیت فرایندهای مرزی، موجب نارضایتی رانندگان از به‌صاف‌های طولانی و شرایط نامناسب رفاهی و تأمین امنیت محموله‌های باری در پایانه‌های مرزی کشور شده است.

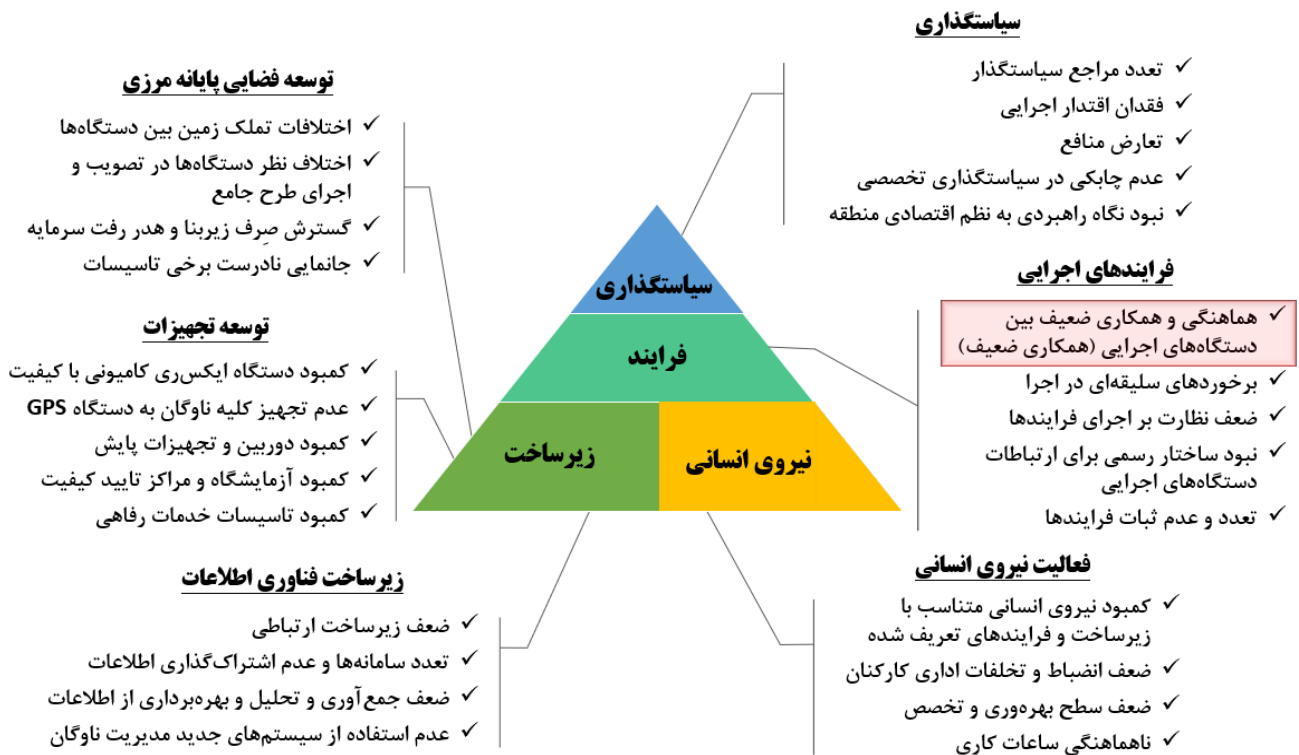
با توجه به آنچه بیان شد، عدم چاره‌جویی برای عقب‌ماندگی کشور در ساماندهی وضعیت پایانه‌های مرزی و تداوم این شرایط می‌تواند به فرصت‌سوزی تاریخی در ایجاد روابط تجاری و اقتصادی در تعاملات و منازعات منطقه‌ای و بین‌المللی منجر شده و از جهات مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و امنیتی برای کشور خسارت‌بار باشد.

## ۴. مسائل و چالش‌های پایانه‌های مرزی و پیش‌نیازهای رفع آن

### ۴-۱. چالش همکاری ضعیف

مسائل و چالش‌های عملکردی پایانه‌های مرزی زمینی را می‌توان در چهار سطح کلی شامل ۱. سیاستگذاری، ۲. فرایند، ۳. زیرساخت و ۴. نیروی انسانی مورد بررسی قرار داد. این مسائل و چالش‌ها در شکل ۳ معرفی و سطح‌بندی شده‌اند. سطح‌بندی نشان داده شده در شکل ۳ برخاسته از این واقعیت است که سیاستگذاری پایانه‌های مرزی، تعیین‌کننده فرایندهای مرزی است (اعم از تعریف فرایند و مسئولیت هر یک از دستگاه‌ها در اجرای فرایند) و فرایندهای مرزی نیز تعیین‌کننده زیرساخت‌ها و نیروی انسانی مورد نیاز در پایانه است. بر این اساس، حل مسائل و چالش‌های حوزه زیرساخت و نیروی انسانی تا حدود زیادی وابسته به حل مسائل و چالش‌های فرایندی است و به همین ترتیب، حل مسائل و چالش‌های فرایندی، تا حدود زیادی وابسته به حل مسائل در سطح سیاستگذاری است. با توجه به تعدد مسائل و چالش‌های احصا شده، در گزارشی دیگر مفصلاً به بررسی و تبیین هر یک از این مسائل و چالش‌ها پرداخته می‌شود و در این بخش، از بین مسائل و چالش‌های مختلف، به چالش هماهنگی و همکاری ضعیف بین دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی (به‌طور خلاصه در این گزارش، چالش همکاری ضعیف) پرداخته می‌شود که در سطح فرایند (بخش میانی هرم سطح‌بندی چالش‌ها) طبقه‌بندی می‌شود و بنا بر اذعان خبرگان امر، ریشه بروز بسیاری از چالش‌های پایانه‌های مرزی در سطوح زیرساخت و نیروی انسانی و حتی سایر چالش‌های فرایندی است. در ادامه، نمونه‌هایی از این اثرگذاری ذکر می‌شود.

شکل ۳. معرفی و سطح‌بندی مسائل و چالش‌های پایانه‌های مرزی زمینی کشور





### ■ تأثیر چالش همکاری ضعیف بر چالش‌ها و مسائل زیرساختی

گمرک و سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای از سامانه‌های مجزایی برای ثبت اطلاعات مربوطه و صدور مجوز استفاده می‌کنند. اشتراک گذاری اطلاعات بین این سامانه‌ها می‌تواند به کاهش زمان ثبت اطلاعات و کاهش تأخیرها به واسطه پیش‌بینی پذیر شدن جریان ورودی به پایانه کمک کند. این مسئله که مرتبط با سطح زیرساخت است، طی سال‌های گذشته به کرات توسط برخی دستگاه‌های اجرایی و بخش خصوصی طرح و پیگیری شده است، اما چالش همکاری ضعیف، مانع از حل آن شده است.

جانمایی نادرست برخی تأسیسات، مسئله دیگری در سطح زیرساخت پایانه‌های مرزی است که در نتیجه ناهماهنگی دستگاه‌های تأمین‌کننده تأسیسات و تجهیزات با سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای به‌عنوان تأمین‌کننده زیرساخت پایانه‌های مرزی ایجاد شده است. اختلاف نظر گمرک و سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای در جانمایی ایکس‌ری کامیونی در پایانه‌های مرزی پرویزخان و میلک از مصادیق این چالش هستند.

### ■ تأثیر چالش همکاری ضعیف بر چالش‌ها و مسائل نیروی انسانی

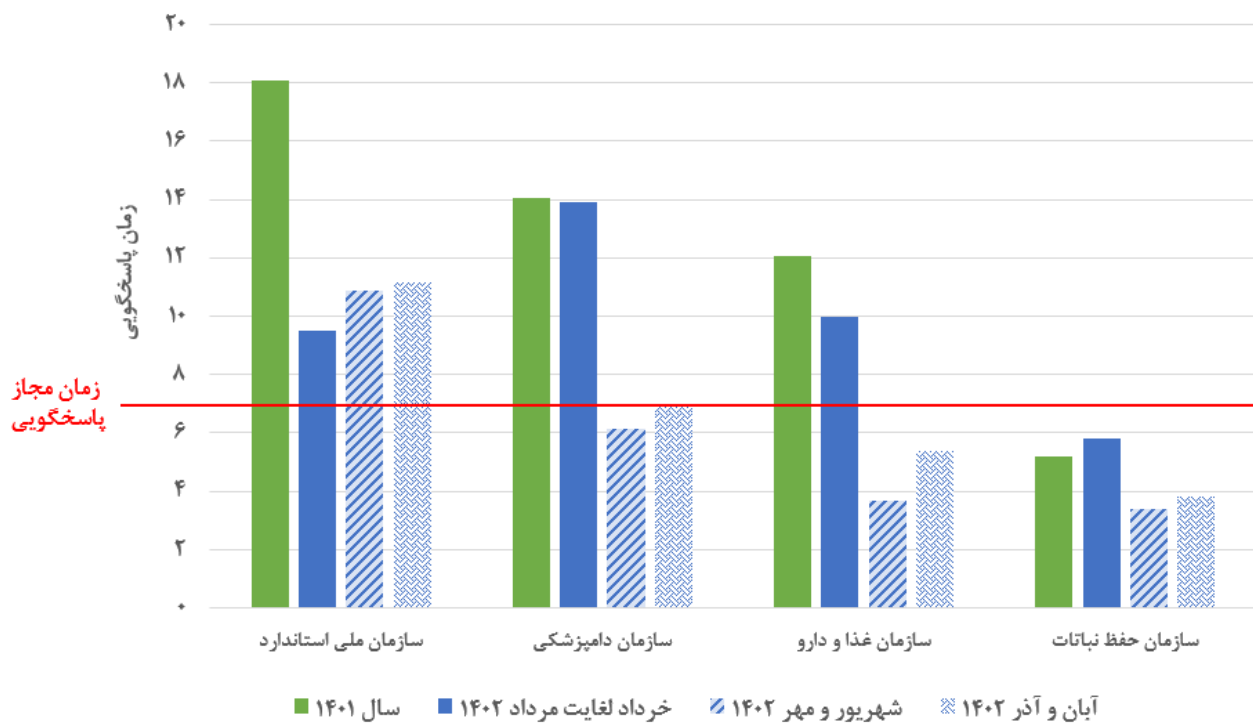
ناهماهنگی ساعات کاری که با سطح نیروی انسانی مرتبط است، مسئله دیگری است که ریشه در چالش همکاری ضعیف در پایانه‌های مرزی دارد؛ به طوری که در طی یک رویه مرزی در پایانه، بعضاً مشاهده می‌شود که یکی از دستگاه‌های اجرایی به صورت ۲۴ ساعته فعالیت دارد اما برخی دیگر از دستگاه‌های اجرایی، به دلایلی نظیر کمبود نیروی انسانی، ساعات کاری خود را محدود کرده‌اند.

### ■ تأثیر چالش همکاری ضعیف بر سایر چالش‌ها و مسائل فرایندی

مسئله ضعف نظارت بر اجرای فرایندها که از جمله مسائل در سطح فرایندی است، که خود تحت تأثیر همکاری ضعیف دستگاه‌های اجرایی برای شفاف‌سازی و نظارت‌پذیر کردن فرایندها قرار دارد، به‌عنوان نمونه، [قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور \(مصوب ۱۳۹۴\)](#)، معیار سنجش‌پذیری (حداکثر هفت روز پس از تسلیم مستندات و ارسال نمونه) برای پاسخگویی دستگاه‌های صادرکننده مجوز و یا استعلام‌شونده تعیین کرده است. با این وجود، با توجه به نبود روابط الزام‌آور بین دستگاه‌های اجرایی دخیل در فرایندهای پایانه‌های مرزی، همکاری لازم برای تولید و انتشار اطلاعات از طرف سازمان صادرکننده مجوز از یک سو و پیگیری و رصد مدت زمان پاسخگویی و صدور مجوزها توسط مسئولان هماهنگی پایانه‌های مرزی از سوی دیگر صورت نگرفته است و پس از گذشت حدود ۹ سال متوسط زمان پاسخگویی سازمان‌های صادرکننده مجوز شامل سازمان غذا و دارو، سازمان دامپزشکی و سازمان ملی استاندارد همچنان بیش از حد قانونی است. آمار مربوط به متوسط زمان پاسخگویی سازمان‌های صادرکننده مجوز اخیراً (از سال ۱۴۰۱ و با گزارش‌گیری‌های موردی و غیرمستمر) به کمک اطلاعات زمانی ثبت شده در سامانه‌های گمرکی و تقاطع‌گیری از مجموعه داده‌ها توسط گمرک گردآوری شده که در شکل ۴ ارائه شده است.

۱. جزء «۴» در تبصره «۲» بند «ج» ماده (۳۸) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱).

شکل ۴. نمودار متوسط زمان پاسخگویی برخی سازمان‌های صادرکننده مجوز



مأخذ: داده‌های گزارش رصد و پایش مستمر مدت زمان پاسخگویی به استعلامات گمرک جمهوری اسلامی ایران.

طبق آمار نشان داده شده در شکل ۴، متوسط زمان پاسخگویی سازمان‌های صادرکننده مجوز در سال ۱۴۰۱ بیش از هفت روز است (به استثنای سازمان حفظ نباتات). سازمان ملی استاندارد بیشترین تخطی را از زمان مجاز دارد به طوری که زمان پاسخگویی حدود نیمی از اجاعات به این سازمان (معادل ۳۶۷۵۴ اظهارنامه) بیش از ۱۸ روز بوده است. با وجود مؤثر بودن انتشار آمار از طرف گمرک برای کاهش زمان پاسخگویی در سال ۱۴۰۲، همچنان بخش زیادی از مجوزها خارج از زمان قانونی صادر می‌شوند. سازمان حفظ نباتات که متوسط زمان پاسخگویی آن در خرداد لغایت مرداد سال ۱۴۰۲ نزدیک به ۶ روز بوده است، مجوز ترخیص ۱۴۷۴ اظهارنامه را خارج از مهلت قانونی (هفت روز) صادر کرده است. این تجربه نشان‌دهنده اهمیت تقویت نظارت بر فرایندهای پایانه‌های مرزی و استمرار آن برای اثرگذاری و اصلاح فرایندهای تعریف شده است. گفتنی است، با وجود اهمیت این موضوع، گمرک آمار قابل استنادی از زمان صدور مجوزها برای سال ۱۴۰۲ ارائه نکرده است و آنچه در شکل ۵ نمایش داده شده اطلاعاتی است که گمرک به صورت پراکنده گزارش‌گیری کرده است.

## ۲-۴. ریشه‌یابی چالش همکاری ضعیف

به منظور رفع چالش همکاری ضعیف در پایانه‌های مرزی، رویکرد همه دولت‌ها در ادوار مختلف بر این مبنای بوده است که یکی از دستگاه‌های اجرایی (نظیر سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای و گمرک) یا یک کمیته متشکل از چند دستگاه اجرایی را به عنوان مسئول امور هماهنگی و مدیریت واحد پایانه مرزی معرفی کنند. با این حال تجربه تمامی این سال‌ها نشان می‌دهد که این رویکرد نه تنها به هماهنگی دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی منجر نشده، بلکه بر بروز مصادیق عدم همکاری بین دستگاه‌ها و کارشکنی نیز افزوده است. نتایج به دست آمده از جلسات متعدد کارشناسی با مسئولان دستگاه‌های اجرایی مربوطه، ذی‌نفعان بخش خصوصی، خبرگان و متخصصان این حوزه که به منظور



ریشه‌یابی علل عدم موفقیت راهکار تعیین مدیریت واحد پایانه مرزی در ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط برگزار شد، نشان می‌دهد چالش هماهنگی ضعیف بین دستگاه‌های اجرایی، خود ریشه در سه چالش اساسی تر دارد که عبارت‌اند از: تعارض منافع، تعدد مراجع سیاستگذار و فقدان اقتدار اجرایی. اهمیت توجه به این چالش‌های ریشه‌ای از این جهت است که مادامی که این چالش‌ها رفع نشوند، سایر راهکارهای مطرح برای رفع چالش همکاری ضعیف (از جمله راهکار تعیین متولی واحد مدیریت پایانه مرزی) نه تنها موجب بهبود همکاری دستگاه‌های مستقر در پایانه‌های مرزی نخواهد شد، بلکه حتی ممکن است به وخیم‌تر شدن سطح همکاری و روابط دستگاه‌ها منجر شود. در ادامه، نقش هریک از این چالش‌های ریشه‌ای در بروز ناهماهنگی بین دستگاه‌ها به تفکیک تشریح می‌شود.

#### ۱-۲-۴. چالش تعارض منافع

بررسی دقیق‌تر چالش همکاری ضعیف در پایانه‌های مرزی نشان می‌دهد، دلیل عدم موفقیت راهکار تعیین متولی واحد مدیریت پایانه مرزی را در درجه اول باید در منافع قابل توجه برای افراد و دستگاه‌های ذی‌نفع در فرایندهای پایانه مرزی (منافعی همچون گسترش اختیارات سازمان، تأمین منابع تعاونی سازمان یا ارتقای شاخص‌های عمومی عملکردی سازمان) ریشه‌یابی کرد. به بیان دقیق‌تر، مادامی که در پایانه‌های مرزی «تعارض منافع» به عنوان چالش جدی پابرجاست، نه تنها انتظار نمی‌رود که به صرف تعیین متولی واحد مدیریت پایانه‌های مرزی از میان یکی از دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه، هماهنگی مورد انتظار تأمین شود بلکه می‌توان انتظار داشت که اعطای این اختیارات به یکی از ذی‌نفعان با واکنش منفی سایر ذی‌نفعان مواجه شود و عدم هماهنگی بین عوامل اجرایی در دستگاه‌های مختلف شدت یابد. در حقیقت، تعارض منافع یکی از ریشه‌های ترین چالش‌هایی است که باعث می‌شود انگیزه لازم برای اصلاح یا اجرای صحیح فرایندها در افراد و دستگاه‌های ذی‌نفع در پایانه مرزی شکل نگیرد و مادامی که برای حل این مسئله راهکاری اندیشیده نشود، نمی‌توان از سایر راهکارها همچون تعیین متولی واحد پایانه‌های مرزی و حتی راهکارهای دیگری همچون مکانیزه کردن فرایندها، به اشتراک گذاری اطلاعات سامانه‌ها، طرح مدیریت یکپارچه مرزی انتظار خروجی مؤثر داشت.

#### ۲-۲-۴. چالش تعدد مراجع سیاستگذار

در کنار چالش تعارض منافع، عامل دیگری که به ناکارآمدی راهکار تعیین متولی واحد مدیریت پایانه‌های مرزی در رفع چالش همکاری ضعیف دستگاه‌های اجرایی مستقر دامن می‌زند، «تعدد مراجع سیاستگذار» است. وزارتخانه‌های ذی‌ربط، مسئولان محلی و استانی، سازمان‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و ارگان‌های امنیتی و انتظامی، و بعضاً مراجع سیاستگذار فرابخشی در راستای اهداف و انجام مأموریت‌های سازمانی (اعم از تسهیل تردد، مبارزه با قاچاق و تأمین امنیت) سیاستگذاری‌هایی را در قالب قانون، تصویب‌نامه‌های اجرایی یا بخشنامه درون سازمانی، به دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی ابلاغ می‌کنند. ابلاغ ضوابط اجرایی قانونی اما مستقل و جزیره‌ای بر آشفستگی و ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی می‌افزاید. طبق اعلام گمرک، در سال ۱۴۰۱، در حوزه تجارت خارجی ۲۶۴ بخشنامه از طرف هفت سازمان و وزارتخانه صادر شده است. این مقدار در سال ۱۴۰۲ به ۱۲۵ بخشنامه کاهش یافته [۱۰]، اما همچنان تعدد مراجع سیاستگذار منجر به تداوم شرایط فوق شده است.

#### ۳-۲-۴. چالش فقدان اقتدار اجرایی

ایجاد هماهنگی و همکاری بین دستگاهی در پایانه‌های مرزی به دلیل ساختار اداری موجود در کشور، در مقام عمل با این چالش مواجه می‌شود که دستگاه‌های اجرایی (اعم از بخشی یا فرابخشی) حتی با داشتن اختیارات قانونی لازم به عنوان مدیر پایانه مرزی نیز توان پاسخگو کردن سایر دستگاه‌ها را ندارند. به بیان دیگر، «فقدان اقتدار اجرایی» مانع پیگیری امور اجرایی از ذی‌نفعان متعدد پایانه‌های مرزی و پاسخگو کردن آنها در قبال وظایف تعیین شده می‌شود.

#### ۴-۲-۴. ضرورت اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی

همان‌طور که در شکل ۱ نشان داده شد، سه چالش تعارض منافع، تعدد مراجع سیاستگذار و فقدان اقتدار اجرایی که به عنوان ریشه‌های چالش همکاری ضعیف شناسایی شدند، از چالش‌های مطرح در سطح سیاستگذاری هستند. بنابراین، راهکار رفع این چالش‌ها را باید در

اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی جستجو کرد. بر این اساس و با عنایت به توضیحات بخش قبل در خصوص رفع نشدن چالش همکاری ضعیف بدون رفع این سه چالش ریشه‌ای، می‌توان اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی را از ضروری‌ترین الزامات رفع چالش همکاری ضعیف دانست. در ادامه، اصلاحات ساختاری مورد نیاز برای رفع سه چالش یاد شده تشریح می‌شود.

همان‌طور که اشاره شد، تعارض منافع یکی از جدی‌ترین چالش‌ها در سیاستگذاری پایانه‌های مرزی است. تعارض منافع در سطح سیاستگذاری به جهت گیری بخشی سیاستگذاران و سیاستگذاری‌های گسسته منجر می‌شود. سیاستگذاری‌های با جهت گیری بخشی مانع شکل گیری بی‌طرفانه راهکار برای تنظیم منافع و روابط ذی‌نفعان در امور اجرایی پایانه‌های مرزی است.<sup>۱</sup> بنابراین، طراحی و پیاده‌سازی راهکار رفع چالش هماهنگی و همکاری ضعیف دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی باید از طریق **مرجع سیاستگذار فرابخشی** صورت گیرد که رویکردهای بخشی در آن به صورت برابر امکان حضور و اثر گذاری داشته باشند.

تعدد مراجع سیاستگذار و فقدان اقتدار اجرایی آنها برای پیاده‌سازی سیاست‌های اتخاذ شده چالش‌های دیگری هستند که با تعیین **مرجع سیاستگذار واحد و دارای اختیارات اجرایی در بالاترین سطح حاکمیت** برای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در پایانه‌های مرزی قابل رفع است. با عنایت به اینکه تسهیل و تسریع رویه‌های مرزی، از الزامات اساسی برای نقش آفرینی و جانمایی ایران در نظم اقتصادی و تجاری جدید منطقه است و بدون تسهیل رویه‌های مرزی، بهره‌مندی اقتصادی ایران از منافع عضویت در پیمان شانگهای، گروه بریکس و اتحادیه اقتصادی اوراسیا با چالش مواجه خواهد شد، توجه به حل این مسئله در بالاترین سطوح حاکمیتی کشور امری توجیه‌پذیر تلقی می‌شود. علاوه بر این، حمایت و پشتیبانی مرجع سیاستگذار واحد و با اقتدار اجرایی بالا از تصمیمات مدیر یا مسئول هماهنگ کننده امور در داخل پایانه مرزی می‌تواند اقتدار اجرایی لازم را در داخل پایانه مرزی نیز تأمین کند.

بنابراین می‌توان اذعان داشت، اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی از طریق حضور **مرجع سیاستگذار فرابخشی واحد و با اقتدار اجرایی بالا** می‌تواند زمینه‌ساز هماهنگی و همکاری دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی کشور و رفع سایر چالش‌های مترتب از آن شود. با این حال، باید تأکید شود که این اصلاح ساختاری به تنهایی برای رفع چالش همکاری ضعیف کافی نیست و رفع این چالش الزامات تکمیلی دیگری نیز دارد که باید پس از اصلاح ساختار سیاستگذاری، در سطح فرایند دنبال شود. این الزامات در فصل ۶ گزارش حاضر (پس از ارائه راهکار برای اصلاح ساختار سیاستگذاری در فصل ۵) مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

## ۵. جایگاه ستاد ملی گذر در اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی

### ۵-۱. چالش‌های ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی

همان‌طور که در بخش قبل اشاره شد، رفع چالش همکاری ضعیف، در گرو رفع سه چالش تعارض منافع، تعدد مراجع سیاستگذار و فقدان اقتدار اجرایی است و رفع این چالش‌ها نیز مشروط به اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی است به نحوی که مسئولیت و اختیار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی کشور بر عهده یک مرجع سیاستگذار فرابخشی واحد قرار گیرد که حائز دو ویژگی عدم جهت گیری بخشی و اقتدار اجرایی در سطوح بالای حاکمیتی باشد. اما نکته مهمی که در اینجا باید مورد تأکید قرار گیرد این است که راهکار اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی، به این اصلاحات محدود نمی‌شود. به بیان دقیق‌تر، همان‌طور که در شکل ۳ نشان داده شده، در حوزه سیاستگذاری پایانه‌های مرزی چالش‌های دیگری نیز وجود دارد که باید در هنگام اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی مورد توجه قرار گیرد. این چالش‌ها عبارت‌اند از: عدم چابکی در سیاستگذاری تخصصی و نبود نگاه راهبردی به نظم اقتصادی منطقه. در ادامه، توضیحات بیشتر در خصوص این دو چالش ارائه می‌شود.

۱. به‌عنوان نمونه، تلاش برای بسط اختیارات و انتفاع بیشتر از فرایندهای پایانه‌های مرزی به حدی است که یکی از راهکارهای مطرح دستگاه‌های اجرایی، اخراج سایر دستگاه‌های اجرایی از پایانه‌های مرزی و انتقال فرایندهای مربوط به آنها به داخل سرزمین است. به این ترتیب، از دحام ناوگان در پایانه‌های مرزی، بین پایانه‌های گمرکی و پسرکانه‌های درون سرزمینی توزیع می‌شود، اما این راهکار بدون رفع چالش همکاری ضعیف، اگر چه صف‌های پایانه‌های مرزی را کاهش می‌دهد، اما مجموع تأخیر ناوگان تجاری نه تنها کاهش نمی‌یابد، بلکه افزایش آن نیز متصور است.



## ■ چالش عدم چابکی در سیاستگذاری تخصصی

عدم چابکی مرجع سیاستگذار پیامدهای منفی متعددی دارد از جمله اینکه مانع از ایجاد سازوکارهای لازم برای تنظیم منافع و روابط ذی‌نفعان در امور اجرایی پایانه‌های مرزی می‌شود. عموماً تشکیل جلسه و تصمیم‌گیری در خصوص مسائل پایانه‌های مرزی در مراجع سیاستگذار فرابخشی با فواصل زمانی زیاد انجام می‌گیرد. به طوری که تشکیل اولین جلسه و ارائه گزارش در خصوص اجرای مصوبات قبلی ماه‌ها به طول می‌انجامد. از این رو، مسائلی همچون تنظیم منافع و روابط ذی‌نفعان که نیاز به طی فرایندهای متعدد دارد (از آسیب‌شناسی گرفته تا طراحی سازوکار جدید و پیاده‌سازی و پایش‌های مکرر) به دلیل عدم چابکی مراجع سیاستگذار، مشمول زمان شده و به سرانجام نمی‌رسند. علاوه بر این، واکنش بموقع به رفتار کشورهای همسایه در قبال ناوگان ایرانی مورد دیگری است که مستلزم چابکی در سیاستگذاری این حوزه برای حفظ روانی جریان ناوگان تجاری عبوری از مرز است. در بازه‌های زمانی مختلف، کشورهای همسایه با توجیه‌های مختلف به تشدید بازرسی ناوگان ایرانی و معطل کردن آنها در مرز یا تعیین تعرفه‌ها و محدودیت‌های بیشتر در عبور ناوگان ایرانی از مرز اقدام می‌کنند. در نتیجه عدم چابکی سیاستگذاری این حوزه، در طراحی و تصویب اقدام متقابل زمان بر بوده و این امر تأخیر و هزینه بیشتری را از طرف پایانه مرزی کشور همسایه به ناوگان ایرانی تحمیل می‌کند. این در حالی است که تحولات منطقه به سرعت در جریان است و زمان عامل تعیین‌کننده‌ای خصوصاً در رقابت بین کریدورهای بین‌المللی است. از این رو، چابکی مرجع سیاستگذار در اتخاذ تصمیمات مربوط به پایانه‌های مرزی، لازمه پیاده‌سازی ساختار مطلوب است.

## ■ نبود نگاه راهبردی به نظم اقتصادی منطقه

نمونه‌های متعددی از مصوبات در زمینه واردات و وسایل نقلیه و کالاهای اساسی و صادرات محصولات غذایی و شیمیایی برای کنترل بازار داخلی یا توسعه تجارت بین‌المللی وجود دارد که با چالش‌ها و تعلل‌های پیش‌آمده در پایانه‌های مرزی اثرگذاری خود را از دست داده‌اند. همچنین، نمونه‌هایی از انعقاد موافقتنامه‌های تجاری برای فعال‌سازی کریدورهای عبوری از کشور و توسعه روابط تجاری وجود دارد که به دلیل نبود نگاه راهبردی نسبت به مسئله نظم اقتصادی منطقه در نهادهای سیاستگذار پایانه‌های مرزی کشور و در پی آن مشکلات و عدم مطلوبیت‌های پیش‌آمده در پایانه‌های مرزی، این فرصت‌های مهم کشور فعال نشده‌اند. بنابراین با توجه به نقش تعیین‌کننده پایانه‌های مرزی در کیفیت و مطلوبیت لجستیک بین‌الملل و نقش اثرگذار آن در توسعه روابط تجاری، مرجع سیاستگذار این حوزه باید هماهنگ با راهبردها و تصمیمات کشور در زمینه روابط سیاسی و اقتصادی با سایر کشورها باشد. علاوه بر این، مطلع بودن مرجع سیاستگذار از نظم اقتصادی منطقه و شرکای تجاری بلندمدت کشور، این امکان را می‌دهد تا با سنجش جوانب سیاسی، امنیتی و اقتصادی، موافقتنامه‌های معقول و عملیاتی بین کشورهای همسایه برای مدیریت تردد از پایانه‌های مرزی تنظیم شود و زمینه لازم برای مدیریت هماهنگ مرزی مطابق تعریف سازمان گمرک جهانی<sup>۱</sup> از طریق روش‌هایی نظیر یکبار توقف در مرز<sup>۲</sup> (OSBP)، در پایانه‌های مرزی مهم کشور (پایانه‌هایی که در مسیر کریدورهای اولویت‌دار هستند) فراهم شود. با توجه به تجربیات جهانی، این روش‌ها تأثیر بسزایی در کاهش هزینه‌های ساخت و نیروی انسانی و روان‌سازی جریان عبوری خواهد داشت [۱۱].

## ۲-۵. ویژگی‌های مرجع سیاستگذار مطلوب برای اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی

با توجه به موارد یادشده تاکنون، اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی باید معطوف به رفع پنج چالش شامل تعارض منافع، تعدد مراجع سیاستگذار، فقدان اقتدار اجرایی، عدم چابکی در سیاستگذاری تخصصی و نبود نگاه راهبردی به نظم اقتصادی منطقه باشد. با توجه به توضیحات بیان شده ذیل هر یک از چالش‌های مذکور، اصلاح ساختار مورد نیاز در جریان سیاستگذاری پایانه‌های مرزی، معطوف به مراجع سیاستگذار پایانه‌های مرزی خواهد بود. با عنایت به این توضیحات، در ادامه ضمن تأکید بر ضرورت واحد بودن مرجع سیاستگذار پایانه‌های مرزی، ویژگی‌های مرجع سیاستگذار مطلوب برای رفع چالش‌های ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی تشریح می‌شود:

1. World Customs Organization  
2. One-Stop Border Post

۱. **عدم جهت‌گیری بخشی:** نسبت به تمامی دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادهای ذی‌نفع در پایانه‌های مرزی جهت‌گیری یکسان داشته باشد. با عنایت به اینکه نقش اصلی مرجع سیاستگذار فرابخشی در حل مسائل پایانه‌های مرزی ایجاد ساختاری برای تنظیم منافع و هماهنگی ذی‌نفعان در امور اجرایی پایانه‌ها است، جهت‌گیری بخشی در آن، به دلیل وابستگی بخشی رئیس، دبیر و محل دبیرخانه، می‌تواند مانع از انجام صحیح این امر و استمرار کارشکنی و چالش‌های ناشی از تعارض منافع شود.

۲. **اقتدار کافی در حوزه اجرا:** علاوه بر اختیارات قانونی، دارای اقتدار اجرایی لازم برای پیگیری امور اجرایی از ذی‌نفعان متعدد پایانه‌های مرزی و پاسخگو کردن آنها در قبال وظایف تعیین شده باشند.

۳. **چابکی در سیاستگذاری برای تسهیل تردد از پایانه‌های مرزی:** از چابکی و پویایی کافی برای رصد عملکرد و اخذ بهنگام تصمیمات لازم در امور مختص پایانه‌های مرزی و تسهیل تردد در آن برخوردار باشد. مرجع سیاستگذار فرابخشی باید خارج از موضوعات و مسائل متعدد کشور، امکان و وظیفه قانونی برای ورود تخصصی و متمرکز به موضوع پایانه‌های مرزی داشته باشد. این ویژگی برای اخذ تصمیمات بموقع در قبال تغییر سیاست کشورهای همسایه یا تغییرات در روند عبور کالاها از پایانه‌های مرزی و همچنین برای پیگیری مصوبات مرتبط با تنظیم روابط ذی‌نفعان (دست کم تازمان پیاده‌سازی و تثبیت شدن فرایندهای مطلوب برای هماهنگی و همکاری دستگاه‌های اجرایی) ضروری است.

۴. **نگاه راهبردی به تغییرات نظم اقتصادی منطقه:** دارای نگاه راهبردی به مسئله شکل‌گیری نظم اقتصادی جدید منطقه‌ای به منظور بهره‌گیری از مزیت‌های جغرافیای اقتصادی و سیاسی ایران باشد. با توجه به اینکه پایانه مرزی بخشی از فرایند لجستیک بین‌الملل است و بر روابط تجاری و سیاسی کشورها تأثیرگذار است، سیاستگذاری در خصوص آن باید با راهبردهای کلان کشور در نسبت با هریک از همسایگان و سایر کشورهای منطقه همراه باشد.

### ۳-۵. جایگاه ستاد ملی گذر در بین مراجع سیاستگذار پایانه‌های مرزی

طبق قوانین و مقررات موجود، مراجع سیاستگذار فرابخشی مختلفی شامل مجلس شورای اسلامی، هیئت دولت، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی هماهنگی ترابری،<sup>۱</sup> کارویژه مرز (شورای امنیت کشور)، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی و ستاد ملی گذر (ترانزیت) در حل مسائل و چالش‌های پایانه‌های مرزی نقش دارند. در جدول ۴، مراجع سیاستگذار فرابخشی فعلی دارای اختیار قانونی در حوزه پایانه‌های مرزی و همچنین ستاد ملی گذر (ترانزیت) که تشکیل آن در **قانون برنامه هفتم پیشرفت** پیش‌بینی شده است، از منظر ویژگی‌های مرجع سیاستگذار مطلوب مورد مقایسه قرار گرفته و در انتها مرجع واحد سیاستگذاری پایانه‌های مرزی پیشنهاد می‌شود.

جدول ۴. مقایسه مراجع سیاستگذار فرابخشی

مرجع سیاستگذار فرابخشی	عدم جهت‌گیری بخشی	چابکی در سیاستگذاری برای تسهیل تردد از پایانه‌های مرزی	نگاه راهبردی به تغییرات نظم اقتصادی منطقه	اقتدار کافی در حوزه اجرا
مجلس شورای اسلامی	✓	×	✓	×
هیئت دولت	✓	×	✓	✓
شورای عالی امنیت ملی	✓	×	✓	✓

۱. شورای عالی هماهنگی ترابری کشور به لحاظ وظایف و اختیارات قانونی در حوزه پایانه‌های مرزی مسئولیت هماهنگی و سیاستگذاری ندارد. اما به دلیل جایگاه تصمیم‌گیری و تخصصی در بخش حمل‌ونقل به‌عنوان یکی از گزیندها جهت عهده‌دار شدن وظیفه هماهنگی و سیاستگذاری در پایانه‌های مرزی مطرح است و از همین رو، در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است.



مرجع سیاستگذار فرابخشی	عدم جهت‌گیری بخشی	چابکی در سیاستگذاری برای تسهیل تردد از پایانه‌های مرزی	نگاه راهبردی به تغییرات نظم اقتصادی منطقه	اقتدار کافی در حوزه اجرا
ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز <sup>۱</sup>	✓	✗	✗	✓
شورای عالی هماهنگی ترابری کشور <sup>۲</sup>	✗	✗	✗	✗
کارویژه مرز (شورای امنیت کشور) <sup>۳</sup>	✗	✓	✗	✗
شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی زمینی کشور	✗	✓	✗	✗
ستاد ملی گذر (ترانزیت) <sup>۴</sup>	-	✓	✓	✓

#### توضیحات:

۱. دبیرخانه در نهاد ریاست جمهوری، دبیر با تعیین رئیس ستاد و به ریاست رئیس جمهور یا نماینده ویژه رئیس جمهور، دارای استقلال مالی و اداری،
۲. دبیرخانه در ستاد وزارت راه و شهرسازی، به دبیری معاون حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی و به ریاست وزیر راه و شهرسازی. همچنین، طبق بند «الف» ماده (۵۷) قانون برنامه هفتم سیاستگذاری در امور مربوط به گذر و لجستیک بین‌الملل از این شورای عالی منتزع و به ستاد ملی گذر منتقل شده است،
۳. دبیرخانه در وزارت کشور، به دبیری معاون امنیتی، انتظامی وزیر کشور و به ریاست وزیر کشور،
۴. دبیرخانه در ستاد وزارت راه و شهرسازی، به دبیری وزیر راه و شهرسازی و به ریاست رئیس جمهور (در غیاب وی، معاون اول رئیس جمهور)

با توجه به مقایسه تطبیقی انجام داده شده در جدول ۴، از منظر میزان تطابق وظایف و اختیارات مراجع مختلف سیاستگذار فرابخشی با ویژگی‌های مرجع سیاستگذار مطلوب پایانه‌های مرزی، مشاهده می‌شود که **ستاد ملی گذر بیشترین قرابت را با مرجع سیاستگذار مطلوب برای پایانه‌های مرزی دارد.** در بند «الف» ماده (۵۷) **برنامه هفتم پیشرفت**، ستاد ملی گذر مرز به مرز (ترانزیت) نهاد فرابخشی جدیدی است که به‌عنوان هماهنگ‌کننده و مسئول حوزه گذر (ترانزیت) و آماد و پشتیبانی (لجستیک) به ریاست رئیس جمهور (و در غیاب وی معاون اول رئیس جمهور) و عضویت وزرای امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، کشور، نفت، امور خارجه، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، رئیس سازمان برنامه و بودجه و یک نفر عضو ناظر از کمیسیون عمران و با انتخاب مجلس تشکیل می‌شود. دبیرخانه این ستاد در وزارت راه و شهرسازی تشکیل شده و وزیر راه و شهرسازی دبیر ستاد خواهد بود. وظایف این ستاد به شرح زیر است:

۱. سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در تمامی امور مرتبط با حوزه گذر (ترانزیت) و آماد و پشتیبانی (لجستیک) بین‌الملل از جمله حمل و نقل، گمرکی، بانکی، بیمه‌ای و سوخت و تعیین مجوزهای الزامی مرتبط و ارائه مشوق‌ها و حمایت‌های جدید با رعایت قوانین.
۲. تهیه و تصویب «سند برنامه ملی گذر (ترانزیت)» در راستای تحقق اهداف ذکر شده در صدر این ماده نظم‌بخشی و ایجاد انسجام در مدیریت گذر (ترانزیت) و آماد و پشتیبانی (لجستیک) بین‌الملل و با هدف ایجاد پیونددهی متقابل و مستحکم اقتصادی بین کشورها از طریق ایران و حضور فعال و افزایش سهم‌بری از زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و فرمانطقه‌ای براساس مزیت‌های نسبی مناطق مختلف کشور و مزیت‌های اقتصادی جدید ایران موضوع ماده (۴۸) این قانون حداکثر ظرف یک سال از لازم‌الاجرا شدن این قانون. این سند مشتمل بر طراحی ابتکار عمل‌های چندجانبه منطقه‌ای و بین‌المللی و تعیین اولویت‌های توسعه دالان‌های گذری (کریدورهای ترانزیتی) با هدف گذاری کمی حداقل چهار میلیارد تن گذر (ترانزیت) سالیانه کالا از ایران برای افق پنج‌ساله می‌باشد.
۳. اصلاح فرایندهای گذر (ترانزیت) و آماد و پشتیبانی (لجستیک) بین‌الملل (اقدامات نرم‌افزاری) شامل بازنگری در مقررات (در چارچوب

قوانین و مصوبات مراجع قانونی از جمله هیئت وزیران) و رویه‌های موجود، حذف مجوزهای غیر ضروری و محدود کردن زمان پاس‌خگویی دستگاه‌های مرتبط، تعیین ضوابط سامانه اطلاع‌رسانی خدمات گذر (ترانزیت) در مورد ایجاد امکان رهگیری و تضمین موعد تقریبی تحویل کالا با هدف افزایش مطلوبیت دالان‌های گذری از ایران و تسریع در فرایندهای گذری (ترانزیتی).

۴. تعیین شیوه مدیریت امور زیربنایی و فرایندی و همچنین هماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای مستقر در پایانه‌های مرزی هوایی، دریایی، ریلی و جاده‌ای، هماهنگی بین پایانه‌های مرزی دوطرف مرز و هماهنگی با کشورهای مبدأ و مقصد کالای گذری (ترانزیتی).

با عنایت به وظایف تعیین شده برای ستاد ملی گذر در برنامه هفتم پیشرفت، این ستاد به دلیل حضور وزیر امور اقتصاد و دارایی، امور خارجه، نفت و صمت می‌تواند دارای نگاه راهبردی به تغییرات و تحولات تجارت و تعاملات بین‌المللی و جایگاه ایران در نظم جدید اقتصادی منطقه باشد و در عین حال با توجه به ماهیت تعیین شده در تشکیل آن به عنوان ستاد (و نه شورای عالی)، چابکی لازم برای ورود به جزئیات اجرایی و تخصصی فرایندهای مرزی و سیاستگذاری برای تسهیل تردد را دارد. همچنین، تعیین رئیس جمهور (و در غیاب وی معاون اول رئیس جمهور) اقتدار اجرایی لازم برای همراه کردن دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه اجرا را فراهم می‌کند. با این حال وابستگی دبیرخانه و رئیس دبیرخانه ستاد ملی گذر به یکی از دستگاه‌های ذی‌نفع در پایانه، می‌تواند مانع از سیاستگذاری بی‌طرفانه ستاد ملی گذر برای طراحی و اجرای ساختاری برای تنظیم منافع بین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و هماهنگی آنها در جهت منافع ملی (و نه منافع سازمانی یک دستگاه اجرایی) شود. بر این اساس می‌توان انتظار داشت اگر نهادهای تصمیم‌گیر فرادست مانند هیئت دولت یا مجلس شورای اسلامی تدبیری برای رفع چالش جهت‌گیری بخشی ستاد ملی گذر نیندیشند، این چالش موجب تداوم کشمکش بین دستگاه‌های اجرایی و کارشکنی آنها در انجام وظایف و در نهایت از دست رفتن فرصت‌های نقش‌آفرینی ایران در نظم جدید اقتصادی منطقه شود. با این حال، الزاماتی که در بخش ۶ این گزارش مورد اشاره قرار گرفته‌اند، می‌تواند تا حدودی به کاهش جهت‌گیری بخشی این ستاد کمک کند.

## ۶. الزامات اثرگذاری ستاد ملی گذر در مدیریت پایانه‌های مرزی

انتخاب مرجع سیاستگذار واحد با چهار ویژگی یادشده در فصل ۵، اگرچه زمینه رفع چالش‌ها و مسائل مدیریتی پایانه‌های مرزی را فراهم می‌کند، اما به تنهایی برای رفع این چالش‌ها خصوصاً چالش همکاری ضعیف کافی نیست. به بیان دقیق‌تر، به صرف تشکیل ستاد ملی گذر، برخی از اهداف مورد نظر این نهاد فرابخشی، یعنی سیاستگذاری واحد، چابک و بدون جهت‌گیری بخشی محقق نخواهد شد؛ بلکه تحقق آنها مشروط بر الزاماتی است که باید توسط این ستاد پیگیری شود:

الف) سیاستگذاری واحد برای پایانه‌های مرزی، مستلزم تمرکز و ضابطه‌مند کردن فرایند ابلاغ مصوبات دستگاه‌های بخشی و فرابخشی به دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه‌های مرزی است.

ب) سیاستگذاری چابک و به‌موقع برای پایانه‌های مرزی، مستلزم پایش بهنگام عملکرد هر یک از پایانه‌های مرزی از طریق دریافت گزارش‌های میدانی مستمر و تحلیل داده‌های برخط است.

سیاستگذاری بدون جهت‌گیری بخشی برای پایانه‌های مرزی مستلزم تصمیم‌سازی بی‌طرفانه در دبیرخانه ستاد ملی گذر است که از طریق دریافت گزارش میدانی بدون واسطه دستگاه‌های اجرایی ذی‌نفع و دسترسی به اطلاعات معتبر حاصل می‌شود.

با توجه به این توضیحات، اثرگذاری ستاد ملی گذر در رفع چالش همکاری ضعیف و سایر چالش‌ها و مسائل ناشی از آن الزاماتی دارد که در شکل ۵ ارائه شده است. این الزامات و مسائل حول آنها که نیازمند توجه ستاد ملی گذر در اولین جلسات تشکیل این ستاد هستند، در ادامه تشریح می‌شود.



شکل ۵. الزامات اثرگذاری ستاد ملی گذر در رفع مسائل و چالش‌های مدیریت پایانه‌های مرزی

### الزامات اثرگذاری ستاد ملی گذر

ضابطه‌مند کردن ابلاغ مصوبات به دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه‌های مرزی

ایجاد ارتباط بدون واسطه و مستقیم دبیرخانه ستاد ملی گذر با هریک از پایانه‌های مرزی

ایجاد پایگاه داده با دسترسی برخط به شاخص‌های عملکردی پایانه مرزی (سیاستگذاری داده مبنا)

#### ۱-۶. ضابطه‌مند کردن ابلاغ مصوبات به دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه‌های مرزی

در حال حاضر، مراجع بخشی و فرابخشی سیاستگذار پایانه‌های مرزی، حسب اختیارات و وظایف قانونی خود، مستقلاً مصوبات و بخشنامه‌هایی را برای اجرا به پایانه‌های مرزی کشور ابلاغ می‌کنند که به اختلاف، عدم ثبات و ناهماهنگی در امور اجرایی پایانه‌های مرزی منجر می‌شود. با عنایت به اینکه هیئت دولت از اعضای حاضر در ستاد ملی گذر هستند و تواتر تصمیمات شورای عالی امنیت ملی در خصوص پایانه‌های مرزی قابل توجه نیست، آنچه که باید در پیاده‌سازی سیاستگذاری متمرکز و واحد مدنظر قرار گیرد، هماهنگ کردن مصوبات و بخشنامه‌های وزارتخانه‌ها، شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور، کارویژه مرز شورای امنیت کشور، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و سایر نهادهای ذی‌نفع در پایانه‌های مرزی است.

طبق بند «الف» ماده (۵۷) **قانون برنامه هفتم پیشرفت**، ستاد ملی گذر مسئول سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در تمامی امور مرتبط با حوزه گذر (ترانزیت) و آماد و پشتیبانی (لجستیک) بین‌الملل از جمله حمل و نقل، گمرکی، بانکی، بیمه‌ای و سوخت و تعیین مجوزهای الزامی مرتبط و ارائه مشوق‌ها و حمایت‌های جدید با رعایت قوانین است. با توجه به اینکه این حکم قانونی، بالادست سایر قوانین قبلی و مقررات موجود محسوب می‌شود، ستاد ملی گذر به‌عنوان هماهنگ‌کننده و مسئول حوزه گذر و لجستیک این امکان را دارد تا با تعیین ضوابط مشخصی برای ابلاغ مصوبات از سوی مراجع سیاستگذار نام‌برده شده در خصوص پایانه‌های مرزی، سیاستگذاری متمرکز را پیاده کند. بنابراین، پیشنهاد می‌شود ستاد ملی گذر در ابتدای تشکیل، چگونگی ضابطه‌مند کردن ابلاغ مصوبات در خصوص پایانه‌های مرزی را بررسی و تعیین کند به طوری که تمامی مصوبات و بخشنامه‌ها در خصوص فرایند، نیروی انسانی و زیرساخت پایانه‌های مرزی با تأیید ستاد ملی گذر و از سوی دبیرخانه این ستاد ابلاغ شود.

#### ۲-۶. ایجاد ارتباط بدون واسطه و مستقیم دبیرخانه ستاد ملی گذر با هریک از پایانه‌های مرزی

در شرایط کنونی، ارتباط پایانه‌های مرزی با نهادهای فرابخشی موجود برای حل مشکلات و رفع اختلاف نظر بین دستگاه‌های اجرایی با طی فرایند طولانی و از طریق سلسله‌مراتب اداری تعریف شده صورت می‌گیرد. در چند نمونه بررسی شده، رفع اختلاف پیش آمده بین دستگاه‌های اجرایی در پایانه مرزی برای طی سلسله‌مراتب اداری از اطلاع به مسئولان استانی تا اطلاع به دستگاه اجرایی بالادست و مرجع سیاستگذار

فرابخشی (نظیر کارویژه مرز شورای امنیت کشور) بیش از یک ماه به طول انجامیده است. پس از طی این فرایند طولانی و اختلال چند ماهه در فعالیت پایانه مرزی، رفع چالش و حل اختلاف در دستور کار نهاد سیاستگذار بالادست قرار می‌گیرد. صرف شدن چنین زمان‌های طولانی برای حل مسائل پایانه‌های مرزی از طریق نهاد فرابخشی، در شرایطی که نیاز جدی به ساماندهی فعالیت پایانه‌های مرزی و رفع نقش گلوگاهی آن برای توسعه تجارت و تعاملات بین‌المللی وجود دارد، توجیه‌پذیر نیست. بنابراین تأثیر گذاری و چابکی نهاد فرابخشی سیاستگذار برای حل مسئله پایانه‌های مرزی مستلزم **تعریف ارتباط مستقیم دبیرخانه ستاد ملی گذر با پایانه مرزی** است.

چگونگی شکل‌گیری ارتباط مستقیم دبیرخانه ستاد ملی گذر با پایانه مرزی جزء مسائل اولویت‌داری است که باید در ابتدای تشکیل ستاد ملی گذر مورد بررسی و تصمیم‌گیری قرار گیرد. این ارتباط باید امکان دریافت گزارش‌های بی‌طرفانه و مستمر از عملکرد پایانه مرزی، مستند به شاخص‌های عملکردی و مشاهدات از روند اجرای مصوبات ستاد ملی گذر فراهم شود. برای این منظور لازم است ارتباط بین پایانه مرزی و ستاد ملی گذر به‌نحوی تعریف شود که با دور زدن سلسله‌مراتب اداری مرسوم بین هر یک از پایانه‌های مرزی و ستاد ملی گذر، اولاً انتقال گزارش‌های مذکور تسریع شود و ثانیاً تأثیر دستگاه‌های اجرایی ذی‌نفع را در سیاستگذاری بی‌طرفانه و مستقل ستاد ملی گذر کاهش دهد. **تعیین یک شخص به‌عنوان نماینده ستاد ملی گذر** از میان نیروی انسانی مستقر در هر پایانه مرزی و دادن اختیارات ویژه به آن شخص برای دسترسی به شاخص‌های عملکردی پایانه و میزان پیشرفت اجرای سیاست‌های ستاد ملی گذر در پایانه می‌تواند یک راه‌حل مقدماتی باشد که بدون افزودن تشکیلات جدید در هر پایانه مرزی اجرایی شود. در حقیقت این نماینده به‌عنوان رابط و ناظر از طرف ستاد ملی گذر در هر پایانه می‌تواند اطلاع‌رسانی لازم از وضعیت پایانه‌های مرزی را برای تصمیم‌گیری و نظارت بر اجرای مصوبات ستاد ملی گذر در هر پایانه مرزی فراهم کند. همچنین، نماینده ستاد ملی گذر در هر پایانه مرزی، می‌تواند عهده‌دار نمایندگی کشور در مذاکره برای هماهنگی بین آن پایانه مرزی و پایانه مرزی کشور مقابل (از جمله در تعیین ساعات کاری و برنامه‌های روزانه در پذیرش ناوگان تجاری و مدیریت بحران) باشد؛ زیرا با توجه به اختیارات محدود و بخشی هر یک از دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی، عموماً مسئولان پایانه‌های مرزی کشورهای همسایه در مذاکره برای هماهنگی با پایانه‌های مرزی ایران دچار سردرگمی می‌شوند، یا استانداردهای خود را تحمیل می‌کنند (به‌عنوان نمونه، برخی کشورهای مرزبانی و برخی کشورهای گمرک پایانه مرزی را برای مذاکره به رسمیت می‌شناسند). راهکار انتخاب نماینده و تعیین حدود اختیارات و وظایف وی و اینکه از نظر سازمانی نیروی کدام دستگاه اجرایی در پایانه مرزی باشد، نیازمند بررسی دقیق جزئیات و جوانب امر است که لازم است در اولین جلسات ستاد ملی گذر درباره آن بحث و تصمیم‌گیری شود.

### ۳-۶. ایجاد پایگاه داده با دسترسی برخط به شاخص‌های عملکردی پایانه مرزی (سیاستگذاری داده‌مبنا)

در حال حاضر، داده‌های در دسترس مراجع سیاستگذار از پایانه‌های مرزی محدود به گزارش سالنامه‌های آماری از مجموع تناژ بار عبوری یا ناوگان عبوری از هر یک از پایانه‌های مرزی است. چنین داده‌ای ابداً اطلاع کافی جهت سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در خصوص پایانه‌های مرزی را در اختیار مراجع سیاستگذار فرابخشی قرار نمی‌دهد. با توجه به پیچیدگی‌های به‌وجود آمده در مسائل پایانه‌های مرزی، بهره‌گیری از رویکرد سیاستگذاری داده‌مبنا برای ارائه راهکارهای حل مسئله و نظارت مؤثر بر فعالیت پایانه‌های مرزی ضروری است. برای شکل‌گیری الگوی نظارت و سیاستگذاری داده‌مبنا، لازم است ستاد ملی گذر حل سه مسئله در پی آمده را جزء اولین دستور کارهای خود قرار دهد.

### ۳-۶. مسئله تعیین شاخص‌های عملکردی کلیدی و تولید داده‌های مورد نیاز

نظارت و سیاستگذاری داده‌مبنا برای پایانه‌های مرزی، مستلزم اطلاع از شاخص‌های عملکردی کلیدی در زمینه‌هایی همچون زمان خدمات‌دهی هر یک از دستگاه‌های اجرایی، زمان و هزینه صرف شده برای عبور وسایل نقلیه و کالاها، نوع و مبدأ و مقصد کالاهای عبوری، نحوه حمل (حمل یکسره یا تخلیه و بارگیری) و اطلاعات کیفی از جمله رضایت صاحبان بار و رانندگان در هر پایانه مرزی است. تعیین شاخص‌های عملکردی مناسب، اولاً وابسته به اولویت‌های مدنظر مرجع سیاستگذار و ثانیاً قابل تولید بودن داده‌های مورد نیاز برای محاسبه این شاخص‌ها است. به‌عنوان مثال، از جمله شاخص‌های عملکردی مورد نیاز برای نظارت و سیاستگذاری ستاد ملی گذر، شاخص «متوسط زمان عبور هر



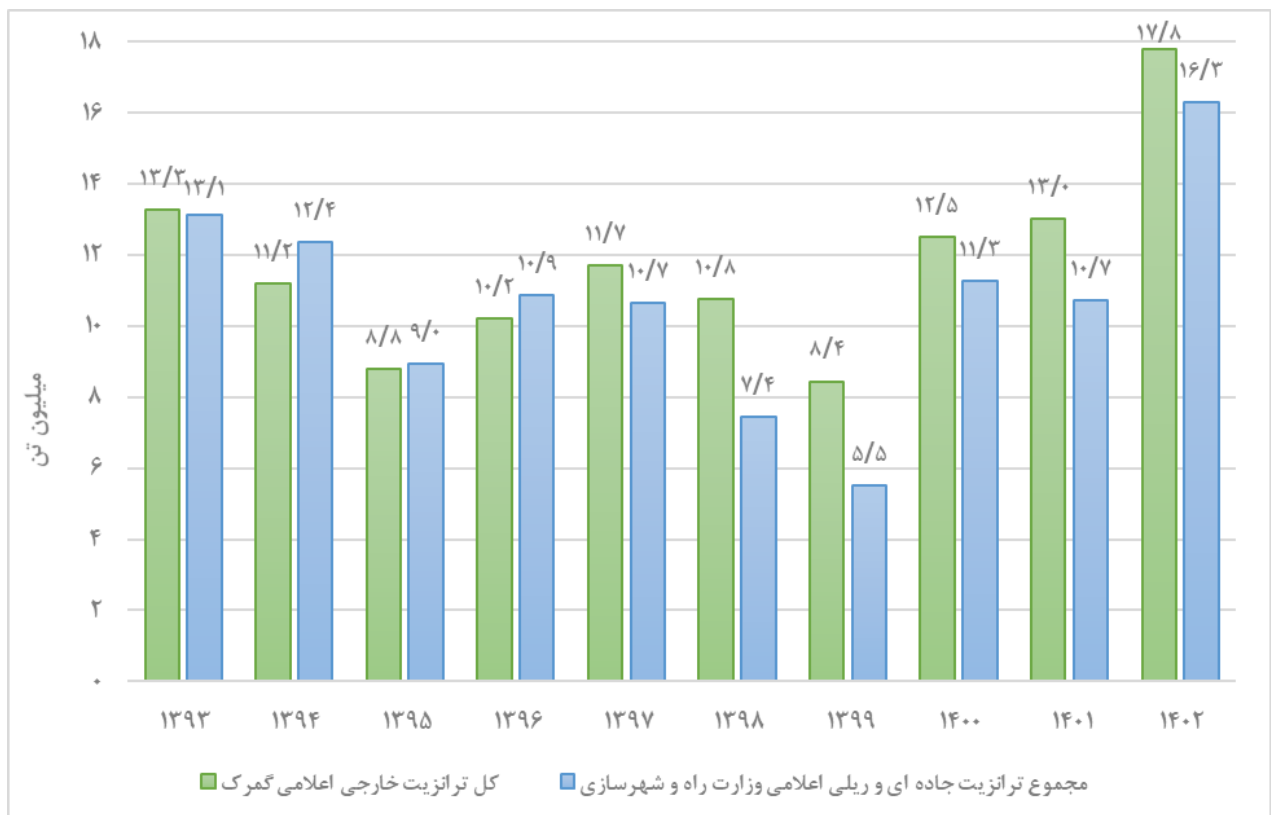
کامیون از پایانه مرزی زمینی بر حسب ساعت و به تفکیک رویه و به تفکیک کالای کانتینری و غیر کانتینری» است، که از جمله شاخص‌های پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برای سیاستگذاری کلان در حمل‌ونقل برون‌شهری است [۱۲]. در حال حاضر، این شاخص به کمک داده‌های گمرک از زمان ورود و خروج ناوگان از محوطه گمرک و داده‌های آنلاین سیستم‌های موقعیت‌یاب جهانی (GPS) سامانه پایش سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای قابل محاسبه است.

گفتنی است، تعیین سایر شاخص‌های عملکردی در خصوص سهم هر یک از دستگاه‌های اجرایی و صاحبان کالا در زمان انجام فرایندهای پایانه‌های مرزی (به کمک داده‌های زمانی ثبت شده از این فرایندها در سامانه‌ها) امکان آسیب‌شناسی و تحلیل دقیق‌تری از زمان عبور کامیون‌ها از پایانه‌های مرزی را ارائه می‌کند. برای سایر شاخص‌های عملکردی مدنظر ستاد ملی گذر، لازم است بحث تولید یا قابل تولید بودن داده‌های مورد نیاز بررسی شود و در صورت نیاز، دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به تولید مستمر داده‌های مورد نیاز مکلف شوند. شایان ذکر است، علاوه بر داده‌های کمی، فراهم کردن بستر نظرسنجی و ثبت شکایت شرکت‌های حمل‌ونقل بین‌المللی داخلی و خارجی، رانندگان و نمایندگان شرکت‌ها و انعکاس آن به دبیرخانه ستاد ملی گذر، اطلاعات مشورتی ارزشمندی را برای تسهیل تردد و پیشگیری از مفاسد اقتصادی در پایانه‌های مرزی فراهم می‌آورد.

### ۲-۳-۶. مسئله اختلاف در محاسبه شاخص‌های عملکردی

با توجه به پیچیدگی‌های رصد جریان ناوگان و کالا به دلیل تخلیه و بارگیری‌های چندباره در پایانه‌های مرزی یا در داخل سرزمین اصلی، تفاوت‌هایی در نحوه ثبت اطلاعات وسیله نقلیه و کالا و نحوه محاسبه شاخص‌های مهم عملکردی براساس این اطلاعات (نظیر آمار میزان ترانزیت خارجی اعلامی سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای و گمرک جمهوری اسلامی ایران) مشاهده می‌شود. این امر در سال‌های اخیر، به بروز تناقض‌های قابل توجه در آمار و اطلاعات تولیدی مرتبط به عملکرد پایانه‌های مرزی و تجارت خارجی منجر شده است. به‌عنوان نمونه، طی دهه گذشته آمار اعلامی وزارت راه و شهرسازی و گمرک جمهوری اسلامی ایران برای ترانزیت خارجی از مسیرهای عبوری از کشور متفاوت بوده (شکل ۶) به طوری که در سال ۱۴۰۲، آمار گمرک ۹ درصد (معادل ۱/۵ میلیون تن) ترانزیت خارجی بیشتر نسبت به آمار وزارت راه و شهرسازی را نشان می‌دهد. این اختلاف آمار در سال ۱۳۹۹ به اوج خود رسید که در آن میزان ترانزیت خارجی کشور در آمار گمرک ۵۳ درصد بیشتر از آمار وزارت راه و شهرسازی اعلام شده بود. نکته جالب توجه این است که تا پیش از سال ۱۳۹۷، معمولاً آمار اعلامی گمرک از آمار وزارت راه و شهرسازی کمتر بوده و پس از این سال، آمار گمرک بیشتر شده است که نشان‌دهنده ثابت نبودن نحوه محاسبه این شاخص در دستگاه‌های اجرایی مربوطه است.

شکل ۶. نمودار مقایسه آمار کل ترانزیت خارجی براساس داده‌های وزارت راه و شهرسازی و گمرک جمهوری اسلامی ایران



مأخذ: نگارنده براساس گزارش وزارت راه و شهرسازی و گمرک جمهوری اسلامی ایران.

به‌عنوان نمونه دیگر می‌توان به داده ترانزیت خارجی سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای اشاره کرد. طبق اعلام پایگاه خبری وزارت راه و شهرسازی، ترانزیت جاده‌ای کشور به ۱۴/۷۵ میلیون تن در سال ۱۴۰۲ افزایش یافته است [۱۳]. این در حالی است که در سال ۱۴۰۲، طی سالنامه سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، ترانزیت ورودی از پایانه‌های مرزی و بنادر ۱۴/۷۵ میلیون تن و ترانزیت خروجی ۸/۹۳ میلیون تن اعلام شده است [۱۴]. این مسئله با تعریف سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای مغایرت دارد که ترانزیت را ورود از یک مرز کشور طبق مقررات، به قصد عبور از کشور و خروج از مرز دیگر کشور تعریف می‌کند؛ زیرا ۵/۸ میلیون تن از کالاهای ترانزیت ورودی به کشور، خارج نشده یا حداقل خروج‌شان تحت عنوان ترانزیت خروجی ثبت نشده است.

با توجه به اهمیت ویژه افزایش عبور کالاهای ترانزیتی از قلمرو ایران در اهداف راهبردی کشور خصوصاً هدف گذاری ۴۰ میلیون تن ترانزیت سالیانه در **قانون برنامه هفتم** کشور، رفع اختلاف‌های یادشده به‌منظور شفاف‌سازی و اتقان بخشی به داده‌های ترانزیتی برای تصمیم‌سازی و کمک به برنامه‌ریزی صحیح مرجع سیاستگذار ضروری است. بنابراین پیشنهاد می‌شود، ستاد ملی گذر نحوه ثبت اطلاعات و نحوه محاسبه شاخص‌های اصلی این حوزه نظیر تناژ کالای ترانزیتی از کشور را مشخص، تصویب و طی دستورالعملی به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ کند.

### ۳-۳-۶. مسئله دسترسی مستقیم ستاد ملی گذر به داده‌ها و پایش شاخص‌های عملکردی

معمولاً داده‌های پایانه‌های مرزی را مستقلاً هر یک از دستگاه‌های اجرایی تولید کرده و همان دستگاه اجرایی نیز برای محاسبه شاخص‌های عملکردی و برنامه‌ریزی مورد بهره‌برداری قرار می‌دهد. ضرورت جمع‌آوری داده و یکپارچه‌سازی آنها در سال‌های گذشته در قوانین و مقررات مختلفی مورد توجه قرار گرفته است. به‌عنوان نمونه، تشکیل سامانه جامع یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرایند تجارت در بند «الف» ماده (۶) **قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز** (مصوب ۱۳۹۲) به دولت تکلیف و در ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) قانون یادشده (مصوب



۱۳۹۵)، وزارت راه و شهرسازی مکلف به ایجاد و بهره‌برداری از «سامانه جامع حمل‌ونقل» شده است که باید تمامی مبادی ورودی و خروجی رسمی و مسیرهای حمل‌ونقل را پوشش دهد. محاسبه شاخص‌های عملکردی مدنظر ستاد ملی گذر از طریق داده‌های موجود در سامانه جامع حمل‌ونقل امکان‌پذیر خواهد بود. با این حال، همچنان بهره‌برداری از سامانه‌های موجود به شکلی که داده‌ها با دستگاه‌های اجرایی و نهادهای فرابخشی به اشتراک گذاشته شوند یا داده‌های به دست آمده تحلیل شده و در برنامه‌ریزی پایانه‌های مرزی یا مطالعات زنجیره تأمین و لجستیک بین‌الملل مورد استفاده قرار گیرند، تحقق نیافته است. این امر تا حدی ناشی از چالش هماهنگی و همکاری ضعیف دستگاه‌های اجرایی است که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است. اما ستاد ملی گذر به دلیل دارا بودن ویژگی‌های اقتدار اجرایی کافی و چابکی، امکان دریافت برخط اطلاعات از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و ایجاد پایگاه داده برای گزارش‌گیری مستمر از عملکرد پایانه‌های مرزی را خواهد داشت. بنابراین، ستاد ملی گذر باید نسبت به ایجاد پایگاه داده و مرکز پایش برای رصد و تحلیل شاخص‌های عملکردی کلیدی مبادرت کند.

## ۷. نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

با توجه به آنچه بیان شد، مشاهده می‌شود که صرف تعیین متولی واحد مدیریت پایانه‌های مرزی از میان یکی از دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه (و حتی راهکارهای دیگری همچون مکانیزه کردن فرایندها و به اشتراک گذاری اطلاعات سامانه‌ها)، در صورتی که با اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی همراه نباشد، نه تنها موجب ساماندهی و بهبود وضعیت پایانه‌های مرزی نمی‌شود، بلکه ممکن است به پیچیدگی بیشتر روابط و فعالیت‌های داخل پایانه نیز منجر شود. تعیین ستاد ملی گذر (ترانزیت) به عنوان مرجع سیاستگذار پایانه‌های مرزی می‌تواند اهداف مدنظر از اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی را محقق نماید زیرا طبق بند «الف» ماده (۵۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت، این ستاد:

الف) موظف به تعیین شیوه مدیریت پایانه‌های مرزی و همچنین هماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای مستقر در پایانه‌های مرزی هوایی، دریایی، ریلی و جاده‌ای، هماهنگی بین پایانه‌های مرزی دو طرف مرز و هماهنگی با کشورهای مبدأ و مقصد کالای گذری (ترانزیتی) است. ب) باریاست رئیس‌جمهور (و در غیاب وی معاون اول رئیس‌جمهور) اقتدار اجرایی لازم برای همراه و پاسخگو کردن دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط را فراهم می‌کند.

ج) به دلیل حضور وزرای امور اقتصاد و دارایی، امور خارجه، نفت و صنعت، معدن و تجارت می‌تواند دارای نگاه راهبردی به تغییرات و تحولات تجارت و تعاملات بین‌المللی و جایگاه ایران در نظم جدید اقتصادی منطقه باشد.

د) با توجه به داشتن ماهیت ستادی (و نه شورای عالی)، چابکی لازم برای ورود به جزئیات اجرایی و تخصصی فرایندهای مرزی و سیاستگذاری برای تسهیل تردد را دارد.

ه) به عنوان یک نهاد فرابخشی امکان تصمیم‌گیری بی‌طرفانه برای تنظیم منافع دستگاه‌های اجرایی پایانه‌های مرزی را دارد. هر چند، وابستگی دبیر و دبیرخانه ستاد ملی گذر به یکی از دستگاه‌های ذی‌نفع در پایانه، می‌تواند مانع از سیاستگذاری بی‌طرفانه این ستاد در انجام برخی از وظایف قانونی نظیر تعیین شیوه مدیریت پایانه‌های مرزی یا طراحی و اجرای ساختار مدیریتی جدید برای تنظیم منافع دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و هماهنگی آنها در جهت منافع ملی (و نه منافع سازمانی یک دستگاه اجرایی) شود. بر این اساس، توصیه می‌شود، برای اطمینان از بی‌طرفی دبیرخانه ستاد ملی گذر، تدابیری (نظیر تغییر محل دبیرخانه ستاد به نهاد ریاست جمهوری) اندیشیده شود.

### توصیه‌های سیاستی

ستاد ملی گذر اگرچه زمینه و بسستر لازم برای رفع چالش‌ها و تحول در مدیریت پایانه‌های مرزی کشور را فراهم می‌کند، اما صرف تشکیل این ستاد به تنهایی برای رفع چالش‌های مدیریتی پایانه‌های مرزی کافی نیست و اثرگذاری آن مشروط به پیاده‌سازی برخی الزامات و

بستر سازی‌هایی است که باید توسط این ستاد دنبال گردند. بر این اساس، توصیه‌های سیاستی این گزارش، ناظر به برنامه‌ها و اقدام‌های الزامی و اولویت‌دار ستاد ملی گذر برای محقق شدن اهداف و تکالیف قانونی این ستاد در خصوص سیاستگذاری برای پایانه‌های مرزی است.

### ۱. ضابطه‌مند کردن ابلاغ مصوبات به دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه‌های مرزی

در حال حاضر، مراجع بخشی و فرابخشی سیاستگذار پایانه‌های مرزی، حسب اختیارات و وظایف قانونی خود، مستقلاً مصوبات و بخشنامه‌هایی را برای اجرا به پایانه‌های مرزی کشور ابلاغ می‌کنند که به اختلاف، عدم ثبات و ناهماهنگی در امور اجرایی پایانه‌های مرزی منجر می‌شود. ستاد ملی گذر با توجه به جایگاه تعریف شده در قانون، باید در ابتدای تشکیل، چگونگی ضابطه‌مند شدن ابلاغ مصوبات دستگاه‌های بخشی و مراجع فرابخشی در خصوص پایانه‌های مرزی را بررسی، تعیین و با اختیارات قانونی خود تصویب کند به طوری که تمامی مصوبات و بخشنامه‌های دولتی در امور مرتبط با فرایندها، مدیریت نیروی انسانی و توسعه زیرساخت‌های پایانه‌های مرزی پس از تأیید ستاد ملی گذر و توسط دبیرخانه این ستاد ابلاغ شود.

### ۲. ارتباط بدون واسطه و مستقیم دبیرخانه ستاد ملی گذر با هر یک از پایانه‌های مرزی

چگونگی شکل‌گیری ارتباط مستقیم دبیرخانه ستاد ملی گذر با پایانه‌های مرزی برای نظارت بر عملکرد و سیاستگذاری چابک و بدون جهت‌گیری، مسئله‌ای است که توصیه می‌شود در اولین جلسه ستاد ملی گذر مورد بررسی و تصمیم‌گیری قرار گیرد. تعیین یک شخص به‌عنوان نماینده ستاد ملی گذر از میان نیروی انسانی مستقر در هر پایانه مرزی با اختیارات لازم برای دسترسی به شاخص‌های عملکردی پایانه و میزان پیشرفت اجرای سیاست‌های ستاد ملی گذر در پایانه، می‌تواند یک راه‌حل مقدماتی باشد که بدون افزودن تشکیلات جدید در هر پایانه مرزی اجرایی شود.

### ۳. ایجاد پایگاه داده با دسترسی بر خط به شاخص‌های عملکردی پایانه مرزی (سیاستگذاری داده‌مبنا)

در حال حاضر، داده‌های در دسترس مراجع سیاستگذار از پایانه‌های مرزی، محدود به گزارش سالنامه‌های آماری از شاخص‌هایی همچون مجموع تناژ بار عبوری یا تعداد ناوگان عبوری از هر یک از پایانه‌های مرزی است. چنین داده‌ای ابدأ اطلاع کافی را برای سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در خصوص پایانه‌های مرزی در اختیار مراجع سیاستگذار فرابخشی قرار نمی‌دهد. توجه به اهمیت سیاستگذاری صحیح و نظارت فعالانه و در عین حال پیچیدگی‌های موجود در مسائل پایانه‌های مرزی، بهره‌گیری از رویکرد سیاستگذاری داده‌مبنا برای ارائه راهکارهای حل مسئله و نظارت مؤثر بر فعالیت پایانه‌های مرزی ضروری است. برای فراهم شدن الگوی نظارت و سیاستگذاری داده‌مبنا، لازم است ستاد ملی گذر حل سه مسئله ذیل را از دستور کارهای شش ماهه اول خود قرار دهد.

۱-۳. مسئله تعیین شاخص‌های عملکردی کلیدی و تولید داده‌های مورد نیاز: نظارت و سیاستگذاری داده‌مبنا برای پایانه‌های مرزی، مستلزم اطلاع از شاخص‌های عملکردی کلیدی در زمینه‌هایی همچون زمان خدمات‌دهی هر یک از دستگاه‌های اجرایی، زمان و هزینه صرف شده برای عبور وسایل نقلیه و کالاها، نوع، مبدأ و مقصد کالاهای عبوری، نحوه حمل (حمل یکسره یا تخلیه و بارگیری) و اطلاعات کیفی از جمله رضایت صاحبان بار و رانندگان در هر پایانه مرزی است. شاخص «متوسط زمان عبور هر کامیون از پایانه مرزی زمینی بر حسب ساعت و به تفکیک رویه و به تفکیک کالای کانتینری و غیر کانتینری»، از جمله شاخص‌های عملکردی مورد نیاز برای نظارت و سیاستگذاری ستاد ملی گذر، و البته قابل اندازه‌گیری و محاسبه با داده‌های زمانی گمرک و داده‌های GPS سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای است. بنابراین پیشنهاد می‌شود ستاد ملی گذر شاخص‌های عملکردی مورد نیاز را برای سیاستگذاری پایانه‌های مرزی تعیین و دستگاه‌های اجرایی را به تولید مستمر داده‌های مورد نیاز برای محاسبه آنها مکلف کند. علاوه بر داده‌های کمی، فراهم کردن بستر نظر سنجی و ثبت شکایت شرکت‌های حمل‌ونقل بین‌المللی داخلی و خارجی، رانندگان و نمایندگان شرکت‌ها و انعکاس آن به دبیرخانه ستاد ملی گذر، اطلاعات مشورتی ارزشمندی را جهت تسهیل تردد و پیشگیری از مفاسد اقتصادی در پایانه‌های مرزی فراهم می‌آورد.

۲-۳. مسئله اختلاف در محاسبه شاخص‌های عملکردی: نحوه ثبت اطلاعات وسیله نقلیه و کالا و نحوه محاسبه شاخص‌های مهم



عملکردی بر اساس این اطلاعات، موجب بروز تناقض‌های قابل توجه در شاخص‌های عملکردی پایانه‌های مرزی و تجارت خارجی شده است (به‌عنوان مثال، اختلاف‌های بین آمار سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای و گمرک جمهوری اسلامی ایران از میزان ترانزیت خارجی). بنابراین پیشنهاد می‌شود ستاد ملی گذر، نحوه ثبت اطلاعات و محاسبه شاخص‌های عملکردی کلیدی این حوزه نظیر تناژ کالای ترانزیت خارجی را مشخص، تصویب و طی دستورالعملی به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ کند.

**۳-۳. مسئله دسترسی مستقیم ستاد ملی گذر به داده‌ها و پایش شاخص‌های عملکردی:** در حال حاضر داده‌های پایانه‌های مرزی را مستقلاً هر یک از دستگاه‌های اجرایی تولید کرده و همان دستگاه اجرایی نیز برای محاسبه شاخص‌های عملکردی و برنامه‌ریزی مورد بهره‌برداری قرار می‌دهد؛ اما به اشتراک‌گذاری این شاخص‌ها با سایر دستگاه‌های اجرایی و نهادهای سیاستگذار فرابخشی در یک بازه زمانی قابل قبول به‌نحوی که برای امور برنامه‌ریزی و سیاستگذاری پایانه‌های مرزی مناسب باشد، انجام نمی‌شود. ستاد ملی گذر به دلیل اقتدار اجرایی کافی و چابکی، امکان دریافت برخط اطلاعات از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و ایجاد پایگاه داده برای دریافت مستمر گزارش از وضعیت شاخص‌های عملکردی پایانه‌های مرزی را خواهد داشت. بنابراین، ستاد ملی گذر باید نسبت به ایجاد پایگاه داده و مرکز پایش برای رصد و تحلیل شاخص‌های عملکردی کلیدی پایانه‌های مرزی مبادرت نماید.

#### ۴. تنظیم منافع و روابط ذی‌نفعان پایانه‌های مرزی

در **قانون برنامه هفتم پیشرفت**، «تعیین شیوه مدیریت امور زیربنایی و فرایندی» و «هماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای مستقر در پایانه‌های مرزی» بر عهده ستاد ملی گذر قرار گرفته است. همان‌طور که در این گزارش تشریح شد، تعارض منافع یکی از موانع جدی در رفع چالش هماهنگی و همکاری ضعیف دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی کشور است. بنابراین، انجام صحیح این تکلیف قانونی مستلزم توجه و اهتمام ویژه ستاد ملی گذر به موضوع تنظیم منافع و روابط دستگاه‌های اجرایی و نهادهای ذی‌نفع در پایانه‌های مرزی کشور در زمان تعیین و پیاده‌سازی شیوه مدیریتی جدید است. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود دبیرخانه ستاد مأمور به **تهیه یک مدل مفهومی برای مدیریت امور زیربنایی و فرایندی در پایانه‌های مرزی** شود. در این مدل مفهومی فرایندهای اصلی (مانند پایش اسناد گمرکی و پایش اسناد حمل)، فرایندهای پشتیبانی (مانند پرداخت عوارض) و فرایندهای مدیریتی (مانند نحوه ارتباط دبیرخانه ستاد ملی گذر با پایانه مرزی و فرایند ابلاغ مصوبات دستگاه‌های بخشی و فرابخشی به دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه‌های مرزی) مشخص شده و برای هر یک از این فرایندها، تجهیزات، امکانات (اعم از سخت‌افزاری و نرم‌افزاری) و ساختار سازمانی و نیروی انسانی مورد نیاز طراحی شود. با تدوین این مدل مفهومی، راهنمای خوبی برای تنظیم منافع و روابط دستگاه‌های اجرایی و ایجاد هماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای مستقر در پایانه‌های مرزی پیش روی این ستاد قرار می‌گیرد.

#### ۵. پیگیری تشکیل جلسات

با توجه به پیچیدگی چالش‌ها و مسائل پایانه‌های مرزی و اهمیت رفع آن در بهبود اقتصاد داخلی و تعاملات بین‌المللی کشور، لازم است **جلسات ستاد ملی گذر در ابتدا به‌طور مرتب و ترجیحاً به صورت ماهانه تشکیل شود**. بدیهی است پس از تنظیم منافع ذی‌نفعان، **ثبت در عملکرد نهادهای سیاستگذار بخشی و فرابخشی و دستیابی به هماهنگی مستمر ذی‌نفعان در امور اجرایی پایانه‌های مرزی**، جلسات ستاد ملی گذر می‌تواند با فواصل زمانی بیشتری تشکیل شود و به‌مرور فعالیت‌های این ستاد به سایر دستگاه‌های سیاستگذار موجود منتقل گردد.



پیوست ۱. قوانین و مقررات در خصوص وظایف دستگاه‌های اجرایی و فرایندها در پایانه مرزی

جدول ۱ پیوست. قوانین و مقررات موجود در خصوص وظایف دستگاه‌های اجرایی و فرایندها در پایانه‌های مرزی

ردیف	مصوب	موضوع	متن حکم
۱	ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی (۱۳۷۳/۰۸/۱۱)	وظایف سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای در پایانه‌های مرزی	پروانه تردد توسط دفاتر نمایندگی وزارت راه و ترابری مستقر در محوطه گمرکی در مرزهای جاده‌ای بین‌المللی کشور صادر و در بدو ورود به رانندگان وسایل نقلیه خارجی داده می‌شود.
۲	ماده (۹) <a href="#">قانون حمل‌ونقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران</a> (مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲)	ارزیابی ناوگان تجاری	کانتینرهایی که با پلمپ اولیه وارد می‌گردند بدون نیاز به ارزیابی محتویات توسط سرویس ارزیابی و در خروج از گمرک فقط با مطابقت اسناد و اظهارنامه با الصاق پلمپ اضافی گمرک با صدور پروانه ترانزیت می‌گردند. تبصره - در موارد استثنائی که ظن قوی بر ای گمرکات و نیروی انتظامی وجود دارد، فک پلمپ و ارزیابی محتویات و پلمپ مجدد با تنظیم صورت مجلسی حاوی نتیجه بررسی و شماره‌های کانتینر و پلمپ‌های قبلی و جدید بلامانع است. در هر صورت حضور نماینده گمرک الزامی است.
۳	ماده (۴۲) مکرر (الحاقی ۱۴۰۰/۱۱/۱۰) <a href="#">قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز</a>	ارزیابی ناوگان تجاری	متوقف نمودن و بازرسی وسایل نقلیه‌ای که ظن قوی به حمل کالا یا ارز قاچاق یا ارتکاب قاچاق کالا یا ارز در مورد آنها وجود دارد، از سوی ضابطین نیاز به اذن مودی مقام رسیدگی‌کننده ندارد. تبصره - مصادیق و شرایط تشخیص ظن قوی موضوع این ماده از جمله عبور از مبادی غیر رسمی، دستکاری مهر و موم (پلمپ) گمرکی بارگنج، خروج یا انحراف غیر متعارف از مسیر تعیین‌شده، اطلاعات ارسال از سوی سامانه‌های هوشمند، ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط ستاد تهیه می‌شود و پس از تأیید توسط رئیس قوه قضائیه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
۴	ماده (۳) <a href="#">قانون حمل‌ونقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران</a> (مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲)	ضوابط تأیید کالا	ترانزیت خارجی کالاهایی که به کشور وارد می‌گردند در حدود قراردادهای موافقت‌نامه‌های منعقد شده بین دولت‌های طرفین نیاز به کسب هیچ‌گونه مجوزی ندارند، مگر اینکه بنا بر علل امنیتی و مذهبی ورود آن به کشور ممنوع باشد. تبصره ۱ - فهرست کالاهای ممنوعه برای ترانزیت خارجی توسط شورای امنیت کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. تبصره ۲ - ترانزیت خارجی محمولات دامی و نباتی و شیمیایی منوط به کسب مجوز مراجع مربوطه خواهد بود.
۵	ماده (۱۷) <a href="#">قانون حمل‌ونقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران</a> (مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲)	ضوابط تأیید کالا	به‌منظور هماهنگی و یکپارچگی ضوابط ترانزیت کالاهای نباتی و دامی، وزارتین جهاد سازندگی و کشاورزی می‌بایست در اسرع وقت تفاهات لازم به کشاورزهای در طول مسیر را به‌عمل آورند.



ردیف	مصوب	موضوع	متن حکم
۶	ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی قانون حمل و نقل عبور کالاهای خارجی از قلمرو و جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۷/۰۵/۱۸)	ضوابط تأیید کالا	برای عبور مواد شیمیایی، منفجره و مخدر زیر، نیاز به اخذ مجوز از دستگاه‌های نام برده شده ذیل می‌باشد: الف) عناصر شیمیایی رادیواکتیو: پرومیدیوم، پولونیوم، استانت، رادون، فرانسیم، رادیوم، اکتینیوم، پروتاکتی نیوم، نپتونیوم، آمریسیوم و سایر عناصر با شماره اتمی بالاتر، همچنین سایر مواد رادیواکتیو طبق فهرستی که سازمان انرژی اتمی ایران اعلام می‌نماید از سازمان یادشده. ب) دینامیت و سایر مواد قابل انفجار مانند فتیله، چاشنی، کپسول‌های قابل انفجار و آتش‌زا از وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح. ج) مواد مخدر و مواد سمی و ساکارین و مواد ساکارین‌دار و بلودومیتیلن که مصرف پزشکی داشته باشد از وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (اداره کل نظارت بر مواد مخدر)
۷	بند «ج» ماده (۳۸) - تبصره «۲» جزء «۴» <a href="#">قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور</a> (مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱)	ضوابط تأیید کالا	ورود محصولات کشاورزی و نهاده‌های دامی و تجهیزات و مواد غذایی مورد نیاز صنایع غذایی و تبدیلی، مواد خوراکی، آشامیدنی، آرایشی، بهداشتی، دارویی و تجهیزات پزشکی که با سلامت و بهداشت عمومی دام، گیاه و انسان مرتبط است با اخذ مجوز از دستگاه‌های ذی‌ربط (وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد و سازمان ملی استاندارد) انجام می‌گیرد. دستگاه‌های صادرکننده و یا استعمال‌شونده مکلفند ظرف مدت حداکثر هفت روز پس از تسلیم مستندات و ارسال نمونه، پاسخ اعلام را به گمرک جمهوری اسلامی ایران ارسال کنند.
۸	ماده (۲۰) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی (۱۳۷۳/۰۸/۱۱)	ضوابط اخذ مجوز حمل و نقل	کلید صاحبان کالاهای ایرانی که از ناوگان خارجی (زمینی، دریایی، هوایی) نسبت به حمل و ورود کالاهای خود به داخل کشور استفاده می‌کنند موظف به اخذ مجوز حمل کالا قبل از مراحل گشایش اعتبار از سازمان حمل و نقل و پایانه هستند.
۹	ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی (۱۳۷۳/۰۸/۱۱)	ضوابط اخذ مجوز حمل و نقل	دفتر نمایندگی حمل و نقل و پایانه در مرزهای بین‌المللی کشور موظف هستند قبل از صدور پروانه تردد وسایل نقلیه خارجی، قبض مربوط به پرداخت مابه‌التفاوت سوخت و وسایل نقلیه خارجی را به حساب‌های اعلام شده خزانه از رانندگان خارجی دریافت کنند.
۱۰	ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی (۱۳۷۳/۰۸/۱۱)	ضوابط مرتبط با سوخت خروجی	وزارت نفت موظف است اقدامات لازم را جهت احداث جایگاه فروش فرآورده‌های نفتی در کلیه مرزهای جاده‌ای براساس اعلام وزارت راه و ترابری به عمل آورده، نسبت به کنترل میزان سوخت خروجی وسایل نقلیه خارجی اقدام نماید. تبصره - تعیین میزان سوخت خروجی به‌عهده سازمان حمل و نقل و پایانه با همکاری وزارت نفت است.
۱۱	مصوبه هیئت وزیران ۱۳۹۷/۱۰/۱۲	ضوابط مرتبط با سوخت خروجی	ناوگان ایرانی خروجی سهمیه مشخص نفت گاز دارند. برای نفت گازی که بیشتر از سهمیه مجاز همراه راننده است، قیمت فروش نفت گاز ۹۰ درصد قیمت کشور مقابل است.
۱۲	ماده (۵) <a href="#">قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز</a> (مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳)	سامانه نظارت بر فرایندهای مرزی	دولت مکلف است به منظور پیشگیری از ارتکاب قاچاق و شناسایی نظام‌مند آن با پیشنهاد ستاد (منظور ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز) و پس از ابلاغ رئیس‌جمهور سامانه‌های الکترونیکی و هوشمند جدید مورد نیاز جهت نظارت بر فرایندهای واردات، صادرات، حمل، نگهداری و مبادله کالا و ارز را ایجاد و راه‌اندازی نماید.

ردیف	مصوب	موضوع	متن حکم
۱۳	بند «الف» ماده (۶) <u>قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز</u> (مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳)	یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرایند تجارت خارجی	وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری ستاد و گمرک جمهوری اسلامی ایران و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط اقدام به تهیه، اجرا و بهره‌برداری از سامانه نرم‌افزاری جامع یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرایند تجارت نماید. تبصره- کلیه دستگاه‌های مرتبط با تجارت خارجی کشور، موظفند با اجرا و بهره‌برداری از این سامانه به ارائه و تبادل اطلاعات از طریق آن اقدام نمایند.

## پیوست ۲. قوانین و مقررات در خصوص زیرساخت، سامانه‌ها و نیروی انسانی در پایانه مرزی

جدول ۲ پیوست. قوانین و مقررات موجود در خصوص تأمین و نگهداری تأسیسات و تسهیلات در پایانه‌های مرزی

ردیف	مصوب	موضوع	متن حکم
۱	بند «۴» مصوبه <u>شورای عالی اداری</u> ۱۳۷۵/۰۸/۲۹	سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای مسئول تأمین و نگهداری تأسیسات پایانه‌های مرزی	سازمان حمل‌ونقل و پایانه‌های کشور براساس تصمیم شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور و با رعایت اولویت‌ها و برنامه زمان‌بندی شده، نسبت به حفظ و نگهداری، توسعه و تکمیل مستحقات موجود و همچنین ایجاد تأسیسات جدید در مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور که از این پس «پایانه‌های مرزی» نامیده می‌شود، برابر با طرح‌ها و نقشه‌های مصوب شورای مذکور اقدام می‌نماید.
۲	بند «ق» - تبصره «۷» ماده <u>واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۲</u>	گمرک تأمین‌کننده دستگاه‌های ایکس‌ری	گمرک جمهوری اسلامی ایران مکلف است از محل اعتبارات مصوب مربوط به خود نسبت به تجهیز گمرکات استان‌های مرزی (با اولویت استان سیستان و بلوچستان) به دستگاه بازرسی پرتونگاری (ایکس‌ری) اقدام نماید.
۳	بند «ب» ماده (۱۰۸) - <u>قانون برنامه ششم توسعه</u>	نیروی انتظامی و گمرک مجاز به راه‌اندازی و بهره‌برداری از سامانه‌های کنترل خودرویی کاتینری	به‌منظور کنترل و مبارزه مؤثر با قاچاق کالا به نیروی انتظامی و گمرک اجازه داده می‌شود نسبت به نصب، راه‌اندازی و به‌روزرسانی سامانه‌های کنترل خودرویی بارکنجی (کاتینری) (ایکس‌ری) در مبادی گمرکی، ورودی و خروجی مرزها و ایستگاه‌های بازرسی و کنترل ناچا از طریق اشخاص و مؤسسات حقوقی غیردولتی اقدام نمایند. مدیریت و بهره‌برداری از این سامانه‌ها حسب مورد در اختیار نیروی انتظامی و گمرک می‌باشد. به‌منظور تأمین هزینه‌های مربوط به راه‌اندازی، نگهداری و به‌روزرسانی سامانه‌های کنترل خودرویی بارکنجی (کاتینری) (ایکس‌ری) و تجهیزات مربوط به آن صاحبان بار یا خودرو مکلفند به‌هنگام کنترل و صرفاً در مبادی ورودی و خروجی نسبت به پرداخت تعرفه مربوط اقدام کنند. میزان این تعرفه در بودجه سنواتی تعیین می‌شود.



جدول ۳ پیوست. قوانین و مقررات موجود در خصوص ایجاد سامانه‌ها و تأمین تجهیزات فنی و اطلاعاتی

ردیف	قانون یا مقرره	موضوع	متن حکم
۱	بند «ب» ماده (۶) <u>قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز</u> (مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۰۳)	تکلیف وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و راه و شهرسازی به تجهیز پایانه‌های مرزی به امکانات فنی و الکترونیکی	وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و راه و شهرسازی با هدف کاهش توقف‌ها و افزایش دقت در کنترل و بازرسی کالا موظفند به تجهیز مبادی ورودی و خروجی و مسیرهای حمل و نقل به امکانات فنی مناسب و الکترونیکی نمودن کلیه اسناد ورود، صدور، عبور، حمل و نقل و نظایر آن اقدام نمایند.
۲	ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) <u>قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز</u> (مصوب ۱۳۹۵/۰۴/۰۶)	تکلیف وزارت راه و شهرسازی به ایجاد و بهره‌برداری از سامانه جامع حمل و نقل	به منظور یکپارچه کردن اطلاعات حمل و نقل، نظارت سیستمی بر فرایند حمل و نقل و شناسایی هوشمند کالای در حال حمل و نقل و جلوگیری از جعل اسناد مربوط و جلوگیری از قاچاق سوخت، وزارت راه و شهرسازی موظف است حسب مورد با همکاری شرکت‌ها و مؤسسات حمل و نقل مربوط، «سامانه جامع حمل و نقل» را تهیه و ایجاد نموده و مورد بهره‌برداری قرار دهد. سامانه مذکور، باید تمامی مبادی ورودی و خروجی رسمی و مسیرهای حمل و نقل را پوشش دهد.
۳	ماده (۵) <u>قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز</u> (مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳)	سامانه نظارت بر فرایندهای مرزی	دولت مکلف است به منظور پیشگیری از ارتکاب قاچاق و شناسایی نظام‌مند آن با پیشنهاد ستاد (منظور ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز) و پس از ابلاغ رئیس‌جمهور سامانه‌های الکترونیکی و هوشمند جدید مورد نیاز جهت نظارت بر فرایندهای واردات، صادرات، حمل، نگهداری و مبادله کالا و ارز را ایجاد و راه‌اندازی نماید.
۴	بند «الف» ماده (۶) <u>قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز</u> (مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳)	سامانه نرم‌افزاری جامع یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرایند تجارت خارجی	وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری ستاد و گمرک جمهوری اسلامی ایران و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط اقدام به تهیه، اجرا و بهره‌برداری از سامانه نرم‌افزاری جامع یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرایند تجارت نماید. تبصره - کلیه دستگاه‌های مرتبط با تجارت خارجی کشور، موظفند با اجرا و بهره‌برداری از این سامانه به ارائه و تبادل اطلاعات از طریق آن اقدام نمایند.
۵	بند «۷» مصوبات نشست بیست‌وپنجم شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور (مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۲۰)	سامانه نوبت‌دهی مکانیزه ناوگان خروجی از پایانه‌های مرزی کشور	با توجه به ضرورت ساماندهی توقف در پسکرانه پایانه‌های مرزی، طرح نوبت‌دهی مکانیزه کامیون‌ها به تصویب رسید و مقرر گردید سامانه مذکور به صورت پایلوت در پایانه مرزی بازرگان پیاده‌سازی و به بهره‌برداری برسد. در این خصوص کلیه اعضای شورا به‌ویژه گمرک جمهوری اسلامی ایران، همکاری لازم را به این منظور با سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای (جهت اتصال سامانه نوبت‌دهی به سامانه جامع امور گمرکی) به عمل می‌آورند.

جدول ۴ پیوست. قوانین و مقررات موجود در خصوص استقرار و فعالیت نیروی انسانی در پایانه‌های مرزی

ردیف	قانون یا مقررہ	موضوع	متن حکم
۱	ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی (۱۳۷۳/۰۸/۱۱)	استقرار نماینده سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای در پایانه‌های مرزی	محل استقرار دفاتر نمایندگان سازمان حمل‌ونقل و پایانه در مرزهای جاده‌ای بین‌المللی کشور، محوطه گمرکی است.
۲	بند «ج» ماده (۳۸) <u>قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور</u> (مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱)	استقرار دستگاه‌های صادرکننده مجوز کالاها با تشخیص گمرک در پایانه‌های مرزی	مسئول ایجاد پنجره واحد موضوع ماده (۷) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ در امور گمرکی در امر تجارت خارجی، گمرک جمهوری اسلامی ایران بوده و دستگاه‌های صادرکننده مجوز در امر صادرات و واردات و عبور (ترانزیت) موظفند ظرف یک ماه پس از ابلاغ این قانون نمایندگان تام‌الاختیار خود را در گمرکات کشور (با تشخیص گمرک جمهوری اسلامی ایران) مستقر و نسبت به صدور مجوزهای مربوطه از طریق الکترونیکی اقدام نمایند.
۳	ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی قانون حمل‌ونقل عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۷/۰۵/۱۸)	استقرار پست قرنطینه در پایانه‌های مرزی	وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی موظفند جهت عبور کالاهای خارجی که نیاز به قرنطینه و صدور مجوز دارند با استقرار امکانات مورد لزوم در مرزهای مجاز کشور در کوتاه‌ترین زمان ممکن نسبت به صدور مجوز لازم اقدام نمایند.
۴	ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی (مصوب ۱۳۷۳/۸/۱۱)	استقرار جایگاه فروش فراورده‌های نفتی	وزارت نفت موظف است اقدامات لازم را جهت احداث جایگاه فروش فراورده‌های نفتی در کلیه مرزهای جاده‌ای براساس اعلام وزارت راه و ترابری به‌عمل آورده، نسبت به کنترل میزان سوخت خروجی وسایل نقلیه خروجی اقدام نماید.
۵	تبصره «۲» ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی (مصوب ۱۳۷۳/۸/۱۱)	استقرار نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران	نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران موظف است حسب درخواست وزارت راه و ترابری نیروهای خود را در مکان‌های در نظر گرفته شده و تیرپارک‌ها مستقر کرده همچنین ساعت ورود و خروج وسایل نقلیه خارجی در تیرپارک‌ها را ثبت کند.
۶	ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون حمل‌ونقل عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۷/۰۵/۱۸)	استقرار پرسنل گمرک	گمرک موظف است حداکثر ظرف شش ماه از تاریخ اعلام شورای عالی هماهنگی ترابری کشور در پایانه‌های باربری و ایستگاه‌های راه آهن و فرودگاه‌هایی که امکان گمرکی شناخته می‌شوند در صورت آماده شدن امکانات لازم از قبیل ساختمان و تجهیزات اداری، انبار محوطه، امکانات تخلیه و بارگیری و منازل سازمانی در حد نیاز به پیشنهاد گمرک و تصویب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور نسبت به استقرار پرسنل مورد نیاز در این امکان اقدام نماید.



ردیف	قانون یا مقررہ	موضوع	متن حکم
۷	ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرایی قانون حمل‌ونقل عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۷/۰۵/۱۸)	تعیین ساعات کاری دستگاه‌های مستقر	کلیه سازمان‌هایی که در امر عبور کالا وظیفه‌ای برعهده آنها مقرر است از جمله پست‌های قرنطینه دامی و نباتی، نیروی انتظامی و غیره موظفند ضمن فراهم نمودن امکانات لازم ساعت کاری خود را با ساعت کاری ادارات گمرک مرزی مربوط هماهنگ کنند و در صورت ضرورت به‌صورت شبانه‌روزی فعالیت نمایند.

## منابع و مآخذ

- [1] The World Bank (2023). Connecting to Compete 2023, Trade Logistics in an Uncertain Global Economy, The Logistics Performance Index and Its Indicators, The International Bank for Reconstruction and Development.
- [۲] خبرگزاری جمهوری اسلامی (۱۳۹۲). کار گروه ویژه مرز به وظایف شورای امنیت کشور اضافه شده است. Available from: <https://www.irna.ir/news/80990828>; [cited 1403]
- [3] World Bank Group (2024), Trading across borders: Rank-Trading across borders. prosperity data 360.
- [4] The World Bank (2024), International Scorecard Page | Logistics Performance Index (LPI).
- [5] Arvis, Jean-François; Ojala, Lauri ; Shepherd, Ben; Raj, Anasuya; Dairabayeva, Karlygash; and Kiiski, Tuomas; (2018). Connecting to Compete 2018 Trade Logistics in the Global Economy, The International Bank for Reconstruction and Development.
- [۶] ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۴۰۲). گزارش محاسبه حجم قاچاق سال ۱۴۰۰.
- [۷] ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۹۹). گزارش مقدماتی برآورد حجم قاچاق سال ۱۳۹۸، روش شکاف عرضه و تقاضا. Available from: <https://www.irna.ir/news/85170637> [Jul. 01, 2024]
- [۸] خبرگزاری ایرنا (۱۴۰۲). رئیس شورای شهر بستان بازداشت شد Available from: <https://www.mehrnews.com/>; [Jul. 01, 2024]
- [۹] خبرگزاری مهر (۱۴۰۲). کارمند گمرک بیله‌سوار به اتهام ارتشا دستگیر شدند Available from: <https://www.mehrnews.com/news/5912146>
- [۱۰] روابط عمومی گمرک ایران (۱۴۰۳). کاهش ۵۳ درصدی تعداد بخشنامه‌ها در حوزه تجارت خارجی در ۱۴۰۲. Available from: <https://www.irica.ir/news/2725001/2725001.htm> [Apr. 27, 2024].
- [11] Polner, Mariya (2011). Coordinated border management :from theory to practice. World Customs Journal. 5(2): p. 49-64.
- [۱۲] مولائی نسب، سروین؛ فوری، حمیدرضا. (۲۰۲۴). شاخص‌های عملکردی بخش حمل‌ونقل (۱): حمل‌ونقل برون‌شهری. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۲: ۱-۲۲.
- [۱۳] پایگاه خبری وزارت راه و شهرسازی (۱۴۰۳). رشد ۵۸ درصدی ترانزیت جاده‌ای در سال ۱۴۰۲. Available from: <http://news.mrud.ir/news/161762> [Apr. 13, 1403].
- [۱۴] سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (۱۴۰۳). سالنامه آماری سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای در سال ۱۴۰۲.



### گزیده سیاستی

لازمه ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی، تسهیل تجارت بین‌المللی و ارتقای نقش ایران در نظم اقتصادی منطقه، اصلاح ساختار سیاست‌گذاری پایانه‌های مرزی است که با تشکیل ستاد ملی گذر به ریاست رئیس‌جمهور، موضوع بند «الف» ماده (۵۷) قانون برنامه هفتم قابل تحقق است.



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](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)