

# نظارت بر آمار گمرک و وزارت راه و شهرسازی از تناژ کالای گذری (ترانزیتی) - موضوع ماده (۵۶) قانون برنامه هفتم



وجیهه امینی، حمیدرضا فوری

Doi: [10.22034/mrc.report.21403](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21403)

## چکیده

با توجه به هدف گذاری ۴۰ میلیون تن برای گذر (ترانزیت) زمینی سالیانه کالا تا پایان برنامه هفتم، پایش دقیق این سنجه کمی، اقدامی ضروری در نظارت و سیاستگذاری در حوزه راهگذرهای بین‌المللی محسوب می‌شود. خطا در محاسبه تناژ واقعی کالای گذری موجب برداشت ناصحیح از جایگاه ایران در راهگذرهای بین‌المللی و اشتباه در اولویت‌بندی اقدامات مورد نیاز به منظور ارتقای نقش ایران در این راهگذرها می‌شود. مهم‌ترین عوامل بروز خطا در آمارهای رسمی گذر زمینی عبارتند از: ۱. «محاسبه وزن و وسیله نقلیه حمل‌کننده کالای گذری فاقد اسناد حمل بین‌المللی به عنوان قلم کالا» در آمارهای گمرک با میانگین سالیانه ۲ میلیون تن (این خطا در آمارهای وزارت راه و شهرسازی وجود ندارد) و ۲. «در نظر گرفتن رویه ترانزیت خارجی برای کالای حمل شده از مبادی ورودی به مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی که از کشور خارج نمی‌شود (عمدتاً واردات قطعی)» با میانگین سالیانه ۲/۱ میلیون تن در آمارهای گمرک و ۱/۱ میلیون تن در آمار وزارت راه و شهرسازی. رفع خطاهای مذکور از آمارهای رسمی گمرک مشروط به فراهم شدن امکان رهگیری کالای ترانزیتی در

میثم پیله فروش، حبیب‌اله ظفریان (ناظران علمی)؛ حمیدرضا فوری (مدیر مطالعه)؛ حسین هرورانی، حسام محمدی فرد «دفتر مطالعات اقتصادی» (اظهار نظر کنندگان)؛ حمیده سادات وفايي (صفحه‌آرا)؛ زهره عطاردی (ویراستار ادبی).



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات زیربنایی

گروه حمل و نقل

نوع گزارش:

- طرح/ لایحه
- نظارتی
- راهبردی
- پیش‌نویس قانونی

گروه: عمران و  
شهرسازی

شماره مسلسل:

۲۱۴۰۳

تاریخ شروع مطالعه

۱۴۰۴/۵/۰۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۱/۲۶



سامانه‌های لجستیکی موجود است. برای تدقیق آمار دستگاه‌های اجرایی از میزان گذر (ترانزیت) زمینی سالیانه کالا از ایران، پیشنهاد می‌شود تا زمان اصلاح آمارهای رسمی گمرک، کمیسیون عمران طی مصوبه‌ای «آمار رسمی وزارت راه و شهرسازی پس از کسر تناژ کالای گذری وارد شده به مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی که از کشور خارج نمی‌شود» را مبنای نظارت مجلس بر این شاخص قرار دهد. با این مبنا، تناژ گذر (ترانزیت) زمینی برای سال ۱۴۰۳ معادل ۱۸/۷ میلیون تن برآورد می‌شود.

## ۱. مقدمه

با توجه به هدف گذاری ۴۰ میلیون تن برای گذر (ترانزیت) زمینی سالیانه کالا از ایران تا پایان سال ۱۴۰۷ در ماده (۵۶) قانون برنامه هفتم، تولید داده موثق و ارائه اطلاعات دقیق از این سنجه کمی، یک اقدام ضروری در نظارت و سیاستگذاری برای احیای جایگاه ایران در راهگذرهای بین‌المللی محسوب می‌شود. با این حال، در سال‌های اخیر وجود اختلاف در آمار رسمی اعلام شده توسط گمرک و وزارت راه و شهرسازی و واقعی نبودن رویه ترانزیت برای کالاهایی که تحت رویه ترانزیت خارجی به مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی وارد شده، اما از کشور خارج نمی‌شود، موجب پیچیدگی در امر نظارت و سیاستگذاری شده است. خطا در محاسبه تناژ واقعی کالای گذری (ترانزیتی) می‌تواند موجب برداشت ناصحیح از جایگاه ایران در راهگذرهای بین‌المللی و تعیین مسیرها و اقدامات اولویت‌دار شود.

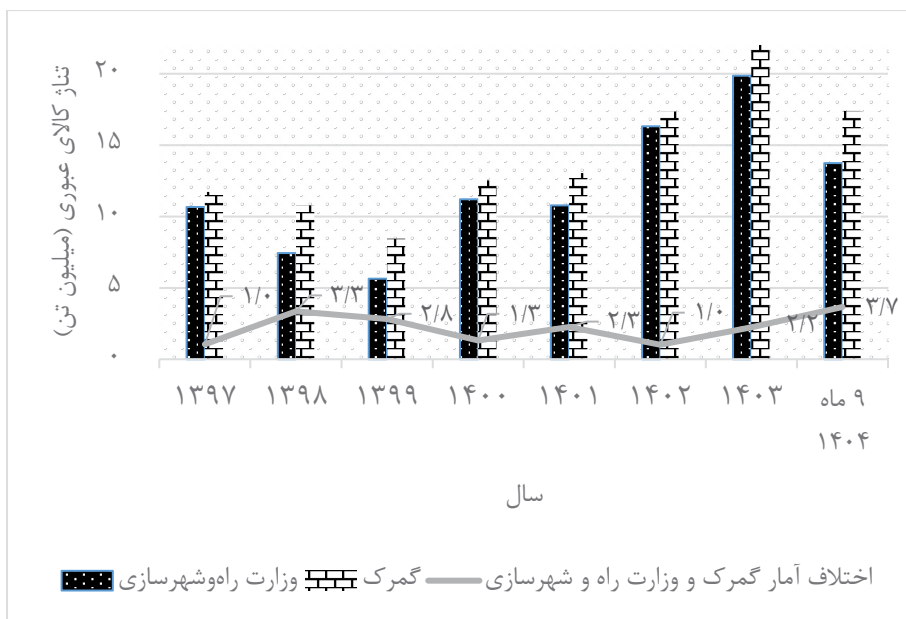
## ۲. ریشه‌های بروز اختلاف آمار در تناژ کالای گذری

با توجه به جلسات کارشناسی برگزار شده با نمایندگان سازمان‌های گمرک، سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی، دلیل اصلی اختلاف آمار تناژ کالای گذری زمینی بین دو دستگاه مذکور، «محاسبه وزن وسیله نقلیه حمل‌کننده کالا در تناژ کالای گذری به‌عنوان قلم کالا» در آمارهای گمرک است. عامل دیگری که موجب غیرواقعی شدن تناژ کالای گذری از کشور می‌شود، «رویه گمرکی در نظر گرفته شده برای کالاهای انتقالی از مبادی ورودی به مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی و وضعیت نهایی کالا در این مناطق» است که در آمارهای هر دو دستگاه مذکور مشاهده می‌شود. در ادامه، جزئیات خطاهای مذکور تشریح می‌شود.

### ۲-۱. محاسبه وزن وسیله نقلیه حمل‌کننده کالا در تناژ کالای گذری به‌عنوان قلم کالا

داده‌های دریافتی از گمرک و وزارت راه و شهرسازی و تحلیل‌های صورت گرفته روی داده‌ها، نشان می‌دهد بین آمار اعلامی این دو دستگاه طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۳ به‌طور متوسط حدود ۲ میلیون تن (معادل ۱۷ درصد از کل بار گذری سالیانه) اختلاف وجود دارد (شکل ۱). در سال ۱۳۹۸ این اختلاف به ۳/۳ میلیون تن (معادل ۳۱ درصد از کل بار گذری سالیانه) رسیده است [۱] و [۲].





وظایف و اختیارات گمرک در بندهای «الف» تا «غ» ماده (۳) قانون امور گمرکی بیان شده است که بند «ج» به اجرای قوانین و مقررات مربوط به تخلفات و قاچاق گمرکی، کالاهای متروکه و ضبطی اشاره دارد. طبق این بند، به منظور جلوگیری از تخلفات، قاچاق کالا و امکان پیگیری وسیله نقلیه ورودی به کشور، گمرک با توجه به نوع اسناد و مقصد وسایل نقلیه حامل کالای گذری، دو گروه از وسایل نقلیه را به عنوان قلم کالا محسوب می کند که در این حالت وزن وسیله نقلیه در تناژ کالای گذری محاسبه می شود. این دو گروه وسایل نقلیه عبارتند از:

۱. وسایل نقلیه حامل کالای ترانزیتی که با سند کارنه تیر وارد مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی می شوند در مسیر برگشت؛ طبق بند «۲» ماده (۱۷)، قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون گمرکی مربوط به حمل و نقل بین المللی کالا تحت کارنه های تیر (کنوانسیون T.I.R.)، کارنه تیر فقط برای یک سفر معتبر بوده و پس از تخلیه کالا در گمرک مقصد و اعلام خاتمه عملیات توسط گمرک مقصد به گمرک مبدأ، عملیات تیر خاتمه خواهد یافت. بنابراین سند کارنه تیر فقط یک سفر (مسیر رفت) را پوشش می دهد و برای مسیر برگشت وسیله نقلیه ای که بار را در مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی تخلیه نموده و قصد برگشت دارند، سندی وجود ندارد. به منظور امکان پیگیری وسیله نقلیه و جلوگیری از قاچاق کالا، با توجه به ماده (۹۶)<sup>۱</sup> گمرک برای وسیله نقلیه خالی در مسیر برگشت، پروانه ترانزیت خارجی صادر می شود و وسیله نقلیه به عنوان قلم کالا در نظر گرفته شده و وزن آن به عنوان تناژ بار گذری محاسبه می شود.

۲. وسایل نقلیه ای که بدون سند کنوانسیون گمرکی معتبر قصد عبور از کشور با رویه ترانزیت خارجی دارند. با توجه به ضرورت اطمینان از خروج وسیله نقلیه خارجی از قلمرو کشور به دلیل احتمال تعویض کشنده و اتصال یدک به یک کشنده ایرانی و نامعلوم بودن وضعیت کشنده وارد شده به کشور، وسیله نقلیه مورد اشاره در گمرک به عنوان قلم کالا اظهار می شود و در تناژ کالای گذری محاسبه می گردد. برای نمونه ۱/۴ میلیون تن کالای گذری در سال ۱۴۰۲ و ۱/۵ میلیون تن کالای گذری در سال ۱۴۰۳، مربوط به وزن وسایل نقلیه خارجی حمل کننده کالای گذری است که تحت رویه ترانزیت خارجی از کشور عبور کردند [۱].

این در حالی است که تناژ بار گذری ثبت شده در وزارت راه و شهرسازی (سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای و شرکت راه آهن)،

۱. ماده (۹۶) - وسایل نقلیه برای مقاصد تجاری، اعم از پر یا خالی، می تواند به صورت موقت یا عبوری وارد قلمرو گمرکی شود، مشروط بر اینکه در خارج به ثبت رسیده باشد و برای حمل و نقل داخلی مورد استفاده قرار نگیرد. این وسایل نقلیه در مهلت تعیین شده توسط گمرک باید بدون هرگونه تغییر به جز تغییرات ناشی از استهلاک از مرزهای رسمی کشور خارج شود.



براساس وزن اعلام شده در راهنما بین‌المللی است که وزن خالص کالا بدون در نظر گرفتن وزن وسیله نقلیه حمل‌کننده کالا (کامیون، واگن یا کانتینر) است؛ لذا در آمارهای اعلامی وزارت راه و شهرسازی، خطای فوق وجود ندارد.

## ۲-۲. رویه گمرکی کالای انتقالی از مبادی ورودی به مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی

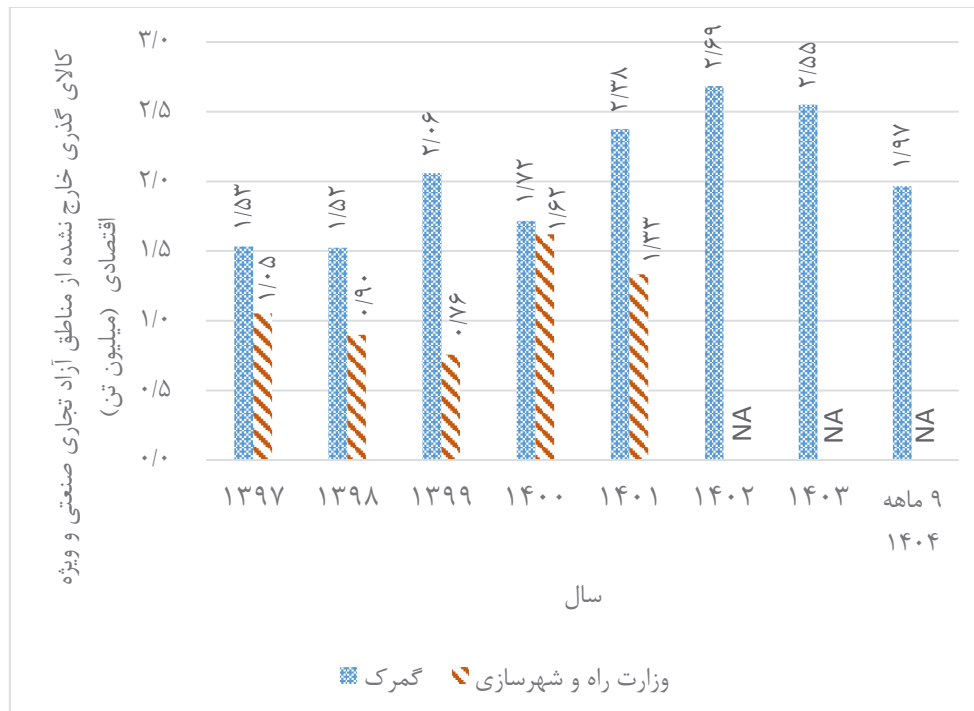
طبق ماده (۵۳) قانون امور گمرکی، عبور خارجی «ترانزیت خارجی» کالا رویه گمرکی است که براساس آن کالایی به منظور عبور از قلمرو گمرکی از یک گمرک مجاز وارد و از گمرک مجاز دیگری، تحت نظارت گمرک خارج شود. از طرفی طبق ماده (۲۰) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، محدوده مناطق ویژه اقتصادی جزو قلمرو گمرکی جمهوری اسلامی ایران نمی‌باشد و گمرک مکلف است با رعایت مفاد ماده (۸) این قانون در مبادی ورودی و خروجی آنها به منظور اعمال مقررات مربوط به صادرات و واردات استقرار یابد. همچنین مطابق جزء «۷» ماده (۵) مقررات صادرات، واردات و امور گمرکی مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳/۰۲/۱۹، کلیه کالاهایی که از خارج کشور به مقصد مناطق آزاد یا از مناطق آزاد به مقصد کشورهای خارجی از طریق سرزمین اصلی حمل می‌شود تابع مقررات و تشریفات ترانزیت خارجی موضوع فصل هفتم آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی بوده و در نهایت سادگی و با کمترین تشریفات انجام خواهد شد.

با توجه به توضیحات فوق، انتقال کالا از مبادی ورودی کشور (بنادر و پایانه مرزی) به مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی، رویه ترانزیت خارجی محسوب می‌شوند؛ در حالی که بخشی از تناژ کالای ورودی به این مناطق از کشور خارج نمی‌شوند که به‌طور متوسط حدود ۲/۱ میلیون تن (معادل ۱۶ درصد از کل بار گذری سالیانه) در آمار گمرک و ۱/۱ میلیون تن (معادل ۱۲ درصد از کل تناژ کالای گذری) در آمار وزارت راه و شهرسازی<sup>۱</sup> است (شکل ۲) [۱]، [۳] و [۴].

با توجه به جلسات کارشناسی برگزار شده، کالای گذری ورودی به مناطق آزاد تجاری-صنعتی که از کشور خارج نمی‌شود، عمدتاً شامل اقلام خوراکی و محصولات بهداشتی است. با توجه به وجود مراکز خرید گسترده در این مناطق (از جمله منطقه آزاد کیش، ارس و ...)، پیش‌بینی می‌شود این کالاها توسط گردشگران و ساکنان این مناطق خریداری شود؛ در این حالت، رویه انجام شده عملاً رویه واردات قطعی یا مسافری خواهد بود و نه رویه ترانزیت خارجی. علاوه بر این، کالای ترانزیتی ورودی به مناطق ویژه اقتصادی که از کشور خارج نمی‌شود (و در برخی موارد مناطق آزاد تجاری-صنعتی) عموماً شامل مواد اولیه تولید و ماشین‌آلات واحدهای تولیدی است. بنابراین، ورود این کالاها به این مناطق نیز لزوماً با مفهوم رویه ترانزیت خارجی منطبق نیست؛ زیرا ماشین‌آلات معمولاً در کارخانه‌های مستقر در مناطق ویژه اقتصادی به کار گرفته می‌شود و رویه واقعی مربوط به آنها واردات قطعی است. همچنین مواد اولیه پس از فراوری، حسب تصمیم صاحب کالا، یا به سرزمین اصلی وارد شده یا به کشور ثالث صادرات مجدد می‌شود.

۱. تا زمان تدوین گزارش حاضر، به‌رغم مکاتبات صورت گرفته، آمار کامل تناژ گذری ورودی و خروجی به مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی برای سال‌های ۱۴۰۲ تا ۹ ماهه ۱۴۰۴ توسط سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای در اختیار مرکز پژوهش‌های مجلس قرار نگرفت. از این‌رو، میزان تناژ کالای گذری ورودی به مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی که از کشور خارج نشده در آمار وزارت راه و شهرسازی براساس میانگین سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۱ برآورد شد (معادل ۱/۱ میلیون تن) و مبنای محاسبات قرار گرفت.





### ۳. جمع بندی و پیشنهادها

بررسی های انجام شده نشان می دهد مهم ترین عوامل بروز خطا در سنجش میزان گذر (ترانزیت) زمینی عبارت اند از: ۱. «محاسبه وزن وسیله نقلیه حمل کننده کالای گذری فاقد اسناد حمل بین المللی به عنوان قلم کالا» در آمارهای گمرک با میانگین سالیانه ۲ میلیون تن (این خطا در آمارهای وزارت راه و شهرسازی وجود ندارد) و ۲. «در نظر گرفتن رویه ترانزیت خارجی برای کالای حمل شده از مبادی ورودی به مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی که از کشور خارج نمی شوند» با میانگین سالیانه ۲/۱ میلیون تن در آمارهای گمرک و ۱/۱ میلیون تن در آمار وزارت راه و شهرسازی. بررسی های اولیه نشان می دهد با توجه به نوع اقلام وارداتی به مناطق آزاد تجاری-صنعتی که از کشور خارج نمی شود و وجود مراکز خرید گسترده در این مناطق، بخش عمده این کالاها توسط گردشگران و ساکنان مناطق مذکور خریداری شده و در نهایت به سرزمین اصلی وارد می شود؛ در نتیجه، رویه واقعی اعمال شده برای این کالاها عملاً واردات (قطعی یا مسافری) است و نه ترانزیت خارجی. همچنین کالای ورودی به مناطق ویژه اقتصادی که از کشور خارج نمی شود، عمدتاً شامل «ماشین آلات واحدهای تولیدی» است که به طور معمول در کارخانه های مستقر در این مناطق به کار گرفته می شود یا «مواد اولیه مصرفی واحدهای تولیدی» است که پس از فراوری، حسب تصمیم صاحب کالا، یا به سرزمین اصلی وارد شده و یا به کشورهای دیگر صادرات مجدد می شود. از این رو، ورود این کالاها نیز لزوماً با مفهوم رویه ترانزیت خارجی منطبق نیست.

اگرچه گمرک به عنوان دستگاه اصلی اعلام آمارهای رسمی مرتبط با تجارت خارجی است، اما رفع خطاهای مذکور از آمارهای حوزه گذر (ترانزیت) و اصلاح آمارهای رسمی گمرک، نیازمند فراهم شدن امکان رهگیری کالای گذری در سامانه های لجستیکی موجود است که در حال حاضر وجود ندارد. به منظور تدقیق آمار دستگاه های اجرایی از میزان گذر (ترانزیت) زمینی سالیانه کالا از ایران، پیشنهاد می شود تا زمان رفع مشکل امکان رهگیری کالا و اصلاح آمارهای رسمی گمرک، کمیسیون عمران طی مصوبه ای «آمار رسمی وزارت راه و شهرسازی پس از کسر تناژ کالای گذری وارد شده به مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی که از کشور خارج نمی شود» را «مبنای نظارت مجلس بر این شاخص قرار دهد. با این مبنا، میزان گذر (ترانزیت) زمینی برای سال ۱۴۰۳ معادل ۱۸/۷ میلیون تن برآورد می شود که ۳/۴ میلیون تن (حدود ۱۵ درصد) از آمار اعلامی گمرک کمتر است.

## منابع و مأخذ

۱. سازمان گمرک جمهوری اسلامی ایران، سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۴.
۲. وزارت راه و شهرسازی، سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۴.
۳. سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای، سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۱.
۴. شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران، سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۱.

### گزیده سیاستی

برای تدقیق آمار ترانزیت سالیانه، تازمان اصلاح آمارهای گمرک، کمیسیون عمران طی مصوبه‌ای مبنای نظارت مجلس بر این شاخص را آمار رسمی وزارت راه و شهرسازی پس از کسر تناژ کالای ترانزیتی وارد شده به مناطق آزاد و ویژه اقتصادی که از کشور خارج نمی‌شود، قرار دهد.

