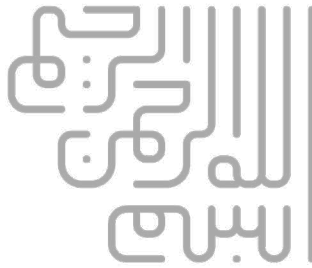


اظهار نظر کارشناسی درباره:

طرح اصلاح موادی از قانون «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»





عنوان: اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح موادی از قانون «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»

نوع گزارش: طرح/ لایحه ■ ، نظارتی □ ، راهبردی □ ، پیش نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)

اظهار نظر کنندگان: امین اله پانژاد «دفتر حقوقی» ،

محمدرضا تهمک «دفتر اجتماعی»

ناظر علمی: سیدمهدی بنی طبا

گرافیک و صفحه آرایی: منیره حاجی محمدی

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱



دفتر مطالعات اقتصادی



عنوان: طرح اصلاح موادی از قانون «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»
تهیه و تدوین (Author): محمدحسام محمدی فرد
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.10.21648](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.10.21648)

[Permanent Link:](#)

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۰
۳. امتیازات و ابعاد مختلف قانون.....	۱۲
۴. بررسی دیدگاه‌های انتقادی به قانون.....	۱۴
۵. تحلیل و بررسی اجرای قانون.....	۱۶
۶. بررسی طرح.....	۱۹
۷. بررسی چالش‌ها و ملاحظات.....	۲۰
۸. جمع‌بندی.....	۲۱
منابع و مأخذ.....	۲۲

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه پژوهشی.....	۱۰
جدول ۲. پیشینه قوانین و مقررات.....	۱۱



طرح اصلاح موادی از قانون «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»

چکیده



قانون «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»، برای ساماندهی پدیده‌های شبه‌رسمی که حجم قابل توجهی در تجارت کشور پیدا کرده‌اند، تصویب و ابلاغ شد. ساماندهی تدریجی و پلکانی (طی ۵ سال) و توسعه زیرساخت‌های اقتصادی و اشتغال (از راه‌هایی نظیر بازگشت کلیه منابع حاصل از اجرای قانون به همان استان‌ها)، دو رویکرد اصلی قانون برای تحقق اهداف تعیین شده است.

تدوین‌کنندگان محترم این طرح معتقدند سازوکارهای این قانون به دور از واقعیت مناطق مرزی بوده و آنها را درگیر فرایندهای پیچیده اداری کرده است. فقدان متولی واحد، برداشت سلیقه‌ای دستگاه‌ها و نبود چشم‌انداز تقویت معیشت مرزنشینان، از دیگر دلایل توجیهی این طرح عنوان شده و برای حل آن، پیشنهادهایی نظیر افزایش مدت اجرای قانون از ۵ سال به ۱۰ سال، افزایش

سهم کالای همراه ملوان، افزایش سهمیه اصناف پس از پایان زمان قانون و ارائه گزارش سالیانه اجرای قانون به کمیسیون اقتصادی مجلس، مطرح شده است. به رغم وجود برخی از دغدغه‌ها، اما مواد پیشنهادی لزوماً رافع این مشکلات نبوده و از چالش‌های تولیدکنندگان و تولید داخلی در این طرح غفلت شده است. همچنین به علت کاهش درآمد‌های دولتی (از طریق تمدید پنج‌ساله اجرای قانون و افزایش معافیت‌ها)، در مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی قرار دارد. لذا تصویب طرح مذکور در سال اول اجرای قانون، مناسب ارزیابی نشده و پیشنهاد می‌شود از سازوکار مواد (۲) و (۴) قانون (در خصوص امکان معافیت کامل و پلکانی سود بازرگانی و راهبری قانون و شیوه‌نامه‌ها توسط کارگروه ماده (۴)) برای مدیریت تعارضات استفاده شود.

خلاصه مدیریتی



مسئله اصلی

قانون «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»، برای ساماندهی پدیده‌های شبه‌رسمی طی پنج سال، در ۱۴۰۲/۱۱/۲۵ به تصویب رسید و آیین‌نامه اجرایی آن پس از تأخیر حدود یک‌ساله (به دلایلی نظیر تغییر دولت) در تاریخ ۱۴۰۳/۱۱/۰۷ ابلاغ شد.

تدوین‌کنندگان طرح اصلاح قانون مذکور معتقدند سازوکارهای این قانون به دور از واقعیت مناطق مرزی بوده و آنها را درگیر فرایندهای پیچیده اداری کرده است. فقدان متولی واحد، برداشت سلیقه‌ای دستگاه‌ها و نبود چشم‌انداز تقویت معیشت مرزنشینان، از دیگر دلایل توجیهی این طرح عنوان شده و برای حل آن، پیشنهادهایی نظیر افزایش مدت اجرای قانون از ۵ سال به ۱۰ سال، افزایش سهم کالای همراه ملوان، افزایش سهمیه اصناف پس از پایان زمان قانون و ارائه گزارش سالیانه اجرای قانون به کمیسیون اقتصادی مجلس، مطرح شده است.

نقاط قوت و ضعف طرح

این طرح دارای محاسن و معایبی است. ارائه گزارش سالیانه دولت به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در راستای جایگاه نظارتی مجلس و برای رصد وضعیت اجرای قانون و آثار آن بر اقتصاد کشور، مناسب ارزیابی می‌شود. افزایش شیب اجرای قانون برای همراه‌سازی ذی‌نفعان و افزایش سهمیه ملوانان، اقدامی در چارچوب مدنظر قانون تلقی می‌شود؛ اما در این زمینه باید به دغدغه تولیدکنندگان داخلی (به‌علت طولانی شدن مدت واردات کالای دارای مشابه تولید داخل با استفاده از معافیت) و همچنین سوءاستفاده از معافیت ملوانان (مشابه سنوات گذشته) نیز توجه کرد.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

در تبصره «۱» ماده (۲) قانون به امکان تعیین معافیت کامل یا پلکانی از سود بازرگانی که توسط دولت تعیین می‌شود و حفظ مزیت وارداتی نسبت به واردات رسمی (طی ۵ سال اجرای قانون)، اشاره شده است. بر این اساس سازوکار مدیریت میزان عوارض وارداتی برای رفع دغدغه تولیدکننده، مصرف‌کننده و ذی‌نفعان محلی، در قانون دیده شده است. همچنین اغلب چالش‌های قانون، در حوزه اجرا بوده و نیازمند تقویت حوزه نظارت برای بهبود سازوکارهای اجرایی است. به‌رغم وجود برخی از دغدغه‌های مطرح شده در دلایل توجیهی این طرح، اما اولاً مواد پیشنهادی لزوماً رافع این مشکلات نبوده، ثانیاً از مشکلات و چالش‌های اصلی در این طرح غفلت شده است، ثالثاً با توجه به آنکه مدت کوتاهی از اجرای این قانون می‌گذرد، تغییر مکرر آن، ضمن خدشه‌دار کردن اعتبار سیاستگذار در این حوزه، با چالش‌هایی همراه خواهد بود، رابعاً با توجه به کاهش درآمدهای دولتی (به‌علت تمدید پنج‌ساله اجرای قانون و معافیت‌ها)، طرح در مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی قرار دارد، لذا در مجموع، در حال حاضر تصویب طرح مذکور، مناسب ارزیابی نمی‌شود.

۱. مقدمه

طی دهه‌های گذشته، برای تأمین معیشت مرزنشینان، تسهیلات و امتیازات تجاری برای واردات کالا، به مرزنشینان اعطا شده که رویه‌های کولبری و ته‌لنجی (ملوانی)، از مهم‌ترین مصادیق آن محسوب می‌شوند. هدف اصلی از ایجاد استثنائات تجاری آن بود که مرزنشینان و یا ملوانان، قادر باشند برای مصرف شخصی و یا تجارت خُرد در سطح استان‌های مرزی، مقدار محدودی کالا را بدون رعایت ضوابط گمرکی، وارد کشور کنند تا از این طریق معیشت و اشتغال مرزنشینان و همچنین امنیت مرزهای کشور، تأمین شود. بنابراین به مرور زمان، این استثنائات تجاری از اهداف خود فاصله گرفته و به پدیده‌هایی تبدیل شدند که امنیت عمومی و اقتصادی کشور را تهدید می‌کنند. به همین منظور افزایش قابل توجه حجم واردات کالا (بیشتر از مصرف استان) و خروج آن از مناطق مرزی به سایر نقاط کشور، افزایش معابر و اسکله‌های مرتبط، **عدم اعمال نظارت‌های حداقلی**، افزایش تنوع اقلام وارداتی، ایجاد شبکه‌های سازماندهی شده واردات و کاهش منفعت مرزنشینان از این فرایندها، از انحراف جدی رویه‌های مذکور حکایت دارد. براساس گزارش ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، **حداقل حدود ۵ تا ۷ میلیارد دلار کالا در سال از طریق کولبری و ملوانی (ته‌لنجی) وارد کشور می‌شود** [۱]. بنابراین افزایش لیست ممنوعیت‌های وارداتی و افزایش چالش‌های رویه رسمی در حوزه ثبت سفارش، تخصیص ارز و ... تمایل به رویه‌های شبه رسمی را افزایش داده است.

در این رویه‌ها نه تنها اطلاعات دقیقی از نوع کالای وارداتی نبوده، بلکه مجوزهای لازم (اعم از مجوزهای بهداشتی، قرنطینه، استاندارد و ...) نیز اخذ نمی‌شود؛ کاهش درآمدهای دولتی، افزایش تقاضای ارز (در بازار غیررسمی) و تهدید تولیدات داخلی، از دیگر عوارض وارد شده به اقتصاد کشور از طریق این رویه‌هاست.

بر این اساس قانون ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان در تاریخ ۱۴۰۲/۱۱/۲۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و براساس ماده (۱) این قانون، از زمان ابلاغ آیین‌نامه اجرایی (۱۴۰۳/۱۱/۰۷) مدت



زمان پنج‌ساله اجرای این قانون، آغاز شد. مهم‌ترین ویژگی این قانون، ساماندهی تدریجی پدیده‌های کولبری و ملوانی با تأکید بر ایجاد شفافیت و لزوم بازرسی اقلام، به‌همراه ایجاد زمینه‌های اشتغال برای مرزنشینان در مناطق قاچاق‌خیز است. براساس قانون مذکور، ثبت اطلاعات کالا و نظارت بر اقلام وارداتی (در قالب ثبت آماری، اظهار گمرکی و ...) الزامی بوده لکن عوارض و تعرفه‌های ورودی، به‌صورت تدریجی افزایش خواهد یافت و همچنین دولت باید در خصوص سود بازرگانی، معافیت کامل یا پلکانی در نظر بگیرد.

۲. پیشنهاد



جداول زیر، برخی از مهم‌ترین سوابق مطالعاتی و تقنینی حوزه مبادلات مرزی و تجارت مرزنشینان و ملوانان را نمایش می‌دهد.

۱-۲. سوابق مطالعاتی

جدول ۱. پیشنهاد پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر
۱	اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»	۱۴۰۱	۱۸۸۱۲	دفتر مطالعات اقتصادی
۲	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ساماندهی معابر مرزی کشور (معابر کولبری و ته‌لنجی)»	۱۳۹۸	۱۶۴۹۲	دفتر مطالعات اقتصادی
۳	ساماندهی معافیت‌های منطقه‌ای (تخفیف سود بازرگانی برخی بنادر و گمرکات)	۱۳۹۱	۱۲۷۳۸	دفتر مطالعات اقتصادی

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۲. سوابق قوانین و مقررات

جدول ۲. پیشینه قوانین و مقررات

ردیف	نام سند	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده	نکات برجسته
۱	قانون ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲/۱۱/۲۵		تعیین میزان معافیت، سقف واردات، مشمولان و ...
۲	طرح ساماندهی معابر مرزی کشور (معابر کولبری و تهنلجی)	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶/۱۱/۰۴		عدم تصویب- تعیین رویه و عوارض برای رویه کولبری و تهنلجی
۳	قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۲/۱۰/۰۳ و اصلاحات بعدی	(۱)، (۶) و (۱۱)	تعریف قاچاق برای سو: استفاده و واردات تجاری از امتیاز مرزنشینان، ارائه لایحه توسعه و امنیت پایدار مناطق مرزی، الزام اخذ شناسه کالا
۴	قانون امور گمرکی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۰/۰۸/۲۲ و اصلاحات بعدی	۱۵۹	مبادله کالا در تجارت مرزی مانند مرزنشین، پبله‌وری، بازارچه‌های مرزی با رعایت قوانین مربوطه، از نظر کنترل‌ها و تشریفات گمرکی تابع مقررات این قانون است
۵	قانون ساماندهی مبادلات مرزی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۴/۰۷/۰۶		تعیین میزان معافیت، سقف واردات، مشمولان و ...
۶	قانون مقررات صادرات و واردات	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۲/۰۷/۰۴ و اصلاحات بعدی	(۳)، (۸) و (۱۰)	معافیت مرزنشینان، تعاونی‌های مربوطه، پبله‌وران و ملوانان از کارت بازرگانی و ثبت سفارش و حقوق ورودی



ردیف	نام سند	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده	نکات برجسته
۷	آیین‌نامه ورود کالا توسط ملوانان شناورهای دریایی سستی با ظرفیت کمتر از (۵۰۰ تن) (لنج تجاری) و ساماندهی و نوسازی آن شناورها	هیئت‌وزیران	۱۳۹۶/۰۵/۱۸ و اصلاحات بعدی		ساماندهی رویه تهنجی
۸	آیین‌نامه ساماندهی مبادله در بازارچه‌های غیررسمی موقت مرزی	هیئت‌وزیران	۱۳۹۶/۰۵/۰۱ و اصلاحات بعدی		ساماندهی رویه کولبری
۹	آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی مبادلات مرزی	هیئت‌وزیران	۱۳۸۵/۰۵/۰۱ و اصلاحات بعدی		تعیین میزان معافیت، سقف واردات، مشمولان و ...

مأخذ: همان.

۳. امتیازات و ابعاد مختلف قانون



قانون «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»، در تاریخ ۱۴۰۲/۱۱/۲۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و پس از تأیید شورای نگهبان و طی فرایندهای قانونی، در اوایل سال ۱۴۰۳ ابلاغ شد. براساس ماده (۱)، دو هدف اصلی در این قانون ترسیم شده است؛ ابتدا ساماندهی تدریجی واردات کولبری و ملوانی (ایجاد شفافیت و رصدپذیر کردن واردات و کاهش مبادلات غیررسمی در مرزهای زمینی و آبی) و دوم، بهبود معیشت و رونق اقتصادی و فراهم کردن بستر فعالیت اقتصادی مولد و قانونی در مناطق قاچاق‌خیز (رونق اقتصاد مناطق مرزی، توزیع و عرضه کالاهای مبادله مرزنشینی و تقویت معیشت مرزنشینان).

قانون جدید با هدف ساماندهی پدیده‌های کولبری و ملوانی، ضمن به رسمیت شناختن آنها، سازوکاری پنج‌ساله را برای اصلاح تدریجی رویه‌های مذکور و هدایت آنها به سمت تجارت رسمی

طراحی کرده است. در این راستا برای افزایش همراهی و همکاری مشمولان و ذی‌نفعان، امتیازاتی به شرح زیر در نظر گرفته شده است:

- سقف واردات قابل توجه برای مجموع واردات رویه کولبری و ملوانی (معادل ۱۰ درصد واردات سال قبل)؛
- معافیت ۵۰ درصدی از مالیات بر ارزش‌افزوده؛
- معافیت کامل از حقوق ورودی در سال اول اجرای قانون و کاهش پلکانی آن طی ۵ سال؛
- باقی ماندن معافیت ۳۰ درصدی پس از پایان ۵ سال (تا سقف ۱ درصد واردات کل کشور)؛
- بازگشت کلیه منابع حاصل از اجرای قانون، به همان استان (۶۰ درصد اشتغال، ۲۰ درصد زیرساخت اقتصادی و ۲۰ درصد زیرساخت مقابله با قاچاق)؛
- تعیین اقلام مجاز متناسب با نیازها و مطلوبیت‌های رویه‌های مذکور؛
- امکان اخذ اسناد مثبت گمرکی و خروج از دایره قاچاق؛
- ایجاد سهولت برای خروج کالا از استان (برای کاهش پدیده شوتی)؛
- تفکیک سهم ملوان و خدمه شناور (کالای همراه ملوان به میزان ۱۲۰۰ یورو در سال برای هر ملوان) از رویه تجاری ملوانی (در قالب بند «الف» ماده (۱) قانون).

در مقابل، الزاماتی برای بهره‌مندی از مزایای فوق تعیین شده است؛ نظیر پرداخت ۵۰ درصد مالیات بر ارزش‌افزوده، افزایش پلکانی حقوق گمرکی، لزوم ثبت آماری، اخذ شناسه کالا و رهگیری، ثبت در سامانه انبارها و تعیین منشأ ارز.

به‌منظور تحقق هدف دوم یعنی بهبود معیشت مرزنشینان نیز در ماده (۳) قانون مقرر شده است کلیه درآمدهای حاصل از اجرای قانون، به همان استان تخصیص یابد و در زمینه‌های مرتبط با اشتغال، زیرساخت‌های اقتصادی و ... هزینه شود. همچنین دولت مکلف شده است با همکاری و مشارکت نهادهای عمومی و انقلابی، برنامه جامع و عملیاتی توسعه فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان با تمرکز بر کولبران و ملوانان را (متناسب با سطح محرومیت و توسعه نیافتگی مناطق و تخصیص اعتبارات لازم در قوانین بودجه سنواتی) به نحوی تدوین و اجرایی کند که تا پایان سال پنجم اجرای این قانون، مرزنشینان واجد شرایط لازم، از شغل پایدار و با درآمد کافی همراه با نظام تأمین اجتماعی مناسب بهره‌مند باشند.

۴. بررسی دیدگاه‌های انتقادی به قانون



دو رویکرد و نگاه انتقادی متفاوت نسبت به اجرای قانون ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) وجود دارد؛ گروه اول با نگاه حمایت از تولید داخل و مبارزه قاطع با قاچاق کالا، معتقدند ساماندهی تدریجی و به رسمیت شناختن رویه‌های کولبری و ملوانی، به افزایش واردات کالا منجر شده و اصطلاحاً قاچاق قانونی را توسعه خواهد داد. برخی از واحدهای تولیدی (لوازم خانگی، نساجی و پارچه، تایر، لوازم آرایشی و بهداشتی)، نهادهای متولی مبارزه با قاچاق کالا و ضابطان، چنین رویکردی دارند. در این زمینه مکاتبات رسمی و همچنین مصاحبه‌های مختلفی صورت گرفته است. این جریان معتقد است شبکه قاچاق کالا، خارج از استان و فراتر از ملوانان و مرز نشینان بوده که جریان ورود کالا و سود حاصل از آن را مدیریت می‌کنند. حذف اقلام مشابه تولید داخل، افزایش تعرفه‌ها، اخذ کلیه مجوزها در سال اول اجرای قانون (مطابق رویه رسمی) و عدم اجازه خروج این اقلام از استان، مهم‌ترین مطالبه صاحبان این دیدگاه است. رویکرد مقابل، معتقد است اجرای این قانون فعالیت و اشتغال مرز نشینان را محدود کرده و اعمال ضوابط نظارتی مندرج در قانون، صرفه تجارت مرزی و معیشت مشمولان را تهدید می‌کند. بر همین اساس، با عملیاتی شدن قانون در اواسط خردادماه سال جاری، تجمعات و اعتراضاتی در برخی از نقاط مشمول رویه ملوانی شکل گرفت؛ اعتراض به پرداخت مالیات (معادل ۵ درصد ارزش کالا)، نبود زیرساخت اجرای قانون و حذف تدریجی ته‌لنجی، مهم‌ترین دغدغه منتقدان بوده و مطالبه آنها بازگشت به رویه سابق بود. در رویه سابق ملوانی، اطلاعات کالا اظهار نمی‌شد و صرفاً تعداد و شماره خودروی باری (نیسان) خروجی به ازای هر شناور به ثبت می‌رسید. همچنین رقم محدودی (حدود ۶۰ تا ۳۰۰ میلیون تومان) به ازای هر لنج پرداخت می‌شد و تعداد ۳۰ نیسان کالا به صورت رسمی (و گاهی مابقی آن تا حدود ۷۰ نیسان به صورت غیررسمی) از گمرک خارج می‌شد. برخی مسئولان استانی و محلی نیز با این رویکرد، مکاتبات و مصاحبه‌های مختلفی انجام دادند. طرح اصلاح قانون نیز ناظر به رویکرد دوم است که با افزایش شیب اصلاح رویه‌های شبه رسمی (از ۵ به ۱۰ سال)، زمینه همراه‌سازی بومیان و مرز نشینان افزایش خواهد یافت. اما در خصوص رویکرد قانون، تلاش شده است هر دو دیدگاه در حوزه اقتصادی ملی و محلی،

در نظر گرفته شود. بر همین اساس به لزوم شفافیت (ثبت آماری، شناسه کالا و رهگیری، سامانه جامع انبارها، تعیین منشأ ارز)، کاهش پلکانی معافیت‌های مالی و مقرراتی، تعیین سقف واردات (حداکثر ۱۰ درصد واردات سال قبل) و هدایت تدریجی به سمت تجارت رسمی اشاره شده است. در مقابل، ضمن تعریف و به رسمیت شناختن رویه کولبری و ملوانی، به امتیازاتی نظیر اعطای معافیت‌های مالیاتی و گمرکی (با تأکید بر حفظ مزیت واردات موضوع این قانون نسبت به رویه واردات رسمی)، تعیین معافیت گمرکی مجزا برای شخص ملوان و معافیت ۳۰ درصدی برای اصناف و تولیدی‌های منطقه برای سال پنجم به بعد (تا سقف یک درصد واردات سال قبل)، امکان تعیین اقلام متنوع (مانند اقلام گروه کالایی ۴) و بازگشت ۱۰۰ درصد منابع حاصل از اجرای قانون به همان استان برای توسعه زیرساخت، اشتغال و تعیین اقلام مجاز اشاره شده است.

تدبیر قانون برای مدیریت و حل اختلاف میان دو دیدگاه انتقادی فوق‌الذکر، تعیین کارگروهی با اختیارات وسیع در ماده (۴) این قانون است؛ کارگروهی که متناسب با ملاحظات ملی و محلی، بتواند در لایه قاعده‌گذاری به‌صورت پویا نقش‌آفرینی کند. این کارگروه که با مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت و با حضور سایر دستگاه‌های مرتبط^۱ تشکیل می‌شود، در راستای راهبری، نظارت و هماهنگی اجرای این قانون و در چارچوب قوانین و مقررات، وظایف زیر را برعهده دارد:

■ **تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌ها، شیوه‌نامه‌ها و فرایندهای اجرایی مرتبط؛**

■ **تعیین نوع کالای وارداتی و سقف سالیانه میزان واردات هر یک از استان‌ها؛**

■ **پیشنهاد میزان افزایش پلکانی عوارض و سود بازرگانی سالیانه متعلق به کالاهای وارداتی برای تصویب در هیئت‌وزیران؛**

■ **هماهنگی، پیگیری و نظارت بر اجرای این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن؛**

■ **تعیین دستورالعمل اجرایی و شرایط خروج کالاها از استان‌های مرزی؛**

■ **پیشنهاد نحوه توزیع منابع موضوع ماده (۳) این قانون و پیگیری و نظارت بر آن؛**

■ **تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون برای تصویب در هیئت‌وزیران.**

در قانون تأکید شده است برای اجرای تدریجی، در سال اول قانون، مالیات و عوارض به‌صورت

۱. نماینده ویژه رئیس‌جمهور در ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزرای کشور، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور؛ همچنین نماینده سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب کمیسیون اقتصادی مجلس، به‌عنوان ناظر و بدون حق رأی.

حداقلی اخذ شود و مشمولان، اطلاعات اقلام وارداتی (که تا پیش از آن به صورت غیررسمی و غیرشفاف وارد کشور می‌شد) را ثبت و اظهار کنند.

۵. تحلیل و بررسی اجرای قانون



در این بخش به صورت مختصر به برخی از مهم‌ترین نکات و چالش‌های اجرای ساماندهی رویه‌های کولبری و ملوانی پرداخته می‌شود.

۵-۱. افزایش مشمولان

یکی از اهداف اصلی قانون، ساماندهی پدیده‌های کولبری و ملوانی تعیین شده و به منظور ساماندهی تدریجی، در سال اول اجرای قانون، امتیازاتی برای ثبت اطلاعات کالا ارائه شده است. با توجه به جذابیت‌های امتیازات سال اول، برخی از مسئولان با نگاه توسعه منطقه‌ای به این قانون نگرسته و خواستار توسعه آن به سایر افراد، استان‌ها، شهرستان‌ها، شناورها، معابر و اسکله‌های فاقد سابقه رویه کولبری و ملوانی هستند. با این رویکرد، اولاً سقف تعیین شده توسط قانون (۱۰ درصد واردات سال قبل) رعایت نخواهد شد؛ ثانیاً با کاهش معافیت‌ها به صورت تدریجی طی ۵ سال، برای مشمولان جدید نارضایتی به وجود خواهد آمد و یا در نهایت، ساماندهی محقق نخواهد شد. در ادامه به موضوع شمولیت شناورهای جدید به عنوان یکی از اصلی‌ترین و مهم‌ترین مصادیق افزایش مشمولان اشاره می‌شود.

۵-۱-۱. تداوم و افزایش تولید شناورهای سنتی

شناورهای سنتی با ساختار لنج که ظرفیتی کمتر از ۵۰۰ تن دارند، دارای کاربری‌های تجاری (باری)، صیادی و گردشگری هستند. کاربری صیادی و گردشگری به علت سیاست‌های ناظر بر جلوگیری از صید بی‌رویه و صرفه اقتصادی، متقاضیان بسیار محدودی دارد. در حوزه کاربری تجاری، بخش قابل توجهی از شناورهای سنتی در قالب رویه ملوانی (ته‌لنجی) و قاقاق کالا (مانند سوخت) فعالیت می‌کنند و تعداد بسیار معدودی در حوزه صادرات و واردات رسمی فعال هستند. با توجه به هدف قانون مبنی بر ساماندهی رویه فعلی و عدم توسعه آن، در بند «۵» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون، شناورهای مشمول تعریف شده‌اند. همچنین براساس مصوبات اخیر کارگروه ماده (۴) برای متقاضیان

جدید، شرط امحا از شناورهای مشمول (فرسوده یا غیرفعال) و یا استفاده از سوخت آزاد تا سقف مشخص، تعیین شده است. بنابراین تجارت رسمی صرفه اقتصادی محدودی در مقایسه با رویه ملوانی دارد و شناورهای سنتی با ساختار لنج (به دلایلی نظیر ظرفیت محدود و نوع حمل کالا) غالباً در رویه تجارت استفاده نمی‌شوند. از سوی دیگر امحای شناورهای فرسوده یا غیرفعال برای متقاضیان جدید، دارای هزینه است، به همین دلیل فشارهای متعددی برای الحاق سایر لنج‌ها و متقاضیان جدید به شناورهای مشمول وجود دارد.

در حال حاضر حدود ۲۵۰۰ شناور مشمول رویه ملوانی معرفی شده‌اند [۲] که با الحاق سایر شناورهای جدید و قدیمی و بنادر استان سیستان و بلوچستان به بنادر مشمول، حدود ۱۰۰۰ لنج جدید به آن اضافه خواهد شد. از سوی دیگر سالیانه ده‌ها شناور جدید دیگر تولید می‌شود که خواستار الحاق به این رویه هستند. بررسی‌ها نشان می‌دهد هیچ محدودیتی در صدور مجوز شناورهای سنتی باری وجود ندارد و کارگاه ساخت شناور باری (مخصوصاً در قشم) به صورت گسترده در حال تولید این نوع از شناورها هستند که طبیعتاً بیشتر آنها به ناوگان رویه ملوانی یا قاچاق ملحق خواهند شد. بر این اساس بازگشت سرمایه ناشی از ساخت لنج این شناورها خواستار افزایش سفرهای ملوانی و اقلام مشمول خواهند بود و در نهایت ساماندهی تله‌نجی محقق نخواهد شد. همچنین با توجه به آنکه در حال حاضر ظرفیت اغلب بنادر و اسکله‌های مشمول رویه ملوانی (و حتی پارکینگ‌های مجاور) تکمیل بوده، ایجاد اسکله‌ها و خورهای غیرمجاز برای استفاده تعداد زیادی از شناورهای جدید، محتمل است.

بنابراین مقتضی است با توجه به سیاست‌های توسعه دریامحور، راهبردهای توسعه صنایع دریایی، کاهش آلاینده‌ها و توسعه تجارت دریایی، در خصوص نقش شناورهای سنتی در حمل کالا و تداوم تولید بدون ضابطه آنها، بازنگری شود.

۲-۵. صدور مجوزها

با اجرای قانون جدید، بسیاری از واردکنندگان رویه کولبری و ملوانی خواستار اخذ مجوزهای مربوطه برای عرضه کالا در کشور هستند؛ اما بنا به دلایلی نظیر نبود زیرساخت، عدم تعیین سازوکار و همراهی برخی از دستگاه‌های مجوزدهنده، اقلام وارداتی امکان رعایت مقررات را نداشته و مجدداً به استفاده از رویه‌های سابق و قاچاق کالا تمایل پیدا می‌کنند.



۳-۵. میزان عملکرد و تحقق اهداف

بررسی‌ها نشان می‌دهد با اجرای قانون، از ابتدای سال جاری تا اوایل آبان‌ماه حدود ۷۰۰ میلیون دلار کالا تحت رویه ملوانی و کولبری ترخیص شده و حدود ۲ هزار میلیارد تومان منابع جدید حاصل شده [۳] که حدود ۸۰ درصد آن مربوط به ملوانی و ۲۰ درصد دیگر مربوطه به رویه کولبری است. هرچند که تا تیرماه سال جاری اجرای قانون به کندی آغاز شد^۱ و همچنین درآمدها و اطلاعات ثبت شده در گمرک نسبت به سنوات گذشته افزایش قابل توجهی داشته است، اما این آمار فاصله قابل توجهی با برآوردها و اطلاعات میدانی دارد و به نظر می‌رسد حدود یک‌سوم اقلام رویه‌های مذکور به ثبت رسیده‌اند. به عبارت دیگر نسبت به اطلاعات ثبت شده در سال‌های قبل، حجم اطلاعات اظهار شده در رویه کولبری و ملوانی به شدت افزایش یافته است اما نسبت به واقعیت‌ها و برآوردها، هنوز فاصله زیادی وجود دارد.

این اختلاف می‌تواند ناشی از کم‌اظهاری کالا (تعدادی و ارزشی) و یا تداوم استفاده از رویه‌های سابق و مسیرهای موازی باشد. با ایجاد مسیر قانونی، طبیعتاً بخش قابل توجهی از دغدغه‌های مرتبط با اقتصاد مرز و معیشت مرزنشینان مرتفع می‌شود و ضروری است با سودجویانی که همچنان از رویه‌های غیرقانونی اقدام به قاچاق کالا می‌کنند، برخورد جدی صورت پذیرد. متأسفانه برخی از سودجویان علاوه بر استفاده از ظرفیت‌های قانونی، اقدام به استفاده از معابر، اسکله‌ها و خورهای غیرمجاز برای قاچاق کالا می‌کنند. به عنوان مثال برخی از لنج‌ها و یا قایق‌های موتوری اصطلاحاً به صورت «شوتی» اقدام به واردات کالا خارج از ضوابط و سهمیه تعیین شده کرده و کالا را به صورت شبانه یا مخفیانه تخلیه می‌کنند. همچنین تعداد معدودی از معابر مرزی همچنان به رویه سابق کولبری (قاچاق‌بری) اشتغال دارند. لذا بدون انسداد مسیرهای موازی و افزایش نظارت دستگاه‌های امنیتی، انتظامی و اجرایی مستقر در مرزها، اهداف قانون محقق نخواهد شد و با کاهش تدریجی معافیت‌ها، مجدداً کالاها از طریق رویه‌های سابق به داخل کشور قاچاق می‌شوند.

۱. به علت زیرساخت‌های سامانهای و اعتراض برخی از لنج‌داران.

۶. بررسی طرح



طرح اصلاح موادی از قانون ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان مصوب ۱۴۰۲/۱۱/۲۵، به شماره ثبت ۳۲۸ در شهریورماه ۱۴۰۴ توسط هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است.

در دلایل توجیهی این طرح پس از تأکید بر لزوم امنیت پایدار در مرزهای کشور، به چالش‌هایی در حوزه اجرای قانون اشاره شده است. تدوین‌کنندگان محترم طرح مذکور معتقدند سازوکارهای این قانون به دور از واقعیت مناطق مرزی بوده و مرزنشینان را درگیر فرایندهای پیچیده اداری کرده است. بنابراین فقدان متولی واحد، برداشت سلیقه‌ای دستگاه‌ها و نبود چشم‌انداز تقویت معیشت مرزنشینان، از دیگر دلایل توجیهی این طرح عنوان شده است.

طرح پیشنهادی مشتمل بر (۷) ماده به شرح زیر است:

ماده (۱): در ماده (۱) قانون ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان، عبارت «به مدت ۱۰ سال» جایگزین «به مدت ۵ سال» می‌شود.

ماده (۲): در تبصره بند «الف» ماده (۱) قانون، عبارت «تا سقف ۶۰۰۰ یورو» جایگزین «تا سقف ۱۲۰۰ یورو» و عبارت «حداکثر ۲۰۰۰ یورو» جایگزین «حداکثر ۵۰۰ یورو» می‌شود.

ماده (۳): در تبصره «۲» بند «ب» ماده (۱) قانون، عبارت «از سال دهم» جایگزین «از سال پنجم» و عبارت «۳ درصد» جایگزین «۱ درصد» می‌شود.

ماده (۴): در تبصره «۱» ماده (۲) قانون، عبارت «۱۰ درصد» جایگزین «۲۰ درصد» می‌شود.

ماده (۵): در تبصره «۲» ماده (۳) قانون، عبارت «ظرف ۱۰ سال» جایگزین «ظرف ۵ سال» می‌شود.

ماده (۶): در تبصره «۳» ماده (۳) قانون، عبارت «و صیادی» حذف و «تا پایان سال دهم» جایگزین عبارت «تا پایان سال پنجم» می‌شود.

ماده (۷): در ماده (۵) قانون، یک تبصره به شرح ذیل به پایان این ماده اضافه می‌شود. «تبصره- دولت مکلف است گزارش عملکرد اجرای این قانون را به‌صورت سالیانه به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه دهد».

طرح پیشنهادی دارای ۵ محور اصلی است. پیشنهاد اصلی مبتنی بر افزایش مدت اجرای قانون



از ۵ سال به ۱۰ سال بوده و متناسب با آن، عبارتهای مندرج در قانون اصلاح شده و افزایش سالیانه عوارض نیز از ۲۰ درصد (تبصره «۱» ماده (۲)) به ۱۰ درصد کاهش یافته است. افزایش میزان سهمیه سالیانه کالای همراه ملوان از ۱۲۰۰ یورو به ۶۰۰۰ یورو (و سقف سهمیه هر سفر از ۵۰۰ یورو به ۲۰۰۰ یورو) دومین نکته اصلاحی این طرح است. سومین اصلاح، ناظر به افزایش سهمیه تجارت مرزی پس از پایان قانون است که از ۱ درصد کل تجارت (به مآخذ سال قبل) به سالی ۳ درصد افزایش یافته است. حذف شناورهای صیادی در حوزه ساماندهی اشتغال (موضوع ماده (۳) قانون) و ارائه گزارش سالیانه به کمیسیون اقتصادی، به ترتیب چهارمین و پنجمین اصلاح مدنظر این طرح است.

۷. بررسی چالش‌ها و ملاحظات



۷-۱. مزایای طرح

پیشنهاد افزایش مدت زمان اجرای قانون، با رویکرد ساماندهی پلکانی و اجرای اصلاحات تدریجی، منطبق بوده و احتمالاً می‌تواند نقش مؤثری در همراه‌سازی ذی‌نفعان محلی با اجرای قانون داشته باشد.^۱ همچنین افزایش سهم کالای همراه ملوان که به‌صورت غیرتجاری و برای مصرف شخصی ملوان و خدمه شناورهای سنتی در نظر گرفته شده است، می‌تواند در افزایش درآمد ملوانان مؤثر باشد؛ البته باید فرایند و میزان آن به‌صورتی تعیین شود که از میزان مصرف شخصی بالاتر نرود و از آن سوءاستفاده (تجمیع و خروج کالای تجاری) نشود.

ارائه گزارش سالیانه دولت به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی نیز در راستای جایگاه نظارتی مجلس و برای رصد وضعیت اجرای قانون و آثار آن بر اقتصاد کشور، مناسب ارزیابی می‌شود.

۷-۲. معایب و چالش‌های طرح

پیشنهادهای اصلاحی در این طرح، با چالش‌ها و دلایل توجیهی مطرح شده در ابتدای طرح، تناسب ندارد و چالش‌های اصلی حوزه اجرایی قانون را نیز پوشش نمی‌دهد. در حال حاضر، تداوم

۱. لکن چالش‌های مهمی به‌همراه دارد که در بخش ۷-۲ اشاره خواهد شد.

و افزایش تولید شناورهای سنتی، صدور مجوزها و میزان عملکرد و تحقق اهداف از چالش‌های اصلی قانون مذکور بوده که طرح حاضر به هیچ‌کدام از این مسائل نپرداخته است. با توجه به عملیاتی شدن قانون در چند ماه اخیر و افزایش میزان درآمدها و ثبت اطلاعات، تغییر مقررات در این فاصله زمانی کوتاه (۶ ماه پس از اجرا) مناسب ارزیابی نمی‌شود؛ زیرا علاوه بر اینکه مغایر شاخص‌های حوزه کسب‌وکار در خصوص ثبات قوانین است، اجرای صحیح قانون را با تردید و چالش مواجه می‌کند.

افزایش مدت زمان اجرای قانون از ۵ سال به ۱۰ سال و افزایش سهمیه کالای همراه ملوان، میزان معافیت‌های مالیاتی و گمرکی را افزایش داده و به کاهش درآمدهای دولت منجر می‌شود که از این منظر مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است. همچنین اصلاح یک رویه غلط در حوزه تجارت کشور را به شدت طولانی می‌کند و در راستای مصالح ملی نخواهد بود. از سوی دیگر با توجه به دغدغه تولیدکنندگان داخلی، افزایش دوره معافیت‌ها، طولانی شدن مدت زمان ساماندهی و تداوم واردات کالای دارای مشابه تولید داخل، کسب‌وکار واحدهای تولیدی تحت تأثیر قرار می‌گیرد.

۸. جمع‌بندی



به نظر می‌رسد این طرح با رویکرد همراه‌سازی مخاطبان محلی قانون و کاهش دغدغه آنها از افزایش عوارض وارداتی طراحی شده؛ لکن در مقابل، ضرورت اصلاح رویه‌های تجاری، شفافیت و رسمیت یافتن فعالیت‌های اقتصادی و دغدغه تولیدکنندگان داخلی در آن لحاظ نشده است. از سوی دیگر در تبصره «۱» ماده (۲) قانون، به امکان تعیین معافیت کامل از سود بازرگانی که توسط دولت تعیین می‌شود و حفظ مزیت وارداتی نسبت به واردات رسمی، اشاره شده است. بر این اساس سازوکار مدیریت میزان عوارض وارداتی برای رفع دغدغه ذی‌نفعان محلی و تولیدکنندگان، در قانون دیده شده است و در این زمینه نیاز به اصلاح قانون وجود ندارد. همچنین اغلب چالش‌های قانون، در حوزه اجرایی بوده و نیازمند تقویت حوزه نظارت برای بهبود سازوکارهای نظارتی است.

به‌رغم وجود برخی از دغدغه‌های مطرح شده در دلایل توجیهی این طرح، اما اولاً مواد پیشنهادی لزوماً رافع این مشکلات نبوده، ثانیاً از مشکلات و چالش‌های اصلی در این طرح غفلت شده



است، ثالثاً با توجه به آنکه مدت کوتاهی از اجرای این قانون می‌گذرد، تغییر مکرر آن، ضمن خدشه‌دار کردن اعتبار سیاستگذار در این حوزه، با چالش‌هایی همراه خواهد بود و امکان انجام اصلاحات آتی پس از بازخوردگیری واقعی از مراحل اجرایی را سخت‌تر می‌کند، رابعاً با توجه به کاهش درآمدهای دولتی (به‌علت تمدید پنج‌ساله اجرای قانون و معافیت‌ها)، طرح در مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی قرار دارد. بنابراین در حال حاضر، تصویب طرح مذکور مناسب ارزیابی نمی‌شود. اصلاح قانون ناظر به چالش‌های تقنینی و اجرایی (ایجاد ضابطه برای ساخت شناورهای سنتی، ایجاد بازدارندگی برای متخلفان و ...) در سال‌های آتی اجرای قانون (با مشخص شدن نقاط ضعف قانون) پیشنهاد می‌شود.

منابع و مأخذ



[۱] ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز؛ گزارش برآورد قاچاق کالا در سال ۱۴۰۲. صورت جلسه بیست و پنجم مورخ ۱۴۰۴/۰۷/۰۸.

[۲] درگاه رسمی سازمان بنادر و دریانوردی به نشانی:

<https://www.pmo.ir/fa/statistics/seafarereligiblevessels>.

[۳] برگرفته از گزارش داشبورد سامانه جامع تجارت به نشانی:

NTSW.ir

عنوان: طرح اصلاح موادی از قانون «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»



DOI: 110.22034/report.mrc.2025.1404.33.10.21648

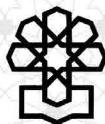
Permanent Link:

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran



گزیده سیاستی

افزایش مدت زمان اجرای «قانون ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان» از ۵ سال به ۱۰ سال، به کاهش درآمدهای عمومی و آسیب دیدن تولیدکنندگان داخلی منجر می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ | پست الکترونیک: mrc@mailes.ir

وبسایت: rc.majles.ir