



اظهارنظر کارشناسی درباره:

«لایحه یادداشت تفاهم بین دولت

جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ترکیه در مورد

استفاده مشترک از دروازه‌های مرز زمینی (رازی) و (کاپی‌کوی)»

۱. موضوع لایحه

این لایحه که وزرای دولت‌های وقت در تاریخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۵ بر روی متن اولیه آن تفاهم کرده‌اند، بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۱ به تصویب هیئت وزیران رسیده و به مجلس ارائه شده است، در قالب یک ماده واحده و یک تبصره به دولت اجاره می‌دهد اسناد مربوط به یادداشت تفاهمنامه بین ایران و ترکیه درخصوص دروازه‌های مرز زمینی رازی و کاپی‌کوی را مبادله نماید. در تبصره این ماده واحده نیز به موضوع معلق ماندن بند «۱۱» ماده (۳) این موافقتنامه درخصوص کنترل بهداشت گیاهی و قرنطینه مرزی تا زمان الحاق ایران به سازمان تجارت جهانی اشاره شده است.

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۸۰

شماره چاپ:

۱۱۲۱

هدف اصلی این لایحه ایجاد تسهیل تردد بین‌المللی مسافرین و کالاها و وسایل نقلیه در مرز زمینی رازی

(ایران) و کاپی‌کوی (ترکیه) و در نتیجه توسعه روابط با کشور ترکیه است و در نوع خود اولین موافقتنامه‌ای است که در این خصوص میان ایران با یک کشور همسایه منعقد می‌شود.

۲. بررسی موضوع

با توجه به ضرورت‌های موجود در استفاده بهینه از ظرفیت‌های تجارت مرزی با همسایگان، تصویب این قانون در صورت تحقق اهداف می‌تواند زمینه‌ساز بسط و توسعه تجارت میان ایران و ترکیه بوده و بسترهای لازم برای رسیدن به اهداف کمی مربوط به صادرات، واردات و ترانزیت میان ایران و ترکیه را محقق سازد.

تاریخ چاپ:

۱۳۹۳/۵/۱۳

جدول ۱. آمار صادرات و واردات ایران و ترکیه در سال ۱۳۹۲

ارزش دلاری صادرات غیرنفتی به ترکیه در سال ۱۳۹۲	۱,۶۴۰,۱۹۳,۳۰۰ دلار
سهم صادرات غیرنفتی به ترکیه از کل صادرات گمرکی کشور در سال ۱۳۹۲	۵/۲۳ درصد
رتبه ترکیه در صادرات غیرنفتی کشور در سال ۱۳۹۲	ششم
ارزش دلاری واردات از ترکیه در سال ۱۳۹۲	۳,۶۴۶,۵۰۲,۹۴۸ دلار
سهم واردات از ترکیه از کل واردات گمرکی کشور در سال ۱۳۹۲	۷/۳۸ درصد
رتبه ترکیه در واردات کشور در سال ۱۳۹۲	پنجم

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

مأخذ: سایت رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران به آدرس: <http://www.irica.gov.ir/Portal/Home/>.

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۳۸۵۴

همانطور که مشاهده می‌شود علی‌رغم وجود ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های فراوان مجموع واردات و صادرات میان ایران و ترکیه حدود ۵/۳ میلیارد دلار بوده که با اهداف ترسیم شده توسط مسئولان دو کشور (۳۰ میلیارد دلار) فاصله فراوانی دارد و تسهیل تجارت میان دو کشور می‌تواند یکی از علل زمینه‌ساز تحقق اهداف فوق باشد.

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۶/۲

۱. یکی از نکات مهمی که در بررسی تفاهمنامه‌ها و مقاله‌نامه‌ها باید به آن توجه نمود، امکان تعارض و همپوشانی و تفاوت احکام آنها با قوانین اصلی و مادر است. بنابراین تطبیق مفاد این لایحه که یادداشت تفاهم آن در ۱۳۸۹/۱۱/۲۵ میان دولت‌های ایران و ترکیه مبادله شده است، با قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ مجلس شورای اسلامی و قانون

مبارزه با قاچاق مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳ مجلس شورای اسلامی، بسیار حائز اهمیت است. البته شایان توجه است که وجود تعارض و تضاد میان مفاد این تفاهمنامه با قانون امور گمرکی و مبارزه با قاچاق کالا و ارز و ... به معنای ضرورت اصلاح آن نیست و تنها اشاره به مواردی است که تأمل بر آنها از اهمیت بیشتری برخوردار است. زیرا یکی از راهکارهای دستیابی به اهداف این لایحه از جمله تسهیل تجاری میان ایران و ترکیه از طریق اعطای امتیازاتی خاص به مرز مورد نظر جهت توسعه روابط تجاری می‌باشد. برخی از امتیازات ویژه اعطا شده در این لایحه که با قانون مادر متفاوت است عبارت است از:

الف) کشور ورودی اظهار انجام شده در کشور خروجی برای کالا و وسایل نقلیه را مبنا قرار دهد (بند «۱» ماده (۳) لایحه).

ب) کنترل گمرکی برای تأیید اظهارنامه فقط توسط کشور ورودی انجام شود (بند «۲» ماده (۳) لایحه).

ج) کنترل گمرکی در کشور خروجی تنها در موارد اتهام یا ظن قوی انجام شود (بند «۴» ماده (۳) لایحه).

د) عدم وضع رویه‌های رسمی یک‌جانبه مغایر با این یادداشت تفاهم (بند «۶» ماده (۳) لایحه).

ه) عودت وسایل نقلیه به کشور خروجی در موارد عدم تنظیم اظهارنامه، کامل نبودن اظهارنامه و یا جابجایی کالا و فک پلمپ و ... و عدم اجرای قوانین کشور ورودی (بند «۸» ماده (۳) لایحه).

و) کفایت ثبت اطلاعات گذرنامه در کشور خروجی و ارسال الکترونیکی آن به کشور ورودی.

ز) لزوم اطلاع طرف مقابل و مشورت در مورد شیوه جدید اجرا در مواردی که این یادداشت از تعهدات بین‌المللی دیگر متأثر شود (بند «۷» ماده (۳) لایحه).

ح) الزام به ارائه اطلاعات بدون تأخیر (ماده (۶) لایحه) و ارائه اسناد یا اطلاعات تکمیلی به طرف دیگر (بند «الف» ماده (۶)).

۲. در خصوص برخی از این امتیازات ابهاماتی وجود دارد برای مثال مطابق بند «۴» ماده (۳) لایحه، کنترل‌های گمرکی تنها در خصوص

موارد واجد اتهام یا ظن قوی انجام خواهد شد. این امر به منزله اسقاط حق بازرسی و کنترل گمرکی در خصوص سایر موارد (حتی ظن متعارف) است و حتی تعلیق اختیاری و قابل بازگشت محسوب نمی‌شود.

- یک ابهام دیگر به بند «۷» ماده (۳) لایحه باز می‌گردد که در آن به حکم صریح و شفاف اشاره نشده که تا قبل از اخذ تصمیم جدید در مورد شیوه اجرا، مفاد تعهدات بین‌المللی توفیق و برتری دارد و یا مفاد تفاهمنامه حاضر.

- علاوه بر ابهام موجود در قید عبارت (بدون تأخیر) در ماده (۶) که بدون تعیین مدت زمان مشخص، حکمی الزام‌آور را بیان داشته است، ابهام موجود در بند «الف» ماده (۶) آن است که طرف متعاقد هرگونه اطلاعات یا اسناد تکمیلی را باید به طرف دیگر ارائه نماید. در این ماده تصریح نگردیده که در صورتی که اطلاعات درخواست شده جزء اسرار و اطلاعات امنیتی و محرمانه باشد شرایط عدم اجرای این فعل چگونه خواهد بود. ضمن اینکه به نظر می‌رسد بند «۱» ماده (۸) که به رد درخواست طرف متعاقد به دلایل حاکمیتی و امنیت و نظم عمومی اشاره داشته است، صرفاً به درخواست کمک اداری مربوط بوده و رافع ابهام مطروحه در بند «الف» ماده (۶) نخواهد بود.

۳. یکی دیگر از موارد قابل تأمل در این خصوص وجود مشکلاتی در زمینه قاچاق میان ایران و ترکیه است. مرز ایران و ترکیه یکی از

مرزهایی است که تاکنون مبارزه‌های فراوانی با قاچاق انسان، قاچاق مواد مخدر و قاچاق کالا (به خصوص قاچاق خروجی سوخت و

قاچاق ورودی مشروبات الکلی) در آن صورت گرفته است. انعقاد چنین تفاهمنامه‌هایی در صورت تحقق هدف تسهیل تجاری و کاهش زمان و

هزینه تجارت می‌تواند موجب کاهش قاچاق برخی کالاها شود هرچند که حقوق ورودی بالا برای برخی کالاها از جمله پوشاک، پارچه، کیف و کفش

و ... هنوز مزیت اقتصادی قاچاق کالا را حفظ خواهد کرد. در ضمن باید به این موضوع توجه نمود که عدم دقت نظر در مرزهای رسمی و عدم اجرای

تشریفات گمرکی خود می‌تواند منجر به توسعه قاچاق شده و قاچاق از مرزهای رسمی کشور را به قاچاق از مبادی گمرکی منتقل نماید. از این رو

اجرای کامل قوانین و مقررات در این مرزها و گمرکات نقش حیاتی دارد و تنظیم سطح مطلوب و بهینه تشریفات گمرکی و تسهیل تجاری از

موضوعاتی است که در عملکرد گمرک جمهوری اسلامی ایران می‌باید به عنوان یک اولویت مورد نظر قرار گیرد.

۴. در این لایحه امتیازات و قواعد خاصی برای تسریع در ترخیص کالا و تسهیل تجارت در مرز رازی درج شده است که این مزیت می‌تواند

موجب انتقال برخی کالاهای وارداتی و صادراتی از گمرکات همجوار مانند گمرک بازرگان، ارومیه، سرو، خوی و بازارچه رازی - خوی به مرز رازی

شود. حال این سؤال مطرح است که آیا گمرک رازی از نظر زیرساخت و توان ترخیص، ظرفیت پذیرش این سهم از کالا را دارد؟ و آیا بهتر

نبود با توجه به ضعف زیرساخت‌های جاده‌ای مربوط به حمل‌ونقل، آزمون کارایی اینگونه موافقتنامه‌ها در گمرکی اجرا می‌گردید که از

زیرساخت‌های مناسب‌تری برخوردار است؟

جدول ۲. مقایسه واردات و صادرات مرز سرو با گمرکات همجوار در سال ۱۳۹۲

گمرک	واردات		صادرات	
	ارزش دلاری	درصد از کل واردات کشور	ارزش دلاری	درصد از کل صادرات کشور
بازرگان	۳۹۲,۲۵۵,۷۴۸	۰/۷۹	۴۳,۱۳۰,۱۱۲	۰/۱۴
ارومیه	۱۴۱,۹۱۹,۴۳۹	۰/۲۹	۲۵۷,۴۸۹,۳۹۵	۰/۸۲
سرو	۶۶,۶۴۲,۲۶۰	۰/۱۳	۴۲,۷۷۲,۷۳۱	۰/۱۴
خوی	۱۴,۴۹۲,۶۳۱	۰/۰۳	۱۹,۸۲۵,۲۶۰	۰/۰۶
بازارچه رازی - خوی	۶۴۱,۳۹۱	۰/۰۰۱۳	۱,۴۹۲,۸۴۹	۰/۰۰۵
رازی	۵۶,۳۶۱	۰/۰۰۰۱	-	-
جمع کل کشور	۴۹,۴۲۱,۶۲۹,۵۵۸	—	۳۱,۳۳۲,۴۹۲,۷۵۳	—

مأخذ: همان.

با توجه به آمار فوق گمرک رازی در میان گمرکات همجوار کمترین حجم واردات و صادرات را داشته و در کنار گمرکات دیگر مانند بازرگان و ارومیه از حجم به مراتب کمتری برخوردار بوده است به این ترتیب که واردات انجام شده از بازرگان در سال ۱۳۹۲ تقریباً ۷۰۰۰ برابر گمرک رازی بوده است. از این نظر وجود زیرساخت‌های لازم برای استفاده از امتیازات این لایحه در گمرک رازی جای ابهام دارد.

۵. یکی دیگر از نکاتی که باید به آن توجه شود آن است که اعطای این امتیازات به گمرک رازی می‌تواند موجب کاهش واردات و صادرات از سایر گمرکات همجوار شود. برای مثال گمرک بازرگان، ارومیه و یا سرو که دارای زیرساخت‌های به نسبت مناسب‌تر و یا سابقه بیشتری هستند، ممکن است با عدم مزیت مواجه شده و واردات و صادرات از این گمرکات دچار رکود شود.

۶. مفهوم این لایحه اعطای امتیازات متقابل برای تسهیل تجاری میان طرفین است و دولت‌ها متعهد می‌شوند که رویه‌های رسمی یکجانبه مغایر این تفاهمنامه وضع نکنند. حال این سؤال مطرح می‌شود که چرا این امتیازات متقابل باید در گمرکی باشد که برای آن در سال ۱۳۹۲ تنها حدود ۵۶ هزار دلار واردات ثبت شده و هیچ آمار صادراتی برای آن درج نشده است، آیا برقراری این امتیاز در گمرکات صادراتی ما نمی‌تواند منشأ آثار مثبتی برای اقتصاد کشور و به‌خصوص توسعه صادرات غیرنفتی باشد.

۷. برخی اشکالات تائیدی نیز در متن لایحه وجود دارد برای مثال در بند «۲» ماده (۱۲) لایحه عبارت (پنجساله) به اشتباه (پنجساله ساله) درج شده و یا در بند «۱» ماده (۸) لایحه عبارت (امنیتی) به اشتباه (امنیت) درج شده و یا منظور از (کالاهایی که در جریان آزاد قرار ندارند) در ذیل بند «ث» ماده (۲) مبهم است.

۸. این لایحه به معنای امتیاز و استثنایی بر قواعد تنظیمی در یک گمرک خاص و یک منطقه مشخص می‌باشد. تجربه اعطای چنین امتیازاتی نشان داده است که اگر ضوابط و قواعد خاصی برای گمرکی که می‌خواهد این امتیازات به آن اعطا شود تدوین نشده باشد، به تدریج گمرکات دیگر نیز به صف گمرکاتی اضافه می‌شوند که خواهان استفاده از این امتیاز می‌باشند و این امر به تورم قوانین خاص و ایجاد تخصیص به قانون امور گمرکی منجر خواهد شد. بنابراین، این سؤال مطرح است که گمرک رازی دارای چه مشخصه‌ها و خصوصیات بوده است که این لایحه به‌صورت خاص برای این گمرک ارائه شده است و در صورت درخواست گمرکات دیگر برای استفاده از این تسهیلات، باید چه مشخصه‌ها و خصوصیات داشته باشند و همچنین در صورت مثبت بودن آثار تسهیل تجاری در گمرکات کشور آیا نمی‌توان این اصلاحات را در قانون امور گمرکی درج کرد تا تمام گمرکات کشور و یا تمام اقتصاد کشور از این مزیت استفاده نمایند و آیا با توجه به اختیارات اعطا شده درخصوص امکان پذیرش اسناد مثبت‌مورد قبول گمرک اساساً نیازی به تصویب اینگونه لوایح می‌باشد.

پیشنهاد

باتوجه به موارد فوق در صورت تدوین خصوصیات و ویژگی‌های گمرکات و مرزهایی که امکان استفاده از مزایای مشابه این لایحه را دارند به‌منظور امکان بررسی و ساماندهی تسری این امتیاز به سایر گمرکات و همچنین توجه به ضرورت تأمین زیرساخت‌های موجود در گمرک رازی و سنجش تأثیر آن بر گمرکات همجوار، تصویب این قانون با هدف تسهیل تجاری و توسعه روابط اقتصادی میان ایران و ترکیه قابل توصیه است.