

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ترکیه

در مورد استفاده مشترک از دروازه مرز زمینی اسنדרه و سرو»

۱. موضوع لایحه

در این لایحه که دولت‌های وقت در تاریخ ۱۳۸۹/۱/۲ بر روی متن اولیه آن تفاهم کرده‌اند و 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 واحد و یک تبصره به دولت اجازه می‌دهد اسناد مربوط به موافقتنامه بین ایران و ترکیه در خصوص دروازه مرز زمینی اسنדרه و سرو را مبادله نماید. با توجه به عدم الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به سازمان جهانی تجارت، در تبصره این ماده واحد نیز به موضوع اجرای موافقتنامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین ایران و ترکیه (مصوب ۱۳۸۲/۲/۲۵ بین ایران و ترکیه) به جای بند «۱۱» ماده (۳) این موافقتنامه اشاره شده است.

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۷۹

شماره چاپ:

۱۱۲۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۳/۵/۲۶

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفا تر: مطالعات اقتصادی

مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۳۹۰۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۷/۸

هدف اصلی لایحه ایجاد تسهیل تردد بین‌المللی مسافری و کالاها و وسایل نقلیه در مرز زمینی

سرو (ایران) و اسنדרه (ترکیه) و در نتیجه توسعه روابط با کشور ترکیه است و در نوع خود جزء اولین سری

از موافقتنامه‌هایی است که در این خصوص میان ایران با یک کشور همسایه منعقد می‌شود.

۲. بررسی موضوع

۲-۱. 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.

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

مأخذ: سایت رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران به آدرس:

<http://www.irica.gov.ir/Portal/Home/>

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.

۲-۲. یکی از نکات مهمی که در بررسی تفاهمنامه‌ها و مقاوله‌نامه‌ها باید به آن توجه کرد، امکان تعارض و همپوشانی و تفاوت احکام آنها با قوانین اصلی و مادر است. بنابراین تطبیق مفاد این لایحه که یادداشت تفاهم آن در ۱۳۸۹/۱/۲ 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 موردنظر 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) 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).
- و) 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).
- ز) کفایت ثبت اطلاعات گذرنامه در کشور خروجی و ارسال الکترونیکی آن به کشور ورودی (بند «۱۲» 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) لایحه).

درخصوص برخی از امتیازات فوق ابهاماتی وجود دارد برای مثال مطابق بند «۴» ماده (۳) لایحه، کنترل‌های گمرکی تنها درخصوص موارد واجد اتهام یا ظن قوی انجام خواهد شد. این امر به منزله اسقاط حق بازرسی و کنترل گمرکی درخصوص 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 شفافی 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.

۲-۳. 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 اسلحه، قاچاق مواد مخدر و قاچاق کالا (به خصوص قاچاق خروجی سوخت و قاچاق ورودی مشروبات الکلی، لباس، پارچه، کیف، کفش و ...) 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 وجود ممنوعیت ورود و خروج و حقوق ورودی بالا برای برخی کالاها هنوز مزیت اقتصادی قاچاق کالا را حفظ خواهد کرد. در ضمن باید به این موضوع توجه کرد 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.

۴-۲. در این لایحه امتیازات و قواعد خاصی برای تسریع در ترخیص کالا و تسهیل تجارت در مرز «سرو» درج شده است که این مزیت می‌تواند موجب انتقال برخی کالاهای وارداتی و صادراتی از گمرکات همجوار مانند گمرک بازرگان، ارومیه، خوی و بازارچه رازی - خوی به مرز سرو شود. حال این سؤال مطرح است که آیا گمرک سرو از نظر زیرساخت و توان ترخیص، ظرفیت پذیرش این سهم از کالا را دارد؟ و آیا بهتر نبود با توجه به ضعف زیرساخت‌های بالفعل این گمرک آزمون کارآیی این گونه 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

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

مأخذ: همان.

با توجه به آمار فوق گمرک سرو حجم واردات و صادرات کمتری نسبت به گمرکات دیگر از جمله بازرگان و ارومیه دارد به این ترتیب که واردات انجام شده از گمرک بازرگان در سال ۱۳۹۲ تقریباً ۶ برابر گمرک سرو بوده است. از این نظر وجود زیرساخت‌های لازم برای استفاده از امتیازات این لایحه در گمرک سرو جای بررسی بیشتر دارد.

۵-۲. یکی دیگر از نکاتی که باید به آن توجه شود آن است که اعطای این امتیازات به گمرک سرو می‌تواند موجب کاهش واردات و صادرات از سایر گمرکات همجوار شود. برای مثال گمرک بازرگان و ارومیه 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.

۶-۲. برخی اشکالات تائیدی نیز در متن لایحه وجود دارد برای مثال 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.

۷-۲. 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 سرو دارای چه مشخصه‌ها و خصوصیت‌هایی بوده است که این لایحه به صورت خاص برای این گمرک ارائه شده است و در صورت درخواست گمرکات دیگر برای استفاده از این تسهیلات، باید چه مشخصه‌ها و خصوصیت‌هایی 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 مثبت‌ه مورد قبول گمرک اساساً نیازی به تصویب این گونه لوایح می‌باشد.

پیشنهاد

با عنایت به توافق مورخ ۱۳۸۹/۱/۲ میان دولت‌های دو کشور و وجود محدودیت‌هایی در اصلاح موارد جزئی که در این گزارش به آنها اشاره شده است، 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 سرو 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.

