



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۸۶۱

معاونت پژوهش‌های اقتصادی



دفتر مطالعات اقتصادی

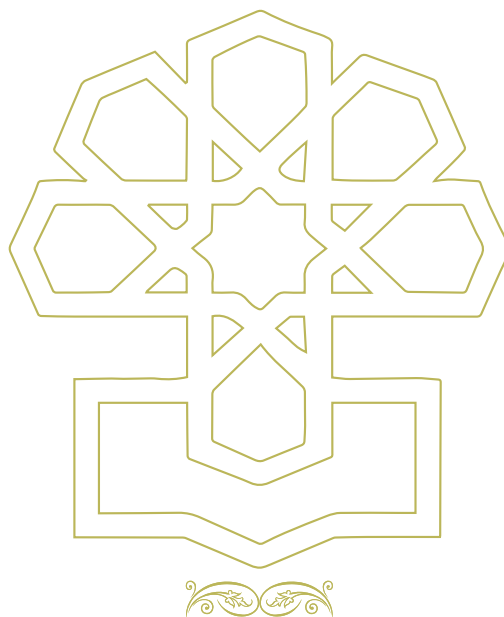
مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۸۸۱۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۲/۷



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»

محمدحسام محمدی فرد^۱، موسی شهبازی^۲، سیدعلی روحانی^۳، حسین هرورانی^۴، محمد کیا^۵، امین‌اله پاک‌نژاد^۶،
محمدبرزگر خسروی^۷ و بهزاد دوستی سبزی^۸

مقدمه

مطابق بررسی‌های انجام شده، سالانه حدود ۴ الی ۷ میلیارد دلار کالا از طریق کولبری و ملوانی (ته‌لنجی) وارد کشور می‌شود.^۱ واردات از طرق مذکور، بدون طی ضوابط فنی، ارزی، بهداشتی و پرداخت عوارض دولتی صورت می‌پذیرد. یکی از اهداف اصلی لایحه ارسال شده از سوی دولت با عنوان «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»، ساماندهی پدیده‌های کولبری و ملوانی (ته‌لنجی) است که فاقد قانون هستند.

در رویه ته‌لنجی عملاً ضوابط و سقف قانون ساماندهی مبادلات مرزی در خصوص واردات کالای همراه ملوان رعایت نمی‌شود و به رویه جدیدی تبدیل شده است که براساس آن تمام لنج تحت عنوان ته‌لنجی وارد کشور

۱. تهیه و تدوین.

۲. ناظر علمی.

۳. اظهار نظر کنندگان.

۴. همکاران.

۵. گزارش مقدماتی برآورد حجم قاچاق با روش شکاف عرضه و تقاضا؛ ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز (سال‌های ۱۳۹۵، ۱۳۹۶ و ۱۳۹۸).

می‌شود. رویه کولبری نیز در هیچ‌کدام از قوانین تجاری و گمرکی کشور تعریف نشده است. البته در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ هیئت وزیران مصوباتی را به منظور اصلاح رویه‌های مذکور به تصویب رساند اما به دلایلی نظیر خلأ قانونگذاری و سایر مواردی که در ادامه گزارش به آنها اشاره خواهد شد، موفق به ساماندهی آنها نمی‌شود. در این گزارش به بررسی سوابق قانونی این موضوع و تحلیل ابعاد کارشناسی لایحه پرداخته می‌شود.

۱. مروری اجمالی بر پیشینه و سوابق قانونی

▪ بند «پ» ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲):

▪ «وزارت کشور با همکاری ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، لایحه توسعه و امنیت پایدار مناطق مرزی را با هدف تقویت معیشت مرزنشینان و توسعه فعالیت‌های اقتصادی مناطق مرزی، تهیه می‌کند و به هیئت وزیران ارائه می‌دهد.»

▪ تبصره «۲» ماده (۶) قانون ساماندهی مبادلات مرزی (مصوب ۱۳۸۴):

▪ «کالاهای قابل ورود همراه ملوانان و کارکنان شناورها که برای مصرف شخصی وارد کشور می‌شود با تصویب هیئت وزیران در مورد ارزاق عمومی از سی درصد (۳۰٪) تا صد درصد (۱۰۰٪) و در مورد لوازم خانگی حداکثر تا معادل پنجاه درصد (۵۰٪) از پرداخت حقوق ورودی معاف می‌باشند.»

▪ تبصره «۱» و «۳» ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی مبادلات مرزی (مصوب هیئت وزیران ۱۳۸۵):

«ملوانان، خدمه و کارکنان شناورهای دارای حداکثر پانصد تن ظرفیت می‌توانند چهار نوبت در سال با رعایت مقررات این آیین‌نامه اقدام به واردات کالا نمایند. خروج کالاهای وارد شده توسط ملوانان، خدمه و کارکنان شناورهای دارای حداکثر پانصد تن ظرفیت از حوزه استان به صورت تجمیعی و تجاری ممنوع می‌باشد ولی خرده‌فروشی آنها در سطح استان بلامانع است.»

▪ ماده (۷) آیین‌نامه ورود کالا توسط ملوانان شناورهای دریایی سنتی با ظرفیت کمتر از (۵۰۰) تن (لنج تجاری) و ساماندهی و نوسازی آن شناورها (مصوب هیئت وزیران ۱۳۹۶/۰۵/۱۸ و اصلاحات ۱۳۹۷/۰۳/۰۹):

«شناورهای دریایی سنتی با ظرفیت کمتر از پانصد تن (لنج تجاری) در صورت تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی قرارداد ملوانان شاغل در آن شناور و برخوردار شدن آنان از مزایای بیمه تأمین اجتماعی از قبیل بازنشستگی، بیمه درمان، عیدی آخر سال و سایر موارد مربوط، مجازند در هر سال برای هر شناور و هر ملوان حداکثر شش نوبت و در هر نوبت به‌ازای هر ملوان تا سقف یکصد و پنجاه میلیون (۱۵۰٫۰۰۰٫۰۰۰) ریال از معافیت ملوانی مندرج در تبصره «۳» ماده (۱) این آیین‌نامه استفاده نمایند.»

▪ ماده (۶) آیین‌نامه ساماندهی مبادله در بازارچه‌های غیررسمی موقت مرزی (مصوب هیئت وزیران ۱۳۹۶/۰۵/۰۱ و اصلاحات ۱۳۹۷/۰۳/۰۹):

«کوله‌برانی که دارای سه سال اقامت (قبل از ابلاغ این تصویب‌نامه) در روستاهای حفاصل حداکثر (۲۰) کیلومتری از نقطه صفر مرزی در استان‌های آذربایجان غربی، کردستان و کرمانشاه و حداکثر (۵۰) کیلومتری صفر مرزی در استان سیستان و بلوچستان قرار دارند می‌توانند برای واردات فهرست اقلام کالاهای موضوع ماده (۹) این تصویب‌نامه و تبصره آن از تخفیف سود بازرگانی ماهانه به مبلغ هفت میلیون (۷٫۰۰۰٫۰۰۰) ریال و برای هر خانوار مرزنشین مشمول این تصویب‌نامه حداکثر تا سقف بیست‌وهشت میلیون (۲۸٫۰۰۰٫۰۰۰) ریال بهره‌مند شوند. سقف کلی میزان تخفیف این ماده حداکثر چهار و دو هزار میلیارد (۴۲٫۰۰۰٫۰۰۰٫۰۰۰) ریال در سال خواهد بود که متناسب با تعداد مرزنشینان شناسایی شده و مورد تأیید وزارت کشور تخصیص می‌یابد.»



۲. تبیین مختصر پدیده کولبری و ته‌لنجی و چالش‌های آن

۲-۱. کولبری

کولبری رویه‌ای است به منظور واردات کالا که در برخی از مناطق مرزی استان‌های آذربایجان غربی، کردستان، کرمانشاه و مقدار محدودی در سیستان و بلوچستان صورت می‌گیرد. به نظر می‌رسد با مصوبه‌ای که در سال ۱۳۸۹ توسط شورای عالی امنیت ملی صادر شد، واردات از این طریق رسمیت یافت و کولبران به وسیله کارت صادر شده از سوی مرزبانی، شناسایی و سهمیه تردد آنها کنترل می‌شد. در آن رویه و طی سال‌های ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۶ کالاهایی که معمولاً حجم و وزن بالایی داشتند از طریق معابر مرزی که صرفاً تحت نظارت مرزبانی (هنگ مرزی) بوده و سایر دستگاه‌ها مانند گمرک در آنجا مستقر نبودند، بر دوش مرزنشینان حمل و وارد کشور می‌شد؛ به همین سبب به مرزنشینانی که این اقلام را حمل می‌کنند، کوله‌بر گفته می‌شود.

پس از تصویب آیین‌نامه ساماندهی مبادله در بازارچه‌های غیررسمی موقت مرزی (مصوب هیئت وزیران ۱۳۹۶/۰۵/۰۱) و اصلاحات ۱۳۹۷/۰۳/۰۹) براساس ادعای مسئولان ذی‌ربط این اقلام صرفاً از طریق بازارچه‌های مرزی و از طریق خودروهای سبک و سنگین وارد کشور می‌شوند و عملاً فعل کولبری در بازارچه‌های مرزی حذف شده اما بخشی از سهمیه ربالی آن توسط واردکنندگان محلی به حساب مرزنشینان واریز می‌شود.

در ادبیات این مناطق مرزی، **کولبری به دو نوع رسمی و غیررسمی تقسیم می‌شود**. کولبران رسمی مشمول آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۹۶ هستند، اما در کولبری غیررسمی واردات کالا بر دوش مرزنشینان (کولبران) از طریق خلأهای مرزی و مسیرهای طولانی و صعب‌العبور انجام می‌گیرد، در این حالت هیچ‌گونه کنترلی بر تردد، نوع و حجم و تعداد واردات کالا صورت نمی‌پذیرد و عمدتاً اقلام ممنوعه (نظیر سلاح و مشروبات الکلی) وارد کشور می‌شود. به عبارت دیگر کولبری غیررسمی را می‌توان معادل قاچاق کالا دانست.^۱

آمارهای ضد و نقیضی از تعداد کولبران و میزان واردات از این طریق اعلام می‌شود. تعداد کولبران از ۷۰ هزار تا ۱۰۰ هزار نفر برآورد شده و میزان واردات آنها از ۱ میلیارد تا ۳ میلیارد دلار در سال تخمین زده شده است. این اختلاف آمار ناشی از عدم ثبت سیستمی اطلاعات کولبران، اقلام ورودی و همچنین گسترش پدیده کولبری غیررسمی است. بررسی اخبار و اطلاعات این حوزه نشان می‌دهد ساکنان برخی از شهرهای مرکزی و متأسفانه تعداد معدودی از بانوان نیز به دلیل مشکلات اقتصادی، به کولبری روی آورده‌اند.

۲-۲. ته‌لنجی

امتیاز کالاهای همراه ملوان در ابتدا با هدف کمک به معیشت ملوانان به آنان اعطا شد^۲ و به ملوانان و خدمه لنج‌های^۳ دارای حداکثر ۵۰۰ تن ظرفیت اجازه داده شد تا در کنار کالاهای اصلی لنج، مقداری از کالاهای معین را جهت مصرف شخصی^۴، بدون نیاز به تشریفات و پرداخت عوارض گمرکی وارد کشور کنند؛ به این دلیل اصطلاحاً به اینگونه اقلام، **ته‌لنجی** گفته می‌شود. با کم‌رونق شدن بازار لنج‌های سنتی و اعطای سهمیه بیشتر از مصرف شخصی به آنان، این رویه به تدریج به‌عنوان یک رویه مستقل از حمل محموله بازرگانان شناخته شده و از نظر حجمی، **کل لنج** را اشغال کرد؛ ولی همچنان از عبارت ته‌لنجی برای آن استفاده می‌شود! لذا واردات ته‌لنجی معادل واردات کالا بدون ضابطه است. گفتنی است این امتیاز صرفاً ناظر به لنج‌های سواحل جنوبی کشور (۳۱ بندر و اسکله در استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان، بوشهر و خوزستان) بوده و طبق آمارهای ارائه شده، عمده فعالیت ته‌لنجی در استان بوشهر انجام می‌گیرد.

میزان واردات ته‌لنجی حداقل ۳ میلیارد دلار^۵ و حداکثر ۵ میلیارد دلار^۶ تخمین زده می‌شود. برآوردها نشان می‌دهد از میان حدود ۵

۱. در کولبری غیررسمی، به علت طولانی بودن مسیر، بعضاً از موتور یا چهارپایان نیز برای حمل بار استفاده می‌شود.

۲. قانون ساماندهی مبادلات مرزی مصوب ۱۳۸۴/۰۷/۰۶.

۳. لنج: شناورهای سنتی که غالباً از چوب ساخته شده و حجم محدودی دارند؛ این شناورها به‌منظور صیادی یا حمل دریایی کالا مورد استفاده قرار می‌گیرند.

۴. تبصره «۲» ماده (۶) قانون ساماندهی مبادلات مرزی.

۵. گزارش ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا در سال ۱۳۹۶.

۶. طبق نامه وزیر صنعت، معدن و تجارت به معاون اول رئیس‌جمهور به شماره نامه ۶۰/۱۸۶۴۳۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۸/۲۳.



هزار لنج (با ظرفیت کمتر از پانصد تن) و ۷۰ هزار ملوان دارای گواهینامه‌های مربوطه، حدود ۲ هزار لنج و ۲۰ هزار ملوان در زمینه واردات کالای تهنجی فعال هستند.

مطابق بررسی‌های انجام شده به رغم حجم بالای واردات از طریق رویه کولبری و ملوانی، درآمد و منفعت بسیار اندکی نصیب مرزنشینان و ملوانان می‌شود.

۲-۳. چالش‌ها

با عنایت به مطالب فوق، اصلی‌ترین چالش‌های مرتبط با حوزه واردات کالا از طریق کولبری و ملوانی عبارتند از:

- ورود کالا بدون رعایت ضوابط بهداشتی، امنیتی، استاندارد و ...؛
- عدم پرداخت حقوق و عوارض گمرکی و کاهش درآمدهای عمومی؛
- ورود کالا بدون رعایت ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها (جهت حمایت از تولید داخل یا کنترل تقاضای ارز)؛
- افزایش تقاضای ارز و تبادل آن خارج از ضوابط و قواعد بانک مرکزی؛
- منفعت بسیار اندک مشمولان (ملوانان و مرزنشینان) از میزان معافیت و حاشیه سود واردات و فروش اقلام کولبری و تهنجی؛
- وابستگی مستقیم و غیرمستقیم اقتصاد برخی از شهرها و روستاهای محروم به واردات کولبری و ملوانی (اصناف، شوتی‌ها^۱، کارگران، باربران و ...)
- تبعات امنیتی و اقتصادی مقابله با کولبری و ملوانی در مناطق محروم مرزی؛
- عدم توسعه و عدم ظرفیت اشتغال جایگزین برای اغلب مناطق دارای رویه کولبری و تهنجی که به مقاومت در برابر اصلاح فرایندهای فعلی منجر شده است.

۳. اظهار نظر کارشناسی

چالش‌های مبادلات مرزی نشان می‌دهد علاوه بر لزوم ساماندهی رویه‌های کولبری و تهنجی، باید به مباحثی نظیر شیوه استقرار و همچنین اشتغال و توسعه مناطق مشمول توجه کرد. بررسی علل عدم موفقیت سایر طرح‌ها و مصوبات ساماندهی رویه کولبری و تهنجی نیز نشان می‌دهد اجرای دفعتی و یکباره اصلاحات و همچنین عدم توجه به اشتغال و معیشت مناطق مرزی، نقش مؤثری در مقاومت ذی‌نفعان و عدم اجرای طرح داشته است. از سوی دیگر دولت به منظور اجرای ساماندهی تدریجی، فاقد اختیارات لازم بوده است؛ به گونه‌ای که دولت صرفاً در حوزه اعطای تخفیف یا معافیت از سود بازرگانی دارای اختیار بوده لکن در حوزه مجوزها، ضوابط و حقوق گمرکی نیازمند اختیارات قانونی است.

در لایحه پیشنهادی دولت به موضوع اجرای تدریجی ساماندهی مبادلات مرزی، اختیارات دولت به منظور ساماندهی پلکانی و اختصاص منابع حاصل شده از اجرای طرح به توسعه و اشتغال مناطق مشمول اشاره شده است.

۱. شوتی خودرویی است مجهز به موتور تقویت شده و مناسب‌سازی شده برای بارگیری حجم زیاد کالا که با سرعت بسیار زیاد در جاده‌های استان‌های مرزی تردد می‌کنند تا امکان توقف و بازرسی توسط نیروی انتظامی وجود نداشته باشد.



در ماده (۱) لایحه ۱ به اجرای پنج ساله این قانون اشاره شده و سقف واردات کالا از رویه‌های مذکور، معادل ۱۰ درصد واردات کل کشور در نظر گرفته شده است (حدود ۵ میلیارد دلار در سال). البته باید عبارت «کل کشور» بعد از عبارت «واردات سال قبل» در صدر تبصره «۲» اضافه گردد؛ همچنین در انتهای ماده (۱) به عدم شمول میزان مورد نیاز مرزنشینان و اصناف مستقر (طی پنج سال اجرای طرح و پس از آن) اشاره شده ولی در سایر مواد به نحوه تعیین سقف آن، فرایند ثبت، نظارت و... اشاره‌ای نشده است. همان گونه که پیش تر ذکر شد هدف اولیه این معافیت‌ها تأمین مصرف شخصی یا خرده‌فروشی در سطح استان‌های مرزی بوده اما به تدریج از اهداف اصلی خود فاصله گرفته و به یک رویه تجاری تبدیل شده‌اند؛ لذا تعیین سقف و ضوابط برای مصرف شخصی یا خرده‌فروشی از اهمیت بالایی برخوردار بوده و در غیر این صورت به محلی جهت سوءاستفاده تبدیل خواهد شد. لذا پیشنهاد می‌شود این عبارت حذف شده و یا در پایان ۵ سال برای مصارف اصناف و واحدهای تولیدی شهرستان‌های مرزی، اقلام تعیین شده توسط کارگروه ماده ۴ لایحه با استفاده از معافیت ۲۰ درصدی از حقوق ورودی وارد کشور شوند تا خروج تجمیعی آن‌ها از شهرستان مرزی از مزیت کمتری برخوردار باشد.

در ماده (۲) به هدایت تدریجی مبادلات غیررسمی به تجارت رسمی و اجرای پلکانی حقوق ورودی اشاره شده است. در این ماده آمده: «ماده ۲- به منظور هدایت تدریجی مبادلات غیررسمی در مرزها به چهار چوب تجارت رسمی، کالاهای وارداتی از طریق مبادلات مرزنشینی صرفاً مشمول پرداخت پنج درصد (۵٪) مالیات بر ارزش افزوده در مرحله ترخیص کالا می‌باشند و از سایر عوارض و مالیات‌ها معاف می‌باشند.

تبصره ۱- اعمال معافیت کامل یا پلکانی حقوق ورودی (حقوق گمرکی و سود بازرگانی) توسط دولت برای کالاهای وارداتی موضوع این ماده مطابق ضوابط و شاخص‌هایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، در طول اجرای این قانون مجاز می‌باشد.

تبصره ۲- امهال پرداخت مالیات بر ارزش افزوده متعلقه به کالاهای وارداتی، با اخذ تضامین معتبر (موضوع بند «ح» ماده (۱) قانون امور گمرکی - مصوب ۱۳۹۰ - و اصلاحات بعدی آن) و حداکثر به مدت سه ماه از تاریخ ترخیص قطعی کالا از گمرک مجاز می‌باشد.»

با توجه به تأکید بر اجرای پلکانی حقوق ورودی، به نظر می‌رسد باید در صدر ماده نیز تأکید شود که شرایط مذکور صرفاً برای سال اول اجرای طرح است. همچنین با عنایت به تأکید ماده (۱) بر اجرای مقررات تجاری کشور پس از پایان پنج سال و تأکید بر شیوه اجرای تدریجی و پلکانی، عبارت «اعمال معافیت کامل» در ابتدای تبصره «۱» ماده (۲) زائد به نظر می‌رسد.^۲

البته تبصره «۱» ماده (۲) لایحه حاضر که اعمال معافیت حقوق ورودی و ضوابط و شاخصهای آن را به هیأت وزیران واگذار نموده است، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد. بر اساس این اصل، صلاحیت قانونگذاری (از جمله تعیین معافیت مالیاتی موضوع اصل ۵۱ قانون اساسی) غیر قابل واگذاری به نهادی دیگر است. از آنجایی که اعمال معافیت حقوق ورودی از شئون قانونگذاری محسوب می‌شود، اعطای بدون ضابطه آن به هیأت دولت مغایر اصل مذکور شناخته می‌شود. مبتنی بر این ایراد، در بند «۳» ماده (۴) این لایحه، اطلاق اختیار افزایش پلکانی حقوق ورودی توسط کارگروه مزبور، با عنایت به اینکه این امر در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایرت دارد. حقوق ورودی عبارتست از سود بازرگانی (که توسط هیأت وزیران تعیین می‌گردد)، به اضافه حقوق گمرکی (معادل حداکثر ۴٪ ارزش گمرکی کالا) به علاوه وجوهی که به موجب قانون، گمرک مسؤول وصول آن است و به واردات قطعی کالا تعلق می‌گیرد ولی شامل هزینه‌های انجام خدمات و مالیات بر ارزش افزوده نمی‌شود.^۳ بر این اساس تعیین سود بازرگانی در اختیار دولت بوده اما تعیین میزان حقوق گمرکی و سایر عوارض قانونی کالا که مجموعاً معادل حدود ۵ درصد ارزش گمرکی کالا است، خارج از صلاحیت هیأت وزیران می‌باشد؛ لذا پیشنهاد می‌شود از سال دوم تا پایان سال پنجم اجرای طرح، حقوق گمرکی و سایر عوارض قانونی کالا به صورت پلکانی و

۱. ماده ۱- به منظور رونق اقتصاد مناطق مرزی، ایجاد شفافیت و رصدپذیر نمودن واردات، توزیع و عرضه کالاهای مبادله مرزنشینی، تقویت معیشت مرزنشینان و کاهش مبادلات غیررسمی در مرزهای زمینی و آبی، واردات کالا از طریق شناورهای سنتی و فلزی با ساختار لنج با ظرفیت ناخالص کمتر از (۵۰۰) تن، ملوانی (ته‌لنجی) و فعالان مرتبط با مبادلات مرزی (کوله‌بران) به مدت پنج سال مطابق با ترتیبات این قانون مجاز و پس از آن کالاهای وارداتی به استثنای میزان مورد نیاز مرزنشینان و اصناف مستقر در مناطق مرزی، تابع قوانین و مقررات تجارت خارجی می‌باشند. تبصره ۱- استان‌های مشمول این قانون توسط هیئت وزیران تعیین خواهد شد.

تبصره ۲- سقف و ارزش کل واردات کالا از طریق رویه‌های موضوع این ماده، به میزان حداکثر ده درصد (۱۰٪) حجم واردات سال قبل تعیین و انجام آن منوط به ثبت آماری در سامانه جامع تجارت (موضوع بند «الف» ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز)، اخذ شناسه کالا و شناسه رهگیری (موضوع ماده (۱۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز)، ثبت اطلاعات در سامانه جامع انبارها (موضوع بند «ث» ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز) و تعیین منشأ ارز کالاهای وارداتی می‌باشد.

۲. با عنایت به اجرای پلکانی طرح و اخذ عوارض به صورت پلکانی طی پنج سال، دادن اختیار به هیئت وزیران جهت اعمال معافیت کامل، برخلاف اهداف طرح بوده و امکان انحراف طرح از مسیر اصلی خود را افزایش خواهد داد.

۳. بر اساس بند «د» ماده (۱) قانون امور گمرکی.



سالانه به میزان ۲۰ درصد مقرر در رویه تجاری اعمال گردد^۱.

در ماده (۳) و تبصره‌های آن به موضوع تأمین منابع مالی و شیوه توسعه و ایجاد اشتغال در مناطق مشمول اشاره شده است. در صدر ماده (۳) آمده:

«ماده ۳- کلیه درآمدهای گمرکی و مالیاتی حاصل از اجرای این قانون به حساب مخصوص در خزانه‌داری کل کشور واریز و به صورت تخصیص صد درصد (۱۰۰٪) و مازاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی به همان استان مرزی اختصاص و برای تقویت زیرساخت‌های مربوط به امنیت و اقتصاد مرز در استان‌های مشمول (شامل تجهیز بازارچه‌های مرزی، انسداد معابر و خلأهای مرزی، خورهای غیرمجاز و آلوده به قاچاق کالا، تقویت و تجهیز بندر و گمرکات کوچک)، تقویت معیشت و پرداخت‌های حمایتی هدفمند و ایجاد اشتغال پایدار مرز نشینان در مناطق مشمول هزینه می‌گردد.»

با عنایت به منابع محدود حاصله از این طرح، در صورت هزینه‌کرد آن در تکمیل زیرساخت‌ها و تجهیزات دستگاه‌های اجرایی و انتظامی، حصول موفقیت در توسعه فرصت‌های اشتغالزایی و بهبود معیشت ایشان کاهش می‌یابد. لذا برای سایر موارد باید منابع مجزایی از دولت تخصیص یابد.

در تبصره «۳» این ماده نیز بر استفاده دولت از ظرفیت نهادهای عمومی و انقلابی به منظور رفع محرومیت در مناطق مشمول و همچنین تخصیص اعتبارات لازم در قوانین بودجه سنواتی (علاوه بر منابع حاصل از اجرای طرح) تأکید شده است که پیشنهاد مناسبی ارزیابی شده ولی متأسفانه فاقد ضمانت اجرایی است.

در لایحه مذکور، از طرفی بهبود وضع اشتغال در مناطق مرزی به نوعی به مسئله مبادلات خردی که از طریق کولبران و ملوانان انجام می‌شود، تقلیل پیدا کرده و از طرف دیگر نیز به موضوع صادرات از طریق پایانه‌های مرزی و سایر توان‌های محیطی و اقتصادی خاص مناطق توجه نشده است. در کنار این موضوع باید به این سؤال نیز پاسخ مناسب داد که آیا در صورت وجود مشاغل شایسته (طبق تعاریف و شاخص‌های نهادهای بین‌المللی و سند ملی کار شایسته) مردم بومی مناطق مرزی راغب به انجام فعالیت‌هایی همچون کولبری هستند یا خیر؟ بنابراین تغییر رویکرد در خصوص ایجاد مشاغل پایدار در مناطق مرزی امری ضروری است و باید این مهم به صورت همه‌جانبه مورد توجه قرار گیرد.

موضوع مهم دیگر این است که هرگونه سیاستگذاری درباره ایجاد و توسعه مشاغل مرزی لازم است همراه با سازوکاری باشد که اجرایی شدن آن سیاست را تضمین بخشد. در این خصوص و براساس مطالعات صورت گرفته ایجاد مراکز رشد و شتاب‌دهنده کسب و کارها در مناطق محلی، که در زمینه توسعه کسب و کارهای نوپا و نوآورانه فعالیت می‌کنند، می‌تواند زمینه توسعه کارآفرینی مبتنی بر مزیت‌های بومی را فراهم سازد.

در ماده ۴ به کارگروه راهبری این قانون و وظایف و اختیارات آن اشاره شده است. با عنایت به اینکه اختیار تعیین ضوابط و شرایط خروجی جمعیتی و تجاری کالاها به صورت مطلق به کارگروه مزبور واگذار شده است، شائبه اختیار این کارگروه جهت نقض قوانین و مقررات موجود به وجود می‌آید. برای رفع این اشکال پیشنهاد میشود، عبارت «در چارچوب قوانین و مقررات» به این بند اضافه گردد.

در ارزیابی کلیات لایحه، منتقدان از دو منظر متفاوت با لایحه دولت مخالف هستند؛ منظر اول که از ناحیه مبارزه با قاچاق کالا و در راستای بهبود اقتصاد ملی است، این طرح را مسیری جهت قانونی شدن قاچاق کالا طی پنج سال اعلام می‌کنند که به تبع آن امکان مبارزه با قاچاق کالا از طریق رویه‌های مذکور وجود نخواهد داشت. در نگاه اول به موضوع‌هایی نظیر کاهش درآمدهای ملی، ضربه به تولید ملی، عدم رعایت ضوابط ارزی، بهداشتی غذایی، امنیتی و ... تأکید می‌شود.

امادر نگاه دوم که در تقابل نگاه اول قرار دارد، از ناحیه توسعه محلی به موضوع ورود کرده و ساماندهی کولبری و ته‌لنجی را به منزله نابودی اقتصاد محلی و افزایش بیکاری در مناطق مرزی می‌داند؛ چرا که در اغلب مناطق دارای رویه کولبری و ته‌لنجی، متأسفانه زیرساخت‌های مناسب برای توسعه یا اشتغال جایگزین وجود ندارد و حذف رویه‌های مذکور می‌تواند به آسیب دیدن معیشت بومیان و بروز بحران‌های اقتصادی منجر شود.

۱. بر این اساس سالانه حدود ۱ درصد ارزش گمرکی کالا به میزان عوارض قابل پرداخت اضافه می‌شود؛ سال دوم اجرای طرح حدود ۱ درصد، سال سوم حدود ۲ درصد، سال چهارم حدود ۳ درصد، سال پنجم حدود ۴ درصد و در آغاز سال ششم و پایان مدت ۵ ساله قانون، معادل میزان مقرر در رویه تجاری یعنی حداکثر حدود ۵ درصد ارزش گمرکی اخذ خواهد شد.



لذا تقابل موجود در میان دو نگاه فوق الذکر را می توان **تقابل میان اقتصاد ملی با اقتصاد محلی** دانست؛ یکی از اصلی ترین دلایل عدم امکان ساماندهی مبادلات مرزی در کشور نیز تقابل این دو نگاه در میان تصمیم گیران کشور و عدم پذیرش راهکار میانی است؛ این در حالی است که هدف اصلی در لایحه دولت، ایجاد موازنه میان نگاه ملی و نگاه محلی در پدیده های کولبری و ته لنجی است به گونه ای که در میان مدت، منفعت مناطق مرزی از درآمدهای حاصله افزایش یافته و به تدریج به سمت تجارت رسمی هدایت شوند.

جمع بندی و پیشنهاد

ساماندهی تدریجی رویه های کولبری و ملوانی طی پنج سال، کنترل پلکانی حقوق ورودی و تخصیص منابع حاصل از اجرای طرح به توسعه و اشتغال مناطق مشمول، از نقاط قوت لایحه دولت محسوب می شود. البته اجرای موفق آن منوط به تخصیص منابع و استفاده صحیح از اختیارات کار گروه ماده (۴) با مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت است.

عدم تصریح به معافیت های سال اول اجرای طرح، عدم تعیین ضوابط افزایش پلکانی حقوق گمرکی که جنبه تقنینی دارد، عدم تعیین ضوابط مصارف مرزنشینان و خرده فروشی و فقدان ضمانت اجرا برای تخصیص منابع مازاد بر اجرای طرح، از نقاط قابل اصلاح لایحه دولت محسوب می شود. در مجموع تصویب لایحه مزبور با اعمال اصلاحاتی که در ادامه بیان می شود، مورد پیشنهاد است.



ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۱	<p>ماده ۱- به منظور رونق اقتصاد مناطق مرزی، ایجاد شفافیت و رصدپذیر نمودن واردات، توزیع و عرضه کالاهای مبادله مرزنشینی، تقویت معیشت مرزنشینان و کاهش مبادلات غیررسمی در مرزهای زمینی و آبی، واردات کالا از طریق شناورهای سنتی و فلزی با ساختار لنج با ظرفیت ناخالص کمتر از (۵۰۰) تن، ملوانی (تهلنجی) و فعالان مرتبط با مبادلات مرزی (کوله‌بران) به مدت پنج سال مطابق با ترتیبات این قانون مجاز و پس از آن کالاهای وارداتی به‌استثنای میزان مورد نیاز مرزنشینان و اصناف مستقر در مناطق مرزی، تابع قوانین و مقررات تجارت خارجی می‌باشد. تبصره ۱- استان‌های مشمول این قانون توسط هیئت وزیران تعیین خواهد شد.</p> <p>تبصره ۲- سقف و ارزش کل واردات کالا از طریق رویه‌های موضوع این ماده، به میزان حداکثر ده درصد (۱۰٪) حجم واردات سال قبل تعیین و انجام آن منوط به ثبت آماری در سامانه جامع تجارت (موضوع بند «الف» ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز)، اخذ شناسه کالا و شناسه رهگیری (موضوع ماده (۱۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز)، ثبت اطلاعات در سامانه جامع انبارها (موضوع بند «ث» ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز) و تعیین منشأ ارز کالاهای وارداتی می‌باشد.</p>	<p>در انتهای ماده (۱) به عدم شمول میزان مورد نیاز مرزنشینان و اصناف مستقر (طی پنج سال اجرای طرح و پس از آن) اشاره شده ولی در سایر مواد به نحوه تعیین سقف آن، فرایند ثبت، نظارت و ... اشاره‌ای نشده است. همانگونه که پیش‌تر ذکر شد هدف اولیه این معافیت‌ها تأمین مصرف شخصی یا خرده‌فروشی در سطح استان‌های مرزی بوده لکن به تدریج از اهداف اصلی خود فاصله گرفته و به یک رویه تجاری تبدیل شده‌اند؛ لذا تعیین سقف و ضوابط برای مصرف شخصی یا خرده‌فروشی از اهمیت بالایی برخوردار بوده و در غیر این صورت به محلی جهت سوءاستفاده تبدیل خواهد شد. همچنین باید تصریح شود که سقف واردات سالانه، معادل ۱۰ درصد واردات کل کشور به مآخذ سال قبل خواهد بود.</p>	<p>عبارت «کل کشور» پس از عبارت «حجم واردات» در تبصره «۲» اضافه شود. در خصوص صدر ماده: پیشنهاد اول: حذف عبارت «به‌استثنای میزان مورد نیاز مرزنشینان و اصناف مستقر در مناطق مرزی» پیشنهاد دوم: انتهای صدر ماده به صورت زیر اصلاح شود: ... به‌استثنای میزان مورد نیاز تولیدکنندگان کوچک و متوسط مرزنشینان و اصناف مستقر در مناطق شهرستان‌های مرزی با تخفیف ۲۰ درصدی از عوارض و حقوق ورودی، تابع قوانین و مقررات تجارت خارجی می‌باشد. عبارت «شهرستان‌ها و» به صدر تبصره «۱» و قبل از عبارت «استان‌ها» اضافه شود.</p>



متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	ماده
<p>افزودن عبارت «در سال اول اجرای این قانون» پس از عبارت «ترخیص کالا می‌باشند و» در صدر ماده. تبصره «۱» بدین صورت اصلاح گردد: اعمال معافیت کامل یا پلکانی حقوق گمرکی و سایر عوارض قانونی از سال دوم اجرای این قانون سالانه به میزان ۲۰ درصد مقرر در رویه ورود قطعی حقوق ورودی (حقوق گمرکی و سود بازرگانی) و اعمال معافیت کامل یا پلکانی سود بازرگانی توسط دولت برای کالاهای وارداتی موضوع این ماده مطابق ضوابط و شاخص‌هایی که در چارچوب قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، در طول اجرای این قانون مجاز است.</p>	<p>با عنایت به اجرای پلکانی طرح و اخذ عوارض به صورت پلکانی طی پنج سال، دادن اختیار به هیئت وزیران جهت اعمال معافیت کامل، برخلاف اهداف و سایر مواد طرح بوده و امکان انحراف طرح از مسیر اصلی خود را افزایش خواهد داد. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «اعمال معافیت کامل یا» از ابتدای تبصره «۱» حذف گردد. در تبصره «۱» ماده (۲) لایحه حاضر که اعمال معافیت حقوق ورودی و ضوابط و شاخص‌های آن را به هیئت وزیران واگذار نموده است، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. بر اساس این اصل، صلاحیت قانونگذاری غیرقابل واگذاری به نهادی دیگر است. از آنجایی که اعمال معافیت حقوق ورودی (معافیت مالیاتی موضوع اصل ۵۱) از شوون قانونگذاری محسوب می‌شود، اعطای بدون ضابطه آن به هیئت دولت مغایر اصل مذکور شناخته می‌شود</p>	<p>ماده ۲- به‌منظور هدایت تدریجی مبادلات غیررسمی در مرزها به چهارچوب تجارت رسمی، کالاهای وارداتی از طریق مبادلات مرزنشینی صرفاً مشمول پرداخت پنج درصد (۵٪) مالیات بر ارزش افزوده در مرحله ترخیص کالا می‌باشند و از سایر عوارض و مالیات‌ها معاف می‌باشند. تبصره ۱- اعمال معافیت کامل یا پلکانی حقوق ورودی (حقوق گمرکی و سود بازرگانی) توسط دولت برای کالاهای وارداتی موضوع این ماده مطابق ضوابط و شاخص‌هایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، در طول اجرای این قانون مجاز می‌باشد. تبصره ۲- امهال پرداخت مالیات بر ارزش افزوده متعلقه به کالاهای وارداتی، با اخذ تضامین معتبر (موضوع بند «ح» ماده (۱) قانون امور گمرکی - مصوب ۱۳۹۰ - و اصلاحات بعدی آن) و حداکثر به مدت سه ماه از تاریخ ترخیص قطعی کالا از گمرک مجاز می‌باشد.</p>	<p>۲</p>



ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
<p>ماده ۳- کلیه درآمدهای گمرکی و مالیاتی حاصل از اجرای این قانون به حساب مخصوص در خزانه‌داری کل کشور واریز و به‌صورت تخصیص صد درصد (۱۰۰٪) و مازاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی به همان استان مرزی اختصاص و برای تقویت زیرساخت‌های مربوط به امنیت و اقتصاد مرز در استان‌های مشمول (شامل تجهیز بازارچه‌های مرزی، انسداد معابر و خلأهای مرزی، خورهای غیرمجاز و آلوده به قاچاق کالا، تقویت تجهیزات بنادر و گمرکات کوچک)، تقویت معیشت و پرداخت‌های حمایتی هدفمند و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان در مناطق مشمول هزینه می‌گردد. تبصره ۱- دولت موظف است ظرف شش ماه طرح آمایش و تحول در بازارچه‌های مرزی و طرح توسعه و تجهیز بنادر کوچک استان‌های ساحلی جنوب کشور را تهیه و تصویب نماید.</p> <p>تبصره ۲- به‌منظور برقراری امنیت و واپایش (کنترل) مؤثر مرزها، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز موظف است با همکاری وزارت کشور، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، نسبت به شناسایی معابر و مسیرهای اصلی ورود و خروج کالای قاچاق از مرزهای شرقی، غربی و جنوبی کشور و تهیه اطلس جغرافیای جرم قاچاق در مناطق مرزی اقدام نماید. دولت موظف است علاوه بر اعتبارات این قانون، بودجه متناسب با اجرای اطلس مذکور را ظرف پنج سال به‌نحوی در قوانین بودجه سنواتی تخصیص دهد که ضمن انسداد کامل مرزهای غیررسمی استان‌های موضوع تبصره «۱» ماده (۱) این قانون، از فعالیت مبادی ورودی غیرمجاز زمینی و دریایی که خارج از نظارت گمرک جمهوری اسلامی ایران است، جلوگیری به‌عمل آید.</p> <p>تبصره ۳- دولت موظف 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 برکولبران، ملوانان شناورهای سنتی باری و میادی را با امان‌نظر به سیاست‌های کلی آمایش سرزمین و اسناد ملی و استانی آن و متناسب با سطح محرومیت توسعه‌نیافتگی مناطق و تخصیص اعتبارات لازم در قوانین بودجه سنواتی به‌نحوی تدوین و اجرایی نماید که تا پایان سال پنجم، مرزنشینان واجد شرایط لازم، از مشاغل شایسته و پایدار و با درآمد کافی همراه با نظام تأمین اجتماعی مناسب بهره‌مند باشند.</p>	<p>با عنایت به منابع محدود حاصله از این طرح، در صورت هزینه‌کرد آن در تکمیل زیرساخت‌ها و تجهیزات دستگاه‌های اجرایی و انتظامی، امکان حصول موفقیت در توسعه فرصت‌های اشتغالزایی و بهبود معیشت ایشان کاهش می‌یابد. لذا برای سایر موارد باید منابع مجزایی از طرف دولت تخصیص یابد.</p> <p>با عنایت به اهمیت ایجاد اشتغال پایدار و شایسته جهت اجرای صحیح و مؤثر این قانون، پیشنهاد می‌شود در تبصره جداگانه‌ای به ایجاد مشاغل شایسته و صادرات‌محور از طریق فعالیت‌های تسهیل‌گرایانه (مراکز رشد و شتاب‌دهنده) تأکید گردد.</p>	<p>مدر ماده بدین ترتیب اصلاح شود: کلیه درآمدهای گمرکی و مالیاتی حاصل از اجرای این قانون به حساب مخصوص در خزانه‌داری کل کشور واریز و به‌صورت تخصیص صد درصد (۱۰۰٪) و مازاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی به همان استان مرزی اختصاص و برای تقویت زیرساخت‌های مربوط به امنیت و اقتصاد مرز در استان‌های مشمول (شامل تجهیز بازارچه‌های مرزی، انسداد معابر و خلأهای مرزی، خورهای غیرمجاز و آلوده به قاچاق کالا، تقویت تجهیزات بنادر و گمرکات کوچک)، از قبیل تقویت معیشت و پرداخت‌های حمایتی هدفمند و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان در مناطق مشمول هزینه می‌گردد. عبارت «علاوه بر اعتبارات این قانون» از تبصره ۲ حذف گردد. الحاق تبصره ۴- دولت موظف است با همکاری و مشارکت نهادهای عمومی و انقلابی، با تأکید بر استفاده از مزیت‌های صادراتی و رویکرد اشتغال‌زایی از طریق فعالیت‌های تسهیل‌گرایانه (مراکز رشد و شتاب‌دهنده) و سایر اقدامات مورد نیاز، برنامه جامع و عملیاتی توسعه فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان با تمرکز برکولبران، ملوانان شناورهای سنتی باری و میادی را با توجه به سیاست‌های کلی آمایش سرزمین و اسناد ملی و استانی مرتبط با آن و متناسب با سطح محرومیت توسعه‌نیافتگی مناطق و تخصیص اعتبارات لازم در قوانین بودجه سنواتی به‌نحوی تدوین و اجرایی نماید که تا پایان سال پنجم، مرزنشینان واجد شرایط لازم، از مشاغل شایسته و پایدار و با درآمد کافی همراه با نظام تأمین اجتماعی مناسب بهره‌مند باشند.</p>	



متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	ماده
<p>در بند ۳ عبارت «عوارض و سود بازرگانی» جایگزین «حقوق ورودی» شود و عبارت «در چاقوب قوانین و مقررات» به انتهای این بند اضافه گردد.</p> <p>برای رفع اشکال و شبهه مطرح شده در خصوص بند ۵، پیشنهاد میشود، عبارت «در چاقوب قوانین و مقررات» به بند ۵ اضافه گردد.</p> <p>الحاق بند ۶: تخصیص و توزیع منابع موضوع ماده (۳) این قانون.</p>	<p>در بند «۳» ماده (۴) این لایحه، اطلاق اختیار افزایش پلکانی حقوق ورودی که شامل حقوق گمرکی است توسط کارگروه مزبور، با عنایت به اینکه این امر در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایرت دارد.</p> <p>در خصوص بند ۵ ماده ۴، با عنایت به اینکه اختیار تعیین ضوابط و شرایط خروجی تجمیعی و تجاری کالاها به صورت مطلق به کارگروه مزبور واگذار شده است، شائبه اختیار این کارگروه جهت نقض قوانین و مقررات موجود به وجود می آید.</p> <p>نظارت بر تخصیص و توزیع صحیح منابع نقش موثری در موفقیت این لایحه دارد که کارگروه ماده ۴ باید بر اجرای آن نظارت داشته و سیاست گذاری مناسبی نماید (الحاق بند ۶).</p>	<p>ماده ۴- به منظور راهبری، نظارت و هماهنگی اجرای این قانون، کارگروهی با مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت و با عضویت ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارتخانه های کشور، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران با شرح وظایف ذیل تشکیل می گردد:</p> <p>۱- تدوین و ابلاغ دستورالعملها و شیوه نامه ها و فرایندهای اجرایی مرتبط.</p> <p>۲- تعیین نوع کالای وارداتی و سقف سالانه هریک از استانها.</p> <p>۳- افزایش پلکانی حقوق ورودی متعلق به کالاهای وارداتی.</p> <p>۴- هماهنگی، پیگیری و نظارت بر اجرای این قانون و آیین نامه های اجرایی آن.</p> <p>۵- تعیین ضوابط و شرایط خروج تجمیعی و تجاری کالاها از استانهای مرزی.</p>	۴
	موافق تصویب	<p>ماده ۵- آیین نامه های مرتبط با این قانون ظرف سه ماه توسط کارگروه ماده (۴) تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رسد.</p>	۵

