

جمهوری اسلامی ایران



وزارت راه و ترابری  
سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای

مبانی واگذاری امور خدماتی در  
پایانه های مرزی

دفتر امور سرمایه گذاری و نظارت بر بهره برداری  
آبان ماه ۱۳۸۳

سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای کشور  
دفتر امور سرمایه گذاری و نظارت بر بهره برداری  
موضوع: مبانی واگذاری امور خدماتی در پایانه های مرزی

تهیه و تنظیم: حمیدقدردان - کارشناس مسئول بازرگانی (h\_ghadr@yahoo.com)

ص ۹، ۱۳۸۳.

واژه های کلیدی فارسی: مبانی حقوقی - خدمات قابل واگذاری - نکات عمومی در جلب بهره برداران -  
چرخ دستی - خدمات حمل و نقل کالا و مسافر - فروشگاههای شاهد - غرف تجاری - امور خدماتی

مقدمه:

واگذاری انجام امور خدماتی در پایانه های مرزی به متقاضیان بخش خصوصی هدفی است که جهت جذب منابع درآمدی لازم برای تامین هزینه های نگهداری پایانه های مرزی در یازدهمین نشست شورای مبادی ورودی و خروجی کشور به تصویب رسیده است. البته این مهم تحت لوای هدف عالی تری که همانا توسعه فعالیت بخش خصوصی و کاهش تصدی گری دولت بوده و در برنامه سوم توسعه اقتصادی نیز بدان تاکید شده است قرار دارد. دامنه فعالیت بخش بازرگانی سازمان حمل و نقل در پایانه های مرزی با وجود پتانسیلهای بالای آنها تا مدتها محدود به واگذاری امور چرخ دستی به بخش خصوصی بود. زیرا همواره مشکلات بسیاری ناشی از ماهیت فعالیت در مرز (به لحاظ مسائل امنیتی) و تعدد نهادهای تصمیم گیر و فعال در این گستره موجود بوده است. هم اکنون با رایزنیهای صورت گرفته و سازماندهی جدید بافت سازمان (وظایف، رویکردها و.....) مشکل تلاقی وظایف موجود با سایر نهادها در پایانه های مرزی رو به بهبود است. این رایزنیها در دو بعد درون و برون سازمانی طراحی و به اجرا درآمد. در بعد برون سازمانی پس از مذاکرات وسیع با سازمانهای مربوط، نتیجه نهایی در توافقنامه مورخ ۸۳/۵/۳ ریاست محترم سازمان و ریاست محترم گمرک جمهوری اسلامی ایران تجلی یافت. در بعد درون سازمانی نیز با توافق صورت گرفته بین معاونت اداری، مالی و حقوقی و قائم مقام ریاست سازمان در امور فنی و سرمایه گذاری برای تفکیک وظایف در این عرصه و واگذاری انجام امور خدماتی به دفتر امور سرمایه گذاری، تلاشهای صورت گرفته تکمیل شده است. در ادامه این بحث جهت شفاف شدن مسیر و آشنایی با حیطه فعالیت تعیین شده بر اساس مرزبندیهای جدید و ایجاد شناخت کافی در کارشناسان بازرگانی از مراحل و نکات لازم در جذب سرمایه گذاران و انعقاد قرارداد حقوقی و بدون نقص با آنها، مطالب در سه بخش سازماندهی میگردد. در بخش نخست به تشریح مبانی قانونی فعالیت سازمان در پایانه های مرزی خواهیم پرداخت. در این بحث ضمن پرهیز از ورود به جزئیات، اشاره ای به مشکلات انجام فعالیت در این عرصه خواهیم داشت. در بخش دوم فعالیتهای قابل واگذاری تشریح و مورد بحث واقع می گردد. بخش سوم به نکات عمومی و ضروری که می

بایست در امر واگذاری تمام امور قابل واگذاری مورد توجه واقع گردند می پردازد. و نهایتاً" در بخش چهارم برای هر یک از فعالیتهای قابل واگذاری موارد خاصی اشاره می گردد که در واگذاری آنها مهم و ضروری است. بجز نکات عمومی و خاص مورد بحث در بخشهای سوم و چهارم ، روال انجام کار در جداول ضمیمه برای آشنایی با فرایند کار ارائه می گردد.

#### ۱- مبانی قانونی فعالیت سازمان در پایانه های مرزی:

شورای عالی اداری در هفتمین جلسه مورخ ۷۵/۸/۲۹ به منظور ایجاد هماهنگی میان دستگاههای مستقر در مرزهای زمینی و در جهت ساماندهی و تسهیل و تسریع امور حمل و نقل مسافر و کالا در مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور ( اعم از جاده و ریلی ) مصوباتی داشت که در بند ۶ آن در خصوص سازمان حمل و نقل و پایانه های کشور ( عنوان فعلی سازمان به سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای تغییر یافته است ) عنوان می دارد که :

اداره امور و هماهنگی فعالیتهای کلیه پایانه های مرزی به عهده سازمان حمل و نقل و پایانه های کشور می باشد که بر اساس دستورالعمل شورایی که تشکیل وظایف آن موضوع بند یک این مصوبه می باشد ( بند مربوط به تشکیل شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور و وظایف آن ) و ضوابط سازمان مذکور از طریق مدیریت هر پایانه مرزی انجام می پذیرد .

مصوبه شورای عالی اداری در حقیقت اولین محمل قانونی سازمان برای حضور در عرصه پایانه های مرزی است . همانطور که در بند یک این مصوبه اشاره شد شورایی به منظور ساماندهی و هماهنگی امور در مبادی ورودی و خروجی کشور پیش بینی شده است . این شورا در یازدهمین نشست خود مصوبه ای دارد که در بند ۶ آن به تعیین تکلیف محدوده پایانه مرزی و خدمات عمومی آن و هزینه های بهره برداری در آن می پردازد . بر این اساس هزینه های پایانه مرزی ( ایست اجباری ) از جمله آب ، برق ، تعمیرات و نگهداری ابنیه ، محوطه و فضای سبز و... توسط سازمان حمل و نقل و پایانه ها تامین می گردد و به سازمان حمل و

نقل و پایانه ها اجازه داده می شود تا با انعقاد قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به واگذاری امور مورد اشاره در این بخش که در سطور بعد بدان خواهیم پرداخت اقدام و وجوه دریافتی صرف تامین بخشی از هزینه های پایانه مرزی گردد. در اجرای مصوبه فوق، ادارات کل حمل و نقل استانها با مشکلاتی مواجه شده اند که عمده ترین آنها به شرح زیر قابل دسته بندی است:

الف) مشکلات ناشی از وجود مدیریت دو گانه در بخشهای مختلف پایانه های مرزی

پایانه های مرزی دارای بخشهای متفاوتی برای نظارت و ساماندهی ورود خروج کالا و مسافر بوده که هر بخش، زیر مجموعه سازمان و یا وزارتخانه خاصی است و تحت مدیریت خاصی نیز هدایت می شود. در بسیاری از پایانه های مرزی (خصوصاً پایانه هایی که از قبل وجود داشته و توسط سازمان ساخته نشده اند) مدیریت بخش گمرک اجازه فعالیت به افراد حقیقی و حقوقی طرف قرارداد با سازمان حمل و نقل (برای اجرای امور خدماتی مورد اشاره در بند ۲ که در ادامه به تفصیل تبیین خواهد شد) را نداده اند. زیرا تفکیک منطقه به بخش گمرک و پایانه های مرزی را نپذیرفته و چنین مکانی را حیطه فعالیت سنتی خود می دانند.

ب) مشکلات ناشی از برخورد با نیروی انتظامی

در برخی از پایانه های مرزی، نیروی انتظامی به لحاظ مسائل امنیتی مانع فعالیت سازمان در اجرای مصوبه فوق شده است. زیرا تردد پیوسته افراد و یا خودرو در محدوده مرز، کنترل امور را مشکل می کند.

در جهت رفع مشکل فوق سازمان با پیگیریهای فراوان موفق به تهیه توافقنامه ای با ریاست محترم گمرک جهت رفع ابهامات موجود شد. در بند یک صورتجلسه توافقات که در تاریخ ۸۳/۳/۵ به امضای روسای محترم سازمان و گمرک رسیده است سعی شد به منظور کنترل و نظارت دقیق تر، امکان ارائه خدمات مناسب و موارد قانونی دیگر، کل ناحیه پایانه مرزی به دو بخش "محدوده پایانه مرزی" و "محدوده گمرک مرزی" تقسیم شود. در بند ۵ همین توافقنامه اشاره می دارد که انعقاد کلیه

قراردادهای خدماتی در محدوده گمرک مرزی به عهده گمرک ایران و در محدوده پایانه مرزی بر عهده سازمان حمل و نقل و پایانه های کشور می باشد. در تبصره ذیل این بند بیان می دارد که انعقاد قرارداد با فروشگاه شاهد پس از اخذ مجوز از گمرک ایران توسط شرکت شاهد با سازمان حمل و نقل و پایانه های کشور انجام می پذیرد.

## ۲- خدمات قابل ارائه در محدوده پایانه مرزی

به استناد توافقنامه منعقد شده مابین روسای گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای که در راستای بند ذیل ماده ۶ یازدهمین نشست ساماندهی مبادی ورودی و خروجی کشور می باشد، سازمان حمل و نقل جهت تامین بخشی از هزینه های پایانه مرزی محق به واگذاری امور ذیل به افراد حقیقی و حقوقی در قالب انعقاد قرارداد است:

- ۱- چرخ دستی
  - ۲- فروشگاه شاهد
  - ۳- تابلوهای تبلیغاتی
  - ۴- غرف تجاری ( بوفه و رستوران )
  - ۵- انجام امور خدماتی جابجایی مسافر و کالا
  - ۶- انجام امور خدماتی نگهداری از پایانه
- هر یک از موارد فوق الذکر روالهای کاری خاص خود را داشته که در ذیل سعی در بیان نکات مهم و قابل توجه خواهیم داشت. نکات مورد اشاره از جمله مهمترین مسائل اجرایی فعالیت در این حوزه بوده و حجم عمده سئوالات در این موارد می باشد.

## ۳- نکات عمومی و کلی واگذاری امور

نکته مشترک و بسیار مهم در بحث واگذاری امور خدماتی فوق الذکر، بازاریابی و یافتن اشخاص واجد شرایط و توانمند قبل از انجام هر کاری است. در صورت قصور در این امر احتمال فسخ یا اقاله

قرارداد منعقد شده بسیار بالا رفته و این هزینه ای بر ذمه سازمان است. این موضوع از دو جهت مهم تلقی می گردد:

الف) موقعیت منطقه و حساسیتهای امنیتی موجود باعث می گردد تا در انتخاب بهره برداران حداکثر دقت بعمل آید. زیرا همواره از سوی نهادهای امنیتی خطر نفوذ عوامل خارجی گوشزد شده و وجود یک بهره بردار مطمئن و هماهنگ بسیار ضروری است.

ب) دومین مسئله، انجام هماهنگی با گمرک برای رفع حساسیتهای موجود و پیشبرد امور است. با وجود پایه های قانونی محکم که در سطور قبل بدان اشاره شد، هنوز مدیران نواحی گمرکی برخی از پایانه های مرزی حضور سازمان در منطقه را قبول نداشته و مانع فعالیت شرکتهای خدماتی طرف قرارداد می شوند. البته از طریق دفتر ترانزیت سازمان اقداماتی برای رفع ابهامات موجود و تعیین حیطه فعالیت دو طرف در دستور کار قرار دارد که می بایست هر اقدامی تا هنگام متمر ثمر شدن این اقدامات با احتیاط، هماهنگی و رایزنی با مسئولین گمرکات محلی صورت پذیرد.

نکته دیگر اینکه هرگونه تغییر نرخهای سرویس ارائه شده توسط بهره بردار و یا قیمت خدمات قابل ارائه توسط سازمان می بایست قبلاً "به تصویب کمیسیون نرخ گذاری برسد. از این جهت و به علت مشکلات پیش بینی نشده دیگر که می تواند ناشی از عدم اطلاع از چارچوبهای قانونی و .... باشد، انجام هماهنگی با کارشناسان دفتر امور سرمایه گذاری در هر امری (از جمله نرخهای ارائه خدمات، شرایط فعالیت، مال الاجاره و....) بسیاری ضروری است.

#### ۴- نکات خاص واگذاری هر یک از موارد:

الف: نکات مورد توجه در واگذاری امور چرخ دستی / خدمات جابجایی مسافر و کالا:

۱. در صورت برگزاری مزایده جهت واگذاری امور چرخ دستی و یا خدمات جابجایی مسافر و کالا می بایست آنالیز درآمد/ هزینه و نرخ پایه پیشنهادی توسط کارشناس استان تهیه و به دفتر سرمایه گذاری

جهت اقدامات بعدی ارسال گردد. در تهیه آنالیز درآمد/ هزینه و نرخ پایه پیشنهادی لحاظ تمام عوامل اثرگذار بر روی هزینه های برآورد شده از جمله مهمترین مراحل است. بعنوان مثال هزینه ها می بایست همواره با یک رشد معقول (برای در نظر گرفتن نرخ تورم) در نظر گرفته شوند.

نکته: اعلام موارد زیر از ضروریات تشریح بحث در نامه ارسالی استان به دفتر امور سرمایه گذاری می باشد :

الف: اعلام فاصله مسیر استفاده از چرخ دستی ها / امور خدماتی جابجایی مسافر و کالا.

ب: نرخ دریافتی از هر سرویس توسط بهره بردار.

ج: مال الاجاره ماهانه پرداختی به سازمان.

۲. در صورت عدم برگزاری مزایده (دریافت ترک تشریفات مزایده) علاوه بر ارائه موارد الف، ب و ج

یاد شده در بند یک، کارشناس استان می بایست موارد زیر را نیز تهیه و ارسال نماید.

۱- درخواست کتبی متقاضی.

۲- دلایل توجیهی کافی برای واگذاری موضوع.

ب: نکات مورد توجه در واگذاری فروشگاههای شاهد / غرف تجاری:

الف: متراژ غرفه.

ب: مال الاجاره ماهیانه.

ج: درخواست کتبی متقاضی.

کارشناس بازرگانی استان می بایست طی نامه ای به دفتر امور سرمایه گذاری، سه پارامتر فوق را

تشریح و درخواست دستورالعمل کمیسیون نرخ گذاری برای موضوع را نماید.

ج: نکات مورد توجه در واگذاری تابلوهای تبلیغاتی:

۱- درخواست کتبی متقاضی.

۲- جانمایی مکان تابلو.



۳- تعداد تابلوهای مورد تقاضا.

۴- میزان سطح رویه هر تابلو قابل ارائه.

۵- تأیید ایمنی سازه های تابلو.

۶- میزان وثیقه مورد نیاز برای انعقاد قرارداد.

۷- تأکید و صحنه گذاشتن بر تقبل تمام هزینه های ساخت و راه اندازی تابلو توسط بهره بردار.

۸- ذکر این موضوع که مدت زمان اجاره مورد تقاضا برای هر موضوع از یک تا سه سال بوده و قابل افزایش نمی باشد.

د : نکات مورد توجه در واگذاری امور خدماتی پایانه:

بر اساس آخرین تفکیک وظایف مابین دفتر امور سرمایه گذاری و فنی و امور پیمانها ، وظایف انعقاد قرارداد و نظارت بر امور خدماتی پایانه های مرزی به دفتر سرمایه گذاری محول گردیده است که توجه به نکات زیر در این خصوص توصیه می گردد:

۱- لزوم برگزاری مناقصه عمومی (حتی الامکان).

۲- تهیه و ارسال آنالیز درآمد/هزینه و نرخ پایه پیشنهادی.