



مؤسسه مطالعات پژوهش های بازرگانی

گزارش مدیریتی: آسیب شناسی رویه های تجاری و گمرکی کشور با رویکرد سیاست تسهیل تجاری

چکیده مدیریتی

چکیده مدیریتی / مقدمه / تاریخچه موضوع / سیاست های کلی و راهبردهای دولت و وزارت صمت /
چکیده تعهدات و الزامات تسهیل تجاری / طبقه بندی کلان موافقت نامه تسهیل تجاری / بخش بندی
موافقت نامه تسهیل تجاری / فرایندهای اجرایی و سازوکارهای اثرگذاری / تجارت خارجی از منظر
الزامات و ضوابط موافقت نامه تسهیل تجاری / مرحله آغازین / مرحله میانی / مرحله پایانی / موانع و
چالش های موجود (بخشی و فرابخشی) / اقدامات مرتبط با رویه های تجاری و گمرکی / پیامدهای اجرای
سیاست تسهیل تجاری / اصلاحات پیشنهادی و توصیه های سیاستی / پیشنهاد در جهت رفع مسئله در
دولت / فهرست منابع و مآخذ

آنچه خواهید خواند ...

تاریخ انتشار: آبان ماه ۱۴۰۱

چکیده مدیریتی

موضوع «تسهیل تجارت» از طریق ساده‌سازی فرایندهای اداری و کاری حاکم بر تجارت خارجی، اعم از کاهش اسناد، حذف تشریفات زائد، ایجاد پنجره واحد تجاری، ارتقاء شفافیت، استفاده از فن‌آوری اطلاعات، ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌ها، تسریع در ترخیص گمرکی کالاها و ده‌ها اقدام و ضابطه دیگر، از جمله موضوعات مورد توجه کشورها است که با هدف کاهش هزینه‌های مبادله و ارتقاء رقابت‌پذیری آنها در اقتصاد جهانی صورت می‌گیرد. این امر از زمان لازم‌الاجرا شدن موافقت‌نامه تسهیل تجاری سازمان جهانی تجارت در فوریه ۲۰۱۷ از اهمیت بیشتری نیز برخوردار شده است. با توجه به اهمیت بررسی این موضوع و در راستای تلاش برای بهبود شاخص‌های رقابت‌پذیری و توسعه صادرات غیرنفتی کشور، طرح پژوهشی و کاربردی «بررسی تطبیقی الزامات تسهیل تجاری با فرایندها و رویه‌های تجاری و گمرکی در ایران: راهبردها و راه کارها» توسط این موسسه به انجام رسیده است که از جمله خروجی‌های کلیدی این طرح، علاوه بر توصیه‌های سیاستی، تدوین نقشه ملی راه و نیز برنامه عمل و ساختار پیشنهادی برای تاسیس کمیته ملی تسهیل تجاری است. در این مطالعه آسیب‌شناسی رژیم تجاری ایران و انطباق آن با ملاحظات و الزامات موافقت‌نامه تسهیل تجاری سازمان جهانی تجارت بان آن از سه جنبه حقوقی (بررسی تعارض و نارسائی‌های قوانین و مقررات ایران با الزامات موافقت‌نامه تسهیل تجاری) اجرایی (بررسی سازوکارها و رویه‌های اجرایی در نظام تجاری ایران) و نهادی (سازماندهی و تشکیلات) انجام شده و نظامات حاکم بر اداره امور تجارت خارجی کشور در سه مقطع فرایندهای کنترلی آغازین، فرایندهای کنترلی میانی و فرایندهای کنترلی پایانی به تفکیک حوزه‌های تقنینی، اجرایی و نهادی مورد بررسی و واکاوی قرار گرفته است.

نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که در هر سه حوزه تقنینی، اجرایی و نهادی و در هر سه مقطع مراحل آغازین، میانی و پایانی کنترل و اداره تجارت خارجی کشور، ناسازگاری‌ها، نواقص و حلقه‌های مفقوده متعددی وجود دارد. رتبه نازل ایران در شاخص‌های بین‌المللی ذیربط نظیر شاخص توانمندسازی تجاری، شاخص سهولت کسب و کار و شاخص رقابت‌پذیری جهانی، حاکی از وضعیت نامطلوب کشور در این زمینه است. بخش عمده‌ای از اشکالات و کمبودهای موجود از نوع الزامات عام موافقت‌نامه تسهیل تجاری است که اشتراک وسیعی با یکدیگر در همه حوزه‌ها دارند. نشراینترنتی، ایجاد مراکز پاسخگویی رسمی، فرصت اظهار نظر و مشورت با جامعه تجاری، حق فرجام خواهی، ضوابط مربوط به هزینه‌ها، بازنگری دوره‌ای رویه‌ها، پنجره واحد تجاری، هماهنگی میان سازمان‌های مرزی و بالآخره و از همه مهمتر فقدان کمیته ملی تسهیل تجاری از جمله مهمترین نواقص مذکور است. به همین منظور پیشنهادات متعددی در هر یک از سه حوزه مذکور برای رفع این اشکالات ارائه شده است که اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات، قانون امور



گمرکی و اصلاحات موردی در سایر قوانین مرتبط از جمله موارد پیشنهادی در حوزه تقنینی است. ادغام و یکپارچه‌سازی سامانه‌های جامع تجارت و پنجره واحد تجاری، ایجاد یک پایگاه دائمی اینترنتی برای نشر قوانین و مقررات، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، فرم‌ها و اسناد مرتبط با تجارت خارجی، اصلاح سازوکارهای اجرایی برای اخذ نظر مشورتی جامعه تجاری کشور، انجام مشاوره‌های منظم میان کلیه سازمان‌های مرزی و فعالان تجاری، اصلاح مبانی اخذ عوارض و حق الزحمه ارائه خدمات دولتی، ایجاد سازوکار دائمی برای بازنگری دوره‌ای رویه‌های تجاری و توسعه امکانات لازم برای پرداخت الکترونیکی نیز از جمله مهمترین اصلاحات پیشنهادی در حوزه اجرایی است. در حوزه نهادی نیز تاسیس کمیته ملی تسهیل تجاری، ایجاد مراکز ملی و رسمی پاسخگویی و ایجاد کمیته هماهنگی سازمان‌های مرزی از جمله اصلاحات پیشنهاد شده در این زمینه است. خاطر نشان می‌سازد که مهمترین توصیه پیشنهادی و اقدام در گام اول ایجاد و تشکیل کمیته ملی تسهیل تجاری است.



مقدمه

برغم آزادسازی‌های تجاری گسترده‌ای که طی نیم قرن اخیر در بسیاری از کشورها و مناطق جهان صورت گرفته است که کاهش تعرفه‌ها و حذف آن از بخش عمده‌ای از مبادلات تجاری میان کشورهای عضو اتحادیه‌ها و مناطق تجارت آزاد از نمادهای بارز آن محسوب می‌شود، هنوز کشورها با مسائل و مشکلات شایعی نظیر پیچیدگی و طولانی بودن فرایندهای کاری و گمرکی در تجارت با یکدیگر مواجه‌اند که نظام تجاری چندجانبه و سازمان جهانی تجارت از سال‌ها پیش در صدد رفع این قبیل مشکلات و کاهش آنها برآمده است تا با ساده سازی فرایند تجارت خارجی، زمان مبادله را هر چه کوتاه‌تر و هزینه‌های تجارت را کاهش دهد. مطالعات انجام شده در این زمینه نشان می‌دهد که به همان اندازه که آزادسازی تجاری برای رونق تجارت بین‌الملل دارای اهمیت است تسهیل رویه‌های تجاری نیز که برآورد می‌شود بین ۱۲٫۵ تا ۵٫۱۷ درصد از هزینه‌های تجارت جهانی را شامل شود نیز واجد اهمیت است.^۱

براین اساس کشورهای دنیا نسبت به تسهیل تجاری و کارآمدی نظام‌های گمرکی خود و شرکای تجاریشان حساس‌اند و تلاش‌های لازم را برای ترخیص سریع محموله‌های گمرکی و کاهش هزینه‌های آشکار و پنهان عملیات گمرکی به عمل می‌آورند.^۲ «موافقت نامه تسهیل تجاری» سازمان جهانی تجارت که از سال ۲۰۱۷ به اجرا درآمده است از جدیدترین ابتکاراتی است که در زمینه تسهیل تجاری و از طریق متعهد ساختن دولت‌ها به رعایت الزامات آن در سطح بین‌المللی اتخاذ شده است.

در ایران نیز به رغم تلاش‌ها و کوشش‌هایی که برای بهبود سیاست تسهیل تجاری به ویژه در حوزه گمرک و استقرار سیستم‌های مکانیزاسیون گمرکی و بهره‌برداری از فن‌آوری اطلاعات در چندساله اخیر صورت گرفته است، همچنان وضعیت کشور در اغلب شاخص‌ها و زیرشاخص‌های جهانی مرتبط با موضوع تسهیل تجاری نامطلوب و نامناسب است و رتبه ایران در مقایسه با بسیاری از کشورهای جهان و همسایگان و کشورهای منطقه خاورمیانه و حتی از میانگین امتیاز جهانی و منطقه‌ای این گروه از کشورها پایین‌تر و ضعیف‌تر است. به‌عنوان نمونه، براساس گزارش بانک جهانی از میان ۱۹۰ کشور در سال ۲۰۲۰، رتبه ایران در سهولت تجارت فرامزی ۱۲۳ بوده است که بخش مهمی از این جایگاه نامناسب مربوط به دشواری‌های فرایند تجاری از قبیل کثرت اسناد و مدارک درخواستی، رویه‌های ناکارآمد تجاری، تاخیر در حمل‌ونقل و ترانزیت کالاها، عدم

1. Trade Facilitation Indicators (TFIs), OECD, 2015

۲. بنگرید به:

- AID for Trade at a Glance 2015, Chapter 6: Connecting to Value Chains: The Role of Trade Costs and Trade Facilitation, OECD, WTO, 2015.



شفافیت، ضعف هماهنگی میان دستگاه‌ها، غیر خودکار بودن رویه‌ها و ضعف استفاده از فناوری اطلاعات و هزینه‌های بالای گمرکی است که در نتیجه موجب تحمیل هزینه‌های مبادله اضافی در اداره و مدیریت نظام تجارت خارجی کشور شده است.

با توجه به اهمیت مساله و ضرورت اتخاذ اقدامات لازم برای حرکت در مسیر تسهیل تجاری و کاهش هزینه‌های مبادله به‌ویژه در بخش توسعه صادرات غیرنفتی، وزارت صنعت، معدن و تجارت به عنوان متولی اصلی حوزه سیاست‌های تجاری کشور، به درخواست سازمان توسعه تجارت، انجام مطالعه‌ای تطبیقی را با عنوان «بررسی تطبیقی الزامات تسهیل تجاری با فرایندها و رویه‌های تجاری و گمرکی در ایران: راهبردها و راهکارها» به این موسسه سپرد. در این بررسی، ضمن آسیب‌شناسی رژیم تجاری ایران از سه جنبه حقوقی (بررسی تعارض و نارسائی‌های قوانین و مقررات ایران با الزامات موافقت‌نامه تسهیل تجاری) اجرایی (بررسی سازوکارها و رویه‌های اجرایی در نظام تجاری ایران) و نهادی (سازماندهی و تشکیلات)، نظامات حاکم بر اداره امور تجارت خارجی کشور مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج حاصل از این بررسی و پیشنهاد اجرایی در این ارتباط موضوع گزارش مدیریتی حاضر است که در ادامه به اختصار ارایه شده است.

۱- تاریخچه موضوع

سابقه تلاش‌های معطوف به تسهیل تجارت فقط منحصر به سازمان جهانی تجارت نبوده و به ویژه طی یک دهه اخیر سازمان‌های بین‌المللی و تخصصی متعددی به موضوع تسهیل تجارت ورود پیدا کرده‌اند که از جمله این سازمان‌ها می‌توان به کنفرانس ملل متحد در خصوص تجارت و توسعه (آنکتاد)، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، مرکز تجارت بین‌الملل و سازمان جهانی گمرک اشاره کرد. با توجه به نقش اساسی و ذاتی که سازمان جهانی گمرک در ساماندهی مبادلات تجاری و همکاری‌های گمرکی و رویه‌ها و تشریفات مربوط به ترخیص کالاها و ترانزیت دارد، بیشترین دیرپاترین این تلاش‌ها را باید در این سازمان جستجو کرد که در قالب سیستم‌ها و کنوانسیون‌های متعددی گنجانده شده است. کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو که ایران نیز به آن پیوسته است در زمینه ساده‌سازی و هماهنگ‌سازی نظامات گمرکی، واجد الزامات مهمی است که تا حد زیادی متمرکز بر تسهیل رویه‌های گمرکی برای تجارت آسان است.

با این حال، موافقت‌نامه تسهیل تجاری سازمان جهانی تجارت، جدیدترین و جامع‌ترین ابتکاری است که در سطحی گسترده و میان ۱۶۴ کشور عضو این سازمان در مرحله اجرا قرار گرفته است و فرامین جدیدی را فراهم می‌آورد که از حد گمرک فراتر رفته و آشکارا هدف ایجاد همکاری موثر و کارآمدتر بین گمرک، سایر



مقامات دولتی و جامعه تجاری را دنبال می‌نماید. این موافقت‌نامه که در نشست وزیران سازمان جهانی تجارت در بالی اندونزی در ۷ دسامبر ۲۰۱۳ نهایی شده بود، در ۲۲ فوریه ۲۰۱۷ با پذیرش دو سوم اعضا به حدنصاب لازم برای اجرا دست یافت و تاکنون (۲۹ آوریل ۲۰۲۱) بیش از ۹۳ درصد اعضا، یعنی ۱۵۴ عضو سازمان جهانی تجارت آنرا به تصویب رسانده‌اند.^۱

فراگیری تعهدات، الزامات، ضوابط و معیارهای تعبیه شده در این موافقت‌نامه برای فرایندهای اصلی تجاری و گمرکی کشورها، می‌تواند محیط تجاری کشورهای عضو این سازمان که به این موافقت‌نامه می‌پیوندند را متحول ساخته و شفافیت، سرعت، کارآمدی و بهره‌وری نظام اداره تجارت خارجی این کشورها را بهبود اساسی بخشیده و هزینه‌های مبادله آنها را به شدت کاهش دهد.

با توجه به اهمیت مساله و ضرورت اتخاذ اقدامات لازم برای حرکت در مسیر تسهیل تجاری و کاهش هزینه‌های مبادله به‌ویژه در بخش توسعه صادرات غیرنفتی، وزارت صنعت، معدن و تجارت به عنوان متولی اصلی حوزه سیاست‌های تجاری کشور، به درخواست سازمان توسعه تجارت، انجام مطالعه‌ای تطبیقی را در این زمینه با هدف شناخت وضع موجود و شناسایی زمینه‌های بهبود برای حرکت در مسیر اجرای تدریجی سیاست تسهیل تجاری به موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی سپرد که نتایج این طرح پژوهشی توسط موسسه مذکور تحت عنوان «بررسی تطبیقی الزامات تسهیل تجاری با فرایندها و رویه‌های تجاری و گمرکی در ایران: راهبردها و راه‌کارها» منتشر شده است. گزارش حاضر چکیده‌ای از نتایج کلیدی طرح مذکور را برای سیاست‌گذاران فراهم کرده است.

۲- سیاست‌های کلی و راهبردهای دولت و وزارت صمت

طی دهه‌های گذشته، تسهیل تجاری بتدریج به یکی از موضوعات مهم برای توسعه اقتصادهای ملی تبدیل شده است. اهمیت این مقوله بی دلیل نیست. اصلاحات تسهیل تجاری بر سیاست‌های اقتصادی که راهبرد توسعه‌ای یکپارچه یک کشور را تشکیل می‌دهد، تاثیرگذار است. این اصلاحات کمابیش با توسعه اقتصادی پایدار از جمله در زمینه‌های برنامه ریزی و توسعه ملی، ایجاد زیرساختها و توسعه ظرفیت‌های فنی و انسانی پیوند دارد.

اصلاحات مذکور از نقطه نظر توسعه اقتصادی به بهبود وضعیت رقابت پذیری اقتصادی یک کشور کمک نموده و مزایای اضافی بالقوه‌ای را در محیط تجاری داخلی ایجاد می‌نماید. بسیاری از اصلاحات، پتانسیل

1 . <https://www.tfafacility.org/>



بهبود بخشیدن به تأثیرات زیست محیطی را نیز دارا هستند (مانند تجارت بدون کاغذ که باعث کاهش اتلاف کاغذ می‌شود). تسهیل تجاری از نقطه نظر توسعه اجتماعی نیز می‌تواند یک رویکرد توسعه‌ای فراگیر را به دنبال داشته باشد که باعث افزایش و بهبود دسترسی تجاری بنگاه‌های کوچک و متوسط می‌گردد. بنابراین، تسهیل تجاری ممکن است آثار به مراتب گسترده‌تری فراتر از آنچه که در بادی امر در معنای محدود این عبارت بازتاب یافته است را برجای بگذارد. از این نظر لازم است تا دستگاه ملی تسهیل تجاری ضمن حفظ اهداف اقتصادی در سطح ملی، اجرای موافقت‌نامه تسهیل تجاری را با اولویت‌های گسترده‌تر توسعه اقتصادی نظیر توسعه پایدار پیوند دهد. بنابراین، تسهیل تجاری باید یکی از بخش‌های کلیدی راهبرد ملی توسعه یکپارچه یک کشور را تشکیل دهد. دستگاه ملی تسهیل تجاری همچنین مسئولیت دارد تا روزآمدی خود را حفظ نموده و در این قبیل تلاش‌های ملی مشارکت کند.

با عنایت به اقبال گسترده کشورها به موضوع تسهیل تجاری به عنوان مقدمه ضروری برای حضور بیشتر و ارتقاء در زنجیره جهانی ارزش کالاهای تولیدی در سراسر جهان، ضرورت دارد تا ایران نیز با درک شرایط حاکم بر تولید جهانی، موضوع تسهیل تجاری را به طور جدی دنبال نماید و ابزارهای مختلف و متعددی را برای تسریع در انجام عملیات گمرکی بکار گیرد و اقدامات لازم را برای تسهیل این فرایند و کاهش هزینه‌های آشکار و پنهان تجارت به عمل آورد.

گرچه ایران هنوز به دلیل عدم عضویت قطعی در سازمان جهانی تجارت، ظاهراً حاجت چندان فوری به اجرای الزامات این موافقت‌نامه ندارد و پیوستن به این موافقت‌نامه جز از مسیر عضویت در سازمان جهانی تجارت میسر نیست، اما به دلیل دوری طولانی مدت ایران از نظام تجاری چندجانبه از زمان گات تاکنون، مغایرت‌ها و عدم انطباق‌های شکل گرفته در نظام تجاری ایران به ویژه در حوزه اداره و مدیریت نظام تجارت خارجی کشور اعم از فرایندهای کاری و رویه‌های تجاری و گمرکی، نسبتاً وسیع، عمیق و پرحاشیه بوده که شناسایی این مغایرت‌ها و کمبودها و اصلاح آنها نیز تلاش و کوشش فراوان و گسترده‌ای را می‌طلبد. این مغایرت‌ها علاوه بر رسوخ در قوانین و مقررات و نهادهای قانونی و مستقر ذیربط، فرایندهای اصلی و کاری حاکم بر نظامات تجاری کشور را نیز متأثر ساخته که اصلاح، پالایش و پیرایش آنها زمان زیادی را مصروف خود خواهد ساخت. همچنین با توجه به عضویت ناظر ایران در سازمان جهانی تجارت، آسیب‌شناسی شاکله نظام تجاری کشور از این منظر بویژه در فرایندهای اصلی کاری امری ضروری است. البته به این موضوع از یک جنبه مهم دیگر نیز می‌توان نگرست و آن نقش تسهیل فرایندهای کاری در حوزه تجارت خارجی بویژه از منظر توسعه صادرات و تعامل سودمند با اقتصاد جهانی و در چارچوب اقتصاد مقاومتی است که از برنامه پنجم توسعه کشور در دستور کار قرار دارد.



با توجه به دامنه وسیع موضوعات تحت پوشش الزامات موافقت‌نامه تسهیل تجاری و بمنظور تضمین کاربست و اجرای درست تعهدات ذیل آن؛ در خود این موافقت‌نامه ارکان لازم برای این منظور پیش بینی شده است. طبق بند دو ماده ۲۳ موافقت‌نامه تسهیل تجاری هر عضو موافقت‌نامه ملزم به تأسیس و یا (در صورت وجود) حفظ یک کمیته ملی تسهیل تجاری برای تسهیل هماهنگی داخلی و اجرای مفاد موافقت‌نامه خواهد بود. برای کشور ما نیز با توجه به اهمیتی که امروزه موضوع تسهیل تجارت پیدا کرده و نقش موثری که در بهبود شاخص‌های عملکرد تجارت فرامرزی و توسعه صادرات و ارتقاء در زنجیره جهانی ارزش ایفا می‌کند، تأسیس و تشکیل چنین کمیته‌ای باید یکی از اولویت‌های مبرم سیاست تجاری کشور و برنامه توسعه صادرات تلقی شده و در دستور کار جدی وزارت صمت قرار گیرد، هرچند در این زمینه چالش‌های متعددی نیز وجود دارد (محدودیت‌های مختلف اجرایی، نهادی، هماهنگی درون سازمانی، تضاد بر سر منابع و اختیارات بین دستگاهی، نقش بخش خصوصی و نحوه مشارکت و ...)

گرچه موضوع تسهیل تجاری یک فرایند طولانی و زمان‌بر مستلزم پایش مداوم است اما تأسیس کمیته ملی تسهیل تجاری با حضور نمایندگان تمامی نهادهای ذیربط و تخصیص سهم شایسته و درخور اعتنا به بخش خصوصی اعم از نمایندگان اتاق بازرگانی، تشکل‌های صنفی و عرضه‌کنندگان خدمات تجاری، گام اول ضروری برای پیمودن این مسیر طولانی محسوب می‌شود که امید است به درستی برداشته شود.

۳- چکیده تعهدات و الزامات تسهیل تجاری

۳-۱. طبقه‌بندی کلان موافقت‌نامه تسهیل تجاری

بطور کلی چنانچه بخواهیم الزامات موافقت‌نامه تسهیل تجاری را در یک طبقه‌بندی موضوعی و کلان حول مفاهیم اصلی نهفته در این الزامات تفکیک و طبقه‌بندی کنیم، از چهار منظومه کلان به شرح زیر می‌توان نام برد که هر یک از الزامات موافقت‌نامه را می‌توان به عنوان اقماری در داخل هر یک از این منظومه‌ها گنجانند.

الف) تضمین دسترسی به اطلاعات و شفافیت (انتشار مقررات تجاری؛ انتشار اینترنتی و مراکز ملی و واحد پاسخگویی به اطلاعات)؛

ب) اجرای منصفانه و تسهیل مقررات تجاری (حق اعتراض علیه احکام و تصمیمات گمرک یا سایر سازمان‌ها؛ مقررات مربوط به وضع عوارض و هزینه‌ها؛ هماهنگی سازمان‌های مرزی؛ ایجاد کمیته ملی تسهیل تجاری و ساده‌سازی‌های تهیّه اسناد تجاری با استفاده از استانداردهای بین‌المللی)؛



- ج) **ترخیص گمرکی آسان و سریع** (احکام گمرکی پیش از ورود کالا؛ حسابرسی پس از ترخیص؛ تفکیک رویه‌های تسویه و ترخیص؛ مدیریت خطر برای کنترل‌های گمرکی؛ پردازش گمرکی پیش از ورود کالا و کاربرد سیستم‌های اتوماسیون گمرکی)؛
- د) **تضمین دسترسی کشورها به تجارت از مسیر ترانزیت** (آزادی ترانزیت و توافقات ترانزیت منطقه‌ای).

۲-۳. بخش بندی موافقت‌نامه تسهیل تجاری

موافقت‌نامه تسهیل تجاری از سه بخش عمده تشکیل شده است. هدف اصلی بخش‌های این موافقت‌نامه کاهش هزینه‌های تجاری بین‌الملل و در عین حال حفظ و اعتدالی کارایی کنترل‌های دولتی است. به علاوه اجرای این موافقت‌نامه به تقویت شفافیت، عدالت و انصاف، نوین‌سازی و مدرنیزاسیون رویه‌ها و حکمرانی شایسته دولت‌ها کمک موثری خواهد نمود.

بخش اول. تقریباً تمامی معیارها و الزامات سلبی و ایجابی که اعضا موظفند در فرایندهای کاری و گمرکی خود به منظور اداره و کنترل تجارت خارجی از آن استفاده کنند در این بخش موافقت‌نامه قرار دارد که در قالب مواد ۱ الی ۱۲ طراحی شده است. در لابلای این مواد دوازده‌گانه در حدود ۳۶ اقدام و ضابطه و رویه تجاری و گمرکی اعم از سلبی و ایجابی برای تسهیل تجارت بویژه در فرایند اداره و کنترل تجارت خارجی و تشریفات گمرکی پیش‌بینی شده است. مهمترین محورهای حاصل از اجرای بخش اول موافقت‌نامه تسهیل تجاری را می‌توان در بهبود عملکرد دولت‌ها در زمینه‌های زیر در نظر گرفت که اجرای موافقت‌نامه تسهیل تجاری منجر به کاهش هزینه‌های تجارت به دلایل بهبود رویه‌ها و ساده‌سازی تشریفات و تسریع جریان تجارت می‌شود:

- قابلیت پیش‌بینی پذیری و اطمینان‌پذیری بیشتر رویه‌ها؛
- تحدید عوارض و حق الزحمه‌های مبتنی بر هزینه‌ها؛
- ساده‌سازی تشریفات و اسناد؛
- استفاده از استانداردهای بین‌المللی،
- ایجاد پنجره‌های واحد برای بازرگانان؛
- حذف بازرسی پیش از حمل، حذف الزام به استفاده از ترخیص کاران گمرکی و مشاوران معاملاتی؛
- ترخیص و تسویه فوری کالاها؛
- استفاده بیشتر از فنون ارزیابی خطر و طرح‌های فعالان تجاری مجاز؛



- حسابرسی پس از ترخیص،
- دسترسی بهتر و آسان تر بازرگانان به اطلاعات؛
- استفاده از فناوری نوین برای انتشار (یعنی انتشار اینترنتی)؛
- ایجاد و توسعه مراکز پاسخگویی به سوالات پیرامون موضوعات گمرکی؛
- انتشار و مشاوره قبل از انتشار نهایی؛
- صدور احکام پیش‌خواسته پیرامون موضوعات گمرکی؛
- به رسمیت شناختن حق اعتراض برای بازرگانان .

بخش دوم. این بخش از موافقت‌نامه حاوی مفاد مربوط به رفتار ویژه و متمایز با کشورهای در حال توسعه و کشورهای در کمترین درجه توسعه یافتگی است. بر اساس مفاد این قسمت از موافقت‌نامه، کشورهای مذکور اجازه دارند خود تعیین کنند که چه زمانی و تحت چه شرایطی قادر به اجرا و پیاده‌سازی هر یک از مفاد مختلف موافقت‌نامه (طبق جدول زمانی طراحی شده در پیوست موافقت‌نامه) و پس از دریافت کمک‌های فنی و حمایت از ظرفیت‌سازی در این کشورها خواهند بود. لازم به ذکر است با توجه به اهمیت اساسی ظرفیت‌سازی‌های نهادی و توانایی‌های اداری کشورها در اجرای درست تعهدات موافقت‌نامه تسهیل تجاری، در خود این موافقت‌نامه علاوه بر پیش‌بینی فرجه‌های زمانی بیشتر در قالب دوره‌های انتقالی برای اجرا تعهدات کشورهای در حال توسعه به موضوع ظرفیت‌سازی و کمک‌های فنی نیز توجه ویژه‌ای شده است.

بخش سوم. این بخش از موافقت‌نامه حاوی مفاد مربوط به تاسیس و ایجاد یک کمیته دائمی تسهیل تجاری در سازمان جهانی تجارت است که طبق آن اعضا نیز ملزم هستند تا یک کمیته ملی تسهیل تجارت را برای تسهیل هماهنگی‌های داخلی و اجرای مفاد مختلف موافقت‌نامه تاسیس کنند. همچنین در این قسمت برخی دیگر از مفاد نهایی موافقت‌نامه گنجانده شده است.

۴- فرایندهای اجرایی و سازوکارهای اثرگذاری

تسهیل تجاری برای حفظ زنجیره‌های تامین بین‌المللی امری حیاتی است و نقشی کلیدی را در تولید و سایر فرآیندهای تجاری ایفاء می‌نماید. هدف اصلی موافقت‌نامه تسهیل تجاری کاهش هزینه‌های تجاری بین‌الملل و در عین حال حفظ و اعتلای کارایی کنترل‌های دولتی است. موافقت‌نامه تسهیل تجاری به گونه‌ای مستقیم برخی از نگرانی‌هایی که اقتصاددانان و بازرگانان شناسایی نموده‌اند مانند بهبود



بخشیدن به شفافیت، تشویق استفاده از فناوری‌های اینترنتی برای رسیدگی به عملکردهای گمرکی، کاهش محدودیت‌های نهادی و بهبود بخشیدن به دسترسی اطلاعات را مدنظر قرار می‌دهد. گمرکات در رشد تجارت جهانی و توسعه بازارهای بین‌المللی نقش حیاتی دارند. رویه‌های مؤثر و کارای گمرکی می‌توانند بطور مؤثر در اقتصاد رقابتی ملت‌ها تأثیرگذار باشند. ساده‌سازی و هماهنگی رویه‌های گمرکی همواره یکی از موضوعات بسیار مهم سازمان‌های بین‌المللی مرتبط با امر تجارت بین‌المللی بوده و تلاش می‌شده تا اصول ساده‌سازی رویه‌های گمرکی در قالب کنوانسیون‌ها یا موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تدوین گردد. در محیط شدت رقابتی در سطح جهانی، تجارت بین‌المللی و سرمایه‌گذاری به مکان‌هایی که کارآمد، حمایتی و تسهیل‌کننده هستند، جریان پیدا می‌کند. در عین حال، از محل‌هایی که به نظر تجار و صاحبان سرمایه، دیوانسالارانه، پرهزینه و پرخطر هستند، با سرعت می‌گریزد. فرآیندها و سیستم‌های گمرکی نباید به‌عنوان موانع تجارت جهانی و رشد اقتصادی عمل نمایند و یا چنین تصویری از آنها ایجاد شود. نظام‌های تولید و توزیع نوین که به امکانات شگرف شیوه‌های تجارت الکترونیکی مرتبط هستند، ترخیص سریع و قابل پیش‌بینی کالا از گمرک را به‌صورت پیش‌شرطی مهم برای کامیابی ملی تبدیل کرده است.

تسهیل تجاری به‌طور سنتی بر گمرک متمرکز بوده اما طی سال‌های اخیر شامل فرایندهای هماهنگی بین‌سازمانی نیز گردیده که به ادغام و یکپارچگی بیشتر آنها نیز منتهی شده است. موافقت‌نامه تسهیل تجاری فرامین جدیدی را فراهم می‌آورد که از حد گمرک فراتر رفته و آشکارا هدف ایجاد همکاری مؤثر و کارآمدتر بین گمرک، سایر مقامات دولتی و جامعه تجاری را دنبال می‌نماید. فراگیری تعهدات، الزامات، ضوابط و معیارهای تعبیه شده در موافقت‌نامه تسهیل تجاری سازمان جهانی تجارت و اجرای آن در خصوص فرایندهای اصلی تجاری و گمرکینان آن، می‌تواند محیط تجاری کشورهای عضو این سازمان را متحول ساخته و شفافیت، سرعت، کارآمدی و بهره‌وری نظام اداره تجارت خارجی این کشورها را بهبود اساسی بخشیده و هزینه‌های مبادله آنها را به شدت کاهش دهد.

بدیهی است اجرای این تعهدات مستلزم برنامه‌ریزی‌های لازم برای ظرفیت‌سازی‌های فنی، اصلاح قوانین و مقررات، تجدید نظر و بازنگری رویه‌های تجاری، بهبود فرایندهای گمرکی و تسهیل کلیه فعالیت‌های مرتبط با اداره و مدیریت نظام تجارت خارجی کشور است.



۵- تجارت خارجی از منظر الزامات و ضوابط موافقت‌نامه تسهیل تجاری

موضوع تسهیل تجاری اگرچه تا حد بسیار زیادی با فرایندهای گمرکی و رویه‌های ترخیص کالا ارتباط پیدا می‌کند اما این الزامات منحصر به گمرک نبوده و بسیاری از فرایندهای دیگر تجاری و خارج از گمرک را هم در بر می‌گیرد. تسهیل تجاری به معنای موسع آن را می‌توان شامل انجام تسهیل در تمامی تدابیر تنظیماتی و مقرراتی به شرح ذی دانست که بر جریان صادرات و واردات از ابتدا تا انتهای فرایندهای کاری مربوط به کنترل و اداره نظام تجارت خارجی تاثیرگذار است.

- فرایندهای کنترلی آغازین در تجارت خارجی کشور؛
- فرایندهای کنترلی میانی در تجارت خارجی کشور؛
- فرایندهای کنترلی پایانی در تجارت خارجی کشور.

براین اساس نظامات حاکم بر اداره امور تجارت خارجی کشور در سه مقطع فرایندهای کنترلی آغازین، فرایندهای کنترلی میانی و فرایندهای کنترلی پایانی در تجارت خارجی کشور و به تفکیک در سه حوزه تقنینی، اجرایی و نهادی مورد بررسی و واکاوی قرار گرفت. با بررسی تفصیلی که در مورد وضعیت تطبیقی قوانین و مقررات و فرایندهای اصلی حاکم بر تجارت خارجی ایران با الزامات و ضوابط موافقت‌نامه تسهیل تجاری صورت گرفت، مشخص شد که در هر یک از فرایندهای سه‌گانه حاکم بر تجارت خارجی کشور اعم از فرایندهای آغازین، میانی و پایانی، ناسازگاری‌ها، نواقص و حلقه‌های مفقوده متعددی هم از حیث تقنینی و هم از حیث اجرایی و عملیاتی وجود دارد. در عین حال در موارد متعددی نیز هم‌سازی و سازگاری و مطابقت با الزامات موافقت‌نامه هم در قوانین و مقررات و هم در فرایندهای کاری و اجرایی مشاهده می‌شود. اهمیت و درجه انطباق و عدم انطباق وضعیت موجود با این معیارها البته یکسان نیستند و بر همین اساس سهولت و دشواری اجرای آنها نیز متفاوت از یکدیگر خواهد بود که در طراحی نقشه ملی راه و برنامه اجرایی آن باید مورد توجه قرار گیرد.

۵-۱. مرحله آغازین

دو موضوع صدور کارت بازرگانی و ثبت سفارش در فرایندهای حلقه آغازین فعالیت‌های تجارت خارجی کشور قرار دارد که دارای ناسازگاری‌ها و نواقصی نسبت به مواد مختلف موافقت‌نامه تسهیل تجاری می‌باشد. دو سامانه ثبت‌تبارش و سامانه جامع تجارت نیز مهم‌ترین سامانه‌های عملیاتی محسوب می‌شوند که اولی از چند سال پیش فعالیت خود را آغاز کرده و دومی به عنوان نسخه متکامل تر شده آن از اوایل سال ۱۳۹۶



فعالیت خود را آغاز نموده است. مکانیزه نمودن سیستم‌های ثبت سفارش و راه‌اندازی سامانه جامع تجارت تا حد زیادی موفق به تسهیل فرایندها و کوتاه تر شدن مسیر از طریق حذف مراحل فیزیکی و زائد و همچنین رضایت نسبی کاربران شده است. همچنین بهره‌گیری از فناوری اطلاعات باعث شده است تا موضوع اطلاع رسانی و نشر اینترنتی رشد و نمو زیادی بکند و الزامات مربوط به شفافیت را تا حد زیادی بهبود بخشد. با مکانیزه شدن سیستم ثبت سفارشات و راه‌اندازی سامانه ثبت‌ارش، بخش قابل توجهی از مراحل فوق به ویژه نیاز به مراجعات حضوری متقاضیان کاسته شده و بالمال از زمان طولانی رسیدگی‌ها و هزینه‌های تحمیل شده به تجارت خارجی نیز کم شده که خود گام مهمی در مسیر اصلاح اولیه این سیستم محسوب می‌شود.

۵-۲. مرحله میانی

در حوزه قوانین و مقررات مربوط به الزامات فنی حاکم بر تجارت خارجی که به مقطع مراحل میانی فرایندهای کنترلی در تجارت خارجی کشور مربوط می‌شود، در حال حاضر چند قانون کلیدی و مهم وجود دارد که قانون حفظ نباتات مصوب ۱۳۴۶ و آئین نامه اجرایی آن یکی از این قوانین کلیدی است که واردات (و تا حدودی صادرات) کلیه محصولات کشاورزی تحت الزامات و ضوابط این قانون صورت می‌گیرد. در بخش غیرکشاورزی (صنعت) نیز در حال حاضر قانون ارتقاء کیفی تولید خودرو و سایر محصولات صنعتی مصوب ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی یکی دیگر از این قوانین کلیدی در این حوزه بشمار می‌رود که دامنه شمول آن تقریباً تمامی محصولات بخش غیرکشاورزی را پوشش می‌دهد. البته علاوه بر این دو قانون عام الشمول، قوانین و مقررات فنی دیگری نیز در برخی از حوزه‌های خاص وجود دارد که بسته به دامنه تحت پوشش خود تجارت این نوع از محصولات را تحت ضوابط پیش بینی شده در آن متاثر می‌سازد. قانون دامپزشکی و قانون مواد خوراکی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی از جمله این نوع قوانین و مقررات محسوب می‌شود. به جز موضوع اطلاع رسانی و در دسترس قرار دادن اطلاعات مربوط، سایر موضوعات و الزامات عمومی موافقت‌نامه تسهیل تجاری در قوانین مذکور یا مطلقاً و یا بطور نسبی مسکوت است. در رویه‌های اجرایی سازمان‌های مجری قوانین و مقررات مذکور نیز برخی از الزامات عام موافقت‌نامه تسهیل تجاری رعایت می‌شود و در مورد تعدادی از الزامات نیز رویه‌ای وجود ندارد.

۵-۳. مرحله پایانی

در خصوص فرایندهای پایانی کنترل تجارت خارجی، مهم‌ترین و کلیدی‌ترین سازمانی که در این حلقه ایفای نقش می‌کند گمرک است. از نظر تقنینی، قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ و آئین‌نامه اجرایی آن یکی از قوانین کلیدی در این زمینه محسوب می‌شود. با بررسی که صورت گرفت مشخص شد اگرچه در قانون



امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ و آئین‌نامه اجرایی آن موارد نسبتاً متعددی از انطباق آن با الزامات موافقت‌نامه تسهیل تجاری کم و بیش وجود دارد، اما نارسائی‌ها و کمبودهای قابل توجهی نیز در آن مشاهده می‌شود که از منظر موافقت‌نامه تسهیل تجاری یک نقیصه جدی و مغایرت مهم محسوب می‌شود. از جمله مهمترین سازگاری‌های موجود در قانون امور گمرکی و آئین‌نامه اجرایی آن با الزامات و ضوابط موافقت‌نامه تسهیل تجاری می‌توان از وجود رویه‌های حق اعتراض و درخواست تجدیدنظر و استیناف نسبت به احکام و آرای صادره، حسابرسی پس از ترخیص، امکان ترخیص با اخذ تضمین، ترخیص سریع کالاهای فاسدشدنی، همکاری سازمان‌های مرزی برای اجرای پنجره واحد، عدم الزام به بازرسی پیش از حمل برای طبقه‌بندی تعرفه‌ای و تعیین ارزش گمرکی کالاها، عدم اجباری بودن استفاده از کارگزاران گمرکی برای ترخیص کالاها، اجازه ورود موقت با معافیت از پرداخت حقوق گمرکی، ورود موقت برای پردازش داخلی و خارجی، امکان مرجوع نمودن کالاها در صورت عدم ترخیص و عدم اجازه ورود، آزادی ترانزیت و عبور خارجی کالاها و بالاخره پیش‌بینی استفاده از عاملان مجاز (اگرچه به صورت خیلی رقیق و نیم بند و مبهم) نام برد.

با اینکه ناسازگاری و تعارض چندانی میان قانون امور گمرکی و آئین‌نامه اجرایی آن با الزامات و ضوابط موافقت‌نامه تسهیل تجاری مشاهده نشد، اما مفقوده‌ها و نارسائی‌ها و کمبودهای جدی و متعددی در قانون امور گمرکی و آئین‌نامه اجرایی آن از نظر الزامات موافقت‌نامه تسهیل تجاری وجود دارد که نمی‌توان از آن چشم‌پوشید. از مهمترین نواقص و کمبودهای مذکور می‌توان از الزامات مربوط به انتشار کلیه اطلاعات مربوط به قوانین و مقررات و رویه‌های گمرکی شامل فرمها، اسناد و مدارک و تشریفات گمرکی، انتشار اطلاعات از طریق اینترنت، ایجاد مراکز پاسخگویی، در نظر گرفتن فرصت مشورت و اظهارنظر نسبت به قوانین و مقررات جدید تا پیش از لازم الاجرا شدن آنها برای ذینفعان و شرکای تجاری، صدور احکام پیش‌رس در پاسخ به درخواست متقاضیان پیش از ورود کالا، اعلام روش‌های آزمایش و آزمایشگاه‌های مجاز، تجدیدنظر ادواری رویه‌ها، فرم‌ها و تشریفات گمرکی با هدف کاستن از آنها و ساده‌سازی فرایندهای گمرکی و کاهش هزینه‌ها، پردازش بخشی از عملیات گمرکی پیش از ورود کالا، پرداخت الکترونیکی، استفاده از اصول مدیریت خطر و ضوابط گزینشی، استفاده از کاربرد مطالعه متوسط زمان ترخیص کالاها و انتشار آن، تسهیلات تجاری برای عاملان مجاز، ترخیص فوری محموله‌های فوری، همکاری میان سازمان‌های مرزی و هماهنگی با کشورهای مقابل، اجرای کامل و موثر پنجره واحد و تشکیل کمیته ملی تسهیل تجاری نام برد.

۴-۵. موانع و چالش‌های موجود (بخشی و فرابخشی)

در هریک از فرایندهای سه گانه حاکم بر تجارت خارجی کشور اعم از فرایندهای آغازین، میانی و پایانی، ناسازگاری‌ها، نواقص و حلقه‌های مفقوده متعددی هم از حیث تقنینی و هم از حیث اجرایی و عملیاتی وجود



دارد. در حال حاضر مهم‌ترین چالش‌ها و عدم انطباق‌ها، نواقص و مفقوده‌های فرابخشی برای پیگیری و اجرای ضوابط تسهیل تجارت را می‌توان حول محورها و الزامات زیر برشمرد که در موافقت‌نامه تسهیل تجاری الزام‌آور است:

- انتشار مقررات تجاری و نشر اینترنتی
- مراکز ملی پاسخگویی به سئوالات
- فرصت اظهارنظر، اطلاع‌رسانی قبل از اجرا، و تبادل نظر و مشورت با جامعه تجاری و ذینفعان
- رویه‌های درخواست پژوهش یا تجدیدنظر (استیناف)
- مقررات مربوط به کارمزدها و هزینه‌های مرتبط با واردات و صادرات و جریمه‌ها
- همکاری نهادها و سازمان‌های مرزی
- پنجره واحد تجاری
- کمیته ملی تسهیل تجاری
- سایر الزامات موافقت‌نامه تسهیل تجاری

همچنین در راستای اجرای برخی از الزامات خاص گمرکی موافقت‌نامه تسهیل تجاری که هنوز در فرایندها و رویه‌های گمرکی کشور ما راهی به اجرا باز نکرده است، چالش‌های متعددی در بخش گمرک وجود دارد که از جمله آنها می‌توان به موضوع احکام پیش‌خواسته، تفکیک ترخیص کالا از تعیین نهایی عوارض، مالیات‌ها، کارمزدها و هزینه‌های گمرکی، استفاده از مدیریت خطر هنگام کنترل گمرکی و کاربست اقدامات تسهیل تجاری برای فعالان مجاز اشاره کرد.

۵-۵. اقدامات مرتبط با رویه‌های تجاری و گمرکی

به رغم نواقص و چالش‌های فوق، گمرک جمهوری اسلامی ایران به دلیل عضویت خود در سازمان جهانی گمرک و مشارکت فعالانه در برنامه‌ها و ابتکارات پیشنهادی این سازمان بین‌المللی، طی دو دهه گذشته عملکرد مناسبی را از نظر طراحی، اجرا و پیاده‌سازی و توسعه سیستم‌های مکانیزه و اتوماسیون برای رویه‌های گمرکی با بهره‌گیری از فناوری اطلاعات داشته است. بر همین اساس گمرک ایران از نیمه دوم سال ۱۳۹۲ استقرار سامانه جامع گمرک و پنجره واحد تجارت فرامرزی را در دستور کار خود قرار داده و از دی ماه سال ۱۳۹۵ از آن رونمایی کرده است. در حال حاضر دو سامانه تحت عنوان "سامانه جامع گمرک الکترونیکی" و "سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی" در گمرک ج.ا.ا به مرحله اجرا گذاشته شده است. کاربرد اساسی سامانه جامع گمرکی برای یکپارچه‌سازی سامانه‌های فرعی درون گمرکات بوده و خاص استفاده کارکنان و



کارشناسان ذریبط در واحدهای اجرایی گمرکات است، در حالی که سامانه پنجره واحد تجاری برای ارتباط با تجار و وارد کنندگان و صادرکنندگان کاربرد دارد. سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی، که طبق اعلام گمرک ج.ا.ایران مطابق با استانداردهای جهانی طراحی و اجرا گردیده، در راستای سیاست‌های ارائه تسهیلات به تجار و فعالان اقتصادی بوده و با ایجاد اعتماد برای فعالان اقتصادی این امکان را برای صاحبان کالا، تجار و سایر ذی‌نفعان تجارت مهیا می‌سازد که کلیه فعالیت‌های تجاری خود را اجراء، پیگیری و مشاهده نمایند. در زمان انجام این مطالعه بیش از ۲۲ سازمان مجوز دهنده از طریق پنجره واحد تجاری به سامانه جامع امور گمرکی متصل بوده و تبادل اسناد، مدارک و مجوزها به صورت الکترونیکی از این طریق صورت می‌پذیرد. لازم به ذکر است سرویس تبادل الکترونیکی فی مابین پنجره واحد تجارت فرامرزی و سامانه‌های مکانیزه سازمان‌های همجوار از جمله بانک مرکزی، سازمان استاندارد، ثبت احوال، امور مالیاتی، غذا و دارو، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی، وزارت راه و شهرسازی و... از طریق مرکز تبادل اطلاعات وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان سازمان اصلی و مادر نیز راه‌اندازی شده است.

همچنین بیش از ۳۰ فرایند و رویه گمرکی به شکل الکترونیکی و با استفاده از سامانه جامع امور گمرکی و پنجره واحد تجارت فرامرزی انجام می‌شود. با بررسی تطبیقی که در خصوص رویه‌های اجرایی گمرکات با مفاد موافقت نامه تسهیل تجاری صورت گرفت، که عمدتاً در قالب سامانه‌های گمرکی جاری و ساری است، می‌توان بیان کرد که مهم‌ترین دستاورد اجرای سامانه‌های الکترونیکی از منظر الزامات عام موافقت‌نامه تسهیل تجاری را باید در تقویت شفافیت ناشی از انتشار و دسترسی به اطلاعات دانست. به عبارت دیگر به یمن ایجاد و راه‌اندازی سامانه‌های الکترونیکی در حوزه تجارت خارجی، امروزه نشر و در دسترس عموم قرار دادن قوانین و مقررات و رویه‌های تجاری شامل فرم‌ها و اسناد و اطلاعات مربوط به حق الزحمه‌ها و خلاصه کلیه ضوابطی که برای اجرای این مقررات رعایت آنها الزامی است، بیش از هر زمان دیگری تسهیل و عملیاتی شده است.

با توجه به اینترنتی بودن این سامانه‌ها، نشر اطلاعات مذکور طبق الزام بند ۱ ماده یک موافقت‌نامه تسهیل تجاری، به خودی خود تحقق بند ۲ این ماده را مبنی بر نشر اینترنتی آن نیز در پی دارد. هر چند که هنوز قوانین و مقررات و رویه‌های گمرکی مرتبط در این سامانه‌ها بارگذاری نشده‌اند و نواقص زیادی وجود دارد اما تقریباً تمامی اطلاعات اساسی لازم برای تشریفات گمرکی اعم از قوانین و مقررات، رویه‌ها، ضوابط و... از طریق سایت‌های اطلاع‌رسانی سازمان‌های مادر نظیر گمرک ج.ا.ایران و سایر سازمان‌های مرتبط نظیر سازمان ملی استاندارد، سازمان حفظ نباتات و... در دسترس کاربران قرار دارد و یا قابل دسترس خواهد بود. البته با توجه به



نویا بودن این سامانه‌ها، مخزن این درگاه‌ها هنوز کامل نبوده اما به راحتی و سهولت قابلیت توسعه و بارگذاری بسیاری از اطلاعات مرتبط دیگر را دارد که بایستی تدریجا توسعه داده شده و بهبود یابد.

۵-۶. پیامدهای اجرای سیاست تسهیل تجاری

در مورد پیامدهای احتمالی اجرای سیاست تسهیل تجاری در ایران مطالعه ویژه‌ای صورت نگرفته است، اما مطالعات متعددی در خصوص پیامدهای کلی آن برای اقتصاد جهانی و گروه‌های مختلف کشورهای پیشرفته، در حال توسعه و کمتر توسعه یافته صورت گرفته است. مطالعات سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی نشان می‌دهد که تسهیل تجاری می‌تواند برای کلیه کشورهای اعم از صادرکننده و واردکننده مفید باشد و دسترسی آنها به نهاده‌های تولید و مشارکت آنها در زنجیره‌های ارزش جهانی را افزایش دهد. علاوه بر این، تحلیل شاخص‌های تسهیل تجاری نشان داده است که بهبود جامع تسهیل تجاری، مؤثرتر از اقدامات مجزا و بطئی است. طبق این مطالعات، بهبود کلیه شاخص‌های تسهیل تجاری می‌تواند به کاهش هزینه تا حدود ۱۵ درصد برای کشورهای کم‌درآمد، ۱۶ درصد برای کشورهای با درآمد متوسط پایین، ۱۳ درصد برای کشورهای با درآمد متوسط بالا، و ۱۰ درصد برای کشورهای عضو سازمان مذکور بینجامد. مفیدترین اصلاحات عبارتند از:

- هماهنگی و ساده‌سازی اسناد باعث کاهش هزینه‌های تجاری تا ۳ درصد برای کشورهای کم‌درآمد و ۲/۷ درصد برای کشورهای با درآمد متوسط پایین خواهد شد؛
- تسهیل رویه‌ها باعث کاهش هزینه‌های تجاری تا ۲/۸ درصد برای کشورهای با درآمد متوسط بالا، ۲/۲ درصد برای کشورهای با درآمد متوسط پایین و ۱ درصد برای کشورهای عضو سازمان مذکور خواهد شد؛
- خودکار شدن فرایندها^۱ باعث کاهش هزینه‌های تجاری تا ۲/۳ درصد برای کشورهای کم‌درآمد، ۲/۱ درصد برای کشورهای با درآمد متوسط پایین، ۲/۴ درصد برای کشورهای با درآمد متوسط بالا و ۲/۱ درصد برای کشورهای عضو سازمان مذکور خواهد شد؛
- تضمین دسترسی به اطلاعات تجاری باعث کاهش هزینه‌ها تا ۲ درصد برای کشورهای عضو سازمان مذکور، ۱/۶ درصد برای کشورهای کم‌درآمد و ۱/۴ درصد برای کشورهای با درآمد متوسط پایین خواهد شد؛
- امکان استعلام قبلی^۲ در مورد مسائل گمرکی هم باعث کاهش هزینه‌ها تا ۱/۵ درصد برای کشورهای با

1. Automating Processes

2. Advance Rulings



درآمد متوسط پایین، ۱/۲ درصد برای کشورهای با درآمد متوسط بالا و ۱ درصد برای کشورهای عضو سازمان مذکور خواهد شد.

طبق یکی از گزارشات مجمع جهانی اقتصاد نیز کاهش دو نوع از موانع زنجیره‌های تأمین -مدیریت مرزی و زیرساختها و خدمات مرتبط با حمل‌ونقل و ارتباطات- می‌تواند به افزایش درآمد جهانی تا شش برابر افزایش درآمد ناشی از حذف عوارض وارداتی در کل جهان منجر شود. اگر کلیه کشورها این موانع را کمابیش تا سطح بهینه جهانی (سنگاپور) کاهش دهند، این امر می‌تواند باعث افزایش صادرات جهانی تا ۹/۴ درصد و افزایش تولید ناخالص داخلی جهان تا ۳ درصد شود. این یک برآورد محافظه‌کارانه است که شامل منافع بالقوه سایر مؤلفه‌های تسهیل تجاری (مثل بهبود دسترسی به بازار و محیط کسب‌وکار) نمی‌شود.^۱

با توجه به مطالعات بین‌المللی مذکور و آسیب‌شناسی به عمل آمده از وضع موجود، اتخاذ سیاست تسهیل تجاری دست کم در حوزه توسعه صادرات غیرنفتی نیز واجد اثرات قابل توجهی به ویژه در کاهش هزینه تمام شده و افزایش قدرت رقابت پذیری محصولات صادراتی خواهد بود.

۶- اصلاحات پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی

با توجه به اقبال روزافزون دولتها به موضوع تسهیل تجاری به عنوان یکی از مولفه‌های مهم رقابت آفرینی، در ایران نیز بررسی این موضوع از چندین سال پیش مورد توجه دولت قرار گرفته و از طرفی درخواست مداوم بخش خصوصی برای اجرای سیاست تسهیل تجاری و تشکیل کمیته ملی تسهیل تجاری به عنوان رکن اصلی ناظر بر پیگیری و اجرای سیاست‌های تسهیل تجاری در دستگاه‌های مختلف، چندین بار این موضوع در معرض تصمیم‌گیری قرار داشته که تاکنون به علت شرایط ویژه ناشی از تحریم‌های ظالمانه آمریکا، به تعویق افتاده است.

با توجه به اشکالات و نواقص موجود، پیشنهادات و اصلاحات متعددی در هریک از سه حوزه تقنینی، اجرایی و نهادی (تشکیلاتی) برای رفع این اشکالات ارائه شده است. اصلاحات پیشنهادی در هریک از سه ساحت مذکور، فهرست‌وار به شرح زیر است:

- اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات
- اصلاح قانون امور گمرکی
- اصلاحات موردی در سایر قوانین و مقررات مرتبط

1. OECD, WTO and World Bank, Global Value Chains: Challenges, Opportunities, and Implications for Policy, Report prepared for submission to the G20 Trade Ministers Meeting, Sydney, Australia (19 July 2014), p. 45.



- تهیه و تدوین " نقشه راه" ۱ و " برنامه اقدام" ۲ مناسب برای سیاست تسهیل تجاری کشور
- ادغام و یکپارچه‌سازی سامانه‌های جامع تجارت و پنجره واحد تجاری به منظور ایجاد و بکارگیری یک پنجره واحد حقیقی در بخش تجارت خارجی کشور
- ایجاد یک پایگاه دائمی اینترنتی برای نشر کلیه قوانین و مقررات، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، فرم‌ها و اسناد مرتبط با تجارت خارجی
- اصلاح سازوکارهای اجرایی بمنظور اخذ نظر مشورتی جامعه تجاری کشور قبل از لازم‌الاجرا شدن کلیه قوانین و مقررات و انجام مشاوره‌های منظم میان کلیه سازمان‌های مرزی و فعالان تجاری
- اصلاح مبانی محاسبه و اخذ عوارض، هزینه‌ها و سایر حقوق وارداتی از روش درصد ارزشی به غیر
- ایجاد سازوکاری مناسب و دائم برای بازنگری دوره‌ای رویه‌های تجاری و گمرکی با هدف تسهیل تجارت
- توسعه امکانات لازم برای پرداخت الکترونیکی حقوق ورودی و سایر عوارض و هزینه‌ها در کلیه گمرکات و سازمان‌های مرزی
- ایجاد و تشکیل کمیته ملی تسهیل تجاری
- ایجاد مراکز ملی و رسمی پاسخگویی به پرسش‌های تجاری
- تاسیس کمیته و یا گروه کاری همکاری و هماهنگی میان سازمان‌های مرزی

۷- پیشنهاد در جهت رفع مسئله در دولت

با عنایت به اهمیت موضوع تسهیل تجاری در ارتقاء کارآمدی نظام اداره تجارت خارجی و اثرات مثبت آن در بهبود شاخص‌های رقابت‌پذیری کشور، پیگیری و اجرای سیاست تسهیل تجاری در بخش صادرات غیرنفتی کشور بصورت آزمایشی (پایلوت) می‌تواند در دستور کار دستگاه‌های ذیربط قرار گیرد و نتایج درخور توجهی را در ارتقاء شاخص‌های تجارت فرامرزی به بار آورد.

مطالعه انجام شده را باید گام اول در جهت بررسی و شناخت وضع موجود در این زمینه بشمار آورد. وسعت دامنه موضوعات و تعدد دستگاه‌ها و سازمان‌های درگیر در تجارت خارجی ایران از یکسو و عملکرد ضعیف ایران از منظر شاخص‌های بین‌المللی ذیربط نظیر شاخص توانمندسازی تجاری، شاخص رقابت‌پذیری و شاخص محیط کسب و کار از سوی دیگر، که بیان دیگری از وضعیت نامناسب موجود و ناسازگاری‌های آن با

1. National Roadmap for Trade Facilitation.

2. Action Plan



الزامات موافقت‌نامه تسهیل تجاری است، ضرورت حرکت جدی و مداوم و پیگیری مجدانه ایران برای اصلاح وضع موجود را خاطر نشان می‌سازد. تشکیل نهادی ملی تحت عنوان کمیته ملی تسهیل تجاری که در این مطالعه نیز پیشنهاد و ساختار اولیه آن نیز ارائه شده است، اولین گام ضروری در این زمینه بشمار می‌رود. انجام بسیاری از اصلاحات دیگر که در این خصوص تعیین و پیشنهاد شده است، در عمل مستلزم تحقیقات و پژوهش‌های تکمیلی دیگری است که لازم است در دستور کار نهادها و سازمان‌های مسوول قرار گیرد. با توجه به اهمیت و ضرورت بکارگیری نتایج این مطالعه با هدف بهبود عملکرد ایران در زمینه تسهیل تجاری و کاهش هزینه‌های مبادله، اهم توصیه‌های سیاستی منتج از مطالعه حاضر همراه با ساختار پیشنهادی کمیته ملی تسهیل تجاری در ادامه ارائه شده است. خاطر نشان می‌سازد که مهمترین توصیه پیشنهادی و اقدام در گام اول ایجاد و تشکیل کمیته ملی تسهیل تجاری است.



جدول (۱): اهم توصیه‌های سیاستی و اقدامات ضروری برای بهبود وضعیت تسهیل تجاری در ایران

ردیف	توصیه سیاستی	اقدامات لازم	مرجع اقدام	آثار و تبعات
۱	بازنگری و اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات	تهیه لایحه اصلاحی برای حذف ضوابط و الزامات مغایر با موافقت‌نامه تسهیل تجاری و افزودن الزاماتی که در حال حاضر در قانون مسکوت است، از جمله تقویت الزامات عام موافقت‌نامه نظیر شفافیت، دسترسی آزاد به اطلاعات، ایجاد مراکز پاسخگویی، نظام پیش‌آگهی و سازوکارهای دائمی مشورتی با ذینفعان و جامعه تجاری کشور، بازنگری دوره‌ای و حق فرجام‌خواهی.	وزارت صمت - هیات وزیران	تسهیل تجارت و افزایش شفافیت و پیش‌بینی پذیری، کاهش رانت و فساد اداری
۲	بازنگری و اصلاح قانون امور گمرکی	تهیه لایحه اصلاحی برای حذف ضوابط و الزامات مغایر با موافقت‌نامه تسهیل تجاری و افزودن الزامات عام و خاص موافقت‌نامه که در حال حاضر در قانون مسکوت است.	وزارت اقتصاد - هیات وزیران	تسهیل تجارت و رویه‌های گمرکی و تسریع ترخیص کالا از گمرک
۳	بازنگری و اصلاح موردی سایر قوانین و مقررات	تهیه لوایح اصلاحی برای حذف ضوابط و الزامات مغایر با موافقت‌نامه تسهیل تجاری و افزودن الزامات عام و خاص موافقت‌نامه که در حال حاضر در قوانین مربوطه مسکوت است.	وزارت جهاد کشاورزی، سازمان ملی استاندارد، وزارت بهداشت	تسهیل تجارت و افزایش کارایی ضوابط دولتی
۴	تدوین و تصویب نقشه راه و برنامه اقدام در سطح ملی با اهداف کمی و کیفی مشخص	تهیه و تنظیم، تدوین، تصویب و ابلاغ نقشه راه و برنامه اقدام ملی به منظور تسهیل تجارت و پیاده‌سازی الزامات موافقت‌نامه تسهیل تجاری پس از رایزنی و مشورت با کارشناسان و صاحب‌نظران بخش دولتی و بخش خصوصی	وزارت صمت، کمیته ملی تسهیل تجاری	پیگیری و نظارت موثر بر اجرای الزامات تسهیل تجاری بمنظور بهبود عملکرد و ارتقای رتبه ایران در شاخص‌های بین‌المللی ذیربط
۵	یکپارچه‌سازی سامانه‌های تجاری موازی با هدف ایجاد یک پنجره واحد حقیقی	ایجاد زیرساخت‌های فنی لازم برای ادغام و یکپارچه‌سازی سامانه جامع تجارت با سامانه پنجره واحد تجاری و حذف سایر سامانه‌های موازی	وزارت صمت - گمرک ج.ا.ا.	تسهیل تجارت، کاهش هزینه‌ها و کاهش زمان مبادله و اجتناب از هزینه‌های ناشی از موازی‌کاری

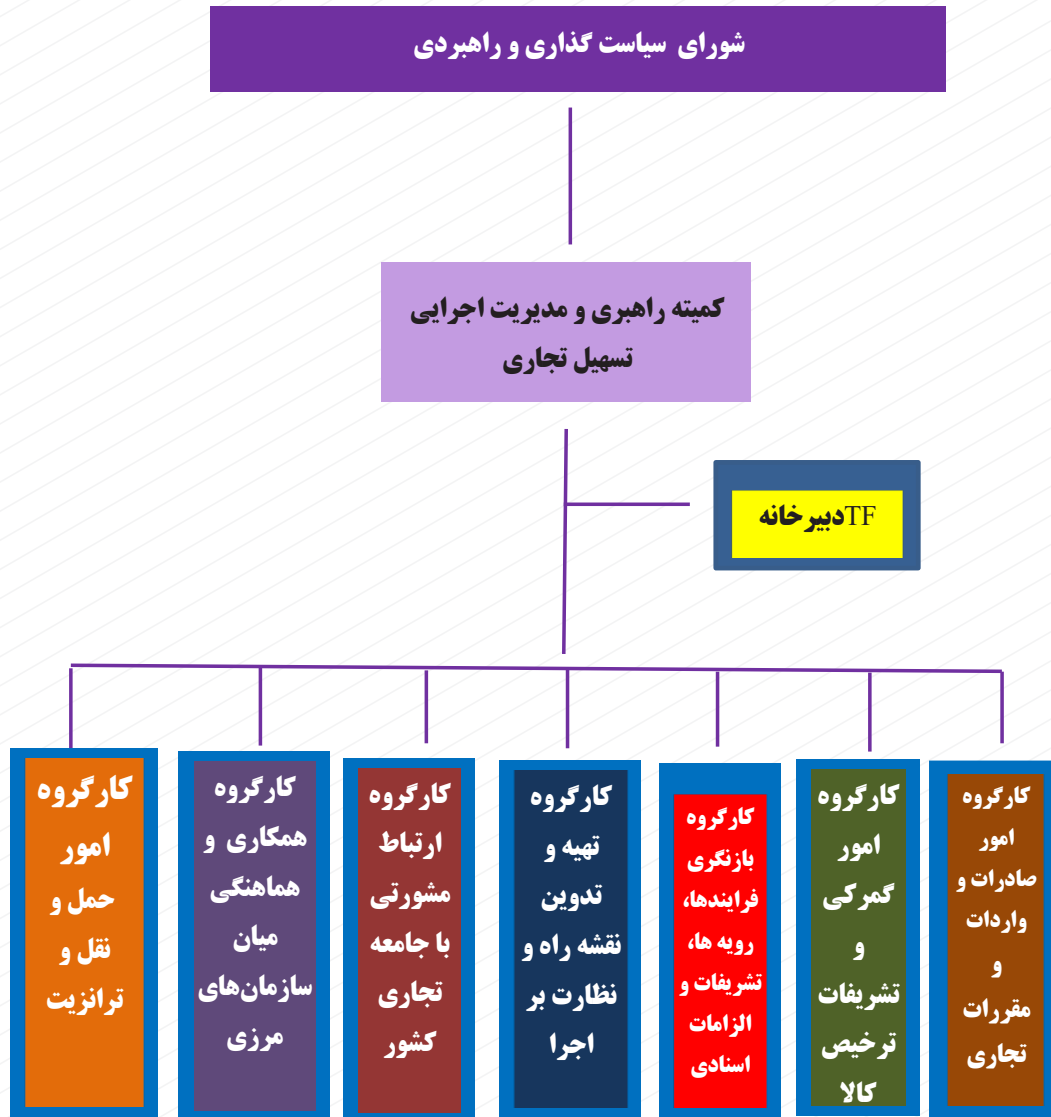


آثار و تبعات	مرجع اقدام	اقدامات لازم	توصیه سیاستی	ردیف
تسهیل تجارت، ایجاد شفافیت و ارتقاء کارایی کنترل‌های دولتی	وزارت صمت - با همکاری تمامی دستگاه‌های ذی‌مدخل در تجارت خارجی	ایجاد زیرساخت‌های فنی لازم و تقویت سازوکارهای هماهنگ‌کننده میان دستگاه‌های ذی‌مدخل در تجارت خارجی برای ایجاد یک پلتفرم واحد برای نشر اینترنتی مقررات تجاری	ایجاد یک پایگاه دائمی اینترنتی برای نشر کلیه قوانین و مقررات، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، فرم‌ها و اسناد مرتبط با تجارت خارجی	۶
تسهیل تجارت، بهبود حکمرانی و ارتقاء همکاری‌های بخش خصوصی برای اجرای موثر ضوابط دولتی	وزارت صمت، گمرک و سایر دستگاه‌های ذی‌مدخل در تجارت خارجی	پیش‌بینی سازوکارهای مشورتی لازم الاجرا برای برقراری یک فرایند مستمر و موثر مشورت میان دستگاه‌های دولتی و بخش خصوصی و جامعه تجاری در مورد مسائل و ضوابط و مقررات مرتبط با حکمرانی در حوزه تجارت خارجی	ایجاد سازوکارهای اجرایی برای اخذ نظر مشورتی جامعه تجاری کشور قبل از لازم‌الاجرا شدن قوانین و مقررات و انجام مشاوره‌های منظم میان سازمان‌های مرزی و فعالان تجاری	۷
کاهش هزینه‌های تجارت	وزارت صمت، گمرک و سایر دستگاه‌های ذی‌مدخل در تجارت خارجی	اصلاح کلیه بخشنامه‌ها و ضوابط ناظر بر نحوه محاسبه و اخذ کارمزدها و هزینه‌های ارائه خدمات توسط نهادهای عمومی و دولتی از روش درصد ارزشی به غیرارزشی و متناسب با میزان ارائه هر خدمت	اصلاح مبانی محاسبه و اخذ عوارض، هزینه‌ها و سایر حقوق وارداتی از روش درصد ارزشی به غیرارزشی	۸
تسهیل تجارت، کاهش مداوم هزینه‌های مبادله، افزایش سرعت، بهبود حکمرانی و عملکرد و ارتقاء بهره‌وری	وزارت صمت، گمرک و سایر دستگاه‌های ذی‌مدخل در تجارت خارجی	ایجاد سازوکارهای نظارتی، بازخوردگیری و ارزیابی و پایش مستمر نتایج و عملکرد با طراحی و هدف‌گذاری اهداف کمی و کیفی	ایجاد سازوکاری مناسب و دائم برای بازنگری دوره‌ای رویه‌های تجاری و گمرکی با هدف تسهیل تجارت	۹



ردیف	توصیه سیاستی	اقدامات لازم	مرجع اقدام	آثار و تبعات
۱۰	توسعه امکانات لازم برای پرداخت الکترونیکی حقوق ورودی و سایر عوارض و هزینه‌ها در کلیه گمرکات و سازمان‌های مرزی	ایجاد زیرساخت‌های فنی لازم و تجهیز کلیه مبادی ورودی و خروجی کشور و پرتال‌های سازمان‌های مجوز دهنده و ذی‌مدخل در تجارت خارجی به دستگاه‌های پرداخت الکترونیکی و حرکت به سمت گمرک دیجیتال، تامین منابع مالی و بودجه مورد نیاز	گمرک، وزارت صمت و سایر دستگاه‌های ذی‌مدخل در تجارت خارجی	تسهیل تجارت، کاهش هزینه‌ها و زمان و افزایش سرعت و دقت و نظارت موثر بر پرداخت‌ها، افزایش درآمدهای دولت
۱۱	تاسیس کمیته ملی تسهیل تجاری با جامعیت کافی و دستور کار روشن	تنظیم پیش نویس مصوبه هیات وزیران مبنی بر تاسیس کمیته ملی تسهیل تجاری پس از رایزنی و مشورت با کارشناسان و صاحب‌نظران در دو بخش دولتی و بخش خصوصی	وزارت صمت - هیات وزیران	پیگیری و نظارت موثر بر اجرای جدی الزامات تسهیل تجارت تا دستیابی به اهداف بهبود عملکرد
۱۲	ایجاد مراکز ملی و رسمی پاسخگویی به پرسش‌های تجاری	تامین زیرساخت‌های قانونی و نهادی، تقویت ظرفیت‌های نیروی انسانی، تقویت سازوکارهای هماهنگی میان دستگاه‌ها، تامین منابع مالی و بودجه مورد نیاز	وزارت صمت - هیات وزیران	تسهیل تجارت، افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری و بهبود حکمرانی
۱۳	تاسیس کمیته و یا گروه کاری همکاری و هماهنگی میان سازمان‌های مرزی	ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های ذی‌مدخل در تجارت خارجی، به اشتراک گذاری منابع و امکانات به منظور اجتناب از دوباره‌کاری و با هدف کاهش هزینه‌ها و بهبود کیفیت پاسخگویی	وزارت صمت و گمرک با همکاری سایر دستگاه‌ها	تسهیل تجارت، اجتناب از موازی‌کاری و کاهش هزینه‌ها، بهبود حکمرانی
۱۴	بازنگری و یکپارچه‌سازی سیاست تجاری و ایجاد هماهنگی و وحدت فرماندهی در سطح کلان	تنظیم لایحه اصلاح ساختار کلان تشکیلات دولت و لغو قانون انتزاع سیاست‌گذاری تجاری از وزرات صمت به وزرات جهاد کشاورزی	وزارت صمت - هیات وزیران	ایجاد انسجام و یکپارچگی در سیاست‌های تجاری کشور





نمودار (۱): ساختار پیشنهادی کمیته ملی تسهیل تجاری



فهرست منابع و مآخذ:

- موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۴۰۰)، «بررسی تطبیقی الزامات تسهیل تجاری با فرایندها و رویه‌های تجاری و گمرکی در ایران: راهبردها و راه‌کارها»، علی زاهدطلبان، گروه پژوهش‌های بازرگانی خارجی؛
- AID FOR TRADE at a GLANCE 2015, Chapter 6: Connecting to Value Chains: The Role of Trade Costs and Trade Facilitation, OECD, WTO, 2015.
- OECD, WTO and World Bank, Global Value Chains: Challenges, Opportunities, and Implications for Policy, Report prepared for submission to the G20 Trade Ministers Meeting, Sydney, Australia (19 July 2014).
- Trade Facilitation Indicators (TFIs), OECD, 2015
- <https://www.tfafacility.org/>
- <https://www.doingbusiness.org> (dam) iran)





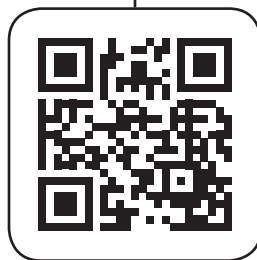
مؤسسه مطالعات پژوهش های بازرگانی

نام گروه:

گروه حقوق اقتصادی و بازرگانی

تاریخ انتشار:

آبان ماه ۱۴۰۱



www.itsr.ir