

مؤسسه مطالعات پژوهش های بازرگانی

شناسایی زمینه های مخر تجارت در بخشنامه ها و دستورالعمل های گمرکی

آنچه خواهید خواند ...

- ۱- مقدمه
- ۲- تشکیل بانک اطلاعاتی بخشنامه ها و دستورالعمل های گمرکی
- ۳- شناسایی ۳۷۸ بخشنامه منقضی شده
- ۴- کاربردشکافی بخشنامه ها و دستورالعمل های گمرکی
- ۵- مهم ترین یافته های مطالعه
- ۶- پیشنهادها و توصیه ها

۱- مقدمه

تعدد صدور بخشنامه‌های گمرکی و روند رو به افزایش آن بویژه طی دو سال اخیر، چالش‌هایی برای فعالین اقتصادی و تجاری کشور فراهم نمود. به نظر می‌رسد این رویه در صدور بخشنامه‌ها برخلاف اقدامات صورت گرفته برای تسهیل تجارت و تلاش‌های انجام شده در جهت پیاده‌سازی پنجره واحد تجاری بوده است.

با خروج آمریکا از برجام و شروع تحریم‌ها از اردیبهشت سال ۱۳۹۷ و بروز محدودیت‌های اقتصادی، نهادها و سازمان‌های متولی سیاست‌های اقتصادی دولت به منظور مدیریت و کنترل بازار داخلی و کاهش آثار تحریم‌ها، اقدام به صدور دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های مختلف در حوزه گمرک و بخش تجارت خارجی نمودند. تعدد این بخشنامه‌ها و در برخی موارد تناقض آن‌ها آثار سوئی را بعضاً بر بخش تولید و تجارت خارجی داشته است. افت تجارت خارجی طی چند سال اخیر اگرچه از یک بعد حاصل محدودیت‌های ناشی از تحریم بوده، اما از ابعاد دیگر به دلیل نبود راهبردهای کلان در حوزه سیاست‌های صنعتی و تجاری می‌باشد. این شرایط موجب انحراف از مسیر درست تولید و تجارت در اثر اتخاذ سیاست‌های کنترلی با اهداف کوتاه‌مدت شده است.

با توجه به اهمیت موضوع، در همین راستا مطالعه‌ای در موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی صورت گرفته است. در این مطالعه ضمن تشکیل بانک اطلاعات بخشنامه‌های گمرکی (برای دوره زمانی سال ۱۳۹۵ تا سه ماهه اول سال ۱۳۹۹)، مفاد هر بخشنامه از ابعاد مختلف بررسی شده و نتایج مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

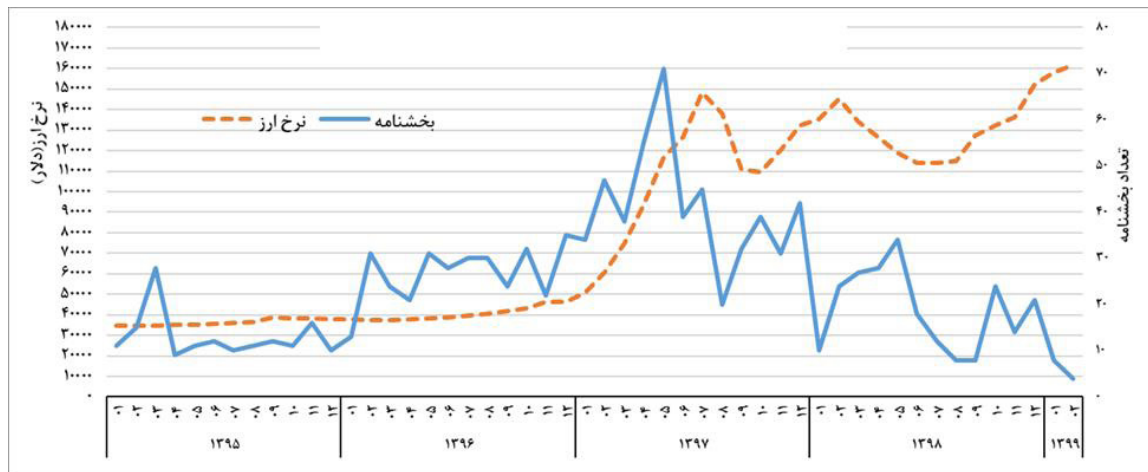
۲- تشکیل بانک اطلاعاتی بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی:

این بانک اطلاعاتی مربوط به بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی طی دوره زمانی (۱۳۹۵ تا بهار ۱۳۹۹) می‌باشد. این بانک اطلاعاتی مشتمل بر مفاد بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها و ویژگی‌های مختلف آن از جمله ارتباط هر بخشنامه یا دستورالعمل با محورها و بندهای قانون امور گمرکی کشور، نهادها و سازمان‌های اجرایی صادرکننده یا ابلاغ‌کننده، ارتباط با حوزه تجارت (صادرات یا واردات)، نقش تسهیل‌کنندگی یا محدودکنندگی در حوزه تجارت، حوزه کالایی تحت پوشش و ابزارهای سیاستی است.

بررسی تعداد بخشنامه‌های صادر شده: روند کلی صدور بخشنامه‌های گمرکی حاکی از آن است که در مجموع ۱۲۱۰ بخشنامه و دستورالعمل طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸ و سه ماهه نخست سال ۱۳۹۹ صادر شده که روند صدور آنها از سوی نهادهای ذیربط تا سال ۱۳۹۷ صعودی بوده و با توجه به تشدید محدودیت‌های



ناشی از تحریم از ۱۵۶ مورد در سال ۱۳۹۵ به ۴۹۵ مورد در سال ۱۳۹۷ افزایش یافت. بررسی روند ماهانه صدور بخشنامه‌های گمرکی نشان می‌دهد که اوج صدور بخشنامه‌ها، سال ۱۳۹۷ بوده است. این موضوع بدنبال خروج آمریکا از برجام، افزایش نرخ ارز و عدم توازن در بازار داخلی (افزایش قیمت‌ها) و صلاحدید سیاست‌گذاران و نهادهای برنامه‌ریزی بر ضرورت کنترل صادرات و مدیریت واردات کشور صورت پذیرفته است. با این حال با توجه به ایجاد ثبات نسبی در بازارها، تعداد بخشنامه‌های ابلاغی از سوی گمرک در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷، به ۲۲۸ بخشنامه کاهش یافت. در کل، حدود ۴۱ درصد بخشنامه‌های صادر شده طی دوره مورد بررسی مربوط به سال ۱۳۹۷ بوده است.



مأخذ: محاسبات تحقیق

نمودار ۱: مقایسه روند صدور بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی با نوسانات نرخ ارز

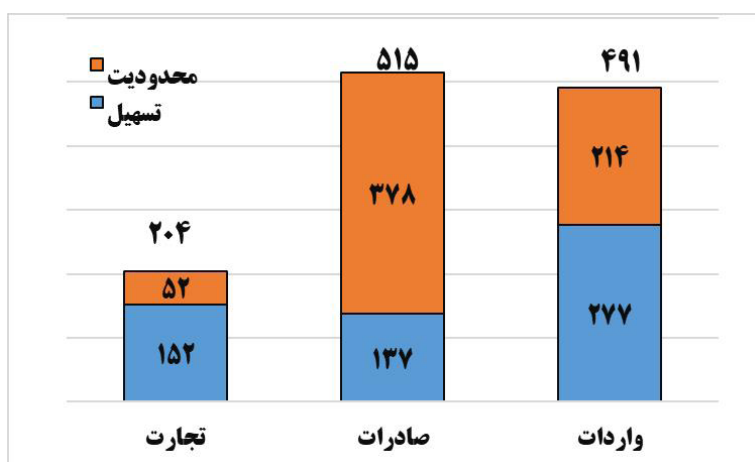
۳- شناسایی ۳۷۸ بخشنامه منقضی شده:

طی دوره مورد بررسی، تعداد ۸۳۲ بخشنامه (۶۸٫۸ درصد) جاری بودند که بدون توجه به زمان صدور آنها از سال ۱۳۹۵ تا پایان بهار سال ۱۳۹۹ در فرایند تجارت و تولید کشور اثرگذار هستند، اما در این میان، تعداد ۳۷۸ بخشنامه (۳۱٫۲ درصد) عملاً منقضی شده و اثری بر حوزه تجارت کشور نداشتند. ۱۹۱ مورد بدلیل ابلاغ بخشنامه تکمیلی جدید، ۱۶۴ مورد بدلیل اتمام دوره زمانی و ۲۳ مورد نیز مربوط به بخشنامه سالانه قابل اعمال در کتاب قانون مقررات صادرات و واردات سال آتی هستند که همگی قابلیت حذف از فهرست بخشنامه‌های گمرکی را دارند.



۴- کالبدشکافی بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی:

مفاد بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها به منظور شناسایی زمینه‌های ایجاد اختلال در فرایند تجارت، از شش ابعاد مختلف به دقت بررسی شد. کالبدشکافی بخشنامه‌ها از لحاظ جایگاه در محورهای مختلف قانون امور گمرکی کشور، دستگاه‌ها و نهادهای صادرکننده هر بخش نامه، ارتباط با صادرات، واردات و یا تجارت، نقش تسهیل‌کنندگی یا محدودکنندگی در تجارت کشور؛ کالاها و محصولات تحت پوشش و ابزار سیاست تجاری بکاررفته در صدور بخشنامه‌ها انجام شده است.



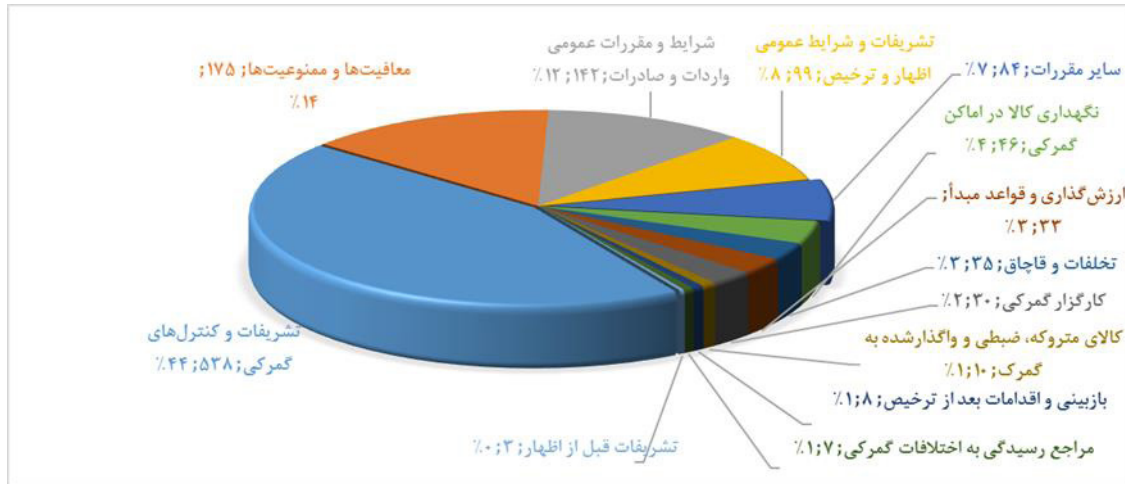
نمودار ۲: نقش تسهیل‌کنندگی یا محدودکنندگی بخش‌نامه‌ها در تجارت

ارتباط بخشنامه‌ها با حوزه تجارت: از منظر تجارت، بخشنامه‌های صادرشده در دو حوزه صادرات (۴۳ درصد) و واردات (۴۱ درصد) تقریباً یکسان بوده است و ۱۷ درصد نیز مرتبط به کل تجارت یا هر دو حوزه صادرات و واردات است. از منظر تسهیل‌کنندگی یا محدودکنندگی بخشنامه‌های صادرشده در حوزه تجارت، بخش عمده بخشنامه‌ها (۶۳۸ مورد، ۵۳ درصد) با هدف ایجاد محدودیت و مابقی (۵۶۶ مورد، ۴۷ درصد) به منظور ایجاد تسهیل در تجارت صادر شده است. در این میان، عمده بخشنامه‌های صادره در حوزه صادرات (۷۳ درصد) با هدف ایجاد محدودیت پیش‌روی صادرات بوده است، اما در مقابل در عمده بخشنامه‌های صادره مربوط به حوزه واردات (۷۵ درصد) با هدف ایجاد تسهیل در مسیر واردات بوده است.

بررسی بخشنامه‌ها براساس محورهای اصلی قانون امور گمرکی: بررسی وضعیت بخشنامه‌ها براساس محورهای اصلی قانون امور گمرکی نشان می‌دهد که از کل ۱۲۱۰ بخشنامه و دستورالعمل ابلاغی گمرک از ابتدای سال ۱۳۹۵ تا پایان بهار سال ۱۳۹۹، در مجموع مفاد و مضمون ۵۳۸ بخشنامه (۴۴ درصد) مرتبط با محور تشریفات و کنترل‌های گمرکی بوده است. از لحاظ فراوانی، بخشنامه‌های مرتبط با موضوع معافیت‌ها

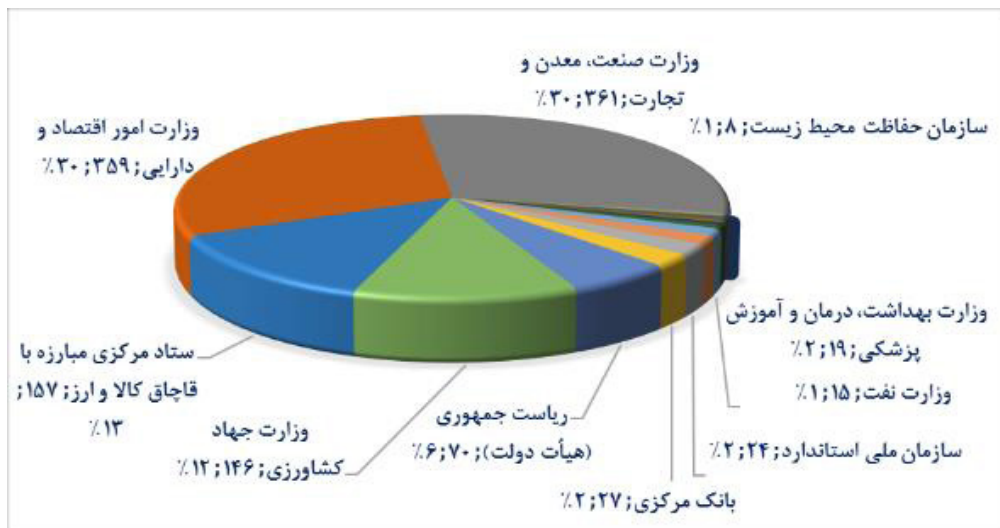


و ممنوعیت‌ها با ۱۷۵ مورد (۱۴ درصد) و همچنین مواد مرتبط با شرایط و مقررات عمومی واردات و صادرات با ۱۴۲ بخشنامه (۱۲ درصد) در رتبه‌های بعدی قرار دارند.



نمودار ۳: تطبیق مفاد بخش‌نامه‌ها با محورهای اصلی قانون امور گمرکی

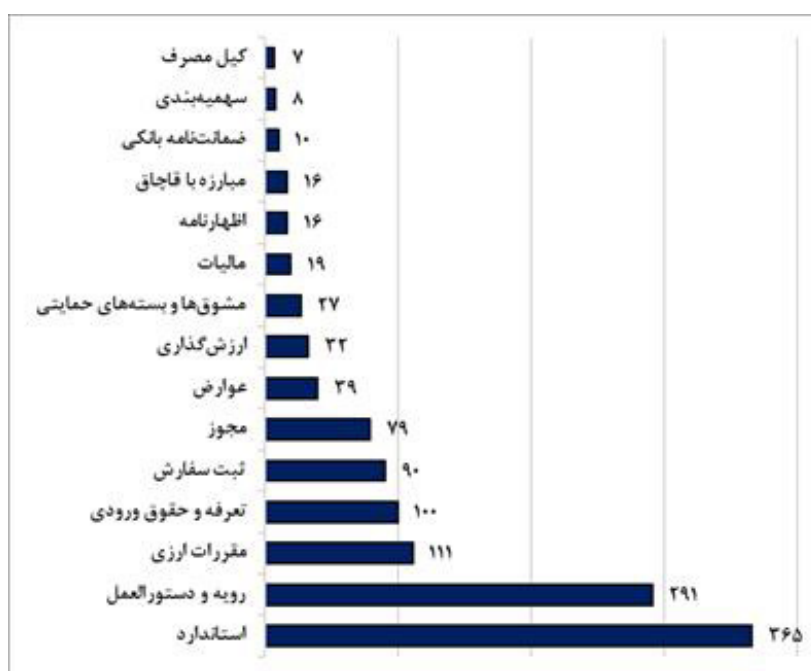
دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی: با بررسی منشأ صدور بخشنامه‌های گمرکی ملاحظه شد وزارت صنعت، معدن و تجارت با صدور بالغ بر ۳۶۱ بخشنامه و دستورالعمل مختلف (۳۰ درصد کل)، وزارت امور اقتصاد و دارایی با صدور ۳۵۹ بخشنامه مختلف (۳۰ درصد کل بخشنامه‌ها) و ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز (زیرمجموعه ریاست جمهوری) با صدور ۱۵۷ بخشنامه (۱۳ درصد از کل) رتبه‌های اول تا سوم را در بین شش دستگاه و نهاد مسئول صدور بخشنامه‌های گمرکی به خود اختصاص داده‌اند.



نمودار ۴: نقش دستگاه‌های اجرایی در صدور بخش‌نامه‌ها



ابزارهای سیاستی: کالبد شکافی بخشنامه‌ها از لحاظ ابزارهای سیاستی مورد استفاده نشان می‌دهد که از میان ۱۲۱۰ بخشنامه طی دوره مورد بررسی ۳۰ درصد بخشنامه‌ها مرتبط با استاندارد و ۲۴ درصد مربوط به رویه‌ها و دستورالعمل بوده است. عمده بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها به جز موارد مرتبط با مالیات، ارزش‌گذاری و مشوق و بسته‌های حمایتی، صادره در سال ۱۳۹۷ و هم‌زمان با خروج آمریکا از برجام، ایجاد شرایط بی‌ثبات در اقتصاد کشور و ضرورت مدیریت واردات و صادرات در راستای تنظیم بازار داخلی بوده است. همانطور که مشاهده شد بخشنامه‌های مرتبط با مقررات ارزی در سال ۱۳۹۷ به بیش از ۹۷ مورد افزایش یافت که این تعداد قابل توجه است.



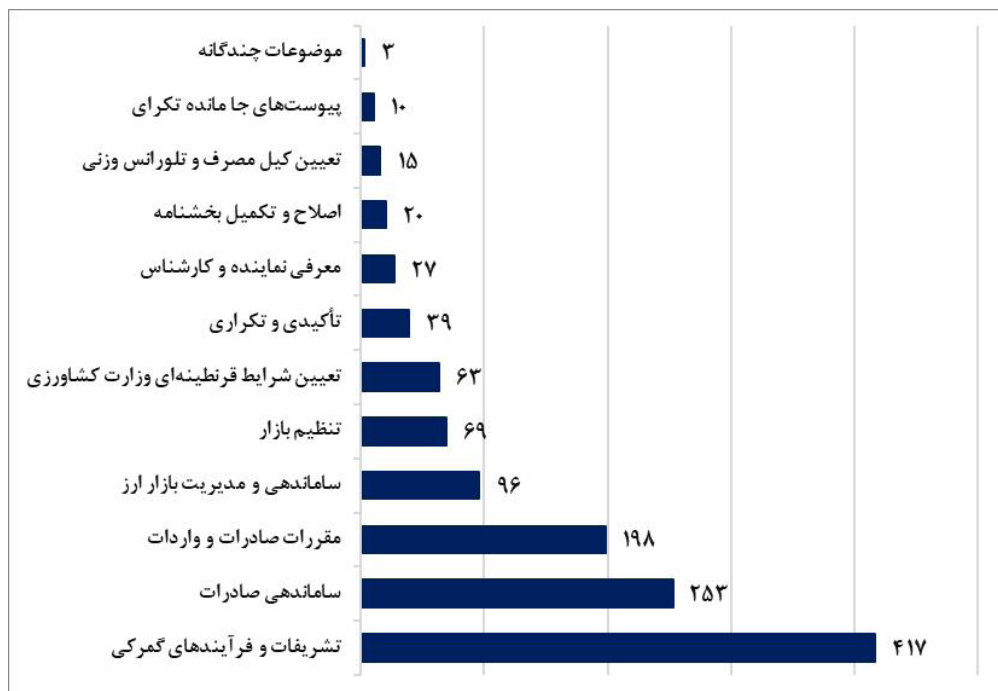
نمودار ۵: ابزارهای سیاستی مورد استفاده در بخشنامه‌ها

اگرچه برخی حوزه‌ها با تعدد زیاد بخشنامه‌ها در سال ۱۳۹۷ روبرو بودند، در سال ۱۳۹۸ تعداد بخشنامه‌ها در آن حوزه کاهش شدیدی را تجربه کرده است. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۹۸، بخشنامه‌های مرتبط با مقررات ارزی ۹۷ درصد، رویه‌ها و دستورالعمل‌ها حدود ۶۰ درصد، تعرفه و حقوق ورودی ۵۰ درصد و مجوزها ۵۰ درصد کاهش یافت.

موضوعات و محورهای مورد تأکید در بخشنامه‌ها: براساس این محورها، بخشنامه‌ها به ۱۶ بخش تقسیم شدند و مشاهده شد که ۳۵ درصد بخشنامه‌ها مرتبط با تشریفات و فرآیندهای گمرکی بوده است. بخشنامه‌های صادرشده در زمینه ساماندهی صادرات با ۲۱ درصد و مقررات صادرات و واردات با ۱۶ درصد به



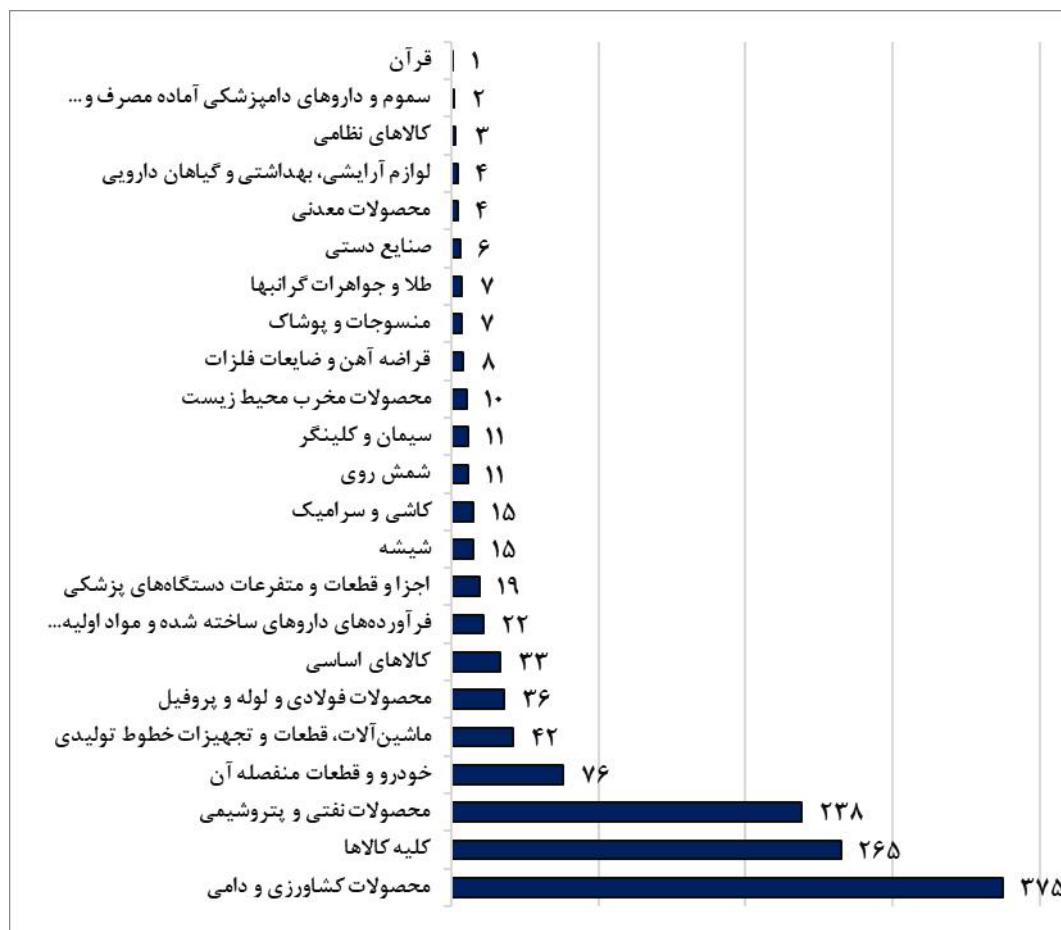
ترتیب در رتبه‌های دوم و سوم قرار گرفته‌اند. به جز بخشنامه‌های مرتبط با تشریفات و فرآیندهای گمرکی و ساماندهی صادرات و مقررات صادرات و واردات، سایر بخشنامه‌ها صادره در سال ۱۳۹۷ و در شرایط بی‌ثباتی اقتصاد کشور در آن سال و هم‌زمان با خروج آمریکا از برجام و در نتیجه تنظیم بازار داخلی کشور بوده است. در این میان افزایش شدید بخشنامه‌های مرتبط با ساماندهی و مدیریت بازار ارز، تنظیم بازار و تعیین شرایط قرنطینه‌ای محصولات کشاورزی در سال ۱۳۹۷، قابل توجه است. بخشنامه‌هایی که طبق این تقسیم‌بندی دارای سهم عمده هستند، در سال ۱۳۹۸ با کاهش شدید روبرو شدند. به‌عنوان مثال بخشنامه‌های مرتبط با تعیین شرایط قرنطینه‌ای محصولات کشاورزی ۹۷ درصد، مقررات ارزی ۹۶ درصد و تنظیم بازار ۴۵ درصد کاهش یافت. در میان زمینه‌های موضوعی مورد تأکید بخشنامه‌ها، عمدتاً تأکید بر واردات بوده و برای ایجاد محدودیت در تجارت مورداستفاده قرار گرفته است؛ اما بخشنامه‌های مرتبط با ساماندهی صادرات و تنظیم بازار بیشتر در زمینه صادرات و ایجاد محدودیت در تجارت بوده است. همچنین بخشنامه‌ها در خصوص تشریفات و مقررات گمرکی و ساماندهی و مدیریت بازار ارز عمدتاً بر تسهیل در تجارت متمرکز بوده است. بیشترین تعداد بخشنامه‌های منقضی شده مربوط به آنهایی بوده که در زمینه ساماندهی صادرات و اعلام لیست واحدهای مجاز صادراتی صادر شده است. این بخشنامه‌ها عمدتاً با هدف ایجاد محدودیت در صادرات و توسط ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز ابلاغ شده و به دلیل صدور بخش‌نامه جدید تا پایان دوره مورد بررسی بیش از ۶۶ درصد آن‌ها عملاً منقضی شده است.



نمودار ۶: فراوانی محورها و موضوعات مورد تأکید در بخش‌نامه‌ها



پوشش کالایی بخشنامه‌ها: بخشنامه‌ها گاه‌گاه در خصوص کالا یا گروه‌های کالایی خاص صادر می‌شود. کالبدشکافی بخشنامه‌ها از این حیث نشان می‌دهد بیشترین تعداد (۳۱ درصد) مربوط به محصولات کشاورزی و دامی است. رتبه دوم مربوط به بخشنامه‌هایی است که ویژگی عمومی داشته و مربوط به فرایند تجارت همه کالاها است (۲۲ درصد). محصولات نفتی و پتروشیمی (۲۰ درصد) در رتبه سوم قرار گرفته است. همچنین بخشنامه‌های صادره در زمینه محصولات نفتی و پتروشیمی، کاشی و سرامیک و شیشه، محصولات فولادی و لوله و پروفیل، شمش و روی، سیمان و کیلنگر، قراضه آهن و ضایعات فلزات و محصولات معدنی بیشتر متمرکز بر حوزه صادرات این محصولات بوده است. علاوه بر این، بخشنامه‌های صادره در خصوص مجموع کالاهای تجاری و بطور خاص خودرو و قطعات منفصله آن، ماشین‌آلات، قطعات و تجهیزات خطوط تولیدی و کالاهای اساسی بر تسهیل در تجارت متمرکز بوده‌اند.



نمودار ۷: زمینه‌های کالایی پوشش بخش‌نامه‌ها



۵- مهم‌ترین یافته‌های مطالعه:

در این مطالعه سعی شده است ضمن ایجاد بانک اطلاعاتی بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی، بررسی و تجزیه و تحلیل مفاد و مضامین آن‌ها انجام و پیشنهادات اصلاحی ارائه شود.

۱. شناسایی تعداد ۸۸۹ مورد (۷۳ درصد) بخش‌نامه از میان ۱۲۱۰ بخش‌نامه موجود در سایت گمرک جمهوری اسلامی ایران از ابتدای سال ۱۳۹۵ تا پایان بهار ۱۳۹۹ که قابلیت ساماندهی در قالب سامانه‌های مختلف را دارند؛

۲. شناسایی تعداد ۲۵۰ مورد بخشنامه مربوط به موضوع واحدهای مجاز صادراتی در حوزه محصولات نفتی و پتروشیمی توسط سازمان مبارزه با قاچاق کالا و ارز؛

۳. شناسایی تعداد ۶۳ مورد بخشنامه در خصوص تعیین شرایط قرنطینه‌ای محصولات کشاورزی از سوی وزارت جهادکشاورزی؛

۴. شناسایی تعداد ۶۹ مورد بخش‌نامه صادرشده توسط ستاد تنظیم بازار؛

۵. شناسایی تعداد ۲۷ بخشنامه مربوط به معرفی نماینده و کارشناس که در این میان وزارت جهادکشاورزی ۱۰ مورد، وزارت نفت ۸ مورد، وزارت صنعت، معدن و تجارت ۶ مورد، وزارت امور اقتصادی و دارایی ۲ مورد و کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان ۱ مورد نقش داشتند؛

۶. شناسایی تعداد ۴۱۷ مورد بخشنامه مرتبط با تشریفات گمرکی که عمدتاً توسط وزارت امور اقتصاد و دارایی (۲۵۱ مورد)، وزارت صنعت، معدن و تجارت (۶۴ مورد)، ریاست جمهوری (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز ۲۶ مورد و هیأت دولت ۲۴ مورد)، وزارت جهادکشاورزی (۱۷ مورد) و سایر دستگاه‌های اجرایی (۳۵ مورد)؛

۷. شناسایی ۳۷۸ بخشنامه منقضی دربرگیرنده ۳۱ درصد کل بخشنامه‌های گمرکی که ۶۳ مورد آن در بین بخشنامه‌های شناسایی شده فوق نمی‌باشد؛

۸. شناسایی تعداد ۱۰۳ مورد بخشنامه تکراری در میان ۱۲۱۰ بخشنامه که برای اصلاح و تکمیل بخشنامه‌های قبلی ابلاغ شده و یا جنبه تذکر و تأکیدی بر دستورالعمل‌های قبلی داشته‌اند.

۹. شناسایی برخی دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های متناقض (۱- بخشنامه مربوط به ضوابط جدید صادرات میوه و تره‌بار در تاریخ ۱۳۹۸/۲/۲۸ که اجرای آن به دلیل نبود زیرساخت‌های لازم در گمرکات مرزی در تاریخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۵ با صدور بخش‌نامه دیگر به ایجاد زیرساخت‌ها لازم موکول گردید، ۲- بخشنامه مربوط به اخذ مابه‌التفاوت نرخ ارز واردکنندگان در تاریخ ۱۳۹۷/۵/۱۶ و صدور ۵ بخشنامه در پی آن که سردرگمی تجار را در پی داشته است. ۳- بخشنامه مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۵ مربوط به احتساب مالیات علی‌الحساب



چهار درصد واردات کالا که به تصویب هیأت مقررات‌زدایی رسید درحالی‌که به اعتقاد کارشناسان بایستی توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی ابلاغ می‌شد).

۶- پیشنهادها و توصیه‌ها:

- ۱- استفاده از سامانه جامع تجارت وزارت صنعت، معدن و تجارت و همچنین سامانه جامع امور گمرکی وزارت امور اقتصاد و دارایی در جهت ساماندهی بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های دستگاه‌های اجرایی که توسط گمرک کشور ابلاغ می‌شوند؛
- ۲- بررسی امکان‌سنجی ایجاد یک پورتال واحد به منظور بارگذاری بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی مرتبط؛
- ۳- پیشنهاد می‌شود یک سامانه برای اعلام لیست واحدهای مجاز صادراتی در حوزه محصولات نفتی و پتروشیمی توسط سازمان مبارزه با قاچاق کالا و ارز ایجاد شود تا ۲۵۰ مورد بخشنامه ابلاغی فعلی در این خصوص و همچنین بخشنامه‌های آتی در این خصوص ساماندهی شود؛
- ۴- پیشنهاد می‌شود یک سامانه جهت اعلام رویه‌های و فرآیندهای اداری گمرکی توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران (وزارت امور اقتصادی و دارایی) شامل رویه‌های گمرکی مدنظر گمرک و سایر دستگاه‌های اجرایی و با هماهنگی آن‌ها ایجاد شود. در این صورت ۴۱۷ مورد بخشنامه فعال و بخشنامه‌های آتی می‌تواند در قالب آن به‌طور منسجم ارائه شده و ضمناً امکان اصلاح و بازبینی رویه‌ها و رفع موارد تناقض نیز فراهم می‌شود؛
- ۵- پیشنهاد می‌شود یک سامانه جهت تعیین شرایط قرنطینه‌ای محصولات کشاورزی توسط وزارت جهاد کشاورزی راه‌اندازی شود تا شرایط قرنطینه همه محصولات کشاورزی در آن بارگذاری شده و ضمن حذف ۶۳ مورد بخش‌نامه مرتبط فعلی از صدور بخشنامه‌های بعدی در این خصوص جلوگیری به عمل آید؛
- ۶- پیشنهاد می‌شود یک سامانه مستقل و متصل به سامانه گمرک در خصوص مصوبات ستاد تنظیم بازار ایجاد و ضمن پوشش ۶۹ بخش‌نامه متعدد فعلی، سایر مصوبات مرتبط با تجارت کشور را در خود جای داده و بدین ترتیب امکان رصد و پایش تصمیمات ستاد را توسط مسئولان، کارشناسان و محققان فراهم شود.
- ۷- پیشنهاد می‌شود با توجه به شناسایی ۲۷ مورد بخش‌نامه مربوط به معرفی نماینده و کارشناس، در جهت رفع انحصار و ایجاد فضای رقابتی، تدابیری برای نظام‌مند کردن حوزه‌های مربوطه اندیشیده شود.
- ۸- پیشنهاد می‌شود که مانیتورینگ بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی به منظور کمک به تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در جهت ساماندهی فرایند تجارت و تولید کشور به‌طور مداوم و مستمر انجام پذیرد.

