

تحلیل و بررسی چالش‌های حوزه گمرک جمهوری اسلامی ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۶۹۵
کد موضوعی: ۲۲۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۱/۱۴

عنوان گزارش:
تحلیل و بررسی چالش‌های حوزه گمرک
جمهوری اسلامی ایران

نوع گزارش: طرح/ لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر:
مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)

تهیه و تدوین:
محمد حسام محمدی فرد

همکاران:
محبوبه عباس‌زاده، محمد مهدی فامیل محمدی

ناظران علمی:
زهرا کاویانی، میثم خسروی

اظهار نظر کنندگان:
رضا گلی، حسین هرورانی، موسی شهبازی، احمد شعبانی، سروین مولایی نسب

گرافیک و صفحه آرایی:
سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:
شیوا امین اسکندری



واژه‌های کلیدی:

۱. گمرک جمهوری اسلامی ایران
۲. سازمان جهانی گمرک
۳. گمرک
۴. بازرگان
۵. توسعه تجارت
۶. قاچاق کالا



فهرست مطالب

۷	چکیده
۸	خلاصه مدیریتی
۱۰	۱. مقدمه
۱۱	۲. آشنایی با گمرک
۱۳	۳. اهمیت تسهیل فرایندهای گمرکی و تجاری
۱۴	۴. شاخص های گمرکی
۱۷	۵. آمارهای گمرکی ایران
۱۷	۵-۱. آمار و اطلاعات کلی
۱۷	۵-۲. تمرکز تجارت
۲۱	۵-۳. منابع و درآمدهای وصولی
۲۲	۶. چالش های حوزه گمرک
۲۲	۶-۱. پیچیدگی های اعمال مقررات گمرکی
۳۱	۶-۲. زمان بر بودن اعمال تشریفات گمرکی
۳۶	۶-۳. سایر چالش ها
۳۷	۷. تحلیل و بررسی ظرفیت های ساختاری و قانونی کاهش چالش های گمرکی
۳۷	۷-۱. جایگاه گمرک در ساختار کشور؛ وصول درآمد یا توسعه تجارت؟
۳۹	۷-۲. عدم استفاده مناسب از ظرفیت های قانون فعلی
۴۱	۷-۳. مبارزه هوشمند با قاچاق کالا
۴۳	۷-۴. دیپلماسی گمرکی
۴۴	۸. جمع بندی
۴۵	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۱۴	جدول ۱. جزئیات مربوط به نماگر تجارت فرامرزی به ازای هر محموله (۲۰۲۰)
۱۵	جدول ۲. مقایسه نمره و شاخص توانمندسازی تجارت
۱۶	جدول ۳. نماگرهای مربوط به شاخص توانمندی تجارت از میان ۱۳۶ کشور (۲۰۱۶)
۱۷	جدول ۴. روند ارزش واردات و صادرات غیرنفتی ایران در سال های ۱۴۰۱-۱۳۹۰
۱۸	جدول ۵. روند ارزش واردات کالاها به تفکیک نوع مصرف طی سال های ۱۴۰۱-۱۳۹۰
۱۹	جدول ۶. ارزش و سهم واردات ۵، ۱۰، ۵۰، ۱۰۰، ۱۵۰ و ۲۰۰ قلم نخست واردات در سال های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱
۱۹	جدول ۷. ارزش واردات و صادرات غیرنفتی ایران با سه کشور امارات، چین و ترکیه در سال های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱
۲۰	جدول ۸. میزان واردات کالا از ۲۰ گمرک اول کشور در سال ۱۴۰۱
۲۱	جدول ۹. میزان صادرات غیرنفتی از ۲۰ گمرک اول کشور در سال ۱۴۰۱
۲۲	جدول ۱۰. مقایسه رقم مصوب و عملکرد دیف عمومی مالیات بر واردات در سال های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱
۲۴	جدول ۱۱. بازارچه های مرزی به تفکیک وضعیت فعالیت
۳۳	جدول ۱۲. مدت زمان متوسط پاسخگویی پرتراکنش ترین دستگاه های مجوزدهنده به استعلامات گمرک
۴۲	جدول ۱۳. برآورد حجم قاچاق براساس شکاف عرضه و تقاضا از سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۸
۴۲	جدول ۱۴. برآورد حجم قاچاق در سال ۱۳۹۸ به تفکیک مبادی ورودی

فهرست نمودارها

- | | |
|---|----|
| نمودار ۱. شاخص کارایی فرایند ترخیص کالا از گمرک | ۱۵ |
| نمودار ۲. تعداد بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی صادر شده به تفکیک سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰.۲۶ | ۲۶ |
| نمودار ۳. تعدد بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های به تفکیک حوزه کل تجارت، صادرات و واردات | ۲۶ |
| نمودار ۴. وضعیت تسهیل یا محدودکنندگی بخشنامه‌های ابلاغی در حوزه صادرات | ۲۷ |
| نمودار ۵. فراوانی محورها و موضوع‌های مورد تأکید در بخشنامه‌ها | ۲۷ |
| نمودار ۶. زمینه‌های کالایی پوشش بخشنامه | ۲۸ |



تحلیل و بررسی چالش‌های حوزه گمرک جمهوری اسلامی ایران

چکیده



تسهیل تجارت می‌تواند برای همه کشورها اعم از صادرکننده و واردکننده مفید باشد و دسترسی آنها به نهاده‌های تولید و مشارکت آنها در زنجیره‌های ارزش جهانی را افزایش دهد. در این میان، کاهش زمان و هزینه‌های فرایندهای گمرک نقش مؤثری در تسهیل تجارت و بهبود شاخص‌های کسب و کار دارد؛ از این رو شناسایی و رفع چالش‌های حوزه گمرک از اهمیت بالایی برخوردار است. در این گزارش برخی از مهم‌ترین چالش‌های گمرک از قبیل تعدد گمرک‌ها، تعدد رویه‌ها، شیوه ارزش‌گذاری و تعیین تعرفه، مدیریت یکپارچه مرزی، استقرار سامانه‌ها، تعلل در صدور مجوزها، قاچاق کالا و ... مورد بررسی قرار گرفته است.

با این حال تغییر و تحول گمرک‌ها در کشورهای مختلف، غالباً تابع اصلاحات اقتصادی و تجاری کشورها قلمداد شده و با توجه به اتخاذ سیاست‌های تجاری جدید، گمرک آن کشور نیز به‌عنوان یکی از ذی‌نفعان اصلی حوزه تجارت، نیازمند تحول در راستای نیل به اهداف سیاست‌های جدید بوده است؛ بررسی‌ها نشان می‌دهد تحول در گمرک کشورهای نظیر چین و ترکیه، هم‌زمان با اصلاحات اقتصادی این کشورها همراه بوده است. بنابراین یکی از پیش‌نیازهای اساسی به‌منظور رفع چالش‌های گمرکی، تدوین سند سیاست‌های جامع صنعتی و تجاری کشور خواهد بود.

بیان / شرح مسئله

گمرک به عنوان مرزبان اقتصادی کشور، نقش محوری و هماهنگ کننده را در مبادی ورودی و خروجی کشور داشته و مسئولیت اجرای قوانین گمرکی، وصول عوارض و مالیات، اجرای سایر قوانین و مقررات مربوط به واردات، صادرات و جابه جایی یا نگهداری کالا را بر عهده دارد. در حال حاضر تعداد ۱۳۸ گمرک اجرایی در کشور فعال هستند؛ حجم صادرات و واردات رسمی کشور در سال ۱۴۰۱ حدود ۱۱۲٫۸ میلیارد دلار و حجم ترانزیت حدود ۸٫۱۰ میلیون تن اعلام شده است. همچنین حجم قاچاق کالا سالانه بین ۱۲ تا ۲۵ میلیارد دلار برآورد می شود که حداقل حدود ۲۵ درصد آن از طریق مبادی رسمی است. عوارض و مالیات بر واردات حدود ۷ درصد منابع عمومی دولت در قانون بودجه را تشکیل می دهد.

مطابق گزارش بانک جهانی، در سال ۲۰۲۰ ایران در شاخص تجارت فرامرزی از میان ۱۸۸ کشور مورد بررسی، رتبه ۱۲۳ دارد؛ در این شاخص، زمان و هزینه تطابق اسناد و کالا در رویه های وارداتی و صادراتی گمرک مورد ارزیابی قرار می گیرد. در شاخص توانمندسازی تجارت که مجمع جهانی اقتصادی منتشر می کند، در سال ۲۰۱۶ از میان ۱۳۶ کشور، ایران رتبه ۱۳۲ دارد؛ در این شاخص نماگرهای دسترسی به بازار، زیرساخت، مدیریت مرزی و محیط عملیاتی مورد ارزیابی قرار گرفته است. شاخص های گمرکی و حجم بالای قاچاق کالا، نشان می دهد گمرک در اجرای وظایف خود با چالش هایی مواجه است که در این گزارش، به مسائل اصلی پرداخته شده است.

نقطه نظرات و یافته های کلیدی

اصلی ترین چالش ها و مسائل نظام گمرکی که در این گزارش احصا گردیده است عبارتند از:

۱. تعدد گمرک ها، مقررات و استثنائات

عدم نیازسنجی در ایجاد و توسعه گمرک های اجرایی، علاوه بر تحمیل بار مالی، امکان بروز تخلفات را افزایش داده است؛ گمرک های فاقد توجیه غالباً به دلیل فشارهای سیاسی و امنیتی ایجاد می شود و البته عدم تدوین طرح آمایش گمرک ها، در ادامه این روند مؤثر است. افزایش مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، بازارچه های مرزی و سایر استثنائات تجاری نیز علاوه بر افزایش تعداد گمرک های اجرایی، به تعدد رویه های گمرکی منجر شده است. مطابق قانون امور گمرکی در حال حاضر ۱۵ رویه برای ورود یا خروج کالا و وسیله نقلیه وجود دارد؛ علاوه بر رویه های فوق، مطابق سایر مقررات و دستورالعمل ها، رویه های ورود و خروج کالا با شیوه های دیگری در گمرک های کشور انجام می شود که بعضاً از برخی ضوابط و فرایندهای عمومی مستثنی بوده یا فرایند بیشتری دارند. همچنین بررسی ها نشان می دهد به صورت میانگین در هر روز کاری یک بخشنامه یا دستورالعمل گمرکی صادر می شود. تعدد رویه ها، بخشنامه ها و استثنائات گمرکی از یک سو به ایجاد پیچیدگی در اجرای فرایندهای گمرکی شده و از سوی دیگر احتمال بروز خطای سهوی یا عمدی را افزایش می دهد.

۲. ارزش گذاری و تعیین تعرفه

انگیزه های مختلفی برای کم اظهاری، بیش اظهاری و اظهار خلاف واقع در رویه های گمرکی وجود دارد و از سوی دیگر، مستندات و مدارک خارجی قابل جعل بوده و زیرساخت صحت سنجی آن وجود ندارد. از این رو با توجه به پیچیدگی های قواعد و فرایندهای تعیین ارزش و تعرفه کالا، و تأثیر مستقیم آن بر درآمدهای عمومی و منفعت بازرگان، تعیین آن از اهمیت بالایی برخوردار است.

۳. چالش های ارزی

بررسی ها نشان می دهد بخش بسیاری از کالاهایی که اصطلاحاً در گمرک رسوب کرده اند، به دلیل عدم ثبت سفارش یا اخذ شناسه رهگیری منشأ ارز به ترخیص از گمرک قادر نیستند. مطابق تبصره «۳» ماده (۷) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (الحاقی ۱/۱۰/۱۴۰۰) همه واردکنندگان کالا موظفند منشأ ارز کالای وارداتی خود را پس از ثبت سفارش و قبل از ترخیص، در سامانه جامع تجارت اظهار کنند.^۱ بانک مرکزی موظف است پس از دریافت اطلاعات منشأ ارز، بلافاصله نسبت به بررسی آن اقدام کرده و در صورت صحت اطلاعات ابراز شده، شناسه رهگیری معتبر به اطلاعات مذکور اختصاص دهد. لذا مجوز ثبت سفارش تا قبل از تعیین منشأ ارز و دریافت شناسه رهگیری مذکور، قابل استناد برای ترخیص در گمرک نیست.

۱. به منظور مقابله با قاچاق ارز و مدیریت منابع و مصارف ارزی و به جز در مواردی که به تشخیص شورای امنیت کشور یا شورای عالی امنیت ملی ضرورت یا مصالح کشور اقتضا کند.

۴. تعلل در پایانه‌ها و تعدد دستگاه‌های همجوار

با توجه به اینکه ۹۸/۵ درصد بار ترانزیتی کشور (برحسب تن) حداقل در ورود یا خروج از پایانه‌های مرزی زمینی تردد می‌کنند، بهره‌وری بالا و روانی تردد در این پایانه‌ها می‌تواند به جذابیت کرایه‌های حمل‌ونقلی کشور و تسهیل تجارت بین‌المللی منجر شود. با این حال، در پایانه‌های مرزی زمینی، بهره‌وری پایین، تأخیرهای طولانی مدت و بی‌نظمی‌های تردد در نقطه صفر مرزی همچنان وجود دارد و چالش‌هایی را از منظر اقتصادی، امنیتی، اجتماعی و سیاسی ایجاد کرده است.

طبق آمار سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای در سال ۱۳۹۹ تعداد ناوگان در صف انتظار خروج از کشور در مرز بازرگان رکورد ۱۵۰۰ دستگاه کامیون و در مرز دوغارون رکورد ۴۵۰۰ دستگاه کامیون را ثبت کرد. در سال‌های اخیر نیز ترافیک طولانی ناوگان در مرز آستارا به‌عنوان یک معضل اصلی مطرح شده است. مسئله تعدد دستگاه‌های اجرایی و مراجع تصمیم‌گیر در پایانه‌های مرزی، نتایجی نظیر تأخیر در فرایندهای مرزی، ناکارآمدی زیرساخت‌ها و تبعات ایمنی و امنیتی در پایانه‌های مرزی دارد. به‌طوری‌که حدود ۲۰ دستگاه و نهاد با وظایف و اهداف مختلف در پایانه‌ها مستقر هستند.

۵. تعلل در صدور مجوزها و پاسخ به استعلامات گمرکی

در برخی از فرایندهای گمرکی نظیر صدور مجوز، عدم تصمیم و عدم اقدام بخشی از گمرک یا دولت موجب ضرر و تحت تأثیر قرار گرفتن بازرگان می‌شود که بعضاً هیچ‌گونه ضابطه و ضمانت اجرایی برای دستگاه اجرایی وجود ندارد؛ حمایت قانونی از سرمایه‌فعالان اقتصادی و کاهش تأثیر عدم تصمیم‌ها بر بازرگان، از شاخص‌های مهم در تسهیل کسب و کار و فرایندهای گمرکی است که باید در اصلاح مقررات به آن توجه شود.

۶. تعدد سامانه‌ها و عدم تبادل اطلاعات مؤثر

استقرار سامانه‌ها و تبادل اطلاعات با رویکرد کاهش نقش عامل انسانی و کاغذ در فرایندهای گمرکی می‌تواند از بروز تخلفات عدیده‌ای از جمله جعل و ارتشا جلوگیری کند؛ اعمال قواعد به‌صورت سیستمی نیز از تفسیر مقررات و برخوردهای سلیقه‌ای در اجرای قانون جلوگیری خواهد کرد. همچنین تبادل اطلاعات با سایر سامانه‌ها، نقش مؤثری در تسهیل فرایندهای اجرایی و شناسایی تخلفات خواهد داشت لکن عدم عزم سیاسی و اجرایی در تبادل اطلاعات، به یکی از اصلی‌ترین چالش‌های گمرکی تبدیل شده است. لذا تعدد سامانه‌های تخصصی و الزام به ورود چندباره اطلاعات در سامانه‌های مختلف، زمان و هزینه‌های مرتبط با تشریفات گمرکی را افزایش می‌دهد.

۷. سایر چالش‌ها

علاوه بر چالش‌های فوق، چالش‌های دیگری وجود دارد که مؤثر یا متأثر از رویه‌های گمرکی و تجاری کشور هستند و در ادامه عناوین برخی از آنها ذکر می‌شود:

- فقدان آیین دادرسی کمیسیون‌های رسیدگی به اختلاف‌های گمرکی،
- عدم تناسب منابع مالی و انسانی مورد نیاز گمرک برای اجرای فرایندهای تخصصی،
- چالش‌های مرتبط با لجستیک و زیرساخت‌های حمل‌ونقل کشور از جمله حمل ریلی، هوایی، زمینی و ریلی، کمبود ناوگان مناسب، مسیرهای ارتباطی و ...،
- چالش‌های حوزه کالای متروکه و سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی،
- ابهام‌ها و چالش‌های ایجاد شده به‌دلیل مقررات جدید از جمله اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز،
- فقدان ضوابط و مقررات تجارت الکترونیک با سایر کشورها،
- رسوب کالا در اماکن گمرکی،
- چالش‌های ناشی از تحریم‌های ظالمانه در مبادلات مالی و کالایی با سایر کشورها.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، سیاستی یا نظارتی

در مجموع به‌نظر می‌رسد حل چالش‌های گمرکی، در ابتدا به بازتعریف برخی از فرایندهای اجرایی نیاز دارد که باید متناسب با سیاست‌های صنعتی، تجاری و حتی سیاست خارجی کشور تنظیم شود؛ مطالعه کشورهای نظیر چین و ترکیه نیز نشان می‌دهد تحولات گمرکی هم‌زمان با تغییر سیاست‌ها و اصلاحات کلان اقتصادی اتفاق افتاده که در نتیجه آن تنوع مبادی وارداتی و صادراتی و همچنین حجم تجارت بین‌المللی کشورهای مذکور، افزایش چشمگیری داشته است.



علاوه بر آن، بازتعریف فرایندهای تجاری باید با هدف گذاری کمی و نتایج قابل سنجش همراه باشد. از این رو در خروجی مورد نظر مواردی نظیر تکالیف همه دستگاه‌ها، نظام تعیین عوارض و تعرفه، زمان و هزینه‌های جزئی و کلی در رویه‌های ترخیص، ترانزیت، صادرات، ورود موقت، ورود موقت برای پردازش و ...، زمان و هزینه توقف در مرزهای ریلی، بنادر، فرودگاه‌ها و پایانه‌ها و همچنین ضمانت اجرایی مقتضی، باید مشخص شود. در بازطراحی فرایندهای بهینه (مبتنی بر اصول تجاری کشور و با اهداف کمی قابل سنجش)، می‌توان از ظرفیت‌های قانونی و ساختاری از قبیل موارد زیر استفاده کرد:

- تکمیل استقرار سامانه‌ها و تبادل اطلاعات (با رویکرد کاهش دخالت عامل انسانی، اسناد فیزیکی و اعمال قواعد به صورت سیستمی)؛
- رصد سایر گلوگاه‌ها و اجزای زنجیره تأمین و توزیع کالا در کشور؛
- به روز رسانی سازوکارهای مدیریت خطر و بهره‌مندی حداکثری از آن؛
- استفاده از ابزارهای نوین و سایر تجهیزات پیشرفته کنترلی از طریق اصلاح مدل تأمین مالی و الگوی انعقاد قرارداد با بخش خصوصی؛
- تدوین طرح آمایش گمرک‌ها و جلوگیری از تعدد گمرک‌های فاقد توجیه؛
- ادغام حوزه اجرا و مقررات گذاری تجاری و گمرکی؛
- توسعه دیپلماسی گمرکی (با رویکرد پیوستن به اتحادیه‌های گمرکی و تبادل اطلاعات).

۱. مقدمه

ایران از نخستین کشورهای محسوب می‌شود که دارای تشکیلات منظم گمرکی بوده است؛ چراکه از زمان نخستین حکومت‌های دوره باستان، گمرک و مقررات گمرکی به شکلی در ایران وجود داشته است. حقوق گمرکی هم یکی از قدیمی‌ترین انواع مالیات رایج بوده و به مرور زمان متناسب با شرایط، تغییرات اساسی در روش و مقررات آن به وجود آمده است. با روی کار آمدن سلسله قاجار و به خصوص از عهد ناصری، به دلیل گسترش فعالیت‌های اقتصادی و تجاری و توسعه اقتصاد جهانی، گمرک مورد توجه بیشتری قرار گرفت، میزان تأثیر آن بر اقتصاد ملی بیشتر شد و به تدریج دچار تحولات اساسی شد؛ از مهم‌ترین تحولات در این دوره می‌توان به تأسیس وزارت گمرک در سال ۱۲۹۲ قمری (۱۸۷۴ م)، تنظیم و انتشار نظام‌نامه گمرک در سی و دو فصل، لغو اصول اجاره‌داری گمرک در سال ۱۳۱۸ قمری (۱۹۰۱ م)، وضع تعرفه نوین گمرکی در ۱۳۲۰ قمری (۱۹۰۲ م) و تأسیس وزارت دارایی و الحاق گمرک به آن در سال ۱۳۲۹ قمری (۱۹۱۱ م) اشاره کرد. [۱]

بررسی‌ها نشان می‌دهد هدف اولیه از ایجاد گمرک، غالباً اخذ عوارض و افزایش درآمد دولت‌ها بود اما در ادامه مسائلی نظیر حمایت از تولید داخل، مبارزه با تروریسم و مواد مخدر، مبارزه با قاچاق کالا، توسعه فناوری اطلاعات، سهولت کسب و کار، تأمین اقلام ضروری، مدیریت جریان ارزی، مقابله با تحریم‌های اقتصادی، اعمال سیاست‌های تجاری نظیر ممنوعیت‌ها، محدودیت‌ها و ترجیحات تجاری، اهمیت جایگاه گمرک و نیاز به تحول را در ساختارها و فرایندهای گمرکی نمایان تر کرد. گفتنی است تغییر و تحول گمرک‌ها در کشورهای مختلف، غالباً تابع و بخشی از پازل اصلاحات اقتصادی و تجاری قلمداد شده و با توجه به اتخاذ سیاست‌های تجاری جدید، گمرک کشور ما نیز به عنوان یکی از ذی‌نفعان اصلی حوزه تجارت به تحول در راستای نیل به اهداف سیاست‌های جدید نیاز داشته است. لذا تعدد نظرهای حاکم بر تجارت کشور و عدم تدوین سند جامع سیاست‌های صنعتی و تجاری جمهوری اسلامی ایران، کارکرد مورد انتظار از گمرک و نقش آفرینی آن را در فضای اقتصادی کشور مبهم کرده است. سیاست درهای باز و اقتصاد آزاد، سیاست توسعه صادرات، سیاست جایگزینی واردات و خودکفایی، راهبردهای درون‌گرایی و برون‌گرایی اقتصادی و سیاسی و درون‌زایی یا برون‌زایی، هر کدام الزاماتی دارد که بخشی از آن بر نحوه اداره و عملکرد گمرک کشور تأثیر گذار است.

برای مثال پس از الحاق رسمی کشور چین به سازمان تجارت جهانی در دسامبر ۲۰۰۱، این کشور عمدتاً با هدف ساده‌سازی کنترل گمرکی و انتقال کالا از طریق مرزهای دولتی، مجبور به اتخاذ برخی از سیاست‌ها و الزامات شد؛ بر این اساس قانون تجارت خارجی و همه مقررات مرتبط با آن در فاصله سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۵ مورد بازنگری قرار گرفت. در سال ۲۰۰۳، رویکرد «تجارت تعیین شده»^۱ (عملیات تجاری با قیمت از پیش تعیین شده) ساده‌سازی شد و شفافیت در زمینه صادرات و واردات افزایش یافت و همچنین تعرفه کالاهای وارداتی کاهش یافت. طی این دوره تعرفه کالاهای صنعتی از ۱۴/۳ درصد به ۸/۹ درصد و تعرفه کشاورزی

1. Designated Trade

از ۲۳/۲ درصد به ۱۴/۶ درصد کاهش یافته است. در زمینه مقررات غیر تعرفه‌ای، اکثر مجوزهای واردات، سهمیه‌های واردات و الزامات خاص، قبل از ژانویه ۲۰۰۵ حذف و به تسهیل فرایند واردات منجر شد. رفع موانع تجاری پس از ورود به سازمان تجارت جهانی باعث رشد سریع صادرات و افزایش قابل توجه مازاد تجاری این کشور شد. به طوری که در سال ۲۰۰۷ نسبت تراز حساب جاری به تولید ناخالص داخلی به نقطه تاریخی ۱۱ درصد رسید.^[۲]

در این گزارش سعی شده است با بررسی مطالعات داخلی و بین‌المللی و اخذ دیدگاه صاحب‌نظران از بخش‌های دولتی و خصوصی، چالش‌های اصلی حوزه امور گمرک در کشور، احصا شود. بر این اساس در بیش از ۱۵ جلسه در محل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و کمیسیون اقتصادی مجلس (کارگروه بازرگانی) نظرهای نمایندگان اتاق بازرگانی، اتحادیه کارگزاران گمرکی، انجمن‌های حمل و نقل داخلی و بین‌المللی، وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، کشور، اطلاعات و اقتصادی و امور داری و سازمان‌های راهداری، گمرک، توسعه تجارت، اموال تملیکی، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و بانک مرکزی، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سایر صاحب‌نظران این حوزه (نظیر اندیشکده اقتصاد مقاومتی) در خصوص چالش‌های گمرکی اخذ شد. همچنین در پژوهش مجزایی قوانین و مقررات گمرکی ایران با کشورهای چین، امارات و ترکیه مورد مقایسه قرار گرفت که نتایج تفصیلی آن در گزارش بعدی منتشر خواهد شد.

در گزارش پیش رو، ابتدا اطلاعات مختصری برای آشنایی با ساختار، وظایف و شاخص‌های عملکرد گمرک ارائه و در ادامه چالش‌های اساسی حوزه گمرک تبیین شده است. نهایتاً نتایج این گزارش می‌تواند زمینه و محورهای اصلاح مقررات و فرایندهای گمرکی را برای بهره‌برداری مجریان، تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران کشور، فراهم کند.

۲. آشنایی با گمرک



مطابق تعریف سازمان جهانی گمرک (WCO) [۳] و کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو^۱، گمرک به خدمات دولتی (یا یک دستگاه دولتی ارائه‌دهنده خدمت) اطلاق می‌شود که مسئولیت اجرای قوانین گمرکی، وصول عوارض و مالیات، اجرای سایر قوانین و مقررات مربوط به واردات، صادرات، جابه‌جایی یا نگهداری کالا را بر عهده دارد.

در کشور ما گمرک جمهوری اسلامی ایران سازمانی دولتی تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی است که به‌عنوان مرزبان اقتصادی کشور نقش محوری و هماهنگ‌کننده را در مبادی ورودی و خروجی کشور دارد. گمرک مسئول اعمال حاکمیت دولت در اجرای قانون امور گمرکی و سایر قوانین و مقررات مربوط به صادرات و واردات و عبور (ترانزیت) کالا و وصول حقوق ورودی و عوارض گمرکی و مالیات‌های مربوطه و الزامات فنی و تسهیل تجارت است؛ گمرک جمهوری اسلامی ایران شامل ستاد مرکزی گمرک ایران و گمرک‌های اجرایی است.^۲

در حال حاضر تعداد ۲۳۱ اماکن گمرکی^۳ و ۱۳۸ گمرک اجرایی در کشور فعال هستند که حدود ۳۰ گمرک در استان‌های غیرمرزی فعالیت می‌کنند. گمرک‌های اجرایی موظفند در مرزهای رسمی تردد کالا و مسافر (اعم از زمینی، دریایی و هوایی) و همچنین در مبادی بازارچه‌های مرزی، مناطق آزاد تجاری صنعتی، مناطق ویژه اقتصادی، بنادر خشک و ... مستقر باشند. براساس بررسی‌های انجام شده مجموعه گمرک حدوداً دارای ۹ هزار نفر پرسنل است.^۴

در ماده (۳) قانون امور گمرکی، در قالب ۲۲ مورد وظایف و اختیارات گمرک ایران بر شمرده شده است که عبارتند از:

(الف) اعمال سیاست‌های دولت در زمینه صادرات و واردات و عبور کالا،

(ب) تشخیص و وصول حقوق ورودی و سایر وجوه قابل وصول قانونی توسط گمرک ایران،

(پ) انجام تشریفات قانونی ترخیص و تحویل کالا به صاحب یا نماینده قانونی وی و بررسی اسناد ترخیص به منظور احراز صحت شرایط ترخیص و وصول کسر دریافتی یا استرداد اضافه دریافتی،

(ت) کنترل و نظارت بر امر عبور کالا از قلمرو کشور،

1 . Revised KYOTO Convention

۲. ماده (۲) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۰۸/۰۲ و اصلاحات بعدی.

۳. اماکن گمرکی: انبارها، باراندازها، اسکله‌ها، فرودگاه‌ها، ایستگاه‌های راه آهن، محوطه‌ها و هر محل یا مکانی است که تحت نظارت گمرک است و برای انباشتن و نگهداری کالاها به منظور انجام تشریفات گمرکی استفاده می‌شود. این اماکن می‌تواند انبارهای گمرکی، انبارهای اختصاصی و سردخانه‌های عمومی باشد.

۴. براساس مصاحبه و استعلام صورت گرفته از مسئولان محترم گمرک ایران.



ث) اجرای قوانین و مقررات مرتبط با بازارچه‌های مرزی، مرز نشینان و پبله‌وران،
 ج) اعمال مقررات گمرک در باره معافیت‌ها و ممنوعیت‌ها در بخش‌های صادرات قطعی، صادرات موقت، واردات قطعی، واردات موقت،
 کران بری (کابوتاژ)، عبور داخلی کالا، انتقالی، معاملات پایاپای مرزی، فروشگاه‌های آزاد، بسته‌ها و پیک‌های سیاسی و پست بین‌المللی،
 چ) اجرای قوانین و مقررات مربوط به تخلفات و قاچاق گمرک، کالاهای متروکه و ضبط،
 ح) پیش‌بینی و فراهم نمودن زیرساخت‌های مورد نیاز برای اجرا و استقرار سامانه‌ها، رویه‌ها و روش‌های نوین همچون پنجره واحد در
 فعالیت‌های گمرک،
 خ) جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل و انتشار آمار میزان واردات و صادرات کالا،
 د) بررسی و شناخت موانع نظام گمرک و برنامه‌ریزی در جهت رفع آنها،
 ذ) اظهار نظر درباره پیش‌نویس طرح‌ها، لوایح، تصویب‌نامه‌های مرتبط با امور گمرک،
 ر) اتخاذ روش‌های مناسب جهت هدایت و راهبری دعاوی حقوقی و قضایی در رابطه با امور گمرک،
 ز) آموزش کارکنان و نظارت و انجام بازرسی اعمال و رفتار کارکنان گمرک، کشف تخلف و تقصیرات اداری آنان،
 ژ) بازرسی از واحدهای اجرایی گمرک و نظارت بر عملکرد آنها و ساماندهی کمی و کیفی مبادی ورودی و خروجی،
 س) رسیدگی و حل اختلافات ناشی از اجرای قانون و مقررات گمرک و صاحب کالا برابر قوانین و مقررات مربوطه،
 ش) گسترش ارتباطات بین‌المللی، انعقاد تفاهم‌نامه و موافقت‌نامه‌های گمرک دو یا چند جانبه، عضویت و تعامل فعال با سازمان‌های بین‌المللی
 و گمرک با رعایت اصل هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی و قوانین مربوطه،
 ص) رعایت توصیه‌های سازمان جهانی گمرک، قراردادهای بازرگانی و توافق‌نامه‌های منعقد شده یا پایاپای در چهارچوب قوانین و مقررات مربوطه،
 ض) رعایت مفاد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به منظور واگذاری امور غیر حاکمیتی گمرک به
 بخش‌های خصوصی و تعاونی،
 ط) استفاده از فناوری‌های نوین و تجهیز اماکن گمرک به ابزارهای پیشرفته جهت افزایش کارایی و بهبود انجام تشریفات گمرک،
 ظ) تمهیدات لازم برای تسهیل امور تجاری، تشویق صادرات و گسترش عبور کالا،
 ع) تسهیل فرایندهای گمرک با هدف توسعه گردشگری،
 غ) انجام سایر وظایف گمرک به موجب قوانین و مقررات.
 مطابق تعاریف و تکالیف مذکور، گمرک مجری سیاست‌های حاکمیت و سیاستگذاران حوزه تجارت از قبیل وزارت صنعت، معدن و تجارت،
 وزارت جهاد کشاورزی، بانک مرکزی و ... است.
 مطابق وظایف گمرک فوق‌الذکر («چ») و احکام قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳ و اصلاحات بعدی)، گمرک
 به‌عنوان مرزبان اقتصادی کشور نقش مهمی در جلوگیری از قاچاق کالا از طریق مبادی رسمی دارد. لذا گمرک باید به‌گونه‌ای عمل کند که
 علاوه بر تسهیل فرایند تجارت، با نظارت‌های هوشمند مانع از ورود کالای قاچاق از طریق مبادی گمرک شود. در مقابل، واردات کالای قاچاق
 از مبادی گمرک و افزایش زمان و هزینه تجارت رسمی، علاوه بر کاهش فرصت‌های شغلی به عدم توسعه تجارت کشور منجر خواهد شد.
 مهم‌ترین قوانین مرتبط با حوزه گمرک عبارتند از: قانون امور گمرک (مصوب ۱۳۹۰ و اصلاحات بعدی)، قانون مقررات صادرات و واردات
 (مصوب ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی)، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحات بعدی) و قانون حمل و نقل و عبور کالاهای
 خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲). گفتنی است طبق قوانین و مقررات، گمرک ایران به برخی از نهادها و
 کنوانسیون‌های بین‌المللی حوزه گمرک پیوسته و ضمن مشارکت در آنها، از ضوابط آن پیروی می‌کند؛ برای مثال:
 ۱. سازمان جهانی گمرک (شورای همکاری گمرک): براساس کنوانسیون مورخ ۱۳۲۹/۰۹/۲۴ (۱۵ دسامبر ۱۹۵۰ میلادی) ایجاد شد و
 ایران در اسفند ماه سال ۱۳۳۷ هجری شمسی به آن پیوسته است.
 ۲. سامانه (سیستم) هماهنگ‌شده: توصیف و کدگذاری کالا براساس کنوانسیون بین‌المللی سامانه هماهنگ‌شده توصیف و نشانه‌گذاری
 (کدگذاری) کالا (مورخ ۱۴ ژوئن ۱۹۸۳ میلادی) است و جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۷۳/۰۶/۲۰ هجری شمسی، به آن پیوسته است.
 ۳. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو در مورد ساده و هماهنگ‌سازی تشریفات گمرک در تاریخ

۱۳۸۹/۱۲/۰۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. طرف‌های متعاقد این کنوانسیون که تحت نظر شورای همکاری‌های گمرکی تهیه و تدوین شده است، ضمن تلاش برای رفع تفاوت بین رویه‌ها و تشریفات گمرکی طرف‌های متعاقد که می‌تواند سبب کندی تجارت و سایر مبادلات بین‌المللی شود، ملزم به رعایت اصول این کنوانسیون هستند.

ایران در کنوانسیون حمل‌ونقل بین‌المللی کالا در جاده‌ها موسوم به کارنه تیر (TIR)، کنوانسیون هماهنگی کنترل کالا در مرز، کنوانسیون ورود موقت موسوم به کنوانسیون استانبول (و کنوانسیون‌های ذیل آن از قبیل A.T.A)، کنوانسیون هواپیمایی بین‌المللی و بیش از ۱۵ کنوانسیون و موافقت‌نامه مرتبط دیگر نیز عضویت دارد.

۳. اهمیت تسهیل فرایندهای گمرکی و تجاری

مقررات و هزینه‌های تجارت، یکی از شاخص‌های مؤثر در محاسبه میزان سهولت فعالیت اقتصادی در کشورها است. شاخص‌های انجام کسب و کار^۱ در تجارت فرامرزی، زمان ترخیص کالا در رویه‌های رسمی از جمله زمان کنترل‌های گمرکی را اندازه‌گیری می‌کند. مطالعات موردی^۲ در برخی از کشورها نشان می‌دهد تأخیرها و افزایش زمان ۱۰ درصدی فرایندهای مربوط به گمرک، به کاهش ۴ درصدی صادرات منجر شده و همچنین کاهش ۵۰ درصد هزینه‌های هر محموله در گمرک، معادل کاهش ۹ درصدی تعرفه مربوط به آن کالا است. [۴]

مطالعات سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی نیز نشان می‌دهد که تسهیل تجاری می‌تواند برای همه کشورها 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 اقدام‌های مجزاست. طبق این مطالعات، بهبود کلیه شاخص‌های تسهیل تجاری می‌تواند به کاهش هزینه‌های تجارت 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. [۱۵]

مطالعات مذکور مفیدترین اصلاحات عبارتند از:

■ هماهنگی و ساده‌سازی اسناد:

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:

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:

خودکار شدن فرایندها 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.

■ دسترسی به اطلاعات تجاری:

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.

■ استعلامات گمرکی:

امکان استعلام قبلی در مورد مسائل گمرکی هم باعث کاهش هزینه‌ها تا ۱/۵ درصد برای کشورهای با درآمد متوسط پایین، ۱/۲ درصد برای کشورهای با درآمد متوسط بالا و ۱ درصد برای کشورهای عضو سازمان مذکور خواهد شد. [۱۵]

1. Doing Business.

۲. مارتینکوس، کاربالو و گرازبانو (۲۰۱۵) تأخیرهای مرتبط به گمرک در صادرات مربوط به شرکت‌ها را با مطالعه اطلاعات تراکنش‌های صادراتی کشور آروگوئه در بازه ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۱ اندازه گرفتند. نتایج مطالعات آنها نشان داد که ۱۰ درصد افزایش در تأخیر گمرک‌ها به ۴ درصد کاهش صادرات منجر می‌شود. این تأثیر ناشی از هزینه‌های زیاد صادرکنندگان است که متعاقباً باعث کاهش فروش خارجی آنها می‌شود. همین‌طور برای خریداران که به‌نظر می‌رسد تمایل آنها برای خرید از شرکت‌هایی که تحویلشان با تأخیرهایی که بیان شد همراه است کاهش پیدا می‌کند. مشابه این گفتار، هر نوک و کورن (۲۰۱۵) تأثیر هزینه‌های اداری هر ارسال (محموله) را بر حجم تجارت تحلیل کردند. با مطالعه اطلاعات حمل‌ونقل صادراتی اسپانیا، در بازه زمانی ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۲ محققان متوجه شدند که ۵۰ درصد کاهش در هزینه‌های ارسال برابر است با کاهش ۹ درصدی تعرفه‌ها.



۴. شاخص‌های گمرکی



در این بخش به بررسی شاخص‌های بین‌المللی مرتبط با گمرک از قبیل زمان و هزینه فرایندهای گمرکی، زیرساخت‌ها، مدیریت مرزی و ... می‌پردازیم و در قسمت بعدی، شاخص‌های تجارت خارجی کشور که می‌تواند در حوزه گمرکی مؤثر یا از آن تأثیرپذیر باشد، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

مطابق گزارش بانک جهانی^۱، در سال ۲۰۲۰ ایران در شاخص تجارت فرامرزی از میان ۱۸۸ کشور مورد بررسی، دارای رتبه ۱۲۳ است. جزئیات مربوط به شاخص‌های زمان و هزینه انطباق اسناد^۲ و بازرسی یا انطباق مرزی^۳ در رویه‌های صادرات و واردات به‌ازای هر محموله، برای کشورهای ترکیه، چین، امارات، ایران و عراق در جدول زیر نمایش داده شده است.

مطابق آمار ایران در این جدول، در رویه صادرات مدت زمان انطباق اسناد و بازرسی کالا به ترتیب ۳۳ ساعت و ۱۰۱ ساعت و در رویه واردات به ترتیب ۴۰ ساعت و ۱۴۱ ساعت است. هزینه‌های انطباق اسناد و انطباق مرزی ایران نیز در رویه صادرات به ترتیب ۶۰ و ۴۱۵ دلار و در واردات به ترتیب ۹۰ و ۶۶۰ دلار است.^[۶]

جدول ۱. جزئیات مربوط به نماگر تجارت فرامرزی به‌ازای هر محموله (۲۰۲۰)

کشور	رتبه شاخص تجارت فرامرزی	زمان صادرات (ساعت)		هزینه صادرات (دلار)		زمان واردات (ساعت)		هزینه واردات (دلار)	
		انطباق اسناد	انطباق فیزیکی (مرزی)	انطباق اسناد	انطباق فیزیکی (مرزی)	انطباق اسناد	انطباق فیزیکی (مرزی)	انطباق اسناد	انطباق فیزیکی (مرزی)
ترکیه	۴۴	۴	۱۰	۵۵	۳۳۸	۲	۷	۵۵	۴۶
چین	۵۶	۸	۱۸	۷۰	۲۴۹	۱۱	۳۷	۷۵	۲۳۰
امارات	۹۲	۵	۲۷	۱۴۰	۴۶۲	۱۲	۵۴	۲۸۳	۵۵۳
ایران	۱۲۳	۳۳	۱۰۱	۶۰	۴۱۵	۴۰	۱۴۱	۹۰	۶۶۰
عراق	۱۸۱	۵۰۴	۸۵	۱۸۰۰	۱۱۱۸	۱۷۶	۱۳۱	۵۰۰	۶۴۴

مأخذ: گزارش سال ۲۰۲۰ بانک جهانی.^[۷]

بانک جهانی در شاخص عملکرد لجستیک (LPI)^۴، کارایی فرایند ترخیص کالا از گمرک^۵ را در سال‌هایی از ۲۰۰۷ تا ۲۰۲۲ منتشر کرده است [۸] که این شاخص براساس کارایی فرایندهای ترخیص گمرکی یعنی سرعت، سادگی و قابل پیش‌بینی بودن تشریفات استخراج شده است.^۶ نمودار زیر وضعیت شاخص مذکور در ایران را در مقایسه با کشورهای چین، امارات و ترکیه نمایش می‌دهد. این شاخص از بین ۱ تا ۵ تعیین شده است که نمره بالاتر نشان‌دهنده وضعیت بهتر فرایند ترخیص کالا از گمرک است. در این مقایسه به ترتیب کشورهای امارات، چین و ترکیه از شاخص‌های بهتری برخوردار می‌باشند. البته در سال ۲۰۱۸ شاخص مربوط به ایران و ترکیه به یکدیگر نزدیک‌تر شده است.

1. World Bank

۲. زمان و هزینه انطباق اسناد شامل زمان و هزینه برای اخذ مدارک، تهیه اسناد، رسیدگی به اسناد، ارائه مدارک و ارائه اسناد است.

۳. انطباق مرزی، زمان و هزینه مرتبط با رعایت مقررات گمرکی و مقررات مربوط به سایر بازرسی‌هایی را که برای عبور محموله از مرز اقتصادی الزامی است (به‌استثنای تعرفه‌ها) و همچنین زمان و هزینه جابه‌جایی که در بندر یا مرز آن انجام می‌شود، را در برمی‌گیرد. به عبارت دیگر زمان و هزینه انطباق مرزها شامل زمان و هزینه اخذ، تهیه و ارسال مدارک در حین جابه‌جایی در بندر یا مرز، ترخیص کالا از گمرک و مراحل بازرسی است. برای اطلاعات بیشتر به وبسایت بانک جهانی به نشانی زیر مراجعه نمایید:

<https://archive.doingbusiness.org/en/methodology/trading-across-borders>

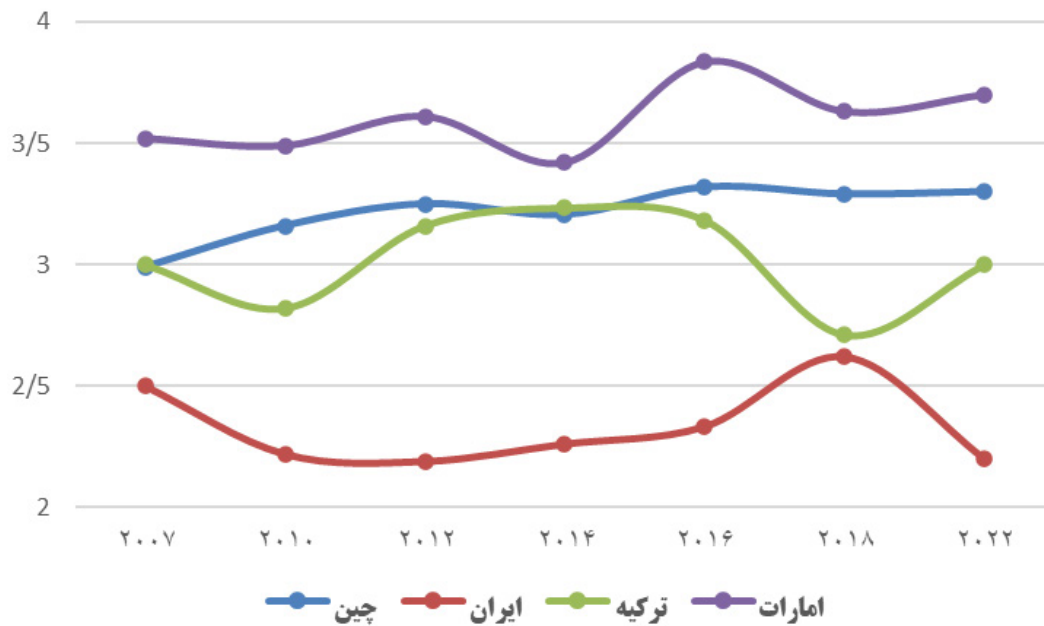
4. Logistics Performance Index

5. Efficiency of Customs Clearance Process

۶. این شاخص و شاخص انجام کسب و کار براساس نظرسنجی از مشارکت‌کنندگان خیره (بازرگانان، مسئولان، حقوق دانان و وکلا، حسابداران و ...) در نقاط مختلف جهان استخراج شده است:

<https://archive.doingbusiness.org/en/methodology/methodology-note>

نمودار ۱. شاخص کارایی فرایند ترخیص کالا از گمرک



مأخذ: بانک جهانی.

یکی دیگر از شاخص‌های بین‌المللی که در زمینه بررسی مقایسه عملکرد گمرک‌های کشورهای مختلف می‌توان به آن استناد کرد، شاخص توانمندسازی تجاری^۱ است. این شاخص از سال ۲۰۰۸ و به صورت دو سال یک بار^۲ توسط مجمع جهانی اقتصاد^۳ منتشر می‌شود. [۹] در جدول زیر نمره و رتبه شاخص توانمندسازی تجارت (از میان ۱۳۶ کشور) در دو سال ۲۰۱۴ و ۲۰۱۶ برای کشورهای مورد مطالعه، نمایش داده شده است.

جدول ۲. مقایسه نمره و شاخص توانمندسازی تجارت

کشور	نمره در سال ۲۰۱۶	رتبه در سال ۲۰۱۶	نمره در سال ۲۰۱۴	رتبه در سال ۲۰۱۴
امارات	۵,۲۳	۲۳	۵,۰۵	۲۳
ترکیه	۴,۵۲	۵۹	۴,۵۴	۴۸
چین	۴,۴۹	۶۱	۴,۳۶	۶۳
ایران	۳,۱۶	۱۳۲	۳,۰۷	۱۳۰

مأخذ: گزارش مجمع جهانی اقتصاد.

1. Enabling Trade Index

۲. البته آخرین گزارش منتشر شده مربوط به سال ۲۰۱۶ است.

3. World Economic Forum



بر اساس شاخص توانمندسازی تجاری مجموعه عوامل مربوط به تسهیل تجاری بر اساس ۴ زیرشاخص دسترسی به بازار^۱، مدیریت مرزی^۲، زیرساخت‌ها^۳ و محیط عملیاتی^۴ طبقه‌بندی می‌شوند. در میان شاخص‌ها و زیرشاخص‌های تعریف شده، مدیریت مرزی و زیرساخت‌ها می‌توانند ناظر بر عملکرد گمرک باشد که چنین تعریف شده است:

۱. **مدیریت مرزی:** زیرشاخص مدیریت مرزی پارامترهایی نظیر کیفیت، شفافیت و بهره‌وری مدیریت مرزهای یک کشور را ارزیابی می‌کند. این ارزیابی به طور خاص در زمینه کالاهای صادراتی و وارداتی انجام می‌گیرد و شامل بررسی محدوده، کیفیت و جامعیت خدمات کلیدی ارائه شده توسط گمرک و سازمان‌های ذی‌ربط است.

۲. **زیرساخت:** زیرشاخص زیرساخت نیز قابلیت دسترسی و کیفیت زیرساخت‌های حمل‌ونقل یک کشور، خدمات مرتبط و زیرساخت‌های ارتباطی که برای تسهیل انتقال کالا در داخل کشور و سراسر مرزهای آن ضروری است را در بر می‌گیرد.

جدول ۳. نماگرهای مربوط به شاخص توانمندی تجارت از میان ۱۳۶ کشور (۲۰۱۶)

شاخص	چین	ایران	ترکیه	امارات	زیر شاخص	چین	ایران	ترکیه	امارات
دسترسی به بازار	۱۲۶	۱۳۶	۸۶	۱۱۸	دسترسی به بازار داخلی	۱۰۱	۱۳۶	۸۷	۷۰
					دسترسی به بازار خارجی	۱۲۴	۱۳۶	۸۸	۱۳۱
مدیریت مرزی	۵۲	۱۲۳	۴۵	۲۵	کارایی و شفافیت اداره مرزها	۵۲	۱۲۳	۴۵	۲۵
زیرساخت	۲۷	۹۰	۴۶	۶	کیفیت زیرساخت‌های حمل‌ونقل هوایی	۱۲	۶۹	۲۷	۲
					قابلیت دسترسی و کیفیت خدمات حمل‌ونقل	۳۲	۸۶	۴۵	۱۳
					قابلیت دسترسی و استفاده از ICTs	۶۴	۱۰۰	۷۴	۱۹
محیط عملیاتی	۴۲	۱۱۶	۷۳	۹	محیط عملیاتی	۴۲	۱۱۶	۷۳	۹

مأخذ: گزارش مجمع جهانی اقتصاد.

مطابق جدول فوق، ایران در زمینه تمامی نماگرهای مربوط به شاخص توانمندسازی تجارت، عملکرد نامناسبی را نسبت به کشورهای مورد مطالعه (ترکیه، امارات و چین) داشته است. در زمینه مدیریت مرزی، کارایی و شفافیت حاکم بر مرزهای کشور جایگاه کشورمان در رتبه ۱۲۳ برآورد شده است. این امر حکایت از نامناسب بودن خدمات مرتبط با گمرک از قبیل تعداد روزها و اسناد لازم برای صادرات و واردات دارد. در زمینه زیرساخت‌های تجاری و مواردی از قبیل کیفیت زیرساخت‌ها، قابلیت دسترسی به خدمات حمل‌ونقل و ICT نیز ایران در بین ۱۳۶ کشور، در رده ۹۰ قرار دارد.

با عنایت به مطالب این بخش، شاخص‌های بین‌المللی نشان می‌دهد ایران در حوزه فرایندهای مرتبط با تجارت کالا از جمله فرایندهای گمرکی از جایگاه مناسبی برخوردار نیست. از سوی دیگر با عنایت به مسائلی نظیر جایگاه ایران در تحولات منطقه‌ای و اهمیت ابتکار کشورمان در نظم جدید جهانی، توسعه ظرفیت‌های تجاری و لزوم مقابله با قاچاق کالا و ارز برای حمایت از تولید رقابت‌پذیر، بهبود شاخص‌های اقتصادی و ... رفع چالش‌های گمرکی و تسهیل فرایندهای تجاری از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است.

۱. Market Access: زیرشاخص دسترسی به بازار، متشکل از دو عامل دسترسی به بازار داخلی و دسترسی به بازار خارجی، دربردارنده مواردی از قبیل گستردگی و پیچیدگی نظام تعرفه‌ای کشورها، موانع تعرفه‌ای پیش روی کشورها و مزیت‌هایی که صادرکنندگان در بازارهای خارجی از آن بهره‌مند می‌شوند، است.

2. Border Administration

3. Infrastructure

۴. Infrastructure: زیرشاخص محیط عملیاتی عوامل کلیدی اثرگذار بر محیط کسب‌وکار صادرکنندگان و واردکنندگان را مورد ارزیابی قرار می‌دهد و کیفیت محیط عملیاتی یک کشور را که به‌طور معناداری بر توان شرکت‌ها در صادرات، واردات، تجارت و حمل‌ونقل کالا اثرگذار است، مورد سنجش قرار می‌دهد. اطلاعات مربوط به زیرشاخص‌های توانمندی تجارت در جدول زیر گزارش شده است.

۵. آمارهای گمرک ایران



آمارهای تجاری و گمرک کشور، می‌تواند میزان اهمیت امور گمرک و رفع چالش‌های مرتبط با آن را به نمایش گذارد. در این بخش به بررسی برخی از این آمارها می‌پردازیم.

۵-۱. آمار و اطلاعات کلی

مطابق آمارهای ارائه شده، به صورت میانگین طی ۱۱ سال اخیر، سالیانه حدود ۳۲/۳ میلیارد دلار صادرات کالا به خارج از کشور (بدون احتساب فروش نفت خام) و حدود ۴۲/۲ میلیارد دلار واردات کالا به صورت رسمی و از طریق گمرک‌های اجرایی کشور انجام پذیرفته است. همچنین سالیانه حدود ۱۰ میلیون تن ترانزیت (عبور خارجی) کالا از قلمرو کشور صورت می‌پذیرد. حجم صادرات و واردات رسمی کشور در سال ۱۴۰۱ حدود ۱۱۲،۸ میلیارد دلار و حجم ترانزیت حدود ۱۰،۸ میلیون تن اعلام شده است. [۱۰] [۱۱]
جدول زیر میزان صادرات غیرنفتی و واردات کالا به کشور را به تفکیک سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ نشان می‌دهد.

جدول ۴. روند ارزش واردات و صادرات غیرنفتی ایران در سال‌های ۱۳۹۰-۱۴۰۱ (میلیارد دلار)

سال	ارزش صادرات	ارزش واردات
۱۳۹۰	۳۳/۸	۶۲
۱۳۹۱	۳۲/۵	۵۴
۱۳۹۲	۳۱/۵	۴۹
۱۳۹۳	۳۶/۵	۵۱
۱۳۹۴	۳۵/۶	۳۹
۱۳۹۵	۳۶/۷	۴۰
۱۳۹۶	۳۹/۹	۵۴
۱۳۹۷	۳۹/۵	۴۳
۱۳۹۸	۴۰/۹	۴۲
۱۳۹۹	۳۴/۹	۳۸
۱۴۰۰	۴۸/۶	۵۳
۱۴۰۱	۵۳/۱*	۵۹/۳**

مأخذ: بانک اطلاعاتی سری زمانی بانک مرکزی [۱۱] و اطلاعات گمرک [۱۰]

* در آمار کارشناسی شده (اصلاح شده) گمرک که در اواسط سال ۱۴۰۲ منتشر شد، صادرات کشور در سال ۱۴۰۱ به میزان ۵۴/۱ میلیارد دلار عنوان شد.
** در آمار کارشناسی شده (اصلاح شده) گمرک که در اواسط سال ۱۴۰۲ منتشر شد، واردات کشور در سال ۱۴۰۱ به میزان ۶۰/۳ میلیارد دلار عنوان شد.

همچنین آمار قاچاق (اعم از قاچاق وارداتی و صادراتی)، حداقل حدود ۱۲ میلیارد دلار را در سال ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز تخمین زده است. [۱۲] در برخی دیگر از گزارش‌ها^۱، آمار واردات کالای قاچاق تا ۲۵ میلیارد دلار در سال برآورد شده است. در بخش دیگری از این گزارش، آمار و توضیحات بیشتری در خصوص واردات کالای قاچاق به کشور ارائه شده است.

۵-۲. تمرکز تجارت

برخی معتقدند سهولت فرایندهای واردات کالا به افزایش واردات کالای خارجی و تهدید تولیدات داخلی منجر خواهد شد اما بررسی‌ها نشان می‌دهد بخش زیادی از واردات کالا به کشور، مربوط به واردات اقلام واسطه‌ای و سرمایه‌ای است؛ مطابق اطلاعات جدول ۵، حدود ۶۷ درصد واردات سهم کالای واسطه‌ای بوده و حدود ۱۷ درصد ناظر به واردات اقلام سرمایه‌ای است؛ لذا تأمین مواد اولیه و قطعات مورد نیاز واحدهای تولیدی و قیمت تمام شده اقلام تولید یا پردازش شده در کشور که بخشی از محصول (و همچنین ماشین‌آلات خط تولید) آنها وارداتی است، از زمان و هزینه فرایندهای گمرک تأثیر مستقیم می‌پذیرد؛ بر همین اساس ساده‌سازی فرایند واردات اقلام سرمایه‌ای نیز می‌تواند نقش مؤثری در ورود سرمایه به کشور داشته باشد.

۱. از جمله گزارش تحقیق و تفحص مجلس از ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۹۹.



جدول ۵. روند ارزش واردات کالاها به تفکیک نوع مصرف طی سال‌های ۱۴۰۱-۱۳۹۰ (میلیارد دلار / درصد)

سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	میانگین سهم سالیانه (درصد)
واسطه‌ای	۴۴	۴۰	۳۶	۳۵	۲۷	۲۶	۳۲	۲۷	۳۱	۲۷/۱	۳۷/۱	۴۱/۸	۶۷/۰۴
سرمایه‌ای	۱۰	۸	۷	۹	۷	۸	۸	۷	۶	۵/۶	۷/۲	۱۰/۵	۱۷/۱۳
مصرفی	۸	۶	۶	۷	۵	۶	۱۰	۷	۵	۵/۱	۸/۶	۷/۱	۱۳/۷
طبقه‌بندی نشده	-	-	-	-	-	-	۴	۲	۰/۱	۰/۳	-	-	۲/۲
مجموع	۶۲	۵۴	۴۹	۵۱	۳۹	۴۰	۵۴	۴۳	۴۲.۱	۳۸/۱	۵۳	۵۹/۶	۱۰۰

مأخذ: بانک اطلاعاتی سری زمانی بانک مرکزی [۱۱] و گزارش سازمان توسعه تجارت [۳۰]

یکی از چالش‌های پیش روی اصلاح گمرک که بعضاً در گزارش‌ها و جلسات مختلف به آن اشاره می‌شود، عبارت است از تعداد بالای اقلام کالایی، کشورهای طرف معامله و گمرک‌های اجرایی کشور؛ لذا در ادامه بررسی آمارهای تجاری و گمرکی کشور، پراکندگی و تمرکز موارد فوق نسبت به کل تجارت کشور مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد بیش از ۶۰ درصد واردات کشور به ۲۰۰ قلم کالا مربوط است؛ به عبارت دیگر مدیریت واردات ۲۰۰ قلم نخست وارداتی به کشور، به معنای مدیریت حدود ۶۳ تا ۶۹ درصد از واردات کشور است. شایان ذکر است آمار موجود دریافتی از گمرک نشان می‌دهد اقلام عمده وارداتی طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ تقریباً مشابه یکدیگر بوده و تفاوت چشمگیری نداشته است. از مهم‌ترین ابزارهای مدیریت واردات می‌توان به محدودیت‌های غیر تعرفه‌ای^۱، محدودیت‌های تعرفه‌ای^۲ و تعدیل نرخ ارز^۳ اشاره کرد. در جدول زیر ارزش و سهم واردات اقلام عمده وارداتی و سهم آنها از کل واردات نشان داده شده که حائز نکات قابل توجهی است. [۱۳]

۱. محدودیت‌های غیر تعرفه‌ای شامل ممنوعیت واردات، سهمیه‌بندی واردات و محدودیت‌های فنی و استانداردهای خاص در واردات است. در واقع دولت می‌تواند در حیطه محدودیت‌های غیر تعرفه‌ای، با وضع قوانینی، واردات یک کالا را ممنوع کند یا با ایجاد سهمیه‌بندی، واردات یک کالا را کنترل و محدود نماید و یا با وضع استانداردها و محدودیت‌های فنی خاص، واردات یک کالا را کنترل کند. دولت می‌تواند با افزایش محدودیت‌های غیر تعرفه‌ای از میزان واردات بکاهد.

۲. محدودیت‌های تعرفه‌ای شامل تعرفه بر ارزش و تعرفه بر واحد کالاهای وارداتی است. اعمال تعرفه بر یک کالای وارداتی در واقع شبیه به سازوکارهای مالیاتی عمل می‌کند. افزایش تعرفه بر یک کالای وارداتی از طریق افزایش قیمت آن کالا در داخل، موجب کاهش واردات آن کالا می‌شود.

۳. افزایش نرخ ارز (کاهش ارزش پول ملی در مقابل سایر پول‌ها) به معنای گران شدن قیمت کالاهای خارجی در داخل و در مقابل، ارزان شدن کالاهای داخلی در خارج است. بنابراین افزایش نرخ ارز، از طریق افزایش قیمت کالاهای وارداتی، موجب کاهش واردات کالاها می‌شود و در مقابل، کاهش نرخ ارز، واردات را افزایش می‌دهد. البته آنچه در مورد نرخ ارز مهم است، نرخ واقعی ارز است که باید مورد توجه و تأکید قرار گیرد.

جدول ۶. ارزش و سهم واردات ۵، ۱۰، ۵۰، ۱۰۰ و ۲۰۰ قلم نخست واردات در سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱

سال		۱۳۹۹		۱۴۰۰		۱۴۰۱	
ردیف	موضوع	ارزش دلاری (میلیون دلار)	سهم از کل واردات (درصد)	ارزش دلاری (میلیون دلار)	سهم از کل واردات (درصد)	ارزش دلاری (میلیون دلار)	سهم از کل واردات (درصد)
۱	مجموع ۵ قلم نخست	۷،۳۷۰	۱۹	۱۲۰،۷۸۶	۲۴	۱۱،۲۴۰	۱۹
۲	مجموع ۱۰ قلم نخست	۹۰،۸۲۷	۲۵/۳	۱۷۰،۴۱۲	۳۳	۱۵،۹۸۹	۲۷
۳	مجموع ۵۰ قلم نخست	۱۶۰،۶۱۷	۴۲/۷	۲۷۰،۱۲۸	۵۱	۲۷،۹۱۲	۴۷
۴	مجموع ۱۰۰ قلم نخست	۲۰۰،۳۵۹	۵۲/۳	۳۱۰،۷۷۱	۶۰	۳۳،۸۳۷	۵۷
۵	مجموع ۱۵۰ قلم نخست	۲۲۰،۸۰۷	۵۸/۶	۳۴۰،۶۵۲	۶۵	۳۷،۵۶۰	۶۳
۶	مجموع ۲۰۰ قلم نخست	۲۴۰،۶۶۶	۶۳/۴	۳۶۰،۸۰۰	۶۹	۴۰،۳۰۷	۶۸
۷	مجموع کل واردات	۳۸۰،۸۹۲	۱۰۰	۵۳۰،۰۱۳	۱۰۰	۵۹،۶	۱۰۰

مأخذ: محاسبات محقق براساس آمار دریافتی از گمرک جمهوری اسلامی ایران. [۱۳] [۱۴]

جمهوری اسلامی ایران با بیش از ۱۴۰ کشور جهان مبادلات تجاری دارد اما براساس اطلاعات جدول زیر، حدود ۶۵ درصد ارزش واردات و حدود ۷۰ درصد ارزش صادرات غیرنفتی کشور با چهار کشور امارات، چین، ترکیه و عراق انجام می‌پذیرد.

جدول ۷. ارزش واردات و صادرات غیرنفتی ایران با سه کشور امارات، چین و ترکیه در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱

کشور مبدا		سال ۱۴۰۰		سال ۱۴۰۱	
		ارزش واردات (میلیون دلار)	ارزش صادرات (میلیون دلار)	ارزش واردات (میلیون دلار)	ارزش صادرات (میلیون دلار)
امارات متحده عربی		۱۶،۵۲۸	۴،۵۱۷	۱۸،۳۹۴	۵،۷۶۶
چین		۱۲،۷۴۰	۱۴،۵۹۵	۱۵،۷۴۳	۱۴،۵۸۳
ترکیه		۵،۲۹۴	۶،۰۸۵	۶،۰۹۸	۷،۴۵۹
عراق		۱،۱۹۶	۸،۹۰۰	۲۶۳	۱۰،۲۳۷
کل واردات و صادرات		۵۲،۹۹۶	۴۸،۴۴۰	۵۹،۶۵۵	۵۳،۱۶۵
نسبت تجارت چهار کشور به کل (درصد)		٪۶۷	٪۷۰	٪۶۷	٪۷۱

مأخذ: براساس آمار دریافتی از گمرک جمهوری اسلامی ایران. [۱۰]



جداول زیر ۲۰ گمرک اول کشور (معادل ۱۵ درصد کل گمرک‌های کشور) در حوزه واردات و صادرات سال ۱۴۰۱ را نمایش می‌دهد. مطابق این جداول، بیش از ۹۰ درصد واردات کشور در سال ۱۴۰۱ از طریق گمرک‌های زیر انجام پذیرفته است که بندر شهید رجایی، بندر امام خمینی (ره) و فرودگاه امام خمینی (ره) به ترتیب با ۳۳، ۱۵ و ۱۱ درصد بیشترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۸. میزان واردات کالا از ۲۰ گمرک اول کشور در سال ۱۴۰۱

ردیف	نام گمرک	ارزش واردات (دلار)	نسبت به کل واردات (درصد)
۱	منطقه ویژه اقتصادی شهید رجایی	۲۰,۱۵۴,۱۶۷,۱۷۷	۳۳/۴۲
۲	منطقه ویژه اقتصادی بندر امام خمینی (ره)	۶,۵۳۱,۱۷۷,۴۴۸	۱۵/۸۰
۳	فرودگاه امام خمینی (ره)	۶,۹۶۲,۰۲۷,۹۳۳	۱۱/۵۴
۴	تهران	۳,۵۲۸,۰۹۰,۲۳۳	۵/۸۵
۵	منطقه ویژه اقتصادی بوشهر ۱	۱,۸۴۷,۱۱۳,۰۲۵	۳/۰۶
۶	منطقه ویژه اقتصادی بم	۱,۵۶۵,۷۲۴,۹۱۳	۲/۶۰
۷	منطقه آزاد تجاری چابهار	۱,۳۹۹,۲۳۲,۵۳۲	۲/۳۲
۸	منطقه ویژه اقتصادی امیرآباد	۱,۲۳۶,۶۲۱,۹۳۲	۲/۰۵
۹	منطقه ویژه اقتصادی پیام	۱,۰۰۶,۲۶۰,۳۸۹	۱/۶۷
۱۰	قزوین	۹۴۰,۱۳۴,۴۳۸	۱/۵۶
۱۱	منطقه آزاد تجاری حسن رود انزلی	۷۴۵,۶۶۵,۹۷۷	۱/۲۴
۱۲	منطقه ویژه اقتصادی سهلان	۷۱۴,۹۳۱,۴۸۳	۱/۱۹
۱۳	بازرگان	۶۸۴,۷۱۳,۳۳۱	۱/۱۴
۱۴	منطقه آزاد تجاری اروند - خرمشهر	۶۵۸,۸۰۲,۱۹۲	۱/۰۹
۱۵	حلفا	۶۳۸,۵۳۸,۷۹۳	۱/۰۶
۱۶	غرب تهران	۶۳۴,۷۷۷,۲۴۴	۱/۰۵
۱۷	منطقه آزاد تجاری انزلی	۶۳۴,۷۳۴,۵۹۹	۱/۰۵
۱۸	زنجان	۵۴۹,۲۸۱,۱۲۹	۰/۹۱
۱۹	منطقه ویژه اقتصادی کاوه	۵۰۳,۳۷۸,۶۰۵	۰/۸۳
۲۰	اصفهان	۴۹۰,۹۳۷,۸۹۲	۰/۸۱
نسبت واردات ۲۰ گمرک اول به کل واردات			۹۰/۲۵

مأخذ: براساس آمار دریافتی از گمرک جمهوری اسلامی ایران. [۱۰]

براساس جدول زیر، بیش از ۸۰ درصد صادرات کشور در سال ۱۴۰۱ از طریق گمرک‌های نمایش داده شده انجام پذیرفته است که منطقه ویژه اقتصادی انرژی پارس، بندر شهید رجایی و گمرک بازرگان به ترتیب با ۲۱، ۱۶ و ۷ درصد بیشترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند. بر این اساس بیش از ۸۰ درصد صادرات و واردات کشور در سال ۱۴۰۱ از طریق ۳۲ گمرک (حدوداً معادل ۲۳ درصد گمرک‌های کل کشور) انجام پذیرفته است.^۱

۱. بررسی آمارهای سال ۱۴۰۰ نیز نتایج مشابهی داشته و حدود ۸۰ درصد تجارت کشور از طریق ۳۱ گمرک انجام پذیرفته که اغلب آنها شامل همین ۳۲ گمرک اول سال ۱۴۰۱ هستند.

جدول ۹. میزان صادرات غیرنفتی از ۲۰ گمرک اول کشور در سال ۱۴۰۱

ردیف	نام گمرک	ارزش واردات (دلار)	نسبت بهکل واردات (درصد)
۱	منطقه ویژه اقتصادی انرژی پارس	۱۱,۷۶۱,۹۰۴,۰۸۰	۲۱/۷۳
۲	منطقه ویژه اقتصادی شهید رجایی	۸,۶۸۵,۳۶۱,۹۰۵	۱۶/۰۴
۳	بازرگان	۳,۷۶۱,۵۷۸,۴۳۸	۶/۹۵
۴	خسروی	۳,۳۱۰,۹۵۰,۵۹۸	۶/۱۲
۵	منطقه ویژه اقتصادی پتروشیمی بندر امام خمینی (ره)	۲,۹۱۸,۳۹۰,۷۶۸	۵/۳۹
۶	منطقه ویژه اقتصادی بندر امام خمینی (ره)	۲,۲۵۴,۹۳۲,۲۳۲	۴/۱۷
۷	منطقه ویژه صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس	۱,۹۴۹,۸۲۶,۴۷۶	۳/۶۰
۸	غرب تهران	۱,۱۷۷,۸۰۱,۵۸۱	۲/۱۸
۹	منطقه ویژه اقتصادی بوشهر ۱	۱,۱۴۲,۸۷۹,۲۷۷	۲/۱۱
۱۰	مشهد	۱,۱۳۳,۸۲۰,۱۸۸	۲/۰۹
۱۱	شلمچه	۱,۱۱۵,۹۶۱,۴۶۳	۲/۰۶
۱۲	مهران	۸۶۹,۳۵۴,۶۸۳	۱/۶۱
۱۳	اصفهان	۸۴۳,۳۵۳,۱۳۹	۱/۵۶
۱۴	تبریز	۷۴۸,۹۷۷,۹۶۴	۱/۳۸
۱۵	قزوین	۶۵۱,۹۱۹,۲۱۱	۱/۲۰
۱۶	زنجان	۵۷۶,۴۹۶,۱۸۱	۱/۰۶
۱۷	کرمانشاه	۵۴۵,۵۵۴,۱۰۲	۱/۰۱
۱۸	پرویزخان	۵۳۴,۱۹۳,۴۳۳	۰/۹۹
۱۹	اراک	۵۰۱,۶۰۵,۲۷۸	۰/۹۳
۲۰	منطقه ویژه اقتصادی لامرد	۴۵۸,۳۸۸,۲۷۹	۰/۸۵
نسبت صادرات ۲۰ گمرک اول بهکل صادرات			۸۳/۰۱

مأخذ: براساس آمار دریافتی از گمرک جمهوری اسلامی ایران. [۱۰]

مطالب این بخش به مان‌شان می‌دهد اصلاح فرایندهای تجاری و گمرکی سهم قابل توجهی در تسهیل واردات اقلام واسطه‌ای و سرمایه‌ای دارد و این اصلاحات را می‌توان با تمرکز بر بخشی از اقلام (کدهای تعرفه)، برخی از کشورهای طرف مبادله و تعداد معینی از گمرک‌ها که حجم بسیاری از تجارت کشور را به خود اختصاص داده‌اند، برنامه‌ریزی و عملیاتی کرد؛ چراکه بیش از ۶۰ درصد واردات کشور حداکثر مربوط به ۲۰۰ قلم کالا بوده، حدود ۶۰ تا ۷۰ درصد تجارت غیرنفتی ایران با چهار کشور و بخش قابل توجهی از تجارت کشور از طریق ۲۳ درصد گمرک‌ها صورت می‌گیرد؛ لذا علاوه بر لزوم اصلاح همه فرایندها، می‌توان با اصلاح بخشی از فرایندهای مرتبط با اقلام، کشورها و گمرک‌های مذکور، قسمت زیادی از رویه‌های گمرکی کشور را بهبود بخشید.

۳-۵. منابع و درآمدهای وصولی

مطابق قانون بودجه سال ۱۴۰۲، بیش از ۱۴۹ هزار میلیارد تومان درآمد از محل اخذ عوارض و حقوق ورودی^۱ از واردات کالا برآورد شده

۱. حقوق ورودی: حقوق گمرکی معادل چهار درصد (۴٪) ارزش گمرکی کالا به‌اضافه سود بازرگانی که هیئت وزیران تعیین می‌کند به‌علاوه وجوهی که به‌موجب قانون، گمرک مسئول وصول آن است و به واردات قطعی کالا تعلق می‌گیرد ولی شامل هزینه‌های انجام خدمات نمی‌شود. (لازم به ذکر است به‌رغم آنکه مالیات بر ارزش افزوده در مبادی ورودی توسط گمرک اخذ می‌شود، لکن مطابق ماده (۶) قانون مالیات بر ارزش افزوده، ذیل حقوق ورودی محسوب نمی‌شود).



است^۱؛ این رقم تقریباً معادل ۷ درصد کل منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ است.^۲ مطابق ماده (۱۶۰) قانون امور گمرکی، دو درصد (۲٪) از حقوق ورودی در حساب مخصوصی نزد خزانه به نام گمرک جمهوری اسلامی ایران واریز می‌شود و معادل آن از محل اعتبار اختصاصی که در قوانین بودجه سنواتی منظور می‌شود در اختیار سازمان مزبور قرار می‌گیرد. گمرک جمهوری اسلامی ایران هفتاد درصد (۷۰٪) این اعتبارات را برای تجهیز گمرک‌ها و ابنیه و ساختمان‌های گمرک و خانه‌های سازمانی با اولویت گمرک‌های مرزی هزینه می‌کند. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ مجموعاً ۶/۰۷ هزار میلیارد تومان برای سازمان گمرک در نظر گرفته است.^۳ البته عملکرد سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ نشان می‌دهد به صورت میانگین سالیانه ۷۲/۷ درصد مالیات بر واردات محقق شده که به تبع آن منابع مذکور نیز کاهش یافته است. همچنین در بازه مذکور، مالیات بر واردات به صورت میانگین سالیانه ۳۴/۳ درصد از کل مالیات‌های غیرمستقیم کشور را به خود اختصاص داده است.

جدول ۱۰. مقایسه رقم مصوب و عملکرد دیف عمومی مالیات بر واردات در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ (هزار میلیارد ریال - درصد)

سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱
مصوب	۹۷,۹	۱۱۳,۳	۱۰۱,۶	۱۰۹	۱۳۷,۳	۱۶۹,۳	۱۷۳,۸	۲۹۲,۱	۳۲۵,۱	۲۴۷,۶	۵۴۶	۷۹۱,۹
عملکرد (تحقق یافته)	۷۸,۹	۷۶,۴	۸۰,۳	۱۳۳,۴	۱۱۵,۵	۱۸۲,۹	۲۲۶,۷	۱۸۷,۳	۲۰۳,۱	۱۷۹,۷	۲۴۷,۶	۵۹۰,۸
درصد تحقق	۸۰,۶	۶۷,۴	۷۹,۱	۱۲۲,۳	۸۴,۱	۱۰۸	۱۳۰,۴	۶۴,۱	۶۲,۴	۷۲,۵	۴۵	۷۴
سهم مالیات بر واردات از کل مالیات‌های غیرمستقیم	۵۷	۵۲	۳۷	۳۸	۳۲	۳۵	۳۰	۳۷	۳۲	۲۱	۱۷,۶	۲۴

مأخذ: محاسبات تحقیق و گزارش‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی، عملکرد مالی دولت طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱.

۶. چالش‌های حوزه گمرک



پس از آشنایی با ساختار، وظایف و شاخص‌های عملکرد گمرک، در این بخش به بررسی چالش‌های اساسی آن خواهیم پرداخت. چالش‌های گمرکی، در دو بخش اصلی بررسی شده است که در بخش اول، پیچیدگی‌های ناظر به اعمال مقررات گمرکی بررسی شده و در بخش دوم، اصلی‌ترین عوامل و مصادیق زمان‌بر بودن تشریفات گمرکی تبیین گردیده است. همچنین در انتهای این بخش به سایر چالش‌های مستقیم و غیرمستقیم احصا شده اشاره دارد که مرتبط با حوزه گمرک هستند.

۶-۱. پیچیدگی‌های اعمال مقررات گمرکی

گمرک به منظور اعمال مقررات گمرکی، با چالش‌ها و پیچیدگی‌های متعددی روبه‌رو است که این چالش‌ها می‌تواند بر درآمدهای عمومی و همچنین بر منافع بازرگانان تأثیرگذار باشد. در این بخش به تشریح برخی از چالش‌های احصا شده می‌پردازیم.

۶-۱-۱. تعدد گمرک‌ها

مطابق اطلاعات بخش اول گزارش با عنوان آشنایی با گمرک، در حال حاضر تعداد ۲۳۱ اماکن گمرکی و ۱۳۸ گمرک اجرایی در کشور فعال هستند که حدود ۳۰ گمرک در استان‌های غیرمرزی فعالیت می‌کنند. در سال ۱۳۸۹ تعداد گمرک‌های فعال به ۱۶۷ رسیده بود. استان هرمزگان با ۲۲ گمرک، استان بوشهر با ۱۴ گمرک، استان خوزستان با ۱۲ گمرک، استان سیستان و بلوچستان با ۱۲ گمرک و استان آذربایجان

۱. مالیات بر واردات، ردیف ۱۱۰۴۰۰ جدول شماره ۵ منابع قانون بودجه ۱۴۰۲، بدون احتساب موارد جمعی خرجی.
 ۲. در صورت واردات اقلامی نظیر خودرو، این سهم بسیار افزایش یافته و سهم بسیاری از منابع دولت خواهد داشت.
 ۳. خلاصه بودجه دستگاه‌های تابعه سال ۱۴۰۱، ردیف ۱۱۰۵۰۰.

غربی با ۹ گمرک دارای بیشترین تعداد گمرک هستند. [۱۰]

گمرک‌های اجرایی موظفند در مرزهای رسمی تردد کالا و مسافر (اعم از زمینی، دریایی و هوایی) و همچنین در مبادی بازارچه‌های مرزی، مناطق آزاد تجاری صنعتی، مناطق ویژه اقتصادی، بنادر خشک و ... مستقر باشند.^۱

بررسی آمارهای گمرک [۱۰] در سال‌های اخیر نشان می‌دهد حدود ۸۰ درصد صادرات و واردات کشور از طریق ۳۲ گمرک انجام می‌شود و مجموع صادرات و واردات سالیانه در حدود ۳۰ گمرک آخر کشور، کمتر از ۳۵ میلیون دلار است.

تعداد بالای گمرک و اماکن گمرکی و پراکندگی آنها، به معنای افزایش هزینه‌ها برای تأمین زیرساخت و منابع انسانی تخصصی است که در صورت عدم تناسب با نیازها و حجم تجارت کشور، موجب تحمیل بار مالی بر گمرک و هدررفت منابع کشور می‌شود. بنابراین با عنایت به تعدد رویه‌ها و مستثنیات گمرکی (که در بخش بعدی به آن اشاره می‌شود)، عدم توجه به لزوم تأمین زیرساخت و نیروی انسانی متخصص و ارائه آموزش‌های متناسب با رویه‌های تخصصی و پیچیده آن، زمینه بروز چالش‌ها و تخلفات گمرکی ایجاد می‌شود؛ همچنین در مواردی گمرک‌های کوچک که خارج از ساختار کارشناسی ایجاد می‌شوند، تحت تأثیر فشارهای منطقه‌ای به اعمال کامل تشریفات قادر نیستند. این معضل ریشه در چند مسئله دارد که در ادامه به برخی از آنها اشاره شده است:

■ خلأ مطالعات آمایش سرزمینی برای ایجاد گمرک‌ها:

مهم‌ترین علت، خلأ مطالعات آمایش سرزمینی متناسب با ظرفیت‌های منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی است؛ به همین دلیل ایجاد برخی از گمرک‌ها بدون توجه به الگوی مطلوب، صرفاً براساس تصمیمات غیر کارشناسی مقطعی و یا فشارهای سیاسی و اجتماعی مردم و مسئولان محلی صورت می‌گیرد که در بخش بعدی توضیحات بیشتری ارائه خواهد شد.

■ محرومیت‌زدایی و رقابت‌های منطقه‌ای:

توسعه تجارت، الزاماتی نظیر توسعه تولید و تأمین نیاز کشورهای طرفین مرز با توجه به مزیت نسبی کشور دارد که نهایتاً بازارچه‌های مرزی یا گمرک‌ها می‌توانند در زنجیره پایانی این فرایند، محلی برای تبادل کالا باشند. متأسفانه برخی از مسئولان گمان می‌کنند صرفاً ایجاد گمرک یا بازارچه می‌تواند به توسعه تجارت منجر شود و به جای تأکید بر تأمین ملزومات و زیرساخت‌ها، توان خود را بر ایجاد گمرک متمرکز می‌کنند. رقابت‌های منطقه‌ای و حساسیت‌های قومی و قبیله‌ای در برخی از نقاط مرزی کشور نیز به این چالش دامن زده است؛ به گونه‌ای که بعضاً امکان حذف یا ادغام یکی از گمرک‌های همجوار وجود ندارد و می‌تواند به اعتراض هر کدام از طرفین منجر شود؛ همچنین ایجاد گمرک در یک منطقه، به ایجاد انتظار و حق برای ایجاد گمرک دیگری در مناطق همجوار می‌شود. از سوی دیگر این رقابت‌ها و حساسیت‌های اجتماعی بعضاً به افزایش تعداد و وسعت مناطق آزاد تجاری صنعتی، مناطق ویژه اقتصادی و بازارچه‌های مرزی منجر شده است که گمرک موظف است در مبادی تمامی موارد مذکور مستقر شود.

در برخی موارد فاصله گمرک‌های مرزی با یکدیگر کمتر از ۱۰ کیلومتر است. به زعم برخی از مسئولان، ایجاد واحد گمرکی یا بازارچه مرزی در منطقه متبوع، منجر به بهبود معیشت، افزایش امنیت، تحول اقتصادی و اجتماعی می‌شود حال آنکه در بسیاری از موارد علاوه بر تحمیل هزینه به دولت و گمرک به منظور تأمین زیرساخت و نیروی انسانی، گمرک‌ها نهایتاً به دلیل کاهش حجم تجارت به حالت غیرفعال یا نیمه‌فعال درآمده‌اند. برای مثال براساس تصویب‌نامه در خصوص برنامه راهبردی ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد در مبادلات مرزی به شماره ۱۱۸۴۱۶/ت/۱۹۳۰۵۵ مورخ ۱۳۹۴/۹/۸، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، کشور، اطلاعات و دادگستری و ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز ظرف سه ماه بازارچه‌های مرزی غیرفعال را شناسایی و به همراه پیشنهادها مشخص برای اتخاذ تصمیم (تعطیل، ادغام یا فعال‌سازی) به هیئت وزیران ارائه کند؛ لذا مطابق مصوبه هیئت وزیران به شماره ۵۲۴۳۸/۴۶۸۶۱ مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۴ تعداد ۱۵ بازارچه مرزی به دلیل کاهش فعالیت و نزدیکی به گمرک یا بازارچه‌های همجوار، حذف یا با بازارچه‌ای دیگر ادغام شده‌اند که اطلاعات آن در جدول زیر نمایش داده شده است. برخی از بازارچه‌هایی که ایفا شدند نیز در حال حاضر غیرفعال یا نیمه‌فعال هستند.

۱. براساس تبصره «۱» ماده (۱۰۳) قانون امور گمرکی: اسکله‌ها، لنگرگاه‌ها، فرودگاه‌ها و راه‌های مجاز گمرکی برای ورود و خروج وسایل نقلیه و کالا و مسافر و هواپیماهای مشمول تشریفات گمرکی به پیشنهاد کارگروهی به مسئولیت وزارت کشور و با شرکت نمایندگان تام‌الاختیار گمرک ایران، وزارتخانه‌های امور خارجه، اطلاعات، راه و شهرسازی و صنعت، معدن و تجارت، نیروی انتظامی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری تعیین می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۲. آغار فعالیت بازارچه‌های مرزی منوط به تحقق شرایطی از جمله استقرار گمرک است.



جدول ۱۱. بازارچه‌های مرزی به تفکیک وضعیت فعالیت

ردیف	استان	بازارچه مرزی	کشور مقابل	وضعیت
۱	آذربایجان شرقی	نوردوز	ارمنستان	ابقاء
۲	آذربایجان غربی	رازی	ترکیه	ادغام
۳		سرو		ادغام
۴		ساری سوء		ادغام
۵		منم بلاغی	نخجوان	ابقاء
۶		قاسم رش (کله سرشت)	عراق	ابقاء
۷		تمرچین		ادغام
۸		خراسان رضوی	باجگیران	ترکمنستان
۹	دوغارون		افغانستان	ادغام
۱۰	سنگان خواف			ابقاء
۱۱	خراسان جنوبی	دوکوهانه	افغانستان	ابقاء
۱۲		میل ۷۳		ابقاء
۱۳		یزدان		ابقاء
۱۴		میل ۷۸		ابقاء
۱۵	خوزستان	آبادان	عراق	حذف
۱۶		اروندکنار		ادغام
۱۷		چزابه		حذف
۱۸	سیستان و بلوچستان	بی‌شین	پاکستان	ابقاء
۱۹		کوهک		ابقاء
۲۰		مسیر جاوه		ادغام
۲۱		جالی		ابقاء
۲۲		ریمدان	افغانستان	ابقاء
۲۳		می‌لک		ادغام
۲۴		گمشاد		ابقاء
۲۵		زهک		ابقاء
۲۶	کردستان	سیران بند	عراق	ادغام
۲۷		سیف		ابقاء
۲۸	کرمانشاه	شوش می	عراق	ابقاء
۲۹		شیخ صله		ابقاء
۳۰		پرویزخان		انتقال به تیله کوه
۳۱		سومار		ابقاء
۳۲		تیله‌کوه		ایجاد
۳۳		بیشگان		حذف
۳۴		ایلام		مهران
۳۵	چی لات		ایجاد	
۳۶	شهابی		ایجاد	

مأخذ: مصوبه هیئت وزیران به شماره ۵۲۴۳۸/۴۶۸۶۱ مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۴.

■ استقرار گمرک به منظور ساماندهی مبادی و اسکله‌های غیرمجاز:

در برخی از موارد معدود، استقرار گمرک نه به دلیل فشارهای منطقه‌ای و سیاسی بلکه به دلیل ساماندهی و کنترل مبادی و اسکله‌های غیرمجاز صورت گرفته است؛ در مواردی که امکان انسداد معابر یا اسکله‌های غیرمجاز وجود نداشته است، با استقرار گمرک سعی در افزایش نظارت و مقابله با قاچاق کالا شده است هر چند حجم تبادل کالا در آن مبادی محدود بوده و یا استقرار گمرک مطابق با آمایش نبوده است. شایان ذکر است در ماده (۱۰۶) قانون پنج‌ساله برنامه پنجم توسعه کشور، دولت مکلف شده بود تا پایان سال سوم برنامه ضمن کاهش زمان ترخیص کالا، حداقل سی درصد (۳۰٪) از مبادی ورودی و خروجی گمرکی کم فعالیت خود را کاهش دهد؛ یعنی از میان ۱۶۷ گمرک فعال در سال ۱۳۸۹، تا پایان سال ۱۳۹۳ حداقل ۵۰ گمرک را حذف کند که به رغم تأکید قانون، متأسفانه به صورت کامل اجرایی نشود.

۲-۱-۶. تعدد رویه‌ها، استثنائات و بخشنامه‌ها

مطابق قانون امور گمرکی در حال حاضر ۱۵ رویه برای ورود یا خروج کالا و وسیله نقلیه وجود دارد که عبارتند از: ورود قطعی، ورود موقت، ورود موقت برای پردازش، مرجوعی (اعاده به خارج از کشور)، عبور خارجی، عبور داخلی، صدور قطعی، صدور موقت، کالای مسافری، پیک سیاسی و بسته‌های پست سیاسی، مرسولات پست بین‌المللی، فروشگاه‌های آزاد، وسایل نقلیه برای مقاصد تجاری، رویه انتقالی و رویه کران بری (کابوتاژ).

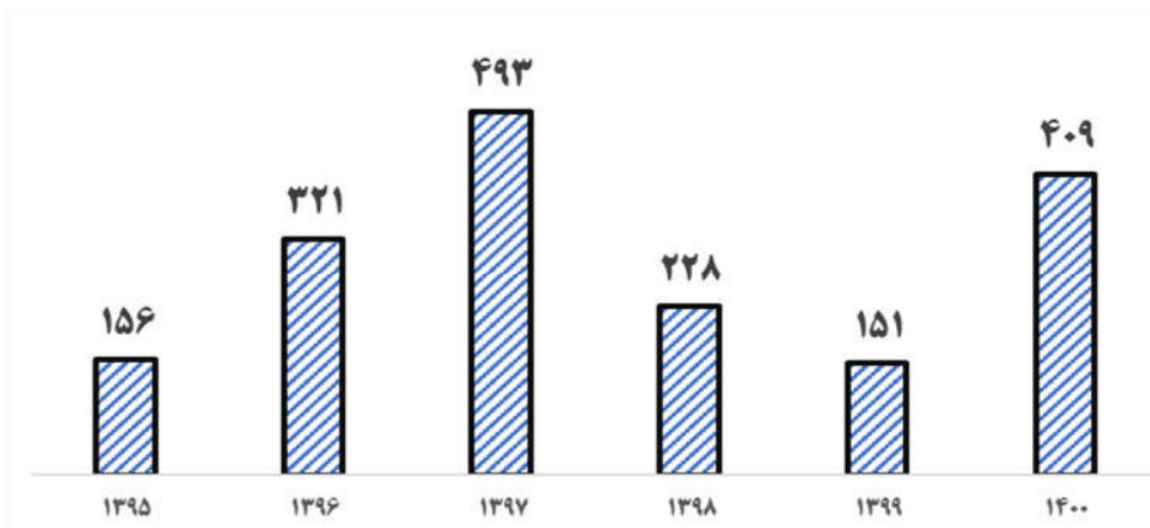
علاوه بر رویه‌های فوق، مطابق سایر مقررات و دستورالعمل‌ها، رویه‌های ورود و خروج کالا با شیوه‌های دیگری در گمرک‌های کشور انجام می‌شود که بعضاً از برخی ضوابط و فرایندهای عمومی مستثنی بوده یا فرایند بیشتری دارند؛ برخی از رویه‌های مذکور عبارتند از: واردات کالای همراه ملوان و ته لنج، واردات و صادرات کالا توسط مرز نشینان و تعاونی مرز نشینان، واردات و صادرات کالا از سوی پبله‌وران، واردات کالا توسط کوله‌بران، واردات سوغاتی از سوی مرز نشینان، واردات کالای تولید یا پردازش شده در محدوده مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به سرزمین اصلی، واردات و صادرات ذیل قراردادهای تعرفه ترجیحی و ...

معمولاً مقررات حاکم بر هر رویه گمرکی، شامل چند ماده در قوانین مختلف (قانون امور گمرکی، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، قانون مقررات صادرات و واردات و ...)، چندین ماده در آیین‌نامه‌های اجرایی و ده‌ها یا صدها قاعده در بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ضوابط ابلاغی هستند که طی سال‌های متمادی افزایش یافته و همچنان در حال تغییر یا افزایش است؛ شایان ذکر است برخی از این مقررات اعتبار زمانی معینی دارند (نظیر احکام مندرج در قوانین بودجه سنواتی، برنامه‌های توسعه و مصوبات شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا) و برخی دیگر به صورت صریح یا ضمنی ناسخ و منسوخ یکدیگر هستند (نظیر نسخ ماده (۱۲۶) قانون امور گمرکی در ماده (۲۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) که این موضوع پیچیدگی رعایت و اعمال مقررات گمرکی را افزایش می‌دهد. همچنین برخی از مقررات حاکم بر تشریفات گمرکی یا ممنوعیت‌ها و محدودیت در سایر قوانین لحاظ می‌شود که مستقیماً با حوزه تجارت و گمرک مرتبط نبوده (نظیر قانون قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، قانون جهش تولید بنیان، قوانین بودجه سنواتی و ...) و بر این اساس فعالان این حوزه باید از محتوای همه قوانین کشور برای انجام تشریفات گمرکی مطلع باشند تا دچار توقف یا تخلف در فرایندهای گمرکی نشوند.

نمودار زیر تعداد دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های گمرکی طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ را نمایش می‌دهد که براساس آن به صورت متوسط حدود ۳۰۰ بخشنامه و دستورالعمل در سال از سوی گمرک ابلاغ می‌شود. به عبارت دیگر به ازای هر روز کاری تقریباً یک بخشنامه و دستورالعمل گمرکی صادر شده است.



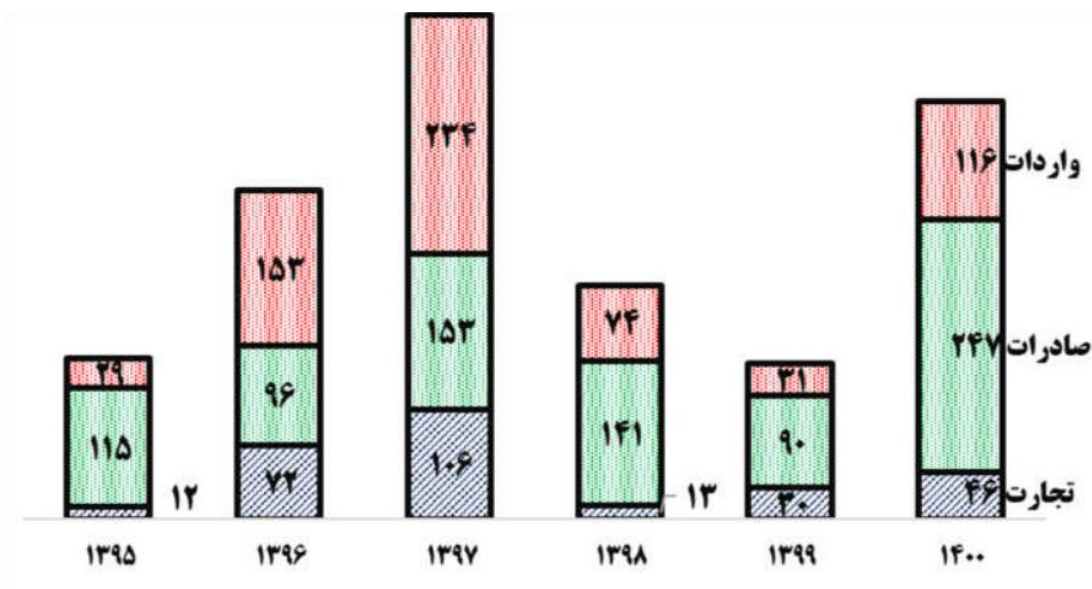
نمودار ۲. تعداد بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی صادر شده به تفکیک سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰



مأخذ: گزارش اتاق بازرگانی [۳۲].

در بازه زمانی مذکور ۴۸ درصد بخشنامه‌ها در حوزه صادرات، ۳۶ درصد در حوزه واردات و ۱۶ درصد مرتبط با هر دو حوزه صادرات و واردات بوده است. در سال ۱۳۹۷ بخشنامه‌های حوزه واردات به شدت افزایش یافته که غالباً متأثر از افزایش نرخ ارز بوده و در سال ۱۴۰۰ بخشنامه‌های حوزه صادرات با افزایش چشمگیری مواجه بوده است؛ بخشنامه‌های ابلاغی مربوط به صادرات ۱۴۰۰ عمدتاً در خصوص ساماندهی واحدهای صادراتی (۱۱۸ مورد) و محاسبه درصد ارزشی میزان ساخت داخل (IPI) (۵۵ مورد) بوده است.

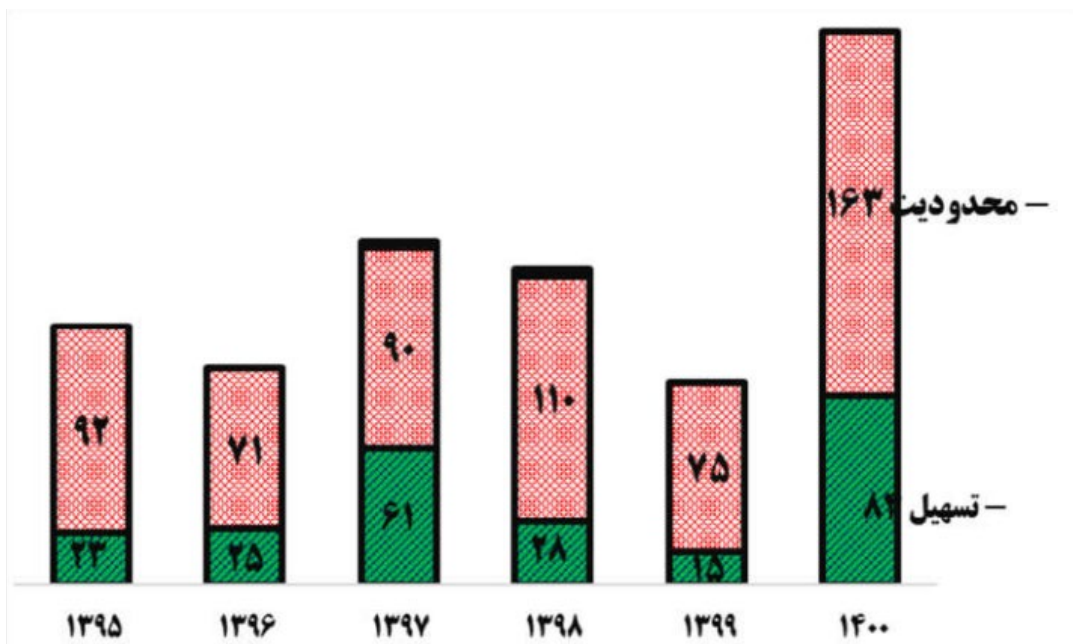
نمودار ۳. تعداد بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های به تفکیک حوزه کل تجارت، صادرات و واردات



مأخذ: گزارش اتاق بازرگانی [۳۲].

در مجموع حدود ۷۰ درصد بخشنامه‌های صادرات، محدودکننده بوده و حدود ۳۰ درصد آن در راستای تسهیل صادرات ابلاغ شده است.

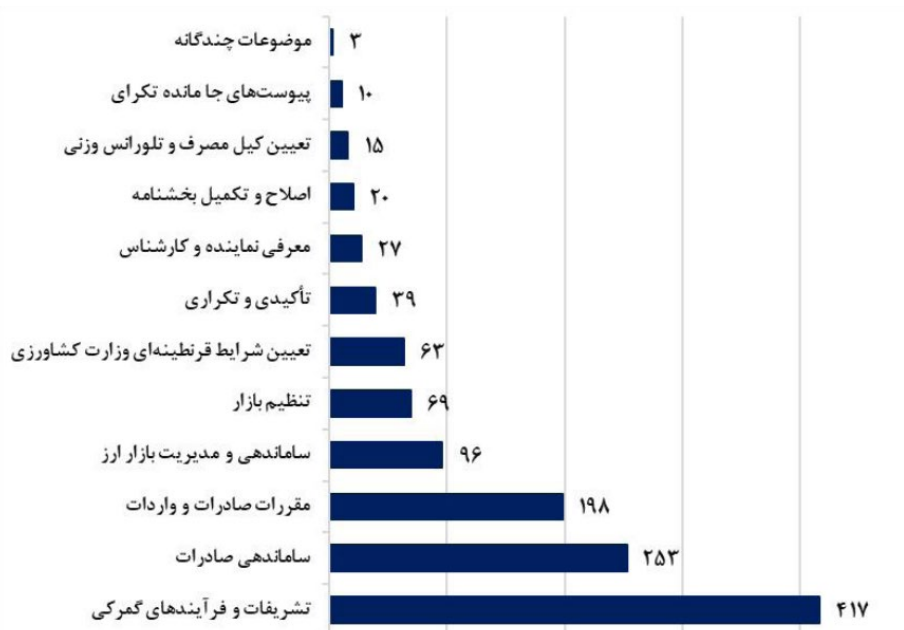
نمودار ۴. وضعیت تسهیل یا محدودکنندگی بخشنامه‌های ابلاغی در حوزه صادرات



مأخذ: گزارش اتاق بازرگانی [۳۲].

مطابق نمودار زیر، بخش چشمگیری از بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های ابلاغی،^۱ در حوزه تشریفات گمرکی، سامان‌دهی صادرات و مقررات صادرات و واردات بوده است.

نمودار ۵. فراوانی محورها و موضوع‌های مورد تأکید در بخشنامه‌ها



مأخذ: دوماهنامه بررسی‌های بازرگانی، [۳۳].

۱. طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸ به همراه سه‌ماهه ابتدایی ۱۳۹۹.



نمودار زیر تعداد دستوالعمل‌ها و بخشنامه‌های مرتبط با اقلام مختلف را نشان می‌دهد که بخش زیادی از آن مرتبط با محصولات کشاورزی، اقلام واسطه‌ای و محصولات نفتی است.

نمودار ۶. زمینه‌های کالایی پوشش بخشنامه



مأخذ: دومانه‌نامه بررسی‌های بازرگانی، [۳۲]

با عنایت به موارد فوق، علاوه بر تعدد رویه‌های گمرک‌های کشور که بخش زیادی از آن رویه‌ها به دلیل موقعیت جغرافیایی کشور ناگزیر است، اما تعدد مقرره‌گذاری، تغییرات یا ایجاد استثنا در این فرایندهای تخصصی، پیچیدگی در انجام تشریفات گمرک‌های بیشتر کرده و به افزایش زمان و هزینه فرایندهای گمرک‌های منتج می‌شود؛ برای مثال در موارد متعددی گمرک‌های اجرایی نیازمند استعلام از دفاتر تخصصی یا حقوقی گمرک ایران جهت اعمال ضوابط هستند که این امر زمان تشریفات گمرک‌های را افزایش می‌دهد. همچنین هزینه‌های گمرک‌های نیز به منظور جذب و آموزش نیروهای متخصص برای رویه‌های مختلف افزایش خواهد یافت.

از سوی دیگر این پیچیدگی‌ها احتمال بروز خطای سهوی یا عمدی را از سوی بازرگانان یا کارشناسان گمرک افزایش می‌دهد؛ مطابق بررسی‌های انجام شده در مصاحبه با برخی از بازرگانان و مسئولان گمرک، در مواردی عدم اطلاع از آخرین مصوبه یا بخشنامه به بروز تخلف یا ایجاد خسارت برای صاحب کالا (وادعای خسارت از سازمان یا کارمند مربوطه) شده است. لذا بهبود، ساده‌سازی و شفاف کردن رویه‌ها و فرایندهای گمرک‌های، علاوه بر کاهش زمان و هزینه تجارت کالا، احتمال خطای سهوی از سوی بازرگانان یا کارشناسان را کاهش و امکان شناسایی تخلفات را افزایش می‌دهد.

یکی از ابتکارات گمرک ایران به منظور سامان‌دهی رویه‌های متعدد، ایجاد گمرک‌های با رویه تخصصی است؛ برای مثال در گمرک شلمچه صرفاً رویه‌های صدور کالا انجام گرفته و واردات کالا از این گمرک صورت نمی‌گیرد. ایجاد گمرک‌های تخصصی می‌تواند در رفع این مشکل مؤثر باشد ولی در همه مناطق امکان تخصصی کردن فعالیت گمرک‌ها وجود نداشته یا هزینه زیادی را تحمیل می‌کند.

ایجاد مرکز پایش سیاستگذاری و راه‌اندازی سامانه مقررات تجاری موضوع ماده ۶ مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، می‌تواند در کاهش معضل عدم اطلاع کارشناسان و بازرگانان از آخرین مقررات تجاری مؤثر باشد. همچنین اصلاح سیاست‌های صنعتی و تجاری کشور، اعمال قواعد به صورت سیستمی و ادغام حوزه‌های اجرا و مقررات گذاری تجاری، در کاهش این چالش مؤثر خواهد بود که در بخش‌های بعدی به آن اشاره می‌شود.

از سوی دیگر افزایش تعداد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، بازارچه‌های مرزی، تهنج، معابر مرزی، بازارچه‌های خرده‌فروشی و ... علاوه بر هدر رفت منابع به دلیل استقرار گمرک بدون در نظر گرفتن طرح توجیهی، آمایش و حجم تجارت (که در بخش قبلی به آن اشاره شد)، رویه‌ها و قواعد اصلی حوزه تجارت کشور را نقض کرده و به تدریج با توسعه این معافیت‌ها، فلسفه اعمال قواعد عمومی زیر سؤال می‌رود؛ بر این اساس یکی از راه‌های کنترل رویه‌های گمرکی از منظر تعدد و پیچیدگی، جلوگیری از ایجاد و توسعه معافیت‌ها و استثنائات تجاری است.

۳-۱-۶. ارزش گذاری و تعیین تعرفه

تعیین تعرفه و ارزش کالا، از مراحل اساسی و البته چالشی در رویه‌های گمرکی مخصوصاً رویه صادرات و واردات قطعی است؛ به گونه‌ای که با تغییر ارزش یا تعرفه، عوارض قابل پرداخت از سوی بازرگان تغییر خواهد کرد؛ لذا اشتباه جزئی در تعیین آن می‌تواند به متضرر شدن بازرگان (افزایش هزینه‌ها) یا دولت (کاهش درآمدها) منجر شود.

انگیزه‌های مختلفی برای کم‌اظهاری و بیش‌اظهاری (در تعداد یا ارزش کالا) و یا اظهار خلاف واقع وجود دارد؛ این انگیزه‌ها متناسب با نوع کالا، حقوق ورودی، نرخ ارز، میزان تعهد ارزی و جریمه‌های مرتبط با آن، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها متفاوت است؛ به عنوان مثال غالباً از اظهار خلاف واقع به منظور استفاده از ردیف تعرفه‌ی دارای مأخذ حقوق ورودی کمتر و یا قاچاق کالا (وارداتی و صادراتی) برای عدم رعایت محدودیت‌ها، ممنوعیت‌ها و ضوابط اختصاصی هر کالا استفاده می‌شود؛ در رویه صادرات، کم‌اظهاری می‌تواند میزان تعهد بازگشت ارز حاصل از صادرات^۱ و عوارض صادراتی را برای بازرگان کاهش داده و بیش‌اظهاری می‌تواند معافیت‌های مالیاتی و مشوق‌های صادراتی^۲ را افزایش دهد. در رویه ورود قطعی نیز کم‌اظهاری با انگیزه کاهش میزان حقوق ورودی صورت می‌پذیرد و بیش‌اظهاری با انگیزه‌هایی از قبیل رفع تعهدهای ارزی قبلی (نظیر تعهدهای صادراتی) انجام می‌گیرد.

مطابق ماده (۱۴) قانون امور گمرکی، ارزش گمرکی کالای ورودی عبارت است از ارزش بهای خرید کالا در مبدأ به اضافه هزینه بیمه و حمل و نقل (سیف)^۳ به اضافه سایر هزینه‌هایی که به آن کالا تا ورود به اولین دفتر گمرکی تعلق می‌گیرد که از روی سیاهه خرید (فاکتور) یا سایر اسناد تسلیمی صاحب کالا تعیین می‌شود؛ در تعیین ارزش گمرکی موارد ذیل، در صورت پرداخت افزوده می‌شود: حقوق مالکیت معنوی، هزینه‌های طراحی و مهندسی در سایر کشورها، ظروف و محفظه‌ها، مواد، قطعات و تجهیزات به کاررفته در تولید کالای وارده و تأمین شده از سوی خریدار، هر بخش از عواید فروش مجدد و عواید واگذاری تعلق گرفته به فروشنده به طور مستقیم یا غیر مستقیم.

با توجه به گستردگی و تنوع محصولات و همچنین مواد اولیه یا کیفیت تولید آنها، استخراج ارزش واقعی کالا دشوار بوده و لحاظ کردن مواردی نظیر افراد مرتبط^۴ این فرایند را پیچیده تر می‌کند. هر چند اسنادی نظیر گواهی مبدأ، سیاهه (فاکتور) و پیش فاکتور خرید، اسناد پرداخت، گواهی آنالیز و ... نقش قابل توجهی در تعیین تعرفه و ارزش کالا دارد، اما با توجه به آنکه اغلب اسناد مذکور در کشور مبدأ صادر شده و به صورت کاغذی و دستی به گمرک ایران ارائه می‌شود، امکان جعل، تقلب و صدور از سوی افراد مرتبط در آن وجود دارد.^۵

علاوه بر زمان مورد نیاز برای تعیین ارزش در برخی از گروه‌های کالایی (نظیر نیاز به مراجعه به آزمایشگاه برای تعیین ماهیت محصول و مواد اولیه)، در صورت اعتراض بازرگان، فرایند آن طولانی تر هم خواهد شد. بنابراین به رغم اهمیت مبحث ارزش گذاری کالا، مدت زمان زیادی که در گمرک صرف تعیین ارزش کالا می‌شود، بر سهولت کسب و کار اثر منفی خواهد داشت. البته ماده (۴۵) قانون امور گمرکی ظرفیتی را به منظور تسریع ترخیص کالا پس از اعلام نظر گمرک ایجاد کرده است؛ در این ماده آمده:

«در مواردی که بین گمرک و اظهار کننده جز در موارد مجاز، مشروط یا ممنوع بودن کالا اختلاف حاصل شود و ترخیص کالا براساس نظر

۱. با عنایت به اختلاف قابل توجه نرخ ارز در سامانه نیما یا مرکز مبادله نسبت به نرخ واقعی و با توجه به محدودیت‌هایی نظیر محدودیت کالایی جهت استفاده از ارز حاصل از صادرات خود/غیر، کم‌اظهاری ارزش صادرات می‌تواند برای بازرگان به صرفه باشد.

۲. البته مشوق‌های صادراتی در سال‌های اخیر کاهش یافته است.

3. Cost Insurance Freight (CIF)

۴. بند «ج» ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی، با عنایت به احتمال صدور فاکتور توسط افراد مرتبط (که در آن ارزش واقعی معامله درج نگردد)، لذا گمرک براساس ماده (۱۰) و (۱۱) آیین‌نامه مذکور قیمت واقعا پرداخت شده یا قابل پرداخت برای کالای فروخته شده بین افراد غیر مرتبط جهت صدور به قلمرو گمرک ایران، ملاک ارزش گمرکی کالای ورودی است. برخی از افراد می‌توانند با ایجاد شرکت در امارات یا چین اقدام به صدور فاکتور با قیمت غیر واقعی برای خود نمایند.

۵. لازم به ذکر است مطابق بند «ز» ماده (۱) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، اسناد گمرکات کشورهای خارجی، اسناد مثبت گمرکی تلقی نمی‌شوند.



گمرک مستلزم پرداخت مبلغی بیش از آنچه اظهار شده است گردد، اظهارکننده می‌تواند حقوق ورودی را براساس اظهار خود، نقدی و به‌طور قطع پرداخت و تفاوت و جریمه احتمالی را به‌صورت سپرده نقدی یا ضمانت‌نامه بانکی تودیع و کالا را ترخیص کند.^۱ در ماده (۱۵) قانون امور گمرک تصریح شده است هرگاه ارزش اظهاری بنا به استناد دلایل و مدارک قابل قبول مورد پذیرش گمرک نباشد، ارزش کالا بر مبنای یکی از روش‌های ذیل تعیین می‌شود: سوابق ترخیص کالای مثل هم‌زمان از همان کشور مبدأ، سوابق ترخیص کالای مشابه هم‌زمان از همان کشور مبدأ، قیمت فروش همان کالا در بازار داخلی پس از تعدیل‌های لازم، ارزش محاسباتی بر مبنای عوامل متشکله، ارزش‌گذاری کالا بر مبنای مدارک و اطلاعات موجود و با انعطاف در به‌کارگیری روش‌های فوق‌الذکر.

با عنایت به پیچیدگی‌های فوق‌الذکر در تأیید صحت و اصالت اسناد و مدارک کالا و همچنین پیچیدگی در ساز و کار عدم پذیرش اسناد و ارزش اظهاری در گمرک^۱، حجم چشمگیری از اقلام باید از طریق روش‌های پنجگانه فوق‌الذکر تعیین ارزش شوند.^۲ البته به‌منظور رفع چالش‌های فوق، اقدام‌هایی نیز انجام شده است اما به‌دلیل وجود پیچیدگی‌های مذکور، همچنان چالش‌های این حوزه برقرار است. برای مثال در گمرک جهت ایجاد وحدت رویه و جلوگیری از تفسیرهای متعدد برای ارزش یک کالا، کارشناسان می‌توانند از سامانه TSC^۳ استفاده کنند که در آن ارزش کالا متناسب با کد تعرفه کالا نمایش داده می‌شود؛ لکن این سامانه مانع از ارزیابی سایر ابعاد و اسناد کالا نیست چراکه ممکن است کیفیت و کارکرد محصول اظهار شده متفاوت باشد. از سوی دیگر برخی بازرگانان بدون توجه به اسناد و مدارک خود، به دلایلی نظیر کاهش زمان تعیین ارزش کالا (یا انگیزه‌های سوء جهت بیش‌اظهاری یا کم‌اظهاری) با استفاده از اطلاعات موجود در سامانه مذکور به تعیین تعرفه و ارزش کالا اقدام می‌کنند.

همان‌گونه که اشاره شد، این چالش در ارزش‌گذاری کالاهای صادراتی نیز وجود دارد. براساس ماده (۱۶) قانون امور گمرک و تبصره آن، ارزش گمرکی کالای صدور، عبارت است از قیمت فروش کالا برای صدور به‌اضافه هزینه بیمه، باربری و حمل‌ونقل و سایر هزینه‌هایی که به آن کالا تا خروج از قلمرو گمرک تعلق می‌گیرد و از روی سیاهه و اسناد تسلیمی صادرکننده تعیین می‌شود. در صورت عدم ارائه اسناد یا نامتناسب بودن ارزش اظهار شده به دلایل مستند، گمرک ارزش کالای صدور را با استعلام از مراجع ذی‌ربط و براساس قیمت عمده‌فروشی آن در بازار داخلی به‌اضافه هزینه‌هایی که تا خروج از قلمرو گمرک به آن تعلق می‌گیرد تعیین می‌کند. البته تشخیص نامتناسب بودن ارزش گمرکی مانع از صدور کالا نیست و گمرک می‌تواند با اخذ تعهد، رسیدگی به ارزش را به‌بعد از صدور موکول کند مگر در مواردی که صادرات کالا منوط به پرداخت عوارض صادراتی بر مبنای ارزش کالا باشد. با عنایت به آنکه ارزش عمده‌فروشی در بازار داخلی متأثر از مسائل مختلفی از قبیل یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم، قیمت‌گذاری، تنظیم بازار و... است، تعیین ارزش صادراتی براساس آن با چالش‌های جدی مواجه خواهد بود. براساس تبصره «۲» ماده (۲۲) آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرک، گمرک ایران می‌تواند به‌منظور تعیین ارزش کالاهای صادراتی، کارگروهی متشکل از نمایندگان گمرک و دستگاه‌های ذی‌ربط شامل اتاق بازرگانی، سازمان توسعه و تجارت و وزارتخانه‌های ذی‌ربط تشکیل دهد. در حال حاضر ارزش صادراتی اقلام مختلف در قالب یک فایل اکسل به‌صورت دوره‌ای از سوی گمرک تنظیم و منتشر می‌شود. برخی از کارشناسان و بازرگانان معتقدند ارزش کالای صادراتی متناسب با سیاست تجاری کشور، کارکرد محصول و همچنین کشور مقصد می‌تواند متفاوت باشد؛ لذا تعیین یک ارزش واحد برای یک کالا منطقی نبوده و باید ارزش فروش کالا در کشور خارجی ملاک قرار داده شود. از سوی دیگر با عنایت به معضلات مربوط به تأیید صحت و اصالت اسناد فروش و همچنین انگیزه‌های کم‌اظهاری و بیش‌اظهاری که به آنها اشاره شد، اجرای پیشنهاد مذکور با چالش‌های جدی مواجه خواهد بود.

در مجموع به‌نظر می‌رسد تبادل اطلاعات با کشورهای طرف معامله و صحت‌سنجی متقابل اسناد صادر شده در آن کشور از طریق تقویت دیپلماسی گمرکی (که در بخش‌های بعدی به آن اشاره خواهد شد) نقش مؤثری در اطمینان از اصالت اسناد ارائه شده خواهد داشت. یکی دیگر از روش‌هایی که می‌تواند انگیزه‌های اظهار نادرست را در ارزش کالاهای وارداتی کاهش دهد، استفاده از ظرفیت رصد معاملات کالا از طریق روش‌های مالیاتی و صدور فاکتورهای الکترونیک است به‌گونه‌ای که در صورت کم‌اظهاری ارزش کالای وارداتی، در زنجیره‌های بعدی که کالا با ارزش واقعی و سود به فروش می‌رسد، سود بالایی ناشی از اختلاف قیمت فروش و ارزش اظهاری در گمرک، مشمول مالیات خواهد شد.^۴ یکی دیگر از قواعدی که باید گمرک اعمال کند، پیروی از قواعد شش‌گانه طبقه‌بندی کالا است؛ برای مثال یکی از قواعد مورد چالش، قاعده

۱. ماده (۱۸) آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرک

۲. ظاهراً با توجه به محدود بودن یا تفسیرپذیر بودن کالای مثل و مشابه، از دو شیوه آخر استفاده بیشتری می‌شود که در آن امکان تفسیر و اعمال سلیقه بیشتر است و گمرک نیز در پیشنهاد اصلاح قانون، خواستار حذف دو مورد آخر شده است.

3. Tariff Specification Code

۴. البته برای کالای واسطه‌ای که توسط تولیدکننده وارد شده و در خط تولید مورد استفاده قرار می‌گیرد، استفاده از این روش با چالش‌هایی همراه خواهد بود.

۲-الف (بند اول از قاعده دوم طبقه‌بندی کالا) است که در آن کالای SKD (قطعات نیمه‌منفصل) و CKD (قطعات کاملاً منفصل) در صورت تشخیص گمرک^۱ شامل طبقه‌بندی و مأخذ حقوق ورودی کالای کامل می‌شود. در مواردی که ورود یک کالا ممنوع است، انگیزه سوءاستفاده برای واردات اقلام مذکور افزایش می‌یابد به گونه‌ای که قطعات منفصله یا محصول نیمه‌آماده وارد کشور شده و سپس با عملیات بسیار اندکی به کالای نهایی تبدیل می‌شوند. براساس قاعده مذکور تعرفه و مأخذ این اقلام مطابق کالای نهایی بوده و لذا باید ممنوعیت‌ها، محدودیت‌ها و عوارض کالای نهایی بر آن اعمال گردد.

۲-۶. زمان بر بودن اعمال تشریفات گمرکی

در بخش‌های قبلی، نکاتی در خصوص اهمیت گمرک و پیچیدگی‌های موجود در اعمال ضوابط گمرکی ارائه شد؛ در این بخش به برخی از اصلی‌ترین چالش‌هایی اشاره خواهد شد که موجب تعلق و افزایش زمان در اعمال تشریفات گمرکی می‌شود.

۲-۶-۱. چالش‌های ارزی

از ابتدای سال ۱۳۹۷ و تشدید بحران‌های ارزی در کشور، قواعد مختلفی به‌منظور مدیریت عرضه و تقاضای ارز اعمال شد؛ فرایند واردات کالا به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین مصارف ارزی کشور، از نوسانات ارزی و قواعد مذکور متأثر گردیده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد بخش چشمگیری از کالاهایی که اصطلاحاً در گمرک رسوب کرده‌اند، به‌دلیل عدم ثبت سفارش یا اخذ شناسه رهگیری منشأ ارز به ترخیص از گمرک قادر نیستند. مطابق تبصره «۳» ماده (۷) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (الحاقی ۱۳۸۰/۱۱/۱۰) همه واردکنندگان کالا موظفند منشأ ارز کالای وارداتی خود را پس از ثبت سفارش و قبل از ترخیص، در سامانه جامع تجارت اظهار کنند.^۲ بانک مرکزی موظف است پس از دریافت اطلاعات منشأ ارز، بلافاصله نسبت به بررسی آن اقدام کرده و در صورت صحت اطلاعات ابراز، شناسه رهگیری معتبر به اطلاعات مذکور اختصاص دهد. لذا مجوز ثبت سفارش تا قبل از تعیین منشأ ارز و دریافت شناسه رهگیری مذکور، قابل استناد برای ترخیص در گمرک نیست.^۳

البته در مواردی با دستور مقام قضایی یا استفاده از ظرفیت ترخیص درصدی، بخشی از این اقلام بدون دریافت شناسه رهگیری بانک مرکزی ترخیص شدند. گفتنی است برای سامان‌دهی معضل رسوب کالا در اماکن گمرکی، دولت در حال تهیه لایحه‌ای است که براساس آن ورود و تخلیه اقلام فاقد ثبت سفارش یا تخصیص ارز معتبر به اماکن گمرکی، با قواعد سختگیرانه‌ای همراه باشد.

از سوی دیگر فرایندهایی نظیر تخصیص و تأمین ارز مورد نیاز واردات، یکی از مراحل زمان‌بر محسوب می‌شود؛ به‌عنوان مثال تغییر در مدت زمان تخصیص ارز^۴، که براساس منابع و همچنین میزان و نوع ارز مورد نیاز متقاضیان غالباً افزایش می‌یابد، فرایند تجارت را طولانی‌تر می‌کند.

۲-۶-۲. تعلق در صدور مجوزها و پاسخ به استعلام‌ها

بررسی‌ها نشان می‌دهد بخشی از فرایندهای طولانی تکمیل تشریفات گمرکی، به‌دلیل اعمال مقررات از سوی گمرک در فرایند ارزیابی، تعیین تعرفه و ارزش کالا بوده است که در بخش‌های قبلی گزارش تشریح شد.

از سوی دیگر تعلق دستگاه‌های ذی‌ربط در انجام امور محوله نظیر پاسخ به استعلامات گمرکی و صدور مجوزهای فنی و ارزی، به‌زمان بر بودن تشریفات گمرکی منجر خواهد شد. مجموعاً حدود ۶۰ دستگاه متولی صدور مجوز برای واردات کالا وجود دارد که متناسب با نوع کالای وارداتی، باید یک یا چند سازمان نسبت به صدور مجوز اقدام کنند. برخی از مجوزدهنده‌ها عبارتند از: وزارت صنعت، معدن و تجارت (دفاتر تخصصی، دفتر مقررات صادرات و واردات، اداره کل‌های استانی و...)، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت ورزش و جوانان، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، بانک مرکزی، هیئت امنای ارزی در معالجه بیماران، سازمان ملی استاندارد، سازمان انرژی اتمی، سازمان ملی دخانیات، سازمان حفظ نباتات، کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان‌های مناطق آزاد تجاری صنعتی و ...

مطابق تعاریف مندرج در فصل ۲ کنوانسیون تجدیدنظر کیوتو، عدم تصمیم به مفهوم عدم اقدام یا اتخاذ تصمیم در یک زمان متعارف است که به‌موجب قانون گمرکی، در مورد یک موضوع ارجاع شده، برعهده گمرک است. در استاندارد ۲-۱۰ و ۳-۱۰ کنوانسیون مذکور به‌ترتیب

۱. براساس ضوابطی که وزارت صنعت، معدن و تجارت تعیین می‌کند.

۲. به‌منظور مقابله با قاچاق ارز و مدیریت منابع و مصارف ارزی و به‌جز در مواردی که به تشخیص شورای امنیت کشور یا شورای عالی امنیت ملی ضرورت یا مصالح کشور اقتضا نماید.

۳. جهت آشنایی بیشتر با پدیده رسوب کالا به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «بررسی پدیده رسوب کالا در گمرک‌ها» به شماره مسلسل ۱۸۸۵۷ و گزارش «وضعیت رسوب نهاده در بندر امام خمینی (ره)؛ بررسی علل و ارائه راهکار» به شماره مسلسل ۱۸۶۹۵ مراجعه کنند.

۴. که در موردی به ۷۰ تا ۹۰ روز می‌رسد.

زیر به موضوع عدم تصمیم اشاره شده است:

استاندارد ۲-۱۰ هر شخص که به طور مستقیم در قبال یک تصمیم یا عدم تصمیم گمرک، تحت تأثیر قرار گرفته باشد، از حق تجدیدنظرخواهی برخوردار خواهد بود.

استاندارد ۳-۱۰ گمرک پس از دریافت درخواست از شخصی که به طور مستقیم به واسطه تصمیم یا عدم تصمیم گمرک تحت تأثیر قرار گرفته، باید ظرف مهلت مقرر در قوانین ملی دلایل مربوط به تصمیم یا عدم تصمیم مزبور را به وی ارائه نماید. این امر ممکن است موجب تجدیدنظرخواهی گردد یا نگیرد.

به جز قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو در مورد ساده و هماهنگ سازی تشریفات گمرکی (مصوب ۱۳۸۹/۰۱۲/۱۸)، در سایر قانون و مقررات اجرایی مستقیماً به موضوع عدم تصمیم پرداخته نشده است.

در قانون امور گمرکی به برخی از حقوق بازرگان که ناشی از عدم تصمیم گمرک متأثر می شود، اشاره شده است. به عنوان مثال در تبصره «۱» ماده (۴۵) قانون امور گمرکی آمده:

«... برای مدتی که با تشخیص گمرک، مقررات یا دستورهای دولتی به ناحق مانع از ترخیص کالا می شود صاحب کالا از پرداخت هزینه انبارداری معاف است و مراتب نیز به مرجع مسئول تحویل گیرنده کالا اعلام می شود».

همچنین در انتهای ماده (۴۹) آمده:

«... در صورتی که مرجع تحویل گیرنده موجب آسیب دیدگی کالا شود قسمت آسیب دیده از پرداخت هزینه های انجام خدمات معاف می گردد».

اما عدم تعیین زمان متعارف برای انجام اقدام های مرتبط با تشریفات گمرکی توسط گمرک یا سایر سازمان های دولتی (در صورت کامل بودن مدارک و اقدام های مورد نیاز از سوی بازرگان)، صاحب کالا را تحت تأثیر قرار داده و یکی از مصادیق اصلی عدم تصمیم در گمرک های کشور است. در مجموع بایستی موارد مشمول عدم تصمیم استخراج شود و ضوابط مورد نیاز آن به منظور تسهیل فرایندهای گمرکی و کاهش تأثیر عدم تصمیم ها و عدم اقدام ها بر صاحب کالا، تصویب و اجرا گردد. به عنوان مثال صدور مجوز برای برخی از کالاها، مستلزم نمونه برداری و انجام آزمایش های تخصصی است لکن عدم تعیین بازه زمانی برای سازمان متولی صدور مجوز و تعلل آنها در صدور مجوز، موجب افزایش زمان و هزینه ها از جمله هزینه انبارداری برای صاحب کالا می شود. بر این اساس باید دستور العملی به منظور تعیین مهلت پاسخ متناسب با نوع کالا و فرایند مورد نیاز صدور مجوز تدوین و ابلاغ شود و ضمانت اجرای مقتضی (نظیر پرداخت خسارت، هزینه انبارداری و...) در آن لحاظ شود. به عنوان مثال در بند «ج» تبصره «۲» جز «۴» ماده (۳۸) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر آمده:

«ورود محصولات کشاورزی و نهاده های دامی و تجهیزات و مواد غذایی مورد نیاز صنایع غذایی و تبدیلی، مواد خوراکی، آشامیدنی، آرایشی، بهداشتی، دارویی و تجهیزات پزشکی که با سلامت و بهداشت عمومی دام، گیاه و انسان مرتبط است با اخذ مجوز از دستگاه های ذی ربط (وزارتخانه های جهاد کشاورزی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد و سازمان ملی استاندارد) انجام می گیرد. دستگاه های صادر کننده و یا استعمال شونده مکلفند ظرف مدت حداکثر هفت روز پس از تسلیم مستندات و ارسال نمونه، پاسخ استعمال را به گمرک جمهوری اسلامی ایران ارسال کنند. فهرست کالاهای خاص که بررسی آنها نیازمند زمان بیشتری است حسب مورد به تصویب وزیر جهاد کشاورزی یا وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد می رسد و در ابتدای هر سال به گمرک جمهوری اسلامی ایران اعلام می شود».

اخیراً گمرک گزارشی را منتشر کرده است که مدت زمان متوسط پاسخگویی اصلی ترین سازمان های مجوز دهنده را در بازه های مختلف سال ۱۴۰۲ نمایش می دهد؛ براساس این گزارش در بازه هایی متوسط زمان پاسخگویی بیشتر از مدت زمان تعیین شده در قانون است؛ در شهریور و مهر سال ۱۴۰۲ نسبت به اردیبهشت همان سال مدت پاسخ سازمان استاندارد به استعلامات از ۱۶ روز به حدود ۱۰ روز، سازمان دامپزشکی از ۱۳ روز به حدود ۶ روز، سازمان غذا و دارو از ۸ روز به حدود ۳ روز و سازمان حفظ نباتات از ۵ روز به حدود ۳ روز کاهش یافته است. این اطلاعات نشان می دهد علی رغم کاهش زمان های پاسخگویی (با توجه به پیگیری ها و رویکردهای اخیر دولت)، اما در صورت عدم تعیین ضمانت اجرایی، احتمال تحقق تکالیف در مدت زمان تعیین شده کاهش می یابد. [۲۹]

گفتنی است در برخی از موارد، به دلیل ضعف در امکانات و زیرساخت های مورد نیاز، اخذ مجوز زمان بر خواهد بود به گونه ای که مثلاً برای انجام یک آزمایش تخصصی، باید به مرکز استان یا استان های همجوار مراجعه کرد.

جدول ۱۲. مدت زمان متوسط پاسخگویی بر تراکنش‌ترین دستگاه‌های مجوز دهنده به استعلامات گمرک

آذر ۱۴۰۱ لغایت اردیبهشت ۱۴۰۲				
متوسط زمان پاسخگویی (روز)	صدور مجوز بیش از ۷ روز (تعداد اظهارنامه)	صدور مجوز ۱ تا ۷ روزه	تعداد کل اظهارنامه ارجاعی	نام سازمان
۱۶,۶۸	۱۳۹۵۵ (%۵۹)	۹۹۲۹ (%۴۱)	۲۳۹۱۷	سازمان ملی استاندارد
۱۳,۴۳	۱۳۰۵ (%۵۰)	۱۳۰۴ (%۵۰)	۲۶۰۹	سازمان دامپزشکی
۸,۵۲	۱۴۹۱ (%۳۴)	۳۰۸۷ (%۶۶)	۴۵۷۸	سازمان غذا و دارو
۵,۵۱	۰	۱۱۵۹۳ (%۱۰۰)	۱۱۵۹۳	سازمان حفظ نباتات
شهریور و مهر ۱۴۰۲				
متوسط زمان پاسخگویی (روز)	صدور مجوز بیش از ۷ روز (تعداد اظهارنامه)	صدور مجوز ۱ تا ۷ روزه	تعداد کل اظهارنامه ارجاعی	نام سازمان
۱۰,۹	۴۷۵۸ (%۵۷)	۳۶۱۸ (%۴۳)	۸۳۷۶	سازمان ملی استاندارد
۶,۱۴	۶۳۲ (%۳۲)	۱۳۴۱ (%۶۸)	۱۹۷۳	سازمان دامپزشکی
۳,۶۶	۲۹۹ (%۱۳)	۲۰۶۳ (%۸۷)	۲۳۶۲	سازمان غذا و دارو
۳,۳۹	۶۶۵ (%۱۳)	۴۵۵۵ (%۸۷)	۵۲۲۰	سازمان حفظ نباتات

مأخذ: گزارش گمرک ایران.

۳-۲-۶. تعلل در پایانه‌ها و تعدد دستگاه‌های همجوار

در مرزهای زمینی و دریایی معضلاتی در خصوص مدیریت هماهنگ مرز وجود دارد. برای مثال دستگاه‌های اجرایی متعددی در پایانه‌های مرزی مستقر هستند؛ دستگاه‌ها و نهادهایی از قبیل پلیس گذرنامه و مهاجرت، پلیس امنیت اقتصادی، مرزبانی، گمرک جمهوری اسلامی ایران، بانک، شرکت انبارهای عمومی، سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، وزارت اطلاعات، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان دامپزشکی، سازمان حفظ نباتات، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان استاندارد و تحقیقات صنعتی، شرکت پخش فراورده‌های نفتی، نمایندگی وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، نمایندگی سندیکا و شرکت‌های بین‌المللی حمل‌ونقل و بیمه در پایانه‌های مرزی زمینی کشور فعال هستند و طبق قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی خود انجام وظیفه می‌کنند. [۳۱]

طبق آمار سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای در سال ۱۳۹۹ تعداد ناوگان در صف انتظار خروج از کشور در مرز بازرگان رکورد ۱۵۰۰ دستگاه کامیون و در مرز دوغارون رکورد ۴۵۰۰ دستگاه کامیون را ثبت کرد. در سال‌های اخیر نیز ترافیک طولانی ناوگان در مرز آستارا به‌عنوان یک معضل اصلی مطرح شده است. [۳۱]

با توجه به اینکه ۹۸/۵ درصد بار ترانزیتی کشور (برحسب تن) حداقل در ورود یا خروج از پایانه‌های مرزی زمینی تردد می‌کنند، بهره‌وری بالا و روانی تردد در این پایانه‌ها می‌تواند به جذابیت کربودهای حمل‌ونقلی کشور و تسهیل تجارت بین‌المللی منجر شود. با این حال، در پایانه‌های مرزی زمینی، بهره‌وری پایین، تأخیرهای طولانی مدت و بی‌نظمی‌های تردد در نقطه صفر مرزی همچنان وجود دارد و چالش‌هایی را از منظر اقتصادی، امنیتی، اجتماعی و سیاسی ایجاد کرده است.

مسئله تعدد دستگاه‌های اجرایی و تعدد مراجع تصمیم‌گیر در پایانه‌های مرزی نتایجی نظیر تأخیر در فرایندهای مرزی، ناکارآمدی زیرساخت‌ها و تبعات ایمنی و امنیتی در پایانه‌های مرزی دارد. [۳۱]

کنترل‌های مضاعف از سوی سازمان‌های فعال در پایانه‌های مرزی یکی از دلایل تأخیر است. برای نمونه پلمب حدود ۵۰ درصد بارها در پایانه مرزی باشماق باز شده و مورد ارزیابی قرار می‌گیرند که موجب تأخیر در عبوردهی ناوگان از پایانه مرزی می‌شود. در حالی که طبق ماده (۱۰۴) آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی، در صورت نبود ظن قوی به وجود تخلف، فک پلمب و بازرسی محتویات ضرورتی ندارد. کمبود

دستگاه‌های ایکس ری کامیونی و پایین بودن بازده دستگاه‌ها و رقابت‌های ناسالم منابع انسانی در سازمان‌های مستقر در پایانه‌های مرزی نیز بر تأخیر در تردد ناوگان و کاهش کیفیت بازرسی‌ها می‌افزاید. [۳۱]

بنابراین اصلی‌ترین چالش‌های ناظر به عدم مدیریت یکپارچه و ناهماهنگی دستگاه‌های مستقر در پایانه‌های مرزی عبارتند از:

- عدم تعیین دقیق مسئولیت‌ها و اختیارات هر دستگاه (برای مثال عدم تعیین متولی استقرار سامانه نوبت‌دهی پیش از ورود ناوگان به پایانه)؛
- صدور بخشنامه‌هایی با نگاه دستگامی و نبود ارتباط مستقیم و رسمی بین سازمان‌ها؛ به گونه‌ای که سازمان‌های مستقر در پایانه به صورت غیررسمی از وضعیت فعالیت و تصمیمات و بخشنامه‌های یکدیگر مطلع می‌شوند و در مواردی که خلل یا تعارض منافع پیش می‌آید رفع آن، مدت زیادی به طول می‌انجامد؛

- رعایت نکردن ساعات اداری هماهنگ از سوی دستگاه‌های داخلی مخصوصاً در ایام شلوغ پایانه‌ها که به حضور دو شیفته یا شبانه روزی نیاز دارد؛

- عدم تعیین مسئولیت هماهنگی، تعامل و رایزنی با کشور مقابل (در مرزهای زمینی)؛

- چالش‌ها در جانمایی و بهره‌برداری از تجهیزات داخل پایانه‌ها؛

- تمرکز بر مسائل امنیتی، نظامی و انتظامی در برخی از مرزهای کشور بدون توجه به لزوم سهولت تردد ناوگان؛

- عدم پاسخگویی نهادهای متولی در حوزه مرزها و پایانه‌های تجاری کشور و متهم کردن یکدیگر به تعلل یا کارشکنی.

مدیریت هماهنگ مرزی^۱ (CBM) که از آن با عناوینی همچون مدیریت یکپارچه مرزی نیز یاد می‌شود، یکی از ابزارهای توانمندسازی حکمرانی گمرک است که همواره مورد تأیید نهادهای بین‌المللی همچون سازمان جهانی گمرک بوده است.

CBM این گونه نیز تعریف شده است: سامان‌دهی و سرپرستی فعالیت‌های مرزی به منظور تسهیل چالش‌های موجود در حرکت قانونی کالاها و افراد، با فراهم آوردن اطمینان در مرزها و تأمین نیازمندی‌های قانونی ملی. [۲۳]

در استاندارد ۳-۳۵ کنوانسیون تجدید نظر شده کیوتو نیز آمده: چنانچه کالا باید توسط مراجع صلاحیت‌دار دیگر نیز مورد ارزیابی قرار گیرد و گمرک زمان‌بندی ارزیابی را انجام می‌دهد، گمرک باید اطمینان حاصل کند که ارزیابی‌ها هماهنگ شده است و در صورت امکان، هم‌زمان انجام می‌شود.

در کشور ما نیز مقررات و ضوابط مختلف و بعضاً متناقضی در این زمینه وجود دارد که در ادامه به آنها اشاره می‌شود.

ماده (۱۲) قانون امور گمرکی بر فعالیت دستگاه‌های همجوار تحت نظارت و هماهنگی گمرک تأکید دارد. در این ماده آمده:

«به منظور تسهیل و تسریع در انجام تشریفات گمرکی در مبادی ورودی و خروجی، نمایندگان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مسئول سایر کنترل‌ها موظفند تحت نظارت گمرک اقدام نمایند. سایر کنترل‌ها مانند بازرسی‌های پزشکی، دامپزشکی، گیاهی، استانداردهای فنی و کیفیت باید به صورت هماهنگ و تحت نظارت گمرک سامان‌دهی شود. برخی از این کنترل‌ها به منظور تسهیل تجارت بین‌المللی می‌تواند با هماهنگی قبلی به گمرک واگذار شود یا در مکان دیگری به تشخیص گمرک صورت گیرد. وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مسئول این کنترل‌ها باید به منظور انجام سریع وظایفشان امکانات و تسهیلات لازم را فراهم نمایند.»

طبق ماده (۱۳) دستورالعمل سامان‌دهی و تقویت مدیریت مبادی ورودی و خروجی مرزهای زمینی کشور، در هر پایانه مرزی به منظور تصمیم‌گیری، رفع اختلاف نظر و ایجاد هماهنگی و هم‌افزایی میان دستگاه‌های مستقر، کمیته‌ای مرکب از مدیر پایانه مرزی، مدیر گمرک، نماینده مرزبانی، پلیس مهاجرت و گذرنامه به ریاست مدیر پایانه (نماینده سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای) تشکیل می‌شود. در هجدهمین جلسه کارویژه مرز (سال ۱۳۹۵) مسئولیت تشکیل کمیته هماهنگی در پایانه‌های مرزی به گمرک تنفیذ شد، اما بعد از حدود سه سال براساس ابلاغیه ریاست جمهوری در جلسه ستاد هماهنگی اقتصادی دولت (مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲) مسئولیت همه پایانه‌های مرزی کشور و هماهنگی دستگاه‌های مستقر در آن دوباره برعهده وزارت راه و شهرسازی قرار گرفت.

در حال حاضر، فعالیت‌ها در پایانه‌های مرزی بر مبنای دستورالعمل سامان‌دهی و تقویت مدیریت مبادی ورودی و خروجی مرزهای زمینی کشور (مصوب کارویژه مرز) پیگیری می‌شود. به استناد این دستورالعمل (با وجود اتمام مدت اعتبار) و به استناد ماده (۱۲) قانون امور گمرکی، کمیته هماهنگی در پایانه‌های مرزی با مدیریت گمرک تشکیل می‌شود. در مقابل، مدیریت پایانه (با مسئولیت هماهنگی و نظارت بر حسن جریان امور در پایانه) به استناد مصوبه سال ۱۳۷۵ شورای عالی اداری و ابلاغیه ریاست جمهوری برعهده سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای است. [۳۱]

در مرزهای آبی نیز با وجود آنکه طبق ماده (۱۹) قانون امور گمرکی، تخلیه کالا در اماکن گمرکی موقوف به موافقت گمرک است به نحوی که مرجع تحویل گیرنده (همچون سازمان بنادر و دریانوردی) نباید قبل از هماهنگی لازم با گمرک اقدام به تخلیه کالا کنند، اما براساس ماده (۵) قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر مصوب ۱۳۹۵، این سازمان بنادر و دریانوردی است که به عنوان سازمان دارای «مدیریت» در امر پذیرش ورود و خروج کشتی شناخته شده و موظف است با هماهنگی ساختن سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، امر تخلیه محموله‌ها را سامان‌دهی کند.

ناهماهنگی در پایانه‌های کشور زمان و هزینه تجارت از طریق مرزهای ایران را به شدت افزایش می‌دهد و همان گونه که در جدول ۳ در بخش شاخص‌های گمرکی اشاره شد، مطابق گزارش مجمع جهانی اقتصاد، ایران در شاخص مدیریت مرزی از بین ۱۳۶ کشور، در رتبه ۱۲۳ قرار دارد.

هوشمندسازی فرایندها از مسائل مهم در پایانه‌های مرزی است که می‌تواند به بهبود بهره‌وری و کاهش اقدام‌های سلیقه‌ای کارکنان و دستگاه‌ها منجر شود. گفتنی است طرحی با عنوان یکپارچه‌سازی هوشمند پایانه‌های مرزی در سال ۱۳۹۹ به تصویب شورای سامان‌دهی مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور رسیده است، اما به دلیل ابهام‌ها در وظایف و عدم همکاری دستگاه‌های فعال در پایانه‌های مرزی تاکنون اجرایی نشده است. [۳۱]

۴-۲-۶. عدم تبادل اطلاعات میان سامانه‌ها و دستگاه‌ها

امروزه استفاده از فناوری‌های نوین یکی از ملزومات اساسی و از ابتدایی‌ترین زیرساخت‌های مورد نیاز به منظور سهولت در ارائه خدمات محسوب می‌شود. استفاده از سامانه‌های نرم‌افزاری می‌تواند به تسهیل فرایندهای ارائه خدمات، شفافیت، کشف و پیشگیری از تخلفات، و ارائه داده‌ها و اطلاعات قابل استناد به فعالان اقتصادی، کارشناسان و تصمیم‌گیران کشور منجر شود.

در دهه اخیر، تحول چشمگیری در استفاده از سامانه‌های الکترونیکی و حذف کاغذ در بسیاری از فرایندهای گمرکی صورت پذیرفت. نتیجتاً در حال حاضر آمار صادرات و واردات کشور به تفکیک گمرک، کشور، تعرفه، سال و ماه در تارنمای رسمی گمرک منتشر شده و برای عموم قابل استفاده است.

به موازات استقرار سامانه جامع امور گمرکی، سایر دستگاه‌ها از جمله وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز اقدام به ایجاد سامانه (از قبیل سامانه ثبت‌ارش مخصوص صدور ثبت سفارش) و حذف فرایندهای کاغذی صدور مجوز کردند. به مرور زمان فعالان اقتصادی با چالش تعدد سامانه‌ها روبه‌رو شدند به گونه‌ای که برای انجام فرایندها گمرکی بایستی به صورت مجزا به سامانه‌های گمرک، وزارت صنعت، معدن و تجارت، بانک مرکزی، وزارت راه و شهرسازی (سازمان بنادر و دریانوردی و سازمان راهداری) و... مراجعه کرده و نسبت به ورود اطلاعات اقدام می‌نمایند؛ این در حالی است که بخش بسیاری از فیله‌های اطلاعاتی مورد نیاز، تکراری بوده و در سامانه‌ای دیگر ارائه شده بود. عدم تبادل اطلاعات مؤثر (به گونه‌ای که داده‌های یک سامانه عیناً در سامانه‌ها دیگر قرار گرفته و نیازی به ورود مجدد اطلاعات نباشد) و عدم طراحی فرایند یکپارچه و فرادستگاهی از مهم‌ترین علت‌های بروز این چالش است.

تعدد سامانه‌های تخصصی که نیازمند آموزش یا جذب نیروی تخصصی بوده و همچنین نیاز به ورود یا اصلاح مکرر اطلاعات در مراحل مختلف دارد، زمان و هزینه تجارت را افزایش می‌دهد.

بر این اساس ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و آیین‌نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) قانون مذکور، وزارت صنعت، معدن و تجارت را به راه‌اندازی سامانه جامع تجارت مکلف کرد و سایر دستگاه‌های اجرایی ملزم به ارائه اطلاعات به آن سامانه شدند؛ لکن به رغم تأکیدات و پیگیری‌های عالی‌ترین مقامات کشور طی پنج سال اخیر، تبادل اطلاعات و اتصال مورد نیاز دستگاه‌ها (از جمله گمرک) به سامانه جامع تجارت هنوز به صورت کامل اتفاق نیفتاده است. عدم اراده اجرایی و سیاسی برخی از مسئولان ذی‌ربط، مشکلات فنی، چالش در شیوه تعیین پیمانکار و نوع قرارداد استقرار سامانه، از اصلی‌ترین ریشه‌های عدم تحقق قانون در خصوص اتصال به سامانه جامع تجارت است. لذا اتصال دستگاه‌های اجرایی به سامانه جامع تجارت و بازطراحی فرایندهای تجاری در این سامانه، تأثیر زیادی در کاهش زمان و هزینه تجارت خواهد داشت.

از سوی دیگر هر چند حذف کاغذ و استقرار سامانه‌ها امری مهم و قابل تحسین است، اما اگر به اصلاح فرایندها و حذف یا کاهش نقش عامل انسانی (کارشناس) در اعمال قواعد منجر نشود، همچنان زمینه فساد، افزایش بوروکراسی، زمان و هزینه فرایندها وجود دارد.

البته الکترونیک شدن اسناد در سامانه‌های فعلی، در بسیاری از بخش‌ها تنها به معنی اسکن فایل فیزیکی اسناد در سامانه است. این موضوع ظاهراً ساده، سبب می‌شود عملکرد سامانه همچنان به عملکرد کارگزار آن، یعنی شخص مسئول فعال در سامانه، وابسته باشد و مزیت آن



تنها در عدم حضور تاجر به صورت فیزیکی برای تحویل اسناد است. اگر چه این گام، گام بسیار مهمی در تسهیل امور تجاری است، اما از بروز مشکلات و حتی اقدام‌های خلاف قانون جلوگیری نمی‌کند. به عنوان مثال طی بررسی تخلفات یک شرکت فعال در حوزه واردات قطعات خودرو که متهم به بیش از ۳۳ هزار میلیارد تومان قاچاق سازمان یافته شده بود، مشخص شد که به دلیل قرار داشتن این شرکت در مسیر سبز گمرکی، عدم انجام نظارت‌های کافی و تأیید اشتباه این اسناد از سوی کارگزار سامانه، ترخیص برخی از کالاهای این شرکت از گمرک به وسیله بارگذاری اسناد جعلی و تصاویر غیر مرتبط (از جمله تصاویر طبیعت، جملات قصار و...) بوده و اساساً گواهی ترخیص ارائه نشده بود. [۲۲]

اصولاً استقرار سامانه‌ها باید با بهینه‌سازی فرایندها همراه باشد در غیر این صورت باراه‌اندازی سامانه بر پایه همان فرایند سنتی و معیوب سابق، بخش چشمگیری از مشکلات همچنان ادامه خواهد داشت. لذا سامانه‌ها و فرایندها باید به گونه‌ای طراحی شوند که علاوه بر کاهش نقش عامل انسانی و کاغذ در فرایند، امکان اعمال اغلب قواعد به صورت سیستمی در آن فراهم شود و حتی المقدور تخطی از قواعد و بخشنامه‌ها مقدور نباشد. به عبارت دیگر اعمال قواعد به صورت سیستمی از تفسیر مقررات و برخورد‌های سلیقه‌ای در اجرای قانون جلوگیری خواهد کرد. همچنین گفتنی است استفاده از داده‌ها و ریزداده‌های ناشی از استقرار سامانه‌ها، بسیار ارزشمند بوده و تحلیل فنی آن می‌تواند نقش مؤثری در سیاستگذاری بهینه، توسعه تجارت و افزایش درآمدهای عمومی کشور داشته باشد لکن در این زمینه نیز اقدام مؤثری مشاهده نشده است. مطابق ماده (۹) قانون گمرکی، گمرک موظف است امکانات به کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات را با رعایت قوانین تجارت الکترونیک و مدیریت خدمات کشوری در اجرای وظایف خود فراهم آورد. در تبصره این ماده تأکید شده است که گمرک موظف است ظرف مدت شش ماه از تصویب این قانون در سال ۱۳۹۰، آیین‌نامه گمرک الکترونیکی را تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند؛ اما با گذشت بیش از ۱۰ سال از تصویب و ابلاغ این قانون، آیین‌نامه گمرک الکترونیکی تهیه و تصویب نشده است. تصویب و اجرای این آیین‌نامه مطابق با نکات فوق‌الذکر می‌تواند نقش مؤثری در ایجاد سهولت و کاهش زمان و هزینه فرایندهای تجاری داشته باشد و بخش زیادی از معضلات ذکر شده را مرتفع کند.

۳-۶. سایر چالش‌ها

علاوه بر چالش‌ها و مسائلی که در بخش‌های قبلی گزارش بررسی شد، بازرگانان و مسئولان چالش‌های متعدد دیگری را مطرح کردند که در فرایندهای تجاری و گمرکی تأثیرگذار است؛ اما به دلایلی نظیر اهمیت چالش، میزان ارتباط آن به حوزه گمرک، هم‌پوشانی با چالش‌های مطرح شده و همچنین جلوگیری از اطاله گزارش، امکان بررسی و تشریح آنها در این گزارش وجود ندارد؛ لذا در ادامه، صرفاً به عناوین چالش‌های مطرح شده می‌پردازیم:

- فقدان آیین دادرسی کمیسیون‌های رسیدگی به اختلافات گمرکی،
- عدم تناسب منابع مالی و انسانی مورد نیاز گمرک برای اجرای فرایندهای تخصصی،
- چالش‌های مرتبط با لجستیک و زیرساخت‌های حمل‌ونقل کشور از جمله حمل ریلی، هوایی، زمینی و ریلی، کمبود ناوگان مناسب، مسیرهای ارتباطی و ...،
- چالش‌های حوزه کالای متروکه و سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی (نظیر اخذ عوارض ۲/۵ درصد پس از متروکه شدن کالا، کاهش ارزش کالای متروکه به دلیل تعلل در فرایند اظهار متروکه و اخذ مجوزها، کمبود زیرساخت‌های سازمان، توقف یا متروکه شدن بار گنج، عدم تناسب منابع با وظایف سازمان از قبیل امحاء و ...)،
- ابهام‌ها و چالش‌های ایجاد شده به دلیل مقررات جدید از جمله اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (با تأکید بر صدر و تبصره بند «ز» ماده (۱) قانون مذکور و تأثیر آن بر رویه‌های عبوری)،
- عدم تطابق برخی از فرایندهای اجرایی و سامانه‌ای با قوانین و مقررات (نظیر اخذ تضامین بیشتر، اعمال نرخ ارز بر اساس نرخ روز اظهار موضوع ماده (۱۴) قانون امور گمرکی و ...)،
- فقدان ضوابط و مقررات تجارت الکترونیک با سایر کشورها،
- عدم طراحی سامانه‌ها به صورت دوزبانه (برای بازرگانان خارجی)،
- امکان ورود کالا به اماکن گمرکی بدون رعایت مقررات تجاری و ارزی کشور از جمله ثبت سفارش که به رسوب کالا منجر می‌شود (افزایش فشار برای خروج کالای رسوبی از گمرک خارج از ضوابط قانون امور گمرکی و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز)،
- چالش‌های ناظر به رفع تعهد ارزی واردات و صادرات،

- چالش‌های ناظر به اخذ یا تمدید کارت بازرگانی (استفاده از کارت‌های یک‌بار مصرف، الزام به عضویت در اتاق بازرگانی و...)
- عدم تناسب نظام تعیین حقوق ورودی و عوارض (صادراتی و وارداتی) با نیاز بازار، کفایت تولید، کیفیت و هزینه تولید، هزینه قاچاق کالای مشابه و...
- عدم شفافیت ضوابط احراز ظن قوی قاچاق توسط ضابطین،
- چالش‌های ناشی از تحریم‌های ظالمانه در مبادلات مالی و کالایی با سایر کشورها.

۷. تحلیل و بررسی ظرفیت‌های ساختاری و قانونی کاهش چالش‌های گمرکی

با توجه به چالش‌هایی که در این گزارش به آن اشاره شده، در ادامه به بررسی ظرفیت‌های ساختاری و قانونی با رویکرد کاهش یا رفع چالش‌های مذکور خواهیم پرداخت.

۷-۱. جایگاه گمرک در ساختار کشور؛ وصول در آمد یا توسعه تجارت؟

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، گمرک جمهوری اسلامی ایران سازمانی دولتی تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی است. رئیس کل گمرک ایران از سوی وزیر امور اقتصادی و دارایی منصوب می‌شود و به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی گمرک در چارچوب قوانین و مقررات قانونی مربوطه، اداره امور گمرک و اعمال نظارت بر حسن اجرای وظایف محوله به گمرک رازیر نظر وزیر امور اقتصادی و دارایی برعهده دارد. معاونان گمرک بنا به پیشنهاد رئیس کل گمرک ایران و تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی، با حکم رئیس کل گمرک ایران منصوب می‌شوند و تشکیلات گمرک و واحدهای اجرایی متناسب با وظایف و مأموریت‌های محوله را گمرک جمهوری اسلامی ایران تهیه می‌کند و پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.^۱

همچنین مطابق ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی، نرخ ارائه خدمات با پیشنهاد دستگاه مربوطه و تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی تعیین خواهد شد.

به‌رغم حضور گمرک در ساختار سازمانی وزارت امور اقتصادی و دارایی، لکن بخش چشمگیری از سیاست‌ها، ضوابط و مقررات ورود و خروج کالا در گمرک، از سوی سایر دستگاه‌ها تدوین، تصویب و ابلاغ می‌شود و وزارت امور اقتصادی و دارایی صرفاً در حوزه‌های محدودی نظیر انتصابات یا تشکیلات اداری گمرک، وظیفه و اختیاراتی دارد. برای مثال مطابق تبصره ماده (۴) قانون مقررات صادرات و واردات^۲، کلیه بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به صدور و ورود کالا منحصراً از طریق وزارت صنعت، معدن و تجارت به سازمان‌های اجرایی ذی‌ربط اعلام می‌شود؛ مطابق ماده (۸) مذکور، واردکنندگان کالاهای مختلف اعم از دولتی و غیردولتی جهت اخذ مجوز ورود و ثبت سفارش باید منحصراً به وزارت صنعت، معدن و تجارت مراجعه کنند. مطابق ماده (۷) قانون سامان‌دهی مبادلات مرزی، فهرست و میزان اقلام قابل ورود در اجرای این قانون به هر منطقه مرزی، تا سقف کل ارزش تعیین‌شده توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت، تعیین و اعلام می‌شود و کنترل سقف واردات برعهده گمرک است. کمیته ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی مقررات صادرات و واردات که اختیارات و وظایف مهمی در حوزه تصمیمات تجاری کشور دارد^۳، به ریاست معاون وزیر صنعت، معدن و تجارت برگزار می‌شود و دبیرخانه این کمیته در وزارتخانه مذکور مستقر است.

براساس ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و آیین‌نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) قانون مذکور، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است نسبت به راه‌اندازی سامانه نرم‌افزاری جامع یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرایند تجارت (سامانه جامع تجارت)، سامانه انبارها و مراکز نگهداری کالا، سامانه اعتبارسنجی و رتبه‌بندی و... اقدام کند. مطابق ماده (۶) مکرر ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است به منظور ابلاغ مقررات تجاری «سامانه مقررات تجاری» راه‌اندازی نماید و آخرین مقررات تجاری را حداکثر ظرف بیست و چهار ساعت به صورت الکترونیکی و بر خط به همه دستگاه‌هایی که مسئولیت اعمال مقررات تجاری یا نظارت بر آن را برعهده دارند از جمله گمرک جمهوری اسلامی ایران ابلاغ کنند.

همچنین مطابق تبصره «۳» ماده (۷) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، همه واردکنندگان کالا موظفند منشأ ارز کالای وارداتی خود را پس از ثبت سفارش و قبل از ترخیص، در سامانه جامع تجارت اظهار کنند. بانک مرکزی موظف است پس از دریافت اطلاعات منشأ ارز، به بررسی آن اقدام نموده و در صورت صحت اطلاعات ابراز، شناسه رهگیری معتبر به اطلاعات مذکور اختصاص دهد؛ مجوز ثبت سفارش تا قبل از دریافت

۱. از ماده (۲) و (۴) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۰۸/۰۲ و اصلاحات بعدی.

۲. ماده (۴) قانون مقررات صادرات و واردات: وزارت بازرگانی موظف است تغییرات کلی آیین‌نامه اجرایی این قانون و جداول ضمیمه مقررات صادرات و واردات را قبل از پایان هر سال، برای سال بعد و تغییرات موردی آنها را طی سال، پس از نظرخواهی از دستگاه‌های ذی‌ربط و اتاق ضمن منظور نمودن حقوق مکنسب تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران جهت اطلاع عموم منتشر نماید.

تبصره - کلیه بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به صدور و ورود کالا منحصراً از طریق وزارت صنعت، معدن و تجارت به سازمان‌های اجرایی ذی‌ربط اعلام می‌گردد.

۳. از قبیل: لایحه برای لغو انحصاراتی که مانع رشد تولید یا تجارت است، اصلاحات و تغییرات مندرجات جدول تعرفه گمرکی ضمیمه مقررات صادرات و واردات، آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات، اصلاحات و تغییرات موردی روی آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، طرح تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران، شورای اقتصاد و کمیسیون اقتصاد هیئت وزیران در خصوص مقررات صادرات و واردات و ...



شناسه رهگیری، قابل استناد جهت ترخیص در گمرک نیست.

لذا با توجه به مطالب فوق، متولی بخش قابل توجهی از ضوابط و مقررات قبل و بعد از اظهار کالا در گمرک، وزارت صنعت، معدن و تجارت بوده و یا اقدام‌های مربوطه باید از طریق سامانه‌های وزارتخانه مذکور انجام گیرد.

شایان ذکر است اتحاد ناظر و منظور (دستگاه اجرایی) می‌تواند زمینه‌های ناکارآمدی و فساد را افزایش دهد ولی اتحاد مقررات گذار با مجری شرایط متفاوتی نسبت به آن دارد؛ مقررات گذار صرفاً قادر است در چارچوب سیاست‌ها و قوانین بالادستی، ضوابط اجرایی و مقرراتی را به دستگاه مجری اعلام کند؛ در امور گمرک تفکیک حوزه اجرا از مقررات گذاری، از منظر ایجاد تعارض منافی که منتج به مقابله با فساد و یا بهبود عملکرد دستگاه‌ها شود، ارزش افزوده‌ای ایجاد نمی‌کند چرا که با فرض انتقال ساختار گمرک به وزارت صنعت، معدن و تجارت، همانند حالت فعلی درآمدهای گمرک به خزانه واریز می‌شود، این منابع مطابق قانون هزینه خواهد شد و همچنین گمرک کمافی السابق مجری مقررات ابلاغی خواهد بود؛ لکن این انتقال ساختار می‌تواند به کاهش بوروکراسی، کاهش تنش‌های بین دستگاهی و هم‌سو شدن راهبردها و چشم‌اندازهای سازمان گمرک در راستای توسعه تجارت و حمایت از تولید، کمک کند. برای مثال در برخی از موارد، ضوابط ابلاغی از سوی نهادهای زیرمجموعه وزارت صنعت، معدن و تجارت (نظیر دفاتر تخصصی یا دفتر مقررات صادرات و واردات)، عملاً امکان پیاده‌سازی آن از سوی گمرک وجود نداشته یا با چالش‌هایی همراه بوده چرا که پیچیدگی‌های اجرایی در صدور دستورالعمل‌ها لحاظ نشده است.

با ادغام حوزه مقررات با امور اجرایی گمرک، مسئولیت ضابطه‌گذاری و اجرا در یک نهاد تجمیع می‌شود؛ در نتیجه ضوابط تعیین شده، انطباق بیشتری با واقعیت‌های عملیاتی و میدانی خواهد داشت و صدور تصمیمات خلق الساعه که بدون در نظر گرفتن الزامات اجرایی ابلاغ می‌شود، کاهش خواهد یافت. از سوی دیگر بازرگانان و مسئولان به‌منظور نظارت و مطالبه مسائل خود، با یک دستگاه به‌عنوان متولی تجارت کشور روبه‌رو خواهند بود. در حال حاضر در حوزه اخذ مالیات^۱، مجری یعنی سازمان امور مالیاتی ذیل مقررات گذار یعنی وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار دارد؛ این تجربه در مقایسه با امور گمرک که نهاد مقررات گذاری از نهاد اجراء مجزا هستند نیز نشان می‌دهد تجمیع این دو نهاد به مراتب چالش‌های کمتری را به همراه خواهد داشت. براساس قانون مجلس شورای اسلامی، وزارت بازرگانی در سال ۱۳۹۰ با وزارت صنایع و معادن ایران ادغام شد و وزارت صنعت، معدن و تجارت تشکیل شد. در وظایف وزارت بازرگانی، مواردی در خصوص مدیریت و اجرای تشریفات گمرک عنوان شده بود:

■ اعمال مدیریت واحد بر امور بازرگانی در جهت تنظیم تراز تجاری کشور از طریق مدیریت دبیرخانه ستاد تنظیم بازار، گمرک و مناطق آزاد تجاری صنعتی،

■ رسیدگی و حل اختلاف ناشی از اجرای قانون و مقررات گمرکی،

■ انجام تشریفات گمرکی در همه موارد تصریح شده در قانون امور گمرکی،

■ اعمال مقررات گمرکی درباره معافیت‌ها، ممنوعیت‌ها و تشویق صادرات،

■ مدیریت قوانین و مقررات صادرات، واردات، گمرک و ...

پیش از انقلاب نیز از سال ۱۳۴۰ گمرک در وزارت بازرگانی ادغام شد اما در اسفند سال ۱۳۴۱ مجدداً از یکدیگر تفکیک شدند. گمرک در برخی از کشورهای جهان به‌طور سنتی از دیدگاه درآمدزایی مورد توجه بوده است. این نگرش باعث شد در اغلب کشورهای جهان گمرک به‌صورت سازمانی وابسته به امور مالی تأسیس گردد. کشورهای دیگر جهان سال‌هاست این دیدگاه سنتی را کنار گذاشته‌اند و از گمرک به‌عنوان ابزاری مؤثر برای اعمال سیاست‌های راهبردی تجاری استفاده می‌کنند. [۲۵]

گمرک در کشورهای مختلف ذیل دستگاه‌هایی از قبیل وزارت بازرگانی، وزارت دارایی و یا نهادهای امنیتی و انتظامی فعالیت می‌کند. در برخی از کشورها نیز گمرک با ساختاری مجزا از وزارتخانه‌های آن کشور فعالیت می‌نماید. در کشور چین، گمرک به‌عنوان وزارتخانه‌ای مستقل و با شرح وظایف گسترده‌ای از جمله کنترل‌های بهداشتی، استاندارد، انتظامی و ... فعالیت می‌کند [۱۷] و گمرک آمریکا در ساختار وزارت امنیت داخلی ایالات متحده قرار دارد. [۲۶]

در کشور ترکیه وزارت بازرگانی (MOT) مسئول تعیین اهداف و سیاست‌های اصلی مربوط به خدمات تجارت داخلی و خارجی، مسئول توسعه سیاست‌های تجارت خارجی و هماهنگی خدمات تجارت خارجی است؛ این وزارتخانه همچنین مسئول تهیه سیاست‌های گمرکی و اجرای آنهاست. ادغام وزارت بازرگانی و گمرک در ترکیه در اصلاحات اقتصادی سال ۲۰۱۸ انجام گرفته است. [۲۲]

در کشور ژاپن وزارت اقتصاد، تجارت و صنعت (METI) هم‌زمان با برنامه اصلاحات دولت مرکزی در سال ۲۰۰۱ و از ادغام چند بخش مجزا شامل دفتر سیاست تجاری، دفتر همکاری‌های تجاری و اقتصادی، دفتر سیاست اقتصادی و صنعتی و بخش‌های دیگر تشکیل شده است؛

۱. به‌غیر از مالیات بر واردات.

ولی عملیات اجرایی گمرک در وزارت دارایی و گمرک ژاپن صورت می‌گیرد. [۲۲] در کشورهای نظیر کره جنوبی، هلند، لبنان و قزاقستان گمرک ذیل وزارت دارایی (یا مالیه) فعالیت می‌کند.

۲-۷. عدم استفاده مناسب از ظرفیت‌های قانون فعلی

در قانون فعلی قانون امور گمرکی، ظرفیت‌هایی به‌منظور تسهیل فرایندهای گمرکی در نظر گرفته شده که به‌نظر می‌رسد در مرحله اجرا، استفاده مناسبی از این ظرفیت‌های قانونی صورت نپذیرفته است؛ در ادامه، به برخی از این موارد اشاره می‌شود.

■ مدیریت مخاطره (ریسک) و بازرسی‌های نوین

مطابق ماده (۱۱) قانون امور گمرکی، گمرک می‌تواند به‌منظور حصول اطمینان از اجرای مقررات گمرکی، از شیوه‌هایی مانند مدیریت خطر، بازرسی‌های منظم یا اتفاقی، به‌کارگیری تجهیزات و شیوه‌های نوین بازرسی، روش‌های مبتنی بر حسابرسی و در موارد استثنائی بدرقه یا مراقبت استفاده کند. در حال حاضر شاخص‌هایی به‌منظور تعیین میزان خطر در گمرک‌های کشور اجرایی شده است که براساس آن اظهارنامه‌های گمرکی در سه مسیر سبز، زرد و قرمز قرار می‌گیرند. در مسیر سبز که از خطر کمی برخوردار است، به بررسی اجمالی اکتفا می‌شود؛ در مسیر زرد، اسناد مورد ارزیابی قرار می‌گیرند و در مسیر قرمز که خطر بالایی دارد، کالا و اسناد ارزیابی می‌شود. لکن نهایتاً تمامی پرونده‌ها در درب خروج گمرک، مجدداً بررسی و ارزیابی (اسناد یا کالا) شده و در صورت بروز مغایرت، پرونده به سالن ارزیابی عودت داده یا مطابق مقررات با آن رفتار می‌شود. لذا استقرار درب خروج در مواردی عملاً مزیت استفاده از مدیریت خطر را از بین می‌برد. فرایند درب خروج براساس ماده (۷۰) آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی در تمامی گمرک‌ها ایجاد شده است؛ در این ماده آمده:

رئیس گمرک می‌تواند در هر مورد که مقتضی بداند کالایی را که ارزیابی آن انجام یافته است، بازدید کرده و آن کالا را شخصاً یا به‌وسیله هر مأمور دیگری از مأموران گمرک دوباره ارزیابی و معاینه کند.

شاخص‌های تعیین خطر، محرمانه بوده و کارگروهی در گمرک ایران تعیین می‌کند اما تابعی از سوابق واردکننده یا صاحب کالا، کالا، میزان تعرفه و... می‌باشد. لازم به ذکر است رتبه‌بندی و اعتبارسنجی بازرگان^۲ و همچنین اعمال سقف و سابقه واردات^۳ در مرحله ثبت سفارش انجام می‌پذیرد ولی در مدیریت خطر گمرک تأثیری ندارد.

کشورهای مختلفی از ظرفیت مدیریت خطر بر پایه اعتبارسنجی و رتبه‌بندی فعالان اقتصادی استفاده می‌کنند؛ برای مثال گمرک چین براساس اطلاعاتی که از شرکت‌های ثبت شده در گمرک این کشور جمع‌آوری می‌کند، در مورد صدور گواهینامه اعتبار یا عدم صدور آن تصمیم‌گیری می‌نماید. اداره گمرک، سیستم مدیریت اطلاعات اعتباری شرکت‌ها را ایجاد کرده و نظارت و کنترل بر شرکت‌ها را بر این اساس انجام می‌دهد. در این راستا، آیین‌نامه مربوط به مدیریت اعتباری گمرک چین در سال ۲۰۱۸ با هدف پیشبرد قانون، توسعه نظام اعتبار اجتماعی، ایجاد مدیریت اعتبارات واردات و صادرات بنگاه‌ها و ارتقای امنیت و تسهیل تجارت تصویب و لازم‌الاجرا شد. براساس مفاد این آیین‌نامه، چنانچه یک شرکت ملاک‌ها و معیارهای ذکر شده در آیین‌نامه را دارا باشد، از طرف گمرک برای این شرکت گواهینامه اعتبار صادر می‌شود. گمرک با توجه به وضعیت اعتبار، شرکت‌ها را به‌عنوان مؤسسه تأیید شده، مؤسسه اعتباری معمولی و مؤسسه بی‌اعتبار رتبه‌بندی می‌نماید. همچنین، شرکت‌های دارای گواهی به شرکت‌های دارای گواهی پیشرفته و شرکت‌های دارای گواهی عمومی طبقه‌بندی می‌شوند و گمرک براساس ایجاد سهولت، بر عملکرد مؤسسه‌هایی که قوانین را رعایت می‌کنند و مؤسسه‌هایی که به‌دلیل عدم رعایت قوانین گواهی اعتبار خود را از دست می‌دهند، نظارت کرده و اقدام‌های لازم را اعمال می‌کند. [۱۷]

در خصوص به‌کارگیری تجهیزات و شیوه‌های نوین بازرسی که در ماده (۱۱) به آن اشاره شده است، می‌توان به‌عنوان مثال به امکان اسکن سیستمی محموله‌های عبوری^۴ توسط ایکس‌ری‌های سیار (اسکن محموله در حال حرکت) و تطابق سیستمی اسکن مبدأ و مقصد اشاره کرد به‌گونه‌ای که در صورت بروز مغایرت قابل توجه، اقدام‌های نظارتی و بازرسی برای محموله‌های با مخاطره (ریسک) بالا انجام پذیرد. اجرای این شیوه نقش چشمگیری در تسهیل روبه‌های عبوری و همچنین شناسایی قاچاق با سوءاستفاده از رویه عبوری خواهد داشت. استفاده از فناوری‌ها و ابزارهای نوین نظیر اسکن تمام محموله‌ها نقش مؤثری در شناسایی تخلفات در مبادی گمرکی دارد که در برخی موارد به‌رغم

۱. مدیریت مخاطره (ریسک) یا Selectivity.

۲. موضوع بند «ت» ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز.

۳. تبصره «۳» بند «۲» ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات.

۴. ترانزیت داخلی و خارجی.

تأکید صریح عالی‌ترین مقامات کشور، هنوز اقدام‌های جدی صورت نپذیرفته است.^۱ بررسی‌ها نشان می‌دهد از حدود ۱۳۸ گمرک اجرایی کشور، حدود ۸۰ درصد صادرات و واردات کشور از طریق ۳۲ گمرک انجام می‌شود. لذا تمرکز بر استقرار تجهیزات پیشرفته در ۳۲ گمرک کشور می‌تواند بخش‌های زیادی از تجارت کشور را تحت پوشش قرار دهد.

مهم‌تر از استقرار تجهیزات پیشرفته، مدل و الگوریتم شناسایی سیستمی تخلف (و یا محاسبه ریسک تخلف) با استفاده از مقایسه تصاویر و اطلاعات است و منوط کردن تشخیص تخلف با مشاهده تصاویر از سوی کارشناس گمرک، نمی‌تواند راه‌حل مناسبی برای مقابله با تخلف باشد. برای مثال با مقایسه سیستمی تصاویر محموله عبوری در گمرک مبدأ و مقصد (با استفاده از شاخص‌های حرارتی، حجمی و...) می‌توان محموله‌های دارای ریسک قاچاق را شناسایی و بازرسی کرد. در کنار آن، اطلاعات مسیر تردد و توقف محموله (با استفاده از اطلاعات بارنامه، GPS و...) نیز نقش مؤثری در محاسبه میزان مخاطره این محموله‌ها خواهد داشت. استفاده از ابزارهای نوین کمک می‌کند تا علاوه بر عدم وقفه در فرایند تجارت رسمی، صرفاً موارد با مخاطره بالا مورد بررسی قرار گیرند.

گمرک معتقد است استفاده از تجهیزات پیشرفته کنترلی اساساً در دستور کار قرار دارد اما به دلیل هزینه‌بر بودن و عدم مدل تأمین مالی مناسب، این اقدام به صورت کامل صورت نپذیرفته است. [۲۷]

■ حسابرسی پس از ترخیص

همان‌گونه که در ماده (۱۱) قانون امور گمرک اشاره شد، گمرک می‌تواند از روش‌های مبتنی بر حسابرسی نیز استفاده کند. در ماده (۱۴۳) این قانون آمده:

گمرک ایران مکلف است به منظور حصول اطمینان از رعایت مقررات گمرک کی طرف سه سال از تاریخ صدور سندی که به موجب آن کالا از گمرک ترخیص شده، در صورت کشف اسناد خلاف واقع که مشمول قاچاق نشود درباره ترخیص کالایی که متضمن زیان مالی دولت است و یا امتیازات غیر موجهی برای صاحب کالا ایجاد نموده باشد به تأیید و تشخیص گمرک ایران جریمه‌ای از سی درصد (۳۰٪) تا سه برابر ارزش کالای موضوع سند مذکور تعیین و دریافت نماید.

حسابرسی پس از ترخیص با عنایت به توصیه‌های سازمان جهانی گمرک و رویکرد کشورهای عضو این سازمان در جهت کاهش کنترل‌های گمرکی در زمان ترخیص، در راستای تسهیل تجارت و روان‌سازی ترخیص کالاها و کاهش هزینه‌های ورود و خروج کالا برای عاملان اقتصادی مورد توجه قرار گرفته است. در ماده (۸۶) قانون امور گمرک کی کشور اندونزی به موضوع حسابرسی اشاره شده و در یادداشت توضیحی ذیل آن آمده: به منظور تسریع در ترخیص کالاها، ارزیابی فیزیکی کالاها در اماکن گمرک کی باید با استفاده از روش‌های گزینشی تا حد امکان به حداقل کاهش یابد. [۲۸] در برخی از کشورها از مسیر آبی (علاوه بر مسیرهای سبز، زرد و قرمز) مبتنی بر ارزیابی یا حسابرسی پس از ترخیص کالا استفاده می‌شود.

اما مطابق رویه فعلی و براساس آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرک کی ایران در مواد (۲۰۱) تا (۲۰۸)، حسابرسی پس از ترخیص تأثیری در تشریفات گمرکی (اعم از کنترل مجدد در درب خروج) ندارد و گمرک می‌تواند پس از انجام تشریفات گمرکی به بررسی حساب‌های دفتری صاحب کالا، سوابق مالیاتی و... اقدام کند و در صورت تشخیص مغایرت، مطابق مقررات با متخلفان برخورد خواهد شد. البته براساس بررسی‌های انجام شده، سالیانه تعداد محدودی از واردکنندگان مشمول حسابرسی پس از ترخیص می‌شوند.

از این رو هر چند شیوه مذکور در سایر گمرک‌های جهان هم مرسوم است، لکن می‌توان به منظور تسهیل فرایند گمرکی، از ظرفیت این قانون برای سهولت ترخیص یا راهکارهایی نظیر ترخیص تعهدی یا ترخیص درصدی (با اولویت اقلام اساسی یا مواد اولیه مورد نیاز تولید) استفاده کند. بر این اساس پس از بررسی‌های اولیه و اجمالی، حقوق ورودی و تضامین دریافت شود و مجوز ترخیص بخشی از کالا صادر شود؛ پس از آن، اسناد به صورت دقیق بررسی شوند و سپس حقوق و عوارض به صورت کامل اخذ و مجوز ترخیص مابقی کالا صادر خواهد شد. بر این اساس کالای باقی‌مانده در گمرک و تضامین اخذ شده از صاحب کالا، در صورت عدم ادامه تشریفات گمرکی در بازه زمانی معین، ضبط خواهد شد و در اعتبار، رتبه، سقف و سابقه واردات بازرگان اثر منفی خواهد داشت. استفاده از این ظرفیت نقش زیادی در کاهش رسوب کالا در گمرک‌ها

۱. رهبر انقلاب در تاریخ ۱۳۹۶/۰۱/۰۱ قاچاق کالاها بسیار مهم است. گفته می‌شود ۱۵ میلیارد دلار صرف قاچاق می‌شود؛ این عدد، حداقلی است که امروز گفته می‌شود؛ این خیلی رقم بالایی است؛ تا ۲۰ میلیارد و ۲۵ میلیارد هم گفته می‌شود! اینها ضربه به اقتصاد کشور است؛ جلوی قاچاق باید گرفته بشود. البته آن کسانی که مسئول مبارزه با قاچاقند، سوراخ دعا را گم نکنند! ما می‌گوییم بروید با باند‌های قاچاق مبارزه کنید. من می‌گویم از مبادی رسمی کشور که جنس قاچاق وارد می‌شود، آن کسی که مأمور این کار است، خیانت نمی‌کند، [بلکه] کوتاهی می‌شود، خیانت نیست. به بنده گزارش دادند که از فلان بندر - یک بندر مشخصی - در روز مثلاً سه هزار تا پنج هزار کانتینر وارد کشور می‌شود. از مجموع این سه هزار یا پنج هزار، فقط ۱۵۰ کانتینر بازدید می‌شود! خوب چرا؟ بقیه بازدید نمی‌شود و می‌آید؛ وقتی داخل انبار رفت، معلوم می‌شود که جنس قاچاق است که وارد شده است؛ آن هم از مبادی رسمی کشور! حالا آنچه از مرزهای غیر رسمی وارد می‌شود که بحث دیگری است؛ یا از مناطق آزاد همین‌جور؛ باید جلوی اینها گرفته بشود؛ و می‌توانیم. من به رئیس‌جمهور محترم همین را گفتم و تذکر دادم که آن کسانی که صاحب‌نظر و مطلعند، گفتند که ما می‌توانیم وسایلی بیاوریم که همین کانتینر را بدون اینکه احتیاج به توقف داشته باشد، در حال عبور بازدید کند؛ خوب این ابزار را به وجود بیاورند؛ اگر لازم است بخرند یا وارد کنند یا تولید کنند. ما می‌توانیم جلوی قاچاق را بگیریم. ۲. جهت آشنایی بیشتر با پدیده رسوب کالا به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «بررسی پدیده رسوب کالا در گمرک‌ها» به شماره مسلسل ۱۸۸۵۷ و گزارش «وضعیت رسوب نهاده در بندر

و همچنین کاهش هزینه تمام شده اقلام وارداتی^۱ مجاز خواهد داشت.

ترخیص تعهدی در سایر گمرک‌های جهان وجود دارد و در کشور ما نیز بعضاً با استفاده از ظرفیت ماده (۴۲) قانون امور گمرکی^۲، حمل یکسره^۳ و مصوبات ستاد هماهنگی اقتصادی دولت^۴، اقدام‌های مشابه صورت پذیرفته است. در قانون و مقررات گمرکی کشور چین در مواردی به ارائه دستورالعمل‌هایی برای ترخیص تعهدی کالاها از گمرک‌های این کشور اشاره شده است. اهمیت این شیوه ترخیص به‌ویژه در خصوص کالاهای فسادپذیر آشکار می‌شود که ترخیص هر چه سریع‌تر آنها الزامی است. در مواردی که واردکننده یا صادرکننده قبل از تعیین طبقه‌بندی یا ارزش‌گذاری گمرکی یا ارائه اسناد اظهارنامه مؤثر یا انجام سایر تشریفات گمرکی از گمرک بخواهد کالا را ترخیص کند، گمرک اجازه ترخیص کالا را در مقابل تضامینی که از سوی واردکننده یا صادرکننده‌ای که مطابق قانون با تکلیف قانونی او سازگار باشد، خواهد داد. همچنین در مواردی نیازی به وثیقه نخواهد بود. در این زمینه قوانین و مقررات اداری و ویژه تضمین برای الزام انجام تشریفات گمرکی باید رعایت شود. در شرایطی که کالاهای وارداتی یا صادراتی و کالاهای مربوط به داخل یا خارج مشمول محدودیت‌های ملی بوده و امکان ارائه مجوز یا اسناد مربوطه وجود نداشته باشد و سایر مواردی که قوانین و مقررات اداری پیش‌بینی کرده باشد، گمرک نباید کالا را در مقابل اخذ تضمین ترخیص کند. [۱۷]

۳-۷. مبارزه هوشمند با قاچاق کالا

مطابق بند «الف» ماده (۱) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحات بعدی)، تعریف قاچاق کالا و ارز به صورت زیر آمده: هر فعل یا ترک فعلی است که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا و ارز شود و براساس این قانون و یا سایر قوانین، قاچاق محسوب و برای آن مجازات تعیین شده باشد، در مبادی ورودی یا هر نقطه از کشور حتی محل عرضه آن در بازار داخلی کشف شود. به‌عنوان مثال براساس تبصره‌های بند «ز» ماده (۱) قانون مذکور، وجود هر گونه کالای اضافی هم‌نام یا هم‌نوع به میزان بیش از پانزده درصد (۱۵٪) در واحد کالا از قبیل تعداد یا وزن یا حجم همراه کالای اظهار شده نیز قاچاق محسوب می‌شود. همچنین در خصوص کالای اضافی غیرهم‌نوع یا غیرهم‌نام، هر گونه مغایرت به هر نحو، از قبیل تعداد یا وزن یا جنس، چه قبل و چه بعد از ترخیص، قاچاق محسوب می‌شود. در ماده (۲) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز به مصادیق بیشتری از قاچاق کالا اشاره شده است، برای مثال برنگرداندن کالای اظهار شده به‌عنوان خروج موقت یا کران‌بری به کشور به ترتیب مقرر در قانون امور گمرکی، و اضافه کردن کالا به محموله عبوری (ترانزیتی) خارجی و تعویض یا کاهش محموله‌های عبوری اعم از رویه عبور داخلی و خارجی در داخل کشور نیز قاچاق محسوب می‌شود. در ماده (۱۱۳) قانون امور گمرکی نیز به مصادیق قاچاق کالا اشاره شده است. به‌عنوان مثال کالایی که از مسیر غیرمجاز یا بدون انجام تشریفات گمرکی به قلمرو گمرکی وارد یا از آن خارج شود، و بیرون بردن کالای تجاری از اماکن گمرکی بدون اظهار یا بدون پرداخت یا تأمین حقوق ورودی، مشمول کالای قاچاق می‌شود.

بنابراین مطابق تعاریف فوق، قاچاق کالا از مبادی رسمی (دارای گمرک مستقر) و مبادی غیررسمی صورت می‌پذیرد و گمرک نقش ویژه‌ای در مبارزه با قاچاق کالا در مبادی رسمی دارد؛ گمرک ایران موظف است قوانین و مقررات مربوط به تخلفات و قاچاق گمرکی را اجرا کند.^۵ مجموعاً حدود ۱۴ شیوه قاچاق از طریق رویه واردات، ۸ شیوه قاچاق از طریق رویه صادرات، ۴ شیوه قاچاق از طریق رویه ترانزیت و حدود ۶ شیوه با سوءاستفاده از سایر رویه‌ها در مبادی رسمی شناسایی شده است.^۶ کم‌اظهاری، اظهار خلاف واقع، تخلیه کالا در محموله‌های عبوری (ترانزیت)، جعل اسناد، رشا و ارتشاء، از عمده‌ترین شیوه‌های قاچاق در مبادی رسمی است.

ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، آمار قاچاق (اعم از قاچاق وارداتی و صادراتی) را حداقل حدود ۱۲ میلیارد دلار در سال تخمین زده است. [۱۲] در برخی دیگر از گزارش‌ها^۷، آمار واردات کالای قاچاق تا ۲۵ میلیارد دلار در سال برآورد شده است.

امام خمینی (ره): بررسی علل و ارائه راهکار» به شماره مسلسل ۱۸۶۹۵ مراجعه شود.

۱. به دلیل کاهش هزینه‌های انبارداری، افزایش موجودی و سرمایه در گردش بازرگان.

۲. ماده ۴۲: در موارد استثناء و در خصوص کالای مورد نیاز فوری اعم از دولتی یا غیردولتی، گمرک می‌تواند با اجازه رئیس کل گمرک ایران و تعهد بالاترین مقام وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مرتبط و با محاسبه وجوه متعلقه و صدور حکم، مجوز خروج کالا را صادر نماید. متقاضی مکلف است ظرف هفت روز اداری نسبت به انجام تشریفات کامل گمرکی اقدام نماید.

۳. حمل یکسره: ورود کالا به اماکن گمرکی و خروج کالا از اماکن مذکور بدون تخلیه و تحویل در این اماکن با رعایت مقررات این قانون است.

۴. ترخیص درصدی براساس مصوبه ستاد هماهنگی اقتصادی دولت در تاریخ ۱۳۹۸/۰۴/۲۶، در بازه‌هایی انجام گرفت ولی بعد از اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و ابلاغ آن در اردیبهشت ۱۴۰۱، براساس تبصره «۳» ماده (۷) قانون، ترخیص درصدی متوقف و اجرای مجدد آن منوط به تأیید شورای امنیت کشور شد.

۵. بند «ج» ماده (۳) قانون امور گمرکی.

۶. به گزارش «بررسی پدیده قاچاق کالا و ارز (۱) شیوه‌های وقوع قاچاق و آثار آن»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۹۵۲، دی‌ماه ۱۴۰۰، مراجعه نمایید.

۷. از جمله گزارش تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۹۹.



جدول ۱۳. برآورد حجم قاچاق بر اساس شکاف عرضه و تقاضا از سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۸ (بر حسب میلیارد دلار)

سال ۱۳۹۸	سال ۱۳۹۷	سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۵	سال ۱۳۹۴	سال ۱۳۹۳	سال ۱۳۹۲	سال ۱۳۸۷	نوع قاچاق
۱۲/۵	۱۲/۱	۱۲/۰	۱۲/۱	۱۴/۵	۱۵/۷	۱۷/۲	۱۶	قاچاق ورودی
۴/۶	۲/۹	۰/۹	۰/۵	۱/۰	۴/۱	۷/۸	۳/۲	قاچاق خروجی

مأخذ: ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز.

مطابق گزارش ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، حدود یک چهارم حجم قاچاق یعنی حدوداً معادل ۳.۵ میلیارد دلار از طریق مبادی رسمی صورت می‌پذیرد که با فرض آمار ۲۵ میلیارد دلاری قاچاق سالیانه کالا، سهم مبادی رسمی افزایش خواهد یافت؛ به عبارت دیگر با توجه به ظرفیت نسبتاً معین معافیت‌های تجاری مذکور و خلأهای مرزی در واردات کالا، بخش چشمگیری از اختلاف آماری (۸ میلیارد دلاری) قاچاق کالا، متوجه مبادی رسمی خواهد بود.

جدول ۱۴. برآورد حجم قاچاق در سال ۱۳۹۸ به تفکیک مبادی ورودی

سهم از کل	ارزش (میلیون دلار)	قاچاق
۲۰٪	۲۴۹۰	مسافری
۰٪	۰	کوله‌بری
۴۳٪	۵۳۸۴	ملوانی
۹٪	۱۱۲۹	خلأهای مرزی
۲۸٪	۳۵۴۰	سایر از قبیل مبادی رسمی، مناطق آزاد و ویژه و...
۱۰۰٪	۱۲۵۴۳	جمع کل

مأخذ: همان.

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، بر اساس آمار سازمان بین‌المللی کار، هر یک میلیارد دلار قاچاق کالا، با فشار بر تولیدات داخلی و خروج اقتصاد از مسیر سالم، یک صد هزار فرصت شغلی را در کشور مقصد از بین می‌برد. [۵]

استقرار سامانه‌ها با هدف کاهش نقش عامل انسانی در فرایندها و حذف کاغذ، امکان خطای سهوی و عمدی و همچنین جعل اسناد را به شدت کاهش می‌دهد. همان‌طور که در بخش‌های قبلی این گزارش هم اشاره شد، استقرار سامانه‌ها، تبادل اطلاعات با سایر سامانه‌های داخلی و خارجی، استفاده از فناوری‌ها و ابزارهای نوین نظیر اسکن تمام محموله‌ها، هوش مصنوعی و مدیریت خطر، نقش مؤثری در شناسایی تخلفات در مبادی گمرکی دارد. استفاده از این روش‌ها می‌تواند علاوه بر سهولت فرایند تجاری برای بازرگانان سالم، قاچاق کالا را کاهش دهد.

از سوی دیگر باید توجه داشت که پیچیدگی‌ها و معضلات فرایندهای رسمی که بعضاً موجب ضرر بازرگانان سالم و خوشنام می‌شود، نقش مؤثری در گرایش واردکنندگان به قاچاق کالا داشته و تسهیل فرایندهای رسمی در کنار افزایش خطر قاچاق، در کاهش این پدیده شوم مؤثر خواهد بود.

هر چند گمرک یکی از اصلی‌ترین مبادی و گلوگاه‌های مبارزه با قاچاق کالا است، اما نباید از سایر گلوگاه‌های شناسایی کالای قاچاق غافل شد؛ حمل، انبارش، عرضه، مصرف، ارائه خدمات^۲ و تراکنش‌های مالی و مالیاتی، از مهم‌ترین گلوگاه‌های شناسایی کنترل قاچاق در کشور هستند. همچنین اصلاح تعرفه‌ها و محدودیت‌ها بر اساس سیاست جامع صنعتی کشور، می‌تواند علاوه بر حمایت هدف‌دار و مدت‌دار از تولیدات با

۱. با استفاده از ایکس‌ری‌های پیشرفته که قادر است از محموله در حال حرکت تصویربرداری کند.
۲. نظیر بیمه، خدمات پس از فروش، آنتن‌دهی و اتصال داده (طرح رجیستری موبایل) و ...

کیفیت داخلی، صرفه اقتصادی قاچاق را در گروه‌های کالای هدف^۱ به شدت کاهش دهد؛ در فرمان رهبر انقلاب پیرامون مبارزه با قاچاق کالا و ارز آمده:

عزم جدی بر این باشد که عمل قاچاق برای قاچاقچی کاملاً برخلاف صرفه و همراه با خطر باشد و جنس قاچاق از پیش از مبادی ورودی تا محل عرضه آن در بازار، آماج اقدام‌های گوناگون این مبارزه قرار گیرد.

لذا در یک نگاه کلان به موضوع شفافیت جریان کالایی کشور و مبارزه با قاچاق کالا، می‌توان با ساده‌سازی و شفاف‌سازی فرایندهای گمرکی، در مراحل پیش یا پس از گمرک کالای قاچاق را شناسایی کرد؛ بر همین اساس در ماده (۵) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، دولت مکلف است به منظور پیشگیری از ارتکاب قاچاق و شناسایی نظام‌مند آن سامانه‌های الکترونیکی و هوشمند جدید مورد نیاز جهت نظارت بر فرایندهای صادرات، حمل، نگهداری و مبادله کالا و ارز را ایجاد و راه‌اندازی کند. در تبصره «۳» این ماده تأکید شده است:

ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز موظف است از طریق وزارت اطلاعات و با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط به تهیه، اجرا و بهره‌برداری از سامانه شناسایی و مبارزه با کالای قاچاق اقدام نماید. کلیه مراکز مرتبط با تجارت داخلی و خارجی کشور، موظف به ارائه و تبادل اطلاعات از طریق این سامانه می‌باشند.

۴-۷. دیپلماسی گمرکی

تقویت روابط اقتصادی و گمرکی با کشورهای طرف تجاری ایران، می‌تواند نقش مؤثری در کاهش هزینه و زمان فرایندهای گمرکی داشته باشد. در بند «ش» ماده (۳) قانون امور گمرکی ذیل وظایف گمرک ایران آمده:

گسترش ارتباطات بین‌المللی، انعقاد تفاهم‌نامه و موافقت‌نامه‌های گمرکی دو یا چند جانبه، عضویت و تعامل فعال با سازمان‌های بین‌المللی و گمرکی با رعایت اصل هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی و قوانین مربوطه.

در ادامه به برخی از مصادیق لزوم تقویت ارتباط و دیپلماسی اقتصادی در راستای تسهیل فرایندهای گمرکی پرداخته می‌شود:

همان‌گونه که در بخش قبلی اشاره شد، تعیین تعرفه و ارزش کالا، از مراحل اساسی و البته چالشی در رویه‌های گمرکی است و با توجه به آنکه اغلب اسناد مذکور در کشور مبدأ صادر شده و به صورت کاغذی و دستی به گمرک ایران ارائه می‌شود، امکان جعل و تقلب در آن وجود دارد. تبادل اطلاعات با کشور مبدأ و صحت‌سنجی اسناد صادر شده در آن کشور، نقش مؤثری در اطمینان از اصالت اسناد ارائه شده خواهد داشت. کشور مبدأ می‌تواند در قالب تبادل اطلاعات، اصالت یا عدم اصالت اسناد مورد نیاز گمرک را ارائه نماید. با توجه به محدود بودن کشورهای مبدأ اقلام وارداتی (چین، امارات و ترکیه) که حدود ۷۰ درصد واردات کشور را پوشش می‌دهند، دیپلماسی گمرکی می‌تواند به حل این مشکل کمک کند. با عنایت به روابط سیاسی، قواعد و محدودیت‌های تجاری کشور مبدأ، اخذ عوارض صادراتی یا مالیات در کشور مبدأ، صادرات قابل توجه ایران به سه کشور مذکور و همکاری متقابل، امکان همکاری مناسب و ارائه اطلاعات صحیح از سوی کشور مقابل افزایش می‌یابد.

از سوی دیگر تحریم‌ها و افزایش مخاطره (ریسک) تجارت با ایران، ممکن است مانعی برای کشورهای مقابل جهت همکاری در تبادل اطلاعات با ایران باشد که می‌توان با تقویت روابط دیپلماتیک اقتصادی (نظیر برنامه‌های همکاری راهبردی بلندمدت)، تدوین سازوکار محرمانگی اطلاعات (به منظور دور زدن تحریم‌ها و کاهش مخاطره تجارت با ایران) یا بازتعریف نقش وابسته گمرکی در کشورهای مذکور (با وظایف مشخص و فرایندهای) این مخاطرات را کاهش داد. با اجرای این سازوکار، عملاً امکان اظهار و بازرسی کالا پیش از ورود و در مبدأ فراهم می‌شود و علاوه بر افزایش احتمال شناسایی تخلفات، زمان و هزینه رویه گمرکی برای بازرگانان سالم کاهش می‌یابد.

یکی دیگر از الزامات دیپلماسی گمرکی، انطباق مقررات با کنوانسیون‌ها مورد تأیید است. همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، ایران از کنوانسیون‌های متعددی پیروی می‌کند؛ از نظر حقوقی تمکین نسبت به کنوانسیون‌های مورد تعهد بین‌المللی همچون قوانین سرزمینی موضوعیت دارد و در تدوین قوانین جدید باید مطابقت با آنها لحاظ شود. به عنوان مثال محوریت جایگاه گمرک در مدیریت هماهنگ مرزی تا حدودی در استاندارد ۳۵-۳ کنوانسیون تجدیدنظر کیوتو مورد تأیید است و بنابراین این اصل، نباید در قوانین و مقررات توسط مرزبانی، استاندارد، بهداشت، قرنطینه، سازمان راهداری و بنادر و... نقض شود.

توسعه روابط بین‌المللی آثار دیگری را نیز می‌تواند به همراه داشته باشد؛ برای مثال افزایش همکاری و بهبود روابط دیپلماسی با کشورهای همسایه می‌تواند بر اساس منافع طرفین، قاچاق ورودی و خروجی را کاهش دهد که از این ظرفیت نیز غفلت شده است.

۱. نظیر پوشاک، پارچه، کفش، لوازم خانگی، لوازم آرایشی و بهداشتی، دخانیات، لوازم یدکی خودرو، اسباب‌بازی، یارانه و متعلقات، چای و برنج.



در کشور مافقرادهای تعرفه ترجیحی با کشورهای متعددی منعقد شده است که صرفاً در حوزه محدودیت‌ها و تعرفه‌ها، تخفیفات و ترجیحات برای طرفین لحاظ می‌شود اما در حوزه تسهیل رویه گمرکی یا تبادل مؤثر اطلاعات، اقدام‌های مؤثری صورت نگرفته است. استفاده از دانش و مهارت گمرکی سایر کشورها نیز نقش بسیاری در بهبود فرایندهای گمرکی خواهد داشت که گمرک ایران در این زمینه تفاهم‌نامه‌ها و همکاری‌هایی را با برخی از کشور داشته است.

۸ جمع‌بندی



همان‌گونه که در بخش مقدمه ذکر شد، هدف اصلی این گزارش احصای مسائل و چالش‌های اصلی حوزه گمرکی کشور بوده است؛ از این رو با تمرکز بر پیچیدگی‌های ناظر بر اعمال مقررات گمرکی، چالش‌های اصلی گمرک که غالباً به تعلل در فرایندهای گمرکی و تضییع حقوق عمومی و خصوصی منجر می‌شود، مورد بررسی قرار گرفت؛ چالش‌های فرایندی، اجرایی و حتی سیاسی نظیر تعدد گمرکات، تعدد مقررات، استثنائات و بخشنامه‌ها، تعدد دستگاه‌های همجوار، تعدد سامانه‌ها، چالش‌های ارزی، چالش‌های تعیین ارزش و سایر چالش‌ها. سپس ظرفیت‌های قانونی و ساختاری که می‌تواند چالش‌های مذکور را کاهش دهد، مورد بررسی قرار گرفت؛ ظرفیت‌هایی نظیر تغییر جایگاه و ساختار گمرک (ادغام حوزه اجرا و مقررات‌گذاری)، تقویت نظارت در سایر زنجیره‌های مبادله کالا (پس از گمرک)، تقویت ساز و کار حسابرسی و ارزیابی پس از ترخیص و توسعه دیپلماسی گمرکی.

در مجموع به نظر می‌رسد حل چالش‌های گمرکی، در ابتدا نیازمند بازتعریف برخی از فرایندهای اجرایی است که باید متناسب با سیاست‌های صنعتی، تجاری و حتی سیاست خارجی کشور تنظیم شود؛ توجه به ظرفیت کشور در تشکیل و تقویت کریدورها و مسیرهای بین‌المللی، تسهیل و توسعه صادرات با تأکید بر قرار گرفتن در زنجیره ارزش منطقه‌ای و جهانی، توسعه روابط سیاسی-اقتصادی با بازیگران و شرکای اصلی، حمایت‌های هدف‌دار و مدت‌دار از تولید رقابت‌پذیر مبتنی بر مزیت‌های نسبی کشور، از جمله سیاست‌هایی است که باید تنقیح شده و بر مبنای آن تحولات تجاری، گمرکی و زیرساختی تعریف شود. مطالعه کشورهایی نظیر چین و ترکیه نیز نشان می‌دهد تحولات گمرکی هم‌زمان با تغییر سیاست‌ها و اصلاحات کلان اقتصادی اتفاق افتاده که در نتیجه آن تنوع مبادی وارداتی و صادراتی و همچنین حجم تجارت بین‌المللی کشورهای مذکور رشد قابل توجهی داشته است.

علاوه بر آن، بازتعریف فرایندهای تجاری باید با هدف‌گذاری کمی و نتایج قابل‌سنجش همراه باشد؛ در بخش سوم گزارش به برخی از شاخص‌های گمرکی و تجاری اشاره شد که غالباً بر زمان و هزینه دلالت داشتند. لذا در خروجی مورد نظر مواردی نظیر تکالیف همه دستگاه‌ها، نظام تعیین عوارض و تعرفه، زمان و هزینه‌های جزئی و کلی در رویه‌های ترخیص، ترانزیت، صادرات، ورود موقت، ورود موقت برای پردازش و ...، زمان و هزینه توقف در مرزهای ریلی، بنادر، فرودگاه‌ها و پایانه‌ها و همچنین ضمانت اجرایی مقتضی، باید مشخص شود.

در بازطراحی فرایندهای بهینه مبتنی بر اصول تجاری کشور و با اهداف کمی قابل‌سنجش، می‌توان به منظور افزایش کارایی از ظرفیت‌های قانونی و ساختاری از قبیل موارد زیر استفاده کرد:

- تکمیل استقرار سامانه‌ها و تبادل اطلاعات (با رویکرد کاهش دخالت عامل انسانی و اسناد فیزیکی، و اعمال قواعد به صورت سیستمی)،
- رصد سایر گلوگاه‌ها و اجزای زنجیره تأمین و توزیع کالا در کشور،
- به‌روزرسانی ساز و کارهای مدیریت خطر و بهره‌مندی حداکثری از آن،
- استفاده از ابزارهای نوین و سایر تجهیزات پیشرفته کنترلی از طریق اصلاح مدل تأمین مالی و الگوی انعقاد قرارداد با بخش خصوصی،
- تدوین طرح آمایش گمرک‌ها و جلوگیری از تعدد گمرک‌های فاقد توجیه،
- ادغام حوزه اجرا و مقررات‌گذاری تجاری و گمرکی،
- توسعه دیپلماسی گمرکی (با رویکرد پیوستن به اتحادیه‌های گمرکی و تبادل اطلاعات).



- [۱] سعیدی‌نیا، حبیب‌الله (۱۳۸۸). تحولات تاریخی گمرک ایران و رونق اقتصادی در دوره قاجاریه. تاریخ ایران: شماره ۵/۶۳.
- [۲] اطلاعات و قوانین گمرک چین در درگاه رسمی:

<http://english.customs.gov.cn/>

[3] Glossary of International Customs Terms, World Customs Organization (WCO), 2018.

[4] Doing Business Comparing Business Regulation in 190 Economies 2020, world bank group.

[۵] فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار) سال بیستم، شماره دوم تابستان ۱۳۹۹.

[6] https://archive.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/iran#DB_tab

[7] <https://archive.doingbusiness.org/en/rankings>

[8] <https://data.worldbank.org/indicator/LP.LPI.CUST.XQ?end=2022&start=2007&view=chart>

[9] The Global Enabling Trade Report 2016, world economic forum.

[۱۰] آمار رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران:

<https://www.irica.ir>

[۱۱] بانک اطلاعاتی سری زمانی بانک مرکزی (<https://tsd.cbi.ir/Display/Content.aspx>).

[۱۲] ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز (اسفند ۱۳۹۹). گزارش مقدماتی برآورد حجم قاچاق سال ۱۳۹۸ روش شکاف عرضه و تقاضا.

[۱۳] عزیزنژاد، صمد. هرورانی، حسین، پناهی، سامان. شریفی، امید (مهر ۱۴۰۰). تحلیلی بر عملکرد بخش خارجی اقتصاد در سال ۱۳۹۹، تهران، ایران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۷۹۵.

[۱۴] آمار رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران به نشانی: <https://merchant.irica.ir>.

[۱۵] آسیب‌شناسی رویه‌های تجاری و گمرکی با رویکرد سیاست تسهیل تجاری؛ مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، آبان ۱۴۰۱.

[16] World Trade Statistical Review 2021, world trade organization.

[۱۷] اطلاعات و قوانین گمرک چین در درگاه رسمی [/http://english.customs.gov.cn](http://english.customs.gov.cn)

[۱۸] مقدسی، علیرضا (۱۳۹۱). کتاب سازمان وظایف گمرک جمهوری اسلامی ایران.

[19] WCO Annual Report 2021-2022.

[۲۰] اطلاعات و قوانین گمرک ترکیه در درگاه رسمی [/https://www.trade.gov.tr](https://www.trade.gov.tr)

[21] www.fca.gov.ae.

[۲۲] اندیشکده اقتصاد مقاومتی (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی تجارت خارجی کشور و ارائه الگوی مطلوب حکمرانی تجاری در راستای توسعه تجارت منطقه‌ای.

[۲۳] شهبابی، شهرام (۱۳۹۳). گمرک و مدیریت هماهنگ مرزی، نشر و کیل.

[۲۴] مکاتبه اندیشکده اقتصاد مقاومتی با مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نامه شماره ۱۰۱۰۳۱۴۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۲۲.

[۲۵] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹). گزارش «درباره الحاق گمرک به وزارت بازرگانی»، کد گزارش ۳۰۰۵۷۰۸.

[۲۶] اطلاعات و قوانین گمرک آمریکا در درگاه رسمی [/https://www.cbp.gov](https://www.cbp.gov)

[۲۷] مکاتبه گمرک جمهوری اسلامی ایران با مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۱۴۰۱/۱۲۲۲۴۴۰۳ مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۲۲.

[۲۸] شیشه‌چی‌ها، مجتبی (۱۳۹۳). حسابرسی پس از ترخیص، نشر قانون.

[29] <https://www.iribnews.ir/fa/news/4049889>

[۳۰] گزارش سازمان توسعه تجارت:

<https://tpo.ir>

[۳۱] مولایی نسب، سروین (۱۴۰۱). نگاهی بر چالش‌های پایانه‌های مرزی زمینی کشور. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ کد گزارش ۲۵۰۱۸۸۹۱.

[۳۲] اتاق بازرگانی ایران (۱۴۰۱). روند صدور بخشنامه‌های گمرکی در سال‌های اخیر، شماره گزارش: ۰۸۰۱۶۱.

[۳۳] یعقوبی منظری، پریسا؛ ثاقب، حسن (۱۴۰۰/۰۵/۱۶). نگاهی به روند صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی و ضرورت تحول در آن.

گزیده سیاستی

سازوکارهای گمرکی و تجاری کشور باید به گونه‌ای اصلاح گردد که علاوه بر تسهیل فرایند تجارت رسمی، نظارت‌های هوشمند و سیستمی مانع از بروز تخلفاتی نظیر قاچاق کالا گردد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir