

مقاله پژوهشی

نگاهی به روند صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی و ضرورت تحول در آن *

پذیرش: ۱۴۰۱/۲/۲۴

دریافت: ۱۴۰۰/۵/۱۶

پریسا یعقوبی منظری^۱
حسن نایب^۲ (نویسنده مسئول)

چکیده

(۷۳ درصد) قابلیت ساماندهی در قالب سامانه‌های مختلف را دارند؛ به طوری که توصیه می‌شود ۴۱۷ بخشنامه مربوط به رویه‌ها و فرایندهای اداری گمرکی از سوی وزارت اقتصاد و دارایی (به طور خاص گمرک)، ۲۵۰ بخشنامه ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز مبنی بر تعیین واحدهای مجاز صادراتی محصولات نفتی و پتروشیمی، ۶۳ بخشنامه تعیین شرایط قرنطینه‌ای محصولات کشاورزی توسط وزارت جهادکشاورزی، ۶۹ بخشنامه از مصوبات ستاد تنظیم بازار در قالب سامانه‌های جداگانه ساماندهی شوند.

تعدد صدور بخشنامه‌های گمرکی طی سال‌های اخیر به‌ویژه پس از خروج آمریکا از برجام و تشدید تحریم‌ها بر علیه ایران، موجب اعتراض فعالان اقتصادی و تجاری کشور شده است. در این مطالعه ضمن بررسی همه بخشنامه‌های گمرکی از سال ۱۳۹۵ تا سه ماهه اول سال ۱۳۹۹ در قالب یک بانک اطلاعاتی، مفاد آنها با استفاده از روش تحلیلی-توصیفی از ابعاد مختلف بررسی و نتایج مورد تجزیه و تحلیل گرفت. نتایج حاکی است از میان ۱۲۱۰ بخشنامه موجود در سایت گمرک، تعداد ۸۸۹ مورد

طبقه‌بندی JEL: O16، O24، O34

بخشنامه‌های گمرکی / تعدد صدور / ایران / تسهیل تجارت

* این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی «شناسایی زمینه‌های مغل تجارت در بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی»، مجری (پریسا یعقوبی منظری و حسن نایب) مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی می‌باشد.

۱. مقدمه: طرح مسأله

در حال حاضر دنیا در حال حرکت از یک دوره صنعتی متکی بر منابع طبیعی به سوی دوره متکی بر دانش مبتنی بر مهارت‌ها، آموزش، پژوهش و توسعه است. ظهور فناوری‌های ارتباطی جدید، اقتصاد جهانی را به گونه‌ای شکل داده است که فعالیت‌های تجاری یک کشور می‌تواند فعالیت‌های تولید و تجارت کشورهای دیگر را تحت تأثیر قرار دهد. اکثر کشورهای جهان به خصوص کشورهای در حال توسعه منابع بسیاری را به تولید و صادرات اختصاص داده‌اند. در سال ۲۰۲۰ ویتنام با صادرات معادل ۲۸۱ میلیارد دلار، هند ۲۷۵ میلیارد دلار و مالزی ۲۳۴ میلیارد دلار توانسته‌اند بعد از چین در توسعه صادرات صنعتی در میان کشورهای در حال توسعه پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای داشته باشند (مرکز تجارت بین‌الملل، ۲۰۲۰). سؤالی که مطرح می‌شود این است که سیاست‌گذاری‌ها برای دستیابی به این میزان از رشد در تجارت کشورهای مذکور چگونه صورت گرفته است؟ در ادبیات اقتصادی مطرح است که دولت‌ها می‌توانند با کاهش هزینه مبادله صادرات و واردات، تجار را به حضور در بازارهای جهانی تشویق نمایند.

آنچه که مهم است بدون توجه به رویه‌ها و فرایندهای تجاری پیش روی تجارت بین‌الملل دستیابی به بازارهای بین‌المللی، برای کشورهای در حال توسعه از جمله ایران غیرممکن است (رضایی و همکاران؛ ۱۳۹۹). یکی از فرایندهای تجاری مهم و تأثیرگذار در امر تجارت قوانین و مقررات گمرکی و عملکرد گمرکات کشورهای مختلف است (بانک جهانی، ۲۰۲۰). گمرک نقش مهمی در بدنه اقتصادی یک کشور دارد و به‌عنوان مجری برنامه‌های اقتصادی کشور در امر بازرگانی خارجی شناخته شده است. از آنجایی که گمرک کنترل‌کننده کالا و اشخاص به هنگام عبور از مرزها می‌باشد و برای این امر، وجود مقررات گمرکی بین‌المللی ساده و هماهنگ بین دو کشور مورد نیاز است (معمارزاد و همکاران؛ ۱۳۹۲). نقش تعیین‌کننده گمرک در هدایت

مؤثر و مطلوب جریان تجارت بین‌المللی و تأمین جایگاهی شایسته برای کشورهای متبوع در عرصه بازرگانی جهانی امری شناخته شده است. اما تسهیل در امر تجارت جهانی واقعیت‌گریزناپذیر اقتصاد رقابتی امروزی است و این مهم تحت تأثیر علوم و فناوری‌های جدید محقق خواهد شد. از این رو کشورها خود را ملزم به تجدیدنظر و بازرگری در قوانین و مقررات تجاری و رویه‌های گمرکی و تدوین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی دانستند تا با بهبود عملکرد گمرکات، ضمن ارتقای شاخص توانمندسازی تجاری (Enabling Trade Index) خود، رقابت در بازارهای هدف را تسهیل نمایند. این شاخص معیاری است برای اندازه‌گیری اینکه اقتصادها تا چه اندازه توانسته‌اند موسسات، سیاست‌ها و خدمات خویش را برای تسهیل جریان آزاد کالا به مقاصد نهایی توسعه دهند. شاخص توانمندسازی تجاری تمام اقدامات «تسهیل‌کننده تجارت» را مورد توجه قرار می‌دهد. بنابر تعریف سازمان جهانی تجارت، ساده‌سازی و هماهنگ‌سازی رویه‌های تجارت بین‌المللی، تسهیل تجاری نام دارد که شامل فعالیت‌ها و رویه‌های جمع‌آوری، ارائه، انتقال و پردازش داده‌های مورد نیاز جهت جابه‌جایی کالاها در تجارت بین‌المللی می‌شود و هر دو سال یکبار توسط مجمع جهانی اقتصاد منتشر می‌شود (مجمع جهانی اقتصاد، ۲۰۲۱-۲۰۲۰). بر اساس این شاخص، مجموعه عوامل مربوط به تسهیل تجارت در چهار زیرشاخص اصلی طبقه‌بندی می‌شوند. این زیرشاخص‌ها شامل «دسترسی به بازار»، «ترتیب اداری در مرزها (کارایی و شفافیت در امور گمرکی)»، «زیرساخت» و «محیط عملیاتی» است. زیرشاخص ترتیب اداری در مرزها یا مدیریت مرزی کیفیت، شفافیت و بهره‌وری مدیریت مرزهای یک کشور را در قالب محدوده، کیفیت و جامعیت خدمات کلیدی ارائه شده توسط گمرک و سازمان‌های مربوطه مورد ارزیابی قرار می‌دهد. به عبارت دیگر ترتیب اداری در مرزها بر فرایندهای گمرکی و شفافیت در فعالیت‌های مرتبط با گمرک تمرکز دارد

و خدمات مرتبط با گمرک مانند تعداد روزها و اسناد و بخشنامه‌های لازم برای تجارت (صادرات و واردات)، مورد سنجش است (طباطبایی و همکاران، ۱۴۰۰).

رتبه ایران در سال ۲۰۱۸ از میان ۱۳۷ کشور ۱۳۲ می‌باشد، بر اساس این گزارش و ارزیابی‌های صورت گرفته، «فرایند طولانی، زمان‌بر و پرهزینه واردات»، «تغییرات قوانین و مقررات گمرکی»، «تعدد و تنوع اقلام دریافتی توسط گمرک»، «تعدد مراکز تصمیم‌گیر در امر صادرات و واردات و ترانزیت و پراکندگی جغرافیایی آنها»، «عدم تجهیز کافی گمرکات اجرایی و مسافری به دستگاه‌های پیشرفته بازرسی و کنترل نامحسوس» و «عدم شناخت کافی از رویه‌ها و فرایندهای مورد عمل در مدیریت مرزی کشورهای هدف بازارهای صادراتی» از مهم‌ترین دلایلی هستند که شتاب رشد توانمندسازی در ایران را کند کرده است. اگر چه گمرک با ایجاد سامانه جامع گمرکی و همچنین پنجره واحد تجارت فرامرزی سعی در کاهش فرایندها کرده است، با این حال بدتر شدن رتبه ایران نشان‌دهنده کافی نبودن این اقدامات با سایر کشورها است که نسبت به سال ۲۰۱۴، چهار پله نزول و نسبت به سال ۲۰۱۲، بیست و هفت رتبه تنزل داشته است (مجمع جهانی اقتصاد، ۲۰۲۱-۲۰۲۰).

تجربه جهانی ثابت کرده که حرکت به سمت کاهش مقررات در حوزه تجارت و محدودیت‌زدایی موجب شفاف شدن زوایای مختلف فعالیت‌های اقتصادی و شناسایی بهتر پتانسیل‌های تولید و تجارت شده است. گزارش مجمع جهانی اقتصاد در خصوص شاخص توانمندسازی تجارتی به رتبه‌بندی اقتصادهای سازگار با تجارت می‌پردازد، ده کشور برتر جهان را که توانسته‌اند بهترین شرایط جهت تسهیل تجارت را فراهم آورند؛ معرفی کرده است.

کشور سنگاپور به‌عنوان برترین اقتصاد جهان در زمینه توانمندسازی تجارتی در سال ۲۰۱۶ معرفی شده است. در حقیقت کشور سنگاپور با حذف قوانین دست و پاگیر تجارت و حذف موانع غیرتعرفه‌ای در جهت کاهش موانع

فراراه تجارت و افزایش شفافیت در نظام تجاری توانسته به‌صورت پنج سال متوالی رتبه نخست را در شاخص توانمندسازی تجارتی کسب نماید. این کشور به‌عنوان یکی از بارزترین بازارهای جهان شناخته شده که ۹۹٫۷ درصد کالاها بدون عوارض و تعرفه‌های گمرکی به این کشور وارد می‌شوند (مجمع جهانی اقتصاد، ۲۰۲۱-۲۰۲۰).

یکی دیگر از شاخص‌های عملکردی در حوزه تسهیل تجارت شاخص ادراک فساد (Corruption perceptions Index) است که توسط سازمان شفاف‌سازی بین‌المللی (Internet Center for Corruption Research) تعریف شده و رتبه فساد در بخش عمومی یک کشور را در میان سایر کشورهای جهان نشان داده و عوامل مؤثر بر بهبود این شاخص را معرفی می‌کند. کشور سنگاپور با کاهش قوانین دست و پاگیر ناظر بر تجارت خارجی و تسهیل قوانین و مقررات مربوط به گمرک از طریق ساده‌سازی یکپارچه‌سازی نظام سیاستی حاکم بر سازمان‌های دخیل در حوزه تجارتی توانسته به یکی از برترین کشورهای جهان از نظر شاخص ادراک فساد برسد؛ به‌طوری‌که در سال ۲۰۲۰ با امتیاز ۸۵ از ۱۰۰ توانست از میان ۱۸۰ کشور رتبه سوم را به خود اختصاص دهد. ایران در سال ۲۰۲۰ با امتیاز ۲۵ رتبه ۱۴۹ را داشته و نسبت به سال ۲۰۱۹ سه رتبه تنزل داشته است (سازمان شفاف‌سازی بین‌المللی، ۲۰۲۰).

با این تفاسیر، بازنگری قوانین و رویه‌های گمرکی و حذف قوانین و بخشنامه‌های زائد در فرایندهای تولید و تجارت ایران می‌تواند نقش بسیار مؤثری در راستای تسهیل تجارت و بهبود روابط تجاری و اقتصادی با سایر کشورها داشته باشد. مواد اولیه، ماشین‌آلات و لوازم یدکی مورد نیاز تولید در بسیاری موارد از خارج کشور تأمین و پس از مدت زمان معینی با نگهداری در انبارهای گمرکی از کانال گمرک کشور عبور می‌کند و در اختیار واحدهای تولیدی قرار می‌گیرد و بالطبع هر قدر قوانین و مقررات گمرک تسهیل‌کننده‌تر باشد به همان نسبت در تسهیل تولید اثرگذارتر است. لذا

قوانین گمرکی با صرف نظر از نهاد صادرکننده آن به نحوی بر چرخه تولید اثر گذاشته و آثار مثبت یا منفی در امر تولید دارد. آثار منفی آن زمانی پررنگ تر می شود که در یک زمینه تعداد زیادی بخشنامه صادر شده و بخشنامه های قبلی منقضی اعلام نمی شود و یا حتی دیده می شود گاهی اوقات بخشنامه ای تأکید بر بخشنامه های قبلی داشته بدون آنکه آن ها منقضی شده باشند و همین امر سبب تعدد صدور بخشنامه های گمرکی، بعضاً متناقض و در نتیجه سردرگمی تجار می شود. دستگاه های صادرکننده بخشنامه ها بر اساس آنچه در قوانین و مقررات گمرکی کشور و آیین نامه اجرایی مرتبط آمده باید وظایف خود را در جهت تسهیل فرایند تجارت انجام دهند و ضمن آگاهی از بخشنامه های قبلی در صدور بخشنامه جدید هماهنگی داشته باشند تا در فرایندهای صادرات و واردات اختلالی ایجاد نشود.

به عنوان مثال در خصوص بهینه کردن مقررات و تعرفه های گمرکی، در شرایط کنونی که کشورمان هدف صنعتی شدن و متعادل ساختن مبادلات بازرگانی با دیگر کشورها را در برنامه های توسعه ای خود دارد، تعرفه های گمرکی از حساسیت خاصی برخوردار است. این حساسیت از یک سو در دورانی از تحولات جهانی که دنیا به سوی یکپارچگی و هماهنگی در مراودات تجاری پیش می رود (پیوستن به سازمان تجارت جهانی) اهمیت بیشتری به خود می گیرد. از سوی دیگر در رابطه با موافقت نامه های تجاری و مذاکرات بازرگانی در قوانین گمرکی کشور مواد قانونی وجود دارد، لذا هر گونه پیشنهادی در این زمینه مستلزم بررسی دقیق علمی و کارشناسانه بوده و نهادهای صادرکننده باید با هدف شفاف کردن سیاست صنعتی کشور، هماهنگی و دقت نظر کافی را در این زمینه با یکدیگر داشته باشند و ضمن بررسی قوانین گمرکی و آیین نامه اجرایی آن بخشنامه ای صادر شود که از طریق مذاکرات تعرفه ای برای کشور و تعیین سطح تعرفه ها در کشور، سیاست تجاری روشنی را در پیش گیرند. بررسی بخشنامه های گمرکی در قالب

قوانین گمرکی و آیین نامه های اجرایی آن از دیدگاه روابط اقتصاد ملی و جهانی و هم از لحاظ اجرای سیاست های بلندمدت بازرگانی در داخل کشور، ضروری است تا بدین ترتیب ضمن شناسایی محورهای اصلی صدور بخشنامه ها و تعیین نقش نهادهای صادرکننده، بتوان در جهت کاهش صدور بخشنامه ها اقدام نمود تا بدین ترتیب اولین گام های توسعه کشور جهت تسهیل فرایندهای تجاری برداشته شود. ساختار مقاله حاضر به این صورت است که پس از مقدمه فوق، در بخش دوم، مبانی نظری و پیشینه تحقیق و سپس در بخش سوم روش تحقیق ارائه می شود. بخش چهارم به ارائه یافته های تحقیق اختصاص دارد و در نهایت در بخش پنجم خلاصه نتایج، پیشنهادات و توصیه های سیاستی ارائه می شود.

۲. مبانی نظری و پیشینه تحقیق

مشارکت در تجارت جهانی سبب رشد اقتصادی کشورها از محل تجارت خارجی می شود. تجربه موفق ویتنام، هند و مالزی از نمونه های مناسب در نشان دادن اهمیت تجارت خارجی در رشد کشورهای در حال توسعه است. امروزه، کشورهای جهان به خصوص کشورهای در حال توسعه با رقابت بیشتر در صادرات محصولات خود مواجه هستند. کشورهای کمتر توسعه یافته در این میان ممکن است در نتیجه موانع موجود در فرایندهای تجاری خود به حاشیه رانده شوند. بنابراین فقط با تکیه بر تعرفه و امتیازات تجارت ترجیحی، نمی توان به توسعه تجاری دست یافت (رضایی و همکاران؛ ۱۳۹۹). تحقیقات متعدد نشان می دهد که دستاوردهای رفاهی ناشی از روان سازی رویه های تجاری می تواند حتی از منافع حاصل از آزادسازی هم بیشتر باشد. تسهیل تجاری همانند آزادسازی تجاری یعنی کاهش یا حذف موانع تعرفه ای و غیرتعرفه ای دارای اثرات مثبتی بر گسترش تجارت و به تبع آن توسعه اقتصادی است. بر اساس مطالعات انجام شده، هزینه تسهیل تجاری

یک کالای واحد، تاخیر در مرادوات تجاری صورت گیرد و هزینه‌های اضافی ناشی از ناکارآمدی نظام‌های گمرکی بر قطعات تولیدی تحمیل شود، کالای نهایی قدرت رقابتی خود را از دست می‌دهد. بر این اساس کشورهای دنیا نسبت به تسهیل تجاری و کارآمدی نظام‌های گمرکی خود و شرکای تجاری‌شان حساس‌اند و تلاش‌های لازم را برای ترخیص سریع محموله‌های گمرکی و کاهش هزینه‌های آشکار و پنهان عملیات گمرکی به عمل می‌آورند. پس می‌توان گفت به همان اندازه که آزادسازی تجاری برای رونق تجارت بین‌الملل دارای اهمیت است تسهیل رویه‌های تجاری نیز مهم است. زیرا عدم وجود تسهیل تجاری علاوه بر این که سبب افزایش قیمت تمام شده کالا می‌شود؛ بر جریان رقابت در سطح بین‌المللی نیز تأثیر منفی می‌گذارد و در نتیجه رفاه عمومی کاهش می‌یابد. رویه‌های گمرکی پیچیده و غیر شفاف سبب افزایش هزینه‌های اداری نیز می‌شود؛ به طوری که برخی مطالعات این هزینه‌ها را بین ۱۲٫۵ تا ۱۷٫۵ درصد از تجارت جهانی تخمین زده‌اند (بانک جهانی، ۲۰۲۰).

امروزه دلایل و منافع حاصل از تجارت بر کسی پوشیده نیست. هر کشوری می‌تواند با ایجاد و توسعه مبادلات بین‌المللی با دیگر کشورها زمینه رشد و توسعه اقتصادی خود را فراهم کند. با این وجود برخی از کشورها برای حفظ منافع گروه‌های خاص داخلی انواع موانع تجاری و گمرکی را وضع می‌کنند. کشور ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و گمرک جمهوری اسلامی ایران در قالب بخشنامه‌های داخلی خود به گمرکات سراسر کشور کیفیت و چگونگی اعمال مقررات گمرکی که با مقررات مرتبط بین‌المللی در اصول هماهنگ است را تعیین می‌کند. مبادی ورودی، چگونگی تشریفات گمرکی، تعیین ارزش کالا، تعیین تعرفه، امور ترانزیت خارجی و داخلی، فرودگاه‌های آزاد، مبادلات مرزنشینان، کالای همراه مسافر، مراسلات پستی، تخصصی نمودن گمرکات، انطباق کالاهای وارد شده با مقررات و

در امر استانداردسازی اسناد و فرایندهای تجاری و کاهش قوانین و مقررات تجاری بین ۴ تا ۷ درصد هزینه‌های تجاری را در برمی‌گیرد (کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه (UN/ESCAP) (۲۰۰۹).

مطالعه واکت هورست و یاسویی (۲۰۰۳)، نشان داد که یک درصد کاهش در هزینه مبادلات تجاری از طریق روش‌های تسهیل تجاری مرتبط با اسناد و مقررات گمرکی، بالغ بر ۴۰ میلیارد دلار هزینه‌های تجارت در ابعاد جهانی را کاهش داده است.

مطالعه انجام شده در سازمان ملی ساده‌سازی رویه‌های تجارت بین‌الملل (۲۰۰۳)، نشان‌دهنده اثر قابل ملاحظه تسهیل تجاری بر رشد سرانه تولید ناخالص داخلی در کشورهایی است که موفق به اجرای کاهش قوانین و مقررات فرامرزی شده‌اند.

بانک جهانی با هدف اهمیت کشورها به تسهیل تجارت، شاخص تسهیل تجارت (Doing business) را معرفی کرد. بر اساس این شاخص کاهش تعداد اسناد مورد نیاز تجارت، مقررات‌زدایی، ایجاد پنجره واحد تجاری، ارتقاء مدیریت امور گمرکی و ... سبب کاهش زمان و تسریع تجارت می‌شود. مناسب بودن سهولت تجارت نشانگر کارآمدی نظام اداری گمرکی و در نتیجه پایین بودن هزینه‌های معاملاتی در تجارت خارجی است (بانک جهانی، ۲۰۲۰).

در شرایط کنونی، تولید و تجارت در اغلب کشورها مبتنی بر زنجیره‌های ارزش جهانی صورت می‌گیرد و قطعات و اجزای یک کالای واحد در کشورهای مختلف دنیا تولید و سپس با عبور از گمرک کشورهای متعدد، قطعات در کشور واحدی مونتاژ و به کالای نهایی تبدیل می‌شوند. در این صورت قدرت رقابت کالای نهایی تولیدی نه تنها متأثر از قدرت رقابتی هر یک از تولیدکنندگان اجزاء و قطعات آن کالا، بلکه از قواعد و مقررات حاکم بر تجارت آن کالا هم متأثر می‌شود. اگر قرار باشد به دلیل عدم کارآمدی نظام‌های گمرکی کشورهای درگیر در تولید و تجارت اجزاء و قطعات

ضوابط فنی (به کمک دستگاه‌های مرتبط)، وصول حقوق ورودی و سایر حقوق دولت از جمله وظایف و مسئولیت‌های مهم گمرک ایران است که چگونگی اجرای آن تأثیر مستقیم و بلافاصله بر تجارت خارجی و منشأ واردات دارد.

در واقع بازخورد قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و تصویب نامه‌های دولت در بخش تجارت خارجی را باید در گمرک جستجو کرد. نحوه اعمال قوانین مربوط در دریافت شفاف، واقعی و مطلوب این بازخوردها بسیار تأثیرگذار و عدم اجرای مناسب آن با اتخاذ تصمیمات داخلی و بخشنامه‌های ناهنجار در خنثی نمودن سیاست‌های تعیین شده و کاهش آثار مثبت آن نیز قابل توجه خواهد بود.

۳. روش تحقیق

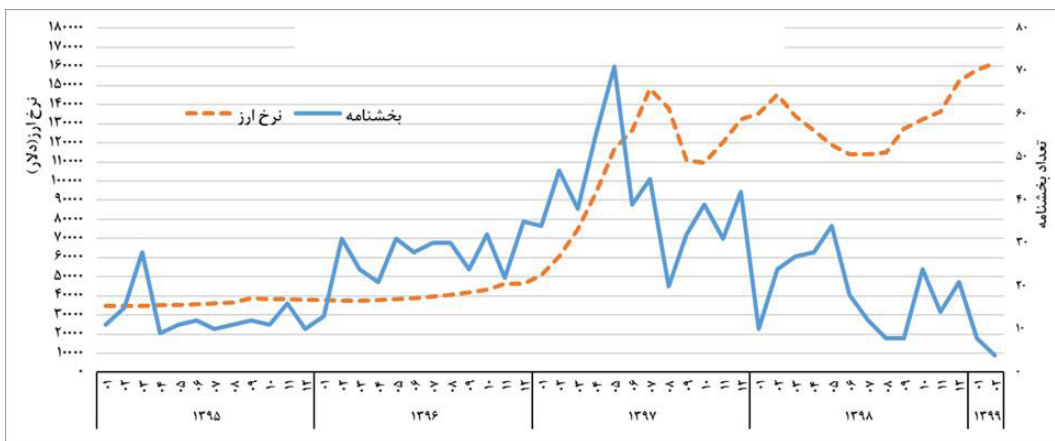
روش تحقیق روش تحلیلی-توصیفی است. بدین ترتیب در ابتدا بخشنامه و دستورالعمل‌های گمرکی از سایت گمرک جمهوری اسلامی ایران طی سال‌های ۱۳۹۵ لغایت فصل اول سال ۱۳۹۹ استخراج و به منظور ارائه یک تصویر کلی پس از بررسی قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرایی آن از یک سو و بررسی عناوین و مضامین همه بخش‌نامه‌های گمرکی (بیش از ۱۲۰۰ مورد) از سوی دیگر، مفاد بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها به منظور شناسایی زمینه‌های ایجاد اختلال در فرایند تجارت، از شش بعد مختلف به دقت بررسی شد. برای تعیین ابعاد مختلف جهت تجزیه و تحلیل بخش‌نامه از نظرات متخصصان و صاحب‌نظران در قالب جلسات مختلف بهره‌برده شد. تجزیه و تحلیل بخشنامه‌ها از لحاظ جایگاه در محورهای مختلف قانون امور گمرکی کشور، دستگاه‌ها و نهادهای صادرکننده هر بخش‌نامه، ارتباط با صادرات، واردات و یا تجارت، نقش تسهیل‌کنندگی یا محدودکنندگی در تجارت کشور؛

کالاها و محصولات تحت پوشش و ابزار سیاست تجاری به‌کاررفته برای صدور بخشنامه‌ها انجام شده است. نتایج حاصل از بررسی متن بخش‌نامه‌ها در قالب نرم‌افزار اکسل پیاده‌سازی شده و جمع‌بندی نتایج اولیه به صورت جداول و نمودارهای مختلف در قالب جلسات متعدد برای اخذ نظر متخصصان و متولیان ارائه شد. پس از اخذ نظرات اصلاحی و پیشنهادات، راه‌کارها و توصیه‌های سیاستی برای کاهش تعدد صدور بخش‌نامه‌ها و ساماندهی آنها ارائه شد.

۴. یافته‌های تحقیق

۴-۱. بررسی تعداد بخشنامه‌های صادر شده:

روند کلی صدور بخشنامه‌های گمرکی حاکی از آن است که در مجموع ۱۲۱۰ بخشنامه و دستورالعمل طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸ و سه ماهه نخست سال ۱۳۹۹ صادر شده که روند صدور آنها از سوی نهادهای ذیربط تا سال ۱۳۹۷ صعودی بوده و با توجه به تشدید محدودیت‌های ناشی از تحریم از ۱۵۶ مورد در سال ۱۳۹۵ به ۴۹۵ مورد در سال ۱۳۹۷ افزایش یافت. بررسی روند ماهانه صدور بخشنامه‌های گمرکی نشان می‌دهد که اوج صدور بخشنامه‌ها، سال ۱۳۹۷ بوده است. این موضوع به دنبال خروج آمریکا از برجام، افزایش نرخ ارز و عدم توازن در بازار داخلی (افزایش قیمت‌ها) و صلاحدید سیاست‌گذاران و نهادهای برنامه‌ریزی بر ضرورت کنترل صادرات و مدیریت واردات کشور صورت پذیرفته است. با این حال با توجه به ایجاد ثبات نسبی در بازارها، تعداد بخشنامه‌های ابلاغی از سوی گمرک در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷، به ۲۲۸ بخشنامه کاهش یافت. در کل، حدود ۴۱ درصد بخشنامه‌های صادر شده طی دوره مورد بررسی مربوط به سال ۱۳۹۷ بوده است.



منبع: محاسبات تحقیق

نمودار ۱- مقایسه روند صدور بخش نامه ها و دستورالعمل های گمرکی با نوسانات نرخ ارز

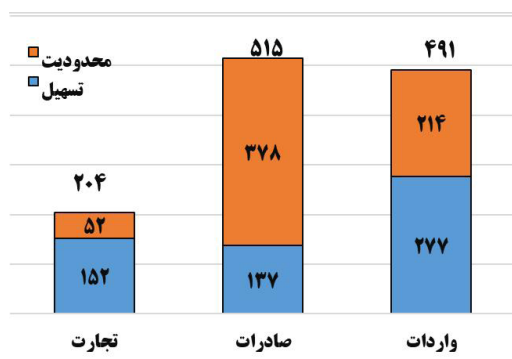
۲-۴. شناسایی ۳۷۸ بخشنامه منقضی شده:

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

۳-۴. ارتباط بخشنامه ها با حوزه تجارت:

از منظر تجارت، بخشنامه های صادر شده در دو حوزه صادرات (۴۳ درصد) و واردات (۴۱ درصد) تقریباً یکسان بوده و ۱۷ درصد نیز مرتبط به کل تجارت یا هر دو حوزه صادرات و واردات است. از منظر تسهیل کنندگی یا محدودکنندگی بخشنامه های صادر شده در حوزه تجارت، بخش عمده بخشنامه ها (۶۳۸ مورد، ۵۳ درصد) با هدف ایجاد محدودیت و مابقی (۵۶۶ مورد، ۴۷ درصد) به منظور ایجاد تسهیل در تجارت صادر شده است. در این میان، عمده بخشنامه های صادره در حوزه صادرات (۷۳ درصد) با هدف ایجاد محدودیت پیش روی صادرات بوده است، اما در مقابل

در عمده بخشنامه های صادره مربوط به حوزه واردات (۷۵ درصد) با هدف ایجاد تسهیل در مسیر واردات بوده است.

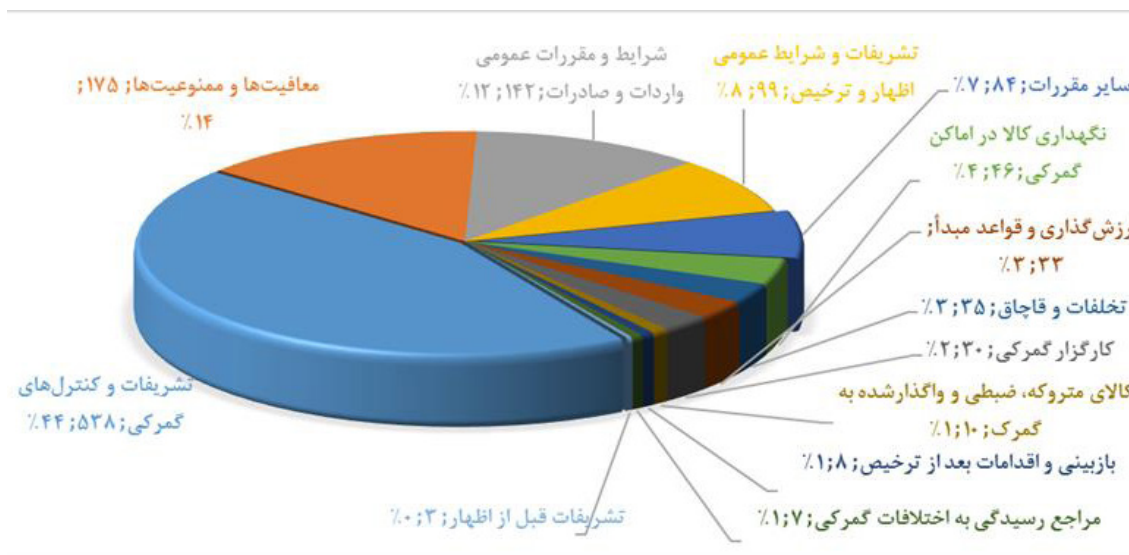


منبع: محاسبات تحقیق

نمودار ۲- نقش تسهیل کنندگی یا محدودکنندگی بخش نامه ها در تجارت

۴-۴. بررسی بخشنامه ها بر اساس محورهای اصلی قانون امور گمرکی:

بررسی وضعیت بخشنامه ها بر اساس محورهای اصلی قانون امور گمرکی نشان می دهد که از کل ۱۲۱۰ بخشنامه و دستورالعمل ابلاغی گمرک از ابتدای سال ۱۳۹۵ تا پایان بهار سال ۱۳۹۹، در مجموع مفاد و مضمون ۵۳۸ بخشنامه (۴۴ درصد) مرتبط با محور تشریفات و کنترل های گمرکی بوده است. از لحاظ فراوانی، بخشنامه های مرتبط با موضوع معافیت ها و ممنوعیت ها با ۱۷۵ مورد (۱۴ درصد) و همچنین مواد مرتبط با شرایط و مقررات عمومی واردات و صادرات با ۱۴۲ بخشنامه (۱۲ درصد) در رتبه های بعدی قرار دارند.



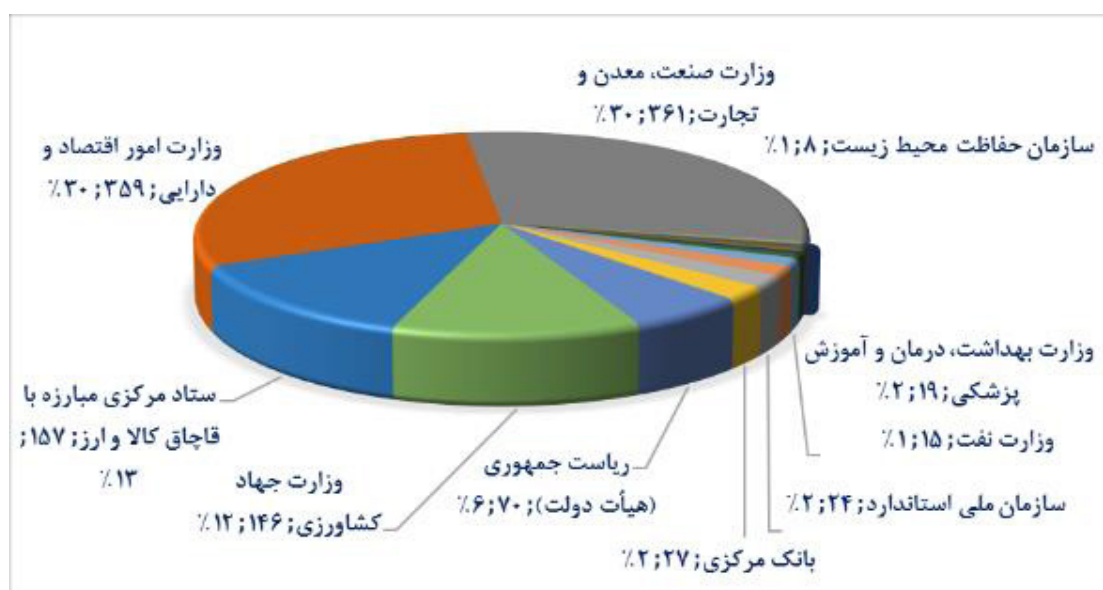
منبع: محاسبات تحقیق

نمودار ۳- تطبیق مفاد بخش نامه‌ها با محورهای اصلی قانون امورگمرکی

درصد کل بخشنامه‌ها) و ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز (زیرمجموعه ریاست جمهوری) با صدور ۱۵۷ بخشنامه (۱۳ درصد از کل) رتبه‌های اول تا سوم را در بین شش دستگاه و نهاد مسئول صدور بخشنامه‌های گمرکی به خود اختصاص داده‌اند.

۵-۴. دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی:

با بررسی متشاء صدور بخشنامه‌های گمرکی ملاحظه شد وزارت صنعت، معدن و تجارت با صدور بالغ بر ۳۶۱ بخشنامه و دستورالعمل مختلف (۳۰ درصد کل)، وزارت امور اقتصاد و دارایی با صدور ۳۵۹ بخشنامه مختلف (۳۰



منبع: محاسبات تحقیق

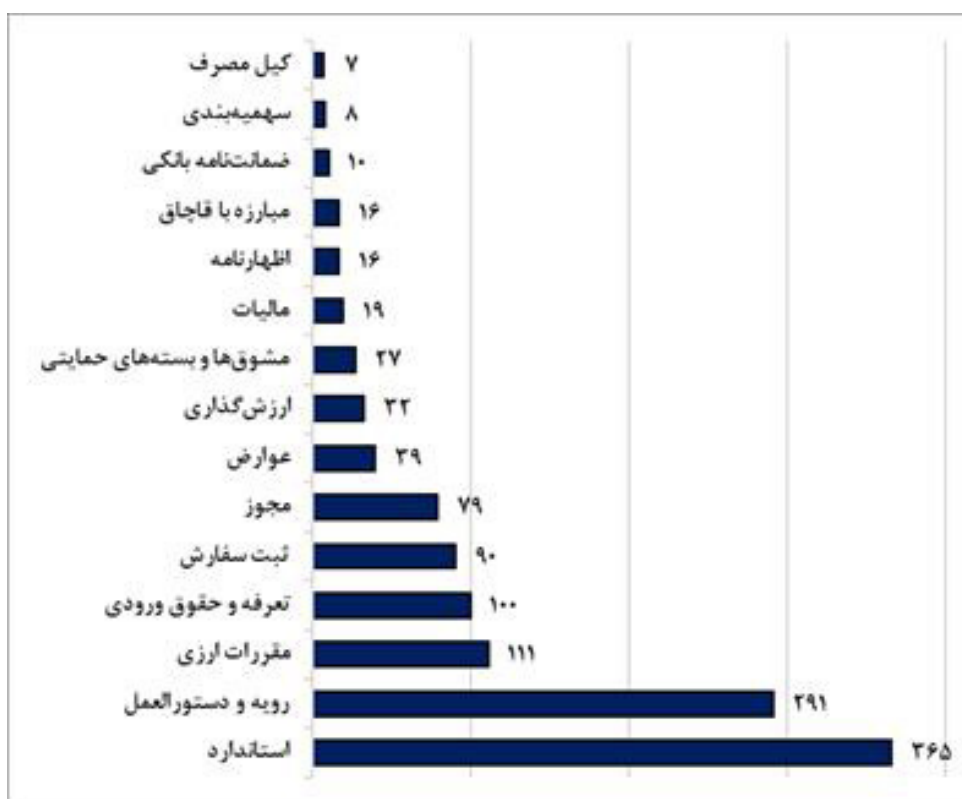
نمودار ۴- نقش دستگاه‌های اجرایی در صدور بخش نامه‌ها

۴-۶. ابزارهای سیاستی:

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

همان‌طور که مشاهده شد بخشنامه‌های مرتبط با مقررات ارزی در سال ۱۳۹۷ به بیش از ۹۷ مورد افزایش یافت که این تعداد قابل توجه است.

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



منبع: محاسبات تحقیق

نمودار ۵- ابزارهای سیاستی مورد استفاده در بخشنامه‌ها

۴-۷. موضوعات و محورهای مورد تأکید در بخشنامه‌ها:

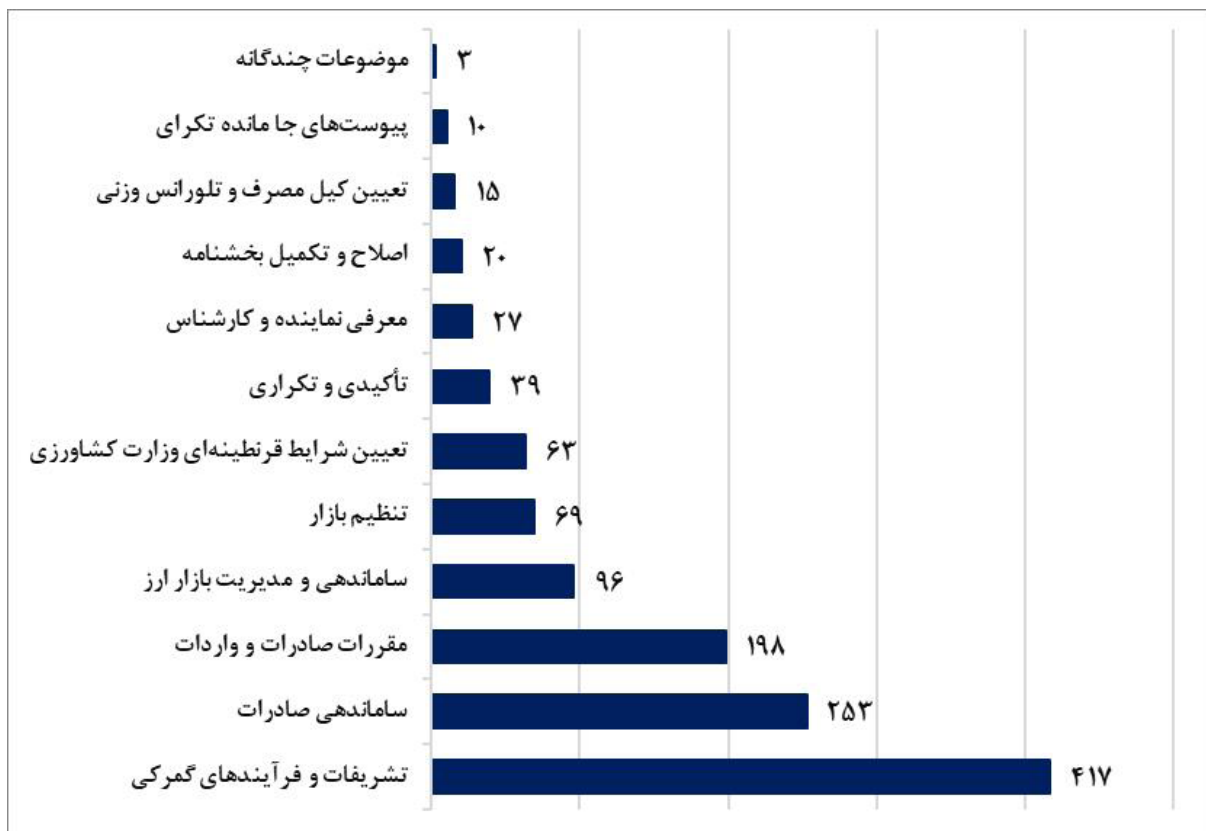
بر اساس این محورها، بخشنامه‌ها به ۱۶ بخش تقسیم شدند و مشاهده شد که ۳۵ درصد بخشنامه‌ها مرتبط با تشریفات و فرایندهای گمرکی بوده است. بخشنامه‌های صادرشده در

زمینه ساماندهی صادرات با ۲۱ درصد و مقررات صادرات و واردات با ۱۶ درصد به ترتیب در رتبه‌های دوم و سوم قرار گرفته‌اند. به جز بخشنامه‌های مرتبط با تشریفات و فرایندهای گمرکی و ساماندهی صادرات و مقررات صادرات و واردات،

سایر بخشنامه‌های صادره در سال ۱۳۹۷ و در شرایط بی‌ثباتی اقتصاد کشور در آن سال و هم‌زمان با خروج آمریکا از برجام و در نتیجه تنظیم بازار داخلی کشور بوده است. در این میان افزایش شدید بخشنامه‌های مرتبط با ساماندهی و مدیریت بازار ارز، تنظیم بازار و تعیین شرایط قرنطینه‌ای محصولات کشاورزی در سال ۱۳۹۷، قابل توجه است.

بخشنامه‌هایی که طبق این تقسیم‌بندی دارای سهم عمده هستند، در سال ۱۳۹۸ با کاهش شدید روبه‌رو شدند. به‌عنوان مثال بخشنامه‌های مرتبط با تعیین شرایط قرنطینه‌ای محصولات کشاورزی ۹۷ درصد، مقررات ارزی ۹۶ درصد و تنظیم بازار ۴۵ درصد کاهش یافت. در میان زمینه‌های موضوعی مورد تأکید بخشنامه‌ها، عمدتاً تأکید بر واردات بوده و برای ایجاد محدودیت در تجارت مورد استفاده

قرار گرفته است؛ اما بخشنامه‌های مرتبط با ساماندهی صادرات و تنظیم بازار بیشتر در زمینه صادرات و ایجاد محدودیت در تجارت بوده است. همچنین بخشنامه‌ها در خصوص تشریفات و مقررات گمرکی و ساماندهی و مدیریت بازار ارز عمدتاً بر تسهیل در تجارت متمرکز بوده است. بیشترین تعداد بخشنامه‌های منقضی‌شده مربوط به آنهایی بود که در زمینه ساماندهی صادرات و اعلام لیست واحدهای مجاز صادراتی صادر شده است. این بخشنامه‌ها عمدتاً با هدف ایجاد محدودیت در صادرات و توسط ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز ابلاغ شده و به دلیل صدور بخش‌نامه جدید تا پایان دوره مورد بررسی بیش از ۶۶ درصد آن‌ها عملاً منقضی شده است.



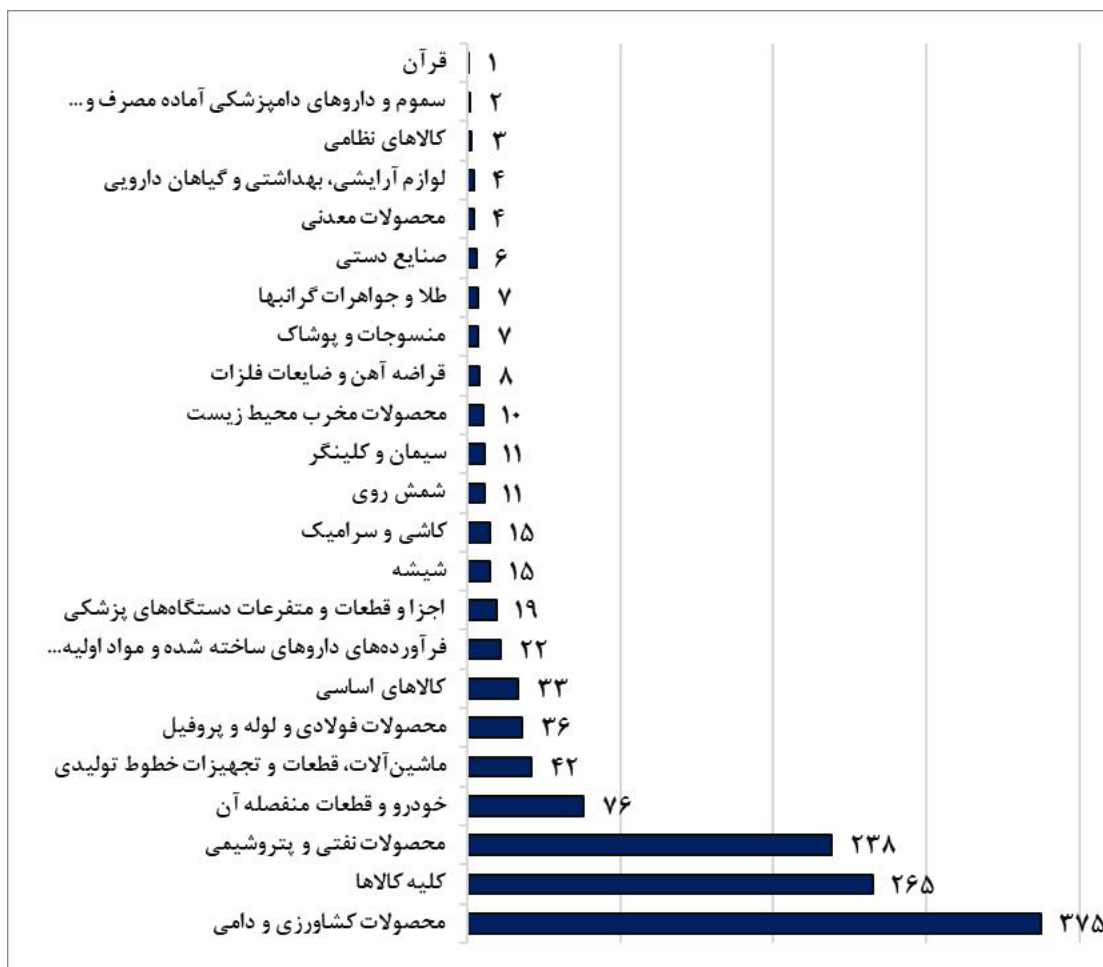
منبع: محاسبات تحقیق

نمودار ۶- فراوانی محورهای موضوعات مورد تأکید در بخش‌نامه‌ها

۴-۸. پوشش کالایی بخشنامه‌ها:

بخشنامه‌ها گاهی در خصوص کالا یا گروه‌های کالایی خاص صادر می‌شود. کالبدشکافی بخشنامه‌ها از این منظر نشان می‌دهد بیشترین تعداد (۳۱ درصد) مربوط

به محصولات کشاورزی و دامی است. رتبه دوم مربوط به بخشنامه‌هایی است که ویژگی عمومی داشته و مربوط به فرایند تجارت همه کالاها است (۲۲ درصد). محصولات نفتی و پتروشیمی (۲۰ درصد) در رتبه سوم قرار گرفته است.



منبع: محاسبات تحقیق

نمودار ۷- زمینه‌های کالایی پوشش بخشنامه‌ها

ماشین‌آلات، قطعات و تجهیزات خطوط تولیدی و کالاهای اساسی بر تسهیل در تجارت متمرکز بوده‌اند.

۵. نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

کاهش و اجتناب از صدور و ابلاغ بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی متعدد و تسهیل در فرایندهای فراروی تجارت سبب بهبود فضای کسب و کار کشور

همچنین بخشنامه‌های صادره در زمینه محصولات نفتی و پتروشیمی، کاشی و سرامیک و شیشه، محصولات فولادی و لوله و پروفیل، شمش و روی، سیمان و کلبنگر، قراضه آهن و ضایعات فلزات و محصولات معدنی بیشتر متمرکز بر حوزه صادرات این محصولات بوده است. علاوه بر این، بخشنامه‌های صادره در خصوص مجموع کالاهای تجاری و به‌طور خاص خودرو و قطعات منفصله آن،

می‌شود. کاهش هزینه‌های تجارت و تسهیل در تأمین مواد اولیه مورد نیاز صنایع و همچنین افزایش شرایط دسترسی به بازارهای هدف، مانع‌زدایی و رونق تولید را فراهم خواهد نمود.

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

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

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

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

- شناسایی تعداد ۶۹ مورد بخش‌نامه صادرشده توسط ستاد تنظیم بازار؛

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

- شناسایی تعداد ۴۱۷ مورد بخشنامه مرتبط با تشریفات گمرکی که عمدتاً توسط وزارت امور اقتصاد و دارایی (۲۵۱ مورد)، وزارت صنعت، معدن و تجارت (۶۴ مورد)، ریاست جمهوری (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز ۲۶ مورد و هیأت دولت ۲۴ مورد)،

وزارت جهادکشاورزی (۱۷ مورد) و سایر دستگاه‌های اجرایی (۳۵ مورد)؛

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

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

- شناسایی برخی دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های متناقض (۱- بخشنامه مربوط به ضوابط جدید صادرات میوه و تره‌بار در تاریخ ۱۳۹۸/۲/۲۸ که اجرای آن به دلیل نبود زیرساخت‌های لازم در گمرکات مرزی در تاریخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۵ با صدور بخش‌نامه دیگر به ایجاد زیرساخت‌های لازم موكول گردید، ۲- بخشنامه مربوط به اخذ مابه‌التفاوت نرخ ارز از واردکنندگان در تاریخ ۱۳۹۷/۵/۱۶ و صدور ۵ بخشنامه در پی آن که سردرگمی تجار را در پی داشته است. ۳- بخشنامه مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۵ مربوط به احتساب مالیات علی‌الحساب چهار درصد واردات کالا که به تصویب هیأت مقررات‌زدایی رسید درحالی‌که به اعتقاد کارشناسان بایستی توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی ابلاغ می‌شد).

پیشنهادها و توصیه‌ها:

- استفاده از سامانه جامع تجارت وزارت صنعت، معدن و تجارت و همچنین سامانه جامع امور گمرکی وزارت امور اقتصاد و دارایی در جهت ساماندهی بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های دستگاه‌های اجرایی که توسط گمرک کشور ابلاغ می‌شوند؛

- بررسی امکان‌سنجی ایجاد یک پورتال واحد به‌منظور بارگذاری بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی با

هماهنگی دستگاه‌های اجرایی مرتبط؛

- پیشنهاد می‌شود یک سامانه برای اعلام لیست واحدهای مجاز صادراتی در حوزه محصولات نفتی و پتروشیمی توسط ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز ایجاد شود تا ۲۵۰ مورد بخشنامه ابلاغی فعلی در این خصوص و همچنین بخشنامه‌های آتی در این خصوص ساماندهی شود؛

- پیشنهاد می‌شود یک سامانه جهت اعلام رویه‌ها و فرایندهای اداری گمرکی توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران (وزارت امور اقتصادی و دارایی) شامل رویه‌های گمرکی مدنظر گمرک و سایر دستگاه‌های اجرایی و با هماهنگی آن‌ها ایجاد شود. در این صورت ۴۱۷ مورد بخشنامه فعال و بخشنامه‌های آتی می‌تواند در قالب آن به‌طور منسجم ارائه شده و ضمناً امکان اصلاح و بازبینی رویه‌ها و رفع موارد تناقض نیز فراهم می‌شود؛

- پیشنهاد می‌شود یک سامانه جهت تعیین شرایط قرنطینه‌ای محصولات کشاورزی توسط وزارت جهاد کشاورزی راه‌اندازی شود تا شرایط قرنطینه همه محصولات کشاورزی در آن بارگذاری شده و ضمن حذف ۶۳ مورد بخشنامه مرتبط فعلی از صدور بخشنامه‌های بعدی در این خصوص جلوگیری به‌عمل آید؛

- پیشنهاد می‌شود یک سامانه مستقل و متصل به سامانه گمرک در خصوص مصوبات ستاد تنظیم بازار ایجاد و ضمن پوشش ۶۹ بخشنامه متعدد فعلی، سایر مصوبات مرتبط با تجارت کشور را در خود جای داده و بدین ترتیب امکان رصد و پایش تصمیمات ستاد را توسط مسئولان، کارشناسان و محققان فراهم شود.

- پیشنهاد می‌شود با توجه به شناسایی ۲۷ مورد بخش‌نامه مربوط به معرفی نماینده و کارشناس، در

جهت رفع انحصار و ایجاد فضای رقابتی، تدابیری

برای نظام‌مندکردن حوزه‌های مربوطه اندیشیده شود.

- پیشنهاد می‌شود که کنترل صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی به‌منظور کمک به تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در جهت ساماندهی فرایند تجارت و تولید کشور به‌طور مداوم و مستمر انجام پذیرد.

منابع

[http://www.icgg.org/Internet Center for Corruption Research](http://www.icgg.org/Internet%20Center%20for%20Corruption%20Research)

<https://cargo.ir>

<https://dotic.ir/cat>

<https://ixport.ir/comprehensive-trading-system>

<https://ixport.ir/customs-system>

https://rc.majlis.ir/fa/law/print_version/840782

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/801835>

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/801835>

<https://www.irica.ir/>

<https://www.maj.ir/>

<https://www.mefa.ir>

<https://www.trademap.org/>

<https://www.transparency.org/en>

<https://www.weforum.org/reports/annual-report-2020-2021>

Memar Nejad A, Shiri B, Kakhki H. (2013), Customs System and the Necessity of Its; 1 (2) :121-142, (Persian).

National Organization for the Simplification of International Trade Procedures (SITPRO). (2003). "Five Year Strategy 2008-2013". United Kingdom.

rezaee, javad and Tari, Fathollah and Mohammadi, Taymour and Shahhoseini, Somayeh. (2020). The Evaluation of the Impact of Trade Facilitation on Bilateral Industrial Trade in Developing Countries, Quarterly journal of Industrial Economic Researches,4 (13):61-74, (Persian).

Tabatabaee, Ali and Sabeti, Abbas. (2019). The World Customs Organization with Implication of Obstacles of Iran Facing this Organization, Research Letter of

International Relations,3 (13), (Persian).

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN/ESCAP). (2009). "Impact of Trade Facilitation on Export Competitiveness: A Regional Perspective". United Nations, New York.

Wakthurst and Yasui. (2003). "Customs and trade facilitation: from concepts to implementation", World customs journal, Vol. 2. Issue. 1. PP. 17-30.

Worldbank. (2020). Doing Business 2020, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/DoingBusiness-2020-Comparing-BusinessRegulation-in-190-Economies.pdf>.