



روزنہ صدور پنجمہ ہائی کمزکی در سال ہائی اخیر

عنوان گزارش: روند صدور بخشنامه‌های گمرکی در سال‌های اخیر

کمیسیون: توسعه صادرات غیر نفتی

انتشار: امور کمیسیون های تخصصی اتاق ایران

شماره گزارش: ۰۸۰۱۶۱

پاییز ۱۴۰۱

فهرست

۱. مقدمه ۳
۲. وضعیت صدور بخش نامه‌های گمرکی (۱۴۰۰-۱۳۹۵) ۴
۳. بخش نامه‌های ابلاغی در حوزه صادرات ۵
۴. تسهیل یا محدودیت‌کنندگی بخش نامه‌های گمرکی مربوط به حوزه صادرات ۶
۵. جمع‌بندی ۷

۱- مقدمه

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 می‌شود. کاهش هزینه‌های تجارت و تسهیل در تامین مواد اولیه مورد نیاز صنایع و همچنین افزایش شرایط دسترسی به بازارها، مانع‌زدائی و رونق تولید را فراهم خواهد نمود. سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی نسبت به عدم ثبات در سیاست‌گذاری‌ها و ایجاد فضای نااطمینانی به شدت حساس هستند. با خروج امریکا از برجام و شروع تحریم‌ها از اردیبهشت سال ۱۳۹۷ و محدودیت‌های اقتصادی، دولت به منظور مدیریت بازار داخلی و کاهش آثار تحریم‌ها بر بخش‌های مختلف اقتصادی و رفاه خانوارها، مجموعه اقداماتی را در حوزه‌های مختلف در پیش گرفت. یکی از بخش‌های متأثر از تحریم‌ها بخش تجارت خارجی کشور بود. تحریم‌های اعمال شده بر بخش تجارت خارجی دو اثر عمده بر اقتصاد کشور داشت. از یک سو با محدود نمودن صادرات کشور، دسترسی به درآمدهای ارزی کشور محدود شد و از سوی دیگر تامین کالاها از محل واردات با مشکل مواجه گردید. همچنین تامین نهاده‌های بخش تولید با محدودیت اساسی مواجه شد. در این شرایط بحرانی، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان برای خروج از این وضعیت، در حوزه‌های مختلف از جمله تجارت خارجی، تنظیم بازار داخلی، تامین مالی و ... برنامه‌ها و اقدامات مختلفی را در دستور کار قرار دادند. در واقع با توجه به محدودیت‌های موجود، کشور ناگزیر از مدیریت واردات و صادرات به منظور گذر از این شرایط سخت است. بر این اساس بخش‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مختلفی توسط دستگاه‌های اجرایی صادر شد. صدور حجم زیادی از بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گمرکی صادره طی دو سال اخیر مشکلاتی را برای نظام تولید و تجارت کشور و به طور خاص برای فعالین این حوزه بوجود آورده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد برخی موارد اشاره شده در بخش‌نامه‌های مختلف، قابلیت تبدیل به بند قانونی در قوانین گمرکی و بازرگانی دارند و در این صورت نیازی به صدور بخش‌نامه‌های جدید از سوی دستگاه‌های اجرایی در سال‌های آتی موضوعیت نداشت. به گفته صاحب‌نظران در برخی موارد تعارض قوانین و مقررات تجارت کشور با این بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره نیز مشاهده می‌شود؛ علاوه بر این در برخی دیگر از موارد، عدم ثبات و پایداری بخشنامه‌های صادرشده باعث ایجاد مشکلات متعدد و عدم قطعیت و بی‌اعتمادی فعالان اقتصادی شده است.

در اردیبهشت ماه ۱۳۹۷، بدنبال افزایش فشارهای بین‌المللی، خروج امریکا از برجام، افزایش نرخ ارز، تنظیم مقررات ارزی جدید از سوی بانک مرکزی با توجه به عادی نبودن شرایط اقتصادی، صدور بخشنامه‌های گمرکی گریز ناپذیر بوده اما تغییرات پی در پی آن بدون دقت کارشناسی در آنها، همراه با تعجیل دولت در ابلاغ بخشنامه‌ها، مصوبات و دستورالعمل‌ها عملاً اجرای آنها را با تزلزل و ناامنی مواجه نموده بطوریکه جامعه تجاری کشور بروز این فضای متغیر و شکننده را فاقد توجیه منطقی برای انجام فعالیت تلقی نموده است. علاوه بر آن آثار سوء این موانع بر تجارت و تولید کشور و ایجاد خلل در فرایند تسهیل تجارت که همواره مورد تاکید اسناد و برنامه‌های بالادستی کشور بوده، غیر قابل انکار است.

طبعاً مشارکت فعال بخش خصوصی در جلسات کارشناسی و مشورتی می‌توانست از تعدد این بخشنامه‌ها بکاهد و تبعات زیان بار صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها را به حداقل برساند. همچنین اطلاع رسانی بهنگام، زمان‌بندی مناسب و موثر و انضباط منطقی در اجرا می‌توانست یک رویه معین و مشخصی را حاکم نماید. به اعتقاد برخی فعالان بخش خصوصی تعدد صدور بخشنامه‌ها و تناقض دستورالعمل‌ها مشکل بروکراسی اداری در کشور را پیچیده‌تر کرده است، بطوری که طی یک‌سال اخیر، فعالان اقتصادی با هر بار حضور در یک سازمان دولتی با بخشنامه جدیدی مواجه می‌شوند که در بسیاری موارد با مقررات قبلی در تناقض است و عملاً این اتفاق روند فعالیت اقتصادی و تجاری را بسیار کند و در برخی موارد متوقف کرده است. اگرچه گمرک کشور ابلاغ کننده این بخش‌نامه‌ها است، اما مرجع اصلی صدور

آنها در بسیاری از موارد دستگاه‌های اجرایی مسئول از قبیل سازمان‌های نظارتی، کارگروه تنظیم بازار و بانک مرکزی و غیره هستند.

بازنگری قوانین و رویه‌های گمرکی محل تجارت و همچنین اجتناب از صدور بخش‌نامه‌های متعدد و بعضاً تکراری هزینه دسترسی به بازارهای هدف صادراتی در جهت مقابله با رکود داخلی را کاهش می‌دهد و افزایش درآمدهای ارزی را فراهم می‌سازد. همچنین شرایط برای تامین مواد اولیه، ماشین‌آلات و کالاهای واسطه‌ای مورد نیاز واحدهای تولیدی جهت تامین نیازهای داخلی و توسعه صادرات را تسهیل می‌کند.

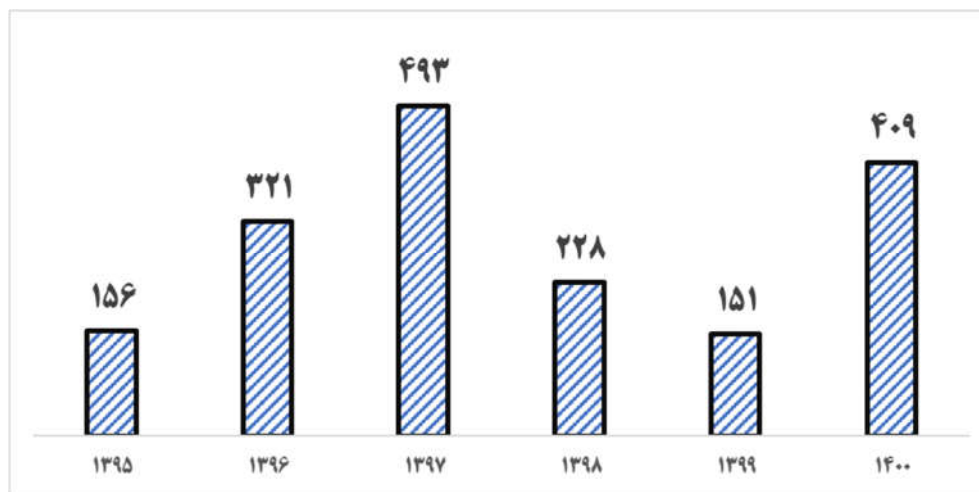
۲- وضعیت صدور بخش‌نامه‌های گمرکی (۱۴۰۰-۱۳۹۵)

با نگاهی به روند صدور بخشنامه‌های گمرکی طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹، مشاهده می‌شود که در مجموع ۱۷۸۵ بخشنامه و دستورالعمل صادر شده است 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 ۴۹۳ مورد در سال ۱۳۹۷ افزایش یافت؛ اوج صدور بخش‌نامه‌های در سال ۱۳۹۷ بدنبال خروج آمریکا از برجام و افزایش نرخ ارز (دلار) و ایجاد عدم توازن در بازارها به خصوص بازرگانی خارجی و صلاحدید سیاست‌گذاران و نهادهای برنامه‌ریزی بر ضرورت کنترل صادرات و مدیریت واردات کشور صورت پذیرفت. در ادامه با توجه به ایجاد ثبات نسبی در بازارها در سطح جدید قیمت‌ها و کاهش نسبی تنش‌ها در بازار، تعداد بخش‌نامه‌های ابلاغ شده از سوی گمرک در سال ۱۳۹۸، ۲۲۸ مورد

^۱ این بخش‌نامه از سایت گمرک ج.ا. ایران (<https://www.irica.ir>) استخراج شده است. با توجه به مفاد هر یک از بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های ابلاغی گمرک، حسب صادرات، واردات و یا تجارت (صادرات و واردات) و همچنین تسهیل و یا محدودیت طبقه بندی شده است.

و در سال ۱۳۹۹ به ۱۵۱ مورد و کمترین تعداد بخش‌نامه‌ها طی دوره شش ساله اخیر رسید. اما در سال ۱۴۰۰ تعداد بخش‌نامه‌ها مجدد به ۴۰۹ مورد افزایش یافت.

نمودار ۱: تعداد کل بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های صادرشده از سوی گمرک

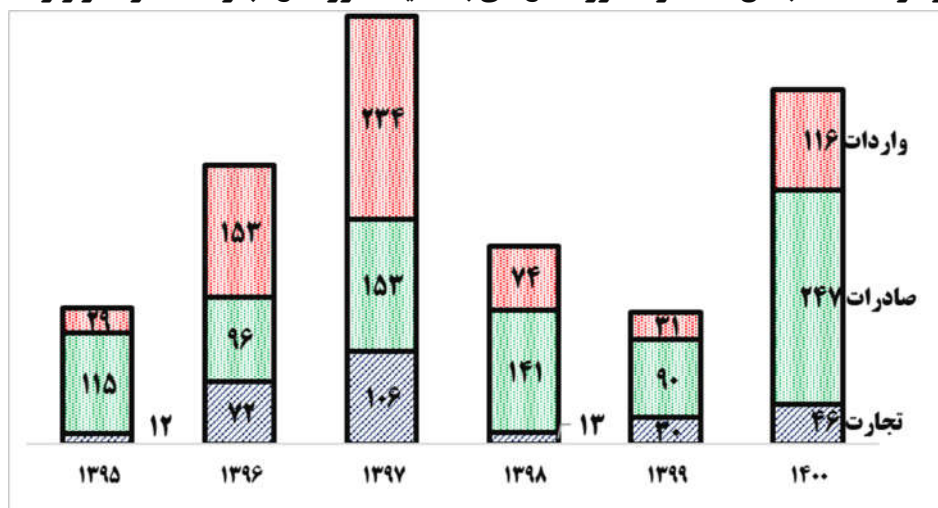


ماخذ: یافته‌های تحقیق

۳- بخش‌نامه‌های ابلاغی در حوزه صادرات

در بررسی بخش‌نامه‌ها به تفکیک صادرات و واردات ملاحظه می‌شود که در مجموع در دوره مورد بررسی حدود ۴۸ درصد بخش‌نامه‌ها مربوط به صادرات و ۳۶ درصد آنها نیز مربوط به واردات و ۱۶ درصد مرتبط با هر دو حوزه صادرات و واردات بوده است.

نمودار ۲: تعداد بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های به تفکیک حوزه کل تجارت، صادرات و واردات



ماخذ: یافته‌های تحقیق

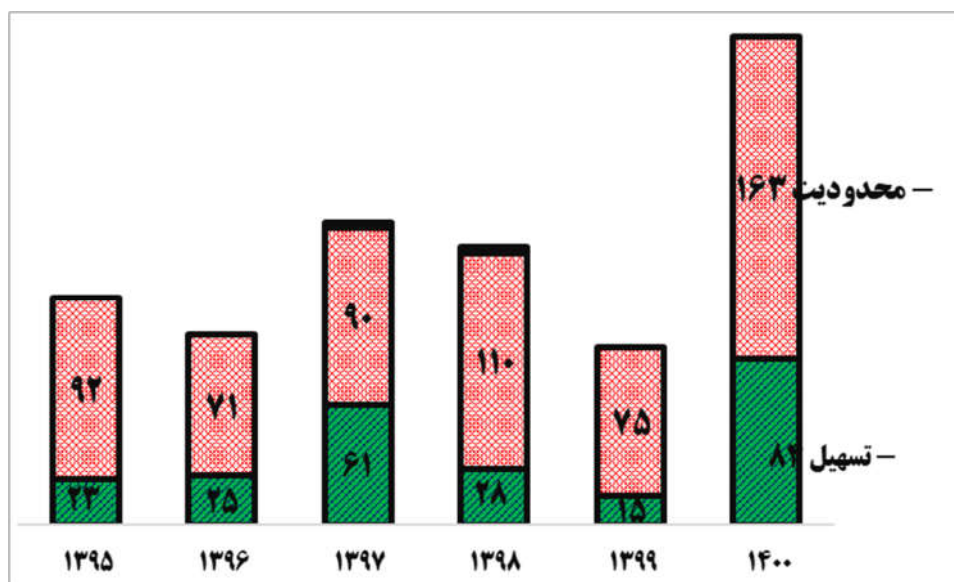
برخلاف سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ که تعداد بخش‌نامه‌ها در مقایسه با سال ۱۳۹۷ به نحو چشمگیری کاهش یافته بود، در سال ۱۴۰۰ به یکباره بخش‌نامه‌های ابلاغی گمرک افزایش شدیدی پیدا کرد. بررسی دقیق بخش‌نامه‌های ابلاغی سال ۱۴۰۰ نشان می‌دهد که بخش غالب آنها (حدود ۲۴۷ مورد، ۶۰ درصد) مرتبط با صادرات بوده است. این تعداد از بخش‌نامه‌های ابلاغی مربوط به صادرات عمدتاً در خصوص ساماندهی واحدهای صادراتی (۱۱۸ مورد) و محاسبه درصد ارزشی میزان ساخت داخل (IPI) (۵۵ مورد) بوده است.

۴- تسهیل یا محدودیت‌کنندگی بخش‌نامه‌های گمرکی مربوط به حوزه صادرات

بررسی بخش‌نامه‌های حوزه صادرات از لحاظ اثرگذاری بر این حوزه نشان می‌دهد که بخش عمده این بخش‌نامه‌های ابلاغی با ماهیت ایجاد محدودکنندگی برای این حوزه از فعالیتهای تجاری ابلاغ شده است. در نمودار زیر ملاحظه می‌شود که طی سال‌های گذشته بخش‌نامه‌های محدودکننده بیش از بخش‌نامه‌های تسهیل کننده بوده است. محدودیت‌های اعمال شده بیشتر شامل تعیین ضوابط، استانداردها، وضع عوارض و همچنین ساماندهی حوزه صادرات بوده است که از یک طرف اگرچه در برخی مواقع ممکن است با هدف افزایش کیفیت صادرات نیز بوده است اما در کل موانعی را بر سر راه صادرات ایجاد می‌نماید. از طرف دیگر در خصوص تسهیل در صادرات نیز مشاهده می‌شود که بیشتر بخش‌نامه‌ها مرتبط با اعطای مجوزها، استانداردها، و مواردی همچون تعیین کیل مصرف و رویه‌های و

دستورالعمل‌هاست که خود اگرچه به نظر می‌رسد موجب روانی و تسهیل در تجارت می‌شود اما در واقع در بیشتر مواقع مربوط به رفع موانعی است که در دوره‌های قبل در مسیر صادرات ایجاد شده بود.

نمودار ۳: وضعیت تسهیل یا محدودیت‌کنندگی بخش‌نامه‌های ابلاغی در حوزه صادرات



ماخذ: یافته‌های تحقیق

۵- جمع‌بندی

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 می‌شود. کاهش هزینه‌های تجارت و تسهیل در تامین مواد اولیه مورد نیاز صنایع و همچنین افزایش شرایط دسترسی به بازارهای، مانع‌زدایی و رونق تولید را فراهم خواهد نمود. با خروج امریکا از برجام و شروع تحریم‌ها از اردیبهشت سال ۱۳۹۷ و محدودیت‌های اقتصادی، دولت به منظور مدیریت بازار داخلی و کاهش آثار تحریم‌ها بر بخش‌های مختلف اقتصادی و رفاه خانوارها، مجموعه اقداماتی را در حوزه‌های مختلف در پیش گرفت. یکی از بخشهای متاثر از تحریم‌ها بخش تجارت خارجی کشور بود. تحریم‌های اعمال شده بر بخش تجارت خارجی دو اثر عمده بر اقتصاد کشور داشت. از یک سو با محدود نمودن صادرات کشور، دسترسی به درآمدهای ارزی کشور را محدود می‌کرد و از سوی دیگر تامین کالاها از محل واردات را با مشکل مواجه می‌نمود. همچنین تامین نهاده‌های بخش تولید نیز با محدودیت اساسی مواجه شد. در این شرایط بحرانی، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان برای خروج از این وضعیت، در حوزه‌های مختلف از جمله تجارت خارجی، تنظیم بازار داخلی، تامین مالی و ... برنامه‌ها و اقدامات مختلفی را در دستور کار قرار دادند. در واقع با توجه به محدودیت‌های موجود، کشور ناگزیر از مدیریت واردات و صادرات به منظور گذر از این شرایط سخت است. بر این اساس بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مختلفی توسط دستگاه‌های اجرایی صادر شد. بررسی روند ابلاغ بخشنامه‌های گمرکی طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹، نشان می‌دهد که در مجموع ۱۷۸۵ بخشنامه و دستورالعمل صادر شده است که تا سال ۱۳۹۷ سعودی بوده و به ۴۹۳ مورد رسید؛ اوج صدور بخشنامه‌های در سال ۱۳۹۷ بدنبال خروج امریکا از برجام و افزایش نرخ ارز (دلار) و ایجاد عدم توازن در بازارها به

خصوص بازرگانی خارجی و صلاحدید سیاست‌گذاران و نهادهای برنامه‌ریزی بر ضرورت کنترل صادرات و مدیریت واردات کشور صورت پذیرفت. با ایجاد ثبات نسبی در بازارها، تعداد بخش‌نامه‌ها در سال ۱۳۹۸ به ۲۲۸ مورد و در سال ۱۳۹۹ به ۱۵۱ مورد رسید. هرچند در سال ۱۴۰۰ تعداد بخش‌نامه‌ها مجدد به ۴۰۹ مورد افزایش یافت.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که بطور کلی حدود ۴۸ درصد بخشنامه‌ها مربوط به صادرات و ۳۶ درصد آنها نیز مربوط به واردات و ۱۶ درصد مرتبط با هر دو حوزه صادرات و واردات بوده است. برخلاف سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ که تعداد بخشنامه‌ها در مقایسه با سال ۱۳۹۷ به نحو چشمگیری کاهش یافته بود، در سال ۱۴۰۰ به یکباره بخشنامه‌های ابلاغی گمرک افزایش شدیدی پیدا کرد. بررسی دقیق بخشنامه‌های ابلاغی سال ۱۴۰۰ نشان می‌دهد که بخش غالب آنها (حدود ۲۴۷ مورد، ۶۰ درصد) مرتبط با صادرات بوده است. این تعداد از بخشنامه‌های ابلاغی مربوط به صادرات عمدتاً در خصوص ساماندهی واحدهای صادراتی (۱۱۸ مورد) و محاسبه درصد ارزشی میزان ساخت داخل (IPI) (۵۵ مورد) بوده است.

بررسی بخشنامه‌های حوزه صادرات از لحاظ اثرگذاری بر این حوزه نشان می‌دهد که بخش عمده این بخش‌نامه‌های ابلاغی با ماهیت ایجاد محدودکنندگی در فعالیتهای تجاری ابلاغ شده است. محدودیتهای اعمال شده بیشتر شامل تعیین ضوابط، استانداردها، وضع عوارض و همچنین ساماندهی حوزه صادرات بوده است که از یک طرف اگرچه در برخی مواقع ممکن است با هدف افزایش کیفیت صادرات نیز بوده است اما در کل موانعی را بر سر راه صادرات ایجاد می‌نماید. از طرف دیگر در خصوص تسهیل در صادرات نیز مشاهده می‌شود بیشتر بخشنامه‌ها مرتبط با اعطای مجوزها، استانداردها، و مواردی همچون تعیین کیل مصرف و رویه‌ها و دستورالعمل‌های صادراتی است که خود اگرچه به نظر می‌رسد موجب روانی و تسهیل در تجارت می‌شود اما در واقع در بیشتر مواقع مربوط به رفع موانعی است که در دوره‌های قبل در مسیر صادرات ایجاد شده بود.