رسوب کالا در بنادر و گمرکات کشور: دلایل و راهکارهای کاهش آن



الناز میاندوآبچی
هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی



زهرا آقاجانی
هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

۱. مقدمه

با توجه به ماهیت فرآیند واردات کالا و زمان‌بر بودن مراحل آن، شکل‌گیری موجودی کالا در مبادی ورودی به کشور از جمله بنادر و گمرکات امری بدیهی و طبیعی است. اما افزایش غیرمنطقی انباشت کالا در مبادی ورودی می‌تواند مشکلاتی را ایجاد نماید که به عنوان رسوب از آن یاد می‌شود. تا پیش از سال ۱۳۹۷، میزان این انباشت در دامنه‌ای معقول نوسان می‌کرد. اما پس از آن و به دنبال بازگشت تحریم‌ها و کاهش درآمدهای نفتی، انباشت کالا در بنادر و گمرکات با افزایش قابل توجهی مواجه گردید و در خرداد ۱۴۰۰ به بالاترین میزان خود رسید. طبق آمار سازمان بنادر و دریانوردی، حدودا نیمی از موجودی کالاهای غیرکانتینری بنادر (اعم از وارداتی، صادراتی و ...) به کالاهای اساسی اختصاص دارد. شرایط پیش آمده موجب شده سطح موجودی کالاهای اساسی در بنادر با ۴۶ درصد افزایش، از متوسط ۲.۹ میلیون تن در سال ۱۳۹۷ به متوسط ۴.۳ میلیون تن در شش ماهه اول ۱۴۰۰ برسد. اما با اتخاذ تمهیدات مختلف و آغاز روند کاهشی موجودی، سطح آن در اسفند ماه ۱۴۰۰ مجددا به حدود ۲.۹ میلیون تن رسید. در مجموع بیش از دو سوم موجودی کالاهای اساسی در بنادر را نهاده‌های وارداتی دامی (شامل ذرت، سویا و جو) و حدود بیست درصد آن را نیز روغن خام و گندم به خود اختصاص می‌دهند. از نیمی دیگر موجودی کالاهای غیرکانتینری، حدود ۷۰ درصد آن به اقلام عمدتا صادراتی (از جمله مواد معدنی و نفتی) و بیش از ۱۰ درصد به کالاهای متروکه (اعم از وارداتی، صادراتی و ترانزیت) اختصاص دارد.

۲. تعریف رسوب کالا

در خصوص رسوب کالا، تعریف مورد اجماعی از مصادیق این مفهوم وجود ندارد. از سوی دیگر به دلیل نبود نظام آماری یکپارچه جهت رصد وضعیت کالاها در مراحل مختلف فرآیندهای واردات، امکان ارائه آمار دقیق از کالاهای رسوبی وجود ندارد. در هر صورت باید توجه داشت که تنها بخشی از موجودی بنادر و گمرکات می‌تواند به عنوان کالاهای رسوبی لحاظ شود. به عبارت دقیق‌تر کالاهایی که مراحل واردات را در فرجه‌های زمانی قانونی طی می‌کنند، شامل کالاهای رسوبی نمی‌شوند.

به طور کلی موارد زیر را می‌توان به عنوان مصادیق رسوب کالا در نظر گرفت:

(الف) رسوب پیش از اظهار کالا به گمرک: کالاهای وارده به بنادر، مناطق ویژه، آزاد و دیگر اماکن که به هر دلیلی (اعم از عدم ثبت سفارش، عدم امکان پرداخت به فروشنده و ...) توسط صاحب کالا به گمرک اظهار نشده باشند و مدت زمان



مجاز ماندگاری آنها طبق قوانین مرتبط سپری شده باشد.

(ب) رسوب پس از اظهار کالا به گمرک: این رسوب مربوط به کالاهای اظهار شده به گمرک است که به دلایل مشکلات مختلفی همچون تاخیر در صدور مجوزها، عدم تأمین ارز، عدم پرداخت حقوق و عوارض گمرکی، عدم حمل کالا و غیره، ترخیص قطعی آنها از گمرک در زمان مقرر انجام نشده باشد.

۳. عوامل رسوب کالا

رسوب کالا می‌تواند تبعات و آسیب‌هایی را به دنبال داشته باشد که ساماندهی آن به منظور اطمینان از تأمین نیازهای کالایی کشور (به‌خصوص کالاهای اساسی و مواد اولیه تولید) و جلوگیری از التهابات و نوسانات در بازار ضروری است. علاوه بر این، کاهش رسوب کالا می‌تواند به افزایش درآمدهای دولت، آزاد شدن ظرفیت‌های اشغال شده در انبارها و محوطه‌های گمرکی، بنادر و سازمان اموال تملیکی بیانجامد. از سوی دیگر، رسوب کالا می‌تواند هزینه‌های مضاعفی را بر دوش واردکنندگان و در نهایت مصرف‌کنندگان تحمیل کند. اگر چه در شرایط اقتصادی حاضر، در مواردی رسوب حتی می‌تواند برای برخی واردکنندگان نفع اقتصادی نیز به دنبال داشته باشد و تبدیل به عاملی برای سودجویی گردد. با توجه به بررسی‌های صورت گرفته، عوامل شکل‌گیری رسوب کالا را می‌توان در سه گروه ذیل طبقه‌بندی کرد:

الف) عوامل کلان تاثیرگذار بر رسوب کالا: کمبود ارز جهت تأمین ارز تخصیص یافته به واردات کالا و به‌هنگام نبودن تخصیص در برخی از موارد؛ تغییرات و بی‌ثباتی در سیاست‌های تجاری و ارزی؛ مغفول ماندن آینده‌نگری و برنامه‌ریزی بر اساس روند عرضه و تقاضا در تأمین کالاهای اساسی؛ عدم امکان رصد دقیق وضعیت کالاهای وارداتی به دلیل عدم اتصال کامل سامانه جامع تجارت و زیرسامانه‌های آن؛ عدم یکپارچگی لجستیکی در زنجیره انتقال محموله‌ها بین بنادر و پسکرانه تا مقصد نهایی.

ب) عوامل رسوب کالا در مرحله پیش از اظهار گمرکی: رفتار واردکنندگان در واردات کالا بدون ثبت سفارش و یا عدم رعایت ضوابط واردات کالا؛ زمان‌بر بودن فرآیند ثبت سفارش (به‌خصوص برای اخذ مجوزها)؛ طولانی شدن فرآیند تأمین ارز تخصیص یافته؛ عدم امکان انتقال مالکیت کالا به واردکننده به دلیل مشکل انتقال وجه در سیستم بانکی بین‌المللی.

ج) عوامل رسوب کالا در مرحله پس از اظهار گمرکی: عدم امکان ارائه کد رهگیری از سوی بانک عامل به دلیل مشکلات ارزی؛ اخذ مابه التفاوت نرخ ارز برای رفع تعهد ارزی کالاهای اساسی که بدون تأمین ارز از گمرک خارج شده و یا نهاده‌های تولید که به صورت درصدی ترخیص شده‌اند؛ تطویل فرآیندها در برخی تشریفات گمرکی (نظیر طولانی شدن صدور مجوزها توسط دستگاه‌ها، عدم هماهنگی کامل دستگاه‌های نظارتی و همکار با گمرک و طولانی شدن فرآیند رسیدگی به اظهارنامه‌های گمرکی)؛ عدم پرداخت حقوق ورودی به گمرک توسط برخی صاحبان کالا (به دلیل عدم تمکن یا به عمد)؛ نگهداری کالا توسط واردکنندگان در محوطه گمرک به دلیل صرفه اقتصادی (هزینه‌های کمتر و عدم نیاز به ثبت در سامانه جامع تجارت) یا با انگیزه احتمالی احتکار.

جمع‌بندی و ارائه راهکار

در نهایت در راستای کاهش رسوب کالا در بنادر و گمرکات و به طور کلی تسریع در فرآیندهای واردات کالا، پیشنهادات ذیل قابل ارائه است.

الف) حوزه ساختارها و قوانین

- ایجاد کمیته ملی تسهیل تجاری به ریاست وزیر صنعت، معدن و تجارت و با ترکیب فراگیر کلیه ذینفعان اعم از دولتی و خصوصی و تمرکز بر فرایندهای تسهیل‌کننده ترخیص کالا؛
- بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات در حوزه‌های گمرک (و سازمان اموال تملیکی) و واردات و صادرات با رویکرد تسهیل تجاری؛
- طراحی سازوکارهای تشویقی و تنبیهی جهت تسریع در ترخیص و خروج محموله‌ها توسط صاحبان کالا از مبادی ورودی کشور؛
- طراحی سازوکار پشتیبان تصمیم‌گیری جهت سیاست‌گذاری در زنجیره تأمین کالاهای اساسی و برنامه‌ریزی واردات بر اساس آن؛
- حرکت به سمت نظام ارز تک نرخی؛

ب) حوزه فرآیندها

- تکمیل ارتباط زیرسامانه‌های دستگاه‌های اجرایی با سامانه جامع تجارت ایران، به نحوی که وضعیت کالاهای وارداتی تحت پوشش سامانه از ابتدا تا انتهای فرآیند واردات قابل رصد، پیگیری و نظارت گردد؛
- جدیت در اجرای مفاد ردیف ۱ بخش «ب» مصوبه پنجاه و چهارمین نشست هیات مقررات زدائی و بهبود محیط کسب‌وکار (مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۱۹) مبنی بر الزام دستگاه‌های استعلام شونده و یا صادرکننده مجوزهای فنی، ایمنی، بهداشتی و قرنطینه‌ای برای ترخیص کالا از گمرکات کشور به پاسخ به استعلامات گمرکی ظرف ۷ روز کاری و ایجاد امکان ارزیابی عملکرد انطباق دستگاه‌ها با فرجه زمانی فوق در سامانه جامع تجارت؛
- به رسمیت شناخته شدن سازمان ملی استاندارد ایران به عنوان تنها مرجع حاکمیتی سیاست‌گذاری، نظارت و هدایت نظام استاندارد کالا و خدمات در کشور به استناد ماده ۳ قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد (مصوب ۱۳۹۶)؛
- افزایش تعامل دستگاه‌های صادرکننده مجوزهای با سازمان ملی استاندارد و در راستای ایجاد رویه واحد در نمونه‌برداری مشترک از کالاهای وارداتی، انجام آزمون و پذیرش نتایج آزمون.

ج) حوزه خدمات و زیرساخت‌ها

- تعامل وزارت راه و شهرسازی و وزارت صنعت، معدن و تجارت جهت برآورد نیازهای بخش حمل‌ونقل بار کشور به انواع ناوگان (به‌خصوص لکوموتیو و واگن‌های باری اختصاصی) و برنامه‌ریزی جهت رفع کمبودها از محل تولید داخل و واردات؛
- بهبود نظام برنامه‌ریزی و اجرایی واردات کالاهای اساسی به نحوی که: (۱) کشتی‌های حامل این کالاها به تدریج در طول سال به بنادر وارد شوند، (۲) برنامه زمانی ورود کشتی‌های از یک ماه قبل به سازمان بنادر و دریانوردی اعلام شود و (۳) کشتی‌های حامل این کالا حتی الامکان به بنادری از کشور تخصیص یابند که نزدیکترین فاصله را به نقاط ذخیره‌سازی و مصرف در داخل داشته باشند؛
- افزایش سهم ریل از حمل کالاهای اساسی وارداتی موجود در بنادر به داخل کشور از طریق: (۱) راه‌اندازی قطارهای باری برنامه‌ای برای حمل این کالاها و (۲) اولویت‌دهی به قطارهای حامل این کالاها؛
- افزایش سرعت و ظرفیت عملیات بندری در بنادر تجاری مهم از طریق: (۱) تسریع در ایجاد اپراتورهای ریلی درون بندری، (۲) نوسازی و تکمیل تاسیسات و تجهیزات مرتبط با تخلیه و بارگیری کالاهای اساسی در بنادر اصلی، (۳) تکمیل اتصالات شبکه ریلی به اسکله‌های مهم و (۴) تکمیل امکانات بارگیری، تخلیه و ذخیره‌سازی در بنادر اولویت‌دار (به‌خصوص بندر چابهار)؛
- تکمیل و ارتقاء تجهیزات نمونه‌برداری از محموله‌ها در بنادر در قالب قراردادهای BOT به منظور کاهش هزینه و زمان انتظار کالا در بندر؛
- گسترش بنادر خشک در انطباق با سند آمایش مراکز لجستیک به منظور کاهش ازدحام کالاها در بنادر اصلی از طریق: (۱) اتخاذ ترتیبات لازم برای تخلیه مستقیم محموله‌های وارداتی از کشتی به قطار یا کامیون، با رعایت ملاحظات عملیاتی و قانونی، (۲) انتقال منظم محموله‌های وارداتی کالاهای اساسی از بنادر اصلی به بنادر خشک با استفاده از قطارهای برنامه‌ای و (۳) بررسی امکان استقرار انبارها و سیلوهای پرظرفیت کالاهای اساسی در بنادر خشک جهت ذخیره‌سازی و توزیع آنها در سطح کشور؛

منبع

موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۴۰۰)، «بررسی عوامل رسوب کالا در بنادر و گمرکات کشور و ارائه پیشنهاداتی برای کاهش آن»، الناز میاندوآبچی و زهرا آقاجانی، گروه لجستیک و زنجیره ارزش