راهکارها و راهبردهای تسهیل تجاری در ایران



علی زاهدطلبان
هیأت علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

به رغم آزادسازی‌های تجاری گسترده‌ای که طی نیم قرن اخیر در بسیاری از کشورها و مناطق جهان صورت گرفته است، هنوز کشورها با مسائل و مشکلات متعددی در تجارت با یکدیگر مواجه‌اند. شایع‌ترین مشکلات موجود را می‌توان مسائلی همچون کثرت اسناد و مدارک درخواستی، رویه‌های ناکارآمد مدیریت تجارت مرزی و فرامرزی، تاخیر در حمل و نقل و ترانزیت کالاها، عدم شفافیت، ضعف هماهنگی میان دستگاه‌ها، غیر خودکار بودن رویه‌ها و ضعف استفاده از فناوری اطلاعات، هزینه‌های بالای گمرکی و ناکارآمدی نظام اداره واردات و صادرات در نظر گرفت. رویه‌های تجاری و گمرکی پیچیده و غیر شفاف سبب به وجود آمدن هزینه اداری بسیار بالا می‌گردد. در برخی از مطالعات این هزینه‌ها به ۱۲٫۵ تا ۵٫۱۷ درصد ارزش تجارت جهانی تخمین زده شده اند (۱). موافقت‌نامه تسهیل تجاری سازمان جهانی تجارت که از فوریه ۲۰۱۷ لازم‌الاجرا شده است، یکی از ابتکارات مهمی است که هم در بعد ملی و درون سرزمینی و هم از لحاظ همکاری‌های فراسرزمینی واجد الزامات و ضوابط تسهیل کننده درخور توجهی است. تسهیل تجاری برای حفظ زنجیره‌های تأمین بین‌المللی امری حیاتی است که نقشی کلیدی را در تولید و سایر فرآیندهای تجاری ایفاء می‌نماید. هدف اصلی موافقت‌نامه تسهیل تجاری کاهش هزینه‌های تجاری بین الملل و در عین حال حفظ و اعتلای کارآئی کنترل‌های دولتی است. این موافقت‌نامه به گونه‌ای مستقیم برخی از نگرانی‌هایی که اقتصاددانان و بازرگانان شناسایی نموده‌اند مانند بهبود بخشیدن به شفّافیت، تشویق استفاده از فنّاوری‌های اینترنتی برای رسیدگی به عملکردهای گمرکی، کاهش محدودیت‌های نهادی و بهبود بخشیدن به دسترسی اطّلاعات را مدّنظر قرار می‌دهد. تسهیل تجاری به طور سنّتی بر گمرک متمرکز بوده امّا طی سال‌های اخیر شامل فرایندهای هماهنگی بین سازمانی نیز گردیده که به ادغام و یکپارچگی بیشتر آنها نیز منتهی شده است. موافقت‌نامه تسهیل تجاری فرامین جدیدی را فراهم می‌آورد که از حدّ گمرک فراتر رفته وآشکارا هدف ایجاد همکاری موثّر و کارآمدتر بین گمرک، سایر مقامات دولتی و جامعه تجاری را دنبال می‌نماید. مطالعات کشوری نشان می‌دهد که قاطبه کشورهای جهان یعنی حدود ۱۵۰ کشور عملا در مسیر اجرای این موافقت‌نامه قرار گرفته‌اند. این مطلب خود حاکی از اولویتی است که کشورها برای کاهش هزینه‌های تجاری خود برای رقابت پذیری بیشتر و مشارکت در شبکه‌های تولید و صعود در زنجیره جهانی ارزش قائلند. فراگیری تعهدات، الزامات، ضوابط و معیارهای تعبیه شده در موافقت‌نامه تسهیل تجاری سازمان جهانی تجارت و اجرای آن در خصوص

فرایندهای اصلی تجاری و گمرکیناًآن، می‌تواند محیط تجاری کشورهای عضو این سازمان را متحول ساخته و شفافیت، سرعت، کارآمدی و بهره وری نظام اداره تجارت خارجی این کشورها را بهبود اساسی بخشیده و هزینه‌های مبادله آنها را به شدت کاهش دهد. بدیهی است اجرای این تعهدات مستلزم شناخت وضع موجود و برنامه‌ریزی‌های لازم برای ظرفیت‌سازی‌های فنی، اصلاح قوانین و مقررات، تجدید نظر و بازنگری رویه‌های تجاری ، بهبود فرایندهای گمرکی و تسهیل کلیه فعالیت‌های مرتبط با اداره و مدیریت نظام تجارت خارجی کشور است. گرچه ایران هنوز به دلیل عدم عضویت قطعی در سازمان جهانی تجارت، ظاهرا حاجت چندان فوری به رعایت الزامات این موافقت‌نامه ندارد، اما به دلیل دوری طولانی مدت ایران از نظام تجاری چندجانبه از زمان گات تاکنون، مغایرت‌ها و عدم انطباق‌های شکل گرفته در نظام تجاری ایران اعم از قوانین و مقررات؛ رژیم تجارت خارجی و فرایندهای کاری و رویه‌های تجاری و گمرکی، نسبتا وسیع، عمیق و پردامنه بوده که شناسایی این مغایرت‌ها و کمبودها و اصلاح آنها نیز تلاش و کوشش فراوان و گسترده‌ای را می‌طلبد. این مغایرت‌ها علاوه بر رسوخ در قوانین و مقررات و نهادهای قانونی و مستقر ذیربط، فرایندهای اصلی و کاری حاکم بر نظامات تجاری کشور را نیز متاثر ساخته که اصلاح، پالایش و پیرایش آنها زمان زیادی را مصروف خود خواهد ساخت. با توجه به پذیرش درخواست الحاق ایران به سازمان جهانی تجارت و لزوم آماده سازی کشور و همچنین عملکرد ضعیف ایران در شاخص‌های بین‌المللی مرتبط، آسیب‌شناسی شاکله نظام تجاری کشور از منظر الزامات موافقت‌نامه تسهیل تجاری بویژه در دو حوزه عملیات گمرکی و نظام کنترل، مدیریت و اداره تجارت خارجی کشور را ضروری می‌سازد. این موضوع از منظر کاهش هزینه‌های مبادله برای توسعه صادرات غیرنفتی کشورنیز حائز اهمیت فراوان است.

وضوع تسهیل تجاری اگرچه تا حد بسیار زیادی با فرایندهای گمرکی و رویه‌های ترخیص کالا ارتباط پیدا می‌کند اما این الزامات منحصر به گمرک نبوده و بسیاری از فرایندهای دیگر تجاری و خارج از گمرک را هم در بر می‌گیرد. تسهیل تجاری به معنای موسع آن را می‌توان شامل انجام تسهیل در تمامی تدابیر تنظیماتی و مقرراتی دانست که بر جریان صادرات و واردات از ابتدا تا انتهای فرایندهای کاری مربوط به کنترل و اداره نظام تجارت خارجی تاثیرگذار است. بر این اساس نظامات حاکم بر اداره امور تجارت خارجی کشور در سه مقطع فرایندهای کنترلی آغازین، فرایندهای کنترلی میانی و فرایندهای کنترلی پایانی در تجارت خارجی کشور و به تفکیک در سه حوزه تقنینی، اجرایی و نهادی مورد بررسی و واکاوی قرار گرفت. بررسی تطبیقی الزامات موافقت‌نامه با فرایندها و رویه‌های تجاری و گمرکی ایران نشان می‌دهد که در هر سه حوزه تقنینی، اجرایی و نهادی و در هر سه مقطع مراحل آغازین، میانی و پایانی کنترل و اداره تجارت خارجی کشور، ناسازگاری‌ها، نواقص و حلقه‌های مفقوده متعددی وجود دارد. رتبه نازل ایران در شاخص‌های بین‌المللی ذیربط نظیر شاخص توانمندسازی تجاری، شاخص سهولت کسب و کار و شاخص رقابت‌پذیری جهانی، حاکی از وضعیت نامطلوب کشور در این زمینه است. بخش عمده‌ای از اشکالات و کمبودهای موجود از نوع الزامات عام موافقت‌نامه تسهیل تجاری است که اشتراک وسیعی با یکدیگر در همه حوزه‌ها دارند. نشر اینترنتی، ایجاد مراکز پاسخگویی رسمی، فرصت اظهار نظر و مشورت با جامعه تجاری، حق فرجام خواهی، ضوابط مربوط به هزینه‌ها، بازنگری دوره‌ای رویه‌ها، پنجره واحد تجاری، هماهنگی میان سازمان‌های مرزی و بالاخره تاسیس کمیته ملی تسهیل تجاری از جمله مهمترین نواقص مذکور است. به همین منظور پیشنهادات و اصلاحات متعددی در هر یک از سه حوزه مذکور برای رفع این اشکالات ارائه شده است. اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات، قانون امور گمرکی و اصلاحات موردی در سایر قوانین مرتبط از جمله اصلاحات پیشنهادی در حوزه تقنینی است. ادغام و یکپارچه‌سازی سامانه‌های جامع تجارت و پنجره واحد تجاری، ایجاد یک پایگاه دائمی اینترنتی برای نشر قوانین و مقررات، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، فرم‌ها و اسناد مرتبط با تجارت خارجی، اصلاح سازوکارهای اجرایی برای اخذ نظر مشورتی جامعه تجاری کشور، انجام مشاوره‌های منظم میان کلیه سازمان‌های مرزی و فعالان تجاری، اصلاح مبانی اخذ عوارض و حق‌الزحمه ارائه خدمات دولتی، ایجاد سازوکار دائمی برای بازنگری دوره‌ای رویه‌های تجاری و توسعه امکانات لازم برای پرداخت الکترونیکی از جمله مهمترین اصلاحات پیشنهادی در حوزه اجرایی است. درحوزه نهادی نیز تاسیس کمیته ملی تسهیل تجاری، ایجاد مراکز ملی و رسمی پاسخگویی و ایجاد کمیته هماهنگی سازمان‌های مرزی از جمله اصلاحات پیشنهاد شده در این زمینه است.

در مورد پیامدهای احتمالی اجرای سیاست تسهیل تجاری در ایران مطالعه ویژه‌ای صورت نگرفته است، اما مطالعات متعددی در خصوص پیامدهای کلی آن برای اقتصاد جهانی و گروه‌های

ردیف	توصیه سیاستی	اقدامات لازم	مرجع اقدام	آثار و تبعات
۱	بازنگری و اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات	تهیه لایحه اصلاحی برای حذف ضوابط و الزامات مغایر با موافقت‌نامه تسهیل تجاری و افزودن الزاماتی که در حال حاضر در قانون مسکوت است، از جمله تقویت الزامات عام موافقت‌نامه نظیر شفافیت، دسترسی آزاد به اطلاعات، ایجاد مراکز پاسخگویی، نظام پیش‌آگهی و سازوکارهای دائمی مشورتی با ذینفعان و جامعه تجاری کشور، بازنگری دوره‌ای و حق فرجام‌خواهی.	وزارت صمت - هیات وزیران	تسهیل تجارت و افزایش شفافیت و پیش بینی پذیری، کاهش رانت و فساد اداری
۲	بازنگری و اصلاح قانون امور گمرکی	تهیه لایحه اصلاحی برای حذف ضوابط و الزامات مغایر با موافقت‌نامه تسهیل تجاری و افزودن الزامات عام و خاص موافقت‌نامه که در حال حاضر در قانون مسکوت است.	وزارت اقتصاد - هیات وزیران	تسهیل تجارت و رویه‌های گمرکی و تسریع ترخیص کالا از گمرک
۳	بازنگری و اصلاح موردی سایر قوانین و مقررات	تهیه لوایح اصلاحی برای حذف ضوابط و الزامات مغایر با موافقت‌نامه تسهیل تجاری و افزودن الزامات عام و خاص موافقت‌نامه که در حال حاضر در قوانین مربوطه مسکوت است.	وزارت جهاد کشاورزی، سازمان ملی استاندارد، وزارت بهداشت	تسهیل تجارت و افزایش کارایی ضوابط دولتی
۴	تدوین و تصویب نقشه راه و برنامه اقدام در سطح ملی با اهداف کمی و کیفی مشخص	تهیه و تنظیم، تدوین، تصویب و ابلاغ نقشه راه و برنامه اقدام ملی به منظور تسهیل تجارت و پیاده سازی الزامات موافقت‌نامه تسهیل تجاری پس از رایزنی و مشورت با کارشناسان و صاحبنظران بخش دولتی و بخش خصوصی	وزارت صمت، کمیته ملی تسهیل تجاری	پیگیری و نظارت موثر بر اجرای الزامات تسهیل تجاری بمنظور بهبود عملکرد و ارتقای رتبه ایران در شاخص‌های بین‌المللی ذیربط
۵	یکپارچه سازی سامانه‌های تجاری موازی با هدف ایجاد یک پنجره واحد حقیقی	ایجاد زیرساخت‌های فنی لازم برای ادغام و یکپارچه‌سازی سامانه جامع تجارت با سامانه پنجره واحد تجاری و حذف سایر سامانه‌های موازی	وزارت صمت - گمرک ج.ا.ا	تسهیل تجارت، کاهش هزینه‌ها و کاهش زمان مبادله و اجتناب از هزینه‌های ناشی از موازی‌کاری
۶	ایجاد یک پایگاه دائمی اینترنتی برای نشر کلیه قوانین و مقررات، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، فرم‌ها و اسناد مرتبط با تجارت خارجی	ایجاد زیرساخت‌های فنی لازم و تقویت سازوکارهای هماهنگ کننده میان دستگاه‌های ذیمدخل در تجارت خارجی برای ایجاد یک پلتفرم واحد برای نشر اینترنتی مقررات تجاری	وزارت صمت - با همکاری تمامی دستگاه‌های ذیمدخل در تجارت خارجی	تسهیل تجارت، ایجاد شفافیت و ارتقاء کارآیی کنترل‌های دولتی
۷	ایجاد سازوکارهای اجرایی برای اخذ نظر مشورتی جامعه تجاری کشور قبل از لازم‌الاجرا شدن قوانین و مقررات و انجام مشاوره‌های منظم میان سازمان‌های مرزی و فعالان تجاری	پیش بینی سازوکارهای مشورتی لازم الاجرا برای برقراری یک فرایند مستمر و موثر مشورت میان دستگاه‌های دولتی و بخش خصوصی و جامعه تجاری در مورد مسائل و ضوابط و مقررات مرتبط با حکمرانی در حوزه تجارت خارجی	وزارت صمت، گمرک و سایر دستگاه‌های ذیمدخل در تجارت خارجی	تسهیل تجارت، بهبود حکمرانی و ارتقاء همکاری‌های بخش خصوصی برای اجرای موثر ضوابط دولتی
۸	اصلاح مبانی محاسبه و اخذ عوارض، هزینه‌ها و سایرحقوق وارداتی از روش درصد ارزشی به غیر ارزشی	اصلاح کلیه بخشنامه‌ها و ضوابط ناظر بر نحوه محاسبه و اخذ کارمزدها و هزینه‌های ارائه خدمات توسط نهادهای عمومی و دولتی از روش درصد ارزشی به غیرارزشی و متناسب با میزان ارائه هر خدمت	وزارت صمت، گمرک و سایر دستگاه‌های ذیمدخل در تجارت خارجی	کاهش هزینه‌های تجارت
۹	ایجاد سازوکاری مناسب و دائم برای بازنگری دوره‌ای رویه‌های تجاری و گمرکی با هدف تسهیل تجارت	ایجاد سازوکارهای نظارتی، بازخوردگیری و ارزیابی و پایش مستمر نتایج و عملکرد با طراحی و هدف گذاری اهداف کمی و کیفی	وزارت صمت، گمرک و سایر دستگاه‌های ذیمدخل در تجارت خارجی	تسهیل تجارت، کاهش مداوم هزینه‌های مبادله، افزایش سرعت، بهبود حکمرانی و عملکرد و ارتقاء بهره‌وری
۱۰	توسعه امکانات لازم برای پرداخت الکترونیکی حقوق ورودی و سایر عوارض و هزینه‌ها در کلیه گمرکات و سازمان‌های مرزی	ایجاد زیرساخت‌های فنی لازم و تجهیز کلیه مبادی ورودی و خروجی کشور و پرتال‌های سازمان‌های مجوز دهنده و ذیمدخل در تجارت خارجی به دستگاه‌های پرداخت الکترونیکی و حرکت به سمت گمرک دیجیتال، تأمین منابع مالی و بودجه مورد نیاز	گمرک، وزارت صمت و سایر دستگاه‌های ذیمدخل در تجارت خارجی	تسهیل تجارت، کاهش هزینه‌ها و زمان و افزایش سرعت و دقت و نظارت موثر بر پرداخت‌ها، افزایش درآمدهای دولت
۱۱	تاسیس کمیته ملی تسهیل تجاری با جامعیت کافی و دستور کار روشن	تنظیم پیش نویس مصوبه هیات وزیران مبنی بر تاسیس کمیته ملی تسهیل تجاری پس از رایزنی و مشورت با کارشناسان و صاحبنظران در دو بخش دولتی و بخش خصوصی	وزارت صمت - هیات وزیران	پیگیری و نظارت موثر بر اجرای جدی الزامات تسهیل تجارت تا دستیابی به اهداف بهبود عملکرد

ردیف	توصیه سیاستی	اقدامات لازم	مرجع اقدام	آثار و تبعات
۱۲	ایجاد مراکز ملی و رسمی پاسخگویی به پرسش‌های تجاری	تأمین زیرساخت‌های قانونی و نهادی، تقویت ظرفیت‌های نیروی انسانی، تقویت سازوکارهای هماهنگی میان دستگاه‌ها، تأمین منابع مالی و بودجه مورد نیاز	وزارت صمت- هیات وزیران	تسهیل تجارت، افزایش شفافیت و مسئولیت پذیری و بهبود حکمرانی
۱۳	تاسیس کمیته و یا گروه کاری همکاری و هماهنگی میان سازمان‌های مرزی	ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های ذیمدخل در تجارت خارجی، به اشتراک گذاری منابع و امکانات به منظور اجتناب از دوباره‌کاری و با هدف کاهش هزینه‌ها و بهبود کیفیت پاسخگویی	وزارت صمت و گمرک با همکاری سایر دستگاه‌ها	تسهیل تجارت، اجتناب از موازی‌کاری و کاهش هزینه‌ها، بهبود حکمرانی
۱۴	بازنگری و یکپارچه سازی سیاست تجاری و ایجاد هماهنگی و وحدت فرماندهی در سطح کلان	تنظیم لایحه اصلاح ساختار کلان تشکیلات دولت و لغو قانون انتزاع سیاست‌گذاری تجاری از وزارت صمت به وزرات جهاد کشاورزی	وزارت صمت - هیات وزیران	ایجاد انسجام و یکپارچگی در سیاست‌های تجاری کشور

جدول (۱). اهم توصیه‌های سیاستی و اقدامات ضروری برای بهبود وضعیت تسهیل تجاری در ایران

مختلف کشورهای پیشرفته، در حال توسعه و کمتر توسعه یافته صورت گرفته است.مطالعات سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی نشان می‌دهد که تسهیل تجاری می‌تواند برای کلیه کشورها اعم از صادرکننده و واردکننده مفید باشد و دسترسی آنها به نهاده‌های تولید و مشارکت آنها در زنجیره‌های ارزش جهانی را افزایش دهد. طبق برخی مطالعات، بهبود کلیه شاخصهای تسهیل تجاری می‌تواند به کاهش هزینه‌ها دست کم تا ۱۵ درصد برای کشورها بینجامد. با توجه به مطالعات بین‌المللی مذکور و آسیب شناسی به عمل آمده از وضع موجود، اتخاذ سیاست تسهیل تجاری در ایران نیز دست کم در حوزه توسعه صادرات غیرنفتی واجد اثرات قابل توجهی به ویژه در کاهش هزینه تمام شده و افزایش قدرت رقابت پذیری محصولات صادراتی خواهد بود. با عنایت به اهمیت موضوع تسهیل تجاری در ارتقاء کارآمدی نظام اداره تجارت خارجی و اثرات مثبت آن در بهبود شاخص‌های رقابت‌پذیری کشور، پیگیری و اجرای سیاست تسهیل تجاری در بخش صادرات غیر نفتی کشور بصورت آزمایشی(پایلوت) می‌تواند در دستور کار دستگاه‌های ذیربط قرار گیرد و نتایج درخورتوجهی را در ارتقاء شاخص‌های تجارت فرامرزی به بار آورد. وسعت دامنه موضوعات و تعدد دستگاه‌ها و سازمان‌های درگیر در تجارت خارجی ایران از یکسو و عملکرد ضعیف ایران از منظر شاخص‌های بین‌المللی ذیربط نظیر شاخص توانمندسازی تجاری، شاخص رقابت‌پذیری و شاخص محیط کسب و کار از سوی دیگر، که بیان دیگری از وضعیت نامناسب موجود و ناسازگاری‌های آن با الزامات موافقت‌نامه تسهیل تجاری است، ضرورت حرکت جدی و مداوم و پیگیری مجدانه ایران برای اصلاح وضع موجود را خاطرنشان می‌سازد. تشکیل نهادی ملی تحت عنوان کمیته ملی تسهیل تجاری که در این مطالعه نیز پیشنهاد و ساختار اولیه آن نیز ارائه شده است، اولین گام ضروری در این زمینه بشمار می‌رود. اهم توصیه‌های سیاستی این مطالعه در جدول (۱) آمده است.

یادداشت

1. Trade Facilitation Indicators (TFIs), OECD, 2015

منبع

موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۴۰۰)، «بررسی تطبیقی الزامات تسهیل تجاری با فرایندها و رویه‌های تجاری و گمرکی در ایران: راهبردها و راه‌کارها»، علی زاهدطلبان، گروه پژوهش‌های بازرگانی خارجی