



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۲۰۱۸۸۵۷

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۲/۱۲



دفتر مطالعات اقتصادی

گزارش نظارتی «بررسی پدیده رسوب کالا در گمرک‌ها»



محمد حسام محمدی فرد^۱، موسی شهبازی غیانی^۲، سیدمهدی حسینی دولت آبادی^۳، حسین هرورانی^۴، محمد مهدی فامیل محمدی^۵

مقدمه

در قوانین و مقررات کشور، تعریف مشخصی از کالای رسوبی و یارسوب کالا در گمرک وجود ندارد؛ ولی در تعریف و برداشت عمومی، اقلامی که مدت زیادی در بنادر، اماکن^۱ یا انبارهای گمرکی^۲ دپو شده باشند، در زمره کالای رسوبی محسوب می‌شوند. گفتنی است با توجه به تعدد انبارهای گمرکی و مراجع تحویل گیرنده^۳ آمار دقیقی از میزان رسوب کالا در کشور ارائه نشده است؛ اما چالش‌های ناظر به دپوی طولانی مدت کالا در برخی از گمرک‌های کشور و تأکید مقامات عالی بر حل معضل رسوب نشان می‌دهد عبور از این چالش نیازمند بررسی‌های کارشناسی برای شناخت مسئله و ارائه راهکارهای مقتضی است که در گزارش حاضر تلاش می‌شود به اختصار به این موضوع پرداخته شود.

اظهار نظر کارشناسی

اقلام موجود در انبارهای گمرکی دارای چهار وضعیت (۱) گمرک نشده‌ی دارای مهلت مقرر، (۲) متروک و ضبطی، (۳) گمرک شده و (۴) گمرک نشده‌ی فاقد مهلت مقرر (که متروک نشده) هستند که در ادامه به بررسی هر کدام پرداخته می‌شود.

۱) گمرک نشده (دارای مهلت مقرر): مدت زمان مجاز توقف کالا در انبارهای گمرکی به پایان نرسیده است (پنج ماه بدون محاسبه زمان اعلام نظر قطعی گمرک)؛

۱. تهیه و تدوین.

۲. ناظر علمی.

۳. اظهار نظر کنندگان.

۴. بند «ت» ماده ۱ قانون امور گمرکی: اماکن گمرکی: انبارها، بارانداها، 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.

۵. صدر ماده (۲۳) قانون امور گمرکی: منظور از انبارهای گمرکی اعم از انبار مسقف، غیر مسقف و محوطه، اماکنی است که برای نگهداری کالاها و ورودی و صدور تأسیس و توسط مراجع تحویل گیرنده کالا اداره می‌شود.

۶. مطابق بند «ک» ماده (۱) قانون امور گمرکی، مرجع تحویل گیرنده عبارت است از شخص حقوقی که به موجب قانون یا قرار دادهای متکی به قانون مسئولیت تحویل و نگهداری کالاها را مربوط به عموم اشخاص را که تشریفات گمرکی آن انجام نشده است در اماکن گمرکی برعهده دارد. این اصطلاح شامل سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی نیست. در حال حاضر مراجع تحویل گیرنده عبارتند از: سازمان بنادر و دریانوردی، سازمان‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، شرکت‌های انبارهای عمومی و ...



کالا پس از ورود به کشور، در انبارهای گمرک کی تحت نظارت مرجع تحویل گیرنده قرار می‌گیرد. مطابق ماده (۲۴) قانون امور گمرکی، مدت مجاز نگهداری کالا در انبارهای گمرکی از تاریخ تحویل کالا به این اماکن سه ماه بوده و با موافقت گمرک حداکثر تا دو ماه دیگر قابل تمدید است. لذا مجموعاً پنج ماه امکان توقف کالای گمرک نشده در انبارهای گمرکی وجود دارد؛ اما این قاعده استثنائاتی نیز دارد:

* اولاً تا زمانی که کالا به انتظار اعلام نظر قطعی گمرک در انبارهای گمرکی متوقف شود، کالا متروکه نمی‌شود؛ مدت زمان اعلام نظر قطعی گمرک به فرایندهایی نظیر تعیین ماهیت یا صدور مجوز سازمان‌های همجوار نیز بستگی دارد.
* ثانیاً تعیین مهلت توقف کالا در مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی براساس ضوابط قانونی مناطق مذکور در اختیار سازمان‌های مسئول این مناطق است که البته اغلب مبادی ورودی کشور، مناطق آزاد و ویژه اقتصادی هستند (بندر شهید رجایی و بندر امام (ره): منطقه ویژه اقتصادی، بندر شهید بهشتی: منطقه آزاد چابهار، مرز بازرگان: منطقه آزاد ماکو و ...)^۱

۲) متروکه و ضبطی: اقلام به دلایلی نظیر عدم اخذ مجوزها (از جمله ثبت سفارش) در مهلت معین، متروکه و شده‌اند؛ کالای ضبطی نیز شامل اقلام ممنوعه، قاچاق یا دارای حکم قضایی می‌باشد؛

در صورتی که ظرف مهلت مقرر صاحب کالا برای انجام تشریفات گمرکی و پرداخت وجوه متعلقه اقدام نکند، کالا مشمول مقررات متروکه می‌شود. سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی موظف است پس از طی تشریفات مربوطه، بلافاصله به دریافت کالای متروکه و ضبطی از مرجع تحویل گیرنده و انتقال آن به انبارهای خود اقدام نماید؛ اما عملاً در موارد متعددی این اتفاق نمی‌افتد و به دلایلی نظیر تعلل در تنظیم اظهارنامه متروکه،^۲ عدم زیرساخت‌های لازم و بعضاً ناتوانمندی سازمان اموال تملیکی، بخش قابل توجهی از اقلام متروکه و ضبطی، همچنان در انبارهای گمرکی قرار می‌گیرند.

۳) ترخیص شده (گمرک شده): کالای دارای سند ترخیص که با هماهنگی گمرک و بنا به هر دلیلی، همچنان در انبارهای گمرکی قرار دارند؛

کالاهای دارای سند ترخیص (گمرک شده) یک ماه فرصت دارند از انبارهای گمرکی خارج شده تا مشمول مقررات متروکه نشوند؛^۳ البته این مهلت با اعلام موافقت مرجع تحویل گیرنده و گمرک قابل تمدید بوده و بررسی‌ها نشان می‌دهد غالباً تا زمان مورد نیاز صاحب کالا، تمدید می‌شود؛ در رسوب این اقلام ترخیص شده در گمرک، معمولاً انگیزه‌ای برای سوءاستفاده وجود ندارد^۴ و درآمدهای انبارداری مرجع تحویل گیرنده را نیز افزایش می‌دهد؛ اما اگر این اقلام شامل کالاهای اساسی (نظیر گندم، برنج، نهاده‌های دامی و ...) باشد که غالباً شرکت‌های دولتی وارد می‌کنند، علاوه بر هدررفت منابع عمومی به خلل در توزیع این اقلام، افزایش قیمت تمام شده محصولات اساسی مورد نیاز مردم و بعضاً فساد کالا منجر خواهد شد.

۴) گمرک نشده (فاقد مهلت مقرر) و متروکه نشده: کالاهای موجود در گمرک که با وجود اتمام مهلت مقرر، لکن همچنان متروکه نشده‌اند.

در خصوص کالاهای گمرک نشده موجود در انبارهای گمرکی (فاقد مهلت مقرر)، برخی از این اقلام فاقد ثبت سفارش بوده، به کشور وارد می‌شوند و سپس با پیگیری‌های مکرر و ایجاد فشار بر نهادهای مربوطه، مجوز موردی برای ترخیص کالای خود را اخذ می‌کنند؛ برخی دیگر از این اقلام دارای ثبت سفارش هستند لکن در تخصیص و تأمین ارز ناکام مانده‌اند. مطابق تبصره «۳» ماده (۷) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (الحاقی ۱۰/۱۱/۱۴۰۰) کلیه واردکنندگان کالا موظفند منشأ ارز کالای وارداتی خود را پس از ثبت سفارش و قبل از ترخیص، در سامانه جامع تجارت اظهار نمایند.^۵ بانک مرکزی موظف است پس از دریافت اطلاعات منشأ ارز، بلافاصله نسبت به بررسی آن اقدام کرده و در صورت صحت اطلاعات ابرازی، شناسه رهگیری

۱. البته در مصوباتی که توسط کارگروه‌های شمام صادر گردید، در مقطعی برای توقف کالا در مناطق آزاد و ویژه نیز سقف زمانی تعیین شد.
۲. تبصره «۲» ماده (۳۴) قانون امور گمرکی: گمرک موظف است برای کالای هر ردیف دفتر انبار، اظهارنامه گمرکی تنظیم نماید و کالا را با حضور نماینده مرجع تحویل گیرنده مورد ارزیابی قرار دهد و مقدار، نوع، ارزش و سایر مشخصات آن را تعیین و در متن اظهارنامه قید کند و حقوق ورودی و هزینه‌های انجام خدمات مربوطه را نیز محاسبه نماید. محاسبه حقوق ورودی و هزینه‌های کالای متروکه به مآخذ زمان تنظیم اظهارنامه به عمل می‌آید. فهرست این کالاهای همراه اظهارنامه‌های مربوط به سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی ارسال می‌گردد.
۳. تبصره «۲» ماده (۲۴) قانون امور گمرکی.
۴. چنانچه انگیزه احتکار وجود داشته باشد سایر انبارهای کشور (به‌جز انبارهای گمرکی) محل مناسب‌تری برای آن خواهد بود.
۵. 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.



معتبر به اطلاعات مذکور اختصاص دهد. لذا مجوز ثبت سفارش تا قبل از تعیین منشأ ارز و دریافت شناسه رهگیری موضوع این تبصره، قابل استناد جهت ترخیص در گمرک نیست. این در حالی است که صدور ثبت سفارش، به منزله تأیید پیش فاکتور بازرگان توسط سازمان متولی (وزارت صنعت، معدن و تجارت یا جهاد کشاورزی) است و پس از صدور آن، بازرگان می تواند به خرید و انتقال کالا به انبارهای گمرکی کشور اقدام کند.

یکی از اصلی ترین علل بروز این مشکل، صدور و تأیید ثبت سفارش توسط سازمان های ذی ربط بدون توجه به محدودیت های ارزی و سقف مورد نیاز کشور است. بر اساس بند «۲» مصوبات چهاردهمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۱۰ (و تمدید سالیانه آن مصوبه)، کمیته ای با مسئولیت بانک مرکزی و متشکل از دستگاه های ذی ربط مکلفند ضمن برآورد درآمدهای ارزی کشور به صورت ماهانه، میزان ارز قابل تأمین را جهت مدیریت ثبت سفارش ها به وزارت صنعت، معدن و تجارت ابلاغ کنند. در بند «۳» مصوبه مذکور نیز تعیین و تخصیص ارز حوزه مسئولیت هر دستگاه بر عهده کمیته ای با مسئولیت وزیر صنعت، معدن و تجارت و با عضویت دستگاه های ذی ربط از جمله وزارت جهاد کشاورزی خواهد بود اما توزیع ارز تخصیص یافته در حوزه هر دستگاه، بر عهده وزیر مربوطه است. بررسی ها نشان می دهد در تأیید مجوز ثبت سفارش از سوی دستگاه های مذکور نه تنها سقف تعیین شده رعایت نمی شود، بلکه در مواردی چندین برابر بیشتر از نیاز استراتژیک کشور ثبت سفارش صادر شده است. بنابراین مقادیر زیادی کالا با اخذ ثبت سفارش، وارد انبارهای گمرکی می شوند اما به دلیل عدم تخصیص، تأمین یا تأیید منشأ ارز، امکان ترخیص نخواهند داشت؛ در حالی که در اغلب موارد، ارز مورد نیاز واردات نیز از کشور خارج شده است.

بررسی مختصر چالش رسوب کالا در بندر امام

بررسی رسوب نهاده های دامی در بندر امام خمینی (ره) (مخصوصاً در ماه های اخیر) به میزان حدود ۴ میلیون تن^۱ نشان می دهد دلایلی نظیر کمبود نقدینگی و منابع ریالی شرکت دولتی برای تسویه با بانک و خروج کالا از انبارهای گمرکی، عدم همکاری مناسب سازمان برنامه و بودجه در تأمین منابع قانونی، وجود ایرادهای مختلف در برگزاری مناقصه شرکت حمل دارای صلاحیت، بدحسابی شرکت دولتی با شرکت های حمل و عدم تمایل ایشان به همکاری با شرکت دولتی مربوطه منجر به بروز این معضلات شده است. حداقل تا بهمن ماه سال جاری چندین کشتی نیز منتظر تخلیه بوده که به دلیل تکمیل ظرفیت انبارهای گمرکی بندر امام این امکان وجود نداشته و روزانه بیش از یک میلیارد تومان (با احتساب دلار ۲۸۵۰۰ تومانی) هزینه دموراژ به ازای هر کشتی هدر می رود. این مورد ناشی از ناهماهنگی نهادهای دولتی (نظیر سازمان برنامه و بودجه و وزارت جهاد کشاورزی) بوده و لزوماً ربطی به فرایندهای گمرکی و تجاری کشور ندارد. از سوی دیگر با توجه به ماهیت اقلام مذکور که کالای اساسی هستند، اعمال قواعدی نظیر امحا یا بازگشت این اقلام، مجدداً برای کشور زیان بار خواهد بود. بخشی از این اقلام فرایند ترخیص را طی نموده و برخی دیگر فاقد اسناد ترخیص هستند.^۲

علل رسوب کالا

با عنایت به مطالب فوق، اصلی ترین علل رسوب کالا عبارتند از:

- * صدور مجوز ثبت سفارش بیش از سقف و میزان مورد نیاز کشور؛
- * تعلل در تعیین تکلیف کالاها (نظیر صدور مجوز، اعلام نظر قطعی گمرک، صدور اظهارنامه متروکه، صدور حکم توسط مرجع قضایی و ...)، ناهماهنگی دستگاه ها؛
- * امکان ورود کالا به بندر و اماکن گمرکی بدون اخذ مجوزهای مورد نیاز (از جمله مجوزهای ارزی و ثبت سفارش)؛
- * عدم امکان دریافت شناسه رهگیری بانکی معتبر (تعیین منشأ ارز) برای برخی از اقلام وارد شده به گمرک و یا تاخیر در اخذ آن (به دلایلی نظیر عدم تأمین معادل ریالی ارز مورد نیاز)؛

۱. گزارش «وضعیت رسوب نهاده در بندر امام خمینی (ره)» بررسی علل و ارائه راهکار»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۴۰۱/۱۱/۰۵، ۱۸۶۹۵.
۲. برای کسب اطلاعات بیشتر به گزارش «وضعیت رسوب نهاده در بندر امام خمینی (ره)» بررسی علل و ارائه راهکار»، (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۸۶۹۵) مراجعه گردد.



جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد

مباحث فوق نشان می‌دهد اصلاح سازوکارهای اجرایی و برخی از مقررات موضوعه می‌تواند نقش مؤثری در کاهش رسوب کالا داشته باشد که بر این اساس پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱. کنترل سیستمی سقف ثبت سفارش

به منظور افزایش ضمانت اجرای رعایت سقف ثبت سفارش، پیشنهاد می‌شود کمیته بند «۲» و «۳» مصوبات چهاردهمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۱۰، سقف ثبت سفارش را به صورت ماهانه، سه ماهه و یا شش ماهه به سامانه جامع تجارت اعلام نماید و امکان صدور ثبت سفارش بیش از سقف تعیین شده وجود نداشته باشد؛ به عبارت دیگر ثبت سفارش‌های دارای ارزشی بیش از سقف تعیین شده، حتی در صورت تأیید سازمان مربوطه (وزارت جهاد کشاورزی یا صنعت، معدن و تجارت) به صورت سیستمی رد (عدم تأیید) خواهد شد. زیرساخت سامانه‌ای این کنترل، در سامانه جامع تجارت وجود دارد. بدیهی است تناسب میزان ثبت سفارش با ترخیص کالا و همچنین میزان ذخیره راهبردی اقلام اساسی در تعیین سقف ثبت سفارش مورد نظر کمیته مذکور قرار می‌گیرد.

۲. صدور ثبت سفارش پس از تخصیص ارز

همان گونه که اشاره شد، صدور مجوز ثبت سفارش به معنای تأیید پیش فاکتور و خرید کالا توسط بازرگان بوده و از سوی دیگر در صورت عدم تخصیص ارز، امکان ترخیص کالای مذکور وجود ندارد. لذا پیشنهاد می‌شود شناسه ۸ رقمی ثبت سفارش پس از تخصیص ارز صادر شود. صدور ثبت سفارش پس از تخصیص ارز عملاً به معنای تأیید مجوزهای فنی و ارزی واردات کالای مذکور از سوی سازمان متولی و بانک مرکزی است و سقف ارزی ثبت سفارش را یک مرتبه سازمان مجوزدهنده و یک مرتبه بانک مرکزی کنترل خواهد نمود. در این مرحله بازرگان به خرید و انتقال کالای خود به انبارهای گمرکی کشور قادر است و صرفاً ترخیص آن منوط به تأیید منشأ ارز است. با توجه به صدور ثبت سفارش متناسب با برآوردهای ارزی بانک مرکزی و تخصیص ارز توسط بانک مرکزی، عملاً تأیید منشأ ارز و همچنین تأمین ارز برای بانک مرکزی امکان پذیر خواهد بود. در این حالت، بازرگان نیز متناسب با صدور و یا عدم صدور ثبت سفارش، می‌تواند برای واردات کالای خود برنامه‌ریزی کرده و از رسوب کالا در گمرک کاسته خواهد شد.

در صورت عدم استفاده بازرگان از ثبت سفارش خود در مهلت مقرر، بایستی امکان ابطال آن و تأیید ثبت سفارش بازرگانان دیگر (در سقف مصوب) وجود داشته باشد؛ تعیین سازوکار و جزئیات آن بر عهده سازمان مربوطه (وزارت صمت، جهاد کشاورزی، بهداشت و ...) خواهد بود.

۳. اعمال قواعد سخت گیرانه بر ورود کالای بدون ثبت سفارش به اماکن گمرکی

با عنایت به پیشنهاد مندرج در بند فوق، کالای فاقد ثبت سفارش یعنی علاوه بر عدم تأیید مجوز فنی ورود کالا (توسط سازمان مجوزدهنده)، محل تأمین و تخصیص ارز آن را نیز بانک مرکزی تأیید نکرده است؛ لذا ورود آن به کشور علاوه بر اشغال ظرفیت انبارهای گمرکی و خروج ارز (خارج از قاعده بانک مرکزی)، فشار بر نهادهای تصمیم گیرنده و احتمال ترخیص آن را افزایش می‌دهد.

بنابراین باید از ورود کالای بدون ثبت سفارش به گمرک جلوگیری شده و یا در صورت ورود، مشمول مقررات سختگیرانه‌ای نظیر عودت کالا یا قواعد متروکه شوند؛ ضوابط متروکه باید به گونه‌ای باشد که امکان خرید مجدد کالا از سوی صاحب کالا وجود نداشته باشد و بخش عمده‌ای (بیش از ۵۰ درصد) از عواید حاصل از فروش، نصیب دولت شود. ضوابط عودت کالا نیز باید توسط سازمان‌های مربوطه تدوین گردد.

البته به نظر می‌رسد باید استثنائاتی برای واردات اقلام مورد نیاز کشور (از قبیل کالاهای اساسی و سرمایه‌ای) در نظر گرفت.



۴. صدور سیستمی اظهارنامه و قبض انبار متروکه

با عنایت به تعلل در تنظیم اظهارنامه متروکه و همچنین با توجه به زیرساخت‌های موجود در سامانه انبارها و مراکز نگهداری کالا و سامانه امور گمرکی، پیشنهاد می‌شود پس از پایان مدت مجاز نگهداری کالا در انبارهای گمرکی (پنج ماه بدون زمان اعلام نظر قطعی گمرک) قبض انبار کالای متروکه به صورت سیستمی صادر شده و به نهادهای ذی‌ربط و صاحب کالا اطلاع داده شود؛ سازمان اموال تملیکی نیز بلافاصله پس از انجام اقدام‌های قانونی، الزامات مورد نیاز مزایده (سیستمی) کالای متروکه را فراهم کند. البته به منظور عدم زیان بازرگان ناشی از عدم تصمیم و تعلل سازمان‌های دولتی، باید سقف زمانی جهت اعلام نظر قطعی گمرک (و سازمان‌های همجوار) تعیین و در سامانه‌های مذکور اعمال شود.

۵. اصلاح سازوکار مالی و عملیاتی سازمان اموال تملیکی

مطابق ماده (۹) قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی، معادل ۱۰٪ ارزش وجوه حاصل از فروش کالای متروکه بابت کارمزد به حساب متمرکز درآمد سازمان اموال تملیکی در خزانه منظور خواهد شد. متولیان سازمان اموال تملیکی معتقدند این میزان، پاسخگوی منابع مورد نیاز سازمان جهت جمع‌آوری، انبارش، فروش، امحا و سایر فرایندهای مربوطه نیست، به خصوص زمانی که کالای متروکه به دلیل رسوب و توقف طولانی در انبارهای گمرکی، کیفیت و ارزش خود را از دست داده است. اصلاح سازوکار تأمین اعتبارات سازمان اموال تملیکی، عدم الزام به انتقال کالای متروکه به انبارهای سازمان اموال تملیکی و امکان استفاده از ظرفیت انبارهای گمرکی (در صورت وجود ظرفیت خالی و پرداخت هزینه‌های مربوطه به مرجع تحویل گیرنده)، صدور سیستمی قبض انبار متروکه و اظهارنامه متروکه، برگزاری مزایده سیستمی و همچنین کارآمدسازی سازمان اموال تملیکی، می‌تواند بخش چشمگیری از معضلات مذکور را مرتفع کند.

