

# ارتقاء کارآیی تجاری راهی برای تقویت بنیه رقابت در عرصه بین‌المللی است

اشاره:

دستیابی به توان رقابت بیشتر در عرصه تجارت بین‌المللی، هدف هر بنگاه اقتصادی برای تداوم فعالیت خود می‌باشد. از این رو تلاش برای کاهش هزینه تمام شده تجارت، یا به عبارتی افزایش کارآیی تجاری، بخش عمده فعالیت برنامه‌ریزان و سیاست‌گزاران را در سطح خرد و کلان تشکیل می‌دهد. در این راستا، دولت‌ها نیز برای کمک به تقویت بنیه رقابت بنگاه‌های اقتصادی کوچک، متوسط و بزرگ خود از هیچ تلاشی مضایقه ندارند. بخشی از فعالیت‌های مربوط به افزایش کارآیی تجاری به برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و تلاش دولت‌ها و بخشی نیز به تلاش فعالان اقتصادی بخش خصوصی بستگی دارد.

کشورهای در حال توسعه که همواره با سهم نازلی در تجارت بین‌المللی روبه‌رو می‌باشند، اصلاحات اقتصادی را در بخش‌های مختلف برای ارتقای کارآیی تجاری آغاز کرده‌اند و در این زمینه کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل (آنکتاد) نیز توصیه‌هایی را بر مبنای مطالعات انجام شده خود به دولت‌ها و نیز فعالان بخش خصوصی ارائه می‌کند که مدنظر قراردادان آنها می‌تواند در ارتقای کارآیی تجاری و تقویت بنیه رقابت بنگاه‌های بخش خصوصی در عرصه بین‌المللی مؤثر باشد.

یکی از این توصیه‌های مهم، مربوط به فعالیت‌های گمرکی است که موضوع این مقاله می‌باشد.

کارآیی تجاری، شیوه‌ای نوین برای خلق مزیت نسبی و تقویت بنیه رقابت بنگاه‌های اقتصادی بهره‌مند از آن می‌باشد. با توسل به تسهیلات افزایش کارآیی تجاری، هزینه‌های مبادلات	بازرگانی تا ۲۵ درصد تقلیل می‌یابد و به منزله آن است که بنگاه اقتصادی با قیمت تمام شده کمتری می‌تواند محصول خود را به مصرف‌کننده آن در هر نقطه جهان عرضه کند و لذا نسبت به	بنگاه‌های اقتصادی که از شیوه‌های افزایش کارایی تجاری بهره‌ای نمی‌گیرد، از قدرت رقابت بالاتری برخوردار می‌شود. در مبحث ارتقاء کارآیی تجاری، ابتدا مسایل گمرک و تشریفات اداری
--	---	---

آن را در این گزارش مورد بررسی قرار می‌دهیم.

در تجارت بین‌المللی، گمرک نقش کلیدی دارد. در هر مبادله بازرگانی، دست‌کم دو دولت (یکی در زمینه صادرات و دیگری در خصوص واردات) مداخله می‌کند و در این میان گمرک روابط بین این دو دولت در تنظیم روابط بازرگانی است و به عبارتی فعالیت گمرک تأثیر عمده بر جریان کالاها در مرزهای بین‌المللی دارد.

گمرک به عنوان کارگزار دولت، سیاست‌های دولت را به اجرا می‌گذارد. با وجود آنکه گمرک در تمام کشورها فعالیت مشابه دارد، اما نمی‌توان گفت در انجام مسؤولیت‌هایی که گمرکات به عهده دارند، سازگاری و همشکلی وجود دارد. از آنجا که سیاست‌های تجاری کشورها به لحاظ گوناگونی منافعشان، کاملاً یکسان نیست، لذا گمرکات نیز در انجام مسؤولیت‌های محوله، عملکردهای متفاوتی از خود نشان می‌دهند.

در کشورهای در حال توسعه، گمرک کار جمع‌آوری درآمد برای دولت را انجام می‌دهد. برای برخی کشورها، گمرک خط مقدم مبارزه با قاچاق کالا و مواد مخدر می‌باشد و یا عامل اصلی سیاست‌گذاری تجاری است.

اهداف گوناگون دولت‌ها در سیاست‌های تجاری، انتظارات متفاوتی از عملکرد گمرکات را به دنبال دارد. به عقیده کارشناسان

تأکید دولت بر وظایف مختلف، عنصر تعیین‌کننده رویکردی است که گمرک برای ایضای مسؤولیت‌های خود انتخاب می‌کند.

از سوی دیگر، فرآیند جهانی شدن اقتصاد، روی‌آوری به آزادسازی تجارت جهانی و... سبب می‌شود که محیط عمل گمرک به سرعت تغییر کند و در چارچوب ضوابط جدیدی قرار گیرد که از سیاست‌های تجاری ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی تأثیر می‌پذیرد.

توجه نظام تجارت جهانی به لغو محدودیت و موانع تجاری و کاهش تعرفه‌های بازرگانی از یک سو و نقشی که عوارض گمرکی در ایجاد درآمد برای دولت دارد، از سوی دیگر سبب می‌شود که چالش‌های جدیدی در مورد گمرک مطرح شود. بسیاری از چالش‌های نو، منشاء بیرونی دارند که یا از کنترل گمرک خارج است، یا گمرک کنترل اندکی بر آنها دارد.

رشد تجارت جهانی و افزایش شمار و میزان کالاهایی که در سطح بین‌المللی ردوبدل می‌شوند، فعالیت‌های گمرکی را افزایش داده‌اند. از این رو تسهیل در مقررات و تشریفات اداری مربوط به گمرک، نقش مهمی در رشد تجارت خارجی کشورها دارد.

از سوی دیگر، نیاز به آمارهای دقیق‌تر برای پیش‌بینی شرایط آینده سبب می‌شود که مسؤولان گمرک ضمن جمع‌آوری داده‌ها به پردازش و تجزیه و تحلیل آنها نیز روی آورند.

نیاز بازرگانان به تسهیلات بیشتر و تقاضای شهروندان برای دستیابی سریع‌تر به کالاهای مورد احتیاجشان سبب شده که امروزه گمرک وظیفه بسیار پیچیده‌ای پیدا کند، اما ضرورت کوچک کردن دولت، موجب می‌گردد که نیروی انسانی برای فعالیت در گمرک، محدودتر شود. از این رو تجهیز گمرکات به فناوری روز، کاملاً ضروری است.

استفاده گسترده از فناوری اطلاعات سبب شده که در فعالیت پیچیده گمرک، تسهیلات تازه‌ای ایجاد گردد تا گمرکات به سهولت بتوانند از تجارت قانونی حمایت و آن را تسریع نمایند.

در همین حال بحث آموزش در گمرک و به‌کارگیری فنون مدیریت مخاطره (تکنیک‌های مدیریت ریسک) از اهمیت و جایگاه ویژه‌ای برخوردار شده است که در نهایت کارآیی تجاری را افزایش می‌دهد. در همین راستا، کارشناسان «انکتاده» توصیه می‌کنند که برنامه‌ریزی راهبردی، تشریفات گمرک، فناوری اطلاعات، تفکیک فرآیند ترخیص، مدیریت مخاطره، پردازش قبل از ورود، هماهنگی مداخلات رسمی، ارزش‌گذاری در گمرک، همکاری با تجار، پایبندی به اصول اخلاقی در گمرک، عملکرد دلالت و نمایندگان تسویه حساب در گمرکات، مبادله داده‌ها، منابع و نیز هیأت همکاری گمرکات، راهکارهایی برای افزایش کارآیی تجاری است.

در خصوص برنامه‌ریزی راهبردی، کارشناسان انکتاد توصیه می‌کنند «مدیریت گمرک با مشاوره با سایر گروه‌های ذی‌نفع (دولتی یا غیردولتی) می‌تواند به‌طور مشخص اهداف مشترک را تعریف نماید و برنامه‌ریزی فراگیر راهبردی را بسط و انتشار دهد که شیوه‌های دستیابی به آن اهداف را در پی داشته باشد.»

بنابراین تشکیل گروه‌های مشاوره‌ای برای دستیابی به درکی روشن از نقش گمرک و خواست‌های مشتریان آن ضروری است و مدیریت گمرک برای ارتقاء کارایی تجاری، می‌بایست ساختار مشورتی موفقی را در گمرک پایه‌گذاری کند.

در خصوص تشریفات گمرکی که همواره مورد شکایت دست‌اندرکاران تجارت است، کارشناسان انکتاد توصیه می‌کنند «مسئولان گمرک باید به سرعت رویه‌های موجودشان را بررسی کنند و برنامه اصلاح رویه‌های زاید و غیرکارآمد را نهاده‌ها سازند. مرجع این عمل، اجلاس بین‌المللی ساده‌سازی و هماهنگی (مربوط به هیأت همکاری گمرکات اجلاس کیوتو) است. این مهم می‌بایست توسط ذی‌نفع‌های حمل و نقل و تجارت ملی صورت گیرد تا هماهنگی کامل میان کنترل‌های گمرکی، بندر و شرکت‌های حمل و نقل تضمین شود.»

در زمینه بهره‌برداری از فناوری اطلاعات نیز کارشناسان انکتاد عقیده دارند، «مسئولان گمرک باید بیشترین استفاده را از فناوری اطلاعات به

عمل آورند. این پدیده در کارآمد کردن وظایفشان، آنها را یاری می‌دهد. کاربرد رایانه برای پردازش مبادلات تجاری گمرک باید گسترش یابد. ارتباط رایانه‌ای برای تبادل اطلاعات بر مبنای استانداردهای ادیفاکت (UN/EDIFACT) که برای رایانه بارنامه، اظهارنامه کالا و غیره مجاز شناخته شده است، باید توسعه یابد و در دسترس تجار قرار گیرد.

با وجود آنکه ترخیص کالا در تمام کشورها تسهیلات خودکار ندارد، اما بسیاری از مسئولان گمرک امروزه تا حدودی با استفاده از رایانه آشنا شده‌اند. این وضعیت به سرعت در حال بهبود است. در بسیاری از کشورها از جمله جمهوری اسلامی ایران، مسئولان گمرک، نظام کلی گمرکات انکتاد مانند «آسیکودا» (ASYCUDA) را اعمال می‌کنند یا نظام‌های کاربردی خود را گسترش داده‌اند. این وضعیت به پیشبرد کارکرد گمرک در راستای افزایش کارایی تجاری کمک می‌کند.

در خصوص تفکیک فرآیند ترخیص که در واقع تکمیل تمام مراحل تشریفات گمرکی قبل از خروج کالا از گمرک است، کارشناسان انکتاد عقیده دارند «مسئولان گمرک می‌بایست به‌طور دقیق امکان تفکیک فرآیند ترخیص کالا از فرآیند جمع‌آوری درآمد و گزارش آماری و حسابداری را بررسی کنند.»

اعمال این فرآیند، سرعت ترخیص محموله را افزایش می‌دهد و تدبیر مهمی برای تسهیل تجارت می‌باشد. در این روش البته ضرورت دارد که حمایت کافی از درآمد دولت و دیگر منافع گمرک نیز لحاظ گردد.

در فرآیند ترخیص کالا از گمرک، مدیریت خاطره جایگاه ویژه‌ای دارد. مسئولان گمرک به‌طور گسترده بررسی فیزیکی محموله‌های صادراتی، وارداتی و عبوری (ترانزیت) را انجام می‌دهند. اما این امر فعالیتی زمان‌بر و نیازمند استفاده گسترده از نیروی انسانی است. لذا مسئولان گمرک درصددی از محموله‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهند که ممکن است ۴ یا ۵ درصد محموله‌ها بخواهد مورد بررسی و بازبینی قرار گیرد، ازدحام در ورود و تأخیر در ترخیص کالاها، خسارت‌های زیادی به بار خواهد آورد. لذا عملکرد گزینشی به منظور کاهش تأخیرها و استفاده از نیروی انسانی در حد قابل قبول، امری اجتناب‌ناپذیر است.

کارشناسان انکتاد در این خصوص عقیده دارند، «برای حصول اطمینان در مورد استفاده مؤثر از منبع کمیاب نیروی انسانی، گمرک باید از فنون ارزیابی مخاطره (تکنیک‌های ارزیابی ریسک)، شناسایی کمی و فنون گزینش برای تعیین محموله‌های پرخطر که مشمول بازرسی فیزیکی قرار می‌گیرند، استفاده کند. بخشی از

محموله‌ها که توسط گمرک مورد بازرسی فیزیکی قرار گیرد، باید به سطحی تقلیل یابد که با هدف کنترل سازگار باشد.»

اگر بتوان تشریفات گمرکی را قبل از ورود کالا به محل واردات یا صادرات انجام داد، گام اصلی برای تسهیل تجارت برداشته شده است. در بسیاری از موارد، اطلاعات مورد نیاز برای انجام تشریفات گمرکی در دسترس تجار، کارگزاران بارگیری و ترخیص از گمرک، قبل از ورود کالا موجود است. اگر گمرک به تاجر امکان تسلیم اظهارنامه قبل از ورود را بدهد، آن دسته از کالاها که نیازمند بررسی دقیق نمی‌باشند، می‌توانند به محض ورود، ترخیص شوند.

کارشناسان انکتاد توصیه می‌کنند، «پردازش معاملات قبل از ورود، تدبیری است که می‌تواند منافع قابل توجهی در تسهیل تجارت داشته باشد و همراه با محافظت‌های مناسب، به هیچ‌وجه از هدف کنترل گمرک عدول نمی‌کند. مسؤولان باید گام‌هایی در جهت تحقق این گونه تسهیلات برای مشتریان خود بردارند. تسلیم داده‌های مربوطه، قبل از ورود کالا این فرآیند را بیشتر سهل می‌کند.»

در خصوص مداخله رسمی در امر تجارت، در برخی کشورها کار صادرات و واردات با ضرورت دریافت اسناد گوناگون (مجوزها) از سازمان‌های مختلف همراه است و گمرک می‌بایست این اسناد را از

بازرگانان دریافت کند. این امر وقت زیادی از بازرگانان برای دریافت مجوزها و اسناد گوناگون می‌گیرد. هر قدر تشریفات اداری حاکم بر تجارت خارجی طولانی‌تر و پیچیده‌تر باشد، جمع‌آوری این مجوزها دشوارتر خواهد بود. چنانچه بتوان تسهیلاتی را فراهم ساخت که صادرکنندگان و واردکنندگان کالا در یک محل (به خصوص در گمرک) تمامی این اسناد را دریافت و ارایه کنند، گام بزرگی در تسهیل تجاری برداشته شده است. چنانچه تفویض همه مسؤولیت‌های تسویه صادرات و واردات به گمرک، امکان‌پذیر نباشد، دست‌کم باید تمام مؤسسات درگیر در کار تجارت، مداخلات خود را هماهنگ کنند تا میزان اختلال وارده بر تجارت به حداقل کاهش یابد.

در این زمینه، کارشناسان انکتاد نیز توصیه می‌کنند، «دولت‌ها باید با اعطای مسؤولیت تمام فعالیت‌های ترخیص کالا به یک مقام (یک دستگاه) یعنی گمرک و یا از طریق هماهنگی مداخلات تمام عوامل ذیربط، فرآیند ترخیص کالا را عقلانی سازند.»

در خصوص ارزش‌گذاری در گمرک که مهمترین علت تأخیر و نارضایتی تجار از فرآیند ترخیص کالا می‌باشد، کارشناسان انکتاد عقیده دارند، «رویه‌های ارزش‌گذاری گمرک می‌تواند موجب تأخیر قابل توجه در تخلیه محموله‌های وارداتی شود. دولت‌ها باید از شیوه‌های ارزش‌گذاری که از طرف گات

تجویز شده است، استفاده کنند. این شیوه‌ها از نظر اداری نسبت به سایر شیوه‌های رایج در برخی کشورها، از پیچیدگی کمتری برخوردار هستند.

در همین حال تعرفه‌های فوق‌العاده سنگین، فرار (از پرداخت حقوق گمرکی) را تشویق می‌کند. این فرار از طریق ارزش‌گذاری کمتر صورت می‌گیرد و اجرای قوانین را مشکل‌تر می‌سازد. در صورت امکان، دولت‌ها باید پایه مالیاتی را گسترده سازند و در نتیجه تعرفه‌های گمرکی را تعدیل کنند.

از آنجا که به عقیده بسیاری از اهل تجارت، گمرک یک مانع تلقی می‌شود که باید از آن فرار کرد، لذا همکاری گمرک با تاجر می‌بایست مدنظر مسؤولان گمرک قرار گیرد. یک شیوه ملموس این همکاری، پذیرش یادداشت تفاهم میان مسؤولان گمرک و گردانندگان مختلف امر تجارت است. از طریق این یادداشت تفاهم، گمرک و تاجر می‌توانند برای مبارزه با دست‌اندرکاران فعالیت‌های غیرقانونی تجاری، به صفا‌آرایی مشترک نیروهای خود بپردازند. با اجرای این برنامه، گمرک از یک اداره جاسوسی باارزش، بهره‌مند می‌شود و تاجر نیز از ساده‌سازی تشریفات گمرکی سود می‌برند.

کارشناسان انکتاد به دولت‌ها توصیه می‌کنند که گام‌هایی را برای تسریع رویکرد مبتنی بر همکاری به جای رویکرد مبتنی بر تخاصم، در مواجهه با عملیات گمرکی بردارند.

برنامه یادداشت تفاهم هیأت همکاری گمرکات باید به منزله موتوری برای همکاری بیشتر میان مسؤولان گمرک و دست‌اندرکاران امر تجارت استفاده شود.

در خصوص موضوع پابندی به اصول اخلاقی در گمرک نیز، کارشناسان دو توصیه مهم ارائه می‌کنند که عبارتند از: «دولت‌ها باید برای تحقق پابندی به اصول اخلاقی و استانداردهای تخصصی در خدمات گمرکی، گام‌هایی را بردارند. تدابیر بیان شده توسط هیأت همکاری گمرکات در بیانیه اروشا در مورد یکپارچگی گمرک باید اعمال شود. مجازات‌های مؤثر بر اصل تجارت برای جلوگیری از پایین بودن استاندارد یکپارچگی، ضروری است.» «هر چند توسل به موسسات بازرسی قبل از بارگیری در فعالیت‌های مرتبط به گمرک در شرایط خاص ضروری است، اما این ابزار باید تدبیری کوتاه‌مدت فرض شود و دولت‌ها باید از استفاده از آن در بلندمدت پرهیز کنند. در جای مناسب، به منظور تقویت کارایی و اثربخشی خدمات گمرک، دولت‌ها باید برنامه‌های اصلاح گمرک را نهادینه کنند و بنابراین از نیاز به مؤسسات خدمات بازرسی قبل از گمرک مستغنی شوند.»

یکی از عوامل کاهش کارایی تجاری، تأخیر در ترخیص کالا

می‌باشد. عوامل متعددی از جمله فقدان کارایی و تخصص در بخشی از نمایندگان کشتیرانی، دلالت و نمایندگان تسویه حساب از گمرک، در این زمینه دخالت دارند. برای دفع این نقیصه، کارشناسان انکتاد توصیه می‌کنند که دولت‌ها حداقل استاندارد تخصصی را تعیین کنند و عملکرد این نوع کارگزاران را تحت مقررات درآورند.

در همین حال به منظور تضمین شفافیت عملکرد گمرک، ضرورت دارد مسؤولان گمرک اطلاعات مربوط به تشریفات و نیازهای گمرک را در اختیار اهل تجارت قرار دهند. این اطلاعات باید به هنگام بوده و به راحتی در دسترس باشند.

از سوی دیگر به منظور تقویت کارایی و تسهیل تجاری، تبادل اطلاعات میان دولت‌ها ضروری است. به منظور تقویت کنترل گمرک و تسهیل تسویه واردات، دولت‌ها باید به انتقال دوجانبه (با چندجانبه) معمول داده‌های الکترونیکی از کشور صادرکننده به کشور واردکننده توجه کنند.

در کشورهایی که داده‌های گمرک، اساس آمار تجارت خارجی است، مسؤولان گمرک باید اعتبار داده‌های خام را تضمین کنند و اطلاعات را به موقع به نهادهای مسؤول گردآوری آمار تجارت انتقال دهند.

از آنجا که اجرای وظایف گسترده گمرک مستلزم منابع مادی و انسانی است تا گمرک بتواند نقش مؤثر خود را ایفا نماید، کارشناسان عقیده دارند که تضمین اجرای نقش گمرک به صورت مؤثر و کارآمد و تحقق استاندارد عالی اخلاق حرفه‌ای، گمرک نیازمند تأمین منابع کافی است. گمرک محروم از منابع به یقین مانع تجارت است. دولت‌ها باید تضمین کنند که گمرک در جهت انجام وظایفش، منابع کافی در دست داشته باشد.

در نهایت بحث هیأت همکاری گمرکات از مباحث مهم افزایش کارایی تجاری است. هیأت همکاری گمرکات به عنوان یک سازمان بین‌المللی مایل گمرک، نقش کلیدی در اجرای بسیاری از توصیه‌های انکتاد در بین اعضای این سازمان دارد. از این رو لازم است دولت‌ها از طریق نمایندگان خود در نهاد حاکم بر این هیأت تضمین کنند که هیأت همکاری گمرکات منابع کافی برای انجام وظایف محوله که مبتنی بر مساعدت فوری تکنیکی است، در دست دارد.

ادامه دارد...

