



جمهوری اسلامی ایران  
ریاست جمهوری



مرکز بررسی‌های استراتژیک  
CENTER OF STRATEGIC STUDIES

گزارش بررسی

# فعال‌سازی ظرفیت‌های صنعتی مازاد

با مواد اولیه کشورهای همسایه با هدف صادرات



شماره مسلسل: ۸۸۳

کد گزارش: ۱۴۰۳-۰۳

اردیبهشت ماه ۱۴۰۳





گزارش بررسی  
فعال سازی ظرفیت های صنعتی مازاد  
با مواد اولیه کشورهای همسایه با هدف صادرات

---	طبقه بندی:
۸۸۳	شماره مسلسل:
۱۴۰۳-۳	کد گزارش:



مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری  
اردیبهشت ماه ۱۴۰۳

کلیه حقوق این اثر متعلق به مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری است.  
این گزارش، مستخرج از نظرات کارشناسان و خبرگان علمی است و لزوماً به معنای دیدگاه این مرکز نمی باشد



## فهرست مطالب

۱	چکیده مدیریتی
۲	مقدمه
۲	ظرفیت‌های خالی تولید و فرآوری کالا در جغرافیای ایران
۳	آرد
۳	ماکارونی
۳	روغن
۴	مرغ و تخم مرغ
۴	ورق‌های فولادی
۴	شمش روی و سرب
۵	کاتد مس
۵	ام‌دی‌اف خام
۵	مزیت‌های رویه ورود موقت برای پردازش برای فعال سازی ظرفیت خالی تولید و توسعه صادرات
۶	معافیت از پرداختن تعرفه واردات مواد اولیه
۶	اجازه صادرات پس از اعلام ممنوعیت (البته در صورت کسب مجوز قبلی)
۶	سهم قابل توجه استفاده از این رویه در کشور ترکیه
۶	موانع توسعه صادرات از محل ورود موقت برای پردازش
۷	مجوز محور بودن رویه
۸	راهکار پیشنهادی





## چکیده مدیریتی

بررسی میزان ظرفیت اسمی تولید ۹ قلم کالا در صنایع چوب، کشاورزی و معدنی و همچنین سطح کنونی فعالیت آن‌ها، حاکی از وجود فرصتی نزدیک به ۲۰ میلیارد دلار صادرات سالانه برای کشور است. این صنایع عمدتاً با کمبود مواد اولیه مواجه‌اند و محصولات نهایی آن‌ها نیازمند بازارهای پایدار صادراتی است.

رویه گمرکی ورود موقت برای پردازش، در جهان برای چنین فرآیندی توسعه داده شده است. واردات مواد اولیه جهت صادرات تحت این رویه از طریق اعطای معافیت در پرداخت حقوق ورودی، تسهیل می‌شود. در ایران نیز زیرساخت حقوقی چنین رویه‌ای در ماده ۵۱ قانون امور گمرکی و ماده ۳۸ قانون رفع موانع تولید تدارک دیده شده است و براساس قواعد مذکور، صادرات از این محل مشمول محدودیت و ممنوعیت نمی‌شود. اما مجوز محور شدن این رویه در آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی منجر به عدم استقبال بازرگانان و تولیدکنندگان از آن شده است. به نحوی که حجم ورود موقت برای پردازش در سالیان اخیر همواره حدود یک درصد از واردات قطعی بوده است. در حالی که کشور ترکیه در سال ۲۰۱۷، ۲۸ میلیارد دلار معادل ۱۳٪ از کل واردات، ورود موقت برای پردازش داشته است.

راهکار پیشنهادی جهت تسهیل این رویه، ضابطه‌مند شدن آن و حذف قاعده اعطای مجوز است. سقف اعتباری کارت بازرگانی می‌تواند به‌عنوان جایگزین مجوز در نظر گرفته شود. فرآیند پیشنهادی بصورت پیش‌بینی‌پذیر، شفاف و روشن بیان می‌کند که چه کسانی حق استفاده از این رویه را دارند و استفاده از آن برای بازرگانان و تولیدکنندگان سالم دارای سهولت خواهد بود. به دلیل شناسایی سیستمی معتبر توسط سامانه وزارت صمت، افراد دارای اهلیت بصورت خودکار به اندازه توان‌شان می‌توانند از این رویه استفاده کنند و امکان سوءاستفاده از این قاعده تا حد خوبی کاهش پیدا می‌کند.

**مقدمه**

در این گزارش میزان ظرفیت خالی صنایع و امکان بهره‌برداری از رویه ورود موقت برای پردازش موضوع ماده ۵۱ قانون امور گمرکی در راستای جهش تولید در صنایع مذکور، مورد بررسی واقع شده است. در قسمت دوم گزارش، ظرفیت خالی صنایع و ارزش صادرات از محل این تولیدات احصاء گردیده است. در بخش سوم ابتدا چرایی اهمیت داشتن رویه ورود موقت برای پردازش در جبران ظرفیت خالی صنایع شرح داده می‌شود و سپس ارزش تجارت از این محل در سایر کشورها گزارش می‌گردد. بخش چهارم وجود مانع در استفاده از رویه مذکور را توضیح می‌دهد و در نهایت پیشنهاد ایجابی برای حل این مشکل ارائه شده است.

**ظرفیت‌های خالی تولید و فرآوری کالا در جغرافیای ایران**

در جدول ۱ مشاهده می‌شود که در ۹ قلم کالای منتخب حجم قابل توجهی از ظرفیت صنعتی خالی وجود دارد، به طوری که اگر این ظرفیت جهت صادرات کاملاً فعال شود، حدود ۱۹/۶ میلیارد دلار به درآمدهای ارزی کشور اضافه خواهد کرد.

باید اشاره شود که این صنایع عمدتاً به دلیل کمبود مواد اولیه در سطح کنونی تولید می‌کنند و امکان افزایش تولید و صادرات، به کمک تأمین ماده اولیه از محل رویه ورود موقت جهت پردازش وجود دارد که در بخش‌های بعدی گزارش به مزیت‌های آن پرداخته می‌شود. در ادامه نحوه برآورد و محاسبه ظرفیت خالی تولید در هر صنعت و ارزش حاصل از صادرات آن شرح داده شده است.

**جدول ۱- برآورد میزان ظرفیت خالی صنایع منتخب و ارزش صادرات حاصل از صادرات آن**

نام محصول	ظرفیت اسمی (میلیون تن)	ظرفیت عملی (میلیون تن)	ظرفیت خالی (میلیون تن)	قیمت صادراتی میانگین (دلار بر تن)	ارزش صادراتی حاصل از تولید (ظرفیت مازاد (میلیون دلار))
آرد	۲۷	۱۲	۱۵	۴۰۰	۶۰۰۰
ماکارونی	۱/۲	۰/۷۰۰	۰/۵۰۰	۶۵۳	۳۲۶
روغن	۵/۴	۳	۲/۴	۱۰۰۰	۲۴۰۰
مرغ	۳/۲	۲	۱/۲	۱۶۲۶	۱۹۵۱
ورق‌های فولادی	عدم وجود اطلاعات در گزارش		۷/۵	۶۴۰	۴۸۰۰
شمش سرب	۱	۰/۱۵۰	۰/۸۵۰	۲۰۹۰	۱۷۷۶
شمش روی	۰/۴۹۰	۰/۲۲۰	۰/۲۷۰	۱۷۶۸	۴۷۷
کاتد مس	۰/۴۵۰	۰/۳۲۰	۰/۱۳۰	۸۲۸۵	۱۰۷۷
ام‌دی‌اف خام	۲/۴۸۰	۰/۶۲۰	۱/۸۶۰	۴۵۰	۸۳۷
مجموع					۱۹,۶۴۴



## آرد

بر اساس اعلام مدیرکل آرد و نان شرکت بازرگانی دولتی ایران در سال ۱۳۹۹، ظرفیت اسمی کارخانه‌های آردسازی کشور ۲۷ میلیون تن است.<sup>۱</sup> این در حالی است که سالانه ۱۲ میلیون تن آرد یارانه‌ای و صنف و صنعت تولید می‌شود.<sup>۲</sup> بنابراین صنعت آردسازی ۱۵ میلیون تن ظرفیت مازاد بلااستفاده دارد.

برای برآورد حدودی قیمت صادراتی آرد می‌توان مهمترین رقیب صادراتی در این محصول یعنی ترکیه را ملاک قرار داد. این کشور در سال ۲۰۲۳، ۳ میلیون و ۶۷۵ هزار تن آرد به ارزش یک میلیارد و ۴۷۴ میلیون دلار صادر کرده است.<sup>۳</sup> در نتیجه با در نظر گرفتن قیمت صادراتی آرد ترکیه (۴۰۰ دلار بر تن)، ۶ میلیارد دلار برآورد ارزی از محل بکارگیری ظرفیت خالی تولید آرد در صادرات خواهد بود.

لازم به ذکر است برای تولید آرد و ماکارونی نیاز به گندم وجود دارد که قزاقستان و روسیه دو کشور مهم از نظر صادرات گندم هستند. روسیه در سال ۲۰۲۰ و ۲۰۲۱ به ترتیب ۳۷ و ۲۷ میلیون تن گندم صادر کرده است. قزاقستان نیز سالانه بین ۵ تا ۶ میلیون تن صادرات گندم دارد.

البته به دلیل محدود بودن کل تجارت آرد در دنیا، امکان فعالیت و صادرات تمام این ظرفیت مازاد دشوار خواهد بود.

## ماکارونی

آمار ارائه شده توسط اعضای انجمن صنفی کارفرمایان کارخانه‌های ماکارونی ایران حاکی از خالی بودن ۵۰۰ هزار تن از ظرفیت ۱/۲ میلیون تنی این صنعت است.<sup>۴</sup> با در نظر گرفتن قیمت ماکارونی صادراتی ترکیه<sup>۵</sup> در سال ۲۰۲۳ به اندازه ۶۵۳ دلار بر تن، می‌توان ۳۲۶ میلیون دلار صادرات را برآورد نمود.

## روغن

تا سال ۱۴۰۱، ظرفیت کارخانه‌های روغن‌کشی ۵/۴ میلیون تن بوده است<sup>۶</sup> و این در حالی است که مجموع دانه‌های روغنی وارداتی و داخلی موجود سالانه به حدود ۳ میلیون تن می‌رسد.<sup>۷</sup> در نتیجه حدود ۲/۴ میلیون تن ظرفیت بدون استفاده باقی می‌ماند. با احتساب قیمت صادراتی حدود ۱۰۰۰ دلار بر تن توسط ترکیه در سال ۲۰۲۳، برآورد ارزی ۲/۴ میلیارد دلاری دور از ذهن نیست.

۱. سعید اسکینی، مدیرکل آرد و نان شرکت بازرگانی دولتی ایران، فعالیت ۳۸۴ کارخانه تولید آرد در کشور با ظرفیت اسمی بیش از ۲۷ میلیون تن، تحلیل بازار، ۲۸ مرداد ۱۳۹۹.

۲. دکتر حسین یزدجردی، رئیس کانون انجمن‌های صنایع آرد ایران، ظرفیت بلااستفاده کارخانه‌های آرد ایران؛ ثروتی خاموش برای بازار جهانی غلات، خبرگزاری فودنا، ۲۳ مرداد ۱۴۰۲.

3. Trademap.org

۴. سیاستگذاری خام، دنیای اقتصاد، ۲۷ خرداد ۱۴۰۲.

۵. قیمت ماکارونی صادراتی اعلام شده در گمرک بسیار پایین است و نمی‌تواند ملاک بررسی قرار گیرد.

۶. امیر هوشنگ بیرشک، دبیر انجمن صنفی روغن نباتی، تولید بیش از ۱۸ میلیون تن روغن خام در ۱۰ ماهه امسال، خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۹ اسفند ۱۴۰۰.

۷. محمد جعفری، دبیر سابق انجمن صنایع روغن‌کشی کشور، بازار تقاضای روغن سرد شد، جام جم، اسفند ۱۴۰۲.



## مرغ و تخم مرغ

رئیس کمیسیون کشاورزی اتاق تعاون ایران با بیان اینکه ظرفیت تولید مرغ در کشور به اندازه ۳/۲ میلیون تن و نیاز کشور به این محصول ۲ میلیون تن است، ظرفیت بدون استفاده این صنعت را معادل ۱/۲ میلیون تن اعلام نموده است.<sup>۱</sup> با در نظر گرفتن قیمت ۱۶۲۶ دلار بر تن (قیمت صادراتی گوشت مرغ در سال ۲۰۲۳) ۱۹۵۱ میلیون دلار ارزیابی از این محل برآورد می‌شود.

## ورق‌های فولادی

در پایین دست صنعت فولاد ظرفیت خالی جهت تولید ۳/۳ میلیون تن ورق نورد گرم، ۱/۷ میلیون تن ورق نورد سرد و ۲/۵ میلیون تن ورق پوشش دار وجود دارد که مجموعاً برابر با ۷/۵ میلیون تن محصول تخت فولادی است.<sup>۲</sup> در مدت ده ماهه نخست ۱۴۰۲ صادرات محصولات تخت فولادی به ارزش ۲۴۶ میلیون دلار و وزن ۳۸۴ هزار تن بوده است.<sup>۳</sup> بنابراین می‌توان قیمت میانگین صادراتی برای محصولات مذکور را ۶۴۰ دلار بر تن برآورد کرد. از این رو در صورت صادرات ۷/۵ میلیون تن محصول تخت فولادی، ۴/۸ میلیارد دلار ارزیابی قابل تصور خواهد بود.

## شمش روی و سرب

ظرفیت تولید شمش سرب به میزان بیش از یک میلیون تن و شمش روی به اندازه ۴۹۰ هزار تن برآورد می‌شود.<sup>۴</sup> در حالی که میزان تولید شمش روی سالانه ۲۲۰ هزار تن است.<sup>۵</sup>

همچنین سالانه ۱۵۰ هزار تن شمش سرب در ایران تولید می‌شود و اکثر تولیدکنندگان این محصول، با چالش کمبود مواد اولیه روبرو هستند.<sup>۶</sup> بنابراین صنعت شمش روی با ظرفیت خالی ۲۷۰ هزار تن و صنعت شمش سرب با ظرفیت خالی ۸۵۰ هزار تن مواجه است.

در ده ماهه نخست سال ۱۴۰۲، ۲۳۷ میلیون دلار شمش روی به وزن ۱۳۴ هزار تن و ۴۶ میلیون دلار شمش سرب به وزن ۲۲ هزار تن صادرات انجام شده است و قیمت صادراتی این دو محصول را به ترتیب ۱۷۶۸ و ۲۰۹۰ دلار بر تن می‌توان برآورد کرد. ارزش برآوردی صادرات از محل ظرفیت خالی این دو محصول برای شمش روی ۴۷۷ میلیون دلار و برای شمش سرب ۱۷۷۶ میلیون دلار تخمین زده می‌شود.

۱. ۱,۲ میلیون تن ظرفیت خالی در صنعت مرغداری کشور، خبرگزاری صداوسیما، ۲۸ خرداد ۱۴۰۲.

۲. بررسی وضعیت تولید و تجارت ورق‌های فولادی در کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۵ بهمن ۱۴۰۱.

۳. افزایش ۱۲ درصدی صادرات معدنی، دنیای اقتصاد، ۲۱ اسفند ۱۴۰۲.

۴. رئیس و اعضای هیئت مدیره انجمن کارفرمایان تولیدکنندگان و صادرکنندگان سرب ایران، بخش خصوصی از ظرفیت معادن کشف شده سرب استفاده کند، فلزات آنالاین، ۴ آذر ۱۴۰۲.

۵. حسن حسینیقلی، رئیس انجمن سرب و روی، تولید ۲۲۰ هزار تن شمش روی در سال، خبرگزاری صداوسیما، ۳ بهمن ۱۴۰۱.

۶. صنعت سرب مهجور واقع شده است، فلزات آنالاین، ۲۵ بهمن ۱۴۰۱.



## کاتد مس

ظرفیت تولید کاتد مس در ایران ۴۵۰ هزار تن است.<sup>۱</sup> در حالی که میزان تولید کاتد تا خرداد ۱۴۰۲ به ۳۲۰ هزار تن سالانه رسیده است.<sup>۲</sup> در واقع ۱۳۰ هزار تن ظرفیت خالی تولید این محصول وجود دارد. البته با توجه به هدف گذاری یک میلیون تنی تولید کاتد مس<sup>۳</sup>، نیاز به ماده اولیه در آینده بسیار بیشتر خواهد شد. قیمت صادراتی ۸۲۸۵ دلار بر تن با در نظر گرفتن صادرات ۵۸۰ میلیون دلار کاتد مس به وزن ۷۰ هزار تن در ده ماهه ۱۴۰۲،<sup>۴</sup> نشان دهنده قابلیت صادرات ۱۰۷۷ میلیون دلاری از محل ۱۳۰ هزار تن ظرفیت خالی تولید است.

باید توجه داشت که کشورهای قزاقستان، روسیه و ارمنستان به ترتیب سالانه ۱۱۸۰، ۴۰۷ و ۴۶۰ هزار تن خاک و کنسانتره مس صادر می‌کنند و چین بزرگترین خریدار کاتد مس در جهان است و به میزان ۳۰ میلیارد دلار از این محصول در سال ۲۰۲۳ واردات داشته است.

## امدی‌اف خام

در کشور ظرفیت بالقوه تولید ۴ میلیون مترمکعب امدی‌اف خام وجود دارد و این در حالی است که تقاضای بازار داخلی برای این محصول کمتر از ۱ میلیون مترمکعب در سال است.<sup>۵</sup> در نتیجه ظرفیت تولید ۳ میلیون مترمکعب امدی‌اف خام بدون استفاده مانده است. در صورتیکه چگالی استاندارد این محصول حداقل ۶۲۰ کیلوگرم بر مترمکعب در نظر گرفته شود، میزان امدی‌اف تولید شده ۱۸۶۰ هزار تن خواهد بود. قیمت صادراتی را می‌توان در مقایسه با ارزش حداقلی ۴۵۰ دلار بر تن امدی‌اف خام در روسیه در سال ۲۰۲۱ برآورد کرد که به معنای صادرات بالقوه ۸۳۷ میلیون دلاری از این محل خواهد بود.

## مزیت‌های رویه ورود موقت برای پردازش برای فعال‌سازی ظرفیت خالی تولید و توسعه صادرات

در قوانین پایه مانند قانون امور گمرکی، این رویه گمرکی برای حمایت از تولید صادرات محور طراحی شده است و قابلیت استفاده از آن جهت افزایش تولید در ظرفیت‌های خالی صنایع وجود دارد. به عبارت دیگر با فعال‌سازی رویه ورود موقت برای پردازش، کمبود مواد اولیه صنایع مذکور برطرف می‌گردد و امکان ایجاد جهش در تولید و صادرات بوجود خواهد آمد.

۱. بهرام شکوری، رئیس کمیسیون معادن و صنایع معدنی اتاق ایران، ظرفیت تولید کاتد مسی کشور بیش از تولید فعلی آن است، فلزات آنلاین، ۷ مرداد ۱۳۹۸

۲. بهرام شکوری، رئیس انجمن مس ایران، پتانسیل ارزش آوری ۳۰ میلیارد دلاری تولید کاتد مس در کشور، اخبار معدن، ۱۴ خرداد ۱۴۰۲

۳. هدف گذاری تولید یک میلیون تن کاتد در شرکت ملی مس، فلزات آنلاین، ۱۹ فروردین ۱۴۰۲

۴. افزایش ۱۲ درصدی صادرات معدنی، دنیای اقتصاد، ۲۱ اسفند ۱۴۰۲

۵. علی سعیدی، مدیر گروه صنعتی آربین سعید، پارادوکس یک صنعت؛ ظرفیت خالی تولید، صادرات ممنوع، واردات آزاد، خبرگزاری جهان صنعت، ۲۴ بهمن ۱۴۰۲

## معافیت از پرداختن تعرفه واردات مواد اولیه

اولین مزیت استفاده از این رویه، معافیت از پرداخت تعرفه‌های واردات مواد اولیه در ازای ارائه تضامین معتبر است. از آن جایی که مواد اولیه وارداتی از این محل با هدف صادرات مصرف می‌شوند، اعطای چنین تخفیفی به رقابت‌پذیری بیشتر محصول نهایی در بازارهای صادراتی می‌انجامد. (ماده ۸۸ آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی)

### اجازه صادرات پس از اعلام ممنوعیت (البته در صورت کسب مجوز قبلی)

امتیاز دیگر این رویه، محافظت صادرکننده از مقررات و بخشنامه‌های محدودیت صادرات است. این موضوع برای صادرکنندگان بسیار اهمیت دارد. صادرکننده باید بصورت بلندمدت و پایدار محصولانش را عرضه کند و در غیر این صورت بازار خود را از دست می‌دهد. بدلیل آن که مواد اولیه در این رویه از خارج از کشور تأمین می‌شود و محصول بدست آمده نیز باید به بازارهای خارجی عرضه شود، اختلالی از محل ورود موقت برای پردازش متوجه بازار داخلی نمی‌گردد. (تبصره ۲ ماده ۸۸ آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی)

### سهم قابل توجه استفاده از این رویه در کشور ترکیه

برای مشخص شدن اهمیت این رویه گمرکی در سایر کشورها، می‌توان به میزان کاربرد آن در تجارت خارجی آن کشور توجه کرد. برای مثال در کشور ترکیه از سال ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۷ سالانه ۴۵٪ از صادرات این کشور از محل ورود موقت برای پردازش انجام شده است. که در سال ۲۰۱۷ معادل ۴۱ میلیارد دلار بوده است. همچنین ۱۳٪ از واردات این کشور به صورت میانگین از محل ورود موقت تأمین شده است و در سال ۲۰۱۷ معادل ۲۸ میلیارد دلار بوده است.<sup>۱</sup>

### موانع توسعه صادرات از محل ورود موقت برای پردازش

مشاهده شد که تمهیدات خوبی برای جهش تولید صادرات محور در رویه گمرکی ورود موقت برای پردازش وجود دارد، اما آمار نشان می‌دهد که میزان استفاده از ورود موقت، به نسبت ظرفیت‌های تولیدی و صادراتی کشور نیست. براساس اعلام مدیرکل دفتر صادرات گمرک، مجوزهای صادر شده ورود موقت برای سال ۱۴۰۲، ۶۴۰ میلیون دلار و مواد اولیه ترخیص شده از این محل ۲۴۵ میلیون دلار است.<sup>۲</sup> حال آن که در همان سال، ۶۴ میلیارد دلار کالا بصورت واردات قطعی ترخیص شده است<sup>۳</sup> و در واقع ۰/۳ درصد از واردات کشور به ورود موقت برای پردازش اختصاص یافته است. سهم بسیار اندک ورود موقت برای پردازش از تجارت ۱۵۳ میلیارد دلاری کشور مؤید وجود موانعی در اجرای این رویه است. این موانع در ادامه شرح داده می‌شود:

1. The Effect of Inward Processing Regime on Foreign Trade, dergipark, 2020

۲. گزارش آخرین وضعیت مجوزهای ورود موقت برای پردازش در سال ۱۴۰۲، بولتن نیوز، ۸ اردیبهشت ۱۴۰۳

۳. جزئیات تجارت خارجی ۱۵۳ میلیارد دلاری ایران در سال ۱۴۰۲، دنیای اقتصاد، ۱۷ فروردین ۱۴۰۳



## مجوز محور بودن رویه

بر اساس ماده ۸۱ آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی، ورود موقت برای پردازش مستلزم اخذ مجوز قبلی از گمرک است. این قاعده به دلایل زیر مانع مهمی در برابر جهش تولید صادرات محور از محل ورود موقت است و تداوم آن از تولید پایدار صادرات محور جلوگیری می‌کند.

### ● عدم شفافیت شاخص‌ها و رویه‌های اعطای مجوز و در نتیجه کاهش پیش‌بینی پذیری

فرآیند اعطای مجوز ضابطه‌مند نبوده و در حیطه اختیارات کارشناسان سازمان گمرک و برخی دستگاه‌ها قرار دارد و سلیقه ایشان می‌تواند در صدور یا عدم صدور مجوز دخیل شود. یکی از نمونه‌های اعمال سلیقه کارشناسان، بررسی توان صادراتی متقاضی است<sup>۱</sup> که با توجه به عدم اشراف کارشناس بر مؤلفه‌ها و ویژگی‌های صادرکنندگان می‌تواند منجر به محدود شدن اعطای مجوز گردد.

لازم به ذکر است که در برخی کالاها (عمدتاً محصولات کشاورزی) بررسی درخواست متقاضی مجوز در کارگروهی متشکل از سه وزارتخانه جهاد، صمت و اقتصاد (گمرک) صورت می‌گیرد و این کارگروه با دلایلی همچون تنظیم بازار می‌تواند مانع صدور مجوز شود.

یک نمونه از غیرقابل پیش‌بینی بودن فرآیند کنونی اعطای مجوز، ممنوعیت ورود موقت شکر خام<sup>۲</sup> در اردیبهشت ۱۳۹۴ و مجاز شدن مجدد آن<sup>۳</sup> در مرداد سال ۱۳۹۵ است. معاون وقت زراعت وزیر جهاد کشاورزی درباره این ممنوعیت به رسانه‌ها اعلام می‌کند:

«تاکنون هیچ مجوزی برای ورود موقت شکر صادر نشده و تا زمانی که مطمئن نشویم این واردات موقت تعادل بازار داخلی شکر را برهم نمی‌زند و به بازار نشت پیدا نمی‌کند حتی مجوز ورود موقت یک کیلوگرم شکر را هم نمی‌دهیم».

در این شرایط امکان دارد تمامی تعهدات، قراردادهای بلندمدت و برنامه‌ریزی‌های صادرکننده از محل ورود موقت بصورت ناگهانی با عدم امکان اخذ مجدد مجوز مواجه شود. زیرا مجوزها نهایتاً به اندازه ظرفیت اسمی یک سال واحد تولیدی می‌تواند اعطاء شود و برای ادامه فعالیت می‌بایست بصورت مداوم مجوز اخذ نمود.

### ● مسئول دانستن سازمان صادرکننده مجوز در مورد جرم‌های احتمالی و غلبه نگاه تهدیدمحور بر نگاه فرصت محور

در رویه کنونی، گمرک بصورت ضمنی مسئول هر گونه التهاب بازار و قاچاق شناخته می‌شود. به عبارت دیگر، در این رویه تمامی تجار و بازرگانان از صلاحیت ورود موقت برخوردار نیستند مگر آنهایی که از گمرک مجوز اخذ کنند. در چنین شرایطی طبیعی است که رفتار سازمان مجوز دهنده، بصورت غیرارادی محدودکننده باشد. در

۱. براساس تصریح کارشناس مربوطه گمرک در جلسه کمیسیون تخصصی اقتصاد مورخ ۱۴۰۳/۰۲/۰۴

۲. ادامه ممنوعیت واردات برنج و شکر / واردات موقت هم نداریم، خبرآنلاین، ۲ اردیبهشت ۱۳۹۴

۳. ورود موقت شکر خام برای واحدهای تولیدی و صادرکننده آزاد شد، ایسنا، ۲۵ مرداد ۱۳۹۵



صورتی که ورود موقت برای پردازش منجر به وقوع جرم یا آسیب به منافع ملی شود، گمرک مسئول شناخته می‌شود اما اگر ظرفیتی از صنایع بدلیل کمبود مواد اولیه بلااستفاده بماند، مسئولیتی متوجه سازمان مجوز دهنده نخواهد بود.

## راهکار پیشنهادی

در بخش قبلی مشخص گردید که مهمترین مانع در مسیر تولید پایدار صادرات محور از محل ورود موقت برای پردازش، لزوم اخذ مجوز قبلی است. این قاعده می‌بایست حذف شود و مستندات قانونی مؤید حذف نیز به شرح ذیل است:

مصوبه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در ۴ تیر ۱۳۹۹ در اعطای مجوز ورود موقت برای پردازش توسط گمرک به متقاضیان نیازی به استعلام از سایر دستگاه‌ها نمی‌بیند. همچنین در بند ۳۸ ماده ۳۸ قانون رفع موانع تولید، به این نکته اشاره شده که ورود موقت برای پردازش در حکم کالای مجاز است. مطابق بند ۱ ماده ۱ قانون امور گمرکی، کالای مجاز، کالایی است که صدور یا ورود آن با رعایت ضوابط نیازی به اخذ مجوز ندارد. بنابراین طبق قوانین و مقررات مؤخر نیز لزوم مجوز قبلی از گمرک و سایر دستگاه‌ها بایستی حذف شود.

قاعده جدید باید ویژگی‌های ذیل را در خود داشته باشد:

- شفافیت و ضابطه‌مندی
  - پیش‌بینی‌پذیری
  - مانع از سوءاستفاده متقاضیان
  - سهل بودن استفاده از رویه برای بازرگانان و تولیدکنندگان معتبر و سالم
- با توجه به این ویژگی‌ها قاعده پیشنهادی جدید به شرح ذیل است:

هر بازرگان به اندازه اعتباری که نزد وزارت صمت (سامانه اعتبارسنجی و رتبه‌بندی اعتباری) دارد و همچنین سقف پروانه تولیدی مرتبط، می‌تواند مواد اولیه مورد نیازش را وارد نماید. برای مثال اگر بازرگانی تا سقف ۱۰ میلیون دلار اعتبار داشته باشد، می‌تواند به همین مقدار ماده اولیه برای پردازش وارد کند و پس از صادرات از محل آن، این فرآیند تکرار شود. گمرک باید صرفاً اعتبار کارت بازرگانی و رعایت شدن سایر ضوابط عمومی همچون داشتن پروانه بهره‌برداری تولید و یا ارائه ضمانت‌نامه بابت حقوق ورودی را بررسی کند.

فرآیند پیشنهادی بصورت پیش‌بینی‌پذیر، شفاف و روشن بیان می‌کند که چه کسانی حق استفاده از این رویه را دارند و استفاده از آن برای بازرگانان و تولیدکنندگان سالم دارای سهولت خواهد بود. به دلیل شناسایی سیستمی معتبرین توسط سامانه وزارت صمت، افراد دارای اهلیت بصورت خودکار به اندازه توانشان می‌توانند از این رویه استفاده کنند و امکان سوءاستفاده از این قاعده تا حد خوبی کاهش پیدا می‌کند.



بررسی میزان ظرفیت اسمی تولید ۹ قلم کالا در صنایع چوب، کشاورزی و معدنی و همچنین سطح کنونی فعالیت آن‌ها، حاکی از وجود فرصتی نزدیک به ۲۰ میلیارد دلار صادرات سالانه برای کشور است. این صنایع عمدتاً با کمبود مواد اولیه مواجه‌اند و محصولات نهایی آن‌ها نیازمند بازارهای پایدار صادراتی است.

رویه گمرکی ورود موقت برای پردازش، در جهان برای چنین فرآیندی توسعه داده شده است. واردات مواد اولیه جهت صادرات تحت این رویه از طریق اعطای معافیت در پرداخت حقوق ورودی، تسهیل می‌شود. در ایران نیز زیرساخت حقوقی چنین رویه‌ای در ماده ۵۱ قانون امور گمرکی و ماده ۳۸ قانون رفع موانع تولید تدارک دیده شده است و براساس قواعد مذکور، صادرات از این محل مشمول محدودیت و ممنوعیت نمی‌شود. اما مجوز شدن این رویه در آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی منجر به عدم استقبال بازرگانان و تولیدکنندگان از آن شده است. به نحوی که حجم ورود موقت برای پردازش در سالیان اخیر همواره حدود یک درصد از واردات قطعی بوده است. در حالی که کشور ترکیه در سال ۲۰۱۷، ۲۸ میلیارد دلار معادل ۱۳٪ از کل واردات، ورود موقت برای پردازش داشته است.

راهکار پیشنهادی جهت تسهیل این رویه، ضابطه‌مند شدن آن و حذف قاعده اعطای مجوز است. سقف اعتباری کارت بازرگانی می‌تواند به‌عنوان جایگزین مجوز در نظر گرفته شود. فرآیند پیشنهادی بصورت پیش‌بینی‌پذیر، شفاف و روشن بیان می‌کند که چه کسانی حق استفاده از این رویه را دارند و استفاده از آن برای بازرگانان و تولیدکنندگان سالم دارای سهولت خواهد بود. به دلیل شناسایی سیستمی معتبر توسط سامانه وزارت صمت، افراد دارای اهلیت بصورت خودکار به اندازه توان‌شان می‌توانند از این رویه استفاده کنند و امکان سوءاستفاده از این قاعده تا حد خوبی کاهش پیدا می‌کند.



مرکز بررسی‌های استراتژیک  
CENTER OF STRATEGIC STUDIES

تهران، خیابان پاستور شرقی، کوچه شهید شکل‌آبادی، شماره ۵۲

۰۲۱-۶۴۴۵۳۰۴۶-۹

www.css.ir