

گزارش پژوهشی :

بررسی روش‌ها و گلوگاه‌های قاچاق در گروه کالایی پوشاک



انديشكده اقتصاد مقاومتی

گروه تولید و تجارت

مرداد ماه ۱۴۰۱

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، مطرح کنند.

بررسی روش‌ها و گلوگاه‌های قاچاق در گروه کالایی پوشاک

گروه موضوعی:	تولید و تجارت
نوع گزارش:	پژوهشی
شناسه:	۱۴۰۱۰۵۳۳۴
تاریخ انتشار:	۱۴۰۱/۰۵/۳۱
تهیه و تدوین:	مهدی قربانیان
مدیر مطالعه:	محمد مهدی فامیل محمدی
ناظر علمی:	سید حسن محفوظی

خلاصه مدیریتی

قاچاق در گروه کالایی پوشاک به دلیل سهولت حمل و نقل و انبارش مقدار زیاد در حجم کم، صرفه قابل توجهی دارد. این ویژگی‌ها باعث شده است که قاچاق مویرگی یعنی با حجم کم ولی با تعداد دفعات بیشتر توسط افراد متعدد انجام شود. قاچاق پوشاک از کشورهای مبدأ نظیر «چین، تایوان، تایلند، هند، بنگلادش، کشورهای اروپایی» یا کشورهای واسط نظیر «امارات، عراق، عمان و ترکیه» شروع می‌شود. در ادامه مسیر از طریق گمرکات، مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، ته‌لنجی و مسافری وارد سرزمین اصلی شده و جهت توزیع در استان‌های مرکزی به وسیله شوتی‌ها جابه‌جا می‌شود. نقشه زیر پراکندگی روش‌های ورود و توزیع قاچاق پوشاک را به تفکیک استان‌های کشور مبتنی بر گزارش‌های رسمی نشان می‌دهد.



روش‌های ورود قاچاق پوشاک به ترتیب ارزش قاچاق کشف شده شامل قاچاق گمرکی، قاچاق مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، قاچاق ته‌لنجی، قاچاق مسافری و قاچاق کولبری می‌شود.

قاچاق گمرکی: پرونده‌های قاچاق پوشاک تشکیل شده توسط گمرک نشان می‌دهد ۱۰ استان حدود ۸۸ درصد از ارزش پرونده‌های قاچاق پوشاک گمرک را به خود اختصاص داده‌اند. این ۱۰ استان ۳۳ درصد از استان‌های کشور را شامل شده و به ترتیب ارزش قاچاق ورودی، شامل تهران، کردستان، هرمزگان، بوشهر، خراسان رضوی، فارس، آذربایجان غربی، قم، آذربایجان شرقی و اصفهان می‌شوند. اصلاح فرآیندهای گمرکی جهت افزایش سهم گمرک در کشفیات قاچاق می‌تواند با راه‌کارهایی نظیر «عدم نگاه درآمدی به حقوق ورودی با کاهش و یکسان‌سازی تعرفه‌ها»، «عدم ایجاد ترافیک در گمرکات با هوشمندسازی ارسال محموله‌ها»، «بهینه‌سازی راه‌های مواصلاتی به گمرکات»، «تبادل الکترونیکی اطلاعات با طرف‌های تجاری» و «تکمیل اعتبارسنجی بازرگانان با معیارهایی نظیر مالیات بر ارزش افزوده» در دستور کار قرار گیرد.

قاچاق مناطق آزاد و ویژه اقتصادی: پرونده‌های قاچاق پوشاک تشکیل شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی شامل گمرکات «منطقه آزاد قشم، بندرانزلی و کیش» و همچنین گمرکات «منطقه ویژه اقتصادی پیام و عسلویه» می‌شوند. گمرک منطقه آزاد قشم و بندرانزلی به ترتیب با حدود ۴۵ و ۲۲ درصد، بیشترین ارزش پرونده‌های مکشوفه قاچاق پوشاک را در بین مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به خود اختصاص داده‌اند. ارزش قاچاق ورودی از مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با توجه به اینکه رویه مسافری را نیز شامل می‌شود، در اولویت دوم قرار دارد. دلایل متعددی برای ظرفیت بالقوه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهت ورود قاچاق پوشاک ذکر شده است. از جمله این موارد می‌توان به «عدم محصورسازی و موقعیت مسکونی مناطق»، «واردات بی‌رویه کالاهای مصرفی»، «عدم وجود راه درآمدزایی پایدار»، «نرخ بیکاری بالا» و «عدم استقرار یا کارآمدی گمرکات در مبادی خروجی این مناطق» اشاره کرد.

قاچاق ته‌لنجی: سوءاستفاده از رویه ته‌لنجی بیشتر در استان‌های بوشهر و هرمزگان به دلیل فراهم بودن بستر پهلوگیری این لنج‌ها و همچنین نزدیکی به کشورهای عمان و امارات رخ داده است. این کشورها واردکننده پوشاک چین، تایوان، تایلند، هند، بنگلادش با تعرفه ۰ یا ۵ درصد هستند. سوء استفاده از رویه ته‌لنجی به اندازه کل ظرفیت یک لنج و یا حتی ۱/۵ برابر ظرفیت آن انجام می‌شود و برآوردهایی بین ۲ تا ۵ میلیارد دلار برای سوء استفاده از این رویه در همه گروه‌های کالایی اعلام شده است. به نظر می‌رسد سوء استفاده از رویه ته‌لنجی نیز سازمان‌یافته بوده، زیرا در اغلب موارد مالکیت محموله‌ها برای لنج‌داران و ملوانان نیست و سهم ناچیزی به آنها می‌رسد. ساماندهی رویه ته‌لنجی به ترتیب با اقداماتی نظیر «ایجاد هماهنگی بین سازمان بنادر و دریانوردی، گمرک و مرزبانی»، «تخصیص سوخت براساس مسافت و ثبت گمرکی»، «کاهش حقوق ورودی کالاهای مجاز و مجاز مشروط»، «مجوز ایجاد شرکت‌ها و یا تعاونی‌های لنج‌داران جهت کاهش هزینه مبادله لنج‌داران» و «راستی‌آزمایی اطلاعات ثبتی گمرکی از طریق سازمان بیمه، وزارت نفت و مرزبانی» می‌تواند انجام بگیرد. همچنین ظرفیت اقتصاد دریا در جنوب کشور می‌تواند با ایجاد اشتغال، تعداد قاچاقچیان را کم و هزینه قاچاق را افزایش دهد.



قاچاق مسافری: بخش قابل توجهی از قاچاق پوشاک با سوء استفاده از رویه مسافری از مبدأ کشور ترکیه انجام می‌شود و طبق گزارش‌ها محموله‌های سنگینی از قاچاق پوشاک به وسیله هواپیما وارد فرودگاه امام خمینی می‌شود. گمرک فرودگاه لار استان فارس حدود ۹۴ درصد و فرودگاه امام خمینی^(۶) استان تهران ۶ درصد از ارزش پرونده‌های مکشوفه قاچاق پوشاک را در بین گمرکات فرودگاه‌ها به خود اختصاص داده‌اند. همچنین سالانه ۱۲ میلیون مسافر به مناطق آزاد مسافرت کرده و بسیاری از این افراد بدون رعایت سقف قانونی ۱۵۰ دلار، اقدام به سوء استفاده از رویه مسافری می‌کنند. ساماندهی رویه مسافری به ترتیب با اقداماتی نظیر «تغییر نوع معافیت از قیمت به وزن»، «ثبت گمرکی اطلاعات مسافران استفاده کننده از معافیت» و در نهایت «راستی‌آزمایی اطلاعات ثبتی گمرکی از طریق بانک مرکزی، سازمان هواپیمایی و وزارت راه و شهرسازی» قابل انجام است.

قاچاق کولبری: قاچاق پوشاک به روش کولبری بیشتر از استان کردستان به دلیل نزدیکی به ترکیه، عراق و کشورهای اروپایی انجام می‌گیرد. برآورد می‌شود ۵ هزار کولبر در مرزهای کردستان به این رویه مشغول هستند. قاچاق با سوء استفاده از معافیت‌های این رویه عمدتاً برای پوشاک و کفش لوکس و گران قیمت در حجم کم انجام می‌گیرد. در حال حاضر کولبری جزو روش‌های قاچاق سازمان‌یافته است، به این صورت که بسته‌های قابل حمل توسط گروه‌های سازمان‌دهنده برای کولبران آماده‌سازی می‌شود و تحویل آن‌ها توسط کولبرها به واسطه‌های مرزی انجام می‌گیرد. ساماندهی رویه کولبری، تنها در حذف این رویه با ایجاد اشتغال پایدار مبتنی بر مزیت‌های نسبی آمایش شده استان‌های هدف قابل تصور است. آخرین برنامه راهبردی وزارت صمت در این زمینه در سال ۱۳۹۵ تدوین شده که لازم است اصلاح شود و استان‌های مرزی در اولویت قرار بگیرند.

عمده توزیع پوشاک قاچاق به روش شوتی و با تجمیع کالا در انبارهای دولتی و خصوصی انجام می‌شود که بیشتر در استان‌های غربی و جنوبی کشور رواج دارد. برآوردها نشان می‌دهد ۳۵۰۰ شوتی روزانه از بنادر جنوبی به سمت استان‌های مرکزی و شمالی حرکت می‌کنند. شوتی‌ها شامل انواع وسایل نقلیه سبک و سنگین و شامل وسایل نقلیه عمومی و خصوصی می‌شود. پیش‌نیاز ساماندهی شوتی‌ها، ساماندهی استثنائات تجاری و ایجاد اشتغال پایدار در استان‌های مرزی است. اما دیگر اقدامات برای ساماندهی حمل و نقل عمومی به ترتیب شامل «گذار از خودمالکی به شرکت محوری در ناوگان حمل‌ونقل عمومی جهت کاهش هزینه مبادله»، «تخصیص سوخت براساس ناوگان نوساخت» و در نهایت «راستی‌آزمایی اطلاعات شرکت‌ها و یا تعاونی‌های تشکیل شده از طریق سازمان بیمه و وزارت راه و شهرسازی» است. همچنین ساماندهی حمل و نقل خصوصی نیز با «احصاء و نظارت بر بازه طبیعی مصرف سوخت دهک‌های درآمدی» و «قیمت‌تصادی به ازای مصارف بالاتر سوخت» امکان‌پذیر می‌شود.



درباره پیشینه مبارزه با قاچاق پوشاک می‌توان به سامانه‌های راه‌اندازی شده یا در حال راه‌اندازی، دستورالعمل‌ها و طرح‌های ابلاغ شده و اجرا شده اشاره کرد. طبق قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، در حال حاضر اولویت ستاد مبارزه با قاچاق، تکمیل سامانه‌های مربوط به شناسه‌گذاری و کد رهگیری کالا و پیگیری نصب آنهاست.

سامانه جامع تجارت: جهت تقاطع‌گیری اطلاعات دریافتی و استفاده از تمامی داده‌های حوزه تجارت داخلی و خارجی با هدف شناسایی قاچاق، سامانه جامع تجارت در نظر گرفته شده است. اما پیش‌شرط بهره‌برداری از این سامانه شناسه‌گذاری و کدگذاری بر روی تمام گروه‌های کالایی است. یک طرح پنج مرحله‌ای در ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز دولت دوازدهم و در سال ۱۳۹۵ برای اخذ شناسه کالا توسط واردکنندگان و تولیدکنندگان اجرا شد. اما این طرح در مرحله اول یعنی «برخورد با برندهای محرز در فروشگاه‌ها و مراکز تجاری بزرگ» متوقف باقی ماند.

طرح برخورد با کالاهای قاچاق، تقلبی، بی‌کیفیت و غیراستاندارد: طرح دیگری در وزارت صمت دولت سیزدهم و در سال ۱۴۰۱ جهت برخورد با کالاهای قاچاق، تقلبی، بی‌کیفیت و غیراستاندارد در حال اجرا است که برخورد در سطح عرضه گروه کالایی پوشاک را در دستور کار قرار می‌دهد. طرح‌های مذکور جهت تکمیل شناسه‌گذاری کالا اجرا شده‌اند، اما به نظر می‌رسد در رابطه با رسمی‌سازی تولیدی‌های زیرزمینی به ویژه در رابطه با گروه کالایی پوشاک ناموفق خواهند بود.

دستورالعمل «ساماندهی تهنجی و کولبری»: دولت سیزدهم با دستورالعمل «ساماندهی تهنجی و کولبری» مقابله با این رویه‌های ورود قاچاق پوشاک را در اولویت قرار داده است. مطابق با این دستورالعمل فعالیت لنج‌دارانی که اقدام به واردات تهنجی می‌کنند رسمیت پیدا کرده، مشمول ثبت گمرکی خواهند شد و محدودیت ۵ الی ۶ سفر در طی سال برای واردات کالا توسط آنها مجاز خواهد بود. همچنین ساماندهی کولبران در بازارچه‌های مرزی و ثبت آماری بار آنها در دستور کار بوده است. به نظر می‌رسد به دلیل اینکه تامین مالی لنج‌داران و کولبران توسط سرمایه‌دارانی غیر از این مرزنشینان انجام می‌گیرد، رسمیت بخشی به تعداد محدودی لنج‌دار و کولبر منجر به صفر شدن قاچاق از این رویه‌ها نخواهد شد.

باتوجه به شواهد به نظر می‌رسد اکثر جرایم قاچاق، سازمان‌یافته است و باید راه‌کار مبارزه با آن نیز متناسب با سازمان‌یافتگی آن تعیین شود. به جهت مبارزه با قاچاق سازمان‌یافته باید تحلیل ذی‌نفعان قاچاق انجام بگیرد. تحلیل ذی‌نفعان قاچاق می‌تواند فقدان ضمانت اجرا در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز را پوشش دهد و سال‌ها تعلل در اجرای آن را جبران کند. همچنین تحلیل ذی‌نفعان، سیاست‌گذاران را از اقدامات نمایشی برحذر می‌دارد و سبب می‌شود سیاست‌گذاران در کنار اجرای راه‌حل‌های انظامی - قضایی به اصلاحات ساختاری در تولید و تجارت توجه کنند.

فهرست مطالب

مقدمه	۹
فصل ۱. ورود و توزیع قاچاق پوشاک	۱۵
۱-۱- کشورهای صادرکننده پوشاک	۱۵
۱-۱-۱- کشورهای مبدأ صادراتی	۱۵
۲-۱-۱- کشورهای واسط صادراتی	۱۵
۲-۱- روش‌های ورود قاچاق پوشاک	۱۵
۱-۲-۱- گمرک	۱۶
۱-۱-۲-۱- ارزش پرونده‌های قاچاق پوشاک گمرک به تفکیک سال	۱۷
۲-۱-۲-۱- ارزش پرونده‌های قاچاق پوشاک گمرک به تفکیک استان‌ها	۱۸
۳-۱-۲-۱- ارزش پرونده‌های قاچاق پوشاک گمرک به تفکیک روبه‌ها	۱۹
۴-۱-۲-۱- ارزش پرونده‌های قاچاق پوشاک گمرک به تفکیک گمرکات	۲۰
۵-۱-۲-۱- توصیه‌های سیاستی قاچاق گمرکی	۲۶
۱-۲-۱- مناطق آزاد و ویژه اقتصادی	۲۶
۱-۱-۲-۱- خلأهای قانونی و اجرایی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی	۲۷
۲-۱-۲-۱- نقش واسطه‌گری مناطق آزاد و ویژه اقتصادی	۲۷
۳-۱-۲-۱- ترندهای ورود قاچاق از مناطق آزاد و ویژه اقتصادی	۲۸
۴-۱-۲-۱- توصیه‌های سیاستی قاچاق مناطق آزاد و ویژه اقتصادی	۳۱
۱-۲-۱- ته‌لنجی	۳۱
۱-۱-۲-۱- معافیت‌های قانونی ته‌لنجی‌ها	۳۱
۲-۱-۲-۱- مسیر و مناطق ته‌لنجی‌ها	۳۱
۳-۱-۲-۱- میزان سوء استفاده ته‌لنجی‌ها	۳۲
۴-۱-۲-۱- توصیه‌های سیاستی برای قاچاق ته‌لنجی	۳۲
۲-۲-۱- مسافری	۳۴
۱-۲-۲-۱- معافیت‌های قانونی مسافری	۳۴
۲-۲-۲-۱- ترندهای ورود قاچاق مسافری	۳۵
۳-۲-۲-۱- توصیه‌های سیاستی برای قاچاق مسافری	۳۶
۳-۲-۱- کولبری	۳۷
۱-۳-۲-۱- معافیت‌های قانونی کولبری	۳۷
۲-۳-۲-۱- تعداد کولبرها و دفعات کولبری	۳۸
۳-۳-۲-۱- مسیر و مناطق کولبری	۳۸

۳۹	۴-۳-۲-۱- توصیه سیاستی برای قاچاق کولبری.....
۴۰	۳-۱- روش‌های توزیع قاچاق پوشاک.....
۴۰	۱-۳-۱- شوتی.....
۴۰	۱-۳-۱-۱- محورهای مواصلاتی شوتی‌ها.....
۴۱	۳-۱-۲- ترندهای اختفاء شوتی‌ها.....
۴۱	۳-۱-۳-۱- وسایل نقلیه مورد استفاده شوتی‌ها.....
۴۱	۳-۱-۴- توصیه‌های سیاستی برای قاچاق شوتی.....
۴۳	۲-۳-۱- انبارهای خصوصی و دولتی.....
۴۴	فصل ۲. سازمان یافتگی قاچاق پوشاک.....
۴۴	۱-۲- تعریف قانونی سازمان یافتگی.....
۴۴	۲-۲- فرآیند رسیدگی به پرونده‌های تخلف و سازمان یافته.....
۴۵	۳-۲- سهم پرونده‌های سازمان یافته.....
۴۶	۴-۲- کولبری، ته‌لنجی، مسافری و شوتی سازمان یافته.....
۴۹	فصل ۳. پیشینه اقدامات تقنینی و اجرایی مبارزه با قاچاق پوشاک.....
۴۹	۱-۳- سامانه‌ها.....
۴۹	۱-۱-۳- سامانه جامع تجارت.....
۴۹	۱-۱-۱-۳- شناسه‌گذاری کالا.....
۵۱	۳-۱-۱-۲- برخورد با کالاهای قاچاق، تقلبی، بی‌کیفیت و غیراستاندارد.....
۵۲	۳-۱-۲- سامانه پایگاه اطلاعات محکومان قاچاق.....
۵۲	۳-۱-۳- سامانه جامع پرونده‌های قاچاق.....
۵۲	۲-۳- ساماندهی فضای مجازی.....
۵۳	۳-۳- ساماندهی ته‌لنجی و کولبری.....
۵۴	۴-۳- ساماندهی مناطق آزاد.....
۵۵	فصل ۴. نتیجه‌گیری و پیشنهادها.....
۵۹	منابع.....
۵۹	پیوست.....

فهرست نقشه‌ها

- نقشه ۱. گمرکات دارای بیشترین ارزش پرونده‌های قاچاق پوشاک به تفکیک استان‌ها..... ۲۵
- نقشه ۲. گمرکات مناطق آزاد و ویژه دارای بیشترین ارزش پرونده‌های قاچاق پوشاک به تفکیک استان‌ها..... ۳۰

فهرست جدول‌ها

- جدول ۱. ارزش (هزار دلار) واردات از کشورهای طرف تجاری براساس گزارش‌های گمرکات ایران..... ۱۰
- جدول ۲. ارزش (هزار دلار) واردات از کشورهای طرف تجاری براساس گزارش‌های گمرکات طرف‌های تجاری..... ۱۱
- جدول ۳. اختلاف ارزش (هزار دلار) واردات از کشورهای طرف تجاری با گمرکات ایران..... ۱۳

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. ارزش پرونده‌های قاچاق پوشاک گمرکات از سال ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰..... ۱۷
- نمودار ۲. ارزش پرونده‌های قاچاق پوشاک به تفکیک استان‌ها بین سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰..... ۱۹
- نمودار ۳. ارزش پرونده‌های قاچاق پوشاک به تفکیک رویه‌ها بین سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰..... ۱۹
- نمودار ۴. ارزش پرونده‌های قاچاق پوشاک به تفکیک گمرکات بین سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰..... ۲۲
- نمودار ۵. ارزش پرونده‌های قاچاق پوشاک به تفکیک گمرکات بین سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰..... ۲۳
- نمودار ۶. سهم ارزش پرونده‌های قاچاق به تفکیک گمرکات منطقه آزاد و ویژه اقتصادی..... ۲۹
- نمودار ۷. سهم ارزش پرونده‌های مکشوفه قاچاق به تفکیک گمرکات فرودگاه‌ها..... ۳۵
- نمودار ۸. سهم ارزش ریالی پرونده‌های مکشوفه قاچاق به تفکیک گمرکات استان‌های کشور..... ۶۰