

نقش و عملکرد نهادهای حاکمیتی دخیل در فرآیند صادرات



انديشكده اقتصاد مقاومتی |

گروه تولید و تجارت |

مهر ماه ۱۴۰۳

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

معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با ماموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل 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.

نقش و عملکرد نهادهای حاکمیتی دخیل در فرآیند صادرات

گروه موضوعی:	تولید و تجارت
نوع گزارش:	پژوهشی
شناسه:	۱۴۰۳۰۷۳۴۵
تاریخ انتشار:	۱۴۰۳/۰۷/۳۰
تهیه و تدوین:	محمد رضا مولایاری
مدیر مطالعه:	سید حسن محفوظی موسوی
ناظر علمی:	محمد مهدی یزدانی

خلاصه مدیریتی

حکمرانی تجارت خارجی بدلیل ارتباط متقابل با سیاستگذاری در حوزه‌های «تولیدی و صنعتی»، «پولی و مالی»، «رفاهی و معیشتی» و «روابط خارجی» یکی از بخش‌های موثر و متأثر در حکمرانی است؛ لذا تعیین وظایف نهادها و معماری دقیق روابط میان آنها اهمیت دوچندانی دارد. در حال حاضر سیر تحولات ساختاری متعدد در نظام تجاری کشور به ویژه حوزه صنعت و بازرگانی موجب شده است تا عملاً امکان پیگیری اهداف و برنامه‌های بلندمدت و اجرای آن برای مسئولین میسر نباشد. علاوه بر تغییرات مداوم ساختاری، رویه‌های سیاستگذاری و اجرایی به سمت ایجاد نهادهای شورایی با اختیارات بسیط و متنوع رفته که عمدتاً سبب افزایش نزاحمات و پیچیدگی‌ها شده است.

بررسی‌های صورت گرفته در زمینه تحولات نهادی در نیم قرن اخیر نشان‌گر تغییرات مداوم ناشی از مؤلفه‌های درونی و بیرونی است که برخی از آثار این تغییرات «مطلوب» و برخی «نامطلوب» تلقی می‌شوند. اگرچه اقدامات متعددی همچون «ایجاد سامانه‌های الکترونیکی یکپارچه»، «حذف برخی فرآیندهای مازاد در گمرکات و سازمان‌های مجوزدهنده»، «تشکیل کارگروه‌های تسهیل تجاری» و «هیئت مقررات زدایی» صورت گرفته؛ اما روند افزایشی تحریم‌های تجاری و مالی که تأثیرات مخربی بر تجارت و نظام پرداخت بین‌المللی کشور ایجاد کرده از یک سو و ضعف عملکردی متولیان از سوی دیگر سبب عدم شکل‌گیری الگوی مطلوبی در تسهیل تجارت خارجی کشور شده است.

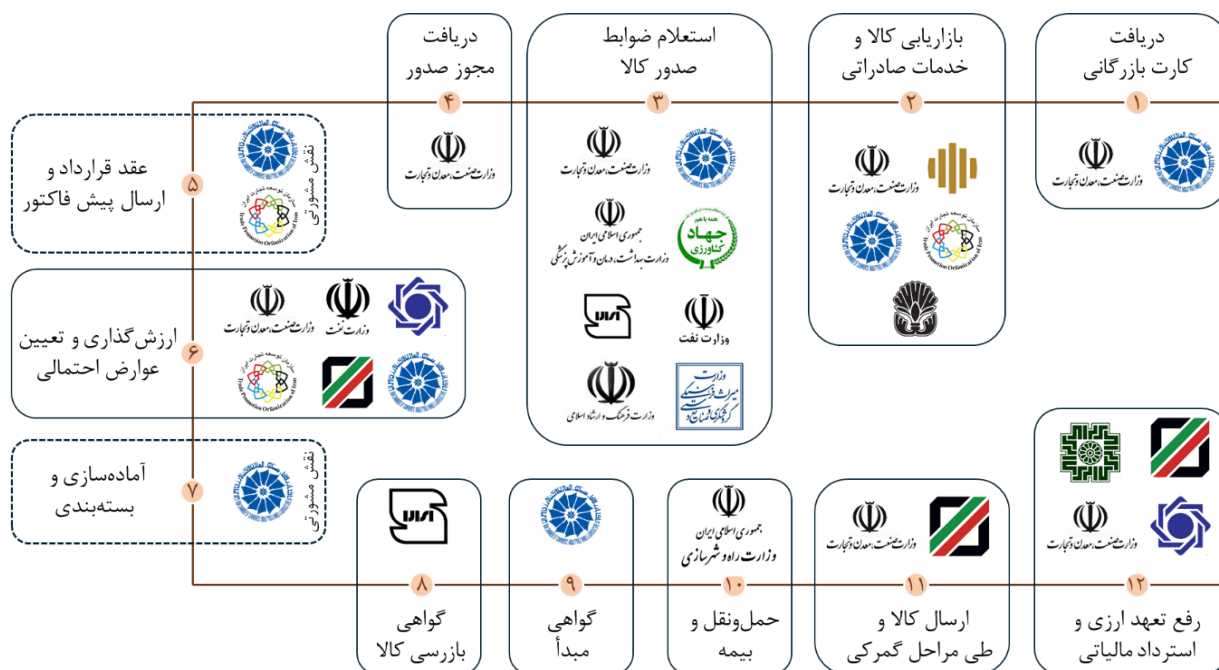
در کنار متولیان اصلی تجارت خارجی کشور که در جدول الف آورده شده‌اند، برخی نهادهای حاکمیتی و عمومی مانند «شورای عالی هماهنگی سران قوا»، «ستاد هماهنگی اقتصادی دولت»، «نهادهای نظارتی و امنیتی»، «اتاق تعاون ایران»، «مجلس شورای اسلامی» و «سازمان برنامه و بودجه کشور» در طراحی، تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌های حوزه صادرات نقش‌آفرینی می‌کنند.

جدول الف. مراحل مختلف صادرات و نقش نهادهای مرتبط در آنها

مرحله	نهادهای مرتبط	نقش نهاد
دریافت کارت	اتاق بازرگانی	مرجع صدور کارت بازرگانی
بازرگانی	وزارت صنعت، معدن و تجارت	تأیید صدور کارت و حضور در کارگروه ابطال/تعلیق کارت بازرگانی
بازاریابی و شناسایی بازارهای صادراتی	وزارت امور خارجه	شناسایی فرصت‌ها در بازارهای هدف صادراتی
		معرفی فرصت‌های تجاری و اقتصادی در کشورهای هدف
		تعامل با سازمان‌های بین‌المللی هم راستا
		مذاکرات و تعامل هدفمند در جهت توسعه بازارهای صادراتی

توسعه تجارت خارجی، بازاریابی، تبلیغ و گسترش بازارهای جهانی کالا و خدمات صادراتی کشور	سازمان توسعه تجارت	استعلام ضوابط صدور کالا و اخذ مجوزهای لازم (بررسی ممنوعیت یا عدم ممنوعیت صدور کالا)
تهیه و تنظیم قوانین و مقررات مناسب برای فعالیت های تجاری و توسعه همکاریها		
ارائه تسهیلات و کمک برای توسعه صادرات		
متولی برگزاری نمایشگاههای صادراتی	شرکت سهامی نمایشگاهها	
برگزاری دورههای کاربردی در رشتههای بازرگانی، صنعتی، معدنی و خدماتی	اتاق بازرگانی	
تشکیل نمایشگاههای داخلی و خارجی		
ایجاد و اداره مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی		
مرجع نهایی جمع آوری ممنوعیتها و صدور مجوزها	وزارت صنعت، معدن و تجارت	
مرجع صدور مجوز در زمینههای صنعتی و معدنی	دفا تر مربوطه وزارت صنعت، معدن و تجارت	
مرجع صدور مجوز در زمینه صدور محصولات نباتی، دامی، طیور، خاک زراعی و مرتعی	وزارت جهاد کشاورزی	
	سازمان حفظ نباتات	
	سازمان شیلات کشور	
	سازمان دامپزشکی	
	سازمان حفاظت محیط زیست	
مرجع صدور مجوز در زمینه صدور محصولات پزشکی و دارویی	وزارت بهداشت	
	سازمان غذا و دارو	
مرجع صدور مجوز در زمینه صدور آثار فرهنگی و هنری	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	
مرجع صدور مجوز در زمینه صدور عتیقه و میراث فرهنگی	وزارت گردشگری	
مرجع صدور مجوز در زمینه صدور آثار و اقلام ارتباطی	وزارت فناوری اطلاعات و ارتباطات	
	سازمان تنظیمات مقررات و ارتباطات رادیویی	
مرجع صدور مجوز در زمینه صدور فرآوردههای نفتی، پتروشیمی و اوره	وزارت نفت	
	شرکت ملی نفت	
مرجع صدور گواهی استاندارد و تایید مجوزهای مربوطه	سازمان ملی استاندارد	
مبتنی بر توافق طرفین (اتاق بازرگانی و سازمان توسعه تجارت، می توانند نقش تسهیل گر و مشورتی داشته باشند).	مبتنی بر توافق طرفین	عقد قرارداد و ارسال پیش فاکتور

ارزش‌گذاری کالای صادراتی بر حسب قیمت فروش کالا برای صدور، هزینه بیمه، باربری، حمل‌ونقل و سایر هزینه‌ها از روی سیاهه و اسناد تسلیمی صادرکننده	وزارت صنعت، معدن و تجارت	ارزش‌گذاری و تعیین عوارض احتمالی (تسلیم اظهارنامه به گمرک و بررسی شیوه تعیین ارزش)
ارزش‌گذاری در موارد خاص بر اساس قیمت عمده فروشی توسط کارگروهی متشکل از اتاق بازرگانی، سازمان توسعه تجارت و وزارتخانه ذی‌ربط	گمرک	
بررسی اظهارنامه تسلیمی		
مبتنی بر توافق طرفین (اتاق بازرگانی می‌توانند نقش تسهیل‌گر و مشورتی داشته باشد.)	مبتنی بر توافق طرفین	آماده‌سازی و بسته‌بندی
بررسی کیفیت و کمیت کالا براساس توافق انجام شده	سازمان ملی استاندارد (آزمایشگاه‌های مورد تأیید)	گواهی بازرسی کالا
بررسی سال ساخت کالا و تایید شرکت سازنده محصول		
نمونه‌گیری و آنالیز آزمایشگاهی		
مرجع صدور گواهی مبدأ	اتاق بازرگانی	گواهی مبدأ
مرجع سیاستگذاری و نظارت بر زیرساخت‌های حمل و نقلی	وزارت راه و شهرسازی	حمل و نقل و بیمه (رساندن کالا به مقصد و پوشش مخاطره)
صدور راهنما و عقد قرارداد حمل	شرکت‌های حمل و نقل	
ارائه ضمانتنامه‌ها و اسناد مورد نیاز به سازمان‌های مربوطه		
دریافت اسناد مربوطه و تحویل به انبارهای گمرکی	گمرک	ارسال کالا و مراحل گمرکی
انجام تشریفات و کنترل‌های گمرکی		
بارگیری پس از پس از تأیید پروانه الکترونیکی		
اصلاح زیرساخت تبادلات ارزی	بانک مرکزی	رفع تعهد ارزی و استرداد مالیاتی
بررسی فرآیند رفع تعهد ارزی و تایید آن		
حضور در کارگروه بازگشت ارز حاصل از صادرات	گمرک	
حضور در کارگروه بازگشت ارز حاصل از صادرات	وزارت صنعت، معدن و تجارت	
ارائه مشوق‌ها و معافیت‌های مالیاتی	سازمان امور مالیاتی	



تصویر الف. جانمایی نقش نهادهای اصلی در فرآیند عمومی صادرات

بخشی از چالش‌های موجود در فرآیند صادرات، ناشی از عملکرد نامطلوب دستگاه‌های مذکور است که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- انشقاق سیاستگذاری تجارت خارجی میان نهادهای مختلف؛
- پیش‌بینی ناپذیری در قوانین و رویه‌های صادرات؛
- رواج صادرات غیررسمی و افزایش حجم مستمر آن؛
- ضعف در ترویج برند ملی، بازاریابی و بازاریابی؛
- در نظر نگرفتن تأثیر سیاست‌های قیمتی بر بازارهای صادراتی؛

حکمرانی تجارت خارجی شامل بخش‌های متعدد، بازیگران متنوع و ابزارهای گوناگون است؛ لذا بخشی‌نگری و تک‌بعدی نگریستن مسائل توسط ذی‌مدخلان، گونه‌ای خطای شناختی است که پیامدهای نامطلوبی را ایجاد می‌کند. بنابراین نگاه فرابخشی به مقوله تجارت خارجی یکی از الزامات بنیادین است و ضرورت دارد برای معماری حکمرانی تجاری از نگاه‌های تقلیل‌گرایانه گذر کرده و برخلاف مدیریت سنتی که در فرآیندی متصلب، غیرقابل انعطاف و دیوان سالار تعریف می‌شود، به سوی مدیریت انطباقی و انعطاف‌پذیر حرکت کرد.

فهرست مطالب

۹	مقدمه
۱۳	فصل ۱. نهادهای دخیل در صادرات کالا، وظایف و ابزارهای آنها
۱۶	۱-۱ شورای عالی صادرات غیرنفتی
۱۸	۲-۱ اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
۲۰	۱-۲-۱ وظایف اتاق بازرگانی
۲۱	۲-۲-۱ ابزارهای در اختیار اتاق بازرگانی
۲۶	۳-۱ وزارت صنعت، معدن و تجارت
۲۷	۱-۳-۱ وظایف وزارت صنعت، معدن و تجارت
۲۷	۲-۳-۱ ابزارهای در اختیار وزارت صنعت، معدن و تجارت
۳۶	۴-۱ سازمان توسعه تجارت
۳۶	۱-۴-۱ وظایف سازمان توسعه تجارت
۳۹	۲-۴-۱ ابزارهای در اختیار سازمان توسعه تجارت
۴۱	۳-۴-۱ معاونت‌ها و دفاتر ذیل سازمان توسعه تجارت
۴۳	۵-۱ وزارت جهاد کشاورزی
۴۳	۱-۵-۱ وظایف وزارت جهاد کشاورزی
۴۴	۲-۵-۱ ابزارهای در اختیار وزارت جهاد کشاورزی
۴۵	۳-۵-۱ معاونت‌ها و سازمان‌های ذیل وزارت جهاد کشاورزی
۴۸	۶-۱ سازمان ملی استاندارد ایران
۴۹	۱-۶-۱ وظایف سازمان ملی استاندارد
۵۰	۲-۶-۱ ابزارهای سازمان ملی استاندارد
۵۱	۷-۱ وزارت امور اقتصادی و دارایی
۵۱	۱-۷-۱ وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی
۵۲	۲-۷-۱ ابزارهای در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی
۵۲	۳-۷-۱ معاونت‌ها و سازمان‌های ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی
۵۸	۸-۱ بانک مرکزی
۵۹	۱-۸-۱ وظایف بانک مرکزی
۶۰	۲-۸-۱ ابزارهای بانک مرکزی
۶۱	۳-۸-۱ معاونت‌ها و مراکز ذیل بانک مرکزی
۶۲	۹-۱ وزارت امور خارجه
۶۳	۱-۹-۱ وظایف وزارت امور خارجه
۶۴	۲-۹-۱ ابزارهای در اختیار وزارت امور خارجه
۶۵	۱۰-۱ وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی



۶۵	۱-۱۰-۱	وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.....
۶۶	۲-۱۰-۱	ابزارهای در اختیار وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.....
۶۶	۳-۱۰-۱	معاونت‌ها و سازمان‌های ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.....
۶۸	۱۱-۱	وزارت راه و شهرسازی.....
۶۸	۱-۱۱-۱	وظایف وزارت راه و شهرسازی.....
۶۹	۲-۱۱-۱	ابزارهای در اختیار وزارت راه و شهرسازی.....
۶۹	۳-۱۱-۱	معاونت‌ها و سازمان‌های ذیل وزارت راه و شهرسازی.....
۷۱		فصل ۲. نهادهای دخیل در صادرات خدمات، وظایف و ابزارهای آن‌ها
۷۱	۱-۲	ساختار سیاستگذاری صادرات خدمات.....
۷۱	۱-۱-۲	«کمیته ماده ۵» دفتر توسعه صادرات خدمات و محصولات دانش بنیان.....
۷۲	۲-۱-۲	«کمیته ماده ۱۹» سازمان توسعه تجارت ایران.....
۷۳	۳-۱-۲	کمیته اقدام ارزی.....
۷۴		فصل ۳. بررسی فرآیند صادرات و نقش نهادهای حاکمیتی در آن
۷۴	۱-۳	مراحل عمومی صادرات.....
۷۴	۱-۱-۳	دریافت کارت بازرگانی.....
۷۵	۲-۱-۳	بازاریابی کالا و خدمات صادراتی.....
۷۶	۳-۱-۳	استعلام ضوابط صدور کالا.....
۷۷	۴-۱-۳	دریافت مجوز صدور.....
۷۸	۵-۱-۳	عقد قرارداد و ارسال پیش فاکتور.....
۷۸	۶-۱-۳	ارزش‌گذاری و تعیین عوارض احتمالی.....
۷۹	۷-۱-۳	آماده‌سازی و بسته‌بندی.....
۸۰	۸-۱-۳	گواهی بازرسی کالا.....
۸۰	۹-۱-۳	گواهی مبدأ.....
۸۱	۱۰-۱-۳	حمل و نقل و بیمه.....
۸۲	۱۱-۱-۳	ارسال کالا و طی مراحل گمرکی.....
۸۴	۱۲-۱-۳	رفع تعهد ارزی و استرداد مالیاتی.....
۸۶		فصل ۴. چالش‌های ناشی از عملکرد نامطلوب نهادها در زمینه صادرات
۸۶	۱-۴	انشقاق سیاستگذاری تجاری در نهادهای مختلف.....
۸۶	۱-۱-۴	چالش ساختار وزارت صمت.....
۸۸	۲-۱-۴	چالش‌های سازمان توسعه تجارت.....
۹۰	۳-۱-۴	شورای عالی صادرات غیرنفتی.....
۹۰	۲-۴	پیش‌بینی ناپذیری در فرآیند صادرات.....
۹۱	۱-۲-۴	بخشنامه‌های خلق‌الساعه.....

۹۲	۲-۲-۴- تعیین تعرفه و ارزش
۹۲	۳-۲-۴- نقش و جایگاه گمرک
۹۴	۳-۴- افزایش حجم صادرات غیررسمی
۹۴	۳-۳-۱- زمان بر بودن و استعلامات متعدد جهت صدور کارت بازرگانی
۹۴	۳-۳-۲- عبور از مرحله تعهد ارزی
۹۵	۳-۳-۳- تبادلات مالی در دوران تحریمها
۹۶	۳-۳-۴- برخی از اقدامات اصلاحی
۹۶	۳-۳-۵- چالشهای رفع تعهد ارزی
۹۷	۳-۳-۶- خلاف اظهاری، کم اظهاری و بیش اظهاری
۹۸	۴-۴- ضعف در ترویج برند ملی، بازاریابی و بازاریابی
۹۹	۴-۵- در نظر نگرفتن تأثیر سیاستهای قیمتی بر بازار صادراتی
۹۹	۴-۶- اجرای ناقص قانون تمرکز وظایف در وزارت جهاد کشاورزی
۱۰۰	۴-۶-۱- چالش رویکردی و ساختاری وزارت جهاد کشاورزی
۱۰۲	۴-۶-۲- تعارض منافع در صدور مجوز
۱۰۲	۴-۶-۳- فرآیند طولانی صدور مجوز
۱۰۴	۵. جمع‌بندی و ارائه توصیه سیاستی
۱۰۷	منابع

فهرست جداول

۱۴	جدول ۱. سطوح مختلف برنامه‌ریزی سازمانی در تحلیل نهادها
۱۶	جدول ۲. طراحی (تدوین)، اجرا و نظارت (ارزیابی) در ساختار سیاستگذاری
۲۰	جدول ۳. وظایف اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی
۲۳	جدول ۴. ابزارهای اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی
۳۲	جدول ۵. ابزارهای مرکز توسعه تجارت الکترونیک
۳۷	جدول ۶. وظایف و اهداف سازمان توسعه تجارت
۳۷	جدول ۷. استراتژی‌های سازمان توسعه تجارت
۴۰	جدول ۸. ابزارهای سازمان توسعه تجارت
۴۲	جدول ۹. گروه‌های ذیل دفتر مقررات صادرات و واردات
۴۹	جدول ۱۰. وظایف سازمان ملی استاندارد
۵۶	جدول ۱۱. وظایف گمرک جمهوری اسلامی ایران