

قاچاق کالا به عنوان یکی از موانع رونق تولید ملی

گفتگو با دکتر علی مویدی خرم آبادی (رئیس ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز کشور)



سید مجتبی معرفتی: به طور کلی، ورود و خروج پنهانی کالا از مبادی رسمی و غیر رسمی بدون پرداخت عوارض دولتی، قاچاق نام دارد. پدیده قاچاق کالا سال‌ها است، که در کشور ما، علاوه بر آثار سوء اقتصادی به عنوان یک چالش اقتصادی و اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است. ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، در تیر ماه سال ۱۳۸۱ در پی صدور فرمان مقام معظم رهبری به منظور برنامه‌ریزی، هدایت، سیاست‌گذاری، هماهنگی و نظارت در حوزه امور اجرایی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، تاسیس شد. به موجب ماده ۲ پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز فروردین ۱۳۹۳، به منظور تحقق اهداف ماده ۳ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وظایف ستاد عبارتند از: تصمیم‌گیری در خصوص سیاست‌ها، اولویت‌ها، برنامه‌ها، پیشگیری و مبارزه با قاچاق کالا و ارز، پیشنهادهای اعضای و دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها و روش‌های اجرایی مرتبط، ارائه راهکارهای مناسب در راستای کاهش زمینه‌های قاچاق کالا و ارز، تصمیم‌گیری در خصوص اعتبارات دستگاه‌های عضو در چارچوب قانون و بررسی راهکارهای پیشنهادی برای اصلاح و یا بهبود فرایندها و بسترهای تاثیرگذار بر حوزه قاچاق کالا و ارز اعم از اقتصادی، اجتماعی، امنیتی، فرهنگی و... در چارچوب این قانون و ارائه راهکارهای اجرایی مناسب به دولت. از این رو، دبیرخانه فصلنامه، ضمن دعوت از آقای دکتر علی مویدی خرم آبادی به عنوان رئیس این ستاد، به گو با ایشان پیرامون قاچاق کالا به عنوان یکی از موانع تولید ملی، پرداخته است.



– به عنوان سوال آغازین لطفاً بفرمایید قاچاق کالا چگونه می‌تواند به عنوان مانعی بر سر راه تولید کشور تلقی شود؟

به دلیل آسیب‌های جدی وارده به تولید که ناشی از قاچاق بوده است، اهداف «مبارزه با قاچاق»، «مدیریت واردات» و «حمایت از تولید» همواره از سوی مقام معظم رهبری و سایر مسئولین عالی‌رتبه، مورد تأکید قرار گرفته‌اند. شایان ذکر است که این اهداف عملاً در راستای یکدیگر بوده و با هم ارتباط مستقیم دارند که در ادامه این ارتباط بیان می‌شود.

در عرصه مبارزه با قاچاق برای بخش عمده‌ای از کالاها، توجه به دو بعد اصلی بازار یعنی عرضه و تقاضا، مبنای اقدامات بعدی آن می‌باشد. در این میان عرضه به معنای روش‌های تأمین بازار (شامل واردات و تولید) و تقاضا به معنای روش‌های خروج کالا از بازار (شامل مصرف‌کنندگان و غیره) است. در همین راستا بر حسب رفتارشناسی عمده کالاها، کانال‌های تأمین اصلی شامل: ۱. واردات رسمی، ۲. تولید و ۳. قاچاق هستند. شایان ذکر است نکته مهم در مبارزه هدفمند و بهینه با قاچاق، توجه به جلوگیری از اختلال در بازار (از جمله کمبود و گرانی و غیره) بوده و به عبارتی دیگر اقدامات پیشگیرانه و مقابله‌ای با قاچاق لازم است به نحوی اجرایی شود تا در تأمین مایحتاج عمومی مردم (مصرف‌کنندگان) خللی ایجاد نشود. یکی از راهکارهای حصول به این هدف، تقویت مسیرهای قانونی (تولید و واردات) و هم‌زمان پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز است. به نحوی که کاهش حجم ورودی به بازار که پیش از این از

طریق قاچاق تأمین می‌شد لازم است با افزایش ورودی به بازار که از طریق تولید و واردات قانونی انجام می‌شود، جبران شود. لذا بر همین اساس تقویت مسیرهای قانونی (با اولویت تولید داخل) اقدامی تکمیل‌کننده برای پیشگیری و مقابله با قاچاق می‌باشد و بالعکس.

طبیعتاً با عنایت به مراتب فوق و به دلیل صرفه اقتصادی قاچاق در مقابل تولید، در صورت عدم اقدام مناسب برای جلوگیری از قاچاق، سهم فعالان تجاری قانون مدار (از جمله تولیدکننده) کاسته و بر سهم قاچاق افزوده خواهد شد.

همانطور که عرض شد قاچاق با پنهان کاری انجام می‌شود، لذا تشریفات قانونی را طی نمی‌کند و نفع و سود بیشتری برای عامل آن دارد. از آن طرف تولید، بیمه، مالیات، عوارض و دهها مورد دیگر را باید مد نظر قرار دهد؛ حتماً که با حضور قاچاق در کشور از رنگ تولید کاسته می‌شود؛ اما نکته مهم این رابطه دوسویه است، یعنی با کاهش قاچاق تولید افزایش پیدا می‌کند و با افزایش تولید نیز شاهد کاهش قاچاق خواهیم بود.

– عدم انضباط اقتصادی و عدم ساماندهی مبادلات ارزی چگونه می‌تواند مانعی بر سر راه تولید کشور تلقی شود؟

عدم ساماندهی مبادلات ارزی و مدیریت منابع ارزی کشور از دو راه سبب آسیب به تولیدات داخلی خواهد شد. یکی از این موارد مربوط محدودیت منابع ارزی برای واردات مواد اولیه می‌باشد. با توجه به اینکه منابع ارزی کشور در چند سال اخیر دچار محدودیت شده، در مسیر واردات کالا نیز متقاضیان ناچار

به حضور در صف‌های دریافت ارز در سامانه نیما خواهند شد. واردات کالاهای غیرضروری در مقیاس بالا سبب طولانی شدن زمان تخصیص ارز به واردکنندگان مواد اولیه نیز می‌شود. مورد دوم نیز مربوط به سوءاستفاده از برخی منابع ارزی بدون شفافیت و احتمال استفاده برای تأمین مالی قاچاق کالای ورودی می‌باشد. ورود کالای قاچاق سبب کاهش بازار فروش تولیدات داخلی شده که بعضاً قابلیت رقابت قیمتی با مشابه خارجی و قاچاق را ندارند. از جمله اقدام‌های صورت گرفته ابلاغ ضوابط بازگشت ارز حاصل از صادرات و الزام به عرضه در بازار نیما می‌باشد که باعث می‌شود علاوه بر مدیریت منابع ارزی، بخشی از منابع در اختیار تجار برای واردات مواد مورد نیاز خود شود.

— آیا مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم و قوانین مربوط به آن بر میزان قاچاق در کشور تأثیرگذار است؟ چگونه؟

بله تأثیرگذار است. ساختار مالیاتی و میزان مالیات چنانچه منجر به برهم خوردن توازن قیمت یک کالای داخلی نسبت به مشابه خارجی آن شود، منجر به افزایش قاچاق کالا خواهد شد. در این خصوص میزان مالیات وضع شده و اینکه از کدام یک از اعضای زنجیره تأمین و مصرف کالاها، چه درصدی از مالیات اخذ شود می‌تواند به افزایش قاچاق محصولات منجر شود. با توجه به چندوجهی بودن تأثیر میزان و نحوه اخذ مالیات بر حمایت از تولید، کاهش واردات، کاهش قاچاق کالا و ارز و افزایش درآمدهای دولت، در این خصوص می‌بایست نقطه تعادل و بهینه‌ای برای هر یک از کالاها لحاظ شود. به طور مثال چند سال پیش قانون مالیات بر واردات طلا وضع شد که به افزایش قاچاق آن دامن زد. ستاد پیگیری کرد، این قانون برداشته شد، این مانع حذف شد، از آن روز به بعد واردات قانونی طلا جان گرفت، سهم دولت نیز پرداخته شد، به کسی هم قاچاقچی گفته نشد.

— چگونه می‌توان قوانین مربوط به امور گمرکی و مالیاتی را تصحیح کرد تا میزان قاچاق کالا کاهش یابد؟

قاعدتاً راه اصلاح قوانین از مجلس می‌گذرد، اما نکته مهم‌تر از آن اتخاذ رویکرد تسهیل‌گرایانه در حوزه واردات و صادرات است. تجربه نشان داده عمدتاً اصلاح قوانین با اضافه شدن یک کلمه مبهم یا یک تبصره غیرکارشناسی شده و فی‌البداهه دچار انحراف شده است. اراده برای تسهیل تجارت و دفاع از تجارت سالم نکته حائز اهمیت است، بروکراسی‌های اداری زائد که بعضاً در حوزه دستگاه‌ها ایجاد می‌شود خود مانع مهم واردات و صادرات رسمی است.

— یکی از علل مشکلات اقتصادی امروز کشور عدم شفافیت است. به نظر شما این عدم شفافیت در کدام دستگاه بیشتر وجود دارد؟

شفافیت تنها راهبرد استراتژیک برای حذف فساد است، افتخار می‌کنم که در این دوره از مدیریت ستاد به عنوان پیش‌تاز این عرصه قدم برداشته‌ایم، سال‌ها موضوع و قانون سامانه‌های مبارزه با قاچاق نگارش شده بود، لکن خبری از اجرا نبود، الان دغدغه تمام دستگاه‌ها تکمیل سامانه‌ها شده است، سامانه‌ها یکی از

مشکلات معیشتی مرزنشینان بخشی از عوامل به وجود آورنده قاچاق کالا است؛ عمده عوامل ایجادکننده قاچاق در نوع و انتخاب سیاست‌گذاری اقتصادی نهفته است. عواملی همچون سرکوب نرخ ارز در دوران وفور درآمد ارزی، سیاست‌های تعرفه‌گذاری، مسدود یا محدود نمودن رقابت کالای داخلی با کالای خارجی که منجر به کاهش کیفیت کالای داخلی می‌شود، وجود انواع مجوزها در فرآیند ورود و خروج کالا و غیره و از مهم‌ترین عوامل ایجاد قاچاق کالا است. قاچاق کالا و ارز از ایرادات اقتصادی و سیاست‌گذاری‌های این حوزه است که شاید در برخی جهات در استان‌های مرزی جلوه می‌نماید. استان‌های مرزی صرفاً حامل کالای قاچاق هستند، منشأ و دلایل قاچاق در مراکز تصمیم‌ساز اقتصادی است.

— آیا قاچاق کالا به مشکلات اقتصادی مربوط به مرزنشینان کشور ختم می‌شود یا ابعاد دیگری هم می‌توان برای آن متصور شد؟

در حال حاضر عدم اجرای برخی قوانین و مقررات مرتبط با ضوابط ارزی بانک مرکزی و همچنین قوانین و مقررات پولشویی، نظارت دقیق بر مبادلات ارزی را دشوار کرده است. نظارت ناکافی بر عملیات ارزی بانک‌ها و صرافی‌ها و امکان تبادل ارز بدون ثبت و ضبط در سامانه‌های ارزی مرتبط (ITRS) و سنا سبب عدم شفافیت در بازار ارز می‌شود. به طور مثال در برخی موارد ارز حاصل از صادرات (خصوصاً به مقصد عراق و افغانستان) در خارج از کشور توسط برخی واحدهای صرافی غیرمجاز (و احتمالاً برخی صرافی‌های مجاز) دریافت شده و سبب عدم ورود ارز به کشور می‌شود. نظارت بر مبادلات ارزی بانک‌ها و صرافی‌ها، تشخیص

— خلاءهای قانونی اثرگذار در قاچاق ارز کدامند؟

در حال حاضر عدم اجرای برخی قوانین و مقررات مرتبط با ضوابط ارزی بانک مرکزی و همچنین قوانین و مقررات پولشویی، نظارت دقیق بر مبادلات ارزی را دشوار کرده است. نظارت ناکافی بر عملیات ارزی بانک‌ها و صرافی‌ها و امکان تبادل ارز بدون ثبت و ضبط در سامانه‌های ارزی مرتبط (ITRS) و سنا سبب عدم شفافیت در بازار ارز می‌شود. به طور مثال در برخی موارد ارز حاصل از صادرات (خصوصاً به مقصد عراق و افغانستان) در خارج از کشور توسط برخی واحدهای صرافی غیرمجاز (و احتمالاً برخی صرافی‌های مجاز) دریافت شده و سبب عدم ورود ارز به کشور می‌شود. نظارت بر مبادلات ارزی بانک‌ها و صرافی‌ها، تشخیص

– شفاف‌سازی و رصد تجارت، از قاچاق جلوگیری می‌کند چه اقداماتی در ستاد در این زمینه انجام شده است؟

از جمله مبانی اصلی مورد نیاز به‌منظور پیشگیری از قاچاق کالا و ارز، ایجاد ابزاری برای تمایز بین کالاهای رسمی (تولیدی و وارداتی) و کالاهای غیررسمی و تقلبی می‌باشد که در صورتیکه این مهم به ویژگی‌های ردیابی کالایی (کالا از کجا به شبکه وارد شده است و در کجای شبکه توزیع قرار دارد) تجهیز شود، منجر به شفافیت گردش کالا نیز خواهد شد. شفافیت گردش کالایی منجر به مدیریت عرضه و تقاضا نیز می‌شود. به این ترتیب که متولی تنظیم بازار می‌تواند با احصاء آمار و اطلاعات مصرف، تولید، واردات، صادرات و سایر متغیرهای اصلی بازار، نسبت به سیاست‌گذاری‌های بازاری (از جمله تامین ارز برای واردات، تولید و یا ایجاد شرایط تسهیل‌کننده برای صادرات و غیره) اقدام نماید. شایان ذکر است احصاء متغیرهای آماری بازاری جزء از طریق ایجاد شفافیت در گردش کالا میسر نخواهد بود.

از جمله اقدامات قابل تحسین انجام شده در ستاد، پیگیری موضوع اجرای مفاد ماده ۱۳ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مبنی بر شناسه‌گذاری (شناسه کالا و شناسه رهگیری) بوده که از جمله تجارب موفق آن می‌توان به رجیستری تلفن همراه اشاره کرد که منجر به حذف قاچاق شده و کل فضای اقتصادی این بخش از فعالان تجاری را کاملاً شفاف نموده است. شایان ذکر است اجرای چنین طرح‌هایی برای کالاهای لوازم خانگی، سلامت‌محور، دخانی نیز اجرایی شده و برای کالاهای نظیر لوازم یدکی خودرو نیز در دستور کار پیگیری ستاد قرار دارد.

– روند تشکیل شعب ویژه جهت رسیدگی به جرایم قاچاق کالا و ارز در چه مرحله‌ای است و این دادگاه‌ها چقدر می‌توانند در کاهش این گونه جرایم موثر باشند؟

روند تشکیل شعب ویژه جهت رسیدگی به جرایم قاچاق با سرعت بسیار خوبی در حال انجام است. این شعب ویژه در دادگستری‌های مراکز استان‌ها تشکیل شده و در حال رسیدگی به جرایم قاچاق هستند. در سازمان تعزیرات حکومتی نیز پیش از این شعب ویژه تشکیل شده بود که در حال گسترش است. مهم‌ترین تأثیر شعب ویژه تمرکز رسیدگی به جرایم قاچاق و کاهش اطاله دادرسی است. در کنار این دو مورد این اقدام باعث ایجاد وحدت رویه در روند رسیدگی نیز می‌شود و به ستاد مبارزه با قاچاق و سایر دستگاه‌های متولی این اجازه را می‌دهد تا بواسطه ارتباط با این شعب، آموزش قضات، سرعت کشفیات و سرعت

ابزارهای شفافیت است.

متأسفانه بر خلاف نظریات علمی و قوانین بالادستی، عدم شفافیت در عمل به عنوان فرهنگ سازمانی اغلب دستگاه‌ها جاری و ساری است. در آسیب‌شناسی این موضوع در نگاه اول شاید ترس از دستگاه‌های نظارتی و بازخواست شدن مسئولین دستگاهی و در لایه زیرین، تعارض منافع و منفعت ناشی از عدم شفافیت در بدنه دستگاه‌ها از چند جهت جریان دارد. از یک سو ضعف در مدیریت دانش و فرهنگ منتشر نشدن دانش و گل‌آلود بودن فضای کاری با هدف افزایش امنیت شغلی خود در ذهن و رفتار اغلب کارکنان بدنه دستگاهی وجود دارد و متأسفانه از آن به عنوان یک امتیاز در خرده فرهنگ‌های رایج اداری یاد می‌کنند و از سوی دیگر، مخفی نمودن و زمان‌بر شدن فرایند رسیدگی به تخلفات در بستر غیرشفاف قابل انجام است. از سوی دیگر وارد نمودن برخی فرایندها به چرخه طبقه‌بندی محرمانه و ... نیز در موارد غیرضروری به این عدم شفافیت دامن می‌زند؛ در حالیکه با توجه به وجود سیستم‌های اتوماسیون اداری عملاً چندین نفر در جریان مفاد این موارد قرار می‌گیرند و نشر اطلاعات (بدون نشر فیزیکی مستندات طبقه‌بندی) را ممکن می‌سازد که به رانت اطلاعاتی و فروش اطلاعات، رقابت ناسالم و در نتیجه نامنی فضای اقتصادی دامن می‌زند و احراز تخلفات آن نیز در عمل پیچیده است. از سوی دیگر شرایط خاص کشورمان از حیث تحریم‌های اقتصادی منجر به آن شده که برخی دستگاه‌ها عدم شفافیت خود را پشت سوءاستفاده دشمنان پنهان نمایند، در حالیکه تبیین مرز دقیق این موضوعات قابل انجام است و می‌توان در عین فراهم نمودن شفافیت، با استفاده از تجربیات سایر کشورها، از سوءاستفاده‌های احتمالی نیز جلوگیری نمود. شفاف نبودن آمار و اطلاعات و معیارهای ارزیابی، صدور مجوزها و تصمیم‌گیری در کمیته‌های دستگاهی نیز از جمله مواردی است که وضعیت اقتصادی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. به عنوان یک معیار، می‌توان مطرح نمود که با تخصصی‌تر شدن فعالیت‌ها، نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها دشوارتر شده و در نتیجه عدم شفافیت افزایش می‌یابد. گمرک، وزارت صمت، وزارت بهداشت، وزارت جهاد کشاورزی و بانک مرکزی از نمونه دستگاه‌هایی هستند که لزوم شفافیت در آن‌ها بیشتر احساس می‌شود. اساساً قرار گرفتن دستگاه‌ها در یک اتاق شیشه‌ای موضوعی است که به عنوان یک ایده‌آل مطرح بوده، لیکن تا دستیابی به آن راهی طولانی در پیش دارد، چنانکه قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را به عنوان یکی از مصادیق تلاش برای ارتقاء شفافیت می‌توان دانست که فارغ از انتقاداتی که به آن وارد است، تا کنون به نحو مطلوب محقق نشده است.

چه برنامه‌های جدیدی در ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز در راستای مانع‌زدایی و پشتیبانی از تولید در حال اجرا است؟

برنامه‌های جدید ستاد در دو حوزه پیشگیری و مقابله به شرح ذیل در حال اجرا هستند:

۱. اولویت‌های پیشگیری از قاچاق شامل:
 ۲. تکمیل استقرار و بهره‌برداری از سامانه‌های الکترونیکی از پیش از مبادی ورودی تا سطح عرضه و بازار
 ۳. تعیین تکلیف وضعیت ساماندهی معافیت‌های مرزنشینی
 ۴. تکمیل ضوابط خرید، حمل و نگهداری کالاهای موضوع قاچاق
 ۵. تکمیل تجهیز گمرکات کشور به ایکس‌ری
 ۶. تکمیل اجرای برنامه‌های پیشگیری از قاچاق از مناطق آزاد تجاری
 ۷. تکمیل استقرار پلیس امنیت اقتصادی در مبادی رسمی
 ۸. رفع کامل معضل کارت بازرگانی یکبار مصرف
 ۹. ادامه اجرای طرح ساماندهی انبارها
 ۱۰. تکمیل اقدامات ساماندهی بازار ارز و پیشگیری از قاچاق آن
 ۱۱. توسعه فعالیت‌های فرهنگی و ارتقای نقش اصناف و تشکل‌ها در اجرای طرح‌ها و اولویت‌های مقابله با قاچاق شامل:
 ۱. ارتقای توان کشف قطعی و سیستمی کالای قاچاق
 ۲. تمرکز بر باندها و شبکه‌های قاچاق کلان و سازمان‌یافته
 ۳. ساماندهی اموال مکشوفه قاچاق
 ۴. تعیین تکلیف پرونده‌های قاچاق کلان، ملی و مهم سنوات قبل
 ۵. ادامه اجرای طرح‌های جمع‌آوری کالای قاچاق از سطح عرضه؛ هستند.

رسیدگی و در نهایت سرعت مبارزه با قاچاق را بالا ببرند و بالتبع در پایان این مسیر شاهد کاهش چشمگیر قاچاق خواهیم بود. ما در دو سال اخیر شاهد محکومیت و اجرای احکام پرنده‌های کلان مبارزه با قاچاق بودیم که سال‌ها معطل مانده بود. پرونده «هومن پروین» و «سلطان سوخت» از این دست موارد بود که خوشبختانه شاهد اجرای حکم آن پس از چندین سال هستیم.

— اجازه فروش بخش زیادی از کالاهای مکشوفه قاچاق در بازار داخل کشور توسط سازمان امور تملیکی چه آسیب‌هایی را در درازمدت به اقتصاد و تولید داخلی وارد می‌کند و راهکار آن را چه می‌دانید؟

فروش داخلی کالای قاچاق ضبط‌شده به نفع دولت پس از تصویب بند الف ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی مواد ۵۵ و ۵۶ قانون در سال ۱۳۹۷ اجرا شد، اما لازم به ذکر است که صرفاً کالایی که به تولید داخل و تجارت لطمه‌ای وارد نکند به صورت محدود بر مبنای لیست ارائه شده از سوی سه وزارتخانه جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با نظارت دستگاه‌های عالی مجاز به فروش است. پس قاعده به ترتیب اولویت این سه محور است: ۱. امحاء ۲. فروش به شرط صادرات ۳. فروش محدود در داخل با تقویت سیستم داخلی اقتصاد کشور و افزایش تولید کالا به نحوی که جوابگوی تمامی نیازهای کشور باشد طبیعتاً دیگر نباید کالای قاچاق حتی به صورت محدود در کشور فروخته شود و قطعاً می‌بایست امحا گردد؛ اما در شرایط فعلی کشور با وجد تحریم‌های ظالمانه دشمنان، برای تامین برخی کالا که در داخل تولید نمی‌شود و واردات آن نیز محدود است، فروش محدود داخلی آن مجاز اعلام شده است.