



تأثیر بازنگری قوانین گمرکی بر فضای کسب و کار

مؤلف
احسان نیرپور

ویراستار
شہلا رضایی

انتشارات قانون یار

۱۳۹۹

سرشناسه	:	نیرپور، احسان، ۱۳۵۷-
عنوان قراردادی	:	ایران، قوانین و احکام Iran. Laws, etc
عنوان و نام پدیدآور	:	تأثیر بازرنگری قوانین گمرکی بر فضای کسب و کار/ مولف احسان نیرپور؛ ویراستار شهلا رضایی.
مشخصات نشر	:	تهران: انتشارات قانون‌یار، ۱۳۹۹.
مشخصات ظاهری	:	۱۶۲ص.
شابک	:	۹۷۸-۶۲۲-۲۲۹-۱۱۱-۲
وضعیت فهرست نویسی	:	فیبأ
موضوع	:	گمرک -- قوانین و مقررات -- ایران
موضوع	:	Customs administration -- Law and legislation -- Iran
موضوع	:	سیاست صنعتی -- ایران
موضوع	:	Industrial policy -- Iran
موضوع	:	ترمه -- قوانین و مقررات -- ایران
موضوع	:	Tariff -- Law and legislation -- Iran
موضوع	:	ایران -- سیاست اقتصادی -- آینده نگری
موضوع	:	Iran -- Economic policy -- Forecasting
شناسه افزوده	:	رضایی، شهلا، ۱۳۶۵ - ویراستار
رده بندی کنگره	:	۳۶۴۵KMH
رده بندی دیویی	:	۵۵۰۵۶/۳۴۳
شماره کتابشناسی ملی	:	۶۱۱۷۲۲۴

انتشارات قانون‌یار

تأثیر بازرنگری قوانین گمرکی بر فضای کسب و کار

تألیف: احسان نیرپور

ویراستار: شهلا رضایی

ناشر: قانون یار

ناظر فنی: محسن فاضلی

نوبت چاپ: اول-۱۳۹۹

شمارگان: ۱۱۰۰ جلد

قیمت: ۳۹۰۰۰ تومان

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۲۲۹-۱۱۱-۲

مرکز پخش: تهران، میدان انقلاب، خ منیری جاوید، پلاک ۹۲

۰۲۱۶۶۹۷۹۵۱۹ ۰۲۱۶۶۹۷۹۵۲۶

فهرست مطالب

مقدمه	۱۱
فصل اول	۱۵
گمرک	۱۵
مبحث اول: تعریف گمرک	۱۵
گفتار اول: بررسی شخصیت حقوقی سازمان گمرک	۱۶
گفتار دوم: جایگاه گمرک در نظامهای اقتصادی دنیا	۱۷
گفتار سوم: جایگاه گمرک با توجه به شرح وظایف و مسؤولیت‌های آن	۱۷
گفتار چهارم: ابعاد اقتصادی گمرک	۱۹
گفتار پنجم: اثر درآمدی گمرک در اقتصاد ایران	۲۱
مبحث دوم: مبانی ساختاری ناظر بر انتزاع سازمان گمرک ایران از وزارت امور اقتصادی و دارایی و الحاق آن به وزارت بازرگانی	۲۲
گفتار اول: سازمان گمرک ایران	۲۳
گفتار دوم: مشکلات اجرایی ادامه ی وضعیت فعلی	۲۵
گفتار سوم: جنبه‌های اقتصادی الحاق گمرک به وزارت بازرگانی	۲۹
گفتار چهارم: سازمان تجارت جهانی و گمرک	۳۲
گفتار پنجم: اقتصاد مقاومتی و گمرک	۳۳
بخش دوم: فضای کسب و کار مبحث اول: شاخص های فضای کسب و کار	۳۶
گفتار اول: شاخص شروع کسب و کار	۳۶
گفتار دوم: عوامل مؤثر در تغییر محیط کسب و کار	۳۸
گفتار سوم: اجماع کلان کارگزاران ملی	۳۸
گفتار چهارم: اراده و حمایت عملی کارگزاران اجرائی	۴۰
گفتار پنجم: پشتوانه‌های نظری و سازوکارهای قانونی و حقوقی	۴۱
گفتار ششم: زمینه‌ها و شرایط عینی و اجتماعی مناسب	۴۱



- ۴۲ مبحث دوم: فضای کسب و کار و برنامه ای توسعه
- ۴۲ گفتار اول: برنامه «اول» و «دوم» توسعه و وضعیت «محیط کسب و کار»
- ۴۶ گفتار دوم: برنامه «سوم» توسعه و وضعیت «محیط کسب و کار»
- ۴۸ گفتار سوم: برنامه «چهارم» توسعه و وضعیت «محیط کسب و کار»
- ۵۵ گفتار چهارم: اهمیت محیط کسب و کار در برنامه پنجم

فصل دوم ۶۳

- ۶۳ حکمرانی خوب و تأثیر آن بر شاخص های فضای کسب و کار
- ۶۳ بخش اول: قوانین گمرکی مبحث اول: نقدی بر قوانین پیشین امور گمرکی
- ۶۳ گفتار اول: نقد قوانین گمرکی قبل از سال ۱۳۹۰
- ۶۵ گفتار دوم: موارد دارای ایراد قوانین گمرکی قبل از سال ۱۳۹۰
- ۶۷ گفتار سوم: آسیب شناسی قانون گمرک مصوب ۱۳۹۰
- ۷۴ گفتار پنجم: حکمرانی خوب
- ۷۶ گفتار ششم: پیشینه تاریخی
- ۷۸ گفتار هفتم: شاخص های حکمرانی خوب
- ۸۳ گفتار هشتم: حکمرانی خوب و گمرک
- ۸۴ بخش دوم: گمرک الکترونیک و تأثیر آن بر بهبود فضای کسب و کار
- ۸۴ مبحث اول: اقدامات انجام شده توسط گمرک ایران
- ۸۵ گفتار اول: چالش های اجرای گمرک الکترونیکی در ایران
- ۸۶ گفتار دوم: راهکارهای غلبه بر چالش ها
- ۸۷ گفتار سوم: ریسک های اجرای سیستم گمرک الکترونیکی
- ۸۸ گفتار چهارم: سامانه جامع امور گمرکی در جمهوری اسلامی ایران
- ۹۱ مبحث دوم: گمرک و ارتقاء فضای کسب و کار
- گفتار اول: اصلاح سیاست های تجاری خارجی مؤلفه ای مؤثر بر کسب و کار و رشد اقتصادی
- ۹۱
- ۹۵ گفتار دوم: تشکیل پرونده ها و اسناد گمرکی



فصل سوم ۹۹

۹۹ بررسی تحولات نظام گمرکی مؤثر بر فضای کسب و کار

۹۹ بخش اول: ضرورت های تحول نظام گمرکی

۱۰۰ مبحث اول: دلایل قرار گرفتن گمرک به عنوان یکی از محورهای طرح تحول اقتصادی ...

۱۰۱ گفتار اول: چالش های درون سازمانی

۱۰۲ گفتار دوم: چالش های محیط نزدیک

۱۰۲ گفتار سوم: چالش های محیط دور

مبحث دوم: پروژه های تحول در نظام گمرکی در جهت ارتقاء فضای کسب و کار گفتار

۱۰۲ اول: تصویب قانون امور گمرکی و آیین نامه اجرایی آن

۱۰۴ گفتار دوم: ایجاد مدل فیزیکی پنجره واحد تجاری

۱۰۴ گفتار سوم: راه اندازی سیستم ارزش وب بنیاد

۱۰۵ گفتار چهارم: تجهیز مبادی ورودی و خروجی به دستگا ههای کنترلی

۱۰۶ گفتار پنجم: ارتقاء سلامت اداری

۱۰۶ گفتار ششم: طرح آمایش گمرک

۱۰۷ گفتار هفتم: ایجاد گمرکات اختصاصی

۱۰۷ گفتار هشتم: ایجاد دروازه مشترک تجاری با کشورهای هم مرز

۱۰۸ گفتار نهم: پیشگیری و مبارزه مؤثر با قاچاق کالا در مبادی رسمی

بخش دوم: سایر اقدامات انجام شده در راستای طرح تحول نظام گمرکی در جهت بهبود فضای

کسب و کار و بررسی آماری فضای کسب و کار ۱۰۸

مبحث اول: سایر اقدامات انجام شده در راستای طرح تحول نظام گمرکی

۱۰۸ گفتار اول: بهره برداری از سامانه های هوشمند ورود و خروج کالا

۱۰۸ گفتار دوم: بهره برداری از سامانه های هوشمند ترانزیت

۱۰۹ گفتار سوم: سامانه مدیریت اطلاعات جامع امور گمرکی

گفتار چهارم: گمرک ایران و حمایت از حقوق مالکیت فکری در حمایت از فضای کسب و کار

..... ۱۱۴



- گفتار پنجم: توصیه ها و پیشنهادهای کلیدی در راستای تکمیل طرح تحول در نظام گمرکی
 ۱۱۶
- مبحث دوم: سیاست های مکمل واردات در گمرک و نقش آن در ارتقای فضای کسب و کار
 ۱۱۷
- گفتار اول: حمایت خاص از تولید با حمایت تعرفه ای
 ۱۱۷
- گفتار دوم: افزایش قدرت رقابتی تولید داخلی
 ۱۱۸
- گفتار سوم: بسته بندی و بازاریابی مناسب
 ۱۱۹
- گفتار چهارم: انضباط مالی دولت و کاهش وابستگی به دلار نفتی
 ۱۲۰
- گفتار پنجم: نهادسازی قانونی و مدنی
 ۱۲۰
- گفتار ششم: شانس افزایش نرخ ارز و قیمت نفت
 ۱۲۱
- گفتار هفتم: بررسی آماری اطلاعات در مورد فضای کسب و کار
 ۱۲۱
- گفتار هشتم: بخش خصوصی و گمرک
 ۱۲۲
- گفتار نهم: جامعه مدنی و گمرک
 ۱۲۴

فصل چهارم ۱۲۶

- بررسی صلاحیت مراجع قضایی و شبه قضایی جهت رسیدگی به جرائم و تخلفات گمرکی ۱۲۶
- بخش اول : تعیین حدود صلاحیت مراجع قضائی ۱۲۶
- مبحث اول: بررسی صلاحیت مراجع قضائی ۱۳۰
- گفتار اول: صلاحیت دادگاهها و ضمانت اجرای آن ۱۳۰
- گفتار دوم: امری بودن صلاحیت دادگاهها ۱۳۰
- گفتار سوم: تفسیر مضیق از صلاحیت دادگاهها غیر قضایی ۱۳۱
- فصل دوم: نهادهای قضایی مسئول اعمال واکنشهای کیفری ۱۳۴
- مبحث اول: دادگاهها و دادرهای انقلاب اسلامی ۱۳۴
- مبحث دوم: دادگاههای عمومی ۱۳۶
- مبحث سوم: شعب تعزیرات حکومتی (شبه قضایی) ۱۳۸
- گفتار اول: انواع صلاحیت ۱۴۱



۱۴۱	بند اول: صلاحیت ذاتی
۱۴۳	بند دوم: صلاحیت محلی
۱۴۴	بند سوم: صلاحیت شخصی
۱۴۵	بند چهارم: صلاحیت اضافی
۱۴۶	بند پنجم: احاله
۱۴۷	گفتار دوم: اختلاف در صلاحیت
۱۴۹	بند اول: اختلاف صلاحیت بین دو شعبه از یک استان
۱۵۰	بند دوم: اختلاف بین دو شعبه از دو استان
۱۵۱	بند سوم: اختلاف صلاحیت بین دادگاه‌های دادگستری و تعزیرات حکومتی
۱۵۲	فصل سوم: آئین دادرسی کیفری مراجع قضایی
۱۵۴	نتیجه‌گیری
۱۵۸	منابع و مآخذ

مقدمه

در حال حاضر دنیا در حال حرکت از یک دوره صنعتی متکی بر منابع طبیعی به سوی یک دوره ی متکی بر دانش مبتنی بر مهارتها، آموزش، پژوهش و توسعه است. ظهور فناوری‌های ارتباطی جدید امکان شکل‌دهی اقتصاد جهانی را فراهم می‌آورند. فعالیت‌های تجاری در یک مکان می‌توانند فعالیت‌های سایر مکان‌ها را تحت تأثیر قرار دهد. اقتصادهای ملی به آرامی محو می‌شوند تا یک اقتصاد جهانی جایگزین آنها شود. و بیشتر دنیا میراث کمونیستی یا سوسیالیستی خود را کنار می‌گذارد. آنچه اهمیت دارد انتخاب سیاستهایی برای کنار آمدن با این رویدادهای جدید نیست، بلکه مهمتر از آن ایجاد فرآیندها، سازمانها، باورها، و نگرشهایی است که به افراد، سازمانها و کشورها، امکان رویارویی با دنیای که به سرعت در حال تغییر است را خواهد داد. به منظور راهنمایی ما جهت درک آنچه در حال وقوع است، و اینکه چگونه باید نسبت به آن واکنش نشان دهیم، به فرایندی فکری و سازمانهایی نیاز داریم که راهنمای ما در درک بازگشت‌ناپذیری نظامی باشد که در آن قرار داریم. افراد، سازمانها و ملتها اگر می‌خواهند از لحاظ اقتصادی موفق شوند به الگوهای جدیدی نیاز دارند. درک این موضوع که برای ادامه حیات اقتصادی، تغییرات بنیادی ضرورت دارد، در واقع بزرگترین موهبتی است که هر فرد، سازمان یا کشوری می‌تواند داشته باشد. همه باید به این باور برسند که درون داده‌های جدید وارد یک نظام قدیمی نمی‌شوند؛ بلکه برای ایجاد یک نظام جدید، درحالی‌که ساختار بنیادی در طول تمدن بشری، مقاطعی از تاریخ وجود دارد که به دلیل انباشت پیشرفتهای پیشینه بشر، «انگاره‌ها» یا «پارادایم‌های» گذشته جوابگوی نیازهای علمی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی او نیستند. در این برهه‌های تاریخی است که شاهد تحولات شدید در جوامع انسانی و نیز بروز پدیده‌های که در زبان علمی «دگرگونی انگاره» یا «پارادایم شیفت» می‌نامند، هستیم. واژه ی پارادایم شیفت را اولین بار توماس کوهن در تبیین چگونگی تحولات در علوم بکار برده



است.^۱ وی پیشرفت در علوم را در قالب این پدیده تشریح می‌کند و اظهار می‌دارد که هرگاه در یک علم چارچوب پذیرفته حاکم، جوابگوی پرسشهای طرح شده در آن زمینه علمی نباشد، پدیده پارادایم شیفت اتفاق می‌افتد و آن علم وارد چارچوب وسیع‌تری می‌شود که بتواند پاسخی برای پرسش‌های موجود داشته باشد؛ برای مثال در علم هندسه زمانی که پارادایم یا انگاره حاکم بر هندسه مسطحه، جوابگوی پرسشهایی که بعد سومی را می‌طلبد، وجود نداشت، پارادایم شیفتی در این علم پدید آمد و هندسه فضایی مطرح گردید. چالشهای فراروی سازمان گمرک موجب تغییر مداوم نظام مدیریتی گمرک‌ها در کشورهای مختلف جهان گشته است. جمهوری اسلامی ایران و نظام مدیریتی حاکم بر گمرک‌های آن مدتهاست که نیاز به تغییر ساختار خود را درک کرده و امروزه به شدت احساس می‌شود مؤلفه‌ها و فشارهای رقابتی و بین‌المللی حاکم بر نظام تجاری جهان، عملکرد مطلوب و کارایی سیستم را مختل نموده است و هرچه سریعتر بایستی چارچوب و مدل جدیدی برای این سازمان طراحی شده و به مورد اجرا گذاشته شود. در قرن بیست و یکم مدیران سازمان گمرک‌های جهان با چالشهای گسترده‌های روبرو هستند. گرایش به سمت جهانی شدن، افزایش تغییر و تحولات تکنولوژی؛ مشتری‌مداری؛ کاهش عمر محصول؛ تغییر ماهیت کالا؛ منطقه‌گرایی و... شدت و تنوع رقابت شکل جدیدی از رهبری را می‌طلبد. بنابراین ضروری است که مدیران آمادگی اداره تغییرات در محیط پویا و متغیر را داشته باشند و سازمانها نیز برای ایجاد تغییر باید در جهت بهبود کارها فشار وارد آورند، در غیر این صورت موجودیت و بقای خود را در معرض تهدید و نابودی قرار می‌دهند؛ چرا که امروزه بیش از هر زمان دیگری موجودیت سازمانها دستخوش تهدید قرار گرفته است، زیرا تغییرات، بسیار سریع انجام می‌شود. و سازمانها پیوسته با امواجی از تغییرات دائمی روبرو هستند و مدیریت باید با این تغییر و تحولات به شیوهای خلاق و نوآور عمل کند و برای شکل دادن آینده خود به صورت انفعالی عمل نکند؛ شیوهای که سازمان دارای ابتکار عمل بوده و فعالیتهايش به

^۱ احمدی، عبدالله، (۱۳۸۴)، دانشنامه حقوق امور گمرکی، تهران: نشر میزان، ص ۷



گونه‌ای باشد که اعمال نفوذ کرده و بدین گونه سرنوشت خود را رقم بزند و آینده را تحت کنترل درآورد.

در این راستا بهبود فضای کسب و کار تا حد قابل توجهی متأثر از عوامل اقتصادی مانده گمرک، صادرات و واردات و فضای کسب و کار می باشد و این امر سبب شده است اصلاح قوانین گمرکی در جهت بهبود فضای کسب و کار از اولویت های این سازمان دولتی باشد که در این پژوهش به این موضوع خواهیم پرداخت. نرخ بالای بیکاری از مشکلات جدی و چالشی اقتصاد کشور است به نحوی که براساس آخرین سرشماری نفوس و مسکن، ۱۶ درصد نرخ بیکاری جوانان تخمین زده می شود. این نرخ در مناطق شهری به ویژه در میان اقشار جوان و خاصه زنان بیشتر است. طبق نتایج مطالعه بانک جهانی یکی از دلایل بیکاری بلندمدت در ایران نامساعد بودن فضای کسب و کار است. اگرچه بخشی از ناملازمات ایجاد شده در بازار کار به عوامل ناشی از جانب عرضه از جمله رشد بالای جمعیت، افزایش نرخ مشارکت زنان، افزایش سن ازدواج و عدم تطابق تخصص های نیروی کار با نیازهای بازار بازمی گردد،^۱ لیکن نبایستی از نظر دور داشت که بسیاری از مشکلات مبتلا به بازار کار با فضای کسب و کار و دیوانسالاری به هم تنیده و پریچ و خم و بار سنگین قوانین و مقررات و مراحل اجرایی اخذ مجوز شروع به کار و نااطمینانی های مسئولین بر تقاضای نیروی کار از سوی بنگاه های اقتصادی گره خورده است از طرفی هدف ایجاد گمرک تنها برای کسب درآمد اضافی برای کشورها نیست بلکه نقشی فراتر از آن در اقتصاد کشورها ایفا می کند. حمایت از صنایع و تولیدات داخلی، تامین منافع مصرف کنندگان، تولید کنندگان، تجار، و بازرگانان در کنار منافع و در آمد های دولت برای تسهیل و توسعه تجارت جامعه و پیشگیری از قاچاق کالا به منظور حمایت از مصرف کنندگان از وظایف اصلی گمرک است. تدوین قوانین حمایتی از صادرات و اجتناب از صدور بخشنامه های متعدد و تعبیر سیاستگذاری های روزمره نقش بسیار

^۱ بانک جهانی، (۱۳۸۸)، سهولت کسب و کار در ایران، ترجمه دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس شورای



مهم و اساسی در رونق اقتصادی کشور و اشتغال زایی ایفا خواهد کرد. کشور ما دارای قدمت دیرینه تجارت بین المللی و فرهنگی غنی و مستعد برای بازرگانی بین المللی ، صادرات محصولات ایرانی، جذب گردشگر می باشد و رونق این مهم با تدوین قوانین گمرکی و ایجاد زیر ساخت های موجود میسر خواهد بود اصلاح قوانین گمرکی در راستای مشخص و ایجاد بهبود روند صادرات و واردات به عنوان اصلی ترین وظیفه این سازمان می تواند تأثیر مستقیمی بر بهبود فضای حقوقی کسب و کار داشته باشد و با اصلاح قوانین گمرکی می توان این موضوع را توقع داشت که قوانین مربوط به فضای کسب و کار اصلاح و یا در راستای بهبود قرار گیرد در این راستا گمرک جمهوری اسلامی ایران در جهت تسهیل تجارت و بهبود کیفیت فضای کسب و کار با چالش های محیطی داخلی و خارجی متعددی مواجه است که به اهم آنها اشاره می کنم.

فصل اول

گمرک

مبحث اول: تعریف گمرک

شورای همکاری گمرکی، گمرک را چنین تعریف نموده است. ((گمرک سازمانی است دولتی که مسئول اجرای قانون گمرک و وصول حقوق و عوارض ورودی و صدوری و همچنین واردات، ترانزیت و صادرات کالامی باشد.)) این اصطلاح به هریک از قسمتهای سازمان گمرک و یا ادارات اصلی یا تابعه آن نیز اطلاق می‌شود مثلاً در مورد مامورین گمرک، حقوق و عوارض ورودی و صدوری و کنترل واردات یا صادرات یا هر امر دیگری که در حدود عملیات گمرکی باشد نیز به کار می‌رود مثل: مامور گمرک، حقوق گمرکی، اداره گمرک و اظهارنامه گمرکی^۱. با توجه به تعاریف به عمل آمده می‌توان گفت گمرک سازمانی است مالی و اقتصادی که از دیر زمان در کشورها وجود داشته و در هر زمان بنا به مقتضیات زمان و خواست حکومت‌ها شکل و سازمانی خاص به خود گرفته است تا به صورت فعلی درآمده است. گمرک به طور قانونی نقش تطبیق واردات و صادرات را با مقررات وضع شده برای واردات و صادرات دارد. بنابراین در ورود یا صدور کالا نقش گمرک آن است که:

^۱ مجموعه قوانین، (۱۳۸۷)، قوانین تأسیس وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت بازرگانی، ص ۹.



- ۱ - الزامات قانونی در ورود و صدور کالا توسط واردکنندگان یا صادرکنندگان رعایت شود.
- ۲ - محدودیت ها و ممنوعیت های وضع شده مراعات شود.
- ۳ - معافیت ها و تخفیف های توصیه شده به موجب قانون در صورت تطبیق مشخصات کالا ، به وارد یا صادر کننده داده شود .
- ۴ - حقوق و عوارضی را که وضع شده است ، به طور صحیح وصول نماید.

گفتار اول: بررسی شخصیت حقوقی سازمان گمرک

گمرک اولاً سازمانی دولتی است، ثانیاً این سازمان تنها مسئول و کارگزار اجرای قانون گمرک است، ثالثاً انجام تشریفات و تسهیل و تسریع انجام واردات، صادرات و ترانزیت برعهده این سازمان می باشد. همچنین سازمان جهانی گمرک و هم شورای همکاری گمرکی تشکیلات گمرک را به عنوان زیرمجموعه ای از تشکیلات دارایی یا خزانه داری می داند و در نتیجه گمرک در کشورهای مختلف مسئول تحقق برخی از اهداف درآمدی (دولت) ، توزیعی، تخصیصی و حمایتی سیاستگذاری های مالی ملی به شمار می آید و در این چارچوب مسئول سرعت بخشیدن به امور، عقلایی نمودن نرخهای تعرفه و اعمال مالی، انطباق با شرایط تجاری بین الملل (به ویژه طرفهای تجاری، اعضای اتحادیه ها و سازمانهای منطقه ای، سازمانهای جهانی تجاری و...) می باشد. در انکتابد نیز علاوه بر آنکه به گمرک از جهت تسهیل و تسریع امور تجاری و افزایش کارآیی آن توجه شده - نرمافزارهای اسیکودا، دن فکت و رایدی آی را به همین منظور طراحی نموده است - از جهت تخفیف و حذف اعمال محدودکننده ی تجاری نیز مورد عنایت قرار گرفته است. در گات و سازمان تجارت جهانی با وجود ارتباط گمرک، با مباحث قرنطینه ها، بهداشت نباتات و حیوانات و انسان، امنیت، تسهیل ارزیابی چنین اعمالی زمانی به بهترین وجهی میسر است که گمرک بعدملی داشته باشد. در گات بحث تعرفه ها و سدهای غیر تعرفه ای و نهایتاً حذف آنها مطرح است و در دور اروگونه، تبدیل سدهای غیر تعرفه ای به تعرفه و نهایتاً تخفیف مجموع سدهای تعرفه ای و غیرتعرفه ای مطرح بود که در مراکش تصویب گردید. تحقق این مصوبات و مذاکرات



کارشناسی زمانی میسر است که گمرک در جایگاهی باشد که کارشناسان ملی و آشنا به مسائل گمرکی در آن حضور داشته باشند. گمرک در مذاکرات تعرفه‌ای و اعطای امتیازها مبادله و اتخاذ روشی که دربرگیرنده ی منافع طرفین باشد (چه روش کاهش خطی، چه روش فرمولی، چه روش کالا به کالا) نقش مهمی دارد. این نقش از جهت غنی کردن تصمیمات، بررسی آثار تصمیمات، تحقق دیدگاههای مالی، تخصیصی و حمایتی (به ویژه در جهان سوم) شاخص تر می باشد.

گفتار دوم: جایگاه گمرک در نظامهای اقتصادی دنیا

به طوری که اشاره گردید نظام گمرکی در تمام کشورهای جهان از عوامل متعددی متأثر می شود با این حال، در تمامی کشورهای جهان نظام گمرکی در چارچوب برنامه‌های کلان اقتصادی آنها عمل می نماید. بر این اساس، بررسی جایگاه گمرک در ساختارهای تشکیلاتی کلان دولتها، یک حقیقت قطعی را مبتنی بر تجارب علمی و عملی در سطح جهان آشکار می سازد و آن اینکه در اکثریت قریب به اتفاق کشورهای جهان گمرک از بعد تشکیلاتی، اکثراً تحت پوشش وزارت دارایی یا وزارت اقتصاد و دارایی و بعضاً به عنوان سازمانی مستقل عمل می کند.

گفتار سوم: جایگاه گمرک با توجه به شرح وظایف و مسؤولیتهای آن

تعیین جایگاه واقعی گمرک منوط به تعیین شرح وظایف و مسؤولیت های آن است. اما این وظایف و مسؤولیتها به نحو مصرح در مبانی قانونی گمرک مورد تصریح قرار نگرفته است، معذالک آنگونه که در گذشته اشاره شد وظیفه ی اصلی گمرک اخذ حقوق و عوارض گمرکی و سود بازرگانی و انجام تشریفات گمرکی به منظور واردات و صادرات و ترانزیت می باشد. اما علت اینکه گمرک پس از طی سیر تاریخ تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گرفته این است که هدف اصلی اخذ حقوق گمرکی و سود بازرگانی در کشور ما و در اکثر کشورها بیشتر جنبه ی درآمدی آن برای دولت بوده و به عنوان جزء عمده ی مالیاتهای غیرمستقیم یکی از محلهای کسب درآمد دولت می باشد. لذا گمرک تقریباً در تمامی کشورها



تحت اداره ی وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گرفته زیرا تنظیم و اجرای سیاستهای مالی و نظارت بر بودجه و هزینه‌های برعهده ی این وزارتخانه است. ماده ی یک قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی چنین مقرر می‌دارد: به منظور تنظیم سیاستهای اقتصادی و مالی کشور و ایجاد هماهنگی در امور مالی و اجرای سیاستهای مالی و تنظیم و اجرای برنامه همکاریهای اقتصادی و سرمایه‌گذاریهای مشترک با کشورهای خارجی وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل می‌شود. اما همانطور که اشاره شد در این راستا گمرک وظایف خود را در چارچوب مقررات صادرات و واردات انجام می‌دهد و نظارت بر اجرای این قانون نیز برعهده ی وزارت بازرگانی است و لذاست که گمرک در این راستا براساس بخشنامه‌ها و دستورالعملهای وزارت بازرگانی فعالیت می‌کند. اهم فعالیتهای وزارت بازرگانی و مسؤولیتهای آن براساس قانون تشکیل وزارت بازرگانی بدین شرح است:^۱ -تنظیم و اجرای سیاست‌ها، خطمشی‌ها و مقررات بازرگانی کشور؛

۲- تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرحهای توسعه بازرگانی داخلی و خارجی؛

۳- تهیه و تدوین نظامها و مقررات واردات و صادرات و نظارت بر اجرای آن با توجه به سیاست حمایت از تولیدات داخلی و حمایت از مصرف‌کننده؛

۴- تنظیم ضوابط و اجرای مقررات مربوط به تشویق صادرات؛ براین اساس مشاهده می‌شود که از مهمترین وظایف وزارت بازرگانی تدوین و اجرای سیاستها،

خطمشی‌ها و مقررات و برنامه و طرحهای توسعه بازرگانی در چارچوب همکاری با سایر وزارتخانه‌های مرتبط در کشور است و در کنار آن نظارت بر حسن اجرای مقررات صادرات و واردات به عهده ی وزارت بازرگانی است و در این بعد است که گمرکی با این وزارتخانه ارتباط می‌یابد. مع ذلک نباید تصور نمود که این ارتباط انحصاری است بلکه چنانچه گفته شد در بعد تهیه پیش‌نویس لایحه ی مقررات صادرات و واردات و جدول تعرفه گمرکی و آیین‌نامه ی اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات، کمیته ی دائمی مقررات

^۱ مجموعه قوانین، (۱۳۵۳)، قانون تأسیس وزارت بازرگانی: ص ۷۴.



صادرات و واردات فعالیت دارد که وزارت بازرگانی نیز در کنار سایر وزارتخانه‌ها نظیر راه و ترابری، نفت، امور خارجه، امور اقتصادی و دارایی، کشاورزی، صنعتی و معدنی و... دارای نماینده است و گمرک نیز در کنار سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی، اتاق بازرگانی و تعاون نماینده خود را دارد. در بعد سیاستگذاری بازرگانی نیز شورایی عالی صادرات غیرنفتی فعالیت دارد و حسب مورد نیز بر طبق مقررات گمرک، با سایر وزارتخانه‌ها و سازمانها ارتباط دارد.^۱ بر این اساس می‌توان گفت که گمرک در واقع تعهد انجام وظایفی را دارد که با سازمانها و وزارتخانه‌های متعدد و متفاوتی ارتباط دارند و بر این اساس گمرک تنها با سیاستهای بازرگانی کشور به معنای خاص آن درگیر نیست. بدین ترتیب می‌توان استنباط کرد که وابستگی گمرک منحصرأ به یکی از این سازمانها و وزارتخانه‌ها می‌تواند موجبات اختلال در کار گمرک را فراهم سازد. زیرا گمرک به یک مجموعه سیاستهای بازرگانی ارتباط دارد و نه به بازرگانی صرف، و بر این اساس بیشترین ارتباط گمرک یا وزارت امور اقتصادی و دارایی به لحاظ وظیفه‌ی اصلی آن یعنی اخذ حقوق گمرکی و سود بازرگانی انکارناپذیر است و ظاهراً در کشور ما نیز این امر مهمترین دلیل برای تبعیت گمرک از وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده است، نگرش به سهم درآمدهای ناشی از حقوق و عوارض گمرکی و سود بازرگانی در مجموعه‌ی مالیاتهای کشور نیز این امر را اثبات می‌کند

گفتار چهارم: ابعاد اقتصادی گمرک

گمرک سازمان مسؤول اجرای مالیات بر واردات و صادرات است و اگرچه در عمده‌ی کشورهای جهان سازمان یا وزارتخانه‌ای به نام دارایی مسؤول مالیات‌ها می‌باشد، لیکن گمرک بنا بر دلایلی به صورت واحدی مستقل عمل نموده که دلیل عمده‌ی تفکیک آن از وزارت دارایی (به عنوان یک سازمان مستقل اما زیرنظر) تفاوت در سیاستگذاری مالیات بر واردات و صادرات نسبت به مالیاتهای دیگر می‌باشد اصولاً. کلیه‌ی مالیاتها از جمله مالیات بر واردات و صادرات علاوه بر منبع درآمدی برای دولت داری سه اثر عمده و اساسی اقتصادی

^۱ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۸۹)، گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی، ص ۹۷.



یعنی اثر تخصیصی، اثر توزیعی و اثر حمایتی دارند، که اهمیت انواع مالیاتها از نقطه نظر ارتباط با این اثرات تفاوت می‌کند مثلاً. مالیات بر شرکتها اثر تخصیصی عمیقی دارد. در حالیکه مالیات بر مجموع درآمد اثر توزیعی عمده تری دارد. مالیاتها عامل جابجایی منابع بین بخشهای مختلف اقتصاد هستند که می‌توانند بهتر از هر ابزار دیگر اقتصادی این تأثیر را دقیقتر و عمیقتر به وجود آورند. از این نقطه نظر دولتها معمولاً به بعضی از انواع مالیاتها ابتدا از دیدگاه اثرات تخصیصی و حمایتی آن نگاه می‌کنند، سپس به اثرات دیگر مثل توزیع و درآمد دولت توجه می‌نمایند. مثلاً در دهه ی ۸۰ میلادی در اقتصاد امریکابه کارگیری سیاست مالیات بر شرکتها عمدتاً باعث ادامه ی رونق اقتصادی و افزایش در تولید ناخالص می‌شد.^۱ یکی از عمده ترین مالیات ها که از نقطه نظر اثرات جابجایی منابع، تخصیص و حمایت مورد توجه است، مالیات بر واردات و صادرات است. به خصوص دولتها از طریق مالیات بر واردات کنترل و محافظت از صنایع داخلی خود را اعمال می‌کنند. تقریباً در عمده کشورهای جهان ممنوعیت و سیاستهای خاصی برای حمایت از بخش کشاورزی اعمال می‌شود. همچنین برای صنایع به اصطلاح نوپا و یا نوزاد سیستم حمایتی از طریق اعمال نرخهای مالیات بر واردات و صادرات اعمال می‌شود. نرخها نباید آنقدر حمایتی باشند که نوزاد را همیشه در قنداق نگاه دارند یا جنبه ی حمایتی ضعیفی داشته باشند تا هرکس بتواند نوزاد قنداقی را قبل از پیدا کردن موقعیتی برای دفاع از بین ببرد. در نتیجه مالیات بر واردات و صادرات از نظر اثرات تخصیصی و حمایتی حساسیت زیادی دارند که اثرات سیاستگذاری آن کلیه بخشهای اقتصادی را دربرمی‌گیرد. واردات و صادرات کلیه بخشها مثل کشاورزی، صنعت و خدمات را متأثر می‌کند، به خصوص صنعت عمده ترین بخشی است که از سیاستهای گمرکی متأثر می‌شود. در هر حال تأثیرات بخش مالیاتها خود بحث جداگانه و گستردهای بوده که بررسی آن در این گزارش نمی‌گنجد. بنابراین در این قسمت بحث اقتصادی گمرک صرفاً از ابعاد کلان آن یعنی اثرات درآمدي و حمایتی آن دیده خواهد شد.

^۱ پژوهان، جمشید. (۱۳۸۳)، اقتصاد بخش عمومی، (تهران: دانشگاه تربیت مدرس، ص ۱۱۷).