

Legislative policy of Iran Customs Law and its damages

Vali Rostami¹, Ebrahim Naghdi Badi²

1. Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. vrostami@ut.ac.ir

2. PhD in Public Law, Kish International Campus of Tehran University, Tehran, Iran. naghdi7093@Gmail.com, (Corresponding author)

Date Received 2022/02/09

Date of correction 2022/05/18

Date of Release 2022/05/22

Abstract

The success of states in implementation of economic development programs and resistance to economic sanctions depends on the existence of an integrated policy in Customs law and Foreign Trade scope which indicates the importance of Customs law. Furthermore, it could be led to the implementation of general policy of resistance economy, this research attempts to provide a vision of legal damages of Iran legislative policy in the scope of Iran Customs law as well as specific suggestions to remove the existing damages. The main research question is that, how to evaluate legal damages of Iran legislative policy in Customs law scope. The results show that lack of an integrated and comprehensive legal policy in the Customs law is recognized. It's also the case that rules and related regulations exist in different segmentation and are isolated without following a comprehensive policy compiled or amended.

In order to remove of existing damages is to compile a comprehensive and integrated policy in Customs law scope and the law needs to be in corresponding with conditions and complexities in the country and all existing forms of the law. Finally, amendment of all Customs law related rules and regulations, on basis of compiled policy, apart from segmentation and isolated views and determination of single policy making source is essential.

Key words: Customs law, Customs, legislative policy, import and export

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

فصلنامه حقوق اداری

سال دهم، پاییز ۱۴۰۱، شماره ۳۲

مقاله علمی پژوهشی

سیاست تقنینی حقوق گمرکی ایران و آسیب های آن

ولی رستمی^۱، ابراهیم نقدی بادی^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۱/۲۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۲/۰۷

چکیده:

در بیان اهمیت حقوق گمرکی می‌توان گفت که موفقیت دولت‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و مقابله با بحران و تحریم های اقتصادی تا حدود زیادی به وجود یک سیاست هماهنگ و منسجم در حوزه حقوق گمرکی و بازرگانی خارجی آن کشور بستگی دارد. به همین منظور این تحقیق سعی می‌کند چشم‌اندازی از آسیب‌های حقوقی سیاست تقنینی ایران در حوزه حقوق گمرکی ارائه نماید و در نهایت برای رفع آسیب‌های موجود پیشنهاد مشخصی مطرح کند. بر همین اساس سؤال اصلی تحقیق عبارتست از اینکه آسیب‌های حقوقی سیاست تقنینی جمهوری اسلامی ایران در حوزه حقوق گمرکی چگونه ارزیابی می‌شود. در پاسخ به این سؤال در این تحقیق چنین نتیجه گرفته شده که آسیب اصلی سیاست تقنینی ایران، نبود یک سیاست جامع حقوقی و منسجم در حوزه حقوق گمرکی است و قوانین و مقررات حاکم بر این حوزه به صورت بخشی و جزیره‌ای و بدون تبعیت از سیاست واحد تدوین و یا اصلاح شده‌اند و برای رفع آسیب موجود مهم‌ترین اقدام، تدوین یک سیاست جامع و منسجم است که منطبق بر شرایط و پیچیدگی‌ها و تمامی حالات پیش رو باشد. در نهایت اصلاح کلیه قوانین و مقررات مرتبط براساس سیاست تدوین شده فارغ از نگاه‌های بخشی و جزیره‌ای و تعیین مرجعیت واحد سیاست‌گذاری، امری ضروری و لازم است.

واژگان کلیدی: حقوق گمرکی، گمرک، سیاست تقنینی، واردات و صادرات

۱. استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران. vrostami@ut.ac.ir

۲. دکترای حقوق عمومی، پردیس بین‌المللی کیش دانشگاه تهران، ایران؛ (نویسنده مسئول)؛

naghdi7093@Gmail.com

مقدمه

امروزه یکی از مهمترین بخش‌های اقتصاد هر کشور بخش تجارت خارجی و سیاست‌های مرتبط با امر واردات و صادرات و عبور است، تجارت خارجی نیز به صورت مستقیم متأثر از سیاست تقنینی حاکم بر حقوق گمرکی و قوانین و مقررات حاکم بر این بخش می‌باشد، از ابتدای انقلاب تاکنون نگاه به حوزه حقوق گمرکی و تجارت خارجی دارای تغییرات و تحولاتی بوده است و می‌بایست این حوزه جایگاه واقعی خود را بیابد و برای دستیابی به این مهم شناخت سیاست تقنینی موجود در کشور و آسیب‌های مترتب بر آن امری ضروری می‌باشد تا با بررسی آنها، نگاه مجددی به این حوزه صورت گیرد و مشکلات حاکم بر این حوزه مرتفع شود.

بنابراین برای شناخت بهتر موضوع، لازم است ابتدا مفاهیم حقوق گمرکی، سیاست تقنینی تبیین و سپس چالش‌ها و آسیب‌های آن بیان شود؛ همچنین به صورت مختصر به نقش و رسالت گمرک به عنوان یکی از سازمان‌های مسئول در این حوزه نیز پرداخته شود تا بهتر بتوان هدف مورد نظر در تحقیق نائل آیم چه اینکه سیاستگذاری در هر حوزه‌ای بویژه در عرصه مناسبات اقتصادی و اجتماعی دارای دو مرحله طراحی نظری و کاربست عملی می‌باشد که اغلب توسط دولت (به معنای عام کلمه) صورت می‌گیرد.

آنچه بخشی از واقعیت معاصر جامعه ایرانی به شمار می‌رود، ناکارآمدی سیاستگذاری‌ها در مرحله اجراست، یعنی مردم با سیاست‌هایی روبه رو می‌شوند که برخلاف آنچه در مرحله تقنین وعده داده می‌شود اجرا می‌شود اما از آنجایی که اغلب از منظر اجرایی به بررسی مساله پرداخته‌اند، راه‌حل‌های پیشنهادی‌شان نیز متوجه مجریان بوده است و چندان گره از مشکل سیاست‌گذاری باز نکرده است (برزگر، حسن‌زاده، ۱۳۹۵: ۵۲)، لیکن این تحقیق می‌کوشد با بررسی وضعیت و نتایج حاصل از اجرا با تمرکز بیشتر بر مرحله سیاست‌گذاری (مقام نظریه‌پردازی) به موضوع پرداخته شود. از این رو ابتدا از دریچه مأموریت گمرک به موضوع پرداخته می‌شود.

وظایف و مأموریت گمرک جمهوری اسلامی ایران در شرایط خاص اقتصادی کنونی و با عنایت به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بسیار فراتر از وظایفی نظیر تأمین درآمد و حمایت از صنایع و تولیدات داخلی بوده و طیف وسیعی از الزامات ملی و بین‌المللی را شامل می‌شود.

گمرک علاوه بر اینکه سومین منبع درآمدی کشور (پس از نفت و مالیات) بوده لیکن نقش تعیین‌کننده‌ای در رشد و توسعه اقتصادی کشور و مقابله با بحران‌ها و تحریم‌های ظالمانه اقتصادی بیگانگان با تمهیدات لازم برای تسهیل امور تجاری، تشویق صادرات و گسترش عبور کالا، تسهیل فرایندهای گمرکی دارا می‌باشد.

نظارت بر ورود و صدور و عبور کالا از حیث حفظ و صیانت از سلامت جامعه (فرهنگی، بهداشتی، ایمنی، قرنطینه‌ای و...) رعایت حقوق مصرف‌کننده (پیشگیری از ورود و صدور کالای تقلبی و جعلی و...) تولیدکننده (حقوق مالکیت فکری و...) و همکاری جهت تأمین رقابت سالم و جلوگیری از برقراری انحصار در حوزه واردات و صادرات، را نیز برعهده دارد که مشخص می‌شود گمرک با دو وظیفه ورسالت به ظاهر متباین و متضاد روبرو می‌باشد (معمارنژاد، شیری، ۱۳۹۲:۱۲۲). از یک سو وظیفه تسهیل تجارت و تسهیل ورود و خروج کالا و کاهش زمان و فرایندهای مرتبط با ترخیص را داراست و از سوی دیگر وظیفه کنترلی و نظارتی سنگینی را نیز داراست که می‌بایست با تدوین الگویی مطلوب و کارآمد بومی برآمده از فرهنگ اقتصاد مقاومتی و الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت و همسو با قواعد بین‌المللی، راهبرد و سیاست حرکت صحیح در حوزه تقنینی مرتبط با حقوق گمرکی مشخص و هم راستا با سایر سازمان‌ها و نهاد های مسئول در حرکت صحیح اقتصاد کشور به سوی اهداف عالی تعیین شده ایفای نقش نماید.

گمرک جمهوری اسلامی ایران در جهت تسهیل تجارت و بهبود کیفیت فضای کسب و کار و انجام وظایف و رسالت خود با چالش‌های محیطی داخلی و خارجی متعددی مواجه بوده است که یکی از این چالش‌های درونی، چالش سیاست‌های تقنینی کشور و قوانین و مقررات مرتبط با حوزه امور گمرکی و می‌باشد. (معمارنژاد، شیری، ۱۳۹۲:۱۲۳).

برهمن اساس و از آنجایی که ضرورت دارد سیاست تقنینی ایران در حوزه امور گمرکی (واردات، صادرات، عبور خارجی، ورود موقت، مبادلات مرزی ...) مورد نقد و تحلیل قرار گیرد تا مشخص شود قانونگذار و متولیان امر تقنین در این حوزه از سیاست واحد یا منسجمی پیروی کرده‌اند یا اینکه بدون داشتن یک سیاست واحد و به صورت بخشی و جزیره‌ای و در مقاطع مختلف با رویکرد متفاوتی به این مهم پرداخته شده است. بر همین اساس فرضیه اصلی نیز چنین بیان شده که نبود یک سیاست جامع حقوقی و منسجم و همگن در حوزه حقوق گمرکی (قوانین و مقررات حاکم بر تجارت خارجی، واردات و صادرات، ترانزیت، امور گمرکی و...) مشهود است و قوانین و مقررات مرتبط به صورت بخشی و جزیره‌ای و بدون تبعیت از سیاست واحد تدوین و یا اصلاح شده‌اند.

برای اینکه موضوع تحقیق و حدود و ثغور آن مشخص گردد باید گفت که این تحقیق در حوزه، سیاست تقنینی انجام می‌گیرد و در این تحقیق سخن از «حقوق گمرکی» به میان آمده است و منظور از حقوق گمرکی در این تحقیق حقوق گمرکی مذکور در بند «د» ماده ۱ قانون امور گمرکی که معادل ۴ درصد ارزش گمرکی کالا که بر ورود کالا تعلق می‌گیرد نیست، بلکه مجموعه قوانین و مقررات اعم از آیین‌نامه‌های اجرایی است که نظارت یا اجرای آن‌ها برعهده گمرک محول شده است یا به عبارتی مجموعه قوانین و مقرراتی است که بر امر واردات، صادرات، عبور کالا و رویه‌های گمرکی حاکم می‌باشد و در بند «گ» ماده ۱ قانون امور گمرکی از آن به‌عنوان مقررات گمرکی تعریف شده است.

در این تحقیق ابتدا مفهوم حقوق گمرکی و سیاست تقنینی مورد بحث قرار می‌گیرد. در ادامه سیاست تقنینی ایران در حوزه حقوق گمرکی و آسیب‌های سیاست تقنینی ایران در حوزه حقوق گمرکی بیان می‌شود و در پایان به نتیجه‌گیری پرداخته می‌شود.

۱. مفهوم حقوق گمرکی

مفهوم حقوق گمرکی موردنظر در این تحقیق به‌عنوان یکی از زیرشاخه‌های حقوق عمومی اقتصادی (حقوق عمومی) مطرح و مورد بحث می‌باشد که قبل از پرداختن به حقوق گمرکی در ابتدا توضیح مختصری در خصوص رشته حقوق اقتصادی مورد بحث قرار می‌گیرد. ابتدا رشته حقوق اقتصادی در دهه هفتاد میلادی با توجه به مداخلات اقتصادی دولت شکل گرفت، و به تدریج با توجه به گسترش مداخله‌گری دولت در دهه هفتاد و هشتاد میلادی و غلبه جنبه قواعد حقوق عمومی این رشته، عنوان حقوق عمومی اقتصادی جایگزین حقوق اقتصادی شد. (زارعی، مؤذنی، ۱۳۹۱: ۴۵۸).

مداخله قوای عمومی (اعم از قوه مجریه، مقننه و قوه قضاییه) در حوزه اقتصادی بازرگانی در طول قرن بیستم، به شکل جدی موضوع توجه نظام هنجاری (نظام حقوقی) قرار گرفته است و نظام هنجاری درصدد است این مداخله را در چارچوب مشخصی قرار دهد که این موضوع محور اصلی رشته حقوق عمومی اقتصادی است. (زارعی، مؤذنی، ۱۳۹۱: ۴۲۷).

در ادبیات حقوقی ایران، یکی از نویسندگان حقوق عمومی اقتصادی را یافتن مبنای حقوقی بر مداخله دولت در اقتصاد می‌دانند. در منبع دیگری از این نویسنده، مقررات اقتصادی در مفهوم کلی به مجموعه مقررات و سازوکارهای نظارتی اطلاق می‌شود که

توسط دولت به منظور جهت دادن، محدود کردن یا تغییر رفتار اقتصادی افراد و کنشگران بازار اعمال می‌شود (باقری، ۱۳۸۵:۵۴).

یکی از نویسندگان، حقوق عمومی اقتصادی اشخاص اداری به وسیله ابزارهای حقوقی (زارعی، سیاست‌ها و تدابیر اقتصادی اشخاص اداری به وسیله ابزارهای حقوقی (زارعی، مؤذنی، ۱۳۹۱:۴۲۸) که با به کارگیری ابزارهای حقوقی باید گفت که رویکرد این رشته کاملاً حقوقی است؛ زیرا ابزارهای حقوقی در واقع تنوعی از مقررات و اعمال حقوقی را به همراه دارد مانند قانون، اساسنامه نهادهای عمومی، تدابیر فردی مقامات عمومی، اعمال مختلط (مشارکت بخش دولتی، خصوصی در یک فعالیت اقتصادی) اسناد چشم‌انداز، مذاکرات، قراردادهای، نظریات، اعمال اجرایی و حتی سکوت مقامات عمومی و... که این منابع حقوقی گسترده به طیف وسیعی از مراجع صدور قوانین و مقررات نیز می‌انجامد، مثل خط‌مشی‌ها و مصوبات اتحادیه‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، اتحادیه اروپا، دولت‌ها و نهادهای محلی و ... (Linotte D.et Romi, 2006:25) و سیاست‌های اقتصادی (Police Economique)، همان مداخلاتی است که توسط نهادهای عمومی برای تأمین منافع اقتصادی کلان به عمل می‌آید.

خاطر نشان می‌سازد که سیاست تقنینی ایران در حوزه حقوق گمرکی نیز در طول دوره‌های مختلف بسته به نوع مداخلات قوای عمومی و تحول در نظارت قضایی بر اعمال موضوع حقوق عمومی اقتصادی که حقوق گمرکی به عنوان زیرشاخه این رشته محسوب می‌شود بی‌تأثیر نبوده، بلکه به صورت مستقیم با تدوین سیاست‌ها و مقررات اقتصادی، محدودیت‌های واردات، صادرات و ترانزیت در ارتباط بوده است و بنابراین عناصر سه‌گانه ابزارهای حقوقی، سیاست‌های اقتصادی و اشخاص اداری در حوزه سیاست حقوق گمرکی نیز قابل توجه و تأثیرگذار هستند. بنابراین منظور از حقوق گمرکی در این تحقیق را بدین نحو تعریف کرد. سیاست‌های بازرگانی و تدابیر گمرکی (ممنوعیت‌ها، محدودیت‌ها، معافیت‌ها و تسهیلات) اشخاص اداری که به وسیله ابزارهای حقوقی (مجموعه‌ای از مقررات و اعمال حقوقی مانند قانون، اساسنامه، مصوبات و تصمیمات هیأت وزیران و مراجع ذیصلاح قانونی اسناد چشم‌انداز و...) به اجراء در می‌آید.

بنابراین حقوق گمرکی در این تحقیق را نباید با حقوق گمرکی مذکور در بند «د» ماده ۱ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی و تبصره ۲ ماده ۷ قانون مقررات صادرات و واردات مصوب ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی که به‌عنوان یکی از

سیاست تقنینی حقوق گمرکی ایران و آسیب های آن ۱۴۳

اجزای تشکیل دهنده حقوق ورودی است که توسط گمرک وصول می شود و درصدی از ارزش کالا را شامل می شود اشتباه گرفت.

۲. سیاست تقنینی

سیاستگذاری فرآیندی است که در نظام های حکومتی در جوامع مختلف، شکلی خاص و ماهیتی ویژه دارد. از این رو، ماهیت این سیاستگذاری تابعی است از روند امور، چرخه و ساخت قدرت در آن جامعه. جدا از مسئله ساخت قدرت در هر نظام سیاسی، شیوه اتخاذ سیاست های جزئی و کلان نیز بر ماهیت این سیاستگذاری ها تأثیر می گذارد. از سوی دیگر نیز ماهیت موضوع مورد توجه برای سیاستگذاری نیز بر شیوه های سیاستگذاری جزئی و کلان تأثیر می گذارد. بنابراین در صورتی که شیوه های عقلانی و مناسبی در درون یک نظام سیاستگذاری واحد، یکپارچه و دارای حد بالایی از انسجام به کار گرفته شوند و چنانچه سیاست ها و رویه های هر کدام از نهادها و قوای حکومتی، در چارچوب استراتژی نظام سیاسی حاکم بر کشور در حوزه های مختلف، سندهای راهبردی کشور و سیاست های کلی نظام سیاسی صورت گیرد، تداوم رویه ای در نهادها به وجود آمده و نظام سیاسی، حد بالایی از کارایی را از خود نشان می دهد. (عطار، خواجه نایینی، ۱۳۹۴: ۲)

سیاستی می تواند در حوزه اجرا موفق باشد که در زمان تقنین دارای عقلانیت چهارگانه اقتصادی، سیاسی، قانونی و حرفه ای باشد که منظور از عقلانیت در این تحقیق برگرفته از آرای ایگنیس اسنلن (Ignacesnellen) محقق برجسته مدیریت دولتی است که به صورت ترکیبی از ابعاد چهارگانه اقتصادی، سیاسی، قانونی و حرفه ای در سیاستگذاری به کار می رود، سیاستگذاری عقلانی شامل آن دسته از سیاست هایی است که در چارچوب عقلانیت چهارگانه بگنجد مشروط براینکه رعایت یک نوع عقلانیت در سیاستگذاری به تضعیف یا تحذیف دیگر ابعاد عقلانیت نیانجامد؛ زیرا آن ترکیب عقلانیت برای اجرای موفق سیاست های تدوین شده مناسب تشخیص داده شده است. (برزگر، حسن زاده، ۱۳۹۵: ۵۳).

در خصوص مفهوم روند سیاستگذاری، چارلز لیند بلوم، چنین بیان می کند: «ابتدا یک مشکل مورد ارزیابی و تجسس قرار می گیرد، بعد اهداف مورد شناسایی و توجه قرار گرفته و در نهایت سیاست خاصی اتخاذ می شود» (Lindblom 1968:4) به عبارت دیگر منظور از روند سیاستگذاری، تدارک پیشنهادها و طرح مختلف در زمینه مشکل یا مسئله ای خاص و ارائه پیشنهادی برای تصویب با در نظر گرفتن آلترناتیوهای پیشنهادی و

سپس اجرای آن طرح است. نظارت بر اجرای طرح مربوطه و تعدیل کاستی‌های آن، آخرین مرحله از روند سیاستگذاری را تشکیل می‌دهد. (عطار، خواجه نایینی، ۱۳۹۴: ۲ و ۳).

در روند سیاستگذاری، سیاست‌گذاران هم به اتخاذ سیاست خاصی می‌پردازند و هم تصمیمات خاصی را اتخاذ می‌کنند؛ اما این دو مفهوم به هیچ‌وجه با یکدیگر مترادف نیستند. تصمیم‌سازی یا اخذ تصمیم (Decision making)، اتخاذ راه حل یا رویکردی در ارتباط با پدیده‌ای موردی و مقطعی (کوتاه‌مدت و روزمره) است. اما سیاستگذاری، همچون بنیانی برای تصمیم‌گیری‌های بعدی محسوب می‌شود. گاهی از مواقع، این سیاستگذاری (مخصوصاً کلان) می‌تواند به صورت قانون مورد تصویب نمایندگان مجلس قرار گیرد. به عبارت دیگر این‌گونه سیاستگذاری‌ها، با تعریف اهداف موجود در عرصه خاصی، چارچوب‌های لازم را برای سیاستگذاری‌های کوتاه‌مدت‌تر و در نهایت تصمیم‌گیری‌ها فراهم می‌آورند (عطار، خواجه نایینی، ۱۳۹۴: ۳) که منظور ما در این تحقیق از سیاست تقنینی، مورد اشاره در تعریف اخیر می‌باشد که با اتخاذ تصمیم موردی و کوتاه‌مدت متفاوت می‌باشد.

۳. سیاست تقنینی حقوق گمرکی ایران در قوانین موضوعه (قانون امور گمرکی و قوانین مرتبط)

برای درک سیاست گمرکی ایران ابتدا می‌بایست سیاست‌های مقرر در قانون امور گمرکی مورد بحث و بررسی قرار گیرد که سیاست گمرکی ایران در حوزه قوانین و مقررات ناظر بر ورود و صدور کالا و کنترل‌ها و محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مرتبط با این حوزه، تسهیل تجارت، وصول درآمدهای دولت و توسعه اقتصادی و تحقق اقتصاد مقاومتی قابل بحث می‌باشد.

در ماده ۲ قانون امورگمرکی مصوب ۱۳۹۰، گمرک جمهوری اسلامی ایران، سازمانی دولتی تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی است که به عنوان مرزبان اقتصادی کشور نقش محوری و هماهنگ کننده را در مبادی ورودی و خروجی کشور دارد و مسئول اعمال حاکمیت دولت در اجرای قانون امورگمرکی و سایر قوانین و مقررات مربوط به صادرات و واردات و عبور (ترانزیت) کالا و وصول حقوق ورودی و عوارض گمرکی و مالیات‌های مربوطه و الزامات فنی و تسهیل تجارت است.

در ماده ۳ قانون مزبور وظایف و اختیارات گمرک ایران در ۲۲ بند بیان شده است که برخی از این وظایف عبارتند از اعمال سیاست‌های دولت در زمینه صادرات و واردات و عبور کالا، تشخیص و وصول حقوق ورودی و سایر وجوه قابل وصول قانونی توسط گمرک ایران، کنترل و نظارت بر امور عبور کالا از قلمرو کشور اعمال مقررات گمرکی درباره معافیت‌ها و ممنوعیت‌ها در بخش صادرات قطعی، صادرات موقت، واردات قطعی، واردات موقت، کران‌بری، عبور داخلی کالا، انتقالی، معاملات پایانه‌ی مرزی، فروشگاه‌های آزاد، بسته‌ها و پیک‌های سیاسی و پست بین‌الملل و...

هرچند رویه‌های گمرکی در ایران متنوع است؛ لیکن این رویه‌ها را می‌توان در سه حوزه صادرات، واردات و عبور (ترانزیت) طبقه‌بندی کرد.

در حوزه صادرات که در قوانین مختلف از جمله قانون مقررات صادرات و واردات مصوب ۱۳۷۲ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰، قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری و صنعتی، قوانین برنامه پنج ساله، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ و... قانونگذار با پیش‌بینی ابزارهایی نظیر معافیت‌های مالیاتی، تسهیل فرآیند صادرات، مشوق‌های مالی و تسهیلات متنوع توسعه صادرات غیرنفتی و مولد را دنبال می‌نماید تا ضمن ایجاد اشتغال مولد، ارز واحدهای تولیدی و موردنیاز برای تکنولوژی و تولید کالاهای با کیفیت و رقابت‌پذیر را فراهم نماید.

صادرات در هر کشوری از اهمیت قابل توجهی در اقتصاد آن کشور برخوردار می‌باشد و مقام معظم رهبری در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ابلاغی سال ۱۳۹۲، در بند ۱۰ به موضوع صادرات و حمایت همه‌جانبه از صادرات کالاها و خدمات به‌ویژه تسهیل مقررات و گسترش مشوق‌های لازم و ایجاد ثبات رویه و مقررات در مورد صادرات تصریح نمودند که مرتبط با حوزه حقوق گمرکی می‌باشد.

در حوزه واردات علاوه بر تأمین نیاز جامعه و بازار داخلی و به موازات آن حمایت از تولیدات داخلی و کسب درآمدهای گمرکی با وضع تعرفه منطقی و متناسب، حمایت از جامعه در جلوگیری از ورود کالاهای جعلی، تقلبی قاچاق غیراستاندارد و غیربهداشتی جهت صیانت و حفاظت از جامعه و حفظ رقابت اقتصادی نیز می‌باشد که در این حوزه با سیاست‌گذاری مناسب در وضع تعرفه‌های مؤثر و منطقی، کنترل و نظارت بهینه و مؤثر بر کالای ورودی و تعیین تعرفه و ارزش کالای ورودی و مدیریت بر واردات و محدودیت‌های تعرفه‌ای لازم در این حوزه و شفافیت گردش کالا و ارز به اهداف پیش‌بینی

شده رسید که نقش و رسالت گمرک و سیاست‌های تقنینی در حوزه حقوق گمرکی نقش و تأثیر بسزایی دارد.

در حوزه عبور خارجی (ترانزیت) هدف استفاده از مزیت‌های جغرافیایی کشور برای افزایش ترانزیت است که با تسهیل مقررات و گسترش خدمات تجارت خارجی و ترانزیت و زیرساخت‌های موردنیاز که در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (که در ذیل بند ۱۰ اشاره شده) با سیاستگذاری دقیق و هماهنگ و برنامه‌ریزی مناسب دست یافتنی می‌باشد. بنابراین همچنانکه در اهداف و رسالت گمرک به‌عنوان مرزبان اقتصادی کشور نام برده شده است، حقوق گمرکی در ایران می‌بایست در بردارنده ۲ اصل مهم است: نخست تسهیل تجارت و تشویق صادرات و گسترش عبور کالا و دوم اجرای دقیق قوانین و مقررات مرتبط با واردات و صادرات و عبور و پیشگیری و مبارزه با تخلفات و قاچاق و نظارت بر ورود و خروج کالا در ابعاد مختلف.

برقراری تعادل میان این دو اصل و موضوع را می‌توان اصلی‌ترین ویژگی سیاست گمرکی ایران دانست، هرچند رسالت و وظایفی که از گمرک انتظار می‌رود ممکن است در هر کشوری با توجه به شرایط و مقتضیات سیاسی، اقتصادی و فرهنگی اندکی متفاوت به نظر برسد، لیکن با توجه به اینکه جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از اعضای سازمان جهانی گمرک (WCO) بوده و این سازمان با توجه به تجربیات کشورهای عضو، هر ساله با توجه به پیشرفت جوامع و تغییر رویکردها توصیه‌ها و استانداردهای جدیدی را در قالب کنوانسیون‌ها و استانداردها اعلام می‌نماید که با توجه به تحولات سال‌های گذشته، به تدریج نقش گمرکات و مقررات حاکم بر آنها از رویکرد سنتی و قدیمی خود که همانا مسؤل وصول عایدات و درآمدهای دولت بوده‌اند فاصله گرفته و این وظیفه در اغلب کشورها به جای وصول در زمان ورود کالا به زمان توزیع و یا عرضه در قالب مالیات‌ها محول شده است، لیکن در مقابل رویکرد و نقش نظارتی و کنترلی گمرکات بیشتر مورد توجه قرار گرفته است که با این رویکرد هم اصل تسهیل تجارت و هم نظارت و کنترل در کنار هم مورد توجه قرار می‌گیرد که جمهوری اسلامی ایران نیز از این تحولات مستثنی نبوده و با تصویب قانون امور گمرکی در سال ۱۳۹۰ با تأثیرپذیری از تحولات جهانی و رویکرد سازمان‌های بین‌المللی از جمله سازمان جهانی گمرک و کنوانسیون‌های بین‌المللی از جمله کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو به این مهم روی آورده است، لیکن در کنار توجه بیش از پیش به امر نظارت و کنترل و اعمال مقررات، با توجه به نقص و خلاء در کنترل بهینه در سطح عرضه و فروش و اخذ مالیات در آخرین

مرحله، همچنان وصول درآمدهای گمرکی در زمان ورود کالا به کشور پررنگ باقی مانده است و حتی با تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده علاوه بر وصول حقوق ورودی، اخذ مالیات بر ارزش افزوده کالاهای وارداتی و نیز مالیات بر درآمد کالاهایی که توسط غیرفعالان اقتصادی مجاز وارد می شود نیز بر عهده گمرک قرار داده شده است که مسؤولیت و رسالت گمرک را دو چندان نموده است، ولی در کشورهای توسعه یافته که حقوق ورودی نقش عمده ای در درآمد ملی ندارد و اتکا بر آن کمتر است، تمرکز بیشتر گمرک بر تجارت آسان و هماهنگ، حفاظت مرزی با تأکید بر نظارت و کنترل بر ورود و صدور کالاهای ممنوع یا مشروط حمایت از میراث فرهنگی و اجرای قوانین حمایت از مالکیت فکری است که این موضوعات از موافقتنامه تجارت آزاد ناشی می شود و با این وجود گرایش فعلی نسبت به تجارت آزاد جهانی و شدت یافتن جریانات اخیر تروریسم بین المللی و جنگ های اقتصادی بین کشورها امنیت مرزی و توجه ویژه به گمرکات در میان تمام نظام های اقتصادی به یک اولویت تبدیل کرده است (Widdow son, David, 2007:32). که در این زمینه می توانیم به سیاست گمرکی کشور روسیه اشاره نماییم که دارای چهار ویژگی می باشد و در قوانین و مقررات مربوطه این چهارمشخصه ملاحظه می شود:

۱- عوارض گمرکی پایین در زمینه واردات تجهیزات فنی

۲- فرآیند ساده ترخیص گمرکی

۳- کنترل دقیق گمرکی پس از ترخیص کالا

۴- توسعه همگرایی گمرکی در میان کشورهای مستقل مشترک المنافع.

(http://customs.ru/special/tk_en/6).

این درحالیست که در کشور ما بیشترین کنترل ها ناظر بر قبل از ترخیص و خروج کالا از گمرک و از زمان ثبت سفارش تا خروج از اماکن گمرکی متمرکز می باشد.

گمرک جمهوری اسلامی ایران در مسیر تحقق سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی به خصوص در این مقطع حساس که دشمنان نظام و انقلاب اسلامی پس از ناکامی در جنگ نظامی، جنگ نرم و جنگ سایبری، اعمال فشار و تحریم های اقتصادی هوشمند و فلج کننده و در سال های اخیر نیز جنگ تمام عیار اقتصادی را در مقابله با ملت و نظام اسلامی درپیش گرفته اند، دارای نقش ها، کارکردها و ویژگی های زیر است که در پرتو همت، کار و مدیریت جهادی و تدوین سیاست منسجم گمرکی و قوانین و مقررات

هم‌راستا با سیاست‌های کلان قابل تحقق می‌باشد (نقشه راه تحقق اقتصاد مقاومتی در گمرک ج.ا.ایران، ۱۳۹۵: ۲۵-۱۳).

بنابراین گمرک می‌تواند با بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت‌های شرکت‌های دانش بنیان ملی و فناوری‌های نوین، ارتقای سطح تعامل و همکاری با سازمان‌های هم‌جوار، منطقه‌ای و بین‌المللی گمرکی، چابک‌سازی و نوسازی مستمر ساختار و تشکیلات اصلاح قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های مخل و مزاحم در این حوزه، ظرفیت‌سازی و استانداردسازی فرآیندها و تسهیل تشریفات گمرکی به‌عنوان مرزبان اقتصادی و مسؤول اعمال حاکمیت دولت در تسهیل تجارت خارجی نقش پیشرو و مؤثر در تحقق سیاست‌های کلی اقتصادی مقاومتی، حمایت از تولید ملی و تسهیل و گسترش صادرات و ترانزیت، گردشگری و افزایش جذب سرمایه‌گذاری خارجی و رفع موانع تجاری و گمرکی فراروی فعالان اقتصادی بخش صنعت و تجارت ایفاء نماید که در این زمینه در راستای همسو بودن سیاست‌های تقنینی در حوزه حقوق گمرکی با این تحولات و رسالت ذکر شده و نیز اصلاح قوانین و مقررات غیرهمسو، از نقش و تأثیر بسزایی برخوردار باشد و تا زمانی که بستر این اقدامات که همان همسو نمودن سیاست‌ها و یکپارچه‌سازی قوانین و مقررات با اهداف پیش‌بینی شده فراهم نشود رسیدن به اهداف پیش‌بینی شده قابل دستیابی نخواهد بود.

۴. آسیب‌های سیاست تقنینی ایران در حوزه حقوق گمرکی

سیاست تقنینی ایران در حوزه حقوق گمرکی همانند سایر حوزه‌های دیگر دارای آسیب‌هایی می‌باشد که در این راستا برخی آسیب‌ها، عمومی و یا عبارتی مشترک با سایر حوزه‌های سیاست‌گذاری و برخی دیگر اختصاصی حوزه حقوق گمرکی هستند که در زیر به تشریح آن‌ها می‌پردازیم:

یکی از آسیب‌هایی که می‌توان به‌عنوان آسیب سیاست تقنینی ایران در این حوزه نام برد که مشترک با سایر حوزه‌ها می‌باشد، نظام حقوقی غیر منسجم و با کارآمدی ضعیف یا ناکارآمد در نظام سیاست‌گذاری نام برد.

نظام حقوقی یک کشور، بخشی از محیط سیاست‌گذاری را فراهم می‌کند با وجود آنکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صراحتاً از «تفکیک قوا» سخنی به میان نیامده است (که این خود اشکالات و پیامدهای حقوقی خاصی دارد) اما قید «استقلال قوا از یکدیگر» مبین نوعی تقسیم حوزه قدرت است، به علاوه روح حاکم بر اصول قانون

اساسی، بخش‌بندی مسئولیت‌های هر قوه و دامنه انفکاک آنها از یکدیگر بدانیم تا اصل تفکیک، مسئله تفکیک و استقلال قوا از نظر حقوق اساسی لازم و ملزوم و علت و معلولند و اگر استقلال در بطن تفکیک قوا تعبیه نشود و یا عملاً رعایت نگردد تداخل بی‌رویه و غیر قانونی در امور و اختیارات یکدیگر حاصل شود در اداره کشور اخلاص بوجود می‌آید (جعفری ندوشن، ۱۳۸۳: ۳۵ و ۳۶)

اما قطع نظر از نوع تفکیک قوا، آنچه تأثیرات زیادی بر عملکرد نظام سیاست‌گذاری در ایران بر جای گذاشته است «تعامل و همکاری میان قوا» است. قانون اساسی به‌طور کلی در خصوص همکاری و تعامل میان قوا و بسیاری از نهادهای سیاست‌گذار در کشور ساکت است و اصل یا اصولی را مستقیماً بر این موضوع اختصاص نداده است. سکوت قانون اساسی در این زمینه، باعث ابهام در نوع همکاری میان نهادها برای استقرار یک نظام سیاست‌گذاری منسجم و هماهنگ شده است و از طرفی دیگر تداخل عملکردها و سیاست‌ها در برخی موارد را فراهم نموده است. (عطاری، خواجه نایینی، ۱۳۹۴: ۶ و ۵).

در این راستا در حوزه حقوق گمرکی می‌توان اذعان نمود به جهت مشخص نبودن محدوده و دامنه همکاری قوا و نهادهای تصمیم‌گیر در سیاست‌گذاری و قانونگذاری در حوزه حقوق گمرکی علاوه بر عدم شکل‌گیری یک سیاست یکپارچه و منسجم، موجبات تداخل امور و حتی باعث چالش‌هایی در این زمینه شده است که برای نمونه می‌توان به نبود یک سیاست تقنینی واحد و منسجم در ارتباط با حوزه تجارت خارجی و حقوق گمرکی در قوانین موضوعه از جمله قانون امور گمرکی و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و سایر قوانین مرتبط و نیز مصوبات سایر نهادها و مراجع تصمیم‌گیر در این حوزه نام برد.

یکی دیگر از آسیب‌هایی که در زمینه شناخته شده است و بعضاً با برخی حوزه‌های دیگر نیز مشترک باشد، آسیب نارسایی‌های منطقی حاکم بر فرآیند سیاست‌گذاری در حوزه حقوق گمرکی، همچون «بخشی‌نگری» «کوته‌نگری» یا رادیکالیسم و گردش ناگهانی در سیاست‌هاست که روند دست‌یابی به اهداف را به شدت تضعیف کرده است که در این زمینه می‌توان تفاوت سیاست‌های حاکم بر قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ و در حوزه حقوق گمرکی و فرآیند واردات و صادرات و سیاست‌های اتخاذ شده در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ و نیز دیگر قوانین مرتبط با این حوزه نظیر قانون حمل و نقل و عبور کالا از قلمرو جمهوری اسلامی ایران و قانون ساماندهی مبادلات مرزی و قانون مقررات صادرات و واردات را نام برد.

این آسیب می‌تواند ناشی از عوامل مختلفی باشد که یکی از مهم‌ترین علت‌های آن در عدم انتظام در سیاست‌گذاری است. چه اینکه وضعیت ساختار وزارتخانه‌های کشور به‌گونه‌ای است که انرژی و منابع خود را تا حدود زیادی معطوف به مسؤولیت‌های تصدی‌گری و اداره امور شرکت‌ها و سازمان‌های اجرایی زیرمجموعه خود کرده و بخش‌هایی که مسئولیت سیاست‌گذاری را بر عهده دارند، نحیف‌ترین بخش‌های وزارتخانه‌ها محسوب می‌شوند یا اساساً فاقد بخشی مستقل در این زمینه هستند. در واقع ساختار وزارتخانه‌های کشور بیش از آن که در ستاد، خود را با ماهیت و مأموریت‌هایی سیاست‌گذارانه برای تدوین استراتژی ملی، برنامه‌ریزی، نظارت و هم سو کردن منافع خصوصی با منافع ملی تعریف کرده باشند، شباهتی به یک ابرشرکت مادر دارند. از طرفی این ساختار وزارتخانه‌ای (مبتنی بر تکنوکراسی) خطر بخشی‌گرایی مطلق را نیز می‌تواند در پی داشته باشد. (عطار، خواجه نایینی، ۱۳۹۴: ۱۴).

این عدم انتظام در سیاست‌گذاری باعث شده سیاست‌گذاری در حوزه حقوق گمرکی در ایران تقریباً در تمامی بخش‌ها به شکل قطعه‌قطعه و جزیره‌ای شکل بگیرد و هر یک از سازمان‌ها و نهادهایی که مسئولیت انجام فرایندی را در مراحل تجارت خارجی برعهده دارد خود را به صورت جزیره‌ای و بدون دنبال کردن سیاست واحد در راستای اهداف سازمانی خود برنامه‌ریزی و مقررات‌گذاری نماید که باعث شده التزام روش‌مند اندکی در روابط سلسله‌مراتبی میان «چشم‌انداز»، «استراتژی و برنامه توسعه»، «برنامه عملیاتی» و «بودجه» و قوانین و مقررات وجود داشته باشد و عملاً اجرای سیاست‌های کلی را با چالش مواجه می‌نماید.

انقطاع میان سند چشم‌انداز، برنامه‌های توسعه و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی بودجه‌های سالانه دولت و قوانین و مقررات مصوب مرتبط با حوزه حقوق گمرکی یکی از نمونه‌های انقطاع میان مراحل مختلف سیاست‌گذاری و عدم پیوستگی در این زمینه است.

آسیب دیگری که در این حوزه می‌توان بدان اشاره نمود، نبود متولی مشخص و مرجعیت سیاست‌گذاری در حوزه حقوق گمرکی می‌باشد چه اینکه سیاست‌ها به شدت متأثر از برداشت‌های شکل گرفته از واقعیت است که آن را مرجعیت می‌نامند. مرجعیت ارائه‌کننده تصاویری است از واقعیت که مبنای سیاست‌گذاری واقع می‌شود (وحید ۱۳۸۶؛ ۳۰۲) یکی از مشکلات بزرگ نظام سیاست‌گذاری عمومی در ایران که در حوزه حقوق گمرکی نیز نمایان و آشکار است، فقدان هماهنگی میان مرجعیت‌های

بخشی و مرجعیت کلان است. دست‌یابی به یک فرآیند سیاست‌گذاری مناسب مستلزم هماهنگی بخش‌های مختلف در مرجعیت است و اساساً در حوزه بازرگانی خارجی و حقوق گمرکی یک مرجع به‌عنوان مسؤول هماهنگ کننده تاکنون یا وجود نداشته یا توجه به تعدد مراجع تصمیم‌گیر در امور حوزه تاکنون این مرجعیت شکل واقعی نگرفته است. در نبود ساختارهای تعریف شده متولی سیاست‌گذاری، عوامل و نیروهای ذی‌نفع فراوانی فرصت تأثیرگذاری در این زمینه پیدا می‌کنند و در شرایط ضعف و نقصان فرآیندهای ارزیابی، توانایی کنترل عوامل انحرافی که به انحراف سیاست‌ها از مسیر تأمین کننده منافع ملی دامن می‌زنند، بسیار محدود خواهد بود؛ بنابراین باید توجه کرد که نبود مرجع سیاست‌گذاری عمومی هرگز به معنی نبود سیاست‌گذار یا نبود سیاست‌گذاری عمومی نیست، بلکه به معنی بالا رفتن امکان انتخاب رویکردهای مبتنی بر روزمرگی، کوتاه‌نگری، شتاب‌زدگی و رادیکالیسم، چرخش‌های ناگهانی و دیگر خصلت‌های خردگریز است؛ چرا که حتی در نبود مرجع و ساز و کارهای علمی سیاست‌گذاری عمومی، مسئله‌هایی در دستور کار قرار می‌گیرد، راه‌حلی برای آن‌ها انتخاب می‌شود، اجرا صورت می‌گیرد و گاه حتی ارزیابی‌ها و بازخوردهایی نیز انجام می‌گیرد، اما هیچ تضمینی در درستی انجام هیچ یک از این مراحل نخواهد بود. (عطار، خواجه نایینی، ۱۳۹۴: ۱۵).

نکته مهم این جاست که گاه اساساً نهادی که باید مسئولیت اصلی هماهنگی سیاستی در جهت دست‌یابی به یک مرجعیت واحد را در یک حوزه سیاستی معین بر عهده داشته باشد، وجود خارجی ندارد و یا حضور آن به اندازه‌ای کم‌رنگ و ضعیف است که به راحتی می‌توان آن را نادیده گرفت.

اتخاذ یک سیاست مناسب در حوزه حقوق گمرکی نیازمند انجام هماهنگی‌های لازم میان وزارتخانه‌های اقتصاد، (گمرک، مالیات و سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی) صنعت، معدن و تجارت، راه و شهرسازی (سازمان بنادر، سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای، سازمان هواپیمایی)، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، بانک مرکزی، سازمان ملی استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران که می‌بایست مرجعیت عالی در قالب شورای عالی حقوق گمرکی و تجارت خارجی شکل بگیرد و به‌عنوان متولی اصلی در این خصوص سیاست‌گذاری عالی را برعهده بگیرد و در اثر این آسیب تدوین یک سیاست جامع و منسجم است که واجد عقلانیت چهارگانه اقتصادی، قانونی، سیاسی و حرفه‌ای در حوزه حقوق گمرکی و منطبق بر شرایط و پیچیدگی‌ها و تمامی حالات پیش رو باشد، شکل نمی‌گیرد.

علاوه بر موارد فوق می‌توان آسیب‌های زیر را نیز به‌عنوان آسیب‌های اختصاصی در حوزه حقوق گمرکی ایران نام برد:

۱. **تعدد مراجع سیاست‌گذار** و تصمیم‌گیر و متعامل در امور بازرگانی و گمرکی به نحوی که بیش از ۵۰ دستگاه، سازمان و نهاد، طرف تعامل گمرک و تجارت خارجی محسوب می‌شوند. این سازمان‌های همکار یا همجوار نوعاً شرکاء راهبردی گمرک در مبادله تجاری برون‌مرزی محسوب می‌شوند. علاوه بر سازمان‌ها و دستگاه‌های داخلی، سازمان‌های بین‌المللی نظیر سازمان جهانی گمرک (WCO) و سازمان تجارت جهانی (WTO)، بانک جهانی (WB)، کنفرانس توسعه و تجارت سازمان ملل متحد (UNCTAD) و برخی مراجع دیگر از جمله سازمان‌هایی هستند که ضوابط، مقررات و معاهده‌نامه‌های وضع شده از جانب آنان بر امور تجاری و گمرکی تأثیرگذار می‌باشند. برخی از این مراجع و سازمان‌ها به لحاظ اثرگذاری و اثرپذیری در چرخه فعالیت تجاری نقش کاملاً تعیین‌کننده دارند و برخی سازمان‌ها نیز بیشتر در جایگاه ارائه‌دهنده ضوابط و مقررات کنترلی اقلام صادره و وارده در حیطه تحت مدیریت خود قرار دارند. درخصوص ناهماهنگی در قوانین و مقررات حاکم بر این سازمان‌ها در تعامل با گمرک و حوزه تجارت، در برخی زمینه‌ها مشکلات جدی وجود دارد و بایستی با بازنگری در این قوانین و مقررات موانع بروز ناهماهنگی را برطرف نمود.

۲- **عدم رعایت، تأمین و اجرای اصل امنیت حقوقی فعالان اقتصادی و تجاری و سرمایه‌گذاران در حوزه حقوق گمرکی**

هرچند اصل دخالت دولت و لزوم تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری آن در عرصه اقتصاد بدیهی به‌نظر می‌رسد، اما چنانچه این مداخله با رعایت موازین و قواعد حقوقی و اقتصادی و با اعمال دقت و ظرافت ویژه صورت نپذیرد، آثار منفی جبران‌ناپذیری در نظام بازار و تجارت خواهد داشت. یکی از این اصول اجرایی در این گونه مداخلات، تأمین اصل امنیت حقوقی فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران است. این اصل که یکی از اصول بنیادین حقوق اداری و اقتصادی است، مبین پیش‌بینی‌پذیر بودن و قابل اتکا بودن تصمیمات اداری است، به‌گونه‌ای که شهروندان قادر باشند با اطمینان خاطر به نهادهای دولتی اتکا کرده و برای زندگی خویش برنامه‌ریزی کنند. این مهم در صورت تحقق می‌تواند به اعتماد سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی به دولت و در نهایت افزایش تولید و رونق اقتصادی منجر شود. ارکان اصل امنیت حقوقی، عطف به ماسبق نشدن تصمیمات اداری،

رعایت مهلت معقول و انتشار و شفافیت مقررات دولتی است. در نظام حقوقی ایران برخی از این شاخصه‌ها از سوی مقنن یا مراجع قضایی به رسمیت شناخته می‌شوند، اما عملاً در بسیاری از موارد این اصل و ارکان، مهجور و مغفول مانده‌اند.

۳- ضمانت اجرای ناکافی در قوانین و مقررات در خصوص **هماهنگی بین دستگاه‌ها جهت تسهیل تجارت** و کم‌توجهی به نظرات کارشناسی گمرک در مرحله سیاست‌گذاری‌های مربوط به بخش بازرگانی و مقررات‌گذاری تجاری نیز یکی دیگر از معضلات و آسیب‌های موجود می‌باشد که چنانچه با تدوین و تصویب قوانین جهت ایجاد هماهنگی به همراه ضمانت اجرای لازم و توجه لازم و کافی به نظرات کارشناسی گمرک در زمان تدوین سیاست و قانون می‌تواند بخشی از آسیب موجود را رفع نماید.

علی‌رغم اینکه هر یک از دستگاه‌ها و سازمان‌های طرف تعامل با گمرک در محدوده وظایف خود و با اتکا به تخصص خود عمل می‌نمایند، لیکن گمرک در جایگاه مرزبان اقتصادی و مجری کلیه قوانین و مقررات و ضوابط اعلامی به دلیل اینکه در موقعیت «سازمان اجرایی واحد» برای اعمال این حجم زیاد از ضوابط و مقررات است؛ لذا به‌طور طبیعی حامل بازخوردهای اجرایی مشخص می‌تواند باشد. دو شیوه انعکاس بازخورد متصور است یکی رویکرد مکانیکی و انعکاس موردی بازخوردها توسط گمرک به دستگاه‌های ذیربط و شیوه دوم که در حال حاضر یکی از چالش‌های جدی گمرک به حساب می‌آید. حضور فعال در سطح مشارکت‌کننده در تنظیم سیاست‌های گمرکی موردنظر این دستگاه‌ها است. در صورت قائل شدن به مشارکت مؤثر گمرک و حضور در صحنه سیاست‌گذاری‌های دستگاه‌ها و سازمان‌های مختلف در این زمینه از یک طرف امکان بازخورد و تأثیر مستقیم بر سیاست‌های ابلاغی فراهم می‌شود و از طرف دیگر روان‌سازی لازم در خصوص چگونگی تعریف و اعمال ضوابط کنترلی با توجه به محدودیت‌های اجرایی و واقعیت‌های محیط عملیاتی گمرکی فراهم می‌آورد.

۴- آسیب مرتبط با فرآیند بررسی لوایح و طرح‌ها و قانون‌گذاری در کمیسیون‌های تخصصی و صحن علنی مجلس در حوزه حقوق گمرکی و سایر حوزه‌های تخصصی.

با توجه به اینکه یکی از زمینه‌های رشد و توسعه هر کشوری مرهون قوانین و مقررات مصوب آن کشور می‌باشد چرا که راهبردها و سیاست‌ها در چارچوب قوانین و مقررات مصوب، حالت اجرایی و عملیاتی به خود می‌گیرد؛ لذا شیوه و فرآیند صحیح قانون‌گذاری می‌تواند بسیاری از آسیب‌های موجود را کاهش دهد به‌نحوی که در حال

حاضر با توجه به فرآیند پیش‌بینی شده در آیین‌نامه داخلی مجلس، درخصوص نحوه بررسی لوایح و طرح‌های پیشنهادی در کمیسیون‌های اصلی و فرعی بدون هیچ‌گونه محدودیتی، بسیاری از سیاست‌های از پیش طراحی شده دولت در لوایح تغییر می‌یابند و حتی با فراهم بودن زمینه تصویب طرح‌های پیشنهادی نمایندگان، برنامه و سیاست‌های دولت را با مشکل و معضل روبرو ساخت.

همچنین پیش‌بینی و تصویب احکام و مواد قانونی غیرمرتبط در ضمن قوانین سایر حوزه‌های تخصصی از دیگر ایرادات قابل طرح در این زمینه قابل ذکر است، در توضیح این مطلب باید اشاره نمود پس از پیشنهاد لوایح مرتبط با قوانین خاص از سوی دولت، نمایندگان مجلس در زمان بررسی لایحه در کمیسیون‌های تخصصی احکام مرتبط با سایر قوانین مرتبط با حوزه‌های دیگر را با الحاق برخی احکام و قوانین مورد خدشه و تغییر اساسی قرار می‌دهند که به جهت عدم انسجام این مواد و احکام قانونی، سیاست‌های طراحی شده را با مشکل مواجه می‌نمایند که برای مثال می‌توان با ذکر یک نمونه به تبیین بیشتر موضوع اشاره نماییم سیاست‌های بازرگانی خارجی و تجارت و نحوه انجام امور مرتبط با صادرات، واردات و عبور (ترانزیت) در قانون امور گمرکی و قانون مقررات صادرات و واردات و قانون حمل و نقل و عبور کالا از قلمرو جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده و تخلفات و ضمانت اجرای مرتبط با فرآیند تجارت و واردات و صادرات و عبور نیز در قالب مصادیق تخلفات و نیز اهداف مورد نظر حاکمیت در قالب این قوانین به‌عنوان یک مجموعه مرتبط مشخص گردیده است و در خصوص نحوه مجازات مرتکبین قاچاق، میزان مجازات مرتکبین قاچاق، آیین دادرسی رسیدگی به پرونده‌های قاچاق نیز در قوانین مجازات مرتکبین قاچاق و قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز پیش‌بینی شده بود که در زمان بررسی قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز چندین مواد و احکام در این قانون در این قانون گنجانده شده است که مرتبط با سیاست‌های تجاری، فرآیندهای گمرکی و رویه‌های گمرکی می‌باشد که صرف‌نظر از ماهیت این مواد و احکام الحاقی و پیش‌بینی شده و فارغ از درستی و نادرستی احکام مواد قانونی پیش‌بینی شده، لیکن آنچه به عنوان چالش و آسیب مطرح است اینست که چنانچه برخی احکام و مواد قانونی مرتبط با قانون و مقررات صادرات و واردات یا قانون امور گمرکی یا قانون حمل و نقل و عبور کالا از قلمرو جمهوری اسلامی ایران نیازمند اصلاح و بازنگری و تغییر هستند نایستی این احکام و مواد قانونی به صورت یک بخش غیرمنسجم و غیرمرتبط در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز قرار گیرد، بلکه می‌بایست در

آیین‌نامه داخلی دولت و مجلس با وضع محدودیت، تدابیری اتخاذ شود که اصلاح مواد و احکام تخصصی در لابه‌لای قوانین دیگر امکان‌پذیر نباشد؛ چرا که علاوه بر اینکه در زمان بررسی این احکام جدید کار کارشناسی دقیق و تخصصی روی آن صورت نمی‌گیرد، بلکه جهت عدم حضور و یا عدم حضور مؤثر سازمان‌های تخصصی مرتبط موجب تصویب قوانین غیرکارشناسی و یا برهم‌زننده نظم حاکم بر سیاست‌های مدون قبلی را فراهم می‌نماید که در حال حاضر این شیوه در نظام قانونگذاری ما به وفور یافت می‌شود و برخی از مشکلات به این فرآیند برمی‌گردد.

نتیجه گیری

سیاست گمرکی در ایران تقریباً به اندازه قانونگذاری قدمت دارد و به سال ۱۲۸۵ باز می‌گردد. قوانین و مقررات مرتبط با حقوق گمرکی و بازرگانی خارجی در طول این مدت شاهد تحول عمیق نگرش مقنن ایرانی نسبت به خود بوده است که بر حسب شرایط و تحولات سیاسی، اجتماعی و تدابیر اقتصادی دولت تغییر یافته است؛ بنابراین دور از انتظار نیست که با تغییر در شرایط و تدابیر، مبانی سیاست‌گذاری نیز دستخوش تحول شود. روند و جهت‌گیری سیاست‌های تقنینی دولت پس از انقلاب اسلامی به‌گونه‌ای بوده که دولت‌گرایی افزایش یافته و دولت به تنها مرجع سیاسی مسلط تبدیل شده است.

روند تقنینی حقوق گمرکی و قوانین حاکم بر این حوزه در سال‌های پس از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد در هر مرحله از تغییر قانون و مقررات حاکم بر حوزه حقوق گمرکی و تجارت خارجی، پیوسته بر تکالیف و محدودیت‌های تجار و واردکنندگان و صادرکنندگان و فعالان اقتصادی افزوده شده است. این اتفاق حاکی از آن است که سیاست‌های تقنینی و فضای اجتماعی، سیاسی که بر قانونگذاری حاکم است به‌گونه‌ای سامان یافته که این امر از یک سو به فریاد دولت و دولت‌گرایی منجر شده است و از سوی دیگر موجب کاهش نقش فعالان بخش خصوصی اقتصاد در تصمیم‌گیری‌های این حوزه شده است. دگرگونی‌های تقنینی قانون امور گمرکی قوانین دیگر این حوزه از جمله قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و مقررات مرتبط با صادرات و واردات می‌تواند به مقدار زیادی سیاست‌های تقنینی دولت و تحولات دولت قانون را انعکاس دهد.

امروزه حجم انبوه قوانین و مقررات مرتبط با حوزه تجارت و حقوق گمرکی و اصلاحات مکرر و الغای سریع و متروک ماندن برخی از قوانین و بخشی‌نگری و کوتاه‌نگری و گردش ناگهانی سیاست‌ها در حوزه حقوق گمرکی ناشی از نبود و یا حداقل عدم تبعیت

از یک سیاست منسجم و یکپارچه در این حوزه می‌باشد. همچنین به دلیل ناهماهنگی بین نهادهای سیاستگذار و فقدان سیاست یکپارچه در این حوزه باعث شده در موارد عدیده‌ای، توان مسئولان قوا و نهادهای زیرمجموعه بویژه در قوه مجریه در توجیه این ناهماهنگی‌ها به تحلیل برود.

بنابراین تدوین یک سیاست جامع و منسجم و بلندمدت و تعیین مرجعیت واحد در حوزه سیاست‌گذاری در این زمینه می‌تواند بسیاری از آسیب‌ها و چالش‌های موجود در این حوزه را کاهش دهد.

فهرست منابع

کتاب و پایان نامه ها

- احمدی، عبدالله (۱۳۸۴)، دانشنامه حقوقی امور گمرکی، میزان: تهران.
- بهشتیان، سید محمود (۱۳۸۳) آشنایی با سازمان جهانی گمرک و سیستم هماهنگ شده، تهران، دفتر آموزش و تحقیقات گمرک جمهوری اسلامی ایران.
- تفضلی، فریدون، هزبرکیانی، کامبیز، غلامی، الهام؛ نوبخت، جواد (۱۳۹۵)، بررسی وضعیت عملکرد گمرک جمهوری اسلامی ایران از منظر حکمرانی خوب، تهران: دارا.
- دستغیب، سید اسماعیل (۱۳۸۹)، گمرک ایران تصویری کوچک از واقعیتی بزرگ، تهران: نیک ملکی.
- گرشاسبی، مختار (۱۳۸۵)، آشنایی با آسیب شناسی گمرک و تجارت در چشم انداز بیست ساله، رشت، دهنسرا.
- مولر پیر (۱۳۷۸) سیاست گذاری عمومی، ترجمه حمید رضا ملک محمدی، تهران: دادگستر.
- بعیدی مفردنیا، علی، (۱۳۹۷) «ارائه مدل خط مشی گذاری نظارت بر تجارت فرامرزی»، رساله دکتری دانشگاه تهران پردیس بین المللی کیش.
- پرهام فر، محمد (۱۳۹۳) «پیشگیری وضعی از قاچاق گمرکی در سیاست جنایی ایران با رویکرد به اسناد بین المللی»، رساله دکتری رشته حقوق جزا و جرم شناسی، پردیس فارابی دانشگاه تهران.
- شریفی فرد، حسن (۱۳۹۱) «حقوق و تکالیف متقابل سازمان گمرک و مودیان آن در حقوق گمرکی ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

مقالات

- باقری، محمود (۱۳۸۵)، «اقتصاد مبتنی بر بازار و کاستی های حقوق خصوصی»، مجله پژوهش و سیاست دانشگاه علامه طباطبائی، سال هشتم شماره ۱۹ .
- برزگر ابراهیم، حسین زاده صیاد، (۱۳۹۵)، «بررسی عقلانیت سیاست گذاری عمومی در ایران»، فصلنامه علمی پژوهشی سیاست گذاری عمومی، دوره ۲، شماره ۱.
- عطریان، فرامرز (۱۳۹۶) «اصل امنیت حقوقی و مداخله دولت در عرصه اقتصاد»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، شماره ۲.
- عطارسعید، خواجه نائینی علی (۱۳۹۴)، «بررسی و تحلیل عوامل مؤثر بر ناکارآمدی نظام سیاست گذاری در ایران»، فصلنامه سیاست گذاری عمومی، دوره ۱ شماره ۱.
- معمار نژاد عباس، شیری بهزاد، کاخکی حسین (۱۳۹۲) «نظام گمرکی و ضرورت تحول آن»، فصلنامه سیاست های مالی و اقتصادی، سال یکم شماره ۲.
- وحید، مجید (۱۳۸۴)، «نگاهی به مشکل سیاست گذاری عمومی در ایران در قالب جامعه شناسی سازمان ها و با بهره گیری از مفهوم مرجعیت»، فصلنامه سیاست، شماره ۶۹.
- وزارت کشور، دفتر مطالعات سیاسی (۱۳۸۵) «آسیب شناسی فرآیند سیاست گذاری عمومی در ایران، تحلیل منطق خردگرایی و رفتارهای ضد توسعه در فرآیند سیاست گذاری عمومی ایران توسعه نیافتگی فرآیند سیاست گذاری عمومی».

Widdow son, David, (2007) “The changing role of customs: Evolution or Revolution”, *world customs jurnal*, customs organization (wco), Volume 1, number 1.

Widdow son, David, (2005) “ Managing risk in the customs context”, *customs modernization hand book the world bank pub*, Washington, D.C.

Wulf, Luc De and MC. linden, Gerard, (2006) “The Role of information technology in customs modernization”, *custom modernization handbook the world bank pub*, Washington, D.C. 2005.

Linotte, D. et Romi, R. (2006), “Droit public economique”, *Lexis*.

منابع اینترنتی

[www. wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

www.irica.gov.ir

http://customs.ru/special/tk_en