

سلامت اداری در گمرک (بایسته‌های حقوقی تحقق برنامه جهانی یکپارچگی در گمرک ایران)*

مسعود یاسائی^۱

گروه مدیریت گمرک و بازرگانی، دانشکده
مدیریت، دانشگاه هرمزگان، بندرعباس، ایران،
عضو هیئت‌علمی، مربی

ولی رستمی^۲

گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده
حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران،
ایران، عضو هیئت‌علمی، دانشیار

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۴/۱۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۱/۳۰

چکیده

با توجه به نوع فعالیت و کارکردی که هر سازمان دارد، مفهوم سلامت اداری در آن سازمان هم تغییر می‌کند؛ به همین دلیل سلامت اداری در گمرک به درستی تعریف شده و سازمان جهانی گمرک با ارائه برنامه یکپارچگی در گمرک، تحقق سلامت اداری در گمرک کشورهای عضو را دنبال می‌کند. تسهیل تجارت، جمع‌آوری درآمد، حمایت از جامعه و امنیت ملی، ایجاد فرصت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری و

*- نوع مقاله: پژوهشی

۱- نویسنده مسئول: msyasaei@gmail.com

Email: vrostami@ut.ac.ir

DOI: 10.22067/LOWECON.2022.41830

در نهایت اعتماد عمومی به دولت و تأمین رفاه شهروندان منوط به یکپارچگی به عنوان پیش شرط عملکرد صحیح اداره گمرک و شرط ضروری برای زدودن فساد در گمرک است. اجرای برنامه یکپارچگی در گمرک با اعطای حقوق کامل صاحبان کالا باصلاحیت در گمرک که فعال اقتصادی مجاز نامیده می شوند، تحقق می یابد. این مقاله با روش کتابخانه ای و قیاسی مورد بررسی قرار گرفته است. مقایسه برنامه جهانی یکپارچگی مصوب سازمان جهانی گمرک با برنامه اجرایی در گمرک ایران نشان دهنده اجرای ناقص برنامه در گمرک ایران است؛ مهمی که این نظریه را به اثبات می رساند که علاوه بر عدم تحقق اهداف برنامه در تجارت خارجی، به حصول سلامت اداری در گمرک ایران هم منجر نمی شود.

کلیدواژه ها: درستکاری در گمرک ایران، یکپارچگی در گمرک ایران، سلامت اداری در گمرک ایران، فعالان اقتصادی مجاز در ایران.

مقدمه

بانک جهانی^۱ (و بعضی) از سازمان های بین المللی، نظیر سازمان غیردولتی شفافیت بین المللی^۲، فساد اداری را «سوءاستفاده از مناصب دولتی در جهت کسب منافع شخصی» تعریف می کنند.^۳ (Tabyan. 2013: 1) ولی این تعریف، سلامت اداری در گمرک را پوشش نمی دهد؛ چون در گمرک علاوه بر دارندگان مناصب دولتی، صاحبان کالا، کارگزاران گمرکی و حمل و نقل کنندگان کالا نیز در انجام تشریفات گمرکی کالا دخیل هستند و می توانند در جهت کسب منافع شخصی، قوانین گمرکی را اجرا نکرده یا تشریفات گمرکی کالا را به گونه صحیح انجام ندهند. مهمی که سبب گردیده در ترمینولوژی گمرکی از سلامت اداری به «درستکاری در گمرک» تعبیر و در بند سوم از کنوانسیون تشکیل شورای همکاری گمرکی^۴ که امروزه تحت عنوان سازمان جهانی گمرک^۵ فعالیت می کند، ایجاد درستکاری در گمرکات را از وظایف آن ذکر نموده است (Yasaei. 2005. 46). شورای سازمان جهانی گمرک در جهت تحقق این وظیفه، برنامه جامعی تحت عنوان «برنامه یکپارچگی در گمرک»^۵ را تصویب نموده است. این برنامه بر دو

1- World Bank

2- Customs Cooperation Council Convention

3- Customs Cooperation Council Convention

4- World Customs Organization (wco)

5- Integrative Program in Customs

رکن بایسته‌های «کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو»^۱ و برنامه جهانی «فعالان اقتصادی مجاز»^۲ استوار است.

علیرغم متعاهد شدن ایران به کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو بر اساس قانون مصوب ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی، بایسته‌های کنوانسیون مذکور در قانون جدید گمرکی ایران (Revised Kyoto Convention Law of Iran, 2011) به صورت کامل، لحاظ نگردید. یافته‌های این مقاله نیز نشان‌دهنده عدم اجرای کامل برنامه فعالان اقتصادی مجاز است؛ بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که در کشورمان علیرغم قانون ارتقای سلامت نظام اداری مصوب ۲۹/۲/۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی و کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد^۳ که دولت ایران به موجب قانون مصوب ۱۴/۸/۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی بدان متعاهد شده است اراده جدی برای تحقق سلامت اداری در گمرک وجود ندارد.

بخش اول مقاله به چگونگی تصویب برنامه درستکاری در WCO تحت عنوان یکپارچگی خواهد پرداخت و سپس پیشینه تحقیق موضوع سلامت اداری در گمرک و نتایج آن را مورد بررسی قرار می‌دهد. کنکاش در شیوه اجرای برنامه جهانی فعالان اقتصادی مجاز، بخش بعدی مقاله است که با نحوه اجرای برنامه در ایران، مورد مقایسه قرار گرفته و نشان می‌دهد علاوه بر محدود بودن فعالان اقتصادی مجاز در ایران به واردکنندگان و صادرکنندگان، شرکت‌های حمل‌ونقل و فورواردرها و حق‌العمل‌کاران فعال در تجارت خارجی ایران از ارتقا به این رتبه محروم هستند علاوه بر این نحوه اجرای برنامه در ایران بدون هرگونه همکاری منطقه‌ای انجام که با اهداف برنامه مغایر است. نکته مهم دیگر در این حوزه عدم مشارکت جامعه تجاری ایران در اجرای برنامه است. در بخش بعدی تسهیلات مقرر در گمرک ایران برای فعالان اقتصادی مجاز با تسهیلات مقرر در برنامه مورد مقایسه قرار گرفته و نشان می‌دهد از هجده تسهیلات اعلامی تنها تعداد معدودی واقعی است، همچنان که در سامانه جهانی برنامه فقط دو مورد آن مورد قبول قرار گرفته است.

1- Revised Kyoto Convention

2- The Authorized Economic Operator

3- The United Nations Convention against Corruption(UNCAC)

تصویب برنامه درستکاری در WCO تحت عنوان یکپارچگی

هرچند درستکاری یا سلامت اداری، رویکرد سازمان ملل متحد و بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی تخصصی در دهه‌های گذشته بوده است ولی سازمان جهانی گمرک از پیش‌تازان در این عرصه محسوب می‌شود. شورای سازمان جهانی گمرک به این نتیجه رسید که ادارات گمرک در سراسر جهان نقش اساسی در تسهیل تجارت، جمع‌آوری درآمد، حمایت از جامعه و امنیت ملی دارند. به همین ترتیب، فساد در گمرک می‌تواند فرصت‌های تجارت و سرمایه‌گذاری را مخدوش کند، اعتماد عمومی به دولت را تضعیف کرده و در نهایت رفاه همه شهروندان را به خطر بیندازد. یکپارچگی در گمرک پیش‌شرط عملکرد صحیح اداره گمرک و شرط ضروری برای زدودن فساد در گمرک و به‌عبارت‌دیگر ایجاد سلامت اداری در گمرک است.

برنامه درستکاری در گمرک با عنوان برنامه یکپارچگی در گمرک، ابتدا در اواخر دهه ۱۹۸۰ در دستور کار شورای سازمان جهانی گمرک قرار گرفت تا مشکل فساد اداری در گمرک کشورهای عضو را برطرف کند.

در نهایت شورای سازمان در اجلاس سالانه ۱۹۹۳ موفق به تصویب بیانیه آروشا (Nyerere, 2004, 19) شد. این بیانیه نشان‌دهنده تمایل جامعه بین‌المللی گمرک برای پیروی از قوانین حاکم بر یکپارچگی به‌منظور کاهش و در نهایت از بین بردن فرصت‌های فساد در گمرک است.

دبیرخانه سازمان جهانی گمرک برای ارزیابی اثربخشی اجرای بیانیه آروشا و تهیه اسناد کاری و هماهنگی در اجرای درستکاری در گمرکات کشورهای عضو، کمیته فرعی درستکاری گمرکات را در سال ۲۰۰۱ تأسیس کرد. (www.wcoomd.org/Integrative Program)

قبل از تصویب کنوانسیون سازمان ملل علیه فساد اداری توسط مجمع عمومی سازمان ملل در ۳۱ اکتبر که با عضویت کشورها و سازمان‌های اقتصادی منطقه‌ای از تاریخ ۱۴ دسامبر ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا شد، سازمان‌های بین‌المللی تخصصی و منطقه‌ای دیگری مبارزه با فساد را در دستور کار خود قرار داده بودند و اسناد و معاهدات متعددی را به تصویب رساندند. مهمی که در مقدمه کنوانسیون ملل متحد هم بدان اشاره گردیده و از سازمان‌های بین‌المللی پیش‌تاز در این عرصه از جمله سازمان جهانی گمرک تقدیر شده است.

آموزش، کیفیت زندگی و توانمندسازی کارکنان و مدیریت ریسک گمرکی) و عوامل فردی

(مهارت کارکنان، رفتار و اخلاق، رهبری و تعهد)، عوامل برون‌سازمانی (ارتباطات با بخش خصوصی، نظارت و کنترل دستگاه‌های نظارتی و عوامل خارجی) تقسیم‌بندی کرده‌اند. نتایج حاصل از این تحقیقات نشان می‌دهد که عوامل سازمانی بیش از دو عامل فردی و برون‌سازمانی بر ارتقای سلامت اداری در گمرک مؤثرند. عوامل فردی و برون‌سازمانی به ترتیب در ردیف‌های بعدی قرار دارند (همایونی، ۱۳۹۹: ۲۶۸)، که نشان‌دهنده صحت برنامه درستکاری سازمان جهانی گمرک مبنی بر استیفای حقوق صاحبان کالا که وظایف قانونی خود را عمل و به فعال اقتصادی مجاز شورای سازمان جهانی گمرک در اجلاس ۲۰۰۳ خود و بر اساس گزارش کمیته درستکاری، اعلامیه تجدیدنظرشده آروشا را به تصویب رساند.

در بیانیه تجدیدنظرشده آروشا، اعضای شورای سازمان از دولت‌ها، بخش تجاری و اعضای جامعه بین‌المللی درخواست کرده‌اند تا گمرک را در مبارزه با فساد یاری کنند. (Homayooni. 2020: 251) در این بیانیه تأکید شده که مؤلفه‌های ذکر شده در این بیانیه، می‌بایستی با شرایط هر کشور و درجه توسعه‌یافتگی اقتصادی آن تطبیق داده شود. مهمی که به لزوم داشتن چشم‌انداز روشن از هدف نهایی برنامه تعبیرشده است. (AEO Implementation Guidance.WCO:2010. Paragraph 1)

در این چشم‌انداز، نقش گمرک به ایفای نقش ناظر با استفاده از مدیریت خطر محدود و صاحبان کالا در مقام فعال اقتصادی مجاز، خود امور گمرکی کالا را انجام خواهند داد.

پیشینه تحقیق موضوع سلامت اداری در گمرک

در سال‌های اخیر، تحقیقات زیادی در موضوع سلامت اداری در گمرک انجام شده که بیشتر به کشف عوامل ایجاد فساد در گمرک پرداخته‌اند که مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر ارتقای سلامت اداری در گمرک را عوامل سازمانی (فرهنگ سازمانی، مدیریت منابع انسانی، اتوماسیون، اصلاح و نوسازی، ممیزی و بررسی) دانسته‌اند. بنا به نظریه صریح کمیته درستکاری سازمان جهانی گمرک، تحقق برنامه درستکاری در گمرکات کشورهای عضو منوط به به‌کارگیری دستورالعمل‌های سازمان در حوزه‌های سلامت اداری، فعالان اقتصادی مجاز و از همه مهم‌تر اعمال استانداردهای مندرج در ضوابط کنوانسیون تجدیدنظرشده کیوتو در قوانین کشورها و اجرای آن‌ها

است. به همین منظور است که شورای سازمان جهانی گمرک برای برنامه درستکاری از عنوان یکپارچگی در گمرک استفاده کرده و هدف از اجرای برنامه را دستیابی به گمرکی با سلامت اداری و با همه چالش‌های ناشی از افزایش حجم تجارت بین‌الملل دانسته است. نقش مقامات گمرکی فقط به کنترل و نظارت محدود است و فعالان اقتصادی مجاز، خود تشریفات گمرکی را انجام دهند. البته ایجاد سلامت اداری در گمرک منوط به اجرای تمامی برنامه درستکاری و سوق گمرک به گمرکی یکپارچه است. به بیان دیگر یکپارچگی در گمرک به مثابه گمرکی دارای سلامت اداری است.

با توجه به اینکه راهبرد فعالان اقتصادی مجاز در برنامه سازمان جهانی گمرک، مهم‌ترین شرط تحقق برنامه یکپارچگی در گمرک و یا به عبارتی موجد سلامت اداری در گمرک است و این مهم خود منوط به اعطای حقوق لازم به صاحبان کالا برای ارتقا به رتبه فعال اقتصادی مجاز است، به این موارد پرداخته می‌شود.

حقوق و وظایف صاحبان کالا در ارتقا به فعالان اقتصادی مجاز

مقصود از فعالان اقتصادی، صادرکنندگان و واردکنندگان کالا و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی چون شرکت‌های حمل‌ونقل بین‌المللی و شرکت‌های حق‌العمل‌کاری گمرکی هستند که به شرط داشتن شرایط لازم و انجام مراحل اداری در کشور خود به فعال اقتصادی مجاز تبدیل و از تسهیلات و مزایای آن در گمرکات کشور خود و سایر کشورها برخوردار می‌شوند. سازمان جهانی گمرک دستورالعملی برای تبدیل صاحبان کالا در گمرک به فعالان اقتصادی مجاز دارد.

(Trader Identification Number. TIN WCO, 2018 page 4..)

این دستورالعمل دارای ۴۸ استاندارد است که باید امکان اجرای آن‌ها در حقوق ملی گمرکی کشورهای عضو سازمان فراهم شود. در صورت اجرای استانداردهای دستورالعمل مذکور، صاحبان کالا در گمرک به فعالان اقتصادی مجاز تبدیل شده و این فعالان اقتصادی در صورت نداشتن سابقه تخلف و جرائم گمرکی و دیگر شاخص‌ها و شرایطی که بر مبنای حقوق بین‌الملل گمرکی و مقررات ملی کشورها تعیین می‌گردد و توسط گمرک احراز و مورد بررسی همیشگی قرار می‌گیرد به درجه فعالان اقتصادی مجاز نائل می‌گردند. در این صورت میزان تسهیلات

اعطایی آن‌ها در گمرک به اندازه‌ای است که بر مبنای تئوری تصمیم‌گیری بازی‌ها (صفر تا بی- نهایت) هیچ فعال اقتصادی حاضر نیست برای مطامع مالی و ... از رسته فعال اقتصادی مجاز خارج شود و علاوه بر جرائم مقرر برای تخلف انجامی از مزایا و تسهیلات اعطایی به فعالان اقتصادی مجاز در کشور خود و دیگر کشورها، محروم گردد. راهبردهای سازمان جهانی گمرک برای اجرای برنامه فعالان اقتصادی مجاز منوط است به:

۱- استفاده از شبکه شناخت متقابل فعالان اقتصادی مجاز

یکی از اولین حقوقی که صاحبان کالا از تبدیل به فعال اقتصادی مجاز از آن منتفع می‌شوند، شبکه گمرکی جهانی شناخت متقابل بین کشورهاست. (GLOBALLY NETWORKED) (CUSTOMS. Version 1.20. 2013-04-11,p99) با توجه به بایسته برنامه AEO سازمان جهانی گمرک که مقرر می‌دارد " هماهنگی در اجرای برنامه با کشورهای طرف تجارت خارجی به‌ویژه در سطح منطقه، اقدامی است که گمرک باید انجام دهد". ولی دولت ایران نحوه اجرای برنامه را بدون هر برنامه‌ریزی برای اجرای منطقه‌ای یا جهانی برنامه سامان داده است و این در حالی است که منطقه‌گرایی از مشخصه‌های اصلی مدیریت گمرکی نوین است. (Karbasian. 2007: 50) و گمرک ایران به‌نوعی فعالان اقتصادی مجاز ایرانی را از تسهیلات برنامه در دیگر کشورها به‌ویژه کشورهای مبدأ واردات و مقصد صادرات محروم نموده است. از سوی دیگر این محرومیت فعالان اقتصادی مجاز ایرانی سبب عدم آمادگی فعالان اقتصادی مجاز ایرانی برای شناخت نحوه فعالیت در گمرکات منطقه و طرف تجاری خود و تسهیلات مقرر برای فعالان اقتصادی مجاز می‌گردد.

سازمان جهانی گمرک در برنامه مقرر کرده است: " گمرک با تبادل داده‌های فعالان اقتصادی مجاز بین کشورها و انعقاد قراردادهای دوجانبه و منطقه‌ای، امکان شناخت متقابل کشورها از فعالان اقتصادی مجاز هر منطقه را فراهم نماید". حال برای اینکه فعال اقتصادی مجاز هر کشور بتواند از تسهیلات منطقه‌ای برنامه در کشورهای دیگر استفاده کند باید انجام امور گمرکی کالای خود در کشورهای طرف تجارت یا محل عبور را خود انجام دهد و این مهم لازمه‌اش وجود آمادگی لازم و داشتن قابلیت‌های مناسب است. (AEO Implementation Guidance. 2010:)

21) مهمی که زمینه‌های تحقق آن توسط گمرک و دولت ایران فراهم نشده است.

۲- قرارگرفتن در حوزه تعیین شده فعالین اقتصادی مجاز در برنامه WCO

دستورالعمل WCO از نام بردن اشخاص حقیقی و حقوقی که می‌توانند در زمره فعالان اقتصادی مجاز قرار گیرند، خودداری کرده است و به " اشخاصی (بازیگرانی) که در فرآیندهای زنجیره تأمین مرزی ایفای نقش می‌کنند، اعم از بخش خصوصی و عمومی با کارکردها و مسئولیت‌های مختلف " بسنده کرده است. البته بخش عمومی را گمرک دانسته است که در این برنامه باید ناظر بر حسن امور انجمنی فعالان اقتصادی مجاز در گمرک و همکاری با گمرکات دیگر کشورها در این برنامه باشد. (The Authorized Economic Operator. 2010: 4) محدود شدن فعالان اقتصادی مجاز در ایران فقط به واردکنندگان و صادرکنندگان دارای صلاحیت از اهم نقایص اجرای برنامه در ایران است.

اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران، فعال اقتصادی مجاز را این‌گونه تعریف نموده است: " فعالان اقتصادی مجاز معمولاً به واردکنندگان یا صادرکنندگانی مربوط می‌شود که گمرک برای آن‌ها شرایط و تسهیلات ویژه‌ای (مسیر سبز، ترخیص سریع، ارزیابی در محل، ...) قائل می‌شود. این یک برنامه جهانی است که چنانچه کاملاً اجرا شود، گمرک (اعم از ایران یا کشورهای دیگر) برای این اشخاص گواهی AEO صادر می‌کند که می‌توانند در سایر کشورها نیز از امتیازات ویژه برخوردار شوند. شناسایی و صدور گواهی برای این اشخاص مستلزم داشتن شروطی است که سازمان جهانی گمرک تعیین نموده است از جمله سوابق رعایت مقررات، داشتن دفاتر قانونی، واردات و صادرات زیاد. " البته اتاق بازرگانی اضافه می‌کند " برای انجام بازرگانی خارجی با رویه‌های مسافری، هدیه و سوغات و لوازم منزل و کالاهای غیر تجاری از این امر مستثنی می‌باشند. " (www.tccim.ir)

چنانچه در تعریف آمده است برنامه فعالان اقتصادی مجاز در ایران فقط به واردکنندگان و صادرکنندگان محدود می‌شود. هرچند در برنامه گام‌به‌گام پیشنهادی سازمان جهانی گمرک اجرای فاز اول برنامه را این اشخاص محدود کرده است ولی در کل این برنامه شامل دیگر شخصیت‌های دارای فعالیت گمرکی چون کارگزاران گمرکی و حمل‌ونقل کنندگان کالا هم باید بشود در صورتی که گمرک ایران، این برنامه را محدود به واردکنندگان و صادرکنندگان آن‌هم فقط در دو رویه واردات و صادرات کرده است و این به معنی عدم تحقق اهداف برنامه است.

اهداف برنامه زمانی تحقق می‌یابد که دیگر شرکت‌های دخیل در انجام تجارت خارجی نیز بتوانند به عنوان فعال اقتصادی مجاز، تشریفات گمرکی کالای در اختیار خود را انجام دهند. بررسی شمول عضویت در برنامه AEO دیگر کشورها نشان می‌دهد که علاوه بر واردکنندگان و صادرکنندگان اعم از اینکه تولیدکننده باشند یا شرکت بازرگانی، حمل و نقل کنندگان کالا اعم از دریایی (کشیرانی‌ها)، هوایی (ایرلاین‌ها) ریلی و جاده‌ای، فرورادرها، کارگزاران گمرکی (شرکت‌های حق‌العمل‌کاری)، باربری‌ها (شرکت‌های کریری)، شرکت‌های بسته‌بندی، انبارداران و سازمان‌های مناطق آزاد تجاری و تجاری - صنعتی هم توانسته‌اند به عضویت برنامه در آیند. مهمی که سبب شده است فعالان اقتصادی مجاز ایران (تا ۲۰۱۹ م.) به ۱۱ شرکت محدود بماند در صورتی که آمار اعضای برنامه AEO بعضی از دیگر کشورها عبارتند از کانادا ۱۶۳۳ عضو، استرالیا ۳۱۷، چین ۳۳۶۶، هندوستان ۲۴۰۲، ژاپن ۶۹۰، کره جنوبی ۸۳۲، عمان ۱۳، امارات عربی متحده ۵۵. (COMPENDIUM OF AEO.WCO: 7-208)

با توجه به عدم پذیرش فرورادرها و شرکت‌های حمل و نقل در برنامه فعالان اقتصادی مجاز گمرک ایران، استفاده از رویه‌هایی چون عبور خارجی (ترانزیت خارجی) با تسهیلات مقرر جهت اعضای AEO در ایران نیز وجود ندارد که در صورت شمول این اشخاص و امکان استفاده از رویه‌های گمرکی قابل انجام در حمل و نقل بین‌المللی کالا چون عبور داخلی و خارجی، انتقال و غیره هم حقوق صاحبان کالا در حوزه کاهش زمان حمل و نقل کالا و قیمت تمام شده کالا با کاهش هزینه‌های پنهان کالا استیفا می‌شد و هم اهداف سازمان جهانی گمرک در ساده و هماهنگ کردن رویه‌های گمرکی و تشریفات گمرکی تحقق می‌یافت و هم منافع ملی دولت‌های متبوع طرفین تجارت خارجی و حتی دولت کشورهایی که چون ایران از موقعیت ترانزیتی کالاهای کشورهای دیگر تأمین می‌گردید؛ بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که عدم شمول رویه‌های گمرکی لازم در حوزه حمل و نقل بین‌المللی کالا که ناشی از عدم پذیرش فرورادرها و حمل و نقل کنندگان کالا در شیوه پذیرش اشخاص AEO در ایران است، از مصادیق عدم استیفا حقوق صاحبان کالا در گمرک ایران و از موارد مهم نادیده گرفتن منافع ملی کشور در حوزه عبور (ترانزیت) کالا از قلمرو گمرکی ایران است.

۳- تشدید مجازات تخلف گمرکی، بازدارنده فعالان اقتصادی مجاز برای ارتکاب به تخلف

از بایسته‌های WCO، تشدید مجازات‌های فعالین اقتصادی مجاز متخلف در قوانین گمرکی برای ارتکاب تخلف در انجام تشریفات گمرکی کالای خود در گمرک است. البته میزان مجازات را به قوانین گمرکی کشورها احاله داده است ولی باید از سطحی برخوردار باشد که برای فعال اقتصادی مجاز جنبه بازدارندگی از ارتکاب تخلف را ایجاد نماید. (Seminar: 16 April 2013) با توجه به اینکه در قانون گمرکی ایران و مجازات‌های مقرر برای قاچاق و تخلفات گمرکی هیچ گونه تمایزی بین مجازات فعالان اقتصادی مجاز و دیگر انجام دهندگان امور گمرکی دیده نمی‌شود و از نظر زمانی تدوین لایحه تصویب قانون گمرکی بعد از تصویب برنامه AEO در WCO بوده است، می‌توان نتیجه گرفت که مسئولان گمرک ایران در جهت تشدید مجازات فعالان اقتصادی مجاز در صورت ارتکاب به تخلف اقدامی نکرده‌اند.

به‌طور کلی از موارد مهم دیگری که اجرای برنامه AEO در ایران، با بایسته‌های برنامه سازمان جهانی گمرک مطابقت ندارد، رفع موانع قانونی و درج بایسته‌های برنامه در نظام حقوق گمرکی ایران است. اعلامیه آروشا در ۱۹۹۳ و تجدیدنظر آن در ۲۰۰۳ میلادی به تصویب رسیده است. برنامه AEO در سازمان جهانی گمرک بیش از دو دهه است که اجرایی شده است در حالی که قانون گمرکی ایران در سال ۱۳۹۰ برابر با ۲۰۱۳ میلادی و آئین‌نامه اجرایی قانون گمرکی در سال ۱۳۹۲ برابر با ۲۰۱۵ میلادی (همزمان با عضویت گمرک ایران در برنامه AEO) به تصویب رسیده است. در قانون گمرکی و آئین‌نامه اجرایی آن و حتی در لایحه هیئت دولت برای تطبیق قانون گمرکی با کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو (که در مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۴ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است)، هیچ ماده‌ای که در جهت اجرای برنامه AEO یا رفع موانع قانونی آن باشد، وجود ندارد. مهمی که عدم تصویب لایحه هیئت دولت برای تطبیق قانون گمرکی با کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو در مجلس، فرصت لازم را جهت اصلاح آن و تبدیل به لایحه تطبیق قانون گمرکی ایران با برنامه یکپارچگی (درستکاری)، فعالان اقتصادی مجاز و کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو فراهم کرده است.

۴- لزوم مشارکت جامعه تجاری و دیگر نهادهای عمومی و خصوصی با گمرک برای اجرای برنامه

از رئوس مهم برنامه، حق صاحبان کالا در قالب جامعه تجاری برای دادن مشورت به گمرک در اجرای برنامه لحاظ شده است: "گمرک باید ایده‌های خود درباره چگونگی برنامه‌ریزی برای برنامه AEO را با بخش خصوصی به اشتراک بگذارد و پیشنهادها و ایده‌های پیشنهادی خوب آنها را در برنامه‌ریزی خود لحاظ کند." علاوه بر این در طرح برنامه AEO آمده است: "گام بعدی تشکیل یک گروه کاری است که از سطح بالایی برخوردار باشد. حضور عوامل مختلف اعم از نهادهای عمومی و خصوصی دخیل در تجارت خارجی در گروه کاری نیز می‌تواند در موفقیت اجرای طرح مؤثر باشد. گروه کاری باید "استانداردها و دستورالعمل‌های AEO" را در SAFE و مواردی چون برنامه‌های دیگر دولت به دقت بررسی و مطالعه نماید. بهتر است جامعه تجاری نیز یک گروه کاری برای اجرای برنامه AEO تشکیل دهد و دو گروه کاری با هم در جلسات مشترک به تبادل اطلاعات و نظرات پردازند. برنامه توصیه کرده که یک وبسایت برای کسب نظر از متخصصین بیرون از دو گروه و اطلاع‌رسانی ایجاد گردد." (AEO Implementation Guidance. 2010:27) از موارد دیگر عدم انطباق اجرای برنامه در ایران، عدم حضور عوامل مختلف اعم از نهادهای عمومی و خصوصی دخیل در تجارت خارجی در گروه کاری است. گروه کاری باید "استانداردها و دستورالعمل‌های AEO" در SAFE و مواردی چون برنامه‌های دیگر دولت‌ها را به دقت بررسی و مطالعه نماید. بهتر است جامعه تجاری نیز یک گروه کاری برای اجرای برنامه AEO تشکیل دهد و دو گروه کاری با هم در جلسات مشترک به تبادل اطلاعات و نظرات پردازند. توصیه می‌شود یک وبسایت که بتواند برنامه را اطلاع‌رسانی و نظرات متخصصین بیرون از دو گروه را کسب نماید، ایجاد گردد."

در این خصوص ایرادات زیر به نحوه اجرای برنامه AEO در ایران دیده می‌شود:

- مشخص نبودن ترکیب کمیته AEO در گمرک که با اصل شفافیت این برنامه و حقوق بین‌الملل گمرکی مغایر است.

- مشخص است کمیته استانداردها و دستورالعمل‌های AEO "در SAFE و مواردی چون برنامه‌های دیگر دولت‌ها را بررسی نکرده است.

-اتاق بازرگانی، صنایع و معادن، تنها تشکل جامعه تجاری در ایران است و در بررسی اخبار و سامانه این تشکل مشخص می‌شود که در آن، گروه کاری برای اجرای برنامه AEO تشکیل نگردیده تا امکان تبادل اطلاعات و نظرات بین کمیته AEO گمرک و جامعه تجاری انجام شود.

-در خصوص وب‌سایت، هرچند سامانه گمرک بخش فعالان اقتصادی مجاز را داراست ولی این بخش فقط یکسویه بوده و جنبه کسب نظر از متخصصین بیرون از گروه را ندارد.

-در خصوص وب‌سایت، هرچند سامانه گمرک بخش فعالان اقتصادی مجاز را داراست ولی این بخش فقط یکسویه بوده و جنبه کسب نظر از متخصصین بیرون از گروه را ندارد.

۵- عدم امکان تجدیدنظرخواهی متقاضی AEO برای رد درخواست

حق برخورداری صاحبان کالا از استیناف اداری و قضایی در صورت رد درخواست عضویت آن‌ها در برنامه در بایسته‌های کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو هم مورد تأکید قرار گرفته ولی در طرح گام به گام سازمان جهانی گمرک برای اجرای برنامه AEO آمده است: "قوانین ملی باید برای یک متقاضی AEO (که صلاحیت او رد شده است) امکان رسیدگی در مراحل تجدیدنظر اولیه را فراهم کند. بعد از تجدیدنظر اولیه، متقاضی باید امکان درخواست تجدیدنظر اداری نهایی از مرجعی مستقل از گمرک را داشته باشد. علاوه بر تجدیدنظر اولیه و تجدیدنظر در مرجعی مستقل از گمرک، هر متقاضی AEO باید بتواند از تصمیم گمرک در مرجع قضایی و با رعایت قوانین ملی تظلم‌خواهی نماید. (AEO Implementation Guidance, 2010:30) شیوه انجام برنامه در گمرک ایران مبین این مطلب است که در صورت رد درخواست متقاضی در دبیرخانه AEO در گمرک ایران، هیچ مرحله تجدیدنظر اعم از تجدیدنظر در گمرک، تجدیدنظر اجرایی در مرجعی مستقل از گمرک و یا مرجع قضایی مقرر نشده است. این مهم علاوه بر عدم مطابقت با بایسته‌های برنامه، با بایسته‌های کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو (که ایران بدان متعهد است) در خصوص حق صاحبان کالا برای استیناف نسبت تصمیم و آرای گمرک مغایر است. از طرف دیگر کمیسیون‌های حل اختلاف گمرکی در کنار دیگر مراجع حل اختلافات اداری فاقد قانون آئین دادرسی واحد هستند که سبب تشتت و ناهمگونی در قوانین و مقررات مرتبط و عدم پیروی از یک نظام خاص را ایجاد کرده است. (Rostami, 2014, 98) جالب اینجاست که هرچند

آرای کمیسیون‌های حل اختلافات گمرکی قابل فرجام‌خواهی در دیوان عدالت اداری است ولی آنچنان که در قانون گمرک بدان تصریح شده، آرای کمیسیون‌های حل اختلاف گمرکی فقط از نظر شکلی قابل فرجام‌خواهی در دیوان عدالت اداری است و این با بایسته کنوانسیون مبنی بر وجود مرجع تجدیدنظرخواهی اجرایی مستقل از گمرک منافات دارد.

۶- تسریع در زمان انجام تشریفات گمرکی کالاهای فعالان اقتصادی مجاز

اجرای برنامه درستکاری در گمرک به‌ویژه راهبرد فعالان اقتصادی مجاز، سبب تسریع در زمان انجام تشریفات گمرکی کالاها گردیده که این مهم از فساد و کاهش کیفیت کالاهای تجاری جلوگیری می‌کند. در حال حاضر نرخ جهانی میزان فساد کالاهای تجاری به‌ویژه مواد غذایی (اعم از انسانی و حیوانی و صنعتی) در گمرکات کشورها به میزان متوسط ۰/۰۴۷٪ است که این مهم در ایران حدود ۰/۸٪ از ارزش کالاهای ترخیصی از گمرکات ایران را تشکیل می‌دهد. (ارونقی، ۱۳۹۹: ۴۸) بر اساس قانون گمرکی ایران در صورتی که کالا در گمرک فاسد شده باشد، پرداخت خسارت کالا به عهده گمرک است (البته گمرک می‌تواند کالا را به هزینه صاحب کالا را در برابر حوادث غیرمترقبه بیمه نماید). صرف‌نظر از این مطلب که پرداخت خسارت کالای فاسد شده با چه شخص یا سازمانی است، در مجموع فساد کالا در گمرک در صورت وارداتی بودن، سبب اتلاف ارز پرداختی بابت خرید کالا و در صورت صادراتی بودن کالای فاسد شده نه تنها ورود ارز حاصل از صادرات را از بین می‌برد بلکه سبب لطمه به بازار کالا اعم از وارداتی یا صادراتی و در کل لطمه به منافع ملی کشور است.

(www.intechopen.com) یکی از راهکارهای برنامه برای انجام سریع تشریفات گمرکی که مورد تأکید برنامه درستکاری قرار گرفته، لزوم ارجاع اظهارنامه‌های کالاهای متعلق به فعالان اقتصادی مجاز در کانال غیر قرمز است. یکی از راه‌حل‌های سازمان جهانی گمرک برای رویارویی گمرکات کشورهای عضو با افزایش حجم تجارت بین‌الملل در عرصه اقتصاد جهانی نوین، به‌کارگیری رویه‌های نوین گمرکی چون ارجاع اظهارنامه‌های گمرکی به کانال‌های چهارگانه در کنار اعمال مدیریت خطر است. این رویه که طی برنامه آسیکودا به گمرکات عرضه شد، با استفاده از فن‌آوری اطلاعات، هدایت اظهارنامه به صورت خودکار به مسیرهای قرمز، زرد و سبز و

آبی انجام شده، پردازش آن‌ها به سرعت انجام می‌شود و سبب تسریع در عملیات ترخیص کالا می‌گردد. انتخاب مسیر اظهارنامه خودکار بوده و به وسیله شاخص‌های محرمانه‌ای که به وسیله کمیته‌های خاصی در گمرک تعریف و تأیید می‌گردند (چون نوع کالا از نظر مجاز یا مشروط یا ممنوع، سابقه تخلف صاحب کالا یا ترخیص کار و...) صورت می‌گیرد. بدین ترتیب اظهارنامه‌های کانال سبز بدون هیچ گونه کنترلی، اظهارنامه‌های کانال زرد فقط با بررسی اسناد قابل ترخیص می‌باشند ولی اظهارنامه‌های قرمز که به وسیله سیستم انتخاب شده‌اند و دارای ریسک بالا بوده کاملاً به وسیله کارشناسان گمرک کنترل و ارزیابی می‌گردند (Safari. 2010. 132) و در نهایت اظهارنامه‌های کانال آبی به فعالان اقتصادی مجاز اختصاص دارد که امکان استفاده از تسهیلات دیگر چون نسبه بودن حقوق و عوارض و غیره در آن پیش‌بینی شده است. هدف از به کارگیری انتخاب مسیر اظهارنامه به وسیله رایانه اعتماد به بازرگانان، تجار و حق العمل کارانی است که معتمد گمرک بوده و سابقه اظهار خلافی در گمرک نداشته (به نوعی بنیاد لازم برای اجرای برنامه فعالان اقتصادی مجاز) که با استفاده از این امکان گمرک تلاش دارد تا زمان ترخیص کالا را از گمرکات کشور به حداقل زمان ممکن برساند و کنترل خود را بر روی کالاهایی که دارای ریسک بالا می‌باشند متمرکز نماید. (Karbasiyan. 2017. 37) نحوه اجرای برنامه فعالان اقتصادی در ایران از یک طرف کانال آبی را برای فعالان اقتصادی فعال نکرده است و از طرف دیگر محدود بودن فعالان اقتصادی مجاز ایرانی به واردکنندگان و صادرکنندگان (مورد بررسی در بخش‌های آتی) و محروم بودن فرورادرها و حمل و نقل کنندگان و ترخیص کاران که اکثریت انجام دهندگان تشریفات گمرکی کالاها در گمرکات ایران را انجام می‌دهند و این به نوعی از دلایل افزایش هزینه‌های پنهان در گمرکات ایران می‌گردد. لازم به توضیح است که ایجاد کانال‌ها در گمرک ایران و دیگر کشورها به دلیل حجم انبوه تجارت بین‌الملل و عدم امکان انجام تشریفات گمرکی آن‌ها با کنترل فیزیکی همه محمولات طراحی و اجرا گردید و با به کارگیری مدیریت خطر در گمرک انجام می‌شود. هرچند این مهم از اهداف اجرای برنامه AEO بوده ولی اولاً تسهیلاتی نیست که خاص فعالان اقتصادی مجاز مقرر شده باشد و قبل از شروع برنامه AEO در گمرک ایران و با معیار نوع کالا و سابقه صاحب کالا، اجرا می‌شده است. ثانیاً کانال آبی که خاص فعالان اقتصادی مجاز است هنوز در گمرک ایران طراحی نگردیده است و ثالثاً رویه گمرکی استفاده از کانال‌های گمرکی در مقررات گمرکی ایران قانونمند نگردیده است،

در صورتی که قانون گمرک جدید ایران مصوب ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی است و گمرک ایران می‌توانست ابزارهای اجرای برنامه را در قانون و آئین‌نامه اجرایی آن پیش‌بینی کند.

۷- برخورداری فعالان اقتصادی مجاز از گمرک کمی دولتی

با اجرای برنامه درستکاری و راهبردهای اجرایی شدن استانداردهای کنوانسیون تجدید نظر شده کیوتو و فعالان اقتصادی مجاز، کارشناسان و ارزیابان گمرک شاغل در مشاغل بررسی‌های فیزیکی کالاها آزاد و کارکنان مدیریتی و حراستی را از امور مراقبتی برای مبارزه با فساد اقتصادی و ارتشا در گمرک رهایی می‌بخشد و امکان استفاده از نیروی انسانی را به امور نظارتی فراهم می‌کند. انجام این مهم سبب تحول در نظام اداری گمرک و مصداق تأمین منافع ملی کشور است. بعضی از صاحب‌نظران در حوزه امور گمرکی، معتقدند که برای مبارزه با فساد در گمرک باید گمرک را از اداراتی دولتی به نهادی تبدیل کنیم که امور گمرکی به وسیله صاحبان کالا انجام و کارگزاران دولت در گمرک فقط به ایفای نقش نظارتی جهت حسن انجام امور توسط صاحبان کالا در گمرک محدود شوند. (Theo Fletcher.2007: 63)

۸- داشتن سطحی مناسبی از صادرات و واردات

هرچند میزان صادرات و واردات جهت تشخیص فعالان اقتصادی مجاز در دستورالعمل سازمان جهانی گمرک معین نشده است ولی با توجه به تأکید سازمان جهانی گمرک مبنی بر حضور نماینده جامعه تجاری هر کشور در هیئت‌های تشخیص و با توجه به شیوه انجام پذیرش‌ها در کشورهای پیش‌تاز در برنامه فعالان اقتصادی مجاز، باید بین میزان صادرات و واردات لازم برای کسب رتبه فعال اقتصادی مجاز با حجم کل صادرات و واردات کشور ارتباط منطقی وجود داشته باشد. نکته مهمی که هیئت‌های تشخیص ملی را به منطقی بودن این میزان صادرات و واردات لازم برای کسب رتبه فعال اقتصادی مجاز وادار می‌کند. (COMPENDIUM AEO.WCO.2019:9)

(of

سامانه گمرک ایران در قسمت فعالان اقتصادی مجاز فایلی را تحت عنوان خلاصه روند اجرایی شناسایی فعالان اقتصادی مجاز ارائه کرده است که برای داوطلب این مراحل را نشان داده است:

الف) در جداول آورده شده در سامانه گمرک، از شرایط مشترک همه رتبه‌ها، داشتن سابقه سه‌ساله صادرات و واردات است ولی شرکت‌های بازرگانی بر اساس میزان ارزشی واردات و صادرات آن‌ها و شرکت‌های تولیدی را بر اساس تعداد کارگران بیمه شده و میزان ارزشی واردات و صادرات آن‌ها رتبه‌بندی شده‌اند. بعد از ارسال درخواست از طریق سیستم ثبت مکاتبات پرتال گمرک ایران توسط صاحب کالا، دبیرخانه AEO گمرک ایران صحت هویت شخصی متقاضی را بررسی و در صورت صحت از دفتر فناوری، اطلاعات و ارتباطات گمرک حجم فعالیت وارداتی و صادراتی متقاضی را طی سه سال گذشته استعلام می‌کند. در صورتی که پاسخ دفتر فناوری، اطلاعات و ارتباطات گمرک صلاحیت بند الف متقاضی (داشتن سه سال فعالیت در زمینه صادرات و واردات) را تأیید نکند، رد درخواست را به متقاضی اعلام می‌کند. در صورت تأیید "داشتن سه سال فعالیت در زمینه صادرات و واردات" بر اساس میزان صادرات و واردات متقاضی او را رتبه‌بندی نموده و شرایط "نداشتن بدهی ماده ۷ قانون گمرکی"، "سابقه قاچاق و جعل"، سابقه تعهدات و تضامین ایفاء نشده "سابقه توکیل به غیر بیش از سه بار" را از واحدهای نظارتی و ستادی استعلام می‌نماید.

در این مرحله در صورت وجود سوابقی در موضوعات فوق که مبین رد صلاحیت متقاضی برای تبدیل به AEO است، موضوع به متقاضی اعلام می‌شود تا در صورتی که صلاحیت متقاضی به دلیل داشتن بدهی ماده ۷ یا داشتن تعهدات و تضامین ایفاء نشده است، متقاضی بتواند تعهدات را ایفا و تسویه و به دبیرخانه AEO اعلام تا مابقی مراحل انجام شود؛ بنابراین روال پذیرش فعال اقتصادی مجاز در ایران، هیچ انعطافی را از منظر شرایط برخورداری از میزان واردات و صادرات مقرر نداشته و تنها جامعه تجاری کشور یعنی اتاق بازرگانی را در تشخیص مناسب بودن شرایط فوق دخالت نداده است و تنها آن را وسیله‌ای برای وادار کردن متقاضی جهت ایفاء تعهدات قلمداد کرده است.

۹- نظارت دائمی گمرک بر شرایط فعال اقتصادی مجاز

راستی آزمایی شخصیت تجاری داوطلب فعال اقتصادی مجاز در طرح سازمان جهانی گمرک برای این منظور به گمرک داده شده است که گمرک بتواند سابقه عدم تخلف در انجام تشریفات

گمرکی به وسیله متقاضی را از سوابق خود استخراج نماید. از طرف دیگر این راستی آزمایی یک اقدام همیشگی گمرک برای داوطلبی است که به سطح فعال اقتصادی مجاز ارتقا یافته و در حال استفاده از تسهیلات فعالان اقتصادی مجاز در گمرک کشور خود و سایر کشورهاست تا در صورت کشف هرگونه تخلف بر اثر نظارت های گمرک، شناسه فعال اقتصادی مجاز او باطل گردد؛ بنابراین صاحبان کالا برای ارتقا به فعال اقتصادی مجاز باید تمام پرونده های گذشته خود در گمرک را تسویه و تلاش نمایند بعد از ارتقا هم در جریان استفاده از تسهیلات خود در گمرک، از هرگونه تخلف خودداری نمایند. (8: COMPENDIUM of AEO.WCO.2019) این مهم که بزرگترین بازدارنده فعالان اقتصادی مجاز برای هرگونه سودجویی و پرهیز از ایجاد ناهنجاری در سلامت اداری گمرک محسوب می شود، در قوانین گمرکی ایران، قانونمند نگردیده است. این نقص در قانون گمرکی ایران، در بررسی گام به گام برای اجرای برنامه AEO سازمان جهانی گمرک بیشتر اهمیت پیدا می کند: "بررسی شرایط متقاضیان این برنامه می تواند شامل بررسی سوابق وارداتی و صادراتی آنها، سوابق کیفی آنها و در صورتی که شخصیت حقوقی دارند سوابق کیفی مدیران آنها، نداشتن بدهی مالیاتی، بدهی مالی، ثبات و امنیت کاری آنها در تجارت و سرانجام نگاهی به سبد تجاری کلی آنها. همه اینها می تواند به پذیرش آنها به عنوان فعال اقتصادی مجاز منجر شود." (AEO Implementation Guidance. 2010:11) البته سازمان جهانی گمرک در بررسی گام به گام برای اجرای برنامه AEO پیشنهاد می دهد در طراحی فرآیند پذیرش متقاضیان، یک رویکرد انعطاف پذیر طراحی شود تا پذیرش شرکت ها و بنگاه های کوچک و متوسط (SME) امکان پذیر باشد. (AEO Implementation Guidance. 2010:16) بنابراین قانونمند نگردیدن نحوه اجرای برنامه به ویژه اختیارات نظارتی گمرک در کنار عدم مشارکت جامعه تجاری و نبود هرگونه انعطاف در شرایط و عدم امکان متقاضی رد صلاحیت شده از مراحل استیناف ضعف های مهم نحوه اجرای برنامه در ایران هستند.

۱۰- نداشتن سابقه همکاری با اشخاص ثالث ناصالح و محدود بودن همکاری با اشخاص

ثالث

بعد از پذیرش متقاضی در برنامه AEO، در صورت تعیین شخص ثالث برای ترخیص کالا از سوی فعال اقتصادی نحوه انجام تشریفات گمرکی آنها نیز باید در زمره نظارت های گمرک و

اعتبار سنجی فعالان اقتصادی پذیرش شده در تمدید یا لغو مجاز بودن آنها قرار گیرد. ضمناً با توجه به اینکه در برنامه AEO سازمان جهانی گمرک این اشخاص ثالث، خود می‌توانند در زمره فعال اقتصادی مجاز قرار گیرند؛ بنابراین متقاضی که روال کاری گذشته او نشان دهنده استفاده از خدمات اشخاص ثالث برای انجام تشریفات گمرکی کالای خود باشد، نمی‌تواند فعال اقتصادی مجاز باشند. (AEO Implementation Guidance. 2010:18) با توجه به اینکه در اجرای برنامه در گمرک ایران حق‌العمل‌کاران (ترخیص‌کاران) نمی‌توانند در زمره فعال اقتصادی مجاز ارتقا یابند؛ در حالی که این اشخاص دارای صلاحیت عمومی و فنی از نظر گمرک جهت انجام تشریفات گمرکی صاحبان کالایی که به مراحل انجام تشریفات گمرکی اشرافی ندارند، هستند می‌تواند ناشی از تعارض شرایط جهانی با نحوه اجرای برنامه در گمرک ایران باشد.

۱۱- حق برخورداری از اطلاعات برنامه و شرایط عضویت و تعلیق به‌طور شفاف

در برنامه جهانی مقرر شده که معیارها و روند تعلیق و حذف شرکت‌ها باید در ابتدا مشخص شود و به‌طور شفاف در دسترس بخش خصوصی قراردادده شود. (AEO Implementation Guidance. 2010:28) که با توجه به اعلام شرایط در سامانه و شفاف بودن روند عضویت، می‌توان تطبیق این بخش از برنامه با اجرای آن در گمرک ایران را نتیجه گرفت.

۱۲- حق برخورداری از وثایق اسنادی بجای تضمین در گمرک از سوی فعال اقتصادی مجاز

استفاده از اسناد و بیمه‌نامه و حتی تعهدنامه بجای تضمین از تسهیلات مورد تأکید در برنامه فعالان اقتصادی مجاز از سوی سازمان جهانی گمرک است. (WCO SAFE FoS.2018: 14) در حقیقت فعال اقتصادی مجاز برای به دست آوردن این مزیت و حفظ اعتماد گمرک به خود، یک ضمانت‌نامه اسنادی یا یک تعهدنامه موثق به گمرک می‌سپارد و همین ضمانت‌نامه یا تعهدنامه می‌تواند به‌عنوان تضمین در انجام تشریفات گمرکی و رویه‌هایی که انجام آنها مستلزم ضمانت سپاری در گمرک است، مورد استفاده فعال اقتصادی مجاز قرار گیرد. از نکات مهم برنامه، امکان استفاده از این ضمانت‌نامه یا تعهدنامه فعال اقتصادی مجاز در گمرک کشور خود، در گمرک کشورهای دیگری است که در شبکه جهانی یا منطقه‌ای فعالان اقتصادی مجاز که با

موافقت‌نامه‌های دو یا چندجانبه گمرکات کشورها اجرایی می‌شود، بجای تضمین است. با اجرایی شدن این مهم برنامه، یک فعال اقتصادی مجاز می‌تواند رویه‌های مستلزم تضمین سپاری در گمرک کشورهای دیگر را با استناد به ضمانت‌نامه خود در گمرک متبوع خود انجام دهد. (WCO SAFE FoS.2018:A) مهمی که به دلیل محرومیت فعالان اقتصادی ایرانی از شبکه منطقه‌ای و جهانی از آن محروم هستند.

مقایسه تسهیلات اعطایی به فعالان اقتصادی مجاز در ایران با تسهیلات مقرر در برنامه

در این بخش به ارزیابی تسهیلات اعطایی به فعالان اقتصادی مجاز در گمرک ایران می‌پردازیم با این منظور که آیا این تسهیلات می‌توانند صاحبان کالا در گمرک را به رتبه بالاتری نسبت به زمانی که هنوز فعال اقتصادی مجاز نبوده‌اند، ارتقاء دهد؟ با توجه به اینکه برنامه AEO یک برنامه جهانی و تدوین شده از سوی سازمان جهانی گمرک با بایسته‌های معین است، آیا تسهیلات مقرر برای فعالان اقتصادی مجاز با بایسته‌های برنامه جهانی تطبیق دارد؟

درنهایت با توجه به اینکه بر اساس برنامه جهانی، فعالان اقتصادی مجاز می‌توانند در کشورهای طرف تجاری و منطقه از تسهیلات این برنامه هم استفاده نمایند، آیا تسهیلات گمرک ایران برای فعالان اقتصادی مجاز با تسهیلات کشورهای منطقه و طرف‌های تجاری همخوانی لازم را دارد تا آن کشورها را به همکاری متقابل با گمرک ایران در این خصوص وادارد؟ برای پاسخگویی به این پرسش‌ها می‌توان به بررسی موردی تسهیلات اعطایی گمرک ایران پرداخت و در مواردی هم به تسهیلات اعطایی گمرک دیگر کشورها به فعالان اقتصادی مجاز تأملی داشته باشیم.

۱) استفاده از تسهیلات ماده ۵۷ آئین‌نامه اجرائی قانون امور گمرکی

این تسهیلات بدون وثیقه‌سپاری و به شرط پرداخت هزینه‌های آن برای صادرات و با وثیقه‌سپاری برای کالاهای وارداتی قبل از عضویت ایران در برنامه AEO در قانون گمرکی مقرر سابقه انجام آن هم به صورت مکرر در گمرکات اجرایی وجود داشت؛ بنابراین، این تسهیلات و تسهیلات پذیرش ضمانت‌نامه بانکی حداکثر یک‌ساله برای ترخیص قطعی موضوع ماده ۶ قانون امور گمرکی و استفاده از تضمین بیمه‌ای برای صادرات تسهیلاتی نیست که خاص فعال اقتصادی

مجاز باشد یا برای آن‌ها قانونمند شده باشد، نیست.

۲) پذیرش ضمانت‌نامه بانکی برای ترخیص قطعی موضوع ماده ۶ آئین‌نامه اجرایی قانون می‌توان گفت که تکرار تسهیلات قبلی است و به نظر می‌رسد گمرک ایران می‌خواهد در ظاهر تعداد تسهیلات فعالان اقتصادی مجاز را افزایش دهد.

۳) استفاده کامل از تسهیلات بسته حمایت از تولید

چنانچه از عنوان تسهیلات مشخص است این تسهیلات از سال ۱۳۹۲ در گمرک ایران برای تولیدکنندگان طراحی و اجرا شده است و واردکننده و صادرکننده بدون رتبه فعال اقتصادی مجاز هم می‌توانند از تسهیلات این بسته استفاده کنند، این سؤال مطرح می‌شود که چرا این اشخاص باید متقاضی AEO شوند؟

۴) استفاده کامل فعالان اقتصادی مجاز از تسهیلات بسته حمایت از صادرات

در خصوص این تسهیلات نیز همان اشکال قبلی وجود دارد و برای برخورداری از آن نیازی به برخورداری از رتبه فعال اقتصادی مجاز برای صادرکننده وجود ندارد.

۵) ترخیص کالای فعالان اقتصادی مجاز خارج از مسیر قرمز،

ایجاد کانال‌ها در گمرک ایران و دیگر کشورها به دلیل حجم انبوه تجارت بین‌الملل و عدم امکان انجام تشریفات گمرکی آن‌ها با کنترل فیزیکی همه محمولات طراحی و اجرا گردید و چنانچه در فصول قبل مطرح شد با به‌کارگیری مدیریت خطر در گمرک انجام می‌شود. هرچند این مهم از اهداف اجرای برنامه AEO بوده ولی اولاً تسهیلاتی نیست که خاص فعالان اقتصادی مجاز مقرر شده باشد و قبل از شروع برنامه AEO در گمرک ایران و با معیار نوع کالا و سابقه صاحب کالا، اجرا می‌شده است. ثانیاً کانال آبی که خاص فعالان اقتصادی مجاز است هنوز در گمرک ایران طراحی نگردیده است و ثالثاً رویه گمرکی استفاده از کانال‌های گمرکی در مقررات گمرکی ایران قانونمند نگردیده است.

۶) تخفیف در هزینه خدمات انجام خدمات گمرکی به پیشنهاد گمرک و تأیید وزیر محترم امور اقتصادی (بند الف ماده ۳ آئین نامه اجرایی قانون امور گمرکی) حداکثر تا سقف ۵۰ درصد

چنانچه در بند الف ماده ۳ آئین نامه اجرایی قانون امور گمرکی آمده بود تخفیف در هزینه انجام خدمات منوط به ارائه خدمات به وسیله گمرک بود و با توجه به خصوصی سازی انجامی در گمرک و شکل گیری قریب به اتفاق تمامی خدمات به وسیله بخش خصوصی، می توان اعطای این تسهیلات به فعالان اقتصادی مجاز را فقط در موارد نادر ممکن دانست.

۷) استفاده از حداقل تضمین در کلیه مواردی که در قانون امور گمرکی و آئین نامه اجرائی به تضمین اشاره شده است.

چنانچه قبلاً توضیح داده شد، حداقل میزان تضمین برای کالاهای مجاز است که برابر با حقوق ورودی کالا است و برای کالاهای دیگر (مشروط و ممنوع) برابر است با حقوق ورودی به علاوه نصف تا سه برابر ارزش کالا در گمرک؛ بنابراین می توان نتیجه گرفت که این تسهیلات زمانی برای فعال اقتصادی مجاز قابل استفاده است که کالای او از نوع غیرمجاز باشد و گمرک به حداقل آن یعنی حقوق ورودی به علاوه نصف ارزش کالا در گمرک موافقت نماید.

۸) رسیدگی به پرونده اختلافات گمرکی فعالان اقتصادی مجاز به صورت فوری و خارج از نوبت در کمیسیون های رسیدگی به اختلافات گمرکی این تسهیلات در موارد اختلاف فعالان با گمرک در تسریع رسیدگی به اختلافات نقش مهمی دارد ولی با تسهیلات مقرر در برنامه همخوانی ندارد.

۹) اعطای مجوز ایجاد انبار اختصاصی به فعالان اقتصادی مجاز

لازم به توضیح است که ایجاد انبار اختصاصی در دو صورت برای واردکنندگان مقرون به صرفه اقتصادی است و آن زمانی است که میزان کالاهای ورودی واردکننده به میزانی باشد که هزینه انبارداری آن در اماکن گمرکی بیشتر از هزینه احداث آن با شرایط مقرر در آئین نامه اجرایی قانون گمرکی و هزینه های حفاظت و نگهداری انبار اختصاصی باشد. در این صورت نیازی به فعال اقتصادی مجاز بودن متقاضی نیست و در صورت تأمین شرایط مورد موافقت گمرک

قراری گیرد.

۱۰) انجام فرآیند استرداد خارج از نوبت مطابق با تسهیلات پیش‌بینی شده در بسته حمایت از تولید با اخذ تعهد، به نظر می‌رسد اعطای این تسهیلات به فعالان اقتصادی مجاز یا ناشی از عدم اشراف به رویه استرداد بوده یا فقط با قصد بالا بردن تعداد تسهیلات بدون اقدام آورده شده باشد. در قانون گمرکی، اجرای رویه استرداد همزمان با صدور برگ ترخیص کالای صادرات قطعی و با هدف بازپس‌گیری حقوق ورودی اخذ شده از عین کالای صادراتی یا بخشی از آن که قبلاً به قلمرو گمرکی ورود قطعی شده می‌باشد و بنا به نص صریح قانون باید بلافاصله یعنی همزمان با صدور کالا و به مآخذ زمان پرداخت انجام شود؛ بنابراین تسهیلات تسریع در استرداد برای فعالان اقتصادی مجاز، موضوعی است که مزیتی برای اعضای AEO در ایران فراهم نمی‌کند.

۱۱) در خصوص نگهداری بخشی از کالای فعالان اقتصادی مجاز به عنوان وثیقه خارج از نوبت مطابق تسهیلات پیش‌بینی شده در بسته حمایت از تولید با اخذ تعهد، از تسهیلات نوینی است که هر چند اجرا برای فعالان اقتصادی مجاز مغایرت قانونی ندارد ولی پیشنهاد می‌شود جهت نهادینه شدن آن، اقدامات لازم برای قانونمند شدن این تسهیلات جهت فعالان اقتصادی مجاز انجام شود.

۱۲) استفاده از ماده ۴۲، اجازه رئیس کل گمرک و تعهد بالاترین مقام وزارتخانه یا سازمان دولتی مرتبط با محاسبه وجوه متعلقه و صدور حکم، اگر به فلسفه درج این قانون و قبض اختیار صدور دستور ترخیص کالا توجه شود، انجام این مقرر برای کالاهایی است که به علت کمبود یا نبود آن در بازار، نیاز به تأمین آن ضرورت دارد که در صورتی که کالا متعلق به وزارتخانه یا سازمان دولتی باشد با تعهد بالاترین مقام آن وزارتخانه یا سازمان دولتی و در صورتی که متعلق به اشخاص غیر دولتی است با تضمین و صدور دستور رئیس کل گمرک ترخیص موقت و در محدوده هفت روز پس از ترخیص، تشریفات گمرکی قطعی آن انجام می‌شود. امعان نظر به سابقه اجرای این ماده قانونی نشان می‌دهد که تعلق کالا به فعال اقتصادی مجاز تغییری در کاربرد آن ایجاد نمی‌کند و اصل بر ضرورت فوری ترخیص کالا است.

۱۳) استفاده از تسهیلات مقرر در استاندارد ۳۲-۳ کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو این تسهیلات را می‌توان مهم‌ترین تسهیلاتی دانست که در صورت انجام وفق بایسته‌های

استاندارد، می‌تواند بسیاری از اهداف برنامه برای فعالان اقتصادی مجاز را تحقق بخشد. ولی آنچه که اجرای بایسته‌های استاندارد فوق در گمرکات اجرایی اعم از امکان تکمیل اطلاعات اظهارنامه یا ارائه اظهارنامه مکمل یا اکتفا به سوابق و بایگانی صاحب کالا را که در اینجا شخص مجاز است، حتمی می‌کند، درج این بایسته‌ها در حقوق گمرکی ایران است چون مبنای انجام تشریفات گمرکی کالا در گمرکات اجرایی، قانون گمرکی و آیین‌نامه اجرایی آن (حقوق گمرکی ایران) است و نه تصویب آن بایسته‌ها در قانون عضویت کشور در کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو.

۱۴) استفاده از تسهیلات ماده ۶ قانون امور گمرکی کالای متعلق به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با تعهد مسئولان مالی سازمان و اشخاص با اخذ ضمانت نامه بانکی با حداکثر سقف یکساله جای تعجب دارد که این تسهیلات در ردیف‌های قبلی تسهیلات و با عنوان " پذیرش ضمانت نامه بانکی حداکثر یکساله برای ترخیص قطعی موضوع ماده ۶ قانون امور گمرکی " آورده شده بود؛ بنابراین این تسهیلات درج مکرراست برای افزایش تعداد تسهیلاتی که گمرک در سامانه خود قرار می‌دهد.

۱۵) رسیدگی خارج از نوبت اظهارنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز با توجه به ضرایب تعیین شده با ضریب اهمیت زمانی دو (معادل شرکت‌های تولیدی) در سامانه جامع امور گمرکی به صورت سراسری در این تسهیلات نیز همان مشکلات دیگر تسهیلات دیده می‌شود. یکی اینکه این تسهیلات برای تولیدکنندگان (همچنانکه در عنوان خود تسهیلات و با واژگان " معادل شرکت‌های تولیدی " و صادرکنندگان از قبل وجود داشته است و فقط برای شرکت‌های بازرگانی که واردکننده کالا باشند در مقام فعال اقتصادی مجاز قابل استفاده است و دوم اینکه تولیدکنندگان و صادرکنندگان که اظهارنامه آنان با ضریب اهمیت دو در سامانه جامع امور گمرکی، خارج از نوبت رسیدگی می‌شود، چرا باید مراحل عضویت در برنامه AEO را طی کنند تا به همان مزیتی برسند که قبل از آن برخوردار بوده‌اند. سوم اینکه فعالان اقتصادی مجاز بنا به تسهیلات اعلامی گمرک می‌توانند از تسهیلات بسته حمایتی تولیدکنندگان استفاده کنند و یکی از تسهیلات این بسته " ایجاد سرویس ویژه ارزیابی برای آنان " است که در گمرک ایران دایر نشده است. اگر فعالان اقتصادی مجاز دارای سرویس ویژه ارزیابی بودند، نیازی به اعمال ضریب برای اولویت در سرویس ارزیابی عمومی نبود.

در مجموع سازمان جهانی گمرک تسهیلات اعطایی گمرک ایران به فعالان اقتصادی مجاز را در دو مورد محدود می‌داند؛ در صورتی که تسهیلات اعلامی گمرک ایران هجده مورد است. سازمان جهانی گمرک فقط تسهیلات دو گانه زیر را به فعالان اقتصادی مجاز از سوی گمرک ایران تأیید کرده است: (COMPENDIUM of AEO.WCO.2019:164)

اول) کالاها در حداقل زمان ترخیص می‌شود.

دوم) امکان ارزیابی خارج از اماکن گمرکی کالا به درخواست فعال

دلایل عدم تحقق سلامت اداری در گمرک ایران

از دلایلی که برنامه درستکاری در گمرک که بیان دیگر سلامت اداری در گمرک است، را برنامه یکپارچگی می‌نامند، ارتباط منطقی بین اجرای کامل و صحیح برنامه درستکاری با اعمال استانداردهای SAFE و بایسته‌های مندرج در استانداردهای کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو با اجرای صحیح برنامه فعالان اقتصادی مجاز اعم از اعطای تسهیلات برنامه به آنها و شیوه جذب و مدیریت آنها به وسیله گمرک هر کشور است. در این میان اجرای صحیح برنامه درستکاری و فعالان اقتصادی مجاز، بیشترین تأثیر را بر سلامت اداری در گمرک خواهد گذاشت.

صرف نظر از عدم شمول اجرای برنامه فعالان اقتصادی به فعالان مهم امور گمرکی چون فرورادرها و شرکت‌های حمل و نقل فعال در عرصه تجارت خارجی ایران چون کشتیرانی‌ها، خطوط هوایمایی، مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد تجاری و تجاری صنعتی، کارگزاران گمرکی که باعث قلت تعدادی فعالان اقتصادی مجاز ایرانی می‌گردد و همین موضوع حضور ایران در شبکه متقابل AEO جهانی و منطقه‌ای را منتفی و سبب محرومیت فعالان اقتصادی مجاز ایرانی از تسهیلات دیگر کشورها می‌گردد. از طرف دیگر تسریع در زمان انجام تشریفات گمرکی برای همه محمولات تجاری حاصل نمی‌گردد چون از یک طرف تعداد فعالان اقتصادی مجاز محدود است و از طرف دیگر اهمیت تسهیلات امروزین گمرک برای آنها (که فقط دو مورد آن مورد تأیید سازمان جهانی گمرک بود و در لیست هفده گانه آن موارد متعدد تکراری بود یا در عرصه عمل واقعیت نداشت) یا فقط برای رویه واردات و صادرات قابل اعمال بود در صورتی که میزان اظهارنامه‌های این دو رویه در کل درصد کمی از مجموع اظهارنامه‌های کوتاژی گمرک را تشکیل می‌دهد؛ بنابراین هزینه‌های پنهان کالاهای تجاری ایران در گمرک همچنان بالا خواهد بود

و قاچاق به عنوان ناهنجاری اقتصادی ملی کشور همچنان خودنمایی خواهد کرد. عدم شمول رویه‌های گمرکی برای AEO در ایران و قلت فعالان اقتصادی مجاز، گمرک را همچنان سازمانی دولتی نگهداری و همین مهم سبب عدم انجام وظایف نظارتی در گمرک به دلیل پرداختن شاغلین در گمرک به امور کنترلی و بررسی‌های فیزیکی و غیره خواهد شد که از دلایل مهم فساد در گمرک ایران است. از سوی دیگر بین مجریان برنامه با جامعه تجاری کشور هیچ ارتباط مشاوره‌ای و تبادل نظر وجود ندارد. از نظر تسهیلات مورد تأکید در برنامه جهانی هم چون کانال ویژه (آبی) برای فعالان اقتصادی مجاز و حق انجام تشریفات منجر به ترخیص قبل از ورود کالا به اماکن گمرکی چون دیگر تسهیلات به صورت ناقص و فقط برای محمولات صادراتی فراهم است، تجدیدنظرخواهی یا استیناف در گمرک که مورد تأکید هم برنامه درستی‌کاری و هم کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو است نه تنها به وسیله مرجع اداری مستقل از گمرک و یا در مرجع قضایی مستقل و بی طرف نسبت به همه تصمیمات و آرای گمرک وجود ندارد چه رسد به رد درخواست متقاضیان رتبه فعال اقتصادی مجاز و در نهایت از آنجا که ملاک انجام امور گمرکی در گمرکات توسط مدیران و کارکنان گمرک، قانون گمرکی و آیین‌نامه اجرایی قانون گمرکی است و بایسته‌های کنوانسیون‌ها یا برنامه‌های سازمان جهانی گمرک به دلیل نداشتن پوشش قانونی در حقوق گمرکی ایران، اجرای سلیقه‌ای تسهیلات را افزایش خواهد داد که از مصادیق افزایش فساد در گمرک ایران خواهد بود. در نهایت درستی‌کاری در گمرک علاوه بر موارد یاد شده، زدایش اقتدار دولت در گمرک و صداقت در اجرای برنامه‌ها توسط مسئولین آن هم نیازمند است.

References:

A) Books:

- [1] Babaei Mehdi. (2013). "Obstacles and Strategies for Realizing Administrative Health", Tebyan System 23/7/2016. Home page
- [2] EU and US. GNC Utility Block(2013) *Globally Networked Customs AEO Mutual Recognition – AEO Mutual Recognition*. Version 1.20. 2013-04-11. Belgium: Brussels. World Customs Organization. 75 pages
- [3] Jamal Arvannaghi Mehrdad. (2020) Max Pedia. Islamic Republic of Iran: Tehran. Chap & Nashr Bazargani co. 261 pages
- [4] Julius k. Nyerere. (2003). *The Arusha Declaration ten years after*. United Republic of Tanzania. Government Printer
- [5] Karbasian Massoud. (2017), *Comprehensive Customs System and Window of Cross-Border Trade Unit*, . Islamic Republic of Iran: Tehran: Dara

- Publishing. 270 pages
- [6] Ministry of Industry, Mines and Trade (2019), Foreign Trade Performance Report, . Islamic Republic of Iran: Tehran: Planning Office, Statistics Group. 19 pages
- [7] Private Sector Consultative Group(2010) *AEO Benefits. WCO SAFE Package. Brussels Belgium* .World Customs Organization
- [8] Safari Taheri Gholamreza. (2011). Customs Terminology, . Islamic Republic of Iran: Tehran, Faculty of Economic. 310 pages
- [9] WCO (2010) *AEO Implementation Guidance. How to develop an AEO programme*. May 2010 . Brussels Belgium .World Customs Organization. 143 pages
- [10] WCO (2018) *SAFE Framework of Standards*. 2018 edition. Brussels Belgium . World Customs Organization. 38 pages & 28 Anex
- [11] WCO. (2010). *The Authorized Economic Operator and the Small and Medium Enterprise*, FAQ May 2010. Brussels Belgium. World Customs Organization.7 pages
- [12] Yasaei Massoud. (2005). Customs Organization and Duties in Iran, Islamic Republic of Iran: Tehran: Hormozgan University Publishing. 119 pages
- [13] Yasaei Masoud. (2012). International Customs Organizations and Conventions, Islamic Republic of Iran: Tehran: Jangal Publications. 366 pages
- [14] Articles:
- [15] Homayouni Gholamhossein. (1399). "Modeling for the promotion of administrative health in the Customs of the Islamic Republic of Iran", Islamic Republic of Iran: Tehran. Quarterly Journal of Administrative Law, Public Management Training Center, Volume 7, Number 23 (2018-2021), pp. 247-272.
- [16] Kamali Yahya. (2010). "Administrative Health in Iran; Injuries and solutions ", Islamic Republic of Iran: Tehran. bi-weekly scientific, analytical, National Inspection Organization, No. 27, December 2010, pp. 1 - 52.
- [17] Karbasian Massoud. (2007). "A Study of the Management System of the World Customs Organization in the 21 Century", Islamic Republic of Iran: Tehran.Economic Research Journal, Volume 7, Number 2 (25), pp. 73-47.
- [18] Rostami Vali. (2011). "Resolving Customs Disputes in Iran and Its Procedure", Legal Quarterly of the Faculty of Law and Political Science, Islamic Republic of Iran: Tehran. University of Tehran, Volume 41, Number 4, Winter 2011, pp. 157-139.
- [19] Rostami, Vali. (2013). "Feasibility Study of the Code of Administrative Procedure", Islamic Republic of Iran: Tehran. Quarterly Journal of Judicial Law Perspectives, No. 64, 2013, pp. 81-81.
- [20] Theo Fletcher. (2007). "AUTHORISED ECONOMIC OPERATOR (AEO) PROGRAMS" . *International Network of Customs Universities* . Volume 1, Number 2. pp. 61-65

-
- [21] WCO. (2018). Trader Identification Number(TIN). UNODC-WCO Container Control Programme wins prestigious award,World Customs Organization. June 2018 pages 1-16
- [22] WCO. (2019). *COMPENDIUM OF AUTHORIZED ECONOMIC OPERATOR PROGRAMMES AEO*. Edition2019. Brussels Belgium . World Customs Organization
- [23] B) sites :
- [24] http://www.tccim.ir/cons_details.aspx?id=32414
- [25] <https://www.irica.ir>
- [26] <http://www.wcoomd.org/en/search.aspx?keyword=Integrative+Program>
- [27] <https://www.intechopen.com/online-first/the-simplification-of-customs-formalities--the-role-of-the-authorized-economic-operator>
- [28] <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2013/april/aeo-seminar.asp>