

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه امور گمرکی»

ماده (۱۶۰)



مشخصات لایحه

دوره هشتم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۷۳

شماره چاپ:

۸۹۹

تاریخ چاپ:

۱۳۸۸/۹/۲۳

نام دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات برنامه‌ریزی و بودجه

مقدمه

اختصاص اعتباری جدا از اعتبارات معمول بودجه‌ای برای گمرک دارای پیشینه‌ای قانونی در نظام بودجه‌ریزی کشور است. در ماده (۵۷) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰ به موضوع اختصاص یک‌دوادم درصد حقوق گمرکی برای آموزش، درمان، وام، حق‌الزحمه، پاداش و... اشاره شد تا اینکه در سال ۱۳۵۸ به استناد تبصره «۲۸» قانون بودجه حذف شد. مجدداً در سال ۱۳۷۳ براساس ماده (۱۰) قانون وصول برخی درآمدهای دولت مبلغ ۲ درصد حقوق گمرکی و سود بازرگانی برای آموزش، تشویق، توسعه و تجهیز اختصاص یافت تا اینکه در سال ۱۳۷۶ لغو شد. مجدداً از سال ۱۳۸۳ ردیف متفرقه‌ای با شماره ۵۰۳۷۴۷ برای اموری مانند آموزش، تشویق و توسعه و... ایجاد و تا سال ۱۳۸۶ در قالب بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه لحاظ شد که در سال ۱۳۸۷ حذف شد و هم‌اکنون نیز در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ ردیف متفرقه‌ای با شماره ۵۲-۵۳۰۰۰۰ به این امر اختصاص داده شده است. این روند نشان‌دهنده عدم ثبات این‌گونه درآمدها به دلیل غیرشفاف بودن آنها است که خود می‌تواند چالشی در ثبات درآمدهای بودجه‌ای گمرک محسوب شود.

در لایحه امور گمرکی به ماده‌ای جداگانه درخصوص تخصیص اعتباری خاص به گمرک اشاره شده که با توجه به اهمیت موضوع در این گزارش مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. متن ماده (۱۶۰) لایحه امور گمرکی

ماده (۱۶۰) - دو درصد (۲٪) حقوق ورودی، همچنین معادل مبالغ دریافتی بابت هزینه‌هایی که خدمات آن رأساً توسط گمرک انجام می‌شود و دو درصد (۲٪) آن بخش از هزینه‌های وصول شده توسط گمرک که خدمات مربوطه توسط سایر سازمان‌ها انجام می‌گردد و سی درصد (۳۰٪) جرائم تخلفات گمرکی و ۲ درصد از حاصل فروش کالاهای موضوع ماده (۳۲) این قانون پس از واریز به خزانه از محل اعتبار خاصی که به همین منظور در قانون بودجه سالیانه پیش‌بینی می‌گردد در اختیار گمرک ایران قرار می‌گیرد تا براساس دستورالعملی که به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد به منظور آموزش، بالا بردن سطح معلومات، ترغیب، تشویق و پاداش کارکنان، هزینه‌های درمانی و کمک به صندوق تعاون کارکنان و سایر اموری که در پیشرفت اهداف سازمان گمرک و وصول حقوق دولت مؤثر باشد هزینه نماید.

تبصره «۱» - مصرف پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبار موضوع این ماده از شمول قانون محاسبات عمومی کشور و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا بوده و تابع قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا است خواهد بود.

تبصره «۲» - بودجه گمرک‌های کشور به صورت متمرکز بوده و از طریق گمرک ایران اعتبارات لازم اخذ و بین گمرک‌ها توزیع خواهد گردید.

تبصره «۳» - وجوه پرداختی موضوع این ماده از شمول کلیه مقررات مغایر مستثنا می‌باشد.

۲. بررسی کلیات موضوع

۱. برحسب مطالعات انجام شده درخصوص تحقیق و تفحص از گمرک در مجلس هفتم، ارزیابی عملکرد گمرک، مطالعه پروژه‌های طرح تحول گمرکی و بررسی لایحه امور گمرکی از سال ۱۳۸۳ تاکنون و... می‌توان عنوان نمود که با توجه به وظایفی که براساس قانون و برنامه‌ها و پروژه‌های طرح تحول اقتصادی به گمرک محول می‌شود لازم است راهکاری اثربخش و عملی برای رفع مشکلات بودجه‌ای گمرک ارائه شود. با این حال روش اتخاذ شده روشی مناسب نیست و می‌توان از پیشنهادهای جایگزین استفاده نمود.

۲. روش‌های غیرشفاف مانند مرتبط کردن درآمد گمرک به حقوق ورودی که متعلق به درآمدهای عمومی دولت است به اعتدالی نقش گمرک کمک نمی‌کند.

۳. اختصاص بخشی از حقوق ورودی به عنوان درآمد اختصاصی از نظر بودجه‌ای خلاف اصل عدم تخصیص است و درآمدهای خاص نباید به مصارف خاص برسند بلکه باید همه درآمدها به خزانه دولت واریز شود و در قالب بودجه سالیانه هزینه شود.

۴. استفاده از این‌گونه روش‌ها موجب استناد سایر سازمان‌ها و دستگاه‌ها برای ایجاد استثنا در اصل عدم تخصیص و ایجاد رقابت برای آنها در برخورداری از امتیازات مشابه می‌شود. (مانند اختصاص درصدی از مالیات به سازمان امور مالیاتی مطابق ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم)

۵. اعطای ۲ درصد حقوق ورودی و ۳۰ درصد جرائم موجب تمایل سازمان به اخذ حقوق ورودی و جرائم بیشتر از صاحب کالا می‌شود. در حقوق ورودی این اقدام از دو طریق قرار گرفتن کالای مشابه در ردیف‌های دارای نرخ تعرفه بالاتر و ایجاد انگیزه برای تعیین ارزش کالا به بیش از حد معمول می‌شود. هم‌اکنون نیز صاحبان کالا اعتراض‌های متعددی در این خصوص دارند که این اقدام موجب تشدید آنها خواهد شد. علاوه بر انحرافات بودجه‌ای منافع حاصل از این درآمد در مقایسه با حساسیتی که در مخاطبان و ارباب رجوع ایجاد می‌کند دارای آثاری منفی است.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۰۲۲۲

تاریخ انتشار:

۱۳۸۹/۲/۲۶

۶. دو درصد حقوق ورودی (۹۸,۳۸۰ میلیارد ریال) با توجه به ارقام پیش‌بینی شده در قانون بودجه ۱۳۸۹ رقمی حدود ۲۰۰۰ میلیارد ریال می‌شود که در مقایسه با مجموع هزینه جاری و عمرانی و ردیف متفرقه گمرک یعنی ۸۷۳ میلیارد ریال رقم بالایی محسوب می‌شود.

۷. در این ماده معادل ۱۰۰ درصد مبالغ دریافتی بابت هزینه‌هایی که خدمات آنها توسط گمرک انجام می‌شود به گمرک اعطا شده که مغایر قوانین نظارتی از جمله قانون محاسبات عمومی است. ارتباط درآمدهای گمرک به هزینه‌های گمرکی موجب ایجاد انگیزه برای افزایش هزینه‌های گمرکی و گران شدن هزینه تجارت و تشدید تورم می‌شود. در بالاترین شرایط می‌توان هزینه خدمات فوق‌العاده را برای جبران زحمت کارکنانی که خدمات را ارائه داده‌اند در نظر گرفت ولی گسترش آن به کل هزینه‌ها دارای ابهام است. همچنین این هزینه‌ها را تنها می‌توان به منظور تعمیر، نگهداری و خرید تجهیزات مذکور مورد مصرف قرار داد.

۸. در این ماده به ۲ درصد هزینه‌های وصول شده توسط گمرک که خدمات آنها توسط سایر سازمان‌ها انجام می‌گردد نیز اشاره شده است. وصول این درآمدها طی بودجه‌های سنواتی دارای فرایند پیچیده‌ای خواهد بود و اخذ درصدی از درآمد ناشی از خدمات سایر سازمان‌ها به نفع گمرک نیز توجیه ندارد.

۹. اشاره به مواردی مانند اعطای ۲ درصد حاصل از فروش کالاهای متروکه با قوانین و مقررات فعلی در تضاد بوده و موجب ایجاد انگیزه برای تسریع در متروکه کردن کالا می‌شود.

۱۰. علاوه بر ابهامات فوق ایرادهای قانونی زیر در متن لایحه به چشم می‌خورد:

الف) حقوق ورودی در طبقه‌بندی بودجه‌ای به سه ردیف حقوق ورودی خودرو، سایر کالاها و جمعی‌خرجی‌ها تقسیم می‌شود. آن بخش که می‌تواند توسط گمرک مطالبه شود حقوق ورودی به استثنای جمعی‌خرجی‌ها است.

ب) اضافه کردن هر متغیر دیگری مانند عوارض با قانون مالیات بر ارزش افزوده در تعارض است و عوارض‌ها درآمدهایی هستند که هزینه‌کرد آنها قبلاً مشخص شده و نباید حذف و یا در محل‌های دیگر هزینه شوند.

ج) در لایحه از عبارت «اعتبار خاص» برای این منظور در بودجه استفاده شده است که بار معنایی خاص می‌تواند متفاوت از نیاز این ماده باشد و بهتر است به لغت «اعتباری» بسنده شود.

د) اجازه به وزیر امور اقتصادی و دارایی برای تهیه دستورالعمل برای تخصیص این وجوه با قوانین مربوط به بودجه‌ریزی در تعارض است و هیچ مبلغی تخصیص نمی‌یابد مگر به موجب قانون و یا از مسیرهای قانونی. بنابراین با حذف این حکم می‌توان گمرک را به مبادله موافقتنامه با معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی تکلیف نمود تا سقف‌های مربوط به هزینه‌کردها نیز مشخص شود.

هـ) در این ماده از عبارت‌هایی با معانی مشترک مانند آموزش و بالا بردن سطح معلومات و یا ترغیب، تشویق و پاداش استفاده شده که معنای واحدی دارند و با توجه به ایجاد زمینه رانت موجب بروز حساسیت‌هایی نیز می‌شوند.

و) درخصوص قیودی مانند تجهیز نیز می‌توان تنها به گمرکات مرزی و گمرکات مناطق محروم اشاره کرد.

ز) اشاره به قیودی مانند «سایر اموری که در پیشرفت اهداف سازمان گمرک و وصول حقوق دولت مؤثر است»، اختیار سازمان برای هزینه‌کرد منابع را گسترده و زمینه انحراف از اهداف ماده را فراهم می‌کند.

ح) موضوع تبصره «۱» یعنی خارج از شمول بودن بخشی از این مبالغ از مواردی است که می‌تواند موجب انحراف مبالغ تخصیص داده شده شود و با توجه به عدم تعیین سقف هزینه‌ها امکان بروز تخلف بودجه‌ای وجود دارد.

ط) موضوع تبصره «۲» یعنی تمرکز بودجه‌ای گمرکات استانی برخلاف رویه بودجه‌ریزی جاری است و به عدم شفافیت بودجه‌ای منجر می‌شود.

ی) موضوع تبصره «۳» این ماده که وجوه پرداختی را از شمول کلیه مقررات مغایر مستثنا می‌داند نیز ابهام دارد زیرا اولاً منظور از مقررات مغایر مشخص نیست ثانیاً دلیلی برای استثنا کردن این مواد وجود ندارد.

۳. جمع‌بندی

به‌واسطه تأکید بر رعایت اصول بودجه‌ریزی و رعایت اصل عدم تخصیص و همچنین افزایش کارایی در نظام گمرکی و اتخاذ روشی اثربخش در حل مشکلات بودجه‌ای گمرک، با توجه به تجربه چندین‌باره اعطای این‌گونه مبالغ و لغو آنها استفاده از ابزار مورد استفاده در متن ماده (۱۶۰) لایحه قابل توصیه نیست و موارد ذیل در قالب پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه می‌شود.

۴. پیشنهادها

۱. پیشنهاد اول

پیشنهاد ۱: با توجه به لزوم ایجاد زمینه برای انجام وظایف قانونی محوله به گمرک و تحول در نظام گمرکی، دولت مکلف است شش ماه پس از تصویب این قانون، کلیه نیازهای نظام گمرکی کشور از جمله نیازهای توسعه و تجهیزات را احصا و اعتبار مورد نیاز را طی دو سال در قالب بودجه‌های سنواتی پرداخت کند. دولت موظف به تخصیص ۱۰۰ درصد مبالغ مصوب است.

۲. پیشنهاد دوم در صورت عدم تصویب سناریو اول

پیشنهاد ۲: به‌منظور توسعه و تجهیز گمرکات کشور دولت موظف است ۱ درصد حقوق ورودی هر سال را از محل درآمد عمومی علاوه بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای گمرک در لایحه بودجه سنواتی تحت عنوان برنامه توسعه و تجهیز گمرکات کشور به مدت ۵ سال منظور نماید. آیین‌نامه اجرایی این بند براساس پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.