

بسم الله الرحمن الرحيم

فعلان اقتصادی مجاز (AEO)

در چارچوب استانداردهای امنیت و تسهیل

سازمان جهانی گمرک

غلامرضا صفاری طاهری

۱۳۹۳

سرشناسه	: صفاری طاهری، غلامرضا، ۱۳۵۰ -
عنوان و نام پدیدآور	: فعالان اقتصادی مجاز (AEO) در چارچوب استانداردهای امنیت و تسهیل سازمان جهانی گمرک/ غلامرضا صفاری طاهری.
مشخصات نشر	: تهران: نشر وکیل، ۱۳۹۳.
مشخصات ظاهری	: ۳۷۴ص: جدول .
شابک	: 978-600-5007-12-1
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
موضوع	: سازمان جهانی تجارت
موضوع	: بازرگانی بین‌المللی
موضوع	: گمرک -- همکاری‌های بین‌المللی
موضوع	: صادرات و واردات
رده بندی کنگره	: HF۱۳۷۹/ص۷ف۱۳۹۳۷
رده بندی دیویی	: ۳۸۲
شماره کتابشناسی ملی	: ۳۳۳۱۷۰

نشر وکیل

فعالان اقتصادی مجاز (AEO)

در چارچوب استانداردهای امنیت و تسهیل

سازمان جهانی گمرک

غلامرضا صفاری طاهری

چاپ نخست: ۱۳۹۳ شمارگان: ۱۰۰۰

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۵۰۰۷-۱۲-۱ ISBN: 978-600-5007-12-1

کلیه حقوق متعلق به گمرک جمهوری اسلامی ایران است

تهران: خیابان شهید بهشتی، بعد از میرعماد، روبروی مصلی، گمرک جمهوری اسلامی ایران

تلفن: ۸۸۵۰۱۴۳۶-۷، ۸۲۹۹

فهرست مطالب

۷	 مقدمه
۱۵	 فصل اول: چارچوب استانداردهای امنیت و تسهیل تجارت جهانی
۱۵	 ۱- پیش گفتار
۱۸	 ۲- مزایا و منافع
۲۱	 ۳- رکن اول: همکاری گمرک با گمرک
۴۹	 ۴- رکن دوم- همکاری گمرک با تجارت
۴۹	 مقدمه
۵۷	 ۵- شرایط، الزامات و منافع فعال اقتصادی مجاز
	 ۶- قطعنامه شورای همکاری های گمرکی درخصوص چارچوب استانداردهای
۸۶	 امنیت و تسهیل تجارت جهانی
۸۹	 ۷- منافع و امتیازات فعالان اقتصادی مجاز
۹۲	 فصل دوم: راهنمای اجرا و توسعه برنامه های فعالان اقتصادی مجاز
۹۲	 چگونه یک برنامه AEO را توسعه دهیم؟
۹۲	 ۱- مقدمه
۹۳	 ۲- کار را چگونه شروع کنیم؟
۹۵	 ۳- همکاری های خارجی
۹۵	 ۴- رویکرد ۹ مرحله ای در اجرای برنامه فعال اقتصادی مجاز در سطح ملی
۱۲۷	 فصل سوم: مجموعه برنامه های فعالان اقتصادی مجاز
۱۲۷	 ۱- اهداف، ساختار و یافته های پروژه
۱۲۷	 مقدمه
۱۲۷	 روش تحقیق
۱۲۸	 فعالان اقتصادی مجاز در چارچوب SAFE

- تعیین فعالان اقتصادی مجاز SAFE در سطح جهان ۱۲۹
- به سوی شناسایی متقابل برنامه فعال اقتصادی مجاز ۱۳۰
- نتیجه گیری ۱۳۲
- ۲- برنامه های فعالان اقتصادی مجاز ۱۳۳
- ۳- اعتبارسازی و مزایای برنامه های فعال اقتصادی مجاز ۱۴۱
- ۴- برنامه های فعال اقتصادی مجازی که باید راه اندازی شوند ۱۵۲
- ۵- اعتبارسازی و منافع برنامه هایی که در آینده راه اندازی می شوند ۱۵۶
- ۶- برنامه های تطبیقی گمرکی ۱۶۰

فصل چهارم: پرسش های متداول در زمینه فعالان اقتصادی مجاز و شرکت های

- کوچک و متوسط ۱۶۹
- ۱- وظیفه گمرک و سازمان جهانی گمرک (WCO) چیست؟ ۱۶۹
- ۲- SAFE چیست؟ ۱۶۹
- ۳- منظور از فعال اقتصادی مجاز چیست؟ ۱۷۱
- ۵- در این راه با چه چالش هایی روبرو هستیم؟ ۱۷۳
- ۶- مزایای فعال اقتصادی مجاز چیست؟ ۱۷۴
- ۷- من چگونه می توانم تبدیل به یک فعال اقتصادی مجاز شوم؟ ۱۷۶
- ۸- اگر من تبدیل به یک فعال اقتصادی مجاز نمی شدم، چه می شد؟ ۱۷۶
- ۹- رویدادهای آتی کدامند؟ ۱۷۶
- ۱۰- اطلاعات بیشتر ۱۷۷

- فصل پنجم: نمونه ای از رویه های فرجام خواهی فعالان اقتصادی مجاز ۱۷۸
- عدم پذیرش، تعلیق، الغا یا رد شدن مجوز ۱۷۸
- فهرست منابع * BIBLIOGRAPHY ۱۸۱

مقدمه

در عصر حاضر با عنایت به رشد فزاینده نیازها، محصولات و مصنوعات تولیدی و صنعتی، افزایش عرضه و تقاضا و دسترسی به بازارهای جهانی در سایه توسعه تجارت و حمل و نقل بین‌المللی، «تسهیل تجارت جهانی» بعنوان محرکی ضروری جهت شکوفایی اقتصادی کشورها، امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. موضوعی کلیدی و اساسی که در سال‌های اخیر و بویژه پس از مذاکرات دور دوحه، همواره در دستور کار «سازمان جهانی تجارت»^۱ (WTO) قرار گرفته است و با تصویب موافقت‌نامه ای تحت همین عنوان (موافقت‌نامه تسهیل تجارت) در نهمین کنفرانس وزرای تجارت کشورهای عضو WTO در ماه دسامبر ۲۰۱۳ میلادی در بالی اندونزی، که طی قطعنامه اخیر سازمان جهانی گمرک (قطعنامه دویلین) مورد تأیید و حمایت این سازمان نیز قرار گرفته است، بر اهمیت و گستره آن افزوده و ابعاد تازه تری پیدا کرده است. از سوی دیگر، متناسب با گسترش و پویایی تجارت خارجی، متأسفانه شاهد توسعه و تنوع انواع تقلبات تجاری و تخلفات گمرکی نیز هستیم و گسترش قلمرو جغرافیایی جرم در سال‌های اخیر، پدیده شوم «جرایم سازمان‌یافته فراملیتی»^۲ (TOC) را برای بشریت به ارمغان آورده است.

در این ارتباط، نقش و جایگاه «گمرک» بعنوان یکی از مهمترین عناصر فعال و اصلی‌ترین حلقه‌های زنجیره تجارت خارجی، که در سطح بین‌المللی مسئولیت انحصاری کنترل و نظارت بر جابجایی کالا را بر عهده دارد، بیش از پیش هویدا می‌گردد. سازمانی که در عرصه تجارت بین‌المللی، به گواه بزرگترین و پرنفوذترین سازمان فعال در تجارت جهانی (WTO)، بعنوان مهمترین سازمان مسئول در امر تسهیل تجارت خارجی و رفع موانع فرا راه تجارت، مطرح می‌باشد و به تصریح بزرگترین و پراعتبارترین سازمان جهانی فعال در امور گمرکی (WCO) مهمترین رسالت و اصلی

1. World Trade Organization (WTO)

2. Trans-national Organized Crimes(TOC)

ترین مأموریت آن، ایجاد توازن و تعادل منطقی میان ارائه تسهیلات و اعمال مقررات تجاری است، که به زبان ساده از آن به جمع بین سرعت و دقت در ارائه خدمات تعبیر می‌نمایند.

«سازمان جهانی گمرک»^۱ (WCO) بعنوان اولین و مهمترین سازمان «بین‌الدولی»^۲ در امور گمرکی که با بیش از ۶۰ سال سابقه فعالیت مستمر و مدام و برخورداری از ۱۷۹ عضو که بیش از ۹۹ درصد از حجم تجارت جهان را در اختیار دارند، با تشخیص و تجویز این مهم، در سال‌های اخیر یکی از راهبردهای اصلی خود را «تأمین همزمان امنیت و تسهیل تجارت جهانی» قرار داده است و در اقدامی ابتکاری به تدوین چارچوب استانداردهایی پرداخته است که ضمن تنظیم و تقویت روابط گمرکات با یکدیگر، در عین همکاری و مشارکت فعال با جامعه تجاری، تجارت جهانی را ایمن و آسان می‌سازد. از اینرو پذیرش و کاربست این اصول و استانداردها، که از آنها به «چارچوب استانداردها»^۳ (SAFE) تعبیر می‌شود، آغاز حداقل کاری است که اعضای سازمان جهانی گمرک بایستی در این زمینه انجام دهند.

رعایت استانداردهای موصوف که از جمله الزامات و پیش‌نیازهای «نوسازی گمرک»^۴ در آستانه هزاره سوم میلادی است، تجارت بین‌المللی را قادر به مشارکت فعال در رشد و توسعه اقتصادی کشورها می‌سازد و جایگاه جدید و مستحکمی برای گمرکات ایجاد می‌کند که در عین افزایش حجم و سطح تجارت جهانی، سلامت و امنیت آن را تضمین نموده و با ارتقای توانمندی گمرکات در شناسایی و مواجهه با محموله‌های پرخطر و همچنین تسهیل و تسریع فرآیند ترخیص کالاها، کارایی و اثربخشی اقدامات و فعالیت‌های گمرکی را افزایش داده و نهایتاً منجر به افزایش رفاه و سلامت اقتصادی کشورها می‌گردد.

علاوه بر این، اجرا و رعایت استانداردهای مذکور، با ایجاد و تشویق ترتیبات مشارکتی گمرک با سایر نهادها و سازمان‌های فعال در امر تجارت خارجی، «مدیریت یکپارچه مرزی»^۵ (IBM) و به تبع آن «مدیریت هماهنگ مرزی»^۱ (CBM) را

1. World Customs Organization (WCO)

2. Inter-Governmental

3. Safe Framework of Standards (SAFE)

4. Customs Modernization

5. Integrated Border Management (IBM)

امکان پذیر و سهل الوصول تر می‌نماید و زمینه دستیابی و تحقق «مدیریت یکپارچه زنجیره عرضه»^۲ (ISCМ) را فراهم می‌آورد.

از جمله اصول و اهداف اصلی «چارچوب استانداردها»^۳ (FOS) می‌توان به تقویت همکاری بین گمرکات با یکدیگر و گمرک با جامعه تجاری در قالب دو رکن و محور اصلی این طرح اشاره نمود. همچنین، ارتقای سطح و کیفیت جابجایی کالاها و فراهم نمودن مدیریت منسجم و یکپارچه زنجیره عرضه جهت اشکال مختلف حمل و نقل و نهایتاً افزایش نقش و وظایف گمرک برای مواجهه با چالش‌ها و فرصت‌های جدید مطرح شده در اوایل قرن بیست یکم، از طریق تعیین استانداردهایی که امنیت و تسهیل زنجیره عرضه را در سطح جهانی تأمین، و قطعیت و قابلیت پیش بینی آن را ارتقاء می‌بخشد.

رعایت استانداردهای موجود در چارچوب موردنظر، توانمندی گمرک را در شناسایی و مدیریت محموله‌های پرخطر افزایش می‌دهد و با ارتقای کارآمدی گمرک در کنترل و نظارت بر جابجایی کالاها و تسهیل و تسریع فرآیند ترخیص کالا، وضعیت جدید و مطمئنی را فراهم می‌آورد که در عین تأمین امنیت، با افزایش نقش و مشارکت ذینفعان گمرک در توسعه رفاه اقتصادی و اجتماعی کشورها، حجم و گستره تجارت جهانی بطور چشمگیری ارتقاء می‌یابد.

در این مسیر، «سازمان گمرک»، در قالب چارچوب استانداردهای موصوف (SAFE) به منظور به حداکثر رساندن امنیت و تسهیل زنجیره عرضه تجارت بین‌المللی در قلمرو گمرکی خود، به صورت مشارکتی با «فعالان اقتصادی مجاز»^۴ (AEO) همکاری می‌کند. این چارچوب، جهت استفاده به عنوان نقطه آغازی برای اجرای برنامه ملی فعالان اقتصادی مجاز طراحی شده است و از اعمال مؤثر استانداردهایی که در رکن دوم چارچوب SAFE (همکاری گمرک با جامعه تجاری) تعیین شده اند، حمایت می‌نماید.

«فعال اقتصادی مجاز» (AEO) بنا به تعریف مندرج در چارچوب استانداردها (SAFE) طرفی است (شخصی حقیقی یا حقوقی است) که به نحوی از انحاء در

1. Coordinated Border Nababgement (CBM)
2. Integrated Supply Chain Management (ISCМ)
3. Framework of Standards (FOS)
4. Auorized Economic Operator (AEO)

جایگاهی بین المللی کالا انجام وظیفه می کند و کارکرد ایشان از حیث رعایت و تطبیق با استانداردهای سازمان جهانی گمرک یا استانداردهای معادل آن در زنجیره عرضه، توسط سازمان گمرک یا از جانب آن مورد تأیید قرار گرفته است.

با این تعریف؛ فعالان اقتصادی مجاز شامل: سازندگان، واردکنندگان، صادرکنندگان، کارگزاران (ترخیص کاران)، حمل کنندگان، واسطه ها و فعالان در بنادر، فرودگاه ها، ترمینال ها، انبارداران و توزیع کنندگان می باشد.

از جمله الزامات اساسی حاکم بر مفهوم و مصداق «فعالان اقتصادی مجاز» می توان به ضرورت قانونمندی (پابندی به قوانین و مقررات و عدم ارتکاب تخلف یا تقلب تجاری و گمرکی)، برخورداری از سیستم رضایت بخش مدیریت سوابق و مستندات مجاز تجاری که به آسانی قابل دسترسی و بررسی باشند و همچنین وضعیت و عملکرد مالی مناسب جهت انجام تعهدات، اشاره نمود.

مشاوره، همکاری و ارتباط مستمر و منظم فعال اقتصادی مجاز با گمرک، پیش بینی سازوکارهایی جهت آموزش و پرورش کارکنان، اهتمام و عنایت ویژه به دسترسی و تبادل اطلاعات و ضرورت حفظ محرمانگی آنها و بالاخره پیش بینی تمهیدات لازم جهت امنیت محموله ها، امنیت انتقال و امنیت کارکنان، از جمله دیگر الزاماتی است که سازمان گمرک و فعالان اقتصادی مجاز بایستی در چارچوب وظایف و اختیارات خود نسبت به تأمین و تضمین آنها اقدامات لازم را به عمل آورند.

درخصوص منافع و امتیازات در نظر گرفته شده برای فعالان اقتصادی مجاز، علاوه بر شناسایی و به رسمیت شناختن شأن و منزلت ایشان توسط ادارات گمرک، می توان به موارد زیر اشاره نمود: رسیدگی و ترخیص سریع محموله های آنان، کاهش تعهدات مالی ایشان، برنامه ساده بازبینی و حسابرسی قبل و بعد از ترخیص، بررسی و رسیدگی قبل از ورود به منظور ساده سازی رویه ها، شامل پیش بینی یک فرآیند تک مرحله ای یا دوحله ای جهت ترخیص، براساس ترجیح واردکننده، اولویت ارزیابی و استفاده از تجهیزات نامحسوس و غیر مزاحم بازرسی در مواردی که کنترل های فیزیکی مورد نیاز است، اولویت در رسیدگی و انجام تشریفات گمرکی در مواردی که نیاز به این مسئله باشد، معافیت از برخی جرائم، تخفیف در مورد تخلفات غیر عمدی و مساعدت در مورد کمبود نقدینگی و فراهم بودن امکان ترخیص از راه دور و حتی امکان بهره مندی از «خودارزیابی» در مواقعی که سیستم های خودکار گمرکی فعال نیستند.

با این توضیح هرچند اجمالی، اهمیت مفهوم «فعال اقتصادی مجاز» (AEO) بعنوان اولین استاندارد از استانداردهای شش گانه رکن دوم چارچوب استانداردهای سازمان جهانی گمرک «همکاری گمرک با تجارت» و ضرورت شناخت شرایط، الزامات و منافع آن و بالاخره چگونگی اجرا، توسعه و بهبود آن، بیش از پیش مشخص می‌گردد. موضوعی که متعاقب تصویب قطعنامه‌های شورای همکاری گمرکی در زمینه تأمین امنیت و تسهیل زنجیره عرضه تجارت بین الملل در ژانویه ۲۰۰۲ و ژوئن ۲۰۰۴ میلادی و در پی آن تدوین و تصویب چارچوب استانداردهای سازمان جهانی گمرک در ژوئن ۲۰۰۵ میلادی، بطور جدی مطرح و در نسخه اصلاحی چارچوب استانداردها، در ژوئن ۲۰۰۷ میلادی، بطور جامع و تفصیلی به آن پرداخته شده است.

سند راهنمای فعالان اقتصادی مجاز مشتمل بر شرایط، الزامات و منافع آن همراه با دیدگاه‌های گروه مشورتی بخش خصوصی در زمینه منافع و امتیازات فعالان اقتصادی مجاز، مجموعه برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز شامل: ترتیبات و توافقات شناسایی متقابل، همراه با راهنمای اجرای فعالان اقتصادی مجاز مشتمل بر چگونگی توسعه و بهبود برنامه این قبیل فعالان، مدل رویه استیناف فعالان اقتصادی مجاز و بالاخره مباحث مربوط به فعالان اقتصادی مجاز و شرکت‌های تجاری کوچک و متوسط که عمدتاً در ماه می ۲۰۱۰ میلادی تنظیم و در «بسته SAFE»، بعنوان ابزار سازمان جهانی گمرک جهت تأمین امنیت و تسهیل تجارت جهانی، ارائه شده است، مجموعه مطالبی است که این موضوع را از جوانب و زوایای مختلف مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد و خمیرمایه اولین و مهمترین بسته کاری سازمان جهانی گمرک را در سالهای اخیر تشکیل می‌دهد (SAFE Package).

اهمیت و ضرورت موضوعات فوق در عین نوآوری و ابتکاری بودن آن و اثرگذاری مبنایی آن در سایر اسناد و برنامه‌های جاری و آتی سازمان جهانی گمرک، انگیزه نگارنده در جمع آوری، ترجمه و تدوین مطالب مذکور گردید و کتاب حاضر حاصل ترجمه مجموعه اسنادی است که در بسته مذکور در زمینه فعالان اقتصادی مجاز تهیه و تنظیم شده است.

پروژه ای که در انجام آن، علاوه بر مشکلات و الزامات خاص حاکم بر ترجمه هر متن فنی - تخصصی، جدید بودن مفاهیم، دیدگاه‌ها و رویکرد حاکم بر آن، فقدان منابع، مراجع و سابقه ذهنی مرتبط، مزید بر علت گشته و بر سختی و دشواری کار

می‌افزود.

با این وجود، و بنا به قاعده «کمال الجود، بذلُ الموجود»^۱، ترجمه حاضر، حاصل تلاشی است در حدّ توان و در فرصتی محدود، جهت پاسخگویی به نیازی فوری و مبرم که امید است نقطه شروعی باشد جهت کارهای علمی عمیق تر و دقیق تر در این زمینه توسط نخبگان و صاحب نظران محترم و ترجیح نگارنده بیش از توجه به کمال و جامعیت موضوع، متوجه رفع نقیصه موجود و اولویت اقدام در این زمینه بوده است، با رعایت اصل «مالایدرک کُله، لایترک جُله»^۲.

در تنظیم ترتیب و توالی مباحث، با تأسی از بسته پیشنهادی سازمان جهانی گمرک، در ابتدا به منشأ و جایگاه شکل گیری آن در بطن چارچوب استانداردهای سازمان جهانی گمرک پرداخته ایم، سپس در قالب سند راهنمای فعالان اقتصادی مجاز، به ذکر شرایط و لوازم، منافع و امتیازات مترتب بر آن پرداخته ایم و متعاقب آن علاوه بر مجموعه برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز، پرسش‌های متداول شرکت‌های کوچک و متوسط در زمینه این برنامه و سایر مباحث جانبی آن از جمله نمونه ای از رویه فرجام‌خواهی را مطرح نموده ایم.

انجام این مهم به عنوان چهارمین اثر مکتوب، به یقین ثمره آموزش و بهره گیری از دانش و تجربیات اساتید، صاحب نظران، مدیران، کارشناسان و دانشجویان شایسته و توانمندی بوده است که طی دو دهه اخیر در حوزه‌های علم و عمل، ما را از نعمت همفکری و همیاری و خوشه چینی از خرم علم و معرفت خود بهره مند ساخته اند و سعادت خدمت و گلچینی از مراکز علمی - آموزشی - تحقیقاتی و بین المللی را فراهم ساخته اند و از همین روی و بر حسب انجام وظیفه از همه آنان کمال تشکر و قدردانی را دارم. همچنین وظیفه دارم از راهنمایی‌های ارزنده مدرّس محترم، جناب آقای سید محمود بهشتیان که برای اولین بار، با ارائه مباحثی در زمینه آشنایی با استانداردهای نوین بین المللی گمرکی، در این رابطه به طرح موضوع پرداختند و علی رغم مشغله فراوان مسئولیت نظارت و داوری علمی این اثر را بر عهده گرفتند، همچنین از دوست و برادر ارجمند جناب آقای محمدرضا اشتری که مسئولیت ویرایش ادبی کار را بخوبی

۱. نهایت سخاوت، بخشیدن هر آنچه داری است.

۲. هر آنچه که تمامی اش دریافت نمی شود، بخشی از آن رها نمی شود. به تعبیر شاعر محترم: آب دنیا را اگر نتوان کشید، هم به قدر تشنگی باید چشید.

به انجام رساندند و کلیه دوستان و همکارانی که در به ثمر رسیدن مجموعه حاضر ما را یاری نمودند، بویژه سرکارخانم فرشته زهتابچیان، کمال تشکر و قدردانی را بنمایم. بدیهی است این تلاش، همانند هر تلاش علمی دیگر در حدّ توان و ظرف زمان خاص و محدودی صورت گرفته است که قطعاً خالی از سهو و اشتباه نمی باشد. از اینرو پیشنهادات و انتقادات سازنده خوانندگان محترم را به دیده منت خریداریم و همواره خود را نیازمند راهنمایی‌های داهیانه اساتید معزز و محترم دانسته و می‌دانیم.

و من ... التوفیق و علیه التکلان

غلامرضا صفاری طاهری

اردیبهشت ماه ۱۳۹۳ هـ. ش