

اقتصاد سیاسی قاچاق کالا در ایران: آسیب شناسی سیاست گذاری و سازوکارهای حکمرانی

ادریس قادری^۱

داوود کیانی^{*۲}

صادق زیباکلام مفرد^۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۲/۲۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۲۳

۱۹۷



DOI:10.22124/wp.2021.18619.2723

سیاست جهانی، دوره نهم، شماره اول، بهار ۱۴۰۰، پیاپی ۱۵۸ (صفحات: ۱۶۱-۲۰۷)

چکیده

این مقاله با هدف آسیب شناسی و ارزیابی قوانین و سیاست گذاری های مبارزه با قاچاق کالا در ایران و به روش توصیفی-تحلیلی انجام یافته است. از آن جایی که مبارزه مؤثر با قاچاق کالا مستلزم شناخت علل و زمینه های بروز پدیده قاچاق کالا و همچنین قوانین و سیاست های مربوط و عملکرد دستگاه های عهده دار امر مبارزه با قاچاق کالا است، حوزه مطالعاتی پژوهش حاضر شامل قوانین و سیاست های مصوب، کتاب ها، مقالات و پژوهش های مرتبط بوده است. ابتدا قوانین و سیاست های مصوب مد نظر قرار گرفته و از منابع چاپی و دیجیتالی (برخط) که مرتبط با بحث بوده، استفاده گردیده است. چارچوب مطالعه حاضر رویکرد اقتصاد نهادگرا بوده که از طریق آن نقش نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در تعیین وقایع اقتصادی مورد بررسی قرار گرفته است. مهم ترین پرسش این پژوهش آن است که چرا باوجود بارها بازنگری در قوانین مربوط به قاچاق کالا، سیاست های مبارزه با قاچاق کالا نتوانسته است با پدیده قاچاق به مقابله مؤثر پردازد؟ استدلال اصلی در پاسخ به این پرسش این است که عدم توجه کافی به امر ریشه یابی قاچاق کالا توسط مقام تقنینی برای رفع یکباره پدیده قاچاق، بالا بودن تعرفه واردات کالا، عدم شفافیت در قوانین ابهامات و چالش های تقنینی بسیار، از مهم ترین دلایل عدم موفقیت در مقابله با پدیده قاچاق کالا می باشد.

واژگان کلیدی: آسیب شناسی، قاچاق کالا، گمرک، سیاست گذاری، مبارزه با قاچاق

۱. دانشجوی دکتری تخصصی علوم سیاسی، گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی تهران، تهران، ایران.

۲. دانشیار گروه روابط بین الملل، دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، قم، ایران.

* نویسنده مسئول: dkiani@outlook.com

۳. استاد گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

کشور ایران به‌عنوان یک کشور پیرامونی و در عین حال مهم و تأثیرگذار منطقه‌ای همانند سایر کشورهای پیرامونی دارای مسائل و مشکلات فراوان و پیچیده است که قاچاق کالا، ارز و مواد مخدر یکی از این مشکلات عمده می‌باشد. قاچاق کالا اقتصاد کشور را مورد هدف قرار داده است و رهایی از آن نیازمند توجه و صرف وقت و انرژی و هزینه بالا و نیز وجود قوانین مؤثر و کارآمد می‌باشد. قاچاق کالا مسئله‌ای است که از گذشته توجه مردم منطقه را به عنوان منبعی برای درآمد و گذران زندگی به خود جلب کرده است و در نتیجه موجب نگاه دولت‌مردان جهت مبارزه با این پدیده گردیده است. ناگفته پیداست که قاچاق کالا و تردد غیر قانونی از معابر عمدتاً کوهستانی مرزی امری پرخطر می‌باشد که در بسیاری از مواقع به قیمت جان فرد قاچاقچی و کوله‌بر و یا دستگیری و مصادره اموال وی که گاهی تمام دارایی او می‌باشد و یا جریمه و زندانی شدن وی تمام می‌گردد، اما با وجود این نیز تمایل به کار قاچاق کالا هم چنان در حد بالایی در بین مردم و مرزنیان دیده می‌شود. با وجود تلاش‌های فراوان نهادهای مسئول و متولی امر مبارزه با قاچاق و نیز تصویب قوانین و لوایح گوناگون و بررسی و تجدید نظرهای مکرر در این قوانین متأسفانه نتیجه دلخواه به‌دست نیامده است.

دیگر ویژگی کم نظیر ایران وسعت زیاد و مرزهای طولانی خاکی و آبی آن می‌باشد. ایران هیجدهمین کشور دنیا از لحاظ وسعت می‌باشد و با ۷ کشور مرز خاکی دارد. در شمال کشور سواحل دریای مازندران و در جنوب کشور نیز مرزهای آبی طولانی خلیج فارس و دریای عمان قرار دارند. وسعت مرزها و طولانی بودن آن فرصت مناسبی را در اختیار قاچاقچیان قرار می‌دهد تا نسبت به تردد در دو طرف مرز و جابجایی کالاهای ممنوعه و قاچاق به دور از چشم مأموران و پاسگاه‌های کنترل مرزی اقدام نمایند. ناگفته پیداست که کنترل و انسداد مرزهای طولانی آبی و خاکی کشور که در بسیاری جاها کوهستان‌های بلند و صعب‌العبور را در بر می‌گیرد، مستلزم صرف انرژی زیاد و هزینه‌های هنگفت مالی و انسانی می‌باشد.

اگرچه سیاست تعرفه بالای گمرکی برای حمایت از تولیدکنندگان داخلی اجرا می‌شود اما دارای تبعاتی می‌باشد و موجب بالا رفتن نرخ کالاهای وارداتی در داخل



کشور می‌شود و قاچاقچیان و سودجویان را ترغیب به وارد کردن همان کالا به شیوه‌های غیرقانونی جهت بهره‌مندی از سودهای بالا و سرشار و گریز از پرداخت تعرفه‌های ورود کالا می‌نماید. افزایش یا کاهش میزان تعرفه مثل شمشیر دولبه است، افزایش آن از یک طرف موجب گران شدن کالاهای خارجی و کاهش مصرف آنها و حمایت از تولید داخلی می‌گردد و از طرف دیگر انگیزه قاچاقچیان اصلی برای واردات غیرقانونی و قاچاقی این کالا را افزایش می‌دهد (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۳۶).

قاچاق کالا آسیب‌های جبران ناپذیری به نظام اقتصادی کشور از طریق ایجاد موانع در سرمایه گذاری‌های مولد، تضعیف رقابت‌های سالم تجاری و در نهایت شکل‌گیری و گسترش اقتصاد زیرزمینی و پنهان وارد می‌سازد. افزایش نرخ قاچاق کالا موجب می‌گردد که سرمایه گذاری در امور تولیدی و اشتغال‌زا کاهش یابد. این امر علاوه بر نابودی زمینه‌های اشتغال و افزایش نرخ بیکاری منجر به کاهش درآمد سرانه و به دنبال آن گسترش فقر در جامعه می‌گردد.

پس از ابلاغ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در اواخر سال ۱۳۹۲، بر اساس ماده ۱۶ قانون، ستاد مرجع تخصصی ارائه آمار کشفیات قاچاق و برآورد حجم تعیین شد. حجم قاچاق کالا در کشور طی سالهای ۱۳۸۷ و ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶ به صورت رسمی محاسبه و اعلام شده است. که جدول زیر آخرین آمار رسمی اعلام شده از ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز می‌باشد. (نقل از پایگاه رسمی اینترنتی ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز ریاست جمهوری اسلامی ایران؛ ۱/۳/۱۳۹۷):

نوع قاچاق	۱۳۸۷	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶
ورودی	۱۶	۱۷,۲	۱۵,۷	۱۴,۵	۱۲,۱	۱۲,۰
خروجی	۳,۲	۷,۸	۴,۱	۱,۰	۰,۵	۰,۹
جمع	۱۹,۲	۲۵	۱۹,۸	۱۵,۵	۱۲,۶	۱۲,۹

۱. توضیح: اعداد به میلیارد دلار می‌باشد.



آمار فوق نشان می‌دهد که با وجود اتخاذ سیاست‌های سختگیرانه جزایی و تصویب قانون جدید مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۹۲، تفاوت محسوسی (حداقل در آمارهای رسمی) مشاهده نمی‌شود و اثربخشی این سیاست‌ها محسوس نیست.

واضح است که علاوه بر سیاست‌های ناکارآمد و مشکلات و مسائل داخلی، رفتار کشورهای همسایه و دیگر کشورها نیز در قاچاق کالا بی‌تأثیر نیست. به عنوان مثال قیمت بالای فرآورده‌های نفتی در کشور ترکیه و نیز شرایط خاص اقلیم کردستان عراق می‌تواند به عنوان دلیلی برای رواج بیشتر و وسوسه مجرمان اقتصادی مورد بررسی قرار گیرد. در کنار این امر، مرزها در کشورهای جهان سوم همیشه دارای معضلات پیچیده و عدیده‌ای نیز هستند که قاچاق کالا تنها یکی از این معضلات می‌باشد. علاوه بر این، دولت‌ها بنا به دلایل زیادی از قبیل مسائل امنیتی، وجود تمایلات مرکزگریزی، موانع جغرافیایی و طبیعی از سرمایه‌گذاری‌های کلان و انجام پروژه‌های عمده در مناطق مرزی خودداری می‌کنند. در نتیجه عدم سرمایه‌گذاری‌ها و عدم رشد منطقه باعث بوجود آمدن فقر مضاعف در این مناطق می‌گردد. در نهایت مرزها تبدیل به بستری مناسب برای قاچاق کالا جهت فرار از فقر می‌گردد که از قبل این پدیده، حفاظت از مرزها و جلوگیری از قاچاق کالا هزینه‌های هنگفتی را بر دولت‌ها تحمیل می‌کند.

ایران به‌عنوان کشوری که با پدیده قاچاق کالاهای متنوع در مرزها و مبادی گمرکی درگیر است نیازمند تحقیق و تفحص جدی در زمینه علت‌یابی این پدیده و ارائه راهکارهایی جهت خشکاندن ریشه‌های آن می‌باشد. همچنین علاوه بر توجه به موارد ذکر شده، شناسایی نقاط قوت و ضعف دستگاه‌های متولی امر مبارزه با قاچاق کالا و تقویت این نهادها می‌تواند در اولویت سیاست‌های مبارزه با قاچاق کالا باشد.

با توجه به شرایط موجود، بایستی سیاست‌گذاری در امر مبارزه با قاچاق به صورتی همه‌جانبه و یکپارچه از سوی نهادها و ارگان‌های مسئول صورت گیرد تا از این طریق بتوان به حداکثر نتیجه نایل گشت. در این راستا پژوهش حاضر به ارزیابی سیاست‌گذاری‌ها در مبارزه با قاچاق کالا در ایران پرداخته است. مهم‌ترین پرسش این پژوهش آن است که چرا با وجود بارها اصلاح و بازنگری در قوانین مربوط به قاچاق کالا، سیاست‌های مبارزه با قاچاق کالا و ارز نتوانسته است با پدیده قاچاق به مقابله مؤثر

پپردازد؟ استدلال اصلی در پاسخ به این پرسش این است که عدم توجه کافی به امر ریشه‌یابی قاچاق کالا توسط مقام تقنینی برای رفع یکباره پدیده قاچاق، بالا بودن تعرفه واردات کالا، عدم شفافیت در قوانین و ابهامات و چالش‌های تقنینی بسیار از مهمترین دلایل عدم موفقیت در مقابله مؤثر با پدیده قاچاق کالا می‌باشد.

۱. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر به روش توصیفی-تحلیلی با هدف تحلیل و واکاوی قوانین و سیاست‌های مبارزه با قاچاق کالا، انجام یافته است. حوزه مطالعاتی این پژوهش شامل قوانین و سیاست‌های مصوب، کتاب‌ها، مقالات و پژوهش‌های مرتبط با موضوع بوده است. به علت وسعت و کثرت منابع، ابتدا قوانین و سیاست‌های مصوب مد نظر قرار گرفته و در ادامه از منابع چاپی و دیجیتال (برخط) که مرتبط با بحث و در دسترس بوده، استفاده گردیده است. در این پژوهش از فیش‌برداری جهت گردآوری اطلاعات، بهره گرفته شده است. روش تحلیل به شیوه تحلیل قوانین و سیاست‌ها و تفسیر در خصوص کاستی‌های موجود در قوانین و سیاست‌های مبارزه با قاچاق کالا بوده است.

۲. ادبیات موضوع

پیشینه درباره سیاست‌گذاری قاچاق کالا و ارز: بررسی‌های انجام شده گویای این است که هر چند تحقیق خاصی با موضوع «آسیب شناسی سیاست‌گذاری عمومی قاچاق کالا و ارز» به انجام نرسیده با این حال می‌توان به برخی از تحقیقات مشابه و مرتبط در این راستا اشاره نمود. از جمله مقاله آزاد و ریاحی (۱۳۹۸) با عنوان «طراحی الگوی بومی فرایند کنترل قاچاق کالا و ارز از منظر رفاه اجتماعی»؛ مقاله خندان (۱۳۹۷) با موضوع «عوامل مؤثر بر افزایش قاچاق کالا و روش مبارزه با آن با عنایت به سیاست‌های اقتصاد مقاومتی» پایان نامه نجفی قوشخانه (۱۳۹۶) با عنوان «سیاست جنایی ایران در قبال کالای قاچاق» و مقاله ستوده گندشمین و همکاران (۱۳۹۶) با عنوان «نقدی بر سیاست جنایی ایران در قبال قاچاق ارز (با تأکید بر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز)» از آن جمله‌اند؛ با این حال آنچه تفاوت پژوهش حاضر را با تحقیقات مذکور برجسته



می‌نماید در وهله نخست تحلیل «سیاستگذاری عمومی» مرتبط با قاچاق کالا و ارز در ایران و علاوه بر آن آسیب شناسی و ارزیابی این مهم است. از این منظر مقاله حاضر یک تحقیق نو و بدیع محسوب می‌شود.

اصطلاح «اقتصاد نهادگرا» در یکی از نشست‌های انجمن اقتصادی آمریکا در سال ۱۹۱۸م توسط والتون همیلتون مطرح شد. حداقل تا دهه ۱۹۴۰، نهادگرایی بر اقتصاد آمریکا تسلط داشت (توسلی، ۱۳۸۹: ۴۷۵). «رویکرد نهادگرا» آمیزه‌ای از هنجارهای غیررسمی، قوانین و ویژگی‌های اجرایی آنها، مجموعه انتخاب‌های فراروی افراد را مشخص می‌کند و به عملکرد اقتصادی منجر می‌شود (باکاک، نقل از صبوری، ۱۳۸۱: ۵۵).

اقتصاد نهادگرایی نوعی از تجزیه و تحلیل اقتصادی است که نقش نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را در تعیین وقایع اقتصادی مورد تأکید قرار می‌دهد. این حرکت از اواخر قرن نوزدهم به ویژه در میان اقتصاددانان آمریکایی بروز نمود. اولین اقتصاددانان در این رابطه، توریستین وبلن، جان کامونز و وولی میچل بودند. این نگرش در عین حال نقدی بر اقتصاد نئوکلاسیک است که به نظر نهادگرایان، عناصر و فضاهای غیر اقتصادی که افراد در آن تصمیم می‌گیرند را نادیده می‌گیرد.

حقوق، بردگی، نظام ارباب رعیتی، ازدواج، بازار، پول و آزادی صنعتی، نمونه‌هایی از نهادها هستند. بنابراین، نهادها مبین مجموعه‌ای از عادات و قواعد اخلاقی، رسوم و قوانین هستند که محور یا هدف مشترکی دارند و با یکدیگر سازگارند و سیستم را می‌سازند (توسلی و دیگران، ۱۳۸۹: ۳۴).

همچنین نهادگرایی در سایر رشته‌های علوم انسانی بسیار مورد توجه قرار گرفته است. البته نکته حائز اهمیت در این باره این است که نهادگرایان چه اقتصاددانان یا اندیشمندان علوم سیاسی به میزان زیادی از یکدیگر تأثیر می‌پذیرند و مرز مشخصی میان نهادگرایان اقتصادی و سیاسی وجود ندارد و برخی از اندیشمندان، کلیه نهادگرایان

1. Institutional Economy
2. Walton H. Hamilton
3. Institutional Approach
4. Thorestein Veblen
5. John R. Commons
6. Wesley Clair Mitchell

را فارغ از گرایش اقتصادی یا سیاسی آنها، نهادگرا می‌دانند و با توجه به مطالبی که مطرح می‌کنند، آنها را در دسته‌های گوناگون قرار می‌دهند (توسلی و دیگران، ۱۳۹۰: ۴۸).

در عالم واقع، اقتصاد اغلب بر حسب رهنمودهای سیاستی‌اش درک می‌شود و مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. اقتصاد مدعی است که یک علم است، اما در تمام نظریات آن موضوعات سیاسی حضور دارند. حتی کسانی که اقتصاد را یک علم «آزاد از ارزش» می‌دانند نیز اغلب هم چون کسانی هستند که طرفدار توصیه‌های سیاستی می‌باشند (توسلی و دیگران، ۱۳۸۹: ۴۷۸).

مهم‌ترین عناصر یک نهاد را می‌توان در چند مورد جستجو نمود؛ ویژگی ساختاری جامعه یا سیاست، وجود میزانی از ثبات در طول زمان و تأثیر نهاد بر فرد (حقیقت، ۱۳۹۱: ۲۲۴).

هاجسون^۱ سعی کرده تا به مدد ایده‌های مطرح شده توسط والتون همیلتون و بیان ۵ قضیه جوهر اقتصاد نهادگرا را به تصویر کشد. او معتقد است ۱. علاقمندی به موضوعات سیاستی گرچه از خصیصه‌های اقتصاد نهادگراست، اما خصیصه تمایز بخش آن نیست؛ ۲. نهادگرایی شدیداً بین رشته‌ای است و بر اهمیت بکارگیری ایده‌های مربوط به سایر رشته‌های علمی تأکید دارد؛ ۳. نهادگرایی نهادها را به عنوان عناصر کلیدی تمام نظام‌های اقتصادی در نظر می‌گیرد و همان طور که والتون همیلتون تأکید می‌کند، نهادها مهم‌ترین موضوع مورد مطالعه در نظریه‌های اقتصادی هستند؛ ۴. در نهادگرایی اقتصاد به عنوان یک سیستم باز و در حال تکامل در نظر گرفته می‌شود؛ سیستمی که در یک محیط طبیعی استقرار یافته است و تحت تأثیر تغییرات فناورانه قرار دارد و در مجموعه گسترده‌تری از روابط اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و قدرت جا گرفته است. در نهایت او قضیه پنجم خود را این چنین عنوان می‌دارد؛ ۵. نهادگرایی عوامل انفرادی را به عنوان افراد حداکثر کننده، مطلوب در نظر نمی‌گیرد (توسلی و دیگران، ۱۳۸۹: ۵۳).

نهادها در واقع قواعد و قوانینی هستند که رفتارهای اقتصادی مردم را معین می‌کنند. یعنی رفتارهای اقتصادی جامعه در چارچوب نهادها معین می‌شود. بنابراین توسعه

1. Geoffrey Martin Hodgson



اقتصادی منوط به این خواهد بود که نهادهای موجود در کشور برای توسعه اقتصادی مناسب هستند یا خیر؟

«بر مبنای رویکرد نهادگرا، آمیزه‌ای از هنجارهای غیررسمی، قوانین و ویژگی‌های اجرایی آنها، مجموعه انتخاب‌های فراروی افراد را مشخص می‌کند و به عملکرد اقتصادی منجر می‌شوند. قاچاق را می‌توان عدم رعایت قواعد بازی (محدودیت رسمی) در فعالیت‌های تجارت خارجی تعریف کرد. برای بررسی و پیامدهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی قاچاق کالا باید نقش نهادهای تصمیم‌گیرنده، مقننه، اجرایی و قضایی را در مبارزه با این نوع تجارت در نظر گرفت» (باکاک، نقل از صبوری، ۱۳۸۱: ۵۵).

به‌طور کلی، مطالعات مختلفی که در خصوص عوامل نهادی بحث نموده‌اند این عوامل را در دو دسته از عوامل مرتبط با قوانین و مقررات و عوامل سازمانی به شرح زیر طبقه‌بندی نموده‌اند (فرجی راد و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۱۰):

الف- بسترها و ابزارهای قانونی و مقرراتی: از جمله آسیب‌شناسی تقنینی در هر جامعه را میتوان تراکم (تورم) تقنینی، تعدد مراجع قانونگذاری، وضع قوانین هزینه‌ساز و غیراستاندارد از قبیل قوانین متروک، قوانین متعارض و یا قوانین زاید برشمرد.

ب- بسترها و ابزارهای سازمانی و تشکیلاتی: در مباحث و ادبیات موجود در ارتباط با سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه در چند دهه اخیر، کمتر منبعی را می‌توان پیدا نمود که محیط سازمانی مطلوب مورد بحث قرار نگرفته باشد.

با این رویکرد در ادامه این نوشتار مجموعه نهادهای متولی امر مبارزه با قاچاق کالا و ارز مورد آسیب‌شناسی قرار خواهند گرفت و نقش هر یک در بروز مسائل و مشکلاتی که در این ارتباط برجسته است را مورد بحث و بررسی قرار خواهیم داد. نهادهای قانونگذار، از منظر تقنینی، نهادهای اجرایی مانند گمرک، همچنین نهادهای قضایی و شبه قضایی از بعد مقابله با ارتکاب جرایم مربوط به قاچاق کالا و ارز در این ارتباط مهم‌ترین نهادهای مسئول تلقی می‌شوند.

۳. قاچاق کالا

واژه «قاچاق» از کلمه ترکی «قاچماق» به معنای فرار کردن مشتق شده است.

(دهخدا، ۱۳۹۰: ج ۲۸: ۱۸) در لغت نامه دهخدا این کلمه « آنچه ورود آن به کشور و یا معامله آن از طرف دولت ممنوع است. » معنا شده است. برخی دیگر از نویسندگان آن را به معنای « کاری برخلاف قانون که پنهانی انجام می‌شود، یا متاعی که در معامله یا ورود آن به کشور ممنوع است. » دانسته‌اند. (معین، ۱۳۹۴: ۲۶۰)

فرهنگ لغت وبستر (websters) علاوه بر ذکر نکات فوق، عوامل دیگری نیز به این تعریف افزوده است، بدین ترتیب که قاچاق: وارد کردن یا خارج کردن اقلام ممنوع انسان از کشور بر خلاف قانون و با قصد تقلب (و حيله گری)، واردات و صادرات بدون پرداخت مالیات‌های مقرر توسط قانون و همچنین انتقال یا راهنمایی کردن به روش نهایی برای وارد یا صادر کردن هر چیزی بر خلاف قانون معنا شده است. (websters vol 3: 1976 به نقل از زنگنه عینالو، ۱۳۹۳: ۵)

در یکی از دانشنامه‌های معتبر حقوق آمریکا، ورود یا خروج کالاهای ممنوع به کشور یا کالاهایی که هزینه‌های گمرکی و مالیاتی آنها پرداخته نشده، قاچاق محسوب گشته است (Lehman and phelps, 2005/9: 220). صادرات و یا واردات کالاهای ممنوعه و انحصاری، مثل انسان، مواد مخدر، زنان و کودکان، سوخت، اعضای بدن، دارو، ارز، اسلحه، مشروبات الکلی و دهها مورد دیگر را می‌توان از مصادیق قاچاق نامید (Tamura, 2010: 9).

در فرهنگ‌نامه حقوقی Black واژه Smuggling چنین معنا شده است: قاچاق وارد ساختن متقلبانه کالاهایی که ورودشان ممنوع یا وارد ساختن آنها با پرداخت حقوق و عوارض گمرکی ممکن است و نپرداختن یا کم پرداختن آن حقوق و عوارض (توکلی، ۱۳۹۰: ۹۴).

اداره حقوقی قوه قضائیه نیز به موجب نظریه شماره ۷/۷۹۸۷ مورخ ۱۳۷۳/۱۲/۸ قاچاق را وارد کردن یا صادر کردن کالا بر خلاف قوانین و مقررات جاریه و یا اقدامی که به طور قانونی در حکم قاچاق محسوب شده تعریف نموده است. در کنوانسیون بین المللی کمک‌های متقابل اداری به منظور پیشگیری و جلوگیری از تخلفات گمرکی مصوب ۱۹۹۵ قاچاق عبارت است از: «تقلب گمرکی که شامل گذراندن مخفیانه کالا به هر طریقی از مرزهای گمرک می‌باشد که بدان وسیله شخص موجب اغفال گمرک و



فرار از پرداخت تمام یا بخشی از مالیات‌ها و عوارض مربوط به ورود یا صدور شده یا اجرای ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های موضوع قانون امور گمرکی را نادیده گرفته و یا منافی مغایر با قانون امور گمرکی به دست آورد.» (توکلی، ۱۳۹۰: ۹۰). همچنین در ماده (۱) قانون مبارزه با قاچاق مصوب ۹۲/۱۰/۳ مجلس شورای اسلامی، قاچاق کالا و ارز این گونه تعریف شده است: «هر فعل یا ترک فعلی که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا و ارز گردد و بر اساس این قانون یا سایر قوانین، قاچاق محسوب و برای آن مجازات تعیین شده باشد، در مبادی ورودی یا هر نقطه از کشور حتی محل عرضه آن در بازار داخلی کشف شود». به تعبیر ساده قاچاق کالا عبارت است از صدور کالا یا واردات آن، وقتی به طریق غیرقانونی از مبادی غیررسمی صورت گیرد و یا در عین گذر از مبادی رسمی (گمرکات) تمام یا بخشی از مقررات در مورد آنها اعمال نشده باشد (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵: ب: ۱۱).

۴. عوامل زمینه‌ای ارتکاب قاچاق کالا و ارز

زمینه‌های قاچاق کالا، متغیرها و عواملی هستند که بستر و شرایط وقوع فعل قاچاق را به صورت کلی تسهیل ساخته و به آن دامن می‌زنند. در واقع این متغیرها بنیادی محسوب می‌گردند. با توجه به این که تولیدات داخلی چه به لحاظ کیفی و چه به لحاظ کمی پاسخگوی نیازهای مصرف‌کنندگان داخلی نیست طبیعی است که در چنین شرایطی نیازهای بازار یا باید از طریق قانونی یا به صورت قاچاق برطرف شود، مثل نیاز مصرف‌کنندگان به گوشی‌های تلفن همراه و انواع پارچه (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۲۹).

ضعف سیستم کنترل مرزی، پرهزینه بودن این کنترل و سهولت تردد غیرقانونی مرز نشینان در مرزها یکی از شرایطی است که به قاچاق کالا و ارز کمک می‌کند (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۲۹).

فساد اداری نیز یکی از عوامل زمینه‌ایی است که ریسک قاچاق کالا را کاهش داده و به وقوع و موفقیت آن یاری می‌رساند (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۳۰).

گرچه قانون جدید مبارزه با قاچاق کالا و ارز به تصویب رسیده و ابلاغ شده است ولی بررسی قوانین پیشین مقابله با قاچاق کالا، نشانگر این است که آنها بنا به دلایل مختلف مانند جامع نبودن، وجود ابهام و سهولت نقض از کارایی لازم برخوردار نبوده، در نتیجه در بسیاری از موارد زمینه ساز قاچاق کالا بوده است (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۳۰).

توسعه نیافتگی بیشتر استان‌های مرزی پیامدهای ناخوشایندی از جمله بالا بودن نرخ بیکاری، فقر و بیسوادی برای جمعیت مرزنشین در پی دارد. بنا به نظر تحلیل‌گران، این شرایط زمینه‌های مناسبی برای فعالیت قاچاقچیان و استفاده از مرزنشینان در قاچاق کالا فراهم می‌کند (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۳۲).

گسترده‌گی مرزهای آبی و نزدیکی فاصله ایران با کشورهای حوزه خلیج فارس نیز شرایط را برای حمل و نقل آسان کالاهای قاچاق فراهم کرده و امکان فعالیت قاچاق از طریق دریا را تسهیل می‌سازد (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۳۳).

یکی دیگر از متغیرهای موثر در قاچاق کالا، میزان تعرفه است. افزایش یا کاهش میزان تعرفه مثل شمشیر دو لبه است، افزایش آن از یک طرف موجب گران شدن کالاهای خارجی و کاهش مصرف آنها و حمایت از تولید داخلی می‌گردد و از طرف دیگر انگیزه قاچاقچیان اصلی برای واردات غیرقانونی و قاچاقی این کالاها را افزایش می‌دهد.

به عبارت دیگر میزان تعرفه موجب افزایش قاچاق می‌گردد، زیرا در شرایطی که کالاهای خارجی گران می‌شود، قاچاق آنها سود قابل توجهی را نصیب قاچاقچیان کرده، در نتیجه خرید و فروش آنها در سطح عرضه رونق می‌گیرد (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۳۶).

نرخ ارز نیز بر روی قاچاق ورودی و خروجی کالا تأثیر مستقیم دارد. کاهش نرخ ارز باعث ارزان شدن کالاهای خارجی، افزایش مصرف و فروش این قبیل کالاها در داخل شده و در نتیجه انگیزه قاچاقچیان اصلی برای واردات غیر قانونی کالا بیشتر می‌شود در حالی که با بالا رفتن نرخ ارز، این انگیزه کمتر می‌شود (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۳۷).



در موارد متعددی امتیازات ویژه افراد برای واردات و صادرات به ابزاری برای قاچاق کالا تبدیل شده است. گزارشهایی وجود دارد مبنی بر اینکه قاچاقچیان بزرگ که حجم بیشتر قاچاق کالا نیز متعلق به آنهاست با سوءاستفاده از امتیازات ویژه و نفوذ خود، اقدام به واردات قاچاقی و غیرقانونی کالاها در حجم وسیع می‌کنند که این اقدامات هم بیشتر از مبادی رسمی انجام می‌گیرد (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۳۸). هم چنین بخش اعظم قاچاق کالا به خارج از کشور به کالاهای یارانه‌ای مربوط می‌شود. پرداخت یارانه به تعدادی از کالاها و ارزانی بیش از حد آنها تفاوت قیمت بالایی در دو سوی مرز ایجاد کرده و این فرصت را در اختیار قاچاقچیان قرار می‌دهد تا با قاچاق این نوع کالاها به خارج، به سود سرشار دست یابند (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۳۸).

تعدادی از متغیرها نیز به عواملی اشاره می‌کنند که فعل کارگران و عوامل قاچاقچیان اصلی یعنی فعل افراد رده دوم را که معمولاً شامل گارگران، باربران، کوله‌بران، افراد به اصطلاح چترباز، رانندگان، انبارداران و واسطه‌ها می‌شوند را تحت تأثیر قرار می‌دهند. این‌ها کسانی هستند که از قاچاقچیان اصلی مزد دریافت می‌کنند و در واقع قاچاقچیان، به خصوص قاچاقچیان عمده، بدون وجود و همکاری آنها نمی‌توانند به هدف‌های خود دست پیدا کنند (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۴۰).

همچنین آن دسته از مرزنشینانی که دچار فقر مطلق بوده و توانایی تأمین نیازهای خود و خانواده خود را ندارند مناسب‌ترین افرادی هستند که قاچاقچیان اصلی می‌توانند بر روی استفاده از نیروی کار و همکاری آنها حساب باز کنند. همچنین گسترش فقر نسبی در مناطق مرزنشین نیز این افراد را تشویق می‌کند تا برای کسب درآمد بیشتر با قاچاقچیان اصلی کالا به شیوه‌های مختلف همکاری کنند (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۴۱).

افراد بیکار و جویای کار، به خصوص در مناطق مرزی احتمال بیشتری دارند که نیروی کار و امکانات خود را در اختیار قاچاقچیان اصلی گذاشته و به قاچاق کالا پردازند. در واقع بیکاران، به ویژه مرزنشینان بیکار، فرصت قاچاق کالا را فرصتی برای

امرار معاش و کسب درآمد تلقی می‌کنند تا به این وسیله نیازهای زندگی خود را تأمین کنند (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۴۱).

در سطح سوم قاچاق کالا، توزیع‌کنندگان و عرضه‌کنندگان قرار دارند. رفتار این افراد به‌عنوان خریدار، عمده فروش، خرده فروش و عرضه‌کننده کالا به مصرف‌کنندگان نهایی، بخش مهمی از فعل کلی قاچاق کالا را تشکیل می‌دهد. در این بُعد متغیرهایی مورد اشاره قرار می‌گیرند که انگیزه کافی برای بروز رفتار مرتبط با خرید و فروش کالاهای قاچاق را در میان توزیع‌کنندگان ایجاد می‌کنند (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۴۴).

بسیاری از توزیع‌کنندگان کالاهای قاچاق به‌ویژه عمده‌فروشان و توزیع‌کنندگان اصلی از غیر قانونی بودن فعالیت‌های خود آگاه هستند ولی با وجود این، خودمحوری، سودجویی نامشروع، میل به قانون شکنی و در نتیجه بی‌اهمیت پنداشتن قوانین جامعه، موجب می‌شود که آنها به صورت مداوم و در سطح گسترده اقدام به تهیه، پخش و فروش کالاهای قاچاق کنند (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۴۴).

با توجه به این که امکان رهگیری کالاهای قاچاق، کنترل و نظارت بر نظام توزیع به طور وسیع وجود ندارد، عرضه‌کنندگان کالای قاچاق بدون دغدغه و با خیال راحت به این کار می‌پردازند.

به عبارت دیگر نبود کنترل نظام‌مند و قانونی در سطح عرضه، فروشندگان را تشویق به فعالیت در زمینه توزیع و فروش کالای قاچاق می‌کند (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۴۶).

عواملی نیز مطرح می‌شود که مصرف‌کنندگان نهایی به واسطهٔ اثرپذیری از آنها کالاهای قاچاق را در سبد مصرفی خود قرار می‌دهند. به بیان دیگر تحت‌تأثیر این عوامل است که مصرف‌کنندگان نهایی به سمت کالای قاچاق رفته و با رفتار مصرفی خود انگیزه کافی برای بروز فعل قاچاق در میان قاچاقچیان ایجاد می‌کنند. مصرف‌کنندگان کالای قاچاق با مصرف خود به قاچاقچیان علامت می‌دهند که در بازار نیاز ارضا نشده و زمینه‌های مناسبی برای فعالیت آنها وجود دارد و از این طریق به قاچاق هر



چه بیشتر کالا دامن می‌زنند. البته مصرف‌کنندگان را می‌توان در سطح فرد، خانواده، بنگاه و سازمان در نظر گرفت اما به هر صورت تصمیم‌گیرندگان افراد هستند.

قیمت کالا یکی از متغیرهای مهم مؤثر بر انتخاب و خرید کالا است، زیرا قیمت هر کالا هزینه‌ای است که مصرف‌کننده می‌پردازد تا با خرید و مصرف کالا مطلوبیتی به دست آورد. مصرف‌کننده با در نظر گرفتن هزینه و مطلوبیت خرید یک نوع کالا در مقایسه با هزینه و مطلوبیت کالاهای مشابه دیگر تصمیم به خرید آن کالا می‌گیرد. با توجه به این که قیمت کالاهای قاچاق به علت عدم پرداخت عوارض گمرکی بسیار ارزان‌تر از کالاهای وارداتی قانونی و در مواردی مانند کفش، لباس، پوشک بچه حتی ارزان‌تر از کالاهای مشابه داخلی است، طبیعی است مصرف‌کنندگان این نوع کالاها که از پیامدهای مصرف کالاهای قاچاق بی‌اطلاع هستند برای رفع نیازهای خود، خریداری کرده و اینها را در اولویت قرار دهند (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۴۸).

کیفیت کالا نیز از مهم‌ترین متغیرهای مؤثر بر خرید است. هنگامی که کیفیت کالاهای قاچاق که قیمت نسبی‌شان پایین‌تر است مطلوب‌تر از کالاهای مشابه داخلی باشد رفتار منطقی مشتریان این خواهد بود که کالای ارزان و با کیفیت بالا را در بازار انتخاب کنند، یعنی رفتاری که مطلوبیت آنها را به حداکثر برساند، مگر این که تحت تأثیر عوامل دیگری تن به این کار ندهند (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۴۸).

همچنین بایدها، نبایدها و عادات مصرفی به صورت قواعد غیر رسمی رفتار افراد را هدایت و به انتخاب آنها جهت می‌دهند. هنجارها تعیین می‌کنند که افراد چه موقعی، چه چیزهایی را و به چه میزان مصرف کنند و به این ترتیب عادات مصرفی آنها شکل یافته و بر رفتار مصرفی‌شان تأثیر می‌گذارد. هنگامی که خرید کالاهایی (برای مثال خرید تلویزیون ال ای دی) هنجار می‌شود افراد تلاش می‌کنند تا به این کالا دست یابند. حال اگر کالای مورد نظر به صورت قاچاق و ارزان وارد شده و در دسترس قرار گیرد با استقبال مصرف‌کننده روبرو خواهد شد. گذشته از این، وقتی کالاهای قاچاق به صورت عادی در فروشگاه‌ها و کنار خیابان‌ها عرضه می‌شوند، در اندک زمانی خرید آنها تبدیل به هنجار شده و در سطح جامعه گسترش پیدا می‌کند و به این ترتیب هنجار مصرف

کالاهای قاچاق، قاچاق را باز تولید می‌کند (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۵۱).

امروزه تبلیغات نیز نقش اساسی در فروش انواع محصولات دارند. تبلیغ کالاها در رسانه‌های مختلف موجب آشنایی مخاطبان با محصولات و ایجاد نیاز (بیشتر نیازهای کاذب) در آنها می‌شود. سپس هنگامی که محصولات تبلیغ شده و یا مشابه آنها به صورت قاچاق به بازار عرضه شدند توسط همین مخاطبان یا مصرف‌کنندگان بالقوه خریداری می‌شوند. (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۵۱).

یک متغیر دیگر، شاخص ملی‌گرایی مصرفی است. شاخص ملی‌گرایی مصرفی در یک کشور بیانگر ترجیح یا عدم ترجیح مصرف کالاهای تولید داخل بر مصرف کالاهای مشابه خارجی است.

در واقع سنجش این شاخص نشان خواهد داد که در یک جامعه چقدر تمایل به خرید کالاهای داخلی و گرایش به مصرف کالاهای خارجی وجود دارد. پژوهش‌ها و گزارش‌ها نشان می‌دهد که در جامعه ما ارزیابی مثبتی روی کالاهای خارجی وجود دارد که نشانگر پایین بودن شاخص ملی‌گرایی مصرفی است (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۵ الف: ۵۲).

با این وصف همان‌گونه که در بررسی ادبیات پژوهشی نیز بیان گردید، عوامل نهادی در ارتکاب جرایم قاچاق کالا و ارز مؤثر می‌باشند و در سطوح مختلف تقنینی و سازمانی باید نقش این عوامل را مورد توجه قرار داد. از این رو در بخش بعدی از این مقاله به تحلیل این و آسیب شناسی نهادی مبارزه با قاچاق خواهیم پرداخت.

۵. آسیب شناسی نهادی مبارزه با قاچاق کالا

با توجه به مباحث مطرح شده در بالا، بسترها و ابزارهای نهادی قاچاق کالا و در نتیجه مبارزه با قاچاق کالا و ارز را به دو گروه به شرح زیر می‌توان تقسیم نمود:

- بسترهای و ابزارهای قانونی و مقرراتی
- بسترهای و ابزارهای سازمانی و تشکیلاتی

از این رو در این قسمت به آسیب شناسی این دو مولفه نهادی توجه خواهیم داشت و چالش ها و موانع توفیق در امر مبارزه با قاچاق کالا و ارز را از این دیدگاه مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۱-۵. آسیب شناسی تقنینی

قانون جدید مبارزه با قاچاق کالا و ارز مشتمل بر ۷۲ ماده و ۷۹ تبصره در دی ماه ۱۳۹۲ به تصویب مجلس رسیده است. به موجب این قانون، سیاست گذاری، برنامه ریزی، هماهنگی و نظارت بر امور اجرایی، پیشگیری و مبارزه با قاچاق کالا و ارز، بر عهده «ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز» است که از سال ۱۳۸۱ به دنبال فرمان مقام معظم رهبری نظام به وجود آمده است. ستاد در سطح عالی نزدیک به رئیس قوه مجریه تشکیل شده و رئیس آن از سوی رئیس جمهور تعیین می شود.

ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز مطابق ماده ۳ قانون فوق، متشکل از وزیران یا معاونان ذی ربط وزارتخانه های دادگستری، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی، کشور، امور خارجه، صنعت، معدن و تجارت (صمت) راه و شهرسازی، جهاد کشاورزی، نفت، بهداشت و درمان و آموزش پزشکی و نیز دو نفر از نمایندگان عضو کمیسیون های اقتصادی و قضایی - حقوقی مجلس شورای اسلامی، روسای سازمان تعزیرات حکومتی و سازمان جمع آوری و فروش اموال تملیکی، صدا و سیما جمهوری اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، فرماندهی نیروی انتظامی، رئیس بانک مرکزی، رئیس گمرک جمهوری اسلامی، رئیس سازمان ملی استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی ایران، معاون اجتماعی و پیشگیری قوه قضائیه و نماینده رئیس قوه قضائیه است.

تصمیمات ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز پس از امضاء رئیس جمهور و یا نماینده ویژه وی برای دستگاه های اجرایی لازم الاجرا است.

با تصویب قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز سال ۱۳۹۲، قوانین زیر فسخ شده اند:

۱. قانون مرتکبین قاچاق مصوب ۱۳۱۲ و اصلاحیه های آن

۲. قانون تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۷۴/۲/۱۲ (مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام)

۳. قانون مجازات اخلال گران در نظام اقتصادی کشور، مصوب ۶۹/۹/۱۹ (زینالزاده، ۱۳۹۶: ۱۵).

بدیهی است که یکی از راه‌حل‌ها و اشکال مقابله با جرم، شکل اداری بوده و مداخله ادارات و سازمان‌های مختلف اجرایی در خیلی از کشورها در بسیاری از مواردی که عدم رعایت قواعد و مقررات دارای ضمانت اجرایی کیفری است، معمول و جاری است به طوری که صلاحیت مرجع اداری برای تعیین و اعمال ضمانت اجرای کیفری نسبت به مباشر یک جرم به رسمیت شناخته می‌شود.

در این خصوص، نخست باید کانون مرکزی این مبارزه در سطح عالی، نزدیک به رئیس دولت و دارای اشراف قانونی بر دستگاه‌های ذی‌ربط دولتی باشد، دوم این‌که تبلیغات متناسب و هوشمندانه و همه‌جانبه در خدمت این مبارزه قرار گیرد. سوم برخورد قضایی و انتظامی، قاطع و در ارتباط کامل با تصمیم‌گیری‌های آن کانون مرکزی باشد. چهارم این‌که عزم جدی بر این باشد که عمل قاچاق برای قاچاقچی کاملاً بر خلاف صرفه و همراه با خطر باشد و جنس قاچاق از پیش از مبادی ورودی تا محل عرضه آن در بازار، آماج اقدامات گوناگون این مبارزه قرار گیرد (آقازاده، ۱۳۸۵: ۱۰).

در اقتصاد دستوری-ارشادی، دولت‌ها قوام نظم اقتصادی را قوام خود پنداشته و هر نوع تهدید نظم اقتصادی را به‌طور غیر مستقیم تهدید نظم سیاسی تلقی می‌کنند. در همین چارچوب، قانونگذار نیز، در راستای رویکرد اقتصاد ارشادی مبتنی بر حمایت از دخالت دولتی در اقتصاد، مرتکبان جرایم این حوزه را نه یک بزهکار عادی خودی قابل اصلاح، بلکه آنان را دشمنان حسابگر و غیرقابل اصلاح نظم اقتصادی می‌داند. بر همین اساس، در تصویب ساز و کار تنظیم و کنترل این حوزه، چه در مرحله انتخاب واژگان عنوان قانون، به عنوان مثال کلمه "مبارزه" در عنوان قانون قاچاق کالا و ارز، که مرسوم صحنه نبرد و کارزار است و چه در اتخاذ تدابیر شکلی و ماهوی قابل اجرا در صورت نقض قانون، نه تنها تفکر مبنای آن را پنهان نمی‌سازد، بلکه از این طریق و با صدای بلند، پیام خود را به اطلاع تابعان آن می‌رساند که به مناسبت رسیدگی و پاسخ دهی، از

برخی اصول حاکم در قلمرو حقوق کیفری عام عقب نشسته است (دانش؛ ابراهیمی، ۱۳۹۸: ۲۸۱).

قانون‌گذار «فوق العاده» (مجمع تشخیص مصلحت نظام) با تصویب قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۷۴ هر چند رویکرد نوینی را با هدف تراکم‌زدایی از دادگاه‌های دادگستری و تسریع در تعیین تکلیف قطعی پرونده‌های مربوط به قاچاق کالا از خود متجلی ساخته و بدین ترتیب صلاحیت‌های وسیعی را به نظام اداری تفویض کرده است (قضازدایی)، مع‌الوصف قهراً صلاحیت انحصاری نظام قضایی را در رسیدگی به جرایم قاچاق کالا به طور کامل سلب نکرده و در واقع صلاحیت محاکم قضایی در طول صلاحیت مراجع اداری ابقاء گردیده است.

در این راستا برخی از حقوق‌دانان معتقدند قانون‌گذار در زمینه قاچاق کالا و ارز، قوانین متعدد و مشابهی را وضع کرده که موجب تشتت آراء و ابهام‌زایی در تطبیق رفتارهای مجرمانه با عناوین مجرمانه و قانونی شده است (دانش؛ ابراهیمی، ۱۳۹۸: ۳۰۶).

با وجود اینکه قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز ۱۳۹۲ و قانون اصلاح آن، قانونی است که نسبت به قوانین سابق بهتر است، اما دارای ابهامات و انتقادات زیادی نیز می‌باشد. از آن جمله می‌توان به ماده ۷ این قانون اشاره کرد که احکامی را مقرر داشته است که این تصور به ذهن می‌آید که گویا قانونگذار قصد داشته است که از هر نوع معامله ارز جز در بازارهای رسمی جلوگیری کند و آن را مشمول عنوان قاچاق قرار دهد. همچنین مفهوم دولت و بانک مرکزی در تبصره ۳ خلط شده است. درست است که دولت در مفهوم عام آن شامل بانک مرکزی نیز می‌شود و بانک مرکزی نیز یک دستگاه حاکمیتی است، اما باید توجه داشت که در همین قانون، وظایف بانک مرکزی و دولت از یکدیگر جدا ذکر شده است و قانونگذار به این تفکیک توجه داشته است. ابهام مهمتر که بر اساس ماده ۷ ایجاد شده این است که آیا خرید و فروش ارز صرفاً در صرافیها و بانکها می‌تواند انجام شود یا اینکه معامله موردی ارز در خارج از صرافیها و بانکها مجاز است؟ و یا ابهام دیگر اینکه در ماده ۱۸ قانون در خصوص مجازات قاچاق ارز جریمه نقدی ارز ورودی را یک تا دو برابر بهای ریالی آن و جریمه نقدی ارز خروجی را دو تا چهار برابر بهای ریالی آن تعیین کرده، حال سوال این است که جریمه ارز

قاچاقی که نه ورودی است و نه خروجی (ماده ۷) باید چقدر باشد. ابهامات بسیار دیگری وجود دارد از جمله در مواد ۲۵، ۶۳، ۶۹ و... که در تحلیل های قانونی انتقادات مجامع علمی را در پی داشته است (ستوده و همکاران، ۱۳۹۶: ۶۹-۷۰).

۲-۵. آسیب شناسی تشکیلاتی و سازمانی

تحلیل های صورت پذیرفته گویای این است که در ارتباط با وظایف و مأموریت های سازمان های مبارزه کننده با قاچاق کالا و ارز، نارسایی های عمده ای به شرح زیر قابل استنتاج است (فرجی راد و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۱۸):

- نارسایی های ناشی از ماهیت بخشی و مستقل از هم در مبارزه با قاچاق کالا و ارز در کشور.

- نارسایی های نهادی- سازمانی ناشی از قوانین و مقررات ناظر بر وظایف و مسئولیت های نهادها و سازمان های مرتبط با قاچاق کالا و ارز.

- نارسایی های ناشی از عدم تعریف جایگاه مشخص برای بخش خصوصی.

البته در خصوص پیامدهای کنترل قاچاق، ذکر این نکته ضروری است که مفهوم کنترل به معنی صفر شدن خطاها نیست. همانطور که ذکر شد، کنترل، فرایندی رفت و برگشتی است که طی آن ضمن بازخوردگیری، خطاهای سیستم به حداقل می رسد و حدود ۱۳ میلیارد دلار قاچاق کالا و ارز اگرچه به صفر نمی رسد ولی روند این رقم کاهش چشمگیری یابد و در مقیاس بودجه کل کشور به درصدی برسد و به حالتی از کنترل برسیم که موضوع قاچاق کالا و ارز برای کشور ما یک تهدید محسوب نشود. این رقم در مقایسه بودجه میلیارد ۱۱۹۵۰۰۰ تومانی سال ۹۶، با در نظر گرفتن بالاترین نرخ ارز اعلامی بانک مرکزی (۴۸۷۷ تومان)، معادل ۵٪ بودجه کل کشور بوده است که اندکی کمتر از ۱۴ میلیارد دلار در نظر گرفته شده برای واردات کالاهای اساسی در لایحه بودجه سال ۹۹ است، لذا با کنترل آن ضمن بازتعریف مفاهیم و رویکردها، در بلندمدت کمک قابل توجهی برای ارتقاء مجموعه تولید ملی، سرانه درآمد، رفاه پایدار ملی و منطقهای و سایر پیامدهایی که ذکر شد، فراهم خواهد شد (آزاد؛ ریاحی، ۱۳۹۸: ۳۷) در بررسی و ارزیابی کاستی های مربوط به



قوانین و سیاست‌های موجود در خصوص مبارزه با قاچاق کالا می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

بررسی افکار عمومی و نگرش مردم به قاچاق کالا حاکی از آن است که در حال حاضر این پدیده به یک مسئله جدی و حاد ملی تبدیل شده و با وجود تمام تلاش‌ها نه تنها از وسعت و ابعاد آن کاسته نشده بلکه در اذهان عمومی و فرهنگ مردم نیز رسوخ کرده و به نحوی پذیرفته شده یا نادیده انگاشته شده است.

مشکل مهمی که در حوزه آسیب شناسی تشکیلاتی قاچاق کالا و ارز باید بدان توجه نمود، «تعدد دستگاه‌های کاشف» در امر قاچاق کالا است که باعث بروز نابسامانی‌هایی در مبارزه با قاچاق کالا گردیده و نیز موجب کاهش سرعت عمل و تصمیم‌گیری مناسب در برخورد با پدیده قاچاق کالا می‌گردد. به این صورت که در حال حاضر ۱۰ سازمان، شرکت و وزارت، متولی امر کشف قاچاق کالا هستند. وجود دستگاه‌ها و نهادهای گوناگون در امر برخورد با قاچاق کالا علاوه بر ایجاد مشکل و ناهماهنگی برای خود این دستگاه‌ها باعث سردرگمی مصرف‌کنندگان و تضییع حقوق مصرف‌کننده نیز گردیده است؛ زیرا تشخیص کالای قاچاق موجود در بازار را عملاً غیر ممکن کرده است و تنوع، پیچیدگی و تداخل قوانین موجب عدم آگاهی مناسب مردم نسبت به قوانین مبارزه با قاچاق کالا گردیده است که خود از جمله عوامل اثرگذار بر پیچیدگی این موضوع خواهد بود.

عوامل دیگری همچون نظارت ضعیف سازمان‌های مسئول بر نحوه مبارزه با قاچاق کالا، عدم همکاری و هماهنگی سازمان‌های مسئول باهم، نبود پایگاه مشترک و یکپارچه آمار و اطلاعات مرتبط با قاچاق کالا، عدم اجرای درست قوانین و مقررات، گسترده بوده وظایف سازمان‌ها در ارتباط با قاچاق کالا، نبود برنامه کاری مشخص در بین سازمان‌های مسئول در ارتباط با قاچاق کالا و کمبود منابع مالی از جمله مهم‌ترین عوامل سازمانی موثر بر وقوع جرایم قاچاق کالا و ارز در کشور محسوب می‌شوند.

مشکل دیگر، بازارچه‌های مرزی است. ایجاد بازارچه‌های مرزی به صورت مستقل آن چنان که در قانون مبادلات مرزی تصریح شده است می‌تواند باعث ایجاد تداخل در فعالیت‌های گمرکی گردد و وجود کنترل کمتر بر فعالیت این بازارچه‌ها خود امکان دیگری برای قاچاق در این بازارچه‌ها بوجود می‌آورد. اگرچه نماینده گمرک در بازارچه‌های مرزی

حضور دارد و کلیه فعالیت‌های صادرات و واردات کالا باید طبق قوانین گمرکی انجام گیرد، اما کمبود امکانات و نامناسب بودن ساختمان‌ها و مکان بازارچه‌ها کنترل فعالیت‌های بازارچه‌ها را با دشواری مواجه می‌کند.

مشکل دیگر موجود در سیاست‌گذاری مبارزه با قاچاق کالا، عدم توجه کافی و درخور به امر ریشه‌یابی قاچاق کالا توسط مقام تقنینی برای رفع یک باره پدیده قاچاق است. بدیهی است که قاچاق کالا نیز همانند سایر مشکلات و مسائل اجتماعی و اقتصادی نمی‌تواند یک مسئله تک سببی بوده و خود نتیجه عوامل متعددی است. مبارزه قضایی با قاچاق کالا اگر چه تا حدودی می‌تواند تأثیر پیشگیرانه در رواج قاچاق کالا داشته باشد اما به تنهایی کافی نبوده و قادر به ریشه‌کنی اساسی پدیده قاچاق نیست.

نتیجه‌گیری

قاچاق کالا معضلی است که در بستری از مشکلات و نارسایی‌های اقتصادی، سیاسی، حقوقی و امنیتی رواج پیدا می‌کند و تبعات منفی و مضر بسیاری برای اقتصاد کشور در پی دارد. طی این پژوهش و در بستر نظریه نهادگرایی به آسیب‌شناسی مبارزه با قاچاق کالا و ارز در ایران پرداخته شد اقتصاد نهادگرایی نوعی از تجزیه و تحلیل اقتصادی است که نقش نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را در تعیین وقایع اقتصادی مورد تأکید قرار می‌دهد. از این منظر دو مؤلفه نهادی تقنینی و سازمانی در امر مبارزه با قاچاق کالا و ارز مورد تحلیل آسیب‌شناسانه قرار گرفت. از منظر تقنینی، ضعف در ضمانت اجرایی قوانین و مقررات مرتبط با قاچاق کالا، شفاف و روشن نبودن قوانین و مقررات مرتبط با قاچاق کالا و وجود خلاءهای قانونی در خصوص اختیارات و وظایف سازمان‌های مسئول در زمره مهمترین خلاءها و نارسایی‌های قانونی مبارزه با قاچاق به شمار می‌روند.

همچنین از منظر آسیب‌شناسی سازمانی، تقسیم نامطلوب وظیفه مبارزه با قاچاق کالا بین سازمان‌ها و نهادهای مختلف، فقدان ساز و کار هماهنگ‌سازی بین نهادها و سازمان‌های مسئول مبارزه با قاچاق کالا، مشارکت ندادن جامعه و بخش خصوصی که به نحوی می‌توانند در مبارزه با قاچاق کالا تأثیرگذار باشند، نبود برنامه یکپارچه و هماهنگ در مبارزه با قاچاق کالا، تعیین مسئولیت متعدد برای برخی امور، عدم توجه کافی به تقسیم و امکانات برخی نهادها، تعدد مراجع رسیدگی در طول یکدیگر و برخی موارد دیگر از

جمله دلایل اساسی شکل‌گیری مشکلات و مسائل سازمانی برای مبارزه با قاچاق کالا هستند. هم اکنون مبارزه با قاچاق کالا به صورت متمرکز نیست و طیفی از ارگان‌ها، نهادها و وزارتخانه‌ها متولی امر مبارزه با قاچاق کالا هستند و این دستگاه‌ها جهت مبارزه کارآمد با قاچاق کالا نیازمند هماهنگی‌های نزدیک هستند. چرا که مبارزه با قاچاق کالا تنها مبارزه قضایی نیست و سیاست‌های کیفری و اربابی از قبیل جریمه نقدی، مصادره اموال و زندان نتوانسته است مانع گرایش به قاچاق کالا گردد. برای ریشه کنی قاچاق کالا و ترغیب مردم، به ویژه مرزنیسان، به رویگردانی از فعالیت اقتصادی غیرقانونی با سیاستگذاری‌های مناسب سعی در رفع عوامل مذکور نموده و فعالیت اقتصادی مردم را به سمت فعالیت‌های اقتصادی قانونی هدایت کرد. چرا که بدون شک نظام کیفری و تشدید ابزارهای قهرآمیز و سرکوب‌گر آن، تنها عامل کنترل بزهکاری در یک جامعه نیست. بنابراین جلوگیری و یا مهار و کنترل فعالیت‌های بزهکارانه اقتصادی در قالب قاچاق کالا جز با همکاری و معاضدت کلیه عوامل ذی‌ربط اعم از دولت، مردم، صاحب‌نظران، حقوق‌دانان، پژوهشگران و تمامی کسانی که نسبت به این موضوع مطالعاتی دارند میسر نخواهد بود از این رو مطابق با ارزیابی کاستی‌های موجود در قوانین و سیاست‌های مبارزه با قاچاق کالا پیشنهاد می‌شود:

توسعه اقتصادی مناطق مرزی و ایجاد اشتغال پایدار در این مناطق در اولویت برنامه‌های دولتها قرار گیرد و علل ریشه‌ای قاچاق کالا از قبیل فقر و بیکاری ریشه‌کن گردد. ابهام و پیچیدگی‌های قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی رفع گردد و قوانین و سیاست‌های کارآمد و مناسب جهت مبارزه با قاچاق کالا وضع گردد. بالا بردن سرعت عمل و تصمیم‌گیری مناسب در برخورد با پدیده قاچاق از طریق کاستن از تعدد دستگاه‌های شاکی، پیشنهاد پژوهشی دیگر این است که با انجام پژوهش در حوزه تدوین الگوی مطلوب پیشگیری و تدوین الگوی مطلوب مبارزه با قاچاق بر اساس شرایط هر اقلیم: موضوعی است که با توجه به تفاوت‌های قابل توجه نوار مرزی نسبت به مناطق مرکزی کشور و همچنین تفاوت مناطق مرزی شرق، غرب و جنوبی کشور، امکان تحلیل‌های هدفمند و ایجاد ابیات تحقیقی کاربردی فراهم گردد.

منابع

- آزاد، ریاحی؛ ریاحی، حامد (۱۳۹۸)، «طراحی الگوی بومی فرآیند کنترل قاچاق کالا و ارز از منظر رفاه اجتماعی»، *دوماهنامه اقتصاد پنهان*، شماره ۱۸ و ۱۹.
- آقازاده، علیرضا (۱۳۸۵)، *بررسی تحلیلی و کاربردی سیاست جنایی ایران در قبال قاچاق کالا*، چاپ اول. تهران: آثار اندیشه.
- باکاک، روبرت (۱۳۸۱)، *مصرف*، ترجمه خسرو صبری، تهران: شیرازه.
- پایگاه اینترنتی رسمی ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز ریاست جمهوری اسلامی ایران به آدرس: <https://epe.ir/>
- توسلی و دیگران، محمود (۱۳۸۹)، *اقتصاد نهادی: پیشگامان نهادگرایی که علم اقتصاد را متحول کردند*، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.
- توسلی و دیگران، محمود (۱۳۹۰)، *تجدید حیات اقتصاد نهادی (نگاهی به اندیشه‌های اقتصاددانان نهادی جدید)*، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.
- توکلی، کیان دخت (۱۳۹۰)، *پاسخ‌های سیاست جنایی ایران به جرائم قاچاق گمرکی*، چاپ اول. تهران: خرسندی.
- حقیقت، سید صادق (۱۳۹۱)، *روش‌شناسی علوم سیاسی*، چاپ سوم، قم: انتشارات دانشگاه مفید.
- خندان عباس (۱۳۹۷)، «عوامل مؤثر بر افزایش قاچاق کالا و روش مبارزه با آن با عنایت به سیاست‌های اقتصاد مقاومتی»، *دوماهنامه اقتصادی پنهان*، شماره ۱۴ و ۱۵.
- دانش، مصطفی؛ ابراهیمی، شهرام (۱۳۹۸)، «تحلیل شکلی - ماهوی قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، *مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی*، دوره ۴۹، شماره ۲.
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۹۰)، *لغت‌نامه*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- زنگنه عینالو، رضا (۱۳۹۳)، «جستاری در مفاهیم قاچاق در لایحه جدید قاچاق کالا و ارز»، *مجله دانش انتظامی*، دوره ۴، شماره ۱۰.
- زینالزاده، ایرج (۱۳۹۵)، *مجموعه اطلاعات کاربردی قاچاق کالا و ارز*، چاپ اول، تهران: بازرگانی.
- زینالزاده، ایرج (۱۳۹۶)، *قاچاق کالا و ارز*، چاپ سوم، تهران: بازرگانی.

ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۹۵ الف)، آشنایی با مفهوم قاچاق کالا و پیامدهای آن (ویژه نخبگان فرهنگی، دینی، علمی و اجتماعی)، چاپ دوم، تهران: معاونت فرهنگی و پژوهش ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز.

ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۹۵ ب)، مسئله‌شناسی قاچاق کالا و ارز، چاپ چهارم، تهران: معاونت فرهنگی و پژوهش ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز.

ستوده گندشمین، مجتبی؛ جوانمرد، محمد؛ مرشدی، مسعود (۱۳۹۶)، «نقدی بر سیاست جنایی ایران در قبال قاچاق ارز (با تاکید بر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز)»، *اقتصاد پنهان*، ۴ و ۵.

فرجی راد، خدر؛ صمدزاده، حسن؛ تقی پور، حمیدرضا؛ کوهی، نادر (۱۳۹۷)، «شناسایی و تحلیل بسترهای نهادی قاچاق کالا»، پژوهش نامه نظم و امنیت انتظامی، سال یازدهم، شماره ۱.

قانون تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۷۴/۲/۱۲ (مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام)

قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲.

معین، محمد (۱۳۹۴)، *فرهنگ فارسی*، تهران: انتشارات امیر کبیر.

نجفی قوشخانه، محمدرضا (۱۳۹۶)، «سیاست جنایی ایران در قبال کالای قاچاق»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق (ع)

Lehman, Jeffrey and Shirelle Phelps, (2008), west's Encyclopedia of American law, Vol. 9, 2ND Edition.

Tamura, Yuji. (2010), Migrant smuggling, Jurnal of public Economics, Vol. 94, Issues 7 -8.