



■ جایگاه گمرک در نظام اقتصادی کشور

دکتر محمد نهاوندیان

شوریه‌شکاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

اشاره

در تیر ماه ۱۳۷۴، طرحی با امضای بیش از ۱۵۰ تن از نمایندگان، تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید که در آن طی ماده واحده‌ای پیشنهاد شده بود از تاریخ تصویب این طرح (در صورت تصویب)، گمرک جمهوری اسلامی ایران با کلیه وظایف و اختیارات، سرمایه‌ها و دارایی‌ها و تعهدات و امکانات خود، از وزارت امور اقتصادی و دارایی منتزع شده و به وزارت بازرگانی منتقل گردد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در همان تاریخ، نتیجه بررسی‌های خود را به مجلس محترم ارائه نمود و مضافاً چکیده آن را در شماره ۱۸ نشریه مجلس و پژوهش تحت عنوان «فصلی درباره انتزاع گمرک» منتشر کرد. آقای دکتر محمد نهاوندیان، مقاله‌ای را که حاوی پاسخ به گزارش مرکز پژوهش‌ها و متضمن نظریات‌شان بود به نشریه مجلس و پژوهش ارسال کردند که همزمان تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید.

طرح مذکور در مهرماه ۷۵ از سوی مجلس رد شد. در اینجا متن نوشتار جناب آقای دکتر نهاوندیان از نظر خوانندگان گرامی مجلس و پژوهش می‌گذرد.

پیش نوشتار

طرح انتزاع گمرک از وزارت امور اقتصادی و دارایی و الحاق آن به وزارت بازرگانی که در تیرماه ۱۳۷۴ با امضای بیش از ۱۵۰ نماینده تقدیم مجلس گردید، موجبات انجام بررسی‌ها و اظهار نظرهای متفاوتی را فراهم نمود که این مطالعات و نتایج حاصل از آن را می‌توان در سه گروه تقسیم‌بندی نمود؛ اول، آن دسته که با انتزاع گمرک از وزارت امور اقتصادی و دارایی مخالفت کردند. دوم، گروهی که موافق الحاق گمرک به وزارت بازرگانی بودند و سوم، آنها که اعتقاد داشتند تا مشخص شدن ساختار کلی تشکیلات قوه مجریه، هر گونه تغییر در تشکیلات قوه مجریه باید مسکوت بماند. از آنجا که طرح مزبور مجدداً در دستور کار مجلس محترم قرار گرفته است، طرح مجدد این بحث و پاسخ به برخی از ابهامات و ایرادات وارد شده به آن در این مقطع ضروری به نظر می‌رسد و امید است که بتواند مجلس محترم را در اتخاذ تصمیمی شایسته یاری دهد.

اعتقاد این بررسی به لزوم الحاق گمرک به وزارت بازرگانی ایجاب می‌نماید به سؤالات و ایراداتی که از سوی مخالفان این طرح مطرح گردیده پاسخ دهد و اثبات کند که چه به لحاظ تشکیلاتی و اجرایی و چه از نظر تبعات اقتصادی، طرح مزبور به صرفه و صلاح کشور است.

۱- مبانی ساختاری ناظر بر انتزاع سازمان گمرک ایران از وزارت امور اقتصادی و دارایی و الحاق آن به وزارت بازرگانی

اعمال و وظایف اجرایی دولت که موضوع فعالیت سازمان‌های اداری واقع می‌شوند با توجه به اصل تقسیم کار و تخصیص وظایف بدو در قالب وزارتخانه‌ها و تحت سرپرستی مستقیم و مسئولیت وزیر، سازمان می‌یابند. بنابراین، به محض آن که مشخص شد وظیفه‌ای در اندازه‌های وظایف دولت جنبه اجرایی دارد، آن را به موجب قانون جهت اجرا به یکی از وزارتخانه‌ها محول می‌نمایند. در این میان، ذکر این نکته ضروری است که دولت و هیئت وزیران و ریاست جمهوری به عنوان ارکان قوه مجریه به طور جداگانه به لحاظ اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های قانونی خاص خود و به صورت یک تأسیس قانون اساسی می‌توانند به صورت یک سازمان خاص تعبیر شده و شبکه‌های سازمانی مستقلی را جدا از وزارتخانه‌ها ایجاد نمایند. قدر مسلم آن که وظایف آنها و وظایف اجرایی (در مقایسه با وظایف اجرایی دولت) نبوده، بلکه متناسب با اختیارات و وظایف قانونی آنها می‌باشد. به این ترتیب، ارگان‌های پایدار و ناپایدار مستقر در حوزه وظایف خاص ریاست جمهوری و هیئت وزیران نوعاً وظایف ستادی دولت تلقی می‌شوند و از

محدوده فعالیت‌های اجرایی دولت و به تبع آن ضرورت نگرش وزارتخانه‌ای بر آنها فاصله می‌گیرند. ارگان‌هایی از این قبیل در اجرای اصل ۱۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که مطابق آن ریاست جمهوری وظایف نظارت، هماهنگی، برنامه‌ریزی و تعیین خط مشی را در چارچوب فعالیت‌های هیئت دولت و با تشریک مساعی وزرا بر عهده دارد و همچنین با توجه به بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی (ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور) از محدوده عملیات و وظایف اجرایی دولت فراتر رفته و مستقل از وزارتخانه‌ها عمل می‌نمایند. در وضعیت موجود اصطلاحاً از این گونه سازمان‌ها به عنوان «سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به ریاست جمهوری» نام می‌برند.

بنابر آنچه که گذشت، در قلمرو وظایف اجرایی دولت به صوابدید مقنن هیچ امر اجرایی دولتی نمی‌تواند از حیطة مسئولیت وزیر و به همین اعتبار از قلمرو تشکیلاتی وزارتخانه بیرون بماند. با این تعبیر مفاهیم سازمانی گوناگون از قبیل سازمان‌های وابسته و شرکت‌های وابسته به وزارتخانه‌ها که گاه از آنها به عنوان ارگان‌ها و سازمان‌های اقماری (در مقام مقایسه با سازمان‌های مادر و فایق یعنی وزارتخانه) یاد می‌شود، در تحلیل نهایی به عنوان ابزارها و ساز و کارها و قالب‌های تشکیلاتی محسوب می‌گردند که به منظور اجرای مطلوب‌تر بخشی از

وظایف وزارتخانه به کار گرفته می‌شوند. آنچه که از باب تعیین جایگاه تشکیلاتی سازمان‌های وابسته و به عبارت دیگر الحاق آن به وزارتخانه مربوط مد نظر می‌باشد عبارت از رعایت اصل توزیع و تقسیم صحیح وظایف بین وزارتخانه و مؤسسه و یا مؤسسات وابسته از طریق تعیین و تشخیص ضرورت‌هایی است که منجر به انتزاع تمام یا قسمتی از یک فعالیت از وزارتخانه و شکل آن در قالب سازمان وابسته شده است. اصل دیگر در باب عدم و یا ضرورت وجودی وابستگی سازمان عبارت از دلایل و فلسفه تشکیل، نوع فعالیت‌ها و عملکرد و همچنین سهم و نقش آن در تحقق اهداف وزارتخانه می‌باشد.

حال با عنایت به آنچه که عنوان شد، در باب انتزاع سازمان گمرک ایران از وزارت امور اقتصادی و دارایی و الحاق آن به وزارت بازرگانی، وظایف این سه دستگاه دولتی را در پرتو اصول و موازین عنوان شده مورد بررسی و مطالعه قرار می‌دهیم.

۱-۱- وزارت بازرگانی:

وزارت بازرگانی به موجب قانون مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶ مجلس شورای ملی و مورخ ۱۳۵۳/۴/۲۴ مجلس سنا ایجاد گردید. عمده وظایف آن عبارت‌اند از:

- الف - تنظیم و اجرای سیاست‌ها، خط مشی‌ها و مقررات بازرگانی کشور؛
- ب - تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های

بازاریابی و فراهم ساختن زمینه فروش کالاها و محصولات بخش‌های مزبور، در جهت گسترش و توسعه فعالیت‌های اقتصادی کشور مؤثر واقع شود. نقش دیگر فعالیت‌های بازرگانی، ایجاد تسهیلات و فراهم آوردن امکانات لازم تبادل کالاها و خدمات در داخل و خارج کشور و وساطت منطقی و آگاهانه برای تبادل آنها می‌باشد که این امر از طریق نگهداری کالاها در محل‌های مناسب و عرضه و توزیع آن در بازارهای مصرف و مآلاً حذف فاصله زمانی و مکانی موجود بین عرضه و تقاضا و همچنین اعمال سیاست‌های کنترل قیمت به منظور برقراری موازنه بین اختلاف قیمت محل تولید و مصرف و اجرای سیاست‌های حمایتی و تشویقی در جهت افزایش سطح تولید تحقق می‌یابد. پاسخگویی به نیازهای مصرفی کشور و رفع کمبودهای موجود از طریق تأمین آنها از منابع خارجی و صدور کالاها و مواد مازاد بر نیاز کشور، از دیگر مأموریت‌های بخش بازرگانی به شمار می‌آید.

۱-۲- وزارت امور اقتصادی و دارایی

شالوده و اساس وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی در ماده ۱ قانون تأسیس آن متجلی است که عبارت است از:

ماده ۱- به منظور تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی کشور و ایجاد هماهنگی در امور مالی و اجرای سیاست‌های مالی و تنظیم و اجرای برنامه همکاری‌های اقتصادی و

توسعه بازرگانی داخلی و خارجی؛
ج- انعقاد قراردادهای بازرگانی با کشورهای خارجی با رعایت مقررات مربوط؛
د- تهیه و تدوین نظامات و مقررات واردات و صادرات و نظارت بر اجرای آن با توجه به سیاست حمایت از تولیدات داخلی و حمایت از مصرف‌کننده؛
ه- نظارت و حفظ تعادل بهای تولیدات داخلی و کالاهای وارده به کشور و بررسی شرایط تولید و توزیع تا مرحله مصرف؛
و- ایجاد تسهیلات و تهیه تجهیزات لازم برای واردات و توسعه صادرات و ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌ها و خدمات مورد نیاز بازرگانی داخلی و خارجی کشور؛
ز- تنظیم ضوابط و مقررات مربوط به نحوه ارائه خدمات مورد نیاز بازرگانی داخلی و خارجی کشور؛

ح- تنظیم ضوابط و اجرای مقررات مربوط به تشویق صادرات.

به طور کلی آنچه که از باب ماهیت و انواع وظایف قانونی وزارت بازرگانی می‌توان عنوان کرد عبارت از این است که فعالیت‌های بازرگانی با عنایت به وظایف انشا شده، یکی از ارکان مؤثر ادامه حیات اقتصادی و زمینه‌ساز و مکمل عملیات بخش‌های مختلف تولیدی و اقتصادی است. بخش بازرگانی از یک طرف می‌تواند با تأمین و توزیع به هنگام مواد اولیه و تجهیزات مورد نیاز بخش‌های مختلف تولیدی و اقتصادی و از طرف دیگر،

سرمایه‌گذاری‌های مشترک با کشورهای خارجی، وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل می‌شود.

نکته‌ای که می‌توان در باب وظایف این وزارتخانه عنوان نمود مسئله تنظیم سیاست‌های اقتصادی است که بنا به دلایل عدیده انجام این مهم به شکل کامل و منطقی میسر نبوده است و همچنین در زمینه تنظیم و اجرای برنامه همکاری‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌های مشترک با کشورهای خارجی نیز علی‌رغم اهرم‌های سازمانی نظیر سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی ایران و سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی به جهت عدم رویکرد به این مقوله‌ها و صرفاً پرداختن به امر مالیات‌ها و وصول درآمدهای غیر مستقیم دولت، به صورت ضعیف به انجام وظایف در این امور پرداخته است.

۱-۳- سازمان گمرک ایران

هدف گمرک ایران عبارت است از: اجرای قانون امور گمرکی و آیین‌نامه‌های اجرایی آن و همچنین سایر قوانین و مقررات که اجرای آن به عهده گمرک ایران محول شده است و نیز وصول درآمد برای دولت.

نگرشی تطبیقی در وظایف وزارت بازرگانی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان گمرک ایران، عدم سنخیت و تجانس اهداف و وظایف گمرک با اهداف و مأموریت‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی را روشن می‌سازد. به طور اخص،

محتوای قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی گمرک، ناظر به ارتباط و برخورد گمرک با واردات و صادرات، اجرای دقیق موافقت‌نامه‌های بازرگانی دو یا چند جانبه، نحوه برخورد با «دامپینگ» یا رقابت مکارانه در تجارت خارجی، نظارت بر واردات و به‌طور کلی ۹۰ درصد کل وظایف گمرک به امور بازرگانی، توسعه صادرات و خدمات مربوط و مورد نیاز بازرگانی و ایجاد تسهیلات و تجهیز واردات و صادرات اختصاص دارد. بنابراین، با توجه به ماهیت و انواع وظایف گمرک و وزارت امور اقتصادی و دارایی و بازرگانی و این که سازمان وابسته باید تابعی از متغیر وظایف اصلی یعنی وظایف وزارتخانه بوده و با این وظایف تجانس و سنخیتی داشته باشد، علی‌هذا انتزاع گمرک از وزارت امور اقتصادی و دارایی و الحاق آن به وزارت بازرگانی یک امر منطقی به شمار می‌رود. در رابطه با الحاق گمرک به وزارت بازرگانی، نکات اساسی زیر قابل تأمل است که در پرتو توجه به اهداف و وظایف وزارت بازرگانی و سازمان گمرک ایران حاصل گردیده است:

۱- ضرورت پیوستگی گمرک به وزارت بازرگانی از نقطه نظر رعایت اصل جامعیت اهداف و وظایف اساسی این دو دستگاه، امری الزامی می‌باشد و تجزیه وظایفی از این دست از پیکره وزارت بازرگانی (در وضع موجود)، عملاً

دولت به شمار می‌رود. با تمسک به این اصل می‌توان علاوه بر انتظام و تمشیت امور در تکاپوی بخش مربوط از لوث مسئولیت و برخورد انتزاعی و تجریدی با مسائل اجتناب کرده و با اعمال دید نظام گریانه، توفیق لازم را در ایفای وظایف سازمانی کسب نمود. به هر حال، وجه غالب فعالیت‌های گمرکی به گونه‌ای است که کم‌ترین ارتباط را با وزارت امور اقتصادی و دارایی داشته و برعکس، این اصل در مورد وزارت بازرگانی کاملاً مصداق دارد و علی‌رغم جدایی سازمانی، این ارگان‌ها ارتباطات منسجمی را در حیطه عمل و اقدام دارند. البته برخی چنین استدلال می‌کنند که چون در اکثر کشورهای جهان، گمرک وابسته به وزارت اقتصاد یا دارایی است، پس در ایران نیز باید چنین باشد. این استدلال دارای دو نقطه ضعف است؛ اول آن که بیان نمی‌کند که در چند کشور از کشورهای مورد بحث، وزارت بازرگانی وجود دارد و دوم آن که شرایط و میزان ثبات قوانین و مقررات تجاری آنها را با کشور ما یکسان فرض می‌کند. بدین ترتیب، استدلال مزبور نیز فاقد توجیه علمی لازم می‌گردد.

۲- مشکلات اجرایی ادامه وضعیت

فعلی

گرچه مباحث پیش گفته شده را می‌توان به عنوان شروط لازم الحاق گمرک به وزارت

وزارت بازرگانی را در بعد وضع خط‌مشی، سیاستگذاری و هدایت امور دچار نارسایی و تنگنا ساخته و می‌سازد. ۲- رعایت اصل تجانس و هماهنگی وظایف بین وزارتخانه و سازمان وابسته به عنوان یک اصل سازمانی از باب الحاق گمرک به وزارت بازرگانی قلمداد می‌شود. توضیح این که وظایف، فعالیت‌ها و ساز و کارهای اجرایی مورد عمل در وزارتخانه باید از نظر ماهیت با فعالیت و ساز و کارهای اجرایی مورد عمل در سازمان وابسته، متجانس و همگن بوده تا بتوان به صورت هماهنگ در مسیر نیل به اهداف وزارتخانه و به عبارت دیگر در قلمرو وظایف دولت به‌طور موفق عمل نمود.

۳- رعایت اصل پیوستگی و ترتیب وظایف بین وزارتخانه و سازمان وابسته که در صورت عدم مراعات، جامعیت و کلیت وظایف اصلی به مخاطره می‌افتد و در شرایط فعلی کوچک‌ترین موردی از پیوستگی و ترتیب وظایف بین گمرک و وزارت امور اقتصادی و دارایی ملاحظه نمی‌شود و آنچه که هست، شدت پیوستگی و ترتیب وظایف بین گمرک و وزارت بازرگانی می‌باشد.

۴- رعایت اصل ارتباطات بین وزارتخانه و سازمان وابسته که این اصل، عامل عمده‌ای در راستای تحقق اهداف و اعمال هماهنگی در مجموعه سازمان

کشور ما که تغییرات مکرر در مقررات صادرات و واردات امری عادی است، جدایی گمرک از وزارت بازرگانی به مفهوم آن است که هر یک از آنها برداشتی متفاوت از این مقررات کرده و برای ایجاد هماهنگی، لازم است استعلام‌ها و مکاتبات متعددی صورت گیرد که در خلال آنها وقت و سرمایه‌های مادی مملکت عاطل می‌ماند.

۳- یک اصل اولیه در مدیریت آن است که

مسئولیت خواسته شده از هر شخص باید متناسب با اختیارات اعطا شده به آن مشخص باشد. در ماده ۲۴ قانون مقررات صادرات و واردات، وزارت بازرگانی به عنوان مسئول حسن اجرای این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن شناخته شده است، در حالی که اجرای این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن عملاً بر عهده گمرک است که تابع وزارتخانه دیگری می‌باشد. در این شرایط، طبیعی است که وزارت بازرگانی در اجرای قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی دچار مشکل شود.

۴- فصل مشترک وظایف گمرک با امور

بازرگانی به قدری وسیع و گسترده است که عدم هماهنگی گمرک و وزارت بازرگانی می‌تواند جنبه‌های مختلف بازرگانی داخلی و خارجی کشور را تحت تأثیر قرار دهد. به عنوان مثال، اختلاف نظر گمرک و وزارت بازرگانی

بازرگانی تلقی نمود، لکن ادله ارائه شده نمی‌تواند دال بر کفایت بحث باشد. اگر علی‌رغم ادله مزبور، در اجرا با مسائل و مشکلاتی رو به رو نمی‌شدیم، باز می‌توانستیم بگوییم که حفظ وضعیت موجود قابل توجیه است و لزومی برای تغییر آن احساس نمی‌شود، اما مشکلات موجود که برخی از آنها ذیلاً مورد اشاره قرار می‌گیرند، حکایت از نیاز به تغییر در وضعیت فعلی دارند:

۱- وابستگی گمرک به وزارت امور اقتصادی

و دارایی در عمل، گمرک ایران را در موقعیتی قرار داده است که به مسائل بازرگانی کشور عمدتاً از جنبه کسب درآمد می‌نگرد؛ چرا که سازمان متبوع وی انتظار دارد درآمدهای مالیاتی مورد نظر تحقق یابد. در این شرایط، حساسیت گمرک به مشکلات و تنگناهای موجود در بخش تجارت خارجی کشور به حداقل می‌رسد و این سازمان فاقد انگیزه و واکنش سریع به مشکلات روز می‌شود. بدین گونه است که گاه مشکلی که می‌تواند به سرعت برطرف شود، هفته‌ها دست‌اندرکاران تجارت خارجی کشور را به خود مشغول می‌دارد.

۲- شاید در کشورهایی که مقررات صادرات

و واردات آنها از ثبات کافی برخوردار است، نیاز شدیدی در مورد ارتباط ارگانیک و هماهنگی کامل بین گمرک و بازرگانی وجود نداشته باشد، اما در

علاوه، با این کار زمینه فعالیت مستقیم استان‌های کشور در زمینه صادرات و واردات تقویت خواهد شد.

۷- تراکم و رسوب فصلی کالاها در بنادر و گمرکات کشور تا حدودی ناشی از عدم هماهنگی میان وزارت بازرگانی (به عنوان یکی از عمده‌ترین خریداران کالاهای وارداتی) و گمرک ایران است که در صورت الحاق گمرک به وزارت بازرگانی، زمینه‌های لازم برای حل آن فراهم خواهد گردید.

۸- برنامه‌ریزی و تنظیم به موقع صادرات و واردات، مستلزم در اختیار داشتن آمار و اطلاعات به هنگام و واکنش سریع به تحولات می‌باشد. در حال حاضر، آمار ثبت سفارش واردات توسط وزارت بازرگانی و آمار واردات قطعی (بسیار یک فاصله زمانی طولانی) توسط گمرک ایران تهیه و منتشر می‌شود. طبیعی است که در این شرایط، طراحی و اجرای سیاست‌های بازرگانی با سرعت لازم انجام نخواهد گرفت و یا فرضاً در مورد «دامپینگ»، جدایی گمرک از وزارت بازرگانی باعث می‌شود که نتوانیم به موقع جلوی ورود این قبیل کالاها را سد کنیم.

۹- برخی چنین استدلال می‌کنند که وزارت بازرگانی که خود سیاستگذار مقررات بازرگانی خارجی است نباید اجرای آن مقررات را نیز بر عهده گیرد؛ زیرا در این صورت احتمال بروز فساد در اجرا

در قیمت کالاهای وارداتی می‌تواند سیستم قیمت‌گذاری، نظارت و کنترل قیمت‌ها را تحت تأثیر قرار دهد. نگرش متفاوت گمرک و وزارت بازرگانی به مقولاتی همچون ورود موقت و ترانزیت کالا در گذشته، مسائل و مشکلاتی را برای ورود کالاهای جهت شرکت در نمایشگاه بین‌المللی و مهم‌تر از آن برای ترانزیت کالا به کشورهای آسیای میانه ایجاد نموده است. این در حالی است که ما تلاش داریم با انجام سرمایه‌گذاری‌های کلان، کشور خود را به عنوان پل ارتباطی با این کشورها مطرح سازیم.

۵- جدایی گمرک از وزارت بازرگانی به سازمان‌های دیگر این فرصت را داده است که با دور زدن مقررات بازرگانی کشور و از طریق اعمال فشار بر گمرک، نسبت به ترخیص کالاهای خود اقدام نمایند و بدین ترتیب، اجرای مقررات بازرگانی خارجی کشور را خدشه‌دار نمایند.

۶- کمبود کادر کارشناسی گمرک گاه باعث می‌شود که صدور برخی از کالاها به گمرکات خاصی محدود شود که این امر تأخیری بی‌مورد در صدور کالا به وجود می‌آورد. این در حالی است که با الحاق گمرک به وزارت بازرگانی و استفاده از نیروی کارشناسی و تخصصی این وزارتخانه و شرکت‌های تابعه آن (شرکت فرش ایران)، این مشکلات تا حدود زیادی حل خواهند شد. به

بازرگانی بخواهد در آینده نیز ادامه یابد، برای کشور ما تأسیس نقطه تجاری بدون ایجاد هماهنگی‌های لازم بین گمرک و وزارت بازرگانی، فاقد نتایج مورد نظر خواهد بود.

نکات فوق همگی حاکی از آن است که جدایی گمرک از وزارت بازرگانی نه تنها از جنبه تشکیلاتی، بلکه از جنبه اجرایی نیز ما را با مسائل و مشکلات عدیده‌ای رو به رو ساخته و خواهد ساخت.

۳- جنبه‌های اقتصادی الحاق گمرک به وزارت بازرگانی

مشکل اصلی گمرک (و سیاست‌های بازرگانی) در کشور ما آن است که همواره به آنها از منظر درآمدزایی نگریسته شده است. از این دیدگاه، چون حقوق و عوارض گمرکی نوعی مالیات است و مالیات نیز در حیطه وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی است، پس گمرک نیز باید وابسته به آن وزارتخانه باشد و هدف اصلی اش کسب درآمد مورد نظر تعیین شود. بدین ترتیب، عدم کارایی در نظام مالیات‌گیری کشور و ناتوانی در اخذ مالیات‌های حقه دولت باعث می‌گردد تا سیاست‌های تجاری و وظایف سازمان‌هایی چون گمرک به سمت ایجاد درآمد برای دولت منحرف شود. در هر حال، دیدگاه فوق ده‌ها سال است که منسوخ شده است. در عصر حاضر، نقش گمرک و سیاست‌های بازرگانی نه به عنوان

افزایش می‌یابد. در جواب باید خاطر نشان نمود که به موجب ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات، کمیته دائمی مقررات صادرات و واردات که متشکل از نمایندگان ۱۷ نهاد، وزارتخانه و سازمان دولتی و خصوصی است، عهده‌دار تهیه پیش نویس لوایح قانونی، مصوبات هیئت دولت، شورای اقتصاد و کمیسیون اقتصاد هیئت دولت است. وزارت بازرگانی یکی از اعضای این کمیته است، در حالی که هم وزارت امور اقتصادی و دارایی و هم گمرک ایران در این کمیته حاضر هستند. بدین ترتیب، ادغام گمرک در وزارت بازرگانی نمی‌تواند در مقایسه با وضعیت فعلی، فساد بیشتری ایجاد کند.

۱۰- در عصر حاضر، افزایش کارایی در تجارت و انجام کلیه امور صادرات و واردات در حداقل زمان و با صرف کم‌ترین هزینه، کشورهای توسعه یافته و حتی برخی از کشورهای در حال توسعه را وادار ساخته است که با ایجاد نقطه تجاری، شرایطی ایجاد نمایند که صادرکننده یا واردکننده در ظرف کم‌تر از یک ساعت کلیه مراحل ورود یا صدور کالا را در زیر یک سقف انجام دهد و دیر یا زود کلیه کشورهای جهان به این روش متوسل خواهند شد، لکن اگر شرایط فعلی گمرک و وزارت

گمرک به مفهوم آن است که دولت و مجلس در هر مقطع برای جبران کسری درآمد دولت به وضع حقوق و عوارض گمرکی اضافه دست می‌زنند. بدین ترتیب، صنایع تولید کننده کالاهای جایگزین واردات از حمایت بیشتری برخوردار می‌شوند و در نتیجه این حمایت‌ها، منابع به عوض کالاهای صادراتی به سمت تولید محصولات جایگزین واردات گرایش می‌یابند. در کشور ما که رسیدن به اقتصادی خود اتکا و بدون وابستگی به نفت مد نظر قرار دارد، چنین نگرشی نمی‌تواند مورد قبول واقع شود.

شرایط استثنایی و خاص فعلی چه در بعد داخلی و چه در بعد خارجی ایجاب می‌نماید که وزارت بازرگانی و گمرک ارتباطی تنگاتنگ داشته باشند. در بعد داخلی، توفیق سیاست تثبیت نرخ ارز و کنترل قیمت‌های داخلی مستلزم آن است که قاچاق کالاهای وارداتی و صادراتی تحت کنترل درآید. در این شرایط، ارتباط و هماهنگی بین بازرگانی و گمرک می‌تواند با مشکل کالاهای قاچاق در مرزهای گمرکی و در بازار داخلی به گونه‌ای هماهنگ برخورد نماید. در بعد خارجی نیز مطرح شدن کشور ما به عنوان پل ارتباطی کشورهای آسیای میانه و کوتاه‌ترین راه حمل کالا از شرق دور به اروپا هنگامی برای این کشورها جذابیت لازم را خواهد داشت که کالاهای آنها بتواند به سرعت و با هزینه کم‌تر از خاک کشور ما

منابع کسب درآمد، بلکه به عنوان ابزارهای مهمی در اجرای سیاست‌های استراتژیک تجاری و صنعتی، یعنی خلق مزیت‌های نسبی برای خود و از این طریق جهت دهی ساختار و برنامه‌های صنعتی کشورهای رقیب به سوی صنایع درجه دو مطرح گردیده‌اند. به علاوه، اگر بنا باشد گمرک به دلیل وصول حقوق و عوارض گمرکی در زیرمجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی باشد، سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان نیز که از برخی کالاها مابه‌التفاوت می‌گیرد و سوبسید (مالیات منفی) برخی دیگر از کالاها را می‌پردازد نیز مشمول همین حکم خواهد شد.

در جهان امروز از گمرک و تشریفات گمرکی به عنوان ابزار سیاست‌های بازرگانی نام برده می‌شود. بارها اتفاق افتاده است که کشورها با اختصاص یک گمرک کوچک به واردات انبوهی از کالا و طولانی‌تر کردن زمان تشریفات گمرکی، باعث گردیده‌اند تا کالای وارداتی نتواند در زمان مورد نظر به بازار هدف برسد و یا در صورت رسیدن به آن بازار، افت کیفی قابل ملاحظه‌ای پیدا کند. بدیهی است که چنین رویکرد استراتژیکی به گمرک تنها در شرایطی امکان‌پذیر است که ارتباط و هماهنگی نزدیکی بین بازرگانی و گمرک وجود داشته باشد. اساساً نگرش درآمدزایی گمرک، نگرشی ضد صادراتی است و در وضعیت فعلی کشور ما محلی از اعراب ندارد. تأکید بر درآمدهای مالیاتی

عبور کند. طبیعی است که هر گونه ناهماهنگی بین وزارت بازرگانی و گمرک باعث کند شدن این جریان خواهد شد و در نتیجه، به مزیت کشور ما در این رابطه لطمه خواهد زد. این امر حتی در مورد صادرات غیر نفتی ما نیز صادق است. هر قدر هماهنگی میان گمرک و وزارت بازرگانی بیشتر باشد، کالاهای صادراتی ما با سرعت بیشتری از مرزها خواهند گذشت و صادرکننده وقت و هزینه کمتری صرف خواهد کرد و در نتیجه، قابلیت رقابت کالاهای صادراتی ما افزایش خواهد یافت. مکاتبات و استعلام‌های مکرر گمرک به مفهوم آن است که در حال حاضر کالاهای وارداتی و صادراتی در گمرکات با معطلی رو به رو شده و علاوه بر آن، مجبورند هزینه‌های انبارداری و احیاناً خسارات وارده به کالاهای خود را نیز متحمل شوند. در مورد ورود موقت کالا نیز همین مورد مصداق دارد. اصرار گمرک بر پلمپ کردن گوشه‌ای از کالا که در مورد مواد اولیه و کالاهای فله قابل اجرا نیست باعث گردیده تا علی‌رغم تصریح در قانون مقررات صادرات و واردات، گاه تا چند برابر قیمت کالا از وارد کننده ودیعه گرفته شود.

توسعه صادرات غیر نفتی و منی کردن این حرکت مستلزم آن است که این تحرک در سطح استان‌های کشور ایجاد و تقویت شود. در این رابطه نیز الحاق گمرک به وزارت بازرگانی از طریق رفع یا تقلیل

مشکل کمبود پرسنل و هماهنگ سازی سیاست‌های بازرگانی با امور اجرایی گمرک می‌تواند قدم مؤثری در این زمینه باشد. بدیهی است که مشابهت وظایف وزارت بازرگانی و گمرک موجب خواهد گردید که پس از ادغام این دو سازمان، یا در نیروی انسانی مورد نیاز صرفه جویی شود و یا از نیروهای موجود استفاده بهینه به عمل آید.

در زمینه اهمیت درآمدهای گمرک و سهم آن در مالیات‌های کشور نیز چند نکته را باید خاطر نشان نمود؛

اولاً، از آنجا که این درآمدها تابع درآمدهای ارزی و واردات کشور است، دارای نوسانات شدیدی است و به عنوان یک درآمد قابل اتکا برای دولت محسوب نمی‌گردد.

ثانیاً، این درآمدها نوعی مالیات غیر مستقیم است، در حالی که عدالت اجتماعی ایجاب می‌نماید که سهم مالیات‌های مستقیم افزایش و سهم مالیات‌های غیر مستقیم کاهش یابد.

ثالثاً، سهم درآمدهای گمرکی در درآمدهای مالیاتی دولت روندی رو به کاهش دارد و از حدود ۴۵ درصد در اوایل دهه ۱۳۵۰ به حدود ۲۳ درصد در سال ۱۳۷۳ تقلیل یافته است.

رابعاً، در صورت عضویت کشور ما در سازمان جهانی تجارت (WTO) و تثبیت و کاهش بعدی تعرفه‌ها، نقش درآمدهای گمرکی در درآمدهای مالیاتی دولت باز هم کاهش بیشتری خواهد یافت. در نهایت،

جدول ۱- وظایف قانونی وزارت بازرگانی، گمرک و وزارت امور اقتصادی و دارایی

وزارت امور اقتصادی و دارایی	گمرک	وزارت بازرگانی
<p>۱- تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی کشور و ایجاد هماهنگی در امور مالی و اجرای سیاست‌های مالی و تنظیم و اجرای برنامه همکاری‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌های مشترک با کشورهای خارجی؛</p>	<p>۱- اجرای قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرایی آن و همچنین سایر مقررات و قوانینی که اجرای آن به عهده گمرک محول شده است (عمدتاً بازرگانی است)؛</p> <p>۲- وصول درآمد برای دولت.</p>	<p>۱- تنظیم و اجرای سیاست‌ها، خط مشی‌ها و مقررات بازرگانی کشور؛</p> <p>۲- تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه بازرگانی داخلی و خارجی؛</p> <p>۳- انعقاد قراردادهای بازرگانی با کشورهای خارجی.</p> <p>۴- تهیه و تدوین نظامات و مقررات صادرات و واردات و نظارت بر اجرای آن با توجه به سیاست حمایت از تولیدات داخلی و حمایت از مصرف‌کننده؛</p> <p>۵- نظارت و حفظ تعادل بهای تولیدات داخلی و کالاهای وارده به کشور و بررسی شرایط تولید و توزیع تا مرحله مصرف؛</p> <p>۶- ایجاد تسهیلات و تهیه تجهیزات لازم برای واردات و توسعه صادرات و ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌ها و خدمات مورد نیاز بازرگانی داخلی و خارجی؛</p> <p>۷- اقدام به بازاریابی و تشکیل نمایشگاه‌های داخلی و بین‌المللی؛</p> <p>۸- قبول عضویت و شرکت در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مربوط به امور بازرگانی؛</p> <p>۹- تنظیم ضوابط و مقررات مربوط به تشویق صادرات.</p>

۴- نتیجه‌گیری

الحاق گمرک به وزارت بازرگانی چه به لحاظ اصل جامعیت اهداف و وظایف و چه به لحاظ اصول پیوستگی و ترتیب وظایف و ارتباطات، امری ضروری است. مشکلات اجرایی ادامه وضعیت فعلی و نیز تبعات

ادغام گمرک در وزارت بازرگانی به هیچ وجه به مفهوم آن نیست که این درآمدها وصول نخواهند شد و یا در کمیت آنها کاهشی به وجود خواهد آمد. بدین ترتیب، از این دیدگاه نیز الحاق گمرک به وزارت بازرگانی خالی از اشکال خواهد بود.

جدول ۲- وزارت بازرگانی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در قانون امور گمرکی

موضوع	سازمان مسئول
اخذ حقوق و عوارض و هزینه‌های گمرکی باربری آزمایش و تعرفه‌بندی انبارداری فروش کالای متروکه قاچاق ارزیابی کالاها ترانزیت داخلی کالا (حمل) ورود موقت (شرکت در نمایشگاه‌ها) مرجوع کردن کالا ترانزیت خارجی صدور کالا (قطعی) صدور موقت حل اختلافات گمرکی و کمیسیون تجدیدنظر مرسولات وارده و صادره معافیت‌ها	عدم ساخت (صنایع) / دامپینگ (بازرگانی) / ترخیص با اخذ تضمین (دارایی) - - - تمدید مدت و فروش کالای متروکه (دارایی) محرومیت از کارت بازرگانی (بازرگانی) / فروش کالای قاچاق (دارایی)
عضویت در کمیسیون حل اختلاف (بازرگانی) / کمیسیون تجدیدنظر (بازرگانی و دارایی) تعیین حقوق مواد مورد استفاده در ساخت و مونتاژ (بازرگانی)	

جدول ۳- وزارت بازرگانی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در آیین نامه اجرایی امور گمرکی

موضوع	سازمان مسئول
پیشنهاد تغییر آیین نامه	(دارایی)
درآمد انبارداری	نحوه مصرف (دارایی)
درآمد باربری	نحوه مصرف (دارایی)
ترخیص کالای مجاز مشروط	(بازرگانی)
حراج کالای متروکه	بازرگانی (اقتصاد)
اخذ کسر دریافتی	در شهرستان‌ها از طریق اداره گمرک (یا دارایی)
کمیسیون حل اختلاف	(دارایی و بازرگانی)
کمیسیون تجدید نظر	(بازرگانی)
تخلف حق العمل کاران	(بازرگانی)

آنان که مدافع باقی ماندن گمرک در زیر مجموعه وزارت اقتصاد و دارایی هستند، باید دلایلی سوای آنچه تاکنون گفته شده است، مطرح نمایند.

گمرک از سال ۱۲۵۷ تا ۱۳۳۶ وابسته به وزارت مالیه (دارایی) بود. از سال ۱۳۳۶ تا ۱۳۴۰ به عنوان وزارت گمرکات و انحصارات فعالیت می‌کرد. از سال ۱۳۴۰ تا ۱۳۴۵، گمرک به وزارت بازرگانی (و اقتصاد) وابسته بود. از سال ۱۳۴۵ تاکنون نیز گمرک وابسته به وزارت دارایی (امور اقتصادی و دارایی) بوده است.

□□□

مثبت اقتصادی الحاق گمرک به وزارت بازرگانی - به ویژه در کشور ما که توسعه صادرات غیرنفتی را هدف گرفته است - همه حکایت از لزوم این ادغام دارند. عمده‌ترین دلیلی که در جهت باقی ماندن گمرک در زیرمجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی اقامه می‌شود، نقش گمرک در اخذ حقوق و عوارض گمرکی است که این دیدگاه نیز سال‌هاست که اعتبار خود را از دست داده است و گمرکات امروزه نه به عنوان یک منبع درآمد که به عنوان ابزاری در جهت اعمال سیاست‌های تجاری استراتژیک به کار گرفته می‌شوند.