

در گمرک ایران چه می‌گذرد؟

نوشته هما یونفر یحیائی

نارسانی حاکم بر سازمان گمرک را می‌توان - و باید - در ارتباط با قوانین و خط مشی‌های حاکم بر این سازمان و نیز نحوه اداره آن بررسی کرد.

باید دانست بسیاری از گرفتاریهای مردم در سازمان

گمرک مربوط به وظایف متعددی است که از سوی سازمانها و وزارتخانه‌های مختلف کشور به آن سپرده شده است و سد و بندهای موجود در آن نیز آثار تبعی اجرای انبوهی از قوانین و مقررات متفاوت، و تغییر بی در پی و بی‌وقفه آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و تصمیمات بجا و نابجای بعضی از سازمانها و مقامات مسئول و غیرمسئول است.

نمی‌توان انکار کرد که انجام بعضی از تغییرات در سیاست‌گذاری‌ها بنا به شرایط ویژه اقتصادی کشور در مقاطع مختلف اجتناب ناپذیر است ولی در بسیاری از موارد اتخاذ تصمیمات جدید و سرگوجه‌آور اساساً ارتباطی به تغییر سیاستها ندارد بلکه ناشی از سوء تعبیرها و برداشت‌های نادرست مسئولان ادارات یا سازمانها، و عدم تسلط آنان بر قوانین و مقررات موضوعه کشور است. این گروه از مسئولان بدون هیچگونه احساس مسئولیتی لحظه به لحظه تفسیر عقیده می‌دهند و از آنجا که متأسفانه در کشور ما هرگز مدیر یا مسئولی به خاطر اتخاذ و اجرای یک تصمیم نابجا و یا خلاف قانون که موجب تضییع حقوق دولت و یا مردم می‌شود مورد بازخواست قرار نمی‌گیرد، این رویه به ویژه در رابطه با مقررات تجارت خارجی و قوانین گمرکی به صورت

امری طبیعی و عادی درآمد است در حالی که تغییرات زود به زود در تصمیم‌گیرها، اظهارنظرها، قوانین و آئین‌نامه‌ها در همه زمینه‌ها، خاصه آنجا که به تجارت خارجی و تکالیف و حقوق مردم مربوط می‌شود، به مصلحت کشور نیست و پی آمدهای سوء فراوان دارد و زمینه‌ساز تالی فاسدهای فراوان می‌گردد.

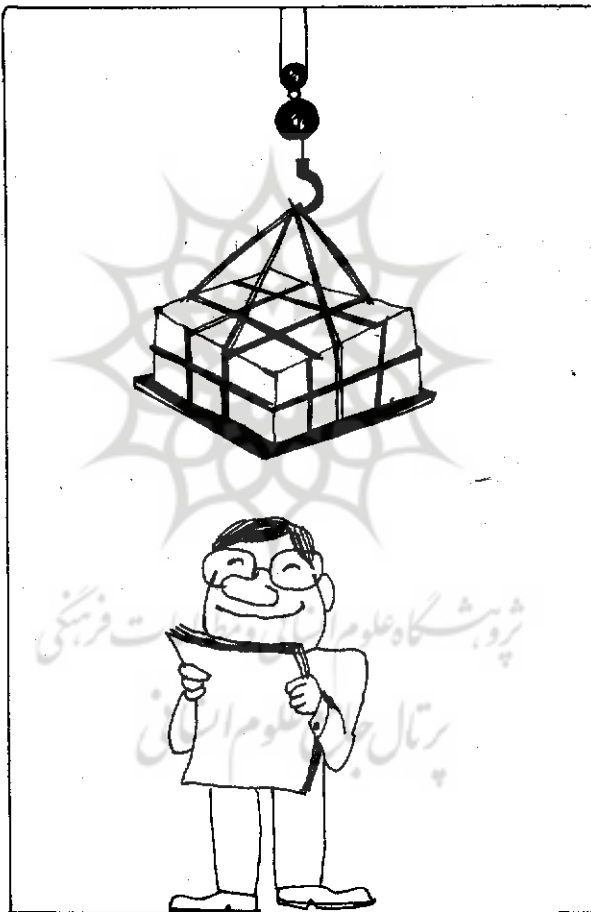
از آنجا که یکی از عمده‌ترین قوانین حاکم بر گمرک قانون امور گمرکی و آئین‌نامه اجرای آن است و همین قانون تعیین‌کننده وظایف و مسئولیت‌های

سازمان و مأموران گمرک از یک سو، و روشن‌کننده تکلیف مراجعان به این سازمان از سوی دیگر می‌باشد، جا دارد که به کم و کیف آن اشاره‌ای داشته باشیم!

قانون مورد بحث در سالهای قبل از ۱۳۵۰ به همت عده‌ای از خبرنگاران و پیش‌کسوتان گمرک، و با تکیه بر

به رغم مغایرتهای ظاهری میان مقررات صادرات و واردات جدید و قدیم، در نهایت امر، تغییرهای اساسی و مشخصی در سیاستهای تجارت خارجی (به استثنای موارد نادر) پدید نیامده است. با این همه بررسی مجدد قانون امور گمرکی و آئین‌نامه اجرایی آن و تجدید نظر در بسیاری از مواد آنها ضروری به نظر

می‌رسد. گرچه مسئولان گمرک در طول ۱۵ سال گذشته گاه به لزوم انجام تغییراتی در این قانون اشاره کرده‌اند، و حتی تاکنون چندین پیش‌نویس در جهت اصلاح این قانون از طرف گروه‌های مختلف تدوین شده، اما هر بار با تغییر رئیس سازمان گمرک پیش‌نویس‌ها سر از پایگانی را کد در آورده است.



سلیقه مقدم بر قانون...

اما در جواب این سؤال که چرا علیرغم تأکید صوری مسئولان مبنی بر ضرورت تغییر و اصلاح قانون امور گمرکی، تاکنون این مهم به انجام نرسیده، باید گفت علت این تعویق مربوط به این رسم ناصواب است که در سالهای اخیر بعضی از مسئولان دست اندر کار، علیرغم تأکید مراجع بالای کشور مبنی بر اطاعت از قانون و نظارت بر حسن اجرای آن، بنا به سلیقه و نظر شخصی خود هر جا لازم می‌بینند مقررات و قوانین موجود را نادیده می‌گیرند و هر جا خواستند مواد و تبصره‌ها و مقررات خود ساخته ابلاغ و اجرا می‌کنند. از طرفی هر مسئول جدید خود را مجاز می‌داند در هر مورد که شخصاً مصلحت تشخیص می‌دهد روشها و دستورات رئیس پیشین را

لغو کند و روشهای جدید را جایگزین مقررات قبلی سازد.

برای پی بردن به عمق این روحیه لازم می‌دانم ماجرائی را که خود شاهد آن بوده‌ام شرح دهم:

چند سال پیش، مسئولان یکی از استانهای کشور با فرستادن نامه‌ای به دفتر مقام رهبری درخواست کرده بودند که اجازه یابند مقداری آهن قراضه به خارج از کشور صادر کنند و درآمد حاصل از آنرا برای عمران منطقه به مصرف برسانند. این درخواست از دفتر مقام

قانون تعرفه گمرکی (مصوب سال ۱۳۳۷) و با تائورها و اصلاحاتی که متناسب با شرایط داخلی و بین‌المللی آن زمان بود تدوین شد و از تصویب مجالس قانونگذاری وقت گذشت و علیرغم آنکه بیش از ۲۲ سال از تاریخ تصویب آن می‌گذرد، کاربرد آن تا حدودی قابل دفاع است. چهارچوب و اساس این قانون هم چندان نامناسب به نظر نمی‌رسد، زیرا علیرغم تغییر رژیم و گفتگوهایی که در زمینه تغییر سیاستهای بازرگانی خارجی گذشته مطرح بود، ولی بررسیها و مشاهدات عینی نشان داد که

رهبری به گمرک ارجاع شد تا براساس قانون در مورد آن تصمیم گیری شود. نامه مزبور از طریق سلسله مراتب اداری به دفتری که در آن مورد مسئول بود ارجاع شد. کارشناسان این دفتر پس از بررسی دریافتند که بنا بر مقررات صادرات و واردات در آن مقطع زمانی، صدور آهن قراضه جزو لیست ممنوعه دولتی است، لذا موضوع را طی نامه‌ای به بالاترین مقام این سازمان گزارش کردند ولی آن مقام مسئول در ذیل گزارش نوشت: «باید برای آقایان کلاس ایدئولوژی گذاشت». نهایتاً تصمیم به صدور اجازه صادرات آن کالا گرفته شد و این در

حالی بود که امام راحل (و بعد از آن رهبر انقلاب) همواره تأکید بر اجرای قانون داشتند و صراحتاً اعلام می‌کردند که «قلمبرها از قانون بدشان می‌آید».

به هر حال به نظر می‌رسد فواید این قبیل تصمیم‌گیریهای موردی و موضعی شخصی از سوی بعضی از مسئولان حاکم برای این سازمان موجب شده است که نیازی به اصلاح قوانین گمرکی احساس نشود!

شاید در سالهای اول استقرار رژیم جمهوری اسلامی اعمال چنین روشهایی اجتناب‌ناپذیر بود اما اکنون که سخن از حاکمیت یافتن قانون در میان است نمی‌توان اعمال سلیقه‌های شخصی را با هیچ منطقی توجیه کرد. باید بدانیم در شرایط کنونی، کشور نیاز به تأمل، تدبیر، همه‌جانبه‌نگری و انسجام و حاکمیت قانونی دارد و قانون جدید گمرک که هم از نظر تنظیم روابط اقتصاد ملی و جهانی، و هم از لحاظ اجرای سیاستهای دراز مدت بازرگانی در داخل کشور حساسیتی ویژه دارد، باید هر چه سریع‌تر تصویب و اجرا شود.

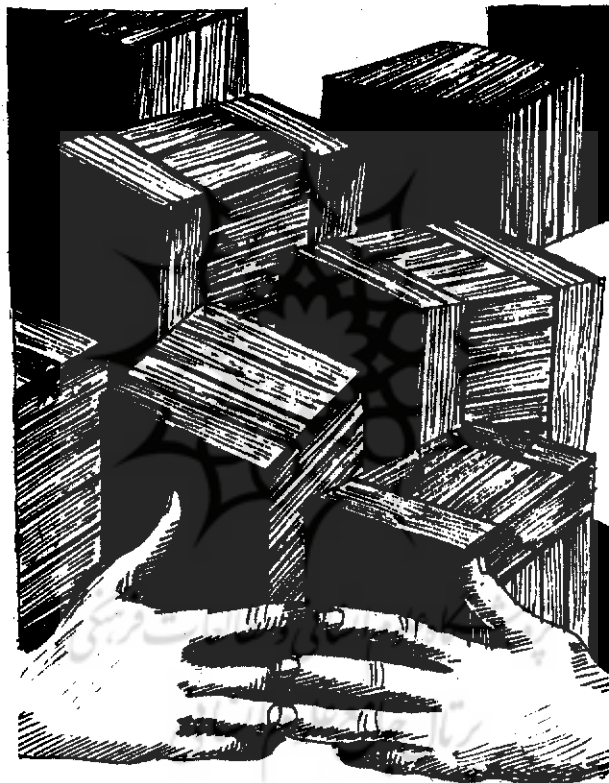
خوشبختانه شنیده می‌شود که تهیه پیش‌نویس اصلاح این قانون هم اکنون در دستور کار گمرک ایران قرار گرفته و گروهی دست‌اندرکار تدوین آن هستند، لذا جا دارد

تأکید کنیم که باید در تدوین این قانون و آئین‌نامه اجرایی آن نهایت دقت‌نظر و ریزی را اعمال کرد و از نظرات کلیه خبرگان و صاحب‌نظرانی که هم بر مشکلات اجرایی این قانون آگاهی دارند و هم از مقررات گمرکی و دیگر مقررات حاکم بر زنجیره تجارت خارجی (اعم از حمل و نقل، بیمه، سورویانس و مقررات بانکی بین‌المللی) مطلعند، و اطلاعات علمی نیز دارند، استفاده شود.

نقش مدیریت‌ها در اوضاع گمرک

شیوه مدیریت در سازمان گمرک نیز همانند هر سازمان دیگر از عوامل مهمی است که در موفقیت یا

عدم موفقیت اهداف و وظایف آن مؤثر است. علم مدیریت در ساده‌ترین تعریف یعنی هنر اجرای کارها به وسیله دیگران، و مدیر یعنی کسی که بدانند از اجرای کاری معین چه هدف، توقع و انتظاری دارد، و بر مبنای همین آگاهی با تقسیم کار، اجرای هر بخش از امور را بر عهده شخص یا اشخاص کارآموزده‌ای بگذارد و تا پایان کار بر انجام آن مراقبت و نظارت کند. بدیهی است که مدیریت خوب در هر زمینه‌ای به عملکرد و بازده خوب می‌انجامد و هرگاه بررسی‌ها و ارزیابی و سوابق نشان دهد که مدیری در دوران مدیریتش، و در قلمرو



مسئولیت‌هایش، بازده خوبی نداشته است، این نتیجه گیری هم طبیعی است که آن مدیر در انجام مسئولیت‌هایش موفق نبوده است.

یکی از مشکلات مدیریت در دوران بعد از انقلاب تغییر پی در پی مدیران دولتی بوده است. (چه آنها که موفق بوده‌اند و چه آنانی که توفیقی نداشته‌اند). گمرک ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده است زیرا که در طول ۲۶ سال اخیر دوازده نفر به سرپرستی این سازمان منصوب شده‌اند در حالیکه در طول ۸۰ سال قبلی (از تأسیس سازمان گمرک تا پیروزی انقلاب) تنها ۲۲ نفر به

رئیس کلی گمرک منصوب شده بودند.

طول مدت ریاست بعضی از رؤسای بعد از انقلاب این سازمان در مواردی ۶ ماه، سه ماه و حتی چند روز بوده است. با این وضع طبیعی است که هیچ مدیری نمی‌توانسته کاری اساسی انجام دهد زیرا بعضی از آنان بی‌آنکه فرصتی برای برنامه‌ریزی یا شناختن مسائل محیط کار تازه خود داشته باشند یا کنار گذاشته شده‌اند یا به سمت‌های مهمتری منصوب گردیده‌اند.

عمر کوتاه دوران تصدی مدیران نه تنها در بسیاری موارد امکان هرگونه پویایی را از تشکیلات این سازمان سلب کرده بلکه کارکنان این تشکیلات را نیز بی‌تفاوت و دلزده کرده است. نکته قابل توجه

ایمن که تغییر مدیریت‌ها در سالهای اخیر برخلاف گذشته از ویژگی خاصی برخوردار است، بدین نحو که این تعویض‌ها تنها به رئیس کل سازمان ختم نمی‌شود بلکه ورود هر رئیس کل جدید با کاروانی از معاونین و مدیران رده‌های پایین‌تر همراه است. تصدی این تازه واردان مستلزم اسباب‌کشی مدیران منصوب شده به وسیله مسئول سابق سازمان است، و لذا با تغییر هر رئیس کل تا مدت‌ها سازمان با الشهاب انتصابها و جابه‌جانی‌ها درگیر است.

پسرواضح است وجود چنین جوی موجب می‌شود گروه تازه وارد نیز پست خود را موقتی بدانند و کار را چنانکه باید و شاید جدی نگیرند و اساساً ضروری نمی‌بینند که به خود زحمت بدهند و از اصول، قوانین و مقررات حاکم و حدود مسئولیت‌های پستی که در اختیار گرفته‌اند آگاه بشوند و اگر هم بخواهند در فرصت کوتاهی که نوبت آنانست چیزی بیاموزند، فرصت آگاهی از الفبای کار را نخواهند یافت و چنین است که در دوران فترت‌های ناشی از این تغییر و تحولات، اداره

سازمان گمرک دستخوش نابسامانی می‌شود و امور مراجعان و کارمندان ثابت سازمان مختل می‌گردد.

نکته دیگر این که اگر مدیر تازه وارد صداقت هم داشته باشد سعی می‌کند که چند صباح در دوران مدیریتش را با کجدارمریز بگذراند و چاره کار را در آن می‌بیند که در اتاق درسته بنشیند و گزارش امور را به منشی‌ها یا مدیران دفتر امروز و فردا کن بپردازد. و این البته در صورتی است که مدیر جدید اسیر کارکنان ناسالم و فرصت‌طلب و بدسابقه سازمان که عین زبور به گرد او جمع می‌شوند و در چاپلوسی و مجیزگوئی ید طولانی

دارند نشود، که اگر چنین شود عملاً اداره کارها به دست این فرصت طلبان می افتد و معلوم است در چنین شرایطی با واپس زده شدن کارمندان صادق و با صلاحیت سازمان، سرانجام کار به کجا خواهید انجامید و تکلیف مراجعان ناوارد چه خواهد شد؟ ناگفته پیداست که این تعزیه گردانان در آشفته بازار قوانین، تصویب نامه ها، آئین نامه ها و بخشنامه های پی در پی و بعضاً متغیر باهم، با سوء استفاده از عدم آگاهی مسئول جدید هر تعبیر و تفسیر شخصی که بخواهند می کنند و هر عملی که بخواهند انجام می دهند. اگر مدیر تازه وارد هم صداقت نداشته باشد (که تعدادشان در طول ۱۵ سال اخیر چه در پستهای بسیار بالای سازمان و چه در پست های پائین تر کم نبوده است) دیگر حساب همه با کرام الکاتبین است. در این حالت مشکلات ذاتی گمرک با چاشنی نادرستی همراه می شود و یک مدیر ناسالم با کمک افراد فرصت طلب درون سازمان دماری از ملک و ملت و دولت در می آورند که نگو و نبرس! و

رئیس کل گمرک و تصویب وزیر دارایی به حکم رئیس کل گمرک انجام خواهد شد.

ولی آیا در طول این سالها انتخاب رئیس کل، معاونان و مدیران گمرک بر اساس این قانون انجام شده است؟ قطعاً پاسخ منفی است.

در واپسین سالهای رژیم گذشته و همچنین سالهای بعد از پیروزی انقلاب صحبت از آن بوده است که پستهای کلیدی مملکت (همانند وزرا و رؤسای سازمانهای دولتی)، قبل از آنکه پست اجرائی باشد، پست سیاسی است. بنابراین تخصص داشتن شاغلان این پستها در زمینه مسئولیتهای واگذار شده به آنان امری ثانویه است. گرچه لازمه انجام وظیفه سیاسی در کشور و در هر سازمان آن (از جمله همین گمرک) مستلزم داشتن بینش و دانش کافی در زمینه شناخت اهمیت و مسئولیتهای آن سازمان می باشد، و بدون داشتن این شناخت و دانش اصولاً تشخیص مصلحت سیاسی سازمان مربوطه و هدایت آن به منظور همگامی با مصالح

تغییر پیایی مدیریت های گمرک از دلایل آشفته گی اوضاع آن است

در این اوضاع و احوال باز هم بدا به حال کارمندان لایق و سالم درون سازمان که باید بی حرمتی ها، تحقیرها، توییح و تبعیضها را تحمل کنند و در نهایت میدان را خالی کنند.

دانش شغلی یا صلاحیت سیاسی؟

برای روشن شدن جایگاه قانونی این عزل و نصب ها ماده ۲ تبصره های ذیل آئین نامه قانونی انتقال اداره کل گمرک به وزارت دارایی مصوب آذرماه ۱۳۴۶ را که به تصویب کمیسیونهای خاص دو مجلس وقت رسیده و کماکان لازم الاجراست، از نظر می گذرانیم:

ماده ۲- اداره کل گمرک تابع وزارت دارایی (که اکنون به وزارت امور اقتصادی و دارایی تغییر نام یافته) است و به وسیله یک رئیس کل و تعداد لازم معاون یا مدیرکل اداره می شود.

تبصره ۱- رئیس کل گمرک از طرف وزیر دارایی از بین کارمندان عالی رتبه و صلاحیتدار وزارت دارایی و با رعایت مقررات قانون استخدام کشوری انتخاب خواهد شد و سمت معاونت وزارت دارایی را خواهد داشت.

تبصره ۲- عزل و نصب معاونان یا مدیران کل اداره کل گمرک که از بین کارمندان عالی رتبه و صلاحیتدار وزارت دارایی و گمرک انتخاب خواهند شد بنا به پیشنهاد

دانش و بضاعت و صلاحیت شغلی برخوردار نبود معمولاً نمی توانست مدارج ترقی را طی کند و مجبور بود سالها در یک سمت درجا بزند، البته ادعای آنکه همه مسئولان و دست اندرکاران آن زمان از صداقت و صلاحیت کافی برخوردار بودند مقرون به صحت نخواهد بود ولی اگر کسانی هم بودند که بنا به دلایلی غیر از صلاحیت های شغلی و اخلاقی، و به دلیل وابستگی و آشنایی با این و آن، به سمت هائی منصوب می شدند، در بین کارکنان سازمان جایگاهی نداشتند و کاملاً انگشت نما می شدند. این دقت نظرها و آینده نگری ها سبب شد که بسیاری افراد با صلاحیت و صادق، با طی مدارج ترقی، به بالاترین سمت های گمرک (حتی بعضاً به ریاست کلی) برسند، و کم نبودند صاحب منصبانی که سالهای طولانی در مناصب بالای اداری با کمال صداقت انجام وظیفه کردند و اینک در دوران بازنشستگی با تنگدستی و قناعت و بعضاً با فروش مختصر مایملک خود که عمدتاً جز کتاب و کتابخانه شخصی نبود ادامه زندگی می دهند. برخی از ایشان با خوشنامی تمام زندگی را بدورد گفتند و پس از سالها هنوز نامشان از یاد نرفته است.

اما آیا امروزه راستی بیشتر مدیرانی که برسرکارند و به اداره پست های تخصصی و اجرائی مهم گمارده می شوند دارای ویژگی های علمی و تخصصی لازم برای تصدی و اداره مشاغل فنی می باشند؟ آیا پست ها و مسئولیت های اجرائی براساس کفایت و لیاقت و مردمی بودن کارمندی که از امتحان لیاقت و درایت و صداقت سرفراز بیرون آمده اند تقسیم می شوند؟ با کمال تأسف باید گفت در بعضی موارد جواب منفی است و گردش امور به روال دیگری جریان دارد.

با توجه به مباحثی که گذشت نتیجه گیری می کنیم که سازمان گمرک با فقر نیروی انسانی، خاصه در سطح مسئولیت های اجرائی و تخصصی، مواجه است. کمبود مدیران کارکشته در این سازمان را به وضوح می توان احساس کرد. از طرفی خیل عظیم کارمندان صادق و سالم گمرک نیز از لحاظ معیشت با دشواری های جدی مواجه هستند و از بی مهری ها و بی حرمتی هائی که در مورد آنها روا می شود رنج می برند.

به این لحاظ تجدید نظر در قوانین و بافت سازمانی گمرک ایران زمانی کارساز و مثمر خواهد بود که اولاً به تأمین نیروی متخصص صادق و متعهد برای این سازمان توجه جدی مبذول شود، و ثانیاً وضعیت معیشتی کارکنان آن در یک حداقل قابل قبول تأمین شود.

سیاسی کشور امکان پذیر نمی باشد ولی با فرض درست بودن این نظریه و پذیرفتن بی چون و چرای آن، باز هم این پرسش مطرح است که چنین جبری برای تصدی مسئولیتهای پائین تر و تخصصی سازمانی نظیر گمرک (از قبیل معاونین و مدیران) هم مصداق دارد و قابل توجیه است؟

قطعاً چنین نیست؛ زیرا همه کسانی که با سازمان گمرک سر و کار دارند به خوبی آگاهند که در این سازمان اقتصادی - فنی مهم، تجربه و تخصص و دانش شغلی از اساسی ترین و حیاتی ترین ضروریات است و هر چه مدیران و مسئولان گمارده شده از تجربه و تخصص کمتری برخوردار باشند امکان تضییع حقوق دولت و مردم و سرگردانی و ناراضی مراجعان بیشتر خواهد بود. به همین جهت در گذشته، پایه گذاران سازمان نوین گمرک شرایط بسیار دقیقی را برای تصدی مشاغل و ترقی در این سازمان پی ریزی کرده بودند. این ضوابط موجب می شد کمتر کسی بدون داشتن شرایط و صلاحیت های لازم به تصدی مشاغل گمارده شود. ترقی و تنزل درجات و مسئولیت های کارمندان تابع ضوابط و نظم و ترتیبی بود و اگر هم استثنائاتی وجود داشت بسیار نادر بود.

در یک کلام می توان گفت که قبلاً اگر فردی از