

■ فصلی دربارهٔ انتزاع گمرک

دفتر بررسیهای اقتصادی

دفتر بررسیهای حقوقی

پیش نوشتار

در تیرماه سال ۱۳۷۴ طرحی با امضای بیش از ۱۵۰ نماینده تقدیم مجلس گردید که در آن با آوردن مادهٔ واحدهای پیشنهاد گردیده که از تاریخ تصویب این طرح (در صورت تصویب) گمرک جمهوری اسلامی ایران با کلیهٔ وظایف و اختیارات، سرمایه‌ها و داراییها، تعهدات و امکانات خود از وزارت امور اقتصادی و دارایی منتزع و به وزارت بازرگانی منتقل گردد. در توجیه

چنین اقدامی نیز در مقدمه طرح مزبور دلایل زیر را به عنوان ادلهٔ اصلی آورده است:
«با عنایت به اهمیت وضعیت موجود و لزوم حرکت هماهنگ در جهت برنامه‌های توسعه اقتصادی و نقش مهم گمرک در این راستا و در اجرای قانون مقررات صادرات و واردات، ایجاب می‌نماید که نخست این سازمان (گمرک جمهوری اسلامی ایران) در جایگاه مناسب خود قرار گیرد تا با تنظیم برنامه و سیاستهای صحیح اقتصادی به

همگی وظایفی هستند که جز با نگرش از زاویه بخش بازرگانی خارجی کشور به نحو شایسته‌ای قابل اجرا نمی‌باشند.

در همین رابطه وزارت بازرگانی نیز دلانلی در ۱۵ بند ارائه نموده که در خلال گزارش اجمالاً بدان پرداخته می‌شود.

گزارش حاضر با هدف ارزیابی طرح و اینکه آیا اصولاً چنین انتزاع و الحاقی به نفع اقتصاد کشور تمام می‌شود، فراهم آمده و کوشیده است از زوایای مختلف به طرح مورد اشاره بپردازد.

۱- گمرک از دیدگاه سازمانها و موسسات جهانی و نظامهای اقتصادی کشورها

۱-۱- گمرک از دیدگاه سازمانها

شورای همکاری گمرکی^(۱) که در سال ۱۹۵۰ در بروکسل تشکیل گردیده و ایران نیز عضو آن می‌باشد، تعاریفی را از اصطلاحات گمرکی ارائه نموده و بر طبق ماده (۱) قانون امور گمرکی (مصوب ۱۳۵۰) مفهوم این اصطلاحات گمرکی بر اساس تعاریف شورای همکاری می‌باشد. از جمله شورای همکاری گمرکی و سازمان جهانی گمرک^(۲) گمرک^(۳) را به شرح زیر تعریف نموده‌اند:

«گمرک عبارت است از سازمان دولتی که مسؤول اجرای قوانین گمرکی و اخذ

عنوان ابزاری مناسب در تحقق هدفهای برنامه‌هایی که جهت توسعه اقتصاد کشور ترسیم می‌شوند، به کار رود.

امعان نظری به شرح وظایف گمرک و نقش اصلی آن در اقتصاد معاصر حاکی از آن است که گمرک بیش از آنچه به صورت ابزاری برای وصول مالیات باشد وسیله مؤثری در اختیار دولت جهت کنترل تجارت خارجی و بلکه تنظیم و هدایت آن می‌باشد. اجرای قانون مقررات صادرات و واردات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های آن تنها زمانی در راستای تحقق کامل هدفهای بازرگانی کشور قرار می‌گیرد که گمرک بتواند هماهنگی لازم با وزارت بازرگانی را داشته باشد. به علاوه، تحویل گرفتن کالاهای وارداتی، صادراتی، مسافری و غیره و نیز نگهداری آنها در انبارهای گمرکی وظیفه‌ای بازرگانی است، ضمن اینکه در تشخیص حقوق و عوارض گمرکی و سود بازرگانی متعلق به کالا و نظارت بر تحویل و تحول کالاهای مزبور، معیار اصلی اثرات بازرگانی آن امور است. زیرا که، چه در جهت حمایت از تولید داخلی و چه در جهت کنترل الگوی مصرف داخلی می‌تواند قابل توجه باشد.

سایر وظایف از جمله همکاریهای بین‌المللی و زمینه‌های تعاریف و طبقه‌بندی کالاها و روشهای مشترک گمرکی، تردد بین‌کشوری کالاها، کاهش موانع گمرکی، تجارت آزاد و حمایت از مصرف‌کننده

1- Customs Cooperation Council

2- World Customs Organization

3- Customs

تجاری نیز مورد عنایت قرار گرفته است. در گات و سازمان تجارت جهانی با وجود ارتباط گمرک، با مباحث قرنطینه‌ها، بهداشت نباتات و حیوانات و انسان، امنیت، تسهیل ارزیابی چنین اعمالی زمانی به بهترین وجهی میسر است که گمرک بعد ملی داشته باشد.

در گات بحث تعرفه‌ها و سدهای غیر تعرفه‌ای و نهایتاً حذف آنها مطرح است و در دور اروگوئه، تبدیل سدهای غیر تعرفه‌ای به تعرفه^(۴) و نهایتاً تخفیف مجموع سدهای تعرفه‌ای و غیر تعرفه‌ای مطرح بود که در مراکش تصویب گردید. تحقق این مصوبات و مذاکرات کارشناسی زمانی میسر است که گمرک در جایگاهی باشد که کارشناسان مالی و آشنا به مسائل گمرکی در آن حضور داشته باشند.

گمرک در مذاکرات تعرفه‌ای و اعطای امتیازها مبادله و اتخاذ روشی که در برگیرنده منافع طرفین باشد (چه روش کاهش خطی، چه روش فرمولی، چه روش کالا به کالا) نقش مهمی دارد. این نقش از جهت غنی کردن تصمیمات، بررسی آثار تصمیمات، تحقق دیدگاههای مالی، تخصیصی و حمایتی (به ویژه در جهان سوم) شاخص‌تر می‌باشد.

۲-۱- جایگاه گمرک در نظامهای

اقتصادی دنیا

به طوری که اشاره گردید نظام گمرکی در

حقوق و عوارض ورودی (واردات) و خروجی (صادرات) و همچنین مسؤول اجرای سایر قوانین و مقررات مربوط به واردات، ترانزیت و صادرات کالاها می‌باشد.»

بنابراین، به طوری که از تعاریف فوق برمی‌آید، گمرک اولاً سازمانی دولتی است، ثانیاً این سازمان تنها مسؤول و کارگزار اجرای قانون گمرک است، ثالثاً انجام تشریفات و تسهیل و تسریع انجام واردات، صادرات و ترانزیت بر عهده این سازمان می‌باشد. همچنین سازمان جهانی گمرک و هم شورای همکاری گمرکی تشکیلات گمرک را به عنوان زیر مجموعه‌ای از تشکیلات دارایی یا خزانه‌داری می‌داند و در نتیجه گمرک در کشورهای مختلف مسؤول تحقق برخی از اهداف درآمدی (دولت)، توزیعی، تخصیصی و حمایتی سیاستگذارهای مالی ملی به شمار می‌آید و در این چار چوب مسؤول سرعت بخشیدن به امور، عقلایی نمودن نرخهای تعرفه و اعمال مالی، انطباق با شرایط تجاری بین‌المللی (به ویژه طرفهای تجاری، اعضای اتحادیه‌ها و سازمانهای منطقه‌ای، سازمانهای جهانی تجاری و ...) می‌باشد.

در انکتاد نیز علاوه بر آنکه به گمرک از جهت تسهیل و تسریع امور تجاری و افزایش کارایی آن توجه شده نرم افزارهای اسیکودا، دن فکت و رای‌دی‌آی را به همین منظور طراحی نموده است. از جهت تخفیف و حذف اعمال محدود کننده

شرح جدول اول

جدول شماره ۱- جایگاه سازمانی و تشکیلاتی گمرک ۶۳ کشور عضو سازمان جهانی گمرک

ردیف	نام کشور	سازمان تابعه	ردیف	نام کشور	سازمان تابعه
۱	آفریقای جنوبی	وزارت دارایی	۳۲	ایتالیا	وزارت دارایی
۲	آلبانی	وزارت دارایی و امور اقتصادی	۳۳	لیبی	کمیته مردمی خزانه داری
۳	آلمان	وزارت دارایی	۳۴	ژاپن	وزارت دارایی
۴	آنگولا	وزارت دارایی	۳۵	اردن	وزارت دارایی
۵	آرژانتین	وزارت اقتصاد	۳۶	کنیا	وزارت دارایی
۶	استرالیا	وزارت صنایع، تکنولوژی و بازرگانی	۳۷	لتونی	سازمان خدمات درآمد دولتی
۷	اتریش	وزارت دارایی	۳۸	لیبریا	وزارت دارایی
۸	برزیل	وزارت دارایی	۳۹	ماداگاسکار	وزارت دارایی و بودجه
۹	بنگلادش	وزارت دارایی	۴۰	مالزی	وزارت دارایی
۱۰	بلژیک	وزارت دارایی	۴۱	مراکش	وزارت دارایی
۱۱	بوتسوانا	وزارت دارایی	۴۲	موریس	وزارت دارایی
۱۲	بلغارستان	وزارت دارایی	۴۳	موریتانی	وزارت دارایی
۱۳	بورکینافاسو	وزارت دارایی و امور اقتصادی	۴۴	مالاوی	وزارت دارایی
۱۴	بروندی	وزارت دارایی	۴۵	مکزیک	وزارت مالیه عمومی
۱۵	کانادا	وزارت درآمد	۴۶	نیجریه	وزارت امور داخلی
۱۶	کیپ ورد	وزارت دارایی	۴۷	نیجر	وزارت دارایی
۱۷	کنگو	وزارت دارایی، اقتصاد و برنامه ریزی	۴۸	زلاندنو	وزارت گمرک
۱۸	قبرس	وزارت دارایی	۴۹	اوگاندا	وزارت دارایی
۱۹	کره جنوبی	وزارت دارایی و اقتصاد	۵۰	پاکستان	وزارت دارایی
۲۰	کرواسی	وزارت دارایی	۵۱	هلند	وزارت دارایی
۲۱	دانمارک	وزارت امور مالیاتی	۵۲	لهستان	وزارت تجارت خارجی
۲۲	اسپانیا	وزارت اقتصاد و دارایی	۵۳	پرتغال	وزارت دارایی
۲۳	اتیوپی	وزارت دارایی	۵۴	سوریه	وزارت دارایی
۲۴	فنلاند	وزارت دارایی	۵۵	انگلستان	وزارت دارایی
۲۵	فرانسه	وزارت اقتصاد و دارایی	۵۶	رواندا	وزارت دارایی
۲۶	گابن	وزارت دارایی و بودجه	۵۷	سنگاپور	وزارت دارایی
۲۷	یونان	وزارت دارایی	۵۸	سوئد	وزارت دارایی
۲۸	گینه	وزارت دارایی	۵۹	سوئیس	وزارت دارایی
۲۹	مجارستان	وزارت دارایی	۶۰	تایلند	وزارت دارایی
۳۰	هندوستان	وزارت دارایی	۶۱	توگو	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۳۱	آمریکا	وزارت خزانه داری	۶۲	تونس	وزارت دارایی و امور اقتصادی
			۶۳	زیمبابوه	وزارت دارایی

تشکیل وزارت مالیه اولین قانون ناظر بر اداره گمرکات به تصویب رسید و در سالهای ۱۳۳۱ و ۱۳۳۶ نیز قوانینی بر تاسیس «پلیس گمرک» به تصویب رسید، البته سال ۱۳۳۶ سالی است که وزارت مستقلى به نام «وزارت گمرکات و انحصارات» تشکیل گردید. در تیرماه سال ۱۳۴۰ وزارت گمرکات و انحصارات منحل و گمرک جزء وزارت بازرگانی می‌شود و در اسفندماه سال ۱۳۴۱ وزارت بازرگانی با وزارت صنایع ادغام و وزارت اقتصاد را تشکیل می‌دهند. با تشکیل وزارت اقتصاد و انحلال وزارت گمرکات، گمرک تحت شمول وزارت اقتصاد قرار گرفت و در سال ۱۳۴۵ نیز اداره کل گمرک با تصویب ماده واحده‌ای از وزارت اقتصاد متزع و به وزارت دارایی الحاق گردید و سال بعد یعنی سال ۱۳۴۶ آیین نامه اداره کل گمرک به عنوان اداره‌ای تابع وزارت دارایی که رئیس کل آن توسط وزیر دارایی انتخاب می‌شد به تصویب رسید و اداره امور گمرکات کشور به آن واگذار شد. در سال ۱۳۴۸ برای حفاظت و اداره امور انتظامی و حفاظتی سازمان بنادر و اداره کل گمرک «گارد بنادر و گمرکات» تشکیل گردید که بعدها در سال ۱۳۵۸ با تصویب شورای انقلاب منحل شد.

در سال ۱۳۵۲ اداره کل گمرک با تصویب ماده واحده‌ای به «گمرک ایران» تغییر نام داد و در سال ۱۳۵۳ با تصویب

تمام کشورهای جهان از عوامل متعددی متأثر می‌شود با این حال، در تمامی کشورهای جهان نظام گمرکی در چارچوب برنامه‌های کلان اقتصادی آنها عمل می‌نماید. بر این اساس، بررسی جایگاه گمرک در ساختارهای تشکیلاتی کلان دولتها، یک حقیقت قطعی را مبتنی بر تجارب علمی و عملی در سطح جهان آشکار می‌سازد و آن اینکه در اکثریت قریب به اتفاق کشورهای جهان گمرک از بُعد تشکیلاتی، اکثراً تحت پوشش وزارت دارایی یا وزارت اقتصاد و دارایی و بعضاً به عنوان سازمانی مستقل عمل می‌کند. بر این اساس جایگاه سازمانی و تشکیلاتی گمرک ۶۳ کشور عضو سازمان جهانی گمرک در جدول یک آمده است.

۲- تاریخچه، اهداف و وظایف گمرک در ایران

۱-۲- تاریخچه گمرک

اصطلاح گمرک ظاهراً نخستین بار در معاهده نادر شاه با سلطان محمود خان اول (پادشاه عثمانی) در سال ۱۱۵۹ ذکر گردید و به عنوان حقوق متعلقه بر کالاها و مال التجاره به کار گرفته شد.^(۵)

در کشور ما از سال ۱۲۷۷ شمسی سازمان و تشکیلات گمرک به وسیله مستشاران بلژیکی شکل گرفت و مدیریت گمرکات عملاً به عهده بلژیکی‌ها گذارده شد و به تدریج اداره آن به ایرانیان واگذار شد.

از حیث سیر تاریخی در سال ۱۲۹۴ با

۵- دهخدا، ذیل گمرک

از هدفهای گمرک است و نقش کنترلی آن در سطحی بس وسیع، صحت اجرای برخی دیگر از قوانین و مقررات مصوب و مرتبط با سیاستهای ارزی، کشاورزی، صنایع، بهداشتی و درمانی، مناسبات سیاسی و دیپلماسی برون‌مرزی و امور اجتماعی فرهنگی را تضمین می‌نماید.

در زمینه وصول درآمد برای دولت که بخش دوم هدف مصوب گمرک است، در واقع گمرک ایران مأموریت وصول عواید دولت تحت عناوین حقوق گمرکی، سود بازرگانی، عوارض گمرکی و سایر هزینه‌ها را از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی بر عهده دارد که همه آنها مالیات بر تجارت خارجی محسوب می‌شوند.

۲-۳- وظایف گمرک

از حیث مبانی قانونی، وظایف گمرک در کشور ما به وضوح تعیین نشده و از این حیث ابهامهای بسیاری وجود دارد، به گونه‌ای که در بررسی سوابق قانون به هیچ نحو تصریحی به عمل نیامده است. جز اینکه در ماده ۱۵ قانون تشکیل وزارت مالیه کل مملکت ایران مصوب ۱۲۹۴ اصول وظایف اداره گمرکات به این شرح است:

۱- اداره کردن گمرکات موافق قوانین و قراردادهای و نظامنامه‌های گمرکی؛

۲- دادن محاسبات کلیه عایدات گمرکی و صندوق جرایم و مخارج به اداره

قانون تشکیل وزارت امور اقتصاد و دارایی، گمرک ایران تابع این وزارت شد.

این امر در حالی است که قانون امور گمرکی در سال ۱۳۵۰ و آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی در سال ۱۳۵۱ به تصویب رسیده و در طی این سالها اصلاحات زیادی نیز در آنها به عمل آمده است.^(۶)

۲-۲- هدفهای مصوب گمرک ایران

هدفهای مصوب گمرک ایران برگرفته از تعریف بین‌المللی گمرک است و آن عبارت است از: «اجرای قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرایی آن و سایر قوانین و مقرراتی که به عهده آن محول می‌شود و وصول درآمد برای دولت». از تعریف ارائه شده چنین برمی‌آید که قانون گمرک و آیین‌نامه امور گمرکی جدا از قانون تجارت خارجی یا مقررات صادرات و واردات خواهد بود و در واقع گمرک به عنوان مرزبان اقتصادی و مأمور اعمال حاکمیت دولت، در جهت حصول اطمینان از صحت و دقت اجرای قوانین و مقررات ذی‌ربط، می‌باشد و بر این اساس هر تاجر (اعم از واردکننده و صادرات‌کننده) در بخش خصوصی یا عمومی (از جمله وزارت بازرگانی) در قلمرو عملیات کنترلی گمرک قرار می‌گیرد.

بنابراین، کنترل اجرای قوانین و مقررات در زمینه سیاست بازرگانی کشور نیز قسمتی

۶- مجموعه قوانین دوره‌های مختلف قانونگذاری

واقعی گمرک بسیار راهگشا باشد. پاره‌ای از اساسی‌ترین قسمتهای ارتباط «ارگانیک» گمرک با سایر مراکز به این شرح است:

۱-۳- اساسی‌ترین وظیفه گمرک اخذ حقوق گمرکی و سود بازرگانی است. این امر در حالی است که حقوق گمرکی به عنوان وجوهی که به عنوان درآمد دولت تلقی می‌شود براساس مقتضیات کشور با تصویب قانون تعیین می‌شود بنابراین، تعیین آن از شئون مجلس شورای اسلامی است. البته براساس ماده یک آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات کمیته دائمی مقررات صادرات و واردات اصلاح و تغییرات آن را پیشنهاد می‌کند که به این کمیته بعداً اشاره می‌شود.

اما سود بازرگانی که اگر چه به عنوان مالیات غیرمستقیم یکی از اقلام درآمد دولت را تشکیل می‌دهد، ولی عملاً برای اعمال سیاستهای دولت در بعد حمایتی و تنظیم سیاستهای بازرگانی مورد استفاده واقع می‌شود، در این راستا سود بازرگانی برحسب قانون انحصار تجارت خارجی به موجب تصویب‌نامه هیأت وزیران برقرار می‌شود. دقت در این وظیفه گمرک یعنی اخذ حقوق گمرکی و سود بازرگانی بیانگر این مطلب است که گمرک تنها یک نقش اجرایی در اخذ مالیات غیرمستقیم دارد. اما به لحاظ این که یک سازمان تخصصی درگیر حقوق و عوارض گمرکی است وجود نماینده گمرک نیز در کمیته دائمی مقررات صادرات و واردات پیش‌بینی شده است.

محاسبات کل در آخر هر برج؛
۳- تحویل فاضل عایدات گمرکات و مازاد صندوق جرایم به خزانه.

اما در هر حال، صرفنظر از قانون مقررات صادرات و واردات، قانون مرجع برای گمرک در اجرای این مقررات و اداره امور گمرکات، قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرایی آن است. در یک بررسی شرح وظایف گمرک به قرار زیر می‌باشد:

۱- اخذ وجوه (حقوق گمرکی و سود بازرگانی و هزینه‌های گمرکی و عوارض)؛
۲- انجام تشریفات گمرکی و صدور مجوز واردات و صادرات و ترخیص کالا؛
۳- رسیدگی به تخلفات گمرکی و اخذ جرمه؛

۴- فروش کالاهای متروکه؛

۵- انبار و نگاهداری کالاها؛

۶- صدور پروانه ترانزیت؛

۷- نظارت بر کاپورتاژ (حمل و نقل دریایی و داخلی)؛

۸- صدور پروانه حق العمل کاری و نظارت بر عملکرد آنان و رسیدگی به تخلفات.

۳- ارتباط گمرک با سایر مراکز و وزارتخانه‌ها

گمرک ایران در اجرای وظایف قانونی خود و در انجام تشریفات گمرکی با وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و مراکز متعددی ارتباط دارد. نگرشی به این ارتباط و ساختار آن می‌تواند در تعیین جایگاه

طرح لوایح

بازرگانی عمل می‌کند. با وجود این نباید تصور نمود که این ارتباط انحصاری است، زیرا بانک مرکزی نیز در این راه ایفای نقش می‌کند و بخش عمده‌ای از سیاستهای بازرگانی کشور را در اجرای مقررات صادرات و واردات را بانک مرکزی بر عهده دارد، و بر طبق ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی مسؤول تنظیم و اجرای سیاستهای پولی و اعتباری بر اساس سیاست کلی اقتصاد کشور می‌باشد (بند الف م ۱۰) و براین اساس هدف بانک مرکزی حفظ ارزش پول و موازنه پرداختها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصاد کشور است (بند ب م ۱۰) بدین ترتیب بخشی از سیاستهای اقتصادی کشور که در بازرگانی تأثیر می‌گذارد در اختیار بانک مرکزی است.

در کنار این امر در اجرای مقررات صادرات و واردات مجوزهای متعددی در مواردی باید اخذ شود این مجوزها عبارتند از:

- ۱- گواهی استاندارد؛
- ۲- برگ بازرسی؛
- ۳- صدور گواهی بهداشت انسانی، دامی و نباتی و...

که در این موارد سازمانهای مربوط این مجوزها را صادر می‌کنند. بر این اساس ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی مقررات صادرات و واردات چنین مقرر می‌دارد: «مقررات و دستورالعملهای سیستم بانکی کشور برای

هدف این کمیته عبارت از تهیه پیش‌نویس لوایح قانونی، مصوبات هیأت دولت و شورای اقتصاد و کمیسیون اقتصاد هیأت دولت در موارد زیر است:

- ۱- لایحه مقررات صادرات و واردات؛
- ۲- آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و ادارات؛
- ۳- اصلاحات و تغییرات مندرجات جدول تعرفه گمرکی؛

۴- طرح تصویب نامه‌های هیأت وزیران به شورای اقتصاد، کمیسیون اقتصاد در رابطه با مقررات صادرات و واردات.

۲-۳- اجازه ورود و صدور کالا پس از انجام تشریفات گمرکی بر عهده گمرک است معذک گمرک در مواردی رأساً آن را انجام نمی‌دهد، بلکه بر طبق ماده دوم آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات، باید وزارتخانه و سازمانهایی که ورود و صدور کالا منوط به موافقت آنهاست مراتب را به وزارت بازرگانی اعلام دارند. بر اساس قانون امور گمرکی (تبصره م ۴) و آیین‌نامه اجرایی آن (م ۲۲۰) صدور موقت کالا نیز برای انجام تعمیر منوط به گواهی وزارت اقتصاد است.

۳-۳- مسؤول حسن اجرای مقررات صادرات و واردات وزارت بازرگانی است، معذک گمرک در اجرای وظایف قانونی خود برای انجام تشریفات گمرکی و اجرای مقررات صادرات و واردات بر اساس بخشنامه‌های صادره از سوی وزارت

توسط گمرک اخذ می‌شود صرف‌نظر از اینکه می‌تواند جنبه حمایتی برای صنایع داخلی داشته باشد، در عین حال به عنوان یک مسالیات غیرمستقیم بخشی از درآمد سازمانهای مختلف را تشکیل می‌دهد.

بدین ترتیب است که حتی برای معافیت از سود بازرگانی به لحاظ اینکه جنبه درآمدی آن فوق‌العاده با اهمیت است و می‌تواند موجب کاهش درآمدهای دولت شود، این امر بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گرفته است تا در این راستا با اتکا بر جنبه کاهش درآمد دولت و امکان جبران آن پیشنهاد معافیت از سود بازرگانی را طرح کند. بر این اساس تبصره ۵۰ قانون بودجه سال ۱۳۶۸ چنین مقرر داشته است:

«وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است پیشنهادهای دستگاهها را در رابطه با معافیت از سود بازرگانی جهت تصویب هیأت وزیران بررسی و پیشنهاد نماید. معافیتهای مذکور نباید موجب کاهش درآمد پیش‌بینی شده در ردیف ۱۴۰۲۰۰ قسمت دوم این قانون گردد. در سال ۱۳۶۸ دولت صرفاً می‌تواند کالاهای وارداتی را حداکثر از سی درصد سود بازرگانی متعلقه معاف نماید.»

۳-۵- تشکیل کمیته توسعه صادرات بر اساس ماده ۴۳ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات به منظور جلب همکاری و هماهنگی کلیه دستگاههای دولتی و عمومی و اتخاذ سیاستهای لازم جهت ایجاد تسهیلات و تشویق توسعه

ورود و صدور و مقررات و دستورالعملهای شورای عالی هماهنگی ترابری کشور، شورای عالی بیمه، شرایط صدور گواهی‌های استاندارد و برگ بازرسی و ثبت سفارش که در چارچوب وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها و سازمانهای متولی امر صادر و عیناً ظرف سه روز از طریق وزارت بازرگانی اعلام می‌شود جزو ضوابط صدور و ورود کالاها می‌باشد.»

این امر نشان می‌دهد که اگر چه نظارت بر حسن اجرای مقررات صادرات و واردات بر عهده وزارت بازرگانی است لیکن این وزارتخانه در چنین مواردی فقط مقررات صادره توسط سایر سازمانها و مؤسسات مربوطه و مجوزهای ضروری را به گمرک اعلام می‌کند و در این موارد حق هیچگونه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری را ندارد.

۳-۴- یک نکته جالب در تعیین سود بازرگانی که صرف‌نظر از جنبه تأمین درآمد آن برای دولت، اختصاص درصدهای خاصی از آن برای سایر سازمانهاست. از جمله ماده ۱۵ قانون مقررات صادرات و واردات چنین مقرر می‌دارد که؛ مابه‌التفاوت سازمان حمایت، حق ثبت سفارش، حق انحصار، عوارض شهرداری، عوارض تعاون و هلال احمر و آسفالت و عوارض هوایی و بندری و بهداشتی و... توسط وزارتخانه‌های بازرگانی و امور اقتصاد و دارایی مجموعاً تحت عنوان «سود بازرگانی» تعیین و جهت وصول به گمرک ابلاغ می‌شود. بر این اساس آنچه که تحت عنوان سود بازرگانی

وزارتخانه‌های ذی‌ربط امر تولید و صنعت و سایر مراکز و سازمانها نظیر بانک مرکزی جمهوری اسلامی و گمرک و اتاق بازرگانی و مرکز توسعه صادرات است و مؤید این مطلب است که وزارت بازرگانی اگرچه مجری اصلی برنامه‌های بازرگانی و تدوین آن است اما یگانه مرکز و مرجع انحصاری آن نمی‌باشد و در این راستا گمرک از این حیث در میر توسعه صادرات ارتباط ارگانیک با تمامی مراجع فوق‌الذکر دارد.

۴ - جایگاه گمرک با توجه به شرح وظایف و مسؤولیتهای آن

تعیین جایگاه واقعی گمرک منوط به تعیین شرح وظایف و مسؤولیتهای آن است. اما این وظایف و مسؤولیتهای به نحو مصرح در مبانی قانونی گمرک مورد تصریح قرار نگرفته است، معذک آنگونه که در گذشته اشاره شد وظیفه اصلی گمرک اخذ حقوق و عوارض گمرکی و سود بازرگانی و انجام تشریفات گمرکی به منظور واردات و صادرات و ترانزیت می‌باشد.

اما علت اینکه گمرک پس از طی سیر تاریخی تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گرفته این است که هدف اصلی اخذ حقوق گمرکی و سود بازرگانی در کشور ما و در اکثر کشورها بیشتر جنبه درآمدی آن برای دولت بوده و به عنوان جزء عمده مالیاتهای غیرمستقیم یکی از محلل‌های کسب درآمد دولت می‌باشد. لذا گمرک تقریباً در

صادرات غیرنفتی و سرمایه‌گذاریهای لازم در این جهت و شناسایی مشکلات و موانع صادرات و کوشش در رفع آنها و حذف تشریفات زائد نشانگر توجه سیاستگذاری بازرگانی کشور در بعد کلان به امر صادرات و صادرات غیرنفتی است. معذک اعضای این کمیته عبارتند از: رئیس جمهور و وزیر بازرگانی، صنایع، کشاورزی، معادن و فلزات، نفت، جهادسازندگی، تعاون، اقتصاد و دارایی، کار و امور اجتماعی، راه و ترابری، رئیس کل گمرک ایران، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس صادرات، رئیس کل بازرگانی و صنایع و معادن ایران و رئیس اتاق بازرگانی و معادن ایران و رئیس اتاق تعاون. این امر نشانگر حضور کلیه دست‌اندرکاران است و نه صرفاً وزارت بازرگانی.

در کنار آن ملاحظه می‌شود که بر اساس بند الف تبصره ۲۵ قانون برنامه دوم، شورای عالی صادرات غیرنفتی نیز تشکیل شده است تا برای توسعه صادرات غیرنفتی تصمیم‌گرفته و آن را به صورت پیشنهاد به تصویب هیأت وزیران برساند. اعضای این شورای عالی نیز مرکب است از: رئیس جمهور یا معاون اول وی، وزیر بازرگانی، صنایع، امور اقتصادی و دارایی، کشاورزی، جهاد سازندگی، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس مرکز توسعه صادرات، رئیس کل گمرک جمهوری اسلامی و رئیس اتاق بازرگانی که این امر مبین جایگاه کلیه

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

بر این اساس مشاهده می‌شود که از مهمترین وظایف وزارت بازرگانی تدوین و اجرای سیاستها، خط‌مشی‌ها و مقررات و برنامه‌ها و طرحهای توسعه بازرگانی در چارچوب همکاری با سایر وزارتخانه‌های مرتبط در کشور است و در کنار آن نظارت بر حسن اجرای مقررات صادرات و واردات به عهده وزارت بازرگانی است و در این بعد است که گمرک با این وزارتخانه ارتباط می‌یابد. مع‌ذکب نباید تصور نمود که این ارتباط انحصاری است بلکه چنانچه گفته شد در بعد تهیه پیش‌نویس لایحه مقررات صادرات و واردات و جدول تعرفه گمرکی و آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات، کمیته دائمی مقررات صادرات و واردات فعالیت دارد که وزارت بازرگانی نیز در کنار سایر وزارتخانه‌ها نظیر راه و ترابری، نفت، امور خارجه، امور اقتصادی و دارایی، کشاورزی، صنعتی و معدنی و... دارای نماینده است و گمرک نیز در کنار سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی، اتاق بازرگانی و تعاون نماینده خود را دارد. در بعد سیاستگذاری بازرگانی نیز شورایی عالی صادرات غیرنفتی فعالیت دارد و حسب مورد نیز بر طبق مقررات گمرک، با سایر وزارتخانه‌ها و سازمانها ارتباط دارد.

تمامی کشورها تحت اداره وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گرفته زیرا تنظیم و اجرای سیاستهای مالی و نظارت بر بودجه و هزینه‌ها بر عهده این وزارتخانه است. ماده یک قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی چنین مقرر می‌دارد:

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

اما همانطور که اشاره شد در این راستا گمرک وظایف خود را در چارچوب مقررات صادرات و واردات انجام می‌دهد و نظارت بر اجرای این قانون نیز بر عهده وزارت بازرگانی است و لذاست که گمرک در این راستا بر اساس بخشنامه‌ها و دستورالعملهای وزارت بازرگانی فعالیت می‌کند. اهم فعالیتهای وزارت بازرگانی و مسؤولیتهای آن بر اساس قانون تشکیل وزارت بازرگانی بدین شرح است:^(۷)

۱ - تنظیم و اجرای سیاستها، خط‌مشی‌ها و مقررات بازرگانی کشور؛

۲ - تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرحهای توسعه بازرگانی داخلی و خارجی؛

۳ - تهیه و تدوین نظامها و مقررات واردات و صادرات و نظارت بر اجرای آن با توجه به سیاست حمایت از تولیدات داخلی و حمایت از مصرف‌کننده؛

۷ - مجموعه قوانین، قانون تأسیس وزارت بازرگانی: سال ۱۳۵۳

از وزارت دارایی (به عنوان یک سازمان مستقل اما زیر نظر) تفاوت در سیاستگذاری مالیات بر واردات و صادرات نسبت به مالیاتهای دیگر می‌باشد.

اصولاً کلیه مالیاتها از جمله مالیات بر واردات و صادرات علاوه بر منبع درآمدی برای دولت دارای سه اثر عمده و اساسی اقتصادی یعنی اثر تخصیصی، اثر توزیعی و اثر حمایتی دارند، که اهمیت انواع مالیاتها از نقطه نظر ارتباط با این اثرات تفاوت می‌کند. مثلاً مالیات بر شرکتها اثر تخصیصی عمیقی دارد. در حالیکه مالیات بر مجموع درآمد اثر توزیعی عمده تری دارد.

مالیاتها عامل جابجایی منابع بین بخشهای مختلف اقتصاد هستند که می‌توانند بهتر از هر ابزار دیگر اقتصادی این تأثیر را دقیقتر و عمیقتر به وجود آورند. از این نقطه نظر دولتها معمولاً به بعضی از انواع مالیاتها ابتدا از دیدگاه اثرات تخصیصی و حمایتی آن نگاه می‌کنند، سپس به اثرات دیگر مثل توزیع و درآمد دولت توجه می‌نمایند. مثلاً در دهه ۸۰ میلادی در اقتصاد امریکا به کارگیری سیاست مالیات بر شرکتها عمدتاً باعث ادامه رونق اقتصادی و افزایش در تولید ناخالص می‌شد.^(۸)

یکی از عمده ترین مالیاتها که از نقطه نظر اثرات جابجایی منابع، تخصیص و حمایت مسورد توجه است، مالیات بر واردات و

براین اساس می‌توان گفت که گمرک در واقع تعهد انجام وظایفی را دارد که با سازمانها و وزارتخانه‌های متعدد و متفاوتی ارتباط دارند و بر این اساس گمرک تنها با سیاستهای بازرگانی کشور به معنای خاص آن درگیر نیست. بدین ترتیب می‌توان استنباط کرد که وابستگی گمرک منحصرأ به یکی از این سازمانها و وزارتخانه‌ها می‌تواند موجبات اختلال در کار گمرک را فراهم سازد. زیرا گمرک به یک مجموعه سیاستهای بازرگانی ارتباط دارد و نه به بازرگانی صرف، و بر این اساس بیشترین ارتباط گمرک با وزارت امور اقتصادی و دارایی به لحاظ وظیفه اصلی آن یعنی اخذ حقوق گمرکی و سود بازرگانی انکارناپذیر است و ظاهراً در کشور ما نیز این امر مهمترین دلیل برای تبعیت گمرک از وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده است، نگرش به سهم درآمدهای ناشی از حقوق و عوارض گمرکی و سود بازرگانی در مجموعه مالیاتهای کشور نیز این امر را اثبات می‌کند.

۵- ابعاد اقتصادی گمرک

گمرک سازمان مسؤول اجرای مالیات بر واردات و صادرات است و اگرچه در عمده کشورهای جهان سازمان یا وزارتخانه‌ای به نام دارایی مسؤول مالیاتها می‌باشد، لیکن گمرک بنا بر دلایلی به صورت واحدی مستقل عمل نموده که دلیل عمده تفکیک آن

۸- جمشید. پژوهان، اقتصاد بخش عمومی، (تهران: دانشگاه تربیت مدرس، سال ۱۳۷۳).

مهمترین جنبه‌های مالیات بر تجارت خارجی اثر درآمدی آن برای دولت است. در ایران نیز مشابه کشورهای جهان مالیات بر تجارت خارجی بیشترین سهم را در مالیاتهای غیرمستقیم دارد.

جدول شماره دو سهم مالیات بر واردات در مالیاتهای مستقیم و کل درآمدهای مالیاتی در سالهای ۱۳۵۰ تا ۱۳۷۲ را نشان می‌دهد. بر این اساس سهم مالیات بر واردات از مالیاتهای غیرمستقیم از ۷۲ درصد در سال ۱۳۵۰ به ۷۹ درصد در سال ۱۳۵۶ (حداکثر سهم) افزایش یافته و در سالهای دهه ۱۳۶۰ این سهم دچار کاهش گردیده و به حداقل خود در سال ۱۳۶۷ یعنی ۴۳ درصد محدود شده، اما مجدداً در سالهای بعد این سهم افزایش یافته و در سال ۱۳۷۰ به ۶۹ درصد افزون شده است.

به همین ترتیب، سهم مالیات بر واردات از کل درآمدهای مالیاتی دولت نیز از رقم ۴۴ درصد در سال ۱۳۵۰ به حداکثر ۴۷ درصد در سال ۱۳۵۹ افزایش یافته و در سالهای دهه ۱۳۶۰ با کاهش واردات کشور این سهم نیز دچار کاهش شده و به حداقل خود در سال ۱۳۶۷ یعنی ۱۵ درصد رسیده است. با این حال در سالهای بعد از ۱۳۶۷ این سهم مجدداً افزایش یافته و به ۳۴ درصد کل درآمدهای مالیاتی کشور در سال ۱۳۷۰ و ۲۸ درصد در سال ۱۳۷۲ رسیده است. بنابراین، همچنانکه ملاحظه می‌شود سهم مالیات بر واردات در مالیاتهای غیرمستقیم و کل درآمدهای مالیاتی تابعی از

صادرات است. به خصوص دولتها از طریق مالیات بر واردات کنترل و محافظت از صنایع داخلی خود را اعمال می‌کنند. تقریباً در عمده کشورهای جهان ممنوعیت و سیاستهای خاصی برای حمایت از بخش کشاورزی اعمال می‌شود. همچنین برای صنایع به اصطلاح نوپا و یا نوزاد سیستم حمایتی از طریق اعمال نرخهای مالیات بر واردات و صادرات اعمال می‌شود. نرخها نباید آنقدر حمایتی باشند که نوزاد را همیشه در قنடاق نگاه دارند یا جنبه حمایتی ضعیفی داشته باشند تا هر کس بتواند نوزاد قنداقی را قبل از پیدا کردن موقعیتی برای دفاع از بین ببرد.

در نتیجه مالیات بر واردات و صادرات از نظر اثرات تخصیصی و حمایتی حساسیت زیادی دارند که اثرات سیاستگذاری آن کلیه بخشهای اقتصادی را دربرمی‌گیرد. واردات و صادرات کلیه بخشها مثل کشاورزی، صنعت و خدمات را متأثر می‌کند، به خصوص صنعت عمده‌ترین بخشی است که از سیاستهای گمرکی متأثر می‌شود.

در هر حال تأثیرات بخش مالیاتها خود بحث جداگانه و گسترده‌ای بوده که بررسی آن در این گزارش نمی‌گنجد. بنابراین در این قسمت بحث اقتصادی گمرک صرفاً از ابعاد کلان آن یعنی اثرات درآمدی و حمایتی آن دیده خواهد شد.

۱-۵- اثر درآمدی گمرک در اقتصاد ایران
به طوری که اشاره گردید یکی از

جدول شماره ۲- سهم مالیات بر واردات از مالیاتهای غیر مستقیم و مالیات کل

سال	۵۰	۵۱	۵۲	۵۳	۵۴	۵۵	۵۶	۵۷	۵۸	۵۹	۶۰	۶۱	۶۲	۶۳	۶۴	۶۵	۶۶	۶۷	۶۸	۶۹	۷۰	۷۱	۷۲	
نسبت مالیات بر واردات از مالیاتهای غیر مستقیم	۷۲	۷۶	۷۷	۷۴	۷۸	۷۸	۷۹	۷۳	۷۲	۷۶	۷۳	۶۸	۷۴	۷۰	۵۴	۴۸	۴۳	۶۶	۶۵	۶۹	۶۹	۷۰	۷۱	۷۲
نسبت مالیات بر واردات از مالیات کل	۴۴	۴۴	۴۵	۳۹	۳۴	۳۵	۳۷	۳۰	۲۷	۴۷	۳۱	۳۵	۴۳	۳۸	۲۶	۱۹	۱۵	۲۹	۳۰	۳۴	۳۴	۳۳	۳۳	۳۳

منابع: سازمان برنامه و بودجه، مجموعه اصلاحات و آمار حسابهای ملی و بودجی (تهران: دفتر انحصار کلاس، ۱۳۳۳) - سازمان برنامه و بودجه، سال ۱۳۳۳.

آن گمرک به عنوان کارگزار اجرایی آن دارای سه اثر عمده درآمدی، تخصیصی و حمایتی هستند. در بعد درآمدی تعرفه‌ها نوعی مالیات تلقی گردیده که بر بخش تجارت خارجی وضع می‌گردند و در واقع یکی از منابع درآمدی دولت را تشکیل می‌دهند. اهمیت بحث درآمدی در صفحات قبل به خوبی نشان داده شده، بنابراین بحث این قسمت را صرفاً به بررسی اثر حمایتی تعرفه‌ها و نظام گمرکی ایران در سالهای اخیر معطوف خواهیم نمود. بر این اساس می‌خواهیم نشان دهیم که آیا گمرک در جایگاه مناسب خود قرار داشته و ابزاری مناسب در جهت تحقق اهداف برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور بوده است یا خیر؟

با این مقدمه کوتاه به بررسی اثر حمایتی تعرفه‌ها و نظام گمرکی در چارچوب برنامه‌های توسعه در سالهای اخیر می‌پردازیم.

به طوری که اشاره گردید نظام گمرکی یا نظام تعرفه‌ای ایران را می‌توان بر حقوق گمرکی، سود بازرگانی، حق‌الثبت سفارش کالا، مابه‌التفاوتها و عوارض گمرکی تقسیم نمود. که چه از بعد درآمدی و چه حمایتی تخصیصی دارای تأثیرات متفاوتی می‌باشند. در بعد حمایتی صرفاً به این نکته اشاره خواهیم نمود که تعرفه‌ها نوعی مالیات غیرمستقیم تلقی گردیده و در ایران بر اساس آمار موجود قسمت عمده مالیات بر واردات ناشی از وضع حقوق گمرکی و سود بازرگانی بوده است و اگرچه هر دوی اینها

نوسانهای واردات کشور بوده که آن هم تابع نوسانهای درآمدهای نفتی می‌باشد. به طوری که، در سالهایی که این درآمدها (درآمدهای نفتی) افزایش می‌یافته، میزان واردات و به تبع آن درآمدهای ناشی از مالیات بر واردات نیز افزایش می‌یافته و طبعاً سهم آن در کل درآمدهای مالیات بر کالا می‌رفته است و برعکس در سالهایی که کشور با محدودیتهای درآمد خارجی مواجه بوده سهم این مالیاتها نیز دچار افول می‌گردیده است. در هر حال و علیرغم نوسانهای مالیات بر واردات، سهم این درآمدها در کل درآمدهای مالیاتی دولت رقم قابل توجهی را تشکیل می‌دهد و طبعاً با توسعه تجارت در سالهای آینده بر اهمیت درآمدی آن برای دولت افزوده خواهد شد.

بنابراین، با توجه به مباحث پیش گفته در خصوص قوانین تأسیس وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت بازرگانی و همچنین مباحث مربوط به وظایف و جایگاه گمرک و همچنین قرابت وظایف سازمان مالیاتی واردات و صادرات، از بعد درآمدی آن با وزارت امور اقتصادی و دارایی، گمرک نمی‌تواند به هیچ یک از وزارتخانه‌های اجرایی (منظور فعالیت در بخش خاص از اقتصاد است) مرتبط شود.

۲-۵- بررسی اثر عملکرد گمرک در بعد

تخصیصی - حمایتی در اقتصاد ایران

به طوری که در مباحث توریک مطرح گردید در هر نظام اقتصادی تعرفه‌ها و به تبع

طرح‌های اولیج

کمتر از کالاهای نیم‌ساخته و ساخته شده بوده است. ۳- کالاهای مصرفی لوکس دارای حقوق گمرکی بالاتری نسبت به کالاهای اساسی بوده‌اند. ۴- جهت افزایش نرخ حقوق گمرکی از کالاهای سرمایه‌ای به واسطه‌ای و مصرفی بوده، به طوری که میانگین ساده، حقوق گمرکی برای کالاهای سرمایه‌ای ۱۲/۶، واسطه‌ای ۲۸/۴ و مصرفی ۳۶/۳ درصد بوده است (جدول سه).
شاه‌شاهی لوکس و فانتزی و زیورآلات از حداکثر حقوق گمرکی برخوردار بوده‌اند.

ب- سود بازرگانی: میزان سود بازرگانی بر اساس قوانین مقررات صادرات و واردات و اصلاحیه‌های بعدی آنها (در سالهای دهه ۱۳۶۰ و اوائل دهه ۱۳۷۰) از صفر تا ۴۴۰ و بعضاً در بعضی از کالاها ۹۰۰ تا ۳۰۰۰ درصد بوده است که بر این اساس میانگین سود بازرگانی کالاهای سرمایه‌ای، واسطه‌ای و مصرفی به ترتیب معادل ۲۴/۶، ۵۱/۷ و ۱۳۹/۸ درصد بوده است (جدول سه).
بنابراین چنانکه ملاحظه می‌گردد، نرخ حمایت اسمی چه در حقوق گمرکی و چه در سود بازرگانی جهت تسهیل ورود کالاهای سرمایه‌ای و ایجاد مانع در ورود کالاهای مصرفی بوده است. و این نکته‌ای است که قانونگذاران در سیاستهای گمرکی به آن اهمیت خاصی داده‌اند و اثرات آن با

دارای اهداف مشترکی بوده‌اند، اما مطابق قانون وضع حقوق گمرکی تا سال ۱۳۷۲ در صلاحیت قوه مقننه بوده،^(۹) در حالیکه سود بازرگانی منوط به مصوبات هیأت وزیران بوده و می‌باشد. به همین دلیل انعطاف‌پذیری سود بازرگانی در نظام گمرکی ایران به لحاظ سهولت تصویب آن، بیشتر از حقوق گمرکی بوده است. به علاوه تا نیمه دوم سال ۱۳۷۲ تمامی دریافتهای دولت از بابت تعرفه‌ها بر مبنای نرخ ارز رسمی یعنی ۷۰ ریال نسبت به ارزش سیف (Cif) کالاهای وارداتی تعیین می‌گردید. و به همین دلیل نرخهای اسمی سود بازرگانی و حقوق گمرکی با نرخهای مؤثر آن تفاوت چشمگیری داشته است (در قسمت بعد بیشتر به آن خواهیم پرداخت). به عنوان مثال، سود بازرگانی انواع پارچه تا سال ۱۳۶۹ بالغ بر ۹۰۰ درصد بوده که وقتی بر اساس نرخ شناور ارز در آن سال محاسبه گردد (یعنی ۱۲۰۰ ریال)، نرخ مؤثر حمایت در منسوجات تنها ۵/۸ درصد بوده است. در هر حال ویژگیهای حقوق گمرکی، سود بازرگانی، حق الثبت سفارش و مابه‌التفاوتها به شرح زیر است.

الف - حقوق گمرکی: ۱- حقوق گمرکی

بر اساس قانون مقررات عمومی صادرات و واردات برای کالاهای وارداتی از صفر تا ۱۰۰ درصد در نظر گرفته می‌شده است.

۲- حقوق گمرکی کالاهایی چون مواد اولیه

۹- از سال ۱۳۷۳ تعیین حقوق گمرکی نیز به هیأت دولت واگذار شده است.

جدول شماره ۳- متوسط اسمی حقوق گمرکی و سود بازرگانی به تفکیک نوع کالا در قوانین مقررات صادرات و واردات سالهای دهه ۱۳۶۰ ارقام به درصد

شرح	تعدد تعرفه	حقوق گمرکی	سود بازرگانی
کالاهای سرمایه‌ای	۵۳۲	۱۲/۶	۲۴/۶
کالاهای واسطه‌ای	۲۳۶۱	۲۸/۴	۵۱/۷
کالاهای مصرفی	۸۴۱	۳۶/۳	۱۳۹/۸
سایر	۵۲	۱۲/۴	۵۵/۸
کل	۳۷۸۶	۲۷/۷	۶۷/۵

The World Bank. Islamic Republic of Iran: An Agenda For Trade Reform, Aug4.1992

جدول شماره ۴- سهم کالاهای مصرفی، سرمایه‌ای و واسطه‌ای در واردات سالهای ۱۳۵۹ تا ۱۳۷۱ ارقام به درصد

سال واردات	مصرفی	واسطه‌ای	سرمایه‌ای
۱۳۵۹	۲۶/۷	۵۷/۲	۱۶
۱۳۶۰	۲۳/۲	۶۰/۹	۱۵/۹
۱۳۶۱	۲۲/۶	۵۷/۹	۱۹/۵
۱۳۶۲	۱۶/۱	۵۹/۹	۲۴
۱۳۶۳	۱۶	۵۷/۳	۲۶/۷
۱۳۶۴	۱۳/۸	۶۵	۲۱/۲
۱۳۶۵	۱۸/۱	۵۸/۴	۲۳/۵
۱۳۶۶	۱۷/۷	۵۸/۷	۲۳/۶
۱۳۶۷	۱۸/۱	۵۹/۱	۲۲/۹
۱۳۶۸	۱۸/۳	۵۸/۹	۲۲/۸
۱۳۶۹	۱۳/۴	۶۳/۳	۲۴/۸
۱۳۷۰	۱۱/۶	۵۵	۳۳/۴

مأخذ: گزارش اقتصادی و تراز نامه بانک مرکزی سالهای مختلف

تاثیر نظام گمرکی بر ساختار واردات کشور براساس آمارهای واردات در سالهای ۱۳۵۹ تا ۱۳۷۰ به خوبی نمایان است. به طوری که سهم کالاهای مصرفی در واردات کشور از ۲۶/۷ درصد در سال ۱۳۵۹ به کمتر از ۱۲ درصد کاهش یافته در حالی که سهم کالاهای سرمایه‌ای از ۱۶ درصد واردات به بیش از ۳۳ درصد رسیده و سهم کالاهای واسطه‌ای نیز چندان تغییری نداشته است (جدول چهار).

بنابراین، جهت‌گیری ملحوظ شده در قوانین و مقررات صادرات و واردات برای کالاهای وارداتی به خوبی در تغییر سهم واردات کالاها تاثیر گذارده که خود نمایانگر عملکرد هم‌جهت کارگزار اجرایی قوانین یعنی گمرک می‌باشد. اما این که نرخهای حمایت توانسته در جهت‌دهی سازمان تولید داخلی مؤثر افتد، بحث دیگری است که در مقوله گمرک و عملکرد آن نبوده و به سایر متغیرهای اقتصادی و عملکرد سیستم آن ارتباط دارد.

یکی از مهمترین متغیرها در محاسبه نرخ حمایت موثر، نرخ واقعی ارزی می‌باشد و به طوری که در صفحات قبل نیز به آن اشاره گردید به دلیل لحاظ کردن نرخ رسمی ارز یعنی ۷۰ ریال در مبنای محاسبه نرخهای حمایت اختلاف بین نرخهای حمایت اسمی و موثر بسیار شدید بوده است و این

بررسی ساختار کالاهای وارداتی در دهه ۱۳۶۰ بیشتر روشن خواهد گردید که بررسی آن را در صفحات بعد خواهیم داشت.

ج- حق الثبت سفارش و دریافت ما به التفاوت: عموماً وجود حق‌الثبت سفارش در نظام تعرفه‌ای ایران به دلیل محدودیت ناشی از منابع ارزی بوده و بدین ترتیب دولت از طریق کنترل تعداد ثبت سفارشات، میزان واردات را کنترل می‌نموده است. میزان حق‌الثبت سفارش عموماً به دلیل تعیین سالانه آن در تبصره‌های بودجه ثابت نبوده و از دو درصد مبلغ مورد سفارش کالای وارداتی تا ۱۵ درصد در نوسان بوده است. همچنین بر اساس قوانین و مقررات عمومی صادرات و واردات در کالاهایی که تولید داخلی آنها تکافوی تقاضای داخل را نمی‌دهد و بخشی از آن از خارج وارد می‌گردد، دولت مابه‌التفاوتی به اندازه اختلاف قیمت داخل و خارج را از وارد کننده وصول نماید تا بدین وسیله حمایت موثری از تولیدات مشابه داخلی به عمل آید. بنابراین کالاهای اساسی از قبیل برنج، گندم، ذرت، جو، روغن نباتی، انواع ورق و غیره نیز مشمول مابه‌التفاوت می‌باشد. در مجموع متوسط وزنی تعرفه‌های اسمی در نظام گمرکی ایران بر اساس محاسبات بانک جهانی از ۶۴/۵ درصد در کالاهای مصرفی تا ۴۱/۶ درصد در کالاهای سرمایه‌ای در نوسان بوده است.^(۱۰)

نیروی انسانی کاسته نمی‌گردد)، بلکه به نظر می‌رسد با مشکلات بعدی که در پس چنین انتزاع و ادغامی به وجود خواهد آمد، هزینه‌های دولت به مراتب از وضعیت موجود افزونتر می‌گردد.

- در خصوص بند (ج) نیز ذکر این نکته لازم است که گمرک به عنوان کارگزار اجرایی قانون امور گمرکی و قانون مقررات صادرات و واردات و همچنین مرزبان اقتصادی کشور انجام وظیفه می‌نماید و اگر مشکلاتی در ارتباط با شیوه‌های اجرایی قوانین و تسریع و تسهیل در آن وجود دارد، بیشتر به موارد نظیر سیاستگذاری تجارت خارجی بر می‌گردد بنابراین مسلم است که با چنین انتزاع و ادغامی مشکلات مربوط به تجارت خارجی کشور حل نخواهد شد. نتیجه اینکه لزوم تجدید نظر در سایر سیاستگذاریهای مرتبط با تجارت خارجی مانند قوانین ارزی و همچنین به‌کارگیری مدیریت کارا مطابق شرح وظایف سازمانهای مسؤول بیشتر از طرح فوق احساس می‌گردد. بدین لحاظ بند (د) نیز (یعنی هماهنگی در سیاستگذاری) در شرایط برنامه‌ریزی شده برای سازمانهای ستادی و اجرایی فعلی (صرف نظر از عملکرد آنها)، بسیار بهتر می‌تواند متصور باشد تا شرایط مبهم آینده.

بنابراین انتزاع پیکره گمرک از وزارت امور اقتصادی و دارایی و الحاق آن به وزارت بازرگانی، تأمین کننده هیچ کدام از هدفهای بالا نمی‌باشد. به علاوه صرف نظر

امر موجب کاهش شدید اثر حمایتی نظام گمرکی از صنایع داخلی گردیده است. بنابراین ملاحظه می‌شود که از بُعد درآمدی و بُعد تخصیصی - حمایتی عملکرد گمرک اولاً در راستای قوانین و مقررات بوده و ثانیاً از بُعد درآمدی قابل چشم‌پوشی و اغماض نمی‌باشد. در نتیجه برخی از ادله توجیه این طرح خصوصاً در ابعاد اقتصادی قابل قبول نمی‌باشد.

۶- برخی از اهداف ادغام، انتزاع یا انتقال تشکیلات کلان دولتی

اصولاً در ادغام، انتزاع و یا انتقال تشکیلات سازمانهای دولتی هدفهای زیر دنبال می‌شود:

الف - صرفه‌جویی در هزینه‌های دولت؛
ب - بهینه شدن ساختار تشکیلات مورد نظر؛

ج - تسریع و تسهیل در شیوه‌های اجرایی؛

د - هماهنگی در سیاستگذاری؛
ه - تقلیل نیروی انسانی.

- در خصوص اهداف بند (الف)، (ب) و (ذ) با توجه به آنکه انتزاع پیکره گمرک از وزارت اقتصاد و دارایی و الحاق آن به وزارت بازرگانی متضمن هیچگونه تغییری در تشکیلات مورد نظر نمی‌گردد، بلکه با توجه به موارد پیش گفته منجر به مشکلاتی به مراتب حادتر در عرصه اقتصاد کلان کشور می‌شود، لذا نه تنها صرفه‌جویی در هزینه‌های دولت روی نمی‌دهد (و از تعداد

طرح دوازدهم

ابزار مناسب در تحقق هدفهای برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور فراهم نمی‌آورد، بلکه سبب محدودیت آن به بخش بازرگانی شده و بدین ترتیب اعمال حاکمیت اقتصادی دولت در ابعاد گوناگون تحدید می‌گردد.

د- همان گونه که اشاره گردید، حقوق گمرکی، سود بازرگانی، هزینه‌ها و سایر عوارض گمرکی، (و به طور کلی مالیات بر واردات) بالاترین سهم (در برخی سالها بیش از ۷۵ درصد) از مالیاتهای مستقیم را دارا می‌باشند و بدین لحاظ نشان داده شد که چون از بُعد اقتصادی و از بُعد حقوقی وصول مالیات از وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشد، بنابراین اطلاق «وسیله مؤثر جهت کنترل تجارت خارجی» به دستگاه گمرک تنها با نگرش و تفکر یک بعدی صحیح خواهد بود و نه نگرش فراگیر.

ه- با توجه به اینکه بازرگانی خارجی بخشی از برنامه کلان توسعه اقتصادی را تشکیل می‌دهد و سایر بخشها (از قبیل صنایع، کشاورزی و ...) نیز دارای جایگاه خاص خود در برنامه و حتی استراتژیهای تجاری هستند، لذا ایجاب می‌نماید که رژیم گمرکی نه تنها با وزارت بازرگانی، بلکه با وزارت صنایع، تعاون، کشاورزی، بهداشت، ارشاد، امور خارجه، پست و از همه مهمتر وزارت امور اقتصادی و دارایی و سایر دستگاهها و نهادها که بنا به ضرورت و

از موارد فوق، در ایران وزارت بازرگانی هنوز عمده‌ترین تاجر در بخش تجارت خارجی محسوب می‌شود و چون رأساً به تجارت می‌پردازد، خود کنترل، آثار نامطلوب و غیرقابل جبران خود را به همراه خواهد داشت.

۷- نتیجه گیری

الف- لازمه حرکت هماهنگ در جهت برنامه توسعه اقتصادی، وحدت مرجع سیاستگذاری و برنامه‌ریزی نظام اقتصادی کشور به مفهوم عام کلمه اقتصاد (یعنی وزارت امور اقتصادی و دارایی) و پیروی بخشهای تابعه اقتصاد کشور از سیاست کلی آن است و گمرک نیز ضمن ایفای نقش کنترلی، با ارائه اطلاعات آماری خصوصاً آمار بازرگانی خارجی، موجب افزایش ضریب اطمینان برای مراجع سیاستگذاری نظام اقتصادی در کلیه زمینه‌های پولی و ارزی، مالی و صنایع، کشاورزی بازرگانی خارجی و غیره بوده و منحصر به بخش خاصی از اقتصاد (بازرگانی) نمی‌باشد.

ب- گمرک با توجه به قانون صادرات و واردات نقش کنترلی دارد و دریافتهای آن تنها در چارچوب سیاستهای مالی اقتصاد کشور صورت می‌گیرد، که آن سیاستها نیز فراگیر بوده و مشمول ملاحظات بخشی نمی‌گردند.

ج - الحاق گمرک به وزارت بازرگانی لزوماً موجبات به کارگیری آن را به عنوان

وابستگی گمرک را به وزارت بازرگانی اثبات نمی‌نماید و در محدوده رژیم گمرکی هماهنگ بین‌المللی واقع می‌شود که همه وزارتخانه‌های ذیربط را در بر می‌گیرد.

ط- با توجه به آنکه تعاریف و طبقه‌بندی کالاها بر اساس جداول و تعرفه‌های موضوع کنوانسیونهای بین‌المللی تعیین می‌شود و گمرک صرفاً در قالب تعاریف و طبقه‌بندیهای مذکور عمل می‌نماید، این امر ارتباطی با جایگاه گمرک پیدا نخواهد کرد.

ی- انتزاع گمرک از وزارت امور اقتصادی و دارایی و الحاق آن به وزارت بازرگانی به جهات مختلف فاقد توجه لازم می‌باشد و ثانیاً این گونه جابجاییها در تشکیلات دولتی، چون مستلزم تجدید نظر و اصلاح ساختار کلان آن می‌باشد، باید از زوایای گوناگون مورد بررسی قرار گیرد و نتایج مترتب بر آن دقیقاً روشن گردد، در غیر این صورت این گونه جابجاییهای در اجزا بدون در نظر گرفتن یک کل هماهنگ به نتایج مطلوبی نمی‌انجامد. (لازم به تذکر است که در این راستا گروهی تخصصی در مرکز پژوهشهای مجلس تشکیل گردیده و در حال بررسی ساختار و تشکیلات ستادی و اجرایی قوه مجریه می‌باشد که مسأله جایگاه مناسب گمرک نیز به عنوان جزئی از تشکیلات کلان دولت دیده خواهد شد.)

با توضیحات فوق پیشنهاد می‌گردد تا قبل از انجام بررسی جامع تشکیلات و ساختار کلان دولت این گونه طرحها (ادغام،

مناسبات خود به نحوی با گمرک ارتباط دارند، هماهنگ باشد. بر همین اساس است که چه در زمینه برنامه‌ریزی صادرات و چه در زمینه تهیه و تدوین قوانین و مقررات مربوط گروهی از سازمانها و وزارتخانه مشارکت دارند.

و- تحویل گرفتن کالاهای وارداتی، صادراتی، مسافری و غیره و نگهداری آنها در انبارها که وظیفه بازرگانی محسوب گردیده، کاملاً قابل واگذاری (به بخش خصوصی) است و بنابراین مورد فوق دلیل قابل قبولی برای الحاق گمرک به وزارت بازرگانی تلقی نمی‌گردد.

ز- از آنجایی که طرح مورد بحث در بردارنده هدفهای قابل تعقیب در انتزاع، ادغام یا انتقال تشکیلات کلان دولت (که قبلاً اشاره گردید) نبوده و واجد اشکالات متعدد و اساسی از قبیل: عدم توجه به لزوم تبعیت سیاستگذاریهای بخشی از سیاست کلان اقتصادی، عدم رعایت اصل تفکیک وظایف نظارتی از وظایف اجرایی، متعدد نمودن دستگاههای مسؤول وصول درآمدهای مالیاتی دولت و تضعیف سیستم جمع‌آوری اطلاعات مالیاتی (برای وصول مالیات)، می‌باشد، از نقطه نظر کارشناسی قابل توجه نبوده و موجب آثار زیانباری برای اقتصاد کشور است.

ح- سایر وظایف مورد اشاره برای گمرک از زاویه همکاریهای بین‌المللی در ارتباط با سازمان جهانی گمرک قرار می‌گیرد و حسن اجرای این وظایف، ضرورت

وزارت بازرگانی بوده همواره زیر نظر وزارت مالیه، وزارت دارایی و وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار داشته است. البته در فاصله سالهای ۱۳۳۶ تا ۱۳۴۰ گمرک به صورت وزارتخانه مستقلمی تحت عنوان «وزارت گمرکات و انحصارات» فعالیت می نموده است.

۴ - هدفهای مصوب گمرک ایران برگرفته از تعریف بین المللی گمرک عبارت است از «اجرای قانون امور گمرکی و آیین نامه اجرایی آن و سایر قوانین و مقرراتی که به عهده آن محول می شود و وصول درآمد برای دولت».

۵ - با توجه به قانون امور گمرکی و آیین نامه اجرایی آن شرح وظایف گمرک عبارت است از: اخذ وجوه (حقوق گمرکی و سود بازرگانی)، انجام تشریفات گمرکی و صدور مجوز واردات و صادرات و ترخیص کالا، رسیدگی به تخلفات گمرکی و اخذ جریمه، فروش کالاهای متروکه، انبار و نگاهداری کالاها، صدور پروانه ترانزیت، نظارت بر کاپورتاژ (حمل و نقل دریایی و داخلی)، صدور پروانه حق العمل کاری و نظارت بر عملکرد آنان و رسیدگی به تخلفات.

۶ - گمرک ایران در اجرای وظایف قانونی خود با وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و مراکز متعددی ارتباط دارد.

۷ - دقت در وظیفه گمرک در زمینه اخذ حقوق گمرکی و سود بازرگانی بیانگر این

انتقال و انتزاع) متوقف گردد زیرا اقدام اصولی پرداختن به ساختار و سازمان کلان دولت به عنوان یک مجموعه واحد و هماهنگ می باشد و این گونه اقدامات مقطعی و بخشی نگر که چه بسا خود باعث معضلات و مشکلات بعدی گردند، راه بجایی نخواهند برد.

۸ - فشرده و پیشنهادها

۱ - شورای همکاری گمرکی و سازمان جهانی گمرک، گمرک را سازمانی دولتی تعریف می کنند که مسؤول اجرای قوانین گمرکی و اخذ حقوق و عوارض ورودی (واردات) و خسروچی (صادرات) و همچنین مسؤول اجرای سایر قوانین و مقررات مربوط به واردات، ترانزیت و صادرات کالاهاست.

۲ - بررسی جایگاه گمرک در تشکیلات کلان دولتهای ۶۳ کشور عضو سازمان جهانی گمرک حاکی از آن است که گمرک ۵۲ کشور عضو این سازمان زیر نظر وزارت دارایی (خزانه داری و یا درآمدی) و در ۹ کشور زیر نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی، در یک کشور (لهستان) زیر نظر وزارت تجارت خارجی و در زلاندنو به صورت وزارت گمرک عمل می نماید.

۳ - بررسی سابقه تاریخی گمرک در ایران حکایت از آن دارد که این سازمان با پشت سرگذاوردن فراز و نشیبهایی به استثنای فاصله یک ساله ۱۳۴۰ تا ۱۳۴۱ که زیر نظر

۱۰ - تعیین جایگاه واقعی گمرک منوط بر تعیین شرح وظایف و مسؤولیتهای آن است و در این راستا گمرک در واقع تعهد انجام وظایفی را دارد که با سازمانها و وزارتخانه‌های متعدد و متفاوتی ارتباط دارند و بر این اساس گمرک تنها با سیاستهای بازرگانی به معنای خاص آن درگیر نیست.

۱۱ - گمرک سازمان مسؤول اجرای مالیات بر واردات و صادرات است و اگرچه در عمده کشورهای جهان سازمان یا وزارتخانه‌ای به نام دارایی مسؤول مالیاتها می‌باشد، لیکن گمرک بنا بر دلایلی به صورت واحد مستقل (البته زیر نظر وزارت دارایی) عمل نموده که دلیل عمده تفکیک آن تفاوت در سیاستگذاری مالیات بر واردات و صادرات نسبت به مالیاتهای دیگر است.

۱۲ - مالیات بر واردات و صادرات از بُعد درآمدی برای دولت بسیار بااهمیت تلقی می‌شوند تا آنجا که سهم آن گاه از ۷۵ درصد مالیاتهای غیرمستقیم نیز تجاوز نموده و از نظر اثرات تخصیصی و حمایتی هم حساسیت زیادی دارند زیرا اثرات سیاستگذاری آن کلیه بخشهای اقتصادی را در برمی‌گیرد.

۱۳ - اصولاً در ادغام، انتزاع و یا انتقال تشکیلات سازمانهای دولتی هدفهای زیر دنبال می‌شود:

الف - صرفه‌جویی در هزینه‌های دولت.

مطلب است که گمرک تنها نقش اجرایی در اخذ مالیات غیرمستقیم دارد اما به لحاظ این که یک سازمان تخصصی درگیر حقوق و عوارض گمرکی است وجود نماینده آن نیز در کمیته دائمی مقررات صادرات و واردات پیش‌بینی شده است. این کمیته وظیفه تهیه پیش‌نویس لایحه مقررات صادرات و واردات و آیین‌نامه اجرایی آن را به عهده دارد.

۸ - مسؤول حسن اجرای مقررات صادرات و واردات وزارت بازرگانی است، معذک گمرک در اجرای وظایف قانونی خود برای انجام تشریفات گمرکی و اجرای مقررات صادرات و واردات بر اساس بخشنامه‌های صادره از سوی وزارت بازرگانی عمل می‌کند و با آن ارتباط تنگاتنگی دارد با وجود این نباید تصور نمود که این ارتباط انحصاری است، چرا که به طور مثال بانک مرکزی نیز در این راه ایفای نقش می‌کند.

۹ - پیش‌بینی تشکیل شورای عالی صادرات غیرنفتی مرکب از رئیس جمهور یا معاون اول وی، وزرای بازرگانی، صنایع، امور اقتصادی و دارایی، کشاورزی، جهاد، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس مرکز توسعه صادرات ایران، رئیس گمرک جمهوری اسلامی و رئیس اتاق بازرگانی مؤید این مطلب است که وزارت بازرگانی اگرچه مسؤول تدوین و مجری اصلی برنامه‌های بازرگانی است، اما یگانه مرکز و مرجع انحصاری در این زمینه نیست.

فهرست منابع و مأخذ

الف - فارسی:

- ۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی، سالهای مختلف.
- ۲- سازمان برنامه و بودجه، مجموعه اطلاعاتی، (سری زمان آمار حسابهای ملی، مالی و پولی)، تهران: دفتر اقتصاد کلان، سال ۱۳۷۳.
- ۳- مجموعه قوانین، قوانین تأسیس وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت بازرگانی.
- ۴- مجموعه قوانین دوره‌های مختلف قانونگذاری.
- ۵- جمشید پژویان، اقتصاد بخش عمومی تهران: دانشگاه تربیت مدرس، سال ۱۳۷۳.
- ۶- مجموعه قوانین، قانون تشکیل وزارت مالیه کل مملکت ایران مصوب ۱۲۹۴.

ب - انگلیسی:

- 1- The World Bank. Islamic Republic of Iran: An Agenda for Trade Reform, Aug 4, 1992.

□ □ □

ب - بهینه شدن ساختار تشکیلات مورد نظر.

ج - تسریع و تسهیل در شیوه‌های اجرایی.

د - هماهنگی در سیاستگذاری.

ه- تعدیل نیروی انسانی.

به نظر می‌رسد انتزاع گمرک از وزارت امور اقتصادی و دارایی و الحاق آن به وزارت بازرگانی تأمین‌کننده هیچ کدام از هدفهای بالا نباشد.

۱۴ - اصولاً این گونه جابجاییها در تشکیلات دولتی مستلزم تجدیدنظر و اصلاح ساختار کلان دولت است و در حال حاضر یک گروه تخصصی در مرکز پژوهشها به بررسی آن اشتغال دارد، که مسأله جایگاه مناسب گمرک نیز به عنوان جزئی از تشکیلات کلان دولت در آن دیده خواهد شد.

۱۵ - پیشنهاد می‌گردد تا قبل از انجام بررسی جامع تشکیلات و ساختار کلان دولت، اینگونه طرحها (ادغام، انتقال و انتزاع) متوقف گردد زیرا اقدام اصولی پرداختن به ساختار و سازمان کلان دولت به عنوان یک مجموعه واحد و هماهنگ می‌باشد و اینگونه اقدامات مقطعی و بخشی‌نگر که چه بسا خود باعث معضلات و مشکلات بعدی گردند، راه به جایی نخواهند بود.