

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اختصاص نیم درصد (۰/۵٪) حقوق ورودی
وصولی به گمرک جمهوری اسلامی ایران»
(شور دوم)



مشخصات لایحه:

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت:

۵۸

شماره چاپ:

۵۹

تاریخ چاپ:

۱۳۸۷/۴/۳

مقدمه

گمرک سازمانی است دولتی که مسئولیت اجرای قانون گمرک و وصول حقوق ورودی و صدور و اجرای سایر قوانین و مقررات مربوطه را برعهده دارد. شاید وظایف گمرک در نگاهی گذرا، صرفاً اجرایی و ساده قلمداد شود ولی از پیچیدگی‌ها، مشکلات، تنگناها و بعضاً چالش‌های متعددی برخوردار است.

امروزه نقش و جایگاه گمرک از ابزار وصول درآمد فراتر رفته و گمرک مرجعی برای اجرای سیاست‌های اقتصادی است و عدم انجام بهینه وظایف گمرک، کشور را با چالش‌های جدی مواجه خواهد کرد.

موضوع لایحه

این لایحه در قالب یک ماده واحده به وزارت اقتصاد اجازه می‌دهد که، نیم درصد حقوق ورودی، در هر سال را برای تشویق کارکنان آن و همچنین رفع کمبود تجهیزات و تأسیسات مورد نیاز هزینه کند. در ضمن برای سال ۱۳۸۷، در همان سقف اعتبارات مصوب گمرک در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور نیم درصد حقوق ورودی در سال مذکور برای منظور فوق در نظر گرفته شود.

سابقه موضوع

اختصاص اعتباری جدا از اعتبارات معمول بودجه‌ای برای گمرک تحت عناوین اعتبار اختصاصی یا ردیف متفرقه موضوع جدیدی نیست. در ماده (۵۷) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰ به موضوع اختصاص ۱۲ در هزار حقوق گمرکی و برای موضوعاتی مانند آموزش، درمان، وام، حق الزحمه، پاداش و ... اشاره شده و از شمول کلیه قوانین و مقررات مغایر نیز مستثنا شده بود تا اینکه این ماده در سال ۱۳۵۸ به استناد تبصره «۲۸» قانون بودجه آن سال حذف گردید. مجدداً در سال ۱۳۷۳ براساس ماده (۱۰) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مبلغ ۲ درصد حقوق گمرکی و سود بازرگانی به اموری مانند آموزش، تشویق، توسعه و تجهیز اختصاص یافت و این حکم نیز در سال ۱۳۷۶ لغو گردید. مجدداً از سال ۱۳۸۳ ردیف متفرقه‌ای با شماره ۵۰۳۷۴۷ برای اموری مانند آموزش، تشویق، توسعه، تجهیز، حق مسکن و ... تا سال ۱۳۸۶ در قالب بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه لحاظ شد که این ردیف نیز در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ حذف شد.

بررسی موضوع

همان‌طور که مشاهده می‌شود از سال ۱۳۵۰ تاکنون همواره تغییرات متعددی در شیوه کسب اعتبارات بودجه‌ای برای گمرک ایجاد شده که به واسطه دو دیدگاه احساس نیاز برای اعطای اعتبارات خاص به گمرک به دلیل نقش ویژه آن در اقتصاد یا احساس امکان سوءاستفاده به دلیل مشخص نبودن محل هزینه‌کرد این اعتبارات بوده است. برای شفاف شدن این موضوع لازم است درآمد و هزینه گمرک به طور خلاصه مورد توجه قرار گیرد.

مطابق جدول حدود ۹۹ درصد درآمدهای گمرک از وصول مبالغی تحت عنوان حقوق ورودی است. درآمد گمرک در طول پنج سال گذشته صعودی بوده ولی نرخ رشد آن در سال ۱۳۸۵ نسبت به سال ۱۳۸۲ بسیار کمتر است. هزینه‌های سازمان گمرک نیز در طول این سال‌ها صعودی بوده ولی نرخ رشد هزینه‌ها همواره در طول سال‌های گذشته کمتر از نرخ رشد درآمدها بوده است. یعنی رابطه مستقیمی بین افزایش هزینه‌ها و درآمدها وجود نداشته است زیرا نگاه دولت به درآمد گمرک ایران درآمد اختصاصی نبوده و این درآمد به تمام کشور تعلق دارد.

نام دفاتر:

مطالعات اقتصادی
مطالعات برنامه و بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۰۰۹۰۶۸-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۸۷/۱۰/۲۱

از بررسی نسبت هزینه گمرک به درآمد و حقوق ورودی مشاهده می‌شود که در طول سه سال گذشته حدود نیم درصد از حقوق ورودی یا کل درآمدها به‌عنوان هزینه گمرک ایران در نظر گرفته شده است. توجه به این نسبت از آن رو مهم است که در لایحه جدید دولت پیشنهاد شده دقیقاً به همین میزان به اعتبارات گمرک به صورت خاص اضافه شود که به معنای ۲ برابر شدن بودجه گمرک براساس درآمدهای سال ۱۳۸۵ است.

جدول درآمد و هزینه گمرک جمهوری اسلامی ایران در سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۳۸۵ (میلیارد ریال و درصد)

سال	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵
حقوق ورودی کالا، خودرو و دستگاه‌های اجرایی	۱۰,۶۷۵	۲۱,۷۲۷	۳۱,۱۳۵	۳۵,۹۲۰	۳۹,۸۴۱
نرخ رشد حقوق ورودی اخذ شده	-	۱۰۳/۵۲	۴۳/۳۰	۱۵/۲۷	۱۰/۹۱
سهم حقوق ورودی از کل درآمد گمرک	۹۸/۲۴	۹۹/۵۱	۹۹/۵۹	۹۹/۰۳	۹۸/۸۷
کل درآمد	۱۰,۸۶۶	۲۱,۸۲۵	۳۱,۲۶۳	۳۶,۲۷۱	۴۰,۲۹۷
نرخ رشد کل درآمدها	-	۱۰۰/۹۴	۴۳/۱۸	۱۶/۰۲	۱۱/۱۰
هزینه‌ها	۱۲۳	۱۵۸	۱۷۲	۱۸۸	۲۰۱
نرخ رشد هزینه‌ها	-	۲۸/۹۹	۸/۷۶	۹/۲۸	۶/۵۷
نسبت هزینه به درآمد	۱/۱۳	۰/۷۳	۰/۵۵	۰/۵۲	۰/۵۰
نسبت هزینه به حقوق ورودی	۱/۱۵	۰/۷۳	۰/۵۵	۰/۵۳	۰/۵۱

مأخذ: نامه مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ ذی‌حساب و مدیر کل امور مالی گمرک جمهوری اسلامی ایران، با شماره ۳۲/۳۴۴/۲۸۹۰۸۲.

از سوی دیگر براساس قانون بودجه سال ۱۳۸۷ مجموع حقوق ورودی کالا، خودرو و دستگاه‌های اجرایی ۵۳۵۴۲ میلیارد ریال تصویب شده است که نیم درصد آن رقمی معادل ۲۶۷ میلیارد ریال می‌شود. در این صورت رقم مورد درخواست در لایحه از کل اعتبارات هزینه‌ای گمرک در سال ۱۳۸۷ (۲۵۲ میلیارد ریال) نیز بیشتر است. این در حالی است که رقم اعتبار متفرقه‌ای که در لایحه بودجه ۱۳۸۶ برای گمرک در نظر گرفته شده بود ۷۷ میلیارد ریال بود که نیم درصد پیشنهادی لایحه ۳/۵ برابر آن است.

نتیجه‌گیری

۱. نقش و جایگاه گمرک در کشور جایگاهی ویژه و حساس است و به اعتقاد بسیاری از کارشناسان و به‌خصوص نتایج حاصل از تحقیق و تفحص جامعی که توسط مجلس انجام شد از نارسایی‌ها و تنگناهای متعددی برخوردار است و عدم ارائه برنامه ویژه برای گمرک و بی‌توجهی به تأمین نیازها و خواسته‌های گمرک مطابق برنامه‌های عملیاتی، گمرک را با چالش جدی مواجه خواهد کرد.
۲. استفاده از روش‌های غیرشفاف و غیرفنی مانند مرتبط کردن درآمد گمرک به حقوق ورودی که به کل جامعه تعلق دارد، اطلاق قیودی مانند خارج از شمول و مستثنی از کلیه قوانین یا اعطای اعتبار تحت ردیف‌های متفرقه نه تنها به اعتلای دائمی نقش و جایگاه گمرک نمی‌انجامد، بلکه با توجه به نارسایی‌ها و ابهاماتی که در نحوه هزینه‌کرد برخی اقلام مانند تشویق، پاداش، و ... وجود دارد گمرک را با چالش‌های جدید نیز مواجه می‌کند.
۳. اختصاص بخشی از حقوق ورودی به عنوان درآمد اختصاصی گمرک از نظر اصول بودجه‌ای خلاف اصل عدم تخصیص است. براساس این اصل، درآمدهای خاص نباید به مصارف خاص اختصاص داده شود، بلکه باید همه درآمدها به خزانه دولت واریز و هزینه‌ها در قالب بودجه مصوب اختصاص داده شوند.
۴. در این لایحه مشخص نشده است که از مبلغ مذکور چه مقدار هزینه‌ای یا چه مقدار عمرانی است و اعتبارات پیشنهادی از محل درآمدهای عمومی یا درآمدهای اختصاصی گمرک ایران تأمین می‌شود.
۵. در قانون مدیریت خدمات کشوری برای مواردی مانند، شرایط نامناسب آب و هوا، محرومیت از تسهیلات زندگی و سایر موارد، فوق‌العاده‌هایی پیش‌بینی شده است که با اجرای آن، مزایای فوق شامل کارکنان گمرک نیز می‌شود. وضع ضوابط و مقررات خاص برای برخی دستگاه‌ها باعث نارضایتی کارکنان سایر دستگاه‌ها شده و بر هم خوردن تعادل منطقه‌ای و ارائه درخواست تسهیلات مشابه توسط سایر دستگاه‌ها و یا جابه‌جایی مکرر کارکنان بین دستگاه‌های مختلف را به همراه خواهد داشت.
۶. رقم پیشنهادی گمرک در قالب نیم درصد از حقوق ورودی رقمی کلان است و با این پیشنهاد عملاً هزینه‌های گمرک حداقل ۱۰۰ درصد افزایش خواهد داشت. در حالی که در سه سال گذشته هزینه‌های گمرک هیچ‌گاه بیش از ۱۰ درصد رشد نداشته است.

پیشنهاد

با توجه به عزم جدی دولت در ایجاد تحول در گمرک به‌عنوان یکی از هفت محور طرح تحول اقتصادی ریاست محترم جمهوری و توجه عملیاتی و ویژه مجلس به نارسایی‌های گمرک با توجه به گزارش جامع تحقیق و تفحص و لزوم رفع آنها و با توجه به غیرقابل توجیه بودن رقم لایحه پیشنهادی و تبعیض‌آمیز بودن آن، تصویب آن توصیه نمی‌شود.