



وزیر کشور:

بحران ها در برخی استان‌ها می‌توانست با بی‌تدبیری تبدیل به مسایل امنیتی شود یا مرزها با همان روند قبلی می‌توانست تبدیل به موضوع امنیتی شود، اما همینک هیچ گونه مساله امنیتی در مرزها نداریم.



سال ۱۳۹۵، سال اقتصاد مقاومتی: اقدام و عمل



جمهوری اسلامی ایران
وزارت کشور



همایش ملی الگوی توسعه پایدار
و متوازن منطقه‌ای

نشریه علمی - خبری دبیرخانه دائمی همایش الگوی توسعه پایدار و متوازن منطقه‌ای
سال سوم، شماره ۱۲، شماره مسلسل ۶۹ (شنبه ۲۹ خرداد ماه ۱۳۹۵)

توازن

۱۲

"ریشه‌ها و کارکرد تاریخی سیاست‌های گمرکی در شکل‌گیری

عدم توسعه متوازن مناطق مرزی"

دکتر عبدالرسول خیراندیش (استاد گروه تاریخ، دانشگاه شیراز)



اشاره

با توجه به اهمیت روزافزون مقوله "ابعاد امنیتی - سیاسی توسعه پایدار و متوازن منطقه‌ای"، پژوهش حاضر با عنوان "ریشه‌ها و کارکرد تاریخی سیاست‌های گمرکی در شکل‌گیری عدم توسعه متوازن مناطق مرزی" توسط دکتر عبدالرسول خیراندیش (استاد گروه تاریخ دانشگاه شیراز) به رشته تحریر درآمد. ایشان در این پژوهش به بررسی و بازخوانی سابقه و کارکرد تاریخی گمرک و تجربه آن در بازه زمانی یکصد و پنجاه ساله پرداخته است.

مقدمه

سابقه و کارکرد تاریخی «گمرک» در ایران حدود یکصد و پنجاه سال است. هرچند گمرک به عنوان یک موسسه اقتصادی که در مرزها بر ورود و خروج کالا نظارت می‌کند و حقوق دیوانی را تحصیل می‌نماید، پدیده‌ای قدیمی است. چنانکه تا پیش از رایج شدن لغت بیگانه «گمرک» در زبان فارسی از لغت «دیوان» استفاده می‌شده است. گویا همین لغت از زبان فارسی به فرانسه رفته که اکنون به صورت «دوان» دیده می‌شود. این نکته علاوه بر آنکه گویای موقعیت بهتر و برتر اقتصاد تجاری ایران در سده‌های میانه است، این نکته را نیز بازگو می‌کند که در گذشته تاریخی در امور اقتصادی و تجارت خارجی، بهره‌وری بهتری داشته‌ایم. اما از یک مقطع زمانی که به اوایل تاریخ معاصر ایران و حدود یکصد و پنجاه سال پیش باز می‌گردد، خود را ناچار دیده‌ایم که هم سازمان و سازوکار و هم نام گمرک را از خارج اخذ کنیم. این نکته نیز لازم به تذکر است که برای روشن‌شدن بهتر کارکرد تاریخی گمرک در ایران، باید توجه داشت که واژه «قاچاق» به عنوان پدیده‌ای که درست در مقابل وظایف ذاتی گمرک قرار دارد، واژه‌ای فارسی نیست و در همین چند قرن اخیر در زبان فارسی رایج شده و به صورتی که در یکصد سال اخیر در ایران دیده می‌شود پیش از آن وجود نداشته است. این که چگونه در گذشته‌های تاریخی، صادرات و واردات تنظیم و نظارت می‌شده، مقوله‌ای است که به این مقاله مربوط نمی‌شود، هرچند گویای نکات و تجربه‌های تاریخی قابل توجهی به شمار می‌آید. در هر حال اکنون حدود یکصد و پنجاه سال است که گمرک

یکی از نهادهای اصلی و بدون شک ضروری اقتصاد کشور است و حتی بدون آنکه لازم باشد به چند و چون آن بپردازیم، لازم است این دوره تاریخی مورد بحث و بررسی قرار گیرد. اما از آنجا که در این بررسی **مسئله‌ی توسعه‌ی متوازن منطقه‌ای** در کانون توجه قرار گرفته که نکته‌ای دقیق و ضروری است، این واقعیت اجتناب‌ناپذیر در برابر ما قرار می‌گیرد که بررسی مجددی از کارکرد تاریخی گمرک یعنی ارزیابی در یک «زمان بلند» را وجهه همت خویش قرار دهیم. این بررسی نه تنها صورت آغازین شکل‌گیری گمرک به عنوان یکی از ملزومات پیدایی دولت مدرن در ایران را دربرمی‌گیرد، بلکه پویای آن به صورت تحول موقعیت و وظایف آن طی دهه‌های گذشته را نیز شامل می‌شود. اما بدون شک نفی‌کننده‌ی ضرورت، اهمیت و وظایف و موقعیت مهم و حساس این نهاد اقتصادی نخواهد بود.

نکات مورد بحث

الف. هرچند پیگیری امر توسعه سابقه‌ای بیش از یکصد سال در تاریخ ایران دارد و بدون شک جامعه‌ی ایرانی گام‌های بلندی در این زمینه برداشته، اما این نکته نیز محل تردید نیست که این توسعه به صورت متوازن نبوده است. تا چند دهه‌ی پیش بحث توازن در توسعه بیشتر ناظر بدین نکته بود که در فرآیند «رشد و توسعه» شاید «رشد» داشته‌ایم اما «توسعه» به درستی صورت نگرفته است. بدین ترتیب که رشد را امری «بخشی» یعنی در یک مورد خاص یا حوزه‌ی معین از اقتصاد، جامعه و فرهنگ می‌دیدند و توسعه را جامعیت نگاه و هماهنگی در حوزه‌های رشد معنا می‌کردند. به همین صورت در برنامه‌ریزی و اجرا برای رسیدن به اهداف رشد و توسعه، چنین نتیجه‌گیری شد که پس از چندین برنامه‌ی توسعه‌ی اقتصادی-اجتماعی کشور، رشد و توسعه به صورت متوازن صورت نگرفته و بخش‌های مختلف با یکدیگر هماهنگی و تناسبی ندارند. درحالی‌که چنین ارزیابی در سطح کلان ملی صورت می‌گرفت، این واقعیت آشکار شد که «توزیع جغرافیایی» امر توسعه نیز

به درستی صورت نگرفته است. لذا طرح «آمایش سرزمینی» مطرح شد. آمایش سرزمینی نه فقط توزیع و استقرار مناسب جمعیت در واحد جغرافیایی را مد نظر داشت، بلکه به دنبال آن بود که عدالت در توسعه را برای سراسر کشور پی‌گیری نماید. این خود چه به صورت ضمنی و چه به صراحت گویای وجود «مناطق محروم» در کشور بود. تردیدی نیست که بیشتر مناطق محروم همان «مناطق مرزی» هستند و مهمترین پدیده و سازمان اقتصادی موثر در مناطق مرزی نیز گمرک است. خواه گمرک در یک منطقه وجود داشته باشد، خواه در غیاب گمرک، مرز بسته باشد؛ که در هر دو حالت گویای یک سیاست گمرکی است. بدین ترتیب آنچه در کانون این بررسی قرار می‌گیرد «سیاست گمرکی» یعنی تحول اهداف مورد نظر آن است نه «سازمان گمرک»، یعنی سیاست گمرکی چگونه می‌تواند به محرومیت‌زدایی و توسعه متوازن منطقه‌ای، بخصوص در نواحی مرزی کمک برساند.

ب. مرزهای زمینی و دریایی کنونی ایران در دوره قاجاریه شکل گرفته‌اند. مرزهای طبیعی ایران که همان مرزهای فلات ایران باشد، طی قرن‌ها شاهد تحولات بسیاری بوده است. نخستین اطلاعات مشخص ما از اداره گمرک در دوره قاجار، مدیریت آن توسط تجار به صورت اجاره کردن است. در این روش، هدف اصلی از فعالیت گمرکی کسب درآمد برای دولت به شمار می‌آمد. این روش ضمن آنکه خسارات بسیار به مدیریت اقتصادی کشور از رهگذر سوء استفاده‌های گوناگون بیگانگان وارد کرد، موجب شد درآمدهای گمرکی به طور کامل از منطقه مرزی خارج شود. همچنین محدودیت‌ها و مضیقه‌های مختلفی برای تجار ایرانی پدید آمد. پس از جنگ جهانی اول و بخصوص با استقرار سلسله پهلوی، سیاست‌های تجاری کشور، دستخوش تغییرات جدیدی شد که عبارت از تمایل به دخالت هرچه بیشتر دولت در تجارت و انحصاری کردن بعضی از کالاهای تجاری بود. در همان حال اقدامات نظامی در نواحی مرزی به منظور حفظ سرحدات، خلع سلاح عمومی و سرکوب کسانی که باغی دانسته می‌شدند شدت گرفت. آنچه‌آنکه حتی در ادواری خود گمرک نیز دارای نیرو شد. چنین شرایطی بیش از پیش گمرک را در هیأت یک دستگاه سدکننده تجارت در چشم

مرزنشینان جلوه داد. از اواخر دوره رضاشاه که فعالیت‌ها برای صنعتی شدن کشور بیشتر شد و تا دهه‌های بعد تولیدات صنعتی برای کشور پدید آمد، سیاست‌های گمرکی به سمت حمایت از تولیدات داخلی جهت‌دهی شد. ممنوعیت ورود بعضی از کالاها در حالی که کالاهای خارجی به دلیل کیفیت بالاتر و قیمت مناسب‌تر همچنان بازار خوبی داشت موجب رشد پدیده قاچاق شد. در نتیجه، شدت عمل گمرکات و مرزبانان نیز بیشتر شد که عرصه اصلی بروز آنها نیز نواحی مرزی بود. این درحالی بود که بیشترین مراکز تولیدات صنعتی کشور در اطراف شهرهای بزرگ داخلی بودند. در شرایطی که خشکسالی، قحطی، ملخ و مسائل دیگر در نواحی مرزی بخصوص جنوب پدید می‌آمد، تجارت در این نواحی نیز به دلیل کمبود سرمایه و مقررات دست و پاگیر تجاری گشایش‌اساسی در زندگی مردم ایجاد نمی‌کرد. تغییرات ناشی از شکل‌گیری مرزها، نظام اقتصاد سنتی کشاورزی، دامداری و مبادله‌ای نواحی مرزی را تا حدود زیادی از بین برده بود. همچنین کاهش جمعیت و محدود شدن آنها از یک سمت به مرزها موجب می‌شد، بازار مصرف قابل توجهی نداشته باشند. سالها طول کشید تا مسئولان امر دریافتند با ایجاد مناطق آزاد، ارائه تخفیف‌های گمرکی، اعطای امتیازات ویژه تجاری برای مرزنشینان یا ملوانان و مسافران، گشایشی در زندگی اقتصادی و تجاری آنان ایجاد کنند. اما متأسفانه یک دوره طولانی محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها، مناطق مرزی را با یک عقب‌ماندگی تاریخی مواجه ساخت که به صورت عدم توازن در توسعه منطقه‌ای جلوه‌گر شده است.

جمع‌بندی: اگرچه گمرک پدیده‌ای قدیمی است و از ضروریات دولت، اقتصاد و تجارت، بخصوص در دوره مدرن به شمار می‌آید، اما سیر تاریخی آن در ایران به گونه‌ای بوده که حضور آن به طور ملموس و مشخص در نواحی مرزی، بخصوص ساحلی، بیشتر احساس می‌شده است. در نواحی مرزی گمرک به عنوان اولین و مهمترین دستگاه فعال اداری و اقتصادی، بیشترین و طولانی‌ترین تأثیر را داشته، اما متأسفانه نواحی کمتر توسعه یافته‌ی کشور هم بیشتر در مرزها هستند. بدین جهت شاید بتوان این امکان را مورد ارزیابی و بررسی قرار داد که هرچند مقررات گمرکی مربوط به سطح کلان فعالیت‌های دولت و اقتصاد ملی است اما برای نواحی مرزی شرایط می‌بایستی به صورت خاص و متناسب در نظر گرفته شود تا زمینه‌ساز پایداری و توازن منطقه‌ای گردد.



نشریه علمی - خبری «توازن»
مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور
دبیرخانه دائمی همایش
الگوی توسعه پایدار و متوازن منطقه‌ای
مدیر مسئول: ابوذکر کوثری
سرمدیر و مدیر اجرایی: ابراهیم خلیفه

توجه

نشریه علمی - خبری «توازن» به صورت هفتگی توسط دبیرخانه دائمی همایش منتشر می‌شود. منتظر دریافت اخبار شما جهت درج در این نشریه هستیم.

www.Sbrd.ir
۰۲۱-۲۶۶۵۵۹۵۱

ان شاءالله در شماره آینده می‌خوانیم:

سنجش شاخص‌های توسعه پایدار منطقه‌ای
"گروه توسعه و عمران مرکز"