

ضرورت شفافیت و اطلاع‌رسانی مقررات

و بخش‌نامه‌های گمرکی

دکتر حسین حشمتی مولایی*

تاریخ پذیرش ۹۰/۳/۳

تاریخ دریافت ۸۹/۱۲/۲۱

با توجه به روابط موجود در تجارت جهانی و به‌خصوص سیاست‌های سازمان جهانی گمرک،^۱ شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی در مورد مقررات و بخش‌نامه‌های گمرکی می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای برای جلب مشارکت بازرگانان داخلی و خارجی داشته باشد. بنابراین تشکیلات گمرکی در هر کشور از یک طرف در برابر ساده‌سازی و رفع مقررات و قوانین پیچیده و سنتی حاکم بر فرایند تجارت مسئول‌اند و از طرف دیگر با جایگزینی سیستم‌های الکترونیک و کنار گذاشتن شیوه‌های سنتی و دستی، زمینه مناسبی برای اطلاع‌رسانی و کاهش فساد و تنگناهای اداری فراهم می‌سازند.

در این مقاله با استفاده از روش پیمایشی و براساس شاخص‌های قابلیت دسترسی به اطلاعات گمرکی و نیز توانایی برقراری ارتباط اطلاعاتی، پرسش‌نامه‌ای طراحی و با پاسخ‌گویی تعدادی از بازرگانانی که در طول برنامه چهارم به‌نحوی با گمرک سروکار داشته‌اند تکمیل و ارزیابی شد. براساس یافته‌ها و نتایج، آنچه در این فرایند می‌تواند مؤثر باشد و به افزایش بهره‌وری گمرک کمک کند بیشتر باید از دو جنبه مورد پیگیری قرار گیرد؛ یک جنبه مربوط به تحول درونی در تشکیلات گمرک است که شامل بهبود کیفی نیروی انسانی، تغییر فناوری اطلاعات (برای مثال نسبت عملیات الکترونیک به عملیات دستی)، ساده‌سازی رویه‌ها و تشریفات گمرکی و کاهش فاصله مصوبات گمرک با دریافت و اجرای آن در مراکز گمرکی، همچنین اصلاح قوانین و مقررات می‌باشد. جنبه دیگر که با عنوان تحول بیرونی از آن یاد می‌کنیم ضرورت برون‌سپاری

* دکتری اقتصاد، دانشگاه تهران؛

Email: heshmatimail@gmail.com

1. World Customs Organization (WCO)

بسیاری از عملیاتی است که با مشارکت بخش خصوصی می‌تواند سرعت و کیفیت اطلاع‌رسانی و شفاف‌سازی مقررات و بخش‌نامه‌ها را ارتقا بخشد.

کلیدواژه‌ها: اطلاع‌رسانی؛ فناوری اطلاعات و ارتباطات؛ شفاف‌سازی؛ سازمان جهانی گمرک؛ سیستم نگار (آسیکودا)؛ تبادل الکترونیک؛ رسایی اطلاعات؛ هم‌زمانی اطلاعات
طبقه‌بندی JEL: F55; L63



مقدمه

به‌طور کلی نهادهای گمرکی، دروازه‌های تجارت و بازرگانی خارجی کشورها را تشکیل می‌دهند و به‌این ترتیب شفافیت و اطلاع‌رسانی در یک نظام گمرکی با توجه به نظام‌های چندلایه اقتصاد جهانی و نیز ورود جمهوری اسلامی ایران به سازمان تجارت جهانی^۱ می‌تواند نقش مهمی در توسعه و رشد اقتصادی کشور ایفا کند. بااین حال طبق بخشی از گزارش تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۷، در مورد گمرک این مسئله به‌طور صریح مورد ملاحظه قرار گرفته است که: «گمرکات خود را ملزم به اطلاع‌رسانی به واردکنندگان کالا نمی‌داند، نه منابع تصمیم‌گیری خود را ذکر می‌کنند و نه دلایل کتبی توجیهی مستدل برای ادعای خود ارائه می‌دهند» (کیهان، ۱۳۸۷).

در حال حاضر گمرکات کشور در حدود ۱۶۰ واحد مستقر است که اکثراً به‌صورت سنتی اداره می‌شوند. این در حالی است که با توجه به نقش گسترده فناوری‌های اطلاعاتی میان کشورها، در کشور ما نیز ضرورت ایجاب می‌کند تا سیستم گمرکی به‌صورت شفاف، برخط (آن‌لاین) و شبانه‌روزی (بدون تأخیر) بر تردد کالاها و خدمات نظارت کند. این نظارت لازم است با هماهنگی کامل سیاست‌های اقتصادی کشور و مبتنی بر اطلاع‌رسانی به‌موقع انجام شود تا حقوق همه طرف‌های بازرگانی تضمین شود.

درعین حال مقابله با پول‌شویی یا قاچاق کالا و خدمات به تعریف ابزارهای نوین اطلاع‌رسانی نیاز دارد. به‌این ترتیب تأمین ارتباطات لازم به‌منظور تنظیم بازار و گسترش صادرات همراه با ارزش افزوده بالا، ایجاد کانال شفاف برای تجارت و توسعه اقتصادی و بازرگانی کشور در سطح منطقه و جهان، نوسازی قوانین و مقررات گمرکی و تسهیل توزیع خدمات گمرکی در هر لحظه و در هر مکان، از مواردی است که می‌توان با شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی مقررات و بخش‌نامه‌های گمرکی به آن دست یافت.

نظر به طرح تحول اقتصادی که دولت دنبال می‌کند، گمرک یکی از مواردی است

که باید تحول در آن صورت گیرد؛ می‌توان مهم‌ترین مسئله را شفافیت و اطلاع‌رسانی مقررات و بخش‌نامه‌های گمرکی تلقی کرد. بدیهی است با اجرای این اصلاحات در گمرک ضمن تأمین حقوق عمومی، سرعت خدمات‌رسانی در گمرک افزایش و مدت رسوب کالاها در گمرک کاهش می‌یابد و این موضوع به گونه‌ای به سود واردکنندگان، صادرکنندگان و رشد اقتصادی کشور نیز خواهد بود.

به این ترتیب گسترش تجارت و تولید روزافزون کالا موجب شده وظایف گمرک به‌خصوص در زمینه شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی افزایش یابد و در عین حال به یکی از قطب‌های مهم سیاست‌گذاری بازرگانی خارجی و منبع درآمد ملی تبدیل شود. بنابراین کشوری که از گمرک و نظام گمرکی شفاف و هوشمندی برخوردار است به راحتی می‌تواند نظم تجارت خارجی خود را به نفع اقتصاد ملی حفظ و کنترل کند. در جمهوری اسلامی ایران متأسفانه شفافیت و اطلاع‌رسانی نظام گمرکی هنوز علمی، دقیق و به‌روز نشده است و با گمرک مجهز، مدرن و فعال فاصله دارد.

بدیهی است هر قدر تسهیم اطلاعات در جوامع بیشتر باشد، امکان اتخاذ تصمیمات آگاهانه و پاسخ‌گویی نهادهای خصوصی و دولتی از جمله گمرک، در مورد چگونگی تحصیل و مصرف منابع بیشتر می‌شود و امکان رشد فساد کاهش می‌یابد. به همین دلیل یکی از الزامات رقابت سالم دسترسی همه مشارکت‌کنندگان بازار به اطلاعات شفاف است. از این رو می‌توان شفافیت اطلاعات را پدیده‌ای اجتماعی دانست که بر روابط اجتماعی متقابل افراد در بازار به شدت اثر می‌گذارد. از بازارهای مهم فعال در بخش خصوصی، بازار تجارت خارجی بوده که اطلاعات شفاف، مقررات و بخش‌نامه‌های هدفمند بر عملکرد آن به شدت مؤثر است. نقصان اطلاعات باعث افزایش هزینه مبادلات و ناتوانی بازار در تخصیص بهینه منابع می‌شود. به این ترتیب وجود اطلاعات شفاف از طریق گمرک نیز می‌تواند نقشی مؤثر در کاهش هزینه مبادلات داشته باشد. با توجه به نظریه‌های موجود در زمینه شفاف‌سازی اطلاعات و نقش آن در رشد اقتصادی و بخش تجارت

_____ ضرورت شفافیت و اطلاع‌رسانی مقررات و بخش‌نامه‌های گمرکی ۱۱

خارجی، امروزه ثابت شده که شفافیت اطلاعات مالی با پنج فرایند زیر، تخصیص منابع در نظام اقتصادی را تسهیل می‌کند:

- جذب و تشویق پس‌انداز،
- ارتقا و اثربخشی مدیریت ریسک،
- شناسایی بهتر فرصت‌های مناسب تجاری،
- کنترل و رهنمودبخشی به مدیران و منضبط کردن آنان،
- توسعه و تسهیل مبادلات و صادرات کالا و خدمات (Levine, 1997).

۱ مبانی نظری

شفافیت به معنای جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن برای عموم اشخاص و نهادهای جامعه است. درعین حال می‌توان شفافیت را آگاهی افرادی جامعه از چگونگی اتخاذ و اجرای تصمیمات و مقررات نیز تلقی کرد (صباغ کرمانی، ۱۳۸۷).

امروزه توسعه فناوری اطلاعات موجب برجسته‌تر شدن نقش شفافیت در فرایند تصمیم‌گیری شده است. در چنین دورانی دسترسی آسان‌تر به اطلاعات کافی، در حکم کالایی باارزش، به‌جای ماشین‌آلات و کالاهای فیزیکی بوده و تعیین‌کننده مزیت رقابتی مشارکت‌کنندگان در انواع بازارها و به‌ویژه تجارت خارجی است. درعین حال دسترسی به موقع به اطلاعات شفاف در مورد مقررات و بخش‌نامه‌های گمرکی در عملکرد بهتر بازارهای مالی در تجارت خارجی نقشی انکارناپذیر دارد. به‌طور کلی در دیدگاه گسترده حاکمیت شرکتی که بر پاسخ‌گویی مدیران به همه ذی‌نفعان تمرکز دارد، اطلاعات شفاف را می‌توان به‌عنوان یکی از ابزارهای ایفای مسئولیت پاسخ‌گویی مدیران گمرک دانست. به اعتقاد ویش‌وانا و کافمن (۱۹۹۹) اطلاع‌رسانی شفاف در بازارهای مالی و حاکمیت شرکتی از جمله محرک‌های وابسته به هم برای گسترش توسعه و افزایش رفاه جوامع به‌شمار می‌آیند.

اهمیت دسترسی به اطلاعات مقرراتی، اقتصادی و گمرکی برای اتخاذ تصمیمات

منطقی و صحیح به حدی است که در جوامع دمکراتیک شفافیت اطلاعات و امکان دسترسی به آن را در شمار حقوق بشر در نظر می‌گیرند (Kaufmann and Bellver, 2005). در واقع هر اندازه تسهیم اطلاعات در جوامع بیشتر باشد، امکان اتخاذ تصمیمات آگاهانه و پاسخ‌گویی بخش خصوصی و دولتی در مورد چگونگی تحصیل و مصرف منابع بیشتر می‌شود و امکان رشد فساد کاهش می‌یابد (Vishwanath and Kaufmann, 1999). با توجه به اهمیت توسعه صادرات یکی دیگر از دلایل برجسته شدن نقش شفاف‌سازی اطلاعات در گمرک افزایش اهمیت نقش بخش خصوصی در بهبود کیفیت کالاها و خدمات صادراتی است. با توجه به ابلاغیه اصل (۴۴)، هدف اصلی از گسترش فعالیت بخش خصوصی افزایش کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهینه‌سازی تخصیص منابع است؛ برای دستیابی به این هدف تسلط سازوکار بازار بر تصمیمات فعالان اقتصادی اهمیت بسیاری دارد. این سازوکار مستلزم وجود فضای رقابتی سالم است و رقابت سالم نیز بدون وجود اطلاعات شفاف کارایی ندارد. بنابراین یکی از الزامات رقابت سالم دسترسی همه صادرکنندگان و واردکنندگان به اطلاعات شفاف است. از این رو می‌توان شفافیت اطلاعات را پدیده‌ای اجتماعی دانست که بر روابط اجتماعی متقابل افراد در بازار به شدت اثر می‌گذارد.

پژوهش‌های بسیاری در زمینه تأثیر شفافیت و اطلاع‌رسانی در یک نظام گمرکی بر رشد اقتصادی و کارایی انجام شده است. از نتایج مسلم توسعه شفافیت و اطلاع‌رسانی در یک نظام گمرکی به طوری که بتواند ارتباطی مناسب بین صادرکننده و واردکننده برقرار سازد، کاهش هزینه دسترسی به بازارهای بهینه در تجارت خارجی است که به اعتقاد قورچیان (۱۳۸۵) «باعث افزایش ارتقای نظام مدیریت گمرکی» و به تبع آن افزایش قدرت رقابت‌پذیری کل اقتصاد می‌شود. وجود شفافیت و اطلاع‌رسانی مطلوب در نظام گمرکی کشور نقشی مؤثر در کاهش هزینه اطلاعات و مبادلات دارد. بنائی (۱۳۸۵) با تأکید بر نقاط کور ساختار اداری گمرک، عدم ثبات مقررات بازرگانی و فرصت‌هایی که برای تفسیر و تعبیری مختلف و بازدارنده به وجود می‌آورد را از موجبات بروز قاچاق تلقی

_____ ضرورت شفافیت و اطلاع‌رسانی مقررات و بخش‌نامه‌های گمرکی ۱۳

می‌کند. طبق تحقیقات انجام‌شده، توسعه و ارتقای اطلاعات و ارتباطات به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه می‌تواند نقش مثبتی در رشد اقتصادی این کشورها داشته باشد (کميجانی و محمودزاده، ۱۳۸۷).

علاوه بر تحقیق فوق که نقش اطلاعات را در همه جهات اقتصادی مورد تأکید قرار می‌دهد، در تحقیق دیگری مشیری و جهانگرد (۱۳۸۳) نشان می‌دهند که این نقش به‌خصوص در مورد تجارت خارجی می‌تواند سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را ارتقا بخشد. همین نتیجه را غلامی، حشمتی و دیگران (Gholami, Heshmati and et al., 2002) در سایر کشورها مورد تأکید قرار دادند به‌طوری‌که شفافیت و ارتقای فناوری اطلاعات به‌خصوص در نهادهای گمرکی می‌تواند نقش مهم و معناداری در سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی^۱ داشته باشد.

۲ اندازه‌گیری شفافیت و اطلاع‌رسانی

به‌طور کلی پیچیدگی مفهوم شفافیت و اطلاع‌رسانی، اندازه‌گیری آن را با مشکل بسیار مواجه کرده است. از نظر مفهومی مقدار کمی شفافیت را می‌توان با دقت اطلاعات دریافت‌شده که خود تابعی از کیفیت و سهولت دسترسی به اطلاعات است، اندازه‌گیری کرد. اخیراً تلاش‌هایی برای اندازه‌گیری شفافیت و کیفیت اطلاع‌رسانی مقررات انجام شده است که معیارهایی مانند تصویب و فراهم کردن قوانین تجاری مورد نیاز، سازگاری قوانین جاری با سیستم‌های قانونی دیگر کشورها، دستیابی آسان به قوانین و مقررات، تفسیر شفاف، قابل پیش‌بینی و یکسان از قوانین، سازگاری قوانین و مقررات با رشد فعالیت‌های اقتصادی، سازگاری قوانین و مقررات و بخش‌نامه‌ها با رشد اقتصادی و بازرگانی، ایجاد محیطی رقابتی و آزادسازی قیمت‌ها، مقررات‌زدایی موجود بر سر راه شروع فعالیت‌های اقتصادی، وجود قوانین ضدانحصار، میزان تعرفه‌هایی که به‌طور تبعیضی بر واردات تحمیل

1. Foreign Direct Investment (FDI)

می‌شود، یارانه‌های پرداختی دولت به صنایعی که به‌طور مصنوعی فعال نگه داشته شده‌اند، سیاست‌های حمایت‌گرایانه‌ای که فعالیت بخش خصوصی را محدود کرده است، وجود قوانین و مقررات مناسب برای دستیابی به ثبات مالی، دسترسی نهادهای مالی بین‌المللی به بازارهای داخلی، دستیابی سرمایه‌گذاران داخلی به بازارهای سرمایه خارجی، شفافیت نهادهای مالی، نقش گمرک در تسهیل جریان کالا، مساعدت سیستم بانک‌داری در گسترش رقابت و در نهایت شفافیت قوانین بخش عمومی برای سرمایه‌گذاران خارجی در آن به کار گرفته شده است (World Bank, 2010).

گمرکات معمولاً به سه طریق اطلاعات مختلف مالی و مقرراتی را در اختیار عوامل ذی‌نفع قرار می‌دهند. اولین و متداول‌ترین روش ارائه اطلاعات از طریق انتشار اطلاعات نوشتاری است. دومین روش که امروزه در کشورهای پیشرفته معمول بوده اطلاع‌رسانی از طریق پایگاه‌های اینترنتی است. روش سوم استفاده از نتایج بررسی تحلیلگران مالی و بازرسان گمرک است که با بررسی گزارش‌های مالی گمرکات و مصاحبه با مدیران، اطلاعات را تحلیل و در معرض عموم قرار می‌دهند.

مسئله‌ای که در این بررسی باید مورد بحث قرار گیرد این است که برای اندازه‌گیری شفافیت و اطلاع‌رسانی در نظام گمرکی ایران از کدام متغیرها استفاده کنیم؟ در صورتی که از میان روش‌های مختلف سنجش شفافیت، روش مبتنی بر ذی‌نفعان را بپذیریم، استفاده از متغیرهایی که بتواند عناصر کلیدی تعریف مذکور را اندازه‌گیری کند مناسب به نظر می‌رسد. در این تعاریف بر جریان به‌موقع و قابل قبول اطلاعات و در دسترس بودن آن برای ذی‌نفعان تأکید شده است. در نتیجه متغیرهایی که برای اندازه‌گیری عناصر اول و دوم شفافیت که توسط بوشمن، پیوتروسکی و اسمیت (۲۰۰۳) پیشنهاد شده‌اند و در ادامه بحث به آن خواهیم پرداخت، به نظر می‌رسد در ایران این روش برای اندازه‌گیری شفافیت و اطلاع‌رسانی مناسب‌تر باشد. البته با توجه به اینکه تحلیلگران مالی در بازار ایران بسیار اندک و دارای نظرهای متفاوت‌اند، امکان اندازه‌گیری متغیرهای مرتبط، با سومین

روش سنجش شفافیت و اطلاع‌رسانی در کشورمان با محدودیت مواجه است.

۳ شاخص‌های شفافیت و اطلاع‌رسانی

بوشمن، پیوتروسکی و اسمیت (۲۰۰۳) چارچوبی برای کمی کردن و اندازه‌گیری شفافیت و اطلاع‌رسانی تدوین کرده‌اند که طبق آن شفافیت و اطلاع‌رسانی متکی به دریافت اطلاعات مالی و مقرراتی بدون موانع عملیاتی است. در پژوهش‌های متعددی که در زمینه اندازه‌گیری عناصر مختلف شفافیت و اطلاع‌رسانی انجام شده است، از معیارهای دیگری که بتواند بر کیفیت مقررات و بخش‌نامه‌ها اثرگذار باشد، استفاده می‌شود. به‌طور کلی می‌توان سنجش شفافیت و اطلاع‌رسانی را بسته به ارتباط موضوعی آن در سه دسته به‌شرح زیر از یکدیگر متمایز کرد.

۳-۱ شاخص‌های مبتنی بر ذی‌نفعان اطلاعات

از دیدگاه برخی از متفکران، شفافیت و اطلاع‌رسانی، افزایش جریان به‌موقع و قابل‌انکای اطلاعات اقتصادی، حقوقی و سیاسی تلقی می‌شود، به‌طوری‌که در دسترس همه ذی‌نفعان قرار گیرد (Vishwanath and Kaufmann, 1999). این دسته از متفکران عدم شفافیت را ممانعت عمدی از دسترسی به اطلاعات، ارائه نادرست اطلاعات یا ناتوانی بازار در کسب اطمینان از کفایت و کیفیت اطلاعات ارائه‌شده تعریف کرده‌اند. شایان ذکر است در این خصوص دیدگاه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ (۲۰۰۲) عمومیت بیشتری دارد و شفافیت را به‌عنوان ارتباط متقابل اطلاعاتی بین سازمان‌ها، شرکت‌ها و سایر گروه‌های ذی‌نفع تلقی می‌کند.

۳-۲ شاخص‌های مبتنی بر پاسخ‌گویی

گروه تخصصی شفافیت در دانشگاه بروکینگز شفافیت را به‌عنوان درجه‌گشودگی و باز

1. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

بودن مؤسسات بیان کرده است، یعنی میزان نظارت و ارزیابی توسط افراد داخل مؤسسه یا نهاد مورد بررسی (مانند مدیران) و نیز توسط افراد خارج از نهاد (مانند بازرسان) (Kaufmann and Bellver, 2005).

طبق نظر برخی از متفکران، شفافیت ابزاری برای تسهیل فرایند ارزیابی عملکرد نهادها و شرکت‌هاست. تأکید بر حق دسترسی به اطلاعات (با در نظر داشتن حریم هر دو طرف تهیه‌کننده و استفاده‌کننده) و امکان ارزیابی عملکرد شرکت‌ها با استفاده از این اطلاعات در تعاریف مذکور برجسته‌تر شده است. در واقع شفافیت ارتباطی تنگاتنگ با پاسخ‌گویی دارد و علت تقاضا برای شفافیت این است که جامعه، نهادها و شرکت‌ها را بابت سیاست‌های اتخاذشده و عملکرد آنها مسئول می‌داند (Ibid.).

۳-۳ شاخص‌های تأکیدی بر اجرای قوانین و مقررات

سازمان تجارت جهانی اطمینان از دسترسی به شفافیت در قراردادهای بین‌المللی تجاری را مستلزم سه پیش‌شرط اساسی می‌داند: اول، اطلاعات درباره قوانین، مقررات و سایر رویه‌ها به‌طور عام منتشر شده باشد، دوم، مطلع کردن گروه‌های ذی‌نفع از قوانین و مقررات مربوط و تغییرات در آنها و سوم، اطمینان از اینکه قوانین و مقررات به‌صورت یکپارچه، بی‌طرفانه و معقول اجرا می‌شود.

به‌طور کلی می‌توان گفت که وجه اشتراک همه تعاریف مذکور، قابلیت دسترسی به اطلاعات و توانایی برقراری ارتباط و وجود جریان ارسال و دریافت اطلاعات است که در این تحقیق براساس این دو عنوان، مسئله شفافیت و اطلاع‌رسانی را در سازمان گمرک مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۴ روش تحقیق

از بین روش‌های تعریف‌شده در میان صاحب‌نظران علوم اجتماعی، در مورد شفافیت و

_____ ضرورت شفافیت و اطلاع‌رسانی مقررات و بخش‌نامه‌های گمرکی ۱۷

اطلاع‌رسانی در گمرک می‌توان روش تحقیق حاضر را از نوع پیمایشی^۱ دانست. در این تحقیق، جامعه آماری بازرگانانی هستند که در طول برنامه چهارم در تهران از طریق گمرک به صادرات یا واردات کالاها و خدمات مبادرت کرده‌اند. تعداد نمونه در این تحقیق، با توجه به جدول کرجسی و مورگان^۲ حدود ۱۰۲ واحد و با توجه به غیرقابل استفاده بودن ۲۰ مورد از پرسش‌نامه‌های دریافتی، استناد تحقیق مربوط به ۸۲ مورد است. به‌طور کلی در این پژوهش برای بررسی پایایی پس از بررسی روایی سؤالات در مرحله اول، از دو روش محاسبه آلفای کرونباخ^۳ برای کل پرسش‌نامه و نیز محاسبه آلفای کرونباخ برای اجزای پرسش‌نامه، استفاده شده است که با توجه به پایایی^۴ لازم در همه موارد، قابلیت اعتماد نسبی براساس نتایج آماری که در ذیل ارائه می‌شود، مورد تأیید قرار گرفت.

۵ نتایج آماری

نتایج آماری براساس دو جنبه از شفافیت و اطلاع‌رسانی یعنی قابلیت دسترسی به اطلاعات گمرکی و نیز توانایی برقراری ارتباط اطلاعاتی به شرح زیر بررسی شده است.

۵-۱ قابلیت دسترسی به اطلاعات گمرکی

یکی از معیارهای اصلی برای ارتقای کارایی سیاست‌ها در تخصیص منابع و رشد اقتصادی و تجارت، در دسترس بودن اطلاعات در مورد مقررات و بخش‌نامه‌های گمرکی است. مقررات و بخش‌نامه‌ها به‌خودی‌خود تأثیری در شفاف‌سازی جریان مبادلات تجاری ندارند، بلکه مسئله مهم قابلیت دسترسی همگانی ذی‌نفعان به اطلاعات مرتبط با این

-
1. Survey
 2. Krejcie and Morgan
 3. Alpha Cronbach's
 4. Reliability

بخش نامه‌هاست که به‌عنوان یکی از ابعاد مهم شفافیت تلقی می‌شود. گمرکات می‌توانند جریان دسترسی به اطلاعات را تسهیل کنند. طبق نظریه علامت‌دهی^۱ در صورتی که گمرکات از ارائه اطلاعات درباره عملکردشان ممانعت به‌عمل آورند بازار چنین عملی را به‌صورت اخبار بد تعبیر می‌کند و قیمت تمام‌شده برای محصولات تجاری بالاتر از قیمت رقابتی ارزیابی خواهد شد. از سوی دیگر اگر تأخیر در ارائه اطلاعات یا محدود کردن دسترسی به اطلاعات مفید دارای منافع مالی باشد، شرکت‌ها انگیزه‌ای برای پنهان کردن اطلاعات مخفیانه خواهند داشت و به گفته ویش‌وانا^۲ و کافمن (۱۹۹۹) دسترسی به اطلاعات به‌عنوان گروگان برای کسب منافع مالی نگه داشته می‌شود. در چنین شرایطی نیاز به بهنگام بودن و انتشار منصفانه اطلاعات در مورد مقررات و بخش‌نامه‌های گمرکی به‌نحوی که در دسترس همگان قرار گیرد، به‌وجود می‌آید.

به‌منظور بررسی این شاخص، سؤالاتی درباره قابلیت دسترسی به اطلاعات گمرکی به‌صورت گویه‌های^۳ چهارگانه زیر طراحی و از ذی‌نفعان گمرک پرسیده شد:

✓ اطلاعات مربوط به مسائل گمرکی تا چه حد عمومیت دارد؟^۳

✓ سهولت دستیابی به بخش‌نامه‌ها و مقررات گمرکی چه میزان است؟^۴

✓ فاصله بین تصویب مقررات و دستیابی به اطلاعات چقدر است؟^۵

✓ تا چه حد اطلاعات به‌دست آمده با واقعیات عملیاتی منطبق است؟^۶

برای طراحی سؤالات بخش اول از طیف پنج‌گزینه‌ای لیکرت (سکاران، ۱۳۸۱)

به‌صورت جدول ۱ استفاده شد:

1. Signaling Theory
2. Items
3. Generality
4. Facility
5. Timely
6. Accordance

_____ ضرورت شفافیت و اطلاع رسانی مقررات و بخش نامه های گمرکی ۱۹

جدول ۱ امتیازبندی سؤالات قابلیت دسترسی به اطلاعات گمرکی

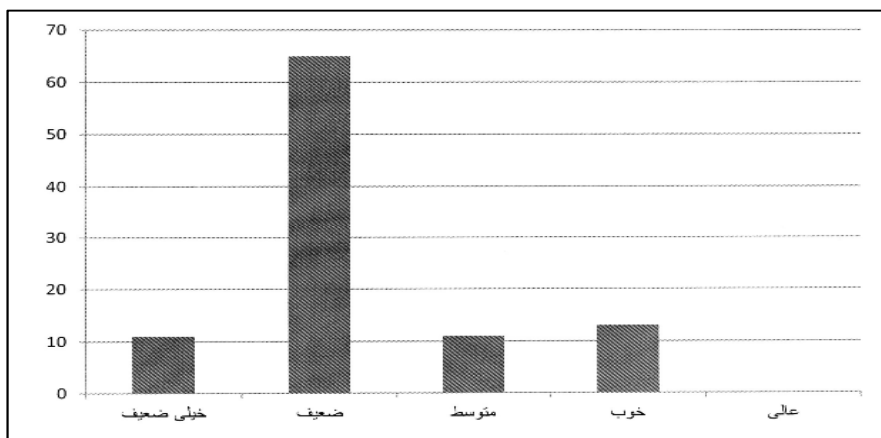
| | | | | | |
|--------|------------|------|------------------|-----|------|
| پاسخ | بسیار ضعیف | ضعیف | تا حدودی (متوسط) | خوب | عالی |
| امتیاز | ۱ | ۲ | ۳ | ۴ | ۵ |

طبق جدول ۲ استخراج نتایج نشان داد که سؤالات از پایایی لازم برخوردار است، به طوری که با حذف هر یک از گویه ها تأثیر معناداری در ضریب آلفای کرونباخ که معادل ۰/۹۵۰ محاسبه شده است، مشاهده نمی شود.

جدول ۲ بررسی پایایی گویه ها در پرسش نامه قابلیت دسترسی به اطلاعات گمرکی

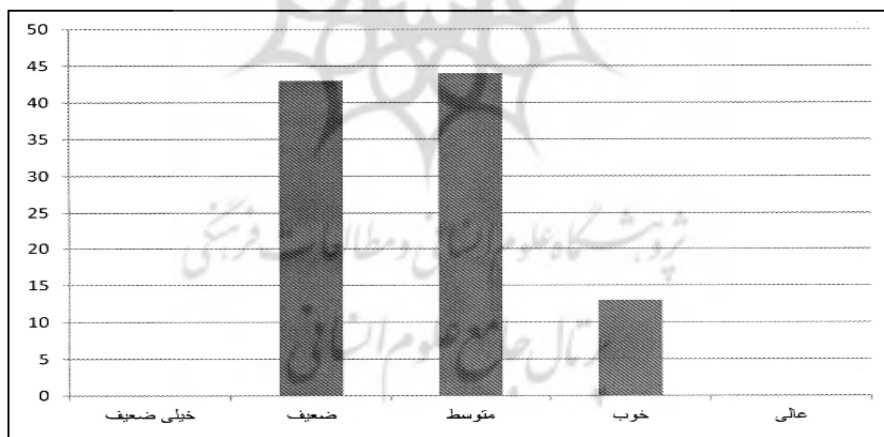
| گویه های مورد بررسی | آلفای کرونباخ در صورت حذف هر گویه |
|---------------------|-----------------------------------|
| عمومیت | ۰/۹۳۰ |
| سهولت | ۰/۹۴۸ |
| تطابق زمانی | ۰/۹۳۰ |
| تطابق عملیاتی | ۰/۹۲۷ |

بر اساس نمودار ۱، ۱۱ درصد پاسخ دهندگان، دسترسی عمومی (همگانی) به اطلاعات گمرکی را در حد خیلی ضعیف، ۶۵ درصد در حد ضعیف، ۱۱ درصد در حد متوسط و ۱۳ درصد در حد خوب توصیف کرده اند، این در حالی است که هیچ کس امتیاز عالی در این مورد ارائه نکرده است.



نمودار ۱ درصد فراوانی گویه‌ها در مورد دسترسی عمومی به اطلاعات گمرکی

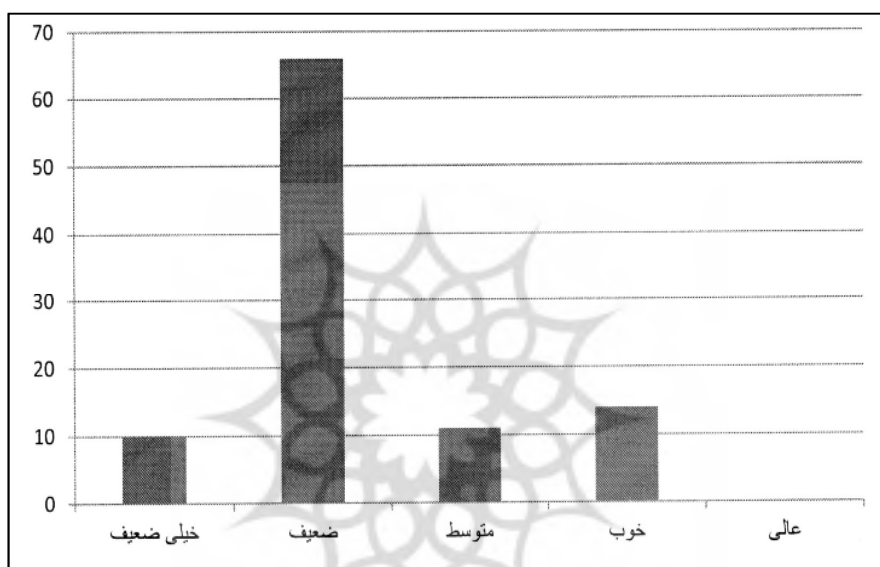
براساس نمودار ۲، ۴۳ درصد پاسخ‌دهندگان سهولت دستیابی به بخش‌نامه‌های گمرکی را در حد ضعیف، ۴۴ درصد در حد متوسط و ۱۳ درصد در حد خوب توصیف کرده‌اند، این در حالی است که هیچ‌کس امتیاز عالی در این مورد ارائه نکرده است.



نمودار ۲ درصد فراوانی گویه‌ها در مورد سهولت دستیابی به بخش‌نامه‌های گمرکی

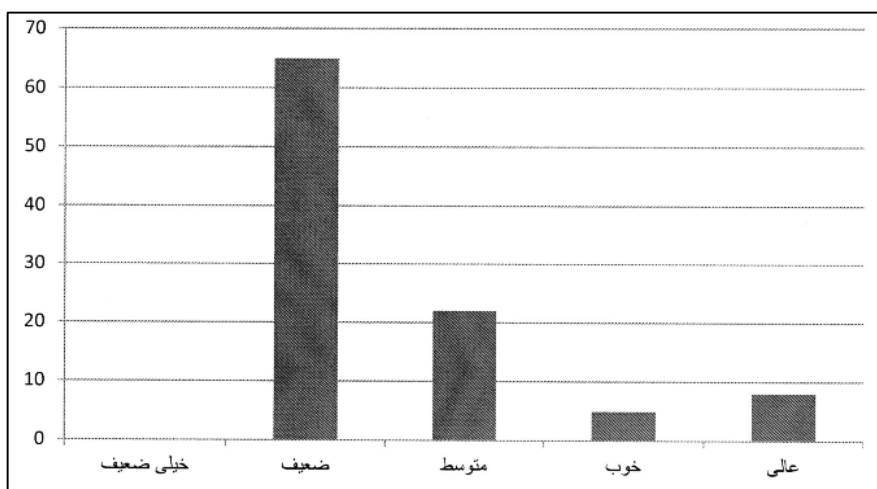
_____ ضرورت شفافیت و اطلاع‌رسانی مقررات و بخش‌نامه‌های گمرکی ۲۱

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود چولگی توزیعی گویه‌ها در این نمودار مثل نمودار قبلی به طرف امتیازات ضعیف‌تر است. طبق نمودار ۳، بیشترین فراوانی، یعنی ۶۶ درصد پاسخ‌دهندگان فاصله تصویب و دستیابی به مصوبات گمرکی را در حد ضعیف، ۱۱ درصد در حد متوسط، ۱۴ درصد در حد خوب و ۱۰ درصد در حد خیلی ضعیف توصیف کرده‌اند، این در حالی است که هیچ‌کس امتیاز عالی در این مورد ارائه نکرده است.



نمودار ۳ درصد فراوانی گویه‌ها در مورد فاصله تصویب و دستیابی به مصوبات گمرکی

نمودار ۴ نشان می‌دهد ۶۵ درصد پاسخ‌دهندگان تطابق عملیات و اطلاعات گمرکی را در حد ضعیف، ۲۲ درصد در حد متوسط، ۵ درصد در حد خوب و ۸ درصد در حد عالی توصیف کرده‌اند.



نمودار ۴ درصد فراوانی گویه‌ها در مورد تطابق عملیات و اطلاعات گمرکی

۲-۵ توانایی برقراری ارتباط اطلاعاتی

به‌طور کلی مشخصه‌ای که بتواند مبتنی بر توانایی ارتباط با اطلاعات و مقررات گمرکی باشد نیز مشکلات خاص خود را دارد. عنصر مهمی که توانایی اشخاص ذی‌نفع را افزایش می‌دهد، شفافیت و جامعیت قوانین، مقررات و بخش‌نامه‌هاست. با در نظر گرفتن منافع همه مشارکت‌کنندگان بازار و ممانعت از هرگونه سوگیری در نوشتن مفاد یک بخش‌نامه یا دستورالعمل، خودبه‌خود شفافیت و اطلاع‌رسانی افزایش می‌یابد. صرف اجرای قوانین و مقررات دستیابی به شفافیت تضمین نمی‌شود، بلکه جامعیت این قوانین از جهت در نظر گرفتن همه لایه‌های مشارکت‌کنندگان بازار بسیار مهم است. بنابراین مسئله‌ای که از نظر ذی‌نفعان می‌تواند مهم تلقی شود رسایی و وضوح مقررات و بخش‌نامه‌هاست.

نکته مهم دیگری که توانایی افراد را در برقراری اطلاعات تأمین می‌سازد میزان برخورداری فضای عملیات گمرکی از ابزارهای نوین و فناوری‌های الکترونیک است. دو مسئله مهم دیگر که بر توانایی افراد نسبت به برخورداری از شفافیت اطلاعاتی اثر

_____ ضرورت شفافیت و اطلاع‌رسانی مقررات و بخش‌نامه‌های گمرکی ۲۳

می‌گذارد، مسئله امکان توزیع تبعیض‌آمیز اطلاعات و دیگری وسعت فضای غیرقانونی برای حل و فصل عملیات گمرکی است.

هرچند شاخص‌های دیگری نیز می‌تواند در این میان مطرح شود، اما با توجه به فرصت تحقیق، مسائل پیش‌گفته را به صورت چهار پرسش مورد بررسی قرار دادیم، به طوری که این سؤالات در پرسش‌نامه به صورت پرسش‌های چهارگانه زیر مطرح شد:

✓ رسایی و وضوح مقررات و بخش‌نامه‌های گمرکی در چه حد است؟^۱

✓ امکان دستیابی فناوری نوین به اطلاعات تا چه اندازه مقدور است؟^۲

✓ عدم تبعیض در دستیابی به اطلاعات گمرکی چقدر است؟^۳

✓ انجام عملیات در شرایط قانونی در چه حد است؟^۴

برای طراحی سؤالات بخش دوم نیز همچنان از طیف پنج‌گانه‌ای لیکرت به صورت

جدول ۱ استفاده شد.

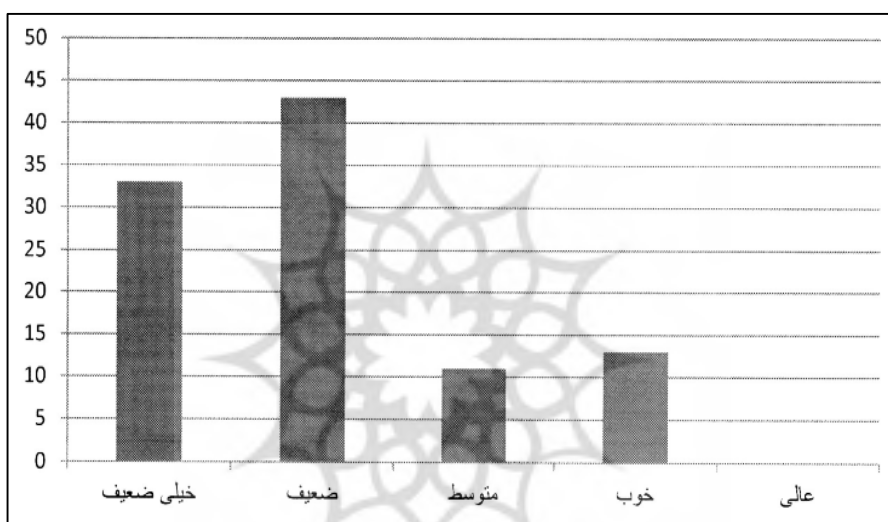
جدول ۳ بررسی پایایی گویه‌ها در پرسش‌نامه توانایی برقراری ارتباط اطلاعاتی

| گویه‌های مورد بررسی | آلفای کرونباخ در صورت حذف هر گویه |
|---------------------|-----------------------------------|
| رسایی و وضوح | ۰/۹۰۹ |
| فناوری | ۰/۹۰۶ |
| عدم تبعیض | ۰/۸۷۰ |
| شرایط قانونی | ۰/۹۰۵ |

1. Gamut
2. Technology
3. Justice
4. Legality

مطابق جدول ۳ مشاهده می‌شود که سؤالات همچنان از پایایی لازم برخوردارند، به طوری که با حذف هریک از گویه‌ها تأثیر معناداری در ضریب آلفای کرونباخ که معادل ۰/۹۲۲ محاسبه شده، مشاهده نمی‌شود.

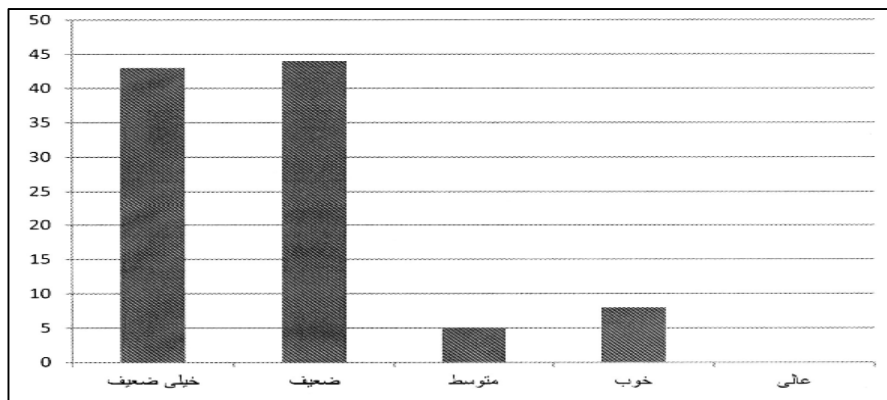
طبق نمودار ۵، ۱۱ درصد پاسخ‌دهندگان رسایی و وضوح بخش‌نامه‌ها و اطلاعات گمرکی را در حد متوسط، ۱۳ درصد در حد خوب، ۴۳ درصد در حد ضعیف و ۳۳ درصد در حد خیلی ضعیف توصیف کرده‌اند.



نمودار ۵ درصد فراوانی گویه‌ها در مورد رسایی بخش‌نامه‌ها و اطلاعات گمرکی

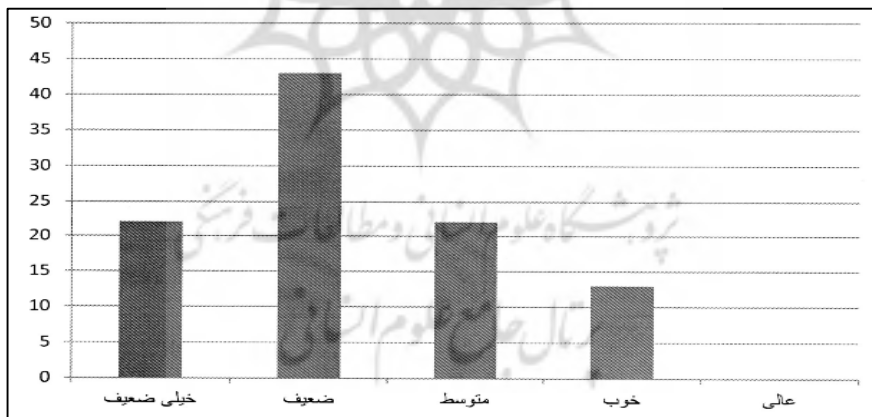
بر اساس نمودار ۶ بیشترین فراوانی در حد ضعیف است، به طوری که در مورد نقش فناوری‌های نوین در اطلاع‌رسانی گمرکی ۸ درصد پاسخ‌دهندگان این نقش را خوب، ۴۳ درصد در حد خیلی ضعیف، ۴۴ درصد در حد ضعیف و ۵ درصد در حد متوسط توصیف کرده‌اند.

ضرورت شفافیت و اطلاع‌رسانی مقررات و بخش‌نامه‌های گمرکی ۲۵



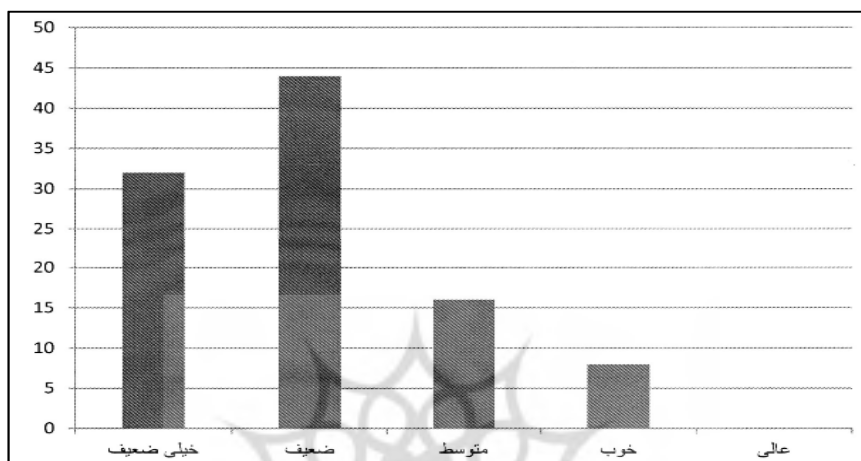
نمودار ۶ درصد فراوانی گویه‌ها در مورد نقش فناوری‌های نوین در اطلاع‌رسانی گمرکی

درباره عدم تبعیض در دستیابی به مقررات و بخش‌نامه‌ها همان‌گونه که در نمودار ۷ مشاهده می‌شود، ۴۳ درصد پاسخ‌گویان این ویژگی را در حد ضعیف، ۲۲ درصد در حد خیلی ضعیف، ۲۲ درصد در حد متوسط و ۱۳ درصد در حد خوب تلقی کرده‌اند. این در حالی است که پاسخی در حد عالی وجود ندارد.



نمودار ۷ درصد فراوانی گویه‌ها در مورد عدم تبعیض در دستیابی به مقررات و بخش‌نامه‌ها

طبق این بررسی و با توجه به نمودار ۸، ۴۴ درصد پاسخ‌گویان تحقق شرایط قانونی عملیات گمرکی در مورد مقررات و بخش‌نامه‌ها را ضعیف، ۳۲ درصد در حد خیلی ضعیف، ۱۶ درصد در حد متوسط و تنها ۸ درصد در حد خوب ارزیابی کرده‌اند.



نمودار ۸ درصد فراوانی گویه‌ها در مورد تحقق شرایط قانونی عملیات گمرکی

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در بررسی فوق یعنی تحقق شرایط قانونی، بیشترین فراوانی یعنی ۷۶ درصد فراوانی گویه‌ها در حد ضعیف و خیلی ضعیف برآورد شده است و این مسئله می‌تواند حاکی از وجود روابط غیرقانونی در ترخیص و یا روابط غیرقانونی دیگری مثل رشوه، اختلاس در انبارها یا در حین ترخیص و یا سایر موارد فساد در سازمان گمرک باشد که حداقل در دیدگاه پاسخ‌گویان منعکس شده است.

۶ نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

سازمان گمرک به‌عنوان یکی از نهادهای عمومی و مجری بخش مهمی از سیاست‌های

اقتصادی و تجاری دولت تلقی می‌شود. به این ترتیب عملکرد گمرک می‌تواند نقش بارزی در تحولات ساختاری لازم به‌ویژه آماده‌سازی ورود ایران به سازمان تجارت جهانی داشته باشد.

با توجه به انتظاری که تولیدکنندگان، واردکنندگان، صادرکنندگان، نهادهای اقتصادی و بازرگانی، مدیران و مردم و همچنین کشورها و سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی از سازمان گمرک ایران دارند، ضروری است گمرک ساختار خود را با تغییرات فناوری و انتظارات نوین محیطی منطبق کند. اگرچه این تحول تا حدودی مشکل به‌نظر می‌رسد، ولی با شفاف‌سازی و ارتقای سطح اطلاع‌رسانی می‌توان امیدوار بود که بسیاری از تنگناهای عملیاتی و نظارتی در سازمان گمرک کاهش یابد.

در بخشی از گزارش تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از گمرک ایران که در صحن علنی مجلس قرائت شد آمده است: «متأسفانه گمرکات خود را ملزم به اطلاع‌رسانی به واردکنندگان کالا نمی‌داند، نه منابع تصمیم‌گیری خود را ذکر می‌کنند و نه دلایل کتبی توجیهی مستدل برای ادعای خود ارائه می‌دهند» (کیهان، ۱۳۸۷).

براساس نظریات ارائه‌شده در این گزارش و نیز گزارش‌های تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی در موارد مختلف؛ تعدد گمرکات اجرایی، وجود مشکلات ارتباطی بین ستاد مرکزی و گمرکات اجرایی، وجود ابهام در نقش و دامنه اختیارات حوزه‌های نظارت، متورم بودن ستاد مرکزی گمرک، استفاده نامناسب از سیستم اختیارات تفویض‌شده در گمرک، جایگاه نامناسب اداره روابط عمومی در ساختار تشکیلات گمرکی، جدا بودن دفتر واردات و صادرات از یکدیگر در ساختار تشکیلاتی گمرک، جایگاه نامناسب اداره کل نظارت بر ترانزیت در معاونت امور حقوقی، جایگاه نامناسب اداره کل بازرینی در معاونت امور حقوقی، فقدان واحد متولی ارزیابی عملکرد واحدهای مختلف گمرک در ستاد مرکزی، فقدان واحد مستقل برای رسیدگی به امور پژوهش و تحقیقات گمرک، حذف اداره کل هماهنگی استان‌ها که در ساختار تشکیلاتی مصوب جایگاه مهمی دارد و

فقدان شرح وظایف سازمانی، از مشکلاتی است که گمرک کشور برای افزایش کارآمدی باید آنها را سامان‌دهی کند.

طبق برخی اظهارات سیستم رایانه‌ای امور گمرکی موسوم به آسیکودا فاقد اطلاعات ارزشی است. این در حالی است که در بسیاری موارد، سیستم ارزش به‌روز نیست و علاوه‌بر قیمت‌گذاری براساس کالاهای مشابه، این سیستم از طبقه‌بندی دقیق کالاها، بخش‌نامه‌های مرتبط، یادداشت‌های توضیحی، قوانین و مقررات و مصوبات مورد لزوم برای ترخیص کالا برخوردار نیست. باید خاطرنشان کرد که اطلاع‌رسانی در مورد یادداشت‌های توضیحی و قوانین و مقررات از طرق دیگری غیر از آسیکودا باید صورت پذیرد.

به نظر می‌رسد به‌منظور ارتقای کیفی شفافیت و اطلاع‌رسانی باید طراحی برنامه جامع آموزشی شامل طراحی سیستم نیازسنجی آموزشی، تربیت مربی برای آموزش‌های فنی و تخصصی، طراحی سیستم‌های آموزشی برون‌سازمانی، طراحی ارزیابی اثربخشی دوره‌ها، تجهیز آموزشگاه گمرکات به امکانات سمعی و بصری و تجهیزات کمک‌آموزشی و برگزاری دوره‌های آموزشی متناسب با سطوح مختلف سازمانی به‌منظور افزایش توانمندی‌های مدیران و نیز پر کردن خلأ موجود بین نیروهای جوان و نیروهای باتجربه در حال بازنشستگی مورد توجه قرار گیرد. به‌طور کلی علی‌رغم پیشرفت‌های علمی جهانی در زمینه تجارت الکترونیک، این تغییرات در گمرک ایران بسیار بطیء و نامحسوس است. با توجه به پراکندگی و گستردگی گمرکات و ضرورت اصلاح زیرساخت‌های گمرکات کشور می‌توان با تسریع در استقرار فناوری‌های نوین، شفافیت و اطلاع‌رسانی گمرکی کالا و خدمات را به‌صورت مکانیزه و براساس شرایط روز به کار گرفت. نکته دیگر تبادل الکترونیکی اسناد گمرکی در داخل نظام گمرک و سازمان‌های مرتبط است که با تحقق کامل طرح آسیکودای جهانی در گمرکات کشور می‌توان از تبادل الکترونیکی اطلاعات گمرکی میان سازمان‌های هم‌جوار و تأثیرگذار در فرایند ترخیص کالاها سود جست. مسئله دیگری که باید مورد ملاحظه قرار گیرد، نبود آزمایشگاه‌های مجهز وابسته به

گمرک است که مشکلاتی را در مورد معرفی شفاف کالاها که زمینه‌ای برای بروز تقلب می‌باشد به وجود آورده و لازم است در این خصوص اقداماتی تخصصی و علمی صورت پذیرد. مسئله مهم درباره شفافیت و اطلاع‌رسانی، تنوع، تغییر و وجود ابهامات در بخش‌نامه‌هاست که به سادگی می‌توان آنها را تفسیر به رأی کرد. از این رو نظر به اینکه گمرک موظف به اجرای کنوانسیون‌های بین‌المللی است، هماهنگ‌سازی مقررات و بخش‌نامه‌ها با استانداردهای بین‌المللی برای بهبود روش ترخیص و انجام کار مؤثر از اهمیت زیادی برخوردار است. در این میان مواردی از قبیل حساس‌سازی از ترخیص کالا با توجه به قواعد مبدأ و سایر موارد در مقررات فعلی شفاف نیستند که لازم است در دستور کار اصلاحی امور گمرکی قرار گیرد.

در بسیاری موارد اطلاعات و دانش بازرگانان و تجار و حتی حق‌العمل‌کاران گمرکی از کارکنان گمرک بیشتر است، این امر زمینه‌ای مناسب برای کاهش شفافیت و در نهایت بروز نوعی تخلف و تقلب می‌شود. بدیهی است هرچه بتوان از روش‌های نوین مثل توسعه سیستم کارت هوشمند، اظهارنامه از راه دور، پته‌های تجاری، ارتقای بستر نرم‌افزاری، نوسازی رویه‌های گمرکی، توسعه سیستم کدینگ، ردیاب محموله‌های ترانزیتی بیشتر استفاده کرد، شفافیت و اطلاع‌رسانی در گمرک از وضعیت بهتری برخوردار خواهد شد.

در کل آنچه در راستای ارتقای شفافیت و اطلاع‌رسانی در سازمان گمرک می‌تواند مؤثر باشد و به افزایش بهره‌وری گمرک کمک کند بیشتر باید از دو جهت مورد پیگیری قرار گیرد. یک جنبه تحول درونی در تشکیلات گمرک است که شامل بهبود کیفی نیروی انسانی، تغییر فناوری اطلاعات (برای مثال نسبت عملیات الکترونیک به عملیات دستی)، ساده‌سازی رویه‌ها و تشریفات گمرکی و کاهش فاصله مصوبات گمرک با دریافت و اجرای آن در مراکز گمرکی، همچنین اصلاح مقررات و بخش‌نامه‌هاست. جنبه دیگر که با عنوان تحول بیرونی از آن یاد می‌کنیم برون‌سپاری بسیاری از عملیاتی است که با مشارکت بخش خصوصی می‌تواند سرعت و کیفیت اطلاع‌رسانی و شفاف‌سازی مقررات و بخش‌نامه‌ها را ارتقا بخشد.

منابع و مأخذ

- بنائی، رضا (۱۳۸۵). «اثر قوانین و مقررات بازرگانی و گمرکی بر قاچاق کالا»، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی. روزنامه کیهان، (۱۳۸۷). «گزارش تحقیق و تفحص مجلس از گمرک»، ش ۱۸۹۰۸۹.
- سکاران، اوما (۱۳۸۱). *روش‌های تحقیق در مدیریت*، ترجمه محمد صائبی و محمود شیرازی، تهران، مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- صباغ کرمانی، مجید و مهدی باسحا (۱۳۸۷). «نقش حکمرانی خوب در بهبود هزینه‌های دولت»، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی.
- قورچیان، نادرقلی و مسعود کرباسیان (۱۳۸۵). «بررسی نظام مدیریت سازمان‌های گمرک‌های جهان در قرن بیست و یکم به منظور ارائه مدل مناسب در کشور»، پژوهشنامه اقتصادی، پژوهشکده امور اقتصادی.
- کمیحانی، اکبر و محمود محمودزاده (۱۳۸۷). «اثرات زیرساخت، کاربری و سرریز اطلاعات و ارتباطات بر رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه»، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی.
- مشیری، سعید و اسفندیار جهانگرد (۱۳۸۳). *فناوری اطلاعات و ارتباطات و رشد اقتصادی ایران*، پژوهش‌های اقتصادی ایران.
- Bushman, Robert M., Joseph D. Piotroski and Abbie J. Smith (2003). "What Determines Corporate Transparency?", www. ssm.com.
- Florini, A. (1999). "Does the Invisible Hand Need a Transparency Glove?", *The Politics of Transparency*, Paper Prepared for the ABCDE Conference .
- Gholami, R., A. Heshmati, Tom Lee and Sang Yong (2002). "The Causal Relationship Between Information and Communication Technology and Foreign Direct Investment FDI", *11th European Conference on Information Systems/ECIS* .
- Kaufmann, Daniel and Ana Bellver (2005). *Transparenting Transparency: Intial Empirics and Policy Applications* .
- Levine R. (1997). "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda", *Journal of Economic Literature*.
- Vishwanath, T. and D. Kaufmann (1999). *Towards Transparency in Finance and Governance*, World Bank .
- World Bank (2010). *Policy Research Department, Aggregate Governance Indicators 1996-2009*.