

مرور و تحلیل یک سیاست: شبکه بازرسی و نظارت مردمی (شبنم)

دکتر رحمت‌الله قلی‌پور؛ دانشیار دانشکده مدیریت دانشگاه تهران
هاشم سوداگر؛ دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشگاه تهران و

عضو مرکز رشد دانشگاه امام صادق (ع)

۲۳ فروردین ۱۳۹۴

شماره: ۲۲۰۰۰۸۰

مقدمه

«قاچاق» و «جعل» دو مورد از فعالیت‌های فسادآمیز اقتصادی هستند که کم و بیش در اکثر اقتصادهای دنیا به چشم می‌خورند و اثرات زیان‌باری بر اقتصاد ملی برجای می‌گذارند. به بیانی ساده، قاچاق عبارت است از هرگونه واردات و صادرات غیرقانونی. واردات غیرقانونی کالا، اثرات مخربی بر تولید ملی و اشتغال دارد و بسته به نوع کالا، ممکن است پیامدهایی منفی در عرصه‌های سلامت، فرهنگ و امنیت ملی نیز بر جای بگذارد. «جعل» کالاها و برندهای معتبر نیز به معنی کسب مال نامشروع از طریق سوءاستفاده از اعتبار دیگران است. عرضه نمونه جعلی یک برند، سود و حتی اعتبار برند مربوط را خدشه‌دار می‌کند و همچنین موجب اتلاف منابع مالی مشتریان و تحویل کالایی باکیفیت نازل به ایشان می‌شود. شبکه بازرسی و نظارت مردمی (شبنم)، طرحی بود که از آبان ماه ۱۳۹۰ باهدف مقابله با عرضه کالاهای قاچاق و تقلبی به اجرا درآمد؛ فراز و نشیب‌های متعددی را پشت سر گذاشت و درنهایت در آبان ۱۳۹۲ اجرای آن رسماً متوقف گردید! اجرا و توقف این طرح، موافقت‌ها و مخالفت‌های متعددی را از سوی تجار، سیاست‌گذاران، کارشناسان و دیگر بازیگران عرصه تجارت برانگیخت. نوشتار حاضر در پی ارائه تحلیلی از این سیاست تجاری کشور می‌باشد.

تحلیل سیاست را می‌توان به معنای ایجاد دانش پیرامون، در درون فرایندهای سیاست‌گذاری دانست (قلی‌پور، ۱۳۹۳، ۱۷). از نظر توماس دای، تحلیل یک سیاست، دارای سه جزء است (Dye, 2005, 5):
الف) توصیف سیاست؛
ب) بررسی علل اتخاذ سیاست؛

ج) بررسی نتایج و پیامدهای آن سیاست.
در این نوشتار، با بهره‌گیری از مدل دای و در راستای تحلیل طرح شبنم (به‌مثابه یک سیاست عمومی) ابتدا به توصیف و معرفی ابعاد گوناگون این سیاست پرداخته می‌شود؛ سپس در مورد علل اتخاذ این سیاست بحث می‌شود و درنهایت به بررسی دیدگاه‌های گوناگون در مورد پیامدها و آثار اجرای آن پرداخته می‌شود.

۱. معرفی شبکه بازرسی و نظارت مردمی

۱.۱. ارکان اصلی شبنم

شبنم، طرحی است باهدف تسلط به جریان اطلاعات کالاهای غیر فله از نقطه تولید یا واردات تا رسیدن به دست مصرف‌کننده نهایی. این طرح با قصد بهره‌گیری از حضور مردم در عرصه بازرسی طراحی شده است تا باعث ایجاد شفافیت در مبادلات اقتصادی شود. طرح شبنم عبارت است از اختصاص کد یکتا به تک‌تک کالاهای کشور (اعم از واردات و تولید داخل) و ره‌گیری آن‌ها در شبکه توزیع تا مصرف‌کننده، به‌گونه‌ای که اطلاعات کل کالاهای کف بازار شامل مشخصات کالا، خرید، فروش و جابجایی کالا (اعم از جابجایی مالکیتی یا جابجایی فیزیکی و بدون انتقال مالکیت) در سامانه مرکزی قابل‌استعلام باشد. درواقع طرح شبنم دارای چهار رکن کدگذاری، ره‌گیری، مشارکت مردمی و بازرسی است. در ادامه به تبیین مختصر هر یک از این چهار رکن پرداخته می‌شود (هرورانی، ۱۳۹۱، ۱۳-۲).

۱.۱.۱. کدگذاری

در این طرح، به کوچک‌ترین واحد کالای غیر فله‌ای قابل‌فروش به مصرف‌کننده، یک کد یکتا اختصاص داده می‌شود. متناظر با ثبت کد مذکور در سامانه مرکزی، اطلاعات کالا در سامانه نگهداری می‌شود و همچنین یک برچسب دوبعدی یکتا (در لحظه ورود کالا به کشور یا در نقطه تولید) به کالا الصاق می‌گردد.
همانند شناسه گذاری تک‌تک کالاهای غیر فله کشور، هر فروشگاه نیز دارای یک شناسه یکتا است که در مکانی قابل‌رویت برای مشتری نصب می‌شود و مشتری می‌تواند با پیامک کردن کد فروشگاه، از کم و کیف جواز فروشگاه اطلاع حاصل کند.

۱,۱,۲. رهگیری کالا

در هنگام جای‌جایی کالا از سمت تولیدکننده به سمت مصرف‌کننده، تغییر اطلاعات مالکیتی یا مکانی کالا در سامانه مرکزی ثبت می‌شود. برای سهولت در رهگیری، انجام فرآیند تجمیع داده در هنگام تولید الزامی است. بدین معنی که بعد از الصاق کد به تک‌تک کالاها، به کارتن آن‌ها نیز کد الصاق شود، به‌گونه‌ای که با فراخوانی اطلاعات کد کارتن، کدهای درون کارتن نیز مشخص شود. این فرآیند برای بسته‌بندی‌های بزرگ‌تر مانند پالت و ... نیز ادامه می‌یابد. برای واردات، بسته‌بندی برچسب‌ها متناسب با بسته‌بندی کالاها در چاپخانه انجام می‌شود و بسته‌های برچسب در اختیار واردکننده قرار می‌گیرد تا روی کالاهای خود الصاق کند.

۱,۱,۳. مشارکت مردمی

تشخیص تخلف در طرح شبنم به کمک مشارکت مردم انجام می‌شود. مردم می‌توانند اطلاعات نسبتاً دقیقی در اختیار متولیان قرار می‌دهند. ممکن است بنگاه با بازرس تبنانی کند؛ اما تبنانی با مردم به دلیل زیاد بودن تعداد آن‌ها امکان‌پذیر نیست. تولید داده‌های واقعی از فضای اقتصادی کشور نیز با مشارکت حداکثری مردم امکان‌پذیر می‌شود. با مشارکت مردم، فرآیند بازرسی در تمام ساعات شبانه‌روز و در تمام سطح کشور با هزینه پایین قابل انجام است. ضمن اینکه، صحت عملکرد سیستم بازرسی نیز با مشارکت مردمی سنجیده می‌شود. در بعضی از گروه‌های کالایی مانند دارو، مردم انگیزه زیادی برای همکاری دارند، اما در سایر گروه‌های کالایی جهت مشارکت حداکثری مردم، درازای گزارش تخلف، لازم است برای مشتری جایزه در نظر گرفته شود. اهمیت حضور فعال مردم در طرح شبنم به‌عنوان بازرس، به‌اندازه‌ای است که اگر این قسمت از طرح حذف شود، اجرای این طرح به‌طور کامل امکان‌پذیر نخواهد بود.

۱,۱,۴. بازرسی و نظارت

تا قبل از اجرای طرح شبنم، نهاد بازرسی در حوزه بازار و تجارت، سازمان حمایت از حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان بوده است که زیرمجموعه وزارت صنعت، معدن و تجارت است. معاونت بازرسی این سازمان از طریق

معاونت بازرسی ادارات صنعت، معدن و تجارت استان‌ها عهده‌دار نظارت بر تخلفات اقتصادی است. این سازمان گزارش تخلفات را مورد بررسی قرار می‌دهد و چنانچه تخلفی صورت گرفته باشد، پرونده را تکمیل کرده و به سازمان تعزیرات حکومتی (که وابسته به وزارت دادگستری است) ارسال می‌کند تا این سازمان حکم را صادر و اجرا کند.

در طرح شبنم، مهم‌ترین رکن بازرسی، مردم هستند. مردم هنگام خرید کالا، اصالت و غیر قاچاق بودن آن را از سامانه مرکزی شبنم استعلام می‌کنند و در صورت مشاهده هرگونه تخلف، مراتب را به سامانه گزارش می‌کنند. سپس بازرسین دولتی برای کنترل صحت گزارشات مردمی به محل اعزام می‌شوند و اقدامات قانونی و رسمی بازرسی را انجام می‌دهند.

۱,۲. کالاهای مشمول طرح شبنم

فهرست کالاهای مشمول طرح شبنم توسط ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز اعلام می‌شدند و پس از ابلاغ، ثبت سفارش این دسته از کالاها منوط به دریافت کد رهگیری شبنم بوده است.

۱,۲,۱. مرحله اول

در مرحله اول طرح شبنم (اجراشده از اول آبان ماه ۱۳۹۰) اقلام ذیل مشمول طرح قرار گرفتند (صافدل^۱، ۱۳۹۰):

- الف) لوازم‌خانگی شامل: انواع موتور یخچال و فریزر، انواع تلویزیون، انواع مایکروفر و ...؛
- ب) رایانه و ملحقات آن شامل: انواع چاپگر، انواع لپ‌تاپ، انواع مانیتور، انواع جوهر و تونر چاپگر؛
- ج) انواع اسباب‌بازی؛
- د) تجهیزات پزشکی شامل: دستگاه‌های سنجش فشارخون، دستگاه‌های گلوکومتر (سنجش قند خون)، نوارهای دستگاه سنجش قند خون، انواع کاندوم، ایمپلنت‌های جراحی و انواع سمعک؛
- ه) لوازم‌آرایشی و بهداشتی شامل: انواع عطر و ادکلن، انواع خشبوکننده‌ها، انواع اسپری، انواع رنگ مو؛
- و) انواع مکمل‌های دارویی و غذایی.

۱- رئیس وقت سازمان توسعه تجارت

۱,۲,۲. مرحله دوم

از ابتدای اردیبهشت ۱۳۹۱، مرحله دوم طرح شبیم به اجرا درآمد. در این مرحله، گروه‌های کالاهایی اضافه‌شده به طرح شبیم توسط ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز به شرح ذیل اعلام شد:

- الف) کلیه لوازم خانگی: فلاسک، یخچال (یخچال‌فریزر)، فریزر، اجاق‌گاز، چرخ‌خیاطی خانگی و ...؛
- ب) رایانه و قطعات آن: کیبورد، موشواره، بلندگو (اسپیکر)، مادربرد، کارت گرافیک و ...؛
- ج) انواع لوازم ساختمانی: شیرآلات بهداشتی اعم از شیر مخلوط دیواری، شیردوش حمام و ...؛
- د) انواع لوازم ورزشی: لوازم ورزشی برای تمرینات عمومی، ژیمناستیک، ورزش‌های پهلوانی و ...؛
- ه) کمپوت، نوشیدنی‌ها و روغن‌های خوراکی: کمپوت‌های دارای بسته‌بندی فلزی - پاکتی، کنسرو جات، آبمیوه‌های دارای بسته‌بندی فلزی - پاکتی و ...؛
- و) پوشاک: کت‌وشلوار (به‌صورت دست یا تک)، پالتو، کاپشن، ژاکت و ...؛
- ز) ساعت، ماشین حساب، تلفن همراه، کیف و کفش و کلیه کالاهای الکتریکی وارداتی اعم از: کلید، پریز، کلیدهای مینیاتوری، لوسترهای وارداتی اعم از فلزی، شیشه‌ای و بلوری، فیلم دوربین‌های عکاسی، فیلم‌برداری، ویدئویی، کاست‌ها، قاب عکس اعم از فلزی، پلاستیکی و چوبی، لوازم‌التحریر و اقلام اداری اعم از خودکار، مداد، تراش، دفتر ست رومیزی اداری.

۱,۲,۳. مرحله سوم

برای مرحله سوم شبیم نیز بیش از ۱۰۰۰ ردیف تعرفه، مشمول طرح در نظر گرفته شده بود. اهم این اقلام بدین قرار بودند: شیر خشک، قندهای افزودنی، روغن‌ها و چربی‌های خوراکی و غیرخوراکی، کافئین، سوسیس و کالباس، غذاهای دریایی، پاک‌کننده‌های صنعتی، چسب‌ها، حشره‌کش‌ها، ضدعفونی‌کننده‌ها، اسیدها و الکل‌ها، یراق‌آلات میل، لنت‌ها و بالستک‌های ترمز، انواع سیگار و توتون، کلید و پریز، انواع وسایل روشنایی و تهویه‌ها.

۱,۳. ساختار اجرایی طرح

طرح شبیم، همچون هر برنامه دولتی دیگر، از بعد اجرا مشتمل بر دو بخش حاکمیتی و تصدی‌گری بود. بخش حاکمیتی طرح مربوط به امور تنظیم‌گری بودند. امور تصدی‌گری نیز قابل انجام توسط بخش خصوصی و پیمانکاران مناسب بودند.

۱,۳,۱. امور تنظیم‌گری شبیم

مدیریت بازرسی و اطمینان از عملکرد صحیح آنان، مدیریت مشارکت مردمی و حراست و نگهداری از اطلاعات سامانه مرکزی شبیم، اموری بودند که قابل واگذاری به بخش خصوصی نبودند و نیازمند مداخله حاکمیت بودند.

۱,۳,۲. امور تصدی‌گری شبیم

امور تصدی‌گری طرح شبیم از طریق مناقصه قابل واگذاری به چندین شرکت خصوصی در قالب اپراتورهای طرح شبیم بود. هر اپراتور باید از دو بخش اصلی تشکیل می‌شد: چاپخانه و نمایندگان اتوماسیون صنعتی در سراسر کشور. به‌طور کلی وظایف اپراتورهای طرح شبیم عبارت بودند از:

- الف) که هیچ‌یک از اجزای زنجیره تأمین و توزیع کالا، امکان ترمز از پذیرش مسئولیت‌های مترتب بر کالاهای در اختیار خود را نداشته باشند.
- ج) فراهم کردن زیرساخت‌های لازم جهت استعلام ایجاد بسترهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری جهت اختصاص شناسه یکتا به کوچک‌ترین واحد کالایی دارای بسته‌بندی و قابل فروش به مصرف‌کننده در کلیه گروه‌های کالای غیر فله‌ای در کشور؛ اعم از کالاهای تولید داخل و وارداتی.
- ب) ایجاد امکان رهگیری اقلام از مبدأ ورود به شبکه توزیع تا رسیدن به دست مصرف‌کننده نهایی؛ به‌گونه‌ای که شرایط زیر را محقق کند:
 - امکان رصد و بررسی کالا در طول زنجیره تأمین و توزیع اقلام هدف برای کلیه اجزای زنجیره و بازرسان فراهم باشد.
- سازوکار رهگیری به‌گونه‌ای طراحی شود کالا توسط مصرف‌کننده.

۱,۴. امور مالی طرح

برای پیشبرد طرحی با ابعادی چنین وسیع، منابع مالی پایدار و ترجیحاً غیردولتی موردنیاز بود. طبق برآوردهای انجام‌شده توسط تیم پژوهشی طرح، هزینه‌های مالی طرح شبنم، شامل کدگذاری کالاهای تولیدی و وارداتی، انجام رهگیری، بازرسی و مشارکت مردمی، از طریق فروش کد به واردکنندگان و تولیدکنندگان قابل تأمین بود. قیمت کدها به‌گونه‌ای طراحی شده بود که از ۵ درصد قیمت کالا تجاوز نکند. قابل ذکر است که قیمت هر برچسب در دوره اجرای طرح شبنم، حدود ۹۵۰ ریال بود. در قیمت کدها (a)، مؤلفه‌های ذیل دخیل بودند.

$$a = a_1 + a_2 + a_3 + a_4 + a_5 + a_6 + a_7 + a_8 + a_9$$

که در آن:

a_1 : هزینه مشارکت مردمی (جایزه حدود ۵۰۰ هزار ریالی به هر گزارش صحیح تخلف)؛

a_2 : هزینه بازرسی (به‌ویژه حقوق بازرسین)؛

a_3 : مبلغ پرداختی به اتحادیه ذی‌ربط؛

a_4 : هزینه چاپ برچسب؛

a_5 : حقوق نصابان برچسب‌ها؛

a_6 : مبلغ پرداختی به سامانه؛

a_7 : مبلغ پرداختی به شرکت راهبر (اپراتور اصلی شبنم)؛

a_8 : هزینه برچسب خام؛

a_9 : هزینه‌های فنی و اجرایی (شامل تجهیز سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مرکز داده، خرید سخت‌افزارهای موردنیاز برای اصناف و بازرسین، هزینه‌های اجرایی سازمان تنظیم‌گر شبنم، اطلاع‌رسانی، آموزش و غیره).

۱,۵. امور فنی شبنم

با عنایت به تغییر و تحولات شگرف دنیای فناوری اطلاعات، سامانه‌های موردنیاز طرح شبنم، باید متناسب با تغییرات روز دنیا تغییر می‌کرد؛ زیرا پایگاه داده طرح شبنم بزرگ‌ترین پایگاه داده در کشور بوده و ترافیک تراکنش‌ها روی آن (در وضع مطلوب) بسیار زیاد می‌شد و روش‌های متداول در سایر سازمان‌ها جوابگوی نیازمندی‌های طرح شبنم نبود. در ادامه به‌صورت مختصر به جزئیات فنی طرح پرداخته‌شده است.

۱,۵,۱. توان فنی موردنیاز

سامانه‌های نرم‌افزاری شبنم باید به‌گونه‌ای طراحی می‌شد که در طول زمان قابل مدیریت بوده و با دنیای در حال تغییر فناوری اطلاعات سازگاری داشته باشد. در طراحی یک سامانه نرم‌افزاری، باید بخش‌های گوناگون آن از یکدیگر جدا شده و هر یک به پیمانکار خاصی برون‌سپاری شود.

ازجمله اشتباهاتی که گاهی در طراحی این‌گونه سامانه‌های نرم‌افزاری رخ می‌دهد این است که کل اجرای یک پروژه نرم‌افزاری بزرگ، به یک پیمانکار واحد سپرده می‌شود. در چنین حالتی، سازمان کارفرما، مدیر سامانه نخواهد بود؛ بلکه در عمل، پیمانکار، مدیر سامانه بوده و حتی این امکان را دارد که به‌صورت تعمدی سامانه را دچار اختلال کند. ضمن اینکه به‌راحتی قابل اثبات نیست که اختلالات احتمالی در سامانه، ناشی از ضعف تیم نرم‌افزاری بوده یا وقایع پیش‌بینی‌نشده دیگر. از این‌رو برون‌سپاری پروژه‌های فناوری اطلاعات امری پیچیده است.

قابل تأمل است که نباید برچسب‌های شبنم را همچون یک هولوگرام معمولی، به‌صورت غیر برخط تصور و استفاده کرد. هولوگرام غیر برخط، به‌راحتی قابل کپی و تکثیر است؛ لذا برچسب شبنم به‌تنهایی فاقد بوده و باید الزاماً اطلاعات آن از سامانه فراخوانی شود. یعنی برچسب شبنم بدون استعلام از سامانه مرکزی، معنی و ارزش قابل توجهی ندارد. ارزش واقعی برچسب شبنم در این است که اطلاعات آن به‌صورت برخط در سامانه مرکزی موجود است و به طرق گوناگون (اینترنتی، تلفنی و پیامکی) قابل استعلام است.

۱,۵,۲. تفاوت کد شبنم با ایران کد و کد بین‌المللی کالا

تفاوت میان کد شبنم، ایران کد و کد بین‌المللی کالا قابل تأمل است. ممکن است این سؤال مطرح شود که چرا با وجود ایران کد که حدود دو دهه روی آن کار شده است، یک سیستم کد دهی جدید، به‌صورت موازی، به کار گرفته شده است. دو تفاوت عمده بین کد شبنم و ایران کد و کد بین‌المللی کالا وجود دارد:

۱. کد شبنم برای تک‌تک کالاها صادر می‌شود درحالی‌که ایران کد و کد بین‌المللی برای یک‌قلم کالایی

۱.۶.۲. عدم امکان تبانی بین بازرسی و بنگاه

تیم طراح شبنم بر آن است که رفتار هر بازرسی در طرح شبنم به‌طور کامل رصد می‌شود. برای مثال، اگر بعد از دریافت گزارش مردمی از یک بنگاه، بین بازرسی و بنگاه تبانی صورت گیرد؛ در روزهای بعد، مجدداً مردم به سامانه گزارش خواهند داد که همان فروشگاهی که بازرسی اعلام کرده بود متخلف نیست، کالای غیرمجاز عرضه کرده است. این سیگنال مردمی نشان‌دهنده این است که بازرسی قبلی بی‌دقتی کرده یا مرتکب تبانی شده است. در این مرحله، بازرسی دیگری برای بازرسی اعزام می‌شود تا جایی که این سیگنال مردمی از روی فروشگاه موردنظر خاموش شود. مادامی که از یک فروشگاه سیگنال مردمی ارسال می‌شود، نشان‌دهنده ایراد در یکی از ذینفعان طرح است: بنگاه، بازرسی یا مردم.

۱. بررسی علل اجرای طرح شبنم

اقتصاد ایران، همچون بسیاری از کشورهای درحال توسعه و توسعه‌یافته، در دهه‌های اخیر همواره درگیر دو پدیده‌ی زیان‌بار عرضه‌ی کالاهای «قاچاق» و «تقلبی» بوده است. ضمن اینکه «فعالیت بنگاه‌های فاقد مجوز در اقتصاد کشور»، «عدم شفافیت مبادلات تجاری»، «مشکل در بندسازی»، «گران‌فروشی» و «احتکار»، معضلاتی هستند که سالیان متمادی ذهن سیاست‌گذاران اقتصادی کشور را به خود مشغول داشته‌اند. این مسائل به‌نوبه خود به‌صورت تسلسلی، مشکلات دیگری را رقم می‌زنند. برای مثال، قاچاق کالا باعث ورشکستگی بنگاه‌های تولیدی می‌شود و به‌تبع آن، نرخ بیکاری افزایش می‌یابد و اقتصاد کشور ضربه‌پذیر و شکننده می‌گردد. پدیده قاچاق از جنبه‌های متعددی قابل بررسی است. اینکه کالایی بدون توجه به قوانین حاکم بر کشور در بازار به فروش برسد، می‌تواند منجر به بروز آسیب‌های گوناگون اقتصادی، سلامتی، امنیت ملی و فرهنگی شود. ازجمله متداول‌ترین سیاست‌های دولت‌ها برای حمایت از تولیدات داخلی، استفاده از موانع تعرفه‌ای و غیرتعاملی‌ای برای واردات است. درواقع، ابتدا با در اختیار قرار دادن بازار داخل برای تولیدکنندگان داخلی، زمینه رشد آن‌ها را فراهم می‌آورند؛ سپس با سیاست‌های تشویق صادرات، به حضور این کالاهای داخلی در بازارهای جهانی عینیت می‌بخشند. وقتی صنایع

تعریف می‌شود و برای همه کالاهای مشابه، یک کد ثابت استفاده می‌شود.

۲. کد شبنم باید حتماً به‌صورت برخط (آنلاین) استعمال شود و خود کد به‌تنهایی معنای قابل‌توجهی ندارد. درحالی‌که ایران کد و کد بین‌المللی برای استفاده‌های غیر برخط هم قابل‌استفاده هستند و نیاز به استعمال آن‌ها نیست. قابل‌توجه است که ایران کد و کد بین‌المللی کالا درواقع زیرساخت پیاده‌سازی طرح شبنم هستند تا بتوان اطلاعات دقیق کالا را دریافت نمود.

۱.۶.۱. عدم امکان تبانی در طرح شبنم

بنا به گفته تیم پژوهشی طرح شبنم، در طراحی این سیستم، سعی شده از اصول طراحی سیستم فساد‌گریز استفاده شود. برای مثال، علاوه بر جرائم قانونی، چنانچه بنگاه‌ها مرتکب تخلف شوند، حساب کاربری آن‌ها در سامانه غیرفعال می‌شود و این فرد نمی‌تواند معامله‌ای انجام دهد. چنانچه اثبات شود که واردکننده یا تولیدکننده، اطلاعات غیرواقعی در سامانه وارد کرده است، کد کالاهای وی که در بازار موجودند، غیرفعال شده و کالاهای وی برگشت داده خواهند شد. بنابراین با ایجاد کد رهگیری کالا، مبادلات شفاف خواهند شد و امکان تبانی بین ذینفعان در طرح شبنم به حداقل خواهد رسید.

به‌علاوه هر کد شبنم دارای مشخصه‌های مختلفی است که یکی از آن‌ها مربوط به کارگزاری است که آن برچسب را در اختیار داشته است. در نتیجه در صورت سوءاستفاده و یا تخلف، امتیاز آن کارگزار سلب می‌شود.

۱.۶.۱. عدم امکان تبانی بین مشتری و بنگاه

تیم طراح شبنم بر آن است که در این طرح، تبانی بین مشتری و بنگاه امکان‌پذیر نیست؛ زیرا تعداد مشتری‌ها زیاد بوده و فروشگاه نمی‌تواند همه آن‌ها را تطمیع نماید. چنانچه تبانی هم صورت گیرد، فروشگاه نمی‌تواند به این تبانی اعتماد کند، زیرا برای فروشگاه مشخص نیست که چه کسی گزارش تخلف را به سامانه ارسال کرده است. درواقع، فروشگاه هر مشتری را یک بازرسی بالقوه می‌بیند.

کشور همچون ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز (به‌عنوان نهاد سیاست‌گذار در عرصه مبارزه با قاچاق)، سازمان حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان (وابسته به وزارت صنعت، معدن و تجارت و متولی امر بازرسی در بازار) و سازمان تعزیرات حکومتی (وابسته به قوه قضائیه و متولی رسیدگی به جرائم اقتصادی همچون عرضه کالای قاچاق) تعریف و اجرا شده است. قابل‌تأمل است که این برنامه‌ها ضمن اثربخشی‌هایی که در برخی حوزه‌ها داشته‌اند، نتوانسته‌اند منجر به حذف عرضه کالاهای قاچاق و تقلبی از بازار شوند.

جدیدترین برنامه‌ای که باهدف مقابله با این نوع آسیب‌های اقتصادی طراحی و به مرحله اجرا درآمد، طرح شبنم (شبکه بازرسی و نظارت مردمی) بوده است. این طرح در سال‌های ۸۹ و ۹۰ با مشارکت دستگاه‌های گوناگون سیاست‌گذار و اجرایی این عرصه، به ویژه «مرکز همکاری‌های فناوری و نوآوری ریاست‌جمهوری» طراحی گردید و موردقبول مسئولین وقت در دولت و وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار گرفت (ر.ک. ملائی، ۱۳۹۳). سرانجام در مرحله اول طرح شبنم از ابتدای آبان ۱۳۹۰ برای برخی گروه‌های کالایی به مرحله اجرا درآمد؛ مرحله دوم طرح نیز که مشتمل بر گستره وسیع‌تری از کالاها می‌شد نیز از ابتدای اردیبهشت ۱۳۹۱ اجرایی شد. اما به علت مشکلات و اختلاف‌نظرهای متعددی که بر سر خروجی‌ها، نتایج و پیامدهای طرح شبنم مطرح شده بود و باروی کار آمدن دولت یازدهم تشدید یافته بود، سرانجام در آبان ۱۳۹۲ اجرای این طرح رسماً متوقف گردید (به این معنی که از این تاریخ به بعد، کالاهای وارداتی یا تولید داخل موظف به اخذ کد شبنم نبودند).

۲. بررسی نتایج و پیامدهای طرح شبنم

گستره و عمق تأثیرات مثبت و منفی طرح شبنم بر بازار و اقتصاد کشور، این طرح را به یکی از بحث‌انگیزترین سیاست‌های دهه اخیر در عرصه بازار و تجارت تبدیل کرده است. قابل‌تأمل است که دیدگاه‌های موافق و مخالف متعدد و در برخی موارد، کاملاً معارضی در مورد اثرات و پیامدهای بالفعل و بالقوه این طرح مطرح شده است. این بخش از نوشتار

داخلی توان رقابت در عرصه بین‌المللی داشته باشند، موارد ورود کالا به کشور کم‌رنگ شده و شرکت‌های داخلی با هم‌تایان خارجی خود به رقابت می‌پردازند.

مشکل دیگر ورود کالاهای قاچاق به فضای اقتصادی کشور، مسئله استاندارد و باکیفیت بودن این کالاهاست. کالاهای خارجی در بسیاری از موارد مرغوب هستند؛ اما کسی که به دنبال واردکردن کالای قاچاق است، ممکن است ارزان‌ترین کالا را برای کسب بود حداکثری به کشور وارد کند. با توجه به عدم امکان تمیز دادن این کالا از کالای اصلی در سطح عرضه، کالای قاچاق توسط مصرف‌کننده خریداری و مصرف می‌شود و ممکن است آسیب‌های را متوجه وی کند. حضور کالای غیرمجاز از جنبه فرهنگی نیز می‌تواند مضر باشد. کالاهایی که ابعاد فرهنگی دارند، همچون لباس، کتاب و اسباب‌بازی، باید از نهادهای فرهنگی مجوز دریافت نمایند تا از آسیب‌های احتمالی در این حوزه جلوگیری شود. زمانی که این محصولات به‌وفور در سطح عرضه یافت می‌شوند، به‌سختی می‌توان آثار عمیق فرهنگی آن را بر کودک و خانواده ایرانی کنترل کرد.

علاوه بر مسئله قاچاق، جعل کالا نیز در کاهش اعتماد به کالاهای اصلی تأثیر بسزایی دارد. با توجه به توسعه سریع سیستم‌های چاپ و بسته‌بندی در دهه‌های اخیر و در دسترس بودن این سیستم‌ها برای افراد سودجو، جعل و کپی محصولات شرکت‌های معتبر به‌راحتی امکان‌پذیر است. به‌عبارت‌دیگر، ظاهر کالا و نوع بسته‌بندی آن، ملاک قابل‌اطمینانی برای تشخیص اصالت و کیفیت کالا نیست.

با این اوصاف، طراحی مدلی که بتواند با استفاده از آخرین یافته‌های فناوری اطلاعات، به شفاف‌سازی در فضای اقتصادی کشور کمک کند، مفید خواهد بود. زمانی که فضا شفاف شود و متولی هدایت اقتصاد کشور، اطلاعات به‌روز و دقیق از وضعیت اقتصادی کشور در اختیار داشته باشد، به‌راحتی می‌تواند تصمیم‌هایی صحیح در این زمینه اتخاذ کند (هروریان، ۱۳۹۱، ۳-۲).

سالیان متعددی است که مجموعه مسائل فوق‌ذهن سیاست‌گذاران و دیگر بازیگران عرصه اقتصاد و تجارت کشور را به خود مشغول داشته است. در همین راستا فعالیت‌ها و برنامه‌های گوناگونی در دستگاه‌های سیاست‌گذار و اجرایی

می‌توان عرضه و تقاضا را در زمان‌ها و مکان‌های مختلف مدیریت کرد. در فضایی که تمام کالاهای مصرفی دارای کد باشند و کالای فاقد کد امکان فروش نداشته باشد، می‌توان رفتار تولیدکنندگان را مدیریت کرد.

۲,۱,۳. مقابله از گران‌فروشی و احتکار

هنگامی که فاز رهگیری کالا آغاز شود، موجودی انبار کلیه اعضای شبکه توزیع و به‌طورکلی موجودی کل کالاها در بازار، در سامانه مرکزی قابل مشاهده است و چنانچه بنگاهی از عرضه کالا خودداری نماید، به راحتی می‌توان در سامانه مرکزی حساب کاربری وی را غیرفعال کرد.

۲,۱,۴. ارتقای استاندارد کالاها در بازار

طرح شبیم اطلاعات هویتی کالا را، بدون امکان ترمز از مسئولیت، مشخص می‌کند؛ بدین ترتیب هویت فرد تولیدکننده، واردکننده و توزیع‌کننده در مورد هر کالا مشخص می‌شود. آنگاه متولیان استاندارد در کشور می‌توانند به‌طور مستمر کالاهای موجود در بازار را مورد آزمون قرار دهند و چنانچه نتیجه بررسی‌ها با اطلاعات اظهارشده در سامانه مطابقت نداشته باشد، کد کلیه کالاهای آن تولیدکننده غیرفعال شده و کالاهای وی از سطح بازار جمع‌آوری خواهند شد. از سوی دیگر می‌توان به مصرف‌کننده اطلاع‌رسانی کرد تا از مصرف آن خودداری نماید. زیرا مصرف‌کننده، هنگام خرید، مجاز بودن کالا را استعلام کرده و شماره تلفن همراه مصرف‌کننده در سامانه ثبت شده است.

۲,۱,۵. اثربخش کردن سیستم بازرسی

در حال حاضر ملاحظه می‌شود که کالاهای قاچاق در بازار موجود است، اما سیستم بازرسی با آن‌ها برخورد مناسب را انجام نمی‌دهد. یکی از علل این امر، عدم حافظه‌دار بودن سیستم بازرسی و عدم رصد عملکرد بازرسان نسبت به یک بنگاه است. از طرف دیگر، مردم با مشاهده عدم برخورد با متخلفین، انگیزه گزارش کردن تخلفات را از دست خواهند داد. اما زمانی که «تشخیص تخلف» از «رسیدگی رسمی به تخلف» تفکیک شود و همچنین عملکرد بازرس رصد شده و در حقوق و مزایای وی تأثیر داشته باشد، اثربخشی سیستم بازرسی افزایش قابل توجهی خواهد داشت.

حاضر بر آن است تا با برشمردن این دیدگاه‌ها، زمینه را برای تحلیل دقیق‌تر این سیاست تجاری کشور فراهم‌تر کند. برای این منظور ابتدا به نتایج و پیامدهای مثبت پیش‌بینی‌شده برای طرح شبیم پرداخته می‌شود و سپس نارسایی‌ها، نتایج و پیامدهای منفی این طرح مورد بحث قرار می‌گیرند.

۲,۱. نتایج و پیامدهای مثبت پیش‌بینی‌شده برای طرح شبیم

بر اساس طراحی‌ها و پیش‌بینی‌های تیم پژوهشی طرح شبیم و گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مهم‌ترین هدف طرح شبیم، تسلط بر جریان اطلاعات کالا از نقطه تولید یا واردات تا مصرف‌کننده در شبکه توزیع بوده است. چنانچه اطلاعات جریان کالاها در کشور شفاف شود و در قالب‌های مناسب در اختیار سیاست‌گذاران اقتصادی و دستگاه‌های اجرایی مربوط قرار گیرد، منافع و اثرات مثبت متعددی به بار خواهد آمد که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد (هرورانی، ۱۳۹۱، ۲۸-۲۶).

۲,۱,۱. جلوگیری از عرضه کالای قاچاق و تقلبی

ایده طرح شبیم، مقابله با قاچاق کالا «در سطح عرضه» بود. در گذشته، چنانچه کالایی از مرزها عبور می‌کرد، می‌توانست به راحتی در بازارهای رسمی به فروش برسد. اما چنانچه عرصه مقابله با کالای قاچاق به سطح خرده‌فروشی کشیده شود، فروش کالای قاچاق به راحتی امکان‌پذیر نخواهد بود. اطلاعات ارائه‌شده توسط برخی مقامات دولتی نیز نشان‌دهنده اثربخشی طرح شبیم در مقابله با عرضه کالاهای قاچاق است.

۲,۱,۲. سیاست‌گذاری صنعتی و پایش صنعت در کشور

یکی از مهم‌ترین خروجی‌های طرح شبیم، تولید اطلاعات به هنگام و دقیق جهت هدایت صنعت کشور است. با اجرای کامل طرح شبیم، دقیقاً مشخص می‌شود که چه کالاهایی، توسط چه کسی، در چه زمانی، به چه حجمی، تولیدشده (یا وارده شده) و به چه کسی فروخته شده است. این‌ها صرفاً اطلاعات سمت عرضه است؛ از طرف دیگر، روندهای مصرف کالاها به تفکیک زمان و مکان نیز مشخص بوده و تقریباً

۲,۱,۶. جلوگیری از فعالیت بنگاه‌های فاقد مجوز

در طرح شبنم، بنگاه‌ها و اصناف دارای پلاکی یکتا هستند که نشان‌دهنده هویت آن‌هاست و در مکانی قابل‌رؤیت برای مشتری نصب‌شده است. چنانچه فروشگاهی فاقد مجوز یا پلاک باشد، مشتری می‌تواند به سامانه گزارش تخلف بدهد. از این رو، هیچ بنگاهی نمی‌تواند بدون مجوز، کالا تولید نماید، زیرا بناست تخصیص کد فقط به تولیدکنندگان دارای شناسه شرکتی یا شناسه صنفی تعلق گیرد و هیچ خرده‌فروشی نیز نتواند بدون شناسه صنفی، کالا عرضه کند.

۲,۱,۷. امکان پایش اطلاعات مکان و زمان محور کالاها در کشور

پایش اطلاعات کالا در زمان‌ها و مکان‌های گوناگون این امکان را به متولیان امر می‌دهد که گروه‌های برخوردار و کمتر برخوردار جامعه را بهتر شناسایی کنند. اینکه چه کالاهایی در چه استان‌هایی مصرف بیشتری دارد، نشان‌دهنده تغییرات رفتاری آن گروه از جامعه است. برای مثال، اگر مصرف سیگار در تهران افزایش یابد، باید شاهد بروز بیماری‌های متناسب با آن بود و اگر مصرف کالاهای فرهنگی خارجی در بعضی مناطق کشور افزایش یابد، گویای تغییرات فرهنگی در آن مناطق است.

۲,۱,۸. امکان حمایت از نشان‌های تجاری و ایده‌های خلاقانه

حضور مؤثر در فضای رقابتی بازار، نیازمند انجام مستمر فعالیت‌های تحقیق و توسعه، بازاریابی و کشف نیازمندی‌های مشتری است تا بتوان محصولات باکیفیت بالاتر و متناسب با خواسته‌های وی را تولید و روانه بازار کرد. این فعالیت‌ها هزینه‌های زیادی را بر تولیدکننده تحمیل می‌کنند و قیمت تمام‌شده محصول وی را بالاتر می‌برد. با ارائه یک محصول جدید توسط یک شرکت صاحب برند، بافاصله اندکی بعد از آن، جاعلین وارد بازار شده و قسمتی از سهم بازار وی را به خود اختصاص می‌دهند. مسئله تنها به از دست دادن سهم بازار ختم نمی‌شود؛ محصول جعلی اعتماد را از مصرف‌کننده سلب می‌کند؛ مصرف‌کننده با توجه به اعتبار برند، محصول را خریداری می‌نماید، اما مجبور است کالای بی‌کیفیت و جعلی را مصرف کند. این وضعیت در مورد کالاهای سلامت‌محور

وضعیت به مراتب نامساعدتری خواهد داشت و ممکن است به جرمه سنگین شرکت تولیدی صاحب برند بیانجامد، در صورتی که این شرکت هیچ نقشی در این زمینه نداشته است. با کدگذاری و رهگیری کالا امکان ورود کالای تقلبی به شبکه توزیع رسمی وجود نخواهد داشت و حمایت‌های لازم از برندهای مطرح در کشور صورت خواهد گرفت.

۲,۲. نتایج و پیامدهای منفی طرح شبنم

اجرای طرح شبنم، نقدها و مخالفت‌های متعددی در پی داشت؛ هم از سوی تجار و کسبه؛ هم از سوی مسئولین دولت یازدهم؛ و هم حتی از سوی تیم پژوهشی طراح شبنم. بخشی از این اختلاف‌نظرها ناشی از متفاوت بودن دیدگاه‌ها و جهت‌گیری‌های کلان افراد در مسائل اقتصادی است (که این نوع اختلاف‌نظرها عمدتاً با تغییر دولت در سال ۱۳۹۲ خود را نشان دادند) و بخشی از این انتقادات و اختلاف‌نظرها نیز، در واقع نقد «مرحله اجرا»ی این سیاست هستند (قابل‌تأمل است که حتی تیم طراح شبنم نیز نقدهایی جدی به چگونگی اجرای این طرح داشته‌اند). در ادامه به بررسی این موارد پرداخته می‌شود.

۲,۲,۱. کاهش رتبه ایران در شاخص‌های مربوط به سهولت تجارت و کسب‌وکار

برخی از صاحب‌نظران اقتصادی و مسئولین اتاق بازرگانی بر آن‌اند که یکی از مهم‌ترین علل کاهش رتبه ایران در شاخص فضای کسب‌وکار (از ۱۴۵ به ۱۵۳) و همچنین کاهش ۱۰ پله‌ای رتبه ایران در شاخص فضای واردات، اجرای طرح شبنم است. این عده معتقدند که فرایند ثبت کالاها در سامانه شبنم، صدور کد و الصاق برچسب‌ها بر کالا، موجب کندی قابل‌توجه در مراحل ترخیص کالا می‌شود و همین امر موجب کاهش سهولت تجارت در ایران شده است (ر.ک. وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۲؛ حریری^۲، ۱۳۹۲ الف؛ کرباسیان^۳، ۱۳۹۲). البته قابل‌ذکر است که وجود رابطه میان «کاهش رتبه ایران در شاخص‌های فوق‌الذکر» و «اجرای طرح شبنم» مخالفانی نیز دارد. برای مثال، مرکز پژوهش‌های

۲ - رئیس کمیسیون واردات اتاق بازرگانی ایران

۳ - رئیس کل گمرک جمهوری اسلامی ایران

مجلس با ارائه شواهدی این مدعی را رد کرده است (ر.ک. هرورانی، ۱۳۹۲، ۶-۵).

۲.۲.۲. کم‌اثر شدن طرح به علت قابل خرید بودن برچسب‌های شبنم از بازار

یک مسئله غیرقابل انکار در مورد طرح شبنم این است که برچسب‌های اصلی شبنم به راحتی در بازار خرید و فروش می‌شدند و هرکسی می‌توانست آن‌ها را خریداری کرده و روی کالاهای قاچاق یا جعلی نصب کند! مسئولین مربوط، علت این امر را الصاق نشدن برچسب‌ها روی کالاها عنوان کرده‌اند. این مشکل به نوبه خود دو علت داشته است. اول اینکه از زمان اجباری شدن شبنم برای برخی گروه‌های کالایی، حجم زیادی از آن کالا قبل (از تاریخ اجباری شدن) در بازار موجود بوده که کد و برچسب دریافت نکرده بودند. راه کار پیشنهادی مسئولین مربوط برای این دسته از کالا این بود که صاحبان این کالاها بر اساس خود اظهاری (و بدون بازرسی دقیق توسط مسئولین دولتی) کد و برچسب شبنم دریافت کنند و تعهد کنند که آن را روی کالای خود الصاق می‌کنند. اما برخی از صاحبان کالاها، از الصاق این برچسب‌ها روی کالاها سرباز زده و برچسب‌ها را در بازار به فروش رسانده‌اند. علت دیگری که موجب بروز این مشکل شده، این بود که به دلیل بسته‌بندی خاص برخی کالاها، امکان الصاق برچسب روی کالا وجود نداشت؛ لذا مسئولین، برچسب‌ها را به صاحبان کالا می‌دادند تا بعد از باز شدن پالت‌ها و بسته‌بندی‌های بزرگ‌تر، برچسب‌ها را روی کالا نصب کنند. اما برخی از این افراد برچسب‌ها را روی کالا نصب نکرده و این برچسب‌ها را با قیمتی بالا در بازار به فروش رساندند.

به هر حال، مواردی از این دست موجب شد که حجم زیادی از «برچسب‌های اصلی» طرح شبنم به راحتی در بازار موجود و قابل خرید باشد. طبیعی است که در چنین شرایطی، اثربخشی طرح شبنم برای مقابله با کالاهای قاچاق و تقلبی کاهش می‌یابد (ر.ک. نعمت‌زاده^۴، ۱۳۹۲ الف؛ نعمت‌زاده، ۱۳۹۲ ب؛ حریری، ۱۳۹۲ الف؛ عسگر اولادی^۵، ۱۳۹۱).

۲.۲.۳. کاهش رشد و رونق اقتصادی کشور

گروهی از تجار، فعالان اقتصادی و مسئولین اقتصادی دولت یازدهم بر آن‌اند که طرح شبنم، نه تنها نتوانسته مانعی جدی در مسیر عرضه کالاهای قاچاق و غیرمجاز ایجاد کند، بلکه به علت اینکه موجب طولانی‌تر شدن فرایندهای اداری ترخیص و ایجاد هزینه‌های اضافه برای تجار شده، اثر منفی قابل توجهی بر رشد اقتصادی کشور، رونق اقتصادی و نرخ اشتغال داشته است (ر.ک. نعمت‌زاده^۴، ۱۳۹۲ و حریری، ۱۳۹۲ الف).

۲.۲.۴. فراهم شدن زمینه‌هایی جدید برای تبانی و فساد

علیرغم اینکه طرح شبنم بر اساس فلسفه وجودی خود، در پی ایجاد یک سیستم اطلاعات یکپارچه‌ی برخط بود؛ ولی برخی از مراحل اجرایی آن به صورت دستی و با دخالت تعداد بسیار زیادی نیروی انسانی انجام می‌شد. تجربه نشان داده است که در چنین مواردی، احتمال تبانی و فساد افزایش می‌یابد. قابل تأمل است که برخی از این مراحل (که به صورت دستی و توسط عامل انسانی انجام می‌شدند) به راحتی قابل سیستمی و الکترونیکی شدن بودند. برای مثال، فرایند دریافت کد شبنم به این صورت تعریف شده بود که واردکنندگان باید به کارگزاری‌های شبنم مراجعه می‌کردند و با ارائه مدارک، نسبت به دریافت کد برای تک‌تک کالاها خود اقدام کنند. در حالی که این امکان وجود داشت که به جای مراجعه واردکنندگان به کارگزاری‌ها، اطلاعات واردکنندگان و کالای وارداتی آن‌ها به صورت الکترونیکی از سامانه ثبت سفارش (ثبت‌تار) فراخوانده شود تا سرعت و دقت کار افزایش یابد. ضمن اینکه زمانی که کالا وارد کشور می‌شود، اطلاعات واردات از سامانه هوشمند گمرک نیز قابل دریافت است و نیاز نیست که واردکننده برای تعیین حجم واردات، مجدداً به کارگزاری‌های شبنم مراجعه کند. همچنین بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، حدود ۱۱ هزار نصاب، مسئولیت نصب برچسب‌های شبنم بر کالاها را بر عهده داشته‌اند (هرورانی، ۱۳۹۱، ۳۳). واضح است که با وجود

۴ - وزیر صنعت، معدن و تجارت

۵ - عضو هیات نمایندگان اتاق بازرگانی ایران

۶ - وزیر صنعت، معدن و تجارت

پژوهش‌های مجلس، بیشتر نقایص برنامه شبنم ناشی از کاستی‌های فاز اجرای این سیاست بوده است. در ادامه به برخی از این موارد اشاره می‌شود (هرورانی، ۱۳۹۱، ۳۴-۲۹).

۲,۲,۶,۱. مشکلات مربوط به امور مالی طرح

بر اساس طرح اولیه شبنم، قرار بود به گزارشات مردمی تخلف (پس از تأیید صحت آن‌ها) پاداشی مالی (حدود ۵۰۰ هزار ریال به ازاء هر گزارش) پرداخت شود. با توجه به بودجه زیاد موردنیاز برای این امر، نمی‌توان آن را از بودجه دولتی پرداخت کرد، بلکه باید آن را از درآمد طرح شبنم (از محل فروش برچسب) تأمین کرد. پس لازم است این درآمد در اختیار متولی طرح شبنم قرار گیرد تا هزینه‌های طرح را (که مهم‌ترین آن‌ها هزینه پاداش مردمی است) را تأمین کند. به عبارت دیگر، اجرای موفق طرح شبنم، نیازمند سیستمی است که به وسیله آن، درآمد طرح شبنم در اختیار دولت قرار گیرد، در عین حال که درگیر مشکلات ناشی از سیستم حسابداری دولتی نشود. زیرا میزان گزارش‌ها و پاداش پرداختی در هر سال متغیر است و چنانچه از سیستم حسابداری دولتی استفاده شود، طرح فوق دچار ایستایی و توقف شده و سرعت عمل لازم را نخواهد داشت. به عبارت دیگر، نمی‌توان پاداش مردم را به دلیل محدودیت‌های بودجه‌ای به سال بعد موکول کرد. بنابراین لازم است یک «نهاد عمومی غیرانتفاعی» و یا یک «مؤسسه عمومی غیردولتی» تشکیل شود که درآمدهای طرح به حساب آن واریز شده و منابع درآمدی حاصله، به افزایش مشارکت مردمی کمک کند. مشارکت و همکاری مردم رکن اصلی طرح شبنم است که مبتنی بر آن، عملکرد نگاه‌ها و بازرسی دولتی سنجیده می‌شود. اگر مشارکت مردمی وجود نداشته باشد، نمی‌توان از اثربخشی سیستم بازرسی اطمینان حاصل کرد. قابل ذکر است که با توجه به اطلاعات گردآوری شده برای این نوشتار، هیچ‌گونه پاداش مردمی در مدت‌زمان اجرای طرح شبنم پرداخت نشده است.

۲,۲,۶,۲. موازی کاری متولیان طرح و نیاز به ایجاد

نهاد عمومی غیردولتی یا غیرانتفاعی

در دوره اجرای طرح شبنم، بر روی کالاهای سلامت‌محور، دو نوع برچسب مشابه الصاق می‌شد: برچسب وزارت صنعت،

چنین گستردگی در عملیات اجرایی طرح شبنم و این تعداد نیروی انسانی، احتمال بروز فساد و تبانی افزایش می‌یابد.

۲,۲,۵. افزایش قیمت کالاهای دارای کد و برچسب شبنم

طولانی شدن فرایند ترخیص کالاهای وارداتی و خواب سرمایه‌ی در گردش واردکنندگان، هزینه‌های انبارداری که به علت طولانی‌تر شدن فرایند ترخیص و عرضه به بازار به تجار تحمیل می‌شد و همچنین هزینه‌های اجرایی طرح شبنم، از جمله عواملی بودند که موجب افزایش قیمت تمام‌شده کالاهای دارای کد و برچسب شبنم می‌شدند.

ضمن اینکه برخی از عرضه‌کنندگان سودجو، به بهانه‌ی این افزایش در قیمت تمام‌شده، مبلغی بیشتر از هزینه‌های واقعی طرح شبنم را به قیمت کالای خود اضافه می‌کردند و با گران‌فروشی به بهانه طرح شبنم، بار هزینه‌ای مضاعفی به مشتری تحمیل می‌کردند. البته قابل ذکر است که در برخی موارد، اجرای طرح شبنم موجب کاهش قاچاق و در نتیجه کاهش عرضه یک نوع کالا در بازه‌ای از زمان می‌شد و همین امر به نوبه خود موجب افزایش قیمت آن کالا در بازار می‌گردید (هرورانی، ۱۳۹۱، ۳۴).

۲,۲,۶. ایجاد بدبینی در جامعه اقتصادی کشور نسبت به سیستم‌های یکپارچه کنترل بازار

با وجود نواقص و نارسایی‌های طرح شبنم، بخشی از سیاست‌گذاران اقتصادی و تجار بر آنند که یکی از بهترین راه‌های مقابله با قاچاق، عرضه کالاهای تقلبی، گران‌فروشی و احتکار و همچنین کنترل بازار، بهره‌گیری از یک سیستم الکترونیکی یکپارچه و جامع است (ر.ک. ابویی^۷، ۱۳۹۲؛ برخوردار^۸، ۱۳۹۲). اما تجربه طرح شبنم با همه کاستی‌هایی که ناشی از مراحل طراحی و اجرای آن بود، موجب بروز بدبینی گسترده در میان بخش عظیمی از بازیگران عرصه تجارت کشور (اعم از سیاست‌گذاران، تجار، اصناف و کسبه) شده است. به نظر می‌رسد بخشی از نقایصی که دربندهای قبل مورد اشاره قرار گرفتند تا حدودی به فاز طراحی شبنم مربوط می‌شوند ولی قابل ذکر است که از نظر مرکز

۷- معاون سابق ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز

۸- رئیس مجمع واردات (گروه واردکنندگان و نمایندگان شرکت‌های خارجی)

ضمن اینکه اصل واگذاری کامل یک طرح حاکمیتی به یک شرکت خصوصی ممکن است منجر به بروز مشکلاتی جدی شود.

۲,۲,۶,۵. ضعف در اطلاع‌رسانی به مردم

قابل تأمل است که با وجود دو سال اجرای طرح شبیم، بخش قابل توجهی از مردم اطلاعات کافی در مورد این طرح نداشتند. مردم به فروشگاه‌ها مراجعه می‌کردند و برچسب‌هایی را بر روی بعضی از کالاهای خارجی مشاهده می‌کردند اما دقیقاً نمی‌دانستند از این کد ۱۶ رقمی چگونه و به منظوری می‌توانند استفاده کنند. با توجه به درآمد بالای طرح شبیم، بهتر بود قسمتی از این درآمد به اطلاع‌رسانی کامل‌تر در خصوص این طرح صورت می‌گرفت.

۲,۲,۶,۶. تکیه بر سیستم‌های دستی به جای استفاده از روش‌های الکترونیک

چنانچه قبلاً ذکر شد، برخی از مراحل شبیم (از قبیل ثبت کالاها در سامانه مرکزی شبیم و صدور کد برای آن‌ها) به‌راحتی قابل انجام به‌صورت الکترونیکی بود؛ ولی فرایند آن‌ها به‌صورت دستی و با مداخله عامل انسانی طراحی شده بود. چنین مواردی در مرحله ثبت واحدهای تجاری و فروشگاه‌ها در سامانه مرکزی شبیم نیز وجود داشت. ضمن اینکه بازرسی طرح شبیم نیز از تجهیزات الکترونیکی مناسب برای بررسی ادعاهای فروشندگان در اختیار نداشتند. واضح است که چنین مواردی، موجب کاهش دقت و سرعت فعالیت‌ها در طرح شبیم می‌شد و از اعتبار کار می‌کاست. به نظر می‌رسد بسیاری از مراحل اجرایی شبیم توسط سیستم‌های یکپارچه اطلاعاتی و به‌صورت کاملاً سیستمی قابل انجام بودند.

۲,۲,۶,۷. عدم ارائه اطلاعات کامل کالا به مردم

روش کسب اطمینان مردم از اصیل و مجاز بودن یک کالا در سطح عرضه به این صورت تعریف شده بود که مردم می‌توانستند از راه‌های گوناگون، از جمله از طریق پیامک، مجاز بودن یک کد کالا را از سامانه مرکزی شبیم استعلام کنند. مشکل این بود که در صورتی کد کالا در سامانه تعریف شده بود، پیامکی صرفاً با این محتوا به استعلام کننده

معدن و تجارت (برچسب شبیم) و برچسب وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (برچسب اصالت و سلامت). این مسئله زمانی حادتر خواهد شد که دیگر نهادهای کشور بخواهند برچسب‌هایی متناسب با مأموریت خود بر کالای مربوط نصب کنند؛ همچون مرکز توسعه فناوری اطلاعات و رسانه‌های دیجیتال (وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)، کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان (وابسته به وزارت آموزش و پرورش)، وزارت جهاد کشاورزی و وزارت فناوری اطلاعات و ارتباطات.

درواقع کلیه نیازهای نهادهای مزبور را می‌توان از طریق شبیم برآورده کرد. قبلاً نیز اشاره شد پیشنهاد تیم طراح شبیم، تأسیس یک نهاد عمومی غیرانتفاعی و یا یک مؤسسه عمومی غیردولتی بود، تا متولی کلیه امور اجرایی و مالی طرح گردد و از موازی‌سازی و بروکراسی‌های مالی دولتی برکنار باشد. ضمن اینکه پیشنهاد دیگر تیم طراح (در صورتی که راه‌اندازی چنین سازمانی در کوتاه‌مدت میسر نباشد)، ایجاد «اداره کل شبیم» در وزارت صنعت، معدن و تجارت است.

۲,۲,۶,۳. شمول طرح شبیم بر برخی کالاهای فله

قابل تأمل است که در مرحله سوم طرح، برخی کالاها توسط ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز مشمول طرح شدند که در حیطه تعریف شده طرح شبیم (یعنی کالاهای غیرفله‌ای) نبودند و امکان الصاق برچسب بر روی آن‌ها وجود نداشت. این مسئله منجر به بروز مشکلات متعددی برای واردکنندگان کالاهایی همچون پارچه، روغن فله صنعتی و بنزین شد.

۲,۲,۶,۴. انحصاری بودن مجری طرح

تعجب‌برانگیز است که اجرای طرح شبیم (اعم از کلیه امور تصدی‌گری و حتی برخی امور حاکمیتی) به یک پیمانکار خصوصی (شرکت خدمات انفورماتیک راهبر^۹) واگذار شده بود. قابل ذکر است که اپراتورها، کارگزاری‌ها و نصابان طرح شبیم توسط این شرکت تعیین و مدیریت می‌شدند. این مسئله موجب بروز برخی نارسایی‌ها در جریان مدیریت طرح بود،

۹. شرکتی که سابقاً وابسته به وزارت بازرگانی بود و در اردیبهشت ۱۳۹۰ (قبل از اجرای طرح شبیم) به بخش خصوصی واگذار شد.

گزینه‌های سیاستی مناسبی برای بسیاری از حوزه‌های بحث‌انگیز و مسائل عمومی کشور طراحی کرد.

- در فرایند طراحی سیاست‌های عمومی، حتماً باید همه بازیگران آن عرصه را به مشارکت طلبید تا نواقص احتمالی سیاست‌ها تا حد امکان شناسایی و برطرف گردند.

- در طراحی گزینه‌های سیاستی، باید توجه ویژه‌ای به مرحله‌ی اجرای سیاست داشت. قابل توجه است که اقتضای طبیعی اجرای سیاست‌های عمومی، مواجهه با مسائل سیاسی و رویدادها و عکس‌العمل‌های پیش‌بینی‌نشده از سوی بازیگران گوناگون آن عرصه است و اصلاً بعید نیست که تیم طراح یک برنامه، در هنگام اجرای برنامه، حضور نداشته باشد. لذا تیم طراح باید تا حد امکان به مشکلات احتمالی مرحله اجرا فکر کرده باشد و پیش‌بینی‌های لازم را در طراحی خود در نظر گرفته باشد؛ تا حتی اگر خود با تیم مجری سیاست همراه نبود، بتواند امیدوار باشد که طرح وی در حدی مطلوب قابل اجرا است.

- اگر کلیات و اساس یک سیاست عمومی قابل قبول و منطقی باشد، نباید به علت پاره‌ای نارسایی‌ها در مراحل طراحی یا اجرای سیاست، کل آن سیاست را نفی کرد و کنار گذاشت؛ بلکه باید با صبر و دقت، نواقص آن را برطرف نمود و از هدر رفتن تجربه‌های ناشی از طراحی و اجرای آن سیاست جلوگیری کرد.

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.

متون سیاستی منتشرشده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.

منابع

- ابویی، مهدی (۱۳۹۲)؛ «طرح شبنم هیچ ارتباطی به گمرک ندارد»، خبرگزاری تابناک، کد خبر: ۳۵۵۶۴۲، تاریخ انتشار خبر: ۱۳/۸/۱۳۹۲.
- برخوردار، محمد حسین (۱۳۹۲)؛ «اجرای طرح شبنم در سطح عرضه نباید متوقف شود»، خبرگزاری تابناک، کد خبر: ۳۵۷۱۴۷، تاریخ انتشار خبر: ۱۳۹۲/۸/۲۰.

ارسال می‌شد: «کد مورد تأیید است» و اطلاعات دیگری در مورد کم و کیف کالای موردنظر به وی داده نمی‌شد. همین امر موجب می‌شد که برچسب‌های شبنم در بازار سیاه قابل فروش باشند. به عبارت دیگر، اگر در محتوای پیامک، اطلاعات بیشتری از کالای مدنظر درج می‌شد، امکان خرید و فروش برچسب‌ها در بازار، و نصب هر برچسبی بر هر کالایی فراهم نمی‌شد.

۸،۶،۲،۲. گستردگی بیش از حد کالاهای مشمول

طرح شبنم

تیم پژوهشی طرح شبنم نمونه‌های متعددی از کاربرد طرح‌های رهگیری کالا در کشورهای گوناگون از جمله اروپایی، امریکای شمالی، استرالیا و ژاپن ارائه کرده است (ر.ک. هرورانی، ۱۳۹۱، ۲۵-۱۴). اما قابل تأمل است که همین اطلاعات نشان می‌دهند که کاربرد این گونه برنامه‌ها در کشورهای نام‌برده، یا صرفاً در سطح بنگاه (شرکت‌های تولیدی) و برای حفاظت از برند خود بوده است (و نه در سطح ملی)؛ و یا اگر هم در سطح ملی بوده، صرفاً برای برخی کالاهای خاص همچون دارو، لبنیات، دام و مواد غذایی بوده است (و نه برای همه گروه‌های کالاهایی وارداتی و تولیدی در یک کشور). بر این اساس برخی از منتقدین طرح شبنم برآیند که طرح شبنم با این حد از گستردگی کالاهای مشمول، در هیچ کشوری سابقه ندارد و توجیه‌پذیر نیست (ر.ک. نعمت‌زاده، ۱۳۹۲ الف؛ حریری، ۱۳۹۲ ب).

۳. نکته پایانی

طرح شبنم، برنامه‌ای با ابعاد و گستره وسیع، اما با منطقی ساده و قابل درک، طراحی بود که برای مقابله با بسیاری از مفاسد و ناهنجاری‌های سطح عرضه کالاها ارائه شده بود؛ ناهنجاری‌هایی همچون قاچاق، عرضه کالاهای تقلبی، گران‌فروشی، احتکار و فرار از مالیات. اما اجرای چنین طرحی بیش از دو سال به طول نینجامید؛ دو سالی پرفرازونشیب برای بازار و برای مجریان طرح. تجربه طرح شبنم، درس‌آموزی‌های متعددی برای سیاست‌گذاری عمومی کشور در بردارد که در ادامه به اهم آن‌ها اشاره می‌شود.

- با بهره‌گیری صحیح از توان فکری و اجرایی نیروهای جوان، تحصیل کرده، پیرانرژی و متعهد، می‌توان

- حریری، مجید رضا، (۱۳۹۲): الف، "ذینفعان در برابر حذف طرح شبنم مقاومت می‌کنند"، خبرگزاری تابناک، کد خبر: ۳۵۶۱۶۰، تاریخ انتشار خبر: ۱۳۹۲/۸/۱۵.
- حریری، مجید رضا، (۱۳۹۲): ب، «تعطیلی طرح شبنم» در پیک: ضمیمه اخبار رادیو ایران، بازیابی شده در بهمن ۱۳۹۳:
<http://peyk.tribnews.ir/detail/video/۶۴.aspx>
- افدل، حمید، (۱۳۹۰): فهرست کالاهای وارداتی ملزم به نصب کد رهگیری، سایت رسمی طرح شبنم، بازیابی شده در بهمن ۱۳۹۳:
<http://shabnam.resaco.ir/?partid=۳۹۵۴>
- عسگراولادی، اسدالله، (۱۳۹۱): "خبر: اجرای شبنم هزینه اضافی برای کشور"، خبرگزاری تابناک، کد خبر: ۲۶۳۱۶۲، تاریخ انتشار خبر: ۱۳۹۱/۵/۱۵.
- قلی‌پور، رحمت‌الله؛ فقیهی، مهدی، (۱۳۹۳): سیاست‌گذاری و تحلیل سیاست‌های عمومی، مهکامه، تهران، ایران.
- کرباسیان، مسعود، (۱۳۹۲): «انتقاد رئیس کل گمرک ایران از ایران کد»، خبرگزاری تابناک، کد خبر: ۳۵۲۷۹۹، تاریخ انتشار خبر: ۱۳۹۲/۷/۳۰.
- ملایی، عبدالعظیم، (۱۳۹۳): «سخنرانی: روایت تلاش برای حل یک مسأله»، مرکز رشد دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.
- نعمت‌زاده، محمد رضا، (۱۳۹۲): الف، «شبنم اگر واقعاً طرح خوبی بود باید مانع قاچاق می‌شد»، خبرگزاری تابناک، کد خبر: ۳۶۴۴۴۳، تاریخ انتشار خبر: ۱۳۹۲/۹/۲۲.
- نعمت‌زاده، محمد رضا، (۱۳۹۲): ب، «نمایندگان از توضیحات نعمت‌زاده برای حذف ایران کد و شبنم قانع شدند»، خبرگزاری تابناک، کد خبر: ۳۶۰۰۴۹، تاریخ انتشار خبر: ۱۳۹۲/۹/۴.
- وزارت صنعت، معدن و تجارت، (۱۳۹۲): گزارش ۱۰۰ روزه دولت یازدهم (بخش وزارت صنعت، معدن و تجارت)، تهران، ایران.
- هرورانی، حسین، (۱۳۹۱): بررسی ابعاد طرح شبنم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران.
- هرورانی، حسین، (۱۳۹۲): منافع و مشکلات طرح شبنم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران.
- Dye, Thomas R., ۲۰۰۵, *Understanding Public Policy*, ۱۱th Ed., Prentice Hall, US.