

شناسایی عوامل مؤثر بر کجروی‌های اداری در گمرکات

طاهره جلالی‌خان‌آبادی^۱

چکیده

در این مقاله ابتدا به موضوع فساد اداری پرداخته شده است و اشکال، انواع، سطوح، علل و پیامدهای آن بیان شده، سپس راه‌های کنترل آن ارایه گردیده است. فساد در گمرک به علت اهمیت این سازمان در تأمین خزانه دولت و رشد اقتصادی کشور و هم چنین آسیب پذیری منحصر به فرد گمرک در برابر فساد، به واسطه ی ماهیت و پیچیدگی کار آن بررسی شده است. به طور خاص مدل عرضه و تقاضای فساد و علل به وجود آورنده ی این عرضه و تقاضا بیان شده است. در پایان علل بالقوه فساد در گمرکات بیان شده و راهکارهایی که برای کاهش این پدیده ارایه شده، بیان می‌شود.

واژگان کلیدی: فساد اداری، گمرک، ابعاد عرضه و تقاضای فساد

مقدمه

«چون اهل دیاری را بخواهیم هلاک کنیم، پیشوایان و متنعمان آن دیار را امر کنیم راه فسق و تباه کاری و ظلم پیش گیرند و در آن زمان عذاب لازم می‌شود، پس آن گاه همه را هلاک می‌سازیم» (قرآن کریم، سوره اسراء، آیه ۱۶).

فساد در تمام کشورها صرف نظر از میزان توسعه یافتگی آن‌ها و در تمام دوره‌های زمانی از ابتدای تشکیل جامعه بشری و به وجود آمدن دولت‌ها وجود داشته است. هم چنین مختص سازمان‌های دولتی نیست، بلکه در سازمان‌های غیر دولتی نیز وجود دارد.

فساد آفتی است که یک گستره ی وسیعی از تأثیرات تباه کننده بر جوامع دارد. دموکراسی و نقش قانون را از بین می‌برد، منجر به نقض حقوق بشر می‌شود، کیفیت زندگی را پایین می‌آورد، به جرم سازمان یافته، ترورسیم و تهدیدهای دیگر جامعه بشری اجازه بروز می‌دهد (آمپراتوان، ۱۳۷۶: ۲۰۸). فقر و نابرابری، درآمدها را کم تر می‌کند، هزینه‌های مدیریتی و مالی انجام کسب و کار را افزایش می‌دهد، نرخ سرمایه گذاری‌ها را کاهش می‌دهد و رشد اقتصادی را پایین می‌آورد، در نتیجه اقتصاد را سست می‌کند. فساد هم چنین کارایی شرکت‌ها را کاهش می‌دهد (دانایی فرد، ۱۳۸۵).

برای کاهش فساد، به علت پیامدهای ناگوار آن، باید ابتدا عوامل موجد آن را شناخت و سپس در صدد کاهش یا از بین بردن آن‌ها برآمد.

فساد ریشه‌ها و دلایل بسیاری دارد اما عمده ترین و شاخص ترین علت، ناکارآمدی حکومت است. مداخله ی بیش از حد دولت در اقتصاد، نظام اداری نامناسب، پیچیده و دارای بوروکراسی زائد، انحصارات دولتی و خصوصی، گسترش رانت خواری، تخصیص غیر منطقی و غیر هدفمند یارانه‌ها، وجود سیستم‌های چند نرخ ارز، قوانین غیر شفاف، تفسیر پذیر و پاگیر، مدیریت ضعیف، ناکارآمد و نالایق، ناکافی بودن حقوق مستخدمین دولت، توزیع ناعادلانه در آمد، ثروت و قدرت، رشد روز افزون فقر و تبعیض، اعمال نفوذ سیاستمداران و دولت مردان عالی رتبه و سوء استفاده آن‌ها از قدرت و موقعیت خویش، عدم پاسخگویی دولت، سیاستمداران و سازمان‌های دولتی به جامعه و افکار عمومی، فقدان کنترل‌های مستمر، دقیق و کارا، نظام قضایی ضعیف، تحت نفوذ و غیر پاسخگو، نبود نهاد مستقل مبارزه کننده با فساد که دارای قدرت، امکانات و بودجه کافی باشد، فقدان دموکراسی به معنای واقعی، سانسور و کنترل مطبوعات و... منجر به رواج فساد در جامعه می‌گردد (فرج پور، ۱۳۸۳: ۲).

گمرک به عنوان دستگاه نظارتی و حاکمیتی وظیفه ی نظارت بر ورود و خروج کالا را عهده دار است. این در حالی است که گمرک به دلیل گستردگی ماهیت و پیچیدگی کارش نسبت به کج روی‌های اداری آسیب پذیر است (آیرین هور، ۲۰۰۱). اداره گمرک، نقش حیاتی در رفاه

اقتصادی یک کشور ایفا می‌کند. به همین دلیل اداره گمرک مختل^۱ می‌تواند به راحتی به روابط تجاری و روابط تجاری کوتاه مدت ضربه وارد سازد. عوارض مالیاتی ناشی از تجارت عموماً در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار رو به کاهش است. با این وجود، عوارض گمرکی هنوز سهم حیاتی از مجموع عوارض کل دارد. علاوه بر این، نقش اداره گمرک در سیستم‌های مالیات بر ارزش افزوده، آن را به عنوان عامل مرکزی تجمع عوارض (حتی هنگامی که تعرفه‌ها پایین است) مطرح می‌کند (کمپز و پردهن، ۳۶۷:۲۰۰۷).

با پذیرفتن این سه واقعیت، یعنی ۱. فراگیر بودن ۲. زیانبار بودن و ۳. قابل کنترل بودن فساد اداری، ملزم خواهیم شد که برای کاستن از قلمرو فساد و تحدید زیان‌های آن به اقدامات جدی تر و اصولی تر روی آوریم (خداداد حسینی و فرهادی نژاد، ۱۳۸۰:۳۸).

۱) فساد اداری (کجروی‌های اداری)^۲

۱-۱) سابقه

فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه ی تمدن دارد و در حال حاضر یکی از مسائلی است که کشورهای جهان به آن مبتلا هستند. مطالعه ی تاریخ تمدن‌های قدیمی مانند ایران، یونان، روم، چین و هند نشان می‌دهد که در این تمدن‌ها نیز فساد اداری رایج بوده و نابسامانی‌های بسیاری برای جامعه‌ی بشری به دنبال داشته است، به گونه ای که منشأ برخی از جنگ‌ها، سقوط حکومت‌ها و در هم ریختن جوامع ناشی از فساد بوده است. در مجموع، فساد در کنار بقیه ی عوامل، از علل مهم فروپاشی تمدن‌ها بوده است (فرچ‌پور، ۱۳۸۳:۸).

حکومت‌ها و دولت‌ها از قرن‌ها پیش با مشکل سوء استفاده ی حق العمل کاران دولتی رو به رو بوده‌اند و در متون باستانی نیز اشارات متعددی به این پدیده شده است که نشان می‌دهد حکومت‌ها همیشه نگران سوء استفاده‌ی شخصی صاحب منصبان و حق العمل کاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی خود بوده‌اند. جرایمی نظیر اختلاس، ارتشاء و جعل، جرایم جدیدی نیستند و قدمتی به اندازه ی خود دولت دارند. فراهم شدن موقعیت، منجر به ارتکاب جرم می‌گردد و مسئولیت‌ها و اختیاراتی که طبق قانون به کارمندان دولت تفویض می‌شود، زمینه ی مساعدی را برای سوء استفاده فراهم می‌کند. هزینه‌های اضافی متعددی که این جرائم به جامعه و دولت تحمیل می‌کنند، باعث شده است کارشناسان علوم سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در دهه‌های اخیر به پدیده ی تخلفات اداری و ابداع روش‌های مؤثر و کم هزینه برای مقابله با آن توجه نشان دهند (عباس زادگان، ۱۳۸۹:۱۵).

1. dysfunctional

2. corruption

۲-۱) تعریف

فرهنگ آکسفورد^۱ فساد را به عنوان «رفتار نادرست یا غیر قانونی به ویژه افراد در قدرت و عمل تغییر کسی از استانداردهای اخلاقی به غیر اخلاقی» تعریف می‌کند. بر طبق این تعریف، فساد شامل ۳ عنصر مهم می‌شود: اخلاق، رفتار و قدرت. در متن گلد^۲، فساد «یک پدیده‌ی غیر اخلاقی است که شامل مجموعه‌ای از انحرافات اخلاقی از استانداردهای اخلاقی جامعه است». رشته‌های علمی مختلف از رویکردهای مختلفی برای تعریف فساد استفاده می‌کنند؛ اما

در علم سیاست ۳ رویکرد برای تعریف فساد به کار برده شده است:

رویکرد منفعت عمومی^۳؛

رویکرد افکار عمومی^۴؛

رویکرد رسمی-قانونی^۵.

در رویکرد اول، هر فعالیت سیاسی و اداری کارمند وقتی مخالف منفعت عمومی است، نامناسب در نظر گرفته می‌شود. این موضوع بیان می‌کند که کارمندان دولت از کسی به هزینه منفعت عمومی حمایت می‌کنند و منفعت شخصی به دست می‌ورند. اما در مورد این رویکرد بررسی و بحث شده است: کدام قانون باید در شناسایی منفعت عمومی پیروی شود، زیرا هر فعالیت دولت در مقابله با تعریف کسی از منفعت عمومی است.

ترویج دهندگان رویکرد دوم معتقدند که فساد آنچه عامه فکر می‌کنند است. این رویکرد نیز بر اساس کلمه «عامه»^۶ مورد نقد و بررسی قرار گرفته است منظور از عامه چیست؛ نخبگان سیاسی، شهروندان فعال سیاسی یا کل جمعیت؟

بر طبق سومین و آخرین رویکرد فعالیت‌های فاسد آن‌هایی هستند که ۱. بعضی قوانین خاص را که از طریق آن وظایف دولتی باید انجام شود را نقض می‌کنند و همچنین ۲. تبادلات غیر قانونی کالاها را برای نفع شخصی.

تمام این رویکردها با یک مشکل واحد روبرو هستند که چگونه می‌توان آن‌ها را برای اهداف تجربی در ملیت‌های مختلف با فرهنگ‌های متفاوت به کار برد. بنابراین، در یک تحلیل واقعی، یک تعریف باید دارای سه عنصر اساسی باشد. نخست این که بین بخش دولتی و بخش خصوصی تفاوت وجود دارد. دوم درگیری در یک مبادله است، یک گروه مشوق‌هایی را به یک کارمند اداری می‌دهد و در مقابل رویه خاص یا مزیت اداری یا کالاها را دولتی دریافت

1. Oxford Advanced Learner's

2. Gould

3. public interest approach

4. public opinion approach

5. the formal – legal approach

6. public

می‌کند. آخرین عنصری که باید جزئی از تعریف جامع فساد باشد بدین صورت است که چنین مبادلاتی (ذکر شده در مورد دوم) ناشایست و انحراف از ارزش‌های موجود است. سرانجام گفته می‌شود که فساد، انحراف رفتار پذیرفته شده توسط کارمندان دولتی است از هنجارهایی که واقعاً متداول است و یا اعتقاد بر این است که متداول می‌باشند یا از هنجارهای پذیرفته شده وقتی رفتار دولتی در مقابله با هنجارهای دولتی است. با در نظر گرفتن تمام این عناصر لازم، پرکاربردترین تعریف فساد در مطالعات تجربی «سوء استفاده کارمند دولتی برای نفع شخصی» است (شیر و انور، ۲۰۰۷: ۴).

یکی از تعاریفی که از سوی مؤسساتی همچون مؤسسه شفافیت بین‌الملل که فعالیت آن متوجه تحقیق پیرامون فساد اداری است، پذیرفته شده است. فساد اداری به معنای «استفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت منافع و سود شخصی از سوی مدیران، حق‌العمل‌کاران و پاپوران سازمان‌های اداری و مؤسسات می‌باشد» (زینالی، ۱۳۸۴).

اگرچه فساد بیش‌تر به رفتار مقامات دولتی اشاره دارد، اما تمایل شهروندان برای پرداخت رشوه یا درگیر شدن در رفتار فاسد، از طرق دیگر سیستم فاسد را تقویت می‌کند (تویتس، ۲۰۰۵).

۱-۳ اشکال فساد

۱-۳-۱ رشوه^۱

رشوه آن نوع فساد است که برای دریافت سرویس دولتی یا دستیابی به امکانات و امتیازات به کارمندان دولت پول داده می‌شود (رفیع پور، ۱۳۸۸: ۲۰).

۱-۳-۲ اختلاس^۲

اختلاس وقتی است که شخص ورای قانون و مقررات، با روش‌های غیر قابل کنترل و لذا غیر قابل مجازات عمومی، از قدرت خود سوء استفاده می‌کند (رفیع پور، ۱۳۸۸: ۲۰).

۱-۳-۳ اخاذی یا باج‌گیری^۳

استفاده از زور، توسل به خشونت یا تهدید برای اخذ پول و منابع دیگر است. حق‌السکوت و اخاذی، اعمال و روابط آلوده‌ای است که در آن‌ها پول به صورت غیر قانونی و با توسل به خشونت، توسط کسانی که قدرت اعمال زور دارند، اخذ می‌شود (صادقی و دیگران: ۱۳۸۷).

حق‌السکوت^۴ نوعی باج‌گیری است که از شخص یا جمعیتی مانند فرد و حزب و دسته و یا حتی بعضاً از دولت اخذ می‌شود.

1. Bribery
2. Embezzlement
3. Extortion
4. blackmail

۴-۳-۱) سوء استفاده و کلاهبرداری^۱

روشی است غیر قانونی اما نامشهود، مثلاً: وقتی مأمورین و نمایندگان دولتی در یک شبکه ی غیر قانونی تجارت مشارکت دارند و انواع وسائل و مواد را به طور قاچاق وارد یا صادر می کنند (رفیع پور، ۱۳۸۸: ۲۱).

۵-۳-۱) امتیاز دادن^۲

شامل امتیاز دادن به دوستان و اقوام و افراد خاص می شود. مثلاً: خصوصی کردن یک کارخانه و دادن آن به اقوام (رفیع پور، ۱۳۸۸: ۲۱).

۴-۱) انواع فساد

در یک نگاه کلی عمده ترین اقسام فساد عبارتند از: فساد سیاسی، فساد قانونی و فساد اداری که در مورد اخیر دقیقاً در متن سازمان اتفاق می افتد و دو مورد اول، یعنی فساد سیاسی و قانونی در سطوح کلان تر پدیدار می شوند. به هر حال هر سه مقوله ی فوق نتیجه ی تعاملات میان سیاستمداران، بوروکراتها و شهروندان است.

فساد سیاسی به طور کلی یعنی: استفاده از قدرت سیاسی به منظور تحقق اهداف شخصی و نامشروع فساد سیاسی و قدرت همزاد یکدیگرند؛ یعنی تا زمانی که قدرت وجود نداشته باشد از فساد سیاسی نیز اثری نخواهد بود. به تعبیر روسو، فساد سیاسی نتیجه ی کشمکش و تلاش بر سر کسب قدرت است.

منظور از فساد قانونی، وضع قوانین تبعیض آمیز به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف دولت است. بر این اساس، این باور عمومی که فساد فقط شامل اعمالی می شود که مغایر با قانون باشند، چندان قابل اعتماد نیست (خدادادی حسینی و فرهادی نژاد، ۱۳۸۰، ۳۹).

مطالعه ی دولت ها نشان می دهد فسادها عمدتاً در دو سطح صورت می گیرد:

سطح اول، مفاسدی است که عمدتاً با نخبگان سیاسی مرتبط بوده و کارمندان عالی رتبه و مقامات ارشد دولت ها درگیر این نوع فساد می باشند. احزاب سیاسی در این نوع از مفاسد درگیر بوده و زد و بندهای سیاسی، همزاد این نوع فسادها محسوب می شود. تعبیر «فساد بالاشینان یقه سفید» را در سطح اول می توان به کار گرفت. این نوع مفاسد در بخش های واردات، مزایده ها، مناقصه ها، خریدهای خارجی و داخلی کلان، بخش های مرتبط با فروش منابع زیر زمینی و پروژه های بزرگ عمرانی رخ می دهد.

فساد در سطح دوم، میان کارمندان رده پایینی است که در این نوع مفاسد، رشوه های عمومی، کارسازی های غیر قانونی در این سطح صورت می گیرد. فساد در سطح دوم

1. Fraud

2. Favoritism

عمدتاً با بخش خصوصی و جامعه درگیر و در ارتباط می باشد (ربیعی، ۱۳۸۷: ۳۱).
 ۵-۱) علل فساد

فساد ریشه‌ها و دلایل بسیاری دارد اما عمده ترین و شاخص ترین علت، ناکارآمدی حکومت است. مداخله ی بیش از حد دولت در اقتصاد، نظام اداری نامناسب، پیچیده و دارای بوروکراسی زائد، انحصارات دولتی و خصوصی، گسترش رانت خواری، تخصیص غیر منطقی و غیر هدفمند یارانه‌ها، وجود سیستم‌های چند نرخ‌ی ارز، قوانین غیر شفاف، تفسیر پذیر و دست و پا گیر، مدیریت ضعیف، ناکارآمد و نالایق، ناکافی بودن حقوق مستخدمین دولت، توزیع ناعادلانه درآمد، ثروت و قدرت، رشد روزافزون فقر و تبعیض، اعمال نفوذ سیاستمداران و دولت مردان عالی رتبه و سوء استفاده آن‌ها از قدرت و موقعیت خویش، عدم پاسخگویی دولت، سیاستمداران و سازمان‌های دولتی به جامعه و افکار عمومی، فقدان کنترل‌های مستمر، دقیق و کارا، نظام قضایی ضعیف، تحت نفوذ و غیر پاسخگو، نبود نهاد مستقل مبارزه کننده با فساد که دارای قدرت، امکانات و بودجه ی کافی باشد، فقدان دموکراسی به معنای واقعی، سانسور و کنترل مطبوعات و... منجر به رواج فساد در جامعه می گردد (فرج پور، ۱۳۸۳: ۱).

برای وقوع فساد عناصر زیر باید وجود داشته باشد: یک کارمند دولتی، آزادی عمل (قدرت اختیاری)، سوء استفاده از قدرت دولتی توسط کارمند دولتی و منفعتی که به آن کارمند می رسد. دو مورد عمومی وجود دارد: اولی جایی که خدمات یا قراردادها «بر طبق قانون»^۱ ایجاد می شود. دومی جایی که معاملات «بر خلاف قانون»^۲ است. در موقعیت اول یک کارمند، سود شخصی را به طور غیر قانونی برای انجام کاری که او به طور عادی باید آن را بر طبق قانون انجام دهد می گیرد. در موقعیت دوم، رشوه برای انجام خدماتی که کارمند از آن منع شده است پرداخت می شود. هر موقعیت به راه حل‌های متفاوتی نیاز دارد (استیپنهرست و لانگست، ۱۹۹۷).

جونز^۳ (۱۹۹۳) معتقد است برای وقوع فساد، باید ۲ شرط اساسی زیر برقرار باشد:

قصد (نیت)^۴

باید قصد و نیت در ذهن مرتکب فساد وجود داشته باشد. قصد ممکن است از نوع وسیعی از علت‌ها برخاسته باشد و این که این علت‌ها از درون فرد یا از محیط ناشی شده باشد، تفاوت عملی ندارد.

1. According - to - rule

2. Against - the - rule

3. Jones

4. intent

فرصت^۱

باید فرصت ارتکاب عمل فساد و کلاهبرداری وجود داشته باشد. یک فرصت ممکن است بعد از برنامه ریزی در طولانی مدت ایجاد شود، یا این که از یک شانس در گذر زمان برخاسته باشد.

۶-۱) کنترل فساد

روش های کنترل فساد اداری عبارت است از:

- اصلاحات ساختاری در نظام اداری
- مقررات زدایی
- بالا بردن آگاهی های عمومی درباره ی آثار فساد اداری
- نظارت عمومی بر دستگاه های دولتی
- خصوصی سازی
- نظارت بر ثروت، مصرف و زندگی کارکنان دولت به ویژه در سطح مدیران عالی رتبه
- ترمیم حقوق و مزایای کارکنان
- جلوگیری از فساد استخدای
- آموزش مدیران دولتی
- آزادی مطبوعات
- سیاست زدایی از نظام اداری
- تشکیل سازمان مستقل مبارزه با فساد اداری (خدادادی حسینی و فرهادی نژاد، ۱۳۸۰، ۴۲)

۲) گمرک

۱-۲) تاریخچه گمرک در ایران

تشکیلات گمرکی در ایران سابقه دیرینه دارد. در زمان اشکانیان (سده سوم قبل از میلاد) سازمان منظم گمرکی وجود داشته و شعب آن در مرزها آمار واردات را در دفاتر مخصوصی ثبت و حقوق معینی دریافت می کردند. در این دوره صادرات از پرداخت حقوق گمرک معاف بوده است.

در زمان ساسانیان (سده چهارم تا ششم میلادی) حقوق گمرکی به میزان یک دهم ارزش یا مقدار از واردات دریافت می شده است.

با ورود اسلام به ایران این رویه در سایر ممالک اسلامی رایج گردید. در دوره ی صفویه عوارض گمرکی کالاها با توجه به بهای آن تعیین می شد. از سال ۱۰۵۳ هجری قمری (۱۶۷۴ میلادی) گمرک به صورت اجاره ای اداره می شد و این ترتیب بیش از دو قرن ادامه داشته است.

در سال ۱۳۳۶ هجری شمسی (۱۹۵۷ میلادی) گمرک به وزارت منظم و از ۱۳۴۵ هجری شمسی (۱۹۶۶ میلادی) از وزارت اقتصاد مجزا و به وزارت دارایی ملحق شد. هم‌اکنون گمرک ایران از سازمان‌های وابسته به وزارت امور اقتصاد و دارایی است.

۲-۲) تعریف گمرک

شورای همکاری گمرکی، گمرک را چنین تعریف نموده است: «گمرک سازمانی است دولتی که مسئول اجرای قانون گمرک و وصول حقوق و عوارض ورودی و صدور و همچنین واردات، ترانزیت و صادرات کالا می‌باشد.»

۲-۳) نقش و وظایف گمرک

• اعمال سیاست‌های دولت در زمینه صادرات و واردات مسافری و تحویل کالاها و نگهداری و حفاظت آن‌ها در انبارها و اماکن گمرکی و نظارت بر تحویل و تحول کالاهای مزبور تا انجام تشریفات قانونی و ترخیص آن توسط صاحب کالا یا نماینده قانونی وی.

• اجرای قانون مقررات صادرات و واردات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های آن و تشخیص و اخذ حقوق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض و واریز آن به حساب سازمان‌های ذیربط.

• تعیین ارزش و تعرفه کالاهای وارداتی و صادراتی.

• کنترل و نظارت بر امر ترانزیت کالا از قلمرو کشور.

• مبارزه با قاچاق کالا و تخلفات گمرکی از طریق اعمال مقررات مربوطه.

• جمع‌آوری و پردازش و انتشار آمار بازرگانی خارجی (واردات، صادرات).

• رسیدگی و حل اختلافات ناشی از اجرای قانون و مقررات گمرکی فی‌مابین گمرک و صاحب کالا.

• بازرینی اظهارنامه‌های وارداتی و صادراتی و اسناد ترخیص کالا مطابقت آن‌ها با قوانین و مقررات جاری کشور به منظور احراز صحت شرایط ترخیص و وصول کسر دریافتی یا استرداد اضافه پرداختی‌های احتمالی.

• بازرسی از گمرکات و نظارت بر عملکرد آن‌ها.

• برنامه‌ریزی جهت بهبود سیستم‌های گمرکی و پیاده‌سازی سیستم‌های مکانیزه نظیر نظام

گمرکی آسان رایانه‌ای نگار.

• برنامه‌ریزی در راستای سیاست‌های اقتصادی دولت در جهت اجرای کامل مقررات

صادرات و واردات و قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرایی مربوطه.

1. Customs Cooperation Council (CCC)

شورای همکاری گمرکی در ۱۵ دسامبر ۱۹۵۰ در بروکسل با توافق کشورهای آلمان، بلژیک، دانمارک، فرانسه، یونان، ایسلند، ایتالیا، لوگزامبورک، نروژ، هلند، پرتغال، انگلیس، ایران و سوئد تشکیل شد.

- گسترش ارتباطات بین‌المللی و گمرکی با کشورهای عضو اکو و کنفرانس اسلامی جهت تبادل تجربیات و همکاری‌های فی‌مابین.
- انجام تشریفات گمرکی واردات موقت، صادرات موقت، کابوتاژ (تجارت ساحلی)، ترانزیت داخلی، ترانزیت خارجی و انتقالی.
- اعمال مقررات گمرکی در مورد فری شاپ، بسته‌ها و پیک‌های سیاسی و پست بین‌المللی.
- تشخیص و تحویل کالاهای متروکه به سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی و... طبق مقررات مربوطه.
- انجام امور مربوط به حق‌العمل کاران در گمرکات کشور.
- بررسی و انجام امور به توصیه‌های سازمان جهانی گمرک.
- ۴-۲) فساد در گمرک

اداره گمرک نقش حیاتی در رفاه اقتصادی یک کشور ایفا می‌کند. به این دلیل، اداره گمرک مختل^۱ می‌تواند به راحتی به روابط تجاری و روابط تجاری کوتاه مدت تضرر بزند. عوارض مالیاتی ناشی از تجارت عموماً در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار رو به کاهش است. با این وجود، عوارض گمرکی هنوز سهم حیاتی از مجموع عوارض کل دارد. علاوه بر این، نقش اداره گمرک در سیستم‌های مالیات بر ارزش افزوده، آن را به عنوان عامل مرکزی تجمیع عوارض (حتی هنگامی که تعرفه‌ها پایین است) مطرح می‌کند.

عملیات گمرکی چندین چالش برای مدیریت بخش عمومی مطرح می‌کند. در اکثر کشورها، ادارات گمرک به علت شبکه‌ی گسترده‌ی اداری و تعداد زیاد کارکنان، یکی از بزرگ‌ترین ادارات بخش عمومی هستند. جامعه‌ی تجارت اغلب گمرک را به عنوان یکی از بزرگ‌ترین موانع در سرمایه‌گذاری تجاری می‌داند و آن را به عنوان یکی از فاسدترین ادارات دولتی می‌شناسد. باروتر فساد جهانی شفافیت بین‌الملل، گمرک را به عنوان سومین اداره‌ی دولتی فاسد بعد از اداره پلیس و مالیات می‌داند. فساد در ادارات گمرک، متفاوت از فساد در سایر ادارات دولتی است، که این حتی ممکن است به صادرکنندگان و واردکنندگان کالا مربوط نباشد. رشوه‌های درخواست شده توسط کارمندان گمرک برای تسهیل شفاف‌سازی جریان واردات و صادرات، به طور ضمنی به راحتی پذیرفته می‌شود؛ به عنوان جنبه‌ی دیگری از هزینه‌های انجام کسب و کار، بنابراین بخش عادی هزینه‌های شفاف‌سازی کلی حق‌العمل کاران گمرک، این هزینه‌ها به طور روزمره به مشتری به عنوان دستمزد خدمات اضافی انتقال می‌یابد. چه چیزی ادارات گمرک را تا این حد نسبت به فساد نهادینه شده، مورد سوء ظن قرار می‌دهد؟ (کمپز و پرادهان، ۲۰۰۷: ۳۶۷).

با توجه به حجم بالای تجارت و سرعت فزاینده معاملات تجاری، گمرک نیز ناگزیر است متحول گردد، زیرا که مراجعه کنندگان به گمرک به همان سرعتی که کالای خود را می‌خرند و حمل می‌کنند، توقع دارند با همان سرعت هم عملیات ترخیص کالا در سیستم گمرکی پیش برود. به علاوه با توجه به ظهور تجارت الکترونیکی، امروزه انتظار جامعه‌ی تجاری این است که رویه‌های گمرکی، شفاف و قابل پیش‌بینی شود و ترخیص کالاها سریع‌تر صورت گیرد. از طرفی دولت انتظار جمع‌آوری کلیه‌ی درآمدها و اعمال مؤثر قوانین و مقررات صادرات و واردات را دارد. به منظور تأمین این انتظارات، بسیاری از ادارات گمرکی مبادرت به بازنگری و مدرن‌سازی رویه‌ها و فرآیندهایشان کرده و از فناوری اطلاعات و ارتباطات و تجارت الکترونیکی برای پشتیبانی عملیاتشان استفاده می‌کنند (الهی و حسن زاده، ۱۳۸۶: ۹۵-۹۴).

گمرک مرکز هر تبادل تجاری بین‌المللی است و اغلب اولین پنجره‌ای است که یک کشور از طریق آن دیده می‌شود. اداره گمرک نقش حیاتی در رفاه اقتصادی یک کشور ایفا می‌کند. به این دلیل، اداره گمرک می‌تواند به راحتی بر روابط تجاری و سرمایه‌گذاری کوتاه مدت خارجی ضربه بزند.

اداره روابط تجاری و رویه‌های گمرک احتیاج دارد که هر حکومتی کارمندان با سطح بالای یکپارچگی و حرفه‌ای در برخورد با افراد عادی، تاجران و دیگر مقامات دولتی استخدام کند. به هر حال، واقعیت‌های روزانه در دنیای تجارت، به خصوص در اقتصادهای کم‌تر توسعه یافته نشان می‌دهد که رویه‌های پیچیده و غیر شفاف، همچنان کارمندان و حق‌العمل کاران گمرک را در اتخاذ اقدامات بصیرتی^۱ و جانب‌دارانه یا همکاری در مبادلات فساد و سوسه می‌کند. سه نوع فساد در گمرک شناسایی شده است:

- فساد روتین یا پرداخت‌های تسهیلاتی^۲ که در آن عاملین خصوصی، رشوه‌هایی برای انجام طبیعی و سریع عملیات گمرکی می‌پردازند.
 - فساد فریب‌آمیز^۳ که در آن تجار یا حق‌العمل کاران به دنبال چشم‌های نابینا یا تبانی با گمرک برای کاهش الزامات مالیاتی یا افزایش درآمدهای خارجی هستند.
 - فساد جنایی^۴ که در آن مجرمان رشوه‌هایی برای نادیده گرفتن عملیات غیر قانونی پر منفعت می‌پردازند. تمام این اشکال فساد در مناطق مرزی گمرک رایج است (انتبازی، ۳۲-۳۱: ۲۰۱۰).
- چارچوب کلیتگارد

بر طبق چارچوب کلیتگارد، احتمال وقوع فساد از یک معادله‌ی ساده پیروی می‌کند:

1. discretionary
2. routine corruption or facilitation payments
3. fraudulent corruption
4. criminal corruption

فساد = انحصار + قدرت صلاحدید- پاسخ گویی

این چارچوب ارتباط ویژه ای با محیط گمرک یعنی جایی که به واسطه ی انحصار اجرایی، ادارات گمرک اغلب تنها عامل مسئولیت دار هستند و جایی که کارمندان گمرک نسبتاً در سطوح پایین هستند و از قدرت تصمیم گیری و حق نظر قابل ملاحظه لذت می برند و جایی که سطوح سرپرستی و پاسخ گویی اغلب ضعیف است. انحصار: سازمان گمرک در سراسر دنیا انحصاری است.

قدرت صلاحدید: به واسطه سیستم دستی اختیار در بسیاری از کشورها، تماس رو در رو با کارمندان گمرک افزایش می یابد. پاسخگویی پایین در این سطح و قدرت صلاحدید کارمندان گمرک، شانس فساد را افزایش می دهد. به هر حال در محیط بسیار پاسخگو، استفاده از قدرت صلاحدید ممکن است به فساد منجر نشود.

پاسخگویی: دولت توانایی کافی برای نظارت بر رفتار کارمندان ندارد. به هر حال ترس در مقابل پاسخگویی گسترده و اجرای قوانین به صورت صحیح می تواند فساد را کاهش دهد (تریور، ۲۰۱۰).

گمرک در مورد فساد در سراسر دنیا بدنام است و به عنوان یک فعالیت کم خطر و پر پاداش در نظر گرفته می شود. گمرک به واسطه ویژگی منحصر به فرد و ماهیت کارش نسبت به فساد آسیب پذیر می شود. دلایل آن ممکن است از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد، اما به دلیل قدرت عمل بالا، به ویژه در کشورهای در حال توسعه و درگیری مالی، یک نیروی عادی با وسوسه های فوق العاده ایجاد می کند. در سازمانی مانند گمرک که یک مقدار غیر قانونی به هر تصمیم و فرآیند مربوط است برای کارمندان، ماندن در سیستم بدون انجام فعالیت های فاسد دشوار است.

تصمیم کارمند گمرک برای بسیاری به دلیل هزینه ایجاد شده بر حسب زمان و پول، ارزشمند است. برای اجتناب از چنین تأخیرهایی، رشوه که اغلب «پول تسریع» نامیده می شود، برای تسریع کار پرداخت می شود. به هر حال میزان بالایی از فساد در اجاره کالاها با کم اظهار کردن کمیت، کیفیت یا اوصاف اتفاق می افتد؛ یعنی طبقه بندی کالاها در رده های تعرفه پایین تر و حفظ میزان بالایی از عوارض گمرکی و مالیات و یک رشوه خوب به کارمند گمرک. طبقه بندی نادرست نیز منجر به ارزش گذاری های کم تر از میزان واقعی می شود. عوارض دهندگان، محموله های خود را با تخمین کم تر حجم آن ها یا ارزش بازارشان، کم تر از ارزش واقعی تخمین می زنند. اظهارنامه نادرست، با همکاری یا اغماض کارمند گمرک، منجر به کاهش میلیون ها دلار از عواید دولت می شود. به طور مشابه کارمند متقلب تمایل به چشم ناپینا دارد هنگامی که کالاها از

انبار گمرک بدون ثبت‌های صحیح و بنابراین بدون پرداخت عوارض گمرکی خارج شده‌اند. راه دیگر، اجتناب از عوارض قاچاق است. دو نوع قاچاق وجود دارد؛ فیزیکی، که در آن وارد کننده به راحتی از برخورد با کارمند گمرک فرار می‌کند و اداری، نوع رایج تر گریز است که در آن خراج دهندگان و خراج گیرندگان تبانی می‌کنند.

مانند هر اداره حفاظت مرزی، گمرک نیز باید از ورود کالاهای غیر قانونی جلوگیری کند. قاچاق مواد مخدر، اسلحه، به علاوه قاچاق گسترده ی الکل و سیگار، گمرک را مستقیماً به گرداب جرم سازمانی، با بزه‌کارانی که از هر وسیله‌ای برای افزایش مبادلات غیر قانونی شان استفاده می‌کنند، تبدیل می‌کند.

ذینفعان یک فعالیت فساد شامل ارباب رجوعان تجاری (وارد کننده، صادر کننده یا در بعضی موارد قاچاقچی)، کارمندان گمرک، حق‌العمل کاران گمرک، مأموران دولتی، سیاست‌مداران و در بعضی موارد عامه که گاهاً سود کمی به شکل هزینه کاهش یافته کالاهای قاچاق یا کم اظهار شده به دست می‌آورند، می‌شود. اجتماع تجاری در سراسر دنیا گمرک را به عنوان یکی از محدودیت‌های جدی برای کسب و کار و به عنوان یکی از فاسدترین ادارات گمرکی به شمار می‌آورند. هزینه ورود به بازار برای مؤسسه‌های تجاری به واسطه اختلاف هزینه ی ورودی‌ها و حواشی سود بین گریزندگان از مالیات و مالیات دهندگان افزایش می‌یابد. این به رویه‌های ناکار، اجازه ماندن در کسب و کار را می‌دهد و فرصت‌هایی برای مأموران دولتی و سیاست‌مداران برای تقویت خودشان از طریق اخذ رشوه‌های زیاد از آن‌هایی که خواهان مساعدت دولت هستند، ایجاد می‌کند (تبریر، ۷-۶: ۲۰۲۰).

ادارات دولتی کمی هستند که در آن‌ها پیش شرط‌های کلاسیک برای فساد نهادی به روشنی که آن‌ها در ادارات گمرک هستند، وجود داشته باشد. انحصار دولتی ترکیب شده با قدرت، گسترده‌ی آزادی عمل عملیات فاسد را ایجاد می‌کند. همان‌گونه که کلیتگارد^۱ بیان می‌کند، فساد وقتی اتفاق می‌افتد که انحصار به اضافه‌ی آزادی عمل (قدرت تصمیم‌گیری، اختیار) منهای پاسخگویی وجود داشته باشد. علاوه بر این، به علت انحصار گمرک در جریان کالا، یک اداره گمرک می‌تواند به راحتی در توانایی شرکت در انجام کسب و کار مداخله کند. به این دلیل، در مورد پتانسیل فساد در محیط گمرک مبالغه‌نمی‌شود. یک تصمیم توسط یک کارمند گمرک برای پذیرش اظهار نامه‌ی کلاه برداری می‌تواند به طور عمده‌ای عوارض و مالیات را کاهش دهد و با غنیمت‌هایی که از خزانه‌ی دولت برداشته می‌شود، رانت‌های^۲ بالایی برای هر دو تاجر و کارمند ایجاد کند. هزینه‌های ایجاد شده می‌تواند بالا باشد. گمرک به عنوان

1. Klitgaard

2. rents

اداره حفاظت از مرزها باید از واردات کالاهای غیر قانونی، رانت خواری^۱ ممانعت کند. قاچاق مواد مخدر و اسلحه به اضافه‌ی قاچاق گسترده‌ی الکل و سیگار، گمرک را مستقیماً محل گریز ناپذیر جرم منسجم قرار می‌دهد، با مجرمانی که از هر وسیله‌ای از رشوه‌های گسترده تا رعب و خشونت، برای رواج مبادلات غیر قانونی‌شان، استفاده می‌کنند. ریسک‌های (قمارهای) مالی بالا و فرصت‌های رانت خواری، گرایش به چندگانگی پیدا می‌کند و یکپارچگی و ثابت قدمی را دشوار می‌کند. لین^۲ بیان می‌کند که یکی از بازرسان گمرک ایالات متحده برای تنظیم ورود منسوجات، حدوداً یک میلیون دلار برای فرار از قانون ایالات متحده اخذی کرده بود. ضررهای مالی سنگین در ارتباط با تصمیمات منحط گمرک وقتی با قدرت آزادی عمل که به کارمندان گمرک با دستمزد پایین داده می‌شود، همراه شود می‌تواند سنگین تر شود، کارمندانی که در انتخاب رد یا پذیرش یک اظهارنامه‌ی وارداتی و صادراتی یا توقف محموله قانونی دیگر، آزاد هستند. فقدان یک سیستم کنترلی کارآمد، شانس این که حتی این اعمال اختیاری و خودسرانه شناسایی شود را بسیار کم می‌کند (کمپز و پرادهان، ۲۰۰۷).

بر خلاف اداره مالیات، ادارات گمرک از نظر جغرافیایی به صورت پراکنده، با قرارگاه‌های دور، اغلب تمام وقت و با تعداد کارکنان نسبتاً کم کار می‌کنند. در این محیط نظارت کافی از یک اداره یا یک کارمند گمرک مشکل ساز می‌شود.

در بسیاری از کشورها، کنترل گمرک هنوز نشانگر تماس مستقیم بین کارمندان گمرک و حق العمل کاران واردات است. حتی با رویه‌های روشن مدرن و ژرف نگرانه، از تماس مستقیم آن‌ها در حالی که کالاها به طور فیزیکی بازرسی می‌شوند، نمی‌توان اجتناب کرد. بازرسی‌های گمرک حامل ریسک‌های ذاتی (اساسی) است که توسط یک تیم انجام نمی‌شود، بلکه توسط یک فرد کارمند، به ویژه در ادارات کوچک و شیفت‌های شب و آخر هفته انجام می‌شود، بنابراین فرصت رفتار رانت خواری به وجود می‌آید. اما تمام موارد فساد را نباید به ادارات گمرک مربوط دانست. گمرک بارزترین و برجسته‌ترین اداره‌ی دولتی در مرزهاست، بنابراین مکرراً به دلیل کلاهبرداری که در واقع توسط ادارات کنترل مرزی انجام می‌شود، سرزنش می‌شود. در روسیه، علاوه بر خدمات گمرک، کنترل مرزی استاندارد از محموله‌های وارد شونده به کشور، نیاز به بازرسی زمینی از نظر مهاجرت، پلیس مرزی، بازرسی‌های حمل و نقل، بازرسی‌های بهداشتی و کنترل‌های دامپزشکی دارد. فساد می‌تواند به واسطه‌ی فعالیت‌های هر کدام از این ادارات مرزی باشد. علاوه بر این، واردکنندگان ممکن است در مورد این که کدام اداره مسئولیت فرآیند کنترل مرزی را بر عهده می‌گیرد، سرگردان شوند.

1. Rent - seeking

2. Lane

مارسلو موس^۱ معتقد است فساد در گمرک در موزامبیک توسط فرصت‌های زیر تشویق می‌شود:

مقررات تجاری غیر روشن؛

تعرفه‌های گمرکی بالا؛

موانع تجارت بدون تعرفه؛

معافیت گمرکی، به ویژه توسط وزیران؛

سیستم ضعیف نظارت و سرپرستی (ماس، ۲۰۰۷)؛

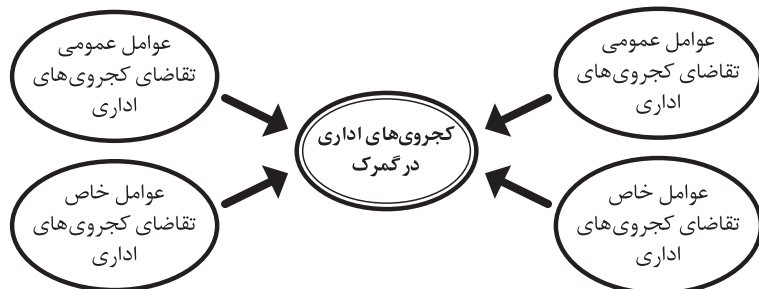
با وجود گام‌های مثبت، گمرک هنوز به عنوان یکی از فاسدترین سازمان‌های دولتی در بسیاری از کشورها شناخته می‌شود. این بیش‌تر مربوط به قدرت مأموران دولتی در شناسایی و معاینه و ارزیابی کالاهاست. فساد در اداره گمرک و تأثیر منفی آن بر رشد کشور و هزینه‌های آن برای جامعه، آن را به موضوع مهمی برای مطالعه تبدیل می‌کند (تریر، ۲۰۱۰:۷).

۳) عرضه و تقاضای فساد در گمرک

عرضه فساد اداری عبارت است از ارائه خدمات غیر قانونی اداری توسط کارمندان و مسئولین دولتی (حیبی، ۱۳۷۵: ۵۴).

تقاضای فساد اداری عبارت است از تقاضای شهروندان و بخش خصوصی برای نقض قوانین و مقررات.

نمودار ۱: عرضه و تقاضای کجروی‌های اداری در گمرک



بیگویی و میجاتووی (۲۰۰۲) عناصر عرضه و تقاضای فساد را به صورت زیر تبیین می‌کنند:

1. Marcelo Mosse

۳-۱) عوامل عمومی مؤثر بر فساد در گمرک

۳-۱-۱) عوامل عمومی مؤثر بر فساد در گمرک - عرضه فساد

عرضه فساد به آمادگی کارمندان گمرک برای ایجاد آن، بستگی دارد. البته آن آمادگی خودش به وسیله ی عوامل متعددی تعیین می شود. حقوق کارمندان گمرک: عموماً عقیده بر این است که حقوق پایین کارمندان گمرک عامل کلیدی مؤثر بر فساد در گمرک است.

نظریه پردازان انتخاب عمومی، به این نکته اشاره دارند که مقامات دولتی با حقوق پایین بنابراین بی انگیزه، ممکن است به انجام موضوعات اداری کند سوق پیدا کنند. دستمزدهای پایین خدمات عمومی فراگیری فساد سطح پایین را توجیه می کند. البته مطالعات نشان می دهد که افزایش پرداختی خدمات دولتی لزوماً باعث کاهش فساد نمی شود. در حقیقت، افزایش حقوق باید با دیگر اصلاحات تکمیل شود تا موثر واقع شود (آمپراتوان، ۲۰۰۸: ۷۸).

سازمان فاسد: در اداره گمرک روح تیمی قوی وجود دارد. بنابراین عضوی از تیم بودن، یک عامل مهم مؤثر بر فساد است.

برای کارمند جدید در اداره ای که فساد در آن وجود دارد، اجتناب از مشارکت در برنامه های غیر قانونی به واسطه ارعاب و ترس از آسیب دیدن، دشوار است. یک اداره گمرک فاسد شدیداً ناکارآمد است و تأثیر فساد در سراسر جامعه احساس خواهد شد (انتبازی، ۲۰۱۰: ۳۴).

خط مشی (رویه) کیفری فساد: یک خط مشی کیفری دقیق و اجرای دقیق آن به تقلیل میزان فساد می انجامد و در مقابل یک خط مشی کیفری آزاد و اجرای ناپایدار آن منجر به تقویت فساد در گمرک می شود.

۳-۱-۲) عوامل عمومی مؤثر بر فساد در گمرک - تقاضا برای فساد

عرضه ناکافی خدمات گمرکی: در چندین کشور ما بانوعی از فساد نهادینه شده روبرو هستیم تشخیص این که این نوع فساد به مهیا کردن خدمات کاملاً قانونی توسط اداره گمرک مربوط می شود که حتی اگر فساد صورت نگیرد آن خدمات انجام نمی شود مهم است. یک سؤال پیش می آید: دلایلی که باعث می شود ظرفیت ها یا منابع در مطابقت با تقاضا برای خدمات گمرکی قانونی ناکافی باشد چیست؟

عموماً دو جواب یا دو موقعیت متناظر محتمل است:

موقعیت اول: به شرایط واقعی یا احتمال واقعی پایین مهیا کردن دارایی های کافی از بودجه ملی برای عملیات کار در اداره گمرک است.

موقعیت دوم: در صورتی پیش می آید که از ظرفیت های موجود اداره گمرک عمده کم تر استفاده شود، بدون توجه به این که آیا این ظرفیت ها برای اطمینان از جریان سریع کالا در سراسر

مرزها کافی هستند یا خیر. یعنی برای عملکرد کارآمد کل رویه‌های گمرکی. این ایجاد عمدی یک «کمبود» به منظور ایجاد تقاضا برای فساد در گمرک است.

مکتب طرفدار حمایت: (در این مکتب دفاع و حمایت از تعرفه‌های گمرکی به منظور حمایت صنایع و اقتصاد داخلی به عنوان یک وسیله جهت توسعه اقتصادی به شمار می‌آید) خط مشی این مکتب، قوی‌ترین منبع تقاضا برای فساد مقامات گمرکی را ارائه می‌کند. خط مشی پروتکشنیسم سطح بالایی از حمایت گمرکی از محصولات بومی (عوارض گمرکی بالا بر محصولات وارداتی)، هم‌چنین وجود موانع بسیار بدون تعرفه برای واردات (شروط، مجوزها، کمیت‌های تعیین شده توسط دولت) را به کار می‌گیرد. هر چقدر که عوارض گمرکی بر یک محصول وارداتی بیش‌تر وضع شده باشد، تمایل واردکننده برای گریز از پرداخت عوارض و یا کاهش آن با اقدام به فساد در مقامات دولتی بیش‌تر می‌شود.

میزان بالای قوانین و رویه‌های پیچیده:

خط مشی تجارت خارجی پروتکشنیسم، به عنوان یک قاعده، به ازدیاد مقررات در فعالیت‌های تجارت خارجی می‌شود. به هر حال، میزان بالای مقررات، رویه‌های پیچیده و فرآیندهای تصمیم‌گیری غیر شفاف، حتی با سطح معینی از پروتکشنیسم باعث گسترش تقاضا برای فساد کارمندان گمرک می‌شود.

۲-۳) عوامل خاص مؤثر بر فساد در گمرک

نکاتی مطرح است که باید به آن‌ها توجه کنیم:

ابتدا در هر گذرگاه مرزی، مسافران یا افرادی که کالا به همراه دارند با تعداد زیادی از مستخدمین دولتی روبرو می‌شوند که کارمندان گمرک نیستند، اولین برخورد با مقاماتی از یک کشور با مقامات گمرکی نیست بلکه با پلیس مرزی است.

علاوه بر این برخورد استفاده‌کنندگان از خدمات گمرکی با اداره گمرک اغلب مستقیم نیست بلکه از طریق یک واسطه انجام می‌شود.

سرانجام بسیاری از استفاده‌کنندگان خدمات اداره گمرک به ویژه مسافران مجبورند متعلقات خود را در مرزها کنند (اگر آن‌ها از پرداختن عوارضی که فراتر از انتظارشان بوده اجتناب کنند) یا کالاهاشان به راحتی به دلیل نقض مقررات گمرکی ضبط شود.

۱-۲-۳) عوامل خاص عرضه فساد در گمرک

محموله کالاها و افرادی که همراه آن‌ها هستند، نمی‌توانند از مواجه شدن با کارمندان گمرک در هنگام ورود به کشور، اجتناب کنند.

گمرک به طور روزانه با تاجران در تماس است و مستقیماً در گرداب جرم سازمان یافته قرار دارد. مجرمان و تاجران فریب کار دلیلی برای استفاده از هر چیزی از رشوه گسترده تا ارباب و خوشونت برای ترویج مبادلات غیر قانونیشان پیدا می کنند.

اداره گمرک احتمالاً بیش از هر اداره دولتی، با شرایط کلاسیکی که فساد نهاده شده را ماندگار می کند روبرو است. فرصت‌ها آماده‌ی افزایش هستند زیرا کارمندان گمرک در وظایف خود ارتباط رو در رو با اعضای جامعه جهانی دارند و این افراد انگیزه بالایی برای تحت تأثیر قرار دادن تصمیمات اتخاذ شده توسط کارمندان گمرک دارند.

کارمندان گمرک حق متوقف کردن مسافران و محموله‌ها را در مرز دارند و در بعضی کشورها این حق در داخل کشور نیز گسترش پیدا می کند.

گمرک نسبت به فساد آسیب پذیر است. زیرا ماهیت واقعی کارش به اکثر کارمندان حتی در سطوح پایین، حق صلاح‌دید بالایی می دهد. آن‌ها در محیطی کار می کنند که در آن اختیار و مسئولیت منحصر بفرد برای تصمیمات مهم در مورد میزان عوارض و مالیات دارند. این به آن‌ها آزادی انتخاب پذیرش یا رد یک اظهار نامه صادرات و واردات یا ممنوعیت اختیاری بر محموله‌ای قابل قبول را دارند. در چنین موقعیت‌هایی، سرپرستی دقیق و پاسخگویی دشوار است. عنصر جغرافیایی یا منطقه‌ای در استخدام کارمندان پلیس در اداره گمرک قاعدتاً یک عامل مهم در عرضه فساد است.

حق العمل کاران گمرک از نظر جغرافیایی در پست‌های پراکنده و دور از هم کار، و با تعداد کمی کارمند کار می کنند. این شرایط نظارت فردی بر کارمندان گمرک را دشوار می سازد (انتبازی، ۳۴: ۲۰۱۰).

در موارد خاص، فساد خدمات در گمرک، عیناً انجام می شود، با ارجح دانستن کالاهایی از محموله توسط کارمندان گمرک.

۲-۳ عوامل خاص تقاضا برای فساد در گمرک

قدرت قابل ملاحظه‌ی تشخیص (صلاح‌دید، اختیار) کارمندان گمرک، عامل مهمی در ایجاد تقاضا برای فساد در گمرک است.

علاوه بر موضوع ارزشی گمرک، مسأله نیرنگ آمیزی وجود دارد در تصمیم این که هر کالای وارداتی به کدام طبقه‌بندی کالای گمرک می مربوط می شود. خلاصه این که با وجود میزان ابتکاری که ما در طراحی قوانین و آیین نامه‌ها داریم، همیشه باید مجالی برای قضاوت شخصی و آزادی در اجرا از سوی کارمندان و در اجرای قوانین وجود داشته باشد؛ یا اگر هر چیزی «بر طبق کتاب» انجام شود، رختی عمومی ایجاد خواهد شد و تمام تشکیلات اداری از کار می ایستند (یو. مینت، ۳۸: ۲۰۰۰).

۴) سه راه به دست آوردن اطلاعات در مورد فساد در گمرک:

۱. سؤال از شرکت‌ها: سؤال از شرکت‌ها در مورد تعداد دفعات و ارزش رشوه‌هایی که آن‌ها به بازرسین گمرک می‌پردازند، متداول‌ترین روش اندازه‌گیری فساد است.
۲. انجام ممیزی‌های داخلی: ممیزی‌های میزان اطاعت از قوانین، ممیزی‌های عملکرد و البته ممیزی‌های کلاه برداری، استاندارد طلایی برای اندازه‌گیری میزان فساد در عملیات متنوع گمرک‌ها می‌گذارد. متأسفانه، اطلاعات نمی‌توانند در سراسر عملیات یا بین نمایندگی‌های مختلف گمرک مقایسه شوند (و گزارش‌های ممیزی تقریباً هرگز در نظر عموم منتشر نمی‌شوند).
۳. انجام آزمون‌های یکپارچگی (تطمیع مقامات گمرکی): قابل‌اعتمادترین و مؤثرترین روش اندازه‌گیری فساد شامل نمونه تصادفی بازرسان گمرک و پیشنهاد رشوه به آن‌ها است. به علت مشکلات قانونی جدی، این نتایج باید فقط برای جمع‌آوری اطلاعات استفاده شود و نه به عنوان قسمتی از پیگرد قانونی (مایکل و مور، ۲۰۰۹).

۵) راهکارهای مبارزه با فساد در گمرکات

با توجه به روند آزاد سازی فزاینده و قابل ملاحظه تجاری که حاصل فعالیت‌های موفقیت آمیز «گات»^۱ و «سازمان تجارت جهانی»^۲ بوده است، دولت‌ها توجه خود را به نقش و مساعدتی که گمرکات آن‌ها باید در جهت توسعه اقتصادی از طریق گسترش تجارت و سرمایه‌گذاری داخلی، کسب درآمد، اجرای سیاست‌های تجاری و حمایتی و حفاظت از امنیت جامعه بنمایند، معطوف نموده‌اند.

باید توجه داشت که گمرک یک ابزار اساسی برای مدیریت کارای اقتصاد بوده و هم‌زمان نقش حیاتی در مبارزه با قاچاق و تسهیل جریان قانونمند تجارت ایفا می‌نماید. باید اذعان داشت که فساد می‌تواند توان گمرک را در انجام مأموریتش تضعیف نماید. گمرک فاسد نه تنها قادر به وصول حقوق حقه دولت نبوده و در مبارزه با قاچاق کارا نخواهد بود، بلکه رشد تجارت قانونمند بین‌المللی را محدود کرده و مانع توسعه اقتصادی می‌شود.

از این رو، سازمان جهانی گمرک توجه بین‌المللی را به ضرورت یک برنامه اساسی و نظام مند اصلاح و نوسازی گمرکات جلب نموده است. همچنین سازمان مذکور هشدار داده است که تخلفات گمرکی مانع عمده‌ای در پیشرفت کشورها است و تعدادی از عوامل کلیدی و علاج بخش را در این بیانیه آروشای ۱۹۹۳ تبیین و اعلام نموده است.

1. General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

2. World Trade Organization (WTO)

۵-۱) به حداقل رساندن قوانین و مقررات اداری

قوانین گمرکی باید شفاف و دقیق باشد، تعرفه‌ها در صورت امکان تعدیل شوند، تعدد عوارض و نرخ‌ها محدود گردد، قوانین اداری و تجارت کاهش به حداقل ممکن برسد. همچنین تعداد معافیت‌ها و استثنائات به حداقل ممکن کاهش یابد. قوانین و مقررات گمرکی، رویه‌ها و خطوط راهنمای اداری باید در بالاترین حد ممکن هماهنگ و ساده شوند به طوری که تعیین حقوق گمرکی و ترخیص، بدون هر نوع کار زائد و غیر ضروری و به طور منطقی صورت گیرد.

۵-۲) شفافیت

اطلاعات قدیمی، سردرگم و دور از دسترس در مورد مبنای دقیق و قانونی الزامات گمرکی، عامل عمده‌ای در بروز شیوه‌های نادرست است. تجربه نشان می‌دهد که متون مقررات گمرکی باید آزادانه در دسترس تمام افراد مرتبط قرار گیرد. اما در برخی کشورها این مقررات تنها در اختیار عاملین، حق العمل کاران و تعداد بخصوصی از تجار قرار دارد. به علاوه، این مقررات باید به طور سریع در پاسخ به تغییرات ضروری، اصلاح و به روز شوند تا از عهده مقتضیات جدید برآیند.

۵-۳) ماشینی کردن خدمات (رایانه‌ای کردن امور)

تبادل کامپیوتر با کامپیوتر اطلاعات تجاری و اداری با استفاده از استانداردهای توافق شده به گونه‌ای که مدیریت داده‌ها دارای ساختار و سازماندهی شده باشند.

۵-۴) تفکیک راهبردی وظایف، گردش شغلی و تغییر مکان شغلی

برای کاهش فرصت‌های سوء استفاده از پست یا موقعیت شغلی توسط افراد، مدیران گمرکی باید اقدامات و شیوه‌هایی چون تفکیک راهبردی وظایف، گماردن افراد در مشاغل به صورت چرخشی و اعمال بازرسی‌های تصادفی در مورد مستخدمین گمرکی و در شرایط خاص، تغییر مکان شغلی کارکنان را به طور منظم به کار گیرند.

۵-۵) مسئولیت و پاسخگویی مدیریت

مدیران باید شناسایی نقاط ضعف در شیوه‌های کاری و نیز نقاط در دستکاری کارکنان شان را از جمله مسئولیت‌های بسیار مهم خود تلقی و در جهت اصلاح آن‌ها اقدام لازم را اعمال نمایند. مسئولان گمرکی، سرپرستان و مدیران همگی باید میزان مناسبی از مسئولیت و پاسخگویی برای کشف و پیشگیری از فساد اداری را بر عهده بگیرند.

۵-۶) بازبینی (ممیزی و بررسی اسناد و حساب‌ها)

حسابرسی کارا، ابزار سودمند و مفیدی است جهت اطمینان از این که رویه‌های گمرکی مناسب بوده و به نحو صحیح اجرا می‌گردند. پیشگیری و کنترل فساد در درون گمرک را می‌توان از طریق بکارگیری یک رشته از مکانیزم‌های مناسب کنترلی (همچون برنامه‌های بررسی داخلی، نمونه گیری تصادفی و انتخاب و بررسی مواردی بدون اطلاع قبلی و به طور ناگهانی)

بهبود و تسهیل بخشد. به علاوه برای اطمینان از این که شیوه‌های کنترلی در اجرا کارایی دارند، بررسی‌ها و حسابرسی‌های داخلی و بیرونی ضروری و لازم هستند.

۷-۵) روحیه و فرهنگ سازمانی

مدیریت باید وفاداری، رضایت و خرسندی ناشی از انجام وظایف، «وحدت کلمه و همدلی گروهی» و میل به همکاری در فعالیت‌هایی که منجر به کاهش فساد می‌شود را در بین کارکنان به تدریج شکل دهد.

۸-۵) کارمندیابی و گزینش

فرآیندهای اداری کارمندیابی، استخدام و ارتقاء مستخدمین باید عینی، عادلانه و مصون از رابطه‌گری، مداخله‌ها و عاری از تعصب و بر پایه شایستگی باشد. این فرآیندها باید در برگزیده شیوه و ابزاری جهت شناسایی افرادی که در سطح بالایی به اصول اخلاقی پایبند هستند، باشد.

۹-۵) نظامنامه رفتار و اخلاق کارکنان

مستخدمین گمرک باید دارای نظامنامه رفتاری باشند که در آن کلیه مفاهیم رفتاری به طور کامل توضیح داده شده باشند. یک عامل مهم و کلیدی در هم برنامه درستکاری تدوین، انتشار و پذیرش یک نظامنامه جامع رفتاری است که در قالب واژه‌های غیر مبهم (روشن) و عملی و کاربردی، رفتار مورد انتظار از تمام کارکنان را به شیوه‌ای سازماندهی شده به اطلاع همگان برساند.

۱۰-۵) رشد شغلی و حرفه‌ای

مستخدمین گمرک باید در تمام طول مسیر شغلی خود از آموزش‌های شغلی و حرفه‌ای مناسب (که شامل درستکاری و اصول اخلاقی نیز می‌باشد) بهره‌مند گردند. آموزش و فراگیری (چه رسمی و چه غیر رسمی) به دو طریق نقش مهمی را در مبارزه با فساد ایفا می‌کند.

۱۱-۵) پرداخت کافی

بدیهی است که حقوق‌های دولتی نمی‌تواند در سطحی باشد که هر نوع رفتار منتهی به فساد را از بین ببرد. با این حال، سطوح پرداختی باید به اندازه‌ای سخاوتمندانه باشد که اطمینان یابیم مستخدمین گمرک، و سوسه به قبول پست‌های دولتی کم حقوق با این فرض که می‌تواند حقوق شان را از طریق اخذ کمیسیون، رشوه، حق حساب و نظایر آن جبران کنند، نمی‌شوند.

۱۲-۵) ارتباط با حق العمل کاران / صنایع

عمده فرصت‌ها برای درخواست رشوه هنگام تماس بین مستخدمین گمرکی و ارباب رجوع به وجود می‌آید. هر چه تعداد اوراق و اسناد و رویه‌های اداری بیش‌تر و پیچیده‌تر باشد، نیاز بیش‌تری به تماس مستقیم با اظهارکننده (ارباب رجوع) و فرصت و امکان بهتری برای رشوه خواری وجود خواهد داشت (فرج پور، ۱۳۸۳).

نتیجه گیری

بدون شک برای کاهش فساد، باید ابتدا عوامل موجد آن را شناخت و سپس آن عوامل را از بین برد تا بستر و پیش زمینه‌ای برای بروز فساد باقی نماند. با مطالعه ادبیات مربوط به فساد به علل بالقوه‌ای دست یافته‌ایم که کاهش یا از بین بردن هر یک از این علل، می‌تواند در کاهش فساد اداری در گمرکات نقش مؤثری داشته باشد.

این علل عبارتند از: ارایه ناکافی خدمات گمرکی، عدم شفافیت رویه‌های گمرکی، حق صلاح‌دید و قدرت بالای تصمیم‌گیری کارمند گمرک، انحصار اجرایی گمرک، ضعف پاسخگویی، ماهیت کار گمرک، ارزش‌گذاری کم‌تر از میزان واقعی، ریسک‌های مالی بالا و فرصت‌های رانت خواری، فقدان سیستم کنترل و نظارت کارآمد، پراکنده بودن جغرافیایی گمرکات، تماس مستقیم و مداوم بین کارمندان دولت و حق‌العمل‌کاران، مقررات تجاری مبهم، تعرفه‌های گمرکی بالا، معافیت‌های گمرکی به ویژه برای سیاست‌مداران، حقوق پایین کارمندان گمرک، حمایت از تولیدات داخلی و بنابراین افزایش تعرفه‌ها، ضعف رویه کیفری فساد.

منابع و مآخذ:

- الهی، شعبان؛ حسن زاده، علیرضا (۱۳۸۶). بررسی نقش گمرک الکترونیکی در تسهیل صادرات. فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، ۴۳، ۱۲۰-۹۳.
- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری، عوامل موثر و روش‌های مبارزه. تهران: انتشارات وثقی خداداد حسینی، سید حمید؛ فرهادی نژاد، محسن (۱۳۸۰). بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن. --- مدرس، ۱.
- دانایی فرد، حسن (۱۳۸۵). کنترل فساد اداری: اصلاح مدیریت دولتی یا تدوین راهبرد ملی پیشگیری از فساد، مدیریت و توسعه، ۲۸.
- ربیعی، علی (۱۳۸۷). زنده باد فساد، جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولت‌های جهان سوم. تهران: مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.
- رفیع پور، فرامرز (۱۳۸۸). سرطان اجتماعی فساد. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- زینالی، فرزانه (۱۳۸۴). عوامل سازمانی مؤثر بر کجروی‌های اداری. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی.
- صادقی، حمید و دیگران (۱۳۸۷). بررسی اثرات تمرکز زدایی مالی بر کنترل فساد.
- عباس زادگان، سید محمد (۱۳۸۳). فساد اداری. تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- فرح پور، مجید (۱۳۸۳). فقر، فساد و تبعیض، موانع توسعه در ایران. تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- سایت گمرک جمهوری اسلامی ایران (www.irica.gov.ir).

Ampratwum, Edward Fokuoh (2008). The fight against corruption and its implications for development in developing and transition economies. *Journal of money laundering control*, Vol. 11, No. 1

Begovia, Boris & Mijatoia, Bo.Ko (2002). *Corruption at the customs*, published by the center for liberal – democratic studies Serbia.

Campos, J.Edgardo & Pradhan, Sanjay (2007). *The many faces of corruption: tracking vulnerabilities at the sector level*. Washington: the international bank for reconstruction and development, the world bank

Jones, Peter (1993). *Combating fraud and corruption in the public sector*. London: published by Chapman & Hall

Mellisa Ntabazi, Sarah (2010). *Combating corruption in customs through trade facilitation: case of East African community*. LLM degree in International Trade and Investment Law, university of Pretoria, South Africa

Michael, Bryane & Moore, Nigal (2009). What do we know about corruption (and anti-corruption) in customs? *world customs journal*, VOL. 4, No. 1

Mosse, Marcelo (2007). *Corruption and reform in the customs in Mozambique*. Maputo: CIP, London: Tiri.

Shabbir Ghulam & Anvar Mumtaz (2007). Determinants of corruption in developing countries. Germany: Hamburg institute of international economics (HWWI), pp. 2-11.

Stapenhurst, Frederick & Langseth, Peter (1997). The role of the public administration in fighting corruption. *international journal of public sector management*, VOL. 10, NO. 5, PP. 311-330

Tarir, Sumair (2010). *Corruption in customs department; an analysis of Klitgaard framework*, Tor Vergata University, Rome, Italy.

Tavits, Margit (2005). *Cause of corruption: testing competing hypotheses*. University of Oxford.

U Myint (2000). Corruption: causes, consequences and cures. *Asia-pacific Development Journal*, Vol. 7, No. 2.