

Design and Feasibility Study of a Localized Risk Management Model for Policymaking to Combat Goods Smuggling in Iran: A Comparative Analysis with International Customs Standards

Rahman Sabouhi* 

Ph.D., Department of Criminal Law and Criminology, Qom University, Qom, Iran

Hamidreza Yazdani 

Associate Professor, Department of Leadership and Human Capital, Faculty of Public Administration and Humanities, School of Management, University of Tehran, Tehran, Iran

Received: 23/09/2024 *** Accepted: 10/06/2025

Extended Abstract

Introduction

Goods smuggling is among the most persistent and structurally complex forms of economic crime, with far-reaching negative effects on national economic security, public revenues, market stability, and public trust in regulatory institutions. In recent decades, the globalization of trade, the growth of cross-border supply chains, and

eISSN: 2476-6224 ISSN: 2345-3575

* Corresponding Author: Saboohi.rahman@yahoo.com

How to Cite: Sabouhi, R., & Yazdani, H. (2025). Design and Feasibility Study of a Localized Risk Management Model for Policymaking to Combat Goods Smuggling in Iran: A Comparative Analysis With International Customs Standards. *Journal of Criminal Law Research*, 14 (53), 37 -. <https://doi.org/10.22054/jclr.2025.88432.2808>

the rapid digitalization of logistics have fundamentally reshaped smuggling. Organized smuggling networks now increasingly employ sophisticated techniques, engage in regulatory arbitrage, and exploit institutional weaknesses—developments that have rendered many traditional customs control mechanisms less effective.

Historically, customs administrations relied on manual physical inspections, random checks, and reactive enforcement strategies. However, international experience and criminological literature demonstrate that these approaches are inefficient, costly, and incompatible with the growing volume of global trade. Consequently, contemporary customs systems have transitioned toward customs risk management (CRM)—a data-driven, intelligence-led framework that enables the selective targeting of high-risk consignments while facilitating low-risk trade.

At the international level, the World Customs Organization (WCO) has institutionalized risk-based customs control through key instruments such as the Revised Kyoto Convention, the SAFE Framework of Standards, and guidelines on Authorized Economic Operators (AEO). These instruments emphasize systematic risk identification, risk analysis, inter-institutional data exchange, and continuous monitoring. Numerous empirical studies confirm that effective CRM enhances enforcement efficiency, reduces transaction costs, and strengthens voluntary compliance.

Despite formal commitments to international customs standards, Iran's customs system continues to exhibit a significant gap between normative adoption of risk-management principles and their practical

implementation. Iran's geopolitical position, extensive land and maritime borders, and role as a regional transit corridor heighten its exposure to smuggling risks.

Official statistics report tens of thousands of detected smuggling cases each year; however, seizure-based indicators suggest that only a small share of total smuggling flows is intercepted. This disparity points to structural deficiencies in risk identification, data integration, and institutional coordination.

Existing Iranian scholarship has examined smuggling mainly through legal, criminological, and enforcement-oriented lenses. However, systematic analysis of CRM as a policy instrument—particularly through comparative assessment against international customs standards—remains limited. To address the gap, the present study aimed to examine the underlying causes of the implementation deficit and propose a localized, operational risk management model that would be compatible with Iran's legal and institutional framework.

The primary objective was to analyze the causes of the discrepancy between international CRM standards and their practical implementation within Iran's customs system. Specifically, the present study sought to examine the conceptual and legal status of CRM within Iran's anti-smuggling policy framework. It also intended to evaluate the extent to which domestic laws, regulations, and institutional arrangements align with the requirements of international customs instruments, particularly those developed by the WCO. Moreover, an attempt was made to identify the key legal, organizational, and technological deficiencies that impede effective

risk-based customs control. Finally, the study developed a six-phase, localized CRM model that is both operationally feasible and legally compatible with Iran's governance structure.

Materials and Methods

The current research employed a descriptive–analytical methodology combined with a comparative approach. The data was collected through documentary analysis of domestic laws and regulations, policy documents, executive bylaws, and official reports relating to customs control and anti-smuggling measures in Iran. In addition, both binding and non-binding international instruments issued by the WCO were systematically reviewed. The comparative dimension focused on evaluating Iran's CRM framework against international standards derived from the Revised Kyoto Convention, the SAFE Framework of Standards, and the WCO risk management guidelines. Rather than engaging in a purely quantitative assessment, the study emphasized qualitative institutional analysis, identifying patterns of convergence and divergence across legal, technological, and organizational dimensions.

Results and Discussion

Iran's customs system exhibits partial and largely formal alignment with international CRM standards at the policy and legislative levels. Several domestic regulations explicitly refer to risk-based control, electronic data exchange, and trader profiling. In practice, however, this alignment remains superficial and insufficiently institutionalized. At the operational level, Iran's CRM capacity can be characterized as being at a basic-to-intermediate stage of maturity. The most salient

deficiencies include: (1) the absence of a national integrated CRM center to provide centralized risk analysis and decision-making; (2) weak and fragmented inter-institutional data exchange mechanisms (particularly among customs, law-enforcement authorities, and regulatory bodies); (3) limited analytical capacity and inadequate human resource specialization in risk modelling, data mining, and advanced targeting techniques; and (4) the lack of an integrated technological architecture capable of supporting real-time risk assessment and automated selectivity.

Building on these findings, the study proposed a six-phase, localized CRM model comprising institutional recognition and preparatory capacity-building, conceptual design and legal alignment, development of system and data architecture, pilot implementation, nationwide implementation, and continuous monitoring and improvement. The model is structurally consistent with the WCO risk management cycle while remaining adaptable to Iran's legal framework and administrative realities.

Conclusion

The study concludes that effective implementation of CRM in Iran requires moving beyond the formal and legal adoption toward the deep institutionalization of risk-based governance. Establishing a centralized national risk management center, strengthening legal frameworks for real-time data exchange, investing in human capital development, and ensuring technological integration are essential prerequisites for success. If fully implemented, the proposed model could significantly enhance the efficiency of smuggling detection,

reduce unnecessary inspections, lower transaction costs for low-risk traders, and strengthen trust between customs authorities and economic operators. Ultimately, aligning Iran's customs system with advanced risk management practices can contribute to sustainable trade facilitation while reinforcing national economic security.

Keywords: Customs risk management, Goods smuggling, Revised Kyoto Convention, SAFE Framework of Standards, International customs instruments.



طراحی و امکان‌سنجی الگوی بومی مدیریت ریسک در سیاست‌گذاری مبارزه با قاچاق کالا در ایران: تحلیلی تطبیقی با استانداردهای بین‌المللی گمرکی

دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی از دانشگاه قم، قم، ایران

رحمان صبوحي *

دانشیار گروه رهبری و سرمایه‌انسانی دانشکده مدیریت دولتی و علوم انسانی

حمیدرضا یزدانی

دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران

چکیده

این پژوهش به بررسی الگوی مدیریت ریسک در سیاست‌گذاری مبارزه با قاچاق کالا در ایران، با رویکردی تطبیقی و در پرتو الزامات اسناد بین‌المللی گمرکی می‌پردازد. پرسش اصلی پژوهش آن است که چرا در نظام گمرکی ایران، میان الزامات بین‌المللی مدیریت ریسک و وضعیت اجرایی موجود فاصله‌ای معنادار وجود دارد و چگونه می‌توان با طراحی الگویی بومی، این شکاف را کاهش داد؟ روش تحقیق توصیفی-تحلیلی با رویکرد تطبیقی و مبتنی بر تحلیل اسنادی است. داده‌ها از قوانین و اسناد داخلی و همچنین اسناد الزام‌آور و غیرالزام‌آور سازمان جهانی گمرک گردآوری شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد اگرچه نظام گمرکی ایران در سطح سیاست‌گذاری و اسناد برنامه‌ای دارای هم‌پوشانی نسبی با استانداردهای جهانی است، اما در مرحله اجرا، از حیث زیرساخت‌های داده‌ای، هماهنگی بین‌نهادی و توان تحلیلی منابع انسانی، در سطح «بنیادی-میانی» قرار دارد. مهم‌ترین خلأها شامل فقدان مرکز ملی مدیریت ریسک، ضعف تبادل داده ساختاریافته و نبود سازوکارهای تحلیلی یکپارچه است. بر این اساس، پژوهش الگویی بومی و شش‌فازی مشتمل بر شناخت و آماده‌سازی، طراحی مفهومی، معماری سیستم و داده، اجرای آزمایشی، پیاده‌سازی ملی و پایش و بهبود مستمر ارائه می‌کند که با چرخه مدیریت ریسک سازمان جهانی گمرک هم‌راستا بوده و قابلیت اجرا در چارچوب حقوقی ایران را دارد.

کلیدواژه‌ها: مدیریت ریسک گمرکی، قاچاق کالا، کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو، الزامات و چارچوب‌های امن، الزامات و اسناد بین‌المللی.

مقدمه

قاچاق کالا از پیچیده‌ترین جرایم اقتصادی است که امنیت اقتصادی، عدالت تجاری و حتی حاکمیت ملی کشورها را تهدید می‌کند. گسترش تجارت جهانی، رشد فناوری‌های اطلاعاتی، و تغییر الگوهای مبادله کالا، روش‌های قاچاق را پیشرفته‌تر و پیچیده‌تر کرده است. دیگر بازرسی‌های فیزیکی و اقدامات انتظامی تصادفی، به تنهایی قادر به پیشگیری مؤثر از این پدیده نیستند؛ بلکه نظام‌های گمرکی باید منابع و توان نظارتی خود را به صورت هدفمند و مبتنی بر تحلیل داده‌های دقیق به کار گیرند. ایران، با حدود ۸۷۰۰ کیلومتر مرز زمینی و آبی و موقعیت ژئوپولیتیکی برجسته، در معرض مسیرهای متنوع قاچاق قرار دارد. آمار رسمی سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که بیش از ۱۰۲ هزار پرونده قاچاق، ۵/۳ میلیون تن کالای کشف شده و ارزشی معادل ۴۲ هزار میلیارد تومان به ثبت رسیده است (بر اساس گزارش سالانه ستاد مبارزه با قاچاق، ۱۴۰۴). این ارقام هم پیچیدگی شبکه‌های قاچاق را آشکار می‌سازد و هم ناکافی بودن رویکردهای بازدارنده موجود را نشان می‌دهد. به گونه‌ای که می‌توان گفت حجم کشفیات در مقایسه با داده‌های پنج سال پیش از آن، رشد بیش از سی درصدی در تعداد پرونده‌ها را نشان می‌دهد و گواهی است بر آنکه الگوهای قاچاق در حال تغییر از روش‌های سنتی به الگوهای سازمان‌یافته، فناورمحور و داده‌گریز هستند. از سوی دیگر، درصد کشفیات به نسبت تخمین‌های ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز (حدود ده درصد از حجم کل قاچاق تخمینی سالانه) بیانگر آن است که سازوکارهای کنونی شناسایی، کنترل و پایش مرزی از کارایی لازم برخوردار نیستند. بنابراین آمارها نه فقط بیانگر وسعت پدیده قاچاق، بلکه نمایانگر ناکافی بودن سازوکارهای کنترل تصادفی و کم‌رنگ بودن تحلیل ریسک در تصمیمات گمرکی است.

محدودیت منابع نظارتی، ضعف تبادل داده، و نبود نظام مدیریت ریسک یکپارچه، فاصله چشمگیری میان عملکرد گمرک ایران و بهترین استانداردهای جهانی ایجاد کرده است. از مجموعه شواهد پیش‌گفته می‌توان دریافت که ایران با وجود برخورداری از زیرساخت‌های اطلاعاتی اولیه (مانند سامانه جامع گمرکی و پنجره واحد تجاری) و پشتوانه حقوقی نسبی در قوانین داخلی، همچنان فاقد یک نظام یکپارچه و کارآمد برای شناسایی،

تحلیل و پاسخ به ریسک‌های گمرکی است. در نتیجه مسئله اصلی این پژوهش آن است که چرا میان الزامات بین‌المللی مدیریت ریسک، نظیر چارچوب‌های مندرج در کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو و چارچوب استانداردهای ایمن‌سازی و تسهیل تجارت، با وضعیت اجرایی گمرک ایران فاصله‌ای معنادار وجود دارد و چگونه می‌توان با طراحی الگوی بومی، این شکاف نهادی، فنی و تحلیلی را کاهش داد؟

این مسئله نه تنها جنبه نظری دارد بلکه آثار عملی عمیقی بر کارآمدی سیاست‌گذاری مبارزه با قاچاق کالا باقی می‌گذارد؛ زیرا ضعف در تحلیل علمی ریسک و نبود مرکز ملی مدیریت داده موجب می‌شود تصمیمات کنترلی همچنان مبتنی بر سلیقه، تجربه شخصی و برداشت‌های موردی باشد، نه بر داده و احتمال آماری. این چالش‌ها ضرورت گذار از مدل‌های سنتی کنترل - که مبتنی بر بازرسی گسترده و تصادفی همه محموله‌ها است - به الگوهای نوین، به‌ویژه «مدیریت ریسک» را آشکار می‌کند. به بیان دیگر، می‌توان میان افزایش شدت و پیچیدگی قاچاق، ناکارآمدی روش‌های نظارتی مبتنی بر کنترل فیزیکی، و ضرورت استقرار نظام مدیریت ریسک به‌عنوان حلقه واسط میان کنترل مؤثر و تسهیل تجارت قانونی، رابطه‌ای علی مشاهده کرد. بر مبنای یافته‌های پژوهش در غیاب این حلقه واسط، داده‌های گمرک از طریق چند سامانه مجزا پردازش می‌شوند و هیچ نهاد واحدی برای تحلیل هم‌زمان داده‌ها در سطح ملی وجود ندارد. در همین نقطه است که نیاز به طراحی الگویی بومی از مدیریت ریسک با قابلیت همگرایی نهادی و فنی آشکار می‌شود. مدیریت ریسک با شناسایی مسیرها، محموله‌ها و فعالان تجاری با ریسک بالا، موجب صرفه‌جویی در منابع، افزایش دقت کشف، و تسهیل جریان تجارت قانونی می‌شود. سازمان جهانی گمرک^۱ در اسنادی مانند کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو و «سند چارچوب استانداردهای ایمن‌سازی و تسهیل تجارت جهانی»^۲ این رویکرد را از ستون‌های اصلی گمرک مدرن معرفی و بر استفاده از فناوری اطلاعات، تبادل داده، و تحلیل هوشمند ریسک به‌عنوان الزامات استاندارد تأکید کرده است.

^۱WCO

^۲SAFE

در قوانین ایران، به ویژه قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات بعدی آن) هر چند اصطلاح «مدیریت ریسک» چندان مصطلح نیست، اما ظرفیت‌هایی مانند سامانه جامع اطلاعاتی و ثبت برخط ورود و خروج کالا (ماده ۶ مکرر ۲ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز)، زمینه اجرای رویکرد ریسک‌محور را فراهم کرده است. با این حال، فاصله میان چارچوب‌های قانونی داخلی و الزامات بین‌المللی به ویژه در حوزه تبادل داده، رتبه‌بندی فعالان اقتصادی (در اشخاص حقیقی و حقوقی که ساختار مالی شفاف داشته و در زمینه گمرکات بدون تخلف یا تخلف اندک هستند)، اپراتورهای اقتصادی مجاز^۱ همچنان محسوس است.^۲

اهمیت و ضرورت پژوهش از سه منظر قابل توضیح است؛ نخست از منظر ملی و اقتصادی: بر پایه آمار و گزارش ستاد مبارزه با قاچاق، زیان سالانه قاچاق به اقتصاد کشور بسیار فراتر از سود تجارت رسمی برخی بخش‌هاست. در شرایط محدودیت منابع ارزی، کوچک‌ترین ناکارآمدی در شناسایی ریسک می‌تواند اثر مضاعفی بر کسری بودجه، فرارهای مالیاتی و خروج سرمایه بر جای گذارد. دوم؛ از منظر حقوقی و نهادی: اگرچه مقرراتی مانند ماده ۱۱ قانون امور گمرکی (۱۳۹۰) و ماده ۶ مکرر ۲ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۹۲) ظرفیت‌های قانونی مدیریت ریسک را پیش‌بینی کرده‌اند، اما فاقد ضمانت اجرایی کافی برای استقرار یک «مرکز ملی تحلیل ریسک» با دسترسی فراسازمانی هستند. از این رو، پژوهش حاضر کاستی‌های حقوقی را در کنار ابعاد فنی بررسی می‌کند

۱ Authorized Economic Operator (AEO)

۲ بر اساس ماده ۳ ستون دوم از سند الزامات و چارچوب‌های امن (SAFE) که توسط سازمان جهانی گمرک (WCO) منتشر شده است «اپراتور اقتصادی مجاز، شخص حقیقی یا حقوقی فعال در زنجیره تأمین بین‌المللی است که گمرک‌ها او را مطابق معیارهای تعیین شده، از نظر رعایت مقررات، سابقه مطلوب و استانداردهای امنیتی، تأیید کرده‌اند.» و اهداف اصلی آن عبارت است از: ۱- تسهیل تجارت قانونی به منظور کاهش بازرسی‌ها، اولویت در ترخیص کالا، استفاده از مسیر سبز، ۲- افزایش امنیت زنجیره تأمین با هدف جلوگیری از قاچاق و تهدیدات (مثل تروریسم یا کالای قاچاق) از طریق همکاری بخش خصوصی و گمرک و ۳- اعتمادسازی متقابل بین گمرک و بازرگانان خوش سابقه، و حتی گمرک‌های دو کشور. ایران نیز به صورت آزمایشی (پایوت) بخشنامه آزمایشی (APA) را با چند شرکت بزرگ (عمدتاً واردکننده یا صادرکننده اصلی) پذیرفته و به موجب بخشنامه: ۱۵۶۳۰۹۴/۹۹ - ۱۳۹۹/۱۲/۱۶ آن را در خصوص ۱۵ شرکت دارای شرایط فعال اقتصادی مجاز (AEO) در دو سطح یک و دو اجرا کرده است.

تا پیوند سیاست‌گذاری و اجرا ترمیم گردد و سوم؛ از منظر بین‌المللی و تجاری: پس از تصویب توافق‌نامه تسهیل تجارت سازمان جهانی تجارت و الزامات مرتبط با الزامات و چارچوب‌های امن، اجرای مدیریت ریسک برای عضویت مؤثر در زنجیره تأمین جهانی ضرورت یافته است و ایران برای انطباق با این الزامات ناگزیر است ساختار گمرکی خود را بازآفرینی کند. از تلفیق این سه رویکرد، اهمیت نظری و عملی پژوهش آشکار می‌شود: طراحی و امکان‌سنجی الگویی بومی از مدیریت ریسک می‌تواند حلقه مفقوده میان استانداردهای جهانی و واقعیت حقوقی-سازمانی ایران باشد.

بر اساس این نیاز و شکاف موجود، مسئله اصلی این پژوهش تحلیل چرایی و چگونگی فاصله نظام گمرکی ایران از الزامات بین‌المللی مدیریت ریسک و ارائه الگویی بومی برای پر کردن این شکاف است و اهداف تحقیق شامل: ۱- تحلیل جایگاه مدیریت ریسک در سیاست‌گذاری مقابله با قاچاق کالا، ۲- ارزیابی هم‌خوانی قوانین و ساختارهای داخلی با اسناد بین‌المللی گمرکی و ۳- ارائه مدل عملیاتی شش مرحله‌ای برای ارتقاء نظام ریسک‌محور گمرک ایران است. بر اساس این اهداف، پرسش‌های اصلی این مقاله عبارت‌اند از:

۱- نظام گمرکی ایران تا چه حد با الزامات بین‌المللی مدیریت ریسک هم‌سویی دارد؟
۲- مهم‌ترین شکاف‌های حقوقی، نهادی و فناورانه در این زمینه چیست؟ ۳- چگونه می‌توان الگویی بومی برای ارتقای نظام ریسک‌محور گمرک ایران طراحی کرد؟ در راستای پاسخ به این پرسش‌ها، این پژوهش ضمن مرور مبانی نظری و استانداردهای جهانی، به تحلیل وضعیت حقوقی-فنی ایران و فاصله آن با نظام‌های بین‌المللی می‌پردازد؛ در ادامه، مدل اجرایی پیشنهادی ارائه و در پایان نتایج و راهکارهای سیاستی مطرح می‌شود.

مفهوم «مدیریت ریسک گمرکی» در ادبیات حقوقی و فنی، فرایندی نظام‌مند برای شناسایی، ارزیابی و کنترل تهدیدات مربوط به تخلفات، قاچاق یا نقض مقررات با هدف تمرکز منابع بر موارد پرخطر و تسهیل عبور محموله‌های کم‌ریسک است (Hopkin, 2018, 4, P). بر اساس استاندارد ایزو 31000 و اسناد سازمان جهانی گمرک، این نظام

شامل چرخه‌ای از مراحل ارکان مدیریت ریسک که عبارتند از: ۱- سیستماتیک بودن^۱
 ۲- شناسایی^۲ - تحلیل و ارزیابی^۳ - کنترل و پاسخ^۴ - توجه به اهداف سازمانی^۵ عمل
 می‌کند. در این چارچوب، «ریسک» احتمال وقوع زیان یا تخلف است، «ارزیابی ریسک»^۶
 «فرایندی نظام‌مند برای شناسایی و ارزیابی خطرات بالقوه با هدف پشتیبانی از تصمیمات
 و بهبود ایمنی و کارایی است (Aven, T. 2016,2) که شامل شناسایی، تحلیل و
 ارزش‌گذاری ریسک‌ها برای تعیین اولویت‌ها و اقدامات کنترلی است. (ISO, 2018, p. 1)
 و پروفایل ریسک^۷ تصویری خلاصه و ساختارمند از وضعیت ریسک‌های یک سازمان
 یا حوزه کاری بر اساس شدت، احتمال، نوع و شاخص‌های مرتبط است (Hillson, D, 2009, 48).

گمرک^۸ به موجب قوانین داخلی ایران و نیز تعاریف مندرج در کنوانسیون
 تجدیدنظرشده کیوتو^۹؛ نهاد دولتی اجرای قانون گمرکی و اعمال نظارت بر جریان کالا
 در قلمرو گمرکی محسوب می‌شود. «قاچاق کالا» نیز طبق قانون مبارزه با قاچاق کالا و
 ارز (مصوب ۱۳۹۲) و اسناد بین‌المللی، هرگونه عبور غیرقانونی و پنهانی کالا از مرزهای
 گمرکی با قصد فرار از پرداخت عوارض یا دور زدن محدودیت‌های قانونی است و انواع
 قاچاق شامل قاچاق کالاهای ممنوع، مشروط، سازمان‌یافته، حرفه‌ای و قاچاق ارز می‌شود
 که همگی تهدیدی برای امنیت اقتصادی و حاکمیت ملی کشورها محسوب می‌گردند.
 مدیریت ریسک گمرکی در اسناد بین‌المللی جایگاهی بنیادین دارد، این اسناد به دو دسته

^۱systematic / structured

^۲identification

^۳analysis & assessment

^۴control / response

^۵objectives focus

^۶Risk Assessment

^۷Risk Profile

^۸Customs

^۹RKC

تقسیم می‌شوند: الزامات الزام‌آور مانند کنوانسیون کیوتو^۱ و توافق‌نامه تسهیل تجارت^۲ که کشورها را موظف به استقرار نظام ریسک‌محور برای تمرکز کنترل‌ها بر محموله‌های پرخطر می‌کنند؛ و اسناد غیرالزام‌آور یا نرم مانند چارچوب استانداردهای امن^۳ و کتابچه مقررات مدیریت ریسک^۴ که به‌عنوان راهنمای فنی و بهترین رویه‌ها، اصول مدیریتی و مدل اجرایی را تبیین می‌نمایند. تمامی این منابع بر جایگزینی کنترل‌های سنتی با ارزیابی

۱ کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو در سال ۱۹۹۹ به تصویب سازمان جهانی گمرک ارسیده است و شامل متن اصلی، یک ضمیمه عمومی (با ده فصل و یازده ضمیمه اختصاصی) است و در آن چارچوب‌های بین‌المللی برای ساده‌سازی و هماهنگ‌سازی رویه‌های گمرکی پیش‌بینی شده است. در ضمیمه عمومی در این کنوانسیون (فصل ۶)، مدیریت ریسک به‌عنوان اصل بنیادین کنترل گمرکی معرفی می‌شود و کشورها را ملزم می‌سازد که با تحلیل داده و طبقه‌بندی ریسک، منابع خود را بر محموله‌ها و اشخاص پرخطر متمرکز کنند. در فصل ششم ضمیمه عمومی کنوانسیون، که با رویکرد ریسک‌محور تدوین شده است، کشورهای عضو موظف‌اند با استفاده از روش‌های انتخابی مبتنی بر ارزیابی ریسک، بازرسی فیزیکی را صرفاً به موارد ضروری محدود کنند (World Customs Organization [WCO], 1999/2006, General Annex, Chapter 6, Standard 6.1) و کنترل‌های گمرکی را بر پایه داده‌های قابل اعتماد و تحلیل اطلاعات می‌داند و در آن به کشورهای عضو توصیه به بهره‌گیری از سامانه‌های مدیریت داده و بازرسی غیرمخرب برای بهبود دقت و سرعت ارزیابی ریسک نموده است (ibid, 6.4).

۲ توافق‌نامه تسهیل تجارت (WTO Trade Facilitation Agreement) در دسامبر ۲۰۱۳ و در کنفرانس بالی به تصویب اعضا رسیده و در ماده ۷ که کاملاً هم‌راستا با کنوانسیون کیوتو است بیان شده است که اعضا باید سیستم‌هایی برای مدیریت ریسک برقرار کنند تا کنترل گمرک بر اساس شناسایی و تمرکز بر محموله‌ها و مسافران پرخطر انجام شود و ترخیص محموله‌های کم‌خطر باید سریع‌تر و با مداخله کمتر صورت پذیرد.

۳ سند الزامات و چارچوب‌های امن (SAFE Framework) در سال ۲۰۰۵ و تحت تأثیر حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ آمریکا به تصویب رسیده هدف اصلی آن ایجاد تعادل بین امنیت زنجیره تأمین و تسهیل تجارت قانونی و شامل ۴ رکن و چندین پیوست و ضمیمه اجرایی است. تمامی چهار رکن این سند بر پایه الگوی مدیریت ریسک طراحی شده است و در آن استفاده از پروفایل ریسک مبتنی بر داده پیش از ورود، تمرکز کنترل‌ها بر محموله‌های پرخطر و تسهیل عبور کم‌خطرها، به روزرسانی مداوم معیارهای ریسک و همکاری بین‌المللی برای اشتراک داده و شاخص‌های ریسک به عنوان استانداردهای کلیدی گمرک و قواعد آن می‌داند (WCO SAFE, 2005, Standard1-11)

۴ کتابچه مقررات مدیریت ریسک سازمان جهانی گمرک (WCO) و اهمیت آن در حوزه گمرک به اندازه ای است که برخی نویسندگان به آن لقب کتاب مقدس گمرک‌ها اطلاق کرده‌اند (Ireland, R, 2015, 26) و این امر بدان جهت است که در آن به ارائه چارچوب‌ها، تعاریف، تکنیک‌ها و نمونه‌های عملی مدیریت ریسک برای استفاده گمرک‌ها و همکاران بین‌سازمانی می‌پردازد. این سند در دو بخش اصول و چارچوب سیاستی و راهنمای اجرا و نمونه‌های عملی تنظیم شده است.

داده‌محور، تبادل اطلاعات برخط و به کارگیری فناوری‌های نوین تحلیل ریسک تأکید دارند.

در اسناد یادشده، چهار الگوی کلان مدیریتی قابل شناسایی است: (۱) الگوی تکلیف قانونی صریح که بر الزام کشورها به بهره‌گیری از مدیریت ریسک در همه مراحل کنترل تأکید دارد؛ (۲) الگوی یکپارچه‌سازی امنیت و تسهیل تجارت که بر هم‌افزایی اهداف امنیتی و تسهیل جریان مشروع کالا متکی است (نمونه بارز آن چارچوب امن و نظام فعالان اقتصادی مجاز اتحادیه اروپا است)؛ (۳) الگوی عملیاتی‌سازی چرخه مدیریت ریسک که مراحل پنج‌گانه شناسایی، ارزیابی، پاسخ، پایش و بازنگری را با ابزارهای اجرایی معرفی می‌کند؛ و (۴) الگوی همکاری چندکشوری و تبادل داده که مدیریت ریسک را در سطح فراملی با تبادل اطلاعات و ایجاد پروفایل‌های مشترک ریسک میان گمرک‌ها دنبال می‌نماید. نتیجه بررسی تطبیقی این اسناد نشان می‌دهد که در کلیه الگوهای معتبر، مدیریت ریسک فرآیندی مستمر، داده‌محور و مبتنی بر فناوری اطلاعات تلقی می‌شود که هدف آن هم‌زمان کاهش تخلفات، ارتقای امنیت زنجیره تأمین و تضمین تسهیل تجارت قانونی است. این مبانی مفهومی چارچوب نظری لازم برای ارزیابی وضعیت ایران و فاصله آن با الزامات بین‌المللی را فراهم می‌سازد.

این تحقیق از نوع کاربردی-تطبیقی و با رویکرد تحلیل محتوای اسنادی و طراحی مدل مفهومی است. داده‌های پژوهش از منابع قانونی و سیاستی داخلی (از جمله قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۹۵، و سند تحول گمرک) و همچنین از اسناد بین‌المللی سازمان جهانی گمرک و توافق‌نامه تسهیل تجارت جهانی گردآوری شده است. ساختار مقاله در سه گام تحلیلی تنظیم شده است: گام نخست، مرور مبانی نظری و چارچوب‌های مفهومی تحقیق است که با تکیه بر اسناد الزام‌آور مانند کنوانسیون کیوتو و توافق‌نامه تدوین شده است؛ در گام دوم، تحلیل تطبیقی وضعیت ایران با ارجاع به داده‌های فنی و حقوقی مندرج در بخش‌های مربوط به فصل «الزامات مدیریت

۱ کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو در ضمیمه عمومی، فصل ۶، بند ۶، به‌صراحت مقرر می‌کند که گمرک باید از روش‌های مدیریت ریسک برای تعیین نوع و میزان کنترل‌ها استفاده کند

ریسک در حقوق ایران» و گام سوم، طراحی و امکان‌سنجی الگوی بومی مدیریت ریسک مشتمل بر شش فاز عملیاتی (شناسایی و آماده‌سازی، طراحی مفهومی، معماری سیستم و داده، پایلوت، پیاده‌سازی ملی و پایش).

مبانی نظری پژوهش

در این بخش به بررسی مهمترین مبانی نظری پژوهش و چارچوب‌های مفهومی آن می‌پردازیم.

مفاهیم کلیدی مدیریت ریسک در حقوق گمرکی

به منظور تبیین بحث و شناخت مفاهیم مرتبط با پژوهش در ذیل به بررسی برخی از مهمترین مفاهیم تخصصی حوزه گمرک می‌پردازیم.

۱/۱- مدیریت ریسک و مفاهیم مرتبط با آن (ارزیابی، کنترل و پروفایل ریسک):

ریسک^۱ در لغت به معنای خطر و بیم (دهخدا، ۱۳۷۳، ۹/ذیل واژه) و در ادبیات حقوقی به معنای قرار گرفتن یک موضوع در معرض خطر، زیان یا آسیب است (Oxford University Press. n.d). بر این اساس مدیریت ریسک در مفهوم عمومی آن به معنای مدیریت ریسک فرآیند شناسایی، ارزیابی و کنترل تهدیدات علیه سرمایه و درآمدهای سازمان است (Hopkin, P, 2018, 4) و در بستر حقوق گمرکی عبارت است از: «به کارگیری نظام‌مند رویه‌ها و شیوه‌های مدیریتی که اطلاعات لازم را در اختیار گمرک قرار می‌دهد تا با جابه‌جایی‌ها یا محموله‌هایی که دارای ریسک هستند، برخورد نماید.» (WCO, 2011, Vol. 1, p. 5) /ارزیابی ریسک نیز به فرآیندی نظام‌مند برای ارزیابی خطرات بالقوه‌ای اطلاق می‌شود که ممکن است در یک فعالیت یا اقدام پیش‌بینی شده و

^۱Risk management

^۲Risk

^۳Risk Assessment

با هدف پشتیبانی از تصمیمات و بهبود ایمنی و کارایی دخیل باشد (Aven, T. 2016,2) و بر اساس تعریفی که سازمان جهانی گمرک ارائه داده است، ارزیابی ریسک به معنای فرآیند کلی شامل شناسایی، تحلیل و ارزش‌گذاری ریسک‌ها با هدف تصمیم‌گیری در مورد اولویت‌ها و اقدامات کنترلی است (ISO, 2018, p. 1). کنترل ریسک نیز به معنای فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای اقدامات برای تغییر ریسک است که می‌تواند شامل اجتناب، کاهش، انتقال یا نگهداری ریسک باشد. (Hopkin, op.cit, 5) و در اسناد بین‌المللی گمرکی کنترل ریسک به مرحله‌ای از مدیریت ریسک اطلاق می‌شود که انتخاب و به‌کارگیری اقدامات کنترلی برای مقابله با ریسک‌های شناسایی شده است، که می‌تواند شامل بازرسی، ممیزی یا بازبینی پس از ترخیص باشد (WCO Risk Management Compendium, 2011). پروفایل ریسک در ادبیات مدیریت ریسک به معنای تصویری خلاصه و ساختارمند از وضعیت ریسک‌های یک سازمان، پروژه یا حوزه کاری خاص، بر اساس شدت، احتمال، نوع و سایر شاخص‌های مرتبط (Hillson, D, 2009, 48) این مفهوم کمک می‌کند تصمیم‌گیران ببینند کدام ریسک‌ها برجسته‌ترند و در کجا باید تمرکز منابع باشد به طور مثال به طور مثال، اگر یک شرکت سابقه چندین بار اظهار نادرست داشته باشد، پروفایل ریسک آن سطح بالایی از احتمال تخلف را نشان می‌دهد و باعث می‌شود محموله‌های آتی این شرکت به مسیر قرمز هدایت شوند.

گمرک و مفاهیم مرتبط (قلمرو و حقوق گمرکی):

گمرک^۱ در تعریف قوانین داخلی ایران سازمانی است دولتی که مسئول اجرای مقررات گمرکی و وصول حقوق ورودی، انجام تشریفات گمرکی، نظارت بر ورود و خروج کالا و مسافران، و انجام سایر وظایف قانونی مرتبط است (قانون امور گمرکی، ماده ۱) و در تعریفی که سازمان جهانی گمرک در کنوانسیون کیوتو نموده است، گمرک، دستگاه

^۱ International Organization for Standardization

^۲ Risk Profile

^۳ Customs

دولتی مسئول اجرای قانون گمرکی و وصول حقوق و مالیات‌ها و نیز اعمال سایر قوانین و مقررات مرتبط با واردات، صادرات، جابجایی یا نگهداری کالا است و قلمرو گمرکی، محدوده‌ای است که قانون گمرکی یک کشور به طور کامل در آن اجرا می‌شود. (WCO, Revised Kyoto Convention, 2006). تفاوت اساسی میان تعریف ایرانی و بین‌المللی، در گستره‌ی صلاحیت و ابزار کنترلی است؛ در تعریف بین‌المللی گمرک بر مدیریت ریسک و کنترل‌های غیرمخرب تأکید دارد، در حالی که قانون امور گمرکی ایران بیشتر جنبهٔ وصولی و نظارتی دارد

قاچاق کالا و انواع آن

قاچاق^۱ در لغت به عمل وارد یا خارج کردن کالا به طور غیرقانونی اطلاق می‌شود که معمولاً بدون پرداخت حقوق گمرکی یا برخلاف ممنوعیت‌ها باشد (Cambridge University Press, n.d, Smuggling) و در حقوق گمرکی به معنای ورود یا خروج کالا از مسیر غیر مجاز یا بدون رعایت تشریفات گمرکی (احمدی، ۱۳۹۱، ص: ۱۶۵) به موجب ماده ۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا (مصوب ۱۳۹۲)، قاچاق عبارت است از هرگونه وارد کردن یا خارج کردن کالا و ارز بدون رعایت مقررات قانونی، اعم از آن که از مبادی رسمی یا غیررسمی انجام شود، یا ورود و خروج کالاهایی که اساساً ممنوع هستند، قاچاق محسوب می‌شود و در کنوانسیون کیوتو نیز قاچاق به معنای هرگونه عمل واردات یا صادرات پنهانی و برخلاف قانون گمرکی است که با قصد فرار از پرداخت حقوق و مالیات یا دور زدن ممنوعیت‌ها باشد (General, Revised Kyoto Convention, 2006, Annex, Chapter 2). در مجموع، قاچاق کالا - اعم از مصادیق داخلی یا فراملی - به معنای نقض نظام حاکمیت گمرکی و توزیع ریسک‌های غیرقابل پیش‌بینی در زنجیره تأمین است؛ همین ویژگی است که ضرورت استقرار نظام مدیریت ریسک در کنترل گمرکی را توجیه می‌کند. در نتیجه، این سه مفهوم (ریسک، گمرک، قاچاق) در مجموع

^۱Smuggling

بستر مفهومی یکسانی را برای تحلیل مبانی نظری ایجاد می‌کنند و اکنون می‌توان چارچوب نظری مدیریت ریسک گمرکی را در سطح بین‌المللی بررسی کرد.

الگوهای بین‌المللی مدیریت ریسک

به طور کل می‌توان گفت که الگوهای مدیریت ریسک به چهار دسته تقسیم می‌شود؛ نخست الگوی تکلیف قانونی صریح به استفاده از مدیریت ریسک که بر پایه الزام قانونی کشورها به بهره‌گیری از مدیریت ریسک در تمامی مراحل کنترل‌های گمرکی استوار است. در چنین چارچوبی، دیگر بازرسی‌ها بر اساس روال سنتی و بررسی کامل همه محموله‌ها انجام نمی‌شود، بلکه تصمیم‌گیری‌ها به کمک تحلیل داده‌ها و شناسایی محموله‌ها و اشخاص با ریسک بالاتر صورت می‌گیرد. کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتوی و توافق‌نامه تسهیل تجارت سازمان جهانی تجارت این الزام را بیان کرده و هدف آن کاهش بازرسی فیزیکی و تسریع ترخیص از طریق به کارگیری تحلیل ریسک است. دوم الگوی یکپارچه‌سازی امنیت و تسهیل در سیاست‌های کلان: این مدل، امنیت زنجیره تأمین و تسهیل تجارت قانونی را در بالاترین سطح سیاست‌گذاری تلفیق می‌کند چارچوب استانداردهای امن سازمان جهانی گمرک نمونه برجسته این رویکرد است که از سال ۲۰۰۵ به عنوان چارچوب سیاستی جهانی برای «امنیت و تسهیل» تدوین شده است سوم الگوی عملیاتی‌سازی چرخه مدیریت ریسک که مدیریت ریسک را نه تنها به عنوان یک رویکرد یا الزام کلی، بلکه به مثابه چرخه‌ای نظام‌مند با مراحل مشخص و ابزارهای اجرایی پیاده می‌شود. و چهارم الگوی همکاری و پروفایل‌سازی ریسک چندکشوری که مدیریت مؤثر ریسک در تجارت بین‌المللی، بدون تبادل اطلاعات و هماهنگی رویه‌ها بین کشورها را ناقص دانسته است، موافقت‌نامه آمریکا-مکزیک-کانادا و ترتیبات همکاری گمرکی مثال‌های روشن این مدل هستند که تبادل برخط داده‌های گمرکی و ایجاد پروفایل‌های ریسک مشترک را الزام آور کرده‌ان.

به طور کلی می‌توان گفت که الگوهای مدیریت ریسک در اسناد بین‌المللی بر اساس شاخصه‌های محوری دارای چند ویژگی مشترک هستند؛ نخست آنکه در تمامی اسناد معتبر، مدیریت ریسک را به‌عنوان یک فرآیند ساختاریافته و مستمر تعریف می‌کنند که باید بر پایه تحلیل اطلاعات و داده‌های معتبر (پیش‌ورود، سوابق تجاری، اطلاعات بین‌سازمانی) انجام شود؛ دوم آنکه از شناسایی و ارزیابی ریسک، تا اعمال پاسخ متناسب، پایش و بازنگری. تقریباً همه منابع از مدل ۴ تا ۵ مرحله‌ای استفاده می‌کنند، سوم آنکه از اصل تمرکز منابع بر کنترل هدفمند به عنوان جایگزین بازرسی کامل و غیرانتخابی برای تسهیل تجارت قانونی استفاده می‌کنند؛ چهارم آنکه در این اسناد مدیریت ریسک به‌گونه‌ای طراحی شده که هم تهدیدات (قاچاق، تروریسم، تخلفات) را کاهش دهد و هم ترخیص سریع محموله‌های مشروع را تضمین کند؛ پنجم آنکه همه الگوها بر تعریف شاخص‌های کمی و کیفی برای ارزیابی و امتیازدهی ریسک تأکید دارند؛ ششم بهره‌گیری از سیستم‌های مدیریت ریسک الکترونیکی، هوش مصنوعی، تبادل اطلاعات برخط، هفتم ارزیابی سابقه و وضعیت فعالان برای تصمیم‌گیری در سطح کنترل و در آخر آنکه این

۱ برای مشاهده این ویژگی ر.ک.به:

World Customs Organization. (1999). International convention on the simplification and harmonization of customs procedures (as amended). Brussels: WCO

۲ ر.ک.به:

World Customs Organization. (2011). Risk management compendium (Vol. 1–2). Brussels: WCO.

۳ ر.ک.به:

World Trade Organization. (2014). Agreement on trade facilitation. Geneva: WTO

۴ ر.ک.به:

World Customs Organization. (2021). SAFE framework of standards to secure and facilitate global trade Brussels: WCO

۵ ر.ک. به:

World Customs Organization. (2011). Risk management compendium (Vol. 1–2). Brussels: WCO

۶ ر.ک.به:

European Union. (2013). Union customs code (Regulation (EU) No 952/2013). Official Journal of the European Union, L 269

استاد مدیریت ریسک را نه به عنوان یک جزیره، بلکه در کل فرآیندهای گمرکی (اظهار، ارزیابی، ترخیص) نهادینه می کنند. (Ireland, op.cit,21-36).

نظریه های جرم‌شناسی مرتبط با قاچاق کالا و ارز

یکی از نقاط قوت تحلیل های علمی در حوزه سیاست گذاری مقابله با قاچاق کالا، توانایی تبیین سازوکارهای اجرایی بر پایه نظریه های جرم‌شناسی است. پس از واکاوی مفاهیم مدیریت ریسک و بررسی چارچوب های بین المللی نظیر کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو و سند چارچوب استانداردهای امن، لازم است نشان داده شود که مدل های کنترل و پایش ریسک صرفاً ابزارهای فنی یا اداری نیستند، بلکه بر مبنای نظری بازدارندگی و پیشگیری جرم استوارند. در این راستا، دو نظریه مهم جرم‌شناسی یعنی نظریه انتخاب عقلانی و نظریه پیشگیری وضعی-مدیریتی جرم، بیشترین ارتباط را با منطق طراحی و اجرای مدیریت ریسک گمرکی دارند و می توانند پشتوانه مفهومی برای اصلاح و بومی سازی الگوهای جهانی در ایران باشند.

نظریه انتخاب عقلانی:

نظریه انتخاب عقلانی در جرم‌شناسی، که نخستین بار به صورت منسجم توسط کلارک و کورنیش ارائه شد و بر این فرض استوار است که رفتار مجرمانه نتیجه یک فرآیند تصمیم گیری عقلانی است و مجرمان کارگزارانی عقلانی هستند که بر اساس منافع و سود حاصل از رفتار مجرمانه شان عمل می کنند؛ بر اساس این دیدگاه، جرم زمانی انتخاب می شود که منافع حاصل از اقدام غیرقانونی از هزینه های احتمالی ناشی از کشف، تعقیب یا مجازات فراتر رود. نکته کلیدی در این نظریه آن است که شدت مجازات به تنهایی عامل بازدارنده اصلی نیست؛ بلکه احتمال کشف و ادراک ریسک از سوی مرتکب، نقش تعیین کننده تری در فرآیند جلوگیری از جرم ایفا می کند (Clarke & Cornish, 1985,).

۱. ر.ک. به:

World Customs Organization. (2011). Risk management compendium (Vol. 1-2). Brussels: WCO

185-147:pp. از این رو بهترین سیاست در حوزه نظام جزایی آن است که با کمترین هزینه مالی از ارتکاب جرم پیشگیری کرده و نهایتاً منجر به کاهش فرصت ارتکاب جرم شود (هینز و وایت، ۱۳۹۰، ص: ۳۱۰)

در جرایم اقتصادی مانند قاچاق کالا، مرتکب جرم را می‌توان به مثابه یک کنشگر اقتصادی عقلانی فهم کرد که پیش از ارتکاب جرم، مجموعه‌ای از هزینه‌ها و منافع مورد انتظار را تحلیل می‌نماید (ابراهیم‌وند، ۱۳۹۱، ص: ۲۱۴). در نظام حقوق گمرکی و سیاست کیفری مقابله با قاچاق کالا، این منطق جرم‌شناختی به‌طور کامل با رویکرد مدیریت ریسک هم‌پوشانی دارد. داده‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که اجرای مدل‌های ریسک‌محور با تمرکز بر حوزه‌ها، مسیرها و فعالان تجاری با ریسک بالا و بهره‌گیری از ابزارهای نوین مانند داده‌کاوی پیشرفته، پروفایل‌سازی دقیق فعالان اقتصادی و تحلیل سوابق تخلف، می‌تواند به‌صورت چشمگیر احتمال کشف قاچاق را افزایش دهد. این افزایش درک ریسک نزد مرتکب، به‌ویژه در بستر اقتصاد غیررسمی ایران، سبب می‌شود که «هزینه ذهنی ارتکاب جرم» از «منفعت مورد انتظار آن» فراتر رود. چنین وضعیتی، نوعی «بازدارندگی غیرسلبی» را شکل می‌دهد که بدون وابستگی صرف به مجازات‌های شدید، از رهگذر مدیریت محیط و فرصت‌های جرم محقق می‌گردد. به بیان دیگر، مدیریت ریسک گمرکی در این چارچوب مفهومی، صرفاً یک ابزار اجرایی تخصیص بهتر منابع نیست؛ بلکه یک سیاست کیفری غیرسلبی محسوب می‌شود که با افزایش هزینه ارتکاب جرم از طریق ارتقای احتمال کشف و کاهش فرصت ارتکاب، اثربخشی پیشگیری را بالا می‌برد.

نظریه پیشگیری وضعی و مدیریتی جرم:

پیشگیری وضعی یا موقعیت مدار^۱ یک نظریه جرم‌شناسی است که مبتنی بر تغییر وضعیت های پیش از وقوع جرم بوده که خطر ارتکاب جرم را افزایش می‌دهد (صفاری، ۱۳۹۰، ص: ۲۹۰). در حوزه جرائم قاچاق کالا و ارز پیشگیری وضعی از طریق توسعه فناوری های

^۱Situational Prevention

نوین سبب کاهش خطر ارتکاب این جرائم و افزایش هزینه های آن می شود (طالبیان و الیاسوند، ۱۳۹۳، ص ص: ۶۱-۶۲) این نظریه توسط اندیشمندانی همچون پاول اکبلوم^۱ به سمت چارچوبی توسعه یافته تر با عنوان پیشگیری مدیریتی جرم^۲ سوق داده شد. که به جای تمرکز صرف بر طراحی محیط فیزیکی ارتکاب جرم (مثلاً محل تردد یا موقعیت کالا) به سمت مدیریت مستمر سیستم ها، فرایندها و داده ها برای کنترل پویا و پیش بینانه خطر جرم تغییر یافت (ekblom & Pease, 1995, pp:535-537) در واقع، نظریه پیشگیری وضعی-مدیریتی تداوم منطقی نظریه موقعیتی کلارک و پاسخ به محدودیت های آن است (مقیم، ۱۳۹۷، ص: ۵۱) پیشگیری وضعی در سطح خرد (محیط فیزیکی جرم) عمل می کند، اما پیشگیری مدیریتی در سطح نظام های کلان سیاست کیفری و نهادهای اجرایی است که در پنج سطح برنامه ریزی، سازماندهی، بسیج امکانات، هدایت و سرپرستی و نهایتاً نظارت و کنترل عمل می کند (منصورآبادی و ابراهیمی، ۱۳۸۷، صص: ۱۲-۱۳).

بر اساس آنچه که از مفهوم ریسک و چارچوب نظریه های مدیریتی ریسک بیان شد، مدیریت ریسک مفهومی است که از فرایند مستمر تصمیم گیری و حکمرانی داده محور به شمار می آید و نویسندگان این حوزه آن را به مثابه نظامی پویا از شناسایی، ارزیابی، کنترل و بازنگری معرفی می کنند (Ireland, 2015, pp: 21-36). پاول هاپکین^۳ معتقد است که مدیریت ریسک در یک سازمان از پنج گام کلیدی تشکیل می شود؛ ۱- شناسایی تهدیدات بالقوه ۲- ارزیابی احتمال و شدت آثار آن ۳- طراحی پاسخ مناسب ۴- پایش مداوم کارآیی تدابیر و ۵- بازنگری چرخه با هدف اصلاح راهبردها (Hopkin, 2018, pp: 15) و ترتی آون^۴ این چرخه را با الگوی تحلیلی نقطه ی تصمیم ترکیب کرده و بیان می کند که ریسک نه صرفاً احتمال زیان، بلکه مقدار عدم قطعیت نسبت به رویدادهای آینده است. از منظر وی، تحلیل ریسک باید مبتنی بر داده، ولی در

^۱Paul Ekblom

^۲Managerial Crime Prevention

^۳Paul Hopkin

^۴Terje Aven

عین حال همراه با قضاوت کارشناسانه باشد. بنابراین، مدیریت ریسک در حوزه گمرکی نیز به جای کنترل‌های سنتی بعد از وقوع تخلف، باید بر پایه پیش‌بینی، داده‌محوری، و اولویت‌بندی محموله‌ها و فعالان تجاری طراحی شود (Aven, 2016, pp: 12-15) بدین سان می‌توان گفت منبع نظری اولیه چرخه مدیریت ریسک در این پژوهش حاصل تلفیق دو خط فکری مکمل است، نخست خط مدیریتی و سیاستی هاپکین که پایه برای سازمان‌دهی و نهادینه‌سازی تصمیم‌گیری خطر‌محور است و دم خط تحلیلی و معرفت‌شناختی آون که پایه برای داده‌محوری، یادگیری و بازنگری مستمر در ارزیابی است.

تحلیل و امکان‌سنجی نظام مدیریت ریسک گمرکی ایران

بر مبنای الگوهای بین‌المللی مدیریت ریسک که پیشتر بیان شد، اکنون به تحلیل وضعیت موجود و ارزیابی امکان تحقق این الگوها در نظام گمرکی ایران می‌پردازیم. در نظام‌های پیشرفته گمرکی، مدیریت ریسک نه صرفاً یک ابزار فنی، بلکه یک رویکرد سیاستی جامع برای تحقق هم‌زمان دو هدف بنیادین — یعنی صیانت از امنیت اقتصادی و تسهیل تجارت مشروع — تلقی می‌شود. از این منظر، بررسی وضعیت ایران باید در پی پاسخ به این پرسش باشد که آیا سازوکارهای موجود در حقوق و ساختار اجرایی گمرک ایران، توان گذار از کنترل‌های سنتی به نظام ریسک‌محور را دارند یا خیر؟ و چنانچه پاسخ مثبت باشد، تحقق کامل آن نیازمند چه الزامات حقوقی، فنی و نهادی است. در الگوهای بین‌المللی از جمله کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو، چارچوب استانداردهای امن سازمان جهانی گمرک و چارچوب تسهیل تجارت سازمان ملل متحد، نظام گمرکی باید بر پایه جمع‌آوری و تحلیل داده‌های هوشمند، ارزیابی مستمر ریسک، و تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد عمل کند. این اسناد بر چهار عنصر محوری تأکید دارند: ۱- وجود زیرساخت حقوقی شفاف و الزام‌آور که عملکرد گمرک و سایر نهادها را در حوزه تبادل و پردازش داده‌های ریسک‌محور پوشش دهد؛ ۲- استقرار سازوکارهای فنی و فناورانه برای پردازش الکترونیکی اطلاعات و ارزیابی شاخص‌های ریسک پیش از ورود کالا؛ ۳- توانمندی سازمانی و منابع انسانی

متخصص در تحلیل داده‌های کلان و تصمیم‌گیری مبتنی بر ریسک؛ و ۴- تحقق هماهنگی نهادی و بین‌سازمانی برای تبادل به موقع داده‌ها در سطح ملی و فراملی.

در شرایط کنونی ایران، بر اساس مستندات قانونی و برنامه‌ای از جمله برنامه ملی پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز (اصلاحی ۱۴۰۰)، سند چشم‌انداز و برنامه تحول گمرک ایران (۱۴۰۰) و قانون و آیین‌نامه مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۹۲ و ۱۳۹۵)، اصول مدیریت ریسک به صورت کلی در سیاست‌های رسمی پذیرفته شده است. با این حال، تحقق واقعی این اصول مستلزم تحلیل جامع امکان‌سنجی است تا روشن شود که در هر یک از ابعاد حقوقی، فنی، سازمانی و بین‌نهادی، چه میزان ظرفیت بالفعل وجود دارد و چه اصلاحاتی برای نیل به سطح پیشرفته و یکپارچه با استانداردهای بین‌المللی ضروری است. به بیان دیگر، تحلیل پیش‌رو صرفاً ناظر به ارزیابی ظرفیت‌های کنونی نیست، بلکه در پی آن است تا شکاف بین وضعیت موجود و وضعیت مطلوب از منظر معیارهای بین‌المللی مدیریت ریسک گمرکی را روشن سازد. بدین ترتیب، در این بخش نخست، با مطالعه اسناد برنامه‌ای و مقررات داخلی، ساختار حقوقی، زیرساخت‌های فنی و سازمانی و میزان هماهنگی بین‌نهادی گمرک ایران بررسی می‌شود؛ سپس در بخش بعد، این یافته‌ها مبنای امکان‌سنجی تطبیقی تحقق الگوهای بین‌المللی در حقوق ایران قرار خواهد گرفت.

تحلیل وضعیت موجود مدیریت ریسک در ایران:

در حوزه گمرکی و مقابله با قاچاق، مدیریت ریسک به طور مستقیم یا غیرمستقیم مورد اشاره قرار گرفته است که در ذیل در دو بخش اسناد برنامه‌ای و سیاستی و چارچوب‌های حقوقی بدان می‌پردازیم. پیش از ورود به این اسناد، نخست به بررسی جایگاه الحاق ایران به کنوانسیون‌های بین‌المللی مرتبط با مدیریت ریسک می‌پردازیم.

جایگاه ایران در الحاق به کنوانسیون‌های بین‌المللی مرتبط با مدیریت ریسک
برخی از مهمترین اسناد بین‌المللی مرتبط با مدیریت گمرک که کشور ایران به آنها پیوسته است عبارت است از: ۱- کنوانسیون سیستم هماهنگ‌توصیف و کدگذاری کالا که جمهوری اسلامی ایران به موجب قانون اجازه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به

کنوانسیون بین‌المللی سیستم هماهنگ توصیف و کدگذاری کالا، مصوب ۱۶ فروردین ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی، به این کنوانسیون پیوست. سند الحاق ایران در تاریخ ۲۶ اوت ۱۹۹۴ نزد دبیرخانه شورای همکاری گمرکی (سازمان جهانی گمرک) ثبت و از ۲۶ فوریه ۱۹۹۵ لازم‌الاجرا شد. الحاق به این نظام کدگذاری، زمینه‌ساز تحلیل دقیق داده‌های تجاری، تبادل مؤثر اطلاعات و ارتقای امکان ارزیابی ریسک در حوزه گمرک شد. سند دوم، سند چارچوب استانداردهای ایمن‌سازی و تسهیل تجارت جهانی است که از سوی سازمان جهانی گمرک در سال ۲۰۰۵ تدوین شده است اما یک سند الزام‌آور معاهده‌ای نیست، ایران در سال ۱۳۸۶، بر اساس مصوبه شورای عالی امنیت ملی و ابلاغ رئیس کل گمرک ایران، متعهد به اجرای تدریجی مفاد آن گردید. این الزامات در ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی مواد ۵ و ۶ قانون امور گمرکی (مصوب ۱۳۹۱ هیئت وزیران) نیز انعکاس یافته است. استانداردهای امن شامل شناسایی فعالان اقتصادی مجاز، تبادل پیشینی داده‌ها، و استفاده از فناوری‌های نوین تحلیل ریسک است. سند دیگر کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو که اگرچه ایران تاکنون به موجب هیچ قانون یا مصوبه رسمی به این کنوانسیون نپیوسته است. با این حال، بسیاری از اصول ریسک‌محور آن، به‌ویژه استانداردهای فصل ششم ضمیمه عمومی، در مواد ۶، ۷ و ۱۲ قانون امور گمرکی و ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی آن بازتاب یافته‌اند. عدم الحاق رسمی به کنوانسیون کیوتو موجب باقی ماندن شکاف‌هایی در زمینه الزام‌آوری تبادل داده ساختاریافته، یکپارچه‌سازی پروفایل‌های ریسک و استفاده از سامانه‌های پیش‌بینی‌کننده در ساختار گمرکی کشور شده است.

با در نظر گرفتن جایگاه ایران در الحاق یا عدم الحاق به کنوانسیون‌ها و اسناد بین‌المللی مدیریت ریسک، روشن است که همسویی کامل با استانداردهای جهانی، صرفاً با اقدام حقوقی در سطح عضویت حاصل نمی‌شود. اجرای مؤثر الزامات این اسناد، نیازمند بهره‌گیری همزمان از چهار مؤلفه کلیدی است: نخست، اسناد برنامه‌ای و سیاستی مدیریت ریسک که مسیر راهبردی اقدامات را مشخص می‌کنند؛ دوم، چارچوب‌های حقوقی و

^۱SAFE Framework

^۲HS Convention

مقرراتی که مبنای الزام آور برای نهادهای ذی ربط ایجاد می نمایند؛ سوم، زیرساخت های فنی و داده ای که امکان پردازش مؤثر اطلاعات و اعمال کنترل های هوشمند را فراهم می آورند؛ و چهارم، ظرفیت های سازمانی و هماهنگی بین نهادی که تضمین می کنند برنامه ها و مقررات در عمل به صورت منسجم و کارآمد به اجرا در آیند. بررسی هر یک از این محورها، ابعاد تکمیلی تحلیل وضعیت موجود مدیریت ریسک در ایران را روشن تر می سازد.

اسناد برنامه ای و سیاستی مدیریت ریسک

ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز در در بندهای ۱ الی ۴ محور سوم از برنامه ملی پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز، به مدیریت ریسک اطلاعاتی، شناسایی مسیرها، مبادی، محموله ها و اشخاص پرخطر بر اساس داده های سامانه های ملی (گمرک، بنادر، راه آهن، مرزبانی)، طراحی و بهره برداری از سیستم های امتیازدهی ریسک برای تعیین اولویت بازرسی، تشکیل بانک اطلاعات ریسک مشترک بین دستگاه های عضو ستاد و ارزیابی سالانه کارایی شاخص های ریسک و بازنگری آن ها اشاره نموده است (برنامه ملی پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز، با آخرین اصلاحات ۱۴۰۰).^۱ همچنین در افق سند چشم انداز و برنامه تحول گمرک ایران، تبدیل گمرک ایران به «سازمان هوشمند، چابک و الکترونیک» همسو با استانداردهای کنوانسیون کیوتو را پیش بینی و در فصل سوم آن ارتقای بهره وری کنترل گمرکی از طریق تمرکز بر محموله های پرریسک و تسهیل عبور محموله های کم ریسک، ایجاد و به روزرسانی سامانه جامع مدیریت ریسک، تبادل اطلاعات پیش از ورود با شرکای تجاری و ادغام مدیریت ریسک با برنامه فعالان مجاز اقتصادی را به عنوان های محوره های تحول گمرک ایران دانسته است. (سند چشم انداز و برنامه تحول گمرک ایران (مصوب ۱۳۹۳ با بازنگری ۱۴۰۰).^۲

چارچوب های حقوقی و مقرراتی:

۱. ر.ک. به آدرس اینترنتی: <https://www.setadsms.ir>

۲. ر.ک. به آدرس اینترنتی: https://www.irica.ir/file_manager/2851771/2851771.htm

در حوزه چارچوب‌های حقوقی و مقرراتی، مقنن گاه‌ها به مدیریت ریسک به عنوان مبنایی برای اقدامات گمرکی اشاره نموده است؛ به طور مثال در ماده ۱۱ ق.ا.گ. (مصوب ۱۳۹۰) به مدیریت خطر به عنوان یکی از راههای حصول اطمینان از رعایت مقررات گمرکی و حفظ تشریفات و کنترل‌های آن اشاره شده است^۱ و در تبصره ماده ۲۰۷ آیین نامه اجرای آن (مصوب ۱۳۹۱)، به گزارش حسابرسان گمرک به عنوان مبنایی برای محاسبه مدیریت خطر اشخاص اشاره نموده است.^۲ علاوه بر این در برخی از موافقت نامه های گمرکی میان دولت جمهوری اسلامی ایران با سایر دول به تبادل داده ها میان دولت ها به منظور شناسایی مدیریت خطر اشاره نموده است.^۳ علاوه بر این در مواد ۳ الی ۶ دستورالعمل اجرایی سیستم مدیریت ریسک گمرکی (بخشنامه شماره ۲۹۹/۷۳۰۷۳، مورخ ۱۳۹۳/۴/۱) به تشکیل کمیته مدیریت ریسک در هر گمرک اجرایی، استفاده از پروفایل های ریسک در انتخاب کالا و مسیرهای بازرسی دسته‌بندی محموله‌ها به سه گروه پایین ریسک، متوسط ریسک و پرریسک اشاره نموده است.

زیرساخت های فنی و داده ای:

۱ ماده ۱۱ ق.ا.گ. (مصوب ۱۳۹۰): «به منظور حصول اطمینان از رعایت مقررات گمرکی، کلیه کالاهایی که به قلمرو گمرکی وارد یا از آن خارج می‌شود، مشمول تشریفات و کنترل‌های گمرکی با استفاده از شیوه‌هایی مانند مدیریت خطر، بازرسیهای منظم یا اتفاقی، به کارگیری تجهیزات و شیوه‌های نوین بازرسی، روشهای مبتنی بر حسابرسی و در موارد استثنائی بدرقه یا مراقبت است.»

۲ ماده ۲۰۷ آیین نامه اجرایی قانون امور گمرکی (مصوب ۱۳۹۱):

تبصره: «حسابرسان گمرک ایران موظفند پس از انجام رسیدگی‌های خود و شناسایی نواقص، مراتب را طی گزارش کتبی جهت اصلاح سیستم، ثبت و بایگانی و اقدامات پیشگیرانه بعدی منعکس نمایند. پس از پایان و تکمیل گزارش حسابرسی و صدور نظر قطعی گمرک برای هر یک از طرفهای حسابرسی شونده به صورت محرمانه شماره ای مبنی بر رتبه خطر آنها تعیین خواهد شد که این شماره مبنای ارزشیابی فعالیتهای مدیریت خطر طرف حسابرسی شونده قرار خواهد گرفت.»

۳ به طور مثال ر.ک.به: ماده ۳ از فصل سوم قانون موافقتنامه همکاری و کمک متقابل اداری در موضوعات گمرکی بین گمرک جمهوری اسلامی ایران و اداره کل گمرک جمهوری سوسیالیستی ویتنام (مصوب ۱۳۹۸)

در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲) اگرچه به مدیریت ریسک به صورت مستقیم اشاره ای نشده است، لیکن یکی از زیرساخت های مبارزه با قاچاق کالا را سامانه یکپارچه اعتبار سنجی و رتبه بندی اعتباری دانسته و در بند «ت» از ماده ۶ این قانون به وزارت صنعت، معدن و تجارت را مکلف کرده است که با ایجاد سامانه یکپارچه اعتبار سنجی و رتبه بندی اعتباری برای تجارت داخلی و خارجی از بروز جرائم و تخلفات قاچاق پیگیری نماید. این سامانه که در اصل وضعیت مالی و عملکردی فعالان تجاری (شرکت ها و افراد) رو بر اساس شاخص هایی همچون سوابق پرداخت دیون و عوارض، سلامت حقوقی (عدم محکومیت قاچاق، بدهی گمرکی) و میزان شفافیت اطلاعات آنها ارزیابی می کند یک رتبه اعتباری اختصاص داده که در نتیجه میزان ریسک و خطر کالاهای وارداتی یا صادراتی آنها را تعیین کرده و هر اندازه که تجار و فعالان رتبه اعتباری بالاتری دریافت کنند در میزان تسهیل تجارت آنها موثر خواهد بود. به علاوه آنکه در فرآیند احراز صلاحیت فعالان مجاز اقتصادی بخشی از فرآیند احراز صلاحیت آنها بر اساس امتیازدهی ریسک^۲ انجام می شود. همچنین مقنن در راستای تسهیل کلیه فرآیندهای مربوط به ثبت، بررسی، صدور مجوز و ترخیص کالا، سامانه ای را در این نامه اجرایی مواد ۵ و ۶ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۵) تشکیل سامانه پنجره واحد تجاری را پیش بینی نموده است و در ماده ۸ آیین نامه اجرایی سامانه پنجره واحد تجاری (مصوب ۱۳۹۵/۰۶/۲۱ هیئت وزیران) بیان شده است که: «گمرک موظف است از داده های سامانه برای تحلیل میزان ریسک^۴ استفاده نماید و کالاهای پرریسک را قبل از ورود شناسایی کند.»

۱ ماده ۶: بند «ت»: وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است، با ایجاد سامانه یکپارچه اعتبار سنجی و رتبه بندی اعتباری برای تجارت داخلی و خارجی، با همکاری ستاد و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران صدور، تمدید و ابطال کارت بازرگانی را از طریق سامانه فوق با هدف پیشگیری از بروز تخلفات و قاچاق کالا و ارز ساماندهی نماید.

۲Risk Scoring

۳ ر.ک.به: آیین نامه فعالان مجاز اقتصادی (AEO)، بخشنامه شماره ۷۳/۹۳/۷۳۲۵۹ مورخ ۲۳/۰۴/۱۳۹۵ مصوب گمرک ایران

۴Pre-arrival Risk Analysis

ظرفیت‌های سازمانی هماهنگی بین نهادی

در بعد ظرفیت‌های سازمانی و هماهنگی بین‌نهادی، گمرک ایران علاوه بر زیرساخت‌های فنی، دارای ساختار اجرایی نسبتاً گسترده‌ای است که شامل واحدهای کنترل مرزی، واحدهای مدیریت ریسک در گمرکات اجرایی، و همکاری رسمی با ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز است. این ستاد در موقعیت «هماهنگ‌کننده کلان» قرار دارد و به‌عنوان حلقه اتصال میان گمرک، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان بنادر و دریانوردی، مرزبانی، نیروی انتظامی و سایر دستگاه‌ها عمل می‌کند. با این حال، هماهنگی میان این نهادها، به‌ویژه در تبادل سریع و کامل داده‌ها، هنوز به مرحله بلوغ نرسیده است. در مجموع، هرچند ظرفیت سازمانی گمرک ایران در اجرای سیاست‌های مدیریت ریسک قابل توجه است، ولی پراکندگی داده‌ها، ضعف در همگرایی نهادی و محدودیت‌های مهارت نیروی انسانی مانع از بهره‌برداری کامل از این ظرفیت‌ها می‌شود. همین واقعیت ضرورت یک نگاه علمی و جامع به امکان‌سنجی مدیریت ریسک در ایران را ایجاب می‌کند؛ موضوعی که در ادامه، به‌صورت تحلیلی و با مقایسه با الگوهای بین‌المللی بررسی خواهیم کرد.

امکان‌سنجی و تحلیل تحقق الگوهای بین‌المللی مدیریت ریسک در حقوق

ایران

امکان‌سنجی^۱ به معنای فرآیند تحلیل روش‌مند یک ایده، پروژه یا سیاست پیشنهادی است تا تعیین شود آیا از نظر فنی، اقتصادی، قانونی و عملیاتی در شرایط مورد نظر قابل اجرا هست یا خیر، و در صورت اجرا، چه شرایط، منابع و اصلاحات لازم خواهد بود. (Schwalbe, 2023, p. 90) لذا با این وصف، پاسخ به دو پرسش در خصوص امکان‌سنجی مدیریت در حقوق ایران مهم است؛ نخست آنکه آیا از بُعد فنی - عملیاتی، ابزار، فناوری، نیروی انسانی و روشی برای اجرا مدیریت ریسک در سیاست‌گذاری گمرکی ایران وجود دارد؟ و دوم آنکه از بُعد حقوقی - سازمانی، آیا قوانین و ساختارها اجازه و حمایت لازم از مدیریت ریسک را دارند؟ یا خیر، با ذکر این نکته مهم که امکان‌سنجی

^۱Feasibility Study

فراتر از پاسخ «بله یا خیر» است و ارزیابی شرایط تحقق مهمترین شرط آن محسوب می گردد (United Nations Industrial Development Organization, 2009, 1-).⁽³⁾

وضعیت فنی - عملیاتی:

به طور کلی می توان گفت که سیاستگذاری مدیریت ریسک در ایران از بعد فنی - عملیاتی و با توجه به توضیحاتی که بخش الزامات مدیریت ریسک در حقوق ایران بیان شد، با وجود سامانه های کلیدی مانند سامانه جامع گمرکی، سامانه مدیریت ریسک (۱۳۹۳)، سامانه یکپارچه اعتبارسنجی و رتبه بندی اعتباری، و پنجره واحد تجاری از ظرفیت پایه و میانی برخوردار است و همچنان شکاف مهارتی در حوزه تحلیل داده های بزرگ، مدل سازی ریسک، و کار با سیستم های هوش مصنوعی وجود دارد.

وضعیت حقوقی - سازمانی :

با توجه به وجود ظرفیت های موجود در قوانین ایران همچون ماده ۱۱ ق.ا.گ. (مصوب ۱۳۹۰) که به مدیریت خطر به عنوان یکی از راههای حصول اطمینان از رعایت مقررات گمرکی و حفظ تشریفات و کنترل های آن اشاره شده است و یا دستور العمل هایی همچون دستورالعمل اجرایی سیستم مدیریت ریسک گمرکی (بخشنامه شماره ۲۹۹/۷۳۰۷۳، مورخ ۱۳۹۳/۴/۱) که به تشکیل کمیته مدیریت ریسک در هر گمرک اجرایی اشاره نموده است می توان گفت که پشتیبانی قانونی و ساختاری لازم در این حوزه وجود دارد، اما هماهنگی بین نهادهای مؤثر (وزارت صمت، نیروی انتظامی، ستاد مبارزه با قاچاق) و یکپارچگی داده ها در قالب یک «مرکز ملی ریسک» هنوز به طور کامل محقق نشده است.

تحلیل فاصله با استانداردها

الگوهای بین‌المللی مدیریت ریسک (مانند سند الزامات و چارچوب‌های امن، کنوانسیون کیوتو و غیره) در سطح «چارچوب حقوقی» تا حد زیادی قابل پیاده‌سازی در ایران هستند اما از نظر عملیاتی، ایران در سطح «پایه و میانی» امکان اجرا دارد به طور مثال یکی از نقاط ضعف کلیدی، نبود «مرکز ملی ریسک» است که بتواند داده‌های تمامی دستگاه‌های ذی‌ربط را در یک پایگاه متمرکز پردازش و تحلیل کند. در حال حاضر، داده‌ها به صورت بخشی، جداگانه و در چارچوب‌های فنی و حقوقی متفاوت ذخیره و استفاده می‌شوند؛ این مسئله باعث می‌شود تصویر جامع از الگوهای ریسک در سطح ملی شکل نگیرد. همچنین، بار اداری و پیچیدگی فرایندهای بین‌سازمانی گاهی سرعت واکنش به تهدیدات قاچاق را کاهش می‌دهد. از حیث منابع انسانی، کارشناسان مدیریت ریسک در گمرک عمدتاً آموزش‌های تخصصی اولیه و کارگاهی دریافت کرده‌اند، اما هنوز برنامه‌ریزی نظام‌مند برای ارتقاء مهارت‌های تحلیلی پیشرفته، آشنایی با ابزارهای هوش مصنوعی، و مدیریت داده‌های حجیم وجود ندارد. نبود تیم‌های کاملاً بین‌رشته‌ای (ترکیب حقوق، فناوری اطلاعات، بازرگانی و تحلیل داده) نیز باعث می‌شود بسیاری از تصمیمات ریسک‌محور صرفاً بر تجربه عملیاتی اتکا داشته باشد و از ظرفیت تحلیل علمی کامل بهره‌مند نشود.

نیاز کلیدی برای ارتقاء

برای رسیدن به استانداردهای «پیشرفته و یکپارچه» نظام گمرکی ایران نیازمند سه اقدام کلیدی است؛ ۱- ارتقاء فناوری تحلیل داده و زیرساخت‌ها؛ با وجود زیرساخت‌ها و سامانه‌هایی همچون سامانه جامع گمرکی، سامانه پنجره واحد و غیره اما تحلیل‌ها بیشتر توصیفی هستند و به روز شدن داده‌ها گاه با تأخیر انجام می‌شود. در الگوهای پیشرفته بین‌المللی، تحلیل داده بر پایه هوش مصنوعی، یادگیری ماشین و تحلیل پیش‌بینانه انجام می‌شود و ایران در زمینه نیازمند پیاده‌سازی مدل‌های یادگیری ماشین برای شناسایی الگوهای پنهان قاچاق، افزایش سرعت پردازش داده با سرورهای پیشرفته و اتصال و یکپارچگی پایگاه‌های داده گمرک، بانکی، حمل‌ونقل و ستاد مبارزه با قاچاق است. ۲- آموزش تخصصی نیروی

انسانی در مدل‌های پیشرفته ریسک؛ چرا که بدون وجود و حضور کارشناسان فنی که بتوانند توانایی کار با الگوریتم‌های تحلیلی، سیستم‌های داشبورد^۱ و تفسیر خروجی مدل‌ها را داشته باشند، عملاً وجود سیستم مدیریت ریسک بی‌فایده و یا کم‌فایده است و ایران می‌بایست با اقداماتی همچون برگزاری دوره‌های رسمی با استاندارد کنوانسیون کیوتو در تحلیل داده و پروفایل‌سازی و اعزام نیرو به برنامه‌های آموزشی بین‌المللی و ایجاد تیم‌های تخصصی بین‌رشته‌ای (حقوق، نرم افزار، بازرگانی) برای تفسیر و به‌کارگیری داده‌ها، توانایی نیروی انسانی خود را ارتقاء ببخشد و سومین نیاز کلیدی در ایران را می‌توان ایجاد نهاد هماهنگ‌کننده ملی برای مدیریت داده و ریسک بین دستگاه‌ها دانست؛ اگرچه به موجب ماده ۳ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲)، ستاد مبارزه با قاچاق کالا، مرجع رسمی و محوری برنامه ریزی‌ها، سیاستگذاری‌ها و تصمیمات مهم در حوزه مبارزه با قاچاق کالا است، اما وجود یک «مرکز ملی ریسک» که همه داده‌ها را همگرا و یکپارچه کند، وجود ندارد و این موضوع سبب می‌شود که پروفایل‌های ریسک ناقص یا دیر به‌روز شوند.

بر همین اساس، تدوین الگویی جامع و بومی برای مدیریت ریسک، که همسو با الزامات بین‌المللی باشد و هم پاسخ‌گوی شرایط خاص ایران، ضرورتی انکارناپذیر است. چنین الگویی باید نه تنها در بُعد طراحی مفهومی، بلکه در فرآیند عملیاتی‌سازی، به چالش‌های نهادی، فنی و انسانی نیز توجه کند. در ادامه، «الگوی پیشنهادی و عملیاتی مدیریت ریسک گمرکی در ایران» ارائه خواهد شد؛ الگویی که تلاش می‌کند بر پایه یافته‌های این بخش و با الهام از بهترین تجارب جهانی، مسیر ارتقاء و پایداری نظام مدیریت ریسک را در عرصه گمرکی کشور ترسیم کند.

الگوی پیشنهادی و عملیاتی مدیریت ریسک گمرکی در ایران

به منظور طراحی یک الگوی پیشنهادی، شش فاز عملیاتی مورد نیاز است؛ ۱- شناخت و آماده‌سازی ۲- طراحی مدل مفهومی ۳- معماری سیستم و داده ۴- اجرای آزمایشی

^۱Dashboard

(Pilot) ۵- پیاده‌سازی ملی ۶- پایش، ارزیابی و بهبود مستمر که در ذیل بدان می‌پردازیم. مدل شش‌فازی پیشنهادی، بر پایه ترکیبی از چارچوب چرخه مدیریت ریسک سازمان جهانی گمرک^۱ و استاندارد طراحی و سپس در تطبیق با شرایط بومی نظام گمرکی ایران اصلاح شده است. این بومی‌سازی با بهره‌گیری از تحلیل اسناد رسمی، گزارش‌های عملکرد دستگاه‌های اجرایی مرتبط و بررسی‌های میدانی غیررسمی در تعامل با کارشناسان و مدیران حوزه گمرک و مبارزه با قاچاق، انجام شده است. یافته‌های این تعاملات، به‌ویژه در مراحل شناسایی اولیه و پیاده‌سازی آزمایشی، در شناسایی نقاط ضعف زیرساختی و سازمانی ایران نقش تعیین‌کننده داشته است.

فاز شناخت و آماده‌سازی

در آغاز مسیر طراحی نظام مدیریت ریسک گمرکی، مرحله شناخت و آماده‌سازی از حیث علمی و عملی حیاتی است؛ زیرا بدون تحلیل دقیق وضعیت موجود، شناخت زیرساخت‌های حقوقی، فنی و اجرایی، و ترسیم دقیق ذی‌نفعان، هر طرحی در ادامه بر پایه‌ای لرزان بنا خواهد شد. این مرحله، که هم‌راستایی اهداف با الزامات داخلی و اسناد جهانی نظیر کتابچه راهنمای مدیریت ریسک سازمان جهانی گمرک را تضمین می‌کند، با بررسی قوانین کلیدی همچون قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲) و آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی (مصوب ۱۳۹۰) آغاز می‌شود. در این مرحله مسئولیت اجرای فاز عمدتاً بر عهده گمرک ایران و ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق است و باید به تولید گزارشی جامع، نقشه ذی‌نفعان و فهرست الزامات قانونی بینجامد، به‌گونه‌ای که حداقل ۸۰ درصد داده‌های کلیدی را پوشش دهد.

فاز طراحی مدل مفهومی:

با گذر از مرحله شناخت، فاز طراحی مدل مفهومی اهمیت پیدا می‌کند؛ چرا که در این مقطع، معماری فکری چرخه مدیریت ریسک شکل می‌گیرد و چارچوبی نظری فراهم

^۱WCO Risk Management Cycle

می‌شود که بر اساس آن شناسایی، ارزیابی، واکنش، پایش و بازنگری به صورت منظم و هماهنگ انجام می‌شود. چنین مدلی، در پرتو اسنادی نظیر کنوانسیون کیوتو و سند چارچوب‌ها و الزامات امن قادر است با تعریف پروفایل‌های ریسک و معیارهای دقیق، مسیرهای سبز، زرد و قرمز را همانند ماده ۴۶ از قانون گمرکات ملی اتحادیه اروپا^۱ (European Parliament, & Council of the European Union, 2013, article 46) کار گیرد. این مرحله که حاصل همکاری کمیته ملی مدیریت ریسک و بخش خصوصی است، باید به تصویب مدل مفهومی و کاهش دست کم ۱۰ درصدی بازرسی‌های غیرهدفمند در پایلوت منجر شود.

فاز معماری سیستم و داده:

مرحله سوم، یعنی معماری سیستم و داده، به مثابه ستون فقرات اجرایی و هوش فنی نظام مدیریت ریسک عمل می‌کند. اهمیت این فاز در آن است که کیفیت و سرعت پردازش داده، ضامن اثربخشی کل چرخه ریسک خواهد بود. بهره‌گیری از استانداردهای تبادل داده همچون مرکز تسهیل تجارت و کسب‌وکار الکترونیکی سازمان ملل متحد^۲ و پایبندی به مقررات ملی مانند ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی پنجره واحد تجاری خارجی، بستر ایجاد پایگاه داده ملی ریسک و پروتکل‌های امن ارتباطی را شکل می‌دهد.^۳ مرکز فناوری

^۱Union Customs Code

^۲ مرکز تسهیل تجارت و کسب‌وکار الکترونیکی سازمان ملل (United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business) نهادی است زیرمجموعه کمیسیون اقتصادی سازمان ملل برای اروپا (UNECE) که در سال ۱۹۹۷ به منظور تدوین استانداردها، توصیه‌ها و چارچوب‌های فنی برای تسهیل تجارت بین‌المللی از طریق استانداردسازی داده‌ها و فرآیندهای تجاری تأسیس شد. چارچوب سیاستی و فنی UN/CEFACT در واقع نظامی است برای هماهنگ‌سازی تبادل داده‌ها، کاهش الزامات کاغذی و بوروکراتیک تجارت، و فراهم‌سازی بستر همکاری میان گمرک‌ها، سازمان‌های تجاری و مراجع نظارتی در بسترهای دیجیتال.

^۳ به طور مثال با تأسیس مرکز تسهیل تجارت در سیستم گمرک ایران، سیستم‌های گمرکی یا تجاری برای تبادل اطلاعات با یکدیگر (مثلاً بین گمرک ایران و کشورهای دیگر یا بین سازمان‌های داخلی) از یک زبان و قالب داده استاندارد و جهانی استفاده کنند و این استاندارد مثل مترجم جهانی زبان داده‌ها است تا گمرک‌ها و سازمان‌ها بدون سوء تفاهم اطلاعات را رد و بدل کنند.

اطلاعات گمرک و سازمان فناوری اطلاعات کشور، باید در این فاز پوشش ۹۰ درصدی داده‌های کلیدی و پاسخ‌دهی به استعلامات در کمتر از ۳۰ ثانیه را محقق کنند.

اجرای آزمایشی^۱

اجرای آزمایشی یا فاز پایلوت، چهارمین گام و نقطه‌ای است که برای نخستین بار، مدل در میدان واقعی محک زده می‌شود. اهمیت این مرحله در این است که می‌توان بدون تحمیل هزینه‌های ملی، نقاط ضعف و قوت سیستم را در یک محیط محدود شناسایی و اصلاح کرد؛ همچون رویکردی که سند safe بر مزیت‌های آن تأکید دارد. این فاز با مشارکت مدیریت گمرک‌های منتخب و دفتر ارزیابی عملکرد، باید دقت شناسایی محموله‌های پرریسک را به ۷۵ درصد برساند و زمان تریخیص در مسیر سبز را حداقل ۱۵ درصد کاهش دهد.

پیاده‌سازی ملی

پنجمین مرحله، پیاده‌سازی ملی، مقطع حساس گذار از موفقیت‌های آزمایشی به استقرار سراسری است. اهمیت این فاز در آن است که همه مبادی گمرکی کشور تحت کنترل یکپارچه ریسک قرار می‌گیرند و هم‌زمان با تسهیل تجارت، نظارت مؤثر بر محموله‌ها تضمین می‌شود. بر اساس بند ۶،۳ کنوانسیون کیتو، این مرحله نیازمند هم‌افزایی میان گمرک، پلیس، سازمان بنادر و سایر نهادهای مرتبط است و باید به پوشش کامل مبادی و کاهش حداقل ۲۰ درصدی محموله‌های پرخطر شناسایی‌نشده منجر شود.

پایش و بهبود مستمر

فاز ششم، پایش و بهبود مستمر، به دلیل ماهیت پویا و متغیر تجارت و شیوه‌های قاچاق، به‌عنوان نگهبان علمی و اجرایی کیفیت سیستم شناخته می‌شود. اهمیت آن در توانایی تطبیق چرخه مدیریت ریسک با شرایط متحول، فناوری‌های نو و تهدیدات جدید است. در این

^۱Pilot

چارچوب، با بهره‌گیری از استانداردهای ایزو ۳۱۰۰۰ و دستورالعمل‌های سازمان جهانی گمرک، کمیته ملی مدیریت ریسک و مرکز آموزش گمرک مأموریت دارند که گزارش‌های فصلی، شاخص‌های به‌روز، و برنامه‌های آموزشی را به‌طور کامل اجرا کنند تا دقت سیستم سالانه دست کم پنج درصد بهبود یابد

اجرای مؤثر مدل شش‌فازی پیشنهادی، مستلزم فراهم‌آوری مجموعه‌ای از پیش‌نیازهای نهادی، فنی و حقوقی است که تضمین‌کننده پایداری چرخه مدیریت ریسک به‌شمار می‌آیند. از منظر حقوقی، استمرار هم‌گرایی مقررات داخلی با استانداردهای کنوانسیون کیوتو و چارچوب امن، نیازمند تقویت مبانی تصمیم‌گیری مبتنی بر داده و ایجاد پشتوانه‌های قانونی کافی برای تبادل بین‌نهادی اطلاعات است. از بُعد فنی، ارتقای سامانه‌های موجود به سمت تحلیل پیش‌بینانه و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین داده‌کاوی و هوش مصنوعی، شرط لازم برای تحقق سطوح پیشرفته مدیریت ریسک است. در بُعد سازمانی نیز، نهادینه‌سازی فرهنگ ریسک‌محور در بین سازمان‌های عضو زنجیره تجارت خارجی، توسعه آموزش‌های تخصصی برای کارشناسان حوزه داده و حقوق گمرکی و ایجاد ساختار هماهنگ‌کننده‌ای نظیر «مرکز ملی ریسک» با محوریت گمرک ایران، پیش‌نیاز مرحله بهبود مستمر به‌شمار می‌آید. بدین ترتیب، این الزامات نه به‌عنوان موانع بازدارنده بلکه به‌مثابه شرایط تکمیلی برای بلوغ نظام مدیریت ریسک گمرکی ایران تلقی می‌شوند. در جدول ماتریسی فازها که در ذیل آمده، هر فاز در بخش‌های جداگانه ترسیم می‌گردد.

۱ این استاندارد توسط سازمان بین‌المللی استانداردسازی (International Organization for Standardization) تدوین شده و راهنمای کلی برای طراحی، اجرا، نگهداری و بهبود مستمر فرآیند مدیریت ریسک در هر نوع سازمان ارائه می‌دهد. ر.ک.به:

International Organization for Standardization. (2018). ISO 31000:2018 Risk management — Guidelines. Geneva, Switzerland: ISO.

جدول ماتریکسی الگوی عملیاتی مدیریت ریسک در ایران^۱

شاخص KPI عملکرد ^۲	مسئول/ نهاد اجرا	خروجی کلیدی	شرح گام ها	فاز
تکمیل گزارش در موعده مقرر، پوشش $\leq 80\%$ الزامات شناسایی شده	گمرک ایران (دفتر برنامه‌ریزی و تحول)، ستاد مرکزی قاچاق کالا و ارز	گزارش وضعیت موجود، نقشه ذی‌نفعان، چک‌لیست الزامات بین‌المللی	تحلیل وضعیت موجود (قوانین، زیرساخت‌ها، منابع انسانی)، شناسایی ذی‌نفعان، استخراج الزامات بین‌المللی	۱- شناخت و آماده‌سازی
تصویب مدل در هیئت‌مدیره، کاهش $\leq 10\%$ بازرسی‌های غیرهدفمند در پایلوت	کمیته ملی مدیریت ریسک گمرکی، با مشارکت بخش خصوصی و دانشگاهی	سند مدل مفهومی مدیریت ریسک، جدول معیارهای ارزیابی، ماتریس مسیرهای کنترل (سبز، زرد، قرمز)	تعریف چرخه مدیریت ریسک، انتخاب معیارهای ریسک، تعیین سطوح کنترل	۲- طراحی مدل مفهومی
پوشش $\leq 90\%$ داده‌های گمرکی مهم، زمان واکنش به اعلام ≥ 30 ثانیه	مرکز آمار و فناوری گمرک، سازمان فناوری اطلاعات ایران	نمونه اولیه پایگاه داده یکپارچه، پروتکل تبادل داده، لیست نیازمندی‌های IT	طراحی پایگاه داده ریسک، تدوین پروتکل تبادل داده، انتخاب و تجهیز ابزارهای فناوری	۳- معماری سیستم و داده

۱ تدوین‌شده توسط نویسنده بر مبنای داده‌های رسمی گمرک ایران، چارچوب چرخه مدیریت ریسک سازمان جهانی گمرک WCO Risk Management Compendium (۲۰۱۱) و استاندارد ایزو سازمان جهانی گمرک ISO (3100)

۲ KPI مخفف Key Performance Indicator و به معنای شاخص کلیدی عملکرد. در زبان ساده KPI عدد یا معیار مهمی است که نشان‌دهنده نزدیکی میان کار و هدف است. به طور مثال در حوزه گمرک و مدیریت ریسک، KPI می‌تواند درصد کشفیات قاچاق در مسیر پر ریسک، زمان ترخیص محموله‌های کم‌ریسک، یا دقت سیستم تحلیل ریسک در پیش‌بینی محموله‌های مشکوک باشد.

ادامه جدول ماتریکسی ...

شاخص KPI عملکرد ^۱	مسئول/ نهاد اجرا	خروجی کلیدی	شرح گام ها	فاز
دقت تشخیص محموله پرریسک ≤ ۷۵٪ کاهش ≤ ۱۵٪ زمان ترخیص مسیر سبز	گمرک پابلوت منتخب، با نظارت دفتر ارزیابی عملکرد	گزارش ارزیابی پابلوت، KPI اولیه (دقت تشخیص، زمان ترخیص)، فهرست اصلاحات لازم	انتخاب یک یا چند گمرک پابلوت، آموزش تیم‌ها، اجرای محدود سامانه	۴- اجرای آزمایشی
پوشش همه مبادی گمرکی کشور، کاهش ≤ ۲۰٪ محموله‌های پرخطر شناسایی نشده	گمرک ایران، دستگاه‌های همکار (پلیس، بنادر، حمل و نقل)	سامانه ملی مدیریت ریسک، دستورالعمل‌ها، پروتکل‌های اجرایی	توسعه فنی و سازمانی، رسمی سازی رویه‌ها، ارتباط با تمام مبادی ورودی/خروجی	۵- پیاده‌سازی ملی
انتشار گزارش فصلی ۱۰۰٪ به موقع، افزایش ≤ ۵٪ در دقت سیستم سالانه	کمیته ملی مدیریت ریسک، مرکز آموزش گمرک	گزارش‌های دوره‌ای، نسخه‌های به روز شده معیارها، برنامه آموزش سالانه	اندازه‌گیری KPIها، به روزرسانی معیارها، آموزش مداوم	۶- پایش، ارزیابی و بهبود مستمر

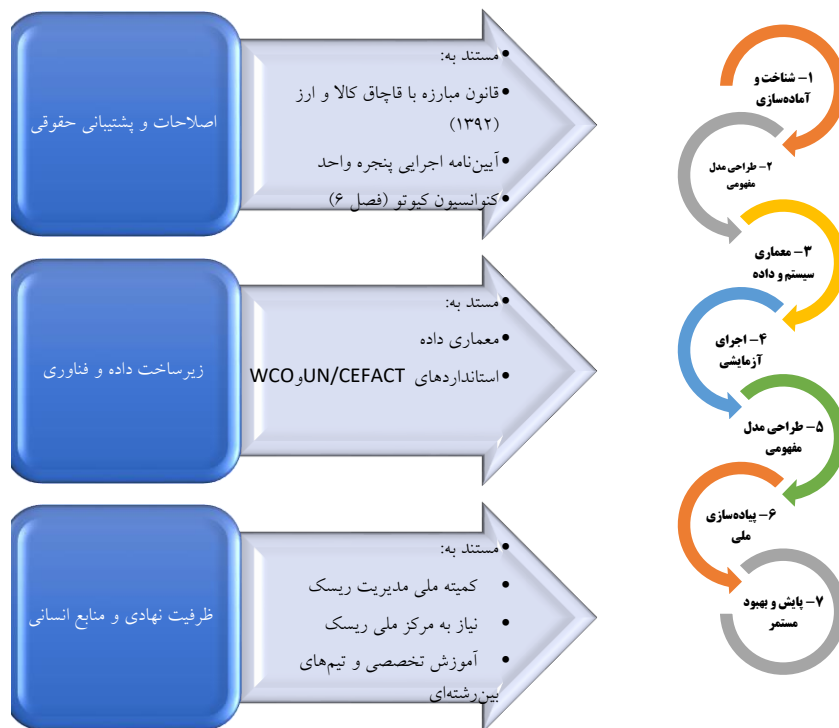
بدین ترتیب، هر یک از فازهای شش گانه نه تنها گامی در جهت تحقق چرخه استاندارد مدیریت ریسک بر مبنای الزامات سازمان جهانی گمرک است، بلکه به صورت تدریجی پیوند میان اصلاحات حقوقی، توسعه فنی و ارتقای ظرفیت‌های سازمانی گمرک ایران را

۱ KPI مخفف Key Performance Indicator و به معنای شاخص کلیدی عملکرد. در زبان ساده KPI عدد یا معیار مهمی است که نشان دهنده نزدیکی میان کار و هدف است. به طور مثال در حوزه گمرک و مدیریت ریسک، KPI می تواند درصد کشفیات قاچاق در مسیر پر ریسک، زمان ترخیص محموله‌های کم‌ریسک، یا دقت سیستم تحلیل ریسک در پیش‌بینی محموله‌های مشکوک باشد.

برقرار می‌سازد. این ساختار مرحله‌ای تضمین می‌کند که تحول مورد نظر به جای رفع مقطعی موانع، در قالب فرایندی یادگیرنده و پایدار دنبال شود.

تبیین ساختاری و ترسیم الگوی شش‌فازی مدیریت ریسک گمرکی ایران:

به‌منظور انسجام‌بخشی مفهومی و تبیین روابط درونی میان اجزای الگوی پیشنهادی، مدل شش‌فازی مدیریت ریسک گمرکی ایران در قالب یک چارچوب ساختاری ترسیم شده است (شکل ۱). این مدل، علاوه بر هم‌راستایی با چرخه مدیریت ریسک سازمان جهانی گمرک، روابط علی و کارکردی میان اصلاحات حقوقی، زیرساخت‌های داده‌ای، ظرفیت نهادی و فرآیندهای اجرایی را به‌صورت مرحله‌ای و پیوسته نمایش می‌دهد. در این الگو، فاز «شناخت و آماده‌سازی» نقش زیربنایی داشته و داده‌های حقوقی، نهادی و فنی لازم برای طراحی مدل را فراهم می‌کند. فاز «طراحی مدل مفهومی» بر پایه این شناخت، چارچوب تصمیم‌گیری و شاخص‌های ریسک را صورت‌بندی می‌نماید. فاز «معماری سیستم و داده» پیوند عملی میان سیاست‌گذاری و فناوری را برقرار کرده و امکان پیاده‌سازی تحلیل داده‌محور را فراهم می‌سازد. مراحل «اجرای آزمایشی» و «پیاده‌سازی ملی» به ترتیب نقش آزمون، اصلاح و تعمیم الگو را در سطح گمرکات ایفا می‌کنند و نهایتاً فاز «پایش، ارزیابی و بهبود مستمر» به‌عنوان حلقه بازخورد، موجب یادگیری سازمانی و پویایی مستمر نظام مدیریت ریسک می‌شود.



شکل ۱: این شکل، الگوی شش فازی پیشنهادی مدیریت ریسک گمرکی را نشان می دهد که بر پایه چرخه مدیریت ریسک سازمان جهانی گمرک و الزامات استانداردهای بین المللی (کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو، چارچوب الزامات امن و توافق نامه تسهیل تجارت) طراحی و با شرایط حقوقی، نهادی و داده ای ایران بومی سازی شده است.

نتیجه گیری

بررسی تطبیقی الگوی مدیریت ریسک در سیاست گذاری مبارزه با قاچاق کالا در ایران، با استناد به کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو، چارچوب استانداردهای ایمن سازی و تسهیل تجارت و استاندارد نشان می دهد که نظام گمرکی ایران در حوزه چارچوب های حقوقی و اسناد برنامه ای هم پوشانی نسبی با معیارهای جهانی دارد؛ با این حال، در سطح پیاده سازی عملیاتی و بهره گیری از فناوری های تحلیلی پیشرفته، همچنان در سطح «بنیادی-میانی»

باقی مانده است. همان‌گونه که در فصل دوم و سوم مشخص شد، وجود زیرساخت‌هایی همچون «پنجره واحد تجارت فرامرزی»، «سامانه جامع گمرکی» و «نظام یکپارچه اعتبارسنجی و رتبه‌بندی فعالان اقتصادی» ظرفیت آغازین لازم برای مدیریت ریسک را ایجاد کرده است، اما یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد تبادل داده برخط و یکپارچه با سایر نهادهای داخلی و خارجی، تحلیل پیش‌بینانه مبتنی بر هوش مصنوعی، پویایی پروفایل‌های ریسک و امنیت سایبری اطلاعات همچنان با کاستی‌هایی جدی مواجه است. مدل شش‌فازی پیشنهادی این پژوهش شامل شناخت و آماده‌سازی، طراحی مدل مفهومی، معماری داده و سیستم، اجرای آزمایشی، پیاده‌سازی ملی و پایش و بهبود مستمر، علاوه بر هم‌راستایی مفهومی با چرخه مدیریت ریسک کنوانسیون کیوتو و دستورالعمل‌های ایزو، قابلیت تطبیق کامل با شرایط بومی ایران را دارد.

تحلیل ماتریسی انجام‌شده در فصل پنجم نشان داد چالش‌های حقوقی و سیاستی عمدتاً بر فازهای نخست اثرگذارند، چالش‌های داده‌ای و فناوریانه بیشترین تأثیر را بر فازهای سوم و ششم دارند، چالش‌های سازمانی و منابع انسانی فازهای چهارم و پنجم را دچار محدودیت می‌کنند، و چالش‌های همکاری بین‌المللی به صورت عرضی تمامی مراحل را تحت تأثیر قرار می‌دهند. بر این اساس، دستیابی به سطح پیشرفته مدیریت ریسک گمرکی ایران و هم‌راستایی کامل با زنجیره تأمین بین‌المللی، نیازمند اجرای پنج محور کلیدی است: نخست، هم‌ترازی مقررات داخلی با الزامات الزام‌آور بین‌المللی همچون مفاد بندهای ۶,۳ و ۶,۴ کنوانسیون کیوتو و مواد ۳۸ و ۴۶ قانون گمرکی اروپا^۱ برای کاهش شکاف‌های تفسیری و اجرایی؛ دوم، بهینه‌سازی زیرساخت داده‌ای از طریق پیاده‌سازی کامل چارچوب (۲۰۲۰) با محوریت تبادل آنی داده و قابلیت تعمیم‌پذیری، مشابه تجربه استرالیا که با این رویکرد متوسط زمان ترخیص محموله‌های کم‌ریسک را به کمتر از شش ساعت کاهش داد؛ سوم، ارتقای شایستگی‌های منابع انسانی در حوزه تحلیل پیش‌بینانه، طراحی شاخص‌های کمی و کیفی و مدیریت سامانه‌های ریسک محور بر مبنای چارچوب‌های^۲

^۱European Parliament & Council of the European Union, 2013; WCO, 2006

^۲WCO (Ireland, 2015)

چهارم، تقویت همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی برای تبادله ساختاریافته داده‌های ریسک و پذیرش متقابل پروفایل‌های فعالان مجاز اقتصادی، مشابه الگوی اتحادیه اروپا^۱؛ و پنجم، نهادینه‌سازی حلقه پایش و بازنگری مستمر با تعریف شاخص‌های کلیدی عملکرد معتبر، به‌روزرسانی دوره‌ای معیارها و تأسیس «مرکز ملی ریسک» به‌عنوان مرجع داده‌کاوی و تصمیم‌سازی یکپارچه.

پژوهش حاضر توانسته است به اهداف اولیه خود، ارزیابی میزان انطباق چارچوب‌های قانونی و اجرایی ایران با معیارهای جهانی، شناسایی شکاف‌های فناورانه و سازمانی، و ارائه مدلی بومی با قابلیت اجرایی، پاسخ دهد. اجرای کامل محورهای پیشنهادی، علاوه بر افزایش کارایی شناسایی و مدیریت رفتارهای پرخطر، باعث کاهش هزینه‌های تراکشی، تسریع ترخیص محموله‌های کم‌ریسک و تقویت اعتماد فعالان اقتصادی خواهد شد و ایران را در جایگاهی هم‌راستا با نظام‌های پیشرفته مدیریت ریسک گمرکی قرار خواهد داد. با این حال، این مطالعه علاوه بر محدودیت زمانی داده‌ها تا پایان سال ۱۴۰۳، دسترسی به بخش قابل توجهی از داده‌های عملیاتی در حوزه کشفیات و الگوهای شبکه‌های قاچاق، به دلیل محرمانگی اطلاعات ارگان‌های امنیتی، امکان‌پذیر نبوده است. این محدودیت، ظرفیت تحلیل تفصیلی زنجیره تأمین قاچاق را کاهش داده است. همچنین، مقایسه بین‌المللی با کشورهایی که ساختار گمرکی یا اقتصاد غیرمتمرکز دارند (مانند ایالات متحده یا آلمان) به دلیل تفاوت بنیادین در نظام سیاسی-اقتصادی و حقوقی، با ملاحظات روش‌شناختی جدی همراه بوده و نتایج آن باید با احتیاط تفسیر شود.

بر پایه یافته‌های این پژوهش، راهکارهای اجرایی پیشنهادی به شرح زیر قابل ارائه است: ۱- نهادسازی تخصصی از طریق ایجاد «مرکز ملی ریسک گمرکی» با مأموریت داده‌کاوی، تبادل اطلاعات و تصمیم‌سازی یکپارچه در سطح ملی؛ ۲- اصلاح مقررات داخلی با بازنگری در مواد قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و آیین‌نامه‌های اجرایی به‌منظور تضمین سازوکارهای تبادل داده برخط و رتبه‌بندی فعالان اقتصادی؛ ۳- توانمندسازی انسانی از طریق طراحی برنامه آموزش تخصصی تحلیل داده‌های بزرگ، مدل‌سازی

^۱European Commission, 2016

ریسک، و کاربرد هوش مصنوعی برای کارشناسان گمرک؛ ۴- یکپارچگی فناوریانه با توسعه سامانه‌های اطلاعاتی بر پایه چارچوب مرکز تسهیل تجارت و کسب‌وکار الکترونیکی سازمان ملل و تضمین سازگاری با استاندارد چارچوب‌های امن جهت تسهیل ارتباط فرامرزی داده‌ها و ۵- همکاری‌های بین‌المللی در زمینه گسترش تعامل با گمرکات منطقه‌ای برای تبادل پروفایل‌های ریسک و پذیرش متقابل اپراتورهای اقتصادی مجاز.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Rahman Sabouhi



<https://orcid.org/0000-0001-6109-2971>

Hamidreza Yazdani



<http://orcid.org/0000-0002-5957-643x>

منابع

- ابراهیم‌وند، شکراله (۱۳۹۱)، تدابیری جهت افزایش ریسک قاچاق کالا و ارز، دوفصلنامه مطالعات حقوقی، سال دوم، شماره ۴
- احمدی، عبدالله (۱۳۹۱)، قلب، قاچاق تخلفات گمرکی و خسارت مدنی، چاپ اول، تهران انتشارات میزان
- دهخدا، علی‌اکبر. (۱۳۷۳)، لغت‌نامه (مدخل «ریسک»). تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز. (۱۴۰۲). گزارش عملکرد سالانه ۱۴۰۲. تهران: دبیرخانه ستاد.
- صفاری، علی (۱۳۹۰)، مبانی نظری پیشگیری از جرم، چاپ دوم، تهران: انتشارات تحقیقات حقوقی
- طالبیان، حسن و امین‌الیاوند (۱۳۹۳)، نقش پیشگیری وضعی در کاهش قاچاق کالا و ارز، نشریه کارآگاه، سال هشتم، شماره ۲۹
- مقیمی، مهدی (۱۳۹۷)، مبانی نظریه انتخاب منطقی در پیشگیری وضعی، پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی، شماره ۱۲

منصورآبادی، عباس و شهرام ابراهیمی (۱۳۸۷)، تحولات مدیریت پیشگیری از جرم، نشریه مطالعات پیشگیری از جرم، سال سوم، شماره ۸
وایت، راب و فیونا هینز (۱۳۹۰)، جرم و جرم‌شناسی، ترجمه علی سلیمی، چاپ چهارم، انتشارات پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.

قوانین و مقررات داخلی ایران

قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب ۱۳۹۲، با اصلاحات بعدی. تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
قانون امور گمرکی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۰، با اصلاحات بعدی. تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی (مصوب هیئت وزیران). تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
قانون اجازه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی سیستم هماهنگ توصیف و کدگذاری کالا (مصوب ۱۳۷۳/۱/۱۶ مجلس شورای اسلامی)، تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
قانون موافقتنامه همکاری و کمک متقابل اداری در موضوعات گمرکی بین گمرک جمهوری اسلامی ایران و اداره کل گمرک جمهوری سوسیالیستی ویتنام (مصوب ۱۳۹۸)، تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.

دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه

آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی، مصوب ۱۳۹۱ هیئت وزیران. تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
آیین‌نامه اجرایی سامانه پنجره واحد تجاری، مصوب ۱۳۹۵ هیئت وزیران. تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
آیین‌نامه اجرایی مواد ۵ و ۶ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب ۱۳۹۵. تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
دستورالعمل اجرایی سیستم مدیریت ریسک گمرکی (بخشنامه شماره ۲۹۹/۷۳۰۷۳، مورخ ۱۳۹۳/۰۴/۰۱). گمرک جمهوری اسلامی ایران.

دستورالعمل رتبه‌بندی فعالان اقتصادی مجاز (AEO/APA) سازمان جهانی گمرک و گمرک جمهوری اسلامی ایران.
بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی مربوط به تبادل داده الکترونیک گمرکی.
دستورالعمل ایجاد و راهبری مرکز ملی ریسک یکپارچه (بر اساس اسناد WCO).

References

- Aven, T. (2016). Risk assessment and risk management: Review of recent advances. *European, Journal of Operational Research*, 253(1), 1–13, <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2015.12.023>.
- Clarke, R. V., & Cornish, D. B. (1985). *Modeling Offenders' Decisions: A Framework for Research and Policy*. Crime and Justice
- Hillson, D. (2009). *Managing risk in projects* (1st ed.). Farnham, England: Gower Publishing Limited.
- Hopkin, P. (2018). *Fundamentals of risk management: Understanding, evaluating and implementing effective risk management*. Kogan Page
- International Organization for Standardization. (2018). *ISO 31000:2018 risk management — Guidelines*. ISO.
- Ireland, R. (2015). Implementing risk management in Customs. *World Customs Journal*, 9(1), 25-41.
- Clarke, R.V. (1997). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. 2nd ed. Harrow and Heston.
- Eklblom, Paul and Ken Pease (1995), *Evaluating Crime Prevention*, *Journal of Crime and Justice*, Volume 19, <https://doi.org/10.1086/449238>
- Schwalbe, K. (2023). *Information technology project management*, (10th ed., pp. 90–92). Boston, MA: Cengage Learning
- Singapore Customs. (2022). *Annual Statistics Report 2022*. Singapore: Singapore Customs.

- United Nations Industrial Development Organization. (2009). Manual for the preparation of industrial feasibility studies (3rd ed.). Vienna: UNIDO.
- European Commission. (2022). EU Customs Union Annual Report 2022. Brussels: Publications Office of the EU.
- Oxford University Press. (n.d.). *Risk*. In *Oxford English Dictionary*. Retrieved September 19, 2025, from <https://www.oed.com>
- World Customs Organization. (2011). WCO risk management compendium (Vol. 1: The risk management process). WCO.
- Cambridge University Press. (n.d.). Smuggling. In Cambridge dictionary (English ed.). Retrieved September 19, 2025, from <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/smuggling>
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC, 2000) <https://www.setadsms.ir>
- European Parliament, & Council of the European Union. (2013). Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code. Official Journal of the European Union, L 269, 1–101. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/952/oj>
- World Customs Organization. (2006). International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Revised Kyoto Convention). Brussels: WCO.
- World Customs Organization. (2005/2021). SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade. Brussels: WCO.
- World Customs Organization. (2011). WCO Risk Management Compendium. Brussels: WCO.
- World Customs Organization. (1988). International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System (HS Convention). Brussels: WCO.

International Organization for Standardization. (2018). ISO 31000:2018 Risk Management — Guidelines. Geneva: ISO.

United Nations. (2000). United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC). New York: United Nations.

European Parliament, & Council of the European Union. (2013). Regulation (EU) No 952/2013 laying down the Union Customs Code. Official Journal of the European Union, L 269, 1–101.

République Française. (2023). Code des douanes français. Paris: Légifrance.

Singapore Customs. (2022). Annual Statistics Report. Singapore: Singapore Customs

Translated References into English

EbrahimiVand, Shokrollah, (Measures for Increasing the Risk of Smuggling of Goods and Currency). *Biannual Journal of Legal Studies*, Vol.2, No. 4 (2012). [In Persian]

Jafari, A., Hosseini, M., &Salimi, R. (Enterprise Risk Management: A Review of Models and Applications). *ManagementResearchJournal*,21(2),51–70. (2019). [In Persian]

Ahmadi, Abdollah. *Fraud, Smuggling, Customs Violations and Civil Liability*. First Edition. Tehran: Mizan Publishing. (2012). [In Persian]

Dehkhoda, AliAkbar (1994). *Dehkhoda Dictionary*. Tehran: University of Tehran Press (1994). [In Persian]

Headquarters for Combating Smuggling of Goods and Currency.*AnnualPerformanceReport2023*.Tehran: Secretariat of the Headquarters (2023). [In Persian]

Saffari, Ali. The oretical Foundations of Crime Prevention(2nded.). Tehran: *Legal Research Publications*, No: 29, (2011). [In Persian]

Talebian, Hassan, & Elyasvand, Amin. The Role of Situational Crime Prevention in Reducing the Smuggling of Goods and Currency. *Karagah Journal*, Year 8, No.29(2014). [In Persian]

Moghim, Mehdi. The oretical Foundations of Rational Choice Theory in Situational Crime Prevention. *Journal of Criminal Law and Criminology Research*, No.12(2018). [In Persian]

Mansourabadi, Abbas, & Ebrahimi, Shahram. Developments in Crime Prevention Management. *Journal of Crime Prevention Studies*, Vol.3, No.8(2008). [In Persian]

White, Rob, & Haines, Fiona. *Crime and Criminology* (Persian translation by AliSalimi, 4th ed.). Tehran: Research in Statute for Hawza and University Publications (2011). [In Persian].

استناد به این مقاله: صبحی، رحمان و یزدانی، حمیدرضا. (۱۴۰۴). طراحی و امکان‌سنجی الگوی بومی مدیریت ریسک در سیاست‌گذاری مبارزه با قاچاق کالا در ایران: تحلیلی تطبیقی با استانداردهای بین‌المللی گمرکی. فصلنامه پژوهش حقوق کیفری، ۱۴ (۵۳)، ۳۷-۸۴. doi: 10.22054/jclr.2025.88432.2808



Criminal Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.