

## بررسی ابعاد طرح شبینم (شبکه بازرسی و نظارت مردمی)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی  
شماره مسلسل: ۱-۲۲۸۴۲-۲۲۰  
تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۲/۲۱

### مقدمه

طرح شبینم یا شبکه بازرسی و نظارت مردمی با نیت استفاده از حضور مردم در عرصه بازرسی طراحی شده است تا باعث ایجاد شفافیت در مبادلات اقتصادی شود. طرح شبینم یعنی اختصاص کد یکتا به تکتک کالاهای کشور (اعم از واردات و تولید داخل) و رهگیری آنها در شبکه توزیع تا مصرف‌کننده، به‌گونه‌ای که اطلاعات کل کالاهای کف بازار شامل مشخصات کالا، خرید، فروش و جابجایی کالا (اعم از جابجایی مالکیتی یا جابجایی فیزیکی و بدون انتقال مالکیت) در سامانه مرکزی قابل استعلام باشد و مردم با استعلام از سامانه به تخلف بنگاه‌ها پی‌برده و با ارائه گزارش و تأیید گزارش توسط نهاد بازرسی، پاداش مالی دریافت نمایند. در واقع، طرح شبینم دارای ۴ رکن کدگذاری، رهگیری، مشارکت مردمی و بازرسی است.

ادعا می‌شود پیاده‌سازی طرح در سطح ملی نیازمند منابع مالی پایدار و غیردولتی است که می‌تواند از طریق فروش کد تأمین شود و این طرح هیچ‌گونه وابستگی مالی به بودجه دولتی ندارد.

جلوگیری از عرضه کالای قاچاق و تقلبی، سیاستگذاری صنعتی و پایش صنعت در کشور، جلوگیری از احتکار و امکان مدیریت موجودی و کنترل عرضه کالاها جهت جلوگیری از گرانفروشی، ارتقای استاندارد کالاها در بازار، اثربخش کردن سیستم بازرسی، جلوگیری از فعالیت بنگاه‌های فاقد مجوز، امکان پایش اطلاعات مکان و زمان محور کالاها در کشور، امکان حمایت از نشان‌های تجاری و ایده‌های خلاقانه از مهمترین اهداف این طرح ذکر شده است.

### معایب و مشکلات اجرایی طرح شبینم

#### • مسائل مالی طرح

لازم است یک «نهاد عمومی غیرانتفاعی» و یا یک «مؤسسه عمومی غیردولتی» تشکیل شود که درآمدهای طرح به حساب آن نهاد واریز شده و منابع درآمدی حاصله، مشارکت مردمی را حداکثر کند. مشارکت و همکاری مردم رکن اصلی طرح شبینم است که مبتنی بر آن، عملکرد بنگاه‌ها و بازرسین دولتی سنجیده می‌شود. اگر مشارکت مردمی وجود نداشته باشد، نمی‌توان از اثربخشی سیستم بازرسی اطمینان حاصل کرد. متأسفانه بعد از گذشت بیش از یک سال از اجرای طرح شبینم، هنوز پاداش مردمی پرداخت نشده است.

#### • موازی‌کاری وزارتخانه‌های متولی طرح و نیاز به ایجاد نهاد عمومی غیردولتی یا غیرانتفاعی

در حال حاضر، بر روی کالاهای سلامت‌محور، دو نوع برچسب مشابه الصاق می‌شود. یکی برچسب وزارت صنعت (برچسب شبینم) و دیگری برچسب وزارت بهداشت (برچسب اصالت و سلامت). علاوه بر این، چندین سازمان مختلف مانند ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و شورای اصناف کشور در مدیریت طرح نقش دارند که بعضاً تضادهایی نیز بین سیاست‌ها و نظرات این نهادها دیده می‌شود.

#### • عدم اطلاع برخی مسئولین از حوزه طرح

متأسفانه در مرحله سوم طرح، برخی از کالاها توسط ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا مشمول طرح شده‌اند که در حیطه تعریف شده طرح شبینم نیستند. به عبارت دیگر جزء کالاهای غیرفله نیستند و امکان الصاق برچسب بر روی آنها وجود ندارد. همین مسئله منجر به این

شده که شمول طرح بر کالاهایی مانند پارچه، روغن فله صنعتی، بنزین و مانند آن، مشکلات متعددی را برای واردکنندگان ایجاد کند.

#### • انحصاری بودن مجری طرح شبنم

درحال حاضر، تمام امورات طرح شبنم اعم از امور حاکمیتی و تصدیگری توسط شرکت خدمات انفورماتیک راهبر انجام می‌شود. این شرکت وابسته به وزارت صنعت، معدن و تجارت بوده و در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۰ به بخش خصوصی واگذار شده است و درحال حاضر اپراتورها، کارگزاری‌ها و نصابان طرح شبنم توسط این شرکت تعیین و مدیریت می‌شود که این موضوع، یکی از دلایل ایجاد مسئله بین وزارت بهداشت و وزارت صنعت، معدن و تجارت در اجرای طرح است.

بہتر است امور حاکمیتی طرح شبنم (مانند مشارکت مردمی، طراحی و نگهداری سامانه مرکزی، اطلاع‌رسانی و سیاستگذاری) به «نهاد عمومی غیرانتفاعی» و یا یک «مؤسسه عمومی غیردولتی» متشکل از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذینفع سپرده شود و امور تصدیگری نیز (شامل چاپ برچسب، الصاق برچسب و فرآیندهای رهگیری) به چندین بخش خصوصی با استفاده از قانون مناقصات کشور واگذار شود.

#### • ضعف اطلاع‌رسانی به مردم

متأسفانه بعد از حدود یک سال از اجرای طرح، اطلاع‌رسانی مطلوبی که مردم را در جریان این طرح ملی و استراتژیک قرار دهد صورت نگرفته است. مردم به فروشگاه‌ها مراجعه کرده و برچسب‌هایی را بر روی بعضی کالاهای خارجی مشاهده می‌کنند و دقیقاً نمی‌دانند که از کد ۱۶ رقمی روی کالا به چه نحوی استفاده کنند. با توجه به درآمد بالای طرح شبنم، بهتر است که قسمتی از این درآمد به اطلاع‌رسانی در صداوسیما در قالب تیزرهای تبلیغاتی و برنامه‌های پویانمایی اختصاص یابد.

#### • عدم امکان الصاق برچسب در مبادی ورودی

با توجه به حجم زیاد کالاهای وارداتی در حال حاضر امکان الصاق این برچسب‌ها بر روی کالاها در بدو ورود به کشور (اعم از انبار گمرک، انبار واردکننده یا انبارهای عمومی) وجود ندارد. علاوه بر این، باز کردن بسته‌بندی، الصاق برچسب و بسته‌بندی مجدد به کیفیت کالا آسیب می‌رساند. فرآیند الصاق در مورد کالاهای مشمول طرح باید به‌گونه‌ای طراحی شود، که به بسته‌بندی کالا آسیب وارد نشود، سرعت گردش کالا را کم نکند و در عین حال، اطلاعات دقیقی از وضعیت کالا را به سامانه برگرداند.

#### • تکیه به سیستم‌های دستی به‌جای استفاده از روش‌های الکترونیکی

اطلاعات واردکنندگان در سامانه ثبت سفارش موجود بوده و با توجه به اینکه سامانه ثبت سفارش، زیرمجموعه وزارت صنعت، معدن و تجارت است، بنابراین نیازی به ثبت نام مجدد از واردکنندگان در کارگزاری‌ها وجود ندارد و سامانه شبنم می‌تواند این اطلاعات را از سامانه ثبت سفارش دریافت کند. در حال حاضر، واردکنندگان بعد از ثبت نام، با مدارک مثبت به کارگزاری‌ها مراجعه می‌کنند تا فرآیند ثبت نام آنها قطعی شود. به‌علاوه زمانی که کالا وارد کشور می‌شود، اطلاعات واردات از سامانه هوشمند گمرک نیز قابل دریافت است و نیازی نیست که واردکننده برای تعیین حجم واردات، مجدداً به کارگزاری‌ها مراجعه کند.

#### • عدم ارائه اطلاعات کامل از مشخصات کالا

سامانه در پاسخ استعلام کالاهای سطح بازار، بجای ارسال مشخصات کالا، صرفاً عبارت «کد مورد تأیید است» را به مصرف‌کننده ارسال می‌کند. در حالی که باید یک شناسنامه کاملی از کالای خریداری شده را به مصرف‌کننده اطلاع دهد. این موضوع باعث شده است تا برچسب‌ها به راحتی روی هر کالایی چسبانده شوند و این مشکل به وجود می‌آید که واردکنندگان بتوانند به راحتی با نصاب‌ها تبانی کنند. بدیهی است که وقتی سیستم براساس عملیات دستی طراحی شود، فساد، کم‌کاری، کاهش سرعت الصاق، ایجاد صف، کاهش سرعت گردش کالا و... می‌تواند به وجود آید. چنانچه طراحی رویه‌های سطح بازار، براساس فناوری اطلاعات صورت گیرد و نه براساس انسان، بسیاری از این مشکلات حل خواهد شد. به‌علاوه بدین طریق می‌توان مسئله‌ای که ناشی از ماندن کالا در گمرک به خاطر نصب نشدن برچسب شبنم ایجاد می‌شود، را مرتفع کرد و بسیار سریع‌تر کالاها را به بازارهای هدف رساند.

## • خرید و فروش برچسبها

با توجه به اینکه در حال حاضر، سامانه عبارت «کد مورد تأیید است» را به مصرف‌کننده برمی‌گرداند، خرید و فروش برچسبها معنادار می‌شود. در حالی که اگر سامانه اطلاعات کالا را به صورت دقیق به مصرف‌کننده برگرداند و بازرسیین طرح در برخوردها حدیث بیشتری به خرج دهند، مشکل عدم الصاق و به دنبال آن، خرید و فروش برچسبها در بازار آزاد مرتفع خواهد شد.

## • عدم تجهیز بازرسیین به ابزارهای مورد نیاز

بازرس در طرح شبیم نقش حیاتی دارد؛ بنابراین، بازرس باید بتواند در مدت زمانی کوتاه، تعداد زیادی کالا را استعمال کرده و نتیجه به وی برگرداند، بدون اینکه کد کالاها منقضی شود. جهت بهبود در فرآیند بازرسی، بازرس نیز می‌تواند همانند پلیس به رایانه دستی مجهز شود تا در کوتاه‌ترین زمان به تخلف‌های عرضه‌کننده پی ببرد و تعداد زیاد کالاها و عدم امکان استعمال وسیع توسط بازرس، به متخلفین اجازه ندهد که از ضعف اطلاعاتی بازرس سوءاستفاده کند.

## • افزایش قیمت‌ها به بهانه نصب برچسب‌های شبیم

متأسفانه مشاهده می‌شود که برخی از تولیدکنندگان و یا عرضه‌کنندگان به بهانه نصب برچسب شبیم کالاهای خود را با قیمتی بسیار بالاتر از قیمتی که ناشی از هزینه برچسب شبیم است به فروش می‌رسانند. البته نباید از این نکته غافل ماند که بخشی از افزایش قیمت که به دلیل اجرای طرح شبیم به وجود می‌آید طبیعی است، زیرا تا حد زیادی عرضه کالاهای قاچاق کاهش می‌یابد و این امر باعث کاهش عرضه کل شده و از این طریق قیمت کالاهای مشمول طرح شبیم اندکی افزایش می‌یابد.

## نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

با توجه به منافع مطرح شده طرح شبیم ضرورت توجه بیشتر متولیان اقتصادی کشور به این طرح مضاعف می‌شود. در راستای تسریع و بهبود در اجرای طرح فوق اطلاع‌رسانی، طراحی رویه‌ها به صورت سیستمی، ارسال اطلاعات کامل کالا به مصرف‌کننده، تجهیز بازرسیین به ابزارهای مورد نیاز و ایجاد یک نهاد متولی پاسخگو می‌تواند به توسعه طرح کمک شایانی کند.

با توجه به مزایای مطرح شده و چندبُعدی بودن کارکردهای طرح فوق به نظر می‌رسد نمی‌توان مدیریت این طرح را به یک نهاد خاص سپرد یا آن را در سازمان‌ها و نهادهای موجود (ستاد مبارزه قاچاق، سازمان ملی استاندارد، سازمان حمایت از حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان، سازمان توسعه تجارت و...) ادغام کرد.

به نظر می‌رسد راه حل مناسب برای نیل به اهداف فوق راه‌اندازی «سازمان خودگردان شبیم» ذیل شورای سیاستگذاری طرح شبیم می‌باشد که متشکل از نهادهای: ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و شورای عالی اصناف کشور خواهد بود. سازمان فوق این ظرفیت را دارد که از لحاظ مالی به دولت وابسته نبوده، اما از لحاظ مدیریتی تحت کنترل دولت باشد (همانند سازمان تأمین اجتماعی). نکته دیگری که لزوم ایجاد این نهاد را دوچندان می‌کند، نحوه هزینه‌کرد درآمدهای طرح برای خود طرح است که این امر با توجه به محدودیت‌های سیستم حسابداری و بودجه‌ریزی دولتی، تنها از طریق ایجاد نهاد مستقل از بودجه دولتی امکانپذیر است.

با توجه به نیاز مبرم طرح شبیم به نیروی دانش‌محور به خصوص در قسمت فنی، طراحی «سازمان خودگردان شبیم» باید به گونه‌ای انجام شود که بتوان از حداکثر ظرفیت نیروهای توانمند در حوزه‌های سیاستگذاری، طراحی سیستم، نرم‌افزار، سخت‌افزار، امنیت، بازرسی و امثال آن اعم از بخش خصوصی و دولتی استفاده کرد.

ساختارهای فعلی در بدنه دولت امکان اجرای طرح‌های فناوری اطلاعات در مقیاس وسیع را غیرممکن ساخته است. ساختار این سازمان تنظیم‌گر باید به گونه‌ای باشد که افراد بانگیزه، دارای دانش و مهارت کافی و تاحدی باتجربه در حوزه فناوری اطلاعات را جذب نماید تا بتوان نتایج فوق‌الذکر را بدون ایجاد هزینه برای دولت محقق کرد.

- در ذیل به صورت مختصر چندین پیشنهاد ارائه شده است که می‌تواند در پیشبرد هرچه سریع‌تر و بهتر طرح شبنم مفید واقع گردد:
۱. اگر ایجاد «نهاد عمومی غیرانتفاعی» و یا «مؤسسه عمومی غیردولتی» در کوتاه‌مدت میسر نباشد، سناریوی پیشنهادی دوم ایجاد «اداره کل شبنم» در وزارت صنعت، معدن و تجارت است تا فرآیند مشارکت مردمی و اطلاع‌رسانی تسریع شود.
  ۲. خارج کردن کالاهای غیرفله از حیطه شمول کالاهای تحت پوشش طرح شبنم.
  ۳. حذف انحصار از دست مجری طرح شبنم و واگذاری امور تصدیگری به هر شخصیت حقیقی یا حقوقی که حائز شرایط لازم جهت این امر باشد.
  ۴. اطلاع‌رسانی سریع و شفاف به مردم درخصوص طرح شبنم و پرداخت پاداش‌های در نظر گرفته شده جهت ایجاد انگیزه برای تقویت نظارت مردمی.
  ۵. فرآیند الصاق برچسب در مورد کالاهای مشمول طرح باید به گونه‌ای باشد که به بسته‌بندی کالا آسیب وارد نشود؛ سرعت گردش کالا را کم نکند و درعین حال، اطلاعات دقیقی از وضعیت کالا را به سامانه برگرداند. بهترین راه این است که در چاپخانه، متناسب با بسته‌بندی کالاها، بسته‌بندی برچسب انجام شود و یا اینکه به تعداد هر بسته، برچسب به واردکننده تحویل داده شود تا هر مرحله که کارتن باز باشد، این برچسب‌ها روی آن الصاق شود. به گونه‌ای که تمام کالاهای موجود در سطح خرده‌فروشی برچسب داشته باشند.
  ۶. با توجه به اینکه سامانه ثبت سفارش زیرمجموعه وزارت صنعت، معدن و تجارت است و اطلاعات واردکنندگان در سامانه ثبت سفارش موجود می‌باشد، بنابراین نیازی به ثبت نام مجدد در نمایندگی‌های استانی وجود ندارد و این الزام که توسط شرکت راهبر به واردکنندگان تحمیل شده که براساس آن واردکنندگان باید علاوه بر ثبت نام در سامانه ثبت سفارش (ثبتار) در نمایندگی‌های استانی نیز ثبت نام کنند باید حذف شود، زیرا شرکت راهبر به اطلاعات ثبتار دسترسی دارد و این قبیل بروکراسی‌ها که فقط منجر به معطلی کالاها در گمرک می‌شود لازم است حذف گردد.
  ۷. حذف سیستم‌های دستی و استفاده از روش‌های الکترونیک جهت تسریع و بهبود عملکرد طرح شبنم، به عبارت دیگر تمامی مراحل نصب برچسب شبنم لازم است به صورت الکترونیکی انجام شود و بدین طریق امکان بروز فساد کاهش می‌یابد.
  ۸. تسریع در به‌روزرسانی سامانه جهت ارائه اطلاعات کامل از مشخصات کالا.
  ۹. تجهیز بازرسان به ابزارهای مورد نیاز از قبیل رایانه دستی جهت استعلام در مدت زمانی کوتاه. زیرا در حال حاضر متخلفین از ضعف اطلاعاتی بازرس سوءاستفاده کرده و می‌توانند با نصب برچسب‌های جعلی از این مسئله منتفع گردند.
  ۱۰. بازرسی و نظارت مستمر به گونه‌ای که منفعت نهاد بازرسی‌کننده در گرو کشف تخلف و برخورد با متخلفین نباشد. زیرا اگر چنین شود چنانچه میزان تخلف در جامعه آماری مورد نظر کاهش یابد، نهاد بازرس متضرر می‌شود، بلکه باید سیستم بازرسی به گونه‌ای باشد که این نهاد به صورت بیمه‌ای، تضمین‌کننده سلامت جامعه آماری باشد. یعنی نهاد بازرس به‌ازای تضمین سلامتی یک منطقه جغرافیایی و یا یک صنف مشخص، ماهیانه مبلغ ثابتی را دریافت کند (سازوکار کشف تخلف هم از طریق گزارش مردمی باشد). آنگاه اگر تخلفی کشف شد، از مبلغ ماهیانه این نهاد بازرس که می‌تواند اتحادیه مربوطه باشد، کاسته شود و اتحادیه مذکور باید پاسخگو باشد و اگر تخلفاتی که از ناحیه مردم گزارش می‌شود به مرور زمان کاهش نیابد، حق بازرسی از اتحادیه مربوطه سلب شده و به نهاد ثالثی واگذار شود.