

مدیریت صحیح مرزی؛ حلقه مفقوده در راهبردهای مبارزه با قاچاق کالا و ارز

عباس کاردان^۱ behzad.kardan@gmail.com

چکیده

در دنیای جهانی‌شده امروزی، مدیریت مرزها از بزرگ‌ترین چالش‌های پیش‌روی دولت‌های مختلف می‌باشد؛ دولت‌هایی که از خود می‌رسند چگونه می‌توان امنیت را در کنار تشویق و تسهیل تجارت حفظ کرد و چگونه می‌توان بر تناقض رفاه اقتصادی متکی بر جریان آزاد کالاها، مردم و خدمات و در عین حال نظارت و کنترل بر آنها فائق آمد و بتوان جلوی قاچاق کالا، قاچاق انسان، مهاجرت غیرقانونی و بدتر از آنها جنایات سازمان‌یافته و تروریسم را گرفت؟ در واقع سؤال این تحقیق آن است که چرا مرزهای ما دچار نابسامانی در مقابل جریاناتی چون قاچاق کالا و عملیات سازمان‌یافته ضد امنیتی هستند؟ کدام رویکردها و راهبردها می‌تواند بر مشکلات مرزی و از جمله قاچاق روی آوردن به سیستم‌ها و فرایندهای واقعی مدیریت مرزی فائق آمده و کارآمد و اثربخش باشد.

این پژوهش با توجه به ماهیت نظری آن و از منظر هدف تحلیلی-کاربردی بوده و از منظر روش توصیفی-پیمایشی بوده است. برای جمع‌آوری اطلاعات از روش اسنادی و منابع کتابخانه‌ای و اینترنتی استفاده شد و در گام بعد با انجام مصاحبه ساختار یافته با استفاده از روش نمونه‌گیری در دسترس، با ۴۸ نفر از متخصصان با بکارگیری فن دلفی و نهایتاً استفاده از پرسشنامه خود محقق ساخته تحقیق دنبال شد. از طریق نرم‌افزار SPSS

۱. کارشناس ارشد روابط بین‌الملل

روایی و پایایی پرسشنامه به دست آمد .

نتیجه آنکه فناوری های نوین باید استفاده شده و بیشترین تاثیر را در تایید هویت داشته باشند واکنش سریع به رویدادها و شفافیت در حوزه چابکی و نیز در حوزه فرآیندها به همگرایی و همکاری و انسجام فرآیندی تاکید ویژه کرد . مدیریت هماهنگ مرزی بهترین الگوست و راهبرد تلفیقی که ترکیبی مناست از راهبردهای فرصت محور و تهدیدزاست. به تناسب شرایط و اقتضائات محیطی بکار گرفته شود.

کلیدواژه‌ها:

مرز، مدیریت مرزی، مبارزه با قاچاق کالا و ارز، امنیت

مقدمه

مرز جایست که کشورها حق حاکمیت و کنترل بر جریان کالاها و افراد ورودی و خروجی به حوزه صلاحیت سرزمینی خود را اعمال می نند. در عین حال، در همین ست که تبعیت از قوانین ملی در حوزه‌هایی همچون امنیت، سلامتی، سیاست تجاری، بهداشت غذایی، قرنطینه کشاورزی، رویه‌های گمرکی و فرایندهای مهاجرتی روی می‌دهد. بنابراین، مسائل مرزی کشورها اساساً در حیطه حاکمیت ملی بوده و ساختار آن نیز بازتابی از اولویت‌های ملی، برنامه‌های سیاسی و سنت اداری آن می‌باشد.

در این میان، یکی از کارآمدترین راه‌حل‌های فائق آمدن بر مشکلات مرزی و از جمله قاچاق روی آوردن به سیستم‌ها و فرایندهای واقعی مدیریت مرزی است. این شیوه‌ها با توجه به حوزه‌های داخلی و خارجی متفاوت بوده و بسته به محیط اجرا دارای مزایای خاص خود هستند. مدیریت صحیح مرزها نیازمند کنترل‌های هماهنگ و یکپارچه‌ای در حوزه‌های اقتصادی و سیاسی می‌باشد تا دستگاه‌های مستقر در مرز قادر باشند به صورت یکپارچه مرزها را اداره کنند و ضمن اعمال قوانین و مقررات ملی عبور و صدور کالا، آمارهای دقیقی از میزان گردش کالا ارائه کنند. این تدابیر باعث می‌گردد تا مرزها توأم با کنترل‌های بین‌المللی، بستری برای جذب فرصت‌های اقتصادی و افزایش ضریب امنیت

در جریان مبادلات مرزی باشند. در مقابل، حضور سازمان‌های متعدد با منافع مختلف در مرزها، جریان گردش کالا و صادرات را دچار وقفه و صرف زمان و هزینه می‌کند. با این توضیح، نوشته حاضر سعی در بررسی این موضوع و ارائه مؤلفه‌های مناسب برای مدیریت صحیح مرزی می‌باشد.

مفاهیم تحقیق

مرز

انسان برای مشخص کردن محیط پیرامون خود به‌گونه‌ای که با گستره فعالیت همسایگان تداخل نداشته باشد، ناچار از تعیین خطوط قراردادی در بخش پایانی و پیرامونی محیط زیست یا قلمرو خود است. نوع گسترش‌یافته این مفهوم خط پیرامونی است که بخش پایانی گستره فعالیت یک ملت را مشخص می‌کند و جنبه سیاسی دارد و مرز خوانده می‌شود (مجتهدزاده، ۱۳۸۱: ۱۷۰). خطوط مرزی درعین حال از نشانه‌های تفکیک دولت‌های جدید است که با خط باریک و نازکی دو دولت را از هم جدا می‌کند و قلمرو رسمی اعمال اراده سیاسی آن‌ها را نشان می‌دهد (حافظ‌نیا، ۱۳۸۱: ۳۰۰). در تعریفی ساده نیز می‌توان گفت مرز خطی واقعی یا مصنوعی می‌باشد که نواحی جغرافیایی (کشورها، استان‌ها، شهرستان‌ها، شهرها و شهرک‌ها) را جدا می‌سازد. از منظر سیاسی نیز به خط تقسیم بین واحدهای سیاسی اشاره دارد.

کنترل مرزی

اقدامات اتخاذشده برای نظارت بر مرزها در راستای ساماندهی به عبور و مرور افراد، کالاها و حیوانات را کنترل مرزی می‌گویند.

مدیریت مرزی

در تعریف از مدیریت مرزی اغلب به روش‌ها و فناوری‌هایی اشاره می‌شود که به افراد، دولت‌ها و حکومت‌ها کمک می‌کند تا مسائل مرزی، عبور افراد و کالا، استفاده بهینه از منابع مشترک و... را منطبق با قوانین و مقررات کشور انجام دهند. در اینجا بیش از کنترل مرزی که گمان می‌رود مسئولیت رسیدگی به عبور و مرور افراد و کالاها داشته

باشد، امنیت ملی کشور در کنار تسهیل عبور و مرور اهمیت دارد. از یک نظر «مدیریت مرزی مکانیسمی برای تضمین امنیت مرزهای ملی و برای تنظیم حرکات قانونی در طول مرزها برای دستیابی به نیازهای متفاوت ملت توسط ارتباط فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی می‌باشد که از طریق مرزها فراهم می‌گردد» (جان‌پرور، ۱۳۹۵: ۹۶). در تعریف دیگر، مدیریت مرزی مجموعه‌ای از راهبردها، اصول، تعهدات و برداشتها میان سازمان‌ها (در یک کشور) یا کشورها (بین‌الملل) در راستای ایجاد مرزهای ایمن (توسعه امنیتی) و در عین حال تسهیل عبور و مرور (توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، ...) تعریف می‌شود (Gerstein, Daniel et ;2018 ,International Organization for Migration). al. (2018).

پیشینه تحقیق:

سید هادی زرقانی و همکاران در فصلنامه جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای در مقاله‌ای تحت عنوان « بررسی شیوه‌ها و سیاست‌های مدیریت مرزها و نقش آن در امنیت مرز نمونه موردی: مرزهای شرقی ایران (خراسان رضوی-افغانستان)» می‌نویسد: مرز سیاسی به پدیده‌ای فضایی اطلاق می‌شود که منعکس کننده قلمرو حاکمیت یک دولت بوده و مطابق قواعد خاص در مقابل حرکت انسان، انتقال کالا یا نشر افکار و ... مانع ایجاد می‌کند. به اعتقاد بیشتر صاحب نظران، اولین و مهم‌ترین کارکرد مرز، کارکرد دفاعی-امنیتی آن است و دغدغه اصلی حکومت‌ها این است که مرزهای کشورها جز در برخی گذرگاه‌های مجاز غیر قابل نفوذ باشد تا امنیت کشور از ابعاد مختلف سیاسی، نظامی، اقتصادی و اجتماعی- فرهنگی مورد تهدید واقع نشود. در این پژوهش، سیاست‌ها و روش‌های کنترل و مدیریت مرز در طول مرزهای شرقی (خراسان رضوی و افغانستان) مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است. گردآوری اطلاعات به شیوه کتابخانه‌ای و میدانی انجام شده و اطلاعات با استفاده از نرم‌افزار SPSS و با روش توصیفی-تحلیلی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. نتایج به دست آمده حاکی از آن است که سیاست‌ها و شیوه‌های کنترل و مدیریت مرز در طول مرزهای خراسان رضوی و افغانستان نقش مؤثری در کنترل و نفوذناپذیری مرز داشته است. (زرقانی و همکاران، ۱۳۹۲)

محسن جان‌پرور و سبحان لسانی در ششمین کنگره انجمن ژئوپلیتیک با محوریت پدافند غیر عامل در مقاله‌ای تحت عنوان: «ساماندهی و بکارگیری ساکنین مرزی در

مدیریت مرزها با رویکرد پدافند غیر عامل» ضمن اشاره به تحولات جهانی در عرصه تکنولوژی و اهمیت امنیت در مرز در خصوص ساکنین مرزی مینویسند: ساکنین مرزی می توانند جهت مدیریت کارآمدتر و کاهش آسیب پذیری منطقه مرزی مشارکت کنند. در این راستا، مقاله حاضر با روشی توصیفی و تحلیلی موضوع ساماندهی و بکارگیری ساکنین مرزی در مدیریت مرزها را با رویکرد پدافند غیر عامل مورد بررسی قرار داده است و نتایج حاصل از این تحقیق بیانگر آن است که ساماندهی و بکارگیری ساکنین مرزی باتوجه شناختی که از جغرافیای انسانی و طبیعی منطقه مرزی دارند، پراکندگی و عدم متمرکز بودن آنها در منطقه مرزی، نبود تأسیسات نظامی و زیربنایی اساسی در مکان‌های زندگی آنها که آسیب پذیری را بالا ببرد، داشتن جنبه غیر نظامی ساکنین که با کوچکترین آسیب و حمله زمینه برای حمایت سازمان‌های بین المللی و افکار عمومی جهانی را فراهم می کند و ... می تواند در مدیریت مرزها با رویکرد پدافند غیر عامل مفید باشد. (جان پرور و لسانی، ۱۳۹۲)

سیمین ارمغان در مقاله‌ای با عنوان «بررسی چالش‌های اقتصادی قاچاق کالا و ارز در مناطق مرزی» می نویسد:

کاهش تدریجی کشاورزی، ورشکستگی کارخانه ها، کاهش فرصت‌های شغلی، توزیع ناعادلانه ثروت، توسعه فرهنگ مصرف‌گرایی و رانت خواری از مهمترین عواملی است که اقتصاد کشورها را تهدید می کند قطعاً قاچاق به عنوان اولین مانع در رشد و شکوفایی اقتصاد ذهن سیاست گذاران کشورها را به خود مشغول نموده است پدیده ناهنجار قاچاق یک عامل بازدارنده و مشکلی پیچیده و چندبعدی است که ریشه‌های آن درحوزه ملی و بین المللی نهفته است و می تواند آثار متفاوتی درزمینه های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه بگذارد آثار اقتصادی قاچاق می تواند مثبت و منفی باشد آثار منفی قاچاق را می توان بطور خلاصه به کاهش تولید داخلی و درنتیجه افزایش بیکاری و تاثیر نامطلوب برسیاست های بازرگانی و کاهش درآمدهای عمومی دولت و محروم شدن خزانه عمومی از حقوق گمرکی و سلامت جامعه و مصرف کنندگان دانست(ارمغان سیمین، ۱۳۹۱)

ابراهیم رومینا در مقاله‌ای با عنوان تبیین نظری قاچاق کالای ورودی و مدیریت آن در کشورها می نویسد ورود و یا خروج کالا در نماد غیرقانونی آن یعنی قاچاق، چالش

اساسی کشورهای مبتلابه بوده و تاثیرات ژرفی را بر تولید و تجارت قانونی، سرمایه گذاری و اشتغال دارد و توسعه ملی را با رکورد مواجه می نماید.

مساله این پژوهش این است که چرا قاچاق کالا در یک واحد سیاسی - فضایی (کشور) شکل می گیرد و راه کارهای مدیریت آن چیست؟

نتایج تحقیق نشان می دهد هر زمان نیازهای شهروندان ساکن یک فضای جغرافیایی از طریق مبادی رسمی و قانونی برطرف نگردد، عاملان قاچاق اقدام به نقل و انتقال کالا از مبادی غیررسمی و به صورت غیرقانونی می نمایند. ریشه قاچاق در این پژوهش ناظر بر ساختار اقتصادی کشور، اختلاف توسعه، اختلاف قیمت کالا در مبدا و مقصد و نیازهای فضایی در کشورهای مقصد کالا است. چهار ولفه سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی و نیز فضایی از عوامل توسعه دهنده قاچاق کالای ورودی می باشند. مدیریت پدیده قاچاق با اتکاء سه مرحله ریشه قاچاق، مراحل و فرایند قاچاق کالا از مبدا به مقصد و نیز ولفه های توسعه دهنده آن مورد ملاحظه قرار گیرد.

این تحقیق از نوع بنیادی و نظری بوده و در شناخت ریشه های شکل گیری، چرخه تولید، توزیع و مصرف، عوامل تاثیرگذار بر توسعه آن و در نهایت الگوی نظری مدیریت آن در کشورها است. منابع مورد استفاده نیز به روش کتابخانه ای و اسنادی گردآوری شده است. (رومینا، ابراهیم، ۱۳۹۳)

چارچوب و مبانی نظری

۱- مدیریت مرزی و اصلاحات لازم

ملاحظه سنتی، در کشورهای مختلف نهادهای گوناگونی درگیر اجرای کنترل های مرزی بوده و بازرسی های زیادی در مرزها را به انجام می رسانند. با این حال، تغییرات در محیط عملیاتی به دنبال رشد تجارت و سفرهای بین المللی شرایطی را ایجاد کرده است که نیازمند رویکرد متفاوتی می باشد. از این روی کشورها روند اصلاح مدیریت مرزهای خود را شروع کرده اند. از جمله این شرایط می توان به موارد زیر اشاره داشت:

- ظهور چالش های جدید: جهان در هیچ دوره ای از تاریخ خود کوچک تر از امروز

نبوده و فناوری‌های دیجیتالی و امکانات جدید می‌توانند ارتباطات را در کسری از زمان در سراسر دنیا فراهم کرده و اجازه خرید، کار و تعامل را بدهند. این روند به نوبه خود دارای پیامدهای منفی خاصی همچون قاچاق کالا، قاچاق انسان، مهاجرت غیرقانونی، تروریسم و اشاعه بیماری‌های واگیردار می‌باشد.

- تغییر کیفی مفهوم مرز: مرز فیزیکی هنوز وجود دارد، ولی مرز مجازی نیز ظهور یافته و اهمیت بیشتری پیدا کرده است. بنابراین مخاطرات مرزی منحصر به محدوده سرزمینی یا حوزه صلاحیت سنتی یک کشور نبوده و هر جایی واقع می‌شود.

- افزایش حجم کالاها و سفرها: با توجه به رشد جریان کالاها و سفرها در کنار تغییر الگوهای تولیدی و شیوه‌های تجاری، کنترل‌های سابق دیگر کارایی نداشته و به‌طور قطع نیازمند تغییر در شیوه نگاه نهادهای مرزی به وظایف خود می‌باشد. تعدد نهادهای مرزی و ناهماهنگی‌ها نیز این مشکلات را افزایش خواهد داد.

- محدودیت منابع: در حال حاضر کشورهای جهان از یک‌طرف با کمبود منابع لازم برای کنترل‌های مؤثر مرزی و از طرف دیگر با افزایش جریان‌ها و تهدیدات و در عین حال درخواست‌ها برای تسهیل عبور و مرور مواجه هستند که همین امر نیازمند بهبود عملکرد مدیریت مرزی و افزایش کارایی آن می‌باشد (Aniszkeski, 2009).

بنابراین مسائل مذکور ایجاب می‌کنند کشورها تغییراتی ساختارمند را در نحوه مدیریت مرزی خود داشته باشند. در غیر این صورت، بازرسی‌ها و کنترل‌های مدیریت نشده به زمان زیاد ترخیص‌ها، تأخیر در سفرها، هدر رفتن منابع و سرمایه‌ها، افزایش هزینه‌های تجاری و هزینه‌های امنیتی منجر می‌گردد.

۲- مؤلفه‌های مدیریت صحیح مرزی

با توجه به پیچیدگی وضعیت مرزها و سرعت تغییرات، کشورها برای مدیریت صحیح مرزها چه باید کنند؟ به نظر می‌رسد بهترین رهیافت باید دارای چهار جنبه کلیدی باشد (PWC, 2015):

۱. بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و زیرساخت‌های نوآورانه؛

۲. همکاری بین‌المللی مؤثر؛

۳. اتخاذ فرایندهای منسجم؛ و

۴. برخورداری از توانمندی‌های سازمانی یک‌پارچه و چابک.

همان‌طور که شکل ذیل نشان می‌دهد، این چهار جنبه به هم وابسته بوده و نیازمند

شاخص‌های عملکردی قوی برای تضمین کارایی، هوشیاری و بهبود مستمر می‌باشد. عملکردی قوی برای تضمین کارایی، هوشیاری و بهبود مستمر می‌باشد.



الف - فناوری و زیرساخت نوآورانه

همچون دیگر حوزه‌های فعالیت دولتی و تجاری، فناوری دیجیتال توان تغییر بازی در مدیریت مرزی را نیز دارد. مفهوم مرز هوشمند^۱ دقیقاً همین‌جا مصداق پیدا می‌کند. در همین رابطه می‌توان چهار حوزه کلیدی نوآوری دیجیتال در مدیریت مرزی را به صورت ذیل تشخیص داد:

۱. **تحلیل داده‌ها:** آژانس‌های مرزی جدای از منابع سنتی نظیر ادارات صدور ویزا یا کنترل‌های مرزی، از شرکت‌های مسافرتی و باربری نیز اطلاعات لازم را دریافت می‌کنند. به همین دلیل، تحلیل داده با رصد و پالایش لیست‌ها و ارائه

1. Smart Border

2. Data Analytics

موارد خطر اجازه پیش‌بینی محل‌های استقرار منابع و مداخلات را می‌دهند.

۲. **تأیید هویت^۱:** امکانات دیجیتال امکان شناسایی افراد براساس داده‌های بیومتریک نظیر شناسایی صورت، اثر انگشت و اسکن چشم را می‌دهد. این امر امکان شناسایی افراد براساس ویژگی‌های غیر از ملیت آن‌ها را فراهم می‌آورد.

۳. **نظارت و مراقبت^۲:** با بهره‌گیری از فناوری‌های نوین می‌توان به راحتی بر مرزها رصد داشت.

۴. **بازرسی غیرتزامنی^۳:** سیستم‌های فنی همچون ایکس‌ری‌ها یا تصویربرداری گاما اجازه بازرسی بار بدون باز کردن آن‌را داده و در زمان و پول صرفه‌جویی می‌کند. رهگیری کالاهای قاچاق، تسلیحات و مواد مخدر در این رابطه موضوعیت پیدا می‌کند.

ب- همگرایی و همکاری مؤثر در ابعاد داخلی و خارجی

مدیریت مرزی یک زنجیره است که ضعف در یک بخش آن کل سیستم را دچار مشکل می‌کند و بخش ضعیف نیز غالباً در نقطه مرزی قرار دارد، جایی که کالا یا افراد وارد قلمرو کشور می‌شوند. در این رابطه، مشکلات و نگرانی‌های امنیتی همکاری و هماهنگی با طرف خارجی هم‌مرز را ضروری می‌سازد. البته درمورد جریان کالاها و افراد بهتر است همکاری نندجانبه باشد.

ج- فرایندهای منسجم

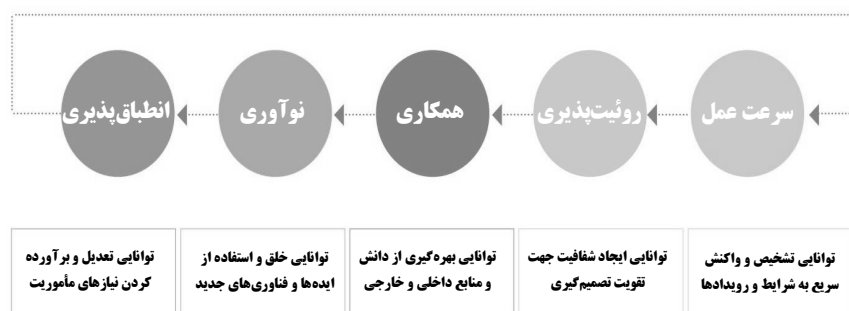
هر سازمان کارآمد از مدلی فرایندی برای تضمین انسجام میان بخش‌های راهبردی تصمیم‌گیر، عملیاتی و پشتیبانی بهره می‌برد. این مسئله به‌خصوص در رابطه با مدیریت مرزها که باید راه‌حلی میان وظایف متناقض تسهیل ورود و خروج کالا و هم‌زمان جلوگیری از تهدیدات امنیتی پیدا کند، نمود دارد.

د- توانمندی‌های سازمانی چابک

-
1. Verifying Identity
 2. Monitoring & Surveillance
 3. Non-Invasive Inspection (NII)

سیاست‌های مدیریت مرزی در کشورهای توسعه‌نیافته بیشتر حالت واکنشی داشته و دولت‌ها تلاش داشته‌اند پس از شکل‌گیری تهدیدات و تقاضاها برای خدمات وارد عمل شوند. با افزایش جریان کالا و افراد و همچنین تهدیدات (و تغییر شکل آن‌ها) این تقاضاها نیز به‌طور قطع بیشتر خواهد شد. بنابراین، اگر قرار است سازمان‌های مرزی از کارایی بهتری در مقابله با این موارد برخوردار باشند، باید چابک شده و انعطاف زیادی پیدا کنند. چابکی در معنا عبارت است از آگاهی دائم و توانایی برای قاطع بودن و اقدام به موقع و مدبرانه که دارای پنج ویژگی انطباق‌پذیری^۱، نوآوری^۲، همکاری^۳، رؤیت‌پذیری^۴ و سرعت عمل^۵ می‌باشد که در یک طیف همدیگر را تقویت می‌کنند.

پنج ویژگی چابکی



۳- رویکردهای مدیریت مرزی

با توجه به راهبردهای امنیتی مدیریت مرزها، رویکرد کشورها به هماهنگ‌سازی و تسهیل سیستم‌ها و رویه‌های مدیریت مرزی به‌خصوص در بُعد اقتصادی آن تاکنون به ابتکارات ذیل منجر شده است که در دو بعد داخلی و خارجی مورد توجه قرار می‌گیرد:

الف- عرصه داخلی

۳-۱- مدیریت واحد مرزی^۶: در این مورد که نمونه‌های آن به سال‌های اخیر بازمی‌گردد، بیشتر در مورد کشورهایی مصداق دارد که بُعد تهدیدزای مرزها و در نتیجه

1. Adaptability
2. Innovation
3. Collaboration
4. Visibility
5. Velocity
6. Single Border Management

امنیت از اولویت خاصی برای آن‌ها برخوردار است (21st Century Customs of 2004). در اینجا دولت‌ها با یکی کردن تمامی نهادهای گمرکی و انتظامی، تشکیلات مجزایی را با اختیارات تام برای مدیریت و کنترل تمامی مرزهای آبی، خاکی و هوایی ایجاد می‌کنند. در واقع، کشورها وظایف سنتی وزارت امور خارجه (برای صدور ویزا)، وزارت کشور (مهاجرت) و اقتصاد (گمرکات) را ادغام کرده‌اند. چنین اقدامی تضمین‌کننده هماهنگی در طرح‌ها، اولویت‌های مشترک، کارایی عملیاتی و تبادل اطلاعات خواهد بود. این رویکرد بیش از همه مورد اقبال کشورهای توسعه‌یافته بوده و از جمله آن می‌توان به آمریکا، انگلیس، استرالیا، کانادا و آفریقای جنوبی اشاره کرد که همگی فرایند ادغام نهادهای موازی در حوزه مدیریت مرزی را پشت سر گذاشته و اکنون دارای نهادهای واحد مدیریت مرزی هستند.

۲-۳- مدیریت هماهنگ مرزی: سازمان جهانی گمرک با تصویب این رویکرد در سند سیاست راهبردی شورای این سازمان در سال ۲۰۰۸ با عنوان «گمرکات در قرن بیست‌ویکم»^۲ و درخواست از اعضا برای توجه به این روش و عملیاتی کردن آن، بر اهمیت این رویکرد صحنه گذاشت (World Customs Organization, 2019). در همین رابطه نیز کونیو میکوریا^۳، دبیرکل سازمان جهانی گمرک شعار سال ۲۰۱۵ را «مدیریت هماهنگ مرزی، رویکردی فراگیر برای اتصال دینفعان»^۴ اعلام کرد (World Customs Organization, 2014). این رویکرد برخلاف مدیریت واحد مرزی، در پی ایجاد نهادی مستقل نبوده بلکه تأکیدات آن شامل تبادل اطلاعات، ایجاد تأسیسات مشترک، همکاری نزدیک میان نهادهای دخیل، تفویض اختیارات و انتصابات متقابل می‌شود. برای نخستین بار اتحادیه اروپا حدود سه دهه پیش برای جلوگیری از ورود مهاجران غیر قانونی و مواد مخدر به ایجاد طرحی تحت عنوان، «مدیریت مشترک مرزی» اقدام و مقررات یکسانی جهت اعضا وضع کرد، اما سازمان جهانی گمرک ایجاد مدیریت هماهنگ مرزی را در کشورها به عنوان یکی از اولویت‌های خود در سال‌های اخیر انتخاب و به کشورها نیز توصیه کرده است (خبرگزاری صداوسیما، ۱۳۹۵). از جمله ویژگی‌های

1. Coordinated Border Management

2. Customs in the 21st Century

3. Kunio Mikuriya

4. Coordinated Border Management - An inclusive approach for connecting stakeholders

این رویکرد می‌تواند به ساده‌سازی مقررات و رویه‌های تجاری، احتراز از دوباره‌کاری، ایجاد مراکز مشاوره برای بازرگانان، شفاف‌سازی قوانین و مقررات تجاری و گمرکی، یکسان کردن رویه‌های پذیرایی از بازرگانان، دیجیتالی کردن تجارت، استاندارد کردن اسناد تجاری و گمرکی و الکترونیکی کردن سیستم ارائه اطلاعات به متقاضیان، ایجاد سیستم پنجره واحد تجاری و غیره می‌باشد (همان).

۳-۳- سیستم پنجره واحد^۱: در این سیستم که به نوعی اساس مدیریت هماهنگ مرزی می‌باشد، اطلاعات و اسناد تجاری فقط از یک نقطه ورودی ارائه می‌شوند و بر اثر آن قابلیت ارسال، دریافت و پردازش اطلاعات و مدیریت امور تجاری بهبود می‌یابد (یعقوبی، ۱۳۹۴: ۲۴). در اینجا بازرگانان می‌توانند تمامی اطلاعات مورد نیاز نهادهای تنظیمی در رابطه با واردات، صادرات و ترانزیت را فقط یک‌مرتب و از طریق یک دروازه الکترونیکی مجزا ارائه دهند. سیستم پنجره واحد قادر است از طریق به اشتراک‌گذاری اطلاعات مورد نیاز بین کلیه طرف‌های درگیر - شامل مشارکت‌کنندگان خصوصی مانند بانک‌ها، شرکت‌های بیمه، ادارات دولتی نظیر دواير ثبت مهاجرت و نظام حمل‌ونقل - فرایندهای تجاری را اصلاح، و رویه‌های اضافی را حذف کند و سرانجام، هماهنگی و همکاری بین مراجع را بهبود بخشد (همان: ۲۴-۲۵).

ب- عرصه خارجی

۳-۱-۱- مدیریت واحد مرزی: این رویکرد نیز شبیه مدیریت واحد مرزی در عرصه داخلی کشورها بوده، ولی با توافق کشورها میان آن‌ها صورت می‌گیرد. فرانتکس یا آژانس گارد مرزی و ساحلی اروپا^۲ نمونه خوبی از این نوع مدیریت است که کنترل مرزهای ناحیه شینگن در اروپا را بر عهده دارد.

۳-۱-۲- مدیریت مشترک مرزی^۳: در چارچوب این نوع مدیریت، سازمان‌های متولی مرزها و جامعه بین‌المللی باید در راستای دستیابی به اهداف مشترکی که به نفع همگان می‌باشد، همکاری کنند. فرض اصلی در اینجا آن است که کالاها و مسافران در کل زنجیره حمل‌ونقل و عرضه باید پیش از ورود به مرزهای فیزیکی، در مرزی مجازی و

1. Single Window System

2. Frontex (European Border and Coast Guard Agency)

3. Collaborative Border Management (CBM)

به صورت الکترونیکی مورد ارزیابی و بازرسی قرار گیرند. از این طریق می توان نگاه جامعی به مخاطرات و فرصت‌ها داشت و تبادل دانش را تشویق کرد. در همین رابطه کشورها می‌توانند با ایجاد سیستمی شبیه به پنجره واحد داخلی نسبت به تبادل اطلاعات اقدام نمایند (Doyle, 2010).

۳-۱-۳- تک‌پست مرزی^۱: در این رویکرد که «سیستم ورود و خروج واحد»^۲ نیز نامیده می‌شود، کشورهای همسایه فرایندهای خود در زمینه‌های واردات، صادرات و ترانزیت را هماهنگ می‌کنند، به طوری که بازرگانان دیگر نیازی به ارائه اطلاعات دوباره به دوطرف مرز نداشته، فرایند ترخیص بر یک مبنا انجام شده و روندها با سرعت زیادی صورت می‌پذیرد. در اینجا، مأموران کشور صادرکننده کالا و مأموران کشور واردکننده کالا در یک محل حضور دارند و این نیازمند یک رویه و قانون می‌باشد (Longo, 2017: 207). این سیستم در دهه ۱۹۲۰ در اروپا مطرح و در دهه ۲۰۰۰ میان کشورهای جامعه آفریقای شرقی^۳ (متشکل از ۶ کشور) اجرایی گردید. مرزهای آمریکا و کانادا را نیز می‌توان برخوردار از چنین سیستمی دانست (همان: ۲۰۸). ترتیبات مرزی میان نروژ و سوئد نیز مثال دیگری از این رویه می‌باشد (Doyle, et al, 2010: 243). به تازگی نیز گمرکات کشور با اجرای طرحی تحت عنوان «دروازه مشترک مرزی» رویه‌های مشابهی را با طرف‌های خارجی به اجرا درآورده است.

۳-۱-۴- عملیات گمرکی مشترک^۴: در این زمینه، کشورهای مختلف برای کشف و ضبط کالای قاچاق خاصی به صورت مشترک دست به عملیات‌های مشترک می‌زنند. برای نمونه، کشورهای اتحادیه اروپا با این اقدام توانستند در سال ۲۰۱۷ به میزان ۲۰ میلیون سیگار قاچاق را ضبط کنند (Council of the European Union, 2017).

۴- راهبردهای امنیتی مدیریت مرزها

دولت‌ها مجبورند به کنترل مرزهای خود مبادرت ورزند (بعد امنیتی)، زیرا مرزها خطوط اولیه دفاعی، مبادی اولیه برای کنترل و اجبار اجتماعی شهروندان و نمادی از انواع

-
1. One Stop Border Post (OSBP)
 2. Single Entry/Exit System
 3. East African Community (EAC)
 4. Joint Customs Operation (JCO)

قدرت حکومت هستند. ازسوی دیگر تا اندازه‌ای هم حفظ مشروعیت خود را در ایمن نگه داشتن شهروندان دیده و به این جهت کنترل مرزها را عاملی اساسی و ضروری می‌دانند. بر همین مبنا، کارشناسان سه راهبرد امنیتی را برای مدیریت مرزها مطرح می‌کنند (پیشین، پیشگاهی‌فرد و میرزاده کوهشاهی: ۶۶):

۴-۱- راهبرد تهدیدمحور

پایه و مبنای این راهبرد بر تهدیدزا بودن مرزها استوار است. بر این مبنا، تهدیدها در مناطق مرزی بیشتر از فرصتها است و از اینرو شاکله مدیریت و کنترل مرزی در قالب کنترل شدید امنیتی شکل می‌گیرد و مرزها به‌عنوان مناطقی نظامی و امنیتی در اختیار قوای نظامی و دستگاه‌های امنیتی است. بر مبنای این راهبرد، برای کنترل و اداره مرز، مدیریت نظامی و انتظامی دیکته می‌شود.

۴-۲- راهبرد فرصت‌محور

در این راهبرد وزن سنگینی به فرصت‌سازی و فرصت‌زایی مرزها داده می‌شود و ایده‌آل‌ترین شیوه مدیریت راهبردی، بهره‌مندی حداکثری از فرصتها و امکانات مرزی است. این امر سبب توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه و به‌خصوص مناطق مرزی می‌شود و به‌تبع آن بسیاری از تهدیدات از بین می‌رود. در این راهبرد، مدیریت کارکردی بهترین شیوه اداره کنترل مرز می‌باشد.

۴-۳- راهبرد تلفیقی

این راهبرد نگرشی ترکیبی به مسائل و مناطق مرزی داشته و جنبه‌های فرصت و تهدید را به‌صورت همه‌جانبه در مدیریت مرزی در نظر دارد. براساس این نوع راهبرد، در عین حال که مرزها و مناطق مرزی دارای ظرفیت‌های مناسب برای توسعه و تولید قدرت هستند، این مناطق را مصون از تهدید و آسیب نمی‌داند.

مدیریت مرزی و قاچاق در ایران

قبل از آنکه به تجزیه و تحلیل داده‌ها بپردازیم لازم است کنکاشی در زمینه مدیریت مرزی و قاچاق کالا در ایران داشته باشیم تا در درک شرایط بتواند کمک بیشتری نماید

مدیریت مرزی در جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان کشوری با مرزهای طولانی و همسایگی با پانزده کشور (با احتساب مناطق خودمختاری همچون نخجوان، دبی و... این رقم به ۲۴ دولت همسایه می‌رسد)، اهمیت و جایگاه خاصی دارد. اما اگر مسائل دیگر نظیر اختلاف‌های مرزی، رودخانه ای مرزی، قاچاق کالا، قاچاق مواد مخدر، حکومت ای ورشکسته، حضور قدرت‌های فرامنطقه‌ای و منابع مشترک را نیز حساب کنیم، ضرورت توجه و حرکت به سمت مدیریت کارآمد مرزهای کشور، امری اجتناب‌ناپذیر جلوه می‌کند؛ زیرا هرگونه تعلل در این رابطه می‌تواند آسیب‌های گسترده‌ای به منافع ملی و امنیت کشور وارد کند که جبران‌ناپذیر است (جان‌پرور، پیشین: ۹۵).

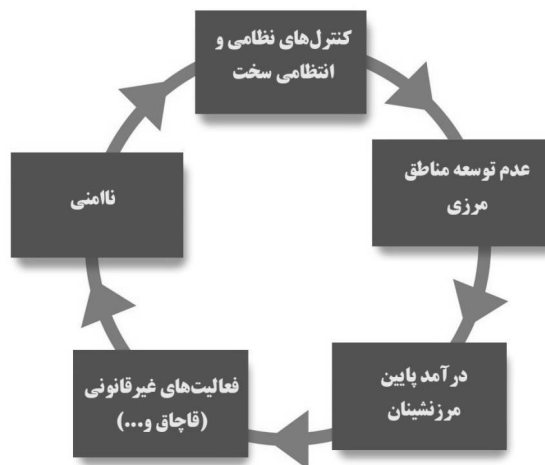
در همین رابطه، هرچند وزارت کشور و مرزبانی نیروی انتظامی مسئولیت اصلی و قانونی را در کنترل و مدیریت مرزهای کشورمان برعهده دارند، ولی در عمل نهادها و سازمان‌های زیادی درگیر این مدیریت هستند که تعدد آن‌ها زمینه مساعد برای موازی‌کاری، عدم نظارت و کنترل دقیق و انجام نادرست مسئولیت را به همراه داشته است. در تحقیقی که سال ۱۳۹۵ صورت گرفته، تعداد ۲۸ سازمان و نهاد از وزارتخانه تا نهادهای نظامی و قوای مختلف کشور در نقش‌های مختلف انتظامی، سیاست‌گذاری، مالی، فرهنگی و اجتماعی شناسایی و موارد همپوشانی در وظایف آن‌ها آورده شده است (همان: ۱۰۵).

ازسوی دیگر، با توجه به آنچه که در این نوشته درخصوص راهبردهای امنیتی و رویکردهای مدیریت مرزی آمد، به نظر می‌رسد به دلیل وجود قومیت‌های مشترک فراوان در دو طرف و همچنین حضور گروهک‌های معاند، تروریست‌ها و قاچاقچیان کالا و مواد مخدر، اغلب مرزهای کشور دارای نوعی نابسامانی هستند، لذا نوع نگاه کشورمان به مرز به نوع نگاه تهدیدزاست. در واقع، مسائل امنیتی اولویت بیشتری برای دولت‌مردان داشته است.

بنابراین، برای کنترل و اداره مرز، بیش از همه بر مدیریت نظامی و انتظامی تأکید می‌شود. در چنین وضعیتی، بُعد فرصت‌سازی مرز خیلی مدنظر نبوده و به تبع آن حلقه باطلی شکل می‌گیرد که مشکلات در بُعد تهدید افزایش بیشتری پیدا می‌کند: کنترل نظامی و انتظامی سخت، عدم توسعه مناطق مرزی، درآمد پایین مردمان و روی آوردن مرزنشین‌ها به فعالیت غیرقانونی از جمله قاچاق منجر به نارضایتی شده و می‌تواند آن‌ها را به سمت اقدامات ضدامنیتی (ناامنی) سوق دهد. دولت هم دوباره مجبور می‌شود

برای برخورد با این پدیده‌ها بر کنترل ی سخت بیفزاید (شکل زیر).

دور باطل راهبرد تهدیدمحور (مدیریت نظامی - انتظامی)



در قانون جدید گمرکی در سال ۱۳۹۰ (ماده ۱۲) نسبت به رویکردی که شاید بتوان نمونه‌ای ضعیف از مدیریت هماهنگ مرزی دانست، توجهاتی صورت گرفته بود:

«به منظور تسهیل و تسریع در انجام تشریفات گمرکی در مبادی ورودی و خروجی، نمایندگان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مسئول سایر کنترل فند تحت نظارت گمرک اقدام کنند. سایر کنترل‌ها مانند بازرسی‌های پزشکی، دامپزشکی، گیاهی و استانداردهای فنی و کیفیت باید به صورت هماهنگ و تحت نظارت گمرک سازماندهی شود. برخی از این کنترل‌ها به منظور تسهیل تجارت بین‌المللی می‌تواند با هماهنگی قبلی به گمرک واگذار شود یا در مکان دیگری به تشخیص گمرک صورت گیرد. وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مسئول این کنترل‌ها باید برای انجام سریع وظایفشان امکانات و تسهیلات لازم را فراهم کنند» (قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰).

به‌هرحال، به دلیل عدم همکاری نهادها و سازمان‌های مربوطه این قانون اجرایی نگردید. پس از آن، دستورالعمل «ساماندهی و تقویت مبادی ورودی و خروجی مرزهای مجاز زمینی» در سال ۱۳۹۵ را داشتیم که طبق آن مدیریت واحد مرزی به مدت ۳ سال به گمرک واگذار گردید. بر این اساس، سازمان‌ها و نهادهای مستقر در مرز که حوزه فعالیت آنها امور اقتصادی و بازرگانی است و شمار آنها به حدود ۱۰ سازمان می‌رسد با گمرک جمهوری اسلامی ایران در جهت رفع مشکلات کنونی و تسهیل و توسعه تجارت

و تسریع عبور محموله‌های تجاری و مسافران از مرزها همکاری خواهند کرد. در ماده ۱۳ دستورالعمل فوق با اشاره به تشکیل کمیته امور هماهنگی آمده است:

«به منظور تصمیم‌گیری، ایجاد هماهنگی، هم‌افزایی و رفع اختلاف نظر میان دستگاه‌های مستقر در مرز مجاز زمینی، کمیته‌ای مرکب از مدیر پایانه، مدیر گمرک، نماینده مرزبانی، گذرنامه نهاد ریاست جمهوری، پلیس مهاجرت و گذرنامه با مسئولیت گمرک جمهوری اسلامی ایران تشکیل می‌شود» (شبکه خبری اقتصاد و بانک ایران، ۱۳۹۵).

مجید آقابابایی؛ مدیر کل امور مرزی وزارت کشور نیز هدف از این دستورالعمل را انجام سریع تشریفات گمرکی کالاهای تجاری و مسافران در مرزهای زمینی و رفع مشکلات کنونی اعلام می‌کند (همان).

به هر حال، موفقیت و کارایی این اقدام نیز هنوز مشخص نبوده و مشکلات و نابسامانی‌هایی همچون قاچاق کالا، قاچاق مواد مخدر، قاچاق انسان، عبور و مرور غیرمجاز در مرزها و موارد دیگر همگی حکایت از آن دارند که مدیریت مرزها در کشورمان به خوبی صورت نگرفته و نیازمند بازبینی اساسی می‌باشد.

یکی از پیامدهای تعدد نهادهای دخیل، تعدد مبادی می‌باشد که در برنامه راهبردی پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا نیز به آن پرداخته شده بود. در راهبرد شماره ۳ این سند می‌خوانیم:

«یکی از علل قاچاق کالا و ارز در کشور، تعدد مبادی و مجاری غیررسمی ورود و خروج کالا در مرزهای شرقی، غربی و جنوبی کشور شامل: معابر غیررسمی، خلاهای مرزی، بازارهای موقت مرزی، خورهای غیرمجاز (بیش از ۴۰۰ خور) و اسکله‌های مخروبه و متروکه و... می‌باشد که ضعف نظارتی و عدم امکان کنترل موثر این مبادی غیررسمی باعث ورود و خروج کالای علنی قاچاق از این مسیرها شده است» (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۳).

همچنین در مقدمه این سند آمده است:

«براساس مستندات تحقیقی و میدانی موجود و تعداد کارتهای کوله‌بری صادره توسط مرزبانی ناجا (حدود ۳۷۰۰۰ کارت)، تنها از ۱۲ بازارچه موقت مرزی در ۴ استان

کردستان، کرمانشاه، آذربایجان غربی و سیستان و بلوچستان، حدود ۲/۴ میلیارد دلار کالا بدون رعایت ضوابط گمرکی، بهداشتی، استاندارد و مقررات صادرات و واردات وارد کشور می‌شود» (همان).

روش تحقیق

این پژوهش با توجه به ماهیت نظری آن و از منظر هدف تحلیلی - کاربردی بوده و از منظر روش توصیفی - پیمایشی بوده است. برای جمع‌آوری اطلاعات در مرحله نخست از روش اسنادی و منابع کتابخانه‌ای و اینترنتی استفاده شد و در گام بعد به نخبگان دانشگاهی و مدیران و کارشناسان برجسته ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز مراجعه و با انجام مصاحبه ساختار با بکارگیری فن دلفی و نهایتاً استفاده از پرسشنامه خود محقق ساخته تحقیق دنبال شد. از طریق نرم افزار SPSS روایی و پایایی پرسشنامه به دست آمد. برای انتخاب نمونه‌های تحقیق از روش نمونه‌گیری در دسترس استفاده شد و جمعاً منتخبین بالغ بر ۴۸ نفر شدند

تجزیه و تحلیل داده‌ها:

بر اساس چارچوب و مبانی نظری ارائه شده و اهداف و مطالعات نظری انجام شده داده‌ها و اطلاعات گردآوری شده مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت و نتایج آن در جداول مربوطه ارائه گردید. ضرایب رگرسیونی محاسبه و در جداول زیر ارائه گردید.

ضریب	جدول شماره ۱: ضریب رگرسیونی مدیریت مرزی و فناوری‌های نوآورانه و متغیرهای مربوطه	
	مؤلفه	ردیف
۰,۸۵	تأیید هویت	۱
۰,۸۲	نظارت و مراقبت	۲
۰,۸۰	بازرسی غیرتزامنی	۳
۰,۷۵	تحلیل داده‌ها	۴

بر اساس جدول شماره ۱ در حوزه فناوری نوآورانه تأیید هویت از اهمیت خاصی برخوردار است به گونه‌ای که با ضریب رگرسیونی ۰,۸۵ بالاترین جایگاه را در میان

با مدیریت مرزی کار این بخش و ارتباط با مدیریت مرزی دارد

ضریب	جدول شماره ۲: ضریب رگرسیونی مدیریت مرزی و چابکی سیستم و متغیرهای مربوطه	
	مؤلفه	ردیف
۰,۸۷	تشخیص و واکنش سریع به شرایط و رویدادها	۱
۰,۸۷	ایجاد شفافیت جهت تقویت تصمیم‌گیری	۲
۰,۸۲	بهره‌گیری از دانش و منابع داخلی و خارجی	۳
۰,۸۰	خلق و استفاده از ایده‌ها و فناوری‌های جدید	۴
۰,۷۵	تعدیل و برآورده کردن نیازهای مأموریت	۵

اگر قرار است سازمان ای مرزی از کارایی بهتری در مقابله با تهدیدات مرزی و تجاری برخوردار باشند، باید چابک شده و انعطاف زیادی پیدا کنند. در جدول شماره ۲ نشان داده شده است که دو عامل تشخیص و واکنش سریع نسبت به رویدادها و همچنین ایجاد شفافیت هرکدام با ضریب رگرسیونی ۰,۸۷ بالاترین رتبه را دارند. لذا در مبارزه با قاچاق کالا و ارز این دو امر فوق العاده مهم بوده که وابستگی بسیار زیادی با مدیریت مرزی دارد.

ضریب	جدول شماره ۳: ضریب رگرسیونی مدیریت مرزی و فرآیندهای سیستم و متغیرهای مربوطه	
	مؤلفه	ردیف
۰,۸۸	همگرایی و همکاری مؤثر در ابعاد داخلی و خارجی	۱
۰,۸۶	فرآیندهای منسجم	۲
۰,۸۳	توانمندی‌های سازمانی چابک	۳

یکی از مسائل مدیریت مرزی هدایت فرآیندهاست. بر این اساس متغیرهایی که برای هدایت صحیح این فرآیندها در نظر گرفته میشوند فوق العاده اهمیت دارند همگرایی و همکاری در ابعاد داخلی و خارجی و به عبارت دیگر هماهنگی درونی و بیرونی در این فرآیند فوق العاده اثر بخش است به گونه ای که در جدول شماره ۳ مشاهده می‌شود این فاکتور با ضریب ۰,۸۸ بالاترین جایگاه را دارد.

ضریب	جدول شماره ۴: ضریب رگرسیونی مدیریت مرزی و رویکردهای آن و متغیرهای مربوطه	
	مؤلفه	ردیف
۰,۸۹	مدیریت هماهنگ مرزی	۱
۰,۸۶	مدیریت واحد مرزی	۲
۰,۸۴	سیستم پنجره واحد	۳
۰,۷۸	مدیریت مشترک مرزی	۴
۰,۷۴	تک پست مرزی	۵
۰,۷۱	عملیات گمرکی مشترک	۶

سازمان جهانی گمرک رویکرد هماهنگ مرزی را صحنه گذاشته است. این رویکرد در پی ایجاد نهادی مستقل نبوده بلکه تأکیدات آن شامل تبادل اطلاعات، ایجاد تأسیسات مشترک، همکاری نزدیک میان نهادهای دخیل، تفویض اختیارات و انتصابات متقابل می‌شود. در میان انواع رویکردهای مدیریت مرزی که هر کشوری بر مبنای شرایط و اقتضائات خود آن را بر می‌گزیند، مدیریت هماهنگ مرزی جایگاه برتر را دارد. این رویکرد با اختصاص ضریب رگرسیونی ۰,۸۹ بالاترین رتبه را در تحقیق حاضر نیز کسب کرده است. پس از آن مدیریت واحد مرزی نیز با ضریب رگرسیونی ۰,۸۶ جایگاه دوم را دارد. اما عملیات گمرکی مشترک در پایین ترین رتبه با ضریب رگرسیونی ۰,۷۱ قرار گرفته است. این امر بیانگر عدم استقبال بسیاری از کشورها از این رویکرد است.

ضریب	جدول شماره ۵: ضریب رگرسیونی مدیریت مرزی و راهبردهای آن و متغیرهای مربوطه	
	مؤلفه	ردیف
۰,۸۹	راهبرد تلفیقی	۱
۰,۸۷	راهبرد فرصت‌محور	۲
۰,۷۸	راهبرد امنیتی مدیریت مرزها	۳

به طور کلی میتوان راهبردهای مدیریت مرزی به دو گروه فرصت محور و امنیتی و یا تهدید محور تقسیم نمود. بستگی به شرایط و اقتضائات کشورهای مختلف هر کدام از

این راهبردها انتخاب شده اند. اما با عنایت به تجربیات گذشته عمدتاً تلفیق این دو راهبرد میتواند به عنوان یک راهبرد کارا تر و موثرتر برگزیده شود. در این تحقیق نیز راهبرد ۸۹، ۰ بهترین انتخاب تلقی شده است.

نتیجه گیری

با توجه به آنچه در متن آمد، دولت برای اعمال سیاست‌های خود در کشور نیازمند مدیریت مرزها به عنوان ورودی اصلی جریان کالا و مسافر هستند. در این میان، چالش‌های نوظهور پیش‌روی مدیریت مرزی نیازمند اتخاذ رهیافت جدیدی برای فعالیت‌های مرزی می‌باشد. این رهیافت باید متناسب با شرایط و مقتضیات هر کشور باشد،

کشورهای مختلف در رابطه با مدیریت مرزها رویکردهای مختلفی را تجربه کرده‌اند و سازمان بهانی نیز هرکدام بر مدلی از آنها تأکید دارند. با این حال، کاملاً منطقی به ر می‌رسد که هرچه یکپارچگی و تمرکز در وظایف گمرکی و مرزبانی بیشتر بوده و در دستان سازمانی واحد قرار داشته باشد، نتیجه نیز بهتر خواهد بود. این رویکردی است که کشورهای توسعه‌یافته در دهه اخیر اتخاذ کرده و جواب نیز گرفته‌اند.

تجزیه و تحلیل داده‌ها نیز نشان داده است:

در حوزه فناوری تایید هویت، در حوزه چابکی، واکنش سریع به رویدادها و شفافیت، در حوزه فرآیندها نیز همگرایی و همکاری و انسجام در فرآیندها، در حوزه الگوی مدیریتی، مدیریت هماهنگ مرزی و به لحاظ راهبردی، تلفیقی از راهبردهای فرصت محور و تهدیدزا با عنوان راهبرد تلفیقی مورد نظر قرار گیرد.

به‌هرحال، مدیریت مرزی در کنترل و مبارزه با قاچاق کالا و ارز نقش اصلی دارد. لذا از جمله عوامل موفقیت یک راهبرد مدیریت مرزی درست و چابک‌سازی ساختار آن در کشورمان می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

- **اراده سیاسی (تدوین راهبرد):** قبل از هرگونه اقدامی در راستای تغییر مدیریت مرزی باید حمایت سیاسی به‌صورت روشن از بالاترین سطوح تصمیم‌گیری کشور وجود داشته باشد. در واقع دستورات باید از رأس نظام صادر گردد. در غیر این‌صورت مقاومت سازمان مختلفی که در طی سال‌های گذشته شکل گرفته

و از فرایندهای موجود، ناکارآمدی‌ها و روابط منتفع شده‌اند، امکان هر نوع اصلاح و تغییری را مانع می‌شود.

- **اساس قانونی (تصویب قوانین جدید و اصلاح قوانین سابق):** بنیان هر نوع مدیریت و یا تغییر مدیریت مرزی باید ایجاد یک چارچوب قانونی مناسب باشد. چارچوب مذکور باید اساس لازم برای دستیابی به اهداف و راهبردها را مشخص سازد. چنین چیزی در عین حال وظایف تابعین را مشخص خواهد کرد. از سوی دیگر، قوانین ضعیف و نامناسب نیز می‌تواند مسیر را به انحراف کشاند. بنابراین دقت عمل زیادی لازم است.

- **داشتن نگاه فراگیر نسبت به مقوله‌های مختلف مرزی:** مدیریت درست مرزی نیازمند آن است که تمامی مسائل و الی‌های مرتبط با مرز از جمله قاچاق (در انواع مختلف کالا، مواد مخدر، انسان، تسلیحات)، جرایم فرامرزی، مهاجرت غیرقانونی و همچنین ورود بیماری‌های واگیردار برای انسان، حیوان و گیاه (بیوتروریسم) به صورت یک بسته نگاه شده و از بخشی‌سازی اجتناب گردد.

- **همراهی و همکاری تمامی بخش‌ها (همکاری و هماهنگی):** با شکل‌گیری اراده سیاسی در رأس نظام، باید زمینه همراهی و همکاری نهادهای مختلف در این فرایند فراهم شده و حتی از بخش‌های خصوصی در این زمینه کمک گرفت و آن‌ها را در چنین مدیریتی سهیم کرد.

- **اراده سازمانی (آموزش و منابع انسانی):** برخورداری از نیروی سازمانی آموزش‌دیده و ماهر می‌تواند کمک شایان توجهی به چابک‌سازی در مدیریت مرزی باشد. در این رابطه، ضروریست تمامی جوانب مرتبط با نیروی انسانی مدنظر قرار گیرد. جدای از این بازرگانان و تجار نیز به آموزش‌های لازم نیاز داشته و می‌توان دوره‌هایی را در قالب سمینارها و کارگاه‌های آموزشی برگزار کرد.

- **بهره‌گیری از رویه‌های بین‌المللی:** استفاده از رویه‌های جا افتاده و نهادینه شده در سطح بین‌المللی در بسیاری از موارد منجمله صرفه‌جویی در هزینه‌ها، سهولت انجام، پرهیز از دوباره‌کاری، افزایش سرعت عمل، تقویت ایمنی و

هماهنگی با طرف‌های خارجی به نفع کشورها می‌باشد.

درکل می‌توان گفت با مدیریت صحیح مرزها در پی تدوین یک راهبرد درست مرزی، می‌توان همزمان مرزهایی باز (سهولت جریان افراد و کالاها و در نتیجه تقویت اقتصاد ملی) و در عین حال ایمن (حفاظت از امنیت ملی و در نتیجه حفظ امنیت و رفاه شهروندان) داشت. این هنر دولتمردان است که با ایجاد توازن میان این دو مقوله بهترین نتیجه را ایجاد کنند.

در رابطه با مقوله مبارزه با قاچاق کالا و ارز نیز به‌طور خاص می‌توان پیشنهادات زیر را ارائه داد:

الف. تشکیل کمیته راهبردی مدیریت مرزها در ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز

با توجه به آنچه در فرمان مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) برای تشکیل ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز آمده و از آن به‌عنوان کانونی یاد کرده‌اند که باید «در سطحی عالی، نزدیک به رئیس دولت و دارای اشراف قانونی بر دستگاه‌های ذیربط باشد»، کاملاً مشخص می‌گردد که این ستاد نهادی سیاست‌گذار در سطح کلان است و به‌عبارتی باید تعیین‌کننده راهبردهای کلان و فراگیر باشد. در همین راستا، جدای از تدوین قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال‌های گذشته، یکی دیگر از این مسائل کلان و راهبردی که شاید تا حدودی مورد غفلت بوده، بحث مدیریت مرزهاست که مناسب است با تشکیل کمیته‌ای راهبردی با حضور دستگاه‌های دخیل در کنترل مرزها نسبت به تدوین راهبرد کلان نظام در این خصوص اقدام لازم صورت پذیرفته و ستاد بدون تراحمی برای دستگاه‌های دیگر نقش واقعی خود در زمینه سیاست‌گذاری را اعمال کند.

ازسوی دیگر، دقت در تعریف «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» از فعل قاچاق - «هر فعل یا ترک فعلی است که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا و ارز گردد و براساس این قانون و یا سایر قوانین، قاچاق محسوب و برای آن مجازت تعیین شده باشد، در مبادی ورودی یا هر نقطه از کشور حتی محل عرضه آن در بازار داخلی کشف شود» - نیز گویای اهمیت مرز در شکل‌گیری این پدیده می‌باشد. در واقع وقتی سخن از ورود و خروج کالا و ارز می‌باشد، منظور همان مرزهای کشور در ابعاد فیزیکی و مجازی

آن می‌باشد. بنابراین، جلوگیری از ورود کالای قاچاق از مبادی با مدیریت صحیح مرزها می‌تواند تا حد زیادی مشکل را برطرف نماید.

ب. کنار گذاشتن نقش «مرزبانی خوب» برای همسایگان

نگاه تهدیدزای جمهوری اسلامی ایران به مرزها سبب شده است که در کنار تأمین امنیت مرزهای خود نوعی امنیت مرزی را نیز برای همسایگان ایجاد کند. به همین دلیل، کشورهای همجوار با خیال راحت از عدم ورود عناصر متخاصم یا غیرقانونی به مرزهای خود، به صورت قانونی نانوشته مسئولیت امنیت مرزی کشورشان را به دوش ایران گذاشته‌اند.

به عنوان هدفی بلندمدت باید از دستگاه دیپلماسی و همچنین وزارت کشور خواست با جدیت به این حوزه ورود پیدا کرده و از همسایگان بخواهند مسئولیت خود در این حوزه را پذیرا باشند.

ج. رصد کالای قاچاق در نقطه‌های پیش از مبادی

طبق آنچه در فرمان رهبری آمده است، راهکار دیگر توجه به مقوله «از پیش از مبادی ورودی» می‌باشد. این حوزه هم که می‌تواند تکمیل‌کننده مدیریت کارآمد مرزی باشد تاکنون مورد غفلت بوده است. همکاری با کشورهای دیگر و رصد کالاهای قاچاق از آنجا و شاید با حضور کارشناسان ایرانی در گمرکات آن کشورها یا به صورت وابسته گمرکی در سفارتخانه‌ها می‌تواند راهکار خوبی در این زمینه باشد؛ کاری که کشورهای پیشرفته انجام می‌دهند؛ در حال حاضر ایالات متحده در ۲۱ کشور دارای وابسته گمرکی می‌باشد (US Department of Homeland Security, 2018).

د. چابکی و واکنش سریع در مبارزه با قاچاق کالا و ارز

اگر قرار است سازمان‌های مرزی که تعداد آن‌ها نیز زیاد است، نتوانند به موقع عمل کنند، طبیعتاً آثار جرم قاچاق کالا توسط مجرمان چه در مرز و چه در سایر عرصه‌های میدانی، پاک خواهد شد. لذا لازم است که در مدیریت صحیح مرزی و در مقابله با تهدیدات قاچاق کالا، واکنش سریع انجام شود که این امر مبتنی بر تشخیص به هنگام خطر و اقدام سریع در جهت رفع تهدید است.

ه. همگرایی در مبارزه با قاچاق کالا و ارز

از آنجا که موضوع مرز و مدیریت مرزی دوسویه است یعنی کشورهای دو طرف مرز درگیر قاچاق کالا و ارز هستند، همگرایی داخلی و خارجی از ضرورت‌های مبارزه با قاچاق کالا و ارز است. این تحقیق نیز با بالاترین ضریب کسب شده یعنی ۰,۸۸ موید این امر است.

ز. مدیریت هماهنگی مرزی در مبارزه با قاچاق کالا و ارز

به نظر می‌رسد از میان سیستم‌های مدیریت مرزی در مبارزه با قاچاق کالا و ارز، «مدیریت هماهنگ مرزی» بهترین گزینه در این زمینه باشد. این تحقیق نیز نشانگر اولویت این نوع مدیریت نسبت به سایر انواع مدیریت مرزی است.

ح. راهبرد تلفیقی در مبارزه با قاچاق کالا و ارز

رویکردهایی که تاکنون وجود داشته است، یا رویکرد تهدیدزا بوده و یا رویکرد فرصت محور. اما این تحقیق نشان داد که بهترین رویکرد در مبارزه با قاچاق کالا و ارز به دلیل آنکه با «مدیریت هماهنگ مرزی» انطباق دارد، رویکرد تلفیقی است.

منابع

۱. ارمغان سیمین (۱۳۹۱) بررسی چالشهای اقتصادی قاچاق کالا و ارز در مناطق مرزی، همایش ملی شهرهای مرزی و امنیت؛ چالشها و رهیافتها
۲. پیشگاهی فرد، زهرا. میرزاده کوهشاهی، مهدی. (۱۳۹۳). تبیین عوامل مؤثر در بحران زایی و مدیریت مرزهای ایران و پاکستان، جغرافیا و توسعه شماره ۳۶، پاییز.
۳. جان پرور، محسن. (۱۳۹۵). مدیریت یکپارچه مرزها، راهبردی جهت مدیریت کارآمد مرزهای جمهوری اسلامی ایران. مجله پژوهشهای جغرافیای سیاسی، سال اول، شماره چهارم، زمستان - جان پرور محسن و لسانی سبحان (۱۳۹۲)، ساماندهی و بکارگیری ساکنین مرزی در مدیریت مرزها با رویکرد پدافند غیر عامل، ششمین کنگره انجمن ژئوپلیتیک ایران با محوریت پدافند غیر عامل،
۴. حافظنیا، محمدرضا. (۱۳۸۱). جغرافیای سیاسی ایران. تهران: سمت.
۵. خبرگزاری صدا و سیما. (۱۳۹۵) گمرک ایران و تغییر الگوی تجاری با دروازه مشترک مرزی. (۱۹ اسفند ۱۳۹۵):
۶. <<http://www.iribnews.ir/fa/news/1548046>>
۷. رومینا ابراهیم، (۱۳۹۳) تبیین نظری قاچاق کالای ورودی و مدیریت آن در کشورها، مجله ژئوپلیتیک، بهار، دوره ۱۰، شماره ۱ (پیاپی ۳۳)
۸. زرقانی سید هادی، اعظمی هادی، لطفی امین، (۱۳۹۲) بررسی شیوهها و سیاستهای مدیریت مرزها و نقش آن در امنیت مرز نمونه موردی: مرزهای شرقی ایران (خراسان رضوی، افغانستان)، فصلنامه جغرافیا و توسعه ناحیه ای دوره ۱۱، شماره ۱ - شماره پیاپی ۲۰، بهار و تابستان
۹. ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز. (۱۳۹۳). برنامه راهبردی پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز.
۱۰. قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰
۱۱. مجتهدزاده، پیروز. (۱۳۸۱). جغرافیای سیاسی سیاست جغرافیایی. تهران: سمت.

۱۲. شبکه خبری اقتصاد و بانک ایران. (۱۳۹۵). دستورالعمل جدید ساماندهی مرزها/ واگذاری مدیریت مرزی به گمرک. (۱۷ آبان ۱۳۹۵):

۱۳. <<http://www.ibena.ir/news/13064>>

۱۴. یعقوبی، داریوش. (۱۳۹۴). پنجره واحد تجاری: بررسی تجارب کشورهای موفق. ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز.

15. Aniszeski, Stefan. (2009). Coordinated Border Management-A Concept Paper. World Customs Organization: <<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/cbm.pdf?la=en>>

16. Customs of the 21st Century. Regional Office for Capacity Building (ROCB) Opening Ceremony. World Customs Organization. Bangkok, Thailand. (28 September 2004): <<http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2004/september/customs-of-the-21st-century.aspx>>

17. World Customs Organization. (2019). Coordinated Border Management (17 August 2019): <<http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/coordinated-border-management.aspx>>

18. World Customs Organization. (2014). World Customs Organization dedicates 2015 to Coordinated Border Management. (17 November 2014): <<http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2014/november/world-customs-organization-dedicates-2015-to-coordinated-border-management.aspx>>

19. Doyle, Tom. (2010). 'Collaborative border management', World Customs Journal, vol. 4, no. 1, pp. 1521-: <<https://pdfs.semanticscholar.org/0aa5/e2ab6caacf04429db2f31485e5010e0ce651.pdf>>

20. Longo, Matthew. (2017). The Politics of Borders: Sovereignty, Security, and the Citizen after 9/11/. Cambridge University Press.

21. Doyle, Tom; Fanta Ivanovic, Enrique; Mclinden, Gerard; Widdowson, David Charles. (2010). Border management modernization. Washington, DC: World Bank.: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/986291468192549495/pdf/588450PUB0Bord101public10BOX353816B.pdf>>

22. Council of the European Union. (2017). Tackling cigarette smuggling is the EU-wide priority in the customs field, Justice and Home Affairs Council (JHA). (11 December 2017): <<https://www.eu2017.eu/news/press-releases/tackling-cigarette-smuggling-eu-wide-priority-customs-field>>

23. US Department of Homeland Security. (2018). US Customs and Border Protection Attaches (Last modified 20 July 2018): <<https://www.cbp.gov/border-security/international-initiatives/cbp-attaches>>

24. - PWC. (2015). The Future of Border Management: Maintaining security; facilitating prosperity. (21 October 2015): <<https://www.pwc.com/m1/en/publications/documents/the-future-of-border-management.pdf>>

25. - International Organization for Migration. (2018). Border Management. (21 March 2018): <https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Border-Management.pdf>

26. Gerstein, Daniel M., Anthony Adler, Aaron C. Davenport, Beth Grill, Amanda Kadlec, and William Young. (2018). Managing International Borders: Balancing Security with the Licit Flow of People and Goods. Santa Monica, CA: RAND Corporation: <<https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE290.html>>