

31477

دليل تحديث الجمارك

إعداد

لوك دووولف . خوسيه ب. سووول

ترجمة / مروان غرايبة



THE WORLD BANK

البنك العالمية للاقتصاد والتنمية
بنك



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



دليل تحديث الجمارك

إعداد

لوك دووولف • خوسيه ب. سوكون

ترجمة

المهندس / مروان غرايبة

الدار الدولية للاستشارات الثقافية ش.م.ع.

نصير

CUSTOMS MODERNIZATION HANDBOOK
Copyright © 2005 by The International Bank for
Reconstruction and Development/The World Bank
ALL RIGHTS RESERVED.

حقوق النشر © 2006 محفوظة للبنك الدولي لإعادة الإعمار والتطوير / البنك الدولي. لا يجوز نشر أي جزء من هذا الكتاب أو اختزان مادته بطريقة الاسترجاع أو نقله على أي نحو أو بأي طريقة سواء كانت إلكترونية أو ميكانيكية أو خلاف ذلك إلا بموافقة الناشر على هذا كتابة ومقدماً.

This work was originally published by The World Bank in English as *Customs Modernization Handbook* in 2005. This Arabic translation was arranged by International House for Cultural Investments ش.م.م. International House for Cultural Investments س.ك.ع. is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

تم نشر هذا العمل أصلاً من قبل البنك الدولي باللغة الإنجليزية بعنوان Customs Modernization Handbook ، في عام 2005. تم إعداد هذه النسخة العربية من قبل الدار الدولية للاستثمارات الثقافية. تعتبر الدار الدولية للاستثمارات الثقافية مسؤولة عن جودة الترجمة. وفي حال وجود أي تناقضات سوف تكون اللغة الأصلية هي الصائبة.

إن النتائج، التفسيرات، والتوصيات التي تمت الإشارة إليها في هذا العمل هي ملك للمؤلفين، ولا تعكس بالضرورة وجهة نظر المديرين التنفيذيين في البنك الدولي أو الحكومات التي يمثلونها.

لا يضمن البنك الدولي دقة المعلومات الموجودة في هذا العمل. ولا تتضمن الحدود، الألوان، التسميات، أو أية معلومات أخرى تظهر على أية خارطة في هذا العمل أي حكم من جانب البنك الدولي فيما يتعلق بالأوضاع القانونية لأية منطقة، ولا المصادقة على مثل هذه الحدود أو قبولها.

رقم الإيداع، 2006/1610

ISBN 977-282-217-2

International House for Cultural Investments S.A.E

8, Ibrahim El-Orabi St., El-Nozha El-Gedida

P.o.Box 5599 Heliopolis West, Cairo, Egypt

E-mail: ihci@link.net

فهرس المحتويات

3 فهرس المحتويات
4 قائمة بالصناديق، الأشكال، الجدول
9 تصدير (منظمة الجمارك العالمية)
11 تمهيد
14 شكر وتقدير
15 قائمة المختصرات ومعانيها باللغة العربية
21 نظرة عامة
34 هيكلية هذا الكتاب

الجزء الأول: قضايا متداخلة

37	1 استراتيجيات لتحديث الجمارك - لوك دو وولف Luc De Wulf
85	2 إدارة الموارد البشرية والقضايا التنظيمية في الجمارك - لوك دو وولف Luc De Wulf
117	3 الإطار القانوني للعمليات الجمركية وقضايا التنفيذ - كونيو ميكوريا Kunio Mikuriya
145	4 النزاهة في الجمارك - جيرارد ماك لندن Gerard McLinden
185	5 إدارة المخاطر في الإطار الجمركي - ديفيد ويدوسون David Widdowson

القسم الثاني: الدروس المستفادة من مجموعة مختارة من مبادرات إصلاح الجمارك

201	6 السياسة والدروس العملية المستفادة من دراسات لثمانى بلدان - بول ديوران و خوسيه ب. سوكول Paul Duran & José B. Sokol
241	7 لعقدين من الزمن البنك الدولي يقدم المقروض لإصلاح الجمارك: الأساليب المتبعة فى تصميم المشاريع وتنفيذها، والدروس المستفادة - مايكل إنجلشوك وتوان منه لى Michael Engelschalk and Tuan Minh Le

القسم الثالث: أدلة إرشادية حول القضايا التي تؤثر في تسهيل التجارة بواسطة العمليات

الجمركية

285	8 التقييم الجمركي في الدول النامية وقواعد التقييم في منظمة التجارة العالمية - أندريسين غورمان ولوك دو وولف Adrien Goorman and Luc De Wulf
329	9 قواعد المنشأ، التجارة، والجمارك - بول برينتون وهيروشي إيماغوا Paul Brenton and Hiroshi Imagawa
379	10 مراقبة تخفيف الرسوم والإعفاءات - أندريسين غورمان Adrien Goorman
421	11 الترتيبات والحالة الخاصة للبلدان المغلقة (أ) - جان فرانسوا أرفي Jean François Arvis
457	12 دور الجمارك في أمن الحمولات - لوك دو وولف وأومير ماتياهو Luc De Wulf and Omer Matiyahu
487	13 دور تكنولوجيا المعلومات في تحديث الجمارك - لوك دو وولف وجيرارد مكليندين Luc De Wulf and Gerard McLinden

قائمة بالصناديق، الأشكال، والجداول

الصناديق

62	الجمارك المغربية تضع طاقمها على مركب برنامج الإصلاح.	1-1	
68	مثال على القيادة الإقليمية: اللجنة التوجيهية الإقليمية لبرنامج TTFSE.	2-1	
74	الخطوات المختلفة لإطلاق البضاعة من وقت وصولها.	1-ج-1	الملحق
77	دراسة زمن التخليص في الفلبين: مثال يجتُر الاحتذاء به.	2-ج-1	الملحق
89	إعادة تأهيل الكوادر في الجمارك البوليفية.	1-2	
98	الذنمارك: دمج الجمارك مع إدارة الضريبة.	2-2	
103	أهداف الإيرادات والاستقلالية: أمثلة توضيحية من تنزانيا وأوغندا.	3-2	
118	مثال على تشريع جمركي عفا عليه الزمن.	1-3	
130	عينة من قائمة تقديرة للتعرف على الأحكام التي تتطلب إجراء تعديلات أو تشريعاً جديداً في ضوء اتفاقية كيوتو المعدلة.	2-3	
132	تبني المغرب للاتفاقية: قصة نجاح.	3-3	
140	تطوير التشريع الجمركي في الاتحاد الروسي.	4-3	
158	القيادة والالتزام: قضايا رئيسية وأسئلة.	1-4	
160	الإطار التشريعي: قضايا رئيسية وأسئلة.	2-4	
162	الشفافية: قضايا رئيسية وأسئلة.	3-4	
163	الأمانة: قضايا رئيسية وأسئلة.	4-4	
166	تطوير الجمارك: قضايا رئيسية وأسئلة.	5-4	
167	التدقيق والتحقيق: قضايا رئيسية وأسئلة.	6-4	
170	نظام السلوك: قضايا رئيسية وأسئلة.	7-4	
170	هل تعتبر مستويات الرواتب المتدنية عاملاً مهماً حقاً؟	8-4	
174	الموارد البشرية: قضايا رئيسية وأسئلة.	9-4	
177	الروح المعنوية والثقافة التنظيمية: قضايا رئيسية وأسئلة.	10-4	
178	العلاقة مع القطاع الخاص: قضايا رئيسية وأسئلة.	11-4	
181	الدروس المستفادة من الإصلاحات الجمركية في سبيل ضبط السلوكيات الفاسدة.	12-4	
195	إدارة المخاطر: التقييم الجمركي.	1-5	
210	تنفيذ برنامج إصلاح الجمارك في موزمبيق.	1-6	

220	تكنولوجيا المعلومات في تركيا.	2-6
224	التحقق من المستوردات في البيرو.	3-6
234	تعاون الجمارك مع القطاع الخاص في المغرب والفلبين.	4-6
235	معالجة الفساد في سلطة الإيرادات المستقلة في أوغندا.	5-6
250	الإطار التشخيصي - ثلاث حالات خاصة لمشاريع.	1-7
255	عدم كفاية مؤشرات قياس الأداء: حالات لمشاريع محددة.	2-7
256	تصميم طقم شامل من مؤشرات الأداء: حالة مشاريع تسهيل التجارة والنقل في جنوب شرق أوروبا.	3-7
262	مدخل متكامل إلى إدارة العمليات: حالة مشروع تنمية الصادرات في تونس.	4-7
264	لزدياد تركيز البنك على التنسيق على المانحين الآخرين.	5-7
270	جودة الإعدادات قبل - للمفروع وأعمال التصميم: حالتان لمشروعين محددين.	6-7
272	ما الذي قاد إلى تعديل أهداف المشاريع أو مكوناتها؟	7-7
273	قضايا إدارة للتنفيذ: حالة مشروع إدارة التنمية في السنغال.	8-7
307	البيرو: برنامج التحقق من المستوردات.	1-8
314	عقد الـ PSI في مدغشقر يقدم لأول مرة خدمات تحقق هادفة ومتطورة.	2-8
343	مثال على قواعد المنشأ المقيدة: حالة مستوردات EU من السمك.	1-9
351	قواعد منشأ أكثر تعقيداً: حالة الملابس في ظل قواعد اتفاقية NAFTA.	2-9
380	نظام تخفيف الرسوم والإعفاءات.	1-10
388	إصلاح نظام الإعفاء الجمركي في المغرب.	2-10
389	مشروع فيجي لتعليق الرسوم الجمركية.	3-10
391	النظام الافتري في نيبال.	4-10
393	التسهيلات البنغلاديشية للمستودعات العمومية الخاصة.	5-10
401	الإدارة الجمركية لمنطقة العقبة التصديرية.	6-10
406	خطوة تايلاند نحو ترتيبات البوند المفتوح.	7-10
413	تطبيقات الحاسوب في إدارة إعفاءات المشاريع.	8-10
415	رد الضرائب والرسوم الجمركية على المنتجات النفطية المستوردة في مالي.	9-10
426	إجراءات الترانزيت في العصور الوسطى.	1-11

428	متطلبات عامة بخصوص الرصاص الجمركي.	2-11
437	استخدام الإسيكودا في عمليات الجمارك في زامبيا.	3-11
444	التير الأمن Thesafetir.	4-11
445	رقم المرجعية الفريد UCR.	5-11
452	مؤشرات Ttfsc	6-11
463	مبادرة الأمن البحري في مياه قناة بنما.	1-12
504	شراء نظام تكنولوجيا المعلومات والتكاليف: حالة دراسية - تركيا.	1-13
508	حالة دراسية - المغرب.	2-13
514	استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الجمارك، حالة دراسية - تركيا.	3-13
519	حالة دراسية حول مشروع بوابة غانا.	4-13
521	حالة دراسية - السنغال.	5-13

الأشكال

60	عدد البيانات الجمركية لكل موظف في السنة في جنوب شرق أوروبا 2002.	1-1
187	مصفوفة التسهيل والرقابة.	1-5
189	مصفوفة إدارة الالتزام.	2-5
191	هرم إدارة الالتزام المبني على المخاطر.	3-5
258	إطار تقييم البيئة المؤسسية.	1-7
367	الاتفاقيات التجارية الإقليمية في جنوب وشرق إفريقيا.	1-9
434	عملية ترانزيت (عبور).	1-11
441	تسلسل العمليات في النقل بموجب اتفاقية التير (TTR).	2-11
498	بيئة معالجة البيانات الجمركية.	1-13

الجداول

71	الإيرادات الجمركية كجزء من الإيرادات الضريبية الكلية في بعض البلدان المنتفاه 2001 (نسبة مئوية من مجمل الإيرادات الضريبية).	1-1-1	الملحق
72	معدلات التعريف المجمع لبعض البلدان المنتفاه مقسمة حسب مناطق العالم، 2001 (نسبة مئوية).	1-1-ب	الملحق
148	الوظائف الجمركية وعرضتها للفساد.	1-4	
154	استراتيجيات الحد من الفساد في الجمارك.	2-4	
192	أساليب إدارة الالتزام.	1-5	

205	معلومات اقتصادية أساسية 2000.	1-6	
206	أداء الإيرادات قبل وبعد عمليات الإصلاحات الجمركية.	2-6	
229	أداء الإيرادات والمستوردات قبل وبعد الإصلاحات الجمركية.	3-6	
231	الزمن المستغرق للمعاملات الجمركية (بالساعات والحقائق لكل شحنة).	4-6	
246	المبالغ المقررة للمكونات الجمركية من مشاريع المساعدات الفنية 1982 - 2002.	1-7	
247	توزيع مشاريع العمليات المقررة التي تحتوي على مكونات جمركية بناءً على طائفة المشروع 1982-2002.	2-7	
249	التحليلات للتشخيصية قبل المشاريع في مشاريع المساعدات الفنية 1982-2002.	3-7	
253	تخصيص للأهداف.	4-7	
255	مؤشرات الأداء.	5-7	
260	شمولية تصميم المشاريع.	6-7	
266	ملخص للعلامات المقترحة لنتائج النشاطات الجمركية.	7-7	
267	تقدير الارتباط: ملخص.	8-7	
275	توزيع المشاريع التي تنطوي على مكونات جمركية حسب المناطق 1982-2002.	1-7-1	الملحق
323	برامج الـ PSI التي يجري تشغيلها من قبل أعضاء لجنة IFTA PSI.	1-8-1	الملحق
364	مشاركة الجمارك في إصدار وتفحص وتقديم المعلومات بخصوص شهادات المنشأ التفضيلية للمصدرين.	1-9	
366	تأثير قواعد المنشأ في الاتفاقيات التجارية التفضيلية على الموارد البشرية.	2-9	
368	اتفاقيات التجارة المتداخلة تسبب مشاكل للجمارك.	3-9	
372	ملخص للأساليب المختلفة المستخدمة في تحديد المنشأ.	1-9-1	الملحق
373	قواعد المنشأ في اتفاقيات التجارة الحرة والاتفاقيات التفضيلية القائمة.	1-9-ب-1	الملحق
423	تكاليف المواصلات من السوق العالمي الرئيسي للدول الساحلية والدول المغلقة في إفريقيا.	1-11	
427	الأحكام المطبقة في الترانزيت الجمركي كما تم ترميزها في الاتفاقيات الدولية.	2-11	

430	إجراءات الترانزيت بدون الإجراءات التمهيلية.	3-11
473	ممارسات عملية مختارة لتعزيز أمن البضائع.	1-12
475	الوسائل الفنية التي يمكن أن تستخدم في التفتيشات الأمنية.	2-12
496	العوامل الجمركية ولبنات بناء تكنولوجيا المعلومات.	1-13

تصدير

منظمة الجمارك العالمية

نيابة عن منظمة الجمارك العالمية (World Customs Organizations WCO)، لا يسعني إلا أن أعبر عن فكري للشديد بنشر البنك لهذا الكتاب عن تطوير الجمارك. في الحقيقة، لقد كان بناء قدرة الجمارك واحداً من قمة أولويات منظمة الجمارك العالمية في سبيل أن تحقق العنة واثنان وستون دولة⁽¹⁾ الأعضاء في المنظمة الكفاءة والفعالية في إدارة أعمالها. لقد طورت منظمة الجمارك العالمية منذ لتطلاقها في العام 1952 ثلاثة مداخل لبناء المقدر، هي على التحديد:

- تطوير والمحافظة على معايير ثابتة للعمل؛
- التشجيع على التعاون فيما بين الدول؛
- توفير التدريب والمساعدات الفنية.

استجابة للدعوات المتزايدة من قبل المجتمع الدولي لزيادة فعالية الجمارك، تبنت منظمة الجمارك العالمية استراتيجية لبناء المقدر² خلال جلساتها في حزيران (يونيو) في العام 2003، وتفسر هذه الاستراتيجية الدور المهم الذي تلعبه الجمارك في النمو الاقتصادي للبلدان والمحافظة على أمن حدودها. وتحلل أيضاً الشروط المسبقة التي ينبغي توافرها من أجل القيام بنشاطات ناجحة لبناء المقدر، بما في ذلك التشخيص الدقيق. وفي النهاية، تشجع هذه الاستراتيجية على ضرورة دعم المستفيدين من الخدمة الجمركية، بما في ذلك الحكومات والقطاع الخاص، في سبيل الاستثمار بشكل أكبر في مجال الجمارك، بما في ذلك إعادة توجيه المصادر المالية والأفراد والمصادر التكنولوجية بشكل أكثر دوماً. ومن أجل تطبيق تلك الاستراتيجية، سوف تقوم الأمانة العامة لمنظمة الجمارك العالمية أيضاً بتوفير الإطار التشخيصي لبناء مقدر الجمارك (Customs Capacity Building Diagnostic Framework) لجميع الأعضاء لكي يكون بمثابة إرشاد عملي لإجراء الدراسات التشخيصية، من أجل التعرف بشكل أكثر دقة على حاجاتهم.

إن سبب ترحيبي بهذا الكتاب، هو أنني أرى أن جهود البنك الدولي مكتملة لاستراتيجيتنا، كما يركز هذا الكتاب على قضايا مفتاحية في تصميم وتنفيذ مشاريع تطويرية فعالة وقادرة على الاستمرار. إنه يعكس مدى واسعاً من وجهات النظر وتجارب الخبراء التي تغطي طيفاً واسعاً من القضايا المهمة. وبالإضافة لأولئك المختصين في قضايا بناء المقدر في بلدانهم، فإنني أشجع مدراء الجمارك في المستويات العليا والمتوسطة على قراءة هذا الكتاب، لكي يكونوا أكثر إحاطة وامتلاكاً لمشاريع التطوير التي ينفذونها أكثر من أي وقت

1- في وقت ترجمة هذا للكتاب كان عدد الدول الأعضاء 165 دولة كما ورد ذلك في اجتماع مجلس عام للمنظمة رقم 106/105 في شهر حزيران (يونيو) 2005.

2- هذه الاستراتيجية متوفرة على موقع منظمة الجمارك العالمية على الإنترنت تحت عنوان: www.wcoomd.org.

مضى. وفي الوقت الذي يقدم فيه هذا الكتاب عدة وجهات نظر وتوصيات أكثر فائدة للعمل، إلا أننا يجب أن نأخذ بعين الاعتبار أنه ليس هناك حل وحيد على طريقة "هياس واحد يكفي الجميع". ويقع على كاهل المدراء المعنيين التفكير في النصائح التي يقدمها هذا الكتاب، والتي وردت في الإطار التشخيصي لبناء المقدر، من أجل قيادة الإصلاح والتطوير في دوائريهم، نيابة عن مجتمعاتهم ومواطنيهم.

Michel Danet
Secretary General

ميشيل داتيه
الأمين العام

تمهيد

لقد بينت تجارب العقود الأخيرة أن البلدان التي استطاعت أن تتخراط في الاقتصاد العالمي قد تمكنت من تسجيل أعلى معدلات النمو الاقتصادي. وهذه النتيجة ليست مفاجئة. فالانخراط في الاقتصاد العالمي يرافقه تخصيص أفضل لموارد الدولة، كما ينطوي على استعداد أكبر للمنافسة مما يترتب عليه ارتفاع في مستوى الإنتاج، كما يتضمن استخداماً أكبر للتكنولوجيا الحديثة، والتصميمات والمنوجات المتقدمة. وإذا أخذنا بعين الاعتبار ازدياد النمو التجاري العالمي بمعدل سرعة يعادل ضعف سرعة ارتفاع الناتج القومي الإجمالي لدول العالم في العقد الماضي، فسوف ندرك أن الفوائد الناجمة عن المشاركة في التجارة العالمية سوف تكون كبيرة. إن ازدياد انفتاح التجارة العالمية، عن طريق تخفيض مستويات الحماية في الدول النامية والمتقدمة، هو الذي أدى إلى هذه النتائج. ومع كل ذلك، فإن المتعارف عليه على شكل واسع أن سياسة الانفتاح التجاري لن تسمح بالتكامل التجاري مع باقي دول العالم إلا إذا صاحبها طيف من السياسات المكتملة.

إحدى أهم السياسات المكتملة هي الوصول إلى إدارة جمركية فعالة للغاية تستطيع أن تقدم للمجتمع التجاري خدمة تخلص على البضائع شفافاً وسريعة ويمكن التنبؤ بها سلفاً. وفي الحقيقة، فإن الإدارة الجمركية ضعيفة الفعالية سوف تلغي إلى حد كبير كل التحسينات التي يمكن أن تقوم بها البلدان في الحقول الأخرى المرتبطة بالتجارة.

إن الوصول إلى عمليات جمركية شفافاً وكفؤة يبقى بالنسبة إلى كثير من البلدان تحدٍ حقيقياً. ففي العام 2002 عبرت الحدود الدولية لدول العالم بضائع تقدر قيمتها بمبلغ (6.3 تريليون دولار أميركي). وعبرت كل واحدة من هذه الشحنات الحدود الجمركية للدول على الأقل مرتين - عند الدخول وعند الخروج. وكان على الإدارات الجمركية أن تقوم بأعباء التعامل مع هذه الحجم الهائلة من التجارة العالمية دون أن تقدر على زيادة كواترها أو مواردها بما يتناسب مع ذلك. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإدارات الجمركية ما تزال تواجه تغييرات في بيئة عملها، تؤكد بشكل أبعد حاجتها إلى أقلمة عملياتها وتحديثها. وهذه تتضمن:

- متعاملين أكثر تعقيداً ونوعي حاجات أكبر، على سبيل المثال: أولئك التجار الذين استثمروا كثيراً في عمليات الإمداد الحديثة وفي مراقبة المخزونات والتصنيع وأنظمة المعلومات.
- مزيداً من المتطلبات السياسية والإجرائية المرتبطة مع الالتزامات العالمية.
- انتشار الاتفاقيات التجارية الثنائية أو الإقليمية، التي تزيد إلى حد كبير التعقيدات التي تتطلبها إدارة الإجراءات الحدودية ووسائل السيطرة.
- الاهتمامات المتزايدة بموضوع الأمن العالمي ومتطلبات التجارب مع التهديدات التي يشكلها الإرهاب العالمي أو الجريمة المنظمة العابرة للحدود.
- انتشار الاحتيال بهدف النهب من دفع الرسوم والضرائب.

إن كثيراً من الإدارات الجمركية تصارع من أجل الوفاء بالمتطلبات والالتزامات المتزايدة المفروضة عليها.

خلال العقد الماضي، خصصت العديد من البلدان موارد ضخمة من أجل إصلاح وتحديث إداراتها الجمركية، وفي عدد من الحالات كان ذلك بمساعدة فنية ومالية من المؤسسات المالية العالمية والمانحين على الصعيد الثنائي. لقد كانت مؤسسات مثل البنك الدولي World Bank ومنظمة الجمارك العالمية World Customs Organization وصندوق النقد الدولي International Monetary Fund ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتطوير United Nations Conference on Trade and Development (خصوصاً برنامج سيكودا ASYCUDA) وبنوك التطوير الإقليمية تقدم مثل هذه المساعدات لوقت طويل. ونتيجة لهذه المساعدات فقد طورت العديد من الإدارات الجمركية قدراتها. إلا أنه مع كل ذلك فما يزال عند ليس قليلاً من الإدارات الأخرى تعمل بشكل غير فعال، وما تزال إلى حد ما غير قادرة على القيام بالمهام الموكولة إليها. وهكذا فإن من المرجح أن يبقى تطوير الجمارك على أجندة التطوير لكثير من الحكومات، وسوف يستمر الطلب على مجتمع المانحين لاستكمال دعمهم لتطوير الإدارات الجمركية.

وتماشياً مع هذا، فقد قامت الدائرة للتجارية في البنك الدولي بإعداد كتيب تطوير الجمارك هذا Customs Modernization Handbook (CMH)، لكي يكون دليلاً مرشداً لكثير من التنظيمات والأفراد المنخرطين في إعداد وتنفيذ مشاريع تطوير الجمارك. ويستفيد هذا الكتاب من الدروس المستفادة من النجاحات والإخفاقات السابقة سواء للبنك الدولي نفسه أو لعدد آخر من المنظمات الأخرى. كما أنه يستفيد من الخبرة المتراكمة لعدد كبير من الأفراد ذوي الخبرة العملية الواسعة في حقل الجمارك. وقد تم استكمال الكتاب بالاستفادة من ثمانية حالات دراسية نشرها البنك الدولي في العام 2004 تتناول تطوير الجمارك في عدد من البلدان النامية - مبادرات تطوير الجمارك (CMI) Customs Modernization Initiatives. هذا الكتاب، مع منشورة صندوق النقد الدولي الحديثة "تغيير الجمارك" Changing Customs، التي تركز على دور الإدارات الجمركية في تحريك الإيرادات، يوفران الأدوات الضرورية للمبادرة وتنفيذ عملية الإصلاح الجمركي.

إن الخطوط الإرشادية التي تضمنها هذا الكتاب موجهة لشريحة كبيرة من القراء. فهي - أولاً - موجهة لصانعي السياسة والمدراء الوطنيين الذين يطلب منهم اسداء النصائح وتوفير التوجيه المناسب لجهود الإصلاح والذين ينبغي عليهم أيضاً توفير الدعم السياسي الضروري لتمثل هذه للمبادرات. أما - ثانياً - فإن هدف هذه الخطوط الإرشادية هو مدراء المشاريع، سواء الوطنيين أو الأتئين من مجتمع المانحين، الذين يطلب منهم تصميم وتنفيذ مشاريع لإصلاح الإدارات الجمركية. وثالثاً، هي موجهة لتلاميذ تسهيل التجارة الذين سوف يجدون في هذا الكتاب الإطار المناسب والنماذج العملية لمنظمة تلعب دوراً مهماً في السلسلة الإجمالية لإمداد التجارة.

ليس المقصود من هذا الكتاب أن يكون موسوعة محيطية. إنه اختياري بشكل متعمد. إنه يتجنب العديد من القضايا الفنية التي تغطيها بشكل جيد الأدلة والخطوط الإرشادية الكثيرة التي توفرها منظمات متعددة كمنظمة الجمارك العالمية وغيرها. وبدلاً من ذلك، فإن هذا الكتاب يركز على القضايا الحرجة التي ينبغي التطرق إليها، عند تصميم وتنفيذ مشاريع التطوير والمبادرات الأخرى الفعالة والقابلة للاستمرار.

نيابة عن الدائرة التجارية أمل أن يساعد دليل تحديث الجمارك هذا في تحقيق هدفه، وهو مساعدة صانعي القرار على تنفيذ الإصلاح المطلوب والتطوير الشامل الذي يمكن الجمارك من القيام بأدوارها في القرن الواحد والعشرين.

داني م. ليبتزليغر Danny M. Leipziger

نائب الرئيس ورئيس شبكة الإدارة الاقتصادية والتقليل من الفقر

شكر وتقدير

إن هذا المشروع لم يكن لينجح دون الدعم الكريم والتفهم والصبر والمساهمات التي أبدتها العديد من الزملاء والخبراء الجمركيين من المنظمات الجمركية الوطنية والمنظمات الدولية وفي قطاع الاستشارات الخاصة.

قائمة المختصرات ومعانيها باللغة العربية

ACI	Advanced Cargo Information	المعلومات المبينة عن البضاعة
ACI	Airports Council International	المجلس العالمي للمطارات
ACP	Africa, the Caribbean and the Pacific	منطقة أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ
ACP	Autoridad del Canal de Panamá	سلطة قناة بنما
ACV	Agreement on Customs Valuation	اتفاقية القيمة الجمركية
ADCS	Automated Data Collection System	نظام جمع البيانات الآلي
AfDB	African Development Bank	بنك تطوير إفريقيا
AFTA	Asian Free Trade Association	مؤسسة التجارة الحرة الآسيوية
AGOA	African Growth and Opportunity Act	قانون الفرص والنمو الأفريقي
ANZSCEP	Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement	الاتفاق التجاري من أجل التقارب في العلاقات الاقتصادية لإستراليا ونيوزيلانده
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	التعاون التجاري ما بين دول آسيا والمحيط الهادئ
ARA	Autonomous Revenue Authority	سلطة الإيرادات المستقلة
ARO	Agreement on Rules of Origin	الاتفاق على تطبيق قواعد المنشأ
ASAC	Aviation Security Advisory Committee	اللجنة الاستشارية لأمن الطيران
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	مؤسسة أم جنوب شرق آسيا
ASEZA	Aqaba Special Economic Zone Authority	سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة
ASYCUDA	Automated System for Customs Data	النظام الآلي للتعامل مع المعلومات الجمركية
ATA	Air Transport Association	مؤسسة النقل الجوي
BDV	Brussels Definition of Value	تعريف بروكسل للقيمة
BGMEA	Bangladesh Garments Manufacturing and Export Association	مؤسسة تصنيع وتصدير الملابس البنغالية
BIR	Bureau of Internal Revenue	مكتب الإيرادات الداخلية
BIVAC	Bureau of Inspection, Valuation, Assessment and Control	مكتب التفتيش والقيمة والتقدير والسيطرة
BOC	Bureau of Customs	مكتب الجمارك
BOO	BuildOperateand Own	لبنى ونشغل ونملك
BOT	Bureau of Trade	مكتب التجارة
BOT	Build - Operate - Transfer	لبنى - نشغل - نقل الملكية
CA	Crown Agents	الوكلاء الرئاسيون (الناجيون)
CACM	Central American Common Market	السوق المشتركة لدول أميركا الوسطى
CAM	Customs Assistance Mission	بعثة المساعدات الجمركية
CARICOM	Caribbean Community	مجتمع دول البحر الكاريبي

CAS	Country Assistance Strategy	استراتيجية مساعدة البلدان
CBI	Cross-Border Initiative	مبادرات عبر الحدود
CBP	US Bureau of Customs and Border Protection	مكتب الولايات المتحدة للجمارك وحماية الحدود
CCC	Customs Cooperation Council	مجلس التعاون الجمركي
CCO	Central Customs Office	مكتب الجمارك المركزي
CCP	Central Control Point	نقطة التحكم المتوسطة
CEFACT	United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business	مركز الأمم المتحدة لتسهيل للتجارة والأعمال الإلكترونية
CEPS	Customs Excise and Preventive Services	خدمات الوقاية للجمارك والضرائب
CIF	Cost, Insurance and Freight	الثمن، التأمين والشحن
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa	السوق المشتركة لدول شرق وجنوب أفريقيا
CRO	Committee on Rules of Origin	لجنة قواعد المنشأ
CSD	Container Security Device	أداة لمان الحاويات
CSI	Container Security Initiative	مبادرة أمن الحاويات
CSTF	Cargo Security Task Force	فريق عمل أمن الحاويات
C-TPAT	Customs- Trade Partnership Against Terrorism	شراكة للجمارك للقطاع التجاري ضد الإرهاب
DF	Diagnostic Framework	الإطار للتشخيصي
DFID	Department for International Development	دائرة التطوير الدولي
DSS	Duty Suspension Scheme	إجراءات تعليق الرسوم
DTI	Direct Trader Input	الإدخال المباشر من قبل التاجر
EAC	East African Cooperation	تعاون بلدان شرق أفريقيا
EBA	Every thing bout Arms	كل شيء ما عدا الأسلحة
EBA	European Community	المجتمع الأوروبي
ECA	Europe and Central Asia	أوروبا وآسيا الوسطى
ECAC	European Civil Aviation Conference	مؤتمر الطيران المدني الأوروبي
ECO	Economic Cooperation Organization	منظمة للتعاون الاقتصادي
ECOWAS	Economic Community Of West African States	المجتمع الاقتصادي لدول غرب أفريقيا
EDCS	Electronic Data Collection System	نظام تجميع البيانات الإلكترونية
EDI	Electronic Data Interchange	التبادل الإلكتروني للبيانات
EEC	European Economic Community	المجتمع الاقتصادي الأوروبي
EFT	Electronic Funds Transfer	نقل القروض إلكترونياً
EFTA	European Fair Trade Association	مؤسسة للتجارة العادلة الأوروبية
EPZ	Export Processing Zone	مناطق التصنيع المعد للتصدير
EU	European Union	الاتحاد الأوروبي

FAK	Freight of all Kinds	الشحن بجميع أنواعه
FDI	Foreign Direct Investment	الاستثمار الأجنبي المباشر
FOB	Free on Board	التسليم على ظهر الباخرة
FTA	Free Trade Agreement	اتفاقية التجارة الحرة
FTZ	Free Trade Zone	منطقة التجارة الحرة
GAO	General Accounting Office	مكتب المحاسبة العام
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة (الجات)
GCMS	Ghana Customs Management System	نظام إدارة الجمارك الغاني
GDP	Gross Domestic Product	الناتج القومي الإجمالي
Gcnet	Ghana Community Network	شبكة المجتمع الغاني
GMS	Greater Mekong Subregion	شبه منطقة الميكونغ العظمى
GEP	Global Economic Prospects	الأفاق الاقتصادية العالمية
GOIEC	General Organization for Import and Export Control	المنظمة العامة لضوابط الاستيراد والتصدير
GOM	Government of Mozambique	حكومة موزمبيق
GSP	General System of Preferences	نظام الأفضليات المعمم
GST	General Sales Tax	الضريبة العامة على المبيعات
GVC	GATT Valuation Code	نظام تقدير القيمة بموجب اتفاقية الجات
HQ	Headquarters	الإدارة المركزية
HRO	Harmonized Nonpreferential Rules of Origin	قواعد المنشأ المنسقة غير التفضيلية
HS	Harmonized Commodity Description and Coding System	نظام الترميز ووصف البضاعة المنسق
HWP	Harmonization Work Program	برنامج العمل من أجل المزيد من التنسيق
IACA	International Air Carriers Association	مؤسسة الناقلين الجويين العالمية
IADB	Inter-American Development Bank	بنك التطوير الأميركي
IATA	International Air Transport Association	مؤسسة النقل الجوي الدولي
ICAC	Independent Commission Against Corruption	اللجنة المستقلة ضد الفساد
ICAO	International Civil Aviation Organization	منظمة الطيران المدني الدولية
ICC	International Chamber of Commerce	غرفة التجارة الدولية
ICMP	International Customs Modernization Process	العملية الدولية لتطوير الجمارك
ICR	Implementation Completion Report	تقرير إنهاء التنفيذ
ICS	Inspection and Control Services	خدمات الضبط والتفتيش
ICT	Information and Communications Technologies	تكنولوجيات الاتصال والمعلومات
IDB	Inter-American Development Bank	بنك التطوير عبر - أميركا

IDI	Institutional Development Impact	الأثر المؤسسي للتطوير
IFALPA	International Federation of Airline Pilots Associations	الاتحاد الدولي لمؤسست طياري خطوط لوجوية
IFIA	International Federation of Inspection Agencies	الاتحاد الدولي لوكالات التفتيش
IGAD	Intergovernmental Authority on Development	سلطة التطوير فيما بين الحكومات
ILO	International Labor Organization	منظمة العمل الدولية
IMF	International Monetary Fund	صندوق النقد الدولي
IMO	International Maritime Organization	منظمة الملاحة الدولية
IOC	Indian Ocean Commission	لجنة المحيط الهندي
IRU	International Road Transport Union	الاتحاد الدولي للنقل على الطرق
ISPS	International Ship and Port Facility Security	أمن منشآت الموانئ والسفن الدولية
IT	Information Technology	تكنولوجيا المعلومات
ITF	International Transport Workers Federation	الاتحاد الدولي لعمال النقل
LDC	Least Developed Country	الدولة الأقل نمواً
MDCS	Mobile Data Collection System	نظام جمع البيانات المتنقلة
MFN	Most Favored Nation	الدولة الأكثر رعاية
MODAAC	ASYCUDA++ Accounting Module	نموذج المحاسبة في نظام الآسكودا++
MODTRS	ASYCUDA++ National Transit Module	نموذج الترانزيت الوطني في نظام الآسكودا++
MOF	Ministers of Finance	وزراء المالية
MOF	Ministry of Finance	وزارة المالية
MPF	Ministry of Planning and Finance	وزارة التخطيط والمالية
MTSA	Maritime Transport Security Act	قانون أمن النقل البحري
MUB	Manufacturing Under Bond	التصنيع تحت وضع معلق للرسوم
NAFTA	North American Free Trade Agreement	اتفاقية التجارة الحرة لشمال أميركا
NCTS	New Computerized Customs Transit System	نظام العبور الجمركي المحوسب الجديد
NGO	Non governmental Organization	المنظمات غير الحكومية
NPR	Nepalese Rupees	روبيات نيبالية
NTB	Nontariff Barriers	القيود غير التعريفية
NVOCC	Nonvessel Operating Common Carriers	النقلون العامون العاملون دون بواخر
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	منظمة التعاون الاقتصادي والتطوير
OED	Operations Evaluation Department	دائرة تقييم العمليات
OP	Operational Policy	السياسة العملياتية
OSC	Operation Safe Commerce	التجارة مأمونة العمليات

PAD	Project Appraisal Document	وثيقة تقييم المشروع
PIN	Personal Identification Number	الرقم التعريفي الشخصي
PRA	Port Risk Assessment	تقييم مخاطر الموانئ
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	ورقة استراتيجية لتقليل الفقر
PSI	Preshipment Inspection	التفتيش السابق للشحن
PSR	Project Status Report	تقرير الحالة للمشروع
PTA	Preferential Trade Agreement	اتفاقية تجارية تفضيلية
RCDP	Russian Customs Development Project	مشروع تطوير الجمارك الروسية
RFID	Radio Frequency Identification	التعرف على الترددات الراديوية
RIFF	Regional Integration Facilitation Forum	المؤتمر الإقليمي لتسهيل التكامل
RMG	Ready Made Garments	الأكياس الجاهزة
RSC	Regional Steering Committee	لجنة التوجيه الإقليمية
RSO	Recognized Security Organization	منظمة الأمن المعترف به
RTCD	Road Transit Customs Declaration	البيان الجمركي للترانزيت على الطرق
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation	مؤسسة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي
SACU	South African Customs Union	الاتحاد الجمركي لجنوب أفريقيا
SAD	Single Administrative Document	الوثيقة الإدارية للموحدة (البيان الجمركي للموحد)
SADC	Southern African Development Community	مجتمع تطوير جنوب أفريقيا
SADOC	Système de l'Administration des Douanes et de l'Office des Changes; Computerized Support for Customs Clearance	الدعم الحاسوبي للتخليص الجمركي
SAL	Structural Adjustment Loans and Credits	القروض والإعانات المخصصة للتعديلات الهيكلية
SAR	Staff Appraisal Report	تقرير تقييم الموظفين
SAT	Satisfactory	كافي (متمم)
SBW	Special Bonded Warehouse	المستودع الخاص للبضائع معلقة الرسوم
SCC	State Customs Committee	لجنة الجمارك الحكومية
SDT	Special and Differential Treatment	المعاملة التفاضلية والخاصة
SECI	South East Cooperation Initiative	مبادرة التعاون للجنوب الشرقي
SGS	Société Générale de Surveillance	الشركة العامة للمراقبة (شركة SGS السويسرية)
SITPRO	Simplifying International Trade	تبسيط التجارة الدولية
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea	الاتفاقية الدولية لأمن الحياة البحرية
SPARTECA	South Pacific Regional Trade and Economic Co-operation Agreement	اتفاقية التعاون الاقتصادي والتجاري لدول جنوب المحيط الهادئ
SSP	Sector Strategy Paper	ورقة الاستراتيجية القطاعية
SSP	Shipper Security Plan	خطة أمن للشاحنين
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria; Internal Revenue Service	خدمة الإيرادات الداخلية
TA	Technical Assistance	تعاون فني (تقني)
TAEPD	Trade Assistance Evaluation Project Database	قاعدة معلومات تقييم المشاريع للتعاون التجاري
TAL	Technical Assistance Loan	قرض مساعدة فنية (تقنية)

TAP	Temporary Admission for Inward Processing	الإدخال المؤقت بهدف التصنيع الداخلي
TARIC	Tarif Intégré de la Communauté; The Integrated Tariff of the Community	الاتفاقية المتكاملة للمجتمع
TCCV	Technical Committee on Customs Valuation	اللجنة الفنية للقيمة الجمركية
TCRO	Technical Committee on Rules of Origin	اللجنة الفنية لقواعد المنشأ
THA	Tanzania Harbors Authority	سلطة الموانئ التانزانية
TI	Transparency International	الشفافية الدولية
TIMS	Trade Information Management System	نظام إدارة معلومات التجارة
TIR	Transport International Routier	اتفاقية النقل الدولي على الطرق
TRA	Tanzania Revenue Authority	سلطة الإيرادات التانزانية
TRACECA	Transport Corridor Europe Caucasus Asia	ممر النقل (كوريدور) لدول أوروبا وقوقاز آسيا
TRIE	Transit Routier Inter-États	النقل بالعبور البري فيما بين الدول
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights	الجوانب المتعلقة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية
TSA	Transportation Security Administration	إدارة أمن النقل
TTCA	Transit Transport Coordination Authority	سلطة التنسيق للنقل بالعبور
TTFSE	Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe	تسهيل التجارة والنقل لدول جنوب شرق أوروبا
UCR	Unique Consignment Reference	الرقم المرجعي الفريد للإرساليات
UD	Utilization Declaration	بيان الاستخدام
UDEAC	Union Douanière des États de l'Afrique Centrale	الاتحاد الجمركي لدول وسط أفريقيا
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe	اللجنة الاقتصادية المختصة بأوروبا في الأمم المتحدة
UNSAT	Unsatisfactory	غير كافي (غير مقب)
URA	Uganda Revenue Authority	سلطة الإيرادات الأوغندية
US	United States	الولايات المتحدة
UTRA	Technical Unit for Restructuring Customs	الوحدة الفنية لإعادة هيكلة الجمارك
VAT	Value Added Tax	ضريبة القيمة المضافة
WBCG	Walvis Bay Corridor Group	مجموعة دول ممر (كوريدور) ميناء والفيس (Walvis Bay)
WCO	World Customs Organization	منظمة الجمارك العالمية
WEF	World Economic Forum	المؤتمر الاقتصادي العالمي
WTO	World Trade Organization	منظمة التجارة العالمية
ZRA	Zambian Revenue Authority	سلطة الإيرادات الزامبية

نظرة عامة

يهدف هذا الكتاب إلى تقديم مساهمة إيجابية إلى الجهود التي تقوم بها عدة دول بهدف تطوير إداراتها الجمركية. وينظر هذا الكتاب إلى الخدمة الجمركية المنافسة والمنظمة جيداً على أنها تلك التي تستطيع أن توازن بنجاح مسؤولياتها المتعددة من أجل ضمان مستوى عالٍ من الالتزام بأهداف الإيرادات والمتطلبات التشريعية بينما تتدخل في نفس الوقت إلى أقل قدر ممكن في الحركة المشروعة للناس والبضائع ووسائل النقل عبر الحدود بأقل قدر ممكن.

لقد أخذ هذا الكتاب بعين الاعتبار أن الظروف المحلية تتغير من بلد إلى آخر، بحيث يكون لزاماً على كل دائرة جمركية في العالم أن تعيد تقييم جهودها التحديثية بما يتناسب مع الأهداف الوطنية المناطة بها في بلدها، ومع مقدرتها على التنفيذ، ومع الموارد المتاحة لها، مع كل ذلك فإنه يمكن التعميم بشأن الوفاء بمتطلبات التحديث يتطلب تبني عدد من المبادئ الأساسية التي سنأتي على مناقشتها لاحقاً في هذه المقالة: الاستخدام الكافي للاختيار الجمركي والاعتماد على تحليل للخطورة؛ الاستخدام الأمثل لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ الشراكة الفعالة مع القطاع الخاص بما في ذلك استخدام برامج كافية لتحسين الالتزام من قبل ذلك القطاع؛ زيادة التعاون مع الهيئات الأخرى المعنية بإدارة الحدود؛ إضافة إلى الشفافية في الأداء من خلال توفير المعلومات الكافية عن القوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها والإجراءات الإدارية والفنية الأخرى.

إن النجاح في تحديث الإدارة الجمركية، يرتبط ارتباطاً وثيقاً مع بيئة السياسة التجارية العامة في البلد، فالسياسات التجارية البسيطة والمنسقة تقلل من التعقيدات الإدارية، وتوفر الشفافية وتقلل من الفرص والحوافز الداعية للفساد والرشوة، وعليه فإن تحديث الإدارة الجمركية يجب أن ينظر إليه من زاوية أوسع وأكثر تكاملاً هي زاوية إصلاحات السياسة التجارية للبلاد.

التشخيص الصحيح هو نقطة الانطلاق الأساسية

إن الإجراءات الجمركية تتكون من مجموعة متداخلة من العمليات، ولكي تكون هذه الإجراءات كفوءة وفاعلة يجب عليها أن تكون قابلة للتأقلم مع الممارسات التجارية المتبدلة دوماً ومع التوجهات الإدارية الحديثة في العالم، إضافة إلى أنها يجب أن تعكس الأهداف الوطنية للدولة.

مع كل ما ذكرنا أعلاه، إلا أن الإجراءات الجمركية في العديد من الدول ما تزال بعيدة عن الانسجام مع توجهات دولها، وما تزال تلك الإجراءات تعاني من إرث قديم من التعقيدات التي تسهم في إعاقة العملية التجارية ومن الممارسات الفعلية البعيدة عن الشفافية، وتشير التجارب إلى أن عمليات الإصلاح الجمركي

الحديثة تبدأ عموماً بدراسات مبدئية تشخيصية للتعرف على جوانب القصور في الواقع الفعلي، وذلك بهدف تحديد الاستراتيجية المناسبة للإصلاح ومن أجل الحصول على الدعم الكافي من الأطراف المعنيين بعملية الإصلاح هذه.

تتطلب عملية الإصلاح أيضاً مدخلاً متكاملًا، بمعنى آخر، مدخلاً يحيط بكل جوانب الإدارة الجمركية المتعلقة بالقضايا التي يتم تشخيصها، علاوة على تحديد التسلسل الصحيح للنشاطات الواجب القيام بها في عملية الإصلاح.

إن الاستراتيجيات الواجب القيام بها يجب أن تكون واقعية وأن تأخذ بعين الاعتبار قدرة البلد على التطبيق والوقت اللازم للتنفيذ ومستوى الدعم المراد للحصول عليه من المعنيين بالعملية الجمركية ومستوى الدعم السياسي المطلوب.

إن جهود الإصلاح هذه يجب أن تكون منسجمة مع السياسات التجارية المتبعة في البلد ويجب أن يكون لديها القدرة على التأقلم مع الظروف المتغيرة باستمرار فعلي سبيل المثال: لقد أصبح التركيز منصباً أكثر هذه الأيام على قضية تسهيل الإجراءات الجمركية والمحافظة على الأمن الوطني أكثر من أي وقت مضى.

سياسات الموارد البشرية يجب أن تكون محور الإصلاحات الجمركية

إن مهام الإدارة الجمركية قد أصبحت معقدة بشكل متزايد، وذلك بسبب زيادة تعقيد السياسة التجارية الناجمة عن انتشار الاتفاقيات التجارية الثنائية ومتعددة الأطراف وازدياد ثقافة التجار وتعقيد العملية التجارية إضافة إلى تضخم عدد المهام المطلوبة من الجمارك وتباين أهميتها كما أصبحت القضية الأمنية من أهم واجبات الجمارك.

إن انسجام الإجراءات الجمركية عبر أراضي الدولة وبين طوائف البضائع المختلفة أصبح شيئاً على غاية من الأهمية، إضافة إلى أن التخليص السريع على البضائع قد أصبح سمة من أهم سمات المنافسة التجارية بين قطاع المتعاملين، كما أن هناك حاجة ملحة للالتزام بالمعايير الدولية المتعلقة بتقدير القيمة الجمركية والتصنيف، علاوة على المعايير الإقليمية للمتعلقة بقواعد المنشأ.

إن الإدارة السليمة للموارد البشرية - والتي غالباً ما يتم صرف النظر عنها - تعتبر المحور الأساسي للإدارة الجمركية الكفوءة والفعالة، وتعتبر إدارة الموارد البشرية إدارة متعددة الوجوه، فهي تتضمن التعيين والتدريب والتعويض والترقية إضافة إلى فرض الانضباط، ولا يعتبر التطبيق الصحيح لأي واحد من هذه الوجوه أمراً سهلاً لا سيما وأن هذا التطبيق غالباً ما يتم في بيئات إدارية مقيدة جداً، لكن هذه الصعوبات التي تحدثنا عنها يجب أن لا تعيقنا عن تحري مبادرات جديدة محتملة ومداخل بديلة للتعامل مع إدارة الموارد البشرية.

ومن أجل التعامل مع القيود التي تفرضها أنظمة الخدمة المدنية البالية على إصلاحات إدارة الموارد البشرية، لجأت عدد من الدول إلى تغييرات جوهرية في هياكلها التنظيمية، على سبيل المثال، تم تأسيس إدارات لتحصيل الإيرادات مستقلة عن أنظمة الخدمة المدنية في العديد من البلدان وذلك لتجنب القيسود الجامدة لأنظمة الخدمة المدنية في تلك البلدان، ولتوفير استقلالية مالية أكبر ومرونة أكثر في عملياتها الإدارية، لكن إنشاء إدارات مستقلة لتحصيل الإيرادات بحد ذاته لم يكن - كما دلت التجارب - ضماناً أكيداً لنجاح إدارات الموارد البشرية في الدول التي اتبعت ذلك، لأنها ركزت قبل كل شيء على تعويض أفضل للطواقم العاملة دون الانتباه بشكل كافٍ إلى الجوانب الأخرى من العملية الجمركية التي يمكن أن ترفع كفاءة وفعالية العمل، هذا علاوة على أن كثيراً من تلك الإدارات التي أنشئت مستقلة لم تتمكن على طول المدى من المحافظة على استقلاليتها على الشكل التي تكونت به.

قد تكون التغييرات التي تجرى على التنظيمات الإدارية للإدارات الجمركية في بعض الأحيان أساسية لتطوير العمليات الجمركية، لكن، الخبرة بينت أن هذه التغييرات لن تكون طويلة الأمد إلا إذا تضمنت تحسين إدارة الموارد البشرية في الإدارة المعنية وتطوير ممارسات تخلص المعاملات الجمركية.

توفير الإطار التشريعي المناسب

إن تحديث القوانين الجمركية والتعليمات الصادرة بموجبها إضافة إلى توفير البيئة التشريعية الداعمة لها، تعتبر عناصر مهمة في عملية الإصلاح الجمركي، وفي هذا الإطار تستطيع الدوائر الجمركية في العالم أن تشير إلى (أو تتبنى) أحكام اتفاقية كيوتو المعدلة وهي الاتفاقية المنبثقة عن منظمة الجمارك العالمية والمعنية بتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية، والتي توفر كلاً من الإطار التشريعي المناسب وأفضل الممارسات العالمية لتطوير العمليات الجمركية وتنسيقها فيما بين الإدارات الجمركية في دول العالم المختلفة، وتستطيع الدول الأطراف في هذه الاتفاقية تحوير سياساتها وإجراءاتها بطرق مختلفة من أجل الوفاء بالمتطلبات التشريعية والسياسية والثقافية والاقتصادية.

وعلى سبيل التحديد، تحتاج كثير من القوانين الجمركية في دول العالم إلى تحديث، وخصوصاً من أجل التخلص من الإجراءات الجمركية غير الأساسية ولضمان انسجامها مع الالتزامات الدولية المتفق عليها، إضافة إلى تأكيد الشفافية وإمكانية التوقع عن طريق توفير المعلومات الأساسية المتعلقة بقواعد العمل والقراءات والبيانات المنشور وإجراءات لتنظيم الكافية، كما يمكن للقانون المعدل أن يساعد في تسهيل انسياب الحركة التجارية عن طريق تبني آليات تحليل المخاطر والتخلص من الإجراءات المعقدة أو المكررة التي تؤخر عمليات التخليص وتوفر الفرص للتدخلات للمجففة غير الضرورية، وأخيراً ينبغي على القوانين المعدلة أن تضمن الصلاحيات الكافية للضابطة الجمركية من أجل الوفاء بمتطلباتها في مجال مكافحة والالتزام.

تطوير النزاهة أساس لحفز الاستثمار والتنمية

قد يتم النظر إلى الدوائر الجمركية على أنها فاسدة، وإلى المدى الذي يمكن أن يكون فيه هذا الكلام صحيحاً، سوف تؤثر هذه الصورة على المناخ الاستثماري الكلي في البلد المعني، وعلى الصفقات التي يمكن أن تعقد على المستوى الدولي لتجار ذلك البلد أو صناعاتها، إن انتشار الفساد كقيل بأن يهدم فرص البلد في المنافسة على المستوى العالمي، كما يؤثر على مقدار جاذبية ذلك البلد للاستثمارات سواء المحلية أو الأجنبية، وإذا ترك هذا الموضوع دون طرق مباشر فإن الصورة الفاسدة سوف تهدم الطاقة التنموية للبلد المعني.

إن الجمارك عرضة للفساد بسبب الصلاحيات والمسئوليات الواسعة التي يتمتع بها موظفوها، والتي يمكن أن تؤثر على حجم الرسوم والضرائب التي تترتب على التجار وعلى إمكانية نفاذ أو عدم نفاذ بضائعهم إلى السوق المحلي للبلد المعني، إن التعريفات المرتفعة والتعليمات المعقدة تعظم فرص وحوافز الفاسدين علاوة على أن انخفاض الرواتب والأجور التي يتلقاها موظفو الجمارك قد تكون سبباً في انحرافهم.

إن تقليل فرص الفساد أمام الموظفين وتقليص الحافز لديهم للإحراف، إنما يتم من خلال تبني إجراءات جمركية توفر القليل من الاجتهاد، تدعماً لآليات رقابة ومحاسبة مناسبة، وبالإضافة إلى تطبيق سياسات تجارية متطورة، يعتبر خط الدفاع الأول أمام الفساد هو تطبيق إجراءات حديثة تحد من فرص الاحتكاك بين الموظفين وقطاع المتعاملين وجهاً لوجه، وتقلل إلى أكبر حد ممكن من إمكانيات الاجتهاد أمام الموظفين عند تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المختلفة التي تحكم عملهم.

ويمكن أن نضيف أن توفير رواتب وأجور مناسبة للموظفين، وتعظيم قدرة الإدارة على الضبط والاعتقال في حالات الاشتباه، علاوة على رفع كفاءتها في التحقيق وإيقاع العقوبات في حالات المخالفات، كل ذلك يؤدي إلى خلق بيئة عمل نظيفة لموظفي الجمارك.

يعتقد معظم مديري الجمارك في العالم أن ظاهرة الفساد منتشرة في الأوساط الجمركية إلى حد كبير بحيث تستدعي منهم تطبيق سياسات مضادة مصممة بشكل خاص لمجابهة ذلك، وهذا هو المدخل الذي تتبني به منظمة الجمارك العالمية (World Customs Organization WCO) والذي صاغته من خلال إعلان أروشا المعدل (Revised Arusha Declaration) المتعلق بنزاهة موظفي الجمارك.

وإذا تطلعنا إلى تطبيق المبادئ الرئيسية من إعلان أروشا المعدل، فإن التجربة تشير إلى أن أفضل نقطة للبدء هي إجراء تقييم شامل للوضع القائم من أجل التعرف على الإخفاقات التي توفر الفرص المناسبة لانتشار الفساد ومن أجل تحديد الأولويات الواقعية، إضافة إلى التعرف على الأهداف العملية والنشاطات التي تقود إلى تطبيق خطة لنشر النزاهة كجزء من خطة شاملة لإصلاح الإدارة الجمركية.

إدارة المخاطر كأساس لعدد كبير من الممارسات الجمركية الحديثة

في إطار الجهود التي تبذلها الإدارات الجمركية في العالم لخلق توازن مناسب بين تسهيل التجارة وضمان التقيد بتشريعات الدولة، تخلت معظم الإدارات الجمركية بشكل عام عن ممارساتها التقليدية المعتمدة على التفقيش الروتيني المكثف على بوابات الدخول، وهي تطبيق الأن مبادئ إدارة المخاطر بدرجات متفاوتة من التعقيد والنجاح، ومن المخاطر التي تواجه الإدارة الجمركية عدم مراعاة للتشريعات الجمركية من قبل المتعاملين إضافة إلى الفشل المحتمل في تسهيل التجارة الدولية، وتحتاج الجمارك مثلها مثل باقي المؤسسات الحكومية إلى إدارة المخاطر التي تعترض عملها مع مراعاة أن يكون تدخلها بحركة التجارة المشروعة بأقل قدر ممكن، ومن الواضح أن هناك تعارضاً بين الرقابة المحكمة وتسهيل التجارة، فالقيام بإحداهما بشكل مبالغ فيه لا بد أن يكون على حساب الجانب الآخر، ولهذا فإن على الإدارة الجمركية أن تطبق مجموعة من الإجراءات التي تأخذ هذا الموضوع بعين الاعتبار، وتتضمن هذه الإجراءات التعرف على، وتحليل، وتقييم، وتذليل المخاطر التي يمكن أن تؤثر على تحقيق الدائرة للأهداف المطلوبة منها.

إن التحليل الأساسي للمخاطر قد كان دوماً جزءاً رئيسياً من الإجراءات الجمركية، وقد ساهم هذا التحليل في توجيه سياسات مكافحة التهريب، وآليات مراقبة المسافرين والبضائع العابرة للحدود، إضافة إلى مساهمته في تاسيس إجراءات لفحص الوثائق وإجراءات التفقيشات والمعابنات الحسية، أما في الوقت الحالي، فقد أثرت التعميدات المتزايدة في العملية التجارية والسرعة والحجم الهائل للتجارة الدولية التي أشعلها التقدم المضطرد في التكنولوجيا بشكل مهم جداً في الطريقة التي تطبق بها الدوائر الجمركية في العالم إدارة المخاطر، وقد قاد هذا الوضع كثيراً من الإدارات الجمركية في العالم إلى تبني مداخل أكثر انضباطاً وتنظيماً في إدارة المخاطر التي تعترض عملها.

تحتاج الجمارك إلى تقييم المخاطر التي تعترض أداءها لعملها، ويتضمن هذا الحاجة إلى مراجعة إجراءاتها العملية وتقييم الخروقات التي يمكن أن تؤثر على إمكانية تحقيقها للأهداف المطلوبة منها، ومثل هذا التقييم يمكن أن ينطوي تحت مظلة التمرين التشخيصي التي تم ذكره أعلاه، بمعنى آخر، على الجمارك أن تبني خارطة للمخاطر تضمن التعرف على نقاط الضعف الكامنة في العمليات الجمركية وتحديد الطرق التي يمكن بها توجيه الإجراءات والعمليات الجمركية بحيث تضمن وفاء الجمارك بالأهداف المطلوب منها تحقيقها، وبناء على عملية التقييم للمخاطر التي تعرضنا لها يمكن للجمارك أن تضع استراتيجية لاحتواء تلك المخاطر، وهذا يتضمن وضع أولويات للعمل وتوجيه تفصيلات العمل التوجيه الصحيح للوفاء بهذه الأولويات، علاوة على توظيف الموارد الضرورية بكفاءة وفعالية من أجل تحقيق ذلك.

فإذا تبين للجمارك أن التهريب أخذ يخلق مشكلة مهمة، فيجب أن تعكس الاستراتيجية التي تحدثنا عنها أعلاه ذلك، وقد يكون هناك مبررات قوية لتقوية المراكز الجمركية الحدودية ورفع كفاءة فرق التفقيش المعتقلة أو المتحركة، وإذا تبين للجمارك أن هناك مشكلة في تخفيض الاسعار من قبل التجار، فعليها أن تبادر

إلى رفع كفاءة مديرية شئون القيمة والوحدات المرتبطة بها، كما يجب وضع آلية جمركية للقيام بعمليات التدقيق الخارجي اللاحق على التجار الذين يشتبه بتلاعبهم.

أما لو كانت مشكلة الجمارك هي في التلاعب بوصف البضائع للحصول على بنود تعريفية مخفضة، أو تم التصريح بأعداد وأوزان مخفضة للبضائع الواردة، فعلى الجمارك أن تزيد من أهليتها في التفتيشات الحسية على البضائع، وفي جميع الأحوال على مديرية إدارة المخاطر أن تركز جهودها على ذلك الجانب من العمل الجمركي الذي ينطوي على خطورة عالية والتسهيل بأكبر قدر ممكن على تلك الشحنات التي تتطوي على الخطورة الأقل، وهذا هو جوهر التوازن المنشود بين شقي الضبط والتسهيل اللذين يتم التحدث عنهما دوماً في العملية الجمركية.

التقدير الجمركي كوظيفة جمركية أساسية

إن ممارسات القيمة يجب أن تكون مرتكزة على الاتفاقية المنبثقة عن منظمة التجارة العالمية المعنية بالقيمة الجمركية (Agreement on Customs Valuation ACV)، والتي تنص على أن للقيمة الجمركية يجب أن تكون مرتكزة على قيمة الصفقة للبضاعة قيد التقدير إلى أبعد قدر ممكن، وتعني قيمة الصفقة الثمن المدفوع فعلاً أو المتوقع دفعه لقاء شراء البضاعة، ولكن التحايل في مجال للقيمة غالباً ما يكون مشكلة رئيسية في الدول النامية، والتي وجدت بالتطبيق العملي أن تطبيق سعر الصفقة في تقدير القيمة ما يزال يشكل تحدياً رئيسياً للإدارات الجمركية لتلك الدول.

إن عمل موظفي القيمة ما يزال يعد صعباً في الدوائر الجمركية لعدد من الدول وخصوصاً تلك التي تعد الفوائض التجارية التي تقدم للجمارك فيها غير موثوقة، وتلك الدول التي تشكل فيها للتجارة من قبل القطاعات غير الرسمية أو التجارة بالبضائع المستعملة نسبة كبيرة من حجم التجارة الدولية لتلك البلدان، ويضاف إلى هذا أن العديد من البلدان ما تزال تعتبر ضعيفة التجهيز حيث لجأت هذه البلدان إلى عمليات التدقيق اللاحق.

لقد بذلت العديد من البلدان النامية جهوداً كبيرة في توضيح تعقيدات وبدخلات نظام تقدير القيمة بموجب اتفاقية التقدير المنبثقة عن منظمة التجارة العالمية، ومع ذلك ما زال كثير من المراقبين يعتقدون أن تطوير أنظمة القيمة دون أن تكون مصحوبة ببرامج تحديث شاملة للإدارة الجمركية ككل، من المرجح أن يفضي إلى الفشل، كما أن التركيز بشكل أحيق على للقيمة الجمركية، من المرجح أن يفضي أيضاً إلى الفشل إذا ما تم تطبيقه في بيئة جمركية ضعيفة التجهيز سواء من ناحية إدارية أو فنية.

إن عناصر التحديث في الإدارة الجمركية التي نصب في مصلحة عمل القيمة الجمركية يجب أن تضم

ما يلي:

- تنسيق وتبسيط الإجراءات الجمركية العملية.
 - تطبيق استراتيجية عصرية لتحسين نسبة الالتزام الجمركي تكون مبنية على الاستراتيجية الرسمية لإدارة المخاطر.
 - استخدام عمليات التدقيق اللاحق.
 - تطوير القدرة الاستخباراتية للجمارك من الناحية التجارية.
 - تبني حوافز وروادع مناسبة مصممة خصيصاً لزيادة نسبة الالتزام الطوعي من قبل قطاع المتعاملين.
- إن المساعدات الفنية المباشرة من أجل تطوير عمل القيمة قد تكون أكثر إنتاجية إذا ما تم تركيز هذه المساعدات على تطوير قواعد المعلومات وأنظمة إدارة المخاطر وعمليات التدقيق والمراجعة اللاحقين، ويجب على الجمارك أن تبني قاعدة معلومات واسعة للقيم الجمركية وتحديثها باستمرار لكي توفر للجمارك أداة عملية للبحوث الجمركية في القيمة ولغايات تحليل المخاطر.
- يمكن زيادة قدرة الجمارك على تقدير القيمة الجمركية بتوفير الأدوات التشريعية المناسبة، وتأسيس إجراءات ضبط للقيمة الجمركية مبنية على عمليات الفحص الاختيارية وتحليل المخاطر وإدارتها، إضافة إلى التدقيق اللاحق بعد إخراج البضائع، ويضاف إلى هذه الإجراءات إنشاء مكاتب مركزية وإقليمية لتقدير القيمة الجمركية وتوفير التدريب المتخصص في مجال القيمة الجمركية.
- إن استئجار شركات تقدم خدمات الفحص السابق للشحن (Preshipment Inspection - PSI) قد يكون مفيداً في بعض الأحيان في مساعدة الجمارك في تسهيل عمليات التقدير الجمركي وخصوصاً في المراحل الأولى لعمليات الإصلاح الجمركي، والتي تتسم بالتدريب المركز لرفع القدرة في مجال تقدير القيمة الجمركية، ولكن على كل حال، يجب أخذ الحيطة والحذر عند استخدام مثل هذه الخدمات بهدف تعظيم الفائدة من استخدامها ويهدف ضمان أنها تتسجم بشكل تام مع متطلبات منظمة التجارة العالمية في تقدير القيمة الجمركية.

يجب تبسيط قواعد المنشأ للبضائع التي يتم التعامل معها

إن التأكد من منشأ البضاعة الولادة أو "جنسيتها" يعتبر في غاية الأهمية عندما تريد الجمارك أن تطبق المتطلبات الأساسية للسياسة التجارية للبلاد المعنى، ومن هذه المتطلبات: التعريف الجمركية والقيود الكمية على البضائع والرسوم التي تسنوفى بهدف منع الإغراق والرسوم التعويضية وإجراءات الحماية، إضافة إلى ضرورات تحديد بلدان المنشأ والتزويد للقطاع العام وللأهداف الإحصائية.

إن مثل هذه الأهداف يمكن الوفاء بها عن طريق تطبيق قواعد منشأ أساسية أو غير تفضيلية، بينما تقوم البلدان التي توفر الإعفاءات لبعض السلع أو تمنحها تعريفه صغرية بتطبيق قواعد منشأ تفضيلية للمنتجات القادمة من تلك البلدان، وتختلف قواعد المنشأ هذه في أغلب الأحيان عن تلك القواعد غير التفضيلية للمنشأ المطبقة في الحالات الأخرى.

إن قواعد المنشأ التفضيلية قد صممت بحيث تضمن أن لا تتمتع البضائع من منشأ غير البلدان المشاركة بمعاملة تفضيلية، ولكن، وعلى كل حال، يمكن أن تصمم قواعد المنشأ هذه بحيث تحد من التجارة في مجال معين أو سلع معينة وهكذا فقد تم استخدامها في بعض الأحيان كأدوات لتنفيذ السياسة التجارية للبلدان. إن انتشار اتفاقيات التجارة الحرة بين البلدان لمختلفة في العالم وما يرافق ذلك من قواعد تفضيلية للمنشأ قد زادت العبء على دولائر الجمارك في العالم، وذلك بسبب أن التخليص على البضائع التي تتمتع بمعاملات تفضيلية معقد أكثر من التخليص على البضائع التي لا تتمتع بتلك المعاملات التفضيلية، وهذا يشير إلى أن توجه العالم نحو مزيد من اتفاقيات التجارة الحرة التي تتطلب مزيداً من المعاملات التفضيلية بين البلدان المختلفة سوف يكون ذا أثر سلبي على تسهيل التجارة العالمية.

إن تحديد بلدان المنشأ للبضائع المختلفة قد أصبح أكثر تعقيداً - خلال العقود القليلة الماضية - بسبب التطورات في مجال التكنولوجيا، وانخفاض أجور النقل الدولي والعمليات المصاحبة للعولمة والتي قادت إلى فصل سلاسل الإنتاج ما بين دول العالم وتوزيع إنتاج العناصر المختلفة المكونة لسلعة واحدة فيما بين عدة بلدان في عدة مواقع، وهنا تظهر على السطح قضية مهمة وهي قضية تحديد أي البلدان هي التي تمت فيها العمليات الأساسية لإنتاج البضاعة وبالتالي هي بلد المنشأ لتلك البضاعة.

لقد فشلنا الدول الأعضاء في منظمة للتجارة العالمية (WTO) لغاية الآن في التوصل إلى تعريف محدد لكيفية تحديد قواعد المنشأ بالرغم من الجهود الكبيرة المبذولة من قبل منظمة الجمارك العالمية (WCO) منذ العام 1995.

إن الحصول على قواعد منشأ منسقة في الحالات غير التفضيلية سوف يوفر الجهد والمال على التجار والجمارك على حد سواء كما سيوفر مزيداً من التأكد وإمكانية التنبؤ من قبل القطاع التجاري، كما أن تطبيق هذه القواعد المنسقة للمنشأ سوف يساهم أيضاً في تجنب النزاعات التي تحدث بسبب عدم التأكد من طريقة احتساب المنشأ للبضائع وخصوصاً في الحالات التي تنطوي على رسوم تعويضية أو رسوم إغراق أو ما له علاقة بقرارات التوريد الحكومية، وبشكل عام، كلما كانت قواعد المنشأ واضحة ومباشرة وشفافة وقابلة للتنبؤ، وكلما كانت إمكانية التدخل الإداري فيها أقل ما يمكن كلما خف العبء على الجمارك وقل التعقيد أمام قطاع المتعاملين.

أهمية أنظمة السيطرة على الإعفاءات وتفكيك الرسوم على البضائع

قد توفر الجمارك أنظمة لتعليق الرسوم على بعض البضائع، وتستخدم مثل هذه الأنظمة عندما تدخل المستوردات في تصنيع بضائع معدة للتصدير، والتبرير لتطبيق هذه الأنظمة سهل جداً، فإذا كانت البضائع المستوردة خاضعة للرسوم الجمركية فسيترتب على هذا الأمر ارتفاع قيمة الصادرات التي ستدخل هذه المستوردات في صناعتها وبالتالي ارتفاع كلفة البضاعة المعدة للتصدير مما يعني عدم قدرتها على المنافسة في السوق العالمي. وفي الحقيقة يجب التوجه نحو النظام العالمي في فرض الضرائب والذي يتطلب عدم فرض الضرائب إلا على البضائع التي ستدخل إلى السوق للاستهلاك المحلي.

يمكن تعليق الرسوم على البضائع المستوردة التي ستدخل في تصنيع بضائع منوي تصديرها بطريقتين: إما أن تعلق الرسوم على البضائع المدخلة فلا يتم استيفاء رسوم عليها عند لحظة إدخالها للبلاد، أو أن يتم دفع الرسوم عن هذه البضائع ثم يتم إعادة هذه الرسوم عندما يتم إعادة تصدير هذه البضائع بعد إدخالها في البضائع المعدة للتصدير، وتوفر اتفاقية كيوتو لتتيسق وتبسيط الإجراءات الجمركية الصادرة عن منظمة الجمارك العالمية لأدلة إرشادية حول كيفية تطبيق هذه الأنظمة ويمكن أن تعكس هذه الأدلة الإرشادية في التشريعات الجمركية للبلاد المعني، وتوضيحها على شكل تعليمات تخدم قطاع المتعاملين وموظفي الجمارك على حد سواء.

إلا أن التجارب العالمية أثبتت أن معظم الدول النامية تعاني من إمكانية التطبيق المناسب الأنظمة الإعفاء وتعليق الرسوم الموصوفة أعلاه، ويترتب على هذا قيام بعض المتعاملين باستغلال هذه الأنظمة والتحايل مما يتسبب في ضياع الرسوم على الدولة، أما في غياب هذه الأنظمة فيضطر المصدرون إلى إنتاج بضائعهم بكلفة أعلى مما هو في حالة حصولهم على المواد الداخلة في التصنيع بالأسعار العالمية.

يميل المصنعون المصدرون في العادة إلى أنظمة الإدخال المؤقت ومستودعات البوندد والمناطق الصناعية المعدة للتصدير (Export Processing Zones) بالمقارنة مع نظام رد الرسوم، وخصوصاً في الحالات التي تكون فيها رسوم التعريف الجمركية مرتفعة أو عندما يتسبب التضخم في تقليص رديات الرسوم أو عندما تكون الفوائد المصرفية على تشغيل رأس المال عالية، وفي هذه الحالات يتسبب نفع المستوردين للرسوم الجمركية على المواد الداخلة في التصنيع في رفع قيمة البضائع المعدة للتصدير، أما في الحالات التي يتأخر فيها صرف رديات نظام رد الرسوم للمتعاملين فموجب للتضخم وارتفاع الفوائد المالية في تقليص القيمة الحقيقية لتلك الرديات، وعلى كل حال إن البلدان التي ما زالت تركز على تحصيل الرسوم هي البلدان التي ما زالت تركز على نظام رد الرسوم بالمقارنة بالأنظمة الأخرى كالإدخال المؤقت والإعفاءات.

إن إدارة أنظمة تعليق الرسوم بشكل آمن ومجدي من الناحية المادية يتطلب عمليات وضوابط موصوفة ومحددة جيداً، لأن هذا يعني تطبيق الآليات خاصة تضمن للتحقق من صحة مطالبات أصحاب العلاقة ومن صحة الرد عليها، كما يجب أن تضمن هذه الآليات التأكد من أن البضائع التي تم تعليق الرسوم عليها قد أدخلت فعلاً في تصنيع البضائع المنوي تصديرها ولم يتم إدخالها إلى السوق للاستهلاك المحلي.

إن المدى الذي يمكن أن تمنح فيه الإعفاءات الجمركية يجب أن يكون محدوداً بأكبر قدر ممكن، لأن من الممكن أن يتم استغلال هذه الإعفاءات من قبل قطاع المتعاملين، وبالتالي يقود ذلك إلى خلق منافسة غير عادلة في الوسط التجاري ويؤدي إلى ضياع الرسوم على الدولة، على كل حال، هناك أسباب كثيرة اقتصادية وإدارية تشير إلى ضرورة قصر الإعفاءات للجمركية على تلك المطلوبة بالاتفاقيات الدولية وعلى البضائع ذات الصلة غير التجارية، وحتى الوقت الذي يتم فيه التخلص من أية إعفاءات لا داعي لها، يجب على الجمارك أن توظف المصادر البشرية والتكنولوجية الكافية لضبط ومراقبة أنظمة الإعفاء هذه.

تسهيل الإجراءات الجمركية في عمليات العبور (الترانزيت)

تعتبر إجراءات الترانزيت الضعيفة عقبات رئيسية في وجه التجارة، وتسبب في معاقبة كثير من الدول التي لا تتمتع بمنافذ بحرية، حيث يهدف نظام الترانزيت إلى تسهيل نقل البضائع عبر منطقة جمركية دون الاضطرار لدفع الرسوم والضرائب في بلدان الانطلاق والعبور، وهذا ينسجم مع مبدأ فرض الضريبة في المقصد النهائي الذي ينص على أنه يجب عدم استيفاء الضرائب غير المباشرة إلا في البلد التي سيتم البضائع فيها قيد الاستهلاك.

إن الأحكام الأساسية التي يجب أن ينطوي عليها التشريع الذي يحكم النقل الجيد بالعبور في أي بلد تتضمن أن يتم ترصيص الشحنات في نقطة الانطلاق، وأن يتم تغطية عملية النقل داخل البلد المعنى بضمانات مالية أو تعهدات تضمن خروج البضائع من البلد المعنى، إضافة إلى ضرورة توفير نظام معلومات محوسب يبين الوقت الذي غادرت به الشحنة البلاد ويسمح بالإفراج عن الكفالات أو التعهدات المقدمة من صاحب العلاقة، وفي العديد من البلدان لا تتوفر هذه العناصر الرئيسية لعملية النقل بالترانزيت أو أنها موجودة ولكن بشكل ضعيف وعليه فإنها تستحق أن تكون موضع عناية أي مشروعات لتطوير النقل بالعبور.

ينبغي أيضاً على السياسات التجارية أن تعي أن النقل تحت وضع العبور الجمركي هو جزء واحد فقط من مدى أرحب من القضايا السياسية التي تؤثر على عمليات النقل بالعبور، وهذه القضايا الأخرى تتعلق بعدد آخر من المشاركين والإجراءات بما فيها التشريعات التي تحكم آلية عبور الشاحنات للحدود، ومنح التأشيرات لسائقي الشاحنات، والتأمينات، والمرافيات الأمنية ونوعية البنية التحتية المتوفرة، وحتى لو تم تفعيل الإجراءات الجمركية للنقل بالعبور ورفع كفاءتها فإن المواضيع التي ذكرت أعلاه يجب أخذها بمنتهى الجدية عند النظر نحو التطبيق الكامل لتسهيل الإجراءات للجمركية، كما يجب الأخذ بعين الاعتبار أن لتفاقيات النقل البري الدولي على الطرق (TIR) بشبكتهما الواسعة من مؤسسات الضمان الوطنية تمثل أفضل نظام مرجعي للنقل بالترانزيت.

إن أدوات تسهيل النقل بالعبور الفعالة والكفوءة مثل اتفاقيات الممرات (corridor agreements) تشجع على التعاون البناء بين دول العبور وتلك الدول التي لا تملك معابر بحرية، وتعتبر اتفاقيات الترانزيت مهمة

لصياغة وتشكيل مثل هذا التعاون، سواء كان ذلك على الصعيدين الثنائي أو شبه الإقليمي أو الإقليمي، كما مستفيد عمليات الترانزيت من العلاقة الجيدة بين القطاع العام والقطاع الخاص التي يمكن من خلالها التعرف على نواحي النقص في عمليات الانتقال فيما بين الحدود.

المحافظة على الأمن كهدف جمركي

إن بروز قضية الإرهاب الدولي جعلت من الأمن قضية مهمة لكثير من الحكومات، وهكذا فقد أخذت الجمارك تأخذ دوراً مهماً على هذا الصعيد. وفي الماضي كانت الإدارات الجمركية تقوم بكثير من عملياتها الوقائية بعد وصول البضائع إلى الموانئ، والمطارات والمراكز الجمركية البرية، وكان هذا يتم بناء على تصريح دخول بالبضائع يتم تنظيمه وقت الاستيراد. أما الآن، فلتوفير المستوى المأمول من الأمن، يجب على الحكومات أن تعتمد بشكل متزايد على المعلومات وتقديرات الخطورة التي يتم إجراؤها قبل وصول البضائع إلى أراضي الدولة. وتوفر الاتفاقيات الدولية المطبقة على عمليات النقل الجوي والبحري آليات متفق عليها بين الدول الموقعة لزيادة مستوى أمان عناصر النقل المستخدمة في هذه العمليات، المركبات والبضائع والأشخاص، علاوة على الطرق التي تعمل بها أنظمة النقل المختلفة هذه.

لقد قامت عدة دول، على الأخص الولايات المتحدة الأمريكية، بإصدار تعليمات تنظيمية وحثت على إنشاء اتفاقيات ما بين القطاعين العام والخاص لزيادة مستوى الأمن في العملية التجارية. وتعتمد هذه التعليمات بشكل كبير على توفير المعلومات بشكل مسبق وعلى منح التراخيص للشركات التي تلتزم بشكل مرضي بالمعايير الأمنية المطلوبة. ومثل هذه التعليمات يتم تحديثها باستمرار وتطبيقها، وهكذا فقد أصبحت المهارة المطلوبة من الجمارك لتقييم المعلومات بالوسائل التحليلية واستخدام المصادر المناسبة والاتصالات الفعالة واتخاذ القرارات أهم من أي وقت مضى.

إن حماية المجتمع تتطلب حماية سلسلة التوريد في التجارة الدولية لابتداء من اللحظة التي تغادر بها البضائع بلد التصدير وحتى لحظة استلامها في بلد المقصد النهائي. إن هذه البيئة الجديدة للعمل تتطلب مديلاً كلياً في التعامل من كافة أطراف الحكومة، وهكذا فستستطيع الحكومات الاعتماد على الجمارك كطرف مهم في حماية الحدود اعتماداً على خبرتها في تحليل الخطورة ومعرفتها بالتجارة الدولية. وهنا لا بد من الإشارة إلى ضرورة تكامل جهود الجهات الحكومية المعنية بأمن الحدود كالأمن العام ووزارة الداخلية والقوات المسلحة إضافة إلى الجهات الأخرى المعنية بأمن النقل البحري والجوي والبري.

وبالرغم من أن عنصر الأمن مهم جداً للحكومات والتجار، إلا أنه يبقى على الجمارك مسؤولية تساوي في حجمها مسؤولية الأمن وهي تسهيل التجارة المشروعة، وإذا ما تمكنت الجمارك من توفير الأمن فيما يتعلق بسلسلة التوريد في التجارة الدولية، فإن ذلك سيسهم في زيادة تسهيل هذه التجارة وذلك عن طريق توفير مناخ من الثقة مع قطاع الأعمال، هذا إضافة إلى أن ذلك سوف يزيد إمكانية التنويع، كل هذا بدوره

سوف يسهم في زيادة الاستثمار في البلد المعنى. وهكذا نرى أن على المجتمع الدولي أن يفكر كيف سيقبى ويراقب تأثير المبادرات الأمنية الخاصة ومتطلبات الإعلام المسبق على الشركاء التجاريين من الدول الأضعف، وخصوصاً تلك التي تستخدم موانئها كقناة لتدفق البضائع إلى الإمكانات الفنية اللازمة لتقوية أنظمتها الأمنية بشكل يقنع شركاءها التجاريين أصحاب الموانئ المجهزة في دول المقصد النهائي. وقد يجد التجار صعوبة في الوفاء بجميع متطلبات الإعلام المسبق.

وفي الوقت الذي يبدو فيه من غير الممكن التنبؤ بالنتائج التي قد تنشأ عن رفع وتيرة التحضير لأجندة الأمن، إلا أن من المرجح أن تلجأ البلدان التي تشعر بأنها متطرفة في حين أنه من غير الممكن في هذا الوقت توقع التبعات المتعلقة بالتجارة لأجندة الأمن المعقدة، يبدو من المحتمل أن البلدان التي تشعر بأنها عرضة لهجمات الإرهابيين سوف تعامل لإساليات دول معينة بعين الاعتبار بحيث تعطى درجة خطورة أكبر. وفي هذا الخصوص فإن مستوى التكامل للاقتصاد العالمي سيكون بحيث أنه حتى الدول الغير مشتركة بشكل مباشر في النزاع أو التي هي ليست عرضة للإرهاب سوف تعاني من تراجع في التجارة والرفاهية نتيجة للاهتمام المتزايد بالأمن وتكاليف التجارة المتداخلة الكبيرة. وفي الدول التي يكون اعتمادها كبير على التجارة (معدل التجارة إلى GDP)، كما هو الحال في العديد من الدول النامية فإن الحاجة إلى اتخاذ إجراء منسق حول المجال الأمني يصبح له الأولوية الأهم في أجندة للتنمية الخاصة بهم.

إن تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات تعزز من تحديث الجمارك

إن الإدارة الجمركية الفاعلة التي تدعم التكنولوجيا يمكن لها أن تقود إلى شفافية أفضل وفعالية وأمن أكبر. على العموم، إن الفوائد التي يمكن الحصول عليها من الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تم تجاهلها في فترات معينة بسبب عدم المقدرة على تبسيط الإجراءات الجمركية وبهذا فإنها تخلق عملية بحيث تستمر فيها الممارسات اليدوية القديمة إلى جانب الإجراءات المحوسبة. وعلى الرغم من أن تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات للإدارة الجمركية لا تقدم جميع الحلول، فإنه يمكن لها أن تساهم بشكل أكبر في جعل الإدراة الجمركية والعمليات فاعلة عندما يتم توحيدها مع جهود تطوير الحدود.

ومن أجل أن تلبى الإدارة الجمركية مهمتها فإن من اللوجب عليها أن توحد بشكل فاعل الممارسات والإجراءات الحديثة مع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المشتقة من أنظمة الإدارة الجمركية. وبعمل هذا يمكن للجمارك أن تحدد مجموعة الأهداف الواقعية والعملية التي تتسجم مع ظروفها الخاصه. وإن حلول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المرغوب بها ليست بالضرورة أن تكون هي الحلول الأخيرة المتوفرة والأكثر تعقيداً، ولكنها الأكثر ملائمة لبيئة الدولة العاملة ومواردها وبنية الاتصالات التحتية لها ولتطلعات التنمية الواقعية لها. وعلى أية حال، يجب على حل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الذي تم اختياره أن يساعد الجمارك في جميع أعمالها التجارية الأساسية ويجب أن يقدم خطة تسهل من تحقيق رؤيتها البعيدة المدى.

وعند اختيارهم لحلول الحاسوب يكون للجمارك الخيار في أن تطور نظامها الوطني الذي يتماشى مع الاحتياجات الوطنية أو في أن تمتلك النظام المبتنى مسبقاً. إن الحلول الوطنية ميزة بأنها تلبي المتطلبات الخاصة للدولة من تطوير مهارات الكمبيوتر الوطنية وتسهيل صيانة النظام وتطويره بشكل تام. مع ذلك فإن مثل هذه الحلول تبدو مكلفة وقد أثبتت مع الوقت أنه من الصعب على موظفي الجمارك أن ينقلوا إلى فئسي تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات العمليات الكثيرة التعقيد الواجب برمجتها. إن الحلول المبتناه مسبقاً تستفيد من حقيقة أن النماذج المتنوعة قد تم اختبارها وتلغى الحاجة إلى إعادة صيانتها. وحيث إن هذه الحلول لا تشبع الاحتياجات الوطنية أو حيث أن الرغبات الجمركية الوطنية تختلف عن الحل المقدم، فإن هنالك احتمالية لتعديل الحل أو إضافة نماذج منفصلة يمكن ربطها بالحل الذي تم تبنيه مسبقاً. ومن أجل أن تكون متوازنين، ينصح هذا الدليل بأن يقوم صانعي السياسات بأخذ نظرة عميقة على الحلول المبتنى مسبقاً قبل أن يدرسوا تصميم حل وطني.

تعتبر حلول تكنولوجيا المعلومات مكلفة على الرغم من أنها تزيد من الفعالية. والخبرة تقترح بأنه يمكن أن يتم الاستفادة بشكل أكبر من الخطة المالية المتوازنة بشكل جيد، وذلك في التركيب الأولي والصيانة والتحديث، وعلى الخطط المالية أن تتضمن الموارد المحلية والخارجية. وكذلك يجب أن تكون الإجراءات التدبيرية شفافة وتضمن قيمة المال عن طريق دراسة وموازنة المقترحات الفنية والمالية بعناية.

هيكلية هذا الكتاب

هذا الكتاب يتكون من ثلاثة أقسام. الفصول التي في القسم الأول تغطي قضايا عامة تلقى الضوء على العناصر الرئيسية التي تتطلبها الاستراتيجيات الناجحة لتطوير الجمارك. إنها تناقش قضايا هيكلية رئيسية لا بد لكل إدارة جمركية من أن تتعامل معها، كما أنها تركز على الإطار التشريعي للجمارك وعلى قضايا تتعلق بالنزاهة وإدارة المخاطر. أما الفصول في القسم الثاني من الكتاب فإنها توفر دروساً من مجموعة مختارة من مبادرات إصلاح الجمارك علاوة على مجموعة أخرى من تجارب البنك الدولي الخاصة في إطار جهوده الداعمة لإصلاح الإدارات الجمركية. الفصول في القسم الثالث من الكتاب تقوم على التوالي بمناقشة عدد من القضايا ذات التأثير على العمليات الجمركية وعلى تسهيل التجارة ثم اقتراح الحلول المناسبة لها. إنها قضايا مثل التقدير الجمركي وقواعد المنشأ وتفكيك الرسوم والإعفاء منها والنقل بالعبور وأمن الشحنات ثم استخدام تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات.

كل واحد من الفصول الثلاثة عشرة يبدأ بمقدمة بسيطة وخلفية أريد منها أن تكون دليلاً للقارئ إلى القضايا المنوي مناقشتها في الفصل. ويتبع هذا مناقشة وتحليل للقضايا المطروحة بالإضافة إلى جملة من النتائج العملية الرئيسية والتوصيات. معظم الفصول تتضمن ملحقاً يحتوي قائمة من القضايا التي ينبغي التعامل معها حول القضايا المطروحة في كل فصل. ويتبع هذا الملحق أيضاً عدة أقسام تقترح مواد إضافية للقراءة ومراجع. إن الصناديق المتضمنة في كل فصل توضح بعض النقاط المحددة أو تقوم بوصف بعض القضايا المحددة. كما أن عدداً من هذه الصناديق تم تحضيره من قبل محرري هذا الكتاب، متكنين في ذلك على الأوراق المعدة من أجل هذا المشروع وعلى الأدبيات الأخرى المنشورة. ويتضمن آخر الكتاب قائمة بالمصطلحات المرتبطة بالجمارك. حيث توفر هذه القائمة أوصافاً وتعريفات محكمة لعدد من السياسات والمؤسسات الرئيسية المرتبطة بالجمارك.

الجزء الأول

قضايا متداخلة

استراتيجية لتطوير الجمارك

لوك دو وولف

قراءات إضافية 82	جدول المحتويات
المراجع 83	أهداف العمليات الجمركية 40
	للظروف المحيطة الضرورية لنجاح عمليات الإصلاح
	الجمركي 44
الصاديق	تطوير استراتيجية لتحديث الجمارك 52
1-1 الجمارك المغربية تضع طاقمها	تطبيق استراتيجية لتحديث الجمارك 67
على مركب برنامج الإصلاح 62	
2-1 مثال على القيادة الإقليمية: للجنة	النتائج العملية 69
التوجيهية الإقليمية لبرنامج TTFSE 68	
1-ج-1 الخطوات المختلفة لإطلاق	
البضاعة من وقت وصولها 74	
1-ج-2 دراسة أمن التخليص في الفلبين:	الإيرادات الجمركية كجزء من الإيرادات الضريبية
مثال يجدر الاحتذاء به 77	الملحق 1-أ-1 الكلية في بعض للبلدان المنتقاء 2001 (نسبة مئوية
	من مجمل الإيرادات الضريبية) 71
	معدلات التعريف للمجموعة لبعض للبلدان المنتقاء
	الملحق 1-ب- مقسمة حسب مناطق العالم، 2001 (نسبة مئوية)
	1
	72
الأشكال	الملحق 1-ج- منهجية قياس زمن التخليص 73
1-1 عدد البيانات للجمركية لكل موظف	معدل الفحوصات الحسية هو عبارة عن عنصر
في السنة في جنوب شرق أوروبا 2002	واحد من عناصر إدارة المخاطر 78
60	
	فائمة تقندية بالأللة الإرشادية اللازمة لتعريف
	الملحق 1-د- استراتيجية لتحديث الجمارك 81

لقد أظهرت البحوث التي أجراها البنك الدولي وغيره حديثاً أن المشاركة في للتجارة العالمية تساهم في رفع أداء النمو الاقتصادي، ولأن البلدان التي سارعت بالتكامل مع الاقتصاد العالمي قد مالت إلى تسجيل أعلى معدلات نمو³. إن مثل هذه النتيجة ليست مفاجئة لنا. فالتكامل ينطوي عليه التعرض لأحدث التكنولوجيات والتصاميم والمنتجات، كما أنه يزيد المنافسة. ومع توسع التجارة العالمية بسرعة تعادل أكثر من ضعف سرعة نمو الناتج القومي الإجمالي العالمي في العقد الأخير، كانت الفوائد الكامنة من المشاركة في التجارة العالمية واضحة للغاية. وتستند مثل هذه المشاركة إلى وفرة البضائع ذات الجودة العالية المعروضة بأسعار تنافسية. وفي هذا الصدد، فإن النظام التجاري الذي يوفر حماية ضئيلة للمنتجين المحليين يساهم في رفع سوية تنافسية لقطاعه لأنه يجبر المنتجين المحليين على تعديل أسعارهم بما يتناسب مع تلك الأسعار في باقي أنحاء العالم. بالرغم من ذلك، فإن النظام التجاري المفتوح لن يسمح بازدياد التنافسية إلا إذا رافقه تطبيق سياسات مصاحبة مناسبة.

على مدار العشرين سنة الماضية، تم تقليص معدلات التعريف إلى النصف في الدول النامية بينما تم تقليص القيود غير التعريفية على الاستيراد بشكل حاد (البنك الدولي 1996). مع كل ذلك، فإن هذا لم يقدر بالضرورة إلى التكامل الاقتصادي الجوهري لكثير من الدول النامية. والاسوأ من هذا هو أن الدول الأشد فقراً في العالم، وبالأخص تلك الواقعة في أفريقيا شبه-الصحراوية، قد فقدت حصصها في السوق خلال سني التسعينات. ولعل بعض الأسباب التي أدت إلى هذه النتائج، فشل الدول النامية في إنتاج أنواع من السلع المعدة للتصدير والقادرة على توليد أكبر معدل لنمو الصادرات. هناك موق آخر وهو احتفاظ دول أخرى في منطقة أفريقيا شبه - الصحراوية بمجموعة من عوائق الاستيراد على بعض أنواع البضائع كالسلع الزراعية والمنسوجات التي تنتج هذه الدول مثلها، وتتضمن مثل هذه العوائق إعانات تصدير ورسوم تعريفية عالية وقواعد منشأ مشددة (انظر الفصل 9). إن قضايا إعانات تصدير القطن الممنوحة من قبل الولايات المتحدة الأميركية وإعانات للتصدير الأخرى للمنتجات الزراعية الممنوحة من دول الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة كانت اسباباً رئيسية في الوصول إلى النتائج المخيبة للأمال في الاجتماع الوزاري لمنظمة التجارة العالمية في كانكون في المكسيك عام 2003. إن وجود بيئة رديئة الأداء لإمداد التجارة، بالإضافة إلى تركيبة من العوامل الأخرى التي تدخل في سعر للصفقات، والتي تتضمن: بدلات التخليص الجمركي، أجور النقل، متطلبات الوثائق التجارية غير الجمركية، عدم إلزامية الوثائق التجارية القانونية (البنك الدولي 2003) - قد ساهمت جميعها في فشل كثير من الدول النامية في التكامل بنجاح مع الاقتصاد العالمي. وهكذا فإن ارتفاع سعرالصفقة، الذي تشكل لجور لتخليص الجمركي عنصراً هاماً من عناصره، قد يلغي لثر تخفيض الأسعار الذي يمكن أن ينجم عن عملية تحرير التجارة. بهذا الصدد، وبهدف إبقاء أسعار الصادرات

3- لقد سجلت لبلدان التي سارعت بالتكامل معدل ارتفاع مقداره 3% من الناتج القومي الإجمالي مقارنة بتلك الدول التي كانت بطيئة في استجابتها. ونعني بالتكامل هنا بالتكامل تجاري إضافة إلى الانفتاح على الاستثمار الأجنبي المباشر. انظر منشورة البنك الدولي عام 1996 تحت عنوان "آفاق الاقتصاد العالمي والدول النامية"، صفحة 26، ولشطن DC.

مناصفة، استنطاق عدد قليل من الإدارات الجمركية تزويد المصدرين بمدخلات الإنتاج التي تلزم صناعاتهم معفاة من الرسوم⁴. وعندما أدركت العديد من الحكومات أن الخدمات الجمركية يمكن أن تحسن، اندفعت لتخصيص جزء كبير من طاقاتها ومواردها لتنفيذ مبادرات للتطوير. بالإضافة إلى محاولاتهم تحريك جهات خارجية لمساعدتهم في جهود التطوير هذه. واستجابة لهذا، فقد سارعت وكالات التطوير العالمية، سواء على صعيد ثنائي أو جماعي، إلى مد يد المساعدة في جهود تطوير الجمارك هذه. ودخل عدد من المانحين الدوليين والمؤسسات المالية مثل الاتحاد الأوروبي، صندوق النقد الدولي (IMF)، بنك التطوير الأمريكي (IDB)، بنك التطوير الأفريقي (AfDB)، بنك التطوير الآسيوي (ASDB)، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتطوير (UNCTAD) والبنك الدولي (WB) في عمليات تقوية للجمارك. أما على الصعيد الثنائي فقد كانت عدة دول مثل فرنسا والمملكة المتحدة واليابان والولايات المتحدة نشيطة في تقديم مثل هذا الدعم. ويضاف إلى هذا جهود منظمة الجمارك العالمية (WCO) في توفير المساعدات الفنية (TA). وقد تمكنت عدة إدارات جمركية من تطوير عملياتها اعتماداً على توفر هذا الدعم. بالرغم من كل ذلك، تبقى الكثير من الإدارات الجمركية تعمل بغير كفاءة، مضيعة تكاليف إضافية لا يستهان بها إلى النشاطات التجارية، ومقوضة في نفس الوقت الطاقة للكامنة لنمو اقتصاد بلدانها.

يضع هذا الفصل الخطوط العريضة لاستراتيجية تطوير الجمارك، ويوفر خطوطاً إرشادية عملية من المرجح أن تساهم في إجاح مبادرات الإصلاح سالفة الذكر. وقد اعتمدنا في وضع مادة هذا الفصل من معرفتنا بأفضل الممارسات؛ والخبرات التي استمدتها البنك الدولي من المشاريع المختلفة والمساعدات الفنية التي قدمها (الملخصة في الفصل 8)؛ والداخل التي اقترحت في عدد من تقارير المساعدات الفنية التي أنتجها عدد من الخبراء الجمركيين والمؤسسات المختلفة، والتي ما يزال الكثير منها بعيداً عن متناول عموم الناس؛ والدروس المستفادة من عدة مبادرات للإصلاح الجمركي (الفصل 7)؛ والمشاورات التي تمت مع عدد كبير من موظفي الجمارك والمستشارين الذين كان لهم دور في مبادرات تطوير الجمارك. يعيد الجزء الأول الأهداف الرئيسية من مبادرات تطوير الجمارك أما الجزء الثاني فيتحدث عن عدد من العوامل المحيطة التي ينبغي أن يحسب حسابها عند الشروع في عملية إصلاح بهدف زيادة فرص النجاح. ويعرف الجزء الثالث الخطوات الرئيسية في تحضير استراتيجية تطوير للجمارك. ويتوسع الجزء الرابع في تنفيذ جملة من القضايا الرئيسية من الاستراتيجية. في حين يوفر الجزء الخامس بعض النتائج العملية. أما الملاحق 5 و 6، على التوالي، فتوفر قوائم إرشادية تسهل استخدام الأدوات للتشخيصية وتساعد في تعريف استراتيجية تطوير الجمارك.

4 لقد توصلت دراسة حديثة حول تحرير للتجارة في عينة من بلدان أفريقيا إلى ما يلي: لقد كانت أكثر للنتائج تحييباً للكمال هي تلك المتعلقة بملح قمصدين إيكانيكية للحصول على مدخلات الإنتاج بتعريفات منخفضة أو معفاة من الرسوم، وكان تقدم البلدان المدروسة طفيفاً من ناحية تطبيق إجراءات لورية لرد قرسوم لو لرد ضريبة القيمة المضافة (VAT) قمستوفاة على مدخلات الإنتاج. نظر هنكل (Hinkle)، هررو أراغون (Herrou-Aragon) وكوبوتونا (Kubota) (2003) لتصفحت 82 - 83.

أهداف العمليات الجمركية

يتوقع من الإدارات الجمركية زيادة الإيرادات الأساسية؛ وتوفير الحماية للمنتجين المحليين؛ وتوفير الأمن لسلسلة التوريد في التجارة العالمية؛ ومنع دخول المستوردة الممنوعة (على سبيل المثال الأسلحة الممنوعة) والمستوردة غير الآمنة (على سبيل المثال الأدوية منتهية الصلاحية)؛ ومكافحة الإتجار بالمخدرات بتطبيق القوانين والتشريعات الملزمة بها في اتفاقات منظمة التجارة العالمية (WTO). ويتوقع من الإدارات الجمركية أن تحقق هذه الأهداف بفعالية (بمعنى أن تقوم بتحقيقها فعلاً) وبكفاءة (أي أن تقوم بتحقيقها بأقل التكاليف الممكنة على موازنة الدولة وعلى المجتمع التجاري نون التأثير على سهولة الحركة التجارية).

تطور دور الجمارك

علاوة على ما ذكر، نرى أن مسؤوليات الجمارك تتطور مع مرور الزمن، فقد صارت الجمارك تعتبر أكثر فأكثر "الجهة الحدودية الرئيسية" المسؤولة عن جميع المبادلات المرتبطة بمرور البضائع والأشخاص عبر الحدود. وبعض هذه المهام تقوم بها الجمارك بالتعاون اللصيق مع جهات حكومية أخرى⁵. أخذين بعين الاعتبار أن الخطوط الإرشادية لعمل الجمارك لا تستطيع أن تتعامل بنفس الأهمية مع جميع هذه المسؤوليات؛ ولهذا فإنه لا بد من الإختيار وتحديد الأولويات في ضوء الظروف المتغيرة.

* تقليدياً كانت زيادة الإيرادات لخزينة الدولة على قمة جدول أعمال للحكومات، ممثلة بوزراء المالية (MOF) بسبب الأهمية الأساسية لرسوم الاستيراد كمصدر من مصادر الإيرادات لخزائن الدول للنامية. وإذا أخذنا عينة من الدول الأفريقية، نجد أن الإيرادات المتحققة من رسوم الاستيراد شكلت ما يقارب من 30% من مجموع الإيرادات الضريبية. وبالمقارنة كانت هذه النسبة 22% لدول الشرق الأوسط، 13% لدول أمريكا اللاتينية و15% للدول الآسيوية (انظر الملحق 1). وفي الوقت الذي تعتبر رسوم الاستيراد فيه - على نطاق واسع - مصدراً من أكثر المصادر تشويهاً لرغد خزائن الدول من للضريبة العامة على المبيعات وضريبة الدخل، إلا أنها تبقى رافداً هاماً من رولغد خزائن الدول لاسباب تاريخية أولاً، ولأن تحصيلها سهل نسبياً. أما ضريبة القيمة المضافة (VAT) التي تحصل على المستوردة فهي تشكل مصدراً مهماً آخر من رولغد الموازنات. بناء على كل هذا، سيطرت عقلية التحكم على العمل الجمركي، بحيث يتم احتساب جميع الرسوم المستحقة على البضائع ودفعها بغض النظر فيما إذا كانت هذه الإجراءات تتسبب في تأخير التخلص على البضائع أو لا. وبتخفيض معدلات للتعريف مع مرور الوقت، أخذت الإيرادات الجمركية من أصل مجمل إيرادات الدولة تتضاغل في معظم البلدان؛ ولكن بالرغم من كل ذلك تبقى الرسوم الجمركية هاماً رئيسياً

5- نظر على سبيل المثال: الاتفاقية الدولية لتنسيق ضبط مرور البضائع عبر الحدود (جنيف 1982). <http://www.unece.org/trans/convention/harmonization.pdf>

من هموم موظفي وزارات المالية. وقد انعكست هذه الأولوية في كثير من الجهود التي بذلت لإصلاح الجمارك ومبادرات المساعدات الفنية.

* إن الهدف من التعريفات التي تفرض على المستوردات هو حماية المنتجين المحليين الذين يتوقعون من الجمارك أن تتأكد أن جميع المستوردين قد دفعوا ضرائب الاستيراد الرسمية، وهذا يضمن ملعباً مستوياً يمارس فيه الجميع ألعابهم. في المعدل، بلغ معدل التعريفات الجمركية 17% من مجموع قيمة المستوردات في عينة من الدول الأفريقية، 12% في دول الشرق الأوسط، 10% في آسيا، و7% في نصف الكرة الأرضية الغربي (انظر الملحق رقم 6)⁶. بشكل متزايد أخذت الدول تفكر بالرسوم الجمركية كوسيلة حماية بدلاً من أن تستغلها كوسيلة من وسائل زيادة إيرادات خزينة الدولة، ويبدو هذا أكثر وضوحاً في الدول المتقدمة، حيث تشكل الرسوم الجمركية هناك حصة صغيرة فقط من مجمل الإيرادات وهي تشكل بالمعدل أقل من 1% من مجمل قيمة المستوردات. أما في الدول النامية فإن رسوم التعريفات الجمركية ما تزال مرتفعة؛ وهكذا فإنها تعيق التجارة بين الدول النامية كما تعيق تنافسية اقتصاديات تلك الدول.

* لقد أخذ تسهيل التجارة يجلب المزيد من الانتباه في السنوات الأخيرة (انظر جدول أعمال اجتماعات منظمة التجارة العالمية في كانكون - المكسيك واتفاقية كيوتو المعدلة المنبثقة عن منظمة الجمارك العالمية). إن ما خلق مثل هذا الاهتمام هو الالتزام المتزايد من قبل الحكومات باتباع استراتيجيات تنموية تحكمها عقلية القطاع الخاص، يرافق هذا الالتزام إصرار متزايد من قبل القطاع الخاص وطلبات متكررة من أجل الحصول على خدمات حكومية فضلى. إن انخفاض تكاليف العملية التجارية على للتاجر، المنبثق عن إجراءات جمركية أسهل، ينبع بشكل أساسي في الأصل من إمكانية تقليل تكديس البضائع في المستودعات والتكلفة الراسمالية للعمليات بالإضافة إلى فتح الباب أمام التجار لإمكانية تلبية مزيد من الطلبات المتشددة في مواعيدها المضروبة.

* يطلب المجتمع المدني دوماً من الحكومة إدارة أفضل، وقد حدد الخدمات الجمركية كواحدة من أبرز الجهات المعرضة للممارسات الفاسدة. وهكذا فإن استهداف الجمارك بعمليات التطوير يعتبر بحد ذاته اعترافاً كاملاً بأن وضع النزاهة في الجمارك على وجه التحديد، يعتبر انعكاساً لوضع النزاهة على مستوى المجتمع الأكبر الذي تنتمي إليه الجمارك.

6- لقد قدر صندوق النقد الدولي معدلات التحصيل هذه على عينة مختلفة من الدول في لعام 1995. ويظهر أن معدلات رسوم لجمركية قد تخفضت بشكل طفيف في عينة للبلدان قعدروسة في لسيا وللمحيط قلهادى، ولكنها بقيت كما هي أو ارتفعت قليلاً في أفريقيا شبه-صحراوية ودول للشرق الأوسط للمتضمنة في العينة. انظر دراسة صندوق النقد الدولي (1999)، ليام لبريل (Liam Ebril) و جانيت ستوتسكي (Janet Storsky) و رينت غروب (Reint Gropp)، تداعيات تحرير التجارة على الإيرادات، ورقة تصدر لحياناً 180، صفحات 34 - 35.

* لقد إضطلعت الجمارك على مدار المنين بمهمة "حماية المجتمع"، وقد تم تضمين هذه المهمة في الدور الأساسي لمنظمة الجمارك العالمية، لكي يتم التعبير عن فكرة أن معظم الإدارات الجمركية في العالم مسؤولة عن منع حركة البضائع الخطرة وغير الآمنة عبر الحدود. على كل حال، لقد ازداد الاهتمام بموضوع الأمن بشكل لم يسبق له مثيل بعد أحداث 11 أيلول (سبتمبر)، 2001. وهكذا فقد انتقل التركيز من المستوردات فقط، إلى كامل سلسلة التوريد بما في ذلك للصادرات. ويتم الآن تحضير وإدخال معايير أمان إضافية إلى حيز التطبيق.

دور الجمارك وأولوياتها في القرن الواحد والعشرين

من الصعب التكهّن بالدور المستقبلي لأية مؤسسة، وليس هناك إجابة واحدة تنطبق على جميع دول العالم فيما يتعلق بالتوجهات المتوقعة للجمارك، لأن كل دولة ستجيب بأفضل طريقة تتناسب احتياجاتها وبيئة عملها وأولوياتها الوطنية وميراثها الحضاري. بالرغم من كل ذلك، إلا أن هناك بعض القضايا أو الأفكار العامة التي أخذت بالظهور والتي تضيء على دور الجمارك وأولوياتها في المستقبل.

أولاً، بالرغم من الانخفاض المتواصل للتعريفات الذي نجم عن الدورات المتعاقبة لتحرير التجارة، إلا أنه يتوقع أن تستمر الجمارك بلعب دور محوري في تحريك وضبط الإيرادات. ويعود هذا إلى عدة أسباب: (أ) من المتوقع أن يستمر الاعتماد المالي على الإيرادات الجمركية لبعض الوقت، في ضوء الصعوبات التي ما تزال تواجهها العديد من الدول النامية في توقيع قاعدتها الضريبية؛ (ب) من المحتمل أن تشكل المستوردات قاعدة رئيسية لاحتساب واستيفاء ضريبة القيمة المضافة (VAT)، حيث تعتبر الجمارك بحكم عملها، في أفضل وضع للسيطرة على البضائع وقت الاستيراد؛ (ج) سوف تبقى الجمارك هي الجهة المسؤولة عن ضمان عدم دخول للبضائع غير المستوردة بهدف الاستهلاك المحلي إلى السوق المحلي للاستهلاك و(د) سوف تستمر الحاجة إلى قدر عالٍ من السيطرة على البضائع المصدرة بهدف تقدير رديات ضريبة القيمة المضافة (VAT) عليها.

ثانياً، سوف تستمر الجمارك في كل دول العالم، في جمع بيانات الاستيراد لأغراض إحصائية وتشريعية. ثالثاً، سوف تستمر مسؤولية الجمارك عن إدارة الحدود بفعالية وكفاءة بهدف تعظيم سهولة للتجارة، التي تعتبر مساهماً أساسياً في تنافسية الأمم على مستوى العالم. هذا سوف يستمر بصرف النظر عما إذا كان سيتم إقدام مفهوم تسهيل التجارة بشكل رسمي في المفاوضات التجارية متعددة الأطراف أم لا. وهكذا فستبقى من أولى مسؤوليات الجمارك الاستمرار بدورها في تنسيق جميع متطلبات وقرارات إدارة الحدود الوطنية وتنسيقها وتبسيطها وموائمتها مع بعضها البعض بشكل فعال.

رابعاً، بناء على الوعي المتزايد بتهديدات الإرهاب العالمي والجريمة المنظمة العابرة-للحدود، سوف تطلب الحكومات من الجمارك الاضطلاع بدور أعظم في المحافظة على الأمن الوطني لكل دولة وفي فرض القوانين، وبهذا الصدد، فإن من المرجح أن تبادر الإدارات الجمركية إلى إجراء عدد من التغييرات في أنظمة عملها وإجراءاتها وحتى مسؤولياتها الإدارية بهدف زيادة الثقة في مستوى السيطرة التي تمارسها على كل من المستوردات والصادرات. وسوف يزداد عدد التفتيشات الأمنية على البضائع في نقاط التصدير إضافة لما هو قائم في نقاط الاستيراد.

لكي تدير الإدارات الجمركية هذه الأهداف - التي تظهر متناقضة في بعض الأحيان - بشكل فعال، لا بد من تطوير وتنفيذ عدد كبير من الحلول الجديدة والأنظمة والإجراءات ومنهجيات العمل. إن بعض هذه التغييرات قد بدأ يظهر للتو وهي من المرجح أن تتحكم بالشكل المستقبلي للجمارك وأنوارها:

- إن التركيز الأساسي لانتباه الجمارك سوف يتغير من السيطرة الحصية على الإرساليات في وقت الاستيراد إلى التحقق اللاحق بعد خروج البضاعة اعتماداً على الضوابط المبنية على التدقيق. وسوف يتطلب هذا الأمر من الجمارك اعتماد استراتيجيات لتحسين الالتزام المتكامل المصممة بحيث تزيد بشكل مضطرب مستوى الثقة بالمعلومات المقدمة من قبل التجار وأنظمة المحاسبة والعمليات التي يحتفظون بها. من المرجح أن يتم تبادل جميع المعلومات التشريعية اللازمة بشكل إلكتروني، وأن يتم اتخاذ القرارات المتعلقة بمعالجة المستوردات والصادرات بناء على قاعدة تقييم الخطورة. سوف يكون سجل الالتزام من قبل كل تاجر هو الاعتبار الرئيسي، إضافة إلى المعلومات والاستخبارات التي سيتم تبادلها بشأنه. مثل هذه الطريقة سوف تسهل إعادة هندسة عمليات إدارة الحدود الأساسية ومتطلباتها التشريعية، وسوف تتضمن أيضاً علاقة جديدة أكثر التصاقاً مع التجار، إضافة إلى مزيد من التعاون على المستويات المحلية والإقليمية والعالمية.
- سوف تعتمد البلدان بشكل متزايد على جهة واحدة تكون مسؤولة عن إدارة عمليات الحدود كاملة، وسوف ينطوي هذا على دمج عدد مختلف من وظائف إدارة الحدود تحت مظلة إدارية و/أو سياسية واحدة. في بعض الحالات سوف يتم تحقيق هذا الموضوع إدارياً، وفي حالات أخرى سوف يكون ذلك افتراضياً، عن طريق زيادة التعاون فيما بين الجهات المختلفة على مستوى السياسات وعلى المستوى العملي، وعن طريق تطبيق بنية تحتية لتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات تسمح للتجار بتقديم جميع متطلباتهم التشريعية إلى الحكومة عبر "نافذة واحدة".
- إن التحركات المطلوبة لضمان تعاون أكثر فعالية بين الجهات الحكومية المتعددة المعنية بتنظيم عبور التجارة للحدود، وتحقيق ترشيده ذي معنى للمتطلبات التشريعية لعبور تلك التجارة، سوف تستدعي انتباهاً على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي. وفي حين أن هناك عدداً كبيراً معنياً من الجهات المعنية، إلا أن من المرجح أن الجمارك هي الجهة الوحيدة التي تملك البنية التحتية الوطنية والعالمية الموهلة لتحقيق ذلك.

- سوف تعتمد الجمارك بشكل متزايد على الاستخدام المكثف لتكنولوجيا المعلومات الحديثة، لتوفير نقل سلس ودون انقطاع للمعلومات لجميع الأطراف المعنيين من المجتمع التجاري. وفي المستقبل، سوف تعتمد معظم الإدارات الجمركية في العالم على التصريح الإلكتروني عن بيانات الحمولة للبضائع قبل وصولها، وعلى الإدخال المباشر من قبل التجار لبيانات الاستيراد والتصدير، كما سيتم قبض الرسوم والضرائب بشكل إلكتروني، ومن المرجح أن تنتشر المبادرات التي أظهرت نتائج إيجابية لغاية الآن - كما تم في سنغافورة مثلاً - والتي هدفت إلى ربط جميع الأطراف المعنيين من المجتمع التجاري إلكترونياً. إن هذا سوف يسرع في منح التراخيص التشريعية وبمسهل عملية تجميع المعلومات الإحصائية.
- إن العديد من البلدان هي الآن أعضاء في تجمعات إقليمية، وهي ظاهرة يبدو أنها ستزيد في السنوات القادمة. مثل هذه للتجمعات الإقليمية قد تشجع مواعمة وتبسيط الإجراءات الجمركية بما يتفق مع أفضل معايير الممارسات العالمية، وبالمقابل فإنها تخلق الحاجة لأليات جديدة لتطبيق التجارة التفضيلية وهو ما يخلق أعباء جديدة على كل من الجمارك والمجتمع التجاري، إضافة إلى كونها عرضة لسوء الاستخدام.

الظروف المحيطة الضرورية لنجاح عمليات الإصلاح الجمركي

إن الإصلاح الجمركي يتضمن أكثر من إدخال مجموعة من التقنيات الجديدة لمعالجة البضائع والمسافرين. إنه يدعو إلى وعي جديد للتطورات التي تحدث في مجال التجارة، ويتطلب التزاماً سياسياً لدفع بعض الإجراءات الصعبة في بعض الأحيان، ويجب أن يبدأ بتشخيص جيد للوضع الراهن للإدارة للجمركية.

الوعي أن الجمارك تعمل في بيئة تزداد تعقيداً

إن الزيادة المتسارعة لحجم التجارة العالمية في العقود الأخيرة قد زادت أيضاً المتطلبات المفروضة على الجمارك⁷. ففي العام 2002، عبر الحدود العالمية ما تزيد قيمته عن 6.5 تريليون دولار أميركي من البضائع. وكل واحدة من هذه للشحنات عبرت الحدود العالمية على الأقل مرتين مرة عند التصدير ومرة عند الاستيراد، مما يجعل الجمارك لاعباً مهماً في سلسلة التوريد للتجارة العالمية وفي الاقتصاد العالمي. ولذا فإن على الجمارك أن تؤقلم نفسها مع مراكز جديدة تنشأ لعبور البضائع ومع ساعات أطول للعمل، ومما يزيد الأمر تعقيداً العدد الكبير من الاتفاقيات التجارية الإقليمية وثنائية الأطراف، ففي كثير من الحالات لا يكون هناك زيادة متناسبة في عدد موظفي الجمارك أو مواردها تضمن استمرارها في الاضطلاع بمهامها أمام هذه

7 - يعتمد هذا الجزء بشكل كبير على كتاب لين (Lane) 1998.

الزيادات في حجم العمل والبيئة الأكثر تعقيداً. وفي العادة، لا يتم تزويد الجمارك بالموارد التكنولوجية المناسبة لتسهيل وتأمين سلاسل التوريد في التجارة العالمية، بما يتناسب مع بلايين الدولارات التي تصرفها الصناعة.

وأمام هذه التحديات تعاني كثير من الإدارات الجمركية من أجل الوفاء بجميع متطلباتها وأولوياتها. وفي العادة تركز هذه الإدارات على تحصيل الإيرادات وعلى القيام بالأولويات ذات العلاقة التي تتزعم المطالبة بها الجماعات المهتمة، ذات النفوذ، مسموعة الكلمة. أما الإدارات الأخرى فهي تصارع من أجل مجابهة هذه للتحديات وجهاً لوجه، حتى ولو ترتب على ذلك إعادة النظر بتركيب إداراتها وطرق قيامها بأدوارها.

نظراً لموقع عمل الجمارك الفريد على حدود الدول، فإن على إدارتها أن تلبي متطلبات متلقي خدماتها على الصعيدين الوطني والعالمي. فعلى الصعيد العالمي يتوقع المسافرون وأصحاب الأعمال والناقلون الجويون والبحريون، خدمات منتظمة قابلة للتنبؤ سهلة ومتوائمة مع المعايير والاتفاقيات العالمية. وقامت منظمات مثل منظمة الجمارك العالمية (WCO) ومنظمة للتجارة العالمية (WTO) واللجنة الاقتصادية المختصة بأوروبا في الأمم المتحدة (UNECE) ومركز الأمم المتحدة لتسهيل التجارة والأعمال الإلكترونية (CEFACT) ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتطوير (UNCTAD) بوضع معايير لأكثر لوائح الجمارك حساسية. ولعل أهمها هو ما يلي:

- توفر اتفاقية كيوتو المعدلة لتيسيق وتوحيد مقاييس إجراءات البضائع في التجارة العالمية، إطار معالجة البضائع في التجارة للعالمية (الفصل 3).
- توفر اتفاقية ترميز ووصف البضائع المنسقة (التي تدعى اختصاراً النظام المنسق (HS))، المعدة والمداومة من قبل WCO، إطاراً لتصنيف كل البضائع في التجارة الدولية.
- توفر اتفاقية القيمة الجمركية (ACV)، المطورة من قبل WTO إطاراً لتحديد القيمة الجمركية لجميع البضائع في التجارة الدولية (الفصل 8).
- للتقدم نحو اتفاقية لقواعد المنشأ هي مبادرة WTO لتطوير نظام لتوحيد قياسات قواعد المنشأ للبضائع التي يتم الإتجار بها دولياً (الفصل 9).

إن مهارات تصنيف البضائع، وتحديد قيمتها وبلد منشئها، وتطبيق الإجراءات المناسبة لمعالجتها هي ما تحتاجه الجمارك للوفاء بالتزاماتها في الاتفاقيات الدولية، ولتلبية توقعات المجتمع التجاري العالمي، ولكي تقوم بالواجبات الموكولة إليها على حدود الدول. فإذا ما ضلّت الجمارك في عملها فإنها ستخرق الاتفاقيات الدولية، ومثل عدم الالتزام هذا قد ينتج عنه تكاليف إضافية وتأخير على المستوردين والمصدرين والناقلين والصناعات المحلية والمستهلكين. إن التخليص على البضائع يتأثر بعوامل متعددة كنوعية الخدمات المعقمة

في الموانئ وللمراكز الجمركية وتعدد الجهات المشتركة وكل من له يد في الصفقات التجارية الدولية. وفي العادة، تعتبر الجمارك هي المسؤولة عن كل للتأخيرات والأخطاء التي تحدث على الحدود، بالرغم من اشتراك الجهات الأخرى في العملية. وفي النهاية، قد يترتب على ذلك أن يقوم المجتمع التجاري الدولي، بمعاقبة مثل هذه الأخطاء بنقل الاستثمار الأجنبي المباشر (FDI) إلى بلدان أخرى تتسجم فيها بيئة الاستيراد/التصدير مع المعايير الدولية.

إن تطبيق هذه المعايير والاتفاقيات ليست مهمة سهلة، كما توضح ذلك المجادلات والمناقشات التي تحدث في WCO فيما يتعلق بقضايا القيمة وقواعد المنشأ. ومثل هذه القضايا ستتم مناقشتها ببعض التفاصيل في الفصلين 8 و 9. وعلاوة على هذا فإن تعقيد النظام المنسق (HS) قد يفضي إلى نشوء خلافات بين المستوردين والجمارك، ومرد ذلك هو أن قيمة الرسوم المنفوعة تعتمد على التعريفات الجمركية المبنية على تصنيف البضاعة في النظام المنسق (HS).

وبازدياد التجارة الدولية واكتسابها أهمية مضطردة في اقتصاد الدول، تزداد تبعاً لذلك أهمية الجمارك، ويصبح من المفروغ منه أن تدير الجمارك هذه الاتفاقيات الدولية المعقدة بشكل منتظم وباحتراف وعدالة وشفافية. وبقيامها بهذه الأدوار سوف تضطر الجمارك إلى التعامل مع محترفين مدربين جيداً ونوي رواتب مناسبة يمتلكون الخبرة الدولية في مجالات التوريد والإمداد والتجارة والنقل وللقانون. وفي السنوات الأخيرة، قامت الشركات متعددة الجنسيات باستثمار البلايين من الدولارات بهدف زيادة أمن سلاسل التوريد في تجارتها العالمية وزيادة انسيابها. وتوفر أنظمة الإمداد الحديثة المعقدة للشركات، إمكانية تعقب ومتابعة وضبط الشحنات من باب المصنع إلى مخزن تاجر التجزئة. وبالرغم من هذا فإن انسياب البضائع والمعلومات المتعلقة بها قد ينقطع من قبل الجمارك عند الحدود الدولية على نقاط الاستيراد والتصدير. وقد تتسبب الجمارك البطيئة، غير الخبيرة، أو رديئة التدريب والتجهيز في زيادة تكاليف الصفقات، مما يزيد أسعار البضائع المصدرة على المستهلكين وعلى الصناعة، وهذا ما يجعل البلدان المعنية أقل تنافسية. وفي النهاية، فإن على الجمارك أن تعيد تنظيم نفسها لكي تكون مسهلة للتجارة في عالم سريع التغيير، بالإضافة إلى كونها مصدراً كفوفاً من مصادر رفق الخزائن بالإيرادات. إن هذا يضع أمام الجمارك تحدياً إدارياً رئيسياً.

الدعم السياسي على أعلى المستويات

إن لدى معظم الإدارات الجمركية مسؤوليات عملياتية في ظل السياسة الحكومية التي تضعها لها الجهة المشرفة مباشرة على عملها، بما في ذلك وزارات المالية (MOF)، وقد يتطلب أي تغيير توريد القيام به دعماً من الحكومة. ومن غير المرجح أن يأتي طلب التغيير من داخل المؤسسة لأنه سيتربط عليه تغييرات جذرية. إن تعيين موظفي الجمارك في سن مبكرة، وتدريبهم بأسلوب شبه-عسكري، وهو تقليد تعود جنورة إلى ضرورة إضطلاع موظفي الجمارك بمسؤوليات تتعلق بفرض القانون، يولد أيضاً بيئة لا تشجع على تحدي

الإجراءات القائمة حالياً. وقد تتطلب التغييرات المقترحة تقليص عدد الموظفين مع زيادة الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات (IT) أو، في الحالات القصوى، التخلص من موظفي الإدارة العليا في الجمارك أو من موظفي الجمارك الذين يثبت فسادهم أو عدم فعاليتهم؛ مع استحداث عقود إدارية أو التعاقد مع مزودي خدمات التفتيش قبل الشحن.

إن نصب أعين وزراء المالية كان على الدوام هو التركيز على الوسائل التي تزيد إيرادات الموازنة. وهو ما أدى في العادة إلى التحكم الشديد بحركة التجارة مما تسبب بتكاليف إضافية على التجار الشراء وغير الشراء. وفي الوقت الذي كانت فيه مكافحة الفساد وتسهيل التجارة على الدوام أهدافاً معلنة للإصلاحات التي كان يتبناها وزراء المالية، إلا أنها نادراً ما كانت تترجم إلى برامج مفصلة وغالباً ما كانت تطرح جانباً في كل عملية تنطوي على رفع للإيرادات. هذه الإصلاحات المقادة داخلياً كانت تراوح مكانها في الغالب، وفضلت في خلق طرق جديدة للتعامل مع المشاكل القديمة. إن عدداً قليلاً فقط منها قد أصبح دائماً. وهكذا فإننا نرى أن هناك ضرورة ملحة للحصول على دعم لجهود الإصلاح في الجمارك من خارج المؤسسة.

عادة ما يلجأ المجتمع التجاري والمجتمع المدني إلى جمع التأييد من أجل تحسين الخدمات. فالمجتمع التجاري يرغب في تقليل تكاليف تجارته وزيادة شفافية عملياته، بينما يرغب المجتمع المدني في التخلص من الآثار الموهنة للفساد على التقييم الاجتماعية والأداء الاقتصادي. وكما توضح الحالات الدراسية التي تم التطرق إليها في الفصل (6)، فإن جماعات الضغط من القطاع الخاص كانت في الغالب مهمة جداً في رعاية الإصلاحات الجمركية ومراقبة تقدمها، حيث يكون الميسايون وموظفو الحكومة أميل للاستجابة لجماعات الضغط عن طريق طرح برامج وسياسات ثابتة، بدلاً من قيامهم بمبادرات إدارية ينظر إليها في الغالب بعيون الشك في أنها لخدمة أغراضهم الذاتية، والتي غالباً ما تضع بسهولة في خضم الأوضاع البيروقراطية السائدة، وتقود في العادة إلى تغييرات هامشية أو تجميلية⁸.

سوف تخلق الإصلاحات رابحين وخاسرين، لذا سوف يكون هناك حاجة ماسة للالتزام السياسي من أجل تحقيق المشروع. فالتجار الذين وجدوا مكاناً تحت الشمس في ظل القواعد القديمة، وموظفو الجمارك الذين نجحوا في تحقيق مداخيل أعلى في "تسهيل" صفقات التجار أو عن طريق التلاعب ببيانات الاستيراد والتصدير لمصلحة التاجر، هم على الأرجح للذين سيعارضون برامج الإصلاح لأن من شأنها أن تجعل الممارسات السابقة أخطر أو أكثر استحالة. إن هؤلاء الذين "ميسخرون" في برامج الإصلاح الناجحة قد يكونون هم الأكثر نفوذاً. فهم إما جزء من الإدارة الجمركية أو قريبين منها بحد كافٍ لإبطاء زخم الإصلاح أو للتأثير في شكله وطريقة تنفيذه. وإذا لم يتم مقاومة هؤلاء العملاء، فإن تأثيرهم سوف يجعل الإصلاح

8- لقد ناد العامل المغربي للرحل تلك الحسن الفتحي (1961-199) الإصلاحات التجارية والجمركية في بلده استجابة للمعرض التي قدمتها له مؤسسات مختصة كان لها نصيب الأسد من مرباح هذه الإصلاحات.

منحازاً، مشتتاً أو غير فعال. التقليدية والكسل هما عاملان آخران يعملان ضد الإصلاح. بناء على كل ما تقدم فإن الإصلاح الوحيد الذي يلقي الدعم السياسي من أعلى المستويات في الحكومة هو الذي سيؤتي أكله.

العمل التشخيصي الكافي

الإصلاح الجمركي ليس حالة "مقاس واحد يناسب الجميع". فالأهداف المحددة لأية إدارة جمركية ومدى نضوجها تنظيمياً يختلف من بلد إلى بلد. وهذا يبرر ضرورة تكيف الإصلاحات بحيث تتناسب الوضع مدار البحث. وبناء عليه، ومن أجل ملائمة كل هذه الاختلافات، من المهم أن يبدأ أي مشروع إصلاحي للجمارك بتشخيص دقيق ومتكامل للوضع الراهن. إن غياب التشخيص الجيد كان من أبرز النواقص التي عانت منها مشاريع إصلاح الإدارات الجمركية والضريبية التي أدارها البنك الدولي. وقد تم تأكيد هذا في عمل أكثر حداثة سيتم توضيحه بشكل أكثر تفصيلاً في الفصل 7. مع كل هذا، فإن القيام بتمرين تشخيصي في الجمارك لا يعتبر علماً دقيقاً، وربما كان من الواجب أن يتم تبني آلية أكثر مرونة، بحيث يتم تكيف القائمة للتشخيصية لتناسب أهداف التمرين. وهنا في الأسفل، تمت باختصار مناقشة عدد من الطرق والأدوات المستخدمة.

تعظيم تحريك الإيرادات. لقد كان تعظيم تحريك الإيرادات هو محور الإصلاحات الجمركية بشكل متكرر. وقد تركزت جهود التشخيص بشكل أساسي على قياس تسرب الإيرادات، حيث استخدمت هذه الطريقة كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على السواء⁹. إن المؤشرات الأساسية التي استخدمت للتعرف على التسرب في توليد الإيرادات تتضمن: (1) الضرائب المحصلة فعلاً على للمستوردات ومقارنتها مع تحصيلات الإيرادات المفترضة بهدف للتعرف على "الفجوة"؛ (2) حصة البضائع المعفاة من الضرائب من مجمل المستوردات¹⁰؛ و (3) التحايل في التصريح عن القيمة، الوزن، أو قواعد المنشأ. أما المؤشرات الأخرى الأقل قياساً على التسرب في الإيرادات فهي تتعلق باحتمالات التصريح الخاطيء عن صنف البضاعة بهدف إخضاعها لرسوم تعريف أقل، إضافة إلى الغموض الذي يمكن أن يكتنف قانون الجمارك والتعليمات الصادرة بموجبه بشكل يسمح لموظفي الجمارك والتجار بعقد اتفاقيات ترضي الطرفين. إن منهجية مثل هذه التمارين التشخيصية لم تكن في يوم من الأيام معيارية ولا منشورة للعموم، ولكنها تركزت على تحليلات عملية للعمليات الجمركية بهدف التعرف على جوانب التحسين الممكنة. وكان الأطراف الرئيسيين المشاركين في مثل هذه التمارين التشخيصية هم موظفو صندوق النقد الدولي، بما فيهم أولئك المعنيين بأمور الجمارك. وقد تم التشاور مع مشغلي القطاع الخاص؛ ولكن وجهات نظرهم - التي لم تكن تؤيد تعظيم تحريك الإيرادات - كانت في العادة غير واردة في التقارير الرسمية وبرامج الإصلاح.

9- من أجل الإطلاع على مجموعة من المقالات قيمتارة التي تركز على تحريك الإيرادات، انظر دراسة كين (Keen) ومايكل (Michael)

طبعة 2003. تغيير جمارك، تحديث واستراتيجيات إصلاح الإدارة الجمركية. صندوق النقد الدولي، واشنطن D.C.

10- لقد اشارت لتقارير لثني تنطى عينة من الدول الأقرنية إلى أن نسبة هذه الإعفاءات تصل إلى 18% من مجمل المستوردات. تقرير

28. (Ibid, Hinkle, Herou-Aragon, Kubota) 2003، صفحة 28.

استخدام طقم أدوات تسهيل التجارة الصادر عن البنك الدولي. في العام 2001 أصدر البنك الدولي طقماً من الأدوات من أجل تدقيق خدمات التجارة والنقل¹¹. يعكس طقم الأدوات هذا، التجربة العملية المكتسبة في سلسلة من بعثات البنك، بالإضافة إلى مجموعة من التحريات التي قام بها في عدد من الدول النامية، ويرتكز هذا الطقم على منشورة سابقة وهو يوفر خطوطاً إرشادية تبين كيف يتم التدقيق والتحليل وتفسير النتائج، بالإضافة إلى تحديد النشاطات التصحيحية. يتكون التدقيق بشكل عام من سلسلة من الأسئلة المبوبة التي تعرض على جميع المشتركين في عملية تجارية، بما في ذلك موظفي الجمارك. ويتم تحليل الإجابات بشكل منظم تحت عناوين رئيسية مثل: النزاهة، إدارة الميناء، الإطار التشريعي، الأتمتة، أدوار العملاء وسلوكهم،... الخ، ويمكن البناء عليها لإعداد خطة تنفيذية للتصحيح تطبيق على جميع المشتركين في سلسلة التجارة، بمن فيهم الجمارك، ولوضع شروط النجاح. من الواضح أن هدف طقم الأدوات هذا هو مراجعة جميع العمليات التي يمكن أن تساعد أو تعيق العمليات التجارية؛ وهذا يتعدى العمليات الجمركية، أما إذا أردنا القيام بعملية تشخيص متكاملة لمختلف العمليات الجمركية فيجب علينا الاعتماد على أدوات تشخيصية أخرى. القضايا المرتبطة بالبيئة الإدارية في هيئات تحريك الإيرادات، بشكل عام، تمت معالجتها بشكل مفصل في "الإطار التشخيصي لإدارة الإيرادات"، التي تم تصميمها خصيصاً لإدارات الضرائب المحلية¹². لقد أرشد هذا الإطار، على سبيل المثال، عمل البنك للتشخيص لمشروع تطوير جمارك الاتحاد الفدرالي الروسي في العام 2002.

الخطوط الإرشادية الجمركية العالمية المعدة من قبل غرفة التجارة العالمية. من الواضح أن تركيز هذه الخطوط الإرشادية هو على الجمارك. فهي تقدم، بصيغة مختصرة، الإجراءات الرئيسية التي تمثل أفضل الممارسات العالمية في مجال الجمارك، وهي تساعد المحلل في إعداد مقارنة منظمة بين الحالة الراهنة لإدارة جمركية معينة وعملياتها المستقبلية اعتماداً على هذه الممارسات الفضلى. وتعتبر الشروحات التفسيرية مفيدة جداً ويمكن التعلم منها في توفير الأرضية المناسبة لتقييم الوضع الحالي. تعتبر الخطوط الإرشادية نقطة بداية مفيدة جداً لأي دراسة تشخيصية.

تغطية الأساسيات. إن كتاب Mike Lane تطوير الجمارك والطريق السريع جداً للتجارة العالمية يوفر الإطار المناسب الذي يمكن من خلاله تحويل الجمارك إلى منظمة على مستوى عالمي. تتكون الطريقة المقترحة أيضاً من مجموعة من الأسئلة المبوبة والمنظمة حول إطار منطقي يغطي الأساسيات مثل: البيئة التي تعمل فيها الجمارك، ويتضمن ذلك خبرتها ونزاهتها؛ والممكّنات المتوفرة مثل إدارة العمليات، الأتمتة والقدرة على تحليل المعلومات؛ والعمليات المتقدمة كالتنفيذ، الانترام والمشاركة مع القطاع الصناعي، التدقيق وإدارة الحسابات وإدارة المخاطر. لقد اقترح Lane نظاماً يمكن من خلاله تحليل الإجابات على هذه الأسئلة

11- حديثاً جداً، قامت 'غرفة التجارة العالمية' بالتوسع في تفسير خطوط الإرشادية لجمركية للنتيجة مع طقم الأدوات التي لصمها

البنك الدولي (نظر www.iccwbo.org).

12- هذه الأداة التشخيصية هي التي فهمت WCO لإصدار أداة تشخيصية تتعلق ببناء المقررة.

مما يوفر دليلاً حول طريقة التقدم للأمام في صياغة برنامج تنفيذي يضمن الالتزام الكامل والتسريع في التخليص على البضائع، إضافة إلى تخفيض تكاليف العمليات الجمركية. هذه المنهجية تركز على توليد الإيرادات، تسهيل التجارة، ورفع كفاءة الخدمات الجمركية. وقد تمت صياغة الاسئلة عبر طريقة تعتمد على التقييم الذاتي لكن هذا لا يمنع من أن تستخدم من قبل المستشارين الخارجيين الذين يعملون بالتعاون للصيق مع موظفي الجمارك.

لملئة العناصر الرئيسية مع بعضها: طعم أدوات بناء المقطرة المنتبئ عن WCO. لقد تم إعداد الإطار التشخيصي لبناء مقطرة الجمارك المنتبئ عن WCO استجابة لمطالب الدول الأعضاء في المنظمة من أجل الحصول على منهجية مجدية يمكن أن تقود إلى تحسينات قابلة للإدامة في الإدارات الجمركية، وخصوصاً تلك الإدارات في الدول النامية. هذا الإطار التشخيصي يهدف إلى جمع العناصر الرئيسية والامس الضرورية لتأسيس إدارة جمركية فعالة وكفوءة، في وثيقة واحدة. وسوف يبنى هذا الإطار التشخيصي (أطلق هذا الإطار التشخيصي في اجتماع منظمة الجمارك العالمية WCO في شهر حزيران من عام 2005 (المرترج)). الاتفاقيات الدولية المعتمدة (اتفاقية كيوتو، إعلان أروشا، اتفاقية القيمة للجمركية ACV واتفاقية النظام للمنسق HS) إضافة لإعتماده على الأدوات والطرق المتبعة في أفضل الممارسات العالمية لإدارات الجمارك الحديثة. وسوف يوصي هذا الإطار بالالتزام الكامل بهذه الاتفاقيات كدليل للوصول إلى التطوير المقترح. سوف يتضمن هذا الإطار دليلاً لتقييم الجاهزية لكل واحد من المكونات الأساسية لبرنامج بناء المقطرة المتكامل، علاوة على توفير دليل عملي حول طريقة إجراء التقييمات التشخيصية. سوف يقوم بعملية التقييم خبراء من خارج الإدارة بمشاركة فاعلة من المستفيدين، بما في ذلك موظفي الجمارك المحليين، حيث من المفروض أن ينبئ عن عملية التقييم هذه خطة تنفيذية مرتبة الأولويات.

مخططات الجمارك. لقد طورت المفوضية الأوروبية طقماً يتكون من 13 مخططاً لتقييم حالة الإدارات الجمركية للدول التي تنوي الانضمام للإتحاد الأوروبي. وبالرغم من أن هذه المخططات أعدت بشكل أساسي للدول المرشحة كأعضاء، إلا أنها يمكن أن تستخدم لتحليل الفجوات من قبل الدول الأخرى.

تقليل تكاليف التجارة

إن مبادرات إصلاح وتطوير الجمارك، إذا ما رفقتها تحديثات في الموائء وكل المؤسسات المتعلقة بالتجارة، سوف تقود إلى مكاسب كبيرة في تقليل تكاليف العملية التجارية مما يعظم من تنافسية البلد المعني. وسوف يكون هذا صحيحاً بالتأكيد إذا ما ركزت هذه المبادرات على إصلاح السياسات، والمساعدات الفنية، وتطوير البنية التحتية. وفي هذا الصدد قدر تقرير أفاق الاقتصاد للعالمي (Global Economic Prospects Report) الصادر عن البنك الدولي في العام 2004 أنه إذا أمكن أن ترفع قدرة البلدان المصنفة تحت المعدل العالمي لتسهيل التجارة إلى المعدل العالمي، فإن التجارة بين 75 دولة سوف يزيد بما يعادل 377

بليون دولار أميركي سنوياً. وقد قدرت دراسة حديثة أن تقلل تكاليف الصفقات التجارية العالمية بما يعادل 5% فقط بحلول العام 2006 يمكن أن يضيف 154 بليون دولار أميركي أو ما يعادل 0.9% إلى الناتج القومي الإجمالي لدول منطقة التعاون الاقتصادي في اسيا والمحيط الهادئ كل سنة. وقد توصل نفس التقرير إلى نتيجة مفادها أن الإصلاحات الجمركية في سنغافورة، تايلاند، والفلبين سوف تسبب بزيادة تقدر ب 3.9 بليون دولار أميركي في الدخل السنوي الحقيقي.

بالإضافة إلى التقديرات أعلاه، هناك عدد من الفوائد الأخرى المرتبطة بالآثر الاقتصادي لمبادرات الإصلاح والتطوير الجمركي. وفي حالة برنامج تسهيل التجارة والنقل لمنطقة جنوب شرق أوروبا (TTFSE)، على سبيل المثال، كان هناك توفيرات مهمة في التكاليف الإجمالية للشاحنات التي تنتظر في نقاط عبور الجمارك أو في المحطات الريادية الداخلية التي تمت مراقبتها من خلال برنامج TTFSE منذ انطلاقه في عام 2000. لقد انخفضت أزمان التخليص الجمركي في المحطات الريادية البرية، في البلدان الست الأصلية الأعضاء في برنامج TTFSE، بما يصل إلى 60% في (الاتحاد) البلغاري اليوسني كنتيجة للتحسينات التي طرأت على الإجراءات، والاختيار المسبق للبيانات الجمركية بواسطة وحدة خاصة، والمعالجة المسبقة للوثائق التي يتم تقديمها بواسطة الفاكس قبل وصول البضائع. وعليه فإنه يمكن حساب التوفير في التكاليف على الناقلين اعتماداً على التخصان في تكاليف العمالة المرتبطة بانخفاض زمن الانتظار وعلى الكفاءة الأعلى التي يمكن بها إعادة استخدام الشاحنات. ويقدر الـ GEP أيضاً أن كل يوم زيادة تقضيه الشاحنة في الحرم الجمركي يتسبب في زيادة ما يعادل 1% على قيمة البضاعة. في البلدان النامية، تقدر أجور مرور البضائع بالعبور (الترانزيت) بمرتين إلى أربع مرات أعلى منها في الدول الغنية، وهكذا فإن أي برنامج يرفع من كفاءة عمليات النقل بالعبور ويقلص وقت التخليص على الإرساليات، لا بد أن يزيد من قدرة البلد المعني التنافسية.

بالمقابل، أدت الترتيبات الأمنية المتزايدة التي ترتبت على أحداث 11 أيلول (سبتمبر) والقلق العالمي بشأن الإرهاب إلى زيادة تكاليف الصفقات التجارية بشكل حاد. وتشير تقديرات الـ GEP للآثار التجارية المترتبة على أحداث 11 أيلول (سبتمبر)، إلى أن ثروة العالم قد انخفضت بمقدار 75 بليون دولار أميركي في كل سنة ناجمة عن زيادة مقدارها 1% على تكاليف التجارة نتيجة تطبيق البرامج الهادفة إلى تشديد الرقابة الأمنية على الحدود.

هناك عدد من الممارسات الخاصة بكل بلد تتسبب في تقليص المنافع التي يمكن الحصول عليها من تطوير الجمارك. ومن هذه الممارسات تطبيق الانتقائية، ضعف التنسيق بين الجهات العاملة في المراكز الحدودية، التنقلات المبالغ فيها بين موظفي الجمارك، وللتقدم الضئيل في معالجة ظاهرة الفساد. وتحسن صنعاً مبادرات تطوير الجمارك إذا ما راعت الآثار السلبية المحتملة لهذه الممارسات وأقحمتها في برامج التطوير التي تقوم بتصميمها.

تطوير استراتيجية لتحديث الجمارك

من شأن المدخل النظامي لتصميم استراتيجية تحديث للجمارك أن يعظم فرصها بالنجاح. وإذا ما انتبعت الجمارك بشكل مناسب لمحتوى هذه الاستراتيجية - جزئية أو شاملة، تسلسل جيد، استخدام مؤشرات الأداء، دعم المستفيدين من الخدمة، توفر مصادر تمويل كافية للتنفيذ، وتطوير أداء الدوائر الأخرى المشتركة في الأعمال الحدودية - فإنها ستكون عظمة الفائدة لعملية إصلاح الجمارك.

برنامج تحديث: شامل أو جزئي؟

إن تشخيص الخدمات الجمركية سوف يظهر أن هناك فجوات بين الحالة الراهنة والحالة المستهدفة. والخطوة التالية لذلك هي في معالجة المشاكل التي تم التعرف عليها. حيث هناك احتمالات متعددة لكيفية التقدم. فهل يتم تصميم عملية شاملة وتطبيقها، أم هل يتم تطبيق إجراءات جزئية أو محددة بمجالات معينة اعتماداً على النجاحات التي يمكن تحقيقها وعلى جاهزية الخدمات؟ الحقيقة أنه لا يمكن الوصول إلى أجوبة سهلة يمكن أن تناسب جميع الظروف. مع هذا فإن بعض الخطوط الإرشادية قد تكون مفيدة.

في التطبيق العملي تم تجريب العديد من برامج للتصحيح للجمارك، باستخدام طرق عملية ومحددة بمجالات معينة. ويبدو أن الهدف العام كان إصلاح بعض المشاكل الطارئة دون تعديل الأداء الكلي للعمليات الجمركية. وقد امتصت مبادرات الإصلاح هذه موارد هائلة محلية وأجنبية وكان معظمها منصّباً على دعم إيرادات الخزينة. ومن الأمثلة على مثل هذه الإصلاحات تلك الحالات التي تم فيها إدخال التكنولوجيا المتقدمة (IT)، وتلك التي تم فيها إدخال نظام لتقدير القيمة اعتماداً على اتفاقية تقدير القيمة (ACV)، علاوة على تلك التي غيرت في إدارة بعض إجراءات الاستيراد الخاصة بهدف دعم عمليات التصدير، إضافة لتلك التي تم فيها إعادة هيكلة الموارد الإدارية.

بعض هذه المبادرات كان ناجحاً، إلا أن معظم الملاحظين المتقنين يتفقون على أنهم لم يستطيعوا تسجيل حالات كثيرة تم فيها تحقيق تحديثات قابلة للإدماة بما ينعكس على الكفاءة والفعالية الكلية للعمليات الجمركية. وفي الحالات التي لم يتم فيها دمج عمليات الإصلاح بشكل جيد في العمليات الجمركية الكلية، كان هناك صعوبة في توليد اختلاف جوهري في المجالات التي هدفت إليها عملية الإصلاح تحديداً عند إدخالها. تكون عمليات الإصلاح شاملة ضرورية، على سبيل المثال، عندما يراد تنفيذ أية اتفاقية متعلقة بالجمارك من اتفاقيات WTO بما في ذلك اتفاقية ACV. ومن الجدير ذكره أيضاً أن عمليات الأتمتة، إذا لم يتم تطبيقها في إطار برنامج إصلاحي شامل للجمارك، فإنها تؤدي إلى توليد نظام معقد وغير عملي. بعض الإصلاحات الأخرى فشلت في تحريك الدعم الكافي من طرف موظفي الإدارة العليا والسياسيين أو القطاع الخاص وهو ما يعتبر عنصراً أساسياً في عمليات التحديث القابل للإدماة. وعند موازنة الخيارات المتعددة، نجد أن نتائج

المبادرات المنزلة دون تخطيط شامل تميل إلى أن تكون جزئية ومكلفة وغير ذات جدوى، حتى لو كان تطبيقها منفردة ناجحاً بحد ذاته. إن خبرتنا في الإصلاحات الجمركية المدعومة من قبل البنك تدعم ملاحظتنا هذه (انظر الفصل 7).

الطريقة البديلة للإصلاحات الجمركية هي في إعداد برنامج إصلاح شامل، ذي خطوات تنفيذية مفصلة، منسجمة مع بعضها، ومرتببة تتابعياً، إضافة لخطة تمويلية مصممة جيداً. مثل هذه الإصلاحات لها فرصة أكبر في الانتفاع من الظروف "المبدئية" التي تم ذكرها أعلاه. ويفضل مجتمع المانحين الدولي الذي يتم استعاذه غالباً لدعم مثل هذه البرامج الإصلاحية، مثل هذه الطريقة الشاملة ويبيدي استعداداه للمساعدة في تطبيق المراحل المتتالية من عملية الإصلاح المنشودة. إن مثل هذه البرامج الشاملة للإصلاح والتطوير تدعم تدريب الموظفين على الإجراءات الجديدة، وتسمح بقضاء وقت كافٍ لتحضير البيئة التشريعية المناسبة والتعليمات الضرورية لتطبيق هذه للتشريعات، كما تلجأ إلى تبسيط الإجراءات الجمركية قبل إدخال برامج تكنولوجيا المعلومات، وتقوم بدعوة المستثمرين للخارجيين ومقدمي الخدمة إذا ما تبين أن الفرصة مواتية لذلك. كل هذه النشاطات يمكن تشويقها مع بعضها البعض، بحيث يتم تعظيم احتمالات الوصول إلى نظام داعم تشاركي يحقق الأهداف الموضوعية له ويمكن إدلما نتائجه مع مرور الوقت. إن الحالات الدراسية للمعرضة في الفصلين 6 و 7 يبدو أنها تدعم مثل هذه الطرق الشمولية.

لقد أظهرت مشاريع البنك الدولي الحديثة أن الطريقة الشمولية للإصلاح يمكن أن تؤدي إلى نتائج ملموسة. مثل هذه المشاريع تكون بشكل أساسي مبنية على النتائج ولهذا فهي تنبع طريقة عملية جداً، وتتعامل مع المعوقات والقضايا التي تظهر عندما وأينما يتم مواجهتها. على سبيل المثال، عندما يكون هناك مشروع لطريق يتضمن عبوراً للحدود، من المهم أن يتم التعامل مع القضايا المختلفة التي تؤثر على تسهيل عملية العبور هذه، وهذا يستدعي تدخل جهات أخرى بالإضافة إلى الجمارك، ينبغي البحث عنها. هذه الطريقة يمكن أن تؤدي إلى تسريع عملية تحريك الدعم من خارج المؤسسة، ويمكن أن تضم وزارات أخرى لديها القدرة على تقديم الدعم - أو الإعانة - لعملية التحديث في الجمارك.

التسلسل المناسب واستخدام إيقاع جيد

اعتماداً على التشخيص، يحتاج القائمون على عملية الإصلاح إلى التعرف على مكونات المشروع وتحضير جدول زمني لما يتوقع تقديمه مقسماً إلى مراحل. ولتفصيل مثل برنامج العمل المطلوب، هناك إطار منطقي من المرجح أن يتضمن الخطوات التالية التي يمكن التعامل معها باستخدام برنامج محوسب مناسب: التعرف على الأهداف؛ تفصيل النشاطات التي ينبغي القيام بها للوصول إلى تلك الأهداف، مع ضمان التسلسل الصحيح، وبعد التعرف على الخط الزمني المناسب؛ تأسيس معايير لقياس الأداء؛ التعرف على الموارد البشرية والمالية اللازمة؛ التعرف على الأفراد الذين ستناط بهم مسئولية تنفيذ هذه النشاطات؛ ثم بناء آلية واضحة لمراقبة الأفراد والأدوات ومعايير الإنجاز.

إن تسلسل إجراءات الإصلاح وتعريف مواعيد إنجازها تعتبران في غاية الأهمية. وهذه الإجراءات يجب أن يتم تشويقها مع بعضها البعض بدقة إلا إذا بدا أن هناك بعض التأخير. على سبيل المثال، عندما تظهر المراجعة التشخيصية أن العمليات الجمركية معقدة، تتطلب عدداً من التصاريح والتوليف، مكلفة وتتطوي على تأخير في التخليص على البضائع، فإن الأمر يدعو إلى تجديد كلي للعمليات التي تم لفتراجها حديثاً. وهنا لا بد من تصميم عمليات جديدة. وقد يتطلب تنفيذها أن يتم تجديد كامل المؤسسة المسنولة عن التخليص على الاستيراد، وينبغي في نفس الإطار إعادة تصميم المسؤوليات، وأن يتم إعادة تسمية أو تعيين موظفين جدد، كما يجب تدريب الموظفين الجدد. وقد يتطلب الأمر أيضاً أن يعاد تصميم المكاتب من أجل استيعاب أجهزة التكنولوجيا الحديثة وللقليل من الاحتكاك وجهاً لوجه بين القطاع التجاري وممثليه من جهة وموظفي الجمارك من جهة أخرى.

إن يكون ممكناً إدخال دعم التكنولوجيا الحديثة لمعالجة معاملات القطاع التجاري إلا عندما يتم الاتفاق على الإجراءات الجديدة. فقد كان من أبرز أنواع الفشل عند تنفيذ الإصلاحات المدعومة بتكنولوجيا المعلومات هو أن التسلسل الذي تم ذكره أعلاه، لم يتم احترامه في كثير من الأحيان. وهكذا فقد كان من الواجب الاحتفاظ بالسجلات الورقية جنباً إلى جنب مع أدوات التكنولوجيا الحديثة وهو الأمر الذي يحرم الإصلاح من الطاقة الكامنة في أدوات التكنولوجيا الحديثة لجعل الإجراءات الجمركية أكثر انسياباً وسلاسة. بالرغم من كل هذا، فإن إدخال التكنولوجيا الحديثة يحتاج إلى بعض الوقت، لأن توفير البرامج والأجزاء الصلبة يحتاج إلى قرارات تتخذ، وب نفس الوقت لا بد من الحصول على الأجهزة وتركيبها. بالإضافة لذلك، لا بد من تدريب الأفراد على استخدام أدوات التكنولوجيا المدخلة، بهدف الاستفادة من المعلومات التي سوف يتم توفيرها لأغراض السياسات والتنفيذ. وكل هذا يحتاج إلى التقسيم إلى مراحل بكل دقة. (الفصل 13).

هناك مثال آخر يوضح أهمية التقسيم إلى مراحل، وهو عملية تحديد خطوات العملية المطلوبة من أجل التطبيق الناجح لإجراءات تقييم المخاطر. فعندما تشير التشخيصات إلى أن لزمان للتخليص الجمركي طويلة للغاية، جزئياً بسبب اللجوء إلى التفتيش الحسي لكل الحاويات، هنا تصبح عمليات التفتيش المبينة على المخاطر جزءاً هاماً من الإجابة. على كل حال، إن نسبة التفتيش 100% من المستوردات تكون أحياناً واردة في قانون الجمارك، وربما كانت نابعة من فكرة أن جميع المستوردين قد يكونون متهمين بالتلاعب، وأن حماية الإيرادات المحلية يستدعي أن يتم تفتيش كل إرسالية بنفس الطريقة. هذه الممارسة تعظم من الاتصال وجهاً لوجه بين موظفي الجمارك وقطاع المستوردين، وهو أمر تلجأ معظم الإدارات الجمركية في العالم إلى تجنبه إلى أكبر حد ممكن. إن استبدال نسبة التفتيش 100% بممارسات تعتمد على تقدير الخطورة هو أحد أهم أحكام اتفاقية كيوتو المعدلة كما أنه أمر يجب إدخاله في مبادرات تطوير الجمارك. إن هذا يتطلب المراجعة الدقيقة لتقنيات إدارة المخاطر وتعديل الإجراءات العملية. (الفصل 5).

إن عملية تصميم البرنامج إلى مراحل يجب أن تتم معايرتها مع مدى جاهزية الإدارة الجمركية والموظفين الذين يقومون بالتطبيق. وهناك من يجادل بضرورة السماح بالوقت الكافي لتدريب الموظفين

وتحضير الأرضية من أجل تطبيق الإجراءات المقترحة. ولعل وجهة للنظر هذه تستدعي للتأني والتدرج من أجل ضمان دعم الموظفين. بالمقابل، قد يؤدي التطبيق البطيء إلى تآكل زخم الإصلاح ويسمح للقوى التي تنتسب بالوضع الراهن لتحريك نفسها. قد يكون أفضل مدخل هو اللجوء إلى حل منتصف الطريق؛ فلا يكون الحل بطيئاً بحيث يسمح بتآكل الزخم، ولا يكون سريعاً جداً بحيث يؤدي إلى إجراءات تصحيحية لا يمكن متابعة تنفيذها أو إدامتها بعد وضعها موضع التطبيق. إن مقدار الجاهزية المحلية للإصلاح كما تبينه الدراسة التخصصية، مع الالتزام السياسي والإصرار، سوف تحدد إلى حد كبير الخطوط المرغوبة للإصلاح في أي بلد معني.

يجب على برنامج الإصلاح أن يأخذ بعين الاعتبار إلى أي مدى يمكن للجمارك أو وزارة المالية أن تدخل الإجراءات الجديدة، كما ينبغي عليه أن يحدد ما هي الإجراءات الخارجة عن سيطرة كل منهما. ففي العادة تكون السياسات التعويضية خارجة عن سيطرة أي منهما. ففي بعض الأحيان قد تظهر للدراسة التشخيصية أن المستوى المتدني من الرواتب في الجمارك يشكل عقبة كأداء تقف حائلاً دون دعم الموظفين وأدائهم الجيد. وهنا ربما لا يكون من الممكن لبرنامج الإصلاح في الجمارك أن يغير سياسة الرواتب الإجمالية التي يطبقها نظام الخدمة في البلد المعني. وهنا تجد الجمارك نفسها أمام عدد محدد من الخيارات: إما أن لا تعمل شيئاً حيال رزمة التعويضات التي يتلقاها الموظفون أو أن يتم استحداث نظام لحفز الموظفين لا يكون مبنياً على إجراءات تعويض نقدية. مثل هذه الإجراءات قد تتضمن تعديل نظام الأجور الإضافية، التي يكون لبعض الإدارات الجمركية مجالاً واسعاً للتحكم بها. وهناك طريقة أخرى أكثر جرأة وهي بتوفير نظام رواتب لموظفي الجمارك أكثر كرماءً من ذلك المطبق في نظام الخدمة لباقي موظفي الدولة. ولكن الواقعية تشير إلى أن من غير المرجح أن يتم التعامل بشكل مقنع مع فعالية للخدمات الجمركية وقضايا النزاهة طالما كان هناك تعويضات متدنية للموظفين.

إن الطريقة التي اتبعتها الجمارك المغربية فيما يتعلق بمراحل الإصلاح تدعو للانتباه. لقد كان لديها برنامج إصلاح جمركي مفصل وشامل تم إعداده في نهاية التسعينيات بمساعدة مستشارين خارجيين وصندوق النقد الدولي. وقد تم استخدام هذا البرنامج بشكل مرن، وبشكل رئيسي من أجل توفير إحساس منظم بالاتجاه. وقد كان هذا البرنامج بمثابة دليل عام لإجراءات إصلاح السياسات التي كان من الممكن تنفيذها. لقد كان برنامج الإصلاح المعد سنة بسنة أو شهراً بشهر مبنياً على تقييم مترامن لكل ما هو قابل للتطبيق في ضوء استعداد الموظفين والتقدم الذي أمكن إحرازه. وقد دعم هذه الطريقة جهد استثنائي لشرح البرنامج للموظفين، وذلك بهدف الحصول على دعمهم وانخراطهم مع إجراءات التصحيح، ومن أجل الاعتراف بجهودهم عند تحقيق النجاحات.

مؤشرات قياس واضحة

تحدث مؤشرات القياس عما يهدف برنامج الإصلاح لتحقيقه وتوفر أيضاً آلية للمراقبة. إن تصميم المؤشرات يتطلب منتهى الانتباه والحذر، فالمؤشرات هي التي تجبر مصممي برنامج الإصلاح على توضيح الطبيعة الدقيقة للأهداف التي يرغبون تحقيقها وأيضاً تجربهم على جعلها مؤشرات كمية. إن هناك معايير للفعالية تهدف إلى قياس فيما إذا تم تحقيق الهدف أم لا، كما أن هناك معايير للكفاءة تتابع التكلفة المترتبة حتى الوصول للنتائج. ومن الجدير بالذكر هنا أن على الدراسة التشخيصية أن توفر المعلومات الأساسية لكل المجموعتين من المعايير. إن مقارنة الملاحظات الفعلية مع المعلومات الأساسية التي تم جمعها تسمح بتقييم التقدم الذي تم تحقيقه وتسمح للمديرين بتقييم البرنامج فيما إذا كان على الطريق القويم أو يحتاج إلى تعديل. يجب أن يسمح للمستفيدين وصانعي القرار في الحكومة ومتلقي الخدمة الجمركية من القطاع الخاص بالوصول إلى الطريقة التي تتطور بها هذه المعايير عند الشروع بالبرنامج وبعد الانتهاء منه. وعلى سبيل المثال: في المغرب، يتم وضع الوقت اللازم للتخليص على للبضاعة على الإنترنت ويتم تعديلها شهرياً لكل نقطة من نقاط الدخول الجمركية. مثل هذه الشفافية تعيد البرنامج وتساهم في تحريك الدعم المستمر له. يبدو من الواضح هنا، أنه من أجل أن تكون المؤشرات متعلقة بالأهداف وأن تبق كذلك، فيجب أن تحتفظ بالخطى المناسبة ليبيئة تتغير لحياناً بشكل سريع.

أفضل استخدام للمؤشرات هو قياس التقدم على طول الزمن، كما يمكن تطوير هذه المؤشرات لبلاد واحد أو لمجموعة من البلدان بحيث يتم مقارنتها مع بعضها البعض بهدف حفز تلك البلدان المتأخرة¹³. في بعض الحالات، تكون أهداف الأداء متضمنة في تعهدات المشروع. ومن أجل توليد هذه المؤشرات، يجب على برنامج الإصلاح أن يحاول جاهداً أن يطور القدرة الإحصائية للمؤسسة بهدف الحصول على المعلومات الضرورية وأن يتم نقلها إلى الدائرة المركزية للجمارك بهدف التحليل. إنك هنا وصف لمؤشرات الفعالية والكفاءة التي أثبتت فائدتها في تصميم برامج الإصلاح الجمركي.

مؤشرات الفعالية: توليد الإيرادات. كثير من الإصلاحات تم تصميمها بهدف تحسين أداء توليد الإيرادات في الجمارك. وحتى لو لم يكن تحسين الأداء فيما يتعلق بالإيرادات هو هدف برنامج الإصلاح الأساسي، فإن تأثير الإصلاح في رفع إيرادات الموازنة سوف يكون واحداً من المؤشرات التي سترافقها وزارة المالية بعناية. ومن الأمثلة على هذه المؤشرات ما يلي:

- الضرائب المحصلة كحصة من المستوردات للكلية أو كحصة من المستوردات تحت مسمى "إجراء عادي". هذا الرقم يحتاج إلى التعديل بشكل دقيق بما يتناسب مع تغيرات التعريفات خلال الفترة قيد

13 برنامج TTFSE للممول من قبل البنك الدولي بدعم مبادرات تسهيل التجارة لدول البلقان. وهناك مؤشرات قياس تطويرها لكل ولادة من هذه البلدان.

المراقبة. وعندما يكون الأمر ممكناً، فإن هذه الحصة يجب مقارنتها مع الإيرادات التعريفية المفترضة على المستوردات بهدف قياس "الفجوة" بين التحصيلات الفعلية والمفترضة.

• الحصة المعفاة من الرسوم التعريفية والرسوم الأخرى من أصل المستوردات الكلية، أو مراقبة "نظمة الرسوم" الخاصة التي يتم التعرف عليها في الدراسة التخصيصية كأنظمة رسوم عرضة للاحتيال والمعالجات اللينة.

• الخروقات المصبوطة والإيرادات المحصلة للخزينة كنتيجة لتعديل "أساس احتساب الرسوم".

• حجم ضرائب الاستيراد التي تم الاعتراض عليها أو المتجاوزة لموعد التسديد.

• تسهيل التجارة. كاملة على مؤشرات تسهيل التجارة البنك التالي: مؤشر الزمن اللازم لتخليص البضائع، وهو يقيس الزمن اللازم لتسجيل الوثائق ومعالجتها وحتى تحرير البضاعة لصالح المستورد (انظر الملحق 1-ج)¹⁴. إن القياس الصحيح للزمن اللازم لمعالجة البضائع يسمح للمستوردين، في حالة تأخر معاملاتهم، أن يضعوا اللوم على الجهة المسؤولة فعلاً عن عملية التأخير، على سبيل المثال: الجمارك، سلطة الموانئ، أو الهيئات الحكومية المسؤولة عن القيود الزراعية، التجارية أو مواصفات السلامة. يستخدم برنامج TTFSE هذا المؤشر بالارتباط مع تكاليف الانتظار على الشاحنات في الحدود ويقدر الوفورات التي يمكن أن تحصل من تقليل زمن التخليص. لنأخذ مثلاً، هناك مشروع في باكاو-رومانيا (Bacau Romania) قلل زمن التخليص بمقدار 50% ترتب عليه وفورات سنوية بمقدار (106) ألف دولار أميركي¹⁵. يوفر برنامج TTFSE أيضاً أهدافاً محددة أيضاً لكل معبر حدودي ريادي لهذه الغاية. وبالنسبة لدراسات أجراها ال (UNCTAD) في زانير في سني التسعينات، قدرت تكاليف التخزين على كل صاحب علاقة بسبب عدم القدرة على الحركة نتيجة الازدحام بمقدار 24% من تكاليف النقل بالعبور، مضافاً إلى ذلك 6%، و 3% و 1% ناجمة عن أجور البنك، والرقابة الحكومية، ودفعات أخرى غير رسمية لتسهيل المعاملة، على التوالي. لم تكن كل تلك التكاليف ناجمة عن عدم فعالية الخدمات الجمركية، ولكنها تعطي فكرة عن التكاليف التي يمكن أن تترتب على التأخيرات في التخليص على البضائع.

14 مطبوعة WCO 2002، توفر منهجية لتحديد الاختناقات في إجراءات التخليص على البضائع بواسطة أرقام مؤكدة وقياس آثار إدخال الإجراءات الجديدة. يقوم البنك الدولي حالياً بدعم مبادرة لتصميم برنامج محوسب لقياس زمن التخليص. يوفر الاسيكودا (ASYCUDA) وبعض البرمج الأخرى المطورة من قبل بعض بلدان معلومات تتعلق بزمن التخليص. في المغرب مثل هذه المعلومات يتم توفيرها لكل قسم من أقسام إدخال المعاملة، وللأوضاع الخاصة والعامّة؛ ويتم إطلاق هذه المعلومات على الإنترنت. في بوليفيا، يتم تحضير الإحصائيات المتعلقة بزمن التخليص لمشتقة من برنامج الاسيكودا للمسابر "الأخضر" و"الأصفر" و"الأحمر" ويتم توفيرها عن أربع مراحل مختلفة من مراحل عملية للتخليص الجمركي. تشير هذه النتائج إلى الحاجة لمزيد من تسهيل العمليات كما لُفت الضوء على ضعف تبني شروطتين للمعاملات الجديدة للمطبقة (Mendoza و Gutierrez في العام 2003). لما برنامج TTFSE فهو يجمع المعلومات عن زمن التخليص للمواقع الريادية لعدة دول وقد أكد على إمكانية مقارنة المنهجيات المستخدمة.

• معدل الزمن اللازم للتفتيش الحسي للبضائع. إن ارتفاع هذا المعدل يؤخر التخليص على البضائع، يربك العمل، مكلف، ويوفر الإغراء للدخول في ممارسات فاسدة. إن الطرق الحديثة في تعبئة الحاويات كفاءة للغاية في الاقتصاد في الحجم بحيث إذا تم فتح الحاوية وإخراج محتوياتها للتفتيش الحسي، فإن موظفي الجمارك أو الموانئ أو النقل لن يكونوا في العادة قادرين على إعادة المحتويات إلى مكانها في الحاوية. وهذا يجبر المسئول عن شحن الحاوية على البحث عن وسيلة بديلة لنقل البضاعة إلى داخل البلد ولجزء من الحاوية، إضافة إلى أن ذلك يترك باقي الإرسالية معرضة للعبث والسرقة. في المغرب، انحدر معدل التفتيش من 100% عام 1996 إلى 10% في العام 2003؛ والهدف هو تقليل نسبة التفتيش لتصل إلى 5%. إن تقليل معدل التفتيش الحسي لا يمكن النظر إليه منعزلاً عن باقي المؤشرات ويجب النظر إليه في إطار إدارة المخاطر. (انظر الملحق 4 من أجل نقاش أوسع عن هذه القضية). هناك طريقة لفعل ذلك وهي دمج معدل ضبطيات المخالفات مع معدل التفتيشات الحسية. وإذا تم فعل كليهما بشكل جيد، فإن معدل الضبطيات يجب أن يرتفع كنسبة مئوية من التفتيش، وهذا يتضمن تسهياً أفضل للتجارة ورقابة أكثر فعالية.

• الوقت المستمر لإنتاج إحصائيات تتعلق بالاستيراد والتصدير يعتبر مفيداً جداً لغاية تحليل تطورات التجارة، ولغايات التسويق لخدمة القطاع الخاص.

• عدد بيانات الاستيراد التي يتم التعامل معها عبر إجراءات الخط السريع للمستوردين "المصرحين" أصحاب السجلات الجيدة من حيث الالتزام.

• الانطباع العام عن العمليات الجمركية (تسهيل التجارة والنزاهة) كما تعكسه مسوحات رضى المتعاملين¹⁶.

الأمن والالتزام يمكن أن يعتمد على:

- عدد وحجم ضبطيات المخدرات،
- عدد الأشخاص الذين تم اعتقالهم (بمن فيهم المهاجرين غير الشرعيين)، للقادمين والمغادرين،
- معدل الفحص مقارنة مع عدد الضبطيات.

معايير الكفاءة

إن مؤشرات معايير الكفاءة تهدف إلى قياس ثمن تقديم الخدمة وهي صعبة القياس والتفسير. ولكنها مع ذلك، تستحق الحساب لأنها تركز على الاستخدام الجيد لموارد الموزنة. على الهامش ربما تدل على أن تحسين معايير الفعالية بشكل أكبر قد يكون مكلفاً جداً للمضي قدماً. هذه المعايير يجب أن تكون مرتبطة

16- يتضمن برنامج TTFSE مسحاً سنوياً للمتعاملين من مستوردين وسائقي قشاحات، وهذا المسح يقيس الانطباع العام عن قضاء وعوائق قنطرة.

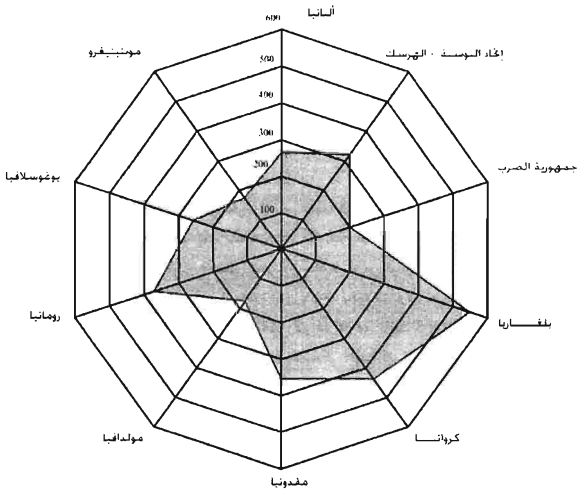
بالتكاليف الداخلية في الجمارك وبنفس القدر مع التكاليف المترتبة على التجار للانزلاق بالإجراءات الجمركية. إن استخدام معايير من أجل قياس التكاليف التي تترتب على التجار للانزلاق بإجراءات التجارة بما في ذلك الإجراءات الجمركية، ما يزال في بداياته. تقوم (SITPRO) بفحص مستقيص لمنهجية تم تصميمها لقياس ذلك¹⁷. على كمال حال، هذا المشروع ما يزال في مرحلة الشباب بحيث لا يمكن الحكم على مدى نجاحه. كما أن النتائج التي توصل إليها لم تنشر على العموم لغاية الآن.

لقد ذهب (TTFSE) إلى أبعد من أي برنامج تسهيل للجمارك والتجارة في التعرف على مؤشرات الكفاءة. وتتضمن هذه المؤشرات الإيرادات المحصلة من قبل موظفي الجمارك؛ التكاليف الإجمالية للإيرادات مقسمة على الإيرادات المحصلة؛ الرواتب مقسمة على الإيرادات المحصلة؛ حجم التجارة مقسوماً على عدد الموظفين؛ عدد البيانات الجمركية مقسمة على عدد الموظفين؛ والتكاليف لكل بيان جمركي. إن النتائج التي يمكن الحصول عليها لكل بلد، بعد أن يتم تعديلها بطرح العوامل الغريبة التي تؤثر على النتيجة المطلقة لهذه المعايير، تعتبر مقاييس جيدة لقياس مدى الكفاءة في استخدام الموارد. أما المقارنات فيما بين عدة بلدان فقد تشير إلى المدى الذي يمكن به إجراء التحسينات، ولكن يجب القيام بذلك للمقارنة بمنتهى الحذر لأن هناك العديد من المتغيرات التي تؤثر في القيمة المطلقة لهذه المؤشرات في كل بلد، وهذه المتغيرات في العادة تكون خارج سيطرة الجمارك. على سبيل المثال، كانت تكلفة البيان الجمركي الواحد¹⁸ في ألبانيا في العام 2002، 24 دولار أميركي مقارنة بـ 8 دولارات أميركية في بلغاريا. ومن الواضح أن هذا يتطلب تحليلاً أكبر قبل الاستنتاج أن الجمارك الألبانية أقل كفاءة من الجمارك البلغارية بثلاثة مرات. أما الدليل الأهم على التقدم الحاصل فهي قيمة هذه المؤشرات في العام 2001، حيث لوحظ ارتفاعها بشكل ملحوظ؛ فقد كانت القيمة 33 دولار أميركي في ألبانيا و 11 دولار أميركي في بلغاريا. وبشكل مشابه نرى أن تكلفة التحصيل في العام 2002 كدرت ب 0.85% في كرواتيا مقارنة ب 2.6% في صربيا وهذه الأرقام انحدرت من 1.6% و 4.8% في العام 2001 على التوالي. هناك مثال آخر على كيفية مقارنة معايير الكفاءة بين البلدان المختلفة موضح في الشكل رقم (1-1) الذي يعطينا عدد البيانات الجمركية لكل موظف في السنة، لعشرة بلدان من جنوب شرق أوروبا.

17 - SITPRO عبارة عن هيئة عامة ليست بمستوى دائرة تحت مسؤولية دائرة للتجارة والصناعة في المملكة المتحدة. وهي تتلقى منحاً من طرف دائرة للتجارة والصناعة. و SITPRO معنية بتشجيع ومساعدة قطاع الأعمال التجارية بشكل أكثر فعالية وبتبسيط العملية التجارية العالمية. تركز هذه الهيئة هو على الإجراءات والمتطلبات التوثيقية المرتبطة بالتجارة العالمية.

18- بحسب هذا المؤشر على أساس التكلفة الكاملة لتقديم الخدمة الجمركية مقسمة على كامل عدد البيانات الجمركية المخلص عليها.

شكل 1-1: عدد البيانات الجمركية لكل موظف في السنة في جنوب شرق أوروبا، 2002



المصدر: تسهيل التجارة والنقل في جنوب شرق أوروبا، اللجنة التوجيهية الإقليمية

دور الشركاء الاستراتيجيين

إن العمليات الجمركية لها تأثير على مصالح عدد كبير من المستفيدين من الخدمة الجمركية، على سبيل المثال: موظفي الجمارك المسؤولين عن تمويل المصروفات الحكومية، الجهات الحكومية الأخرى المسنولة عن تنفيذ التعليمات المتعلقة بمعايير السلامة والصحة النباتية، موظفي الأمن المسؤولين عن ضمان عدم دخول الأسلحة، والتجار الذين يريدون الوصول لبضائعهم بأسرع وأرخص الطرق. إن البراعة في دمج كل واحد من هؤلاء المعنيين إلى أشكال الإصلاح الجمركي المختلفة سوف يحدد نجاح أو عدم نجاح هذا الإصلاح. وهكذا فإن أية استراتيجية يجب أن تدير العلاقات مع كل واحد من هؤلاء المعنيين، وجمعهم في نفس المركب، واستدراك دعمهم.

موظفو الإدارات الجمركية. إن نجاح الإصلاحات سوف يتوج أو يفشل اعتماداً على تعاون الموظفين وعلى رفضهم للإصلاحات إما بشكل معلن أو بشكل صامت. يجب على الموظفين أن "يمتلكوا" الإصلاح، فموظفي الجمارك مسئولين عن المهام اليومية في إدارة العمليات التجارية. فهم يستقبلون البيان الجمركي، ويتأكدون من صحة المعلومات المقدمة، ويقررون فيما إذا كان يجب فحص الإرسالية فحصاً حسياً أو لا، ويتخذ هؤلاء الموظفون أيضاً القرارات في كثير من التفاصيل التي تحدد مدى مقتررة المصدرين على الوصول إلى المدخلات المستوردة المعفاة من الرسوم، كما أنهم يحددون السرعة التي يمكن بها إجراء هذه العمليات، وما كل هذا إلا جزء من المهام الكثيرة التي توكل لموظفي الجمارك. وبما أن موظفي الجمارك هم المنفذون للإصلاحات على الخط الأمامي، مع ما ينطوي عليه عملهم من لقاء مباشر مع التجار أو ممثليهم، لذا فإن لهم دور أساسي في إعطاء الصورة عن الإدارة الجمركية. (الصندوق 1-1).

إن نشاطات التخليص الجمركي تعتبر مسئولية موظفي الجمارك الذين يحددون إلى درجة كبيرة كيف تتم ممارسة هذه النشاطات. يمكن أن يتم تطبيق الإجراءات الجديدة، الأتمتة، وإصدار البلاغات ولتعاميم المتعلقة بالنزاهة. ولكن مع كل ذلك، في نهاية المطاف، لن تكون الخدمات المقدمة إلا ابتكاساً للموظفين الذين يقومون بها. على سبيل المثال: إذا قرر موظفو الجمارك أن يرفضوا أنظمة تكنولوجيا المعلومات المطبقة، فإنهم يستطيعون مقاطعة هذه الأنظمة أو تدميرها¹⁹. ويميل الموظفون إلى الاندماج مع أهداف النظام الجديد إذا فهموا بالتفصيل ما الذي يعنيه هذا للجمارك ولهم كأفراد، حيث تتبع مقاومة التغيير في كثير من الحالات من عدم الثقة أو عدم التأكد؛ وهكذا فإن هناك حاجة ماسة لوضع الموظفين في نفس المركب. على سبيل المثال، عند استخدام أنظمة التفتيش المبنية على المخاطر وتعزيز التدقيق اللاحق للخروج، من المهم أن يرى الموظفون ما الذي يعنيه هذا سواء فيما يتعلق بإجراءات العمل أو التدريب أو غيرها.... ولهذا ينبغي العمل على كلي الجانبين سوياً إذا أريد للإصلاحات أن تؤتي أكلها على الوجه المأمول. على كل حال، لا ينبغي للواحد أن يتوقع من المعلومات الجديدة وحدها أن توقف كل المعارضة للإصلاح، لأنه سيكون هناك راجحون وخاسرون في كل عملية إصلاح.

من المهم جداً أن يتم تحسين نظام الأجور الكلي. فعندما لا تكون الرواتب كافية لتغطية المصروفات العائلية الأساسية، لن يكون من المدهش أن يلجأ الموظفون إلى البحث عن مصادر إضافية للدخل وأحياناً بطرق غير شرعية. واعتماداً على هذا قامت للعديد من الإدارات الجمركية بتحسين مستويات الأجور بشكل جذري في إطار عملية الإصلاح نفسها. (الفصل 2).

19- لقد حدث هذا في عدة حالات عند استحداث أنظمة للمعلومات الجمركية - فقد اختفت كوابل لتوصيل بين عشية وضحاها ولثرت قطاعات لتهار الكهربائية على أنظمة استقبال المعلومات في مركز الحدودية (وسط أوروبا)، كما تم تحطيم أجهزة الكمبيوتر (بنغلاديش في بداية التسعينات)، وقد تمت سرقة قواعد المعلومات والكمبيوترات (أفريقيا)، وحدث في أحد شوارع أن تم تخريب سقف غرفة كمبيوترات السماح للمطر بأن يتلف الأجهزة.

هناك مثال آخر على إشراك الموظفين في عمليات الإصلاح التي تكون في بعض الأحيان مثيرة للجدل، وهي قضية استخدام شركات الفحص السابق للشحن (Pre-Shipment Inspection (PSI) دون خلق البيئة العدوانية أو المنطبة للمعنويات التي تترتب أحياناً على استخدام مثل هذه الشركات. تمثل البيرو وموريتانيا مثالين جيدين على الدول التي تم فيها استخدام شركات الفحص السابق للشحن وتم قبولها على نطاق واسع من قبل الموظفين. مثل هذه العقود تعمل بشكل أفضل إذا كان للجمارك دور في عملية التفاوض والقبول بدلاً من أن يتم فرضها على الجمارك من قبل وزارات المالية نيابة عن الحكومة. (الفصل 2).

صندوق 1 - 1: الجمارك المغربية تضع طاقمها على مركب برنامج الإصلاح

- تعتبر جهود المغرب في وضع طاقمها على المركب مثالاً جيداً على قضية أجور الموظفين.
- تم جعل نظام الحولفز أكثر انسياباً وما تزال المحاولات جارية لتوجيهها بحيث ترتبط أكثر بأداء الموظفين.
- تمت إعادة تصنيف الموظفين بناء على مؤهلاتهم وتم امتصاص التراكبات في عمليات الترقية.
- تم استحداث إنترانت لإعلام الموظفين بتفاصيل مبادرات الإصلاح وتأثيرها عليهم، بهدف مساعدتهم في التغلب على مشاكل كانت مستعصية عليهم في الماضي مثل تخطيط مواعيد إجازاتهم.
- أقمحت الإدارة الموظفين في تصميم مبادرات الإصلاح بدلاً من الاعتماد على مقدمي خدمة خارجيين وتمت استشارة الموظفين في التوجهات السياسية العامة للجمارك.
- تم إجراء دراسة مسحية حول مدى رضی الموظفين وتم أخذ القياسات اللازمة لتطوير المجالات التي اهتم الموظفون بها.
- تم تجديد عملية تدريب الموظفين وتم تزويد الموظفين بدليل مفصل للإجراءات بشكل ألي لجميع موظفي الميدان، بالإضافة إلى جدول معياري للفرمات وإرشادات توفر للموظفين الثقة عند مناقشتهم مع التجار من القطاع الخاص.

المصدر : Steenlandt, and De 2004

وزارة المالية. تعتبر وزارة المالية أحد أهم المعنيين ببرنامج الإصلاح بسبب إهتمامها بتحريك الإيرادات. ولهذا فيجب أن يعطي برنامج الإصلاح وزارة المالية الثقة بأن قدرة الجمارك على تحصيل الإيرادات لن تتأثر سلباً بسبب تطبيق برنامج الإصلاح ولكن إيجاباً. يجب تفسير هذا. إن الحوسبة بشكل خاص، توفر إمكانية أفضل للسيطرة على نظام التعامل مع الوثائق، وهذا يضمن أن يتم توثيق الصفقات بشكل أفضل مما يحسن من معدل التحصيل. حوسبة الجمارك مكلفة للغاية بسبب الإضطرار إلى شراء برامج

وأجهزة جديدة، أجهزة محسنة للاتصالات، وتدريب الموظفين. وهكذا فإنه يمكن التأثير إيجابياً على وزارة المالية عن طريق عرض الأدلة على أن عملية الأتمتة سوف تسرع من التخليص الجمركي وهكذا فإنها ستعطي صورة أفضل للعالم الخارجي مما يساهم في جذب مزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة (Foreign Direct Investment (FDI)). على كل حال، ما سيقنع وزارة المالية بتخصيص موارد كافية من الموازنة هو التأكيد لهم على أن تحصيل الإيرادات سوف يتحسن من قبل الجمارك. هناك مثال من الفلبين، التي حررت موارد كافية من الموازنة في ميزانيتها منتصف العام 2003 بسبب توقعها أن الإصلاح سوف يؤدي إلى مزيد من تحصيل الإيرادات. يضاف إلى ذلك أن وزارة المالية لن توافق على إجراءات المعاينة الحسية الاختيارية إلا إذا تم إقناعها أن إجراءات التدقيق اللاحق على المعاملات قد صممت بطريقة مناسبة وستتم متابعة تنفيذها. ونفس النقاش ينطبق على تطبيق اتفاقية القيمة الجمركية (ACV).

المستفيدين من القطاع الخاص. لا شك أن التجار هم أكثر الداعمين للإصلاحات الجمركية. فهم أول من ينتفع من عمليات أكثر شفافية وسرعة وهم أول من يشكو الإجراءات غير الفعالة أو الخدمات المكلفة. لذا فإن الفائدة المتوقعة من إسراهم في مرحلة تصميم مشروع الإصلاح وفي التطبيق تعتبر في غاية الأهمية. إن للمؤسسات المحترفة النفوذ الكافي ليس فقط لضمان تخصيص الدعم الكافي في الموازنة، ولكن للضغط على المؤسسات الحكومية الأخرى ليعملوا بإجراءاتهم بما يتناسب مع الإجراءات المحسنة للجمارك. ويمكن للقطاع الخاص أيضاً أن يراقب تطور البرنامج وأن يوجه تركيزه نحو أهداف تسهيل التجارة. وقد يقدم المساعدات المالية لتنفيذ الإصلاحات المطلوبة لأنه أول المستفيدين منه، كما كانت الحالة في الفلبين وتركيا. ومقابل هذا الدعم يمكن أن تتم استشارة القطاع الخاص بشكل رسمي حول مبادرات الإصلاح التي يرغبون بإجرائها وتصيب في مصلحتهم. في جنوب شرق أوروبا، تم تأسيس لجان مساندة²⁰ في كل بلد، تحت مظلة مبادرة التعاون للجنوب الشرقي (SECI) ومظلات معاهدة الاستقرار (Stability Pact umbrellas)²⁰. وهي تقوم بشكل منتظم بمراجعة قضايا التسهيل، وتقديم التوصيات المناسبة للتغيير، وتقوم بحشد التأييد من المؤسسات الحكومية المناسبة.

في ظل مبادرة المنتدى الاقتصادي العالمي (World Economic Forum (WEF)) في الفلبين، تم تأسيس اتصالات رسمية مع القطاع الخاص، بالإضافة إلى تأسيس لجنة توجيهية للمستفيدين المحليين تعمل مع مكتب الجمارك (Bureau of Customs (BOC)) لصالح المجتمع المدني. وكان على هذه اللجنة مسئولية الإشراف العام على مرحلة تطبيق الإصلاحات. كان أول نتائج هذه اللجنة هو الحصول على أجهزة الأتمتة كمنحة من قبل مصنعي الإلكترونيات وأشباه الموصلات؛ توصيلة للاتصال مع أنظمة مكتب الجمارك؛ وكمبيوترات المستخدمين لأنظمة وثائق التخليص الأوتوماتيكي. في غانا، أفاد التعاون مع القطاع الخاص في تأسيس شبكة التجارة للغانية (Ghana TradeNet (GCNet)). أما في تركيا فقد بني القطاع الخاص عدداً من المراكز الحدودية وشغلها وفق نموذج إين، شغل، وانقل (Build, Operate and Transfer Model). بالرغم من كل ذلك، لا يدعم

20- قلجان كمساندة تتكون من ممثلين عن القطاع الخاص والإدارات العملية في حركة لبيضان عبر الحدود.

جميع أطراف القطاع الخاص الإصلاح في الجمارك. من الواضح أن البعض منهم يستفيد من القامة التي تتم بها الإجراءات الجمركية. فيستطيع بعض العاملين من القطاع الخاص، بواسطة الرشاوى، في بعض الأحيان من تخفيف الأعباء الضريبية عن كواهلهم، وهكذا فإنهم يقللون من المنافع التي يتوقعونها من نظام تخليص أكثر شفافية ولسرع. في هذا الإطار، لم يدعم مصدرو المنسوجات والملابس في الباكستان إدخال طرق شفافة لحساب رديات الرسوم، لأن من شأن هذا أن يمنعمهم من الاستفادة من الإعانات المتضمنة في نظام رد الرسوم القديم.

الاستشارات الخارجية

هناك الكثير من الخبرة على مستوى للعالم في إدارة الخدمات الجمركية الجيدة. ويتلطف أصحاب الخبرة لتقديم نصائحهم لأن تحسين الخدمات الجمركية له أولوية عالية في برامج المساعدات التي يعرضونها. وتعتبر المؤسسات المتعددة الأطراف والثانية بالإضافة إلى المؤسسات الاستشارية الخاصة نشيطة في هذا المجال. في بعض الأحيان يكون تنسيق مثل هذه الاستشارات غير كاف. وحين أن المستشارين الجمركيين يأتون في العادة من منظمات مختلفة، فغالباً ما يكونون غير واعين بالاستشارات السابقة التي تلقتها الجمارك حول نفس المواضيع التي تم دعوتهم لتقديم المشورة فيها. وفي بعض الأحيان تكون نصائحهم معادة أو الاسوأ من ذلك متناقضة أو غير متفقة، وهذا ما يضمن أن يتم تجاهلها أو تطبيقها بشكل رديء. من الواضح، أن بعض البلدان ترغب في طلب المشورة حول نفس الموضوع من عدة مصادر كجزء من استراتيجيتها المتأنية، ولكنها سوف تربع في العادة إذا ما قامت بتنسيق هذه المساعدات بشكل أكثر دقة. ويضاف إلى هذا، أنه بدلاً من أن تكون هذه المساعدات مبنية على حاجات الدائرة الجمركية المحتاجة، تكون نشاطات بناء المقنرة هذه مبنية على الأجندة الخاصة للجهة المانحة لاسباب جيوسياسية أو من أجل صرف موازنة مخصصة لتأمين موازنة السنة التي تلي. إن مثل هذه المساعدات يجب أن يتم تحريكها، والأهم من ذلك، تنسيقها من قبل الجمارك نفسها.

يتم في العادة تقديم المساعدات الفنية من أجل تنفيذ جداول العمل لمشاريع تهدف لتطوير النقل أو التجارة بشكل عام. فقد تم تأطير دعم البنك الدولي في إطار إصلاحات الخدمة المدنية (بوليفيا)، تشجيع التصدير (بنغلاديش)، تحريك الإيرادات (لبنان)، أو تسهيل النقل والتجارة (برنامج TTFSE في البلقان). مع كل ذلك، تركزت عمليات الدعم في بعض المناطق الأخرى على إصلاح الجمارك دون التفكير بشيء آخر (دعم الجمارك الروسية) (الفصل 7). وبالرغم من أن البنك الدولي منظم بحيث يتم منح المساعدات لدولة واحدة، إلا أنه كان هناك مجموعة من المبادرات، تم فيها دمج سلسلة من البرامج تحت برنامج إقليمي واحد (على سبيل المثال، برنامج TTFSE). وقد نتج عن هذا ما يلي: اقتصاديات ضخمة، تكامل إقليمي أوثق، استغلال ضغط الأقران لتسويق الإصلاحات، التشارك في نماذج أفضل ممارسات. لقد أثبتت هذه المشاريع المشتركة أنها أكثر اقتصادية لتوجيه المساعدات الفنية.

لصندوق النقد الدولي نقاليد عريقة في دعم الإصلاحات الجمركية. ويقوم IMF بتوفير التقييمات التشخيصية، ويساعد الحكومات في تحضير وتطبيق استراتيجيات الإصلاح بتوفير مساعدين فنيين مقيمين لفترات طويلة. لقد وضعت WCO تحت تصرف الدول الأعضاء ترسانة كاملة من مبادرات بناء المقدرة بينما تقوم WTO بتقديم الدعم من أجل إدخال اتفاقية القيمة ACV. أما الوكالات التي تعمل على الصعيد الثنائي فقط فعالة هي أيضاً بتقديم النصائح وإلحاق خبراء جمركيين في الدول النامية لمدد طويلة من الزمن.

إن تقديم المساعدات الفنية مكلف ليس فقط لوكالات التطوير المعنية، ولكن أيضاً للدول المستفيدة التي يترتب عليها غالباً أن تساهم في هذه الواجبات وتخصيص الكوادر الملائمة لدعم هذه المساعدات الفنية. هناك بعض الدلائل على أن هذه المساعدات لم تتم إدامتها، ويعود هذا جزئياً إلى الفشل في نقل المعرفة بشكل فعال، وجزئياً بسبب أن ما تم نقله لم يعد صالحاً للتطبيق لأن الجمارك لم تكن في وضع استقبال صحيح للتغييرات التي تم اقتراحها²¹. إن على الدول النامية ووكالات التطوير أنفسها، أن تقوم بمراجعات حرجة دورية بهدف قياس أثر المساعدات الفنية، وخصوصاً فيما يتعلق بالإدامة.

خطة التمويل

إن برامج الإصلاحات الجمركية الموسعة التي تتضمن رفع كفاءة الأئمة الجمركية والتي توفر البنية التحتية للاتصالات، تعتبر مكلفة. فقد وصلت تكاليف مشاريع البنك الدولي إلى عشرات الملايين وأحياناً إلى أكثر من مئة مليون دولار أميركي. وفيما يتعلق بمصاريف الإصلاح، فينبغي أن تكون ممولة لذاتها، عن طريق تحسين ما يعرف بتمريك الإيرادات. بالرغم من ذلك، فإن بعض المصاريف تعتبر ثقيلة بشكل استثنائي في بداية مشروع الإصلاح، خصوصاً تلك المتعلقة بأجزاء تكنولوجيا المعلومات من المشروع. وفي كثير من الحالات يغطي التمويل الخارجي هذه الأجزاء.

إن الاحتفاظ بأجهزة تكنولوجيا المعلومات وصيانتها يعتبر مكلفاً للغاية، وعلى الخصوص عند الأخذ بعين الاعتبار قصر واستمرار قصر دورة حياة أجهزة التكنولوجيا. وإذا لم يحسب حساب الصيانة ورفع كفاءة أجهزة تكنولوجيا المعلومات عند إعداد موازنة المشروع في بدايته، فإن هذا سوف يدمر كفاءة الاستثمارات المبدئية فيه. في الفلين، لم يتم صرف أية مبالغ كمصاريف صيانة بعد تركيب أجهزة تكنولوجيا المعلومات، وقد أدت الأعطال المتكررة التي مرت بها الأجهزة إلى انقطاعات حادة في الخدمة تسببت في خسارة الإيرادات، التي قدرت بعدة ملايين من الدولارات، ويعتقد أن الصيانة الشاملة التي ينبغي القيام بها سوف تكون مكلفة ومسيبة لإيقاف الخدمة أكثر مما لو حسب حساب الصيانة الدورية والتطوير قبل إطلاق المشروع. وقد تم تكرار مثل هذا الوضع في عدة بلدان أخرى. وهكذا فإن الدرس الرئيسي الذي يجب أن نتعلمه من تجارب عدة دول، هو ضرورة بناء علاقات مع المؤسسات الدولية التي يمكن أن تساهم في تمويل

21- على سبيل المثال، تتميز الدول التي تم عندما عن متطلبات التقييم في ظل اتفاقية منظمة تجارة عالمية غير فعالة إذا كانت الإدارات الجمركية التي قدم منها المتكربون غير مجهزة من أجل للتغييرات المطلوبة.

التكاليف الكبيرة في بداية المشروع، وتحضير السلطات المسنولة عن إعداد الموازنة للمبالغ السنوية الكبيرة التي يجب تخصيصها لإدلة البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات.

التعاون مع الجهات الحكومية الأخرى

تعتمد التجارة على خدمات عدد كبير من الوكالات ومقدمي الخدمة، والذين يعتبرون جميعاً مشاركين في سلسلة للتزويد التجارية. وهكذا، فإن الإصلاح الذي يقتصر على الجمارك سوف يكون أقل فعالية بشكل كبير فيما لو تمكنت جهات أخرى ومقدمي خدمة آخرين من رفع كفاءة عملياتهم. ففي بعض الأحيان تقوم عدة جهات مسنولة عن معايير الجودة بتفتيشات منفصلة وأخذ عينات للتأكد من أن المستوردة تتفق مع معايير الجودة المحلية. هذا يمكن أن يضيف الشيء الكثير لتكاليف المستوردة. لقد وجدت إحدى الدراسات، على الأقل حتى وقت قريب، أن التحقق من المستوردة وتفتيشات المعايير (التي تطبق على 50% من مجمل المستوردة) في مصر يمكن أن ترفع تكلفة البضاعة المستوردة من 5 - 90%. وقد كان بإمكان الحكومة المصرية التقليل من هذه التكاليف بشكل حاد جداً لو قبلت - بالإضافة إلى إصلاحات أخرى - مؤسسة المواصفات المصرية (GOIEC) شهادات الجودة التي تمنحها الشركات المرخصة عالمياً لمنح مثل هذه الشهادات، ولو تمت مطابقة مواصفات الجودة المحلية مع المواصفات العالمية. يتم في العديد من الحالات إقحام الوكالة المسنولة عن السلامة النووية، كما هي الحال أيضاً بالنسبة لقوات الأمن الذين يصرون في بعض الأحيان على المشاركة في كل فحص حسي للبضائع. في بعض الحالات يصر موظفو أمن الحدود على اختيار الشحنات للتفتيش من قبل الجمارك بناء على معايير ليست مبنية على نظام تحليل الخطورة الموضوع من قبل الجمارك، أو إعادة فحص كل الشحنات بهدف "مكافحة الفساد" في الجمارك (وهو ما يجب التعامل معه بأسلوب آخر على كل حال)، أو "مكافحة التهريب" (وهو غير مطلوب منهم). تمثل وكالات النقل، الموانئ والمطارات في العادة أيضاً حلقات ضعيفة في سلسلة التوريد.

من ناحية نظرية ليس هناك سبب يدعو هذه الجهات المختلفة - كل منها بأهدافها الشرعية - لأن لا تشترك مع الجمارك في تطبيق منهجيات تحديد المخاطر بهدف التقليل من التفتيشات الحسية المركبة. وتتضمن المنهجية التي نتحدث عنها عدداً محدوداً من الشحنات التي تنتقى للتفتيش، والتركيز على تلك منها التي تمثل خطورة عالية، وإطلاق الأخرى بأسرع وقت ممكن. في هذه العملية تتضمن المنهجية القيام بعمليات الضبط والتدقيق الفعال للتحقق لخرق البضاعة. (انظر الفصل 5). في الدول النامية ليس هناك أمثلة على مثل هذا التعاون بعد، ولكن هذه الطريقة بدأت تأخذ مداها في عدة بلدان في المرحلة الانتقالية (صربيا على سبيل المثال). هناك أيضاً أدلة على أن النقاشات بين الجمارك وهذه الجهات الأخرى تتوقف في العادة وتمنع بسبب المناهضة في الصلاحيات.

تعتمد العمليات الجمركية للكفوة أيضاً على بيئة تشريعية جيدة وعلى الطريقة التي يتم بها إصدار الأحكام وتنفيذها؛ وعلى النظام البنكي الذي يستطيع توفير الكفالات ويضمن الدفعات في مواعيدها؛ وعلى خدمات المستودعات والموانئ التي تعمل بكفاءة إذا لم يتم إلغاء دور التخصيمات في زمن - التخليص الناتجة عن

الإصلاحات الجمركية بعدم الكفاءة من طرفهم. بالإضافة إلى هذا، هناك حاجة إلى نظام اتصالات جيد يستطيع ربط المكاتب الجمركية المختلفة مع بعضها البعض، وأيضاً يسمح بالتكامل التدريجي للمشاركين المتعددين في الصفقة التجارية عن طريق تطبيق مفهوم "النافذة الواحدة". إن التقدم الذي أحرزته كل من سنغافوره وموريشيوس في إحداث مثل هذا التكامل عن طريق ما يعرف بمبادرة شبكة التجارة TRADENET، وما يجري حالياً من إدخالها في غانا والمخطط لإدخالها في الكاميرون وتونس، يوضح بما لا يدعو للشك كفاءة المنافع التي يمكن الحصول عليها بربط كل المشاركين في نظام مترابط واحد.

ربما كانت أفضل طريقة لإحكام كل تلك الجهات الأخرى في الإصلاحات الجمركية هي في وضع الإصلاح ضمن إطار أوسع وهو إصلاحات التجارة والتنافسية، وربما كانت الجمارك نادراً ما تأخذ زمام هذه الإصلاحات برمتها، ولكنها تمثل جهة أساسية تستطيع أن تلعب دوراً نشطاً في الوصول إلى الجهات الأخرى. على أية حال، بإحكام عدة جهات، يجب أن يكون برنامج الإصلاح برنامجاً حكومياً أصيلاً، بدلاً من أن يكون برنامجاً يخص دائرة الجمارك أو وزارة المالية. إنه برنامج ينبغي أن يجلب لنتائج القيادة للفعالة على أعلى مستوى في أي بلد. وبغياب مثل هذه القيادة، سوف تكون المنافع التي يمكن الحصول عليها من برنامج الإصلاح الجمركي محدودة أكثر مما يمكن أن تستحقه البلد.

تطبيق استراتيجية لتحديث الجمارك

إن تطبيق استراتيجية لتطوير الجمارك يتطلب سلطة وإخلاصاً، كما ينبغي مراقبة التقدم وتعديل الاستراتيجية لأخذ التقدم الحاصل بعين الاعتبار علاوة على الدروس المستفادة. هذه العناصر ليست مختلفة عن أية عناصر تشكل جزءاً من عملية تنفيذ أي إصلاح آخر. وربما كانت بعض المقترحات المختصرة هنا ذات فائدة.

القيادة

إن القيادة المخلصة تساعد على ضمان بقاء الإصلاح على أجدنة صانعي السياسة المختلفين داخل وخارج الجمارك. وإذا أخذنا بعين الاعتبار حجم العمل الكبير المناط بمدراء عامي الجمارك والحالات الطارئة المختلفة التي يضطرون للتعامل معها عادة، يكون من الأفضل لو تمت إنابة إدارة برنامج الإصلاح لموظف مخلص، يساعده فريق صغير من الخبراء. ولكن على كل حال، ينبغي على مدير عام الجمارك أن يكون هو القائد، مع دعم كامل من الحكومة. قد يكون فريق من الفنيين الأجانب جزءاً من فريق إدارة الإصلاح؛ ولكن ينبغي ألا يتم إعطائهم دور القيادة إلا في الحالات الاستثنائية جداً. يجب أن يكون دورهم هو نقل المعرفة وليس إحداث التغيير. إن الشكل العملي لموقع القيادة للمشروع يجب أن يتألف مع الظروف المحلية للبلد المطبق. يجب أن يتمتع هؤلاء الذين يكلفون بقيادة هذا المشروع داخل وخارج الجمارك بالنزاهة والمعرفة والخبرة بالعمليات الجمركية، ويجب أن يستفيدوا من الدعم الذي تقدمه لهم الإدارة العليا في الجمارك وينبغي أن يكون لهم إمكانية الاتصال المباشر مع الإدارة العليا. على إدارة المشروع أيضاً أن تمتلك إمكانية للوصول إلى الأطراف الأخرى المستفيدين من برنامج الإصلاح. (صندوق 1 - 2).

التنفيذ المرن

إن الخطة التنفيذية هي الأداة الرئيسية للرقابة على عملية الإصلاح. سوف تحتوي الخطة التنفيذية على خط زمني لتنفيذ النشاطات المنوي القيام بها إضافة إلى الأشخاص الذين سيتحملون مسؤولية الالتزام بهذه الأطر الزمنية. إن إبقاء البرنامج على المسار الصحيح يتطلب أن تتم مراقبة الخطوات المختلفة، وأن يتم التعرف على مشاكل التنفيذ بشكل مبكر، وأن يتم اتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية.

صندوق 1-2: مثال على القيادة الإقليمية: اللجنة التوجيهية الإقليمية لبرنامج TTFSE

لقد هدفت جميع البلدان التي افترضت من البنك الدولي لدعم مشاريع تسهيل نقلها وتجاريتها - عبر مذكرة تفاهم تم توقيعها في سكوبيه (Skopje) في العام 2002 - إلى إنشاء لجنة توجيهية إقليمية (Regional Steering Committee (RSC)). أهداف هذه اللجنة التوجيهية الإقليمية هي:

- تبادل المعلومات حول عمليات عبور الحدود؛
 - مراجعة ومعالجة عوائق التجارة؛
 - توفير منتدى للتشارك في النتائج؛
 - مراقبة عمليات المواقع الريادية وتشجيع إنشاء لجان مشتركة بين الجهات العاملة في الحدود والجمارك العاملة في مراكز العبور الحدودية؛
 - التعاون مع لجان التجارة الإقليمية المحترفة (the "PRO-Committees")؛
 - دراسة السياسات وإجراءات تنفيذ المعايير العالمية فيما يتعلق بموظفي الجمارك (على سبيل المثال: إعلان أروشا المينيق عن منظمة الجمارك العالمية)؛
 - تبادل المعلومات حول الاستراتيجيات الوطنية، بما في ذلك الخطط التنفيذية، ومراجعة التقدم؛ و
 - دراسة الطلبات الجديدة للمقمة للانضمام إلى برنامج TTFSE.
- هذه اللجنة الإقليمية تجتمع الآن مرتين في السنة. ويتم تمثيل كل بلد بواسطة منسق وطني، قد يكون هو وزير المالية، أو مدير عام الجمارك. وعندما يكون المنسق الوطني هو مدير عام الجمارك، فإنه يتم تكليفه من قبل بلده للتحديث نيابة عن كل الجهات العاملة في المراكز الجمركية.
- تستطيع هذه اللجنة للتوجيهية الإقليمية أن تنشئ مجموعات عمل متخصصة (على سبيل المثال: مبادلات المعلومات في تكنولوجيا المعلومات)، وتستطيع أن تنظم فعاليات إقليمية (مثل ورشة العمل المشتركة بين الجمارك الأميركية ومنظمة الجمارك العالمية حول إدارة المخاطر في شهر أيلول (سبتمبر) 2003، أو إجراء تقييم ذاتي حول النزاهة، مبني على منهجية منظمة الجمارك العالمية، في خريف العام 2003).

المصدر: Michel Zarnowiecki من البنك الدولي

يجب أن يتم إيصال الأخبار المتعلقة بالتقدم في برنامج الإصلاح بشكل معتاد إلى كل من مدير عام الجمارك، وزير المالية، ورئاسة الوزراء. المرونة مطلوبة للغاية لأن الخطط لا يمكن أن تستمر كما وضعت ويجب أن يتم التعامل مع الظروف المستجدة بشكل خاطف ومباشر. سوف يحتاج الفريق المدير للمشروع مرونة كافية لإعادة توزيع الموارد أو للوصول سريعاً إلى المدراء الذين يعملون الصلاحيات لعمل ذلك. إن مؤشرات قياس الأداء التي ذكرت أعلاه تلعب دوراً محورياً في إطار للتنفيذ لأنها تركز على الإنجازات بدلاً من العمليات.

إتقاهم المستفدين

إن هناك للكثير من المنافع جراء الاحتفاظ باتصالات وثيقة مع المستفدين من الخدمة الجمركية، بهدف مواصلة الإصلاحات مع الأهداف المبدئية لهؤلاء المعنيين فلا تصبح جزءاً من العمل الروتيني للجمارك. وعليه فلا بد من عقد لاجتماعات تقييمية دورية يتم التحضير لها جيداً تكون مفتوحة لجميع المعنيين. هذه الاجتماعات يجب أن تركز على إعلام المعنيين بالتطور الحاصل، ومواجهة المشاكل، واقتراح إجراءات للتعامل مع التأخيرات التي قد تحصل والظروف الطارئة. كما يجب إجراء مسح دوري للمعنيين بهدف تقييم مدى رضاهم عن النتائج التي تم تحقيقها. هذا هو المدخل الذي تم اتباعه من قبل المغرب، التي تقوم بعمل هذا المسح سنوياً، وتقوم بنشر النتائج وإصدار تقرير بالإجراءات التي تتعهد إدارة الجمارك بالقيام بها من أجل تحقيق المطالب التي وردت في المسح. في جنوب شرق أوروبا، هناك مسح سنوي للمستخدمين للنظام يهدف إلى قياس مدى رضى المستخدمين، تقييم مستويات الفساد، والتحقق من صحة وحساب قيمة معدلات التكاليف والتأخيرات على طول ممرات عبور النقل (الكوريدورات)، إضافة إلى مؤشرات قياس أداء الجهات العاملة على الحدود.

النتائج العملية

لقد امتصت الإصلاحات الجمركية كميات هائلة من الموارد المحلية للدول التي قامت بعمليات الإصلاح علاوة على المساعدات الفنية والمالية من مجتمع المانحين الدولي. ويتفق عدد من الملاحظين المتقنين - بالرغم من ذلك - على أنه في كثير من الدول النامية تحتاج الإدارات الجمركية إلى تطوير أكثر وإصلاح أكثر من أجل تقديم خدمات فعالة وكفؤة. ونحتاج الدول تحقيق معايير خدمات جمركية كافية إذا كان لا بد لها من أن تساهم في تناهية اقتصاداتها المحلية، وتوسيع نشاطات تصديرها، ومن ثم جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إليها. يمكن تلخيص الرسائل الرئيسية التي خرجنا بها من هذا الفصل بما يلي:

- العمليات الجمركية الجيدة تتكون من مجموعة من العمليات المتداخلة والمنمجة مع بعضها البعض. ويمكن للإصلاح الجزئي أن يحسن بعض جوانب الخدمات، ولكن التقدم القابل للإدامة لن يتم تحقيقه إلا إذا أثر

الإصلاح بشكل إيجابي على جميع العناصر الرئيسية من العمليات الجمركية. إن شمولية الإصلاح سوف يتم تدويرها إذا استمر العمل في الأجزاء الرئيسية من العمليات الجمركية تحت ظل الأنظمة القديمة عديمة للقيادة، على سبيل المثال، تطبيق اتفاقية القيمة (ACV)، دون بناء نظام تدقيق لاحق جيد في نفس وقت التطبيق، لن يعمل كما هو مراد له. وهناك مثال آخر يتعلق بمشاريع الإصلاح التي تركز بشكل مبالغ به على تطبيق أنظمة تكنولوجيا المعلومات المتقدمة دون التبسيط المسبق للعمليات التجارية بحد ذاتها. (يوفر الملحق (6) قائمة نقدية للقضايا التي تستحق الانتباه في تحضير استراتيجية للإصلاح).

- إن العمل للتشخيصي الجيد يعتبر ضرورياً في التعرف على نقاط ضعف النظام القائم، وتحديد الاستراتيجيات الرئيسية للإصلاح المقترح، وفي تحريك الدعم اللازم. (الملحق (3) يوفر قائمة نقدية لذلك).
- يجب أن يتم "امتلاك" الإصلاحات من قبل الجمارك، والتي تقع عليها مسئولية ضمان لتسليم مساعدات المانحين، ويجب أن ينظر إلى مثل هذا الدعم على أنه مؤقت ويجب أن يتم للحصول عليه بطريقة تسمح بالمساهمة في إدامة الإصلاح بعد الانتهاء منه.
- يجب أن تكون الإصلاحات واقعية، وتتسجم مع المقررة على التنفيذ ومع الدعم الذي يمكن الحصول عليه على المستوى السياسي. كثير من الخبراء يعرف كيف يمكن أن يسير العمل في دائرة جمارك جيدة. ويكون الفن في الرسم على هذه الخبرات وتحضير برنامج إصلاح عملي وطموح ويستطيع أن يرفع من فعالية وكفاءة العمليات الجمركية.
- نحتاج الإصلاحات الجمركية إلى قيادة الإدارة العليا في الجمارك، إضافة إلى دعم موظفي الجمارك والمستفيدين الآخرين من الخدمة الجمركية. وفي الوقت الذي تعتبر فيه طريقة "الامتلاك" من قبل موظفي الجمارك في غاية الأهمية، إلا أنه لا يمكن أيضاً إغفال أهمية إشراك جميع المتعاملين في عملية التخطيط والتنفيذ للإصلاحات. يجب أن يتم سماع أصواتهم وبحثهم البرنامج إلى تلبية حاجاتهم. إن كلاً من وزارة المالية التي جل همها هو تحريك الإيرادات والقطاع الخاص الذي يهتم بتسهيل العمليات التجارية، يجب أن يكونوا شركاء متكاملين في عملية الإصلاح الجمركي. ولعل بذل الجهود من أجل تحويل هؤلاء إلى داعمين مسوعي الكلمة للإصلاحات الجمركية من المرجح أن يثبت أنه ذو فائدة عظيمة.

الدعم السياسي للجمارك ضروري لنجاح الإصلاحات. إن إصلاح العمليات التجارية من شأنه أن يتحدى الوضع الراهن، الذي يضمن استعادة العديد من الأطراف لدخل وخارج الجمارك. ومن المتوقع أن يواجه برنامج الإصلاح بعض المعارضة. وفي بعض الحالات متأكد هذه المعارضة الجانب السياسي أما في أحيان أخرى فتأخذ جانب المقاطعة. وما سيمكن إدارة الجمارك من تخطي العقبات المفترضة هو الدعم السياسي على أعلى مستوى، حيث يحتاج مدراء الجمارك إلى الدعم العلني من القيادة العليا للبلد المعنى إضافة إلى إمكانية الوصول إليها.

الملحق 1-أ-1 الإيرادات الجمركية كجزء من الإيرادات الضريبية الكلية في بعض البلدان المنتفعة،
2001 (نسبة مئوية من مجمل الإيرادات الضريبية)

المنتفة / الدولة	المنتفة / الدولة	المنتفة / الدولة
أفريقيا	28.7	الشرق الأوسط
بوتسوانا	37.2	البحرين
بوروندي	18.4	مصر
الكاميرون	31.6	جمهورية إيران الاسلامية
ساحل العاج	27.6	اسرائيل
إثيوبيا	29.3	الأردن
غامبيا	44.5	الكويت
كينيا	16.8	المغرب
ليزوثو	22.8	عمان
موريشيس	32.8	باكستان
رواندا	30.3	الجمهورية العربية السورية
سيراليون	49.8	تونس
جنوب أفريقيا	3.0	
		نصف الكرة الغربي
اسيا والمحيط الهادىء	14.9	الأرجنتين
فيجي	22.7	جزر الباهاما
الهند	24.1	بوليفيا
إندونيسيا	4.7	البرازيل
ميانمار	7.2	كولومبيا
غينيا الجديدة بابوا	24.2	كوستا ريكا
الفلبين	19.6	الإكوادور
سري لانكا	12.7	إلسلفادور
تايلاند	3.9	غواتيمالا
		نيكاراغوا
		بنما
		باراغواي
		البيرو
		أوروغواي
		فنزويلا

ملاحظة: بالنسبة لبعض البلدان، تم تدوين المعلومات من سنة سابقة. البيانات العائدة لأقاليم (مناطق) هي معدلات غير موزونة (unweighted averages) لدول العينة.

المصدر: تقديرات البنك الدولي، الإحصائيات المالية للحكومات من (IMF)

الملحق 1-ب-1 معدلات التعريفية المجمعة لبعض البلدان المنتفاه مقسمة حسب مناطق العالم، 2001 (نسبة مئوية)

(CTR)	المنطقة / الدولة	(CTR)	المنطقة / الدولة	(CTR)	المنطقة / الدولة
		11.78	دول ليست (OECD)	9.5	كل الدول
12.5	الشرق الأوسط	16.8	أفريقيا	1.1	دول (OECD) (أ)
3.6	البحرين	15.6	بنوسوانا	3.5	اسرائيل
18.9	مصر	16.6	بوروندي	0.4	النمسا
28.1	جمهورية إيران الاسلامية	26.9	الكامرون	0.7	بلجيكا
0.8	اسرائيل	18.4	ساحل العاج	0.9	كندا
7.1	الأردن	15.7	إثيوبيا	0.7	الدنمارك
3.2	للكويت	14.0	غامبيا	0.4	فنلندا
16.7	المغرب	12.4	كينيا	0.5	فرنسا
2.6	عمان	26.3	ليزوتو	0.7	ألمانيا
10.3	باكستان	10.5	موريشيوس	0.7	اليونان
38.9	لجمهورية العربية السورية	18.4	رواندا	1.2	آيسلندا
7.4	تونس	26.6	سيراليون	0.4	أيرلندا
		3.2	جنوب أفريقيا	0.6	إيطاليا
7.3	نصف الكرة الغربي	13.1	زيمبابوي	3.6	اليابان
7.4	الأرجنتين			1.9	المكسيك
21.7	جزر الباهاما	10.5	آسيا والمحيط الهادئ	0.9	هولندا
4.1	بوليفيا	10.4	لوجي	2.0	نيوزيلندا
9.4	البرازيل	23.3	الهند	0.9	النرويج
7.3	كولومبيا	2.2	إندونيسيا	0.2	اسبانيا
2.1	كوستا ريكا	4.0	كوريا	0.6	السويد
7.5	الإكوادور	3.2	ماليزيا	0.8	سويسرا
4.9	إسلفادور	35.6	ميانمار	1.4	تركيا
4.5	غواتيمالا	10.9	نيبال	0.9	المملكة المتحدة
3.1	نيكاراغوا	14.6	غينيا الجديدة باهوا	1.7	الولايات المتحدة
8.1	بنما	6.0	الفلبين		
6.1	باراغواي	0.2	سنغافورة		
9.3	البيرو	4.9	سري لانكا		
4.3	أوروغواي	10.0	تايلاند		
10.4	فنزويلا				

CTR= collected ariff ates. المعدلات المدونة للمناطق (الأقاليم) هي المعدلات غير الموزونة للبلدان الواردة في العينة. ملاحظات: لبعض البلدان، أخذت المعلومات عن السنة السابقة. في حالة المكسيك، أخذت أرقام المستوردات بناء على القيمة (FOB) وليس أرقام المستوردات بناء على القيمة (CIF)

(أ) باستثناء جمهورية التشيك وهنغريا ولوكسمبورغ وبولندا

(ب) إنضمت كوريا إلى دول منظمة التعاون الاقتصادي والتطوير في شهر كانون الأول (ديسمبر) 1996.

المصدر: تقديرات البنك الدولي؛ الإحصائيات المالية الحكومية من صندوق النقد الدولي والإحصائيات المالية العالمية.

- إن استخدام مؤشرات أداء واضحة لمراقبة التقدم في برنامج الإصلاح يعتبر أمراً ضرورياً ليس فقط من أجل تقييم التقدم، ولكن أيضاً من أجل تعديل إجراءات الإصلاح حسب تغير الظروف، دون فقدان للنظر إلى الصورة الكبرى.

الملحق 1 - ج منهجية قياس زمن التخليص

يعتبر الزمن الذي تستغرقه الجمارك في التخليص على البضائع حتى إخراجها من الحرم الجمركي، أحد أكثر مؤشرات القياس المستخدمة على نطاق واسع لقياس فعالية الجمارك²². لعدة سنوات، كانت إصلاحات الجمارك تطلق دون قياس مناسب لأثرها. إن عدداً من الإدارات الجمركية تنشر معدل زمن التخليص لديها، وقد أصدرت WCO منهجية لقياس زمن التخليص بطريقة تكون فيها النتائج قابلة للمقارنة ما بين الدول المختلفة.

إن سلسلة العمليات التي تمر بها المستوردات من وقت وصولها إلى بلد ما وحتى إخراجها من الحرم الجمركي يمكن أن تلخص في إحدى عشرة خطوة منفصلة (الصندوق 1-ج-1). وهذا التلخيص قد يختلف من بلد إلى بلد آخر، ولكن كل الخطوات تقريباً موجودة في كل بلد، كما إن لنوع البضاعة المستوردة تأثير على العملية التي ينبغي اتباعها.

إن قياس زمن التخليص تمرين يستحق المرور به، لأنه يمثل مؤشراً مهماً قبل القيام بعملية الإصلاح، وهكذا فإنه يساعد في قياس التقدم الذي تحرزه مبادرات التطوير. إضافة إلى أنه يسمح بالمقارنة بين عدة دول، وذلك عندما تكون منهجية القياس متطابقة.

هناك طريقتان مختلفتان يمكن الأخذ بهما بما يتناسب مع هذه المنهجية: إما من منظور إمدادات التجارة الكلية أو من منظور متمحور حول الجمارك.

منظور إمدادات التجارة

من منظور إمدادات التجارة الكلية، من المهم الأخذ بعين الاعتبار العملية برمتها، وفي الواقع، من وجهة نظر المستورد، يعتبر الزمن الكلي الذي تحتجز به البضاعة قبل إطلاقها مؤشراً مهماً على تكاليف

22 كتبت من قبل Gael Raballand، اقتصادي، دقرة لتجارة، لبنك الدولي.

الصفقة. وهكذا فإن على القياس أن يأخذ بالاعتبار الفترة الزمنية من وقت وصول البضاعة إلى المركز الحدودي حتى يتم إخراجها فعلياً. وهذا سوف يقيس فعالية المشغلين المنخرطين في هذه الصفقة، على سبيل المثال: سلطة الموانئ، إدارة المستودعات، وكالات المراقبة، المخلصين، الجمارك، قطاع البنوك،... الخ. على سبيل المثال: مثل هذا التحليل تم إجراؤه في الفلبين واليابان في إطار برنامج (TTFSE).

أما دون النظر إلى أسباب التأخير في عملية التخليص على البضائع، فقد قام برنامج (TTFSE) على سبيل المثال، بتبني طريقة "الصندوق الأسود"، بقياس زمن التخليص من وقت دخول البضاعة إلى لحرمة الجمركي وحتى إخراجها فعلياً. وهذا سمح بإجراء مقارنة لبعض المعلومات عبر دول مختلفة في جنوب غرب أوروبا. وقد استكمل هذا القياس للفعالية بمؤشرات أخرى قامت بقياس كفاءة العمليات الجمركية مثل الإيرادات المحصلة من قبل كل موظف جمركي وعدد البيانات التي تم التعامل معها لكل موظف.

هناك طريقة أخرى للحصول على المعلومات حول تسهيل التجارة وهي في الحصول على مسوحات للجهات المتعاملة، ولكن الاعتماد يكون أقل على مثل هذه المعلومات لأنها قد تتأثر بالرأي الشخصي لكل جهة على حدة فيما يتعلق بزمن التخليص وهكذا فقد لا تكون موضوعية. وهكذا فإنها تظهر انحرافات معيارية واضحة فيما بين الجهات المجيبين على المسح. علاوة على ذلك، بسبب التكاليف التي تترتب على إجراء مثل هذه المسوحات، يكون إجراؤها منقطعاً من وقت لآخر دون توفير إمكانية المقارنة على مدار الوقت. وكمثال على هذا النوع من الدراسات هو المسح الليبي لرجال الأعمال الدوليين²³.

الصندوق 1 - ج - 1 الخطوات المختلفة لإطلاق البضاعة من وقت وصولها	
الخطوات	مشاركة الجمارك
1. وصول البضائع	
2. تنزيل البضائع	
3. تسليم البضائع إلى الحرمة الجمركي، حيث يتم إيداعها في المخازن بشكل مؤقت	نعم
4. تسجيل وتسليم البيان الجمركي	نعم
5. دفع الرسوم الجمركية وفرقات الرسوم (يمكن أن تتم بعد الخطوة التاسعة)	نعم
6. قبول البيان الجمركي	نعم
7. مراقبة الوثائق	نعم
8. الفحص الحسي	نعم
9. مراقبة الجهات الأخرى مثل المواصفات والمقاييس، والصحة النباتية،...	
10. الجمارك تطلق البضائع	نعم
11. الإخراج الفعلي من حرم الميناء، المطار، المركز الجمركي للبري	
المصدر: المؤلف	

23- مسح بيئة الأعمال الدولية هو المصدر الكبير الوحيد الذي يتنلق بمعلومات مسح لشركات حول زمن للتخليص. وهو مسح ضخم غطى 10000 شركة وتم إجراؤه في (80) بلداً في الأعوام 1999-2000 وتتوال عدة مظاهر تتنلق بالبيئة التشريعية للمسوحات. (البنك الدولي 2002). إنني أعترف لشكر أ بسمامنت Michael Lane والمساعدة التي قدمتها Melanie Faltas.

المختصر المتمحور حول الجمارك

إن دراسة زمن التخليص يمكن أن تفصل الزمن الذي يمكن أن تستغرقه كل واحدة من الخطوات التي تم التعرف عليها في الصندوق (1-ج-1) ولأي واحدة تتحمل الجمارك أكبر مسؤولية. مثل هذه الدراسة سوف تبين أين تقع الاختناقات وكيف يمكن أن يتم تسهيلها بالقيام بنشاطات ومبادرات تتمتع فيها الجمارك بالسلطة الرئيسية.

بعض تقديرات زمن التخليص المتعلقة بالجمارك فقط متوفرة؛ ولكن لا يمكن مقارنتها بين عدة دول بسبب اختلاف منهجية إجرائها من دولة إلى أخرى. ويعود هذا إلى خصوصية إجراءات عمل الجمارك في كل دولة وقلّة الانسجام بين منهجيات القياس التي تتبعها كل دولة. على سبيل المثال، في بوليفيا، يبدأ قياس الزمن في الوقت الذي يتم فيه تسجيل البيان الجمركي بواسطة الاسيكودا حتى لو كان المخلص قد وصل عدة ساعات قبل التسجيل وحاول أن يسجل بيانه الذي كان يحتوي على بعض الأخطاء لدى الجمارك. في حالة الفلبين، أول خطوة تقاس هي "الوصول إلى منطقة التسجيل"، والتي تتضمن عملية تنزيل البضاعة ومعالجة وإصدار رخصة الاستيراد من قبل هيئات غير جمركية. هذه الخطوة، حتى الآن، هي أطول خطوة في إجراءات الفلبين: حيث يضيع ما مقداره 60% من مجمل زمن التخليص في حالة الموانئ البحرية، و72% من الوقت في حالة المطارات بين وصول البضاعة وتسجيل البيان لدى الجمارك. وليس من الواضح فيما إذا كان هذا التأخير عائدًا إلى قلّة كفاءة سلطة الموانئ أو بسبب تدخل جهات رقابية أخرى.

ويهدف إزالة التداخل في المسئوليات بين الجهات المختلفة التي تعمل بمعية الجمارك أو من خلالها، هناك فائدة كبيرة من قياس الزمن المستغرق بين خطوات الإجراءات الجمركية المختلفة. أما من أجل توحيد قياسات زمن التخليص فقد أصدرت WCO دليلًا لقياس زمن التخليص، ويقوم البنك الدولي حاليًا بالتعاون مع WCO بتطوير برنامج محوسب يوفر اسمًا موضوعية للقيام بهذه القياسات، ومن المتوقع أن يكون هذا البرنامج متناغمًا مع أنظمة الإدارة الجمركية المحوسبة المتعددة العاملة حاليًا، كما سيسمح بقياس المعلومات المتعلقة بزمن التخليص بأسلوب يمكن مقارنته بين عدة دول.

بعض النتائج التوضيحية

قد يختلف زمن التخليص حسب نوع البضاعة، اعتمادًا على الجهات الرقابية المعنية بعملية التخليص؛ ميناء الدخول (جوي أو بحري)؛ بلد المنشأ للبضاعة الداخلة؛ وأي مسرب ستبعب البضاعة، أخضر أو أحمر أو أصفر اعتمادًا على تحليل الخطورة الذي تم إجراؤه لها. يمكن تقييم عملية التوريد بشكل كلي، كما يمكن معالجة المعلومات المتعلقة بالجمارك بشكل مفصل.

في حالة الفلبين، قامت للدراسة بحساب زمن تخليص البضائع الداخلة باستخدام المسارب المختلفة (أخضر، أصفر، أحمر)، تصنيفات قبضائع بشكل عام، قيمة البضاعة، بلد المنشأ، مكان الوصول

(مطار/ميناء)، طريقة الدفع، معفاة من ضريبة القيمة المضافة أو لا، معفاة أو غير معفاة من الرسوم الجمركية، أيام التسجيل، طريقة التسجيل (إلكتروني أو عادي)، وفترة التسجيل. (انظر الصندوق 1-ج-2).

تم إجراء دراسة أخرى على الاختلافات في أزمان التخليص بين الأنواع المختلفة من البضائع في اليابان، وقد خلصت إلى أن زمن التخليص على البضائع الزراعية/التي تحتاج إلى موافقات من جهات زراعية هو أكثر بمقدار 40% عندما يتم إقحام جهات أخرى غير الجمارك في المعاملة.

يؤثر مكان دخول البضائع أيضاً على زمن التخليص، فالمطارات على ميبيل المثال تكون أكثر تنظيماً في العادة من الموانئ البحرية، ويمكن أن تتعامل مع طوائف مختلفة من البضائع مما يجعل التخليص على البضائع أقل تعقيداً. ففي حالة ميناء نيمبا في غانا، تم التوصل في الدراسة إلى أن 44% من التخليصات قد تمت خلال مدة يومين، بينما تم التخليص على 90% من البضائع الواردة عبر المطارات في ظرف 24 ساعة. وحتى في نفس الدولة الواحدة قد يختلف زمن التخليص من ميناء إلى آخر. ففي المغرب، وتحديدًا في شهر أيلول (سبتمبر) 2003، أفادت التقارير بأن معدل زمن للتخليص على البضائع في ميناء طانجير كان 31 دقيقة، ولكنه 50 دقيقة في ميناء أغادير. وفي بوليفيا، أشارت للتقديرات إلى أن معدل زمن التخليص بين أكفا ميناء (بيسيغا على الحدود التشيلية) وألفها كفاءة (ياكوبيا على الحدود الأرجنتينية) كان يختلف بما مقداره (دقيقة). وبناء على هذه الدراسة، فقد قامت السلطات الجمركية باستحداث عدد من الإجراءات الجمركية بهدف التسهيل في عدد من المعايير.

تشير دراسة بوليفيا المشار إليها أعلاه أيضاً، إلى أن هناك فروقاً في معدل زمن التخليص بناء على نوع الفحوصات التي تخضع لها البضاعة الواردة. فيعد تسجيل البيان الجمركي لدى دائرة الجمارك، كان هناك ثلاثة إجراءات، المسرب الأخضر للتخليص المباشر، المسرب الأصفر للتدقيق على الوثائق، والمسرب الأحمر للبضائع التي ينبغي فحصها حسبياً. وخلال مسح تم إجراؤه من شهر كانون الثاني (يناير) إلى حزيران (يونيو) 2003، تم تقدير معدل زمن التخليص على البضائع المارة بالمسرب الأخضر على أنه 39 دقيقة، و49 للأصفر و71 دقيقة للمسرب الأحمر.

صندوق 1- ج - 2 دراسة زمن التخليص في الفلبين: مثال يجدر الاحتذاء به

لقد نشرت الفلبين معلومات مفصلة جداً عن دراسة زمن إنجاز البيانات الجمركية. وقد تعرفت هذه الدراسة على عدة اختلافات في زمن الإنجاز، اعتماداً على مسرب البيان (أخضر، أصفر، أحمر)، تصنيف البضاعة، قيمتها، بلد منشؤها، مكان وصولها (ميناء/مطار)، طريقة الدفع، معفاة من ضريبة القيمة المضافة أم لا، معفاة من الرسوم الجمركية أم لا، وقت تسجيل المعاملة لدى الجمارك، أسلوب التسجيل (إلكتروني أم لا)، وفترة التسجيل خلال اليوم.

في أغلب الحالات، أيدت الدراسة حدس الدارسين. على سبيل المثال، زمن التخليص في الموانئ البحرية أطول منه في المطارات؛ زمن التخليص على معاملات المنسوجات والسيارات أقل من زمن التخليص على المواد الغذائية (على التوالي 102 و 109 ساعة مقارنة ب 119 ساعة ربما بسبب تدخل الجهات الرقابية الأخرى).

يمكن لمثل هذه الدراسة أن تضيء قضايا معينة تحتاج إلى مزيد من التمهيص. على سبيل المثال، حسب بلد المنشأ، من المفروض أن تقضي البضائع القادمة من الصين وقتاً أطول في عملية التخليص بسبب عبور معظمها عبر المسرب الأحمر وبسبب وجود معاملة تفضيلية للبضائع الواردة من دول ASEAN الخاضعة لاتفاقية AFTA. وعلى عكس ذلك، وجد أن الزمن اللازم للتخليص على البضائع من دول ASEAN هو أكثر من ذلك اللازم للبضائع الصينية (136 ساعة مقابل 98 ساعة). وقد وجد أيضاً أن إجمالي الزمن اللازم للتخليص على البضائع الصينية هو أقل من مثيلاتها الواردة من دول ASEAN (23 ساعة بدلاً من 35 ساعة).

المصدر: UPECON 2003

النتيجة

إن المعلومات المتعلقة بزمن التخليص على البضائع هي عبارة عن أداة تقييم أداء قوية، تمكننا من قياس فعالية الخدمة الجمركية ومراقبة التقدم.

إنها تسمح أيضاً بإيجاد دراسة تشخيصية مفصلة للوقت المستغرق في التخليص على البضائع وفي فحص الفروقات بين أنواع مختلفة من البضائع، أو الموانئ أو لوائح الاستيراد. كما أنها يمكن أن تستخدم في قياس الأثر الذي تحدثه برامج الإصلاح في عمل الجمارك، كما أنها قد تستخدم أيضاً في التعرف على نشاطات الإصلاح التي ينبغي القيام بها.

الملحق 1 - د معدل الفحوصات الحسية هو عبارة عن عنصر واحد فقط من عناصر إدارة المخاطر

في مشاريع إصلاح الجمارك التي تمت حديثاً، هناك توجه عام نحو استخدام معدل الفحوصات الحسية للبضائع كمؤشر سريع الاستخدام على تسهيل التجارة. ومما لا شك فيه أن المجتمع التجاري يحب هذا المؤشر ويرغب في رويته بنخض إلى أكبر حد ممكن، لأن الفحوصات الحسية يمكن أن تتسبب في العبث بالبضاعة علاوة على أنها مكلفة للوقت والمال. مع كل ذلك، فإنه لا يمكن اعتبار هذا المؤشر صالحاً للاستخدام إلا إذا تم التعامل معه في إطار أوسع من إدارة المخاطر المستخدمة من قبل الجمارك. وفي الحالات القصوى يمكن القول أنه من المحتمل أن لا يكون هناك أية فحوصات حسية على الإطلاق بهدف تسهيل التجارة إلى أكبر حد ممكن، ولكن ذلك سيكون على حساب الإيرادات. هذه الملاحظة تستحق مزيداً من التوضيح حول استخدام إدارة المخاطر في إطار الفحص الحسي للبضائع. إن أفضل قراءة لهذا الملحق يمكن أن تكون متممة للفصل (13). ويمكن الحصول على معالجة متكاملة لهذا الموضوع في الأدلة الإرشادية لإدارة المخاطر الصادرة عن WCO والتي توجد على موقعهم www.wcoomd.org.

إن معدل الفحوصات الحسية هو عبارة عن واحد فقط من مجموعة من استراتيجيات احتواء المخاطر، ويجدر تقييمه في إطار استراتيجيات إدارة المخاطر الأخرى، كمكافحة التهريب أو فحوصات التقييم الجمركي وقواعد المنشأ. وبينما يلعب الفحص الحسي دوراً مهماً في هذه الاستراتيجيات، إلا أن معظم استراتيجيات احتواء المخاطر سوف تعتمد على تدخلات أخرى للجمارك، وكثير من هذه التدخلات يمكن أن تتم بعد انتهاء عملية التخليص على البضاعة.

إن معدل الفحوصات الحسية يمكن أن يستخدم كمؤشر قياس مفيد إذا ما تم استخدامه إضافة إلى مؤشرات الأداء المتعلقة بتحريك الإيرادات. فإذا ما انخفض معدل الفحوصات الحسية للبضائع وكان هناك في نفس الوقت ارتفاع أو ثبوت في مؤشر أداء الإيرادات، فإن هذا يشير إلى أن تسهيل التجارة الذي يتضمنه انخفاض مؤشر الفحوصات الحسية لم يكن على حساب الإيرادات. وهذا يتضمن أيضاً أن معدل الفحوصات الحسية قد استهدف بشكل صحيح الشحنات الأكثر خطورة وأنه تم تنفيذ الفحوصات بشكل صحيح، أي أن عمليات الفحص لم تكن فقط بفتح الباب الخلفي للحاوية. بالطبع يمكن إجراء فحوصات حسية أكثر كفاءة إذا ما كان عددها أقل وإذا ما قام بها موظفون مدربون جيداً.

الانتقاء في الفحوصات الحسية

إن استخدام الانتقاء في فحص البضائع هو عبارة عن تطبيق للمبدأ العام في الانتقاء المستخدم في ضبط دخول البضائع على الحدود، ولتفريق الوثائق وللتفقيقات اللاحقة لخروج البضائع. المبادئ المستخدمة هي نفس المبادئ، فهي تتضمن تاسيس تشكيلة من مؤشرات الخطورة، وتوزيعها ثم أخيراً تطبيقها بشكل

منتظم على المعاملات التجارية بهدف انتقاء تلك المعاملات التي ينبغي إخضاعها إلى نوع معين من أنواع المراقبة. هذه التشكيلة من مؤشرات الخطورة يمكن أن نطلق عليها اسم "ملاح الخطورة".

إن جودة ملاح الخطورة تعتمد بالطبع على المعلومات المستخدمة في رسم هذه الملاح، وقد أدى الاستخدام المكثف لتكنولوجيا المعلومات والتتبع في مستودعات المعلومات في زماننا الحديث إلى تعظيم احتمالات تحضير ملاح خطورة قريبة جداً من الصحة. وتستطيع تكنولوجيا المعلومات أن تحدث بشكل دوري ملاح الخطورة للمعاملات التجارية لضمان موكبتها للتغيرات في أنماط التجارة أو اختلافها حسب الموسم (على سبيل المثال: في المغرب يتم تعديل ملاح الخطورة قبل شهر رمضان عندما يتم استيراد كميات كبيرة من المواد الغذائية الفاخرة). إلا أنه، على كل حال، لا يمكن أن تكون هذه الملاح أفضل من المعلومات الأصلية التي بنيت عليها، فالمعلومات تم استقاؤها من البيانات الجمركية (رمز النظام المنسق، القيمة، المنشأ)، معدلات التعريف، ونواتج للفحوصات للحسية. ولا يمكن رسم ملاح خطورة منتظمة إلا إذا تم توفير كل هذه المعلومات. وحتى عند ذلك، فإن حالات التهريب والرشوة لن تكون ممثلة في قواعد المعلومات التي تم بناؤها، وهذا يدل على محدودية هذه المعلومات.

من بين العديد من العوامل التي تبنى عليها معاملات الخطورة لشحنات معينة هناك، تصنيف البضاعة، منشؤها، التجار المعنيين، واسطة النقل. فبعض أصناف التعريف تخضع لرسوم جمركية عالية وهناك خطورة بأن يقوم التجار بالتصريح عن تصنيفات خاطئة للبضاعة أو عن قيم منخفضة بهدف التقليل من قيمة الرسوم التي ستترتب عليهم. وبعض البضائع يكون منشؤها دول تخضع لمعدلات تعريفية تفضيلية، وهذا يدفع ببعض التجار إلى التصريح عن منشأ زائفة لبضائعهم. بعض بلدان المنشأ أو إعادة الشحن لديها سجلات في توفير فواتير مزورة أو مزيفة، وبعض التجار لديهم سجلات مخالفات موقفة، بينما أثبت الآخرون مرة تلو المرة سلوكهم المالي الصحيح ولا يوجد في سجلاتهم أية مخالفات ولو صغيرة للتشريعات الجمركية (هؤلاء هم التجار الموثوقون). وباستخدام ملاح الخطورة التي تبنى بواسطة الكمبيوتر، تستطيع الجمارك أن تطبق ملاح الخطورة هذه على شحنات بعينها وأن تعين لها معامل خطورة رقمي يتراوح بين 0 و100. حيث يعنى الرقم 0 أن الصفقة المعنية لا تتطوي على أية خطورة ضد أي هدف من أهداف الجمارك، أما الرقم 100 فيعني بالتأكيد أن الصفقة مدار البحث تتطوي على خرق لواحد من التشريعات التي تحكم عمل الجمارك. أما الأرقام التي تقع فيما بين الرقمين أعلاه فتشير إلى درجة الخطورة التي تتطوي عليها الصفقة مدار البحث ضد واحد من الأهداف الجمركية مما يعطي الجمارك فكرة عن مستوى الحذر الذي يجب أن يتم عند التعامل مع هذه الإرسالية بهدف التقليل من خطورتها. ويمكن أن يؤدي البحث الدقيق في معامل الخطورة إلى معرفة الأسباب الرئيسية التي أدت إلى ارتفاعه لتلك الإرسالية مع الإشارة إلى الضوابط اللازمة التي ينبغي القيام بها، وقد يكون الفحص الحسي لحد هذه الضوابط.

وباستخدام نظام تكنولوجيا المعلومات، تستطيع الجمارك أن تتحكم بمستوى الفحص لديها بما ينسجم مع مستوى الخطورة التي تستطيع أن تتقبله في الإرساليات التي تردّها. فإذا قررت الجمارك أنها يمكن أن تتقبل مخالفة البضاعة الواردة لأحد التشريعات المعمول بها بنسبة 5% مثلاً، فسوف يقوم النظام بفرز كل الإرساليات التي تتجاوز نسبة المخالفة فيها نسبة الـ 5% أعلاه. وسوف تبين التجربة والتحليل ما هو مستوى الفحوصات الحسّية الذي سيترتب على تلك النسبة. وإذا افترضنا ثبوت العوامل الأخرى، فإن السعي نحو مستويات أقل من الفحوصات الحسّية سوف ينطوي عليه قبول درجات أعلى من الخطورة. هذه المبادلات يمكن حسابها باستخدام أنظمة تكنولوجيا المعلومات للحديثة. إن البرنامج الذي يقوم باستصدار القرار المتعلق بخطورة الإرساليات يمكن أن تتم مواعته مع أنظمة إدارة الجمارك الآلية المعمول بها، بحيث يصبح تطبيق تقنية إدارة المخاطر جزءاً من العمل الروتيني للجمارك.

تقييم نموذج الانتقاء

يجب أن تتم مراقبة أداء نموذج الانتقاء وتقييمه بشكل دوري ومستمر، وهذا يتضمن أن يتم التأكد من صحة تقارير الفحص للبضائع وأن يتم إدخالها بشكل منتظم إلى نظام الكمبيوتر ومقارنتها مع تقارير فحص الشحنات التي يتم انتقالها بشكل عشوائي. وهكذا فلا يمكن اعتبار مساهمة نموذج الانتقاء في إدارة المخاطر ذات قيمة، إلا عندما تثبت نتائج الفحوص المبنية على نموذج الانتقاء أنها أفضل من نتائج الفحوصات المبنية على العينات العشوائية. وينطبق هذا على الفحوصات الحسّية كما ينطبق على أدوات المراقبة الأخرى.

النتيجة

إن معدل الفحوصات الحسّية قد يكون مؤشر قياس مفيداً إذا تم استخدامه بالإضافة إلى مؤشرات قياس الأداء الأخرى. وفي جميع الحالات، يجب تسجيل قياسات هذا المؤشر وتحليلها بالإضافة إلى مؤشرات أداء الإيرادات خلال الفترة التي تضمنت تغييراً في قياساتها.

وإذا ما تم التركيز على مؤشر قياس الأداء سالف الذكر من قبل مدراء المشاريع وصانعي السياسة بحيث يقومون بالتعامل مع قضايا إدارة المخاطر المعقدة بقوة أكبر، فإن الفائدة المتحققة من ذلك سوف تكون عظيمة.

الملحق 1 - هـ قائمة تفقدية بالأدلة الإرشادية اللازمة

لتعريف استراتيجية لتحديث الجمارك

- يمكن أن تكون الأدلة الإرشادية التالية مفيدة في تطوير وإدارة استراتيجية لتطوير الجمارك.

حدد الجوانب الرئيسية لعملية التطوير اعتماداً على نتائج الدراسة التشخيصية

- حدد البؤرة الرئيسية للإصلاح، والمقاييس الرئيسية، والمراحل وكيفية متابعتها.
- حدد الوحدات الإدارية في الجمارك أو الجهات المتعاملة الأخرى التي تتأثر بعملية الإصلاح.
- قرر فيما إذا كانت المشكلة تتطلب على إعادة هيكلة أو قضايا شؤون موظفين وتعرف على الخطوات الاستراتيجية الرئيسية حول كيفية التعامل مع قضايا الهيكلة والموارد البشرية.

صف البيئة التي تمكن الجمارك من أداء عملها

- طور مصفوفة تبين الجهة المكلفة بكل نشاط سيتم لقيام به بناء على المهمة الرئيسية لكل جهة. ويجب أن تبين هذه المصفوفة بالتحديد ما هي النشاطات الواجب القيام بها من قبل الجمارك، وبالأخص تلك المتعلقة بالهيكلة، الموارد البشرية، عمليات التخليص، المخلصين، الترانزيت، تكنولوجيا المعلومات، الرقابة، الإجراءات القانونية، القضاء، الإدعاء العام والقضاء، النقل، التأمين والممارسات المالية. هذه المصفوفة يجب أن تتضمن أيضاً، بالإضافة إلى النشاطات التي ستقوم بها الجمارك، تلك النشاطات التي ستقوم بها الجهات الأخرى المعنية بالعمليات الجمركية كالمالية، التجارة، النقل، الداخلية، الصناعة، الصحة، العدل، غرفة التجارة، ووزارة الخارجية، بالإضافة إلى النشاطات التي يقوم بها القطاع الخاص وتلك المنبثقة عن الاتفاقيات الدولية.
- طور مخططاً لسيير إجراءات العمليات، مبيناً فيه جوانب التعامل ما بين الدوائر المختلفة ونقاط الاحتكاك فيما بينها إذا وجدت.

أفحص مدى التزام الحكومة أو إدارة الجمارك

- نظام جلسة عصف ذهني داخل دائرة الجمارك، للوقوف على الاتجاه الذي تريد أن تسير به الإدارة الجمركية، وقم بتطوير مسودة خطة استراتيجية تنفيذية متجنباً أن تكون على شكل قائمة تسوق للنشاطات.

- احصل على مباركة كل من وزارة المالية وباقي أطراف الحكومة على مسودة هذه الاستراتيجية.
- تعرف على إشارات الالتزام التي أطلقتها الحكومة، بما في ذلك خطة التمويل (سواء من الموزنة المحلية أو من الجهات المانحة) التي ستكون أساسية جداً لإدامة عملية الإصلاح.
- تأكد من إقحام جميع المعنيين بالعملية الجمركية في عملية الإصلاح (على سبيل المثال، الوزارات الأخرى وممطي القطاع الخاص المختلفين).

تأكد مما يفعله المانحون الآخرون

- طور مصفوفة تتضمن تداخلات المانحين الآخرين وخططهم.
- نفذ ملخصاً لتحليل الفجوات فيما يتعلق بالدعم الخارجي لعملية الإصلاح.
- حدد الجوانب التي ستركز عليها المبادرات القائمة وهيء طلبات للحصول على دعم خارجي.
- طور آلية للتنسيق فيما بين المانحين المختلفين.

عين وحدة مسنولة عن إدارة التغيير

- عين موظفين و/أو وحدة تنظيمية معينة لتكون مسنولة عن مراقبة عملية التطوير برمتها.
- حدد موظفاً يكون مسؤولاً أساسياً عن عملية الإصلاح وبحيث تكون علاقته وطيدة مع مختلف المعنيين.
- تأكد من أن الموظفين المسؤولين عن تنفيذ الإصلاحات منحربين من لية أعمال أخرى، وأن يكون احتواؤهم داخل الدائرة مناسباً.
- أسس لجنة توجيهية عليا لمشروع الإصلاح، بحيث تتضمن المانحين الآخرين وممثلين عن القطاع الخاص.

قراءات إضافية

- The word processed describes informally reproduced works that may not commonly be available through libraries.
- Inter-American Development Bank. 2001. Customs Best Practices in East Asia and Latin America. Washington, D.C.
- Keen, Michael, ed. 2003. Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Lane, Michael. 1998. Customs Modernization and the International Trade Superhighway. Westport, Conn.: Quorum Books.
- World Customs Organization. 2003. Risk Management Guide. Brussels. www.wcoomd.org/ie/En/search/search.html.
- ————. 2003. "Capacity Building in Customs." Brussels. Processed. www.wcoomd.org/ie/en/Past_Events/Past_events.html.

- The word *processed* describes informally reproduced works that may not commonly be available through libraries.
- APEC Economic Committee. 2002. "Measuring the Impact of APEC Trade Facilitation on APEC Economies: A CGE Analysis." Singapore.
- Barbone, Luca, Luc De Wulf, Arindam Das-Gupta, Anna Hanson. 2001. "World Bank Projects in the 1990s with Tax or Customs Administration Reform Components: A Review." Tax Policy and Administration Thematic Group. Washington, D.C.: World Bank, econ.worldbank.org/docs/964.pdf.
- Bernardo, Antonio. 2003. "Trade Enhancement Initiatives in the Philippine Customs Service." Presentation at the World Customs Organization 101st/102nd Session of the Customs Cooperation Council. June 26-28. Brussels.
- Ebril, Liam, Janet Stotsky, and Reint Gropp. 1999. "Revenue Implications of Trade Liberalization." IMF Occasional Paper 180. International Monetary Fund: Washington, D.C.
- Gill, J. B. S. 2000. "A Diagnostic Framework For Revenue Administration." World Bank Technical Paper No. 473. Washington, D.C.: World Bank.
- Hinkle, Lawrence, Alberto Herrou-Aragon, and Keiko Kubota. 2003. "How Far Did Africa's First Generation Trade Reforms Go?" Africa Region Working Paper Series, No. 58a. Washington, D.C.: The World Bank.
- Holl, John. 2002. *Customs-related Technical Assistance for Trade Capacity Building*. Nathan Associates report prepared for the USAID. Arlington, Va.
- International Chamber of Commerce. 2002. "Customs Guidelines." www.iccwbo.org.
- Keen, Michael, ed. 2003. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Lane, Michael. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- Mendoza, Jaime, and Jose Eduardo Gutierrez. 2003. "A Methodology to Measure the Time Required for the Release of Goods." Working Paper 01/03. Aduana Nacional de Bolivia. Bogota.
- Moroccan Government. Administration des Douanes et Impots Indirects. *Delai de dedouanement*, available at www.douane.gov.ma (click on Universitaire, then Chiffres clés).
- Nathan Associates. 1996. "Findings, Conclusions and Recommendations." *Research of the Quality Control System in Egypt*.
- *Volumel*. Prepared for the Government of Egypt. Arlington, Va.: Nathan Associates Inc. <http://www.economy.gov.eg/Download/02%20Quality%20Control%20System/Quality%20Control%20System-English.pdf>.
- 1998. "Pilot Study for Pre-certification of Imported Products." Study Prepared for The General Organization for Export and Import Control. Ministry of Trade and Supply, Government of Egypt. Arlington, Va.: Nathan Associates Inc. www.economy.gov.eg/Download/07%20Pre-Certification%20of%20Imports/Pre-Certification%20of%20Imports-English.PDF.
- OECD. 2003. *Trade Facilitation Reforms in the Service of Development*. Trade Directorate, Trade Committee. Document number TD/TC/WP (2003) 1 1/Final. Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.
- Raven, John. 2001. "Trade and Trade Facilitation, A Toolkit for Audit, Analysis and Remedial Action." World Bank Discussion Paper No. 427. Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade. Washington, D.C.: World Bank.
- Steenlandt, Marcel, and Luc De Wulf. 2004. "Morocco." In Luc De Wulf and Jose Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington D.C.: World Bank.
- UNECE (UN Economic Commission for Europe). 1982. "International Convention on the Harmonization of Frontier Control of Goods." Inland Transport Committee. Geneva. www.uncece.org/trans/conventn/harmonie.pdf.
- UPECON Foundation. 2003. "The Study on Measurement of the Time Required for the Release of Goods in the Republic of the Philippines." Manila. Processed.
- World Bank. 1996. "Global Economic Prospects and the Developing Countries: 1996." Washington, D.C.

- ————. 2002. *World Business Environment Survey*. Washington, D.C. www.worldbank.org/privatesector/ic/ic_ica_resources.htm.
- ————. 2003. *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*. Washington, D.C.
- ————. 2004. "TTFSE Progress Report 2003." Washington, D.C.
- www.secrecon.org/ttfse
- WCO (World Customs Organization). 2002. "Guide to Measure the Time Required for the Release of Goods. Brussels." www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/facil_time_release_study.htm.
- ————. 2003. *Risk Management Guide*. Brussels.
- Zamowiecki, Michel. The World Bank.

إدارة الموارد البشرية والقضايا التنظيمية في الجمارك

لوك دو وولف Luc De Wulf

قائمة المحتويات

قراءات إضافية 116	الموارد البشرية: جودة المؤسسة من جودة موظفيها 86
مراجع 116	تنظيم الجمارك وموقعها التنظيمي 94
قائمة بالمصندين	سلطات الإيرادات المستقلة 100
1-2 إعادة تأهيل الكوادر في الجمارك البوليفية 89	للعقود الإدارية 107
2-2 دمج الجمارك مع إدارة الضريبة 98	النتائج العملية 111
3-2 أهداف الإيرادات والاستقلالية: أمثلة توضيحية من تزانيا وأوغندا 103	الملحق 2- أ قائمة تقديمية للموارد البشرية 112
	الملحق 2- ب قائمة تقديمية للعقود الإدارية 114
	الملحق 2- ج قائمة تقديمية لسلطات الإيرادات المستقلة 114

الجمارك منظمة فريدة من بين الهيئات الحكومية، فلا يمكن أن يقال أنها منظمة محلية فقط ولا يمكن أن يقال أنها منظمة عالمية فقط. فهي تعمل على الحدود الدولية²⁴، ليس فقط كتعبير عن سيادة البلد المعني، ولكن كحارس على الدولة من التهديدات الخارجية التي يمكن أن تؤثر على صحة المواطنين، أو سلامتهم أو على البيئة، وحماية الصناعة المحلية (نحو الأفضل أو نحو الأسوأ) وتحصيل الإيرادات الجمركية لدعم الحكومة. كما يجب على الجمارك أن تكون واعية بالتداعيات الحدودية للأولويات الوطنية المتعلقة بالجرائم الوطنية، والهجرة، والعمالة، والاقتصاد، والزراعة. كما يجب عليها أن تحافظ على وعيها بالقضايا العالمية وتأثيراتها المحتملة على الأمة، إضافة إلى ضرورة الإحاطة بالانترنات الوطنية المنبثقة عن اتفاقيات ومعاهدات التجارة والنقل. وفي جميع الأحوال، تعتبر الإدارات الجمركية أكثر ارتباطاً مع نظيراتها في دول العالم الأخرى، منها مع الإدارات الحكومية الأخرى في نفس الدولة. وغالباً ما تلجأ الإدارات الجمركية إلى إدارات جمركية عالمية أو تلك الإدارات الجمركية التي في الدول المجاورة، للحصول على مساعدات أو

24- من وجهة نظر أخرى، تعود "العالمية" وضع جمارك إلى عاملين آخرين: فهي تتعامل مع لتجارة الدولية وبنك فهي تطبق الوسائل والممارسات والأدوات العالمية المتفق عليها. أما العامل الآخر الذي يضاف على للجمارك صفة العالمية، فهو عمومية ممارسات مهنة الجمارك، والإدراك المشترك للمفاهيم بين موظفي للجمارك في العالم، إضافة إلى قتر لهم بمواصلة للعمليات والإجراءات على مستوى العالم. إن جزءاً كبيراً من قتر سمعت للجمركية قد تم تطويرها من قبل منظمات متعددة الأطراف كمنظمة الجمارك العالمية على شكل اتفاقيات. وفي العديد من الحالات لا بد أن تتفق قتر سمعت للمحلية لكل دولة مع هذه الاتفاقيات الدولية.

أفكار لتحسين عملياتها أو إجراءات المكافحة لديها، كما تتبادل مع تلك الإدارات المعلومات المتعلقة بالتهديدات المتوقعة على كلي الطرفين.

هذا الفصل مكون كالتالي: يتعامل للقسم 2 مع إدارة الموارد البشرية الحديثة في الإدارات الجمركية. ويتناول القسم 3 قضايا تتعلق بالهياكل التنظيمية الأكثر تقليدية بينما يبحث القسمان 4 و 5 قضيتين تنظيميتين حازتا على مزيد من الاهتمام في السنوات الأخيرة: سلطات الإيرادات المستقلة (Autonomous Revenue Authorities (ARAs) والعقود الإدارية. أما للقسم 6 من هذا الفصل فيقدم لنا نتائج عملية وتوصيات، وتوفر الملاحق قوائم تفقدية حول قضايا إدارة الموارد البشرية، والعقود الإدارية وسلطات الإيرادات المستقلة.

الموارد البشرية: جودة المؤسسة من جودة موظفيها

ربما تكون إدارة الموارد البشرية الجيدة هي القضية الفريدة الأكثر أهمية التي تؤثر على كفاءة وفعالية الجمارك بغض النظر عن تركيبها التنظيمية الأخرى. وليس في هذا الكلام أية مبالغة لأن كل جوانب الإدارة الجمركية والتخليص الجمركي، بما في ذلك تطبيق وإدامة أنظمة تكنولوجيا المعلومات الحديثة، تتطلب أن يكون الكادر مؤهلاً لتشغيل الأنظمة القائمة حالياً بكفاءة، ولتحضير للخدمات الحالية لاستيعاب العمليات والتقنيات الجديدة. وللقيام بذلك، يجب أن يستوعب الطاقم العامل بدقة التطورات الحاصلة في مجال الإمدادات التجارية العالمية وأن يكون مهيباً للتأقلم مع التغيرات الجذرية التي سوف تطول وظيفته الجمركية الأساسية.

تاريخياً، كان عمل الجمارك يتضمن الكثير من الجهد البدني المتمثل في تفتيش البضائع، وسائط النقل، المسافرين، والقيام بالدوريات على طول الحدود الفاصلة بين مراكز الدخول الجمركية. كانت الإدارة الجمركية أقرب إلى موظفي الحكومة ذوي الرتب العالية، بينما كان موظفوها في العادة ذوي تنقيف ضعيف، وتدريب سيء ورواتب متدنية. كل هذه العوامل أثرت بشكل سلبي على حرفة الجمارك ونزاهتها.

لقد ارتفعت معايير الخدمات الحكومية - بشكل مضطرد - إلى مستويات أعلى، وأصبحت متطلبات الاقتصاد العالمي على الجمارك أكثر وضوحاً من أي وقت مضى. وأصبح لزاماً على الإدارات الجمركية الحديثة التي تضطلع بمهام حماية الحدود وتمثيل حكومة بلادها على الحدود الدولية والموانئ، أن تستخدم طواقم مخرّفة وتكنولوجيا حديثة تمكنها من القيام بمهامها على أكمل وجه. ويمكن أن تقسم إلهارة الموارد البشرية للجمارك إلى عدة مراحل: (أ) تعريف مؤهلات الكادر المرغوب بها؛ (ب) وضع الاسس المناسبة لعمليات التعيين بحيث تضمن حصول الجمارك على كوادر مؤهلة تماماً؛ (ج) أن تكون حزمة الرواتب المدفوعة للكادر محفزة للموظفين وكافية للمحافظة عليهم؛ (د) تدريب الموظفين للمحافظة على مهاراتهم؛ (هـ) ضمان التخلص من الأداء السيء والإخفاقات في النزاهة. وسوف يتم أثناء مناقشة كل واحدة من هذه المراحل.

مؤهلات الكادر

إن على الإدارة الجمركية الحديثة أن تعرف المؤهلات المرغوبة من موظفيها. وينبغي أن تكون الخلفية الثقافية العامة للموظفين عالية بشكل كافٍ لضمان قدرة الموظفين على اكتساب المهارات المطلوبة منهم والمحافظة عليها. مثل هذه المهارات تتغير مع مرور الزمن وسوف تتطلب بشكل متزايد الخبرة في مجالات المحاسبة، جمع المعلومات الاستخباراتية، الشؤون المالية، التحقيق، التحليل، التدريب، التخطيط، وإدارة الموارد البشرية. كل هذه الوظائف سوف تتبنى بشكل متزايد إجراءات ستعتمد بشكل أكبر على استخدام تكنولوجيا المعلومات. كما يجب استخدام التحليل الحديث لمخططات سير العمل من أجل تحديد التوزيع المناسب للكادر على طوائف المهارات المختلفة.

إليك هنا بعض الخدمات الرئيسية المطلوبة من الجمارك والمؤهلات المهنية الضرورية للقيام بهذه الخدمات:

تنفيذ التشريعات الوطنية والتعليمات المختلفة على الحدود. هذه القوانين والتعليمات يجب أن تكون متوافقة مع جميع الاتفاقيات الجمركية العالمية والمعايير التي التزمت بها الدولة المعنية. وهكذا، يجب على العاملين أن يكونوا أنفسهم مطلعين على التطورات الحاصلة في مفاوضات التجارة العالمية ومتطلبات العولمة. وهذا سوف يتطلب خبرة تشريعية كافية لتبني التطورات الحاصلة في مجال التجارة والمجتمع الجمركي الدولي وترجمتها إلى تشريعات محلية.

تطبيق عمليات تخليص جمركية حديثة. مع استخدام مكثف لتكنولوجيا المعلومات، وتقسيم مخاطر حديث مبني على تقنيات جمع المعلومات الاستخباراتية المتقدمة، بهدف التسهيل على التجارة ومواءمتها مع التطورات الحاصلة في سلسة الإمداد التجارية للقطاع الخاص. وهنا لا بد من توفر الخبرة الكافية في مجال تكنولوجيا المعلومات بالإضافة إلى المقدررة على تشغيل برمج تحليل الخطورة والتدقيقات اللاحقة للتخليص.

الاحتفاظ بنظام اتصالات دائم مع المجتمع التجاري. لضمان حصولهم على المعلومات الكاملة المتعلقة بالتراماتهم والتأكد من أن وجهات نظرهم قد تم أخذها بعين الاعتبار في عمليات اتخاذ القرار في الجمارك. إن مهارات الاتصال مطلوبة، ولكن مع الأخذ بعين الاعتبار أن لا يكون الاتصال العملي مع المجتمع التجاري أبعد من متناول اليد.

تنفيذ القوانين المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية، الأمن وتهريب المخدرات وأخيراً العمالة وحقوق الإنسان. وفي الوقت الذي يمكن أن تكون فيه الأخيرة (حقوق الإنسان) هي الأولوية الأولى، إلا أن تنفيذ مثل هذه التشريعات قد يظهر لاحقاً أعضاها على النتائج المستقبلية للمفاوضات التجارية العالمية. وهذا يتطلب القدرة على دمج برمج عمل الجهات الأخرى من الإجراءات الجمركية.

جمع وتوزيع إحصائيات التجارة العالمية يتطلب خبرة في مجال تكنولوجيا المعلومات ووعياً بأهمية الإحصائيات في صنع القرار الاقتصادي.

إدارة الموارد البشرية الجمركية (HR) تتطلب إدارة موارد بشرية فعالة وخبرة في تطوير الموارد البشرية.

التعيين

إن أقلمة مؤهلات الكادر الحالي مع المؤهلات المرغوب بها هي في معظم الأحيان عملية تدريجية. وبتقاعد الموظفين القدامى، ينبغي تعيين موظفين جدد ليس فقط للحلول محل هؤلاء الذين تركوا الخنمة ولكن للقيام بأية توسعات في الخدمة. إن الجهد المبذول في عمليات التعيين يجب أن يكون جهداً منتظماً ويمكن أن ينطوي على إعلانات عن الشواغر. ومثل هذه الإعلانات يجب أن تنص بشكل واضح على المؤهلات المرغوب بها في الكادر المطلوب، مثل الخلفية الأكاديمية، وخبرات العمل السابقة، وغير ذلك، كما يجب أن تصف بشكل دقيق عملية التعيين. إن الشفافية في عملية التعيين تعتبر في منتهى الأهمية، لأن من شأنها أن تضع معايير جديدة للوظيفة الجمركية وأن تقلل من الأمراض التي تعاني منها عمليات التعيين في القطاع الحكومي²⁵. ولضمان تقدم موظفين أكفاء للمواقع التي يتم الإعلان عنها، ينصح باتباع طرق الإعلان للعموم عن الشواغر والمشاركة في معارض الأعمال (jobfairs) علاوة على الزيارات للمدارس العليا. ويجب أن يخضع المرشحون المحتملون إلى تحقيقات متشددة في خلفياتهم، يقوم بها محققون مدربون جيداً قد يقومون بمقابلة جيرانهم وشركائهم (زوج، زوجة، صديق، صديقة، شريك في العمل،... الخ) أو موظفيهم السابقين. كما ينبغي القيام بمراجعة سجلاتهم الأمنية، إضافة إلى حساباتهم المالية والبنكية لتقدير مدى ومصادر دخولهم. إن متطلبات الانضمام للوظيفة لا بد أن تتطلب فحصاً للمهارات المحددة والاستعدادات المطلوبة. وقد يقوم موظفو الموارد البشرية في دائرة الجمارك نفسها بهذه الأعمال أو قد يلجأون إلى خبراء في عمليات التعيين. يجب إعلام الموظفين الجدد أن الوظيفة الجمركية تتطلب الدوران الوظيفي بهدف شمولية أدائه ورفع كفاءته في كل الأعمال ولتجنب الأوضاع التي يمكن أن تنشأ فيها علاقات بينه وبين قطاع المتعاملين إذا طالت مدة خدمته في مكان معين²⁶. يجب أن يمر المعينين حديثاً، والذين ليس لديهم على الغالب أية خبرة سابقة في الأعمال الجمركية، بتدريب مكثف وفحوصات مناسبة تدعمهم للقيام بمهامهم الجديدة. وإذا ما نجحوا في ذلك، عليهم أن يمروا بفترة تعليق، قبل أن يتم تنبئتهم كموظفين دائمين لدى دائرة الجمارك. مثل فترة التعليق هذه قد تستمر لمدة سنة، يكون الموظف فيها عرضة لإنهاء العمل، إذا ما أثبت عدم كفاءة في الأداء أو كان لديه بعض المشاكل السلوكية، ودون المرور بالإجراءات الإدارية المعقدة والمجالس القضائية. ولا يتم

25 مثلاً كانت عليها لأحال في جمارك الولايات المتحدة في ثمانينات القرن التاسع عشر (1880's)، من المعروف أن المرشحين لمشمولين للسلاصب الجمركية في بعض بلدان قد دفعوا مقابل للحصول عليها مبالغ أكبر بكثير من أضعاف مرتباتهم السنوية. ففي بوليفيا، على سبيل المثال، قبل عملية الإصلاح الحالية، كان موظفو الجمارك يعملون للمصلحة العامة (pro bono) بينما كانوا يعضون أنفسهم بأنفسهم أثناء قيامهم بعملهم. ومن المعروف أيضاً أن الموظفين ذوي المناصب العالية كانوا يتدخلون على الدول في تعيين أقاربهم أو لصقاتهم. وهذه للممارسات تهم لس عمليات لتعيين تخلق تحالفات بعيدة كل تبعد عن معايير الأداء السليم لموظفي الجمارك.

26 في كل من زيمبابيا والمغرب على سبيل المثال، أصبح قدوران الوظيفي جزءاً لا يتجزأ من طبيعة عمل الجمارك.

تثبيت الموظفين إلا بعد المرور بفترة الحضانة هذه واجتياز عمليات تقييم الأداء بشكل مقنع. إن الاعتماد على معايير أداء شفافة سوف تساعد المشرفين على تقييم الأداء وتزويد من شفافية عمليات التعيين المستقبلية.

تعتمد معظم الإدارات الجمركية تقليدياً على تعيين موظفين صغار السن، يتم تدريبهم بعدها في دائرة الجمارك، بناء على أفضل الممارسات وعبر تشكيلة من التدريب الأكاديمي وفي مواقع العمل. ومع كل ذلك، تتطلب الممارسات الجمركية الحديثة من الموظفين أن يمتلكوا خبرة لا يمكن الحصول عليها بسهولة في نفس الدائرة. وليست الخبرة في تكنولوجيا المعلومات والمحاسبة إلا مثالين فقط من أنواع الخبرات المطلوبة بشكل مضطرد من موظفي الجمارك لتأهيلهم للقيام بعمليات التدقيق الخارجي واللاحق. لذا فإن على إجراءات التعيين وسلام الرواتب أن تسمح باجتناب الكوادر المؤهلة في مثل هاتين الخبرتين. وإذا لم يكن ممكناً الحصول على موظفين مؤهلين في مثل هذه التخصصات، فمن المحتمل في حالات خاصة، أن يتم التجاوز عن قيود أنظمة الخدمة المعمول بها وتوفير عقود عمل جذابه. هذه الممارسات لها بعض الجوانب السلبية، مع كل ذلك، لأنها يمكن أن تثبط باقي الموظفين بشكل عام وأن تخلق مشاكل في استمرارية عمل الكوادر في بعض المهام الخاصة.

إن عمليات الإنهاء وتعيين الجدد قد تكون عملية بطيئة إذا كانت هناك فولرق بين مؤهلات الموظفين الجدد ومؤهلات أولئك الذين ما يزالون على رأس عملهم. وفي بعض الأحيان قد تحتاج الإدارة إلى عمليات إعادة تأهيل للكوادر بشكل سريع جداً. وقد مرت هذه الحالة عندما تم إخال سلطات الإيرادات المستقلة لأول مرة حيث تم القيام بإجراءات جذرية في عمليات التعيين. (بوضح القسم أدناه التفاصيل المتعلقة بسلطات الإيرادات المستقلة - انظر اسفل). أما الصندوق رقم 2-1 التالي فيوفر بعض التفاصيل عن العمليات التي تم اتباعها في بوليفيا.

صندوق رقم 2-1 إعادة تأهيل الكوادر في الجمارك البوليفية

قبل القيام بعمليات الإصلاح، كانت تشوب عمليات التعيين في الجمارك البوليفية جملة من الخصائص، فهناك العدد الكبير من موظفي المصلحة العامة (pro bono) الذين كانوا يعملون دون مواقع محددة ودون رواتب، وكانت التعيينات مبنية على التوصيات السياسية بدلاً من المؤهلات الفردية، كما كان هناك دوران هائل للموظفين من خارج الجمارك، ورواتب متدنية، وغياب للتدريب. وكجزء من الإصلاح العام للإدارة الحكومية، تم اختيار الجمارك كدائرة رائدة بناء على نظام للخدمة المدنية المقر حديثاً وبرنامج الخدمة المدنية. وكان إصلاح الموارد البشرية في الجمارك عنصراً رئيساً لمساعدة الجمارك في أن تصبح مؤسسة كفوءة وشفافة، ولتقليل الفساد إلى حد كبير.

أصبح اختيار الموظفين والأجراء مبنياً على عمليات شفافة وتعتمد على المنافسة. وأصبحت جميع المواقع متاحة للمنافسة العامة، بينما أعطي شاغلو الوظائف الذين لم يتم اختيارهم على أسس التنافس وضعاً مؤقتاً،

كما تم إلغاء جميع المواقع الوظيفية التي للمصلحة العامة "pro bono". وقد تم التعاقد بمناقصات عامة مع شركات محلية متخصصة للقيام بعمليات اختيار الموظفين. وقد استعادت الجمارك من هيئة هذه الشركات، وأمكن تجنب كل الإشكالات المتعلقة بشفافية عمليات التعيين. في نفس الوقت قامت مديرية الموارد البشرية بتطوير نظام أجور جديد مبني على السوق، وتم فيه تقديم رواتب وأجور منافسة وتم فيه توفير الفرص للترقيات الأفقية.

وقد تم الإعلان عن الشواغر للمواقع الوظيفية في الإدارة المتوسطة والعليا وللمواقع الاحترافية والتقنية في 30 تشرين الأول (أكتوبر)، 1999 و 16 نيسان (أبريل)، 2000 على التوالي. وقد تأثر أول إعلان مفتوح عن الشواغر بشكل سلبي بضعف الدعاية المناسبة، وهذا جعل عدد الطلبات المقدمة أقل من المتوقع؛ كما أدى بشكل خاطئ إلى إلغاء عدد من طلبات المتقدمين إلى مواقع وظيفية في المراكز الحدودية؛ وكان النظام المحوسب للتعين لا يمكن الاعتماد عليه. وهكذا وحيث أن عدداً من المناصب لم يتم ملؤها، فقد تم فتح المجال للمرة الثالثة للحصول على موظفين في المناصب العليا والفنية في 14 كانون الثاني (يناير)، 2001.

إن تنفيذ عملية الاختيار للتعين تتطلب سلسلة من النشاطات السابقة: كتعريف المؤهلات المثالية لموظفي الجمارك؛ تحديد العدد المطلوب من الموظفين، حيث تم تقدير الحاجة إلى (700) موظف وتم فتح (575) منها للراغبين بتقديم طلبات؛ وتعريف المؤهلات لكل موقع وظيفي بمتطلبات ثقافية دنيا، وخبرات في مجالات أخرى غير الجمارك، ومواصفات كل موظف. لقد كان هناك عدة تقييمات للمرشحين: تقييم منهجي، تقييم فني ونفسي فني مبني على فحوصات خاصة، وتقييم شامل اعتماداً على مقابلة شخصية. وقد تم وضع علامة دنيا لكل موقع وظيفي. كما تمت غربلة المرشحين بهدف التخلص من أولئك الذين - سواء سابقاً أو في وظائفهم الحالية - ارتكبوا مخالفات للتشريعات الجمركية أو ارتكبوا جنحاً أو جرائم جزائية أخرى. وعندما تم وضع اتصالات للنحوص، تم وضع قائمة قصيرة من المتقدمين مع تلخيص للنتائج التي حصلوا عليها في كل واحد من الاستدانات لكل واحد من الموظفين الذين وصلوا إلى المراحل النهائية، وتم تزويد الجمارك بهذه القائمة لتقصيرها بهدف المساعدة في إجراء المقابلة النهائية. وقد تم إجراء المقابلة النهائية عن طريق مقابلة مبنية بهدف تقييم المعلومات التي تم توفيرها من قبل الشركة الاستشارية، وتم التأكيد من أن جميع المتطلبات قد تم الوفاء بها، وتم وضع توصيات حول مناسبة المرشحين لمواقع وظيفية معينة حسب نتائجهم. تم إجراء المقابلة النهائية من قبل لجنة اختيرت من قبل مجلس الإدارة، الذي قدم تقريراً بنطوي على توصيات لمجلس الإدارة أو للإدارة العامة. كان على الموظفين المعينين أن يمروا في فترة تقييم لثلاثة أشهر قبل المباشرة بوظيفتهم الإدارية.

ومن خلال مرتي الإعلان التي تم للتطرق إليهما أعلاه، كان هناك 12563 متقدماً، أوفى 8763 منهم بالمتطلبات؛ وقد اجتاز الامتحان الفنى والنفسى فني 2718 متقدماً، وبعد المقابلات تم وضع قائمة قصيرة ضمت 1653 اسماً، وتم اختيار 87% منهم للانضمام لإدارة الجمارك.

التدريب

إن تدريب الموظفين داخل الدائرة يجب أن يكون المسؤولية الرئيسية لفريق الموارد البشرية في الجمارك، وكما تم ذكره أعلاه، فإن متطلبات العولمة وفتنبي المريع لتكنولوجيا المعلومات في مختلف جوانب العملية الجمركية تجعل من التدريب المستمر ضرورة ملحة. وينبغي على موظفي الجمارك أصحاب الخبرة أن يتعاونوا مع المدربين المحترفين من أجل تقديم برامج التدريب الجمركية المطلوبة.

في دوائر الجمارك الحديثة، تعتمد كثير من الترفيات على اجتياز عدد من البرامج التدريبية المحددة جيداً بنجاح، ويجب على جميع الموظفين أن يمروا ببرنامح تدريب سنوي معرف جيداً، ومتفق عليه مسبقاً مع مديرية الموارد البشرية ومع المشرفين المباشرين على الموظفين. ويتم تقييم أداء المشرفين مع الأخذ بعين الاعتبار تنفيذ البرنامج التدريبي للمتفق عليه الخاص بموظفيهم. ويمكن الاتفاق مع أكاديميات تدريب متخصصة لغايات التدريب بناء على اسس وطنية أو إقليمية. ويجب الاستعداد بشكل كامل من التدريب الذي تقدمه الوكالات الثنائية، ومنظمة الجمارك العالمية وحتى من شركات مثل شركات الفحص السابق للشحن، الذي غالباً ما تتضمن عقودهم بعض التزامات التدريب²⁷.

الرواتب والأجور

إن رواتب الموظفين وأجورهم وباقي مستحقاتهم للمالية تعتبر عاملاً حرجاً جداً في إدارة الموارد البشرية. حيث ينبغي أن تكون هذه الرواتب والأجور والمستحقات عالية بشكل كافٍ لجذب الكوادر المؤهلة للعمل مع الجمارك وللاحتفاظ بهم. إلا أنه مع كل ذلك، فإن المجموع الإجمالي لرواتب وأجور الموظفين هي في العادة غير كافية بالمره، ويعتبر الفرق بين ما يدفع للموظفين في المناصب العليا وباقي الموظفين في أدنى السلم الوظيفي ضئيلاً مقارنةً بمقابلته في القطاع الخاص²⁸. وفي الوقت الذي لا يعتبر فيه الراتب وملحقاته هي الحافز الأساسي للقيام بعمل جيد، إلا أنه بالتأكيد يصنف عالياً من بين هذه العوامل²⁹. إن تطوير الروح المعنوية والفخر بالخدمة هي محفزات إضافية أخرى، ولكن لا يتم التركيز عليها في كثير من الأحيان. ففي السنوات الأخيرة، على سبيل المثال، كرسست الجمارك المغربية مزيداً من الاهتمام بهذين العاملين ويبدو أن هذا الاهتمام قد بدأ يؤتي أكله³⁰.

27 في غانا، تضمنت اتفاقيات الخدمة التي وقعتها شركات التي تقدم خدمات لفحص لبلد المقصد تقديم برامج تدريبية لموظفي الجمارك. وقد أظهر عقد العملية أن هذه الاتفاقيات قد تم توقيعها مع وزارة قنطرة والصناعة وليس مع الجمارك، فلم يكن ممكناً دمج هذه البرامج للتدريبية من ضمن حزمة قنطرية لغامة للجمارك لغانية. والأسوا من هذا، أن مثل هذه الاتفاقيات قد تحول دون قيام الجمارك بمسئوليتها الكاملة عن برامجها للتدريبية.

28 في نيبال على سبيل المثال، تعادل رواتب موظفي الجمارك ثلث مثيلاتها في قطاع لخاص؛ ولا يفوق لسان راتب لمدير لعام 50% من راتب الموظف في لجرينة الرسمية (gazetted officer).

29 يمكن الحصول على خلفية ممتعة عن هذه القضية في ورقة العمل رقم WP97/73 التي أسدها Rijckeghem, und Weber, B. Weber 1997، تحت عنوان 'الفساد ومعدل الإغراء: هل تتسبب الرواتب والأجور المنخفضة في نظام الخدمة المدنية بالفساد'. عن صندوق لتنفذ لدولي، ولشطن D.C.

30 لمزيد من تفاصيل نظر عمل (Wolf and Jose Sokol 2004) 'مبادرات تطوير الجمارك، فلسفة لإصلاح ناجح: المغرب'

في كثير من الحالات لا يكون لدى الجمارك الكثير من المرونة في تحديد مستويات الرواتب، بل يجب عليها أن تتلزم بسلم رواتب نظام الخدمة المدنية. وفي كثير من الأحيان، لبت التشددات المالية إلى أن يظل هذا السلم متخلفاً مقارنة بما يتقاضاه العاملون بنفس المؤهلات في القطاع الخاص. هذا العامل يؤدي إلى انحدار الروح المعنوية لدى الموظفين ويجبرهم أحياناً على البحث عن مصادر أخرى للدخل لتسهيل حياتهم قد تكون غير مشروعة. وليس من غير المعتاد أن نرى كثيراً من الموظفين المؤهلين جيداً يتروكون الخدمة الجمركية، وفي العادة لكي يستخدموا معرفتهم الجمركية بالعمل كمخلصين. إن معرفتهم بالاسرار الداخلية لعمل الجمارك وألفهم لزماتهم الموظفين، يمكن أن تسهلا الإجراءات التجارية على زبائنهم، ويمكن أن تكون سبباً أيضاً في تقشي ظاهرة الفساد.

هناك حل جزئي للتصليات في سلم الرواتب لموظفي الجمارك، وذلك عن طريق صرف علاوات إضافية لهم. ولكن القليل فقط من دوائر الجمارك هي التي تصرف علاوات لموظفيها بطريقة تشجع كفاعتهم وفعالية لأدائهم. ولضمان ذلك، يجب على هذه العلاوات الإضافية أن تكون: كبيرة بما يكفي للشروع بردم الهوية الحاصلة بين رواتب القطاع الخاص ورواتب موظفي الجمارك (بـحيث يتم إقتطاع مبلغ يعوض الأمان الذي توفره الوظيفة الحكومية). وتفي ببعض المتطلبات المتشددة. يجب أن تكون هذه العلاوات مشروعة داخل وخارج الدائرة، موضوعية، شفافة، وسهل إدارتها. إضافة إلى أنها يجب أن تكون (SMART)، بمعنى specific محددة، measurable قابلة للقياس، achievable قابلة للتحقيق، relevant مرتبطة بالأداء، وtimed مرتبطة بإطار زمني³¹. على كل حال، إن ضمان كون تقييمات الأداء توفر تقريباً كافياً بين أداء الأفراد لا يعتبر أمراً بتلك السهولة. ففي المغرب، على سبيل المثال، وحيث أن مذكرة مكتوبة جيداً يمكن أن تؤدي إلى صرف علاوة قد تصل إلى 100% من الراتب الأساسي، فإننا نجد أن الغالبية العظمى من الموظفين يتلقون تقريراً تقييمياً يؤهلهم لنيل أعلى قيمة من تلك العلاوات.

إن الشرعية الداخلية لنظام العلاوات تتطلب أن يكون الموظفين مقتنعين أن الحوافز توزع عليهم بعدالة، ودون محاباة، بشفافية مع وجود إمكانية للاعتراض. أما الشرعية الخارجية فتشير إلى قبولها من قبل الأوساط خارج الجمارك، وهذا مطلب ضروري لكي يتم رصد المبالغ اللازمة لصرف هذه العلاوات لموظفي الجمارك. أما بغياب الشرعية الداخلية أو الخارجية فإن من الصعب أن يكون نظام العلاوات والحوافز قابلاً للإدامة. على سبيل المثال، في غانا، لم تتمكن الجمارك من الاحتفاظ بالرواتب العالية التي خصصتها لموظفيها عندما تم إنشاء سلطة الضرائب المستقلة، وذلك بسبب معارضة باقي موظفي الخدمة المدنية. ويظهر أن تصميم وتنفيذ الشروط المتشددة التي ينبغي تحقيقها في نظام العلاوات لتعويض الرواتب المنخفضة تشكل تحديات كبرى، وهذا يجعل هذه الأنظمة خطرة للغاية وبحاجة بالتأكيد إلى مراقبة لصيقة.

هناك بديل آخر لتوفير علاوات وحوافز مهمة وذلك عن طريق تخصيص سلم رواتب لموظفي الضرائب أعلى من سلم رواتب باقي موظفي الخدمة المدنية، اعتماداً على أهمية تحريك الإيرادات البالغة في

31 Luc De Wulf 'علاوات الراتب في الدوائر قضائية: هل هي فعالة؟'، 84 PREM Note .2004 .وشنطن D.C.: البنك الدولي

تسيير عمل الحكومة. إضافة إلى أن الرواتب الأعلى تحمي موظفي الجمارك إلى حد ما ضد إجراءات قبول الرشاوى من التجار³². لذا لا بد من دمج هذا البديل مع برنامج إصلاح متكامل للجمارك يوفر الضمانات الكافية بزيادة الفعالية والكفاءة.

لقد تبنت بعض الإدارات الجمركية حلولاً أكثر حدة لمشكلة عدم كفاءة رواتب الموظفين، وذلك عن طريق تأسيس سلطات إيرادات مستقلة تدفع رواتب منافسة لتلك التي تدفع في القطاع الخاص، أو مقارنة بأفضل الرواتب التي تدفع في القطاع العام. وسوف يتم مناقشة هذا البديل في القسم الرابع.

إن الرواتب المربوطة بالأداء والتي تزيد بزيادته والترقيات المرتبطة بالأداء تعتبر عوامل مهمة لحفز الموظفين. ومع ذلك فإنه في العادة يكون كلا الخيارين مقيداً بسياسات الترقية الجامدة، والتي عادة ما تطبق على جميع موظفي الخدمة المدنية، والتي تعتمد بشكل كبير على الدرجات. هناك بعض الاستثناءات التي ينبغي ملاحظتها. في موزامبيق، على سبيل المثال، يتم تقدير أداء الموظفين بشكل ربعي خلال فترة التدريب العملي التي تمتد سنتين، ثم يتم بعد ذلك مراقبة هذا الأداء بشكل لصيق عن طريق الرقابة الداخلية. وفي أنجولا، يتم اللجوء إلى نظام تقييم سنوي يهدف لمطابقة مهارات الموظفين مع وصفهم الوظيفي، وللتعرف على المرشحين المناسبين للمواقع المتقدمة.

إن حالة البنية التحتية، سواء للعمل أو للسكن، وخصوصاً في المراكز الجمركية النائية، تؤثر أيضاً على أخلاقيات العمل ومعنويات الموظفين. وفي العادة عانت هذه البنى التحتية من سنوات طويلة من الحرمان، بسبب القيود على الموزانات. إن البنية التحتية المهاللة للمراكز الجمركية النائية فسي كثير من المواقع قادت الموظفين إلى فعل المستحيل من أجل تجنب الخدمة في هذه المواقع، بسبب صعوبة العمل فيها ولأن الموظفين يعتبرونها نوعاً من العقوبة. ففي زامبيا وتنزانيا، على سبيل المثال، طالبت الإصلاحات الجمركية البنية التحتية فتم تحديثها، مما تم تقديره بشكل كبير من قبل الموظفين.

النزاهة والجزاءات

إن ممارسات التخلص الجمركي الحديثة، تلك المبنيّة على الاستخدام المركز لتكنولوجيا المعلومات والتي تتضمن أيضاً رواتب وأجوراً كافية للموظفين، سوف تلعب الدور الأساسي في مواجهة مشاكل النزاهة لدى الموظفين. مع ذلك، بينت الخبرة أن هذا لا يعتبر كافياً للتخلص من ممارسات الفساد. وهكذا فعلى أية سياسات للموارد البشرية أن تنص صراحة على كيفية التعامل مع قضايا النزاهة والفساد. يتناول الفصل (4) بشكل واضح مع قضية النزاهة في الجمارك، وعليه فإن بعض الملاحظات المبرعة هنا سوف تكفي. يجب أن يكون الموظفون على علم كامل بأنه لن يتم السكوت عن أية ممارسات فاسدة وعن أي أداء مترهل.

32 إن حصول الموظفين على رواتب أعلى يظنوي على مسؤولية اجتماعية كبيرة تجاه شاملة أو المشيرة فكبيرة، وهذا بدوره لا يقلل بل يزيد تمريض الموظف للرشوة للوفاء بهذه للمكانة الاجتماعية التي حصل عليها كموظف في هذا النظام الاجتماعي للطبقي للتقليدي.

انظر (Odd-Helge Fjeldstad et al (2003)) صفحة 36.

ويمكن النص على العقوبات بشكل واضح في نظام سلوك الموظفين وأخلاقيات الوظيفة. وهذه العقوبات قد تتراوح بين التنبيه، إلى حسم العلوات والحوافز، وقد تصل إلى الطرد من الوظيفة. ولكن الطرد من الوظيفة يجب أن لا يستخدم بدون حكمة، ويجب وضع ضوابط لضمان أن يتم تطبيق العقوبات بطريقة غير منحازة، إن رد الفعل الرسمي على تهم الفساد يجب أن تكون فورية، وذلك بهدف توضيح أية تهم غير مبررة ولتجنب التأخيرات الطويلة ما بين الخطأ المرتكب والعقوبة. إن العقوبات التي تنطوي على الطرد من الخدمة قد تكون عقوبة رادعة جداً عندما تكون الرواتب والأجور عالية وعندما تكون البطالة مرتفعة³³.

تنظيم الجمارك وموقعها التنظيمي

إن الكادر المحفوز المزهل يستطیع أن يجعل أية منظمة تعمل جيداً وتتجاوز جملة واسعة من العوائق التنظيمية؛ ولكن الهيكل التنظيمي الجيد سوف يساعد في ذلك إلى حد كبير. وحتى البناء التنظيمي للمثالي ذي الكفاءة العالية، إذا ما وجد، لن يكتب له النجاح إذا لم يكن الطاقم العامل في المنظمة مؤهلاً، وقادراً على المنافسة، ومدرباً، ومحفزاً. إن المنظمة المثالية ليست حالة جامدة، حيث تقوم منظمات القطاعين العام والخاص بتغيير هياكلها على الدوام من أجل مجابهة التحديات الجديدة، والتغيرات في حجم العمل، والتوسع الجغرافي لأعمالها، ولغاية المزيد من المنافسة، وإدخال التكنولوجيا الحديثة ولمزيد من الابتكار في أعمالها. وليست الإدارة الجمركية بعيدة عن هذا، فهي تسمى في أغلب الأحيان نحو تنظيم مثالي يستطيع الوفاء بمتطلبات البيئة المتغيرة التي تعمل بها الجمارك على الدوام. إلا أنه مع كل ذلك، فإن التنظيم ليس هو الدواء السحري. وهو غالباً ما يستخدم كعذر لتمويه عدم قدرتها على التعرف على الأسباب الرئيسية لأدائها الضعيف. إن إعادة التنظيم قد تكون معيقة للعمل وقد تصرف الانتباه عن العمل الحقيقي الذي تقوم به المؤسسة.

يستعرض هذا القسم الطريقة التقليدية التي كانت تنظم بها الجمارك مع بعض التغييرات الطفيفة على الفكرة الأساسية.

التنظيم الداخلي

تقليدياً، يتم وضع إدارات الجمارك كدوائر تتبع وزارة المالية (MOF) بحيث تكون مسؤولة بالكامل أمام وزارة المالية عن عملياتها ونتائجها. تمتد مسؤوليات الجمارك إلى ردف خزينة الدولة بالإيرادات التي تحتاجها الموازنة. وبسبب ذلك، فإن على الجمارك أن تتأكد أن عملياتها وسياساتها مطبقة بشكل متسق ومتناغم في

33 إن قولع كموسف في بعض البلدان، يشير إلى أن أية عقوبات التي تستخدمها للجمارك، قد يتم إطلاق مفعولها إذا كان القنظم قضائي فليداً.

جميع المعابر الجمركية وعلى جميع مسانط النقل. في بعض الأحيان، تكون للجمارك نوعاً ما، استقلالية أكبر من بعض الدوائر وحتى للوزارات الأخرى، ويعود هذا عموماً إلى مسؤوليتها كحارس للحدود، بالإضافة إلى مسؤوليتها عن التعامل مع التجار غير الملتزمين ومع المهربين. وبالأخذ بعين الاعتبار طبيعة هذه المهام، يكون الهيكل التنظيمي للجمارك لا مركزياً، بحيث تتكون من إدارة مركزية ومكاتب إقليمية ومحلية. إن مسؤولية الإدارة المركزية هي تطوير السياسة العملياتية والإجراءات - بما في ذلك استخدام تكنولوجيا المعلومات - التي تهدف إلى رفع الكفاءة والفعالية والالتزام بالاتفاقيات المنبثقة عن منظمة التجارة العالمية. وتقوم الإدارة المركزية بمراقبة النشاطات التي تقوم بها المكاتب اللامركزية، كما تكون مسؤولة عن سياسة الموارد البشرية، بما في ذلك التعيينات، والرواتب والأجور، والتدريب، والتنفيذ (enforcement). وتقوم المكاتب الإقليمية بالإشراف على النشاطات التي تقوم بها المكاتب المحلية التي تقع ضمن صلاحياتها، في الوقت الذي تكون المكاتب المحلية عموماً هي نقطة الاتصال مع المجتمع التجاري العالمي والإدارات الجمركية الأخرى. وبشكل أساسي، يتخذ الموظفون في المكاتب المحلية القرارات حول مستوى التحقق الذي يتوجب القيام به عند معالجة البيانات الجمركية والتخليص على البضائع، بالإضافة إلى مراقبة فعالية وكفاءة هذه العمليات (Castro and Walsh 2003).

بالإضافة إلى المديرية التقليدية (لقانونية، الإجراءات، القيمة، تكنولوجيا المعلومات، التنفيذ، العمليات الميدانية، التعاون الدولي، الشئون الإدارية، الموارد البشرية، التدقيق) قامت الكثير من الإدارات الجمركية حديثاً بإضافة مديرية معنية بالاحتفاظ بالعلاقات مع القطاع الخاص - بهدف الحصول على اهتماماتهم، وتفسير الإجراءات لهم، ولتوفير مكتب للتحقيق في الشكاوى ضد الموظفين عندما تنشأ الخلافات مع التجار على المستوى الدولي. كما يحتاج المستوردون والمصدرون والناقلون والمخلصون الجمركيون والشاحنون أيضاً إلى آلية مستقلة للتظلمات توفر لهم الفرصة للاعتراض على القرارات التي يعتقدون أنها خاطئة أو لا تتفق مع الممارسات الجمركية العالمية. هذا الانفتاح المؤسسي على القطاع الخاص يمكن أن يساعد على بناء الثقة الضرورية بين القطاع الخاص والجمارك، وهذه الثقة هي في مصلحة كل الأطراف المعنية.

ترك بعض الإدارات الجمركية أن عدداً قليلاً نسبياً من دافعي الضرائب هم وراء حصة كبيرة من إجمالي الإيرادات الجمركية، وقد قامت هذه الإدارات بتعديل عملياتها الداخلية لتوفير خدمات خاصة لدافعي الضرائب الكبار. وينسجم هذا مع أحكام اتفاقية كيوتو التي تسمح للمستوردين "الموثوقين" بالحصول على إجراءات أسرع في التخليص على بضائعهم؛ بمعنى، أن التجار الذين يفون بمتطلبات معايير الشفافية والأمانة يستفيدون من إجراءات جمركية أسهل، آخذين بعين الاعتبار إمكانية الخضوع لإجراءات التدقيق اللاحق. على سبيل المثال، تم تجهيز مركز الضرائب والجمارك المصري النموذجي، من أجل القيام بالتخليص على جميع للمعاملات الجمركية والضريبية لمجموعة منتخبة من أصحاب المشاريع الضخمة (حوالي 200 واحد في نهاية العام 2003) المسؤولين عن حصة كبيرة من المدفوعات الضريبية والتجارية. وفي الحقيقة، يقوم هذا المركز بتشغيل نافذة واحدة لهؤلاء المتعاملين تم فيها استخدام إجراءات حديثة وكفؤة.

موقع الجمارك في التنظيم الحكومي بشكل عام

لقد كانت وزارة المالية تقليدياً هي المؤسسة الحكومية التي تتبع لها الجمارك، والتي تسفر الإشراف والتوجيه في ضوء مهمتها الأساسية وهي تحصيل الإيرادات. وقد كان هناك وجهة نظر تقول بأنه ليس من الضرورة أن تتبع الجمارك لوزارة المالية، خصوصاً في ضوء التغييرات التي أخذت تطرأ على أدوار الجمارك. ومع مرور الوقت، أخذ دور الجمارك في تسهيل للتجارة يطفى على دورها في تحريك الإيرادات في العديد من الدول؛ وهناك تزايد في الاسباب المنطقية الداعية لإعطاء وزارة التجارة المزيد من الدور الإشرافي على الجمارك. ومع تزايد الوعي بالأهمية الأمنية لعمل الجمارك، قامت الولايات المتحدة بوضع الجمارك في دائرة أمن الأراضي الأميركية Department of Homeland Security، بينما قامت كندا باتباعها إلى وزارة جاهزية الطوارئ وسلامة العموم Public Safety and Emergency Preparedness Ministry. أما في استراليا، فقد كانت دائرة التجارة والجمارك هي أولى دوائر حكومة الكومنولث التي أسست اتحاد الولايات الاسترالية في العام 1901. ومنذ ذلك الوقت، تم ربط الجمارك الاسترالية مع عدد من المناصب الوزارية - التجارية، الضرائب، العمل، شؤون المستهلك، العلوم، الصناعة، التجارة، والعدل - اعتماداً على تغير أولويات الحكومة. وهي الآن تابعة لحقيبة العدل والجمارك (Justice and Customs portfolio)، مما يعكس رغبة الحكومة في التأكيد على التعاون الفعال بين جميع الهيئات المسؤولة عن إنفاذ القوانين الفدرالية وتلك المسؤولة عن الأمن³⁴. إن اتباع الجمارك إلى إحدى الوزارات أو الأخرى هو، في النهاية، قرار يمكن الوصول إليه محلياً حسب ظروف كل بلد، بشرط الأخذ بعين الاعتبار خصوصية البناء التنظيمي لحكومة تلك البلد والظروف الاقتصادية التي تمر بها تلك البلد، إضافة إلى الرسالة التي أناطتها حكومة تلك البلد بالجمارك. مع كل ذلك، يجب أن يظل الواحد واعياً، أن إعادة هيكلة الدوائر أو تغيير تبعية المؤسسات إلى تلك الدائرة أو هذه الوزارة هو نشاط يفضله كثير من خبراء الإصلاح للأنظمة الحكومية، ولكنه نشاط -في ظل غياب مبادرات حقيقية للإصلاح- ليس له بالتأكيد أي تأثير لو أن تأثيره طفيف عدا عن إحداث الخللات الدلخلية والخارجية بشكل أكيد. ومهما يكن الوضع التنظيمي للجمارك، إلا أنه من المؤكد أن تقوم الجمارك بما يلي:

- تعمل بتمويل كافي وكادر كافي
- تعمل تحت رقابة مباشرة للتأكد من احترام القانون والتعليمات
- لديها نظام شئون موظفين يمكنها من تعيين، وتدريب، وتطوير قدرات موظفيها المهنية والفترة على التخلص من الموظفين الفاسدين أو غير الجديرين وأن تمتلك القدرة على الإصرار على عملية التخلص هذه

34 بالإضافة إلى الجمارك، تضم حقيبة العدل والجمارك، مفوضية الجرائم الاسترالية (Australian Crime Commission)، الأمن فيدرالي الاسترالي، ووحدة لشئبات المخصصين وقشربين الاستراليين ضد تزوير الأموال (Australia's anti-money-laundering)

(regulator and specialist intelligence unit).

- تعمل باستقلالية كافية في مجال شئون الموظفين والأمور العملياتية
- توفير أية التعامل مع المنظمات للمجتمع التجاري
- تكون مسؤولة عن الوفاء بأهدافها المؤسسية

حسنت دمج الجمارك مع الدوائر الضريبية الأخرى

في التسعينات من القرن الماضي، قامت العديد من الدول بدمج الجمارك مع دوائر ضريبية أخرى، على أمل رفع كفاءة وفعالية آلية تحصيل الإيرادات. كان السبب البديهي لعتل عمليات الدمج هذه هو الإمكانية الكبيرة للتوفير على اقتصاد الدولة بواسطة دمج شئون الموظفين، والشؤون القانونية، والأدوار الإدارية لكل واحدة من هذه للدوائر، والتي ستعامل في المحصلة النهائية مع العديد من نفس دفعى الضرائب (PLS (RAMBOLL 2001)³⁵. إن دراسة PLS RAMBOLL (2001) قد قامت بمراجعة تجربة الدنمارك وكندا وكولومبيا وهولندا ولافتيا في دمج الجمارك لدى كل منها مع الدوائر الضريبية الأخرى³⁶. إنها تلقي الضوء على دافعين أساسيين لمبادرات الدمج: لزيادة الفعالية (هولندا، لاقتيا، وكولومبيا) أو كفاءة تحصيل الضرائب (للدنمارك، انظر الصندوق رقم 2-2)، أو كليهما (كندا). تشير الفعالية إلى الطريقة التي تحصل بها الإيرادات - كميات الإيرادات المحصلة ومستوى الغش التجاري، والعدالة، والالتزام، وغيرها - بينما تشير الكفاءة إلى موارد القطاعين العام والخاص المصروفة على كل وحدة من وحدات الإيرادات المحصلة³⁷. لقد هدفت الإصلاحات في هولندا إلى الحصول على مزيد من الفعالية. وقد تسببت معدلات الضرائب المرتفعة في السبعينات إلى تزايد حالات التحايل وتجنب الدفع، بينما ساهمت الرفاهية إلى النمو ولزيادة عدد دفعى الضرائب. لقد أصبحت تشريعات الضرائب أكثر تعقيداً، مما يشير إلى الحاجة إلى خدمات أفضل تقدم لدافعي الضرائب، والتي اعتقدت الحكومة أنها يمكن أن تقدم بشكل أفضل إذا ما تم دمج الجمارك مع دوائر الضريبة الأخرى. الدنمارك هدفت من دمج الجمارك مع دوائر الضريبة الأخرى إلى الحصول على مزيد من الكفاءة، وقد كانت عملية الدمج هذه علامة على التوجه الحكومي نحو إصلاح البيروقراطية الحكومية مما وفر لها

35 إن فنانش في هذا قسم مبني على نتائج لدراسة التي تم القيام بها.

36 إن دمج الجمارك مع الضرائب هو قيد فنانش الأن في المملكة المتحدة. وكما لاحظت صفاة في تطبيقها على تقرير لخزينة فيما يتعلق بالموضوع، فإن الفائدة الرئيسية لعملية الدمج من المتوقع أن تكون بسبب انخفاض تكلفة الالتزام على قطاع الأعمال حيث يمكن للشركات أن تتعامل مع سلطة ضريبية واحدة.

37 لم تغط هذه الدراسة عمليات دمج لمكاتب الضريبة المحلية والجمارك في عدد من دول الأمريكتين، بما في ذلك الأرجنتين، برازيل، كندا، المكسيك، غواتيمالا، كولومبيا، هندرس، فييرو وفنزويلا لأن لعمليات الإدارية في تلك تهيئات قد تم دمجها. لقد زاد فتوجه نحو دمج المؤسسات المسؤولة عن تحصيل الضرائب في الحالات التي تكون فيها حصة ضريبة القيمة المضافة (VAT) على المستوردات من مجمل الإيرادات عالية، إضافة إلى الحالات التي تكون فيها قرقلية على الضرائب الأخرى معتمدة على اقتصريح الذي يقدم لغايات ضريبة القيمة المضافة (VAT).

دعماً سياسياً كبيراً. قبل الدمج، كان لدى الدنمارك عدد كبير من الموظفين في كل من الجمارك ودوائر الضريبة الأخرى. وقد كان تقليل العدد إلى مستويات يمكن مقارنتها مع تلك الأعداد في دول مشابهة - مثل السويد والنرويج - أساسياً لتقليل تكلفة التحصيل.

صندوق 2-2 الدنمارك: دمج الجمارك مع إدارة الضريبة

لقد كان الحافز وراء دمج الجمارك مع دوائر الضريبة في الدنمارك هو رفع الكفاءة بشكل ملحوظ. وقد تركزت الاستراتيجية على التكامل الكامل ما بين دوائر الضريبة والجمارك على جميع المستويات بهدف تقليل التكاليف الإدارية. وقد كانت هذه الاستراتيجية منسجمة مع انضمامها إلى الاتحاد الأوروبي (EU)، الذي تسبب في تقليل تحصيلات التعريفات كمصدر من مصادر الإيرادات المالية. وقد تضمنت الاستراتيجية المتبعة عدداً من الإجراءات الترشيدية:

- تقليل عدد كادر العمل في كلي المؤسسات - من 6742 موظف في 1989 إلى 5846 عام 1992 إلى 5643 عام 2000
- تصميم نظام محوسب متكامل وطموح، تم فيه دمج جميع أنظمة تحصيل الإيرادات في نظام واحد
- كان هناك تقليص ضخم في عدد المكاتب المحلية، التي تم دمجها في عدد محدود من المكاتب الإقليمية
- تم بناء هيكل تنظيمي أفقي، قلل عدد المستويات الإدارية، وتم فيه تفويض مزيد من الصلاحيات إلى المستويات الأدنى
- لقد أدى تطبيق عدد من أدوات الإدارة العامة - مثل العقد الإداري بين المكاتب المركزية والإقليمية، والعقود بين الوزارة ومديري المكاتب - إلى التركيز على النشاطات الأساسية والتقليل من النشاطات المساندة، وكان هناك تركيز هائل على الإدارة المبنية على القيمة (value-based management).

لمصدر: PLS RAMBOLL 2001

في كندا، تم دمج دوائر الضريبة مع الجمارك الكندية بهدف ترشيد الإدارة العامة للتحصيل، سواء من أجل جعلها أكثر كفاءة أو من أجل تحسين خدمات المستهلكين. لقد كان هذا الدمج أيضاً استجابة لمطالب طرحت في ذلك الوقت بهدف الحصول على هيكل تنظيمي حكومي أكثر فيدرالية. وقد أثرت عملية إعادة الهيكلة التي تمت فعلياً في جميع جوانب التركيبة الإدارية والسياسية للتنظيم الجديد، بهدف تأمين الحصول على أعظم الإيجابيات والفوائد. وعلى المستوى السياسي، تم دمج منصب نائب الوزير للضرائب ونائب الوزير للجمارك في منصب واحد. وقد تم الخروج بتشريع واحد تم فيه دمج طمقي التشريعات في كلي الإدارتين. أما المناطق الـ 23 المتداخلة التي كانت سابقاً فقد تم تقليصها إلى 6 مناطق مدمجة تقوم بجميع

وظائف الجمارك والضرائب على مستوى الأقاليم. كما تم دمج الإدارتين العليتين في إدارة عليا واحدة تم تنظيم عملها بواسطة سلسلة من خطوط العمل المدعومة بخدمات إدارية. كما تم إطلاق برنامج رئيسي لتطوير الموارد البشرية، في الوقت الذي تم فيه دمج أنظمة تكنولوجيا المعلومات والبرامج الداعمة الأخرى في أنظمة مشتركة. وحتى وقت حديث، لم تبقى منفصلة كوحدة مستقلة إلا خدمة الجمارك على المراكز الحدودية - في حين تم دمج جميع جوانب عمل الإدارات السابقة والمكاتب الإقليمية تنظيمياً وعملياتياً. هذا الهيكل التنظيمي تم تعديله مرة ثانية في العام 2004، عندما تم اتباع الجمارك إلى وزارة جاهزية الطوارئ وسلامة العموم.

إن دراسات الحالات تبين أن نجاح أية عملية دمج تعتمد بشكل كبير على التحضيرات التي تسبق عملية الدمج، وعلى الدعم السياسي الذي تتلقاه، وعلى مستوى انخراط الجهات المستفيدة - دافعي الضرائب بالإضافة إلى طاقم موظفي المؤسسات المختلفة. يعود نجاح عملية الدمج في هولندا إلى حد كبير إلى أعمال التحضير الأساسية التي بدأت في السبعينات من القرن الماضي. أما التطبيق الحقيقي فقد امتد على مدار خمس سنوات من 1987 إلى 1992. أما في كولومبيا، فقد كانت التحضيرات والدعم السياسي ضعيفين، فكانت النتائج أقل من إيجابية. في كندا، تم التشاور مع طاقم العاملين بشكل ودي، وقام كثير منهم بالمساهمة في صياغة التشريع الجديد وفي تنفيذ عملية الدمج. وقد ساعد في نجاح عملية الدمج إلى حد كبير وجود بطل قوي منتفخ سياسياً قاد عملية الدمج.

يبدو واضحاً من المبادرات أعلاه أن على عملية الدمج أن تأخذ بعين الاعتبار الفروق الرئيسية في الإجراءات بين الجمارك ودوائر الضريبة، والتي يمكن أن تخلق إشكالات يجب حلها في المؤسسة المدمجة الناتجة. إن عملية تحصيل الضرائب تعتمد على التقدير الذاتي، والرقابة بعد تقديم التقدير الذاتي، مما يسمح بنقل المعلومات المتعلقة بالضريبة بشكل حزم. أما الإجراءات الجمركية فتتطلب القيام بعملية الرقابة ودفع الرسوم بشكل متوازي، عن طريق التقدير الذاتي المدعوم بعمليات التدقيق اللاحق. يضاف إلى ذلك، أن العمليات الجمركية محكومة بشكل دقيق بالحاجة إلى إخراج البضاعة فوراً، مما يضيف بعداً جديداً إلى جملة العمليات الجمركية، لا تشاركها فيه باقي الدوائر الضريبية.

إن القول أن فعالية الخدمات الضريبية لا تحتاج بالضرورة إلى درجة كبيرة من التكامل بين عمليات الإدارة الضريبية والجمارك، يمكن أن يكون قابلاً للنقاش. وتوضح الحالات الدراسية أن الدمج الكامل فيما بين المؤسسات قد يؤدي في الحقيقة إلى الحد من الهدف المنشود وهو زيادة الفعالية. أما للتركيز المشترك على الجوانب العملية، والتركيز المؤسسي المتبادل على الجماعات المعتمدة، والتخطيط والتشريع المتناسق قد تخدم الغاية المنشودة وهي زيادة الفعالية والكفاءة. أما دمج المؤسسات فعلياً (كإدارة مشتركة، ثقافة تنظيمية، بنية تحتية، وأنظمة تكنولوجيا المعلومات)، على كل حال، فتتطلب جهداً هائلاً يجب أن تقوم به القيادة السياسية والإدارية للبلد المعني، وكادر الموظفين وأصحاب المصلحة (المستثمرين والمتعاملين) للمؤسسة - وهذا الجهد قد يؤدي في النهاية إلى نتائج عكسية. هذه كانت حال كولومبيا. وفي بعض الأحيان

كان هذا هو ما ددد بفشل التجربة في الدنمارك. وحينئذ، قررت لاتقياً أن تتراجع كلياً عن جهودها في عمليات الدمج. لهذا السبب، من الضروري أن تكون الحكومة على بيينة واضحة من أمرها حول المقصد من عملية الدمج، وأن تضمن أن تختار الاستراتيجيات المختارة للتنفيذ متسقة مع المقصد من عملية الدمج.

سلطات الإيرادات المستقلة

إن ظهور سلطات الإيرادات المستقلة (ARAs)³⁸ يمكن أن يقتنى أثره إلى نموذج الوكالة التنفيذية الذي تم استحداثه في أواخر الثمانينات من القرن الماضي في المملكة المتحدة³⁹. إن مثل هذه السلطات كان عليهما أن تعمل كمؤسسات قطاع خاص أكثر منها كسلطات حكومية. وما كان على الحكومات إلا أن تصع السياسات وتحدد المسؤوليات عن تنفيذ هذه السياسات لتلك السلطات التي تتمتع باستقلالية أكبر وتظهر مزيداً من تحمل المسؤولية في ممارساتها اليومية. هذه الطريقة في العمل أعطت انطباعاً واهماً بأن حجم الحكومة قد أصبح أقل، وهو هدف رئيسي من أهداف الأحزاب السياسية التي تتولى زمام السلطة هذه الأيام. بعد ذلك تم تعديل مفهوم السلطة المستقلة هذه بحيث طبق على دوائر وزارة المالية للمسئولة عن تحريك الإيرادات. وقد كانت المنافع المترتبة على طريقة عملها بشكل مستقل هي ما يلي:

- كسلطة ذات هدف مستقل، بعيداً عن وزارة المالية، كان بإمكانها أن تركز على مهمة واحدة منفردة.
 - باستقلاليته، كان بإمكانها أن تحرر نفسها من الضغوط السياسية التي تتدخل في أعمالها اليومية.
- بالتحرر من قيود نظام الخدمة المدنية، كان بإمكانها أن تمتلك سياساتها الخاصة بالموارد البشرية من أجل تعظيم فعالية وكفاءة عملها.

ملخص هذا، أنه توجب إعطاء سلطات الإيرادات المستقلة مزيداً من المسؤوليات، ولكن تم منحها مزيداً من المرونة في أداء أعمالها، كما توجب حمايتها من التدخلات السياسية وغيرها. من الإجحاف القول أن المسؤولية كانت غائبة تماماً قبل إيجاد تلك السلطات المستقلة؛ ولكن الحقيقة أنه كان هناك إدارة ضعيفة للمسئوليات أو كان بإمكان الجمارك أن تتصل من المسؤوليات متحججة بالقبود التي يجب عليها أن تراعيها في أدائها لأعمالها.

لقد وفر تأسيس السلطات الضريبية المستقلة للتجار ودافعي الضرائب مزيداً من التأكيد على أن المبادرات الجديدة لتحسين الفعالية والكفاءة كانت جهوداً جدية من قبل الحكومة وأنها من غير ذلك سوف تكون صعبة التطبيق. ولهذا كان رد الفعل المتوقع من التجار ودافعي الضرائب مزيداً من الائتزام.

38 إن مصطلح سلطة الإيرادات المستقلة (Autonomous Revenue Authority) يتم استخدامه هنا، ولكنه يمكن أن يشير إلى درجات متفاوتة من الاستقلالية.

39 إن معظم النقاشات الدائرة في هذا القسم مستمدة من (Taticrco (2002), and Fjeldstad, Kolstad, and Lange (2003)).

تعمل السلطات الضريبية المستقلة لغاية الآن في عدد من الدول في أميركا اللاتينية وأفريقيا فقد تم استحداثها بدعم من دائرة التعاون الدولي (DFID) وصندوق النقد الدولي (IMF) والبنك الدولي. وبعضها ما يزال يعمل الآن بعد عشرة سنوات من الاستحداث. في جميع هذه الدول، كان السبب الرئيسي لاستحداث سلطات الضرائب المستقلة هو تحريك حصة أكبر من الإيرادات المالية لصالح الخزينة. لقد كان الفساد المستشري في دوائر الضريبة في العادة، هو السبب الرئيسي في عدم كفاية برامج تحريك الإيرادات، والسبب في فشل كثير من جهود إصلاح الدوائر الضريبية. وهكذا فقد يكون مقيداً مراجعة فيما إذا أوفت السلطات الضريبية المستقلة بالتوقعات الأساسية التي تم إنشاؤها من أجل تحقيقها، وما هي السدروس التي يمكن أن نتعلمها منها. في هذه المراجعة سوف نركز على العمليات الجمركية، بالرغم من أنها متداخلة بشكل معقد مع أعمال السلطات الضريبية المستقلة التي تضم الجمارك بالإضافة إلى الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

البناء الإداري والمسئوليات

في جميع الحالات، ضمت سلطة الإيرادات المستقلة كلاً من دائرة للجمارك، ودائرة للضريبة المباشرة ودوائر الضريبة غير المباشرة في سلطة واحدة. ففي أميركا اللاتينية، يراس سلطات الإيرادات المستقلة مدير تنفيذي رئيسي (عدا المكسيك)، بينما يراس معظمها في كل من أفريقيا واسبيا مجلس مدراء. ويقوم وزير المالية في جميع الحالات بتعيين رئيس المجلس، ومثل أعضاء مجلس المدراء وزارة المالية ومؤسسات القطاع العام الأخرى. أما في بعض المجالس (زامبيا، على سبيل المثال) فيضم المجلس ممثلين عن القطاع الخاص. في أوغندا حصلت مؤسسة الصناعيين الأوغنديين على مقعد في هذا المجلس في العام 1998. وتقع مسؤولية إدارة الأعمال اليومية لسلطة الإيرادات المستقلة التي يديرها مجلس مدراء على عاتق مفوض أو المدير التنفيذي الرئيسي. تناط مسؤولية إدارة الضرائب بسلطة الإيرادات المستقلة (الجمارك، الضرائب المباشرة وغير المباشرة)، ولكن أحياناً تناط بهذا المجلس أيضاً مسؤولية وضع السياسة الضريبية. هذا الخلط بين وضع السياسات الضريبية وتنفيذها أدى إلى بعض التشويش كما أدى إلى حدوث تناقضات. وقد تم التراجع عنه في العديد من سلطات الإيرادات المستقلة (في أوغندا في العام 1998، على سبيل المثال). تغطي سلطات الإيرادات المستقلة درجات متنوعة من المرونة لإدارة المؤسسات، خصوصاً فيما يتعلق بجانب شئون الموظفين، بالإضافة إلى الإدارة المالية والقضايا العملياتية، بما في ذلك إدخال أنظمة تكنولوجيا المعلومات.

تصمم عمليات سلطة الإيرادات المستقلة بحيث تكون محمية من التأثير السياسي بهدف مقاومة ميل السياسيين وموظفي الحكومة إلى تعيين مسانديهم السياسيين أو استخدامهم أو سوء استخدامهم للمعلومات التي تملكها سلطات الضرائب بهدف دعم أهدافهم السياسية والشخصية والعشائرية. مثل هذا التدخل ساهم في الماضي في توتر العلاقة ما بين دافعي الضرائب وإدارة الضريبة إلى درجة شديدة (Taliervo 2004, 2002).

في العديد من الحالات لجأت الحكومات إلى تعيين مديرين أجانب كمفوضين لسلطة الإيرادات المستقلة أو كإثباتي مفوضين للجمارك، ضريبة القيمة المضافة، أو للضرائب المباشرة. وقد كانت هذه الحالة في أوغندا، رواندا، وإثيوبيا، حين تم تعيين مدير ضريبة غاني، لديه خبرة في سلطة الإيرادات الغانية، كمفوض لسلطة الإيرادات المستقلة.

في زامبيا، بعد عدة سنوات من التجارب الإصلاحية، تم تعيين أربعة خبراء أجانب في العام 1997 لرئاسة سلطة الإيرادات الزامبية (Zambia Revenue Authority ZRA). وفي الوقت الحالي أيضاً يقوم برئاسة سلطة الإيرادات الزامبية أجنبي آخر. في بدايات التطبيق كان الهدف من تعيين رؤساء أجانب لسلطات الإيرادات المستقلة هو الحصول على الخبرات الإدارية لا تكون متوفرة بشكل مباشر في السوق المحلي. كما أنه تم اللجوء في بعض الحالات إلى ذلك الإجراء بهدف مقاومة بعض الاعتبارات الخاصة، ربما يكون صعباً على الرؤساء المحليين أن يقوموا بها. ففي المراحل البدائية خدم الرؤساء الأجانب كجدار واقٍ استطاعت السلطات من خلالها أن تؤسس هويتها وأخلاقياتها⁴⁰.

الاستقلالية المالية

إن مزيداً من الاستقلال المالي قد عنى لسلطات الإيرادات المستقلة مزيداً من الحرية في استخدام موازنتها الذاتية دون التدقيق الشديد من قبل وزارات المالية لكل بند من المصروفات، وقد كانت هذه ممارسة معيقة في العديد من الدول. حصلت بعض السلطات أيضاً على استقلاليتها في أمور المشتريات. إن حجم موازنة سلطة الإيرادات المستقلة والجمارك يمكن أن يقدر بشكل سنوي بعد القيام بنقاشات مفصلة مع وزارة المالية، إما كنسبة مئوية ثابتة من مجمل الإيرادات أو كنسبة متغيرة مبنية على إجمالي الإيرادات المحصلة - وهي متغيرات يمكن تعريفها في الوقت الذي تم فيه تأسيس سلطة الإيرادات المستقلة⁴¹. وقد تم استخدام الخيار الأخير كإجراء تحفيزي. وفي البيرو وصلت هذه الحصة إلى 3% من إيرادات الجمارك، ولكن هناك يسمح للجمارك بأن تفرض رسوماً مقابل الخدمات التي تقدمها. وليس هناك سقف اسمي للإيرادات الكلية. ويسمح للجمارك باستخدام الإيرادات بالطريقة التي تراها مناسبة، ولكن يتوجب عليها أن تستغل نسبة الثلث منها لغايات الاستثمار. وفي بعض الأوقات يمكن أن تمنح الجمارك علاوة تقسمها بين موظفيها وسلطة الإيرادات المستقلة، بسبب تجاوزها لسقف الإيرادات المطلوب منها. وهذا يشكل حافزاً لها فقط إذا تم وضع الإيرادات تتبؤ بها بطريقة واقعية. في التطبيق العملي لم تكن هذه هي الحال دوماً، وقد تم التنبؤ بإيرادات بمقادير أعلى بكثير من الواقع، مما دعا صندوق النقد الدولي والمانيين الآخرين إلى وضع أيديهما على عملية تقدير الإيرادات بحيث تكون أقرب إلى الواقعية (الصندوق 2-3).

40 هذه تعليقات قدمها (Darryl Jenkins) للذي خدم أربع سنوات مفوضاً لسلطة الإيرادات المستقلة في (ZRA).

41 تتسلم سلطة الإيرادات للكبوية 1.5% من التحصيلات، و 3% إضافية من الفرق بين الإيرادات المحصلة فعلياً والإيرادات المتوقعة لمدة ثلاثة شهور، بحيث لا تتجاوز 2% من مجمل الإيرادات (Tziierco 2004).

صندوق 2-3 أهداف الإيرادات والاستقلالية: أمثلة توضيحية من تنزانيا وأوغندا

لا تملك لا سلطة الإيرادات التنزانية (TRA) ولا سلطة الإيرادات الأوغندية (URA) أية استقلالية في تقدير أهداف الإيرادات التي ستحصلها. ولهذا أثار مهمة على حفز الموظفين وأولويات تحصيل الضريبة. وكما هي حال وزارة المالية فإن المانحين الأجانب - وبالأخص صندوق النقد الدولي - ينخرطون في وضع أهداف الإيرادات السنوية. ويتم الإعلان عن نسب الضرائب مقارنة بالنتائج القومي الإجمالي في خطابات الموازنة، كما تكتب في أوراق أطر السياسات التي توقعها الحكومة بالاشتراك مع صندوق النقد الدولي.

وبينما تعلن وزارة المالية وصندوق النقد الدولي على الملأ موافقتهم على أهداف الإيرادات المنوي تحقيقها في كل من تنزانيا وأوغندا، إلا أن العديد من موظفي TRA وURA يتذمرون من جراء قلة تأثيرهم في التأثير في الأهداف الموضوعية. ويعتبر كلا الكادريين في TRA وURA أن أهداف الموازنة الموضوعية مرتفعة بشكل غير حقيقي، كما أنها معتمدة على حاجات المصاريف بدلاً من القدرة على تحصيل الإيرادات. بينما يشير الآخرون إلى أن المقارنات على المستوى الدولي لحصص الضرائب التي يتم الاعتماد عليها أثناء المناقشة بخصوص وجود مصادر غير مطروقة للإيرادات - وبالتالي هناك طلب مشروع بزيادة فعالية أداء كل من TRA وURA - هي مقارنات تعتمد على أسس واهية. فأولاً، إن أرقام الدخل القومي الإجمالي (GDP) نفسها هي خاضعة للنقاش. وثانياً، إن المقارنات المباشرة لحصص الضريبة تفضل في الأخذ بعين الاعتبار الفريق بين الدول فيما يتعلق ببنائها الاقتصادي (على سبيل المثال، حجم القطاع الزراعي الصغير والمدى الذي يعمل به قطاع التعدين)، الدخل لكل نسمة، والتحضر، السياسات الضريبية، وغيرها.

إن تركيز وزارة المالية وصندوق النقد الدولي على تعظيم الإيرادات على المدى القصير يترجم إلى تركيز مباشر من قبل TRA وURA على دافعي الضرائب الكبار المعروفين، ويظهر هذا في تأسيس دوائر لدافعي الضرائب الكبار تستمد مواردها من دوائر تحصيل الإيرادات الأخرى التابعة لسلطة الإيرادات. وهكذا فإن للأهداف الموضوعية تأثيرات هامة على الطريقة التي تخصص بها سلطة الإيرادات مولدها الداخلية وعلى معنويات الموظفين.

في أوغندا، على سبيل المثال، تدهورت العلاقة بين MOF وURA على مدار السنين بسبب فشل URA في تحقيق الأهداف الموضوعية لها. وغالباً ما يكون لـ URA وMOF وجهات نظر مختلفة حول أهداف تحصيل الإيرادات وأسماها التحليلية. فمن وجهة نظر أولى تعتبر وزارة المالية نفسها كواضع رئيسي للسياسة الضريبية. ومن وجهة نظر أخرى، تمتلك URA الخبرة الإدارية التي لا يمكن بدونها تحقيق أهداف واقعية للتحصيل ولا تنفيذ السياسة الضريبية.

وبالمقابل، تبدو العلاقة بين وزارة المالية وTRA أكثر انسجاماً. وقد يعود هذا إلى الدور الخاص في مجال السياسات الذي تلعبه دائرة السياسة والبحوث في TRA من حيث وضع أهداف الإيرادات لدوائر الإيرادات المختلفة حالما يتم الاتفاق على موازنة إيرادات الضريبة الكلية مع الوزارة. ويشير هذا الترتيب إلى استقواء بيروقراطية الضرائب على حساب واضعي السياسات. وهناك أيضاً قضية الخطر الأخلاقي حينما تشترك سلطة تحصيل الضريبة منخرطة أيضاً في وضع أهداف أدائها بنفسها.

قد تميل سلطات الإيرادات المستقلة، مع كل هذا، إلى التنبؤ بإيرادات منخفضة أملاً بالحصول على دفعات إضافية. عندما يتم الاحتفاظ بحصة الإيرادات المتوقعة عليها من الإيرادات التي تم تحصيلها (كما هي حال البيرو)، تكون استقلالية الموازنة أكثر أمناً منها في تلك الحالة التي يجب فيها تمرير موارد الموازنة عبر حصص الموازنة التي تقرها وزارة المالية والبرلمان.

إن ازدياد الاستقلالية المالية يحرر سلطة الإيرادات المستقلة أحياناً من الرقابة المشددة على عمليات الإمداد. على سبيل المثال، في زامبيا، وقبل تأسيس ARA كان على جميع طلبات الإمداد أن تمر عبر وزارة الإمداد، وكان يتم اللجوء إلى مجلس العطاءات عندما تتجاوز قيمة اللوازم مبلغاً محدداً. أما الآن فقد تجاوزت تعليمات التوريد للـ ARA تدخلات وزارة الإمداد، ولكنها أبقت على إشراك مجلس العطاءات للمبالغ الكبيرة. وقد زادت هذه الإجراءات بشكل ملحوظ من سرعة عمليات الإمداد.

الموارد البشرية

إن التحرر من القواعد المقيدة لنظام الخدمة المدنية لعمليات التعيين وسلم الرواتب، كانت واحدة من أفضل ميزات سلطات الإيرادات المستقلة⁴². على كل حال، ليس لجميع ARAs نفس السلطات على الموظفين. فخدمة الإيرادات في البيرو (SUNAT) لها السلطة الكاملة ولا تحتاج إلى التباحث مع أي سلطة أخرى فيما يتعلق بتعيين وطرد الكوادر. أما في غانا فاستقلالية السلطة فيما يتعلق بالموظفين أقل من ذلك بكثير. وقد استفادت كثير من ARAs من فرصة الحصول على موظفين جدد عند تأسيسها. فقد اتبعت بوليفيا طريقة منظمة لضمان وفاء موظفيها بالمواصفات المهنية ومواصفات النزاهة المرغوبة (انظر الصندوق 2-1). وطبقت البيرو وبنزانيا سياسة شرسة في تجديد طواقمها عند تأسيس تلك السلطات المستقلة فيها. أما زامبيا فقد كانت أقل نجاحاً حينما توجب عليها أن تختار موظفيها من بين قوائم تم تزويدها بها من قبل وزارة المالية، وهكذا فإن العملية لم تكن متحررة كما هو مرغوب به، من الاعتبارات الإقليمية والعرقية. أما كينيا فقد ضيعت فرصة تغيير موظفيها. وفي أوغندا احتفظ كثير من موظفي الإدارات الضريبية بمواقعهم عندما تم إنشاء URA. إن تجديد الكادر مكلف جداً، حيث يجب شراء الكادر الجديد (ففي البيرو، على سبيل المثال، تلقى الكادر الذي استقال تعويضات ثلاث سنوات بلغ إجماليها 1 مليون دولار أميركي، إضافة إلى 1 مليون دولار أميركي كتعويضات على تقاعدهم) وينبغي تقديم عروض سخية للكادر الذي سيتم تعيينه. لم تستفد كل ARAs من استقلالها الذي كسبته حديثاً في الانخراط بعمليات تدريب مستدامة، وهكذا فقد زعزعت نوعاً ما إمكانية رفع جودة كوادرها التي كسبتها من وراء تجديد إجراءات التعيين لكوادرها.

42 تفكر نيبال حالياً بإنشاء سلطة إيرادات مستقلة، لولا على مستوى الإيرادات ثم على مستوى الجمارك. وسويعن هذا - عدا عن فولاند أخرى - بإصلاح لوضع الحالي حيث تتولى مفوضية للخدمة العامة كل مسؤوليات شئون الموظفين للجمارك: فهي تتعرف على الكوادر المرشحة، وتتولى عند امتحانات للقبول، وتقوم باختيار الكوادر، وتقوم بتوزيعهم على للثروات المختلفة. وهي مسؤولة أيضاً عن الترتيبات، وتنظم تقييم للموظفين، ومله المشاغل، والإجراءات للتأديبية.

وفي العديد من الحالات، نمت الاستفادة من عملية تجديد الكوادر في رفع القدرات المهنية الكلية لموظفيها. على سبيل المثال، في عام 1991، لم يكن من بين الـ 4000 موظفاً في الجمارك البيرو غير 2% من الحاصلين على شهادات جامعية، وكانت هناك نسبة عالية من الموظفين غير المجدولين على سلم الرواتب والذين كانوا يتلقون رواتبهم وأجورهم من الهدايا والإكراميات. وبحلول عام 2000 كانت نسبة الجامعيين قد وصلت إلى 5% من مجمل الكادر واختفت طبقة المعنّثين (pro bono) كلياً من بين الموظفين.

الرواتب والأجور

لقد تم رفع رواتب الموظفين بشكل ملحوظ في جميع ARAs بهدف واضح وهو القدرة على تعيين وحفز الموظفين المؤهلين. وقد كان هذا مهماً لجذب الموظفين الخبيرين في مجال تكنولوجيا المعلومات، المالية والموازنات، التحقيق، والمحاسبة. أما السياسات فيما يتعلق بالترفيعات وزيادات الرواتب فقد جعلت أكثر مرونة وأمكن ربطها بأداء الموظفين. وقد قصد من وراء الرواتب المعجزة تقليص الفساد، لأن الموظفين المكتفين برواتبهم يكونون أقل عرضة للفساد، فلا يضطرون لتلقي الرشاوى لدعم رواتبهم وإعانة متطلبات عائلاتهم. علاوة على أن الموظف الذي يتلقى راتباً مجزياً يحافظ على وظيفته فلا يعرض نفسه لعقوبة الطرد لأن فقد وظيفة براتب محترم أكثر خسارة من فقد وظيفة براتب ضئيل. في البيرو على سبيل المثال، تم زيادة الرواتب بمعدل عشرة أضعاف، بينما تم وضع معدل الرواتب في تنزانيا بحيث يعادل عشر أضعاف رواتب الخدمة المدنية. وفي غانا وأوغندا، نمت موازنة الرواتب لتلك التي تدفع من قبل البنك المركزي، والتي كانت في أوغندا من 8 إلى 9 أضعاف رواتب الخدمة المدنية. كما تم السماح بالعلوات على الرواتب للسماح بالفوارق بين موظفي للدرجات العليا وموظفي الدرجات الدنيا على غرار ما يتم ممارسته في القطاع الخاص.⁴³

دروس مستفادة من الخبرة

حتى الآن مضى على عمل ARAs في دول العالم النامي حوالي 20 سنة، ويمكن فصل بعض العوامل، التي إن أعطيت الاهتمام الكافي، سوف تسهم في نجاحها.

- الدعم السياسي. إن الـ ARAs التي أثبتت نجاحها هي التي استقادت أكثر من غيرها من الدعم السياسي. فإذا ما افتقرت إلى الدعم السياسي فإن فرصها سوف تكون أقل في النجاح.
- الاستقلالية. عندما يسيطر موظفو وزارة المالية على مجلس المديرين، يكون لـ ARA استقلالية عملياتية أقل، ويكون هناك تدخلات على مستوى الإدارة الجزئية من قبل مجلس المديرين، بما في

43 في URA عام 2000، كانت رواتب لدرجات عمليا تعادل 34 ضعف رواتب لدرجات قدينا، وهي فروق أدت إلى كثير من الامتناع عندما تم إقرار زيادة مقدارها 10%، حيث ركز الموظفون على القيمة المطلقة للزيادة لموظفي لدرجات العليا، والتي كانت أضعف رواتب موظفي لدرجات الدنيا (Fjeldstad, Kolstad, and Lange 2003, p. 15).

ذلك اختيار الأشخاص للمناصب (كما في حالة URA على سبيل المثال). ويبدو أن اختيار ممثلين من القطاع الخاص في مجلس المديرين يجعل الجمارك أكثر اهتماماً بمتطلبات القطاع الخاص. ولكن هناك خطر هو أن لا يكون ممثلو القطاع الخاص هؤلاء متحررين تماماً من القطاع العام، الذين قد يكون تم اختيارهم بناء على أحزابهم أو لرتباطاتهم الاجتماعية. هناك خطر دائم وهو التدخل السياسي بالعمل، وخصوصاً فيما يتعلق بتعيين الأفراد. ومع وجود رواتب عالية لسدوي المناصب العليا يصبح هذا التدخل أكثر إغراءً. وقد يأخذ التدخل السياسي شكلاً آخر، كالتدخل للحصول على معاملات تفضيلية لبعض التجار على وجه الخصوص أو بعض الصناعات أو للحصول على بعض الإعفاءات (Fjeldstad, Kolstad, and Lange 2003). ففي أوغندا، ينظر إلى وزارة المالية كمسيطر على المجلس، وهذا يهدم استقلالية URA (Therkilsen 2003).

- مستويات الرواتب والأجور. لقد واجهت بعض ال ARAs صعوبات جمة في المحافظة على مستويات رواتب وأجور منافسة. ففي أوغندا، انخفضت العلاوات الإضافية على رواتب نظام الخدمة المدنية من (8) إلى (9) أضعاف في العام 1991 إلى (4) أو (5) أضعاف في الوقت الحالي. وفي تنزانيا، أدت عدة سنوات من تجميد الرواتب والأجور إلى تآكل العلاوات التي كانت تمنح مع تلك الرواتب والأجور. وفي غانا، أيضاً، لم تواكب الرواتب التي تمنح لموظفي ال ARA التضخم التي عانت منه البلاد، كما لم تواكب العلاوات التي كانت تمنح في القطاع الخاص. ويمكن أن يتحقق الكثير إذا ما تم صياغة سياسة واضحة للرواتب والأجور بشرط أن يتم مراقبتها بشكل دوري من قبل مدققين مستقلين. يضاف إلى كل هذا، أن الرواتب والأجور الجيدة قد لا تكون كافية للتخلص من التحايل الذي يتجاوز فكرة "أموال التسهيل facilitation money"، لأن الأموال التي يتم الحصول عليها بالرشاوى يمكن أن تكون أضعاف الرواتب والأجور السنوية التي يحصل عليها الموظفين. وهكذا يكون من الأهمية بمكان دعم الرواتب والأجور الجيدة بإجراءات تأديبية فعالة تفرض على الأداء السيء أو في حالات تلقي الرشاوى. وبغياب مثل هذه الإجراءات التأديبية، يمكن أن يتم استبدال الموظفين الفاسدين ذوي الرواتب المتدنية بموظفين فاسدين ذوي رواتب عالية، وهذا ما لا يطمح له البيئة.
- توليد الإيرادات. يبدو أن تأسيس ARAs قد ساعد على تحريك الإيرادات إلى مستويات أعلى، لا سيما في السنوات الأولى من تأسيسها. ولكن مع هذا، يبدو أن هذا النجاح لم يمكن الاحتفاظ به في جميع الحالات.
- النزاهة. إن الشبكات الفاسدة يمكن أن يعاد تركيبها بكل سهولة على مدار سنة واحدة (وفي العادة تكون بعد نهاية السنة التجريبية للموظفين الجدد) (Fjeldstad, Kolstad, and Lange 2003). وقد لاحظ مفوض URA في العام 2003 أن "الفساد هو المشكلة رقم واحد".

لقد بينت التجارب حتى الآن أن منح الجمارك استقلالية تشغيلية أكبر يمكن أن يرفع بشكل أساسي فعاليتها وكفاءتها. وهذا يستحق الدراسة كخيار لتطوير الجمارك. ومع كل ذلك، فإن التجارب التي أجريت لغاية الآن تثبت أن الاستقلالية ما هي إلا شرط مسهل، ولا يمثل حلاً لكل مشاكل الجمارك. ويمكن الحصول على أفضل النتائج عندما تستفيد الجمارك من استقلاليتها فتتخبط في مبادرة شاملة للإصلاح (مثل ما حصل في البيرو)، وعندما يتم احترام استقلاليتها على مر المنين. أما النتائج فتكون أضعف ما يمكن ولا تكون قابلة للإدامة، عندما تؤخر الجمارك عملية الإصلاح هذه. في كل من غانا وأوغندا، على سبيل المثال، تم تأخير عمليات الحوسبة تبسيط الإجراءات والتدريب الفعال للموظفين لأكثر من عشر سنوات بعد تأسيس ال ARAs، مما حرم هذه ال ARAs من كطف ثمار الاستقلالية الأوسع التي كانت تتمتع بها.

العقود الإدارية

إن التعاقد مع جهات خاصة لمساعدة الحكومة في تحصيل الضرائب ليس أمراً جديداً⁴⁴. يزخر التاريخ بأمثلة عن المزارع الضريبية (taxfarming)، والتي تم بموجبها إسناد مهمة تحصيل الضرائب بواسطة عقود إلى مواطن من القطاع الخاص أو مجموعة مواطنين. في العادة كانت هذه العقود محدودة بالوقت، وأعطيت كمعروف، ثم أخيراً منحت إلى أكثر أصحاب العروض سخاء، والذي خول بالاحتفاظ بأية قيمة من الإيرادات تتجاوز القيمة المتوقع عليها. وقد تمت مثل هذه للزراعة الضريبية في كل من مصر، وروما، وبريطانيا العظمى، واليونان. وعندما تم إعادة استخدام هذه الفكرة في فرنسا في القرنين الثالث عشر والرابع عشر، كان هناك المئات من مزارع الضرائب، والتي تم تعيينها بناء على مزادات علنية تنافسية. وبحلول ثمانينات القرن السابع عشر (1680s)، على كل حال، كان هناك احتكار من قبل مزرعة ضريبية واحدة عرفت باسم (الشركة للعامة La Ferme Générale) كانت مسنولة عن تحصيل جميع الضرائب غير المباشرة في فرنسا. ويميل المؤرخون في العادة إلى وصف أعضاء الشركة العامة بأنهم مقذعون في الفساد ويقدرون أنه لم يدور لخزينة الدولة الفرنسية غير أقل من نصف الأموال التي تم تحصيلها من المواطنين الفرنسيين. وعندما تم إلغاء الشركة للعامة عام 1791، أرسل 30 من أعضائها إلى المقصلة، وهذه علامة واضحة على كراهية الحكومة الجديدة التي نشأت في فرنسا آنذاك لهذه الطريقة في جمع الضرائب⁴⁵. هناك مثال آخر في الاعتماد على القطاع الخاص في المساعدة في تحصيل الضرائب، بالرغم من أنه مثال محدود، ألا وهو التعاقد مع شركات الفحص السابق للشحن للمساعدة في تقدير قيمة البضائع المستوردة لبلد ما (انظر الفصل 8).

44 هذا القسم يعتمد على الحالة لدراسية التي تمت في موزمبيق (2004)؛ Hubbard, Delay, and Devas (1999)؛ ولتوثيق لتي زدنتا به مؤسسة Crown Agents.

45 في المغرب في القرنين الثاني عشر، منح الحكام مغنابرة حقوق المزارع للضريبة إلى تلتجار لمسيحيين ولإيهود، لأنهم كانوا في أفضل موقع يؤهلهم لجمع الضرائب لجمركية من لتجار الأجانب، وقد استأنهم الحكام لكثير من موظفيهم المحليين. فنين كان يشك بفسادهم إلى درجة كبيرة. وقد استمرت هذه الممارسة حتى نهاية القرن السابع عشر (إدارة الجمارك والقرضات غير المباشرة 2001، الصفحات 101، 121).

إن العقود الإدارية في وقتنا الحالي تختلف اختلافاً كلياً عن كل من هذين المثالين. وهي تختلف عن عقود إبن، شغل، ونقل (Build, Operate, and Transfer Bot) التي تستخدم في كثير من الأحيان في عقود بناء البنية التحتية، حيث تقوم جهات من القطاع الخاص بالاستثمار وإدارة البنية التحتية لمدة يتفق عليها من الزمن، كما أنها تختلف عن عقود إبن، شغل، امتك (Build, Operate, and Own Boo) التي تقوم شركات القطاع الخاص من خلالها بتشغيل الخدمات العمومية أو المرافق العامة للحصول على مكاسب تتبع من رفع كفاءة إدارة تلك المرافق باستخدام خبرتها الإدارية.

إن العقود الإدارية في الخدمات الجمركية هي طريقة حادة لتطوير عمل الجمارك، ولها أهداف مزدوجة. فبالمقارنة مع المزارع الضريبية، لا يتم خصخصة إلا إدارة أداء الحكومة الضريبي، وتكون مسؤولية التعاقد مزدوجة؛ أولاً: يجب عليه أن يدير خدمات الجمارك وأن يتأكد أن مسؤولياتها الرئيسية يتم تنفيذها بشكل فعال وكفوء؛ وعادة ما يكون الاهتمام الرئيسي هو توليد الإيرادات، ويأتي تسهيل للتجارة في الدرجة الثانية. ثانياً: يجب على المتعاقد أن يدرّب الكادر الوطني لتولي جميع مسؤولياتهم الجمركية ضمن الإطار الزمني المحدود المتفق عليه. وبالمقابل، فإنه يتم الدفع للمتعاقدين مبلغاً ثابتاً، وربما يتم دعم ذلك بدفعات مرتبطة بأدائه. إن أي عملية تقييم لهذه العقود الإدارية، يجب عليها أن تبقى هذين الهدفين بعين الاعتبار - زيادة الإيرادات وبناء خدمة جمركية وطنية. وبضفاً إلى هذا، أن أي تقييم لتكاليف العقد الإداري مدار البحث، يجب أن يأخذ بعين الاعتبار ليس فقط التكلفة التي تترتب على إدارة الجمارك خلال مدة العقد، ولكن تكلفة المورد التي كان يمكن أن تتكفلها الحكومة لتحقيق الأهداف الموضوعية باستخدام وسائل أخرى، ربما كانت أقل حدة. إن ما يعقد مثل هذا التقييم هو حقيقة أن تكلفة وفعالية الطرق الأخرى ليست متغيرات قابلة للملاحظة.

حتى الآن اقتصرت ممارسة استخدام العقود الإدارية على موزمبيق وأنجولا⁴⁶، ولكنها تعتبر أحد نماذج تطوير الجمارك التي تلقى اهتماماً متزايداً، حيث تنتظر إليها كثير من دول العالم الأخرى. سوف تتم مناقشة الخصائص الرئيسية للعقود الإدارية باستخدام العقد الإداري لحكومة موزمبيق كمثال، لأنه يمثل أكثر التطبيقات كمالاً للعقود الإدارية، كما أنه قد مضى على استخدامه مدة كافية من الزمن للاستفادة من الدروس التي تدرّبت عليه.

في منتصف الأعمار 1990، رأت حكومة موزمبيق (GOM) الحاجة لتطوير خدماتها الجمركية، والتي كانت - بسبب السنوات الطويلة من الحرب - غير فعالة وغير قادرة على تحريك الإيرادات أو تسهيل الحركة التجارية. وقد قام كثير من شركاء التطوير على المستوى الثنائي والمتعدد بدعم المبادرة وأرفقوا دعمهم بجملة من اللوائح والموارد المالية. وقد اتخذت GOM قراراً جريئاً بمنح عقد إداري لإدارة الجمارك ولتحضير السلطات الوطنية للاضطلاع بالمسؤوليات الكاملة عن الأعمال الجمركية عند نهاية العقد الإداري.

46 لقد وقعت شركة (CA) Crown Agents عقداً إدارياً مع حكومة أنجولا عام 2000 وبدلت نشاطات العمل في عام 2001.

وفي العام 1995، شكلت GOM وحدة فنية لإعادة هيكلة الجمارك من أجل إدارة الإصلاحات وصياغة دعوات استرجاع العروض للخدمات الاستشارية، بالإضافة إلى الإشراف على تنفيذ العقد والقيام بالتعديلات الضرورية على التشريعات الجمركية. كان على هذه الوحدة الفنية أن تتسق مع جميع المؤسسات الحكومية الأخرى المعنية بالتجارة وباقي الأمور الجمركية. وفي أعقاب عملية تنازسية لمجموعة من المزايديين (تقدمت 25 مؤسسة للعطاء) منحت شركة (CA) Crown Agents عقداً إدارياً لمدة ثلاث سنوات. حيث نص العقد على مسؤوليات CA وكما يلي:

- الاضطلاع بمسئولية إدارة الجمارك كاملة والاستعانة بموظفي الجمارك الأساسيين للقيام بالمهام التي تسم التعاقد عليها بما يتفق مع قوانين العمل المحلية.
- تدريب طاقم الجمارك المحلي لاستلام المهام من CA عند نهاية العقد.
- تطبيق تشريعات الجمارك بشكل كامل وتعليمات التبادل (exchange Regulation).
- المحافظة على ممتلكات الجمارك بحالة جيدة وتحضير قيود المستودعات بشكل فعال.
- توفير وإدامة المعدلات المخصصة لمشروع الإصلاح.

لقد كانت قيمة العقد الأولي 37 مليون دولار أميركي، تم دفع ما مقداره 43% منها من قبل دائرة التطوير الدولي (DFID). وعند انطلاق المشروع، قامت CA بتعيين 60 موظفاً جمركياً خبيراً أجنبياً للقيام بالمهام الإدارية والتدريبية. وقد قامت CA تدريجياً بإدخال نظام المعلومات الجمركية الخاص بها مما أهلها للقيام بإدارة برنامج إعادة التوظيف، وقامت بإعادة تصميم العمليات الجمركية، كما ساعدت بصياغة تشريعات الجمارك الجديدة. وقد تم تعديل العقد مرتين (لمدة ثلاث سنوات في العام 1999 ولمدة سنتين في العام 2003، وعند ذلك الوقت لم يتبق هناك إلا أحد عشر موظفاً من شركة CA يعملون في المشروع). وقد اشترط تعديل العقد في العام 2003 أن تقوم شركة CA بالمساعدة في دمج أعمال الضريبة مع الجمارك، وضريبة القيمة المضافة، والضرائب المباشرة في للعام 2005 وفي التحضير لتأسيس ARA. كان المسبب الرئيسي لهذه التمديدات هو أن فريق الإدارة المحلي كان ما يزال غرضاً، لأن هناك عدداً من المناصب الإدارية لم يكن قد تم ملؤها وكانت عملية إعادة التوظيف غير منتهية تماماً. وجد أن مشاكل نزاهة الموظفين صعبة الحل وكان لا بد من تغيير وتطبيق إجراءات جمركية جديدة كان لا بد من غرسها بشكل راسخ.

من زلويتي الإيرادات وتسهيل التجارة كانت النتائج التي تم الحصول عليها مثيرة للغاية. إلا أن تسليم المشروع لسلطات الجمارك المحلية كان أبداً كثيراً مما كان متوقفاً وكانت مشاكل الفساد ما تزال قضية رئيسية.

- أداء الإيرادات. زادت الإيرادات من 105 مليون دولار أميركي عام 1996 - السنة التي سبقت العقد مع CA - إلى 233 مليون دولار أميركي عام 2002، مشيرة إلى أن المشروع قد مول

نفسه. وفي الأعوام 1996 - 1999 كان معدل زيادة الإيرادات السنوي عن إيرادات سنة 1996 حوالي أربعة أضعاف قيمة العقد مع CA.

• زمن التخليص. تحسنت أيضاً أزمان التخليص الجمركي تدريجياً وبحلول العام 2003 كانت أغلب البضاعة المؤهلة للتخليص تنجز في مدة 48 ساعة وأغلبها في 24 ساعة. أما في العام 2000 فقد كان معدل زمن التخليص على البضائع 18 يوماً، وكان ما يزال يصل إلى 8 أيام في منتصف العام 2002. ومجمل الكلام أن التخليص الآن أسرع بمعدل 40 ضعفاً ما كان عليه قبل عملية الإصلاح.

• تسليم المسئوليات الإدارية. لقد أساء العقد الأولى مع الشركة التعقيد الذي تتطوي عليه عملية تسليم مسئوليات الإدارة الجمركية، مما تسبب في عدة تعديلات للمشروع. ويضاف إلى ذلك، أن عملية تجديد الكادر (كان يجب تغيير 80% من الموظفين) قد تأخرت بسبب تشريعات محلية، وكان ما يزال غير منته حتى منتصف العام 2003.

• الفساد. ما يزال الفساد مستشرياً في العمليات الجمركية، ويعود جزء من سبب ذلك إلى أن الالتصاق الشديد بالإجراءات الجديدة ليس كافياً لغاية الآن.

يمكن أن تخصص عقود شركة CA في كل من موزمبيق وأنغولا في ضوء أفضل المعايير لعقود الإدارة في الخدمات الحكومية، والتي تحتم أن يكون الدفع للمتعاقدين مرتبطاً بالأداء وأن التدخل من قبل الحكومة في الإدارة اليومية يجب أن يكون في أقل مستوياته. إن تعقيد⁴⁷ وجدة العملية سواء لحكومة موزمبيق أو للمتعاقدين؛ وعدم التأكد الذي لحاظ بمجمل المشروع؛ والأهداف المتعددة للمشروع جعلت من الصعب التقدير بشكل حقيقي فيما إذا تم التوصل إلى النتائج المرجوة أم لا. هناك تعقيدات إضافية نشأت بسبب الوضع السيء لأنظمة المعلومات التي لم تستطع أن توفر مرجعيات للقياس قبل التطبيق ومعايير لقياس التقدم في الأداء. ويمكن أن يضاف إلى هذا أنه لم يكن هناك غير عدد قليل من المتقدمين المؤهلين للعطاء، ولهذا لم يمكن الاستفادة من المنافسة على أشدها بحيث يتم تعديل شروط العقد. ولهذا السبب نجد أن دور الأجور- المرتبطة بالأداء للمتعاقدين كان قليلاً في اتفاقية الأجور الكلية. وقد دعمت حكومة موزمبيق بشكل كامل المشروع ووفرت الإمدادات الضرورية والدعم المعنوي ولم تتدخل في العمليات اليومية للخدمات الجمركية. وقد وفرت طريقة رفع-البلد هذه الفرصة للمتعاقدين لتكريس أنفسهم لتطبيق التزاماتهم.

وإجمالاً، تعتبر طريقة العقود الإدارية طريقة جريئة ويظهر أنها قابلة للتطبيق في الظروف التي لا تعتبر مواتية لتطبيق طرق أخرى وعندما يكون هناك رغبة ملحة في الحصول على نتائج سريعة على صعيد الإيرادات. على كل حال، ما تزال هذه الطريقة جديدة في مجال تطوير الجمارك في الظروف الاستثنائية. The jury is still out with respect to the sustainability of reforms and the full transfer to the national customs

47 إن خطة البرنامج الذي تم الاتفاق عليه تكولت من 700 منطقة مهام محددة ومرتبطة مع بعضها، وبعضها كان يتكون من 20 مهمة فرعية.

وسوف يبدو أن المبادرات الجديدة اللاحقة بنفس التوجهات أعلاه يجب أن تصمم بطريقة تلائم الحاجة ويجب أن تأخذ الظروف المحلية لكل دولة بعين الاعتبار، بما في ذلك توفر موظفين محليين مدربين وماذا كان عليه عمل الجمارك في السنوات التي سبقت التطوير. هذه العوامل سوف يتم دراستها في التحليل التشخيصي الذي يتوجب إجراؤه قبل التفاوض مع أي مزود خدمات خارجي. وبشكل مشابه، يجب أن يعرف مثل هذا التحليل التشخيصي معايير أداء محددة لمقدمي الخدمات. ويجب أن يتضمن أي عقد مع مقدمي الخدمات علامات إنجاز واضحة من أجل نقل النتائج إلى السلطات الجمركية المحلية، ويعتبر هذا متطلباً سابقاً لديمومة عملية الإصلاح.

النتائج العملية

إن مهام الجمارك أخذة بالتعقيد بشكل متزايد، ويعود ذلك إلى للزيادة الحادة في حركة التجارة، وزيادة ثقافة التجار، وتعدد الأهداف المفروضة على الجمارك وتغيرها. إن اتساق العمليات الجمركية عبر أراضي الدولة الواحدة ولمختلف أنواع البضائع أمر مهم، كما أن سرعة التخليص على البضائع تعتبر أمراً حيوياً لقدرة التجار على المنافسة. كما أن هناك حاجة أيضاً للالتزام بالمعايير الدولية للقيمة الجمركية والتبنييد السلمي، بالإضافة إلى المعايير الإقليمية لقواعد المنشأ. وهكذا فإنه من الواضح إن على الدوائر الجمركية أن تؤمّن نفسها مع هذه التحديات، وأن تدير موظفيها وعملياتها بما ينسجم مع ذلك، وأن تجد الصيغة للتنظيمية التي تعتبر الأكثر ملاءمة لظروفها الخاصة.

• تعتبر الإدارة الجيدة للموارد البشرية المفتاح الرئيسي للإدارة الجمركية الفعالة والكفوءة، إلا أنه كثيراً ما يتم إغفال هذا، مما يؤدي في كثير من الأحيان نواقص في عملية تقديم الخدمة بأبعادها المختلفة، بينما تستمر مشاكل النزاهة بين أوساط الموظفين. إن إدرة الموارد البشرية عملية متعددة الأوجه، فهي تتضمن التعيين، والتدريب، والرواتب والأجور، والترقيات والترقيات بالإضافة إلى مراقبة الضوابط السلوكية. ولا يعتبر أي واحدة من هذه المهام سهلة، أخذين بالاعتبار أنها غالباً ما تمارس في بيئة مقيدة. فالموازنات غالباً ما تكون متشددة وأحكام نظام الخدمة المدنية لا تمنح إلا القليل من الحرية لإدارة الموارد البشرية في الجمارك. لكن يجب أن لا تؤدي هذه الصعوبات إلى إحباط المعاعي للبحث عن مبادرات جديدة، وقد بينت الدراسات الميدانية أنه في ظل وجود كل هذه القيود فإن الحاجة تدعو إلى مزيد من الانتباه نحو قضايا الموارد البشرية، حيث يتوقع الحصول على مزيد من الفوائد. وفي ضوء هذا فإن البداية الجيدة هي في تقوية إدارة الموارد البشرية.

• إن الأمثلة الحديثة على ال ARAS تعتبر مباشرة بالخير. فهي تستطيع أن تحرر الجمارك من قيود نظام الخدمة المدنية، وتعطيها مزيداً من الاستقلالية في إطار الموازنة والأمور المالية، كما أنها

تمنحها بشكل عام مزيداً من المرونة في الأمور العملياتية. ولكن مع كل ذلك، فإن الخبرة قد بينت أن إنشاء ARA ليس ضماناً لتطوير الخدمات الجمركية. فهي لا تعتبر بديلاً لبرنامج تطوير للجمارك الذي يجب أن يتضمن، في أقل الأحوال، إدخال إجراءات مبسطة، والتنفيذ الشديداً لسياسات النزاهة، بالإضافة إلى إدخال نظام منطور لتكنولوجيا المعلومات. وإلى جانب توفير أجور أعلى في مرحلة البداية، واقتلاع بعض الموظفين من مخلفات النظام القديم، ينبغي المحافظة على سياسات الموارد البشرية الحديثة - وإلا فإن كل التقدم الذي تم تحقيقه سوف يتآكل. وهذا يتضمن تجنب التعرض للعلاوات التعويضية التي تم اقتراحها عند بدء إنشاء ال ARA. كما ينبغي على ال ARAs أن تنتبه جيداً إلى موضوع التدريب، وأن يكون لديها سياسات تعيين كما يجب الدفاع عن استقلالية المؤسسة من أي تدخل لا مبرر له من قبل وزارة المالية.

- يمكن للعقود الإدارية أن تحسن العمليات الجمركية إذا ما تم تصميمها ومراقبتها بشكل جيد. فحتى الآن لم يتم إختبار العقود الإدارية هذه بشكل واسع إلا في ظروف خاصة. ففي كل من موزمبيق وأنغولا، كانت هاتان الدولتان قد خرجتا من العصفان المعنى ومن إدارة عامة غير فعالة. وعليه فإن إشراك مشغلي القطاع للخاص في هذه الدول كان له أفضلية تحسين أداء الإيرادات بشكل جزري في وقت قصير وفي ظل ظروف صعبة. كما أن سجل تجارب العقود الإدارية في نقل القدرات الإدارية إلى الموظفين المحليين ما يزال تحت الإختبار، وتشير التقارير الأولية أن عملية النقل هذه ليست بالسهولة التي افترضت في البداية. وقد استغرقت هذه العمليات أكثر من الزمن المحسوب لها عند بداية التمرين. قد تركز العقود الإدارية الحديثة أهمية خاصة لتحديد رواتب وأجور مرتبطة بالأداء، ولبناء أنظمة المعلومات الضرورية لمراقبة مؤشرات قياس الأداء.
- ومهما يكن النموذج الإداري الذي تم إختياره، يتوجب على الحكومات أن تزود الجمارك بالموارد المطلوبة للسماح للجمارك بأن تعمل بكفاءة وفعالية.

الملحق 2 - أ قائمة تفقدية للموارد البشرية

لقد نجح هذا الفصل في إثبات نقطة أساسية، وهي أن إدارة الموارد البشرية ربما كانت للقضية المعقدة الأكثر أهمية التي تؤثر على مقرة الجمارك على تحقيق أهدافها المرسومة بشكل فعال وبكفاءة. ودون اللجوء إلى سرد قائمة شاملة بكافة القضايا التي يجب النظر فيها بعناية من أجل تقييم توفر هذه الموارد البشرية وجودة إدارتها، فإنه لا بد كنقطة بداية من التعرف على بعض الأولويات التي يمكن التبحر فيها من أجل مزيد من التمهين.

- خليط من المهارات. احصل على معلومات عن مهارات ومؤهلات موظفي الجمارك وقارن هذه المهارات والمؤهلات مع خليط المهارات المطلوب من أجل تنفيذ برنامج التطوير متوسط وقصير المدى.

- مديرية الموارد البشرية. هل لمديرية الموارد البشرية رؤية استراتيجية؟ كيف تم تزويدها بالموظفين؟ ما هي النشاطات التي تقوم بها في مجال التعيين والتدريب وتخطيط المهنة؟
- التعيين. كيف هي عملية التعيين الحالية؟ من هو المعنى بالعملية هل هي الجمارك أم وزارة الخدمة المدنية المعنية؟ هل لدى الجمارك برنامج تعيين يتطلع للأمام بحيث يتم أقتة خليط المهارات مع مرور الوقت، وهل ممارسات التعيين الحالية تؤهل الجمارك لتنفيذ هذا البرنامج؟
- التدريب. ما هو برنامج التدريب المتوفر لدى الجمارك؟ هل هناك معهد تدريب متخصص؟ هل تتم معايرة الكادر والمناهج التدريبية مع عمليات التطوير؟ هل يتم تدريب الطاقم الموجودين حالياً على راس عملهم أم هو للمنظمين حديثاً فقط؟
- الأجور والرواتب. هل نظام الأجور والرواتب لدى الجمارك موجه بنفس القواعد التي تحكم نظام الخدمة المدنية؟
- مستوى الأجور والرواتب. هل تقارن الرواتب والأجور في الجمارك مع تلك التي تصرف حسب نظام الخدمة المدنية، وتلك التي تصرف في القطاع الخاص؟ هل تغطي الرواتب والأجور التي تغطي للمعينين حديثاً تكاليف معيشتهم؟
- الإضافات على الرواتب والعلوات. هل هناك نظام من العلوات والإضافات التي تضاف على للراتب الأساسي؟ هل يتم توزيع هذه العلوات والإضافات بشكل متساوي بين أفراد الطاقم أم يستمر ربطها بالأداء المميز؟ هل نظام العلوات SMART، بمعنى specific محددة، measurable قابلة للقياس، achievable قابلة للتحقيق، relevant مرتبطة بالأداء، وtimed مربوطة بإطار زمني؟
- المنافع الوظيفية الأخرى. هل لدى الموظفين سكن وظيفي؟ تأمين صحي؟ أو نظام تقاعد أو ضمان اجتماعي؟
- الإدارة الوظيفية. هل التقدم الوظيفي يعتمد على الأقدمية أم على الأداء؟ ما هي القواعد المعتمدة للتنقل (جغرافياً وعبر مراكز الخدمة الوظيفية المختلفة)؟ هل القواعد المتبعة شفافة؟
- تنفيذ أنظمة السلوك. هل هناك نظام سلوك وظيفي واضح ونظام عقوبات مفصل؟ ما هي الإجراءات المسلكية الداخلية، وهل يتم استخدامها بطريقة شفافة وفي الوقت المناسب؟
- مسوح الرضى الوظيفي. هل هناك مسوح دورية لتقييم درجة رضى الموظفين؟ ما هي ردود فعل الإدارة على هذه المسوح إن كان هناك مسوح؟

الملحق 2 - ب قائمة تفقدية للعقود الإدارية

إن العقود الإدارية الحديثة هي نسبياً طريقة جديدة لتطوير الجمارك. وفي ظل هذه العقود تقوم شركة خاصة بإدارة الجمارك وتحضر السلطات الجمركية المحلية للاستلام عند انتهاء العقد. لغاية الآن تم استخدام مثل هذه العقود في الدول التي تتعافى من حروب أهلية والتي تعتبر الخدمة المدنية فيها ضعيفة للغاية. والقضايا التي تستحق الانتباه المركز عند البحث عن عقد إداري معين تتضمن التالي:

- من المفروض أن نقوم دراسة تشخيصية جيدة بتوثيق الممارسات الحالية والصعوبات التي تمنع تطبيق ممارسات الجمارك الحديثة. هذا التقييم التشخيصي يجب أن يتناول فيما إذا كان الوضع الحالي قابلاً للتصحيح باستخدام طرق المساعدات الفنية التقليدية، أو إذا كان الظرف يستدعي مَدْخلاً غير تقليدي كالعقود الإدارية.
- يجب اللجوء إلى عملية استرجاع عروض شفاقة وتنافسية للخدمات الإدارية، ويجب القيام بتمرين دقيق لتحديد العروض المؤهلة مبدئياً.
- يجب توفير وصف دقيق للمهام المراد استرجاع عروض بشأنها (الإدارة ونقل القدرات).
- يجب أن يلتزم العقد بقواعد التزويد (الإمداد) المعرفة جيداً، مع التركيز على الشفافية ووضوح الخدمات المطلوب تقديمها.
- يجب توفير التفاصيل الكافية عن معايير الأداء المتوقعة (الإيرادات، تسهيل التجارة، الفعالية والكفاءة) ومؤشرات القياس والمقارنة المطلوب الالتزام بها.
- يجب تعريف المسئوليات عن نقل الوظائف الإدارية إلى الموظفين المحليين بكل وضوح.
- يجب التحري عن مدى توفر المصادر المالية والدعم المتوقع المنظور على مدى التطبيق.

الملحق 2 - ج قائمة تفقدية لسلطات الإيرادات المستقلة

إن قضية تحويل إدارة الجمارك الحالية إلى سلطة إيرادات مستقلة (ARA) يجب النظر إليها كواحد من حلول تطوير الإدارة الجمركية في دولة معينة. وعند النظر في هذا الخيار، من المجدي أن نفكر ملياً بالنقاط التالية: ما هي الأسباب الرئيسية التي تمنع الجمارك من تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية كما هو مأمول؟ إن الإجابة على هذا السؤال سوف تستق من الدراسة التشخيصية.

إن الفائدة الرئيسية التي توفرها الـ ARA هي استقلالية أكبر في قضايا الموارد البشرية (الرواتب، تجديد الكادر عند الشروع بالبرنامج لضمان خلط المهارات، الإدارة الجيدة للوظيفة من وقت التعيين إلى وقت التقاعد) في تحديد حزمة موازنتها، والسهولة التي يمكن بواسطتها استخدام هذه الموارد سواء لأغراض الاستثمار أو للمصاريف المتكررة.

وإلى الحد الذي تتبع فيه مشاكل الإدارة الجمركية من القضايا المعروضة أعلاه، سوف يكون من المهم رؤية فيما إذا كانت وعود الـ ARA يمكن تحقيقها حسب ظروف الدولة المعنية لم لا. والقضايا التي يجب النظر فيها تشمل على ما يلي:

- هل يتوفر الدعم السياسي للشروع في تجديد الكادر عند البدء بمشروع التطوير؟ وقد يتضمن هذا الإعلان عن جميع الشواغر المتاحة وتعيين كادر جديد بطريقة شفافة.
- هل من الممكن تطبيق طريقة صادقة وشفافة لاختيار أولئك الذين تريد الإدارة الجديدة اجتذابهم؟
- هل هناك مصادر مالية كافية لتوفير حزم إنهاء خدمات أولئك الذين لا ترغب الإدارة الجديدة الاحتفاظ بهم؟
- ما هي فرص الحصول على سلم رواتب جديد ومختلف وأعلى من سابقه لموظفي الـ ARA، وهل من الممكن الاحتفاظ بفرق الرواتب مع نظام الخدمة المدنية؟ ما هي قوة اتحادات موظفي الخدمة المدنية - أو المنظمات المشابهة - لمنع وجود مثل هذا الفرق في الرواتب؟
- ما هي فرص الإبقاء على الموارد المالية الضرورية لدفع العلاوات الضرورية لموظفي الـ ARA؟
- هل ترغب وزارة المالية بإعطاء الـ ARA الاستقلالية المالية المطلوبة؟ هل سيتم هذا إلى مولزنتها الاستثمارية؟
- هل هناك تقليد متبع بالإدارة على المستوى التفصيلي من قبل وزارة المالية مما قد يؤثر على استقلالية الـ ARA؟
- ما هو الضمان المتوفر لكي يكون مجلس إدارة الـ ARA لاتخاذ القرارات الضرورية التي تنفع تسيير أعمال الـ ARA؟
- هل الطريقة المتبعة في اختيار مجلس الإدارة ومدير الـ ARA تضمن توفير مدراء جيدين؟ إذا كانت هذه المشاكل مشتقة من قضايا أخرى مثل قلة الأتمتة، قضايا نزاهة كبرى، إجراءات معقدة وغير شفافة، عندها سوف يكون من المهم معرفة إلى أي حد
- ستقوم الإدارة المستقلة الجديدة بمعالجة هذه القضايا
- ترغب المنظمات الدولية المانحة في مساعدة الـ ARA في سنواتها الأولى للإنخراط في قضايا الإصلاح الأساسية قيد البحث، سواء عن طريق تقديم المشورة أو الدعم المالي.
- هناك احتمال أن تملك الـ ARA المقترحة رؤية واضحة للتطوير أو أنها منفتحة على إبتلاك مثل هذه الرؤية.

وهكذا فإن من الواضح أنه إذا كان الحافز من وراء إنشاء الـ ARA هو احتمال توفير رواتب أعلى للموظفين، فإن من غير المرجح أن يؤدي إنشاء هذه الـ ARA إلى تسريع أجدنة التطوير.

- Castro, Patricio, and James T. Walsh. 2003. "The Organization of Customs Administration." In Michael Keen, ed. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- De Wulf, Luc. 2004. "Salary Bonuses in Revenue Departments: Do They Work?" PREM Note 84. *Poverty Reduction and Economic Management Network*. Washington, D.C.: World Bank.
- Fjeldstad, Odd-Helge, Ivar Kolstad, and Siri Lange. 2003. *Autonomy, Incentives and Patronage. A study in Corruption in the Tanzania and Uganda Revenue Authorities*. Development Studies and Human Rights. Michelsen Institute. Oslo, Norway. www.cmi.no/publications/publication.cfm?pubid=1688.
- Taliércio, Robert. 2004. "Administrative Reform as Credible Commitment: The Impact of Autonomy on Revenue Authority Performance in Latin America." *World Development* 32(2): 213-32.

المراجع

- The word processed describes informally reproduced works that may not commonly be available through libraries.
- Administration des Douanes et Impôts Indirects. 2001. *La Douane Marocaine a Travers l'Histoire*. Rabat.
- Castro, Patricio, and James T. Walsh. 2003. "The Organization of Customs Administration." In Michael Keen, ed. *Changing Customs, Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- De Wulf, Luc. 2004. "Salary Bonuses in Revenue Departments: Do They Work?" PREM Note 84. *Poverty Reduction and Economic Management Network*. Washington, D.C.: World Bank.
- Fjeldstad, Odd-Helge, Ivar Kolstad, and Siri Lange. 2003. *Autonomy, Incentives and Patronage. A study in Corruption in the Tanzania and Uganda Revenue Authorities*. Development Studies and Human Rights, Michelsen Institute, Oslo, Norway. www.cmi.no/publications/publication.cfm?pubid=1688.
- Hubbard, Michael, Simon Delay, and Nick Devas. 1999. "Complex Management Contracts: The Case of Customs Administration in Mozambique." *Public Administration and Development*. 19(2): 153-163.
- IDB (Inter-American Development Bank). 2001. "Institutionalizing Human Resources Management in Bolivia's Customs Administration." In *Customs Best Practices in East Asia and Latin America*. Washington, D.C.
- Mwangi, Anthony. 2004. "Mozambique." In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.
- PLS RAMBOLL. 2001. *Supporting Institutional Reforms in tax and Customs: Integrating Tax and Customs Administrations*. Study prepared for the World Bank and supported by the Danish Governance Trust Fund. Washington, D.C. www1.worldbank.org/publicsector/tax/Taxandcustoms-fmalreport.doc.
- Steenlandt, Marcel, and Luc De Wulf. 2004. "Customs Pragmatism and Efficiency: Philosophy of a Successful Reform: Morocco." In Luc De Wulf and Jose Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington D.C.: World Bank.
- Taliércio, Robert. 2002. *Designing Performance: The Semi-Autonomous Revenue Authorities in Africa and Latin America*. draft. Washington, D.C.: World Bank. Processed.
- ————. 2004. *Organizational Design Profiles of Semi-Autonomous Revenue Authorities in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank, www1.worldbank.org/publicsector/tax/autonomy.html.
- Therkildsen, Ole. 2003. "Revenue Authority Autonomy in Sub-Saharan Africa: The Case of Uganda." Paper presented at the Workshop on Taxation, Accountability and Poverty at the Annual Conference of the Norwegian Association for Development Research (NFU) "Politics and Poverty." Oslo. October 23-24.
- Van Rijckeghem, C. V., and B. Weber. 1997. "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?" Working Paper WP97/73. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

الإطار القانوني للعمليات الجمركية وقضايا التنفيذ

كونيو ميكوريا Kunlo Mikuriya

جدول المحتويات

فئة الصناديق

الحاجة إلى تشريع جمركي حديث 119	3-1 مثال على تشريع جمركي عا عليه الزمن 118
اتفاقية كيوتو المعدلة 121	3-2 عينة من فقرة تنقدية للتعرف على الأحكام التي تتطلب إجراء تعديلات أو تشريعاً جديداً في ضوء اتفاقية كيوتو المعدلة 130
إعداد قانون جمركي حديث 127	3-3 تبني المغرب للاتفاقية: قصة نجاح 132
الموافق التي يمكن أن تعترض تطوير الجمارك 131	3-4 تطوير التشريع الجمركي في الاتحاد الروسي 140
تنفيذ القوانين الجمركية 137	
للتشريع للنموذجي لحقوق الملكية العالمية 139	
نتائج عملية 141	
قراءات إضافية 142	
المراجع 142	

تلعب الجمارك دوراً مهماً في العمليات التجارية وتحصيل الإيرادات، وهي تؤثر بشكل مباشر على حقوق المواطنين الخاصة وواجباتهم. ويتوقع من الجمارك أن تلعب دوراً نشطاً في حماية المجتمع والأمن الوطني من حركة البضائع الممنوعة والمقيدة عبر الحدود، بما في ذلك المخدرات غير المشروعة، والبضائع المقلدة، والأصناف المهددة بالانقراض، واسلحة الدمار الشامل. وبناء عليه، فتنطلب العمليات الجمركية إطاراً قانونياً صلباً يمكن من خلاله استيفاء الرسوم الجمركية. ودون إطار قانوني فعال يضمن إجراءات جمركية فورية، يمكن التنبؤ بها، وشفافة، فإن القطاع الخاص على مستوى العالم سوف يجد من الصعوبة بمكان أن يمارس أعماله مع دولة ما أو أن يستثمر فيها في بيئة استثمارية تسمح بالمنافسة على مستوى العالم. وهكذا، فإنه من المصلحة الوطنية العليا لكل دولة أن تحافظ على ممارساتها الجمركية في أعلى مستويات الفعالية بدعمها نظام قانوني ينسجم مع أفضل الممارسات العالمية المقبولة.

واستجابة للزيادات المضطربة في حجم التجارة وازدياد الطلب بشكل محموم على إجراءات السلامة، تقوم كثير من الإدارات الجمركية بمراجعة عملياتها في إطار من المعايير الدولية والممارسات الفضلى لتقييم الحاجة لإدخال إصلاحات تشريعية. إن تحديث القوانين الجمركية، والتعليمات، والأنظمة المساندة تعتبر أساسية جداً للإدارات الجمركية الحديثة لكي تستطيع الوفاء بالمتطلبات المتزايدة على خدماتها. إن الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية (التي دخلت حيز التنفيذ في العام 1974 وتم تعديلها في شهر حزيران (يونيو) 1999)، والمعروفة أيضاً باسم اتفاقية كيوتو المعدلة، توفر أساساً ممتازاً لمثل هذه الإصلاحات (منظمة الجمارك العالمية WCO 1997).

صندوق 3 - 1 مثال على تشريع جمركي عفا عليه الزمن

عندما قسمت يوغوسلافيا في بداية التسعينات، ورثت الجمهوريات الجديدة المستقلة عن يوغوسلافيا قانون الجمارك اليوغوسلافي، والذي كان يعتبر، بالمعايير الاشتراكية، نسبياً موحداً نحو المستخدم. ولكن على كل حال، سرعان ما بدأت مطالب القانون اليوغوسلافي بالظهور بشكل واضح. وحيث أن القانون اليوغوسلافي قد تم تصميمه لتبادلات التجارة الخارجية التي كانت محكومة بشكل كبير من قبل مؤسسات الدولة أو مؤسسات تديرها الدولة، فإنه لم يكن قد أخذ بعين الاعتبار الزيادة المضطربة في عدد المشغلين. الإجراءات التي كانت مصممة للمؤسسات المقامة حينها لم تعد قابلة للتطبيق. على سبيل المثال، لم يعد الدفع المؤجل واقعياً حتى أمكن تقييم أهلية القادمين الجدد إلى السوق. وبالإضافة إلى ذلك، كان القانون القديم مفصلاً جداً وبيروقراطياً جداً. فقد ذهب إلى حد تحديد ساعات دول المراكز الجمركية، وهذا لم يعد أمراً منطقياً في ظل بيئة اقتصادية جديدة سريعة التغيير. وفي محاولته ليكون قريباً من المستخدمين، وضع القانون القديم بشكل اعتباطي أكبر زمن مسموح به للجمارك للتخليص على البضائع. وفي اقتصاد السوق الجديد، كان على الجمارك أن تتعامل مع تجار خبراء وتجار جدد في نفس الفترة من الزمن. وكنتيجة، لم يكن لدى الموظفين الوقت الكافي لفحص الإرساليات المشبوهة بشكل مرضي، لأن الانطباع السائد كان كما يلي: بما أن تخليص البضائع يجب أن يتم خلال خمس ساعات، فإن من الممكن الاحتفاظ بالبيانات الجمركية تلك المدة إذا كان هناك بيان جمركي واحد من بينها لم ينته بعد. والاسوأ من هذا أن القانون اليوغوسلافي كان يفرض تفتيش كل شحنة، وهكذا فإنه كان يمنع من إدخال طرق الفحص الاختيارية.

ومن وجهة نظر جزائية، فرز القانون بين الأشخاص والأشخاص الاعتباريين. ونظرياً، كانت العقوبات التي تفرض على الأشخاص الاعتباريين الذين يرتكبون المخالفات الجمركية أعلى من تلك المفروضة على الأشخاص العاديين. وهذا لم يكن ذو معنى في بيئة اقتصاد السوق، وقاد إلى عدد كبير من النزاعات مع الجمارك عندما بدأت الأعمال الصغيرة في ارتكاب مخالفات تتطوي على تهريب من الرسوم الجمركية، حيث لم يكن واضحاً هل هو الشخص أم هي الشركة التي ارتكبت المخالفة.

المصدر: Zarnowiecki 2003

لقد تم تطوير اتفاقية كيوتو المعدلة من أجل وضع معايير للسياسات والإجراءات الجمركية على مستوى العالم. فهي تتطوي على أفضل ممارسات التشريعات الوطنية على مستوى العالم، ويمكن تنفيذها نول

العالم من الوفاء بالتزاماتها في إطار التجارة والإجراءات الحدودية، بما في ذلك قواعد منظمة التجارة العالمية (WTO)⁴⁸. في نفس الوقت، تمكن الاتفاقية كل دولة من تفصيل سياساتها وإجراءاتها للوفاء بمتطلباتها الخاصة التشريعية والسياسية والثقافية والاجتماعية. هناك تشريعات أخرى، مثل قانون الجمارك الخاص بالاتحاد الأوروبي (The EU Code)، قريبة جداً من الاتفاقية (الاتحاد الأوروبي 1992).

يناقش هذا الفصل الحاجة إلى تطوير تشريعات الجمارك في إطار المعايير القانونية العالمية وبفحص الصعوبات التي يحتمل أن تعيق التنفيذ والتطبيق. كما يتعرض الفصل بشكل مختصر لأدوات قانونية أخرى تكمل التشريعات العالمية القائمة. ويركز القسم الأول على الحاجة إلى تشريع جمركي حديث. أما القسم الثاني فيوفر لمحة مختصرة عن اتفاقية كيوتو المعدلة. ويناقش القسم الثالث عملية إعداد قانون جمركي حديث في حين يناقش القسم الرابع الإعاقات المحتملة للقانون الجمركي الحديث. يناقش القسم الخامس عملية تنفيذ قانون الجمارك. ويركز القسم السادس على التشريع للنموذجي لحقوق الملكية الفكرية. ويلخص القسم الأخير من الفصل التداعيات العملية الرئيسية المنبثقة عن الفصل.

الحاجة إلى تشريع جمركي حديث

إن وقائع التجارة العالمية الحديثة قد جعلت من الضروري تحديث التشريعات الجمركية في كثير من الدول. فالقوانين الجمركية الحالية تقيد التطور الاقتصادي والاجتماعي لأنها تمثل عوائق غير تعريفية للتجارة (السنودق 3-1). وهي تمنع التحصيل الفعال للإيرادات، وتعيق التجارة الخارجية والاستثمار، وهكذا فإن لديها القدرة على تهديد الأمنين الاجتماعي والوطني.

إن التشريعات الجمركية الحالية تتضمن بشكل عام واحدة أو أكثر من الخصائص التالية:

- ليس هناك حزمة واحدة من التشريعات المرتبطة بالجمارك تضع الاسس الواضحة لتنافسية الجمارك عناصر جمركية غير أساسية.
- أحكاماً غير كافية للوفاء بالالتزامات العالمية، بما في ذلك اتفاقيات WTO
- شفافية وإمكانية تنبؤ غير كافيتين، وهذا ينعكس في فشل هذه التشريعات في توفير المعلومات الأساسية في أمور مثل القواعد والقرارات واليات التفاوض وإجراءات الاستئناف الكافية.
- متطلبات جمركية معقدة أو متكررة تؤخر عملية التخليص وتخلق الفرص من أجل للتدخلات التمييزية غير الضرورية.

48 على سبيل المثال، الاتفاقية عامة للتعريفات والتجارة (GATT) 1994، فمولا 5، 8، و 10، والاتفاق على تطبيق المادة 7 من لجات 1994 (اتفاقية قيمة لمصدر عن WTO). تناقش المادة 5 من لجات 1994 تجارة عبور (قانونية)؛ وتناقش المادة 8، رسوم والإجراءات الرسمية؛ أما المادة 10 فتناقش أمور النشر والاستئناف.

- ليس هناك أحكام من أجل الفحص الاختياري للشحنات المبني على إدارة المخاطر، والذي ينتج عنه الاعتماد على فحص نسبة 100% من الإرساليات، وهذا يعيق الجمارك عن استخدام مواردها المحدودة بطرق فعالية وكفؤة.
 - منع تقديم المعلومات المتعلقة بالإرساليات أو البيانات الجمركية بشكل مسبق⁴⁹، ومنع التدقيقات اللاحقة للتخليص⁵⁰.
 - ليس هناك أحكام للأئمة أو الاتصالات الإلكترونية.
 - هناك أحكام غامضة تمنح موظفي الجمارك سلطات استثنائية⁵¹ هائلة.
 - سلطات غير كافية للجمارك لتحقيق أهدافها الإلزامية والتنفيذية.
- يعتبر الإطار القانوني الصلب الحديث أساساً للعمليات الجمركية الفعالة، ويجب أن يضمن مثل هذا الإطار للتشريعات المرتبطة بالجمارك أن تحقق ما يلي:
- يضع القواعد الأساسية لمقدرة السلطات الجمركية على فرض وإدارة القوانين الجمركية، وتطوير التعليمات الإدارية، وتحويل القضايا الجمركية للمحاكم أو تسوية هذه القضايا، واتخاذ القرارات المتعلقة بالأمر الجمركية الإدارية.
 - يطور الشفافية وإمكانية التنبؤ (على سبيل المثال، نشر المعلومات في الوقت المناسب، التعليمات المسبقة، التنقيح المستقل، إجراءات الاستئناف)
 - يسمح بتطوير أنظمة وإجراءات جمركية حديثة (إدارة المخاطر، الرقابة المبنية على التنقيح، والأئمة الكافية)
 - يبسط الإجراءات الجمركية (بيانات مبسطة، تسجيل مسبق للبيانات، وغيرها...)
 - يشجع على التعاون مع الإدارات الجمركية الأخرى والمؤسسات الحكومية الأخرى
 - يسمح بالتشارك مع القطاع الخاص (الاستشارات الرسمية، على سبيل المثال)
 - يشجع على نزاهة موظفي الجمارك (قواعد واضحة لا تسمح بالاستئناس المبالغ به، تحديد سلطات وواجبات موظفي الجمارك بشكل غير غامض، وغيرها...)
 - يسمح بإيقاع العقوبات بشكل يتناسب مع خطورة المخالفة (أي، يجب أن تكون العقوبات كافية لردع المرتكبين وللتشجيع على الالتزام ولكن يجب أن لا تكون قاسية بشكل غير عادل، خصوصاً عندما تكون المخالفات بسيطة - من وجهة نظر إيرادات ومكافحة - وغير متعددة)

49 هذه قاعدة أساسية لعمل إدارة المخاطر المبنية على الاستخبار.

50 هذا عنصر أساسي للتطبيق الفعّال لاتفاقية قيمة في ظل WTO.

51 لسلطات الاستثنائية (discretionary powers) هي سلطات التي تترك لتقدير المرم. وفقاً لما يراه مناسباً أو من دون قيد أو شرط

(مترجم)

- يكون متاحاً للعموم
- يفى بالمتطلبات الدولية

اتفاقية كيوتو المعدلة

منذ إنشائها في العام 1952⁵²، عملت منظمة الجمارك العالمية (WCO) على تطوير مبادئ حديثة تدعم الإدارات الجمركية الفعالة عن طريق فحص السياسات والإجراءات الجمركية عبر العالم، والتعاون مع الإدارات العضوة في المنظمة والعمل مع المجتمعات التجارية والمنظمات الدولية. وقد توجت الجهود المبكرة التي بذلت في تبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية بوضع لاتفاقية كيوتو، التي تبنتها المنظمة في العام 1973 ودخلت حيز التنفيذ في العام 1974. ومنذ ذلك الوقت وحتى الآن دفعت العولمة والتحول السريع في الأنماط التجارية العالمية والتقدم في مجال تكنولوجيا المعلومات (IT) WCO وأعضائها لمراجعة وتطوير الاتفاقية. ويعكس التعديل الناتج للاتفاقية - المعروف باتفاقية كيوتو المعدلة - التغييرات الاقتصادية والتكنولوجية التي حصلت في العالم وينطوي على أفضل الممارسات للدول الأعضاء. وقد تم تبني الاتفاقية المعدلة من قبل 114 إدارة جمركية حضرت جلسة المنظمة رقم 94 في شهر حزيران (يونيو) من العام 1999.

عناصر اتفاقية كيوتو المعدلة

الاتفاقية عبارة عن أداة دولية مصممة من أجل وضع معايير وتنسيق السياسات والإجراءات الجمركية على مستوى العالم، حيث تمكن العمليات الجمركية المبنية على التشريعات الجمركية الوطنية المنسجمة مع الاتفاقية؛ الجمارك، من معالجة المستوردات والصادرات والمسافرين الدوليين بطريقة أكثر سلاسة. كما سيؤدي التخلص من الإجراءات والممارسات الجمركية المنحرفة على مستوى العالم إلى السماح لقطاع الأعمال الدولي بالوفاء بالمتطلبات الجمركية بدون جهد. وإضافة إلى ذلك، سوف تساعد الاتفاقية على تنفيذ المبادئ المتعلقة بالجمارك المطورة من قبل WTO، مثل المواد 5 و 8 و 10 من جات 1994.

تتكون الاتفاقية من جسم الاتفاقية، الملحق العام، والملحق الخاصة⁵³. الجسم الرئيسي من الاتفاقية هي وثيقة تتكون من (14) صفحة مختصرة وضع في مقدمتها المبادئ الرئيسية للإدارات الجمركية الحديثة، وتشير

52 ليست كـمجلس لتعاون للجمركي (Customs Cooperation Council (CCC) في العام 1952؛ وقد تم تبني الاسم الحالي، منظمة الجمارك العالمية (WCO) في العام 1994.

53 توفر المنظمة نص جسم الاتفاقية والملحق العام والملحق الخاصة على موقعها على الإنترنت. ويمكن شراء النص الكامل من الاتفاقية

ولخطوط الإرشادية للتغنيبية من WCO على العنوان: www.wcoomd.org/te/En/Topics_issues

إلى الملحق العام والملحق الخاصة التي تعتبر أجزاء مكملة للاتفاقية. توفر مواد الاتفاقية قواعد واضحة للانضمام إلى الاتفاقية وإدراجها. وينص التمهيد في بداية الاتفاقية إلى المبادئ الإرشادية التالية:

- (أ) تطبيق الممارسات والإجراءات الجمركية بأسلوب قابل للتنبؤ ومتسق وشفاف
- (ب) توفير المعلومات المتعلقة بقانون الجمارك والتعليمات والإجراءات والممارسات
- (ج) تبني التقنيات الحديثة، مثل إدارة المخاطر والتطبيق العملي بأكبر قدر ممكن لتكنولوجيا المعلومات
- (د) التعاون - عندما يكون ذلك مناسباً - مع السلطات الوطنية الأخرى، والإدارات الجمركية الأخرى، والمجتمع التجاري

(هـ) تطبيق المعايير العالمية ذات الصلة

(و) توفير الإمكانية لمراجعة الإجراءات الإدارية والقانونية من قبل الأطراف المتأثرة.

يحتوي الملحق العام على السياسات والإجراءات الجمركية الأساسية، وتغطي الملحق الخاصة الإجراءات الجمركية الفردية والإجراءات المتعلقة بالاستيراد والتصدير والتراخيص والتصنيع بالإضافة إلى إجراءات المكافحة. وتوهم الاتفاقية الدول إلى الدخول في أحكام الملحق العام وتتطلب منها أتمتة أنظمة معلوماتها، والتعاون في مجال التجارة، وتطبيق تقنيات إدارة المخاطر، وتأسيس آلية لصيانة الاتفاقية وتحديثها. وتتضمن الملحق الخاصة ممارسات ينصح بتبنيها. وبالإضافة إلى هذه الوثائق القانونية، هناك خطوط إرشادية وممارسات فضلى لمساعدة الدول على فهم كيفية تطبيق الاتفاقية.

يجب على أربعين دولة من الدول الأعضاء في الاتفاقية الحالية أن يصادقوا على بروتوكول التعديل لاتفاقية كيوتو المعدلة لكي تدخل هذه الاتفاقية إلى حيز التنفيذ. وحتى الآن، قامت (35) دولة من الدول الأعضاء في الاتفاقية بالمصادقة عليها⁵⁴ بينما ما يزال آخرون في مرحلة استكمال إجراءاتهم الوطنية⁵⁵. وقامت العديد من البلدان بمراجعة تشريحاتها المحلية اعتماداً على أحكام لاتفاقية كيوتو، دون انتظار دخولها الرسمي حيز التنفيذ.

تغطية عامة للاتفاقية

تقدم الاتفاقية طقماً شاملاً يتكون من أكثر من (600) مادة قانونية تضع الخطوط العريضة للمبادئ الأساسية لكل الإجراءات والممارسات الجمركية⁵⁶.

54 الجزائر، استراليا، النمسا، بلجيكا، بلغاريا، كندا، الصين، جمهورية التشيك، الدنمارك، الاتحاد الأوروبي، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، هنغاريا، إيرلندا، إيطاليا، اليابان، جمهورية كوريا، لاتفيا، ليزوتو، لتوتيا، المغرب، هولندا، نيوزيلانده، بولندا، سلوفاكيا، سلوفينيا، جنوب أفريقيا، ليبيا، السويد، سويسرا، لونغدا، المملكة المتحدة، وزمبابوي.

55 لقد لكر الاتفاقية أيضاً كل من مجلس الاتحاد الأوروبي المكون من 15 دولة في شهر آذار (مارس) من عام 2003، والرئيس الأميركي في شهر أيار (مايو) من عام 2003.

56 تتضمن هذه الأحكام المعايير، والمعايير الانتقالية، والممارسات الموصى بها، حيث يجب تطبيق المعايير خلال (36) شهراً من المصادقة على الاتفاقية، بينما تحتاج المعايير الانتقالية إلى 60 شهراً كفترة تنفيذ. ويسمح بالتحفظات على بعض الممارسات الموصى بها في الملحق الخاصة.

الملحق العام

ينص الملحق العام على المبادئ الأساسية لكل الإجراءات والممارسات الجمركية من أجل ضمان تطبيقها بشكل متسق من قبل الإدارات الجمركية. هذه المبادئ تتضمن التالي: (أ) تقييس (معايرة) وتبسيط البيان الجمركي والوثائق المرفقة به، (ب) الضوابط في حددها الأدنى (ج) إدارة المخاطر والرقابة المبنية على التدقيق، (د) إجراءات الخط السريع للجهات والأشخاص المخولين (هـ) التدخلات المنسقة مع الدوائر الأخرى، (و) الاستخدام الأكبر لتكنولوجيا المعلومات، (ز) الشفافية وإمكانية التنبؤ، و (ح) توفر آليات محددة للاستئناف.

يغطي الملحق العام الوظائف الجمركية الرئيسية بما في ذلك التعاريف، والمعايير القياسية، والمعايير الانتقالية، وكل واحدة من هذه لها نفس القيمة القانونية. وتتطلب الاتفاقية قبول الملحق العام من أجل الدخول في الاتفاقية. ولا يسمح بالتحفظات. ويقسم الملحق العام إلى عشرة فصول.

الفصل الأول: مبادئ عامة. يعبر هذا الفصل عن المبدأين اللذين يحكمان الاتفاقية، وهما تبسيط وتسهيل الإجراءات الجمركية. وهو ينص على وجوب تضمين الأحكام الواردة في الملحق العام في التشريعات الوطنية بأبسط شكل ممكن، وأن على الإدارات الجمركية أن تتعاون مع المجتمع التجاري⁵⁷.

الفصل الثاني: التعاريف. يوفر هذا الفصل تعاريف المصطلحات المتعلقة بالمستويات المختلفة من الاتفاقيات وبناء الاتفاقية.

الفصل الثالث: التخليص على البضائع. يحدد هذا الفصل الأحكام المتعددة الهادفة إلى تبسيط إجراءات التخليص⁵⁸. ويصف هذا الفصل واجب الجمارك في إنشاء المراكز الجمركية وتحديد ساعات عملها، والمؤهلات التي يجب أن يتمتع بها المصروحون عن البضائع، وحقوقهم واجباتهم؛ ويضع متطلبات معلومات مبسطة للبيانات الجمركية والوثائق المرفقة بها؛ ويضع أسس الإجراءات السريعة لفحص وتقدير البضائع واستيفاء الرسوم والضرائب عنها، ولتصريح بخروجها. كما ينص الفصل الثالث أيضاً على ضرورة التنسيق بين الهيئات المختلفة والجمارك للقيام بأدوارها في التخليص على البضائع⁵⁹، ويضع الأساس للإجراءات التي يجب إتباعها عند حدوث أخطاء غير مقصودة أو خروقات طفيفة⁶⁰.

57 للمعايير 1-2، 3.

58 على سبيل المثال، ينص المعيار 3-12 على أن المعلومات الضرورية للتخليص على البضائع يجب أن تقتصر على بيانات ضرورية لتقدير الرسوم والضرائب، ومعالجة الإحصائيات، وتطبيق قانون الجمارك، وينص المعيار 3-38 على تقصير العينات اللازمة للفحص على أقل كمية ممكنة.

59 للمعيار الانتقالي 3-4 يضع الخطوط العريضة للمعايير التي يتعاون فيها أكثر من طرف في الحدود المشتركة، بين الإدارات الجمركية لتجارة، وينص للمعيار الانتقالي 3-5 بالقيام بعمليات فحص مشتركة بالتعاون مع الهيئات الحكومية الأخرى المعنية.

60 ينص للمعيار 3-39 على أن لا تفرض الجمارك عقوبات صارمة في حالة الأخطاء غير المقصودة أو الأخطاء التي لا يكون قصد منها للتهرب أو الإهمال الملحوظ.

الفصل الرابع: الرسوم والضرائب. يضع هذا الفصل الخطوط العريضة الهادفة إلى تحقيق الشفافية وإمكانية التنبؤ وتبسيط إجراءات تحصيل الرسوم الجمركية التي تتطلب من التشريع الوطني أن يحدد الظروف، والوقت، وطرق دفع الرسوم والضرائب⁶¹. كما ينص أيضاً على إجراءات الدفع المؤجل وإعادة الدفع⁶².

الفصل الخامس: الأمن. يتضمن هذا الفصل المبادئ الأساسية الضرورية للوصول إلى الشفافية، وإمكانية التنبؤ، وبساطة الممارسات الجمركية المتعلقة بالأمن (بمعنى آخر، التعهدات، الكفالات، ومايشابهها من إجراءات تضمن التحصيل الصحيح للرسوم الجمركية). ويجب على التشريع الوطني أن يحدد الحالات التي تستدعي التدقيق الأمني، كما يجب أن يصف شكل هذا التدقيق ودرجة الأمن المطلوبة⁶³. كما يقدم الفصل النصيحة بأن درجة الأمن المطلوبة في الإرساليات يجب أن تكون بأقل قدر ممكن، ويجب أن لا تتجاوز التكاليف الأمنية مقدار الرسوم والضرائب التي قد تستحق على الإرسالية. وبالإضافة إلى ذلك، فينصح هذا الفصل بأن يتم التعامل مع الإرساليات التي تترتب عليها إجراءات أمنية بأسرع وقت ممكن⁶⁴.

الفصل السادس: المراقبة الجمركية. ينص هذا الفصل أولاً على أن جميع البضائع التي تدخل أو تخرج المناطق الجمركية تكون خاضعة للمراقبة الجمركية⁶⁵. بعد ذلك يضع الفصل الخطوط العامة للإجراءات الجمركية التي ينصح بها لزيادة المراقبة الجمركية بناء على التقنيات والأدوات الحديثة كاستخدام تحليل الخطورة وإدارة المخاطر، والمراقبة المبنية على التدقيق، وللتعاون مع الإدارات الجمركية الأخرى والمجتمع التجاري، واستخدام تكنولوجيا المعلومات، ومبادئ التجارة الإلكترونية⁶⁶.

إن تسهيل التجارة العالمية يعتبر واحداً من أهم أهداف الاتفاقية، حيث تعتبر الإجراءات الجمركية الحديثة المفتاح نحو تحقيق هذا الهدف. إن إدارة المخاطر - على سبيل المثال - تسرع التخليص على الإرساليات القانونية بينما تحافظ على مراقبة الحدود عن طريق التعرف على الإرساليات ذات الخطورة العالية. وهي تتطلب الانتقال من تفتيش 100% من الإرساليات والوثائق إلى التفتيش الانتقائي. مثل هذا البرنامج سوف يمكن الإدارة الجمركية من تعظيم استخدام مواردها وتمكنها من إنشاء برنامج للإرساليات السريعة يتمكن فيه التجار المؤمنون ذوو السجلات النظيفة (كأشخاص مرخصون)⁶⁷ من التخليص على إرسالياتهم بأقل قدر من التدخل الجمركي. وإضافة إلى هذا، يعتبر إدخال مبدأ المراقبة المبنية على التدقيق مكملاً لعملية إدارة المخاطر ويعتبر

61 شعايير 4-1 إلى 3، 5 إلى 11، 13.

62 شعايير 4-15 إلى 24.

63 شعايير 1-2.

64 شعايير 5-6، 7.

65 للمعيار 6-1.

66 شعايير 3-6 إلى 8 والمعيار الانتقالي رقم 6-9.

67 الأشخاص المرخصون الذين يفون بالمتطلبات المحددة من قبل الجمارك، بما في ذلك ولاتهم بسجلات مناسبة تبين التزامهم بالمتطلبات الجمركية ولن لديهم نظاماً متناً لإدارة سجلاتهم للتجارية. (المعيار الانتقالي رقم 3-32).

عنصراً مهماً في عملية التطبيق الفعال لاتفاقية القيمة المنبثقة عن WTO (WTO 1994c and WTO 1994d). إن الإدارات الجمركية الأخرى والمجتمع التجاري هم شركاء لا يمكن الاستغناء عنهم لبرامج إدارة المخاطر لأنه لا بد من استشارتهم للوقوف على آخر الممارسات التجارية.

الفصل السابع: استخدام تكنولوجيا المعلومات. إن استخدام تكنولوجيا المعلومات هو مطلب مهم آخر للملحق العام من أجل تبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية وتبسيط التجارة. ويجبر هذا الفصل الإدارات الجمركية على تطبيق تكنولوجيا المعلومات لدعم العمليات التي ستصبح أقل تكلفة وأكثر فعالية للجمارك والمجتمع التجاري⁶⁸. ويوصي الفصل أن يتضمن التشريع الوطني الحديد أو المطور أحكاماً تتعلق بالبدائل الإلكترونية للإجراءات التي تعتمد على الورق، واستخدام إجراءات تصديق ورقية وإلكترونية، وحق الجمارك في الاحتفاظ بالمعلومات، ومشاركتها مع إدارات جمركية أخرى بالوسائل الإلكترونية عندما يكون ذلك مناسباً⁶⁹. كما ينص هذا الفصل أيضاً على أن على الإدارات الجمركية أن تطور تكنولوجيا المعلومات لديها بالتشاور مع كل الجهات ذات العلاقة⁷⁰. وتوفر الخطوط الإرشادية لهذا الفصل بعض المعلومات التي يمكن أن تساعد الجمارك على تحديد كيفية تطوير خدماتها التي تقدمها لعملائها ولشركائها التجاريين عن طريق استخدام تكنولوجيا المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات.

الفصل الثامن: العلاقة بين الجمارك والأطراف الثالثة. يوفر هذا الفصل معلومات تتعلق بالطرف الثالث في العملية الجمركية، وينص على أن للأشخاص أو الهيئات للخيار في القيام بأعمالهم مع الجمارك بشكل مباشر (بأنفسهم) أو عبر طرف ثالث⁷¹. ويكون للطرف الثالث نفس الحقوق التي تتمتع بها الجهة التي وكلته بالتعامل مع الجمارك نيابة عنها⁷².

الفصل التاسع: المعلومات الجمركية، القرارات، والتعليقات. يسرد هذا الفصل المبادئ الرئيسية التي ينبغي للجمارك أن تتبعها للوصول إلى الشفافية والقدرة على التنبؤ بإجراءاتها وممارساتها، عن طريق نشر القوانين، التعليقات، القرارات القضائية، والتعليقات الإدارية. إن تطبيق المعايير التي جرى استعراضها في هذا الفصل يعتبر من الأهمية بمكان للوفاء بمتطلبات المادة 10 من جات 1994⁷³.

على سبيل المثال، ينص هذا الفصل على أن المعلومات المرتبطة بقانون الجمارك يجب أن تكون متوفرة فوراً عند الطلب، وأنه يجب إتاحة أية تعبيرات تطرا، للعموم، بوقت كافٍ قبل أن تدخل تلك التغييرات حيز التنفيذ⁷⁴. ويجب على الإدارات الجمركية أن توفر بأسرع وقت ممكن وبأكبر دقة ممكنة المعلومات الخاصة

68 للمعيار رقم 7-1.

69 للمعيار 7-4.

70 للمعيار 7-3.

71 للمعيار 8-1.

72 للمعيار 8-4.

73 لقاعدة (10) من جات 1994، نشر وإدارة التعليقات التجارية، تتطلب - قبل متابعة للتنفيذ - نشر كل القوانين، التعليقات، قرارات القضائية، ولتعليقات الإدارية التي تؤثر على الاستقرار والتصديق بالإضافة إلى الإجراءات التي تفرض متطلبات جديدة لو ذت أعباء أكثر، تعقيداً، أو منعاً للاستيراد أو لنقل الأموال.

74 للمعايير 9-1، 2.

التي تتطلبها إحدى الجهات الراغبة وكل المعلومات الأخرى المتعلقة بها، إلى تلك الجهة الطالبة دون انتهاك السرية⁷⁵. أما القرارات الجمركية ذات الأثر الرجعي فيجب أن تكون مستندة إلى أسس منطقية وينبغي أن ننص على إمكانية الاستئناف. علاوة على كل ذلك، على الإدارات الجمركية أن تصدر تعليمات ملزمة بناء على طلب أصحاب العلاقة⁷⁶.

توفر الخطوط الإرشادية لهذا الفصل معلومات مفصلة للإدارات الجمركية كي تستطيع إنشاء آلياتها الخاصة لنشر المعلومات. وهي تتضمن جودة المعلومات ووضوحها، التثاور مع القطاع التجاري، المعارض، مكاتب الاستيضاح، توفر للمعلومات المتعلقة بالتعريف الجمركية، درجة الثقة في المعلومات الموفرة، تفسير مفهوم حرية المعلومات، إجراءات النشر، والإعلام عن وإلغاء التعليمات الملزمة الصادرة عن الجمارك.

الفصل العاشر: الاستئنافات في الأمور الجمركية. إن حق الاستئناف يؤكد أيضاً على الشفافية والمقدرة على التنبؤ بالإجراءات والممارسات الجمركية. وهو يحمي الأفراد ضد القرارات الجمركية التي يمكن أن لا تكون منسجمة مع القوانين المحلية والتعليمات. كما أنه يضمن الحماية ضد أخطاء الجمارك. وعلاوة على ذلك، تضمن المراجعات التي تتم للقرارات المستأنف ضدها والأخطاء الجمركية والأحكام اللاحقة التي تصدرها الجهات المخولة بخصوص ذلك، التطبيق المنتظم للقوانين والتعليمات. وتضخ أحكام الفصل العاشر المجال أمام الاستئناف على عدة مراحل والمراجعة من قبل هيئات قضائية مستقلة كطريق أخير أمام الاستئناف. ويتطلب الفصل العاشر على وجه الخصوص من التشريع الوطني أن يمنح حق الاستئناف في الأمور الجمركية لأي واحد يتأثر بالقرارات الجمركية⁷⁷. يقدم الاستئناف المبدئي للجمارك، ويحق للمستأنف أن يعاود الاستئناف إلى سلطة مستقلة وأخيراً إلى الهيئة القضائية⁷⁸. إن الالتزام بالمعايير الواردة في الفصل العاشر يعتبر خطوة ضرورية للوفاء بمتطلبات المادة (10) من جات 1994⁷⁹.

الملاحق الخاصة هناك (10) ملاحق خاصة تغطي الإجراءات الجمركية الفردية والممارسات. ولا يعد قبول الملاحق الخاصة إجبارياً للدخول في الاتفاقية. ولكن على كل حال، توصي WCO الأطراف المنضمين للاتفاقية - على أقل تقدير - بقبول الملاحق الخاصة بخصوص الاستيراد من أجل الوضع في الاستهلاك⁸⁰،

75 للمعيار 9 - 4 إلى 6.

76 للمعيار 9 - 8.

77 للمعيار 10 - 1.

78 للمعيار 10 - 4 إلى 6س.

79 المادة (10) من جات 1994، نشر وإدارة التعليمات لتجارية، تتطلب أيضاً تاسيس إجراءات للاستئناف. يجب على الأعضاء أن ينشؤوا أو يحفظوا بمحكم أو إجراءات قضائية، تحكيمية، أو إدارية، من أجل - من بين عدة الخواص - للمراجعة للقرارية وتصحيح الإجراءات الإدارية المتعلقة بالأمور الجمركية، مما يوفر إدارة منتظمة، غير متحيزة، ومعلقة للقوانين الجمركية والقرارات والتعليمات التي تؤثر على الاستيراد والتصدير.

80 للملحق B: للمتطلبات للدنيا المحددة للتخليص على البضائع للوضع في الاستهلاك (الفصل 1)، متطلبات لتخليص على البضائع للوضع في الاستهلاك التي كانت قد صدرت ثم أعيد استيرادها بنفس حالتها (الفصل 2)، والتظروف والشروط التي تمنح بها الإعفاء من رسوم الاستيراد والضرائب لبعض أنواع البضائع المصروح عنها للاستهلاك المحلي (الفصل 3).

وتلك المتعلقة بالتصدير، وتلك المتعلقة بالإجراءات الرسمية قبل تسجيل البيان الجمركي⁸¹، وتلك المتعلقة بالمستودعات العامة⁸²، الترانزيت⁸³، والمعالجة⁸⁴. يسمح بالتحفظات على الممارسات التي يوصى بها في الملاحق الخاصة، ولكن على الدول المنضمة للاتفاقية أن تراجع تحفظاتها كل ثلاث سنوات.

الخطوط الإرشادية إن أحد المعالم البارزة في الاتفاقية هو وجود الخطوط الإرشادية التطبيقية الشاملة التي جرى إعدادها من أجل توفير تفسيرات تفصيلية لكل الفصول - في الملحق العام والملاحق الخاصة - ما عدا ذلك المتعلق بالتعريف. ولا تعتبر هذه الخطوط الإرشادية جزءاً من النص القانوني للاتفاقية، ولكنها مصممة لكي توفر تفسيرات لأحكام الاتفاقية، ولتوفير أمثلة عن أفضل الممارسات لو طرق التطبيق والتطورات المستقبلية. هذه الخطوط الإرشادية يجب أن تقرأ بالتوازي مع لنص القانوني الموجود في كل فصل من الملاحق. ويتم تعديل الخطوط الإرشادية بشكل مستمر من أجل توفير معلومات عن الممارسات الجديدة والحديثة⁸⁵.

إعداد قانون جمركي حديث

يمكن أن تخدم اتفاقية كيوتو المعدلة كمبدأ إرشادي لتحضير قانون جمركي حديث. وفي الوقت الذي تستطيع الدول فيه التوقيع على الاتفاقية كوسيلة لتطوير قانونها الجمركي، إلا أن هذه ليست هي الطريق الوحيدة لتنفيذ قانون حديث. وهناك خيار آخر يتمثل في إدخال المبادئ والممارسات الواردة في الاتفاقية بالتدريج، مع الأخذ بالاعتبار البيئة الداخلية والمقدرة.

الالتزامات في ظل اتفاقية كيوتو المعدلة

إن على الأطراف الموقعين على الاتفاقية أن يطبقوا في دولهم، المعايير، والمعايير الانتقالية، والممارسات الموصى بها التي قبلوها. حيث يجب تطبيق المعايير خلال 36 شهراً من التصديق على الاتفاقية، بينما يُمنح

81 الملحق C يتناول التصدير المباشر بالمقارنة مع التصدير المؤقت.

82 الملحق D: الإجراءات الجمركية في المستودعات لغامة (فصل 1) ومناطق حرة (الفصل 2). هذه الإجراءات تسهل للتجارة عن طريق إبقاء أو تأجيل دفع الرسوم والضرائب.

83 يضع الملحق E لخطوط عامة للإجراءات والممارسات الجمركية المتعلقة بالبيضائع التي تمر من أكثر من مركز جمركي في منطقة جمركية واحدة (الترانزيت الوطني) وعدة مناطق جمركية (الترانزيت الدولي). وتوفر الأحكام المتعلقة بالترانزيت الدولي الوسائل التقنية والمليقية للوفاء بالمتطلبات التي تم إدراجها في المادة 5 من اتفاقية لجان.

84 يصف الملحق F الإجراءات والممارسات الجمركية التي يمكن أن تستخدمها دولة ما من أجل تطوير اقتصادها وتجارتها عن طريق توفير إعفاءات كاملة أو جزئية من رسوم والضرائب.

85 على سبيل المثال، فخطوط الإرشادية للفصل 7 تم تطويرها في شهر آذار (مارس) من العام 2003 للأخذ بعين الاعتبار لتطورات في حقل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات منذ العام 1999.

المعايير الانتقالية فترة سماح مدتها 60 شهراً قبل المباشرة بالتطبيق. مثل هذه التعليمات ليست مقصورة بالتحديد على التشريع الجمركي ولكنها يمكن أن تنطبق على القرارات الرسمية، والمعاهدات، والأولمر الوزارية، وغيرها من الوسائل المشابهة. ولكن يجب على الإدارات الجمركية أن تضمن شفافية تعليماتها والمقتردة على التنبؤ بها، وثباتها، وإمكانية الاعتماد عليها.

إن على التشريعات الوطنية للأطراف الموقعين أن تتضمن على الأقل القواعد الأساسية من الملحق العام، مع تعليمات تفصيلية حول كيفية تنفيذها؛ ولا يسمح بأية تحفظات. وبالإضافة إلى ذلك، فيمكن للأطراف الموقعين أن يقبلوا كل أو عدد من الملاحق الخاصة أو الفصول حين دخولهم في الاتفاقية. وتفضل WCO أن يقبل الأطراف الموقعون الملاحق الخاصة المعنية بالاستيراد والتصدير والمستودعات العامة والتراخيص والتصنيع. ومع أن الخطوط الإرشادية ليست إجبارية قانوناً، إلا أن الإدارات الجمركية يمكن أن تتبنى وتطبق الممارسات الفضلى التي تعتبر الأكثر ملائمة لبيئتها الخاصة.

وبالإضافة إلى التدابير التشريعية، على الدول الموقعة أن توفر التسهيلات والكادر الإداري والمعدات من أجل تحقيق أهداف الاتفاقية. ومثل هذه البنية التحتية لا يمكن الاستغناء عنها خصوصاً في مجال تكنولوجيا المعلومات، وإدارة المخاطر، والمراقبة المبنية على التنقيح.

دليل تطبيقي لتحديث القوانين الجمركية

قد تتبع الإدارة الجمركية الخطوات التالية من أجل لتحضير لإدخال أحكام الاتفاقية في تشريعاتها الوطنية. من الممكن أن تشكل لجنة عمل، تتكون من موظفي الإدارة المركزية وموظفي الميدان، تحت قيادة موظف ذي درجة عالية. وفي العادة، يكون بعض المختصين في الإدارة العليا (بما فيهم تكنولوجيا المعلومات) مطلعين على أمور السياسات الرئيسية (كالإجراءات والتحقيقات) أو على الأمور الفنية (مثل القيمة والمنشأ، بالإضافة إلى الشئون القانونية). هذه اللجنة ستجتمع في المراحل الأولى من تخطيط الإصلاح، حيث يتوقع من كل عضو من أعضائها أن يقدم قائمة بما يعتقد أن القانون الجديد يجب أن يتضمنه، وما الذي لا يسمح به التشريع المعمول به حالياً، وكيف يرى أو ترى الشكل الذي ستتطور إليه الجمارك. وفي نفس الوقت، سوف يقوم موظف من كادر الشئون القانونية بمراجعة القوانين الحالية التي تؤثر على عمل الجمارك. سوف يكون من الضروري التعرف على كل التشريعات المتعلقة بالجهات الحكومية الأخرى بغض النظر عن أهمية تلك الجهة، بما في ذلك تلك المتعلقة بالتعديلات التي يمكن أن تؤثر على العمليات الجمركية، وتحديد فيما إذا كان التشريع سوف يتطلب تعديلات على المواد الحالية، أو وضع الإشارات اللازمة في قانون الجمارك، أو الحذف كلياً. وسوف يكون من المهم أيضاً معرفة إذا كان قانون الجمارك سوف ينسخ لية تشريعات أخرى سابقة.

يمكن للإدارة الجمركية أيضاً أن تفعل التالي:

- الحصول على دعم من الجهات المناسبة (الفروع التنفيذية والتشريعية، جماعات متعددة في إطار الإدارة الجمركية، أعضاء المجتمع التجاري، WCO، مجتمع المانحين، وغيرهم...). وتعتبر التفاوض مع القطاع التجاري في هذه المرحلة مهمة جداً.
- للتأكد فيما إذا كانت الجمارك قد حصلت على الصلاحيات التشريعية المناسبة، كصلاحيات إصدار التعليمات الإدارية وللقدر على توفير المعلومات الفنية إلى الفروع المسؤولة عن وضع التشريعات، مما يؤهلها لإصدار قانون جديد. فقد تحتاج بعض الإدارات الجمركية إلى الحصول على صلاحيات تشريعية إضافية من أجل تطبيق الاتفاقية بطريقة فعالة وكفؤة.
- استخدام أحكام الاتفاقية أو بعض التشريعات الوطنية الأخرى المتسمة مع الاتفاقية - مثل قانون الاتحاد الأوروبي - كقائمة تفقدية (كمثال، انظر للصندوق 2-3). وينبغي أن تقارن الإدارة المعنية للقوانين الجمركية الحالية مع أحكام الملحق العام والملحق الخاصة من الاتفاقية والتعرف على الأحكام التي يجب إضافتها، وتلك التي ينبغي التخلص منها أو استبدالها أو تعديلها. وخلال هذه المرحلة، يجب على الإدارة المعنية أن تدرس التشريعات الوطنية للدول الأخرى وأن تتباحث مع الإدارات الجمركية الأخرى للتعلم منها.
- التعرف على الأحكام التي يجب تفعيلها عن طريق إدراجها من قبل المشرعين المحليين.
- التعرف على الأحكام التي يمكن أن تكون مناسبة أكثر للتعليمات الجمركية أو الخطوط الإرشادية الإدارية أو الملاحظات الرسمية أو ما شابه.
- التعرف على المعوقات التي يمكن أن تعترض التطبيق الصحيح لقانون جمركي جديد بالتقنيات التشريعية.
- تحديد الطريقة التي سيتم بها تطبيق كل حكم من أحكام الاتفاقية. حيث ينبغي إدراك أنه قد تكون هناك أكثر من طريقة لتطبيق نفس الحكم. وهكذا فيجب أن يتم بذل جهد مناسب لاختيار طريقة التطبيق التي تناسب البيئة التي تعمل بها الإدارة الجمركية. تمثل مراجعة المنزب لقانونها الجمركي في ضوء أحكام اتفاقية كيوتو المعدلة مثالاً جيداً على هذه الممارسات (انظر الصندوق 3-3).

صندوق 3-2 عينة من قائمة تفقدية للتعرف على الأحكام التي تتطلب إجراء تعديلات أو تشريعاً جديداً في ضوء اتفاقية كيوتو المعدلة

في ضوء اتفاقية كيوتو المعدلة من الممكن وضع قائمة تفقدية بهدف التعرف على الأحكام التي تتطلب تعديلات على التشريع القائم أو تشريعاً جديداً. الحكمين التاليين يوفران مثالاً جيداً على قائمة تفقدية معينة:

3-34 معيار. *عند وضع مواعيد التفتيشات، يجب إعطاء الأولوية لتفتيش الحيوانات الحية والبضائع القابلة للتلف ولتلك الأنواع من البضائع التي تقبلها الجمارك كمطلوبة بشكل فوري.*

هذا الحكم يتطلب أن تقوم الجمارك بفحص البضائع المطلوبة بشكل مستعجل دون تأخير لتجنب خسارة البضائع أو تلفها. وللوفاء بهذا المتطلب، يجب على الجمارك - بشرط توفر الموارد - أن تقوم بفحص البضائع القابلة للتلف، الحيوانات الحية، أو البضائع المطلوبة بشكل مستعجل، خارج أوقات الدوام الرسمي أو في مكان غير الحرم الجمركي الذي يتم فيه تسجيل البيان الجمركي. وبهذا الصدد، يجب سرد التشريعات الوطنية والتعليمات التي تتعلق بالأمر مدار بحث هذا المعيار. ومن المهم أيضاً الكتابة فيما إذا كان يجب تعديل الأحكام الموجودة أصلاً أو التعليمات أو استبدالها أو إذا كان من الضروري وضع تشريع جديد. كما يجب سرد المصادر الأخرى المفيدة، والدوائر الحكومية الأخرى التي ينبغي مراجعتها بالإضافة إلى أية أمور أخرى يجب مراعاتها عند التخليص على مثل هذه الإرساليات.

3-35 معيار انقالي. *إذا توجب معاينة البضائع من قبل سلطات حكومية أخرى وقامت الجمارك أيضاً بتحديد موعد للتفتيش على البضاعة، فيجب على الجمارك أن تضمن أن تتم المعاينة بالتنسيق، وإذا كان من الممكن، أن تتم هذه المعاينة في نفس الوقت.*

وفي الوقت الذي يعتبر فيه الوضع المثالي هو القيام بعملية فحص منفردة بالتنسيق بين الجمارك والجهة المعنية في نفس الوقت، إلا أن هذا الحكم لا يتطلب قيام الجمارك بأية إجراءات خاصة لضمان هذا الوضع. ولكنه يتطلب قيام الجمارك بتأسيس عملية اتصال فعالة مع السلطات الأخرى المعنية، وإذا كان من الممكن القيام بعملية الفحص في نفس الوقت مع السلطات الأخرى. على كل حال، في سبيل تقليل التكلفة وزيادة للكفاءة للجهات الحكومية والمجتمع التجاري، قد تقوم الجمارك بإعادة هندسة عمليات التخليص لديها، بحيث يتم تأسيس خدمة فحص أو عملية تحقق من الالتزام مدمجة مع تلك التابعة للسلطات الحكومية الأخرى المعنية.

العوائق التي يمكن أن تعترض تطوير الجمارك

إن جهود تطوير الجمارك تفضل أحياناً بالرغم من النوايا الطيبة والعمل المضني للإدارات الجمركية. وبالتأكيد فقد تعلم المجتمع الجمركي في العالم ومجتمع المانحين الدوليين أن حلول "مقاس واحد يكفي الجميع" ليست مجدية. ويتطلب التطوير الناجح للتشريع الجمركي الانتباه إلى التقليد التشريعي أو السياسي الذي تتفرد به الدولة، وإلى المناخ الحضاري والاجتماعي السائد في البلد المعني، وإلى البناء الإداري أو التنظيمي الذي تعمل فيه الإدارة الجمركية المعنية.

التقليد التشريعي

لقد توصل Victor Thuronyi عام 1996 ببحوثه التشريعية التي قام بها، إلى أن التكامل هو واحد من أربعة صفات ضرورية للتشريع المصاغ جيداً. وقد عرف Thuronyi التكامل على أنه: "الانسجام ما بين القانون والنظام القانوني واسلوب الصياغة في البلد المعني" (صفحة 72). وبالفعل، عندما يتم صياغة تشريع جديد، يجب على المشرع أن يكون واعياً بالتقليد التشريعي في الدولة. وعلى أعلى مستوى عام، يتم تصنيف الأنظمة القانونية في طائفتين واسعتين: القانون المدني والقانون العام. القانون المدني يبنى على المواد القانونية المكتوبة التي تم الوصول إليها عبر التشريع والمراسيم وغيرها، بينما يبنى القانون العام على السوابق التي نشأت من جراء القرارات القضائية مع مرور الوقت. وتحت نظام القانون المدني، تميل صياغة التشريع إلى كونها جملاً عريضة تتكون من مبادئ بينما تميل صياغة تشريعات القانون العام إلى كونها أكثر تفصيلاً. على كل حال، هذه التوصيفات المجملة هي بشكل عام محدودة الاستخدام. ولصياغة قوانين جمركية جديدة ناجحة تتماشى مع التقليد التشريعي الفريد للبلد، يجب على المشرع أن ينظر بتركيز أكثر إلى اسلوب الصياغة التقليدي المتبع في الدولة، وطريقة تنظيم القوانين (على سبيل المثال، قانون منفرد مقابل قوانين مستقلة)، وممارسات التفسير الإدارية والقضائية، بالإضافة إلى اختيار الأدوات القانونية المناسبة.

أساليب الصياغة

يصر Thuronyi على أن قانون البلد يجب أن يكون "منسجماً في الشكل والاسلوب من أجل تسهيل فهمه وتفسيره ويهدف المحافظة على كرامة العملية التشريعية" (Thuronyi 1996, P. 89). وفي نفس الوقت، عندما يتم صياغة التشريع الجمركي الجديد، يجب على المشرع أن يأخذ بالاعتبار وبكل انتباه حسنات وميزات اسلوب الصياغة التقليدي للبلد، بهدف إدخال تحسينات محتملة. على سبيل المثال، تغلب على التشريعات في العالم الناطق بالإنجليزية السمة بأنها معقدة للغاية وصعبة الفهم. ويعود جزء من السبب إلى أن المشرعين في هذه البلدان قد ورثوا الاسلوب لتقليدي للغة التشريع المستخدمة في المملكة المتحدة في القرن التاسع عشر

(Thurnbull 1993). وعلى كل حال، فإن تعقيد اللغة التشريعية يعود أيضاً إلى حاجة قوية للدقة. ويعتقد Thurnbull أنه يمكن تحقيق الدقة دون التضحية بالبساطة والوضوح بشكل غير ضروري. ويعد الوضوح البسيط والدقة أمران ضروريان جداً لكي يحقق التشريع الجمركي الوضوح وإمكانية التنبؤ. يجب أن يكون قانون الجمارك بسيطاً وواضحاً بحيث يستطيع غير المشرعين وغير القانونيين مثل موظفي الجمارك في الخطوط الأمامية والتجار، من فهمه. وبنفس الوقت، يجب على قانون الجمارك أن يكون دقيقاً من أجل تقليل الفرص إلى أكبر مجال ممكن أمام التفسيرات الإدارية والقانونية الفردية أو الشخصية.

صندوق 3-3 تبني المغرب للاتفاقية: قصة نجاح

قامت المغرب بتعديل قانونها الجمركي في العام 1997 وقد أصبحت واحدة من أولى الدول التي تبنت اتفاقية كيوتو المعدلة. وتعزز إدارة الجمارك المغربية نجاحها إلى (أ) الجهود التي بذلتها من أجل تحليل وفهم البيئة التي تعمل بها، وبسبب تأسيس شراكات مع المجتمع التجاري، ونتيجة للتعاون والتشاور مع الجهات الحكومية الأخرى؛ (ب) الطريقة العملية التي إتبعته ليس من أجل تطوير قانون جديد فحسب، وإنما من أجل تجنب الأخطاء الشائعة في أية عملية تحمين على الإجراءات؛ (ج) إشراك جميع موظفي الجمارك. وقد ساهمت الجهود التي بذلتها الإدارة في زيادة الوعي لدى الموظفين بأن الهدف الأساسي من التشريع المراد وضعه هو تحمين الإجراءات بهدف تحقيق أهداف الدائرة، بما في ذلك التطور الاقتصادي.

لقد هدفت إدارة الجمارك المغربية إلى أتمتة تشريعها مع البيئتين المحلية والعالمية. وقد كانت المراجعة الأخيرة للتشريع الجمركي نصب في نفس هذا الإطار، حيث قامت الإدارة باستشارة جميع الدوائر الحكومية المعنية وممثلي القطاع الخاص. وكننتيجة لذلك، فقد كان التشريع الجمركي الجديد منسجماً مع جميع التشريعات الوطنية الأخرى. على سبيل المثال، جاءت الأحكام القضائية الجمركية منسجمة مع القانون القضائي الوطني وتضمنت عدداً من المبادئ العامة مثل: مبدأ النية الطيبة، ظروف القاهرة، والسلطات الإشرافية من الموظفين الإداريين.

لقد أخذت الجمارك المغربية زمام المبادرة في تطبيق اتفاقية كيوتو المعدلة، وشجعت الدوائر الحكومية الأخرى على مراجعة إجراءاتها الحدودية. وقد بدأت الجمارك المغربية العملية أولاً عن طريق تطبيق الأحكام الضرورية في قانون الجمارك ثم الانطلاق نحو تزويدها بالتفسيرات والإيضاحات على شكل تعليمات إدارية بشكل تعميمات أو بلاغات. يعرف قانون الجمارك مبدأ التعاون بينما تحدد التعليمات شروط وظروف مثل هذا التعاون.

لقد اتبعت الجمارك المغربية لعدة سنوات سياسة تعتمد على اللامركزية، معطية السلطات الإقليمية تفويضاً باتخاذ عدد من القرارات دون الرجوع للإدارة العليا. وقد تم بناء شبكة اتصالات قوية من أجل

توفير جميع الأدوات الضرورية لموظفي الخط الأول، بما في ذلك، للتفويضات، والتعليمات الضرورية للتعامل مع مدى واسع من الأمور الجمركية. ولم تكن هناك حاجة للرجوع للإدارة المركزية إلا في الحالات التي كانت تنشأ فيها قضايا ذات أهمية عالية، أو عندما كانت تدعو الحاجة إلى تفسير النصوص التشريعية، أو لحل بعض النزاعات. وعندما تنشأ قضية تحتاج إلى تفسير تشريعي، تقوم الجمارك بإعداد ملاحظة عامة لضمان التطبيق المتسق لهذا التفسير في جميع المراكز الجمركية.

المصدر : Steenlandt and De Wulf 2004.

التنظيم

إن لقانون الجمارك المفرد المجمع - وثيقة تحتوي على جميع التشريعات الجمركية - العديد من المزايا في مقابل انتشار قانون الجمارك على عدد من الوثائق. على سبيل المثال، مثل هذا القانون يشجع على الالتزام، لأن من السهل على التاجر أن يجد للقوانين والتعليمات المطبقة في وثيقة واحدة بدلاً من البحث في عدة وثائق (Thuronyi 1996). كما أنه يساعد على الحفاظ على الانسجام فيما بين التشريعات الجمركية لأن المشرعين يكونون أكثر ميلاً للعمل تحت مبدأ إرشادي عام في قانون منفرد واحد. إن القانون الواحد يكون أسهل للتعديل مقابل القوانين المتعددة لأن "التعديلات يتم إدخالها أوتوماتيكياً في" القانون نفسه (Renton 1975, pp. 76-84). وهذا أفضل لأن من الصعب التحديد بدقة ما هو القانون المقصود إذا لم يتضمن التعديل إلغاء أو استبدال القانون السابق (Thuronyi 1996).

على كل حال، يبدو أن وجود قانون جمركي مجمع ومنفرد أمر نادر الحدوث. وتلجأ العديد من الدول إلى تنظيم قوانينها المرتبطة بالجمارك إلى وثيقتين قانونيتين رئيسيتين: واحدة تتعامل مع التعريفات، والرسوم والضرائب، وواحدة تتعلق بالإجراءات الجمركية⁸⁶. كثير من القوانين المتعلقة بالجمارك والتعليمات توجد أيضاً في القوانين التي يتم تطبيقها بهدف نشر العمل بالاتفاقيات والمعاهدات الدولية⁸⁷. علاوة على ذلك، ربما لا يكون من الممكن بتاتاً تجنب وضع أحكام خاصة بالجمارك في القوانين الأخرى المنفصلة، لأن الممارسة الفعلية تشير إلى أن لدى الجمارك الصلاحيات في تطبيق أحكام عدد كبير من التشريعات غير تلك المعنية بالإيرادات (انظر موضوع تنفيذ القوانين الجمركية في هذا الفصل). ويضاف إلى هذا أنه بسبب أن الكثير من الأحكام القانونية المتعلقة بالجمارك إجرائية، فإن من الصعب عدم إدراجها - ولو جزئياً على الأقل - في القواعد العامة

86 على سبيل المثال، لدى الاتحاد الأوروبي قانون جمركي عام وتعليمات تنفيذية تتناول الإجراءات الجمركية وقانون تعريف الاتحاد الأوروبي. ولكل وحدة من دول الاتحاد قوانينها الخاصة فيما يتعلق بالتنفيذ والتفويضات وإجراءات الاستئناف.

87 على سبيل المثال، لليابان، الاتحاد الأوروبي، وآخرين. وعندما يكون هناك حكم معين من اتفاقية أو معاهدة دولية ولا تستطيع لدولة إدراجها في قانون شجبارك العام، فإن الاتحاد الأوروبي يلجأ إلى إدخال إشارة في لقانون تشير إلى ذلك الحكم.

لإجراءات الإدارية والجرميمة، بدلاً من تدرج في قانون الجمارك. وهكذا، حتى لو تم تنظيم قانون الجمارك بحيث يتضمن شمل اسس الأحكام المتعلقة بالجمارك، فلا بد من وجود تنسيق مع الأحكام الموجودة خارج هذا القانون. ويمكن تنظيم القوانين المنفصلة بطريقة فعالة عن طريق الإشارات المرجعية المتقاطعة وعن طريق حذف الأحكام المكررة (Thuronyi 1996). يجب الانتباه بشكل خاص عندما يتم استخدام أحكام متعلقة بواجب جمركي معين أو إجراء محدد في أكثر من تشريع، أو يتم وضعها في أحد القوانين غير الجمركية، لأن من الصعب التقيد بمثل هذه الأحكام، أو بإنفاذها أو تعديلها.

التفسيرات الإدارية والقضائية

من المتفق عليه بشكل عام أن القوانين التي تصاغ في إطار تقليد تشريعي معين تكون مفصلة إلى حد ما، كما أن المحاكم تقوم بتفسيرها في إطار ضيق. بالمقابل نجد أن القوانين في الدول ذات الأنظمة المدنية تكون أكثر إمتساعاً، بحيث تضع الخطوط العريضة للمبادئ العامة فقط وتترك التفاصيل إلى أليات أخرى، بما في ذلك المحاكم، لتقوم بملء الفراغات. إن مثل هذه التعميمات تكون قليلة الاستخدام بسبب أنه - في الحقيقة - تملك بعض الدول ذات الأنظمة المدنية قوانين مفصلة بنفس درجة القوانين في الدول ذات القوانين العامة (Thurnbull 1993). ولكن على كل حال، من الحكمة أن يتم فهم التقليد الذي يطبق فيه الموظفون والقضاة قوانين الجمارك في بلد ما ثم محاولة صياغة التشريع الجمركي الجديد بما يتفق مع ذلك. يجب على المشرع أن يفهم كيف يفسر موظفو الجمارك والقضاة حكماً ما في قانون الجمارك، وفيما إذا كانت هناك خطوط إرشادية متوفرة، وهل يمكن الاعتماد على الحوادث السابقة، ثم أخيراً هل يتمتع الموظفون والقضاة بدرجة معينة من السلطة الاستثنائية. على كل حال، يجب على المشرع أن يكون واعياً بنقاط الضعف الكامنة في المدخل التقليدي. ينبغي أن لا يمنح موظفو الجمارك سلطات استثنائية مبالغ فيها في تفسير قوانين الجمارك لأن شفافية الإجراءات الجمركية وإمكانية التنبؤ بها لن تكونا ممكنتين تحت مثل هذه الظروف. تتطلب القوانين الجمركية أيضاً بعض الدرجة من المرونة، حيث يؤدي التطبيق الجامد كثيراً للقوانين الجمركية إلى خطوات غير ضرورية في الإجراءات الجمركية، خصوصاً فيما يتعلق بالخروقات الطفيفة أو الخلافات، وهذا سوف يؤدي إلى مزيد من الأعباء على التجار والجمارك والنظام القضائي.

اختيار الأدوات التشريعية

إن هناك تنوعاً واسعاً في الأدوات القانونية المتوفرة للدول الأعضاء في WCO لتنفيذ المبادئ الحديثة في العمل الجمركي. وتستطيع الحكومات أن تفعل تشريعات الجمارك على شكل قوانين، أدلة إرشادية إدارية، تعميمات إدارية، امتيازات، قرارات وزارية، رزنامات (جدول مواعيد)، وما شابه. على سبيل المثال، تم تنظيم قوانين الجمارك المغربية في وثيقتين. الوثيقة الأولى هي قانون الجمارك والضرائب غير المباشرة، المكون من

مراسيم وقرارات صادرة عن وزير المالية. أما الوثيقة الثانية فهي تعليمات الجمارك والضرائب غير المباشرة التي تفسر تشريعات الجمارك وتعليماتها وتتضمن جميع الملاحظات والتعاميم.

إن اختيار أداة قانونية مناسبة تتلاءم مع الهدف من حكم معين، يعتبر أمراً ضرورياً. ويقول (Thuronyi 1996, P. 86) أن "من غير المناسب أن نحاول توفير جميع التفاصيل الضرورية" في قانون ما، لأن (أ) ذلك سوف يجعل القانون أطول من اللازم وصعباً على الفهم" (ب) "لا يستطيع المشرع أن يتبنا بجميع الأوضاع الممكنة" و (ج) إن القوانين هي الأكثر صعوبة في التعديل من باقي الأنواع القانونية الأخرى. وزيادة على ذلك، تكون الوكالات الجمركية أكثر المؤسسات مناسبة لتقوم بتفصيل القواعد التطبيقية، لأنها هي التي تملك المعلومات والخبرة، وهي أقل عرضة للضغوطات الخارجية والسياسية، وتستطيع التفاعل بشكل أسرع مع المشاكل المستجدة (Stein, Mitchell, and Mezines 2003). ينصح البعض بعدم تجميد التفاصيل على شكل فونتين، لأن الجمود الناتج له القدرة على أن يكون مضرراً للممارسات العادلة والسريعة التي تقوم بها الوكالات الجمركية (Jackson 1941).

وبشكل عام، يجب تفعيل الأحكام الضرورية كقوانين بينما يكون من الأنسب ترك التفاصيل التي تتطلب التصحيح المتكرر للتعليمات الإدارية. على كل حال، ينبغي ملاحظة أن مثل هذه القرارات تعتمد بشكل كبير على "الممارسة في البلد المعني وعلى السياسة" (Thuronyi 1996, pp. 86-87)، وعلى سبيل المثال، يقول Thuronyi أن حجم السلطة التي يرغب المشرع في تفويضها إلى وكالة إدارية معينة حول التفاصيل هو الذي يقرر في العادة اختيار أداة تشريعية معينة دون غيرها. الوقت أيضاً هو واحد من المحددات الأكثر وضوحاً أيضاً حول إدراج أو عدم إدراج تفصيل معين في القانون لأن الوقت الكلي المتاح للمشرع لصياغة التشريع هو وقت محدود (Jackson 1941, p. 14). وأخيراً يوضح Thuronyi أن ترك التفاصيل التي من الصعب الوصول إلى إجماع عليها لتوضع في التعليمات الإدارية هو عبارة عن تكتيك سياسي بهدف تسهيل مرور القانون في مراحل الإقرار المختلفة.

تحديد المبادئ التي ينبغي تطبيقها وكيف يمكن تطبيقها

إن على الإدارة الجمركية أن تحدد بشكل دقيق ما هي مبادئ الإصلاح التي ينبغي تطبيقها، ويمكن تطبيق المبدأ الإصلاحي الحديث بعدة طرق؛ ولكن الخيارات المتاحة لا تلائم جميعها بينة العمل للإدارة الجمركية التي تنوي التطبيق. على سبيل المثال، قد يتم تسويق فكرة تسهيل التجارة باستخدام الإجراءات الجمركية عديمة الورق عن طريق تشجيع استخدام الوثائق الإلكترونية أو بتكليف يصاحبه عقوبة معينة. والخيار بين هاتين للطريقتين ينبغي أن يكون معتمداً على التحليل الدقيق لبيئة التجارة الإلكترونية التي تجد الإدارة الجمركية المعنية نفسها فيها. قد يتم تحقيق مستوى عالٍ من الالتزام عن طريق تطبيق نظام منفرد للعقوبات على المخالفات الجمركية، وقد يقترن به أيضاً تدابير حافظة أكثر مكرماً مثل منح أو حرمان أو سحب حقوق التخليص السريع.

وقبل اتخاذ القرار بشأن الإجراءات التي يجب تنفيذها، على كل حال، يجب قياس مقدرة الجمارك كمنظمة بكل ففة، بما في ذلك نزاهتها التجارية وكفافتها (Raven 2001).

التفاعل مع الجهات الحكومية الأخرى

تطبق الجمارك في العادة مدى واسعاً من القوانين بما في ذلك قانون الجمارك نفسه. على سبيل المثال، تطبق جمارك الولايات المتحدة وحماية الحدود عدداً من القوانين والمعاهدات الدولية والاتفاقيات في عدة حقول تتراوح بين الزراعة والدفاع الوطني⁸⁸. تقوم الجمارك بشكل روتيني أيضاً بالتعاون مع الهيئات الحكومية الأخرى، وتقوم في بعض الأحيان بمشاركتها في المباني والحدود الوطنية. وعليه، فإن التشريع الجمركي الناجح يجب أن يوفر أحكاماً تتناول الاعتماد المشترك لعدد من الهيئات الحكومية على بعضها البعض. إن التشارب بين الجمارك والدوائر الأخرى يعتبر في منتهى الأهمية من أجل للتخلص من القوانين المزدوجة وغير المتناسقة. ومن أجل تحقيق إجراءات مبسطة للجمارك والجهات الحكومية الأخرى، من التصليبي أن تقوم الجمارك بتطبيق جميع القوانين المتعلقة بإجراءات الحدود، أو أن تتعاون الجمارك بشكل لصيق مع الهيئات والدوائر المعنية الأخرى⁸⁹. مقابل ذلك، إن القيام بالمراقبة الحدودية من قبل أكثر من هيئة حكومية من الممكن أن يؤدي إلى إجراءات حدودية غير فعالة وغير كفؤة ويساعد على انتشار الفساد، وقد عانت للدوائر الجمركية في بعض الدول ذات التجارة الخارجية القليلة للتي تمر بمرحلة لنتقالية من اقتصاد السوق والتي تقوم فيها القوات المسلحة بمراقبة الحدود من مثل هذه المشاكل. يكون التعاون مهماً بشكل خاص عندما يكون هناك قوانين يجب تطبيقها على الإجراءات الجمركية التي تقتصر فيها للجمارك إلى الخبرة الكافية، مثل الفحوصات لزرارية والصحية. وفي مثل هذه المناسبات، قد تضطر للجمارك للتدخل لضمان فحوصات حدودية منسقة جيداً وبمبسطة.

الترجمة

عندما يتم الاعتماد على قانون نموذجي، ينبغي على المشرع أن يكون واعياً لأخطار الترجمة. ففي العادة، لا يكون المبدأ القانوني قابلاً للترجمة بشكل دقيق من لغة إلى لغة أخرى أو من نظام قانوني إلى آخر. وقد لا تحتوي الثقافة المنوي النقل إليها مبدءاً قانونياً مساوياً. على سبيل المثال، لا يوجد في كل اللغات كلمة مساوية

88 بناء على موقعها على الإنترنت، تقوم جمارك الولايات المتحدة وحماية الحدود بتطبيق قوانين لزراعة، الأجانب والجسبية، البوك ونماطلها، الإحصاء، لتجارة والصناعة، الحماية، حقوق الطبع، للمجرمين والإجراءات للجرمية، لرسوم لجمركية، لفضاء وقنواء، العلاقات للخارجية، الإبرداة لداخلية، لمشروبات مسكرة، الأموال ولعالية، الإبحار، لبراءات، لخدمة لبريدية، لبناء لعام وللممتلكات، الأرض العامة، سكك لحديد، لنقل لبحري، للنفط ولفتلون، الأراضي وممتلكات لجزر، لنقل، للحرب والدفاع لوطني، والمعاهدات لدولية، ولقوانين والائتفاقيات (جمارك الولايات المتحدة وحماية للحدود، 2003).

89 يصرح (Raven 2001) أنه من للقبول عموماً لمسح للهيئات لقسمنية بمراقبة للحدود في سلطة لإدارية واحدة، وفي العادة تكون للجمارك هي لقسنتيد الأكبر.

لكلمة "audit". ويجب على الفريق المشرع أن يكون حذراً تماماً في إدراك ما الذي يعنيه مفهوم معين في اللغة الأصلية وأن يقوم بتوفير وصف أو تعريف أو تفسير ما من أجل منع الالتباس في فهم المعنى المقصود.

تنفيذ القوانين الجمركية

إن لكل إدارة جمركية واجبات تنفيذية. إلا أن نطاق المسؤولية والصلاحيات تختلف بشكل واسع من إدارة إلى أخرى. فبعض الهيئات الجمركية لديها سلطات واسعة لتنفيذ القوانين والتعليمات الجمركية. وفي بعض البلدان، تستمد الجمارك سلطاتها التنفيذية من قوانين العقوبات لديها، ولا تنحصر هذه السلطات فقط في الأمور المتعلقة بقانون الجمارك. أما على الطرف الآخر من ذلك، نجد أنه ليس لبعض السلطات الجمركية الأخرى غير القليل من الدور في التنفيذ. وهي تنفذ قانون الجمارك فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات بواسطة تفتيش البضائع وتصنيفها وتقديرها¹ (Lane 1998, p.78). وبسبب الزيادة المضطربة للحاجة إلى محاربة الغش الجمركي (خروقات حقوق الملكية الفكرية، للتلاعب على الإيرادات، والتلاعب في عمليات النقل (Transshipment)، على سبيل المثال)، تهريب المخدرات، غسل الأموال، وخروقات التصدير (تهريب الأسلحة والذخائر، من بين كثير من الخروقات الأخرى)، فإن تلك الهيئات الجمركية ذات السلطات المحدودة قد تجد نفسها مضطربة للبحث عن سلطات إضافية في مجال التنفيذ

وقد أوصت مجموعة العمل لخبراء WCO المختصة بالغش التجاري الجمارك بالحصول على السلطات التالية (WCO 2004a):

- الفحص (الالتزام بقانون الجمارك)
- حق التفتيش (الاستيراد والتصدير غير المشروع)
- أخذ العينات
- المصادرة
- حق الاطلاع على الوثائق
- التفتيش بعد الاستيراد أو بعد التصدير
- الحجز أو الاعتقال
- الاتهام
- المحاكمة
- التحفظ على الممتلكات

• تبادل المعلومات

• القيام بالاستيضاحات نيابة عن إدارات جمركية أخرى.

إن مناصري إعطاء الجمارك مزيداً من السلطات التنفيذية والمسئوليات لديهم سببان: (أ) الفعالية والكفاءة و(ب) الروح المعنوية لموظفي الجمارك. أولاً، إن الجمارك منفردة بموقعها لتنفيذ قانونها والقوانين الأخرى في المناطق الحدودية لأن لديها البنية التحتية لفحص البضائع والناس الذين ينتقلون عبر الحدود. كما أن لديها أيضاً الألفة في النشاطات التي تتم عبر الحدود. لما أدوت إدارة المخاطر وتكنولوجيا المعلومات والتعاون مع الدولتر الحكومية والإدارات الجمركية الأخرى فإنها كلها تعظم من قدرة الجمارك على تنفيذ قانونها والقوانين الأخرى المطبقة عند الحدود، لأن هذه الأدوات تمكن السلطات المعنية من تقييم المخاطر والمبادرة في التعامل مع الخروقات المحتملة. وهكذا، فإن منح الهيئات الجمركية السلطات المناسبة لتنفيذ قانونها والقوانين الأخرى المتعلقة بالخروقات عبر الحدود من شأنه أن يزيد من فعالية وكفاءة العمل عبر الحدود.

ثانياً، يدعي مناصرو الدور التنفيذي الكبير للجمارك أيضاً أنه يجب إعطاء موظفي الجمارك الصلاحيات للتنفيذ، والاحتجاز، والاعتقال، والمصادرة والتحقق مع الناس، والبضائع ووسائل النقل فيما يتعلق بالخروقات الجمركية الحقيقية والمشتبه بها، لأن تحديد صلاحيات الجمارك التنفيذية بتحصيل الإيرادات فقط من شأنه أن يضعف الروح المعنوية للموظفين (Zamowiecki 2003). إنهم يعتقدون أن ممارسة ترك الأمور التحقيقية إلى جهة حكومية أخرى مثل الأمن العام، سوف يثبط موظفي الجمارك - في المقام الأول - عن اكتشاف المخالفات على الحدود، حيث أن مثل هذا الأمر، سوف يؤدي في كثير من الحالات، إلى خسارة الحوافز، مثل العلاوات الإضافية على الراتب، والشهرة بين زملائهم الموظفين. إنهم يخافون أن مثل انحدرال الروح المعنوية هذا سوف يقلل من فعالية الجمارك ويؤثر سلباً على نزاهة الموظفين.

تتعامل اتفاقية كيوتو المعدلة مع قضايا التنفيذ تخصيصاً في الملحق II، الذي يضع المعايير والممارسات الموصى بها من أجل ضمان العدالة، والسرعة، والتناسق، والشفافية، والقدرة على التنبؤ بتنفيذ القوانين وبحيث يكون التدخل في قضايا التجارة والسفر في أقل حد ممكن. يتعامل الملحق مع تعريف والتحقق في الخروقات التي تتم على قانون الجمارك ويتعامل أيضاً مع دور الجمارك في التسويات الإدارية للمخالفات. هذا الملحق، على كل حال، لا يغطي كل النشاطات التي تقوم بها الجمارك عادة عندما تتعامل مع المخالفات الجمركية وغير الجمركية عبر الحدود، لأن الكثير من هذه النشاطات غير مغطاة بقانون الجمارك والتعليمات الصادرة بموجبه. أما التحقيقات والتسويات الإدارية، على كل حال، فهما موضوعان من ضمن هذه المواضيع التي يجب تغطيتها تحديداً في تشريعات الجمارك. ولا تحد الاتفاقية من أية سلطات قد تمنح للجمارك تحت أي تشريع وطني بعينه. وبدلاً من ذلك، فإنها تعترف بوجود اختلاف في حجم السلطات التنفيذية التي تمنحها الدول الأعضاء المختلفة لسلطاتها الجمركية في مجال التنفيذ.

وعلى وجه الخصوص، يجب تحديد حجم السلطات التنفيذية الممنوحة لموظفي الجمارك في دولة ما بناء على دستور تلك الدولة ونظامها القانوني ومؤسساتها. إلا أنه بالرغم من عدد السلطات التنفيذية وحجم

مسئولياتها، من المهم لكل إدارة جمركية أن تستخدم أدوات إدارة المخاطر، تكنولوجيا المعلومات، والتعاون مع الجهات الحكومية الأخرى والإدارات الجمركية الأخرى للوصول إلى سلطات تنفيذية جمركية عادلة وشفافة ومتسقة وتتفق مع مبادئ الاتفاقية. توفر WCO المعلومات والتدريب في مجال التنفيذ الجمركي وتعتبر مصدراً جيداً للمعلومات في مجال تطوير التنفيذ وإصلاحاته.⁹⁰

التشريع النموذجي لحقوق الملكية العالمية

إن اتفاقية كيوتو المعدلة هي أكثر الأدوات الدولية شمولاً التي صممت لتتسق وتبسط الإجراءات والممارسات الجمركية. مع كل ذلك، فإن هناك أدوات أخرى صممت لدعم هذه الاتفاقية. تقوم WCO بشكل مستمر بتطوير أدوات ومبادرات جديدة تستجيب مع التغيرات التي تحيط بالعمليات الجمركية. مثل هذه الأدوات والمبادرات صممت لتكون متناسبة مع الاتفاقية ومكملة لها.

من الضروري جداً أن تكون القوانين والمؤسسات الجمركية متابعة لالتزامات الحكومة على المستوى الدولي. ومن الأمثلة على هذا المحافظة حقوق الملكية الفكرية، التي تتطلبها اتفاقية "الجوانب المتعلقة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية" (TRIPS Agreement) (WTO 1994b)⁹¹. إن التشريع النموذجي لحقوق الملكية الفكرية (IPR) المعد من قبل WCO، قد تم تطويره لمساعدة الإدارات الأعضاء على تنفيذ الإجراءات الحدودية المصممة لحماية حقوق الملكية الفكرية، دون التدخل بالتجارة المشروعة (WCO 2004b)⁹². هذا التشريع النموذجي تم إعداده من أجل توفير الإرشاد لتلك الإدارات الجمركية التي تطبق تشريعات حقوق الملكية الفكرية لأول مرة وتلك الإدارات التي تقوم بمراجعات تشريعية أو إصلاحات. إنها ستساعد الجمارك على الوفاء بالمعايير الموضوعية في اتفاقية TRIPS. وقد طورت WCO التشريع النموذجي لحقوق الملكية الفكرية لأول مرة في العام 1988. ومنذ ذلك التاريخ مر ذلك التشريع النموذجي في مراجعتين، وتتوي WCO أن نقيحه يوماً في أحدث صورة عن طريق المراجعات المستمرة، مقممة فيه أفضل الممارسات العالمية ومتابعة في نفس الوقت اقتراحات منظمة الملكية الفكرية العالمية (WIPO). الصندوق 3-4 يصف عملية تطوير التشريع التي مر بها الاتحاد الروسي.

90 منظمة الجمارك العالمية، www.wcoomd.org

91 شمولاً لمتعلقة بالجمارك من اتفاقية (TRIPS) هي للمواد (51-60) للتسم لرفع، للمتطلبات الخاصة لمتعلقة بالإجراءات لحدودية.

92 أحدث نص موجود على موقع الإنترنت لمتعلق بحقوق الملكية الفكرية لتتابع لمنظمة الجمارك العالمية: <http://www.wcoipr.org>

صندوق 3-4 تطوير التشريع الجمركي في الاتحاد الروسي

في العام 1993، ألزم الاتحاد الروسي نفسه بتوحيد تشريعاته الجمركية وتطبيق للقواعد المقبولة عالمياً. وفي العام 2003، تم اعتماد قانون جمركي جديد؛ وقد دخل حيز التنفيذ في شهر كانون الثاني (يناير) من العام 2004. والقانون الجديد مبني على اتفاقية كيوتو المعدلة من جهة وعلى التشريعات الجمركية لشركاء روسيا التجاريين الرئيسيين.

ففي قانون الجمارك الجديد، تم الأخذ بعين الاعتبار متطلبات WTO المنصوص عليها في الفقرة الأولى "المعاملة العامة للدولة-الأولى-بالرعاية" والمادة الخامسة "حرية النقل بالترانزيت" والمادة السابعة "التقدير للأغراض الجمركية"، والمادة الثامنة "الرسوم والإجراءات المرتبطة بالاستيراد والتصدير"، والمادة العاشرة "نشر وإدارة تعليمات التجارة" من اتفاقيات الجات، TRIPS، اتفاقية قواعد المنشأ، والاتفاق على تطبيق المادة (7) من الجات.

يهدف القانون للجمركي الجديد إلى التخلص من القيود الإدارية المبالغ بها على التجارة الخارجية، وناسيس قواعد متسقة وواضحة للمشتغلين بالاقتصاد فيما يتعلق بعبور البضائع عبر الحدود، إضافة إلى تقليل الاستمساك الإداري لموظفي الجمارك والعدد غير المنظم من الأنظمة والتعليمات الإدارية، والتي كان لها أثر سلبي على وضوح وشفافية العمليات الجمركية. لقد تم تحضير النص النهائي من مسودة القانون بالتعاون الوثيق مع مجتمع الأعمال. وقد بادر الاتحاد الروسي لأصحاب المشاريع بمراجعة المسودة الأولى من القانون الجديد. وقد قامت لجنة عمل تكونت من ممثلين عن المجتمع التجاري، ولجنة الجمارك الحكومية، ووزارة المالية، ووزارة الاقتصاد بتطوير مقترحات مشتركة للتعديل قبل القراءة النهائية للقانون أمام المجلس التشريعي لروسيا (الدوما Duma). هذه العملية جعلت من الممكن للجماعات المختلفة أن تتوصل إلى تسويات حول الكثير من المسائل. لقد قامت الحكومة بعدة خطوات مبتكرة مهمة للوفاء بمتطلبات التجار، والمواطنين العاديين العابرين للحدود.

لقد تم النص بوضوح على السلطات القانونية والتنفيذية للجمارك بينما تم توضيح الظروف التي يمكن من خلالها تسريع الإجراءات الجمركية (البيانات الجمركية قبل وصول البضاعة، إجراءات مبسطة محددة، استخدام بند تصنيف مفرد، وغيرها...). ينطلق القانون الجديد إلى تطبيق واسع لتكنولوجيا المعلومات، والرقابة الجمركية الإلكترونية، والتخليص الجمركي. إن شرط القيام بعملية تسيير وتسهيل الإجراءات الجمركية يعتمد على الانتقال من الفحص الحسي الكامل لجميع البضاعة إلى نظام التفقيش الانتقائي المبني على تقييم المخاطر وتحليلها. ويتوقع من هذا الانتقال أن يسهل التجارة الدولية وأن يوفر رقابة جمركية يمكن الاعتماد عليها بينما يضمن بموازاة ذلك تعاملًا كفوًا مع موارد الجمارك. من المتوقع أن يؤدي تنفيذ القانون

إلى تغيير العلاقة بين الجمارك ومجتمع الأعمال، والتي ستكون معتمدة أكثر من أي وقت مضى على مبدأ التعاون والمشورة. هذا المدخل يتفق مع المفهوم الجديد من حكم للدولة، أي، حوار بين الحكومة ومجتمع الأعمال، ويعكس المدخل الذي أوصت باستخدامه WCO. هذا المدخل يسمح بممارسة الرقابة العامة بينما يأخذ بعين الاعتبار حاجات مجتمع الأعمال ويؤكد على انفتاح وشفافية التشريع.

وفي الوقت الذي يعتبر فيه هذا التشريع خطوة مهمة في الاتجاه الصحيح، إلا أن القانون يحتوي على بعض النقاط الغامضة التي يمكن أن تؤدي إلى استسباب كبير في أداء العمليات الجمركية. وعليه فإنه يجب على إدارة الجمارك والمجتمع التجاري أن يراقبا بانتباه شديد كيف سيتم تطبيق هذا القانون على أرض الواقع. وبناء على الخبرة في تطبيق القوانين الجمركية الجديدة، قد تنشأ هناك حاجة لتعديل أو تطوير القانون الجمركي نفسه أو الطريقة التي يتم تطبيقه بها. وعليه فإن من المهم الاحتفاظ بعمليات التشاور بين إدارة الجمارك والمجتمع التجاري من أجل الوفاء بإجراءات التطبيق التي أوصى بها قانون الجمارك.

المصدر: بناء على إسهامات ليونيد لوزبينكو (Leonid Lozbenko)، النائب الأول للرئيس، اللجنة الجمركية الحكومية للإتحاد الروسي 2003.

نتائج عملية

يبرز بوضوح من هذا الفصل عدة انطباعات عملية رئيسية:

- تحتاج الحكومات لوضع استراتيجية تطوير توفر نظرة واضحة لدور الإدارة الجمركية، وأن تأخذ بعين الاعتبار بشكل خاص كيف ستتأول هذه الحاجات بينما تقوم بنفس الوقت بتحقيق والمحافظة على المعايير الدولية في تشريعاتها الجمركية.
- كطريقة عملية لتطوير القانون الجمركي، من المهم أن تحتفظ الإدارة الجمركية بعملية للتشاور مع المجتمع التجاري.
- يمكن استخدام أحكام اتفاقية كيوتو كقائمة تفقدية لإجراء مقارنات نقطة-بنقطة بين أفضل الممارسات وما هو موجود فعلاً في القانون الحالي. كما ينصح بشكل كبير دراسة التشريعات الوطنية للدول الأخرى وأن يتم استشارة الإدارات الجمركية للدول الأخرى للاستفادة من خبراتها. وحالما يتم التعرف على الثغرات في القانون الحالي، فإن علاجات المشاكل - بناء على المعايير العالمية المعدلة لتلائم الحاجات المحددة للبلد المعني - يجب أن يتم اقتراحها كتشريع جديد.
- وحتى يكون عملياً وفعالاً، فإن التشريع المقترح يجب أن يكون منسجماً مع الثقافة المحلية والإطار التشريعي الوطني للبلد المعني، ويجب أن يتم تدعيمه بقدرة قضائية كافية.

- يجب أن يسعى التشريع الجمركي الحديث جاهداً لوضع مجموعة شاملة من القوانين المرتبطة بالجمارك تؤسس للتنافسية الواضحة والمطلات التنفيذية للجمارك.

قراءات إضافية

- Lane, Michael. 1998. Customs Modernization and the International Trade Superhighway. Westport, Conn.: Quorum Books.
- Thuronyi, Victor. 1996. "Drafting Tax Legislation." In Victor Thuronyi, ed. Tax Law Design and Drafting. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- World Customs Organization. 1997. Text of the Revised Kyoto Convention. Brussels. www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto_New/Content/content.html.

المراجع

- De Wulf, Luc, and Jose B. Sokol, eds. Custom Modernization
- Initiatives: Case Studies. Washington, D. C: World Bank, European Union. 1992. Council Regulation (EEC) No 2913/92
- of 12 October 1992 establishing the Community Customs
- Code. Brussels. europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31992R2913&model=guichet.
- Jackson, Justice Robert H. 1941. Attorney General's Report on the
- Administrative Procedure Act. Washington, D.C.: United
- States Department of Justice.
- Lane, Michael. 1998. Customs Modernization and the International Trade Superhighway. Westport, Conn.: Quorum Books.
- Raven, John. 2001. Trade and Transport Facilitation. Discussion Paper No. 427. Washington, D.C.: World Bank.
- Renton, David. 1975. The Preparation of Legislation: Report of a Committee Appointed by the Lord President of the Council. House of Commons. Preparation of Legislation Committee Sessional Papers. Volume xii, Cmnd. 6053, pp. 76-84; London: HMSO.
- Steenlandt, Marcel, and Luc De Wulf. Custom Pragmatism and Efficiency: Philosophy of a Successful Reform. Morocco.
- Stein, Jacob A., Glenn A. Mitchell, and Basil J. Mezines. 1977. Administrative Law. Washington, D.C.: Matthew Bender.
- Thuronyi, Victor. 1996. "Drafting Tax Legislation." In Victor Thuronyi, ed. Tax Law Design and Drafting. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Turnbull, Ian. 1993. Plain Language and Drafting in General Principles. Australian Office of Parliamentary Counsel. Canberra. www.opc.gov.au/plain/docs/plain_draftin_principles.doc.
- United States Customs and Border Protection. 2003. Summary of Laws Enforced by CBP. Washington, D.C.: United States Department of Homeland Security, www.Customs.ustras.gov/xp/cgov/toolbox/legal/summary_laws_enforced.

- WCO (World Customs Organization). 1997. Text of the Revised Kyoto Convention. Brussels. www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto_New/Content/content.html.
- ———. 2000. "The Revised Kyoto Convention, General Annex Guidelines, Chapter 3 Clearance and other formalities, Part 6 Checking the Goods declaration." Brussels.
- ———. 2004a. "Commercial Fraud Manual for Senior Customs Officials." Brussels.
- ———. 2004b. "Model Provisions for National Legislation to Implement Fair and Effective Border Measures Consistent with Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights." www.wcoipr.org.
- WTO (World Trade Organization). 1994a. "Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade." Geneva. www.wto.org/english/docs_e/legal_e/20-val.pdf.
- ———, 1994b. "Annex 1C: Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights." Legal Instruments—Results of the Uruguay Round. Vol. 31, 221.L.M. 81. Geneva. www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf.
- ———. 1994c. "Decision on Texts Relating to Minimum Values and Imports by Sole Agents, Sole Distributors and Sole Concessionaires." WTO Document LT/UR/D-4/1. Geneva.
- ———. 1994d. "Decision Regarding Cases Where Customs Administrations Have Reasons to Doubt the Truth or Accuracy of the Declared Value." WTO Document LT/UR/D-4/2. Geneva.
- Zarnowiecki, Michel. 2003. "Managing Integrity in Customs." Prepared for the International Anti-Corruption Conference. May 29-30. Seoul, Korea.

النزاهة في الجمارك

جيرارد ماك ليندن Gerard McLinden

3-4 الشفافية: قضايا رئيسية وأسئلة	162	جدول المحتويات
4-4 الأئمة: قضايا رئيسية وأسئلة	163	نتائج وجود الفساد في الجمارك 147
5-4 تطوير الجمارك: قضايا رئيسية وأسئلة	166	أنواع الفساد في الجمارك 149
6-4 التكيف والتحقيق: قضايا رئيسية وأسئلة	167	رد فعل الجمارك على مستوى العالم 153
7-4 نظام الملوك: قضايا رئيسية وأسئلة	170	نتائج عملية 179
8-4 هل تعتبر مستويات الرواتب المتدنية عاملاً مهماً حقاً؟ 170		قراءات إضافية 182
9-4 للموارد البشرية: قضايا رئيسية وأسئلة	174	المراجع 182
10-4 الروح المعنوية والثقافة التنظيمية: قضايا رئيسية وأسئلة 177		
11-4 العلاقة مع القطاع الخاص: قضايا رئيسية وأسئلة	178	قائمة الجداول
12-4 الدروس المستفادة من الإصلاحات الجمركية في سبيل ضبط السلوكيات الفاسدة 181		1-4 الوظائف الجمركية وعرضتها للفساد 148
		2-4 استراتيجيات الحد من الفساد في الجمارك 154
		جدول الصناديق
		1-4 القيادة والالتزام: قضايا رئيسية وأسئلة 158
		2-4 الإطار التشريعي: قضايا رئيسية وأسئلة 160

في كثير من البلدان النامية، نقل المستويات العالية من الفساد - بشكل حد - من فعالية مؤسسات القطاع العام الرئيسية. ولا تعتبر الجمارك استثناءً لهذا بل إنها تصنف بشكل متكرر من بين أكثر الدول الحكومية فساداً. وإذا أخذنا بعين الاعتبار الدور المهم الذي تلعبه الجمارك في تحصيل الإيرادات، وتسهيل التجارة، والأمن الوطني، وحماية المجتمع، فإننا ندرك أن وجود الفساد في الجمارك يمكن أن يحد بشكل كبير من تطلعات الأمة الاجتماعية والاقتصادية وطموحات التطوير الوطنية⁹³.

يصف هذا الفصل طبيعة ومدى انتشار مشكلة الفساد في الجمارك، ويتعرف على مجموعة من الطرق العملية التي يمكن استخدامها للتغلب عليه. وقد صمم هذا الفصل ليوفر إطاراً متكاملاً لتحليل الفعالية الكامنة في مجموعة من الاستراتيجيات الموضوعية لمكافحة الفساد، ويوفر إرشادات عملية ونصائح لموظفي الجمارك، والمستشارين، والمانيين، والمستفيدين الآخرين الذين يعملون من أجل التعرف على استراتيجيات مجدية لتطوير النزاهة ومكافحة الفساد وتنفيذها.

لقد أخفقت المحاولات التي جرت في السابق للتعامل مع الفساد بسبب الدعوات طيبة النية - وغير الفعالة بناتاً - لتبني معايير الدول الصناعية للأمانة الإدارية، والفعالية، والكفاءة أو ربما بسبب تبني الحلول ذات النتائج السريعة المصممة للإنتقال على المشكلة بدلاً من التعامل معها مباشرة. مثل هذه الدوافع ساهمت في بعض الأحيان في حصر الجمارك على النكوص إلى خدمات الفحص السابق للشحن. أما من أجل معالجة مشكلة الفساد في الجمارك من جذورها، فلا بد من تبني طريقة شمولية وقابلة للإدامة تتعامل مع الأسباب الحقيقية للمشكلة ونتائجها، فليس هناك حلول سحرية تعطي نتائج سريعة. وبدلاً من ذلك لا بد من مدخل عملي يتعامل مع كل ظرف بظرفه، يستفيد من الدروس التي تم تعلمها نتيجة الجهود السابقة التي بذلت حول العالم ويأخذ بعين الاعتبار قضيتي الدافع والفرصة الرئيسيتين.

يوفر القسم الأول من هذا الفصل مقدمة عن طبيعة مشكلة الفساد في الجمارك ويصف بعض الجوانب المهمة التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار عند وضع الإطار العام لاستراتيجية فعالة لمكافحة الفساد في الجمارك. كما يوفر إطاراً كلياً مبنياً بشكل أساسي على أعمال الأكاديميين من أمثال Robert Klitgaard. أما القسم الثاني فيستعرض بشكل عام استجابات المجتمع الجمركي الدولي للمشكلة ويضع الخطوط العريضة لإطار شمولي لمكافحة الفساد يتكون من عشر نقاط، كما وردت في إعلان أروشا حول النزاهة في الجمارك الصادر عن WCO. ويوفر القسم أيضاً الخطوط العريضة العملية حول كيفية تطوير وتنفيذ ومراقبة خطة تنفيذية وطنية للنزاهة في الجمارك، وكيف يتم تأسيس عملية تطوير مستمرة وثقافة نزاهة قابلة للإدامة. هناك سلسلة من القضايا الأساسية والاسئلة التي تتضمنها قائمة تنفيذية بسيطة لكل ولحده من النقاط العشر الواردة في إعلان أروشا (انظر الصناديق 1-4 إلى 4-7 و 4-9 إلى 4-11). أما القسم الأخير من الفصل فيقدم للنتائج العملية الرئيسية التي أمكن التوصل إليها من دراسة هذا الفصل.

93 يفر المؤلف بكل امتنان بمساهمات Michel Zamowiecki.

نتائج وجود الفساد في الجمارك

تلعب الجمارك دوراً محورياً في كل صفة تجارية دولية وعادة ما تكون الجمارك هي النافذة الأولى التي يستطيع العالم من خلالها رؤية البلد المعني، والنتائج المترتبة على وجود الفساد في الجمارك وتأثيره على قدرة البلد على الاستفادة من توسع الاقتصاد العالمي واضحة. وتدل المعلومات التي تم الحصول عليها من مسوحات مناخ الاستثمار التي قام بها البنك الدولي على أن 40% من الشركات التي غطاها المسح في (80) بلداً تقدر قيود الجمارك/التجارة كقيود رئيسية أو متوسطة على مستثمارات الأعمال (البنك الدولي 2003). وبازدياد خضوع قرارات قطاع الأعمال والاستثمار من قبل الشركات متعددة الجنسية لمزيد من المنافسة، فإن انتشار الفساد بشكل واسع في الجمارك يمكن أن يلعب دوراً رئيسياً كمثبط للاستثمار الأجنبي. بالإضافة إلى هذا، يأخذ الفساد في الجمارك دوراً جديد الأهمية في البيئة للحالية التي يشوبها الاهتمام المتزايد بقضية أمن التجارة العالمية. فالأنظمة والإجراءات المعقدة المصممة لاكتشاف أسلحة الدمار الشامل لن تقدم إلا جزءاً قليلاً من الحماية إذا ما أمكن الالتفاف عليها عن طريق تقديم الرشوة لموظفي الجمارك.

في كثير من البلدان النامية، ما تزال التحصيلات الجمركية تمثل جزءاً كبيراً من إيرادات الدولة. وتشير الأرقام التي تم توفيرها من قبل WCO، أنه في كثير من البلدان، تحصل الجمارك أكثر من 50% من مجمل إيرادات الحكومة (WCO 2003a)، ويمكن للتأخيرات التي تحصل في معالجة بيانات الصادر والوارد أن تسبب خسائر مهمة، وتزيد من تكلفة قطاع الأعمال، وتؤثر على تنافسية شركات الدولة، وتزعج المستثمرين الأجانب. إن وجود الفساد على نطاق واسع في الجمارك يمكن له أن يهدم شرعية إدارة الجمارك وأن يحد بشكل كبير من قدرتها على المساهمة في تحقيق أهداف الحكومة. وتتضمن الآثار العكسية للفساد في إدارة الجمارك ما يلي:

- انخفاض ثقة القطاع العام بالمؤسسات الحكومية.
- تسرب الإيرادات بشكل ملحوظ.
- انخفاض مستوى الثقة والتعاون بين الجمارك والمؤسسات الحكومية الأخرى وبين الجمارك ونظرانهم في الدول المجاورة.
- انحدار الروح المعنوية لدى الموظفين (بالرغم من أن هذا يعتبر في نفس الوقت عرضاً وسبباً)
- قلة مستوى الالتزام الطوعي بالقوانين والتعليمات الجمركية من قبل قطاع الأعمال.
- انخفاض مستوى الأمن الوطني وحماية المجتمع.
- الاحتفاظ بعوائق غير ضرورية للتجارة الدولية والنمو الاقتصادي.
- زيادة التكاليف، التي تتحملها عادة أفقر القطاعات في المجتمع.

إن أغلب - إذا لم يكن كل - الوظائف الجمركية معرضة للفساد؛ ولكن، غالباً ما يتم الاستشهاد بالنشاطات التالية على أنها الأكثر عرضة للفساد، لأنها توفر حافزاً للتجار غير الشرفاء للتحايل على متطلبات التشريعات الجمركية فتتوفر الفرصة أمام الموظفين المنحرفين لطلب الرشاوى. ويسرد الجدول 4-1 عدداً من المجالات والأمثلة التي تبين كيف يحدث الفساد في الجمارك، علماً أنه لم يقصد من هذه القائمة أن تتناول جميع الحالات.

جدول 4-1 الوظائف الجمركية وعرضتها للفساد

أمثلة على خروقات النزاهة	الوظائف الجمركية المختارة
<ul style="list-style-type: none"> السعي للحصول على أو قبول دفعات مالية بهدف التسريع في معالجة الوثائق التفاوضي عن بعض البضائع المدونة على المانفست لم يتم التصريح عنها المصادقة على تصدير بضائع غير واقعية أو المصرح عنها ببيانات نظام منسق خاطئة السماح لبضائع مارة بالترانزيت بالدخول إلى البلد للاستهلاك 	<p>معالجة بيانات الاستيراد والتصدير والترانزيت</p>
<ul style="list-style-type: none"> السعي للحصول على أو قبول دفعات مالية بهدف السماح بتقديم فولتير ذلك قيمة متكدية التفاوضي عن تصنيف خاطيء للبضاعة يضعها تحت بند تعريفه متكدني الرسوم قبول تصريح عن بلد منشأ خاطيء، مما يسمح باستفادة صاحب العلاقة من وضع تقضيلى 	<p>تحديد منشأ البضاعة واحتماب قيمتها وتبنيدها</p>
<ul style="list-style-type: none"> السعي من قبل بعض الموظفين للحصول على أو قبول دفعات مالية من أجل ضمان اختيار مفتش بعينه يتواطىء في عملية التفتيش التفاوضي عن التفتيش التأثير على نتائج التفتيش التسريع في عملية التفتيش بكل بساطة 	<p>التفتيش الحسى للبضاعة وفحصها وإطلاقها</p>
<ul style="list-style-type: none"> السعي للحصول على أو قبول دفعات مالية بهدف السماح للتجار بإخراج البضائع المعلقة الرسوم للاستهلاك المحلي ودون دفع الرسوم المقررة أو للسماح بإخراج البضائع التي تحتوي على أجزاء معلقة الرسوم للاستهلاك المحلي 	<p>إدارة التنازلات، وإجراءات الإعفاء وتعليق الرسوم وردھا</p>

<ul style="list-style-type: none"> • الحصول على إخراج البضاعة من الوضع المعلق للرسوم في حالات الإدخال المؤقت دون تقديم وثائق كافية • السماح للتجار بالمطالبة باسترداد رسوم عن صادرات وهمية • السماح للمستوردين بنقل مستورداتهم التي استغادت من وضع إعفاء معين إلى مستخدمين غير مصرح لهم أو لغايات غير مصرح بها، أو السماح لهم باستيراد مثل هذه البضائع زيادة عن الكميات المتفق عليها مع الجمارك <p>السعي للحصول على أو قبول دفعات مالية بهدف التأثير في نتائج عمليات التدقيق</p> <p>السعي للحصول على أو قبول دفعات مالية بهدف الحصول على هذه الرخص والشهادات دون مبررات كافية</p> <p>السعي للحصول على أو قبول دفعات مالية بهدف الحصول على معالجة تفضيلية أو تخليص سريع</p>	<p>القيام بتدقيقات لاحقة للتخليص</p> <p>إصدار رخص الاستيراد والموافقات على الإداع في المستودعات وموافقات منح التجار وضعية للتأهيل</p> <p>معالجة الإرساليات المستعجلة</p>
<p>المصدر: المؤلف</p>	

إن الجمارك عرضة للفساد بسبب أن طبيعة عملها تضع الموظفين - حتى أولئك الذين في أسفل السلم الوظيفي- في مواقف يكون لهم فيها صلاحيات ومسئوليات واسعة؛ والتي يتم فيها منحهم الصلاحيات لاتخاذ القرارات المهمة على مستوى الرسوم والضرائب وعلى مستوى السماح بدخول المستوردات أو الصادرات؛ كما أن إمكانية الإنشاف المباشر عليهم فيها وتحميلهم المسئوليات تكون صعبة نوعاً ما. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الموظفين يعملون وجهاً لوجه مع المجتمع التجاري الذي يمتلك دوافعه القوية للتأثير على رأي هؤلاء الموظفين. فالتعريفات العالية والإجراءات المعقدة تدفع التجار إلى البحث عن وسائل لتخفيف الرسوم الجمركية عن كواهلهم ولتسريع التخليص على معاملاتهم. كما أن كون العديد من الموظفين يتلقون رواتب متكنية بشكل دافعاً قوياً لهم للحصول على الرشاوى مقابل أدائهم لواجباتهم.

أنواع الفساد في الجمارك

لقد تعرفت Irene Hors، من مركز تطوير OECD على ثلاثة أنواع من الفساد التي تحدث عادة في بيئة عمل الجمارك، وهي تقترح أن الاستراتيجيات الضرورية للتعامل مع هذه الأنواع الثلاثة من الفساد تتفاوت بشكل ملحوظ (Hors 2001):

- الفساد في المعاملات الروتينية
- الفساد في معاملات تنطوي على غش تجاري

- الفساد في معاملات تطوّري على جرائم، وفي هذه المعاملات يقوم المتعاملون المجرمون بدفع الرشاوى من أجل السماح لهم بالقيام بعمليات غير مشروعة إطلافاً ولكنها مربحة مادياً، مثل عمليات تهريب المخدرات أو إساءة استخدام إجراءات التصدير.

تتبع الشفافية العالمية (Transparency International TI)⁹⁴ منهجاً مختلفاً حيث تقسم الفساد إلى طائفتين رئيسيتين: فساد تافه وفساد عظيم (TI 1997). ويوصف الفساد التافه بأنه فساد من "أجل لقمة العيش" - وهو نوع من الفساد يمارسه عادة صغار الموظفين في نظام الخدمة المدنية الذين يمكن أن تكون رواتبهم متدنية بشكل مجحف والذين يعتمدون على الأجور الصغيرة وغير المشروعة لإطعام وإسكان عائلاتهم ولدفع للمصاريف الدراسية لأبنائهم. وهذا ينطبق بشكل قريب جداً على مفهوم Irene Hors للفساد في المعاملات الروتينية⁹⁵. إن الفساد العظيم يتضمن موظفين ذوي درجات عالية وينطوي على مبالغ كبيرة من الأموال. ومثل Irene Hors، تدرك الشفافية العالمية أنه لا بد من استراتيجيات مختلفة للتعامل مع هذين النوعين من الفساد.

ودون أن نحاول أن نكون محيطين بكل شيء، من المفيد التفكير في تصنيف آخر للفساد له تطبيقات عملية على بيئة عمل الجمارك، وبالتحديد، الرشاوى، المحسوبية، وسوء الاستخدام (Nye 1977).

إن الرشوة في العرف الجمركي تتضمن دفع النقود للحصول على أو تسهيل استصدار أو معالجة الرخص، والتخليص، والتفاوض؛ دفع الأموال من أجل التأثير في أو تقليل الرسوم أو المتطلبات الضريبية؛ دفع الأموال لكي يغفل الموظفون النشاطات غير القانونية التي تمارس؛ دفع الأموال لكي يضمن أصحاب العلاقة الحصول على إعفاءات مجزية بتجنب الإجراءات الجمركية الاعتيادية. إن لموظفي الجمارك في العادة سلطات استثنائية كبيرة على الإعفاءات وقد يتعرضون لإغراء فرض أجور احتكارهم لتلك السلطات. على سبيل المثال، في الفلبين قبل عمليات الإصلاح التي تمت في التسعينات، كان موظفو الجمارك يشعرون أن لديهم الحق في الحصول على تعويض عن كل جهد يبذلونه. وقد اعتاد قطاع الأعمال هناك على دفع مبالغ قليلة كرشاوى كجزء من عملياتهم التجارية. وعلى وجه العموم كان مقبولاً ضرورة دفع مبلغ لأحدهم "لتسهيل" الصفقات التجارية حتى الروتينية منها، وكان من الطبيعي اللجوء إلى عميل مقرب شخصياً من الجمارك لتجنب الإزعاج. وفي بوليفيا، قبل عمليات الإصلاح التي تمت في التسعينات من القرن الماضي، كان كثير من موظفي الجمارك يعملون بدون رواتب رسمية (pro bono) وكان على هؤلاء أن يبحثوا عن مردود لعملهم عن طريق طلب وقبول الأموال من أجل التسهيل - وكان هذا يشكل نظاماً للرشاوى محظوراً رسمياً.

94 للشفافية العالمية هي منظمة غير ربحية مركزها برلين ولها فروع في أكثر من (60) بلداً. وهي تركز على منع الفساد على المستوى الدولي وعلى المستويات المحلية. ويعتبر مؤشر إدراك الفساد (Corruption Perception Index) أكثر المؤشرات كفاءة لمتوفرة شمولاً لمقارنة الفساد فيما بين الدول.

95 يستخدم مصطلحان "روتيني" و"تافه" لوصف نوع معين من أنواع الفساد الذي ينتشر في العديد من الدول. إن مثل هذا الفساد، مع كل ذلك، له نتائج مدمرة للغاية وصعب للتحكم بها.

المحسوبة في إطار الحديث عن الجمارك، قد تتضمن تصرفات مثل الاختيار، النقل، ترقية الموظفين أو جماعات من الموظفين على حساب رابطة العلاقة وليس بسبب الكفاءة؛ منح المواقع الجمركية المربحة مادياً لبعض الأشخاص دون غيرهم؛ والتفريط في موارد الدولة القليلة لأشخاص معينين دون توفر الكفاءة فيهم. وتنتشر المحسوبة أكثر ما تنتشر في الإدارات الجمركية للدول الصغيرة أو في الإدارات الكبيرة التي تشرف على مراكز حدودية بعيدة جغرافياً عن مركز الدائرة. في مثل هذه الظروف، يقيم موظفو الجمارك عادة علاقات قوية من أشخاص من الجماعات القليلة التي يتكون بها ويعيشون معها حيث يجدون من الصعب جداً الاحتفاظ بمتناول أيديهم بعلاقتهم مع اسرهم الممتدة أو بأشخاص من نفس مجتمعاتهم أو طوائفهم الدينية التي ينتمون إليها.

سوء التصرف يتضمن مدئاً واسعاً من السلوكيات، ومنها السرقة، والاختلاس، والتلاعب بالقيود والسجلات، والاحتيال. ويمكن ملاحظة هذا التصرف على المستوى الفردي، أو الجماعي، أو على مستوى المنظمة ككل. وفي الوقت الذي لوحظ فيه مثل هذا التصرف في كثير من الدول الصناعية، إلا أنه وجوده يعتبر مهماً أيضاً في الإدارات الجمركية لكثير من الدول النامية، حيث تغيب الضوابط الإدارية في هذه الدول، وتندر التفتيشات العجائية وسجلات الموزنات، هذا علاوة على أن الأنظمة التي تضمن الإشراف المناسب على الإجراءات المالية وندقيها ليست متطورة إلى الحد المطلوب.

تترواح التصرفات الفاسدة من الشكل الفردي إلى الشكل واسع الانتشار والمنظم. وقد لاحظ كثير من المراقبين أن الفساد في الجمارك عادة ما يكون منظماً بشكل جيد ليصل إلى مرحلة الشبكات، ويتفق أعضاء هذه الشبكات على الالتزام بتوزيع الأرباح الناجمة عن التصرفات الفاسدة على زملائهم وزوّائهم. هذا بقي الشبكة ويحميها من التدخلات الخارجية والانقطاع، وهذا يجعل التخلص منها صعباً للغاية. المبادرة بالفساد قد تكون من المتعامل أو من الموظف (فرصة التانغو تتطلب راقصين اثنين *it takes two to tango*)؛ ويمكن أن ينطوي الفساد على القفز عن بعض الإجراءات أو تفويضها؛ كما يمكن أن يتضمن خدمات مرخصة أو غير مرخص بها؛ هذا إضافة إلى أنه يمكن أن يمارس داخل أو خارج للمنظمة (Klitgaard 1993, P 221).

تعريف الفساد

يعرف البنك الدولي ومنظمة الجمارك العالمية الفساد ببساطة على أنه "إساءة استخدام السلطة بهدف الحصول على منافع شخصية" (WB 2000). ويركز هذا التعريف على الانحراف عن، أو الانتكاف على، بعض أشكال الواجب العام، وتوفير أو الحصول على بعض أشكال الإغراء غير المناسب. وتتم ممارسة الفساد المنطوي على جرائم أو عمليات تحايل بشكل سري في أغلب الحالات، أو على الأقل لا يكون خاضعاً للرقابة الرسمية. أما الفساد في المعاملات الروتينية أو للفساد التافه، فتتم ممارستها في العادة بمستوى متدنٍ من السرية. وتطلق عليهما أسماء مخففة مثل "أموال التسهيل" أو "ثمن الشاي". وفي الوقت الذي تعتبر فيه مثل هذه الممارسات غير قانونية، إلا أنها منتشرة بشكل كبير في بعض البلدان وتعتبر عنصراً مهماً في

العلاقة بين موظفي الجمارك ومجتمع رجال الأعمال، إلى درجة أنها أصبحت ممارسات شبه-مقبولة. وفي غالب الأحيان، يتم جمع عائدات عمليات التسهيل هذه مع بعضها ويتم اقتسامها بين الزملاء المشتركين ورؤسائهم بصيغة متفق عليها بينهم.

إطار تحليلي لفهم الفساد

لقد اقترح (1998) Robert Klitgaard⁹⁶ إطاراً تحليلياً مفيداً لفهم وتحليل الفساد. ويقترح Klitgaard أن حدوث الفساد يكون مرجحاً عندما يمتلك الموظفون (أفراداً أو جماعات) سلطة محتكرة على المتعاملين، وعندما يتمتع الموظفون بسلطة استثنائية كبيرة تتحكم بتوفير البضائع أو الخدمات، وعندما يكون مستوى تحمل المسئوليات متدنياً. وفي ضوء هذا الإطار، يتبع احتمال حصول الفساد معادلة بسيطة:

الفساد = الاحتكار + السلطة الاستثنائية - المسؤولية

$$(ف = ح + س - م)$$

حيث ف- فساد، ح- احتكار، س- سلطة استثنائية، م- مسؤولية.

إن لهذا الإطار علاقة وطيدة مع بيئة عمل الجمارك، حيث تعتبر الإدارات الجمركية - بسبب احتكارها الإداري - عادة هي السلطة الوحيدة المسؤولة عن بعض الوظائف الإدارية والتنظيمية؛ وبسبب أن موظفي الجمارك - حتى في المستويات الدنيا - يتمتعون بسلطات قرار استثنائية كبيرة، ويؤدون وظائف إدارية مهمة للغاية؛ هذا علاوة على أن مستوى الإشراف والمسؤولية عادة ما يكون متدنياً.

لقد كان لإطار (Klitgaard) أثر كبير في توجيه جهود مكافحة الفساد في العديد من الدول، وقد تم استخدامه بشكل كبير في تطوير إعلان أروشا المعدل الصادر عن WCO المتعلق بنزاهة موظفي الجمارك، هذا بالإضافة إلى استخدامه في عدد آخر من الأدوات المتعلقة بالنزاهة الصادرة عن WCO. يوفر إطار Klitgaard أساساً مفاهيمياً شاملاً لفحص القضايا الحساسة التي ينبغي تضمينها عند تطوير استراتيجيات مجدية لمكافحة الفساد.

وانطلاقاً من هذا الإطار، يقترح Klitgaard للمدى التالي من الاستراتيجيات التصحيحية. وتتكون استراتيجيته من خمس خطوات مستقلة بذاتها ولكنها مترابطة بجزءها. وتتضمن:

96 تتسمج للتنتاج التي توصل إليها Klitgaard بشكل قريب جداً مع تلك التي توصلت إليها Irene Hors من مركز تطوير OECD. وقد استنتجت Hors، ممتدة على الدروس التي تعلمتها من جهود التطوير ومكافحة الفساد في الإدارات الجمركية لثلاث بلدان، أن بيئة عمل الجمارك معرضة للفساد بسبب (أ) أن هناك تعاملًا مباشرًا بين موظفي الجمارك والمتعاملين في القطاع الخاص ينطوي على كثير من السلطة الاستثنائية، (ب) إمكانية عمل موظفي الجمارك ضمن شبكة توفر له الحماية اللازمة، و(ج) ضعف الرقابة الرسمية.

- تغيير الأنظمة الإدارية من أجل التخلص من التركيبة المغربية بالفساد التي تتألف من السلطة الاحتكارية المشتركة مع السلطة الاستثنائية للموظف إضافة إلى محدودية المسؤوليات؛
 - اختيار العناصر (في هذه الحالة موظفي الجمارك) بحيث يكونون غير قابلين للفساد علاوة على مراعاة امتلاكهم للمهارات المتصلة بوظيفتهم ومؤهلاتهم التعليمية؛
 - تغيير خلبط المكافآت والعقوبات المفروض على الموظفين والمتعاملين؛
 - زيادة احتمالات كشف الفساد والتعرض للعقوبات؛
 - تغيير مواقف الموظفين من الفساد.
- إن استراتيجيات Klitgaard والأمثلة على تطبيقاتها العملية في البيئة الجمركية موضحة في الجدول 4-2.

رد فعل الجمارك على مستوى العالم

إن الغلبة الغالبة من الأدبيات المتوفرة حول الفساد المؤسسي أو الإداري في الدول النامية يمكن وصفها على أنها تقرير عن المشكلة بدلاً من أن تكون حلاً لها. وعدا عن تقديم للنصائح بضرورة استحداث إجراءات جمركية فعالة وكفوءة، ليس هناك إلا مواد قليلة متفرقة تقدم حلاً عملياً للمشاكل المرتبطة بالتنزيم بالفساد، ومراقبته، والتخلص منه في الدوائر العامة وبالتحديد في البيئة الجمركية. واستجابة لهذا واعترافاً بحقيقة أن الجمارك غالباً ما يستشهد بها كواحدة من أكثر الدوائر الحكومية فساداً، قام المجتمع الجمركي العالمي، من خلال WCO، ببدء العمل في أواسط إلى نهايات الثمانينات من القرن الماضي، من أجل صياغة استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد وتشجيع النزاهة. وقد أعقب إنجاز هذا العمل في العام 1992 تبين شامل من كافة أعضاء WTO لإعلان أروشا المتعلق بنزاهة موظفي الجمارك. ومنذ ذلك الوقت، أصبح إعلان أروشا هو الإطار الرئيسي لمكافحة الفساد لكل الإدارات الجمركية الأعضاء في WCO وعددهم (162) عضواً. ولكن للتقدم في كبح الفساد في الجمارك كان بطيئاً. ولستجابة لهذا، فقد دعت WCO إلى مراجعة شاملة لإعلان أروشا وتطبيقاته العملية في الدول الأعضاء. وقاد هذا إلى إعداد إعلان أروشا المعدل الذي تم الإجماع على مباركته من مجلس منظمة الجمارك العالمية في شهر حزيران من العام 2003.

يتكون إعلان أروشا المعدل المتعلق بالنزاهة في الجمارك من 10 عناصر مستقلة بذاتها ولكنها مترابطة، وتعتبر ضرورية من أجل تطوير وتنفيذ برنامج قابل للإدامة لتعظيم النزاهة ومكافحة الفساد. إنه منسجم مع الإطار الذي وفره Klitgaard ويتوافق بشكل قريب جداً مع عدد من الأدوات الجمركية المتفق عليها عالمياً وللمعايير وأفضل الممارسات، بما في ذلك اتفاقية كيوتو المعدلة. كما أنه أيضاً مصمم بحيث يحتفظ بتوازن مناسب ما بين الاستراتيجيات الإيجابية (الإصلاح والتطوير، القيادة، سياسات إدارة الموارد

البشرية التقدمية، وغيرها...) التي يفضلها الكثير من أطراف المجتمع الجمركي العالمي من جهة، ومن جهة أخرى، الاستراتيجيات القمعية (المقوبات، الضوابط، التحقيقات، المحاكمات) التي يروج لها البعض الآخر. إن العناصر العشرة من الإعلان المعدل هي:

- القيادة والالتزام .
- الإطار التشريعي.
- الشفافية.
- الأئمة (المبكرة).
- الإصلاح والتطوير.
- التدقيق والتحقيق.
- نظام سلوك الموظفين.
- إدارة الموارد البشرية.
- الروح المعنوية والثقافة التنظيمية للدائرة.
- العلاقة الجمارك مع القطاع الخاص.

وفي مجملها، صممت هذه العناصر العشرة بهدف تقليل السلطة الاحتكارية للجمارك والاستغلال غير المناسب للاستنساق الرسمي، ولكنها تزيد عملياً في نفس الوقت مستوى تحمل المسؤولية. وهي ترتبط بشكل مباشر مع معادلة Klitgaard والاستراتيجيات التي تم التطرق إليها آنفاً في هذا الفصل. وعندما كانت تعمل على إعلان أروشا المعدل ظلت WCO واعية للظروف المختلفة التي تواجهها كل إدارة من إدارات الجمارك الأعضاء في المنظمة، سواء كانت ظروفها اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية، وهكذا فقد تعدت المنظمة لأن يكون تصميم الإعلان بعيداً عن الوصفات في طبيعته. بمعنى آخر، يوفر الإعلان إطاراً مفاهيمياً شاملاً في طبيعته، ولكن التطبيق العملي لكل عنصر أساسي بقي متروكاً لكل إدارة جمركية بمفردها.

جدول 4-2 استراتيجيات الحد من الفساد في الجمارك

الاستراتيجية	النشاطات العملية
تغيير الأنظمة الإدارية من أجل التخلص من التركيبة المغربية بالفساد التي تتألف من السلطة	• إعادة هندسة الأنظمة الإدارية والإجراءات بهدف تعظيم الشفافية والقدرة على التنبؤ.

<ul style="list-style-type: none"> • إدخال أطراف جدد للمنافسة على عمليات تقديم الخدمات الأساسية • التعاقد مع أطراف خارجيين للقيام ببعض الوظائف الجمركية المختارة. • إدخال الأتمتة بهدف الحد من السلطة الاستثنائية للموظفين والحد من التعامل وجهاً لوجه ما بين الموظفين والمراجعين، ولتعزيز الشفافية وتسهيل الإجراءات الجمركية . • تطبيق خطط لتدوير الموظفين وتحريكهم. • زيادة الشفافية عن طريق نشر المواصفات التي تم على أساسها منح الصلاحيات للموظفين لممارسة تفويض رسمية معينة. 	<p>الاحتكارية المشتركة مع السلطة الاستثنائية للموظف إضافة إلى محدودية المسؤوليات.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • توسيع معايير انتقاء الموظفين للتعيين بحيث تتضمن عوامل متعلقة بالزاهمة. • التركيز على المؤهلات فقط كعيار رئيسي للتعيين والترقية. • غلبة المرشحين للتعيين بشكل دقيق، بما في ذلك الرجوع إلى رؤسائهم السابقين والمؤسسات التعليمية التي درسوا بها والتدقيق في ماضيهم عن أية خلفيات جرمية. • تعيين الموظفين ذوي الرتب العالية من هؤلاء المعروفين بنزاهتهم من الجهات الحكومية الأخرى أو من القطاع الخاص. 	<p>اختيار موظفي الجمارك بحيث يكونون غير قابلين للفساد علاوة على مراعاة إمتلاكهم للمهارات المتصلة بوظيفتهم ومؤهلاتهم التعليمية.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • تقييم نظام الرواتب والأجور الحالي وظروف العمل لضمان توفر ظروف منافسة • توفير منافع غير الرواتب والأجور يصعب أن تتوفر في أمانة أخرى. • إعادة هيكلة نظام الحوافز والعلاوات بهدف تشجيع التصرفات الإيجابية وزيادة الحوافز عندما تستدعي الحاجة. • تطبيق أنظمة إدارة وتقييم الأداء. • تشجيع ومكافأة الموظفين الذين يشيرون إلى أماكن الخلل في الأنظمة الإدارية والإجراءات. • زيادة العقوبات بهدف ردع الموظفين عن الانخراط في السلوك الفاسد. • ضمان توافق العقوبات مع المخالفات المرتكبة. 	<p>تغيير خليط المكافآت والعقوبات المفروض على الموظفين والمتعاملين.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • ضمان أن جميع الموظفين - بغض النظر عن رتبهم - معرضون لمثل هذه العقوبات. 	
<ul style="list-style-type: none"> • القيام بدراسة عميقة لأنظمة الإدارة الجمركية والرقابة للتعرف على مواطن الضعف والخلل. • الاعتماد على المتعاملين والعموم في الحصول على المعلومات. • تقييم قضايا معينة في عمل الجمارك مثل الضوابط الداخلية، علاقات رفع التقارير، تنافسية الكادر، التفاوض الرسمية، وسلطات اتخاذ القرار. • التعرف على المواقع والنشاطات التي تكون معرضة للفساد وتحديد كفاية الضوابط والوقايات المتوفرة هناك • تأسيس وحدات تحقيق وتدقيق داخلي بهدف التحقيق بشكل عميق في أية معلومات يتم الحصول عليها أو لية لتهامات ترد. • تشجيع الموظفين والمتعاملين على الإبصار عن أية حالات فساد إلى وحدات مكافحة الفساد المستقلة وضمان السرية وعدم نشر الاسماء عن أية معلومات يتم توفيرها. • ضمان ليقاع العقوبات بشكل فوري، وتبرئة الموظفين من أية إتهامات غير مبررة؛ العقوبات يجب أن تكون متوافقة مع شدة المخالفة، كما يجب أن يتم نشر العقوبات لكي تخدم كأمثلة يتعلم منها الآخرون. 	<p>زيادة احتمالات كشف الفساد.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ترسيخ الروح المعنوية لدى موظفي الجمارك بهدف زيادة التكلفة الأخلاقية للفساد. • تنفيذ أو تحسين التطور المهني والتدريب . • وضع وتسويق نظام أخلاقيات الوظيفة؛ جعل هذا النظام متوفراً بشكل واسع جداً للموظفين وللعموم؛ السعي لجعل الموظفين يوقعون على نظام أخلاقيات الوظيفة هذا (عند التعيين أو في ذكرى التعيين). • ضمان أن يكون المدبرون والرؤساء قدوة لمؤسسيهم. • استخدام سياسة "السماح - صفر" لقبول الهدايا. • نشر اسماء الموظفين الذين تثبت إدانتهم بالفساد. 	<p>تغيير مواقف الموظفين والتجار من الفساد.</p>
<p>المصدر: المؤلف، بناء على Klitgaard 1998</p>	

لقد تم اتباع فلسفة مشابهة تعتمد على عدم استخدام وصفات جاهزة، في جميع المواد الصادرة عن WCO المتعلقة بالنزاهة، والأدوات والتدريب، كما تم اتباعها في برامج المساعدات الفنية التي تم تطويرها كجزء من الخطة التنفيذية للنزاهة الصادرة عن WCO. على سبيل المثال، من أجل مساعدة الإدارات الأعضاء على تنفيذ أحكام إعلان أروشا المعدل وعلى تطوير ثقافة من التحسين المستمر، قامت WCO بتطوير دليل لتطوير النزاهة، واستمرت مركزاً لموارد النزاهة، وحضرت دليلاً نموذجياً لسلوكيات الوظيفة وأخلاقيات الموظفين، كما تقوم WCO بعقد عدد من الندوات وورش العمل وبرامج التدريب في موضوع النزاهة، على المستويات الوطنية والإقليمية. وفي جميع هذه الأدوات والبرامج، يقع العبء على كل إدارة جمركية بمفردها لتطوير وتنفيذ برامج واقعية مبنية على حاجاتها تلك الإدارة الخاصة وظروف عملها⁹⁷.

سوف يتبع لاحقاً ملخص للعناصر الأساسية لإعلان أروشا المعدل، مع قائمة بالأنشطة التي ينصح بها. وعندما كان الأمر ممكناً، تم رصد نقاش العشرة عناصر الأساسية للإعلان بإدخال أمثلة من الدول المطبقة استقيناها من خبرات البنك الدولي والمنظمات العالمية الأخرى.

القيادة والالتزام

إن الالتزام الراسخ بالمحافظة على مستويات عالية من النزاهة، على أعلى مستوى سياسي في الجمارك يعتبر أمراً ضرورياً جداً في المجتمعات التي ينتشر فيها الفساد أو يعتبر مشكلة منظمة. ولا بد أن تكون الحكومة واعية دوماً بالخطوات التي تأخذها الجمارك، كما يجب على الجمارك أن تضمن إعلام الحكومة بالتحديثات بشكل مستمر سواء عن طريق المطبوعات أو الإجازات أو مؤشرات قياس الأداء أو عبر وسائل الإعلام المختلفة. تتطلب برامج النزاهة الفعالة أيضاً مستوى عالٍ من الدعم الإداري والقيادة، وعليه فإن من المهم وضع هياكل تنظيمية واضحة تماماً للامتثال وصنع القرار والالتزامات.

من الضروري وجود بطل قوي على كل من المستويين الإداري والسياسي. لما التغييرات المتكررة على قمة الإدارة فتحول دون خروج إشارة واضحة، وتؤدي إلى هدم المصدقية، على الخصوص مع القطاع الخاص. وعليه فإن الإطار السياسي الكافي، والالتزام القوي من الحكومة، والدعم من قطاع الأعمال تعتبر أموراً في غاية الأهمية، ففي بوليفيا والمغرب والبيرو، كان الدعم السياسي القوي للإصلاح من أعلى سلطة سياسية والدعم غير المتواتر من قطاع الأعمال عوامل أساسية في تقليص للفساد. هناك حاجة أيضاً للتغذية الراجعة، ويمكن توفيرها بواسطة مؤشرات قياس الأداء، أو مسوحات المتعاملين⁹⁸، أو عن طريق التشاور مع قطاع الأعمال.

97 جميع الأدوات المتعلقة بالنزاهة الصادرة عن WCO متوفرة على موقع المنظمة على الإنترنت: www.wcoomd.org.

98 انظر www.scsrcon.org/RegionalInitiatives/ITFSE/ من أجل وصف لمؤشرات قياس الأداء والمسوحات التي استخدمت في جنوب

شرق أوروبا في ظل برنامج تسهيل للتجارة وللتقل لنول جنوب شرق أوروبا قمدعوم من البنك الدولي.

إلا أنه بالرغم من ذلك، فقد دلت التجارب في العديد من الدول، على أنه في الحالات التي كان فيها الفساد في الجمارك منتشراً لفترة طويلة ويحكم بيئة العلاقة بين الجمارك وقطاع الأعمال، كان من الصعب جداً على المديرين والرؤساء أن يتخذوا مواقف قوية ضد كوادهم الفاسدين، لأنهم كانوا أنفسهم أطرافاً في قضايا فساد في سنوات مبكرة من حياتهم الوظيفية. وفي مثل هذه الحالات قد يكون من المفيد دراسة إمكانية إصدار عفو رسمي محدود. إلا أنه يجب استخدام مثل هذا الأسلوب كجزء من استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد ويجب أن ينطوي على عقوبات جديدة شديدة لأية خروقات مستقبلية للنزاهة. وقياساً على هذا، يجب أن يرافقه أيضاً سياسة "السماح - صفر" المنشورة على نطاق واسع إضافة إلى الالتزام بالتحقيق في أية لداعات مستقبلية بالفساد وإحالتها إلى المحكمة. كما يجب أخذ كامل الحيلة لضمان فهم الموظفين أن العفو ما هو فرصة "المرّة الواحدة" لتنظيف السجلات.

تعتبر النشاطات التي تقوم بها الحكومة ضرورية للتعبير عن الالتزام بمحاربة الفساد. مثل هذه النشاطات قد تتضمن إنشاء مكتب حكومي لتلقي الشكاوى أو هيئات التدقيق العليا، أو وكالات لمكافحة الفساد. مثل هذه النشاطات، على كل حال، لن تكون فعالة إلا إذا تم فرض القوانين بشكل كافٍ. ففي هونغ كونغ (الصين) على سبيل المثال، كانت العفوية المستقلة ضد الفساد ناجحة لأنه تم تزويدها بالاستقلالية، والتمويل السخي، والرقابة المباشرة من قبل المواطنين، والسلطات القانونية الكافية.

يراجع الصندوق 4-1 اسئلة مهمة ينبغي أخذها بالاعتبار، تتعلق بالالتزام على أعلى مستوى لاجتثاث الفساد.

صندوق 4-1 القيادة والالتزام: قضايا رئيسية وأسئلة

- هل تم الحصول على دعم جميع الأطراف في أعلى مستوياتها وعلى الالتزام السياسي بالحرب ضد الفساد؟
- هل تبنت الحكومة وإدارة الجمارك سياسة "السماح - صفر"؟
- هل يتم التحقيق مع "الاسماك الكبيرة" مثلها مثل الاسماك الصغيرة وإحالتها إلى القضاء؟
- هل تم تحديد وفهم المسؤوليات والالتزامات والقابلية للمساءلة من قبل جميع المديرين والرؤساء والموظفين بشكل لا لبس فيه؟
- هل يعتمد الترفيع إلى المواقع الإدارية على الأداء من حيث النزاهة؟
- هل يعتبر مديرو الإدارة العليا والرؤساء نماذج تقتدى بالقيادة؟
- هل يتم إجراء مسوحات بشكل دوري من أجل تقييم انطباعات المتعاملين عن التزام ونزاهة موظفي الجمارك؟
- هل تقود الجمارك المبادرات المتعلقة بالنزاهة على مستوى الحكومة ككل أو تشارك فيها؟
- هل يتم إعطاء الأولوية المناسبة لاستراتيجية مكافحة الفساد في الوثائق المتعلقة برؤية الدائرة، ورسالتها، وقيمتها، وعمليات تخصيص مواردها، والتخطيط الاستراتيجي لها؟
- هل تم طرح موضوع إصدار عفو رسمي أم لا؟

المصدر: بناء على WCO 2003b

الإطار القانوني

على الإدارات الجمركية أن تبسط قوتها وتعليماتها وأدلتها الإدارية الإرشادية وإجراءاتها بحيث تيسر عملية تقدير الرسوم الجمركية والتخليص بدون أي تأخير لا داعي له ودون أية تعقيدات روتينية. ويتضمن هذا في العادة تغيير أو إعادة هيكلة الأنظمة الحالية والإجراءات بهدف التقليل من العمليات البيروقراطية التي لا داعي لها أو التخلص منها كلياً. وفي كثير من الحالات سوف يتضمن هذا التخلص من التعليمات غير التعريفية والخطوات غير الضرورية أو الإزدواجية في الإجراءات الإدارية.

بعض الاستراتيجيات التي يمكن تطبيقها بهدف التقليل من التعقيدات تتضمن تبني المعايير المتفق عليها عالمياً، بما في ذلك اتفاقية تعريفات النظام المنسق (HS)، اتفاقية القيمة الصادرة عن WTO، اتفاقية الكارنيه الصادرة عن جمعية الناقلين الجويين (ATA) أو اتفاقية اسطنبول، اتفاقية الجوانب المتعلقة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية (TRIPS) واتفاقية كيوتو المعدلة حول تنسيق وتبسيط الإجراءات الجمركية. بهذا الصدد، قامت كل من بوليفيا والكاميرون والمغرب وموزمبيق والبيرو وتركيا بتبني قوانين جمركية جديدة سمحت بطرح إجراءات مبسطة وجديدة تتفق أكثر مع ممارسات قطاع الأعمال المتطورة. كما يجب التقليل من عوائق الجريان الحر للبضائع، كالصوابط غير التعريفية على الحصص، رخص الاستيراد والأنونات وترشيدها إلى أقصى حد ممكن. وإذا كان من الممكن، فيجب التقليل من عدد طوائف الرسوم التعريفية.

إن ترشيح العوائق التعريفية وغير التعريفية يمتد إلى ما هو أبعد من المسؤولية السياسية للإدارة الجمركية. وبهذا الصدد، يجب على الجمارك أن تحتفظ بعلاقة لصيقة من الجهات المسؤولة الأخرى في الحكومة، على سبيل المثال، عن طريق عمليات التنسيق الدورية بين ضباط الارتباط فيما بين الدوائر. وهناك مبادرة رئيسية وهي تبني مبادئ إدارة المخاطر بهدف ضمان تقييم مخاطر التجارة والنقل، ومن أجل التعرف على المخاطر المتعلقة بالنزاهة وتحديدتها في أعمال الإدارة (انظر الملحق 1.D من أجل تعليقات أخرى حول هذا الموضوع).

يعرض الصندوق 2-4 أسئلة أساسية من أجل تقييم الإطار التشريعي للجمارك بما يتناسب مع تشجيع النزاهة.

الشفافية

الشفافية قضية أساسية لجميع الإدارات الجمركية. إن زيادة تحمل المسؤولية والاحتفاظ بعلاقة أمينة ومنفتحة مع المتعاملين والمستفيدين تعتبر ضرورية جداً للاحتفاظ بثقة العموم بأداء الجمارك. ويجب أن يكون المتعاملون قادرين على التنبؤ بدرجة عالية من التأكد في تعاملاتهم مع السلطات الجمركية. ولا يمكن تحقيق هذا إلا إذا كانت القوانين الجمركية والتعليمات والإجراءات والأدلة الإرشادية الإدارية منشورة للعموم،

وكانت إمكانية الوصول إليها متاحة بسهولة، كما يمكن تطبيقها بأسلوب متنقّ دوماً. وأي انحراف عن القوانين والتعليمات والسلطات الاستثنائية يجب أن يكون مبرراً وموثقاً من أجل المراجعة اللاحقة. في باكستان، على سبيل المثال، أدت كل من قلة الشفافية في تصميم مشروع تطوير الجمارك - حيث لم يتمّ تعميم أي تقرير تشخيصي - وقلة مشاركة الجهات الداعمة المهمة، إلى فشل المشروع في تحقيق أهدافه الأولية (Hors 2001).

صندوق 4-2 الإطار التشريعي: قضايا رئيسية وأسئلة

هل تمت مراجعة قوانين الجمارك والتعليمات والأدلة الإرشادية الإدارية والإجراءات، وهل تمت مواضعها وتبسيطها بهدف التقليل من الازدواج غير الضروري ومن الروتين المعقد؟

هل تمّ استخدام عملية مراجعة وتطوير مستمرة للأنظمة والإجراءات؟

هل تمت عملية تقليص ودمج لمعدلات التعريفية وهل تمّ تقليل عدد طوائف التعريفية المستخدمة؟

هل تمّ استخدام عملية رسمية لمراجعة وترشيده الإعفاءات والاستثناءات؟

هل تمّ تأسيس برنامج تشاور وتعاون مع الجهات الحكومية الأخرى بهدف فحص وسائل ترشيده المتطلبات التشريعية؟

هل تمّ تطبيق الاتفاقيات المتفق عليها عالمياً والأدوات والمعايير المقبولة، مثل اتفاقية كيوتو المعدلة، اتفاقية النظام المنسق الصادرة عن WCO، اتفاقية القيمة الصادرة عن WTO، اتفاقية الكارنيه (ATA)، واتفاقية (TRIPS) الصادرة عن WTO؟

هل تقوم الاتحادات الجمركية الإقليمية والجماعات الاقتصادية بتبني المعايير المقبولة عالمياً وتعمل من أجل موازنة الأنظمة والإجراءات على مستوى الإقليم؟

هل تشارك الإدارة بشكل نشيط في المبادرات العالمية للقياس المقارن ومبادرات الأستراك بالمعلومات؟

المصدر: بناءً على WCO 2003b

يجب أن يتمّ توفير إمكانية الاعتراض إدارياً وتشريعياً، وكخطوة أولى، يجب الرد على هذه الاعتراضات على مستوى داخلي، كما يجب أن يتاح المجال أمام المتعاملين للقيام للاعتراض لدى جهة خارجية ومستقلة. وعند تطوير أو تطبيق آليات للمراجعة والاعتراض، يجب أن يتمّ الاحتفاظ بالتوازن بين الحاجة إلى جعل العملية غير مكلفة وذات وقت قصير ومتاحة للجميع وبين الحاجة لضمان عدم استخدامها

بشكل غير مناسب للاعتراضات العابئة. إن موثيق خدمة المتعاملين هي طريقة لزيادة تحمل المسؤولية والتعبير عن التزم الجمارك لتوفير خدمة ذات جودة عالية للمتعاملين. وعليه فإن معايير الخدمة يجب أن تكون فرصاً للتحدي إلا أنها يجب أن تكون واقعية في نفس الوقت كما يجب أن تكون مدعومة بالكامل من قبل أنظمة المؤسسة وإجراءاتها. إن تحقيق درجة عالية من الشفافية بشكل مستمر ليس بالمهمة السهلة، ولكنها تعتبر ضرورية جداً لتطوير برنامج نزاهة شامل.

توفر تجربة سلطة الإيرادات الزامبية (ZRA) مثلاً عملياً على ما يمكن تحقيقه عندما يتم الوصول إلى درجات عالية من الالتزام بالنزاهة. فقد أدخلت ZRA عدداً من المبادرات الإيجابية التي صممت من أجل زيادة وعي المتعاملين بالقواعد الجمركية والتعليمات. وتضمن هذا طبع المنشورات والبوسترات التي تحتوي على المعلومات الضرورية، وتطوير موقع للعموم على الإنترنت، بالإضافة إلى المشاركة المستمرة في برنامج على الراديو موجه للعموم. أما في المغرب، فيحتوي موقع الجمارك على الإنترنت القواعد الأساسية والتعليمات التي تحكم العمليات الجمركية بالإضافة إلى معلومات أخرى تتعلق بالتجارة الدولية وعدد من مؤشرات قياس الأداء، بما في ذلك أزمان التخليص على الإرساليات مفصلة ويتم تعديلها باستمرار. وفي البيرو، تستخدم الجمارك موقعها على الإنترنت من أجل إتاحة المعلومات المتعلقة بالقواعد الجمركية والتعليمات للعموم للمستخدمين، كما تتيح الجمارك على هذا الموقع نشاطاتها وبرامجها بما في ذلك التفاصيل المتعلقة بالبيانات الجمركية المختلفة التي تم التخليص عليها. في تركيا، يتم تحديث الترتيبات التشريعية على موقع الجمارك الرسمي على الإنترنت ويتم إرشاد التجار حول الإجراءات الرسمية التي ينبغي اتباعها للحصول على القواعد المسبقة حول التعريف والتقييم الجمركي. ويمكن تعظيم المعايير الداخلية للشفافية بواسطة المحافظة على نظام متابعة وتحليل للشكاوى والإطراءات، بشكل يضمن التعامل مع أية شكوى بشكل فوري، كما هي الحال في المغرب، بالإضافة إلى وجود نظام تعقب التدقيق الذي يسمح بمراقبة ممارسة الموظفين لسلطاتهم الاستثنائية.

للصندوق 3-4 يوفر أمثلة على اسئلة يمكن أن تطرح عند تقييم شفافية الجمارك.

الأتمتة (الميكنة)

إن حوسبة العمليات الجمركية الأساسية يمكن أن تحسن الفعالية وترفع الكفاءة وتلغي فرص التعرض للفساد. ويمكن للأنظمة المصممة جيداً إذا أحسن تطبيقها أن تقلل من التعامل وجهاً-لوجه بين الموظفين ومتلقي الخدمة فتقلل من فرص الممارسة غير الصحيحة للسلطة الاستثنائية. ويمكن للأنظمة المؤتمتة أيضاً أن تعدل بحيث تعظم من مستوى تحمل المسؤولية وتوفر تعقّباً يمكن الاعتماد عليه للتدقيق الذي يستخدم في التقييم اللاحق والمراجعة.

صندوق 4-3 الشفافية: قضايا رئيسية وأسئلة

هل تم نشر قوانين الجمارك والتعليمات والإجراءات والأدلة الإرشادية الإدارية للعموم، وهل يسهل الوصول إليها؟

هل تم تعريف الامس التي يمارس موظفو الجمارك بموجبها سلطاتهم الاستثنائية وهل تم تسجيل الانحرافات بحيث يتم مراجعتها لاحقاً وضبطها؟

هل تم تأسيس آليات قضائية وإدارية للاستئناف تسمح للمتعاملين بالاعتراض على قرارات الجمارك؟ هل تم تطبيق أنظمة للتقييم والتبذير المسبقين؟

هل تم وضع موثيق للخدمة الجمركية وصياغة أهداف أداء تكون فرصة للتحدي ولكنها واقعية وهل يتم إخبار العموم عن أداء الإدارة؟

هل تستخدم الإدارة عدداً من الوسائل الإعلامية لنشر المعلومات، بما في ذلك النشرات واليوسترف والموقع على الإنترنت ووسائل الإعلام الجماهيري؟

هل تم التعميم عن جميع الرسوم والتكاليف الأخرى؟

هل تم تأسيس مكاتب المساعدة (help-desks) لتقديم العون للمتعاملين في الالتزام بالمتطلبات الجمركية؟

المصدر: بناءً على WCO 2003b

يمكن استخدام الأتمتة للتخلص من نقاط الضعف التي توجد في الأنظمة اليدوية. ولكن الأتمتة وحدها - مع كل هذا - لا يرفع لُن تساعد في الجهود التي تبذل ضد الفساد، إذا لم ترافقها تدابير أخرى للإصلاح. على سبيل المثال، إن إدخال نظام معالجة مؤتمت للمدخلات سوف يقلل بالتأكيد من فرص موظفي الجمارك في الحصول على دفعات مالية غير شرعية من أجل اتخاذ بعض القرارات؛ ولكن قد ينجم عنه ببساطة نقل نقطة الفساد إلى جزء ليس مؤتمت من العملية. وعلى سبيل المثال، في حالة التخلص على البضائع، قد تنتقل نقطة تحصيل الرسوم غير الشرعية ببساطة من مرحلة تقدير الرسوم إلى مرحلة فحص البضاعة وتسليمها.

قد تكون الأنظمة المؤتمتة عرضة لهجومات التلاعب من داخل وخارج المنظمة. وهذا على وجه التحديد يعتبر تهديداً في العديد من الدول النامية، حيث قد تكون إمكانية الوصول إلى خبراء مهرة في تكنولوجيا المعلومات محدودة للغاية. وعلى سبيل المثال، أُنقت أعمال موظفي البنك الدولي الميدانية الضوء على بعض من هذه الممارسات. ففي إحدى الحالات، تم تطبيق نظام التخصيص العشوائي بهدف كسر العلاقة غير الصحية التي تطورت بين التجار والموظفين؛ ولكن الموظفين تعلموا كيف يتحايلون على النظام عن

طريق تنفيذ البرنامج مرات متتالية حتى يظهر اسم الموظف المرغوب التحويل إليه. وفي حالة أخرى، تم التحويل من قبل الموظفين على البرنامج الرئيسي المعد لمعالجة البيانات الجمركية وحساب الرسوم وذلك من أجل الحصول على قيود تسجيل موزية. وفي حالة أخرى، وجد أن السيارات التي تغادر الميناء بشكل غير قانوني تحمل نماذج بيانات مزورة، وقد تبين أن هذه البيانات المزورة قد تم إعدادها باستخدام الأنظمة الرسمية المطبقة.

يجب القيام بتفتيشات متتالية على فضايا الأمان ويجب إنشاء أنظمة إشراف ومسئولية، وعلى الأخص عندما يتطلب الأمر التعامل مع مستشارين أو متعاقدين من خارج الدائرة. وعندما يتم تخزين معلومات حساسة على الأنظمة المحوسبة، فينبغي إنشاء طريقة إلكترونية لتتبع الآثار بهدف حماية هذه المعلومات والتعرف على الموظفين الذين يمكن أن يدخلوا إلى هذه المعلومات واستخدامها لأغراضهم الخاصة أو طريقة غير مناسبة.

ينبغي على الجمارك أن تستجيب إلى الممارسات التجارية العالمية المتغيرة دوماً والتي تتجه نحو مزيد من الاعتماد على استخدام التجارة الإلكترونية، كما أن تقديم الخدمة الجمركية بشكل إلكتروني يزيد كفاءة عمل الدائرة والمجتمع التجاري ويوفر آلية للتقليل من الفرص والحوافز نحو ممارسة النشاطات الفاسدة. ولعل تجربة مكتب الجمارك القطري مثال واضح على قدرة الأتمتة على تحسين الكفاءة بشكل ملحوظ والتخلص من الفرص المتاحة أمام الفساد. قبل الأتمتة، كانت معالجة للبيانات الجمركية تتضمن تقديم عدد من الوثائق التي يتم تسجيلها في 20 سجلاً مستقلة عن بعضها، وكان ذلك يتطلب أكثر من 90 خطوة منفصلة وأكثر من 40 توقيعاً. أما بعد الأتمتة التي رافقتها مجموعة من الإجراءات التصحيحية، فقد نتج عنها انخفاض واضح في معدل زمن إنجاز البيانات الجمركية. وقد قللت عملية الأتمتة أيضاً بشكل حاد من فرص الاحتكاك وجهاً - لوجه بين موظفي الجمارك والتجار ومن الاستغلال غير المناسب للسلطات الاستثنائية للموظفين.

بعض الأسئلة المهمة التي ينبغي أخذها بالاعتبار عند مراجعة دول الأتمتة في جهود منع الفساد تظهر في الصندوق 4-4.

صندوق 4-4 الأتمتة: قضايا رئيسية وأسئلة

هل تم استخدام أنظمة مؤتمتة لمعالجة البيانات الجمركية والتصريح عن البضائع اعتماداً على الأدلة الإرشادية لتكنولوجيا المعلومات المتضمنة في اتفاقية كيوتو المعدلة ونموذج لبيانات الصادرة عن منظمة الجمارك العالمية؟

هل تم تصميم الأنظمة بحيث تستطيع القيام بما يلي:

- تستطيع أن تستخدم قدرات انتقاء وتقييم مخاطر مناسبة.
 - تقلل حاجة الموظفين للاعتماد على سلطاتهم الاستثنائية.
 - تقلل من التعامل وجهاً لوجه ما بين موظفي الجمارك والتجار.
 - تسجيل أية تغيرات أو ممارسات للسلطات الاستثنائية للموظفين من أجل المراجعة اللاحقة والتنسيق.
 - تسمح بتطبيق أنظمة مؤتمنة للدفع الإلكتروني أو أنظمة لنقل الأرصدة بشكل إلكتروني.
- هل يتم إدارة البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات بشكل مناسب، وهل تم وضع الأحكام اللازمة لصيانة واستبدال الأجهزة والبرمجيات التي تتم بصورة مستمرة؟
- هل تم وضع الأحكام اللازمة من أجل الحفاظ على أمن الأنظمة من التلاعب الداخلي والخارجي؟
- هل تم وضع الأحكام اللازمة من أجل ضمان التكامل الفعال بين الأنظمة اليدوية والأنظمة المؤتمنة؟

المصدر: بناءً على WCO 2003b

الإصلاح والتحديث

في العادة يحدث الفساد في المواقف التي يتم فيها استخدام ممارسات عفا عليها الزمن أو غير فعالة، وعندما يكون العاملان في القطاع الخاص محفوزين لمحاولة تجنب الإجراءات المعقدة أو البيئية عن طريق تقديم الرشاوى ودفع الرسوم لتسهيله. يجب على الإدارات الجمركية أن تعيد هندسة أو إصلاح وتطوير أنظمتها وإجراءاتها من أجل التخلص من المزايا التي يمكن الحصول عليها عن طريق تجنب المتطلبات الرسمية. مثل مبادرات الإصلاح والتطوير هذه يجب أن تكون شاملة في طبيعتها ويجب أن تركز على جميع الجوانب في العمليات الجمركية والأداء.

لقد تم التوصل إلى هذه النتيجة أيضاً من قبل Hors في تلخيصها لنتيجة سلسلة من الدراسات المتعلقة بمبادرات الإصلاح التي قامت بها ثلاث من الإدارات الجمركية. وتقرح Hors أن هناك حاجة للتعرف على تلك النقاط في النظام الجمركي التي توفر فرصاً خاصة للفساد، وللتخلص من أو إعادة هندسة الأنظمة والإجراءات الجمركية بهدف التقليل من فرص الفساد وتقليل الحوافز أمام المتعاملين من القطاع الخاص لدفع الرشاوى لموظفي الجمارك (Hors 2001). وتلاحظ غرفة التجارة الدولية (ICC) أيضاً أن زيادة الفعالية والكفاءة الكليتين هي أفضل طريقة لمعالجة مشكلة الفساد في الإدارات الجمركية (ICC 1997).

يجب أن يعتمد الإصلاح والتطوير الجمركي للإدارات الجمركية على تشخيص شامل لحاجات الإدارة ويجب أن يتم تشنيبه ليلانم الظروف الفردية للإدارة المعنية وتطلعاتها. وحتى يكون برنامج الإصلاح

والتطوير مجدداً، فيجب أن يركز على تبسيط ومواءمة الأنظمة والإجراءات، وينبغي أن يكون شاملاً بطبيعته، وأن يتناول جميع الأدوار والمسئوليات الجمركية، كما يجب أن يقدم جميع المعنيين، وأن يركز على تطوير الملكية المحلية، وأن يكون قابلاً للاستدامة على المدى الطويل، كما ينبغي أن يكون لهذا البرنامج موارد كافية ليضمن التنفيذ الفعال. وقد يكون تحضير خطة مخاطر الفساد عنصراً مهماً في هذه العملية.

ينبغي أن يتم اعتبار الإدارات الجمركية من قبل حكوماتها كأصول وطنية مهمة ولتوات من أجل تسهيل التجارة، وتحصيل الإيرادات، وحماية المجتمع، والأمن الوطني. ويجب أن تركز برلمج الإصلاح والتطوير الشاملة على تحقيق أداء أفضل في كل واحد من الحقول الجمركية التالية:

- القيادة والتخطيط الاستراتيجي.
- الإطار المؤسسي والتنظيمي.
- الموارد (البشرية، المالية والحسية).
- للتعاون الخارجي والشراكات.
- الإدارة الجيدة.
- الأنظمة والإجراءات الجمركية.
- الإطار القانوني.
- إدارة التغيير والتحسين المستمر.
- تكنولوجيا المعلومات.
- معلومات الإدارة والإحصائيات.

في بوليفيا والكاميرون والمغرب وموزمبيق والبيرو والفلبين وتركيا ولوغندا، غطت برامج الإصلاح بشكل عام القضايا المتعلقة بجميع أجزاء الإدارة الجمركية، بما في ذلك الإطار القانوني، الإجراءات والأنظمة، تكنولوجيا المعلومات، الإدارة الاستراتيجية، الموارد البشرية والهيكل التنظيمي.

توفر الجمارك البيروفية مثالاً ممتازاً على ما يمكن تحقيقه بولسطة تنفيذ برنامج تطوير وإصلاح شامل. ففي العام 1963 كانت الجمارك البيروفية تنصف بالفساد وعدم الكفاءة. وقد تضمنت عملية الإصلاح: طرد الموظفين الفاسدين، إجراء الاختبارات للتعرف على الكفاءة، التدريب، تشغيل موظفين جدد، وضع معايير لعملية التخليص الجمركي، تبسيط التعريفات الجمركية، وناسيس الرسوم الجمركية المخفضة. وعلى مدار خمس سنوات، تم تقليص الكادر ما مقداره 30% وتم تقليص زمن التخليص من 15-30 يوماً إلى (1-2) يوماً. وكنيجة لهذا، فقد تضاعف حجم المستوردات وتضاعف حجم الإيرادات أربع مرات (Lanc 1998). أما في حالة المغرب، فلم يكن تحسين النزاهة واحداً من الأولويات الخاصة في برنامج الإصلاح والتطوير، ولكن تم تحقيقه كنتاج جانبي إيجابي لذلك البرنامج.

الصندوق 4-5 تطوير الجمارك: قضايا رئيسية وأسئلة

- هل تعتبر الجمارك من قبل الحكومة والقطاع الخاص كواحد من الأصول الوطنية المهمة ولدأه من أجل تسهيل التجارة، وتحصيل الإيرادات، وحماية المجتمع، والأمن الوطني؟
- هل يتم تصنيف الجمارك في موقع متقدم على قائمة أولويات الحكومة لتلقي المساعدات الدولية للمانحين؟
- هل تم تأسيس برنامج شامل طويل الأمد للإصلاح والتطوير يغطي ما يلي:
- يتمتع بالموارد الكافية وله أدوار ومسئوليات واضحة ومعروفة.
 - مبني على تشخيص دقيق للحاجات.
 - يركز على تسهيل وتنسيق الأنظمة والإجراءات.
 - مدعوم جيداً من قبل جميع المستفيدين بما في ذلك الكادر العامل.
 - مدار ومنسق جيداً على المستوى المحلي.
 - مبني على معلومات مجدية عن الأداء ومعايير قياس موضوعية؟

المصدر: بناءً على WCO 2003b

التدقيق والتحقيق

إن آليات الكشف عن الفساد والتعرف على نقاط الضعف في الهيكل التنظيمي وتقليصها هي عناصر ضرورية في أية استراتيجية فعالة لمكافحة الفساد. وبغض النظر عن فسوة العقوبات الموضوعية، إلا أنها لا توفر إلا رادعاً ضئيلاً إذا كانت احتمالية الكشف والمتابعة قضائياً متدنية. ويمكن لعمليات التدقيق الداخلي والخارجي أن تراجع الإجراءات والعمليات بهدف التركيز على المجالات ذات الخطورة العالية. كما توفر عمليات التدقيق رأياً مستقلاً فيما يتعلق بكفاءة وفعالية الإجراءات الجمركية والضوابط، في الوقت الذي يجب أن تتضمن فيه هذه العمليات برامج فحص داخلية وأخذ عينات بشكل عشوائي وعمليات كشف على أرض الواقع. ولتجنب التواطؤ ما بين موظفي الجمارك والمتعاملين أو لتجنب إمكانية تذبذب المتعاملين بنشاطات الجمارك في هذا المضمار، يمكن تشكيل قوة ضاربة (task force) من موظفين من كافة المجالات الجمركية، من أجل القيام بعمليات خاصة غير معلنة أو تفتيشات مفاجئة في المواقع الجمركية ذات الخطورة العالية وبتوليف غير محددة. هذه للضبوطات المفاجئة ينبغي القيام بها بشكل متكرر بما يكفي لتكون رادعاً حقيقياً ضد فساد الموظفين.

إن تطوير خارطة خطورة شاملة، تحدد أماكن العمل والعمليات الأكثر عرضة للفساد، يمكن أن تكون دليلاً مفيداً لعمليات التدقيق، ويجب أن تكون خريطة الخطورة هذه مخصصة للإدارة وتغطي كل أماكن العمل والعمليات الرئيسية، وينبغي أن يشارك في إعداد هذه الخريطة أولئك الموظفون المعنيين تماماً في كل عمل جمركي. وقياساً على هذا، ينبغي استشارة المتعاملين من القطاع الخاص بهدف التعرف على وجهات نظرهم في أكثر الأجزاء تعرضاً في نظام الجمارك، والمقصود من هذا هو أن الموظفين والمتعاملين الأكثر قرباً من عمليات جمركية محددة، هم الأكثر تسليحاً للتعرف على مواطن التعرض للفساد وهم الأجدر بتصميم استراتيجيات لإصلاح هذه المواطن.

الصدوق 4-6 التدقيق والتحقيق: قضايا رئيسية وأسئلة

هل تم وضع آليات فعالة للضبط والمراقبة، بما في ذلك وظائف التدقيق الداخلي ومسئوليات الضبوط الداخلية؟

هل الإدارة تحت طائلة للتدقيق الخارجي من قبل محترفين؟

هل تقوم الدائرة بوضع والاحتفاظ بخطة تدقيق لستراتيجية تتعرف على الأولويات وتضمن تنفيذ نتائج التدقيق والتوصيات؟

هل الطاقم العامل في التدقيق والتحقيق مؤهلين بشكل كافٍ للقيام بمهامهم؟

هل تم تأسيس وحدة تحقيق داخلية أو وحدة علاقات داخلية بهدف القيام بالتحقيقات الفورية بأية ادعاءات بالفساد؟

هل تم وضع خطة مخاطر تفصيلية للإدارة بهدف التعرف على المواطن الأكثر عرضة للفساد وابتكار استراتيجيات تصحيحية مناسبة؟

هل تستفيد الإدارة من سلطات مكافحة الفساد المستقلة المناسبة للتعامل مع القضايا ذات الأبعاد الكبيرة أو الادعاءات ضد الموظفين الكبار؟

المصدر: بناءً على WCO 2003b

يجب أن تمتلك الإدارة المورد الكافية لمتابعة التحقيق في أية إتهامات أو معلومات يتم الحصول عليها. ويجب وضع آليات لتشجيع الكادر والمستفيدين على الإبلاغ عن الممارسات الفاسدة، وما يتضمنه ذلك من وضع أحكام سريّة. على سبيل المثال، يجب أن يكون هناك آلية يستطيع من خلالها الموظفون الإبلاغ عن الممارسات الفاسدة مباشرة إلى أعلى مستوى إداري متجاوزين رؤسائهم المباشرين. وانسجاماً مع هذا، قام مفوض سلطة الإيرادات الأوغندي بتأسيس بريد إلكتروني ورقم تليفون سريين بهدف السماح للموظفين بالإبلاغ عن الممارسات والموظفين الفاسدين. يجب على مديري الجمارك والمتعاملين أن يسوقوا فكرة مراجعة سلطات مكافحة الفساد المستقلة كتعبير من الإدارة عن التزامها بمعالجة الفساد. في السنوات الأخيرة

عملت دائرة الجمارك والضرائب في هونج كونج بشكل لصيق مع المفوضية المستقلة ضد الفساد (Independent Commission against Corruption ICAC) بهدف رفع مستوى النزاهة في الدائرة. وبالإضافة إلى التحقيق في الاتهامات الكبيرة ضد موظفي الجمارك، وفرت ICAC للتدريب لموظفي الجمارك وفعلت الكثير من أجل رفع مستوى ثقة العموم في إدارة الجمارك.

إن الكوادر المخصصة لأعمال التدقيق والتحقيق يجب أن يمتلكوا مهارات مناسبة وأن يكونوا مؤهلين للقيام بالدور المناط بهم. فمثلاً، اعترافاً منها بمتطلبات المهارات الضرورية للقيام بأعمال التدقيق الداخلي والتحقيق، ومن أجل القيام بوظيفة التدقيق الداخلي، تعاقدت خدمة الجمارك الاسترالية مع شركة تدقيق خاصة. وانسجماً مع هذا، فقد تم اختيار ضابط أمن إتحادي استرالي سابق يمتلك الخبرة الكافية ليرأس وحدة الشؤون الداخلية في المؤسسة. وتحتفظ الجمارك الاسترالية، على كل حال، بإجراءات فعالة للرقابة عن طريق لجنة تدقيق وطنية تتكون من أعضاء من فريق الإدارة العليا وعبر وضع خطة تدقيق سنوية تحدد أولويات السنة القادمة. كما أنها تعتمد على التدقيق الخارجي، الذي يوفره مكتب التدقيق الوطني الاسترالي.

الصندوق 4-6 يضع إطاراً عاماً لأسئلة مهمة حول دور التدقيق والتحقيق في التخلص من الفساد.

نظام السلوك

إن العنصر الأساسي في أي برنامج نزاهة ذي جنوى يجب أن يكون تطوير وإصدار وقبول نظام شامل للسلوك، يضع بمصطلحات عملية جداً وغير غامضة، معايير السلوك والأخلاقيات المطلوبة من جميع الموظفين والمستخدمين. ويوفر نظام السلوك الفعال، أيضاً، دليلاً لحل المشاكل الأخلاقية لأولئك الذين يعملون في الجمارك وهؤلاء الذين يتعاملون مع موظفي الجمارك. وينبغي أن يتم التأكيد على محتويات نظام السلوك هذا بشكل دوري للموظفين⁹⁹.

ولمساعدة الإدارات الجمركية على تطوير أنظمة سلوك مناسبة، قامت WCO بتحضير دليل سلوك وأخلاقيات وظيفية نموذجي¹⁰⁰ يتضمن العناصر الأساسية التالية:

99 في إطار منطقة التجارة الحرة للأمريكتين، ناقش وزراء التجارة لقضايا المنطقة بالجمارك في اميركا اللاتينية والكاريبي. وقد تبع المشاركون العمل الذي بدأ منذ العام 2001 لوضع نظام سلوك للموظفين في المنطقة، وقد كانت الفية تتجه لاجعله أضخم من أي نظام للسلوك حول العالم. ويراد لنظام السلوك هذا أن يكون واسعاً في مده ومحدداً في أحكامه وأن يركز على المنع أكثر من تركيزه على العقوبات. ويؤسس هذا النظام أيضاً سلطة مستقلة للمراقبة ويضع أحكاماً لدور مجتمع المدني. ويريد بنك التطوير عبر الأمريكتين، الذي يمول العبادة، من جميع دول اميركا اللاتينية التي لا تمتلك أنظمة لسلوك موظفيها أن تنطبق هذا النظام الجديد. وقد تم تطبيقه عملاً في كل من هنورس والباراغواي، وسانت فنسنت وغرينادين، وندومينيكا، وغريناد فقط www.regionaladuanas.org.

100 انظر موقع WCO على الإنترنت www.wcoomd.org.

- *المسئولية الشخصية*. يفسر المسئوليات والواجبات الشخصية التي تفرض على جميع الموظفين أن يلتزموا بأحكام نظام السلوك.
 - *الالتزام بالقانون*. يفسر حاجة الموظفين للعمل ضمن الإطار القانوني المناسب.
 - *العلاقات مع العموم*. يفسر حاجة الموظفين للاحتفاظ بمعايير خدمة وسلوك احترافية في تعاملاتهم مع العموم.
 - *قبول الهدايا، الجوائز، الضيافة، والخصومات*. تفسر القواعد والظروف التي تقتضي بقبول ورفض عروض الهدايا، الجوائز، الضيافة، السفر، والخصومات.
 - *تجنب تعارض المصالح*. يفسر القواعد المرتبطة بالموظفين الذين يشاركون في مشاريع تجارية، امتلاك الأسهم، الإنخراط في العقود والعهود الحكومية، والانخراط في أعمال أخرى تدر دخلاً.
 - *النشاطات السياسية*. يفسر القواعد المعترنة بالموظفين الذين ينخرطون في النشاطات السياسية مثل نشاطات جمع القروض، الانتخابات، والتعليق على القرارات والسياسة الحكومية.
 - *النشاطات في الأمور المالية*. يفسر القواعد المرتبطة بإدارة الأمور المالية الشخصية والتعامل مع القروض الرسمية.
 - *السرية واستخدام المعلومات الرسمية*. يفسر القواعد الواجب اتباعها للعناية بالمعلومات الرسمية، الوثائق، السجلات وغيرها، سواء كانت ورقية أو مخزنة إلكترونياً.
 - *استخدام الممتلكات الرسمية والخدمات*. يفسر القواعد المرتبطة باستخدام الأصول والممتلكات الرسمية والعناية بها.
 - *المشتريات الشخصية من قبل الموظفين للممتلكات الحكومية*. يفسر القواعد المرتبطة مع شراء الموظفين للممتلكات الحكومية مثل البضائع المصادرة أو المتنازل عنها.
 - *بيئة العمل*. يفسر الحاجة إلى توفير بيئة عمل صحية، آمنة، ومنتجة، وهو يغطي قضايا مثل العدالة وعدم التمييز العنصري، الصحة والسلامة الوظيفية، إساءة استخدام المخدرات والكحول، التدخين، معايير اللباس، والأمن.
- لقد استخدمت العديد من الإدارات الجمركية، بما في ذلك جمهورية التشيك وتركيا، دليل سلوك الموظفين النموذجي الصادر عن WCO لتطوير أنظمة سلوك خاصة بهم.
- يتضمن الصندوق 4-7 قضايا وأسئلة تتعلق بدور نظام سلوك الموظفين.

الصندوق 4-7 نظام السلوك: قضايا رئيسية وأسئلة

- هل تم تبني نظام سلوك شامل منسجم مع نموذج WCO؟
- هل محتويات النظام واضحة وغير غامضة والعقوبات المفروضة على عدم الالتزام مفهومة من قبل الموظفين؟
- هل يتحتم على جميع المديرين والرؤساء أن يكونوا نماذج في القيادة لمؤوسيتهم، أو هل هناك قاعدة لنا وقاعدة أخرى لكم؟
- هل تم إلزام جميع الموظفين بقراءة للنظام وفهمه ومباركته؟
- هل يتم أخذ إجراءات مناسبة وفورية للتعامل مع خروقات النظام التي يتم التعرف عليها؟
- هل تم تأسيس عملية مراجعة دورية للنظام؟
- هل تمت استشارة الموظفين والمتعاملين لثناء إعداد للنظام؟

المصدر: بناءً على WCO 2003b

إدارة الموارد البشرية

إن رواتب وأجور الموظفين وإدارة وظائفهم تعتبر قضايا أساسية يمكن أن تؤثر بشكل جدي على النزاهة في الجمارك.

رواتب وأجور الموظفين إن إدارة النزاهة للشخصية للموظفين تعتبر عنصراً رئيسياً في أية استراتيجية فعالة للنزاهة، وإدارة البشر هي بنفس أهمية إصلاح الأنظمة والإجراءات. وينبغي أن لا تقتصر سياسات الموارد البشرية على التوظيف والرفض، بل يجب أن تتعدى ذلك إلى تحسين مهارات الموظفين وتوفير بيئة عمل تعترف بجهود الموظفين وتدعمها. (انظر للفصل الثاني من أجل مزيد من المعلومات عن قضايا إدارة الموارد البشرية في الجمارك.)

إن توفير ظروف عمل مناسبة للموظفين، وعلى الأخص، الرواتب والأجور التي تتضمن علاوات ومكافآت مقابل الأداء الجيد، والتي يمكنها أن توفر للموظفين مستواً معقولاً للعيش، تعتبر ضرورية جداً.

الصندوق 4-8 هل تعتبر مستويات الرواتب المتدنية عاملاً مهماً حقاً؟

بناءً على نتائج دراسة تم القيام بها على ثلاث إدارات جمركية في دول نامية، توصلت Irene Hors من مركز تطوير OECD إلى أن مستويات الرواتب المتدنية كانت عاملاً مساهماً في انتشار الفساد في إحدى إدارات الجمارك في شرق آسيا. وقد لاحظت أن رواتب موظفي الجمارك الجدد لم تأخذ في

الحساب التضخم والارتفاع في أسعار المعيشة، وأن الموظفين الذين يعيشون في نطاق رواتبهم لم يكونوا ببساطة قادرين على استئجار بيوت يسكنون فيها أو إرسال أولادهم للتعليم. لكنها قامت، على كل حال، بالتساؤل حول العلاقة بين الرواتب والفساد عند موظفي المستويات العليا من إدارة الجمارك. وبهذا الخصوص لاحظت أن حياة الموظفين الكبار، الذين كانوا يتمتعون أحياناً بظروف عمل ورواتب سخية نسبياً، كانت على العموم مليئة بالتفاخر والمصاريف الباذخة، وأن تصرفات هؤلاء الموظفين للكبار قد تشكلت بفعل سلوك نخبة أوسع من الناس، الذين كانوا في العادة قد انخرطوا في سلوكيات غير قانونية وكانوا يبدون من فاحشي الثراء. وقد ختمت Irene Hors دراستها بملاحظة أن المرجح أن هناك سياقاً متصلاً من الظروف المتغيرة تدريجياً بين الموظفين المجبرين عملياً على الاشتراك في الفساد لتوفير حاجاتهم الأساسية وهؤلاء الذين يسوقهم إلى الرشاوى ضغوط التقليد والجشع الاجتماعية.

لما (2003) Fjeldstad, Kolstad, and Lange فيستتجون بناء على خبراتهم في لونغندا وتزانيا، حيث تم رفع الأجور وتحسين ظروف العمل بشكل كبير بعد تبني نموذج ARA، لته حتى بوجود الرواتب العالية وظروف العمل الحسنة، فإن الفساد يمكن أن ينتعش، لأن من المستحيل أن تعوض الرواتب والأجور الموظفين فعلياً عما يمكن أن يحصلوا عليه عن طريق الرشاوى. وعلاوة على ذلك، إذا تم منح زيادات على الرواتب والأجور ولم يتم الاحتفاظ بها من ناحية عملية، فإن هذه الزيادات قد تتسبب في الحقيقة في بذل جهد أقل وفساد أكبر بالمقارنة فيما لو لم يتم رفع الرواتب والأجور. هذا ويمكن أن تتضمن الرواتب الأعلى التزامات اجتماعية أكثر اتساعاً مما ينتج عنه خسائر صافية من جيب الموظف. وقياساً على هذا، وفي إطار نظام خدمة مدنية، يمكن أن تتسبب زيادة الرواتب والأجور في إحدى الدوائر في أن ينظر الموظفون في دوائر أخرى إلى أجورهم ورواتبهم على أنها غير عادلة وهذا قد يتسبب في نتائج سلبية على الروح المعنوية لباقي الموظفين العاملين تحت نظام الخدمة المدنية هذا. وقد اختتم الدارسون أعلاه دراستهم أنه بدون نظام مراقبة واسع وفعال وبرنامج تطوير شامل، قد تتسبب الزيادات بكل بساطة في إيجاد إدارة ذات رواتب أعلى ولكنها أكثر فساداً.

المصدر: Hors 2001; Fjeldstad, Kolstad, and Lange 2003

وفي الحقيقة، فإن العقوبات الشديدة التي يتم فرضها في حالات خرق نظام السلوك، تكون أكثر قبولاً على الأرجح في تلك الظروف التي يتم فيها الالتزام بظروف العمل للصعبة ومتطلبات مستوى النزاهة حتى عند مستويات رواتب وأجور متدنية. ولكن، على كل حال، إن مستويات الرواتب والأجور هي على الأغلب متدنية جداً في الجمارك. ففي كمبوديا، على سبيل المثال، يبلغ معدل الرواتب السنوي في نظام الخدمة المدني 0.60 دولار أميركي في اليوم، وهو أقل بكثير من مثيلاته في القطاع الخاص حتى بالنسبة للعاملين غير المهرة، وهذا يخلق ضغوطاً هائلة للانخراط في نشاطات تدر دخلاً إضافياً سعياً لإشباع مصاريف المعيشة الأساسية (البنك الدولي 2001).

في السنوات الأخيرة، قامت العديد من الدول بتأسيس سلطات إيرادات مستقلة (ARAs) كوسيلة لتحسين فعالية وكفاءة الجمارك، وأثناء هذه العملية زادت رواتب الموظفين في هذه السلطات زيادات ملحوظة دون الاضطرار لزيادة رواتب باقي موظفي القطاع العام. إلا أنه في العديد من الحالات لم يمكن المحافظة على مستويات الرواتب المرتفعة هذه. (انظر الفصل الثاني والصندوق 4-8).

وبينما لا يعتبر البحث حول الأثر بعيد المدى لرواتب موظفي القطاع العام منتهياً، إلا أن هناك بعض الشك في أن يقوم الموظفون بالبحث عن الفرص المتعددة للكسب غير المشروع واستغلالها، هذا إذا لم يتم توفير رواتب كافية لهم تمكنهم من توفير مستوى المعيشة الأساسي لأنفسهم ولعائلاتهم. ولعل هذه على وجه الخصوص هي حالة موظفي الجمارك الذين يعملون في النشاطات القانونية والمكافحة والتفتيش والذين يمتلكون سلطات استثنائية كبيرة، بينما لا تتمتع البيئة التي يعملون فيها بوسائل فعالة للإشراف وتحمل المسؤوليات. وبالإضافة إلى هذا، فإنه يجب تعديل الرواتب، بحيث تتضمن ظروف العمل الصعبة أو الخطرة التي يعمل بها الموظفون في بعض الأحيان أو التي ينطوي العمل فيها على بعض المتاعب، وخصوصاً في المركز الجمركية اللثائية¹⁰¹. وعليه فإن برامح مكافحة الفساد التي تشمل في معالجة هذه القضية من المرجح أن تغفل على المدى الطويل. وجوهر الموضوع، أن تحسين الرواتب يمكن أن يبدأ في معالجة الفساد الناجم عن الحاجة وليس ذلك الناجم عن الجشع.

التعيين واختيار الموظفين يجب أن تكون إجراءات تعيين واختيار الموظفين مبنية على المؤهلات وينبغي أن تركز على اختيار الكادر بناء على عدم قابليتهم للفساد بالإضافة إلى قدرتهم التنافسية في المجال الأكاديمي والمهني والفني. وتظهر أهمية سياسات التعيين واختيار الموظفين المناسبة بوضوح في المسوح التي أجراها البنك الدولي في كل من ألبانيا وجورجيا ولاتفيا. وتبين هذه المسوح أن موظفي القطاع العام ميالون لدفع مبالغ مالية من أجل تعيينهم في مؤسسات تعتبر الأكثر فساداً، وأنهم يرغبون في الترقية أو الانتقال إلى مواقع يستطيعون من خلالها أن يحصلوا على أجور غير قانونية لقاء ممارستهم لسلطاتهم الوظيفية الاستثنائية¹⁰². وهكذا ينبغي أن تكون العمليات الإدارية المقترنة بالتعيين والترقيات عادلة وموضوعية وبعيدة عن التحيز. ويجب أن يتم تشكيل لجان للتعيين والترقيات تتكون من أعضاء مستقلين يتم اختيارهم من جوانب مختلفة من المؤسسة. إن مثل هذه الطريقة تقلل من فرص المحسوبية والفساد.

بعض الدول والإدارات الجمركية تبنت تدابير قاسية لتحسين نوعية الموظفين ونزاهتهم، بما في ذلك طرد نسبة عالية منهم، إلا أن الأدلة تثبت، على أي حال، أن هذه التدابير بالرغم من أنها قد تعطي نتائج إيجابية على المدى القصير، إلا أنها لن تدوم إذا لم يتم دعمها بمبادرات لإصلاح على نطاق أوسع. وبمضاف

101 على سبيل المثال، في كثير من بلدان التي كانت تحت مظلة الاشتراكية سابقاً، ويتقاضى رجال الأمن الذين يعملون في المركز الحدودية ما يعادل 30% زيادة في رواتبهم عما يتقاضاه موظفو الجمارك الذين يزودون ولجبات مشابهة في نفس المواقع.

102 شملت مسوحات البنك الدولي 218 موظفاً عاماً في لاتفيا، و350 موظفاً عاماً في جورجيا، و97 موظفاً عاماً في ألبانيا (Kaufman)

(Pradhan, and Rytzman 1998)

إلى هذا أن إدامة مثل هذه التدابير مكلف جداً مما يصعب الاحتفاظ بها على المدى الطويل. هناك عامل إضافي ينبغي أخذه بعين الاعتبار وهو الأثر الذي يمكن أن يحدثه ترك عدد كبير من الموظفين الخبراء على العلاقة واسعة النطاق بين الجمارك وقطاع الأعمال. وقد بينت التجارب التي حصلت في العديد من الدول أن الكثير من موظفي الجمارك الذين تم التخليص منهم في موجات الإصلاح قد وجدوا على الفور وظائف على الجانب الآخر من الكاونتر، أي مع شركات للتخليص، وفي قطاع الاستيراد والتصدير، وهذا قاد إلى امتداد شبكات علاقاتهم للقائمة أصلاً بطرق غير شرعية¹⁰³. وهكذا يمكن أن نستنتج، أن البيئة العملية لوظيفة الجمارك، وليس الموظفين أنفسهم كأشخاص، هي التي تحدد مستوى الفساد. وعليه يجب توخي الحذر عند إدخال تشريعات حديثة أو تطبيق سياسات إدارة مورد بشرية جديدة لضمان عدم استخدام الإدارة لحرية التعيين والرفض بشكل يسمح بعمليات رفض ذات بعد سياسي أو لإيجاد مستوى من عدم الأمان الوظيفي يشجع الموظفين ببساطة على البحث عن مراحب مالية قصيرة المدى بدلاً من استثمار أنفسهم في الوظيفة على المدى الطويل.

تحرك الموظفين والمهام الوظيفية العشوائية إن تعظيم قابلية الموظفين على التحرك يمكن أن يزيد من النزاهة بشكل ملحوظ، كما يمكن الحد من فصل الوظائف بحيث يكون لعدد من الموظفين - وليس لموظف واحد - نفس الصلاحيات للقيام بوظيفة معينة، وهذا من شأنه أن يضمن عدم اضطراب المتعاملين للتعامل مع موظف واحد فقط يستطيع أن يشتط في ممارسة صلاحياته الاستثنائية. وفي الحالات التي تستدعي القيام بعمليات الفحص أو التفتيش، يمكن أن تتم تسمية الموظفين لهذه العمليات بشكل عشوائي بدلاً من الاعتماد على نوع السلعة أو ماهية الصناعة أو المنطقة الجغرافية الواردة منها البضاعة. كما يمكن إخضاع أداء المعايين والمفتشين إلى عمليات تدقيق دورية من قبل زملائهم أو من قبل جهات مستقلة. مع كل ذلك فإن الكثير من الدول ما تزال تعاني من مشاكل هامة في إيجاد نظام للتقلبات أو للتحريك. وتعيق العملية قضايا مثل التكاليف ووفرة السكن وفرص التعليم في المراكز الجمركية الإقليمية أو اللوائية التي تحول دون تطبيق نظام تحريك مناسب. في مثل هذه الحالات من المهم البحث عن فرص لفصل الوظائف وتطبيق نظام للتحريك في المناطق الإقليمية والمراكز الحدودية.

التدريب يلعب التدريب والتقييف دوراً رئيسياً في محاربة الفساد بطريقتين. الأولى، أنه يوفر للموظفين إمكانية التطور وظيفياً، وبهذا يزيد من مهاراتهم الفنية ويقلل من اعتمادهم على التدريب غير الرسمي في مواقع العمل. وبينما يعتبر التدريب في موقع العمل مهماً، إلا أنه يجب الاحتياط لضمان أن يكون هذا التدريب إيجابياً وموالياً ولا يشجع بشكل غير مقصود بعض الممارسات غير المناسبة التي تطورت عبر الزمن. أما الطريقة الثانية، أن التقييف والتدريب يوفران للمؤسسة فرصاً متكررة للتركيز على رسالتها في

103 بالإضافة إلى هذا، أدى للتخلص من أعداد كبيرة من الموظفين واستبدالهم بمجموعة من الموظفين لعدد الأكثر تأهيلاً في بعض الأحيان، إلى عودة ظهور لفساد على مستوى أكثر تعقيداً كما زاد الحافز للرشاى اعتماداً على فكرة عدم وجود لمن وظيفي.

تشجيع النزاهة ومحاربة الفساد. وهذا على وجه الخصوص مناسب عندما تتوي المؤسسة إدخال نظام رسمي لسلوك الموظفين.

تقييم الأداء يتعلق نظام إدارة وتقييم الأداء بإدارة الأعمال اليومية للموظفين وأدائهم. ومن شأن عمليات التقييم الدورية المقترنة بإعادة النظر بالعلاوات أو المكافآت أن تشجع الكادر على تحمل مسؤولياتهم في الحفاظ على مستوى عالٍ من النزاهة. ومن شأن تقييم الأداء أن يشجع الموظفين أيضاً على المشاركة في النشاطات التي يتم تصميمها بهدف التقليل من الفساد أو ضبطه، كما من شأنه أن يكافئ هؤلاء الذين يديهون الإدارة إلى مواطن الخلل أو المعرضة للفساد وأولئك الذين يقدمون مقترحات بآليات محسنة لضبط الفساد. قد يتضمن نظام الحوافز مكافآت غير مالية كالنقل أو التدريب أو السفر أو المديح أو الإشهار إعلامياً بهدف تشجيع التصرفات الإيجابية. كما ينبغي أن يصمم نظام المكافآت بحيز يضمن وصول الموظفين إلى الأداء الاسمي مع مرور الزمن. هذا علاوة على أنه يجب القيام بتقييم الأداء بشكل دوري. في ضوء كل هذا يجب أن تكون الإدارة مسؤولة عن أداء الموظفين ويجب أن تعالج قضايا التقييم بشكل نشط. الصندوق 4-9 يتضمن قضايا وأسئلة حساسة حول دور وظائف الموارد البشرية في تشجيع النزاهة.

صندوق 4-9 الموارد البشرية: قضايا رئيسية وأسئلة

- هل تم تطبيق استراتيجية شاملة ولها رؤية محددة لإدارة الموارد البشرية تتضمن سياسات ذات جدوى حول:
 - تعيين موظفين مناسبين والاحتفاظ بهم.
 - تطوير وتحسين المؤهلات الوظيفية والمهارات.
 - الاعتراف بجهود تشجيع النزاهة ودعمها.
- هل يمكن مقارنة رواتب الموظفين مع وظائف مشابهة في القطاع العام أو الخاص وهل هي كافية للاحتفاظ بمستوى معيشة معقول؟
- هل تم وضع إجراءات يمكن من خلالها التعرف على الموظفين الذين يعانون من صعوبات مالية ودعمهم؟
- هل تم تطبيق عمليات موضوعية وتعتمد على المؤهلات لاختيار الموظفين يمكن من خلالها التعرف على نزاهة الموظفين بالإضافة إلى مؤهلاتهم الفنية والأكاديمية؟

- هل هناك إجراءات موضوعة تضمن التدقيق المناسب على القيود الأمنية للموظفين المنوي تعيينهم، وتطبق على الموظفين الذين على رأس عملهم بشكل دوري؟
- هل لجان انتقاء الموظفين غير منحازة وتتكون من موظفين من مختلف الحقول الجمركية؟
- هل يتم تنفيذ سياسة تدوير ونقل للموظفين تخضع لقواعد واضحة وغير غامضة تتضمن تنقل الموظفين في مواقع العمل عالية للخطورة؟
- هل تم التعرف على جميع مواقع العمل والوظائف الجمركية عالية الخطورة وهل تم تعديل الإجراءات بهدف الحد من ممارسة الموظفين لصلاحياتهم الاستثنائية؟
- هل يتم توفير فرص للتدريب الرسمي وللتطور المهني المناسبة بهدف بناء قدرات الموظفين الفنية وتشجيع النزاهة؟
- هل يتم إعادة التأكيد على نظام سلوك الموظفين للمؤسسة ومسئوليات الموظفين الرسمية بشكل متكرر في الدورات التدريبية وبرامج التطوير الوظيفي؟
- هل يتم تنفيذ نظام لتقييم الأداء يكون عادلاً ودورياً وخاضعاً للمراقبة ويتم مراجعته بين فترة وأخرى؟
- هل يطلب من المديرين والرؤساء إدارة أداء موظفيهم وقضايا الأداء بفعالية؟
- هل يتم تحميل المديرين والرؤساء جزءاً من مسؤوليات نزاهة الموظفين الذين يعملون لديهم؟

المصدر: بناءً على WCO 2003b

الروح المعنوية والشفافية التنظيمية

الأكثر ترجيحاً أن يحصل الفساد في المنظمات التي تتحدر فيها الروح المعنوية والتي لا يمتلك الموظفون فيها الفخر بسمعة إدارتهم. ومن المرجح أن يتصرف الموظفون بنزاهة عندما تكون روحهم المعنوية عالية، وعندما يرون أن ممارسات إدارة المولود البشرية عادلة، وعندما يعرفون أن هناك فرصاً معقولة للتطور الوظيفي والنمو لكل الموظفين الجادين في عملهم¹⁰⁴. يجب أن ينخرط الموظفون في جميع المستويات بشكل نشيط في برامج مكافحة الفساد وينبغي أن يتم تشجيعهم على قبول الحد المناسب من المسؤولية عن نزاهة إدارتهم. أي أن النزاهة يجب أن تكون مسئولية وواجب كل موظف.

104 يتم طرح دوماً أن موظفي الجمارك الخبراء الذين يمنعون من التقدم الوظيفي والترقية، على سبيل المثال، بسبب افتقارهم إلى المؤهلات الأكاديمية المطلوبة، هم المولدين للفساد في ممارسات المؤسسة، وبسبب خبرتهم الواسعة فإنه على الأرجح يصعب كشفهم.

لا يقتصر الفساد على الجمارك، ولكنه ظاهرة تنتشر في كل المجتمع. وعليه فإن حملات النزاهة في الجمارك يجب أن تكون واعية تماماً لهذا، والتي من المرجح أن تكون أكثر فعالية إذا ما تمت كجزء من جهد وطني لمكافحة الفساد. مثل هذه الحملات سوف ترفع من الثمن الأخلاقي للفساد، ولكنها ستطلب تنفيذ تغييرات مناسبة في الثقافة التنظيمية حتى يمكن لهذه التغييرات أن تدوم.

بالتأكيد، في الوقت الذي يقوم فيه السياسيون وكبار موظفي الجمارك بدم الفساد بشكل متكرر بجميع أشكاله ويصفونه علناً بأنه عقبة في طريق التقدم، لكن هناك هوة سحيقة بين ما يقال وما يتم ممارسته على أرض الواقع. وقد لاحظ بعض المراقبين أن الكثيرين لا يخلون بممارساتهم الفاسدة، بل يقومون بممارسة نشاطاتهم مرتاحي الضمير. وعلاوة على ذلك فقد لا يكون هناك وصمة عار اجتماعية تصم أولئك الذين يطردون من الجمارك بسبب الفساد، ففضية الثقافة وقبولها للفساد تمتد إلى ما هو أبعد من إدارة للجمارك التي يعمل بها الموظف إلى نطاق المجتمعات أو الإقليم ككل. ومن المعتاد أن يجادل البعض قائلين أن الأعراف الاجتماعية التقليدية التي تحكم سلوك الموظفين العامين في الدول الصناعية تختلف تماماً عن تلك التي تحكم سلوك الموظفين في كثير من الدول النامية. وفي العديد من الدول النامية هناك فجوة بين اللقائون (كما يفرضه المعايير الغربية والغربية) والأعراف الاجتماعية غير الرسمية (التي تردعها الأخلاق الاجتماعية السائدة)، بمعنى آخر، هناك اختلاف ما بين التوجهات والأهداف والطرق المتبعة من قبل حكومة دولة ما وتلك التوجهات والأهداف والطرق السائدة في المجتمع الذي تعمل به تلك الحكومة (Caiden and Caiden 1977).

إن كثيراً من المجتمعات التقليدية تقدر القرابة والمعاملة بالمثل اللتين تخدمان وظائف اجتماعية مهمة، كتوفير شبكة من التامين غير الرسمي عند الحاجة. إن أغلب المنخرطين في التصرفات الفاسدة، على كل حال، يفعلون ذلك لأغراضهم الذاتية، ونادراً ما يتم ذلك لمنفعة آخرين. وهذه الحقيقة صالحة للتطبيق في العديد من الدول والثقافات المختلفة، التي تشجب معظم أشكال الرشوة والاحتيال والابتزاز والاختلاس ومعظم أشكال التحايل التي تتم في العطاءات العامة (Klitgaard 1988).

عند صياغة برنامج مناسب لمكافحة الفساد، يبدو من المستحسن، على كل حال، أخذ أثر الأعراف الاجتماعية والعادات بعين الاعتبار بحيث يتم إدخال استراتيجيات محددة للتعامل مع أية قضايا معينة يمكن التعرف عليها. على سبيل المثال، في عدد من الدول الصغيرة الواقعة في المحيط الهادئ التي تتصف العلاقات العائلية والمجتمعية فيها بالقوة، تم تصميم برنامج محوسب يقوم ألياً بفرز البيانات الجرمية عشوائياً للمفتشين على البضائع وإجابة استفسارات المخلصين، وبهذا تم منع أية إبحارات يمكن أن تنشأ من اضطراب الموظفين للتعامل مع أناس من نفس جماعاتهم الثقافية لو من أبناء نفس اللغة.

يرجع الصندوق 4-10 بعض الأسئلة الرئيسية حول أثر الروح المعنوية للموظفين على نزاهتهم.

ندوق 44-10 الروح المعنوية والثقافة التنظيمية: قضايا رئيسية وأسئلة

هل يتم تشجيع الموظفين على المشاركة في الفرق التي تنفذ المشاريع للتعرف على الأماكن ذات الخطورة العالية والتي تقدم اقتراحات بخصوص تغيير الأنظمة الحالية وممارسات العمل؟
هل يتم إجراء مسح لمعرفة مدى رضى الموظفين عن وضعهم؟ هل يتم تحليل النتائج والتصرف بموجب هذه التحليلات؟
هل يتم التعامل مع جميع مخالفات النزاهة بشكل فوري وهل يتم إتاحة الاطلاع على نتائج التحقيقات من قبل الموظفين والعموم؟
هل ترغب الإدارة في القيام بمبادرة لتقييم الذات وتشارك في النشاطات العالمية والمبادرات المتعلقة بالنزاهة؟
هل تعتبر الجمارك دائرة جيدة لموظفيها؟ وهل يفخر موظفوها بالخدمة فيها؟
هل تم تطبيق قانون "مطلق الصافرات" whistle blower بشكل فعال لحماية الموظفين الذين يبلغون عن التصرفات الفاسدة؟

المصدر: بناءً على WCO 2003b

العلاقة مع القطاع الخاص

إن جماعات المتعاملين يمكن أن تلعب دوراً مهماً في ضبط الفساد. وأخيراً يمكن القول أن العديد من أشكال الفساد تتطلب الانخراط المباشر للشركاء الخارجيين كالمستوردين والمصدرين والناقلين (الشاحنين) والمخلصين. وعليه، فإن استراتيجية مكافحة الفساد الفعالة سوف تحتاج إلى الدعم النشط والمخلص من قطاع الأعمال. وقد دلت التجارب، مع ذلك، أن من الصعب الحصول، في العادة، على مثل هذا الدعم، والأصعب من ذلك المحافظة عليه، طالما كان هناك تجار معينين يرغبون في دفع رشاوى للحصول على أفضلية تجارية مقابل منافسيهم.

إن المخلصين الجمركيين، الذين يساعدون المستوردين والمصدرين في إنجاز أعمالهم في بحر التعليمات الإدارية والإجراءات المعقدة، هم في العادة نقاط الاحتكاك الرئيسية مع الجمارك. وبغياب الأنظمة الجمركية والإجراءات الحديثة، يطلب من المخلصين العمل يوماً بعد يوم مع موظفي الجمارك، وهم في العادة القنوات التي يتم من خلالها يتم طلب الرشاوى ودفعها، بحيث يتم إضافتها إلى أجور التخليص. وهناك أدلة تثبتها النوازل التي تحكى بأن المخلصين عادة يقومون بتضخيم مبالغ الرشاوى التي قاموا بدفعها وبعد أن يقوم موكلوهم من التجار بدفع المبالغ المطلوبة يقومون بالاحتفاظ بالفروق لصالحهم. هذه الممارسات توفر للمخلصين الحافز الاقتصادي القوي لإدامة دائرة الفساد.

أقرت قواعد السلوك الصادرة عن ICC حاجة قطاع الأعمال لتحمل مسؤولياته الأخلاقية. فقد وضعت المادة 5 من قواعد ICC المبادئ التي تحكم مسؤولية قطاع الأعمال فيما يتعلق بالفساد الرسمي (1999 ICC).

وهي تنص على أن على مجلس المديرين أو أي هيئة لها المسؤولية الكاملة عن المؤسسة أن تأخذ خطوات معقولة بهذا الصدد، بما في ذلك تأسيس وإدانة أنظمة مناسبة للرقابة تهدف إلى منع دفع أية مبالغ مالية من قبل المؤسسة أو نيابة عنها بطريقة تخالف قواعد السلوك؛ وأنه يجب القيام دورياً بمراجعة الالتزام بقواعد السلوك تلك، على أن يتم توفير تقارير مناسبة للقيام بعمل تلك المراجعة؛ إضافة إلى وجوب القيام بنشاطات مناسبة ضد أي مدير أو موظف يخالف قواعد السلوك تلك. أما مديري الشركات متعددة الجنسيات فيجب عليهم أيضاً أن يراقبوا إلى أي مدى تضمن الإدارة أن الكوادر في جميع أنحاء الشركة ملتزمون باتفاقية مكافحة الفساد الصادرة عن OECD.

يمكن أن تكون فرق العمل واللجان المشتركة ما بين الجمارك وقطاع الأعمال المشكلة لمكافحة الفساد، وسائل ممتازة لتحقيق المستوى المطلوب من التعاون والالتزام في الحرب ضد الفساد. وتوفر مثل هذه اللجان أداة هامة للإدارات الجمركية تستطيع من خلالها أن تبت بوضوح معايير السلوك المتوقع من المتعاملين، كما يمكن للمتعاملين من خلالها توفير أمثلة عملية على أبرز نقاط الضعف في عمل الإدارة. هذا ويمكن لهذه اللجان أيضاً، أن تضع آليات عملية لتشجيع التجار للإبلاغ عن أي موظفي جمارك بظلمة للرشاوى. ولعل أكثر نقطة مفيدة يمكن الابتداء بها هي وضع معايير أداء واضحة وموثيق خدمة المتعاملين، والتي ستوفر آلية عمل للمراقبة في ذات الوقت. أسس المجلس الجمركي المركزي الهندي للجمارك والضرائب موقفاً أهلياً خاصاً على الإنترنت يسمح للمتعاملين بالإبلاغ عن أية شكاوى أو اتهامات بإسائة التصرف، ويتم تحويل أية شكاوى أو اتهامات إلى موظف مناسب لاتخاذ الإجراء المناسب، وقد تم وضع أطر زمنية خاضعة للمراقبة للبت في هذه الشكاوى أو الاتهامات. وفي الوقت الذي تستخدم فيه هذه الآليات لتسجيل الشكاوى المتعلقة بالعمليات الجمركية، إلا أنها يمكن أن تخدم كأرضية للحوار فيما بين القطاعين العام والخاص.

يعرض الصندوق 4-11 أسئلة رئيسية تتعلق بالنزاهة والعلاقة ما بين القطاع الخاص والجمارك.

صندوق 4-11 العلاقة مع القطاع الخاص: قضايا رئيسية وأسئلة

هل تم وضع ميثاق لخدمة المتعاملين يتضمن معايير أداء موضوعية؟

هل تم وضع اتفاقيات تعاون رسمية وآليات تشاور عملية بهدف رعاية علاقات منفتحة، شفافة، ومفيدة مع القطاع الخاص؟

هل تم تأسيس فريق عمل مشترك بين الجمارك وقطاع الأعمال يهدف إلى التعامل مع قضايا النزاهة وتحديد الحلول العملية؟

هل تم تطوير خطة اتصال تدعم توفير المعلومات بشكل فوري وتتولى تسويق إنجازات الجمارك؟

هل يتم تشجيع المشغلين من القطاع الخاص على الإبلاغ عن حالات الفساد؟ وإذا تم توجيه اتهامات، فهل تتم حماية مصادر المعلومات؟

المصدر: بناءً على WCO 2003b

وضع الاستراتيجية موضع التطبيق

وضعت WCO خارطة طريق لتقييم جودة برامج النزاهة التي تطبقها الإدارات الجمركية. ويوفر دليل تطوير النزاهة الصادرة عن WCO عملية مستمرة لمراجعة وتحسين استراتيجيات النزاهة ويتضمن قسماً للتقييم الذاتي والتخطيط التنفيذي.

كنقطة لبداية، من المفيد جداً القيام بعملية تقييم شاملة للوضع القائم⁽¹⁰⁵⁾. وبعد أن يتم الانتهاء من عملية التقييم الشخصية الشاملة يكون من الضروري تحديد الأولويات والاتفاق على ما ستحتويه خطة تنفيذية وطنية للنزاهة. ويمكن تحديد الأولويات بناءً على المعايير التالية: الأهمية، الاستعجال، نتائج الفشل، احتمالات الحصول على التزام المدراء التنفيذيين والموظفين، سهولة التنفيذ، والتكاليف. وحالما يتم الانتهاء من عملية تحديد الأولويات يكون من المفيد وضع خطة تنفيذية مفصلة بأطر زمنية واقعية للتنفيذ، وتتضمن الموظفين المكلفين بالتنفيذ ومعايير ومؤشرات قياس أداء قابلة للتحقق.

وحتى نضمن الفهم الجيد لنتائج عملية التخطيط التنفيذي وقبولها من قبل الموظفين التنفيذيين الكبار وتبنيها من قبل غالبية الموظفين الآخرين، يكون من المهم أن نقوم بوضع معلومات عملية عنها بالإضافة إلى استراتيجية تسويق شاملة لها. ومن الجدير بالذكر أنه ينبغي مراقبة الخطة التنفيذية بشكل لصيق وذلك لمساعدة الإدارة الجمركية على تقييم وتعديل استراتيجياتهم الفرعية للنزاهة. ولعل أفضل طريقة لمراقبة تطبيق الخطة التنفيذية هي استخدام معايير قياس الأداء والتي قد تتضمن ما يلي: نتائج مسوحات رضی المتعاملين والزبائن، عدد الشكاوى أو الاتهامات المقدمة بحق موظفي الجمارك، عدد التحقيقات أو المحاكمات الناجحة بحق مرتكبي مخالفات النزاهة، التغطية الإعلامية الإيجابية أو السلبية عن النزاهة في الجمارك، تقارير المنظمات العالمية، عدد وطبيعة الشكاوى التي يتلقاها المكتب الحكومي لتلقي الشكاوى (ombudsman)، عدد الشكاوى المرفوعة من قبل عموم المسافرين والمخلصين والمستوردين، نتائج عمليات التدقيق الداخلي والخارجي، مدى تحقيق أهداف الأداء أو معايير ميثاق خدمة المتعاملين، والزيادة أو النقصان الذي تشير إليه إحصائيات الأداء العملياتي.

نتائج عملية

مما لا شك فيه أن بيئة عمل الجمارك تجعلها عرضة للفساد. لكن الأهمية البالغة للدور الذي تلعبه الجمارك، تجعل لزاماً على الحكومات وقطاع الأعمال، معالجة هذه المشكلة بطريقة ذات معنى. لقد اعترف المجتمع الجمركي العالمي بهذه المشكلة وطور عدداً من الأدوات والبرامج للتعامل معها بإيجابية وبطريقة

¹⁰⁵ للمساعدة في هذه العملية، قامت WCO بتطوير سلسلة من الاسئلة للتشخيصية تتعلق بكل واحد من المشرء عناصر التي يتضمنها إعلان رؤسا للمعمل. وقد تم تضمين هذه الاسئلة في دليل تطوير لنزاهة لذي أصدرته WCO، وهو متوفر على موقع WCO على الانترنت

عملية. ويقدم إعلان أروشا المعدل حول نزاهة الجمارك، مدخلاً شاملاً للتعامل مع هذه المشكلة، وقد تمت مباركته من قبل 162 دولة أعضاء في WCO.

وعند النظر في إمكانية تطبيق العشرة عناصر الرئيسية التي تضمنها إعلان أروشا المعدل، تبين الخبرة أن أفضل نقطة للبدء هي إجراء عملية تقييم شاملة للوضع الراهن. وتتم القضايا الرئيسية والأسئلة التي احتواها هذا الفصل دليلاً عملياً أو قائمة تفيدية لإجراء عملية التقييم المشار إليها (انظر الصناديق 4-1 إلى 4-7 و 4-9 إلى 4-11). وحالما تم الانتهاء من عملية التقييم يكون من المفيد تحديد الأولويات بشكل واقعي والاتفاق على سلسلة من الأهداف العملية والنشاطات التي ستشكل أساس الخطة التنفيذية الوطنية للنزاهة. ومما يجدر ذكره أنه يجب لخرائط موظفي الجمارك بجميع مستوياتهم في عمليات التشخيص، وتحديد الأولويات، ووضع الخطة التنفيذية. هذه الخطة ستضع الخطوط العريضة لعدد من الأهداف المحددة، النشاطات الرئيسية، الموظفين المكلفين بالتنفيذ، ومؤشرات ومعايير قياس الأداء القابلة للتحقق.

مع كل ما سبق فإن الإدارات الجمركية لا تعمل في فراغ، فهي تأخذ في العادة التوجيه السياسي والعملياتي من حكوماتها وتتعامل مع عدد كبير من المستفيدين من كلي القطاعين العام والخاص، وعليه فإن الجمارك يمكن أن تستفيد كثيراً من حملة شاملة لمكافحة الفساد على مستوى الحكومة أو من مواصلة استراتيجيتها مع حملات مكافحة الفساد الوطنية القائمة حالياً أو المستقبلية. إلا أنه، إذا لم يكن ذلك ممكناً، فإن على الجمارك أن تعد نفسها للعمل مستقلة وبشكل حاسم لضبط الفساد والحد منه.

إن أغلب الصفقات الفاسدة التي تحدث في البيئة الجمركية تتضمن المشاركة الإيجابية أو السلبية من القطاع الخاص. وهكذا، فإن على القطاع الخاص، أن يخرط بشكل إيجابي وأن يلتزم بالتعرف على الحلول العملية وتنفيذها.

إن العامل الأكثر أهمية في مثل هذه الاستراتيجية هو الإصلاح الشامل وتطوير الجمارك وذلك للتحصل من الحوافز التي تدفع مشغلي القطاع للبحث عن وسائل للتحايل على المتطلبات التشريعية العادية. وفي هذا الإطار، تعتبر اتفاقية كيوتو المعدلة ولحده من أكثر الأدوات المتوفرة فائدة للتعامل مع مشاكل الفساد في الجمارك، حيث تنطوي أحكامها على التقليل من السلطات الاستثنائية وتوصي بمزيد من تحمل المسؤولية. إن تبني استراتيجية للنزاهة دون وجود إجراءات جمركية متطورة، لن يوفر إلا علاجاً قصير-الأمد ولا يمكن الاحتفاظ به على المدى الطويل. وفي الحقيقة، فإن العديد من موظفي الجمارك الكبار يعتقدون أنه إذا ما قامت الجمارك ببنية إجراءات حديثة تتفق مع اتفاقية كيوتو المعدلة، واستخدمت تكنولوجيا المعلومات بشكل فعال، وقامت بدفع رواتب منافسة لموظفيها، وأنشأت علاقة تعاونية مع القطاع الخاص، فإنها تكون قد أنجزت عملاً أكبر مما هو مطلوب منها لضمان النزاهة.

يجب وضع استراتيجية مكافحة الفساد في الجمارك كجزء منسجمة من إجراءات المحافظة على النزاهة لدى طرفين. فالحوافز التي تدفع المتعاملين للانخراط في الممارسات الفاسدة معقدة، وعليه فإنه يجب تصميم الاستراتيجيات بحيث تتناول الحافز والفرصة. ومن المهم الموازنة ما بين لستراتيجيات الوقاية

الإيجابية وتلك القمعية منها. على أية حال، يجب على الإدارات الجمركية أن تركز على التحقيق العميق في ادعاءات الفساد وعلى إيقاع العقوبات بغض النظر عن مركز أو نفوذ الأشخاص المتورطين. لقد بنيت الاستراتيجيات الواردة في الصندوق 4-12 على الدروس المستفادة من عدة برامج لإصلاح الجمارك نفذت في أنحاء مختلفة من العالم، وهي تشرح الحاجة إلى التعامل مع كل من الحافز والفرصة المتاحة لممارسة الفساد عبر استراتيجية شاملة.

الصندوق 4-12 الدروس المستفادة من الإصلاحات الجمركية في سبيل ضبط السلوكيات الفاسدة	
<p>إن الدرس الرئيسي الذي يمكن تعلمه من برامج إصلاح الجمارك في الدول التي نمر باقتصاديات انتقالية وفي أنحاء أخرى من العالم، هو أن الجهود التي تبذل لضبط السلوكيات التي قد تتطوي على فساد لموظفي الجمارك تتطلب استراتيجية شاملة لتقليل الدافع والفرصة للفساد. وكما تم تلخيصه بأدناه، فقد تم إدخال هذه الدروس المعتمدة على الخبرة، في مشاريع البنك الدولي عبر استراتيجية شاملة لتشجيع النزاهة.</p>	
إجراءات تتناول الدافع	إجراءات تتناول الفرصة
<ul style="list-style-type: none"> • أخلاقيات النخبة والروح المعنوية. • النمو الوظيفي الإيجابي. • الحوافز لمزيد من الجهد. • رواتب وأجور مناسبة ونظام مكافآت شفاف. • إشراف وضوابط أشد. • عقوبات على الفساد. • آلية استئناف مستقلة. • مسوحات للمستفيدين. 	<ul style="list-style-type: none"> • معدلات تعريفية لئني، إعفاءات أقل. • الحوسبة (الممكنة). • التفتيش بناء على تحليل المخاطر. • (تجنب الاختلاط مع المتعاملين) وتقليل السلطات الاستثنائية. • متطلبات شفافة للتخلص. • تدوير الموظفين. • هياكل تنظيمية مرتبطة بالمهام. • استراتيجية داخلية وتكثيف لمكافحة الفساد.
المصدر: Gill 2001	

وفي الختام، إن عملية الضبط الفعالة للفساد أو التخلص منه ليست مهمة سهلة. فليس هناك حلول جاهزة سريعة المفعول. فمن أجل الحصول على نتائج قابلة للإدامة، تحتاج الإدارات الجمركية إلى القيام بما يلي:

- الحصول على دعم خالص من حكوماتها ومن مجتمع الأعمال ومن عدد آخر من المستفيدين
- إجراء تشخيص شامل لمشاكل النزاهة الحالية واستراتيجياتها
- جمع بيانات أساسية مناسبة ووضع مؤشرات قياس أداء قابلة للتحقق
- تطوير خطة تنفيذية شاملة للنزاهة بناءاً على كل واحد من العناصر العشرة في إعلان أروشا المعدل
- القيام بمراجعة وتقييم النتائج بشكل دائم وإطلاق عملية تحسين مستمرة
- الالتزام بمشاركة الآخرين في نتائج جهودها
- الأكثر أهمية هو تحديد المسؤوليات المناسبة في برنامج الإدارة لمكافحة الفساد إلى جميع المديرين والموظفين والمتعاملين.

قراءات إضافية

- Andvig, J. C., and O. Fjeldstad. 2000. Research on Corruption: A Policy Oriented Survey. Chr Michelsen Institute and Norwegian Institute of International Affairs. Oslo, www.cmi.no/research/project.cfm?proid=272.
- Hors, Irene. 2001. Fighting Corruption in Customs Administration: What Can We Learn from Recent Experiences. OECD
- Development Centre, Technical Paper No. 175. Paris: OECD.
- www.oecd.org/dataoecd/60/28/1899689.pdf. ICC (International Chamber of Commerce). 1997. International
- Customs Guidelines. ICC Publication No. 587 (E). New York:
- ICC Publishing, www.iccwbo.org Kaufmann, D. 1999. "Economic Reforms: Necessary But Not
- Sufficient to Curb Corruption?" In R. Stapenhurst, and S. J.
- Kpundeh. Curbing Corruption: Toward a Model for Building
- National Integrity. Economic Development Institute.
- Washington, D.C.: World Bank. Klitgaard, R. 1998. Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press. Sparrow, Michael. 2000. The Regulatory Craft. Washington, D.C.:
- Brookings Institution Press.

المراجع

- The word *processed* describes informally reproduced works that may not commonly be available through libraries.
- Caiden, G. E., and N. J. Caiden. 1977. "Administrative Corruption." *Public Administration Review* 37(3): 301-309.
- Fjeldstad, Odd-Helge, Ivar Kolstad, and Siri Lange. 2003. *Autonomy, Incentives, and Patronage: A Study in Corruption in the Tanzania and Uganda Revenue Authorities*. Development Studies and Human Rights. Oslo, Norway: Michelsen Institute.
- Gill, J.B.S. 2001. *Customs: Developing an Integrated Anti-Corruption Strategy*. World Bank Institute. Draft Monograph. Washington, D.C.: The World Bank.
- Hors, Irene. 2001. "Fighting Corruption in Customs Administration: What Can We Learn from Recent Experiences?" OECD Development Centre Technical Paper No. 175. Paris: OECD.
- ICC (International Chamber of Commerce). 1997. "International Customs Guidelines." ICC Publication No. 587 (E). New York: ICC Publishing.
- ———. 1999. *Fighting Bribery: A Corporate Practices Manual*
- New York: ICC Publishing. Kaufman, Daniel, Sanjay Pradhan, and Randi Ryterman. 1998.
- "New Frontiers in Diagnosing and Combating corruption."
- PREM Note No. 7. Washington, D.C.: World Bank. Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University
- of California Press.
- ———. 1993. "Gifts and Bribes." In R. J. Zeckhauser, ed. *Strategy and Choice*. Cambridge: MIT Press.
- Lane, M. H. 1998. "Customs and Corruption." Working paper. Transparency International. Processed.
- Nye, J. S. 1977. "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis." *American Political Science Review* LXI(2): 417-27.

- TI (Transparency International). 1997. TI Sourcebook— Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System. Berlin, www.transparency.org/sourcebook/.
- World Bank. 2000. Helping Countries Combat Corruption. Operational Core Services, Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington, D.C.
- ———. 2001. "Cambodia Integration and Competitiveness Study." International Trade Department. Prepared for the Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance. Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington, D.C.
- ———. 2003. Investment Climate Survey Database.
- Washington, D.C. WCO (World Customs Organization). 2003a. Annual Survey to Determine the Percentage of Government Revenue Provided by Customs Duties. Document No. NC0665. Brussels.
- ———. 2003b. "Integrity Development Guide; Self-Assessment and Evaluation." Brussels.

إدارة المخاطر في الإطار الجمركي

ديفيد ويدوسون David Widdowson¹⁰⁶

جدول المحتويات	قائمة الجداول
أهمية إدارة المخاطر 185	5-1 أساليب إدارة الالتزام 192
التسهيل والرقابة 187	
تحقيق أسلوب متوازن 188	قائمة الأشكال
إدارة الالتزام 189	5-1 مصفوفة التسهيل والرقابة 187
وضع النظريات موضع التطبيق 190	5-2 مصفوفة إدارة الالتزام 189
تقييم الالتزام وتسهيل التجارة 194	5-3 هرم إدارة الالتزام المبني على المخاطر 191
إدارة المخاطر: مثال: 197	
الخلاصة 197	قائمة الصناديق
المراجع 197	5-1 إدارة المخاطر: التقييم الجمركي 195

تغيرت البيئة التجارية العالمية في السنوات الأخيرة تغييراً جذرياً فيما يتعلق بالطريقة التي يتم بها نقل البضائع والاتجار بها، والسرعة التي تتم بها الصفقات التجارية، وحجم البضائع التي يتم تداولها الآن حول العالم. كل هذا - بالإضافة إلى الضغط للمزيد الذي يمارسه المجتمع التجاري العالمي لتقليل التدخلات الحكومية - فاد السلطات الجمركية إلى زيادة التركيز على موضوع تسهيل التجارة.

وفي إطار جهودها الرامية نحو تحقيق توازن مناسب بين تسهيل التجارة والرقابة عليها، تخلت الإدارات الجمركية بوجه عام عن دورها للتقليدي الروتيني في التفتيش على "البوابات"، وتقوم الآن بتطبيق مبادئ إدارة المخاطر، بدرجات متفاوتة من التعقيد والنجاح.

يقوم هذا الفصل بفحص المبادئ الأساسية في إدارة المخاطر، ويتعرف على طرق عملية لوضع النظريات موضع التطبيق. حيث يناقش القسم الأول أهمية إدارة المخاطر في الجمارك. أما القسم الثاني فيفحص الهدفين الرئيسيين للجمارك - التسهيل والرقابة. ويتعرف القسم الثالث على إدارة المخاطر كوسيلة لتحقيق مدخل متوازن للتسهيل والرقابة. ويتعامل القسم الرابع مع إدارة الالتزام ويصف استراتيجية إدارة الالتزام المبينة على المخاطر. في حين يركز القسم الخامس على وضع النظريات موضع التطبيق، وهكذا فإنه يجمع العناصر المختلفة لأسلوب إدارة المخاطر مع بعضها البعض بهدف توفير طريقة مبنية لإدارة

106 David Widdowson هو موظف تنفيذي كبير في مركز الدراسات لجمركية والضريبة، وسنًا ملحق في دراسة لقتنون، في جامعة كاليفورنيا، سترنغيا.

الالتزام. أما القسم السادس فيربط موضوع تقييم الالتزام مع تسهيل التجارة. ويوفر القسم الذي يليه مثالاً على إدارة المخاطر. أما القسم الأخير فيلخص النتائج الرئيسية التي يمكن الخروج بها من هذا الفصل.

أهمية إدارة المخاطر

يشير مفهوم الخطر التنظيمي إلى احتمال وقوع أحداث ونشاطات يمكن أن تمنع المنظمة من تحقيق أهدافها. ينبغي على السلطات الجمركية أن تحقق هدفين رئيسيين - تزويد المجتمع التجاري العالمي بمستوى مناسب من التسهيل، وضمان الالتزام بالمتطلبات التشريعية. وتتضمن المخاطر التي تواجه الجمارك فيما تتضمنه إمكانية عدم الالتزام بالقوانين الجمركية مثل متطلبات الترخيص، أحكام القيمة، قواعد المنشأ، أوضاع الإعفاءات الجمركية، القيود التجارية، والتعليمات الأمنية، بالإضافة إلى إمكانية الفضل في تسهيل التجارة العالمية.

تحتاج الجمارك، مثل أية إدارة أخرى، إلى إدارة مخاطرها. ويتطلب هذا تطبيقاً منتظماً لإجراءات إدارية مصممة لهدف التقليل من هذه المخاطر، وذلك حتى يتسنى للجمارك تحقيق أهدافها بالفعالية والكفاءة الممكنتين. وتتضمن مثل هذه الإجراءات التعرف على المخاطر، وتحليلها، وتقييمها، ومعالجتها، ومراقبتها، ومراجعتها، الأمر الذي قد يؤثر على تحقيقها لتلك الأهداف.

تعتبر إدارة المخاطر المجدية، أساسية للقيام بالعمليات الجمركية بشكل فعال، ولا نجابو الصواب إذا قلنا أن جميع الإدارات تطبق واحداً من أشكال إدارة المخاطر، سواء بطريقة رسمية أو غير رسمية. وفي إطار جهودها الرامية نحو تقليل المخاطر التي تعترض عملها، تبنت الجمارك على الدوام إجراءات سمعت للتعرف على النشاطات غير المشروعة، معتمدة بذلك على استخباراتها ومعلوماتها وخبراتها. تتضمن الإجراءات الأكثر تقليدية، الرقابة الحدودية الحسية على حركة البضائع والأشخاص، تتكون من فحص الوثائق والتفتيش الحسي للهدف إلى كشف أنماط للتجارة غير المشروعة. إن استخدام مثل هذه الضوابط يعد شكلاً من أشكال إدارة المخاطر، ليس بالضرورة فعالاً أو كفوياً.

نجد مؤخراً أن زيادة تعقيد التجارة العالمية وسرعتها وحجمها، التي أُنكت ناراها نواحي التقدم التكنولوجي التي أحدثت ثورة في الممارسات التجارية العالمية - أثرت بشكل واضح على الطريقة التي تمارس بها السلطات الجمركية مسؤولياتها. وكنتيجة لهذا، فقد تبنت الكثير من الإدارات طرقاً أكثر توبياً وتنظيماً في إدارة المخاطر. وقد ساعدها هذا أيضاً على زيادة كفاءة عملياتها وعلى زيادة انسياب عملياتها وإجراءاتها، مما قلل بدوره من تدخلها في العمليات التجارية ومن الأعباء التشريعية على القطاع التجاري.

التسهيل والرقابة

يشار إلى الهدفين الرئيسيين للجمارك بشكل عام بـ "التسهيل" و"الرقابة". وفي إطار سعي الجمارك نحو تحقيق توازن مناسب بين تسهيل التجارة والرقابة التشريعية، يجب على الجمارك أن تقوم بإدارة خطرين في نفس الوقت - إمكانية الفشل في تسهيل التجارة الدولية، وإمكانية عدم الالتزام بالقوانين الجمركية. ويوفر تطبيق مبادئ إدارة المخاطر الوسائل لتحقيق هذا التوازن.

لاحظ أنه قد تم استخدام عبارة "التسهيل والرقابة" في هذا الإطار، بدلاً من عبارة "التسهيل مقابل الرقابة". فهناك اعتقاد شائع أن التسهيل والرقابة طرفان متناقضان، حيث نجد بعض المعلقين يشيرون إلى "التناقض" الكامن في فكرة تحقيق التسهيل والرقابة. يفترض عادة أنه كلما زاد مستوى التسهيل، قل مستوى الرقابة. وبشكل مشابه يفترض عموماً أنه كلما ازدادت شدة الرقابة أثر ذلك سلباً على عملية التسهيل. وجهة النظر هذه مغالية في التبسيط، لأنها تفترض أن الوسيلة الوحيدة للتبسيط هي في ترك عنان الرقابة. إن مثل هذا الرأي الجدلي خاطيء جزئياً، لأن مفهومي الرقابة والتسهيل يمثلان متغيران مستقلان، كما تبين ذلك المصنوفة في الشكل 5-1.

شكل (5-1) مصنوفة التسهيل والرقابة



المصدر: المؤلف.

يمثل الربع العلوي الأيسر من المصنوفة (رقابه عاليه، تسهيل مندنني) اسلوبا دي رقابه عاليه، وتعتبر المنطلقات الجمركية فيه متشددة للغاية، إلى الحد الذي تعد فيه هادمة للتسهيل. يمكن وصف هذا الأسلوب بأنه

أسلوب التعقيد البيروقراطي، الذي يمثل أسلوباً إدارياً كارهاً للمخاطر. ومن المرجح أن يؤدي مثل هذا الأسلوب في كثير من المجتمعات المتقدمة، إلى جذب المزيد من النقد العام والشكوى، بسبب التوقعات المتزايدة من قبل المجتمع التجاري هناك، بضرورة التقليل إلى أدنى حد ممكن من التدخلات الجمركية.

أما الربع السفلي الأيسر (رقابة متدنية، تسهيل متدني) فيمثل أسلوب الإدارة التي تقوم بقليل من الرقابة محققة في نفس الوقت القليل من التسهيل. مثل هذا الأسلوب الذي يعتمد على إدارة الأزمات لولا هو نافع للحكومة ولا للمجتمع التجاري.

يمثل الربع السفلي الأيمن (رقابة متدنية، تسهيل زائد) أسلوباً يعتمد على المبالغة في التسهيل إلى الحد الذي يعتبر مضرراً بالرقابة. هذا الأسلوب الذي يمكن أن يسمى 'دعه يعمل ما يريد' *laissez faire* ربما كان هو الأسلوب المناسب في إدارة الائتزاز في عالم مثالي يلتزم فيه القطاع التجاري تماماً دون أي تهديد أو إغراء من قبل الحكومة. لأن مثل هذه البيئة لن تفرز أي أخطاء تتطوي على عدم الائتزاز.

وأخيراً يمثل الربع العلوي الأيمن (رقابة عالية، تسهيل عالي) أسلوباً متوازناً من ناحية الرقابة التشريعية وتسهيل التجارة، متسبباً في زيادة كليهما. هذا الأسلوب في التعامل مع الائتزاز يعظم الفوائد لكل من الجمارك والمجتمع التجاري. إن مثل هذا الأسلوب الذي ينبغي على الإدارات الجمركية أن تسعى لتحقيقه.

تحقيق أسلوب متوازن

يعتبر التطبيق الفعال لمبادئ إدارة المخاطر هو المفتاح لتحقيق توازن مناسب بين التسهيل والرقابة. وكلما أصبح استخدام إدارة المخاطر أكثر فعالية (على سبيل المثال: أكثر تنظيماً وتعقيداً)، كلما كان التوازن المناسب بين التسهيل والرقابة أكثر قابلية للتحقيق. وعليه فإن الإدارات التي تستطيع تحقيق مستويات عالية من كل من التسهيل والرقابة (الربع الذي يتضمن الأسلوب المتوازن في المصفوفة المرسومة في الشكل أعلاه)، لا بد أن تكون قد اعتمدت على الاستخدام الفعال لإدارة المخاطر. وبشكل مشابه يمكن القول أن الإدارات الواقعة في لزمة (أي تسهيل صفر، رقابة صفر) لا بد أن تكون قد طبقت استراتيجية إدارة التزم لا تتطوي على أية إدارة مخاطر لبدأ.

على كل حال، إن أي لبتعاد عن أسلوب إدارة الأزمة، يشير إلى وجود شكل من أشكال إدارة المخاطر. على سبيل المثال: إن التعرف على الخطر هو فرصة حصول شيء يمكن أن يؤثر على هدف من أهداف المؤسسة، حيث تمثل أية استراتيجية رقابية تحقق أية درجة من درجات الرقابة، بغض النظر عن حجمها، أسلوباً للتعامل مع إمكانيات عدم الائتزاز بالقوانين الجمركية. ويقاس على هذا، أن الاستراتيجية التي تحقق أية درجة من درجات التسهيل تمثل أسلوباً للتعامل مع احتمالات الفشل في تسهيل التجارة. هذه العلاقات موضحة في مصفوفة إدارة الائتزاز الثلاثية الأبعاد التي يبينها الشكل 5-2.

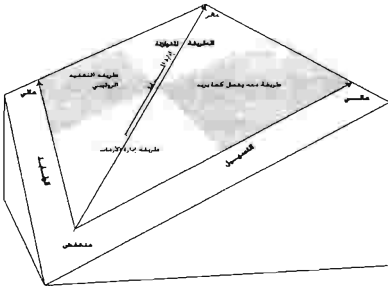
إدارة الالتزام

دور الجمارك هو إدارة الالتزام بالقوانين بطريقة تضمن تسهيل التجارة. ولتحقيق هذا، قامت العديد من الإدارات بتطبيق استراتيجيات إدارة الالتزام مبنية على إدارة المخاطر.

توفر مصفوفة إدارة الالتزام رسماً تمثيلاً مفيداً للعلاقة المتبادلة فيما بين التسهيل والرقابة التشريعية وإدارة المخاطر. أما الخطوة التالية لذلك فهي التعرف على عناصر استراتيجية إدارة الالتزام المبني على المخاطر.

إن العناصر الأساسية لمدل هذه الاستراتيجية ملخصة في الجدول (5-1)، الذي يقارن العناصر الأساسية لأسلوب إدارة المخاطر في إدارة الالتزام مع الأسلوب التقليدي المتمثل في "حماية-البوابات" والذي يتصف عادة بالتدخل الجمركي دون تمييز لو مبدأ تفتيش (100%) من الإرساليات. ويقاس على هذا، أن دفع للرسوم الجمركية والضرائب تعتبر متطلبات سابقة للتخليص الجمركي تحت نموذج "حماية-البوابات"، ويتم تعطيل عملية التخليص هذه على الدوام حتى يتم إنجاز جميع الإجراءات والقيام بجميع التفتيشات الحسية الفعلية. أما أسلوب إدارة المخاطر، على كل حال، فهو يتصف بالتعرف على الجوانب المحتملة لوجود الخطورة، ويتم توجيه الموارد نحو مثل هذه الجوانب، أما الجوانب التي يتم تحديدها كمتمدنية خطورة فإن تدخل الجمارك فيها يكون في أضيق الحدود. إن مثل هذه الأساليب تعتمد على استراتيجيات لا تؤمن بالربط ما بين الرقابة الحسية على البضاعة ومسئولية صاحب البضاعة عن الإيرادات، وتسمح بالتخليص الجمركي على البضائع حتى قبل وصول البضائع إلى الحرم الجمركي.

شكل (5-2) مصفوفة إدارة الالتزام



المصدر: المؤلف

يمكن بشكل عام تقسيم العناصر المتعددة لكل أسلوب من أساليب إدارة الالتزام إلى أربع طوائف رئيسية - الإطار التشريعي للبلد المعني، الإطار الإداري لمؤسسة الجمارك في ذلك البلد، نوع إدارة المخاطر الذي تم تبنيه في الجمارك، ومقدار توفر الإطار التكنولوجي. وتمثل هذه الطوائف مع بعضها الأسلوب الذي ينبغي بموجبه تسريع حركة البضائع عبر حدود البلد المعني، والطريقة التي يتم بها تطبيق الرقابة الجمركية على مثل هذه البضائع.

يعتبر توفر إطار تشريعي مناسب عنصراً أساسياً في أي تنظيم رقابي، لأن الهدف الأساسي للجمارك هو ضمان الالتزام بالقانون. وينص النظر عن أسلوب إدارة الالتزام المعمول به، يجب أن يوفر الإطار التشريعي للقواعد الأساسية القانونية لتحقيق استراتيجيات إدارة المخاطر والاستراتيجيات الإدارية التي اختارت الإدارة المعنية تطبيقها. على سبيل المثال، يجب أن يتم توفير أساس مناسب في القانون لتمكين الجمارك من كسر العلاقة بين الرقابة الحسية على البضائع المنقولة على المستوى الدولي والمسئولية عن الإيرادات (أي الرسوم الجمركية والضرائب الأخرى) التي يمكن أن تبنى على هذه البضائع. على كل حال، هذا لا يعني بالضرورة أنه يجب التعامل مع مثل هذا التفاوت بشكل صريح في الأحكام القانونية ذات الصلة. على سبيل المثال، إذا كان القانون بحد ذاته صامتاً حول العلاقة بين الرقابة الجمركية على البضائع والمسئولية عن الإيرادات، فمن المحتمل أن يكون هناك مجال أوسع من الحرية للإدارة لتنفيذ حلول إدارية مرنة.

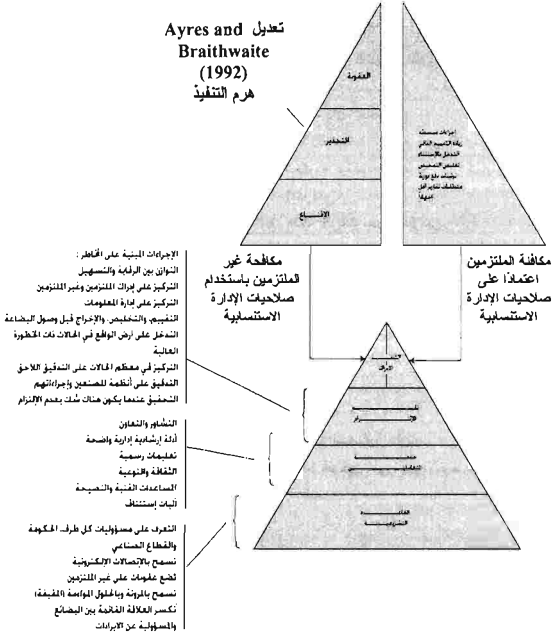
وحيث أن العناصر المختلفة لأطر إدارة المخاطر والأطر الإدارية التي تطبقها الجمارك تتبع الأحكام القانونية ذات الصلة، فإنها تعكس بشكل أساسي الأسلوب المتبع من قبل الإدارة الجمركية في إدارة الالتزام، بحيث يزيد استخدام مبادئ إدارة المخاطر كلما ابتعدت الإدارة عن الأسلوب التقليدي في إدارة الالتزام وهو أسلوب "حماية-البوابات" الكاره للمخاطر إلى أسلوب أكثر اعتماداً على المخاطر.

وفي الوقت الذي لا تعتبر فيه البنية التكنولوجية لاساسية جداً للإدارة للوصول إلى أسلوب إدارة المخاطر، إلا أن توفرها من شأنه أن يزيد من أهلية الجمارك في ذلك الاتجاه، لأنها تساعد على تعظيم قدرة الإدارة بشكل محسوس على الوصول إلى ذلك الأسلوب.

وضع النظريات موضع التطبيق

يجمع الشكل (3-5) الذي يمثل هرم إدارة الالتزام المبني على المخاطر، العناصر المتعددة لأسلوب إدارة المخاطر (أي تلك الموجودة على الجانب الأيمن من الجدول (5-1)) وذلك من أجل توفير مدخل مبوب لإدارة الالتزام. ويوفر هذا الشكل الإطار المنطقي لتمثيل كيف يمكن أن تستخدم الاستراتيجيات المبنية على المخاطر - بما في ذلك استراتيجيات عدم التنفيذ مثل تقييم الذات - في إدارة الالتزام بشكل فعال.

الشكل (3-5) هرم إدارة الالتزام المعني على المخاطر



المصدر المؤلف

إن الحاجة لتزويد القطاع التجاري بالقدرة على الالتزام بالمتطلبات الجمركية تعتبر أساسية لهذه الطريقة. ويتطلب هذا إعداد قاعدة تشريعية فعالة (الثالث الأول من الهرم) ومدى مناسب من استراتيجيات خدمة المتعاملين (الثالث الثاني)، بما يتضمنه ذلك من ترتيبات التشاور الفعال والأدلة الإرشادية الإدارية الواضحة. وتعتبر مثل هذه الاستراتيجيات ضرورية لتزويد القطاع التجاري بالوسائل اللازمة للوصول إلى التأكيد والوضوح في تقدير مسؤولياتهم وواجباتهم.

جدول 5-1 أساليب إدارة الالتزام

أسلوب إدارة المخاطر	الأسلوب التقليدي "حمية-البوابات"
<ul style="list-style-type: none"> • يوفر الأساس التشريعي المرنة والحلول للمكيفة لتطبيق استراتيجيات إدارة المخاطر والاستراتيجيات الإدارية ذات الصلة. • تأخذ القاعدة التشريعية بعين الاعتبار مسؤوليات الحكومة وقطاع الخاص في تحقيق الالتزام التشريعي. • هناك عقوبات لغير الملتزمين. 	<ul style="list-style-type: none"> • يوفر الأساس القانوني أسلوباً لإدارة الالتزام بطريقة قياس واحد يكفي الجميع. • عبء إثبات الالتزام بالتشريعات ملقى على كاهل القطاع التجاري وحده. • هناك عقوبات لغير الملتزمين.
<ul style="list-style-type: none"> • تعتمد الاستراتيجية على مستوى الخطورة. • التوازن بين الرقابة التشريعية وتسهيل للتجارة. • تركيز مزدوج على التنفيذ وخدمة المتعاملين. • أسلوب يعتمد على التشاور والتعاون. • التركيز على تقييم نزاهة أنظمة الناشر وإجراءاته. • سلطات استثنائية إدارية. • زيادة التركيز على تقييم الالتزام بعد إنهاء عملية التخليص. • آليات استئناف فعالة. 	<ul style="list-style-type: none"> • استراتيجية الالتزام مبنية على مبدأ قياس واحد يكفي الجميع. • التركيز على الرقابة. • التركيز على التنفيذ. • أسلوب ذو طرف واحد. • يتم التركيز على تقييم صحة الصفقات. • إجراءات غير مرنة. • التركيز على التدخل في وقت التخليص وعلى تقييم الالتزام. • قلة الاعتماد على آليات الاستئناف أو عدم فعاليتها.
<ul style="list-style-type: none"> • التركيز على جوانب الخطورة العالية، وتقليل التدخل إلى أدنى حد في المعاملات ذات الخطورة المتدنية. • التركيز على إدارة المعلومات. • التركيز على التعرف على الملتزمين وغير الملتزمين. • التخليص على المستوردة قبل وصولها. • يتم كسر العلاقة بين الرقابة الحسية والمسئولية عن الإيرادات. • هناك مكافآت للملتزمين المعروفين. 	<ul style="list-style-type: none"> • التدخل بدون تمييز أو الاعتماد على الفحص بنسبة 100%. • التركيز على الرقابة الحسية. • التركيز على التعرف على غير الملتزمين • التخليص على المستوردة بعد وصولها. • يحتفظ بالرقابة الحسية إلى أن يتم دفع الرسوم. • ليس هناك منافع خاصة للملتزمين المعروفين.

العناصر التي تمكن من تطبيق إدارة المخاطر

إطار تكنولوجيا المعلومات

- أحكام تشريعية توفر للمجتمع التجاري نظاماً للتقارير الورقية والإلكترونية، وللنخزين، وتعطيه عدة خيارات للتصديق. ينبغي على هذه الأحكام أن تمكن المشرعين من الاعتماد على المعلومات المولدة تجارياً إلى أكبر حد ممكن.
- بنية تحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات تضع الاسس لتزنيبات التخفيض والمعالجة المؤتمتة. على المشرعين أن يبحثوا عن تحقيق أعظم تكامل مع الأنظمة التجارية.
- - إعادة هندسة العمليات بناءً على المشاورات قبل عملية الأتمتة

المصدر: المؤلف

في الثلث الثالث من الهرم، تلعب عناصر تقييم الالتزام دورها، بما في ذلك الفحوصات الحمية وفحوصات الوثائق المبنية على المخاطر، والتدقيقات، والتحققات. ويتم تصميم هذه النشاطات لتحديد فيما إذا كان التاجر ملتزماً بقانون الجمارك، وستتم مناقشة هذه بتفصيل أكثر في القسم التالي.

عند قمة الهرم نجد استراتيجيات للتعامل مع غير الملتزمين الذين يتم التعرف عليهم والملتزمين المعروفين. حيث تتضمن استراتيجيات التعامل مع غير الملتزمين المعروفين عدداً من تقنيات التنفيذ (انظر 1912 Ayres and Braithwaite)، بينما تتضمن استراتيجيات التعامل مع الملتزمين المعروفين مستويات أعلى من التقييم الذاتي، تمحيص أقل في المعاملات، متطلبات تقارير أقل إجهاداً، ترتيبات دورية للنفقات المالية، ومستويات أعلى من التسهيل (انظر الهيئة للصناعية حول إصلاحات التفتيش الجمركي 1995، و Sparrow 2000).

عند تقييمها لمستوى الالتزام، سوف توجه الجمارك وضعين: الالتزام وعدم الالتزام. حيث سيتم تليف عدم الالتزام من الأخطاء البريئة إلى التلاعب الفاضح. فإذا كان الخطأ قريباً من جهة التحايل في ذلك للتليف، فلا بد من إيقاع نوع من أنواع العقوبات، بما في ذلك للعقوبات الإدارية، وفي الحالات الشديدة، للتحويل للقضاء وسحب التراخيص.

لكن قبل تحديد نوع العقوبة، أو مدى الحاجة إليها، من المهم التعرف على الطبيعة الحقيقية للخطر عن طريق الوصول إلى السبب الذي حصل من أجله الخطأ. على سبيل المثال، قد يكون سبب الخطأ هو مشكلة رقابية داخل الشركة عائدة إلى إجراءات أو أنظمة خاطئة، أو قد يكون ناجماً عن محاولة متعمدة للتلاعب. كما قد يكون سببه هو عدم وضوح التشريعات ذات الصلة أو غموض المتطلبات الإدارية. وهكذا فإن نوع الاستراتيجية التي ستتبعها الجمارك لحل المشكلة لضمان الالتزام مستقبلاً سوف تعتمد على طبيعة الخطر الذي تم اكتشافه. وما عدا الحالات التي يكتشف فيها أن الخطأ كان متعمداً، قد يكون من المناسب التعامل مع

الحالات المشابهة في الشركة المعنية وتقديم النصح لهذه الشركة (وربما لكامل القطاع الذي تعود له هذه الشركة) حول قضايا الالتزام، أو ربما تضطر الجمارك إلى توفير توضيح رسمي للقانون المعني عن طريق إصدار تعليمات ملزمة أو لية وسيلة أخرى (Widdowson 1998).

في هذا الصدد، من المهم أن نعرف أن الحاجة تدعو إلى حلول مختلفة تتعامل مع الأخطاء البرينة من جهة ومع محاولات التحليل المتعمدة للتهرب من الرسوم من جهة أخرى. فمثلاً، قد يتم اللجوء إلى ندوات لتوعية القطاع الصناعي وإصدار نشرات تتضمن معلومات وذلك لمعالجة الأخطاء التي تحدث بسبب عدم فهم الأحكام القانونية المتعلقة بمسألة ما. أما إذا كان للخطأ ناجماً عن محاولة أحدهم المتعمدة التحليل على القانون والتعليمات بهدف التهرب، فلن تكون الندوات ولا النشرات نافعة معه. وفي الحقيقة، فإن مثل هؤلاء المتحايلين من المجتمع التجاري قد يكونوا هم الأكثر فهماً لمسئولياتهم وصلحياتهم من غيرهم. وعليه فمن أجل التعامل مع المخاطر التي يشكلها هؤلاء الأشخاص (أو الجهات) تدعو الحاجة إلى أسلوب تنفيذي بالغ التفصيل.

تقييم الالتزام وتسهيل التجارة

عند تطبيق مبادئ إدارة المخاطر في النشاطات اليومية للجمارك، يكون أحد أهم المجالات هو تقييم الالتزام - تحديد فيما إذا كانت جهة معينة أو صفقة معينة ملتزمة بالمتطلبات التشريعية. وهذا يمثل الثالث الثالث من هرم إدارة الالتزام في الشكل (3-5). ومن الجدير بالذكر عند تطوير استراتيجيات لتقييم الالتزام مراعاة مبدأ أساسي من مبادئ لتفاقية كيوتو المعدلة وهو أن تنحصر الرقابة الجمركية بما هو ضروري لضمان الالتزام بالقانون (WCO 1999).

وهكذا ينبغي أن تكون التشريعات الإدارية بسيطة وعملية بحيث توفر للمجتمع التجاري بطرق كفؤة- للتكاليف لإثبات التزامها بالقوانين والتعليمات. وينطبق هذا المبدأ على عدد من آليات الرقابة الجمركية، بما فيها الرقابة الحسية على البضائع، متطلبات المعلومات، التوقيت وطريقة الإبلاغ، والتوقيت وطريقة تحصيل الرسوم. إن استخدام الرقابة الورقية (إدارة المعلومات) لمراقبة وتقييم الالتزام غالباً ما تمثل أسلوباً أقل اعتدالاً بكثير وأكثر تسهلاً من أسلوب الرقابات الحسية. ويقاس على هذا، غالباً ما يمثل التدقيق اللاحق للتخلص أسلوباً للتدقيق أكثر تسهلاً من التفتيشات التي تجري عند وقت الاستيراد أو التصدير.

على كل حال، يمكن أن تكون مهمة استحداث استراتيجيات مبنية على المخاطر لكثير من الدول النامية مرعبة، خصوصاً بالنسبة للإدرات التي لا تملك لغاية الآن الوسائل الكافية التي تؤهلها للقيام بعمليات التدقيق اللاحق للتخلص، أو التي ما تزال تعتمد بشكل كبير لغاية الآن على أنظمة العمل اليدوية. وبينما هو من الواضح أن وجود هذه الإعاقات سوف يحد من فعالية أية استراتيجيات مبنية على المخاطر، إلا أن تطبيق

استراتيجيات إدارة المخاطر هذه، على النظام البدوي سوف يثبت أنه أكثر فعالية وكفاءة من الاستمرار بدور "حارس-البوابات" في ظل وجود نفس هذه الأنظمة.

على سبيل المثال، بالرغم من حقيقة أن إدارة ما، قد تقوم بجميع الفحوصات الجمركية والتقييمات في وقت الاستيراد، إلا أن لمامها فرصة، مع كل ذلك، لاستبدال طريقة فحص البضائع العشوائية أو غير التمييزية الحالية بأخرى تأخذ المخاطر المحتملة بعين الاعتبار. وبشكل مشابه، من المحتمل تماماً قيام تلك الإدارة بالفحوصات الورقية قبل وصول البضائع بالرغم من أنها ما تزال تطبق أنظمة يدوية للعمل.

ولعل أفضل مثال على هذا هي سيرري لانكا، التي نجحت في إدخال نظام غربلة والتخليص على الشحنات الجوية المستعجلة حتى قبل أن تتوفر لديها أنظمة محوسبة لفعل ذلك. وقد تكون هذا من مزيج من تقييم الوثائق يدوياً، الفحص الاختياري، وتركيب لجهزة فحص بالأشعة (x-ray) للتعامل مع الأخطار المحتملة للتلاعب بوصف البضائع.

وقد تم اللجوء إلى تسليم المنافسات المجمع (consolidated) يدوياً إلى الجمارك قبل وصول الطائرة، مرفقاً بها بالوصف الشحن الجوي والفوتير العائدة لها. وقد كان يتم غربلة هذه الوثائق من قبل الجمارك بهدف التعرف على الشحنات ذات الخطورة العالية المحتملة (بناء على المعلومات الاستخباراتية، النزاعات الشائعة، السجل السابق للالتزام لصاحب العلاقة المرسل أو المستلم وهكذا...). وقد كان يتم تحديد الإرساليات ذات الخطورة العالية لتحويلها للفحص الفعلي عند الوصول. مضافاً إليها بعض الشحنات التي تتضمن بضائع خاضعة للرسم أو بضائع مقيدة تنتظر التخليص الرسمي. أما كل الإرساليات الأخرى (أي تلك ذات الخطورة المتدنية) فقد كانت تجهز للتسليم عند وصول الطائرة.

صندوق 5-1 إدارة المخاطر: التقييم الجمركي

تحتاج الجمارك بعد اعتمادها اتفاقية القيمة الصادرة عن WTO إلى ضمان التزام المستوردين بالأحكام الجديدة. وهكذا فإن مهمتها في هذا تعتبر واحداً من جوانب تقييم الالتزام. وحتى تقوم بإدارة الالتزام بشكل فعال، قررت الجمارك أن تتبع مبادئ إدارة المخاطر، التي تتطلب منها التعرف على وتحليل وتقييم ومعالجة الأخطار التي تحول دون تحقيقها لأهدافها. وبهذه الحالة، الخطر المحدق هو أن يفضل التجار في الالتزام بأحكام القيمة.

وللتعرف على الخطر بشكل دقيق، لا بد للجمارك من أن تحسب بالتفصيل ما الذي يدفع المستوردين للتصريح عن قيمة خاطئة، وكيف يمكن لهذا أن يحدث. وكأحد الأمثلة على المخاطر التي يمكن أن تحدث، هو التصريح بقيمة أقل من قيمة الصنف للبضاعة بسبب تعمد بعض التجار إخفاء قيمة المساعدات (بما في ذلك المواد والأدوات أو غيرها من التكاليف التي تكبدها المستورد إلى مصدر أجنبي). عندها تقوم الجمارك بتحليل هذا الخطر وتحسب احتماليات حدوثه أو تكراره، ثم تقوم بعدها بحساب مقدار الخطر بتحديد فيما إذا كان الخطر مقبولاً - أي هل الجمارك مضطرة لفعل شيء حياله أم

٤٧) (يفضل البعض استخدام مصطلح تقييم المخاطر بدلاً من تقدير المخاطر، بينما يستخدم البعض الآخر مصطلح تقييم المخاطر لوصف العملية المشتركة من تحليل الخطورة وتقديرها.)

هنا نقرر الجمارك أن تتعامل مع الخطر، وتصمم على أن أفضل طريقة هي في استهداف الشحنات التي من الممكن أن تتضمن مساعدات لم يتم التصريح عنها. واعتماداً على أبحاثها، تتعرف الجمارك على عدد من معايير الخطورة (على سبيل المثال، نوع البضاعة، مصدرها، صاحب العلاقة، المنشأ) التي تشير في مجموعها إلى احتمال عدم التصريح عن قيمة المساعدات. وعندما يتم دمج المعايير مع بعضها فإنها سوف تمثل حزمة من المخاطر التي تعتمد عليها الجمارك لاختيار الشحنات ذات الخطورة العالية للمشكوك فيها. إن مثل هذه الانتقائية تضمن في نفس الوقت تسهيل إجراءات الإرساليات ذات الخطورة المتعدية.

المصدر: المؤلف

إن الإدارات التي تبنت طرقاً مبنية على المخاطر من أجل إدارة الالتزام - بغض النظر عما إذا كانت طرقاً مؤتمتة أم لا - قد تبنت أيضاً منهجاً مبنياً على اختيار عدد محدود فقط من مجموعة وسائل الرقابة المتاحة لها. وينطبقها مبدأ الاختيار، أدركت الإدارات الجمركية أن تعاملات أفراد المجتمع التجاري تنطوي على درجات متفاوتة من الخطورة حسب درجة الالتزام أو عدمه بالتشريعات المختلفة التي تطبقها الجمارك. على سبيل المثال، يحتاج التجار الذين يتمتعون بسجل نظيف من الالتزام إلى درجة أقل من التمهيص من هؤلاء التجار ذوي التاريخ الضعيف من حيث الالتزام. وبناء عليه، إذا تم تصنيف تاجر معين على أنه من ذوي الخطورة المتعدية، فيمكن للجمارك أن تقلل من درجة التدقيق عليه معتمدة بشكل أكبر على التقييم الذاتي المقدم من قبل الشركة¹⁰⁷. إن هذه الاستراتيجية الفعالة على وجه التحديد هي طريقة شائعة الاستخدام للاعتراف بالتجار الملتزمين، وهي تشكل النصف الأيمن من قمة هرم إدارة الالتزام المعروض سابقاً.

وعليه فإن ما ينتج عن إدارة الالتزام المبنية على المخاطر، هو أن يسمح للتجار ذوي الخطورة المتعدية أن يعملوا تحت متطلبات رقابية أقل إجهاداً وهكذا يمكنهم أن يتوقعوا تدخلاً قليلاً من قبل الجمارك، مما يتيح لهم الحصول على مستويات عالية من تسهيل تجارتهم. وفي مقابل ذلك، نجد أن معاملات التجار ذوي الخطورة العالية تكون أكثر عرضة للتدخلات الجمركية والإجراءات الرقابية. حيث قد ينطوي التدخل الجمركي للمعاملات ذات الخطورة العالية على فحص للوثائق وفحص حسي للبضائع وقت الاستيراد أو التصدير، كما قد يكون مستويات أعلى من النشاطات التدقيقية، والرقابة الفعلية في مواقع التصنيع، وضمانات أعلى نسبياً على البضائع. ولكن في جميع الحالات، يجب أن يكون مستوى التدخل ونوعه منسجماً مع مستوى الخطورة الحقيقي الذي تم تحديده.

107 إن السماح للتجار ذوي الخطورة المتعدية بالتقييم الذاتي للرسوم المستحقة على بضائعهم لصالح إيرادات للدولة، لا يعني أن تتخلى الجمارك كلياً عن حقها في التفتيش. ولكن ذلك يتضمن على كل حال أن الثقل الذي يتخذ بالتخليص عن البضائع سون يكون بشكل عام مبنياً على تقدير قناجر ذاتي لمسئوليته وواجبه.

إدارة المخاطر: مثال

في بعض الأحيان، ينشأ هناك تشوش حول المصطلحات المستخدمة في إدارة المخاطر، وعادة ما تستخدم المفردات بدل بعضها البعض. ويمثل السيناريو البسيط المشروح في صندوق 5-1 بلداً قامت حديثاً بتطبيق التزامها بتقدير القيمة في ضوء اتفاقيات WTO، وقصد منه توضيح المصطلحات الأكثر شيوعاً.

الخلاصة

تعد إدارة المخاطر الفعالة أساسية لعمليات الجمارك الحديثة، وهي توفر الوسائل اللازمة لتحقيق توازن مناسب بين تسهيل التجارة والإجراءات الرقابية. حيث يمكن تطبيق مبادئ إدارة المخاطر من قبل جميع الإدارات، بغض النظر عما إذا كانوا يعملون في إطار نظام يدوي أو مؤتمت، إذا ما تبناوا استراتيجيات تشمل العناصر الرئيسية لإدارة التزام مبنية على أساليب إدارة المخاطر.

ولإدارة المخاطر بشكل فعال، يجب على الإدارات أن تصل إلى فهم واضح لطبيعة المخاطر التي يمكن أن تتعرض لتحقيقها لأهدافها، ثم تقوم بتصميم طرق عملية لتلطيف أثر هذه المخاطر أو التخلص منها. وأخيراً، ينبغي الحصول على التزام واضح من أعلى مستوى إداري في المؤسسة لدعم الانتقال إلى إدارة الالتزام اعتماداً على أساليب إدارة المخاطر.

المراجع

- Ayres, Ian, and John Braithwaite. 1992. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.
- Industry Panel on Customs Audit Reforms. 1995, *Looking to the Future—Compliance Improvement, Report of the Industry Panel on Customs Audit Reforms*. Canberra: Australian Customs Service.
- Sparrow, Malcolm. 2000. *The Regulatory Craft*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Widdowson, David. 1998. "Managing Compliance: More Carrot, Less Stick." In Chris Evans and Abe Greenbaum, eds. *Tax Administration: Facing the Challenges of the Future*. Sydney: Prospect.
- World Customs Organization. 1999. *International Convention on the Harmonization and Simplification of Customs Procedures (as amended), General Annex, Standard 6.2*. Brussels.

القسم الثاني

**الدروس المستفادة
من مجموعة مختارة من
مبادرات إصلاح الجمارك**

السياسة والدروس

العملية المستفيدة

من دراسات لثمانى بلدان

پول ديوران وخوسيه ب. سوكول

Paul Duran and José B. Sokol

3-6 أداء الإيرادات والمستوردات قبل وبعد	جدول المحتويات
الإصلاحات الجمركية 229	
4-6 الزمن المستغرق للمعاملات الجمركية (بالساعات والدقائق لكل شحنة) 231	الخصائص الرئيسية للحالات للدراسية للدول 204
قائمة بالصناديق	تجارب الإصلاح الجمركي 209
1-6 تنفيذ برنامج إصلاح الجمارك في موزمبيق 210	مكونات الإصلاحات الجمركية 214
2-6 تكنولوجيا المعلومات في تركيا 220	النتائج المتمخصة عن برامج الإصلاح 227
3-6 التحقق من المستوردات في البيرو 224	الدروس المستفادة 236
4-6 تعاون الجمارك مع القطاع الخاص في المغرب والظنين 234	قراءات إضافية 239
5-6 معالجة الفساد في سلطة الإيرادات المستقلة في لونغندا 235	المراجع 239

قائمة بالجداول

1-6 معلومات اقتصادية أساسية، 2000 205
2-6 أداء الإيرادات قبل وبعد عمليات الإصلاحات الجمركية 206

تم التركيز في هذا الفصل على برامج إصلاح وتحديث الجمارك في ثمان من الدول النامية - بوليفيا، غانا، المغرب، موزمبيق، البيرو، الفلبين، تركيا، وأوغندا¹⁰⁸ - آخذين بالاعتبار الاستفادة من هذه الدروس في تصميم برامج إصلاح لدول أخرى. إن دراسات الحالات للدول قد تمت إنباطها بخبراء جمارك ومستمارين إما ممن شاركوا في عمليات الإصلاح في الدول التي تمت مراجعته إصلاحاتها أو من أولئك الذين، بسبب

108 قام بالتحاللات الدراسية المتعلقة بالدول مستشارون قناتون: بوليفيا (Flavio Escobar)، المغرب (Marcel Steenlandt and Luc De Wulf)، موزمبيق (Anthony Mwangi)، البيرو (Adrien Goorman)، فلبين (Guillermo L. Parayno Jr.)، تركيا (M. Bahri Oktm)، ولونغندا Luc De Wulf. لما تقرير غانا Luc De Wulf فقد قام به فريق تقرير تشتمية في العالم لتابع للبلك قنولي

خبرتهم المهنية، قد جمعوا معرفة تقنية هامة عن عمليات الإصلاح الجمركي والتطبيقات التحديثية في السياق العالمي.

تم اختيار الدول بحيث تصلح للعرض كأمثلة من قرارات مختلفة، وحيث أن لكل واحدة من تلك الدول وجهة نظرها الخاصة حول الإصلاح الجمركي، فإن هذا سوف يوفر وجهات نظر مثيرة تستحق الانتباه. في بوليفيا بدأ الإصلاح في الجمارك في إطار مشروع كامل للإصلاح المؤسسي في كامل الحكومة، ويتوفر قيادة قوية من قبل نائب رئيس الجمهورية، هدف الإصلاح في بوليفيا إلى تحويل لكامل المؤسسة. إن أحد أهم عناصر الإصلاح كان التجديد الكامل للطاقتم والذي صمم من أجل تخليص إدارة الجمارك من الفساد الذي كان مستشرياً ومتأصلاً في الجمارك.

أما دراسة تجربة غانا فإنها مختلفة كلياً عن دراسات الدول الأخرى. وقد تم القيام بها في البداية كحالة دراسية لإثبات تأثير الإصلاح على تحسين البيئة الاستثمارية. وهي تبين بوضوح أن إدخال تكنولوجيا المعلومات - حتى في غياب برنامج إصلاح شامل للجمارك - يمكن أن يحرك الإيرادات وأن يسرع في عملية التخليص على البضائع.

وبالرغم من أن برنامج المغرب للإصلاح الجمركي والتحديث لم يتم وفق خطة تنفيذية مفصلة، إلا أنه عكس رؤية شاملة وغطى جميع جوانب الجمارك من تنظيمها إلى عملياتها. وقد تم القيام بنشاطات الإصلاح من خلال عمليات مدروسة هادفة.

في موزمبيق، كانت أهم خصائص الإصلاح هناك هي الرغبة في الاعتماد بشكل مكثف على المستثمرين من الخارج لإدارة وتنفيذ عملية الإصلاح، ولتقدير المستوردات والصادرات للأغراض الجمركية. هذا الأسلوب غير العادي تم تبنيه في وضع شهد إعادة بناء للخدمات الحكومية التي كانت محطمة كلياً بعد سنوات عديدة من الحروب.

أما في الليبرو، فقد كان الإصلاح الجمركي والتحديث على قمة سلم أولويات الرئيس، الذي وفر دعماً سياسياً كبيراً على طول عملية الإصلاح. وقد أنبطلت ملكية برنامج الإصلاح كاملة بالجمارك التي احتفظت بالاستمرارية الضرورية حتى وصلت مساهمي الإصلاح إلى نهايتها.

وفي الفلبين تضمنت العوامل الرئيسية في برنامج إصلاح الجمارك خلال الأعوام 1992 - 1998 الدعم السياسي على أعلى مستوى؛ قيادة عملياتية قوية، قادرة، ومستدامة؛ ملكية الإصلاح من قبل رأس الهرم في الجمارك؛ والدعم الذي تضمن بعض التمويل من مستخدمي القطاع الخاص لبعض الخدمات الجمركية. ومن بين نقاط ضعف برنامج الإصلاح هناك كان فشل الكادر في الالتزام بالإصلاح الذي نشأ جزئياً بسبب الرواتب غير الكافية - وهذه مشكلة لم يمكن تناولها لأن مكتب الجمارك في الفلبين لم يكن يتمتع بالاستقلالية والتمويل الكافيين. وفي تركيا سيطر على جهود الإصلاح والتحديث الجمركي هدفان: مواومة تشريعات الجمارك والهياكل الإدارية مع معايير الاتحاد الأوروبي (EU) في إطار اتحاد جمركي مع EU، ولتمتة

الإجراءات الجمركية. وكان تأسيس وحدة مستقلة لمشروع التحديث مدعومة سياسياً بشكل قوي وذات إدارة مستقرة عنصراً هاماً في التسيق الفعال لنشاطات الأئمة.

في أوغندا، كان الإصلاح الجمركي على الدوام عملية طويلة الأجل. بدأت هذه العملية في الأعوام 1990-91، وكان هدفها الرئيسي هو تقوية تحريك الإيرادات ومحاربة الفساد.

بالإضافة إلى الخبرات المتوفرة في دراسات الدول، يتم الرجوع بين الحين والأخر إلى الخبرات المتولدة من عمليات الإصلاح والتحديث الجمركي في بلدان جنوب شرق أوروبا¹⁰⁹ المثيرة للاهتمام، حيث دعم البنك البنية التحتية في الحدود والتحديث المؤسسي من أجل تسهيل التجارة المشروعة ومحاربة التهريب والفساد. مثل هذه الجهود تتناول الإصلاح الجمركي من وجهة نظر المستخدم النهائي - المجتمع التجاري - وهي تغطي الجهات المختلفة، المكافحة، العلاقات مع القطاع الخاص، إعادة بناء البنية التحتية، وتحصيل الإيرادات. أما قضايا الفساد فتتم معالجتها عبر الإصلاحات الإجرائية والتنظيمية.

تم إجراء الحالات الدراسية المتعلقة بالدول بناءً على أسلوب عام لضمان الشمول والقابلية للمقارنة. وقد تم استهداف خمسة حقول من حقول الإصلاح:

- خلفية عملية التحديث والإصلاح، إطارها الاقتصادي والمؤسسي، العوامل التي فادت إلى قرارات الإصلاح، الداعمين، الأهداف والتصميم، والدعم المالي والفني.
 - القضايا الناشئة في عملية الإصلاح.
 - إجراءات الإصلاح بحد ذاتها، التي تغطي التشريعات؛ التغييرات الإدارية، القضايا المتعلقة بالموظفين مثل الرواتب والأجور، الاختيار، التدريب، النزاهة، والفساد؛ تكنولوجيا المعلومات؛ التقدير الجمركي، الخبرة في الفحص السابق للشحن؛ أوضاع الاستيراد الخاصة؛ والانتقاء في المراقبة قبل وبعد انتهاء التخليص.
 - نتائج الإصلاح التي تتضمن الأثر على الأداء المالي، تسهيل التجارة، مكافحة الفساد، شنون الموظفين وعبء العمل، والانسجام مع المعايير الدولية. وكلما كان ممكناً، تستحق مؤشرات قياس الأداء الكمية الانتباه تماماً كما تستحقه ردود أفعال المستخدمين.
 - الدروس التي تتطوي عليها كل دراسة والحكم الذي يمكن أن يصدر حيال استدامة مبادرات التحديث هذه.
- لقد هدف الإصلاح والتحديث في الدول المدروسة حالاتها إلى تحويل الجمارك إلى إدارة محترفة. وفي الوقت الذي سعت فيه معظم الدول إلى تحقيق عدة أهداف تتضمن تسهيل التجارة، تنمية الإيرادات، وحماية الاقتصاد من الممارسات المؤذية، إلا أن النطاق في دول أخرى كان أكثر ضيقاً، حيث ركز على منطقة محددة فقط. في جميع الحالات، تم دعم جهود الإصلاح بمساعدات خارجية فنية ومالية.

من أجل توفير قاعدة راسخة لعملية الإصلاح، تبنت معظم الدول قانوناً جديداً للجمارك، مكيفة أحكامها التشريعية مع الحاجات الناشئة من ممارسات التجارة الدولية وتطبيق تكنولوجيا المعلومات. تضمن إصلاح

¹⁰⁹ تسهيل لتجارة والنقل في جنوب شرق أوروبا (TTFSE) هو مدخل متكامل إلى قضية إدارة لتجمارك والحدود، والذي تضمن ثمانى دول (ألبانيا، البوسنة والهرسك، بلغاريا، كرواتيا، مقدونيا، مولدافيا، رومانيا، وصربيا ولجبل الأبيض).

خدمات الجمارك تغييراً في الهيكل، للتنظيم، أو وضع الإدارة الجمركية. في العديد من الدول، تم منح الجمارك استقلالاً إدارياً، الأمر الذي وفر لها المرونة في تبني هيكل مناسب لها ومكنتها من تطوير إجراءات أكثر مناسبة لاضطلاعها بواجباتها. في عدد محدود من الدول حصلت الجمارك هناك على استقلال مالي.

وبهدف ترشيح تجارب الدول التي تمت مراجعتها للحصول على دروس مفيدة، تم تنظيم هذا الفصل كما يلي: يوفر القسم الأول معلومات عن خلفية الأداء الاقتصادي، السياسات الاقتصادية، والإصلاحات، الحجم النسبي، ودرجة تكامل الدول التي تمت مراجعتها. أما القسم الثاني فيعطي مؤشرات عن الأهداف الرئيسية لعملية الإصلاح، سماتها التصميمية الرئيسية، ومساعدات المانحين المالية والفنية التي دعمت جهود الإصلاح في تلك الدول. يحتوي القسم الثالث مراجعة مفصلة لمكونات الإصلاح، بحيث غطى قانون الجمارك، التغييرات الإدارية، قضايا الموظفين (بما فيها النزاهة)، تكنولوجيا المعلومات، المراقبة الجمركية، وتدبير تسهيل التجارة وحماية الإيرادات. في حين قام القسم الرابع بتقييم نتائج هذه الإصلاحات، بتقدير أثرها على الجمارك في مجال توليد الإيرادات، تنفيذ التشريعات، النزاهة، زمن التخليص الجمركي، ورد فعل المستخدمين حيال الخدمات الجمركية. أخيراً، قام القسم الخامس من الفصل باستنتاج الدروس المستفادة من تجارب الدول المدروسة ويتعرف على العوامل التي تعتبر حرجة في تصميم وتنفيذ برامج إصلاح ناجحة.

الخصائص الرئيسية للحالات الدراسية للدول

لقد تأثر تصميم، تفعيل، وتنفيذ الإصلاحات الجمركية الرئيسية في الدول التي تمت مراجعتها باهتمامات تلك الدول بتحسين الإدارة الاقتصادية وزيادة دخول أبناء شعبها، وبجهود الإصلاحات الاقتصادية القائمة، وباحتمال التوسع في الروابط التجارية مع الدول الأخرى.

خصائص الاقتصاد والسكان

تمت ملاحظة فروقات واسعة في الدول التي تمت مراجعتها فيما يتعلق بحجم اقتصادياتها، سكانها، مستوى تطورها، وأدائها الاقتصادي الحديث (انظر الجدول 6-1). ومع ذلك فإن هذه العوامل لم تؤثر على التزام أية دولة منها تجاه الإصلاح أو سرعته. تروحت مستويات الناتج القومي الإجمالي (Gross Domestic Product (GDP) مما هو قريب من 200 بليون دولار أميركي لتركيا، إلى أقل من 4 بليون دولار أميركي لموزمبيق. ومن بين الدول الثماني التي تمت مراجعتها كانت أكثر الدول سكاناً هي الفلبين، فقد بلغ عدد سكانها 77 مليون نسمة، تلتها تركيا بحجم سكان 65 مليون نسمة. أما أصغرها فكانت بوليفيا بعدد سكانها البالغ 8 مليون نسمة.

وفيما يتعلق بمعدل الناتج القومي الإجمالي للفرد الواحد (GDP per capita) وقعت موزمبيق في نهاية السلم من الأسفل من بين الدول التي تمت مراجعتها بمعدل 216 مليون دولار أميركي، ووقعت تركيا في

أعلى السلم بمعدل 3052 مليون دولار أميركي. كما تم تسجيل تفاوت عريض في معدلات النمو. في بعض الدول، ساهمت الإصلاحات في رفع معدلات النمو خلال الفترة 1996-2001 مقارنة بما حدث خلال الفترة 1990 - 1995. وقد نمت موزمبيق بمعدل 9% لكل سنة، تبعثها أوغندا بمعدل 5.8% ثم المغرب بمعدل 4.1%. أما البيرو وتركيا فقد شهدتا أخفض معدلات النمو من بين الجميع عند 2.2%.

الأداء المالي

كان الاعتماد على الضرائب التي تستوفي على المستوردات¹¹⁰ كمصدر للإيرادات نسبياً أعلى لمعظم الدول المدروسة قبل إدخال الإصلاحات (انظر الجدول 6-2)، حيث بلغت الضرائب على المستوردات حصة من الإيرادات الضريبية أكثر من 30% في (5) من الدول وحوالي 20% في إثنين منها. وتراوحت حصة الرسوم الجمركية من الإيرادات الضريبية بين 4% و27%. أما نسبة الإيرادات الضريبية إلى ال GDP فقد كانت بمعدل حوالي 8% إلى 22%.

جدول 6-1 معلومات اقتصادية أساسية، 2000

الدولة	GDP (مليون US\$)	السكان (مليون)	GDP للفرد (US\$)	معدل نمو GDP (المعدل السنوي %)	
				1990-95	1996-2001
بوليفيا	8356	8	1003	4.2	3.1
غانا	4977	19	340	4.3	4.2
المغرب	33345	29	1162	1.6	4.1
موزمبيق	3813	18	216	3.1	9.0
البيرو	53466	26	2061	3.8	2.2
الفلبين	74733	77	975	2.8	3.5
تركيا	199267	65	3052	4.3	2.2
أوغندا	5891	22	265	7.0	5.8

المصدر: بيانات البنك الدولي

110 الإيراد الجمركي هو حاصل ضرب قيمة الاستيراد بمعدل الضرائب المطبقة على الترمودات، مخصوماً منها للضرائب للمعفاة (بعضها بسبب الاتفاقيات الدولية، أخرى بتسويات محلية، مثلاً، بعض القطاعات، استثمار جديد، أو غيرها). للتغيرات في الإيرادات كانت إما بسبب معدلات للضرائب أو تغير قيم الاستيراد. وتغير الأخيرة بسبب التغير في ال GDP، أسعار الاستيراد، الفترة المؤسسة على تقدير للقيمة الجمركية، وأحجام للمعونات.

جدول 6-2 أداء الإيرادات قبل و بعد الإصلاحات الجمركية

اوغندا	تركيا	الفلبين	البيرو	موزمبيق	المغرب	غانا ^(أ)	بوليفيا	
(نسبة مئوية من إيرادات الضرائب)								
								الرسوم الجمركية
10.0	3.7	26.9	10.7	22.5	17.0	16.9	10.5	قبل الإصلاح
12.9	1.0	10.9	11.6	17.2	14.2	14.1	8.2	بعد الإصلاح 2001
								ضريبة المستوردات
22.3	15.3	35.3	20.6	31.6	45.4	38.4	39.8	قبل الإصلاح
33.7	14.0	20.5	37.2	45.4	42.2	35.2	34.4	بعد الإصلاح (2001)
(نسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي (GDP))								
								إيرادات للضريبة
7.8	15.2	14.7	10.8	9.8	21.6	16.3	11.5	قبل الإصلاح
12.3	22.3	14.0	12.3	11.5	22.7	20.2	13.2	بعد الإصلاح (2001)
								الرسوم الجمركية
0.8	0.6	4.0	1.2	2.2	3.7	2.8	1.2	قبل الإصلاح
1.6	0.2	1.5	1.4	2.0	3.2	2.9	1.1	بعد الإصلاح (2001)
								الضرائب على المستوردات
1.7	2.3	5.2	2.6	3.1	9.8	6.2	4.6	قبل الإصلاح
4.1	3.1	2.9	4.4	5.3	9.6	7.1	4.5	بعد الإصلاح (2001)

ملحوظة: الفترة قبل عملية الإصلاح تشير للسنوات الثابتة: بوليفيا، 1996 ؛ غانا، 2000 ؛ المغرب، 1996 ؛ موزمبيق، 1996 ؛ البيرو، 1990 ؛ الفلبين، 1991 ؛ تركيا، 1994 ؛ أوغندا، 1990 - 1991 .

(أ) بالنسبة إلى غانا فإن السنة التي بعد عملية الإصلاح هي سنة 2003 .

المصدر: De Wulf and Sokol 2004 ، تم توفير البيانات من قبل الجمارك الوطنية؛ قاعدة بيانات البنك الدولي؛ IMF؛ الإحصاءات المالية الدولية؛ والكتاب السنوي للإحصاءات المالية الحكومية، إصدارات مختلفة؛ و IMF، تقارير من دول مختلفة.

عند بداية الإصلاحات، كان الإيراد الضريبي منخفضاً كما تدل على ذلك نسب الضريبة إلى الـ GDP التي كانت أقل من 10% في أوغندا وموزمبيق، وكانت بين 11 و 15% في البيرو، بوليفيا، الفلبين، وتركيا (جدول 6-2). أما بعد الإصلاحات فقد ارتفعت نسبة الإيراد الضريبي إلى الـ GDP في جميع البلدان، عدا الفلبين. علاوة على ذلك، فإن الضرائب على الاستيراد أصبحت أداة ضريبية مهمة في معظم البلدان. وخلال الفترة التي امتدت من بدء الإصلاحات وخلال عام 2001، زادت نسبة الضريبة على الاستيراد إلى الإيراد الضريبي بشكل حاد في عدد من الدول (إلى 34% في أوغندا، 45% في موزمبيق، و37% في البيرو) بسبب استحداث ضريبة القيمة المضافة (Value Added Tax (VAT)). ويعود انحدر هذه النسبة في الدول الأخرى (إلى 34% في بوليفيا و 21% في الفلبين) إلى الانخفاض الحاد في الرسوم الجمركية من أصل الإيرادات الضريبية، وهذا عائد إلى التخفيضات التي طرأت على معدلات الرسوم الجمركية.

الإطار العام للإصلاح

في عدة دول، تم تنسيق تنفيذ الإصلاحات الجمركية مع سياسات تحرير التجارة، التي كانت هي نفسها في العادة جزءاً من برامج إصلاح اقتصادي أوسع. قامت بوليفيا ما بين العامين 1988 و 1991 بتخفيض معدلات تعريفاتها العامة على المستوردات من 20% إلى 5% على السلع الرأسمالية و 10% على السلع الأخرى.

في البيرو، انحدر معدل التعريفات الاسمي من 46.5% عام 1990 إلى 13.5% عام 1997 و 11% عام 2000. أما لزيادة سرعة الإصلاحات التجارية في الفلبين فقد عبر عن وفاء الدولة بالتزاماتها تحت مظلة منظمة التجارة العالمية (WTO)، والمجموعات الإقليمية التالية: التعاون الاقتصادي لدول آسيا - المحيط الهادي (Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) ومجموعة التجارة الحرة الآسيوية (Asian Free Trade Association (AFTA)). أما أوغندا فقد تحركت نحو معدلات غير صفرية هي 7% و 15% عام 1995. في موزمبيق، انخفض معدل التعريفات الجمركية من 15.7% عام 1998 إلى 13.0% عام 2001.

في بوليفيا، البيرو، وتركيا شكلت الإصلاحات الجمركية جزءاً من برنامج أوسع للسياسات والإصلاح المؤسسي غطى دوائر حكومية أخرى أو حتى كامل الإدارة. كان الإصلاح إما موجهاً نحو الهيكل العام للحكومة أو مركزاً نحو بعض الجوانب المحددة، كإدارة شؤون الموظفين مثلاً. في بوليفيا، كان إصلاح إدارة شؤون الموظفين جزءاً من إصلاح الخدمة المدنية الذي طال مؤسسات بحالها. بعض جوانب الإصلاح التي مست الهيكل الإداري للجمارك كانت هي أيضاً جزءاً من برنامج إصلاح على مستوى الإدارات بكاملها، بما في ذلك الرقابة على الممنوعات¹¹¹. نفذت البيرو عام 1990 إصلاحاً كاملاً للحكومة المركزية وجميع

111 لعمليات رقابة على الممنوعات، كان لدى معظم الإدارات الجمركية وحدات تنفيذ للقوانين تشبه للشرطة. بعض الدول تعرض هذه الوظيفة لوكالات تنفيذ للقوانين، مثل الأمن العام أو شرطة الحدود الخاصة (مثلاً تشيلي والأرجنتين). إن مراقبة الممنوعات تمثل قضايا متعددة كثيرة أمام الجمارك، بما في ذلك تحديد أفضل للترتيبات للتعامل مع تلك الممنوعات، للحد للمشاكل من الأفراد الذين تتناط بهم هذه للمسئولية بالمقارنة مع حجم المستوردات وطول الحدود، وغير ذلك من القضايا التي تعتبر خارج نطاق هذه المراجعة.

المؤسسات العامة بما فيها الجمارك. في تركيا، كان الإصلاح الجمركي جزءاً من متطلبات الإصلاح من أجل العضوية في الاتحاد الجمركية مع EU. كانت إعادة التنظيم للجمارك أيضاً عنصراً مكملاً من الإصلاح الإداري على مستوى الحكومة في تركيا.

في المغرب، تم توجيه برنامج تحديث الجمارك نحو تعظيم تنافسية الدولة الخارجية، ومن المفهوم بشكل واضح أن هذا شرط ضروري لتحقيق طموح البلد في الاندماج الكامل مع الاقتصاد العالمي، كما بدأ ذلك في التزامات الدولة العريضة نحو WTO واتفاقيات الشراكة مع EU. في جنوب شرق أوروبا، تم تصميم الإصلاح الجمركي تحت برنامج TTFSE لمكافحة الفساد والتهريب، ولتحسين التعاملات على الحدود والحد من التأخيرات. كان الهدف النهائي هو تحقيق التوافق مع معايير EU، وهكذا تسهيل مهمة تركيا في الانضمام له. في موزمبيق، أصبح الإصلاح الجمركي جزءاً من جهود الدولة لإعادة بناء اقتصادها الذي مزقته الحروب وما سببته من انعدام كلي للقدرة الإدارية الفعالة.

في موزمبيق، المغرب، الفلبين، وأوغندا¹¹²، كانت الجمارك هي المؤسسة الوحيدة المستهدفة بالإصلاح. أما في غانا، فقد كان تحديث الجمارك جزءاً من إصلاح السياسة التجارية الحكومية الذي تم القيام به من أجل تنفيذ رؤية الحكومة في الوصول إلى غانا مفتوحة لباقي دول العالم.

الترتيبات التفضيلية والإقليمية

إن كل واحدة من البلدان التي درست حالاتها هي عضو في واحدة أو أكثر من الترتيبات التفضيلية الثنائية أو الإقليمية على شكل اتحاد جمركي أو ترتيب تجارة حرة جزئي أو مكتمل النمو. في بعض الدول، كانت العضوية في ترتيب إقليمي عاملاً إيجابياً وفر لها الدعم من أجل إصلاح الجمارك سواء عن طريق تبني تشريعات حديثة كما في حالة تركيا، أو أفضل الممارسات بالتشارك مع دول أخرى، مثل الفلبين في APEC أو دول جنوب شرق أوروبا في EU.

تتطلب الإدارة الفعالة لتجارة الترانزيت تعاوناً جيداً بين الدول المتعددة المتأثرة. ومن شأن معالجة هذا الأمر على مستوى الإقليم المعنى أن يعود بعدة فوائد. مثلاً، موزمبيق عضوة في مبادرة عبر الحدود (CROSS-Border Initiative (CBI)) ومجتمع تنمية أفريقيا الجنوبية (Southern African Development Community (SADC))، وكل منهما يوفر إمكانية التجارة الحرة ما بين أعضائه عدا المواد الأولية. دخلت موزمبيق في عدة ترتيبات تجارية تفضيلية ثنائية، خصوصاً مع الدول الأفريقية، وفي معاهدات التجارة التي تحكم التجارة بالترانزيت. ووقعت تركيا اتفاقيات تجارة حرة مع مجموعة التجارة الحرة الأوروبية (European Free Trade Association (EFTA)) ومع عدد من الدول الأوروبية في شرق أوروبا لو وسطها،

112 في لوغندا، خلق برنامج الإصلاح سلطة الإيرادات المستقلة (Autonomous Revenue agency (ARA)) التي لحنوت للجمارك والضرائب المحلية كإدارتين مستقلتين.

مشابهة لاتفاقيات EU مع هذه الدول. في جنوب شرق أوروبا، كانت إعادة إدخال نظام النقل البري السدولي على الطرق (Transport International Routier (TIR) عبر صربيا عنصراً مهماً في تسهيل التجارة.

لقد تسببت حادثة تزوير شهادات المنشأ في أوغندا والمستوى المتدني من التعاون الفعال بين الإدارات الجمركية لدول المنطقة في خلق مشكلة أثناء تنفيذ السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا (The Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)) مما نتج عنه زيادة جوهرية في أجور النقل بالعبور (الترانزيت) بين دول المنطقة. ويمكن أن تساعد المناقشات الدائرة حالياً مع كينيا وتنزانيا بهدف إيجاد مجموعة شرق أفريقيا، في التخفيف من المشاكل أمام مستوردي أوغندا على الحدود الكينية والتنزالية.

تجارب الإصلاح الجمركي

قبل المباشرة بالإصلاحات التي تمت مراجعتها هنا، كانت الإدارات الجمركية للدول للمعنية تشترك في عدد من نقاط الضعف. بشكل عام، كانت الإجراءات الجمركية مرهقة ومكلفة فيما يتعلق بالوثائق المطلوبة والإجراءات، مما تسبب بأزمات تخليص طويلة جداً. وفي العادة كانت إجراءات التخليص تتطلب عمليات تحقق متكررة وخطوات متعددة افتقرت إلى منطق الأعمال والتي تجاوزت أهدافها ممارسات قطاع الأعمال من زمن طويل. في أغلب الحالات أيضاً، كانت جميع الشحنات تخضع للفحص الحسي، وكانت الإجراءات في الأغلب الأعم ورقية وغير مدعومة بشكل كافٍ بواسطة تكنولوجيا المعلومات. في عدد من الدول (بوليفيا، موزمبيق، الغابون، وأوغندا) كان الفساد والتهريب مشكلتين رئيسيتين. في جنوب شرق أوروبا، كما هو في معظم الدول ذات الاقتصاديات المتحولة، كان الوضع أكثر تعقيداً بالحاجة لنقل الجمارك من دورها التقليدي في البيئة الاشتراكية التي كانت تنتم بالمراقبة الإحصائية ومراقبة المسافرين إلى دور موجه أكثر نحو خدمة التجارة. كان هذا تحدياً جديداً، حيث كان على الإدارات أن تولكب، في زمن قصير جداً، قطاعاً خاصاً يتسع بسرعة هائلة. هذا الأخير كان يتألف في العادة من مشغلين إما غير موثوقين أو غير معروفين، ولم يكن لدى الإدارات الجمركية لا المصادر، ولا التنظيم، ولا التدريب الكافي للقيام بذلك التغيير. في غانا، كانت إجراءات التخليص الجمركي مضطربة للوقت. معرضة للخطأ، وفي الحقيقة لم تكن تتوفر لديها طريقة شفافة لتكثيق فيما إذا كان قد تم التخليص على جميع البضائع أم لا.

أهداف الإصلاح الجمركي

تتضمن أهداف الإصلاح الرئيسية زيادة القدرة على توليد الإيرادات، تعظيم سهولة للتجارة، ومكافحة التهريب والفساد. لقد سعت معظم البلدان إلى تحقيق عدة أهداف، مع أن التركيز المبني في بعضها على هدف واحد تغير أثناء عملية الإصلاح بعدما تم تحقيق تقدم كافٍ وعندما انخفضت درجة الاستعجال لتحقيق ذلك الهدف. ومن بين العوامل التي تحدد اختيار الأهداف كان هناك الحالة الأولية التي كانت عليها الخدمة الجمركية وأهداف السياسة الاقتصادية للحكومة. خصوصاً في حقول السياستين المالية والتجارية.

في البلدان التي شهدت برامج إصلاح شامل، كان الهدف هو إنشاء إدارة كفؤة، وممتكاملة، كان المؤمل أن تكون أداة فعالة محترفة لتنفيذ السياسات المالية والتجارية عن طريق ضمان تحصيل الإيرادات المناسبة، تقليل التكاليف على التجارة، وحماية الاقتصاد من الممارسات المؤذية. هذه كانت هي الأهداف العريضة للإصلاح الذي انطلق في موزمبيق، المغرب، البيرو، والفلبين. ومع أنه في بداية عملية الإصلاح في الفلبين، كان الهدف الرئيسي هو توليد الإيرادات، تحسين تسهيل التجارة وبيئة الأعمال والاستثمار جعلها أكثر سلامة إلا أن بيروقراطية الجمارك قد أخذت الصدارة لاحقاً في عملية الإصلاح. في تركيا، كان هدف الإصلاح هو تعظيم سهولة التجارة والمساهمة في انضمام تركيا إلى المجتمع الأوروبي (EC). وقد كانت هذه أيضاً هي حالة بلدان جنوب شرق أوروبا. في أوغندا، ركز الإصلاح بشكل رئيسي على زيادة إيرادات الحكومة ومكافحة الفساد، مع تركيز أقل على تسهيل التجارة.

في البيرو والفلبين، الذي أطلق شرارة الإصلاح هو انخفاض وجود إيرادات الحكومة. وقد أصبحت المشاكل المتعلقة بالإيراد عويصة بشكل حاد في البيرو، التي كانت تواجه حينها أزمة اقتصادية، وفي الفلبين، التي كانت تعاني من تسرب خطير في إيراداتها. في الحالات الأخرى، كان الفساد الحاد هو المحرك الرئيسي للإصلاح (في بوليفيا)، أو عاملاً مساهماً قوياً في اتخاذ قرار الإصلاح (في موزمبيق، والفلبين، وأوغندا). في بعض البلدان، قادت التغييرات المؤسسية الواسعة أو المتطلبات الخارجية، إلى إصلاح الجمارك، على سبيل المثال، البرامج الاقتصادية المدعومة من صندوق النقد الدولي (International Monetary Fund (IMF) والبنك الدولي في موزمبيق (انظر الصندوق 6-1). أما في المغرب وتركيا فإن تخفيف القيود المفروضة من قبل الجمارك على التجارة، قد قادت ممثلي المجتمع التجاري إلى وضع تسهيل التجارة على قائمة سلم أولويات إصلاح الجمارك. وفي غانا نشأت عملية تحديث الجمارك بسبب تخلف الاستثمار الأجنبي المباشر في البلد بالرغم من حقيقة قيام البلد بكثير من الإصلاحات على صعيد السياسات. وفي جميع الحالات كانت مبادرات تسهيل التجارة خاضعة لمتطلب بارز وهو أن لا يتم زعزعة دور الجمارك في توليد الإيرادات.

الصندوق (6-1) تنفيذ برنامج إصلاح الجمارك في موزمبيق

في مواجهة ترددي وضع الجمارك، اختارت السلطات الموزمبيقية الدخول في عقد إداري مع وكالة خارجية لإعادة بناء دائرة الجمارك في موزمبيق. كانت السلطات واعية بشكل كامل أنه من الصعوبة بمكان الفلات من قبضة حلقات التهريب داخل البلاد التي كانت مستحكمة بقوة. تحت هذه الظروف، وأخذة بعين الاعتبار تعويض النقص في الكوادر المحلية المؤهلة، قامت الوحدة الفنية لإعادة بناء الجمارك (Technical

الأجزاء الرئيسية من عملية إصلاح الجمارك التي انطلقت عام 1995. كان للوكالة الخارجية التي تولت الموضوع أهداف قصيرة الأمد في زيادة تحصيلات الإيرادات التي كانت في تراجع، وأهداف طويلة الأمد في مجال الجمارك بشكل كامل، بما في ذلك التدريب، تعيين موظفي جمارك رئيسيين للقيام بالوظائف التي تم التعاقد عليها، الإشراف على عمليات التجارة الخارجية الخاضعة لتسريعات الجمارك، منع الغش والتحايل على الضرائب، وتوفير المعلومات والأجهزة الصلبة. ومع هذا، فإن السلطات سارت باتجاه هذه الترتيبات بشكل تدريجي.

فازت شركة (Crown Agents (CA) من خلال عملية استدرج عروض دولية بعقد لمدة ثلاث سنوات يغطي الفترة 1997-1999. وبدأت الإدارة العملياتية في شهر أيار (مايو) 1997 حسب اتفاق تم على خطط العمل المقترحة لكل واحد من المجالات التي اتفق على تنفيذها خلال مدة العقد. وتم تعيين مستشار رئيسي من طاقم CA مديراً مفوضاً للجمارك. وتم الإشراف على عملية إدارة التغيير المنفذة من قبل CA من قبل لجنة توجيهية تكونت من ممثلين عن UTRA، IMF، البنك الدولي، ودائرة الإنماء الدولي (Department for International Development (DFID) التي كانت تدعم المشروع بمساعدات مالية وفنية. بالإضافة إلى هذا كان هناك مراجعات سنوية للتقدم بهدف قياس مدى تقدم المشروع مقارنة مع الأهداف الموضوعه. ومع هذا، فإن الجدول الزمني الذي تم تصوره لمراحل نشر المساهمة التي ستقوم بها CA قد أثبت أنه متفائل جداً، ويرجع هذا جزئياً إلى أن الافتراضات التي تم انطلاق المشروع منها، مثل تلك المرتبطة بزيادة الإيرادات وحاجات تبديل الكوادر المتوقعة، كانت هجومية جداً. بنهاية المشروع كانت بعض النتائج المتوقعة غير متحققة، لأن المدراء الموزمبيقيين الرئيسيين الجدد لم يكونوا جاهزين لتسولي مسؤولياتهم الإدارية كاملة. ويضاف إلى هذا أن الإجراءات العملية وأنظمة المعلومات لم تكن قد تأسست بشكل كافٍ.

وفي أعقاب مراجعة شاملة قامت بها (DFID) لمدى الالتزام بالعقد المبرم، وافقت الحكومة على فترة تمديد مبدئية للمشروع لمدة ستة أشهر أخرى، تبعها عقد آخر لمدة ثلاث سنوات حتى أواسط عام 2003 بهدف ترسيخ الإصلاحات التي كانت قد تمت. وخلال فترة التجديد، تغير دور CA من التنفيذ إلى الإشراف والمراقبة، عدا مجال الاستخبار، مخالفات الموظفين، التدقيق، ومكافحة الفساد. كان على CA أن تدفع للأمام التحسينات التي تمت في الخدمات الجمركية وإدخال الأنظمة والإجراءات الضرورية. كان المفروض أن يتم خفض عدد مستشاري CA من 47 منتصف عام 2000 إلى 11 منتصف عام 2003 ومنذ ذلك الوقت، تم الاتفاق على تمديد آخر حتى منتصف عام 2005، حيث لزم المزيد من الوقت للتمهيد لتسليم المسؤوليات للموظفين الكبار. وبالرغم من التقدم المحدود في مكافحة الفساد والحاجة الإضافية للتعامل مع التهريب على أساس قابل للإدانة، ينظر بشكل عام إلى دور CA على أنه مفيد في تنفيذ الإصلاحات الجمركية وإعادة الهيكلة.

إن النجاح الإجمالي لعملية استخدام مدير خارجي لإدارة الجمارك لن يتم اختياره إلا بعد أن يثبت قدرة إدارة الجمارك المحلية على إدامة الإجراءات الجمركية بعد أن ترحل شركة CA نهائياً.

تلقي التجربة أعلاه الضوء على أهمية القيام بأمرين مهمين قبل أن يتم التعاقد مع جهة خارجية على القيام بالمهام الإدارية للجمارك، أولاً: التشخيص الكامل، وثانياً: دراسة جدوى مفصلة. إن هذا سوف يقلل احتمالات الحاجة إلى التعديلات المتكررة، في حين يكون من المفيد للمهام المرتبطة ببناء المقدر أن يكون طول العقد مرناً بعض الشيء.

المصدر : Mwangi 2004.

الرعاية والدعم السياسي

كانت القوة الدافعة للإصلاح متفاوتة من بلد إلى آخر. في عدة دول نبعث تلك القوة الدافعة من أعلى السلطات والتي وفرت في بعض الحالات الدعم السياسي القوي والمستدام. ففي البيرو والفلبين، كانت الإصلاحات مبادرات مباشرة من قبل الرؤساء، اللذين حموا الإصلاح وقيادته أمام المعوقات السياسية والإدارية. في بوليفيا، تجسدت قيادة برنامج الإصلاح المؤسسي الذي غطى الجمارك في شخص نائب رئيس الجمهورية. في المغرب، انطلقت إجراءات دعم التجارة الخارجية بما في ذلك تحسين الجمارك، من الملك الراحل الحسن الثاني مثبياً مطالب المجتمع التجاري؛ وقد حظيت الإصلاحات بدعم قوي من الملك الراحل. في أوغندا، كان الراعي الرئيسي للإصلاح هو وزير المالية، بينما لعب وزير الدولة لشئون الجمارك في تركيا دور القائد لعمليات الإصلاح. في غانا، استفاد محرك الإصلاح من الدعم الشخصي القوي الذي قدمه وزير التجارة، بينما دعم وزير المالية هذا الإصلاح نظراً للأفاق التي كان يعد بها هذا الإصلاح لتقوية الخدمة الجمركية وزيادة إيرادات الخزينة.

التصميم

في بوليفيا، البيرو، الفلبين، وتركيا، كانت الإصلاحات جزءاً من خطة رئيسية شاملة غطت كل جوانب العمليات الجمركية والإدارة، بما في ذلك التبدل الشامل للإجراءات والأنظمة، الإصلاح العميق للخدمات مع تطوير عملية الاستفادة من الموظفين في المواقع المختلفة، أتمت عملية التخليص الجمركي، عمليات التدقيق والمراقبة عقب التخليص، والاستخدام الموسع لتكنولوجيا المعلومات. في بلدان أخرى، كان الأسلوب عملياً، فتم التقدم للأمام بإجراءات متعاقبة بحيث تمت تغطية مكونات الإصلاح كلياً أو بشكل محدود. في المغرب، لم يتم لحنوا الإصلاح في خطة رئيسية، لكنه تقدم بأسلوب عملي عن طريق تطبيق الإجراءات التصحيحية على شكل وجبات، والبناء على النجاحات التي كانت تتحقق. في جنوب شرق أوروبا، تمت مكاملة حزمة

الإصلاحات الجمركية كلاً مع هدف تسهيل التجارة المدعوم من منظمات خارجية كثيرة العدد (EU، Stability Pact، مبادرة تعاون الجنوب الشرقي). لقد نجم عن هذا تصميم شامل للمشروع. وقد تم إشراك القطاع الخاص وتضمن عدة وكالات أخرى تعمل في المراكز الحدودية. في غانا، كانت الإصلاحات مدفوعة برؤية تحويل غانا إلى بوابة غرب أفريقيا نحو بقية العالم.

في بعض الدول، استلزم الإصلاح توفير استقلالية عملياتية أكبر للجمارك. في أوغندا، تركز الإصلاح على نشاطات (URA) المستقلة التي تم تأسيسها عام 1991 والتي منحت مرونة جوهرية في إدارتها بهدف تحسين نوعية الكادر، والرواتب والأجور، والانضباط. في البيرو، ركز SUNAT (الوكالة التي نجت عن دمج الإيرادات الداخلية وإدارة الجمارك) على الإدارة الفعالة للموارد البشرية، وأمور الموازنة، والموارد المادية؛ وعلى إدخال وتنفيذ أنظمة وإجراءات حديثة للرقابة والإدارة. في تركيا، تم توجيه مشروع تحديث الجمارك نحو مواعمة الإجراءات والتشريعات بما يتفق مع تلك المعمول بها في EU، ونحو تطوير دعم الحاسوب للعمليات الجمركية بهدف تعظيم الكفاءة الكلية.

كانت هناك فروق ملحوظة بين الدول من حيث تصميم وتنفيذ الإصلاحات. في المغرب، البيرو، والفلبين، كانت الإصلاحات تحت السيطرة الكاملة لإدارة الجمارك. في دول أخرى، تم إنشاء وحدات خاصة لصياغة وتنفيذ الإصلاحات مثلاً، (UTRA) في موزمبيق. في بوليفيا، تم التفكير ببرنامج الإصلاح من قبل موظفين ذوي رتب عالية، بمن فيهم وزير الخزانة، ولكن تم تنفيذه من قبل الجمارك. في جنوب شرق أوروبا، قامت لجنة توجيهية إقليمية تكونت من منسق وطني من كل دولة بمتابعة الإشراف على عملية الإصلاح. وقد تمت تسمية كل منسق وطني (عادة وزير المالية أو مدير عام الجمارك) من قبل حكومته المعنية لتمثيل كافة الجهات والهيئات المعنية بالتجارة عبر الحدود.

امتدت عمليات إصلاح الجمارك عادة على عدة سنوات. وفي معظم البلدان كانت العملية تبدأ بإدخال كم من التغييرات المؤسسية المهمة تبعثها فترة من الترسخ ترك فيها المجال للتغييرات الجديدة لكي يتم امتصاصها كلياً وتمت مراقبة تنفيذها، بينما صاحب ذلك إصلاحات إضافية في البيرو. في دول أخرى، كانت الإصلاحات أكثر تدرجاً وتم إدخالها على مراحل مع مرور الزمن، كما في موزمبيق، حيث تمت هناك عملية رئيسية لاستبدال طاقم الجمارك.

مساعدة المانحين

إن جميع الإصلاحات في الحالات الدراسية للدول المعنية قد تمت بمساعدات خارجية، لكن نطاق هذه المساعدات اختلف بشكل جوهري من دولة إلى أخرى. وفي جميع الدول باستثناء أوغندا والبيرو، قام IMF والبنك الدولي بتوفير المساعدات الفنية، وقدمت المشورة حول بعض الجوانب الخاصة أو حول متطلبات الإصلاح بشكل إجمالي. في تركيا والفلبين، تركز دعم البنك الدولي على تكنولوجيا المعلومات وأتمتة الإجراءات، بالإضافة إلى تقديم النصيحة حول مجمل عملية الإصلاح. وفي تركيا بالتحديد، غطى تمويل

البنك الدولي تكاليف الدراسات المتعلقة بالأتمتة، تنفيذها، والحصول على الأجهزة والمعدات. أما IMF فقد دعم مبادرة الإصلاح عن طريق تعيين مستشار مقيم في الهيكل التنظيمي للجمارك في الأعوام 1996-1997 بالإضافة إلى المساعدة في اختيار مستشار تكنولوجيا معلومات للمشروع الممول من قبل البنك الدولي في الأعوام 1997-1999 والإشراف على أعماله. في الفلبين، مول البنك الدولي خدمات ال UNCTAD لتنفيذ نظام المعلومات الجمركي الجديد (سيكودا++) وأجهزة الكمبيوتر الصلبة. وعلاوة على ذلك، فقد اقترح IMF برنامج عمل يتألف من (11) نقطة للإصلاح عام 1991، والذي تمت متابعته بتعيين مستشارين مقيمين عدد (2). في جنوب شرق أوروبا، تم تمويل مشاريع TTFSE بشكل متوازي من قبل البنك والولايات المتحدة الأمريكية، بحيث مول البنك البنية التحتية ومكونات تكنولوجيا المعلومات. وقامت جمارك الولايات المتحدة الأمريكية بتقديم المساعدات الفنية. في غانا، شكل تحديث الجمارك جزءاً من الدعم الذي قدمه البنك الدولي لمشروع بوابة غانا.

في موزمبيق، قدم البنك الدولي تمويلاً ل (UTRA) بينما قدم IMF اختصاصياً قانونياً. كما تلقت موزمبيق منحة كبيرة من دائرة الإنماء الدولي التابعة للمملكة المتحدة UK'S DFID وذلك للتعاقد مع شركة Crown Agents لتنفيذ عملية الإصلاح بكاملها، بما في ذلك توليها للمناصب التنفيذية. في بوليفيا، وفي الوقت الذي استفادت فيه عملية الإصلاح من مساعدات IMF، قام البنك الدولي بتمويل إدارة الموارد البشرية الجديدة التي تم إنشاؤها. كما تلقت بوليفيا أيضاً تمويلاً من بنك تنمية عبر الأمريكتين (Inter-American Development Bank (IDB) لتطبيق نظام تكنولوجي جديد، بينما قدم صندوق التنمية النرويجي وعدد من الدول الأوروبية منحة. أما في البيرو فقد تم دعم عمليات الإصلاح بعدة قروض من IDB موزعة على مدى الأعوام 1991 ولغاية 1999 استخدمت لتمويل كل خطوة تقريباً من برنامج إصلاح الجمارك. كما قام خبراء IDB بتقديم المساعدات في مجال التصميم، التنفيذ، ومراقبة البرنامج. في أوغندا، قدمت DFID الدعم في إنشاء URA، بما في ذلك توفير مستشار خارجي تم تكليفه بمسؤوليات إدارية مباشرة. وبالرغم من أن الإصلاح في المغرب استفاد منذ بداياته من المساعدات الفنية التي قدمتها الحكومة الفرنسية وال IMF، لكن المغرب قامت بتمويل تنفيذ إصلاحاتها بمولدها الذاتية.

مكونات الإصلاحات الجمركية

بشكل عام غطت برامج الإصلاح قضايا تتعلق بجميع مكونات الإدارة الجمركية، بما في ذلك الإطار القانوني، الإدارة، الموارد البشرية، تكنولوجيا المعلومات، والإجراءات الجمركية، وخصوصاً تلك المتعلقة بالقيمة الجمركية والمعاينة الحسية.

قانون الجمارك

في جميع الدول، عدا غانا، وأوغندا، والفلبين، تم تبني قانون جمارك جديد غطى الإجراءات، الخدمات الجمركية، ووضع الموظفين، وذلك من أجل توفير قاعدة ثابتة لعملية الإصلاح. في المغرب، تم تعديل قانون الجمارك في نهاية التسعينات من القرن الماضي، بحيث تم جعله منسجماً تماماً مع اتفاقية كيوتو المعدلة¹¹³. في بعض الدول قام برنامج الإصلاح باستبدال قانون قديم عفا عليه الزمن، كان يقف عثرة أمام إدخال إجراءات جديدة كانت منسجمة أكثر مع ممارسات قطاع الأعمال الحديثة. كما تم أيضاً إدخال تعليمات تنفيذية وتغييرات تشريعية أخرى، بما فيها تلك المتعلقة بقانون العقوبات. في جنوب شرق أوروبا، تم إدخال تشريع جمركي جديد ليحل محل القوانين الاشتراكية التي كانت مبالغاً في المراقبة والضببط¹¹⁴.

في الفلبين، تم إصدار عدد كبير من القوانين والتعليمات، بشكل رئيسي في مجالات أنظمة عمل الجمارك المؤتمتة، نظام الرقابة، وبناء دائرة الجمارك. في تركيا، أصبح قانون جمارك المجتمع الأوروبي، الذي كان يغطي أيضاً الإجراءات الإدارية الجمركية، جزءاً من التشريع الوطني. وفي البيرو، تم أولاً تبني قانون جمارك عام جديد، ثم تبع ذلك اعتماد بعض التغييرات التشريعية، ثم تم تعديل قانون الجمارك لاحقاً عام 1996. في أوغندا، كان قانون الجمارك لشرق أفريقيا الصادر في ستينات القرن الماضي هو القانون المعمول به. وقد قامت السلطات بقبول اتفاقية كيوتو المعدلة، وهذا يتضمن أن يجب عليهم أن يعدلوا التشريعات المعمول بها حالياً في ضوء ذلك.

إدارة الجمارك

وفرت جميع خطط الإصلاح الفرصة للقيام بتغييرات إدارية، تغييرات في وضع إدارة الجمارك وموظفيها، وتغييرات في بناء وتنظيم الخدمات ذات الصلة. كانت التغييرات في الكادر العامل هي العنصر الرئيسي في بعض البرامج.

في المغرب، ركزت التغييرات الإدارية على إعادة التنظيم المناطقي والوظيفي، بما في ذلك إعادة توزيع المهام بين السلطات المركزية والمناطقية، وهذا أدى إلى مزيد من اللامركزية. يتم تقييم إعادة التنظيم هذه بشكل مستمر وتعديلها بأسلوب مرن. ومع الانتقال من الفحص الحسي إلى الرقابة بعد التخليص، تمت إعادة تكليف الموظفين حسب المهام الجديدة وتم تدريبهم على القيام بها.

113 تضمنت تعديلات قانون الجمارك المغربي توضيحاً يسمح بإجراء لمعالجة اعتماداً على الخطورة بدلاً من التنشيط الحسي بنسبة 100%، كما تم إضافة حكم يفرض عقوبات طفيفة على الأخطاء غير المقصودة في البيانات الجمركية. بالإضافة إلى هذا فقد تم ضم عدد من التعليمات التي صدرت على مدار السنوات في القانون الجديد المعدل.

114 مع أنه في البداية تكونت التعديلات التشريعية من نسخ القانون الجمركي للاتحاد الأوروبي، إلا أنه لتضح بسرعة أن هذا القانون لم يكن يتناول أمراً تتعلق بسيادة كل دولة مثل إنفاذ التشريعات، للتنظيم، وأحكام عقوبات، وهكذا فإن القانون الأوروبي لم يكن قابلاً للتطبيق كما هو بحالته. بالإضافة إلى هذا، كان هناك تفاوتات خطيرة بين التشريع الجمركي المبني على قانون EU ووقوفين باقي الدول والأطر التشريعية فيها، وهذا قاد إلى عدم إمكانية تطبيقه، خصوصاً في مجال التنفيذ.

عكس الإصلاح في موزمبيق أسلوباً جريئاً. وأخذين بعين الاعتبار أن الجمارك وكثير من الإدارات المدنية كانت معطلة بشكل حاد بعد سنوات من الحرب الأهلية، قامت الحكومة بإنابة أغلب الوظائف الإدريية العمليانية الرئسية إلى مسشارين آارآيين (انظر الصندوق 6-1). وقد دعا البرنامج إلى القيام بتآديد أغلب الكادر العامل. وبالإضافة إلى ذلك، تم تشكيل فريق تقدير قيمة متخصص، تم دعمه بموديول برنامج لتقدير القيمة الجمركية وبفريق مراقبة زائر.

في بوليفيا، البيرو، وأوغندا، تضمنت الإصلاحات الإدارية منح الجمارك استقلالية مالية وإدارية، وتوفير استقلالية أكبر للجمارك في قضايا سياسة شئون الموظفين، التعيين، للتدريب، وبعد الموافقة، الرواتب. في أوغندا، تم إنشاء سلطة الإيرادات الأوغندية ((the Uganda Revenue Authority (URA)) عام 1991 كسلطة مستقلة بحيث تقوم بمسؤوليات تحصيل والاحتفاظ بحسابات جميع الضرائب المحلية والضرائب على التجارة الخارجية. وتم لاحقاً اتخاذ خطوات إضافية لتقوية الإدارة واستقلاليتها تماشياً مع ما لوحظ من انحدار في أدائها، وقد تضمنت هذه الإجراءات تعيين مجلس إدارة جديد وتعيين مدراء رنيسيين، وتوضيحاً للعلاقة بين المجلس، الإدارة، ووزارة المالية. لم تعد URA مسؤولة عن تقديم النصح للحكومة حول قضايا سياسة الضريبة، ولكن تم تكليفها بتقديم النصح لوزير المالية حول أثر تغييرات سياسة الضريبة على الإيرادات وعلى جوانب الإدارة الضريبية.

في مقدونيا، كان وضع الجمارك تحت إشراف وزير المالية (كانت في السابق مسؤولة أمام البرلمان والحكومة مباشرة) غير كفو في البداية لأنه لم يكن هناك تكامل مع الوزارة، فلم تكن العملية إلا إضافة لطبقة بيروقراطية جديدة.

في البيرو، سمح الاستقلال التام للجمارك بأن تتبنى هيكلاً خاصاً بها وأن تطور إجراءاتها الخاصة للقيام بالمهام الملقاة على عاتقها على شكل وظائف مبنية بشكل واضح لكل قسم أو شعبة أو وحدة تنظيمية¹¹⁵. تضمنت الإصلاحات في بوليفيا، البيرو، وأوغندا تغييرات على نطاق واسع في الموظفين. وفي هذه الدول الثلاث وقرت الإصلاحات الأرضية المناسبة لمزيد من الاستقلالية المالية، لأنه تم منحها (أو وعدها) حصة من الإيرادات الجمركية لتغطية المصاريف الراسمالية والعمليانية التي كانت خارج إطار موازنة الحكومة. وفي الوقت الذي وعدت فيه URA بالحصول على 4% -2 من الإيرادات المحصلة، إلا أن حصتها الفعلية من الموازنة كانت أقل من ذلك.

في تركيا، تم إغلاق عدد من المكاتب غير الكفوة، وتم دمج خدمات الجمارك والخدمات التنفيذية في إدارات مناطقية واحدة، وتم تفويض المسؤليات العمليانية إلى المكاتب المحلية والمناطقية، بينما تم إغلاق عدد من المديريات المناطقية. في الفلبين، تم إنشاء لجنة مسؤولة عن تطوير تكنولوجيا المعلومات في الجمارك، وتم إنشاء مركز تقدير قيمة جمركية ومكتبه وتم تكليفها بتطوير، صيانة، ونشر قاعدة معلومات القيمة التابعة للدائرة. في غانا، تم تبني نظام إدارة الجمارك الذي تم تصميمه لموريشيس والذي كان

115 تحضر للجمارك مقترحاتها لتغيير التشريعات الجمركية، لكن ليس لها دور في فرض لتشريعات والسياسات للضريبة.

يتخاطب بسلسلة مع النسخة المبدئية من نظام TradeNet¹¹⁶ السنغافوري. وكجزء من الترتيب، تم إنشاء شركة كلفت بتطبيق برنامج TradeNet وبرنامج إدارة الجمارك الغانية (Ghana Customs Management System) (GCMS). الخدمات اللوجستية وصران الجمارك (CEPS) (Customs Excise and Preventive Services). إلا أن CEPS تبقى منظمة عفا عليها الزمن وغير كفؤة. ويعكس بناؤها التنظيمي نواقص خطيرة تمنعها من هضم الإصلاحات القائمة والاستفادة من الاحتمالات المتوفرة من جراء تطبيق عمليات جمركية حديثة.

في معظم البلدان المتحولة (بالرغم من المعلومات الإحصائية التي تشير إلى الزيادة المبالغ فيها في عدد محطات التخليص) كان هناك ميل للاحتفاظ بأكثر عدد من مكاتب (محطات) التخليص بسبب الضغط السياسي والمصالح المتمثلة فيها.

الموارد البشرية

لقد دلت التجارب المسجلة في جميع الحالات الدراسية للدول أن الإصلاح الجمركي لا ينجح إلا بوجود كادر موهل يفتتح وجدانياً بأهداف الإصلاح. وقد تم الإقرار عموماً بأن الرواتب والأجور الكافية ضرورية لحفز الكادر وللتعامل مع قضية النزاهة الشائكة. إن لقضية النزاهة تداعيات خطيرة على سياسات تعيين الموظفين والتدريب والرواتب والأجور. إن نطاق إصلاح الموارد البشرية في البلدان التي خضعت للمراجعة كان يعتمد على درجة الاستقلالية الممنوحة للإدرات الجمركية في أمور سياسة شؤون الأفراد. وقد تم التوسع في قضايا الموارد البشرية سابقاً في الفصل (2).

لقد كانت زيادات الرواتب والأجور عنصراً حساساً في معظم مبادرات الإصلاح. فقد سمحت زيادة الرواتب والأجور بتعيين والاحتفاظ بالكوادر الموهلة، عظمت الكفاءة العملية، وتغلبت على الحاجة التي تدعو الموظفين ذوي الرواتب المتدنية للبحث عن تعويض من خلال الممارسات الفاسدة. وقد تم رفع الرواتب والأجور عند بداية انطلاق الإصلاح في كل من بوليفيا، موزمبيق، البيرو، ولوغندا، وقد كانت أكبر زيادة في البيرو (600%)، حيث تمت مطابقة مستويات الرواتب في المؤسسات المالية وتم رفع سلم الرواتب من مستوى القطاع العام إلى مستوى القطاع الخاص. وبعد حصولها على الاستقلال، قامت سلطة الإيرادات الأوغندية (Uganda Revenue Authority (URA) برفع الرواتب إلى مستوى مقارب لأعلى رواتب في جهاز الخدمة المدنية - راتب البنك المركزي - وتم استحداث مجموعة شاملة من علاوات الأداء. ومع هذا، فإن الرواتب الحقيقية قد تدنت بسبب التضخم. بحلول عام 2002، كانت مستويات الرواتب في URA في الترتيب (17) على المستوى الوطني، وكان أقل ب 040% من رواتب موظفي البنك المركزي. أمام نظام زيادة الرواتب، الذي كان مربوطاً بتحقيق أهداف محدودة للإيرادات، فلم يحقق أغراضه، حيث أنه إما أن العلاوات

116 يربط نظام TradeNet السنغافوري عدداً من الجهات المعنية بالتجارة كخارجية، بما في ذلك (34) جهة حكومية إلى نقطة واحدة للتعامل مع معظم المعاملات المتعلقة بالتجارة.

لم تدفع بالرغم من تحقيق الأهداف المحددة، أو أن الأهداف لم يتم وضعها بطريقة واقعية. في غانا، كان هناك ظروف مشابهة، فعندما تم إيجاد سلطة الإيرادات المستقلة هناك لأول مرة، تم تحديد الرواتب في مستويات عالية التنافس، لكن الزيادات عن رواتب الخدمة المدنية بشكل عام تناقصت بمرور الزمن.

في موزمبيق، تم رفع مستويات الرواتب في الجمارك لتوازي رواتب القطاع الخاص. وقد كان جزء كبير من للراتب عبارة عن علاوات جمركية متغيرة تعتمد على الأداء والمؤهلات. بالإضافة إلى وضع خطة تقاعد ونظام تأمين صحي. في بوليفيا، تروحت زيادات الرواتب بين 22 و 73%، إلا أنه كان هناك أيضاً حوافز مالية للأداء الجماعي. في البيرو، تم ربط علاوات الأداء مع النتائج المتوقعة التي تم تحديدها في خطة عملية، بحيث تم ربط الحصاص الأفرايدية مع الأداء. في حين أن التطبيق للمتشدد لرواتب الخدمة المدنية على موظفي الجمارك منع إدخال تعديلات على الرواتب الإجمالية في كل من المغرب، الفلبين، وتركيا خلال عملية الإصلاح. ومع كل ذلك، كان هناك مرونة أكبر فيما يتعلق بتوفير علاوات لجزء العمل الإضافي، أو زيادات نهاية السنة. في المغرب، تم تعديل النظام القائم للحوافز، الذي كان سخياً إلى حد ما، بحيث صار أكثر عدالة وتم التوسع فيه ليغطي الموظفين الذين يقومون بنشاطات جمركية على الخطوط الأمامية مع الجمهور.

لقد أقرت معظم الإصلاحات بأنه يجب توفير التدريب على أساس متصل بهدف وضع الموظفين بصورة التطورات القائمة في إدارة الجمارك، بما في ذلك عناصر الإصلاح والتطوير التي يتم تطبيقها. في جميع البلدان، عدا الفلبين، تم إدخال التدريب في برنامج الإصلاح، مع أن ذلك تم بدرجات متفاوتة بين دولة وأخرى. في بوليفيا، موزمبيق، والبيرو، حيث كانت تعمل فيها شركات مستأجرة للفحص السابق للشحن (PSI)، طلب من تلك الشركات تقديم تدريب في مجال القيمة الجمركية. في بوليفيا، تم وضع تعليمات جديدة للموظفين حددت عدداً أدنى من البرامج التدريبية للموظف في السنة، وقد تم أخذ هذا التدريب بعين الاعتبار عند القيام بعملية تقييم الأداء لهؤلاء الموظفين. في المغرب، تمت إعادة هيكلة أكاديمية التدريب، إلا أنه بسبب تجميد عمليات التعيين بشكل عام، كان معظم استخدام الأكاديمية هو لاستكمال تعليم الموظفين القائمين ولتدريب كوادر الدول الناطقة بالفرنسية في الإدارات الجمركية للدول الأفريقية شبه الصحراوية.

في ألبانيا، قامت بعثة المساعدات الجمركية المدعومة من (EU-supported Customs Assistance) EU (Mission (CAM-A بتطوير سياسة إدارة موارد بشرية شاملة تضمنت التعيين، التطور الوظيفي، تقييم الأداء، وأنظمة المكافآت. هذا النظام تمت إدارته مبدئياً من قبل (CAM-A)، إلا أنه تم في النهاية تسليمه إلى إدارة الجمارك بعد أن ثبت أنه قابل للإدامة.

تضايبا الفساد والنزاهة

كانت تضايبا الفساد والنزاهة محورية في بوليفيا، موزمبيق، البيرو، الفلبين، ولوغندا. وقد أقرت معظم مبادرات الإصلاح أن الجهود المبذولة للتعامل مع الفساد سوف تستفيد من الإجراءات المبسطة والانسحابية

التي سوف تقود إلى مزيد من الشفافية في العمليات الجمركية وإلى احتكاكات أقل ما بين التجار والموظفين. وقد أدى الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات في إدارة العمليات الجمركية إلى تخفيض نطاق استخدام الصلاحيات الاستثنائية حيث أن تكنولوجيا المعلومات تحد من ضرورة اللقاء وجهاً لوجه ما بين المستوردين وموظفي الجمارك. بالإضافة إلى ذلك، قامت عدة بلدان بوضع إجراءات خاصة لتعظيم النزاهة، وقد تمت مناقشة قضايا النزاهة بالتفصيل في الفصل (4).

في كل من بوليفيا وموزمبيق والبيرو وتركيا تم استحداث أنظمة لسلوك الموظفين وأخلاقيات الوظيفة. وفي بوليفيا وموزمبيق يطلب من الموظفين التوقيع على التزام بالمحافظة على النزاهة. وفي URA يطلب من موظفي الإدارة تبني تصريح عن الممتلكات وإبلاغ URA عن أية زيادات هامة تطرأ على ممتلكاتهم المدونة في التصريح المقدم. يوضح الصندوق 5-6 مبادرات أخرى وضعتها أوغندا وذلك في إطار انعكاسات الإصلاح. وبشبه هذا ما قامت به سلطة الجمارك البيروفية التي تطلب من الموظف تقديم تصريح تحت القسم بممتلكاته ودخله. في تركيا تم عام 2001 استحداث نشرة دورية تتعلق بالسلوك الأخلاقي في الوظيفة. هذه النشرة تعرف الرشوة بشكل واضح وتعلم الموظفين كيف يتصرفون حيال الممارسات الفاسدة التي تعرض عليهم أو التي يواجهونها. وقد استندت تركيا كثيراً على نموذج سلوك الموظفين وأخلاقيات الوظيفة الذي أصدرته WCO.

في الفلبين، تم إدخال سلسلة من التغييرات التشريعية بهدف تعظيم القدرة على الاكتشاف وفرص النجاح في قضايا الفساد التي تحال إلى القضاء. كما تم تطوير إجراءات ضبط السلوكيات الخاطئة للموظفين في موزمبيق أيضاً. في بوليفيا والبيرو، تتضمن عملية التعيين التحقيق في خلفيات المتقدمين للتعيين مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة التحلي بالنزاهة.

كأعضاء في WCO، جميع الدول الواردة في الحالات الدراسية هم أعضاء موقعين على إعلان أروشا الصادرة عن المنظمة عام 1993 وموقعين على إعلان Maputo حول نزاهة الجمارك¹¹⁷.

تكنولوجيا المعلومات

في معظم الدول التي عرضت حالاتها الدراسية، كان الاعتماد على العمليات المؤتمتة منخفضاً. في بعض البلدان، افترقت الإدارات الجمركية إلى دعم جوهري في مجال تكنولوجيا المعلومات (بوليفيا وموزمبيق) أو كانت تشغل أنظمة عفا عليها الزمن ولم تعد ذات فائدة (المغرب) أو كانت هذه الأنظمة غير

117 لمزيد من التفاصيل فنظر للفصل (4). لتشجيع نزاهة موظفي الجمارك، يدعو إعلان أروشا إلى نظام تجاري مبسط، إجراءات سهلة وتسييلية، عمليات مؤتمتة، سياسات مناسبة لشؤون الأفراد، وتدابير فعالة. وللمساعدة لدول الأعضاء قامت مجموعة عمل بتطوير خطة تنفيذية للنزاهة تم تبنيها عام 1999.

كافية (تركيا ولوغندا)، أي أن معظم العمليات كانت ما تزال تتم بطريقة يدوية مع كل ما تتضمنه هذه الإجراءات اليدوية من قلة كفاءة.

إن تطوير تكنولوجيا المعلومات وزيادة استخدامها بشكل ملحوظ كان من أهم مكونات الإصلاح الجمركي الأساسية لأنها كانت توفر عملية تخليص مؤتمنة من وقت تسجيل البيان الجمركي وحتى إخراج البضاعة. تسهل تكنولوجيا المعلومات أيضاً تطبيق أنظمة الرقابة المبنية على تقييم الخطورة، تسمح بالانتقاء في المعائنات الحسية، كما تسمح باستخدام التدقيق والرقابة بعد التخليص، وتسمح بتشديد الرقابة على الإيرادات. وتساهم تكنولوجيا المعلومات المطورة في اختصار زمن التخليص وتطوير كفاءة العمليات. يتضمن الفصل (13) مناقشة مفصلة للمواصفات الأساسية المطلوبة لأفضل أنواع تكنولوجيا المعلومات.

طورت البيرو نظاماً محوسباً متكاملأ شمل جميع العمليات والأوضاع الجمركية، وظائف المراقبة، الإحصائيات، والإدارة. تم أتمنة عملية التخليص بشكل كامل، بما في ذلك عملية اختيار التفتيشات والضبوطات اللاحقة للتخليص. وقد تم تحقيق تقدم هام أيضاً في المغرب، الفلبين، وتركيا. في عام 1996، أعادت المغرب هيكله مديرية المعلومات لديها كجزء من برنامج إصلاح، وقامت تدريجياً بإدخال الوظائف الجمركية الرئيسية والعمليات إلى نظام الحاسوب لديها، وهناك مخطط للقيام بعملية تجديد ضخمة لنظام الكمبيوتر برمته خلال الأعوام 2003، 2004. حيث أصبحت الأنظمة القائمة قديمة وأصبح الحصول على قطع الغيار للأجهزة الصلبة صعباً؛ ويتم الآن نشر نظام مطور كلياً.

صندوق 6-2: تكنولوجيا المعلومات في تركيا

كانت حوسبة المكاتب الجمركية وأتمنة الإجراءات الجمركية جزءاً رئيسياً من برنامج تحديث الجمارك التركية. وقد تم تسيق نشاطات الأتمنة بواسطة مشروع تحديث مستقل نفذته وحدة خاصة أنشئت عام 1997، وقد كان مسئولاً عن الجوانب الفنية في هذا المشروع موظف برتبة عالية. تم تطوير نظام محوسب أطلقت عليه تسمية BILGE (النشاطات المحوسبة الجمركية) بني على نظام SOFIX الذي تم شراؤه من فرنسا وتمت أتمنته مع متطلبات الجمارك التركية. تكون النظام من أربعة موديولات: موديول البيان الملخص، موديول البيان المفصل، موديول المحاسبة، وموديول التعريف المتكاملة. وقد تم تنصيب BILGE في أول مرحلة بنجاح في مديرية الجمارك في اسطنبول في شهر تموز (يوليو) من العام 1998. ومنذ ذلك الوقت، تم تنصيب BILGE في (65) مكتب جمركي، بحيث غطى في المجموع 99% من جميع المعاملات الجمركية. والعمليات الجمركية التي يتم تنفيذها باستخدام BILGE هي بيانات الشحن، المستوردات، الصادرات، إجراءات الترانزيت والمستودعات؛ تحصيل الضرائب؛ وتحليل المخاطر وطرق المراقبة. يمكن تسجيل البيانات لدى الجمارك باستخدام أكشاك تم نصبها في المكاتب الجمركية، أو من

خلال تبادل المعلومات إلكترونياً (Electronic data Interchange) أو الإنترنت. لقد بدأ تسجيل البيانات الكترونياً في مديرية الجمارك في اسطنبول في شهر آب (أغسطس) من عام 1999، ومنذ ذلك التاريخ نما عدد المطبقين لنظام EDI بحيث أخذ يمثل 50% من مجمل البيانات الإلكترونية منتصف عام 2003. إن جميع المكاتب الجمركية المؤتمنة موصولة مع بعضها ومع الإدارة العليا عبر شبكات اتصال محلية وعريضة.

بالإضافة إلى المعاملات للجمركية، يتم إدخال تعليمات التجارة الخارجية والمعلومات المتعلقة بأداء الجمارك في نظام BILGE. ويتم توفير تفاصيل بيانات المستوردات والصادرات إلكترونياً إلى المعهد للحكومي للإحصاء، مما يسمح بمعالجة الإحصاءات للتجارية في موعدها. هذا وقد تم توفير التدريب الشامل على إجراءات النظام المحوسب لموظفي الجمارك وحوالي 15000 تاجر مجاناً. هناك أنظمة محوسبة أخرى تستخدمها الجمارك التركية منها برنامج متابعة السيارات، مراقبة الترانزيت/التير (TIR)، ومخزن المعلومات الجمركية، الذي يقوم بتخزين كل بيانات BILGE والأنظمة الأخرى، وبغذي قاعدة معلومات القيمة الجمركية بها.

المصدر: Oktem 2004

في الغالبين، وحيث وفر برنامج حوسبة الضرائب دفعةً فوياً لعملية الإصلاح، لذا فقد تم إخضاع العديد من الإجراءات الجمركية لنظام تشغيل الجمارك المؤتمت. وبحلول العام 1997 كانت جميع أجزاء عملية التخليص تقريباً قد تمت أتمنتها، وتم دعسها ببرنامج لنقاء وتقييم مخاطر تم تطويره بالاستناد إلى برمجيات اسيكودا++ الذي صممه UNCTAD. في تركيا، كانت أتمنة العمليات الجمركية مكوناً رئيسياً من برنامج تحديث الجمارك (انظر الصندوق 6-2).

منذ انطلاق برنامج الإصلاح في العام 1991، قامت أوغندا تدريجياً بتطوير تكنولوجيا المعلومات في الجمارك عبر عدة مراحل. فقد بدأ تطبيق برنامج اسيكودا - نسخة (2) في العام 1997، وقد سمح هذا النظام بتعيين مفتشين بشكل عشوائي لفحص البضائع بهدف التحقق من مطابقتها وساعد في معالجة الإحصائيات، لكنه أثبت أنه صعب الاستخدام من حيث استرجاع المعلومات كما أنه لم يوفر موديولاً لإدارة المخاطر. وكما هي الحال عادة في عملية تطبيق أنظمة إدارة الجمارك المحوسبة، تم نقل الموظفين الذين تم تدريبهم خصيصاً على هذا النظام إلى مواقع جمركية أخرى، مما منع الجمارك من الاستفادة من منافع عملية الأتمنة كاملة. وفي ضوء هذه للتجارب، قامت URA حديثاً بتنصيب نظام اسيكودا++، بحيث تكفل UNCTAD بتوفير تدريب محسن.

ابتداء من العام 1998، قامت إدارة الجمارك الموزمبيقية تدريجياً، بإدخال نظام إدارة معلومات التجارة (المملوك من قبل شركة Crown Agents (CA) التي كانت تدير الجمارك في ذلك الوقت) لدعم عمليات

التخليص الجمركية التي تقوم بها. وقد استقطب برنامج نشر وظائف العمليات المختلفة مهلات الكادر من أجل تبني تلك العمليات. ومنذ نهاية العام 1999، أصبح التخليص على البضائع محوسباً في جميع أنحاء البلاد. في غانا، كانت شبكة المجتمع الغاني (Ghana Community Network (gcncb))، منذ البداية، هي حجر الزاوية لرؤية تتضمن ربط جميع أعضاء المجتمع التجاري في نظام تبادل معلومات إلكتروني، حيث لم تتم الاستفادة من البرمجيات المطبقة كما يجب استبنت صيانتها، وهذا أضاف قيمة إضافية ضحلة للإجراءات الفاسدة بطبيعة الحال. في البداية، عانى نشر نظام تبادل المعلومات إلكترونياً (Electronic Data Interchange (EDI)) المتطور ونظام إدارة المعلومات المحوسب الجديد من مشاكل كثيرة، ولكن تمت مواجهة هذه المشاكل أخيراً وتم تفعيل تشريع للسماح باتمته العمليات الجمركية في شهر تموز (يوليو) من العام 2002. والنظام عامل الآن بكامله.

قضايا القيمة الجمركية

إن تقدير القيمة الجمركية بشكل صحيح يعتبر ضرورياً لتوفير قابلية التنبؤ والشفافية بالمعاملات الجمركية. إن جميع البلدان التي عرضت دراسات حالاتها هي أعضاء في WTO وهكذا فإنها ملتزمة بتطبيق مبادئ القيمة في ظل الاتفاق على تطبيق للقيمة (Agreement on Customs Valuation (ACV)). ومعظم الدول التي تمت مراجعتها تبنت ACV بشكل رسمي خلال عمليات إصلاحها. أما الغالبين فقد بدأت تطبيق الـ ACV عام 2000، بعد الانتهاء من برنامج الإصلاح لديها. يتطلب الـ ACV من موظفي الجمارك تغيير إجراءات التقييم التي يتبعونها، وهكذا فإنه يجعل تحدي الأسعار الواردة في الفواتير أكثر صعوبة منه في ممارسات التخمين السابقة. وعليه فإن برلمج الإصلاح يدعو إلى تقوية قدرات الجمارك في مجال تقدير القيمة الجمركية. وحيث أن ACV يطلب إعطاء الأولوية لاعتماد سعر الصفقة لغايات تقدير القيمة الجمركية، إلا أن على موظفي الجمارك الآن جمع مزيد من الأدلة أو المبررات إذا كان عليهم أن يتحدوا القيمة المصرح بها أو قيمة الفاتورة¹¹⁸. إن الـ ACV قد أثبتت أنها صعبة التطبيق في عدد من الدول. وتتضمن مشاكل التنفيذ الاستعمال المتكرر للفواتير المزيفة التي تتبالغ في التصريح عن قيم مخفضة للبضائع والتدريب غير الكافي لموظفي القيمة الجمركية لتمكينهم من تحدي القيم الواردة في الفواتير¹¹⁹ ويضاف إلى ذلك، أن التجارة المتزايدة بالسلع المستعملة والتجارة التي يقوم بها القطاع غير الرسمي، والتي تحتفظ بقيود ضعيفة أو لا تحتفظ بقيود على الإطلاق، تجعل من التدقيق اللاحق للتخليص إجراءات غير عملي. وفي التطبيق العملي، استمر عدد من الإدارات الجمركية بالاعتماد، إلى درجات متفاوتة، على قوائم الأسعار التي نادراً ما يتم مشاركة المجتمع التجاري بها والتي لا يتم تعديلها كما يجب في بعض الأحيان.

118 للإطلاع على نقاش عميق للقيمة الجمركية، وللحصول على مزيد من التفصيلات عن هذه القضية، انظر الفصل (8).

119 فواتير هي سجل للوثائق للتزوير. وبمكس البوليس. تكفالات، شهادات الاسم أو الحصص، لولية وثائق ضمان أو وسائل بفرانس أخرى فإنه ليس هناك إجراءات ضمان على صحة الفواتير.

في جميع البلدان التي درست حالاتها، ركز برنامج الإصلاح على وظيفة التقدير الجمركي. وللمساعدة في تقدير المستوردات، لجأت كل من بوليفيا، موزمبيق، البيرو، والفلبين إلى خدمات شركات الفحص السابق للشحن. وبوفر الصندوق 3-6 عناصر برنامج البيرو في التحقق من المستوردات بمساعدة شركة PSI. تبنت أوغندا في البداية برنامج PSI لكنها أوقفت لاحقاً لأسباب متعددة، بما فيها الادعاء بأن شركة ال PSI المعنية لم توفر تدريباً كافياً للموظفين حسب ما هو متفق عليه في العقد، ولم تَعْم بتطوير قاعدة معلومات القيمة على وجه الخصوص. بشكل عام، إن اللجوء إلى شركات ال PSI قد انطلق بهدف حماية الإيرادات لأن تسميات الإيرادات كانت تعزى غالباً إلى تخفيض الفواتير والعش التجاري. كان المقصود أن يكون هذا إجراء مؤقتاً لإتاحة الفرصة أمام الإدارات الجمركية لبناء قدرتها الذاتية. وتضم الخدمات التي تقدمها شركات ال PSI في العادة التحقق من المستوردات بما في ذلك الكمية، النوعية، القيمة والتصنيف الجمركي (التبئيد السلمي).

إن هناك فروقاً بين الدول فيما يتعلق بتقييم خدمات ال PSI. وبينما تظهر تجارب توليد الإيرادات والحد من العش التجاري إيجابية في العديد من الدول، إلا أن أداء شركات ال PSI في تسمين القدرة الوطنية على تقدير القيمة الجمركية قد كان في العادة موضعاً للشك¹²⁰. لوحظ في أوغندا انخفاض مستوى التعاون بين شركات ال PSI ودائرة الجمارك، حيث تعتمد الجمارك في العادة على قاعدة معلومات قيمة موازية بدلاً من استخدام معلومات شركة ال PSI الجارية. وقد تسبب عدم الاستخدام الكافي للمعلومات التي توفرها شركات ال PSI في تقويض فعالية الخدمات التي تقدمها تلك الشركات خصوصاً في غياب تسوية منظمة بين المعلومات الموفرة من قبل PSI وتلك المستخدمة لحساب الرسوم الجمركية. وفي العادة لم يكن واضحاً ما هي الفائدة من وراء المعلومات التي تقوم شركات ال PSI بتوفيرها. وتعد البيرو استثناءً من ذلك حيث أنها تستخدم معلومات ال PSI بشكل كامل. ساعدت شركة ال PSI العاملة في موزمبيق موظفي الجمارك أيضاً في التدريب على قيمة الصفقة وقامت بتزويد الجمارك بموديول محوسب للقيمة الجمركية. وقد لوحظ في الفلبين مشكلة الانكشاف على التفتيشات التي تقوم بها شركات ال PSI¹²¹.

قوت برلمج الإصلاح وظيفة القيمة الجمركية في دوائر الجمارك، بما في ذلك إنشاء بنوك معلومات القيمة. في البيرو، تم إنشاء بنك معلومات القيمة عام 1992 اعتماداً على شهادات الفحص وتقارير التحقق الصادرة عن مزود خدمة PSI. كما تم تأسيس وحدة تقدير قيمة أيضاً في موزمبيق، وتم تقوية تلك الوحدة في المغرب. في أوغندا، تم تدريب موظفي تقدير القيمة تدريباً خاصاً، وقد اتخذت خطوات الآن في تركيا لتوسيع

120 هناك حسنات وسنوات لاستنجاز شركات ال PSI. ومن واجب الحكومة المعنية تعريف دور هذه الشركات ومسئولياتها بشكل واضح، بالإضافة إلى مراقبة أداؤها عن قرب. وهناك قضية ذات علاقة وهي في أي مرحلة من مراحل التقدير الجمركي يجب إدخال خدمة شركات ال PSI؟ في معظم الدول يتم إدخالها في المرحلة الأولى، أي، للمساعدة أو القيام بتقدير القيمة الجمركية. لكن، في المكسيك، تم إدخالها في المرحلة الثانية بعد أن يكون موظف الجمارك قد قدر قيمة البضاعة وصلها. وهكذا فهم يفحصون بين صاحب العلاقة ويتأكدون من فعالية الموظف وأمنته.

121 قد تتضمن مثل هذه الانتقالات تقسيم الشحنة الواحدة إلى عدة شحنات أو تخفيض الفواتير لتبقى تحت العتبة المتفق عليها للخضوع للتفتيش، بالإضافة إلى الاتجاه نحو استخدام الأوضاع المعقدة للرسوم مثل الترتيزت والإدخال المؤقت (Parayno 2004).

قاعدة المعلومات الإلكترونية لتضم معلومات القيمة الجمركية. وفي العديد من الدول يتم، التحري عن القيم المصرح بها في ظل أنظمة تحقق لاحق للتخليص ومبني على إدارة المخاطر، الاستفادة من قواعد معلومات القيمة، المعلومات المرجعية عن الاسعار بما تلك المستقاة من بيانات أخرى وكتالوجات المزدوين، التحليلات الإحصائية، المسوحات، ودراسات السوق الدولية. إلا أنه في غانا، وبالرغم من محدودية مقتررة CEP في تقدير القيمة الجمركية، إلا أن رفع كفاءة تقدير القيمة الجمركية قد أصبح أولوية فورية رئيسية لدعم موظفي الجمارك المكلفين بتوثيق نتائج تفتيشات الالتزام. في الوقت الحاضر، يتم الاعتماد على خدمات أربع شركات فحص سابق للشحن تعمل داخل البلاد.

صندوق 6-3: التحقق من المستوردات في البيرو

عند الشروع في إصلاح الجمارك عام 1991، أدخلت البيرو برنامج التحقق من المستوردات (IVP) (Import Verification Program). وقد لجأت الحكومة إلى مساعدة خارجية في ضوء فشل الجمارك في القيام بعمليات التحقق من المستوردات بشكل فعال من أجل تقدير الرسوم الجمركية التي ينبغي تحصيلها. وقد نظر إلى هذا على أنه إحدى طرق التعافد مع القطاع الخاص لأداء وظيفة إدارية، وهو ما يتفق مع أهداف الإصلاح. وفي ظل برنامج (IVP) ينبغي على المستوردين أن يسلموا شحناتهم إلى شركة PSI معتمدة لغايات التحقق وذلك قبل أن يتم شحن البضاعة من بلد التصدير. وبين الأعوام 1991 و1999، عندما كان تعريف بروكسل للقيمة فعالاً، كانت نواتج التحقق تتضمن شهادة فحص تغطي طبيعة، كمية، قيمة، وتصنيف البضاعة في التعريف. كان على المستورد أن يصرح بهذه المعلومات إلى الجمارك حيث كانت أساساً لاحتساب الرسوم الجمركية المستحقة. وقد كانت الجمارك تتحقق من لسجام الشحنة الواردة مع المعلومات التي تتضمنها شهادة الفحص.

عندما أصبح الاتفاق على تطبيق القيمة الجمركية (ACV) في ظل WTO فعالاً عام 2000، استخدمت خدمات PSI لتوفير مؤشر على الخطورة بدلاً من البحث عن القيمة الخاضعة للرسوم. وبناءً على هذا، في ظل إجراءات IVP، بدلاً من أن تقوم شركات ال PSI بالشهادة على السعر المنافس المعتاد، فإنها تقوم بإصدار تقارير تحقق تذكر فيها "القيمة الملاحظة" من وجهة نظرها بناءً على نتيجة فحص الشحنة ومقارنات الاسعار. ويمكن للمستورد أن يصرح إما بالقيمة الملاحظة أو قيمة الصفقة الواردة في التقرير. وبينما تحتوي تقارير التحقق على بند التعريف، فإنه يمكن للمستورد أن يصرح ببند تعريف مختلف، وعلى الجمارك أن تقوم بحل الخلاف الناشئ. تخضع حوالي 80-85% من الشحنات المستوردة إلى تدخل ال PSI، وتعفى المستوردات التي تقدر بقيمة أقل من 5000 دولار أميركي وبعض طوائف البضائع الأخرى من فحص ال PSI. وتبلغ تكاليف ال IVP حوالي 45 مليون دولار أميركي في السنة.

لقد كان ال IVP اسهامات قيمة في تحسين الجمارك البيروفية. فبالإضافة إلى توفيره التقديرات الجمركية للبضائع في بداية التطبيق عندما كانت مقتررة الجمارك ضعيفة، إلا أنه أصبح لاحقاً يوفر معظم المعلومات المتعلقة بالاسعار التي سمحت للجمارك ببناء بنك معلومات القيمة الجمركية، كان له أثر رادع

على الغش التجاري، وساهم في تدريب موظفي القيمة الجمركية. وما بين العامين 1992 و 2002 تم إصدار ما يقارب 1.3 مليون شهادة فحص وتقرير تحقق من شركات ال PSI؛ كانت هذه التقارير هي المصدر الرئيسي ل 40000 مدخلة احتواها بنك المعلومات حتى شهر آذار (مارس) 2002.

المصدر: Goorman 2004

التفتيشات الحسية

قبل الإصلاحات، كانت معظم الدول تقوم بعمليات التفتيش بشكل كامل لجميع المستوردات القادمة، وهذا كان يتسبب بتأخيرات جمة في التخليص. إن جميع برامج تحديث وإصلاح الجمارك الآن، تهدف إلى التقليل من تكرار التفتيشات الحسية بهدف تقليص زمن التخليص وجعله العملية الأكثر سلامة. في بعض الدول يضع قانون الجمارك الجديد حصة عظمى من الإرساليات الخاصة للرقابة الحسية (20% في بوليفيا، و15% في البيرو). في تركيا، تسعى الجمارك جاهدة لتقليل نسبة التفتيشات الحسية إلى 15% على المستوردات. أما في جنوب شرق أوروبا، فقد نص القانون على ضرورة القيام بالتفتيش الحسي بنسبة 100%. وحتى بعد تعديل القانون، استمرت الجمارك في القيام بتفتيشاتها المنتظمة، وغالباً بسبب الخوف من أن تعثر الشرطة على أية مخالفات في الشحنات إذا ما قامت بإعادة تفتيشها لاحقاً. لقد ساهم هذا في إعاقة الاستخدام المناسب للفحوصات الخدمية لسنوات طويلة.

يوفر نظام تقييمات المخاطر الأساس للالتقاء في الفحوصات الحسية، وتتضمن معايير الخطورة في العادة، منشأ البضاعة، سجل المستورد السابق، نوع البضاعة، أنماط التجارة، الحوافز للقيام بالتلاعب بالتصنيف، وقيمة للشحنة. ويختار النظام الشحنات للمرور من واحد من الثلاثة مسارب الملونة. تخضع البضائع المفروزة على اللون الأحمر للتفتيش الحسي وفحص الوثائق، أما تلك المفروزة على المسرب الأصفر أو البرتقالي فلا تخضع إلا لفحص الوثائق بينما تلك المفروزة إلى المسرب الأخضر فإنها تتمتع بالتخليص الفوري.

تمت أتمة عملية الاختيار للتفتيش في البيرو، الفلبين، وتركيا باستخدام موديول تقييم المخاطر في برلمج نظام الحاسوب العامل في كل منها. أما في موزمبيق، فقد قامت الجمارك بالتعاون مع شركة PSI باستخدام أسلوب اختيار البضائع للتفتيش اعتماداً على الخطورة. وقد كان يتم إخضاع نسبة قليلة فقط من البضائع بشكل عشوائي للتفتيش¹²². عندما تم إدخال الانتقائية في تركيا عام 1998، كان من الممكن إخضاع البضائع المحولة للمسرب الأصفر للتفتيش الحسي اعتماداً على تقدير موظف الجمارك، وقبل إطلاق برنامج الإصلاح في الفلبين، تم اتخاذ قرار بأن التفتيشات التي تتم خارج البلاد بواسطة شركة ال PSI تشكل التزاماً

122 يستخدم الاختيار العشوائي للشحنات للفحص الحسي في ظل نظام عام للاختيار مبني على الخطورة بهدف فحص ضخمة للظلم، وخصوصاً فعالية عوامل الخطورة التي تم اختيارها.

كأولاً بمنطلقات التفتيش. وقد تم هذا إدخال الانتقائية إلى التفتيشات الحسية، التي أصبحت فعالة بوقت مبكر من ابتداء برنامج الإصلاح. وكانت الرقابة الاختيارية واحدة من أول العناصر في برنامج الإصلاح الذي تم إطلاله في المغرب والتي ساهمت في اختصار زمن التخليص بشكل حاد. في بوليفيا، يتم اختيار الشحنات للتفتيش الحسية بشكل عشوائي تماماً. وتعمل إدارة الجمارك في أوغندا على إدخال نظام التفتيش المبني على الخطورة. أما برنامج تقييم المخاطر في غانا فقد نتج عنه أن جزءاً كبيراً من البضائع قد تم اختيارها للتفتيش الحسي. ويعود هذا حتى درجة كبيرة، إلى الفئات العريضة من البضائع الخاضعة للتفتيش الإجمالي من قبل مجلس المقاييس في غانا.

تسهيل التجارة والإيرادات

إن التحدي الذي واجهته جميع الدول التي تمت دراسة حالاتها، هو تحقيق هدف تسهيل التجارة دون زعزعة وظيفة تحريك الإيرادات التي تقوم بها إدارات الجمارك، ويعتبر هذا أكثر الدوافع أهمية للقيام بعمليات الإصلاح. وبما أنه كان هناك دلائل على أن إجراءات تحرير التجارة سوف تميل إلى تخفيض الإيرادات المتحققة من الصفقات التجارية الدولية، فقد تم القيام بجهد خاص لتعظيم قدرة توليد الإيرادات لدى الجمارك. وقد أدت تحسينات الإجراءات وتسهيلها إلى تقليل تكرار التفتيشات الحسية، بينما أدت أتمتة العمليات إلى انسياب الإجراءات الجمركية بشكل إجمالي. هذه الإجراءات تتسجم بشكل إجمالي مع أهداف اتفاقية كيوتو المعدلة لتسهيل وتنسيق الإجراءات الجمركية. إن التطبيق المستمر لأهداف هذه الاتفاقية سوف يقلل من حوادث التهريب، يزيد النزاهة بشكل إجمالي، يقود إلى زيادة إيرادات الموازنة، ويقلل من التكاليف التي يتكبدها التجار على صفقاتهم. وسوف تؤدي الجهود التي تبذل لزيادة نزاهة الموظفين ومؤهلاتهم جزئياً عن طريق التعيينات الانتقائية وتحسين التدريب وتقوية وزيادة الرقابة والتدقيق اللاحقين للتخليص، إلى المساهمة في حماية الإيرادات.

في العديد من الدول، يتم القيام بالتخليص الجمركي الآن في ظل إجراءات مؤتمتة منظمة، من تسليم المانفست حتى خروج الشحنات من حوزة الجمارك. وقد استخدمت البيرو نظاماً يمكن بواسطته التخليص قبل وصول الشحنات ويطبق على التجار الموثوقين. في تركيا، تم إدخال إجراءات مبسطة، بما في ذلك، للتخلص من بعض متطلبات الوثائق (فاتورة البيع، شهادة المنشأ، وشهادة الحركة) للشركات التي تفي ببعض الشروط الموضوعية. أما في أوغندا، فقد تم هناك مزيد من التسهيل في بدايات عام 2002، بما في ذلك معاملات الشاحنات، سوق معاملات المراكز الحدودية إلى مكتب الجمارك المركزي، فحص واحد للشحنات، تفتيش السيارات المستعملة، والإدخال التدريجي لإدخال المعاملات الإلكترونية من قبل التجار (EDI). وفي المغرب، تم تحسين إجراءات نظام الإدخالات المؤقتة بشكل جوهري. أما في مقدونيا، فيتم إدارة التراخيص ونظام الحصص من قبل الجمارك من خلال تطبيق شفاف تماماً يعتمد الإنترنت، يعتمد على مبدأ الخدمة* من يأتي أولاً يتلقى الخدمة أولاً، الذي أوقف المفاوضات التي كانت تتم بين المستوردين وموظفي الحكومة.

بالنسبة لمعظم الدول يعتبر تطوير نظام تدقيق أداة رئيسية في المحافظة على الإيرادات. ويتطلب هذا تعظيم الاستخبارات وجمع المعلومات وتحليلها، وهذا يساعد أيضاً في مكافحة التهريب. في البيرو، تم إنشاء وحدة استخبار في الهيكل التنظيمي لدائرة التدقيق، بينما دعا البرنامج في أوغندا إلى تقديم المزيد من الدعم لدائرة التحقيقات. وفي المغرب، أدرك برنامج الإصلاح أيضاً الحاجة إلى تطوير مهم على نشاطات الاستخبار. وفي المغرب ولوغندا، كانت إعادة استخدام الموظفين في المواقع المختلفة بعد وضع مزيد من إجراءات الرقابة الكفوة وزيادة نقاط التفتيش جزءاً من إعادة هيكلة الخدمات الجمركية بعد الأخذ بعين الاعتبار مكافحة محاولات التحايل على الرقابة الجمركية على الحدود.

يوفر نظام مراقبة الدفع في البيرو رقابة شديدة على الدفعات التي يتم إجراؤها إلكترونياً أو بأية طريقة أخرى. في الفلبين، أكد إنشاء نظام أمن المعلومات على حماية دفعات الرسوم للبنك المعني وعلى عملية نقلها إلى الجمارك. أيضاً، يساعد إدخال أنظمة إطلاق للبضائع بالاتصال الإلكتروني المباشر على تجنب الإطلاق غير المشروع للشحنات من حوزة الجمارك عن طريق استخدام وثائق مزيفة. في موزمبيق، تضمن إجراءات حماية الإيرادات تشديد الرقابة على إعفاءات الرسوم، مراقبة لصيقة على حركات الإدخال والإخراج من المناطق الحرة مدعومة بسجلات محوسبة، ومتابعة تنفيذ الترتيبات الأمنية لأنظمة الإدخال الموقت. بالإضافة إلى هذا، تم إدخال إجراءات ترانزيت جديدة وتم إنشاء مراكز للكفالات (الضمانات).

النتائج المتمخضة عن برامج الإصلاح

تحت ظروف مثالية، يجب استخدام معايير كفاءة وفعالية لقياس فيما إذا حققت الإصلاحات أهدافها. تم استخدام معايير جزئية لقياس أثر جهود الإصلاح على توليد الإيرادات وعلى زمن التخليص على المستورادات. يمكن استخدام مسوحات رضى العملاء أيضاً كمقياس مهم للدلالة على النجاح.

الأداء المالي

إن أثر الإصلاحات الجمركية على الإيرادات الضريبية هو نتيجة عاملين منفصلين. الأول: يمكن أن تؤدي إجراءات التخليص للجمركي الانسيابية، التي يرافقها إنفاذ قوي للتشريعات والتزام أكبر، إلى معدلات تحصيل أكبر لمستوى معين من المستورادات وذلك عن طريق تقليل ممارسات الفساد وفرص التهريب ذات الأثر السلبي على الإيرادات. الثاني: تؤدي الإجراءات الجمركية الجديدة، التي يرافقها تدابير تحرير للتجارة، إلى تقليل تكاليف الاستيراد، وهذا يقود إلى مستورادات أكثر لمستوى معين من الـ GDP. وهكذا فإن لأثر هذين العاملين سوف يظهر جلياً في مساهمة ضرائب الاستيراد بإيرادات الموازنة. وإذا أخذنا بعين الاعتبار أن من المرجح أن تتخفض حصة الضرائب التجارية في هيكل الإيرادات الكلي كنسبة من الإيرادات

الإجمالية بتوسع القاعدة الاقتصادية الخاضعة للضريبة في الدولة، وذلك مؤكداً في حالة تحرير التجارة، فإن معظم الدول قد قامت أيضاً بتقوية الأنظمة الضريبية المحلية الخاصة بها وبشكل رئيسي عن طريق إدخال ضريبة القيمة المضافة (VAT).

لقد أثرت تخفيضات التعريفات التي أجريت بالاشتراك مع الإصلاحات الجمركية إيجابياً على التجارة، ولكن كان لها في البداية أثر سلبي على الرسوم الجمركية في الدول التي تمت مراجعتها. وفي العادة فقد استبدل الإصلاح ضريبة المبيعات بضريبة القيمة المضافة (VAT). وقد توافقت معدلات الـ VAT العالية مع التخفيضات في تعريفات المستوردات، وزادت الإيرادات على المستوردات من غير الرسوم الجمركية لمستوى معين من المستوردات.

تدل النواتج الحقيقية للإصلاحات أن نسبة ضرائب المستوردات إلى الـ GDP قد زادت أكثر ما زادت في غانا، موزمبيق، البيرو، وأوغندا، بينما سجلت أعظم انخفاض لها في الفلبين (انظر الجدول 6-3). وفي موزمبيق والبيرو، نتج التحسن في أداء الإيرادات عن الزيادة في نسبة الضرائب على المستوردات عدا الرسوم الجمركية، وقد ساعدها في البيرو ارتفاع نسبة المستوردات إلى الـ GDP. أما في تركيا، عبر الارتفاع في نسبة ضرائب الاستيراد إلى الـ GDP، التي كانت محدودة أكثر، عن زيادة جوهرية في نسبة المستوردات في مقابل الانخفاض المحدود في التعريفات على الاستيراد. وفي أوغندا، أسهمت بشكل إيجابي جميع العوامل، بما في ذلك الزيادة في نسبة الرسوم الجمركية وضرائب الاستيراد الأخرى إلى المستوردات، وارتفاع نسبة المستوردات إلى الـ GDP. وفي غانا كانت الزيادة في نسبة ضرائب الاستيراد إلى المستوردات بينما انخفضت نسبة المستوردات إلى الـ GDP. وقد تجاوزت أزمان التخليص وأداء الإيرادات التوقعات منذ بدايات 2001 حتى منتصف 2003. وقد استفادت الخزينة من الإيرادات المتسارعة والنفاذ السريع جداً إلى الدفعات الضريبية.

وإذا ما قيس بالمقارنة مع الـ GDP، فإن انحدار العائدات من الرسوم الجمركية في بوليفيا، المغرب، وتركيا، بالإضافة إلى الزيادات في كل من البيرو وأوغندا، قد بلغت أقل من نقطة مئوية واحدة. وفي الفلبين، كان الانحدار 2.5 نقطة مئوية من الـ GDP، وهذا يعود أكثر ما يمكن إلى الانخفاض في معدلات التعريفات.

التنفيذ

هناك دلائل على أن هناك تقدماً مهماً قد تم تحقيقه في مجال مكافحة التهريب في البيرو وأوغندا. مثل هذه الجهود كانت أقل نجاحاً في بوليفيا وموزمبيق. ولتعظيم التنفيذ، تمت متابعة عدد من المبادرات، بما في ذلك التفتيشات الوقائية؛ وحدات التدقيق الموسعة؛ التعاون مع السلطات الأخرى، بما في ذلك الشرطة وجهات من القطاع الخاص؛ والاستخبار المتطور والمعلومات. في بعض الدول ساهم انعدام وجود قاعدة معلومات

مركزية لأغراض التنفيذ وللصعوبات التي نمت مواجهتها في ألقمة للتفتيشات مع إجراءات التخليص المؤتمت في إعاقه جهود التنفيذ.

جدول 3-6 أداء الإيرادات والمستوردات قبل وبعد الإصلاحات الجمركية

أوغندا	تركيا	الفلبين	البيرو	موزمبيق	المغرب	غانا (أ)	بوليفيا	
نسبة مئوية من المستوردات								
								الرسوم الجمركية
3.4	3.2	13.9	12.3	8.0	13.5	4.6	5.4	قبل الإصلاحات
5.4	0.8	3.4	10.6	7.5	9.5	6.2	5.1	بعد الإصلاحات (2001)
								ضرائب الاستيراد
7.5	13.0	18.2	23.0	11.2	36.2	10.5	20.5	قبل الإصلاحات
14.2	10.9	6.4	33.1	19.7	28.4	15.4	21.4	بعد الإصلاحات (2001)
نسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي (GDP)								
								المستوردات
23.4	17.8	28.6	11.1	27.6	27.0	59.6	22.4	قبل الإصلاحات
29.1	28.4	45.3	13.3	26.6	33.7	46.2	21.2	بعد الإصلاحات (2001)
								لرسوم الجمركية
0.8	0.6	4.0	1.2	2.2	3.7	2.8	1.2	قبل الإصلاحات
1.6	0.2	1.5	1.4	2.0	3.2	2.9	1.1	بعد الإصلاحات (2001)
								ضرائب الاستيراد
1.7	2.3	5.2	2.6	3.1	9.8	6.2	4.6	قبل الإصلاحات
4.1	3.1	2.9	4.4	5.3	9.6	7.1	4.5	بعد الإصلاحات (2001)

ملاحظة: للفترة قبل الإصلاحات تشير إلى السنوات الثنائية: بوليفيا، 1996؛ غانا، 2000؛ المغرب، 1996؛ موزمبيق، 1996؛ البيرو، 1990؛ الفلبين، 1991؛ تركيا، 1994؛ أوغندا، 1990-1991. (أ) لغانا، للسنة التي تلت الإصلاحات هي سنة 2003.

المصدر: Luc De Wulf and José B. Sokol 2004؛ تم توفير المعلومات من قبل الجمارك الوطنية؛ قاعدة معلومات البنك الدولي؛ صندوق النقد الدولي؛ الإحصاءات المالية الدولية؛ الإحصاءات المالية للحكومات؛ ميزان المدفوعات؛ والكتاب السنوي Direction of Trade Statistics Yearbook، عدة أعداد؛ وعدة تقارير عن الدول صادرة عن صندوق النقد الدولي.

في بوليفيا، ساعدت الإصلاحات في الحد من التهريب، خصوصاً من تلك السلع ذات الاستهلاك الأكبر؛ ولكن، بقي هناك مشاكل في التهريب منخفض-المستوى، الذي استعاد من قواعد التنفيذ المتساهلة. وفي نفس الوقت، وفي ظل نظام التنفيذ الجديد في موزمبيق، زادت ضبوطات البضائع المستوردة بطريقة غير شرعية بشكل كبير. هناك إحساس مشترك عام أن التهريب قد زاد بسبب الأهمية المتزايدة التي بدأ يأخذها القطاع غير الرسمي في النشاطات العابرة للحدود. في البيرو، تقوم الجمارك، بالتعاون مع جهات أخرى عامة وخاصة، وبما في ذلك الدائرة الوطنية لمنع التحايل ومراقبة الحدود، بالتفتيشات الوقائية وبأفعال أخرى لمحاربة التهريب. وقد قامت الجمارك أيضاً بزيادة عدد المدققين إلى أكثر من الضعف تقريباً في السنوات الأخيرة. وبالرغم من وجود إشارات في أوغندا أن التحايل أخذ بالاتسار، إلا أن حوادث الغش التجاري تبقى مرتفعة. ويظهر تحقيق مفصل أن ما تصل نسبته إلى 70% من الفواتير المدروسة كعينة هي خاطئة أو مزيفة، وبهذا فإنها تعقد احتساب الرسوم الجمركية بشكل دقيق. ويضاف إلى هذا، أنه في أعقاب إيقاف برنامج الـ PSI في عام 2000 لم يصاحب ذلك رفع القدرات على تقدير القيمة الجمركية.

في تركيا، نحرص وحدات الرقابة على أن لا يتسبب تخفيض الرقابة الحسية في ضعف التنفيذ بسبب عدم كفاية وصول موظفي التنفيذ إلى قاعدة المعلومات الجمركية المركزية وبسبب الصعوبات في مواصلة التفتيش مع إجراءات التخليص المؤتمتة. كما يبدو أن المديرين في الأقاليم المختلفة تعاني من ضعف مصادر المعلومات اللازمة للتقدير الجمركي. في المغرب، ما تزال الجهود ممتنمة لجعل عمليات جمع المعلومات أكثر مركزية وأكثر اتساقاً. وفي جنوب شرق أوروبا، حيث لم يكن للجمارك تقليدياً إلا دور واحد وهو تزويد مراكز العبور الرسمية بالكوار، كان إنفاذ التشريعات يعتبر لوقت طويل امتيازاً مقصوراً على شرطة الحدود. وقد نتج عن هذا، فهم خاطيء وهو أن شرطة الحدود كانوا في الحقيقة هم المسؤولون عن مراقبة النشاطات الجمركية واكتشاف الممارسات الفاسدة. هذا دمر التعاون بين الجهتين، وخلق جواً غير صحي من الشك، شجع موظفي الجمارك على المضني قنماً في الفساد بهدف التعويض عن الإحباط الذي وقعوا فيه، وقد تغير هذا الوضع تدريجياً عندما تم تعديل التشريعات، وعندما أصبح صانعو القرار أكثر وعياً بالدور الجديد للجمارك في بيئة اقتصاد السوق.

زمن التخليص ووجهة نظر التجار

لقد تم تخفيض زمن التخليص الجمركي في جميع الدول التي درست حالاتها (جنول 4-6). وقد كان الانتقاء في التفتيشات الحسية هو عامل رئيسي يفسر انخفاض زمن التخليص الجمركي. من الواضح أن

البضائع التي تحول للمسرّب الأخضر سوف يتم تخليصها أسرع من باقي البضائع. لاحظ، مع ذلك، أن المعلومات التي تمت مراجعتها لا تقارن كلياً عبر الدول المختلفة بسبب الفروقات في منهجيات التسجيل والسلسلة الدقيقة من الإجراءات المطلوبة قبل تخليص البضاعة والإصاح عنها. وبالرغم من أن عملية التخليص الجمركي قد أصبحت أسرع، إلا أن الوقت المستغرق بين وصول البضاعة إلى الميناء وخروجها منه هو في العادة ما يزال طويلاً بسبب الوقت اللازم للقيام بالإجراءات الأخرى، بما فيها الصحة، السلامة، وضبط الجودة، وأيضاً بسبب عمليات الميناء البطيئة.

خلال النصف الأول من عام 2003، كان التخليص الجمركي في بوليفيا يتطلب 53 ساعة في المعدل من وقت تسجيل بيان الاستيراد الجمركي إلى خروج البضاعة من مستودعات الجمارك. وباستثناء الوقت المستغرق بين التفتيش والمراقبة وخروج الشحنة، كان معدل الوقت المستغرق 37 ساعة. وبالرغم من أن المعلومات حول زمن التخليص ليست منشورة، إلا أنها متوفرة بشكل جاهز للسلطات الجمركية، مما يشير إلى فعالية نظام اسكودا في معالجة البيانات، وهذا يتضمن تقسيماً مفصلاً للوقت المستغرق للخطوات المختلفة لعملية التخليص ولكل لون من مسارب التخليص.

جدول 4-6 الزمن المستغرق للمعاملات الجمركية

(بالساعات والدقائق لكل شحنة)

الفترة الزمنية	مسرّب أحمر	مسرّب أصفر	مسرّب أخضر (A)	عام	
كانون/يناير-حزيران (يونيو) 2003	70:48	49:05	39:25	53:06	بوليفيا
	75% يخلص عليها في نفس اليوم				مطار KIA في غاتا
	44% يخلص عليها خلال يومين				ميناء نيمبا في غاتا
آذار (مارس) 2003				0:37	المغرب
منتصف 2002				8 أيام	موزمبيق
2002	24:00	12:00	-1:00 2:00		البيرو
كانون/ديسمبر 1997	19:29	22:50	18:20		الفلبيين
2002		في 24 ساعة: 71.5% من المستوردة			تركيا
		في 48 ساعة: 82.5% من المستوردة			
2002	يصل الزمن إلى اسبوع				أوغندا
	في ظل الإجراءات المبسطة: بضاعة من صنف واحد: يوم واحد، بضاعة مشكلة: 3 أيام				

ملاحظة: الزمن المستغرق للمعاملة الجمركية هو الزمن اللازم للتخليص على المستوردة من خلال نافذة واحدة؛ ولا يتضمن ذلك العمليات التي تجري قبل وبعد خدمة النافذة الواحدة. المعلومات التي تمت مراجعتها ليست بالتمام قابلة للمقارنة بين الدول المختلفة بسبب الاختلافات في منهجيات القياس والتسلسل الدقيق للإجراءات المطلوبة قبل التخليص على البضاعة. لمزيد من التفاصيل عن أزمان التخليص الجمركية انظر الملحق 1-ج.

(أ) بينما يبدو أن الأمر يحتاج إلى 39 ساعة للتخليص على بضاعة تم تحويلها إلى المسرب الأخضر، إلا أن الوقت المستغرق للتخليص على هذا المسرب هو فعلياً صفر. فحالما قام النظام بتسريب معاملة الاستيراد إلى المسرب الأخضر، فإنه يقوم بتصفيته دون أية إجراءات لاحقة. وهذا تماماً هو جوهر المسرب الأخضر. لكن 39 ساعة هو معدل الزمن الذي يستغرقه صاحب البضاعة أو وكيله من وقت تسجيل البيان في النظام حتى يحمل بضاعته خارجاً، لكن هذا الزمن ليس له علاقة بالوقت الذي تقضيه الجمارك حتى تسرب البضاعة على المسرب المناسب.

المصدر: السلطات الجمركية؛ De Wulf and Sokol 2004

خفضت الجمارك المغربية زمن التخليص في المعدل من ساعة و 45 دقيقة في شهر كانون الأول (ديسمبر) 2001 إلى 37 دقيقة في آذار (مارس) 2003. ولكن، بسبب الضوابط والإجراءات التي تفرضها الجهات الأخرى، تتطلب الحاوية في المعدل أكثر من 10 أيام قبل أن تتمكن من مغادرة أرض العيناء. وتعتبر المغرب هي الدولة الوحيدة من بين الدول التي تمت مراجعة حالاتها الدراسية التي تنشر المعلومات المتعلقة بزمن التخليص بشكل منتظم من تلقاء نفسها. وبواسطة الالتزام بالشفافية في توفير المعلومات الجمركية فإنها لا تضغط فقط على عملياتها الخاصة لتحسين الكفاءة أكثر فأكثر، ولكنها توضح دور الجهات الأخرى في تأخير عمليات التخليص بشكل إجمالي.

لقد تم تسجيل تحسن جوهري أيضاً في موزمبيق. وبحلول منتصف العام 2002، تم تقليص الزمن المستغرق من وقت تسجيل البيان الجمركي والحصول على تصريح الخروج إلى 8 أيام من 18 يوماً كان يستغرقها ذلك حتى عام 2002، والتي كانت 20 يوماً قبل إطلاق عملية الإصلاح. يبلغ معدل زمن التخليص الآن في البيرو بين 24 ساعة للمسرب الأحمر إلى 12 ساعة للمسرب البرتقالي، وساعة إلى ساعتين للمسرب الأخضر. وفي الفلبين، يتراوح معدل زمن التخليص بين 18 ساعة و 23 ساعة للمستوردة باستخدام DTI، اعتماداً على المسرب. وفي تركيا، يتم التخليص على 72% من المستوردة خلال 24 ساعة و 83% خلال 48 ساعة. ومع إدخال الإجراءات المبسطة في أوغندا، تستغرق الإرساليات ذات البند الواحد يوماً واحداً، وتستغرق تلك الإرساليات ذات البنود المتعددة ما معدله ثلاثة أيام.

في جنوب شرق أوروبا، تم تخفيض أزمان التخليص إلى النصف في المعدل بعد سنتين من تنفيذ برامج الإصلاح. وقد أدى تطبيق برنامج TTFSE إلى تخفيض زمن انتظار الشاحنات على الحدود المجاورة للبلقان من 5 ساعات في المعدل إلى معدل ساعتين، مع أن هذا الزمن ما يزال طويلاً.

في غانا، انخفض معدل التخليص في مطار KIA من 3 أيام إلى 4 ساعات ويستغرق تدقيق الوثائق، الذي كان في السابق حوالي 24 ساعة، الآن ما معدله عدة دقائق. وفي ميناء Tema، تم تقليص زمن التخليص من اسبوع إلى معدل أيام. وحالياً يتم تخليص 14% من البضائع في نفس اليوم، ويستغرق 30% منها يوماً أو يومين، بينما يستغرق 45% بين يومين وخمسة أيام (هذه في العادة البضائع ذات المشاكل). تستغرق مراجعة وثائق المعاملة ما معدلة 15 دقيقة بدلاً من 24 ساعة بينما تأخذ الدفعات من البنك فقط 10 دقائق مقارنة بعدة ساعات التي كانت تستغرقها العملية قبل أن يتم تطبيق نظام GCNet.

إن ردود أفعال المستخدمين على الإصلاحات الجمركية كانت بشكل عام إيجابية. وقد كان هناك لتفان بشكل عام أن أداء الجمارك قد تحسن، وأن حالات الفساد قد تقلصت. في بعض الدول اخفقت معارضة التجار للإصلاحات التي كانت في البدايات وحل محلها شعور بالرضى بعد أن بدأ التجار يلمسون ثمار الإصلاحات، وفي البلدان التي كانت تبحث فيها الجمارك عن تعاون أوثق مع القطاع الخاص، فقد تم تقدير هذا الانفتاح على نطاق واسع. ولكن، يصر المستخدمون على أن تحديث الجمارك عملية مستمرة نحتاج للاستكمال ولمواكبة الممارسات التجارية الحديثة. في جنوب شرق أوروبا، تجسدت شراكة جديدة بين الجمارك والقطاع الخاص من خلال تنشيط "اللجان المساندة" (Pro-Committees) التي كانت مدعومة من قبل SECI ومن قبل ميثاق الاستقرار (Stability Pact).

في بوليفيا، يشعر المستخدمون في بعض القطاعات أن عدد حالات التفتيش الحسي ما تزال مرتفعة وأن التهريب منخفض المستوى ما يزال منتشرًا. ويرغبون لو يرون تعاوناً أفضل بين الجمارك ومشغلي المستودعات، وتحديدًا لعدد ساعات دوام الجمارك. في المغرب، يقدر المجتمع التجاري كثيراً رغبة الجمارك في الاستماع إليهم وانفتاح دائرة الجمارك في الإبلاغ عن الإصلاحات التي تقوم بها، وقد انعكس هذا الانفتاح في مسوحات رضى المتعاملين الدورية والتي تقوم الجمارك بنشر نتائجها، (هناك تفاصيل أخرى حول التعاون بين الجمارك والقطاع الخاص في المغرب في الملحق 6-4). يوافق التجار في موزمبيق على أن الإصلاحات قد أفضت إلى تقدم جوهري، ولكنهم ينظرون إلى تطبيق البيانات الجمركية الإلكترونية وآليات الدفع الإلكتروني، أما ممارسة الجمارك للتشاور معهم فإنهم يقدرونها عالياً.

وبعد المعارضة الأولية من قبل للقطاع العام المحافظ ومصالح القطاع الخاص الراسخة في البيرو، أصبح كلاهما ينظران إلى الإصلاحات على أنها عالية النجاح في مجال تسهيل التجارة وتوليد الإيرادات. وفيما يتعلق بالإصلاحات التي تم القيام بها في الفلبين، فإن تقارير الصحافة كانت بشكل عام تعيل لجانب تلك الإصلاحات، وأعرب ممثلو القطاع التجاري عن رضاهم عن التحسن الذي حصل في الإجراءات الجمركية. مع هذا، ومع نهاية التسعينات من القرن الماضي، لم يتم الاحتفاظ بالنتائج التي تمخضت عن الإصلاحات والتي هلك لها الكثيرون وأصبحت الجمارك مرة ثانية عرضة للنقد كإدارة غير كفؤة وفسادة. كان أحد أسباب هذا التراجع هو تآكل الدعم السياسي للإصلاحات.

صندوق 6-4 تعاون الجمارك مع القطاع الخاص في المغرب والفلبين

هناك عامل مهم أدى لنجاح تطبيق الإصلاح الجمركي في المغرب وهو المشاركة النشيطة للشركاء من القطاع الخاص في التحضير للإصلاح، ولتفتاح الجمارك على هموم القطاع الخاص، الذي عكس التزاماً من الجمارك بالشفافية، للكفاءة، والشراكة. هذا الافتتاح، الذي ركز على تقديم خدمة ذات جودة عالية ورغبة في الاستماع لاهتمامات التجار، تم تميمه عالياً من قبل المتعاملين الاقتصاديين.

خلال التحضير لتطبيق ACV عام 1998، كانت الجمارك مهتمة بشكل خاص أن يتم إعلام التجار بشكل كامل بالأسلوب الجديد الذي ستنبته الجمارك في تقدير القيمة الجمركية. قامت الجمارك بتوفير معلومات كاملة عن المبادئ الجديدة وعن عملية التحقق المبينة على تقدير الخطورة التي ستقوم الجمارك بتبنيها، وهذا سهل كثيراً عملية الانتقال إلى مفهوم ACV. وبشكل عام، ركزت الجمارك كثيراً على إجراءات تسهيل التجارة بما ينسجم مع اتفاقية كيوتو المعدلة. وقد تم إدخال التغييرات في الإجراءات بعد التشاور مع ممثلي القطاع الخاص. وقد أثمر عن هذا الحوار مع القطاع الخاص عدة نتائج نذكر من بينها نظام الإدخال المؤقت ونظام رد الرسوم. وبنفس الروح، قامت الجمارك بتأسيس خدمة متخصصة بتقديم المشورة العملية للشركات والمتعاملين، وقامت بتوفير المساعدة المباشرة بواسطة التليفون وبشكل إلكتروني.

وبالرغم من أنه لم يكن هناك مشاورات على إجراءات الإصلاح في الفلبين، إلا أن قطاع الأعمال قام بتوفير مواد جوهرية ومساعدات مالية إلى الجمارك في عملية الإصلاح، وقد تضمن ذلك تنصيب نظام خط متصل إلكتروني لتأمين الإخراج التام للبضائع من الموانئ والمستودعات، وإدخال تكنولوجيا التشفير للإرساليات الإلكترونية التي تتضمن الدفعات المالية والإدخال المسبق لمعلومات المنافسات، كما اشترك القطاع الخاص أيضاً في إدارة عدد من الخطوات في عمليات التخليص الجمركي.

المصدر: Steenlandt and De Wulf 2004; Parayno 2004

وفي الوقت الحاضر، هناك جهود تبذل من أجل استرجاع الدرجة السابقة من الرضى عن نتائج عملية الإصلاح. في تركيا، وفي مسح صغير للتجار، سجل 70% منهم أنهم راضون كلياً عن التطور الحاصل في تحديث عمليات التخليص الجمركي. في لونغدا، ينظر إلى العلاقات ما بين الجمارك والقطاع الخاص على أنها مرضية وقد تحسن التعاون بين الطرفين بسبب عمليات الإصلاح. يرحب مشغلو القطاع الخاص بالقيام بتقدم أوسع، خصوصاً في مجالات الاستخدام الشفاف لقوائم الاسعار من أجل التقدير الجمركي، إدخال خدمة التخليص الجمركي على الحدود وفي الموانئ في كينيا وتنزانيا بدلاً من كمبالا، والتركيز بشكل أكبر على إجراءات المراقبة المبينة على المخاطر.

في غانا، أوضحت الإصلاحات أن الشراكة مع القطاع الخاص مجدية. وقد ساهم GCNet بتسيخ تلك الإصلاحات وضمن الاستمرارية والتركيز على أهداف الإصلاح خلال فترة من الانتقال السياسي، وفي وقت لم تكن تملك فيه أية هيئة محلية الإمكانية أو القدرة على إحداث مثل هذا التحول الحاد للتجارة والإجراءات الجمركية.

إجراءات مكافحة الفساد

في العديد من الدول التي يعتبر فيها مؤشر الفساد مرتفعاً، تم القيام بعدة إجراءات موجهة في ظل برنامج الإصلاح، أدت إلى تقليل الفساد وعظمت من نزاهة الموظفين. كما أدى الاعتماد المتزايد على دعم الكمبيوتر للعمليات الجمركية إلى مزيد من الشفافية في أداء تلك العمليات. في البيرو، موزمبيق، وبشكل خاص في بوليفيا، مكن استبدال الموظفين عند بداية برنامج الإصلاح، الجمارك من التخلص من الموظفين الفاسدين. أما تغييرات الموظفين التي كانت محدودة أكثر في أوغندا، والتي رافقتها أدوات خجولة أخرى لمحاربة الفساد، فقد ساهمت في تقدم أكثر تواضعاً لتحسين النزاهة منه في دول أخرى (صندوق 5-6).

في بوليفيا، والتي كان التخلص من الفساد فيها محورياً بالنسبة للإصلاحات الحكومية، كان التغيير الكامل للموظفين الناتج عن إخضاع كامل الطاقم إلى معايير تنافسية جديدة، هو أول خطوات عملية الإصلاح. وفي وقت القيام بهذه المراجعة قدر أن 90% من كامل طاقم الجمارك قد أصبح جديداً. هناك وجهة نظر شائعة بأن هذا التغيير كان سبباً جوهرياً في التقليل من الفساد. وبتطوير إجراءات كشف توطيء الموظفين، فقد صعدت موزمبيق من عدد الحالات المحالة للتحقيق التي أفضت إلى طرد الموظفين الفاسدين. وعند تعيين المدراء في المناصب الرفيعة وأولئك الذين يعينون في مواقع حساسة فإنه يتم التأكد من ماضي هؤلاء الموظفين ويتم إخضاعهم لفحوص تثبت النزاهة، لذا فقد أمكن التخلص من 60% من الكادر الأصلي، وهذا منح الجمارك الفرصة لتشجيع النزاهة. مع كل هذا، تبقى احتمالات إساءة التصرف من قبل الموظفين عالية، وتبقى الإجراءات التأديبية طويلة.

صندوق 5-6 معالجة الفساد في سلطة الإيرادات المستقلة في أوغندا

كانت جهود مكافحة الفساد على رأس أولويات لجنة الإصلاح عند بداية تأسيس URA. كان هناك انطباع عام، يشترك فيه موظفو الإدارة ومشغلي القطاع الخاص، وهو أن الفساد مستشري بين موظفي الجمارك. وقد ترافقت حملة مكافحة الفساد في الجمارك مع جهود استئصال الفساد في القطاع العام، وهي جهود أدت إلى تأسيس وزارة النزاهة التي يرأسها وزير قوي.

كان لحملة مكافحة الفساد في URA مظاهر عدة. في البداية، قامت URA بتوفير رواتب تنافس مثيلاتها في القطاع العام، أو حتى تلك التي في القطاع الخاص. ووحدها من بين الدوائر الحكومية والسلطات المستقلة، كانت URA هي التي طلبت من جميع موظفيها تعبئة "نموذج إقرار بالامتلاكات"، والذي كان المفروض أن يتم تحديثه عند كل تغيير هام في الوضع العائلي أو الحصول على امتلاكات جديدة. وقد تمت تقوية عمليات أئمة الإجراءات فتم حديثاً إدخال نظام لسيكودا++، وتم الإعلان عن حملة مكافحة فساد في المراكز الجمركية، وتم إيجاد رسائل يقرؤها الموظفون أينما نظروا (مثلاً، إشارات "الفساد يتوقف هنا" التي ألصقت على أبواب المدراء). وحديثاً جداً أطلقت URA مبادرات أخرى في حملة مكافحة الفساد وأوجدت لجنة لسلوك الموظفين وأخلاقيات الوظيفة، وانتخبت مستشاري أخلاقيات يكونون مسئولين عن سلسلة من مبادرات لمكافحة الفساد، والذين بدلوا العمل على تشريع لأخلاقيات الوظيفة (كان ما يزال تحت الإعداد ويمكن أن يستفيد من تشريع النزاهة النموذجي الذي أصدرته WCO). قام مفوض URA بمبادرة أعلن عنها جيداً بهدف بث الروح في حملة مكافحة الفساد. (لقد وعد بإجراءات قوية، بما فيها الطرد مع ترك المجال أمام الاستقالات التطوعية مع وعد بعدم الملاحقة، بالإضافة إلى بريد إلكتروني سري ورقم تليفون مخصصين لشكاوى الفساد). إن الرنود على هذه المبادرات يمكن أن تستفيد من مزيد من المتابعة. لكن، كان هناك نجاح مثير تم تحقيقه عندما تم اعتقال عدة مدراء في URA بتهمة الاحتيال للاستفادة من نظام رد الرسوم.

المصدر: De Wulf 2004

عند الشروع ببرنامج الإصلاح في البيرو، تم التخلص من حوالي 60% من الكادر الأصلي عن طريق "المغادرة الطوعية"، بينما أخضع أولئك الذين لم يتركوا إلى فحوصات خارجية، وتم التخلص من الموظفين الفاسدين. كان مشروع تحديث الجمارك في الفلبين في البدايات ناجحاً في التخلص من الفساد، ولكن منذ نهاية تسعينات القرن الماضي انعكس الموقف وأصبح التجار ينظرون إلى الجمارك كوحدة من أكثر المؤسسات العامة فساداً في البلاد.

الدروس المستفادة

لعبت عدة عوامل دوراً رئيسياً في ضمان نجاح الإصلاحات في الدول التي درست حالاتها. وهذه ملخصة في الفصل الأول وتمت مناقشتها.

تألف العمليات الجمركية الجيدة من مجموعة متلاصقة ومتداخلة من العمليات. ولبرامج إصلاح الجمارك الشاملة فرص أكبر في الحصول على نتائج فعالة وقابلة للإدامة بالمقارنة مع الإصلاحات الجزئية.

وفي الدول التي شهدت إصلاحات ناجحة، تم إدخال تدابير مجدية بشكل تدريجي ومتلاحق في ظل رؤية إجمالية وهي تأسيس دائرة جمارك حديثة.

كان الدعم السياسي ضرورياً لنجاح الإصلاحات. كما أن استمرارية القيادة مهمة أيضاً في متابعة الإصلاحات؛ إن استمرارية القيادة ضرورية لإدامة الإصلاحات. وقد أثبتت التجارب ضرورة وجود قيادة قوية راسخة، ومنحها الفرصة لرؤية التنفيذ حتى نهايته للوصول إلى النتائج المرجوة.

إن الإدامة تتطلب التزاماً سياسياً متواصلًا. فحتى عندما تصبح الإصلاحات الناجحة متضمنة بشكل ثابت في الإطار المؤسسي والإداري للدولة، تبقى استدامتها عرضة للمخاطر. وهذه المخاطر تتضمن التغيير في توجه السياسات، ضعف الدعم السياسي، والتغيرات في قيادة الإصلاح أو إدارة الجمارك، كل هذه يمكن لها أن تقف حجر عثرة في وجه الإصلاح أو تعكس اتجاهه. تتضمن المخاطر الأخرى ضعف الالتزام السياسي، التمويل غير الكافي لرواتب الموظفين والمحافظة على البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات، تغيير قواعد تمويل الجمارك، والتدخلات السياسية في إدارة شؤون الأفراد. وعندما تظهر منافع الإصلاحات واضحة على تجار القطاع الخاص وعلى الخزينة، فإنها توجد أنصارها الخاصين بها، وهكذا تقل فرص تراجعها.

يجب أن يكون الإصلاح واقعياً وأن يتألف من إجراءات قابلة للتطبيق. وتعتبر التقوية المبكرة والتطبيق المضطرد للعمليات الجمركية المعتمدة على تكنولوجيا المعلومات ضروريين لنجاح عملية الإصلاح. وتعتمد الأتمتة الكاملة للإجراءات الجمركية وتأسيس نظام رقابة وتدقيق مبني على المخاطر، بشكل رئيسي على الاستخدام المناسب لتكنولوجيا المعلومات. هذه للنشاطات تمهد الطريق لتبسيط الإجراءات الجمركية وجعلها أكثر سلاسة للتسريع في عملية التخليص على البضائع والتقليل من عمليات التفتيش الحسي. إنها تساعد أيضاً في التقليل من الاحتكاك بين موظفي الجمارك والتجار، وهكذا تقلل من احتمالات اتخاذ قرارات مزاجية أو منحرفة تنطوي على فساد.

لضمان نجاح الإصلاحات لا بد من وجود استراتيجية تمويل جيدة. وقد كان دعم المانحين وتعاونهم ضرورياً جداً لإطلاق وتنفيذ الإصلاحات في جميع الحالات الدراسية للدول التي نعت مراجعتها. كما أن التمويل المحلي المكمل للتمويل الأجنبي، كان أيضاً ضرورياً لضمان نجاح الإصلاحات. وقد كان هذا بارزاً جداً في الدول التي كان من الضروري استبدال ثقافة الإدارة بالأهداف فيها إلى إدارة مؤسسية. كما يعتبر التعاون بين المانحين على المستوى الشخصي مهماً أيضاً.

إن التعاون مع جهات أخرى يعتبر ضرورياً لقطف ثمار الإصلاح كاملة. ولم توثق أية حالة من الحالات التي درست امتداد تسهيلات التجارة بشكل فعال خارج نطاق الجمارك، لكن بعض مبادرات

الإصلاح تضمنت بشكل صريح بعض برامج العمل المتوسطة وطويلة المدى. مثل هذا التعاون مع الجهات الأخرى يعتبر ضرورياً بحيث يمكن التخلص من نقاط عدم الكفاءة التي تسود إجراءات الحصول على رخص الاستيراد المرتبطة مع الصحة، السلامة، والغايات الأخرى - والتي يمكن أن تؤخر إجراءات المعاملات التجارية بشكل كبير.

إن الإصلاحات الجمركية تحتاج دعم موظفي الجمارك والمستفيدين الآخرين. ومثلما يمكن أن يؤدي استقلال الإدارة الجمركية إلى تسهيل تنفيذ الإصلاحات، إلا أنه يمكن أن يقوي أيضاً التزام الموظفين بمعايير أداء عالية المستوى. هذا الاستقلال الإداري للجمارك يساهم أيضاً في تحقيق أهداف الإصلاح. مثالياً، يجب أن تحصل الجمارك على أكبر استقلال ممكن في إدارتها وعملياتها، ويجب تزويدها بموازنة كافية بحيث تستطيع القيام بوظائفها بشكل فعال وكفاءة. كما يجب تزويدها بمعايير تقييم أداء واضحة.

كانت سياسات الموارد البشرية في الجمارك عاملاً رئيسياً في تعظيم جودة ونزاهة الموظفين. وقد ساهم إصلاح الموظفين في برامج تحديث ناجحة للجمارك، وخصوصاً في الدول التي انطلقت بتغيير على مستوى واسع للموظفين والتي كان على الموظفين الموجودين فعلاً أن يمروا بنفس عمليات التعيين التي مر بها الموظفون الجدد والذين عرض عليهم حوافز أيضاً لترك الجمارك. تم تصميم الزيادات في الرواتب بهدف جذب طواقم مؤهلة والاحتفاظ بها، بالإضافة إلى دعم النزاهة والاستقلال المالي. وهناك عنصر أساسي أيضاً من هذه السياسات الجديدة وهو إدخال رسم معالجة البيانات المنقو مع أحكام اتفاقيات WTO، هذا الرسم مكن الجمارك من رصد موارد كافية للاحتفاظ بأنظمتها الحديثة.

كان التعاون بين الجمارك ومشغلي القطاع الخاص عاملاً مهماً في نجاح برامج الإصلاح. وقد تطلب التغيير في توجه الجمارك من التركيز الحصري على دورها كمحصل للإيرادات ومراقب لتنفيذ القوانين إلى مقدم للخدمة تمزج بين تقديم الخدمة بشكل فعال ومسئولياتها في تحريك الإيرادات، دعماً قوياً من المجتمع التجاري. مثل هذا الدعم يمكن إدامته بواسطة برنامج اتصال موسع مع القطاع الخاص، بما في ذلك الاجتماعات التشاورية الدورية عالية المستوى. ومع كل ذلك، فإن الشفافية الكاملة للتعليمات، مؤشرات قياس الأداء، والإحصائيات، سوف تكون بالغة الأهمية في إقناع المجتمع التجاري.

إن استخدام مؤشرات قياس أداء لمراقبة تطور الإصلاحات يعتبر أمراً مهماً في غاية الضرورة ليس فقط لتقييم التقدم، ولكن أيضاً لتعديل إجراءات الإصلاح بناء على تغير الظروف ودون فقدان التركيز على الصورة الكلية. إن أزمان التخلص الجمركي قد تم خفضها في جميع الحالات الدراسية للدول التي تمت مراجعتها. إن عدد المعاملات المحولة للمسرب الأخضر إضافة إلى عدد الحالات المحولة للتفتيش الحسي يعتبران مؤشران جيدان لمراقبة زمن التخلص ويجب تقييمهما في إطار تطبيق مبادئ إدارة المخاطر.

قراءات إضافية

- The various case studies referred to in this chapter are published in Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. 2004. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: The World Bank, which is issued as a companion volume to this publication.
- Molnar, Eva. and Lauri Ojala. 2003. "Transport and Trade Facilitation Issues in the CIS-7, Kazakhstan and Turkmenistan." Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. 2002. "Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Program." Washington, D.C. www.seerecon.org/rtfse.

المراجع

- De Wulf, Luc. 2004. "Uganda." In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Goorman, Adrien. 2004. "Peru." In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Mwangi, Anthony. 2004. "Mozambique." In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Oktem, M. Bahri. 2004. "Turkey." In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Parayno, Guillermo L. Jr. 2004. "The Philippines." In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Steenlandt, Marcel, and Luc De Wulf. 2004. "Morocco." In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. *Custom Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: The World Bank.

لعقدين من الزمن، البنك الدولي يقدم القروض لإصلاح الجمارك:

الأساليب المتبعة في تصميم المشاريع وتنفيذها والدروس المستفادة¹²³

Michael Engelschalk and Tuan Minh Le

قائمة الجداول	جدول المحتويات
1-7 المبالغ المقررة للمكونات الجمركية من مشاريع المساعدات الفنية 1982 - 2002 246	243 مساعدة البنك في المشاريع المرتبطة بالجمارك
2-7 توزيع مشاريع العمليات المقررة التي تحتوي على مكونات جمركية بناءً على طائفة المشروع 1982 - 2002 247	245 الأعمال التشخيصية التي سبقت المشاريع وتصميم تلك المشاريع
3-7 التحليلات التشخيصية قبل- المشاريع في مشاريع المساعدات الفنية 1982 - 2002 249	265 تنفيذ المشروع والنتائج
4-7 تخصيص للأهداف 253	التنتائج الرئيسية والدروس التي تمت الاستفادة منها في عمليات البنك المستقبلية بهدف دعم تحديث الجمارك
5-7 مؤشرات الأداء 255	270 الملحق 7-1 توزيع المشاريع التي تضمنت مكونات جمركية حسب المناطق للفترة 1982 - 2002 275
6-7 شمولية تصميم المشاريع 260	277 الملحق 7-2 معايير مختارة لتقييمات مشاريع من قبل OED
7-7 ملخص للعلامات المقترحة لنتائج النشاطات الجمركية 266	الملحق 7-3 تقدير علاقة الارتباط 278
7-8 تقدير الارتباط: ملخص 267	الملحق 7-4 إصلاح أنظمة الضرائب: مجلات البنك الدولي في أعوام التسعينات من القرن الماضي 279
1-7-1 توزيع المشاريع التي تنطوي على مكونات جمركية حسب المناطق 1982 - 2002 275	280 قراءات إضافية
	281 المراجع
قائمة بالأشكال	
1-7 إطار تقييم البيئة المؤسسية 258	
قائمة بالصناديق	
1-7 الإطار التشخيصي - ثلاث حالات خاصة- لمشاريع 250	

123 يعترف المؤلفان بالفضل لكل من Patricia Laverley (OED PK) و Gonzala Salinas (OEDCR) ، على المساعدات لبحوثية قتي فداسها. كما يودان تقديم شكر إلى كل من Yvonne M. Tsikata (OEDCR) و Gianni Zanini (WBIPR) و Michel Zarnowicki (ECSTE) على تعليقاتهم ونقراحتهم القيمة التي قدموا بتوفيرها لنا أثناء إعداد هذا الفصل.

7-2 عدم كفاية مؤشرات قياس الأداء: حالات لمشاريع

محددة 255

7-3 تصميم طقم شامل من مؤشرات الأداء: حالة

مشاريع تسهيل للتجارة والنقل في جنوب شرق أوروبا

256

7-4 منخل متكامل إلى إدارة العمليات: حالة مشروع

تنمية الصادرات في تونس 262

7-5 ازدياد تركيز البنك على التنسيق مع المانحين

الأخرين 264

7-6 جودة الإعدادات قبل - المشروع وأعمال

التصميم: حالتان لمشروعين محددين 270

7-7 ما لذي قاد إلى تعديل أهداف المشاريع أو مكوناتها؟

272

7-8 قضايا إدارة التنفيذ: حالة مشروع إدارة التنمية في

السنغال 273

قام البنك الدولي على مدار العشرين سنة الماضية بتوفير دعم كبير من أجل إصلاح الإدراكات الجمركية في الدول النامية. ومع أن هذا الدعم نادراً ما كان يقوم على شكل عمليات مساعدة فنية محددة للجمارك، إلا أن العديد من مشاريع تسهيل للتجارة، البنية التحتية، والقطاع العام، تضمنت مكونات لإصلاح الجمارك. وفي تعامله مع الإصلاحات الجمركية، نرلكم لدى البنك كم مهم من المعرفة والخبرة، ينبغي استغلالها في تصميم المشاريع الجديدة، علاوة على إمكانية تطوير تلك القائمة حالياً.

تم تقسيم هذا الفصل إلى ما يلي: القسم الأول، مساعدات البنك في المشاريع المتعلقة بالجمارك، ويلخص مستوى وشكل وتوزيع قروض البنك الدولي لإصلاح الجمارك حسب المناطق. وقد اعتمد التحليل على قاعدة معلومات المشاريع (قاعدة معلومات تقييم مشاريع المساعدات الفنية Trade Assistance Evaluation Project Database - Taepd) التي طورتها مديرية تقييم العمليات في البنك الدولي (World Bank's Operations Evaluation Department (OED)، كما اعتمد على وثائق المشاريع المحددة بما فيها تقارير تقييم الكوادر (project appraisal documents PADs)، وعلى تقارير إنجاز التنفيذ (Implementation completion reports ICRs)، وملخصات تقييم OED¹²⁴. ويوفر القسم الثاني من الفصل وهو: أعمال التشخيص قبل المشاريع وتصميم المشاريع، مناقشة مفصلة للقضايا، والنزعات، والأنماط المتبعة في وضع الأهداف، واختبار مؤشرات الأداء، وتعريف نشاطات المشاريع. أما القسم الثالث من

124 تظر أيضاً خدمات الدول وسياست للمليات 2003، و 2004 OED.

الفصل وهو: تنفيذ المشاريع ونتائجها، فيُعرف على المشاكل الرئيسية التي تمت مواجهتها في الأعمال التشغيلية وتصميم المشاريع، وإدارة للتنفيذ، والإشراف الذي يؤثر على النتائج النهائية للمشاريع واستدامتها. أما القسم النهائي فيناقش قضايا العمليات وتصميمها في نشاطات مشاريع إصلاح الجمارك ويستبطن دروساً رئيسية لعمليات البنك المستقبلية لدعم تطوير الجمارك.

مساعدة البنك في المشاريع المرتبطة بالجمارك

كان البنك الدولي نشيطاً في توفير الدعم لمشاريع إصلاح الجمارك في جميع المناطق الجغرافية. وقد تم استخدام تشكيلة من أدوات الإقراض لمشاريع المساعدات هذه، أما توزيع المشاريع فقد اختلف من منطقة إلى أخرى.

أدوات الإقراض والسبب وراءها

لقد كانت نشاطات تطوير الجمارك المنبثقة عن البنك الدولي بشكل عام جزءاً من برامج إصلاح لوسع هدفت إلى تسهيل التجارة، دعم تحريك الإيرادات العامة، تعظيم الإدارة المالية للقطاع العام، تقوية إدارة الموارد البشرية في القطاع العام، دعم تطوير البنية التحتية، أو تعظيم التنافسية. في كثير من الحالات، لم تكن الجمارك إلا مكوناً صغيراً في برنامج إصلاح معقد¹²⁵. أما على النقيض من ذلك، وفي حالات محددة فقط، مثل مشروع تطوير الجمارك الروسية (RCDP) (Russian Customs Development Project)، فقد كانت الإصلاحات الجمركية هي المحور الوحيد الأساسي للعملية.

تم تضمين مكونات إصلاح الجمارك في قروض المساعدات الفنية (technical assistance loans (TALs)) والاستثمارية، أو في ائتمانات وقروض التعديلات الهيكلية (structural adjustment loans (SALs)) وفي حالة عمليات المساعدات الفنية (technical assistance (TA))، تُحدد وثيقة المشروع حصة التمويل لكل جزء من أجزاء المشروع على حدة. أما عمليات التعديل الهيكلية فتضم عموماً من أجل توفير الدعم المالي لبرامج السياسات، مثل الإصلاح المالي أو إدارة الموارد العامة. ولا تتطلب العمليات تحديداً عميقاً لأجزاء المشروع، كما لا تُحدد حصة التمويل لكل مكون من المكونات المختلفة. وبالأخذ بالحسبان الطبيعة المختلفة ل (SALs)، يركز التحليل التالي بشكل مستقل على مكونات المساعدات الفنية للبنك بهدف استخلاص الدروس التي يمكن

125 ومن الأمثلة النوعية على هذا، مشروع استعادة الائتمان الاقتصادي (Economic Recovery Credit Project) في تشاد، الذي يسرد من بين أهدافه المتعددة، تقوية مكتب جمارك عبر برنامج للتدريب وتوفير المعدات والمواد. إلا أن وثيقة المشروع، على كل حال، لم تعط لية خطة محددة للتنفيذ، كما أنها لم تعرض لية تخصيصات تكاليف محددة عبر الأجزاء المختلفة للمشروع.

الاستفادة منها في نشاطات التطوير الجمركية المستقبلية.

نطاق وتوزيع مساعدات البنك

خلال الأعوام 1982 - 2002، انخرط البنك في (117) مشروعاً تتطوي على مكونات لإصلاح الجمارك؛ (38) منها كانت مشاريع مساعدات فنية و(29) منها مشاريع (SALs). يلخص الملحق 7-1 توزيع هذه المشاريع عبر مناطق العالم المختلفة وعبر الفترات الزمنية المختلفة.

في مشاريع SALs التي كانت تتطوي على مكونات جمركية، كان ثلثي الإصلاحات في السياسات التي تم الاحتفاظ بها مرتبطة بالتجارة، بينما كان الثلث الباقي مرتبطاً بالمالية العامة. وفيما يتعلق بالمكونات الجمركية، هدفت (75%) منها إلى تبسيط العمليات، و(16%) إلى تحسين التشريعات، و (9%) إلى تطوير الموارد البشرية.

تراوحت الشروط المتعلقة بالجمارك ونطاق النشاطات المتضمنة في ال SALs بشكل كبير ما بين تلك ضيقة النطاق إلى تلك الطموحة جداً. وقد تضمنت بعض ال SALs شروطاً خاصة متعلقة بإجراءات وعمليات جمركية محددة (المشروع الثالث لتعديل هيكلية الائتمان في جورجيا، مشروع فرض الإصلاح والتطوير الاقتصادي الثالث في الأردن، ومشروع قرض دعم تصحيح السياسات في المغرب)، وبعض الجوانب الخاصة في إدارة الموارد البشرية والتدريب (مشروع المساعدات الفنية الثاني في هايتي، ومشروع تطوير العقدة على إدارة التجارة الخارجية في تونس)، ومرجعة قانون الجمارك (مشروع فرض سياسات التجارة والاستثمار في نيجيريا)، وأهدافاً لتبسيط إجراءات تسهيل التجارة (مشروع فرض تعديل السياسات الصناعية والتجارية الثاني في المغرب). وقد فرضت بعض ال SALs شروطاً عريضة وطموحة لتحديث الجمارك، مثل تقوية الإدارة الجمركية (مشروع تقوية تخطيط تنفيذ الموازنة والتحكم بها في Sao Tome and Principe، ومشروع ائتمان إعادة تأهيل الاقتصاد في كمبوديا) أو تقوية دور الحكومة في مراقبة خدمة المستوردين (مشروع ائتمان تعديل القطاع الزراعي في السنغال). ولغايات هذا الفصل، لن نقوم بتحليل مفصل للتسعة وسبعين (79) مشروعاً في قاعدة بيانات SALs، لصعوبة مراقبة شروط SAL وارتباطها مع المساعدات الفنية المقدمة، كما أن خبرة البنك بشكل عام لم يتم فحصها بشكل واضح في مشاريع SALs.

يبين الجدول 7-1 تخصيص عمليات المساعدات الفنية الموافق عليها (تقريباً 309 مليون دولار أميركي بشكل إجمالي) وهي مخصصة لمكونات موجهة بشكل محدد للجمارك حسب الزمن والمنطقة. وقد لجتنب RCDP على وجه التحديد (140) مليون دولار أميركي - أكثر من 45% من إجمالي تمويل البنك للمشاريع المتعلقة بالجمارك. وسواء مع أو بدون RCDP، فاقت دول منطقة أوروبا ووسط اسيا (ECA) إلى حد كبير أية مناطق أخرى في إيجندتها لقروض البنك. فقد لجتنبت دول ECA ما يقرب من 213 مليون دولار أميركي بما في ذلك RCDP (تقريباً 69% من قروض المساعدات الفنية المتعلقة بالجمارك البالغة 309

مليون دولار أميركي) و 73 مليون دولار أميركي دون ال RCDP (أو 43% من إجمالي قيمة الإقراض).

يُصور الجدول 7-2 توزيع عمليات المساعدات الفنية الثمانية والثلاثين (38) التي انطوت على مكونات جمركية مقسمة على خمس طوائف من المشاريع: مخصصة للجمارك، متعلقة بالتجارة، بنية تحتية، مالية عامة، وأخرى. وقد استحوذ المشروع المفرد المحدد للجمارك وهو RCDP، على أغلب حصص القروض الإجمالية الموافق عليها للمكونات الجمركية (45%)، بينما حصلت النشاطات الجمركية المتضمنة في مشاريع البنية التحتية على أقل حصة (3% من القيمة الإجمالية للقروض الجمركية المعدة المقدمة لل RCDP، و 5% من القيمة الإجمالية باستثناء RCDP. اجتذبت مشاريع إصلاح المالية العامة ثاني أكبر حصة (32% و 59% من قيمة القروض الإجمالية المقررة للجمارك، مع وبدون قرض RCDP على التوالي)، وتبعها القروض المرتبطة بالتجارة (16% و 30% مع وبدون RCDP). تقع مشاريع المالية العامة والمشاريع المتعلقة بالتجارة في المرتبتين الثانية والثالثة على التوالي، هذا في ضوء معدلات قيم مشاريع الجمارك (العمود 4) وحصة العمليات الجمركية في إجمالي العمليات المقررة من البنك مقسمة حسب طائفة كل مشروع (العمود 5).

الأعمال التخصّصية التي سبقت المشاريع وتصميم تلك المشاريع

توفر وثائق مشاريع البنك معلومات مفصلة عن الأعمال قبل-المشروع التخصّصية وتصميم المشاريع. وبهدف تتبع تطور التخصّصات التي قام البنك بها قبل المشاريع، فقد تم تقسيم فترة 1982 - 2002 إلى فترتين جزئيتين 1982 و 93 و 1994 - 2002. والمنطق وراء تقسيم الفترة عند سنة محددة بالذات إلى فترتين، يعود لسببين: بسبب أن قاعدة معلومات OED لا تحتوي على أية مشاريع استثمارية أو مشاريع مساعدات تنطوي على أية مكونات جمركية خلال السنوات 1982 - 84، وهكذا فإن نقطة الفصل الطبيعية التي تقسم الفترة 1982 - 2002 بالتساوي هي الفترة 1993 - 94. هذا إضافة إلى أن عدداً من المشاريع التي تضمنت مكونات جمركية مهمة، مثل الإدارة العامة المالية في تركيا، و RCDP و TTFSE قد أقرت بعد عام 1993، وهذا يوفر الفرصة لتحليل أية تغييرات في أسلوب عمل البنك نحو تقدم المساعدات في الإصلاحات الجمركية.

الجدول 7-1 المبالغ المقررة للمكونات الجمركية في مشاريع المساعدات الفنية، 1982 - 2002

(المبالغ بملايين الدولارات الأميركية، الحصص نسب مئوية)

2002 - 1982		2002 - 1997		96 - 1992		91 - 1987		86 - 1982		تسنة العتبة
المنطقة	المبلغ المقر	المنطقة	المبلغ المقر	المنطقة	المبلغ المقر	المنطقة	المبلغ المقر	المنطقة	المبلغ المقر	
أفريقيا شبه الصحراوية	25.8	5	11.67	7	5.29	86	8.63	8	0.24	
شرق آسيا والمحيط الهادئ	21.4	1	1.1	26	20.3					
أوروبا ووسط آسيا	213.0	75	164.5	62	48.2	3	0.3			
أمريكا اللاتينية وبحار الكاريبي	25.7	10	22.0			11	1.15	92	2.6	
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	12.8	4	9.0	5	3.82					
جنوب آسيا	10.5	5	10.45							
المجموع	309.2	100	218.7	100	77.6	100	10.1	100	2.8	

أ. أقر مشروع RCDP عام 2002 بمبلغ (140) مليون دولار أميركي.

المصدر: المؤلفان بناءً على قاعدة معلومات البنك الدولي.

الإطار التشخيصي قبل المشاريع

إن الأعمال التشخيصية ولتحضيرات النماذج قبل-المشروع تعتبر مهمة لتصميم خيارات الإصلاح، ولتحديد أولويات المشروع والترتيب المناسب لنشاطاته. وتتوفر هناك عدة أدوات لدعم أعمال التشخيص قبل-المشاريع (انظر الفصل 1). في الأساس ينبغي أن يعتمد التشخيص الشامل على مؤشرات كمية ونوعية، كما يجب أن ينظر إلى فعالية وكفاءة المؤسسة، وإلى الإدارة والتصميم المؤسسيين، علاوة على البيئة الاقتصادية والمؤسسية التي تعمل بها الإدارة الجمركية.

إلا أنه، مع كل ذلك، تكثف مراجعة عمليات البنك أن عدداً مهماً من مشاريع المساعدات الفنية تقتصر إلى تحليلات تشخيصية عميقة. بينما يعتمد مستوى وشمولية التشخيص قبل-المشروع على النطاق المنوي تغطيته في ذلك المشروع، إلا أن التحليل بشكل مؤسسي يعتبر ضرورياً حتى لتلك المشاريع الصغيرة التي تتناول جوانب محددة من الإدارة الجمركية وعملياتها. على كل حال، من بين ما مجموعه 38 مشروعاً للمساعدات الفنية التي تتطوي على مكونات جمركية متوفرة في قاعدة معلومات OED، لم يكن هناك إلا (20) مشروعاً (أي بما يقبل عن 53%) منها قد صممت بناءً على تشخيص مؤسسي. ومن خلال الاطلاع على تلك المشاريع التي صممت بعد القيام بعمليات تشخيص مسبقة، يتضح لنا أن الأساليب التي اتبعت في

التعرف على نقاط الضعف المؤسسية، إضافة إلى أولويات وحاجات عملية الإصلاح، قد اختلفت بشكل كبير من مشروع إلى آخر. وهذا يدل على أن التحضير للمشاريع وتصميمها قد كانت إلى حد كبير (حسب الحاجة) واقتربت إلى إطار منهجي عام. يلخص الجدول 7-3 نطاق التحليلات التشخيصية لعشرين (20) مشروعاً سبقتها تشخيصات قبل-المشروع¹²⁶. أما الصندوق (7-1) فيستعرض ثلاث حالات لمشاريع محددة.

جدول 7-2 توزيع مشاريع العمليات المقررة التي تحتوي على مكونات جمركية، بناءً على طائفة المشروع، 1982 - 2002

(المبالغ بملايين الدولارات الأميركية، الحصص نسب مئوية)

الحصة من القيمة الإجمالية المقررة للجمارك		حصة عمليات الجمركية من العمليات الإجمالية المقررة حسب طوائف المشاريع	مطل المبالغ المخصصة لكل مشروع جمركي (2)/(3)=(4)	المبلغ المقرر للمخصص للجمارك (3)	عدد المشاريع (2)	المبلغ الإجمالي المقر (نشاطات جمركية وغير جمركية) (1)	طائفة المشروع
بدون RCDP (7)	بحسب RCDP (6)	(1)/(3)=(5)	(2)/(3)=(4)	(3)	(2)	(1)	مخصص للجمارك RCDP
	45.0	100.0	140.0	140.0	1	140.0	مطلق بالجمارك RCDP
30.0	16.0	18.0	3.6	50.9	14	277.8	مطلق بالتجارة
5.0	3.0	4.0	1.7	8.6	5	210.5	بنية تحتية
59.0	32.0	44.0	14.3	100.0	7	229.2	مالية عامة
6.0	3.0	8.0	0.9	9.6	11	127.9	أخرى
	100.0	31.0	8.1	309.2	38	985.4	المجموع بما في ذلك RCDP
100.0		20.0	4.6	169.2	37	845.4	المجموع بدون RCDP

أ. قدرت الحصة من ضمن العمليات الكلية المقررة للجمارك بما في ذلك مشروع RCDP (309.2 مليون دولار أميركي).

ب. قدرت للحصة من ضمن العمليات الكلية المقررة للجمارك باستثناء مشروع RCDP (169.2 مليون دولار أميركي).

المصدر: المؤلفان بناءً على قاعدة معلومات البنك الدولي

126 يتبع شكل الجدول (7-3) أعلاه إطار Lane لتقييم أساسيات الإدارة لجمركية بالإضافة إلى الأدلة الإرشادية للتشخيصية لإدوات الضرب (Gill (2000).

في الوقت الذي وفرت فيه العشرون مشروعاً نوعاً من التشخيص النوعي، إلا أن الحالات التي تم فيها القيام بتحليلات كمية بهدف التعرف على نقاط قوة وضعف الإدارات الجمركية، خصوصاً فيما يتعلق بالفعالية والكفاءة والنزاهة، كانت قليلة جداً. ومع هذا، فإن تشخيصات قبل-المشروع تحسنت مع الزمن، خصوصاً في حالة المشاريع الأكثر حداثة (أي تلك المشاريع المعرّفة في نهاية التسعينات من القرن الماضي وأوائل سني الألفين).

يغطي الإصلاح الجمركي أكثر بكثير من مجرد الإدارة الجمركية. فقد تناولت أكثر من نصف المشاريع التي تم اختيارها في العينة تقييم الإطار التشريعي للعمليات الجمركية، استراتيجية الإصلاح الجمركي المخطط لها أو القائمة فعلاً، الهيكل التنظيمي والوظائف، تطبيق النظام المنسق، قواعد عمل الجمارك وإجراءاتها، وضع الأئمة (الحوسبة)، والخدمات المتوفرة في المكاتب. ومع هذا فلم يكن عمق التحليل منتظماً عبر تلك المشاريع ولا خلال مناطق التقييم المختلفة. على سبيل المثال، في جميع المشاريع تقريباً التي انطوت على عملية تشخيص، (95%)، تم فحص القوانين والتعليمات الجمركية المعمول بها، أما تلك المشاريع التي قامت بتحليل قضايا أكثر تخصصاً كتطبيق النظام المنسق، فقد كانت نسبتها أقل من ذلك بكثير (60%)، أو تلك التي عالجت تعقيد التعليمات والإجراءات (70%). إن حقيقة أن حصة مهمة من نشاطات تحضير المشاريع (65%) قد تضمنت تشخيصاً لبنية تكنولوجيا المعلومات القائمة ولخطط الأئمة (الحوسبة) تعكس بشكل عام ارتفاع حصة التكاليف المرتبطة بتكنولوجيا المعلومات في المكونات الجمركية من مشاريع المساعدات الفنية¹²⁷. وما يثير الاهتمام، أنه كان هناك تحليل أقل لنظام فحص البضائع وتطبيق نظام التفتيش المبني على المخاطر، بالرغم من أن هذا هو عنصر مهم من استراتيجية الحوسبة الكلية (لم يتم بتقييم ممارسات إدارة المخاطر المعمول بها إلا 20% من المشاريع). بتحليل البيئة الجمركية، أغفلت أغلب المشاريع تشخيص إجراءات التقدير الجمركي، الذي لم يتم إلا في 15% من تحضيرات المشاريع.

أما مواضيع النزاهة وإدارة الموارد البشرية، فقد تلقت نسبياً معالجة أكبر. وقام عدد قليل من المشاريع بالبحث عن توفر نظام لسلك الموظفين أو عن جودة الأنظمة إذا توفرت (20%)، وعن الترتيبات اعتماداً على الكفاءة (15%)، أو حزم الرواتب والعلوات (25%). ولم توفر تشخيصاً لأنظمة التدقيق والرقابة الداخلية إلا 10% من المشاريع، حيث تشكل هذه الأنظمة الإعدادات المؤسسية الجوهرية للتعامل مع حوافز وفرص الفساد. وبدلاً من ذلك، حددت الكثير من المشاريع تشخيصاتها بوصف عام لمدى توفر طرق اكتشاف الفساد (45%)، والتي وفرت وصفاً للخدمات المكتبية (65%). وفي مجال تقييم خبرة أو حالة تطوير الموارد البشرية، ركزت هذه المشاريع بشكل كبير على التدريب (45%) ولكنها تجاوزت القضية المحرّجة وهي عمليات التعيين، خصوصاً عمليات التعيين الإدارية (15%).

127 على سبيل المثال، حصة تكاليف IT في تحديث الجمارك في مشروع حوسبة لضرائب في الفلبين، وفي مشروع الإدارة المالية العامة في تركيا تصل إلى 52% و 82% من مجموع تكاليف المكونات للجمركية، على التوالي.

جدول 7-3 التحليلات التشخيصية قبل-المشاريع في مشاريع المساعدات الفنية، 1982-2002
(عدد المشاريع، الحصص كنسب مئوية)

2002-1982		2002-1994		93-1982		
الحصة المشاريع (ج)	عدد المشاريع	الحصة (ب)	عدد المشاريع	الحصة (أ)	عدد المشاريع	
	29		17		3	الحد الكلي من المشاريع التي تنطوي على تحليلات تشخيصية
						مجالات التخصص
						تكوين البيئة المؤسسية
95	19	94	16	100	3	تخصصات عامة للقوانين وتنظيمات الجمارك
95	19	94	16	100	3	استراتيجية إصلاح الجمارك جارية أو مخطط لها
						مؤشرات الإدارة الجمركية
						العدالية
45	9	53	9	0	0	مؤشرات زمن تقديم الخدمة
70	14	76	13	33	1	الهيكل التنظيمي والوظائف
20	4	18	3	33	1	وجود ممارسة إدارة المخاطر
5	1	0	0	33	1	عدد المسافرين القادمين
5	1	0	0	33	1	الأولئك التي تم التخليص عليها
25	5	24	4	33	1	نسبة الضرائب والرسوم المحصلة إلى إنتاج القوسى الإجمالى (buoyancy)
5	1	0	0	33	1	نسبة الإيرادات المحصلة إلى الإيرادات المفترض تحصيلها
						الكفاءة
5	1	0	0	33	1	التكلفة الإدارية المقدرة لكل معاملة منجزة
60	12	71	12	0	0	تطبيق نظام المنسق (نظام التصنيف HS)
20	4	12	2	67	2	عدد موظفي القدرة
30	6	29	5	33	1	حجم التجارة
15	3	18	3	0	0	إجراءات القيمة
70	14	71	12	67	2	تعليق قواعد العمل والإجراءات
65	13	65	11	67	2	إجراءات جمركية محوسبة
						الكفاءة الجمركية (تطوير الموارد البشرية)
15	3	12	2	33	1	صلاحيات تعيين (اختيار موظفي الإدارة)
45	9	47	8	33	1	التدريب (الفرسى وفي الموقع)
						التزام
65	13	65	11	67	2	تسهيلات المكاتب
20	4	24	4	0	0	نظام ملوك الموظفين (هل النظام مطبوع أو يتم مناقشته)
15	3	18	3	0	0	وجود صلاحيات ترقيّة بناء على المزايا
25	5	18	3	67	2	لحروب والمخاوف
10	2	12	2	0	0	فنادق ورفقة الداخلية
45	9	53	9	0	0	وصف وتدابير وسائل الكشف عن الفساد ومستقل فضاء
						نزاهة

- (أ) الحصة من العدد الكلي لمشاريع المساعدات الفنية التي انطوت على تحليلات تشخيصية للفترة 1982-93 (مجموعها (3 مشاريع).
- (ب) الحصة من العدد الكلي لمشاريع المساعدات الفنية التي انطوت على تحليلات تشخيصية للفترة 1994-2002 (مجموعها (17 مشروعاً).
- (ج) الحصة من العدد الكلي لمشاريع المساعدات الفنية التي انطوت على تحليلات تشخيصية للفترة 1982-2002 (مجموعها (20 مشروعاً).

المصدر: المؤلفان بناءً على قواعد معلومات البنك الدولي

صندوق 7-1 الإطار التشخيصي - ثلاث حالات خاصة لمشاريع

اقتصر مشروع الإدارة الضريبية في تنزانيا (أقر في السنة المالية 1999، القيمة الإجمالية المقررة 40 مليون دولار أميركي) تشخيصاته على التحليلات النوعية للمشاكل ونقاط الضعف في الإدارة الجمركية، ولكنه لم يوفر تقييمات كمية مفصلة لفعالية الإدارة وكفاءتها. وقد فُهم هذا المشروع بشكل خاص نقاط ضعف المؤسسة فيما يتعلق بالإدارة الضريبية، نقاط الضعف في تطوير الموارد البشرية، المتطلبات الورقية المعقدة التي رافقتها إجراءات ورقية بيروقراطية وبصلاحيات استثنائية عالية، قلة المعدات والبنى التحتية المادية، لاسيما التعليمات والنشرجات البالية التي رافقتها سلطات غير كافية وبنى عقوبات غير رادعة أيضاً. هذا إضافة إلى ممارسات مكافحة غير فعالة تعتمد بشكل كبير على الفحوصات الحسية بالرغم من التعاقد مع شركة فحص سابق للفحن (PSI).

أما مشروع حوسبة الضرائب الفلبينية (أقر في السنة المالية 1993، القيمة الإجمالية المقررة 63 مليون دولار أميركي) ومشروع تطوير الجمارك الروسية (الذي أقر في السنة المالية 2003، القيمة الإجمالية المقررة 140 مليون دولار أميركي) فيوفران أمثلة على دراسات تشخيصية أكثر شمولاً. وقد بنيت الدراسة التشخيصية لمشروع حوسبة الضرائب في الفلبين على دراسة لصندوق النقد الدولي (IMF) أعدت من أجل إعداد خطة تنفيذية لإصلاح الجمارك. وقد نتج عن الأعمال التشخيصية الإضافية التي قام بها البنك الدولي توصيات إضافية لتوصيات (IMF) دعمت الخطة التنفيذية. وقام المشروع بتحليل نظام الإيرادات القائم والقدرة المؤسسية لإدارة الضريبة. كما قام بدراسة الخلفية التاريخية والإطار العام للإصلاح الذي أعد له مشروع الحوسبة، بالإضافة إلى وصف الوضع الراهن للحوسبة في الجمارك وإدارة الضرائب. وقد قام المشروع أيضاً بدعم تحليل القدرة المؤسسية ببيانات إحصائية حول أداء الجمارك وإدارة الضريبة. حيث تضمنت الإحصائية الخاصة بالجمارك عدد الموظفين ومجموع الضرائب المحصلة من قبل مكتب الجمارك (BOC)، والمصاريف، وعدد المسافرين (الكلي ولكل موظف في مكتب BOC) وصافي الوزن المخلص عليه من البضائع (قيمة المستوردات والصادرات) وجهود الضريبة (tax efforts) (المعرفة على أنها حصة الضريبة المحصلة في النتائج القومي الإجمالي).

بالنسبة لمشروع RCDDP، طور فريق المشروع من البنك بالتعاون مع الخبراء الجمركيين في IMF استيفاء تشخيصية خاصة بالمشروع. وأرسلت هذه الاستيفاء إلى اللجنة الجمركية الحكومية (State Customs Committee) قبل البدء بأعمال تصميم المشروع على أرض الواقع. وقد تم تحليل المعلومات التي تم الحصول عليها من (SCC) قبل البدء بعملية التقييم السابق للمشروع، وتم اسنادها بأعمال تشخيص إضافية سابقة للمشروع باستخدام الأدوات التشخيصية المطورة من قبل WCO و مخططات EU للزرقاء للإدارات الجمركية بالإضافة إلى طقم أدوات Gill غطت التشخيصات قبل-المشروع كل الجوانب ذات العلاقة، ابتداءً من تحليل بيئة المشروع، الانترنالم بالإصلاح، وحاجات ونوقعات المستفيدين وانتهاء بتقييم الحاجة إلى للتغييرات التشريعية، والفعالية والكفاءة المؤسسية، وقضايا الموارد البشرية والتدريب ثم مشاكل النزاهة.

المصدر: البنك الدولي 1993 (ب)، 1999 (ب)، 2003

إن مسألة استدامة المشاريع يجب أن تكون جزءاً مهماً من تشخيص قبل-المشاريع، وهنا تنشأ عدة قضايا، فبالإضافة إلى التزام الحكومة بتنفيذ المشروع، إلا أنه يجب أن يكون هناك وضوح حول الكيفية التي ستقوم فيها المؤسسة بتمويل التكاليف التشغيلية للمشروع بعد الانتهاء منه. ويعد هذا مهماً على وجه التحديد في المشاريع التي تتطلب على جانب رئيسي يتعلق بتكنولوجيا المعلومات، وتلك التي تتطلب على استثمار كبير في البنية التحتية بالإضافة إلى تلك المشاريع التي تدعم استخدام نظام خاص للعلاوات والحوافز لموظفي الجمارك. في حالة مشروع حوسبة الضرائب الفلبينية، على سبيل المثال، لم يتطرق فريق المشروع لقضية تكاليف الصيانة التشغيلية ولا لتحديثات على نظام IT، حتى بدأت نقاشات اختتام المشروع، فلم يتم الحصول على ضمانات حكومية بتخصيص أموال كافية لمكتب الجمارك ليتمكنوا من استبدال الأجهزة القديمة، فتردت حالة الحوسبة بشكل ملحوظ بعد انتهاء المشروع.

إن قدرة دائرة الجمارك على جذب الكوادر والاحتفاظ بهم، هي قضية أساسية أخرى لاستدامة مشاريع إصلاح الجمارك. إنها تعتمد على مرونة إدارة الموارد البشرية لإدارة الجمارك، وعلى وجه التحديد، المرونة في خلق عدد كافٍ من مواقع الخبراء والاستعداد لمنحهم حزمًا من الرواتب والعلاوات الكافية. فلا يمكن لجهود الإصلاح التي ترمي إلى خلق إدارة جمركية أكثر احترافاً، أن تنجح، إذا لم تتوفر لديها المرونة لجذب العدد الضروري من الموظفين المحفزين والمؤهلين. وهذا يجب أن يؤكد قبل التصميم النهائي للمشروع.

معظم المشاريع التي تمت مراجعتها، أغفلت التشخيصات الكمية لفعالية الإدارة الجمركية. بالإضافة لهذا، لم يتم تحليل تكاليف الإدارة الجمركية لكل معاملة، إلا واحداً من بين كل عشرين مشروعاً من تلك المشاريع التي تتطلب على مكون تشخيصي، علماً أن هذه التكاليف تعتبر مؤشراً مهماً على كفاءة الإدارة الجمركية. ولكن بالمقابل، كان هناك تقدم ووضوح في الأعمال التشخيصية. فمن بين (26) مشروعاً للمساعدات الفنية، قامت في الفترة (1994 - 2002)، قام (17) مشروعاً منها بإجراء نوع ما من الدراسة التشخيصية. وهذه النسبة تعد مناقضة تماماً لتلك النسبة المنخفضة من المشاريع التي انطوت على مكون تشخيصي في الفترة 1982 - 93، حيث لم يكن هناك إلا (3) مشاريع من أصل (12) مشروعاً للمساعدات

الفنية، انطوت على مكون تشخيصي، قبل بدء المشروع. إن مقارنة عدد المشاريع التي تضمنت مؤشرات مستقلة بها، مع العدد الكلي من المشاريع التي انطوت على دراسات تشخيصية في كل فترة زمنية، تشير إلى تحسن نوعية التشخيص، باستثناء مجال تقييم الكفاءة. قد كانت التشخيصات التي تمت في الفترة 1994 - 2002 أكثر شمولاً إلى حد كبير في تحسّن القضايا الرئيسية في مجالات العمليات الجمركية والإدارة، خصوصاً مؤشرات زمن تقديم الخدمة (53% في الفترة الجزئية الثانية مقارنة بلا شيء في الفترة الجزئية الأولى)، الهيكل التنظيمي ووظائف الجمارك (76% مقابل 33%)، الوضع الراهن لتطبيق النظام المنسق (71% مقابل لا شيء)، وتعميد قواعد العمل والإجراءات (71% مقابل 67%). وبالإضافة إلى هذا، فقد شهدت الفترة الجزئية الثانية تطوراً ملحوظاً في تقييم النزاهة¹²⁸.

ما الذي تحاول المشاريع الجمركية أن تحققه؟

تحليل لأهداف المشاريع

يلخص الجدول (7-4) الأهداف المتعلقة بالجمارك لثمانية وثلاثين (38) مشروعاً للمساعدات الفنية تمت مراجعتها. هناك ثلاثة أهداف عريضة لمشاريع إصلاح الإدارات الجمركية: تحريك الإيرادات، تخفيف الأعباء عن القطاع التجاري، والأمن الوطني. هناك أهداف أكثر تحديداً لهذه المشاريع تتعلق بالمكونات المحددة لكل مشروع أو تعكس تركيزاً أضيق لكل مشروع، وهي أساساً مكونات جزئية من أجزاء الوظائف الرئيسية الثلاث للجمارك. وهي تتضمن أهدافاً مثل زيادة النزاهة أو تحسين الخدمات المقدمة للقطاع التجاري. هناك العديد من المشاريع التي تسرد عدداً من الأهداف المفصلة بدلاً من أن تهدف بشكل عام إلى تقوية واحد أو أكثر من الأهداف الرئيسية للجمارك. كما أن بعض المشاريع تقوم ببساطة بمتابعة الهدف العريض تقوية إدارة الجمارك دون تخصيص الفعلية، الكفاءة، أو الأهداف المتعلقة بالنزاهة.

إن تخفيف الأعباء عن كامل القطاع التجاري قد برز كهدف رئيسي في الثمانية والثلاثين (38) مشروعاً؛ أما أكثر من نصف المشاريع خلال الفترة 1982 - 2002 فقد تمحورت حول هدف عريض وهو تسهيل التجارة. في حين تمحورت أهداف عشرة مشاريع على تعظيم الإيرادات كهدف رئيسي. ولم يتم أي مشروع يتضمن الأمن الوطني كواحد من أهدافه، وهذا يمكن فهمه إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن الأمن الوطني ليس ولحداً من مهام عمل البنك. كما أن المقارنة باستخدام الفترات الزمنية كأساس، تبين أن تعريف أهداف عريضة للمشاريع مثل تسهيل التجارة أو تعظيم الإيرادات قد أصبحت أكثر انتشاراً في السنوات

128 يبدو أن المشاريع التي انطوت على تشخيصات قبل-المشروع في الفترة 1982-93 قد ركزت على التقييم لمكي لفعالية الإدراة لجمركية بشكل أكثر. ومع ذلك، يجب على الواحد أن يتوخى الحذر لتشديد في هذه المقارنات اعتماداً على الفترات الزمنية: فالنوزيع للمشروع لعدد المشاريع للمنطوية على تشخيصات قبل-المشروع باتجاه لفترة ثمانية، والعدد للتليل جداً - لتمثل بثلاثة (3) مشاريع منطوية على تشخيصات قبل-المشروع في فترة الأولى، قد يؤدي إلى تمبالغة في تقدير عدد للتشخيصات التي تمت في الفترة الأولى.

الأخيرة مقارنة مع مشاريع البنك السابقة. وفي الوقت الذي لم تقم فيه غير 25% من المشاريع بتحديد تسهيل التجارة كهدف رئيسي لها خلال الفترة 1985 - 1993، إلا أن هذه الحصة قد قفزت إلى 65% للمشاريع المصممة بين عامي 1994 و 2002. ويقل على هذا، أن 8% فقط من المشاريع المصممة بين عامي 1982 و 1993 قد حددت تعظيم الإيرادات كهدف رئيسي لها. أما النسبة التي يمكن مقارنتها للمشاريع المصممة في الفترة 1994 - 2002 فقد كانت 35%. وهكذا يبدو أن مشاريع البنك للمساعدات الفنية تعكس وتتفاعل مع الوعي المتنامي في السنوات الأخيرة فيما بين صانعي السياسات في الدول النامية بأهمية تسهيل التجارة بشكل عام وأهمية الإصلاحات الجمركية في تسهيل التجارة.

جدول 4-7 تلخيص للأهداف (الحصص بنسب مئوية)

1982 - 2002		1994 - 2002		1982 - 93		الفترة
الحصة (ج)	عدد المشاريع	الحصة (ب)	عدد المشاريع	الحصة (أ)	عدد المشاريع	الهدف
26	10	35	9	8	1	تعظيم الإيرادات
53	20	65	17	25	3	تسهيل التجارة
0	0	0	0	0	0	الأمن
71	27	73	19	67	8	تقوية الإدارة الجمركية
11	4	12	3	8	1	الذراعة
32	12	42	11	8	1	تحسين الالتزام
34	13	50	13	0	0	تحسين الخدمات المقدمة للقطاع التجاري
0	0	0	0	0	0	مشاركة المستفيدين

(أ) عدد مشاريع المساعدات الفنية التي تمت مراجعتها في الأعوام 1982-93 (12 مشروعاً).

(ب) عدد مشاريع المساعدات الفنية التي تمت مراجعتها في الأعوام 1994-2002 (26 مشروعاً).

(ج) عدد مشاريع المساعدات الفنية التي تمت مراجعتها في الأعوام 1982-2002 (38 مشروعاً).

المصدر: المؤلفان، بناءً على قاعدة معلومات البنك

إن حقيقة أن أغلب المشاريع (27 من أصل 38 مشروعاً، أو 71%) التي أقيمت في الفترة 1982 - 2002 قد سردت الهدف الموسوعي - العام نوعاً ما - وهو "تقوية الإدارة الجمركية" كهدف رئيسي للمشروع، تشير بالتأكيد إلى تردد مصممي تلك المشاريع في الالتزام بنتائج قابلة للقياس وأكثر تحديداً¹²⁹. مع

129 من بين مشاريع المساعدات الفنية السبعة والثلاثين (27) التي تضمنت هدف تقوية الإدارة الجمركية قامت (7) منها بسرد هذا الهدف على أنه الهدف الوحيد في مكونات الإصلاح المتعلقة بالإدارة الجمركية.

كل ذلك، فإن مشاريع البنك الأكثر حداثة المصممة بين عامي 1994 و 2002 قد شهدت تغيراً جذرياً في تحديد أهداف أكثر تخصيصاً. وبضرب إلى هذا، أنه في حين لم يتم أي مشروع في الفترة 1982-93 بتحديد تحسين الخدمات المقدمة للمجتمع التجاري كواحد من أهدافه، إلا أنه أصبح هدفاً رئيسياً لنصف مشاريع المساعدات الفنية للسنة وعشرين (26) التي أقيمت في الفترة 1994 - 2002. ولم يتم أي مشروع بإلقاء الأهمية على تحريك صوت ومشاركة القطاع الخاص، خصوصاً المجتمع التجاري، بدرجة كافية لجعله هدفاً مستقلاً من أهداف المشروع.

قياس الأداء: تصميم مؤشرات الأداء

يلخص الجدول 5-7 مدى تغطية علامات المقارنة لو مؤشرات الأداء المستخدمة في مراقبة تنفيذ الأهداف التي تم وضعها للمشاريع¹³⁰. إن قياس الأداء كان ضعيفاً. إن قياس الأداء كان ضعيفاً بشكل خاص في حالة المشاريع المصممة قبل عام 1994. ولم يتم إلا مشروع واحد صمم في الفترة 1982 - 1993 برصد نوع من مؤشرات القياس. وقد كان قياس الأداء محدوداً بمؤشرين، زمن التخفيض الجمركي على المستوردة وعدد البيانات الجمركية السنوي لكل موظف جمارك. أما من بين المشاريع الحديثة التي نفذها البنك، فقد كانت مشاريع RCDP، مشروع الإدارة المالية العامة في تركيا، مشروع تنمية الصناعات التونسية، ومشاريع تسهيل التجارة والنقل في جنوب شرق أوروبا هي الأكثر شمولاً من حيث وضع مؤشرات لقياس الأداء.

يعتمد اختيار مؤشرات الأداء على أهداف ونطاق مشروع المساعدات الفنية مدار البحث. وكلما كان مشروع إصلاح الجمارك أوسع وأكثر شمولاً، كلما دعت الحاجة إلى وضع مؤشرات قياس أكثر شمولاً. وهكذا، فإن التبرير المثالي لاستخدام طقم ضيق من المؤشرات، هو وجود مشروع محدود للمساعدات الفنية ذي تركيز ضيق وأهداف محددة. على كل حال، من بين الثمانية وثلاثين (38) مشروعاً التي تمت مراجعتها، لم يكن هناك إلا (17) منها (أو تقريباً ما يعادل 45%)، كان لها علامات قياس للمراقبة وتقييم تنفيذ المشروع ونتائجه. أما غالبية المشاريع فقد تم تصميمها دون طقم مناسب من مؤشرات الأداء، وكان هناك تفاوت واسع بين هذه المشاريع فيما يتعلق بنطاق تلك المؤشرات. يقترح الفصل (1) من هذا الكتاب عدداً من المؤشرات الجيدة لمراقبة تعظيم الإيرادات. ويوفر الصندوق 7-2 بعض الأمثلة على أطقم غير كاملة من مؤشرات الأداء، بينما يلقي الصندوق 7-3 الضوء على ممارسة جيدة في تصميم طقم شامل من المؤشرات.

يبين الجدول 5-7 أنه ليس هناك إلا مجموعة قليلة من المؤشرات على الكفاءة والفعالية جذبت انتباه فرق المشاريع. فخلال الفترة 1982 - 2002، ومن بين السبعة عشر مشروعاً للمساعدات الفنية التي تضمنت مؤشرات للأداء، قام أكثر من نصف تلك المشاريع بقياس جوانب خاصة لتحسين الخدمة الجمركية (أو النتائج الهادفة للفعالية) وكفاءة استخدام الكوادر في إنجاز المعاملات.

130 هذه القائمة مبنية على مجموعة من المؤشرات التي تم وضعها في مشروع الإدارة المالية لقرنكي وفي السبعة مشاريع للمنطقة بتسهيل لتجارة والنقل في جنوب شرق أوروبا.

2002-1982	1994-2002	1982-93	الفترة	
عدد المشاريع	عدد المشاريع	عدد المشاريع	المؤشر	
8	8	0	الإيرادات المحصلة لكل موظف جمركي	نتائج حادّة للغاية
7	7	0	مجموع تكاليف الإدارة الجمركية مقارنةً مع الإيرادات المحصلة	
7	7	0	الرواتب مقارنةً مع الإيرادات المحصلة	
8	8	0	حجم التجارة مقارنةً مع عدد الموظفين	
10	9	1	العدد السنوي من البيئات الجمركية لكل موظف جمارك	
13	12	1	زمن الإنجاز (زمن التخليص على البيئات المستوردة)	نتائج حادّة للغاية
14	14	0	الخصص الحسي وإدخال مفهوم إدارة المخاطر	
4	4	0	إتاحة المعلومات للطعام التجاري	
8	8	0	عدد المخالفات نسبةً إلى عدد التفتيشات	
2	2	0	عدد حالات الفساد الممسوحة/النزاهة	
4	4	0	فحوصات حسية أكثر فعالية	
1	1	0	رفض البيئات الجمركية غير المكتملة أو غير الدقيقة	
2	2	0	إنتاج إحصائيات التجارة بشكل دقيق وفي الوقت المناسب	

المصدر: للمؤلفان بناءً على قاعدة معلومات البنك

صندوق 2-7 عدم كفاية مؤشرات قياس الأداء: حالات لمشاريع محددة

إن أغلب مشاريع المساعدات الفنية التي تمت مراجعتها لم تتضمن أية مؤشرات لقياس أداء المشروع. على سبيل المثال، لقد تم لفت الأنظار إلى قلة مؤشرات الأداء من قبل تقييم OED الذي تم لمشروع حوسبة الضرائب في الغابون الذي تضمن مكوناً مهماً لإصلاح الجمارك. ولم يوفر عدد آخر من المشاريع طقماً كافياً من مؤشرات الأداء التي تتناسب مع أهداف المشروع ونشاطاته. وقد كان هناك مشكلة أخرى تمت مواجهتها في الإشراف على المشاريع وهي حقيقة أن وثائق المشروع كانت في الغالب لا توفر أي إطار زمني صريح لتحقيق علامة قياس التنفيذ.

يوضح التلخيص أدناه المأخوذ من جدول بعنوان "مؤشرات الأداء الرئيسية" مؤشراً للمكون تحريك الموارد" لانتعاش المساعدات الفنية والتعديلات الهيكلية الثاني في أرمينيا (المقر في السنة المالية 1998؛ بقيمة إجمالية قدرها 5 مليون دولار أميركي). وقد تضمن المشروع جهوداً معزولة لحوسبة دائرة التعشيش

الضريبي الحكومية ودائرة الجمارك، لكن لم يكن هناك استراتيجية قائمة فعلاً أو مخطط لها لإصلاح الإدارة الجمركية بشكل شامل. لم يكن المشروع مبنياً على تحليل تشخيصي للتأكد من أن النشاطات المقترحة سوف يكون لها أثر ملموس على تحصيل الإيرادات. وكنتيجة لهذا، كان المؤشر عامضاً، وخط بين مخرجات المشروع وأهدافه، ولم يقم بتحديد الإطار الزمني الذي سيتم فيه تحقيق علامة القياس.

النتائج المتوقعة/الأثر	مؤشرات الأداء الرئيسية	الإشراف ومؤشرات المراقبة	المخاطر والإفترضات الحرجة
عملية التخلص الجمركي محوسبة بالكامل ونظام الدفع محسن	يتم التعامل مع البيانات الجمركية والدفعات المالية باستخدام نظام محوسب	سجلات دائرة الجمارك	قدرة دائرة الجمارك على التنفيذ
المصدر: البنك الدولي 1997a, 2000g			

صندوق 3-7 تصميم طقم شامل من مؤشرات الأداء: حالة مشاريع تسهيل التجارة والنقل في جنوب شرق أوروبا

شاركت سبع دول في جنوب شرق أوروبا (ألبانيا، بلغاريا، البوسنة والهرسك، كرواتيا، مكدونيا، جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، ورومانيا) في برنامج إقليمي لتسهيل التجارة والنقل. وقد هدف هذا البرنامج إلى تحديث الإدارات الجمركية والجهات الأخرى المسؤولة عن رقابة الحدود. ولتسهيل التنسيق، تم تأسيس لجنة توجيه إقليمية (Regional Steering Committee RSC). وقد تم للتأكيد على أن الإصلاحات الجمركية منطلب جوهرى لادعم الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، حيث تم قرن الإصلاحات التنظيمية بتوفير البنية التحتية. وقد وفرت للمخططات الزرقاء (Blueprints) إصلاح جمارك دول الاتحاد الأوروبي ومتطلبات الانضمام، الأساس الذي بني عليه برنامج المساعدات الفنية.

تم تطوير نموذج يتكون من طقم شامل من مؤشرات الأداء وتطبيقه بشكل منتظم على موانئ ريادية في جميع الدول المشاركة (باستثناء وحيد وهو مؤشر قياس المسوحات التي تشير إلى حصول فساد، الذي لم يتم قياسه إلا من قبل دولة واحدة - ألبانيا)، وقد تم تصميم جميع للمؤشرات بناءً على الوضع الراهن عام 1999، وتم تحديدها للأربع سنوات التي تلت، وهي تتضمن علامات قياس لأداء التخلص في المواقع الريادية (على سبيل المثال، زمن التخلص على البضائع المستوردة بالدقائق، النسبة المئوية للفحوصات الحسية، نسبة الأزمان التي يتم فيها التخلص على الشاحنات في أقل من 15 دقيقة، نسبة عدد المعاملات التي تنطوي على مخالفات إلى العدد الكلي من التفريشات المجرأة) وتلك العصمة لمراقبة النتائج الهادفة إلى رفع الكفاءة والفاعلية (على سبيل المثال، معدل

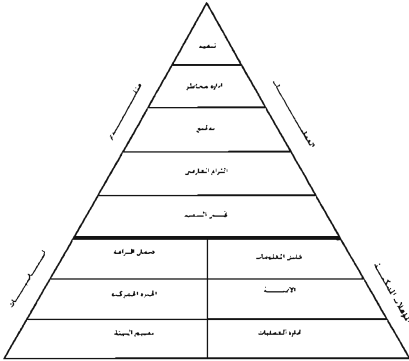
تحصيل الإيرادات لكل موظف جمركي، حصة الرواتب والأجور من مجمل التحصيلات، معدل العدد السنوي من المعاملات الجمركية لكل موظف جمركي).

إن كون برنامج TTFSE قد تضمن جميع الجهات المعنية بالتنفيذ في المراكز الحدودية قد سمح بتصميم مؤشرات لا تقيس زمن التخليص الجمركي فقط، ولكنها تقيس أيضاً زمن التخليص الكلي على البيانات في المراكز الحدودية. وعليه فإن المشاريع التي تركز فقط على العمليات الجمركية سوف تجد أن من الصعب عليها أن تتعامل مع هذه المؤشرات. مع كل ذلك، فإن على الجمارك، بشكل عام، مسؤولية قيادية في تنسيق الجهود مع الجهات الأخرى لتقليل زمن التخليص على المستوردة، وقد تجد مشاريع الإصلاح الجمركية التي تهدف إلى تسهيل التجارة، أن من المفيد أن تراقب تطور لزمن الإجمالي للتخليص على المستوردة على مدار زمن تنفيذ المشروع. ويمكن القيام بهذا عن طريق إضافة عدد قليل من مؤشرات تسهيل التجارة العريضة إلى قائمة مؤشرات الأداء الرئيسية الخاصة بالجمارك، وذلك من أجل المراقبة لغايات المعلومات فقط. علماً أنه تم القيام بهذا الإجراء من قبل مشروع RCDP، على سبيل المثال.

المصدر: البنك الدولي، 2000 (أ)، 2000 (ب)، 2000 (ج)، 2000 (د)، 2000 (هـ)، 2001، 2002 (أ)، 2002 (ب)

وقد قامت ثلاثة عشر (13) مشروعاً منها بعرض علامات لقياس زمن الإنجاز أو زمن التخليص على المستوردة، وركزت أربعة عشر (14) منها على إدخال ممارسات إدارة المخاطر، بينما ركزت عشرة (10) مشاريع على مؤشر العدد السنوي للبيانات لكل موظف جمارك (نتائج هادفة لرفع الكفاءة). اجتنبت عدد جيد آخر من مؤشرات الكفاءة - بالتحديد، معدل الإيراد المحصل لكل موظف جمركي، معدل تكاليف الإدارة الجمركية في ضوء الإيرادات المحصلة من قبلها، نسبة الرواتب والأجور إلى الإيرادات المحصلة، نسبة عدد الموظفين إلى حجم التجارة - أقل من نصف عدد قروض المساعدات الفنية (TALS) ذات مؤشرات الأداء. كما اجتنبت قائمة أطول من السابقة تكونت من مؤشرات مهمة على الفعالية - مثل خدمة التجارة، عدد المخالفات المكتشفة بالنسبة لعدد التفتيشات المجرة، وعدد المعاملات غير المكتملة أو غير الدقيقة المرفوضة - عدداً قليلاً جداً من المشاريع؛ وقد يعكس هذا الافتقار إلى تقييم للفعالية في التشخيصات التي تمت قبل المشاريع.

شكل (7-1) إطار تقييم البيئة المؤسسية



المصدر : lane 1998

من المهم جداً ملاحظة أنه بالرغم من أن عدداً كبيراً من المشاريع (10 من أصل 38 مشروعاً انطوت على مساعدات فنية تمت مراجعتها) وضعت تعظيم الإيرادات كهدف لها (انظر الجدول 7-4)، إلا أن أيّاً منها لم يضع أبداً علامات للقياس أو المقارنة.

السمات الرئيسية لتصميم المشاريع

إن تحديث الجمارك عملية معقدة ومستمرة، فهي تتطلب التزامات طويلة-الأجل واستراتيجية مناسبة لبناء المقدرة والتي تنطوي على تطوير للأنظمة، الإجراءات، والعمليات، بالإضافة إلى مؤهلات الكادر. لقد رسمت اتفاقية كيوتو المعدلة لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية مخططاً لرؤية الإدارات الجمركية الحديثة ووفرت أدلة إرشادية لاستراتيجية الإصلاح الجمركي¹³¹. طور Lane في كتابه تحديث الجمارك والطريق السريع للتجارة العالمية* (1998) إطاراً عملياً وشاملاً للإصلاح الجمركي. يظهر الإطار بناءاً هرمياً تتكون

131 طورت WCO الاتفاقية الأصلية عام 1974 و عدلتها في العام 1999 لمواءمتها مع الطبيعة شتمة للتجارة العالمية في أعول لثمانينات وللتسعينات من القرن الماضي. وتحتوي هذه الاتفاقية، التي تدعى رسمياً الاتفاقية العالمية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية، للمبادئ الأساسية للوصول إلى إدارة جمركية حديثة وتوفر برنامج عمل للإصلاح الجمركي.

القاعدة فيه من أساسيات الإصلاح (البيئة، الخبرة الجمركية، والنزاهة) من جهة، والمؤهلات الممكنة (تحليل المعلومات، الأتمتة، وإدارة العمليات) من جهة أخرى، أما المستوى الأوسط من هذا البناء الهرمي فيتكون من العمليات المتقدمة (إدارة المخاطر، التدقيق، الالتزام، والتنفيذ)، ويتكون المستوى الثالث وهو الأعلى من عمليات التنفيذ (شكل 1-7)¹³². وفي هذا الفصل، نطبق هذا الإطار التحليلي لمسح عمليات تصميم مشاريع المساعدات الفنية للبنك بين العامين 1982 و 2002.

يلخص الجدول 6-7 نطاق نشاطات تحديث الجمارك في برامج المساعدات الفنية للبنك. ولا يسرد هذا الجدول حقول تلك المشاريع ونشاطاتها فحسب، بل إنه يتضمن أيضاً قضايا رئيسية في تنفيذ المشاريع، مثل: تسلسل المراحل، الخطة التنفيذية، والتنسيق بين إدارة الجمارك والجهات الأخرى المرتبطة معها. وقد شهد العقدان الأخيران تطوراً ثابتاً في استراتيجية البنك لتحديث الجمارك: فنطاق المشاريع أصبح بشكل ثابت أكثر شمولاً في الفترة 1994 - 2002 مقارنة بالفترة 1982 - 93. وبالرغم من هذه النزعة نحو أسلوب أشمل، إلا أن المشاريع لم تلقَ على الدوام أهمية كافية لبعض القضايا الإصلاحية الأساسية. وقد تم في العادة التغاضي عن قضايا إصلاحية أساسية مثل تحسين البيئة التشريعية للعمليات الجمركية، إدارة التغيير، التنسيق الفعال بين إدارات الجمارك والجهات الأخرى المعنية بعمليات الاستيراد، النزاهة، وتسلسل المراحل في تنفيذ المشاريع.

أغلب المشاريع فشلت في التركيز بشكل كافٍ على قضايا إدارة التغيير. فالإصلاحات الإدارية لا يمكن أن تنجح إلا في بيئة تشريعية وتنظيمية تسمح بتطبيقها بشكل كامل. وكمثال نوعي على هذه الإصلاحات، تطبيق نظام الرقابة العينية المرتكزة على الاختيار العيني على المخاطر أو تطبيق التدقيقات اللاحقة لإخراج البضائع والتي لا تعتبر في العديد من الدول ممكنة التحقيق، في ظل القوانين الجمركية المعمول بها في هذه الدول. مع كل هذا، فإن (15) من بين (38) مشروعاً للمساعدات الفنية في العينة المدروسة (أي 39%) تكررت الحاجة إلى تطوير ومراجعة التشريعات الجمركية. معظم المشاريع لم تغطِ قضايا التقدير الجمركي في تصميمها: فقد نكر التقدير الجمركي في 11% من المشاريع، وهذا يعني أنه قد تم إغفال جولة طوكيو واتفاق الجات على تطبيق القيمة الجمركية (ACV) لعام 1980¹³³. ومما يثير الانتباه، أنه لا يوجد في قاعدة المعلومات أي مشاريع تتضمن مكونات تتعلق بخدمة الفحص السابق للشحن PSI (سواء دعم إجراءات PSI أو التخلص من هذه الخدمة نهائياً) في تصميمها، مع أن خدمات PSI كان معمولاً بها في بعض الدول المطبقة لتلك المشاريع في الوقت الذي تم فيه وضع تصاميمها (الفلبين وبنزانيا¹³⁴، على سبيل المثال). هناك قلة من المشاريع التي هدف إلى إدارة التغيير أو الاستدامة. على سبيل المثال، لم تقم إلا ثلاثة مشاريع (8%) بالتخطيط لمياسة احتفاظ بالكوادر الجيدة وتصميم محافظة منافع لهم. حيث يمتاز من بينها مشروع RCDP

132 إن أحد مشاريع البنك، مشروع بوفية الاستثمار وتجارة في غانا، قد استخدم هذا الإطار في صياغة نشاطات الإصلاح الجمركي.

133 بهدف (ACV) إلى وضع مجموعة معايير عادلة، منسقة، ومحايدة للتقدير الجمركي. لتجنب لتسخدم قيم اعتباطية أو وهمية.

134 لقد لُتار مشروع إدارة الضرائب في بنزانيا، إلى قضايا قائمة المتعلقة بخدمة PSI عند القيام بالتشخيص قبل انطلاق المشروع، ولكنه لم يركز على النشاطات المتعلقة بخدمة PSI إلا خلال المراحل الإنشائية.

الذي تعامل مع هذه للقضية بنوع من التعمق. فقد لُكِد الجانب المتعلق بالموارد البشرية من هذا المشروع على تطوير وتنفيذ مقترحات لتحسين الرواتب والمنافع الأخرى غير المادية لموظفي الجمارك ومديريهم - كان الهدف هو تحسين قدرة لجنة الجمارك الحكومية (SCC) على تعيين الكوادر المؤهلين والاحتفاظ بهم.

جدول 6-7 شمولية تصميم المشاريع

2002-1982		2002-1994		93-1982		
الحصة (ع)	عدد المشاريع	الحصة (ب)	عدد المشاريع	الحصة (أ)	عدد المشاريع	
						هيئة التشريعية
39	15	58	15	0	0	قوانين أو تشريعات ⁽⁴⁾ جديدة
32	12	42	11	8	1	محاكاة تعريفية جديدة ⁽⁴⁻¹⁾
11	4	12	3	8	1	القيمة الجمركية ⁽⁴⁾
50	19	62	16	25	3	جزء من استراتيجية إصلاح جمركي قائمة فعلاً أو مخطط لها
						إدارة العمليات
71	27	85	22	42	5	نسيب العمليات
37	14	54	14	0	0	التنسيق مع الجهات الأخرى المعنية بعملية التخليص الجمركي
84	32	92	24	67	8	الأمانة
55	21	69	18	25	3	إدارة المخاطر
						تطوير الموارد البشرية وإدراجها
16	6	23	6	0	0	إجراءات التعيين
71	27	77	20	58	7	التدريب
29	11	38	10	8	1	الرواتب
13	5	15	4	8	1	الترفيات
11	4	15	4	0	0	التعويضات
11	4	15	4	0	0	نظام سلوك الموظفين ⁽⁴⁾
37	14	50	13	8	1	مظاهر أخرى للتراعة (التسهيلات، التفتيش)
5	2	8	2	0	0	تكميل إدارة الجمارك والضريبة ⁽⁴⁾
42	16	58	15	8	1	إعلام أو تكليف المستفيدين
32	12	46	12	0	0	تحليل المعطومات من أجل التزلم أفضل وتسهيل أكثر
						استدامة إدارة التغيير
8	3	12	3	0	0	سويات احتفاظ بالموظفين الجديدين وحزم من المنافع
24	9	35	9	0	0	التزامات ميزانية الحكومة ⁽⁴⁾
53	20	62	16	33	4	خطة تقنية محددة
11	4	12	3	8	1	السلسلة (إن يتم عرضه بشكل واضح وكاف)
45	17	62	16	8	1	المرافقة والتقييم (مؤشرات الأداء)
42	16	54	14	17	2	تقييم المشروع (تقييم مالي واقتصادي)
45	17	58	15	17	2	البحث عن تعاون البنك مع مستحقين آخرين أسي الإعداد للمشروع وتنفيذه
42	16	54	14	17	2	الإشراف على المشروع أو إدارة التكاليف بمشاركة IMF، WCO، أو مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

- (أ) الحصة نسبة إلى عدد مشاريع المساعدات الفنية الكلي التي تمت مراجعتها في الفترة 1982-93 (12 مشروعاً).
- (ب) الحصة نسبة إلى عدد مشاريع المساعدات الفنية الكلي التي تمت مراجعتها في الفترة 1994-2002 (26 مشروعاً).
- (ج) الحصة نسبة إلى عدد مشاريع المساعدات الفنية الكلي التي تمت مراجعتها في الفترة 1982-2002 (38 مشروعاً).
- (د) إصدار قانون أو تشريع جديد يعتبر جزءاً من المشروع أو يتم إصدارهما في برامج أخرى مرتبطة.
- (هـ) يعتبر إصدار هيكل تعريفية جديد مبسط جزءاً من المشروع أو يتم تبنيه في برنامج آخر مرتبط.
- (و) يتضمن أي ذكر لتطوير نظام التقدير الجمركي أو دور خدمات ال (PSI) أو الانتقال إلى مفهوم (ACV).
- (ز) أطلق كجزء من المشروع قيد المراجعة أو من خلال عمل آخر هدف إلى تحديث الإدارة الجمركية.
- (ح) إما أن تكون عملية الدمج قد تمت أو أنها جزء من المشروع قيد المراجعة. هناك مشروعان في العينة المدروسة بدءاً بعدما تمت عملية الدمج بين الجمارك ودوائر الضريبة.
- (ط) تتضمن التزامات الحكومة الموازنة، الرغبة السياسية، أو تحرير التجارة في الإقليم (المنطقة) (على سبيل المثال، دول جنوب شرق أوروبا المنخرطة في مشاريع تسهيل التجارة والنقل).

المصدر: المؤلفان بناءً على قاعدة معلومات البنك

من المثير للاهتمام ملاحظة أن نصف المشاريع فقط قد ربطت بين الجانب الجمركي واستراتيجية إصلاح الجمارك القائمة فعلاً أو المخطط لها. ويمكن تفسير هذا إلى ما اعتمداً على حقيقة أنه في حالات أخرى، لم تكن الحكومات مستعدة للانخراط في مشاريع إصلاح جمركي شاملة.

ولم يقم أي مشروع من المشاريع المدروسة - باستثناء مشروع RCDP - بالإشارة إلى اتفاقية كيونو المعدلة أو الأصلية الصادرة عن WCO في نشاطات الإصلاح الجمركي المقترحة. وقد ركزت إجراءات الإصلاح المقترحة بشكل رئيسي على تبسيط العمليات - بما في ذلك استخدام للتقنيات اللاحقة للتخليص وإدارة الحسابات (71%)، الأتمتة (84%)، والتدريب (71%). وبالرغم من التركيز الكبير على الأتمتة، لم يهدف إلى إدخال إدارة المخاطر إلا أكثر بقليل من نصف تلك المشاريع (55%)، وهذا يشير بشكل خفي إلى أن هدف الأتمتة لم يكن معروفاً جيداً على الدوام، ولم يتم ربطها مع جوانب الإصلاح الأساسية الأخرى. والحقيقة المثيرة للاهتمام هي أنه لم يعالج قضية أن الجمارك ليست إلا واحدة من عدة جهات مشتركة في عمليات التخليص على المستوردة باستثناء عدد محدود من المشاريع. إن تأثير تدابير الإصلاح الجمركي على فعالية عملية التخليص على المستوردة بشكل عام، يمكن تقويتها بشكل معتبر سواء عن طريق دعم إصلاحات تكميلية إضافية لدى الجهات الأخرى المشتركة بعملية التخليص أو على الأقل تقديم الدعم من أجل

مزيد من التنسيق بين الجهات المعنية بعملية التخليص على المستورداً. على كل حال، لم يتم إلا (14) مشروعاً من بين الـ (38) التي تمت مراجعتها بالتأكيد على الحاجة لإصلاحات متزامنة تطول الجهات المعنية بعملية التخليص الجمركي، وعلى ضرورة تحسين التنسيق بينها في عملية التخليص. يعرض الصندوق (7-4) حالة مشروع تنمية الصادرات التونسي، الذي يلقي الضوء على مدخل متكامل لجعل التنسيق فيما بين الجهات المعنية بمعالجة الصادرات والمستورداً أكثر سلاسة. وقد كان هذا هدفاً أساسياً أيضاً في مشروع بوابة التجارة والاستثمار في غانا¹³⁵.

يشير التحليل أيضاً إلى عدم توازن في تغطية قضايا إدارة الموارد البشرية المتعددة. فبينما غطى أكثر من ثلثي مشاريع المساعدات الفنية الحاجات التدريبية، إلا أن معظم المشاريع حادت عن عوامل حرجة مرتبطة بالموارد البشرية وتؤثر على نجاح الإصلاحات الجمركية واستدامتها (والتي لم تذكر إلا في 16% من مشاريع المساعدات الفنية)، الرواتب وهيكل العلاوات (29%)، أو إدارة الوظيفة (career management) (13%)¹³⁶. وإذا أخذنا بعين الاعتبار أنه بناء على مسوحات المتعاملين

صندوق 7-4 مدخل متكامل إلى إدارة العمليات: حالة مشروع تنمية الصادرات في تونس

إن الجانب المعنى بالإصلاحات الجمركية في هذا المشروع للمدعوم من البنك الدولي (الذي أقر في السنة المالية 1999؛ بمبلغ إجمالي وصل إلى 34.7 مليون دولار أميركي) يهدف إلى تشجيع التجارة بشكل عام والتصدير بشكل خاص، بينما لم يعتبر تعظيم الإيرادات هدفاً محدداً لعملية الإصلاح. وتدمج الإصلاحات ما بين إدخال تبادل المعلومات إلكترونياً (Electronic Data Interchange EDI) وتبسيط للعمليات، بالتعاون والشراكة، إدارة المخاطر، وتطوير الموارد البشرية. لقد تم تقديم اقتراح بتطوير جهاز خادم تبادل المعلومات الإلكترونية (EDI Server) كمركز لنحويل الشبكة المعقدة لتبادل المعلومات القائمة حالياً وهي يدوية ومعقدة وتعتمد على تبادل للتماذج الورقية والرسائل فيما بين المستفيدين من القطاع التجاري (الجمارك، البنوك، وكلاء الشحن، وزارة التجارة، وسلطة الجمركية) - المبنية في الصندوق في الشكل رقم (1) - إلى علاقة جديدة بين المستفيدين مبنية على الاتصال المباشر (انظر الشكل (2) في هذا الصندوق).

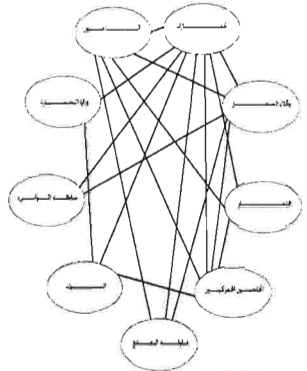
لقد تم تصميم جانب إصلاح للجمارك على ثلاث مراحل متلاحقة. هدفت المرحلة الأولى إلى تبسيط إجراءات تسليم بيانات الحمولة (manifests) البحرية. أما المرحلة الثانية فتشجع المعالجة الأوتوماتيكية المباشرة للبيانات الجمركية. بالإضافة إلى إدخال تقنيات التدقيق اللاحق للتخليص وأساليب إدارة المخاطر. أما المرحلة الثالثة فقد ركزت على تدريب موظفي الجمارك بهدف تأهيلهم من أجل تطبيق الإجراءات الجديدة والتعليمات بشكل منتظم.

المصدر: البنك الدولي 1999

135 انظر (2004) De Wulf.

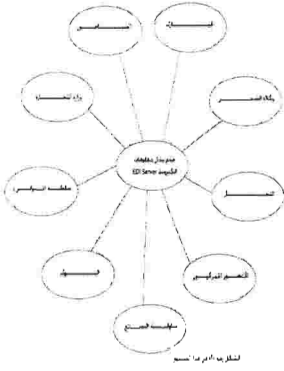
136 نستطيع أن نفهم أن قضية الفروقت لم يمكن حلها بمزمل عن إصلاحات الخدمة المدنية بشكل عام لو بتأسيس مؤسسات إيرادات شبه مستقلة.

مفاد الوجود الحادية - لوجس نظام



الشكل (10) امر من المسور

مفاد الوجود الحادية - تحديث نظام النظام



الشكل (11) امر من المسور

فإن إدارات الجمارك تعتبر من بين أكثر الدوائر الحكومية فساداً في كثير من الدول، فإنه يمكن القول أن الانتباه الذي أعطي لموضوع النزاهة لم يكن كافياً، حيث لم يتم التطرق إليها بشكل خاص في كثير من مشاريع البنك الدولي. لقد افترض بشكل عام أن تحديث الإجراءات الجمركية سوف يرفع مستوى النزاهة. ولم يدرج إلا 11% من مجمل عدد مشاريع المساعدات الفنية التي تمت مراجعتها موضوع مراجعة إجراءات التأنيب والعقوبات لمحاربة الفساد وتطوير دليل سلوك للموظفين في تصميمها؛ وبشكل مشابه يمكن القول أن 37% فقط من المشاريع قد تعاملت مع موضوع إدخال أو تحسين نظام التدقيق الداخلي.

وفي الوقت الذي قام فيه أكثر من نصف عدد المشاريع التي تمت مراجعتها (53%) بتحديد خطط تنفيذية، إلا أن 11% فقط قد عرضت تسملاً واضحاً وكافياً لنشاطات الإصلاح. ولم يضع خطأ زمنياً مناسباً للتنفيذ إلا عدد محدود فقط من تلك المشاريع. فضعف التركيز على تحضير خطة تنفيذية مناسبة يمكن أن يؤدي إلى أخطاء جسيمة في التسلسل. في مشروع المساعدات الفنية للإدارة المالية وتعظيم الإيرادات في لبنان، على سبيل المثال، كان قد تم وضع المرحلة الأولى من تطبيق الاسيكودا قبل بداية تمرين إعادة هندسة الأعمال، كما أن التدريب على تطبيق الاسيكودا لم يكن من المفروض أن يبدأ إلا بعد تسعة أشهر من إطلاق المرحلة الأولى من النظام (البنك الدولي 1994).

مع كل ما سبق، إلا أننا نجد أن المقارنة باستخدام الفترات الزمنية تكشف عن تقدم مضطرد في تصميم المشاريع. فبينما أغفلت جميع المشاريع تقريباً التي صممت في الفترة 1982 - 1993 الحاجة إلى تطوير البيئة التشريعية والتنظيمية للعمليات الجمركية، إلا أن الانتباه لهذه القضايا قد وصل إلى قمته في الفترة 1994 - 2002. وقد كرست حصة أكبر بكثير من المشاريع والتي صممت في فترة لاحقة اهتماماً كافياً لنشاطات الإصلاح الأساسية كتبسيط العمليات (85%)، الأتمتة (92%)، وإدارة المخاطر (69%). وقد أظهرت المشاريع التي صممت في الفترة 1994 - 2002 تغطية أفضل بكثير لقضايا التنسيق مع الجهات الأخرى المعنية بعملية التخليص على المستورداً، للنزاهة، لتقييم المشاريع، ولخدمة المتعاملين. وأخيراً، فإن تركيز البنك على التعاون، في حدود معينة، مع مانحين آخرين في التحضير للمشاريع أو تنفيذها، قد زاد بشكل مضطرد من 17% خلال الفترة 1982-1993 إلى 58% في الفترة 1994 - 2002 (انظر الصندوق 5-7 للإطلاع على حالات تتحدث عن مشاريع محددة).

صندوق 5 - 7 ازدياد تركيز البنك على التنسيق مع المانحين الآخرين

مشاريع تسهيل النقل والتجارة في جنوب شرق أوروبا. لقد تم اقتراح مكونات لتطوير الجمارك في هذه المشاريع كإخص أسلوب لاستكمال الإصلاحات الجمركية القائمة وقتها والمدعومة من قبل الاتحاد الأوروبي في تلك الدول. وقد اعتمدت هذه المشاريع على منح تم تقديمها من قبل البنك الدولي، الاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة الأمريكية، غطت معظم جوانب المساعدات الفنية. في حالة اليوسنة والهرسك، التزم الاتحاد الأوروبي بتقديم كل الدعم الفني للإصلاحات الجمركية.

كان المانحون فعالين في دعم التنفيذ والإشراف على هذه المشاريع، وبالتحديد، تم إشراك ممثلين عن جميع المانحين في لجنة التوجيه الإقليمية (RSC) كمراقبين للإشراف على التنفيذ العام للبرنامج. كان الهدف من المشاركة الفعالة للمانحين هو ضمان استعادة الجانب المتعلق بتطوير الجمارك من جهود الإصلاح القائمة حينها على أفضل وجه. وبالإضافة إلى هذا، فقد قامت (UN-ECE) بتوفير أمانة عامة في كل دولة من دول المشروع بهدف دعم تنفيذ البرنامج.

مشروع الإدارة المالية العامة في تركيا (لقر في السنة المالية 1996، بمبلغ إجمالي 62 مليون دولار أمريكي). لقد أظهر كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي تنسيقاً لصيقاً في مرحلة تصميم المشروع وحتى نهاية مرحلة التنفيذ، وقد أشرك البنك الدولي دائرة الشؤون المالية (Fiscal Affairs Department FAD) من IMF للمساعدة في تنفيذ الجوانب الفنية من خطة تحديث الجمارك. فأشرفت FAD على كل من المستشار الإداري الجمركي، مستشار تكنولوجيا المعلومات المعين في ظل اتفاقية القرض، والمستشارين قصيري-الأجل المعيّنين بهدف توفير مساعدات فنية خاصة. كما تم الاتفاق أيضاً على أن تقوم FAD بإرسال بعثات تنفيذ دورية (تقريباً كل ستة أشهر) وعلى أن تساعد في تقييم العمليات الجمركية الريادية.

مشروع تنويع أنماط التصدير في بنغلاديش (أقر في السنة المالية 1999، بمبلغ 32 مليون دولار أميركي). أقرت الحكومة البنغالية WCO أن هناك جاهزية كافية في البلاد لإطلاق مشروع إصلاح وتحديث من قبل المنظمة لبنغلاديش كجزء من مشروع تنويع أنماط التصدير. وقد تضمنت خطط المشروع إبحام WCO في تدريب موظفي إدارة الجمارك والاستعانة بال (UNCTAD) لتطبيق برنامج ++ASYCUDA والتدريب المصاحب له.

المصادر: البنك الدولي 1995، 1999a، 2000a، 2000b، 2000c، 2000d، 2000h، 2001، 2002b

تنفيذ المشروع والنتائج

يراجع هذا الجزء من الفصل (22) مشروعاً كاملاً للمساعدات الفنية انطوت على مكونات جمركية، وقد تم عرض نتائج تنفيذ كل مشروع ثم تحليل العوامل التي أثرت على النتائج بالإضافة إلى الآثار التي أحدثتها تلك المشاريع.

تنفيذ المشروع، النتائج، والقضايا الناجمة

إن للتقييم بعدين، يتناول الأول الدروس المستفادة حيث يتم التأكيد على التصميم ومؤشرات قياس الأداء. أما البعد الثاني فينبغي أن يتناول النتائج الناجمة عن المشاريع التي تمت مراجعتها، بما في ذلك التعرف على العناصر التي تؤثر في مثل تلك النتائج. ومن بين ال (38) مشروعاً التي تمت مراجعتها والمعرة من البنك في الفترة 1982 - 2002، كان (22) منها قد تم إغلاقها وتم السماح بمراجعتها من حيث التنفيذ والنتائج¹³⁷.

هذا التحليل مبني بشكل أساسي على تقارير إنهاء التنفيذ (implementation complementation reports) وICRs (وتقارير تقييم OED، وإلى حد ما، على تقارير حالة المشروع (project Status reports PSRs)¹³⁸.

137 لقد قمنا باقتراح تقييم للنتائج لمكونات الجمركية أذنين بالاعتبار أنه تم لتناقى التقييم من وصف لتنفيذ ونتاج لهذه المكونات الجمركية في كل من ICRs، تقييم OED، و PSRs، كما أن العلامات المقترحة من قبلنا لا تمثل العلامات الرسمية لا في لمنطقة المعنية ولا في OED. وتتنطبق هذه العلامات على نتائج لمكونات الجمركية تقيماً على مؤشرات للتقييم الخاصة بها إذا كانت متوفرة أو تقيماً على أهدافها كما تم وضعها في وثائق المشاريع ذات العلاقة.

138 تقوم المناطق بتضمين ICRs لكل عملية بإرض باستخدام المعلومات والبيانات المتوفرة في تقارير الإعداد والتقييم بالإضافة إلى تقارير الإشراف على المشاريع. إن أحد أهداف ICRs هو إعادة تقوية التقييمات الذاتية، بما في ذلك تقييم الأثر للتنموي، سواء من قبل البنك أو من قبل المقترضين* (سياسة العمليات وخدمات الدول 2003 صفحة 2). ولكن OED - على كل حال - تقدم تقيماً مستقلاً بعد إغلاق المشروع.

وتستخدم تقارير تقييم ICRs و OED طقماً متتافاً من معايير التقييم تغطي إعداد المشروع، التصميم، التنفيذ، الأثر التتموي المؤسسي، الاستدامة، والأداء من قبل البنك والمقترض. هناك نظرة عامة على التعريفات المحددة للمعايير المستخدمة في تقارير تقييم OED متوفرة في الملحق 7 - ب.

لقد حاولنا أيضاً تقييم مدى تنفيذ المكونات الجمركية في المشاريع التي ما تزال قائمة عند إعداد هذا الكتاب. ويعتمد تقديرنا المقترح بشكل كبير لعلامات نشاطات الإصلاح الجمركية القائمة فعلاً، على الوثائق الداخلية، كمراجعات نصف المدة، المذكرات الداخلية، تقارير الإشراف، و PSRs. ولكن على كل حال، إن عدداً كبيراً من المشاريع ليست جاهزة لمثل هذا التقييم، إما بسبب أنها حديثة الإقرار والإطلاق، أو أنه لم تتوفر بخصوص تنفيذها تقارير مفصلة كافية لغاية تاريخ إعداد هذا الفصل.

يلخص الجدول 7 - 7 تقديرنا المقترح لعلامات المكونات الجمركية لكل من المشاريع المغلقة والقائمة فعلاً على شكل تكرار نسبي. وتشير النتائج إلى أنه بالرغم من تنفيذ أغلب النشاطات الجمركية بشكل مرضٍ، إلا أن عدداً مهماً من تلك المشاريع قد حصل على علامات متدنية.

جدول 7 - 7 ملخص للعلامات المقترحة لنتائج النشاطات الجمركية (كنسبة مئوية)

مشروع لقيمة	مشروع ملظفة	مشروع ذات نتائج جمركية مفعرة العلامة
50	77	مرضية (Satisfactory SAT) بشكل متوسط لو ذات علامة لفضل ^(أ)
38	50	غير مرضية (Unsatisfactory UNSAT) بشكل متوسط لو ذات علامة لغير ^(ب)
12	27	مشروع ذات نتائج جمركية غير مفعرة العلامة ^(ج)
50	23	
100	100	المجموع

(أ) بما في ذلك، مرضية بشكل مرتفع (High SAT) و مرضية (SAT) و مرضية بشكل متوسط (Moderately SAT).

(ب) بما في ذلك، غير مرضية بشكل متوسط (Moderately UNSAT) و غير مرضية (UNSAT) و غير مرضية بشكل مرتفع (Highly UNSAT).

(ج) لم يمكن تقدير العلامات لأسباب متعددة، بالتحديد عدم توفر وثائق التقييم في وقت كتابة هذا الفصل، عدم كفاية المعلومات الموجودة في الوثائق المدروسة؛ أو أنه تم إسقاط الجانب الجمركي خلال مرحلة التنفيذ (على سبيل المثال، مشروع دعم الإدارة الاقتصادية في غانا).

المصدر: المؤلفان بناءً على قاعدة معلومات البنك الدولي

ومن أجل تحليل الروابط ما بين نتائج نشاطات المكونات الجمركية في المشاريع وقضايا عامة تتعلق بجودة البنك عند الدخول من جهة، وأداء البنك والجهة المقترضة من جهة أخرى، حاولنا تقدير عدد من

معاملات الارتباط¹³⁹. على المستوى المبني، قمنا بتقدير الارتباط بين تقدير العلامات المقترح للنشاطات الجمركية وتقدير OED العام للمشاريع بشكل إجمالي (الجزء أ) من الجدول 7 - 8). وقمنا بعد ذلك بتقدير الارتباط ما بين التقدير المقترح للجمارك مع تقدير جودة التشخيصات ومؤشرات الأداء - وهما دالتان من دوال الجودة عند الدخول - للمكونات الجمركية من المشاريع تحديداً (الجزء ب) من الجدول 7 - 8). يفسر الملحق 7 - ج المنهجية المتبعة والمعلومات المتعلقة بتحليل الارتباط. وبين الجدول 7 - 8 ارتباطاً ضعيفاً نسبياً ولكنه إيجابي بين تقدير علامات المكونات الجمركية والتقدير العام الذي قدمته OED لإجمالي المشاريع، جودة البنك عند الدخول، وأداء الجهة المقترضة (تتراوح معاملات الارتباط بين 0.2 و 0.38). أما معاملات الارتباط بين علامات المكون الجمركي والأداء الإجمالي والإشراف للبنك فهي أعلى نسبياً (0.51 و 0.5). على التوالي¹⁴⁰. قد تكون هذه التقديرات مشوشة بسبب المكونات غير الجمركية في المشاريع المدروسة، خصوصاً في تلك الحالات التي لا يشكل فيها مكون تحديث الجمارك إلا جزءاً صغيراً.

جدول 7 - 8 تقدير الارتباط: ملخص

أ. معاملات الارتباط بين التقدير المقترح لنتائج الجمارك والتقدير الاختياري لل OED في إجمالي المشاريع (تقدير OED يغطي كلاً من النتائج الجمركية وغير الجمركية)

نتائج المشروع العملة	جودة البنك عند الدخول	إشراف البنك	التقدير الإجمالي للبنك	التقدير الإجمالي للمقترض
0.38	0.23	0.51	0.50	0.33

ب. معاملات الارتباط بين التقدير المقترح للنتائج الجمركية وجودة التشخيصات ومؤشرات الأداء للمكونات الجمركية

مؤشرات الأداء للمكونات جمركية	تشخيص المكونات الجمركية
0.67	0.54

المصدر: المؤلفان بناءً على قاعدة معلومات البنك الدولي

139 تمكّن تجرّدة عند الدخول جودة تصميم المشروع، والعوامل التي ينبغي أخذها بالاعتبار وتقدير علامتها تتضمن مفهوم المشروع، أهدافه، والأولوية المتبع لثناء التعرف على المشروع. أما لتصميم ويتم تقدير علامته من زوايا مختلفة تتضمن جوانب فنية، اقتصادية ومالية، بيئية، فقد من الفكر، الإدارة المالية-المؤسسية- الاجتماعية، الجاهزية للتنفيذ، وتقييم لمخاطر واعتبارات استدامة للمشروع. ومن أجل وصف دقيق لمفهوم معايير تقدير تجرّدة عند الدخول، فنظر "طرق ولقوات للتقييم في OED" على موقع الإنترنت www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html.

140 هذه للنتائج تحجب حقيقة وجود علاقة ارتباط قوية بين نتائج إجمالي المشاريع وجودة التصميم، إشراف للبنك، ولأداء كل من البنك والجهة المقترضة. على سبيل المثال، علاقة الارتباط بين نتائج العامة للمشاريع وجودة البنك الإجمالية عند الدخول تعتبر هائلة جداً (0.9).

هناك ارتباط قوي نسبياً بين جودة التخصيصات وتصميم النشاطات الجمركية والنتائج المنبثقة عنها. ويبين الجزء (ب) من الجدول 7 - 8 علاقة ارتباط مهمة بين التقدير المقترح لنتائج المكونات الجمركية والدالتين على جودة دخول البنك للمكونات الجمركية، وبشكل أكثر تحديداً جودة التخصيصات ومؤشرات الأداء (0.54% و 67% على التوالي). تعيد النتائج التأكيد على سلسلة التأثير الذي ينتقل من جودة التخصيصات قبل بدء المشروع إلى التصميم إلى تنفيذ نشاطات تحديث الجمارك المتضمنة في المشاريع الممولة من قبل البنك.

العوامل التي تؤثر في النتائج والآثر

تعتمد النتائج وآثر النمو المؤسسي لمشروع ما، على عوامل متعددة، والتي - لغايات هذا التحليل - يمكن أن تقسم إلى ثلاث طوائف رئيسية: (أ) التخصيصات والتصميم قبل بدء المشروع، (ب) أهداف المشروع المناسبة ومكوناته، و(ج) التنفيذ واستراتيجية إدارة التغيير. هناك بعض القضايا المرتبطة مع استدامة نتائج المشروع يمكن أن تدرج في الطائفة الثالثة أعلاه.

مشاكل التخصيصات قبل-المشروع ومشاكل التصميم

لقد وضعت تقارير التقييم الصادرة عن ICR و OED إصبعها على عدد من مشاكل الإعداد للتخصيص قبل-المشروع ومشاكل التصميم التي قادت إلى تنفيذ غير كاف لبعض المشاريع. ويمكن تقسيم هذه المشاكل إلى مجموعة من الطوائف كما يلي:

- نشاطات إصلاح معزولة عن بعضها وغير شاملة. تشير مراجعة (38) مشروعاً للمساعدات الفنية إلى أن إدخال مكونات جمركية فيها قد كان إلى حد كبير منسجماً مع استراتيجيات مساعدة الدول التي تبناها البنك الدولي، أو مع استراتيجيات التنمية الكلية التي اتبعتها الحكومات، أو مع كليهما. ولكن بعض المشاريع هدفت إلى بعض العمليات المحددة أو إلى قضايا إدارة الموارد التنظيمية أو البشرية دون التنسيق الصريح مع الإصلاحات الجمركية القائمة فعلاً في الدول المقترضة أو المخطط لها. ولم تربط المكونات الجمركية مع مجمل الإصلاحات الجمركية في الدول المقترضة، إلا (6) من أصل (22) دولة وبدرجات متفاوتة. وتشير هذه الطرق المجزأة والمنعزلة إلى حد ما لسوء تقدير التعقيد الذي تنطوي عليه عملية تحديث الجمارك، فلة إدراك العوائق التشريعية القائمة على أرض الواقع لعمليات الإصلاح، كما تشير إلى فلة الخبرة في تصميم مشاريع إصلاح الجمارك.
- ضعف التنسيق بين نشاطات الإصلاح المقترحة ومستوى التمويل، والتنسيق غير الكافي مع المانحين الآخرين. لقد أثبتت بعض المشاريع أنها طموحة جداً في مجال تغطيتها بالرغم من فلة التمويل الواضحة لها. وهكذا فقد أصبح تصميم تلك المشاريع وتنفيذها مثيراً للإشكال، خصوصاً في الحالات التي لم يتم فيها بذل جهود واضحة للتنسيق مع مانحين آخرين أو لربط المشروع مع استراتيجية مساعدة طويلة

الأمد من قبل البنك. ولم يقم بالتنسيق مع مانحين آخرين غير (5) من أصل (22) مشروعاً من تلك المشاريع التي تم إغلاقها.

- عدم التناغم ما بين تصميم المشروع واهتمامات الحكومة. في بعض الحالات، لم تؤخذ أهداف الحكومة واهتماماتها بشكل مناسب عند التحضير للمشروع وتصميمه. وهكذا فقد تم افتراض دعم الحكومة للمشروع إلا أن هذه الافتراضات كانت في بعض الحالات لا تعكس الحقيقة. وكننتيجة لها، فإن عدم التزام الحكومة قد أثر سلبياً على المشاريع، حتى في المراحل الأولى من التطبيق.
 - التحضير المتسرع دون تحليل مناسب. لقد تم تصميم عدد من المشاريع دون تحليل تشخيصي أو أنها فشلت بالاهتمام الكافي بتسلسل النشاطات بشكل مناسب.
- يوضح الصندوق 7-6 المشاكل في بعض الحالات لمشاريع خاصة.

التعديلات على الأهداف والمكونات

إن مراجعة ال (22) مشروعاً المغلقة التي غطت المساعدات الفنية تبين أنه في الوقت الذي لم يتغير فيه نسبة كبيرة من المشاريع (65%) أهدافاً محددة، إلا أن أكثر من نصفها (55%) قد غيرت مكوناتها¹⁴¹. إن إعادة النظر بالأهداف أو تبديل عناصر التمويل أو تصحيح المكونات لمشروع ما لا يعني بالضرورة أن تصميم المشروع لم يكن مناسباً، فهناك مبدئياً نوعان من التطورات تقود إلى تغيير جملة الأهداف والمكونات. أما الأول فيضمن التغييرات غير المتوقعة في بيئة المشروع بغض النظر عن جودة التشخيصات قبل-المشروع وتصميمه. وأما النوع الثاني فهو الذي ينطلق خلال مرحلة التنفيذ ويصبح من الضروري القيام به بهدف التأقلم مع التصميم السيء للمكونات. ولضمان نجاح المشروع واستدامته، ينبغي تجنب المشاكل من النوع الثاني أعلاه، ولكن يبقى مع كل ذلك، من الأفضل إجراء تصحيحات ضرورية لمكونات المشروع أفضل من الالتصاق مع تصميم سيء تم في الأصل. يوضح الصندوق 7-7 بعض القضايا المحددة التي كانت سبباً في تغيير أهداف بعض المشاريع أو مكوناتها.

تنفيذ المشروع وإدارة التغيير تم التعرف على الأسباب الرئيسية التالية لفضل تنفيذ المشاريع أو فشل إدارة التغيير لثتي هدفت استدامة اللنتائج: (أ) ضعف إدارة المشروع (من قبل البنك والحكومة المقترضة) وضعف الإشراف عليه¹⁴²؛ (ب) انعدام الملكية والالتزام وتحمل المسؤولية؛ (ج) عدم وجود استراتيجية إدارة التغيير للمحافظة على استدامة نتائج المشروع. يوضح الصندوق 7-8 المشاكل الرئيسية التي تحدثت عند إدارة التنفيذ.

141 تم تقدير الحصص على لسلس جزء من عيلة تتكون من (20) مشروعاً مكملاً، لأن تقارير ICRS لمشروعين كثمت ما تزال قيد الإنهاء عند كتابة هذا الفصل.

142 إن مراجعة المشاريع المكتملة تشير إلى بعض المشاكل النوعية في أداء المقترضين في جهود تحديث الجمارك، بما في ذلك سوء التنسيق بين الجمارك وجهات الأخرى ذات العلاقة، وللتغيير المتكرر في إدراة الجمارك التي تعرض لمتعددية جهود هذبولة في عملية الإصلاح للخطر.

النتائج الرئيسية والدروس التي تمت الاستفادة منها

في عمليات البنك المستقبلية بهدف دعم تحديث الجمارك

لقد تم التعامل مع الإصلاحات الجمركية في مشاريع البنك من زوايا مختلفة. وقد تم التعامل مع الإصلاحات الجمركية كواحدة من العناصر المتعددة لمشاريع الاستثمار والمساعدات الفنية أو مشاريع تعديل الهياكل. وقد تم تقديم الدعم للإصلاحات الجمركية في إطار هدف أوسع لإصلاح القطاع العام اعترافاً بأن الجمارك عبارة عن مؤسسة حكومية رئيسية ذات سلطة، وبأنها تُولج في العديد من دول العالم مشاكل خطيرة في النزاهة. وحتى مع تخفيض الضرائب التجارية ومعدلات الرسوم الجمركية، تبقى الجمارك دائرة رئيسية من حيث تحصيل الإيرادات، خصوصاً إذا أخذنا بعين الاعتبار دورها المحوري في إدارة ضريبة القيمة المضافة (VAT). تم تضمين الإصلاحات الجمركية أيضاً في عمليات تسهيل التجارة، في ضوء أهميتها في عمليات التصدير والاستيراد. أخيراً، تم تضمين الإصلاحات الجمركية في مشاريع تحسين البنية التحتية، وبالتحديد مشاريع إعادة تأهيل الموانئ، بهدف دعم الأهداف الرئيسية لهذه المشاريع.

صندوق 7-6 جودة الإعدادات قبل-المشروع وأعمال التصميم، حالتان لمشروعين محددين

مشروع إدارة المساعدات الفنية للقطاع العام في الأرجنتين (أقر في السنة المالية 1986؛ بقيمة 18.5 مليون دولار أميركي؛ قيمة المكون الجمركي المقررة في القرض 2.4 مليون دولار أميركي؛ تقدير علامة النتائج المعترف: غير كافي UNSAT). يوضح هذا المشروع عدم الاتساق بين التصميم الطموح ومستوى التمويل. وفي حين كانت جميع تقديرات العلامات للمشروع ككل مرغوبة - باستثناء أداء الدولة المقترضة الذي كان غير مرضٍ - إلا أن المكون الجمركي فشل بشكل واضح. ويسرد ICR عدداً من المشاكل:

- كان الهدف المحدد للمشروع - رفع قدرة إدارة الجمارك الوطنية في تحصيل الرسوم على المستوردة والضرائب على الصادرات، تسهيل إجراءات التصدير، وتوفير قاعدة معلومات إحصائية لمراقبة الصادرات - طموحاً جداً بينما كان مستوى الالتزام بالإصلاح الحقيقي لنظام الجمارك غير واضح في ذلك الوقت. وكان التمويل غير كافٍ بتخصيص مبلغ 900000 دولار أميركي، وقد تم الإعداد للمشروع دون قرار واضح من الحكومة بالقيام بإصلاحات عميقة.
- عدم وضوح القائمة المبدئية التي تم اقتراحها للنشاطات، خلافات جوهرية حول أنسب توجيه للنشاطات، والقرار المبكر الذي تم اتخاذه ببنية النموذج الفرنسي كمرجع لإصلاح إدارة الجمارك الأرجنتينية، والذي جوبه بمقومة جادة من داخل وحدة التنسيق، كل ذلك يشير إلى ضعف الإعداد

الحذر للنشاطات المقترحة والتكاليف. وقد عزي فشل المشروع إلى تضيق نطاق المكون الجمركي فيه بحيث أصبح محصوراً بالنشاطات التخصصية وإعداد برنامج جديد حول تحديث وإعادة هيكلة الجمارك. وهكذا فقد تمت إعادة توزيع أغلب أموال القرض. وفي النهاية لم يتمكن المشروع من إمتصاص أكثر من 77616 دولار أميركي لعملية الأتمتة لإدارة الجمارك الوطنية.

مشروع حوسبة الضرائب في الفلبين (قيمة القرض المقررة للمكون الجمركي: 20.3 مليون دولار أميركي؛ التقييم المقترح للنتائج الجمركية: SAT). قدر جودة البنك عند دخول المشروع لجميع المكونات كغير كافية UNSAT. ومع أن النتائج النهائية للمشروع لمكون تحديث الجمارك قد تم تقييمه ككاف (SAT)، إلا أن ICR و OED قد أضعافا التولفس التالية في تصميم النشاطات الجمركية:

- إساءة تقدير صعوبات تطوير البرامج الجمركية ومغامرات الصيانة من قبل مكتب الجمارك (BOC). وقد فشل تقرير تقييم الكادر (SAR) في القيام بتشخيص مناسب للمخاطر التي يمكن أن تحيق بتنفيذ المشروع بشكل إجمالي. وقد أغفل التقييم الخطورة المترتبة على عدم قدرة المشروع على الاحتفاظ بالكادر المؤهل والمدرب جيداً؛ وبدلاً من ذلك، تم الاعتقاد أن برامج التدريب لأعداد هائلة قد تتسبب في تقليل الخطورة. وبالإضافة إلى هذا، فقد أساءت SAR تقدير تأثير القيود المؤسسية (رواتب الخدمة المدنية، على سبيل المثال) على تنفيذ المشروع واستدامته.
- لم تتمكن SAR من إدخال علامات قياس لمقارنة الأداء.
- أساءت SAR تقدير جهد إدارة التغيير اللازم لتحديث مؤسسة بهذا الحجم الكبير. وبالتحديد لم تقم SAR بالربط الصريح للمشروع مع حاجة كل مؤسسة للتحديث، إعادة للتنظيم، وإعادة هيكلة عملياتها التشغيلية قبل عملية الحوسبة. كما لم تدرك الحاجة لتحسين جودة وكفاءة الاتصال بين مكتب الإيرادات الداخلي، BOC، ودائرة المالية، من المهم بشكل خاص أن هذه المشاكل قد حصلت في مرحلة التصميم، بالرغم من أن التشخيصات حددت بوضوح مشاكل في الإدارة والاتصال.

المصدر: البنك الدولي 1993a, 2000f, 2000g

إن المشاريع الشاملة لبناء المقررة والتي تغطي الإدارات الجمركية بالتحديد، هي الاستثناء في عمليات البنك وليست الأكثر شيوعاً. حيث تعمل مشاريع البنك إلى التركيز - سواء في مرحلة التشخيص قبل- المشروع أو في مرحلة التصميم - على بعض العناصر المحددة في تنظيم الجمارك، إدارتها، أو عملياتها. وقد بدا لنا أن الكادر الذي عمل في هذه المشاريع لم يكن واعياً بشكل كافٍ أن البناء التنظيمي، الإدارة، والقضايا الإجرائية غير تلك التي من بين العناصر المستهدفة، كلها عوامل متشابكة مع مجموعة متجانسة من التغييرات في العمليات وتعتمد من أجل عملها بشكل جيد عليها. وعليه، فإن هذه المشاريع قد تعرضت لخطورة سوء تقدير للتعقيدات التي تنطوي عليها الإصلاحات الجمركية ولشمولية أسلوب الإصلاح المطلوب،

من أجل الحصول على نتائج مستدامة. وهكذا فإن التعامل مع الإصلاحات في الجمارك بشكل مجتزأ، يهدد الكفاءة المتوقعة ومنافع فعالية العمليات الجمركية للخطر، ويعرض إمكانية استدامة المشروع للخطر. وهناك نقاط ضعف أخرى ووجهت في المشاريع التي تمت مراجعتها، ترتبط مع العمل التشخيصي الذي تم القيام به بناءً على حاجة معينة، الانتباه غير الكافي الذي تم إيلاؤه لمؤشرات الأداء، الانتباه غير الكافي الذي تم إيلاؤه لموضوع التسلسل المناسب لمكونات المشروع، والتزام الحكومة بتوفير التمويل المناسب لاستدامة نتائج المشروع، وبالتحديد فيما يتعلق بصيانة تكنولوجيا المعلومات وتطويرها. لقد دأبت المشاريع في كثير من الحالات على اعتبار الجمارك حلقة معزولة في سلسلة الإمداد التجاري، بحيث لم يتم في العادة ترجمة التقدم الذي يتم الحصول عليه في الجمارك إلى تسهيل تجاري إجمالي آخذين بعين الاعتبار عدم اضطلاع الجهات الأخرى المتعلقة بالتجارة بمسئولياتها بشكل مناسب وسوء خدمات البنية التحتية.

صندوق 7-7 ما الذي قاد إلى تعديل أهداف المشاريع أو مكوناتها

مشروع تحديث الموائء رقم (2) في تنزانيا (أقر في السنة المالية 1990؛ بمبلغ 37 مليون دولار أميركي؛ قيمة مكون الإصلاح للجمركي المقر: 2 مليون دولار أميركي؛ تقدير علامات النتائج الجمركية المقترح: كافي (SAT). كان الهدف الأصلي الأساسي للمشروع هو توسيع القدرات المادية، الإدارية، والعملياتية لسلطة الموائء التانزانية (Tanzania Harbors Authority THA) للوفاء بمتطلبات حركة التجارة المتوقعة في التسعينات من القرن الماضي. وقد قصد من المشروع توفير مساعدات فنية للجمارك لإدخال معالجات مبسطة للوثائق، الحوسبة، وتدريب موظفي الجمارك. ومع كل هذا، فقد عدل المشروع من أهدافه لمبيني - تأسيس سلطة إيرادات شبه مستقلة، سلطة الإيرادات التانزانية (TRA)، وتسويق فكرة التكامل الإقليمي التي أطلقت الحاجة إلى توفير دعم للجمارك ولوسائل الرقابة على حركة العبور (الترانزيت). ويتأسس ال TRA في العام 1994، أضافت اتفاقية ائتمان التنمية (Development Credit Agreement) في العام 1995 جملة ألفت الضوء على الحاجة إلى تقوية وزيادة سلامة عمل ال TRA. وبالإضافة إلى ذلك، أضاف المشروع مكوناً إضافياً لإصلاح الجناح الجمركي في TRA، للذي ركز على إعادة تأهيل وتقوية عمل المراكز الجمركية الحدودية وحوسبتها.

مشروع الشحن البحري الشاطئي والطرق الأول في موزمبيق (أقر في السنة المالية 1992؛ وكان المبلغ المقر 74.3 مليون دولار أميركي؛ قيمة قرض مكون إصلاح للجمارك: 0.8 مليون دولار أميركي؛ تقدير علامات النتائج الجمركية المقترح: كافي (SAT). عدل المشروع مكوناته خلال فترة التنفيذ بهدف للتجاوب مع بيئة العمل الجديدة وللتعويض عن إغفال مكون رئيسي من مكونات المشروع. وبالتحديد، تأسيس الوحدة الفنية لإعادة هيكلة الجمارك (Customs Restructuring Technical Unit UTRA) في العام 1994، في وزارة التخطيط والمالية، وهكذا فإن نشاط الجمارك وتسهيل التجارة، الذي كان تحت مكون الموائء الصغيرة والشحن الشاطئي، قد ظهر كمكون مستقل مدار مباشرة من قبل UTRA. لقد تطلبت إعادة تأهيل العمليات الجمركية تدريباً كافياً

للتطابق. ومع كل هذا، فإن مكون التدريب قد تم إغفاله في مرحلة تصميم المشروع وهذا دعا إلى إضافته خلال مرحلة التنفيذ. هذا التعديل قاد إلى نجاح مكون الجمارك في المشروع، كما تم تحقيق جميع علامات قياس الأداء المقارن للرئيسية للجمارك كما تم التنبؤ بها في آخر تقرير إشراف على المشروع، وزادت معدلات تحصيل الرسوم على المستوردات من 6% عام 1996 إلى 11% عام 1999.

مشروع حوسبة الضرائب في الغلبين. أضاف المشروع هدفاً واحداً للوفاء بمتطلبات جديدة للحصول على اتصالات أفضل: تم وضع نظام يدعى FINLINK لدائرة المالية بهدف الاتصال مع المؤسسات الحكومية الأخرى الممولة عن تحصيل الضرائب والإدارة المالية (مكتب الإيراد الداخلي، BOC، مكتب التجارة، البنك المركزي، سلطة تسجيل الأراضي، وأخرى).

المصدر: البنك الدولي 2000e, 2000f, 2000g, 2000i

تشير المراجعة إلى أن الإعداد للمشاريع وتصميمها قد تطور بشكل ملحوظ في أعوام التسعينات من القرن الماضي، وإلى أن هناك عدد من مشاريع الإصلاح الجمركية الأكثر حداثة يمكن استخدامها كأدلة على الممارسات الجيدة.

في عام 1999، نشرت 'مجموعة أفكار إدارة الضرائب والسياسات الضريبية في البنك' ورقة عمل بحثية في السياسات حول 'إصلاح أنظمة للضرائب: سجلات البنك في أعوام التسعينات من القرن الماضي'. تتضمن هذه الورقة عدداً من الاقتراحات لتحسين مساعدات البنك من أجل إصلاح إدارة الإيرادات، وهي تغطي كلاً من إدارتي الجمارك والضريبة. تبقى المقترحات الواردة في هذه الورقة ذات علاقة بالموضوع وهي معادة في الملحق 7 - د. وبناءاً على هذه المراجعة من الممكن الآن إضافة توصيات عديدة أخرى خاصة بالجمارك:

صندوق 7 - 8 قضايا إدارة التنفيذ: حالة مشروع إدارة التنمية في السنغال

لقد فشل مشروع السنغال (أقر في السنة المالية 1998؛ بمبلغ 17 مليون دولار أميركي؛ قيمة القرض المقر لمكون إصلاح الجمارك: 2.2 مليون دولار أميركي؛ تقدير علامات النتائج الجمركية المقترح: غير كافي (UNSAT) في جميع معايير العلامات في تقييمات كل من ICR و OED. وللمكون الخاص بالجمارك، تم القيام بتدريب موظفي الجمارك بأسلوب "حسب الحاجة" بدون تقييم للاحتياجات وبغياب سياسة منسجمة لربط التدريب مع فعالية العمل. وبالإضافة إلى مشاكل أخرى في التصميم، بشكل خاص عدم التناغم بين نطاق المشروع والتزامات المقترض، قادت النواقص المتعددة والمتحدة إلى نتائج ضعيفة للمشروع:

التغييرات المتكررة في إدارة المشروع والتنسيق الضعيف للإشراف. على مدار الثمانية سنوات ونصف (8.5 سنة) وهي عمر المشروع، كان هناك (6) مدراء مكلفين بمسئولية إدارة المشروع وتم القيام ب (11) بعثة إشرافية بفروق ضئيلة في فهم أهداف المشروع.

سوء نوعية تقييم الإشراف. لقد فشل الإشراف الضعيف على المشروع في التقاط المشاكل واقتراح تعديلات لحلها في الوقت المناسب. وفي الحقيقة، بقيت علامات التقدير لأهداف التنمية والتطوير المؤسسي عالية بالرغم من المشاكل الجديدة.

فعل غير كافٍ من قِبَل إدارة البنك. خلال مرحلة التنفيذ، أغفلت إدارة المشروع داخل البنك التحذيرات التي صدرت عن الموظفين التي أشارت إلى ضعف التزام حكومة السنغال؛ وفُتلت في الاعتراض على تقديرات العلامات المستمرة التي كانت في صالح أهداف التنمية والأداء المؤسسي، في حين تبين لاحقاً وبشكل واضح أن التقدم كان بطيئاً ومحدوداً.

المصدر: البنك الدولي 1997b. ملخص تقييم OED عام 2004

- عند الإعداد لمشروع مساعدات فنية لإصلاح الجمارك، يجب استخدام معايير اتفاقية كيوتو المعدلة إلى أكبر حد ممكن، كعلامات قياس مقارن للنتائج المتوقعة من المشروع. وكما تمت المناقشة في الفصل الثالث، توفر اتفاقية كيوتو المعدلة خطوطاً إرشادية مهمة لتصميم وتشغيل إدارة جمركية حديثة وفعالة.
- يمكن تحسين الأعمال الشخصية اعتماداً على الأدوار المنوطة لتقييم نقاط قوة وضعف الإدارات الجمركية.
- ينبغي تطوير طقم شامل من مؤشرات الأداء المعتمدة على علامات عملية للقياس المقارن بهدف مراقبة تنفيذ المشروع. ويجب أن تغطي هذه المؤشرات كلاً من كفاءة وفعالية نشاطات الإصلاح الجمركي.
- الجمارك ليست إلا واحدة من عدة جهات معنية بعمليات التخليص على المستوردات والصادرات. ولهذا ينبغي على مشاريع الإصلاح أن تقوم بجهد إضافي لإقحام هذه الجهات الأخرى في تحليل والتحقق من احتمالات جعل عملية التخليص برمتها أكثر سلاسة. كما إن زيادة التنسيق فيما بين الجمارك والجهات الأخرى سوف تكون وسيلة حساسة بتكلفة فعالة تهدف إلى تحسين عملية التخليص وزيادة سلطة التنفيذ.
- إن مكونات الإصلاح الجمركي الجزئية والمحددة من أصل مشاريع أوسع للمساعدات الفنية لا تركز على الجمارك، يمكن أن تكون مبررة. ولكن، يحتاج إعداد المشروع وتصميمه إلى التأكد من: أنه تم القيام بتشخيص مؤسسي شامل بشكل كافٍ، أن نشاطات الإصلاح المحددة التي يدعمها المشروع مربوطة مع استراتيجية إصلاح جمركية طويلة-الأمد وأكثر عمومية، وأنه تمت مراقبة تنفيذ هذا المكون الجمركي بشكل كافٍ.
- لم يكن البنك يملك - حتى وقت متأخر - غير خبرة داخلية محدودة، وكانت قدرة الكادر العامل على تحضير والإشراف على مشاريع الإصلاح الجمركي ضيقة أيضاً. وعليه ينبغي زيادة التعاون مع الهيئات الأخرى متعددة الأطراف والتي تملك خبرة خاصة في إصلاح الجمارك، وبالتحديد IMF و WCO، بهدف

تسهيل عمليات الإعداد والإشراف على المشاريع ذات الجودة العالية. وقد قام البنك، في السنة العالبية 2004، بتقوية خبراته الداخلية في حقل الجمارك.

• فيما يتعلق بتكنولوجيا المعلومات وصيانة البنية التحتية وعلى وجه الخصوص تكاليف الاستبدال، يجب البحث مبكراً وفي مرحلة الإعداد للمشروع عن طرق لإلزام الحكومة المطبقة بتخصيص موازنة لتمويل تكاليف المتابعة بعد إغلاق المشروع، وذلك من أجل تحسين فرص الوصول إلى نتائج قابلة للاستدامة.

• إذا أخذنا بعين الاعتبار ازدياد فرص الفساد في الإدارات الجمركية، فينبغي إيلاء اهتمام خاص لتصميم استراتيجية لمكافحة الفساد كجزء من مشروع مساعدات فنية شامل لإصلاح الجمارك. ولكن ينبغي ملاحظة أن النزاهة لا تبنى بممارسة النشاطات المتعلقة بها منفردة، فالنزاهة إلى حد كبير ناتج من نواتج التطبيق الكفؤ لإجراءات جيدة متواءمة مع اتفاقية كيوتو المعدلة. كما يجب تشويق أطر خاصة بالنزاهة في تصميم نموذج المشروع الكلي لتحديث الجمارك، مما سيرتّب عليه نتائج كبيرة.

• يجب عدم إساءة تقدير أهمية إدارة التغيير وينبغي تخصيص ميزانية كبيرة بدرجة كافية لنشاطات إدلرة التغيير.

• يجب البحث عن الالتزام السياسي الصريح والواضح من أعلى مستوى في الدولة المقترضة وعن التزام مشابه لإدارة الجمارك.

• إن التنسيق بين المانحين في مرحلة تصميم مشاريع تحديث الجمارك وأثناء جريان عملية الإصلاح له نتائج كبيرة.

• يعتبر وضع استراتيجية خروج من المشروع مهماً لضمان استدامة الإصلاحات. فحالما يتم صرف الأموال المخصصة لعملية ما بشكل كامل، يقوم البنك بإنهاء التمويل مما يترتب عليه عدم تخصيص أية مبالغ إضافية لاستدامة النتائج. وهكذا، يكون من المهم بناء جسور مع القطاع الخاص لضمان استدامة عملية الإصلاح.

الملحق 7 - أ توزيع المشاريع التي تضمنت مكونات جمركية حسب المناطق، للفترة 1982 - 2002

الجدول 7 - أ - 1 توزيع المشاريع التي تنطوي على مكونات جمركية حسب المناطق، للفترة 1982 - 2002 (الحصص نسب مئوية)

توزيع مشاريع المساعدات الفنية

2002 - 1982		2002 - 1997		96 - 1992		91 - 1987		86 - 1982		السنة المالية
الحصة	عدد المشاريع	الحصة	عدد المشاريع	الحصة	عدد المشاريع	الحصة	عدد المشاريع	الحصة	عدد المشاريع	المنطقة
29	11	10	2	38	3	71	5	33	1	أفريقيا شبه الصحراوية
5	2	5	1	13	1					شرق آسيا والمحيط الهادئ
42	16	60	12	38	3	14	1			أوروبا ووسط آسيا
13	5	10	2			14	1	67	2	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي
5	2	5	1	13	1					الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
5	2	10	2							جنوب آسيا
100	38	100	20	100	8	100	7	100	3	المجموع

توزيع مشاريع التعديلات الهيكلية

2002 - 1982		2002 - 1997		96 - 1992		91 - 1987		86 - 1982		السنة المالية
الحصة	عدد المشاريع	الحصة	عدد المشاريع	الحصة	عدد المشاريع	الحصة	عدد المشاريع	الحصة	عدد المشاريع	المنطقة
37	29	31	8	45	13	37	7	20	1	أفريقيا شبه الصحراوية
8	6	4	1	10	3	5	1	20	1	شرق آسيا والمحيط الهادئ
15	12	38	10	7	2					أوروبا ووسط آسيا
22	17	8	2	24	7	42	8			أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي
15	12	19	5	10	3	11	2	40	2	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
4	3			3	1	5	1	20	1	جنوب آسيا
100	79	100	26	100	29	100	19	100	5	المجموع

المصدر: حسابات المؤلفين

الملاحق 7 - ب معايير مختارة لتقييمات مشاريع من قبل OED

إليك هنا هو ملخص للمؤشرات المستخدمة من قبل OED (انظر 2004 OED) لتقييم المشاريع بعد إنجائها، باستخدام طريقة مبنية على الأهداف.

صلة الأهداف (Relevance of Objectives). هي المدى الذي تتفق فيه أهداف المشروع مع أولويات التنمية القائمة فعلاً في البلد المعني ومع لستراتيجيات البنك القائمة لمساعدات الدول ولقطاعات ومسح الأهداف المؤسسية (التي يعبر عنها بأوراق استراتيجيات تقليص الفقر، استراتيجيات مساعدة الدول، أوراق استراتيجيات القطاعات، سياسات العمليات).

الفعالية (Efficacy). هو المدى الذي وصل إليه تحقيق أهداف المشروع، أو التي يتوقع أن تتحقق، آخذين بعين الاعتبار أهميتها النسبية.

الكفاءة (Efficiency). هو المدى الذي حقق فيه المشروع أو يتوقع أن يحقق، عائدًا أعلى من تكلفة راس المال المتاحة، بأقل تكلفة ممكنة، بالمقارنة مع البدائل المختلفة.

النتائج (Outcomes). هو المدى تم فيه تحقيق الأهداف الرئيسية ذات الصلة للمشروع، أو التي يتوقع أن تتوقع، بكفاءة.

الاستدامة (Sustainability). هي المرونة في مواجهة مخاطر اضمحلال الفوائد الصافية للمشروع بمرور الزمن.

أثر النمو المؤسسي (Institutional Development Impact IDI). هو المدى الذي يتمكن فيه المشروع من تحسين قدرة الدولة أو المنطقة على استغلال مواردها البشرية والمالية والطبيعية بشكل أكثر كفاءة ومساواة وبشكل قابل للاستدامة، من خلال (أ) تعريف، ثبات، شفافية، قدرة على التنفيذ، وإمكانية تنبؤ بالترتيبات المؤسسية، كل هذه بشكل أفضل أو (ب) تصحيح مسار أفضل لرسالة المؤسسة ومقرتها بما يتفق مع تكلفتها، الذي يشق من الترتيبات المؤسسية، أو كليهما. ويتضمن هذا أن (IDI) كلاً من آثار المشروع المقصودة وغير المقصودة.

أداء البنك (Bank Performance). هو المدى الذي تضمن فيه الخدمات التي يقدمها البنك، الجودة عند الدخول وتدعم عمليات التنفيذ من خلال الإشراف المناسب (بما في ذلك ضمان ترتيبات انتقال كافية في عمليات المشروع الاعتيادية).

أداء المقرض (Borrower Performance). هو المدى الذي تولى فيه المقرض ملكية المشروع، وتحمل المسؤولية لضمان جودة التحضير والتنفيذ، والتزم بالمواثيق والاتفاقيات، نحو تحقيق أهداف المشروع التنموية واستدامتها.

ملحق 7 - ج تقدير علاقة الارتباط

يبقى معامل الارتباط العلاقة ما بين متغيرين. وهو غير مقيد بوحدة قياس معينة، وهكذا فلا يرتبط بوحدة القياس للمتغيرين أعلاه. تستخدم المعادلة التالية لحساب معامل الارتباط بين x و y كعينة.

$$\rho_{xy} = \frac{\delta_{xy}}{\delta_x \delta_y}$$

حيث δ تمثل التفاوت المشترك للعينة بين x و y ويقدر كما يلي:

$$\delta_{xy} = \frac{\sum (x_i - \mu_x)(y_i - \mu_y)}{N - 1}$$

(N هو عدد الملاحظات في العينة، و μ_x ، μ_y هي معدلات x و y على التوالي).

الانحراف المعياري لكل من x و y على التوالي هما δ_x ، δ_y . لاحظ أن الإنحراف المعياري لعينة من متغير معين (s ، على سبيل المثال) هو الجذر التربيعي لتفاوت العينة مقدراً كما يلي:

$$s^2 = \frac{\sum (x_i - \mu)^2}{N - 1}$$

ولتحديد العلاقة بين نتائج المكونات الجمركية ومعدلات تقدير OED المختارة للجودة العامة عند الدخول ولتنفيذ المشروع بمجمعه، بالإضافة إلى تأثير جودة التصميم قبل-المشروع وتصميم نشاطات التحديث الخاصة بالجمارك على النتائج الجمركية، فإننا ندر سلسلة من الارتباطات. وتتضمن البيانات (أ) تقديرات المقترح لنتائج المكونات الجمركية وما هي جودة التشخيصات ومؤشرات الأداء القابلة للتطبيق على المكونات الجمركية و(ب) تقدير OED للنتائج الإجمالية للمشروع، جودة البنك عند الدخول، إشراف البنك، والأداء الإجمالي للبنك والجهة المقترضة.

إن تقديراتنا لنتائج المكونات الجمركية، التشخيصات الجمركية، ومؤشرات الأداء تم اقتراحها بناءً على وثائق المشروع وأية مراجعات نصف-مرحلة قام بها البنك، المذكرات الداخلية، تقارير الإشراف، ووثائق تقييم المشروع، ICR، أو وثائق تقييم OED. إن مجموعة الارتباطات بين النتائج الجمركية من جهة وتقدير المشروع بشكل إجمالي من قبل OED من جهة أخرى، قد تم تقديرها من عينة تتكون من (22) مشروعاً مكملاً. ولكن الارتباط بين النتائج الجمركية من جهة وجوده للتشخيصات الجمركية ومؤشرات الأداء من جهة ثانية، قد تم تقديرها من المجموعة الكاملة للمشروع المكتملة القائمة فعلاً. وقد تم حذف المشاريع التي لم يتم تقدير نتائج المكون الجمركي فيها من العينة المدروسة عند تقدير علاقة الارتباط.

هناك (6) مستويات من التقدير قابلة للتطبيق لتقدير الارتباط: مرضي كثيراً، مرضي، مرضي بشكل متوسط، غير مرضي بشكل متوسط، غير مرضي، غير مرضي بتاتاً. ولتقدير الارتباطات، قمنا بتحديد رموز رقمية للتقديرات التي تقع بين 1 و 6، بحيث أعطي الرقم 6 لتقدير مرضي كثيراً، وأعطي الرقم 1 لتقدير غير مرضي بتاتاً. وقد تم استخدام هذا الترميز بشكل متسق لجميع المتغيرات.

الملحق 7 - د إصلاح أنظمة الضرائب: سجلات البنك الدولي

في أعوام التسعينات من القرن الماضي

أخذت المقننات التالية من دراسات Barbone وآخرين (1999)، وهي توفر مقترحات لتحسين مساعدات البنك لإصلاح الإدارات المسنولة عن الإيرادات. وهذه المقترحات ذات علاقة بكل من مشاريع إصلاح الجمارك الضرائب.

التشخيص

1. يجب أن يتم بناء التشخيصات قبل-المشروع على إطار متكامل يلقي انتباهاً كافياً للمؤسسات، بالإضافة إلى الاهتمامات التقليدية لمديريات الضرائب. والوضع المثالي هو أن يتم استخدام إطار واحد ولكنه مرن في كل نشاطات البنك.
2. يجب القيام بقياس تشخيص الأداء، إذا كان ذلك ممكناً، بشكل كمي وبناءً على مؤشرات معيارية ويفضل أن يتم استخدام علامات قياس للمقارنة مع دول أخرى.
3. يجب أن تتضمن الأعمال التي تجرى قبل-المشروع مراجعة (تثبيت) للمحددات الرئيسية للإدارة الجيدة ولتنفيذ المشاريع.

التصميم

4. يجب أن يكون تصميم المشروع مبنياً على رؤية استراتيجية للإدارة، ويجب تخصيص اهتمام كافٍ للإدارة الجيدة، ولكن يجب - مع كل ذلك - أن يتم تحديد نطاقه آخذين بعين الاعتبار قدرة الدولة المعنية على التنفيذ. كما يجب تحليل التصميمات البديلة وتسلسلها وينبغي الوقوف على المنطق من ورئتها.
5. ولتوليد دروس طويلة الأمد، يجب أن تحدد المشاريع الفرضيات التي تم اختبارها.

مؤشرات الأداء

6. ينبغي تحديد طقم معياري من مؤشرات نتائج الأداء (الفعالية، الكفاءة، المسنولية) لإدارات الجمارك والضرائب، وذلك من أجل البناء عليها من قبل جميع المشاريع الأخرى.
7. يجب على الأعمال التشخيصية أن تلقي أهمية جيدة للقيم الأساسية لمؤشرات الأداء لتقييم النتائج.

8. ينبغي أن لا يقتصر استخدام مؤشرات الأداء على السماح بمتابعة تنفيذ المشاريع فقط، ولكن يجب أن يتم اختبارها بحيث تسمح باختبار فرضيات معينة.
9. يجب أن تكون مسوحات دافعي الضرائب (المتعاملين) جزءاً مكللاً لكل من الأعمال التخصيصية وتقييم الأداء إذا لم يكن هناك قيود من حيث تكاليف القيام بها.
10. يجب أن يتم وضع أدلة إرشادية معيارية للمدخلات الكمية، العمليات، ومؤشرات المخارج، وينبغي أن يتم التفويض باستخدامها.

التقييم

11. يجب أن يتم تطوير إطار تقييم أو أدوات قياسية كمية لمشاريع الإدارات الضريبية. وإذا كان ممكناً، يجب ربط هذا الإطار أو هذه الأدوات مع تقييم الأثر الاقتصادي، وينبغي أن يتم الاستعانة بنموذج مثل "نموذج 1 - 2 - 3" الذي تم تطويره من قبل DEC في الأداة المستخدمة أو الإطار.
12. يجب أن يتم تصميم الأداة بحيث تسمح بتقييم المخاطر وأن تستوعب حسامية العوامل الرئيسية مثل "قيم الظل" (shadow values).

التقييم عقب انتهاء المشروع

13. إن استخدام مؤشرات الأداء المحددة للمشروع ضروري، إذا كان من المفروض أن يتم مقارنة هذا التقييم مع المشاريع الأخرى.
14. إن تحديد درجات النتائج، الاستدامة، النمو المؤسسي، وأداء البنك والجهة المقترضة، يجب أن تكون، إلى أكبر حد ممكن، مبنية على مؤشرات كمية يتم تحديدها.
15. لتسهيل دور المشاريع في عمليات جمع المعرفة وفحص الفرضيات (الدروس المستفادة)، يفضل أن يكون هناك مشاركة أوسع للمستشارين الأكاديميين في عمليات التخصيص، التصميم، وفي مراحل التقييم.

قراءات إضافية

- Barbone, Luca, Arindam Das-Gupta, Luc De Wulf, and Anna Hansson. 1999. "Reforming Tax Systems: The World Bank Record in the 1990s" Policy Research Working Paper 2237. Washington, D.C.: The World Bank.

- European Commission Directorate General XXI, Taxation and Customs Union. 1998. Blueprints to Improve the Operational Capacity of Customs Administrations of Candidate Countries. Brussels: European Commission.
- Gill, Jit B. S. 2000. "A Diagnostic Framework for Revenue Administration." World Bank Technical Paper No. 472. Washington D.C.: The World Bank. Available at www.worldbank.org/publicsector/tax/DiagnosticFramework.pdf.
- Lane, Michael H. 1998. Customs Modernization and the International Trade Superhighway. Westport, Conn.: Quorum Books.
- OED. 2004. OED Evaluation Tools and Approaches. Washington D.C.: The World Bank. Available at www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html
- Operations Policy and Country Services. 2003. Guidelines for Preparing Implementation Completion Reports. Washington D.C.: The World Bank. Available at <http://opcs.worldbank.org/opcil/lcrguide.html>.
- Raven, John. 2001. Trade and Transport Facilitation—A Toolkit for Audit, Analysis and Remedial Action. Washington, D.C.: The World Bank. Available at www.worldbank.org/transport/publicat/twu-46.pdf.
- World Customs Organization. 1998. "Integrity and Customs Administration: A Self-Assessment Guide, 'Putting the WCO Arusha Declaration into Action.'" Malacca, Malaysia.

المراجع

- Barbone, Luca, Arindam Das-Gupta, Luc De Wulf, and Anna Hansson. 1999. "Reforming Tax Systems: The World Bank Record in the 1990s." Policy Research Working Paper 2237. Washington, D.C.: The World Bank.
- De Wulf, Luc. 2004. "TradeNet in Ghana: Best Practice in the Use of Information Technology." In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. Customs Modernization Initiatives. Washington, D.C.: The World Bank.
- Gill, Jit B. S. 2000. "A Diagnostic Framework for Revenue Administration." World Bank Technical Paper No. 472. Washington D.C.: The World Bank. Available at www.worldbank.org/publicsector/tax/DiagnosticFramework.pdf.
- Lane, Michael. 1998. Customs Modernization and the International Trade Superhighway. Westport, Conn.: Quorum Books.
- Operations Evaluation Department. 2004. "Evaluation Tools and Approaches." Washington, D.C.: The World Bank. www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html.
- Operations Policy and Country Services. 2003. Guidelines for Preparing Implementation Completion Reports. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. 1993a. "Argentina Public Sector Management Technical Assistance Project." ICR Report No. 12124. June 30. Washington, D.C.
- ——— 1993b. "The Philippines Tax Computerization Project." Staff Appraisal Report, No. 11355-PH. Washington, D.C.
- ——— 1994. "Lebanese Republic Revenue Enhancement and Fiscal Management Technical Assistance Project." Report No. P-6374-LEB. June 10. Washington, D.C.
- ——— 1995. "Republic of Turkey— Public Financial Management Project." Report No. 14656-TU, vol. 3. Washington, D.C.
- ——— 1997'a. "Armenia—Second Structural Adjustment Technical Assistance Credit." Project Information Document No. 5430. Washington, D.C.

- ——— 1997b. "Senegal—Development Management Project." Report No. 17247. Washington, D.C.
- ——— 1998. "Senegal Development Management Project." OED Evaluation Summary. February 24. Washington, D.C.
- ——— 1999a. "Bangladesh—Export Diversification Project." Report No. 19250. Washington, D.C.
- ——— 1999b. "Tanzania—Tax Administration Project." Report No. 17713. Washington, D.C.
- ——— 1999c. "Tunisia—Export Development Project." Report No. 18778. Washington, D.C.
- ——— 2000a. "Albania—Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project." Report No. 20828. Washington, D.C.
- ——— 2000b. "Bulgaria—Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project." Report No. 20036. Washington, D.C.
- ——— 2000c. "Croatia—Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project." Report No. 20459. Washington, D.C.
- ——— 2000d. "Macedonia—Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project." Report No. 20493. Washington, D.C.
- ——— 2000e. "Mozambique First Roads and Coastal Shipping Project." Report No. 20682. June 29. Washington, D.C.
- ——— 2000f. "Philippines Tax Computerization Project." ICR Report No. 20554. June 29. Washington, D.C.
- ——— 2000g. "Philippines Tax Computerization Project." OED Evaluation Report: August 16. Washington, D.C.
- ——— 2000h. "Romania—Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project." Report No. 20407. Washington, D.C.
- ——— 2000L. "Tanzania Port Modernization Project II." Report No. 21559. December 28. Washington, D.C.
- ——— 2001. "Bosnia and Herzegovina—Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project." Report No. 20714. Washington, D.C.
- ——— 2002a. "Russian Federation—Customs Development Project." Report No. 24232. Washington, D.C.
- ——— 2002b. "Yugoslavia—Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project." Report No. 23888. Washington, D.C.
- ——— 2003. "Russian Federation Customs Development Project." PAD Report No. 24690-RU. March 12. Washington, D.C.

القسم الثالث

**أدلة إرشادية حول القضايا
التي تؤثر في تسهيل التجارة
بواسطة العمليات الجمركية**

التقييم الجمركي في الدول النامية

وقواعد التقييم في منظمة التجارة العالمية

©Adrien Goorman and Luc De Wulf

الملحق 8-3 برامج الـ PSI التي يجري تشغيلها من قبل أعضاء لجنة IFIA PSI 323	جدول المحتويات
الملحق 8-4 قائمة تقديرات للتقدير الجمركي 325	أهمية للتقييم الجمركي ومراجعة تاريخية له 286
قراءات إضافية 326	اتفاقية التقييم الجمركي: مقدمة 290
المراجع 327	تطبيق ACV في الدول النامية 294
	نحو ممارسات أفضل للتقييم الجمركي 298
قائمة الجداول	شركات الفحص السفلي للشحن PSI وبرامج الخدمات الأخرى المتعلقة بها 305
8-3-1 برامج الـ PSI التي يجري تشغيلها من قبل أعضاء لجنة IFIA PSI 323	نتائج عملية 316
قائمة التصانيف	الملحق 8-أ للقرار بشأن الحالات التي تبرر شك الإدارات الجمركية في صحة أودقة القيمة المصرح بها 317
8-3-1 للبيرو: برنامج التحقق من المستوردات 307	الملحق 8-ب الاتفاق على تطبيق القيمة الجمركية: متطلبات التنفيذ 318
ملحق 8-2 عند الـ PSI في مدغشقر يقدم لأول مرة خدمات تحقق هادئة ومتطورة 314	الملحق 8-ج قضايا تنفيذية تتعلق بهيئات WTO في ضوء القرار الوزاري في الدوحة حول القضايا المتعلقة بالتطبيق والاهتمامات 321

إن عدم القدرة على فهم واستيعاب التقييم الجمركي والإجراءات الداعمة له، هما من العوامل الأساسية لتقليل فاعلية الإدارة الجمركية في العديد من الدول النامية، كما إن غياب الطرق الفعالة للتقييم الجمركي يؤثر في المخرجات الجمركية للدولة والسياسات التجارية لها، ويعرض أداء تحريك الإيرادات للخطر كما يؤثر

143 شكر خاص للملاحظات الهامة التي وصلت من الأسة لي ديغان (Ms. Lee Deegan) من الجمارك الاسترقية و (WCO) سابقاً.

سلباً في قضايا النزاهة. لقد كانت أنظمة التقييم الجمركي موضوعاً لعدة اتفاقيات دولية وذلك لأنها يمكن أن تكون معيقة للتجارة. إن اتفاقيات WTO حول التقييم الجمركي تفرض على جميع أعضائها استعمال ACV. وقد وضعت ACV قيمة الصنف للبيضات المستوردة - أي السعر المنفوخ فعلاً أو المتوجب دفعه - أساساً لتقدير القيمة الجمركية، كلما كان ذلك ممكناً. وبالرغم من الحصول على مساعدات فنية هائلة، فإن العديد من الدول النامية لم تحقق النجاح المطلوب في تطبيق معايير تقييم WTO.

إن التقدير الكامل للقضية الأساسية التي يعالجها هذا الفصل - الصعوبات التي تواجهها الكثير من الدول النامية في تطبيق ACV بالإضافة إلى التدابير التي من الممكن أن تساعد في تخطي هذه الصعوبات - تتطلب فهماً عميقاً لطبيعة التقييم الجمركي للمعدة ولقيود التي تواجهها الدول النامية في تطبيق التقييم الجمركي. وهكذا، فإن هذا الفصل، يضع باختصار مجموعة ملاحظات عن طبيعة ومغزى أنظمة التقييم الجمركي وتطبيقاته ومعايير الدولية. كما أنه يزيد التبصر في الصعوبات التي خبرتها الدول النامية في التقييم الجمركي وفي تطبيق ACV، وهي كذلك تخلص طبيعة التدابير التي يمكن أن تساهم في التقييم الفعال للشحنات المستوردة. يلقي الجزء الأول من هذا الفصل الضوء على أهمية التقييم الجمركي وتطوره التاريخي. أما الجزء الثاني فيراجع الخواص الرئيسية لـ ACV. ويتعامل الجزء الثالث مع الصعوبات والمشاكل في تطبيق ACV في الدول النامية. في حين يقترح الجزء الرابع مجموعة من التدابير للتعامل مع هذه الصعوبات. يراجع الجزء الخامس وظيفة خدمات ألد PSI وبرامج أخرى في حقل التقييم الجمركي. ويشرح الجزء الأخير الخلاصات التشغيلية الرئيسية للفصل.

أهمية التقييم الجمركي ومراجعة تاريخية له

إن معظم التعريفات على المستوردات مبنية على الرسوم الجمركية التي تسوفى على القيمة، أي أنه يعبر عنها كنسبة مئوية من قيمة البضاعة المستوردة. وهكذا فإن التقييم الجمركي هو تحديد القيمة التي يحسب على أساسها معدل الرسوم¹⁴⁴. وفي الوقت الذي يتم فيه تثبيت هذه المعدلات بقرارات رسمية في جداول التعريفات، إلا أن القيمة المصروح به للبيضات المستوردة قد تختلف من صنف إلى آخرى. إن لهذا ثلاثة تأثيرات مهمة على السياسة التعريفية. الأول، أن المستورد يمكن أن يتورط في تخفيض الفواتير ولا يصرح عن القيمة الحقيقية بهدف تخفيف الرسوم المستحقة عليه. وهكذا فإن الإيرادات الحكومية تضع، إلا إذا تم لكشاف التخفيض في الفواتير، ويتحقق للمستورد فرصة غير شريفة للمنافسة. ثانياً، يمكن للحكومات اغتنام فرصة نظام التخمين لتتمكن من زيادة أو تخفيف الرسوم الجمركية بهدف التأثير في الإيرادات أو لغايات

144 عندما تكون التعريفات مبنية على معدلات رسوم محددة، أي، كميلغ محدد من رسوم لكل وحدة من وحدات البضاعة، لا يكون للقيمة الجمركية تأثير على رسوم المستوفاة.

الحماية، وبذلك، تعوض عن التنازلات التعريفية التي تتم في ضوء الاتفاقيات التجارية الثانية أو متعددة الأطراف. ثالثاً، قد يستخدم تخفيض أو زيادة الفواتير بهدف تهريب رأس المال.

لأسباب سالفة الذكر، هناك حاجة إلى اسس للتقييم على المستويين الوطني والعالمي لضمان استيفاء الرسوم الصحيحة وتوفير منافسة عادلة لجميع المستوردين. وهي كذلك مطلوبة لتعزيز الشفافية وإمكانية التنبؤ بالصفقات التجارية الدولية. إن معايير وممارسات التقييم الجمركي الجيدة تعزز التسهيل التجاري وتساهم في إعداد إحصاءات تجارية جيدة.

معايير التقييم العالمية

كانت أنظمة التقييم الجمركي موضوعاً لعدد من الجهود التنسيقية والقياسية الدولية. وقد بدأت الجهود الدولية نحو التنسيق في أوائل القرن العشرين، ولكن لم يتم التوصل إلى نتائج هامة حتى إقرار الاتفاقية العامة للتعريف والتجارة الدولية (GATT) سنة 1947. وقد تبع هذه الاتفاقية اتفاقية أخرى لتقييم السلع للغايات الجمركية سنة 1950 في بروكسل (Brussels Definition of Value BDV) وفي عام 1979 تبع تلك الاتفاقيات الاتفاق على تطبيق المادة رقم 7 من الجات (GATT) - (ACV) - والذي كان من نتائج جولة طوكيو. وفي العام 1994 وفي جولة الأوروغواي، تم التوصل إلى قرار (اعتماداً على المادة رقم 17 من اتفاقية الجات حول القيمة) للتعامل مع الحالات التي يكون لدى الإدارات الجمركية فيها أسباب للشك في صحة أو دقة القيمة المصرح عنها.

مبادئ التقييم: المادة 7 من الجات لقد تم التوصل إلى أول اتفاقية دولية مهمة حول التقييم الجمركي بعد مفاوضات الجات في عام 1947 والتي وضعت الاسس التي يندى الالتزام بها فيما بين أطراف التجارة. هذه المبادئ التي جسدت في المادة رقم 7 من الجات تؤكد أن القيمة الجمركية يجب أن لا تكون اعتباطية، تخيلية، أو مبنية على قيمة البضائع الوطنية. بل يجب أن تكون مبنية على القيمة الحقيقية للبضائع المستوردة أو المشابهة لها. يجب أن تكون القيمة الجمركية مأخوذة من البيع أو عرض للبيع في ظروف بيع عادية وشروط تنافسية كاملة. ولكن إذا لم يمكن التحقق من السعر الحقيقي، فيجب أن تكون القيمة الجمركية مبنية على أقرب سعر يمكن التحقق منه حسب معايير موصوفة. وقد بقيت هذه المبادئ هي الأساس للتقييم الجمركي منذ ذلك الحين.

تعريف بروكسل للقيمة إن أول معيار دولي لتحديد القيمة الجمركية والمركز على مبادئ التقييم المعتمدة في الجات، تعريف بروكسل للقيمة، قد تم التوصل إليه في عام 1950. يرتكز تعريف بروكسل للقيمة على مفهوم " الثمن العادي " - وهو السعر الذي يتم الحصول عليه في سوق منافسة مفتوحة بين البائعين والمشتريين غير المرتبطين وفي ظل ظروف مكانية وزمنية محددة. وعملياً، عندما تكون أغلب كمية المستوردات قد اشترت ضمن شروط بيع موثوقة، جرت في ظروف تنتفق مع عناصر التعريف أعلاه، فإن

سعر الصفقة أو قيمة الفاتورة يمكن أن تُعتمد أساساً صحيحاً لتقدير القيمة الجمركية لمعظم المتسورسات. وينصح BDV باستخدام سعر الفاتورة إلى أقصى حد ممكن. وفي حالة عدم إمكانية استخدام سعر الفاتورة، كما هو الحال في الصفقات التي تتم بعيداً عن متناول اليد (أي لا يمكن التحقق من صديقتها)، للبضائع التي تشكل جزءاً من إرساليات متفق عليها، البضائع المرسل إلى الوكيل أو صاحب الامتياز، أو عندما يكون السعر المصرح عنه منخفضاً لدرجة تبعث على الشك، تستطيع الجمارك اتخاذ إجراءات أخرى تستند إلى تقدير السعر الحقيقي باستخدام المعلومات المتوفرة، على أن يؤخذ بالحسبان الظروف الفعلية المتعلقة بقيمة الصفقة مدار البحث. هذه المرونة مقيدة إلى حد كبير في ظل ACV.

إن يقول BDV قد مثل تقدماً كبيراً نحو اتباع مقاييس دولية لتحديد القيمة الجمركية. وبحلول سنة 1970 وافقت حوالي مئة دولة على تطبيق هذا التعريف (وبعضها على أساس الوضع القائم فعلاً)، كما اعتمده كثير من التكتلات الاقتصادية على أنها مقياس التقدير - EEC واتحاد الجمارك لدول أفريقيا الوسطى UDEAC وسوق الكاريبي المشتركة CARICOM. وبالرغم من ذلك، فإن عدداً من الدول التجارية المهمة (الولايات المتحدة و نيوزيلندا، من بين آخرين) لم تتبنى BDV و بقيت تعمل على نظامها الخاص، والذي يعتمد أصلاً على المفهوم الإيجابي للقيمة. بينما تبني البعض الآخر BDV عندما تمت توسعته لتغطية دول FOB (مثال: لستراليا) بينما استمرت كندا تعمل ب "سعر السوق العادلة" في الدولة المصدرة وهذا ما قادهما إلى ضرورة القيام بالتحري عن القيمة في الدولة المصدرة. وفوق ذلك لم تكن BDV بذاتها تطبق بشكل متسق، وقد شكا وتذمر المصدرون من الاعتباطية وانعدام العدالة في رفض اسعار الفسولتير ورفع السعر المصرح عنه من قبل الجمارك. بالإضافة إلى أن عدداً من الدول اعتمدت على اسعار مرجعية لغايات الحماية ولتسهيل الإمكانيات للتخليص الجمركي بدون تعريض إيرادات الموازنة للخطر. وهكذا فإن المفاوضات حول القيمة الجمركية قد كانت من ضمن مفاوضات العوائق غير الجمركية في جولة طوكيو من مفاوضات الجات (1973-1979).

جولة طوكيو واتفاقية التقييم الجمركي لقد كانت الغاية من مفاوضات طوكيو حول التقييم الجمركي هو التوصل إلى قيمة قياسية وعادلة ورسمية لا تنطوي على الاعتباطية أو المزاجية لتحديد القيمة المقترضة، تعتمد على الحقائق التجارية، ولا تشكل عائقاً أمام حركة التجارة¹⁴⁵. وبعد المفاوضات الصعبة بين الدول النامية والدول المتقدمة تم التوصل إلى اتفاق على مقياس جديد للتقييم. الاتفاق على تطبيق المادة (7) من الجات¹⁴⁶.

دخلت الدول النامية إلى المفاوضات بدعم كامل لمقترحات التقييم للمجموعة الاقتصادية الأوروبية والتي تركز على تعريف بروكسل للقيمة. ولكن المجموعة الاقتصادية الأوروبية سلكت فهما مختلفا هي والولايات المتحدة وأسقطت دعمها لـ BDV وتبنت المفهوم الإيجابي للتقييم. هذا المفهوم الذي ينص على أن

145 كان الهدف من جولة طوكيو للمفاوضات هو التوسع وتحقيق مزيداً من الحرية في للتجارة العالمية من خلال التفتيح لتمضطرد لعوائق للتجارة.

146 يشار إليه بشكل عام كقانون للتقدير في الجات (GATT Valuation Code GVC) حتى جولة الأوروغواي، وبعد ذلك أصبح يشار إليه على أنه ACV.

(مع بعض الاستثناءات) القيمة يجب أن تكون معتمدة على أساس السعر الفعلي المدفوع أو القابل للدفع للبضائع المستوردة. وقد تم سرد الاستثناءات التي ينبغي أخذها بالاعتبار عندما لا يمكن تطبيق الطرق الخمس البديلة لقيمة الصفاة - وهي الطريقة الرئيسية - بالترتيب.

وقد عارضت الدول النامية المقترح الجديد، وخصوصاً عندما فشلت جزئياً بمنح الجمارك المطلقة الكافية لرفض أسعار الصفقات التي لا تتفق مع أسعار صفقات بضائع مماثلة هذا إذا لم يكن أخذ الفرق بالحسبان. وقد جادلت تلك الدول بأن مسودة الاتفاق لا تمكنهم من القيام بالإجراءات اللازمة ضد الفواتير مخفضة القيمة الشائعة في دولهم أكثر من الدول المتقدمة. وجادلوا أيضاً أن اعتماد ACV سوف يزيد من أخطار الغش التجاري والذي سوف ينتج عنه خسارة في الإيرادات. هذه الاعتراضات تركزت أساساً على ضرورة منح هذه الدول معاملات خاصة وتفضيلية (special and differential treatment SDT). وقد كان أبرز حكم تم الحصول عليه هو منحهم وقتاً أطول لتطبيق ACV بشكل كامل. ولكن، وحيث أن العضوية في الجات 1947 لم تكن تتطلب من الدول الأعضاء تفعيل قوانين الجات الخاصة، لم يكن هناك أي إيجاب للدول الأعضاء لوضع قانون القيمة موضع التنفيذ.

جولة الأروغواي وقرار نقل عبء الإثبات

لقد قادت جولة المفاوضات في الأروغواي إلى تبني "القرار المتعلق بالحالات التي يتوفر فيها لدى إدارات الجمارك أسباباً للشك في صحة ودقة البيانات حول القيمة المصرح بها" (قرار 6-1 الذي يركز على المادة 17 كما هو مبين في الملحق 8-1). هذا القرار عرف فيما بعد بقرار نقل عبء الإثبات SBP وتم لحاقه ب (ACV) ليوضح القصد من أحكام التقييم الأصلية. ويحدد قرار نقل عبء الإثبات أنه في حالة توفر شكوك معقولة لدى الجمارك حول صحة ودقة تصريح صاحب العلاقة، فإنه يمكن نقل عبء الإثبات إلى المستورد ليثبت أن السعر المصرح به يمثل القيمة الإجمالية المنفوعة أو الواجب دفعها ثمناً للبضاعة. وفي هذه الحالة تبحث الجمارك مع المستورد عن الأسباب التي أدت إلى وجود الشكوك حول السعر المصرح به، تسمح له بالرد، ثم تعلم المستورد بالقرار النهائي. قد يكون القرار أنه مازال لدى الجمارك شك معقول، كأن يكون للجمارك رأي في أن القيمة الجمركية لا يمكن حسابها اعتماداً على سعر للصفقة، وبناءً عليها فلن عليها أن تلجأ إلى الطرق البديلة لتقدير القيمة التي نص عليها ACV والتي ينبغي أن تتبع بترتيب محدد.

وضع التطبيق

طبقت جميع الدول الصناعية ال ACV. قد جعلت جولة الأروغواي التنفيذ الزامياً لجميع الأعضاء في WTO¹⁴⁷. أما الدول النامية التي لم تتبن ال ACV فقد منحت مدة خمس سنوات للبدء في التنفيذ، أي حتى

147 عند تأسيس WTO (تتالية ماركس 1994)، تم لطلب من جميع الدول الأعضاء الانضمام إلى جميع اتفاقيات المنظمة بما في ذلك ACV.

الأول من كانون الثاني (يناير) سنة 2000 كحد أقصى، وضمن أحكام الـ SDT من ACV. في حين تبدأ مدة الخمس سنوات للبلدان التي انضمت إلى WTO في تواريخ لاحقة، من تاريخ انضمامها لـ WTO. وقد توافق لجنة التقييم الجمركي المنبثقة عن WTO على طلبات التمديد المقدمة من الدول.

بعد اختتام جولة الأروجواي طلبت ثمان وخمسين (58) دولة من الدول النامية تأخير التطبيق لمدة الخمس سنوات¹⁴⁸. ومن بين هذه الدول قامت دولتان فقط بتطبيق الـ ACV قبل عام 2000. وقد انتهى التمديد بالنسبة لتسع وعشرين دولة في الأول من كانون الثاني سنة 2000 وبالنسبة لخمس وعشرين (29) دولة أخرى في الأول من كانون الثاني خلال عام 2000 ولخمس وعشرين (25) دولة أخرى خلال عامي 2000، 2001. وهناك اثنتان وعشرون (22) دولة إما أن تكون قد حصلت على موافقة للتمديد لخمس سنوات أو أن طلبها للتمديد كان تحت الدراسة، وهناك ثلاث عشرة دولة طبقت الـ ACV (مع تحفظها حول استعمال التقييم الدنيا)¹⁴⁹. وبالإضافة إلى ذلك، هناك ثلاث وعشرون دولة، وهي غالباً من الدول الأكثر فقراً من بين الدول النامية، لم تقم لا بطلب التمديد لمدة خمس سنوات ولا هي أعلنت WTO بأنها قد بانثرت بالتطبيق. ومن ذلك يبدو أن عدداً من الدول النامية تواجه مصاعب في تطبيق الـ ACV بالرغم من المساعدات الفنية الكبيرة التي تتلقاها.

اتفاقية التقييم الجمركي: مقدمة

نصت الـ ACV على أن القيمة الجمركية يجب أن ترتكز، إلى أكبر حد ممكن، على قيمة الصفقة وهي السعر الذي دفع فعلاً أو المتوقع دفعه للبضاعة التي يتم تقييمها وبعد خصوعه لبعض التعديلات. وإذا لم يكن ممكناً استخدام قيمة الصفقة، بسبب عدم وجود صفقة، أو بسبب خصوع السعر لظروف أو محددات معينة، تقدم الـ ACV خمس طرق بديلة، يمكن تطبيقها بالترتيب. ويمكن تلخيص طرق التقييم في ظل الـ ACV كما يلي:

- قيمة الصفقة (المادة رقم 1 - الطريقة الرئيسية). وهي السعر المدفوع فعلاً أو الواجب دفعه ثمناً للبضاعة عندما يبيعت للتصدير إلى بلد المستورد، على أن تكون خاضعة لبعض التعديلات التي تأخذ بالاعتبار بعض الاعتبارات الخاصة والتكاليف، وبما يتفق مع المادة 8 من الـ ACV. وتتضمن التعديلات المحتملة العمولات، الغلافات، التغليف، بعض البضائع والخدمات، حقوق الملكية، ورسوم

148 مأخوذة من المعلومات التي تم الحصول عليها من وثائق متدعة محدثة من قبل لجنة التقييم الجمركية في WTO. وتتعلق بوضع تطبيق الـ ACV، بما في ذلك وضع التمديد الذي حصل في 31 آب (أغسطس) 2002.

149 كان لعدد من الدول النامية بعض التحفظات المتعلقة بكم ترتيب المائتين 5 و 6، وهما طريقتا لقيمة الاستنتاجية وتقييم المعسوبة (52 دولة حتى شهر تشرين الأول (نوفمبر) 2001)، وحول تأخير تطبيق طريقة لقيمة المعسوبة لمدة ثلاث سنوات (46 دولة حتى تشرين الأول 2001).

الرخص. أما عمولات الشراء فلا تتم إضافتها، أما الخصم الخاص والقانوني للوكيل المعتمد أو صاحب الامتياز المعتمد فيمكن قبولها. تنص المادة (1) أيضاً على أنه إذا كان المشتري والبائع مرتبطان بعلاقة عمل، فإن هذه العلاقة لا تعتبر ذريعة لرفض قيمة الصفقة. وببغض قبول مثل هذه القيمة مع الأخذ بالاعتبار أن علاقة الارتباط لم تؤثر على السعر.

• قيمة الصفقة لبضائع مطابقة (المادة رقم 2- الطريقة البديلة الأولى). وهي قيمة الصفقة لبضاعة مطابقة مباعاً لأجل التصدير لنفس البلد المستورد في نفس الوقت أو قريباً منه، وأن يكون البيع على نفس المستوى التجاري وفعلياً بنفس الكمية كما هو بالنسبة للبضاعة المراد تقييمها.

• قيمة الصفقة لبضائع مشابهة (المادة رقم 3- الطريقة البديلة الثانية). وهي قيمة الصفقة لبضاعة مشابهة مباعاً لأجل التصدير لنفس البلد المستورد في نفس الوقت أو قريباً منه، وتحت نفس ظروف البضاعة المطابقة ولكن بمعايير معرفة بطريقة مختلفة.

• الطريقة الاستنتاجية (المادة رقم 5- الطريقة البديلة الثالثة). في هذه الطريقة يجب أن يركز التقسيم الجمركي على سعر الوحدة الواحدة التي تباع بها البضاعة المستوردة أو المشابهة لها أو المطابقة لها بأكبر كمية إجمالية، في صفقة تجارية بين بائع ومشتري غير مرتبطين، بشرط خصم الأرباح وبعض التكاليف والمصاريف الأخرى التي تدفع بعد الاستيراد.

• طريقة القيمة المحسوبة (المادة رقم 6- الطريقة البديلة الرابعة). تتكون القيمة من مجموع قيم التكاليف للمواد الأولية وتصنيعها، الأرباح، والمصاريف العامة الأخرى التي تنعكس عادة عند بيع بضائع من نفس الصنف في البلد المصدر لتصديرها إلى البلد المستورد.

• طريقة الملجأ الأخير (المادة رقم 7- الطريقة البديلة الخامسة) إذا لم يمكن تحديد القيمة الجمركية للبضاعة المستوردة بأي من الطرق السابقة فيجب أن نتحدد باستعمال وسائل منطقية تعتمد على مفهوم (ACV). وهذا يتضمن تطبيق الطرق السابقة بمرونة. وتُمنع المادة (7) تحديد القيمة على أساس:

- سعر بيع المواد المنتجة في البلد المستورد.
- الطريقة التي تعتمد على قبول السعر الأعلى بين سعرين معروضين.
- سعر المواد في السوق المحلي للبلد المصدر.
- تكلفة الإنتاج عدا عن القيمة المحسوبة المحددة بموجب طريقة القيمة المحسوبة أعلاه.
- سعر البضاعة للتصدير إلى بلد غير البلد المستورد.
- القيم الدنيا.
- القيم التخيلية أو الاعتيادية.

تنطوي (ACV) على أحكام تتعلق في معالجة تكاليف النقل، التأمين، تحويل العملات، إعطاء الحق بالاستئناف، نشر القوانين والتعليمات والأنظمة التي لها علاقة بالتقييم الجمركي، والتخليص الفوري على البضائع. كما تشترط أنه وبناء على طلب مكتوب من المستورد فإن له الحق بالحصول على شرح كامل ومكتوب عن كيفية تحديد القيمة الجمركية. كما نصت على أنه لا يوجد في ACV ما يفهم على أنه حد من حق إدارات الجمارك في التوصل إلى قناعة بصحة ودقة أي عبارة، وثيقة، أو تصريح يتم تقديمه لغايات التقييم الجمركي. كما نصت ACV على طريقة الإدارة، التشاور، وحل النزاعات، بالإضافة إلى تأسيس لجنتين للإشراف على التنفيذ: لجنة القيمة الجمركية في WTO واللجنة الفنية للقيمة الجمركية العاملة تحت رعاية WCO.

أحكام خاصة للدول النامية

تتضمن ACV أحكاماً خاصة للدول النامية، وهي تنص على أنه في ظروف خاصة يمكن للدول النامية أن تقوم بما يلي:

- تأجيل تطبيق ACV لمدة أقصاها خمس سنوات، وتحت ظروف خاصة، طلب تمديد تلك المدة أيضاً.
- تأجيل تطبيق طريقة القيمة المحسوبة لمدة ثلاث سنوات بعد تطبيق جميع أحكام الاتفاقية الأخرى.
- استعمال القيم الأدنى المحددة رسمياً، مع الالتزام بالاحتفاظ بتلك القيمة لمدة محددة ومؤقتة.
- الحصول على استثناء لتمكين المستوردين من عكس ترتيب طريقتي القيمة الاستنتاجية والقيمة المحسوبة لاحتمال القيمة الجمركية، اعتماداً على موافقة إدارة الجمارك.
- الحصول على استثناء لتقييم البضائع المستوردة التي ستخضع لمعالجة بعد الاستيراد، بناء على طريقة القيمة الاستنتاجية، سواء طلب المستورد ذلك أم لا.

وقد نص قرار مرتبط بالمواضيع أعلاه على أنه يحق للدول النامية التي تواجه صعوبات مع المستوردين التي تتم عن طريق الوكلاء المعتمدين أو عن طريق أصحاب الامتياز أن تطلب دراسة هذا الموضوع. كما تقوم ACV أيضاً بتفصيل الإجراءات التي يجب أن تتبع في الحالات التي يكون لدى الإدارة الجمركية أسباباً تدعو إلى الشك بصحة ودقة القيمة المصرح بها. وقد جعلت نصوص الاتفاقية الأمر واضحاً أن على هذه الإجراءات أن لا تصدر أحكاماً مسبقة على الاهتمامات المشروعة للتجار.

متطلبات التنفيذ

إن تطبيق ACV يتطلب تأسيس إطار تشريعي وتنظيمي مناسب؛ آلية للمراجعة القضائية؛ إجراءات إدارية؛ هيكل تنظيمياً؛ وتدريماً. هذه المتطلبات ملخصة أدناه ومعرضة بشكل مفصل في الملحق 8 - ب.

التشريعات والأنظمة يجب أن تتعكس أحكام ACV في التشريعات الوطنية. وبينما تحدد الممارسة القانونية في البلد المعني، الشكل الحقيقي لطريقة إدراج الاتفاقية في أحكام القوانين الوطنية، إلا أن التشريعات المتعلقة بالقيمة ينبغي أن تكون شاملة، تغطي الـ ACV والملاحظات التفسيرية بالإضافة إلى عدد من الأحكام الخاصة مثل تلك التي تتعلق بسعر تحويل العملات، حقوق الاستئناف، إخراج البضاعة قبل تحديد القيمة النهائية، ومعالجة أمور الشحن وتكاليف التأمين (FOB or CIF system).

إجراءات التقييم ومراقبتها أن وظيفة التقييم الجمركي يجب أن تكون مندمجة كلياً في البناء التشغيلي الكلي للجمارك وفي الممارسات الجمركية. وهذا يتضمن ما يلي:

- تقع على المستورد مسؤولية التصريح عن قيمة المستوردات بما يتفق مع ACV.
- يجب أن تكون الفحوصات المتعلقة بالقيمة محددة ومنقاة في وقت التخليص على البضاعة، وينبغي عدم تعليق للتخليص على الشحنات بسبب الخلافات على القيمة، وإنما إخراج البضائع بتعهدات أو تحفظات على القيمة وبما يضمن أية استيفاء أية رسوم إضافية قد تترتب على البضاعة لاحقاً.
- تطبيق التحقق والتدقيق اللاحقين للتخليص على البضائع بعد القيام باختيار البضاعة أو المستورد اعتماداً على معلومات نظام إدارة المخاطر.
- يجب أن تحتفظ الجمارك بنظام معلومات شامل وقاعدة بيانات. حيث هناك حاجة للمعلومات والبيانات لتساعد في كشف الحالات التي تكون القيمة فيها أدنى أو أعلى من القيم الصحيحة، لمقارنة الأسعار عن تطبيق المادة 2 (البضاعة المطابقة) والمادة 3 (البضاعة المشابهة)، لتطوير وتحديث نظام إدارة وتحليل المخاطر، ولتمكين المكاتب الرئيسية والفرعية من إجابة مطالب مراكز التخليص الجمركي.

الهيكل التنظيمي والتدريب

إن الهيكل التنظيمي الموصى به للتقييم يتطلب إيجاد مكتب للتقييم المركزي، يكون متكاملًا مع المكاتب الموجودة في المناطق ومع المكاتب المحلية بما ينسجم مع حجم البلد وحجم دائرة الجمارك الكلي. مكتب التقييم الرئيسي هذا سيكون مسؤولاً عن سياسة التقييم، تطوير الإجراءات، الإشراف على اتساق الإجراءات في جميع المكاتب، التأكد من كفاية للتدريب، ومراقبة التطورات العالمية في مجال التقييم. وكذلك يجب أن يقوم بتطوير قاعدة بيانات خاصة بالقيمة كما يمكن أن يكون مسؤولاً عن نظام إدارة المخاطر فيما يتعلق بالخطورة المتعلقة بالقيمة. للمكاتب الموجودة في المناطق وتلك المحلية دور تشغيلي. إن تعقيد (ACV) واستراتيجية المراقبة (التدقيق والمراجعة اللاحقتين للتخليص) تتطلب خدمات المتخصصين المدربين جيداً حول تشريعات القيمة والإجراءات وفي مجال تدقيق حسابات الشركات.

تطبيق (ACV) في الدول النامية

تواجه العديد من الدول النامية صعوبات جدية في تطبيق ACV. وقد تم بحث المشكلات الرئيسية التالية.

الانتقال إلى الملكية

كما لاحظنا سابقاً، تشير الأدلة الأولية إلى أن اهتمامات الدول النامية فيما يتعلق بنظام التقييم الذي سيتم اعتماده في ظل WTO لم تؤخذ كاملة بالحسبان، بل تم تجاهلها كثيراً. على سبيل المثال، إن الالتزامات التي وعد بها وزراء تجارة الدول، الذين يمثلون دولهم في WTO، قد تم نقلها بصورة ضعيفة إلى وزراء المالية في نفس البلدان، وهم الذين تقع عليهم مسؤولية تطبيق أنظمة الـ ACV. وكنتيجة فقد تم تبني ACV داخلياً في تلك الدول بصورة ضعيفة. وقد أعطت SDT شيئاً من المرونة للبرنامج الزمني لإدخال الـ ACV في التطبيق، ولكن أدرك على نحو واسع أنه لم يكن كافياً في أخذ الصعوبات الخاصة للبلدان النامية بعين الاعتبار. وعلاوة على ذلك، فإن الضعف في تبني النظام داخلياً قد انعكس في الدمج غير الكامل أو غير الدقيق لأحكام ACV في التشريعات المحلية، مما تسبب في عدم اتساق نظام التقييم في الدول الأعضاء مع أحكام اتفاقيات WTO. هذه هي القضية، على سبيل المثال، عندما تم حذف متطلب WTO بأن للمستوردين الحق في التقدم بتظلم من خلال مندوبيهم التجاريين في WTO.

الخسارة في الإيرادات

إن الدول النامية تهتم بشكل كبير بضياع الإيرادات. لأن ضعف التزام دفعي الضرائب وضعف قدرة إدارات الجمارك يجعل من الصعوبة التأكيد بشكل فعال من الفوائد المخفضة. حيث يصبح تخفيض الفوائتير جذاباً للمستوردين بسبب ارتفاع مستوى الضرائب المستوفاة في مرحلة الاستيراد. ليس هناك أي دليل مبدئي يثبت صحة هذا الادعاء، كما يشير المراقبون المطلعون إلى عدد من الدول التي طبقت الـ ACV بدون الشكوى من ضياع الإيرادات. من الصعب أيضاً التأكيد من مثل هذه الضياعات في ظل تطبيق الـ ACV وذلك لأن الدول التي تبنتها رسمياً، قامت بتطبيق ممارسات للتقييم تتحرف كثيراً عن أسس الـ ACV الصافية، بشكل خاص لحماية الإيرادات. هذه القضية كثيراً ما تتكرر في النقاشات الدائرة حول تطبيق الـ ACV، وهو ما يعكس اهتمامات مراء الجمارك الذين تنصب مسؤولياتهم على تحصيل الإيرادات ويعتمد أمانهم الوظيفي عليها. من المؤكد أن اعتماد الدول النامية الكبير على الإيرادات الجمركية (انظر الملحق 1 - أ) هو الذي يقودها للاهتمام بما قد يقود إليه تطبيق ACV من خسارة كبيرة في الإيرادات¹⁵⁰. ولأسباب فنية

150 في شهر آذار (مارس) عام 1990، تضمن اقتراح كمنته إحدى المناطق للتجارية للتفضيلية (Preferential Trade Area PTA) إحدات تغييرات في ACV، ونص الاقتراح على أن تطبيق ACV سوف يقود إلى تخفيض الإيرادات الجمركية بحوالي 10% إلا إذا

تكون قيمة الـ ACV هي أنى من القيمة المحسوبة بموجب BDV حيث يخصم من القيمة الخاضعة للرسوم والضرائب عمولات الشراء (وذلك عندما يتولاها المشتري) وأجور الإعلان، كما ينبغي على الجمارك قبول الخصم الشرعي الممنوح لصاحب الامتياز والوكيل الوحيد والموزع الوحيد¹⁵¹.

معدلات التعريف المرتفعة

بينما انخفض معدل التعريفات في عدد من الدول في إطار الاتفاقات متعددة الأطراف والاتفاقيات الإقليمية، إلا أن مستوى المعدلات بقي مرتفعاً فعلياً في البلدان النامية بالمقارنة مع الدول المتقدمة. وقد أظهرت البيانات في عام 2001 أن معدل الرسوم الجمركية على المستوردات في دول (OECD) قد بلغ 1.1% مقارنة مع 11.8% في الدول غير الأعضاء في هذه المنظمة، وبالنسبة للدول النامية، فإن معدل التعريفات المجمع قد انخفض إلى معدلات تصل من 7% إلى 17%. وحتى عندما يكون معدل التعريفات للدول صاحبة العلاقة منخفضاً تقريباً، فإن ارتفاع معدل التعريفات يخلق حافزاً لتخفيض قيم المستوردات من هذه البضائع. وإلى الحد الذي يساهم به تقادي معدلات التعريفات المرتفعة في ممارسات التهرب الضريبي، فإن تخفيض الفواتير يصبح أكثر جاذبية للمستوردين في الدول النامية أكثر من غيرها من الدول.

البيئة التجارية الأقل التزاماً

عادة ما يكون القسم الأكبر من المستوردات يخص فئة معينة من المستوردين الذين يستعملون فواتير مشبوهة، هؤلاء يملكون سجلات غير سليمة هذا إذا كان لديهم سجلات أصلاً، لا يكون لديهم عنوان عمل واضح ومحدد، وعادة ما يغيرون أسماءهم التجارية. وتحت هذه الظروف من الصعب الاعتماد على التفتيش اللاحق لخروج البضاعة. ويعرف كثير من موظفي الجمارك في كثير من الدول عن سهولة الطرق التي

تم تعديل أحكام الـ ACV بموجب المقترحات المقدمة من السبع عشرة دولة الأعضاء في منطقة PTA (WTO 1990). وقد قدرت دراسة غير رسمية قامت بها إدارة الجمارك الهنديّة الخسائر في الإيرادات بما يعادل 100 بليون روبية هندية (حوالي 2.8 بليون دولار أميركي) بسبب تخفيض الفواتير. وقد كانت هذه الدراسة هي الأساس في استحداث مديرية جديدة للقيمة في الهند في عام 1997 (المصدر: نقاش شخصي مع الوفد الهندي في WTO). أما تقرير عام 2002 الصادر عن الصين حول التدايل في القيمة، فيذكر 12 حالة تمت فيها خسارة مبلغ 1.5 مليون دولار أميركي (المصدر: الوفد الهندي في WTO). وقد لُكّد ممثلو شركت الـ PSI أنه من خلال خبرتهم يلاحظون أن حالات تزوير القيمة أو تخفيضها كثيراً ما تتكرر في الإرساليات الواردة للدول النامية.

151 أقرحت دراسة قامت بها WCO أن تبني ACV من قبل بلدان OECD قد قاد إلى قيم جمركية أقل قليلاً وإلى رسوم جمركية أقل أيضاً مقارنة بما يحصل في BDV. (انظر مجلس التعاون لجمركي CCC 1985). قدرت استراليا أن الانخفاض في الإيرادات يعادل انخفاضاً عاماً في معدلات الرسوم بمقدار 2%. وقد قدمت EEC تقريراً يفيد بتقلص قاعدة احتساب الضريبة بشكل عام، ولكن دون تأثير مهم على الإيرادات. قدرت فلندة للخسارة في الإيرادات بما يقل عن 1% من بين جميع الرسوم والقضرائب التي تحسب بموجب القيمة وقتي تحصلها لجمارك. تبتأ إسبانيا بأن الخسائر في الإيرادات تعادل 4% في أكثر حقول السلع حساسية، ولكن بخسائر إجمالية أقل. أما كندا فقد قامت بالتفاوض مع اللجان من أجل الحصول على تعديلات معدلات تعريفية تحتاجها للحفاظ على حماية للتعريفات لبعض الصناعات في مستوياتها السائدة، ولكنها لم تتوقع خسارة كبيرة في الإيرادات. في حين أفادت نيوزيلانده بوجود خسارة تعادل 0.25% في إيراداتها الجمركية.

يمكن بها تزيف فواتير المستوردات عند التصدير أو حتى في داخل البلد المستورد. بعض هذه الفواتير المزورة من السهل عند التحري كشفها. والبعض الآخر على درجة عالية من الإلتقان وهي تعد أيضاً من قبل مستوردين كبار ومتوسطين، حيث لا يكون هناك فرصة لكشف مثل هذا التحايل إلا من قبل الدول التي لديها إدارات جمركية متطورة. لديها. إن الاعتماد المبالغ به على الفواتير عادة ما ينظر إليه على أنه تعقيد للجهود التي تبذل في معالجة قضية تخفيض الفواتير.

المحددات الإدارية

يفتقر عدد من الدول النامية إلى القدرة الإدارية على التطبيق الفعال لنظام ACV. ويعقد التقييم الصحيح للمستوردات التنوع الضخم للبضائع التجارية، الفروق الكبيرة في الأسعار للبضائع المتشابهة، تبدل الأسعار باستمرار، بالإضافة إلى تغير مستويات الصفقات وظروف البيع. وبذلك فإن المعلومات المطلوبة عن العمليات التجارية لن تكون في متناول اليد لأنها عادة ما تبقى بيد المصدر (المورد الأجنبي). على سبيل المثال، إن الفحص المتقاطع للفواتير الصادرة من البائع والفواتير المستلمة من قبل المستورد، أو القيام بعمليات فحص بسيطة مثل التأكد من وجود المصدر هي عادة غير ممكنة أو مرهقة إلى حد بعيد. ولعل الحاجة إلى التعامل مع التحايل في القيمة على أنه ليس مسألة تقييم فحسب، بل على أنه نشاط للتحقيق في عملية غش أو احتيال هو ما يخلق مشاكل في عملية التطبيق.

إن تطبيق الطرق البديلة في ACV بالترتيب المحدد يعتبر أمراً مزعجاً ومكلفاً ومضيقاً للوقت. وهو يتطلب تجديد المعلومات عن الأسعار للبضائع المتشابهة والمتطابقة والمعلومات غير المتوفرة أو تلك التي تحتاج إلى عمليات حسابية معقدة. فمن أجل تطبيق طريقة القيمة المحسوبة، لا بد من القيام بتحريات في البلدان المصدرة وهو إجراء ببساطة غير مجدي في غالبية الدول النامية لقلّة المصادر المالية وعدم وجود الكوادر الكافية. إن التنفيذ الحازم لهذه القواعد سوف يؤدي إلى تأخير عملية التخليص على البضائع، وخاصة تلك الحالات التي لم يتم فيها لغاية الآن وضع عمليات تدقيق لاحق موضع التنفيذ. وكنتيجة لذلك فإن العديد من الدول النامية تلجأ إلى طريقة الملجأ الأخير لكثير من البضائع المستوردة إليها. ومن الواضح أن هذا بعيد كل البعد عن الحالة المثالية لنظام تقييم كان من المفروض أن يساهم في تسهيل التجارة¹⁵².

إن أغلب محددات عمل البلدان النامية تتبع مما يلي:

- نقص في بيانات التقييم وضعف وسائل الحصول على المعلومات ومن الاتصالات التي ينتج عنها عدم وجود مرجع لمعلومات الأسعار بالنسبة للجمارك واتخدام القدرة على التحقق من السعر للمصرح به.

152 لوردت نشرة البنك الدولي سنة 1999 للملاحظات فتالية: "إن طريقة التقييم للجمركي الموصوفة غير ملائمة لمواجهة لمشاكل للدول الأقل تطوراً، وهي حل غير صحيح لمشاكل هذه الدول في تقييم الجمركي، علاوة لها حل غير مكتمل لمشاكل أنظمتهم جمركية. إنها أيضاً غير متوافقة مع مصادر لثني لديهم." (Finger and Shuler 1999 p.24).

- القيود الكبيرة على الإدارة المتمثلة في قلة الكادر المؤهل؛ ضعف أو انعدام الخدمات التدريبية؛ ورواتب القطاع العام غير المجزية والتي عادة ما تكون أقل من مثيلاتها في القطاع الخاص، والتي لا توفر عادة المستوى المعيشي المناسب أو لا تكفي لجذب أفضل الموظفين.
 - الحوسبة الضعيفة أو المدارة بشكل ضعيف والتي تعتمد فقط على البرامج الاحصائية، أو التخليص غير المحوسب والتي تترك مجالاً واسعاً للعمل اليدوي لممارسة الصلاحيات الاستثنائية.
 - التنظيم غير الكافي والإدارة الضعيفة والتي ينتج عنها عدم توفير أدلة العمل التطبيقية، الإشراف الهرمي الضعيف، وعدم وجود أو ضعف الرقابة الداخلية بالإضافة إلى أنظمة إدارة المعلومات غير الكافية، وعدم توفر المعدات الضرورية.
 - إجراءات SBP المعقدة - في حالة الشك المنطقي حول السعر المصرح به لدى الجمارك، فإن لدى الجمارك الحق في طلب توضيحات أكثر ووثائق ومستندات من المستورد، ليدعم ادعاءه بالسعر مع الكتابة له إذا طلب ذلك، وأعطاه المجال للإجابة وعليها أن تتوصل إلى قرارها النهائي كتابة.
- لقد قادت هذه الفروقات إلى تطبيقات أقل من ملائمة في بعض البلدان التي قامت بتطبيق نظام ACV. وتثبت الأدلة الأولية أن الجمارك لا تقوم في كثير من الحالات بالالتزام بإعلام المستوردين بالأسس التي تم اتباعها لرفض السعر المصرح به، ولا يقومون بتزويدهم بكتابة بالإجراء المتخذ رداً على اعتراضاتهم. وفي حالات أخرى تضلل الجمارك المستوردين نوعاً ما، حيث تخبرهم بأنهم إذا لم يقوموا بزيادة السعر المصرح به فإن بضاعتهم لن يطلق سراحها (ستبقى في الحجز). هذا بدوره يقود إلى الإفراج المشروط، وبواجهه المستوردون عادة صعوبات في استرداد أماناتهم. وإجمالاً، ينشأ وضع يصل فيه المستوردون إلى شبه قناعة بأن السعر الذي يقدمونه لن يتم قبوله، لذا فإنهم يلجأون إلى تخفيض الفواتير؛ وهكذا تعتبر الجمارك أن جميع المستوردين يخفضون الفواتير. هذه الحلقة المفرغة يجب أن تكسر ولكن قليلاً من الجهد تم بذله حتى الآن في ذلك الاتجاه. هناك خطأ يتكرر في دول عديدة وهو اشتراط المعاينة الفعلية للتأكد من صحة القيمة. وفي الحقيقة، فإن التقييم لا يرتبط إلا قليلاً بالمعاينة الفعلية، إلا في حالات قليلة واضحة حيث لا تكون طبيعة المواد ولا نوعها موصوفة بدقة في الأوراق الثبوتية¹⁵³. كل هذا يؤثر على أسلوب عمل الجمارك في إدارة المخاطر.

المؤتمر الوزاري في الدوحة

إن عمل الدول النامية لتغيير الـ ACV قد استمر داخل إطار WTO. وقد تم تقديم اقتراحات لتعديل ACV في المؤتمر الوزاري في الدوحة (تشرين الثاني (نوفمبر) 2001) هدفت إلى تكييفه أكثر مع البيئات التجارية والحقائق الإدارية للدول النامية. وقد أصدر مؤتمر الوزراء في الدوحة قراراً بتنفيذ القرارات التي

153 على سبيل للمثال، عندما يكون بند تعريفه ملائماً لعدة أصناف من البضائع يتم مقابته كثيراً.

لها علاقة بالتنفيذ والاهتمامات التي تغطي عملية تبادل المعلومات حول أسعار التصدير بين البلدان المصدرة والمستوردة. (انظر الملحق 8 - ج) 154. وقد تم التفاوض بشأن تنفيذ هذا القرار جنباً إلى جنب مع الاقتراح المقدم أو دراستهما بشكل مفصل أكثر من قبل هيئات WTO المناسبة.

نحو ممارسات أفضل للتقييم الجمركي

هناك عدد من السياسات والأساليب التي من الممكن أن تؤدي إلى ممارسات أفضل للتقييم الجمركي في البلدان النامية. هذه السياسات والأساليب تحمي الإيرادات أيضاً، توفر الأرضية لزيادة الشفافية، تقلل من التداخلات التي تحد من انسياب التجارة. إن بعض الإجراءات تتطلب اهتمامات على مستوى WTO و WCO، أما الأخرى فتتطلب مساعدات فنية، بينما تتطلب المهمة منها أفعالاً من قبل الحكومات المعنية.

التعامل مع قضايا الملكية

إن ضعف التملك الذي أبدته الدول النامية تجاه ACV التابع من الاستخفاف التاريخي بمصالحها لا يمكن تجاوزه بالكامل. ومع ذلك هناك طرق لإصلاح بعض الخراب. ضغطت الدول النامية في مفاوضات جولة الأروجاوي للتغيير، حيث حصلت على بعض النتائج التي تضمنت SBP. هذه العملية يجب أن تستمر. وإحدى الطرق لعمل ذلك بالنسبة للدول النامية هي صياغة التحديات التي تواجهها في تطبيق الـ ACV بوضوح في جولة المفاوضات التجارية القادمة لـ WTO وأن تقترح الأساليب العملية لتطبيق روح الـ ACV. ويمكن أن يبدأ هذا بتحديد فرص سلطات الجمارك في مساعدة بعضها البعض بواسطة تبادل المعلومات ومبادرات التحديث. إن العمل الذي تم بخصوص المقترحات التي تمت صياغتها في مؤتمر الدوحة يجب أن تتم ذلك. وسوف يكون من الضروري للدول الصناعية أعضاء WTO معرفة أن الدول النامية تواجه مشكلات حقيقية في تطبيق أحكام ACV.

إصلاح التعريفية وقوانين التجارة

إن الحوافز لتخفيض الفواتير أو للتخلص من دفع الرسوم ينبع غالباً من مستويات التعريفية المرتفعة ومن العوائق التجارية. أما ضرائب الاستيراد الأقل وقوانين الاستيراد المتحررة فستخفف من مشكلة الفواتير

154 يضع للقرن 3-8 خطأ تحت أهمية تربية التعاون بين إدارات الجمارك الأعضاء في مكافحة للفسح التجاري. في هذا المجال، من المتوقع عليه له لاحقاً لقرار لوزراء 1994 للمتملق بالحالات التي يكون لإدارة الجمارك فيها الأسباب للشك في صحة أو دقة لـ سعر المصروح به، فإنه عندما يكون لدى إدارة الجمارك في البلد المصدرة أسباب تدعو إلى للشك في صحة أو دقة لـ سعر المصروح به، فإن لها أن تبحث عن المساعدة من إدارة جمارك في دولة عضو مصدرة حول سعر البضائع موضوع للبحث. في مثل هذه الحالات، على العضو المصدر أن يتعاون ويقدم المساعدة، بما يتفق مع القوفين لمحلية والإجراءات، وأن يقدم المعلومات المتعلقة بالبضاعة المصدرة. إن أي معلومات يتم توفيرها بهذا الخصوص سوف تعامل وفقاً للمادة رقم 10 من اتفاقية للتقييم الجمركي. (WTO(2001 صفحات 5-6.

المخفضة والتي تتسبب بخسائر الإيرادات. إن تقوية أحكام الضرائب الغير مباشرة (VAT) لوضريبة القيمة المضافة) قد تساعد في تغطية خسارة الإيرادات الناجمة عن تخفيضات التعرفة. يتم استيفاء ال VAT أيضاً في مرحلة الاستيراد مما يعرضها للخسارة نتيجة الفواتير المخفضة، لكن أي خسارة في الإيرادات يمكن تحصيلها لاحقاً عندما يتم فرض الضرائب على هذه الصفقات في مراحل لاحقة من الإنتاج وسلسلة التوزيع من خلال إيرادات محلية أو التدقيق بعد التخليص على البضائع. ولكن، عندما لا يتم تداول هذه البضائع في صفقات مستقبلية خاضعة للضرائب (التجارة غير الرسمية، على سبيل المثال)، فإنه لن يمكن استرداد عائدات ضريبة المبيعات.

تحديث إدارة الجمارك

النشاط الرئيسي المطلوب لتحديث إدارة الجمارك يتكون من تصميم وتنفيذ برنامج تحديث شامل للجمارك. فالتقييم الجمركي لا يعمل بمعزل عن نظام إدارة وتشغيل الجمارك. كما أن الفترة على الاضطلاع بفعالية بوظيفة التقدير الجمركي ترتبط مباشرة بالجودة الكلية للإدارة. إلا أن على برنامج التحديث أن يحتوي على العناصر الرئيسية التالية:

- تسهيل وحوسبة الإجراءات العملية
- تقديم استراتيجية حديثة للتخليص، بمعنى آخر، الفحص الانتقائي المبني على تحليل وإدارة المخاطر والتدقيق اللاحق للتخليص.
- جعل الجمارك إدارة محترفة من خلال تجنيد الأشخاص المناسبين، التطوير، وسياسات الإدارة؛ واتباع أفضل؛ التدريب الكافي القابل للاستدامة؛ والمراقبة الداخلية.
- إدخال أشكال حديثة للتنظيم والإدارة المعتمدة على استقلالية إدارية، مالية، وفنية بالإضافة إلى تحمل المسؤولية.

ولكي ينجح برنامج التحديث الشامل الذي بني على هذه الأفكار، يعتبر للدعم والمؤازرة من أعلى مستوى إداري حكومي أمراً جوهرياً. وعلاوة على ذلك، يجب أن تكون هذه البرامج موجهة بشكل مثالي نحو المساعدات الفنية وأن يتم تنفيذها بمساعدة المؤسسات الخبيرة في تنفيذ مشاريع إصلاح الإدارات الجمركية. بعض الحكومات كانت ميالة للاستفادة من خدمات PSI أو الخدمات المشابهة لها للمساعدة في جمع المعلومات السعرية وكذلك لتطوير قاعدة بيانات خلال السنة الأولى من البرنامج التنفيذي للإدارة الجمركية.

تقوية البنية التحتية والتنظيمية للتقييم

يتطلب تفعيل وتنفيذ متطلبات ACV إدارة جمركية فعالة، فعلى أي مبادرة لتحديث الجمارك أن تأخذ هذا بعين الاعتبار. فعندما يكون هناك تأخيرات في القيام بعمليات إصلاح شاملة، فيمكن تقوية وظيفة التقدير الجمركي بل لا بد من ذلك. مثل هذا الاندفاع يتطلب ما يلي:

- توفير الإطار التشريعي الضروري، تضمنين اسعار تحويل العملات الأجنبية، معالجة تكاليف الشحن والتأمين (FOB or CIF systems)، حقوق الاستئناف، وغيرها.
- تطوير الإجراءات للتصريح عن القيمة وتدقيقها، التقدير الذاتي، الفحص الانتقائي، إدارة وتحليل المخاطر، المراجعات بعد التخليص والتدقيق.
- إنشاء مكتب مركزي للتقييم ومكاتب تقدير قيمة إقليمية بما في ذلك وحدات المراجعة اللاحقة للتخليص والتدقيق.
- ضبط تدريب التقييم بموجب نظام ACV وعلى إجراءات المراجعة اللاحقة للتخليص والتدقيق.
- تأسيس نظام معلومات حول القيمة وقاعدة بيانات لها.

لن تزويد الموردين بالتقدير الجمركي قبل وصول البضائع يزيد من سرعة إجراءات التقييم. ومثل هذا التقدير يمكن الحصول عليه مسبقاً عندما يوفر الموردين بالوثائق والمستندات المتعلقة بصفته التجارية، وحالما حصل الموردين على التقدير المسبق يمكن أن يضع رقم تسجيل التقدير على معاملته في مرحلة الاستيراد، وهكذا فإنه لن يكون هناك حاجة للقيام بعملية التقدير مرة ثانية، وهذا بدوره يسرع في إتمام الإجراءات لتتجهض على البضاعة.

إنشاء قاعدة بيانات للأسعار

يتطلب تطبيق ACV الفعال أيضاً، أن يكون لدى الجمارك معلومات عن الاسعار، إن هذا يتيح لها طرح الشكوك المعقولة حول دقة الاسعار المصرح بها، ولكي تستطيع احتساب القيمة الكلية للمستوردات باستعمال طرق التقييم المتاحة في نظام ACV. ينشأ النقاش أحياناً حول تعامل الجمارك في بيئة تجارية ملتزمة إلى حد كبير، عندما يكون من الممكن التعامل مع عدد قليل من الفواتير المتلاعب بها خارج نطاق نظام التقييم المستخدم (كحالات التحايل والغش التجاري) فلا يكون هناك حاجة إلى قاعدة بيانات للتقييم. مع ذلك فهناك عند من الدول المتقدمة ما تزال تشعر أنها بحاجة إلى رفد خدماتها بقاعدة بيانات خاصة بالتقييم. وبالنسبة للدول النامية التي لا يمكن فيها قبول أسعار الفواتير المقدمة لحصة كبيرة من المستوردات، لا يمكن مجرد الاعتماد على أسعار الفواتير كعنوان حقيقي للسعر المدفوع فعلياً أو القابل للدفع مقابل البضاعة، ولهذا يعتبر تطوير قاعدة بيانات محوسبة في منتهى الأولوية، حيث لا يمكن تطبيق نظام ACV بشكل مناسب دونها. وعليه يعتبر توفر قاعدة بيانات للقيمة تستعمل كمصدر للمعلومات وكدليل إرشادي، متولفاً مع

متطلبات تطبيق ACV؛ كما أنه لا بد من بحث إمكانية اعتماد قواعد المعلومات هذه على مستوى الأقاليم¹⁵⁵. وفي الحقيقة فإن قاعدة بيانات القيمة سوف تمكن الجمارك من اتخاذ قراراتها بخبرة أكبر وتعزز إمكانياتها لكي تطبق نظام ACV على أكمل وجه. ومع كل هذا، فقد دلت الخبرة على أن قواعد معلومات القيمة هذه تتحول تدريجياً إلى قوائم للأسعار الدنيا، وهو ما يعارض نظام التقييم في ACV بشكل واضح.

تقوم WCO حالياً بإعداد وثيقة ستوفر الخطوط الإرشادية لتطوير واستخدام قاعدة بيانات محلية كأداة لتحليل المخاطر. بعض المراقبين يقترحون أن مثل قاعدة البيانات هذه قد تركز على أهم 100 مادة مستوردة وبذلك فإنها تغطي شريحة كبيرة من مجموع المستوردات. إن إيجاد قاعدة بيانات على هذا الفرار سوف يكون من ضمن إمكانيات جميع الدول النامية تقريباً. إن المصادر المختلفة لبناء قاعدة البيانات يتضمن التالي:

- بيانات الاستيراد الحديثة المحمصة التي يمكن الاعتماد عليها. هو المصدر الأول لبناء قاعدة البيانات والذي يجب أن يدعم ببيانات من قوائم الأسعار، الكاتالوجات، المنشورات التجارية، أبحاث السوق، ومصادر أخرى مختلفة. بعض الأمثلة الجيدة على مثل قواعد البيانات هذه هي تلك التي تملكها السلطات الجمركية الباكستانية والبيروفية على الإنترنت.
- شهادات التحقق التي يحصل عليها من مزود الخدمات (PSI). من الممكن أن تكون هذه مرجعا جيدا للدول التي تستخدم PSI. هذه البلدان قد تحتاج لحشد الدعم من أجل بناء قاعدة بيانات للتقييم من خلال عقودها مع شركات PSI.

- بنوك البيانات العالمية، الموجود حالياً أو التي يتم تطويرها، على الخصوص بالتعاون مع شركات تكنولوجيا المعلومات المتخصصة بعمل مستودعات للبيانات عن الأسعار العالمية. أن الاستعمال الجاد لمواقع الإنترنت يمكن أن يوفر معلومات قيمة يمكن توظيفها في خدمة القيمة الجمركية¹⁵⁶. تستطيع الجمارك أن توفر لمجتمع المستوردين الإشارات إلى المواقع التي تستخدمها للاستدلال على القيم الجمركية كما هي الحال في الباكستان. ويمكن للدول المتقدمة التي تدير بنوكاً للبيانات لغايات التقييم أن تساعد الدول النامية في تطوير بياناتها عن طريق إعطائها معلومات من قواعد بياناتها الخاصة.

- إن زيادة تبادل البيانات الإلكتروني يشير إلى أن هناك تكنولوجيا موجودة للحصول على معلومات التقييم¹⁵⁷. إن استخدام هذا الإجراء سيؤدي إلى توفير مواصفات قياسية للمنتجات متعارف عليها عالمياً

155 هذه القضايا تم البحث فيها في مؤتمر أقيم في منظمة جمارك العالمية في شهر نيسان (أبريل) 2003؛ لتقرير موجود على موقع WCO على الإنترنت وهو www.wcoomd.org.

156 وضعت الجمارك في الباكستان للاطلاع لعام كاتمة من "قروبيط المتمثلة بالاسعار" وهو يعطي أسماء مواقع على الإنترنت تراجعها الجمارك من أجل الحصول على معلومات عن أسعار المستوردة. انظر www.cbr.gov.pk/newcu/portals.htm. إن نفس الموقع يوفر تحديثاً أسبوعياً لأدلة القيمة الجمركية عن طريق وضع رقم بند للنظام المنسق المنفصل. وهناك مصدر آخر يتعلق بمعلومات الأسعار وهو www.pricesaroundasia.com والذي يشكّن المشتركين فيه من البحث عن أسعار محددة. من قولضح أن هذه المواقع ينبغي أن تستخدم بحذر.

157 إن نموذج المعلومات الجمركية الصادر عن WCO الذي يعرّف طمقاً من المعلومات الجمركية التي يمكن نقلها إلكترونياً يتضمن معلومات حول التقييم.

وهي مرتبطة بالسعر في مرحلة معينة من حلقة التوزيع. هذا الأسلوب يمكن أن يكشف المنتجات المزورة (باستعمال الباركود الخاص بالمنتج الأصلي ولكنها مصنوعة من قبل منتجين غير مرخصين وبالتالي فهي أقل سعرا) التي يمكن أن تقدر بشكل صحيح كما هو سعر المنتج الأصلي. لقد قامت أوغندا ببعض الأبحاث في هذا المجال. هذه الطريقة، المبنية على استعمال الباركود والشرائح الإلكترونية التي تستخدم نظام التعرف على تكنولوجيا الترددات الراديوية (radio frequency identification RFID) من أجل تعقب البضائع وبهدف التمييز بين الأنواع المختلفة من المعلومات عبر تبادل للمعلومات دون استخدام الاسلاك بين الذاكرة المبنية في الجهاز والقرائة (الذي يدعى IC tag)، يستحق اختبارات أكثر بحيث يتم تعميم الدروس المستفادة.

تبادل المعلومات مع إدارات الجمارك في الدول المصدرة

في مؤتمر الدوحة الوزاري تم تقديم اقتراح للحصول على حل متعدد الأطراف في الإطار العام ل ACV بشكل يمكن الإدارات الجمركية في البلدان المستورد من البحث عن والحصول على المعلومات المتعلقة بأسعار التصدير المصرح عنها في بيانات المصدرين في الحالات التي تدعو إلى الشك¹⁵⁸. وفي محاولة سابقة لإلزام أعضاء WCO لمساعدة بعضهم البعض في مجالات الوفاية، التحقيق، والقمع¹⁵⁹ لم تنجح حتى هذا التاريخ، حيث لم يصادق سوى ثمانية وعشرون عضوا فقط على الأحكام المتعلقة بالتلاعب في القيمة، خداع والتزوير التقييمي ومعظم الدول النامية لم تفعل ذلك. ومعظم الدول الصناعية لم تفعل ذلك. لقد قصد من اقتراح الدوحة مطابقة التزامات الـ ACV مع الالتزامات الإجبارية على الدول الأعضاء لتقديم المساعدة في مجال التحقق من القيمة الجمركية في الحالات التي تدعو إلى الشك.

وافق مؤتمر الدوحة الوزاري على أنه يحق للإدارات الجمركية طلب المساعدة من الإدارات الجمركية في الدول المصدرة العضوية حول ثمن البضاعة موضوع البحث، وأن على الدولة العضو المصدر أن تقدم التعاون والمساعدة، بما يتفق مع القانون والإجراءات المحلية، وأن يتضمن ذلك معلومات أساسية حول الأسعار التصديرية للبضاعة موضوع البحث. ونتيجة لهذه المباحثات، فقد تم تكليف لجنة التقييم الجمركي في WTO واللجنة الفنية للتقييم الجمركي في WCO بالتعرف على وتقييم الإجراءات العملية، التي تضمن معالجة الهوموم التي عبرت عنها العديد من الدول النامية فيما يتعلق بدقة الأسعار التي يصرح بها، وعلى أن يتضمن ذلك تبادل المعلومات والخطوط الإرشادية لاستخدام قاعدة البيانات الخاصة بالتقييم¹⁶⁰.

158 تم تقديم المقترح من قبل لهند ودعت من قبل عدة دول نامية.

WCO 1977 159

160 المؤتمر الوزاري، للجلسة الرابعة 14/بشرين الثاني (نوفمبر/2001: قرارات حول قضايا واهتمامات لتطبيق، والإعلان لوزاري.

نظر WTO 2002

من الواضح من النقاشات التي تمت في لجنة WTO لشؤون التقييم الجمركي بالإضافة إلى الجدالات التي حدثت في لجنة السياسات في WCO أنه يوجد صعوبات كبيرة في شروط تنفيذ وتطبيق تبادل المعلومات حول التقييم الجمركي. في كانون أول (ديسمبر) سنة 2002 وفي لقاء لجنة السياسات في WCO تم فحص كيف يمكن استخدام المساعدات في تبادل معلومات كاستراتيجية قصيرة الأمد لتساند جهود تحديث الجمارك. وقد أيد مندوبون من إدارات الجمارك في الدول النامية بشكل قوي أسلوب تبادل المساعدات في قضايا التقييم الجمركي. ولكن مندوبي الجمارك للدول الصناعية رفضوا الموافقة على هذا النهج خارج نطاق التحريات الجرمية أو عندما يكون هناك تداعيات سلبية على الإيرادات الوطنية. لقد أكدوا بأنهم غير مهتمين لإعطاء مثل هذه البيانات، وأن العبء الذي سيتحملونه جراء ذلك سيكون كبيراً، وأن قيمة البيانات التي يمكنهم تزويدها لن تكون بتلك الأهمية على كل حال.

أفادت عدد من الدول المتقدمة بأن قوانينها المحلية (قانون الكتمان، قانون السرية) تمنع سلطاتها الجمركية من إعطاء مثل هذه المعلومات بشكل روتيني لو أن تلك القوانين تحتوي على موانع مباشرة من إعطاء مثل هذه المعلومات خارج نطاق الحالات الجرمية. وهذه المعلومات عادة ما تكون تحت إشراف جهات أخرى والتي ترفض في العادة اقتسامها مع الآخرين.

كما أشاروا إلى تخوفهم من أن شلالات الطلبات سوف تصع على كاهل الجمارك حملاً لن تقدر على حمله في توفير المعلومات للدولة المستوردة. بعض إدارات الجمارك قد لا يكون لديها مصادر ضرورية للوفاء بهذه الطلبات. ولمواجهة مثل هذه المخاوف فإن WCO حضرت في سنة 2002، مسودة دليل لتبادل المعلومات لغايات التقييم الجمركي، وذلك من أجل البحث عن طريقة للتقدم في ضوء المشاكل المعوقة التي تم التعرف عليها في تبادل معلومات التقييم. يعطي هذا الدليل قائمة تقديمية لنشاطات التحقق من القيمة التي ينبغي القيام بها من قبل إدارة جمارك الدولة المستوردة قبل طلب المعلومات من الدولة المصدرة. هذه الخطوات صعبة التطبيق حيث ستضمن أن مثل هذه الطلبات لن تكون عبئاً ولا بديلاً عن العمل الجاد للجمارك في البلد الذي طلب هذه المعلومات. هذا الدليل تم تبنيه من قبل اللجنة الفنية للتقييم الجمركي في بدايات سنة 2003. وقد تم عرض هذا الدليل على لجنة التقييم الجمركي في WTO كإجراء عملي لتناول هموم التقييم في الدول النامية.

إن البيانات السعرية المتوفرة في البلدان المصدرة لا يمكن الاعتماد عليها ولا تخضع لنفس المستوى من التمييز كما هي في البلد المستورد. وبعض الدول تحتفظ بمعلومات السعر التصديري لغايات إحصائية فقط وليس على أساس كل صفقة على حدة كما هو مطلوب لغايات طلبات المساعدات المتبادلة والتي تسمح بمطابقة البيانات. ويضاف إلى هذا أن المعلومات لن تكون ذات فائدة في حالات التولطو بين المصدرين والمستوردين. وفي الحقيقة، أن كون السعر التصديري المصرح به لا يتطابق مع السعر المصرح به عند المستورد لن يشير إلى حدوث حالة تحايل أو غش تجاري إلا إذا أكدت سلطات الدولة المصدرة هذه

المعلومات. ويجادل مندوبو الدول الصناعية بأن هذا سينتج عنه نقل عبء التحقيق إلى الدول المصدرة، وهو الشيء الذي لا يمكنهم الموافقة عليه. ورداً على هذا، فقد جادل البعض أن السلطات المالية تتحقق بعناية من أسعار معظم المصدرين عندما يكون هناك ائتمانات للـ VAT أو رديات لها. إن تحسين التنسيق بين الجمارك والسلطات المسؤولة عن رديات الـ VAT سيقود إلى مزيد من المعلومات التي يمكن الاعتماد عليها.

الخلاصة ولأسباب المذكورة أعلاه، فإن معظم الدول الصناعية أفادت بأنها سوف تستجيب للطلبات من أجل التعاون المتبادل فيما يتعلق بالتقييم بناء على كل حالة على حدة، وبشكل رئيسي في إطار اتفاقيات المساعدات الثنائية. وعليه فإن أفاق تأسيس نظام عملي متعدد الأطراف لتبادل المعلومات عن أسعار الصادرات المصرح بها والتي يمكن أن تستخدم في نظام التقدير بموجب ACV في الدول المسنودة لا يمكن أن تكون واعدة في المستقبل القريب جداً¹⁶¹. أما الذي يعد أكثر فهي الاتفاقيات التي تعقد بين الأعضاء الذين يعملون تحت غطاء اتحادات جمركية أو اتحادات اقتصادية. هذه الاتفاقيات تبنى على أساس الثقة المتبادلة والإجراءات المتشابهة ويمكن أن تكون مقبسة من "الاتفاقية الثانية النموذجية حول المساعدات المتبادلة" الصادرة عن WCO. إن المساعدات التي تلقتها دائرة الجمارك والضرائب في بوتسوانا من جيرانها في حل مسائل التقييم تعتبر مثالا جيداً على ذلك.

القيم الدنيا والأسعار المرجعية

تستخدم العديد من الدول للنامية قيماً دنياً للتغلب على مشاكل تقييم المستوردات في حالات البضائع المعرضة للغش التجاري ولتنظيم حركة مرور البضائع عبر الحدود. وفي هذه الحالات إما أن تكون الفوائير غير متوفرة أو لا يمكن الوثوق بها، ويكون التحقق بعد خروج البضاعة غير عملي. بعض الدول تستخدم مثل هذه الإجراءات للتغلب على التواطؤ بين موظفي الجمارك والمستوردين، بينما تتبع دول أخرى هذه الآلية لحماية المنتجات الوطنية.

تسمح أحكام ACV باستعمال القيم الدنيا على أساس محدد ومؤقت. هل سيكون العالم التجاري أفضل إذا ما كانت هناك حرية أكثر في استخدام القيم الدنيا المضبوطة أو أنظمة الأسعار المرجعية، بدلاً من استخدام السعر المبني على الصفة، الذي لم يستطع العالم التجاري تطبيقه بشكل مناسب؟ بعض المراقبين يردون بالإيجاب - وبالتأكيد للمستوردات المعيارية (مولد خام، سيارات... الخ) التي تعتمد على الأسعار العالمية التي تكون متوفرة تحت اليد أو تعتمد على قوائم الأسعار المستخدمة كثيراً (السيارات المستعملة،

161 تبنى مجلس WCO اتفاقية جديدة هي "الاتفاقية الدولية للتعاون الإداري المتبادل في الشؤون الجمركية" في شهر حزيران (يونيو) 2003. وهي تتضمن أحكاماً تنص على تقديم المساعدة في توفير المعلومات اللازمة لتقييم رسوم وضرائب بيانات الاستيراد والتصدير. وحيث أن هذه الاتفاقية تنتظر المصادقة (بتاريخ كتابة هذا النص: لمترجم)، فإن من المبكر رؤية كيف ستعامل الاتفاقية فعلياً مع اهتمامات الدول للنامية.

على سبيل المثال). إن خيار جعل هذه القوائم متاحة للمجتمع التجاري مسألة جديرة بالاعتبار، ولكن هذا يتطلب مستوى عالٍ من الشفافية في إصدار هذه القوائم لأن هناك خطر أن يحاول للتجار التأثير على هذه القوائم بهدف حماية أنفسهم. مثل هذه القوائم يجب أن تراجع دورياً مع كشف كامل للطريقة التي تم بها جمع الأسعار. ويمكن لهذا الغرض إقحام فريق من عدة جهات يقوم بإعداد القوائم، وقد تناط بمجموعة مستقلة متعاقد معها مهمة صيانة هذه القوائم. (انظر Finger and Schuler 1999). هذه المبادرة تستحق نقاشاً أوسع في المحافل الدولية.

المساعدات الفنية

لقد تم تقديم TA بشكل سخي لتحضير الدول النامية للإعداد لتطبيق ACV وخاصة من قبل WTO و WCO. وفي الفترة 1998 وحتى عام 2001 نظمت WTO ما مجموعه 47 بعثة للدول النامية لهذه الغاية. ومنذ عام 1996 ولغاية 2001 أرسلت WCO بعثة للقيمة إلى الدول النامية. وقد كانت هذه المهمات مفيدة في تزويد موظفي الجمارك والمدراء الكبار بفهم عميق لنظام ACV ومتطلبات تطبيقه. ولكن، بينما يعتبر الفهم الجيد ضرورياً لتطبيق ACV إلا أنه يمكن القول أن جودة التقييم الجمركي من جودة الإدارة الجمركية بشكل عام. ولذلك فإن تدريب موظفي الجمارك على أحكام ACV سيعطي نتائج محددة إذا لم تكن الجمارك مؤتمتة كلياً، إذا لم تكن بيانات القيمة الكافية متوفرة، إذا بقيت الأنظمة والقوانين معقدة وغير متناسقة، إذا بقيت قرارات موظفي الجمارك تتم وفقاً لصلحياتهم الاستثنائية وظل ذلك هو القاعدة وليس الاستثناء، وإذا ما استمرت مشاكل النزاهة. وهكذا فإن كثيراً من الجهد المبذول في مجال TA سوف يذهب هباءً إلا إذا تم خلق بيئة جديدة يتم فيها الاستفادة بشكل جيد من التدريب.

سيتم كسب الكثير من الفائدة إذا قامت مؤسسات تقدم المساعدات الفنية بالتنسيق فيما بينها. ولكن لا مهرب من الاعتراف بأن المسؤولية الكبرى في المساعدات الفنية تقع على عاتق البلدان المستفيدة التي ينبغي عليها توجيه المساعدات الفنية نحو التحديث الشامل للخدمات الجمركية كشرط أولي لتطبيق نظام ACV بشكل فعال. إن الالتزام الحكومي بهذه الجهود ضروري جداً ويتطلب إقحام مانحين في عمليات التحديث. في الوقت الحالي، ينبغي أن تركز المساعدات الفنية على تطوير قواعد بيانات الأسعار، التدريب المتخصص، تحليل وإدارة المخاطر، التدريب المتخصص بالقيمة، والمراجعة والتقييم اللاحقين للتخليص.

شركات الفحص السابق للشحن PSI وبرامج الخدمات الأخرى المتعلقة بها

تقدم شركات PSI خدماتها في شئون الجمارك منذ أواسط السبعينات في القرن الماضي. هذه الخدمات كانت قد أعدت لمساعدة البنوك المركزية في معالجة قضايا هروب المال الناتجة عن زيادة قيمة فواتير المستوردات. ومع ازدياد تحرر تدفق رأس المال، تحول تركيز خدمات ال PSI تدريجياً نحو قضايا

الإيرادات. وحاليا فإن الأهداف الأساسية لبرنامج ال PSI في الجمارك هي لمراقبة وضبط الفواتير سواء المرتفعة أو المنخفضة للمستوردات؛ لتزويد الحكومات بالمعلومات الدقيقة عن صفقات الاستيراد التي يقوم بها المستوردون ومسئولياتهم للضريبة؛ وفي بعض الحالات لمراقبة حالات إساءة استخدام أموال القروض التي يتم توفيرها لدعم المستوردات.

في الوقت الحالي، هناك 40 دولة، العديد منها من الدول الأقل تطورا، تستخدم خدمات ال PSI (الملحق 4-8 والجدول 8-1). يقوم الاتحاد الدولي لخدمات التفتيش (IFIA)، وهي مؤسسة عالمية لشركات التفتيش، بتسويق المعايير والطرق المقبولة دوليا، ويقوم بتوفير المستندات اللازمة والمؤهلات للشركات والأفراد. وقد حددت اتفاقية WTO حول التفتيش قبل الشحن، التي نوّقت في جولة الأروغواي، حاجة الدول النامية للجوء إلى خدمات شركات ال PSI لمدة كافية، من أجل تحديد النوعية والكمية أو الأسعار للبضائع المستوردة. وأخذة بعين الاعتبار أن هذا البرنامج يجب أن يطبق دون السماح بالتأخيرات غير الضرورية أو للتعاملات غير العادلة، أقرت الاتفاقية حقوق وواجبات كل من الأعضاء المستخدمين والأعضاء المصدرين، للتأكد من أن مبادئ والتزامات الجات 1994 تنطبق على نشاطات ال PSI. هذه الاتفاقية تتيح المجال أيضا لحل النزاعات التي تنشأ في ظلها بين المصدرين وشركات ال PSI بسرعة وفعالية وعادلة¹⁶².

يصف الصندوق 1-8 استخدام دولة بيرو لشركة PSI في برنامجها للتحقق من المستوردات.

إن تدخل PSI لغايات الجمارك كان قضية مثيرة للجدل. ويناقش المناصرون أن تدخلات PSI يكثف الغش في الصفقات الدولية ويقلل من فرص إساءة التصرف والفساد في إدارات الجمارك. ومن وجهة نظرهم فإن التكلفة مبررة بسبب لئرها الإيجابي على تحصيل الإيرادات وتقليلها للتشوهات في الصفقات التجارية. بينما يرد المناهضون بأن:

- تفتيش الشحنات عند التصدير هو حمل زائد على المصدرين والمستوردين، وهو يخلق تأخيرات وتكاليف إضافية
- لا يوجد هناك ضمانات بأن البضاعة المستوردة هي نفس البضاعة التي تم للتفتيش عليها، لأن التغيير أو التبديل يمكن أن يحصل بعد التفتيش، بسبب مشاكل عملية في عمليات إكمال تغليف جميع الشحنات التي تم تفتيشها.
- إن الطلب من المصدرين لثمن المعلومات السرية حول صفقاتهم التجارية لدى شركات ال PSI يعتبر تدخلًا في السرية التجارية.
- يمكن استخدام العملة الصعبة القليلة المستثمرة في استئجار خدمات ال PSI في تمويل إصلاح الجمارك. وعلى الحكومات أن تقارن التكاليف بين استخدام شركة PSI وكيف تستطيع الجمارك أن تحسن من أدائها إذا دفعت لها نفس هذه المبالغ الإضافية.

162 وهذا يتعلق بالأمر الذي تنشأ أثناء تنفيذ خدمة ال PSI، معايير للتفتيش، شفافية الإجراءات، حماية السرية في معلومات قطاع الأعمال، نقصي الأمان المسموح بها للقيام بعمليات ال PSI، للتحقق من الأسعار، فلهجيبة، الجهات الامتداف. وتتمس الاتفاقية أيضا للترامات للدول المصدرة للمعلقة بهم للتميز، تعميم للفواتير والتعليقات، وتوفير امساعدات تقنية للدول الأعضاء.

• نتائج التفتيش خاطئة ولا يمكن الوثوق بها.

وما زال هناك لنتقادات تقول بأن موظفي PSI في الخارج ليسوا بأفضل حال من موظفي الجمارك المحليين من حيث النزاهة، وأن شركات PSI تستخدم للتأثيرات غير الشريفة والحوافز المادية للحصول على العقود¹⁶³.

صندوق 8 - 1 البيرو: برنامج التحقق من المستوردات

في إطار الإصلاحات الجمركية في البيرو سنة 1990، تم إطلاق برنامج للتحقق من المستوردات (Import Verification Program IVP) الذي طلب من المستوردين الحصول على شهادة تفتيش موقعة من قبل شركة مخولة من PSI قبل شحن البضاعة من الدولة المصدرة. وقد قصد من هذا الإجراء مساعدة الجمارك في التحقق من الشحنات المستوردة لغايات تقدير الرسوم وتحصيلها. وبالرغم من ذلك قامت الجمارك البيروية بتقوية قدرتها على التقييم، كما قامت بإعادة تجديد عقد PSI سنويا (انظر Goorman 2004). تعتبر الجمارك هذه الترتيبات مرضية بالرغم من التحديات التي قد تطرأ من حين إلى آخر.

الأحكام الجوهرية. يتطلب IVP من شركة PSI أن تعطي شهادة تحدد طبيعة ونوعية وقيمة البضاعة بما يتفق مع التشريعات الوطنية وأن تشرف فعليا على ختم وإغلاق الحمولة في الحاوية بعد التفتيش. فسي الأصل كان على الجمارك أن تقوم بتقدير الرسوم باستخدام البيانات المحددة في شهادة التفتيش؛ ولكن وبعد قبول التزامات الـ ACV في سنة 2000، أخذت الجمارك تستخدم معلومات PSI كمؤشر للخطورة ولم يعد يطلب من المستوردين استخدام قيمة PSI في تصريحاتهم. أما الجمارك فبإمكانها استخدام هذا المؤشر بالترابط مع نظام إدارتهم للمخاطر أو استخدام قاعدة بيانات التقييم للقيام بتحريرات أكثر أو فسي التدقيق اللاحق للتخلص. وقبل إطلاق البضاعة، على الجمارك التأكد أن طبيعة البضاعة ونوعيتها تتسجم مع ما تم التصريح به في شهادة التفتيش وإن بند التعريفية صحيح. إذا كان هناك اختلاف بين بيانات ما ورد في شهادة التفتيش وما هو موجود فعلا، تسمح الجمارك بإطلاق البضاعة وتقوم بتحويل القضية إلى دائرة التقييم الوطني خلال 48 ساعة، مع كافة البراهين اللازمة. وهنا تقوم دائرة التقييم الوطني باتخاذ القرار فيما يتعلق بالخلاف، هذا القرار يمكن استئنافه إلى محكمة الجمارك وبعدها إلى المحكمة المالية (وهي مستقلة عن الجمارك كليا) والتي بدورها تتخذ القرار النهائي.

مبدياً تم الاحتفاظ بخدمات أربع شركات من PSI (واحدة منها أسقطت في 1996). وقد تم الطلب منها إعداد برنامج تدريب لأفراد الجمارك والمساعدة في إنشاء قاعدة بيانات التقييم، بالإضافة إلى تزويد الجمارك بإحصائية شهرية للسماح بمراقبة وضبط وتقييم أداء الشركات ونشاطها.

رسوم التفتيش، خيار المستوردين، والمستوردات المستثناءة من البرنامج. منذ سنة 1999 في البيرو، كانت رسوم التفتيش لجميع البضائع 0.5% من قيمة الشحنة التي تم تفتيشها على أن لا تقل عن قيمة دنيا

163 هناك حالة سيئة السمعة هي عقد لشركة PSI في الباكستان في لوكال لتسعينات من القرن الماضي والتي قادت إلى إعادة إصلاح جزيرة لشركة PSI للمعينة بهذا تمعد.

250 دولار لكل عملية تفتيش. هذه الرسوم تدفع مباشرة لشركة الـ PSI من قبل المستورد، وكان المستوردون أحراراً في اختيار أي من هذه الشركات للمصادقة على التفتيش. كان على الجمارك أن تعلم المستوردين بضرورة الالتزام بأحكام الـ IVP. أما الاستثناءات من البرنامج فتتضمن البضاعة المستوردة التي تقل قيمتها عن 5000 دولار أميركي (تم إقرار إجراء جديد يتطلب التفتيش على البضاعة التي تزيد قيمتها على 2000 دولار إذا كانت البضاعة تنطوي على خطورة)، البضائع المستوردة تحت وضع الإدخال المؤقت، الهبات تحت ظروف معينة، مستوردات السفارات، والشحنات البريدية بدون قيمة تجارية. كانت حوالي 80% إلى 85% من المستوردات خاضعة للتفتيش. وبناء على المعلومات التي تم الحصول عليها من شركات الـ PSI، فإن الجمارك لم تكتشف مخالفات تتعلق بالكميات أو النوعية أو القيمة إلا في حوالي 0.17% فقط من مجمل تفتيشات المستوردات التي تم القيام بها.

المصدر: Goorman 2004

إن استخدام شركات الـ PSI يوصف عادة بأنه ذو أثر سلبي على تحديث الجمارك، إذا ما استخدمت خدمات الـ PSI كبديل لجهود تحسين خدمات الجمارك¹⁶⁴. وبناء على هذه المناقشات والخبرات فإن عدداً من المراقبين الخبراء أفادوا بأنه تحت ظروف معينة، بما فيها الحالات التي تكون فيها خدمات الحكومة قد تحطمت بسبب الصراعات ولا يوجد لديها الخبرات الكافية، فإن استخدام خدمات شركات الـ PSI لمدة قصيرة تكون فرصة لبعض الدول النامية.

برامج الـ PSI التقليدية

في برامج الـ PSI التقليدية، تقوم الشركة بتفتيش البضائع في البلد المصدر قبل أن يتم شحنها إلى البلد المستورد؛ تفحص نوعية البضاعة، كمياتها، أسعارها، وتصنيفها التعريفي؛ وفي بعض البرامج تحسب الضرائب والرسوم المستحقة. تصدر الشركة تقريراً بالتحقق، والذي يتم تزويد المستورد به الذي يرفقه في التصريح المقدم للجمارك في البلد المستورد. ويستطيع المستورد في هذه الحالة أن يعتمد على التقرير أو رفضه في إطار عملية التقييم الجمركي وحساب الرسوم المستحقة. وتختلف خدمات الـ PSI كثيراً من دولة إلى أخرى. عند تحديد القيمة الجمركي بشكل نهائي، وعندما يكون ذلك مبرراً، يمكن للجمارك أن تتجاهل تقرير الـ PSI المتعلق بالقيمة.

تغطي برامج الـ PSI في العادة جميع المستوردات ماعدا الشحنات ذات السعر المنخفض (الحد الأدنى 5000 دولار أميركي ويمكن أن يهبط إلى 2000 دولار أميركي)، وبعض الطوائف الأخرى مثل البضاعة

164 انظر (Low 1995). يشرح Low ما هي خدمات الـ PSI، كيف تعمل، كيف يمكن أن تخدم الدول المستخدمة لها، مشاكلها وأخطاؤها، وتحت أي الظروف يمكنها أن تساعد الدول المستخدمة لها. وتحتوي الورقة على حالات دراسية متعددة وتوصيات أخذة بالاعتبار، تصميم، تنفيذ، ومراقبة عمل برامج الـ PSI.

المعفاة من الرسوم، المستوردات الدفاعية، المستلزمات الدبلوماسية، والأغراض الشخصية. تتضمن ترتيبات PSI عادة على أحكام تتعلق بتكريف موظفي الجمارك والمساعدة في بناء قاعدة بيانات القيمة. وتعتمد تكاليف خدمات PSI على مدى الخدمات المقدمة والتي يمكن أن تتحملها الحكومة أو للمستوردون. وهي تقع في مدى 0.6% إلى 1% من سعر الشحنة التي تم التفتيش عليها وقد جرت العادة أن يتحملها المستوردون.

في ظل نظام التقييم المبني على BDV، كان الهدف من نظام التحقق من السعر في ظل خدمات PSI هو التحقق من أن السعر الوارد على الفاتورة ينسجم مع السعر في السوق المفتوح وبما يتفق مع القيم العادية في الجمارك. وقد كانت الجمارك في ذلك الوقت تستخدم بشكل معتاد الأسعار المقدمة من شركات PSI لاحتساب القيمة الجمركية. أما في ظل نظام ACV فلا يمكن للجمارك احتساب القيمة الجمركية أوتوماتيكياً بناءً على الأسعار المطلوبة من قبل شركات PSI. حيث يركز التحقق من السعر الذي تقوم به شركات ال PSI على مقارنة أسعار الفاتورة مع الأسعار للبضائع المشابهة أو المطابقة لبضائع معدة للتصدير من نفس البلد المصدر في نفس الوقت أو قريباً منه. وعندما تكون الأسعار غير متوفرة تقوم شركات PSI بالاعتماد على المعلومات المتعلقة بأسعار التصدير لتلك البضائع في أسواق تصديرية أخرى (أسعار التصدير في دولة ثالثة). على كل حال، بما أن جميع دول WCO قبلت بتطبيق ACV التي تحرم استخدام أسعار التصدير في دولة ثالثة من أجل تحديد القيمة الجمركية، فلا يمكن استخدام المعلومات المقدمة من شركات ال PSI إلا كأسعار اختبار أو كإراء استشارية في التحقق من صحة أو دقة أسعار المستورد المصرح بها¹⁶⁵.

عندما يكون السعر المتحقق منه الذي تقدمه شركات PSI يختلف عن السعر المصرح به من قبل المستورد فإن هذا يوفر للجمارك أسباباً للشك في دقة السعر المصرح به. ومن الممكن أن يستعمل هذا مؤشر للخطورة بهدف الطعن في حق استخدام سعر الصفقة للتقييم، وحسب الإجراءات المنصوص عليها في ACV، للتعامل مع الفواتير ذات الأسعار المخفضة. إن معلومات الأسعار التي توفرها شركات PSI، على كل حال، يمكن أن تستعمل كمرجع لاستكمال المعلومات المتوفرة من الاستيرادات القديمة وذلك من أجل استكمال وتجديد قاعدة بيانات القيمة لتلك الدولة. إن العملية برمتها توفر للجمارك معلومات لم تكن لتكون جاهزة تحت الطلب في بلدانها طالما أن هذه البلدان لا تملك ممارسات قيمة مؤسسة جيداً. أن استخدام خدمات PSI في البيرو موضحة في الصندوق (1-4).

165 عندما تم للتفاوض من أجل اتفاقية PSI في ظل WTO، كانت جميع البلدان المتعاقدة مع شركات ال PSI تستخدم نظام BDV الذي لا يمنع استخدام أسعار التصدير في دولة ثالثة من أجل الوصول إلى القيمة الجمركية. ومن أجل تغطية هذا الوضع، قام المتفاوضون بإضافة تنديل إلى اتفاقية ال PSI، موضحاً أن على البلدان التي تستخدم شركات ال PSI أن تتقيد بالتزامات ال ACV عندما تستشير شركات ال PSI أو تعتمد على الأسعار المقدمة منها لتحديد القيمة الجمركية. انظر 2002 Rego.

لقد تم استخدام معظم خدمات PSI من أجل مساعدة إدارات الجمارك في تحسين تحصيل الإيرادات وتسهيل معالجة عمليات التجارة الخارجية (Anson, Cadot, and Olarreaga 2003)¹⁶⁶. هذا الدعم سيوفر الوقت الكافي للحكومة لتقوي إدارتها الجمركية. على أية حال، إن خدمات PSI قد تم استخدامها على نطاق واسع دون قياس التحسينات التي تترتب على استخدامها في الإدارات الجمركية. وهذا ما ترتب عليه التجديد التلقائي لعقود شركات PSI. لكن يجب أن لا ينظر إلى هذا على أنه فشل لبرنامج PSI نفسه، فالبرنامج له مدة محددة وأهداف رئيسية قصيرة الأمد والتي لا تتضمن بناء قدرة الجمارك. لكن يجب أن ينظر إليه على أنه فشل للحكومة في تحقيق الإصلاح الضروري لتتولى بنفسها عمليات التقييم الجمركي بدقة. إن فائدة، كفاءة، وفاعلية خدمات PSI تحتاج إلى الحكم عليها اعتماداً على نتائج عمليات تحصيل الإيرادات، التسهيلات التجارية، وأثرها المتبادل على إدارة الجمارك. ولكن على كل حال، أن تقييم برنامج PSI يبقى غير واضح. والذي يبدو واضحاً لنا، هو ضرورة ربط التكاليف المتكبدة للحصول على هذه النتائج عند القيام بعملية التحليل.

الأثر على الواردات إن أثر تدخلات PSI على الواردات صعب القياس لأن إدخال خدمات الـ PSI تتزامن عادة مع تخفيض الضرائب التجارية ومع نشاطات أخرى لتحرير التجارة. إن فصل الأثر على الإيرادات عن كل واحد من هذه العوامل ربما كان مستحيلاً، ومع هذا، فإن شركات PSI تقدم إحصائيات مفصلة تشير إلى الأثر الذي كان من الممكن أن يحصل من التقيد بالمعلومات التي تم تقديمها للجمارك. وبالإضافة إلى هذا، فإن الأثر الوردعي لاستخدام برنامج الـ PSI لا يمكن قياسه، ولكنه قد يكون هاملاً. إن الآثار على الإيرادات المالية بسبب وجود برنامج PSI كانت مختلطة، وفي كثير من البلدان كانت مخيبة للأمل. وأحد الأسباب قد يكون، حقيقة أن المعلومات المقدمة من شركات الـ PSI لم تستخدم في بعض الأحيان بشكل منظم في عملية تحديد أثمان البضائع المستوردة. وقد عبر موظفو الجمارك أيضاً عن شكوكهم في القيمة المعلوماتية لبعض البيانات المقدمة من شركات الـ PSI. في العديد من الدول، هناك ضعف في جدية مراقبة ومتابعة المعلومات الواردة من شركات PSI، ولا يتم القيام بأية عمليات مطابقة بعد الحصول على المعلومات الحقيقية.

تسهيل التجارة ليس من الواضح إلى أي مدى تسهل خدمات PSI التجارة في ظل تعقيل وقت التخلص وسهولة معالجة الجمارك للشحنات المستوردة. كثير من الأدلة في هذا المجال تعتمد على القصص

166 تقترح الورقة أسلوباً جديداً لقياس الاقتصاد بهدف تقييم آثار خدمات الـ PSI على تحصيل الإيرادات وخلق فرص تجاري. وهي تبين أن لتدخل شركات الـ PSI أثر متذبذب نظرياً على التحويلات التجارية على الجمارك، وأنه في الحالات التي تمت مراجعتها لم تكن للنتائج متسقة. يعرض (Yang 2003) دليلاً على أنه إذا تم استخدام خدمات الـ PSI كمنافسة مستقلة، فإن المهربين سوف يجدون طرقاً لتقليل الرسوم التي ترتب عليهم، سواء عن طريق تقسيم الإيرادات بحيث تبقى قيمتها دون القيمة المحددة للخصم الـ PSI أو من خلال الاستيراد إلى المناطق الصناعية المعدة للتصدير التي تنتم بضوابط سهلة.

المحكية. كان هناك ادعاءات بوجود تأخيرات في بلد التصدير، ازدواجية المراقبة، وأخطاء أخرى كان السبب فيها شركات PSI ؛ وبالمقابل كان هناك تقارير تتحدث عن سرعة التخليص وعن قلة الإزعاجات التي يتسبب بها موظفو الجمارك الفاسدون.

ولم يتم إجراء قياسات مفصلة حول تسهيل PSI للتجارة إلا في حالات قليلة. فقد ذكرت ورقة للبنك الدولي أن برنامج PSI الذي بدأ في اندونيسيا سنة 1985 قد أدى إلى تخفيض مهم في وقت التخليص على الحاويات. فبعد بداية البرنامج، ارتفعت نسبة الحاويات التي يتم التخليص عليها في أقل من أربعة أيام من 13% إلى 63%. وقد تم الحصول على نتائج مماثلة في برنامج PSI في الفلبين. ففي كل من اندونيسيا والفلبين لم يكن برنامج PSI إلا جزءاً من برنامج أوسع لتسهيل التجارة. ويعزى بعض نجاح البرامج إلى إغلاق حمولات الحاويات الممتلئة من قبل شركات PSI في نقطة الانطلاق وإلى الطلب من الجمارك ترك الشحنات تذهب إلى مقصدها النهائي دون تفتيش إلا في بعض الحالات الاستثنائية المحدودة.

الأثر على إدارة الجمارك أن استخدام خدمات PSI من الممكن أن يسبب إلى موظفي الجمارك، مما يتسبب بعدم تعاونهم مع شركات PSI. ويتعلق هذا بحقيقة أن معظم عقود شركات PSI تتم معها عن طريق وزارة المالية وبدون الدعم الكامل من قبل الجمارك. كما أن من الممكن أن تؤثر شركات الـ PSI سلباً على جهود تحديث الجمارك حيث تقلل الضغط من أجل القيام بعملية الإصلاح ومن أجل كسب الخبرة المطلوبة في التقييم. وقد يتسبب هذا أيضاً في صرف بعض الإدارات الجمركية النظر عن أعمال تقييم القيمة. وبالرغم من أن التدريب الذي قدمته هذه الشركات كان مفيداً تحت بعض الترتيبات، إلا أنه ليس بديلاً عن الخبرات التي تكتسب بالممارسة الفعلية والمسئولية التي سيكتسبها الموظفون في أعمال القيمة في غياب شركات PSI. لقد أظهرت الخبرة أن شركات PSI ليست في العادة جيدة في عمليات التدريب ولا في عمليات نقل التكنولوجيا.

الأثر على تصرفات التجار لا يوجد مؤشر واضح على أن الرفع المتكرر لأثمان المستوردات الذي تم من قبل الجمارك يتدخل من PSI قد غير مبدئياً النزعة الموجودة لدى بعض المستوردين لتخفيض فواتير مستورداتهم. وبينما يبدو أن بعض المستوردين يتعلمون من الممارسة ولا يلجأون إلى تخفيض فواتير مستورداتهم بالتكرار السابق، إلا أن الممارسة التي تحصل في بعض الدول بعدم معاينة المستوردين تخفيض الفواتير، لا تعطي المستوردين أي حافز لكي يصحروا بأسعار الصفقات الصحيحة لمستورداتهم.

الظروف التي يجب اختبارها عند التفكير في اللجوء إلى خدمات PSI أظهرت الخبرة في بعض الدول أن الاعتماد على خدمات PSI قد يكون مفيداً إذا تم دمجها بعناية في برنامج تحديث الجمارك، أو إذا ما استخدمت كتعويض عن عدم قدرة الجمارك على القيام بوظيفة التقييم الجمركي. تستطيع شركات PSI أن تلعب دوراً مهماً في ضمان التقييم الصحيح للرسوم وتحصيلها خلال السنوات الأولى من إصلاح الجمارك التي يتم فيها بناء المقدر. واعتماداً على الخبرة الواسعة في خدمات الـ PSI، توضح القائمة التالية بعض

الظروف التي يجب اختبارها عند التفكير في شراء خدمات PSI أو عند تقييم مثل هذه البرلمج:

- إبرام العقد مع شركات PSI التي لديها سمعة جيدة، حيث توفر (IFIA) قانوناً للأخلاقيات لشركات ال PSI.
- اختبار مزود خدمات PSI وتجديد عقودهم من خلال إجراءات مناقصة تنافسية شفافة¹⁶⁷.
- التعاقد مع شركة PSI واحدة ولعدة سنوات فقط، وإذا ما رأيت إدارة الجمارك مناسباً، تجديد العقد تحت ظروف تنافسية. تجنّب تقسيم العقد بين أكثر من شركة، لأن تعدد الشركات يجعل من الصعب الإشراف عليها، كما أن تكاليف التعاقد تميل إلى أن تكون أعلى سعراً، إن الشركات المفردة تكون أقل عرضة للإشراف الدقيق من إدارتها العليا كلما كانت فرصة الأرباح التي تجنيها أقل. إضافة إلى أن العقود المقسمة قد تدفع المستوردين لتعديل أساليب استيرادهم من أجل الانتفاع من أكثر مقدمي الخدمة تساهلاً. والأفضل هو الاحتفاظ بمتعاقد واحد لفترة محددة من الزمن، والالتصاق بشروط عقديّة تنافسية عند اللجوء إلى تجديد العقد.
- أن يكون العقد مع شركة الـ PSI مباركاً من قبل الجمارك، وليس مفروضاً عليها من قبل وزارة المالية أو من قبل البنك المركزي.
- ربط عقود شركات الـ PSI مع مشاريع إصلاح الجمارك التي تنص بوضوح على مسؤوليات كل من الجمارك والشركة.
- جعل العقد مع شركة PSI صريحاً: الخدمات التي سيتم تقديمها (السعر، التصنيف، الرسوم التي يجب دفعها، الأوضاع الخاصة للاستيراد)؛ تحديد المدة بدون التجديد التلقائي؛ قائمة بالبيانات التي سيتم تقديمها مع تفصيل الاستثناءات؛ مساعدة الجمارك في تصنيف قاعدة بيانات قيمة؛ مؤشرات قياس أداء واضحة تسمح للحكومة بالتحقق من أداء شركة الـ PSI، مع ذكر عقوبات عند الفشل في الالتزام بالمؤشرات المحددة؛ الالتزام بتدريب موظفي الجمارك وبنقل التكنولوجيا والتقارير المطلوبة التي تحتوي على عدد حالات التفتيش، المخالفات التي سيتم التعامل معها، التعديلات التي سيتم إجراؤها على القيمة، والتقييمات الإضافية التي يمكن أن تحصل؛ والشكاوى التي سيتم استقبالها.

167 يجب أن تفصل وثائق المطاء الخدمات المراد الحصول عليها، تطلب عرضاً للأسعار، توجه المتقدم بالمرض لبيان خبراته وتأهيله السابقة التي تؤهله القيام بالمهمة، وأن تحدد استرجعية الخروج من الخدمة. يجب أن يتم تزويد المتقدمين بمعايير التقييم ولوزنها وإباحتها لهم قبل التقدم بعروضهم. كما يجب تأسيس لجنة تقييم تضم ممثلين من جميع فئات الدوائر الحكومية المعنية وأن تضم ممثلين عن القطاع الخاص للمعنى بعملية الاستيراد. هذه اللجنة يجب أن تعان تشكيلتها قبل استخدام وثائق العطاءات. يجب منع الشركات من الاتصال مع أعضاء اللجنة بشكل فردي من وقت تمديد العطاء وحتى لحظة إرساله وإعلان النتائج. كما يجب على اللجنة أن ترصد إلى جميع المتقدمين نتائج التقييم لغنية وواقعية، ويجب نشر النتائج في الصحف المحلية. إذا كانت وثيقة العرض تتطلب من اللجنة رفع توصيات إلى سلطة أعلى، فيجب إعلان توصية للموم قبل نشر القرار النهائي.

- تسجيل تقارير التفتيش التي قامت بها PSI في البيان الجمركي وتسجيلها في نظام إدارة الجمارك المؤتمت. مطابقة نتائج التفتيش التي انطوت عليها تقارير ال PSI مع البيانات الجمركية والقيم التي تم الاحتفاظ بها من أجل احتساب الرسوم والضرائب. هذه العملية ينبغي أن تفسر أسباب الانحراف المكتشفة.
- تطبيق العقوبات الموجودة في القانون في حالة المخالفات في الفواتير المخفضة لتعزيز انصياع المستوردين.
- وضع إجراءات للتحكيم أو الاستئناف لتزويد المستوردين بطريقة للاعتراض على تقييمات شركة ال-PSI.
- تشكيل لجنة توجيه (تعمل خارج الجمارك ولكن بمشاركة الجمارك) للإشراف على نشاطات PSI ويجب رفع تقارير دورية تكون في متناول المجتمع المدني.
- وضع استراتيجية خروج واضحة للتأكد من انتقال سلس للوظائف التي تم تأديتها من قبل شركة PSI، إلى الجمارك. وبعد انتهاء العقد، يمكن الاحتفاظ بالشركة للمساعدة في التعامل مع البضائع المعرضة لعمليات الغش التجاري، أو في الحالات التي يعاني التقييم الجمركي فيها من مشاكل محددة.
- القيام بحملة إعلامية لإعلام المجتمع التجاري بوجود الخدمة ولتعريف العموم بأنظمة عمل ال- PSI.

نزعات جديدة في توفير خدمات التقييم الجمركي

- مع انتقال عدد من الدول النامية من نظام BDV للتقييم إلى نظام ACV، بدأت شركات القطاع الخاص التي اعتادت تقديم خدمات PSI البحث عن طرق بديلة للاعتماد عن الطرق التقليدية لتقديم الخدمة. ويتضمن التوجه الجديد برامج تمنح خيارات أكثر تعتمد على الفحص الانتقائي، تحليل المخاطر، والتدقيق اللاحق للتخليص. وعلينا أن ننتظر لنرى إلى أي مدى ستجذب هذه الخدمات. ينزع مزودي الخدمة من القطاع الخاص في الوقت الحاضر إلى التركيز على القضايا التالية:
- تطوير أدوات تقييم المخاطر لمساعدة الجمارك في تطبيق الأسلوب الاختياري في التحقق، وذلك لينتج للجمارك التركيز على الصفقات التجارية الخارجية ذات الخطورة العالية، ويعتبر هذا عنصراً رئيسياً في لتخليص السريع على البضائع (انظر ملحق 1-3 لوصف ذلك).
 - وضع مواصفة تقضي بأن الخدمات التي تقدمها الشركة سوف تتحدر بمرور الوقت وأن الشركة ستساعد الجمارك في استلام زمام الأمور في الوقت الذي تنتقلان عليه. يشير العقد الذي تم توقيعه مؤخراً مع مدعشتر إلى بعض هذه الأحكام مما يجعله اختباراً حقيقياً لهذا الأسلوب الجديد. (انظر الصندوق 8-2).

- خدمات التحقق من التقييم وتطوير قاعدة بيانات التقييم. الهدف من ذلك هو تزويد الجمارك بالمعلومات التي سوف تمكنها من التحقق من أثمان المستوردة ولتقوم مستقبلاً بالتقييم بانسجام تام مع قواعد ACV. إن بناء وتجدد قاعدة بيانات لأثمان المستوردة هي جزء مهم من هذه العملية. حيث تعتبر مثل هذه المعلومات جوهرية من أجل تطبيق الطرق البديلة للتقييم عند وجود شك معقول بقيمة الصفقة للبضاعة المستوردة.
- دعم التدقيق اللاحق للتخليص عندما تقوم شركة PSI، بناء على طلب من دائرة الجمارك، بتوفير معلومات استخبارية تتعلق بالشحنات المنتقاة للتدقيق اللاحق للتخليص. وقد أطلقت المكسيك هذه الخدمة في سنة 2003.
- مساعدة الجمارك في توفير الخدمات المساندة بما في ذلك تكنولوجيا المعلومات.

صندوق 8-2: عقد PSI في مدغشقر يقدم، لأول مرة، خدمات تحقق متطورة وهادفة

في بدايات عام 2003 وقعت جمهورية مدغشقر عقداً لمدة أربع سنوات مع شركة (Société Générale de Surveillance SGS). يقضي هذا العقد بالنقل التدريجي للقدرة على إدارة التفيتيش، التقييم، وعمليات التصنيف إلى سلطات الجمارك، وهذا النقل صار ممكناً من خلال الاستخدام الواسع لتقنيات إدارة المخاطر وأدواتها.

التفتيش. في خلال أول ستة أشهر من البرنامج، ستقوم SGS بتفتيش 100% من البضائع الواردة إلى مدغشقر (التي يزيد ثمنها عن 3000 دولار أميركي) قبل شحنها. هذه النسبة يجب أن تنخفض إلى ما يعادل 45% خلال السنة الثانية وإلى 10% في السنة الثالثة والأخيرة من العقد. وستتم مراقبة هذا التخفيض بشكل لصيق من قبل كل من SGS والجمارك للتأكد من عدم تأثر فاعلية البرنامج. وسوف تساعد SGS السلطات في تنصيب برنامج تفتيش ثاني* لنسبة مئوية قليلة من الشحنات عند الوصول، من أجل تعظيم نتائج التفتيش الذي تقوم به الجمارك. وسيتم نقل هذا التفتيش مع مرور الزمن إلى وحدة تدقيق خاصة في وزارة المالية.

التقييم. خلال العامين الأولين من العقد ستكون جميع الصفقات التي تزيد قيمتها عن 3000 دولار أميركي عرضة لعملية التحقق هذه. خلال السنة الثالثة، سيتم تخفيض نسبة الصفقات التي سيتم التحقق منها إلى 65 - 70% وبعد ذلك إلى 30% في رابع سنة، وستقوم الجمارك بتحديد أسعار الصفقات التي سيتم التحقق منها من قبل SGS التي ستقدم بدورها نظاماً مرجعياً للتقييم لإرشاد الجمارك أثناء قيامها بالتقييم. وسوف يتم تدريب طاقم الجمارك على الضوابط اللاحقة للتخليص.

تصنيف التعريف. سوف تنخفض نسبة الصفقات التي ستخضع للتفتيش للجمركي من أجل التصنيف سريعاً من نسبة 100% من أصل المستوردة التي تبلغ قيمتها 3000 دولار أميركي فأكثر في السنة الأولى، إلى أن تصل في النهاية إلى 40% في السنتين الثانية والثالثة. خلال السنة الأخيرة من العقد ستكون مسئولية التصنيف الجمركي كلياً على عاتق الجمارك.

ينطوي البرنامج على تنفيذ فوري لنظام إدارة المخاطر، تدريب موسع، وتعاون وثيق بين شركة PSI والسلطات. ولتعزيز فعالية البرنامج ولضمان تغذية راجعة منتظمة للمعلومات، سوف تقوم السلطات بمطابقة معلومات SGS مع تلك المستخدمة في تقاريرهم قبل التخليص النهائي على البضائع. هذا سوف يقلص خطورة خيار عدم اللجوء إلى خدمات الـ PSI.

المصدر: بلاغ من دائرة الجمارك في مدغشقر

كان هناك خبرة محدودة في هذه البرامج التي تركز على الاختيار، ولذا فإن الحكم ما يزال مبكراً. لكنها من المرجح أن تكون أقل كلفة من الخدمات المعتادة لأنها محدودة أكثر في نطاقها وتركز أكثر على المستوردة الخطرة. وبغرض الالتزام مع شروط العقد، فإن مثل هذه البرامج تتطلب النقل الفعال للمهارات والتكنولوجيا إلى الجمارك. إن نجاحها سوف يعتمد على بناء مقدر الجمارك، خصوصاً في نطاق جمع معلومات الأسعار وإنشاء قاعدة بيانات للتقييم، تطبيق ACV، استخدام الانتقائية في تطبيق آليات المراقبة المتوفرة، وتطوير قدرات الجمارك في التفتيش اللاحق للتخليص على البضاعة. هناك حاجة ماسة للمراقبة اللصيقة لهذه الخدمات الجديدة بهدف تقييم فاعليتها في تحديث الجمارك.

قواعد بيانات القيمة الدولية

في السنوات الأخيرة تخصصت عدد من شركات تكنولوجيا المعلومات في تطوير مستودعات بيانات للأسعار العالمية وأنظمة لوسم ومتابعة البضائع المتاجر بها دولياً. هذه البرامج يمكن أن تزود المشتريين والبائعين حول العالم بمعلومات عن الأسعار بواسطة الدخول المباشر (online) إلى قواعد البيانات. يتم الحصول على هذه الأسعار وتحديثها من خلال شبكة معلومات عالمية من الوكلاء والمندوبين. ويستطيع المصدرون تحديث مواصفات سلعهم وأسعارها مباشرة. هذه المعلومات بدورها يمكن أن تستخدم بطريقة متناسقة مع قواعد WTO للتقييم. أما التكلفة التي يمكن بها تقديم هذه المعلومات للجمارك فهي غير واضحة.

هناك مبادرة أخرى، مبنية على تكنولوجيا الباركودات التي صممت لتتبع البضائع في التجارة الدولية وهي توفر خياراً جذاباً. وبينما هي غير مصممة من أجل غايات التقييم الجمركي أصلاً، إلا أن هذا الأسلوب يمكن أن يزود موظفي الجمارك بمعلومات قيمة عن السعر، إذا ما تم إضافة الأسعار إلى المعلومات المعتادة المتعلقة بمنتهج معين. وقد تم اختبار هذا في إحدى الدول وتم تزويد الجمارك بمعلومات متعلقة بالسعر في 80% من البضاعة الواردة للاستهلاك. وتستمر التجارب بناء على البيانات التي جمعت من البيع بالتجزئة للبضائع تم الحصول عليها من دولة مجاورة. لكن هناك حاجة إلى اختبارات أكثر من أجل معرفة مدى جاهزية قواعد البيانات هذه وكم تكلف؛ تقييم الشكل الذي ستساعد هذه الطريقة به موظفي الجمارك للوصول إلى نتائج حول وجود أو عدم وجود "شكوك معقولة" التي يتطلبها نظام ACV لرفض قيمة الصفقة؛ ولتحديد كيف يمكن مقارنة هذه الطريقة مع خدمات PSI الجديدة. وكما هو ملاحظ فإن استعمال علامات IC (IC tags) في هذا المضمون يمكن أن تخضع لمزيد من البحث.

نتائج عملية

في الأصل عارضت للدول النامية استخدام نظام ACV لأنه يعقد جهودهم في التعامل مع قضايا الفواتير المخفضة السعر في البيئة التجارية لبلدانهم التي تختلف كثيراً عن البيئة التجارية الموجودة في الدول الصناعية. وتواجه الدول النامية مشكلة القطاع غير الرسمي ضعف الالتزام حتى من قبل التجار الكبار المعروفين. في جولة الأروغواي، تم إلحاق قرار بالـ ACV يحدد نقل عبء مسؤولية الإثبات إلى المستورد عندما يكون هناك شكوك قوية تتعلق بدقة القيمة المصروح بها. وبينما يوفر هذا القرار للدول النامية أداة للتعامل مع الفواتير المخفضة، إلا أن الإجراءات معقدة وتترك الـ ACV ضعيف التكيف مع احتياجات البلد. تعاني الدول من ضعف ملكية نظام الـ ACV. وعلاوة على ذلك، فإن تطبيق نظام ACV بحاجة إلى معلومات عن السعر وهي غير متوفرة والحصول عليها مكلف. وأخيراً، فإنه يمكن استخدام نظام التقييم حسب سعر الصفقة بشكل فعال في الإدارات المنظمة جيداً والمؤتمنة على نطاق واسع حيث جريان المعلومات سهل وكاف. هذه ليست الحالة في العديد من الدول للنامية وتدعو إلى القلق من خسارة الإيرادات عند تطبيق نظام الـ ACV.

هناك عدد من الإجراءات التي يمكن أن تساهم في الوصول إلى تطبيق مناسب لنظام ACV:

- على الحكومات أن تدرك أن المساعدات الفنية الجزئية للتقدير الجمركي دون برنامج إصلاح شامل للجمارك من المرجح أن يكون مخيباً للأمل. ومن الوهم أن تقع ممارسات قيمة جيدة في دائرة جمارك ضعيفة التجهيز إدارياً وفنياً. ينبغي على الإصلاحات أن تحيط بزيادة سلامة الإجراءات العملية؛ إدخال استراتيجية مراقبة جمركية حديثة مبنية على الفحص الانتقائي، إدارة المخاطر، والتدقيق اللاحق للتخلص؛ جعل الخدمة احترافية من خلال التطوير المناسب للموارد البشرية وسياسات الإدارة، واتباع أفضل، والتدريب المستدام؛ وإدخال أشكال جديدة من التنظيم مبنية على استقلالية أكبر متزوجة مع تحمل المسؤولية والشفافية.
- يجب إعادة توجيه جزء كبير من المساعدات الفنية نحو مشاريع تحديث الجمارك الشاملة. أما المساعدات الفنية المتعلقة بالتقدير الجمركي فيجب تركيزها على تطوير قواعد بيانات القيمة، أنظمة إدارة وتحليل المخاطر، والتدقيق والمراجعة اللاحقة للتخلص.
- يجب تقوية وظيفة التقدير الجمركي عن طريق إنشاء إطار تشريعي مناسب؛ تصميم إجراءات مراقبة قيمة مبنية على الفحص الانتقائي، إدارة وتحليل المخاطر، والتدقيق اللاحق للتخلص؛ تأسيس مكاتب تقدير إقليمية ومركزية؛ والتدريب المتخصص.
- يجب إنشاء قاعدة بيانات للقيمة وتحديثها باستمرار.
- يجب استحداث قواعد للتقدير المسبق كلما كان ذلك ممكناً، بغرض تسريع عمليات التخلص والتأكيد للمستوردين على عبء الرسوم والضرائب.

- قد يكون استخدام شركات الـ PSI مفيداً في مساعدة الجمارك في بعض الظروف. الهدف هو تسهيل أعمال التقدير الجمركي خلال مراحل الإصلاح الأولى التي يتم فيها بناء المقدر من أجل تمكين الجمارك من الاضطلاع بوظيفة التقدير الجمركي. ولكن، على كل حال، إذا تم استخدام شركات الـ PSI، فيجب أخذ الحذر اللازم للاستفادة بأكبر قدر ممكن من الخدمة لإتمام برنامج تحديث للجمارك قابل للاستدامة. وعدا ذلك، على الحكومات أن تعيد النظر في العودة إلى مثل هذه الخدمات.
- عندما تستخدم الدول خدمات القطاع الخاص، يجب عليها أن تستفيد بشكل كامل من البرمج الحديثة التي تركز على التحقق الاختياري من السعر، بناء قواعد بيانات القيمة، تطوير أنظمة إدارة المخاطر، وخدمات أخرى مهمة. هذه الخدمات تبدو أكثر تركيزاً على الحاجات الأساسية لتطبيق نظام ACV مقارنة بالخدمات التي كانت تقدم سابقاً، كما أنها أيضاً أقل تكلفة.

الملحق 8 – أ القرار بشأن الحالات التي تبرر شك الإدارات الجمركية

في صحة أو دقة القيمة المصرح بها

يدعو الوزراء اللجنة المعنية بالتقييم الجمركي والمشكلة بموجب الاتفاق المتعلق بتنفيذ المادة السابعة من اتفاق الجات 1994 (أي الاتفاق على تطبيق القيمة الجمركية) إلى اتخاذ القرار التالي:

اللجنة المعنية بالتقييم الجمركي

إذ تؤكد مجدداً أن قيمة الصفقة هي الأساس الأول لعملية التقييم بموجب الاتفاق المتعلق بتنفيذ المادة السابعة من اتفاق الجات لعام 1994 (المشار إليه فيما بعد بكلمة "الاتفاق")؛

وإذا تدرك أنه قد يتوجب على إدارة الجمارك أن تتعامل مع حالات تجد فيها مبرراً للشك في صحة أو دقة التفاصيل أو الوثائق التي يقدمها للتجار لإثبات قيمة مصرح بها؛

وإذ تشدد على عدم إخلال إدارة الجمارك، في حالة كهذه، بالمصالح التجارية المشروعة للتجار؛
وإذ تأخذ بعين الاعتبار المادة 17 من الاتفاق، والفقرة 6 من الملحق الثالث للاتفاق، والقرارات ذات الصلة التي اتخذتها اللجنة الفنية المعنية بالتقييم الجمركي؛

تقرر ما يلي:

إذا كانت لدى إدارة الجمارك بعد تقديم تصريح جمركي إليها، أسباب تبرر الشك في صحة أو دقة التفاصيل أو الوثائق المقدمة لإثبات هذا التصريح، يجوز لها أن تطلب إلى المستورد تقديم المزيد من الإيضاحات، بما في ذلك وثائق أو أدلة أخرى على أن القيمة المصرح بها تمثل المبلغ الكلي المدفوع فعلاً أو المطلوب دفعه لقاء السلع المستوردة، بعد تعديله وفق أحكام المادة 8. وإذا بقيت لدى إدارة الجمارك، بعد

تلقي المزيد من المعلومات أو في حالة عدم وجود استجابة، شكوك معقولة في صحة أو دقة القيمة المصرح بها، فمن الممكن عندئذ، مع مراعاة أحكام المادة 11، اعتبار القيمة الجمركية للسلع المستوردة غير قابلة للتحديد بموجب أحكام المادة 1، وعلى إدارة الجمارك، قبل اتخاذ قرار نهائي، أن تبلغ المستورد، كتابةً إذا طلب ذلك، الأسباب التي تدعوها للشك في صحة أو دقة التفاصيل أو الوثائق المقدمة، كما عليها أن تتيح للمستورد فرصة معقولة للرد وعلى إدارة الجمارك، عند اتخاذ قرار نهائي، أن تبلغه خطياً إلى المستورد مشفوعاً بالمبررات.

من المناسب تماماً، في سياق تنفيذ الاتفاق، أن يقوم بلد عضو بمساعدة عضو آخر بشروط يتفقان عليها.

المصدر : WTO 1994

الملحق 8 - ب الاتفاق على تطبيق القيمة الجمركية: متطلبات التنفيذ

إن تطبيق الـ ACV يتطلب تأسيس إطار تشريعي وتنظيمي مناسب، آلية للمراجعة القضائية، إجراءات إدارية، هيكل تنظيمي، وتدريب.

التشريعات والتنظيم

لا بد من دمج أحكام الاتفاق ACV في القانون الوطني. وبالرغم من أن الممارسة التشريعية في البلد المعنى هي التي تحدد الشكل الواجب استخدامه، إلا أن التشريع المتعلق بالقيمة الجمركية يجب أن يكون شاملاً، مغطياً الـ ACV والملاحظات التفسيرية الملحقة به، بالإضافة إلى عدد من الأحكام الخاصة، التي تتضمن التالي:

سعر التحويل. كيف ومتى سيتم نشر سعر تحويل العملات للقيم المصرح عنها بالعملات الأجنبية، وما هو الوقت الذي سيتم على أساسه تحويل العملات، هل هو وقت التصدير أم وقت الاستيراد.

حق الاستئناف. يتطلب الاتفاق أن تقوم الدول الأعضاء بتزويد المستوردين بحق الاستئناف فيما يتعلق بتحديد القيمة الجمركية، وعلى أن يتم السماح لهم باللجوء إلى المحكمة كإجراء نهائي. كما ينبغي تأسيس هيئة مراجعة مستقلة وعادلة داخل الإدارة الجمركية في المقام الأول، مع حق إضافي في الاستئناف إلى هيئة استئناف (إذا كانت موجودة) أو إلى سلطة قضائية في المرحلة الثانية أو الثالثة.

إخراج البضائع قبل تحديد قيمتها بشكل نهائي. يجب أن يسمح التشريع للمستورد بسحب البضائع من السيطرة الجمركية في الأوضاع التي يتأخر فيها تحديد القيمة الجمركية، لقاء قيام المستورد بتقديم ضمان يغطي مسؤوليته عن الرسوم الجمركية في حال توجبها بعد المراجعة اللاحقة.

تكاليف النقل والتأمين. ينبغي أن يحدد التشريع الوطني فيما إذا كان يجب ضم هذه التكاليف إلى، أو خصمها من، القيمة الجمركية التي ستسوفى الرسوم بموجبها (أي احتساب القيمة CIF أو FOB).

الأسباب التي تدعو إلى الشك. لا يوجد في الاتفاق ACV ما يفهم على أنه يحدد أو يستتكر حق الإدارات الجمركية في الوصول إلى قاعة بصحة أو دقة أي تصريح، وثيقة، أو تصريح مقدم لها لأهداف احتساب القيمة الجمركية.

إجراءات التقدير ومراقبتها

إن تعقيد إجراءات تقدير القيمة الجمركية وتطبيقها على الصفقات الحقيقية يجعل من الضروري للجمارك أن تنظم وظيفة التقدير الجمركي بشكل حكيم على شكل سياسات، إجراءات، ووضع تنظيمي. إن التقدير الجمركي لا يعمل بمعزل عن عملية التخليص والمراقبة الجمركية بمجمها، ولكنه عنصر مهم منها. وتعتمد جودة التقييم الجمركي على جودة الإدارة الجمركية بشكل عام، والدرجة التي تستخدم بها تطبيقات تكنولوجيا المعلومات وتطبيق استراتيجيات مراقبة حديثة. إن تعقيد إجراءات التقدير الجمركي يعود إلى متطلبات الـ ACV التي تفرض على حد أنى، ما يلي:

تصريح ذاتي يتضمن القيمة الجمركية. إن على الجمارك أن تجعل المستورد مسؤولاً عن تحديد القيمة الجمركية للبضاعته بما يتفق مع الـ ACV. وينبغي على المصرح أن يصرح عن العناصر الأساسية التي تؤثر في القيمة للخاضعة للرسوم في نموذج معد للتقدير الجمركي، والذي ينبغي أن يقدم أو يسجل إلكترونياً مع بيان الاستيراد الجمركي.

فحص اختياري ومحدود في وقت التخليص (المكاتب المحلية). إن الفحص في وقت تخليص معظم المستورادات يجب أن يكون مقتصرًا على تحديد إمكانية قبول البيان الجمركي وصحته، ونسلك بناء على المعلومات المتوفرة، ويجب تحديد فيما إذا كان هناك ضرورة للقيام بإجراءات إضافية، مثل الفحص العيني أو تسليم الموضوع إلى مكتب القيمة المركزي أو مكتب المنطقة أو الإقليم (إذا كانت الإدارة مقسمة لمناطق أو أقاليم - المترجم)¹⁶⁸. في الأنظمة المحوسب، يتم في العادة الاختيار للفحص (المعاينة أو التفتيش) أو أي إجراء آخر على البضاعة، من خلال برنامج إدارة المخاطر. وهكذا فإنه لن يتم الاحتفاظ بالشحنات بسبب خلاف في القيمة، ولكن سيتم التخليص عليها بتحفظ على القيمة وتحت ضمان معين مقابل أية رسوم إضافية قد تترتب على البضاعة بسبب أية إضافات على القيمة لاحقاً للتخليص.

168 لا يتطلب لتقدير الجمركي الفحص الفعلي في كثير من الحالات. ولكن، فمحص (فتفتيش) قد يكون ضرورياً لضمان التعرف الصحيح على نوع البضاعة، لم تصنف، للموديل، لرقم المتسلسل، وخصائص أخرى للبضاعة، وهذا للسماح بالتعرف بشكل صحيح على البضاعة عند القيام بعمليات تحقق أو تعرف على البضاعة لاحقاً.

التدقيق الاختياري والتحقق من البضاعة بعد التخليص عليها وإخراجها (المكاتب الإقليمية أي المراكز الجمركية). كمبدأ عام، إن المراقبة على القيمة الجمركية يجب أن تركز على التدقيق والتحقق من البضاعة بعد التخليص عليها وإخراجها. إن حجم التجارة الحالي وتعدد عملية التقدير الجمركي قد جعلتا من التقدير الفعال في نقطة الاستيراد عملية مستحيلة. فينبغي القيام بالتدقيقات عقب التخليص من قبل المكاتب الإقليمية، أو في بعض البلدان من قبل مكاتب القيمة المركزية. وعليه فينبغي اختيار البيانات الجمركية للتحقق التابع للتخليص أو للتدقيق بناء على المعلومات المستقاة من نظام إدارة المخاطر. ويتكون نشاط التدقيق من التحقق من الوثائق، أو قد يتضمن الفحص الحسي (العيني)، أو قد يتكون من التفويض على حسابات المستورد في موقع عمله، بهدف فحص تفاصيل وظروف شراء الصنف.

قاعدة بيانات ونظام معلومات القيمة. هناك حاجة للمعلومات والبيانات فيما يلي:

- لتمكين الجمارك من كشف حالات رفع القيم أو تخفيضها.
- للسماح بمقارنة القيم من أجل تطبيق المادة (2) من ACV (البضائع المطابقة) والمادة (3) (البضائع المشابهة).
- لتطوير وتحديث نظام إدارة وتحليل المخاطر.
- لتمكين المكاتب (المراكز الجمركية) المركزية والإقليمية من الإجابة على استفسارات الموظفين المكلفين بإجراءات التخليص.

إن المصدر الرئيسي لبيانات قاعدة معلومات القيمة هي الأسعار التي يتم الحصول عليها من بيانات الاستيراد الجمركية المدققة جيداً، والمعتمد عليها، والحديثة. وينبغي رفع هذه المعلومات بالمعلومات التي يتم الحصول عليها من قوائم الأسعار، الكاتالوجات، بحوث السوق، والمصادر المتعددة الأخرى. وينبغي عدم استخدام المعلومات المستقاة من قاعدة البيانات على علاقتها، ولكن يجب استخدامها كإرشادية في التحقق من الصفقات. أما أخذ المعلومات من قاعدة المعلومات مباشرة للتقدير الجمركي فيعتبر مخالفاً لأحكام ACV وهذه الممارسة غير مقبولة كنظام تقدير قيمة جمركية.

التدريب والإعداد التنظيمي

إن التنظيم الفعال للقيمة يتطلب إنشاء مكتب قيمة مركزي، ويجب دعمه من قبل المكاتب الإقليمية والمحلية حسب الحاجة واعتماداً على حجم البلد والتنظيم الإجمالي لدائرة الجمارك. كما أن مكتب القيمة المركزي، أو الوحدة أو القسم المعني في الإدارة العليا سيكون مسؤولاً عن سياسة التقييم، تطوير الإجراءات، الإشراف على التطبيق الصحيح والمنظم للتقدير الجمركي من قبل المكاتب الإقليمية والمحلية، ضمان وجود موارد بشرية كافية وتدريبها، مراقبة التطورات العالمية المتعلقة بالقيمة الجمركية، بخدم كأخر مرحلة

استئناف داخلية أمام المستورد فيما يتعلق بقرارات القيمة المتنازع عليها، والاحتفاظات بعلاقات ايجابية مع المؤسسات الدولية المعنية (WCO على سبيل المثال). للمكاتب المحلية والإقليمية دور عملياتي كما هو موصوف في القسم المعنون "إجراءات التقدير ومراقبتها". يجب على المكتب المركزي أن يطور قاعدة بيانات القيمة ونظام إدارة المخاطر. إن تعقيد الـ ACV واستراتيجية المراقبة (التدقيق اللاحق للتخليص) تتطلب متخصصين في القيمة مندرجين في تشريعات القيمة وإجراءاتها ومدربين أيضاً على عمليات التدقيق على حسابات الشركات.¹⁶⁹

الملحق 8 - ج قضايا تنفيذية تتعلق بهيئات WTO

في ضوء القرار الوزاري في الدوحة حول القضايا المتعلقة بالتطبيق والاهتمامات

الفقرة 8-3: الاتفاق على تطبيق المادة (7) من جات 1994 (التقدير الجمركي)

القرار الوزاري:

قرر المؤتمر الوزاري كما هو أت:

تؤكد الفقرة 8-3 على أهمية تقوية التعاون بين الإدارات الجمركية للدول الأعضاء في منع التحايل التجاري. وبهذا الصدد، تم الاتفاق، لاحقاً للقرار الوزاري الصادر في عام 1994 بشأن الحالات التي تبرر شك الإدارات الجمركية في صحة أو دقة القيمة المصرح بها، على أنه إذا كان لدى الإدارة الجمركية لإحدى الدول الأعضاء أسساً منطقية للشك في صحة أو دقة القيمة المصرح بها، فمن الممكن أن تبحث عن مساعدة من الإدارة الجمركية لدولة مصدرة فيما يتعلق بقيمة البضاعة المعنية. وفي مثل هذه الحالة، ينبغي على العضو المصدر أن يعرض التعاون والمساعدة، بما يتفق مع فوائده وإجراءاته المحلية، بما في ذلك توفير المعلومات حول قيمة التصدير للبضاعة قيد التقدير. أية معلومات يتم توفيرها في هذا الإطار يجب أن تعالج بما يتفق مع المادة 10 من الاتفاق على تطبيق القيمة الجمركية. علاوة على ذلك، وبإدراك الهموم العملية التي عبرت عنها الإدارات الجمركية لعدة أعضاء مستوردين حول دقة القيم المصرح عنها، تم توجيه لجنة القيمة الجمركية للعمل من أجل التعرف على الوسائل العملية للتعامل مع مثل تلك الهموم وتقييمها، بما في ذلك تبادل المعلومات حول قيم التصدير، ثم رفع التقرير إلى المجلس العام بنهاية العام 2002 على أقصى حد.

اهتمام اللجنة الفنية للقيمة الجمركية: تم أخذ القضية بعين الاعتبار من قبل اللجنة الفنية للقيمة الجمركية، التي رفعت تقريرها للمجلس العام في شهر كانون الأول (ديسمبر) 2002 (G/VAL/50)، بما في

169 لمعلومات مفصلة أكثر، انظر WCO (1996).

ذلك، أن اللجنة تود الحصول على إسهامات فنية ونصائح من أجل القيام بتقييم جميع المساهمات ووجهات النظر المرفوعة إليها والتي كانت قد طلبتها من اللجنة الفنية للقيمة الجمركية (TCV)، والتي كان على TCV أن تنتهي من تفحصها وأن ترفع تقريراً بها إلى اللجنة لغاية 15 أيار (مايو) 2003، وذلك من أجل إتاحة المجال أمام اللجنة للإطلاع على المساهمات الفنية والنصائح التي تم تقديمها. وقد طلبت اللجنة من المجلس العام أن يدون ملاحظاته بشأن التقدم حتى تاريخه، السماح لها باستكمال عملها في ضوء التكاليف السابق لها، وأن يتم تعيين تاريخ مناسب لتقديم التقرير المناسب بشأن الموضوع.

اهتمام المجلس العام في كانون الأول (ديسمبر) 2002

قام المجلس العام بالإطلاع على تقرير اللجنة في كانون الأول (ديسمبر) 2002 (WT/GC/M/77). وبناء على المناقشات التي تمت بشأن التقرير، دون المجلس ملاحظاته عن التقرير وعن التقدم لغاية تاريخه وقام بتفويض اللجنة باستكمال عملها تحت تفويضها السابق على أن تقوم برفع تقريرها إلى المجلس العام حال الانتهاء من العمل.

المتابعة:

قامت TCV بتقديم ردها إلى اللجنة بتاريخ 15 أيار (مايو) 2003 (G/VAL/54)، والذي تمت مناقشته في اجتماع اللجنة بتاريخ 23 أيار (مايو). وافقت اللجنة على أن يقوم رئيسها القادم بإجراء مشاورات غير رسمية حول كيفية الاستمرار بالعمل، وهكذا، قامت في الوقت الحاضر بتعليق مناقشاتها بشأن هذه النقطة. يقوم الرئيس الآن (وقت كتابة هذا الفصل: المترجم) بالتشاور مع الوفود وسوف يرفع تقريره إلى اللجنة حول نتيجة مشاوراته، وفي ذلك الوقت سوف تتخذ اللجنة قرارها حول كيفية إتعامها للمهام الموكلة إليها، بما في ذلك رفع التقارير إلى المجلس العام.

المصدر: وثيقة WTO رقم WT/MJN(01)/17 تاريخ 20 تشرين الثاني (نوفمبر)، 2001، ووثيقة WTO رقم WT/GC/M/77 تاريخ 13 شباط (فبراير)، 2003، ووثيقة لجنة القيمة الجمركية رقم G/VAL/50 11 كانون الأول (ديسمبر) 2002 و G/VAL/54 تاريخ 16 أيار (مايو)، 2003.

الملحق 8 - د برامج ال PSI التي يجري تشغيلها من قبل أعضاء لجنة IFIA PSI

الجدول 8 - د - 1 برامج ال PSI التي يجري تشغيلها من قبل أعضاء لجنة IFIA PSI (كما هي في 21 كانون الثاني (يناير)، 2004)

الدولة	النوع	أعضاء IFIA PSI المتعاملين ⁽¹⁾	أساس فصل العقد
أنغولا	جمركي	BIVAC	-
بنغلاديش	جمركي	BIVAC, BSI-Inspectorate, Intertek	الجغرافيا
بنين	جمركي	BIVAC	-
بوركينافاسو	جمركي	SGS	-
بوروندي	تحويل عملات أجنبية/جمركي	SGS, Baltic Control	اختبار المستورد
كمبوديا	جمركي	SGS	-
الكاميرون	جمركي	SGS	-
جمهورية وسط أفريقيا	جمركي	BIVAC	-
تشاد	جمركي	BIVAC	-
كوموروس	جمركي	COTECNA	-
الكونغو	جمركي	BIVAC	-
ساحل العاج	جمركي	BIVAC, COTECNA	قانون الجمارك ⁽²⁾
جمهورية الكونغو الديمقراطية	تحويل عملات أجنبية/جمركي	SGS	-
الإكوادور	جمركي	BIVAC, COTECNA, Intertek, SGS	اختبار المستورد
إثيوبيا	تحويل عملات أجنبية/جمركي	SGS	-
غانا ⁽³⁾	جمركي	BIVAC, COTECNA, وأخرون ⁽⁴⁾	شحن بري وجوي/ شحن بحري
غينيا	جمركي	SGS	-
الهند ⁽⁵⁾	نوعي/كمي	BIVAC, BSI-Inspectorate, SGS, وأخرون ⁽⁶⁾	اختبار المستورد
إندونيسيا ⁽⁷⁾	نوعي/كمي/تصنيف	مفتوح لأي شركة ماسحة مرخصة للعمل في بلد التزويد ⁽⁸⁾	اختبار المستورد/المصدر

الدولة	النوع	أعضاء IFIA PSI المتعاقدين ⁽¹⁾	أساس فصل العقد
إندونيسيا ^(أ)	نوعي/كمي/تصنيف	SGS	-
جمهورية إيران الإسلامية ^(ب)	نوعي/كمي	BIVAC, COTECNA, BSI-Inspectorate, Intertek, OMIC, SGS وأخرون ^(ج)	اختيار المستورد
جمهورية إيران الإسلامية	جمركي	BIVAC, BSI-Inspectorate, OMIC, SGS, Intertek	-
كينيا	جمركي	COTECNA, BIVAC	الجغرافيا
ليبيريا	جمركي	BIVAC	-
مدغشقر	جمركي	SGS	-
مالاوي	تحويل عمليات أجنبية/جمركي	Intertek	-
موريتانيا	جمركي	SGS	-
مالي	تحويل عمليات أجنبية/جمركي	COTECNA	-
المكسيك ^(د)	جمركي	BIVAC, Intertek, SGS	اختيار المستورد
موزمبيق	جمركي	Intertek	-
النيجر	جمركي	COTECNA	-
نيجيريا	تحويل عمليات أجنبية/جمركي	COTECNA, Intertek, SGS	الجغرافيا
البيرو	جمركي	BIVAC, COTECNA, SGS	اختيار المستورد
رواندا	جمركي	Intertek	-
السفال	جمركي	COTECNA	-
سيراليون	جمركي	BIVAC	-
تنزانيا	جمركي	COTECNA	-
توغو	جمركي	COTECNA	-
أوزبكستان	تحويل عمليات أجنبية/جمركي	Control Union Intl., Intertek, OMIC, SGS	اختيار المستورد/المصدر
جمهورية فنزويلا الديمقراطية	جمركي	BIVAC, COTECNA, Intertek, SGS	اختيار المستورد
ننجلر ^(هـ)	تحويل عمليات أجنبية	SGS	-

المصدر: الاتحاد الدولي لوكالات التفتيش (IFIA) 2004، www.ifia-ac.org/

BIVAC=Bureau of Inspection, Valuation, Assessment and Control.

BSI=British Standard Institute.

OMIC=Overseas Merchandise Inspection Corporation.

SGS=Societe Generale de Surveillance.

Forex=Foreign Exchange.

- هناك شركات غير أعضاء في جمعية IFIA PSI يعملون أيضاً في إيران وفي الهند.
- BIVAC للبضائع الداخلة للاستهلاك المحلي؛ COTECNA للبضائع الداخلة تحت أوضاع معلقة للرسوم.
- يتكون شق PSI من التقييم والتصنيف بواسطة BIVAC أو COTECNA. أما للتفتيش الحسي فيتم القيام به في غانا من قبل شركات محلية داخلة في عقود شراكة مع كل من BIVAC و COTECNA على التوالي.
- آخرون = شركات غير أعضاء في جمعية IFIA PSI تعمل أيضاً في غانا، الهند، إندونيسيا، وإيران. يقوم بالتحقق من البضائع الداخلة للاستهلاك المحلي شركة BIVAC؛ أما COTECNA فتعمل على البضائع التي تدخل تحت أوضاع معلقة للرسوم.
- لا يغطي إلا النوع والكمية المغطاة بموجب مواصفات المستورد في عقد الشراء.
- لا يغطي إلا المعدات المستعملة أو الثالفة.
- لا يغطي إلا الناينروسيليلوز، الفولاذ، أو الأقمشة.
- برنامج طوعي بناء على تقدير المستورد (لغاية التسهيل التجاري)؛ وقد يتم القيام بها بشكل متوازي مع برنامج النوع - الكمية.
- لا يغطي إلا البضائع التابعة لطوائف ومناشئ منشورة في المادة (10) من الاتفاق على النصائح المستوردة أوتوماتيكياً 'Agreement on Automatic Imported Advice'؛ وهي خاضعة لـ PSI إذا كانت قيمتها الإفرادية أقل من الأسعار المقدرة المنشورة من قبل الحكومة.
- لا يغطي إلا بعض المستوردات بناء على تقدير الحكومة.

الملحق 8-هـ قائمة تفقدية للتقدير الجمركي

- هل تشريعات القيمة منسجمة تماماً مع WTO ACV؟
- هل تم تدريب الموظفين الجمركيين والمستوردين، أو وكلائهم (المخلصين)، بهدف إفهامهم ال ACV بشكل كامل وتطبيقها بشكل مناسب؟
- هل الفحوصات من أجل التقدير الجمركي في وقت الاستيراد محدودة واختيارية، وهل الاختيار مبني على نظام إدارة وتحليل المخاطر؟
- هل ممارسات التقدير الجمركي منسجمة مع متطلبات تطبيق الـ ACV، وبشكل خاص:

- هل تطبق الجمارك قيمة الصفقة للبضائع المستوردة كطريقة أساسية للتقدير، وإذا لم يتم قبول قيمة الصفقة، فهل يتم قبول قيمة الصفقة، فهل تنترم الجمارك بتطبيق الطرق التالية لطريقة قيمة الصفقة بالترتيب الهرمي الذي وردت به دون حياذ؟
- إذا كان لدى الجمارك شكوك معقولة حول صحة ودقة المعلومات المصرح عنها، وتوصلت إلى أنه لا يمكن قبول سعر الصفقة، فهل تقوم بالتشاور مع المستورد وتمنحه الفرصة للإجابة على قرار الجمارك؟
- هل لدى المستورد حق استئناف قرارات الجمارك المتعلقة بالقيمة، بحيث يكون الاستئناف الأول إلى سلطة إدارية أعلى أو إلى هيئة مستقلة، بحيث يكون الاستئناف النهائي إلى السلطات القضائية؟
- إذا لم يمكن تحديد القيمة في وقت الاستيراد، فهل تم وضع آلية لإخراج البضاعة بشكل مقيد حتى يتم تسوية الخلاف الحاصل حول القيمة الجمركية بعد خروج البضاعة؟
- هل هناك مكتب تقدير مركزي في الإدارة الرئيسية للجمارك، يكون مسئولاً عن تطوير الإجراءات، الإشراف على التطبيق الصحيح والمتسق للـ ACV، يضمن للتدريب الكافي، ويطور ويدعم قاعدة بيانات مركزية للقيمة؟
- هل لدى الجمارك عدد كاف من الموظفين المدربين خصيصاً على القيمة الجمركية وعلى تدقيق قيود الشركات؟
- هل تستخدم الجمارك قاعدة بيانات محوسبة للقيمة يتم تحديثها بشكل دائم وفي الوقت المناسب؟
- عند استخدام خدمة PSI، فهل تتم مراقبة هذه الخدمة باستخدام مؤشرات قياس محددة؟
- هل العقوبات التي توقع على مخفضي القيمة كافية، هل هي واقعية (ليست عالية جداً، وليست منخفضة جداً، بحيث لا يكون هناك رداغ)، وهل يتم تطبيقها بشكل فعال؟

قراءات إضافية

- Finger, Michael J., and Philip Schuler. 1999. "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge." Policy Research Working Paper No. 2215.
- Washington, D.C.: The World Bank. International Trade Center, and Commonwealth Secretariat.
- 2001. "Frequently Asked Questions on Customs Valuation."
- Geneva. Low, Patrick. 1995. "Pre-shipment Inspection Services." World
- Bank Discussion Paper No. 278. Washington, D.C.: The World Bank. Rege, Vinod. 2002. "Customs Valuation and Customs Reform."
- In Bernard Hockman, Aaditya Mattoo, and Philip English, eds. Development, Trade, and the WTO: A Handbook.
- Washington, D.C.: The World Bank. WCO (World Customs Organization). 1996. "Brief Guide to the

- Customs Valuation Code." Brussels: WCO.
- ———. 1997. *Compendium: Customs Valuation, with Amending Supplements*. Brussels: WCO.
- ———. Various Years. *Legal Texts on Customs Valuation*. See WCO Web site at www.WCOOMD.org/.
- World Trade Organization. Various years. *Customs Valuation Agreement, technical information, discussion papers, minutes of meetings, working documents, decisions and recommendations, and other work of the Committee on Customs Valuation*. See WTO Web site at <http://www.wto.org/>.
- ———. 1993. *Agreement on Pre-shipment Inspection*. Geneva. www.wto.org/english/docs_e/legal_e/21-psi.pdf

المراجع

- The word processed describes informally reproduced works that may not commonly be available through libraries.
- Anson, Josec. Olivier Cadot. and Marcelo Olarrceaga. 2003. "Tariff Evasion and Customs Corruption. Does Pre-shipment Inspection Help?" Policy Research Working Paper No. 3156. Washington, D.C.: The World Bank.
- Customs Cooperation Council. 1985. *Customs Valuation, Economic Considerations*. Document 31906E. Brussels.
- Finger, Michael J., and Philip Schuler. 1999. "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge." Policy Research Working Paper No. 2215. Washington, D.C.: The World Bank.
- Goorman, Adrien. 2004. "Peru." In Luc De Wulf and Iose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Low, Patrick. 1995. "Pre-shipment Inspection Services." World Bank Discussion Paper No. 278. Washington, D.C.: The World Bank.
- Rege, Vinod. 2002. "Customs Valuation and Customs Reform." In Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English, eds., *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*. Washington, D.C.: The World Bank.
- WCO (World Customs Organization). 1977. *The International Convention on Mutual Administrative Assistance for the Prevention, Investigation and Repression of Customs Offences*. Signed in Nairobi on June 9, 1977.
- www.wcoomd.org/ic/EN/Recommendations/naieng.pdf.
- ———. 1996. *Brief Guide to the Customs Valuation Agreement*.
- Brussels. WTO (World Trade Organization). 1990. GATT Document
- MTN.GNG/NG8/W/73. Geneva.
- ———. 1993. *Agreement on Pre-shipment Inspection*. Geneva. www.wto.org/english/docs_e/legal_e/21-psi.pdf
- ———. 1994. *Agreement on Customs Valuation*. Decision 6.1. Geneva.
- ———. 2001. "Implementation-Related Issues and Concerns." WTO Document WT/MIN(01)/17. November 20.
- ———. 2002. *Compilation of Discussions in Various WTO Bodies on Implementation-Related Issues Concerning Customs Valuation—Background Note by the Secretariat*. Document G/VAL/W/97 of March 26, 2002. Geneva.
- Yang, Dean. 2003. "How Easily Do Lawbreakers Adapt to Increased Enforcement? Philippine Smugglers' Responses to a Common Customs Reform." University of Michigan. Processed.

قواعد المنشأ، التجارة، والجمارك^{٣٥}

Paul Brenton and Hiroshi Imagawa

فائمة الجداول	جدول المحتويات
	تعريف المنشأ 331
9-1 مشاركة للجمارك في إصدار، وتفحص، وتقديم المعلومات بخصوص شهادات المنشأ والتفضيلية المصدرين 364	طرق تحديد التحويل للجوهري 331
9-2 تأثير قواعد المنشأ في الاتفاقيات التجارية التفضيلية على الموارد البشرية 366	الوضع الذي وصل إليه برنامج عمل مواعمة قواعد المنشأ غير التفضيلية 335
9-3 اتفاقيات التجارة المتداخلة تسبب مشاكل للجمارك 368	تعريف قواعد المنشأ للتفضيلية 342
9-1-1 ملخص للأساليب المختلفة المستخدمة في تحديد المنشأ 372	قواعد المنشأ في اتفاقيات التجارة التفضيلية والتجارة الحرة 351
9-ب-1 قواعد المنشأ في اتفاقيات التجارة الحرة والاتفاقيات التفضيلية القائمة 373	التداعيات الاقتصادية لقواعد المنشأ 356
	قواعد المنشأ واستخدام التفضيلات التجارية 357
فائمة الأشكال	قواعد المنشأ والنمو الاقتصادي 360
9-1 الاتفاقيات التجارية الإقليمية في جنوب وشرق أفريقيا 367	الجمارك وتكاليف تطبيق قواعد المنشأ للتفضيلية 362
	جولة للدوحة وقواعد المنشأ 369
قائمة الصناديق	خلاصات عملياتية رئيسية 371
9-1 مثال على قواعد المنشأ المعقدة: حالة مستوردات EU من السمك 343	الملحق 9-أ ملخص للأساليب المختلفة المستخدمة في تحديد المنشأ 372
9-2 قواعد منشأ أكثر تعقيداً: حالة الملابس في ظل قواعد لتفاقيات NAFTA 351	الملحق 9-ب قواعد المنشأ في اتفاقيات التجارة الحرة والاتفاقيات التفضيلية القائمة 373
	قراءات إضافية 376
	المراجع 376

١70 لقد استفاد هذا الفصل من تعليقات واقتراحات كل من Antoni Esteveadoral, Moshe Hirsch, Holm Kappler, Kunio Mikuriya, Mark Pearson, and Kari Suominen الذين يعترف المؤلفان لهم بكل الفضل. هذه الورقة تمسك وجهات نظر المؤلفين ولا ينبغي بأي شكل أن تعزى إلى للمنظمات التي كانوا لو ما زالوا مرتبطين بها.

إن تحديد المنشأ أو "جنسية" المنتجات المستوردة أمر ضروري ليكون من الممكن تطبيق إجراءات السياسة التجارية الأساسية مثل التعريف، القيود الكمية، الرسوم المفروضة لمكافحة الإغراق والرسوم التعويضية، وإجراءات الحماية بالإضافة إلى متطلبات علامات المنشأ، المشتريات المحلية، ولأغراض إحصائية. مثل هذه الأهداف يتم الوفاء بها من خلال تطبيق قواعد المنشأ غير التفضيلية. إن البلدان التي تمنح المستوردات رسوما صغرى أو رسوما منخفضة من شركاء تجاريين معينين، ستعمل على تطبيق قواعد منشأ أخرى وفي العادة تكون عبارة عن طقم مختلف من قواعد المنشأ التفضيلية بهدف تحديد أحقية المنتجات في الحصول على مدخل تفضيلي. إن تبرير استخدام قواعد المنشأ التفضيلية هو تجنب الانحراف التجاري، أو إعادة العبور (transshipment)، حين يتم نقل البضاعة من الدول التي ليس لها أفضلية بالتعامل من خلال شريك في التجارة الحرة للتهرب من دفع الرسوم الجمركية. وهكذا فإن وظيفة قواعد المنشأ التفضيلية هي التأكد من أن البضائع المنتجة في البلدان المشاركة فقط، تتمتع بالأفضلية. لذلك فإن قواعد المنشأ التفضيلية هي جزء مكمل لاتفاقيات التجارة التفضيلية مثل اتفاقيات التجارة الحرة الإقليمية أو الثنائية والتفضيلات غير المتبادلة التي تمنحها للدول الصناعية للدول النامية.

إن طبيعة قواعد المنشأ وتطبيقاتها قد تؤثر بشكل جذري في تنفيذ التسهيلات لجريان التجارة وكذلك بالنسبة لعمل الجمارك. يمكن أن تصمم قواعد المنشأ بطريقة تقيد التجارة وعليه فقد تم استخدامها كأدوات لتنفيذ السياسة التجارية. إن انتشار اتفاقيات التجارة الحرة مقرونة بقواعد المنشأ التفضيلية تزيد من الأعباء على الجمارك في عدة دول حيث إن لها تأثيرها على تسهيل التجارة. ربما كان مدهشاً لئنا، آخذين بعين الاعتبار قدرتها على التأثير على الحركة التجارية، إلا أن قواعد المنشأ هي جانب واحد من السياسة التجارية التي لم تتعرض للتهذيب إلا بشكل بسيط خلال الخمسين سنة الماضية التي استخدم فيها النظام متعدد الأطراف المبني على القواعد المحكوم من قبل (GATT) وبعد ذلك من قبل WTO. ومن الجدير ملاحظته أنه وخلال هذه المدة فإن الفصل في بلد المنشأ للمنتجات صار أكثر صعوبة التغير التكنولوجي، انخفاض تكاليف النقل، والعولمة قد قادت إلى انقسام سلاسل الإنتاج وتوزيع العناصر المختلفة لوحدات إنتاج البضاعة إلى مواقع مختلفة. وعليه فقد أصبحت القضية هي ما هي المرحلة أو المراحل العدة من مراحل الإنتاج التي تحدد دولة المنشأ للبضاعة؟

هذا الفصل يبحث عن تلميح القضايا الرئيسية التي تخص كلا من قواعد المنشأ التفضيلية وغير التفضيلية بهدف إلقاء الضوء على الأثر الاقتصادي الذي يمكن أن تحدثه قواعد المنشأ. إنها تركز على أثر قواعد المنشأ على الجمارك، مستقيدة من مسح حديث لإدارات الجمارك في العالم. الخلاصة الرئيسية هي أن تحديد وتنفيذ قواعد المنشأ قد يكون له أثر مهم على عمل الجمارك وعلى التجار. إن القواعد المعقدة للمنشأ التي تختلف حسب البلدان وحسب الاتفاقيات قد تكون عائقاً مهماً أمام التجارة وعبء ثقيل على الجمارك وعلى تطوير تسهيل التجارة. إن طبيعة قواعد المنشأ يمكن أن تعمل على تحطيم النوايا المعلن عنها من اتفاقيات التجارة التفضيلية.

يشرح القسم الأول من هذا الفصل ما المقصود بكلمة منشأ. ويفحص القسم الثاني طرقاً لتحديد التحويل الجوهري. يناقش القسم الثالث الوضع الراهن لقواعد المنشأ غير التفضيلية، حيث تم القيام بمجهود جماعي (الذي لم تتضح ثماره بعد) لمواءمة القواعد المتعلقة بالمنتجات التي يتم الحصول عليها كلياً والتحويل الجوهري. أما القسم الرابع فيتوسع في تعريف قواعد المنشأ التفضيلية التي لا يوجد نية للمواءمة فيما بينها، حتى الآن، والتي لا يوجد لها مبادئ ثنائية الأطراف فعالة وحقيقية. ينظر القسم الخامس إلى قواعد المنشأ في اتفاقيات التجارة الحرة الحالية واتفاقيات التجارة التفضيلية. القسم السادس يراجع الآثار الاقتصادية لقواعد المنشأ. ويناقش القسم السابع الروابط ما بين قواعد المنشأ واستخدام الأفضليات التجارية. أما القسم الثامن فيحلل الفائدة من استعمال قواعد المنشأ كأداة لتطوير الاقتصاد. ويتعامل القسم التاسع مع تكاليف إدارة قواعد المنشأ التفضيلية من قبل الجمارك. أما القسم العاشر فينظر إلى جولة مفاوضات الدوحة وقواعد المنشأ. ويوفر القسم الأخير بعض النتائج العملية.

تعريف المنشأ

عندما يتم إنتاج أي منتج بمرحلة واحدة أو يتم الحصول عليه كلياً في بلد واحد، يكون من السهل نسبياً تحديد بلد المنشأ. وينطبق هذا بشكل رئيسي على المنتجات الطبيعية والبضائع المصنوعة بالكامل منها وهكذا فإنها تلك المنتجات التي لا تحتوي على أجزاء أو بضائع مستوردة. ويكون إثبات أن المنتج قد تم إنتاجه أو تم الحصول عليه في بلد الشريك التجاري التفضيلي في العادة كافياً. وفي جميع الحالات الأخرى عندما تكون هناك دولتان أو أكثر قد لعبت دوراً في إنتاج البضاعة، فإن قواعد المنشأ تحدد الطرق التي يمكن بواسطتها تحديد البلد الذي خضع فيه المنتج مدار البحث إلى شغل كافٍ أو معالجة أو إذا خضع لتحويل جوهري (بشكل عام هذه المصطلحات يمكن استخدامها بالتبادل محل بعضها). التحويل الجوهري هو التحويل الذي يعطي للمنتج صفته الأساسية.

طرق تحديد التحويل الجوهري

لسوء الحظ فإنه لا يوجد قاعدة منشأ سهلة وقياسية يمكن بواسطتها تحديد جنسية المنتج. وتعرف اتفاقية كيوتو المعدلة (في الملحق د-1 من الاتفاقية) التقنيات الثلاث الرئيسية لتحديد المنشأ: تغير بند التعريف، القيمة المضافة، والعمليات الصناعية المحددة.

تفسير بند التعريف

يمنح المنشأ إذا كان تصنيف المنتج المصدر في التعريف مختلفاً عن تصنيف أي من المنتجات المستوردة التي دخلت في إنتاجه. إن طريقة تغير بند التعريف هذه تشكل أساس الجهد الذي تقوم به WCO

لتتسيق قواعد المنشأ غير التفضيلية. إن تطبيق هذا الأسلوب يعود إلى التبنّي الواسع الذي يتمتع به نظام التصنيف المنسق (HS) حيث تقوم الآن معظم دول العالم (أكثر من 190 دولة) بتصنيف السلع طبقاً إلى نفس بند النظام المنسق. إلا أن هناك على كل حال، قضية مستوى التصنيف الذي يتطلبه التغيير. فعادة يتم تحديد أن التغيير يجب أن يتم في العنوان الرئيسي (أي عند مستوى أربعة أرقام في تصنيف النظام المنسق)¹⁷¹. وإليك ما يلي أمثلة على عناوين رئيسية سهلة في نظام HS:

• البيرة المصنوعة من الشعير (HS 2203)

• المظلات ومظلات الشمس (HS 6601)

أما ما يلي فهو مثال على عنوان رئيسي أكثر تعقيداً:

الألات، معدات المصانع والمختبرات، سواء كانت تحمي بالكهرباء أو بغيرها (ما عدا الموافد، الأفران وغيرها الواقعة في البند 8514)، لمعالجة المواد بطريقة تتضمن تغييراً في درجة الحرارة مثل التسخين، الطبخ، التجميد، التقطير، التسخين بالأقطاب الكهربائية، التطهير، التعقيم، التعريض للبخار، التجفيف، التبخير، التكثيف أو التبريد، التكثيف، عدا عن الألات أو المصانع التي تستعمل للأغراض المنزلية، مسخّنات الماء الفورية أو التي تستخدم للتخزين، غير الكهربائية (HS 8419).

على كل حال، إن (HS) لم يصمم خصيصاً كأداة لتحديد بلد المنشأ؛ لكن هدفه هو توفير تصنيف سلع محدد لمعرفة رسم التعريف ولجمع الإحصائيات. وعليه، في حالات خاصة يمكن أن يجادل واحد في أن التغيير في بند التعريف لن ينطوي على تحول جوهري، بينما يمكن أن يحدث هذا التحول بدون تغيير في بند التعريف. وكنتيجة لهذا، فإن الطرق التي تعتمد على معيار تغيير بند التعريف قد تسمح بمدى واسع من الاستثناءات بحيث يتوجب الوفاء بمعايير أخرى تمنع المنشأ.

إن التغيير في بند التعريف قد يوفر فصصاً إيجابياً للمنشأ عن طريق النص على تصنيف التعريف للمدخلات المستوردة التي يمكن استخدامها في إنتاج السلعة المراد تصديرها (على سبيل المثال، تلك التي تقع في عنوان آخر من التعريف)، كما قد يوفر فصصاً سلبياً للمنشأ عن طريق النص على الحالات التي لا يساعد تصنيف التعريف فيها على منح المنشأ. على سبيل المثال، في اتفاقية التجارة الحرة لأميركا الشمالية (NAFTA)، تنص قاعدة المنشأ لكائنات أب البنندورة، الذي يعرف تحت عنوان فرعي أو بواسطة تصنيف من 6 خانات في HS على أن التغيير إلى الكائنات أب (HS 210320) من مدخلات مستوردة تقع في أي فصل سوف تمنحه (الكائنات أب) المنشأ، باستثناء الترويسة الفرعية 200290 (رب البنندورة). وبكلمات أخرى، فإن أي كائنات أب مصنوع من البنندورة الطازجة المستوردة سوف يتم منحه منشأ، أما الكائنات أب المصنوع من رب البنندورة المستورد من خارج المنطقة، فإنه لن يكون مؤهلاً للمعالجة التفضيلية، حتى لو تم الوفاء بشرط

171 يحتوي للنظام المنسق على 96 فصلاً (مستويات تصنيف من رقمين)، 1241 عنوان رئيسي (مستويات تصنيف من أربعة أرقام)، وحوالي 5000 عنوان فرعي (مستويات تصنيف من ستة أرقام).

تغيير بند التعريف الجمركية¹⁷². وفي قواعد المنشأ التفضيلية للاتحاد الأوروبي، يمكن صناعة الخبز، البسكويت، والمعجنات (HS1905) من أية منتجات مستوردة عدا تلك التي تقع في الفصل (11)، التي تتضمن الطحين، المدخل الأساسي في هذه المنتجات.

تنص الاتفاقية المتعلقة بقواعد المنشأ المنبثقة عن WTO (اتفاقية المنشأ أو ARO) على أن قواعد المنشأ التفضيلية وغير التفضيلية يجب أن تستند إلى مقياس إيجابي. لكنها، على كل حال، تسمح باستخدام معايير سلبية (تعريف ما لا يمنح المنشأ) إذا كانت هذه المعايير "توضح معياراً إيجابياً". لكن المعايير الإيجابية غامضة بدرجة كافية بحيث أن تأثيرها قليل جداً، وبحيث أن قواعد المنشأ في الاتحاد الأوروبي والـ NAFTA، على سبيل المثال، زاخرة بالمعايير السلبية.

وعليه، بينما يعتبر تغيير بند التعريف مبدئياً طريقة منتظمة وبسيطة لتحديد المنشأ، إلا أنه عند التطبيق بدلاً من أن يكون لدينا قاعدة عامة واحدة، فإن لدينا في العادة عدداً من القواعد المفردة. وبالرغم من كل هذا، فإن قاعدة التغيير في بند التعريف، إذا تم تعريفها، فإنها واضحة، غير غامضة، ومن السهل على التجار تعلمها، كما أنه يمكن تطبيقها مباشرة. أما فيما يتعلق بالمتطلبات من الوثائق، فإنها تطلب من التجار الاحتفاظ بسجلات تبين التصنيف التعريفي للمنتج النهائي ولكافة المدخلات المستوردة. إن هذا من السهل الوفاء به إذا كان المصدر يستورد المدخلات بشكل مباشر ولكنه سيكون أكثر صعوبة إذا ما تم شراؤها من وسطاء في السوق المحلي.

القيمة المضافة

عندما تتجاوز القيمة المضافة في بلد ما نسبة مئوية معينة، تعرف الصناعة على أنها من منشأ ذلك البلد. هذا المقياس يمكن أن يعرف بطريقتين، إما كأقل نسبة مئوية من قيمة المنتج التي يجب أن تضاف في بلد المنشأ أو كأقصى نسبة مئوية من المدخلات المستوردة من أصل كافة المدخلات أو من كامل قيمة المنتج.

وكما هي الحال في حالة تغيير بند التعريف، فإن حسنة قاعدة القيمة المضافة هي أنها واضحة، بسيطة، وغير غامضة في تعريفها. ولكن، عند التطبيق العملي يمكن أن تصبح قاعدة القيمة المضافة معقدة وغير مؤكدة. أولاً: هناك قضية تقييم المواد، حيث من الممكن أن تكون القيمة مبنية على أساس ex-works, FOB, CIF أو أسعار الإدخال-إلى المصنع. وكل واحدة من طرق التقييم هذه سوف تعطي قيمة مختلفة للمواد غير الناشئة في بلد الاستيراد، وهنا ستكون القيمة تصاعدية. أما ثانياً، فإن تطبيق هذه الطريقة يمكن أن يكون

172 السبب للظاهر لهذه القاعدة في الـ NAFTA هو حماية منتج رب البنزورة في المكسيك من منافسهم في لتشولي. نظر Palmeto

مكلفا للشركات لما يتطلبه من أنظمة محاسبية معقدة وما يحتاجه في العادة من مقدرة على حل الأسئلة المحاسبية المعقدة. وأخيراً فإن المنشأ تحت طريقة القيمة المضافة يكون حماساً للتغيرات التي تطول العناصر التي تحدد فروقات أسعار الإنتاج فيما بين الدول مثل أسعار تحويل العملات، الأجور، وأسعار السلع. على سبيل المثال، إن العمليات التي تمنح المنشأ في أحد المواقع قد لا تمنحه في موقع آخر بسبب الفروق في أجور العمالة، كما أن عتبة تمنح المنشأ اليوم قد لا تعقل ذلك غداً إذا ما اختلفت أسعار تحويل العملات.

عمليات التصنيع الخاصة

هذا المعيار يرسم لكل منتج أو صنف من المنتجات عمليات صناعية أو عمليات معالجة معينة تحدد المنشأ (الفحص الإيجابي)، أو يصف الإجراءات الصناعية أو إجراءات المعالجة التي لا تمنح المنشأ (الفحص السلبي). وقد تتطلب صياغة هذه القواعد استخدام بعض المدخلات الناشئة في البلد أو تمنع استخدام بعض المدخلات غير الناشئة في البلد. على سبيل المثال، تنص قواعد المنشأ التي يستخدمها الاتحاد الأوروبي لمنتجات الملابس على "الصنع ابتداءً من الخيط"، بينما تنص قاعدة وصلات الأنياب أو المواسير من الستينلس ستيل (الفولاذ الذي لا يصدأ) على "ف، تقب، توسيع تقوب، تسنين، حفر قطع الغفل المطروقة، وقذفها بالرمل"¹⁷³.

الحصنة الرئيسية لقواعد العملية التصنيعية المحددة هي أنه حالما تم تعريفها فإنها تصبح واضحة وغير غامضة بحيث يستطيع المنتجون من مجرد الإطلاع عليها أن يحددوا فيما إذا كانت منتوجاتهم تحقق متطلبات المنشأ أم لا. على كل حال، هناك أيضاً عدد من السينات التي ينطوي عليها هذا النظام، بما في ذلك لتهاء الصلاحية بسبب تغير التكنولوجيا المستخدمة أو المتطلبات الوثائقية، كحصوله محدثة بسجل العمليات الإنتاجية، والتي يمكن أن تنتقل على كاهل المتعاملين المضطرين للوفاء بها.

يلخص جدول 9-1 في الملحق 9-1 الحسنة الرئيسية والسينات لهذه الأنظمة المختلفة التي تستخدم لتحديد المعالجة الكافية أو التحويل الجوهري. لا يوجد قاعدة واحدة تغطي على الأخرى في تحديد جنسية جميع المنتوجات بشكل نموذجي. فلكل أسلوب حمائنه ومساوذه. وعلى كل حال، فإن من الواضح أن قواعد المنشأ المختلفة ستقود إلى مناشئ مختلفة. على سبيل المثال، في حالة قواعد المنشأ غير التفضيلية، غيرت الولايات المتحدة قواعد الاحتماب لديها فيما يتعلق بمنتوجات المنسوجات والملبوسات عام 1996 بطريقة غيرت منشأ المنتوجات التي كانت تعتبر سابقاً من منشأ أوروبي بحيث تصبح من منشأ الدول الآسيوية، وهكذا أصبحت منذ ذلك الحين خاضعة للقيود الكمية في ظل الاتفاقية المختصة بالأنسجة والألبسة. وقد استدعت هذه التغييرات تغيير العلامات التي كانت توضع على الشالات الحريرية (مصنوعة في إيطاليا) لكي تصبح (صنع

¹⁷³ تتطلب قواعد الخاصة بهذا المنتج أيضاً أن تكون لقيمة الإجمالية للقطع قنل المطروقة لا تتجاوز 35% من سعر المنتج. ex.

في الباكستان)، مما ترتب عليه تغيير قرار المشتريين الذين يعتبرون العلامة التي تظهر على الشال على أنها علامة للجودة (Dehousse, Ghemar, and Vincent 2002).

في أواخر الثمانينات من القرن الماضي، غيرت أوروبا قواعد المنشأ غير التفضيلية لماكينات تصوير الوثائق للتأكد من أن العمليات التي تجرى في الولايات المتحدة بواسطة فرع لشركة يابانية لا تمنح البضاعة منشأ الولايات المتحدة. وهكذا فقد تم اعتماد منشأ هذه المنتجات على أنه اليابان مما أخضعها لرسوم مكافحة إغراق (Hirsch 2002). في ظل الأساليب التفضيلية، نجد أن المنتجين الذين يستحقون الدخول التفضيلي لأسواق مختلفة في ظل أساليب مختلفة تستخدم قواعد منشأ مختلفة، قد يجدون أن منتوجاتهم تتأهل للحصول على المنشأ في ظل أساليب معينة دون الأساليب الأخرى. على سبيل المثال، قد تجد شركة في بلد ناسي أن منتجها الذي ينتجه مؤهل للدخول التفضيلي إلى سوق الاتحاد الأوروبي تحت ظل النظام العام للأفضليات (General System of Preferences GSP) ولكن نفس هذا المنتج قد لا يفي بمتطلبات قواعد المنشأ في ظل النظام العام للأفضليات التي تستخدمه الولايات المتحدة الأمريكية. وبينما من الصعب اشتقاق توصيات خاصة فيما يتعلق بأفضل طريقة لتصميم قواعد المنشأ، إلا أنه يمكن تقديم بعض المقترحات العامة التي تنطبق على كل من قواعد المنشأ التفضيلية وغير التفضيلية:

- يجب أن تكون قواعد المنشأ بسيطة ولكنها دقيقة، شفافة، قابلة للتنبؤ، ومستقرة. كما يجب أن تتجنب قواعد المنشأ أو تضيق المجال أمام التفسير أو الاستمساك الإداري.
- يجب أن تكن مصممة بحيث يكون لها أقل ما يمكن من التأثير التشويهي على التجارة، ويجب أن لا يتم تمييزها في زي عوائق غير تعريفية أمام التجارة. كما ينبغي الحذر من تأثير جماعات الضغط المناصرين للحماية على تحديد هذه قواعد.
- يجب أن تكون هذه القواعد متسقة بأكبر قدر ممكن للمنتجات المختلفة وعبر الاتفاقيات المختلفة. فكلما كان هناك عدم اتساق، كلما زاد نظام قواعد المنشأ تعقيداً على كل من الشركات والموظفين المسؤولين عن إدارة أطر التجارة المختلفة.

الوضع الذي وصل إليه برنامج عمل موازنة قواعد المنشأ غير التفضيلية

إن موازنة قواعد المنشأ ما يزال حلاً يراود موظفي الجمارك والتجار. وفي ظل الاتفاقية العامة للتجارة والتعريفية (GATT, established 1947)، كان الأطراف المتعاقدون حزين في تحديد قواعد المنشأ الخاصة بكل منهم. إلا أنه مع ذلك، فإن السجلات تبين أن GATT قد أقرت موازنة قواعد المنشأ لأول مرة عام 1951. وبعد سنتين أي في عام 1953، وبناء على طلب تقدمت به غرفة التجارة العالمية لتبني تعريف عام لجنسية البضائع المصنعة، قامت مجموعة عمل انبثقت عن الـ GATT لدراسة "جنسية البضائع المستوردة" وقامت بفحص كل من تعريف المنشأ وإثبات المنشأ.

بالرغم من حقيقة أن محاولات GATT الأولى هذه لم تكن ناجحة، إلا أن WCO اتخذت خطوة مميزة إلى الأمام من خلال تأسيس الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية (اتفاقية كيوتو المعدلة) التي دخلت حيز التنفيذ عام 1974. ويتعامل الملحقان D.1 و D.3 للاتفاقية مع قواعد المنشأ، بما في ذلك الأمور الإدارية. ومع أن هذه الملاحق لم يتم إقرارها إلا من قبل عدد قليل من الأعضاء¹⁷⁴، إلا أن الملاحق قد كانت مؤثرة لأنها وضعت المعايير العالمية الأولى أو النماذج التي ينبغي اتباعها في حقل المنشأ. على سبيل المثال، إن عدداً من قواعد المنشأ التفضيلية وغير التفضيلية الموجودة الآن، بما فيها تلك التي تطبقها الدول غير الأعضاء في اتفاقية كيوتو المعدلة، قد تبنت تعريفات مشابهة أو نوعاً ما مطابقة لتعريف البضاعة المتحصل عليها كنبأ كما ذكرها الملحق D.1. ولكن فيما يتعلق بالبضائع المصنعة، فإن هذا الملحق لا يوفر طقماً مفرداً من معايير قواعد المنشأ المتعلقة بالأسس التي يمكن استخدامها لتعريف التحويل الجوهري. وبدلاً من ذلك، فإنه يفسر المعايير الأكثر استخداماً - التغيير في بند التعريف، القيمة المضافة، وعمليات التصنيع أو المعالجة الخاصة - وهو يقترح ممارسات موصى بها فيما يتعلق باستخدام هذه المعايير. برغم كل ذلك فقد ترك الخيار لكل إدارة لاختيار إي واحد أو مجموعة من المعايير وترك لها أيضاً إمكانية تحديد هذه المعايير بالطريقة التي ترغب بها.

فيما يتعلق بإعادة تغيير بند التعريف، كان التقييد الفني القابع أمام الموامة في الماضي هو غياب أداة متفق عليها عالمياً لتصنيف المنتجات. فقد كان بإمكان دول مختلفة أن تصنف نفس البضاعة تحت تصنيفات مختلفة. ولكن إنجازاً مهماً تم التوصل إليه في العام 1988 وهو دخول اتفاقية النظام المنسق حيز التنفيذ بحيث أخذت جميع الدول للتجارية الرئيسية تستخدم نفس نظام التصنيف لتبني السلع للأغراض الجمركية وللأغراض الإحصائية¹⁷⁵. مع كل ذلك، وبسبب تداعيات السياسات التجارية (إجراءات مكافحة الإغراق، على سبيل المثال)، فلم تبدأ محاولات موامة قواعد المنشأ إلا بعد إدخال القضية في جدول المفاوضات لجولة الأوروغواي للجات وعلى نطاق مفاوضات تجارية متعددة الأطراف.

جولة الأوروغواي واتفاقية قواعد المنشأ

خلال اجتماعات حزيران (يونيو) عام 1989 لجولة الأوروغواي، افترحت اليابان التفاوض من أجل تنسيق قواعد المنشأ التفضيلية وغير التفضيلية، بالإضافة إلى آلية للإعلام، التفاوض، وحل النزاعات. وقد كان

174 هناك 31 ملحق في اتفاقية كيوتو المعدلة. وليس على الأطراف المتعاقدين قبول جميع الملاحق، ولكن ينبغي عليهم أن يعطوا أمين عام WCO بقبولهم واحداً أو أكثر من هذه الملاحق، ومن بين أن (63) عضواً الموقعين على الاتفاقية، هناك 26 عضواً قبلوا قلملح D.1، و 25 عضواً قبلوا قلملح D.2 و 8 قبلوا ملحق D.3، ومن الجدير بالذكر أن ملحقاً معيناً يدخل حيز التنفيذ عندما يصادق عليه أو ينضم إليه على الأقل خمسة من الأعضاء. (تكتمل عدد الدول الأعضاء الموقعين على بروتوكول الانضمام لاتفاقية كيوتو المعدلة 40 عضواً في شهر 11 عام 2005 وهذا يعني أنها سوف تدخل قريباً حيز التنفيذ - المترجم).

175 يستخدم HS في أكثر من 190 دولة لو إيجاداً اقتصادياً أو جمركياً (بما في ذلك 112 بلداً موقفاً على اتفاقية النظام المنسق (HS Convention)، ممثلة 98% من التجارة العالمية (عدد إبداء هذا للفصل).

الدافع وراء هذا، من بين دوافع أخرى، مجموعة من النزاعات التي حصلت في أعوام الثمانينات من القرن الماضي بين اليابان وبعض بلدان شرق آسيا الأخرى من جهة، وشركائهم التجاريين الرئيسيين من جهة أخرى. بعض هذه النزاعات التجارية نبعت من تطبيق قواعد المنشأ بالتوازي مع بعض الإجراءات التي تم اتخاذها لمكافحة الإغراق. وبينما قامت الولايات المتحدة بمباركة فكرة ضم القضيبة إلى جدول أعمال جولة مفاوضات الأوروغواي، إلا أن المجتمع الأوروبي ودول الـ EFTA قد كانت مبدئياً مترددة. فقد اعتبرت القضيبة أكثر انسجاماً مع أعمال WCO الفنية واعتقدت أنه يجب أن لا تدور النقاشات حول قواعد المنشأ المستخدمة في الترتيبات للتفضيلية (Croome 1995).

في فبراير 1990، تم التوصل إلى اتفاق يقضي بأن تقوم المجموعة المتفاوضة بتعريف المبادئ للسياسة (مثل عدم التمييز، الشفافية، القابلية للتنبؤ) للتحكم في تطبيق قواعد المنشأ. كما تم التوصل إلى اتفاقية تسوية أخرى قبل اللقاء الوزاري في بروكسل في ديسمبر 1990، تقضي بأن قواعد المنشأ المنسقة يجب أن تغطي التجارة غير التفضيلية فقط. وهكذا فقد تم التوصل في هذا الاجتماع إلى إعلان عام غير ملزم فيما يتعلق بقواعد المنشأ التفضيلية. وقد احتوى هذا الإعلان على نصائح عامة للأعضاء لجعل قواعدهم التفضيلية واضحة، لجعلها تركز على أسس إيجابية، لنشرها بما يتفق قواعد الـ GATT، ولتأكيد عدم تطبيق هذه التغييرات بأثر رجعي بالإضافة إلى ضرورة توفير آلية للمرجعة القضائية.

وقد أفضت هذه المفاوضات إلى (اتفاقية قواعد المنشأ) التي ألحقت باتفاقية مراكش المؤسسة لـ WTO التي دخلت حيز التنفيذ في كانون الثاني (يناير) 1995. هذا وقد فوضت اتفاقية المنشأ اللجنة الفنية لقواعد المنشأ (TCRO) التي تعمل تحت إشراف WCO ولجنة قواعد المنشأ (CRO) التي تعمل في ظل WTO لتنفيذ برنامج عمل تسميقي (HWP) لقواعد المنشأ غير التفضيلية، والتي ستكمل عملها خلال ثلاث سنوات. وفي ظل اتفاقية المنشأ، يعتبر الأعضاء ملزومون بتطبيق الضوابط التالية بعد وضع نتائج HWP موضع التطبيق (المادة 3): الانضباط بعد الفترة الانتقالية).

- تطبيق قواعد المنشأ بالتساوي لجميع الغايات (مثلاً: طلب معاملة مشابهة لمعاملة الدولة الأولى بالرعاية (MFN)، رسوم مكافحة الإغراق والرسوم التعويضية، تدابير للحماية، متطلبات علامات المنشأ، أية قيود تمييزية على الكميات أو حصص التعريف، المشتريات الحكومية، والإحصاءات التجارية).
- تحدد قواعد المنشأ منشأ البضاعة إما بتعريف البضاعة المتحصل عليها كلياً أو باستخدام معايير التحويل الجوهري.
- ترافق قواعد المنشأ للمعاملة الوطنية ومتطلبات الدولة الأولى بالرعاية MFN.
- يجب أن تدار قواعد المنشأ بأسلوب منسق، منظم، غير متحيز، وبطريقة منطقية.
- يجب نشر القوانين، التعليمات، القرارات القضائية، والتعليمات الإدارية ذات التطبيق العام المتعلقة بقواعد المنشأ.
- يجب توفير تقييمات المنشأ، حسب الطلب، خلال 150 يوماً (ويجب أن تكون صالحة لمدة ثلاث سنوات).
- يجب أن لا تطبق التغييرات في قواعد المنشأ بأثر رجعي.
- يجب إخضاع أي إجراء إداري يتعلق بتحديد المنشأ للمرجعة المحتملة.
- يجب مراعاة سرية المعلومات.

برنامج عمل التنسيق ومسودة قواعد المنشأ غير التفضيلية المنسقة

لقد درس كل من Vermulst و Imagawa في كتابهما قواعد المنشأ في عالم معولم: عمل جارٍ (2003)* قضية الـ HWP وقواعد المنشأ، وهذا بشكل أساس النقاش التالي.

منذ جلستها الافتتاحية في شباط (فبراير) 1995، باشرت TCRO عملها الفني، مطورة تعريفات البضائع المتحصّل عليها كلياً وأقلّ المعالجات والعمليات ومتوسّعة في تفسير معايير التحويل الجوهري. وفي نفس الوقت قامت لجنة قواعد المنشأ في جنيف بإنجاز الأعمال المتعلقة بالسياسات، بما في ذلك المصادقة على المراجعة الفنية التي قامت بها TCRO. وقد تطلب الأمر قرابة أربع سنوات (وعشرين جلسة رسمية وغير رسمية) لـ TCRO لإكمال مراجعتها الفنية. لقد كانت هناك سمة رئيسية لهذه النقاشات وهي نقاش القواعد لكن منتج على حده، كما نصت على ذلك اتفاقية المنشأ¹⁷⁶. وقد رفعت TCRO نتائج عملها إلى CRO في أيار (مايو) 1999، حيث وافقت TCRO على قواعد المنشأ حسب كل منتج على حده لأكثر من 500 منتج من أصل 1241 عنواناً؛ وقد تم تحويل 486 قضية¹⁷⁷ إلى CRO. وقد تابعت CRO تقدّم HWP اعتماداً على مراجعات TCRO الفنية مما قلل من عدد القضايا العالقة بشكل كبير¹⁷⁸. وفي شهر أيلول (سبتمبر) 2002، تم رفع 94 قضية ذات جوهر متعلق بالسياسات إلى المجلس العام لـ WTO وما زالت المفاوضات جارية على مستوى السفراء فيما يتعلق بها¹⁷⁹. لقد جادل المجلس العام بشكل أساسي حول ما يدعى (قضية للتداعيات) حول فيما إذا كانت قواعد المنشأ غير التفضيلية (HRO) يجب أن تطبق كمتطلب إجباري لباقي أدوات WTO الأخرى، وخصوصاً التدابير المتعلقة بالرسوم المفروضة لمكافحة الإغراق والرسوم التعويضية¹⁸⁰. وبالرغم من كل الجهود فإن WTO لم تكن قادرة على استكمال HWP في الوقت المحدد؛ مما تسبب في تأجيل موعد الإنهاء عدة مرات.

ما هي العوامل التي أعاققت إتمام الـ HWP؟ إن عملية التنسيق قد تطلبت اتفاقاً قياسيًّا على التعاريف، القواعد، والممارسات التي تختلف بين البلدان والمناطق. وقد تطلب هذا سلوك طريقة معين لبناء الإجماع مما

176 لا تعترف اتفاقية المنشأ بتعريف لتحويل للجوهري على أساس الإدراك العقلي اعتماداً على قاعدة بسيطة، مؤسس، كما يبدو، على افتراض أن مثل هذه القاعدة سوف تفتقر إلى الدقة، علاوة على صعوبة تطبيقها. وبدلاً من ذلك فقد تم تلويض (TCRO) لأخذ "لتغيير في بند لتعريف" الرئيسي وقرعي لكل منتج بعينه (الفادة (c) (ii) (9.2)). مع أنه تم توفير طرق أخرى إضافية.

177 إن نطاق القضية الواحدة يتراوح ما بين عنوان فرعي (منفصل) إلى فصول أخرى من IIS. وبناء عليه، فإن حقيقة أن 486 قضية موجودة، لا يعني أن هناك 486 عنواناً لم يتم التوصل إلى قواعد منشأ لها مبنية على أساس كل منتج على حده.

178 بنهاية عام 2002، تم حل 349 قضية من قبل (CRO WTO 2002c) من أصل 486 قضية.

179 كان على CRO إكمال عملها بنهاية 2001. هذا الموعد قنهيقي كان قد تم تغييره إلى شهر تموز (يوليو) 2003 لـ 94 قضية سياسات جوهريّة، وإلى شهر كانون الأول (ديسمبر) 2003 لباقي الأعمال الفنية. وقد تم تغيير هذه المواعيد للنهاية إلى شهر تموز (يوليو) 2004، وشهر كانون الأول (ديسمبر) 2004 على التوالي.

180 اعتماداً على الأمانة العامة لمنظمة التجارة العالمية، ظهر هناك دعم قوي من الولود لفكرة "عندما يكون هناك متطلب قانوني إجباري لتحديد للمنشأ في اتفاقية WTO عدا عن اتفاقية للمنشأ، فيجب استخدام قواعد المنشأ المنسقة عندئذ" (انظر WTO 2003).

استغذ الوقت، فقد كانت القضايا المطروحة فنية للغاية وكان العمل المطلوب هائلاً جداً؛ أما التباين بين المتفاوضين، فيما يتعلق بالجدالات الفنية حول منتوجات معينة وقضايا أخرى، عميقاً جداً يتصل بالمبادئ الوطنية والصناعية للدول المتفاوضة، وهكذا كان على الأعضاء أن يكونوا مستعدين لتغيير سياساتهم الوطنية مدار البحث إذا كان عليهم أن يقبلوا أي موقف بديل آخر. لقد تطلبت اتفاقية المنشأ نفسها (المادة 9.2c) أن يتم القيام بالعمل التنسيقي التي تقوم به TCRO* على أساس قطاعات المنتوجات، كما هي ممثلة بالفصول المختلفة والأقسام في تعريفه HS². إن هذا يعكس وجهة نظر أولئك الذين يعتقدون أن هذه الطريقة ضرورية لتحقيق قواعد منشأ غير تفضيلية "موضوعية، قابلة للفهم، ويمكن التنبؤ بها"، وهي الأهداف التي عرفتها اتفاقية المنشأ. على كل حال، يبدو أنه لا بد، عند القيام بالمفاوضات بناء على كل منتج على حده، من تدخل جماعات المصالح المحلية الخاصة، مما يؤكد قيام الدول المختلفة بتبني مواقف مختلفة وفي العادة تكون هذه الدول متمترسة حول مواقفها.

من المهم ملاحظة أن معظم المشاكل الرئيسية التي يتوجب حلها والمتعلقة بقواعد المنشأ لسلع خاصة، هي ذات علاقة بمنتوجات لها ارتباط خاص مع صادرات الدول النامية. فمن بين القضايا الرئيسية المتعلقة بمنتوجات خاصة الباقية لغاية الآن وعددها (94) قضية، هناك 69 منها (أو 75%) تتعلق بالمنتوجات الزراعية(45) والمنسوجات والملابس (24) (WTO 2002c). هذه منتوجات عرضة لأعلى مستويات الحماية في الدول الصناعية. وما نسبته 10% فقط من القضايا العالقة، تتعلق بمنتوجات هندسية، التي تغطي على صادرات الدول الصناعية.

إن المسودة الناجمة عن HRO تتكون من تعريفات، قواعد عامة، وملحقين. عندما يتم استكمال الـ HWP، سوف يتم إلحاق النتائج إلى اتفاقية المنشأ كجزء لا يتجزأ منها (المادة 9-4). إن التعاريف والقواعد العامة هي أحكام عامة تحكم العمل الكلي لـ HRO. يضع الملحق (1) قاعدتين وتعريفات للبضائع المتحصل عليها كلياً، التي تم اشتقاقها من التعريفات للدرجة في اتفاقية كيوتو. إنها تتكون من جزأين: البضائع المتحصل عليها كلياً في بلد واحد ومنتوجات أخذت من خارج البلد (مثلاً من أعالي البحار). وهذه الأخيرة ما تزال قيد النقاش في WTO. يتكون الملحق 2 من قواعد منشأ لمنتوجات خاصة من بضائع ليست متحصل عليها كلياً (إن هناك تطبيقاً متسلسلاً لهذين الملحقين مع إعطاء الأولوية للملحق (1)). وقد تم اقتراح سبعة قواعد، التي ينبغي تطبيقها لغايات الملحق 2 فقط، وتمت الموافقة عليها بشكل كبير. وتعتبر القاعدة رقم 3 هي الأساس (تحديد المنشأ) فهي تضع سلسلة من الأحكام التي ينبغي تطبيقها على التسلسل.

في هذه القواعد تم وضع المتطلبات الخاصة بكل منتج على حده لكل عنوان فرعي أو رئيسي في الـ HS. وقد تم تحديد نوعين من القواعد، قواعد أولوية وقواعد مبنية على البوالمقي (residual rules). ويتم أولاً تطبيق القواعد الأولية، على شكل تغيير في بند التعريف، قيمة مضافة، أو قواعد العملية المحددة، أو أي تركيبة من هذه القواعد. (هناك تطبيق متسلسل بين القواعد الأولية والقواعد المبنية على البوالمقي). وليس

هناك أولويات فيما بين القواعد الأولية المختلفة، أي، تعتبر القواعد الأولية متساوية. ويغض النظر عن الموقع الذي تطبق فيه هذه القواعد، أي، على مستوى البند الرئيسي في الفصل أو البند الفرعي من الـ HS، فليس هناك ترقية فيما بين هذه القواعد نفسها. وتحدد RR بلد المنشأ للبضائع التي تغشل في الوفاء بمتطلبات القاعدة الأولية، مثل قاعدة التغيير في بند التعريف الرئيسي. ومما يجدر ملاحظته أنه في الوقت الذي تقود فيه قواعد المنشأ التفضيلية إلى الإجابة "عم" (موهل) و"لا" (غير موهل)، فإنه في ظل HRO يجب اتخاذ قرار نهائي حول تعريف بلد المنشأ؛ وإن يكون هناك أي بضاعة لا يمكن تحديد منشأها. إن قواعد RR لها بناء هرمي، بحيث تأخذ تلك القواعد المعرفة للمنتجات المحددة على مستوى الفصل الأولية على قواعد RR العامة.

تطبيق قواعد المنشأ المنسقة (HRO): التداعيات

لا نبالغ إذا قلنا أن الفوائد المترتبة على استخدام قواعد منشأ منسقة على الاقتصاد العالمي المعولمة عظمة. فتنطبق مجموعة مفردة من قواعد المنشأ لعدة غايات مختلفة غير تفضيلية سوف يوفر الوقت والتكلفة على التجار وموظفي الجمارك في كل أنحاء العالم. وهذا سوف يضيف إلى موثوقية للتجارة والفترة على التنبؤ بها، بما يضمن الاتساق في تحديد المنشأ عبر البلدان وفي مختلف الأزمان. كما أن قواعد المنشأ المنسقة غير التفضيلية سوف تساعد أيضاً في تجنب النزاعات التجارية المحتملة التي يمكن أن تنجم عن عدم الثقة في تحديد بلد المنشأ فيما يتعلق برسوم مكافحة الإغراق والرسوم التعويضية، الإجراءات الحمائية، متطلبات علامات المنشأ، القيود الكمية أو الحصص حسب بند التعريف الجمركية وقرارات الشراء الحكومية. لقد تم إعلام الأمانة العامة لـ WTO، أنه حتى تاريخ كتابة هذا الفصل، كان هناك 41 دولة عضوة في WTO لا تستخدم قواعد المنشأ غير التفضيلية في أنظمتها الجمركية والتجارية¹⁸¹. عندما يتم تأسيس HRO كجزء مكمل للـ ARO، فمن المتوقع من هؤلاء الأعضاء أن يقوموا بإصلاح تشريعاتهم وأنظمتهم الإدارية كما يلي:

الأمر التشريعية

- بالنسبة لتلك الدول التي لا تملك قواعد منشأ غير تفضيلية، سوف يكون هناك حاجة لتبني وتطبيق الـ HRO.

181 هؤلاء الأعضاء هم: بوليفيا، البرازيل، بروناي دار السلام، بورتوريكو، تشاد، تشيلي، كوستا ريكا، قبرص، جمهورية الدومينيكان، سلندور، فيجي، غواتيمالا، هايتي، هوندوراس، إسبانيا، الهند، إندونيسيا، جامايكا، كينيا، مالديف، الصين، ماليزيا، المالديف، مالطا، موريشوس، مونترويا، ناميبيا، نيكاراغوا، عمان، باكستان، بنما، بابوا نيو غينيا، براغواي، الفلبين، سلغافور، سورينام، تايلاند، ترينيداد وتوباغو، لونغندا، الإمارات العربية المتحدة، والأوروغواي (WTO 2002b).

- بالنسبة لتلك الدول التي تملك واحدة أو أكثر من قواعد المنشأ غير التفضيلية، سوف يكون هناك حاجة لمواءمة هذه القواعد مع الـ HRO وتطبيقها.
- وحيث أن TCRO فضلت عدم تنسيق الأمور الإجرائية للـ HRO، فإن على كل دولة أن تؤسس أو تعدل قواعدها الوطنية بحيث تطبق الـ HRO بما يتفق مع التشريعات المحلية أو الإجراءات الإدارية.

الهيكل التنظيمي

- بالنسبة لتلك الدول التي لا تملك وحدات إدارية مركزية أو إقليمية مسنولة عن الـ HRO، سيكون هناك ضرورة لإيجاد هيكل تنظيمي مناسب لتطبيق الـ HRO.
- بالنسبة لتلك الدول التي لا تملك قواعد منشأ غير تفضيلية، لا بد من تخطيط وعقد برامج تدريبية مكثفة وبرامج توجيه لموظفي الجمارك، موظفي القطاع التجاري، والتجار أنفسهم، وفي وقت كافٍ لتطبيق الـ HRO. وهكذا، فإن المؤسسات الدولية مثل الـ WCO والدول المانحة قد ترغب في أخذ هذه الحاجة بعين الاعتبار في نشاطاتهم التخطيطية.
- بالنسبة لتلك الدول التي تملك واحدة أو أكثر من قواعد المنشأ غير التفضيلية، سوف يكون هناك داعٍ لنشر الوعي بالفروق بين القواعد الحالية والقواعد المستقبلية لموظفي الجمارك، موظفي القطاع التجاري، والتجار أنفسهم.

تنسيق قواعد المنشأ غير التفضيلية: الختانج

بعد ما يقرب من عقد من المفاوضات، ظهر إلى حيز الوجود شكل أكثر تحديداً من الـ HRO، والذي يحكم هذه الـ HRO هي المبادئ الواضحة التي وضعتها الـ ARO. من وجهة نظر فنية، تجدر الملاحظة أنه لا يمكن للأعضاء البحث عن إتساق بنسبة 100% بين قواعد المنشأ المخصصة لكل منتج على حده، طالما أن نتائج الـ HWP هي عبارة عن لتقافات تسوية بين الأطراف المتفاوضين. ولكن على كل حال، مثل هذه الحقيقة لا تنتقص من المنافع التي يمكن الحصول عليها من قواعد منشأ غير تفضيلية منسقة. فالشفافية والاتساق في تحديد المنشأ لا يمكن ضمانهما دون معيار واضح. مع كل هذا، إن وجود معيار بعيد عن المثالية هو أفضل من عدم وجود معيار على الإطلاق، كما توضح ذلك المنافع التي تم الحصول عليها بعد استخدام النظام المنسق HS، والذي قاد إلى الحصول على منافع "اللغة الواحدة" لغايات التصنيف الجمركي. وهكذا، مهما كانت قواعد المنشأ القابلة للتطبيق، فإنها إذا ما تم تنسيقها، فإنها ستكون نفس القواعد سواء بالنسبة للدولة المصدرة أو بالنسبة للدولة المستوردة. وفي عالم متشابك كثيراً هناك فولدجمة من الحصول على مجموعة مفردة من القواعد المطبقة في جميع الدول الأعضاء في WTO.

هناك حسنة إضافية من جراء الحصول على قواعد منشأ غير تفضيلية منسقة وهي: أنها ستوفر علامة قياس يمكن بواسطتها تقييم قواعد المنشأ المطبقة على التدفقات التجارية التفضيلية. ويمكن للشركاء التجاريين لدولة تبحث عن قواعد منشأ تحيد عن قواعد المنشأ غير التفضيلية أن يسألوها لتبرر بشكل صريح لماذا اعتبرت قواعد المنشأ غير التفضيلية غير كافية. في هذا الإطار سوف نمشي في هذا الفصل الآن بحيث نبحث تفصيلات أنق لقواعد المنشأ التفضيلية وأثرها على التجارة والجمارك.

تعريف قواعد المنشأ التفضيلية

تعرف قواعد المنشأ التفضيلية الشروط التي يجب أن يحققها المنتج لكي يعتبر أنه من منشأ دولة معينة يسمح لها بالدخول التفضيلي إلى سوق الدولة المستوردة، وتشرط أن هذا المنتج لم يتم إعادة نقله من بلد لا تحقق شروط المنشأ أو أنه لم يتم عليه فيها إلا عمليات معالجة طفيفة. في التطبيق العملي، كلما كان مستوى العمل الذي تتطلبه قواعد المنشأ، كلما كان من الصعوبة بمكان الوفاء بها، وكلما كانت هذه القواعد أكثر تحفظاً في تقييد الدخول إلى السوق بالمقارنة مع ما هو ببساطة مطلوب لمنع تغيير اتجاه (انحراف) للتجارة. وهذا على وجه الخصوص صحيح للاقتصاديات النامية الصغيرة الأقل تنوعاً. وهكذا، فكلما كانت القيمة المحلية الواجب إضافتها (التي تتطلبها قاعدة منشأ القيمة المضافة) أكبر، كلما كانت إمكانية الوفاء بتلك القاعدة أصعب، لأنه سيكون هناك نطاق أضيق يسمح باستخدام مواد أو أجزاء مستوردة في صنع المنتج. فعلى سبيل المثال، إن قاعدة المنشأ التي تمنع استخدام الطحين المستورد في إنتاج منتجات المعجنات مثل البسكويت، سوف تكون مقيدة جداً للدول التي لا تملك صناعة طحين منافسة.

وتختلف قواعد المنشأ التفضيلية في العادة عن القواعد غير التفضيلية. وبشكل أساسي فإن الاختلاف يكون في متطلبات التصنيع الخاصة التي تتفاوت والتي تكون في العادة أكثر تطلباً في الاتفاقيات التجارية التفضيلية. ولكن، على كل حال، هناك أيضاً حالات (تبدو لأول وهلة مثيرة للدهشة) عندما تكون القواعد المتعلقة بما يمكن أن يبدو أنها منتجات متحصل عليها كلياً، أكثر تقييداً في اتفاقيات التجارة التفضيلية. (انظر الصندوق 9-1 للاطلاع على مثال من هذا النوع).

طرق تحديد المعالجة الكافية

من حيث متطلبات المعالجة الكافية، يستخدم التغيير في بند التعريف في الأغلب الأعم من الحالات في الاتفاقيات للتجارية التفضيلية الحالية وهو ما يظهر في اتفاقيات الاتحاد الأوروبي والـ NAFTA. وتظهر

أبحاث WTO أنه من بين اتفاقيات التجارة الحرة (FTAs) السبعة وثمانين (87) واتفاقيات التجارة التفضيلية الأخرى التي تم بحثها، استخدمت (83) منها التغيير في بند للتعريف في تحديد المنشأ (WTO 2002a). وتحدد معظم الاتفاقيات أن هذا التغيير يجب أن يحدث على مستوى العنوان الرئيسي (أي على مستوى تصنيف الأربع منازل)، بالرغم من أنه في العديد من الاتفاقيات (خصوصاً تلك التي يكون الـ EU طرفاً فيها وفي الـ NAFTA) يتغير متطلب التغيير في بند التعريف عبر المنتجات المختلفة. على سبيل المثال، يظهر بحث آخر أنه في الـ NAFTA، في حين أن حوالي 40% من بنود التعريف تتطلب التغيير في العنوان الرئيسي، فإنه لمعظم البنود الأخرى (54%) يكون التغيير المطلوب على مستوى الفصل (مستوى تصنيف من خانتين) (Estevadeordal and Suominen 2003). وهنا يعتبر متطلب التغيير على مستوى الفصل أكثر تقييداً من التغيير على مستوى العنوان الرئيسي. هناك عدد بسيط من المنتجات في الـ NAFTA لا يطلب فيها إلا التغيير على مستوى العنوان الفرعي.

صندوق 9 - 1 مثال على قواعد المنشأ المقيدة: حالة مستوردات EU من السمك

للوهلة الأولى، يبدو أن تحديد منشأ السمك، سواء كان طازجاً أو مجمداً، سوف يكون مباشراً تماماً، حيث يمكن منح المنشأ على أنه البلد التي قامت مراكبها بصيد السمك؛ ولكن ليس هناك، في نهاية الأمر، أي محتويات مستوردة ظاهرة في السمك. ولكن، في التطبيق العملي عند تحديد منشأ السمك الذي يتم صيده خارج المياه الإقليمية للدولة المعنية ولكن داخل ضمن النطاق الاقتصادي لتلك الدولة، فمن الممكن أن تكون العملية معقدة. فلحصول على دخول تفضيلي إلى EU تحت نظام الأفضليات المعمم GSP، يجب الوفاء بجميع الشروط التالية:

- يجب أن تكون السفينة مسجلة في الدولة المستفيدة أو في EU.
 - يجب أن تبحر هذه السفينة تحت علم الدولة المستفيدة أو تحت علم إحدى الدول الأعضاء في الـ EU.
 - يجب أن تكون هذه السفينة مملوكة بنسبة 60% من قبل مواطني البلد المستفيد أو مواطني الـ EU أو من قبل شركات لها مكتب رئيسي في أي من الدول المستفيدة أو في إحدى دول الـ EU التي يعتبر رئيس السفينة وأغلب طاقمها مواطنين فيها.
 - يجب أن يكون قبطان السفينة والموظفين عليها مواطنين في البلد المستفيد أو في إحدى دول الـ EU و 75% على الأقل من الطاقم يجب أن يكونوا مواطنين في البلد المستفيد أو في الـ EU.
- وفي ظل اتفاقية كوتونو (Cotonou) للـ EU، التي تسمح بالدخول التفضيلي إلى سوق الـ EU لبعض الدول الأفريقية، دول البحر الكاريبي، ودول المحيط الهادئ (ACP)، تستخدم قواعد منشأ مختلفة قليلاً للسمك تعتبر أكثر تحملاً من تلك التي تستخدم مع دول GSP:

- يجب أن تكون السفينة مسجلة في EU أو أي دولة من ACP.
 - يجب أن تبحر السفينة تحت علم أي دولة من ACP أو من EU.
 - يجب أن تكون السفينة مملوكة بنسبة 50% على الأقل من قبل مواطنين في أي دولة من دول ACP أو EU، ويجب أن يكون رئيس السفينة وأغلب الطاقم العاملين على السطح مواطنين في أي واحدة من هذه البلدان.
 - تحت ظروف معينة يقبل الـEU سفناً مؤجرة أو مضمنة لأي دولة من دول ACP في ظل اتفاقية Cotonou.
 - في ظل اتفاقية Cotonou، يجب أن يكون 50% من الطاقم، الرئيس، والموظفين يجب أن يكونوا مواطنين في أي دولة من ACP أو من EU.
- وهكذا فإن تحديد جنسية سمكة قد يكون مهمة صعبة.

المصدر: المجلة الرسمية للمجمعات الأوروبية سنة 2000

وفي الوقت الذي يستخدم في التغيير في بند التعريف في أغلب حالات الاتفاقيات التجارية التفضيلية، إلا أنه نادراً ما يكون هو الطريقة الوحيدة المستخدمة. ومن المهم أيضاً ملاحظة أنه في بعض الاتفاقيات، على سبيل المثال، تلك التي تتضمن الـEU، يطبق التغيير في بند التعريف لبعض المنتوجات بينما تستخدم باقي الطرق (قواعد القيمة المضافة والمعالجات الفنية المتخصصة) لباقي المنتوجات. في قواعد المنشأ المطبقة في الـNAFTA، تميل أغلب القواعد إلى طلب التغيير في بند التعريف على الأقل، ولكن المستوى الذي يطلب فيه حدوث التغيير يختلف من منتج إلى آخر. وهذا يعود في العادة إلى تعقيدات ضخمة أمام موظفي الجمارك في تحديدهم لمنشأ البضائع في الاتفاقيات التفضيلية. وبالمقابل، فإن معظم الاتفاقيات التي تكون الدول النامية أطرافاً فيها تميل إلى توفير قواعد منشأ عامة متجنبة طريقة كل منتج على حده الذي تم تبينيه من قبل الـEU وأن الـNAFTA. يضاف إلى هذا، أنه لبعض المنتوجات تحت اتفاقيات EU والـNAFTA، سوف يتم وضع تعليمات تتطلب الوفاء بأكثر من طريقة من طرق منح المنشأ. ومن الواضح أن هذا أكثر تعقيداً من متطلب الوفاء بقاعدة منشأ واحدة. على سبيل المثال، إن متطلب قواعد منشأ الـNAFTA بالنسبة لسيارات الركوب الصغيرة (HS 870321) هو التغيير إلى البند الفرعي 8703.21 من أي عنوان آخر، أخذين بالاعتبار أنه يجب أن يكون هناك قيمة محتواة إقليمية لا تقل عن 50% تحت طريقة التكلفة الصافية.

لمنتوجات محددة في بعض الاتفاقيات، يكون هناك نص بطريقتين أو أكثر لاحتساب المنشأ إلا أنه يتم الاكتفاء بأي منها لمنح المنشأ. على سبيل المثال، في قواعد منشأ الـEU، متطلبات المنشأ لأثاث المكاتب الخشبي (HS 940330) هي:

- أن يتم الصنع بطريقة تصنف فيها كل المواد الداخلة في التصنيع تحت بند تعريفه يختلف عن بند تعريفه المنتج النهائي.
 - أن يتم التصنيع بطريقة تكون فيها قيمة جميع المواد الداخلة في التصنيع لا تتجاوز 40% من قيمة المنتج النهائي (ex-works).
- إن توفير طرق بديلة للوفاء بمتطلبات المنشأ يعتبر أكثر تحراً وتسهلاً للتجارة في ظل الاتفاقيات التجارية التفضيلية.

فيما يتعلق بمتطلبات القيمة المضافة، استنتجت WTO أن المعدل المعتاد لعنبة المدخل المحلي في المنتج النهائي تكون ما بين 40 إلى 60%، بحيث يكون معدل المواد المستوردة الداخلة في المنتج من 60 إلى 40% (WTO 2002a). في اتفاقيات الـ EU هناك عتبات متعددة للمحتوى المستورد تتراوح ما بين 30 و 50%. في اتفاقية الـ NAFTA، هناك مطلب أن تكون المدخلات المحلية في المنتج 50 أو 60% حسب الطريقة المستخدمة في تقدير قيمة المنتج. حيث من الممكن أن يكون شرط القيمة المضافة 50% أعلى جداً في عصر العولمة اليوم الذي أصبح فيه الإنتاج موزعاً بين العديد من الدول. هناك سمة أخرى للعولمة وهي أنه على نطاق من المنتجات مثل منتجات الملابس، الكمبيوترات، ومعدات الاتصالات، تكمن الكثير من القيمة المضافة في المنتجات الوسطية. وهكذا يصبح من الصعوبة بمكان على الدول النامية بشكل خاص الوفاء بمتطلبات القيمة المضافة العالية، لأن هذه الدول هي المكان الذي يتضمن المرحلة النهائية التي تتطلب مجهوداً عالياً مكثفاً. وبهذه الطريقة تحد قواعد المنشأ التقييدية من التخصص على مستوى البلدان.

بشكل عام، نادراً ما تطبق هذه القواعد التي تعتمد على نسبة مئوية من القيمة كاختبار وحيد للمنشأ ولكنها تطبق في العادة بالتوازي مع التغيير في بند التعريف. أما الاستثناء فهي اتفاقية العلاقات التجارية للتقارب الاقتصادي بين نيوزيلانده وأستراليا (Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement ANZCERTA)، اتفاقية التعاون التجاري والاقتصادي لمنطقة جنوب المحيط الهادى (South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement SPARTECA)، واتفاقية AFTA، التي وضعت متطلبات نسب مئوية دون حاجة إضافية للتغيير في عنوان بند التعريف، ومع أن الاتفاقيات الثلاث تتطلب فعلاً أن يتم القيام بعملية التصنيع الأخيرة في البلد المصدر.

كما لاحظنا أعلاه، فإنه في طريقة القيمة المضافة، يكون المنشأ حساساً للتغيرات في عوامل عدة مثل أسعار تحويل العملات، الأجور، وأسعار السلع. وهذا يعني أن طريقة القيمة المضافة تنزع إلى معاقبة الأماكن ذات الأيدي العاملة الرخيصة، والتي سجد أكثر صعوبة توفير القيمة المضافة الضرورية بالمقارنة مع الأماكن ذات التكلفة العالية، وهذا من المرجح أن يضع مشاكل محددة أمام التزام الشركات في الدول النامية التي تفكر إلى وجود أنظمة المحاسبة المتطورة الضرورية في ظل استخدام هذه الطريقة.

تستخدم القواعد المبنية على عمليات التصنيع الخاصة على نطاق واسع (في 74 من أصل 83 اتفاقية تجارة تفضيلية تم تحليلها من قبل WTO (2002a)) وتستخدم في العادة بالتوازي مع التغيير في بند التعريف أو

معيار القيمة المضافة أو كليهما، وهي سمة خاصة للقواعد المستخدمة في احتساب المنشأ للمبوسات والمنسوجات.

إليك الآن مثالين على قواعد المنشأ وتداعياتها على منح المنشأ

- يقوم منتج باستيراد قماش قطني (HSS208)، حيث يقوم بصبغته، قصه، ثم تشغيله إلى قمصان (HS6105). قيمة للمواد المستوردة تصل إلى 65% من قيمة القمصان. وفي هذه الحالة سوف يتم حساب المنشأ للصناعة باستخدام قاعدة تغيير بند التعريف، ولن يتم احتسابه باستخدام قاعدة القيمة المضاعفة التي تتطلب أن تكون قيمة المواد المستوردة الداخلة في المنتج لا تزيد على 60% (أي أن لا يزيد محتوى المواد المحلية على 40%). أما لو تم استخدام متطلبات عمليات التصنيع الخاصة، وهي أن يتم صناعة المنتج ابتداءً من الخيوط (وهي مرحلة الإنتاج التي تسبق النسيج)، فإن هذا يعني أن المنتج لن يكتسب المنشأ المطلوب 182. هناك لعبة (HS9502) مصنوعة من مواد بلاستيكية مستوردة ومن ملابس جاهزة مستوردة وحذاء. قيمة المواد المستوردة تصل إلى 50% من القيمة الإجمالية للعبة. في هذه الحالة سوف يكتسب للعبة المنشأ في ظل قاعدة القيمة المضاعفة التي تتطلب أن لا تزيد قيمة المواد المستوردة الداخلة في السلعة عن 60% ولكنها لا يكتسب المنشأ في ظل قاعدة تغيير بند التعريف للمنشأ لأن ملابس اللعبة والإضافات الأخرى تصنف عادة تحت بند التعريف الذي تصنف به للعبة.

معظم الاتفاقيات التجارية التفضيلية تحدد أيضاً نطاقاً من العمليات التي يشار إليها على أنها عمليات أو معالجات غير كافية لمنح المنشأ. هذه العمليات أو المعالجات تتضمن في العادة عمليات التغليف والتعبئة البسيطة (مثل الوضع في زجاجات، صناديق، حقائب، وأكياس)، والتثبيت على ألواح وصفائح؛ الخلط البسيط للمنتوجات والتجميع البسيط للأجزاء؛ والعمليات التي تجري لضمان حفظ المنتوجات الأساسية المنشأ حتى لو تم الوفاء بقاعدة منشأ أساسية مثل قاعدة التغيير في بند التعريف.

سمات إضافية لقواعد المنشأ التفضيلية

هناك عدد آخر من السمات النوعية لقواعد المنشأ المستخدمة في أنظمة التجارة التفضيلية التي يمكن أن تؤثر على إمكانية منح المنشأ لمنتج معين، وهكذا فإنها تحدد أثر هذه الأساليب على حركة التجارة. إنها التراكم، قواعد السماح، والامتصاص. كما يمكن أن تكون عمليات رد الرسوم والتصنيع للتصدير خارج إطار شركاء التجارة الحرة أو التجارة التفضيلية، مهمة أيضاً.

التراكم. تعرف قواعد المنشأ الأساسية المعالجات التي يجب أن تتم في دولة مستفيدة أو شريكة لتكون قادرة على منح المنشأ. والتراكم عبارة عن أداة تسمح للمنتجين أن يستوردوا مواد من دولة محددة أو من

182 هذه القاعدة التي تعتمد على الخيوط لما لفرق شائعة في اتفاقيات EU لكل منتوجات الأبيسة. أما للولايات المتحدة فطبق عادة قاعدة أكثر تشدداً وهي أن يكون للباس قد صنع ابتداءً من الألياف، وهذا يعني أن كلاً من غزل المادة الأولية إلى خيوط، ثم نسج الخيوط إلى قماش، بالإضافة إلى تفصيل للباس من قماش كلها ستكون مطلوبة من البلد المصدر لكي يستطيع منح المنشأ للباس المصدر.

مجموعة من دول منطقة معينة دون التأثير على منشأ المنتج النهائي. وبناءً عليه، فإن المواد المستوردة من الدول المحددة تعامل كأنها من منشأ وطني في الدولة التي طلبت الدخول التفضيلي. وهناك ثلاثة أنواع من التراكم: ثنائي، قطري (أو جزئي)، وكلي.

أكثر الأشكال بساطة من التراكم هو التراكم الثنائي، والذي يطبق على المواد التي يتم توفيرها من قبل واحد من شريكين في اتفاقية تجارة تفضيلية. وفي هذه الحالة، فإن المدخلات الناشئة - أي المواد - التي تم إنتاجها بما يتفق مع قواعد المنشأ ذات الصلة، والتي استوردت من الشريك، تتأهل كمواد ناشئة إذا ما تم استخدامها في صادرات تلك البلد لشريكها التجاري. على سبيل المثال، بموجب نظام GSP في الـEU، تنص قاعدة المنشأ للقمصان القطنية على أنه يتم منح المنشأ لدولة مستفيدة إذا كانت القمصان مصنوعة من الخيط. وهذا يعني أنه يمكن أن يتم استيراد الخيط ثم تقوم الدولة المستفيدة (المصدرة) بنسج الخيوط إلى قماش وقص القماش والخياطة إلى قمصان. يسمح نظام GSP في EU بالتراكم الثنائي بحيث أن النسيج الناشئ في EU، أي النسيج الذي تم إنتاجه بما يتفق مع قاعدة منشأ النسيج (في حالة نظام الـEU، الذي تم إنتاجه ابتداءً من مرحلة الألياف) يمكن أن يعامل كأنه ناشئ في الدولة المستفيدة. وهكذا، فيمكن استيراد النسيج الناشئ في الـEU واستخدامها في إنتاج القمصان، وهذا يؤولها للدخول التفضيلي إلى الـEU. ومع كل هذا، فإن EU ليس في العادة أرخص المزودين للمدخلات، وعليه فإن فوائد هذا النوع من التراكم يمكن أن تظل محدودة. فإذا تجاوز الثمن الإضافي الناجم عن استخدام مدخلات منشأ EU بدلاً عن مدخلات أرخص كثيراً من منشأ آخر، الفائدة المتوفرة بسبب الدخول التفضيلي، فإنه لن يكون هناك أثر للتراكم ولن يكون هناك تحسين في النفاذ إلى السوق.

هناك أيضاً التراكم القطري بناءً على المنطقة أو الإقليم، بحيث أن المواد المؤهلة من أي مكان من المنطقة المحددة يمكن أن تستخدم دون تدمير القدرة على النفاذ التفضيلي إلى السوق. بمعنى آخر، يمكن استخدام الأجزاء والمواد المؤهلة للمنشأ من أي مكان في المنطقة، في صناعة المنتج النهائي الذي يمكن تصديره بعد ذلك تحت وضع تفضيلي إلى سوق البلد الشريك مع تلك المنطقة، ويستخدم التراكم القطري على نطاق واسع في اتفاقيات الـEU ولكنه غير مطبق بين دول NAFTA. في أوروبا، تم تطوير نظام عبر-أوروبي لقواعد المنشأ سمح بالتراكم القطري، وهو بحكم اتفاقيات التجارة الحرة للـEU مع دول الـEFTA ودول وسط وشرق أوروبا. وقد سمح بالتراكم القطري في ظل نظام GSP في EU ولكن ضمن مجموعة محدودة من المجموعات الإقليمية التي سعت إلى عقد اتفاقياتها التجارية الإقليمية الخاصة بها. على سبيل المثال، في ظل نظام GSP في EU، يمكن أن يستخدم التراكم القطري في نطاق أربع مجموعات دول إقليمية: مجموعة أمم جنوب شرق آسيا (ASEAN)، السوق المشتركة لأمريكا الوسطى (CACM)، مجموعة دول الأنديز (Andean Community)، ومجموعة دول جنوب آسيا للتعاون الإقليمي (SAARC).

يسمح التراكم القطري بالمعالجة اللاحقة للمواد الناشئة لدى الشركاء في نفس المنطقة في دولة أخرى من دول المجموعة، ويتم التعامل معها كما أن المواد قد نشأت في الدولة التي تمت بها عملية المعالجة¹⁸³. على كل حال، هذه المرونة في مصدر المواد مقيدة بالمتطلب الإضافي وهو أن تتجاوز القيمة المضافة في مرحلة الإنتاج النهائية أكبر قيمة جمركية لأي واحد من المدخلات المستخدمة المستوردة من دول من ضمن المجموعة الإقليمية. وهكذا، على سبيل المثال، في ظل التراكم القطري، يمكن أن يستخدم منتج القمصان في كمبوديا نسجاً من إندونيسيا (أخذين بعين الاعتبار أنها ناشئة، بمعنى آخر، منتجة ابتداءً من مرحلة الألياف)، ومع ذلك، فإنه يحق لهم النفاذ إلى سوق الـEU بدون رسوم، ولكن القيمة المضافة في كمبوديا يجب أن تتجاوز قيمة النسيج المستورد من إندونيسيا. وقياساً على ذلك، يمكن أن يستورد المنتجون في نيبال نسجاً ناشئة في الهند ومع هذا فإنهم يحصلون على حق النفاذ التفضيلي إلى سوق الـEU إذا كانت القيمة المضافة في نيبال كافية.

على كل، يبين كل من الـUNCTAD وأمانة الكومنولث (2001) كيف يمكن أن يجعل متطلب القيمة المضافة المذكور أعلاه، التراكم القطري بلا فائدة. على سبيل المثال، القيمة المضافة في صناعة الملابس في بنغلاديش تتراوح بين 25% و35 من قيمة المنتج بحيث أن المحتوى المستورد من النسيج من الهند يتراوح بين 65 و75%. وفي هذه الحالة، فإن لم يتم الوفاء بمتطلب القيمة المضافة المقروض على التراكم القطري، وعليه فإنه لا يمكن منح اللباس المصنوع منشأً بنغلاديش ولكن منشأً الهند. لكن التراكم القطري يسمح للملابس المنتجة في بنغلاديش من النسيج الهندية بالدخول التفضيلي إلى EU ولكن ليس بمعدل (صفر) تعريفية (الذي يعطى للمنتجات البنغالية) ولكن حسب معدل التعريفية المطبق على الهند وهو بتخفيض 20% من المعدل المعطى للدولة الأولى بالرعاية (MFN-rate). وهكذا بدلاً من الحصول على معدل تعريفية (صفر)، وهو المعدل الممنوح مبدئياً لبنغلاديش في ظل مبادرة كل شيء عدا الأسلحة (Everything But Arms (EBA))، فإنه يتم تطبيق رسوم تعريفية بمعدل أعلى من 9% على هذه الصادرات من بنغلاديش إلى EU.

أخيراً، قد يكون هناك تراكم كامل حيث يمكن اعتبار أية نشاطات معالجة تمت في أية دولة عضوة في مجموعة إقليمية كمحتوٍ مؤهل بغض النظر فيما إذا كانت عملية المراجعة كافية لمنح المنشأ للمواد نفسها. وفي بعض أنظمة الـGSP يسمح بالتراكم لجميع الدول النامية المستفيدة. يسمح التراكم الكامل بتجزئة عمليات الإنتاج بشكل كبير بين الدول أعضاء المجموعة الإقليمية، وهكذا، فإنه يحفز زيادة الروابط الاقتصادية والتبادل التجاري بين دول الإقليم. وفي ظل التراكم الكامل يكون من الأسهل على الدول المتقدمة ذات العمالة المكلفة أن تعهد بمرحل الإنتاج ذات التكنولوجيا المنندبة والعمالة المكلفة إلى دول شريكة أقل تقدماً، ولرخص عمالة، بينما تحتفظ بالوضع التفضيلي للبضائع المنتجة في المواقع ذات التكلفة المنخفضة.

183 بالنسبة لكل من التراكم الثنائي والإقليمي، يمكن أن يكون هناك متطلبات إضافية أخرى، وهي أن تكون شماعة للاحقة أكثر من معالجة لو أعمال غير كاملة وهذا شائع في اتفاقيات EU ولكن ليس في اتفاقيات للدول الأخرى، وهي تتطلب إجراء عمليات أكثر من التفتيش، للاختام، للتنظيف، الحفظ والتجميع لتبسيط للأجزاء.

أما التراكم القطري (يطلبه من الدول ذات التكاليف الرخيصة مراحل إنتاج أكثر أو قيمة مضافة أكبر) فقد يجعل من الصعوبة بمكان أمام المنتوجات المصنوعة من قبل مصادر خارجية التأهل للنفذ التفضيلي. على كل حال، إن المتطلبات التوثيقية للتراكم الكامل يمكن أن تكون أكثر صعوبة من تلك المطلوبة تحت وضع التراكم القطري. وقد يطلب من مزودي المدخلات معلومات مفصلة عنها تحت وضع التراكم الكامل، بينما تكفي شهادة المنشأ وأية شركة هي التي استوردت المواد لبيان الاتساق أو الموازنة تحت وضع التراكم القطري. لهذا السبب، من المفضل، أن يتم توفير الفرصة للتجار للاختيار بين طريقتي التراكم الكامل والتراكم القطري.

تحت وضع التراكم الكامل، يتم تقييم جميع عمليات المعالجة التي تتم في الدول المشاركة لتحديد فيما إذا كان هناك تحويل جوهري. وهكذا، يوفر التراكم الكامل تكاملاً أعمق بين الدول المشاركة. إن التراكم الكامل نادر الاستخدام وهو حالياً مطبق في اتفاقيات EU مع دول EFTA؛ وفي اتفاقيات EU مع الجزائر، المغرب، وتونس؛ وفي اتفاقيات Cotonou بين EU ودول ACP. كما أنه متوفر أيضاً في أنظمة ال GSP لليابان والولايات المتحدة؛ في البلدان الواقعة ضمن مجموعة محددة؛ وعلى أساس عالمي عبر كل الدول النامية المستفيدة في أنظمة أستراليا، كندا، ونيوزيلانده؛ علاوة على ANZCERTA و SPARTECA.

على سبيل المثال، إن لباساً معيناً مصنوعاً في بلد معين من نسيج منتج في دولة إقليمية شريكة، والذي كان بدوره مصنوعاً من خيط لا يحمل المنشأ، سوف يستفيد من الدخول دون رسوم إلى EU في ظل تراكم كامل للمنشأ ولكن ليس في ظل تكامل قطري للمنشأ، لأن النسيج لن يكون مؤهلاً لاكتساب المنشأ (لأن قاعدة المنشأ للنسيج تنص على ضرورة بدء صناعته من الألياف).

إليك مثالاً آخر: توفر الدولة أقطعا معينة (لنقل شاصيه دراجة هوائية) إلى البلد ب، بعد ذلك يتم بعض التصنيع على هذه الشاصيهات (تدهن وتجهز) ثم ترسل للدولة ج للتجميع النهائي باستخدام قطع أخرى منتجة محلياً (العجلات والمقعد) قبل أن يتم تصديرها إلى الدولة د. الدول ب، ج، د مشاركة في نفس اتفاقية ال FTA، أما الدولة أ فإنها ليست عضواً. قيمة المنتج النهائي (الدرجة الهوائية) المصدرة من الدولة ج إلى الدولة د تشكل 25% من الأجزاء المستوردة من الدولة أ، 25% من القيمة المضافة في الدولة ب، و 50% من الأجزاء والقيمة المضافة في الدولة ج. قيمة الأجزاء من الدولة أ تشكل 50% من قيمة المنتج المتوسط المصدر من الدولة ب إلى الدولة ج. إذا كان هناك قيمة عظمى لجميع المحتويات المستوردة تصل إلى 40%، فإن الدرجة الهوائية المصدرة من الدولة ج إلى الدولة د سوف تتأهل للدخول التفضيلي في ظل التراكم الكامل (ليس هناك إلا 25% من الأجزاء من الدولة أ لا تحقق المنشأ). على كل حال، إنها لن تتأهل في ظل التراكم القطري (قيمة المواد غير الناشئة في المنتج المستورد من الدولة ب تزيد عن 40%). هذا المنتج المتوسط لن يتم التعامل معه كحاصل على المنشأ، وهنا يتم احتساب مجموع المواد غير الناشئة في المنتج النهائي على أنها 50% من السعر النهائي للدرجة (القيمة من كلي الدولتين أ و ب).

السماح أو أقل التسبب تسمح قواعد السماح أو أقل النسب باستخدام نسبة مئوية معينة من المواد غير الناشئة دون التأثير على منشأ المنتج النهائي. وهكذا، فإن قاعدة السماح يمكن أن تلعب دوراً في التسهيل للمنتجات التي تتضمن مدخلات غير ناشئة أن تتأهل للتفضيلات باستخدام قواعد تغيير بند التعريف وعمليات التصنيع الخاصة. هذا الحكم لا يؤثر على قواعد القيمة المضافة. إن قاعدة السماح لا تلعب دوراً في تقليل التحديدات على قيمة المواد المستوردة. وستبقى المواد غير الناشئة دوماً تحسب في حسابات محتوى المواد المستوردة.

في اتفاقية NAFTA، يمكن استخدام المواد غير الناشئة حتى لو لم يتم الوفاء بقاعدة المعالجة الكافية، بشرط أن لا تتجاوز قيمتها 7% من قيمة المنتج النهائي. أما تحت نظام GSP في EU، فإن العبء هي 10%، ولكن في ظل اتفاقية Cotonou بين EU ودول ACP فتتيح قاعدة السماح المجال أمام 15% من المواد غير الناشئة والتي لن يكون من الممكن قبولها عند استخدام طريقة أخرى. مثلاً، في حالة للعبة المطروحة أعلاه حيث أدى استخدام إكسولات ملابس اللعب إلى حرمان المنتج النهائي من المنشأ في ظل قاعدة تغيير بند التعريف (لأنه يتم تصنيف الإكسولات تحت نفس بند اللعب)، ولكن كان سيتم منح المنشأ في ظل نظام GSP في EU لو كانت قيمة ملابس اللعبة وإكسولاتها أقل من 10% من قيمة اللعبة. وهكذا، فإن قاعدة السماح يمكن أن تلعب دوراً في جعل من الأسهل على المنتجات التي تتضمن مدخلات غير ناشئة أن تتأهل للحصول على التفضيلات في ظل قواعد تغيير بند التعريف وعمليات الصناعية الخاصة للمنشأ.

مع كل ذلك، فقد كانت قواعد السماح المطبقة على قطاع المنسوجات والملابس في العادة مختلفة، وبشكل عام أقل تفضيلاً من القواعد العامة للسماح. في كثير من الحالات تطبق القاعدة بناء على أكبر وزن بدلاً من قيمة المواد غير الناشئة التي يسمح بها، وفي الحالات التي يتم الاحتفاظ فيها بعتبة القيمة فإنها توضع عند مستوى أقل من مثيلتها في القاعدة العامة.

مبدأ الامتصاص (أو Roll-Up) ينص مبدأ الامتصاص على أن المواد أو الأجزاء التي حصلت على المنشأ بالوفاء بقواعد المنشأ ذات العلاقة لذلك المنتج، يمكن أن تعامل وكأنها من منشأ محلي في أية عملية معالجة أو تحويل لاحقة. إن هذا ذو أهمية خاصة لفحص القيمة المضافة. مثلاً، عند إنتاج جزء معين، يمنح المنشأ لأن المواد المستوردة تشكل 20% من السعر النهائي للجزء، وهي أقل من القيمة العظمى المحددة في قاعدة المنشأ المتعلقة بالمحتوى المستورد. هذا الجزء سيتم التعامل معه بعد ذلك وكأنه ناشئ، بنسبة 100% عندما يتم استخدامه في المنتج النهائي. أما المحتوى المستورد من الجزء وهو 20% فلن يؤخذ بالاعتبار عند تقييم محتوى المستوردات في المنتج النهائي. إن عكس هذه العملية هو أنه إذا كان الجزء المقصود لا يفي بقاعدة المنشأ ذات الصلة، فسيعتبر وكأنه 100% غير ناشئ (وهذا سبب الإشارة roll-down). مثلياً، إذا كان الجزء أو المواد لا تفي بقاعدة المنشأ ذات الصلة، فإن الحصة من القيمة المضافة محلياً يجب أن يحسب حسابها عند تحديد منشأ المنتج النهائي.

رد الرسوم. إن الأحكام المتعلقة برد الرسوم يمكن أن تقود إلى إعادة دفع الرسوم على المدخلات غير الناشئة المستخدمة في إنتاج المنتج النهائي المصدر إلى شريك تجارة تفضيلية أو تجارة حرة. بعض الاتفاقيات تحتوي على قواعد عدم-رد رسوم صريحة تؤثر على القرارات المتعلقة بالحصول على المدخلات بواسطة شركات تصدر ضمن المنطقة للتجارية والتي ستقل الحوافز التي تسبق استخدام المدخلات المستوردة من بلدان غير مشاركة نحو استخدام المدخلات الناشئة من الدول المشاركة. أما ما يزداد أهمية فهي القواعد المتعلقة بالمناطقية (territoriality) والتعامل مع التصنيع الخارجي بواسطة شركات تقع ضمن منطقة التجارة الحرة إلى مواقع خارجها. هذه القواعد تحدد فيما إذا كانت المعالجات خارج المنطقة تتوفر وضع المنشأ للمنتج النهائي المصدر من قبل أحد الشركاء إلى شريك آخر.

قواعد المنشأ في اتفاقيات التجارة التفضيلية والتجارة الحرة

يوفر الجدول 9-ب-1 في الملحق 9-ب نظرة مبسطة نحو السمات الرئيسية لقواعد المنشأ المطبقة في عدد من أنظمة التجارة الثنائية والإقليمية. ويقارن الجدول ما بين طبيعة القواعد المطبقة بالإضافة إلى استخدام آليات التراكم، قواعد السماح، والامتصاص.

ويوضح الجدول 9-ب-1 أن الثلاث طرق لتحديد المنشأ مطبقة في الاتفاقيات التي تشمل EU و NAFTA. والسمة الرئيسية لنماذج EU و NAFTA لقواعد المنشأ هي أن تلك القواعد محددة على مستوى تفصيلي لكل منتج على حده. وتتبع الاتفاقية الأخيرة ما بين اليابان وسنغافورة نفس الطريقة.

صندوق 9-2 قواعد منشأ أكثر تقييداً: حالة الملابس في ظل قواعد اتفاقية NAFTA

المثال التالي يوضح قواعد المنشأ لمعاطف الرجال والأطفال المصنوعة من الصوف (HS620111).

*التغيير إلى العنوان الفرعي 620111 من أي فصل آخر، باستثناء ما يتحول من العنوان 5106 وحتى 5113، 5204 حتى 5212، 5307 حتى 5308 أو 5310 حتى 5311، الفصل 54 أو العنوان 5508 حتى 5516، 5801 حتى 5802 أو 6001 حتى 6006، أخذين بعين الاعتبار ما يلي:

أن البضاعة قد قصت وخيطة أو غير ذلك تم تجميعها في أراضي واحدة أو أكثر من الدول المشاركة*.

تتص قاعدة المنشأ الأساسية على تغيير الفصل ولكنها تقوم بعد ذلك بمرد قائمة من العناوين والفصول التي لا يمكن استخدام مدخلات تصنف فيها. وهكذا فعلياً، يجب أن يكون المعطف قد صنع من مرحلة آليات

الصوف وصاعداً، لأنه لا الخيط الصوفي المستورد (HS5106-5110) ولا القماش الصوفي المستورد (HS5111-5113) يمكن استخدامهما. مع كل ذلك، تنص القاعدة أيضاً أن الخيط القطني المستورد (HS5204) والخيط للمستورد من اليااف مصنوعة يدوياً (HS54) لا يمكن استخدامها لخياطة أجزاء المعطف مع بعضها. هذه القاعدة بحد ذاتها تقييدية؛ ولكن، يتم تعقيد قاعدة المنشأ هذه للمعاطف أكثر من ذلك بمتطلبات تتعلق بالبطانة الظاهرة:

وما عدا الأقمشة المصنفة في 54082210، 54082311، 54082321، 54082410، فإن القماش الذي يتم تحديده في العناوين والعناوين الفرعية التالية، إذا ما تم استخدامه كمادة للبطانة الظاهرة في بعض بدلات الرجال والنساء، والجاكيتات المشابهة للبدلات، التنانير، المعاطف، معاطف السيارات، الأنوراكات (anoraks)، كسارات الرياح، والمواد المشابهة، يجب أن تكون مصنوعة من الخيط ومنتهية في أراضي الدولة المشاركة: 5111 حتى 5112، 520831 حتى 520859، 520931 حتى 520959، 521031 حتى 521059، 521131 حتى 521159، 521213 حتى 521215، 521223 حتى 521225، 540742 حتى 540744، 540752 حتى 540754، 540761، 540772 حتى 540774، 540782 حتى 540784، 540792 حتى 540794، 540822 حتى 540824 (ما عدا بنود التعريف 540822aa، 540824aa، 540823aa)، 540832 حتى 540834، 551219، 551229، 551299، 551321 حتى 551349، 551421 حتى 551599، 551612 حتى 551614، 551622 حتى 551624، 551632 حتى 551634، 551642 حتى 551644، 551692 حتى 551694، 600110، 600192، 600531 حتى 600544 أو 600610 حتى 600644.

هذا ينص على أن البطانة الظاهرة المستخدمة يجب أن تكون منتجة في الخيط ومنتهية في واحدة من الدول المشاركة. وكان من الممكن أيضاً إدخال هذه القاعدة بهدف الحد من تأثير قاعدة السماح التي كان من المعتاد أن تسمح بأن يكون 7% من وزن البند من مواد غير ناشئة. وفي المعاطف والبدل يكون وزن البطانة الظاهرة في العادة أقل من 7%.

وأخيراً من المثير ملاحظة أن قواعد المنشأ توفر أيضاً عدداً من الإعفاءات الخاصة جداً من قواعد المنشأ لمواد تتصف بعرض قليل أو أنها لا تنتج في الولايات المتحدة، وهذا يعكس الحشد الخاص التي تقوم به بعض الشركات بهدف تخفيف قيود قواعد المنشأ هذه عندما تم في بداية الأمر تحديد قواعد المنشأ في اتفاقية NAFTA. أكثر الأمثلة خصوصية هو عندما يتوجب أن يكون اللباس حاصلًا على المنشأ ولكنه يصنع من مدخلات مستوردة من

*المنسوجات من العنوان الفرعي 511111 أو 511119، إذا كانت مغزولة باليد، بنسول لا يزيد عرضه على 76 سم، وأن يكون منسوجاً في المملكة المتحدة بما يتفق مع القواعد والتعليمات التي وضعتها مؤسسة Harris Tweed Association, Ltd. وهكذا فهي مصدقة من قبل هذه المؤسسة؛

وهكذا، فإن العمل المطلوب من قطاع الأعمال ومن الموظفين المعنيين للتأكد من الاتساق مع قواعد المنشأ هذه هو كما يتضح ليس عملاً سهلاً البتة.

المصدر: مفاوضات لتجارة الدولية في الولايات المتحدة الأمريكية 2004.

أما اتفاقية FTA بين الولايات المتحدة وسنغافوره فلها قواعد منشأ مشابهة لتلك التي في NAFTA، وهذا يعني أنه تم استخدام قواعد خاصة بكل منتج والتي تكون معقدة في بعض الأحيان. إن الملاحق التي تحدد قواعد المنشأ هذه قد تكون كبيرة جداً. ففي اتفاقية الولايات المتحدة مع سنغافوره هناك أكثر من 240 صفحة من قواعد المنشأ الخاصة بكل منتج. يوفر الصندوق 9-2 مثالاً آخر على تعقيد وتقييد قواعد المنشأ في NAFTA لمنتجات الملابس. هذا الأسلوب المفصل لقواعد المنشأ الذي يعتمد على كل منتج على حده في اتفاقية EU و NAFTA يمكن مقارنته مع معظم الاتفاقيات التي تضم الدول النامية، مثل اتفاقية COMESA، AFTA، و Mercado Común del Sur (MERCOSUR)، حيث يتم في العادة تحديد القواعد العامة وليس هناك، أو أن هناك عدداً محدوداً فقط، من قواعد المنشأ الخاصة بكل منتج. وهذا يشير إلى أن الصناعة المحلية لم تلعب دوراً مهماً في تحديد هذه القواعد. بعض الاتفاقيات الأخرى، مثل AFTA، تعتمد بشكل مستقل على طريقة القيمة المضافة. فقواعد المنشأ في اتفاقية COMESA تتطلب الوفاء بمعيار القيمة (إما أن لا تتجاوز قيمة المستوردات CIF، 60% من قيمة كافة المواد المستخدمة، أو أن لا تقل قيمة المواد المحلية المضافة عن 35% من قيمة البضائع ex-factory¹⁸⁴ أو التغيير في بند التعريف¹⁸⁵).

ما هي حسنات هذه الطرق المختلفة لتحديد قواعد المنشأ للتفضيلية؟ إن تحديد قواعد مفصلة تعتمد كل منتج على حده، تقود إلى قواعد دقيقة تضيق المجال أمام التصورات المختلفة. وبدلاً من ذلك، يناقش البعض أن طريقة كل منتج على حده، المبنية على المدخلات من المنتجين المحليين هي أفضل طريقة للتعامل مع تحديد قواعد المنشأ. على كل حال، وكما توضح الأمثلة التي طرحت في هذا الفصل، يمكن للقواعد الخاصة بكل منتج أن تكون معقدة ومقيدة، مما يعكس حقيقة أن أسلوب كل منتج على حده، يتيح الفرصة أمام تأثيرات مصالح القطاعات المختلفة على تحديد قواعد المنشأ بطريقة لا ترتبط مباشرة مع الهدف الذي وضعت من أجله، وهو التعرف على جنسية المنتجات ومنع انحراف التجارة عن مسارها. وكلما كانت القواعد معقدة أكثر وفتية أكثر، كلما كان نطاق مشاركة الصناعات المحلية في وضع قواعد تقييدية أكبر (Hoekman 1993). وبالفعل فإن 'صياغة قواعد منشأ خاصة بكل منتج، بطبيعة الحال، هي خارج السيطرة العملية للمبائين إلى العموميات، والذين يقصد بهم موظفي الحكومات على مستوى السياسات، وفي الجانب الآخر فإنها تحث السيطرة العملية للمتخصصين، والذين يقصد بهم ممثلي الصناعات المعنية.' (Palmer 1997 p.353). أما مصالح الآخرين، مثل مستهلكي المنتج المعني، فهم في واقع الحال مستثنين من النقائسات الدائرة حول

¹⁸⁴ تحدد اتفاقيات COMESA أيضاً نطاقاً من البضائع التي روي أنها ذات أهمية خاصة للتطور الاقتصادي، لا تحتاج إلا إلى الوفاء بشرط لا 25% من قيمة مواد محلية المضافة.

¹⁸⁵ في الوقت الحاضر، على كل حال، لا يتم تطبيق أحكام التغيير في بند التعريف.

قواعد المنشأ. أما أولئك الذين يحشدون الآراء بكل قوة للتدخل في السياسات التجارية، فإن دافعهم ليس هو مجرد حنب الآخرين، ومن المرجح أن دوافعهم فيما يتعلق بقواعد المنشأ هي الحد من منافسة المستوردات وتوسيع صادراتهم الخاصة داخل منطقة التجارة الحرة على حساب المزدودين من دولة ثالثة. ويمكن متابعة هذه الأهداف بفعالية إذا كانت السياسات تحدد في بيئة تفتقر إلى الشفافية والانفتاح، كما يحدث بسهولة عندما يتم تحديد قواعد المنشأ بأسلوب كل منتج على حده.

ومن وجهة نظر السياسات التجارية، يعتبر التقييد الذي تفرضه قواعد القيمة المضافة، فيما يتعلق بآثارها على التجارة، أوضح وأكثر ظهوراً من قواعد تغيير بند التعريف وعمليات التصنيع الخاصة. وتعتبر مقارنة المقترحات البديلة فيما يتعلق بقاعدة قيمة مضافة نسبياً أكثر مباشرة. كما يعتبر كشف مدى الحماية الذي تتضمنه قواعد المنشأ الفنية المعقدة التي تختلف باختلاف المنتج أكثر صعوبة بكثير. إن عدم التماثل هذا في المعلومات هو أحد الأسباب الذي يدعو الجماعات التي تبحث عن الحماية إلى الدفع باتجاه قواعد منشأ معقدة، وهو السبب الذي يجعل قواعد التغيير في بند التعريف وعمليات التصنيع الخاصة عرضة للاقتطاع من قبل جماعات المصالح المحلية الباحثين عن الحماية (Hirsch 2002).

وهكذا فإنه من الواضح أن تبني قواعد منشأ تعتمد على أسلوب كل منتج على حده سوف يقود إلى قواعد أكثر تقييداً مما هو ضروري لمنع انحراف التجارة عن مسارها - أي قواعد المنشأ الحمائية - ومن الممكن أن يقود إلى نظام معقد كثيراً يصعب تطبيقه من قبل التجار مما يضيف أعباء كثيرة على الجمارك.

ولكن، على كل حال، يبدو أنه كلما كانت قواعد المنشأ أكثر عمومية فقد تقود إلى نطاق أوسع من التفسير، كما لاحظ ذلك Izam (2003)، وكمثال على ذلك، ما يتعلق بقواعد المنشأ في مجموعة تكامل أميركا اللاتينية. في آسيا هناك بعض الاقتراحات تتعلق بالاستخدام المتدني لتفضيلات AFTA، عاكسة بعض جوانب عدم التأكد في قواعد المنشأ المستخدمة. ويبدو أن قواعد المنشأ قد تكون عرضة لتفسيرات مختلفة في دول ASEAN المختلفة، مما يقود إلى تطبيق غير متسق لقواعد المنشأ عبر دول المجموعة¹⁸⁶. ومع كل ذلك، فإن هذا يشير إلى الحاجة لمزيد من التعاون الفعال بين الجمارك والسلطات الأخرى ذات الصلة لدى الأطراف المختلفين بهدف توضيح القواعد القائمة والتعليمات بدلاً من صياغة قواعد منشأ أكثر تقييداً. ومن المهم أيضاً أخذ قواعد منشأ أخرى بعين الاعتبار بحيث يسمح للمنتجين ببعض المرونة في إثبات منشأ بضائعهم. وهكذا فإن تزويد المنتجين بخيار الوفاء بوحدة من قاعدتين، القيمة المضافة أو التغيير في بند التعريف يعتبر مزيداً من التسهيل التجاري.

في الجدول 9-ب-1 يلقى العمود الذي يظهر استخدام طرق القيمة المضافة الضوء على التباين في الكمية المسموح بها من المحتوى المستورد غير الناشئ عبر الاتفاقيات المختلفة. في اتفاقية كندا-تشيلي، على سبيل المثال، تخضع المنتجات في العادة إلى متطلبات التغيير في بند التعريف (مستوى التغيير المطلوب يتغير حسب المنتج) ومتطلبات القيمة المضافة المحلية التي تتراوح بين 25% و 60 (بناءً على المنتج وطريقة التقييم المستخدمة). أما في اتفاقية الولايات المتحدة-تشيلي، والتي تشبه قواعدها تلك المستخدمة في

NAFTA ولكنها ليست مطابقة لجميع المنتجات، فإن المحتوى المحلي المطلوب يقع بين 35% و 55. في اتفاقية كندا-تشيلي، مثلاً، يجب أن تفي المنتجات البلاستيكية (HS 39) بمتطلبات التغيير في عنوان التعريف وما بين 50% و 60 من القيمة المضافة المحلية (اعتماداً على طريقة التقييم). في ظل اتفاقية الولايات المتحدة-تشيلي لا تحتاج معظم المنتجات البلاستيكية إلا للوفاء بمتطلب التغيير في العنوان الفرعي من التعريف لكي تحصل على المنشأ. ولكي يعتبر المنتج ناشئاً في ظل اتفاقية الولايات المتحدة-تشيلي يجب أن تفي المنتجات الهنسية غير الكهربائية (HS 84) بالتغيير في البند الفرعي من التعريف وأن يكون محتوى القيمة المضافة المحلي بين 35% و 45 (بناء على طريقة التقييم)، ولكن في ظل اتفاقية كندا-تشيلي تحتاج مثل هذه المنتجات إلى الوفاء بمتطلب التغيير في البند الفرعي ولكن إلى 25% حتى 35 من محتوى القيمة المضافة (اعتماداً على طريقة التقييم). وهكذا، فإن بعض المنتجات المصنوعة في تشيلي التي يسمح لها بالدخول بدون رسوم إلى كندا، قد لا يسمح لها بذلك عند دخولها إلى الولايات المتحدة وذلك بسبب قواعد المنشأ الأكثر تحراً في اتفاقية كندا-تشيلي لهذه المنتجات، وعلى الجانب الآخر قد تفي بعض المنتجات بمتطلبات قواعد المنشأ المطلوبة في الولايات المتحدة ولكن ليس في كندا. يوضح الجدول 9-ب-1 أيضاً أن كل الاتفاقيات تتضمن أحكاماً تتعلق بالتراكم ولكن أيضاً هناك تفاوت معتبر في طبيعة هذا التراكم. مثلاً، يسمح الـEU بالتراكم القطري في منطقة التراكم عبر أوروبا التي تعتبر أطرافاً في الـEFTA، دول وسط وشرق أوروبا ودول البلقان، بينما هناك تراكم كامل بين دول أفريقيا والكاربيبي في ظل اتفاقية Cotonou. وقياساً على هذا، لقواعد السماح، المطبقة على نطاق واسع في الاتفاقيات التي لا تعتمد على الاستخدام الوحيد لطريقة القيمة المضافة، هناك فروقات معتبرة فيما بين الاتفاقيات المختلفة - حتى تلك التي تتضمن نفس الدولة. أما تحت اتفاقية التجارة الحرة بين EU والمكسيك، فيمكن استخدام مواد غير ناشئة تصل إلى 10% من قيمة المنتج النهائي، في حين أن مستوى السماح قد وضع عند 15% في الاتفاقية بين EU وجنوب أفريقيا. يتم في العادة تأسيس عدة قواعد للسماح لبعض القطاعات، وخصوصاً المنسوجات والملابس¹⁸⁷. يظهر الجدول 9-ب-1 أيضاً الاستخدام واسع الانتشار لبدء الامتصاص.

وهكذا، هذه النظرة البسيطة والمقتضبة إلى طبيعة قواعد المنشأ المطبقة في عدد من اتفاقيات التجارة التفضيلية والحرّة تلقي الضوء على أن طرق تعريف المنشأ والأحكام المتعلقة بالتراكم، السماح، والامتصاص مطبقة على نطاق واسع. مع كل هذا، هناك القليل من القواسم المشتركة بين الاتفاقيات في الطبيعة الدقيقة للقواعد المتبنية. بشكل عام، إن الاتفاقيات الحديثة التي تضم EU وUS مبنية على قواعد منشأ خاصة بكل منتج وهي في العادة معقدة ومفصلة. ويبدو أن قدرة هذه القواعد على التقييد تختلف من قطاع إلى آخر. على سبيل المثال، إن قواعد الوفاء بمتطلبات قواعد منتجات الملابس التي تشترط الإنتاج بدءاً من الخيط يمكن أن تكون صعبة بشكل خاص أمام الاقتصاديات الصغيرة الأقل تطوراً. وبناءً على هذا، فإن أثر هذه الاتفاقيات لن يكون منتظماً عبر القطاعات المختلفة.

187 بالرغم من ذلك، فإن قاعدة السماح قد تكون مهمة لأن الـNAFTA تتضمن قواعد مخصصة لكل فصل لمنتجات ملابس تتعلق بوضع شلوه لـ"قطعات قشاعة" التي يبدو أن دلفها هو الحد من أثر قاعدة السماح. فنظر صندوق (9-2) للاطلاع على التفاصيل.

التداعيات الاقتصادية لقواعد المنشأ

إن تحديد وتطبيق قواعد المنشأ يمكن أن يكون محدداً رئيسياً لتأثيرات اتفاقيات التجارة الحرة والتفضيلية. ففي الممارسة العملية، تعتبر قواعد المنشأ مثيرة للجدل، لأن الدليل المتوفر، والذي ستم مناقشته في الفصل القادم، يشير إلى أن استخدام التفضيلات يميل إلى أن يكون جوهرياً أقل من كامل. أي، إن الشريك التجاري برسوم صفرية أو مخفضة ولكنها تدفع فعلياً تعريف الدولة الأكثر تفضيلاً (Most Favored Nation MFN).

إن الالتزام بقواعد المنشأ يمكن أن يؤثر على القرارات الاستثمارية للشركات وقرارات تعاقدها⁽¹⁶⁶⁾. إذا كان خليط المدخلات المثالي لشركة معينة يتضمن استخدام مدخلات مستوردة محرمة من قبل قواعد منشأ اتفاقية تجارة حرة تشارك الدولة المعنية، سوف نقلل قواعد المنشأ من قيمة التفضيلات المتوفرة. وعليه فإن على الشركة المعنية أن تنتقل من مصدر المدخلات المنخفض التكلفة إلى مصدر عالي التكلفة في الاقتصاد المحلي مما سيقلل من منافع التصدير تحت تعريفية مخفضة. وفي الحالات القصوى، إذا تجاوز فرق السعر حجم التفضيل المتوفر في التعريفية، سوف تفضل الشركة البحث عن مدخلاتها على مستوى العالم وأن تدفع تعريفية الـ MFN. إن القدرة على مراكمة المدخلات من شريك معين تحت وضع التراكم الثنائي، القطري، أو الكامل سوف تؤدي، بترتيب متزايد، إلى فتح باب الاحتمالات للتعرف على مصادر مدخلات منخفضة التكاليف لا تؤدي إلى إضعاف موقف التأهيل الطبيعي للمنتج النهائي. ومع كل ذلك، إذا لم يكن المزود ذو أخفض كلفة عضواً في منطقة التراكم، فإن المنافع المترتبة على الخطة التفضيلية سوف تكون دوماً أقل مما هو مشار إليه في حجم التعريفية التفضيلية.

يمكن لقواعد المنشأ أيضاً أن تشوه الأمال النسبية للشركات المتشابهة في البلد الواحد. مثلاً، قد يؤسس منتج ملابس معين ولتقل في مولدافيا، عملية تصنيعية كفؤة بناء على استيراد القماش من تركيا. بينما يستطيع منتج آخر أقل كفاءة يستخدم قماشاً مستورداً من EU أن يتوسع في إنتاجه بناءً على دخوله التفضيلي إلى سوق EU في ظل GSP (باستخدام التراكم الثنائي). وقد لا تستطيع الشركة الأكثر كفاءة أن تتوسع لأن منتجها لا يتأهل للحصول على التفضيلات بسبب استخدامه قماشاً غير مؤهل، وقد يترتب عليه تكاليف إضافية عالية إذا ما حاول تغيير مزوده من القماش.

166 - لقد خصص الاقتصاديون بشكل عام انتباهاً ضئيلاً لقواعد المنشأ في إطار الأدب الهائل الذي كتب حول مناطق التجارة الحرة. والمساهمات المبنيّة فرنسية حول قواعد المنشأ كالت من طرف Krueger (1997) و Krishna and Krueger (1995)، تسخين بينوا كيف يمكن لقواعد المنشأ أن تلعب دور "تحمية لمخفية" وأن تحفز تنبيراً في الطلب لدى شركاء للتجارة لتحرر من المدخلات لخارجية منخفضة كلفة إلى مخفلات عالية-كلفتة من الشركاء لضمان أن المنتج النهائي سوف يحصل فعلياً على الدخول للمعنى من رسوم. وبين Falvey and Reed (1998) كيف يمكن استخدام قواعد المنشأ لحماية لصناعة المحلية من للتنافس غير المرغوب فيه من قبل لشركاء، حتى في الظروف التي لا يكون فيها لتحرل لتجارة عن مسارها مرجحاً.

هذه المشاكل تتفاقم في القطاعات التي تبرز فيها أهمية الاقتصاديات الضخمة. فقد يضطر منتج معين يقوم بتزويد شريكين تجاريين أحدهما تفضيلي والآخر غير تفضيلي، أو يواجه قواعد منشأ مختلفة لدى شريكين تفضيليين مختلفين، إلى الإنتاج باستخدام خليط من مدخلات مختلفة لأسواق مختلفة إذا ما كان على هذا المنتج أن يحصل على دخول تفضيلي. إن هذا قد يدمر الفوائد المتحققة من معدل التكاليف الأقل التي يمكن أن ينشأ إذا كان على الإنتاج الكلي أن يكون مبنياً على مجموعة منفردة من المواد المدخلة وعلى عملية إنتاج منفردة.

قد تكون قواعد المنشأ عاملاً مهماً يحدد القرارات الاستثمارية للشركات متعددة الجنسيات. حيث تعتمد مثل هذه الشركات في العادة على مدخلات مستوردة من شبكات عالمية واسعة تعتبر حيوية لدعم الأفضليات الخاصة التي تمتلكها تلك الشركات المستوردة، مثل أفضلية تقنية في إنتاج مدخلات محددة. وبشكل أكثر عموماً، إذا كانت طبيعة وتطبيق مجموعة معينة من قواعد المنشأ يزيدان من درجة عدم التأكد حول المدى الذي يمكن فيه توفير الدخل التفضيلي فعلياً، فإن مستوى الاستثمار سوف يكون أقل من تلك الحالة التي يتم فيها تقليل درجة عدم التأكد هذه.

قواعد المنشأ واستخدام التفضيلات التجارية

تشير معدلات الاستخدام المنخفضة نسبياً التي يمكن ملاحظتها في خطط التجارة التفضيلية إلى الصعوبات التي يمكن أن تنشأ عند محاولة الوفاء بمتطلبات قواعد المنشأ وبتكاليف إثبات الانسجام معها¹⁶⁷. وقد بين Sapir (1998) أن 79% من مستوردات EU الخاضعة للرسوم من مستفيدين من GSP في عام 1994 قد تأهلت للدخول التفضيلي إلى سوق EU، بينما لم يدخل فعلياً إلا 38% إلى ذلك السوق برسوم أقل من معدل MFN. كانت أسباب هذا الاختلاف هي آثار قواعد المنشأ والحصص التعريفية لبعض المنتجات، التي وضعت قيوداً على كمية المستوردات التي يمكنها أن تستفيد من الدخول التفضيلي إلى سوق EU. كما أنها تعكس طريقة التعامل مع منتجات المنسوجات والملابس، التي وصلت إلى 70% من مستوردات EU من بلدان مغطاة بنظام GSP، لكن معدل الاستخدام فيها (نسبة المستوردات المستفيدة من التفضيلات إلى المستوردات التي تستحق الدخول بشكل عام) لم يتجاوز 31%. في عام 2001 وقف الاستخدام لأقل البلدان تطوراً (LDCs) عند 47%. ومن المهم هنا التأكيد على أن معدل الاستخدام للتفضيلات يقيس نسبة الصادرات إلى EU التي تطلب الدخول التفضيلي عند الحدود، ولذا فإن معدل الاستخدام المنخفض لا يعكس عدم قدرة المستفيدين على الوفاء بمتطلبات أخرى لدخول سوق EU، مثل متطلبات الصحة والسلامة أو متطلبات الصحة

167 حارو UNCTAD لعدة سنوات أن يلقي الضوء على مستويات الاستخدام للمنخفضة للتفضيلات الممنوحة من قبل دول المتقدمة للدول النامية. وللإطلاع على مناقشة حديثة لمعدلات الاستخدام في خطط GSP وقواعد المنشأ، انظر (Inama (2002).

العامّة أو التناقص في بناها التحتية كما يشار إليه أحياناً. إن ضعف البنية التحتية قد يفسر سبب رد الفعل الصامت جداً من القطاع التجاري على التفضيلات لكنه لا يفسر لماذا لا تطلب بعض المنتجات عند الحدود الدخول التفضيلي إلى سوق EU مع أنها مؤهلة للحصول عليها.

من الجدير أن نلاحظ هنا أن معدل تغطية نظام الـ EU شاملة؛ فأكثر من 99% من مستوردات EU من الدول النامية الخاضعة للرسوم في EU تستحق الحصول على التفضيلات. أما السمة البارزة في نظام EU فهو معدل الاستخدام المنخفض لهذه التفضيلات. وبالمقارنة فإن معدل الاستخدام في نظام GSP في US أعلى بكثير (فوق 76% عام 1998 ويصل إلى مستوى 96% للدول الأقل تطوراً عام 2001)، ولكنه أقل شمولاً بكثير فيما يتعلق بمجال تغطيته (فلا تحصل على التفضيلات من مستوردات الدول النامية الخاضعة للرسوم في سوق US إلى حوالي نصفها). إن السبب الرئيسي لهذا هو أن منتجات الملابس والأقمشة هي في الأساس مستثناة من نظام GSP US. إلا أنها متضمنة في نظام EU، ولكن نسبة قليلة من المستوردات المغطاة تستفيد فعلياً من التفضيلات. مع كل هذا، فإن هناك سمة مهمة في نظام US وهو أن هناك تفضيلات على الوقود المعدني المستورد من LDCs، بينما لا تخضع مستوردات الزيت (oil) لأية رسوم. وتشير تقارير UNCTAD إلى أنه عندما يتم استثناء منتجات التعدين، فإن معدل الاستخدام من قبل LDCs ينخفض كثيراً تحت مستوى 50%. كما أنه من المهم ملاحظة أنه في ظل نظام US تبلغ التفضيلات 100%، أي أن المنتجات التي تمنح الدخول التفضيلي لا تنفع أية رسوم. ولكن في ظل نظام EU GSP فهناك نطاق من "السلع الحساسة" التي تعتبر التفضيلات الممنوحة لها للدول غير LDCs جزئية. تحت النظام الحالي هناك تخفيض يبلغ 3.5 نقطة مئوية، مع أن التخفيض للملابس والمنسوجات هو فقط 20% من معدل MFN. وهكذا فإن معدل الاستخدام الانخفاضي للـ EU قد يشير إلى أن تكاليف الوفاء بقواعد المنشأ، أو في إثبات الالتزام بها، أو كليهما، تتجاوز هامش التفضيل. في عام 2001 استفادت فعلياً حوالي 70% من صادرات LDC إلى كندا التي كانت مؤهلة للحصول على تفضيلات من الدخول التفضيلي¹⁶⁸. في ظل اتفاقية EBA بين الـ EU و LDCs التي تمنح الدخول بدون رسوم لكل المنتجات، كانت معظم صادرات كمبوديا تقريباً إلى EU مؤهلة للحصول على تفضيل برسم صفري، ومع ذلك ففي عام 2001 لم يحصل إلا 36% من هذه الصادرات على الدخول بدون رسوم. وبين (2003) Brenton أن هذا المزوف عن استخدام التفضيلات يعني أن صادرات كمبوديا إلى EU قد دفعت في المعدل رسماً تعريفيًا يعادل 7.7% من القيمة الإجمالية لتلك الصادرات. ومرة ثانية، فإن المتهم في قلة الاستخدام هذه للتفضيلات هي قواعد المنشأ، خصوصاً أن كمبوديا متخصصة في إنتاج الملابس التي تتسدد قواعد المنشأ في EU حيالها، حيث تتطلب الإنتاج بدءاً من الخيط.

وبين (2003) Brenton and Manchin أن كمية كبيرة من مستوردات EU من منتجات الملابس من بلدان شرق أوروبا المصنوعة من نسيج منتج في EU ما تزال تدخل سوق EU تحت أوضاع جمركية أخرى -

168 جاءت المعلومات في هذه فقرة من UNCTAD ولمانة للكومولث عام 2001 و UNCTAD عام 2003.

التصنيع للخارج - مع أنه ليس هناك حافز مادي للقيام بذلك لأن تعريفات EU قد أزيلت في ظل اتفاقيات التجارة الحرة. وربما كان هذا يعكس التكاليف والشكوك المحيطة بعمليات إثبات المنشأ التي تكون ضرورية في ظل إجراءات جمركية تفضيلية عادية.

حديثاً قامت US بتطبيق قانون الفرص والتنمية الأفريقية (AGOA) بزيادة عدد المنتجات المسموح لها بالدخول المجاني إلى سوق US تحت نظام GSP. وتتضمن هذه المنتجات الملابس. إلا أن الوفاء بمتطلبات AGOA لا يتضمن أن هذه البلدان قد أوفت بالأحكام المتعلقة بالملابس بشكل أوتوماتيكي. فيجب أن تتم الموافقة أولاً على هذه البلدان اعتماداً على تطبيق ما يمكن أن يشار إليه على أنه آليات التنفيذ الفعالة. وفي ظل GSP هناك متطلبات قيمة مضافة معيارية مقدارها 35% مع السماح بالتراكم بين أعضاء (محددين) من التجمعات الإقليمية، بما في ذلك مجتمع دول الأنديز، ASEAN، SADC، CARICOM، الاتحاد المالي لغرب أفريقيا، ويقوم AGOA بتوسيع قواعد GSP بالسماح بالتراكم الكامل بين أي من دول شبه الصحراء الإفريقية، كما يسمح بالتراكم الثاني مع US، بشرط أن تقتصر المداخلات من الأخيرة على 15% من القيمة المضافة. مع كل ذلك، فإن قواعد المنشأ للملابس مختلفة (تبقى منتجات النسيج فعلياً مستثناءة من التفضيلات).

تنص قواعد المنشأ للملابس على أن يتم تصنيع أو التجميع في واحدة أو أكثر من الدول المستفيدة لكنها تتطلب استخدام الأقمشة المصنوعة والمقصودة في US من الغزل والخيطان المشكلة في US ويمكن استخدام الأقمشة المصنوعة في الدول المستفيدة من الغزل المشكل في هذه الدول أو في US، بشرط أن لا تتجاوز المستوردات من المنتج النهائي إلى US حد 4.2% من مجمل مستوردات US من الأقمشة، وتزيد هذه النسبة إلى 7% في الفترة حتى عام 2008¹⁶⁹. وأخيراً هناك حكم خاص يسمح باستخدام القماش من أية دولة، ومرة ثانية بشرط الحصول على الموافقة، وضمن الحدود الكمية، وقد تم تطبيق ذلك مبدئياً لدول شبه الصحراء الأفريقية الأقل تطوراً إلا أنه يمنح الآن إلى دول ذات دخل أعلى مثل ناميبيا وكينيا. ومع هذا، فإن هذا الحكم ليس متاحاً إلا حتى نهاية شهر أيلول (سبتمبر) 2007. وهذا الحكم يوفر قواعد منشأ متحررة.

يبين (Mattoo, Roy, and Subramanian (2002) كيف أن قواعد AGOA الأساسية للملابس تقيد بشكل شديد منافع الـ AGOA وأن الاستخدام العام لقواعد أكثر تحراً يمكن أن تزيد المزايا للدول المستفيدة بما يصل إلى خمسة أضعاف. وعلاوة على هذا، فإن الاتجاهات الحديثة لمستوردات US من الدول المستفيدة من AGOA تشير بشكل قوي إلى أن قواعد المنشأ المتشددة يمكن أن تقيد التجارة بشكل مبالغ به. وما بين عامي 1999 و 2002 زادت مستوردات US من الملابس من تلك الدول التي تمكنت من الحصول على النسيج من أي بلد بما مقداره 92%. ولم ترد مستوردات US من الملابس من تلك الدول التي كانت مؤهلة للحصول على تفضيلات الملابس إلا أنها واجهت قواعد منشأ أكثر تشدداً (بشكل خاص موريشيوس وجنوب أفريقيا) إلا بمقدار 23%.

169 لا يبدو أن هذه الحصص ملزمة وليس من المرجح أن تكون كذلك.

إن التحليل المبني المنظم الذي يربط بين قواعد المنشأ التقييدية مباشرة مع مخرجات التجارة هو الوقت الحاضر محدود، وبين (Estevadeordal and Miller (2002) كيف أدى الانتقال من اتفاقية التجارة الحرة U.S.-Canada إلى NAFTA إلى جعل قواعد المنشأ لبعض القطاعات مثل الأقمشة، أكثر تشدداً وكيف تسبب هذا في انخفاض معدل استخدام التفضيلات المتوفرة. وقد ابتكر (Estevadeordal and Suominen (2004) مقياساً صناعياً لمدى التقييد في قواعد المنشأ على شكل نموذج جانبيّة قياسي لتدفقات التجارة الثنائية. وقد قادتهم تحليلاتهم للقياسات الاقتصادية إلى الاستنتاج أن قواعد المنشأ التقييدية التي تعتمد كل منتج على حده تتمر التجارة الكلية بين الشركاء وأن أحكاماً مثل التراكم وقواعد (de minimis) التي تلعب دوراً في زيادة مرونة التطبيق لمجموعة معطاة من متطلبات المعالجة، تسهم في زيادة التجارة بين دول نفس المنطقة. إن تطبيق هذا الألوب على المستوى القطاعي يوفر الدعم الكافي للفرضية التي تقول أن التقييد الناجم عن قواعد المنشأ على المنتجات النهائية يحفز الإتجار بالمنتجات الوسطية بين الشركاء التفضيليين. وقد وجد Cadot and Others (2002) باستخدام مقياس مشابه لمدى التقييد الذي تضمنته قواعد منشأ NAFTA، أنه للقطاعات التي تبلغ فيها نسبة التخفيض في التعريفات أكثر من المعدل، تكون قواعد المنشأ أكثر تقييداً، وأن معدل استخدام التفضيلات من قبل المصدرين المكسيكيين قد كان أقل من المعدل. وقد استنتجوا أن قواعد المنشأ هي المستهم الرئيسي للأثر المتوسط لل NAFTA على الصادرات المكسيكية التي تم تحديدها من قبل باحثين آخرين.

قواعد المنشأ والنمو الاقتصادي

هل يمكن وهل يجب استخدام قواعد المنشأ كأدوات لحفز النمو الاقتصادي في مجموعة إقليمية معينة من الدول؟ وبخصوص المفاوضات التجارية تقترح مسودة النص الوزاري لاجتماع كانكون الذي ضم أعضاء WTO كجزء من جولة الدوحة للتنمية وضمن شروط المعاملات الخاصة والتفضيلية - أن الدول النامية والأقل نمواً لهم الحق في تبني قواعد منشأ تفضيلية تكون مصممة لتحقيق أهداف السياسة التجارية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية السريعة لديهم وبشكل خاص من خلال توليد التجارة الإقليمية*. ويرى البعض أن قواعد المنشأ يجب أن تكون متشددة كوسيلة لتشجيع بنى الإنتاج التكاملي لدى الدول النامية وذلك لترك أكبر الأثر الممكن على نسب التشغيل (أي زيادة نسب التشغيل) ولضمان أن الدول النامية لا تمارس فقط نشاطات القيمة المضافة المتدنية.

وهناك مشاكل في وجهة النظر هذه، بداية، فإن مثل هذه القواعد تميز ضد الدول الصغيرة حيث تكون إمكانيات المصادر المحلية محدودة أو أنها غير موجودة. ولكن معظم الدول النامية هي دول صغيرة وعليه فإنها تصبح بشكل خاص في وضع سيء بسبب قواعد المنشأ المحددة والمرتبطة بالدول الكبرى. وثانياً، فإنها لا يوجد هناك دليل على أن قواعد المنشأ التقييدية، خلال الثلاثين عاماً الماضية، قد فعلت أي شيء لتنمية بنى الإنتاج التكاملي في الدول النامية. وفي الحقيقة، فإن هذه النقاشات قد أصبحت دون داع في ضوء

المتغيرات التكنولوجية وتحرير التجارة الدولية التي أدت بدورها إلى تجزئة عمليات الإنتاج وتطوير الشبكات العالمية فيما يخص المصادر. إن العولمة مع تقسيم حلقات الإنتاج لا تسمح بتأسيس بنى إنتاج متكاملة ضمن نفس الدولة. وتعمل قواعد المنشأ بطريقة تضيق معها مقدرة الشركات على التكامل مع وجود أنشطة القيمة المضافة. وفي العالم الحديث فإن المرونة في الحصول على مصادر المدخلات تعتبر عنصراً رئيسياً في المنافسة الدولية. وهكذا، فقد أصبح واضحاً أن قواعد المنشأ هذه، وبدلاً من أن تساعد في التنمية الاقتصادية، فإنها تؤدي إلى زيادة تكاليف الإنتاج وذلك بسبب كونها تحد من إمكانية الوصول إلى مدخلات الإنتاج الرخيصة وتقلل من مقدرة الشركات المحلية على المنافسة في أسواق ما وراء البحار.

ويوثق كل من (2002) Flatters و(2003) Flatters and Kirk تطور قواعد المنشأ لدى SADC ويلقوا الضوء على هذه النقاط. ويبينون أن تبني قواعد المنشأ التقييدية سيؤدي - باحتمال أكبر - إلى خلق التنمية الاقتصادية الإقليمية بدلاً من تطويرها. ويبين هذا المثال كيف يمكن أن يؤدي الإدراك المغلوط من قبل الاهتمامات القطاعية لقواعد المنشأ أن يؤدي إلى الحد من فائدة اتفاقيات التجارة الإقليمية.

لقد وافقت SADC بداية على قواعد منشأ عامة ومتسقة وبسيطة مشابهة لتلك في COMESA ومتداخلة معها. وقد تطلبت القواعد الأولية تغييراً لبنود التعريف و35% كحد أدنى للقيمة المضافة ضمن الإقليم أو نسبة 60% كحد أعلى للمدخلات المستوردة من القيمة الكلية للمنتج. وقد اعتبرت عمليات التغليف البسيطة وما شابهها غير كافية لمنح المنشأ. على أنه قد تمت مراجعة هذه القواعد لاحقاً وأصبحت الآن تنصف بقواعد أكثر تحديداً فيما يخص المنتجات والقطاعات، مع استبدال مطلب تغيير بند التعريف بمتطلبات مفصلة للعملية التقنية مع نسبة أعلى كثيراً من القيمة المضافة محلياً ونسبة مسموح بها أقل من المدخلات المستوردة. وهكذا فإن قواعد المنشأ قد أصبحت أكثر مشابهة مع تلك الخاصة بالمجموعة الأوروبية EU وNAFTA والتي تعكس جزئياً تأثير اتفاقية الاتحاد الأوروبي مع جنوب أفريقيا والتي كان قد تم التفاوض عليها حديثاً وقواعد المنشأ التي تعكس أفضليات دول الاتحاد الأوروبي وACP. وغالباً ما تأثرت قواعد المنشأ الخاصة بدول المجموعة الأوروبية وجنوب أفريقيا باهتمامات خاصة بجنوب أفريقيا كنماذج لـ SADC. لقد قبلت هذه الادعاءات في غالب الأحيان بشكل سطحي ولم ينظر إليها على أنها دعوى ذات اهتمام خاص بالمنعجين. ولم يكن هنالك إلا القليل من التساؤلات حول مدى مناسبة النموذج الاقتصادي المعني (بغض النظر عن هذا النموذج أي كان) لـ SADC (7 p. Falatters and Kirk 2003).

ويشير Flatters 2002 أيضاً إلى أنه وفي حالة SADC فإن النقاش يدور حول ضعف الإدارات الجمركية في الإقليم، وهذا بدوره يجعل دخول المنتجات الآسيوية الأقل تكلفة أكثر احتمالاً حيث تحصل على تفضيلات تعريفية عند تصديرها إلى دولة أخرى عضوة. وتصبح قواعد المنشأ الأكثر ضيقاً مطلوبة هنا لمنع مثل هذا الأمر من الحدوث. ومع ذلك فإن لا يوجد هناك سبب يدعو للاعتقاد بأن الإدارات الجمركية الضعيفة سوف تكون أكثر مقدرة على تطبيق قواعد المنشأ المشددة هذه من القواعد نفسها. وفي

الحقيقة فإن قواعد المنشأ في العديد من الحالات تكون صارمة جداً وبحيث لا تلي متطلباتها أيًا من المنتجين في الإقليم، وهذا لا يترك أمام الجمارك أية خيارات متاحة وبذلك فإن لا يتم منح المعاملات التفضيلية. وهذا يعني أن الاتفاقية التجارية التفضيلية لا تترك أثراً لها. والأسلوب الأفضل هو بتبني قواعد منشأ واقعية اقتصادياً وبرنامجاً لتحسين القدرات الإدارية لدى الجمارك. ويمكن أيضاً تبني إجراءات ضمان تصاغ بشكل واضح للتعامل مع المستوردات القادمة من خلال الدول الشريكة.

وفي الختام، فإن قواعد المنشأ هي أداة غير كفؤة لتحقيق أهداف للتنمية وهناك سياسات أفضل منها. ويجب أن تستخدم قواعد المنشأ كوسيلة لمنع انحراف التجارة عن مسارها. إن قواعد المنشأ التي تذهب إلى أبعد من هذا المدى والتي تجبر على استخدام المنتجات المحلية هي أكثر احتمالاً في أن تكون عكسية في نتائجها من خلال الإقلال من أهمية المقدره التنافسية للصناعات المعاملة (Flatters 2001). وإذا كان الهدف هو زيادة التجارة الإقليمية، فبالإمكان تحقيقه لأفضل ما يمكن عن طريق تبني قواعد منشأ بسيطة وواضحة ومتسقة ويمكن التنبؤ بها والتي تتجنب الإبقاء على الخيارات الإدارية والأعباء المرهقة على الجمارك والتي تقلل أيضاً من تكاليف الالتزام بها المترتبة على القطاع التجاري.

الجمارك وتكاليف تطبيق قواعد المنشأ التفضيلية

غالباً ما تكون الجمارك هي المسؤولة عن تنفيذ نظام قواعد المنشأ. وعادة ما تتحمل الجمارك مسؤولية فحص شهادات المنشأ ويمكن لها أيضاً أن تشارك في إصدار شهادات المنشأ للمصدرين المحليين. وبينما تكون قواعد المنشأ عنصراً رئيسياً في اتفاقيات التجارة الحرة، فإنها تضيف كماً وافراً من التعقيد للنظام التجاري الخاص بالتجارة وموظفي الجمارك والمختصين بالسياسات التجارية. إن تكاليف إثبات المنشأ تشمل تلبية متطلبات عدد من الإجراءات الإدارية فيما يخص تقديم التوثيق للزام وتكاليف إدامة وصيانة الأنظمة الخاصة بضبط المدخلات المستوردة من مختلف المصادر مما يثبت مطابقتها لتلك القواعد. إن المقدره على إثبات المنشأ قد يتطلب استخدام إجراءات محاسبية مكلفة ومعقدة، بالنسبة للشركات الصغيرة في الدول النامية والاقتصادية الانتقالية. وبدون مثل هذه الإجراءات فإن سيكون من الصعبه بمكان على الشركات أن تبين وبشكل دقيق التوزيع الجغرافي للمنتجات التي كانوا قد استعملوها.

هنالك معلومات محدودة عن تلك التكاليف ولكن الدراسات المتوفرة تشير إلى أن تكاليف تقديم الوثائق الضرورية لإثبات المنشأ يمكن أن تكون من 2 إلى 3% أو أكثر من قيمة الشحنة المصدرة لشركات الدول النامية¹⁷⁰. إن تكاليف إثبات المنشأ يمكن أن تكون أكثر من ذلك وقد تصل إلى حد المنع في الدول التي تكون

170 نظر Cadot وآخرون (2002)، و Henn (1986). لقد بينت دراسة Herin أن تكاليف المنتجين في الـ EFTA لإثبات المنشأ كانت تصل إلى ربع قيمة صادرات إلى دول المجموعة الأوروبية وذلك عن طريق دفع رسوم MFN للنافذة.

الوسائل الجمركية فيها ما تزال متأخرة. وهكذا، حتى ولو كان المنتجون قادرين على تلبية متطلبات المنشأ لتوفر المقدرة التقنيّة لديهم فإن هم قد لا يرغبون بالمعاملة التفضيلية لكون تكاليف إثبات المنشأ عالية مقارنة مع التخفيض الممنوح في الرسم الجمركي.

إن تكاليف تلبية متطلبات التوثيق الخاصة بقواعد المنشأ تميل للاختلاف عن بعضها البعض وذلك تبعاً للاتفاقيات المختلفة وحسب المتطلبات الدقيقة المحددة فيها. وفيما يخص إصدار وتفحص وثيقة المنشأ التفضيلية فإن اتفاقية دول المجموعة الأوروبية وإل MERCOSUR وإل AFTA واتفاقية اليابان وسنغافورة جميعها تنص على وجوب تصديق الشهادات وأن تصدر عن جهة رسمية معترف بها كالجمارك أو وزارة التجارة. وفي حالات محددة، فإن ه يمكن لجهات من القطاع الخاص أن تشترك في العملية شريطة أن تكون الحكومة قد وافقت عليها وتشرف عليها أيضاً. وبالمقابل، فإن الاتفاقيات مع الولايات المتحدة تأخذ بالتوثيق لذاتي من قبل المصدر. ولا يكون هنا علاقة لسلطات الدولة المصدرة ولا تتحمل المسؤولية إزاء دقة المعلومات الواردة في تلك الشهادات - وكبدأ، فإن هذا الأمر من شأنه أن يخفف من ثقل العبء الإداري المرافق لتلبية متطلبات قواعد المنشأ - والأكثر من ذلك فإن ه وبموجب الـNAFTA تصبح شهادة المنشأ صالحة لعدد من الشحنات للضائع المتطابقة تغطي عاماً من الزمن بينما تتطلب معظم الاتفاقيات شهادة منشأ منفصلة لكل شحنة. على أن دول المجموعة الأوروبية تسمح للمصدرين والذين توافق عليهم السلطات ويقومون بشحن بضائعهم بشكل منظم بتقديم فاتورة تنص على المنشأ.

وبموجب الـNAFTA فإن ه يطلب من كل من المستورد والمصدر الاحتفاظ بالقيود المناسبة. ويجب على كل من المصدر والمستورد أن يحتفظوا بشهادة المنشأ والوثائق الأخرى ذات العلاقة لمدة خمس سنوات. وإذا ما رغبت الجمارك بإجراء تحريات إزاء شحنة خاصة أو غيرها من الشحنات بموجب الـNAFTA فإن ه يتم توجيهها إلى مصدر البضاعة. وفي الحالات التي لا يستطيع فيها المصدر أن يثبت أحقيته في المعاملة التفضيلية فإن ه يتم إخضاع المستورد للرسوم المستحقة. وفي الحالات التي يشتبه فيها بالغش التجاري فإن المسؤولية تطال كل من المستورد والمصدر بينما كان الأمر قبل اتفاقية الـNAFTA كان المستوردون يتحملون فقط كامل المسؤولية القانونية والمالية في حالة عدم الالتزام بقوانين الجمارك. وبموجب اتفاقيات المجموعة الأوروبية فإن المستورد هو الذي يتحمل المسؤولية القانونية إزاء أية عقوبات تتعلق بالتهرب الضريبي في حالة تبين أن منتج ما لم يكن مطابقاً لمتطلبات المعاملة التفضيلية¹⁷¹. وبموجب اتفاقية الـEU والـGSP، فإن دول المجموعة الأوروبية تحمل حكومات الدول المصدرة المسؤولية فيما يخص التعاون الإداري مع إيقاف أو إلغاء المعاملة التفضيلية لـ GSP كعقوبة قصوى في حال عدم توفر التعاون المناسب.

171 يكون المستورد هو الذي يتحمل المخاطرة فيما يتعلق بدقة شهادة المنشأ، الذي قد لا يطالب بتطبيق تعريف المعاملة التفضيلية. وتبين دراسة حديثة أن هذا يشكل الكثير من اللق للـمصدرين من دول المجموعة الأوروبية (Correx 2002).

وتعد دول المجموعة الأوروبية أن تقوم جهات حكومية بإصدار شهادات المنشأ لكونها تعتبر أن شهادة المنشأ هي عبارة عن شيك غير محدد القيمة مسجولاً على موازنة الـ EC (المفوضية الأوروبية 2003).

وهناك سمة هامة في معظم أنظمة التجارة التفضيلية وهي عبارة عن متطلب الشحن المباشرة أو النقل المباشر. وينص هذا على أن البضائع الخاضعة للمعاملات التفضيلية يجب أن يتم شحنها بشكل مباشر إلى السوق المستورد، وأنه في حالة العبور بالترانزيت من دولة أخرى، فإن ه قد يطلب دليلاً وثائقياً يبين أن البضائع بقيت تحت إشراف السلطات الجمركية في بلد المرور وأنها لم تدخل السوق المحلي هناك وأنه لم يتم عليها أية إجراءات أخرى غير التحميل والتفكيك. وفي الواقع فإن ه قد يكون من الصعوبة بمكان الحصول على التوثيق اللازم من جمارك الدولة الأجنبية.

ولفهم أفضل للجوانب الجمركية فيما يخص قواعد المنشأ، ولا سيما قواعد المنشأ التفضيلية، فقد قامت WCO مؤخراً والبنك الدولي بمسح بواسطة البريد للإدارات الجمركية. وقد تم إرسال الاستبيان لجميع الدول الأعضاء في WCO وعددهم 161 (عند تاريخ إعداد هذا الفصل - المترجم)، وقد أكملت هذا الاستبيان 63 دولة منها أي بما نسبته 39%. إن غالبية الإجابات 43 منها جاءت من دول نامية. وقد جاءت الإجابات من دول من جميع قارات العالم. وقد كانت الاستبيانات تبحث عن المعلومات المتعلقة بدور الجمارك في إصدار وتفحص شهادات المنشأ وطلبت جهات نظر موظفي الجمارك وخبراتهم في إدارة (تنفيذ/تطبيق) قواعد المنشأ. وفيما يلي ملخص لأهم النتائج القادمة من الإدارات الجمركية.

جدول 9-1 مشاركة الجمارك في إصدار وتفحص وتقديم المعلومات بخصوص شهادات المنشأ التفضيلية للمصدرين

نسبة الإجابات المنوية	دور الجمارك
66	إصدار شهادات المنشأ للمصدرين
88	تفحص صحة ومصداقية شهادة المنشأ الخاصة بالصادرات
90	تفحص دقة الإشارة لمنشأ الصادرات
91	تقدم معلومات خاصة بالمنشأ للإدارات التي تطلبها
المصدر: مسح استبياني لدوائر الجمارك عائد لـ WCO والبنك الدولي.	

تدقيق صحة ومصداقية شهادات المنشأ

إن الجدول 9-1 يبين نسبة المجهين يؤكدون على مشاركة سلطاتهم الجمركية في إصدار شهادات المنشأ للمنتجات المصدرة من مناطقهم الجمركية وفي تدقيق صحة ومصداقية شهادات المنشأ العائدة للبضائع المصدرة ودقتها والاستجابة لطلبات السلطات الجمركية الأخرى عن معلومات تعود لتلك الشهادات.

إن حوالي ثلثي الإدارات الجمركية التي أجابت على الاستبانة أكدت على أنها تتحمل في إصدار شهادات المنشأ للمصدرين وذلك على الأقل ضمن برنامج تجاري واحد. إن الغالبية العظمى من الإدارات الجمركية تشارك في تدقيق صحة ومصداقية شهادات المنشأ للصادرات وفي تأكيد الدقة على البلد الممثل إليه على أنه بلد المنشأ. أما الإدارات غير المشاركة فهي تعود بشكل أساسي للدول التي يعتمد فيها التوثيق الذاتي للمصدرين. وأخيراً فإن للجمارك واجباً إزاء شهادات المنشأ ويتمثل هذا باستجابتها لطلبات دول الجمارك الأخرى إزاء المعلومات عن شهادات المنشأ، الأمر الذي يعكس مرة أخرى تداخل السلطات العامة في الشؤون المتعلقة بتوثيق المنشأ في معظم أنظمة التجارة التفضيلية. إن هذه المعلومات تؤكد أن الجمارك وفي معظم الدول تؤدي دوراً رئيسياً في إدارة أنظمة قواعد المنشأ الخاصة بالصادرات والواردات أيضاً. ويتأثر التخليص الجمركي على الصادرات في العديد من الدول بحاجة السلطات الجمركية لتفحص معلومات المنشأ التفضيلية. والاستثناء المهم هنا يأتي من الأنظمة التي تسمح بالتوثيق الذاتي للمصدرين. وتبدأ المشاكل في الظهور لكل من الجمارك وقطاع الأعمال عندما يكون هناك بلدان منشأ مختلفة لنفس المنتج، وذلك تبعاً للسوق المستهلكة وقواعد المنشأ العائدة له. مثلاً، بعض الشركات المختصة بالملابس في أفريقيا محددة يمكنها الدخول إلى السوق الأمريكية معفاة من الرسوم الجمركية وذلك بموجب اتفاقية AGOA (حيث قواعد المنشأ محددة) ولكن نفس المنتج لن يسمح له بالدخول إلى المجموعة الأوروبية معفاً من الرسوم وذلك حسب نص الاتفاقية EBA (وذلك بسبب المتطلب في أن يكون المنتج مصنوعاً ابتداءً من الخيط حسب قواعد المنشأ للمجموعة الأوروبية). ويمكن لشركة من سنغافورة أن تدخل منتجاتها إلى الأسواق الآسيوية معفاة من الرسوم وذلك عند تلبية متطلب نسبة 60% كحد أقصى من المادة المستوردة ولكن هذا لا يلبي متطلبات قواعد المنشأ الخاصة باتفاقية اليابان - سنغافورة. وهذا يعقد كثيراً من عملية الإنتاج وقرارات الاستثمار. كما تزيد من العبء على الجمارك في التخليص على الصادرات لأن الشحنات من نفس المنتج ونفس المؤسسة سوف تذهب إلى أسواق مختلفة وهكذا تكون بحاجة للتقييم بشكل إفرادي.

متطلبات الأيدي العاملة الخاصة بقواعد المنشأ التفضيلية

يظهر الجدول 9-2 أن 52% من موظفي الجمارك الذين أجابوا على الاستبانة، وافقوا على أن التخليص على الصادرات الخاضعة للمعاملة التفضيلية لما وراء البحار يتطلب المزيد من الموظفين، وأن ثلاثة أرباع المجهين على الأقل يعتقدون أن التخليص على المستوردات يتطلب أيضاً أعداداً أكبر من

الموظفين للتعامل مع القضايا الناشئة عن قواعد المنشأ التفضيلية. ويحتمل أن يكون أحد الأسباب لذلك أن معظم الاتفاقيات التجارية تتطلب إثبات المنشأ لكل شحنة. وأشار 88% من المجيبين إلى أنه يجب تقديم إثبات المنشأ لكل شحنة. وهكذا، فإن ه وحتى الشحنات المتطابقة والمرسلة في أوقات مختلفة تتطلب كل واحدة منها شهادة منشأ تقوم الجمارك بتدقيقها.

جدول 9-2 تأثير قواعد المنشأ في الاتفاقيات التجارية التفضيلية على الموارد البشرية

المجيبون بالإيجاب، "التخليص الجمركي على البضائع الخاضعة لأنظمة المعاملات التفضيلية تحتاج إلى أعداد أكبر من الموظفين للتعامل مع متطلبات قواعد المنشأ التفضيلية" (نسبة مئوية)	
52	للصادرات
73	للواردات
المصدر: استبانة WCO والبنك الدولي للمديرية الجمركية 2003	

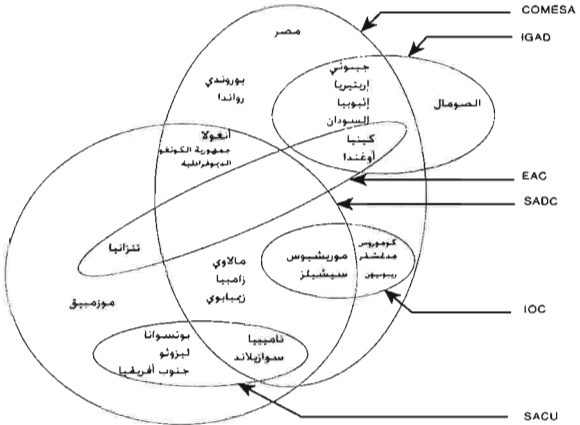
إن الإجابات تدعم الرأي القائل بأن المتطلبات الناشئة من قواعد المنشأ ضمن الاتفاقيات التجارية التفضيلية لها تأثير قوي على الجمارك وعلى تسهيل التجارة. إن الاتفاقيات التجارية التفضيلية تزيد من العبء على الجمارك. وستعاطم هذا العبء مع زيادة التعقيد في قواعد المنشأ وستزداد الحاجة لأعداد أكبر من الموظفين. ومن الأهمية بمكان أن نلاحظ أن 42% من جميع المجيبين وأكثر من 55% من الإدارات في الدول النامية كانت تتوقع أن يتم إقرار المزيد من قواعد العمل خلال الـ (12) شهراً القادمة. إن هذا يعكس تزايد أعداد اتفاقيات التجارة الحرة. كما أنها تشير أيضاً نحو وجهة عامة مضمونها زيادة العبء على الجمارك، ومع النتائج التي توصلنا إليها أعلاه فإن ه ستكون هناك حاجة لمزيد من المصادر للتمكن من تنفيذ الاتفاقيات الجديدة، إذا كنا لا نرغب بالمساومة على تسهيل التجارة.

تداخل قواعد المنشأ في العديد من اتفاقيات التجارة

تكون معظم الدول مرتبطة في أكثر من اتفاقية تجارة حرة تفضيلية. وفي حالات محددة فإن نفس الدول تكون أطرافاً في اتفاقيات تجارة مختلفة. مثلاً، الدول النامية من منطقة أفريقيا شبه الصحراوية بوسعها الآن أن تصدر إلى دول المجموعة الأوروبية وتتمتع بمعاملة تفضيلية بموجب إما اتفاقية Cotonou أو الـ FBA التي تعتبر جزءاً من GSP. إن هذين النظامين لهما قواعد منشأ تختلف في بعض الجوانب الرئيسية فيها. وبموجب

قواعد المنشأ العائدة لاتفاقية Contonou فهناك تطابق كامل ما بين دول الـACP، ولكن التطابق يكون ثانياً فقط مع دول المجموعة الأوروبية وذلك بموجب قواعد المنشأ الخاصة بـGSP. وكما أشرنا إليه سابقاً فإن مستويات التسامح بخصوص الحدود الدنيا تختلف ما بين النظامين. (انظر 2003 Brenton للمزيد من التفاصيل). وفي أفريقيا الجنوبية، فإن دولاً - منها ناميبيا وسوازيلاند على سبيل المثال- هي أعضاء في كل الـSADC والـCOMESA اللتين لهما قواعد منشأ مختلفة.

شكل 9 - 1 الإتفاقيات التجارية الإقليمية في شرق وجنوب أفريقيا



COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
EAC	East African Cooperation
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IOC	Indian Ocean Commission
SACU	Southern African Customs Union
SADC	Southern African Development Community
RIFF	Regional Integration Facilitation Forum

المصدر: موظفو البنك الدولي

إن الشكل 9-1 حقيقة يبين أن موضوع العضوية في إتفاقيات تجارية عديدة بالإضافة إلى قواعد المنشأ المتداخلة - أن كل ذلك هو سمة رئيسية لاتفاقيات التجارة الإقليمية في أفريقيا.

يبين الجدول 9-3 آراء المشاركين في الاستبيان عما إذا كانت قواعد المنشأ المتداخلة هذه تسبب صعوبات خاصة للجمارك. وتقريباً فإن نصف المجيبين على الاستبانة أشاروا إلى أنه - من خبرتهم - فإن القواعد المتداخلة تسبب إشكالات. وبالنسبة للمجيبين من أفريقيا فإن للثلاثين منهم وافقوا على أن المشاكل تتبع من وجود قواعد منشأ متداخلة.

وهذا يعني أن هناك فوائد يمكن أن تتحقق من تنسيق قواعد المنشأ عبر اتفاقيات التجارة الإقليمية للدول الأعضاء. والأكثر من ذلك فإن التوجه نحو قواعد منشأ بسيطة وواضحة في اتفاقيات التجارة الحرة من شأنه أن يساعد في الإقلال من المشاكل التي تسببها قواعد المنشأ المتداخلة.

صعوبات تطبيق معيار القيمة المضافة

إن أكثر من 75% من المجيبين على الاستبانة أشاروا إلى أنه - ومن ضمن الأساليب المختلفة للتبعية لمنح صفة المنشأ - فإن معيار القيمة المضافة هو الأكثر صعوبة بشكل خاص عند التطبيق. إن هذا هو أمر غير طبيعي ولكنه يصبح مفهوماً عند الأخذ بعين الاعتبار المتطلبات الكبيرة الخاصة اللازمة لجزاء البيانات والحسابات المرافقة لقواعد القيمة المضافة. إن قواعد القيمة المضافة تقتدر إلى توفير إمكانية التنبؤ لأن التغيرات في عوامل مختلفة خارج نطاق سيطرة الشركة، ومنها مثلاً، أسعار صرف العملات، يمكن أن تؤدي إلى قرارات مختلفة للمنشأ. إن هذا على درجة من الأهمية، وكما هو موضح في الجدول 9-ب-1، فإن الغالبية العظمى من اتفاقيات التجارة تستخدم معيار القيمة المضافة وذلك على الأقل لبعض المنتجات.

جدول 9-3 اتفاقيات التجارة المتداخلة تسبب مشاكل للجمارك

نسبة المجيبين الذين وافقوا، من خلال خبرتهم على أن قواعد المنشأ المتداخلة ضمن اتفاقيات التجارة الحرة تسبب مشاكل* (نسبة مئوية)	
48	جميع المجيبين
67	المجيبون في دول أفريقيا شبه الصحراوية

المصدر: استبانة WCO والبنك الدولي للمديرية الجمركية 2003

ويبقى هنا أن درجة التقييد الواردة في قواعد المنشأ هي أكثر وضوحاً من غيرها من الأساليب الأخرى، وهكذا فإنها تصبح أكثر عرضة للاستخدام لأسباب تتعلق بالحماية المحلية. ومع ذلك فإن للتجارة الإقليمية منها وتلك الخاضعة للاتفاقيات التفضيلية، يمكن تسهيلها عن طريق مراجعة قواعد القيمة المضافة آخذين بعين الاعتبار تبسيط تطبيقاتها - وعلى سبيل المثال - من خلال الاتفاق على معادلات مقننة للاستخدام في العمليات الحسابية وربما أيضاً من خلال تقديم وسائل بديلة لإعطاء صفة المنشأ كان يتم التغيير في تصنيف التعريف الجمركية.

إن هذه الإجابات التي قدمتها الإدارات الجمركية تؤكد ما يمكن أن يكون واضحاً للبعض، ولكن يبقى من الأهمية بمكان أن نؤكد أن تطبيق اتفاقيات التجارة الحرة التفضيلية يزيد من الأعباء على الجمارك. إن المصادر المحدودة والمقننة الإدارية الضعيفة لدى العديد من الدول النامية يعني أن هنالك أثراً سلبية محتمة على تسهيل التجارة تنبع من الاتفاقيات التجارية. وعلى الأمل، وعند تصميم الاتفاقيات التجارية، فإن المشاركين يجب أن يأخذوا بعين الاعتبار آثار ذلك على الجمارك وأنه لكي تكون هذه الاتفاقيات فعالة في تحفيز التجارة، فإنها يجب النظر في موضوع المقننة الإدارية لدى الجمارك. ومن شأن الأنظمة المعقدة لقواعد المنشأ أن تزيد من التعقيد في الإجراءات الجمركية والعبء على المؤسسات التي تصدر وثائق المنشأ. وفي أوقاتنا هذه، وحيث يتم التأكيد على تسهيل التجارة وتحسين فعالية الجمارك والمؤسسات الأخرى التي لها علاقة بالتجارة، فإن المصاعب التي تخلقها قواعد المنشأ التفضيلية لكل من الشركات والسلطات ذات العلاقة في الدول النامية لها أمر في غاية الأهمية ويجب أن يبحث فيه بشكل جيد.

وبشكل عام فإن قواعد المنشأ عندما تكون واضحة وشفافة ومباشرة ويمكن التنبؤ بها وتكون بعيدة عن المزاجية فإنها ستقلل الأعباء على الجمارك بالمقارنة مع القواعد المعقدة. وفي هذا المجال، إذا كان الهدف هو تحفيز التجارة فإن استخدام قواعد عامة بدلاً من تلك المحددة بمنهج يبدو أنها هي الأكثر مناسبة لقواعد منشأ تفضيلية تطبقها الدول النامية وتطبق عليها. إن قواعد المنشأ الأقل تعقيداً تشجع على التجارة ما بين الأعضاء في الإقليم وذلك من خلال الإقلال من تكاليف الصفقات عن تلك الموجودة في القواعد الأكثر تحديداً وتعقيداً.

جولة الدوحة وقواعد المنشأ

لا يتم ذكر قواعد المنشأ بشكل مباشر في النص الوزاري الذي أطلقت بموجبه جولة الدوحة التنموية وذلك بالرغم من أن الوزراء قد نادوا بإكمال الـ HWP لقواعد المنشأ غير التفضيلية. وكما أشرنا، فقد كان هنالك نوع من النقاش لقواعد المنشأ وذلك ضمن مفهوم المعاملات الخاصة والتمييزية لاستخدام قواعد المنشأ التفضيلية لتحقيق أهداف التنمية من خلال توليد التجارة الإقليمية. وكالنقاش السابق، فإنها من غير المحتمل أن تكون قواعد المنشأ هي الإجراءات المناسبة لتحقيق تلك الأهداف بل إن استخدامها قد يكون ذا أثر عكسي.

وبالرغم من أن قواعد المنشأ لم تكن على الأجندة المباشرة لمفاوضات الدوحة، فإن هـ من الواضح أن نتائج هذه المفاوضات يمكن أن تؤدي إلى تداعيات هامة لقواعد المنشأ وأنه في نفس الوقت فإن قواعد المنشأ التي تبنتها الدول سوف يكون لها أيضاً تداعيات هامة فيما يخص تأثير أية اتفاقية.

وعلى سبيل المثال، فإن التقدم في توضيح تطبيق إجراءات مكافحة الإغراق والتحرير الفعال لجميع الحصص الكمية المتبقية على منتجات المنسوجات والملبوسات وكما هو منصوص عليه في اتفاقيات جولة الأوروغواي الخاصة بالمنسوجات والملابس، يمكن أن تسهل عملية التقدم في تسميق قواعد المنشأ غير التفضيلية لكون أدوات السياسة التجارية هذه كانت في صلب الاختلافات الخاصة بتحديد المنشأ غير التفضيلي. إن لقواعد المنشأ التفضيلية تداعيات هامة لتأثير أي تخفيضات تعريفية للـ MFN المتفق عليها ما بين الشركاء التفضيليين. وعند تخفيض التعريفات لتخفيض هوامش التفضيل ويضمحل التهديد الكامن لانحراف التجارة عن وجهتها (نحو التسهيل...). وعند إضافة التكاليف الإدارية المترتبة على إثبات المنشأ التفضيلي فإن هـ من المحتمل لقواعد المنشأ الخاصة بالمنتجات والتي لها هامش تفضيلي يقل عن 3% أن تصبح غير ضرورية لأنه وفي حالة غيابها فإن هـ لن يكون هنالك انحراف للتجارة.

إن قواعد المنشأ المتشددة تحد من قدرة الدول النامية على الاستفادة من المعاملات التفضيلية. ويصبح هذا مهماً في إطار النقاشات الجارية الآن حول المعاملة التمييزية أو الخاصة الممنوحة للدول النامية والتخوفات الخاصة بشطب المعاملات التفضيلية الممنوحة حالياً للدول النامية من قبل الدول الصناعية والغنية. ومن ناحية، يصبح هذا الأمر أكثر أهمية لاضمحلال هوامش التفضيل. ومن ناحية أخرى فإن هـ، وحيث تمنع قواعد المنشأ التقييدية الاستخدام الكامل للمعاملات التفضيلية الممنوحة فإن تأثير الـ MFN الخاص بإنقاص التعريفات الجمركية على الدول الخاضعة للتفضيل يصبح عامضاً. إن الدول ذات النسب المنخفضة في استخدام التفضيل قد تستفيد، وذلك كون الفوائد المترتبة على تخفيض التعريفات الجمركية للـ MFN يمكن لها أن تتجاوز أية خسائر تنشأ عن شطب التفضيل. ومثال ذلك، فقد أُشير سابقاً إلى أنه فقط 36% من صادرات كمبوديا إلى المجموعة الأوروبية تمنح فعلاً نسبة صفر لرسوم الدخول من مجموع البضائع الخاضعة لهذا. وهذا يعني ضمناً أن 64% من الصادرات الحالية سوف تستفيد من تخفيضات التعريفات الخاصة بالـ MFN بينما سيكون تأثير شطب التفضيل محصوراً قليلاً بما يزيد عن الثلث (36%) من صادرات كمبوديا إلى المجموعة الأوروبية.

وفي كلتي الحالتين، فإن من الواضح أن تحديد الدول الصناعية لقواعد المنشأ بموجب الـ GSP، ولا سيما تلك التي تحكم المستوردات من المنسوجات والملابس ومنتجات الفراء سيكون لها تأثير إيجابي مهم للدول النامية ككمبوديا. إن قواعد منشأ أكثر تحرراً من شأنها أن تساعد في التخفيف من حدة تأثير

التخفيضات التعريفية العائدة للـ MFN على تلك المنتجات التي تخضع حالياً للمعاملات التفضيلية وتساعد الدول النامية بالاستفادة الكاملة من التفضيل الممنوح لهم. إن التحليل الذي قدمه هذا الفصل يوسع أن يعرض مجموعة من قواعد المنشأ البسيطة والواضحة والتي هي شائعة لدى عدد من الدول التي تمنح التفضيل.

خلاصات عملياتية رئيسية

إن طبيعة قواعد المنشأ سوف تعكس بشكل نموذجي الغرض الذي وضعت من أجله، وشفافية العملية التي يتم بموجبها تحديد هذه القواعد، وبناء المجموعة منها في هذه العملية. وضمن مناطق التجارة الحرة، فإن قواعد المنشأ التحديدية والمعقدة تعمل على تأخير زيادة التنافس للمنتجين النهائيين ضمن دولة من مزودين بدول شريكة وتحفز الصادرات ضمن نفس المنطقة في المنتجات المتوسطة من خلال تحويل الطلب بعيداً نحو مزود من دولة ثالثة. إن مثل هذه القواعد تظهر عادة عندما تتفقد العملية التي يتم تحديدها بموجبها إلى الشفافية والانفتاح ولا يتوفر لها مشاركة موسعة وعندما تكون وبشكل خاص مسيطراً عليها بمدخل من السوق المحلية. وإذا ما كان الغرض من قواعد المنشأ التفضيلية هو ببساطة منع انحراف التجارة عن مسارها، فإن مجموعة من قواعد المنشأ المحددة والبسيطة والمطبقة بعمومية بدلاً من أن تكون محددة بمنتج سوف تكون النتيجة. وفي السوق الحالي المعولم، فإن مثل هذه القواعد هي أكثر احتمالاً في أن تحفز التجارة والاستثمار في الإقليم عن طريق تزويد المنتجين بأكبر قدر ممكن من المرونة للحصول على مدخلاتهم ومن دون المساومة على الإمكانية في منع الشحنات المنقولة من دولة ثالثة لا تكون مشتركة في الاتفاقية. والمهم هنا هو أن الغرض من قواعد المنشأ محدد بشكل واضح ومتسق مع الأهداف التي تم تحديدها للسياسة - أو الاتفاقية التجارية المعنية. فإذا كان الهدف هو تعزيز التجارة والتنمية، فإن هذا يمكن تحقيقه بأفضل طريقة ممكنة من خلال قواعد منشأ بسيطة ومحددة بدلاً من استخدام قواعد منشأ كإجراءات غامضة لحماية التجارة. وبهذه الطريقة تصبح قواعد المنشأ مفتاحاً رئيسياً في السياسة التجارية وبالتالي فإن تحديدها يجب أن يكون منفتحاً وشفافاً وبمشاركة عامة من المجموعات ذات العلاقة. وتعتبر قواعد المنشأ عنصراً رئيسياً في تحديد فيما إذا كانت اتفاقيات التجارة التفضيلية تعمل نحو تحقيق أهدافها. إن التحليل للوارد في هذا الفصل يوصلنا إلى الخلاصات التالية:

- إن قواعد المنشأ التقييدية تحد من إمكانية التخصص للدولي وتمارس تمييزاً ضد الدول الصغيرة ومتذبذبة الدخل، حيث تكون الإمكانات من المصادر المحلية محدودة. إن قواعد منشأ بسيطة ومنسقة ويمكن التنبؤ بها أكثر احتمالاً في العمل على تعزيز نمو التجارة وتمييزها. إن قواعد المنشأ التي تختلف تبعاً للمنتجات والاتفاقيات تزيد كثيراً من التعقيد والتكاليف المترتبة على المشاركة فيها وعلى تطبيق الاتفاقيات التجارية. إن عبء هذه التكاليف تتأثر به أكثر من غيرها الشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم وشركات الدول نوات المدخيل المنخفضة. إن الأنظمة المعقدة لقواعد المنشأ تزيد من الأعباء الجمركية ويمكن لها أن تؤثر سلباً على التقدم في تسهيل للتجارة.

الملحق 9-1 ملخص للأساليب المختلفة المستخدمة في تحديد المنشأ

القاعدة	الخصومات	المميزات	قضايا رئيسية
التغيير في تصنيف السلعة في النظام المنسق لتبديد السلع (HS)	<ul style="list-style-type: none"> الانسجام مع قواعد المنشأ غير التفضيلية. حالما يتم تعريفها، تكون القاعدة واضحة، غير غامضة، وسهلة التعلم. نسيبياً مباشرة التطبيق. 	<ul style="list-style-type: none"> لم يتم تصميم النظام المنسق لمنع المنشأ؛ وكنتيجة لهذا فهناك في العادة العديد من القواعد للخاصة بكل منتج على حده، والتي يمكن أن تتأثر بالصناعات المحلية. قد يكون من الصعب الالتزام بالمتطلبات الورقية. التضارب في تصنيف السلع يمكن أن يؤدي إلى عدم التأكيد من القدرة على اللجوء إلى السوق. 	<ul style="list-style-type: none"> مستوى التصنيف الذي يطلب عنده التغيير - كلما كان المستوى عالياً، كلما كان أكثر تقييداً. يمكن أن يكون الفحص (إيجابياً) مستوردة يمكن استخدامها (أو سلبياً) (تعريف الحالات التي لا يمنع تغيير بند تعريفها المنشأ) يعتبر للفحص السلبى أكثر تقييداً.
القيمة المضافة	<ul style="list-style-type: none"> واضحة، سهلة التحديد وغير غامضة. تسمح بالتطبيق العام بدلاً من التطبيق المرتبط بكل سلعة على حده. 	<ul style="list-style-type: none"> صعبة التطبيق: تتطلب من الشركات امتلاك أنظمة محاسبة معقدة. عدم التأكد ناجم عن الحماسية تجاه تغيير أسعار العمالة، الأجر، أسعار السلع، وغير ذلك. 	<ul style="list-style-type: none"> مستوى القيمة المضافة المطلوبة لمنع المنشأ. طريقة التقييم للسود المستوردة - الطرق التي تحدد قيمة أعلى (على سبيل المثال، سيف) سوف تكون أكثر تقييداً على استخدام المدخلات المستوردة.
عملية تصنيع خاصة	<ul style="list-style-type: none"> حالما يتم تعريفها، تكون القاعدة واضحة، وغير غامضة. تسمح بالتأكد إذا أمكن الالتزام بالقواعد. 	<ul style="list-style-type: none"> قد تكون المتطلبات الورقية مرهقة ويصعب الإنترلم بها. تفود إلى قواعد خاصة بكل سلعة على حده. قد تؤثر الصناعات الوطنية في تحديد قواعد المنشأ. يمكن أن تصبح بسرعة غير صالحة للاستخدام بسبب التقدم التكنولوجي ولهذا فهي تتطلب تحديثاً مستمر. 	<ul style="list-style-type: none"> صياغة العمليات الخاصة المطلوبة - كلما كانت الخطوات المطلوبة أكثر، كلما كانت أكثر تقييداً. هل يجب أن يكون الفحص سلبياً (العمليات أو المدخلات التي لا يمكن استخدامها) أو إيجابياً (ما الذي يمكن استخدامها؟) - يعتبر للفحص السلبى أكثر تقييداً.

(أ) التحديد الإيجابي للمنشأ يأخذ في العادة شكل "التغيير من أي عنوان آخر"، بالمقارنة ما التحديد السالب للمنشأ، مثل "التغيير من أي عنوان آخر ما عدا العنوانين في الفصل (20) مثلاً". من المهم ملاحظة أن التغيير في بند التعريف، خصوصاً مع تحديد سلبى للمنشأ، يمكن أن يتم تحديده بحيث يكون مطابقاً لعملية تصنيعية خاصة. لنظر الصندوق 9-2 للاطلاع على مثال عن ذلك.

المصدر: المؤلفان

الملحق 9-ب قواعد المنشأ في اتفاقيات التجارة الحرة والاتفاقيات التفضيلية القائمة

الاتصاف	المسامحة (%)	التركم	عصبة تصنيع خاصة	قيمة المضافة		التغير في بند التعريف (رئيسي، مستوى تقوي)	Pan Euro	EU
				المحتوى المحلي الموجود ضمناً (%)	المحتوى المستورد أو المحلي (%)			
اتفاقيات تتضمن الاتحاد الأوروبي (EU)								
نعم	نعم 10 %	ثنائي، قطري	نعم	30 - 50	نعم - مستورد (30 - 50)	نعم (2, 4)	Pan Euro	EU
نعم	نعم 10 %	ثنائي، قطري (أ)	نعم	30 - 50	نعم - مستورد (30 - 50)	نعم (2, 4)	GSP	EU
نعم	نعم 15 %	كامل	نعم	30 - 50	نعم - مستورد (30 - 50)	نعم (2, 4)	Cotonou	EU
نعم	نعم 10	ثنائي	نعم	30 - 50	نعم - مستورد (30 - 50)	نعم (2, 4)	EU - تشيلي	
نعم	نعم 10	ثنائي	نعم	30 - 50	نعم - مستورد (30 - 50)	نعم (2, 4)	EU - المكسيك	
نعم	نعم 15 %	ثنائي، قطري، كامل (ACP)، كامل (SACU)	نعم	30 - 50	نعم - مستورد (30 - 50)	نعم (2, 4)	EU - جنوب أفريقيا	
اتفاقيات في الأمريكتين ومع الولايات المتحدة الأمريكية								
نعم	نعم 7 %	ثنائي	نعم	40 إلى 50	نعم - محلي (50 إلى 60)	نعم (2, 4, 6)	NAFTA	
نعم	نعم 9	ثنائي	نعم	40 إلى 75	نعم - محلي (25 إلى 60)	نعم	كندا - تشيلي	
نعم	NA	ثنائي	نعم	65	نعم - محلي (35)		الولايات المتحدة - إسرائيل	
اتفاقيات في منطقة آسيا والمحيط الهادئ ومع دول الأسيوية								
نعم	NA	قطري		60	نعم - مستوردة (60)		AFTA	
	NA	كامل		50	نعم - محلي (50)		ANZCERTA	
نعم	نعم	كامل	نعم	40	نعم - محلي (60)	نعم (4)	سنغافورة - اليابان	
	NA	ثنائي		60	نعم - محلي (40)		سنغافورة نيوزيلاند (ANZSCEP)	
لا	نعم 10 %	ثنائي	نعم	45 إلى 65	نعم - محلي (35 إلى 55)	نعم (2, 4, 6)	سنغافورة - فولايات الهند	
الاتفاقيات فيما بين الدول للتامة								
		ثنائي				نعم (4)	CACM	
لا	لا	ثنائي				نعم (4)	CARICOM	
نعم	لا	ثلاثي		60	نعم - مستوردة محلي (60)، محلي (35)	نعم (4)	COMESA	
نعم	لا	ثنائي		40	نعم - محلي (60)	نعم (4)	MERCOSUR	

NA=Not Applicable

ACP= Africa, the Caribbean and the Pacific

AFTA=Asian Free Trade Association

ANZCERTA= Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement

ANZSCEP=Agreement between New Zealand and Singapore on a Closer Economic Partnership

ASEAN=Association of Southeast Asian Nations

CACM=Central American Common Market

CARICOM=Caribbean Community

COMESA=Common Market for Eastern and Southern Africa

GSP=General System of Preferences

MERCOSUR=Mercado Comun del Sur

NAFTA=North American Free Trade Agreement

SAARC=South Asian Association for Regional Cooperation

SACU=Southern African Customs Union

لا ينطبق

للريفيما ودول البحر الكاريبي والمحيط الهادئ

ربطة تجارة الحرة الآسيوية

الاتفاق التجاري من أجل القرب في العلاقات الاقتصادية لأستراليا ونيوزيلانده

الاتفاق ما بين نيوزيلانده وسنغافورة بهدف شراكة اقتصادية أكثر تنسفاً

ربطة لأم جنوب شرق آسيا

السوق المشتركة لدول أمريكا الوسطى

مجمع دول البحر الكاريبي

السوق المشتركة لدول شرق وجنوب أفريقيا

نظام التفضيلات المعمم

سوق المشتركة لأمريكا الجنوبية ونظم: البرازيل، الأرجنتين،

الأوروغواي، والباراغواي

تجارية تجارة الحرة لأمريكا الشمالية

ربطة دول جنوب آسيا للتعاون الإقليمي

الاتحاد الجمركي لجنوب أفريقيا.

ملاحظة: في العمود المعنون "التغيير في تصنيف التعريف" تشير الأرقام الولدة في الأقواس إلى مستوى الخانات التي يطلب أن يحصل عندها التغيير؛ أ. ينطبق هذا في حالة دول الأنديز، ASEAN، CACM؛ SAARC فقط ويخضع لمتطلب وجود 50% قيمة مضافة في دولة التصدير. ب. هناك طرق بديلة لقواعد المنسوجات والملابس، وعادة ما تكون حسب الوزن بدلاً من القيمة. الإعفاءات القطاعية شائعة، على سبيل المثال، تستثني اتفاقية الاتحاد الأوروبي - جنوب أفريقيا بعض منتجات اللحوم، السمك، والمشروبات الكحولية والتبغ من قاعدة السماح العامة. في ظل NAFTA، لم يغطي السماح منتجات الألبان، العصائر والفواكه الحمضية، وبعض الآلات، مثل مكيفات الهواء، من بين عدد آخر من المنتجات؛ ج. إلى حد أعلى يعادل 15% من قيمة المنتج. د. مع وجود متطلب إضافي وهو أن تكون مرحلة التصنيع الأخيرة قد أنجزت في البلد المصدر، باستثناء منتجات السيارات؛ د. بوجود المتطلب الإضافي وهو أن تكون المرحلة النهائية من التصنيع قد تمت في البلد المصدر؛ هـ. باستثناء المنتجات التي لها علاقة بالسيارات؛ المصدر: WTO 2002a ، Estevadeordal and Suominen 2003 ، والاتفاقيات الإفرادية.

• إن وسائل التراكم تعتبر مهمة. حيث يساعد التراكم الكامل في عمليات التكامل العميق ويسمح للدول الأكثر تقدماً بأن تحصل على مصادرها من العمالة الرخيصة الكثيف في المراحل الأولى للإنتاج من شركائها. كما أن التراكم الكامل يعطي للدول من ذوات المداخل المنخفضة نسبة أعلى من المرونة للحصول على مدخلاتها. ومع ذلك، فإن المصاعب الإدارية ومتطلبات التوثيق المرهقة والتي يمكن أن تصاحب التراكم الكامل تشير إلى أنه يجب السماح بالتراكم القطري.

- يبدو أنه من الصعوبة بمكان تطبيق معيار القيمة المضافة بشكل خاص وذلك من وجهة نظر الجمارك. إن الاتفاق على معادلة مقننة لحساب القيمة المضافة سيكون مفيداً بشكل خاص. كما أن إعطاء التجار بدائل مختلفة لإثبات المنشأ يمكن أن يكون وسيلة مهمة لزيادة المرونة في الاتفاقيات التجارية.
- إن تنسيق قواعد المنشأ غير التفضيلية، وترسيخ، إن لم يكن تنسيق، قواعد المنشأ التفضيلية، من شأنه أن يؤدي إلى فوائد كبيرة وذلك بخصوص زيادة القدرة على التنبؤ بها في الظروف التي تمارس الشركات التجارة ضمنها، وفي تخفيف العبء عن الجمارك عند تطبيق كل من الاتفاقيات التجارية التفضيلية وغيرها متعددة الأطراف.

إن التحليل يقدم التوصيات التالية

- إن تحديد قواعد منشأ قابلة للتطبيق بشكل عام، مع عدد محدود من الاستثناءات المبررة والمحددة بشكل واضح سيكون مناسباً إذا ما كان الهدف هو تحفيز التكامل والتخفيف من العبء على الشركات والجمارك من ناحية الالتزام بهذه القواعد وتطبيقها على التوالي. إن الأسلوب الذي يقدم وبالتفصيل لكل منتج على حده فيما يخص قواعد المنشأ هو غير ضروري ومن شأنه أن يقود إلى قواعد منشأ معقدة وتقييدية وهذه بدورها سوف تحد من عملية التكامل.
- أنه يجب منح المنتجين درجة من المرونة لتلبية متطلبات قواعد المنشأ - ومثال ذلك عن طريق تحديد أي من القاعدتين يمكن استخدامها تغيير بند التعريف (172) أو قاعدة القيمة المضافة.
- وعند استخدام التغيير في بند التعريف فإن مستوى التصنيف المطلوب عدده التغيير - يجب - كلما كان ذلك ممكناً - أن يكون نفسه لمختلف المنتجات. إن التغيير على مستوى العنوان الرئيسي يبدو أنه الأكثر مناسبة كقاعدة رئيسية.
- إن الأفضليات التي تقدمها دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية سوف تكون أكثر فعالية في تحفيز الصادرات من الدول النامية لو أنها كانت محكومة بقواعد منشأ أقل تقييداً، وبشكل مثالي، فإن قواعد المنشأ لتلك الأنظمة يجب أن تكون موحدة. وتقدم WTO وسيلة مناسبة يمكن بواسطتها تحقيق هذا الهدف. يجب أن يتمكن المنتجون في الدول النامية من دخول جميع أسواق الدول الصناعية وبأفضلية إذا ما كان منتجهم يلبي متطلبات لختيار منشأ واحد.
- أنه يجب أن لا تستعمل قواعد المنشأ التقييدية كأداة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية، حيث أنه من المحتمل أن يؤدي إلى عكس تلك النتيجة. إن الفوائد الكامنة في الاتفاقيات التجارية للدول النامية

172- ل، على نطاق ضيق جداً، معالجات تصنيع للخاصة لو للمليات.

يمكن أن تتأثر سلباً بشكل كبير إذا ما كانت تلك الاتفاقيات تتضمن قواعد منشأً تقييدية.

- يجب في حال الاتفاقية الثنائية ما بين دولة عضو في اتفاقية تجارة إقليمية قائمة ودولة ثالثة أن توفر توجهاً بديلاً يمكن بولسطه الإفلات من كل التراكم الكامل والقطري مع الأعضاء الآخرين من تلك المجموعة الإقليمية.

قراءات إضافية

- Flatters, R., and R. Kirk. 2003. "Rules of Origin as Tools of Development? Some Lessons from SADC." Presented at Institut National de la Recherche Agronomique Conference on Rules of Origin. Paris. May. www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/UR/lea/actualites/ROO2003/articles/flatters.pdf.
- Garay, S., Luis Jorge, and Rafael Comejo . 2002. "Rules of Origin and Trade Preferences." In Bernard Hoekman, Philip English, and Aaditya Mattoo, eds. Development, Trade, and the WTO, a Handbook. Washington, D.C.: The World Bank.
- Harilal, K., and P. Beena. 2003. "The WTO Agreement on Rules of Origin: Implications for South Asia." Working Paper 353. Trivendrum, India: Centre for Development Studies. http://www.cds.edu/download_files/353.pdf
- Hirsch, M. 2002. "International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin: A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin." Journal of World Trade 36(2): 171-88.

المراجع

- The word processed describes informally reproduced works that may not commonly be available through libraries.
 - Brenton, P. 2003. "Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences Under Everything But Arms." Journal of World Trade 37(3): 623-46.
 - Brenton, P., and Manchin, M. 2003. "Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin." The World Economy 26(5): 755-69.
 - Cadot, O., J. de Melo, A. Estevadeordal, A. Suwa-Eisenmann, and B. Tumurchudur. 2002. "Assessing the Effect of NAFTA's Rules of Origin." Research Unit Working Paper 0306. Labo-ratoire d'Economie Appliquee, Institut National de la Recherche Agronomique—France.
- London. Processed.
- Croome, J. 1995. Reshaping the World Trading System—A History of the Uruguay Round. Geneva: World Trade Organization.
 - Dehousse, R., K. Ghemar, and P. Vincent. 2002. "The EU-US Dispute Concerning the New American Rules of Origin for Textile Products." Journal of World Trade 36(1): 67-84.
 - Estevadeordal, A., and E. Miller. 2002. "Rules of Origin and the Pattern of Trade Between US and Canada." Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
 - Estevadeordal, A., and K. Suominen. 2003. "Rules of Origin in FTAs in Europe and the Americas: Issues and Implications for the EU-MERCOSUR Inter-Regional Association Agreement." In G.

Valladao and R. Bouzas, eds., *Market Access for Goods and Services in the EU-Mercosur Negotiations*. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po.

- ———. 2004. "Rules of Origin: A World Map and Trade Effects." In A. Estevadeordal, O. Cadot, A. Suwa-Eisenmann, and T. Verdier, eds. *The Origin of Goods: Rules of Origin in Preferential Trade Agreements*. Inter-American Development Bank and Centre for Economic Policy Research. Forthcoming.
- European Commission. 2003. *The European Community's Rules of Origin for the Generalised System of Preferences: A Guide for Traders*. Brussels, http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/origin/gsp/index_en.htm.
- Falvey, R. and G. Reed. 1998. "Economic Effects of Rules of Origin." *Weltwirtschaftliches Archiv* 134: 209-229.
- Flatters, F. 2001. "The SADC Trade Protocol: Which Way Ahead?" *Southern African Update* 10: 1-4.
- ———. 2002. "SADC Rules of Origin: Undermining Regional Free Trade." Paper presented at the Trade and Industrial Policy Secretariat Forum. Johannesburg, September.
- Flatters, E., and R. Kirk. 2003. "Rules of Origin as Tools of Development? Some Lessons from SADC." Presented at Institut National de la Recherche Agronomique Conference on Rules of Origin. Paris. May.
- Herin, J. 1986. *Rules of Origin and Differences Between Tariff Levels in EFTA and in the EC*. Geneva: EFTA Secretariat.
- Hirsch, M. 2002. "International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin: A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin." *Journal of World Trade* 36(2): 171-88.
- Hockman, B. 1993. "Rules of Origin for Goods and Services: Conceptual and Economic Considerations." *Journal of World Trade* 27(4): 81-99.
- Imagawa, H. and E. Vermulst. 2003. *Rules of Origin in a Globalized World: A Work in Progress*. New York: Kluwer. Forthcoming.
- Inama, S. 2002. "Market Access for LDCs: Issues to be Addressed?" *Journal of World Trade* 36(1): 85-116.
- Izam, M. 2003. "Rules of Origin and Trade Facilitation in Preferential Trade Agreements in Latin America." Paper presented at International Forum on Trade Facilitation. Geneva. May 14-15. http://www.unece.org/trade/forums/forum03/presentations/ventura_en.pdf.
- Krishna, K., and A. Krueger. 1995. "Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection." NBER Working Paper 4983. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Krueger, A. 1997. "Free Trade Agreements Versus Customs Unions." *Journal of Development Economics* 54(1): 169-187.
- Mattoo, A., D. Roy, and A. Subramanian. 2002. "The Africa Growth and Opportunity Act and its Rules of Origin: Generosity Undermined?" *The World Economy* 26(6): 829-51.
- Official Journal of the European Communities. 2000. L317. Volume 43. December 15. http://europa.eu.int/eur-lex/en/archive/2000/l_3172000l215en.html.
- Palmeter D. 1997. "Rules of Origin in Regional Trade Agreements." In P. Demaret, J. F. Bellis, and G. Garcia Jimenez, eds. *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round: Convergence, Divergence, and Interaction*. Brussels: European Interuniversity Press.
- Pricewaterhouse Coopers. 2002. "Strengthening the AFTA Rules of Origin " Presentation to the 10th Meeting of the ASEAN Directors-General of Customs, Singapore.
- Sapir, A. 1998. "The Political Economy of EC Regionalism." *European Economic Review* 42(3-5): 717-732.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2003. "Main Recent Initiatives in Favour of Least Developed Countries in the Area of Preferential Market Access: Preliminary Impact

Assessment." Note for the 50th Session of the Trade and Development Board. October 6-17. Document TD/B/50/5. Geneva: UNCTAD Secretariat.

- UNCTAD and the Commonwealth Secretariat. 2001. "Duty and Quota Free Market Access for LDCs: An Analysis of Quad Initiatives." London and Geneva, <http://www.unctad.org/en/docs/poditabm7.en.pdf>.
- U.S. International Trade Commission. 2004. "Harmonized Tariff Schedule of the United States. General Notes." Washington, D.C. http://hotdocs.usitc.gov/tariff_chapters_current/0410gn.pdf.
- World Customs Organization. 2003. "Report of the 21st Session of the Technical Committee on Rules of Origin." Document OC0085E2. February 24-25. Brussels.
- WTO (World Trade Organization). 2002a. "Committee on Regional Trade Agreements — Rules of Origin Regimes in Regional Trade Agreements—Background Survey by the Secretariat" Document WT/REG/W/45. April 5. Geneva.
- ———, 2002b. "Committee on Rules of Origin—Eighth Annual Review of the Implementation and Operation of the Agreement on Rules of Origin—Note by the Secretariat." Document G/RO/55. December 3. Geneva.
- ———, 2002c. "Committee on Rules of Origin—Report by the Chairman of the Committee on Rules of Origin to the General Council." Document G/RO/52. July 15. Geneva.

مراقبة تخفيف الرسوم والإعفاءات

Adrien Goorman¹⁾

جدول المحتويات	2-10	إصلاح نظام الإعفاء الجمركي في المغرب	388
تخفيف الرسوم لغايات التصنيع المحلي	3-10	مشروع فيجي لتعليق الرسوم الجمركية	389
التخزين، الإدخال المؤقت والترانزيت	4-10	النظام اللقنري في نيبال	391
الإعفاءات	5-10	التسهيلات البنغلاديشية للمستودعات العمومية الخاصة	393
نتائج عملية وخطوط إرشادية	6-10	الإدارة الجمركية لمنطقة العقبة - للتصديرية	401
ملحق 10 / أ قائمة تقديرة للرقابة على الإعفاءات	7-10	خطوة تابلاند نحو ترتيبات البوند المفتوح	406
وتخفيف الرسوم	8-10	تطبيقات الحاسوب في إدارة إعفاءات المشاريع	413
قراءات إضافية	9-10	رد الضرائب والرسوم الجمركية على المنتجات النفطية المستوردة في مالي	415
المراجع	420		

قائمة بالمصانديق

1-10 نظام تخفيف الرسوم والإعفاءات 380

يعالج هذا الفصل جانبين من جوانب الإدارة الجمركية ذات الأهمية الاقتصادية والمالية والإدارية، وهما إدارة ومراقبة أنظمة تخفيف الرسوم للمواد المستوردة مؤقتاً وإدارة ومراقبة جميع الإعفاءات الأخرى من الرسوم.

يعود تخفيف الرسوم إلى الأنظمة الجمركية التي يتم بموجبها استيراد البضاعة مع تعليق دفع الرسوم بانتظار إعادة تصديرها، حيث أن تخفيف الرسوم قد يكون للإدخال المؤقت لغايات التصنيع الداخلي، التصنيع بموجب الكفالة، مناطق معالجة التصدير، الإدخال المؤقت لإعادة التصدير بنفس الحالة، التخزين الجمركي، والترانزيت. كما يتعلق تخفيف الرسوم أيضاً بالنظام الذي يتم بموجب إعادة الرسوم التي استوفيت على الاستيراد عندما يعاد تصدير البضاعة (رد الرسوم)¹⁷³.

1- Adrien Goorman هو مستشار إداري جمركي مستقل، نائب رئيس قسم سابق، قسم إدارة الضريبة لدائرة الشؤون المالية في صندوق النقد الدولي. هذا الفصل مستفاد كثيراً من تعاون بنك تنمية عبر الأمريكين.

173 أنظمة تخفيف الرسوم عادة ما يشار إليها بأنها أنظمة تعليق الرسوم، أو أنظمة لتصديرية أو أنظمة جمركية خاصة، ولا يوجد تماثل بين المصطلحات 'تخفيف' و 'إعفاء' من خلال قولين الجمرك وممارستها، في ثقافية يكونو المعدلة نجد أن كلمة 'تخفيف' تعني ما يسمى عادة إعفاء، في حين أن كل نظام من أنظمة الرسوم تتعامل مع كل حالة على حدة. وتحت الاسم للخاص بها- مثل، التصنيع الداخلي، رد الرسوم، للمناطق الحرة، قننزين للجمركي والإدخال المؤقت، وهكذا.

صندوق 10-1 نظام تخفيف الرسوم والإعفاءات

يتعلق تخفيف الرسوم بالإعفاء من الرسوم والضرائب على البضائع المستوردة مؤقتًا أو في حال ان الضرائب والرسوم دفعت على البضاعة المستوردة ، يتم استرداد الأموال المدفوعة عند إعادة تصدير البضاعة المستوردة ليتم إعادة تصديرها بعد عملية الإدخال المؤقت لغايات التصنيع الداخلي ((tap) (temporary admission for processing)، التصنيع بموجب الكفاله ((MUB manufacturing under bond)، رد الرسوم، مناطق التصنيع المعد للتصدير ((epz export processing zones)، التخزين، الإدخال المؤقت ومستودعات جمارك الترانزيت، الإدخال المؤقت لإعادة التصدير في نفس البلد، الترانزيت.

يشتمل الإعفاء على الاستيراد تحت وثيقة تنازل كاملة أو جزئية من رسوم الاستيراد لأسباب غير متعلقة بالتصدير أو إعادة التصدير. هذا النوع من الإعفاءات موجود في أنواع أهداف سياسات الحكومة كنتيجة للمؤتمرات والاتفاقيات الحكومية الدولية.

المؤتمرات الدولية.

السفارات والمنظمات الدولية.

المجتمع الحكومي والأهداف الاقتصادية .

عمليات الاستيراد الحكومية .

الحوافز المالية للاستثمار .

المشاريع الممولة من قبل جهات أجنبية .

خروج البضاعة.

أهداف خيرية، دينية، تعليمية، ثقافية، أو أي أهداف اجتماعية أخرى .

الاستيراد غير التجاري .

العمال المهاجرون، الأشخاص المسمونين أو الذين يتم إعادة استيطانهم في البلد.

حصص الأمتعة.

عينات ذات قيمة غير تجارية.

البضاعة الموروثة، الهدايا ، التذكارات، الميداليات، الجوائز .

عمليات الاستيراد غير التجارية الأخرى.

المصدر: للكانب

تشير مراقبة الإعفاءات إلى الآلية المستخدمة من قبل الجمارك لإدارة ومراقبة تخفيضات الرسوم الكلية أو الجزئية وغير المتعلقة بالتصدير أو إعادة التصدير. تتعلق فئة الإعفاءات الرئيسية بحوافز الاستثمار مثل: عمليات الاستيراد للحكومة، المشاريع الممولة أجنبياً والممثلين الدبلوماسيين أو عمليات استيراد البضاعة المخفضة أو الاستيراد للمؤسسات ذات الأهداف الخيرية أو الثقافية أو التعليمية أو الدينية. تظهر التجارب بأن العديد من الدول المتقدمة واجهت صعوبة في إدارة ومراقبة نظام تخفيف الرسوم ونظام الإعفاءات، وذلك نتيجة لإساءة الاستخدام والتحايل وتسرب الإيرادات، في حال غياب آلية عملية تخفيف الرسوم فإن على أصحاب المصانع المصدرين الإنتاج بتكلفة أعلى منها في حال أن كان لديهم القدرة على الإدخال السهل والكامل لمدخلات الإنتاج والأسعار العالمية. إضافة إلى أن مقدرتهم التنافسية في أسواق التصدير سوف تضعف.

يعطى هذا الفصل نظرة شاملة على للنظام الرئيسي لتخفيف الرسوم والإعفاءات ويخلص أسبابها الاقتصادية بالإضافة إلى المتطلبات الرئيسية للإدارة الفعالة. كما يستعرض هذا الفصل الخبرات المتعلقة بتطبيق الأنظمة المختلفة على عدد من البلدان والتزويد بالتوجيهات لأفضل الممارسات. يظهر القسم الأول نظام تخفيف الرسوم للتصنيع الدخلي. يركز القسم الثاني على تخفيف الرسوم على البضاعة المستوردة مؤقتاً لأسباب غير تشغيلية. القسم الثالث يتعامل مع الجوانب الاقتصادية والإدارية للإعفاءات بشكل إجمالي. ويخلص الفصل الأخير الاستنتاجات التشغيلية والتوجيهات. بينما يبين الملحق 10 قائمة تقديرياً لعناصر مراقبة أنظمة تخفيف الرسوم والإعفاءات.

يقدم الصندوق 10-1 تصنيفاً نظامياً للنظام الرئيسي لتخفيف الرسوم والإعفاءات في التشغيل حول العالم.

تخفيف الرسوم لغايات التصنيع المحلي

يظهر هذا القسم أولاً الأسباب المنطقية لتخفيف الرسوم لغايات التصنيع، ويعرف بالطرق الرئيسية لتخفيف الرسوم، ويناقش قضايا إدارية متعلقة بكل أنظمة تخفيف الرسوم ومن ثم يستعرض الجوانب الإدارية للنظام الرئيسي واحداً تلو الآخر¹⁷⁴.

الأسباب الاقتصادية:

تفرض الحكومة الرسوم على البضاعة المستوردة من أجل جمع الإيرادات أو من أجل حماية النشاط الاقتصادي. عندما يتم استيراد المدخلات لغايات تصنيع المنتجات المصدرة فإن الرسوم التي تدفع عليها

174 إن المعايير والتعليمات لاتفاقية كيوتو المعدلة فيما يتعلق بنظام تخفيف رسوم قد تم احتواؤه في الاتفاقية كما يلي: الإدخال لمؤقت لغايات تصنيع لدخلي، ملحق خاص F.1 في التصنيع لدخلي، ملحق خاص D.2 في المناطق لحررة، وملحق خاص F.3 في رد للرسوم.

سوف تزيد من تكلفة الإنتاج، مما يزيد قدرة المصدرين على بيع هذه المنتجات إلى الخارج. والهدف من تخفيف الرسوم هو التقليل من هذا العبء الضريبي وتمكين المصدرين من سهولة الوصول إلى الأسعار العالمية. وهذا يتم من خلال الإعفاء على المدخلات في مرحلة الاستيراد، واستعادة الرسوم التي تم دفعها عن الاستيراد عند تصدير البضاعة. كما وضعت قوانين الجمارك شروطاً وأنظمة لإدارة ومراقبة هذا النظام.

إن المبرر الاقتصادي لتخفيف الرسوم على المدخلات المستوردة من قبل المنتجين المصدرين يعتمد على مبدأ التخصيص الضريبي والذي من خلاله لا يتم فرض ضريبة على البضاعة غير المخصصة للاستهلاك المحلي، وتبعاً لهذا المبدأ فإنه لا يوجد دافع لفرض رسوم استيراد، على سبيل المثال، على بضاعة الترانزيت الدولي، أو المواد أو المكونات المستوردة لدمجها مع المواد المصنعة التي سيتم تصديرها فيما بعد¹⁷⁵. كما أن الفضل في تخفيض رسوم الاستيراد على المنتجين المصدرين سوف يوجد ضريبة على عملية التصدير ويزيد من التكلفة ويقلل من المقررة التنافسية للمصنعين المحليين في الأسواق العالمية.

وفقاً لمبدأ التخصيص هذا فإن الأموال المستوردة من الرسوم المدفوعة على استيراد المدخلات الصناعية المدمجة في المنتجات المصدرة يتم قبولها، وبانسجام تام من قبل قواعد منظمة التجارة العالمية التي تفرض أن لا تتجاوز قيمة المال المسترد قيمة الرسوم المدفوعة. المال المسترد الذي تجتاز قيمته ما تم دفعه قد يكون مساوياً للمعونات المالية للتصدير وقد ينتهك قواعد منظمة التجارة العالمية فيما يتعلق بالمساعدات المالية للتصدير ورسوم التعويض.

وبشكل واضح، فإن تخفيف الرسوم يعتبر البديل الثاني لنظام التجارة الحرة، كما أن التجارة الحرة تتخلص من الحاجة إلى مخططات لعزل المصدرين وتجنب المتطلبات الإدارية التي غالباً ما يكون من الصعب مواجهتها، معظم البلدان ليس لديها نظام تجارة حر وبإستطاعتهم تخفيض البضاعة المصدرة من عبء رسوم الاستيراد والضرائب فقط من خلال تطبيق واحد أو أكثر من أنظمة تخفيف الرسوم.

في ظل البيئة التنافسية العالية التي تشهدها هذه الأيام، أصبح من الواجب على المصدرين تحقيق درجة عالية من الفعالية في الإنتاج وتخفيض تكاليف الإنتاج والتسويق إلى أدنى درجة لكي يتمكنوا من البقاء في أسواق التصدير، إضافة إلى أهمية أن يوفر صانعو السياسات ومدراء الجمارك نظام تخفيض رسوم لقطاع التصدير يوفر تخفيضاً كاملاً بنسبة 100% من العبء الضريبي على المدخلات الصناعية. ومن المهم لصانعي السياسات ومدراء الجمارك أن يهيئوا الظروف للإدارة الفعالة لهذا النظام.

كما أن تطبيق نظام تخفيف الرسوم يشكل مشكلة في التحكم بمراقبة الجمارك والتي تقع على عاتق إداري الجمارك المسؤولين عن جمع رسوم الاستيراد وفقاً لجدول التعريفية، حيث يجب إنشاء تقنيات معينة للتأكد بأن المطالبة بتخفيف الرسوم هو مطلب شرعي وينفذ بشكل صحيح.

175 بعض البلدان تسوفي رسوم ترانزيت والتي تأخذ وصف على سبيل المثال: رسم خدمة بدل خدمات للمرور على شطرق.

الإعفاء المسبق مقارنة مع رد الرسوم

هنالك طريقتان أساسيتان لاشتراط تخفيف الرسوم: (أ) البضاعة المعفاة من الرسوم في الوقت الذي يتم به استيرادها، بشرط إعادة تصديرها بعد عملية التصنيع (غالباً ما يشار إليها بعبارة الإدخال المؤقت)، (ب): رد الرسوم، وهي عبارة عن الرسوم المفروضة على البضاعة المستوردة، حيث تم استعادة هذه الرسوم عند إعادة تصدير البضاعة بعد أن يتم عليها عملية التصنيع الداخلي. يمكن للإعفاء المسبق أن يوجد بعدة أشكال، تشمل الإدخال المؤقت لعملية التصنيع الداخلي (TAP)، التصنيع بموجب الكفالة، نظام دفتر الحساب المصرفي، التنوع في أو الدمج مع هذه الأشكال، ومناطق تصنيع السلع المصدرة (EPZs).

في حين أن لدى نظام الإعفاء المسبق ونظام رد الرسوم نفس الهدف، إلا أنهما يختلفان في طريقة عمل كل منهما، والفائدة التي يتم تقديمها للمصنعين، وإجراءات الرقابة الجمركية التي قد تحتاجها ويتم وضعها لحماية الإيرادات. بشكل عام فإن المصدرين يفضلون الإعفاء المسبق على رد الرسوم، لكن نظام الإعفاء المسبق يحمل الكثير من المخاطر على الإيرادات الحكومية وذلك بسبب إمكانية إدخال البضاعة المستوردة، أو المنتجات المصنعة منها إلى السوق المحلي بدون رسوم، بينما يحمل نظام رد الرسوم إمكانية خطورة أقل للإيرادات ولكن السلبية الوحيدة في هذا النظام هي أن على المصنع دفع الرسوم والضرائب مقدماً ومن ثم عليه أن ينتظر وقتاً معيناً لاسترداد ما تم دفعه مما يؤدي إلى تقليل رأس مال الشركة. إن التأخير أو عدم التأكد من استرداد ما تم دفعه في نظام رد الرسوم قد يكون سبباً غير محفز للمصدرين وربما قاموا بوضع هذا التأخير والشكوك في حسابات التكلفة والسعر مما يقلل مقدرتهم التنافسية في الخارج.

من الأفضل لقطاع التصدير أن يدخل المصنعون (من المشاريع الكبيرة المصدرة لمعظم منتجاتها إلى مصنعي منتجات مصدرة لأسباب عرضية) إلى نظام واحد أو أكثر يناسب نوع العمل ويزود بتخفيض رسوم كامل بأقل تكلفة إدارية وعملية. إضافة إلى ذلك فإن أفضل سياسة هي استخدام كلا النظامين، الإعفاء المسبق بواحد أو أكثر من أشكاله ونظام رد الرسوم المتاح. كما وإذا وجدت حاجة اقتصادية لإنشاء مناطق حرة فيجب توفيرها، ومع ذلك فإن إنشاء المناطق الحرة يكون على أساس مجموعة أكبر من الأهداف والشروط، وهو يشتمل على تعهدات أكبر من النظامين الإعفاء المسبق ورد الرسوم. وقد لا يكون حلاً مناسباً في كثير من الحالات.

توفر بضائع بديلة في السوق المحلي (تكون البضائع عبارة عن مواد مطابقة في الوصف، والنوعية، والخصائص التقنية للمواد المستوردة) يجب أن لا تكون العامل المحدد في السماح للمصنعين للمواد المصدرة بالدخول في أنظمة تخفيف الرسوم. على الرغم من أن استخدام المواد المستوردة ربما يقلل عملية تطوير الترابط المرجعي المحلي، يبقى تخفيف الرسوم أكثر اتصالاً بالهدف السياسي في إعطاء المصنعين المصدرين الدخول إلى مداخل الإنتاج بالأسعار العالمية.

الإدارة: من الرقابة الفعلية إلى تدقيق الحسابات

بشكل تقليدي فإن الإجراءات الجمركية لإدارة ومراقبة وتقوية أنظمة تخفيف الرسوم، كما هو الحال مع الجوانب الأخرى للرقابة الجمركية، تعتمد وبكثافة على الرقابة الفعلية. تسمح الرقابة الفعلية للجمارك بمراقبة حركة المواد المستوردة إلى مستودعات صاحب المصنع، واستخدام المواد في البضائع المنتجة للتصدير، والكميات المنتجة، ونقل المواد المنجزة من المصنع للتصدير. تعتبر الرقابة الفعلية عبئاً على الجمارك وأصحاب المصانع وغير مجدية اقتصادياً مقارنة مع الرقابة المعتمدة على الحسابات.

خلال العقدين الماضيين فإن تحرير التجارة حول العالم، والذي وكيه تطور تكنولوجي سريع، قادت إلى توسع سريع في التجارة الدولية وإلى منافسة قوية في أسواق التصدير. إن الاتجاهات فسي للتجارة والصناعة التي تتطوي على حاجة إلى التوزيع السريع للبضاعة في وقت الجرد والحاجة إلى استخدام التكنولوجيا، أجبرت العديد من إدارات الجمارك في البلدان المتطورة والصناعية على تبني استراتيجيات مراقبة جمركية حديثة. بعض هذه الاستراتيجيات يعتمد على تقييم إدارة المخاطر، والاختبار الانتقائي، والتدقيق اللاحق للتصدير، والاستخدام المكثف للتكنولوجيا. كما تركز هذه الاتجاهات بشكل أكبر على التقييم الكلي لمدى الالتزام للطوعي للتجار أكثر من التركيز على التنوع في المعاملات التجارية بشكل مستقل. ولتلك الشركات التي تمثل نسبة خطورة متدنية تعمل الجمارك على تخفيض مستوى التدقيق المنتظم عليها وتعتمد على تقييم الشركة الذاتي لنفسها لمدى الالتزام مع الجمارك، وبالتالي فإن التجار الذين يعملون نسب خطورة أقل سوف يعملون تحت ترتيبان ذات إجراءات وتقارير أقل إرهاقاً والتي تسهل عملهم في الاستيراد والتصدير. كما تظهر التجارب بأن بعض الاستراتيجيات لا تسهل التجارة فقط بل وإلى أبعد من ذلك فهي تشكل مصدراً أكثر فعالية من الأنظمة السابقة في حماية الإيرادات.

إن القدرة على تطبيق استراتيجيات تحكم جمركي حديثة تختلف من بلد إلى آخر، ومن بين العوامل التي تؤثر على تلك القدرة، أولاً الدرجة التي يحفظ بها التجار سجلاتهم وحساباتهم والتي هي ضرورية للرقابة المعتمدة على الحسابات، ثانياً الدرجة الكلية للتطور في قطاع التجارة، والتي ربما تحدد المدى الذي تصل إليه الجمارك في القدرة على التفاعل إلكترونياً مع التجار والربط مع عملياتهم التجارية الأجنبية، ثالثاً، درجة تحرير التجارة (مستوى التعريف، الانفتاح الاقتصادي)، والتي قد تكون السبب في جعل قطاع التجارة أكثر لو أقل خضوعاً للالتزام الضريبي والدرجة التي تتيحها المصادر المادية والمالية والإنسانية والتي تساعد فسي تحديد مقدرتها على الاستجابة لمتطلبات الاقتصاد الحديث. وبناءً على هذه العوامل فإنه ربما يمكن لبعض البلدان الاعتماد على أعلى مستوى من الرقابة الفعلية أكثر من غيرها، وحتى في الوقت الذي أسست فيه دائرة الجمارك مقدرة كافية للاعتماد بشكل رئيسي على الرقابة المعتمدة على الحسابات، كما وأن نظام التجارة والبيئة التجارية تقضي إلى مثل تلك الطريق.

بغض النظر عن مدى التحديث فإن على إدارات الجمارك الالتزام بالمعايير والتعليمات الدولية لإدارة أنظمة تخفيف الرسوم مشتملة على اتفاقية كيوتو المعدلة. هذه المعايير والتعليمات تأخذ في عين الاعتبار للنقاش، والافتراضات، والتعليمات التي تتبع لها. ولم يتم عمل أي مجهود لتغطية جميع بنود اتفاقية كيوتو المعدلة، وفضلوا التركيز على المبادئ والمقاييس العملية للتصميم والتطبيق الفعال لأنظمة تخفيف الرسوم، وتجارب بعض الدول في هذا الميدان.

الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي

الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي هو نظام يتم من خلاله استيراد المواد بشرط أن تعفى من رسوم الاستيراد والضرائب، على أساس أن الغاية منها إما تصنيعية أو تشغيلية أو إصلاح ويتم تصديرها لاحقاً، ربما أيضاً يتم الحصول على المنتجات الناتجة من التصنيع تحت ظروف معينة من مواد غير تلك المستوردة للتصنيع الداخلي. (انظر إلى التكافؤ والتكافؤ السابق في الأسفل). نظام الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي يعطي عقد أو وظيفة تشغيلية، من خلالها يحتفظ المستهلك الأجنبي بمالك البضاعة المستوردة. يتم تطبيق نظام الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي في العديد من البلدان المتقدمة وعدد من البلدان النامية.

القضايا: إن تطبيق نظام الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي يتطلب إدارة جمركية متطورة، حيث يحق لأصحاب المصانع المصدرين للحد الأدنى من النسبة المعطاة من منتجاتهم على أساس منتظم أن يطلبوا موافقة متقدمة للعمل تحت نظام الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي. وربما يكون من الواجب إصدار كفالة لضمان الرسوم الجمركية وبطلب منهم الاحتفاظ بكتب توصيفية وحسابات لتوثيق المواد المستوردة والمواد المصنعة منها. ويحتاج معدل الإنتاج (نسبة المواد المستوردة المستخدمة في وحدة واحدة من المنتج) إلى أن يتم تحديده والموافقة عليه من قبل أصحاب المصنع وإدارة الجمارك، ويتم تحديثها في حال تغيير عمليات التصنيع أو معدل التعريفية. كما يتم إنشاء آلية الرقابة من قبل الجمارك وبالتعاون مع المنتج وذلك من أجل التنوع في نسبة المجموع الكلي للمواد المستوردة والنسبة التي يتم بيعها للسوق المحلي، ولتحديد كمية الرسوم والضرائب المؤجلة ليتم توضيحها (للبضاعة المصدرة) والرسوم والضرائب التي سوف يتم دفعها (للبضاعة المباعة في السوق المحلي) وهذا يتطلب حساباً مفصلاً وتنوع حذر من قبل الموظفين المتمكنين من تدقيق حسابات المصانع. وبما أن هذا النظام لديه متطلبات إدارية كثيرة فإنه لن يكون حلاً عملياً لأصحاب المصانع الذين يصدرون فقط أجزاء صغيرة من منتجاتهم أو يصدرون فقط في أحيان معينة. وقد يصبح من الضروري على بعض أصحاب المصانع الدخول إلى نظام أبسط من نظام الإدخال المؤقت أو نظام رد رسوم يعمل بطريقة أقل حده.

المتطلبات والإجراءات الإدارية والتشغيلية إن المتطلبات الأساسية للإدارة والتشغيل الفعالين في عملية

الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي تشمل على الأمور التالية:

- التقويض: يحتاج أصحاب المصانع الذين يستوردون لغايات التصنيع الداخلي إلى التسجيل في دائرة الجمارك، وتكمن الحاجة في الحصول على تقويض لغاية المراقبة والمتابعة، ربما تقوم الجمارك بعمل زيارة للمصنع عند أول تطبيق تحت نظام الإدخال المؤقت لغايات التصنيع الداخلي وذلك لتأكد من أن السجلات والأنظمة مطابقة لأهداف الجمارك ولمعرفة المزيد عن تجارة الاستيراد والتصدير.
- الأمن: يجب على أصحاب المصانع بناء نظام أمني للرسوم التي تكون على شكل بندد ونلك لضمان سلامة هذه الرسوم في حالة الغش والخذاع. يمكن تجنب استخدام البنود للشركات القائمة والقادرة على سداد ديونها والتي تظهر أي خطورة على الإيرادات المحلية.
- معدل الإنتاج: إن نسبة المولد المستوردة والمستخدم في وحدة واحدة من المخرجات يتم تحديدها والموافقة عليها من قبل إدارة الجمارك وأصحاب المصانع، ويتم تحديثها بشكل دوري وفي حال حصول تغيير في عمليات التصنيع أو نسبة التعريف.
- الاستيراد: قد يستورد أصحاب المصانع البضائع ليتم تصنيعها بشكل مباشر أو ربما يتم شراؤها من تجار مفوضين لعمليات الاستيراد المؤقت للتصنيع الداخلي. في حال الاستيراد من أجل التصنيع المباشر يتم التصريح من قبل أصحاب المصانع بنوع البضاعة المعدة لهذه الغاية و نوع البضاعة التي سوف يتم التخلي عنها للمستوردين مع تعليق الرسوم والضرائب. عندما تتم عملية الشراء من قبل تجار مفوضين للاستيراد يحتاج أصحاب المصانع إلى إظهار رقم التسجيل الذي يسمح لهم بموجبه بالاستيراد لغايات التصنيع الداخلي. ويحمل أصحاب المصانع مسؤولية الرسوم والضرائب المؤجلة.
- الاستيراد والإعفاء من تحمل المسؤولية: يخلى صاحب المصنع مسؤوليته من الرسوم والضرائب الغير مدفوعة من خلال تصدير المواد المصنعة. تشمل عملية التصدير على التصدير المباشر، والبيع للأسواق الحرة، والبيع بواسطة الأسواق الحرة، والبيع للأشخاص ذوي الامتيازات الدبلوماسية، أو الاستخدام كمخازن في مستودعات السفن التي تسافر لمسافات بعيدة. بالإضافة إلى انه قد يتم الإعفاء من الرسوم غير المدفوعة من خلال تخزين البضاعة في مستودعات الجمارك أو المناطق الصناعية المعدة للتصدير (EPZ) أو نقل البضائع إلى نظام استيراد مؤقت آخر، أو بيع البضاعة إلى تجار مخولين لعملية الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي وأي إجراءات تصديرية مكافئة منصوص عليها في تشريعات الجمارك الوطنية.
- تحويل البضاعة إلى السوق المحلي: تحويل البضاعة إلى السوق المحلي وبكميات تفوق المسموح بها يؤدي إلى دفع في الرسوم المؤجلة، وتنقل الفوائد إلى آخر دفعة. المنتجات الجانبية، نفايات، ومخلفات عمليات التصنيع تخضع وبشكل طبيعي إلى الرسوم ما لم يتم تصديرها (قد يختلف في التشريعات الوطنية).
- العائدات الدورية: يحتفظ أصحاب المصانع بعائداتهم الدورية في وحدة الرسوم المعفاة بدائرة الجمارك مابين البضاعة التي تم استيرادها من أجل الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي أو تم شراؤها من تجار

آخرين مخولين لعملية الاستيراد المؤقت للتصنيع الداخلي والغاية من البضاعة بعد عملية التصنيع. هنالك طريقتان رئيسيتان للحسابات والرقابية. الطريقة الأولى هي ملائمة وثائق الاستيراد مع نوع معين من هذه الوثائق، هذه طريقة تقليدية ومعقدة يجب تجنبها. الطريقة الأخرى هي عمل بيان شامل منفرد للمجموع الكلي للمواد المستوردة خلال فترة محددة والمجموع الكلي للبضائع المنجزة التي تم إرسالها للتصدير أو للتوزيع في السوق المحلي. إن طريقة عمل بيان شامل هي الطريقة الوحيدة التي تسمح بالتطبيق الفعلي للنظام وهي الطريقة المرغوب العمل بها.

• **السجلات:** يحتاج أصحاب المصانع إلى أن يحتفظوا بالسجلات والحسابات للمواد الخام المستوردة مؤجلة للرسوم والضرائب، والمواد المخزنة، والمواد المستخدمة في الإنتاج، والمواد المنجزة، والكميات المصدرة، والكميات المباعة في السوق المحلي، والمنتجات الجانبية، والخردة، والنفايات الناتجة من عملية التصنيع. هذه السجلات تمكن الجمارك من مراقبة المواد المدخلة لعملية التصنيع الداخلي.

• **وحدة إعفاء الرسوم الجمركية:** يتم مراقبة والتحكم بعملية الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي من قبل الجمارك من خلال وحدة معينة تسمى وحدة التصنيع الداخلي أو وحدة الإعفاء من الرسوم. هذه الوحدة تستعرض التطبيقات، وتعطي التفويض لنظام الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي. وتستعرض نسب المدخلات والمخرجات (معدل الإنتاج) بالإضافة إلى مراقبة أداء أصحاب المصانع على أساس العوائد الدورية، والزيارات الدورية وتطبيق الحسابات. وقد يكون هنالك حاجة إلى بناء وحدات إضافية في المراكز الجمركية داخل المراكز الصناعية الرئيسية لمراقبة وتطبيق الشركات المصنعة والمصدق عليها تحت نظام هذه المراكز، يجب تدريب الموظفين المستخدمين لنظام الإدخال المؤقت لغايات التصنيع الداخلي بشكل كاف وخصوصاً فيما يتعلق بالتدقيق.

• **الحوسبة:** يجب حوسبة نظام التحكم بعمليات الإدخال المؤقت وذلك للتمكن من المتابعة الدقيقة للمواد المستوردة مؤقتاً والمواد المصدرة المصنعة منها، ومراقبة حساب الرسوم المؤجلة للمصانع، وحساب وتحديث معدلات الإنتاج على أساس حساب استخدام المواد في المنتجات النهائية. (الأمثلة على عمليات الحوسبة لإدارة الرسوم المعفاة في الصندوقين أرقام 10-2 و 10-3).

يمكن توضيح المتطلبات فيما يلي: (أ) تجار يستوردون فقط في أوقات معينة للتصنيع لغايات التصدير، ومثال ذلك عندما لا تتجاوز القيمة الكلية للاستيراد لغايات التصنيع في العام الواحد الكمية المحددة، أو البضاعة التي يتم استيرادها للإصلاح. (ب): العمليات التي لا تغير تصنيف التعريف للبضاعة و مثل العمليات البسيطة التي تضمن الحفظ أو تطوير العرض وإمكانية عرضه في السوق أو تجهيز البضاعة للتوزيع أو البيع.

في بعض الحالات، لا يكون هنالك حاجة إلى تسجيل مسبق للنظام ولكن يعطى التفويض لكل لأي شيء مستورد في المراكز الجمركية. يوضح نموذج التفويض البضاعة المستوردة، والتصنيع، والمنسج المصنع، ومعدل الإنتاج وآخر وقت لإعادة التصدير.

• **التكافؤ والتكافؤ القبلي:** تسمى البضاعة الناتجة من التصنيع منتجات تعويضية ليس من الضروري الحصول عليها من بضائع خاضعة للتصنيع الداخلي لأنه قد يكون من الضروري للمصنعين استبدال البضاعة ببضاعة ذات منشأ محلي أو بضاعة استوردت برسوم وضرائب. بعض البضائع البديلة قد تكون بحاجة إلى أن تكافئ البضاعة المستوردة للتصنيع الداخلي. التكافؤ هو الإجراء الذي يسمح للمصنعين باستخدام بضائع بديلة للبضائع المدخلة مؤقتاً للتصنيع الداخلي طالما أن هذه البضاعة حرة التداول في أراضي الجمارك ويمكن اعتبارها مكافئة للبضائع المدخلة مؤقتاً للتصنيع الداخلي. وحتى تكون هذه البضاعة مكافئة، يجب أن تكون البضاعة البديلة من نفس النوع، والخاصية التقنية، والجودة التجارية، كما يجب أن تكون قابلة للتداول كبديلة للبضاعة التي استعملت في الصناعة.

يسمح التكافؤ القبلي لعملية تصدير المنتجات المصنعة من مواد مكافئة بأن تحل محل المواد المستوردة لعمليات الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي وبشكل سابق. تسمح الكثير من الدول بتصدير المواد المعفاة من الرسوم والمطابقة للبضائع المحلية من حيث النوع، والخاصية التقنية، والجودة والتي تم دمجها مع بضاعة أنتجت بواسطة مصنعين لديهم الموافقة على التصدير بواسطة عملية الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي¹⁷⁶.

صندوق رقم 10 - 2 إصلاح نظام الإعفاء الجمركي في المغرب

تعتبر عملية التصنيع الداخلي جانباً أساسياً في الاقتصاد المغربي. في عام 2002 كان نظام الإعفاء من الرسوم يشكل 50% من المعاملات التجارية المغربية. و 82% من الإعفاء كان تحت نظام الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي.

لعدة سنوات ظلت وقصدت إدارة أنظمة الإعفاء حتى أصبح من الصعب إدارتها، فسي عام 1996 كان هنالك أكثر من 70000 حساب بحاجة إلى أن يتم إعادة تنظيمها، بعضها يعود إلى عام 1985. هذه التأخيرات كانت ناتجة عن التعقيدات، والبيروقراطية والإجراءات الصارمة المشتملة على متطلبات وثائقية مفرطة وسجلات وحسابات تدفيفية. جميع شحنات الاستيراد والتصدير كان يتم اختبارها وأخذ العينات. وقد عانى التجار من التأخير الكبير في عملية التشغيل ومن الأموال المرتبطة بالحسابات الحكومية من خلال الأموال المستردة بشكل متأخر من إيداعات السندات.

176 الأمانة متوفرة، على سبيل المثال، في البرازيل وتشيلي والاتحاد الأوروبي. هذا للتسهيل يمكن أن يفيد للمصنعين قاصدين بمدة طرق: يمكن للمصنعين أن يستجيبوا للطلبات التصدير لمعالجة عندما تكون البضاعة المدخلة مؤقتاً غير كافية. وعندما يكون من الصعب توزيع المواد المستوردة سلفاً على عمليات الإدخال المؤقت وللتداول الحر فإن المصنعين يستوردون كل قبضاعة للتداول الحر أولاً وعندما يكون لديها صادرات، بإمكانها استيراد بضاعة مكافئة للبضاعة المدخلة مؤقتاً لتحل محل البضاعة المستخدمة من المخزون وملفوعة الرسوم. عندما يستخف المصنعين بحاجتهم للبضائع المدخلة مؤقتاً يمكن تزويد سوق للتصدير بمنتجات مصنوعة من مواد مدورة ومن ثم استيراد بضائع مكافئة للمدخلة مؤقتاً من أجل سد النقص لحاصل في المخزون المدفوع للرسوم.

هنالك قرار تم اتخاذه من أجل تطبيق معيارين: إكمال الإصلاح في الإجراءات وتنظيم عملية التأخير. لقد تم تعديل نظام الإدخال المؤقت من أجل التصنيع الداخلي بالتعاون مع قطاع الصناعة. إن الإصلاح في الإجراءات قدم متطلبات أقل صرامة وإرهاقا وتسمح بمرونة أكبر مشتملة على القبول لمختلف أنواع الضمانات، والسماح بحساب معدل الإنتاج، والسماح ببيع جزء من المنتج في السوق المحلي برسوم وبدون فائدة. بحلول عام 2003 كان أكثر من 90% من الحسابات تم تنظيمها، ويعود الفضل في ذلك إلى استخدام تقنيات محوسبة للتعرف على الإجراءات الشاذة والنشاطات الاحتيالية. وتطوير الإجراء للتعرف على الشركات المصطنعة. إن الدراسة في قطاعات الصناعة والبحث في هذا الحقل تؤدي إلى الردع في الحسابات المزورة والمصطنعة.

بالإضافة إلى المعيارين السابقين، هنالك جهود بذلت لتطوير الخدمة لقطاع التجارة، كالتقليل من وقت عملية التخليص لتصبح أقل من ساعة، وتصميم برنامج محوسب لنظام الإعفاء من الرسوم. هذا يعطي المشغلين معلومات وفتية عن مدى التقدم في مراحل التخليص على البيان وعن حساباتهم الجمركية، ووضع الكفالات، إضافة إلى التزويد بنافذة شبكية تمكنهم من إنجاز عمليات التخليص من خلالها.

في السنوات السابقة ركزت إدارة الجمارك المغربية على تحفيز الموظفين والحث على الابتكار وكانت النتائج واضحة على سبيل المثال في مقمة نظام الإدارة الشخصي لعمليات الإعفاء من الرسوم. هذا النظام يستجيب إلى الحاجات في كل من التسهيل التجاري ورقابة الإدارات، ويندمج مع طرق المشاريع في الإدارة. 50% من المشاريع تستخدم الآن هذا النظام. كما وأن هنالك دراسات وبحوث لمزيد من التطوير قيد التنفيذ.

المصدر: Steenlandt and Luc De Wulf, 2004

توضيح الإصلاح الناجح لبرنامج الإدخال المؤقت TAP: بما أن عملية التصنيع الداخلي تعتبر نشاطاً مهماً في الاقتصاد المغربي، فإن نظام تعليق الرسوم يعتبر جانباً لا يمكن الاستغناء عنه لجلب المستثمرين. ويخص الصندوق رقم 10-2 المشاكل التراكمية عبر السنوات في إدارة أنظمة التسليمة والأنواع المعاد تشكيلها والمأخوذة من قبل الحكومة لحل هذه المشاكل وتأسيس إدارة فعالة.

صندوق 10-3 مشروع فيجي لتعليق الرسوم الجمركية:

طور مشروع فيجي لتعليق الرسوم الجمركية لتسهيل وتشجيع التصدير وذلك بإعطاء المصدرين الإذن بتصنيع المدخلات بأسعار عالمية. ويدار مشروع فيجي من قبل القطاع الخاص - نادي المصدرين - لصالح الإيراد الداخلي لجزر فيجي وسلطة الجمارك. ويجب على الأعضاء العمل على استيراد المواد وتحولها إلى منتجات للتصدير. ويحدد نادي المصدرين مؤهلات للموظفين (مؤهلات المطلوبين للوظيفة)، يوصي بقائمة

من المواد لاستيرادها واستخدامها فيما بعد كمنتج للتصدير، حساب الأرصدة المرتفعة أو المدفوعة واستحقاق النسب (المخصص)، وتقديم النصيحة للجمارك عند تلبية كل الطلبات. ويستلم المصدرون الأرصدة عن كل دولار يكتسب من عملية التصدير تحت هذا النظام. ويمكن أن تستخدم هذه الأرصدة لاستيراد مواد موافق عليها معفاة من الرسوم الجمركية. وتعتمد الأرصدة على توزيع استحقاق الحصص وهي نسبة السلع المستوردة والمطلوبة لإنتاج وحدة واحدة من منتج للتصدير. وعلى المدى البعيد، تعمل الشركة ضمن حصصها المستحقة فتستطيع الاستمرار في استيراد السلع الموافقة عليها والمعفاة من الرسوم الجمركية. وتحسب الحصص المستحقة مبدئياً عندما تدخل الشركات في المشروع، استخدام تاريخ الشركة في الاستيراد والتصدير وتطبيق الحسابات. في أول عملية للتصدير، يمكن أن تزود الشركات برصيد إضافي أو مرتفع الذي يمكنهم من الاستيراد لمدة شهرين باستخدام الأرصدة. وقد تم خلق برمجيات جاهزة متطورة للجمارك للمصادقة على نظام الـ SYCUDA وقد مكنت هذه البرمجيات نادي المصدرين من إدارة عمليات البرنامج والجمارك اليومية لترتيبات تدقيق الحسابات مع الأعضاء الفرديين.

ويمكن للأعضاء الحصول على معلوماتهم الخاصة بهم ولكن لا يمكنهم الحصول على التفاصيل الخاصة بالأعضاء الآخرين. ونادي المصدرين هو منظمة غير ربحية يملكها ثمانية مجموعات اقتصادية معنية بتعزيز وترقية الصادرات. والمجلس الذي يدير النادي يمثل خدمة المالكين والجمارك. وبالإضافة إلى المسؤوليات المذكورة آنفاً فإن النادي يراقب أداء كل عضو في النادي وهذا يتم بنظام حاسوبي يقوم بحساب مجموع الأرصدة المستحقة ويخفض بشكل أوتوماتيكي هذه الأرصدة عندما يتم استيراد المنتجات. ولتغطية تكاليف العمليات يطالب النادي برسوم طلبات وتأمين، رسوم اشتراك سنوي ورسوم أنشطة.

المصدر: T.O'Conner، مدير عام الجمارك، سلطة الجمارك والإيرادات في جزر فيجي. ملاحظة أعدت لهذا الفصل (حزيران يونيو) 2003).

يلخص الصندوق 10-2 المشاكل التراكمية عبر السنوات في إدارة أنظمة السلعة وأنواع الاصطلاحات التي تتفاد من قبل الحكومة لحل هذه المشاكل وتأسيس إدارة فعالة لنظام الإدخال المؤقت.

التنوع في إجراءات الـ TAP: أسس مشروع فيجي لتعليق الرسوم الجمركية عام 2002 كنظام تصنيع دخلني يهدف إلى تحقيق الإعفاء الكامل من أعباء التعرفة والضرائب على البضاعة المصدرة ويحتوي النظام على بعض المزايا الفريدة في التصميم (التخطيط)، والإدارة والتشغيل، وقد نجح نظام فيجي منذ ابتدائه في تحقيق أهداف محددة. ويدار المشروع من قبل منظمة القطاع الخاص. التي تعرف بنادي المصدرين لصالح الإيراد الداخلي لجزر الفيجي وسلطة الجمارك. وللنظام خصائص هجينة ومميزات يجمع بين الـ TAP وآلية استرداد الرسوم الجمركية ولمزيد من التفاصيل انظر الوصف الملخص في الجدول رقم 10-3.

passbook نظام الـ PASSBOOK هو آلية للتزويد بالإعفاء من الرسوم تحت نظام إعفاء مشروط والذي تم استخدامه من قبل عدد من البلدان الآسيوية والتي تضم الهند، بنغلاديش ونيبال. ويعمل هذا النظام باستخدام دفتر يسمى The Passbook بحيث يحتفظ للتاجر والجمارك بكمية وقيم المواد المستوردة والسلع المصدرة¹⁷⁷. و يحافظ الدفتر أيضاً على حساب سندات التاجر. وللمزيد من الوصف عن كيفية عمله في نيبال انظر الصندوق رقم 10-4.

التصنيع بموجب البوندد: تدمج قوانين الجمارك في العديد من الدول شروط التصنيع بموجب البوندد للحصول على إعفاء جمركي للمنتجات المصدرة. و هذا النظام يعمل به في عدد من الدول مثل بنغلاديش، كندا، الهند، نيبال، تزنانيا والولايات المتحدة الأمريكية. ويشبه هذا النظام نظام الـ TAB.

الصندوق 10 - 4 النظام الدفترى في نيبال

نتيجة لسنوات متتالية من خيبة الأمل بسبب فشل نظام استرداد الرسوم الجمركية. أصدرت نيبال نظام الـ PASSBOOK عام 2001 وتحت هذا النظام، فإن المصنعين المصدرين يعفون من عبء الرسوم الجمركية على المواد المستوردة للتصنيع أو لتحويلها لمنتجات ليتم تصديرها أو بيعها في الأسواق المحلية مقابل العملة الأجنبية وهذا النظام مسموح به فقط للعمليات التي تضيف على الأقل 20% من القيمة للسلع المستوردة. معدل الإنتاجية، هو كمية المواد المستوردة والمستخدم في إنتاج وحدة واحدة من المنتج المصدر تحتاج إلى موافقة من قبل اللجنة التقنية في قسم الصناعة. يجب أن تتم عملية التصدير أو البيع خلال الاثنى عشر شهراً التي تتبع الاستيراد.

في عملية الاستيراد تسجل الكمية، والقيمة، والرسوم الجمركية والضرائب على الدفتر. والسندات الموجودة على شكل إيداع سيولة بهذا النظام وذلك لتغطية الرسوم والضرائب ورصيد الوديعة محدد في الدفتر. ولإثبات تصدير السلع المصنعة فإن تطابق الوديعة مع كمية المدخلات المنتجة في السلع المصدرة تم التخلي عنها.

بالنسبة إلى المصدرين والمستوردين القانونيين فإن مبلغ الوديعة لا يُعاد دفعه ولكن يستخدم كوديعة لعمليات استيراد المواد اللاحقة. والمبالغ الزائدة من الوديعة والتي لا تُستخدم خلال شهر واحد يتم إعادتها. والعجز في التصدير خلال اثني عشر شهراً من استيراد المواد. يوجب دفع الرسوم الجمركية بالإضافة إلى 10% غرامة. وقد خصص قسم الجمارك مكاتب يمكن من خلالها للتاجر استيراد المواد وتصدير السلع المصنعة تحت هذا النظام. أي شركة خاصة تستطيع فقط الاستيراد من مكتب جمركي واحد محدد. بعض القيود خلقت مشاكل لبعض التجار ولكن عموماً كان أداء النظام جيداً. وقد أصبح التجار أكثر استحساناً واسترضاء لنظام الدفتر أكثر من نظام الرسوم الجمركية المستردة.

المصدر: المؤلف.

177 إن نظام passbook في بنغلاديش يعتبر نظاماً معقداً ولا يمكن مراقبته، ذلك أن عمليات الاستيراد والتصدير تسجل في عدة كتب passbook لي حال أن يتم إجزاها في مراكز جمركية مختلفة. كما أن وصف المواد المستوردة لا يتبع تصنيف نظام التطبيق ويعقد مهمة التدقيق. هناك مشروع بنكي بمول حرسية نظام المستودعات والبوندد وفي حال التطبيق فإنه سوف يحل محل نظام passbook.

بالمماثلة مع نظام TAP سمح نظام ال (MUB) (manufacturing under bond) لأصحاب المصانع باستيراد المواد الخام بدون رسوم جمركية. وفي حال تصدير المنتجات المصنعة يتم إلغاء الرسوم الجمركية على المواد الخام المتطابقة. ويعتبر نظام MUB مفيداً لمجموعات السلع المصنوعة كلياً من عناصر أساسية مستوردة وخاضعة للرسوم الجمركية. أو السلع التي تستخدم محتويات عالية من المدخلات المستوردة للخاضعة للرسوم الجمركية. في هذه الحالات فإن التوفير في التكاليف التصويلية مرتبط بكون دفعات الرسوم الجمركية شيء أساسي. وبأخذ ذلك بعين الاعتبار كان الهدف الأساسي لنظام MUB هو تعزيز التصدير أكثر من تأجيل دفع الرسوم الجمركية على المواد والمكونات الأساسية المستوردة.

لن نتحقق الفائدة من التصنيع بموجب البوندد إذا تم بيع المنتجات في الأسواق المحلية. على أية حال، قد يكون من الضروري لأصحاب المصانع القيام ببيع جزء من السلع المنتجة في الأسواق المحلية¹⁷⁸. ويجب على الحكومة تقدير أو تحديد أدنى نسبة من المنتجات المطلوب تصديرها.

واجهت العديد من الدول المتقدمة صعوبة في مراقبة ما إذا كانت كل المدخلات المستوردة استخدمت بالكامل في تصنيع السلع المصدرة، ولم تحول لاستخدامات صناعية أخرى وأن كل المواد المنجزة فعلياً تم تصديرها وعلاوة على ذلك، فإن المتطلبات القانونية والإدارية التي فرضت على مستخدمي نظام MUB كانت في الأغلب مفرطة ومكلفة. في بعض الحالات، فإن ترخيص استخدام مستودع بوندد يحتاج إلى تجديد سنوي. يستطيع المستخدم الحصول على المواد الخام فقط عندما تفتح الجمارك مستودعات البوندد. وتتضمن الإجراءات العديد من أوراق العمل والمشاحنات البيروقراطية.

لن المتطلبات التشغيلية والإجراءات الإدارية لنظام MUB مماثلة للمتطلبات والإجراءات التي توفست في نظام TAP وتقليدياً، تعتمد برامج MUB بحد كبير على الرقابة المادية الصارمة والدقيقة أكثر منه في نظام TAP، ولكن في نظام TAP استبدل نظام السيطرة المادي الصارم بالرقابة المعتمدة على الحسابات. في معظم الدول المتقدمة، ما زال الاعتماد على الرقابة المادية موجود بشكل كبير. بعض الرقابات يمكن أن تتضمن مراقبة (إشراف) على انتقال المواد المستوردة من السفن إلى مستودعات البوندد، الرقابة (السيطرة) المشتركة بين الجمارك وأصحاب المصانع في حرية الوصول إلى المستودعات، الرقابة على حرية الوصول إلى المواد الخام، للسلع المنجزة وأي مواد متوسطة تتضمن النفايات المخزنة في المستودعات والمراقبة للمادية على التصدير أو أي وسيلة لبيع المنتجات المنجزة أو أي سلع نشأت من عملية التصنيع بموجب البوندد. ويمكن ممارسة الرقابة (السيطرة) باستخدام إجراءات أبسط مماثلة لتلك المستخدمة في رقابة نظام TAP وذلك من خلال حماية مصدر الدخل وتسهيل التجارة. وباختصار، فإن هذا قد يمثل مزج استخدام الكفالات لحماية مصادر الدخل، صيغة توضح سعر المنتج، وصف لقيمة عمليات الإنتاج وهي المواد الخام المستتمة

178 هذا قد يكون على سبيل المثال عندما لا تطابق بعض المنتجات للترعية لمطلوبة في الأسواق العالمية، ولكن قد تكون هناك حاجة محلية لبعض المنتجات أو عندما لا تستطيع الشركة بيع منتجاتها في الأسواق العالمية وتجد أنه من الغير اقتصادي أن تزم منتجاتها بالكميات التي يمكن بيعها في الخارج، أو في حالة أن يتم إلغاء طلبية تصدير، أو عندما تكون هناك حاجة ماسة من قبل السوق المحلي للمنتج المصنع في بوندد وقد يضطروا إلى استيراده من الخارج إذا لم يتم السماح لهم باستخدامه في السوق المحلي.

والمستعملة والمنتجات النهائية المصنعة والمصدرة، الحسابات المعتمدة على التحقيقات الجمركية وزيارات دورية غير مجدولة للمصانع للتأكد من أن الحسابات والقيم محفوظة بشكل صحيح.

إن من شأن حوسبة نظام MUB أن يحسن نوعية الرقابة وفعالية العمليات ككل لصالح إدارة الجمارك وأصحاب المصانع. وقد أتاح نظام الحوسبة أعمال هائلة مثل المتابعة الإلكترونية لحركة البضائع في داخل وخارج المستودعات، وكذلك حساب وتحديث معدلات الإنتاج وحساب مدى الاستفادة من المواد المنجزة وإصدار قيم دقيقة للمواد المستوردة، السلع المنتجة والبضائع المصدرة. إن عمليات التسهيل المعمول بها في بنغلاديش تقدم أفضل مثال على خطورة الإيرادات المشمولة في نظام الإعفاء من الرسوم وكيف يمكن لهذه المخاطر من أن تواجه ببناء رقابة جمركية محوسبة.

صندوق 10-5 التسهيلات البنغلاديشية لمستودعات العمومية الخاصة

يعتبر قطاع الملابس للجهاز (RMG) في بنغلاديش مهماً جداً ويعتمد بشكل واسع على استخدام تسهيلات مستودعات البوندد الخاصة (SBW). المواد الخام المستخدمة في إنتاج الألبسة الجاهزة يتم استيرادها بدون رسوم إلى مستودعات البوندد الخاصة، تصنع لتصبح البسة جاهزة وتصدر. وهناك 3400 مستودع خاص تقع في دكا وفي منطقة ميناء شيتاكرونك. وأيضاً هناك حوالي 700 رابطة عكسية أو صناعات مزودة تقوم بتشغيل أنواع مختلفة من المستودعات وتزودها بالمدخلات. مثل التعبئة، الخيط، التطريز والصاق الرقع (labels) على الألبسة الجاهزة المصدرة. عمليات التزويد هذه تعامل كصنادقات.

إن مندوب الجمارك، المتابع لعملية التصديق على تسهيل وتحفيز البوندد الذي يغطي الرسوم المحتمل فرضها على البضاعة المخزنة، يصدر التراخيص لمستودعات البوندد الخاصة، يعطى المودع في البوندد دفتر حسابات مصرفي passbook واحد لمشغل البوندد وآخر للجمارك في ميناء الاستيراد والتصدير لتسجيل البضائع المستوردة والمصدرة من مستودعات البوندد. ويستطيع مستخدم البوندد استيراد مواد خام معفاة من الرسوم الجمركية بنسبة 75% من القيمة الكلية للتصدير. وفي وقت الاستيراد يستلم بيان الاستخدام (utilization declaration) يتم إصداره من مصانع الألبسة البنغالية الجاهزة. واتحاد التصدير مع وثائق الاستيراد الأخرى.

وتسجل الكميات المستوردة في دفاتر الحسابات المصرفية passbook للمخزن في البوندد والجمارك التي تمثل السجل للمخزون في مستودعات البوندد الخاصة. وبعد ذلك يوافق المخزن في البوندد بتوصيل المواد الخام لتنتقل إلى المستودعات. وبعد الانتهاء من تصنيع المنتجات يقدم جميع الوثائق للتصدير مع بيان الاستخدام للمرة الثانية. وتوضع قيود التصدير الضرورية في الدفاتر passbook. وتكمن مسئولية مخزن البوندد بمعالجة حسابات الاستيراد مع حسابات التصدير في الدفاتر passbook. هذا النظام ليس سهلاً فهناك تقارير عن فقدان إيرادات بسبب تحويل المنتجات للأموال المحلية وقد كشفت التحقيقات الأخيرة في إحدى قضايا الخداع الفردية أن مستخدم البوندد (bondar) قام بتزوير وثائق التصدير والمدخلات المسجلة في الدفاتر مما أدى إلى فقدان (خسارة) في إيرادات الجمارك بقيمة 302 مليون دولار.

أحد العناصر الأساسية لمشروع تحديث الجمارك والذي بدأ عام 1999 لمواجهة النقص في الإيرادات، خلق بسبب التسهيلات في مستودعات البوندد الخاصة. وتشتمل المبادرات الأساسية على الإدارة المركزية لتسهيلات المستودعات البوندد الخاصة، إعادة الترخيص للمستودعات البوندد (والتي خفضت عدد الرخص بنسبة 20%) والمتابعة الإلكترونية للسلع باستخدام الاسيكودا ++ASYCUDA. هذا يمكن الجمارك من استرجاع الحسابات الدقيقة لمجموع عمليات الاستيرادات والتصدير في أي مستودعات بوندد خاصة والتوفيق بين حركة البضائع من وإلى المستودعات، إضافة إلى التقليل من الاعتماد على نظام الدفتر passbook. في المستقبل، يتوقع أن تسفيد هذه الإصلاحات من برامج الكمبيوتر الجديدة والتي تستخدم معلومات الاستيراد والتصدير من خلال برنامج الاسيكودا ++ASYCUDA وصيغة بيان الاستخدام لحساب مدى الفائدة من المواد الخام للحصول على صناعات منجزة، وبهذا تتم المتابعة الأوتوماتيكية لتدفق السلع والتركيز على التناقضات للكامنة.

المصدر: توماس، كاثون الثاني 2003. ملاحظة أعدت لهذا الفصل. موظفي البنك الدولي

الرسوم الجمركية المستردة: (المال الذي يرد بعد دفعه)

المال الذي يسترد من الرسوم والضرائب التي دفعت على المواد المستوردة والتي استخدمت لتصنيع مواد للتصدير¹⁷⁹، إن إعادة الأموال بعد دفعها ليس إعانة مالية للتصدير تتم بمعرفة منظمة التجارة العالمية وعلى المدى البعيد فإن الأموال المعادة لا تتجاوز كمية الضرائب والرسوم الجمركية المدفوعة على استيراد المواد¹⁸⁰.

قضايا يتم العمل باسترداد الأموال بعد دفعها في الكثير من الدول وغالبا ما يأتي مع واحد أو أكثر من الأنظمة التي تعتمد على الإدخال المؤقت في حين أن مبادئ إعادة أموال متشابهة في أي مكان (إلا أن هناك اختلافات فرعية بين الدول في مقدار المال المسموح باسترداده واختلاف في القوانين الإدارية والإجراءات التي من خلالها يعمل النظام ويطبق. وفي بعض الدول فإن إعادة الأموال تعتبر ميزة أو فائدة لأصحاب المصانع المصدرين أكثر من كونها إعادة للأموال. وهذا أدى إلى نوع من المشاكل المجربة في مشروع إعادة الأموال في العديد من الدول والذي يمكن أن يتضمن الآتي:

179 بعض الدول تستخدم مصطلح استرداد الأموال على الأموال المدفوعة عن أي بضاعة استوردت ومن ثم صدرت دون أن تخضع لعملية تصنيع. إن المصطلح الجمركي المناسب لهذه الأموال المستردة هو (رد رسوم).

180 بعض الدول طبقت نسبة محددة للأموال المستردة. في مثل هذه الحالة، إن تساوي قيمة المال المسترد قيمة ما تم دفعه على البضاعة المدخلة، وذلك بسبب معاملات المدخل والمخرج، أسعار المدخل، والتنوع بنسب الرسوم لكل نوع محدد من المنتجات للمصدر. إذا كانت الكمية منخفضة، فإن يحصل المصدر على إعفاء كامل على المنتج المصدر. إذا كانت لكمية كبيرة فإن المال المسترد يحسوي على عنصر المساعدات المالية ولن يستوجب اللوائح منظمة للتجارة العالمية. إن كل من كينيا وبوليفيا وكولومبيا تطبق نسبة محددة للأموال المستردة، في بوليفيا نسبة للمحددة هي 10% من قيمة ما يتم تصديره وعمل بها لعام 1990. ومن ثم عدل النظام بعد ذلك.

- فئات السلع المؤهلة لإعادة الأموال فيها تكون مقيدة و ذلك لتشجيع استخدام منتجات محلية مكافئة للسلع المستوردة. وهذا يخفف من عبء المناقمة بين المصدرين.
- لا يعطي المصدرين الإعفاء الكامل من عبء الرسوم الجمركية لأنه ليس كسل الضرائب المتعلفة بالاستيراد مشمولة في النظام أو الأموال المستردة تشكل فقط نسبة محددة لما تم دفعه. وخير مثال على تقييد الحرية في الأموال المستردة هو مشروع إعادة الأموال الهندي الذي يغطي فقط المنتجات المذكورة في القائمة المستترفة له ويسمح بإعادة الأموال فقط لرسوم الحكومة المركزية ولسيم على ضرائب ورسوم الدولة المفروضة على المدخلات.
- أجور الخدمات تنقل من الأموال المعادة مع مرور الوقت فعلى سبيل المثال قامت تنزانيا بدفع 4% من الأموال المعادة كأجور للعمليات.
- المتطلبات البيروقراطية أو الفهم الخاطئ للإجراءات أو إدارة الجمرک الغير فاعلة أو الثلاثة معا أدت إلى زيادة التكاليف غير ضرورية على المصدرين من خلال التأخر في استرداد الأموال، النفقات على الخدمات أو تكاليف إدارية مباشرة أو غير مباشرة.
- التأخير في الدفع غالبا ما يكون مفرط أو ببساطة عدم الدفع وهذه المشكلة تحدث في الدول التي يتم وضع الأموال المعادة خارج الميزانية السنوية. وعندما تتم المدفوعات بشكل نهائي فإن التضخم يؤدي إلى انخفاض ضخم في قيمة المدفوعات وبالتالي زيادة كلفة تمويل الرسوم الجمركية بالنسبة للمصدرين وانخفاض رأس المال العملي، فعلى سبيل المثال قبل قيام تنزانيا بإصلاح نظامها قبل عدة سنوات ماضية فإن المتأخر من الرسوم المستردة قد تراكم بسبب الميزانية الغير ملائمة للأموال المراد إعادتها والمتطلبات الوثائقية المفرطة وهذه المشكلة ظهرت أيضاً في نيبال، الهند والعديد من البلدان الأفريقية¹⁸¹.
- المتطلبات الوثائقية الزائدة ساهمت أيضاً في تأخير دفع الأموال المستردة وزادت التكلفة على المصدرين (والجمارك). وقد طالبت بعض البلدان بأن يتم دعم الأموال المستردة ليس فقط من قبل إدخال وفاتورة التصدير ولكن أيضاً من قبل بوليصة الشحن، شهادة إنزال البضائع، إثبات عوائد التصدير ومدخلات الاستيراد التي دفعت رسومها الجمركية من أجلها. وبعيدا عن حقيقة أن معظم هذه الوثائق لا تلعب دور في العمليات الروتينية للمطالبة باسترداد الأموال، إلا أنها المصدر الرئيسي للتأخير لأنها يمكن أن تأخذ أشهر بعد التصدير قبل أن يقدر على إنتاج بعضهم.
- إن غياب التخطيط في هذا النظام أو عدم قدرة إدارة الجمارك الإنجاز بدقة يحبط المصدرين أو يمكن أن يجعل الشهرب من الرسوم والضرائب شيئاً مغريباً.

181 إن تقارير الضرائب الدولية تقول بأن عملية تأخير رد رسوم من قبل حكومة نيبالية يضر بالدول المصنعة للتصدير. إن فرص قيام بمشاريع قد فنتت نتيجة إلى فشل لجنة الإيرادات باسترداد لرسوم. وزعت للحكومة فقط 200 مليون روبية نيبالية (ما يعادل 2.8 مليون دولار أمريكي) للاسترداد للرسوم، على الرغم من أنها توقعت بأن مجموع الرسوم الممكن استردادها في نهاية العام سوف يزيد واحد مليون روبية نيبالية (14 مليون دولار أمريكي) (تقرير قضائية لشوي 2001 صفحة 67_صفحة168).

التعليمات والمبادئ التالية ستلخص المبادئ والإرشادات لتصميم وإدارة نظام رد رسوم فعال.

تحديد نسب الرسوم المستردة: إن عملية تحديد نسب رد الرسوم تتضمن الأمور التالية:

- يجب أن يكون وضع نسب رد الرسوم من مسؤولية لجنة عالية المستوى التي يجب أن تتألف من الصناعة، والتجارة، والجمارك، والدخل الوطني ودوائر حكومية أخرى.
- يجب أن تعتمد معدلات الأموال التي ترد بعد دفعها على حساب الرسوم الجمركية على المدخلات المستوردة المدموجة في وحدة واحدة من المخرجات. ويجب أن تتساوى مبالغ الأموال التي ترد بعد دفعها مع مجموع المدخلات بقيم تعريفها الجمركية لكل وحدة من المنتج المصدر. كمية محددة من المجموع قد توضع للنسبة للرسوم المستردة. وفيما يتعلق بالبضائع النهائية المنجزه والتي تحول المدخلات وفقاً لمعايير قد يتم وضع نسب إنتاج أو نسب ثابتة. وعند تنوع نسب المدخلات والمخرجات فإن المعدلات الفردية تكون أكثر ملاءمة.

وتحت نظام المعدلات الثابتة تعتمد الأموال التي ترد بعد دفعها على برنامج ثابت للبضاعة المصدرة اعتماداً على التوافق بين المدخلات والمخرجات، فهذا يزود من سهولة الإدارة وذلك لأنها تستخدم نسب أوتوماتيكية للأموال التي ترد بعد دفعها ولا تعتمد على أداء معين لأصحاب المصانع. وعلى أي حال، فإنها تتطلب تحديث مستمرة للمدخلات والمخرجات. وقد استخدمت كوريا ونيابوان هذا النظام وأسست برنامجاً زمنياً للمراقبة كل ستة أشهر.

وتحت نظام المدخلات الفردية تعتمد الأموال التي ترد بعد دفعها على أداء أصحاب المصانع، ويتم التحقق منها بتفريق الحسابات المسجلة للمشاريع. ويعتمد هذا النظام بشكل كبير على التقييم الشخصي لأن أصحاب المصانع مسؤولين عن وضع نسب الإنتاج أو نسب التحويل للمبالغ المطلوب استردادها. وتقع المسؤولية على الإدارة في التحقق من الإنتاج أو نسب التحويل من خلال تدقيق الحسابات. وهذا الطريق عادلاً لجميع أصحاب المصانع لأنه مرتبط بشكل خاص بأداء الشركة الفردي ولا يعتمد على متوسط الصناعة. معظم الدول الصناعية تستخدم هذا النظام.

المبادئ الإرشادية لتصميم نظام رد الرسوم: يجب اتباع المبادئ التالية في تصميم النظام:

- يجب أن يكون الإعفاء الجمركي كاملاً وسريعاً (100% من مجموع الرسوم والضرائب المدفوعة). ويجب أن يغطي كل المنتجات المصدرة المدمجة مع المدخلات المستوردة، وبالإضافة إلى ذلك كل المواد الخام والسلع المتوسطة المستخدمة في إنتاج الصادرات النهائية والمتضمنة للصناديق المستوردة. يجب أن لا تتجاوز الأموال المستردة قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة فعلياً، وبما يتفق مع قوانين منظمة التجارة العالمية.

- يجب أن يكون النظام بسيطاً، سهل الفهم من قبل أصحاب المصانع وبدار بسهولة من قبل الجمارك. يجب أن يعمل بأقل تكلفة للمصدرين، وهذا يدل على أن المصدرين لا يتحملوا أي أجور خدمات خاصة لاسترداد الرسوم، إن عملية استرداد الأموال تكون مباشرة أو خلال أيام قليلة بعد التصدير، كما إن المتطلبات الوثائقية تكون بالحد الأدنى بينما تحمي الأموال المستردة من إساءة الاستخدام.
- يجب أن يأخذ بيان التصدير كدليل كافٍ على التصدير ولا يتم طلب أي وثائق روتينية أخرى. يجب أن لا يعتمد رد الرسوم على وصولات مقابضة ولكن على دليل بسيط على التصدير. إذا كان هناك أسئلة عن إعداد الفواتير أو أي ممارسات إساءة بحاجة إلى توضيح فإن ذلك يجب أن لا يتم من خلال نظام الأموال المستردة ولكن من خلال طرق مراقبة ملائمة.
- يجب أن يتضمن المشروع المصدرين المباشرين وغير المباشرين. ولذلك فإن الرسوم الجمركية المستردة يجب أن تعكس جميع الرسوم والضرائب المدفوعة على المواد المستردة التي يتم تحويلها إلى منتجات مصدرة. سواء دفعت من قبل المصدر أو أي تجار آخرين تم شراء البضاعة منهم 10182.
- يجب أن يحاسب المصدرين عن الخسارة في الدخل الناتج عن عجزهم بإخبار وحدة رد الرسوم الجمركية عن التغييرات في العوامل التي تشكل رد الرسوم.
- يجب على الجمارك أن تقوم بالعمل بالإعلان والحفاظ على مستوى الأداء في إدارة رد الرسوم الجمركية وبوجه خاص تلزم نفسها بدفع الرسوم الجمركية خلال عدد من الأيام تتبع وصل المطالبة برد الرسوم.

الإجراءات التشغيلية: الإجراءات التشغيلية الأساسية لنظام رد الرسوم الجمركية تتبع:

- يجب أن يكون نظام رد الرسوم الجمركية موضوع القانون الذي يعرض المبادئ والمتطلبات الإدارية والقانونية والإجرائية الرئيسية. كما على الجمارك أن تزود بمعلومات مفيدة إضافية لمستخدمي نظام رد الرسوم وذلك من خلال منتديات وأوراق تتوفر فيها المعلومات.
- المطالبة بالرسوم الجمركية ودفع قيمة الرسوم يجب أن تتم فقط من خلال إجراءات بسيطة ومتطلبات وثائقية قليلة. المطالبة يمكن أن تأخذ شكل بيان التصدير أو شكل منفصل. كما أن عملية الدفع يجب أن لا توجل حتى انتهاء الرقابة. وفي حال أن يتم للتصديق من قبل الجمارك على أن عملية تصدير البضاعة تمت على أساس بيان تصدير، يجب دفع الرسوم المستردة مع التحقق من شرعية المطالبة فيما بعد، وفي الحالات التي لا يمكن تجنب التأجيل فيها بسبب، على سبيل المثال، إن نسبة رد الرسوم للمنتج تحدد بنفس وقت تصديره. إن عملية الدفع المؤقت يجب أن يعمل به، ربما 80% من الكمية يطالب بها من قبل المصدرين، تخضع لتعديلات ضرورية في حال تحديد النسبة.

182 تم تطبيق هذا، على سبيل المثال في كوريا، والفلبين، وكولومبيا، ولكن ليس نفس المسألة في العديد من الدول.

- يمكن أن تدفع الرسوم الجمركية المستردة نقداً، أو بشيك، أو بتحويل الأموال إلكترونياً أو على شكل شهادات ائتمان أو بايصال يستخدم لدفع الرسوم الجمركية في عملية الاستيراد التالية. فإذا كان الإيصال غير كافٍ لدفع الرسوم والضرائب في عملية الاستيراد التالية يدفع الباقي نقداً. وتكمن فائدة نظام الإيصالات بسهولة التعامل بها، وغير مقلق للحسابات الحكومية وأقل عرضة للفساد. (كالنظام المتبع في البرازيل). إذا تم الدفع نقداً فإن ميزانية دفع الرسوم الجمركية المستردة يجب أن تكون كافية لإرضاء كل متطلبات رد الرسوم الجمركية والإجراءات يجب أن تكون مبسطة لتجنب التأخير المطول.
- الاختيارات في مطالبات الرسوم الجمركية المستردة واستلام الدفعات بشكل دوري يجب أن يكون متوفراً للمصدرين الذين يملكون عدد كبير من الرسوم الجمركية المستردة وبأسس منتظمة. وهذا يسهل عمل الجمارك والمصدرين.
- الرقابة على كمية الرسوم الجمركية المستردة يجب أن تتم بعد التصدير من خلال تدقيق حساب دوري للسجلات التابعة لأصحاب المصانع.
- ويمكن أن يكون التعاون الدوري مفيداً في الحساب الدوري للرسوم الجمركية المستردة مع تدقيق حساب قيمة الضرائب المضافة (VAT).
- تكمن الحاجة في إنشاء وحدة التقنية المتخصصة في المركز الرئيسي للجمارك في مراقبة ومحاسبة الشركات المصنعة الخاضعة للنظام والتي تدفق مطالباتها في رد الرسوم. عدد منقسي من الموظفين يخضعوا للتدريب على تدقيق الرسوم الجمركية المدفوعة مسبقاً.
- يجب مراجعة صيغ الرسوم الجمركية بشكل دوري للاطلاع على التغييرات في المصانع ونسب الرسوم الجمركية (التغيير في نسب المدخلات والمخرجات، أسعار الاستيراد، ونسب الرسوم والضرائب).
- يجب مراقبة رد الرسوم الجمركية أوتوماتيكياً من خلال برنامج طور خصيصاً لإدارة نظام رد الرسوم الجمركية. واستخدام نظام الحوسبة الجمركي الموجود (على سبيل المثال: بشكل مشابه لحل جزر فيجي نظام الإدخال المؤقت انظر صندوق رقم 10-2).

مناطق تصنيع التصدير (EPZ)

مناطق تصنيع التصدير المحاطة بشكل جغرافي أسست خارج أقاليم مناطق الجمارك لتشجيع التصنيع للتصدير والتزويد بالخدمات للمشاريع الأجنبية¹⁸³.

183 أطلق على مناطق تصنيع للتصدير عدة أسماء، منها منطقة تجارة حرة، منطقة خالية من الرسوم، منطقة معفاة من الضريبة، منطقة تصدير حرة.

إن الأهداف من تأسيس مناطق تصنيع التصدير بشكل عام هو تعزيز التصدير للملح المصنعة الغير تقليدية، زيادة المقدره التنافسية بين المصدرين، جذب المستثمرين، التنوع الاقتصادي، خلق فرص عمل، تحويل التكنولوجيا وتحقيق التطوير والنمو¹⁸⁴.

قضايا: في مناطق تصنيع التصدير تقوم الشركات باستيراد المواد الخام والعناصر الأساسية بدون رسوم وضرائب استيراد. وبالإضافة إلى ذلك فإن هم يتمتعون بميزات أخرى قد تشمل إعفاء من ضرائب المبيعات، ورسوم الضرائب، وضرائب الفائدة. إن الإعفاء من القوانين الصناعية مطبق في بلدان أخرى، الفوائد المرتبطة بقوانين العمل، والتبادل الأجنبي، وأخرى بالإضافة إلى توفر البنية التحتية فهذه الفوائد تخضع إلى شرط تصدير البضاعة المصنعة. وكذلك فإن كل المدخلات المستوردة إما مستخدمة في المنطقة أو يعاد تصديرها. في بعض الدول، بيع جزء من المخرجات للأسواق المحلية مسموح به¹⁸⁵.

في السنوات الأخيرة وابتدأ انتقال التركيز من استيراد البديل إلى تصدير صناعات موجهة، فإن العديد من الدول المتطورة أصبح لديها الرغبة بتأسيس مناطق تصنيع للتصدير، حيث تكاثرت استخداماتها وعلى أي حال، أظهرت التجارب أنه في عدد محدد من الحالات كان لتأسيس مناطق تصنيع للتصدير دور ناجح في تعزيز التصدير¹⁸⁶.

نبين أن الكثير من هذه المناطق هي مناطق خالية من الاستثمار نتيجة للمواقع غير المدروسة جيداً، وارتفاع تكاليف الاستثمار والإدارة للغير الكافية أوسبب البيئة السياسية الاقتصادية داخل الدولة التي لم تصل إلى منتجات كافية للتصدير¹⁸⁷.

غالباً ما تكون مناطق تصنيع التصدير تكون مقيدة بممتلكات صناعية مخصصة ولكن في بعض الحالات المصانع الخارجة عن مناطق التقييد تم الموافقة عليها كمناطق مصانع منفردة¹⁸⁸، تسرب البضائع

184 تاريخياً، نشأت المناطق للحررة في الأصل لتسهيل لتجارة مخزنة من خلال التركيز على العمليات لتجارية والتخزين وإعادة التصنيع، وليس للتصنيع من أجل التصدير. ومن الأمثلة في ألمانا هذه على المناطق للحررة منطقة لتجارة الحررة في مياني، والتي تعتبر مركز توزيع للشركات الأوروبية والآسيوية المصدرة في داخل أراضي أمريكا الجنوبية وساحل الكاريبي، وكذلك منطقة حررة كولون في بنما والتي تمنى بشكل خاص بالتجارة المخزنة.

185 ومن الأمثلة: في موريتانيا وبنما وسوريا ولولايات المتحدة الأمريكية.

186 تعتبر موريتانيا أفضل مثال ناجح لمناطق التصنيع للتصدير. ومن الأمثلة لتناحرة الأخرى جمهورية كوريا، تايبون، ماليزيا، وجمهورية الدومينيكان.

187 لتحليل دور مناطق التصنيع من أجل التصدير في تعزيز الصادرات المصنعة قطر، منلي 1999. منلي يقر بأن هذه المناطق لديها تطبيقات محدودة وأن لتحرير شعاع لاقتصاد الدولة هو أفضل خيار سياسي. قطر أيضاً وور (1989). وور يقر بأن التجربة في الشرق والجلوب شرقي تؤكد بأن دور هذه المناطق في تعزيز الصادرات للمصنعة عند أفضل قصور، وكثيراً لتسائل فعالية في تعزيز لتصدير هي لتأكد من أن بيئة السياسة الاقتصادية ضمن لتدولة تفضي إلى إنتاج فعال للتصدير.

188 هذه الحالة موجودة في فيجي وكوريا وموريتانيا وفنميك ولسنغل وأميركا. في لسنغل، أن نظام للمصنع المنفرد قدم في عام 1991، ولكن نتيجة إلى موجة لتطلبات فقد تم تأجيل التمويلات إلى عام 1992، ولم يصبح لتتظام فعالاً حتى عام 1993. لوضحت الحكومة بأن للسبب وراء لتأخير وللتأجيل يكمن في صعوبات لتولبة قجرمكية، وعلى وجه الخصوص فقدان للضريبة التي يمكن لتعرض لها في حال تم إعطاء التولفة لإحدى لشركات الموجودة تحت نظام لتصنيع من أجل لتصدير. في عام 1995 بدأت شأن مصانع منفردة لتتشغيل.

من مناطق تصنيع التصدير إلى السوق المحلي بدون دفع رسوم تم تقديمه في الدول المتطورة. وهذه الحالة خاصة في مناطق التصنيع للتصدير الغير مفصولة جغرافياً بشكل جيد عن منطقة الجمارك، حيث توجد مناطق المصانع منفردة. مما يجعل الأمر صعباً على الجمارك لمراقبة ما يدخل وما يخرج الداخل والخارج من وإلى هذه المناطق وما لم تحتفظ شركات مناطق عمليات التصنيع بالتسجيلات والحسابات الدقيقة وتخضع للضرائب، يكون للجمارك القدرة على المراقبة بالاعتماد بشكل رئيسي على الحسابات فإن التسريب من مناطق التصنيع للتصدير إلى السوق المحلي تصبح مشكلة كنتيجة لنقص الإيرادات.

الإدارة الجمركية لمناطق تصنيع التصدير: من أجل تطبيق قانون الجمارك فإن هذه المناطق تقع خارج المنطقة الجمركية مع إنها تقع في الواقع ضمن الحدود الوطنية وتشكل جزء من الاقتصاد الوطني إضافة إلى أن هذه المناطق تتطلب من الجمارك ترتيب لنوعين من الرقابة الجمركية.

الأول يتعلق بحركة البضائع من هذه المناطق إلى السوق المحلي والعكس كما يتم التعامل مع هذه المناطق وكأنها بلد أجنبي، ويستلزم ذلك تأسيس نقاط مراقبة جمركية على الطرق من المنطقة إلى باقي أرجاء البلد لضمان تطبيق قوانين الجمارك. إن الاستيراد من المناطق التصديرية إلى السوق المحلي، إذا كان مسموح به، يتم التعامل معه كالاستيراد من خارج البلاد. كما أن توزيع البضائع من السوق المحلي لهذه المناطق يتم التعامل بها وكأنها صادرات. يجب إنشاء رقابة جمركية لمنع الحالات التي يتم فيها دخول البضاعة المستوردة أو المصنعة في مناطق التصنيع للتصدير إلى السوق المحلي بطريقة غير قانونية، لا يجب أن تشكل هذه المناطق كونها مغلقة جغرافياً أي مصاعب للجمارك لأن ذلك جزء لا يتجزأ من طبيعة العملية الجمركية على أي حال فإن الوضع يختلف عندما تكون المناطق التصديرية غير معزولة جغرافياً بشكل تام عن المناطق الجمركية القانونية وخاصة عندما تحدث في مناطق مصانع منفردة، حيث يكون من الصعب الحفاظ على النظام فيها.

ثانياً فيما يتعلق بالاستيراد داخل والتصدير خارج مناطق التصنيع للتصدير، إن عملية التوثيق الجمركي مهمة جداً لأغراض رقابية وإحصائية، واحد من أهم الشروط والخصائص للتشغيل الجيد لمناطق التصنيع للتصدير النموذجية هو استخدام الإدارة الانسيابية، وهذا يشمل على متطلبات توثيقية جمركية منضمة للمواد الخام المستوردة والسلع الرأسمالية وتصدير المنتج النهائي. وفي البلدان التي تكون فيها الإدارة الجمركية لا ترقى إلى المقاييس الحديثة تكون المتطلبات التوثيق الجمركي لمناطق التصنيع للتصدير تتعارض مع سهولة إدارتها. لمعالجة تلك المشكلة يتم إنشاء إدارة مستقلة تكون وسيطة بين شركات التصنيع من أجل التصدير والحكومة من أجل تقليل التكاليف الإدارية لتلك الشركات ومنع التأخير غير الضروري. على أي حال كما أشار وور (Warr) في عام 1989 إلى الدرجة التي إليها يمكن لهذه الإدارات المستقلة أن تتفاوض نيابة عن الحكومة ولكن الدوائر الأخرى تستاء من التدخل في وظائفها الطبيعية وتصبح غير متعاونة مع

إدارات المنطقة. الخبرة في ترتيبات منطقة التصنيع للتصدير في منطقة العقبة الأردنية توضح بعض الإشكالات فعلى سبيل المثال إنشاء مركز جمركي منفصل (انظر صندوق رقم 10-6) بدلا من الترتيبات الموصى بها هو لإعطاء المسؤولية للوظائف الجمركية المتعلقة بعمليات مناطق التصنيع للتصدير إلى تقسيم مستقل أو نصف مستقل تحت مظلة الخدمة الجمركية الوطنية. قضايا إدارية وإرشادات أخرى: إذا تم أخذ عمليات البيع التي تتم في السوق المحلي في الحسبان، فيجب أن يتم اقتصار ذلك على الصفقات الإجمالية. حيث سيكون من المستحيل على الجمارك أن تراقب بشكل فعال جميع الصفقات الإفرادية.

إذا لم يكن هنالك مقدرة جمركية لتدقيق حسابات أصحاب المصانع، فإن المصانع المنفردة الواقعة خارج حدود مناطق التصنيع للتصدير سوف لن تمنح الوضع الجمركي لمناطق التصنيع للتصدير. على أي حال يمكن تأهيل مثل هذه المصانع لنظام MUB

استنتاجات وإرشادات للإعفاءات الجمركية من أجل التصنيع الداخلية من وجهة نظر السياسة الضريبية والإدارية فإن أول وأفضل ممارسة لتزويد المصنعين المصدرين بحق الوصول إلى المدخلات الصناعية بأسعار عالمية هو أن تكون للتعريف جمركية تساوي الصفر. بوجود التعريف فإن أفضل نظام هو إعفاء المصنعين المصدرين من دفع الرسوم بشكل كامل وبأقل التكاليف.

صندوق رقم 10-6 الإدارة الجمركية لمنطقة العقبة التصديرية

قامت الحكومة الأردنية بتأسيس منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة على ميناء البحر الأحمر في كانون الثاني عام 2001 لتعزيز القدرة الاقتصادية للمملكة عن طريق جذب العديد من النشاطات الاقتصادية والاستثمارات له. بدأت المنطقة أعمالها تحت إدارة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة (Aqaba Special Economic Zone Authority (ASEZA)، أصبح للمنطقة حدود واضحة خاصة بها وهي مقاطعة منفصلة عن أقاليم، إن منطقة ASEZA لها الحق بإنشاء قوانينها الخاصة التي يتم تطبيقها في داخل المنطقة بالإضافة إلى إجراءات جمركية خاصة بها وكنتيجة لذلك أصبح هناك سلطتين جمركيتين تعملان في ASEZA. الجمارك الأردنية الوطنية والتي تقوم بتحمل مسؤولية إدارة قانون الجمارك الأردني للمنطقة بالإضافة للهيئة الجمركية لمنطقة ASEZA والمسئولية عن إدارة التعليمات الجمركية الخاص بالـ ASEZA.

لهانين المؤسستين ثقافتان مختلفتان. الجمارك الوطنية مؤسسة قديمة التأسيس تركز على التأكد من أن الحدود الأردنية محمية بشكل مناسب. لديها سلطة رقابة لتخليص السلع والأشخاص والنقل. كبار الموظفين في هذه المنظمة ذوي خدمة طويلة لهم نظرة تقليدية في الإجراءات الجمركية. ASEZA منظمة جديدة وكادرها من الموظفين الشباب المؤهلين والمعنيين بتطوير هذه المنطقة فهم متحمسين لأن يروا

النظام الجمركي المعاصر المعتمد على التنسيق يحل محل النظام الجمركي التقليدي. وجود هيئتين للإدارة الجمركية يشكل صعوبة في الإدارة كما أنه غير متوافق مع اتفاقية كيوتو المعدلة، ونتائج الممارسات لم تصل إلى أبسط الإجراءات المبسطة المعززة من قبل الاتفاقية.

الصعوبات تشمل الآتي:

- المشغولون عليهم التعامل مع هيئتين إداريتين مستقلتين.
- في الوقت الذي يدخل به كل من الوكالتين إلى نظام الاسيكودا ، يصبح من الصعب الاتصال بين النظامين وبالتالي يكون هنالك فشل في تقاسم المعلومة.
- تطبيق إجراءات مختلفة، بالاعتماد على أي من الوكالتين هي المتعلقة بالمعاملة التجارية.
- ونتيجة لهذه الصعوبات فهناك التحفظات التالية:
- لا يمكن للتجار الشرعيين الحصول على مستوى ملائم من الخدمة الضرورية التي تجذب الاستثمارات للمنطقة فهناك توثيق مزدوج ولا يوجد محطة واحدة للتسوق.
- يستغل التجار الغير شرعيين النقص الإداري للرقابة وكذلك وجود خطورة مرتفعة في تسرب الإيرادات من خلال الإدارة الغير كافية لحركة البضائع داخل وخارج المنطقة إلى ومن الإقليم المحلي.
- وفي ظل هذه الصعوبات فإن السلطات الأردنية تعتبر الدمج احد أهداف الهيئتين.

المصدر: هاريسون، مارك. 2003 ملاحظة أعدت لهذا الفصل.

وهكذا فإن أفضل نظام هو الذي لا يتطلب دفع رسوم مسبقة على المدخلات وهذا يشتمل على الحد الأدنى من الأوراق وليست أكثر من الإجراءات الروتينية المطبقة على جميع المستوردة. في الواقع العملي فإن التكاليف الإدارية لا يمكن تجنبها، إن الإدارة الجمركية تواجه دائما احتمالية أن ليس كل المصدرين والمستوردين يدفعون الضرائب. لذلك فإن الوقاية من إساءة الاستعمال والتهرب من الضريبة مطلوبة. في الأنظمة، والإجراءات الوقائية المخططة لتنفيذ نظام الإعفاء من الرسوم الجمركية يمكن للدول أن تأخذ بحساباتها المعايير والإرشادات المصدق عليها في معاهدة كيوتو Revised Kyoto Convention ودمجها مع القوانين و التنظيمات والإجراءات الإدارية للدولة بالتنسيق مع ظروف الدولة الخاصة. إن الممارسة الموصى بها لأي دولة تعتمد على كل من مستوى التعريف والتنظيم والمقدرة الإدارية. بالنسبة للدول ذات الإدارة الحديثة والفعالة وبالأخص الدول التي لديها القدرة على مراقبة الحسابات،

والإدخال المؤقت لغايات التصنيع الداخلي تحت أي شكل من أشكالها (TAP, MUB, EPZ) يجب أن تكون متاحة للشركات الموثوق بها. رد الرسوم الجمركية المستردة يجب أن تكون متوفرة أيضاً وخاصة عندما تخشى الحكومة من مخاطر الإيرادات المتعلقة بنظام الإدخال المؤقت. وبالإضافة إلى كل الحالات التي يتم من خلالها، لسبب واحد أو لأخر، دفع الرسوم على استيراد مواد لم يسبق استخدامها في عملية الاستيراد من قبل.

يمكن للدول ذات الكفاءات الرقابية المحدودة أن تعتمد بشكل أساسي على رد الرسوم الجمركية في حين يجب تزويد تسهيلات نظام TAP للشركات التي لديها قدرة تحمل جيدة فيما يتعلق بالتزامها المالي. يجب اعتماد الإعفاء الجمركي في كل الحالات التي تكون فيها فوائد الإيرادات محمية بشكل معقول في حين تبذل كل الجهود لتسهيل العمليات التجارية. إن المقدرات للإدارة الجمركية المعتمدة على الحسابات يجب أن تطور بشكل كامل كما إن عملية الإدخال المؤقت للتصنيع الداخلي يجب أن تصبح الطريقة الرئيسية للإعفاء من الرسوم.

التخزين/الإدخال المؤقت/والترانزيت

هذا القسم يظهر الأنظمة الجمركية التي يتم من خلالها استيراد السلع مع تطبيق الرسوم لأسباب غير التصنيع الداخلي. وهذا يتضمن مستودعات الجمارك، الإدخال المؤقت لإعادة التصدير في نفس المنطقة والعبور بالترانزيت¹⁸⁹.

التخزين الجمركي

التخزين الجمركي هو الإجراء الذي من خلاله يخزن المستورد البضاعة المستوردة تحت مراقبة الجمارك، بدون دفع رسوم استيراد جمركية أو ضرائب حتى يتم بيع هذه السلع أو حتى يتم إعادة تصديرها وفي كلا الحالتين لا يوجد رسوم جمركية واجب دفعها. وهذا الإجراء في التخزين الجمركي متوفرة فعلياً في كل الدول.

قضايا: هذه الأنظمة تزود بتسهيلات لقطاع التجارة ولكن إذا لم تتم إدارتها بشكل جيد سيكون هناك تكاليف باهظة على مالك البضائع أو على الحكومة أو كلاهما. وهذا يحدث عادة عندما تعتمد الجمارك بشكل

189 إن معايير وتعليمات اتفاقية كيوتو المعدلة المتعلقة بنظام الإعفاء من الرسوم وجدت في الاتفاقية كالاتي: تخزين جمركي: ملحق خاص د. الإدخال المؤقت: ملحق خاص ج. 1. لترانزيت ملحق خاص ي. 1. غالباً ما يشار إلي التخزين الجمركي بتخزين البوند.

كبير على المراقبة المادية. تأسيس المراقبة المناسبة على مستودعات الجمارك، لمنع التهرب أو فقدان فسي الإيرادات من خلال سُرب السلع الموجودة في المستودعات إلى السوق المحلي بدون دفع الرسوم، في بعض الأحيان كان فوق قدرة إدارات الجمارك. وهذا ينتج من تعدد المستودعات الجمركية، الوثائق غير الكافية، الإجراءات الضعيفة والإدارة الضعيفة، على سبيل المثال مواجهة التهريب وإساءة الاستعمال الذي يؤدي إلى نقص الدخل بالإضافة إلى عدم قدرة الإدارة الجمركية على تأسيس الرقابة المطلوبة. لم نجد تزانيساً حلاً أفضل من إغلاق فعلي لجميع المستودعات الجمركية في الفترة ما بين 1997-1998¹⁹⁰.

أسباب جوهرية اقتصادية إن عملية التخزين الجمركي تسهل تجارة الاستيراد ، عندما تكون الغاية من الاستيراد الاستهلاك المحلي فإن الإجراء يسمح للمستورد بتأجيل دفع الرسوم والضرائب حين يضع المستورد تلك البضاعة في الاستهلاك المحلي ، وفي حال عدم الرغبة بوضع البضاعة في الاستهلاك المحلي وتكون الغاية إعادة التصدير، ربما بسبب تغير في ظروف السوق، فإن المستورد يتجنب الحاجة إلى دفع رسوم ، ولكن البضاعة قد تأخذ وجهة جمركية أخرى مثل TAP. تستخدم مستودعات البوند في تخزين البضائع المنتجة محلياً تحت نظام TAP أو MUB أو البضاعة التي تخضع لرسوم ضريبية. بعض المخازن تتخلص من الرسوم المفروضة على هذه البضائع من الوقت الذي يتم به التخزين بشرط أن تصدر فعلياً بعد ذلك ، إن تخزين البضاعة في مستودعات الجمارك يكون السبب في رد الأموال للبضاعة التي ترد رسومها الضريبية. ومن الميزات الأخرى للمستوردين أو مالكي البضاعة تكمن في السماح لهم بالقيام بعمليات معينة تتم من خلال عملية التخزين كالمعاينة وأخذ العينات والتعليب وإعادة التعليب وبعض العمليات الأخرى التي تهدف إلى زيادة القدرة للتسويق للبضاعة.

متطلبات الإدارة الفعالة والكفؤة: يجب أن تقتنع إدارة الجمارك بأن عملية تخزين البضاعة فسي المستودعات خالي من أي مخاطر حقيقية تؤدي إلى الخسارة للسرقة والتحويل أو أي مشاكل أخرى، وأن الوكالة التي تدير هذا المخزن هي المسؤولة عن سلامة البضاعة، كما يجب على الجمارك أن تكون متأكدة من أن الإجراء المتخذ لنقل البضاعة من مخازن الجمارك للتصدير (والذي يلغى أي رسوم جمركية مفروضة على البضاعة) أو للاستهلاك المحلي كاف وملائم. إن المتطلبات الإدارية قد تختلف فعلياً وفقاً لمخاطر النقل الاحتياطي أو استبدال البضاعة، بشكل عام قد تشمل المتطلبات الأمور التالية:

- موافقة الجمارك على المخزن، يجب أن تتوفر في المخزن معايير السلامة البنائية وتوفر مداخل آمنه.
- إغلاق مزدوج للمستودع (حارس للمخزن ورجل جمارك).

190 نظام تخزين البوند أصبح متوفراً مرة أخرى، ولكن عدد مخازن قل وطور نظام لرقابية.

- مراقبة دائمة أو منقطعة.
- عمليات تفتيش عشوائية غير معلن عنها.
- الحفاظ على حسابات المخزون.
- جرد دوري.
- الأمن المالي، على الرغم من إمكانية تجنبه في حال عدم وجود مخاطر إيرادات خاصة، أو إذا كانت الرقابة الجمركية تمارس بشكل كاف.

تقليدياً، إن رقابة التخزين تعتمد بشكل كبير على الرقابة المادية والمتضمنة موقع موظفين الجمارك ضمن المناطق المرخصة لهم، يمارس موظفو الجمارك الرقابة على المخازن ويشرفوا على سلسلة النشاطات التجارية و بما في ذلك حركة البضاعة الداخلية والخارجية من وإلى المخزن، والحاويات المحشوة أو الفارغة ، والعمليات المسموح بها من تخزين وتعليب وتكيف. غالباً ما يتطلب نظام الرقابة الجمركية إغلاقاً للمخزن في المساء وإعادة فتحه في الصباح التالي. إضافة إلى عدم السماح بالقيام بأي نشاط تجاري بدون حضور فعلي للجمارك. مشغلو المخازن هم المسؤولون عن تكاليف الرقابة الجمركية ، بما في ذلك رواتب الموظفين وأجور العمل الإضافي ، وتوفير مسكن ومعدات مناسبة في الموقع. الكثير من الدول ،كل من منظمة التعاون والتطوير الاقتصادي (OECD) والدول النامية، انتقلت من الإجراءات الرقابية المادية (ترتيبات البوند المغلقة) إلى الأنظمة المعتمدة على الوثائق والحسابات من أجل رقابة المخازن الجمركية (ترتيبات البوند المفتوحة)، وبذلك تم تطوير عمل المخازن وتقليل التكلفة الائتزم والتنظيم، على سبيل المثال انتهى العمل بممارسة الرقابة المادية في استراليا في أواخر عام 1960 وفي الولايات المتحدة الأمريكية في أوائل عام 1980، باتباع المعتمدة في طريقة التزام المخازن أعلنت خدمة الجمارك الأمريكية بأن تم تعديل تعليمات الجمارك عام 1982 لتحل طريقة الرقابة باستخدام التفتيش والتدقيق بدلا من الرقابة المادية من قبل الجمارك. ومن خلال هذا التغيير خفضت الجمارك تكاليف ما يمكن استرداده للمالكين من 8 مليون دولار إلى 2 مليون دولار سنويا ، كما أصافت مرونة أكبر في عملية التخزين. وفي نفس الوقت وفرت على دافعي الضرائب 2 مليون دولار سنويا وقللت عدد موظفي الجمارك المراقبين للمخازن من 300 إلى 50 موظف (خدمة الجمارك الأمريكية 1996 صفح 2-1).

باتباع مبادرة هونغ كونغ، قدمت تاليندا ترتيب بوند مفتوح في عام 2002 (انظر صندوق 10-7).

الإدخال المؤقت

الإدخال المؤقت هو الإجراء الجمركي الذي يوفر إعفاءً كلياً أو جزئياً من الضرائب ورسوم الاستيراد على البضاعة المستوردة لإغراض خاصة الغاية منها إعادة التصدير. كقاعدة، يمكن القول بأن هذا الإجراء يسمح بإعفاء كلي مشروط وفي بعض الحالات يكون الإعفاء جزئي. الإدخال المؤقت هو إجراء واسع الانتشار.

صندوق 10-7 خطوة تايلند نحو ترتيبات البوندد المفتوح

انتقل نظام تايلند للتخزين الجمركي من نظام البوندد المغلق إلى النظام المفتوح، قانون الجمارك التايلندي رقم 18 لعام 2000 مزود بأداة قانونية لبناء مستودعات بوندد. وضمن عناصر القانون، فإن دائرة الجمارك لديها مرونة في إدارة القانون، واتباع القرار الحكومي الذي يطالب جميع الوكالات الحكومية بتطوير خدماتها فإن مكتب الامتياز الجمركي ركز على تطوير الرقابة الجمركية لمخازن البوندد. إن ترتيبات البوندد المغلق التي طبقتها تايلند بشكل تقليدي على إدارة التزام تخزين البوندد، والتي ميزات بالرقابة المادية، مع بؤرة تقييم الالتزام الموجه نحو الصفقات الفردية أكثر منه نحو المفهوم الأوسع لنظام مشغلي المخازن، والإجراءات والرقابة. إن نظام ترتيبات البوندد المفتوح يعتمد على الرقابة الحاسوبية والتي تحل محل وجود موظفين. وهذا يشمل على نظام رقابة جرد المخازن والذي يمكن ربطه مع دائرة الجمارك، ونظام الرقابة الإلكترونية للبضاعة الداخلة والخارجة إلى المستودع. هذا الترتيب هو انعكاس للطريقة المعتمدة على الخطورة لإدارة الالتزام بسبب الاعتماد الكبير على التقييم الذاتي لمشغلي المخازن بمدى التزامهم يمكن التحقق منه من خلال تدقيق الالتزام الجمركي لما بعد الصفة للإجراءات والأنظمة لتحديد مدى استقامة هذا النظام.

المصدر: سريفونج شنتانا، 2003. ملاحظة أعدت لهذا الفصل.

قضايا: الإدخال المؤقت هو إجراء جمركي بسيط، يمكن إدارة المخاطر المترتبة على الإيرادات الحكومية نتيجة للسماح بالدخول المؤقت للبضاعة الأجنبية بدون رسوم وضرائب من خلال الاستخدام المناسب للوثائق والمستندات المالية للإيرادات. وبالرغم من ذلك في الإدارات الجمركية الأقل تقدماً يتم إساءة استخدام الإدخال المؤقت ويكرر حدوث ذلك مع المركبات المستخدمة من قبل الخبراء أو زيارة الموظفين للبلد لفترة تنفيذ المشروع أو لأي مهمة مؤقتة أخرى.

أسباب جوهرية اقتصادية: هناك عدة أسباب اقتصادية واجتماعية للسماح بعملية الاستيراد المؤقت للبضاعة بدون ضرائب ورسوم جمركية. إن الأصناف الرئيسية لبعض المستوردات تشمل على البضاعة المخصصة للعرض أو الاستخدام في المعارض والاجتماعات أو أي أحداث مشابه مثل أغراض الأشخاص الذين يزورون المنطقة لتنفيذ المهمات الخاصة أو العيادات التجارية أو الحاويات المستخدمة في نقل البضاعة دولياً أو الأمتعة الشخصية للمسافرين والمركبات المستخدمة في المرور الدولي. قد يتم إعاقه التجارة الدولية والنشاطات الاقتصادية والاجتماعية في حال دفع رسوم وضرائب على المستوردات ومن ثم استرداد ما تم دفعه عند إعادة التصدير. فضلاً عن ما تسببه من زيادة في تكلفة النشاط قد تؤدي أيضاً إلى تعقيد في الإدارة الجمركية.

متطلبات للإدارة الفعالة والكفؤة: الشروط والمتطلبات الإدارية تشمل الأمور التالية:

- يمنح الإدخال المؤقت بناء على الرغبة بإعادة التصدير .
- يجب أن يرتبط بيان الإدخال المؤقت بعملية الاستيراد، لا يحق طلب بيان في حال عدم وجود أي شك بإعادة تصدير البضاعة بغض النظر عن القيمة.
- يجب أن تكون البضاعة معروفة، يجب أن يكون للجمارك القدرة على التأكد من أن البضاعة التي تم إعادة تصديرها هي نفسها التي أحضرت للإدخال المؤقت، قد تستخدم الجمارك بعض الإجراءات التعريفية في حال عدم كفاية الإجراءات التجارية.
- الضمانات مطلوبة على الرسوم والضرائب التي قد تكون مستحقة للنفق في حال أن شروط الإدخال المؤقت غير مطابقة. هذه الضمانات يمكن تزويدها من خلال سلسلة الضمانات الدولية، كما هو الحال تحت نظام المؤقت ATA.
- يجب تحديد المهلة الزمنية لإعادة التصدير، بحيث تكون هذه المهلة ملائمة للهدف من عملية الإدخال المؤقت كما يجب أن لا تشجع هذه المهلة على إساءة استخدام الإدخال المؤقت بالإضافة إلى إمكانية مراقبة هذه المهلة بسهولة.
- يجب أن يشير بيان إعادة التصدير إلى وثيقة الإدخال المؤقت. يمكن التخلص من الضمان في حالة التأكد من أن البضاعة المعاد تصديرها هي نفسها التي استوردت سابقا.
- كما هو الحال في أنظمة الجمارك الأخرى ، إن عملية متابعة البضاعة تحت نظام المؤقت يمكن تطويرها وتسهيلها بشكل واسع في حال استخدام الأنظمة المحوسبة للرقابة الجمركية ، وهذا يحدث في حال أن عملية إعادة التصدير تتم من خلال مكتب أو أكثر عدا عن مكتب الاستيراد.

النقل بالعبور

لكون الفصل الحادي عشر مكرس للترانزيت الجمركي، فإن الشروط هنا محددة بكون الترانزيت أحد أنظمة تطبيق الرسوم وبالتالي الخطورة على الإيرادات وبلخص بعض المتطلبات الرئيسية اللازمة للسيطرة الجمركية الفعالة.

إن الترانزيت الجمركي هو عبارة عن إجراء يتم بموجبه نقل البضائع من مركز جمركي إلى مركز جمركي آخر. وعندما يكون للنقل ضمن نفس المنطقة الجمركية (الدولة) فإن هذا يسمى ترانزيت داخلي أو النقل تحت الضمان. وعندما تكون المراكز الجمركية خارج نطاق نفس المنطقة الجمركية (أي ضمن أكثر

من دولة) فإن ه يكون ترانزيت دولي. إن إجراءات الترانزيت الجمركية تكون مصممة بحيث تسهل حركة مرور البضائع من دولة إلى أخرى وبدون تعريض الإيرادات الجمركية إلى الخطورة، حيث أن الخطورة تكمن في تحويل البضائع للبيع في السوق المحلي¹⁹¹.

وعادة ما استخدم نظام الترانزيت كوسيلة للاستيراد غير القانوني، وذلك في كل من الدول الصناعية والنامية. وقد تصعب كميات كبيرة من الرسوم عندما يتم تحويل بضائع الترانزيت إلى السوق المحلي عن طريق الاحتيال. إن الإجراءات الإدارية المطلوبة لضمان السيطرة الفعالة على شحنات الترانزيت هي مباشرة وبسيطة. وبالرغم من ذلك، فإن عدداً قليلاً فقط من الدول النامية نجحت بتأسيس نظم سيطرة ملائمة وذلك بسبب مشاكل تتعلق بالبنية التحتية في المراكز الجمركية الحدودية وعدم كفاية أنظمة ضمان الرسوم والضرائب الجمركية المعلقة وضعف وسائل الاتصالات والإدارات الضعيفة بشكل عام.

إن الإجراءات المطلوبة للتمكن من السيطرة الجمركية على الترانزيت تشمل تحديد الترخيص بالنقل بالترانزيت فقط بالنقلين ذوي السمعة الجيدة والملتزمون بواجباتهم الضرائبية والقادرون مالياً، ومراقبة شحنات الترانزيت بشكل دقيق من خلال التوثيق الورقي واتخاذ إجراءات أمان ضمان الرسوم والضرائب المعلقة وبناء نظام تبادل معلومات فعال ما بين مركز الدخول الجمركي ومركز المغادرة واتخاذ إجراءات سريعة في حالة عدم تقديم شحنات الترانزيت في مركز المغادرة في الوقت المحدد له.

الإعفاءات

إن الإعفاءات عبارة عن الاستثناءات المتعلقة بعدم تطبيق التعريف الجمركية بالصورة لطبيعية¹⁹². وقد يتم إعفاء من الرسوم الجمركية والضرائب الأخرى بشكل كامل هنا أو بشكل جزئي. وعلى العكس من أنظمة تعليق الرسوم، فإن الإعفاءات هنا غير مرتبطة بالتصدير أو إعادة التصدير. إنها تنطبق على البضائع المستوردة للاستهلاك المحلي من قبل مجموعة محددة من المستوردين وعلى شرط أن تستخدم هذه البضائع في أغراض محددة¹⁹³.

بعض الإعفاءات منصوص عليها في الاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها، وغيرها يتم إعطاؤها حسب ما ترى الحكومة، ولتخدم مجموعة من الأغراض الاجتماعية والاقتصادية. وغيرها تتعلق

191 لتسهيل عبور البضائع بواسطة لترانزيت دولي، فإن إجراءات مقننة قد تم وضعها وذلك في الاتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف. إن الاتفاقيات لدولية الخاصة بالموضوع هي - الاتفاقية الخاصة بنقل البضائع بواسطة لترانزيت دولي 1971 والاتفاقية لدولية لخاصة بالنقل لدولي على الطرق 1975 والتي تسمى عادة باتفاقية تير (TIR).

192 إن القواعد العامة والنقاط الإرشادية المتعلقة بالإعفاءات والمنصوص عليها في اتفاقية كيوتو المعدلة - متضمنة في الملحق B.3 193 قد لا يميز البعض بين الإعفاءات ورسوم التعريفية للصفيرة، إلا أن رسوم للتعريفية للصفيرة لها تطبيق عام على جميع المستوردات المعنية بينما تحدد الإعفاءات بمجموعة مختارة من المستوردين أو أصنافاً منهم ولتين تمنحهم الحكومة معاملة تفضيلية لمجموعة من الأسباب.

بمستوردات لا تكون ذات طبيعة تجارية، وتسمى أيضاً الإعفاءات التقليدية، ولمزيد من التفصيل، انظر الصندوق 10 - 1.

قضايا: تقوم معظم الدول، إن لم تكن جميعها، والتي لا تطبق نسبة التعريف الصفرية، باستخدام الإعفاءات. حتى لو كانت سياسة الحكومة تقتضي عدم منح الإعفاءات، فإنها سوف تكون مضطرة لمنح البعض منها، وعلى سبيل المثال، فتلك المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية كما هو الحال في اتفاقية فيينا الخاصة بالحصانة الدبلوماسية، وتكون الإعفاءات في العديد من الدول النامية موضع خلاف وذلك بسبب الكميات الكبيرة التي تدخل إليها من المساعدات الأجنبية المتعلقة بمشاريع التنمية والإغاثة. والسياسات المغلوطة فيما يخص محفزات الاستثمار. والضغط لمنح الإعفاءات من العديد من الجهات في المجالات التربوية، التعليمية، والهيئات وغيرها من المشاريع الاجتماعية. وغالباً أيضاً بسبب نظام التعريف المصمم بشكل غير صحيح. وفي العديد من الدول، فإن قيمة المستوردات المعفاة تصل إلى 30% من مجموع المستوردات وفي بعض الحالات أكثر من النصف.

مبررات الإعفاءات من وجهة نظر اقتصادية: إن المبررات الاقتصادية لمنح الإعفاءات نادرة، وفي غالب الأحيان، فقد استخدمت الإعفاءات بشكل خاطئ، كأداة لتحقيق أهداف سياسية. وبالإضافة لكون ذلك يؤدي إلى خسائر كبيرة في إيرادات الدولة، فإن مثل هذه الإعفاءات تؤدي إلى العديد من لتشوهات والتكاليف التي تتضمن تخريب شفافية تعريف المستوردات وخلق مناخ غير عادل للتجار الأجانب والصناعة المحلية وتشويه اختيارات المنتجين والمستهلكين وزيادة التعقيد في الإدارة الجمركية.

تصنيفات الجوانب الاقتصادية والإدارية للإعفاءات: يمكن تلخيص المضامين الإدارية والاقتصادية للإعفاءات كالتالي:

- المستوردات الدبلوماسية:

إن هذا الجانب يشمل الإعفاءات المنصوص عليها في اتفاقية فيينا الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية والقنصلية. إن هذا النوع من الإعفاءات عادة ما يشكل فقط جزءاً صغيراً من مجمل الشحنت المعفاة. على أن العديد من الدول قد أساءت استخدام هذا النوع من الإعفاءات فيها، ولاسيما فيما يخص كمية البضائع المستوردة والتي يبدو أنها تأتي بكميات أكبر من احتياجات السفارة المعنية أو البعثة الدبلوماسية. كما أن هنالك حالات تمت المطالبة فيها بالإعفاء لشحنت تجارية. وبالنسبة للجمارك، فإنها تصبح من الصعوبة بمكان عليها تطبيق القانون بسبب محدودية إمكانياتها لمعابنة الشحنت الدبلوماسية ويكون للتحقيق أيضاً بإساءة الاستخدام حساساً من ناحية سياسية.

• **المستوردات الحكومية:** إن العديد من الدول وعبر التاريخ قد أعفت المستوردات الحكومية من الضرائب ورسوم الاستيراد. وقامت بوضع دول في السنوات الأخيرة بإلغاء هذه الإعفاءات حيث وجدت أن مساوئها أكثر من فوائدها. والنقاش يدور هنا على أنه لا توجد هناك فوائد تعود على موازنة الحكومة من جباية الرسوم على مستورداتها لأن المحصلة النهائية لهذه الأخيرة تكون صفراً. إن هذه الروية تغفل حقيقة

أن المستوردات الحكومية المعفاة يمكن لها، وغالباً ما تكون، ممولة لغير استخدامات الحكومة وهكذا تتجنب دفع الرسوم القانونية على مثل هذه المستوردات. وبالإضافة لذلك، فإن هنالك تكلفة إدارية تترتب على الجمارك عند عملها على التحقق من أن هذه البضائع المستوردة للقطاع العام قد استخدمت فعلاً للغرض الذي استوردت من أجله. وبعيداً عن التكاليف الإدارية وتلك المتعلقة بالموازنة، فإن إعفاء المستوردات الحكومية من شأنه أن يشوه الأسعار المطبقة على القطاعين الخاص والعام ويمكن له أن يشوه أيضاً عملية اتخاذ القرارات ومنها على سبيل المثال: تحديد الأسعار المناسبة لمنتجات مشاريع القطاع العام كالكهرباء. والأكثر من ذلك، فإن الإعفاء للمستوردات الحكومية من شأنه أن يقلل من التكلفة الحقيقية لمصاريف الحكومة حيث لا يتم تححصها من خلال عملية الموافقة على الموازنة وهكذا، فإنها تخفي التكلفة الحقيقية على الحكومة. وهكذا، فإن ه يجب عدم إعفاء المستوردات الحكومية وذلك لتحقيق مزيد من الشفافية والإدارة الجيدة.

* **حوافز الاستثمار:** تقوم العديد من الدول بمنح حوافز ضريبية تشمل رسوم الاستيراد والضرائب الأخرى غير المباشرة، وذلك بهدف جذب الاستثمارات الجديدة، وتشجيع التنمية الاقتصادية. إن السؤال عما إذا كانت الحوافز الضريبية تلعب دوراً في استخدام الاستثمارات قد تم بحثه بشكل معمق من وجهة النظر الاقتصادية، وهناك في الحقيقة إجماع على أن هذه الفوائد المالية هي غير حاسمة لكون اعتبارات أخرى تترك آثاراً أكبر من هذه على قرارات المستثمرين. (انظر Zee, Stosky, and Ley [2002] للحصول على صورة أفضل لهذه الطروحات). إن الإعفاءات هي أكثر عرضة لإساءة الاستخدام وذلك من خلال تسرب البضائع المعفاة إلى سوق القطاع الخاص "الرمادي"، بدلاً من أن تستعمل في الاستثمارات المفيدة. كما أن الإعفاءات تساعد في خلق أجواء تنافسية غير عادلة بالمقارنة مع الأعمال المشابهة التي لا تستفيد من تلك الحوافز. ومن وجهة نظر إدارية، فإن هذه الإعفاءات تتطلب من الجمارك أن تركز قسماً كبيراً من مصادرها المحدودة لمراقبة الإعفاءات والسيطرة عليها. وكان يمكن لمثل هذه المصادر أن تركز لاستخدامات أخرى أكثر إنتاجية. وبناءً عليه، فإن ه ينصح للدول النامية أن تلغى الإعفاءات هذه مع "ترشيدها" تعريفية للمستوردات. إن تعريف مبسطة وشفافة على المستوردات ونسبة صفر أو رسوم مخفضة فيما يخص الاستثمار والبضائع الرأسمالية يحتمل لها أن تكون وسيلة أكثر قوة لجذب المستثمرين من الإعفاءات.

المشاريع الممولة من الخارج: إن الدائنين والمانحين لا يقومون عادة بتمويل الرسوم على البضائع التي يستوردونها للاستخدام في مشاريع محددة وذلك لكون الأموال يقصد منها أن تستعمل في تلك المشاريع بالذات وليس في أن تدفع لإيرادات الحكومة على شكل رسوم استيراد. إن التجربة في العديد من الدول تبين أن تلك الإعفاءات تؤدي إلى سوء استعمال وإشكالات في الضبط والسيطرة. بدايةً فإن كميات المواد والاحتياجات للمشروع لا يتم تحديدها دائماً بالشكل الصحيح. حتى ولو تم ذلك، فإن من الصعوبة بمكان أن تتم السيطرة على الكميات المستوردة والمقصد النهائي لها. ثانياً، فإن الإعفاء يوسع في بعض الأوقات ليعطي المواد الاستهلاكية الخاصة بموظفي المشروع. وفي كلتي الحالتين، فإن المواد المعفاة يمكن أن تحول بسهولة لاستخدامات غير تلك التي منح الإعفاء لأجلها. ولحماية نفسها ضد مبادئ الاستعمال هذه وما ينتج

عنها من خسائر على الإيرادات العامة، فإن عدداً من الدول قد أوقفت مثل هذه الإعفاءات واستخدمت كبديل لها نظاماً تدفع بموجبه الرسوم والضرائب بواسطة كوبونات خزينة (Treasury vouchers). انظر القسم المعنون - بناء إجراءات وأنظمة إدارية فعالة.

• **بضائع الإغاثة:** إن العديد من الدول تعتمد على المساعدات الخارجية التي تقدم من منظمات غير حكومية (non-governmental organizations (NGOs)). إن الأطعمة والأدوية وغيرها من المواد المستوردة ضمن برامج المساعدات الأجنبية عادة ما تمنح وضع الإعفاء من الرسوم شريطة أن توزع مجاناً على المحتاجين إليها. ومهما كانت وسائل الضبط والسيطرة المتبعة فإن ه عادة ما يتبين أنها غير فعالة. وفي العديد من الحالات فإن البضائع المستوردة من هذا النوع، ولاسيما المواد الغذائية والأدوية، يتم تحويلها عن الغرض الذي استوردت من أجله، وينتهي بها المطاف في أن تباع في الأسواق. وينفذ هذا في بعض الأوقات من قبل منظمات مشبوهة تأتي تحت غطاء NGO حيث تسمى وضع الإعفاء الممنوح لها وتحويل البضائع إلى غير الغرض الذي استوردت من أجله. وهناك مشكلة أخرى، وهي أن الجمارك وفي معظم الحالات لا تشارك في عملية التحقق من مصداقية هذه المنظمات أو أنها حتى لا تستشار في الاتفاقات ما بين هذه المنظمات ووزارة التخطيط، الإمداد، التعاون أو أي جهة أخرى تكون مسؤولة عن المستوردات المعفاة. وفي معظم الأحيان، تظهر الجمارك فقط في مرحلة التنفيذ وليس عند فحص الطلبات وبناء الشروط. ويمكن تجنب الإشكالات المذكورة أعلاه من خلال لتابع الإرشادات الخاصة ببناء الإجراءات والأنظمة الإدارية الفعالة والتي تتبع لاحقاً.

• **المستوردات الخاصة بالبحالات التعليمية والثقافية والدينية والخيرية وما شابهها من أغراض اجتماعية.**

تنص قوانين الجمارك وغيرها من القوانين أيضاً على منح الإعفاء للبضائع التي تحتاجها المؤسسات الخيرية والدينية والثقافية والتعليمية وما شابهها من تلك التي تخدم أهدافاً اجتماعية. وغالباً ما يتحمل وزراء المالية أو الجمارك أعباء العديد من طلبات الإعفاء والتي يمكن لها أن تكون غير قانونية في بعض الأوقات وذلك من قبل المؤسسات التعليمية ودور العبادة والمؤسسات الثقافية وما شابهها لإعفاء مستورداتهم من المعدات والآليات (السيارات) وغيرها من البضائع الاستهلاكية. وتصعب السيطرة على هذه الإعفاءات وغالباً ما يساء استخدامها من خلال تحويلها إلى غير الغرض الذي استوردت من أجله. ومن وجهة نظر اقتصادية فإن ه لا يوجد هنالك ما يبرر هذه الإعفاءات وتعتبر مثيلاً للمعونات المخفية (غير المرئية). ويجب إلغاء هذه الإعفاءات، وإذا ما كانت المعونة لهذه المؤسسات ضرورية، فإن ها يجب أن تقدم من خلال نفقات الخزينة والتي تخضع بدورها للرقابة العامة من خلال عملية الموافقة على الموازنة.

• **المستوردات غير التجارية:**

إن الإعفاء لهذا الصنف غالباً ما يبنى على الممارسات الدولية والعادة والتقليد ضمن هذا التوجه. وهي غالباً ما يمساء استخدامها. ومثال ذلك، فإن العمال المهاجرين والأشخاص يقيمون أو يعيدون إقامتهم في البلد

والمسافرين عادة ما يحضرون بضائع أكثر من تلك المسموح بها بالإعفاء قانونياً. وعادة ما تكون للمستوردة من هذا القبيل غير ذات أهمية كبيرة ويمكن إدارتها بشكل جيد طالما أن الجمارك تضع قواعد وإجراءات سهلة وواضحة وتعلم العامة بها.

ترشيده نظام الإعفاءات

إن لمن الصعوبة بمكان تبرير الإعفاءات من وجهة نظر اقتصادية بالإضافة لكونها مكلفة إدارياً وغالباً ما تتم إساءة استخدامها. وعليه فإن ه يجب التقليل منها إلى أبعد حد ممكن، وإدارتها بشكل فعال وذلك لمنع إساءة استخدامها. ويجب عدم الإبقاء على أية إعفاءات غير تلك المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية وغيرها المتعلقة بالمستوردة غير التجارية والتي كانت تتلقى الإعفاء تقليدياً (ومنها على سبيل المثال، إعفاءات المسافرين والمهاجرين).

إن المصادر الإدارية والجهود المطلوبة لإدارة الإعفاءات تشكل عبئاً ثقيلاً على الإدارات الجمركية ونشئت مقدراتها على التركيز على جوانب الضبط الأكثر إنتاجية وتحصيل الإيرادات وأنشطة المكافحة. والأكثر من ذلك، فإن مقدرة الجمارك على مراقبة الإعفاءات بشكل فعال سوف تنتشوه كثيراً بسبب العدد الكبير من حالات الإعفاء التي يتوجب التعامل معها. وإذا كانت الحكومة لا تستطيع أن تحد من الإعفاءات بشكل كامل وكما هو مذكور أعلاه، فإنها يجب أن تأخذ حذرهما على الأكل من زيادتها. ومن الأسباب التي قد تدعو إلى زيادتها:

أ- إن الإعفاءات العديدة، تجعل الأفراد والشركات والقطاعات الذين لا يحصلون عليها يشعرون بأن هنالك تمييزاً ضدهم بالمقارنة مع منافسيهم الذين يحصلون على الإعفاءات الأمر الذي يجعل هؤلاء يمارسون الضغوط على السلطات لكي يتلقوا بدورهم معاملة مماثلة.

ب- السلطة التقديرية الممنوحة لوزارة المالية أو غيرها من الوزارات لإعطاء مثل هذه الإعفاءات. وما لم تكن ظروف وحدود الإعفاءات محددة بشكل واضح بالقانون، فإن ه قد يكون من الصعوبة بمكان على الوزير أن يتحمل الضغوط التي سوف تمارس عليه من قبل بعض المستوردين. وللتخفيف من هذه الضغوط، ومنع التوسع في الإعفاءات، فإن ه يجب تطبيق التالي من الإجراءات:

• يجب أن تشمل جميع الإعفاءات في القانون، هذا بالإضافة إلى تحديد الشروط اللازمة للإعفاء بشكل دقيق ومن ضمن ذلك من هو المؤهل للإعفاء وما هي البضائع التي تخضع للإعفاء وما هي الشروط التي تحكم كل ذلك. ومن شأن هذا أن يمنع جميع القرارات التقديرية الخاصة بالإعفاءات والتي يقوم كبار الموظفين وغيرهم من المنظمات بمنحها.

- يجب تقديم المقترحات والطلبات الخاصة بالإعفاء والعائدة لمعطيات حوافز الاستثمار والمشاريع الممولة من الخارج والمقدمة من مجلس الاستثمار أو الوكالات الوزارية، إلى وزير المالية لأخذ موافقته عليها. ويجب أن تحتوي على قائمة تتضمن وصفاً (بند التعريف) للبضائع وكمياتها وقيمة البضائع وحساباً بتكلفة الإعفاء على الإيراد العام.

بناء إجراءات وأنظمة إدارية فعالة

لتحقيق ضبط وإدارة فعالة للإعفاءات فإن ، يجب الأخذ بعين الاعتبار التالي من النقاط:

- القواعد: يجب أن تحدد القواعد بشكل دقيق العمليات التي يجب اتباعها في طلب الإعفاء ومنحه وفي استيراد الشحنات المعفاة، ومن ضمن ذلك المتطلبات الوثائقية، والأطر الزمنية، وتحديد القيم والكميات والضبط عند الاستيراد والشروط الخاصة بالاستخدام النهائي للبضائع والإجراءات العقابية في حالة إساءة الاستخدام.
- طلب الإعفاء ومنحه: يجب أن تتضمن القواعد معلومات كاملة عن البضائع المنوي استيرادها لتنفيذ المشروع (المشروع الاستثماري، المشاريع الممولة من الخارج، بضائع الإغاثة، ومستوردات المؤسسات الخيرية وما شابه). وهكذا فإن ، يجب إرفاق قائمة مع الطلب تبين الوصف الصحيح للبضائع بتقديم بند التعريف والكميات والقيمة.
- الوسائل الرقابية في وقت الاستيراد: وهذه تتضمن التحقق من أهلية البضائع للإعفاء وللتأكد من أن نوع البضائع وكمياتها وقيمها مطابقة لما صرح له بالإعفاء. ويجب تحديد أساليب لمراقبة المستوردات المعفاة والتي تتكون من أكثر من شحنة والتي يتم التخلص عليها في أكثر من مركز جمركي واحد. وبوسع الحوسبة أن تسهّل هذه العملية كما هو الحال مع نظام الجمارك المغربية (انظر صندوق 10-8).
- التأكد من المستخدم النهائي: نحتاج الجمارك للتأكد من أن البضائع المعفاة يتم استخدامها حقيقة في الغرض الذي استوردت من أجله. ويجب أن يتم هذا من خلال التحقق الدوري من قيود المشروع أو المؤسسة التي حصلت على الإعفاء، أو، وحيثما يكون مناسباً من خلال الزيارات الدورية المفاجئة لموقع المشروع وذلك للمعاينة الفعلية وللتأكد من أن البضائع تستخدم في الغرض الذي استوردت من أجله.

صندوق 10 – 8 تطبيقات الحاسوب في إدارة إعفاءات المشاريع

طبقت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة المغربية حديثاً برنامجاً محوسباً لإدارة قوائم البضائع المسموح باستيرادها معفاة وذلك في نطاق اتفاقيات الاستثمار ما بين الحكومة وشركات القطاع الخاص. إن هذه الاتفاقيات تنص على الإعفاء من رسوم الاستيراد والضرائب وضرريبة القيمة المضافة لجميع

الموارد والأدوات والأجهزة المطلوبة لتنفيذ المشروع، وهي تكون نافذة ضمن 36 شهراً. وتحدد هذه البضائع بقائمة ترفق مع الاتفاقية.

إن البرنامج المحوسب، والذي يمكن الدخول إليه من خلال الشبكة المحلية للمراكز الجمركية، يكون مسئولاً عن معالجة مستوردات المشروع ويسمح بالإشراف المباشر والمستمتر على المستوردات والإدارة المحوسبة لقوائم البضائع المعفاة، ويوفر القدرة على اكتشاف حالات الزيادة في البضائع عن تلك المعفاة بسهولة وبشكل أوتوماتيكي. وهو يسمح لمراكز التخليص باستلام بيانات الاستيراد مباشرة واكتشاف وتنظيم المستوردات بشكل مباشر والتي تزيد كمياتها أو قيمها عن تلك المحددة مع ضبط تواريخ إنهاء لتلك المشاريع.

المصدر: Steenlandt, Marcel 2003، ملاحظة محضرة لهذا الفصل

- مراقبة الإعفاءات وقسم المتابعة: يجب على الجمارك أن تتنصت قسماً للمتابعة والمراقبة يكون مسئولاً عن الإشراف على جميع الشؤون الإدارية المتعلقة بالإعفاءات. وعلى هذا القسم أن يستخلص طلبات الإعفاء ومراقبة الكميات التي تستوردها السفارات والمشاريع والمؤسسات المعفاة ويقوم بتنفيذ زيارات للمشاريع والمؤسسات بعد عمليات الاستيراد. وأيضاً مراقبة التكاليف على الإيراد العام والوجهات العامة فيما يخص الإعفاءات ولية مؤشرات أخرى خاصة بالإعفاءات. ويجب أن يقوم بجمع المعلومات عن المستوردات المعفاة وإعداد الإحصاءات التي تبين مقدار الواردات المستحقة وإعداد التقارير للوزير بهذا الشأن.
- رد الرسوم عن البضائع المعفاة بدلاً من الإعفاء المباشر: إن نظاماً لضبط الإعفاءات يبنى على دفع الرسوم والضرائب في وقت الاستيراد وردها لاحقاً بعد التحقق من أنه تمت تلبية جميع شروط الإعفاء كان قد نفذ في مالي عام 1998، وما يزال يعمل منذ ذلك التاريخ بنجاح (انظر الصندوق 10 - 9).
- نظام إيصالات الخزينة: لقد أدخلت هذه الآلية لضبط الإعفاءات في عدد من الدول وذلك للإشراف على المستوردات المعفاة بموجب NGO وغيرها من المشاريع الممولة من الخارج وذلك لمنع تحويل البضائع إلى السوق المحلي بدون دفع الرسوم المقررة. ويتم دفع الرسوم والضرائب بموجب هذا النظام عند الاستيراد لو كان الدفع يتم بواسطة شيكات خزينة دائن أو كويونات تصدرها الحكومة (treasury credit checks). ويطلب من المانحين والوكالات الممولة أن تقدم عطاءات مشاريعها شاملة للرسوم. وهذا يتطلب التصرف بكل حرص بنوعية وكميات البضائع المنوي استيرادها بالإضافة لتقييم مفصل للرسوم والضرائب التي ستتم تغطيتها للمشروع من موازنة الحكومة. ويمنع المتبرع أو الوكالة الممولة ديناً ضريبياً مساوياً للرسوم المترتبة ويأتي ذلك على صورة شيكات دائنة. وتستخدم هذه الشيكات لدفع الرسوم والضرائب المستحقة على المستوردات الخاصة بالمشروع. إن نظام المراقبة هذا يعمل بشكل

لوتومانيكي كالتالي: إذا ما زاد المقاول من تقديره للرسوم والضرائب فإن العطاء على الأغلب لن يحال عليه. وبالمقابل فإن ه إذا ما أنقص من تقديره للرسوم والضرائب وأحيل عليه العطاء فإن ه يتحمل عبء الفرق ما بين الرسوم المستحقة فعلاً وتلك التي كان قد قررها وذلك لكون الشيكات الدائنة سوف تصدر فقط بالقيم المقدرة والمتفق عليها. إن هذا النظام لا يتطلب الإشراف على الكميات، وفي الممارسة الفعلية فإن نتائج التطبيق جاءت مختلفة. لقد أثبت هذا النظام أنه يعمل بشكل جيد وأنه قلل من نسب إساءة الاستخدام والضياع في الإيرادات العامة في بعض الدول الأفريقية (مالي وموزمبيق - على سبيل المثال) ولكنه لم يكن ناجحاً في بعض الدول الأخرى (بنين وساحل العاج). وفي الوقت الذي يعتبر للنظام فيه من الناحية الفنية صالحاً، فإن الفضل يعزى بشكل رئيسي لبعض العوامل كمعارضة القطاع الخاص للرقابة الدقيقة وقلة الدعم القوي من السلطات العليا.

صندوق 10 - 9 رد الضرائب والرسوم الجمركية على المنتجات البترولية المستوردة في مالي

نجحت مالي بتنفيذ إصلاحات تناولت رد الضريبة وإعفاءات الرسوم الجمركية عام 1998، وهذا ضاعف حجم الإيرادات التي كانت تحصلها لجمارك من مستوردات منتجات البترول. كانت الرسوم على منتجات البترول مصدراً مهماً للإيرادات المالية، وكانت هذه المنتجات تستورد بواسطة عدد قليل من الشركات (تقريباً 12)، وهذا ما جعل إدارة البرنامج مجدية.

تم وضع ثلاثة مبادئ للإجراءات الجديدة:

- دفع جميع الضرائب والرسوم على الحدود الجمركية التي يتم استيراد منتجات البترول من خلالها.
- تأسيس نظام يمكن بواسطته رد الرسوم الجمركية والضرائب للمنتفعين من الإعفاءات من الرسوم حالما أبرزوا ما يثبت حقهم. في ذلك الوقت كان هؤلاء المستفيدون هم، من بين آخرين، منطسى لفنصليات والبعثات الدبلوماسية (اتفاقية فينا)، المشاريع الممولة من مصادر أجنبية (بما في ذلك مشاريع البنك الدولي)، والاتفاقيات الناجمة عن قانون التعدين.
- الفصل المؤكد للوظائف بين (أ) المراكز الجمركية المسؤولة عن تقييم الرسوم والضرائب و (ب) مكتب الخزينة المناط به عملية الرد.

هذا الإجراء الجديد يحصل بأربع خطوات:

1. في بداية كل سنة، يتقدم المستفيدون من هذه الحقوق؛ في مكتب (SGS)، بالوثيقة التي تثبت حقهم بالإعفاء ومرقفاً بها جدول الاستهلاك الشهري لمنتجات البترول. بعد تسجيل الملف، تقوم SGS بنقله إلى وزارة المالية لإصدار الشهادة، وبعد صدورها، تقوم SGS بإدخال حقوق المستفيد في نظام

المعلومات الخاص بها. تحتاج عملية التسجيل هذه كاملة أقل من أسبوع.

2. يقوم المستفيدون من الإعفاءات بشراء المنتوجات، دافعين جميع الضرائب إلى الجمارك. وتعتبر المبالغ المستوفاة إيرادات جمركية وتدخل إيرادات موازنة الدولة.

3. يتم الرد من قبل الخزينة، للرسوم والضرائب المستوفاة، على أساس شهري وبخطوتين:

- إصدار كوبيون رد" مضمون من قبل SGS باسم المستفيد.

- نقل المبلغ من أموال الخزينة إلى حساب صاحب العلاقة، على أساس كوبيون الرد ونسخة من الفاتورة. أما الدفعات النقدية فهي ممنوعة. هذه المصاريف من الخزينة تسجل من حساب مصاريف خاص بها يتم تعديله حسب المبلغ المصروف.

4. تقوم الخزينة كل شهر بإرسال ملخص بكوبونات الرد إلى دائرة الموازنة، مبينة فيها أنها دفعت مقابل تفويض بالدفع عن المبلغ المصروف. حال الاطلاع على التفويض، تقوم الخزينة بتعديل وضع الحسابات لديها، وفي النهاية مدخلة المصروف كمصروف من الموازنة.

المصدر: Finateu, Emilie. 2003 ملاحظة محضرة لهذا الفصل.

وفي تلك البلدان التي تم إدخاله فيها بناءً على إصرار منظمات دولية، فإن ه لم يتم تطبيقه بطريقة مقنعة. ولتوخي التوازن، أخذين بالاعتبار أن هناك رغبة حقيقية من السلطات العليا لجعل النظام يعمل، فإن هذه هي الطريقة الوحيدة الفعالة للتخلص من خسارة الإيرادات أو تقليلها التي تحدث من خلال هذه الأنواع من الإعفاءات.

• مستوردات السفارات. بالنسبة لتلك الدول التي تعاني من إساءة استخدام الإعفاءات الممنوحة للدبلوماسيين، فربما كان أفضل ما يمكن عمله هو مناقشة هذا الموضوع مع البعثة الدبلوماسية بالطرق الرسمية، والتي قد تكون عادة عبر وزارة الخارجية. وينبغي على الجمارك أن تحصل دائماً على قائمة بأعضاء السفارة المستفيدين من الوضع الدبلوماسي. وتتفق العديد من الدول مع البعثات الدبلوماسية على حصص سنوية من البضائع الأكثر حساسية لسوء الاستخدام، أي، المشروبات الكحولية ومنتجات التبغ. كما أن استخدام حصص استيراد سنوية للوقود يعتبر إجراءً قياسياً في العديد من الدول.

نتائج عملية وخطوط إرشادية

تقود المراجعة أعلاه إلى التوصيات والخطوط الإرشادية التالية للإدارات الجمركية.

تخفيف الرسوم: عند تصميم سياسة تخفيف الرسوم وإدارتها، يجب إبقاء الخطوط الإرشادية التالية نصب

أعيننا:

- هناك أسباب منطقية مالية، تجارية، واقتصادية لتضع قوانين الجمارك حول العالم أحكاماً لأنظمة تخفيف الرسوم التي تمت مناقشتها في هذا الفصل. وهكذا فإن على صانعي السياسات أن يصمموا، على الإدارات الجمركية أن تنفذ وتدير، وهذه الأنظمة بطريقة آمنة ومجدية مادياً لكل من المستخدم والحكومة. يجب على الإدارات الجمركية أن تفهم أن مثل هذه الأنظمة ليست إغاثات للمصدرين، وإنما هي مجرد معالجات تسمح لمستخدمي هذه الأنظمة (صاحب مصنع مصدر، مشغل مستودع، شركة نقل بالعبور، مندوب بيع) بالعمل خارج إطار نظام التعريفية وأن يفعلوا ذلك بأقل تكلفة ممكنة على قطاع الأعمال. وبوجود التعريفات، قد تعتمد تنافسية قطاع التصدير وجاذبية الدولة للمستثمرين الأجانب على توفر أنظمة تخفيف رسوم كفؤة، ويجب على الحكومة أن تضمن أنها محمية ضد خسارة الإيرادات الناتجة عن إساءة الاستخدام وأن تعمل هذه الأنظمة بكفاءة.
- يعتمد الاختيار بين الإعفاء المسبق (أنظمة الإدخال المؤقت) ورد الرسوم بشكل رئيسي على قدرة ودرجة حداثة الإدارة الجمركية. ويفضل المصنعون لأجل التصدير بشكل واضح الإدخال المؤقت بالمقارنة مع رد الرسوم، خصوصاً عندما تكون رسوم التعريفية مرتفعة، وعندما تتأكل رديات الرسوم بمسبب التضخم، وعندما تكون الفوائد من أجل الحصول على رأسمال عامل مرتفعة. ولكن، للحكومات في معظم الدول تطلب من الإدارات الجمركية التركيز بشكل رئيسي على تحصيل الإيرادات بدلاً من تسهيل التجارة. وهكذا، فإنها تميل إلى تفضيل رد الرسوم على أنظمة الإدخال المؤقت. وبالنسبة للدول التي تمتلك إدارات حديثة كفؤة، خصوصاً تلك التي تملك قدرات رقابية مبنية على الحسابات، فإن TAP تحت أي شكل من أشكاله ينبغي أن يكون هو الطريقة الرئيسية لتخفيف الرسوم. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون رد الرسوم متوفراً لتلك الحالات التي لا يتوقع فيها استخدام المواد المستوردة في عملية التصنيع للداخل. وقد تضطر الدول التي لا تملك (إلا قدرات رقابة محدودة للاعتماد بشكل رئيسي على رد الرسوم، ولكن يجب توفير أنظمة TAP للشركات ذات المواقف الجيدة فيما يتعلق بالتزاماتها المالية والتي لا تشكل خطراً على الإيرادات أو يكون خطرها ضئيلاً. وكلما طورت الإدارات الجمركية من قدراتها الرقابية المعتمدة على الحسابات فينبغي عليها أن توفر أنظمة TAP كطرق رئيسة لتخفيف الرسوم.
- يجب أخذ قدرة الإدارة الجمركية بعين الاعتبار عند الاختيار بين الطرق المختلفة لتوفير نظام لتخفيف الرسوم. على وجه التحديد، يجب عدم منح أية تسهيلات تتجاوز قدرة الإدارة الجمركية على مراقبتها. مثلاً، يجب عدم إنشاء مناطق المصنع الواحد الكائن جغرافياً خارج المناطق الصناعية المعدة للتصدير (Export Processing Zones (EPZs)) إذا لم تكن الإدارة الجمركية قادرة على الرقابة الكافية المبنية على الحسابات. وبشكل مشابه، يجب عدم منح الإعفاءات إذا لم تكن الجمارك تملك القدرة على مراقبتها بشكل فعال.
- يجب على مدراء الجمارك أن يأخذوا جميع الإجراءات الممكنة لضمان أن الالتزام بالمتطلبات الإدارية

وإجراءات أنظمة تخفيف الرسوم لا تنطوي إلا على أقل التكاليف على المستفيدين. مثلاً، يجب رد الرسوم المستحقة فوراً للمستفيدين على أن تتم عمليات التدقيق عليه لاحقاً. وكلما كان ممكناً، يجب استبدال أنظمة الضمان المغلقة في الرقابة الجمركية على المستودعات بأنظمة ضمان مفتوحة، وهذا يختصر الحاجة لدفع تكاليف الإشراف الجمركي على المستودعات.

الإعفاءات

هناك أسباب اقتصادية وإدارية جيدة للحد من الإعفاءات من الرسوم الجمركية وللاحتفاظ بتلك الإعفاءات المطلوبة في الاتفاقيات الدولية (مثل الحصانات الدبلوماسية) وتلك التي تخضع لها البضائع الواردة لغير التجارة (مثلاً، المسافرين والمهاجرين). وحتى يحين الوقت الذي يتم فيه التخلص من الإعفاءات المتكررة، فإن على الإدارات الجمركية أن تركز مصادر بشرية وتكنولوجية كافية لتنظيم وتنفيذ أنظمة المراقبة والسيطرة الضرورية.

نتائج أخرى

- إن النتائج التالية والخطوط الإرشادية يمكن تطبيقها على إدارة أنظمة تخفيف الرسوم والإعفاءات بشكل مشابه.
- على الجمارك أن تتحول من الرقابة الحصية إلى التأكد من الائتزام بشكل دوري واختياري وذلك عن طريق التدقيقات المبنية على الحسابات التالية للاستيراد. ويمكن للاستخدام الفعال لتكنولوجيا المعلومات أن يساهم بشكل جوهري في هذه الرقابات بينما يبقى على تسهيل التجارة. وهذا يجب إكماله بتطبيق نظام عقوبات متسق يهدف ردع حالات الغش وسوء الاستخدام.
 - يجب استخدام تطبيقات الكمبيوتر على أوسع نطاق، وذلك من أجل تفعيل وتقوية وسائل الرقابة على الإعفاءات وأنظمة تخفيف الرسوم. ومن الوظائف والنشاطات التي ينبغي حوسبتها ما يلي: متابعة البضائع المستوردة لغايات التصنيع المحلي؛ إدارة مخزون المستودعات الجمركية؛ تبادل المعلومات والبيانات بين مراكز الدخول والخروج الجمركية للبضائع الداخلة تحت وضع الإدخال المؤقت أو المارة بالعبور؛ والرقابة على شحنات متعددة ترد من مراكز جمركية مختلفة.
 - يجب وضع قواعد واضحة، بسيطة، وسهلة الفهم لجميع أنظمة الإعفاء وتخفيف الرسوم، ويجب جعلها معروفة للعاملين بالتجارة الخارجية، أصحاب الصناعات، وحسب الحاجة للعموم بشكل إجمالي. وينبغي على الملاحظات التي تنشر بها المعلومات أن تفسر الظروف، المتطلبات، العمليات، والخطوات الإجرائية، بالإضافة إلى إرشاد المطلعين إلى مكان وكيفية الحصول على مزود من المعلومات.
 - تنظيمياً، يجب على إدارات الجمارك أن تؤسس وحدات خاصة بعدد كافٍ من الموظفين لإدارة أنظمة الإعفاءات وتخفيف الرسوم. ويجب على هذه الوحدات أن تراقب نشاطات مراقبة الإعفاءات وتخفيف

الرسوم في الجمارك، بما في ذلك تطوير إجراءات كفاءة للقيام بذلك؛ تطور أدلة تعليمات عملياتية؛ تخصص أهلية المستوردين للأوضاع الخاصة التي يطالبون بتطبيقها؛ تراقب شرعية وصحة تطبيق مشاريع الإعفاءات وتخفيف الرسوم الصخمة الممولة من الخارج، المنظمات غير الحكومية ((NGOs))، ومشاريع حوافز الاستثمار؛ تقييم وثائق المستوردين، الصانعين، والمصدرين التي تؤهلهم للاستفادة من أنظمة TAP، MUB، رد الرسوم، والترانزيت؛ ولمعالجة الإحصائيات التي تبين النزاعات في الإعفاءات وتأثيرها على إيرادات للدولة.

الملحق 10 - أ قائمة تفقدية للرقابة على الإعفاءات وتخفيف الرسوم

- ينبغي أن تكون القائمة التفقدية التالية مفيدة لأولئك المكلفين بمراجعة أنظمة مراقبة الإعفاءات وتخفيف الرسوم.
- هل يملك المصدرون إمكانية الوصول إلى مدخلاتهم الصناعية بالأسعار العالمية من خلال واحد أو أكثر من أنظمة تخفيف الرسوم - TAP، رد الرسوم، أو EPZ (أو أي تركيبة منها)؟
 - هل نظام TAP المستخدم مبني في البداية على تحديد نسب المدخلات إلى المخرجات، وهل تتم مراجعة هذه النسب بشكل دوري؟
 - هل مراقبة TAP مبنية على العائدات الكلية الدورية التي تبين البضائع المستوردة تحت نظام TAP أو المشتراة من تجار آخرين تحت وضع TAP، وما هو مقصد البضاعة بعد الانتهاء من التصنيع (التصدير أو الاستهلاك في السوق المحلي)؟
 - هل يعمل نظام رد الرسوم من خلال تحديد معدل رد الرسوم بشكل ابتدائي بناءً على علاقة المدخلات مع المخرجات، وهل تتم مراجعة معدلات رد الرسوم بشكل دوري للوقوف على التغييرات في العوامل القابلة خلف المعدل المفروض، مثل النوع أو مزيج المدخلات، أو تكاليف المدخلات التي تغيرت؟
 - هل عملية طلب الحصول على رد الرسوم بسيطة وليس لها متطلبات غير إثبات التصدير؟
 - هل يتم دفع الرسوم المستردة مباشرة، أو خلال - ليس أكثر من - عدة أسابيع بعد التصدير، بينما يتم التحقق من صحة المطالبات بشكل دوري من خلال دفاتر المصدر وسجلاته؟
 - هل تلتزم الجمارك نفسها لدفع الرسوم المستردة خلال إطار زمني قصير متفق عليه؟
 - هل يتم تحميل المصدرين المسؤولية عن ضياع الإيرادات الناجمة عن فشلهم في الإشارة إلى التغييرات في العوامل القابلة خلف نسب المدخلات إلى المخرجات أو معدلات رد الرسوم؟
 - هل يتم وضع معدلات رد الرسوم من قبل لجنة تضم ممثلين من الجمارك، الإيرادات الداخلية، الصناعيين، ودوائر التجارة في الحكومة المعنية؟
 - هل يعرف المصدرون والعموم جيداً عن أنظمة تخفيف الرسوم المتوفرة وكيفية عملها، وهل هذه الأنظمة مفهومة تماماً؟

- هل قامت الجمارك بتنظيم وحدة فنية متخصصة لمراقبة وتدقيق أعمال الشركات الصناعية العاملة تحت نظام TAP (أو واحداً من أشكاله) أو أنظمة رد الرسوم؟
- هل الرقابة على أنظمة TAP (أو أشكاله المختلفة) ورد الرسوم محسوبة؟
- بالنسبة للعاملين بالتصدير غير المنتظمين (الصانعين الذين يصدرون فقط جزءاً من منتوجهم، أو الأعمال البسيطة)، هل تم تزويدهم بأنظمة TAP مبسطة أو هل لديهم إمكانية الاستفادة من نظام رد الرسوم؟

قراءات إضافية

- Alter, Rolf G. 1990. "Export Processing Zones for Growth and Development: The Mauritian Example." IMF Working Paper No. 90/122. Washington, D.C.
- Corfmat, François, and Adrien Goorman. 2003. "Customs Duty Relief and Exemptions." In Michael Keen, ed. Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration. Washington, D.C.: IMF.
- International Trade Center UNCTAD/GATT. 1979. Duty Drawback on Exports. Geneva.
- Madani, Dorsati. 1999. "A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones." World Bank Working Paper 2238. Washington, D.C.
- Warr, Peter. 1989. "The Potential for Export Processing Zones: Lessons from East Asia." Pacific Economic Bulletin 8(1): 18-26.
- World Customs Organization. 1999. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended). Brussels.

المراجع

- Madani, Dorsati. 1999. A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones. World Bank Working Paper No. 2238.
- Washington, D.C. Steenlandt, Marcel, and Luc De Wulf. 2004. "Morocco." In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. Customs Modernization Initiatives: Case Studies. Washington, D.C.: The World Bank.
- Tax Notes International. 2001a. January 1.
- Tax Notes International. 2001b. January 8.
- U.S. Customs Service. 1996. "Bonded Warehouse Manual for Proprietors, Importers, Customs Officers." Washington, D.C.: Department of the Treasury.
- Warr, P. 1989. "The Potential for Export Processing Zones: Lessons from East Asia." Pacific Economic Bulletin 8(1): 18-26.
- Zec, Howell H., Janet G. Stotsky, and Eduardo Ley. 2002. "Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries." World Development 30(9): 1497-1516.

الترانزيت والحالة الخاصة للبلدان المغلقة^{h)}

Jean François Arvis

جدول المحتويات	3-11 إجراءات الترانزيت بدون الإجراءات التسهيلية
	430
	المبادئ الأساسية لأنظمة النقل بالعبور 425
	موصفات عمليات النقل بالعبور النموذجية 428
	إجراءات الترانزيت الدولية الرئيسية:
	إجراءات النقل على الطرُق TIR 438
	مؤسسات تسهيل النقل بالترانزيت 446
	نتائج عملية 452
	قراءات إضافية 454
	المراجع 454
	قائمة الجداول
	1-11 تكاليف المواصلات من السوق العالمي
	الرئيسي للدول الساحلية والدول المغلقة في أفريقيا 423
	2-11 الأحكام المطبقة في الترانزيت الجمركي كما تم ترميزها في الاتفاقيات الدولية 427
	6-11 مؤشرات TTFSE 452
	1-11 قائمة الأشكال
	عملية ترانزيت (عبور) 434
	تسلسل العمليات في النقل بموجب اتفاقية التيسر 2-11
	(TIR) 441
	قائمة الصلاديق
	إجراءات الترانزيت في العصور الوسطى 1-11
	426
	متطلبات عامة بخصوص الرصاص الجمركي 2-11
	428
	استخدام الأسيكودا في عمليات الجمارك في زامبيا 3-11
	437
	التير الأمن The Safetir 444
	رقم المرجعية للبريد UCR 445
	5-11

(أ) مبني على مادة معدة بواسطة ECORYS N.V. ومدعومة بمنحة من قبل حكومة هولندا

يشير النقل بالعبور (الترانزيت) الجمركي إلى الإجراءات الجمركية التي تنتقل بموجبها البضاعة من مركز جمركي إلى آخر بدون دفع رسوم الاستيراد، أو ضرائب الاستهلاك المحلية أو أي رسوم أخرى مستحقة على المستوردات. تهدف هذه الإجراءات إلى الحفاظ على الإيرادات الوطنية نتيجة للنقل بالعبور، وكذلك لتجنب الظروف التي تؤدي إلى تهريب البضاعة المارة بالعبور إلى السوق المحلي. يجب أن تكون إجراءات النقل بالعبور بسيطة لتجنب التأخير الزائد وتوفير التكاليف. تشكل أنظمة النقل بالعبور الضعيفة عائقاً أمام التجارة. لقد حددت منظمات دولية ومنظمات تسهيل النقل الاختلالات الوظيفية في إجراءات النقل بالعبور كعامل أساسي في زيادة تكاليف تطوير الدول النامية المغلقة.

يشير النقل بالعبور أساساً إلى النقل بالعبور على الطرُق من وإلى الدول المغلقة. على أي حال، من المفيد التمييز بين النقل بالعبور على المستوى الوطني والذي على المستوى الدولي. يشير النقل بالعبور على

المستوى الوطني إلى عبور الحدود الوطنية عندما يتم نقل البضاعة داخل حدود الدولة، من النقطة الحدودية الأولى عند الدخول إلى الموقع حيث يتم إتمام الإجراءات الجمركية اللازمة (مثل حالة الموانئ الجافة أو ساحات تخزين الحاويات الداخلية). يمكن ربط كلا النوعين من النقل بالعبور، وفي الحقيقة هذه حالة قياسية لكثير من الدول المغلقة النامية. تصل البضائع المستوردة إلى الحدود الوطنية من دول النقل بالترانزيت، وهي عادة ما يتم شحنها في ظل إجراءات النقل بالعبور على المستوى الوطني إلى المراكز الاقتصادية الرئيسية. تتشابه الإجراءات الجمركية الأساسية في كلا الحالتين. على كل حال، يكون التنفيذ أسهل لحلفات النقل بالعبور الوطني.

يحدث معظم النقل بالعبور بين الدول المغلقة والدول التي لها منفذ على البحار. في بعض الحالات، يكون النقل بالعبور من دولة إلى الدولة المقصد، حيث يتم عبور الحدود مرة واحدة فقط. في حالات أخرى فإن الشحن المار بالعبور يمر عبر عدة حدود كما في حالة عندما تعبر شحنة من هولندا إلى روسيا حيث يتم عبورها من خلال بلد ثاني. على سبيل المثال، البضاعة التي ترسل إلى شمال شرق الهند والمنتجة في جزء آخر من الهند تمر بالعبور من خلال بنغلاديش، وذلك لأن كل الطرق داخل الهند أطول بكثير¹⁹⁴. وعندما يكون النقل بالعبور ممكناً من خلال السكك الحديدية فإنه يكون له فوائد أكثر، بما فيها سهولة إجراءات النقل بالعبور، يتم استعمال النقل بالعبور من خلال السكك الحديدية بكثرة في وسط آسيا، كما تم إحيائه في غرب أفريقيا.

يركز هذا الفصل على النقل بالعبور على المستوى الدولي. يراجع القسم الأول المبادئ الأساسية للنقل بالعبور بينما يفصل الجزء الثاني عمليات العبور النموذجية. ويراجع القسم الثالث ترتيبات النقل بالعبور الحالية الرئيسية والمستندة إلى الاتفاقية الدولية للنقل على الطرق TIR، بينما يعرض القسم الخامس حالات مختلفة موضوعة لتسهيل النقل بالعبور، مثل الاتفاقيات الثنائية والإقليمية. ويقدم القسم الأخير بعض الخلاصات التشغيلية.

حالة الدول النامية المغلقة

النقل بالعبور الجمركي هو جزء واحد من مجال واسع من الصفقات التي تستلزم عدداً من المشاركين والإجراءات متضمنة تعليمات عبور وسائط النقل للحدود، التأشيرات لسائقي الشاحنات، التأمينات، الرقابة الأمنية، نوعية البنية التحتية، نوعية خدمات النقل المتوفرة وكذلك تنظيم قطاع الشحن الخاص. حتى ولو كانت إجراءات الترانزيت فاعلة وملئمة، فإن التسهيلات التجارية الكاملة تتطلب التعامل مع هذه الأمور جميعاً. تم تفسير الأمور المتبادلة بخطة العمل التي صدرت عن المؤتمر الوزاري الدولي للبلدان المغلقة ودول تطوير النقل بالعبور (أغسطس 2003) الذي يلاحظ:

* إن الحاجة ماسة لإيجاد نظرية متكاملة لتطوير التجارة والنقل والتي تأخذ بالحسبان النشاطات الاجتماعية والاقتصادية كما تأخذ بعين الاعتبار سياسة الأموال الأميرية وكما تأخذ في اعتبارها الأمور التنظيمية والاجرائية والمؤسسية* (الأمم المتحدة 2003، p.4). إن هذه الاهتمامات سوف يتم الرجوع إليها في أمور التنفيذ في هذا الفصل. على أية حال فإن الجمارك هي عنق الزجاجة في النقل بالعبور ومصدر للمعوقات الرئيسية التي تؤثر على جملة من النشاطات.

تكلفة عمليات النقل بالعبور

إن تكاليف عمليات الإمداد العالية ومشاكل التطوير المتعددة التي تواجه الدول المغلقة هي نتيجة موقعها الجغرافي الذي منحها إياه القدر. تتبع أهمية تسهيل النقل بالعبور لهذه الدول ودول النقل بالعبور من هذه الظروف¹⁹⁵. وفي الحقيقة، أنه من بين 31 دولة مغلقة من الدول النامية فإن 16 منها تصنف على أنها من الدول الفقيرة جدا (HIPC) بينما 20 من 50 دولة من الدول الأقل تطورا هي من الدول المغلقة¹⁹⁶. لقد خلصت الأبحاث المتصلة التي أجراها البنك الدولي ومنظمات أخرى¹⁹⁷ أن تكاليف النقل في الدول المغلقة المثالية أكثر بنسبة 50% من مثيلاتها من الدول الساحلية بينما حجم التجارة أقل بنسبة 60%. مع ذلك، فإن جزءاً أساسياً من التكلفة يعود إلى إجراءات عبور الحدود. تشكل التكلفة الكلية لعبور الحدود في أفريقيا نفس التكلفة للنقل عبر البلاد لأكثر من 1000 ميل (1600 كم) لو تكلفه 7000 ميل من النقل البحري (11000) كم. وهذا يضع الدول المغلقة في ضرر كبير. بالمقابل، تشكل تكلفه عبور الحدود في أوروبا الغربية ما نسبته فقط 100 ميل من النقل البري.

يقارن الجدول 1-11 بين تكلفة نقل حاوية مستوردة إلى دولة مغلقة مع تكلفة نفس الحاوية المستوردة إلى دولة مجاورة بالنقل بالعبور. في كثير من الحالات فإن تكلفة الدول النامية المغلقة أعلى بكثير. وتنعكس الاختلافات الحاسمة في تكلفة النقل بين الدول، كما هي أيضاً الزيادة في تكلفة النقل المحدثة على الحدود أجور المواصلات المباشرة والحقيقية. وعلى أي حال، فهذه التكاليف تزداد بشكل كبير جداً بواسطة الإجراءات الجمركية للنقل بالعبور، وعلى شروط الضمانات الباهظة التكاليف، والقوافل الإلزامية، والإكراهيات لطاقم الجمارك والشرطة التي يدونها لا تتم عمليات نقل الترانزيت كما يجب.

جدول 1-11 تكاليف المواصلات من السوق العالمي الرئيسي للدول الساحلية والدول المغلقة في أفريقيا (بالدولار الأمريكي لكل وحدة TEU).

Faye and others (2004) 195

24 إن لدول الإحدى والثلاثين للمغلقة في العالم موزعة كالتالي: لورويا-FYR - مونغوليا ومولدافيا؛ آسيا/لقوقاز - أفغانستان. لرمينيا، لأذربيجان، بوهان، كازاخستان، جمهورية القبريز، جمهورية لار القديقرطبة القشمية، مدفوليا، نيبال، طاجيكستان، تركمنستان، لوزبكستان؛ لأفريقيا - بوتسوانا، بوروندي، بوركينافاسو، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، لثيوبيا، ليسوتو، مالدي، لفلنجر، روندا، سوتزيلاند، لوهندا، زامبيا، زيمبابوي؛ لأمريكا اللاتينية: بوليفيا، لباراغواي.

Limao and Venables (1999), Amjadi and Yeas (1995) 197

بلد المقصد	المنشأ		
	شمال أوروبا	اليابان	أمريكا الشمالية
السنغال	1610	4100	ليست متوفرة
مالي عبر السنغال	%48+2380	%19+4870	ليست متوفرة
غانا	1815	3025	2460
بوركينافاسو عبر غانا	%44+2615	%27+3835	%32+3260
لكامبيرون	1520	ليست متوفرة	ليست متوفرة
جمهورية وسط أفريقيا عبر الكامبيرون	%68+2560	ليست متوفرة	ليست متوفرة
تanzania	1380	1350	2000
رواندا عبر Tanzania	%181+3880	%185+3850	%125+4500
بوروندي عبر Tanzania	%228+4530	%233+4500	%157+5150
زامبيا عبر Tanzania	%135+3250	%138+3220	%93+3870

TEU = وحدة مساوية لعشرين قدم.

ملحوظة: النسبة المئوية تمثل الزيادة في تكاليف النقل إلى البلدان المغلقة مقارنة مع البلدان الساحلية للترانزيت.

المصدر: UNCTAD 2003

تعرض عمليات النقل بالعبور عادة ما للتأخير الذي تضاف تكاليفه إلى تكاليف الشحن. مثلاً: بالنسبة للتجارة إلى تشاد، تستغرق الرحلة من بوابة البحر حتى الأخيرة شهراً، نتيجة للتأخيرات الإجرائية الحدودية¹⁹⁸. تتضمن هذه التكاليف الإضافية الغرامات المالية المتعلقة بالضمانات، تكلفة معدات النقل المحصورة بإجراءات التفتيش. كما إن الإجراءات والعمليات الضعيفة للنقل بالعبور تزيد من احتمالية تعرض البضاعة للسرقة¹⁹⁹.

تؤثر إجراءات النقل بالعبور في الدول المغلقة على الصادرات والمستوردات بطرق مختلفة²⁰⁰. إن تكاليف النقل بالنسبة للصادرات تكون أقل من تكاليف المستوردات. تغادر الصادرات عادة البلد دون دفع أي رسوم، لذلك فإن الدول أقل اهتماماً بضياح الإيرادات، بالإضافة إلى أن عمليات الرقابة المختلفة لا حاجة

198 هذه يمكن أن تحتوي على معالجة الوثائق للجمركية، هجرة، للتأمين وإجراءات الضمان على الترانزيت، لتفتيش الأمني، ومحطات التوزيع والفحوصات الصحية وفحوصات المرور. دراسة البنك الدولي في تموز (يوليه) 2000 (SADC لجددة ممرات للمواصلات) تفحص للتأخيرات المختارة في حدود جنوب أفريقيا: للنتائج أظهرت كمثل أن للتأخير في ماشيبولندا (حدود بين موزمبيق وزيمبابوي) تقدر ب 24 ساعة و 36 ساعة في بيت بريدج (جنوب أفريقيا وزيمبابوي) و 36 ساعة أيضاً في شلالات فكتوريا (زيمبابوي وزلمبيا) و 24 ساعة في كانغولا بين بنسولنا وجنوب أفريقيا.

199 بالرغم من صعوبة ذلك كماً، إلا أنه يُقدر أنه عبر حدود منطقة SADC، يكلف للتأخير على للحدود ما بين 48 و 60 مليون دولار سنوياً على شكل إيرادات من قطاع الأعمال (IntraAfrica Ltd. 2001).

200 Amjadi & Years (1995)

لها. وكذلك، المصدرون بشكل عام أقل من المستوردين وموهلين للتعامل مع فتيات النقل بالعبور. ولذلك، وهو المهم، أن النقل بالعبور الجمركي هو شأن من شؤون الاستيراد.

المبادئ الأساسية لأنظمة النقل بالعبور

تهدف أنظمة النقل بالعبور إلى تسهيل نقل البضائع خلال المنطقة الجمركية بدون دفع الرسوم والضرائب في بلدان التصدير والنقل بالعبور. هذا بالاتفاق مع المبادئ الضريبية في بلد المقصد، والذي يشير إلى أن الضرائب غير المباشرة يجب أن تحصل في بلد الاستهلاك. يجب أن تضمن تشريعات النقل بالعبور في قانون الجمارك، وفي حالة غياب هذه القوانين، يمكن أن ينظم النقل بالعبور بمقتضى اتفاقية ملزمة بين الجمارك والجهات المتأثرة بعمليات النقل بالعبور. أن أحكام النقل بالعبور الجوهرية كانت متوفرة منذ قرون (صندوق 1-11) والتي تتضمن ما يلي:

- إغلاق وترصيص البضاعة أو الشحنة في مكان بداية عملية النقل بالعبور.
- تزويد ضمان مالي للجمارك في بلد النقل بالعبور، الذي يضمن دفع الرسوم في حالة عدم خروج البضاعة من بلد النقل بالعبور.
- استخدام أنظمة معلومات فعالة التي تخول التصريح بأن البضاعة قد غادرت فعلاً بلد المغادرة لكي يتم إعادة التأمين.

خلال السنوات، تم عمل أنظمة لأحكام النقل بالعبور من خلال عدد من الاتفاقيات الدولية، وأهمها الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة المعروفة بالجات (GATT) حول النقل بالعبور واتفاقية كيوتو حول تبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية المنبثقة عن منظمة الجمارك العالمية، واتفاقية جنيف سنة 1982 حول تناغم ضبط البضائع على الحدود. يصف الملحق (هـ)، من القسم الأول من اتفاقية كيوتو النقل بالعبور والتي ركزت بالتفصيل على الإجراءات الدارجة وإحكام إغلاق البضاعة، وجوهه الذي انعكس في القسم الثالث من هذا الفصل والمعنون "وصف إجراءات النقل بالعبور المثالية". يلخص الجدول 11-2 المبادئ الأساسية للمنبثقة عن هذه الأدوات الدولية. تختلف أنظمة النقل بالعبور عبر الدول كثيراً من دولة لدولة. في بعض الدول والأقاليم هناك ضعف في تطبيق الترتيبات الرئيسية للنقل بالعبور مثل، الضمانات وكثيراً ما تعاقب الدول المغلقة. وفي دول وأقاليم أخرى، تطورت الأحكام الوطنية للنقل بالعبور إلى أنظمة متطورة ومتنامية. وأفضل مثال عملي هو اتفاقية TIR التي سنتطرق إليها بشيء من التفصيل في القسم العام حول إجراءات النقل بالعبور الدولية.

الصدوق 11-1 إجراءات الترانزيت في العصور الوسطى

إن مبادئ الترانزيت والإجراءات المتبعة فيه يمكن تتبع أثرها تاريخياً حتى الثورة التجارية التي أخذت مكانها في أوروبا للصناعية الأولى في القرن الثاني عشر والثالث عشر. حيث وضعت في تلك الأيام أحكام تتعلق بالإغلاق، النقل وطرق للضمانات في المراكز التجارية الكبرى. وبالمقارنة مع أقاليم أخرى من العالم فإن أوروبا الغربية كانت مقسمة سياسياً مما ترتب عليه وجود عدد كبير من الضرائب والرسوم. وقد أدى التطور في النقل الداخلي بين المدن الكبرى لوضع حلول خلاقة من قبل التجار والحكام.

في جنوب غرب فرنسا في القرن الثاني عشر، كانت نقابات التجار المحليين في بوردو قلقة من أن يتم تصدير الحبوب من المدينة - حيث كانت هناك حاجة ملحة لها - إلى المقاطعات الداخلية للبلاد. ولذلك فقد تم فرض رسوم على التصدير تختلف باختلاف المنطقة المنوي التصدير إليها. الرسوم الكبيرة كانت تحجز لحين إعادة سند استلام إلى جمارك المغادرة مع توقيع الجمارك على الوصول. الناقل يحمل عادة نسختين واحدة التي تستعمل من أجل: 1- الحصول على إذن قانوني لحمل البضاعة و 2- لتدوين منشأ البضاعة. رجال الجمارك بإمكانهم تفتيش البضاعة والمنكرات على طول الطريق. وبتكرار طالب التجار بطريقة أن يشتري التجار ضماناً مكتوبة بدلاً من إيداع الرسوم "acquis à Caution" هذا الاصطلاح ما زال مستعملاً.

في دوقية ميلان في شمال إيطاليا طريقة الترانزيت الوطنية كانت ممكنة في القرن الرابع عشر لتسهيل عملية صفقة المستوردات داخل المنطقة. كان موظفو الجمارك يختمون شحنات البضاعة في البوابة الرئيسية على الأرض في الدوقية. وكان يتم إصدار كارتونات من نقاط التفتيش على طول الرحلة. وفي منطقة الوصول الأخير سواء كانت ميلان أو أي مدينة أخرى يفتح الشمع أو الختم وتُدفع للرسوم. المعلومات ترسل من موظفي الجمارك المحليين إلى المكتب الرئيسي في ميلان حول الشحنات من البداية وحتى نهاية الترانزيت

المصدر: اعتماداً على كتابات Favier 1971

جدول 11-2 الأحكام المطبقة في الترانزيت الجمركي كما تم ترميزها في الاتفاقيات الدولية

الغنة	الأحكام
عام	<ul style="list-style-type: none"> • حرية الترانزيت. • عادة لا يوجد ضوابط فنية. • لا تمييز مبني على ملكية الطعم أو المنشأ. • لا تأخير غير ضروري أو حظر.
حرص الجمارك في حالات الترانزيت	<ul style="list-style-type: none"> • تحديد التفويض (خاصة إذا كان مغطى من نظام ترانزيت دولي مثل TIR). • استثناء من الرسوم الجمركية. • عادة لا ترفيق للبضائع أو تحديد طريق للرحلة. • الرسوم على البضاعة التي تضبغ بحادث. • لتأخير غير مبرر أو حظر.
الصحة والسلامة	<p>بالإضافة عندما يكون نظام ترانزيت دولي مثل نظام TIR العامل:</p> <ul style="list-style-type: none"> • يتم تطبيق نظام TIR على النقل متعدد الوسائط عندما يكون جزء من الرحلة بطريق البر. • ضريبة مخفضة مشروطة على بضائع الترانزيت. • لا أمور صحية أو بيئية أو تفويض صحي للبضاعة على الترانزيت إذا لم يكن هناك مخاطر.
الضمان المقدم من الحامل	<ul style="list-style-type: none"> • على المصرح أن يختار طريقة الضمان في الإطار الذي تسمح به التشريعات. • على الجمارك أن تقبل بالضمان العام من المصرحين الذين بصرحون بانتظام عن بضاعتهم في الترانزيت في تلك المنطقة. • عند إكمال عملية الترانزيت إطلاق سراح الضمانات بدون تأخير.
المصدر: UN/CEFACT and UNCTAD 2002	

تنص المادة الخامسة من اتفاقيات الجات على حرية النقل بالعبور وقد قررت أنه "يجب أن يعطى النقل بالعبور حرية خلال مناطق كل عضو متعاقد، على الطرق الأكثر ملائمة للنقل بالعبور الدولي، في حركة السير من أو إلى المنطقة الأخرى العضو". علاوة على ذلك، أكدت المادة على أنه "في حالة الفشل في الامتثال لقانون الجمارك المعمول به والتعليمات الأخرى، يجب أن لا يكون النقل القادم من أو المغادر إلى أراضي دولة عضو متعاقد أخرى عرضة لأي تأخير غير ضروري أو قيود ويجب أن تستثنى من الرسوم الجمركية ومن كل الرسوم والضرائب التي تفرض على البضائع المارة بالعبور، ماعدا رسم للنقل أو تلك التي تتناسب مع المصاريف الإدارية المفروضة على النقل بالعبور أو تكلفة الخدمات" (Grosdidier 2004, p. 16). وتغطي اتفاقية جنيف لسنة 1982 تسهيل إجراءات النقل بالعبور وتدرك أهميته بالنسبة للتطور الاقتصادي للدول. وتشجع إجراءات التخليص الجمركي المشتركة من خلال تبسيط الإجراءات الجمركية وتناغم ضوابط الحدود. وتعتمد بقوة على الخبرة الأوروبية. تنطبق المادة 10 على البضائع المارة بالعبور: "تلتزم الدول المتعاقدة بتقديم إجراءات تخليص على البضائع مبسطة وسريعة، خاصة تلك التي تغادر تحت الإجراءات

الدولية للنقل بالعبور* (Grosdidier.2004, p.24). يجب على الدول الأعضاء أيضاً تسهيل، في الغالب، عمليات نقل البضاعة بواسطة الحاويات والوسائل الأخرى التي تقدم تأميناً ملائماً.. تفترض المواد 5،4 التناغم في الضوابط والإجراءات. تقدم الدول الأعضاء المتعاقدة الطاقم الوظيفي والتسهيلات الملائمة مع متطلبات السير على الطرق (المادة 5)، وترتيب إجراءات التخليص الحدودية المشتركة لتبسيط الضوابط (المادة 7) وتقديم الوثائق المناسبة (المادة 9).

الصندوق 11-2 متطلبات عامة بخصوص الرصاص الجمركي

يجب أن يكون الرصاص الجمركي والحبال:

- (أ) قوية وتدوم طويلاً.
- (ب) يكون تثبيتها بمهولة وبسرعة.
- (ت) سهولة فحصها والتعرف عليها وتمييزها،
- (ث) غير قابلة للعبث والإزالة دون ترك أثر
- (ج) لا يمكن استخدامها لأكثر من مرة
- (ح) يجب أن يصعب تزييفها وتقليدها

المصدر: اتفاقية كيوتو المعدلة، الملحق هـ - 1. www.wcoomd.org

مواصفات عمليات النقل بالعبور النموذجية

يجب أن تسمح إجراءات النقل بالعبور للبضائع من نقطة الدخول، إلى المنطقة الجمركية لمنطقة النقل بالعبور، وأخيراً إلى بلد المقصد الأخير، وبدون دفع رسوم الاستيراد، أو الضرائب، أو أي رسوم أخرى تجب على الاستيراد، وبدون أن تكون خاضعة لتعليمات الاستيراد الأخرى، مثل إجراءات التفقيش الأمني والصحي ومتطلباتها، والمطبقة في بلد النقل بالعبور. وفي غياب انسياب العمليات الجمركية، فإن إجراءات النقل بالعبور يمكن أن تكون مرعبة كما هو مقترح في جدول 11-3.

ثلاث أدوات رئيسية لعمليات النقل بالعبور (الترانزيت)

الرصاص الجمركي، الضمانات، والانسحاب الملس للوثائق هي أساسيات النقل بالعبور.

الرصاص الجمركي. يجب أن يكون هناك تقنية ضمان حسي لكي تبقى البضاعة المقدمة في بداية عملية النقل بالعبور سوف تغادر بلد الترانزيت بنفس الكميات والشكل والحالة. الطريقة الأفضل والأضمن لتحقيق ذلك هي غلق الشاحنة²⁰¹ للتأكد من أن البضاعة لا يمكن أن تزال من أو تضاف إليها حمولة أخرى

201 لغايات توضيحية يتم التركيز على شاحنات؛ لكن ينطبق شرح هنا على جميع المركبات الأخرى، كالعربات، ومركب نقل البضائع (البارجات)، وغيرها. وبالممارسة العملية يمكن تبسيط هذه الإجراءات فيما يتعلق بنقل قطارات.

بدون كسر هذا الرصاص أو الشمع الذي يترك أثراً مرئياً على مكان الحمولة من الشاحنة. إن الرصاص الجمركي والشاحنات المعتمدة لاستعمالات الترانزيت يجب أن تتطابق مع المعاييس المحددة لضمان أمن وفاعلية العملية. هناك وسائل جديدة للترخيص تحت الدراسة بينما النموذج الأصلي ما زال مستخدماً. تحتوي هذه الأقفال على رقاقة إلكترونية تعمل إذا تم كسرها. عندما تفعل، ترسل هذه الرقاقة إشارات يتم التقاطها في شبكة للقمر الصناعي، وترسل معلومات إلى الجهة أو إلى المسئول عن هذه الحاوية، بما فيها موقع هذه الحاوية تحت وضع الرصاص الجمركي، متضمنة معلومات حول مكان تواجد الحاوية. بالرغم أن أسعار هذه الأقفال الإلكترونية مرتفع حالياً، إلا أن من المتوقع أن ينخفض السعر في السنوات القادمة. إن متطلبات الرصاص الجمركي المنصوص عليها في اتفاقية كيوتو المعدلة مفصلة في الصندوق 11-2.

الضمانات. يجب أن تقدم للجمارك ضمانات لتغطية رسوم الاستيراد، الضرائب والمصاريف الأخرى المتعلقة بالاستيراد في بلد الترانزيت، وذلك بهدف تغطية الحالات التي لا تغادر فيها البضاعة البلد عند استخدام إجراءات الترانزيت. وتستخدم هذه الضمانات لتغطية الرسوم والضرائب المستحقة إذا لم يدفع وكيل النقل فاتورة الجمارك لهذه الرسوم والضرائب عند الطلب (في حالة عدم إثبات أن البضاعة لم تغادر بلد الترانزيت كما هو منصوص في أنظمة الترانزيت).

انسحاب الوثائق. لضبط بداية وإكمال إجراءات الترانزيت، يجب تشغيل أنظمة مراقبة تضمن انسياب هذه الوثائق. يمكن أن تستند هذه الأنظمة إلى وثائق ورقية ترسل بين مكاتب الجمارك في بلد الخروج، بعد تحقق شرعية صفة الترانزيت، تصدر الوثائق من مكتب الجمارك الذي يضبط منشأ شحن الترانزيت، وبازدياد يتم ترسل هذه الوثائق إلكترونياً. عندما تتطابق نسخ الوثائق، فإن عملية الترانزيت تكون قد تمت والضمانات قد أعيدت. وعندما لا تتطابق، فإن إجراءات الترانزيت لم تتم كما يجب. وتستحق عند ذلك الرسوم والضرائب والمصاريف الأخرى المستحقة والتي تزداد بدفع الغرامات الواجبة.

الرئيس والكنيل

الرئيس هو مالك البضاعة، أو وكيله، مثل الناقل، وهذه هي الحالة الدارجة غالباً. يبدأ الرئيس إجراءات الترانزيت وهو مسئول عن متابعة إجراءات الترانزيت ويقوم بتوفير الضمانات والوثائق. الشركات التي تود التعامل كرئيس أو وكيل مستغلة استعمال إجراءات الترانزيت يجب أن يكونوا مسجلين، ويجب أن يحرزوا الضمانات لتغطية عمليات الترانزيت. وعليهم أيضاً أن يستعملوا وثائق الجمارك وبوليصة الشحن، ويجب أن يقدموا البضاعة والتصاريح إلى مكاتب الجمارك في المغادرة، للترانزيت، والمقصد، ويكونوا مسئولين عن ترخيص الشاحنات المارة بالعبور.

الكنيل هو شخص يعمل لصالحه الخاص أو شخص اعتباري يتعهد بدفع مبلغ الرسوم والضرائب التي تتحقق عن عدم تقديم وثائق الترانزيت بطريقة صحيحة، منفصلاً أو متحداً مع المالك (في معظم الحالات، الرئيس). ويمكن أن يكون الضامن فرداً أو شركة أو شخص آخر ويكون بعدد شرعي كطرف ثالث قانوني. وعادة ما يكون إما بنكاً أو شركة تأمين. يجب أن يكون الضامن مخولاً من الجمارك، التي بدورها تنشر قائمة بالوضع المالي الذي يخوله بأن يكون ضامناً.

جدول 11-3 إجراءات الترانزيت بدون الإجراءات التسهيلية

ملاحظات	رسوم	وثائق	
	شحن البحري		النقل البحري
	لجور المتأولة في التسيء	بوليصة شحن	التفريغ في التسيء
رصيد يساوي لجزء أو كل قيمة الرسوم، والضرائب، والضرائب الأخرى المفروضة على الاستيراد في بلد التصدير	كفالة	قائمة تبين القيمة، وصف البضاعة، الوزن والذي يسمح بالمستأجر الرسوم التي تضمن بيان نقل بالمعور	التفتيش والتخليص الجمركي
وضع الرصاص الجمركي			تحميل واسطة النقل
عدم الالتزام بالتعليمات المطبقة، ربما يسود إلى ممارسات غير مرغوبة	رسوم تفرغ		تشكيل ظهور سيارات مستعداً للتفريغ
	رسوم النقل على الطرق		نقل على الطرق في بلد النقل بالمعور
عدم الالتزام بالتعليمات المطبقة، ربما يتم إجراء بعض التفتيش على الطرق من قبل الشرطة والجمارك ونظري عليه دفع إلكتروني			الرقابة خلال النقل
فحص الرصاص الجمركي، إذا تم التفتيش على بضائع الترانزيت، يتم إرسال نسخة من بيان الترانزيت إلى مكتب الجمارك ترنسي ويتم إطلاق سراح الكفالة		تسمح من وثائق الترانزيت	التفتيش الجمركي عند الخروج من أول دولة
يتم فحص رخصة المسافر وتأمين السيارة، إذا لم تكن سارية المفعول يمكن عرض رسوم			الفحص الحدودي (المركبة)
عدم الالتزام بالتعليمات، يمكن خراب البضاعة، أو فقدانها، أو سرقتها	رسوم تخزين واسطة نقل		نقل البضاعة إلى مركبة أخرى.
كفالة تساوي لجزء أو كل قيمة الرسوم، والضرائب، والضرائب الأخرى المفروضة على الاستيراد في البلد الثاني	كفالة (تأمين)	بيان الترانزيت (بدولة حافلة من الترانزيت الوطني)	فحص الجمارك ضد دخول بلد المقصد الأول
لحوصات الأمن، الصحة التي قد تتطلب عدة توقفات للرقابة على الأمتام		كل الوثائق	تفتيش آخر في البلد الثاني
الأمتام مكمورة؛ دفع الرسوم؛ إطلاق سراح الكفالات (الضمانات)	تكاليف خراب أو ضياع	كل شيء	توصول إلى النهاية وهو بلد المقصد

المصدر: المؤلف

الضمانات

يجب تحديد الضمانات المقبولة من الجمارك بموجب قوانين بلد الترانزيت. ومن خلال الخيارات المفتوحة للضمانات المالية، يكون الاختيار هو مسؤولية الرئيس الحصرية. يمكن أن تقدم الكفالة من بنك (على شكل سندات) أو بشكل من أشكال التأمين من الضامن الذي يمكن التأكد منه دولياً من قبل شركات تأمين معروفة بسمعتها. ربما تبقى النماذج غير مضمونة للكفالات، مثل الإيداعات، يمكن أن تأخذ مكانها في بعض دول الترانزيت، بالرغم من أنها غير معتمدة ولا يوصى بها. يمكن أن يكون الرئيس هو نفسه الضامن. وهذا تطبيق يتم في عمليات النقل بالسكك الحديدية، وهي توفر للجمارك إمكانية القيام بردود أفعال أكثر مباشرة.

هناك فئتان من ضمانات الترانزيت

- الضمان الفردي وهو الضمان الذي يغطي عملية ترانزيت واحدة وتُفعل من قبل الرئيس المعني. ويغطي جميع قيمة الرسوم والضرائب والمصاريف الأخرى التي تحتاج إليها البضاعة.
- الضمان الشامل الذي يغطي عدة عمليات ترانزيت وحتى سقف مالي، والذي يكون مساوياً لقيمة الرسوم والضرائب والمصاريف الأخرى والتي يمكن إن تتحقق على البضاعة تحت عملية الترانزيت للرئيس خلال مدة معينة وتكون أسبوع على الأقل.

عموماً، تعتمد حسابات الضمانات على أعلى معدلات للرسوم والمطالبات الأخرى المتعلقة بالبضاعة، وتعتمد على تصنيف الجمارك للبضاعة. القيمة المغطاة من الضامن تساوي 100% من القيمة المقدرة. إذا انصاع الوكيل للمطالب المعينة، وكان موثقاً فإن قيمة الضمانة المطلوبة من الضامن قد يتم تخفيضها من قبل الجمارك إلى النصف أو إلى 30% من القيمة المقدرة. وفي حالة عبور بضائع عالية الخطورة، يمكن للجمارك أن تحسب الضمانة بنسبة مئوية ذات علاقة بمخاطر عدم التخليص. وبالمقابل تعطى أنظمة الترانزيت الدولية مثل TIR خيارات للضامن أكثر توفيراً.

وإن ترسل الجمارك مطالبته إلى الضامن لأجل دفع القيمة الكاملة إلا في حالة عدم التزام المدبنيين بكافة متطلباتهم. وعندما تزال البضاعة بطريقة غير قانونية من إجراءات الترانزيت فإن المدبنيين يعتبر واحداً من ما يلي:

- الشخص الذي تصرف بالبضاعة بطريقة غير قانونية من إجراءات الترانزيت.
- أي أشخاص شاركوا في التصرف بالبضاعة بطريقة غير قانونية من وضع الترانزيت، أو كانوا يعلمون أو كان عليهم أن يعلموا بأنه قد تم التصرف بالبضاعة.
- أي أشخاص حازوا البضاعة أو احتفظوا بها، والذين كانوا يعلمون أو كان عليهم أن يعلموا بأنه قد تم التصرف بالبضاعة من وضع الترانزيت.

• المالك.

إذا لم تتحول البضاعة بطريقة غير قانونية من إجراءات الترانزيت، ولكن تم خرق أحد تعليمات أو شروط استخدام إجراءات الترانزيت، فإن المدين سيكون هو الشخص الذي خرق التعهد أو الشرط.

الوثائق القابلة للتطبيق وجريانها

تتطلب إجراءات الترانزيت وثيقة نقل، بوليصة شحن، ووثيقة ترانزيت جمركية. ويمكن أن تحتوي وثيقة الترانزيت الجمركية.

أربع نسخ:

• النسخة الأولى يصادق عليها مكتب الجمارك عند الدخول في بلد الترانزيت وترسل إلى المكتب الرئيسي للجمارك في بلد الترانزيت. وهذا يسمح بالتوفيق عندما تكتمل عملية الترانزيت، وتخدم كذلك الأغراض الإحصائية. ويمكن نقل هذه الوثائق يومياً.

• النسخة الثانية وهي ترافق شحنة الترانزيت إلى مكتب الجمارك في نقطة الخروج من بلد الترانزيت. هذه النسخة، تحفظ من قبل الجمارك كوثيقة أساسية لإجراءات جمركية لاحقة - مثل المستودعات، المستودعات للاستهلاك، أو للمعالجة أو التصنيع الداخلي - التي تقوم مسؤولياتها المالية على المستورد.

• النسخة الثالثة تكون أيضاً مرفقة مع الشحنة إلى مكتب الجمارك عند نقطة الخروج. هذه النسخة بعد أن تكون قد اكتملت (وتم توقيعها و ختمها) من قبل مكتب الجمارك، ترسل إلى مكتب الجمارك المركزي، الذي بدوره يقوم بتحديد إكمال عملية الترانزيت وذلك بمطابقة النسخة الأولى - والتي تم حفظها عند بداية العملية - مع النسخة الثالثة. وفي حال عدم استلام النسخة الثالثة خلال فترة أقصاها 6 أسابيع من تاريخ قبول المستند، فإن مكتب الجمارك المركزي سوف يبدأ تحقيقاً في ذلك.

• النسخة الرابعة وهي أيضاً ترافق شحنة الترانزيت إلى مكتب الجمارك عند نقطة الخروج. وهذه النسخة تكون بعد أن اكتملت (تم ختمها وتوقيعها) من مكتب الجمارك المعني تعاد إلى المالك أو وكيله مع إثبات بأن الإجراءات قد تمت و اكتملت، حتى قبل أن يثبت مكتب الجمارك المركزي صحة إجراءات التخليص على عملية الترانزيت.

وفي الحالات التي لا تكتمل فيها عملية الترانزيت كما يجب، فإن الضرائب والرسوم التي تم احتسابها عند بداية عملية الترانزيت ستكون مستحقة من صاحب البضاعة. وفي حال العبور من حدود واحدة فقط تصبح العملية بسيطة - سيما وأن المالك يصبح مدان بكامل قيمة الضرائب والرسوم التي تم حسابها في

البداية. وعندما يتم عبور أكثر من حدود، فيجب أن يتم اتخاذ قرار في أي الرسوم والضرائب التي أصبحت مستحقة، وهذا يعني، الرسوم والضرائب القابلة للتطبيق في بلد المغادرة، بلد أو بلدان الترانزيت، أو بلد المقصد النهائي. ولحل هذا الأشكال، يتطلب من الناقل الذي يستخدم إجراءات الترانزيت إرسال إشعار عبور حدود عند دخولهم حدود دولة جديدة وعند دخولهم حدود الدولة المقصد النهائي. وعند عدم اكتمال عملية الترانزيت خلال مدة محددة، فإن مكتب الجمارك عند الدخول سوف يسأل كل مكتب جمركي على الحدود في دول الترانزيت أو الدولة الهدف فيما إذا استلموا نموذج عبور الحدود أو لا لعملية للترانزيت.

التخليص على إجراءات الترانزيت

تعتمد إجراءات التخليص في معاملات الترانزيت، على التصديق الرسمي من قبل الإدارة المركزية للجمارك بأنها قد استلمت النسخة الثالثة من وثائق الترانزيت الجمركي. وفي حالة أن هذا الإجراء الإداري فشل، فإن ه يجب على الرئيس أو وكيله تقديم النسخة الرابعة من وثائق الترانزيت للجمركي أو أن يعطى احتمالية أن يسلم إثباتا ملانما على تطبيق الإجراءات. يجب أن يعمل مثل هذا الطلب من الإدارة المركزية للجمارك خلال مدة 6 أسابيع بعد تاريخ التصديق على الوثائق يكون بإمكان المشاركين في ملكية النسخة الرابعة من وثائق الترانزيت الجمركي والذين لم يتسلموا أي طلب من مكتب الجمارك المركزي خلال فترة 6 أسابيع من تاريخ تصديق الوثائق أن يعتبروا أن إجراءات الترانزيت قد اكتملت و بإمكانهم إغلاق الملفات.

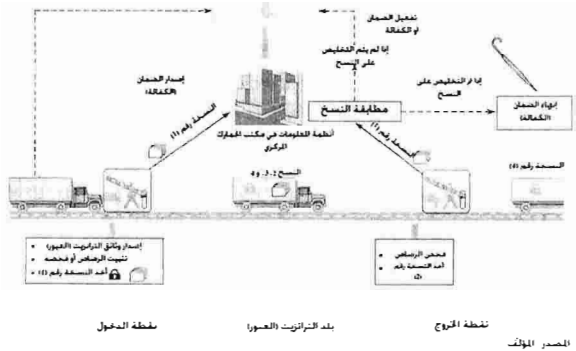
يكون بإمكان المشاركين الذين لا يملكون النسخة الرابعة من وثائق الترانزيت الجمركي والذين استلموا إشعارا للتحقيق في التخليص من قبل المكتب المركزي للجمارك خلال فترة 6 أسابيع، بإمكانهم إحضار إثبات على ذلك. مثل هذا الإثبات يجب أن يكون مختوماً وعليه طابع رسمية وموقعا من مكتب الجمارك في الواجهة الأخيرة. الإثبات المطلوب يمكن أن يكون:

- نسخة موقعة من النسخة الثانية من وثيقة الترانزيت الجمركي.
- نسخة موقعة من وثائق إجراءات الترانزيت الجمركي التي تلي لنظمة الترانزيت (تفيد بان داترة الجمارك ليس لها دين على إجراءات الترانزيت).

يصف الشكل [1-1] عملية ترانزيت مشروعة.

شكّل ١٠١١ عملية ترانزيت (عبور)

الضمانات الكفالات



عدم التخليص على إجراءات الترانزيت:

في حالة أن المكتب المركزي للجمارك لم يخلص رسمياً على وثائق الترانزيت الجمركي، يؤدي عدم التخليص إلى دين للجمارك على المدين. وبالرغم من أن الأطراف الآخرين عدا عن المشاركين في التعليمات، يمكن أن يكونوا دائنين، يكون المشاركون عادة مسؤولين قانونياً.

عندما يظهر الدين نتيجة عدم التخليص، يجب أن يتم إخبار الضامن عن هذا الدين خلال مدة لا تزيد عن اثني عشر شهراً. إذا لم تخبر الجمارك الضامن بهذا الدين خلال المدة النصوص عليها، عندها لا يمكن للجمارك المطالبة بالدين من الضامن. يمكن تحصيل الدين من الضامن عندما يفضل جامع الضرائب من أخذها من المدين الأصلي للخرينة.

وحسب المعايير الدولية، فإن أي شريك أو كفيل أو ضامن مشترك في دفع الدين، كما أقر من قبل السلطات، بإمكانه تقديم الاعتراض على مثل هذا القرار. ربما تكون أسباب الاعتراض إثباتات للتخليص، خطأ في تقدير القيمة، التصنيف، تقرير الدين، تقرير من المدين،... الخ. يمكن تقديم الاعتراض خلال فترة محددة (عادة ما تكون 4 إلى 6 أسابيع) بعد اتخاذ القرار الرسمي من السلطات.

الدين الذي يستحق نتيجة عدم التخليص على البضاعة يتجمع ليكون مجموع الرسوم، إذا كانت البضاعة مصرح لها بالتدوير الحر في بلد الوصول بالإضافة إلى ذلك يستحق غرامات وفوائد. وعادة تكون الغرامات والفوائد مشروطة في أنظمة الترانزيت. وهذا يتحقق كدين للخزينة. وفي حالة إذا كان عدم التخليص نتيجة جرم الإساءة فيجب أن يحدد قانون العقوبات جدول الغرامات. الفوائد تستحق فوق الدين من تاريخ إقرار عدم التخليص وتحققه، أو من 20 يوماً بعد تاريخ المصادقة على وثائق الترانزيت الجمركي.

قضايا تنفيذية

تبين الخبرات الدولية بأن معظم الدول النامية لا يكون بإمكانها تطوير أنظمة ترانزيت سلسة. يوجد بعض المعوقات التي تمنع التنفيذ.

توفر الضمانات الفعلية. بشكل توفر الضمانات الفعلية عنق الزجاجة للترانزيت الجمركي في معظم الدول النامية. تعكس هذه الصعوبة عدم نضج النظم المالية في البلد أو عدم الرغبة في الحلول المالية الدولية لضمان حركات الترانزيت في دول معينة. بالنسبة للجمارك، فإن احتساب الضمانات يمكن أن يكون مشكلة في حال كانت الأسس التي اعتمدت لتقدير القيمة لا يمكن التأكد منها ومن صحتها. في الدول النامية، تكون نية الناقل تقديم فواتير مخفضة (مزورة) لأجل تخفيض قيمة الضمان (أو الكفالة). ولذلك، فإن قيمة تأمين الإعادة لا تكون كافية لإثبات الغش.

نوعية خدمات النقل. يمكن أن تكون نوعية خدمات النقل في بلد الترانزيت عائقاً كبيراً، حيث يجذب المشغلون الكبار تقديم ضمانات للجمارك ويمكن أن تكون مؤهلة للضمان الشامل. أما الحالة ذات الحد الأقصى فهي تكمن في شركات السكك الحديدية، والتي لا تكون معرضة للودائع أو الضمانات. وبالمقابل، كما هي الحال في أفريقيا، قد تكون بعض الضمانات متوفرة ولكن ليس بالكلفة التي يستطيع أن يتحملها مشغل متوسط المستوى. وقد تكون مواصفات الشاحنات غير مطابقة مع متطلبات الجمارك حول الترانزيت الأمن²⁰². لذلك، تظهر للعيان الحاجة إلى القوافل والترفيق.

القوافل. الجمارك عادة تشكل، نتيجة للخبرة، في وجود حالات غش في عمليات الترانزيت. وكرد فعل، تلجأ الجمارك إلى استخدام القوافل التي ترافق سيارات الترانزيت طوال رحلة الترانزيت كمنادى وترافقها الشرطة وضابطة الجمارك. ينطوي على القوافل التأخير وكذلك المصاريف الإضافية، والتي يتحملها المالك، ولكنها لا تقلل كافة المخاطر من الغش والفساد.

202 إذا لم تتمكن الجمارك من غلق الشحنة، فيمكن لها أن تستخدم خياراً آخر، حيث يمكن تحديد طرق لمرور القوافل بالترانزيت ويتم ترديد كل شحنة بإشارة تفيد بوجودها تحت وضع الترانزيت، ويتم تحديد مهل زمنية للشاحنات لعبور المنطقة الجمركية من مركز جمرك الإطلاق إلى مركز جمرك الذي ستأخذ به البضاعة لبلاد. ويمكن للجمارك عدداً من تسير دوريتها على هذه الطرق فمينة للعبور وتركز في التفتيش على الشاحنات التي تحمل إشارات تفيد بأنها تحت وضع الترانزيت.

الفساد. إن عمليات الترانزيت عرضة للعطب والغش والنهب وخاصة عندما تأخذ وقتاً أكثر من الوقت المحدد، وخلال المسافات الطويلة وعندما لا يكون هناك إشراف كافٍ. يتوفر طريقة واحدة لوقف هذا الفساد وهي وجود- أختام غير قابلة للرص أو الفتح. ويوصى أيضاً أن تنتهي عملية الترانزيت في مستوى أعلى من مستوى محطة الخروج، أبعد من ذلك أهمية إيجاد مكتب مركزي للجمارك والتأكد من كفاءة طاقمه وأن عملياته يتم مراجعة حساباتها دورياً.

ضعف إجراءات المكافحة. بعيداً عن مشكلة الفساد، تعتبر المكافحة في الترانزيت الجمركي غير سهلة، حيث لا يمكن للجمارك أن تفحص كل الإرساليات على أرضها. وفي الحقيقة، أن هناك وكالات أخرى تشارك في محاربة الغش التجاري وهي أقل اهتماماً بالترانزيت. في معظم الدول الصناعية المتقدمة، يتم معاملة الغش في الترانزيت كجريمة تهريب ويفرض عليه عقوبات شديدة، والتي تتضمن حجز الشاحنة والحمولة، وكذلك الغرامات التي تفرض والتي يمكن أن تصل إلى ثلاثة أضعاف قيمة الشحنة.

نقص التوثيق بشكل قياسي. بسبب أن عمليات الترانزيت يشترك فيها على الأقل دولتان، سيمهل استخدام النماذج الجمركية المعيارية مجمل عملية الترانزيت. ستمنع هذه النماذج استخدام نماذج جمركية جديدة عند دخول دولة جديدة، والتي تضيف نوعاً من التعقيد لمجمل عملية الترانزيت وبالتالي تسبب التأخير في الحدود. سيمهل استخدام النماذج الجمركية المعيارية أيضاً استخدام تكنولوجيا المعلومات أو تبادل المعلومات.

حوسبة وتقنية المعلومات

لقد طورت عدد من الدول للنامية طرقاً عديدة لتبادل المعلومات المتعلقة باحتياجاتهم الخاصة من خلال التبادل الإلكتروني للمعلومات (EDI). ومن بين البرامج الحاسوبية المستعملة نجد الـASYCUDA من أكثرها انتشاراً (انظر الفصل 13). لقد جلبت الأتمتة تغييرات إيجابية لعمليات الترانزيت. بعض هذه التطبيقات فعلياً شاملة. مثال ذلك، لقد طور الاتحاد الأوروبي نظام ترانزيت محوسب جديد (New Computerized Transit NCTS System) وهذا النظام محوسب بالكامل.

لقد طور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نظام إضافات للترانزيت على نظام ASYCUDA قابل للتطبيق المباشر في الاقتصادات النامية. تعالج مقاييس الـMODTRS مع وثائق الترانزيت بالترابط مع مقاييس الـASYCUDA++ ووظائفها. هذا المقياس يمكن أن يتلائم مع جميع أنواع الترانزيت ويمكن أيضاً أن يتعامل مع بطاقات TIR الإلكترونية. ويقوم النظام من خلال الجمارك في بلد للترانزيت بإعلام مركز الخروج إلكترونياً عن وصول شحنة خلال فترة زمنية معقولة. وعندما ينهي مكتب الخروج معلومات الترانزيت، يتم إدخال المعلومات وتطلق الضمانات أوتوماتيكياً.

من المرجح أن لا تتم عمليات الترانزيت بشكل إلكتروني في الدول ذات الاقتصادات المتحولة التي بدأت بتنفيذ EDI، وستدخل بضاعة الترانزيت البلاد من البوابة الرئيسية (الميناء أو المطار) والتي تكون المعالجة فيها محوسبة حسب الأولوية. ثم غالباً، ما تخرج هذه البضاعة من البلاد من خلال مكتب جمارك حدود بعيد جدا والذي لم يتصله عملية EDI بعد. وعلى أي حال، فإن الترانزيت يستفيد من الأتمتة أكثر عندما يكون كاملاً ويكون أكثر فاعلية عند تعمل بطريقة معلومات مركزية. ومثال ذلك، إذا تم إرسال المعلومات بالطريقة التقليدية من قبل المكتب الرئيسي للجمارك فإن EDI يحمل كثيرا من الاحتمالات (يتم عرض هذا الموضوع في التوسع الذي نقرم به غانا لشبكة GCNci في عملياتها بحيث تصل لمكتب الحدود مع بوركينافاسو). ويمكن موازنة نظام ASYCUDA ليتلائم مع الحاجات المحددة لمستخدميه المختلفين، وهو يزود الجمارك بعدة وظائف تدعم نشاطاتها وترتد من قدرتها وفعاليتها (الصندوق 11-3).

الصندوق 11-3 استخدام الآسيكودا في عمليات الجمارك في زامبيا

لقد طبقت زامبيا نظام الآسيكودا لنظام الترانزيت بين شيرندو (Chirundu) على الحدود مع زيمبابوي ولوساكا، مستخدمة شبكة واسعة النطاق (WAN). يقوم نظام الترانزيت بجمع كامل الرسوم والضرائب التي تكون هي القيمة الواجب ضمانها، ويتم خصم هذه القيمة من كامل قيمة الضمان كضمانين. وعندما تكتمل وثائق الترانزيت وترسل إلى مكتب الجمارك في بلد المقصد النهائي، فإن القيود في المكتب النهائي تبقى مفتوحة بانتظار أن يتم التخليص على جميع المواد أو أن يكون خروجها قد اكتمل من المكتب الأخير. أن وجود شبكة معلومات واسعة (WAN) بين المينائين وتعزيز نظام الآسيكودا ++، قد نجم عنهما على التوالي زيادة في جريان البيانات الفوري وفعاليتها في إدارة الترانزيت عن طريق الآسيكودا ++.

ضمانات الترانزيت. من أجل تنفيذ عمليات الترانزيت، يحتاج المصروح إلى وجود حساب ضمان. وحيث تم فتح حسابات الضمان في نموذج الآسيكودا و (MODAAC) من قبل الجمارك لجميع الوكلاء المعتمدين. ولجعل الحساب يعمل، يجب تحديد القيمة العظمى المحددة المصروح بها للضمان. ومن هذه القيمة يتم خصم الرسوم والضرائب مثل تغطية حركات بضاعة الترانزيت. وعند نفاذ هذه القيمة، يتم وقف معالجة أو تسيير أي عملية ترانزيت.

مكتب المغفرة - شيروندو. يتم تقديم جميع البيانات إلى الجمارك من خلال مدخلات التاجر مباشرة. DTI يقع هذا المجلس في مبنى إدارة الجمارك وتدار عملياته من قبل متعهد خاص. يعتبر مركز شيروندو واحداً من أهم نقاط الدخول، ويشهد حجماً كبيراً من الشحن. من البداية، تتوفر مواقع جيدة من DTI تتماشى مع حجم العمل. ترسل البيانات الجمركية إلى مكتب خاص بالتصريح عن الترانزيت، والذي بدوره يصدر إلكترونياً وثائق الترانزيت (T1). وبعد صدور (T1)، فإنه يتم التعليق للمكافئ للرسوم والضرائب (السندلت) يتم خصمها من الكفالة. ومع وجود شبكة WAN في المكان، فإن وثائق T1

ترسل أوماتيكيا من خلال الأسكودا ونظام إدارة الرسائل إلى كل من شيروندو (مكتب المغادرة) وإلى لوساكا (مكتب الميناء). وأخيراً، فإن أمر الإفراج عن الضمانة يتم كإثبات بأن الشحنة قد تم الإفراج عنها بعد إتمام كل المتطلبات المتعلقة بالترانزيت.

مكتب الوجهة النهائية - لوساكا. يبعث المصريح تقريراً إلى مكتب الترانزيت في مكتب الجمارك ويحفظ الوثائق ونسخها للصادرة من مكتب المغادرة. يقوم ضابط الترانزيت بالوصول إلى القائمة المحوسبة، T1 والتي ترسل إلى الحاسوب. يتم مقارنة التفاصيل المتاحة في الحاسوب مع المعلومات على الورق في T1. إذا كانت المعلومات صحيحة ومطابقة مع الشحنة الفعلية، فإن وثيقة T1 يتم مصادقتها، وتتغير حالة مستندات الترانزيت إلى (مصدقة). ويتم إرجاع السندات المعلقة إلى حساب ضمانات الترانزيت.

المصدر: UNCTAD 2003.

إجراءات الترانزيت الدولية الرئيسية: إجراءات النقل على الطرق TIR

يصف الجزء السابق مجموعة من الإجراءات الخاصة ببلد الترانزيت. تشترط إجراءات الترانزيت الدولية التناغم في الإجراءات والوثائق، كما في طريقة اعتماد الضمانات المقبولة دولياً. بعد ذلك، فإن النظام الدولي يسهل عمليات الترانزيت مقارنة مع سلسلة الإجراءات لكل بلد على حدة. وتعتبر اتفاقية النقل الدولي على الطرق (TIR) أفضل تطبيق على إجراءات الترانزيت المعيارية وهي تضع الأسس لهذا النوع من النقل وهو ما سيتم شرحه لاحقاً في هذا القسم بالتفصيل.

اتفاقية النقل الدولي على الطرق TIR: المبادئ العامة

تعتبر اتفاقية النقل على الطرق TIR، والتي هي مبنية على معاهدة الأمم المتحدة للجمارك حول النقل الدولي للبضائع ببطاقات TIR لسنة 1960، وهي ليست فقط الاتفاقية الدولية الناجحة لنقل البضائع ولكنها الطريقة الوحيدة العاملة لنقل الترانزيت الجمركي الدولي. في هذا المجال، فهي تخدم على أنها الأساس لأي نشاط مستقبلي (إقليمي) لنماذج وطرق الترانزيت ولذلك فهي بحاجة إلى شرح بالتفصيل.

تسمح اتفاقية TIR بتطبيق الرسوم الجمركية، والضرائب الجمركية، وضريبة القيمة المضافة مؤقتاً والمستحقة على البضاعة من المنشأ أو المرسل إلى بلد ثالث حينما يتم نقلها داخل منطقة جمركية معينة. هذا التعليق يبقى قائماً لحين خروج البضاعة من منطقة الجمارك وإرسالها إلى نظام جمركي آخر أو تكون الرسوم والضرائب قد دفعت وتم إدخال البضاعة للاستهلاك المحلي. وتحدد اتفاقية TIR خمسة محاور أساسية:

- شاحنات مأمونة. يجب أن تنقل البضاعة في حاويات أو في صناديق السيارات والتي صممت لأن لا يكون فتحها سهلاً عندما يوضع عليها الرصاص الجمركي من قبل الجمارك، وعليه لا يمكن إخراج أو إضافة أي بضاعة للشحنة خلال عملية الترانزيت، وأن أي عملية تلاعب سيتم كشفها بسهولة.
- ضمان دولي شرعي خلال الرحلة. في حالة إذا لا يمكن مشغل النقل من أن يدفع الرسوم والضرائب الجمركية المستحقة، تضمن هذه الطريقة بأن الرسوم والضرائب الجمركية التي في خطر مغطاة بضمن وطني من قبل المشغل(الناقل).
- مؤسسات وطنية للعاملين في النقل. يضبط هؤلاء المشغلون العمل حسب إجراءات TIR بمشغلي النقل ويصدروا المستندات والوثائق الملائمة و يديروا أنظمة الضمان الوطنية.
- بطاقات TIR. وهذه وثائق دولية معيارية جمركية مقبولة ومعروفة من قبل جميع الأعضاء في اتفاقية TIR.
- الاعتراف الدولي المتبادل لمقاييس الضبط الجمركي. تقبل بلدان الترانزيت و بلدان المقصد النهائي مقاييس الضبط المتبعة في بلد المغادرة.

النتيجة، يمكن إجراء عمليات النقل تحت وضع TIR في الدول الأعضاء في هذه الاتفاقية بواسطة مشغل شاحنات عضو في الرابطة الوطنية للناقلين، بحيث تخدم شبكات الروابط الوطنية كضامن للعملية.

تعتبر اتفاقية TIR ناجحة جداً. وقد ارتفع عدد الأعضاء في TIR المشاركين من 3000 في 1952 إلى 207 مليون في 2001. ويعود السبب الرئيسي لنجاحها هذه الأيام هو أن جميع الأطراف المشاركة (الجمارك، الهيئات القانونية، مشغلي النقل، شركات التأمين) يعرفون أن هذه الطريقة لا توفر الوقت فقط بل توفر المال أيضاً نظراً لفاعليتها ومصداقيتها.

تعتبر اتفاقية TIR بسيطة، مرنة وتضمن تخفيض ودفع الرسوم الجمركية والضرائب المستحقة لنقل البضائع الدولية أكثر. علاوة على ذلك، أنه يتم تحديثها بثبات بناءً على آخر التطورات، وخصوصاً المتعلقة بالتهريب والغش. تستخدم اتفاقية TIR بشكل كبير في الدول الأوروبية ولكنها تستعمل أيضاً للترانزيت في دول وسط آسيا، القوقاز، المغرب وبعض دول الشرق الأوسط.

التأمين وإصدار بطاقات TIR

يتم الاعتراف والتعويض بالجهة الضامنة الوطنية من قبل الإدارات الجمركية في الدول المطبقة لهذه الاتفاقية. في معظم الحالات يمثل هذا الاتحاد (الناقلين) شركات النقل. يضمن الاتحاد دفع الرسوم أو الضرائب في البلد والتي تصبح مستحقة نتيجة لأي تصرف غير نظامي يقع في دورة عمليات نقل TIR.

وتقدر القيمة القابلة للدفع لغاية 50000 دولار أمريكي للبطاقات العادية و 20000 دولار لبطاقات التبغ والكحول. لا تعتبر الهيئة الضامنة الوطنية مؤسسة مالية، ولذلك، فإن التزاماتها عادة ما ترد من قبل بوالص التأمين من السوق. يمكن أن يساعد الاتحاد الدولي للنقل البري الهيئات الضامنة الوطنية في توفير مثل هذه الخدمات:

هناك ثلاث أنواع من البطاقات، وكل واحدة منها تحتوي على نسختين واحدة لبلد المغادرة، والأخرى لبلد المقصد النهائي.

• بطاقة TIR المنتظمة والاعتيادية.

• البطاقة متعددة الشروط، والتي بدأت العمل في سنة 1987، وتقدم بشكل خاص خدمة النقل الوطني والدولي التي تفي بالمتطلبات الإقليمية والدولية للنقل المتعددة الشروط. تحتوي هذه البطاقة على نسخة إضافية تحدد الأشخاص الذين يشكلون حلقة النقل على الطرق.

• بطاقة TIR للكحول والتبغ، والتي جاءت مكملة لمعاهدة TIR في 1994.

يجب أن يضمن الناقل عقداً مع الهيئة الضامنة الوطنية، والتي بدورها سوف تضمن توفر الشروط الملائمة لمتطلبات معاهدة TIR. ومن أجل إعادة بطاقات TIR بعد إتمام عملية النقل، من أجل إعادة أي رسوم أو ضرائب أو أي غرامات أخرى على أول طلب من الهيئة الضامنة الوطنية.

وللتأكد من ضمان كفاءة الإيرادات، يطبق نظام TIR فقط على الحاويات أو النقل على الطرق وأماكن وضع للبضاعة غير القابلة للعبث بعد ترخيصها من قبل الجمارك والتأمين عليها. إذا تم العبث بها، سوف يظهر ذلك بوضوح.

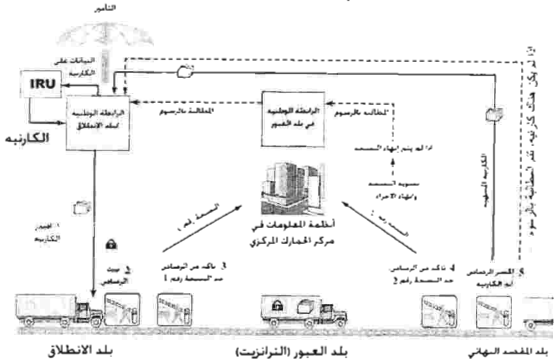
ترتيب عملية الترانزيت تحت غطاء TIR ووضع الرصاص الجمركي

تعتبر النقل الدولي TIR عملية نقل دولية على الطرق. وهي عملية نقل البضائع، عبر حدود واحدة أو عدة حدود، حيث من الممكن أن يكون جزء واحد فقط من الرحلة فقط عبر طرق برية. وتضمن عملية الترانزيت حركة نقل البضائع من بلد (بلد التصدير) إلى بلد آخر (بلد الاستيراد)، من خلال بلد ثالث (بلد العبور). يجب أن تكون كافة الدول المشتركة في عملية الترانزيت أعضاء فاعلة في اتفاقية التير.

يدير المكتب الجمركي في بلد التصدير الرصاص الجمركي. يقبل كل من بلد العبور وبلد الاستيراد معايير الرقابة التي تتم في هذا البلد. لذلك، في المراكز الجمركية خلال الرحلة (في النقاط الحدودية بين بلدان التصدير والترانزيت، وبين بلدان الترانزيت وبلدان الاستيراد)، يمكن فقط فحص الرصاص الجمركي وجسم الشاحنة. لا يتم فحص للبضاعة إلا في حال الشك باختراقات أمن الشحنة. وهذه العمليات الانتقائية هي عملية التفقيش. يزيل مركز الجمارك في بلد المقصد الرصاص الجمركي ويفحص البضاعة.

يمكن تمييز مجموعة من الخطوات تتعلق بإصدار بطاقات التير وكذلك الضمانات، خلال عملية الترانزيت. ولتوضيح عمل هذا النظام، يتم الإطلاع على مخطط سير رحلة ترانزيت من (روتردام) هولندا إلى (موسكو) روسيا الاتحادية. وهذه العملية موضحة في الشكل 11-2.

الشكل 11-2 تسلسل العمليات في النقل بموجب إتفاقية التير (TIR).



المصدر: المؤلف.

الخطوة 1. إبراز بطاقات التير لمركز الجمارك عند الانطلاق. يجب أن يقدم سائق الشاحنة بطاقة TIR إلى مكتب الجمارك عند المغادرة في روتردام. وقبل تحميل البضاعة، تقوم الجمارك بفحص شهادة TIR (وتقرر بأن الحيز المخصص للتحميل كاف ويغطي متطلبات البناء ويمكن إغلاقه (ختم وشمع) بطريقة جيدة) وستقوم الجمارك بشمع وختم المكان المخصص للتحميل بعد إكمال تحميل البضاعة فيه. بعد ذلك يقوم مكتب الجمارك عند المغادرة بالتصديق على بطاقة TIR وذلك بوضع (الطوابع على المانيفست، وعلى كل ورقة ستعبر في الدول على طول الطريق من هولندا إلى روسيا الاتحادية، نسختان من كل ورقة لكل من هذه الدول). تأخذ الجمارك ورقة واحدة من بطاقة TIR وتقدمها إلى مكتب الجمارك المركزي في هولندا. تعاد باقي أوراق بطاقة TIR إلى سائق الشاحنة، وبإمكانه مغادرة روتردام في طريقه إلى خارج مكتب الجمارك.

الخطوة 2. تقديم بطاقة TIR إلى مكتب الجمارك في الخروج في بلد المغادرة. تعتبر هولندا بلد عضو في الاتحاد الأوروبي، وهو اتحاد جمركي، لذلك لا يوجد نماذج جمركية بحاجة إلى تعبئة عند دخول حدود

الدول الأعضاء. ولذلك، فإن مكتب الجمارك في الخروج من بلدان الاتحاد الأوروبي، في هذه الحالة، سيكون على الحدود الألمانية - البولندية.

يقدم سائق الشاحنة بطاقة TIR إلى مكتب الجمارك الألماني في الخروج في فرانكفورت (أودر) حدود جمهورية ألمانيا الاتحادية. تقوم الجمارك الألمانية بتفتيش الرصاص الجمركي الهولندي وفيما إذا كانت الحمولة والحاوية ما تزال بحالة جيدة. وإذا لم توجد مخالفات، فإن الجمارك الألمانية تأخذ ورقة من بطاقة TIR وتختتم بقية الأجزاء من هذه النسخة في بطاقة TIR ثم تعاد البطاقة إلى سائق الشاحنة، والذي بإمكانه بعد ذلك مغادرة حدود الاتحاد الأوروبي أن يذهب باتجاه مكتب الجمارك البولندي على نفس الحدود. ترسل الجمارك الألمانية النسخة المأخوذة من بطاقة TIR إلى مكتب الجمارك المركزي في هولندا.

يتم مقارنة نسخ من بطاقة TIR المستلمة في المكتب الجمركي عند المغادرة وفي مكتب الخروج في مكتب الجمارك المركزي في هولندا. وإذا لم يكن هناك أية مخالفات، فإن الرسوم لا تدفع. على أي حال، إذا لم تصل النسخة الثانية إلى مكتب الجمارك المركزي، يمكن اعتبار البضاعة على أنها ما زالت في أوروبا وتكون الرسوم والضرائب المطبقة في الاتحاد الأوروبي مستحقة في هذه الحالة. إن المسؤول عن بطاقة TIR وهو الناقل مجبر بأن يدفع هذه الرسوم والضرائب. إذا كان المالك الرئيس لا يريد الدفع أو لا يقدر على دفع هذه الرسوم والضرائب بناءً على طلب من الجمارك، يجب على الهيئة الضامنة الوطنية دفع المبالغ المطلوبة والمستحقة.

الخطوة 3. تقديم بطاقة TIR في مكتب الجمارك عند دخول بلد الترانزيت. يحضر سائق الشاحنة بطاقة TIR إلى مكتب الجمارك البولندي على الحدود الألمانية - البولندية. تقوم الجمارك البولندية بتفتيش وفحص الرصاص الجمركي الهولندي وفيما إذا ما كانت الحمولة كما هي على الشاحنة. وإذا لم يكن هناك مخالفات، تأخذ الجمارك البولندية نسخة من بطاقة TIR وتقوم بختم النسخة الثانية من البطاقة. وبعد إتمام ذلك، تعاد البطاقة إلى سائق الشاحنة والذي يسمح له بقيادة شاحنته إلى الحدود البولندية - الروسية. تقوم الجمارك البولندية بإرسال النسخة التي أخذتها من بطاقة TIR إلى مكتب الجمارك المركزي في هولندا.

الخطوة 4. تقديم بطاقة TIR إلى مكتب الجمارك عند الخروج في بلد الترانزيت. يقدم سائق الشاحنة بطاقة TIR إلى مكتب الجمارك في الخروج في بلد الترانزيت على الحدود بين بولندا وروسيا، ويتم تكرار الإجراء الذي تم اتباعه عند الحدود الألمانية. يتم مقارنة نسخ بطاقة TIR في مكتب جمارك التصدير و مكتب جمارك الخروج من قبل مكتب الجمارك المركزي في بولندا. وإذا لم يكن هناك أي مخالفات مطلوبة، فلا يتم دفع الرسوم. وإذا لم تستلم الجمارك البولندية أي وثائق أو إذا كانت هناك مخالفات استحققت، فإن الرسوم تصبح مستحقة في مثل هذه الحالة. تخاطب الجمارك البولندية الهيئة الضامنة البولندية لدفع المبالغ المطلوبة. وتقوم الهيئة الضامنة البولندية باستعادة هذا المبلغ من زميلتها الهولندية.

الخطوة 5. بطاقات TIR التي تقدم إلى مكتب الجمارك عند الدخول في بلد المقصد النهائي. يقدم سائق الشاحنة بطاقة TIR أو نفسه إلى مكتب الجمارك الروسي على الحدود البولندية - الروسية حيث يتم إجراء الضوابط الموصوفة عند الخروج من الحدود الألمانية قبل إرسال السائق والشاحنة إلى موسكو. يتم تحديد هذا الجزء من الرحلة كجزء من عملية نقل الترانزيت الوطنية. تحتفظ الجمارك الروسية بالنسخة المنزوعة من بطاقة TIR لمراقبة عملية التخليص على البضاعة.

الخطوة 6. تقديم بطاقة TIR في مكتب الجمارك في بلد المقصد النهائي. يقدم سائق الشاحنة نفسه ومعه بطاقة TIR إلى مكتب الجمارك في موسكو. تفحص الجمارك الروسية الرصاص والأختام الجمركية الهولندية وفيما إذا كانت حمولة الشاحنة مازالت جيدة، إذا لم يوجد أي مخالفات فإن جمارك موسكو، تقوم بنزع نسخة من بطاقة TIR وتختم النسخة الثانية من بطاقة TIR. وبعد إكمال ذلك، تعاد بطاقة TIR إلى السائق. تكون عملية النقل في TIR في هذه الحالة قد اكتملت. تبعث جمارك موسكو نسخة البطاقة التي نزعها من بطاقة TIR إلى مكتب جمارك الدخول الروسي.

يتم مقارنة نسخة بطاقة TIR المستلمة من جمارك موسكو المرسلّة إلى مكتب جمارك الدخول الروسي مع للنسخة المحددة الموجودة في الملف في مكتب الجمارك. إذا لم يكن هناك أي مخالفات، تكون الرسوم غير قابلة للدفع. على كل حال، إذا لم يتم استلام النسخة الثانية من البطاقة في مكتب جمارك الدخول الروسي، تكون الرسوم والضرائب مستحقة، يتم اعتبار البضاعة في حكم المهربة للاستخدام في الاستهلاك المحلي في روسيا وأن الرسوم والضرائب الروسية تصبح مستحقة. يجبر المسئول عن بطاقة TIR (مثل الناقل) على دفع الرسوم والضرائب. إذا كان المسئول غير قادر على دفع الرسوم والضرائب بالقدر المطلوب فإن الهيئة الروسية الضامنة تستعيد هذا المبلغ من خلال اتحاد الهيئة الهولندية للضامنة، من الجهة المسئولة عن بطاقة TIR في هولندا.

الخطوة 7. تفرغ بطاقة TIR من قبل الجمارك في بلد المقصد النهائي بعد التفرغ، يعيد المسئول الحامل (الناقل) بطاقة TIR إلى اتحاد الهيئة الضامنة الوطنية للهولندية والتي بدورها تعيد البطاقة إلى الاتحاد الدولي للنقل على الطرق IRU للرقابة والأرشفة.

فوائد ومصير نظام TIR

وجد نظام TIR لتسهيل حركة التجارة الدولية (تحت للرقابة الجمركية) إلى أقصى حد ممكن. تزود هذه الطريقة بلدان الترانزيت بضمانات ملائمة لتغطية الرسوم والضرائب في حالات المخاطر. وهي طريقة تضمن الترتيبات بين القطاعين العام والخاص. وطريقة تسهل الإجراءات وتبسطها بين الشركاء وهي التمكين للمسؤوليات الكبرى للقطاع الخاص من خلال الاتحادات الوطنية.

تتضمن الفوائد بالنسبة لصناعة النقل ما يلي:

- تستطيع البضاعة التحرك خلال الحدود الدولية بأقل تدخل من الجمارك.
- تخفيض تكاليف الترانزيت وتقليل التأخير.
- الوثائق المطلوبة تم تسهيلها وتوحيدها.
- لا داعي لوجود ودائع ضمانات على حدود دولة للترانزيت.

تتمتع السلطات الجمركية بالفوائد، أيضاً:

- تكون الرسوم والضرائب على المخاطر خلال حركات الترانزيت الدولية مضمونة ولغاية 50000 دولار (مع رفع السقف الأعلى بالنسبة للكحول والتبغ).
- يسمح فقط لمشغلي شركات النقل للقطات والمؤهلين باستخدام بطاقات TIR، وهذا مما يزيد في مصداقية هذا النظام.
- يمكن الفصل في النزاعات من خلال الاتحادات الوطنية (الاتحاد الناقل في بلد الترانزيت والاتحاد الموجود في بلد الناقل).
- يسهل هذا النظام عمليات الرقابة الجمركية وكذلك الوثائق والتوثيق.
- يسمح استعمال نقاط التخليص الداخلية تفعيل للعناصر البشرية.

الصندوق 11-4 التير الآمن (The SafeTIR)

يعتبر التير الآمن طريقة ضبط تهدف إلى تأكيد عملية انتهاء رحلة الـ TIR إلكترونياً في مكتب جمرك المقصد النهائي ويتم من خلالها تصديق شهادات الانتهاء من قبل الجمارك بنتيبت ختم على بطاقة التير. يقوم نظام التير الآمن بتزويد الجمارك بوضع بطاقة الـ TIR، ويقوم بتزويد الجهة التي أصدرت تلك البطاقة بالتأكيد، من الجمارك مباشرة، بالإنهاء الكلي أو الجزئي لبطاقة التير، وذلك بشكل رئيسي من أجل مقارنة تصديق الجمارك على الإنهاء مع الإنهاء الذي تم على الورق. يجب أن يصل التصديق الإلكتروني إلى سلسلة الضامنين بدون تأخير.

المصدر: IRU، وهو متوفر على الموقع الإلكتروني www.iru.org

ومع ذلك، ففي عام 1992 تعرض نظام TIR إلى مخاطر كبيرة من الامتداد الشرقي، وخاصة في دول الاتحاد السوفياتي، حيث حدثت حالات غش كبيرة. إن طرق الضمان التي تعرضت للانهدام في الطرف الأخير من الرحلة غير آمنة. ولحسن الحظ، استعادت الجمارك الروسية عملها، وبدلت بمتابعة إصدار البطاقات، وساعدت بواسطة نظام التعقب السليم المحنوي على طرق التحقيق الملائم وتقنيات المكافحة. واستجابة لهذه المسألة، فإن الاتحاد الدولي للنقل على الطرق IRU قد طور طرق تعقب إلكترونية لبطاقات TIR السليمة والتي جعلت للتعقب سهلاً والذي سمي بالتير الآمن (الجدول 11-4).

وقد استجابت منظمة الجمارك العالمية لأنظمة التتبع و عملت لعدة سنوات لتنفيذ طريقة فريدة في إعطاء رقم مرجعي للإرساليات (Unique Consignment Reference Number (UCR)). عملت المنظمة على هذا النظام سنوات عديدة. حيث لهذا الرقم المرجعي غايات جمركية أكثر منها للترانزيت. وعلى كل حال، فإنه يتكون من أنظمة معلومات لتعقب الشحنات. ومن هنا، فإنه يزود الجمارك برغبة في تسهيل الترانزيت الشرعي بينما يحتفظ لنفسه بضبط صفقة البضائع في الترانزيت. ومن وجهة نظر الناقل، فإن الرقم المرجعي للفريد للإرساليات UCR له عدد من المزايا العملية، تبدأ مع الحقيقة أنه يمكن استخدامه من قبل المصدر دون النظر إلى عدد دول الترانزيت (لجدول 11-5).

أظهرت التجربة أن تقنيات TIR تبقى صعبة للتطبيق في بعض الدول المشاركة ولنفس الأسباب التي تجعل حتى الأنظمة المحلية غير فاعلة، مثل عدم وجود أنظمة ضمانات فعالة. إذا كان القطار الخاص غير منظم، الهيئة الضامنة الوطني قد لا تكون قوية بما فيه الكفاية. حتى وإن ظهرت هيئة ضمان معقولة، وعادة لا تكون في موقف تستطيع من خلاله أن تضع طريقة ضمان متوافقة مع ضعف التطور في البنية التحتية المالية وعدم رغبة شركات التأمين الدولية بالتغطية نظرا للخطورة الاقتصادية والسياسية. وفي فرضيات أخرى، فإن التوتر السياسي بين البلدان يجعل الاعتراف المتبادل ببطاقات التير محيراً، كما هي الحال غالباً في وسط وغرب آسيا.

الصفحة 11-5 رقم المرجعية الفريد UCR

يمكن طلب هذا الرقم UCR وهو رقم مرجعي فريد عند أي نقطة خلال إجراءات الجمارك، ويجب أن (أ) يطبق على حركة جميع البضائع الدولية تحت الرقابة الجمركية؛ (ب) يستعمل فقط للتتبع والتحقق ولأغراض التسويات؛ (ج) أن يكون متفرداً فعلاً على المستوى الدولي؛ و(د) يجب أن يصدر في بداية العملية التجارية.

إن الهدف من UCR هو تحديد آلية عامة يكون لديها مرونة مقبولة للتغلب على الصعوبات مع الجمارك ومراجع النقل. ويتكون رقم المرجعية الفريد UCR من 35 خانة تتألف من أحرف وأرقام مشفرة مربوطة مع الإرسالية. وتتكون البنية الموافق عليها من:

- الخانة الأولى للسنة أكثر من مدة عشر سنوات.
- خانتان تمثلان رمز الأيزو للدولة التي ينتمي إليها المزود.
- 32 خانة تستخدم لمعرفة الكود الوطني للمزود وكود الصفقة المعطى من قبل المزود.

المصدر: أدلة إرشادية حول تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (اتفاقية كيوتو - الملحق العام -

الفصل 7- الملحق 9)

محاولات لتقليد نجاح TIR في أماكن أخرى

نظراً للنجاح الكبير لنظام TIR، فقد أصبحت الاتفاقية قاعدة للتطلعات ومحاولات إنشاء معاهدات واتفاقيات ثنائية وأكثر بين البلدان في أماكن أخرى، مثل آسيا، أفريقيا وأمريكا الجنوبية. على كل حال، لم تنجح أي من هذه المبادرات حتى الآن. وكان السبب الرئيسي لهذا هو غياب نظام ضمانات إقليمي معتمد. إن الاعتراف الدولي المتبادل على نظام ضمان معترف به هو أحد العناصر الأساسية لنظام TIR، في غيابها سيكون هذا النظام مثل غيره غير ناجح. وفي بعض المناسبات، وحتى عندما تضمن هذا النظام في اتفاقية الترانزيت، فإن الفشل في تنفيذ سيمرض نظام الترانزيت الإقليمي كلياً للخطر. كمثال على ذلك، وقعت دول المجلس الاقتصادي لدول غرب أفريقيا (Economic Community of West African States (ECOWAS)، وهو مكون من ستة عشر عضواً، في حزيران 1982 معاهدة تأسيس نظام النقل على الطرق فيما بين دول المجلس (Transit Routier Inter-États TRIE). تلعب غرف التجارة أنوار الاتحادات الوطنية. وعلى كل حال، فقد تم تجاهل نظام TRIE بشكل كبير، وما زال حوالي 70% من إجراءات الترانزيت في إقليم دول الـ ECOWAS تعتمد على اتفاقات ثنائية وتخضع للممارسات والإجراءات التي تفرضها كل دولة. وهذه، في الغالب الأعم، محكومة بالنظرات الداخلية الضيقة والحمائية لكل بلد بدلاً من أن تكون داعمة لحركة التجارة الحرة بين دول الإقليم (NGuessan 2003). إن الإخفاقات في التطبيق العملي هي غالباً أساس الفشل في اتفاقيات الترانزيت الإقليمية والدولية²⁰³.

مؤسسات تسهيل النقل بالترانزيت

ربما يساعد التعاون الفعال ما بين دول الترانزيت والدول المغلقة في تبسيط عوائق التجارة. حيث يشجع مثل هذا التعاون الإقليمي والثنائي في إيجاد أنظمة ترانزيت متكاملة بعيداً عن عملية الترانزيت الجمركي. ركز عدد كبير من الاتفاقيات على البنية التحتية للترانزيت، ويتعامل أيضاً مع التأشيرات، التصاريح، وإصدارات أنظمة السيارات. يقدم هذا القسم مختارات من هذه الاتفاقيات والترتيبات الأساسية، ونقاط لهذه العوامل التي لها علاقة بنجاحات و/أو الفشل في دعم الترانزيت.

الاتفاقيات الثنائية

تعتبر اتفاقيات الترانزيت الثنائية بمثابة حجر الزاوية في مبادرات تنسيق الإجراءات الجمركية. فسي غياب للتير أو ما شابهها من اتفاقيات، تكون الحاجة للاتفاقيات الثنائية لجعل عمليات الترانزيت ممكنة. وهي

203 هناك أليات مشابهة للتير تجري درستها في عدد من الأقاليم، مثلاً في وسط أفريقيا، وسط آسيا (تحت قيادة بنك التنمية الآسيوي)، وفي غرب آسيا.

أيضا مطلوبة كقاعدة وأساس للاتفاقيات الإقليمية. ومن الناحية العملية، تشكل الاتفاقيات الثنائية أهمية استراتيجية لتطوير اقتصاديات الدول المغلقة. إن مجال الاتفاقيات الثنائية عادة ما يكون عمليا ويعكس مستوى العلاقات بين بلدين، والتي لا تتوافق أيضاً مع المبادئ الجمركية العامة (مثل إجراءات تسيير القوافل). وتتضمن عادة الطرق الأفضل واتفاقيات الشحن المشترك، علاوة على، مواقع المخازن (المستودعات في البلدان المغلقة)¹⁶⁶. على كل حال، فإن جوهر شئون الترانزيت الجمركي، مثل إجراءات الضمانات، عادة ما تترك خارج الاتفاقيات الثنائية.

تعالج كل من اتفاقية التجارة بين الهند ونيبال واتفاقية الترانزيت شئون الترانزيت بين البلدين. وتعالج كلا الاتفاقيتين، والثتان يتم تجديدهما كل خمس سنوات، عمليات الترانزيت بين البلدين، وتبحث كلا المعالجتان في تفاصيل الإجراءات الخاصة على الإجراءات المطلوبة للترانزيت للمستوردات والصادرات النيبالية عبر الهند. تتضمن اتفاقية معالجة الترانزيت نقاط خاصة للدخول والخروج، وصف للخمسة عشر طريقة للترانزيت المنفق عليها من وإلى كالاكوتا وهالديا، وصف للمستودعات والمناطق المفتوحة المسموحة وتفصيل الإرشادات على الإجراءات الإدارية المبسطة المشتركة في الاستيراد والتصدير للبضائع النيبالية عبر الهند. يحتوي المثال الهندي - النيبالي على عدد من العناصر التي تساعد في تسهيل عمليات الترانزيت بين البلدين:

- وصف واضح لإجراءات الاستيراد والتصدير.
- متطلبات إدارية وتوثيقية جمركية مبسطة (التخلص على الترانزيت الجمركي، في هذه الحالة).
- إطار عمل ضمان موثوق (مقبول لدى حكومة نيبال).
- توزيع واضح للمسئوليات والواجبات على مختلف المتعاملين
- دعم البنية التحتية الجمركية (المستودعات، أحكام الموانئ الجافة).
- مواصفات طرق الترانزيت المعتمدة.

الاتفاقيات الإقليمية

شهدت العقود الأخيرة انتشار لاتفاقيات إقليمية كثيرة بين الدول النامية أو شاركت بها الدول النامية. عدد منها له تأثير مباشر على الترانزيت الجمركي:

- TRIE المذكورة سابقاً في ECOWAS، هي المثال الوحيد إلى جانب اتفاقية ال TIR المتخصصة بالترانزيت.

¹⁶⁶ إن القوائم الجافة للكفاءة، مثل Ngounderé في لكاسيرو أو Birgajn على الحدود الهندية للنيبالية، هي أيضاً جزء من إطارات قنمارن الثنائية المشار إليها هنا.

- اتفاقية إطار عمل رابطة دول جنوب شرق آسيا (ASEAN) حول التسهيلات لبضاعة الترانزيت.
 - اتفاقية شبه منطقة نهر الميكونغ العظيم (Greater Mekong Subregion GMS) هذه الاتفاقية لتسهيل عبور الحدود للنقل والبضاعة والأشخاص.
 - اتفاقية إطار عمل الترانزيت لمنظمة التعاون الاقتصادي (Economic Cooperation Organization ECO) المعقودة بين أفغانستان، أذربيجان، إيران، كازاخستان، جمهورية القبرغيز، باكستان، طاجيكستان، تركيا، تركمانستان، وأوزبكستان.
 - اتفاقية السوق المشترك لشرق وجنوب أفريقيا (COMESA) حول البيان الجمركي الموحد.
- باستثناء اتفاقية TRIE، فإن هذه الاتفاقيات الإقليمية تميل إلى أن تضع الأهداف العريضة وترسم السياسات، وتعتمد التسهيلات الفعلية للترانزيت الجمركي على لتفاقيات أو إجراءات أخرى. وقد أشار تقرير للأونكتاد في عام 2001 إلى أنه: * لم يكن هناك أي تقصير في مقاييس ومبادئ تطوير تسهيلات نقل الترانزيت. وقد وضعت روابط (COMESA, EAC, ..., and SADC) كلها مقاييس مختلفة لمناقشة أوجه تسهيلات الترانزيت. ولسوء الحظ، فإن المشكلة الرئيسية تكمن في التنفيذ الضعيف وليس في التشريعات.* (InfraAfrica Lid. 2001, p.45).
- من أجل تحقيق الأثر الفعال للترانزيت الجمركي، يجب أن تتعامل الاتفاقيات الإقليمية، مباشرة أو من خلال آليات معينة، مع العناصر التالية:
- إجراءات ووثائق جمركية عامة ومشتركة بين الجميع. إن استخدام إجراءات ووثائق موحدة، مثل بطاقات التبر وغيرها مثل البيان الجمركي الموحد، متوفر الآن في مناطق مختلفة.
 - تعاون بين السلطات، أو مراكز حدودية تتألف من محطة واحدة. لقد تم بحث عدد من المبادرات داخل أفريقيا على مر السنوات حول إيجاد مراكز حدودية تتألف من محطة واحدة. ولسوء الحظ، لم يتم ترجمتها إلى إجراءات فعالة.
 - أنظمة الضمانات الجمركية الإقليمية. حتى اليوم، أثبتت أنظمة الضمانات بأنها أكثر الأهداف تحديراً.
- يمكن أن تنتج الاتفاقيات الإقليمية بتوفر الإرادة السياسية كما تم توضيح ذلك في عملية إدخال البطاقات الصفراء الخاصة بـ COMESA أو نظام التأمين الإقليمي على السيارات ضد أخطار القريق الثالث. يسمح هذا النظام بالشراء المسبق للتأمين، الموافق عليه من قبل جميع الأعضاء، بالعملة المحلية في نقطة المنشأ. وهذا يعني، كمثال، أن سائق شاحنة يريد إن يسافر من زيمبابوي إلى أوغندا والذي عليه أن يقطع أراضي زامبيا، تنزانيا، وكينيا لن يكون بحاجة للوقوف على كل حدود من أجل شراء التأمين، ولكنه يستطيع أن يستعمل للبطاقة الصفراء لتغطية الرحلة وتمكينه من الدخول. وبالنسبة لـ COMESA، فإن للبطاقة الصفراء منذ قبولها

قد ولدت إيرادات بقيمة 2 مليون دولار أميركي، كان منها مبلغ 200000 دولار مطالبات فقط من قبل الناقلين. نظرياً، فإن أنظمة ضمانات الترانزيت ليست بذلك الفتر من الصعوبة للتنفيذ أكثر من أنظمة التأمين.

ممرات الترانزيت (Transit Corridors)

في ممرات الترانزيت يهدف جميع المستفيدين إلى العمل معاً بهدف الوصول إلى نظام نقل بالترانزيت كفؤ وأمن على طول طرق محددة، وكل ذلك لمنفعة الدول المغلقة ودول الترانزيت.

تعتمد الإمكانات الكامنة لقوة ممرات الترانزيت على الاحتمالات التي تقدمها لثبته اهتمامات زبائن قطاع النقل في القطاعين العام والخاص، والذي يهتمون بالسياسات والمبادرات التي تسفر طرق مرور وإجراءات أفضل لعبور الحدود. وهكذا فإن ممرات الترانزيت توفر احتمالات لحل مشكلة الترانزيت بطرق إجمالية (إدارية، مؤسسية، والبنية التحتية) بتقديم مبادرات وتغييرات مؤثرة يمكن أن يكون من الصعب تبنيها على المستويات المحلية أو الإقليمية. في هذا المجال، فإن التوصل إلى وثائق خاصة لعمليات الترانزيت أو اقتراح إجراءات عبور حدود متناغمة للمعابر الحدودية الرئيسية، يمكن أن يكون أكثر سهولة هنا، والتي يمكن بعدها أن تطبق على مستويات وطنية. أن نوعية حكم بناء الممرات هو من الأهمية بمكان لإتمام هذه الأهداف، فهي تستفيد كثيراً من حاملي الأسهم المستفيدين من القطاع الخاص، إن وثيقة UNCTAD لاستراتيجيات البلدان المغلقة والبلدان النامية في الترانزيت تشير إلى أن: "تظهر الخبرة أن معظم الإجراءات التسهيلية الفعالة تركز على ممرات التجارة والعبور التي تربط المنشآت/المقاصد الواقعة في الداخل في البلدان المغلقة مع الموانئ البحرية المستخدمة في الدخول والخروج في البلدان الساحلية". (UNCTAD2003، P.13). عملياً أثبتت التجربة أن نجاح استخدام ممرات الترانزيت كان متقوفاً. مع ذلك، كان هناك مبادرات ونواتج مشجعة يمكن أن تشكل أساساً لتطوير مجال الترانزيت بشكل أكبر. وتوضح الأمثلة التالية الفوائد الممكنة للمتحصلة من ممرات العبور للترانزيت الجمركي.

ممر العبور لتطوير Walvis Bay. بدأ العمل بممر العبور لتطوير Walvis Bay (الذي يطلق عليه الآن Trans Kalahari) عام 1999. وكانت القوة الدافعة وراء هذا المشروع هي مجموعة (ممر عبور Walvis Bay (WBCG))، وهي شركة ما بين القطاع العام والخاص. في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2003، تم توقيع مذكرة تفاهم تتعلق بممر العبور عبر صحراء كالاهاري. وقد قدمت البيان الجمركي الموحد، والذي يستعمل حتى الآن على أساس التجربة. يزود هذا الإجراء الإداري البسيط الجديد لأداة جادة وفعالة لإدارة عمليات الترانزيت الجمركي خلال ثلاث دول هي أوغندا، رواندا، وجنوب أفريقيا، وسوف يحل مكان جملة الإجراءات الثقيلة التي تتشارك فيها نحو عشر وثائق وطنية في كل دولة يمر بها الترانزيت.

الممر الشمالي Nonhem Corridor. يوفر هذا الممر خط حياة خلال كينيا إلى البلدان المغلقة أوغندا، رواندا، بوروندي، والمناطق المغلقة من جمهورية الكونغو الديمقراطية. هذا الممر يدار من قبل السلطة

التيسيقية لمواصلات الترانزيت في العمر الشمالي (TTCA) والتي تساعد في تقاع وتبسيط الإجراءات المتعلقة بنقل البضائع داخل الإقليم. تشمل الإنجازات التي تمت حتى الآن على ما يلي:

- تبسيط إجراءات التخليص في الميناء.
- تبسيط الوثائق، التي تتم من خلال إيجاد الـ Road Transit Customs Declaration، والتي تعني اللبان الجمركي الموحد والذي يرفق مع الشحنة خلال الممر. ومن خلال العمل، فإن RTCD أخرى تصدر من الدول التالية، كتوضيح حول الصعوبات التي تواجه لتغيير العادات القديمة.
- استعمال وثيقة التخليص الجمركي لدول الـ (COMESA) من قبل دول العمر الشمالي.
- توفير الوقت إلى حوالي النصف بين مومباسا في كينيا، وبوجومبورا في بوروندي من أكثر من 30 يوماً إلى حوالي 15 يوماً. تم إلغاء بعض الشكليات الحدودية غير الضرورية على طول الطريق.

TRACECA، TRACECA عبارة عن برنامج ومبادرة صادرة عن الاتحاد الأوروبي تم تدشينها في 1993 لتطوير ممر للنقل على محور شرق/غرب أوروبا عبر البحر الأسود - للقوقاز - وعبر بحر قزوين إلى وسط آسيا (طريق الحرير الجديد). يهدف هذا البرنامج إلى تنسيق الأسس التشريعية للنقل وقطاع الترانزيت للدول الأعضاء¹⁶⁷ ويضع تأكيدات كبيرة على تطوير البنية التحتية وتحسينها. خلال مدة ظهورها التي تبلغ عشر سنوات، نفذت TRACECA ثلاثة وخمسين (53) مشروعاً قيمت أكثر من 120 مليون يورو على شكل استثمارات في البنية التحتية والمساعدات الفنية.

كانت الأداة الرئيسية في تنفيذ هذا المشروع هي تنفيذ الإجراءات الحدودية، حيث تمت ملاحظة وتسجيل إجراءات العبور الحدودية في (70) مركز جمركي في (14) دولة وتحميلها على قاعدة معلومات محوسبة. هذه المجموعة الشاملة من البيانات الشاملة شكلت أساساً لمجموعة من التوصيات التي تم وضعها حول تنسيق الإجراءات الحدودية وتسهيلها.

برنامج تسهيل التجارة والنقل في جنوب شرق أوروبا (TTFSE)

بدأ البرنامج الإقليمي لتسهيل التجارة والنقل في بلدان جنوب شرق أوروبا (Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe (TTFSE) المدعوم من كل من البنك الدولي، الاتحاد الأوروبي، وشركاء آخرين شكل ثنائي في عام 1998، بناءً على طلب من دول الإقليم ومبادرة دول جنوب شرق أوروبا التعاونية. يهدف هذا البرنامج إلى إيجاد إطار يساعد في خفض تكاليف النقل، مكافحة الفساد، وبمساعدة إدارات الجمارك في تلك البلدان على اتباع إجراءات متوافقة مع مقاييس الاتحاد الأوروبي بشكل تدريجي. أما الدول المنضمة إلى هذا البرنامج فهي: ألبانيا، البوسنة والهرسك، بلغاريا، كرواتيا، رومانيا، صربيا،

¹⁶⁷ لومبيا، مولدافيا، منغوليا، رومانيا، طاجيكستان، تركمانستان، تركيا، لوزبستان، لوكرفيا، لوزبيجان، بلغاريا، جورجيا، كازاخستان، جمهورية قزغيز.

والدول المغلقة مولدافيا، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية الديمقراطية. وبما أن معظم تجارة هذه الدول تتسبب من وإلى الاتحاد الأوروبي وكون غالبية الدول المشاركة واقعة ضمن نطاق تغطية اتفاقية الـ TIR، ولهذا فإن مبادرة TTFSE مبنية على أساس قوي من حيث النقل بالترانزيت.

أن تصميم وتنفيذ TTFSE قد بني على منهجية المشاركة لضمان الإحساس بالملكية من قبل جميع المستفيدين - المؤسسات الوطنية، موظفي الجمارك، ومشغلي النقل. وقد بني برنامج TTFSE على مجموعة من الآليات الإقليمية:

• لجنة توجيهية إقليمية عليا تمثل كل الدول تجتمع مرتين في السنة لتسهيل التعاون والمشاركة في الخبرات.

• الاتفاقيات الإقليمية وبرنامج الدراسة عن بعد لتتسيق نوعية مقدمي خدمات النقل

• موقع إقليمي إلكتروني على الإنترنت يتم فيه عرض كل الإجراءات والمتطلبات التي تحتاجها الجهات العاملة في المراكز الحدودية.

• فرق عمل من القطاعين العام والخاص لتتقي لتبادل المعلومات بشكل ربع سنوي.

• برامج تعليم عن بعد وتعليم تقليدي إقليمية بهدف موازنة جودة مزودي خدمات النقل.

• فرق مشاريع محلية مزدوجة تجمع كل الجهات العاملة في الحدود في مراكز حدودية ريادية تتضمن تبادلًا للمعلومات وإجراءات جمركية على طرفي الحدود.

• مؤشرات لمراقبة الأزمات المستغرقة في عملية عبور الحدود.

لقد تم تطبيق هذه المبادرة التحديتية الجمركية في عدد من نقاط العبور الحدودية التي تم اختيارها، ومراكز التخلص الداخلية بدرجة عالية من النجاح. حيث يشير تقرير تقدم البرنامج لعام 2002 بوضوح إلى: تخفيض ملحوظ في أوقات الانتظار، تأسيس طريقة مراقبة جمركية عامة وشفافة (انظر الصندوق 11-6)، وتحسن الملحوظ في الحوار ما بين إدارات الجمارك في دول الإقليم.

يعزى نجاح هذا البرنامج حتى الآن إلى التمويل المستمر من البنك الدولي والمسانحين الآخرين، الالتزامات القوية من الحكومات المحلية المشاركة، المشاركة المباشرة لجميع المتعاملين، الاستخدام المكثف لتكنولوجيا المعلومات، توفير برامج الموارد البشرية، التركيز على المراقبة الدقيقة والتنصيلية للوقوف على الحاجات المتغيرة ومجالات الأولوية ومعايرة الإجراءات بدقة لمواكبة ذلك.

هناك مقومان أساسيان لنجاح برنامج TTFSE كمبادرة لتسهيل النقل بالعبور وهما: تأسيس خدمات حدودية مشتركة ووضع مؤشرات قياس. فقد كان لبرنامج TTFSE مجموعة مؤشرات منمقة (الصندوق 11-6). حيث تسمح العمليات المشتركة في الحدود بالقيام بالإجراءات الجمركية وغير الجمركية (البيطرية، الصحة النباتية) في محطة واحدة في نطاق عمليات حدودية مشتركة.

لقد سمحت مجموعة المؤشرات التي تمت الموافقة عليها من قبل جميع الدول الأعضاء، بمراقبة الأداء العام لتطبيق البرنامج والتأثير الحقيقي للمبادرات التي تجرى في المواقع الريادية المختلفة على الزمن الحقيقي اللازم للعبور. ومن أجل تحسين كفاءة وارتباط هذه المبادرة، حاول البرنامج مؤسسة إجراءات التحصيل في كل واحد من المواقع الريادية، اعتماداً على تطبيقات حاسوب محلية أو باستخدام تقنيات قياس بسيطة للحصول على الأرقام الرئيسية بشكل أوتوماتيكي. هناك سمة مهمة لمؤشرات القياس المرتبطة بالترانزيت وهي أن تصميم المؤشرات بحد ذاته وعملية تحصيل المعلومات كليهما يتطلبان تدخل مؤسسات عامة وجهات من القطاع الخاص (صناعة النقل). وتتضمن مؤشرات الترانزيت ما يلي:

- التخلص على الشاحنات في أقل من 15 دقيقة.
- عدد المخالفات التي يتم اكتشافها لعدد معين من التفتيشات.
- عدد التفتيشات التي تجري للشاحنات.
- معدل الزمن اللازم لعبور الحدود.
- عدد حالات الفساد التي تم اكتشافها.

المصدر تقرير TTFSE 2002 على الموقع www.ttfsc.org.

نتائج عملية

يعتبر الترانزيت الجمركي، نوعاً ما، إجراءً مباشراً لأنه مبني على مبادئ مثبتة: تأكد من أن البضائع آمنة، وفر آلية للضمان، واستخدم جرياناً مركزياً للوثائق. إن الترانزيت الجمركي عرضة لأخطر المعمل المؤسسية الضعيفة. وبما أن إجراءات الترانزيت تمتد عبر الوقت والمكان، لذا فإنها معرضة للبيروقراطية غير الكفوءة ولممارسات الفساد. يحتاج نظام الضمانات إلى أدنى درجة من التعقيد في البنية التحتية المالية المحلية، وهذا لا يكون متوفراً في العادة في الدول النامية. لا يمكن أن يعمل الترانزيت بدون ثقة راسخة بين الجمارك والقطاع الخاص، وهذا يعني ضرورة تربية علاقة مع القطاع الخاص تنتم بالتنظيم والنضج.

في الوقت الذي يعتبر فيه تسهيل الترانزيت هو عنق الزجاجة بالنسبة لتطوير عدد من الدول النامية، فإن هذا بالضبط هو المجال الذي تواجه فيه عملية التحديث أكثر تحدياتها رعباً. وفي العديد من الدول، هناك ممارسات متجذرة بعمق، كنظام القوافل على سبيل المثال. وإليك هنا بعض النتائج العملية المهمة.

إن الترانزيت الجمركي ما هو إلا جزء واحد فقط من نطاق عريض من قضايا السياسات التي تطول مشتركين آخرين وإجراءات أخرى، بما في ذلك نظم عبور الحدود للشاحنات، التأشيرات لسانقي الشاحنات، التأمين، والرقابة من قبل الأمن العام. إن نوعية البنية التحتية هي أيضا هم رئيسي لعدد من الدول المغلقة. وحتى لو كانت إجراءات الترانزيت الجمركي فعالة وكفوة، فإن التسهيلات التجارية الكاملة تتطلب أن يتم التعامل أيضاً مع جميع القضايا الأخرى ذات العلاقة. هناك بعض الإجراءات التي يمكن التعامل بها على المستوى الوطني، بينما تتطلب الأخريات شكلاً من أشكال التعاون الإقليمي.

إن وجود نظام ضمانات فعال، يتم الوثوق به واعتماده من قبل سلطات الجمارك والذي يثبت أنه غير مرهق للمصدرين-المستوردين ومشغلي النقل، يعتبر مطلباً إجبارياً مسبقاً لعمليات الترانزيت. وتوفر اتفاقية التير وشبكتها من هيئات الضمان الوطنية أفضل نظام مندول يمكن القياس عليه. حتى الآن لا يوجد مثال مقنع لتطبيق كامل لنظام ضمان متوفر للتأقيل في الدول النامية. ويعزى هذا، جزئياً، إلى عدم وصول المؤسسات المالية إلى قناعة لتوفير منتجات مشابهة لنظام الضمان المتبع في اتفاقية الـ TIR بحيث يستخدم في سياق التحديث الذي نتحدث عنه. ويعتمد نظام الضمانات الفاعل على قدرة الجمارك التنفيذية وأنظمة المعلومات.

يعتمد الترانزيت على أنظمة المعلومات الجمركية خلال بلد العبور (الترانزيت). ويجب أن تكون الجمارك قادرة على تتبع تدفقات الترانزيت بفاعلية من وإلى البلد. وعليه فإن استخدام معالجة المعلومات والأنظمة وعلى وجه الخصوص تطبيق مودولات الترانزيت الإلكتروني في أنظمة تكنولوجيا المعلومات، سوف يسهل عمليات الترانزيت في نهاية المطاف.

يجب أن تتضمن برامج تحديث الجمارك الترانزيت كأحد مكوناتها. وتعتبر المكونات التالية ضرورية جداً لمودول الترانزيت:

- تيسيق الإجراءات على المستوى الإقليمي، على سبيل المثال، الوثائق الموحدة.
- تطوير القدرات في مجال التنفيذ الجمركي ما وراء الحدود لتعظيم مصداقية الأحكام الجمركية للترانزيت.
- مراعاة جدوى الإجراءات الجمركية الحدودية المشتركة.
- مراقبة المؤشرات لأداء الترانزيت كما في TTFSE.

إن مؤسسات تسهيل الترانزيت مثل اتفاقيات الممرات، تشجع التعاون الفعال بين وعبور دول العبور والدول المغلقة، كما أنها تعتبر عنصراً مهماً في المساعدة على تخفيض أو إلغاء عوائق التجارة، سواء كانت حسية، إدارية، أو مؤسسية. وتعتبر اتفاقيات الترانزيت مهمة لتشكيل وتوجيه هذا التعاون سواء في الاتفاقيات على المستوى الثنائي أو الإقليمي. عملياً، تشجع مثل هذه الاتفاقيات على إيجاد أنظمة الترانزيت المتكاملة التي تذهب لعدد كبيراً من الترانزيت الجمركي، كما أنها تعالج قضايا مثل البنية التحتية، التأشيرات، التصاريح والتأمين.

سوف يقدم التعاون بين القطاعين العام والخاص إسهامات حاسمة للتعاون في مجال الترانزيت. ومما ينصح به إيجاد أطر عمل مناسبة وتقويتها، مثل لجان تسهيل التجارة والنقل الوطنيين (2000 UNECE). إن التبادل المنظم للمعلومات بين المؤسسات العامة والمتعاملين سوف يساعد على تحديد مواطن التقصير في إجراءات عبور الحدود. وأكثر من ذلك، إن أحكام الترانزيت الأساسية، التي تشمل الضمانات، تعمل أفضل بكثير مع قطاع نقل منظم وناصح. إن الإصلاحات في هذا القطاع تتخطى حدود قدرات الجمارك. يجب أن تعزز السياسات العامة ظهور مشغلين جدد، وتضع خطة للتخلص من نشاطات الترانزيت التي تقوم بها معدات عفا عليها الزمن أو يديرها مشغلون غير رسميين، هؤلاء تعتبر أحكام الترانزيت للكفوة معهم فعلياً، مهمة مستحيلة.

قرارات إضافية

- Global Facilitation Partnership. www.gfptt.org.
- Grosdidier de Matons, Jean. 2004. "Facilitation of Transport and Trade in Sub-Saharan Africa: A Review of Legal Instruments." SSATP Working Paper No. 73. Washington, D.C.: The World Bank.
- International Road Transport Union, www.iru.org.
- UN/CEFACT (United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business) and UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2002. "Compendium of Trade Facilitation Recommendations." ECE/TRADE/279. February.
- UNCTAD. 2003. "Strategies for Landlocked and Transit Developing Countries to Plan and Implement Sustainable Trade and Transport Facilitation Initiatives." Issue Note by the Secretary General of UNCTAD. Document UNCTAD/SDTE/TLB/2003/2. July 23.

المراجع

- Amjadi, A., and A. Yeats. 1995. "Have Transport Costs Contributed to the Relative Decline of Sub-Saharan African Exports?" World Bank Policy Research Paper 1559. Washington, D.C.: The World Bank.
- Favier, Jean. 1971. Finances et Fiscalite au Bas Moyen Age. Paris: SEDES.
- Faye, Michael, John McArthur, Jeffrey Sachs, and Thomas Snow. 2004. "The Challenges Facing Landlocked Developing Countries." Journal of Human Development 5(1): 31-68.
- Grosdidier de Matons, Jean. 2004. "Facilitation of Transport and Trade in Sub-Saharan Africa: A Review of Legal Instruments." SSATP Working Paper No. 73. Washington, D.C.: The World Bank.
- InfraAfrica Ltd. 2001. "Review of Progress in the Development of Transit Transport Systems in Eastern and Southern Africa." Prepared for the Fifth Meeting of Governmental Experts from Land-locked and Transit Developing Countries and Representatives of Donor Countries and Financial and Development Institutions. Document UNCTAD/LDC/115. New York. July 31-August 3.
- Lakshmanan, T. R. 2001. Integration of Transport and Trade Facilitation: Selected Regional Case Studies. Washington, D.C.: The World Bank.
- Limao, N., and A. Venables. 1999. "Infrastructure Geographical Disadvantage and Costs." World Bank Policy Research Working Paper No. 2257. Washington, D.C.: The World Bank.
- N'Guessan N'Guessan. 2003. La problematique de la gestion inte-gree des corridors en Afrique subsaharienne. The World Bank and SSATP. Document d'analyse SSATP No. 3F. Washington, D.C. May.

- UN (United Nations). 2003. "Almaty Programme of Action: Addressing the Special Needs of Landlocked Developing Countries within a New Global Framework for Transit Transport Cooperation for Landlocked and Transit Developing Countries." Adopted by the International Ministerial Conference of Landlocked and Transit Developing Countries and Donor Countries and International Financial and Development Institutions on Transit Transport Cooperation in Almaty on August 28-29, 2003. www.un.org/special-rep/ohrls/imc/Almaty%20Programme%20of%20Action.pdf.
- UN/CEFACT (United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business) and UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2002. "Compendium of Trade Facilitation Recommendations." ECE/TRADE/279. February.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2003. "Strategies for Landlocked and Transit Developing Countries to Plan and Implement Sustainable Trade and Transport Facilitation Initiatives." Issue Note by the Secretary General of UNCTAD. Document UNCTAD/SDTE/TLB/2003/2. July 23.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). 2000. "Creating an Efficient Environment for Trade and Transport—Guidelines to Recommendation No. 4, National Trade Facilitation Bodies." Document ECE/TRADE/256. Geneva.

دور الجمارك في أمن الحمولات

(أ) Luc De Wulf and Omer Matityahu

قائمة الجداول	جدول المحتويات
ممارسات عملية مختارة لتعزيز أمن البضائع 473	مبادرات تطوير إجراءات أمن البضائع 458
الوسائل الفنية التي يمكن أن تستخدم في التفتيشات الأمنية 475	التداعيات الإدارية على الجمارك 470
قائمة الصناديق	الوسائل الفنية المساعدة في التفتيشات الأمنية 475
مبادرة الأمن البحري في مياه قناة بنما 463	ملحق 1-12 تحليل المخاطر في المونى 483
	الخلاصات التشغيلية 482
	قراءات إضافية 485
	المراجع 485

(أ) Omer Matityahu²⁰⁶.

في هذا الفصل ننوحي مساعدة إدارات الجمارك للتعامل مع التحديات التي تواجهها لحماية النقل الدولي ومزودي خدمات الشحن. وقد وضعت الإرشادات والمفاهيم الموجودة هنا لمساعدة الحكومات في تطوير سياسات الأمن القومي واستراتيجياته بما فيها تقييم الاحتياجات وتطبيق الاستراتيجية من خلال إطار عام لنظام إدارة المخاطر.

لقد تسبب ظهور الإرهاب الدولي في جعل قضية الأمن واحدة من أولى التحديات التي تواجه إدارات الجمارك. في الماضي كانت العديد من إدارات الجمارك تقوم بعملياتها الوقائية بعدما تصل البضاعة إلى الميناء البحري، المطارات، أو الحدود البرية اعتماداً على تصريح الدخول الذي ينظم في نقطة الاستيراد. أما تحسين الأمن في سلسلة تزويد التجارة، على كل حال، فيتطلب أن تتغير هذه الطريقة التقليدية في إدارة العمليات. لعل ذلك على الجمارك أن تجمع المعلومات وتقدر الأخطار مقدماً قبل وصول البضاعة، بحيث يكون هناك وقت كافٍ للقيام بعمل فاعل، قبل أن ترسو السفينة أو قبل أن تغلق اللطائرة أو على أبعد تعديل في وقت وصولها. إن المعلومات المطلوبة لهذه العمليات الأمنية تأتي من عدة مصادر ولكن العنصر الأساسي هي المعلومات المتوفرة مسبقاً من قطاع الأعمال الذي قام بتصدير البضاعة أو نقلها. وعليه فإن مهارة الجمارك في تقدير المعلومات من خلال العمليات التحليلية واستخدام المصادر في مواقعها الصحيحة، والاتصال الفعال واتخاذ القرار، نظراً لذلك، أصبحت أكثر أهمية بكثير من ذي قبل.

206- مستشار لشركة ICTS Global Security B. V.، والذي تم دعم مساهمته بولسطة منحة مقدمة من الحكومة الهولندية. وبيرونا أن نتعرف بالمساهمة القيمة للمقدمة من السيد Will Robinson من منظمة الجمارك العالمية.

إن الأمن ضرورة وطنية مهمة لكل الحكومات، ولكن تسهيل التجارة المشروعة يعتبر كذلك أيضاً. فإذا ما تم الوفاء بالمتطلبات الأمنية بشكل صحيح، فإن ذلك سوف يزيد من التسهيلات أمام التجارة المشروعة عن طريق بناء الثقة مع قطاع الأعمال، وزيادة إمكانية التنبؤ وانسياب التجارة، وكنيجة لذلك، سيمتحن الاستثمار الداخلي. ويمكن تعظيم المعلومات التي يوفرها القطاع التجاري للجمارك عن طريق تحسين التعاون بين الطرفين.

تتطلب حماية المجتمع بطريقة فعالة وكفوءة أن تكون سلسلة التوريد في التجارة الدولية برمتها مركز الانتباه، بدلاً من مجرد التركيز على البضاعة عندما تدخل أو تغادر أو تنتقل بالعبور في البلد (الترانزيت). هذه البيئة المتغيرة تتطلب طريقة تضم كل أطراف الحكومة. عند ذلك يكون لدى الحكومات فرصة للانتفاع من خبرة الجمارك كمصدر مهم في المحافظة على أمن الحدود، وذلك باستخدام معلوماتها في إدارة المخاطر والتجارة الدولية كعناصر مهمة عند التعامل مع قضايا الأمن الوطني. إن دور الجمارك في الحماية وتقديم التسهيلات، يعتبر مكملاً للإسهامات المقدمة من قبل الجهات الأخرى المعنية كجزء من رد فعل متكامل على قضية الأمن الوطني. ويعد للتعاون والاتصال بين الجمارك والإدارات الرئيسية في مكافحة الإرهاب؛ الهجرة؛ والشرطة المسؤولة عن النقل البحري، الجوي، والبري؛ والعمليات الاستخباراتية حيوية للغاية. بهذه الطريقة يمكن أن تساهم الجمارك في الأجندة الأمنية العربية كما وردت في قرارات مجلس الأمن المبنية عن الأمم المتحدة، وبالتحديد رقم 1373 (الصادر عام 2001) و 1456 (الصادر عام 2003)، والتي تدعو إلى رد فعل متكامل لمحاربة الإرهاب. وهكذا فإن دور أخذ بالتحويل بشكل سريع.

إن تطوير وتنفيذ معايير أمنية عبر الحدود الدولية بشكل على الأرجح تحدياً كبيراً، ولكن فعل ذلك يعد جوهرياً لأجل وقاية سلسلة التوريد في التجارة الدولية. وقد انطلقت الجهود لتطوير معايير دولية على عدة جبهات، لكن هناك الكثير مما ينبغي عمله بهدف وضع معايير لهذه الأعراف وبهدف تنفيذها بشكل فعال. وبسبب تعدد وتنوع الأمم والمستفيدين المشاركين في سلسلة التوريد في التجارة الدولية، فإن الوصول إلى إجماع حول هذه المعايير وغيرها قد يكون صعباً كما قد يأخذ وقتاً طويلاً.

هذا الفصل يختبر بعضاً من الاهتمامات العملية والإدارية التي ستمهم هؤلاء الذين يضعوا أو يراجعوا الترتيبات الجمركية الأمنية. يقدم القسم الأول مبادرات تتعلق بمجالات أمن الحدود. أما القسم الثاني فيقدم تحليلاً للنداءات الإدارية للاهتمام المتزايد بالمخاطر الأمنية على الجمارك. بينما يركز الفصل الأخير على الممارسات العملية للجمارك في ضوء هذه الاهتمامات المتجددة.

مبادرات تطوير إجراءات أمن البضائع

ينخرط عدد من الشركاء بالإضافة إلى عدد من الممارسات في التجارة العالمية والتي بمجموعها تشكل سلسلة توريد (إمداد). وكل حلقة في هذه السلسلة معرضة لمخاطر أمنية. هذه المخاطر ليست جديدة وقد

كانت تاريخياً محط اهتمام عدد من المؤسسات المحترفة. إن حماية المجتمع تعتبر دائماً واحدةً من مهمات الجمارك الأساسية. على كل حال، ومع أحداث 11 أيلول 2001، فإن الحماية والأمن اجتذبت تركيزاً واهتماماً من قبل للحكومات. وقد تمت مراجعة المبادرات الموجودة حول تعزيز الأمن كما تم ظهور الجديد منها. وقد تم مراجعة وتعزيز المبادرات الدولية والثانية حول الأمن. يراجع هذا الجزء المبادرات والتفاصيل وماذا تعني هذه المساهمات في العمليات الجمركية.

منظمة الجمارك العالمية

لقد قامت منظمة الجمارك العالمية بمبادراتها حول أمن التجارة بتعاون وثيق مع المنظمات الدولية المتخصصة والتي تركز على أشكال الشحن الخاصة، مثل منظمة النقل البحري الدولية (IMO)، منظمة الطيران المدني الدولية (ICAO)، واتحاد النقل الجوي الدولي (IATA). في ضوء تقييدها لتعزيز فعالية وكفاءة الإدارات الجمركية، تهدف المنظمة إلى تطوير مبادرات تسهيل وأمن التجارة، لكي لا يتم إعاقة حركة لتسياب التجارة العالمية عبر الحدود بسبب المبالغة في تعزيز الإجراءات الأمنية²⁰⁷.

لقد صادق مجلس منظمة الجمارك العالمية في حزيران عام 2002 على قرار حول أمن وتسهيل سلسلة التوريد في التجارة الدولية. وقد أدى هذا القرار إلى تشكيل فريق عمل حول أمن وتسهيل التجارة الدولية، ويتكون هذا الفريق من الإدارات الجمركية، منظمات دولية أخرى ومنظمات النقل والتجارة الدولية. وقد تبني فريق العمل مجموعة شاملة من الإرشادات والمعايير الأخرى التي ستتمكن الإدارات الجمركية من تطبيق إجراءات ضبط حديثة مستندة إلى المخاطر. تتضمن مفاهيم الأمن والتسهيل التي تم تطويرها من قبل فريق العمل تقديم المعلومات الإلكترونية المسبقة في أبكر لحظة في سلسلة التوريد، لتمكين الإدارات الجمركية من تطبيق آليات تحليل المخاطر بشكل جيد قبل إجراءات الشحن. تسمح هذه الآلية بتنفيذ الأدوار الجمركية الأمنية قبل وأثناء عملية التصدير، أثناء عملية النقل بالعبور، أو أثناء أو قبل عملية الاستيراد. يتم توفير هذه المعلومات من قبل مؤسسات القطاع الخاص ذات العلاقة بسلسلة التوريد، وهذا يعني، أن رسائل المعلومات الإلكترونية تتكون من معلومات المصدرين، المستوردين، ومقدمي الخدمات مثل شركات النقل. وتحتوي الأدلة الإرشادية حول معلومات الشحن المسبق على إجراءات تشكل جزءاً رئيسياً من حزمة من المعايير الشاملة. كما طورت منظمة الجمارك العالمية مجموعة من الأدوات للوفاء بالتكليف الذي اضطلعت به في مجال الأمن:

- قائمة بيانات ضرورية لتحديد الشحنات عالية الخطورة.
- اتفاقية جماعية جديدة للإدارات الجمركية، توفر آلية للإدارات الجمركية لتبادل المعلومات ذات العلاقة على المستويات الثنائية، الإقليمية، أو الجماعية.

207 هذا الفصل مبني على معلومات من موقع الإلكتروني لمنظمة الجمارك العالمية www.wcoomid.org

- أدلة عمل لقطاعات الأعمال المشتركة في سلسلة الإمداد في التجارة الدولية والتي تصف المعايير والإجراءات التي يجب اتباعها من قبل مؤسسات القطاع الخاص.
- أدلة إرشادية حول شراء وتشغيل أجهزة الفحص بالأشعة الخاصة بالحاويات.
- بنك معلومات حول الأجهزة التكنولوجية الحديثة.

يتم إدارة تنفيذ هذه الإرشادات من خلال خطة عمل دولية و من خلال اللجنة العليا الاستراتيجية عالية المستوى والمكونة من المدراء العاملين للإدارات الجمركية والتي تقدم النصائح الاستراتيجية لمزيد من آليات تحسين إجراءات الأمن ومعايير تسهيل التجارة، تعتمد منظمة الجمارك العالمية على الالتزام الطوعي لأعضائها، لأنها لا تملك القوة الملزمة لإجبارها على التنفيذ.

الشحن البحري: التنظيم والمبادرات

تعتمد التجارة العالمية على النقل البحري، وقد تم اتخاذ خطوات واسعة في السنوات الأخيرة لحفز هذه الأنظمة لتكون مفتوحة وأقل احتكاكاً بقدر الإمكان للحصول على نمو اقتصادي أكبر. على كل حال، فإن العوامل التي سمحت للنقل البحري بالإسهام في النمو الاقتصادي هي نفسها التي زادت من مخاطره الأمنية، وتتراوح المخاطر التي تواجه النقل البحري من احتمالية حصول خروقات حسية في كمال الشحنات والبواخر إلى الغش في المستندات والنشاطات غير المشروعة المتعلقة بالثراء المالي التي تقتربها الجماعات الإرهابية. المبادرات الدولية لقد قامت المنظمات الدولية والحكومات الوطنية بمبادرات لتعزيز أمن الشحن البحري.

منظمة النقل البحري الدولية IMO. تعتبر منظمة النقل البحري الدولية²⁰⁸ IMO منظمة متخصصة داخل الأمم المتحدة تم تأسيسها لغايات تطوير معايير النقل البحري الدولي، وتعزيز الأمن في الشحن البحري، وتجنب التلوث البحري من السفن. وعلى كل حال، فمنذ 11 أيلول (سبتمبر) قامت المنظمة بتعديل اتفاقيتها الدولية لحماية الحياة في البحر (International Convention for the Safety of Life at Sea SOLAS) وطورت الاتفاقية الدولية حول أمن تسييلات السفن والموانئ (International Ship and Port Facility Security (ISPS)) في (كانون الأول) ديسمبر 2002. وتتطلب هذه الاتفاقية من السفن التي تقوم برحلات دولية والموانئ التي تخدمها أن تقوم بعملية تقييم أمنية (لمزيد من التفاصيل، انظر الملحق 12-أ)، تطوير خطة أمنية، تعيين

208 لمزيد من التفاصيل حول IMO انظر الموقع على الانترنت www.imo.org/home.asp. ويمكن للحصول على معلومات إضافية من لجنة الاستماع إلى لجنة للفرعية حول حماية للشروط والنقل البحري حول التعليمات النهائية للمؤقتة لأمن للموانئ، على موقع

www.house.gov/transportation/cgmt/07-22-03/07-22-03memo.html

ضباط أمن، إجراء التدريبات والمتمرنات، وأخذ الاحتياطات الوقائية اللازمة ضد الحوادث الأمنية. هذه الاتفاقية عبارة عن قانون شامل، وإجباري لضرورات أمنية للعاملين في الموانئ والسفن الدولية (في هذا الوقت، ليست هناك إجراءات إجبارية عدا التقييمات الأمنية)، وهي تهدف إلى توفير آليات مراقبة أفضل لحركة الشحنات بهدف مكافحة التهريب، ولكي تستجيب للتهديدات الإرهابية. تحدد منظمة العمل الدولية (International Labor Organization ILO)، وهي وكالة تابعة للأمم المتحدة، المتطلبات التي يتم تضمينها لتحديد وثائق الملاحين. منذ شباط (فبراير) 2002، عملت منظمة العمل الدولية ومنظمة النقل البحري الدولية معا لإصدار وثائق الملاحين، والتي تتضمن المشاركة في فحص خلفيات أعضاء الطاقم على متن البواخر الناقلة للبضاعة والمتجهة إلى الولايات المتحدة الأمريكية. بالإضافة إلى ذلك، أن منظمة العمل الدولية قد تضع اعتبارا للمعايير بالنسبة للعاملين في الموانئ من حيث وثائق تحديد الشخصية. إن عدم الامتثال لمتطلبات ISPS يمكن أن ينتج عنه ضياع في الإيرادات وإتاحة المجال لمزيد من المسؤوليات في حالة حدوث حادث أمني.

على الأطراف المتعاقدين في الاتفاقية ISPS تعديل تشريعاتهم بما يتفق مع أحكام الاتفاقية، ضمان إجراءات وضعها حيز التنفيذ، تقييم إجراءاتهم الأمنية، تحضير خطط أمنية، وإشعار منظمة النقل البحري الدولية حول التقدم الذي تم إجراؤه في مجال هذه التقييمات والخطط. تتطلب هذه الاتفاقية أيضا أن تقوم السلطات الوطنية بإعلام إدارة IMO وأطرافها المتعاقدة عن معايير الضبط الموضوعية للبواخر في الموانئ غير الملزمة بتقديم التسهيلات. أخيرا، سوف تحتوي معايير IMO على آلية ضبط حكومية للموانئ تسمح المجال لضبط البواخر التي رست في موانئ أجنبية ليست ملتزمة مع أحكام اتفاقيات SOLAS و ISPS.

إن اتفاقية ISPS أصبحت إلزامية اعتبارا من الأول من تموز (يوليو) 2004. وهذا يعني أنه اعتبارا من ذلك اليوم فإن معايير الأمن الموصوفة ستكون موضع التنفيذ بالترتيب للموانئ والسفن المؤهلة (المرخصة). سوف تصدر الحكومة شهادات الأمن والسلامة، ولكن الإدارات المحلية التي تسجل السفن ربما تمنح التفويض لشركة خاصة لتعمل كشركة أمن معترف بها ((Recognized Security Organization RSO)) للتصديق على خطط الأمن في السفن، التكيف على أنظمة الأمن في السفن، وأينما تكون مناسبة، إصدار الشهادات بالنيابة عن الإدارات المحلية. في هذه النقطة فإن متطلبات RSO لم يتم الموافقة عليها بعد. تنوي IMO منح شهادات التزام باتفاقية ISPS بشروط قاسية بعد إجراء التفتيش الدقيق. في ظل تعليمات ISPS، فإن المسؤوليات الرئيسية للحكومات المتعاقدة تكمن في تحديد ووضع مستويات الأمن، وإيصال المعلومات حول مستويات الأمن للسفن التي ترفع علمها، للمرافق في الموانئ، للسفن الأجنبية الموجودة في الميناء أو التي على وشك الوصول ودخول الميناء.

يتم سحب الشهادات والتفويض من الموانئ والسفن غير الملزمة، ويتم تعليق هذا الإجراء حتى إجراء خطط التصحيح. إذا حدث هذا، لن يسمح للسفن بالعمل أو لتلك الموانئ أيضا بالعمل وهي معرضة

للمعوقات الدولية. وينطوي على ذلك نتائج اقتصادية سيئة لكل من السفن والموانئ والتي تقشل في تلبية متطلبات ISPS. إن السيناريو المحتمل عند دخول السفينة غير المؤهلة إلى الميناء المؤهل هو أنها معرضة لإجراءات تفتيش كاملة وصارمة ومضیعة للوقت عند دخولها الميناء الإقليمية للبلاد.

إن تعزيز الأمن في نقل البضائع عبر البحار يعتبر مكلفاً. وقد قدرت دراسة أجرتها OECD، نشرت في تموز (يوليو) عام 2003 (OECD 2003)، التكلفة المبدئية لمشغلي السفن لإثبات التزامهم باتفاقية ISPS بما لا يقل عن 1.279 مليون دولار أميركي، مع مصاريف سنوية لاحقة تصل إلى 730 مليون دولار أميركي. وهذا يساوي ما مقداره 30.000 دولار أميركي قيمة التكاليف الأولية وما قيمته 17.000 دولار أميركي مصاريف سنوية لكل سفينة (بناءً على حساب تقديري بأن 43.291 سفينة تعمل في التجارة الدولية عام 2000). وقد قدرت التكاليف للموانئ البحرية الدولية بحوالي 963 مليون دولار أميركي وحوالي 509 مليون دولار أميركي للمصاريف الأولية والسنوية على التوالي. بالنسبة للولايات المتحدة، يقدر معدل التكلفة لكل ميناء بحري بحوالي 4.26 مليون دولار أميركي في التكاليف الأولية وحوالي 2.25 مليون دولار أميركي للمصاريف السنوية.

انظر الصندوق رقم 12-1 كمثل حول كيفية تطبيق الاتفاقية ISPS في قناة بنما.

المفوضية الاقتصادية لأوروبا في الأمم المتحدة (UNECE). تقوم UNECE بمراجعة أدائها ذات العلاقة في مجالات التجارة والنقل²⁰⁹. إن الأساس المفيد لعمل المفوضية في هذا المجال هو نموذج سلسلة الإمداد وربما نموذج الصفقات التجارية الدولية، وللذان تم تطويرهما من قبل مركز الأمم المتحدة لتسهيل التجارة والتجارة الإلكترونية (United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT)). يقوم هذا المركز حالياً على تحديث هذين النموذجين.

مبادرات الولايات المتحدة الأمريكية منذ أحداث 11 أيلول (سبتمبر) 2001، أصبح هناك اهتمام متزايد بأن أسلحة الإرهابيين يمكن تهريبها من خلال ملايين الحاويات التي تصل سنوياً لموانئ الولايات المتحدة. واعتماداً على التشريعات الدولية، فقد سنت الولايات المتحدة قانون حماية النقل البحري (Maritime Transportation Security Act MTSA) عام 2002 من أجل إيجاد متطلبات متوازنة محلية للموانئ والسفن الأميركية. وبينما تتطابق معظم متطلبات حماية النقل البحري MTSA مع متطلبات ISPS، إلا أنها معنية بالموانئ والسفن المحلية. هناك عدة مبادرات حكومية قامت بها الولايات المتحدة الأميركية ترتبط بأمن البضائع. وتتكون مبادرات مكتب الجمارك وحماية الحدود الأميركية (U.S. Customs Bureau of and Border Protection CBP) من مبادرة الشراكة بين الجمارك والقطاع الخاص ضد الإرهاب (Partnership Against Terrorism C-TPAT)، قواعد المانيفست المسبق على مدار الساعة، مبادرة أمن الحاويات (Container Security Initiative CSI) من أجل فحص الحاويات بواسطة أجهزة الفحص بالأشعة والتي تتطوي

على مخاطر إرهابية محتملة في البحار. المبادرة الأميركية لحراسة السواحل والتي يجب أن تحصل على إشعار قبل 96 ساعة من الوصول.

مبادرة CBP - الشراكة بين الجمارك والقطاع الخاص ضد الإرهاب. تم تقديم مفهوم الشراكة بين الجمارك والقطاع الخاص ضد الإرهاب²¹⁰ للمجتمع التجاري في شهر تشرين الثاني (نوفمبر) 2001 كمبادرة تعاون مع القطاع الخاص، والتي تهدف إلى تقوية سلسلة الإمداد ومنع الإرهابيين وأدوات الإرهاب من الوصول إلى البيئة التجارية الدولية. وبحلول 24 شباط (فبراير) 2004، تم تسجيل 5730 شركة في هذا البرنامج. من خلال هذه المبادرة، تتعاون الجمارك ومؤسسات القطاع الخاص لتصميم آلية لأمن سلسلة الإمداد لتعزيز الحدود ضد الإرهاب مع الحفاظ على آليات تسهيل انسياب التجارة المشروعة للبضائع ووسائل النقل الملتزمة. تقوم الشركات بتعبئة استبيان، مع العمل بانسجام حول المعلومات الداخلية لإجراءات ومصادر الشركة المتعلقة بالأمن. تقوم هذه المبادرة بإجراء زيارات فعالة للشركات الأعضاء للتأكيد على أن معايير أمن سلسلة الإمداد التي يطبقونها واضحة، دقيقة، وفعالة. كما تقوم الجمارك الأميركية بالعمل مع أعضاء هذه المبادرة لتطوير وتطبيق

الصندوق 1-12 مبادرة الأمن البحري في مياه قناة بنما

إن اتفاقية SOLAS للمعدة واتفاقية ISPS الصالرتين عن IMO تحتويان على معايير شاملة تضع الخيار أمام البواخر الراغبة للإدلاء بمعلومات مسبقة عن الطاقم، المسافرين، المنشأ، ومقصد الحمولة. ويمكن أن تستعمل هذه المعلومات من قبل ضابط أمن الميناء من أجل إجراء آليات تحليل المخاطر، ولكنها يجب أن تكون متوفرة قبل وصول السفينة إلى الميناء.

بفضل إطار العمل الجديد، فإن سلطة قناة بنما (Panama Canal Authority ACP) يقع عليها مسؤولية التأكد من الاستعمال الأكثر فعالية لمصادرها ولتقديم الحماية والمستوى الأمثل من الخدمات لزيابنها. ترى ACP ضرورة تطوير نظام معلومات كافٍ لتحسين المعلومات المطلوبة من الناحية الأمنية ولعمليات النقل بالعبور (الترانزيت). مثل هذا النظام يجعل من الممكن استقبال المعلومات الإلكترونية مسبقاً، تحليل هذه المعلومات بطريقة صحيحة، وتحليل مستويات الخطورة. إن العملية التي يتم القيام بها الآن مكلفة للوقت والمصادر لزيابن ACP، وبالتحديد لقيابنة البواخر ورؤسائها، وهي تتطلب تعبئة النماذج المطلوبة يدوياً من أجل ضمان الأمان، والعبور الفعال خلال قناة بنما. وهي أيضاً عرضة للأخطاء البشرية التي تقود إلى تأخير مكلف ناتج عن بيانات غير صحيحة أو مقدمة في وقت غير مناسب.

في أيلول (سبتمبر) 2003، منحت ACP مشروع نظام جمع البيانات المؤتمت (Automated Data Collection System (ADCS)) إلى شركة CrimsonLogic Pte Ltd. هذا المشروع يتكون من:

210 قنطر موقع CBP الإلكتروني www.cbp.gov/xp/cgov/inipord/commercial_enforcement/ctpm/

نظام جمع البيانات الإلكترونية (EDCS) الذي يسمح للنقل الدولي ووكلاء النقل المحلّين لتأكيد موعد الباكسة ومتطلبات وثائق الترانزيت إلى ACP من خلال شبكة الإنترنت ومن خلال الموقع على الشبكة، EDI أو XML قبل ست وتسعين (96) ساعة من الوصول إلى قناة بنما. وهو أيضا يسهل إيصال قوائم المسافرين والطاخم وأوراق البيانات المقاسة والوثائق الضرورية الأخرى إلى ACP من أجل المعالجة المبكرة. يسمح الإيصال المسبق للوثائق إلى ACP بالقيام بتقييم المخاطر على البواخر القادمة وعلى حمولاتها.

نظام جمع البيانات المتقل (MDCS). وهو نظام عمل داخلي يمكن موظفي أمن وركوب القناة التابعين لسلطة ACP من القيام بالتفتيش على سطح الباكسة المارة خلال القناة والتأكد من أقصى درجات الأمن على البواخر المارة من القناة وضمن صلاحيات ACP. يتم جمع البيانات وتخزينها في زمنها الحقيقي باستخدام أنظمة متقللة لاسلكية مبنية على أقلام معينة. وفي المرحلة الثانية من المشروع فإن (MDCS) سوف يتم ربطها إلى مستودع بيانات حيث أنوات تحليل المخاطر والمربوطة بوكالات فيدرالية مثل الجمارك، وكالات الأمن الوطني، وحرس السواحل والتي سوف تعطي معلومات الزمن الحقيقي لجميع السفن المارة في مياه قناة بنما. المعلومات المسبقة ستكون مفيدة للجمارك والوكالات الوطنية الأخرى من أجل مراقبة أكثر فعالية ولتسهيلات أكثر لجريان الحمولات وللتحقق من الحمولات الخطرة من الناحية الأمنية، التهريب ولأسباب قهرية أخرى.

يتوقع أن يتمخض عن مشروع ADCS الفوائد التالية: (أ) تجميع المعلومات والبيانات الحقيقية والمطلوبة وفي الوقت المناسب حول بيانات الحماية وعمليات النقل البحري لتسهيل برنامج السفن أقرب ما يكون ويعزز الحماية في القناة؛ (ب) إمكانية الحصول على بيانات حقيقية وللتحقق منها؛ (ج) تبادل المعلومات الكتروني فعال بين ACP وزبائنها؛ (د) إمكانية دخول ودي للمستخدمين من خلال واجهة استخدام مبنية على الإنترنت متاحة لـ ACP ولزبائنها بما فيها الإدارات الجمركية حول العالم؛ (هـ) تخفيض كلي في تكاليف العمليات وتحسين تنافسية المنظمة؛ (و) تخفيض وقت معالجة النماذج والتطور الكلي في الإنتاجية؛ (ز) تعزيز أمن المعلومات والأنظمة والتأكد من أن الهاكرز والمخربين لا يستطيعون العبث بعمليات ACP.

المصدر: شركة Crimson Logic

مبادرة الصندوق الذكي Smart Box. تم تصميم معايير الإقفال وقيانه بالإضافة إلى أجهزة أمن الحاويات (Container Security Device CSD)، للتأكد من عدم وجود عبث خلال رحلة الحاوية وكذلك تعزيز أمن وتكامل الحاويات للضائع المشحونة بالحاويات. تساعد مبادرة C-TPAT الشركات في جعل إدارة وظائفها ومصادر داخليتها والخارجية أقرب للكمال وفي نفس الوقت تعزيز الأمن. إن الإجراءات

والممارسات المعززة أمنياً، والأداء الفعال لسلسلة الإمداد، عندما تتم إدارتهما مع بعضهما، سوف تخففان من مخاطر فقدان، الخراب، والسرقعة، وتقليل إمكانية إدخال مواد خطيرة إلى سلسلة الإمداد الدولية.

مبادرة CBP - قانون المنافست المسبق خلال 24 ساعة. تعتبر المعلومات المسبقة العنصر الأساسي لاستراتيجية الجمارك وأمن الحدود لحماية التجارة المشروعة من الإرهابيين. أصبح قانون المنافست المسبق خلال 24 ساعة ساري المفعول اعتباراً من الثاني من شهر شباط (فبراير) 2003 (راجع B-CBP). وهو يفرض على الناقلين المالكين للحاويات والتي تحمل بالبضائع على سفينة أميركية أن تشعر الجمارك الأميركية عن طريق تصريح مسبق قبل 24 ساعة على الأقل من دخولها الموانئ. يتضمن هذا التصريح معلومات حول الشاحن والمرسل إليه، علاوة على الوصف الدقيق للبضائع المحملة في الحاويات. إن الوصف الغامض "شحن متنوع"، "شحن من كل الأنواع" (Freight of All Kinds FAK) لم تعد مقبولة. وبعد فحص المنافست، سوف تتخذ CBP قرارها بالسماح بتحميل الحاوية أو إرسال رسالة "لا تحمل" إلى الناقل أو إلى الناقل العمومي الذي لا يملك باخرة (Non-Vessel Operating Common Carrier NVOCC) قبل الموعد المضروب لتحميل الباخرة. وإذا ما قامت باخرة بالتحميل بالرغم من استلامها رسالة "لا تحمله" فلن يتم السماح لها بالتفريغ في أحد موانئ الولايات المتحدة قبل أن يتم تعديل المعلومات. وعند هذه النقطة تبدأ مهلة ال 24 ساعة بالعمل من جديد. تم تطبيق هذه القاعدة بشكل فعال بالتعاون والمشاركة مع القطاع التجاري وقطاع النقل²¹¹.

مبادرة أمن الحاويات CSI. أطلقت هذه المبادرة في كانون ثاني (يناير) 2002 وتحتوي على ترتيبات ثنائية بين الولايات المتحدة ودول أجنبية لتقليل المخاطر التي تتعرض لها البضائع المعبأة في الحاويات والتي يمكن أن يستغلها الإرهابيون²¹². تنقل CSI التركيز في تفتيش الحاويات إلى ميناء التحميل من أجل التحري المسبق لأي خطر أو تهديد. وتهدف إلى وضع معايير أمنية لتحديد أي حاوية تشكل خطراً إرهابياً محتملاً، المصح الأولي والمسبق لهذه الحاويات يحدد أي حاوية تشكل خطراً قبل وصولها إلى موانئ الولايات المتحدة، استعمال التكنولوجيا للمصح السريع لهذه الحاويات، وتطوير واستعمال الحاويات الآمنة والذكية. توظف هذه المبادرة موظفين من الولايات المتحدة للعمل مع موظفي الدولة المستضيفة. ويعتبر هذا برنامج ثنائي، حيث وظفت العديد من الدول موظفيها في الموانئ الأميركية. تهدف هذه المبادرة إلى العمل مع الدولة المستضيفة لتحديد ومصح البضائع والتحري عن أي أخطار إرهابية محتملة. وقد ركزت المرحلة الأولى من المبادرة على تطبيق البرنامج في 20 ميناء أجنبي، والتي تشحن ما يقارب ثلثي الحاويات إلى الولايات المتحدة²¹³. وحتى اليوم، فإن الفوائد المتحققة للبضاعة في الحاويات المارة من خلال الموانئ الآمنة والمتوجهة إلى الولايات المتحدة في ظل مبادرة CSI لم تتضح بعد كما لم تتضح السيناريات على

211 انظر موقع الجمارك الأميركية على الإنترنت www.cbp.gov/xp/cgov/import/carriers/34hour.nsf

212 انظر موقع الجمارك الأميركية على الإنترنت www.cbp.gov/xp/cgov/enforcement/international_activities/csi

213 في منتصف شباط (فبراير) 2004 وقعت ثمان دول من الاتحاد الأوروبي تفقيات ثنائية مع الولايات المتحدة

البضاعة المنقولة خلال قنوات أخرى. تنوي CBP توسيع برنامجها إلى موانئ أخرى على أساس حجم مناولة البضائع، الموقع، والاهتمامات الاستراتيجية.

مبادرة حرس الشواطئ في الولايات المتحدة- إشعار الوصول قبل 96 ساعة. صدرت هذه المبادرة في 28 شباط (فبراير) 2002، وهي تتطلب الإشعار قبل 96 ساعة من وصول الباطرة إلى موانئ الولايات المتحدة. تتضمن المتطلبات تقديم مانفست الحمولة، خط الرحلة، ومعلومات كاملة عن الطاقم، وبما فيها أيضا الموانئ التي رست وحملت فيها الباطرة والأسماء المستعارة المحتملة التي يمكن أن يحملها الطاقم. ويعتبر تقديم المعلومات الكاملة عن طاقم السفينة ومانفست الحمولة مكلفا للوقت والذي يمكن أن يتطلب تحريات أكثر من جهة الناقلين ومقومي الحمولة لتحسين نظمهم المعلوماتية من أجل التأكد من توقيت وصحة البيانات الإلكترونية الكاملة.

الاتحاد الأوروبي. في نهاية تموز (يوليو) عام 2003 قدمت المفوضية الأوروبية EC إلى البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي سلسلة من المعايير حول مسائل الأمن. يتفق جزء من هذه الحزمة مع مبادرات الأمن التي قدمتها الولايات المتحدة في المسائل الجمركية. لقد جلبت هذه المعايير مجتمعة أساسا لفكرة نموذج جديد للإدارة الأمنية للحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي، مثل نظام تحليل المخاطر المتناسق. لقد اقترحت المفوضية الأوروبية مجموعة من المعايير لتعزيز أمن البضائع التي تعبر الحدود العالمية. ويتطلب من التجار تزويد السلطات الجمركية بمعلومات حول البضائع قبل استيرادها إلى دول الاتحاد الأوروبي أو تصديرها منها، مع توفير إجراءات مبسطة، وتقديم آلية متسقة لمعايير انتقائية المخاطر لغايات الرقابة، مدعومة بأنظمة محوسبة. تم تشكيل لجنة عمل فنية لتطوير هذه المعايير (المفوضية الأوروبية 2004).

الشحن الجوي: المبادرات والمنظمات

لقد أنفق العالم في الماضي البلايين من الدولارات على المبادرات الأمنية من أجل حماية صناعة الطيران، متما فاعل من أجل المحافظة على حرية الدول في الحركة والتقدم بالرغم من التهديدات الإرهابية. عملت العديد من الدول والمنظمات الصناعية على تفعيل قوانين وأنظمة وإرشادات أمن الشحن الجوي. هذه القوانين أثرت بالطريقة التي تعمل بها كل من المطارات، الخطوط الجوية، الشاحنين حول العالم، إذا أرادوا أن يستفيدوا أو أن يكونوا جزءا من المجتمع الجوي. إن الخطوة المنطقية اللاحقة تكمن في تقوية المعايير والاتفاقيات الدولية وكذلك الالتزام العام لحماية التنقل والنقل الجوي ضد الإرهاب. وقد تم هنا تقديم وصف مختصر للمبادرات الرئيسية والمنظمات التي تكافح لتحسين حماية النقل الجوي حول العالم، والتي تحتاج الجمارك للدخول معها في تحالفات استراتيجية.

منظمة الطيران المدني الدولية (International Civil Aviation Organization ICAO) وهي منظمة متخصصة تابعة للأمم المتحدة وقد أسست عام 1944 ورسالتها* التأكد من أن الطيران الدولي يمكن أن

يتطور بطريقة آمنة ومنظمة.* وحتى أحداث أيلول (سبتمبر) 2001، كان ينظر للنموذج الأمني لمنظمة الطيران المدني الدولية على أنه ملائم ومناسب لضمان سلامة المسافرين، الطائرات، والبضاعة. لقد أُجبرت الدول المتعاقدة على تعديل تشريعاتها الوطنية لتتواءم مع اتفاقيات (ICAO).

لقد أقر مجلس إدارة ICAO في حزيران (يونيو) 2002 خطة عمل المنظمة لتقوية وتعزيز أمن الطيران. إن العنصر المهم والمركزي في هذه الخطة هو الفحص الرسمي والمنظم والإلزامي والمنظم للتمكن من تقييم طرق الحماية للطيران في كل الدول الأعضاء وعددها 188 دولة عضو، وكذلك من أجل تحديد وتصحيح الاختلالات في تنفيذ المعايير المحددة للحماية من قبل ICAO. يجب أن تتضمن عمليات التدقيق فحوصات حماية الطائرات، الفحص الدوري، فحص الخلفيات التاريخية لكل الأشخاص الذين لا يتطلبون رفقة أمنية إلى المناطق المحظورة، القدرة على إجراء المسح للبحث عن أسلحة ومنتجات وأي مواد خطيرة والتي يمكن أن تستعمل للقيام بأعمال غير قانونية. يجب أن تمتد معايير وترتيبات الحماية لتشمل جميع مرافق الطيران المدني سواء كانت رحلات محلية أو دولية، ويجب أن تغطي جميع المناطق الوصول إليها والمخصصة لعمليات الطائرات والطاقم كما في المسافرين ومناولي البضاعة. يجب أن تشارك الدول المتعاقدة المعلومات مع الدول المتعاقدة الأخرى حول التهديدات التي تقع على أمن الطيران. كما يجب أن تفوض هذه الدول السلطات المختصة لديها لإدارة برنامج حماية الطيران المدني المحلي²¹⁴.

جمعية النقل الجوي الدولية (International Air Transport Association IATA) جمعية النقل الجوي الدولية هي جمعية التجارة العالمية للخطوط الجوية الدولية المبرمجة (المجدولة)²¹⁵. يبلغ عدد أعضاء الخطوط الجوية الآن أكثر من 260 عضواً، تحت أكثر من 150 علم دولة مستقلة، وتتفد أكثر من 95% من رحلات النقل الجوي المجدولة في العالم. للجمعية لجنة استشارية للمشؤون الأمنية، والتي تضع توصيات للخطوط الجوية العالمية فيما يتعلق بالأمن لجميع عمليات الطيران الدولي. تتناسب هذه التوصيات مع الاحتياطات الأمنية التي يجب أن تنتشر في جميع مرافق المطار، بما فيها أماكن وقوف السيارات وأماكن تحميل المسافرين. تستجيب معظم الخطوط الجوية تطابق لهذه المعايير ولكن تكيف تطبيقها بما يناسب الظروف المحلية. لقد شكلت الأيانات فريق عمل أمن البضائع (Cargo Security Task Force CSTF) لتحديد دور صناعة الخطوط في أمن وحماية البضاعة وللتأكد من أن جميع الأعضاء يطبقون معايير الأمن والحماية على البضاعة كما يجب. وهي تتعامل مع الأمور كما هي موضوعة من قبل أعضاء الخطوط الجوية يقوم فريق عمل أمن البضائع CSTF بتنسيق عمله مع لجنة الحماية في IATA في المواضيع المرتبطة للتأثير على المنظمات الدولية والهيئات التنظيمية الأخرى، وبشجع تنفيذ معايير الأمن الموحدة لوثائق الشحن بالإضافة

214 انظر موقع منظمة الطيران المدني الدولية (ICAO) على الإنترنت www.icao.int وموقع معهد القضاة الأمنية www.iss.co.za.

215 انظر موقع الأيانات على الإنترنت www.iata.org.

إلى التتبع الإلكتروني للبيضاء. يعمل فريق CSTF عن قرب مع مجموعة عمل الطيران العالمية²¹⁶، وهي مجموعة صناعية تتسق مدخلات صناعة الطيران العالمي لتحقيق نظام أمني فعال على مستوى العالم لضمان ثقة المتعاملين بقطاع الطيران المدني.

مؤتمر الطيران المدني الأوروبي (European Civil Aviation Conference ECAC) أسس مؤتمر الطيران المدني الأوروبي في باريس، كان الهدف من إنشائه تشجيع التنسيق، الاستخدام الأفضل، والتطور الكبير في صناعة الطيران المدني في أوروبا، علاوة على الاهتمام بأية مشاكل خاصة. تهدف التعليمات الجديدة التي أقرها البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي في 16 كانون الأول (ديسمبر) 2002، إلى تطوير وتطبيق معايير الطيران المدني. كما تهدف إلى توفير أسس الفهم المشترك للأحكام ذات العلاقة، المنصوص عليها في اتفاقية شيكاغو²¹⁷ (11)، ووضع آليات مراقبة الالتزام.

مبادرات إدارة أمن النقل في الولايات المتحدة لقد أصدرت إدارة أمن النقل في الولايات المتحدة (U.S. Transportation Security Administration (TSA)) خطتها الاستراتيجية التي سوف تضع في حيز التنفيذ مجموعة أعمال لزيادة وتوسيع سياسات وإجراءات وأنظمة الأمن، لحماية الطائرات التي تنقل المسافرين والبيضاء، وكافة العمليات الجوية (2003 TSA). وقد كلفت TSA برنامج حماية الشحن الجوي لإدارة مختلف المخاطر الأمنية بطريقة فعالة من حيث التكاليف. وهي تستند إلى هدف TSA لحماية سلسلة التوريد في الشحن الجوي، متضمنة البيضاء، وسائط النقل، والطائرات من خلال تنفيذ حلول موضوعية. يتضمن هذا النظام مساحاً لجميع الشحنات في الحمولة من أجل تحديد مستوى الخطورة فيها، العمل مع الصناعة الأمريكية والشركاء الغيريين للتأكد من أن 100% من المواد التي تم تحديدها على أنها خطيرة سوف يتم تفتيشها، تطوير وتأكيد بأن المعلومات الجديدة والحلول التكنولوجية قد تم توظيفها، وكذلك تنفيذ برامج منظمة وعملية تدعم وتعزز المعايير الأمنية.

لقد أسست TSA لجنة استشارية لحماية الطيران (Aviation Security Advisory Committee ASAC)، كلجنة قائمة مكونة من منظمات من القطاع الخاص ومنظمات فيدرالية (وزارة الأمن الداخلي الأمريكية 2003). تم إنشاء ASAC في عام 1989 في أعقاب حادثة تحطم طائرة بان أميركان 103 فوق لوكيربي اسكوتلاندا. يتكون أعضاؤها من ممثلين عن الضحايا والناجين من الأعمال الإرهابية، الشاحنين المتحدنين،

216 أعضاؤها هم: لواتا، جمعيات خطوط الطيران الإقليمية، روفط لطيران الجوي الإقليمية، جمعية الناقلين تجويين الدولية، مجلس المطارات الدولي، الاتحاد الدولي لجمعيات الطيران الجويين، تحاد عمال النقل الدوليين، ليرباص، مع مشاركة ومساهمات شركات بونينغ، ICAO، والانتربول كمرافقين.

217 الملحق 17 من اتفاقية شيكاغو للـ ICAO (وهي اتفاقية عنتت من قبل نيكارو استجابة لعمليات خطف طائرات ولتهديدات الارهابية التي كانت قد زادت قبل عقد هذه الاتفاقية)، وقد خرجت وثيقة الأمن بمعيارها الإلزامية إلى حيز الوجود في 26 آذار (مارس) 1974. وهي تشكل للمقياس التنظيمي الذي يمكن أن تقيس عليه الدول المختلفة بهدف وضع معايير كمية لانتزاعاتها للمقيدة تجاه الطيران المدني الدولي. ومنها يجب أن يشق تشريع للالتزام، برنامج وطني، وبرامج لخطوط الطيران وللمطارات.

مقسي خدمة النقل، مالكي الطائرات، المطارات، موظفي الطيران الحكوميين، صانعي الطائرات، ممثلين عن المسافرين وعن إدارة الشحن في الخطوط الجوية والعمال.

في أيار (مايو) 2003 صاغت ASAC توصيات لتعزيز حماية الحمولات الجوية. ركزت هذه التوصيات على تعزيز الأمن والحماية لجميع حمولات الطائرات، ورفع مستوى الأمن لطائرات الشحن. وسوف تستخدم TSA هذه التوصيات لتطوير خطة استراتيجية.

المملكة المتحدة - غريبله البضائع والشاحنين المعروفين تعتبر المملكة المتحدة رائدة في برامج "الشاحن المعروف"، وقد سنت في التسعينات من القرن الماضي قوانين عاملة ونفذت برامج لمعرفة الناقلين (ساندر 2003). وتقوم برامج عملية التجارة الآمنة (Operation Safe Commerce OSC) و"الشاحن المعروف" المطبق من قبل TSA بالبحث عن وفحص وتطوير تقنيات حديثة واستراتيجيات بديلة لغريبله البضائع والحاويات لغايات أمنية، والتي ما تزال حتى هذا الوقت تجري في أمكنة تختلف عن تلك التي يتم فيها فحص الأمتعة الأمني في معظم المطارات حول العالم. وقد يتم وضع استراتيجية مستقبلية لتوحيد أماكن غريبله البضائع والأمتعة للغايات الأمنية في نفس الموقع.

تتوفر حالياً تسريعات الناقل المعروف في طيران المملكة المتحدة فقط، ومفهوم ذلك أن الشاحن يسجل شركته لدى السلطات المختصة في بريطانيا أو الاتحاد الأوروبي في قاعدة بيانات رسمية (الشاحنين المعروفين). يمكن أن تنقل وترسل المعلومات المسجلة إلى سلطات الموانئ وسلطات الجمارك لأتوماتيكياً لتحرهم عن نزاهة الشاحن أو الشحنات. ولتحقيق مفهوم الشاحن المعروف، على الشركة إعداد خطة أمن الشاحن (Shipper Security Plan SSP)، والتي يتم عرضها على السلطات الجمركية والأمنية التي تتأكد أن معايير الأمن قد تم تحقيقها، والتي تشمل المواقع والعمليات اليومية، والتي تمنع الاختراقات من قبل الإرهابيين والمواد الخطرة. يتم فحص المواقع وإجراءات الأمن دورياً لضمان أن خطط أمن الشاحنين (SSP's) ما تزال فعالة ويتم الالتزام بها من قبل الشاحن.

أمن الحدود البرية

يشكل مفهوم الرقابة على الحمولات على الحدود البرية تحدياً من نوع مختلف بالنسبة للدولة التي ترغب بتطوير ذلك. في الطبيعة نقاط ضبط الحدود لا تكون دائماً "عقبة الزجاجة" خلافاً للمطارات والموانئ البحرية التي توصف بأنها نقاط عبور إجبارية لجميع الشحنات الدولية المنظمة. وبسبب أن معظم الدول تفقر لوجود حدود برية "محمكة الإغلاق"، فإن تهريب البضائع الذي يمكن أن يشكل خطورة أمنية قد يسلك مسارات وطرقاً أخرى. يضاف إلى هذا، أن الرقابة على الحدود البرية تعتمد كثيراً على القوانين والأنظمة

المحلية، لتجعل من الصعوبة بمكان تبني معايير دولية لضبط الحدود. لهذا السبب، فإن هذا الفصل يركز على ضبط الحمولات الجوية والبحرية. يمكن للدول أن تستخدم هذه المفاهيم والأدوات في هذا الفصل وتبنيها لتتقي مع حاجاتها لضبط الحدود.

التداعيات الإدارية على الجمارك

تتطلب مثل هذه التغييرات الكبيرة للبيئة التشغيلية للتجارة الدولية من الجمارك، إعادة النظر في هيكلتها وعملياتها لتستجيب للتحديين التوأم للتسهيل والأمن. بدأت العديد من الإدارات الجمركية تكييف عملياتها التقنية، ولكن قد تكون هناك حاجة لإعادة الهيكلة والإصلاح الواسعة النطاق. سيتم الحديث عن الإصلاح وإعادة الهيكلة في الأقسام اللاحقة.

التخطيط الاستراتيجي والعملي

يجب أن يأخذ التخطيط العملي والاستراتيجي بالحسبان البيئة المتغيرة، ويتضمن هذا التقديرات للتهديدات الأمنية. تعتبر الحرب على الإرهاب نهجاً حكومياً، وعلى الجمارك أن تساعد بتحديد دورها والمسؤوليات الخاصة خلال هذا الطريق الموحد. يجب أن تكافح الجمارك لوضع أهداف ومعايير أداء لكل من هذه الأدوار. في هذا المجال، يجب على الإدارات الجمركية الإبقاء على قنوات الاتصال مع المتعاملين الرئيسيين في القطاعين العام والخاص.

ولكي تكون بوضع يسمح لها بتنفيذ هذه المسؤوليات الجديدة، فإن على الجمارك أن تتأكد بأن أطر العمل التشريعية والإجرائية اللازمة في مكانها. وكذلك فإن على الجمارك أن تحدد المصادر المطلوبة لتنفيذ هذه المهام الجديدة، مثل الموراد البشرية، البنية التحتية الفنية والعمليات للتأكد من أن هذه المصادر يمكن الحصول عليها عند الحاجة.

الهيكل التنظيمي

يجب على الإدارات الجمركية أن تعرف كيف ستمكن هياكلها التنظيمية الحالية من تلبية متطلبات البيئة التشغيلية الجديدة والتوافق والتطابق معها ومع متطلبات تعزيز الأمن لهذه البيئة بدون إحداث تأثير سلبي وإعاقة حركة التجارة الدولية. وبالعرف المثالي، يجب أن يؤخذ هذا السؤال بعين الاعتبار خلال مراحل التخطيط العملي والاستراتيجي. كل دائرة جمارك لها نطاق مختلف من المسؤوليات والترتيبات وعلاقات مع الوكالات والدوائر الحكومية الأخرى. وبناء عليه، فإن المطالب الأخرى الواقعة على الجمارك بخصوص

اعتبارات الأمن والتسهيلات والمتطلبات المحلية والإقليمية والدولية قد تقترح إعادة الهيكلة للمنظمة لكي تصبح فعالة في إدارة المخاطر الأمنية. كمنال، لكي تكون للجمارك فعالة في إدارة المخاطر الأمنية تحتاج إلى تحديد المخاطر المرتكز على الإدارة وتقدير المعالجات في المراحل المبكرة من عملية الشحن قبل أن تغادر السفينة أو الطائرة أو قبل أن تصل. وعليها أيضا معالجة كميات كبيرة من البيانات لتعزيز إمكانياتها التحليلية. بهذه الطريقة سيكون هناك ترحيل لآليات الرقابة الحالية، التي تم الأخذ بها في وقت الصفاة، للعمل بطرق أكثر نكاه باستعمال البيانات المتوفرة قبل وصول الحمولة. لقد قررت بعض الدول مثل كندا والولايات المتحدة أن الحاجة قد أصبحت ماسة لإدارة جمركية أكثر شراسة من أجل الوفاء بالمتطلبات الأمنية التي ظهرت إلى الوجود في يومنا هذا. لذلك فقد استحدثت الولايات المتحدة وزارة الأمن الداخلي والتي وضعت الجمارك تحت مظلتها.

إطار العمل التشريعي

بما أنه مطلوب من إدارات الجمارك تغيير إجراءاتها العملية لغايات إدارة المخاطر قبل الشحن، فقد يكون هناك حاجات متواصلة للحكومات لمراجعة وإصلاح أطر العمل التشريعية الوطنية لكي توفر قاعدة تشريعية مناسبة وملئمة. يمكن الآن تكبيف القواعد التشريعية لمشاركة المعلومات، وكذلك الاتفاقيات الدولية أو الثنائية حول التسهيلات والحماية.

الوصول إلى المعلومات

بما أن الرقابة الجمركية الحديثة سوف تعتمد على المعلومات المتعلقة بالبضاعة والأشخاص المشاركين بسلسلة التوريد، فإن الوصول إلى المعلومات في الوقت المناسب الحقيقي من المشغلين التجاريين والمعلومات المبنية على المخاطر من خلال الجمارك ومن خلال الوكالات الحكومية الأخرى ستكون مسألة مهمة. سوف تقوم الإدارات الجمركية بمراجعة مصادر المعلومات، وإمكانيات تداول البيانات، والأحكام المشروعة لحماية المعلومات كجزء من الأهداف الكبيرة لتطوير السياسات والاستراتيجيات للوصول للمعلومات التجارية والحكومية من أجل المساعدة في إدارة المخاطر.

إدارة المخاطر ، إعادة توظيف المصادر وإجراءات جديدة

تحتاج العمليات والممارسات الجمركية لأن تعكس بشكل كامل إدارة المخاطر. حتى الآن، تستخدم أنظمة المخاطر بشكل واسع للتعامل مع الأولويات الجمركية الحالية، مثل التحري عن الانتهاكات المختصة بالتشريعات المتعلقة بالقيمة الجمركية، المنشأ،...الخ. الآن أصبحت إجراءات الأمن من أهم أهداف السياسات الجمركية، ويجب تطبيق مبادئ إدارة المخاطر لتلائم الاهتمامات الجديدة.

في سياق الأمن، لا بد من استخدام آليات تحليل المخاطر بشكل مبكر قدر الإمكان في دورة سلسلة التزويد، وفي وقت تحميل الحاوية، أو قبل التصدير أو قبل الاستيراد. تستند في المستقبل آليات تحليل المخاطر على المعلومات المتوفرة في الوقت المناسب، تلك المعلومات التي يتم توفيرها من قِبل قطاعات الأعمال التي تمتلكها، والمرسلة بواسطة الأجهزة الإلكترونية إلى الجمارك في أوضاع الاستيراد والتصدير. يجب أن تحدث جميع هذه الإجراءات قبل مغادرة أو وصول الباخرة من أجل التمكن من تحديد إجراءات الأمن المطلوبة، والأخذ بالحسبان إمكانية حدوث اختراقات لسلسلة تزويد البضاعة. المعلومات الإلكترونية المسبقة الخاصة بالبضاعة أصبحت عاملاً أساسياً في إدارة المخاطر الأمنية. كل شركة متعاقدة لتسهيل مناولة وحركة البضائع من خلال سلسلة التزويد ستكون شمولية في تحليل المخاطر. التحضير الأمني لكل من هذه الشركات له تأثير في مستوى المخاطر المرتبط بسلسلة التزويد الكلية. وهذا يتضمن الشركات المشاركة في تحميل الحاويات في مستودعات أعالي البحار، شركات النقل التي تنقل البضاعة إلى مستودعات مرافق الموانئ، مشغلي الموانئ، الناقل، والموانئ التي سينوقف فيها الناقل في طريقه إلى الوجهة النهائية.

تستطيع إدارة المخاطر العمل في أي منظمة، ويمكن أن تستخدم التطبيقات البديوية أو المؤتمتة، ويمكن أن تستخدم لأغراض استراتيجية أو تكتيكية. وفي الوقت الذي تبقى فيه إدارة المخاطر ومبادئها كما هي بالنسبة لجميع الإدارات الجمركية، إلا أن كل إدارة سوف تحتاج إلى تحسين أنظمة إدارة المخاطر الخاصة بها لتتوافق مع الأهداف الوطنية والإدارية الخاصة بها. مثل هذا النظام لديه الإمكانية لتحسين الفاعلية والكفاءة ويمكن أن يساعد في بناء القدرة لتوظيف المصادر باتجاه المناطق ذات الخطورة الكبيرة. على الإدارة الجمركية أن تترك أن تنفذ استراتيجية إدارة مخاطر جيدة وفعالة يتطلب مستوى عالياً من اهتمام الإدارة. وفي حين أن مستوى الموظفين الكلي سيبقى على ما هو عليه، إلا أن العديد من النشاطات الأساسية لهؤلاء الموظفين الذين يعملون في أقسام رسم السياسات في الإدارات المركزية ولأولئك الذين يعملون في المكاتب المحلية والإقليمية، هي التي سوف تتأثر. سيكون هناك أيضاً تأثير على وحدات التنفيذ وموظفي الرقابة على الخطوط الأمامية، القدرات الاستخباراتية، والبنية التحتية الداعمة. بما فيها الخدمات القانونية، تكنولوجيا المعلومات والتدريب.

هناك مخاطر متعددة يجب أخذها بعين الاعتبار، والتي تتضمن استهداف الناقلات من قبل الإرهابيين، استخدام تلك الناقلات لنقل أسلحة الدمار الشامل، أو استخدامها كأسلحة لشن هجمات على بلد المقصد النهائي. يمكن أن تستخدم الناقلات أيضاً لتخريب البنية التحتية لبلد ما. وتتضمن الأخطار التي يمكن أن تتعرض لها الدولة المستهدفة استغلال الحمولة لتخريب أشخاص و/أو أسلحة واستخدام الحمولة لنقل أسلحة تقليدية أو نووية أو كيميائية أو بيولوجية إلى تلك الدولة. أما المخاطر التي يتعرض لها الميناء نفسه فقد تكون الخسارة في الأرواح والمعدات أو تدمير الممتلكات وفي جميع الأحوال فإن الأحداث الإرهابية تخلق احتمالاً لتدمير التجارة ووضع تكاليف حماية مرتفعة جداً.

إن الحقيقة القائلة بأن الإدارات الجمركية ستطبق إجراءات متعددة مبنية على المخاطر قبل عملية الشحن تعني بأنه لا بد من إجراء تعديلات على أنظمة الجمارك وإجراءاتها. كما ستولى مجهودات التعزيز الاستخباري، نشر الأمن، واتخاذ القرار اهتماماً بالغا. وتحتاج إجراءات التعامل مع المخاطر الأمنية لبحث قضايا الكشف (التغلبة، التحليل، والتركيز على المخاطر العالية) والردع (تقليص فرص نجاح الإرهابيين، وإقناعهم بضرورة توظيف مجهودات مكلفة لكلي تتحج عملياتهم). هناك حسنة تترتب على تطوير طريقة مبنية مودبول تحليل المخاطر، وهي أ، بعض أو كل العناصر يمكن تطبيقها بناءً على الاحتياجات وتوفر الموارد. تتضمن هذه العناصر التفتيش الحقيقي والحسي للبضاعة، تدقيق الوثائق والمانفستات، نقاط فحص مراقبة الدخول، الرقابة على الشاحن والناقل، موظفي الأمن، النزاهة والقدرة التقنية. ويوضح الجدول 1-12 أمثلة من الإجراءات الجديدة.

جدول 1-12 ممارسات عملية مختارة لتعزيز أمن البضائع

الملاحظات	الممارسة
<ul style="list-style-type: none"> تطوير قاعدة بيانات "الشاحن المعروف". جعل قاعدة البيانات متوفرة للمشاركين في النقل الجوي والشاحنين. تحديد فيما إذا كانت المشاركة تطوعية. 	<ul style="list-style-type: none"> تطوير نظام استهداف بضائع محوسب، يغطي جوانب الصناعة المختلفة، ويمكن دمجها مع أنظمة التشغيل والحجز المعمول بها من قبل الناقلين الجويين والبحريين والشاحنين.
<ul style="list-style-type: none"> تعيين أشخاص لتفتيش الحمولات. 	<ul style="list-style-type: none"> تطوير أنظمة الإشراف ومراقبة التنفيذ المتعلقة بالناقلين الجويين والبحريين والشاحنين.
<ul style="list-style-type: none"> تتطلب فحص الأشخاص الداخلين إلى مناطق معينة في الموانئ والمطارات. تحديد متطلبات الفحص لمرافق الحمولات الموجودة خارج نطاق المطار أو الميناء حسب مخططات السلامة للمرافق للشخصية. استخدام التقنيات الحديثة مثل البطاقات الذكية التي تجعل التطبيق أكثر واقعية وقاعدية. 	<ul style="list-style-type: none"> استخدام أنظمة بطاقات إثبات الشخصية لتمييز الأشخاص المخولين لدخول مرافق مناولة البضاعة.
<ul style="list-style-type: none"> تتطلب فحص الخلفيات لعمال معينين في المطارات. المستخدمين الأفراد، بالنسبة إلى خططهم الأمنية، تحديد متطلبات فحص خلفيات لأشخاص آخرين الذين يتعلّق عملهم بالمناولة للحمولات الجوية. 	<ul style="list-style-type: none"> تواصل فحص خلفيات الأفراد المتعاملين مع مناولة البضاعة للبحر أو الجو الذين لهم علاقة بالوثائق والحمولة.
<ul style="list-style-type: none"> نشر المعلومات العامة عن التهديدات إلى القطاعات المختلفة على شكل تعليمات أمنية ونشرات دورية بالمعلومات. 	<ul style="list-style-type: none"> جمع ونشر المعلومات المتعلقة بأمن الحمولة ومن ضمنها المعلومات المتعلقة بالتهديدات للناقلين الجويين والبحريين، منسولي البضاعة والسوكلاء الحكوميين.

وضع سياسات مكتوبة وإجراءات وبرامج تحديب لموظفي الشركات الذين يتعاملون في نقل ومناولة البضائع.	• تتطلب أن يكون لدى الناقلين الجويين والبحريين خطط وبرامج حماية.
تطبيق عدد مناسب من ضوابط الحماية المؤهلين في مرافق الحمولات من أجل الحماية الفعالة	• استخدام ضوابط الحماية محدد من قبل المرافق الخاصة بما يتفق مع خططهم الأمنية.
استخدام الحواجز الحقيقية (الجدران والأسجعة للحماية من الأعمال غير القانونية في مناطق الحمولات)	• استخدام الحواجز الحقيقية حول مرافق الحمولات المطلوب من قبل المرافق الخاصة وبالنسبة إلى خططهم الأمنية الخاصة.
المصدر: U.S. GAO 2002b	

التعاون مع شركاء غير الجمارك الوطنية

تتطلب إجراءات أمن النقل الشراكة بين كل الأطراف في حلقات تزويد التجارة.

الشراكة مع قطاعات الأعمال لقد كان الاهتمام بالأمن والحماية على رأس سلم اهتمامات التجار، لأن مصالحهم التجارية تقتضي ذلك. تستطيع الجمارك أن تستفيد كثيراً من شراكتها القوية مع المجتمع التجاري. إن جزءاً كبيراً من التجارة تتم من خلال شركات عالمية مختلفة، لديها سلاسل إمداد متينة ولديها طرق إجرائية للتأكد من أمن هذه السلاسل. ومن الممكن أن نستعمل المعلومات المعتمدة مسبقاً لتعزيز أمن التجارة وتسهيلها. ويعتبر ممثلو غرف التجارة المحلية والدولية ومدنوبو اتحاد النقل الدولي السريع مرشحون رئيسيون للدخول في الحوارات الدائرة حول موضوع الأمن والتسهيل.

ترتيبات التعاون الوطنية والدولية. إن الجمارك ليست هي الجهة الوحيدة المسؤولة عن الأمن، ولذلك، فإن الأسلوب الفعال الواسع الذي ستلجأ إليه الحكومات في موضوع الأمن سوف تشترك به عدة وكالات. وعليه فإن مراجعة الترتيبات التعاونية بين خدمات الجمارك والوكالات الأخرى ذات العلاقة، على المستويين المحلي والدولي ستكون جزءاً من الاستراتيجية الكلية.

الاتصالات الداخلية والحكومية الداخلية

لقد لفت الاهتمامات الأمنية المتجددة في مجال التجارة إلى توقيع عدد من الاتفاقيات متعددة الأطراف وإلى ظهور مبادرات أمنية ثنائية. إن الظروف تتغير بسرعة وهكذا فإن تنفيذ التعليمات والممارسات تتغير تبعاً لذلك. إن على الجمارك أن تسبق هذه التغيرات وأن تفتح قنوات اتصال رسمية وغير رسمية مع المؤسسات والمنظمات الدولية ذات العلاقة وكذلك مؤسسات القطاع الخاص والتي تطور مثل هذه المبادرات.

الوسائل الفنية المساعدة في التفتيشات الأمنية:

يمكن أن تعتمد إدارات التنفيذ الأمنية مجموعة من التقنيات التي تعمل مجتمعة وتمتدز إجراءات بعضها. يركز هذا القسم على أفضل طريقة لإحكام التكنولوجيا الأمنية بهدف تحسين أمن البضائع. (WCO 2002b, U.S. GAO 2003). والهدف هو إثبات أقصى درجات الأداء مع التأكيد على استمرار انسياب التجارة.

تتطلب إجراءات الأمن الفعالة المطبقة على البضائع والمسافرين إنشاء نقاط مراقبة مركزية (Central Control Points (CCP) لإجبار الحاويات على المرور من ممرات ملزمة على طول الطريق من وإلى السفن والطائرات وللتأكد على أن جميع السفن والطائرات تمر بالفحوصات الأمنية المرسومة لها. ويتم وضع نقطة المراقبة في مداخل المطار أو الميناء أو الحدود البرية من أجل التحقق من المعلومات والبيانات التي تم استلامها بشكل مسبق²¹⁸.

لقد تم التعرف على عدد من التقنيات لتفتيش البضائع. وتختلف هذه التقنيات تبعاً لدرجة تدخلها في الشحنة ومستوى التعقيد التقني فيها. ويمكن تقسيمها إلى معدات يدوية ذات تكنولوجيا بسيطة، وتقنيات تفتيش تتدخل في البضاعة (الترخيص)، ومعدات ذات تكنولوجيا متطورة (ببجرات كشف الإشعاع، وأجهزة المسح العاملة بالأشعة السينية أو أشعة جاما). وكل طريقة تقنية لها ميزات أمنية وفوائد كما لها سلبيات. يصف الجدول 12-2 هذه التقنيات والتي سيتم بحثها بالتفصيل بعد ذلك، هذه التقنيات يمكن استخدامها لكل من الحمولات الجوية والبحرية.

الجدول 12-2 الوسائل الفنية التي يمكن أن تستخدم في التفتيشات الأمنية

نوع للتقنيات	الوصف	التكلفة، الفوائد، للمصليات
تقنية مسح الأجسام لأجل الكشف عن التهديدات.	التقنيات القادرة على للكشف عن المتفجرات ولسلحة النماز الشامل، بما فيها العوامل الراديوية، الكيماوية، والبيولوجية. وهذه تتضمن: • أشعة جاما. • تحليل نبض فيوترون نبضات نيوترونية سريعة. • التفعيل النيوتروني الحراري. • أشعة اكس بما فيها أنظمة التحري عن المتفجرات السائبة • التحري الشعاعي. • تحري الأثرل . • التحري البخاري. • استعمال كلاب الشم.	التكلفة: تبدأ من أقل من 50000 دولار أميركي لوحدة للتحري للوحدة للتحري البخاري والأثري واستعمال الكلاب إلى أكثر من 10 مليون دولار للوحدة من معدات أشعة اكس وتحليل النيوترون السريع. الفوائد: بإمكانها إعطاء إشارة في حالة وجود أي مادة خطيرة بدون فتح الحاويات، الكلاب تعد أفضل وسيلة لمسح الحمولات الجوية لأنها لكل السلبيات.
		المصليات: بعض أنواع التقنيات، تحليل النيوترونات السريع ونشاط النيوترون الحراري تأخذ ساعة أو أكثر لنقوم بالمسح والبعض منها مكلف جدا وبعضها مثل أشعة اكس وأشعة جاما لا تحدد مصدر التهديد ولا تستطيع التفريق بين المواد ذات الكثافة العالية في الحمولة. وبعض أنواع التقنيات مثل النيوترون السريع و Bulk EDS تتطلب بناء تعديلات لتخزين المعدات. جميع الأنواع فيها صعوبة لتحديد التهديدات البيولوجية.

218 يجب تحديد العملية فني سيتم بموجبها استقبال البيانات من فاشادين بشكل مسبق.

<p>التكلفة: المجال من دولار واحد للوحدة (شريط دليل التلاعب) ولغاية 2500 للوحدة في القتل الإلكتروني .</p> <p>الفوائد: سهلة وغير مكلفة لتحديد العبث بالحاوية أو وسيلة النقل.</p> <p>السلبيات: جميع وسائل التلق المحكم عرضة للتلاعب والعبث وباستعمال معدات ملائمة والوقت والفرصة. ولا يوجد مقياس موحد للموجه الراديوية عالميا حتى الآن.</p>	<p>هذه التقنية يمكن استخدامها لتحديد إذا تم العبث بالحاوية أو وسيلة النقل بواسطة التفتيش البصري أو تلك التي تعطي إنذارا أو تعلم محطة ضبط مركزية. تحتوي على دليل العبث على شريط يبين متى تم العبث. دليل العبث بالإغلاق ومعدات الإغلاق المحكم والأقفال الإلكترونية التي تبث إشارة عند العبث بها .</p>	<p>إحكام الإغلاق وتقنية للتحصير عن العبث .</p>
<p>التكلفة: على الأقل 15000 للوحدة</p> <p>الفوائد: مصممة لحماية الطائرة من تكوارث، دمار الهيكل، أو فشل الأجهزة بسبب انفجار في الجو .</p> <p>السلبيات: الحاويات مكلفة وثقيلة وتسبب زيادة في كلفة الوقود.</p>	<p>تقنيات لتقوية حاويات البضاعة لضبط الدمار الناتج عن انفجار بواسطة حجز الحمولة في حاوية.</p>	<p>تقوية الحاوية ضد التفجير (للحمولات الجوية فقط).</p>
<p>التكلفة: المجال من 100 دولار للوحدة لتسريع البطاقات والبطاقات رخصة التمن.</p> <p>الفوائد: التأكد من أن المخولين هم فقط الذين يقومون بمناولة البضائع ويضمنون سجلا للعمل للمناطق المضبوطة.</p> <p>السلبيات: لآحامي حمولات البضاعة من تدخل أشخاص مخولين للعمل في مناطق الحمولة ومناطق مناولة البضاعة.</p>	<p>تقنيات مخصصة لتحديد الأفراد أو السيارات الموثوقة للسماح بدخول المناطق المحظورة أو لتحويل سائق أو حمولة معينة من البضاعة. هذه التقنية تحتوي على بطاقات مصورة، المقاييس البيولوجية، والبطاقات الذكية.</p>	<p>ضبط المداخل والتخويف بالدخول.</p>
<p>التكلفة: المجال من 50 دولار للوحدة bar code إلى حوالي 300 دولار لعلامات الموجات الراديوية .</p> <p>الفوائد: متابعة أثر الحمولة أثناء النقل</p> <p>السلبيات: لآحامي الحمولة من العبث ولكن فقط تتبع مكان الحمولة.</p>	<p>تقنية مثل طريقة تحديد المكان عالميا وطريقة الباركود التي يمكن أن نوضع على البضاعة وتستخدم لتحديد الرحلة التي تم الشحن بها أو لتتبع أثر الشحنة</p>	<p>طرق تتبع الأثر.</p>
<p>التكلفة: من 50 إلى 1000 دولار للكاميرا وتكلفة الأجزاء الأخرى تختلف كثيرا.</p> <p>الفوائد: تحسين الإشراف والمراقبة بواسطة اختصار الوقت والتكاليف.</p> <p>السلبيات: شاشات الفيديو بحاجة إلى استمرار المعرض ولا تحمي الحمولة من العبث.</p>	<p>كاميرا فيديو لتخزين وعرض صور فيديو يمكن أن تستخدم كسجل لتحصيل الحاوية إلى السفينة أو الطائرة ويمكن تفتيش الحاوية من خلال مراجعة أرشيف الفيديو .</p>	<p>الدائرة المتكفزة المغلقة CCTV.</p>

CCTV=closed-circuit television, EDS=explosive detection systems, WMD=weapons of mass destruction

المصدر : U.S. GAO 2002b

الأساليب اليدوية وذات التقنية المتقدمة

إن أفضل المعدات المهمة لأي مفتش هي العين الحادة، ولزيادة فاعلية هذه الأداة في التفتيش العادي، تستعمل تقنيات متعددة مثل: منظار الألياف البصرية، الروافع الهيدروليكية، المفرغات الرطبة والجافة، المصابيح، مقصات قوس المغنيسيوم، منشار الجنزير، المناقب، السماعات الإلكترونية ومعدات عامة وخاصة أخرى. ومن غير المرجح أن تختلف هذه الأدوات والمعدات كثيرا على المستوى الدولي.

لقد تم التوصل إلى أن كلاب الشم من أكثر الأدوات فاعلية لمسح البضائع، وهكذا فقد زاد استخدامها باضطراد في السنوات الأخيرة. وبالإضافة إلى مسح الحمولات، تستخدم فرق الكلاب في الموانئ البحرية والمطارات للاستجابة للأحداث أو المواد المشبوهة مثل التهديد بالقنابل. ووفقاً لخبراء الأمن وموظفي الصناعة في إدارة أمن النقل (TSA)، فقد أثبتت فرق الكلاب النجاح في التحري عن المتفجرات وهي الطريقة الواعدة الأكثر لمسح الحمولات (U.S. GAO 2002a).

تقنيات الكشف عن العبث والاختتام

يمكن أن تستعمل تقنيات متعددة بما فيها الإغلاق الإلكتروني المحكم وشريط إثبات العبث للمساعدة فيما إذا كانت الحمولة قد تعرضت للعبث خلال مدة الحماية من نقطة الإغلاق للمحكمة من قبل الشاحن المعروف إلى مكان وضعها على الباحرة أو الطائرة. القفل الإلكتروني (المعروف بالرصاص الراديوي) كمثال، هو عبارة عن قطعة تثبت موجة راديوية ذات تردد تثبت معلومات عن الشحنة عند مرورها من أجهزة قراءة وتبين إذا تعرضت الحمولة للشبهات والاختراقات خلال مدة الشحن.

وعندما يتم تحذير طاقم الأمن والحماية حول مشكلة محتملة، فإنه يمكنهم تفكيك الحمولة حسيباً. تتراوح أسعار الأقفال من دولار واحد لوحدة لشريط إثبات العبث إلى 2500 دولار للقفل الإلكتروني. ومن خلال شركات الشحن، من المعروف أن الجيل الأول من الأقفال يمكن العبث به بسهولة، إما بإدخال الحمولة ساحات الشحن بدون كسر القفل، أو بإزالة واستبدال القفل. والأمر هناك أقفال متطورة أكثر في الأسواق تثبت تقريراً حول حركة الحاوية وتقرير عن أي محاولة مشكوك فيها للعبث تمت على الحاوية. وفي أي نشاط، يجب أن تستعمل الأقفال بالربط مع إجراءات أمنية أخرى كجزء من خطة أمنية أكثر شمولية. لقد عبر موظفو صناعة الشحن عن اهتمامهم باستخدام الأقفال الإلكترونية على الطائرات بسبب احتمال التداخل مع أجهزة الطيران.

التقنيات الحديثة في خدمة الأمن

تضم طائفة المعدات ذات التكنولوجيا العالية بيجرات التحري عن الإشعاع، معدات التحري عن آثار المتفجرات، ماسحات الأشعة اكس وماسحات أشعة جاما.

إن بيجرات التحري عن الإشعاع عبارة عن معدات خاصة تستعمل للتحري عن وجود أي نشاط إشعاعي في المواد التي يمكن أن تسبب خطراً على الصحة أو يمكن أن تستعمل في إنتاج الأسلحة التي تعتمد على هذه المواد. إن الأشرار أو الفرق الإرهابية هم المشتبه بهم الأوائل في شراء مثل هذه المواد من التجار غير الشرعيين. إن بيجرات الكشف عن الإشعاع تعتبر صغيرة الحجم، وتحتوي على أشعة جاما في داخلها وهي تنذر حاملها عند الاقتراب من المواد التي تحمل إشعاعاً راديويًا عاليًا. وقد صممت مثل هذه المعدات

خصيصا لاستعمال المؤسسات الحكومية وفي الحالات الطارئة، وهي عادة في مثل حجم البيجر الخاص بالرسائل. إلا أنها أكثر حساسية بمئات المرات من متحري الإشعاع المسمى (Geiger Muller) المتوفر تجاريا، والتي هي تقريبا بنفس الحجم. وباستعمال هذه المعدات، فقد تمكنت الملطاط في آذار (مارس) 2001 من الكشف عن المواد الحاملة للإشعاع المشحونة من أوزبكستان في طريقها إلى الباكستان. يمكن أن تتضمن التطورات المستقبلية تركيب هذه المعدات الراديوية على لنوع الروافع، روافع الرصيف أو معدات مناولة الحاويات.

إن معدات الكشف عن آثار المتفجرات وأنظمة الكشف عن المتفجرات السائبة، والتي تستعمل الآن لمسح أمتعة المسافرين للبحث عن المواد المتفجرة، يمكن أن تستخدم لمسح الحاويات البضائع أيضاً.

معدات مسح الحاويات

يمكن أن تزيد معدات فحص الحاويات بالأشعة من عدد إرساليات البضائع التي تسترعي انتباه رجال الجمارك بدون التسبب في أي تأخير غير ضروري، وبإمكانها تحديد البضائع المشبوهة وغير المشروعة. ولكن تتطلب هذه المعدات رأسمال كبير، ومع ذلك، فإن آلية استخدامها وفهمها، من خلال العمليات، تؤثر على الألية الكلية للاستخبار وتتطلب تغيير البنى التحتية والإجراءات الجمركية. ولتعديل المخرجات، وللتأكد من عائدات الاستثمارات، من الضروري التأكد أن معدات الفحص بالأشعة تعمل بكفاءة وأنها مدمجة كلياً في نظام تحليل المخاطر. وتشير خبرة الإدارات الجمركية التي تستخدم هذه المعدات أنه يجب التخطيط مسلفاً لاستخدام الأجهزة يجب أن يسبق شراءها.

يجب أن يركز امتلاك أجهزة المسح على قاعدة تحليل فائدة التكلفة. وتشمل التكاليف رأس المال، وتكاليف التشغيل والصيانة، بينما الفوائد المتوقعة من استخدام المساحات ستعتمد على الهدف المحدد لتقييمها لخدمة العمل الجمركي. المردودات الأولية سوف تختلف اعتماداً على حجم العمل، طبيعة الحركة، والمخاطرة المقدرة. ومثال ذلك، إذا كانت الغاية الرئيسية من استعمال هذه الأجهزة هي رقابة الإيرادات، فإن القيمة الكلية للنقل، ومستوى معدلات الرسوم، والمستوى المشروع من التصريح الصحيح تعتبر كلها عناصر ضرورية عند التحليل. لما إذا كان الاهتمام الرئيسي هو اعتراض المخدرات، فإن مستوى المشن من بلدان المصدر هو الشيء المناسب للتحليل. إن الفوائد ستكون مسبقاً هي مدى فاعلية وفائدة المعدات لتحري خرق الأنظمة. وهذا سيعتمد على معدل تفتيش الحاوية، والذي من المؤكد أن يكون أسرع من التفتيش اليدوي. إن عدم استخدام المساحات مع وجود محللين للصور خبراء ومدربين جيداً وملامحة البنية التحتية للمعدات، من الممكن كأهمية ما ذكر سابقاً فإن الحاجة إلى تأكيد أن تقدير المخاطرة للبيئة في مكانها قبل تقديم معدات المسح. متلازماً مع ذلك فهناك متطلبات البيانات الضرورية قبل وصول البضاعة من أجل إجراء أليات تحليل المخاطر لتأخذ مكانها في الوقت المطلوب ولنصح الفرق الضرورية بان الحاوية المعطاه

قد تم اختيارها للمسح. تتطلب التطبيقات الجيدة لتحليل المخاطر نسبة مئوية من الحاويات يتم اختيارها عشوائياً معينة (ضبط) للمساعدة في قياس الأداء لنظام تحليل المخاطر.

اختيار النظام المناسب: إن الغاية من معدات فحص الحاويات هي السماح بتفتيش ما في داخل الحاوية دون الحاجة إلى فتحها. وتسمى هذه الآلية "الفحص غير التداخلي". ويوجد عدة طرق لتحقيق هذا الهدف، بالرغم من أن معظم الدول تعتمد على تقنيات الفحص إما بأشعة إكس أو أشعة جاما. مهما كان مصدر الطاقة، تعتبر محكمة بقوانين الفيزياء والاقتصاد. إن الاختراق الكبير لمحتويات الحاوية يعطي صورة واضحة ذات جودة عالية ولكنها تتطلب مزيداً من الطاقة، والتي تكون تكلفتها عالية، وتحتاج إلى مكان مناسب لعملياتها، يوفر قليلاً من الحركة، وتتطلب مستويات حماية أعلى. مهما كان النوع الذي يتم اختياره، فإنها تعتمد، من وجهة نظر تقنية، على مجمل العملية الفعالة، وعلى كل أجزاء النظام والذي يتضمن وحدة الإزالة، خط التحري، أنظمة الربط الحاسوبي، وبرنامج ترجمة وتحليل الصور.

طالما أن أشعة إكس وأشعة جاما متوفرة ومثبتة، وقابلة للنقل، ومتحركة، فإنه يوجد فروقات بين النظامين، فيما يتعلق بالمساحة والمرونة في الاستخدام، علاوة على متطلبات البنية التحتية. تتطلب الوحدات الثابتة بناء خاص بجدران مرتفعة، وكذلك أبواب آمنة للدخول والخروج، مرافق للحاسوب وأجهزة تحليل الصور ومساحة خاصة للشاحنات المراد فحصها. يجب أن تكون آلية هناك آلية أسهل لوصول السيارات إلى هذا المكان. يشير المراقبون أن المساحة يجب أن تتراوح بين 5000-8000 متر مربع. معظم الوحدات الثابتة في وحدات أشعة إكس متحركة مع إمكانية زيادة درجة المرونة، وربما يندش ممثلو قطاع التجارة من حيث التكيف مع إجراءات النقل لتجنب إجراءات الفحص بالأشعة. تعمل هذه الأجهزة لأن تكون أقل قوة وتحتاج إلى مصادر طاقة. ربما تعتبر هذه المساويء عاملاً مقيداً، ومع ذلك، ربما يتطلب الأمر بنية تحتية أقل لأن مثل هذه الوحدات يمكن نقلها إلى مكان تواجد الشاحنات.

من أجل اتخاذ القرار بخصوص النظام المناسب للإدارة الجمركية، يجب وضع الهدف المنوي تحقيقه. ويتطلب موضوع التهرب الضريبي الفروق في الكميات بين البضائع نفسها والبيانات المقدمة. كلما كانت جودة الصورة أقل، كلما كانت الفرصة أقل لتحديد الاختلافات ما بين واقع البضاعة والوثائق. تعتبر البضائع مثل، المواد الأولية، الفواكه والخضار، الأغذية المجمدة، أكثر كثافة من غيرها، وتتطلب معدلات اختراق أعلى لأشعة إكس. بالنسبة للمخدرات المخفية في جسم الحاوية، فإن النظام الذي يحتوي على الذراع الناقل الخلفي (الذي من خلاله لا تخترق الأشعة البضاعة ولكنها تتبعثر في الجدران) تعتبر مفيدة، بالرغم من استخدامها المحدود. إذا كانت عملية تهريب البشر أولوية، فإن معدلات اختراق منخفضة للأشعة تعتبر مفضلة لتجنب أذى البشر. تم تصميم الأجهزة لتكون ذات أغراض خاصة. على سبيل المثال، إن استخدام الأجهزة التي تحدد وجود البوتاسيوم K40، كمكون لصناعة السجائر، يمكن أن يحدد عملية تهريب السجائر.

أنظمة الفحص بأشعة إكس تعتبر أنظمة الفحص بأشعة إكس الأنظمة التقنية الشائعة و المستخدمة حالياً. وتعتبر الطاقة الكهربائية المصدر الذي يغذي هذه الأنظمة، ولذلك يمكن تشغيلها وإطفائها. وهذا يعني أنه إذا لم يتوفر مصدر طاقة كهربائي في مكان ما، وباستمرار يمكن الاستعانة بمولد كهربائي لتوفير الطاقة في الحال عند انقطاعها. تتحرى هذه الأجهزة عن الاختلافات في كثافة المواد من حيث إنتاج صورة لمحتويات السيارة أو الحاوية. ويتم التحري عن المخدرات من قبل مشغل هذه الأجهزة والذي يفحص بصريا صور الأشعة للبحث عن الاختلافات، وفي بعض الأحيان يتم الاستعانة ببرمجيات معقدة. من الصعب التحري عن المخدرات، إذا كانت كثافتها نفس كثافة البضائع. على سبيل المثال، تبدو كثافة البلاستيك (نبات موز الجنة) مساوية لكثافة الكوكابين عندما يدهن بالتراب والمصبوغ ليشبه "موز الجنة" وعندما يمر كلاهما عبر جهاز الفحص بالأشعة.

إن اختلاف الكثافات سوف يظهر في جميع محتويات الحاوية، وإذا كانت الحاوية مليئة ومرتبطة جيدا (لا يوجد بها فراغات) يكون التحقق من وجود المهربات صعبا جدا، كما أن صورة لأشعة إكس ستكون مشوشة وغير واضحة. بالإضافة إلى ذلك ونتيجة لطريقة العرض، يمكن أن تختفي المهربات في ظل مادة عالية الكثافة ضمن الحمولة. على أية حال، أن استخدام مختلف أشكال أشعة إكس يمكن أن يحد من مؤثرات الظلال. نتيجة لطبيعة طرق أشعة إكس. لا يمكن تحديد بعض المواد نتيجة لطبيعة عمل أشعة إكس. ولكن يمكن التحري عن مواد معينة مثل المخدرات والأسلحة باستخدام أنظمة أشعة جاما.

غالبا ما تستغرق عملية فحص حاوية 40 قدم دقائق قليلة باستخدام أنظمة الفحص بأشعة إكس، بينما تستغرق هذه العملية فقط عدة ثوان باستخدام أجهزة متطورة أخرى. على كل حال، تتراوح المسددة الزمنية لمسح كامل الجهات للحاوية من 7 إلى 15 دقيقة أو أكثر، وهذا يتبع مدى صعوبة تحليل الصور (وهذا يمكن أن ينتج عنه مسح أقل من 100 حاوية في اليوم).

أنظمة الفحص باستخدام أشعة جاما تستخدم أنظمة الفحص بأشعة جاما هذه الأشعة مباشرة، أو نبضات سريعة من النيوترونات لتوليد أشعة جاما التي تنتج صوراً لمحتويات الحاوية وتعطي خارطة ثلاثية الأبعاد للمحتويات، علاوة على المعلومات المهمة الأخرى. تنتج أشعة جاما من النظائر المتعادلة مثل السيزيوم 137 أو الكوبالت 60. وهذه مصادر إشعاعية والطاقة الناتجة عنها مستمرة. لهذا السبب، فإن النظائر يجب أن تحفظ في خزائن محمية ومصفحة طوال الوقت. وتتناقص انبعاثات الأشعة من هذه النظائر مع انقضاء الوقت ويجب فحصها من أجل التأكد من نشاطها وصلاحيتها. تعتبر أجهزة الفحص بأشعة جاما أصغر بكثير من أنظمة الفحص بأشعة إكس، وهذا يعطيها درجة أكبر من القدرة على الحركة. وهذه الخاصية تعني أن أجهزة الفحص بأشعة جاما يفضل أن تكون متنقلة أكثر من أن تكون وحدات ثابتة.

بالنظر لل فوائد المتعددة من استخدام تقنيات أنظمة الفحص بأشعة إكس، فإن أنظمة الفحص بأشعة جاما قد تكون أكثر فعالية في تفتيش الحاويات. يمكن أن تفحص أنظمة الفحص بأشعة جاما ما معدله حاوية حجم

40 قدم خلال ثوان قليلة وتعطي نتائج كاملة في خلال أقل من دقيقة. سرعة التفيتش من خلال أجهزة وطرق أشعة جاما أسرع بمقدار عشرة مرات منها عن أجهزة الفحص بأشعة إكس.

تكلف أنظمة الفحص بأشعة جاما أقل من أنظمة الفحص بأشعة إكس من 3 إلى 20 مرة من رأس المال المستمر، وأقل ب 4 إلى 5 مرات من جهة التركيب، وعند اعتبار الفوائد الأخرى، فإن أنظمة الفحص بأشعة جاما تختصر التكلفة في التفيتش للمرة الواحدة بخمسين مرة أقل من مثيلتها في أجهزة أشعة إكس التقليدية. والسبب فيها هو أن الصور الناتجة عنها أكثر صعوبة في التفسير والتحليل وتتطلب تسريباً أكثر على تحليل الصور.

تكلفة معدات المسح تعمل الوحدات الثابتة بأعلى مستوى من الطاقة وهي الأكثر تكلفة. وتميل وحدات أشعة إكس لأن تكون لها مستويات اختراق عالية أكثر من وحدات أشعة جاما ولذلك فهي أكثر ضماناً والتكاليف تشمل ما يلي:

• التكاليف الرأسمالية. وتشمل شراء المعدات وتركيبها، وإذا كانت وحدات ثابتة تحتاج إلى شراء أرض جديدة وطرق جديدة ومرافق ومواقف يجب أن تبنى.

• تكاليف الصيانة. على ضوء تعليمات السلامة المتعلقة بتشغيل أجهزة الفحص، السلامة الملائمة تحتاج إلى تفيتش دوري على المعدات للتأكد من أنها تعمل بشكل سليم.

• تكاليف التشغيل. يجب أن يتم اختيار الحاويات، وإطلاقها وتحريكها نحو أجهزة الفحص بالأشعة كما يجب أن يتم تحليل الصور، بالإضافة إلى تدريب الكادر الوظيفي.

الاعتبارات التشغيلية الأخرى لاستخدام أجهزة الفحص بالأشعة إن استخدام معدات الفحص بالأشعة سوف يكون له تأثير معنوي على الكوادر الجمركية العاملة في الرقابة. يجب أن يكون هذا الكادر مستعداً لهذا الإجراء الجديد، وأن تؤخذ الاعتبارات الصحية بعين الاعتبار أولاً، وكذلك مسؤولية الطاقم عن إدارة المخاطر يجب أن تكون واضحة منذ مراحلها الأولى من التحضير والمعالجة من أجل للتأكد من أن الطاقم قد عدل من إجراءاته بما يتفق مع التقنيات الجديدة.

الكثير سيتم اكتسابه من إشراك المجتمع التجاري منذ المراحل الأولى من التحضير لهذا. سيكون هذا القطاع بحاجة لأن يتم إعلامه باتباع الإجراءات الجديدة والتأكد من أن هذه الإجراءات لن تسبب أي تأخير فعال على التخليص. يجب أن يكون المعنيون في سلطات الموانئ واعون للحاجة لتسهيل حركة الحاويات. هذه السلطات قد تكون مهتمة بالتكلفة الإضافية التي ستفرضها الإجراءات الجديدة لمستخدمي الميناء، وهل سيؤثر هذا على موقف الميناء للتنافس.

إن استخدام أجهزة الفحص بالأشعة سوف يهمل الوكالات الحكومية الأخرى مثل الهجرة، وحرس الحدود، وهينة الطاقة النووية، لذلك يجب أن يتم إعلامهم بهذا التطوير.

الخلاصات التشغيلية

بالرغم من التكاليف الإضافية المتعلقة بالحماية والأمن في المناطق التي تم بحثها في هذا الفصل، فإن تعزيز الحماية للحمولات في الجو وفي النقل البحري يجب أن تقيد في النهاية البلدان التي تستخدم المعايير الموصوفة تاليا. في بيئة مليئة بالمخاطر الأمنية الكبيرة، مثل هذه المعايير التحذيرية يجب أن تسهل عملية انسياب التجارة حول العالم، خاصة إلى الدول التي لديها إجراءات أمنية شديدة. وعلى ذلك، فعليها أن تتجنب التأخير المكلف في موانئ المقصد النهائي وأن تُختصر الوقت لاستمرارية عمليات الشحن في حالات الحوادث التي يمكن أن تحدث على مستوى كبير.

ومع أن تجديد الاهتمام بالحماية هو فقط منذ عدة سنوات وأن هناك عدة مبادرات قد ظهرت وما زالت بحاجة إلى تأكيد وأن تترجم إلى أدلة إرشادية عملية وتعليمات تفصيلية. إن الأثر على التجارة ما زال غير مؤكد. بينما المطلوب أن تكون هذه المعايير الأمنية الجديدة متعلقة ومتصلة بتسهيل التجارة، فإن بعض المراقبين مازالوا غير مقتنعين تماما. والبعض الآخر من الدول النامية يتساءلون كيف يتم تصديق إجراءات فحص البضائع من قبل الدول المصدرة ولكن ليس في دول أخرى، هذا سيؤثر على التنافس في هذه الموانئ والبضائع التي تمر من خلالها. يقارن بعض المراقبين هذه الحالة مع حالة الحواجز التعريفية، بالتأكيد طالما أن هناك فوائد ومضار من الالتزام بتنفيذ إرشادات وتعليمات أنظمة الأمن والحماية وإرشاداتها والتي مازالت غير واضحة تماما بالنسبة للتجار (Raven 2004).

إن استخدام التقنيات الحديثة مثل أجهزة الفحص بالأشعة تحمل وعدا بمساعدة الإدارات الجمركية على تحقيق أهدافها الرئيسية. لقد قام مروجو هذه المعدات بتبسيط المعالجة وبالقوا في الفرص المتوقعة للجمارك جراء استخدامها. وعلاوة على ذلك، فإن الجمارك بحاجة لاختبار والاجتهاد لاتخاذ القرارات الصائبة حول اعتماد تقنيات جديدة وأي تقنية يجب اعتمادها. من الواضح أن استخدام هذه التقنيات ليست حلا سحريا. سوف يعتمد الاستخدام الفعال لهذه التقنيات على عوامل متعددة. ويتطلب استخدامها وجود بيئة عمل تكون فيها إدارة المخاطر نشطة وفعالة. وتعتمد أيضا على التعاون الجيد بين الجمارك وسلطات الموانئ، كما هو الحال في إيجاد البنية التحتية والإدارة للتأكد من الانسياب السلس للحاويات إلى أماكن الفحص بالأشعة. بالإضافة إلى ذلك يجب أن يكون الطاقم مدربا كما يجب توفير التمويل للصيانة واحتياجات التشغيل في الوقت المحدد. إن مراقبة النتائج مع مؤشرات الأداء الواضح تعتبر أيضا مهمة. كما أن إهمال أي من هذه المتطلبات سوف يقلل كثيرا من النتائج الكاملة ويجلب التأخير بدلا من تسهيل التجارة.

كما في عناصر العمل الجمركي الجيد، فإن النجاح يعتمد كثيرا على الالتزام من قبل سلطات الجمارك والموانئ، وولاء الطاقم للتغيرات الوشيكة على الإجراءات، التعاون من قبل المجتمع التجاري (غالبا الشاحنين والمصدرين)، والقدرة على توثيق العلاقة مع هذا القطاع. يجب على سلطات الموانئ أن تؤسس ميكانيكية ضبط وإشراف على عمليات الأمن والحماية المتعلقة بالميناء والجمارك، بما فيها التدريب والتأهيل لموظفي الأمن الجمركي وأمن الميناء.

ملحق 12- أ تحليل المخاطر في الموانئ

تعتبر المؤسسات الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص التي تشغل مرافق الميناء مسؤولة عن وضع إجراءات الأمن لهذه المرافق. ويجب على موظفي الجمارك أن يكونوا على معرفة ودراية بهذه الإجراءات، وتكثيف إجراءاتهم معها. ويجب أن تلبى هذه الإجراءات المتطلبات الوطنية والدولية، كما يجب أن تعكس أهداف مشغلي مرافق الميناء في الإبقاء على الإجراءات الأمنية للسفن، وفي أي مكان يعملون به. سوف لا تكون هذه الإجراءات بالضرورة مطلقة، وذلك لاعتبارات التأخير الذي يمكن أن تسببه لحركة التجارة.

تتكامل أنظمة أمن الموانئ لتشمل جميع المعلومات، إجراءات توكيد الجودة، الكادر الوظيفي، المعدات التي تعزز القدرة على الاستجابة للأحداث فوراً وفي الوقت المحدد. يجب أن تأخذ إجراءات تحليل المخاطر في الاعتبار باهتمام الاحتمالات والمتغيرات للمخاطر الأمنية، والتي تتضمن تدمير الميناء، معدات النقل، البضائع، واستخدام وسائل النقل لتهريب الأشخاص أو الأسلحة بما فيها الأسلحة النووية²¹⁹.

منهجية تحليل المخاطر في الميناء Port Risk Assessment PRA

يجب أن تشمل منهجية تحليل المخاطر في الميناء كل المعنيين والمسؤولين عن الحفاظ على أمن الميناء، وكذلك أجهزة الضابطة العدلية وكوادر الجيش الموجودة في الموقع. كما يجب أن تأخذ هذه المنهجية بعين الاعتبار كافة مرافق الميناء، أنواع السفن، البضائع، المسافرين الذين تقدم لهم الخدمات، المواقع التي يتم من خلالها دخول البضائع والمسافرين وكذلك المينابروهاوت المتعلقة بالأمن والاستجابة لهذه السيناريوهات.

يجب أن يتم جمع المعلومات وتحليلها للوصول إلى قائمة الاختراقات والمعوقات والتي تستخدم في تحليل المخاطر. في هذه الأيام توفر المنتجات للتقنية الحديثة أدوات مؤتمتة لإجراء تحليل للمخاطر الأمنية.

عناصر نظام الأمن المتكامل

يتكون نظام الأمن المتكامل من عناصر مختلفة.

المعلومات والاستخبار لكي تستعلم عن التهديدات المحتملة والتغيرات الظاهرة والتطورات في الوقت المحدد، يجب أن يتم جمع المعلومات على أساس مستمر ودمجها مع مبادئ الأمن والحماية الحالية، وذلك للتأكد من أن النظام ما زال فعالاً وملئاً. يجب أن تكون نقطة البداية من التحليل التاريخي للخطط الإرهابية، التنظيم، الأسلحة، والتكتيكات. يجب أن ينتج عن التحليل الحذر افتراضات منطقية، معقولة، ويمكن الدفاع عنها فيما يتعلق بالإمكانات المحتملة. يجب أن تجمع للمعلومات بشكل روتيني عبر قنوات مختلفة، بما

13 | نظر موقع قانون منظمة الملاحية البحرية الدولية على الانترنت

www.imo.org/Newsroommainframe.asp?topic_id=583&doc_id=2689#code

فيها مصادر الإعلام المحلية والدولية، قاعدة بيانات الحوادث، المنشورات الوطنية والدولية ومراكز البحث، مبادرات الأمن والحماية الدولية، والتعاون مع وكالات الحماية الدولية. يجب تحليل ومعالجة المعلومات التي تم جمعها، ويجب تحديث إجراءات تحليل المخاطر ومعايير الحماية بشكل مستمر.

الكادر الوظيفي يعتبر العنصر البشري الأكثر أهمية والأكثر حساسية، نتيجة لتعرض الإنسان لاحتمالية الأعمال الماكرة المبيته، والتي يجب أن يتم التعامل معها بناء على ذلك. يجب إشراك طاقم الجمارك في برامج العمليات الوظيفية. يجب أ، تغطي مثل هذه البرامج التعيين، للتدريب، والتفتيش.

يعتبر تعيين المرشح الأكثر ملائمة لكل وظيفة ضرورياً لدعم نجاح العملية برمتها، لأن أنظمة الأمن والحماية هي الأكثر عرضة للاختراقات حتى أصغر ثغرة. يوفر التدريب الأولي لطاقم الموظفين، التوعية، التحفيز والمعرفة وربما يمكن مزجها مع أمثلة حية من الواقع ليعطي المتدربين خبرة للتعامل مع الظروف الأمنية التي يمكن أن تحصل، وللتأكد من تدريبهم على تجنب الأخطاء والتعرض للصددمات أو الهلع في حالات حدوث حوادث فعلية. يجب أن تخدم التفتيشات الشخصية والأنظمة والتمارين التي تعطى على ذلك في الوصول إلى أعلى مستوى من الاحتراف. يجب أن يتم القيام بمسح جيد لجميع الأشخاص الموظفين في المرافق المشتركة في تطبيق الأمن سواء كان مباشرة أو غير مباشر، بما في ذلك الموظفين المؤقتين الذين لديهم عمل في المناطق الحساسة، ويجب أن تتم مقابلة عينات من هؤلاء الموظفين في موضوع تحليل مخاطر الميناء PRA.

الوسائل التفتيشية يجب أن يتم تحديد المعدات الأكثر ملائمة لاستخدامها في أي قسم من مرافق الميناء، مع الأخذ بعين الاعتبار نوع المعدات والكمية المطلوبة وموقعها. كما يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار عند اختيار المعدات المطلوبة، احتياجات الموقع، والتكاليف ومقدار الاعتماد والوثوق بالمعدات. ويجب إجراء تحليل لاختبار علاقة هذه المعدات بالنشاطات وأنظمة الأمن والحماية المتكاملة، والذي يتضمن الصيانة وتكاليف التشغيل والفوائد وكذلك الفوائد والمضار. يجب أن يكون للمعدات التي تم اختيارها أثراً مباشراً عند تركيبها. ويجب أن تضمن هذه المعايير مستوى عال من الأمن، كما يجب أن تكون مدعومة دوماً بإجراءات عملية وتدريب واستخبار.

الإجراءات يجب إعداد مجموعة من الإجراءات الروتينية والطارئة تغطي الواجبات لموظفي الحماية والأمن، الإدارة، الأشخاص العاملين في خدمة الطوارئ والجمهور. يجب أن تصف هذه الإجراءات سلسلة الأوامر والمسئوليات لجميع الفرق المشاركة، في ظل الظروف الروتينية والطارئة. يجب أن يتضمن كل إجراء التعريفات، الآليات (متطلبات ومعايير العمليات) والمسئوليات. يجب أن يتم إعداد الإجراءات والموافقة عليها من قبل السلطة المحلية، ويتم تعميمها على المؤسسات ذات العلاقة، ويجب تحديثها دورياً على أساس الحاجات المتغيرة.

الرقابة والتدقيق والتدريب يجب إنشاء آليات للمراقبة والتدقيق بهدف مراقبة قدرة أنظمة المراقبة من حيث الانتباه والحذر والفعالية. يجب أن تأخذ هذه الآلية بعين الاعتبار أنواع العمليات في مرافق الميناء، وتقلات الموظفين، وأنواع السفن الراسية على أرصفة الميناء والتي تقدم لها الخدمات والظروف الأخرى ذات العلاقة بالإضافة إلى الأدلة الإرشادية التنظيمية. يجب توثيق وتحليل نتائج هذه النشاطات (التشبيبات، الزيارات المفاجئة، وغيرها) وذلك من أجل إنشاء حلقة مستمرة من التغذية الراجعة والتحسين.

قراءات إضافية

- International Maritime Organization, <http://www.imo.org/home.asp>.
- The Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation Hearing on Interim Final Regulations on Port Security. www.house.gov/transportation/cgmt/.
- U.S. Coast Guard. www.uscg.mil.
- U.S. Customs and Border Protection (CBP). <http://www.cbp.gov>.
- U.S. Department of Homeland Security, www.dhs.gov.
- U.S. General Accounting Office. 2002. Container Security: Current Efforts to Detect Nuclear Materials, New Initiatives, and Challenges. Statement of Jayetta Z. Hecker before the Subcommittee on National Security, Veteran's Affairs, and International Relations, House Committee on Government Reform. Document GAO-03-297T. November 18, 2002.
- U.S. Transportation Security Administration (TSA). www.tsa.gov.

المراجع

- European Commission. 2004. "Commission proposes to strengthen security in European ports." Brussels, europa.eu.int/.
- European Union. 2002. Regulation (EC) No. 2320/2002 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 establishing common rules in the field of civil aviation security (Text with EEA relevance)—Interinstitutional declaration. Official Journal L 355 of March 12, 2002. EU: Brussels.
- International Civil Aviation Organization. 1944. Convention on International Civil Aviation. Chicago. December 7.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2003. "Security in Maritime Transport: Risk Factors and Economic Impact." Directorate for Science, Technology and Industry, Maritime Transport Committee. Paris.
- Pluta, Paul J. 2001. "Temporary Requirements for Notification of Arrival in U.S. Ports." USCG News Media Advisory. United States Coast Guard. Federal Register, Volume 66, Number 193, Docket USCG-2001-10689, RIN 2115-AG24. October 4. Washington, D.C.
- Raven, John. 2004. "Security's Effect on Trade." Journal of Commerce. January 19-25, p. 38.
- Sander, Charles. 2003. "Initiatives in Aviation Procedure." Journal of International Security. 13(11/12): 377.
- TSA (Transportation Security Administration). 2003. "Air Cargo Strategic Plan." TSA Press Release, November 17. U.S. Department of Homeland Security. Washington, D.C.

- U.S. Department of Homeland Security. 2003. "New Recommendations to Contribute to Improved Security in Air Cargo." Press Office. October 1. www.airportnet.org/depts/securitypolicy/DHScargoPR.pdf.
- U.S. GAO (General Accounting Office). 2002a. Aviation Security: Vulnerabilities and Potential Improvements for the Air Cargo System. Report to Congressional Requesters. Document GAO-03-344. December 2002.
- U.S. GAO (General Accounting Office). 2002b. Container Security: Current Efforts to Detect Nuclear Materials, New Initiatives, and Challenges. Statement of JayEtta Z. Hecker before the Subcommittee on National Security, Veteran's Affairs, and International Relations, House Committee on Government Reform. Document GAO-03-297T. November 18, 2002.
- WCO. 2003. "Container Scanning Equipment: Guidelines to Members on Administrative Considerations of Purchase and Operation." Secretariat Note. Brussels.

دور تكنولوجيا المعلومات في تحديث الجمارك

²²⁰ Luc De Wulf and Gerard McLinden

جدول المحتويات	قائمة الأشكال
دور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تحديث الجمارك 488	1-13 بيئة معالجة البيانات الجمركية 498
تطبيقات الحاسوب الجمركية الرئيسية 494	
تطوير استراتيجية حوسبة الجمارك 499	قائمة بالصناديق
خيارات النظام 503	1-13 شراء نظام تكنولوجيا المعلومات والتكاليف: حالة دراسية - تركيا 504
نتائج عملية 526	2-13 حالة دراسية - المغرب 508
قرارات إضافية 527	3-13 استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الجمارك، حالة دراسية - تركيا 514
مراجع 528	4-13 حالة دراسية حول مشروع بوابة غانا 519
	5-13 حالة دراسية - السنغال 521

قائمة الجداول

1-13 العوامل الجمركية ولبنات بناء تكنولوجيا المعلومات 496

تواجه الإدارات الجمركية هذه الأيام ضغوطاً وتحديات عديدة - سياسية منها وإدارية. وهذا يتضمن التقلبات في أعباء العمل مع محدودية المصادر أو اضمحلالها، والتوقع الأكبر لقطاع الأعمال والضغط

220 لا بد لنا من الاعتراف بمساهمات المستشارين Alan Hall و Tony Mori و مساهمات Patricio Castro من IMF بكل لمتنان.

المواصل لتلبية لاحتياجات غالباً ما تكون متناقضة ومنها المحافظة على إيرادات الدولة مع العمل على تسهيل التجارة والحماية الاجتماعية والوطنية، والأكثر من ذلك، فإنه مطلوب من إدارات الجمارك وبازدياد مضطرد أن تعمل على مكاملة أنظمتها وإجراءاتها مع حلقات الشحن والنقل المستعملة في التجارة الدولية والعاملون عليها. ولمواجهة مثل هذه الضغوط والتحديات فإن الإدارات الجمركية تبحث عن تطبيق والاستفادة من تكنولوجيا المعلومات كوسيلة رئيسية لتحسين وزيادة كفاءة النواحي التنظيمية والعملياتية لدى الجمارك. وكنيجة لذلك فإن العديد من برامج التحديث في القطاع الجمركي ولثناء العقد الحالي قد قامت بإجراءت حوسبة هامة للبعض من أعمالها. إن العديد من الإدارات الجمركية تقوم في أيامنا هذه، وعلى مستويات مختلفة باستخدام الأتمتة لإنساد الأعمال الجمركية الرئيسية ومنها عمليات الإفصاح عن البضائع وتقييم الرسوم واستيفائها وإدلة المخاطر وتقارير الإدارة.

إن هذا الفصل غير مصمم كي يكون دليلاً فنياً لأخصائبي تكنولوجيا المعلومات أو كي يكون دليلاً لإعادة هندسة الأعمال. لا بل إن هذا الفصل يقدم اختصاراً لفوائد استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المجال الجمركي وأهمية الدور الذي يمكن لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات أن تلعبه في العملية الأوسع لتحديث وعصرنة الجمارك. إن هذا الفصل يناقش فوائد ومضار الحلول المتخذة على المستوى الوطني فيما يخص تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ويقدم بشكل مختصر بعضاً من الحلول المختلفة المتوفرة الآن في الأسواق. وتأخذ بعين الاعتبار العبر المستفادة من تجارب بعض المنظمات والمانحين والمستشارين وأخصائبي الجمارك، وتؤكد على الجوانب الرئيسية والتي يتوجب أخذها بعين الاعتبار عند تطوير الاستراتيجيات المناسبة للحوسبة لدى جمارك الدول النامية.

يركز القسم الأول على أهمية استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وذلك لرفع فعالية وكفاءة العمليات للجمركية. أما القسم الثاني فإنه يركز على الأجزاء العديدة التي يتكون منها نظام الإدارة الجمركية المحوسب. ويقدم القسم الثالث النقاط الرئيسية لاستراتيجية حوسبة الجمارك. أما القسم الرابع فإنه يصف بشكل مختصر حسنات ومساوئ أنظمة إدارة جمركية محلية بالمقارنة مع تلك المتوفرة في السوق (المقننة) ويلخص الطرق الثلاث الرئيسية المتوفرة. ويتضمن القسم الأخير خلاصات تشغيلية. وحيثما أمكن، فإنه قد تم تقديم حالات دراسية لتوضيح النقاط المعنية.

دور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تحديث الجمارك

وبينما يكون من الواضح بمكان أهمية الدور الذي تلعبه تكنولوجيا المعلومات في الإدارات الجمركية الحديثة فإن الأولويات والتوقعات والتجارب والإمكانيات والمصادر المتاحة للإدارات كل منها على حدة، تختلف بشكل كبير. وقد بدأت العديد من الإدارات الجمركية لدى الدول المتقدمة ومنذ بدايات السبعينات من القرن الماضي بإدراك أهمية الفوائد المترتبة على استخدام التكنولوجيا للوصول إلى الحلول المناسبة لتحسين

الكفاءة العملياتية لديهم. وقد قام هؤلاء بتصميم وتطوير أنظمة الحاسوب الجمركية الخاصة بهم لتلبية احتياجاتهم الوطنية. ومع مرور الزمن فقد تم تحسين وتبسيط هذه الأنظمة وتمّ تقنين بعض جوانبها لتتوافق مع أفضل الممارسات الدولية. ومع مرور الزمن فقد تم تعديلها أيضاً لتحقيق الاستفادة من التغيرات الحاصلة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وكنيجة لذلك أصبح لهذه الدول أنظمة حاسوب تعكس الممارسات الجمركية الإدارية الحديثة ومنها التقييم الذاتي والتخليص بأدنى حد ممكن من المعلومات ودفع الرسوم الموجلة وأسلوب الاستخبار الجمركي وإدارة وتحليل المخاطر بخصوص التخليص على الشحنات الدولية وأنظمة الترفيق اللاحق المعقدة.

إن التجربة لدى العديد من الدول النامية والاقتصادات الناشئة مع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كانت مختلفة تماماً وواجهت العديد من الصعوبات وفي بعض الحالات فقد كانت التكاليف المالية أيضاً عالية. وكوّن الإدارات الجمركية لمثل هذه الدول كانت تفتقر إلى المصادر البشرية والمالية اللازمة بالإضافة لإمكانية الوصول إلى سوق تكنولوجيا المعلومات المحلي، فإن هذه الإدارات كانت بطيئة في استجابتها للإفادة من الإمكانيات المتاحة المتوفرة في التطبيق المناسب للتقدم الحاصل في التكنولوجيا الحديثة. ولحسن الحظ فإن هذه الحالة قد تغيرت عبر العقود الماضية وذلك جزئياً بسبب توفر أنظمة حاسوب خاصة بالجمارك وبشكل تجاري بالإضافة للمانحين الدوليين، والتي ساعدت بتسريع وتقوية الدعم المقدم لهذه الدول. وبالرغم من ذلك، فإن البنية التكنولوجية التحتية والدعم المناسب في العديد من الدول النامية ما زالت متأخرة كثيراً عن تلك المتوفرة لدى الدول المتقدمة وأيضاً وبشكل مضطرب فإنها ما زالت متأخرة عن الممارسات التجارية المبنية على التكنولوجيا المتقدمة لدى التجار الدوليين. والأكثر من ذلك، فإنه عندما يتم تقديم التكنولوجيا المتقدمة فإنه لا تتم الاستفادة القصوى منها. وفي بعض الأوقات فإن قولين الجمارك تتطلب تقديم وثائق ورقية لأغراض التخليص الجمركي على الشحنات وهذا يعني مضاعفة المعلومات المقدمة للجمارك أصلاً إلكترونياً. وغالباً ما كانت إدارات الجمارك وموظفيها مترددين في تطبيق تبسيط معالجة البيانات الجمركية والذي تتطلبه أنظمة تكنولوجيا المعلومات الحديثة أو في تكييف واجبات الموظفين وأسلوب العمل وفقاً لذلك. وفي بعض الأوقات، فإنه قد تم تقديم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات قبل تبسيط وقولية وتوحيد الإجراءات والعمليات الجمركية القائمة حالياً. إن الخبرات تبين بكل وضوح أن المبدأ الرئيسي يجب أن يكون أولاً في قونة تحديث وتبسيط وتقوية العمليات الجمركية والإجراءات قبل البدء بعمليات الحوسبة. وبغياب عمليات التبسيط هذه فإن النظام البيدي القائم حالياً وغير الفعال - سوف يتم استبداله بنظام آخر محوسب وغير فعال وبدون فائدة تعود على أي كان.

إن تصميم عمليات وممارسات جديدة تتبع من أفضل الممارسات الدولية والتي أثبتت إنقاص تكلفة الالتزام على المجتمع التجاري - قد يتطلب تغييراً في السياسات الحكومية وفي الأسس القانونية وفي أسلوب وإجراءات إدارة الموارد البشرية وفي طريقة تطبيق الإجراءات والسياسات الجمركية. ومع الأخذ بالاعتبار

مضامين هذه التغييرات فإنه يمكن الاستفادة كثيراً من تأمين الدعم السياسي للإصلاح والدعم الحكومي الكامل والإدارة العليا لدى الجمارك.

عادة ما تقوم الجمارك بإدارة ضريبة القيمة المضافة (VAT) أو ضرائب استهلاكية أخرى مشابهة. وهكذا، فإنه يجب تصميم إدارة فعالة لضريبة القيمة المضافة على الحدود جنباً إلى جنب مع الممارسات الجمركية الفعالة. إن المبادرات - ومنها على سبيل المثال الحدود الدنيا للقيم المصرح عنها والإيرادات المؤجل دفعها ومياسات التعريف المحددة والمستوردات المعفاة من الرسوم وهكذا دواليك. إن هذه المبادرات جميعاً يجب مراجعتها ومكاملتها بكل حذر مع أي تشريع جديد لضريبة القيمة المضافة. وهكذا، فإنه يجب أن يكون واضحاً أن نظام تكنولوجيا المعلومات يجب أن يتم تصميمه ليدعم أي نظام شامل لإدارة الإيرادات على الحدود.

إن جهود الأمانة للعمليات الجمركية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار وعلى الأكل سمتين رئيسيتين من الممارسات الجمركية الحديثة - وهما:

- يجب أن تكون الممارسات الجمركية الحديثة بسيطة وشفافة ولكنها غير ساذجة. علماً بأن هذا لن يمنع ظهور أنظمة معقدة كون الجمارك مع العديد من المواضيع الحساسة والتي يشكل الكثير منها أخطاراً كبيرة للإيرادات العامة وغيرها من الأهداف السياسية. وعلى سبيل المثال، فإن بعض البضائع المستوردة برسوم معلقة على أساس أنها ليست للاستهلاك المحلي فإنه قد يتم ارتكاب الغش فيها وتحويلها للاستهلاك المحلي، وهذا بدوره يتطلب تقديم إجراءات احترازية من شأنها أن تمنع مثل هذه الأعمال.
- إن الممارسات الجمركية الحديثة أخذت تتحول من المعاينة الفعلية إلى وسائل ضبط ما بعد التخليص الجمركي، مع نسبة كبيرة من الاعتماد على التقييم الذاتي الذي يقدمه دافعي الضرائب. ومن المعلوم حالياً أن المفتاح الرئيسي للإدارة الفعالة للإيرادات يعتمد على الالتزام الطوعي من قبل دافعي الضرائب وأن المفتاح لهذا الالتزام هو التقدير الذاتي. إن هذا يعني في الشأن الجمركي تقليل الاعتماد على المعاينة الفعلية في مركز الدخول حيث يقوم التجار أو وكلاؤهم بالتصريح عن الواردات المتوقع دفعها - مقابل ممارسة ضوابط فعالة بعد أن يتم التخليص على البضائع وتحريرها. إن ضوابط التخليص اللاحق سوف تتطلب التدقيق وبعض لفحوصات الأخرى التي يتم التركيز فيها على القيمة الجمركية حيث نسب الخطورة الأعلى في التصريح غير الصحيح عن القيمة الحقيقية. ومن الواضح هنا أن مثل هذا الأمر يقتضى الاعتماد الأكبر على الأسلوب الاستخباري والانتقائي في إدارة المخاطر لتحديد الشحنات ذات نسب الخطورة الأعلى أو غيرها من التي تكون اهتماماً خاصاً. إنه يمكن للنماذج المحوسبة والمصممة بالشكل المناسب أن تساعد كثيراً في هذا المجال.

الحاجة لكاملة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الجمارك مع برامج التحديث الشاملة

إدراكاً للدور المحوري الذي تلعبه الحوسبة في الإدارات الجمركية الحديثة فإن العديد من برامج الإصلاح الجمركي قد جعلت اختيار وتنفيذ الحلول التكنولوجية أولويات قصوى لها. وفي الواقع فإن المانحين غالباً ما خصصوا من التمويل المقدم لبرامج تحديث أو استبدال أنظمة الحاسوب القائمة. على أنه وفي السنوات الأخيرة فقد أصبح هنالك إدراك متنامٍ للإشكاليات والمحددات في طريق استراتيجيات التحديث المبنيّة على الاستخدام التكنولوجي الكامل بالإضافة للحاجة لكاملة التكنولوجيا مع الجهود الأوسع والأشمل في مجال بناء الإمكانيات عبر المؤسسة عامة.

وهناك منشور لـ IMF (Corfmat and Castro 2003, pp. 119-120) يناقش هذا الموضوع ويشير إلى أن "التجربة الدولية قد برهنت على أن الإدارات الجمركية غالباً ما تجد صعوبة في تطبيق الجوانب التكميلية لجهود التحديث (وأنه ليس من الصعوبة بكان إيجاد أمثلة) على تقديم واستخدام الأنظمة المحوسبة والتي أدت إلى مفاومة المشاكل القائمة. وقد لوحظ وجود نمط مزعج في كل من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء حيث تبين أن الاستثمار في أنظمة الحاسوب لدى دوائر الجمارك قد نما بشكل مضطرد بينما بقي معدل الزمن اللازم للتخليص على الشحنات متجاوزاً للبطءة أيام، وبدون تحسن واضح في التقييم أو اكتشاف العفش".

إن المرحلة التي تكون بها الإدارة الجمركية حالياً سوف تؤثر كثيراً على كل من حلول تكنولوجيا المعلومات والتي يمكن أن تكون مناسبة بالإضافة إلى مستويات الإصلاح للتكميلي اللازم لتحقيق تحسين يتسم بالاستمرارية فيما يخص مختلف أوجه الفعالية. إن التصنيف الثلاثي المراحل الذي يقدمه Appels and Struyve (1998) يعتبر مفيداً في هذا المجال.

في المرحلة الأولى، تركز الإدارات الجمركية على وسائل الضبط المادية للبضائع، معتمدة بشكل كبير على مستويات عليا من المعاينة الفعلية وعلى تقديم وفحص الوثائق الورقية. وحيثما تكون الحوسبة مستعملة، فإنها عادة ما تستعمل فقط معالجه البيانات الجمركية وتقييم ولردرات الدولة. والأكثر من ذلك، فإن استخدام هذه الأنظمة يتم بعد وصول البضائع إلى بلد الاستيراد. وفي العديد من الحالات، فإن هذه الأنظمة غالباً ما تكون تكراراً للإجراءات والعمليات اليدوية القائمة حالياً. ويقوم موظفو الجمارك بإدخال المعلومات بعد تقديمها ورقياً الأمر الذي يعني إضاعة للوقت مع إمكانيّة وقوع العديد من الأخطاء. إن الاهتمام المعطى للبحث والتحليل فيما يخص التجار والانتقائية المبنيّة على تحليل للخطورة الخاصة بالشحنات المشبوهة هي غالباً أيضاً ما تكون محدودة أو غير موجودة. ويأتي التركيز على زيادة الإيرادات وقليلاً ما يتم الاهتمام بتطوير مبادرات تسهيل التجارة ويبدو أن القليل فقط من الإدارات الجمركية لدى الدول النامية والاقتصاديات المتحوّلة تقع ضمن هذه المرحلة.

وفي المرحلة الثانية، يركز العمل الجمركي على جمع وتحليل المعلومات، مع اتخاذ القرارات بخصوص "إدخال البضائع" وتقييم الإيرادات والتدخل على أسس من تحليل الخطورة. إن مثل هذه الأساليب تتطلب المزيد من البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات الأكثر تعقيداً وذلك ضمن الجمارك والمجتمع للتجاري. إن السمة الغالبة لهذا النظام تتمثل بالإدخال المباشر للبيانات الجمركية من قبل المستوردين أو المخلصين الجمركيين وقد يكون هنالك أيضاً القليل من تبادل المعلومات إلكترونياً مع بعض الدوائر الحكومية الأخرى. ويتم التخليص هنا على الشحنات الدولية بسرعة وتكون المعاينة الحسية قليلة ويكون التركيز أكثر ما يكون على التقييم الجمركي (قيمة الصفقة) والتي تشكل للتهديد الأكبر للإيرادات العامة. إن هذا الأسلوب مصمم لإيجاد نوع من التوازن ما بين السيطرة (الضبط) المادية وتسهيل التجارة. إن هذا الوصف ينطبق على الوضع الراهن في معظم الدول المتقدمة وتلك متوسطة الدخل.

وفي المرحلة الثالثة، تعتمد الإدارات الجمركية أكثر ما يمكن على المعلومات وأنظمة المحاسبة، وبمتابعة العمليات التي تشكل المجموع الكلي لأنشطة التاجر. ويتم تبادل جميع المعلومات إلكترونياً وتتخذ القرارات إزاء كيفية معاملة الشحنات على ضوء من تحليل المخاطر ويكون هنا سجل التزام التجار مفتاحاً رئيسياً يؤخذ بعين الاعتبار. ويصبح التركيز هنا على مدى الالتزام ويكون التدخل في الحالات الاستثنائية فقط مع تسويق وسلامة الخدمة المقدمة (ومثال ذلك مفهوم النافذة الواحدة). ويتم إعادة توجيه المصادر الجمركية هنا من الأنشطة ذات القيمة المتدنية في وقت وصول الشحنات والتي تتطلب الكثير من المصادر إلى التخليص المسبق، وما بعد ذلك وأنظمة التدقيق اللاحق ويكون هذا ذي مردود عالٍ وبمصادر أقل. إن جميع الإدارات الجمركية لدى الاقتصاديات النامية تعمل حالياً نحو تحقيق أساليب العمل هذه.

إن كل مرحلة من المراحل السالفة تتطلب المزيد من استخدام تكنولوجيا المعلومات بالإضافة إلى تبنى الإجراءات والأنظمة الإدارية الحديثة. وبينما تبعت العديد من الدول هذه المراحل فإن التقدم من واحدة منها إلى الأخرى لن يكون بالضرورة خطأً أو محتوم مسبقاً. إن تجربة العديد من الاقتصاديات المتقدمة تتمثل في إن الحاجة للتطوير ثنائية أو تحمين أداء أنظمة الحاسوب تبعت أو أنها حدثت بشكل متزامن مع تبنى استراتيجيات وأساليب جديدة أو أكثر فعالية كذلك المقدمة في المرحلتين الثانية والثالثة. إن الدرس الرئيسي هنا هو أن الأئمة يجب أن تأتي كجزء من الاستراتيجية العامة لتحديث المؤسسة ويجب أن يرافقها مجموعة من الإصلاحات الأخرى التكاملية في جميع مجالات الإدارة الجمركية. ومن للوضوح بمكان، عند الأخذ بعين الاعتبار العديد من الدول كاملة أن تكنولوجيا المعلومات يمكن أن تحفز عملية تبسيط الإجراءات الجمركية ليس لأي سبب آخر غير أن نظام الإدارة الجمركية الجيد لا يسمح باستمرارية العمل بالإجراءات البيروقراطية. إن هذا الدور المحفز لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات يمكن له في بعض الأوقات أن يأتي قبل التحديث في العديد من المجالات الجمركية الأخرى كما هو واقع الحال في بنغلاديش وغانا (انظر صندوق 13-4). ويمكن له أن يحقق نتائج جيدة إذا ما كانت الجمارك مستعدة لعكس التوجه الجديد في

إجراءاتها الأخرى. حتى وفي مثل هذه الظروف فإنه يتوجب النظر في شئون الاستمرارية وهذا قد يؤدي إلى الإدراك بأن المجالات الجمركية غير المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات يجب معالجتها لتحقيق الفائدة القصوى من الإمكانيات التي تقدمها تكنولوجيا المعلومات. ويجب أن يكون معلوماً هنا أن استخدام تكنولوجيا المعلومات هو ليس علاجاً وافياً شاملاً وليس هو الغاية بحد ذاتها.

إن البنية التحتية للتكنولوجية المناسبة لأي إدارة جمركية سوف تعتمد على مجموعة من العوامل والتي يكون العديد منها خارج نطاق سيطرة الإدارة الجمركية المعنية. ويقدم تقرير تكنولوجيا المعلومات العالمي العائد للمنتدى الاقتصادي العالمي (2003-2004) تحليلاً شاملاً لجاهزية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للدول بشكل فردي وللأقاليم (Dutra, Lanvin and Paua 2004). ويأخذ هذا بعين الاعتبار البيئة والجاهزية واستخدامات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويشير البحث إلى أنه يجب الوصول إلى بديلة معينة قبل أن تتوفر إمكانية الاستخدام الفعال لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنتائج المرجوة منها. ولنتائج ومضامين هذا البحث ترابط مباشر مع الإدارات الجمركية. ولا تحتاج الجمارك بالضرورة لاستخدام الأحدث والأكثر تعقيداً من الحلول التكنولوجية المتوفرة، ولكنها تحتاج لتلك التي تكون مناسبة أكثر ما يكون لتلبية متطلبات بيئة العمل لديهم من مصادر وبنية تكنولوجية تحتية وطموحات التطوير الواقعية لديهم. وبمعنى آخر فإنه يجب تنسيق الحلول وبحيث تكون مناسبة ويمكن تحقيقها لتلبي الاحتياجات الوطنية، مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف القائمة والمصادر المتاحة. ويجب أن تكون ضمن إمكانية التغطية المالية والصيانة المستدامة من الأخذ بعين الاعتبار توفر المصادر والالتزام والإرادة الإدارية والسياسية ودعم النظام على المدى البعيد والصيانة والمرونة. ومن الواضح بما كان أنه لا يوجد هناك نموذجاً واحداً لتكنولوجيا المعلومات يمكن تطبيقه لدى الجمارك بوجه عام (على طريقة قياس واحد يكفي الجميع).

ملخص لفوائد الحوسبة في الجمارك

إن أنظمة الحاسوب المطبقة جيداً مضافاً إليها مجالات تحسين تكاملية أخرى في الممارسات الجمركية، سوف يترتب عليها التالي:

- تحسين الرقابة الجمركية على الشحنات الدولية.
- تحسين الرقابة في مجال الإعفاءات والرسوم الجمركية المعلقة والامتيازات الأخرى.
- التقليل من الوقت اللازم للإجراءات الرسمية للتخليص على الشحنات.
- زيادة التعاون وتقنين الأنشطة مع الإدارات الأخرى القائمة على ضبط المرور.
- التطبيق الموحد للجمارك والتشريعات الأخرى المتعلقة بالحدود.

- زيادة الشفافية والتنبؤية فيما يتعلق بقطاع الأعمال.
 - تقليل الفرص فيما يخص اتخاذ القرارات على المستوى الفردي لموظفي الجمارك.
 - تحسين معلومات الإدارة.
 - زيادة فعالية تحصيل الإيرادات والمحاسبة.
 - توفير إحصائيات تجارية أكثر دقة وبسرع أكبر.
 - التوزيع الأكثر فعالية للمصادر التقنية والبشرية.
 - توفير معلومات أكثر دقة فيما يخص إدارة المخاطر والتنسيق اللاحق.
- ويتم زيادة التحسين في هذه الفوائد عندما يتخذ القرار نحو زيادة فعالية الدور المحوري الذي تؤديه الجمارك في دورة التجارة العالمية الشاملة. ولخلق مجتمع تجاري مترابط إلكترونياً والذي يكون فيه جميع المعنيين أعضاء. إن تصور وتنفيذ مثل هذا المشروع الوطني والمتعلق بالقطاع التجاري وتطويره لا يأتي بشكل تلقائي ويتطلب رؤياً واضحة والتزاماً سياسياً فيما هو أكثر من نطاق الجمارك نفسها. ومع ذلك فإن للتنفيذ الناجح يبقى ممكناً وذلك على المستوى الوطني أو على مستوى أنظمة العوائق والمطارات. وذلك من خلال جهود التعاون من قبل الجميع وعلى مر السنين 2021.

تطبيقات الحاسوب الجمركية الرئيسية

- إن العديد من الأعمال الجمركية يمكن تطبيق الحلول التقنية عليها ويمكن تغطية المجالات التالية في العمل الجمركي بواسطة استخدام أنظمة حاسوب محددة:
- ضبط الشحنات الدولية.
 - معالجة البيانات الجمركية للتخليص في الشحنات الدولية.
 - الضبط في مجال التوثيق والتعريف.
 - تحديد وتقييم القيم الجمركية.
 - ضبط بضائع الترانزيت وأنظمة التخزين أو تلك المستوردة ضمن الإدخال المؤقت.
 - إدارة التخليص على بضائع التصنيع الداخلي ورد الرسوم.
 - إدارة المخاطر (الملاح العامة للخطورة، والتحليل الاستخباري).

221 كما حصل في تشيلي، سنغافورة، موريشس، كولومبيا، بريطانيا العظمى، ليرلندة، فرنسا، نيوزيلاند، وإستونيا. على أنه يجري العمل على قدم وساق لتطبيق هذه الأنظمة في الدول النامية كالسعودية وغانا والنرويج.

• تطبيقات المخلصين الجمركيين.

• أنظمة إدارة المعلومات.

• المكافحة الجمركية.

• حساب الإيرادات.

• إنتاج وإدانة الإحصائيات التجارية والتحليل الإحصائية بهدف التعرف على الأنماط التجارية غير الطبيعية والتي تصبح بحاجة لمزيد من التحليل.

ويقدم الجدول 13-1 مراجعة عامة للعمليات الجمركية والدعم الذي تقدمه تكنولوجيا المعلومات والاتصالات عادة في حال استخدامها في نظام إدارة الجمارك. إنها تلخص نقاط دخول وخروج البضائع والمشاركين من القطاع العام والخاص ووسائل الضبط المطلوبة والإستراتيجيات النموذجية المستخدمة وعناصر تكنولوجيا المعلومات المطلوبة. ويوضح الجدول 13-1 مدى تعقيد المهمة وتداخل العناصر المختلفة اللازمة لتأسيس نظام تكنولوجيا معلومات واتصالات للإدارات الجمركية المتطورة. وينتج عن هذه الأنظمة زيادة في سرعة إنجاز المعاملات الجمركية واستهداف تجار معينين في مجال الضبط والسيطرة وتحسين الضبط في تحصيل الإيرادات وتبادل المعلومات وتحسين مدى الدقة في المعلومات والحسابات وتحسين إدارة المعلومات وتوفير الإحصائيات حالاً. إن ذلك يؤدي دوراً رئيسياً في دعم أنشطة الضبط وما بعد للتخلص على البضائع. ويوضح الجدول 13-1 مفهوم الممارسة في إدارة المخاطر الحديثة فيما يخص التخلص على الصفقات التجارية الدولية. وهي تبين العمليات والدور الذي يقدمه للنظام المحوسب للإدارة الجمركية الحديثة.

إن البيئة النموذجية لمعالجة البضائع والتخلص عليها والمقدم على الجانب الأيسر للجدول 13-1 تعمل كخط إنتاج. ويتم إيداع الوثائق الخاص بكل شحنة لدى الجمارك على حده، حيث تتم معالجة كل صفقة بشكل منفرد. وهذا يمثل عملية ميكانيكية تستهلك الكثير من الوقت وتتسم بالتركرارية. ويكون الميل وبشكل مفرط نحو عوامل الضبط والسيطرة إذا ما كان التوجه العام لدى التجار نحو الالتزام بالمتطلبات الجمركية كما هي الحالة في معظم الصفقات التجارية الدولية لدى الدول المتقدمة. إن أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتقدمة يمكن أن تقدم الكثير من الدعم للإدارات الجمركية في توجيهها نحو أسلوب عملي في مجال مبادئ إدارة المخاطر، الأمر الذي يساهم في تسهيل التجارة ويوجه العناية بنقطة أكبر نحو مجالات النهرب من نفع للرسوم المستحقة. وضمن هذا النظام، فإنه يتم التعرف على للشحنات ذات نسب الخطورة الأعلى من خلال الأنشطة الجمركية المكتبية المبنية على المعلومات الجمركية التاريخية وتحليل المخاطر وإدارتها والذي يأتي بدوره من التحليل الاستخباري. ويتم هنا استهداف الشحنات ذات نسب الخطورة الأعلى وعزلها عن تلك الطبيعية منها، وذلك باستخدام وسائل الانتقائية الفعالة. ويمكن إخضاع مثل هذه الشحنات للفحص الجمركي الموسع للوثائق المرفقة أو المعاينة الفعلية أو كلي الأمرين، أما الشحنات الأخرى والتي لا يتم انتقاؤها فإنه يتم التخلص عليها بالحدود الدنيا من الفحص لكنها لا تشكل أهمية كبيرة للجمارك.

إن أسلوب الانتقائية هذا في معالجة الشحنات يمثل خط الدفاع الأول للإدارات الجمركية الحديثة. ومن المعروف أن العديد من مجالات الاهتمام للجمارك، ومنها على سبيل المثال التحقق من القيمة الجمركية والتهرب من دفع الرسوم المستحقة، والتهرب والغش الجمركي لا يمكن التعرف عليها من خلال فحص كل البيانات الجمركية. ولاكتشاف مجالات الخلل فإنه عادة ما يكون من الضروري للجمارك أن تقوم بفحص كامل لنمط الأسلوب التجاري لكل تاجر، ومن ضمن ذلك حركات النقد الأجنبي. (التحويلات النقدية بالعملة الأجنبية) فقط يمكن تحقيق مثل هذا الأمر من خلال التدقيق الكلي على كامل صفقات التاجر الدولية وبموجب الأنظمة المحوسبة.

وبالإضافة لأنظمة الإدارة الجمركية المحوسبة تلك والتي تساعد في التخلص على الشحنات فإن الإدارة الجمركية، وكغيرها من المنظمات الأخرى الكبرى، فإنها تستخدم أيضاً أنظمة الحاسوب وبعض التطورات التقنية الأخرى لإدارة المؤسسة نفسها بطريقة أكثر فعالية. إن هذا يشمل استخدام التقنيات المساندة للواجبات، ومنها:

- إدارة الموارد البشرية وكثوف الرواتب والتطوير المهني واستخدام الموظفين وتتبع المواقع الشاغرة وعمليات الانضباط والاستخدام الأمثل للموارد.
- إدارة المعلومات وأنظمة الإسناد التنفيذية.
- إدارة الموجودات والممتلكات.
- إدارة وسائل النقل.

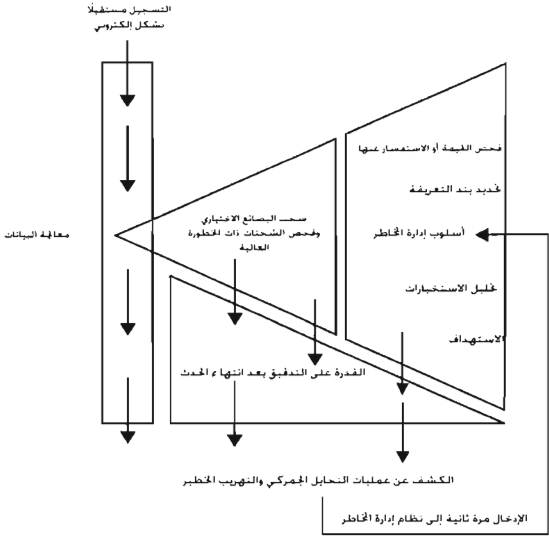
الجدول 1-13 العوامل الجمركية ولبنات بناء تكنولوجيا المعلومات

نقاط الدخول والخروج	الجهات الخاضعة للرقابة أو المتأثرة	الضوابط المطلوبة	الاستراتيجيات	عناصر تكنولوجيا المعلومات
<ul style="list-style-type: none"> - الميناء - المطار - الحدود أو المنطقة - البرية - منطقة برية - تحت الرقابة - مكتب بريد 	<ul style="list-style-type: none"> - وكلاء وشركات الملاحة البحرية والنقل الجوي - مكتب بريد - وكلاء وشركات النقل - مديرو الموانئ - مديرو المطارات - مديرو المناطق الحرة - المستوردون - المصدرون - المخلصون - الجمركيون - الشاحنون - المستودعات 	<ul style="list-style-type: none"> حسية / مادية - تأمين الدخول والخروج - تأمين للحركة - تأمين التخزين - التفتيش / المعاينة - الضبط المعلومات - البيانات الملخصة (المنافست) - بيانات التخلص (بوليصة الدخول) - بيانات التحقق (المعاينة) معلومات إضافية، (التدقيق) 	<ul style="list-style-type: none"> المعلومات - توزيع المعلومات بشكل مخطط ومانف حول المتطلبات القانونية، الوسائل، الإجراءات، الحوافز، التسهيلات، والعقوبات أدوات للتسهيل - جمع المعرفة وتحريكها - التخلص من خلال نافذة واحدة للرقابة لوسطة النقل، البضائع، والمسافرين - الإفصاح المقدم للبضائع والمسافرين 	<ul style="list-style-type: none"> مجلات الوسائط - السفن - الطائرات - النقل البري التقارير (للداخل والخارج) - منافست البخارة - منافست الطائرة - قائمة للتحميل - البوالص المجمعة (بما في ذلك مهدي البضائع) - منافست المسافرين - قائمة بأسماء الطاقم - قائمة بأسماء المخازن - الرخص والأذونات

<p><u>من قبل الجمارك</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - التخزين - التحريك - الحزم والتفك - التجميع والتجزئة - التخلص أو الإتلاف أو التصرف <p><u>من قبل الجهات الأخرى</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - للمعلومات المرجعية - الرخص - الأذونات <p><u>أوضاع البضائيات</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - الاستيراد للاستهلاك المحلي - التصدير - التخزين - الترانزيت (فنتل بالعبور) - إعادة النقل - النقل الشاطئي - التصنيع للدخل - التصنيع للإخراج - رد الرسوم - معالجة البضائع للاستخدام المحلي - الإيداع المؤقت <p><u>معلومات البيان الجمركي</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - بما يتفق مع نموذج بيانات WCO بما في ذلك حقول البيانات الضرورية لمتطلبات جميع الجهات الرقابية - نتائج تحقيقات المعاينة الحسية والتدقيق على الوثائق - إدخال النتائج حالاً - بصيغ معيارية مؤمنة - قطرات - الاختلافات - لمعالجات (النتائج) <p><u>الملاحح الاستخباري</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - للمعلومات التي تم تحليلها، توثيقها، والتي تم تحويلها إلى ملاحح تخضع للاستهداف 	<ul style="list-style-type: none"> - ترخيص للمتعاملين - البيانات على فترات - البيانات الجمركية - للمعتمة (المسبقة) - المعالجة الإلكترونية، الدفع، والتخلص <p><u>أدوات الرقابة</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - للمعلومات المسبقة عن البضائع والمسافرين - التعاون الجمركي للعالمي - تقييم المخاطر الفعال (خدمة الاستخبار) - إدارة المخاطر والفرز - التدقيق اللاحق للتخلص - فرق التدقيق والتفتيش - المتحركة 	<p><u>الجهات التي تتعامل مع البضاعة</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - للهبوط (البضائع وناواسة) - للتحريك - التخزين أو فك الحزم أو تكبير الذكم - المعالجة أو التحويل - التخلص أو الإتلاف أو التصرف 	<ul style="list-style-type: none"> - جهات رقابة أخرى (الهجرة، الزراعة، الصحة، الإرث الثقافي، الأمن العام، البنك المركزي) - البنوك - طواقم السفن والطائرات - الماتقون - المسافرين - موظفو هذه الجهات
---	---	---	---

المصدر: Hall, Alan. 2003. حضرتت خصيصا لهذا الفصل

شكل رقم (13-1) بيئة معالجة البيانات الجمركية



المصدر: Mort, Tony. 2003. معدة خصيصاً لهذا الفصل

- إدارة الموجودات المستهلكة ووسائط النقل العامة فيما يخص المخازن والتجهيزات.
- إدارة المواد المصادرة والتخلص منها.
- التخطيط العملياتي وإعادة توزيع المصادر لتحقيق الأهداف التكتيكية.
- جمع المعلومات الاستخباراتية وتحليلها ونقلها إلى موظفي الخطوط الأمامية.

- تخطيط التدقيق والسيطرة على المستويين الداخلي والخارجي.
- التفويض الحسي للأشخاص والشحنات، ومثال ذلك، بناء أجهزة الفحص بواسطة الأشعة السينية وأجهزة الكشف الخاصة بالأشخاص والتحليل الكيميائي وما شابه.
- الدعم التقني للمختبرات الجمركية.
- أنظمة إدارة المكتبات.
- الأنظمة والأدوات الفنية للمساعدة في الإرتقاء بمستوى الموظفين وتعليمهم.
- أدوات الأتمتة المكتبية العامة للمكاتب.

إن هذه التطبيقات غير مرتبطة بشكل مباشر مع عمليات التخليص الجمركي. وقبل الأخذ بعين الاعتبار العمل على هذه التطبيقات فإنه يتوجب على الإدارة الجمركية أن تراجع استراتيجية الحوسبة لكي تقرر إدخال هذه التطبيقات غير الرئيسية في نظامها المحوسب أولاً. وفي العديد من الأمثلة فإن تطوير حلول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بشكل منفصل لعل هذه التطبيقات قد يكون هو التوجه الأمثل.

تطوير استراتيجية حوسبة الجمارك

إن الحوسبة ليست غاية بحد ذاتها ولكنها وسيلة تؤدي لإنجاز الواجبات الجمركية بهدف رفع كفاءة عمل الجمارك. ويمكن لحوسبة عمليات الجمارك أن تعود بأفضل فائدة على هذه العمليات فقط إذا ما تم تنفيذها جنباً إلى جنب مع التغييرات اللازمة الأخرى في مجال التشريع مع إعادة النظر في الهيكل التنظيمي وسياسة إدارة الموارد البشرية وأساليب التخليص على الشحنات المعدلة وإجراءات التشغيل المحسنة. إن الفشل في مكاملة هذه الإصلاحات المشتركة سوف يمنع عملية الحوسبة من أداء دورها بشكل كامل كمحفز للتغيير نحو جعل العمليات الجمركية أكثر فعالية وكفاءة. وبالرغم من ذلك فإن تقديم حلول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بحدوثها وبشكل جيد حتى ولو كانت غير مقرونة بسمات التطوير الجمركي الشامل سالفة الذكر، فإنه يمكن لها أن تؤدي إلى تسهيل إجراءات التخليص مع تسريعها وزيادة الإيرادات العامة.

ويتوجب بعملية التخطيط أن نحدد بكل وضوح المقررات والواجبات التي يمكن أن تقدمها تكنولوجيا المعلومات في تلبية الاحتياجات التكنيكية الأنوية والأهداف الاستراتيجية للخدمة الجمركية مع المستفيدين. ويمكن النظر لهذه العملية على أنها تتكون من خمس مراحل²²²:

- إدراك الحاجة للتغيير في استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الجمارك.
- استحداث لجنة توجيه تشرف على عملية التغيير وإدارتها.

222 يأتي هذا القسم من اتفاقية كيوتو المعدلة للخدمة الخاصة بمنظمة الجمارك العالمية/ لخطوط لعارضة للملحق العام/ للفصل السابع- تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ويتوفر هذا على الموقع www.wcoomd.org.

- التخطيط الاستراتيجي، المشروع، واستمرارية العمل.
- تخطيط التطوير والذي يبدأ من الاستقصاء والتحليل المفصل للنظام القائم حالياً وحتى عملية التطبيق.
- ما بعد التطبيق.

الوعي بأهمية التغيير

إن جميع الإدارات الجمركية تدرك تقريباً أن العمليات الفعالة والكفؤة في التخليص على البضائع هي أولوية أولى، وأصبحت مع مرور السنين تعتمد وبمستويات مختلفة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ومع ذلك فإن التكنولوجيا قد تغيرت في البضائع سنين الماضية، مما زاد احتياجات ومطالب المجموعة التجارية نحو خدمات جمركية أكثر كفاءة وفعالية وشفافية قد زادت كثيراً في الآونة الأخيرة. وبعض الأمثلة على هذه التغيرات التكنولوجية هي زيادة سهولة استخدام الشبكة العنكبوتية والاقتصاد في تكلفتها، الإدخال المباشر من قبل التجار DTI، التبادل الإلكتروني للمعلومات EDI، والدفع والقبض بطريقة إلكترونية. تحت اتفاقية كيوتو المعدلة الإدارات الجمركية على تبني تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتقدمة، كما أن WCO قد قامت، وبشكل دوري، بتنظيم معارض تكنولوجيا المعلومات والتي يقوم البائعون فيها بتقديم منتجاتهم وهذا يشكل منتدى لموظفي الجمارك من العديد من الدول، حيث يتبادلون خبراتهم فيها. إن الحاجة لتغيير أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تأتي أيضاً من حقيقة كون الأنظمة القائمة حالياً قد أصبحت قديمة، هذا بالإضافة لصعوبة صيانتها أو إدامتها. وفي بعض الحالات، فإن البائعين لهذه الأجهزة القديمة لا يقدمون الدعم لها، وهكذا أصبحت عملية صيانتها على درجة عالية من الصعوبة ومكلفة جداً.

الاعتماد على اللجنة التوجيهية

قد تكون هناك حاجة لإيجاد لجنة توجيهية لتنظيم عملية إصلاح أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويمثل واجب هذه اللجنة باستحداث وتوجيه ومراجعة أي مشروع للحاسوب ضمن الجمارك. ويجب أن تضم هذه اللجنة ممثلين عن مختلف المديرية المتأثرة بالتغيير المنوي إحدائه. ويتوجب على مدير عام الجمارك أن يرأس هذه اللجنة كونها ستتعامل مع مواضيع رئيسية خاصة بالجمارك ومنها عوامل الضبط والسيطرة والإيرادات العامة وتسهيل التجارة، وهذه بدورها تشكل الأهداف الرئيسية الثلاثة للإدارة. كما أن وزارة المالية يجب أن تكون عضواً في اللجنة، كون التحضير لحلول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتنفيذها سوف يكون مكلفاً هذا بالإضافة إلى أن صيانة هذه الأنظمة وتحديثها سوف يتطلب تمويلاً سنوياً. وفي بعض الأوقات فإنه ينصح بأن يكون هنالك خبير تقني أو مستشار خارجي في اللجنة لكي يقدم النصائح في مختلف مراحل العملية، أي نوعية الخدمات الاستشارية التي سوف تحتاج لطلب المساعدة منها لتحديد الاستراتيجية المناسبة وفي وضع تفاصيل نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الذي يتم اختياره.

التخطيط

إن التخطيط الجيد على المستويين الاستراتيجي والمرحلي يعتبر حاسماً لإنجاح أي مشروع لتكنولوجيا المعلومات.

التخطيط الاستراتيجي. إن خطة الحوسبة على المدى البعيد للإدارة سوف تكون النتيجة المترتبة على عملية التخطيط الاستراتيجي. ويجب مثل هذا التخطيط أن يشمل الخطوات التالية:

- تحديد أهداف والتزامات الجمارك- ما هي الأهداف الاستراتيجية والتكتيكية للجمارك في مجالات السلامة وتسهيل التجارة وتحريك الإيرادات وغيرها...
- الفهم الجيد للوضع الحالي للإدارة والعمليات والأنظمة والبنية التحتية التكنولوجية للجمارك.
- تحديد مدى جاهزية الإدارة وموظفيها والمجموعة التجارية لتغيير النمط الحالي في تنفيذ الأعمال الجمركية. فهل يوسع الإدارة أن تتغير؟ وهل لديها الطاقم المطلوب وهل يوسعها أن تحصل على الخبرات التي تقتد إليها؟
- تحديد سيناريو الأهداف. إن هذا من شأنه، أن يؤمن هدفاً انتقالياً واقعياً ويمكن التحقيق من أجل التحديث، وذلك على ضوء من الإمكانيات القائمة حالياً والجاهزية التكتيكية والمتطلبات للحاسمة لعمليات التحول كما يحددها صانعو القرار والمرتبون الرئوسيون بالعمليات الجمركية.
- تطبيق التحليل للتغرات والتي سوف تقارن حالة الأهداف المرجوة مع الوضع الحالي وذلك للوصول لخطة التحديث الاستراتيجية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات الجمركية. إن الخطة هي عبارة عن مجموعة من التوصيات المحددة للمشروع والتي سوف يتم إعداد تفاصيلها في مرحلة التخطيط للمشروع.

التخطيط للمشروع. إن خطة تحديث الجمارك تتكون من عدد من المشاريع وسوف يتطلب كل من هذه المشاريع عمليات تخطيط وضبط مستقلة. وقد تشمل هذه المشاريع وصوفات مفصلة للعمليات القائمة حالياً وقد تنفخص فيها إذا كان يمكن الأخذ بحلول جاهزة (موجودة على الرف)، أو على المستوى الوطني. والنظر في مجالات المصادر البشرية من حيث الاعتماد الأكبر على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ومعرفة كيفية تنفيذ النظام من دون الإخلال بعمليات التخليص القائمة، ومعرفة كيفية تأثير العمل الجمركي فيما لو أن نظام تكنولوجيا المعلومات قد تعطل مؤقتاً، وكيف يمكن تقليل تأثير هذا العطل إلى أبعد حد ممكن. ويجب تحديد قائدي المشروع والتمويل اللازم. ويجب تحديد وإعطاء موازنة لقائدي المشروع مع جدول زمني مع توجيه محدد فيما يخص من سيتحمل مسؤولية أي جانب من جوانب المشروع. ويجب تقديم تقارير عن مدى تقدم المشروع للجنة للتوجيه والتي يوسعها أن تقدم إرشاداً متواصلاً مع توضيح الأولويات والتسلسل والنقاط التي تعتمد على غيرها واتخاذ قرار البدء بمرحلة التطوير.

عملية تطوير النظام

بالاعتماد على الحلول التي تقوم لجنة التوجيه باختيارها فإن مرحلة تطوير النظام سوف تتطلب مراجعة مفصلة للإجراءات القائمة، وذلك كي يتم بناء التصميم الداخلي المفصل للنظام الجديد. ويعتبر هذا مجال العمل لمحلل الأنظمة، ويجب أن ينتج عنه تحضير لمحددات نظام المستخدم والتي تصف المزايا الرئيسية للنظام الجديد وكيفية تأثيرها على الإدارة والموظفين. وإذا ما قررت لجنة التوجيه أن تأخذ بحل جاهز، فإن محدّدات مستخدم النظام سوف تعكس بدرجة دقيقة تلك المحدّدات التي سيوفرها المزود وستذكر بالتفصيل كيف ستقوم الجمارك بالتألف مع النظام أو تعديله أو الإضافة على الإجراءات المغطاة فيه، كما ستذكر كيف ستؤثر الأقملة أو التعديل أو الإضافات على العمليات والموظفين والإدارة. وإذا ما وافقت اللجنة التوجيهية على حل قدم خصيصاً بناءً على طلبها فإن الخطوة التالية سوف تأتي لتلبية تطوير تصميم خاص بالنظام. إن هذا من شأنه أن يحدد متطلبات المعالجة اليدوية وتلك المتعلّقة بالحاسوب ومدخلات النظام ومخرجاته وملفات الحاسوب المستخدمة لتخزين المعلومات ونجزيتها ومكاملتها في تصميم البرنامج. ويأتي بعد ذلك برمجة الإجراءات الجديدة. ويجب توخي الحرص والحذر لتوثيق التجربة بشكل كلي. ويجب تجهيز دليل المستخدم (الموظفي الجمارك الذي سيشغلون النظام) ودليل عمليات (الموظفي مديريّة تكنولوجيا المعلومات وتعليمات الانتقال / الإحلال وذلك لضمان انتقال سلس من النظام القديم إلى النظام الجديد.

شراء وتركيب أجهزة الاتصالات والبرمجيات والأجزاء الصلبة. يتم عادة شراء الأجهزة والبرمجيات بشكل متوازٍ مع عملية تطوير النظام. إن نوعية الأجهزة التي يجب شراؤها يجب أن تتناسب متطلبات الحوسبة المحددة للحلول المختارة. ويجب اتباع القواعد الصحيحة للحصول على الأجهزة وذلك لضمان أن الجمارك تحصل على أفضل قيمة لأموالها. ولدى البنك الدولي دليل للمشتريات ينبغي اتباعه في حال كان المشروع يعتمد على تمويل البنك الدولي (البنك الدولي 2004). وغالباً ما يقوم البنك الدولي بتحديث هذا الدليل. إن الصندوق 1-13 يصف عملية الشراء الخاصة بتركيبها فيما يخص برنامج جماركها الخاص بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والذي جاء متوافقاً مع دليل البنك الدولي. ويجب أخذ هذا الدليل بعين الاعتبار حتى ولو كان التمويل يأتي من مصادر أخرى بديلة سواء أكانت داخلية أو خارجية، لكون هذا الدليل يقدم أفضل الممارسات من حيث الحصول على العائد الأفضل للتمن المدفوع. ويتوجب التخطيط الجيد لعمليات التركيب أيضاً لكونها تتطلب إعداد المواقع وتدريب الموظفين في مركز تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتخطيط للاتصالات، ومن ضمن ذلك تركيب دوائر المعلومات والمودمات وغيرها من متطلبات البنية التحتية للاتصالات، ولن يكون النظام عاملاً بشكل فعال إلا بعد اختباره في بيئة العمل الحقيقية.

تطبيق نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الجديد. عندما تصبح جميع التحضيرات التكميلية مع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والمعلومات جاهزة، وعندما يتم اختبارها وتبين أنها تعمل بشكل مرضٍ، يمكن عند

ذلك التخلي عن الأنظمة القديمة واستبدالها بالجديدة. وهناك خيارات عدة لتنفيذ عملية الانتقال للنظام الجديد. وأحد هذه الخيارات هو تشغيل النظام الجديد جنباً إلى جنب مع النظام القديم، مع مقارنة النتائج. على أن هذا يعني أن الموظفين يشغلون نظامين في نفس الوقت الأمر الذي قد يشكل عبئاً كبيراً. ويمكن لهذا أن يكون خياراً مناسباً للإدارات الجمركية التي تتعامل مع عدد قليل من البيانات الجمركية يومياً، أو أنه يمكن تنفيذه في موقع ريادي تجربي مع عدد قليل من البيانات الجمركية اليومية. ويتم الانتقال بعد ذلك بشكل كلي للنظام الجديد عندما يتم التعرف على مشاكل النظام الجديد وإيجاد الحلول لها أو التخلص منها. وإذا ما تم الاختبار بشكل كلي فإن هذا يجب أن لا يستغرق الكثير من الوقت. أما الخيار الثاني فيأتي على صورة استخدام النظام الجديد في مركز ريادي. ويمكن لهذا الموقع أن يكون صغيراً مع نسب خطورة أقل بالنسبة للإخلال بالعمل، بالإضافة لتوفير إجراءات داعمة. وغالباً ما تستخدم المطارات لهذا الغرض كون النمط التجاري هناك يكون أكثر اتساقاً وأقل تنوعاً منه في الموانئ ونقاط العبور البرية. ويكون التوثيق التجاري هنا ذي قيمة أعلى. مع هذا الخيار فإن التدريب المكثف والمكلف لموظفي الجمارك والتجار والمخلصين الجمركيين يمكن أن يتم توزيعه ضمن مراحل مع مرور الزمن. ويتبع النجاح في الموقع الريادي نقل التجربة بالتدرج إلى المواقع الأخرى. أما الخيار الثالث فيأتي بأن يتم تنظيم عملية الانتقال من النظام القديم إلى النظام الجديد في يوم محدد. وفي هذه الحالة فإن الإعداد والاختبار الجيدين لخطة طوارئ تعد لمواجهة المشاكل الرئيسية أو حتى تعطل النظام، سوف تعود بالنفع الكبير.

تقييم ما بعد التنفيذ

إن دورة أي مشروع جيد تتضمن تقييماً مستقبلياً لمرحلة ما بعد التنفيذ للتحقق فيما إذا كان تم تحقيق الأهداف الأولية للمشروع، وفيما إذا تم تحقيق التوقعات من التكاليف. ومن الواضح أن التقييم سوف يتم بالمصادفة فقط في حالة أن يكون قد تم تحديد التكاليف المتوقعة من الفوائد المترتبة فيما يخص تحريك الإيرادات العامة والنزاهة وتسهيل التجارة والأمن وذلك في مرحلة الإعداد للمشروع. ويجب أن يأخذ بعين الاعتبار كل من موظفي الجمارك والإدارة بالإضافة للمستخدمين للنظام في هذا التقييم. ويمكن لملاحظاتهم أن تساعد في تعديل بعض جوانب المشروع الجديد.

خيارات النظام

عند دراسة إدخال الحوسبة في أي منظمة، فإن التساؤل يأتي عما إذا كان يجب تطوير النظام محلياً أو تفويض المهمة لطرف ثالث أو شراء نظام قائم من السوق. ولكل من هذه الخيارات حسناته ومساوئها، وذلك حسب بيئة الأعمال المحلية والبيئة الفنية التي تعمل فيها المنظمة. وهناك السؤال أيضاً عما إذا كان النظام سوف يكون نظام إدارة جمركية فقط أو أن له طموحات أوسع من ذلك، كأن يتم الربط الإلكتروني بين جميع أعضاء المجموعة التجارية.

وكما تمت الإشارة إليه سابقاً، فإن الحوسبة هي ليست هدفاً بحد ذاتها. وسوف تكون مفيدة فقط إذا ما استخدمت كأداة لدعم تنفيذ الإدارة والممارسات الجمركية الحديثة. ولعمل هذا، فإن على التقنية أن تأخذ بشكل كلي بعين الاعتبار الحقائق القائمة فيما يخص البيئة المحلية والمصادر والإمكانات. وبشكل خاص، فإنه يتوجب على التقنية أن تتناسب حجم ومجال الأعمال الجمركية والقدرة التنظيمية ليكون ممكناً تقديم ودعم هذه التقنية. ويجب أن يكون الحل منسقاً وذو علاقة ومناسباً ويمكن تغطية تكاليفه وقابل للاستمرارية، ولا يوجد هنالك حد واحد يناسب جميع الظروف. إن هذا القسم يناقش خصائص ومساوئ أنظمة تكنولوجيا المعلومات الوطنية وغيرها الجاهزة، وتلك - ما بعد الجمركية. ومع الأخذ بعين الاعتبار التطور السريع في مجال تكنولوجيا المعلومات، فإن هذا القسم يقدم فقط الخطوط العريضة ويشير إلى أن أي قرار يتخذ لجزء الحلول التقنية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار جميع الخيارات المتاحة. كما يوحي أيضاً بأن يقوم موظفو الجمارك بزيارة إدارات جمركية أخرى للتعلم من خبراتهم في اختيار وتنفيذ النظام الأفضل.

إن القرار نحو أتمتة العمليات الجمركية عادة ما تتخذه الحكومة ضمن إطار أوسع في استراتيجية المعلومات والاتصالات للقطاع الحكومي. وهذا بدوره قد يقلل من الخيارات المتاحة للجمارك على أنه يفتح الطريق للكثير من التعاون والإخصاب المشترك. وسوف يكون هذا مفيداً بشكل خاص إذا ما كان هدف استراتيجية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحكومية هو ربط مختلف أعضاء المجتمع التجاري إلكترونياً.

صندوق 13-1 شراء نظام تكنولوجيا المعلومات والتكاليف: حالة دراسية - تركيا

يمكن لمشروع تحديث تكنولوجيا المعلومات أن يكون تمريناً معقداً ومكلفاً ويمكن لتنفيذه أن يستغرق بضع سنوات. بداية فإنه يجب تحديد الخيار فيما إذا كان سيتم تبني نظام جاهز مع تعديله ليُلبي المتطلبات المحلية أو أن يعمل على تطوير نظام بناء على الطلب. وبالإضافة لموضوع برمجيات التطبيقات، فإن هنالك العديد من القرارات المتوجبة اتخاذها، منها ما يتعلق بخيار قاعدة المعلومات ونظام التشغيل والأجهزة وشبكات الربط والتدريب وترتيبات المرحلة الانتقالية فيما يتعلق بآماكن تطبيق النظام والدعم اللاحق له. وتعتبر التجربة التركية مفيدة في هذا المجال من ناحية مدى التعقيد الوارد فيها وإطارها الزمني والتزامها بمتطلبات البنك الدولي الخاصة بالمشتريات التي يمكن القياس عليها إذا كان التمويل سيتم من جهات أخرى وحسب الظروف المحلية. وبالرغم من بذل مجهود كبير في تركيا وعبر عدد من السنين، إلا أن النتائج كانت مثيرة وأمكن المحافظة على استمراريته.

اختيار البرمجيات. لقد قررت الجمارك التركية أن تأخذ نظاماً جاهزاً بعد النتائج الضعيفة التي وصلت إليها في محاولاتها السابقة لتطوير نظام محلي خاص بها. وقد كان هنالك خياران متوفران في أواسط التسعينات من القرن الماضي، وقررت السلطات أن تختار نظام SOFIX بدلاً عن الأميكودا، وذلك بشكل رئيسي لأن المصدر هنا يسمح بإجراء التحسينات اللازمة للبرمجيات المقدمة لاحقاً (أي بعد

التركيب والاستعمال). إن التطبيق مع التعديلات المناسبة كالترجمة إلى اللغة التركية مع نقل المعرفة إزاء كيفية الاستعمال بالإضافة للأجهزة والتسهيلات الأخرى والدعم المقدم للتنفيذ التجريبي، كان قد تم تقديمه بتكلفة 6 ملايين دولار أميركي بموجب عقد مع الجمارك الفرنسية وشركة Bull S.A. لتكنولوجيا المعلومات الفرنسية أيضاً. وفيما يخص تمويل شركة Bull S.A. وما تقدمه من دعم فقد جاء هذا بدعم من الحكومة الفرنسية ولكن بموجب نظام لاحق يعتمد على تمويل البنك الدولي والمساعدة الفنية من IMF.

أما تطبيق النظام. تطلبت الخطط تنصيب النظام في (50) موقعاً مختلفاً عبر تركيا، وكانت ستة من هذه الأماكن تتعامل مع أحجام كبيرة من الصفقات، ولتأثيراً منها تتعامل مع أحجام متوسطة، أما الباقى فكان يتعامل مع حركة مرور متواضعة. وبالتزامن مع التحضيرات لإنشاء نظام SOFIX التجريبي في مطار إسطنبول المزدهم، فقد استغرقت عملية الشراء عامين من الزمن، وذلك لضمان التوصل إلى بائع يقدم أفضل الأجهزة بأفضل الأسعار لتركيب الـ SOFIX، وبموجب عقد ينص على التسليم الجاهز بحيث يسمح بتوفير العديد من الخدمات الإضافية والملحقات. إن اختيار SOFIX في الأصل كان مشروطاً بالتنافس المفتوح أمام الفائز بعدد نشر النظام الذي كانت التكاليف المتوقعة له تصل إلى 40 مليون دولار أميركي.

التأهيل المسبق للمناقصين. لقد تم تنفيذ برنامج تم بموجبه تحديد المقاولين فقط من الشركات القادرة على تنفيذ عقد المشروع بنجاح. وقد تم تأهيل (6) طلبات قدمت من (7) شركات وذلك على مدى عام، علماً بأنه كان بالإمكان إنجاز ذلك خلال نصف هذه المدة. إن جميع المتقدمين كانوا شركات تكنولوجيا معلومات دولية باستثناء شركة واحدة كانت تركية ومختلطة (وأحيل للعطاء عليها لاحقاً) والتي كانت وكيلاً لمصنع أجهزة من الولايات المتحدة الأمريكية.

إن عقد نشر النظام كان يتطلب تجهيز خمسين موقع بالأجهزة والتسهيلات وبناء شبكة وطنية تربط جميع هذه المواقع مع بعضها البعض بالإضافة لمركز وطني يتضمن مخزن معلومات على درجة من التعقيد. وكان يتوجب نقل نظام SOFIX الذي ثبت نجاحه في الاختبار إلى منصات الـ UNIX التي وفرها المناقص مع النظام، وكان على المناقص أن يكمل برنامج تدريب مكثف للآلاف من موظفي الجمارك والتجار. وقد كان من المفروض أن يتم توزيع التكاليف ضمن الـ (40) مليون دولار أميركي كالتالي:

55% للأجهزة، 20% للخدمات، 13% للتدريب والتنفيذ و12% للبرمجيات الإضافية للنظام والتطبيق.

استدراج العروض ضمن مرحلتين. في المرحلة الأولى قدمت العروض التي تلبى المتطلبات بشكل واضح ومن دون تقديم أسعار. وقد قدم أربعة من الستة مقاولين الذين تم تأهيلهم عروضهم المالية. وكان أحد هذه العروض قد قدم من قبل شركتين مؤهلتين بالتشارك، كما انسحب أحد المتقدمين. وقد اعتبرت جميع العروض المقدمة مقبولة، وهكذا فقد أعطيت الفرصة لكل واحد من المقاولين ليقيم بتعديل الشترت التي تم التعرف عليها في عروضهم وذلك لضمان الالتزام الكامل في المرحلة الثانية من المشروع.

وفي المرحلة الثانية، فقد تم استلام العروض المحدثة والمصححة تقنياً شاملةً لكامل التكاليف. وقد تم إخضاع العروض لتقييم تقني مفصل مع إعطاء كل منها العلامة المناسبة، الأمر الذي أدى إلى منح العقد بقيمة 28 مليون دولار أميركي مما اعتبر توفيراً كبيراً عن التكاليف التي كانت متوقعة. وبناء على العقد فقد تم تقديم جميع البضائع والخدمات على مدى 30 شهراً وعلى خمسة دفعات، وبوجود عدد من الطواقم التي كانت تعمل في نفس الوقت في جميع أنحاء تركيا مع تدريب مكثف ودورات تدريبية حول إدارة التغيير. وبالأخذ بالاعتبار مدى التعقيد الوارد في مراقبة والإشراف على أداء المناقص الرئيسي بالمقارنة مع شروط العقد، فقد منح عقد منفصل لطرف ثالث للتحقق من الالتزام بالعطاء ولضمان تكامل الأنظمة والمرفات والأجهزة بشكل كلي، ولأن الخدمات والبضائع تلبى المواصفات المطلوبة.

المصدر: David Kloeden، ملاحظة تم إعدادها خصيصاً لهذا الفصل

تطوير نظام تكنولوجيا معلومات محلي

إن تطوير نظام محلي، سواء كان ذلك باستخدام المصادر المتوفرة أو بالترتيب مع مصادر خارجية، يترتب عليه فوائد معينة. إن مثل هذه الأنظمة بوسعها وبسهولة أكبر أن تلبى الاحتياجات الخاصة للإدارة الجمركية مع إمكانية إعطاء أولوية للتعديلات المستقبلية مع ضبطها داخلياً ويكون للجمارك كامل السيطرة على برمجيات الحاسوب. وقد قامت بعض الدول باستحداث برامجها الخاصة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بسهولة، في الوقت الذي كان ما يزال فيه نظام الأسيكودا غير ذلك النظام القوي المعروف حالياً ولم يكن ليلبي احتياجات وطموحات البلد المعني في حينه. ومثال ذلك، فإن المغرب، والتي كان نظام الإدخال المؤقت لديها على درجة من الأهمية منذ بداية الثمانينات من القرن الماضي، فإنها قد اختارت أن تقوم بتطوير نظامها الخاص بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وبشكل تدريجي، أخذاً بعين الاعتبار نظام الإدخال المؤقت لديها. وعندما أصبح النظام عديم الفائدة، فقد كان الحل هو البناء على النظام القائم بدلاً من جلب حلول من الخارج، الأمر الذي كان سيتطلب تغييرات ما كان بوسع أصحاب القرار الموافقة عليها. ولتطوير النظام المحلي فائدة أخرى تتمثل بتقوية الخبرات المحلية والتي يمكن الاستفادة منها لاحقاً في دعم وإدامة النظام على المدى الطويل. إن بناء تكنولوجيا المعلومات والاتصالات محلياً سوف يعتمد إلى حد بعيد على إمكانيات الطاقم المحلي والذي يمكن استقدمه للعمل على المشروع وكيفية مكاملته مع الأطمخ الخارجية التي غالباً ما يتم استدعاؤها لتطوير نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات²²³. وفي حالة المغرب، فإن طاقم الجمارك

223 في حالة روسيا، ومع الأخذ بعين الاعتبار الاستثمار للمكثف ضمن الجمارك فقد اختارت الإدارة الجمركية تطوير وصيانة العديد من أنظمة محسوب محلياً. ويقدر البنك الدولي هذا الأمر في مبادرته للتمويل الخاصة بإصلاح الجمارك بينما يبقى العديد من العناصر المختلفة في برنامجهم الإصلاحية ضمن الاختيار من خلال الدعم الاستشاري والمساعدة من قبل الأخصائيين في مجالات فرنسية.

المحلي كان يعمل بشكل متكامل مع فريق الخبراء الأجانب، الأمر الذي يعتبر واحداً فيما يخص مقدرة الجمارك على صيانة وتطوير النظام لاحقاً بعد أن يتم تسليمه إليهم. (انظر الصندوق 13-1). وفي بعض الدول الأخرى، فإن الإدارات الجمركية فيما لم تتمكن من استحضار أطقم خبراء في تكنولوجيا المعلومات (وذلك إلى حد بعيد بسبب عدم مقدرتها على توفير حزم الرواتب والعلوات المناقصة)، وكان عليها أن تعتمد على مستشاري تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المحليين. ومن الواضح، وكون خبراتهم تأتي خارج نطاق الجمارك، وغالباً ما تعتمد على الخبرات الفردية، فإن هذا التوجه لا يوفر نفس درجات الأمان من ناحية توفر المقدرة المستقبلية لهؤلاء لصيانة وتطوير النظام بعد إنجاز المشروع. أيضاً، فإن طاقم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الجمركي غالباً ما تم بعروض أكثر إغراءاً خارج الجمارك الأمر الذي يجرد الجمارك من خبراتها المحلية. في الأوروغواي، تم بناء نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من الصفر، وذلك بالتشاور ما بين الجمارك وشركة برمجيات محلية. وقد اعتمدت جمارك الأوروغواي إلى حد بعيد على الدعم الذي قدمه طاقم جمارك البيرو التي كانت من طرفها قد نفذت نظاماً محلياً خاصاً بها في أوائل التسعينات. وقد استخدم نظام الأوروغواي المواصفات التشغيلية العائدة لنظام البيرو مع تكييف ذلك لتلبية احتياجات الأوروغواي والأنظمة والأنماط المحلية والإقليمية وذلك كنقطة ارتكاز يتم من خلالها تحديد متطلبات النظام. وقد تم تنفيذ البرنامج بشكل تدريجي في الأعوام 1998 - 1999 في البلد عامة ولجميع العمليات الجمركية، ويتم تشغيله بالتشارك ما بين الجمارك ورابطة المخلصين الجمركيين. وبخصوص الصيانة والدعم فإنها تستخدم من الخارج. إن جمارك الأوروغواي تشعر بالرضى عن النظام وتعتمد بشكل رئيسي عليه في دعم استراتيجيتها في مجال الضبط والسيطرة. كما أن المستخدمين للنظام يشعرون بالرضى عنه أيضاً ويعتبرون أنه سهل الاستخدام ويمكن الوثوق فيه. وتتضمن الحالة الدراسية للسنگال (صندوق 13-5) على بعض المزايا الحسنة فيما يخص بناء نظام إدارة جمركية محوسب محلياً وبشكل خاص كون لديها الطموح للربط مع الأعضاء الآخرين للمجموعة التجارية.

وقد أظهرت التجارب أيضاً أن مدراء الجمارك يقللون في بعض الأوقات من مدى صعوبة وتعقيد عملية البرمجة ومكاملتها مع النماذج المختلفة للعمليات الجمركية وفي أوقات أخرى يفرطون في توقعاتهم لجزء استخدام نظام جاهز مع تكييفه لتلبية احتياجاتهم أو في بناء نظام جديد يعكس تفضيلاتهم الوطنية. وغالباً ما لم يكن من السهولة بمكان على الخبراء الفنيين الجمركيين أن ينقلوا مثل هذه التعقيدات لخبراء تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، الأمر الذي يؤدي إلى الزيادة في التكاليف والتأخير في التنفيذ. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه، وفي حالة أن لا يتم تحديد المتطلبات التشغيلية بشكل جيد وإدخالها في نظام الإدارة الجمركية منذ البداية فإنه سيكون من الصعوبة بمكان العودة إليها لاحقاً لإعادة صياغتها وإدخالها ضمن النظام..

إن تصميم نظام محلي قد يكون مكلفاً وغالباً ما يتم تجاوز الميزانيات المقررة. وعلى مدراء الجمارك أن يبحثوا جيداً حسناً ومساوياً محاولة إعادة اختراع العجلة. وعند الأخذ بعين الاعتبار أعداد

في السبعينات من القرن الماضي، قامت المغرب بتنفيذ مجموعة من الأنظمة المحوسبة لدعم بعض الأوضاع الخاصة في الاستيراد، ولم يكن ذلك أكثر من دعم محاسبي مؤتمت (ممكن). وفي العام 1992، قامت الجمارك باستحداث نظام محلي ساعد على تحسين عمليات التخليص الجمركي، لكنه لم يلبّ جميع الاحتياجات الجمركية ولم يكن يستجيب للاحتياجات المتغيرة بشكل سريع للمستخدمين، ولم تتم الحوسبة الجزئية لبعض الأنشطة الجمركية ولم يتم تغطية غيرها على الإطلاق.

في أواسط التسعينات من القرن الماضي، أصبحت الجمارك أكثر إدراكاً لنواقص نظام ال SADOCS (النظام المحوسب الداعم لعمليات التخليص الجمركي) وقامت بتقييم معمق لهذا النظام مع مراجعة المتطلبات المستقبلية وتصميم نماذج العمل التي من شأنها أن تعكس بيئة الجمارك الحديثة. وهذا بدوره أدى إلى وضع الخطة الرئيسية لحوسبة الجمارك عام 1999 التي كانت تهدف إلى (أ) تقوية نظام SADOCS وذلك لضمان استمرارية دعم الحاسوب في عمليات التخليص الجمركي. (ب) الإصلاح الكلي لنظام SADOCS وذلك لكي يلبي متطلبات WCO الحديثة وآخر ما توصلت إليه التكنولوجيا، ومن ضمن ذلك بيئة التجارة الإلكترونية المتقدمة. (ج) بناء مستودع للمعلومات من شأنه أن يقدم الدعم للإدارة في اتخاذ قراراتها هذا بالإضافة إلى تحليل الخطورة.

وقد قامت المغرب بتفحص خياراتها لإزاء تغيير النظام كاملاً واستبداله بأخر جاهز وذلك بشكل أساسي نظام الأسيكودا، ولكنها اختارت في آخر الأمر أن تبني على النظام القائم لديها SADOCS. وقد اتخذ هذا القرار إلى حد بعيد تبعاً لثلاثة أسباب: رغبة الجمارك في موديلات قوية وذلك لإدارة عمليات الإدخال المؤقت والدفعات المختلف عليها والتي كانت الجمارك قد اعتبرت أنها غير مطورة بما يكفي في نظام الأسيكودا؛ واعتقاد الجمارك أن نظام الأسيكودا لم يتم اختباره بعد بشكل مرضٍ في الدول الكبيرة التي لديها أنظمة معقدة من أنظمة وإجراءات التجارة؛ وأخيراً تردد المغرب في الدخول في علاقة تعتمد فيها على الـ UNCTAD فيما يخص الدعم التشغيلي وصيانة البرمجيات. وقد رغبت الحكومة المغربية في تطوير مهارات الحاسوب في الدولة وذلك بالتشارك ما بين دائرة الجمارك وشركات استشارية محلية. وحقيقة كون النظام المحلي هذا كان حلاً وطنياً لتكنولوجيا المعلومات فإنه لفتت البعض في أن يذهبوا في هذا الاتجاه.

وقد دعت الخطة الرئيسية إلى مرحلة تنفيذ لنقلية ومن ضمنها التحول على مدى خمس سنوات إلى بيئة التشغيل المعيارية UNIX التي كانت تجمع بين الضخامة والشفافية والانفتاح للتحديث. وقد أوكلت لدائرة الجمارك المغربية مهمة تعزيز النظام القائم لضمان ممارسات جمركية فضلى في المرحلة الانتقالية. ولتحقيق ذلك، فقد قامت الجمارك بتعزيز إدارة الحاسوب لديها وزيادة المقدرة على التطور وذلك من خلال إعادة تدريب مبرمجي الحاسوب لديها مع استخدام عدد من علماء الحاسوب. وقد تم

التأكيد هنا على ضمان أن يكون النظام الجديد مستجيباً لاحتياجات المتعاملين معه مع تحسين نوعية الدعم للنظام مع الإجراءات المعدلة والعمليات المعيارية، وتوثيق التغييرات الحاصلة.

تطلب تطوير وتطبيق نظام إدارة جمركي جديد ما يلي:

- تحضيراً لوصف مفصل للوظائف المختلفة للنظام الجديد وتقديراً لتكاليف التطوير والتنفيذ.
- تحضير دراسة مفصلة لنظام تكنولوجيا المعلومات الجديد مع الأخذ بعين الاعتبار توصيات المستخدمين
- التحضير للمشروع والذي تضمن دراسة مفصلة لمتطلبات النظام الخاص بنظام شبكة الحاسوب الجديدة والبرمجيات والأجهزة الخاصة بالمخلصين الجمركيين والمستوردين، هذا بالإضافة لمتطلبات نظام مراكز التخليص الجمركية والإدارة العامة وتطوير موديلات عاملة للنظام الجديد بالإضافة لعملية الاختبار
- العمل على تقديم تفاصيل متطلبات التنفيذ ومن ضمن ذلك تغيير العمليات وتدريب الموظفين.
- النشر التدريجي وذلك باستخدام الموديلات واحداً بعد الآخر مع مرور الزمن وحتى يتم تغطية البلد كاملةً.

وقد تم توفير تدريب مكثف لكل من الموظفين والمستخدمين وذلك قبل البدء في أي من مراحل التطبيق وهذا لضمان سهولة عملية تبني النظام. إن عملية التطبيق هذه سمحت باختبار النظام بشكل كامل ومستفيض في مختلف بيئات تطبيقه.

إن تمويل الدراسات التحضيرية بالإضافة للاستثمارات المطلوبة كانت قد قدمت بالكامل من موازنة الاستثمار العائدة لدائرة للجمارك ومن خلال وزارة المالية بالمقارنة مع مبادرات الحوسبة الأخرى للإدارات الجمركية التي كانت تعتمد بشكل رئيسي على مصادر التمويل الخارجية والمساعدة التقنية الخارجية أصلاً.

المصدر: Steenlandt and De Wulf 2004

الحالات السلبية حتى الآن والتي حاولت أن تطور أنظمتها محلياً فإنه يبدو واضحاً أن هنالك مكاسب كثيرة يمكن أن تتحقق من دراسة البرمجيات المتوفرة في السوق مع مراجعة هذه البرمجيات وتفحصها بمرونة لكي يتم الحصول على تلك الجوانب التشغيلية والتي لا تكون متوفرة أصلاً في النظام. (وفي الصفحة اللاحقة 298 يأتي الصندوق 13-2 وهو عبارة عن الحالة الدراسية للمغرب). وبعد مشاورات معمقة مع الخبراء في هذا الجانب، فقد وجد المؤلفان أن هنالك افتراضاً بأن الحلول الجاهزة (أي غير المطورة محلياً) هي الأفضل.

تبني حل جاهز (من على الرف)

هنالك عدد من أنظمة الإدارة الجمركية المحوسبة المتوفرة في السوق حالياً وغيرها في طور النشوء. ولهذه الأنظمة جميعاً نماذج متشابهة تسمح للجمارك بإدارة عمليات التخليص لديها باستخدام الحاسوب و وحدات اتصال مساندة. وليس لجميع هذه الأنظمة نفس النماذج علماً بأن البعض منها قد تم اختياره أكثر من غيره في السوق. ولا نقصد هنا أن نعد قائمة بجميع هذه الأنظمة مع المقارنة فيما بينها. إن المنتجات المتوفرة في السوق تتطور بشكل سريع ويمكن الحصول على التفاصيل الحالية لكل منها من خلال مواقعها على الإنترنت، كما أن هذه القائمة غير نهائية لظهور منتجات جديدة في السوق بشكل منتظم. إن البنك الدولي يبقى على حياديته إزاء هذه المنتجات وذلك توافقاً مع قواعده الخاصة بالمشتريات.

وتجدر الملاحظة هنا أن المنتجات الجاهزة لا تقدم جميعها كل الموديلات التي تكون الدولة المعنية بحاجة إليها، أو أنها تقدم موديلات لا تلبى تماماً أهداف وظروف تلك الدولة. وهذا لا يعني بالضرورة رفض هذه الأنظمة وتفضيل الأنظمة المحلية عليها، لكون غالبية الأنظمة الجاهزة مصممة بحيث تتوفر فيها إمكانية لاستيعاب موديلات أخرى خاصة يمكن إضافتها وبحيث تلبى هذه الموديلات بدورها الأهداف والاحتياجات الوطنية. ومن الأمثلة على الموديلات التي يمكن إضافتها تلك المتعلقة بالانتقائية والتي تقدمها حالياً مجموعة من شركات المعاينة قبل الشحن. ومثال آخر يأتي من تطبيق الأسيكودا في بنغلاديش حيث تم استخدام متعهد خارجي لإعداد أربعة موديلات متقدمة ومحددة وهي خاصة بتحليل الخطورة ونظام معلومات الإدارة والمخازن الجمركية والبيانات ونظام رد الرسوم. والذي يمكن تعلمه من التطبيق البنغالية الممول من البنك الدولي، هو أن التحضيرات لهذه الموديلات يجب أن تتم مكاملتها مع نظام الإدارة الجمركية نفسها، ولكي يكون ذلك عاملاً وفعالاً فإنه يتطلب نفس درجة العناية فيما يخص تدريب الموظفين وتغييرات البنية التحتية وتعديلات انسياب العمل وتحديد مراكز الموظفين حسب متطلبات نظام الإدارة الجمركي المحسوب.

الأسيكودا إن نظام UNCTAD ASYCUDA (Automatd System for Customs Data)²²⁴. كان قد تم تطويره في أوائل الثمانينات من القرن الماضي، وذلك لحوسبة عمليات الإدارات الجمركية وهو يستخدم حالياً في 84 دولة. وقد تم تطوير النظام لدعم الإدارات الجمركية نحو تحقيق أهدافها في مجال تسهيل التجارة وفعالية الضبط في التخليص الجمركي. ويقدم البرنامج مجاناً الأمر الذي يعني أن الدول لا تدفع ثمناً لتكاليف تطوير البرمجيات. على أنها تدفع لقاء تنفيذ البرنامج الذي يتم بواسطة المساعدات الفنية التي يقدمها الـ UNCTAD. إن التنفيذ يتكون من الأنشطة العامة للدعم والتدريب والتوثيق وتطوير نماذج دعم خاصة على أسس غير ربحية مقابل تغطية للتكاليف فقط. وعلى ضوء الاتفاقيات ما بين الأمم المتحدة والمانحين الدوليين (المفوضية الأوروبية على سبيل المثال) والخطوط العريضة للأمم المتحدة الخاصة بالموضوع، فإن الـ UNCTAD تلتزم بنسبة 7%-13 من التكاليف الإضافية²²⁵. ويمكن لبرنامج الأسيكودا أن يستخدم هذه النسبة

224 افظر موقع الأسيكودا على الإنترنت www.asycuda.org/

225 تعتبر هذه النسبة متوازنة مقارنة مع تكاليف تطوير في مشاريع البرمجة التجارية.

جزئياً لتمويل تطويرات أخرى. وقد طورت الـ UNCTAD ثلاثة نماذج للأسيكودا وهي تقوم بدمجها حالياً ضمن برنامج الأسيكودا العالمي (ASYCUDA-World).

نسخة الأسيكودا الأولى (1981-84). كانت هذه النسخة تشغل بداية على الحواسيب الشخصية فقط. وكان قد تم تطوير هذه النسخة بناء على طلب الأمانة العامة للمجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS) وكان إنجازها الأول يتعلق بالمساعدة في إعداد الموازين التجارية وغيرها من الإحصائيات التجارية. وبعد تطبيقها في ثلاث دول، برهن الاستخدام على أنه بالإمكان تطوير أنظمة محوسبة للتخليص الجمركي بواسطة أجهزة حاسوب ذات تكلفة قليلة.

نسخة الأسيكودا الثانية (1985-1995). استفادت هذه النسخة من ظهور لغات برمجة حديثة وأنظمة تشغيل جديدة خاصة بأجهزة الحاسوب الشخصية. وقد أدخلت هذه النسخة فكرة الشبكات المحلية في منات المراكز الجمركية، مما سمح بتكامل شامل للوظائف الجمركية المتعددة. وحيث أن النسخة الثانية من الأسيكودا كانت تعمل مبدئياً على نظام التشغيل الوحيد الذي كان حينئذ يسمح بالمهام المتعددة وهو نظام (PROLOGUE)، إلا أنه مع مرور السنوات، تمت إعادة صيانة هذه النسخة من الأسيكودا باستخدام نظام تشغيل UNIX، مما فتح للطريق أمام أحجام العمل الكبيرة وسمح بتطبيق هذا النظام في المراكز الجمركية الضخمة. لم تعد الـ UNCTAD تحدث هذا النظام حتى الآن. وقد تم إدخاله لأول مرة في (40) بلد ما تزال (15) منها تشغله لغاية الآن دون تحديثه إلى نسخة لسيكودا++.

أسيكودا++ (1992 - الوقت الحاضر). يرتكز نظام أسيكودا++ على تصميم زيون-خادم (client-server) حقيقي، ويستفيد من قوة لغات البرمجة المتمحورة حول الأشياء (object oriented programming) كما يستخدم الطاقة الكامنة في قواعد المعلومات العلائقية (relational database systems) مثل الأوراكل والـ Informix. ومن وجهة نظر فنية، يعتبر الأسيكودا++ نظام معلومات جمركية متطوراً يجمع بين عدد من التقنيات الحديثة والهائلة²²⁶. لقد بني أسيكودا++ على طقم الموديلات الجمركية الكامل الذي وفرته النسخة الثانية من الأسيكودا، وأضاف إلى ذلك وظائف جمركية جديدة، خصوصاً في مجال الإدخال المباشر من قبل التجار، إدارة المخاطر، ومراقبة الترانزيت. تنسج للكمبيوترات الزبونة في أسيكودا++ بواجهة مستخدمين نصية متعددة التوافذ. وأكثر أنظمة التشغيل شيوعاً على الحواسيب الزبونة في أسيكودا++ هي MS/Windows 9x و MS/Windows XP. لقد أشرك برنامج الأسيكودا الاستخدامات المكتملة لجيل آخر من الأوفت التكنولوجية واستفاد من ظهور بيئة الإنترنت واسعة الاستخدام. بولكير إنتاج هذا التحديث هو تمكين المخلصين من تسليم بياناتهم الجمركية عبر الإنترنت على النسخة الجارية من أسيكودا++. تعمل النسخة الأوروبية من أسيكودا++ في الوقت الحالي في أربع دول أوروبية أصبحت أعضاء في EU في شهر أيار (مايو) 2004 - إستونيا، لاتفيا، ليتوانيا، وسلوفاكيا.

226 خدمات UNIX، زباتن (Windows 9x/2000/XP)، بروتوكولات الإنترنت، وغير ذلك.

• ASYCUDAWorld. إن ASYCUDAWorld هو حل UNCTAD للجمارك الإلكترونية. بدأ تطوير هذا النظام عام 1999 وتم نشره لأول مرة (في مولدافيا) في بدايات عام 2004. وهو يسمح للإدارات الجمركية والتجار بمعالجة معظم تعاملاتهم - من بيانات الحمولة ووثائق الترانزيت إلى البيانات الجمركية - عبر الإنترنت. منصة عمل هذا النظام مبنية على تصميم معماري فني معقد تخلص من الحاجة إلى الاحتفاظ باتصال دائم مع جهاز خادم وطني - وهذا شيء مهم على نحو خاص للدول التي تعاني من اتصالات غير موثوقة. أما إذا كانت الاتصالات أكثر ثباتاً، فيمكن اللجوء إلى الأسلوب التقليدي للعمل على شبكة المعلومات العالمية. يمكن لل ASYCUDAWorld أن يعمل مع جميع أنظمة قواعد المعلومات الرئيسية (بما في ذلك Oracle، Sybase، DB2، Informix، SQL Server) ومعظم أنظمة التشغيل (Linux، Solaris، HP-UX، AIX، MS/Windows). ويسمح استخدام المنصة للغة XML (extensive mark-up language) بتبادل لية ووثائق داخل وخارج النظام، بين إدارات الجمارك والتجار وبين الإدارات الجمركية في الدول المختلفة. هذا النظام مبني على لغة جافا الأصلية (Java-native) الذي يعني أنه كان مصمماً كمبرار مفتوح للاستخدام مع جافا مع إتاحة الاستخدام للدول لتطور النظام أو لتوسعه دون الحاجة للمساعدة من قبل UNCTAD. إنه يطبق مفهوم الوثائق الإلكترونية "e-documents" التي، حالما دخلت إلى منصة ASYCUDAWorld، فإنها تمثل في عالم تكنولوجيا المعلومات الوثائق الورقية المستخدمة حالياً، وتنفذ العمليات المطلوبة لإنجاز الأعمال. يتم تطوير ASYCUDAWorld حالياً بحيث يعمل ويتعايش مع نظام أسيكودا+++. ويمكن لكل دولة مستفيدة أن تقرر بنفسها متى تبدأ بتطبيق ASYCUDAWorld بناءً على قراراتها الفني والموارد العالية المتاحة لها.

نظام إدارة المعلومات التجارية (TIMS). إن نظام إدارة المعلومات التجارية (Trade Management Information System (TIMS))²²⁷ هو من إنتاج شركة Crown Agents. وهو حزمة برمجيات تهدف إلى دعم وإدامة العمليات اللبومية الكفوة لدائرة جمارك حديثة، كما أنه يتألف من نظام تصريح كامل بالإضافة إلى مجموعة موديلات داعمة قائمة بذاتها أو متكاملة. يتضمن نظام التصريح الموديلات المعتادة، مثل معالجة المانفستات والإفصاح، إدخال المعلومات، إدارة التعريف، استلام والتحقق من البيانات الجمركية الموحدة، المحاسبة، وإصدار التقارير عن الإيرادات وحركة التجارة. وتتضمن الموديلات الداعمة القائمة بذاتها أو المتكاملة أنظمة معالجة الاستخبارات، إدارة المخاطر، منظومة دعم مرجعية الأسعار بما يتفق مع تعليمات الجات، مراقبة الترانزيت، إدارة الإعفاءات، والمعلومات الإدارية. ويعتمد هذا النظام في بنائه على الموديلات. يمكن تنصيبه تدريجياً، أو يمكن استخدام بعض الموديلات بالتوافق مع أنظمة الإدارة الجمركية. يمكن لهذا النظام أن يطبق في بيئات تتوفر فيها مستويات قدرة عالية أو محدودة للاتصالات ويمكن له أن ينمو لتعظيم الفوائد المرجوة منه كلما توفر مزيد من التكنولوجيا المتقدمة. تم تطبيق نظام TIMS

بشكل كامل في موزمبيق وأنغولا بالتوافق مع العقد الإداري الذي تملكه Crown Agents مع الجمارك في هاتين الدولتين. وقد تم القيام بنشر جزئي لهذا النظام في عدة دول من بينها بلغاريا وكوسوفو.

تم بناء جميع وظائف TIMS باستخدام موديلات محلية ومركزية (إقليمية) مع استخدام نسيبيلات EDI التي تسمح بنقل المعلومات إلكترونياً. وفي الأحيان التي يكون من الممكن فيها الاستفادة من شبكات الاتصال الواسعة (Wide Area Networks) يمكن تنفيذ TIMS على شكل موديلات موزعة بالاعتماد على بناء قواعد المعلومات الحديث فيه المكون من طبقتين. وقد تم تطوير TIMS باستخدام تكنولوجيا الأنظمة المفتوحة. قاعدة المعلومات الأساسية فيه هي الأوراكل. وهو متوفر على أية منصة UNIX أو MS/Windows-XP أو MS/Windows2000.

SOFI و SOFIX. تم تطوير نظام (Solutions Françaises Informatiques SOFI) بواسطة الجمارك الفرنسية وأصبح عاملاً في العام 1974. وحيث أنه مصمم ليعمل في بيئة الحواسيب المركزية (Mainframes)، فقد تم نشره أولاً في مطار باريس ثم تم للتوسع في نشره في جميع المراكز الجمركية في فرنسا. مر النظام الأصلي في عدة تحديثات وإعدادات تصميم، وما يزال عاملاً إلى اليوم.

تم القيام بعدة محاولات لبناء نسخة قابلة للتصدير ولخلق أنظمة أخرى بناءً على مبادئه تم تطبيقها بنجاح في كل من مصر وساحل العاج في بداية الثمانينات من القرن الماضي، ولكن تحت أنظمة حواسيب مركزية خاصة. وبظهور مفهوم الأنظمة المفتوحة وتجميع نظام التشغيل UNIX في بداية التسعينات من القرن الماضي، قررت الجمارك الفرنسية أن تدعم تطوير نظام SOFIX (أي نظام SOFI تحت نظام التشغيل UNIX)، كبديل لنظام SOFI لاستخداماتهم خاصة ولعرض النظام على دول أخرى. وقد تم القيام بعملية التحديث هذه عبر اتفاق مشترك لعدة شركات فرنسية تعمل في مجال البرمجيات والأجزاء الصلبة. كانت الفكرة هي عرض النظام كمنتوج شيفرة مفتوحة، وحيث يكون من نواة تنتظم حولها موديلات مختلفة تغطي الوظائف الجمركية الرئيسية. كانت إحدى فرضيات هذا الأسلوب هي أنه يمكن بسهولة تعديل النظام ليلانم المتطلبات المحلية لكل بلد.

في النهاية، لم يتم تطبيق SOFIX في الجمارك الفرنسية نفسها أبداً. وقد تم التخلي عن محاولات تطبيقه في كل من الغابون وكاليدونيا الجديدة أيضاً لعدة أسباب. ولكن في تركيا، على أي حال، تم القيام بعملية أقلمة محلية للنظام SOFIX بنجاح (الصندوق 13-3)، وما يزال عاملاً. تم تحويل نسخة أخرى من SOFIX لملائمة متطلبات الأرجنتين، حيث تم نشرها عام 1993، ثم تم استخدامها مرة أخرى في الباراغواي عام 1995. وما تزال هاتان النسختان عاملتين في كلي البلدين. تم تنفيذ نسخة أسهل من النظام عام 1999 في بولينيزيا الفرنسية (تاهايتي) وما تزال عاملة هناك.

لم تعد الجمارك الفرنسية تدعم تطبيق نظام SOFIX بشكل مباشر. ولكن، شركة استشارية (Solutions Informatiques SIF Françaises)، وهي واحدة من الشركات الأصلية التي كانت جزءاً من الشراكة التي طورت

النظام، ما تزال مستمرة في دعم النظام، والنسخ المنبثقة عنه في الأرجنتين والباراغواي وبوليفيا الفرنسية، وهي مهتمة بكل نشاط بتقديم خدماتها لباقي الدول²²⁸.

تقوم شركة SIF حالياً بنشر نسخة من SOFIX قابلة للعمل على الإنترنت، دعيتها SOFIWEB وهي من حيث الأداء مكافئة للنسخة الدارجة من SOFIX، كما أنها تستفيد من استخدام تكنولوجيا J2EE والتطبيقات المتمحورة حول الأثباء ولتوات التنفيذ الأخرى.

TATIS. تقوم شركة TATIS²²⁹ بتوفير حلول جمركية مبنية على تكنولوجيا المعلومات للإدرات الجمركية على مستوى العالم. ويقوم بتسويق هذه الحلول، وتسليمها، ودعمها شركاء TATIS في العمل، Hewlett-Packard، Pricewaterhouse Coopers و SGS سواء مع بعضهم البعض أو فرادى. ويمتد نطاق المنتج من معالجة البيان الجمركي المؤتمنة إلى إدارة أنظمة تعليق الرسوم، مثل الترانزيت، ويتم ذلك حلول التنفيذ (enforcement) والالتزام مع أنظمة التقدير الجمركي والمخاطر إضافة إلى التفتيش وإدارة انسياب العمل. وتشمل هذه الحلول إدارة الكفالات، إدارة المخاطر، إدارة الادعاءات والمطالبات، للبراءات المالية، التأمينات والكفالات في أنظمة تعليق الرسوم؛ ويمتد ذلك خارج نطاق الجمارك ليشمل المؤسسات المالية، المشغلين، والتجار. ويمكن لهذه التطبيقات أن تعمل بشكل مستقل كل على حده أو كمنظومة واحدة. تتفق هذه الحلول مع اتفاقية كيوتو المعدلة وهي متسقة مع الاتفاق على تطبيق القيمة الجمركية الصادر عن WCO. ويتم التركيز على كل من تسهيل التجارة وحماية الإيرادات.

صندوق 13-3 استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الجمارك - حالة دراسية: تركيا

في شهر كانون الثاني (يناير) من عام 1996، دخلت تركيا في اتحاد جمركي مع EU حيث كانت قد بدأت العمل منذ العام 1993 على تحديث إدارة الجمارك لديها. وقد دعم البنك الدولي هذه المبادرة عن طريق قرض مشروع الإدارة المالية العامة وقيمه 62 مليون دولار أميركي (كانت 48 مليون دولار أميركي منها مخصصة للجمارك). وبين عامي 1996 و 1999، عمل مستشارو المساعدات الفنية التابعون لل IMF مع الجمارك التركية لتطبيق تشريع جمركي متطور ومواكب للعصر، تسهيل وأتمتة الإجراءات الجمركية، إدخال فكرة الاعتماد أكثر على الرقابة اللاحقة للتخليص وتقليل عدد التفتيشات الحسية وأوقات التخليص، تقديم خدمة جيدة للمجتمع التجاري، ومنح مزيد من الصلاحيات للمراكز الجمركية في المناطق المختلفة والمحلية.

228 تظر موقع شركة SIF على الإنترنت تحت عنوان www.sifamerica.com/tmicio.asp

229 تظر موقع شركة TATIS على الإنترنت تحت العنوان www.tatis.com/solutions/index.html

استراتيجية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. كان من الضروري اتباع منهج متعدد الوجوه بهدف مواجهة تحديات الإصلاح المتعددة، مع أنه في الكثير من الأحيان كان التركيز منصباً على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. في السابق، كان الدعم المقدم لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات نسبياً غير مهم، محدوداً على توليد إحصائيات التجارة الخارجية والاستخدام الطفيف لنظام تخليص جمركي موروث مطور محلياً. وبهدف توفير الوقت والتكلفة، ولتقليل المخاطر المحيطة بالتنفيذ إلى أقل حد ممكن، تم اختيار مواصلة حزمة من الإجراءات بدلاً من التوصية على تصميم نظام جديد. كان هناك حاجة ل 18 شهراً من العمل المكثف لمواصلة حزمة برمجيات مع الإجراءات العملية المبسطة، ولترجمة لغة التخاطب مع المستخدم إلى اللغة التركية، بما في ذلك نقل المعرفة لكادر الجمارك التركية بطريقة تمكنهم من إدامة النظام لاحقاً وتعظيم فائدة الشيفرة المصدرية التي تم تزويد الجمارك التركية بها.

SOFIX/BILGE. كانت الحزمة التي وقع عليها الاختيار هي SOFIX، وهي نسخة من نظام SOFI الذي طورته إدارة الجمارك الفرنسية. أطلق على هذا النظام اسم BILGE بالتركية. وقام بتوريد هذا النظام اتحاد ما بين الجمارك الفرنسية وشركة Bull S.A، ويعقد مبدئي يغطي توفير الشيفرة المصدرية للبرنامج، برمجيات المواصلة، الأجهزة، ودعم التطبيق في موقع ريادي. وقد تم إطلاق المشروع بنجاح في عملية ريادية في مطار اسطنبول - أحد أكثر المرافق الجمركية ازدحاماً في تركيا - في صيف عام 1998. تم تركيب BILGE في تشكيلة موزعة على 59 مركز جمركي في أنحاء تركيا، ما بين عامي 2000 و 2002 عقب عطاء دولي فازت به شركة Koç وهي شركة تركية عملاقة. وبالإضافة لتركيبة شبكة اتصالات محلية (LAN) وتطبيق خوادم قواعد معلومات في كل موقع، تم إنشاء شبكة اتصالات واسعة (WAN) يربط كل المواقع الفرعية بمركز واحد في الإدارة العليا للجمارك في أنقرة حيث تم إنشاء مخزن معلومات وطني بهدف إنتاج الإحصاءات التجارية والمعلومات الإدارية. قام العقول بنجاح بتدريب الآلاف من موظفي الجمارك والتجار، بالتوازي مع نشر النظام عبر البلاد.

BILGE. عبارة عن تطبيق زبون- خادم مبني على قاعدة معلومات لوراكل تدعم نطاقاً كاملاً من العمليات الجمركية، بما في ذلك التعريف المتكاملة، المحاسبية، التخليص على المستوردات والصادرات، الانتقاء للمعاينة، الترانزيت وأوضاع الإدخال المؤقت الأخرى، والإحصائيات التجارية. في البداية كان على التجار إدخال منافساتهم وبياناتهم الجمركية في أكشاك تم توفيرها في كل مركز جمركي، ولكن يتم تشجيعهم الآن على تسليم معاملاتهم إلكترونياً بواسطة EDI لو عن طريق موقع آمن على الإنترنت.

نتائج التحديث. إن الإجراءات الجمركية اليوم في تركيا مختلفة كثيراً عما كانت عليه في عام 1996، والسبب الرئيسي في ذلك هو الأتمتة الفعالة. وتشمل التحسينات التي تم تحقيقها ما يلي:

- 99% من مجمل المعاملات يتم معالجتها عبر BILGE وتعتبر الإحصائيات منتوجاً جانبياً. سابقاً كانت جميع المعاملات تتم يدوياً وكان يتم إدخالها مرة ثانية لاحقاً للحصول على المعلومات الإحصائية.

- لا تخضع للرقابة قبل التخليص غير 25.5% من المستوردات و9.6% من الصادرات، بدلاً من تفتيش 100% من الإرساليات كما كان يتم سابقاً. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المستوردين المرخصين بشكل مسبق (وعددهم 356 حتى شهر أيار (مايو) عام 2002) يمكنهم الآن أن يخلصوا بشكل فوري على مستورداتهم ويبقون خاصعين للرقابة اللاحقة على التخليص.
- يتم الآن إفصاح 75% من مستوردات خلال 24 ساعة، و83% خلال 48 ساعة.
- كانت الجمارك هي أول مطبق لنظام EDI في تركيا، ويتم الآن التسليم الإلكتروني ل 42% من جميع المعاملات الجمركية (إما EDI أو من خلال الموقع على الإنترنت).
- بحلول عام 2001، تم تخفيض عدد الموظفين بمقدار 10%، وتم إغلاق 73 مكتب جمركي من ذات الأعمال القليلة أو التي بدون أعمال، وتم ترشيد عدد مواقع المراكز الجمركية في الأقاليم المختلفة. وقد تم إصدار قانون جديد يتفق مع معايير EU أدخل حيز التنفيذ في شهر شباط (فبراير) من العام 2000.

المصدر: David Kloeden، ملاحظة أعدت لأجل هذه الدراسة

ويمكن توسيع الحل على أساس شبكات إقليمية وعالمية عن طريق إدخال مواصفات تتسجم مع الاتحادات الجمركية ومع أمن التجارة. أما المنصات التكنولوجية المستخدمة فهي مبنية على الإنترنت، تستفيد من تقنيات الهواتف المحمولة، كما أنها موجهة نحو الانفتاح والمرونة. إن تطبيقات البرمجيات ذاتها تعتمد العيوبولات وهي مصممة لتتكامل مع أنظمة الجمارك القائمة.

شركة TATIS مشغولة الآن، عبر شركائها التجاريين، في عمليات رفد الأنظمة لعدد من الإدارات الجمركية.

MicroClear. يتم عرض نظام MicroClear كقطعة فنية، متكامل كلياً، نظام غني الوظائف بضمن معالجات آمنة وكفاءة لجميع الوثائق الجمركية عبر شبكة مبنية على الإنترنت²³⁰. ويتم عرض هذا النظام من قبل شركة خدمات المراقبة والتفتيش (Inspection and Control Services ICS) وتم تطويره باستخدام تقنيات NET. المصانق عليها والمدعومة من قبل شركة Microsoft. تعمل الإصدارات الحالية أو السابقة من MicroClear - جزئياً أو بشكل حل كامل - في كل من الصين، دبي، الكويت، الولايات المتحدة، الاتحاد الروسي، المملكة المتحدة، والهند. وتدعي الشركة من خلال الكتابات التي يتم بها تسويق النظام أن بيئة NET التي يتمتع بها MicroClear تمنحه حلولاً مرنة هي المطلوبة للوفاء بتنفيذ القوانين المختلفة، للحلول المبنية على الإنترنت الأمانة بدرجة عالية، قابلية عظمى للتوسيع، القابلية للوصل مع أنظمة خارجية، والتكامل السهل مع الأنظمة القائمة فعلاً. يمكن لهذا النظام بسهولة أن يترجم الوثائق الورقية إلى بروتوكولات إلكترونية ومعايير تتفق مع اتفاقيات WCO.

230 نظر موقع شركة ICS على الإنترنت تحت عنوان www.icsinspections.com

يوفر MicroClear إدارة المكتب الخلفي التي تستخدم لتحويل النظام ليمسح بإدخال قواعد عمل جديدة أو صيغ حسابية معينة للرسوم، تغيير المنطق القائم، تغيير انسياب العمليات في نظام الأعمال الأنوبي، تعريف انسياب العمل، وبناء نماذج إلكترونية جديدة أو صفحات. هذه التعديلات تتطلب أقل قدر ممكن من كتابة الشيفرات. ويعتبر MicroClear هذا كأفضلية رئيسية، لأنها تقلل من الانكال المستقبلي على دعم البائع. ويتم تزويد المشتري برخصة تسمح له باستخدام وتعديل الشيفرة المصدرة مع النظر في السماح بالدعم المستقبلي للنظام من المصادر المحلية. النظام مبني على منصة تدعم الأحرف عدا الألفبائية والأرقام.

PC Trade. لقد تم تصميم برنامج PC Trade من قبل دائرة الإحصاءات في نيوزيلانده بهدف إنتاج إحصائيات التجارة الوطنية، معتمداً على بيانات الاستيراد الناتجة عن نظام أسيكودا. وقد ساهم توفير مودولات لمعالجة بيانات البضائع الأساسية من وقت البدء وحتى الانتهاء ولحساب الرسوم في تعظيم قدرة برنامج PC Trade. يعمل النظام على أجهزة حاسوب شخصية، كل جهاز على حده، ولكن يمكن شبكها باستخدام عمليات التشبيك (Novell أو Windows95). إنه أيضاً عبارة عن حزمة متكاملة للتحليل الإحصائي. كما أنه يستخدم على نطاق واسع في دول المحيط الهادئ التي على شكل جزر مثل تونغا، بولينيزيا الفرنسية، فالواتو (Vanuatu)، وغوام (Guam).

ALICE. تقوم المفوضية الأوروبية الآن، كجزء من برنامجها المكتبي للمساعدات المالية والجمركية، بتطوير نظام إدارة جمركية يمتشى مع تعريفية EU المتكاملة. يدعى هذا النظام ALICE وهو مبني على أحدث التكنولوجيا (إطار NET)، ويستخدم أوائل كمنصة إدارة لقواعد المعلومات. ومن المنتظر أن يتضمن ALICE مودولات للصادرات، الواردات، والترانزيت، وأن يشمل كل المودولات المعتادة التي تشكل أداة لأعمال الإدارة الجمركية المتكاملة. في الوقت الحالي، ما يزال ALICE تحت البناء والاختبار حيث تم الإعداد لإطلاقه في نهاية عام 2004 في البوسنة والهرسك. وإذا ما نجح هذا التطوير فمن المحتمل أن يكون ALICE هو النظام الذي ستختاره الدول التي ستضم لاحقاً إلى EU.

حل إدارة الجمارك الدنماركية. لقد طورت إدارة الجمارك الدنماركية نظام معالجة بيانات جمركية بسيطاً بالتعاون مع شركة Bull S.A. ويتم تسويق النظام الآن بواسطة شركة Bull S.A. وقد تم شموله كعنصر أساسي في مشروع حوسبة شامل تم تطويره من قبل إدارة الجمارك القبرصية. هذا المشروع يتضمن عدة حلول ابتكارية وسوف يكون معتمداً كلياً على الإنترنت عند انتهائه.

تكنولوجيا المعلومات "ما وراء الجمارك"

هناك نزعة جديدة في استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتشجيع تسهيل التجارة، وهي خلق مجتمع تجاري موصول إلكترونياً يشمل الشركاء التجاريين. يتكون مثل هذا المجتمع من عدد من الأطراف

من بينهم الجمارك، البنوك، الناقلين البحريين، الموانئ والمطارات، المخلصين، الجهات الرقابية، دوائر الإحصاءات، وإدارة تسجيل المركبات. مثل هذا النظام يعمل بشكل متكامل في سنغافورة وموريشيوس. وتقوم غانا في الوقت الحالي، اعتماداً على النموذج أعلاه وباستخدام نفس التكنولوجيا، بتطبيق برنامجها الخاص TradeNet. كما التزمت أيضاً كل من تونس والسنغال بتطبيق نظام إدارة جمركية بطموح تشكيل نواة شبكة تجارة إلكترونية.

يربط برنامج TradeNet في سنغافورة عدداً من الجهات المعنية بالتجارة الخارجية - بما في ذلك 34 وحدة مراقبة حكومية - في نقطة واحدة للمعاملات لكل التعاملات المرتبطة بالتجارة، مثل التخليص الجمركي ودفع الرسوم والضرائب، معالجة أنونات الاستيراد والتصدير وشهادات المنشأ، بالإضافة إلى تجميع إحصاءات التجارة. ومن أوائل الخطوات التي تم القيام بها، مراجعة وثائق التجارة القائمة حالياً والمطلوبة وتقديم اقتراحات بتقليل وثائق التجارة المتعددة هذه إلى نموذج واحد يتم استخدامه عبر الإنترنت بحيث يخدم جميع حاجات التوثيق التجارية في البلاد تقريباً. وقد تم تكليف شركة CrimsonLogic³¹ بامتلاك وتشغيل نظام TradeNet، وبحيث يكون المستفيدون هم: مكتب تطوير تجارة سنغافورة، سلطات الطيران المدني والموانئ، والمطار الدولي. قامت شركة IBM بتطوير نظام EDI يسمح بتبادل وثائق أعمال الشركة الداخلية من حاسوب - لحاسوب مع الأعضاء الموصولين من المجتمع التجاري. كان على التاجر أن يقدم وثيقة واحدة، بحيث تتضمن جميع المعلومات الضرورية المتعلقة بعملية الاستيراد أو التصدير من قبل أية جهة مشتركة بأية طريقة في الصفقة المعنية. وقد تم نشر النظام تدريجياً عام 1989، وبحلول عام 1991، كان حوالي 95% من جميع إجراءات النقل البحري أو الجوي قد تم باستخدام نظام TradeNet. وقد استفاد مقدم المشروع كثيراً من حقيقة أن العديد من أعضاء المجتمع التجاري كانوا قد حصلوا على معرفة عميقة بالحاسوب وكانوا يعتمدون على أجهزة كمبيوتر معقدة في أداء عملهم.

يمكن للدول الأخرى التي ترغب في تطوير مبادرات الحكومة والتجارة الإلكترونية لديها أن تتبنى حلاً جمركياً يوفر نافذة واحدة يمكن من خلالها للتجار والموظفين المعنيين بالمعاملة أن يسلموا ويدخلوا إلى كل المعلومات المتعلقة بالشحنات المختلفة. مثل هذه النافذة يمكن أن تتواءم مع عدد مختلف من أدوات الإدارة الجمركية القائمة. في غانا، مثلاً، تم دمج نافذة الـ EDI مع نظام الإدارة الجمركية لموريشيوس (انظر الصندوق 13-4). وفي السنغال، كان لدى Orbus 2000 نص الطموح في ربط جميع المؤسسات المعنية بالتجارة مع بعضها البعض إلكترونياً (الصندوق 13-5).

31 كغنت تدعى Singapore Trade Services حتى عام 2002.

أدلة إرشادية لاختيار نظام تكنولوجيا معلومات واتصالات مناسب للجمارك

إن تقييم حل مناسب يعتمد تكنولوجيا المعلومات للجمارك ليست مهمة سهلة، وخصوصاً الآن حيث تتوفر بدائل عديدة في السوق، وهناك دائماً خيار بناء نظام وطني بجهود محلية. ويمكن القيام بعملية الاختيار على مرحلتين. أولاً، يمكن مقارنة البدائل المختلفة مع بعضها البعض، بحيث لا يتبقى إلا بدائل قليلة تخضع لمزيد من التمهين. وفي المرحلة الثانية، يمكن لعملية الاختيار أن تتمحور عن مزيد من المتطلبات التفصيلية، حيث يترك المجال للمزودين المحتملين، حتى من أنصار الحل الوطني، أن يعلنوا عن استعدادهم للتقدم للمنافسة - فنياً أولاً ومالياً ثانياً. هاتان المرحلتان يمكن أن تعملتا بالتعاقب، بحيث تفرز المرحلة الأولى قائمة مختصرة تستخدم في المرحلة الثانية. وسوف يتم هنا إعطاء وصف مختصر لهذا الأسلوب.

متطلبات قبل التأهيل: وضع علامات للحلول المحتملة المختلفة إن مرحلة قبل التأهيل تتطلب تقييماً منظماً للحلول المتعددة ومناسبتها لكل دولة بعينها. وسوف يأخذ هذا التقييم مجراه على أساس مراجعة مواصفات المنتج، وروية الأنظمة وهي تعمل، عندما يكون ذلك ممكناً، في ظروف مشابهة لظروف البلد المعني. قد يلجأ التقييم إلى وضع علامات على سلم علامات (مدرج من 1 إلى 100)، ومن ثم يتم جمع علامات كل مكون من مكونات النظام إلى مجموع إجمالي. هذه المجموع يمكن مقارنتها ما بين المتقدمين وربما مع "حل تكنولوجيا معلومات مثالي" يأخذ جميع الخطوط الإرشادية ل WCO بعين الاعتبار ويتبنى أحدث أجهزة منصات العمل. هنا تكون القائمة المختصرة هي من أولئك المزودين الذين حصلوا على أعلى علامات، وهم الذين يمكن الاتصال بهم من أجل مزيد من النقاش للمرحلة الثانية. وفي هذا الصدد يمكن التعاقد مع شركة استشارات في مجال الحاسوب للقيام بعملية تقييم الحلول الموصوفة أعلاه.

1- قد تتضمن الأجزاء التي ستوضع لها العلامات من كل مزود ما يلي:

- استراتيجية المزود. قد يتضمن التقييم رؤية المزود ومبادئه، نوع الحلول والخدمات التي يقدمها، سجله في مجال بناء المقرة والمساعدات، خبرته، مدى ثبات الشركة وأساسها المالي، وما هي قاعدة عمله المنصبة.

صندوق 13-4 حالة دراسية حول مشروع بوابة غانا

إن تدابير تحرير التجارة التي تبعت في تسعينات القرن الماضي لم تؤدّ لعدة سنوات إلى النتائج المتوخاة منها، فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر أو توسيع التصدير في غانا، وقد اقترحت عدة دراسات أنه من أجل تحقيق هذا، فلا بد من القيام بعدة إصلاحات هيكلية. ولإطلاق هذه الإصلاحات، تم تطوير استراتيجية ديناميكية لتشجيع التصدير. وقد كانت أبرز سماتها العملياتية هي (أ) ستقوم شركة Crimson Logic، وهي الشركة السنغافورية التي ادارت نظام TradeNet في سنغافوره بتوفير البرمجيات لنظام المجتمع المبني على التجارة الإلكترونية، والذي سيصبح هو نواة مجتمع TradeNet في غانا؛ (ب)

سوف تتبنى غانا نظام الإدارة الجمركية الذي تم تصميمه في موريشيوس والذي كان يتعامل بنجاح مع مجتمع التجارة الإلكترونية في موريشيوس؛ و(ج) سوف يتم إنشاء شركة جديدة لتطبيق كل من TradeNet ونظام الإدارة الجمركية الغاني (Ghana Customs Management System GCMS) في الجمارك. كان من المنوي أن يتم توقيع عقد مع هذه الشركة بشروط إين، شغل، وأنقل (Build, Operate, and Transfer BOT). ومقابل توزيع الشركة للأسهم العادية والتزامها بعقد الخدمة، سوف يتم منح الشركة دفعات سنوية مقابل الخدمات التي تقدمها وسوف تقوم بتسليم أسهم الشركة العادية إلى الحكومة الغانية بعد (10) سنوات.

تم إنشاء شبكة المجتمع الغاني (Ghana Community Network GCNet) كشركة مضاربة متحدة بمساهمين أجانب (SGS 60%، الجمارك 20%، مجلس ملاحه غانا 10%، وبنكين محليين كلا منهما 5%). في تشرين الثاني (نوفمبر) 2000، تم إعلان شركة GCNet برأسمال مساهمين عاديين قدره 5 مليون دولار أميركي. إنها تعمل تحت فقد خدمات مع وزارة التجارة والصناعة. ويستمر عقدها حتى العام 2010. ويتضمن العقد أن تقوم GCNet بتتصيب النظام المبني على التجارة الإلكترونية النظام الإداري الجمركي الجديد.

لقد تبنت GCNet أسلوب العمل بيدها أثناء العملية برمتها، وقامت بتزويد الجمارك بالمساعدات اللازمة من خلال تدريب الكادر المحلي وتتصيب لنظمة تكنولوجيا المعلومات.

شبكات المجتمع. كان هناك خطوة مبدئية لوصول أعضاء المجتمع التجاري المختلفين. والأعضاء التاليين موصولون لغاية الآن

- الخطوط الملاحية التي توفر المانفستات الإلكترونية إلى GCNet، والتي يتم نقلها بعد ذلك إلى سلطة موانئ ومرافئ غانا.
- مجلس ملاحه غانا، الذي يحصل على جميع المعلومات المتعلقة بحركة البواخر والطرانرات.
- الجمارك، التي تحصل على البيانات الجمركية إلكترونياً.
- البنوك، التي تقوم بإخبار الجمارك إلكترونياً بالدفعات التي حصلت.
- المكتب الإحصائي، المربوط مع الجمارك للحصول على جميع المعلومات التجارية ذات العلاقة - لم يتم المكتب الإحصائي لغاية الآن بالاستفادة من حسنات هذا الاتصال.
- وزارة المالية، المربوطة مع الشبكة وتستطيع تنزيل كل معلومات التجارة بالإضافة إلى معاملات دفعي الضرائب التي يجري التعرف عليها برقم التعريف الشخصي (الرقم الضريبي) personal identification number.

الدورس المستفاد. إن الشراكات بين القطاعين العام والخاص باتباع صيغة الـ BOT يمكن أن تنجح. تبنت GCNet الإصلاحات وأكدت على استمرارية التركيز على أهداف الإصلاح خلال فترة لتسمت بانتقال سياسي.

إن الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات يمكن أن يحرز نتائج سريعة. فقد تطلب الأمر 3.5 سنة لنشر GCNet و GCMS في الموانئ التي تمثل أكثر من 90% من مجموع تجارة غانا. إن أزمان التخليص وأداء الإيرادات تجاوزت التوقعات بشكل كبير. وكانت التكاليف الإجمالية معقولة. يمكن تسريع تغيير العمليات الجمركية عن طريق الدعم التقني الذي يعتمد على العمل باليد. وبينما كافحت الجمارك لسنوات من أجل تطوير نظام معلوماتها أو للاستفادة منه بأفضل طريقة ممكنة، إلا أن هذه الإصلاحات كانت بحاجة إلى دفعة من الخارج وإلى دعم للتنفيذ بالعمل باليد وذلك من أجل دفع عملية تبسيط الإجراءات عبر تبني عمليات حوسبة متقدمة.

إن الدعم على أعلى مستوى قد ساعد على إطلاق المشروع والاحتفاظ بنتائجه.

لقد شاركت الجمارك بشكل نشيط في نشر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ولكنها ستقوم الآن بمتابعة عملياتها الخاصة للتطوير بكل نشاط في جميع المجالات تقريباً باستثناء حقل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والعمليات المرتبطة بها. وسوف تعطي عملية التطوير هذه فرصة أفضل لإدامة المشروع بشكل إجمالي مع مرور الزمن. ويضاف إلى ذلك، أن الجمارك الحديثة قد تكون في وضع تستطيع فيه تسليم زمام الأمور من شركة GCNet عندما ينتهي عقد للخدمات الخاص بها.

المصدر: De Wulf 2004

صندوق 13-5 حالة دراسية: السنغال

تقوم السنغال بتحضير حزمة من المنتجات للاستفادة القصوى من تكنولوجيا المعلومات بهدف تسهيل التجارة عبر مبادرات تدعى بمجملها GAINDE 2000. تتكون هذه المنتجات من بيئة مبنية على التجارة الإلكترونية لقبول وتوزيع بيانات المعلومات للتجارية إلى كل أطراف المجتمع التجاري؛ نظام إدارة جمركية منطور؛ ونظام دفع وقبض إلكتروني.

ORBUS 2000 يحضر نظام ORBUS 2000 ليكون نظاماً حقيقياً للتخليص المسبوق. وهو مصمم بحيث يقلل البيانات الإلكترونية من التجار (باستخدام توصيلات الإنترنت) والتي تحتوي على جميع المعلومات المطلوبة من قبل الجهات الرقابية المختلفة؛ ثم نقل هذه المعلومات إلى جميع الجهات المعنية بهدف توفير تخليص إلكتروني؛ ثم نقل جميع هذه المعلومات إلى نظام إدارة الجمارك. أما أطراف المجتمع التجاري الذين يجب ربطهم فهم الجمارك، البنوك، السلطات المالية، السلطات الرقابية، والسلطات المسؤولة عن رقابة الجودة، اتحاد شركات التأمين، مديرية التجارة الخارجية في وزارة التجارة، دائرة الأرصاد، شركة الفحص السابق للشحن، الخزينة وآخرين. كان التصميم مبنياً على شبيهه في سنغافوره. وباستخدام مصادر مشروع للبنك الدولي، فإن "قسم معلومات الدولة" "Direction de l'Informatique de l'Etat" تحت رئاسة الدولة

قام بتمويل تنصيب الاتصالات الضرورية وأجهزة الإرسال لجميع الجهات الحكومية التي تم ربطها. يقوم بإدارة مودبول ORBUS 2000 شركة GIE GAINDE 2000، وهي شركة أنشئت لضمان حسن التنصيب والتنفيذ لبيئة لتجارة الإلكترونية والعمليات الجمركية الجديدة.

بني التصميم المعماري الفني لنظام ORBUS على بنية تحتية للمعلومات باستخدام أحدث تكنولوجيا المعلومات وبرؤية تضمن سهولة الدخول إلى المعلومات، ثبات الاتصالات، توفر النظام، تكامل البيانات، والأمان. بدأ اختيار النظام في بدايات عام 2004. ويتطلب نشر نظام ORBUS 2000 كاملاً بشكل كفو وفعال وبجميع قدراته، أن يقوم جميع أعضاء المجتمع التجاري بتطوير قدراتهم على الاتصال وتعديل إجراءاتهم الخاصة في العمل بهدف القدرة على إصدار التراخيص إلكترونياً؛ كما أن التقنية المستخدمة (العام-خلف ونظام التشغيل في ORBUS 2000) يجب أن يثبت أنه هائل وأنه يسهل الدخول إليه من قبل أولئك المعنيين. يتطلب نشر النظام وطنياً حملة علاقات عامة رئيسية وحملة توعية وتنقيف.

TRADE X/GAINDE

في نهاية الثمانينات من القرن الماضي، قام للقسم التكنولوجي في وزارة المالية بتصميم وتشغيل نظام إدارة جمركياً. وقد كان أحد أهداف اختيار حل وطني هو تحسين مهارات تكنولوجيا المعلومات الوطنية في البلاد. وقد تم إدخال النظام لأول مرة في عام 1990 وتم تطويره عدة مرات بعد ذلك. عندما تم نقل النظام إلى الجمارك عام 1998، كان النظام قد عفا عليه الزمن وكانت عملية صيانتها مكلفة جداً. وهكذا فقد تم تصميم نظام TRADE X كبديل. نبع المنطق وراء الإصرار على استخدام حل وطني من توجه موروث، وجزئياً، من سعي مقصود نحو تطوير قدرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الوطنية بالإضافة إلى كسب قبول موظفي الجمارك والقطاع الخاص لتطبيقه. تمت استشارة القطاع الخاص بشكل مكثف في فترة تصميم المودبولات المختلفة وتشعباتها المتنوعة. تمت توأمة شركات استشارية محلية مع خبراء الجمارك بهدف تصميم نظام TRADE X الجديد، ومن المتوقع أن تقوم هذه التوأمة بتقديم خدمات صيانة مستمرة. نظام TRADE X مبني على أحدث أنواع التكنولوجيا وقد انطوى على سلسلة من الوظائف الجديدة. إنه قابل للتحديث مع نظام ORBUS 2000، فيه مودبول تقييم مخاطر متطور، قاعدة معلومات قيمة، وتسهيلات معالجة للبضائع بالإضافة إلى أنه معد ليخدم مستقبلاً الدفع والقبض الإلكترونيين. ومن المتوقع أن يتحدث هذا النظام مع المحاكي الذي يسمح للتجار بمحاكاة تكاليف التخليص لمعرفة ما هي تعليمات التخليص القابلة للتطبيق، كما أنه مزود بمخزن معلومات.

يحتوي TRADE X على جميع الوظائف المتوفرة في معظم الأنظمة الجمركية الإدارية الحديثة الجاهزة، ويتواءم كلياً مع الخطوط الإرشادية لـ WCO المتعلقة بالحوسبة. تم نشر النظام على أساس

ريادي للمستوردات وفي مواقع مختارة في شهر/10 عام 2003. ويتوقع أن يتم التوسع في انتشاره خلال عام 2004. تقوم الجمارك الآن بإعادة النظر في تعديل هيكلها التنظيمي (المصمم في الأساس ليخدم إجراءات يدوية) بهدف تعظيم استخدام أدوات الإدارة الجمركية الحديثة.

SEPAY - نظام الدفع الإلكتروني

قامت مجموعة عمل، ضمت موظفين من الجمارك والخزينة وقطاع البنوك، بتصميم نظام يسمح لمخلص الجمارك بدفع الرسوم والضرائب بشكل إلكتروني. ويتوقع أن يتم الانتشار خلال النصف الثاني من عام 2004.

المصدر: Ibrahima Diane المدير العام لشركة GIE GIANDE 2000. في اتصال شخصي معه.

- التصميم الوظيفي. ما مدى كمال للنظام المعروض؟ كيف يمكن مقارنة الوظائف المعروضة مع الحاجات الخاصة للبلد المعني؟ ما مدى سهولة إضافة موديول واحد أو أكثر إلى النظام؟
 - بنية التطبيق. ما مدى تعقيد إمكانية توسيع، لداه، أمان، وثبات بنية النظام؟
 - البنية التحتية للبرامج. ما هو أساس البرمجيات لواجهة المستخدم، جهاز خادم التطبيق، إدارة المعلومات، تكامل البرمجيات، والأمان؟
 - التنفيذ والتطبيق في المواقع. كيف سيتم تفصيلات التنفيذ والتطبيق في المواقع (إدارة المشروع، التصميم، التطوير والتسليم، إدارة التغيير، التدريب والتنفيذ، والدعم والعمليات)؟
 - مصادر التطبيق. ما هي خطط المقاول لإدارة المصادر، الدعم الفني، بناء المقدر، مراقبة الأداء، والتخطيط؟
 - تكاليف التسليم والتطبيق في المواقع. ما هي تكاليف تطوير البرمجيات وتسليمها، للبنية التكنولوجية التحتية، للتنفيذ والتطبيق في المواقع، الدعم والتدريب؟ ما هي خيارات التمويل العملياني، ودورة حياة النظام؟
- عملية اختيار المزود. عند هذه النقطة يجب أن يكون الاختيار قد تم بين الحلول الوطنية المتعددة والحلول الجاهزة، أو ببساطة من بين تلك الأخيرة إذا لم يكن قد تم التفكير في حلول وطنية. إن طرح حل وطني في عملية الاختيار قد يكون تمييزاً مباشراً إذا كان الحل قد اقترح من قبل طرف ثالث، ولكنه قد ينطوي على مزيد من التحدي إذا كان الاقتراح نابحاً من داخل الجمارك نفسها. ومع أن عدم الانحياز قد يكون صعباً إلا أنه يجب الانتباه من عدم الوقوع في فخ التحيز لثنائي حل وطني دون تقييم كافٍ.

يمكن استخدام ثلاثة محددات عريضة لتقييم المقترحات، وضع علامات، واختيار فائز: (أ) الالتزام بشروط دعوة الاستدراج (يمكن استخدام مصطلحات أخرى مثل: وثائق العطاء، دعوة لتقديم اقتراح، دعوة لتقديم عرض، وغيرها...)، (ب) الالتزام بالمعايير الفنية باستخدام مقاييس محددة وآلية لتحديد العلامات بأوزان مختلفة، (ج) القيمة مقابل الثمن - التي توزن المكونات الأخرى، بحيث يتم الوفاء بأقل معايير يمكن القبول بها مقابل الثمن المدفوع.

- شروط العطاء. يجب أن توفر وثيقة العطاء المواصفات المفصلة، ويجب أن تعكس الوثيقة التوازن بين توفر مواصفات عريضة جداً أو عامة (وهذه ستؤهل جميع المتقدمين) وتوفير مواصفات ضيقة جداً بحيث لا يستطيع أي مقاول التقدم بعرض مناسب، أو لا يتقدم إلا واحد. يجب أن تغطي للمواصفات مدى واسعاً من القضايا بما في ذلك المتطلبات التشغيلية، الفنية، متطلبات التنفيذ وإدارة المشروع، متطلبات الدعم، الأمن، المقدرة والأداء، والمتطلبات التعاقدية. يعتبر سجل المقاول السابق ذا أهمية بالغة، بحيث تؤخذ النجاحات السابقة له تحت ظروف مشابهة في أماكن أخرى بعين الاعتبار. كما يجب التأكيد من ادعاءات البائعين. وتهم نوعية النتائج السابقة لأكثر من عددها. ويفضل عدد صغير من النجاحات الكبيرة على عدد كبير من النجاحات المتوسطة. بالإضافة إلى هذا، في عالم التكنولوجيا المتطورة بسرعة الذي نحن فيه، ليس بالضرورة أن يتم إغفال مقاولين دخلوا السوق حديثاً بحجة أن سجلهم السابق محدود. مع كل ذلك، فإن القضية التي ستحدد قدرة المتقدمين الجدد هو فهمهم لإدارة الجمارك الحديثة وما هي أفضل طريقة لاستخدام التكنولوجيا في عملها بدلاً من معرفتهم بالتكنولوجيا بنية التعلم عن العمليات الجمركية أثناء التطبيق.
- التقييم بناءً على المتطلبات الفنية. يجب أن تكون مقدرة المتقدم على القيام بوظائفه هي المحرك الأساسي للقرار. ويجب أن يتم تقييم هذه الوظائف لتلائم الظروف المحلية للبلد المعنى واللمدى الذي وصلت إليه عمليات التحديث والإصلاح فيه أو الذي ستصل إليه. بعض الوظائف سوف تكون نواة أي نظام، ولكن البعض الآخر قد يكون مرغوباً فيه فقط. إن تحديد الوظائف المطلوبة من النظام هي مهمة الموظفين مستخدمى النظام وليست وظيفة الموظفين التكنولوجيين. يجب أن يتم ترتيب أولويات هذه الوظائف وتوزيعها حسب أهميتها. يوضح الجدول (13-1) قائمة بالوظائف المرغوبة.
- يلزم استخدام نموذج علامات بهدف مقارنة العروض المختلفة بشكل منظم بالمقارنة مع المتطلبات الفنية. ويجب توخي الحذر عند تحديد أوزان العلامات الفعلية، ولكن المتطلبات الوظيفية للنظام يجب أن تكون هي الطاغية على القرار النهائي. على سبيل المثال، يدستخدم نموذج للعمل يخصص 40% من وزن العلامات للمتطلبات الوظيفية (والتي ستقسم لاحقاً لكل وظيفة على حده)، 25% لمتطلبات التنفيذ وإدارة المشروع (بما في ذلك خبرة البائع)، 13% للمتطلبات الفنية، 10% لدعم البائع، 5% لسمات الأمن في البرنامج، 5% للقضايا التعاقدية، و2% لبناء القدرة محلياً.

• التقييم المالي. لا ينبغي دراسة العروض المالية إلا تلك العروض التي أوفت بما لا يقل عن المتطلبات الفنية الموضوعية. ويجب طرح أي عرض بقع تحت العتبة لو (بناءً على قواعد التزويد المستخدمة)، يعطى فرصة للوفاء بالموصفات المطلوبة بحيث تتاح هذه الفرصة لجميع المتقدمين الآخرين. إن توزين الثمن والنقاط التي حصل عليها العرض قضية مهمة، لأن زيادة التركيز على الثمن سوف تكون في صالح العرض ذي السعر الأرخص حتى لو لم يكن فنياً هو الأفضل (وقد يكون هو الأسوأ). وعند النظر إلى الأسعار، يجب النظر بعدالة إلى جميع العروض التي أوفت بالمتطلبات الفنية. وهكذا، فيجب ضم جميع التكاليف المتشابهة وتحولها إلى قيم كمية (حتى تلك التكاليف التي سيتحملها المشتري)، وربما تلك التكاليف التي ستمتد على مدى عمر المشروع.

تختلف التكاليف من مشروع إلى آخر. ومن الواضح، أن حجم البلد المعني والوظائف المرغوبة من النظام سوف تؤثر على التكلفة. ففي بلد ما، قد لا تختلف كثيراً أسعار الأجهزة وتكاليف (إمام-خلف) التي سيكتسبها التجار من حل إلى آخر، لأنها بشكل أو بآخر تتحدد بأسعار منصات التكنولوجيا المتوفرة في وقت الشراء. علاوة على ذلك، لن تختلف أيضاً تكاليف التنفيذ التي تتضمن تدريب الكوادر والمجتمع التجاري كثيراً من حل إلى آخر. وهكذا فإن التكاليف تميل إلى الاختلاف اعتماداً على مستوى التصميم، البرمجة، والتعديلات التي سيتطلبها النظام. كما أن درجة الوثوق بالمتعاقدين المحليين سوف تؤثر أيضاً على التكاليف بشكل جوهري، كما سيؤثر أيضاً هامش الربح المضاف إلى السعر عند البيع.

إن الحلول الوطنية تميل إلى أن تكون باهضة لأنها تحتاج إلى تصميم وبرمجة ووظائف للنظام بالتفصيل. وهذه التصميمات والبرمجيات تميل إلى أن تكون باهضة. في المغرب، على سبيل المثال، ذهب 6.5 مليون دولار أميركي من مجمل تكاليف المشروع البالغة 10 مليون دولار أميركي تقريباً للتطوير.

إن أحد أهم عوامل جذب الحلول الجاهزة هو أن تكاليف تطوير النظام يمكن اقتسامها مع الآخرين. قد يشذ عن هذا إلى أقصى طرف الأسيكودا، حيث يقوم UNCTAD بتوفير البرنامج دون مقابل، وهذا يسمح للدول المطبقة أن تستفيد من الاستثمار الضخم المجاني الذي قام به UNCTAD لتجهيز أسيكودا للتطبيق في دول العالم المختلفة. وبالرغم من هذا المظهر المجاني من نظام الأسيكودا، إلا أن التطبيق ما يزال يتطلب مصادر جوهرياً لشراء الأجهزة الصلبة والاتصالات. في لبنان، مثلاً، كان لتكريب أسيكودا++ في أواخر التسعينات من القرن الماضي تكلفة إجمالية وصلت إلى 5 مليون دولار أميركي. وفي بوليفيا تم إقحام تكاليف صيانة النظام في الميزانية التشغيلية لمكتب الجمارك الوطني. بلغت التكاليف الإجمالية للمشروع بأكمله (فريق المشروع المحلي + فريق UNCTAD الذي ساهم في نقل الأسيكودا) 3.85 مليون دولار أميركي. وقد أضافت تكاليف الأجهزة الصلبة، الاتصالات، وتحسينات البنية التحتية ل (5) مراكز كبيرة و (19) مركزاً متوسطاً وصغيراً 3.1 مليون دولار أميركي إلى التكلفة الإجمالية. أما مشروع حوسبة الضريبة الغليبي - الذي استخدم الأسيكودا - مع مشروع مكتب الجمارك فقد بلغت تكاليفهما 28 مليون دولار أميركي.

إن الحلول الجاهزة الأخرى تحتاج للمعايرة حسب المتطلبات المحلية والظروف، وهذا لن يكون بدون مقابل. مثلاً، لقد تطلب تنصيب SOFIX في تركيا تعديلات كبيرة وإعادة كتابة (انظر صندوق 13-3). وقد كانت هذه هي حال تنصيب SOFIX في الأرجنتين أيضاً. أمام نظام TIMS فقد كان جزءاً من عقد إداري، كما هو الحال في موزمبيق وأنغولا، وهكذا فإن تكاليف تنصيبه تكون مجملة في العادة في مجمل تكاليف تدخلات Crown Agents في تلك البلدان. في غانا، تم إقحام نظام Crimson Logic في النظام الجمركي الإداري لموريشيوس؛ وكانت التكلفة الإجمالية للمشروع 5 مليون دولار أميركي، على شكل قروض أخذتها GCNet، تضمنت الحصول على البرنامج، التعديل لغايات مطابقة متطلبات غانا، شراء الأجهزة والبنية التحتية، بالإضافة إلى التدريب المكثف للكادر والتجار. في بوليفيا، طور المكتب الوطني للجمارك عدداً من الأنظمة التقرية حول أسيكودا++ بهدف دعم المراجعات بعد التخليص ووظائف تخزين المعلومات، وكان هناك خطط لأنظمة قمرية إضافية لتحسين إدارة المخاطر وقرارات التعدين عن المعلومات.

كما لاحظنا سابقاً في هذا الفصل، فإن تكاليف تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الجمارك هي ليست إلا جزءاً من تكاليف الدورة الحياتية لهذه الأنظمة. وفي غالب الأحيان، فإنه يتم إساءة تقدير تكاليف الصيانة والتطوير هذه ولا يتم إدراجها بشكل كافٍ في تكاليف الدورة الحياتية للمشروع. وكنتيجة لهذا، فإن العديد من الأنظمة تطبق دون دعم مالي كافٍ. ويكون الاستثمار المطلوب في العادة بعد عدة سنوات من بدء المشروع أكبر مما كان سيكلف لو تم توفير الدعم المالي المناسب أولاً بأول وبشكل كافٍ.

نتائج عملية

يمكن أن تساهم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بشكل جوهري في جعل العملية الجمركية أكثر فعالية وكفاءة في نفس الوقت. وهذه الحقيقة كانت معروفة للعديد من الإدارات الجمركية لأكثر من عقدين من الزمن. ولكن احتمالات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تتغير باستمرار. وتوفر أحدث أنواع التكنولوجيا في هذا المضمار وأجهات تطبيق ودودة للمستخدمين عن طريق السماح بإبصال المعلومات إلكترونياً والنفع الإلكتروني، دعم لفضل لإدارة الإعفاءات وأنظمة تعليق الرسوم، وخطت خطوات كبيرة في مجالات تقييم المخاطر ومونيولات الانتقاء. ليس هناك شك في أن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات قد ساهم بشكل جوهري في حماية وظيفة تحصيل الإيرادات التي تقوم بها الجمارك وفي تسريع عمليات التخليص. ينبغي على كل إدارة جمركية أن تحاول تطبيق أحدث أنواع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لمناسبة ظروفها الخاصة. وهكذا، فإن إدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يجب أن تكون وظيفة رئيسية في إدارة الجمارك.

إن تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ليس هدفاً بحد ذاته. يجب تقييمه لمساعد الجمارك في أداء وظائفها. وهكذا يجب أن تكون أية استراتيجية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات عملية وواقعية. ويجب تشديدها بحيث تتناسب مع الحاجات الأساسية للبلد المعني وإدارة الجمارك وقرارات الموظفين للحصول على أفضل استخدام للاحتتمالات الجديدة المعروضة. ومن الواضح أنه ليس هناك حلول على شكل "مقياس واحد يناسب الجميع".

إن تصميم حل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مناسب، هو جزء واحد فقط من استراتيجية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ويمكن التعامل مع هذا الجزء من قبل الخبراء، الاستشاريين والفنيين. إلا أن ما هو أهم من تصميم النظام وأكثر صعوبة هو تنفيذه بفعالية. ولعمل ذلك، ينبغي على الجمارك أن تعدل من عملياتها الوظيفية، تدريب طاقمها وقطاع التجار المتعاملين، وفي بعض الأحيان تعديل هيكلها التنظيمي. في أغلب الأحيان تُعصر الجمارك في استخدام أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات - التي دفعت مقابها ثمناً باهضاً - عندما تفشل في القيام بالتغييرات المصاحبة للضرورية.

يجب على صانعي السياسات أن يراجعوا حسناً ومساوئ تصميم نظام وطني لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويقترح المؤلفان أن معظم البلدان تحسن صنعاً إذا تحررت بشكل دقيق عن الحلول الجاهزة المتوفرة الآن لأن الحلول المفردة تميل إلى أن تكون باهضة الثمن وفي العادة ليست مصممة بالشكل الجيد الذي صممت به الحلول الجاهزة. كثير من الحلول الجاهزة المتوفرة في السوق تستخدم أحدث التكنولوجيا وتؤكد أن وظائف المودولات المختلفة قد تم فحصها بعناية وأن البرمج ثابتة وهائلة.

إن اختيار نظام إدارة جمارك محوسب هي عملية معقدة ويجب توخي الحذر للحصول على قيمة مقابل الثمن المدفوع. يقترح هذا الفصل كيف تتم معالجة هذه العملية عن طريق المراجعة المنظمة للأثار الفنية والمالية المطروحة في الخيارات المتعددة. تحتاج الجمارك للاهتمام بشكل كافٍ بالتمويل الكامل لأنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات خاصتها. إن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مكلفة التنصيب والإدامة، وعلى الأخص في ضوء التقدم المضطرد والتغيرات التكنولوجية المتسارعة.

إن برامج ومنصات الأجهزة الصلبة تحتاج إلى التطوير باستمرار بهدف مواكبتها مع التطورات التكنولوجية المتسارعة. وهكذا يجب الحصول على التمويل الكافي ليس فقط من أجل التنصيب ولكن من أجل إدامة وتطوير البرمج والأجهزة. وفي أغلب الأحيان فإن ميزانية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تتضائل عندما يستنزف التمويل القادم من الخارج.

إن تأثير هذا يكون طفيفاً على المدى القصير، وقد يقود إلى الرضوخ للأمر الواقع. ولكن هذا على مدى أطول سوف يقود إلى أعطال مكلفة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وستنشأ حاجات لإصلاح النظام بمبالغ أعلى بكثير مما لو تم تطوير النظام وصيانته على طول مدة خدمته.

قراءات إضافية

- Corfmat, Francois, and Patricio Castro. 2003. "Computerization of Customs Procedures." In Michael Keen, ed. Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

- Lane, Michael. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- World Customs Organization. *Guidelines to the Revised Kyoto Convention*. Chapter 7. Brussels, www.wcoomd.org.

مراجع

- Appels, T., and H. Struye de Swielande. 1998. "Rolling Back the Frontiers: The Customs Clearance Revolution." *The International Journal of Logistics Management* 9(1): 111-18.
- Corfmat, Francois, and Patricio Castro. 2003. "Computerization of Customs Procedures." In Michael Keen, ed. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- De Wulf, Luc. 2004. "Ghana." In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.
- Dutta, Soumitra, Bruno Lanvin, and Fiona Paua, eds. 2004. *Global Information Technology Report 2003-2004*. New York: Oxford University Press, www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5C+Global+Information+Technology+Report.
- Steenland, Marcel, and Luc De Wulf. "Morocco." In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2004. "Procurement Guidelines." Washington, D.C. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/Procurement-May-2004.pdf>.

سلسلة التجارة والتنمية

CUSTOMS MODERNIZATION HANDBOOK

Editors

Luc De Wulf • José B. Sokol

- يساهم التكامل التجاري بشكل مؤثر في النمو الاقتصادي ومكافحة الفقر. وقد أمكن في السنوات الأخيرة تحقيق تقدم كبير في سبيل تحرير إجراءات التجارة، إلا أن الإجراءات الجمركية ما تزال في كثير من الحالات معقدة ومكلفة وغير شفافة. هذا الوضع يحد من تنافسية الدول ومقدرتها على الاستفادة من جهود تحرير التجارة التي بذلتها دول العالم في السنوات الأخيرة والتي كانت مكلفة إلى حد كبير في كثير من الحالات.
- يستفيد «دليل تحديث الجمارك» هذا من الدروس المستفادة من مجموعة من المبادرات الجمركية الناجحة ومن خبرة البنك الدولي في عرض أهم عناصر استراتيجيات تحديث (عصرنة) الجمارك. إنه يوفر أدلة إرشادية عملية للتعامل مع قضايا مثل القيمة الجمركية، قواعد المنشأ، الإعطاءات الجمركية ورد الرسوم، الترانزيت (العبور)، وقضايا أمن وتسهيل سلسلة التوريد في التجارة العالمية، بالإضافة إلى تكنولوجيا المعلومات. كما أنه يوفر أيضاً توجيهات حول الأطر القانونية التي تعمل بموجبها الجمارك وإدارة الموارد البشرية ومكافحة الفساد واستقلالية الإدارة.
- يعد هذا الدليل مرجعاً مهماً لصانعي السياسات والماتحن الذين تقع على كواهلهم مسئولية تطوير الجمارك وعصرنتها.
- «يحتوي هذا الدليل على ثروة من المعلومات التطبيقية حول الإجراءات العملية والإجراءات المصاحبة لها للإدارات الحديثة، ويوفر بناءً على التجارب وقصص النجاح المختلفة خريطة إرشادية واضحة لتحضير وتنفيذ استراتيجيات التحديث. إنه شامل وسهل الفهم ويحتوي على ما يجتهد دليلاً مرجعياً لكل من يسعى نحو تطوير وتحديث إدارته الجمركية الوطنية.»

روبنز ريكويريرو Rubens Ricupero

الأمين العام لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)

- «إن الإدارات الجمركية مؤسسات وطنية مهمة تساهم في النمو الاقتصادي لبلداتها وأمنها الوطني. ويعد هذا الدليل مساهمة قيمة في توفير التوجيه لجهود إصلاح وتطوير الإدارات الجمركية وتسليحها جيداً للاضطلاع بمهامها المتجددة.»

برافين غوردان Pravin Gordhan

مفوض خدمة الجمارك في جنوب أفريقيا

رئيس مجلس منظمة الجمارك العالمية (WCO) ولجنة السياسات فيها



International House for Cultural Investments S.A.E.
Egypt

ISBN 977-282-217-2



6222006695088