

الجمارك مؤسسة حيوية

تعزيز الإدارة الجمركية
في عالم متغير



أوغوستو آزائيل بيريس أسكاراغا
تاداتسوغو ماتسودايرا
جيل مونتانيا - رانتييه
يانوش ناج
جيمس كلارك

الجمارك مؤسسة حيوية

تعزيز الإدارة الجمركية
في عالم متغير

أوغوستو آزائيل بيريس أسكاراغا
تاداتسوغو ماتسودايرا
جيل مونتانيا - رانتييه
يانوش ناج
جيمس كلارك

© 2022 International Monetary Fund
الطبعة العربية © صندوق النقد الدولي ٢٠٢٢
تصميم الغلاف: قسم الحلول المبتكرة، صندوق النقد الدولي

تمت الترجمة والتحرير اللغوي والجمع التصويري في شعبة اللغة العربية
إدارة الخدمات والمنشآت المؤسسية، صندوق النقد الدولي

Cataloging-in-Publication Data IMF Library

Names: Pérez Azcárraga, Augusto, Azael, author. | Matsudaira, Tadatsugu, author. | Montagnat-Rentier, Gilles, author. | Nagy, János, author. | Clark, R. James, author. | International Monetary Fund, publisher.

Title: Customs matters : strengthening customs administration in a changing world // prepared by Augusto Azael Pérez Azcárraga, Tadatsugu Matsudaira, Gilles Montagnat-Rentier, János Nagy, and R. James Clark.

Other titles: Strengthening customs administration in a changing world.

Description: Washington, DC : International Monetary Fund, 2022. | May 2022. | Includes bibliographical references.

Identifiers: ISBN 9798400200120 (book)

Subjects: LCSH: Customs administration. | Customs administration—Law and legislation. | International trade.

Classification: LCC HJ6609.P47 2022

إخلاء المسؤولية: الآراء الواردة في هذا الكتاب هي آراء المؤلفين ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر صندوق النقد الدولي أو مديره التنفيذي أو إدارته العليا أو أي من بلدانه الأعضاء. والحدود والألوان والتقسيمات وأي معلومات أخرى مبينة على الخرائط، لا تعني ضمناً أي إقرار من جانب صندوق النقد الدولي، بشأن الوضع القانوني لأي إقليم، أو أي تأييد أو قبول لمثل تلك الحدود.

الصيغة المقترحة عند الاقتباس: صندوق النقد الدولي. ٢٠٢٢. بريس آسكاراغا، وأوغوستو أزائيل، وتاداتسوغو ماتسودايرا، وجيل مونتانيا-رانتيه، يانوش ناج، وجيمس كلارك. الجمارك مؤسسة حيوية: تعزيز الإدارة الجمركية في عالم متغير. واشنطن العاصمة، صندوق النقد الدولي.

ISBNs: 979-8-40020-012-0 (English, paper)

979-8-40024-659-3 (Arabic, paper)

979-8-40024-666-1 (Arabic, PDF)

تُرسل طلبات الحصول على المطبوعات عبر شبكة الإنترنت أو البريد العادي إلى العنوان التالي:

International Monetary Fund, Publication Services
PO Box 92780, Washington, DC 20090, USA
هاتف: (202) 623-7430 | فاكس: (202) 623-7201
بريد إلكتروني: publications@imf.org
www.elibrary.imf.org | إنترنت:
www.bookstore.imf.org

المحتويات

هـ	تقديم
ز	الاختصارات
ط	شكر وتقدير
ك	المساهمون
١	مقدمة
٥	١ الدور متعدد الأوجه للجمارك وأهميته للاقتصاد والمجتمع جيل مونتانيا-رانتيه وكريستيان بريميرش
٣٣	٢ إلى أي مدى السياسات التجارية والضريبية تشكل الجمارك تاداتسوغو ماتسو دايرا ومايكل دالي
٦٧	٣ الركائز المؤسسية والمهنية للإدارة الجمركية الحديثة يانوش ناج وأوبير دوتشينو
٩٥	٤ الجمارك في عالم من تيسير التجارة المُعزز جيمس كلارك ودانييل برنارد
١٣١	٥ تعزيز العمليات الجمركية الرئيسية عن طريق الإدارة المتكاملة للمخاطر أوغوستو أزانيل بيبريس أسكاراغا، روسانا سان خوان
١٧٥	٦ الإنفاذ الجمركي والتعاون مع الإدارات الأخرى يانوش ناج وويليام لودرو
٢٠٣	٧ الإدارة الجمركية والتحول الرقمي تاداتسوغو ماتسو دايرا وجوناثان كو
٢٣٥	الملاحق
٢٨١	الفهرس

تضطلع الإدارات الجمركية بدور أساسي في الإدارة والتنمية الاقتصادية من قديم الزمان. ولكثير من البلدان، كان تحصيل الرسوم الجمركية على الحدود هو المصدر الرئيسي للدخل على مدار مئات السنين حتى أوائل القرن العشرين. ودأبت الإدارات الجمركية كذلك على المساعدة في جمع البيانات اللازمة لتحديد السياسات التجارية وإعداد إحصاءات ميزان المدفوعات. واليوم، فإن تحصيل الرسوم الجمركية والضرائب على الواردات ما هو إلا إحدى المسؤوليات التي تضطلع بها الإدارات الجمركية. فقد اتسع نطاق دورها ليشمل أبعادا اقتصادية واجتماعية، من بينها المساعدة على مواجهة التحديات العالمية مثل التصدي للجوائح والكوارث الطبيعية، وتيسير سلاسل الإمداد العالمية.

وقد شهدت وتيرة التحول العالمي المتسارعة في العقود الأخيرة تزايد حجم التجارة الدولية والاعتماد المتبادل بين أطرافها. ومن ثم، ظهرت تحديات جديدة أمام الإدارات الجمركية تمثلت في التحول الرقمي في التجارة والعمليات الجمركية، واعتماد تكنولوجيات وطرق عمل جديدة، وتجدد المخاوف بشأن الأمن القومي وسلامة المجتمع، والحماية في شكلها الجديد. وعلاوة على ذلك، بينما ازداد تعقيد العلاقات التجارية، يجب على الإدارات الجمركية تلبية مطالب المجتمع التجاري المتزايدة لتيسير التجارة عن طريق تبسيط الإجراءات الجمركية وضمان شفافيته وإمكانية التنبؤ بها، إلى جانب الحد من تكلفتها والوقت اللازم لإنجازها.

وفي واقع الأمر، كانت جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) بمثابة منعطف آخر. فقد أثبتت هذه الجائحة أن التجارة الدولية الحرة التي تتسم بالكفاءة ضرورية لتحقيق تعاف شامل ومستدام في جميع أنحاء العالم. وأبرزت، مرة أخرى، الدور الحيوي الذي يمكن أن تقوم به الجمارك في تبسيط سلاسل الإمداد التي تدعم النشاط الاقتصادي واستيراد السلع الضرورية لمكافحة الجائحة. وقد وضعت الجائحة أيضا قدرات الجمارك موضع الاختبار في جميع أنحاء العالم — بما في ذلك في مواجهة التحدي الذي تمثل في القيود على الحركة والحدود التي فُرضت على الاتصال الشخصي المباشر — وأكدت الحاجة إلى تعجيل وتيرة عملية الأتمتة. وتوضح هذه التحديات أن الإدارات الجمركية يتعين عليها تقييم وتعزيز ممارساتها وعملياتها المؤسسية، ليس لتحسين عملياتها الحالية وحسب، ولكن أيضا بغرض التطور المستمر وزيادة الديناميكية ومواجهة البيئة دائمة التغير التي تعمل فيها.

وعلى هذه الخلفية، يقدم هذا الكتاب نظرة عميقة على القضايا الحيوية التي يجب على صناع السياسات ومسؤولي الجمارك النظر فيها عند تقييم الحالة الراهنة لنظمتهم الجمركية. ويهدف الكتاب إلى مساعدتهم على المواجهة الاستراتيجية للتحديات الناشئة والاعتماد على الخبرات العملية الواسعة في وضع خطط الطريق الخاصة بهم أو تعزيزها أو المضي قُدما في تنفيذها لتحديث الجمارك وإصلاحها.

ويعيد الكتاب أيضا تأكيد التزام صندوق النقد الدولي بدعم بلدانه الأعضاء في هذه الجهود عن طريق تقوية المؤسسات الرئيسية وتعزيز قدراتها على دفع النمو والتنمية الاقتصادية على أساس مستدام وشامل للجميع. وبالمثل، فهو يعبر عن رغبة الصندوق في مواصلة التعاون الوثيق مع شركائنا، والسعي لتعظيم موارد الجميع، وتحقيق التضافر من أجل البلدان أعضاء الصندوق.

كريستالينا غورغييفا
المدير العام

الاختصارات

3D	three-dimensional	ثلاثي الأبعاد
AE	advanced economy	اقتصاد متقدم
AEO	authorized economic operator	مشغل اقتصادي معتمد
AI	artificial intelligence	الذكاء الاصطناعي
ACV	automated contents verification	التحقق الآلي من المحتويات
AO	authorized operator	مشغل معتمد
AR	augmented reality	الواقع المعزز
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان)
ASYCUDA	Automated System for Customs Data	النظام الآلي للبيانات الجمركية (أسيكودا)
ATD	automated threat detection	الكشف الآلي عن التهديدات
AWB	airway bill	وثيقة شحن جوي
B/L	bill of lading	وثيقة شحن
BNI	banking negotiable instrument	أداة قابلة للتداول صادرة عن بنك
BC	blockchain	تقنية سلسلة الكتل (بلوك تشين)
BCP	business continuity plan	خطة استمرارية الأعمال
BI	business intelligence	ذكاء الأعمال
BIC	Bureau International des Conteneurs et du Transport Intermodal (English version: International Container Bureau)	المكتب الدولي للحاويات والنقل متعدد الوسائط
BNI	banking negotiable instrument	أداة قابلة للتداول صادرة عن بنك
BPR	business process reengineering	إعادة هندسة العمليات الإدارية
BRS Conventions	Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions	اتفاقيات بازل وروتردام وستكهولم
CACM	Central American Common Market	السوق المشتركة لأمريكا الوسطى
CAN	Andean Community	جماعة دول الأنديز
CARICOM	Caribbean Community and Common Market	الجماعة والسوق المشتركة الكاريبية
CBM	coordinated border management	الإدارة الحدودية المنسقة
CBP	Customs and Border Protection	إدارة الجمارك وحماية الحدود
CEMAC	Economic and Monetary Community of Central Africa	الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط إفريقيا
CET	common external tariff	التعريف الجمركية الموحدة تجاه العالم الخارجي
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora	اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض
CCP	Container Control Programme	برنامج مراقبة الحاويات
CCTV	closed-circuit television	دائرة تليفزيونية مغلقة
CDP	Committee for Development	لجنة التنمية
CDT	Contraband Detection Technology	تكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة
CIF	cost, insurance, and freight (Incoterm)	التكلفة والتأمين والشحن (مصطلحات التجارة الدولية) (إنكوترمز)
CIT	corporate income tax	الضريبة على دخل الشركات
CFC	chlorofluorocarbons	مركبات الكلوروفلوروكربون
C/O	certificate of origin	شهادة المنشأ
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa	السوق المشتركة للشرق والجنوب الإفريقي (الكوميسا)
CMAA	Customs Mutual Assistance Agreement	اتفاق المساعدة الجمركية المتبادلة

CMS	customs management systems	نظام الإدارة الجمركية
COVID-19	coronavirus disease 2019	مرض فيروس كورونا ٢٠١٩
CPCH	Customs/Police Cooperation Handbook	دليل التعاون بين الجمارك والشرطة
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership	اتفاق الشراكة الشاملة والتقدمية عبر المحيط الهادئ
CRPA	Cognitive Robotic Process Automation	التشغيل الآلي الروبوتي الإدراكي للعمليات
CSI	Container Security Initiative	مبادرة أمن الحاويات
CT	computed tomography	التصوير المقطعي المحوسب
DLT	distributed ledger technologies	تكنولوجيا دفاتر الحسابات الرقمية الموزعة
DCMM	Digital Customs Maturity Model	نموذج النضج الرقمي للعمليات الجمركية
DPV	duty paid value	قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة
DRP	disaster recovery plan	خطة التعافي من الكوارث
EA	enterprise architecture	البنية المؤسسية
EAC	East African Community	جماعة شرق إفريقيا
EAEU	Eurasian Economic Union	الاتحاد الاقتصادي للمنطقة الأوروبية الآسيوية
ECOWAS	Economic Community of West African States	الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (إيكواس)
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative	مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية
EM	emerging market	سوق صاعدة
ERP	enterprise resource planning	تخطيط موارد المؤسسات
EU	European Union	الاتحاد الأوروبي
EUIPO	European Union Intellectual Property Office	مكتب الاتحاد الأوروبي للملكية الفكرية
FA	federated architecture	هيكل موحد
FAD	Fiscal Affairs Department	إدارة شؤون المالية العامة
FCS	fragile and conflict-affected state	الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات
FOB	free on board (Incoterm)	تسليم ظهر السفينة (فوب)
FTA	free trade agreement	اتفاق للتجارة الحرة
GAGR	geometric average growth rate	معدل النمو المحسوب باستخدام المتوسط الهندسي
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (غات)
GATS	General Agreement on Trade in Services	الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات (غاتس)
GCC	Gulf Cooperation Council	مجلس التعاون الخليجي
GDP	gross domestic product	إجمالي الناتج المحلي
GDPR	(EU's) General Data Protection Regulation	اللائحة العامة لحماية البيانات
GRI	Global Risk Index	مؤشر المخاطر العالمي
GPS	Global Positioning System	النظام العالمي لتحديد المواقع
GRP	government resource planning	تخطيط الموارد الحكومية
GSP	generalized system of preferences	نظام الأفضليات المعمم
GVC	global value chain	سلسلة القيمة العالمية
HQ	headquarters	المركز الرئيسي
HR	human resources	الموارد البشرية
HS	Harmonized Commodity Description and Coding System (Harmonized System)	النظام المنسق لتوصيف السلع وترميزها (النظام المنسق)
HUD	head-up display	شاشة عرض علوية
HMD	head-mounted display	جهاز عرض مثبت على الرأس
IaaS	infrastructure as a service	البنية التحتية كخدمة
ICS	import control system	نظام الرقابة على الواردات

ICT	information and communication technologies	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
ID	identification number	رقم تعريف
IMF	International Monetary Fund	صندوق النقد الدولي
IMO	International Maritime Organization	المنظمة البحرية الدولية
Incoterms	International Commercial Terms of the International Chamber of Commerce	مصطلحات التجارة الدولية الصادرة عن غرفة التجارة الدولية (إنكوترمز)
IoT	Internet of Things	إنترنت الأشياء
IOTA	Intra-European Organization of Tax Administrations	منظمة الإدارات الضريبية للبلدان الأوروبية
IPR	intellectual property rights	حقوق الملكية الفكرية
IRM	integrated risk management	الإدارة المتكاملة للمخاطر
ISOCA	International Survey on Customs Administrations	المسح الدولي بشأن الإدارة الجمركية
ISORA	International Survey on Revenue Administrations	المسح الدولي بشأن إدارة الإيرادات
ITC	International Trade Centre	مركز التجارة الدولية
JFO	Joint Forces Operations	عمليات القوات المشتركة
K9	canine	كلب بوليسي
KPI	key performance indicator	مؤشرات الأداء الرئيسية
LC	letter of credit	خطاب اعتماد
LDC	least developed country	أقل البلدان نموا
LIC	low-income country	بلد منخفض الدخل
LLDC	landlocked developing country	بلد نام غير ساحلي
MERCOSUR	Southern Common Market	السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي (ميركوسور)
MI	management information	معلومات الإدارة
ML	machine learning	تعلم الآلة
MOF	Ministry of Finance	وزارة المالية
MOU	memorandum of understanding	مذكرة تفاهم
NAFTA	North American Free Trade Agreement	اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية
NTFC	national trade facilitation committee	لجنة وطنية لتيسير التجارة
NII	nonintrusive inspection	الفحص غير التداخلي
NLP	natural language processing	معالجة اللغات الطبيعية
NTM	non-tariff measures	تدابير غير جمركية
ODS	ozone-depleting substances	مادة مستنفدة للأوزون
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
OGA	other government agencies	الوكالات الحكومية الأخرى
OJT	on-the-job-training	التدريب على رأس العمل
OPMS	operational performance management system	نظام إدارة الأداء التشغيلي
OSBP	one-stop border post	منفذ حدودي موحد
PaaS	platform as a service	المنصة كخدمة
PCA	post-clearance audit	التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي
PCS	Port Community System	نظام مجتمع الموانئ
PDPA	(EU's) Personal Data Protection Act	قانون حماية البيانات الشخصية (الاتحاد الأوروبي)
PSCG	WCO Private Sector Consultative Group	المجموعة الاستشارية للقطاع الخاص منظمة الجمارك العالمية
PPE	personal protective equipment	معدات الحماية الشخصية
RA	revenue administration	إدارة الإيرادات
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership	الشراكة الاقتصادية الإقليمية الشاملة

RFID	radio-frequency identification	تحديد الترددات اللاسلكية
RKC	Revised Kyoto Convention	اتفاقية كيوتو المنقحة لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية
RMC	Risk Management Committee	لجنة إدارة المخاطر
RoO	rules of origin	قواعد المنشأ
RPA	robotic process automation	التشغيل الآلي الروبوتي للعمليات
RTA	regional trade agreement	اتفاق تجاري إقليمي
SaaS	software as a service	البرمجيات كخدمة
SACU	Southern African Customs Union	الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي
SAFE	SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade	إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية
SALW	Small Arms and Light Weapons	الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة
SEZ	special economic zone	المناطق الاقتصادية الخاصة
SPV	special purpose vehicle	مؤسسة ذات غرض خاص
STCP	Strategic Trade Control Plan	برنامج مراقبة التجارة الاستراتيجية
SW	single window	نافذة موحدة
SWOT	strengths, weaknesses, opportunities, and threats	تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والمخاطر
TBT	technical barriers to trade	حاجز فني أمام التجارة
TIN	tax identification number	الرقم الضريبي الموحد
TIVA	trade-in value added	إحصاءات «التجارة في القيمة المضافة» قاعدة بيانات «التجارة في القيمة المضافة»
TFA	Trade Facilitation Agreement	اتفاق تيسير التجارة
TOR	terms of reference	نطاق اختصاص
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights	اتفاق بشأن جوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة
TTP	trusted trader program	برنامج التجار محل الثقة
UFF	unified file format (of scanned images)	الصيغة الموحدة للملفات (للصور الممسوحة ضوئياً)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
UNDP	United Nations Development Programme	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UNEP	United Nations Environment Programme	برنامج الأمم المتحدة للبيئة
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe	لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime	مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة
USAID	United States Agency for International Development	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
USD	US dollar	دولار أمريكي
VAT	value-added tax	ضريبة القيمة المضافة
VAL	valuation agreement	اتفاق التقييم
VR	virtual reality	الواقع الافتراضي
WAEMU	West African Economic and Monetary Union	الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا
WMD	weapons of mass destruction	أسلحة الدمار الشامل
WCO	World Customs Organization	منظمة الجمارك العالمية
WEO	World Economic Outlook	أفاق الاقتصاد العالمي
WTO	World Trade Organization	منظمة التجارة العالمية

شكر وتقدير

لقد بدأنا هذا المشروع بفضل تشجيع مايكل كين، الذي كان يدرك دوماً أهمية الإدارة الجمركية لأداء المالية العامة والتنمية المستدامة. وقد عرض هذه الرؤية في كتاب «التغيير الجمركي: التحديات والاستراتيجيات في إصلاح الجمارك» الذي حرره في عام ٢٠٠٣. وما نحن بعد عقدين من الزمن ننشر هذا الكتاب الجديد الذي أصدره صندوق النقد الدولي عن الجمارك. ومن ثم، فإننا نتقدم بخالص الشكر إلى كاثرين بير، التي أبدت حماساً لهذا المشروع منذ البداية وقدمت توجيهها قيماً، وإلى كبار المديرين في أقسام الإيرادات في إدارة شؤون المالية العامة التي تتولى الإشراف على برامج تنمية القدرات التي نفذناها للإدارات الضريبية والجمركية وهم: ديبورا آدمز، وأندريا ليمغروبر، ومارغريت كوتون، وأندرو ماسترن، وأندرو أوكيلو، وريبيكا سباركمان الذين قدموا دعماً هائلاً طوال هذه الرحلة.

إن هذا الكتاب يعكس العمل الجماعي والتفاني وتبادل المعرفة بين كبار المتخصصين في الجمارك في إدارة شؤون المالية العامة الذين اعتمدوا على الخبرات الكبيرة المكتسبة على مدار سنوات طويلة في تقديم برامج تنمية القدرات للإدارات الجمركية في الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وإننا نعرب عن تقديرنا للمساهمات المتميزة من العديد من خبراء الجمارك الخارجيين في إدارة شؤون المالية العامة الذين ساعدونا على صياغة فصول هذا الكتاب، وهم: دانييل برنارد، وكريستيان بريميرش، ومايكل دالي، وأوبير دوشينو، وجوناثان كو، وويليام ليدرو، وروسانا سان خوان. ونتقدم أيضاً بالشكر لمستشاري الجمارك في إدارة شؤون المالية العامة الذين عملوا لفترات طويلة وهم: راشيل أوكلير، وستيفن كوكس، وسيلفين ليموس، وستيفن مينديس، وديفيد سميث، وفيليب وود، على تعليقاتهم القيّمة.

ولم يكن لهذا المشروع أن يتحقق بدون خبرة باربارا إيبير، المحرر الفني الرئيسي لهذا الكتاب، وحكمتها وحماسها. فقد كانت مراجعتها الدقيقة وتعليقاتها مفيدة للغاية. ونتوجه بشكر خاص إلى روبرت كوكولي، كبير المتخصصين في الجمارك في إدارة شؤون المالية العامة، الذي ساعد في المراجعة الفنية وقدم رؤى متعمقة مفيدة.

وكذلك نعرب عن تقديرنا العميق للدعم الكبير الذي قدمته المنظمات الدولية التي أبدت سخاءً في تشارك خبراتها، وتقديم مدخلاتها، وتخصيص وقت لمراجعة الكتاب مع النظراء، وهي: منظمة الجمارك العالمية، عن طريق تاداشي ياسوي الذي لخص تعليقات مراجعي المنظمة؛ وألينا أنتوتشي، وويليام غين، وإيرناني كيكوتشي، وخوسيه غوتياريز أوسيو من البنك الدولي؛ وساندر كوركويرا، وخوسيه غارسيا سانخينيس من بنك التنمية للبلدان الأمريكية.

ونشكر أيضاً زملاءنا من إدارة التواصل: روميت بانتشولي، وولاء البرعصي، وباتريشيا لوو على مساهماتهم المتميزة خلال عمليتي التحرير والنشر.

ونخص بتقديرنا العميق الإدارات الجمركية في البلدان أعضاء صندوق النقد الدولي وفرق إدارتها وموظفيها، الذين تعلمنا منهم الكثير على مدار سنوات. ويأتي هذا الكتاب تقديراً لهؤلاء المسؤولين، الذين، على الرغم من التحديات اليومية التي تواجههم في أداء مهامهم، يلتزمون بإدخال إصلاحات جوهرية لتحسين أداء جهات عملهم، ومن ثم يساهمون في اقتصاد بلدانهم ومجتمعاتها وأمنها. وخالص الشكر لكم على إيمانكم أن الجمارك مؤسسة حيوية بالفعل.

دانييل برنار لديها خبرة تبلغ ٢٠ عاما في مجال الجمارك في إدارة الجمارك الكندية، وهي مستشار فني وتشغيلي معتمد للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي في منظمة الجمارك العالمية. ولديها خبرة في بناء قدرات الإدارات الجمركية في مجالي إدارة المخاطر والتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، وتتولى تنفيذ بعثات تشخيصية وتساعد في تنظيم حلقة تطبيقية متقدمة لدراسة حالة عن التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي مع منظمة الجمارك العالمية.

كريستيان بريميرش أمضى حياته المهنية في إدارة الجمارك الفرنسية، باستثناء فترات انتدب فيها للعمل مستشارا مقيما للجمارك في بوروندي (٥ أعوام) ومالي (عام واحد) بالنيابة عن وزارة التعاون الفرنسية، وإلى جمهورية الكونغو الديمقراطية (عامان) بالنيابة عن صندوق النقد الدولي. وهو يتمتع بخبرة كبيرة في بناء قدرات الإدارة الجمركية في البلدان الإفريقية المتحدثة بالفرنسية بفضل عمله خبيرا لمدة قصيرة في إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

جيمس كلارك لديه أكثر من ٢٠ عاما من الخبرة كمسؤول كبير ومدير لدى الإدارة الجمركية في كندا، وسبق له العمل على المستوى الدولي في تنمية القدرات بشأن تحديث الجمارك، وتيسير التجارة، وإدارة الخدمات العامة، والقيادة. وهو معتمد من منظمة الجمارك العالمية كخبير تحديث الجمارك، وقاد إعداد الحلقة التطبيقية المتقدمة عن التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي الخاصة بالمنظمة. وقد أجرى بعثات في كل من إفريقيا، وآسيا، وآسيا الوسطى، والكاربيبي، وأمريكا الجنوبية، وأمريكا الوسطى. وكان يعمل خبيرا في مقر صندوق النقد الدولي، كما يكلفه الصندوق وأيضا البنك الدولي بالعمل لفترات قصيرة كخبير.

مايكل دالي يعمل خبيرا خارجيا للسياسات الضريبية والتجارية في إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي، وذلك منذ عام ٢٠٠٦. وقد سبق له العمل في فرع السياسة الضريبية في وزارة المالية الكندية، والمفوضية الأوروبية، وإدارة الاقتصاد في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وقسم مراجعة السياسات التجارية في منظمة التجارة العالمية. ويتمتع بخبرة تبلغ ٤٠ عاما تشمل العمل على مجموعة كبيرة من السياسات المتعلقة بالضرائب والتجارة.

أوبير دوشينو، استشاري التحديث الجمركي وبناء القدرات. وشملت حياته المهنية العمل في مجالات تطوير السياسات والتطوير التشغيلي والتنظيمي في هيئة خدمات الحدود الكندية ومنظمة الجمارك العالمية. وتشمل اهتماماته البحثية والمتعلقة بالممارسات التطوير المؤسسي والمهني، لا سيما تدريب الموظفين في الخطوط الأمامية والتدريب على القيادة، والإدارة المتكاملة للحدود، والشراكات مع القطاع الخاص في مجال الجمارك وتعزيز النزاهة

جوناثان كو، مدير عام شركة «تريد فاسيليتيشن بي تي إي ليمتد» (Trade Facilitation Pte Ltd)، وهو مستشار تجاري وجمركي، ولديه خبرة أكثر من ٢٥ عاما. وقد سبق له العمل في أكثر من ٧٠ بلدا. وشمل عمله مجموعة منتقاة من المشروعات من بينها التجارة بدون استخدام مستندات ورقية/التحول الرقمي، وأتمتة الجمارك والنوافذ الموحدة الوطنية، ونظم مجتمع الموانئ، ووضع خرائط طريق لاستراتيجية تيسير التجارة ومقاييس الأداء، والمناطق الاقتصادية الخاصة/ مناطق التجارة الحرة، ومنصات الربط الإقليمي.

ويليام ليدرو عمل لمدة ٢٨ عاما في هيئة الجمارك الكندية، وترقى في المناصب إلى مستوى المدير العام المسؤول عن الإنفاذ الجمركي. وفي عام ١٩٩٦، قبل تكليفا بالعمل في إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي في منصب كبير مستشاري الجمارك لدي حكومة ملاوي (١٩٩٦-١٩٩٨). ولاحقا، عُيِّن مسؤول تحصيل الجمارك في برمودا، وهو المنصب الذي شغله لمدة ثلاثة أعوام (١٩٩٨-٢٠٠١). ثم عمل مستشارا مقيما للجمارك في كمبوديا لمدة ثلاثة أعوام (٢٠٠١-٢٠٠٣) بتكليف من إدارة شؤون المالية العامة. وبالإضافة إلى هذا، قدم مساعدات فنية لنحو ثلاثين بلدا ناميا خلال عمله مع البنك الدولي، ومؤسسة التمويل الدولية، وبنوك التنمية الإقليمية مثل بنك التنمية الآسيوي وبنك التنمية للبلدان الأمريكية، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا، ومؤسسات استشارية من القطاع الخاص.

تاداسوغو ماتسودايرا، اقتصادي أول، يعمل مع إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي منذ عام ٢٠١٧. وشمل عمله طائفة واسعة من إصلاحات الجمارك وتحديثها، بالإضافة إلى تصميم المشروعات وإدارتها، مستفيدا في ذلك بأكثر من ٣٠ عاما من الخبرة التي اكتسبها من العمل مع الجمارك ووزارة المالية اليابانية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة الجمارك العالمية، والبنك الدولي.

جيل مونتانيا — رائتييه، اقتصادي أول ومدير سابق في إدارة الجمارك الفرنسية. وقد انضم إلى إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي منذ عام ٢٠٠٣ للعمل في تقديم المشورة بشأن إصلاح الجمارك وتحديثها. وينصب تركيزه حاليا على مجالات تعبئة الإيرادات في إفريقيا، وتيسير التجارة، والتكامل الإقليمي، والإجراءات الجمركية الخاصة بالصناعات الاستخراجية، والتحديات التي تواجه الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات.

يانوش ناج لديه خبرة تبلغ ٤٣ عاما في الجمارك، وقضى ٢٥ عاما في إدارة الجمارك والرسوم الهنغارية، وهيئة التحقيقات في الجرائم المالية، منها ٥ أعوام شغل فيها منصب نائب مدير عام، و٧ أعوام في منصب المدير العام، وعام واحد في وزارة المالية رئيسا للمكتب الوطني التابع للمكتب الأوروبي لمكافحة الاحتيال. وقد عمل لمدة خمسة أعوام في أمانة منظمة الجمارك العالمية في منصب رئيس خدمات للمساعدة الفنية، والإصلاحات والتحديث، وأيضا نزاهة الجمارك. وتولى كل من إدارة برامج صندوق النقد الدولي للمساعدة الفنية المتعلقة بالجمارك وتنفيذها بحكم عمله اقتصاديا أول في الفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠٢١.

أوغوستو آزائيل بيريس أسكاراغا لديه أكثر من ٢٧ عاما من الخبرة في مجال الجمارك. وهو اقتصادي أول في إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي، ومسؤول عن تنسيق تنمية القدرات للإدارات الجمركية في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي. وتولى السيد

ببريس قيادة إصلاحات كبرى من أجل تحديث الجمارك لمساعدة البلدان على تحسين مستوى تيسير التجارة وزيادة كفاءة تحصيل الجمارك، مع حماية حدودها في الوقت نفسه. وقد سبق له العمل لمدة ١٧ عاما في الإدارة الضريبية والجمركية في المكسيك حيث تولى عدة مناصب هي: مدير المكاتب الجمركية، ونائب مدير عام استخبارات التجارة الخارجية، ونائب مدير عام التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي. وحصل على اعتماد منظمة الجمارك العالمية كخبير في تحديث الجمارك.

روسانا سان خوان اقتصادية حاصلة على درجة الماجستير في علم الاقتصاد. وهي تعمل حاليا في إدارة الجمارك في أوروغواي بوصفها خبيرة في إدارة المخاطر معتمدة من منظمة الجمارك العالمية. ومنذ عام ٢٠١٥، عملت خبيرة جمارك في إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي بصفة أساسية في منطقة الأمريكتين، وأيضا في مناطق أخرى في إطار عملها في البنك الدولي. وينصب تركيزها كاستشارية على إدارة المخاطر وطرق تحليل البيانات

باربارا إيبير تقاعدت من العمل في الخدمة العامة في كندا بعد حياة مهنية استمرت ٢٧ عاما في إدارات الإيرادات الجمركية والضريبية وهيئة خدمات الحدود الكندية، حيث عملت كبير نواب رئيس الهيئة المسؤول عن العمليات. وعلى مدار حياتها المهنية، شغلت عدة مناصب من بينها مناصب تنفيذية في مكاتب إقليمية وفي المقر. وقد عملت خبيرة لمدة قصيرة في إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي منذ عام ٢٠١٠، وشاركت في بعثات ركزت على إصلاح الإدارات الضريبية والجمركية وتحديثها في مناطق الكاريبي وإفريقيا وأوروبا وآسيا وأمريكا الجنوبية.

لا يمكن لتجارة السلع أن تشهد ازدهارا حقيقيا دون قواعد. فلا غرابة إذن أن تستمر الجمارك في الاضطلاع بدور حيوي في الاقتصاد والمجتمع الحديثين. ويتمثل سبب وجود هذه الإدارة التابعة للدولة في ضمان أن تتم التجارة الدولية في السلع وفق القوانين والقواعد المعمول بها في الوقت الراهن. فهذه هي الإدارة التي تصرّح (أو لا تصرّح) في نهاية المطاف بدخول السلع إلى إقليم الجمركي أو خروجها منه. وفوائد وجود إدارة جمركية ذات أداء جيد واضحة، مثل تعبئة الإيرادات (في كثير من البلدان، تضطلع الجمارك بدور رئيسي في تحصيل الإيرادات الضريبية)، وتقليل وقت الانتظار وتكاليف المعاملات، وزيادة السلامة والأمن، وتعزيز صلابة سلاسل القيمة الدولية. ومن ثم، يجب إيلاء اهتمام خاص لكفاءة الإدارات الجمركية وفعاليتها وعدالتها وتحديثها.

ويكرس صندوق النقد الدولي جزءا كبيرا من أنشطته لبناء القدرات في البلدان النامية، ومن بينها في مجال الجمارك. ففي عام ٢٠١٥، استهدف برنامج خطة عمل أديس أبابا وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ (هدف التنمية المستدامة ١٧-١) تعزيز القدرات الوطنية على تحصيل الإيرادات بوصفها المصدر الرئيسي للتمويل طويل الأجل والمستقر للتنمية المستدامة. ويتضح من خلال بحث أصدره صندوق النقد الدولي في مارس ٢٠٢١ أنه سيتعين على البلدان النامية منخفضة الدخل توفير حوالي ٢٠٠ مليار دولار على مدار خمسة أعوام لمكافحة جائحة كوفيد-١٩ فحسب، ثم توفير ٢٥٠ مليار دولار أخرى لكي تعود إلى مسار اللحاق بمستويات البلدان الأعلى دخلا (دراسة IMF 2021). وستكون تعبئة الإيرادات المحلية أمرا بالغ الأهمية لمساعدة البلدان على التعامل مع مستويات الدين المتزايدة و/أو المرتفعة، بالإضافة إلى التمويل الخارجي بشروط ميسرة الذي أتيح لعدد كبير من البلدان منخفضة الدخل بسبب الجائحة. وبينما تأتي الإدارات الضريبية على رأس خطة التنمية هذه، فالجمارك معنية بشكل واضح؛ فالرسوم الجمركية والضرائب المفروضة على التجارة الدولية ستظل مصدرا مهما للإيرادات للكثير من البلدان النامية لفترة طويلة مقبلة. وتعظيم تحصيل هذه الرسوم والضرائب سيظل أمرا ضروريا، وينبغي أن يتم بأقل تداعيات ضارة على التدفقات التجارية.

ويسير هذا الكتاب على نهج عمل سابق، هو كتاب «التغيير الجمركي» — الذي نشره صندوق النقد الدولي في عام ٢٠٠٣ — والذي أوضح مبررات التحديث والإصلاح في الإدارات الجمركية، وحدد مسارا لتعزيز هذه الإدارات وتحسينها في بداية القرن الحادي والعشرين. ومنذ اكتمال ذلك المجلد، أصبحت الحاجة إلى التحديث أكثر إلحاحا بسبب تزايد العولمة، وتكامل سلاسل الإمداد، والتقدم التكنولوجي السريع. وبالإضافة إلى ذلك، أدى تقارب تفشي جائحة كوفيد-١٩ وحدوث النزاعات وتغير المناخ إلى تآكل الكثير من المكاسب التي تحققت في الأعوام الخمسة والعشرين الماضية في الحد من الفقر في العالم — وذلك وفق التقرير الصادر عن البنك الدولي حول أوضاع الفقر في العالم. واليوم وأكثر من أي وقت مضى، يتعين على الحكومات تعزيز النمو الاقتصادي وتعبئة الموارد لمعالجة الصدوع التي تزداد اتساعا في النظم الاجتماعية. ويجب على الإدارات الجمركية الدفع بقوة أكبر من أجل تحديث برامجها وعملياتها بالغة الأهمية وتنفيذها بحيث يمكنها الاضطلاع بدورها في تيسير التجارة والأعمال وتعبئة الإيرادات وحماية المجتمع.

وعلى الرغم من أن هذا الكتاب يشدد بدرجة أكبر على دور الجمارك في المالية العامة، فإن تحديث الإدارات الجمركية يجب أيضا أن يأخذ في الاعتبار التحديات الرئيسية التي تتعلق بتيسير التجارة وحماية الحدود (والمجتمع). ويتطلب هذا الأمر التوفيق بين حركة التجارة المشروعة السريعة والتي تتم بتكلفة منخفضة وبدون موقات عن طريق تيسير التجارة، التي تتضمن رقابة فعالة قائمة على المخاطر، من ناحية، ومكافحة الاحتيال والتجارة في السلع المحظورة من ناحية أخرى. والاختلاف في تحقيق هذا التوازن (الذي يشمل أيضا إدارات أخرى قد تكون موجودة على الحدود وتؤدي أدوارا رئيسية أخرى في تيسير التجارة) سيكون له تأثير على النشاط الاقتصادي، والموارد العامة، والمجتمع بأسره.

في هذا الكتاب، نصف التحديات الراهنة التي تواجه الإدارات الجمركية ونحلها، ونقترح بعض الطرق للتصدي لها. وعلى وجه الخصوص، يلقي الكتاب الضوء على الدروس التي أتيت لصندوق النقد الدولي، وبشكل أكثر تحديدا لإدارة شؤون المالية العامة، الاستفادة منها، والمستخلصة من الجهود الكثيرة التي بذلت حتى اليوم لتنمية القدرات، وكُلّت بالنجاح. وفي صميم هذا الكتاب، كما هو الحال مع جميع أعمال إدارة شؤون المالية العامة في هذا المجال، تأتي إمكانية حدوث آثار إيجابية للغاية، لكل من القطاعين العام والخاص، تتحقق من تحديث الجمارك نظرا للتغيرات المستمرة والسريعة في شكل التجارة الدولية وحجمها وطبيعتها، وفي الاقتصادات والمجتمعات بشكل أعم.

وينصب التركيز في هذا الكتاب على حركة الشحن الدولي. ومع هذا، ينبغي ملاحظة أن الجمارك يجب أيضا أن تتعامل مع الأشخاص الذين يعبرون الحدود. وبينما يكون التصريح لشخص ما بعبور الحدود من اختصاص إدارة الهجرة، فإن وضع السلع التي يصطحبها هذا الشخص، بما فيها المركبات والأمتعة الشخصية، أمر يخص الجمارك. وتطبق القواعد الجمركية على جميع السلع، حتى مع اعتماد تسهيلات كبيرة في الإجراءات لتيسير السفر الدولي (كما يحدث في معظم المواقف التي لا يتجاوز فيها الأمر اشتراط تقديم إقرار جمركي شفهي أو ضمني من المسافرين الدولي). وتكون مهمة الجمارك معقدة أيضا بسبب حركة الأشخاص لأسباب غير مشروعة، ونقل المسافرين سلعا محظورة أو خاضعة لقيود. ونظرا للعدد الكبير والمتزايد من المسافرين الدوليين والمعابر الحدودية، يصبح هذا الأمر مسؤولية مهمة على عاتق الإدارات الجمركية.

وقد أرسى كتاب صندوق النقد الدولي السابق عن تحديث الجمارك أساسا للإصلاحات الرئيسية، ويظل كثير من الدروس المستفادة منه مهمة حتى اليوم. ولا يحل هذا المجلد محل الأفكار التي تضمنها ذلك الكتاب، بل يستند إليها، ويعرض التحديات الجسيمة التي تواجه الإدارات الجمركية الحالية، ويقترح طرقا للعمل في خضم هذه التحديات.

الفصل الأول عبارة عن عرض عام للدور متعدد الأوجه للجمارك، وأهميتها للاقتصاد والمجتمع، وإلى أي مدى تطورت حتى وصلت إلى دورها الحالي. ويستعرض الفصل الثاني تأثير السياسات التجارية والضريبية على الجمارك، مع إبراز إلى أي مدى شكلت هذه السياسات استجابة الجمارك لطبيعة سلاسل الإمداد المتكاملة الحديثة. ويتعمق الفصل الثالث في تناول الأسس المهنية والمؤسسية للجمارك. وهو يناقش الحاجة إلى ممارسات إدارة قوية تتعلق بإصلاح الجمارك وتحديثها، والأطر التشريعية والتنظيمية، والتعلم والتطور، والحوكمة الرشيدة والمساءلة. ويتضمن هذا الفصل كذلك أمثلة عملية لمساعدة الإدارات الجمركية على وضع مؤشرات الأداء الرئيسية الخاصة بها.

ومن أسس الإدارة الجمركية الحديثة، ننتقل إلى الفصل الرابع الذي يتناول التحديات التي تواجه تحسين عملية تيسير التجارة ودور الجمارك في دعم اقتصاد وطني داعم للتجارة. ويتضمن هذا الفصل خارطة طريق لمساعدة الإدارات الجمركية على أن تصبح أكثر شفافية، مع عمليات مبسطة ومنسقة وموحدة أكثر دعماً للتجارة.

ويتناول الفصل الخامس تعزيز العمليات الجمركية الرئيسية عن طريق الإدارة المتكاملة للمخاطر، ويشرح ما لهذه الممارسة بالغة الأهمية من فوائد كثيرة من منظوري الإنفاذ الجمركي وتيسير التجارة. ويتضمن أيضاً دليلاً عملياً لمساعدة الإدارات الجمركية على تحديد الثغرات في الرقابة عن طريق مقارنة أدائها الحالي مقابل الممارسات الجيدة، ومساعدتها على أن تضع كل منها خارطة طريق خاصة بها من أجل تحسين الأداء.

ويتمثل أحد أهم أدوار الجمارك في الإنفاذ، ومن ثم يتناول الفصل السادس استراتيجيات تعزيز هذه الوظيفة الحيوية. ويناقش هذا الفصل كذلك التحديات والمخاطر المرتبطة بالاحتيايل وإنفاذ إجراءات مكافحة التهريب، مع تقديم إرشادات بشأن وضع برنامج قوي للإنفاذ مع التأكيد على قيمة تبادل المعلومات.

وأخيراً، يتضمن الفصل السابع رؤية مستقبلية للتكنولوجيا الجديدة والأخذة في الظهور، وإلى أي مدى يمكن استخدامها لتحسين أداء الجمارك. ويستعرض هذا الفصل أيضاً سبب عدم تحقيق التكنولوجيا التي استخدمت سابقاً النتائج المتوقعة أو المرجوة في بعض الأحيان. ويقدم الكتاب أمثلة من بعض البلدان، يتمثل الهدف الرئيسي منها في أن تكون مصدر إلهام للإدارات الجمركية وأن تحقق الربط بينها من أجل تبادل الخبرات والدروس المستفادة فيما هو أبعد من تقييم نجاحها.

وبينما يتفق مقدمو برامج تنمية القدرات والمستفيدين منها على أهمية الجمارك وتحديثها وعلى الخطوات العملية لتحقيق هذا الهدف، تتباين التحديات التي تواجه عملية التحديث من بلد إلى آخر حسب نقطة الإنطلاق في كل حالة. ويوضح هذا الكتاب أن الكثير من هذه التحديات التي لا بد من التغلب عليها شائعة بين جميع البلدان، وأن هناك ثروة من الخبرات التي تبين لنا كيفية المضي قُدماً.

الدور متعدد الأوجه للجمارك وأهميته للاقتصاد والمجتمع

جيل مونتانيا-رانتييه وكريستيان بريميرش

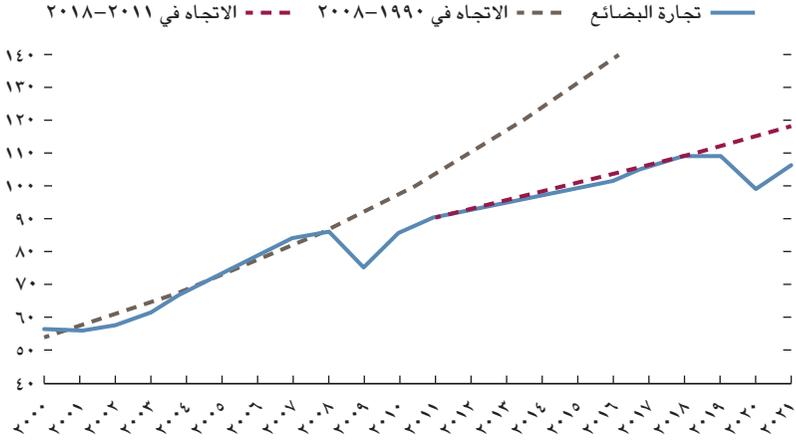
على الرغم من استمرار أهمية تحصيل الضرائب على الواردات في جميع البلدان التي تطبق نظام ضريبة القيمة المضافة، لا سيما في البلدان النامية، فإنه اليوم ليس سوى وجه واحد من أوجه دور الجمارك. وقد اتخذ هذا الدور أيضاً أبعاداً اقتصادية ومجتمعية، ويتصدى لعدد كبير من التحديات العالمية الكبرى. ومن ثم، تتألف مهمة الإدارة الجمركية من ثلاثة عناصر، تتصل جميعها بالتجارة الدولية في السلع، وهي: عنصر المالية العامة (تحصيل الإيرادات، بشكل مباشر أو دعماً منها لعمل الإدارة الضريبية)، والعنصر الاقتصادي (تنفيذ سياسات اقتصادية حكومية معينة والإشراف عليها)، وعنصر الحماية والأمن (ضمان صحة المواطنين وحماية المجتمع من الأنشطة الإجرامية العابرة للحدود). وقد تتباين الأهمية النسبية لأدوار الجمارك ووظائفها وأولوياتهما حسب الخصائص الجغرافية والاقتصادية وغير ذلك من الخصائص التي يتسم بها كل بلد، إلا أن هذه العناصر الثلاثة الرئيسية تظل موجودة بانتظام. ويقدم هذا الفصل في البداية نظرة عامة على ما تضطلع به الجمارك من مسؤوليات كثيرة ومتنوعة، ثم يعرض باختصار العمليات المعتادة التي تنفذها الإدارة الجمركية، ويلقي الضوء على بعض الاتجاهات السائدة في بيئة عملها.

عنصر المالية العامة في مهمة الجمارك

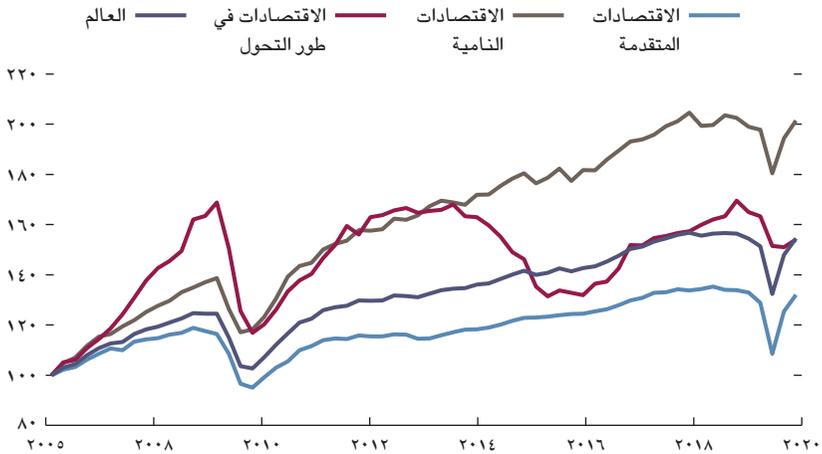
نمو التجارة الدولية يشهد تباطؤاً

تشكل واردات السلع — وصادراتها في بعض البلدان، وإن كان بدرجة أقل — أساس الإيرادات الجمركية. وبعد عدة عقود من النمو المستمر، حدث تباطؤ في نمو التجارة بسبب التغيرات الهيكلية التي تزامنت مع الأزمة المالية العالمية في ٢٠٠٨-٢٠١٠ (راجع الشكل البياني ١-١). وبين عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٨، شهد حجم التجارة العالمية في السلع نمواً سنوياً بنسبة ٥٪، وهو ما كان أسرع بصفة مستمرة من نمو إجمالي الناتج المحلي السنوي الذي بلغ ٣,٩٪. وبالتالي، كان يُنظر إلى التجارة الدولية باعتبارها «قاطرة نمو» لها أهميتها. غير أنه في أعقاب الأزمة المالية في عام ٢٠٠٨، تباطأ متوسط النمو السنوي في التجارة العالمية إلى ٣,٨٪. ومن حيث القيمة، كان التباطؤ أوضح، إذ لم يتجاوز متوسط النمو السنوي في قيمة التجارة العالمية ٢,٢٪ من عام ٢٠١١ إلى ٢٠١٨. ونتيجة لذلك، انخفض حجم التجارة الدولية في السلع من ٥٠,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١١ إلى ٤٦,١٪ في عام ٢٠١٨، في حين واصلت

الشكل البياني ١-١: حجم تجارة البضائع العالمية، ٢٠٠٠-٢٠٢١ (المؤشر ٢٠١٥ = ١٠٠)



الشكل البياني ٢-١: التغيرات في حجم تجارة البضائع الدولية، ٢٠٠٥-٢٠٢٠ (معدل التغير في حجم الصادرات والواردات من البضائع، بصفة ربع سنوية. المؤشر ٢٠٠٥ = ١٠٠)



التجارة الدولية في الخدمات النمو، مسجلة ارتفاعاً من ١١,٨٪ إلى ١٣,٤٪ من إجمالي الناتج المحلي (راجع تقرير البنك الدولي (World Bank, 2020)). ويوضح الشكل البياني ٢-١ الاتجاهات المتشابهة حسب نوع الاقتصاد، على الرغم من أن التجارة الدولية في الاقتصادات النامية تحقق نمواً أسرع، وبلدان مرحلة التحول الاقتصادي تواجه قدراً أكبر من التباين.

وعلى الرغم من أن بداية عام ٢٠٢٠ حملت معها الأمل في أن التوترات التجارية سوف تتراجع، كان للأزميتين الصحية والاقتصادية بسبب جائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩) في عام ٢٠١٩ تأثير بالغ على التجارة العالمية. وبصفة عامة، شهدت التجارة العالمية انخفاضا في القيمة بلغ نحو ٩٪ في عام ٢٠٢٠، مع تراجع حجم التجارة في السلع بحوالي ٦٪ وانخفاض التجارة في الخدمات بنحو ١٦,٥٪ (Global Trade Update 2021). وبينما تستمر آثار جائحة كوفيد-١٩ في وقت إعداد هذا الكتاب، كان من المتوقع أن ينمو حجم التجارة بنسبة ١٠,٨٪ في عام ٢٠٢١ و٤,٧٪ في عام ٢٠٢٢ (World Trade Organization 2021)، وإن ظلت أقل من اتجاهات ما قبل تلك الأزمة.

التعريفات الجمركية ستظل مصدرا مهما للإيرادات

توضح البيانات الواردة في الجدول ١-١ عن متوسط التعريفات الجمركية حسب فئة الدخل لكل بلد ومنطقة أن معدلاتها لا تزال مرتفعة. على الرغم من هذا، يجب ألا تحجب هذه الأرقام عملية تحرير التجارة المهمة التي حدثت، حتى في البلدان التي لا تزال تطبق معدلات تعريفات جمركية مرتفعة. وكما أوضح مايكل كين (٢٠٠٣)، لا يقتصر تحرير التجارة على خفض جداول التعريفات الجمركية والضرائب على الصادرات، وهي ضرائب غالبا ما تُفرض اليوم على الموارد الطبيعية، بل يشمل أيضا تخفيف مجموعة من القيود المفروضة على تدفقات التجارة. وفي هذا السياق، يتمثل أحد الجوانب الرئيسية في تحويل القيود الكمية على الواردات إلى رسوم جمركية صريحة، وهو إجراء يميل إلى زيادة كل من معدلات الرسوم والإيرادات — شريطة ألا يتم تحصيل الرسوم الجمركية من نظام حصص السلع عن طريق بيع تراخيص الاستيراد. وبالإضافة إلى ذلك، فعند تحديد معدلات التعريفات الجمركية بمستويات تهدف إلى تحقيق الحمائية وتعظيم الإيرادات — مع إدراك أن المعدلات بالغة الارتفاع لا تحقق زيادة الإيرادات — تبين أن إجراء تخفيضات طفيفة في هذه المعدلات يزيد من الإيرادات الجمركية. وبأخذ هذه الأمور في الاعتبار، وحتى على الرغم من أن تحرير التجارة سيؤدي حتما في نهاية المطاف إلى انخفاض الإيرادات من الرسوم الجمركية، فإن هذه الرسوم ستظل لكثير من السنوات مقبلة مكونا أساسيا من مكونات الإيرادات والموارد العامة، لا سيما في الاقتصادات النامية.

الجدول ١-١:

تطبيق متوسط بسيط للتعريفات الجمركية، ٢٠١٨-٢٠١٩ (الدول الأولى بالرعاية، ٪)					
الاقتصادات المتقدمة		الأسواق الصاعدة		البلدان منخفضة الدخل	
جميع السلع الأولية		٣,٩	٨,٧	١١,٢	
الزراعية		١٥,٧	١٤,٦	١٥,٥	
غير الزراعية		٢,٠	٧,٨	١٠,٥	
شرق آسيا والمحيط الهادئ		أوروبا وآسيا الوسطى	أمريكا اللاتينية والكاريبي	الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	إفريقيا جنوب الصحراء
جميع السلع الأولية		٥,٨	٩,٦	١٣,٣	١١,٤
الزراعية		١٥,٥	١٤,٢	٢١,٧	١٥,١
غير الزراعية		٤,٣	٨,٨	٧,٧	١٢,٠

المصدر: منظمة التجارة العالمية، وحسابات المؤلفين (٢٠٢١).

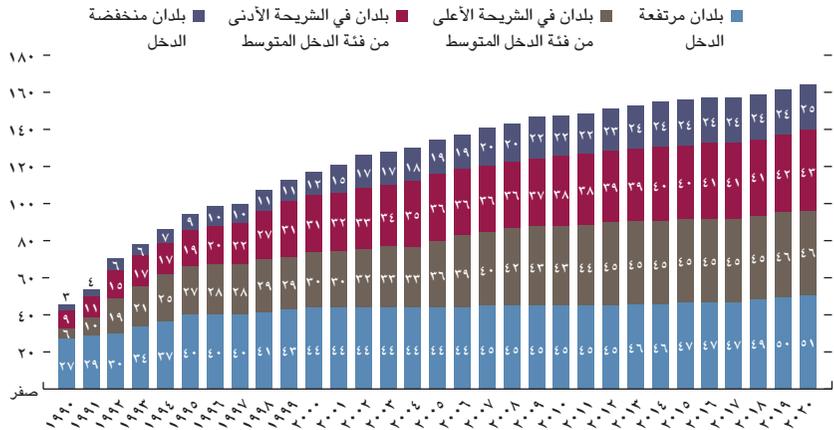
ولأن الرسوم الجمركية تُحدّد اليوم بصفة عامة على أساس قيمة السلع، يمثل التحقق من القيمة المثبتة في الإقرارات التي يقدمها التجار أحد المهام الرئيسية التي تضطلع بها الإدارات الجمركية. وفيما يتعلق بالواردات، وضعت منظمة التجارة العالمية قواعد موحدة لتحديد القيمة، تستند إلى استخدام قيمة المعاملة كمبدأ أساسي. ويتضمن الفصل الثاني مناقشة التقييم الجمركي.

دور الجمارك في تحصيل الضرائب المحلية

تؤدي الجمارك دورا بالغ الأهمية في إنفاذ نظم الضرائب غير المباشرة على الحدود. وبصفة عامة، تُفرض ضرائب غير مباشرة — غالبا ضريبة القيمة المضافة (أو ضرائب المبيعات في البلدان التي لا تطبق ضريبة القيمة المضافة) ورسوم الضريبة الانتقائية — حسب وجهة المنتجات، وهو ما يعني فرض ضريبة على أي منتج موجه للاستهلاك المحلي بالمعدل نفسه سواء كان منتجا محليا أو مستوردا، في حين تُعفى المنتجات المصدّرة من الجمارك والضرائب.

ومن ثم، تضطلع الإدارات الجمركية بالمسؤولية عن ضمان دفع جميع الرسوم الجمركية والضرائب المطبقة على المنتجات التي تدخل أراضي البلد المعني عند التخليص الجمركي، وأن السلع المثبتة في الإقرارات الجمركية من أجل التصدير تغادر البلاد بالفعل بدون أن تفرض عليها ضرائب غير مباشرة وأنها لا تُعاد إلى السوق المحلية. وبلغ عدد البلدان التي تطبق ضريبة القيمة المضافة ١٦٥ بلدا في عام ٢٠٢٠، مقابل ٤٥ بلدا في عام ١٩٩٠. ومعظم البلدان التي اعتمدت ضريبة القيمة المضافة مؤخرا هي بلدان نامية، من بينها ٢٥ بلدا منخفض الدخل (راجع الشكل البياني ٣-١).

الشكل البياني ٣-١: عدد البلدان التي تعتمد ضريبة القيمة المضافة

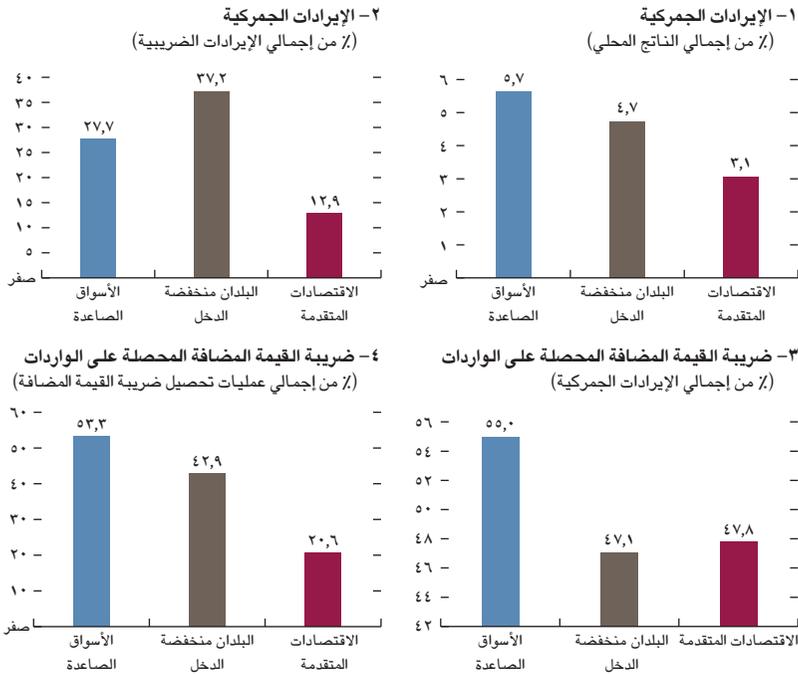


المصدر: دراسة Keen 2020.

وتتكون ضريبة القيمة المضافة، التي يتحملها المستهلك النهائي، من ضريبة تُفرض في كل مرحلة من مراحل الإنتاج. وتُخصم ضريبة القيمة المضافة المحصلة على السلعة المستوردة من الضريبة واجبة السداد عند بيع السلعة أو ردها عند تصدير السلعة المستوردة أو استخدامها لاحقاً كأحد المدخلات ومبلغ الضريبة المحصل على الاستيراد يتجاوز الضريبة المطبقة على المنتج النهائي. وبالتالي، تنطبق ضريبة القيمة المضافة على جميع الواردات الخاضعة للضرائب، سواء كانت لأغراض الاستهلاك أو الإنتاج. ومن ثم، يتم تحصيل جزء كبير من إيرادات ضريبة القيمة المضافة على الواردات. وقد يتم خصم معظم هذه الإيرادات أو تعويضها في مراحل لاحقة من دورة الإنتاج أو التوزيع، أو عند التصدير في بعض الحالات. لكن الأهم لعدد كبير من البلدان النامية أن جزءاً كبيراً من إيرادات ضريبة القيمة المضافة والضريبة الانتقائية يُحصَل على الحدود.

يوضح الشكل البياني ١-٤ أهمية قيام الإدارات الجمركية بعمليات تحصيل الإيرادات. وبينما تكون الإيرادات الجمركية كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي أعلى في بلدان الأسواق الصاعدة، فإنها تشكل جزءاً أكبر (نحو الثلث) من إجمالي الإيرادات الجمركية في البلدان منخفضة الدخل. وتمثل ضريبة القيمة المضافة على الواردات المصدر الأكبر لعمليات تحصيل الإيرادات التي تنفذها الجمارك، خاصة في اقتصادات الأسواق الصاعدة. ويكون مبلغ ضريبة القيمة المضافة المحصل على الواردات مقارنةً بإجمالي هذه الضريبة كبيراً للغاية في اقتصادات الأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل، ويظل كبيراً حتى في الاقتصادات المتقدمة.

الشكل البياني ١-٤: أبرز النقاط في عمليات تحصيل الإيرادات التي تنفذها الإدارات الجمركية، ٢٠١٧



المصدر: حسابات الخبراء.

مسؤوليات الجمارك المتصلة بأهداف اقتصادية أخرى

العناصر التالية عناصر عامة. ويتضمن الفصل الثاني مزيداً من المناقشة بشأن الإجراءات الجمركية ذات الأثر الاقتصادي والمناطق الاقتصادية الخاصة والحوافز. ويناقش الفصل الرابع تيسير التجارة بمزيد من التفصيل.

تنفيذ السياسة التجارية

لقد زاد عدد اتفاقات التجارة الإقليمية زيادة كبيرة في العقدين الماضيين. وهي اتفاقات تجارة تفضيلية على أساس مبدأ المعاملة بالمثل بين شريكين أو أكثر، مصرح بها في إطار منظمة التجارة العالمية وتخضع لمجموعة من القواعد. ووفقاً لمنظمة التجارة العالمية، دخل ٣٢١ اتفاقاً حيز النفاذ حسب الوضع في فبراير ٢٠٢١، منها ٢٤٢ اتفاقاً منذ عام ٢٠٠٠^١. ويوجد ١٧ اتفاقاً منها

«إن تنفيذ اتفاقات التجارة الإقليمية، لا سيما للتحقق من منشأ السلع، يظل مهمة معقدة للإدارات الجمركية، وهو ما يستلزم تعاوناً دولياً.»

فقط تخص اتحادات جمركية (راجع الجدول ١-٢) والبقية خاصة بمناطق تجارة حرة^٢، إلا أن الاتحادات الجمركية الحالية تضم عدداً كبيراً من البلدان^٣. وتتباين التجارة داخل هذه المناطق بشكل كبير حسب طبيعة هذه الاتفاقات. ووفقاً لتقديرات منظمة التجارة العالمية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، سجل الاتحاد الأوروبي واتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (نافتا) ٦٤٪ و ٥٠٪ من اتفاقات التجارة الإقليمية، على الترتيب، في عام ٢٠١٧. وفي العام نفسه، بلغت نسبة التجارة بين المناطق ٢٤٪ في رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان)، و ١٣٪ في السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي (ميركوسور)، في حين مثلت ٨٪ من صادرات السوق المشتركة للشرق والجنوب الإفريقي (الكوميسا)، و ٢٪ من صادرات الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط إفريقيا.

وعلى الرغم من أن المسؤولية عن تطبيق الكثير من أحكام اتفاقات التجارة الإقليمية تقع على كاهل السلطات الجمركية، يتمثل أحد التحديات المحددة في تنفيذ قواعد المنشأ التفضيلية، التي تشترط إلغاء التعريفات الجمركية أو تخفيضها — داخل مناطق التجارة الحرة وأيضاً داخل الاتحادات الجمركية التي لم تنفذ مبدأ حرية التحرك حتى اليوم. وتنشأ الصعوبات من تعقيد قواعد المنشأ واختلافها من اتفاق إلى آخر، والتعاون مع إدارات جمركية أخرى — الذي يُعد ضرورياً، بل إلزامياً، في الكثير من الحالات — لوضع هذه القواعد موضع التنفيذ. وفيما يتعلق بالواردات، يجب على الجمارك ضمان الالتزام بقواعد المنشأ فيما يخص السلع المستوردة بموجب أي اتفاق، وذلك من أجل حماية الإيرادات ومنع المنافسة غير العادلة. أما الصادرات، فقد يتعين التأكيد على أهليتها للحصول على معاملة تفضيلية في بلد الوجهة، وهو ما يمتد إلى إسداء

^١ بعض اتفاقات التجارة الإقليمية الجديدة عبارة عن تعديلات في اتفاقات سابقة، وقد توقف تطبيق ١١٩ اتفاقاً منها منذ عام ٢٠٠٠.

^٢ الأمثلة على أهم مناطق التجارة الحرة متعددة الأطراف تشمل اتفاق الشراكة الشاملة والتقدمية عبر المحيط الهادئ في عام ٢٠١٨، وهي نسخة جديدة من الاتفاقية المبدئية للشراكة عبر المحيط الهادئ، والشراكة الاقتصادية الإقليمية الشاملة في عام ٢٠٢٠.

^٣ توافق البلدان الأعضاء في أي اتحاد جمركي على السماح بالتجارة الحرة في المنتجات بينها وتنفيذ تعريفات جمركية موحدة تجاه العالم الخارجي فيما يتعلق بالواردات من باقي أنحاء العالم، وليس لدى أعضاء أي منطقة تجارة حرة سياسة تجارية موحدة تجاه البلدان غير الأعضاء.

اسم الاتحاد الجمركي	تاريخ بدء النفاذ
السوق المشتركة لأمريكا الوسطى	١٩٦١
جماعة دول الأنديز	١٩٨٨
الجماعة والسوق المشتركة الكاريبية	١٩٧٣
الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط إفريقيا	١٩٩٩
السوق المشتركة للشرق والجنوب الإفريقي (كوميسا)	١٩٩٤
جماعة شرق إفريقيا	٢٠٠٠
الاتحاد الاقتصادي للمنطقة الأوروبية الآسيوية	٢٠١٥
الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (إيكواس)	١٩٩٥
الاتحاد الأوروبي	١٩٥٨
الاتحاد الأوروبي — أندورا	١٩٩١
الاتحاد الأوروبي — سان مارينو	٢٠٠٢
الاتحاد الأوروبي — تركيا	١٩٩٦
مجلس التعاون الخليجي	٢٠٠٣
السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي (ميركوسور)	١٩٩١
الاتحاد الروسي — بيلاروس — كازاخستان	١٩٩٧
الاتحاد الجمركي للجنوب الإفريقي	٢٠٠٤
الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا	٢٠٠٠

المصدر: منظمة التجارة العالمية ٢٠٢٢.

المشورة إلى المنتجين المحليين، مع التأكيد في الوقت نفسه من احترام البلد المعني لالتزاماته الدولية. وتجدر الإشارة إلى أن التخفيضات الجمركية من جانب واحد التي تمنحها بلدان متقدمة لبلدان نامية في إطار نظام الأفضليات المعمم تثير مسائل إدارية مشابهة.

دعم القدرات التنافسية

لتلبية الاحتياجات المختلفة للشركات وتعزيز قدراتها التنافسية، توفر اللوائح التنظيمية الجمركية إجراءات خاصة. وهي غالباً ما تُعرف بأنها إجراءات جمركية ذات أثر اقتصادي، وهي موجهة إلى التجارة والصناعة على حد سواء، وتتيح تخزين السلع (إجراءات التخزين في المستودعات الجمركية)، أو تخصيصها لاستخدام معين (إجراءات الدخول المؤقت)، أو تجهيزها (إجراءات التجهيز الداخلي). وتؤدي هذه الترتيبات جميعها «الإجراءات الجمركية الخاصة إلى تعليق الالتزامات التي عادة ما تكون ذات صلة بالواردات، لكل من سداد الرسوم الجمركية والضرائب، وللامتثال لقواعد السياسة التجارية. وقد أصبح استخدامها واسع الانتشار، ويتطلب أن تحدد الجمارك أدواراً تنظيمية ونظماً وطرقاً معينة لمراقبة عمليات تنفيذها. فالجمارك

منوط بها تبسيط الإجراءات، من ناحية، وينبغي لها، من ناحية أخرى، ضمان عدم إساءة استخدام السلع، وأنه في نهاية المطاف يُعاد تصديرها أو تتم إجراءات التخليص الجمركي لها بشكل صحيح إذا بقيت داخل البلاد. وفي حالة التجهيز الداخلي، تجري الجمارك أيضاً تقييماً لعمليات التصنيع لضمان دمج جميع المدخلات المستوردة بموجب ترتيبات تعليق تحصيل الرسوم الجمركية في الإنتاج المثبت في الإقرار الجمركي في نهاية البرنامج.

والمناطق الحرة، التي تُعرف أيضا باسم المناطق الاقتصادية الخاصة، تقدم للشركات الامتيازات الجمركية نفسها مثل الإجراءات الجمركية ذات الأثر الاقتصادي. وبصفة خاصة، فإن السلع الموجودة في المناطق الحرة تعتبر خارج الإقليم الجمركي من حيث الرسوم الجمركية والضرائب على الواردات.^٤ ومع هذا، فإنها بصفة عامة تجمع بين هذه الامتيازات والحوافز الاستثمارية المختلفة الأخرى: أي الإعفاء من الضرائب المحلية المباشرة وغير المباشرة أو تخفيضها،^٥ وتقليل الالتزامات المفروضة على أصحاب العمل بموجب اللوائح التنظيمية لقانون العمل، والإجراءات الإدارية المبسطة من أجل حركة السلع. وقد بلغ انتشار هذه المناطق درجة كبيرة، ففي حين كانت هناك ٨٤٥ منطقة في ٩٣ بلدا في عام ١٩٩٧، أصبحت هناك ٥٤٠٠ منطقة اقتصادية خاصة في ١٤٧ بلدا في عام ٢٠١٨ — وكانت ٥٠٠ منطقة أخرى على الأقل قيد التنفيذ (UNCTAD 2019). وترى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومكتب الاتحاد الأوروبي للملكية الفكرية أن هذه الزيادة شجعت على ظهور منتجات مقلدة والاتجار فيها، وعلى أنشطة إجرامية أخرى، مثل غسل الأموال. وللتصدي للمخاطر المتعلقة بالإيرادات، والملكية الفكرية، والأمن على وجه الخصوص، ينبغي أن تظل المناطق الحرة تحت رقابة الجمارك، وأن تكون لها حدود معينة، وأن تتوفر لها حماية مادية. ويتعين أيضا أن تخضع حركة السلع بينها وبين بقية الإقليم الجمركي لإدارة إلكترونية، وأن تكون متصلة إلكترونيا بنظم الجمارك والبيانات المستخدمة للتتبع والمراقبة والرقابة (دراسة Omi 2019). ويلجأ عدد كبير من البلدان، لا سيما البلدان النامية، إلى الاستخدام المكثف لإعفاء الواردات من الرسوم الجمركية والضرائب المباشرة من أجل تشجيع الاستثمار ودعم تحقيق الأهداف الاجتماعية. فليس من غير المعتاد، على سبيل المثال، أن الإيرادات الضائعة بسبب الإعفاءات الجمركية تعادل ثلث الإيرادات التي تحصلها الجمارك في بلدان إفريقيا جنوب الصحراء ومنطقة الكاريبي وأمريكا اللاتينية. وتسبب إدارة برامج الإعفاء المتعددة وواسعة النطاق مشكلات للجمارك. أولا، تشكل هذه التدابير عبئا إداريا ثقيلا يتطلب تعبئة موارد كبيرة لم تعد متوافرة للمهام المفيدة بشكل أكبر. ثانيا، الإعفاءات معرضة للاستغلال، وهو ما يؤدي إلى تسرب الإيرادات ووجود منافسة غير عادلة بين الأطراف الاقتصادية الفاعلة. ويجب أن يحدد القانون بدقة السلع الأساسية المعفاة والاستخدامات المصرح بها والمستفيدين، وهو ما لا يحدث دائما. وينبغي للجمارك تنفيذ إجراءات وبرامج معينة لمنع عدم الامتثال واكتشافه، ليس في معابر الدخول وحسب، بل أيضا بعد الإفراج الجمركي عن السلع المعفاة لتدخل السوق المحلية. وقد حدث تغيير طفيف في الترشيح الضروري للإعفاءات الجمركية في البلدان النامية، ولا تزال التحديات التي تواجه الإدارات الجمركية في المراقبة والسيطرة قائمة.

تيسير التجارة

ترد المبادئ العامة لتيسير التجارة — أي إجراءات تبسيط عمليات التخليص الجمركي وتقليل تكلفتها والوقت الذي تستغرقه — في المادة الخامسة (حرية المرور العابر) والمادة الثامنة (الرسوم والإجراءات المرتبطة بالاستيراد والتصدير) والمادة العاشرة (الإعلان عن لوائح

^٤ فيما يتعلق بالصلاحيات القانونية الممنوحة للجمارك لممارسة الرقابة، توصي إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي دائما باعتبار المناطق الاقتصادية الخاصة أجزاء من الإقليم الجمركي.

^٥ باستثناء البلدان الأقل نموا، قد لا يتسق تخفيض الضرائب المحلية المباشرة مع متطلبات منظمة التجارة العالمية.

التجارة وإدارتها) من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (غات) لعام ١٩٩٤. ولتعجيل حركة السلع والإفراج عنها وإنهاء إجراءات التخليص الجمركي، قرر المؤتمر الوزاري لمنظمة التجارة العالمية الذي عُقد في الدوحة، قطر، في عام ٢٠٠١ أن تُجرى مراجعة لهذه المبادئ، وتوضيحها وتحسينها، إذا لزم الأمر، وتحديد احتياجات البلدان وأوليوياتها. واختتم هذا العمل بدخول اتفاق تيسير التجارة المبرم في إطار منظمة التجارة العالمية حيز التنفيذ في فبراير ٢٠١٧، وهو يتضمن جميع التدابير ذات الصلة في هذا المجال ويوضحها.

ويجري تعديل أساليب تنفيذ اتفاق تيسير التجارة «وفقاً لمنظمة التجارة لتناسب قدرات البلدان النامية، خاصة البلدان الأقل نمواً^٦ العالمية، يمكن للتنفيذ وعلى خلاف البلدان المتقدمة التي أعلنت التزامها بتنفيذ الاتفاق بمجرد اعتماده، تستفيد هذه البلدان من المعاملة الخاصة والتفضيلية التي تتيح لكل منها تحديد السرعة التي ستنفذ بها أحكام الاتفاق والانتفاع بالدعم، بما فيه الدعم المالي، عند الضرورة.

وحتى اليوم، حدد أكثر من ٩٠٪ من البلدان النامية والبلدان الأقل نمواً الأحكام التي سيمكنها تنفيذها بعد فترة انتقالية والأحكام الأخرى التي ستحتاج دعماً فيها من أجل تنفيذ الاتفاق بشكل كامل. ومن المتوقع أن يعطي اتفاق تيسير التجارة دفعة قوية لتنفيذ التدابير الأساسية لتعزيز تيسير التجارة، والجمارك من بين الأطراف الفاعلة الرئيسية في عملية التنفيذ هذه.

تطبيق تدابير الدفاع عن التجارة

تسمح ثلاثة اتفاقات في إطار منظمة التجارة العالمية بما يلي: (١) أن تطبق أي دولة عضو رسوم جمركية و/أو إجراءات جمركية و/أو نظام الحصص لحماية صناعة محلية من أي زيادة في الواردات تُلحق ضرراً كبيراً أو تهدد بإلحاقه بهذه الصناعة (اتفاق بشأن الضمانات)، و(٢) استعادة الضريبة العادلة على أي منتج مستورد يكون سعر تصديره أقل من قيمته العادية (اتفاق رسوم مكافحة الإغراق)، و(٣) اتخاذ إجراءات لمواجهة أشكال دعم معينة يحصل عليها موردو منتجات مستوردة في بلد الإنتاج (اتفاقية الدعم والتدابير التعويضية). وبينما ظل عدد تدابير مكافحة الإغراق ثابتاً نسبياً على مدار السنوات القليلة الماضية، تسببت التوترات التجارية التي سادت منذ عام ٢٠١٨، من ناحية أخرى، في زيادة كبيرة في التدابير التعويضية لأشكال الدعم وتدابير الضمانات الوقائية. ومن ثم، ارتفع عدد التدابير التعويضية السارية من ١٥٤ تدبيراً في ٣٠ يونيو ٢٠١٧ إلى ٢٢٨ تدبيراً في ٣٠ يونيو ٢٠٢٠ (WTO 2017, 2020). في حين زاد عدد التحقيقات التي أُجريت بشأن الضمانات من ١١ تحقيقاً في عام ٢٠١٦ إلى ٢٥ تحقيقاً

^٦ البلدان الأقل نمواً هي بلدان منخفضة الدخل تواجه معوقات هيكلية خطيرة في تحقيق التنمية المستدامة. وهي معرضة بشدة لصدمات اقتصادية وبيئية، ولديها مستويات متدنية من أصول رأس المال البشري، ويوجد في الوقت الراهن ٤٦ بلداً في قائمة البلدان الأقل نمواً، التي تراجعها لجنة التنمية كل ثلاث سنوات. ويمكن لهذه البلدان الحصول بشكل حصري على تدابير دعم دولي معينة، لا سيما في مجالي المساعدة الإنمائية والتجارة. المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة.

في الفترة من أكتوبر ٢٠١٩ إلى أكتوبر ٢٠٢٠ (WTO 2020). في هذا الإطار، تتمثل مسؤولية الجمارك في تحصيل الرسوم الجمركية، ومنع التحايل المحتمل عليها واكتشافه، وأن تتيح للسلطات بيانات التجارة التي قد تكون مفيدة في بدء إجراءات مسموح بها بموجب الاتفاقات.

إعداد إحصاءات التجارة الخارجية

نظرا لأن التنظيمات الإدارية تختلف من بلد إلى آخر، لا تكون الجمارك مسؤولة دائما عن إعداد إحصاءات التجارة الخارجية ونشرها. على الرغم من هذا، فإن إعداد إحصاءات موثوقة عن التجارة الخارجية يعتمد على قيام الجمارك بجمع بيانات من الإقرارات على مستوى جيد من الدقة. وبالتالي، فإن استثمار الجمارك في تحسين مستوى الامتثال، خاصة فيما يتعلق بتصنيف السلع وتقييمها وتحديد منشأها، يفيد أيضا المعلومات الإحصائية. وعلاوة على ذلك، ساعد نموذج البيانات الخاص بمنظمة الجمارك العالمية في توحيد المقاييس العالمية. ولأن جميع الواردات والصادرات التجارية يجب إثباتها في إقرارات تُقدّم إلى الجمارك، فإنها تمثل مصدرا ثريا للبيانات يمكن من إعداد إحصاءات لنظامي التجارة العام والخاص على حد سواء. ولهذه الإحصاءات أهميتها للشركات، وهي ضرورية للسلطات الوطنية، والحوكمة، وتحديد السياسات، والمراقبة والسيطرة على القطاعات الرئيسية.

وفي الكثير من الاقتصادات النامية، تشكل الإيرادات من الصناعات الاستخراجية مكونا بالغ الأهمية في الموارد العامة، حيث غالبا ما تكون المعلومات عن أنشطة هذه القطاعات والإيرادات المستحقة والمحصلة غير كافية.^٧ وتمثل البيانات الجمركية المستخلصة من الإقرارات الجمركية للصادرات التي تم التحقق من صحتها أحد أكثر المراجع الموثوقة لكل من المراجعة المتبادلة لمتحصلات الإيرادات من الموارد الطبيعية للبلد المعني مع التدفقات الفعلية، والإفصاح للعامة وصناع القرار عن بيانات دقيقة عن نتائج شركات الصناعات الاستخراجية. ولكن لسوء الحظ، غالبا لا تولي الجمارك في البلدان النامية اهتماما كافيا للرقابة على صادرات الموارد الطبيعية.

بالإضافة إلى هذا، فإن النظام المنسق لتوصيف السلع وترميزها («النظام المنسق»)، الذي وضعته منظمة الجمارك العالمية وتتولى إدارته، هو التصنيف الدولي للمنتجات المستخدم لإعداد إحصاءات التجارة الدولية.^٨ وهو يضم أكثر من ٥ آلاف مجموعة سلعية فرعية يُشار إلى كل منها برمز من ستة أرقام مرتبة في هيكل منطقي هرمي. ويتكون النص القانوني للنظام المنسق من هذه الرموز والمذكرات والقواعد التفسيرية العامة التي توجه عملية إجراء التصنيف. وتساعد هذه الأحكام الملزمة قانونا في تحقيق تصنيف موحد بين البلدان على المستوى المكون من ستة أرقام. ويمكن للبلدان تقسيم هذا المستوى إلى مستويات فرعية تدرج تحته، إلا أن هذه التقسيمات الفرعية لا تتسم بالاتساق بين الدول. ومن المهم ملاحظة أن النظام المنسق هو تصنيف متعدد الأغراض للسلع. وبالإضافة إلى

^٧ كان هذا عنصرا لإنشاء مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. وقد تأسست هذه المبادرة في عام ٢٠٠٣ بوصفها جهة غير هادفة للربح لتكون معيارا عالميا يسعى إلى التصدي لأهم قضايا الحوكمة في قطاعات النفط والغاز والموارد المعدنية. وحسب الوضع في يناير ٢٠٢١، بلغ عدد البلدان المشاركة فيها ٥٥ بلدا.

^٨ أكثر من ٩٨٪ من البضائع المتداولة في التجارة الدولية تُصنّف على أساس النظام المنسق (منظمة الجمارك العالمية).

الهدف الإحصائي وتطبيق الرسوم الجمركية، يُستخدم هذا النظام على نطاق واسع في الكثير من المجالات، مثل تحديد قواعد المنشأ^٩ وتطبيق الضرائب الداخلية والقواعد التنظيمية المختلفة على الواردات والصادرات.

الحماية والأمن

تطبيق المعايير والقواعد التنظيمية على الواردات والصادرات

متى طُبِّقت التشريعات المحلية على السلع المستوردة أو المصدرة، فإن الجمارك تضطلع بدور في هذا الأمر، سواء بإنفاذ القانون بشكل مباشر، أو بضمان أن الهيئات الأخرى المسؤولة قد أجرت عمليات المراجعة الخاصة بها قبل الإفراج عن هذه السلع. ويمكن إجراء هذا الأمر عن طريق معاينة مستندية، أو معاينة فعلية واختبارات معملية، عند الضرورة.

على سبيل المثال، من حيث حماية البيئة والصحة، تراقب الجمارك تطبيق أحكام المعاهدات الدولية ذات الصلة، خاصة اتفاقية بازل بشأن الرقابة على نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، واتفاقية روتردام لتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات معينة خطيرة متداولة في التجارة الدولية، واتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة (التي تُعرف مجتمعة باسم «اتفاقيات بازل وروتterdam واستكهولم»). وفيما يتعلق بالجمارك التي لديها قدرات للتعامل مع النقل البحري، يمتد نطاق الإجراءات ضد انتشار النفايات إلى مكافحة التلوث البحري. وتتمثل إحدى مهام الجمارك، التي لا تقل أهمية عن هذا من أجل حماية البيئة، في الرقابة على المواد المستنفدة للأوزون، مثل مركبات الكلوروفلوروكربون والمواد الأخرى المستنفدة للأوزون، الواردة في بروتوكولات مختلفة، والتي نص بروتوكول مونتريال لعام ١٩٨٧ على التخلص منها تدريجياً. وتساهم الجمارك بشكل مباشر في الامتثال عن طريق التحقق من أن التجارة في هذه المواد مصرح بها على النحو الواجب من برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ويتم إبلاغ البرنامج بها بصفة منتظمة، بحيث يمكنه ضمان وفاء البلدان بالتزاماتها بالتخلص التدريجي من المواد المستنفدة للأوزون بموجب هذا البروتوكول.

وهذا الدور الذي تضطلع به الجمارك في حماية البيئة يمكن أن يتسع نطاقه إلى حد كبير مع تنفيذ المبادرات الخاصة بتغير المناخ. ويمكن لإدارة الجمارك أن تؤدي دوراً محورياً في ضريبة الكربون في حالة تنفيذ آليات لضبط الحدود لمنع تسرب الكربون ودعم المنافسة العادلة. وفي يوليو ٢٠٢١، قدمت المفوضية الأوروبية مقترحاً لإنشاء هذه الآليات التي يمكن أن تستهدف مجموعة منتقاة من المنتجات المصدرة إلى الاتحاد الأوروبي. ويناقش الفصل الثاني هذا الموضوع.

^٩ بموجب أحكام اتفاقات التجارة الإقليمية، قد تتضمن الشروط التي يتعين استيفاؤها لمنح وضع المنشأ التفضيلي لمنتج ما إدخال تغيير في تصنيف التعريفات الجمركية بعد عملية التحول المحلية.

وتشارك الجمارك أيضا في تطبيق الاتفاق بشأن جوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (تريبس) في إطار منظمة التجارة العالمية. وقد قوبلت عمليات تقليد السلع بإدانة واسعة، بل تزايدت تلك الإدانة منذ التوسع فيها لتشمل منتجات تهدد صحة الإنسان، مثل قطع غيار السيارات غير المطابقة لمعايير المصنّع، ولعب الأطفال التي تشكل خطورة عليهم، والأدوية المزيفة عديمة المفعول أو السامة. وقد زادت الشواهد على انتشار السلع المقلدة في جميع قطاعات الإنتاج، وارتفع نمو هذه الصناعة غير المشروعة من ٤٦١ مليار دولار في عام ٢٠١٣ إلى ٥٠٩ مليارات دولار في عام ٢٠١٦ (أي من ٢,٥٪ إلى ٣,٣٪ من حجم التجارة العالمية)، وهو ما يوضح أهمية مكافحة هذه القضية (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/ مكتب الاتحاد الأوروبي للملكية الفكرية ٢٠١٩).

وبالإضافة إلى اكتشاف السلع المقلدة، تضطلع الجمارك بدور في حماية المستهلك عن طريق إنفاذ الامتثال لمعايير مختلفة تتعلق بالجودة الفنية (لدى بعض الإدارات الجمركية معاملها الخاصة لهذا الغرض)، واللوائح التنظيمية الخاصة بالجوانب البيطرية (الحيوانات والمنتجات الحيوانية) والصحة النباتية. والضوابط الرقابية البيطرية والمتعلقة بالصحة النباتية هي أمثلة على الضوابط التي عادة ما تنفذها الهيئات الفنية على الحدود. ومع هذا، تؤدي الجمارك دورا جوهريا لأنه عند الإفراج عن السلع، يجب عليها أن تضمن قبل إتمام هذه العملية أن هذه الهيئات قد نفذت الضوابط الرقابية الخاصة بها ووافقت على عملية الاستيراد أو التصدير. فالأزمة التي عُرفت باسم «جنون البقر» (انتقال مرض اعتلال الدماغ الإسفنجي من الأبقار إلى البشر)، التي حدثت في أوروبا في أواخر التسعينات وسببت خسائر بشرية وأزمة خطيرة في قطاع لحوم الأبقار، دليل على أهمية جانب حماية المستهلك في مهمة الجمارك. وقد تستخدم السلع الخطرة، يطلق عليها أيضا اسم «المواد الخطرة»، كمواد وسيطة (على سبيل المثال الكحول الإيثيلي الذي يستخدم كمطهر)، أو المنتجات شبه المجمعة (مثل بطاريات الليثيوم المستخدمة في الهواتف المحمولة) عن طريق الإنتاج في جميع أنحاء العالم، وهي تشكل جزءا كبيرا من التجارة الدولية في السلع. وتُنقل هذه السلع بانتظام وتُخزن عن طريق سلاسل الإمداد العالمية، ومن ثم فإنها تشكل مخاطر مرتفعة على أمن المجتمعات. وتتولى الجمارك المسؤولية عن الرقابة على هذه السلع على المستويين التنظيمي والتشغيلي.

مكافحة الاتجار غير المشروع

وقد أصبحت التجارة المشروعة عاملا وسيطا للتجارة غير «يحدث الاتجار غير المشروع المشروعة التي تسير بالتوازي معها. هذا كما أن الضغط من المجتمع والسلطات المعنية لتكثيف الإجراءات التي تتخذها الجمارك لمنع الاتجار في السلع الخطرة غير المشروعة قد تزايد بشكل كبير. ويكشف هذا الأمر أن عددا كبيرا من الإدارات الجمركية تركز مواردها وجهودها اليوم على عمليات ضبط المنتجات غير المشروعة بقدر تركيزها على أداء الإيرادات، أو أكثر. ويواصل جانب سلامة المجتمع وأمنه وحمايته في عمل الجمارك اكتساب مزيد من الأهمية في عدد كبير من البلدان. ويتضمن الفصل السادس مناقشة مقترحات تعزيز الإنفاذ الجمركي، وتقدم هذه المناقشة توجيهها بشأن الطريقة التي يمكن بها للإدارات الجمركية تعزيز هذه الوظيفة المهمة.

ويشكل الاتجار في المخدرات تهديدا كبيرا للمجتمع أكثر من أي وقت مضى. فوفقا لتقرير مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة التابع للأمم المتحدة لعام ٢٠١٩، ارتفع عدد متعاطي المخدرات بنسبة ٣٠٪ منذ عام ٢٠٠٩، وترتبط أكثر الاتجاهات المثيرة للقلق في تعاطي المخدرات بالكوكايين، والميثامفيتامين، والمواد الأفيونية التخليقية، والهيروين. فقد بلغ إنتاج الكوكايين مستويات قياسية، وأصبح يُستهلك في جميع أنحاء العالم (أبلغ ١٤٣ بلدا في جميع مناطق العالم عن عمليات ضبط كوكايين في الفترة بين عامي ٢٠١٣ و٢٠١٧، مقابل ٩٩ بلدا في الفترة بين عامي ١٩٨٣ و١٩٨٧). وزادت أيضا عمليات ضبط مواد مخدرة أخرى على النحو الموضح في الجدول ١-٣، وتقف الجمارك في طليعة مكافحة الاتجار في المخدرات على المستوى الدولي. وقد أطلق مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة ومنظمة الجمارك العالمية معا برنامج مراقبة الحاويات في عام ٢٠٠٤، الذي انضم إليه ٥٩ بلدا حتى الآن. وتمخض عن إنشاء ٩٨ وحدة للمراقبة على الموانئ، و٢١ وحدة للمراقبة على الشحن الجوي. وخلال عام ٢٠١٩، نفذت تلك الوحدات ٨٠٠ عملية تم فيها ضبط ٧٧ طنا من الكوكايين، و١٠٥ طن من الهيروين، و٨٥٠ كيلوجراما من القنب، و١٢٠ كيلوجراما من المؤثرات العقلية، و٢٧ طنا من السلائف الكيميائية^{١٠}.

الجدول ٣-١:

عمليات ضبط مخدرات نفذتها جميع الجهات المعنية في العالم، ٢٠٠٧-٢٠١٧ (طن متري)			
فئات المخدرات	٢٠٠٧	٢٠١٢	٢٠١٧
كوكايين	٧٣١	٧٠١	١,٢٧٥
هيروين ومورفين	٩٢	١٢٤	١٩٠
أفيون	٥٢١	٥٥٧	٦٩٣
أمفيتامين عدا مخدر إكستاسي	٥٠	١٤٩	٢٤٧
مخدر إكستاسي	١٩	٥	١٤
قنب (راتنج)	١,٣١٨	١,٢٦٩	١,١٦٢
ماريجوانا	٦,١١٨	٥,٥٢٣	٥,١١١

المصدر: مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة التابع للأمم المتحدة ٢٠٢٠

من أجل مكافحة الاتجار في المخدرات بشكل فعال، يقوم عدد كبير من السلطات الجمركية بما هو أكثر من تعزيز قدراتها التقليدية في مجالي الاستخبارات والرقابة. فقد تتمتع بصلاحيات قانونية لإجراء عمليات تحقيق سرية، ويمكنها أيضا، بالإضافة إلى عمليات الضبط الفعلية، تحقيق النجاح في تفكيك شبكات بأكملها والتحفظ على رأس المال المتحقق من عمليات الاتجار (مكافحة غسل الأموال). وفي تطور أحدث، مُنح بعض هذه السلطات الجمركية أيضا الصلاحيات القانونية لمراقبة شبكات التواصل الاجتماعي من أجل اكتشاف أوامر الشراء وعمليات توصيل المشتريات للأفراد.

والتجارة غير المشروعة في الأنواع المهددة بالانقراض هي نوع آخر من أنواع التجارة المحظورة التي تكافحها الجمارك. وتشارك الجمارك في حماية التنوع البيولوجي من خلال مكافحة الاتجار غير المشروع في الأنواع المحمية بموجب اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع

^{١٠} تضمنت عمليات الضبط في ظل برنامج مراقبة الحاويات عام ٢٠١٩ كذلك ١٠٤ حاوية من السلع المُقلَّدة و٧٠٥ مليون علبة سجائر وكذلك نفايات سامة وأسلحة وعينات أجناس حيوانات محمية.

الحيوانات والنباتات البرية المهدة بالانقراض (المعروفة أيضا باسم اتفاقية واشنطن). وبالإضافة إلى عمل الجمارك المستمر في هذا المجال، فهي تشارك أيضا في عمليات تدخل منسقة مع الجهات الشرطية حيث تتولى المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) ومنظمة الجمارك العالمية تنظيمها، أو تحشد جهودها لإدارة هذه الأنشطة. وتم تنفيذ عملية من هذا النوع في يونيو ٢٠١٩ في ١٠٩ بلدان، وأظهرت حجم المشكلة. ففي أقل من شهر، أُلقي القبض على ٥٨٢ مشتبها به، وتم تسجيل أكثر من ١٨٠٠ عملية ضبط شملت ٥٤٥ كيلوجراما من العاج، و١,٣ طن من حراشف آكل النمل الحرشفي، ونحو ١٠ آلاف سلحفاة حية، و٣٠ قطة كبيرة، و٢٢ من الرئيسيات، وأكثر من ١٤٠٠ من الزواحف، وأكثر من ٤٣٠٠ طائر، و٢٥٥٠ مترا مكعبا من الأخشاب وأكثر من ٢٥٠٠ من النباتات.

ومن المعروف أن تدفقات التجارة غير المشروعة تتضمن أيضا سلع التراث الثقافي ومعادن نفيسة وأحجارا كريمة ومنتجات غذائية وسلعا تخضع لرسوم جمركية مرتفعة مثل التبغ والكحول والوقود وغيرها. ولمواجهة التهديد المتزايد الذي تفرضه تدفقات الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة عبر الحدود، أطلقت منظمة الجمارك العالمية في عام ٢٠١٥ مشروع الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة الذي يهدف إلى اكتشاف الاتجار غير المشروع في هذه البنود ومنعه.^{١١}

مساهمة الجمارك في الأمن القومي ومكافحة الإرهاب

وفي أعقاب هجمات الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١ التي «يصف إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية خضعت للاختبار وتعمل بشكل جيد في جميع أنحاء العالم، ويضع منهجا جديدا بشأن أساليب العمل لكل من الجمارك والشركات نحو تحقيق هدف مشترك على أساس من الثقة» تعرضت لها الولايات المتحدة، أوضحت مراجعة أمن الحدود أن تدفقات التجارة تمثل عاملا وسيطا محتملا مهما للإرهاب الدولي. ومن ثم، اتخذت تدابير للتخفيف من آثارها، تولت الإدارات الجمركية المسؤولية عن عدد منها، من أجل تأمين سلاسل الإمداد والموانئ على نحو أفضل. وتضمنت تلك التدابير مبادرة أمن الحاويات التي نفذتها الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٢، ونظام مراقبة الواردات الذي وضعه الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٥، سواء كان ذلك عن طريق نشر فرق من ضباط إدارة الجمارك وحماية الحدود الأمريكية في موانئ الشحن

الرئيسية إلى الولايات المتحدة (٥٨ ميناء في عام ٢٠٢١) أو بطلب إرسال إقرار جمركي مسبق إلى الجمارك قبل التوجه إلى الاتحاد الأوروبي. وتتصدى هذه التدابير لمصدر القلق نفسه ألا وهو اكتشاف الشحنات عالية الخطورة في أسرع وقت ممكن (في ميناء المغادرة أو قبل وصولها إليه).

وفي يونيو ٢٠٠٥، اعتمدت جلسات مجلس منظمة الجمارك العالمية وأعضاء المنظمة إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية، الذي يتم تحديثه بانتظام منذ ذلك الحين، ويستند على ثلاث ركائز. ويتمثل العنصر الرئيسي للركيزة الأولى — تعزيز التعاون بين الإدارات الجمركية — في تبادل المعلومات المتقدمة التي يتم نقلها إلكترونيا لتحديد الشحنات عالية

^{١١} منذ عام ٢٠١٥، شهد عدد البرامج المتخصصة التي تديرها منظمة الجمارك العالمية زيادة كبيرة، وهي تستهدف مجالات الإنفاذ الجمركي التالية: المخدرات والبيئة والإيرادات والأمن (بما في ذلك مشروع الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة)، والتراث الثقافي، وحقوق الملكية الفكرية، والصحة والسلامة، ومكافحة غسل الأموال، ومكافحة تمويل الإرهاب.

الخطورة وعمليات التبليغ قبل إرسالها. وتستند الركيزة الثانية — تعزيز الشراكة بين الجمارك والشركات — إلى وضع المشغل الاقتصادي المعتمد الذي يُمنح للتجار الذين يمكنهم إثبات امتثالهم للقواعد التنظيمية وأمن سلاسل الإمداد الخاصة بهم والإجراءات الداخلية التي يتخذونها.^{١٦} أما الركيزة الثالثة — تعزيز تعاون الجمارك مع الإدارات الحكومية المسؤولة عن الأمن — فتهدف إلى تجنب ازدواج المتطلبات والضوابط في سلاسل الإمداد وتبسيط الإجراءات. ويعرض الفصل الرابع مزيداً من التفاصيل عن برنامج المشغل الاقتصادي المعتمد. بالإضافة إلى تنفيذ هذا الإطار، تعزز الجمارك الأمن عن طريق تدابير محددة مثل البرنامج الاستراتيجي لمكافحة الاحتيال في إطار منظمة الجمارك العالمية. ويهدف هذا البرنامج إلى مكافحة الاتجار في أسلحة الدمار الشامل والمواد المتعلقة بها وتهريبها ومراقبة الامتثال للقيود على حركة السلع ذات الاستخدام المزدوج (أي السلع التي يمكن استخدامها لأغراض سلمية وعسكرية على حد سواء، وتشمل البرمجيات والتكنولوجيا).

المشاركة في مكافحة الجريمة العابرة للحدود وجمع المعلومات الاستخباراتية

تشارك الجمارك في مكافحة الجريمة المنظمة كعنصر من عناصر الضوابط على الحدود أو أنشطة التفتيش داخل الإقليم الجمركي. فعلى الحدود، يملك عدد كبير من الإدارات الجمركية تفويضاً وصلاحيات تخولها إلقاء القبض على الأشخاص المتورطين في حالات الاتجار في البشر، أو شبكات تهريب المهاجرين غير الشرعيين، أو أي نشاط إجرامي آخر. ويمكن للجمارك، سواء على الحدود أو داخل الإقليم الجمركي، أن تجمع معلومات تتعلق بمنظمة إجرامية أو أعمال إجرامية (مثل غسل الأموال) ونقلها إلى الجهات القضائية والشرطية المعنية.

العمليات الجمركية المعتادة

من أجل الاضطلاع بهذه المهمة، تنفذ الإدارات الجمركية عمليات متشابهة في جميع أنحاء العالم. ويمكن تفسير هذا الأمر من منطلق أن لديها نفس الأهداف وأنواع النتائج المتوقعة في جميع البلدان، وإرجاعه إلى وجود اتفاقات ومعايير دولية حققت تنسيقاً عالمياً بين هذه الخطوات (راجع القسم التالي). ويرد وصف موجز لهذه العمليات لتيسير قراءة الفصول التالية من هذا الكتاب.

ويتم أولاً إخطار السلطات الجمركية بالسلع التي تصل الموانئ أو تغادر البلاد، ثم تقوم السلطات بتسجيلها. وبلي ذلك إنهاء إجراءات التخليص الجمركي الذي يعني وجود إجراء جمركي (الاستيراد من أجل الاستهلاك، أو الاستيراد المؤقت، أو التصدير، وما إلى ذلك) يطلبه مقدم الإقرار عن طريق تقديم إقرار جمركي.

وبعد ذلك تتحقق الجمارك من صحة الإقرار لضمان استيفاء جميع التزامات الدخول أو الخروج ذات الصلة، وأنه جرى تقييم الرسوم الجمركية والضرائب الصحيحة وسدادها. ويمكن أن تتضمن عملية التحقق إجراء معاينة فعلية للسلع. وتعتمد الرسوم والضرائب المحصلة على

^{١٦} أدرج هذا الوضع في العديد من القوانين الجمركية، وأبرمت اتفاقات للاعتراف المتبادل بين البلدان التي تطبق بصرامة معايير الأهلية المنصوص عليها في إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية بحيث يمكن للمشغلين الاقتصاديين المعتمدين الاستفادة من تخفيف الضوابط والتعامل بإجراءات مبسطة خارج بلدانهم.

قيمة و/أو كمية منتج معين وخصائصه المادية، وأيضاً بلد المنشأ في بعض الحالات فيما يتعلق بالرسوم الجمركية. وبصفة عامة، تتوقف الإعفاءات الكلية أو الجزئية من الرسوم الجمركية أو الضرائب على وضع المستورد (المستفيد من الإجراء) والاستخدام النهائي للسلعة المعفاة.

وقد تُجرى الجمارك عمليات تحقق إضافية بعد تخليص السلع، سواء عن طريق مراجعة مكتبية للمستندات المقدمة أو بإجراء تدقيق أكثر تفصيلاً و/أو أكثر شمولاً في مقر المشغل. ويتمثل الهدف من هذه العمليات في استرداد الرسوم الجمركية والضرائب التي ربما تم التهرب من سدادها في وقت تقديم الإقرار، وضمان الامتثال للوائح التنظيمية للاستيراد والتصدير. إن مراقبة السلع داخل الإقليم الجمركي — وليس في أحد المعابر الحدودية وحسب — ضرورية من أجل تنفيذ كثير من الإجراءات الجمركية وهي أمر شائع للغاية، سواء لإدارة البضائع في حالة المرور العابر بين البلدان أو عند تحركها بين المكاتب الجمركية داخل البلد المعني، أو بسبب منح تعليق مشروط لسداد الرسوم أو الإعفاء منها. وإجراءات المرور العابر التي تتخذها الجمارك بالغة الأهمية للبلدان غير الساحلية، كما تنتشر الإعفاءات في البلدان النامية.

وبطبيعة الحال، تتوافر خدمات جمركية وقائية متنقلة على الحدود وحول الموانئ لضمان توجيه السلع إلى مكاتب التخليص الجمركي ومكافحة التهريب والأنشطة الإجرامية الأخرى وأيضاً المشاركة في مراقبة الحدود. وتكون وحدات التحقيقات مسؤولة عن التصدي للتحايل والتهريب في جميع أنحاء الإقليم الجمركي، بما في ذلك عن طريق الملاحقة القضائية للجرائم الخطيرة.

وتختار وظائف الاستخبارات الجمركية وإدارة المخاطر التدخلات اللازمة وتوجهها. وانطلاقاً من التركيز على السلع، امتد اهتمام هذه الوظائف تدريجياً إلى تفاصيل المعاملات التجارية والأطراف الفاعلة المشاركة وسلاسل الإمداد والخدمات اللوجستية. وقد أصبح جمع البيانات واستخدامها، بشكل متزامن، أمراً بالغ الأهمية.

وبالإضافة إلى هذا، يتزايد اعتماد الإدارات الجمركية على التعاون مع أطراف معنية أخرى من أجل تحقيق أهدافها. ويأخذ هذا التعاون شكل حوار أوسع نطاقاً وأكثر عمقا مع القطاع الخاص وتبادل المعلومات مع الإدارات الضريبية والهيئات الحكومية الأخرى والتنسيق معها والتعاون الدولي في مجال الجمارك، لا سيما لأغراض الإنفاذ الجمركي وتيسير التجارة.

وغالباً ما توجد الرقابة الجمركية على جانب الواردات أكثر منها على جانب الصادرات، إلا أن الجمارك مسؤولة عن الجانبين بالقدر نفسه. وتوضح مسؤوليات الجمارك الواردة سابقاً أسباباً عدة لفحص واردات السلع ومعاملاتها — من مشاهدة خروج السلع فعلياً من الإقليم الجمركي لأغراض إدارة ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية إلى المصادقة على بلد منشأ أحد المنتجات المصدرة، وإنفاذ قيود على صادرات سلع وأنواع تكنولوجيا ذات استخدام مدني وعسكري مزدوج، وجمع البيانات لتعزيز الشفافية في قطاعات الموارد الطبيعية، وضبط السلع المحظورة، على سبيل المثال لا الحصر. ويؤدي التعاون المتنامي بين السلطات في بلدان الوجهة وبلدان المغادرة إلى زيادة عدد طلبات الحصول على مساعدات إدارية، مع تيسير استجابات بلدان المغادرة في حالة إجراء عمليات فحص فعالة عند التصدير. ومن ثم، فإن العمليات والوظائف المذكورة باختصار سابقاً تنطبق على تدفقات التجارة في كلا الاتجاهين، وينبغي معالجة مسألة عدم كفاية ضوابط التصدير التي اكتشفت في بعض الحالات.

اتجاهات عامة في البيئة العالمية للجمارك

تشهد البيئة التي تعمل فيها الجمارك تطورا مستمرا، ويجب عليها التعامل مع المكونات المختلفة لهذا التطور. ويمثل التحديث الخيار الوحيد كي تحافظ على فعاليتها. ونلقي الضوء هنا على بعض الاتجاهات العامة العالمية التي لها تأثير مباشر وكبير على استراتيجية الجمارك وعملياتها. فكتثير من التغيرات الجارية، إن لم يكن كلها، عادة ما يعزز دور الجمارك والحاجة إلى وجود إدارات جمركية تعمل بكفاءة وتتسم بالفعالية.

تغير أنماط التجارة الدولية

من غير المحتمل أن تنمو التجارة الدولية بالسرعة نفسها التي شهدتها قبل عام ٢٠٠٨، وهو وضع أطلق عليه بعض الأكاديميين مصطلح «تباطؤ العولمة». ولا يمثل النمو الاقتصادي القوي قبل عام ٢٠٠٨ وتباطؤ النشاط الاقتصادي اللاحق ظاهرة اقتصادية دورية، بل هو تغير هيكل يمكن تفسيره أولا بالنمو الأبطأ في سلاسل القيمة العالمية^{١٣} وقد يتفاقم بسبب تطورات أخرى عديدة. وقد بدأت التوترات التجارية في صورة جدول أعمال سياسي يركز على الاختلالات التجارية الثنائية، ومن ثم أصبحت سببا للبطالة. وقد تستمر في شكل حواجز تجارية متزايدة، خاصة الزيادات في التعريفات الجمركية.^{١٤} وقد يساهم تطور قطاع الخدمات، مثل الاقتصاد التشاركي واستئجار السلع بدلا من شرائها، في إحداث مزيد من التباطؤ في نمو تجارة البضائع العالمية.

وفي الآونة الأخيرة، ربما كانت السياسات التي أتبعت لمواجهة الجائحة، بما فيها «الإمدادات المأمونة»، قد أضافت مزيدا من الزخم إلى تباطؤ العولمة، إن لم يكن التراجع عن العولمة. وقد أوجد الاعتماد المفرط على الإنتاج الأجنبي من السلع الطبية والسلع الضرورية الأخرى إدراكا للضعف الاستراتيجي، وهو ما دفع البلدان إلى تنفيذ سياسات لتقليل اعتمادها على موردين أجانب لهذه السلع. وتتضمن هذه السياسات قيودا على الصادرات، وهو ما زاد من مواطن ضعف البلدان إزاء انقطاع سلاسل الإمداد، وتدابير تهدف إلى تنويع سلاسل الإمداد أو تقصيرها إن لم يكن زيادة التصنيع المحلي. وجاء حدثان منفصلان في أوائل عام ٢٠٢١ — نقص أشباه الموصلات، التي يتسم إنتاجها بالتركز الشديد، وتوقف حركة الملاحة مؤقتا في قناة السويس — ليرسلا مزيدا من التحذيرات من مخاطر انقطاع سلاسل الإمداد الحالية التي بدت واضحة تماما في حالة زلزال شرق اليابان الهائل في عام ٢٠١١. وقد تحاول الشركات

^{١٣} راجع البيانات التاريخية الواردة في تقرير «أفاق الاقتصاد العالمي» (International Monetary Fund 2019). وللاطلاع على مناقشة بشأن التجارة وسلاسل القيمة، راجع دراسة (McKinsey Global Institute 2019) على وجه الخصوص.

^{١٤} خلال الفترة من ١٦ أكتوبر ٢٠١٨ إلى ١٥ أكتوبر ٢٠١٩، انعكست تلك التوترات في تنفيذ أعضاء منظمة التجارة العالمية ١٠٢ من الإجراءات التقييدية الجديدة للواردات بتغطية تجارية قُدِّرت بحوالي ٧٥٠ مليار دولار، وهو أكبر مبلغ منذ أكتوبر ٢٠١٢، ويمثل زيادة بنسبة ٢٧٪ مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق. وعلى الرغم من ذلك، نُفذ أعضاء المنظمة أيضا، في الوقت نفسه، ١٢٠ إجراء جديدا لتيسير التجارة بتغطية تجارية قُدِّرت بنحو ٥٤٥ مليار دولار. ومن المثير للاهتمام أن ما لا يزيد عن ٨٩ إجراء جديدا لتقييد التجارة و٨٨ إجراء لتيسير التجارة نُفذت في فترة ١٢ شهرا التالية، وهي أقل الأرقام منذ عام ٢٠١٢ (WTO 2020). ومن الممكن تفسير هذا الأمر من منطلق حالة الطوارئ الصحية العالمية التي جعلت تقريبا لا مفر أمام الحكومات من أن تركز بصورة أقل على تصميم سياسات تجارية منتظمة وتنفيذها، وأن تزيد تركيزها على التعامل مع القضايا الاقتصادية العاجلة في سياق جائحة كوفيد-١٩.

تأمين أنشطتها عن طريق تنويع مصادر إمداداتها وزيادة مرونتها، وربما تتجنب استخدام سلاسل القيمة بالغة التعقيد أو المتفرقة جغرافياً. وعلى الرغم من أنه لا يبدو في الأفق أي تحول تلقائي سريع في سلاسل الإمداد، شرعت الشركات في إعادة توجيه سلاسل الإمداد الخاصة بها من إدارة المخزون «حسب الطلب» إلى إدارته «من باب الاحتياط» للحد من مخاطر انقطاع سلاسل الإمداد. ومن غير الواضح ما سيكون عليه التأثير المحتمل لعمليتي إعادة هيكلة المهام الجمركية وتنويعها. ويمكن تخفيف الضغط على الإدارات الجمركية للوصول إلى زمن قصير جداً للتخليص الجمركي، إلا أن تعقيد القواعد المعمول بها وعبء العمل قد يزيدان مع طرح مبادرات حمائية وعدد اتفاقات التجارة الثنائية. وستكون لتباطؤ العولمة تداعيات على تحصيل الإيرادات الجمركية، بغض النظر عن أنواع الرسوم الجمركية والضرائب المفروضة. علاوة على هذا، فإن زيادة تواتر الجمع بين العناصر المادية والرقمية في عملية بيع واحدة (مثل وجود سلعة مادية ذات خدمة اشتراك رقمية) ستزيد عدد الحالات المعقدة الخاصة بحساب القيمة الجمركية. وما دامت هذه الضرائب تستند إلى قيمة الواردات، ينبغي للجمارك أن تدرك أن تحصيل الإيرادات قد لا يزيد بالسرعة التي كان عليها سابقاً.

وعلى الرغم من هذا، يوجد تقارب في وجهات النظر بشأن أن التجارة الدولية ستؤدي دوراً مهماً في تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية الكبرى المطلوبة على مستوى العالم في أعقاب التعافي من الاضطرابات الناجمة عن جائحة كوفيد-١٩. وفي حلقة النقاش رفيعة المستوى التي عقدها منظمة التجارة العالمية، في ٢٣ مارس ٢٠٢١، تحت عنوان «المعونة من أجل التجارة»، أكدت السيدة مدير عام صندوق النقد الدولي المسائل التالية: «التجارة ستكون في صميم الجهود المبذولة للبناء قُدماً نحو تعافٍ أكثر اخضراراً وشمولاً ورقمنة. وسنشهد تحولات هيكلية إلى الاقتصاد المناخي الجديد. وسوف يتوقف الأمر على تبادل السلع والخدمات». في هذا السياق، ينبغي بذل أقصى الجهود لتجنب المعوقات الإدارية أو أي عائق في أي مجال. وسيشمل جدول أعمال الجمارك تبسيط القدرة على التنبؤ بالإجراءات التي تتخذها ورقمنتها وضمائها، ومن المحتمل أن يؤكد على دور ريادي في إدارة حدودية منسقة تتسم بالكفاءة. وتعمل الجمارك والهيئات الأخرى بالفعل بشكل متزايد على ضمان وجود إدارة منسقة للمخاطر وعمليات معاينة السلع على الحدود (على سبيل المثال، محطة المعاينة في ميناء روتردام ومنشآت مشابهة في مطار سخيبول في هولندا). أو تنفيذ عمليات معاينة محددة بالنيابة عن جهات أخرى، أو تدمج هياكل إدارية لتحسين مستوى الكفاءة (على سبيل المثال، عمليات المعاينة الصحية في الجمارك وعلى الحدود في الصين).

ويشكل النمو السريع في التجارة الإلكترونية، بما في ذلك بين الشركات والمستهلكين، تطوراً يفرض مشكلات معينة على الإدارات الجمركية. ووفقاً لمنظمة التجارة العالمية، زادت قيمة أسواق التجارة الإلكترونية العالمية من ١٩,٣ تريليون دولار في عام ٢٠١٢ إلى ٢٧,٧ تريليون دولار في عام ٢٠١٦ (كان ٨٦,٣٪ من هذا المبلغ عبارة عن معاملات بين شركات)، أي بزيادة قدرها ٤٣,٥٪ في أربعة أعوام.^{١٥} وتتطلب عمليات التسليم المادي للعديد من

^{١٥} وفقاً للتعريف المتفق عليه، تعني التجارة الإلكترونية على النحو الوارد في هذا الكتاب تجارة السلع والخدمات التي يتم طلبها عن طريق وسائل رقمية وتوصيلها بشكل مادي أو رقمي.

الطرد الصغيرة منخفضة القيمة موارد جمركية كبيرة لسببين هما: (١) عادة ما يتم تخفيض الحدود الدنيا الحالية (الحد الأدنى للقيمة) لتطبيق رسوم جمركية وضريبة القيمة المضافة أو إلغاء هذه الحدود من أجل التخفيف من تأثير الكميات الكبيرة من الواردات المعفاة على الإيرادات والمنافسة، و(٢) الاحتيايل عبر الحدود الذي تطور عن طريق أوامر الشراء الإلكترونية، لا سيما للسجائر والمخدرات والسلع المقلدة والأسلحة والوثائق المزيفة. وحتى تكون مكافحة هذا النوع من التهريب فعالة، يجب ألا تقتصر على طرق الرقابة التقليدية. وقد أنشأت الإدارات الجمركية خدمات لجمع المعلومات وإثرائها واستخدامها في المكافحة الفعالة للاحتيايل على شبكة الإنترنت (مثل وحدة الجمارك السيبرانية في فرنسا). وفيما يتعلق بعمليات التوصيل عبر وسائل رقمية، فمع إتاحة التجارة الإلكترونية العالمية فرصا جديدة للتجارة، قرر أعضاء منظمة التجارة العالمية في عام ١٩٩٨ عدم فرض رسوم جمركية على عمليات الإرسال الإلكترونية، وذلك تماشيا مع الممارسة السائدة آنذاك (WTO 1998). وبينما يتم تجديد هذا الوقف منذ ذلك الوقت، تواجه الجمارك نوعا مختلفا من التحديات مع إمكانية نقل إنتاج سلع مادية إلى أي جزء من العالم عن طريق نقل البرمجيات المناسبة عبر وسائل إلكترونية.^{١٦} وقد عملت منظمة التجارة العالمية (بدعم من مجموعة العشرين في إطلاق مبادرة «مسار أوساكا» للاقتصاد الرقمي في يونيو ٢٠١٩) على إحياء العمل المعني بنطاق التعليق المؤقت للرسوم الجمركية على التجارة الإلكترونية الذي تقرر في عام ١٩٩٨، وتعريفه وتأثيره. وأيا كانت نتائج هذا العمل، تمثل الطباعة ثلاثية الأبعاد أحد أكثر أنواع التكنولوجيا الرقمية إضرارا بالإدارات الجمركية لأنها تغير مفهومي الحدود وتدفقات التجارة. وللتغلب على عدم توافر معايير ومبادئ توجيهية دولية للتعامل مع تزايد أنشطة التجارة الإلكترونية في السلع المادية عبر الحدود، أصدرت منظمة الجمارك العالمية إطار المعايير الخاصة بالتجارة الإلكترونية عبر الحدود في يونيو ٢٠١٨. ويتضمن الفصل الثاني مزيدا من المناقشة بشأن التجارة الإلكترونية.

إطار معياري عالمي ولكن الأولويات وطنية وإقليمية

مقارنة بمؤسسات أخرى، تتمتع الجمارك بميزة وجود معايير وقواعد عالمية محددة جميعها في إطار منظمات دولية، لا سيما منظمة التجارة العالمية ومنظمة الجمارك العالمية، ويوضح الإطار ١-١ وظائفهما وأهم مساهماتهما. وبدون هذا الإطار الدولي، لم تكن التجارة العالمية لتتطور بالتأكيد بالطريقة نفسها. فقد أضفت هذه القواعد السمة الرسمية على التزامات الجمارك وأعمالها، وبسّطت الإجراءات والممارسات الجمركية وحققت التنسيق بينها. على الرغم من هذا، يجوز للجمارك عدم الالتزام بها متى استوجب تنفيذ التوجيهات الوطنية أو الإقليمية ذلك. (في أي اتحاد جمركي، يجب على سلطة الجمارك الوطنية اتباع القواعد العامة). ويصدق هذا الأمر بالتحديد عندما تقرر السلطات إعفاء نفسها من هذه القواعد بذريعة حماية مصالحها الاقتصادية أو المالية. وتتضمن أمثلة حديثة على هذا الإجراء تلك التدابير الأحادية التي اتخذتها الولايات المتحدة والصين منذ عام ٢٠١٨ في سياق التوترات التجارية بينهما؛ وإغلاق نيجيريا حدودها البرية مع البلدان المجاورة، ومن بينها أعضاء الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (إيكواس) الآخرين، في ٢٠١٩-٢٠٢٠؛ والتعريفات الجمركية الجديدة التي فرضتها

^{١٦} تشير الطباعة ثلاثية الأبعاد إلى عملية تصنيع يتم عن طريقها تجميع منتج ما بوضع المواد اللازمة في طبقات وفق أوامر مبرمجة. وعلى العكس من ذلك، تتضمن عملية التصنيع التقليدية أخذ كثير من القطع وتجميعها معا باستخدام البراغى أو اللحام. ووفقا لما جاء في دراسة (Mordor Intelligence (2021، بلغت قيمة سوق الطباعة ثلاثية الأبعاد ١٣,٧ مليار دولار في عام ٢٠٢٠، ومن المتوقع أن ترتفع إلى ٦٣,٤٦ مليار دولار بحلول عام ٢٠٢٦.

الإطار ١-١: منظمة التجارة العالمية ومنظمة الجمارك العالمية

توفر منظمة التجارة العالمية الإطار العام للتفاوض على الاتفاقات التجارية، ومراجعة السياسات التجارية، وتسوية المنازعات التجارية بين أعضائها. ويلتزم أعضاؤها (البالغ عددهم ١٦٤ بلدا حسب الوضع في عام ٢٠٢١) بقواعد السلوك السليم فيما يتعلق بالسياسات التجارية، بما في ذلك تحديد معدلات تعريفية «مثبتة» لا يزيد بها الأعضاء إلا في الحالات الطارئة (ومع ذلك يجوز للدول فرض زيادة شاملة في فئات التعريفية الجمركية عندما تواجه أزمة في ميزان المدفوعات، مع قيام صندوق النقد الدولي بالتدخل لتقرير ما إذا كان الوضع يقتضي ذلك بالفعل أم لا). وتوجد ثلاثة أمثلة على هذا الأمر هي: اتفاقية التقييم الجمركي، على أساس قيمة المعاملة الخاصة بالواردات المبرمة في إطار منظمة التجارة العالمية والتي تحظر على الجمارك المبالغة في التقييم لأسباب تتعلق بالتعريفات الجمركية؛ والاتفاق الخاص بقواعد المنشأ الذي يهدف إلى تحقيق الاتساق بين قواعد المنشأ غير التفضيلية؛ واتفاق تيسير التجارة في إطار منظمة التجارة العالمية الذي دخل حيز النفاذ في فبراير ٢٠١٧.

ومنظمة الجمارك العالمية هي منظمة عالمية معنية بالجمارك تضم في عضويتها ١٨٣ بلدا، حسب الوضع في عام ٢٠٢١، وتشارك في إدارة أكثر من ٩٨٪ من حجم التجارة العالمية. وتمثل مهمتها في تحسين مستوى كفاءة الجمارك، وهو ما ساهمت فيه عن طريق وضع معايير لإجراءات منسقة وبمبسطة — لا سيما عبر النظام المنسق لتوصيف السلع وترميزها، واتفاقية كيوتو المنقحة لتبسيط الإجراءات الجمركية وتنسيقها — وتعزيز تبادل الخبرات، ونشر الممارسات الجيدة في هذين المجالين. وهي تضطلع أيضا بالمسؤولية عن إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية، وإطار معايير التجارة الإلكترونية العابرة للحدود.

ومن الأهمية بمكان التأكيد على أن هاتين المؤسستين تعملان بطريقة منسقة، على سبيل المثال، دعمت منظمة الجمارك العالمية المفاوضات بشأن اتفاق تيسير التجارة المبرم في إطار منظمة التجارة العالمية وتطبيقه، وأعدت برنامجا باسم «ميركاتور» لمساعدة أعضائها في تنفيذ التيسيرات الواردة في الاتفاق. وتعمل اللجان الفنية المعنية بقواعد المنشأ والتقييم الجمركي تحت رعاية منظمة الجمارك العالمية، وتسعى المنظمة إلى أن تضمن، على المستوى الفني، توحيد تفسير اتفاق التقييم الجمركي المبرم في إطار منظمة التجارة العالمية وتطبيقه.

المصدر: دراسة (2003) Keen والمؤلفان.

الولايات المتحدة (تم تعليقها في يناير ٢٠٢١) كإجراء انتقامي ضد فرنسا بسبب فرضها ضريبة على الخدمات الرقمية. وفي ظل التطورات الجغرافية-السياسية الأخيرة التي اتسمت بتزايد المنافسة وظهور مواقف أكثر عدوانية بين القوى العالمية، والتحديات الكبيرة التي تواجهها النزعة الأحادية، لا يمكن استبعاد العودة إلى عالم أكثر ميلا للحماية. وفي غضون ذلك، ستظل التجارة الدولية مصدرا للنمو، ولكن ربما أقل مما كانت عليه قبل عام ٢٠٠٨، وعنصرا بالغ الأهمية لتحقيق الرخاء. ونتيجة لذلك، يوجد إجماع متزايد على أن إصلاح منظمة التجارة العالمية سيكون ضروريا لإعادة تنشيط وظائفها، والمساعدة في تهدئة حدة التوترات التجارية، والتصدي لأهم القضايا العالمية الراهنة التي تؤثر على التجارة، على الرغم من أن ملامح هذا الإصلاح لم تحدد بعد. وسيتعين على الإدارات الجمركية، مرة أخرى، التكيف مع السياقات العالمية والإقليمية والوطنية.

وفيما يتعلق بالتشريعات الوطنية المطبقة على السلع المستوردة والسلع المصدرة، لُوَحظ في السنوات الأخيرة تزايد المتطلبات وعمليات الفحص على الحدود من أجل السماح بالنفاذ إلى الأسواق، خاصة في الاقتصادات المتقدمة. ولتقليل الحاجة إلى زيادة الضوابط التي تنفذها الجمارك والهيئات الأخرى على الحدود، فمن الضروري وضع معايير دولية وضوابط للاعتراف المتبادل والامتنال. وسيكون من الضروري للغاية ألا تظل المتطلبات متقصرة على خصائص المنتجات. فهي تمتد إلى الإنتاج والتوزيع، وإلى تحقيق التوقعات البيئية والاجتماعية، مثل عمليات استخراج السلع أو تصنيعها التي لا تتضمن عمالة تشتغل قسراً أو بالسخرة، ومن المحتمل أن تتمخض المناقشات الجارية بشأن تعزيز الاقتصادات الخضراء عن مزيد من المتطلبات المشابهة.

التحول الرقمي

تتيح أنظمة المعلومات التي تُجهَّز بها جميع الإدارات الجمركية تقريباً اليوم حوسبة جميع إجراءات التخليص الجمركي وأتمتها، ومن ثم تأمينها.^{١٧} ولا تستغل الجمارك في الاقتصادات النامية هذه الميزة استغلالاً كاملاً. ومما يلحق ضرراً بالقدرة على تتبع العمليات وتبسيطها وحماية الإيرادات أن الجمارك لا تستخدم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحالية على الوجه الأمثل، والأهم أنه لم يتم بعد تحديث الإجراءات وأتمتها وتحويلها إلى شكل إلكتروني. ولا تزال الإقرارات الجمركية والمستندات التجارية تقدم للمكاتب الجمركية في شكل ورقي. ومن ثم، فإن اعتماد استخدام المستندات الإلكترونية والأتمة يمثل مشروعا ضخماً له أهمية بالغة لنجاح الجمارك في المستقبل. وقد أدت الحاجة إلى التباعد الاجتماعي بسبب جائحة كوفيد-١٩ التي بدأت في عام ٢٠٢٠ إلى زيادة كبيرة في مستوى الوعي بين مديري الجمارك والتجار بأن النظم والعمليات الإلكترونية يمكن أن تصبح مفيدة إلى حد بعيد، وأن تطبيقها ينبغي أن يُستكمل في كل مكان في أقرب وقت ممكن.

ومن أجل تعزيز الأداء، ينبغي للجمارك إدماج نظم معلوماتها مع شركائها بشكل أكبر، وهي العملية التي سيؤدي اعتماد الوثائق الإلكترونية إلى تيسيرها. ويتيح ربط النظم الجمركية بنظم البلدان المجاورة تنفيذ رقابة أفضل على شحنات المرور العابر التي تتحرك في إطار ضوابط جمركية من بلد إلى آخر. وهو ييسر أيضاً المراجعة المتبادلة لبيانات الصادرات والواردات لأغراض التحقق من صحتها. ويوجد هدف أكثر طموحاً على المدى الأبعد يجب على أي إدارة جمركية وطنية تحقيقه وهو استخدام التكنولوجيا الرقمية لمراقبة سلاسل الإمداد خارج الإقليم الجمركي من وقت المغادرة من بلد التصدير إلى الوصول، والعكس. وهذه العملية قيد التنفيذ بالفعل داخل الإقليم الجمركي، ولكن بتوسيع نطاقها خارجه ستنقل الجمارك من إدارة المعاملات التي تتم على المعابر الحدودية إلى مراقبة تدفقات التجارة بالكامل. ويمكن استخدام تقنية سلسلة الكتل («بلوك تشين») على وجه الخصوص كتطبيق مناسب في هذا السياق. راجع الفصل السابع لمزيد من التفاصيل عن التحول الرقمي.

^{١٧} كانت الجمارك من بين أولى الإدارات العامة التي أدخلت الحوسبة، وهو ما يرجع إلى سبعينات القرن الماضي.

البيانات

يحتوي الإقرار الجمركي على عشرات من أنواع البيانات المتعلقة بالمعاملات والسلع والأشخاص المعنيين ووسائل النقل وطرقه، وطريقة المعاملة الجمركية. وتُحفظ جميع هذه البيانات في نظام معلومات الجمارك، الذي ينشئ مستودعا كبيرا للمعلومات يكون رهن تصرف الإدارات الجمركية. ويواجه عدد كبير من الكيانات ندرة في البيانات، في حين يمتلك الأدوات اللازمة للاستفادة منها. وعادة ما يكون وضع الجمارك عكس ذلك، فلديها كم هائل من البيانات لم تقم بتحليلها على نحو كاف أو مطابقتها على نطاق واسع مع مصادر بيانات خارجية لتحديد أنماط التباين المحتملة. ومن المؤكد أن الانتظام في استخدام البيانات للأغراض الاستراتيجية والتشغيلية (الرقابة والإنفاذ الجمركيان، وتيسير التجارة، وتحسين أداء الموظفين، ومراقبة النزاهة، وما إلى ذلك) يمثل أحد المشاريع بالغة الأهمية للإدارات الجمركية في السنوات المقبلة. وتناقش الفصول التالية هذا الأمر بمزيد من التفاصيل.

إن تبادل البيانات ومطابقتها بين الجمارك والأطراف المعنية الأخرى عنصر رئيسي في جدول الأعمال الخاص بالبيانات. وفيما يتعلق بتحصيل الإيرادات، يجب على الإدارات الجمركية والضريبية تبادل البيانات من أجل إجراء تقييم فعال لمخاطر عدم الامتثال. وفي البلدان النامية بشكل خاص، وحتى بشكل أكبر في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات، لا يرقى تبادل المعلومات إلى المستوى الأمثل، على الرغم من أن عملية مراجعة متبادلة بسيطة يمكن أن تكفي لكشف أوجه التباين الكبيرة بين الإقرارات الضريبية والإقرارات الجمركية التي يقدمها المكلف الضريبي نفسه، واحتمال عدم الامتثال أو الاحتيال في أي منهما أو في كليهما. وترد مناقشة التعاون بين الجمارك والضرائب في الفصلين الثالث والسادس على وجه الخصوص. وتتمثل أداة أخرى قوية تحقق فوائد كبيرة للجمارك في تحليل البيانات المقابلة، أي مضاهاة بيانات الصادرات من العالم إلى البلد المعني ببيانات الواردات التي تسجلها الإدارة الجمركية في ذلك البلد، خاصة عند إجرائها على أدق مستوى ممكن من التفاصيل (على النحو الموضح في الفصل الثاني).^{١٨}

الجمارك في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات

إن الأهمية التي تحظى بها الجمارك ومجموعة المسؤوليات التي توكل إليها تجعل منها مؤسسة حيوية في أي بلد. إلا أن هذا الوضع يكون في أوضح صورة في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات، حيث تتوقف استمرارية الدولة في نهاية المطاف على عدد قليل من المؤسسات. وتشكل الجمارك أيضا إحدى أبرز الإدارات في داخل البلاد وخارجها على حد سواء، ومن ثم يجب أن تكون مثلا لجهة فنية لها بُعد أخلاقي وقادرة على قيادة عملية تحسين مستوى الحوكمة، والحفاظ على سيادة القانون أو استعادتها، في العديد من الحالات. بالإضافة إلى ذلك، لا يوجد ما يشير إلى أن التجارة العالمية غير المشروعة وما يرتبط بها من أنشطة إجرامية تشهد تراجعا أو حتى يتم احتواؤها. وعلى العكس، تتعرض مناطق بأكملها لعدم الاستقرار، مما يسهل الأنشطة غير المشروعة ويزيد المخاطر التي تتعرض لها الجمارك عند تنفيذ رقابة فعالة بالتعاون مع هيئات إنفاذ القانون الأخرى. وتكتسب قضية الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات أهمية متزايدة بالنظر إلى عمق التحديات التي تواجهها وتفاقمها بسبب تأثير جائحة

^{١٨} أكدت إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي أهمية عملية مطابقة البيانات الضريبية والجمركية وأيضا تحليل البيانات المقابلة في إطار برامج تنمية القدرات، وجعلتهما من الأولويات. ولمعرفة المزيد عن تحليل البيانات المقابلة، راجع على وجه الخصوص دراسة Geurjon, Anne-Marie, Bertrand Laporte, and Gilles

كوفيد-١٩ على هذه الفئة من البلدان.^{١٩} وباتباع معايير التصنيف التي وضعها البنك الدولي مع بعض الاختلافات الطفيفة، أنشأ خبراء صندوق النقد الدولي قائمة بهذه الدول، التي تضم، حسب الوضع في عام ٢٠٢١، ما يصل إلى ٤٢ بلدا متأثرا بدرجات مختلفة بسبب الافتقار إلى شرعية الدولة، وضعف القدرات الإدارية، والأزمات الإنسانية المزمّنة، والعنف المستمر أو الآثار العميقة التي خلفتها الصراعات المسلحة والحروب الأهلية. ويولي صندوق النقد الدولي اهتماما خاصا لتلك البلدان عن طريق تعديل سياساته وما يقدمه من دعم ومشورة لتناسب أوضاعها (International Monetary Fund 2015, 2017). وتتضمن طريقة التعامل مع الإدارات الجمركية وضع إجراءات إدارية أساسية في سياق ما بعد الصراع أو الأزمة، وإعطاء الأولوية لمبادرات الإصلاح المصممة خصيصا خلال مرحلة ضبط أوضاع المالية العامة. راجع التوجهات المقترحة في الإطار ١-٢.

الإطار ١-٢: الإدارة الجمركية في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات

- يمكن النظر في المبادرات التالية لتوجيه تعزيز الإدارة الجمركية في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات.
- تعديل الضرائب والرسوم الجمركية والسياسات الجمركية التي تتصدى بها الجمارك للتحديات الخطيرة التي تواجه التنفيذ.
 - الخروج عن المعايير الإدارية الدولية، بالقدر الذي تقتضيه الضرورة.
 - إعطاء أولوية لتطبيق سيادة القانون، في إطار جدول أعمال تيسير التجارة.
 - التركيز على العدد القليل من الموانئ الرئيسية والوظائف الأساسية التي يمكن أن تحقق إيرادات كبيرة.
 - إدراك أن الجغرافيا والاقتصاد قد يفرضان أولويات محددة (على سبيل المثال المرور العابر من الجمارك للبلدان غير الساحلية، ومراقبة صادرات الموارد الطبيعية).
 - تنفيذ استراتيجية أساسية لتحسين مستوى الامتثال.
 - تعظيم استخدام التكنولوجيا لاستبعاد التدخل البشري.
 - تنفيذ إصلاحات في إدارة الموارد البشرية تقتصر على الإصلاحات الضرورية لتحسين مستوى الأداء والنزاهة.
 - إنشاء وظائف وطنية متخصصة وتشكيل مجموعة موظفين لمساعدة المكاتب الميدانية.
 - إنشاء الحد الأدنى (على الأقل) من البنية التحتية المطلوبة لتحقيق القدرة على العمل.
 - ضمان عدم عرقلة عمليات الإدارة الجمركية وإصلاحاتها بسبب الخدمات التي يوفرها مقدمو الخدمات من القطاع الخاص (إن وُجدت) والتدخلات على الحدود التي تنفذها هيئات حكومية أخرى.
- المصدر: المؤلفان.

دور المؤسسات الدولية والدعم الذي تقدمه

تأكد بالفعل الدور الرئيسي للمؤسسات المسؤولة عن تحديد المعايير التي تمكّن من تنمية التجارة الدولية في ظل أفضل الظروف الممكنة. وتدعم مؤسسات أخرى أيضا تنمية التجارة الدولية عن طريق برامج تنمية القدرات التي تحقق الفائدة للبلدان التي تطلب الحصول عليها ولإداراتها الجمركية. وهذا هو الحال فيما يخص صندوق النقد الدولي. ويتمثل أحد أهداف الصندوق، على النحو الموضح في اتفاقية تأسيسه، في تيسير التوسع والنمو المتوازن في التجارة الدولية، وتتيح المادة الخامسة القسم ٢(ب) تحديدا أن يقدم الصندوق خدمات فنية للأعضاء، بناء على طلب منهم.

^{١٩} للاطلاع على تحديد أسباب الهشاشة وتداعياتها، وأيضاً لفهم أثر هذه التداعيات على صياغة سياسة الاقتصاد الكلي وتنفيذها في الدول الهشة، راجع دراسة (Eds.), Ralph Chami, Raphael Espinoza, and Peter J. Montiel (Eds.), *Macroeconomic Policy in Fragile States*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2021

ولتحقيق هذا الهدف، يشجع الصندوق الأعضاء على تبني مبدأ تحرير التجارة ويساعدهم على ذلك. في الوقت نفسه، يساعد الصندوق السلطات القطرية على حل مشكلات السياسات والمشكلات الاقتصادية، ومواجهة المخاطر على الإيرادات، والتعامل مع المسائل الإدارية التي يتضمنها هذا المنهج. وينعكس هذا الأمر في مجالات عمل الصندوق الثلاثة الرئيسية. وكجزء من الرقابة العامة التي يمارسها على السياسات الاقتصادية للبلدان الأعضاء، يتيح الصندوق بصفة عامة إجراء تقييم للسياسات التجارية والجمركية عندما تقتضي الظروف. وعند إقراضه البلدان الأعضاء، سواء في سياق برنامج تدفعه أزمة عاجلة أو تطور على المدى الطويل واعتبارات منع حدوث أزمة، غالباً ما يكون إصلاح السياسات التجارية والجمركية مكوناً مهماً، ويكون الإقراض في أغلب الأحوال مشروطاً بإجراء إصلاحات في هذين المجالين. وكجزء من الدعم الذي يقدمه لتنمية القدرات — الذي قد يرتبط أو لا يرتبط ببرنامج محدد — وسع الصندوق نطاق عمله بشكل كبير عن طريق إنشاء شبكة عالمية من المراكز الإقليمية لتنمية القدرات وبرامج التدريب، وذلك في بداية العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وأيضاً بزيادة استخدام التمويل الخارجي لدعم الإصلاحات الجمركية.^{٢٠}

وأدت هذه المبادرات إلى زيادة كبيرة في عدد أنشطة تنمية القدرات في السنوات العشرين الماضية، خاصة لصالح الدول الهشة والبلدان منخفضة الدخل، التي يوجد عدد كبير منها في إفريقيا جنوب الصحراء. ويقدم الجدول ١-٤ نظرة عامة على التطور في عدد أنشطة تنمية القدرات التي نفذتها إدارة شؤون المالية العامة في الصندوق سنوياً للتعامل مع عمليتي إصلاح الإدارات الجمركية وتحديثها (من إجمالي ٣٠ بعثة لأغراض وضع الاستراتيجيات والمتابعة أو بعثات خبراء في عام ٢٠٠٠، إلى ٦٠ بعثة لتنمية القدرات في عام ٢٠١٩). واستُكملت هذه

الجدول ١-٤:

بعثات إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي لتنمية القدرات في الإدارات الجمركية، ٢٠١٩/٢٠٠٠	
البعثات في عام ٢٠١٩	البعثات في عام ٢٠٠٠
٦٠	٣٠
المجموع	المجموع
شملت:	شملت:
٢٥ إفريقيا جنوب الصحراء	١٠ إفريقيا جنوب الصحراء
٢٦ آسيا والمحيط الهادئ	٤ آسيا والمحيط الهادئ
صفر أوروبا والشرق الأوسط وآسيا الوسطى	١٠ أوروبا والشرق الأوسط وآسيا الوسطى
٩ نصف الكرة الغربي	٦ نصف الكرة الغربي

المصدر: حسابات خبراء صندوق النقد الدولي. ملحوظة: يقتصر الأمر على البعثات المنفذة من المقر الرئيسي للصندوق. أما أنشطة المراكز الإقليمية لتنمية القدرات فهي غير مدرجة هنا.

^{٢٠} هذه الشبكة العالمية من المراكز الإقليمية لتنمية القدرات وبرامج التدريب تتألف من معهد التدريب لصالح إفريقيا، ومركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة وسط إفريقيا، ومركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة شرق إفريقيا، ومركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة جنوب إفريقيا، ومركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة غرب إفريقيا، ومركز المساعدة الفنية الإقليمي الثاني لمنطقة غرب إفريقيا، ومكتب تنمية القدرات في تايلند التابع لصندوق النقد الدولي، ومركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة الكاريبي، ومركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة القوقاز وآسيا الوسطى ومنغوليا، ومركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة أمريكا الوسطى وبنما والجمهورية الدومينيكية، ومركز تنمية القدرات المشترك بين صندوق النقد الدولي والصين، ومعهد فيينا المشترك، ومركز صندوق النقد الدولي للاقتصاد والتمويل في الشرق الأوسط، ومركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط، ومركز المساعدة الفنية المالية لمنطقة المحيط الهادئ، ومركز التدريب والمساعدة الفنية الإقليمي لجنوب آسيا، ومعهد التدريب الإقليمي في سنغافورة.

الأنشطة بأكثر من ١٥٠ تدخلا فنيا، غالبا بشكل عملي، من المراكز الإقليمية لتنمية القدرات في عام ٢٠١٩. ويستند التحليل والنتائج المعروضة في هذا الكتاب إلى خبرة إدارة شؤون المالية العامة الكبيرة في دعم بناء قدرات الجمارك.

وإلى جانب صندوق النقد الدولي، يقدم عدد كبير من المؤسسات الدولية الدعم لتحديث الجمارك، فالبانك الدولي أيضا يولي أهمية كبيرة لهذا النشاط، ويعمل بفعالية بصفة خاصة في دعم برامج الإصلاح واسعة النطاق. وتقدم منظمة الجمارك العالمية برامج تدريب ومساعدة فنية، على سبيل المثال، على النظام المنسق للتعريف الجمركية، أو قواعد تقييم السلع، أو تنفيذ أحكام اتفاقية كيوتو المنقحة، المبرمة في إطار المنظمة، واتفاق تيسير التجارة في إطار منظمة التجارة العالمية (برنامج «ميركاتور»). وتقدم منظمات إقليمية أيضا كثيرا من المساعدات الفنية، كما أن المساعدات تقدم على أساس ثنائي. ومنذ أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، ظهر اهتمام متجدد بتنمية قدرات الجمارك كجزء من الجهود الأوسع نطاقا لتعزيز مشاركة البلدان النامية الأقل دخلا في التجارة العالمية. وطالب البيان الوزاري الصادر في ختام اجتماع منظمة التجارة العالمية في الدوحة في نوفمبر ٢٠٠١ بزيادة كبيرة في الموارد المخصصة لهذه الأنشطة، وذلك من بين جملة أمور أخرى.^{٢٢} وأصبح تنفيذ هذه المهمة وتنسيقها أكثر صعوبة وإلحاحا من ذي قبل، وهو ما يدخل ضمن الإطار المتكامل لتقديم المساعدة الفنية المتعلقة بالتجارة، وهذا جهد مشترك بين الهيئات المختلفة يجمع بين عمل البنك الدولي ومركز التجارة الدولية والأونكتاد وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية ومنظمة الجمارك العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بدعم من جهات مانحة ثنائية، من أجل زيادة كفاءة وفعالية عمليات تنمية قدرات البلدان النامية والبلدان الأقل نموا للتعامل مع القضايا المتعلقة بالتجارة. ويستثمر خبراء صندوق النقد الدولي، على مستوى المقر الرئيسي والمراكز الإقليمية لتنمية القدرات، وقتا وجهدا كبيرين لتنسيق أنشطة تنمية القدرات مع شركاء التنمية الآخرين، لا سيما في البلد المتلقي للمساعدة الفنية.

ملخص

لم يكن من الممكن أن يظهر اقتصاد معلوم بدون تطوير الإجراءات الجمركية، التي أحيانا ما كانت تصعب إدارتها بسبب تعقيدها، وهو ما مكّن الشركات من تحقيق استفادة كاملة من السياسات والحوافز التجارية. وبدون تصنيف جمركي موحد للسلع الأولية وإحصاءات جمركية للتجارة الخارجية، لفقدت السلطات والشركات معلومات بالغة الأهمية لعملية اتخاذ القرار. وتتسم الجمارك بأنها إدارة متعددة الاختصاصات أكثر من غالبية الإدارات الأخرى، وهي الطرف الفاعل الرئيسي ضد جميع أشكال تدفقات التجارة غير المشروعة. ومن ثم، فهي تشارك في التصدي لتهديدات عديدة ومتنوعة مثل بيع السلع المقلدة والخطرة، والأضرار التي تلحق بالبيئة والتنوع البيولوجي، والاتجار في المخدرات، وأيضا الجريمة المنظمة والإرهاب، على نطاق أوسع.

^{٢١} للتوضيح، في عام ٢٠١٩، مثل الدعم الذي قدمته المراكز الإقليمية لتنمية القدرات ١٦٧٤٢ ساعة عمل لمنطقة إفريقيا جنوب الصحراء، و٧٢٠٣ ساعات عمل لتنمية القدرات في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي.

^{٢٢} وفقا لتقرير مشترك صادر عن منظمة التجارة العالمية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن حجم المساعدة الفنية المتعلقة بالتجارة وبناء القدرات لمساعدة البلدان النامية والبلدان الأقل نموا على المشاركة بفعالية أكبر في التجارة الدولية زاد في نهاية عام ٢٠٠٥ بنسبة ٥٠٪ منذ الإعلان الوزاري في الدوحة (منظمة التجارة العالمية، ٢٠٠٥).

وقد تطورت الأساليب التي تتبعها الجمارك بالطريقة نفسها التي تطورت بها مهمتها. وللتعامل مع تدفقات التجارة المشروعة، أن الأوان لتنفيذ أقصى قدر من تيسير للتجارة وإقامة شراكات مع شركات موثوق فيها، وهو ما يجعل من الممكن تحرير الموارد اللازمة لعمليات الرقابة والإنفاذ الجمركي. وبالفعل، فإن أكثر الإدارات الجمركية تقدماً من حيث التكنولوجيا تحوّل إلى الاستخدام الكثيف للبيانات التي تغذي النظم الآلية لإدارة المخاطر^{٣٢} وتدعم تعزيز العمليات الجمركية الرئيسية. وهذا هو المسار الذي سيتعين على جميع الإدارات الجمركية اتباعه.

وفي الواقع، فإن التوترات التجارية الكامنة وتأثير جائحة كوفيد-١٩ منذ عام ٢٠٢٠ على سلاسل الإمداد العالمية تُخيم على الرؤية بشأن تطورات التجارة الدولية في المدى القريب. وقد أحدثت أنواع التكنولوجيا الجديدة ونمو حجم التجارة الإلكترونية حالة من عدم اليقين بشأن أساليب التجارة في المستقبل. ولا تزال التوترات الجغرافية — السياسية، وعدم الاستقرار الإقليمي، وهشاشة الدول، والأنشطة الإجرامية تمثل مشكلات كبيرة. وعلى الرغم من هذا، يظل الاتجاه العام للتجارة الدولية على المدى الطويل في مسار صعودي — لا سيما وأن تدفقات السلع والخدمات ستكون ضرورية للتعافي من آثار جائحة كوفيد-١٩ والاستثمار في المستقبل، أي للبناء قُدماً نحو اقتصادات أكثر اخضراراً وذكاءً وشمولاً. والجمارك، التي تظل بالغة الأهمية في هذا الزخم، سيتعين بلا شك أن تكون أكثر مرونة واستجابة مما كانت عليه في الماضي.

المراجع

- Geourjon, Anne-Marie, Bertrand Laporte, and Gilles Montagnat-Rentier. 2022. "The Use of Mirror Data by Customs Administrations: From Principles to Practice, IMF Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, Washington, DC.
- IMF. 2021. *Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Countries*. IMF Policy Paper No. 2021/020, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2015. "IMF Engagement with Countries in Post-Conflict and Fragile Situations—Stocktaking." IMF Policy Paper, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2017. "Building Fiscal Capacities in Fragile States." IMF Board Paper, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2019. *World Economic Outlook*. Washington, DC: IMF.
- Keen, Michael. 2003. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*, edited by Michael Keen. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Keen, Michael. 2021. "The Keynote Presentation." IMF/RMTF Webinar Series on the VAT. IMF, Washington, DC. <https://www.imf.org/en/Videos/view?vid=6198818506001>.
- McKinsey Global Institute. 2019. "Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains." McKinsey & Company.
- Mordor Intelligence. 2021. "3D Printing Market—Growth, Trends, COVID-19 Impact, and Forecasts (2022–2027)." <https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/3d-printing-market>.
- Okazaki, Yotaro. 2017. "Implications of Big Data for Customs—How It Can Support Risk Management Capabilities." WCO Research Paper 39, World Customs Organization, Brussels, Belgium.

^{٣٢} راجع، على سبيل المثال، دراسة (Okazaki 2017) للحصول على معلومات عن مبادرات البيانات الكبيرة التي تتشاركها خمس إدارات جمركية هي: هيئة خدمات الحدود الكندية؛ وإدارة الجمارك والرسوم في هونغ كونغ، الصين؛ ودائرة الجمارك في نيوزيلندا؛ وإدارة صاحبة الجلالة للإيرادات والجمارك، المملكة المتحدة؛ وإدارة الجمارك وحماية الحدود الأمريكية.

- Omi, Kenji. 2019. "Extraterritoriality of Free Zones: The Necessity for Enhanced Customs Involvement." WCO Research Paper 47, World Customs Organization, Brussels, Belgium.
- Organisation for Economic Co-operation and Development/European Union Intellectual Property Office (OECD/EUIPO). 2019. *Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods*, Illicit Trade, Éditions OCDE, Paris, 2019. <https://doi.org/10.1787/g2g9f533-en>.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2019. *World Investment Report*. UNCTAD, Geneva, Switzerland.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2021a. Data Center. Volume Growth Rates of Merchandise Exports and Imports, Quarterly. http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=99&IF_Language=eng.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2021b. *Global Trade Update*. UNCTAD, Geneva, Switzerland.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2020. *World Drug Report 2019*. <https://wdr.unodc.org/wdr2019/en/index.html>.
- World Trade Organization (WTO). 1998. Declaration on Global Electronic Commerce adopted on 20 May 1998 by the WTO Ministerial Conference.
- World Trade Organization (WTO). 2005. Aid for trade capacity in poorer countries up by 50 per cent since Doha. WTO Press Release 447 (December 12, 2005).
- World Trade Organization (WTO). 2017. *Report (2017) of the Committee on Subsidies and Countervailing Measures* (adopted 24 October 2017), G/L/1195 Y G/SCM/150. November 3, 2017.
- World Trade Organization (WTO). 2020a. *Overview of Developments in the International Trading Environment – Annual Report by the Director General* (mid-October 2019 to mid-October 2020). November 30, 2020. WTO, Geneva, Switzerland.
- World Trade Organization (WTO). 2020b. *Report (2020) of the Committee on Subsidies and Countervailing Measures*. WTO, Geneva, Switzerland.
- World Trade Organization (WTO). 2020c. "Trade Shows Signs of Rebound from COVID-19, Recovery Still Uncertain." WTO Press Release 862, October 6. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm.
- World Trade Organization (WTO). 2021a. "Aid-for-Trade Stocktaking Event 2021." Statement by Ms. Kristalina Georgieva, March 23. https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/gr21_e/gr21_e.htm.
- World Trade Organization (WTO). 2021b. "Global Trade Rebound Beats Expectations But Marked by Regional Divergences." WTO Press Release 889, October 4. https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr889_e.htm.
- World Trade Organization (WTO). 2021c. "Tariff Average." Applied Duties and Trade (IDB), Tariff Analysis Online. <http://tao.wto.org/default.aspx>.
- World Trade Organization (WTO). 2022. Regional Trade Agreement (RTA) Database. <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>

إلى أي مدى السياسات التجارية والضريبية تشكل الجمارك

تاداتسوغو ماتسو دايرا ومايكل دالي

الجمارك واحدة من أقدم المهن التي عرفها العالم، وغالبا ما تكون إحدى أقوى المؤسسات الحكومية التي تجمع بين خصائص سلطة الضرائب، والشرطة، والجهات المنوط بها تنظيم التجارة، والجهات المنظمة للنقل. وقد ناقش الفصل السابق إلى أي مدى يتعين على الجمارك التكيف من أجل الاضطلاع بأدوار أكبر في بعض المجالات، مع الاحتفاظ بأدوارها الرئيسية، وأهمها تحصيل الإيرادات. ويركز هذا الفصل على البيئة العالمية المتغيرة المتعلقة بمجالي التجارة والنقل، وأيضا السياسات والممارسات الآخذة في التطور بشأن الضرائب والتجارة والاستثمار والتقييم الجمركي، التي تؤثر جميعها على تحصيل الإيرادات.

البيئة العالمية للتجارة والنقل

«مساهمة الجمارك في الإيرادات سوف تستمر، لكن نمو القاعدة الضريبية للجمارك قد يتباطأ، وربما تتراجع نسبتها من إجمالي الناتج المحلي إذا لم تحصل الجمارك أي ضريبة جديدة أخرى.»

ناقش الفصل السابق «تباطؤ العولمة» في التجارة الدولية، بما له من انعكاسات على تحصيل الإيرادات الجمركية بغض النظر عن أنواع الرسوم والضرائب المفروضة. وبقدر ما تستند هذه الضرائب إلى قيمة الواردات، ينبغي للإدارات الجمركية أن تدرك أن تحصيل الإيرادات قد لا يزيد بالسرعة نفسها التي شهدتها من قبل (ما لم تعتمد ضريبة جديدة على الواردات، مثل ضريبة الكربون على الحدود التي يناقشها هذا الفصل لاحقا). وفي الواقع، فإن نسبة الإيرادات التي تحصلها أي إدارة جمركية إلى إجمالي الناتج المحلي على المدى الأطول قد تتراجع ما دام نمو الواردات أبطأ من نمو إجمالي الناتج المحلي، ويمكن لسرعة هذا التراجع أن تتزايد كلما زادت قدرة الإدارة الضريبية المحلية وتحسن مستوى امتثال المكلفين.

أنماط النقل: مزيد من التخليص الجمركي بعيدا عن الحدود^١

لقد شهد مجال النقل الدولي تطورا كبيرا من حيث التركيز ونظام المركز والأطراف. وغالبا ما يتسم هذا القطاع بوفورات الحجم؛ فالشركات الأكبر حجما عادة ما يكون لديها قوة تفاوضية أكبر

^١ يركز هذا الجزء الفرعي على الشحن البحري أكثر من تركيزه على عمليات الشحن باستخدام الطائرات، أو السكك الحديدية، أو الطرق.

وقدرة على حشد سفن أكبر حجما وجمع كميات أكبر من الشحنات، وبمقدورها الاستثمار في قدرات المكاتب الخلفية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وباستطاعتها أيضا توفير النقل متعدد الوسائل وما يتعلق به من خدمات. وفي السنوات الأخيرة، تزايد تركُّز أعمال الشركات الناقلة للحاويات عن طريق البحر على المستوى الدولي. وتزيد حصة أكبر ١٠ شركات عن ٨٠٪ من إجمالي الطاقة العالمية (دراسة Jensen 2019). ويمكن لهذه الشركات تخفيض تكاليف عمليات الشحن التي تنفذها بشكل كبير عن طريق الاستثمار، على سبيل المثال، من خلال حشد سفن أكبر حجما، من بينها السفن من فئة «أوفر باناماكس»، لا يسمح لها حجمها الهائل بعبور قناة بنما الأصلية. ولأن عددا قليلا من الموانئ في العالم يمكنه استيعاب سفن بحجم فئة باناماكس، فقد تغير نمط النقل من نقطة إلى نقطة إلى نظام المركز والأطراف، الذي تربط السفن/الشركات الأكبر حجما عن طريقه بين المراكز الإقليمية، في حين تربط السفن/الشركات الأصغر حجما من خلاله بين المراكز الإقليمية والوجهات النهائية. ومن المنظور العالمي، فإن نظام المركز والأطراف أقل تكلفة من نظام النقل من نقطة إلى نقطة، ليس بسبب وفورات الحجم الكبير ووجود مجال للاستثمار من حيث حجم السفن والشركات وحسب، بل أيضا لأن نظام النقل من نقطة إلى نقطة قد يتعرض لمخاطر أكبر من حيث حركة السفن الفارغة التي تعمل في اتجاه واحد، والعمل على نحو أقل تواترا، مع مواجهة قدر أقل من المنافسة^٢. وتكون الحاويات مؤجرة من شركات النقل البحري التي يمكن أن تفرض رسوما إضافية على التأخر في العودة. ومن ثم، يجب إعادة أي حاوية فارغة إلى تلك الشركات في أحد المراكز الإقليمية أو إلى المركز اللوجستي الإقليمي التابع لها.

وقد أصبحت المسافنة في المركز الإقليمي من ممارسات العمل المعتادة^٣. ويوفر الكثير من المراكز الإقليمية مناطق اقتصادية خاصة لعمليات معينة تضيف قيمة للحمولات (على سبيل المثال التنظيف والتعبئة والتوسيم والتجهيز). وربما تؤدي المسافنة والتجهيز في المراكز الإقليمية، خاصة إذا كانت منطقة حرة، إلى إعاقة إمكانية تتبع الحمولات. ولأن الشحنات التي تُنقل من مركز إلى آخر تتولاها شركات كبيرة وحديثة، فمن الممكن إعداد البيانات وتبادلها. أما شركات النقل الفرعية فتكون أصغر حجما، وغالبا ما تتمتع بالحماية بموجب إجراءات تنظيمية وطنية، وهي تفتقر في معظم الأحيان إلى الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإعادة هندسة العمليات الإدارية؛ وقد تجد الإدارة الجمركية صعوبة في الحصول على بيان الشحنة، وبيانات الحمولات والإرساليات إلكترونيا وفي الوقت المناسب.

وبينما أحجام سفن النقل البحري أخذت في التزايد، يزداد تأثير الشركات الناقلة بالتكاليف، ويأتي أكبر عناصر التكلفة من فترة مكوث السفن في الموانئ. فكلما كانت تلك الفترة أقصر، زادت الأرباح التي يمكن لشركات النقل تحقيقها. وينطبق الأمر نفسه على سلطات الموانئ، إذ كلما قصرت فترة مكوث السفن، ارتفع عدد السفن التي يمكن أن تدخل الميناء، وزادت الأرباح التي تحققها تلك السلطات. وخلال فترة مكوث السفن، يتمثل أكبر العناصر في وقت تحميل/تفريغ الحمولات، الذي يحدث فيه ازدحام كبير داخل الميناء وخارجه، وذلك من بين عناصر أخرى (مثل الأداء المهني في الخدمات اللوجستية، وأداء الجمارك). وبسبب وجود عدد كبير من الموانئ في مناطق حضرية، فمن الصعوبة بمكان

«قد يتسنى تخليص كم أكبر من الواردات عن طريق مستودعات الجمركي الداخلية بعيدا عن الحدود، وهو ما يزيد الحاجة إلى إدارة عمليات العبور الجمركي»

^٢ ينطبق الوضع نفسه أيضا على النقل بين المركز الإقليمي والوجهة النهائية.

^٣ على سبيل المثال موانئ بوسان (كوريا الجنوبية)، وكولومبو (سري لانكا)، وجيبوتي، ودبي (الإمارات العربية المتحدة)، وديربان (جنوب إفريقيا)، وهونغ كونغ، ولومي (توغو)، ولونغ بيتش (الولايات المتحدة الأمريكية)، وبنما، وروتterdam (هولندا)، وشنغهاي (الصين)، وبنجة (المغرب)، وتيما (غانا)، وسنغافورة.

توسيع مساحتها؛ ولذلك، أنشأ الكثير من البلدان مستودعات تخليص جمركي داخلية، وبذلك أبعدت عمليات التخليص الجمركي عن الموانئ. ويعتمد بعض البلدان طريقة مختلطة تتمثل في إمكانية إجراء التخليص الجمركي للحاويات كاملة الحمولة في الميناء (الشحن بحمولة حاوية كاملة، أي وجود بضائع شركة الشحن نفسها أو البائع نفسه في حاوية تتولى شركة النقل البحري مناولتها)، في حين يجب نقل الحاويات ذات الحمولة الأقل من الكاملة (الشحن بحمولة أقل من سعة الحاوية، أي وجود بضائع تابعة لعدة شركات شحن أو بائعين مختلفين داخل حاوية، ويتولى مناول الشحنة التعامل معها) إلى مستودعات التخليص الداخلية حيث يتم تقديم الإقرارات الجمركية للبضائع وتنفيذ عمليات التخليص الجمركي لها. ومن الملاحظ وجود اتجاه مشابه في البلدان غير الساحلية التي تنشئ موانئ جافة بعيدا عن الحدود البرية وأقرب إلى المدن الكبرى. وعادة ما يتم التعامل مع عملية النقل بين الميناء/المنفذ الحدودي ومستودع التخليص الجمركي الداخلي على أنها نقل عابر خاضع لرسوم تأمين، وهو ما ينطوي على خطر تحويل مسار العبور. غير أن هناك عدة تدابير للتخفيف من هذا الخطر (مثل تأمين/ضمان العبور، ومقارنة نقطة الانطلاق/الوجهة، ومراقبة خط السير، واستخدام أجهزة تتبع الحمولات، والأختام الجمركية، المرافقة الجمركية، والتحرك في قوافل، وما إلى ذلك). وفي بعض البلدان، تتولى شركات نقل بالسكك الحديدية و/أو شركات نقل بري حاصلة على تصاريح خاصة التعامل مع عمليات النقل حصريا، وهو ما قد يقلل خطر تحويل مسار العبور، ومن ثم، يتطلب رقابة جمركية أقل.

أنماط التجارة: تزايد التحديات أمام الإدارة الجمركية

العلاقة التجارية داخل الشركة الواحدة والأطراف ذات الصلة

يُعتقد أن أكثر من نصف حجم التجارة العالمية يتضمن التجارة داخل الشركة الواحدة.^٤ وهي تتم عن طريق سلاسل القيمة العالمية — وهي شبكات عالمية طويلة ومعقدة لإنتاج السلع والخدمات، تعبر عن طريقها السلع الوسيطة أحد الحدود على الأقل، وعادة ما تعبر عددا من الحدود، في مسعى لتحقيق مكاسب الكفاءة قبل مرحلة التجميع النهائي. وتوضح أحدث الأرقام المتاحة أن سلاسل القيمة العالمية تغطي ٧٠٪ من التجارة العالمية، إذ تعبر الخدمات والمواد الخام وقطع الغيار والمكونات الحدود قبل أن تصبح جزءا من السلع النهائية التي يجري شحنها إلى المستهلكين في جميع أنحاء العالم.^٥ وقد عمدت الشركات متعددة الأطراف إلى تحويل مسار مصادر المواد الخام وقطع الغيار، وخصصت العديد من الوظائف وخطوط الإنتاج، حتى لنموذج المنتج نفسه، في بلدان مختلفة. وجاء هذا القرار نتيجة للدروس المستفادة من تزايد حالات تعطل سلاسل التوريد العالمية، وخاصة بسبب الكوارث الطبيعية، وأيضا المخاطر الأخرى التي تتعرض لها البلدان المعنية. وتُنقل

المنتجات المجمعة إلى مراكز التوزيع ونقاط البيع النهائي التي يمكن أن تكون جميعها ضمن مجموعة الشركات نفسها. وقد لا يتخذ هذا النوع من التجارة شكل معاملة مبيعات دولية

^٤ راجع على سبيل المثال دراسة WTO (2019a). بالإضافة إلى ذلك، تشير دراسة OECD (2013) إلى أنه من بين بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، توضح سلاسل القيمة العالمية أن ما يزيد عن نصف حجم التجارة يتضمن مدخلات وسيطة.

^٥ راجع دراسة "Trade Policy Implications of Global Value Chains"، فبراير ٢٠٢٠: <https://www.oecd.org/trade/topics/global-value-chains-and-trade>

معتادة عندما لا يوجد بائع ومشتري — حيث يمكن ببساطة نقل البضائع من مكان إلى آخر في الوقت نفسه في بلد أجنبي — وهو ما يجعل من الصعب إجراء تقييم جمركي. ويمكن أن تتم عملية نقل الأرباح باستخدام أسلوب التسعير التحويلي (transfer pricing) خلال هذه المعاملة التجارية، وقد تتأثر الضريبة على دخل الشركات بشدة.

وبالمثل، تنقل سلاسل متاجر السوبر ماركت العالمية آلاف السلع عبر الحدود من مركز توزيع في أحد البلدان إلى مركز توزيع في بلد مختلف. ويمكن لشاحنة أن تحمل آلاف السلع المتنوعة من منشأ مختلف دون وجود الفواتير الأصلية. ولهذا السبب، يشكل التخليص الجمركي عملية بالغة التعقيد حتى أنه قد يتطلب إجراءات مبتكرة، مثل التخليص الجمركي على أساس التدقيق أو الإقرارات الدورية لمشغل اقتصادي معتمد في بلدان معينة^٦.

ويتطلب أحد الإجراءات التقليدية للتخليص الجمركي تقديم مستندات مساندة، وخاصة قائمة محتويات الشحنة، والفاتورة، وبيان الشحنة (ملخص وثيقة الشحن البحري). وتكتسب وثيقة الشحن البحري أهمية مماثلة لأهمية مستند ملكية الحمولة الذي يصدره طرف ثالث (شركة نقل بحري) ويتحقق منه طرف ثالث آخر (بنك تجاري) عن طريق تمويل التجارة على أساس خطاب اعتماد (راجع الإطار ٢-١).

ولا يسري تمويل التجارة باستخدام خطاب اعتماد إلا عندما يكون القطاع المصرفي في البلد المعني مقبولاً دولياً. والقطاعات المصرفية في بلدان معينة — على سبيل المثال في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات — ضعيفة للغاية وغير معترف بها دولياً؛ ومن ثم لا يمكن للتجار من تلك البلدان الاستفادة من طريقة تمويل التجارة. ويمكن إصدار المستند الذي يسمى وثيقة الشحن البحري، ولكنه لم يعد يمثل مستند ملكية السلع؛ فهو لا يعدو أن يكون عقداً لخدمات النقل. ويتعين على هؤلاء التجار المخاطرة بالاستعانة بوكيل المستورد في بلد التصدير أو وكيل المصدّر في بلد الاستيراد. وعند الاستعانة بوكيل المستورد في بلد التصدير، يكون وكيل المشتري هو المصدّر والمشتري هو المستورد. وعند الاستعانة بوكيل المصدّر في بلد الاستيراد، يكون البائع هو المصدّر ووكيل البائع هو المستورد. وفي هذه الحالات، قد لا تكون التجارة الدولية بين هذين الطرفين معاملة مبيعات عادية؛ فقد لا تتضمن الفاتورة ووثيقة الشحن البحري بين المستورد والمصدّر القيمة الفعلية للمعاملة التجارية. ويمكن أن تكون هذه القيمة التعاقدية إما القيمة التي اشترى بها وكيل المشتري في بلد التصدير من البائع، أو القيمة التي يبيع بها وكيل البائع في بلد الاستيراد للمشتري (بعد التخليص/الإفراج الجمركي). وفي التقييم الجمركي، ينبغي للإدارات الجمركية الانتباه ليس إلى قيمة الوحدة فحسب، وإنما أيضاً إلى العلاقة بين البائع والمشتري.

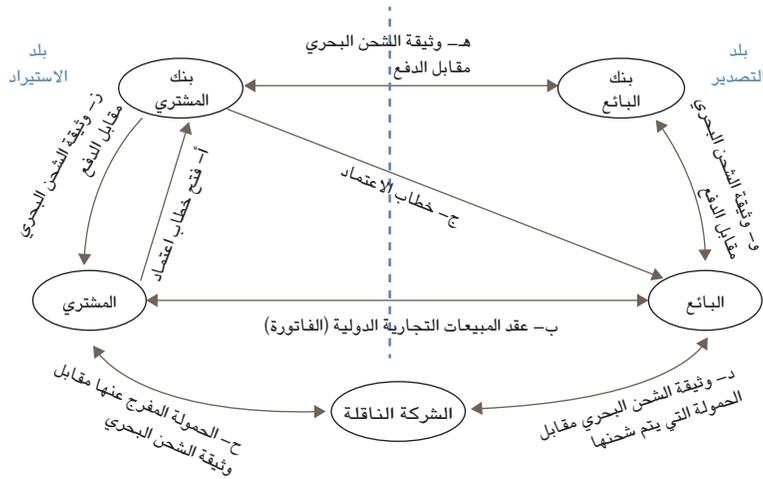
الشحنات الصغيرة/ السريعة: التجارة الإلكترونية

بفضل التجارة الإلكترونية، شهدت الشحنات صغيرة القيمة/ السريعة نمواً سريعاً، ويعزز الوضع الذي فرضته جائحة كوفيد-١٩ هذا الاتجاه. ويشمل هذا الأمر المجالات التي واجه فيها قطاع النقل البري الدولي أوضاعاً بالغة الصعوبة (على سبيل المثال إغلاق المنافذ الحدودية، والسماح بعبور الشاحنات والحمولات في حين لا يُسمح للسائقين بالعبور). وربما يكون النقل الجوي ثاني أفضل الخيارات ليحل محل النقل البري الدولي. إلا أنه ينطوي على عقبة واحدة هي أن وثيقة الشحن الجوي ليست مستند ملكية للسلع وإنما تمثل مستند نقل تكون المعلومات الواردة فيه عن قيمة السلع إرشادية، ولا يتحقق منها الطرف الثالث (أحد البنوك على سبيل المثال).

^٦ صفة المشغل الاقتصادي المعتمد هي معاملة تفضيلية للمشغلين الاقتصاديين الذين يبدون قدراً كبيراً من الامتثال. ويناقش الفصل الرابع هذه المسألة بالتفصيل.

الإطار ٢-١: تمويل التجارة عن طريق خطاب اعتماد وثيقة الشحن البحري

- ١- المخاطرة التي يتعرض لها البائع (المصدر): شحن الحمولة من دون الحصول على المقابل. المخاطرة التي يتعرض لها المشتري (المستورد): دفع المبلغ المطلوب، ولكن من دون استلام السلع.
- ٢- وقد استخدم حل لهذا الأمر منذ القرن التاسع عشر، حيث
 - أ- يفتح المشتري خطاب اعتماد في البنك الذي يتعامل معه.
 - ب- يبرم كل من البائع والمشتري عقد المبيعات التجارية الدولية.
 - ج- يصدر البنك الذي يتعامل معه المشتري خطاب الاعتماد للبائع.
 - د- يقوم البائع بشحن الحمولة إلى الشركة الناقلة؛ وفي المقابل تصدر الشركة الناقلة وثيقة الشحن البحري.
 - هـ- يقدم البائع وثيقة الشحن البحري للبنك الذي يتعامل معه؛ وفي المقابل، يدفع البنك المبلغ المطلوب.
 - و- يقدم البنك وثيقة الشحن البحري إلى البنك الذي يتعامل معه المشتري، وفي المقابل، يدفع هذا البنك المبلغ المطلوب.
 - ز- يقدم البنك الذي يتعامل معه المشتري وثيقة الشحن البحري للمشتري؛ وفي المقابل، يدفع المشتري المبلغ المطلوب.
 - ح- يقدم المشتري وثيقة الشحن البحري إلى الشركة الناقلة؛ وفي المقابل، تفرج الشركة عن الحمولة.



٣- ويحدد خطاب الاعتماد المستندات التي يجب إرفاقها مع وثيقة الشحن البحري؛ وهي عادة ما تكون مستندات ضرورية للجمارك وعمليات التخليص الجمركي الأخرى في بلدان الاستيراد، أي الفاتورة التجارية، وقائمة محتويات الشحنة، ووثيقة التأمين، وأيضاً، عند الحاجة، شهادة المنشأ، وشهادة الحجر الصحي الخاصة بالصادرات، وشهادة مطابقة المعايير الفنية، ونتائج الاختبارات المعملية، وما إلى ذلك. وتحقق البنوك بدقة من هذه المستندات لتحديد ما إذا كانت هي المستندات الموضحة في خطاب الاعتماد

المصدر: المؤلفان.

والأسوأ من ذلك أن نموذج عمل التجارة الإلكترونية غالباً ما يفصل بين مساري عمل هما: بيع السلع (البائع—المشتري) ونقل السلع (البائع [المرسل] والشركة الناقلة [المرسل إليه])، وهو من السمات البارزة للشحنات الصغيرة/السريعة. وتفرض بعض البلدان قيوداً على عدد مقدمي خدمات التجارة الإلكترونية، الذين يكون لزاماً عليهم تشارك المعلومات عن المبيعات مع الإدارات الجمركية. وقد تتلقى معظم الإدارات الجمركية مستندات النقل وليس مستندات

**«التجارة الإلكترونية الأخذ
في النمو، خاصة الشحنات
منخفضة القيمة، تمييط اللثام
عن تحديات على عدة أصعدة،
من بينها تحصيل ضريبة
القيمة المضافة»**

المبيعات. ولا تزال عملية تحصيل الإيرادات على التجارة الإلكترونية في مرحلة التعلّم. وينصح مجتمع الجمارك الدولي، وخاصة منظمة الجمارك العالمية، بأنه ينبغي للإدارات الجمركية، التي تعمل مع الهيئات أو الوزارات المعنية، النظر في تطبيق أنواع مختلفة من نماذج تحصيل الإيرادات (على سبيل المثال من المورد أو الوسيط أو المشتري أو المستهلك، وما إلى ذلك) للرسوم و/أو الضرائب.^٧ وعلى الرغم من أن نطاق هذه العملية يقتصر على ضريبة القيمة المضافة، توجد بلدان تتولى فيها الإدارة الضريبية تحصيل هذه الضريبة على الواردات منخفضة القيمة مباشرة من المورد أو الوسيط في بلدان التصدير، وذلك بالتعاون مع الإدارة الجمركية (دراسة Brondolo and Konza 2021).

وفيما يتعلق ببلدان معينة، توجد حاجة إلى توضيح تعريف «الاستخدام الشخصي» (السلع للاستخدام الشخصي قد تُعفى من الرسوم الجمركية) و/أو مراجعته^٨ لأنه تعريف غامض وقد لا يتم تحديد مستوى الحد الأدنى (للسموم الجمركية وضريبة القيمة المضافة). ويحدد عدد كبير من البلدان كمية أو قيمة معينة للواردات كحد أدنى يتم عن طريقه التمييز بين التجارة التي تتطلب إقرارا رسميا بشأن الاستيراد والتجارة التي تتطلب تقريراً بسيطاً. وثمة حالات لتجار يقسمون شحنة واحدة كبيرة إلى عدد كبير من الكميات الصغيرة للتهرب من الالتزامات التجارية. ويكون موظفو الجمارك بحاجة إلى القدرة على اكتشاف مثل هذه المحاولات للتهرب من سداد الرسوم.

في الواقع، يثير منهج الحد الأدنى أيضاً نقاشاً عالمياً. ويمكن القول إنه من أجل تعزيز التحول الرقمي، ينبغي الإعفاء من الرسوم الجمركية على التجارة الإلكترونية المتعلقة بالشحنات قليلة القيمة/السريعة ورفع مستوى الحد الأدنى. ويذهب البعض أيضاً إلى أن الحد الأدنى، خاصة الحد الأدنى لضريبة القيمة المضافة على الواردات، يضعف القدرة التنافسية للصناعة المحلية (وليس بالضرورة قدرة المصنّعين، بل أيضاً قدرة تجار التجزئة المحليين)، ومن ثم ينبغي إلغاؤه.^٩ ويتمثل المفهوم الأصلي للحد الأدنى في أنه إذا تجاوزت تكلفة تحصيل الضرائب مبلغ الضرائب المحصلة، فإنه ينبغي الإعفاء منها. وابتاع هذا المفهوم، فإذا تم ابتكار تكنولوجيا أو تقنيات جديدة لتحصيل الضرائب بطريقة أقل تكلفة، فإنه ينبغي تحصيل الضرائب.

وبدأ تبادل الخبرات بشأن الموضوعات السابق ذكرها، وقام مجتمع الجمارك الدولي بتجميع أهم الدروس المستفادة (راجع دراسة WCO 2018). وقد وضعت معايير بشأن المجالات المواضيعية الثمانية التالية: تعزيز البيانات الإلكترونية وإدارة المخاطر؛ والتيسير والتبسيط؛ والعدالة والكفاءة في تحصيل الإيرادات؛ والسلامة والأمن؛ والشراكات بين القطاعين العام

^٧ على سبيل المثال، توضح منظمة الجمارك العالمية (2018a) نموذج التحصيل من الوسيط حيث يتولى مشغل الخدمات الوسيط (مقدم خدمات التجارة الإلكترونية، أو شركة الشحن السريع، على سبيل المثال) حساب جميع الضرائب التي تطبق، وتحصيلها وتحويلها بالنيابة عن الموردين غير المقيمين، مع افتراض أن هؤلاء الوسطاء لديهم المعرفة اللازمة لحساب المبلغ الدقيق للضرائب وتحويله في بلد الاستيراد. وفيما يتعلق بالمشايخ التي بدأت في أستراليا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة وغيرها، تقترح المنظمة أيضاً خيارات أخرى، مثل «نموذج التحصيل من المشتري/المستهلك»، أو «نموذج التحصيل من المورد»، أو استخدام مزيج من النموذجين.

^٨ تميل بلدان مثل سري لانكا إلى منح إعفاء كبير للمغتربين العائدين (بصفة مؤقتة) لبلدانهم، وهو ما يتيح لهم جلب كمية كبيرة من الواردات من دون دفع رسوم جمركية.

^٩ على سبيل المثال، يلغى الاتحاد الأوروبي الإعفاء الممنوح لواردات السلع في شكل شحنات صغيرة ضئيلة القيمة (دراسة EU 2017).

والخاص؛ والتوعية العامة والتواصل وبناء القدرات؛ والقياس والتحليل؛ والاستفادة من التكنولوجيات التحويلية.

تجارة السلع المستعملة

تتيح سهولة تبادل المعلومات عبر شبكة الإنترنت للأطراف المعنية إعادة بيع السلع بدلاً من التخلص منها. وقد زادت عمليات إعادة بيع السلع المستعملة حتى في التجارة عبر الحدود، من السلع الصغيرة إلى السلع الكبيرة، مثل آلات التصنيع والقطارات والطائرات والسفن. ويمثل إنشاء تصنيفات جديدة في النظام المنسق لتوصيف السلع وترميزها (النظام المنسق) من أجل الملابس والإطارات المستعملة دليلاً على نمو هذه التجارة.

والأرجح أن معدلات الرسوم الجمركية أو الإجراءات التنظيمية الخاصة بالمنتجات المستعملة قد تختلف عن الرسوم والإجراءات المطبقة على المنتجات الجديدة. ويتعين على الجمارك التمييز بين المنتجات الجديدة والمنتجات المستعملة. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي إيلاء انتباه كبير إلى قواعد منشأ المنتجات المستعملة من حيث الاختلافات في إحصاءات التجارة وتطبيق اتفاقات التجارة الإقليمية.^{١٠} وبالتالي، تفرض السلع المستعملة تحديات على مسؤولي الجمارك؛ في تقدير ما إذا كانت مستعملة أم لا، وتحديد منشأها، وتحديد ما إذا كانت معدلات الرسوم الجمركية والشهادات اللازمة المرتبطة بها مختلفتين.

تجارة السلع المختلطة/المكونات غير الملموسة

يسعى عدد أكبر من الشركات إلى تحقيق دخل من خلال نماذج أعمال الاشتراكات^{١١} بدلاً من مبيعات السلع بمبلغ مقطوع. علاوة على ذلك، قد يميز التحول الرقمي السلع بعد تنزيل برامج الكمبيوتر/التطبيقات اللازمة. وإذا كانت قيمة السلع تعتمد على مثل هذه الخدمات أو المكونات غير الملموسة، فقد يواجه مفهوم التقييم الجمركي بعض التحديات. وليس من الضروري أن تكون السلع المختلطة/المكونات غير الملموسة جديدة.

«يتزايد اكتساب قيمة مضافة عن طريق الخدمات والمكونات غير الملموسة؛ وتفرض التجارة في هذه السلع المختلطة/المكونات غير الملموسة تحديات على عملية التقييم الجمركي.»

ففي الماضي، قدمت اللجنة الفنية المعنية بالتقييم الجمركي التابعة لمنظمة الجمارك العالمية مشورة بشأن التقييم الجمركي للوسائط المنقولة للأصول الصوتية/المرئية. ويمكن أن تكون التجارة في الأفلام الأصلية لأغراض العرض، ودراسات المخططات الأولية لمشروعات البناء الكبرى من الأمثلة على ذلك. ومن الممكن أن يوجد مزيج السلع/الخدمات في السلع المؤجرة؛ والتأجير نشاط خدمات ولا يفرض رسوماً مقابل السلع المؤجرة، وإنما على حق استخدامها. على سبيل المثال، يمكن أن تستوفي السلع المؤجرة شروط التعليق المؤقت للرسوم، ولكن توجد حالات جرى فيها مد عقد الإيجار عدة مرات ولعدة سنوات؛ ومن ثم امتد أيضاً تعليق الرسوم. وفي المستقبل، سيؤدي تطور نماذج الأعمال إلى ظهور حالات أكثر تعقيداً. وحتى يومنا هذا، تفرض رسوم جمركية على أجهزة الهاتف المحمول. على الرغم من ذلك، إذا بدأ شخص ما عملاً في الهواتف المحمولة المستعملة وكان يعطيها من دون مقابل لأشخاص أجنب لتقييم استخدام البيانات على هذه الهواتف، يكون السؤال بشأن ما إذا كان لهذه السلع قيمة ثابتة أو ما إذا كانت القيمة خاصة بخدمة خالصة. ويفرض ظهور تكنولوجيات جديدة غير منظورة، مثل الطباعة ثلاثية الأبعاد

^{١٠} تُناقش اتفاقات التجارة الإقليمية بصفة أساسية في إطار أحكام المادة ٢٤ من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (غات) (اتفاق التجارة الحرة والاتحاد الجمركي).

^{١١} يُعرف نموذج أعمال الاشتراكات بأنه نموذج عمل يدفع فيه المشتري ثمناً بشكل متكرر على فترات زمنية منتظمة مقابل استخدام منتج ما أو الدخول عليه.

على النحو الموضح في الفصل الأول)، تحدياً آخر. ومع ما ينتج عن هذا الأمر من تقصير سلاسل القيمة العالمية، من المحتمل أن يشكّل المخطط الأولي للبيانات الرقمية نسبة أكبر من قيمة المنتج، الذي كان يمكن في الماضي أن تفرض عليه الجمارك ضرائب كاملة عند عبور الحدود بوصفه منتجاً ملموساً. ونتيجة لذلك، قد تحاول الإدارتان الضريبية والجمركية اللجوء إلى فرض ضريبة على تدفق الخدمات الرقمية أو الخدمات غير الملموسة لتحل محل الإيرادات الضريبية المفقودة، ومن ثم تخضع الشركات المعنية لمزيد من التدقيق.

وعمليات الصناعات التحويلية، إذا نفذت على أساس تحصيل رسم أو بموجب عقد، تشكل خدمة حسب قواعد منظمة التجارة العالمية. وهذه الخدمات مدرجة في قائمة التصنيف القطاعي ضمن الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات (غاتس) التي تستخدمها البلدان الأعضاء في منظمة التجارة العالمية بصفة عامة لوضع جداول لالتزاماتها المحددة بشأن الخدمات بموجب هذا الاتفاق. وحينما يؤدي كيان اقتصادي هذه الوظائف، فإن قواعد هذا الاتفاق تنطبق في هذه الحالة. ونتيجة لذلك، تنطبق مجموعة مختلفة من قواعد التجارة — التجارة في السلع أو التجارة في الخدمات — على العمليات المتطابقة بخلاف ذلك والمنتجات الناتجة عنها، حسب الجهة التي تملك المدخلات والمخرجات. وبالتالي، يمكن للمشغلين الاقتصاديين استغلال الاختلافات الهيكلية بين الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة والاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات للتحايل على استخدام الشركاء التجاريين التعريفات على أساس الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (وأدوات الدفاع التجارية، وخاصة رسوم مكافحة الإغراق والرسوم التعويضية). ونظراً لتزايد حجم خدمات الصناعات التحويلية في الأنشطة التجارية، يقدم حالياً عدد من مكاتب الإحصاء بيانات ذات صلة عن «خدمات الصناعات التحويلية» على الرغم مما ينطوي عليه هذا الأمر من تعقيدات مفاهيمية.^{١٢}

ويتطلب التعامل مع هذه المسائل منهجاً منسقاً على المستوى الدولي. وينبغي للإدارات الجمركية المشاركة في الدراسة الدولية والحوار بشأن صياغة السياسات، وهو ما من شأنه أن ييسر التعريف بهذا الموضوع، والخيارات المختلفة، والجهود التي تبذلها بلدان أخرى، والدروس المستفادة.

وتتسارع وتيرة نماذج الأعمال التي تستند إلى البيانات وتصبح بالغة الأهمية لكل شيء، من الصناعات التحويلية إلى الخدمات، ويتضمن بعضها عمليات تبادل عبر الحدود. ووفقاً لإحدى مدونات صندوق النقد الدولي راجع (Lagarde 2018)، «تميل الاتجاهات في الآونة الأخيرة بشأن التجارة العالمية إلى التركيز على التدابير الحمائية والتوترات الدبلوماسية... إلا أن الأمر الذي غالباً ما يغفل في المناقشة الجارية هو أننا ندخل عهداً جديداً من التجارة».

السياسة الضريبية

دور الإدارتين الضريبية والجمركية في عملية التحصيل

ضريبة القيمة المضافة

كما هو موضح في الفصل الأول، شكّل استحداث ضريبة القيمة المضافة تطورا مهما في السياسة الضريبية في العالم. وتلقى هذه الضريبة تشجيعاً من صندوق النقد الدولي إذ إنها أكثر دعماً للنمو من الناحية النظرية لأنها محايدة إزاء الأعمال، ويقال إنها أقل إضراراً بالقدرة التنافسية الاقتصادية من الضرائب الانتقائية والرسوم الجمركية.^{١٣} ويجري تقديرها في كل

^{١٢} في هونغ كونغ، على سبيل المثال، تُعَدّ التقارير أن واردات «خدمات الصناعات التحويلية» بلغت ١٣٩,٥ دولار هونغ كونغ في عام ٢٠١١ أو ٣,٤٪ من إجمالي الواردات من السلع والخدمات في الاقتصاد (٢٤,١٪ من إجمالي الواردات من الخدمات) (مصلحة الإحصاء والتعداد في منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة ٢٠١٣).

^{١٣} توضع دراسة (Gemmell et al. 2014). أن ضريبة الاستهلاك أقل ضرراً على النمو من الضريبة على الدخل الشخصي أو ضريبة الشركات، وهذا ما تؤكدُه دراسة (Acosta-Ormaechea et al. 2018).

مرحلة من مراحل سلسلة القيمة، بما في ذلك الاستيراد. وعادة ما تتولى الإدارات الجمركية تحصيل ضريبة القيمة المضافة على الواردات في وقت التخليص الجمركي، ويمكن اعتبارها ضريبة مخصومة من المنبع راجع دراسة (Keen 2007b)^{١٤}، في حين تقوم الإدارة الضريبية بتحصيل هذه الضريبة على إضافة قيمة في السوق المحلية. وفي عدد كبير من البلدان، تُسترد الضريبة التي تُدفع خلال مرحلة الإنتاج عند التصدير (استرداد ضريبة القيمة المضافة على الصادرات)، وهي العملية التي عادة ما تتولاها الإدارة الضريبية المحلية. في الواقع، فإن تولي الجمارك تحصيل ضريبة القيمة المضافة أمر يتحتم على البلدان فعلة، خاصة تلك التي تنتم الإدارات الضريبية المحلية فيها بالضعف، أو ينخفض فيها مستوى الامتثال الضريبي محليا. وتتفاوت نسبة الجمارك من حصيللة ضريبة القيمة المضافة مقابل صافي إيرادات هذه الضريبة، وذلك حسب حجم الواردات والصادرات مقابل إجمالي الناتج المحلي، وقدرة الإدارة الضريبية المحلية على تحصيل ضريبة القيمة المضافة، وهيكلة الصناعة الوطنية. فمتوسط نسبة الجمارك من حصيللة ضريبة القيمة المضافة إلى حصيللة هذه الضريبة في البلدان منخفضة الدخل يبلغ ٤٠,٣٪، في حين يبلغ ٥٣,٧٪ في بلدان الأسواق الصاعدة (راجع الفصل الأول، الإطارات ١-١). إلا أنه على المدى الأطول، عندما يكتسب الاقتصاد المحلي مزيدا من القوة، ولا سيما قطاع الخدمات، وتزداد إضافة القيمة من الأنشطة الاقتصادية المحلية، يتراجع حجم الواردات إلى إجمالي الناتج المحلي، وهو ما يحدث أيضا مع نسبة الجمارك من حصيللة ضريبة القيمة المضافة مقارنة بصافي حصيللة هذه الضريبة.^{١٥}

ضريبة القيمة المضافة والإدارة الجمركية

يرى عدد كبير من الإدارات الجمركية أن تحصيل ضريبة القيمة المضافة ليس أصعب من تحصيل الرسوم الجمركية، وهو ما قد يقلل من تقدير حجم التحديات (دراسة Keen 2007a). ويختلف واقع ضريبة القيمة المضافة في بعض البلدان، وخاصة في البلدان منخفضة الدخل، عما قد ينصح به صندوق النقد الدولي — أي معدل موحد ثابت أو قاعدة واسعة لضريبة القيمة

المضافة، أو عدم الإعفاء/إعفاء بسيط، أو معدل صفري.^{١٦} بالإضافة إلى ذلك، فإنها تبدو مختلفة عن النظرية. على سبيل المثال، تكون ضريبة القيمة المضافة أقل عرضة للمخاطر مقابل إقرارات الواردات بقيمة أقل نظرا لإمكانية رصد هذه الهوامش في مرحلة لاحقة من سلسلة القيمة وفرض رسوم عليها وفقا لذلك؛ وتبقى جميع السلع تحت إشراف الجمارك لحين دفع الرسوم/الضرائب. ويفرض الواقع عدة تحديات على الإدارة الجمركية في عملية إدارة ضريبة القيمة المضافة. وفيما يلي أكبر هذه التحديات مع الخيارات الممكنة للتخفيف من حدتها:

- يمكن أن يكون الاستيراد هو اللحظة الأخيرة التي يمكن فيها تحصيل ضريبة القيمة المضافة، فعلى سبيل المثال، الاستيراد هو الاستهلاك النهائي. وانخفاض حد الخضوع لهذه الضريبة في الاقتصاد المحلي وضعف امتثال المكلفين الضريبيين في سلسلة القيمة المحلية يمكن أن يؤديا إلى تقديم إقرارات الواردات بقيمة أقل، وإلى خطر تسرب الإيرادات

^{١٤} تناقش هذه الدراسة أيضا الضرائب المخصومة من المنبع على الواردات و/أو الصادرات، التي تغطي التزامات ضريبة الدخل جزئيا أو كليا للتجار غير الرسميين.

^{١٥} يمكن أن يكون أفقا طويل الأجل للغاية. ويمكن قول إن الانخفاض سيكون أقل وضوحا في البلدان الأقل دخلا، التي لا تزال اقتصاداتها تعتمد اعتمادا كبيرا على الزراعة والصناعات التحويلية.

^{١٦} على سبيل المثال، توضح دراسة (Acosta-Ormachea and Morozumi 2019) أن زيادة إيرادات ضريبة القيمة المضافة من خلال توسيع قاعدتها مع قدر أقل من المعدلات المخفضة والإعفاءات أمر أكثر دعما للنمو من فعل هذا الأمر عن طريق الزيادات في المعدل القياسي.

بغض النظر عما إذا كانت السلع تخضع لرسوم جمركية أو كانت معفاة منها، ويتعين على الجمارك مراجعة معايير الانتقائية من أجل التقييم، وهو ما قد يستند إلى مخاطر تتعلق بالرسوم الجمركية والضرائب الانتقائية ولكن ليس بضريبة القيمة المضافة.

- لضريبة القيمة المضافة معدلات متعددة، وتُمنح إعفاءات ومعدلات صفرية على سلع أساسية معينة. ويسفر هذا الأمر عن خطر حدوث تجاوزات في تصنيف التعريفات الجمركية من أجل الإعفاء أو لفرض معدلات أقل/صفرية. ومرة أخرى، يتعين على الجمارك مراجعة معايير الانتقائية الحالية لتحديد التصنيف، وهو ما قد يستند إلى مخاطر تتعلق بالرسوم الجمركية والضرائب الانتقائية ولكن ليس بضريبة القيمة المضافة.

- يُمنح مستوردون معينون إعفاء من ضريبة القيمة المضافة عند الاستيراد (على سبيل المثال، قطاع التعدين، ومشغلو مشروعات الاستثمار العام). ويسفر ذلك عن خطر تحويل وجهة الإعفاءات. ويتعين على الجمارك تقدير خطر تحويل وجهة الإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة من أجل استهدافه في عملية التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي أو التحقق من الاستخدام النهائي، وإدراج ذلك الخطر في تعاون وثيق مع الإدارة الضريبية.

- يمكن تقسيم شحنة مستوردة إلى العديد من الشحنات الصغيرة (الإقرارات). ومن ثم التهرب من الرقابة الجمركية عن طريق جعل كل منها أقل من الحد الذي تنطبق عليه الإجراءات الجمركية العادية و/أو الحد الأدنى لضريبة القيمة المضافة. ويمثل هذا الأمر مشكلة قائمة بالفعل في عملية تحصيل الرسوم الجمركية، ولكن لأن ضريبة القيمة المضافة تغطي عددا أكبر من السلع الأولية، فقد يكون تأثير ذلك أكبر من التأثير على الرسوم الجمركية وحدها. وينبغي للجمارك النظر في تعزيز التعاون مع الإدارة الضريبية، ومقدمي خدمات الوساطة، والأطراف المعنية الأخرى لإيجاد حل (على سبيل المثال، تحديد خصائص شركات الشحن والمستوردين على نحو أفضل، ووضع نموذج تحصيل خاص بالوسطاء بالاستعانة بالموردين والمشتريين والمستهلكين، وغيرهم). ويتعين تعزيز عملية تحديد خصائص المصدرين والمستوردين من أجل تتبع المعاملات المماثلة التي تمت في الماضي.

- قد يكون الأدنى لضريبة القيمة المضافة عند الاستيراد منخفضا للغاية أو قد لا يوجد حد أدنى لها، بغض النظر عن الحد الأدنى للرسوم الجمركية. ويعني هذا الأمر أن جميع أنشطة التجارة والسلع التي يجلبها المسافرون تخضع لضريبة القيمة المضافة عند الاستيراد. ويشمل ذلك ما يحدث في بلدان معينة حيث يعبر المقيمون المحليون الحدود بغرض التسوق لشراء مواد البقالة. ويتعين على الجمارك مراجعة العمليات التي تجري على الحدود حتى لا تتسبب في وجود طوابير تنتظر معالجة ضريبة القيمة المضافة على السلع منخفضة القيمة (وتقديم المشورة لصناع السياسات بشأن إجراءات التخفيف اللازمة، مثل تغيير الحد الأدنى لضريبة القيمة المضافة عند الاستيراد والنظر في التفاوض مع البلدان المجاورة بشأن آلية لضبط هذه الضريبة عبر الحدود^{١٧}).

- تحتاج طلبات استرداد ضريبة القيمة المضافة على الصادرات إلى دعم من الجمارك. ومبلغ استرداد ضريبة القيمة المضافة على الصادرات هو الضريبة المدفوعة أثناء إنتاج الصادرات. ومن ثم، قد لا يتعين على الجمارك تقدير قيمة الصادرات لهذا الغرض، ولكن قد يتعين عليها التحقق من أن السلع قد غادرت فعليا البلد المعني من أجل منع التحايل للتهرب من أداء ضريبة القيمة المضافة. ولم يكن التحقق من الصادرات للتأكد من خروج

^{١٧} على سبيل المثال، تجمع الجمارك (هيئة الإيرادات) في ليسوتو، على الحدود، إيصالات متاجر البقالة من المسافرين الذين يشترتون مواد البقالة من جنوب إفريقيا ويحضرون السلع إلى ليسوتو. ثم تطلب من هيئة الإيرادات في جنوب إفريقيا تحويل المبلغ إلى ليسوتو.

السلع من البلد المعني أحد اهتمامات الجمارك لعقود من الزمن في كثير من البلدان.^{١٨} ويتعين على الجمارك إعادة النظر في دورها المهم في مجال الامتثال عند مراقبة الصادرات.

- قد تُعامل شحنات سلع محلية متوجهة إلى منطقة اقتصادية خاصة بوصفها؟ صادرات؟ وتستوفي شروط استرداد ضريبة القيمة المضافة بموجب قانون ضريبة القيمة المضافة، في حين أنها قد لا تُعد صادرات بموجب قانون الجمارك. وقد يؤدي هذا الأمر إلى وجود ثغرة، وقد لا تراقب إدارة الإيرادات هذه الحركة. وبالمثل، يشتري المواطنون، في بعض البلدان، سلعاً مثل مواد البقالة من المنطقة الاقتصادية الخاصة لتجنب ضريبة القيمة المضافة. ويتعين على الجمارك تعزيز الرقابة على الدخول/الخروج من المنطقة الاقتصادية الخاصة بغض النظر عن وضع السلع (سلع دولية أو محلية)، والتعاون مع الإدارة الضريبية.

في الواقع، من الصعب تقييم فجوة الامتثال بشأن ضريبة القيمة المضافة على الواردات لأن الحسابات القومية تستند إلى القيمة المذكورة في الإقرار الجمركي. والتحليل المقابل، الذي يقارن بين الواردات والصادرات المذكورة في الإقرارات التي تقدمها بلدان التصدير، يمثل أداة قوية لاكتشاف التحايل على الجمارك عندما يجرى بأدق مستوى ممكن من التفاصيل. على الرغم من ذلك، ولأنه ربما يوجد كثير من التفسيرات المحتملة للاختلاف بين البيانات فلا يمكن استخلاص تقديرات للإيرادات المفقودة، بسبب التحايل أو عدم كفاءة عمل الجمارك، من التحليل المقابل مباشرة.^{١٩} ويستخدم تحليل أكثر مصداقية للفجوة عمليات مسح للمشاهدة المباشرة للواردات أو دراسات اقتصاد الظل/الاقتصاد غير الرسمي، ولكنها قد تتسم بالصعوبة واستهلاك الوقت، كما أنها تقدم نتائج تراكمية، وتعرض لتحيز منهجي. ويوضح الإطار ٢-٢ بعض الطرق المطبقة في تقدير التهرب من ضريبة القيمة المضافة والضرائب الأخرى على الواردات. وفجوة الامتثال التي اكتشفت في الواردات لا تتحول مباشرة بالضرورة إلى الفاقد في إجمالي ضريبة القيمة المضافة. وإذا حدث تهرب من ضريبة القيمة المضافة على الواردات، فإنها تخفض ببساطة الخصم الضريبي على المدخلات (أي أنها توفر منافع التدفقات النقدية للمتهربين فقط): ولن تساهم مساهمة مباشرة في الفاقد في إجمالي ضريبة القيمة المضافة. على الرغم من ذلك، تمثل أي فجوة في الامتثال تكتشف في الواردات مؤشراً مهماً على المخاطر التي تهدد الامتثال، وهو ما يدل على احتمال وجود مخاطر نظامية في المراحل المتممة من سلاسل التوريد.

وعلى الرغم من التحديات السابق ذكرها، قد يظل تحصيل ضريبة القيمة المضافة عند الاستيراد أقل صعوبة من تحصيلها في سلسلة القيمة المحلية حيث يكون من الأصعب على الإدارات الضريبية رصد الأنشطة الاقتصادية المحلية. وغالباً ما يُقاس شمول تحصيل ضريبة القيمة المضافة على أساس كفاءة التحصيل، التي تُعرّف على النحو التالي:

$$\text{كفاءة التحصيل} = \frac{\text{إيرادات ضريبة القيمة المضافة}}{\text{معدل الضريبة القياسي} \times \text{الاستهلاك النهائي}}$$

^{١٨} باستثناء البلدان التي تطبق ضريبة على الصادرات. بالإضافة إلى ذلك، دائماً ما تكون بلدان العبور حريصة على خروج الشحنات العابرة منها (ولكن ليس باعتبارها صادرات).

^{١٩} تُعد إحصاءات الواردات على أساس بلد منشأ السلع في حين أن إحصاءات الصادرات تُعد على أساس بلد الوجهة المعروفة. ولا تتطابق هذه الإحصاءات بسبب المسافنة، وإعادة التصدير، والسلع المستعملة في البلد الثالث، وما إلى ذلك، على سبيل المثال، استخدمت سيارة مصنعة في اليابان في تايلند لمدة عام، ويُعاد تصديرها إلى كمبوديا: لا تحسب إحصاءات التصدير اليابانية أي صادرات إلى كمبوديا، في حين تحسب إحصاءات التصدير التايلندية تصدير سيارة واحدة إلى كمبوديا، وتحسب إحصاءات الواردات في كمبوديا استيراد سيارة واحدة من اليابان. بالمثل، تُصدّر سنغافورة كما كبيرا من الويسكي إلى اليابان، في حين لا تستورده اليابان من سنغافورة لأنه لا يوجد ويسكي منشأ سنغافورة.

الإطار ٢-٢: الطرق المطبقة لتقدير حجم التهرب من الضريبة على الواردات

من المعتاد استخدام عدة طرق لتقدير حجم التهرب من ضريبة القيمة المضافة والضرائب الأخرى على الواردات. وبصفة عامة، تنقسم هذه الطرق إلى منهجين على النحو التالي: منهج «البدء من القاعدة إلى القمة»، الذي يستند إلى تحليل طبيعية «الاقتصاد الجزئي»، أي بيانات مفصلة مستقاة من عمليات المسح، وعمليات المعاينة، والتدقيق، غالباً في قطاع ونشاط تجاري محدد؛ ومنهج «البدء من القمة إلى القاعدة»، الذي يستند إلى تحليل يركز على بيانات الاقتصاد الكلي والحسابات القومية. وبصفة أعم، يُدرج عدم الامتثال للضرائب على الواردات في تقديرات إجمالي فجوات الامتثال لكل ضريبة على حدة، على الرغم من أنه من غير المعتاد تحديد حجمه بوصفه مكوناً محدداً في الفجوة الضريبية.

منهج «البدء من القاعدة إلى القمة»

- **استخبارات السوق:** من الممكن أن توفر المقابلات مع المشغلين الاقتصاديين الشرعيين، الذين يمكن أن يكونوا منتجين أو موزعين محليين، معلومات عن اتجاهات السوق غير المنتظمة، وأحياناً ما يقدمون معلومات أكثر ذات صلة بالمنتجات المهربة بوصفهم مبلغين أو منافسين. هذا كما أن مقارنة الأسعار بين السلع الأجنبية المتطابقة المبيعة في سوق محلية والقيمة المذكورة في الإقرار عند الاستيراد يمكن أن تعطي إشارات على وجود أنشطة غير رسمية. وكطريقة أخرى لاستخبارات السوق، فإن دراسة تقارن بين بيانات الواردات، والاستهلاك النهائي في السوق المحلية، وصادرات منتجات معينة قد توفر معلومات لاكتشاف الأنشطة غير الرسمية. وفي هذه الطريقة، من المهم استهداف مجموعة (مجموعات) منتجات حساسة وإجراء فحص منظم لكل من إحصاءات الواردات والصادرات وأيضاً أنماط الاستهلاك في السوق المحلية.
- **أبحاث السوق المتخصصة وعلم النفايات:** توجد شركات تُجري أبحاث سوق متخصصة لتقدير حجم الأسواق غير الرسمية، على سبيل المثال من خلال علم النفايات، وهو دراسة القمامة والنفايات. ويمكن أن تشير النتائج إلى الحجم الفعلي للمنتجات الأجنبية في السوق الذي يمكن مقارنته ببيانات التخليص الجمركي، أو حتى تكون مؤشراً لبعض المنتجات على كم السلع المهربة، وذلك بشكل مباشر عن طريق فحص توسيم العبوات الذي يستخدمه المصنعون.
- **مسوح متاجر البيع بالجملة أو المتاجر من نوع منافذ البيع:** لهذا الأمر أهمية كبيرة عند إنشاء إطار التتبع عن طريق أختام الضرائب، والعلامات الكيميائية، والترميز بغرض التتبع. وتتمثل أهم متطلبات هذا النوع من المسح في توافر مستوى عالٍ من التغطية عن طريق نقاط البيع، وطريقة لتحديد ما إذا كانت المنتجات قد خضعت للضرائب، من المفضل أن تتسم بالسرعة والكفاءة.
- **الرقابة على متعلقات المسافرين:** هذا الأمر مهم في حالة السلع المنقولة التي تخضع لضرائب انتقائية، وأيضاً السلع الكمالية في بعض البلدان، التي يمكن ارتداؤها والاحتفاظ بها في حقائب اليد، ولا سيما عندما تنفذ معظم عمليات التهريب من جانب مسافرين مترجلين أو في سيارات صغيرة من خلال عدة معابر حدودية. وفي سياقات معينة — على سبيل المثال رسوم الضرائب الانتقائية المرتفعة على منتجات التبغ — قد يكون احتمال حدوث هذا النوع من التهريب مرتفعاً للغاية. على الرغم من ذلك، يمكن أن تتطلب عملية الرقابة عمالة كثيفة وأحياناً ما تتسم بالصعوبة من الناحية المادية بسبب كثرة عدد المسافرين، وفي هذه الحالة، يمكن استخدام أساليب المعاينة الإحصائية لجعل هذه الممارسة فعالة من حيث مردودية التكلفة.
- **المراجعة المتبادلة بين بيانات التخليص الجمركي وبيانات الإقرارات الضريبية لدى الإدارة الضريبية:** يمكن مقارنة بيانات المعاملات التجارية ببيانات الإقرارات الضريبية، أي في إقرارات الضريبة العامة على الدخل و/أو ضريبة القيمة المضافة (تقارير المبيعات والمعلومات عن ضريبة القيمة المضافة والضرائب الأخرى المدفوعة على الواردات). ويمكن أن تكون هذه الطريقة مفيدة للغاية لاكتشاف التهرب الضريبي، ولكنها تعتمد على إبلاغ المستهلكين عن استهلاك السلع أو شرائها، وهو ما قد يستغرق وقتاً. ومن أجل تحسين مردودية التكلفة، من المهم أيضاً استهداف مجموعة (مجموعات) منتجات حساسة معينة سواء لأن هذه المجموعة (المجموعة) تمثل مخاطر مرتفعة، أو لأنها تمثل مؤشراً جيداً على ما يحدث على مستوى القطاع المعني.

منهج «البدء من القمة إلى القاعدة»

- التحليل المقابل لإحصاءات التجارة: من الممكن مقارنة إحصاءات الواردات القومية بإحصاءات صادرات الشركاء التجاريين، ومقارنة إحصاءات الصادرات القومية بإحصاءات واردات الشركاء التجاريين، كلاهما من حيث الأحجام والقيم حسب السلعة الأولية أو مجموعة السلع الأولية وأيضاً حسب البلد. وقد توفر الفجوة بينهما معلومات إرشادية تتطلب مزيداً من الفحص على مستوى عدة أوجه، قد يكون من بينها احتمال وجود احتيال.
- الاستناد إلى الحجم المقدر للسوق السوداني: يمكن أن يوجد عدد من المناهج لتقدير حجم السوق السوداني. وأحد الأمثلة هو حساب الاختلاف بين مقياس الدخل حسب إجمالي الناتج المحلي ومقاييس الإنفاق، وهو الاختلاف الذي يمكن أن يمثل أنشطة غير رسمية حيث يُقاس جانب الدخل باستخدام القيمة المضافة عن طريق الاقتصاد الرسمي، في حين يشمل الإبلاغ الذاتي على جانب الإنفاق.^{٢٠} واستناداً إلى هذا الاستهلاك المقدر، بما في ذلك الاستهلاك في السوق السوداني، قد يتم تقدير حجم الواردات متضمناً التحايل، وهو ما يمكن مقارنته بالبيانات المتاحة على أساس بيانات التخليص الجمركي. وتعتمد هذه الطريقة على جودة مقياس الدخل والإنفاق في إجمالي الناتج المحلي. ويمكن أيضاً أن يُعزى الاختلاف بينهما إلى عوامل أخرى، مثل الاختلافات في أخذ العينات، التي لا يمكن فصل تأثيرها عن تأثير الأنشطة غير الرسمية.

المصادر: دراسة Hutton 2017؛ ودراسة Thackray and Alexova 2017.

وبلوغ كفاءة التحصيل نسبة ١٠٠٪ يعني عدم وجود أي فاقد في الحصيلة. وفي الواقع، لا تبلغ هذه النسبة ١٠٠٪ على الإطلاق بسبب وجود أنواع متعددة من الفجوات المصنفة بصفة عامة إلى مجموعتين: (١) فجوة السياسات، أي الإيرادات الإضافية التي يمكن تحصيلها، نظراً للإنفاذ الكامل، إذا فُرضت ضرائب على كل الاستهلاك بالمعدل القياسي الحالي (على سبيل المثال عدم منح إعفاء/عدم فرض معدلات صفرية)؛ و(٢) فجوة الامتثال، أي الإيرادات الإضافية التي يمكن تحصيلها في حالة إنفاذ قواعد ضريبة القيمة المضافة الحالية بشكل كامل. ويشير الشكل البياني ٢-١ إلى كفاءة التحصيل والتفكيك التقديري للفجوة على مستوى فئات الدخل.

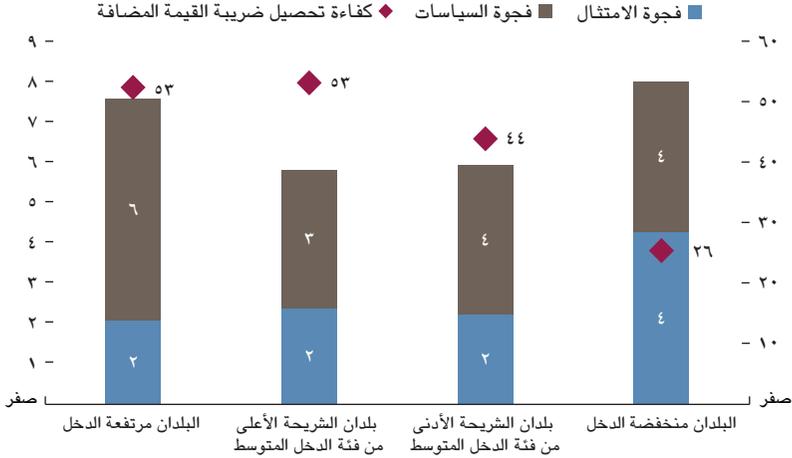
وعند النظر إلى طبيعة ضريبة القيمة المضافة، إذا كانت كفاءة التحصيل منخفضة وفجوة الامتثال كبيرة، فإن تقويم البضائع بأقل من قيمتها عند الاستيراد قد لا يُعوّض لاحقاً في سلسلة القيمة. لذلك، يجب على الإدارات الجمركية أن تولي التقييم مزيداً من التركيز.^{٢١} وبالإضافة إلى ذلك، تترك الإدارات الجمركية أن نسبة كبيرة من ضريبة القيمة المضافة على الواردات تصبح خصماً ضريبياً على المدخلات لصالح الأعمال المحلية. وإيلاء الإدارات الجمركية مزيداً من الاهتمام للرقابة على التقييم ليس كافياً. وينبغي للإدارة الجمركية مساعدة الإدارة الضريبية على تحسين رصد بيانات سلسلة القيمة اللاحقة عن طريق تشارك بيانات معاملات الاستيراد والمعلومات عن مواصفات المخاطر التي يتعرض لها المكلفون. ويمكن

^{٢٠} يتطلب هذا المنهج توفير مدخلات من الهيئات المعنية بالإحصاءات التي تنتج أرقام الحسابات القومية المستخدمة. وعند نشر حسابات قومية متوازنة، فينبغي أن تتضمن الاقتصاد غير المشاهد (غير الرسمي) في المقياس الثلاثة المجمعة لحساب إجمالي الناتج المحلي، غالباً كتعديلات على مقياس أو آخر في عملية الموازنة. وستيعين أخذ هذه التعديلات في الحسبان في مقارنة أرقام الإنفاق وأرقام الدخل عند حساب إجمالي الناتج المحلي.

^{٢١} إذا كانت نسبة ضريبة القيمة المضافة على الواردات قليلة في الحصيلة الجمركية الكلية، ونسبة الرسوم الجمركية كبيرة، يكون التقييم الجمركي مهماً. ولا يعني هذا الأمر بالضرورة أنه مع ارتفاع كفاءة التحصيل وضالة فجوة الامتثال قد تفقد الإدارات الجمركية الرقابة على التقييم (على أساس أنها ستستعاد في سلسلة القيمة لاحقاً).

الشكل البياني ٢-١: كفاءة التحصيل وتفكيك الفجوة

(المقياس الأيسر: فجوة ضريبة القيمة المضافة، % من إجمالي الناتج المحلي؛ المقياس الأيمن: فجوة كفاءة التحصيل × ١٠٠)



المصدر: دراسة Keen 2020.

تنفيذ هذا الأمر عن طريق تعاون أفضل بين إدارتي الضرائب والجمارك (يناقش الفصلان الثالث والسابع هذه المسألة بالتفصيل). ولمتابعة جدول الأعمال هذا، ينبغي إنشاء بند لبيانات ضريبة القيمة المضافة على الواردات في إحصاءات الإيرادات الضريبية ومراقبته.

الضرائب الانتقائية

وما دامت الضرائب الانتقائية تُفرض على مدخلات الأعمال، فهي ليست داعمة للنمو من الناحية الاقتصادية، إلا أنها قد تكون مفيدة في الحد من الطلب الكلي على سلع معينة ضارة بالمجتمع (بسبب تأثيرها السلبي على الصحة والبيئة، على سبيل المثال). وفي العالم الحديث، تُستخدم الضرائب الانتقائية بوصفها ضريبة على المؤثرات الخارجية. ومن ثم، يمكن أن تثبط استهلاك سلع ضارة، مثل المشروبات الكحولية ومنتجات التبغ والوقود، وخاصة إذا ما فُرضت عليها ضرائب بمعدلات محددة، مثل أن تفرض على كل كيلوجرام أو على كل وحدة — مع افتراض أن السلع الأرخص قد تكون أسوأ (أكثر تلوثاً أو أكثر ضرراً أو أقل كفاءة في استخدام الطاقة، على سبيل المثال). وتُفرض الضرائب الانتقائية في وقت تسليم المصنع أو عند الاستيراد. وفي البلدان التي لا

تنتج هذه السلع، يتم تحصيل الضرائب الانتقائية على الواردات دون غيرها. وبينما ينضج المجتمع، ويصبح أكثر مراعاة للأبعاد الاجتماعية، وأكثر اهتماماً بالإدارة البيئية، ويطالب بمزيد من الرقابة على المؤثرات الخارجية، تستمر الحاجة إلى تطبيق الضرائب الانتقائية (على سبيل المثال على الوقود، ومنتجات التبغ، والمشروبات الكحولية والغازية، والمنتجات البترولية).

في هذا الإطار، تتمثل الممارسة المتفق عليها دولياً بشأن السلع الخاضعة للضرائب الانتقائية في ضمان إمكانية تتبعها^{٢٢} والتي يمكن من خلالها للرقابة الجمركية اللاحقة على الدخل والمشتري

^{٢٢} استخدام ختم الضرائب التقليدي. وحالياً، يُستخدم رقم تعريف مميز للتتبع.

تحديد ما إذا كانت السلع مشروعة أم مهربة. وقد شهدت تكنولوجيات التتبع والخدمات ذات الصلة نمواً لتحقيق عدة أغراض، ليس للإدارات الجمركية فحسب، بل أيضاً لاستخدامات القطاع العام والقطاع الخاص الأخرى، أي إدارة سلاسل الإمداد، وإدارة الخدمات اللوجستية، والقدرة على استدعاء المنتجات المعيبة، ومراقبة انتهاكات حقوق الملكية الفكرية. وبينما توجه الضرائب الانتقائية إلى سلع محددة، دائماً ما توجد مشكلة المنتجات في المنطقة الرمادية، بما في ذلك المسائل المتعلقة بتصنيف السلع. ولأن الحجم غالباً ما يشكل القاعدة الضريبية لعدة ضرائب انتقائية، يظل قياسه مسألة مهمة في الإدارة الجمركية (على سبيل المثال كيفية قياس حجم السائل داخل خزان معدني).

التعريفات الجمركية على الواردات

لا يُنصح باستخدام التعريفات الجمركية على الواردات من منظور دعم النمو لأنها تؤدي إلى تشويه قرارات المستهلكين والمنتجين على حد سواء. غير أنه يمكن اعتبارها ضرورية لحماية صناعات محلية «وليدة» محددة بصفة مؤقتة و/أو الحفاظ على مستويات معينة من الإنتاج المحلي لسلع ضرورية (مثل المواد الغذائية والمنتجات الطبية). وعلى الرغم من أن التعريفات الجمركية على الواردات تظل مصدراً مهماً للإيرادات الضريبية في كثير من البلدان النامية، ولا سيما البلدان ذات الدخل المنخفض نسبياً أو التي تفتقر إلى القدرة على تطبيق ضرائب داخلية، ثمة حاجة واضحة وأيضاً ميل، في الحقيقة، لتخفيض معدلاتها (سواء بشكل متعدد الأطراف أو من جانب واحد، أو غير ذلك). (راجع القسم بعنوان «السياسة التجارية» للاطلاع على مزيد من التفاصيل). ويوضح الجدول ٢-١ هذا الانخفاض في معدلات التعريفات الجمركية على الواردات، بغض النظر عن مستوى التنمية أو المنطقة. وتجدر الإشارة إلى أن معدلات ضريبة القيمة المضافة أعلى من المتوسطات البسيطة لمعدلات التعريفات الجمركية المطبقة في حالة الدول الأولى بالرعاية؛ وأن متوسط معدلات التعريفات المرجحة بالتجارة المطبقة على الدول الأولى بالرعاية ومعدلات التعريفات التفضيلية المطبقة أقل حتى من المتوسطات البسيطة للدول الأولى بالرعاية.

وقد تتفاوت تأثيرات تخفيض التعريفات الجمركية على الإيرادات حسب مرونة الطلب على الواردات — أي إلى أي مدى سيزيد حجم التجارة بفعل تخفيض الأسعار (الرسوم الجمركية) — الذي قد يختلف حسب السلعة الأولية وأيضاً حسب البلد. ويحدث تأثير الحجم أيضاً أثراً على تحصيل ضريبة القيمة المضافة على الواردات، ولكنه قد يكون أثراً إيجابياً لأن هذه الضريبة تؤدي إلى توليد إيرادات حتى من الواردات المعفاة من الرسوم الجمركية.^{٢٣} ويؤدي تيسير التجارة إلى انخفاض أسعار السلع عن طريق خفض تكاليف المعاملات التجارية من دون تخفيض معدلات الرسوم الجمركية.^{٢٤} وتنفيذ عملية سلبية لتيسير التجارة وعدم وجود انخفاض في مستوى الامتثال، فإن التأثير المتوقع لتيسير التجارة يتمثل في حدوث زيادة في كل من الرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة على الواردات. وعلى أقل تقدير، فإنه عند النظر إلى نسبة كل ضريبة في الحصيلة الجمركية، يتضح أن نسبة الرسوم الجمركية تنخفض في حين تزيد نسبة ضريبة القيمة المضافة على الواردات. وهذا الانخفاض في نسبة الإيرادات من التعريفات الجمركية كنسبة من إجمالي الإيرادات الضريبية قد وازنته إلى حد كبير زيادة الإيرادات المحصلة من ضريبة القيمة المضافة على الواردات. والحصيلة الجمركية المعتادة اليوم في بلد منخفض الدخل يطبق ضريبة القيمة المضافة تتكون من ضريبة القيمة المضافة على الواردات (٥٠٪)، وضرائب انتقائية على الواردات (٢٥٪)، ورسوم جمركية (١٥٪)، وإيرادات متنوعة (١٠٪).^{٢٥} والأرقام المذكورة إرشادية وتختلف من بلد إلى آخر. على سبيل المثال، إذا

^{٢٣} هذا أمر مؤكد، ما عدا بعض السلع التي تتمتع بإعفاء من ضريبة القيمة المضافة ومعدل رسوم يبلغ الصفر. وسيكون تأثير تخفيض معدل الرسوم الجمركية على ضريبة القيمة المضافة على الواردات محدوداً.

^{٢٤} على سبيل المثال، منذ دراسة OECD (2002)، تُقدّر تكلفة المعاملات التجارية بما يتراوح بين ٢٪ إلى ١٥٪ من الواردات.

^{٢٥} يرد تكوين مماثل، على سبيل المثال، في دراسة Kokoli et al (2021) ويمكن الاطلاع على حصيلة ضريبة القيمة المضافة على الواردات كنسبة من إجمالي الإيرادات التي تحصلها الإدارة الجمركية في الشكل البياني ١-٤ في الفصل الأول.

الجدول ٢-١:

معدل التعريفات الجمركية على الواردات ومعدل ضريبة القيمة المضافة						
معدل ضريبة القيمة المضافة	معدل التعريفات الجمركية					المجموعة
	٢٠٢٠	٢٠١٨	٢٠١٠	٢٠٠٨	١٩٩٨	
١٦,١	٦,٩	٨,٣	٨,٠	٩,٨	١١,٢	جميع البلدان
١٩,٤	٢,٧	٣,٢	٣,٠	٥,٢	٦,٢	بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
١٤,٩	٨,٠	٩,٤	٩,٢	١٢,٢	١٦,٧	بلدان غير أعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
١٥,٨	١٠,٣	١٢,٥	١٢,٩	١٨,٣	١٩,٨	البلدان الإفريقية
١١,٦	٧,٥	٧,٨	٨,٧	٩,٩	٣٧,٥	بلدان آسيا والمحيط الهادئ
١٣,٠	٦,٨	٨,٨	٨,٩	٢٥,١	٢٨,١	بلدان الشرق الأوسط
١٤,٨	٩,٠	١٠,٥	٨,٥	١١,٢	٣٣,٥	بلدان نصف الكرة الغربي

المصدر: حسابات المؤلفين كمتوسط بسيط لبيانات ١٢١ بلداً على أساس معدلات التعريفات الجمركية (WTO 2021) ومعدلات ضريبة القيمة المضافة (PWC 2021).

كان النشاط التجاري في أحد البلدان يهيمن عليه شركاء في إطار اتفاقات تجارية إقليمية، فقد تقترب نسبة الرسوم الجمركية في الحصيلة الجمركية من الصفر.

وبفضل ضريبة القيمة المضافة على الواردات، ستظل الإدارة الجمركية مؤسسة مهمة لتعبئة الإيرادات المحلية حتى مع استمرار انخفاض الضرائب التجارية.^{٢٦} بالإضافة إلى ذلك، ستواصل الضرائب الانتقائية القيام بدور مهم في التعامل مع المؤثرات الخارجية. هذا كما أن نسبة الإيرادات التي تحصلها الجمارك في إجمالي الإيرادات الضريبية — المعرفة بأنها الرسوم الجمركية والضرائب المحصلة باستخدام موارد الجمارك، وخاصة ضريبة القيمة المضافة على الواردات، والضرائب الانتقائية على الواردات، والرسوم الجمركية — تبلغ تقريباً ٥٠٪ في البلدان الأقل دخلاً و ١٠٪ في البلدان الأعلى دخلاً (راجع الشكل البياني ٢-٢). وتجدر الإشارة إلى أنه حتى في البلدان المتقدمة، تظل الجمارك مؤسسة مهمة لتحصيل الإيرادات. إلا أنه في بعض البلدان تبخس الحكومات تقدير دور الجمارك في تحصيل الإيرادات وتتصور أنها لا تركز إلا على تيسير التجارة وأمن الحدود. وينبغي لتلك الحكومات أن تعيد النظر في دور الجمارك في تحقيق الإيرادات، ولا سيما مع استمرار دور محصلة الإيرادات في دفع جدول الأعمال المهم الذي تضعه الحكومات لتمويل التدابير اللازمة للتصدي للاحتياجات التي تطرأ، مثل أزمة كوفيد-١٩، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.^{٢٧}

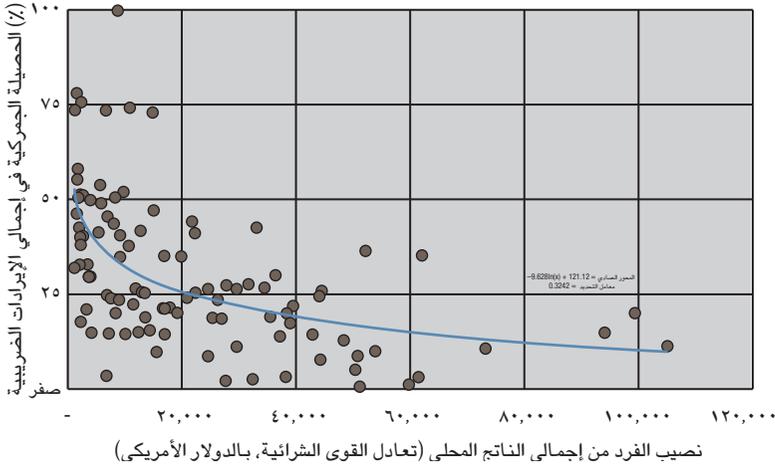
ضريبة الكربون على الحدود من المنظور الإداري للجمارك

جرت مناقشة ضريبة الكربون على الحدود، التي تُعرف أيضاً باسم آلية تعديل سعر الكربون على الحدود، في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. وتمثل الفرضية في أن تعكس الضريبة

^{٢٦} ضريبة القيمة المضافة على الواردات قد تُسترد قبل الاستهلاك النهائي، ولكن بعبارة أخرى، فهي ضريبة مخصصة من المنبع تُحصَل باستخدام موارد الجمارك التي بدونها قد يتعذر تحصيل جزء كبير منها. وينبغي تقدير ضريبة القيمة المضافة على الواردات كحصيل جمركية.

^{٢٧} يرتبط الحد الأدنى لنسبة الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي (أو نقطة التحول) الذي يبلغ نحو ١٢,٧٥٪ من إجمالي الناتج المحلي بتسارع كبير في عملية النمو والتنمية. وفي أي بلد أعلى بقليل من هذا الحد، سيصبح نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي أكبر بنسبة ٧,٥٪ بعد ١٠ سنوات (راجع دراسة Gaspar et al. 2016).

الشكل البياني ٢-٢: نسبة الحصيلة الجمركية من إجمالي الإيرادات الضريبية بالنسبة إلى نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي



مقدار انبعاثات الكربون التي تُعزى إلى السلع المستوردة إلى البلد المعني. وربما تؤدي إلى منح خصم ضريبي للصادرات. وقد تستخدم الإيرادات في توفير الدعم، بما في ذلك دعم الواردات، للصناعة المحلية لتمكينها من منافسة المنتجين الأجانب الذين لا يفرضون إجراءات تنظيمية صارمة بشأن انبعاثات الكربون، ولمنع انتقال عملية الإنتاج المحلي إلى خارج البلاد. وقد يتمثل الغرض من ضريبة الكربون على الحدود في توفير بيئة تقوم على تكافؤ الفرص، وهو ما يبدو أقرب إلى الغرض من رسوم الضرائب الانتقائية على الواردات، مع تمايز محتمل في معدلات الضريبة حسب منشأ السلع.

إن ضريبة الكربون على الحدود ضريبة جديدة ومن المرجح أن تتولى الإدارات الجمركية تحصيلها. وهي لا تزال في مرحلة التصميم من جانب بعض البلدان والكثير من التفاصيل بشأنها غير معروف حتى اليوم، بما في ذلك ما إذا كانت ستشبه الرسوم الجمركية أو الضرائب الانتقائية. وقد أُعلن عن برنامج الاتحاد الأوروبي في يونيو ٢٠٢١. ولا يناقش هذا الفصل أوجه السياسة الضريبية الخاصة بضريبة الكربون على الحدود — مثل اتساقها مع قواعد منظمة التجارة العالمية، ومستوى معدلات الضريبة حسب السلع الأولية، وكيفية تحديد المعدلات، وتأثيرها على الاقتصاد وأنشطة معينة — ولكنه يناقش المسائل المحتملة من منظور الإدارة وقد تؤدي هذه الضريبة إلى زيادة كبيرة في حصيلة الإيرادات الجمركية^{٢٨}. ولذلك، فإنه خلال مرحلة التصميم، يتعين على الجمارك الإعداد الشامل لها، وهو ما يتضمن تقديم مدخلات

^{٢٨} وفقاً لدراسة (Pomerleau 2021)، تشير تقديرات المفوضية الأوروبية إلى أن ضريبة الكربون على الحدود يمكن أن تزيد حجم الإيرادات بما يتراوح بين ٥ مليارات و١٤ مليار يورو (أي ٠.٣٪ و٠.١٪ تقريباً من إجمالي الناتج المحلي) سنوياً للاتحاد الأوروبي استناداً إلى نطاق الآلية الفعلي وتصميم هذه الضريبة، في حين تبلغ الرسوم الجمركية الحالية التي حصلت عليها الدول الأعضاء ٢٦,٧ مليار يورو، ٢٠٪ منها تخص الدول الأعضاء القائمة بالتحصيل لتمويل التكاليف الإدارية، و٢١,٣ مليار يورو من حصيلة الاتحاد الأوروبي، أي ١٣٪ من إيرادات الاتحاد.

لصناع السياسات بشأن العوامل الأساسية والتحديات الإدارية من منظور الإدارة الجمركية. وإذا أصبحت ضريبة الكربون على الحدود ضريبة يصعب على الجمارك إدارتها وتنفيذها فلن يتحقق مستوى مرض من الامتثال، ومن المحتمل ألا تحقق أهدافها الأصلية. وترد في الفقرات التالية بعض التحديات المحتملة التي قد تواجه تنفيذ هذه الضريبة.

الإجراءات ومعايير الانتقائية: ستكون لضريبة الكربون على الحدود معدلات متعددة حسب السلعة الأولية وعلى السلعة نفسها التي تأتي من بلدان مختلفة، وهو ما يعني تطبيق أسعار مختلفة للكربون. وقد لا تكون السلع الأولية التي تخضع لهذه الضريبة واضحة — مثل واردات السلع الأولية ضمن قطاعات الصلب والأسمنت والورق، وقطاعات أخرى محددة. وربما تتحدد معدلات الضريبة عن طريق تسعير الكربون أو باستخدام مؤشر يتم حسابه من خلال مصفوفة البصمة الكربونية، وهو ما قد يقدم معدلات مختلفة حسب القطاع الصناعي المعني (أو السلعة الأولية) وحسب البلد (بلد التصدير أو بلد التصنيع على سبيل المثال). بالإضافة إلى ذلك، يمكن تطبيق إعفاءات من هذه الضريبة على المنتجين (الذين من المأمول ألا يكونوا شركات معينة في البلد المعني) في البلدان التي لديها آليات لتسعير الكربون يوافق بلد الاستيراد على أنها متسقة مع ما لديه من آليات. وقد يشبه هذا الأمر تعريف جمركية تمييزية تستند إلى القواعد المعمول بها. وإنشاء جدول للتعريفات الجمركية في نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الخاص بالتخليص الجمركي قد يتطلب عمالة كثيفة، ولكنه ليس بالأمر الصعب. إلا أنه بسبب ما ستؤدي إليه ضريبة الكربون على الحدود من تمييز بين الواردات حسب السلعة الأولية والبلد، على أساس التحديات المتعلقة بقواعد المنشأ التي تواجهها الإدارات الجمركية في تنفيذ اتفاقات التجارة الإقليمية، قد تكون الإجراءات والإدارة الفعلية معقدتين، وقد يتعين إعادة تقدير العبء الإداري. بالإضافة إلى ذلك، سيظهر خطر حدوث تجاوزات في التصنيف وتزوير شهادات المنشأ. وينبغي للإدارات الجمركية تقدير مخاطر التحايل المحتملة والإعداد لتعديل معايير الانتقائية وفقاً لذلك.

تحديد منشأ السلع: في معظم الحالات، فيما يتعلق بالواردات التي تحصل على معاملة جمركية تفضيلية في إطار اتفاقات التجارة الإقليمية، يجب تقديم شهادة المنشأ للإدارة الجمركية. ولأن ضريبة الكربون على الحدود تشمل جميع البلدان فقد تتطلب إثباتاً لمنشأ السلع لجميع الواردات (أو للسلع الأولية الخاضعة لهذه الضريبة). ويظل هناك سؤال بشأن ما إذا كانت هذه الضريبة ستظل تعتمد على شهادات المنشأ التي يصدرها طرف ثالث، أو تقبل شهادات ذاتية يقدمها المصنّعون أو المصدرون أنفسهم بدلاً منها، أو أنها لن تضمن منشأ السلع. ومن المحتمل أن تواجه المنتجات المعاد تصديرها عن طريق التلاعب/من دون تلاعب والمنتجات المستعملة حالة من الارتباك بسبب ضعف ارتباطها بمنشأ السلع. وستتطلب الشهادات التقليدية التي يصدرها طرف ثالث عمالة كثيفة وتكلفة كبيرة حتى أنها قد تعطل سلاسل الإمداد (راجع دراسة Hillman 2013). ويوضح القسم التالي من هذا الفصل تعقيد قواعد المنشأ وشهادات المنشأ، وأيضاً الإصدار الذاتي لشهادات منشأ السلع. وقد تفتقر الجمارك إلى القدرة على التحقق من منشأ جميع السلع المستوردة من دون مساعدة من الشركاء الأجانب واستخدام التكنولوجيات المبتكرة (الفصل السابع).

إمكانية التتبع: يجوز إعداد مصفوفة البصمة الكربونية حسب السلعة الأولية وعلى أساس البلد المعني. ويمكن شحن مواد وسيطة إلى بلد آخر حيث تُستخدم في تصنيع أحد المنتجات. على سبيل المثال، يمكن أن تنتج اليابان سيارة باستخدام الصلب الياباني، ولكن يمكنها أيضاً استخدام منتجات الصلب الصيني. وإذا كانت الشركة المعنية على دراية بمخاطر تعطل سلاسل

الإمداد، فمن المنطقي تحويل مسار المواد/قطع الغيار وحتى خطوط التصنيع. وربما لا تعرف شركة مصنعة منشأ المواد وقطع الغيار التي تستخدمها، وهذا أمر من المحتمل أن يتغير. بالإضافة إلى ذلك، فإنه نظرا لأن ضريبة الكربون على الحدود قد تكون ضريبة تمييزية من وجهة نظر بلد التصنيع، سيكون التحايل القانوني أو غير القانوني أمرا لا مفر منه. ومن وجهة نظر الإدارة الجمركية، سيكون هناك سؤال عن كيفية أخذ سلاسل الإمداد عبر الحدود أو عدم أخذها في الحسبان في هذه الضريبة، وما إذا كان يتعين على الجمارك التحقق منها. وربما تكون بعض الإدارات الجمركية، إلى حد ما، على دراية بعملية التتبع وسلاسل القيمة في الإنتاج من خلال خبرتها في التعامل مع قاعدة المنشأ لإضافة قيمة كما وردت في اتفاقات التجارة الإقليمية (المعايير التراكمية لقاعدة المنشأ على سبيل المثال). وسيشكل تتبع المواد/قطع الغيار عبء عمل هائلا، وحتى عندما تكتشف الجمارك مخالفات في المستندات، فمن غير الواضح نوع الإجراءات التصحيحية الممكنة عندما يقوم أحد المصدرين بتزوير المستندات (على سبيل المثال، هل تُفرض جزاءات على المستورد؟). إلا أن المستوردين قد يكونون ضحايا أيضا (ما لم يوجد توافق مع المصدر/المصنع). وعلى الرغم من اعتماد المعلومات عن منشأ المواد الوسيطة على قواعد المنشأ، فقد يحل المنتج النهائي محلها. وتشكل إحصاءات «التجارة في القيمة المضافة» مؤشرا متأخرا، ومنتجا أكاديميا، ولا تمثل قاعدة لأغراض فرض الضريبة حتى اليوم.

التعاون مع الأطراف المعنية: قد تؤدي ضريبة الكربون على الحدود إلى منح الصادرات خصما ضريبيا. ويمكن أن يُعادل هذا الخصم استرداد ضريبة القيمة المضافة أو الضرائب الانتقائية على الصادرات، أو التجهيز الداخلي المرتبط بالمدخلات وبعائد محدد سلفا (راجع دراسة "Investment Policy Duty/Tax Incentives") أو يمكن أن يكون أشبه بدعم الصادرات المرتبط بقيمة الصادرات. وستوجد حاجة إلى تعاون الهيئات المعنية مع الإدارة الضريبية والوزارات التنفيذية الأخرى والمشرعين الاقتصاديين. وعند النظر في فائدة التعاون الدولي في التحقق من الإقرارات الذاتية للمنشأ التي يقدمها المصدرون وتقديم أي مساعدة إدارية أخرى، قد يكون التعاون الدولي مع الإدارات الجمركية الأجنبية أو الهيئات المعنية الأخرى مفيدا أيضا لتنفيذ ضريبة الكربون على الحدود.

التعاون بين الجمارك والضرائب

تناقش فصول أخرى، وخاصة الفصل الثالث، التعاون بين الجمارك والضرائب بمزيد من التفصيل. وتعمل الإدارات الضريبية في جميع أنحاء العالم بقوة من أجل تعزيز قدراتها على رصد سلاسل القيمة وتتبعها. ويمثل الاستيراد نقطة انطلاق مهمة في سلسلة القيمة في البلد المعني، وترصد الإدارة الجمركية بصفة أساسية جميع أنشطة الاستيراد. وتساعد بيانات الجمارك بشأن المعاملات التجارية السلطات الضريبية على تتبع سلاسل القيمة، بدءا من الواردات، وتقدير دخل الشركات المتأاتي من الصادرات (والإنفاق على الواردات). وتفيد معلومات الإدارة الضريبية (تقارير المبيعات على سبيل المثال) الجمارك في إجراء عمليات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي. ويساعد تبادل المعلومات عن مواصفات المخاطر المتعلقة بالتجار والمكلفين هاتين الإدارتين على تحسين مستوى إدارة المخاطر التي تتعرضان لها وتوجيه عمليتي التدقيق والرقابة.

وتعمل الجمارك أيضا كمؤسسة لتحصيل الضرائب من المنبع فيما يخص ضرائب محلية محددة. وتمثل مدفوعات ضريبة القيمة المضافة على الواردات خصومات ضريبية على مدخلات الأعمال للأنشطة الاقتصادية المحلية اللاحقة بعد الاستيراد.^{٢٩} وهناك بلدان تقوم فيها الإدارات الجمركية بتحصيل مقدار معين من الضريبة على دخل الشركات المسبقة في وقت الاستيراد من أجل مكافحة التهرب الضريبي. (ويمكن بعد ذلك خصم هذه الضريبة المسبقة في مقابل الضريبة على دخل الشركات التي تدفع في النهاية إذا كانت الشركة في وضع يستلزم دفع ضريبة). ومن أجل تنفيذ هذه الممارسات، يتعين وجود علاقات عمل وتعاون جديدين بين الإدارتين بغية تحقيق النجاح.

وتتزايد أهمية دور الجمارك في مواجهة زيادة تآكل القواعد الضريبية وعمليات نقل الأرباح التي تلجأ إليها شركات متعددة الجنسيات لتحويل أرباحها إلى مناطق اختصاص ضريبية تفرض معدلات أقل، ومن ثم تتجنب ضرائب الدخل.^{٣٠} ويمكن للبيانات الجمركية أن تؤدي دورا مفيدا في تمكين الإدارات الضريبية من اكتشاف إصدار الفواتير بأدنى أو بأعلى من قيمتها الحقيقية. وتنتطبق أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي تستخدمها الجمارك في التخليص الجمركي على جميع الواردات والصادرات، ويمكن لنظام الانتقائية الذي تستخدمه أن يبلغ بسهولة عن القيم غير المعتادة لوحدة الواردات والصادرات. وبغض النظر عن معدلات الرسوم الجمركية والإعفاءات الجمركية، ينبغي للجمارك مراقبة قيمة السلع المستوردة والسلع المصدرة على حد سواء لأن هذا الأمر يمكن أن يساعد على اكتشاف الممارسات غير السليمة للتسعير التحويلي للبضائع المنقولة عبر الحدود. ويمكن أن ينطبق الأمر نفسه على غسل الأموال عن طريق التجارة وتبادل البيانات مع وحدة الاستخبارات المالية. ومن الممكن أيضا أن يحدث التسعير التحويلي محليا إذا كانت القوانين الوطنية تمنح الشركات العاملة في منطقة اقتصادية خاصة معدلات إلزامية للضريبة على دخل الشركات أقل مما يطبق خارج هذه المنطقة، ولا تحظر إنشاء شركات تابعة في تلك المنطقة الاقتصادية الخاصة. وعلى الرغم من أنه لا يوصى باتباع هذه الممارسة، ففي حالة حدوثها، حيث قد لا تكون لدى الإدارة الضريبية القدرة على الوصول إلى الأنشطة الاقتصادية داخل هذه المنطقة، ينبغي للجمارك تبادل البيانات ذات الصلة مع الإدارة الضريبية ومساعدتها على التعامل مع تحويل الأرباح المحلية.

السياسة التجارية

النظام التجاري متعدد الأطراف

حاليا، تُعنى قواعد منظمة التجارة العالمية، أي النظام التجاري متعدد الأطراف، بتنظيم السياسة التجارية. ومن الواضح أنه يوجد فهم على نطاق واسع لمكاسب الرفاهية بفضل تحرير التجارة، ولا سيما للبلدان الصغيرة، كما أن البلدان تتبع إلى حد بعيد النظام التجاري متعدد الأطراف. ويوضح الإطار ٢-٣ مبادئ التعريفات الجمركية في هذا النظام.

^{٢٩} في بداية تنفيذ ضريبة القيمة المضافة في عدد قليل من البلدان (مثل إفريقيا جنوب الصحراء) حيث لا تكون الإدارات الضريبية المحلية مستعدة لتحصيلها والمكلفون غير مستعدين للإبلاغ عنها، تقوم الإدارات الجمركية بتحصيلها على الواردات على أساس القيمة الجمركية المتضمنة للسلع (على سبيل المثال، ١١٠٪، بافتراض إضافة قيمة محلية بنسبة ١٠٪).

^{٣٠} على سبيل المثال، أشارت دراسة Hollingshead (2010) إلى أن المدى المقدر لخسائر الإيرادات الضريبية بسبب تسعير السلع التجارية بغير قيمتها الحقيقية في البلدان النامية في كل عام تراوح بين ٩٨ مليار دولار و١٠٦ مليارات دولار سنويا خلال الفترة من عام ٢٠٠٢ إلى ٢٠٠٦.

الإطار ٢-٣: التعريفات الجمركية والنظام التجاري متعدد الأطراف

- التعريفات الجمركية هي الأداة الوحيدة المسموح بها في السياسات التجارية.^{٣١} والضرائب المحلية ورسوم الاستخدام والقيود الكمية والشروط الفنية والدعم وسياسة سعر الصرف والأدوات الأخرى، يجب ألا تستخدم في السياسة التجارية ما لم يرد هذا الاستثناء في قواعد منظمة التجارة العالمية.
- معدلات التعريفات الجمركية القصوى لكل بلد عضو في منظمة التجارة العالمية تشكل التزاماً تجاه المنظمة. يقدم كل بلد عضو في منظمة التجارة العالمية جدول امتيازات، يتضمن قائمة بمعدلات التعريفات المثبتة حسب تصنيف السلع، لا يمكن له زيادة معدلات الرسوم الجمركية بما يتجاوز أسقفها من دون تعويض الشركاء التجاريين.
- التعريفات الجمركية تخضع لمعاملة الدولة الأولى بالرعاية. ينص مفهوم الدولة الأولى بالرعاية على عدم التمييز بين سلع الشركاء التجاريين، أي أن الامتيازات الممنوحة لسلع أحد البلدان ينبغي أن تُمنح لسلع جميع البلدان باستثناء حالات اتفاقات التجارة الإقليمية ونظام الأفضليات المعمم.^{٣٢}
- غالباً ما تكون معدلات الرسوم الجمركية المطبقة أقل من المعدلات المثبتة. ويُعزى هذا الأمر إلى أن المعدلات المثبتة تمثل الحد الأقصى للمعدلات التي يمكن في نطاقها لأعضاء منظمة التجارة العالمية تحديد معدلات الرسوم الجمركية (المعدلات المطبقة) بحرية وفق مفهوم الدولة الأولى بالرعاية. وقد تُطبق معدلات رسوم جمركية تفضيلية في إطار اتفاقات التجارة الإقليمية، ويُسمح للبلدان النامية بعدم ربط نطاق كبير لبنود التعريفات الجمركية.^{٣٣}
- الضرائب ورسوم الاستخدام المحلية تنظمها أيضاً منظمة التجارة العالمية، وخاصة معاملة الواردات في الاقتصاد المحلي. تتطلب هذه المعاملة أن تحظى السلع المستوردة بالمعاملة نفسها أو بما لا يقل عن معاملة السلع «الشبيهة» أو «المنافسة» أو التي يمكن الاستعاضة عنها بشكل مباشر» المنتجة محلياً بغية ضمان عدم استخدام الضرائب الداخلية التمييزية (وأيضاً الإجراءات التنظيمية الأخرى) كبداية للتعريفات الجمركية.
- ينبغي لأعضاء منظمة التجارة العالمية تخفيض تدابير تقييد التجارة بقدر الإمكان، بما فيها التدابير غير الجمركية. وللتدابير غير الجمركية طبيعة مقيدة للتجارة مماثلة لطبيعة التعريفات الجمركية (أو ربما أسوأ بسبب التكاليف الغارقة). ويمكن حساب تأثيرها على تقييد التجارة عن طريق التكلفة على التجارة، التي تُعرف باسم المُعادِل الجمركي. ويُنظر إلى تيسير التجارة بوصفها أداة للحد من المُعادلات الجمركية للإجراءات الجمركية والتجارية.
- الانضمام إلى عضوية منظمة التجارة العالمية يتطلب امتثالاً لقواعد المنظمة وإتمام مفاوضات ثنائية بشأن النفاذ إلى الأسواق مع أعضاء المنظمة المهتمين بهذا الأمر. على سبيل المثال، يمكن لبلد من أقل البلدان نمواً يسعى للحصول على عضوية منظمة التجارة العالمية أن يتوقع أن يطلب منه أعضاء المنظمة الآخرون تثبيت جميع بنود تعريفاتهم الجمركية الزراعية بمعدل متوسط يبلغ ٥٠٪، وتثبيت ٩٥٪ من بنود تعريفاتهم الجمركية غير الزراعية بمعدل متوسط يبلغ ٣٥٪ (دراسة 2012 WTO).

المصدر: المؤلفان.

^{٣١} ما عدا تدابير مواجهة الطوارئ، وسبل الإصلاح التجاري، والضرائب والقيود على الصادرات.

^{٣٢} نظام الأفضليات المعمم عبارة عن نفاذ تفضيلي للأسواق من جانب واحد تمنحه البلدان المتقدمة للبلدان النامية، وتقره منظمة التجارة العالمية وفق قرار سلفها (الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة)، المعروف باسم «بند التمكين».

^{٣٣} على سبيل المثال، لا تثبت بنغلاديش سوى ١٩٪ من بنود التعريفات التي تطبقها. وفيما يتعلق بالمعدلات المثبتة، فإن الفجوة العامة بين المتوسط البسيط للمعدل المطبق للدولة الأولى بالرعاية والمتوسط البسيط للمعدل المثبت للدولة الأولى بالرعاية تبلغ ١٤٧ نقطة مئوية. وعلى الرغم من أن هذه الفجوة، المقترنة بضعف تغطية التثبيت، توفر لبنغلاديش نطاقاً كبيراً لتعبئة التعريفات الجمركية المطبقة للدولة الأولى بالرعاية، ظل متوسط المعدل المطبق دونما تغيير تقريباً خلال السنوات العشر الماضية (دراسة 2019b WTO).

«تخفيض البلدان معدلات التعريفات الجمركية عن طريق مفاوضات النفاذ إلى الأسواق مع البلدان الأجنبية أيضاً من جانب واحد»

وتجدر الإشارة إلى أنه في أعقاب نجاح إتمام جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية وإنشاء منظمة التجارة العالمية في عام ١٩٩٥، تراجع المتوسط البسيط لمعدل التعريفات الجمركية المطبق للدولة الأولى بالرعاية من ١٨٪ تقريباً إلى نحو ١٠٪ في عام ٢٠٠٨، سواء تماشياً مع الالتزامات متعددة الأطراف من جانب البلدان الأعضاء في المنظمة، أو بسبب إجراءاتهم من جانب واحد. ويمثل هذا التخفيض في التعريفات الجمركية إقراراً بطبيعتها التي تُحدث تشوهات وبفوائد تحرير التجارة. ونتيجة لتوقف جولة مفاوضات الدوحة متعددة الأطراف في يوليو ٢٠٠٨، تراجع المتوسط البسيط للتعريفات الجمركية المطبق للدولة الأولى بالرعاية، ولكن ببطء أكبر منذ ذلك الحين، إلى نحو ٨٪ في عام ٢٠١٨ (دراسة WTO 2021). وبينما واصل متوسط معدلات التعريفات الجمركية المطبقة للدولة الأولى بالرعاية في البلدان النامية والبلدان الأقل نمواً تراجعاً أيضاً تدريجياً منذ عام ٢٠٠٨، إلى ٨,٤٪ و١١,٧٪ على الترتيب، فقد ظل أعلى بكثير من المتوسط في البلدان المتقدمة (٤,٣٪). ومن المثير للاهتمام أن أكثر من نصف التخفيض في التعريفات الجمركية المطبقة للدولة الأولى بالرعاية منذ عام ١٩٩٥ كان من جانب واحد. وقد نفذت بلدان نامية أيضاً تخفيضات كبيرة من جانب واحد، من أبرزها بنغلاديش والهند وكينيا والمغرب ونيجيرو وبيرو وتونس (دراسة World Bank 2020).

اتفاقات التجارة الإقليمية

كما وردت مناقشته في الفصل الأول، زاد عدد اتفاقات التجارة الإقليمية زيادة ملحوظة، ويوجد الكثير من الاتفاقات المتداخلة، وهو أمر ذو انعكاسات كبيرة على الإدارات الجمركية. ويساهم التأثير العام لهذا الاتجاه في تراجع إيرادات التعريفات الجمركية. بالإضافة إلى ذلك، فإنه يزيد الحاجة إلى المتابعة والرقابة على تنفيذ اتفاقات التجارة الإقليمية، وهو ما يتطلب أن تميز الجمارك بين واردات الدولة الأولى بالرعاية والواردات من الشركاء في اتفاقات التجارة الإقليمية من أجل فرض التعريفات المناسبة على واردات تلك الدولة ومنح معاملة تفضيلية للواردات من هؤلاء الشركاء.

ويتطلب تطبيق اتفاقات التجارة الإقليمية ضمان الالتزام بقواعد المنشأ التي تتسم بالتعقيد وتختلف في كل اتفاق من هذه الاتفاقات.^{٢٤} وتتكون قواعد المنشأ من ثلاثة عناصر هي: معايير المنشأ؛ ومعايير الشحنة (طريق التجارة، وشروط عدم التلاعب على سبيل المثال)؛ والأحكام الإجرائية (مثل شهادة المنشأ، وشهادة عدم التلاعب). وقد تختلف معايير المنشأ حسب بنود التعريفات الجمركية، وأيضاً حسب اتفاق التجارة الإقليمية. وربما تتمثل هذه المعايير فيما إذا كان يتم الحصول على المنتجات بالكامل من بلد التصدير. ويمكن أيضاً أن تعتمد على مدى الحصول على المنتجات من البلد الذي يتضمن المواد التي قد تكون، أو لا تكون، قد تم الحصول عليها بالكامل من ذلك البلد، أو ما إذا كانت المواد قد خضعت لعمل أو تجهيز كافٍ، وما إلى ذلك.^{٢٥}

^{٢٤} توضح دراسة شملت ١٤٩ بلداً أن قواعد المنشأ أدت إلى الحد من تأثيرات اتفاقات التجارة الإقليمية على إقامة علاقات تجارية بنحو الثلثين عما كان من الممكن أن تحققه، وأن تكاليف الالتزام بقواعد المنشأ تُعادل تقريباً نصف الأفضليات الجمركية المتاحة (دراسة Anson et al. 2005). وتشير الشواهد الواقعية، بالإضافة إلى الفهم غير الكافي للمنافع التي تحقق للتجار والمتطلبات التي عليهم الوفاء بها، إلى أن معدلات الرسوم الجمركية التفضيلية التي تتضمنها اتفاقات التجارة الإقليمية لا تُستخدم بالكامل.

^{٢٥} في اتفاق تجاري إقليمي خاص بالاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، المواد المذيبة تكتسب صفة المنشأ إذا لم تتجاوز قيمة جميع المواد غير المكتسبة لصفة المنشأ المستخدمة في تصنيعها ٥٠٪ من سعر تسليم المصنع. وعلى العكس، فيما يتعلق بالآلات الحاسبة، يجب ألا تتجاوز قيمة المواد التي لا تكتسب صفة المنشأ المستخدمة في تصنيعها ٤٠٪ من سعر تسليم المصنع.

وتصبح هذه التحديات أكثر حدة عندما يكون بلد ما موقعا على عدد من اتفاقات التجارة الإقليمية، إذ قد تختلف قواعد المنشأ التفضيلية للسلع نفسها من اتفاق إلى آخر. بالإضافة إلى ذلك، فإن تنفيذ التجارة الحرة بين مجموعات فرعية من البلدان يجعل من الضروري ممارسة رقابة فعالة على الواردات من بلدان ثالثة، وهو ما يفرض عبئا هائلا على الجمارك. وفي ظل هذه الظروف، تشير الأمثلة الواقعية إلى أن جودة الجمارك في كل بلد من البلدان الأعضاء تعتمد إلى حد بعيد على جودة أضعف حلقة بين هذه البلدان.^{٣٦}

وتتطلب بعض معايير المنشأ تتبع العملية في السابق، على سبيل المثال، إضافة قيمة عند إنتاج السلع المستوردة أو مكان الحصول على قطع أساسية وعملية تجهيز. وفي الممارسة العملية، ليس لدى الإدارات الجمركية هذه القدرة وقد تعتمد على شهادة المنشأ التفضيلي من طرف ثالث التي تصدرها أو تعتمدها السلطة المعنية في بلد التصدير، وهي عادة ما تكون وثيقة إلزامية في تطبيق معدلات الرسوم الجمركية التفضيلية الواردة في اتفاقات التجارة الإقليمية في بلد الاستيراد. واستنادا إلى اتفاقات التجارة الإقليمية، يمكن للإدارة الجمركية أو أي هيئة مُصدرة أخرى محددة في بلد التصدير (مثل الغرفة التجارية) تقديم شهادة المنشأ، مع تأكيد الإدارة الجمركية صحتها ومطابقتها للقانون.

ويتمثل الاتجاه المستقبلي في استخدام الإقرار الذاتي بالمنشأ من المصنّعين أو المصدرين أو المستوردين بدلا من شهادة المنشأ من طرف ثالث،^{٣٧} وهو ما يجعل الإدارات الجمركية في بلدان الاستيراد أكثر عرضة لمخاطر حدوث أخطاء ووجود معلومات مزيفة عن المنشأ مما لو استخدمت شهادة المنشأ التي يقدمها طرف ثالث. بالإضافة إلى ذلك، تنطوي عملية التحقق من صحة الشهادات ومحتوياتها على تحديات تتعلق بالسيادة بسبب وجود الأطراف التي تصدر الإقرارات الذاتية في بلدان أجنبية. ولا يتسنى للإدارة الجمركية في بلد الاستيراد الحصول على جميع المعلومات اللازمة، وليس لديها السلطة لممارسة الرقابة على هذه الكيانات الأجنبية. ولذلك، تتضمن اتفاقات التجارة الإقليمية التي تنص على الإقرار الذاتي أحكاما بشأن التعاون الدولي بين الإدارات الجمركية، من بينها بنود تتعلق ببذل أقصى جهد ممكن في هذا الشأن. وقد تضمن التكنولوجيات الجديدة، مثل تقنية سلسلة الكتل («بلوك تشين»)، صحة الإقرار الذاتي، ولكنها لا تضمن دقة محتوياته، ويتطلب التحقق من الدقة تعاونا دوليا مع السلطات الأجنبية المعنية (راجع أيضا الفصل السابع).

وتتمثل وظيفة تطبيق قواعد المنشأ في التصدير دورا جديدا للكثير من الإدارات الجمركية. وينطبق هذا الأمر أيضا على مسؤوليتها عن إبلاغ الشركات المنشأة في البلد المعني بأي تغييرات قد يتعين عليها إجراؤها في سلاسل الإمداد وعمليات التصنيع الخاصة بها إذا رغبت في أن يتوافق إنتاجها مع قواعد المنشأ التي تحددها اتفاقات التجارة الإقليمية كي تستوفي شروط الحصول على تعريفات جمركية تفضيلية على الواردات في البلدان الشريكة.

^{٣٦} على سبيل المثال، تخضع البلدان المرشحة لعضوية الاتحاد الأوروبي لفحص دقيق لمعرفة كفاية الضوابط الجمركية عند حدودها الخارجية لأنها تتمثل الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي.

^{٣٧} على سبيل المثال، اتفاقية الشراكة الاقتصادية بين اليابان وأستراليا، واتفاقية التجارة في البضائع في إطار رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان)، واتفاق الشراكة الشاملة والتقدمية عبر المحيط الهادئ.

السياسة الاستثمارية (الحوافز الجمركية/الضريبية)

الإدارة الجمركية والتجهيز الداخلي

من أجل تعزيز النمو الذي تقوده الصادرات وأيضاً وفقاً لما ذكرته الهيئات الحكومية المعنية بتشجيع الاستثمار، ولتوفير وظائف ذات صلة بأجور مجزية نسبياً، من جملة أمور أخرى، يحرص عدد كبير من حكومات البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر. ويعمل هذا النوع من الاستثمار كمحفز لإدماج هذه البلدان في سلاسل القيمة العالمية عن طريق توفير رأس المال الأجنبي وأيضاً المعرفة الفنية والإدارية والتسويقية. ومن المعتاد أن تنص قوانين الجمارك على تخفيضات جمركية فيما يتعلق بهذا الاستثمار، وخاصة الاستثمار من أجل التجهيز الداخلي، وذلك عن طريق إعفاء المواد الخام والمدخلات الوسيطة المستوردة التي تستخدم في تصنيع الصادرات من التعريفات الجمركية على الواردات، ومن ثم تيسير الأنشطة الاقتصادية.

وبطبيعة الحال، يكون إعفاء الواردات من الرسوم الجمركية مشروطاً بتصدير المنتجات التي تُستخدم فيها المدخلات المستوردة. وفي حالة عدم استيفاء شرط التصدير، يجب سداد الرسوم الجمركية على تلك الواردات. وإذا تم تداول السلع المعفاة من الرسوم الجمركية في السوق المحلية من دون دفع الرسوم، فإن هذا الأمر يشكل تحايلاً على الجمارك — أي إساءة استغلال أو تحويل الوجهة. ولمنع هذا الخطر وكبحه، تتابع الإدارة الجمركية الواردات من المواد الخام والمدخلات الوسيطة، بالإضافة إلى الصادرات، وأيضاً المخزون المرتبط بها في إطار هذا النظام. وتتضمن هذه المتابعة تقدير «العائد» (أي كم المواد الخام/المدخلات الوسيطة المستخدمة لإنتاج كمية معينة من الصادرات). المتفق عليه بين الإدارة الجمركية ومقدم الطلب، غالباً بالتشاور مع أحد الخبراء، والوزارة التنفيذية، ومجلس الاستثمار، وما إلى ذلك. والمتابعة والرقابة على التجهيز الداخلي تستند إلى الكم وليس إلى القيمة.

وفي بعض البلدان، يمكن إبلاغ الإدارة الجمركية إلكترونياً ببيانات مخزون التجهيز الداخلي الخاصة بالمصنّعين وإعادتها تلقائياً، وفي حالة التصدير، يطبق النظام «العائد» تلقائياً ويضبط السجل وفقاً لذلك. ومن ثم، فإن عملية المتابعة تتم آلياً. وتجري الرقابة على السلع المعفاة من الجمارك عن طريق التدقيق المكتبي والتحقق من الاستخدام النهائي في الموقع. وينبغي توخي الدقة في اختيار الأهداف التي ستخضع للرقابة، مع تطبيق إدارة المخاطر (على النحو الموضح في الفصل الخامس). وتمنح بعض البلدان أيضاً إعفاءات للسلع الرأسمالية، مثل الآلات والمعدات المستخدمة في تصنيع الصادرات، وأيضاً، في بعض الحالات، لسيارات الركوب لاستخدام الموظفين. وفيما يتعلق بهذه السلع الرأسمالية، يتفق مع الإدارة الجمركية على مخزون محدد، وتمارس الجمارك أعمال المتابعة (على إقرار الوضع السنوي الذي يقدمه مقدم الطلب) والرقابة. وقد يحل تعليق الاستيراد القابل للتمديد محل إعفاء هذه السلع الرأسمالية من الجمارك.

المناطق الاقتصادية الخاصة

تتمثل ظاهرة ملحوظة في الآونة الأخيرة في مجال تشجيع الاستثمار في زيادة استخدام المزايا الضريبية التفضيلية بالإضافة إلى تخفيف الرسوم الجمركية. وتشمل هذه المزايا، وهي من بين أبرز سمات المناطق الاقتصادية الخاصة، إعفاءات من الضرائب غير المباشرة الأخرى (خاصة الضرائب الانتقائية وضريبة القيمة المضافة)، وتخفيف الضرائب المباشرة، إن لم يكن

الإعفاء منها (ضريبة الشركات وضريبة الدخل الشخصي ورسوم الرعاية الاجتماعية).^{٣٨} علاوة على ذلك، تشمل الحوافز غير الضريبية منح قروض بفائدة منخفضة، ومرونة شروط إنشاء الشركات وإجراءات تنظيمية بشأن تشكيل مجالس إدارة الشركات، وتخفيف الإجراءات التنظيمية التي تتعلق بتحويلات العاملين في الخارج (بما فيها الأرباح الموزعة)، وتبسيط إعداد تقارير الشركات، ومرونة معايير العمل، وما إلى ذلك. ونتيجة لذلك، لم تعد قوانين الجمارك أو قوانين الضرائب في العديد من البلدان النامية تنص على مزايا ضريبية/جمركية تفضيلية، وإنما ترد في قوانين أخرى (قانون تشجيع الاستثمار، أو قانون المناطق الاقتصادية الخاصة على سبيل المثال).

ولدى البلدان المختلفة تعريفات متباينة للمناطق الاقتصادية الخاصة. ويمكن لهذه المناطق أن تشمل مناطق حرة، ويمكن أن تكون المنطقة الحرة إقليمياً جمركياً مستقلاً، أي إقليم أجنبي يخضع لقانون الجمارك، وأيضاً من الممكن أن يخضع لقوانين أخرى. وبمقدور المنطقة الحرة أن تضع جداول مختلفة للتعريفات الجمركية، أو أن تصبح منطقة إعفاء جمركي/ضريبي. وغالباً ما يكون للمنطقة الحرة هيكلها الإداري الخاص، بما في ذلك إدارتها الجمركية وقوانين الجمارك الخاصة بها. وقد تتضمن المناطق الاقتصادية الخاصة في البلدان النامية بعض سمات المناطق الحرة أو جميعها.^{٣٩} ولأن المنافذ الحدودية الموحدة أصبحت شائعة على الحدود البرية — حيث يوجد مسؤولو سلطات الحدود من بلدين جنباً إلى جنب في المبنى نفسه — فقد تظهر مناطق اقتصادية خاصة تتركز في تلك المنافذ، على سبيل المثال، المناطق الاقتصادية عبر الحدود.^{٤٠} وتتمتع المناطق الاقتصادية الخاصة بجاذبية كبيرة لصناع السياسات إلى الحد الذي يجعل أعدادها تواصل الارتفاع، على النحو الوارد في الفصل الأول. على الرغم من ذلك، ثمة حالات إخفاق حيث لم تتمكن هذه المناطق من جذب المستثمرين أو الأنشطة الاقتصادية، ولم يكن توفير فرص العمل على مستوى التوقعات.^{٤١}

بالإضافة إلى المناطق الاقتصادية الخاصة، غالباً ما تُمنح مشاريع هائلة للبنية التحتية، مثل بناء السدود وإنشاء خطوط السكك الحديدية فائقة السرعة وما إلى ذلك، إعفاءات ضريبية/جمركية على واردات معينة لأغراض البناء والتشغيل. ويجب التأكيد على أن هذه المشاريع غير منصوص عليها في قانون الجمارك وإنما في قوانين خاصة أو قرارات جمهورية تحل محلها. وقد لا تُعامل معاملة المناطق الاقتصادية الخاصة، إلا أن سماتها والتحديات التي تفرضها على الإدارة الجمركية متطابقة تقريباً.

وتوضح الفقرات التالية التحديات المرتبطة بهذه المناطق التي تواجه الإدارة الجمركية.^{٤٢}

التحديات التنظيمية: من أجل إدارة المناطق الاقتصادية الخاصة، تنشئ بعض البلدان هيئة حكومية خاصة (بدلاً من الإدارة الجمركية والإدارة الضريبية)، مثل مجلس لتشجيع الاستثمار، ومؤسسة مزودة بالموظفين، وأنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويجب بعد ذلك على

^{٣٨} تخفيض/الإعفاء من الضريبة المباشرة المرتبطة بالصادرات يُنظر إليه بوصفه دعماً محظوراً للصادرات ويواجه بإجراءات مضادة، وذلك وفقاً لقواعد منظمة التجارة العالمية (التي تطبق على جميع أعضاء المنظمة). ولا تُمنح ميزة الضرائب غير المباشرة إلا داخل المنطقة الاقتصادية الخاصة؛ ومن ثم، عندما تخرج السلع من هذه المنطقة، يجب سد الفجوة الضريبية غير المباشرة، بما في ذلك سداد الرسوم الجمركية.

^{٣٩} على سبيل المثال، كانت لدى المنطقة الاقتصادية الخاصة في الأردن، حتى عام ٢٠٢٠، إدارتها الجمركية (مع الاستعانة بموظفين من الجمارك الأردنية) وإدارتها الضريبية اللتان تعملان وفق قوانينها الخاصة.

^{٤٠} في منطقة حدودية بين الصين ومنغوليا، على سبيل المثال.

^{٤١} كان يُنظر إلى ٧٠٪ تقريباً من المناطق الاقتصادية الخاصة في الصين على أنها مناطق غير ناجحة (دراسة Asian Development Bank 2018). وتشير التقديرات أيضاً إلى إخفاق بعض هذه المناطق في الهند وكازاخستان وجمهورية قيرغيزستان، إلا أنه لا توجد معايير متفق عليها دولياً لتقييم نجاح هذه المناطق أو فشلها.

^{٤٢} راجع أيضاً دراسة WCO (2020).

مشغلي هذه المناطق ومستخدميها التعامل مع هذه الهيئة حصرياً وليس مع الإدارة الجمركية. وفي بلدان معينة، قد لا تكون للإدارة الجمركية (والإدارة الضريبية) أي سلطة على المناطق الاقتصادية الخاصة أو القدرة على الوصول إليها.

التحديات المتعلقة بالموارد: في الماضي، كانت الإدارة الجمركية تمنح تصاريح لأعمال التجهيز الداخلي بموجب قانون الجمارك، بما في ذلك، على سبيل المثال، استدامة نموذج الأعمال، والموقع (سهولة وصول مسؤول الجمارك)، والمنشآت المادية (الجدران والأسوار)، ومسؤولية الإدارة. وربما تم إرجاء منح التصاريح أو رفضها أو تعديلها حسب توافر ما يلزم من موظفي الرقابة الجمركية.^{٤٢} في إطار عمل المناطق الاقتصادية الخاصة، فإن الهيئة الحكومية المسؤولة (الوزارة التنفيذية أو هيئة تشجيع الاستثمار المسؤولة على سبيل المثال)، التي قد لا تفرض شروطاً لإنشاء سياج يحيط بالمنطقة بالكامل، قد لا تلجأ حتى إلى استشارة الإدارة الجمركية. وما من شك أن موارد الجمارك الشحيحة ستعرض لضغط متزايد بسبب الانتشار الواسع للمناطق الاقتصادية الخاصة. وقد يتشابه التحقق من الاستخدام النهائي مع التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، لكن مع اختلاف الغرض من الزيارة وما تركز عليه.

التحدي في مجال المساءلة: ستزيد الهيئات الحكومية المسؤولة عن تشجيع الاستثمار عدد المناطق الاقتصادية الخاصة ومستخدميها (الشركات العاملة في/ ضمن إطار منطقة اقتصادية خاصة). وفي عدد كبير من البلدان، لا يوجد في قانون الموازنة تقدير سليم سواء لتأثير هذه المناطق على المالية العامة أو لنموها، وغالباً ما يتم إغفال الإيرادات الضريبية الضائعة المرتبطة بها. ومن الملاحظ في كثير من الأحيان أن الإدارات الجمركية لا تحقق الإيرادات المستهدفة بسبب كبر حجم الإيرادات الضريبية الضائعة وتزايدها. ومن الممكن أن تُعادل الإيرادات الضائعة المبلغ الذي تحصله الجمارك فعلياً. والأسئلة المهمة التي يجب أخذها في الاعتبار هي ما إذا كانت هيئة تشجيع الاستثمار تُقدّر الزيادة في عدد المناطق الاقتصادية الخاصة ومستخدميها؛ وما إذا كانت (هي أو وزارة المالية) تُقدّر حجم الإيرادات الضائعة؛ وما إذا كانت وزارة المالية (والإدارتان الجمركية والضريبية) تُستشار في عملية تطبيق نظام المناطق الاقتصادية الخاصة (إنشاء منطقة اقتصادية خاصة جديدة، أو وجود مستخدمين جدد في/ ضمن إطار منطقة اقتصادية خاصة)؛ وما إذا كان يمكنها تأجيل/ رفض/ فرض شروط في عملية منح الموافقات. ويمثل كل من متابعة وتقييم البيانات التي يعول عليها عن الإيرادات الضريبية الضائعة بسبب المزايا الضريبية التفضيلية الأساس لعملية صنع السياسات والمساءلة العامة القائمتين على الأدلة.

التحديات التشغيلية: دائماً ما تنطوي الإعفاءات الضريبية/الجمركية المشروطة على خطر تحويل وجهة السلع إلى السوق المحلية من دون دفع الجمارك/الضرائب. ويتمثل العامل الأساسي للنجاح في أن تتمتع الإدارة الجمركية (والإدارة الضريبية) بسلطة ممارسة الرقابة على السلع المستوردة إلى المناطق الاقتصادية الخاصة بالقدر نفسه الذي تراقب به الواردات العادية. وتنشأ تحديات هائلة عندما لا تتمتع الجمارك بهذه السلطة، أو عندما تكون لديها سلطة ولكنها تحتاج موافقة مسبقة من الهيئات الحكومية الأخرى (على سبيل المثال مجلس تشجيع الاستثمار) لممارسة الرقابة في كل حالة.

^{٤٢} في بعض البلدان، تدفع الشركات للإدارة الجمركية مقابل أي تكلفة إضافية للخدمات.

بالإضافة إلى ذلك، فإنه على خلاف التجهيز الداخلي التقليدي في الجمارك، تمنح بلدان معينة تخفيفاً من عبء الضرائب المباشرة الأوسع نطاقاً، مثل الضريبة على دخل الشركات. وإذا كان معدل الضريبة على الشركات أقل في المنطقة الاقتصادية الخاصة من المعدل في باقي مناطق البلد المعني، فيمكن أن تحدث داخل البلد ممارسات غير سليمة/مكثفة لتسعير البضائع المنتقلة عبر الحدود، وهو ما يمكن أي شركة تعمل داخل المنطقة الاقتصادية الخاصة وخارجها من تحويل الأرباح المتحققة من جزء آخر في الاقتصاد المحلي إلى تلك المنطقة، وبذلك تنهرب من الضرائب. ولأن الجمارك عادة ما تتولى الرقابة على الحدود بين المنطقة الاقتصادية الخاصة وباقي مناطق البلد المعني، فإنه يمكن للإدارة الجمركية، بل ينبغي لها، مساعدة الإدارة الضريبية على اكتشاف الممارسات غير السليمة/المكثفة للتسعير التحويلي،^{٤٤} على سبيل المثال عن طريق تبادل بيانات المعاملات ومواصفات

المخاطر المرتفعة، واستكشاف إمكانية إجراء عمليات تدقيق مشتركة في المناطق الاقتصادية الخاصة. وحتى في الحالات التي يكون فيها معدل الرسوم الجمركية صفراً، يظل التقييم الجمركي والمتابعة/الرقابة على القيمة مهمين لمتابعة الأنشطة التجارية فيما بين الشركات ومكافحة الممارسات غير السليمة/المكثفة المحتملة للتسعير التحويلي. وكما أشار صندوق النقد الدولي، يمكن تجنب تلك الممارسات إذا اقتصر تخفيف عبء الضرائب في المناطق الاقتصادية الخاصة على التعريفات الجمركية والضرائب الداخلية غير المباشرة الأخرى (أو، كما في بعض البلدان، في حالة عدم قدرة الشركات ذات الصلة على العمل داخل المنطقة وخارجها في نفس الوقت).

ولا يوجد اتساق واضح على مستوى البلدان بين الإحصاءات التجارية للسلع الموجودة داخل المناطق الاقتصادية الخاصة والتي تمر عبرها. وينبغي للإدارة الجمركية أن تدرك أن مناطق اقتصادية خاصة معينة، ولا سيما تلك المناطق المنشأة في ميناء مخصص للمساكنة، قد تُستخدم لتموية منشأ السلع المستوردة والمعاد تصديرها عن طريق إضافة قيمة طفيفة أو عملية كبيرة، إن حدث ذلك، من أجل تجنب التعريفات الجمركية أو التدابير الأخرى.^{٤٥} ومن الممكن أن يوجد تعاون دولي بين الإدارات الجمركية. لكن إذا لم يكن بمقدور الإدارة الجمركية في البلد الذي توجد فيه المنطقة الاقتصادية الخاصة الحصول على بيانات الأنشطة في المناطق الاقتصادية الخاصة ولم تكن لها ولاية تخولها إدارة هذه البيانات، فإنه يتعين على الإدارة الجمركية في بلد الاستيراد استكشاف كيفية ضمان القدرة على تتبع السلع، على سبيل المثال، عن طريق الشهادات التي ليس بها تلاحب الصادرة من السلطة المسؤولة عن المنطقة الاقتصادية الخاصة (لغرض الالتزام بقواعد المنشأ، ومعايير الشحنات التي تحددها اتفاقات التجارة الإقليمية،^{٤٦} وما إلى ذلك).

وفي النهاية، توجد أيضاً مخاطر غير مالية، مثل غسل الأموال، وتهريب المخدرات، والجريمة المنظمة، والإرهاب، وانتهاكات حقوق الملكية الفكرية. وعلى الرغم من أن هذه

^{٤٤} بشرط أن يكون لدى البلد المعني إطار قانوني ينظم نقل الأرباح وتسعير البضائع المنتقلة عبر الحدود.

^{٤٥} ظل هذا الأمر ممارسة مستمرة منذ تطبيق نظام الأفضليات المعمم وأيضاً ظهور التوترات في التجارية الثنائية (المنازعات بشأن اختلال التجارة الثنائية) منذ سبعينات القرن الماضي. ومن أجل الحصول على معاملة نفاذ تفضيلية إلى الأسواق ضمن نظام الأفضليات المعمم أو اتفاقات التجارة الإقليمية، أو التحايل على الحصص الحمائية أو الرسوم العقابية، حاولت بعض الشركات تغيير منشأ السلع عن طريق إضافة بعض القيمة أو العمليات، ومعظمها عمليات غير جوهرية، مثل التنظيف أو التوسيم أو التغليف أو تغيير اللون في البلدان التي تُنقل إليها البضائع بالسفن.

^{٤٦} «معايير الشحنات» هي جزء من قواعد المنشأ، وهي المعايير لتقدير ما إذا كانت السلع تحتفظ بالوضع الأصلي من أجل الحصول على معاملة جمركية تفضيلية في حين تكون قيد النقل من طرف إلى طرف آخر، على سبيل المثال، قائمة بالعمليات المسموح بها، وشرط وجود شهادة عدم التحايل الصادرة من البلدان التي تُنقل إليها البضائع بالسفن، وما إلى ذلك.

المسائل خارج نطاق هذا الكتاب، فإنها تُبرز أهمية ممارسة السلطة الاستباقية للجمارك والرقابة على المناطق الاقتصادية الخاصة والأنشطة التي تتم فيها.

التقييم الجمركي

قواعد التقييم الجمركي

قبل عام ١٩٩٥، كان بمقدور الإدارة الجمركية فرض القيمة التي تحددها على السلع المستوردة. وقد نص تعريف بروكسل للقيمة الجمركية على أن سعر السوق الطبيعي يُعرّف بأنه «السعر الذي يمكن أن تحققه سلعة في سوق مفتوحة بين مشترٍ وبائعٍ مستقلين عن أحدهما الآخر»، كما قامت البلدان بإعداد دفاتر ورقية لسعر السوق لكل منتج. وكان ذلك النظام يشبه «نظام فرض القيمة» أكثر منه «نظام الإقرارات الجمركية».^{٤٧} وبموجب ذلك النظام، كان وجود قائمة بأسعار السوق لكل منتج (حسب المنتج، وليس السلعة الأولية، وبشكل أكثر تفصيلاً بكثير من بند التعريف الجمركية) مهما في نهاية المطاف. وقام عدد كبير من البلدان التي تبنت تعريف بروكسل للقيمة الجمركية بإعداد هذه البيانات في مجلدات ورقية. وفي التسعينات، أنشئت قاعدة بيانات باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أطلق عليها اسم قاعدة بيانات الحد الأدنى للأسعار. وكانت بعض الشركات تبيع مجموعات بيانات أسعار السوق أو الخدمات للإدارات الجمركية للتعرف على سعر السوق في بلدان التصدير، أي الفحص السابق على الشحن لأغراض التقييم.

على العكس من ذلك، فإن قواعد التقييم الجمركي اليوم منصوص عليها في اتفاق التقييم الجمركي المبرم في إطار منظمة التجارة العالمية،^{٤٨} الذي دخل حيز النفاذ في عام ١٩٩٥، وجميع أعضاء المنظمة ملزمون باتباعها. وينص هذا الاتفاق على أن التقييم الجمركي يجب أن يستند إلى السعر الفعلي للسلع المراد تقييمها، باستثناء ظروف محددة، الموضّح بصفة عامة في فاتورة المبيعات الدولية — ومن ثم فهو «نظام الإقرارات الجمركية». وهذا السعر، بالإضافة إلى التعديلات في عناصر معينة مدرجة أيضاً في اتفاق التقييم الجمركي، يساوي قيمة المعاملة التي تشكل أهم أساس للتقييم. وعندما لا توجد قيمة للسلع المستوردة، أو عندما لا تكون قيمة المعاملة المذكورة في الإقرار غير مقبولة بوصفها القيمة الجمركية لأن السعر قد تشوه نتيجة ظروف معينة، فإن اتفاق التقييم يتضمن خمس طرق تقييم أخرى (ومن ثم توجد ست طرق حالياً) يمكن تطبيقها بالترتيب الهرمي المحدد على النحو التالي (دراسة WTO 1994): (١) طريقة قيمة المعاملة؛ و(٢) طريقة قيمة المعاملة للسلع المطابقة؛ و(٣) قيمة المعاملة للسلع المماثلة؛ و(٤) طريقة خصم بعض التكاليف؛ و(٥) طريقة احتساب القيمة؛ و(٦) طريقة التعديل المرن. وتتضمن معظم قوانين الجمارك الوطنية أحكاماً مماثلة، وهو ما يؤدي إلى تكرار الأحكام الأساسية الواردة في اتفاق التقييم الجمركي إلى حد كبير.

ضوابط التقييم الجمركي

لأن سعر السوق لم يعد أساس القيمة، يجب على الإدارات الجمركية ألا تطبق الحد الأدنى للأسعار على التقييم الجمركي. وقد تعرضت قاعدة بيانات الحد الأدنى للأسعار لانتقادات

^{٤٧} ربما طُبِّقَ بعض المرونة، على سبيل المثال، انحراف بمقدار ١٠٪ عن سعر السوق الذي تحدده الإدارة الجمركية.

^{٤٨} الاسم الرسمي هو «الاتفاق بشأن تطبيق المادة السابعة من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة لعام ١٩٩٤»، الذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من اتفاقية مراكز المنشئة لمنظمة التجارة العالمية (التي اعتمدت في عام ١٩٩٤، ودخلت حيز النفاذ في عام ١٩٩٥).

لاذعة من بعض التجار والأكاديميين بسبب افتقارها إلى المساءلة، وعدم تحديثها، وتجاهلها تطور التكنولوجيا ونماذج العمل، وكونها حاجزا غير جمركي، والأهم أنها تنتهك قواعد منظمة التجارة العالمية ويمكن أن تخضع لآلية تسوية المنازعات الخاصة بمنظمة التجارة العالمية (وتتعرض لإجراءات انتقامية محتملة). وعلى الرغم من أن اتفاق التقييم الجمركي دخل حيز النفاذ منذ عام ١٩٩٥، لا تزال الإدارات الجمركية في البلدان المتقدمة والنامية تواجه مشكلات في إدارة هذا النظام.^{٤٩} فقد فرض الاتفاق أعباء هائلة على الجمارك بشأن كيفية تبرير أسباب شكها في صحة القيمة المذكورة في الإقرار الجمركي أو دقتها. ويشمل هذا الأمر ضرورة التأكد من صحة فواتير المبيعات التجارية ومحتوياتها واتساقها مع الإقرار؛ وتقييم العلاقة بين البائع والمشتري؛ وتقييم التعديلات، مثل التأجير التمويلي ورسوم الامتياز والعمولات ورسوم الخدمات الاستشارية، وهو ما يتطلب معرفة عميقة بعقود المبيعات التجارية الدولية. وتوضح الفقرات التالية بعض الجهود التي تبذلها الإدارات الجمركية لمواكبة اتفاق التقييم الجمركي ودعم الممارسات الخاصة بالتقييم الجمركي.

إدارة المخاطر بغرض التقييم: هذا الأمر يشبه إلى حد كبير قاعدة بيانات الحد الأدنى للأسعار، إلا أنه يمكن لقاعدة البيانات المرجعية للقيمة الجمركية مساعدة الإدارات الجمركية على تنقية مجموعة من المعلومات — أي الوصف التفصيلي للسلع (رمز تصنيف التعريفات الجمركية)، وقيمة الوحدة المرجعية، وبلد التصدير أو منشأ السلع — في وحدة الانتقائية في نظام التخليص الجمركي. (يتضمن الفصل الخامس تفاصيل هذا الأمر). وبالإستعانة بهذه الانتقائية، إذا كانت قيمة الوحدة المذكورة في الإقرار أقل من قيمة الوحدة المرجعية (بنسبة مئوية معينة)، فقد يجري اختيار الإقرار من أجل التحقق المستندي، وقد تطرح الإدارة الجمركية أسئلة تكميلية أو تطلب مستندات مؤيدة لتقدير أي من طرق التقييم ينبغي استخدامها. وينبغي أن تقتصر السلع الأولية على السلع ذات الأهمية الكبيرة/عالية المخاطر، ويتعين تحديث قيمة الوحدة المرجعية بانتظام، ويفضل مع تحقق الإدارة الجمركية من القيم في عمليات فعلية. وتقوم بعض الشركات ببيع مجموعات بيانات أسعار السوق من أجل هذا الغرض. وتتمثل ممارسة أخرى جرت ملاحظتها على نحو متكرر في إجراء الإدارة الجمركية تحليلا لقاعدة بياناتها للمخالفات لتحديد مواصفات السلع التي تنطوي على مخاطر أو أنماط التجارة المتبعة لإعداد فواتير بأقل من قيمتها، وتنعكس نتائج هذا التحليل في معايير الانتقائية المحدثة. ويمكن استكمال هذا الأمر بتحليل مقابل لبيانات التجارة يمكنه أن يوفر معلومات استرشادية عن المخاطر.

التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي: لهذه العملية هدفان لغرض الرقابة على التقييم هما: (١) تحديد ما إذا كانت معايير الانتقائية تعمل على نحو جيد (أي قياس الامتثال)، و(٢) اكتشاف المخالفات في التقييم. وغالبا ما يُطبق فحص عشوائي للواردات التي يجري تخليصها عبر المسار الأخضر على الهدف الأول، في حين يُطبق الاستهداف على أساس إدارة المخاطر على الهدف الثاني. وثمة حاجة إلى توافر معرفة كافية عن دفاتر الشركات وسجلات حساباتها، وسجلات المخزونات، وبرمجيات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتبني منهج فعال لعملية التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي. وتناقش أيضا الفصول الرابع والخامس والسادس عملية التدقيق هذه.

^{٤٩} زعم الاتحاد الأوروبي أن الحسابات تبين أن الخسائر المحتملة في الرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة بسبب تقويم الواردات من المنسوجات والأحذية من بلدان معينة بأقل من قيمتها بلغت نحو ٥,٢ مليار يورو في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٦ (راجع دراسة ٢٠١٦-٢٠١٣). (European Court of Auditors 2017)

إدارة الامتثال: ينبغي إعداد تقارير عن امتثال التجار وتحليلها إلى جانب المعلومات عن البائعين. ويخضع التجار الذين يبدون قدرا كبيرا من الامتثال لرقابة أقل أو لرقابة بسيطة (على سبيل المثال، الفحص العشوائي الموضح سابقا) بحيث يتم تحفيز التحسين الطوعي في مستوى الامتثال. أما التجار الذين يبدون قدرا قليلا من الامتثال فيخضعون لعمليات رقابة أكثر صرامة، وهو ما يجعل معاملاتهم أكثر تكلفة على شركائهم في العمل من معاملات التجار الذين يبدون قدرا كبيرا من الامتثال. ومن ثم، قد تحفز آلية السوق أيضا التجار الذين يبدون قدرا كبيرا من الامتثال. وتسمح بعض البلدان لهؤلاء التجار باستخدام علامة خاصة (يمكن استخدامها على بطاقات العمل، وصفحات الإنترنت، والإعلانات التجارية، وما إلى ذلك) لتمييزهم عن غيرهم في السوق. ويطبّق مفهوم مماثل على شركات النقل التي تبدي قدرا كبيرا من الامتثال أو وسائل النقل التي لا تنقل سوى السلع التابعة لتجار يبدون قدرا كبيرا من الامتثال (مثل المسارات المخصصة في المنافذ الحدودية البرية). وينبغي أن يُقابل تكرار الاحتيال بجزاءات شديدة على نحو متزايد. وأيضا، لهذا السبب، يجب الاحتفاظ بسجلات الامتثال بشكل جيد. وفي الكثير من الحالات، لا يبدي التجار امتثالا بسبب عدم كفاية الرادع. وتوجد شواهد واقعية على أن موظفي الجمارك أنفسهم قد يشجعون حالات عدم الامتثال من أجل مواصلة اكتشافها، ومن ثم المحافظة على الدخل الذي يتحقق من الجزاءات؛ ويتعين القضاء على هذه الممارسة المهنية السيئة. ويتناول الفصل السادس برامج الامتثال الجمركي بمزيد من التفصيل.

التعاون بين الإدارات الجمركية: التقييم هو تقدير عقد المبيعات التجارية الدولية بين البائع الأجنبي والمشتري (وليس بين المصدّر والمستورد؛ راجع الإطار ٢-١). وبالتالي، فإن المعلومات عن البائع الأجنبي (بما في ذلك إذا كان البائع موجودا بالفعل، وإذا ما كان البائع ينخرط في هذه المعاملة التجارية، وسعر [قيمة] المبيعات، وامتثال البائع) تكون مفيدة للغاية. وقد تفرض بعض البلدان قيودا قانونية على تبادل المعلومات عن قيمة الصادرات، في حين لا توجد قيود لدى بلدان أخرى. وقد تواجه بلدان معينة صعوبة في تبادل البيانات تلقائيا (push-type data) (حيث يتم نقل مجموعة كاملة من البيانات)، إلا أن تبادل البيانات عند الطلب (pull-type data) (معلومات محددة مع مبرر معين) قد يكون أقل مشقة.^{٥٠} وفي كثير من الحالات، تكون اتفاقات المساعدة الجمركية المتبادلة/الإقليمية^{٥١} مفيدة في عمليات تبادل البيانات. وتشير الشواهد الواقعية إلى أنه لا توجد حاجة إلى تبادل البيانات على الفور، وحتى تبادل البيانات على أساس ربع سنوي عن طريق ملف دُفعي يكون مفيدا بما فيه الكفاية (في حالة طريقة الدفع).

التعاون بين الجمارك والبنوك: يمكن النظر إلى عقود المبيعات التجارية الدولية بوصفها معلومات من طرف ثالث. وفي حالة استخدام عقد المبيعات التجارية الدولية خطاب اعتماد، تكون معلومات البنك التجاري، إلى جانب وثيقة الشحن البحري الخاصة بالشركة الناقلة ومستندات الشحن، شواهد مؤيدة مفيدة. ولدى عدد قليل من البلدان عقود مباشرة مع بنوك تجارية للحصول على معلومات وثيقة الشحن البحري التي تتضمن قيمة المبيعات ومعلومات الدفع.

^{٥٠} «تبادل البيانات تلقائيا» يعني قيام المرسل بإرسال البيانات التي سبق للأطراف المعنية الاتفاق عليها. ويعني «تبادل البيانات عند الطلب» قيام المرسل بإرسال بيانات معينة طلبتها الأطراف المعنية.

^{٥١} The Model CMAA is available on the WCO website. Weerth (2019) نموذج اتفاقات المساعدة الجمركية المتبادلة متاح في موقع منظمة الجمارك العالمية على الإنترنت. تناولت دراسة Weerth (2019) عدد اتفاقات المساعدة الجمركية المتبادلة التي أبرمتها بلدان معينة: الولايات المتحدة (٧٥)، والاتحاد الأوروبي (٧٢)، وتركيا (٦٣)، وكندا (٤٢)، واليابان (١٩)، والهند (١٢)، والإمارات العربية المتحدة والأرجنتين (١١)، وتايوان (٨)، وجنوب إفريقيا (٥).

ملخص

يتحدد أداء الإيرادات الجمركية حسب اتجاه الواردات، وذلك من بين عناصر أخرى. وفي أعقاب الأزمة المالية في عام ٢٠٠٨، شهد متوسط النمو السنوي للتجارة العالمية تباطؤًا عامًا أكثر من تباطؤ إجمالي الناتج المحلي. ولتحرير التجارة وتباطؤ النمو في التجارة الدولية انعكاسات واضحة على إيرادات التعريفات الجمركية التي تحصلها الإدارات الجمركية. ويمكن موازنة هذا التأثير التنافسي على إيرادات التعريفات الجمركية أو التخفيف منه إلى الحد الذي يمكن به لتخفيض التعريفات (تحرير التجارة) وتخفيض تكاليف المعاملات التجارية (تيسير التجارة)، أن يحفظا الواردات، وهو ما يزيد بدوره الحصيلة الجمركية بما فيها الضرائب الانتقائية وضريبة القيمة المضافة على الواردات. ولذلك، ينبغي للإدارات الجمركية مواصلة استكشاف التدابير التي تيسر الواردات من دون المساس بمستوى الامتثال.

وتتسم البيئة المحيطة بالإدارات الجمركية والسياسات التي تؤثر على الجمارك بالتطور المستمر. ولا تؤدي اتفاقات التجارة الإقليمية والمناطق الاقتصادية الخاصة إلى تحرير التجارة فحسب، بل تجعل التجارة أيضا أكثر تعقيدًا وتزيد مخاطر التحايل. هذا كما أن تزايد حجم التجارة فيما بين الشركات، والتجارة بين الأطراف ذات الصلة، والشحنات الصغيرة/ السريعة، والتجارة في الأصناف المستعملة والسلع المختلطة مع سلع غير ملموسة تؤدي جميعها إلى تعقيد عمليات التقييم الجمركي وتحصيل الرسوم الجمركية/الضرائب. وسيؤدي تكوين الحصيلة الجمركية إلى تخفيض الرسوم الجمركية وزيادة الضرائب الانتقائية وضريبة القيمة المضافة على الواردات، وهو ما قد يكون له انعكاسات على تقييم مخاطر عدم الامتثال وتخصيص الموارد الجمركية. وعندما تتطور البيئة، يتعين على الإدارات الجمركية أن تواكبها في التطور.

المراجع

- Acosta-Ormaechea, Santiago, and Atsuyoshi Morozumi. 2019. "The Value-Added Tax and Growth: Design Matters." IMF Working Paper WP/19/96, Washington, DC.
- Acosta-Ormaechea, Santiago, Sergio Sola, and Jiiae Yoo. 2018. "Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective." *German Economic Review* 20 (4): e70-e106.
- Anson, José, Olivier Cadot, Antoni Estevevadeordal, Jaime de Melo, Akiko Suwa-Eisenmann, and Bolormaa Tumurchudur. 2005. "Rules of Origin in North-South Preferential Trading Arrangements with an Application to NAFTA." *Review of International Economics* 13 (3): 501-517.
- Asian Development Bank. 2018. "A Diagnostic Study of Kazakhstan's Special Economic Zones and Industrial Zones." <https://www.carecprogram.org/?publication=diagnostic-study-kazakhstan-special-economic-zones-and-industrial-zones>.
- Brondolo, John, and Mark Konza. 2021. "Administering the Value-Added Tax on Imported Digital Services and Low-Value Imported Goods." IMF Technical Notes and Manual 2021/004, Washington, DC. <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2021/05/21/Administering-the-Value-Added-Tax-on-Imported-Digital-Services-and-Low-Value-Imported-Goods-50332>.
- Census and Statistics Department, Hong Kong Special Administrative Region. 2013. "Balance of Payments International Investment Position and External Debt Statistics of Hong Kong - Fourth Quarter 2012." https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B1040001/att/B10400012012QQ04B0100.pdf.
- European Court of Auditors. 2017. "Import Procedures: Shortcomings in the Legal Framework and an Ineffective Implementation Impact the Financial Interests of the EU." Special Report

- No. 19 of 2017. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_19/SR_CUSTOMS_EN.pdf.
- European Union (EU). 2017. "Council Directive (EU) 2017/2455 of 5 December 2017. *Official Journal of the European Union* L 348/7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L2455&from=EN>.
- Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, and Philippe Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper WP/16/234, Washington, DC.
- Gemmell, Norman, Kneller, Richard, and Sanz, Ismael. 2014. "The Growth Effects of Tax Rates in the OECD." *The Canadian Journal of Economics*, 47 (4): 1217–55.
- Hillman, Jennifer. 2013. "Changing Climate for Carbon Taxes: Who's Afraid of the WTO?" Climate & Energy Paper Series 2013, The German Marshall Fund of the United States Washington, DC.
- Hollingshead, Ann. 2010. "The Implied Tax Revenue Loss from Trade Mispricing." Global Financial Integrity. http://www.financialtransparency.org/wp-content/uploads/2015/04/implied-tax-revenue-loss-report_final.pdf.
- Hutton, Eric. 2017. "The Revenue Administration– Gap Analysis Program: Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation." IMF FAD Technical Notes and Manual 17/04, Washington, DC. <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/04/07/The-Revenue-Administration-Gap-Analysis-Program-Model-and-Methodology-for-Value-Added-Tax-Gap-44715>.
- Jensen, Lars. 2019. "The New Oligopoly of Container Shipping." *The Journal of Commerce* (July 4, 2019). https://www.joc.com/maritime-news/container-lines/new-oligopoly-container-shipping_20190704.html.
- Keen, Michael. 2007a. "VAT Attacks!" *International Tax and Public Finance* 14: 365–81.
- Keen, Michael. 2007b. "VAT, Tariffs, and Withholding: Border Taxes and Informality in Developing Countries." IMF Working Paper WP/07/174, Washington, DC.
- Keen, Michael. 2020. "The Keynote Presentation." IMF/RMTF Webinar Series on the VAT, Washington, DC. <https://www.imf.org/en/Videos/view?vid=6198818506001>.
- Kokoli, Robert, Tadatsugu Matsudaira, and Fadia B. Sakr. 2021. "Customs Administration Strategies for Improved Revenue Mobilization in METAC Countries." Regional Notes, IMF METAC Washington, DC. <https://www.imfmetac.org/content/dam/METAC/RegionalNotes/RN%204.pdf>.
- Lagarde, Christine. 2018. "Creating a Better Global Trade System." IMF Blog, Washington, DC. <https://blogs.imf.org/2018/05/29/creating-a-better-global-trade-system/>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2002. "Business Benefits of Trade Facilitation." TD/TC/WP(2001)21/FINAL, Trade Directorate and Trade Committee (April 10, 2002). <https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TD/TC/WP%282001%2921/FINAL&docLanguage=En>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2013. "Trade and Intermediate Goods and International Supply Chains in CEFTA." CEFTA Issues Paper 6. https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/CEFTA%20IP6_Trade%20in%20Intermediate_Web%20and%20Print.pdf.
- Pomerleau, Shuting. 2021. "How Much Net Revenue Would a Border Adjustment Generate Under a US Carbon Tax?" NISKANEN Center Blog. <https://www.niskanencenter.org/how-much-net-revenue-would-a-border-adjustment-generate-under-a-u-s-carbon-tax/>.
- PwC. 2021. "Value-Added Tax (VAT) Rates." Worldwide Tax Summaries. <https://taxsummaries.pwc.com/quick-charts/value-added-tax-vat-rates>.
- Thackray, Mick, and Martina Alexova. 2017. "The Revenue Administration—Gap Analysis Program: An Analytical Framework for Excise Duty Gap Estimation." IMF FAD Technical Notes and Manual 17/05. <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/04/20/An-Analytical-Framework-for-Excise-Duty-Gap-Estimation-Excise-Gaps-in-Tax-Administration-44720>.

- Weerth, Carsten. 2019. "Customs Mutual Assistance Agreements in the Light of Article 12 TFA— A Global Perspective." *Customs Scientific Journal* 1: 79–96. <http://csj.umsf.in.ua/archive/2019/1/10.pdf>.
- World Bank. 2020. *World Development Report*. World Bank: Washington, DC. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>.
- World Customs Organization (WCO). 2018a. "Cross- Border E- Commerce Framework of Standards." WCO, Brussels, Belgium. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/ecommerce/wco-framework-of-standards-on-crossborder-ecommerce_en.pdf?la=en.
- World Customs Organization (WCO). 2018b. "Annual Report 2018–2019." WCO, Brussels, Belgium. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/annual-reports/annual-report-2018_2019.pdf.
- World Customs Organization (WCO). 2020. "Practical Guidance on Free Zones." WCO, Brussels, Belgium. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/free-zone/wco-fz-guidance_en.pdf?la=en.
- World Trade Organization (WTO). 1994. "Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994." https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/20-val_01_e.htm.
- World Trade Organization (WTO). 2012. "Accession of Least Developed Countries - Decision of 25 July 2012," WT/L/508/Add.1.
- World Trade Organization (WTO). 2019a. "Global Value Chain Development Report 2019 – Technological Innovation, Supply Chain Trade, and Workers in a Globalized World." https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvc_dev_report_2019_e.pdf.
- World Trade Organization (WTO). 2019b. "Report by the Secretariat – Bangladesh." Trade Policy Review WT/TPR/S/385 (February 6, 2019). https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s385_e.pdf.
- World Trade Organization (WTO). 2021. "Tariff Average." Applied Duties and Trade (IDB), Tariff Analysis Online. <http://tao.wto.org/default.aspx>.

الركائز المؤسسية والمهنية للإدارة الجمركية الحديثة

يانوش ناج وأوبرير دوتشينو

يقدم هذا الفصل إرشادات لصناع السياسات الجمركية وكبار المديرين حول الركائز المؤسسية والمهنية للإدارة الجمركية الحديثة. وينظر كذلك في التحديات الرئيسية أمام أولئك الذين يحاولون ضمان تسلح إدارتهم بالقدرات اللازمة لتلبية احتياجات المستقبل. ويقوم هذا الفصل على عشر ركائز مؤسسية ومهنية أساسية للإدارة الجمركية الحديثة: (١) الالتزام السياسي المتواصل، والدور القيادي للجمارك وشعورها بالملكية؛ و(٢) التوجه الاستراتيجي الواضح؛ و(٣) مؤشرات الأداء الرئيسية القابلة للقياس والموجهة نحو النتائج؛ و(٤) الحوكمة السليمة والمساءلة؛ و(٥) الترتيبات التعاونية الجمركية؛ و(٦) الهيكل التنظيمي المبسط؛ و(٧) القدرة على صياغة السياسات المؤسسية، والإطار القانوني والتنظيمي الداعم، والإجراءات الشفافة؛ و(٨) القوى العاملة ذات المهارة والخبرة المهنية في الجمارك؛ و(٩) الإطار المتماسك لإدارة النزاهة؛ و(١٠) التخطيط الفعال لاستمرارية الأعمال.

الالتزام السياسي المتواصل والدور القيادي للجمارك وشعورها بالملكية

الالتزام السياسي المتواصل

يُمثل الالتزام السياسي المتواصل على أعلى المستويات عنصراً أساسياً في نجاح عملية تحديث الجمارك. فإلى جانب اعتماد استراتيجية التحديث وضمان الحصول على الموازنة اللازمة لتنفيذ الإصلاحات المقررة، يتمثل دور الحكومة في دعم القيادة الجمركية عند التعامل مع القيود الخارجية، وأصحاب المصالح المكتسبة، ومقاومة التغيير. وينبغي للسلطات ضمان اتساق برنامج تحديث الجمارك مع السياسات والأولويات والقرارات الحكومية وعدم تعارض البيئة التنظيمية المتطورة مع أهداف تحديث الجمارك. وبالنسبة للعديد من البلدان الأعضاء في اتفاقات للتجارة الإقليمية (RTA)، قد يأتي جزء كبير من برنامج التحديث من التعهدات الإقليمية التي يجب، بالطبع، على الأعضاء احترامها وتنفيذها.

وهناك مثال على هذا الدعم السياسي في بربادوس، حيث كان رئيس الوزراء مهتماً بالتحديث وشرع في تنفيذ برنامج إصلاح متعدد السنوات في عام ٢٠١٩. واستطاعت إدارة الجمارك والمكوس في بربادوس (BCED) أن ترضي قُدماً في تنفيذ جدول أعمال إصلاح قوي لتعبئة الإيرادات وتيسير التجارة في عام ٢٠٢٠. وبدعم سياسي ومالي قوي من الحكومة، عالجت الإدارة العيوب الأساسية المتعلقة بالتوجه الاستراتيجي والحوكمة والامتثال وإطار السياسة في السنة الأولى من الإصلاح. كذلك تم إحراز تقدم كبير فيما يخص التدابير التي تهدف إلى تحسين الركائز

الأساسية مثل الهيكل التنظيمي، والتخطيط الاستراتيجي، «من الضروري أن يكون هناك اتفاق بين الجمارك والوزارة الأم على الأهداف والأولويات، وأن يكون هناك دعم واضح من أعلى المستويات الحكومية.»

في منطقة الكاريبي. وتم إنشاء برامج الامتثال مثل التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي والتجار محل الثقة. وأشارت الأطراف المعنية الأساسية إلى التحسينات الملموسة في منهج إدارة الجمارك والمكوس في بربادوس وثقافتها.

في بعض البلدان، غالبا ما تضع وزارة المالية، وهي الوزارة الأم المعتادة، تحصيل الإيرادات على رأس الأولويات، بينما تولي اهتماما أقل للجوانب الأخرى من المهام المنوطة بالجمارك مثل حماية الحدود والأمن وتيسير التجارة. وتتمثل عوامل النجاح المهمة في فهم كافة الوزارات المعنية (على سبيل المثال وزارات الداخلية والصناعة والصحة العامة والزراعة والنقل والسلامة العامة/الأمن الداخلي) لأولويات الجمارك، والحصول على دعمها وتعاونها، ومشاركتها في وضع إطار جيد تقوم عليه العمليات والإصلاحات. ومن أمثلة هذا التعاون بين الوزارات وضع حلول النافذة الإلكترونية الموحدة، حيث تعتمد الجمارك كثيرا على التقدم المحرز في الوكالات الحكومية الأخرى.

قيادة الجمارك لبرنامج التحديث وشعورها بملكيتها

يتعين على كبار المديرين وضع رؤية مقنعة لتحديث الجمارك وتحديد توجه استراتيجي واضح يحث الناس على التحرك، ويجب أن تتولى الإدارة العليا قيادة برنامج التحديث وتدعيمة وأن يكون هناك شعور عام بملكيتها من جانب كافة أقسام الإدارة الجمركية وأن يحظى بتأييد المجتمع التجاري والأطراف المعنية الأخرى. ورغم الالتزام المترتب على اتفاق تيسير التجارة التابع لمنظمة التجارة العالمية بإبلاغ الأطراف المعنية وتدريبها، عند الضرورة، قبل تنفيذ المتطلبات أو البرامج أو المشروعات الجديدة، فإن هناك أهمية بالغة للتشاور أثناء وضع الخطط الجديدة مع الشركاء والعملاء ذوي المصلحة المشروعة في جهود إصلاح الجمارك.

وتعد توقعات وقدرات المجتمع التجاري من الاعتبارات المهمة في تخطيط وتنفيذ الإصلاحات الجمركية. وفي هذا الصدد، تتمثل العناصر المهمة في ضمان المنافسة العادلة بين الجميع، والإدارة العادلة للقواعد والسياسات التي تتسق مع أهداف الحكومة، ووضوح وموثوقية الممارسات الجمركية. وبشكل عام، تهتم الأطراف المعنية في القطاع الخاص بما يلي:

- إنشاء نظام مثمر للتشاور، تحديدا بشأن إعداد وتنفيذ إصلاحات جمركية أكبر، والمشاركة في هذا النظام
- إتاحة الإطلاع على قواعد الإدارة الجمركية لها بسهولة وبطريقة مفهومة
- ضمان الوصول الحر والملائم للإجراءات والإدارة الجمركية، بما في ذلك الإجراءات الحدودية، مما يجعل الوفاء بالتزاماتها سريعا وسهلا.

- ضمان الاتساق بين كافة أقسام الإدارة الجمركية في تطبيق القوانين واللوائح والسياسات، ووجود معايير للخدمة على المستوى الوطني، وموظفي جمارك يتمتعون بالخبرة المهنية، وفصل عادل في التظلمات، بحيث تنتفي الحاجة إلى المفاضلة بين المكاتب الجمركية بحثاً عن تفسير مُرضٍ لتلك القوانين واللوائح والسياسات
- تخفيض تكاليف العمليات الحكومية وتكاليف امتثال الشركات من خلال الأساليب الحديثة مثل المعالجة غير الورقية/الآلية بالكامل والمعالجة القائمة على الحسابات/النظم
- تبسيط الإجراءات وتنسيقها، بما في ذلك التنسيق بين الوكالات الحكومية بشأن مبادرات مثل عمليات النافذة الموحدة، وتقديم مزايا ملموسة للتجار الممثلين من خلال برامج التجار محل الثقة والمشغلين المعتمدين

ويجب أن تكون لبرنامج التحديث أهداف معقولة، وأن يكون البرنامج في حدود موازنة معتمدة وواقعية، وأن يتم الانتهاء منه في الوقت المحدد. وهناك ممارسة جيدة للتنفيذ وهي إنشاء فريق مخصص للإصلاح يمكنه التركيز كلياً على جدول أعمال التحديث. وتكتسب استمرارية الإدارة العليا أهمية أيضاً حتى يتوافر للتعديلات الجوهرية والدائمة الوقت الكافي لتنفيذها وترسيخها في ثقافة المؤسسة. وينبغي مراجعة خطة التحديث بشكل دوري، وأن تظل مرنة، وأن يتم دمج ما يستجد من أولويات أثناء الخطة طويلة الأجل.

ويتعين على الإدارة العليا ضمان تحسين الاتصالات الداخلية والخارجية على حد سواء لضمان تأييد كافة الأطراف المعنية. ويجب أن يعي موظفو الجمارك وعملواؤها تماماً أهداف التعديلات ومزاياها وفوائدها — وكذلك عيوب وتكاليف عدم مواصلة الإصلاحات. ويعرض الإطار ٣-١ ملخصاً لأهم النقاط المتعلقة بنجاح إصلاح الجمارك وتحديثها بناءً على تجربة صندوق النقد الدولي.

الإطار ٣-١: عوامل النجاح في إدارة عملية إصلاح الجمارك وتحديثها

- ضمان الالتزام السياسي من أعلى مستويات الحكومة من البداية
- وجود التزام واضح بالإصلاح وتدعيمه من جانب الإدارة العليا
- وجود رؤية مقنعة وتوجه استراتيجي واضح يحث الناس على التحرك
- تشكيل فريق مخصص لإدارة جهود إصلاح الجمارك وتحديثها يتمتع بالمزيج المناسب من المهارات على مستويات المؤسسة المختلفة (المركز الرئيسي، والعمليات الميدانية، والوظائف الداعمة، والخبراء الفنيون)
- العمل والتشاور مع الأطراف المعنية، بما في ذلك القطاع الخاص والوكالات الحكومية الأخرى (خاصة وزارة المالية/الإيرادات، ووزارة الداخلية [الشرطة/الدرك]، ووزارة الزراعة [إدارة الخدمات البيطرية/الصحة النباتية]، ووزارة الصحة، ووزارة التجارة، وغيرها)
- اكتساب تفاهم وقبول المديرين والموظفين والعملاء والأطراف المعنية
- وضع أهداف معقولة وخطة عملية وممولة للتنفيذ مع إجراءات محددة زمنياً
- وجود استراتيجية تواصل داخلية وخارجية وتطويع الرسائل بما يتلاءم مع اهتمامات الجماهير المختلفة

المصدر: المؤلفان.

التوجه الاستراتيجي الواضح

يمثل التخطيط الاستراتيجي حجر زاوية في الإدارة الجمركية الحديثة حيث إنه يعمل على اتساق البرامج مع الأهداف الوطنية في مجالات المالية العامة والاقتصاد والحماية الاجتماعية والأمن. ويضمن التخطيط الفعال أن تراعي أولويات الإدارة الواقع التشغيلي والمخاطر والقدرات، كما يتيح تطبيق ممارسات قوية فيما يتعلق بالإبلاغ والمساءلة. وهو يتطلب أيضا مشاركة مبكرة ومستمرة من الموظفين والأطراف المعنية في وضع الخطة الاستراتيجية وتنفيذها.

وتوفر الخطة الاستراتيجية معلومات يُسترشد بها في التخطيط المؤسسي والتشغيلي اللاحق، ووضع السياسات، وإدارة الأفراد، وأداء الموظفين. وتعمل الخطة الاستراتيجية بمثابة خارطة طريق لإرشاد الإدارة الجمركية في تحقيق رؤيتها ورسالتها والمساهمة في النتائج الحكومية.

وعادة ما يتضمن وضع الاستراتيجية تحليل البيئة الداخلية والخارجية التي تعمل فيها الجمارك لتحديد القضايا الاستراتيجية وإجراء تحليل لنقاط القوة والضعف والفرص والمخاطر (SWOT)؛ وتقييم المخاطر المؤسسية وعواقبها المحتملة؛ ووضع أو تحديث بيانات رؤية المؤسسة ورسالتها وقيمتها؛ ووضع أولويات وأهداف استراتيجية معينة لمعالجة القضايا المحددة. وستؤدي هذه الخطوات بعد ذلك إلى وضع خطط عمل متكاملة (على سبيل المثال، خطة تشغيلية، وخطة عمل، وخطة وظيفية).

ويجب أن تقوم عملية التخطيط الاستراتيجي على فهم شامل للبيئة الجمركية. وينبغي أن تبدأ بمسح بيئي للعوامل الخارجية والاتجاهات والتحديات الرئيسية، بما في ذلك توقعات الأطراف المعنية، والتي يمكن أن تؤثر جميعها على السياسات والبرامج الجمركية. وتمثل العوامل الخارجية الرئيسية فيما يلي:

- عوامل سياسية (على سبيل المثال، السياسات الوطنية في مجالات المالية العامة والأمن والبيئة)
- عوامل اقتصادية (على سبيل المثال، موقف المالية العامة، وسياسات الاستثمار، والتجارة، واتجاهات السفر)
- عوامل اجتماعية (على سبيل المثال، الاتجاهات الديمغرافية، ومستويات الأنشطة الإجرامية والفساد، وموقف الجمهور إزاء الامتثال، والقبول الاجتماعي للضوابط الجمركية)
- عوامل تكنولوجية (على سبيل المثال، درجة التحول إلى التشغيل الآلي واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وفرص العمل من بُعد)
- عوامل قانونية (على سبيل المثال، التغيرات في البيئة التشريعية، وحقوق الخصوصية، والتحديات المتعلقة بالملاحقة القضائية)

ويحدد تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والمخاطر المجالات التي يمكن للمؤسسة البناء عليها لمواجهة التحديات المستقبلية، والمجالات التي يمكن أن تشكل معوقات أمام النجاح. وعند تقييم المخاطر المؤسسية، ستحدد الإدارة الجمركية المخاطر التي تواجهها على المدى المتوسط والطويل والتي قد تؤثر على قدرتها على القيام بمهامها الأساسية. وتشمل هذه المجالات العوامل الداخلية^١ التالية:

^١ يناقش الفصل الخامس المخاطر المؤسسية ومخاطر الامتثال بمزيد من التفصيل.

- السمعة (على سبيل المثال، المصادقية والنزاهة)
- الموارد البشرية (على سبيل المثال، العدد الكافي، ومستويات المهارة، وإدارة المواهب)
- إدارة البنية التحتية وإدارة المواد (على سبيل المثال، أماكن العمل الملائمة والأمانة، والأدوات والمعدات المناسبة)
- الإطار التشريعي (على سبيل المثال، الفجوات، وسلطات مسؤولي الجمارك، وأساس الإنفاذ أو الامتثال، والشفافية)
- الحوكمة (على سبيل المثال، الهيكل التنظيمي، وهيكل المساءلة)
- التمويل (على سبيل المثال، توافر الموارد، والتخصيص الاستراتيجي، والتفويض، وإدارة الإنفاق وضوابطه)
- تكنولوجيا المعلومات (على سبيل المثال، النظم والمعدات المستدامة، وخطط التعافي من الكوارث)

من المهم مراعاة جميع العوامل السابقة عند التخطيط لأي تحديث أو إصلاح؛ وما لم يتحقق ذلك، فإن فرصة النجاح ستتضاءل من البداية. وترفع المعلومات التي يتم جمعها أثناء إجراء هذا التحليل مستوى وعي الإدارة الجمركية بما يحقق وما لا يحقق صالحها. وهي توفر السبل اللازمة لمعالجة الأسباب الجذرية وراء القضايا التي تسبب مشكلات.

فعلى سبيل المثال، قررت حكومة هندوراس، خلال الفترة من ٢٠١٥ إلى ٢٠١٩، إحداث تحول في الإدارة الجمركية استناداً إلى العوامل الخارجية والداخلية، ورغم بعض العيوب التي شابته هذه العملية والتحسينات التي كان يمكن تحقيقها، فقد ساهمت التعديلات بشكل كبير في تقوية ركائز المؤسسة. وسمحت هذه التعديلات للإدارة الجمركية بتحسين أدائها وكذلك استحداث قدرات جديدة للتكيف بصورة أفضل مع تحديات تتطور بلا توقف. ومن بين النتائج الملموسة التي تم تحقيقها، انخفاض الوقت اللازم للإفراج عن السلع بنسبة ٨٠٪ دون التأثير على الحصيلة الجمركية. وبالإضافة إلى ذلك، أصبحت الإدارة الجمركية أقدر على مواجهة التحديات التي فرضتها جائحة كوفيد-١٩، والتي كانت ستصبح أكثر تعقيداً بكثير لو لم يتم إجراء العديد من الإصلاحات.

وهناك مثال آخر وهو الإدارة الجمركية في كمبوديا التي تمكنت من استضافة الاجتماعات التشاورية بمشاركة شركاء التنمية المهمين على فترات منتظمة كل خمس سنوات. فقد نجحت الإدارة الجمركية في الاستفادة من هذه الاجتماعات لتحديد التوجه الاستراتيجي للإدارة العامة للجمارك والضرائب الانتقائية، والحصول على المساعدات المالية والفنية اللازمة لتنفيذ برامج إصلاح منتصف المدة.

ومن الأمثلة الأخرى مدغشقر، حيث افتتح وزير المالية اجتماع مائدة مستديرة شارك فيه عدد من شركاء التنمية الثنائيين ومتعددي الأطراف ومن القطاع الخاص في عام ٢٠٢٠، وهو ما يبرهن على الدعم السياسي رفيع المستوى. واستفادت جمارك مدغشقر من هذا الاجتماع في عرض خططها الاستراتيجية وبرنامج تحديثها، وتقدمت بطلب مساعدات مالية وفنية. وفي ختام هذا الاجتماع، تلقت تعهدات بتغطية ٥٠٪ من تكاليف برنامج تحديث الجمارك.

وفي كل الحالات الناجحة، انصب التركيز في البداية على إنشاء وحدتين لتنسيق الإصلاحات وإدارة المشروعات مع وضع إطار للحوكمة وتقديم الدعم اللازم في مجالات مثل الإدارة الاستراتيجية والتشريعات والإعفاءات والتقييم وإدارة المخاطر والاستخبارات والتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي.

وتُستخدم نتائج التقييم الاستراتيجي لتحديد رؤية المؤسسة أو توثيقها. وتخلق هذه الرؤية صورة واضحة لما يريد القادة أن تكون عليه الإدارة الجمركية في المستقبل. وهي بمثابة معيار لتقييم النجاح على المدى الطويل. ويقترن بيان هذه الرؤية ببيان الرسالة الذي يحدد المساهمة الفريدة التي يمكن أن تقدمها الإدارة الجمركية في ضوء صلاحياتها. وعادة ما يرتبط هذان البيانان بتعريف للقيم الأساسية التي تشكل المبادئ التي تقوم عليها ثقافة المؤسسة.

وينبغي التأكيد على أن الأهم من بياني الرؤية والرسالة هو عملية صياغتهما، والتي تشكل فرصة لحوار داخلي مفتوح ومكثف بغرض توضيحهما داخل الإدارة الجمركية. ويعرض الإطار ٣-٢ أمثلة على هذه البيانات في بلدين.

الإطار ٣-٢: أمثلة على رؤية الجمارك ورسالتها وقيمها في بلدين

أستراليا

الرؤية: الريادة على مستوى العالم في إنفاذ قانون الحدود والقيام بدور الشريك محل الثقة الذي يساعد في بناء أستراليا آمنة ومصونة ومزدهرة.

الرسالة: حماية حدود أستراليا وتسهيل أنشطة السفر والتجارة المشروعة.

القيم: النزاهة والمهنية والاحترام والمساءلة.

بلغاريا

الرسالة: حماية المجتمع والبيئة واقتصاد البلاد والاتحاد الأوروبي، لضمان التطبيق الموحد للقواعد على الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي، وتيسير التجارة الدولية من خلال منهج نكي يسترشد بمستويات المخاطر للرقابة على سلاسل الإمداد العالمية، واتباع منهج استباقي والعمل بسلاسة مع الأطراف المعنية، والالتزام بالابتكارات والتنمية المستدامة — وهذا هو دور الإدارة الجمركية البلغارية في ظل الظروف الحديثة التي تتسم بدرجة عالية من اندغام الأمن الاقتصادي والصحي والاجتماعي.

الرؤية: جعل الإدارة الجمركية البلغارية أكثر كفاءة وفعالية وحادثة، من خلال العمل بطريقة تزداد تكاملا مع السلطات الجمركية في الاتحاد الأوروبي، وتعزيز قابلية التشغيل البيئي بين الجمارك ونظم المعلومات الحدودية الأخرى، ونظام تدريب متطور لمسؤولي الجمارك.

المصدر: المؤلفان.

بعد تقييم الأمثلة السابقة، يتم وضع أهداف استراتيجية «يجب على القيادة الجمركية واضحة وطويلة الأجل تغطي عادة فترة تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات. وتتمثل هذه الأهداف في تحقيق نتائج عالية المستوى (مثل زيادة الامتثال) وإنجازات ومؤشرات محددة ترتبط بها (مثل زيادة المدفوعات الطوعية للرسوم والضرائب بنسبة ٥٪ كل عام). والأهداف هي الأساس الذي يقوم عليه تخصيص الموارد والمساءلة، وتدعمها أنشطة/مشروعات محددة تشير إلى كيفية تحقيق النجاح.

والتخطيط الاستراتيجي أو، بعبارة أعم، عملية تنمية بناء القدرات، هو منهج دوري يشمل أربع مراحل: (١) تحليل الاحتياجات والفجوات/تحديد الأهداف، و(٢) التخطيط والتنفيذ، و(٣) المتابعة والتقييم، و(٤) إصدار رأي تقييمي/تحديث بشأن المنهج الاستراتيجي.^٢ ورغم أن جميع مراحل هذه الدورة مهمة، فإن المرحلة (٣) تكتسب أهمية خاصة إذا كان الإصلاح مدعوماً من شركاء التنمية الدوليين، حيث يريد الشركاء التأكد من أن الأموال التي أنفقت كان لها اثر ايجابي.

مؤشرات الأداء الرئيسية القابلة للقياس والموجهة نحو النتائج

الإدارة الفعّالة تقتضي قياس المخرجات وأهداف الأداء الموضحة في الخطط. ومن شأن تحليل وإدارة مؤشرات الأداء الرئيسية أن يساعد الإدارة الجمركية على تعزيز ما لديها من عمليات أساسية ووظائف للدعم الداخلي. وتوضح التجربة أن جهود المؤسسة توجّه نحو الأنشطة التي يتم قياسها وتبعدها عن الأنشطة التي لا يتم قياسها. وبعبارة أخرى، «ما يتم قياسه يتم تنفيذه». وتعمل التدابير القوية للإشراف الإداري والمساءلة على توجيه هذه العملية، حيث تهتم المؤسسة بالأولويات التي تقوم الإدارة بمتابعتها.

ويتم قياس المخرجات واستخدام الموارد في مختلف مستويات المؤسسة ولأغراض مختلفة. ويجري ذلك على المستوى التنظيمي لتقييم الإنجازات والنتائج مقابل الأهداف الاستراتيجية ولأغراض الإبلاغ الخارجي. وعلى مستوى الأقسام أو الوحدات نجد أن قياس الأداء يمكن المديرين من الاستجابة للمطالب (على سبيل المثال، نسبة حجم العمل المنجز، والوقت اللازم للمعالجة). ويتم ذلك على المستوى الفردي لتقييم مساهمة الموظفين وتحديد المكافآت والحوافز من خلال نظام لتقييم الأداء.

وينبغي تحديد مؤشرات أداء رئيسية واضحة وموجهة نحو النتائج وقابلة للقياس لكل هدف استراتيجي يسمح بتقييم التقدم المحرز وإعداد تقارير عنه بشكل منتظم. وتكتسب المقاييس الكمية والنوعية نفس القدر من الأهمية. فمؤشرات الأداء الرئيسية الكمية تقيس أحجام المخرجات، مثل عدد الشحنات أو الإجراءات الرقابية. وتستخدم مؤشرات الأداء الرئيسية أيضاً في قياس المدخلات والعمليات. وترصد مؤشرات الأداء الرئيسية لكفاءة العمليات العلاقة بين الموارد التي يتم إنفاقها والنتائج التي يتم تحقيقها؛ وهي تهدف إلى قياس تكلفة تقديم الخدمة. أما مؤشرات الأداء الرئيسية النوعية فتقيس مدى جودة ما يتم تنفيذه، مثل دقة الإجابات عن الاستفسارات ومستويات رضا العملاء. وتمثل المؤشرات المحددة زمنياً أحد الاعتبارات المهمة للإدارة لضمان الالتزام بمراحل تنفيذ النشاط أو المشروع.

ونقطة البداية لاستخدام مؤشرات الأداء الرئيسية هي المسؤوليات الجمركية الأساسية مثل إجراءات التخليص الجمركي. ومع تزايد شعور الإدارة الجمركية بالارتياح إزاء استخدام مؤشرات الأداء الرئيسية، يمكن التحول من استخدام مؤشرات أقل وأبسط إلى استخدام مؤشرات عديدة وأكثر تعقيداً. ومن شأن استخدام سيناريو أساسي للأداء التنظيمي تقيماً على أساسه الإنجازات الدورية أن يتيح للإدارة الجمركية والأطراف المعنية المتعاملة معها (ومنها الحكومة) التحقق من التقدم المحرز.

^٢ للاطلاع على مزيد من المعلومات حول دورة تنمية بناء القدرات، راجع الموقع الإلكتروني التالي على شبكة الإنترنت: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/capacity-building/overview/omd_cb_web_def_en.pdf?la=en

ومن الضروري توافر بيانات دقيقة وموثوقة وحديثة لقياس الأداء، حيث تعتمد الإدارة الجمركية على هذه البيانات لاتخاذ القرارات. ويُفضل، بدرجة كبيرة، أن تكون البيانات الخاصة بمعظم مؤشرات الأداء الرئيسية متاحة من خلال نظام آلي وليس من خلال عمليات جمع البيانات يدويا، والتي تكون أكثر عرضة للخطأ البشري. وتحتاج المؤسسة أيضا إلى القدرات التحليلية لتقييم الاختلافات والاتجاهات العامة والقضايا المستجدة. وتفتقر بعض البلدان إلى قاعدة البيانات والتحليلات الملائمة للقيام بذلك بشكل كامل، ولكن يمكن اتخاذ مزيد من الخطوات في هذا الشأن.

وينبغي أن تتمتع الإدارة الجمركية بثقافة إدارة الأداء من خلال مؤشرات الأداء الرئيسية من أجل تقييم أدائها مقارنة بأهدافها وتوجهها الاستراتيجي. وتقود الإدارة العليا هذه الثقافة المعنية بقياس الأداء وإدارته. وتتضمن هذه العملية تقديم آراء تقييمية حتى يمكن تعديل الأداء لتحقيق النتائج المرجوة. وإجراء تعديل عملي ومناسب، يجب أن تقترن الآراء التقييمية بالنتائج. ويعرض الملحق ألف أمثلة على مؤشرات الأداء الرئيسية المتعلقة بتحصيل الإيرادات، والتخليص الجمركي، وإدارة المخاطر والامتثال، والإنفاذ، وإدارة الموارد البشرية. ويعرض الفصل السادس أمثلة أخرى تتعلق تحديدا بوظيفة الإنفاذ.

تقارير الأداء

تُصمَّم تقارير الأداء بحيث تبين بدقة ووضوح مدى تحقيق الأهداف الاستراتيجية للإدارة وتكلفة تحقيقها. وعادة ما تعد الإدارات الجمركية تقارير أداء داخلية وخارجية مثل تقارير النشاط التشغيلي الشهرية وتقارير الأداء السنوية المقدمة للحكومة، على الترتيب.

ويعتمد معدل تواتر المتابعة الداخلية لتلك النتائج وإدارتها على حجم النشاط، ومدى توافر بيانات موثوقة وحديثة، ودرجة الأهمية بالنسبة للمؤسسة. ومن الممارسات الجيدة متابعة الأداء وإعداد تقارير مقارنة الأداء بالخطط التشغيلية شهريا، عن الأشهر التسعة الأخيرة من السنة المالية على الأقل، حتى تتمكن الإدارة من تقييم التقدم المحرز، وتحديد الاختلافات الكبيرة، واتخاذ إجراء تصحيحي إذا لزم الأمر. ولن تهتم الإدارة بالمخرجات الحالية فحسب، بل بالفرق بينها وبين مخرجات الفترات السابقة أيضا. ومن شأن تحليل الاتجاهات العامة أن يساعد الإدارة على تحديد ما إذا كان الأمر يقتضي اتخاذ إجراء.

وينبغي أن تحدد تقارير الأداء المقدمة للحكومات سياق عمل الجمارك وأن يتم ربطها بأولويات الحكومة ككل. وعند تقديم معلومات دقيقة عن الأداء من الإدارة الجمركية، ينبغي التركيز على المزايا التي تعود على المواطنين والتجار.

إدارة الأداء

رغم إعداد تقارير عن الأداء الاستراتيجي وأداء الأقسام من خلال العملية المذكورة سابقا، يُقاس الأداء الفردي من خلال عملية تقييم الموظفين. وهي عملية تقدم لجميع الموظفين في المؤسسة توجيهات (أهدافا) واضحة بشأن ما هو متوقع منهم، وتقييم نتائج عملهم، وتقديم الآراء التقييمية في الوقت المناسب.

وتضمن إدارة تقييم الموظفين حصول الموظفين والمديرين على فرص التدريب والتعلم التي يحتاجونها لتحسين أدائهم باستمرار. وتتم هذه العملية بشكل رسمي وغير رسمي. ولعملية إدارة الأداء الرسمية إطار زمني محدد وعادة ما تكون في ثلاث خطوات وتتم على أساس ثنائي: في بداية العام عند تحديد توقعات الأداء؛ وفي منتصف العام عند مراجعة الأداء؛ وفي نهاية العام عند تقييم الأداء. ويتم استكمالها بعملية مستمرة يتكرر خلالها تقديم آراء تقييمية بناءة، وهو ما يتم غالبا بعد حدث معين (مثل اجتماع الفريق)، أو بعد تقديم ملف ما، أو عند انتهاء مشروع ما.

الحوكمة السليمة والمساءلة

إن الجوانب الخارجية والداخلية للحوكمة ضرورية لتحقيق المزيد من الاتساق مع السياسات الحكومية، ولتحسين الأداء بما في ذلك زيادة كفاءة استخدام الموارد والشفافية والمساءلة. فركيزة «القدرة على صياغة السياسات المؤسسية، والإطار القانوني والتنظيمي الداعم، والإجراءات الشفافة» تتناول وضعية الجمارك في الحكومة والاعتبارات المتعلقة بالهيكل التنظيمي.

وينشأ البعد الخارجي للحوكمة من خارج الإدارة (على سبيل المثال، البيئة المؤسسية التي تعمل فيها الإدارة). وتقوم الوزارة المعنية بالرقابة بدور بارز، كما تقوم السلطة التشريعية أو هيئات أخرى (على سبيل المثال، ديوان المحاسبة) بالإشراف الخارجي على الإدارة. وتشمل الجوانب الداخلية للحوكمة، على سبيل المثال، المناهج والهيكل والنظم والعمليات المتعلقة برئيس الإدارة والإدارة الداخلية. ويشكل البعدان الداخلي والخارجي معا رؤية كاملة للحوكمة المؤسسية في الإدارة.

ويساعد وجود إطار حوكمة داخلية سليم المديرين على القيام بمهام المساءلة والإشراف. وتدعم الحوكمة كذلك الإدارة الاستراتيجية لأولويات الجمارك؛ وتساعد على النظر في القضايا على المستوى المناسب؛ وتضمن شفافية القرارات والإفصاح عنها. ويشمل هيكل الحوكمة جميع مستويات الإدارة. ويتألف عادة من لجان مسؤولة عن مجالات مختلفة (على سبيل المثال، إدارة المؤسسة بوجه عام بقيادة فريق من كبار المسؤولين التنفيذيين، وقضايا الإنفاذ بقيادة رئيس الإدارة الجمركية، وقضايا الموارد البشرية بقيادة رئيس هذه الوظيفة). ولكل لجنة اختصاصات تحدّد موقع اللجنة في هيكل الحوكمة الكلي، والمهام المنوطة بها، وأعضاءها، وسلطات صنع القرار الممنوحة لها، وتواتر اجتماعاتها، والمسائل المتعلقة بالحفاظ على بيئة العمل. وتضم عضوية اللجنة مديرين ترتبط بعض مسؤولياتهم على الأقل بالمجال الذي تغطيه اللجنة ويمكن أن تدعمهم شبكة من الخبراء. وتؤدي المشاركة في صنع القرار من جانب المديرين المدرجين في هيكل الحوكمة إلى تعزيز ثقافة الإشراف عبر المؤسسة، وتقليص احتكار المعلومات وتركيز عملية صنع القرار في المستويات العالية دون داع. ويتولى فريق الإدارة العليا اعتماد هيكل الحوكمة في المؤسسة.

وعادة ما تكون لدى المؤسسات الأكبر حجما مجموعة من اللجان تتراوح بين لجان فرق الإدارة التي تعقد اجتماعات منتظمة على كل مستويات المؤسسة واللجان المتعلقة بشؤون التشغيل والسياسات والوظائف (على سبيل المثال، الموارد البشرية، وتكنولوجيا المعلومات، والموازنة، والتدقيق الداخلي) على مستوى رئيس الجمارك و/أو المستويات الأدنى. كذلك لدى الإدارات الأصغر حجما فرق إدارة تعقد اجتماعات على كل مستويات المؤسسة ويمكنها دمج المناقشات حول شؤون التشغيل والسياسات والوظائف في عدد أقل من الاجتماعات حسبما يفي باحتياجاتها.

الترتيبات التعاونية الجمركية الإدارة الحدودية المنسقة

يشكل التعاون بين الوكالات الحكومية والدولية والقطاع الخاص عاملاً جوهرياً لفعالية إدارة الحدود. وتكتسب العلاقات الفعالة مع السلطات التنظيمية الوطنية الرئيسية والمعنية أيضاً بالحدود (على سبيل المثال، الصحة العامة، والسلامة، والطب البيطري، والصحة النباتية، والملكية الفكرية، والمعايير الفنية، وحماية البيئة) أهمية

بالغة في تقديم خدمات تتسم بالكفاءة والفعالية. وغالبا ما تكون كل من السلطة والمعرفة والمهارات المطلوبة لإدارة قضايا الحدود بفعالية موزعة عبر العديد من الهيئات أو الإدارات الوطنية، مما يتطلب تعاوناً متبادلاً في إطار منهج الإدارة الحدودية المنسقة.

فالعلاقات المتوازنة التي يقوم بها عدد كبير للغاية من الوكالات الحكومية الأخرى عند نقاط التفتيش الحدودية/نقاط الدخول تجعل إجراءات المعالجة الشاملة للحمولات مرهقة، مما يؤدي إلى تأخير دون داع في تدفق السلع عبر الحدود وتحمل التجار والحكومة تكاليف إضافية. وقد يكون وضع جميع الشروط اللازمة لمراقبة الحدود من جانب جميع الوكالات الحكومية الأخرى عند كل معبر حدودي باهظ التكلفة؛ لذلك فإن استيراد مجموعات معينة من السلع التي تخضع لضوابط محددة (على سبيل المثال، الحيوانات الحية والغذاء) يمكن أن يقتصر على عدد محدود من المعابر الحدودية، متى كان ذلك عملياً. ومن الأفضل أن تركز الضوابط الحدودية التي تقع ضمن المسؤولية الرئيسية لمختلف الوكالات الحكومية الأخرى على الضوابط الجمركية بأسلوب منسق، على أن تقتصر التدخلات عند الحدود على الضوابط الضرورية والتي قد تنشأ عن مراجعتها داخلياً في وقت لاحق لأضرار مفرطة لا يمكن إصلاحها. ومن الأمثلة الرئيسية على ذلك شؤون الأمن القومي، والصحة العامة، وحظر البضائع المهربة.

وتساعد الاتفاقات الثنائية ومتعددة الأطراف بين هذه الوكالات الحكومية الأخرى، من خلال تنسيق وتبسيط القواعد والمعايير ذات الصلة، على تيسير قيام الجمارك بإدارة الضوابط الحدودية نيابة عن هذه الهيئات. كذلك فإن المعلومات الإلكترونية الصادرة عن الوكالات الحكومية الأخرى (مثل الشهادات) واستخدام منصة النافذة الموحدة يسهلان معالجة السلع الخاضعة للقيود والرقابة على الحدود. وتكون المعايير الدولية مفيدة أيضاً في إيجاد حل لتلبية الاحتياجات الوطنية (اتفاقية تسهيل حركة الملاحة البحرية الدولية الصادرة عن المنظمة البحرية الدولية، لندن، ١٩٦٥؛ والاتفاقية الدولية لتنسيق الرقابة الحدودية على

البضائع الصادرة عن الأمم المتحدة في عام ١٩٨٢؛ وإطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية ٢٠٢١ الذي وضعته منظمة الجمارك العالمية).

ويتمثل أحد الأهداف المحددة للتعاون مع الوكالات الحكومية الأخرى في اقتصار عدد هيئات المراقبة العاملة على الحدود على الحد الأدنى الضروري، واقتصاره، في الوضع المثالي، على هيئات مراقبة الجوازات والجمارك الحالية. وهذا سيضمن الحد الأدنى من التكلفة والتأخير على الحدود ويحد من فرص استغلال السلطات الرسمية.^٢ وتسمح أفضل الممارسات للجمارك بالقيام، على الأقل، بالمراجعات الأساسية على الحدود نيابة عن الوكالات الحكومية الأخرى بناء على التعاون والمعلومات المقدمة للجمارك من تلك الهيئات. وتوفر الاتفاقات الدولية متعددة الأطراف ذات الصلة المعايير اللازمة لهذه الترتيبات. وهي تشمل الاتفاقية الدولية لتنسيق الرقابة الحدودية على البضائع الصادرة عن الأمم المتحدة في عام ١٩٨٢ (الضوابط على الحدود البرية) واتفاقية تسهيل حركة الملاحة البحرية الدولية الصادرة عن المنظمة البحرية الدولية، لندن، بصيغتها المعدلة في عام ١٩٦٥.

وبالنسبة للحالات التي يجري فيها تنفيذ نافذة إلكترونية موحدة للتجارة، يتم توسيع نطاق تطبيق إدارة المخاطر ليشمل الوكالات الحكومية الأخرى المشاركة في تنظيم معاملات التجارة الدولية والرقابة عليها. ويتطلب ذلك منهجا أوسع بكثير لإدارة المخاطر بين الهيئات بقيادة الإدارة الجمركية. ورغم وجود حلول أخرى للنافذة الموحدة في بعض البلدان (على سبيل المثال، تركزت على عمليات قطاع النقل)، من المهم لنظام النافذة الموحدة، الذي يشمل جميع الوكالات الحكومية الأخرى التي تساهم بدور في الضوابط الحدودية على البضائع، أن يتم وضعه تحت إشراف الجمارك، وأن يقوم على الضوابط الجمركية، وأن يتم دمجها أو ربطه بنظام الجمارك لإتاحة قابلية التشغيل البيئي.

التعاون بين إدارتي الجمارك والضرائب

رغم اختلاف اختصاصات إدارتي الجمارك والضرائب، هناك أرضية مشتركة كبيرة بين الإدارتين واحتياج واضح للتعاون الوثيق بينهما. وبينما تشرف إدارات الضرائب على الإيرادات الداخلية، فإن إدارات الجمارك مسؤولة عن تحصيل الرسوم والضرائب المفروضة على معاملات التجارة الدولية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الجمارك مسؤولة عن متابعة ومراقبة معاملات التجارة الدولية وجميع مشروعات البنية التحتية الداعمة لها، بما في ذلك تسهيل التجارة، والكشف عن جرائم التهريب، وحماية الحدود. ولتحسين فعالية عمليات الإدارتين وتحقيق أهدافهما بشكل أفضل، يتعين عليهما التعاون وتبادل المعلومات. غير أن نجاح التعاون يتطلب الثقة والاحترام المتبادلين وكثيرا ما يمكن أن يؤدي الإخلال بهما إلى صعوبات للإدارتين عند معالجة قضايا الامتثال المشتركة. وقد حاولت بعض البلدان معالجة هذه المشكلة من خلال

^٢ كمبوديا مثلا على تبسيط إجراءات التخليص الجمركي على الحدود، حيث تقرر تخفيض عدد الهيئات التنظيمية المتمركزة على الحدود بمرور الوقت من أكثر من عشر هيئات إلى اثنتين (الجمارك والهجرة). وقد تطلب هذا القرار الحكومي من الهيئات التنظيمية وضع ترتيبات عمل تعاونية، وأدى إلى خفض إجمالي الشروط التنظيمية وزمن التخليص الجمركي. وتشرف لجنة إدارة المخاطر المشتركة بين الوزارات على تطوير وتطبيق إدارة المخاطر.

تنفيذ مذكرات تفاهم بين السلطتين الجمركية والضريبية لإنشاء خطوط اتصال واضحة ووضع إجراءات للتعاون بين الهيئتين وتبادل المعلومات الحساسة عن المكلفين.

وهناك مزايا كبيرة لتعزيز التعاون بين إدارتي الجمارك والضرائب، بما في ذلك زيادة الامتثال الضريبي وزيادة الإيرادات الضريبية، وتحسين الكفاءة في تحصيل الرسوم والضرائب، وحتى القدرة على تحسين معالجة المخاطر التي قد ترتبط بأنشطة الجريمة المنظمة (السلاح والمخدرات وغسل الأموال وحقوق الملكية الفكرية والأمن العام).^٤ فعلى سبيل المثال، المعلومات المتعلقة بالمكلفين ضرورية للمساعدة في معالجة العديد من مخاطر الإيرادات والأمن من خلال عملية تقييم المخاطر الجمركية. ومن شأن التعاون الذي يكون في شكل تبادل المعلومات وبيانات إدارة المخاطر والتعاون الوثيق في مجال التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي أن يعزز الامتثال وتعبئة الإيرادات بشكل عام في الإدارتين. ورغم أن الفصل السادس يتناول في الأساس مزايا التعاون بين إدارتي الجمارك والضرائب في تحصيل الإيرادات وإنفاذها، فقد تم التطرق إلى هذه القضية في فصول الكتاب الأخرى.

قام ٣٦٪ من البلدان التي قدمت بيانات للمسح الدولي «ينبغي للحكومة النظر بعناية في أولوياتها واستراتيجيتها السياسية التي تتبعها على المدى الطويل قبل دمج إدارتي الجمارك والضرائب.»^٥

وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وبعض أنشطة

التدقيق) وتبادل المعلومات بشكل أفضل، مع إبقاء مجالات أعمالهما الأساسية منفصلة ومركزة على صلاحيات كل منهما. وتشكل هيئة الإيرادات الإسبانية (AEAT) مثالاً جيداً على ذلك. فقد تم إنشاؤها لتقوم بما هو أبعد من مجرد تبادل المعلومات، من خلال تسهيل الاستفادة المشتركة من النظم وقواعد البيانات بين الوحدات الضريبية والجمركية التي تحتاج إلى معلومات أساسية لأداء وظائفها ومهامها — وإن كان ذلك باتباع قواعد وتنظيمات أمنية صارمة. وبالإضافة إلى ذلك، يتم وضع خطط مشتركة لتحسين امتثال المكلفين/المشغلين. غير أن دمج الإدارتين في بعض البلدان لم يؤد بالضرورة إلى تحسين عمليات الجمارك بشكل ملحوظ. ويمكن أن يُعزى ذلك إلى أن الدمج ربما استهدف في الأساس خفض الإنفاق على عمليات إدارتي الضرائب والجمارك وتحقيق وفورات الحجم من خلال دمج وظائف الدعم المشتركة، في حين أن العمليات الضريبية والجمركية الأساسية التي تتطلب تحسيناً ظلت إلى حد كبير دون تغيير.

^٤ راجع أيضاً المبادئ التوجيهية لمنظمة الجمارك العالمية بشأن التعاون بين الجمارك والضرائب في الموقع الإلكتروني التالي على شبكة الإنترنت: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/guidelines-on-customs-tax-cooperation.aspx>

^٥ المسح الدولي بشأن إدارة الإيرادات (ISORA) يجريه صندوق النقد الدولي، ومركز الإدارات الضريبية في البلدان الأمريكية (CIAT)، ومنظمة الإيرادات الضريبية للبلدان الأوروبية (IOTA)، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

^٦ بعض البلدان، ولا سيما في أمريكا اللاتينية (الأرجنتين والبرازيل وبيرو)، اختارت أن تدمج أيضاً ضمن هيئاتها المسؤولة عن الإيرادات إدارة مساهمات الضمان الاجتماعي وإنفاذها، وبالتالي تحقيق منظور أكثر شمولاً لتحسين امتثال المكلفين.

وفي النهاية، وبغض النظر عما إذا كانت إدارتا الضرائب والجمارك سيتم دمجهما، يجب عليهما وضع آليات فعالة للتعاون وتبادل المعلومات وتشجيع مبادرات محددة تهدف إلى تحسين الخدمات والامتثال. وتتطلب الضوابط الضريبية والجمركية الفعالة فهما شاملا للمكلفين/المشغلين، وهو أمر لن يتحقق إلا من خلال التعاون الوثيق والمستمر. ويجب على الإدارتين وضع أهداف منسقة وتنفيذ مبادرات استراتيجية، منها ما يلي:

- رقم ضريبي موحد مميز وحديث وموثوق للمعاملات الجمركية
- فحص مقارنة لبيانات الإقرارات الجمركية والالتزامات الضريبية الأساسية إلكترونيا للتحقق من صحتها بسرعة وكفاءة
- تبادل المعلومات الإلكترونية المتعلقة بسجلات المكلفين/المشغلين لتقييم مستويات الامتثال وتحديد الاستراتيجيات التي يتبعونها لتحقيق أغراض العمل الخاصة بهم.^٧ وينبغي أن تؤدي هذه المبادرة إلى وضع توصيف موجز للمكلفين واستخدامه، لأغراض تقييم مخاطر الامتثال الضريبي والجمركي.
- استراتيجيات تكميلية لمتابعة ومراقبة الإعفاءات والنظم الخاصة
- برامج شاملة ومنسقة لإدارة ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية والامتثال لهما
- استراتيجيات تكميلية لمتابعة ومراقبة واردات وصادرات الصناعات الاستخراجية (النفط ومشتقاته والغاز والذهب والألماس والنحاس وغيرها)
- تقديم الخدمات لبعضها البعض في مجالات مختارة لها ميزة نسبية مثل تحصيل الديون، والتدريب المتخصص، وتبادل الخبرات والاستشارات
- قد تكون الأنشطة المشتركة عملية وأكثر فعالية (على سبيل المثال، بعض عمليات التدقيق الميداني)

وقد تم بالفعل تنفيذ هذا النوع من تبادل المعلومات بين المؤسسات في عدد من البلدان، وعندما تم ذلك دعماً لبرامج محددة بدقة في مجالي الخدمات والامتثال، أدى إلى إدارة الامتثال بصورة أفضل في المجالين. لكن إذا لم يتم هذا التبادل للمعلومات، ستستمر إدارتا الضرائب والجمارك في العمل بناء على معلومات غير كاملة وسيكون تحقيق أي هدف لتحسين الامتثال أكثر صعوبة بكثير. ويعرض الملحق بـ أ سباقاً إضافياً حول مسألة دمج إدارتي الضرائب والجمارك.

^٧ من المهم توخي الوضوح في تحديد البيانات المطلوبة من كل إدارة، وكيفية استخدامها، وكيفية التعامل معها، وكيفية ضمان سريتها.

التعاون بين الجمارك والقطاع الخاص

تقر الحكومات والقطاع الخاص والمنظمات الوطنية والدولية، بما في ذلك منظمة التجارة العالمية ومنظمة الجمارك العالمية، بقيمة القطاع الخاص وتشجع التعاون الملموس والمستدام معه. وينص اتفاق تيسير التجارة المبرم تحت مظلة منظمة التجارة العالمية (TFA) على إجراء مشاورات منتظمة مع القطاع الخاص وعلى وجود لجنة وطنية بشأن تيسير التجارة (NCTF). ويوصي الاتفاق أيضا بإتاحة الفرص للقطاع الخاص للتعليق على المقترحات التشريعية والتنظيمية وإبلاغه مسبقا قبل دخول التعديلات حيز التنفيذ. وأخيرا، ينص اتفاق تيسير التجارة على اتخاذ تدابير تيسير التجارة للمشغلين المعتمدين. ويمكن الاطلاع في الفصل الرابع على مزيد من المعلومات حول اتفاق تيسير التجارة وآثاره على الجمارك.

ويشجع إعلان أروشا المنقح بشأن النزاهة في الجمارك الصادر عن منظمة الجمارك العالمية على إقامة علاقة منفتحة وشفافة ومثمرة مع القطاع الخاص من أجل التصدي للفساد وتعزيز النزاهة في الجمارك. كذلك أشارت منظمة الجمارك العالمية وصندوق النقد الدولي إلى أن مواجهة جائحة كوفيد-١٩ قد سلّطت الضوء على أهمية تعزيز العلاقات مع القطاع الخاص لدعم استمرارية الأعمال في الاقتصاد الوطني والتجارة الدولية. وتشكل المجموعة الاستشارية للقطاع الخاص في منظمة الجمارك العالمية (PSCG) مثلا على التعاون القيم والمثمر والشراكة بين الجمارك والقطاع الخاص. وتقوم المجموعة بتقديم المعلومات والمشورة لمنظمة الجمارك العالمية وأعضائها بشأن المسائل المتعلقة بالجمارك والتجارة الدولية من منظور القطاع الخاص. وتشير المجموعة إلى أن التزام الإدارة الجمركية بالتعاون مع القطاع الخاص وبالشفافية والوضوح والكفاءة يمثل ركيزة قوية للنجاح.

وتقوم معظم الإدارات الجمركية، في مقر المركز الرئيسي ومن خلال المكاتب الإقليمية أو المحلية، بالعمل بعدة طرق مع الأطراف المعنية في القطاع الخاص (ولا سيما المستوردين والمخلصين الجمركيين وشركات توصيل الطرود والمصدرين والناقلين وسلطات المطارات والموانئ واتحادات الصناعات والهيئات التنظيمية الوطنية الأوسع نطاقا). وعلى سبيل المثال، تُستخدم هياكل اللجان الاستشارية الرسمية لتبادل المعلومات وزيادة الوعي بالقضايا، ومناقشة الأسئلة الاستراتيجية المهمة مثل قضايا السياسات والتعديلات التشريعية. وتسعى مجموعات العمل واللجان الفرعية عادة إلى الحصول على مساهمات وآراء تقييمية من الأطراف المعنية وإيجاد حلول للمشكلات الفنية أو المتعلقة بالعمليات. ويناقش الفصل الرابع بمزيد من التفصيل مبادئ مشاركة الأطراف المعنية.

التعاون الدولي بين الجمارك

ينبغي ألا يقتصر نطاق تعاملات الإدارات الجمركية على الوكالات الحكومية الشريكة والمشغلين الاقتصاديين داخل حدود بلادها. فالتجارة عبر الحدود تتطلب أن يكون للجمارك منهج استباقي تجاه القضايا التي تنشأ أو تنتهي خارج هذه الحدود، والخطوة الأولى والأساسية هي العمل مع النظراء، ولا سيما من البلدان المجاورة والشركاء التجاريين. وتستفيد الإدارات الجمركية بشكل كبير من برامج وآليات التعاون القوية المصممة لإنفاذ قوانينها، وزيادة الامتثال، وتسهيل التجارة (بما في ذلك من خلال تبسيط وتنسيق الإجراءات وعمليات الفحص الجمركي المشتركة أو المنسقة)، وتبادل أفضل الممارسات، وتلقي/ تقديم المساعدة الفنية أو التدريب في المجالات التي يمكن أو ينبغي

تحسينها. ولهذه الأغراض، يشكل التفاوض بشأن الاتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف وتنفيذها أفضل طريقة لبناء الأساس لتعاون ثنائي فعال. وكلما زادت قوة الاتفاقات، يمكن أن تزداد قوة هذا التعاون.

والنوع الأكثر شيوعاً لاتفاقات التعاون الجمركي بين إدارتين جمركيتين هو اتفاق المساعدة الجمركية المتبادلة. ويمثل هذا الاتفاق قناة رسمية لتبادل المعلومات اللازمة لأغراض الإنفاذ، رغم أن معظم هذه الاتفاقات تتضمن أيضاً أحكاماً محددة بشأن التعاون في تيسير التجارة والمسائل المتعلقة بالمساعدات الفنية. وتسمح معظم هذه الاتفاقات بتبادل المعلومات على أساس كل حالة على حدة. ومع ذلك، وافقت بعض الإدارات الجمركية في السنوات الأخيرة على توسيع نطاق اتفاقاتها للسماح بتبادل كميات كبيرة من البيانات. كذلك تحتوي بعض اتفاقات التجارة الثنائية على أحكام بشأن التعاون الجمركي في المسائل السابق ذكرها بينما تشير اتفاقات أخرى إلى التعاون المنصوص عليه في اتفاق المساعدة الجمركية المتبادلة أو أي اتفاق آخر مماثل.

وتتضمن الاتفاقات متعددة الأطراف بشأن التعاون الجمركي — سواء بين الإدارات الجمركية أو تلك المنصوص عليها في اتفاقات التجارة متعددة الأطراف — أحكاماً بشأن نفس المسائل الواردة في الاتفاقات الثنائية، بعضها بنفس القوة، والبعض الآخر يكفي بتشجيع الأطراف على التعاون.

وهناك أيضاً اتفاقات تعاون جمركي بين بلدان أعضاء في اتحاد جمركي وكذلك اتفاقات بين بلدان منفردة وكتلة من البلدان أو اتحاد جمركي. وهذا ما ينطبق على العديد من الاتفاقات التي وقعها الاتحاد الأوروبي^٨ مع كوريا وكندا وهونغ كونغ والولايات المتحدة والهند والصين واليابان. كذلك أبرم الاتحاد الأوروبي اتفاقات شراكة وتعاون مع عدد من البلدان، منها روسيا وأوكرانيا، تغطي التعاون الجمركي وتتضمن بروتوكولا بشأن المساعدات الإدارية المتبادلة.

ولكن رغم قيام معظم الإدارات الجمركية بتوقيع اتفاقات تعاون، فإن التحدي الأكبر لا يتمثل غالباً في عدم وجودها بل في عدم تطبيقها. ومن الشائع أن نرى أن هذه الاتفاقات غير مستغلة بشكل كاف، بسبب عدم وجود إرادة سياسية أو استراتيجية تعاون واضحة. وهناك عوامل أخرى تؤخر التعاون بين الإدارات الجمركية أو تجعل من الصعب تنفيذ هذه الاتفاقات، منها الفجوات الكبيرة بين الأطراف، ومواطن الضعف المحتملة في حماية البيانات، وإدارة الاتفاقات (بما في ذلك الحوكمة والإشراف)، واختلاف الأولويات، وعدم دراية المحاكم بحالات التحري التي تُجرى في ظل الاتفاقية. لذلك، عند التفاوض بشأن اتفاق للتعاون الجمركي، من الضروري مراعاة الجوانب السابق ذكرها لأنها ستكون مؤثرة عندما يدخل الاتفاق حيز التنفيذ، وإلا فإن الأداة التي تهدف إلى تعزيز قدرات الإدارات الجمركية الموقعة على الاتفاق لن تُستغل بشكل كاف.

^٨ للاطلاع على مزيد من المعلومات حول ترتيبات التعاون الجمركي في الاتحاد الأوروبي، راجع الموقع الإلكتروني التالي على شبكة الإنترنت: https://ec.europa.eu/taxation_customs/international-customs-co-operation-and-mutual-administrative-assistance-agreements_en.

وهناك مثال جيد على تعزيز التعاون الجمركي بين اقتصاد متقدم واقتصاد صاعد وهو ذلك الذي تشهده الإدارتان الجمركيتان في المكسيك والولايات المتحدة، وهما إدارتان متجاورتان يختلف مستوى تطور كل منهما ولكن لديهما مصالح مشتركة في حماية اتفاق التجارة بينهما وحدودهما وسكانهما. وهناك مصلحة مشتركة أخرى غاية في الأهمية وهي الحاجة إلى معالجة أحجام حركة المرور الكبيرة على الحدود، بما في ذلك تلك المتعلقة بالتجارة الثنائية بينهما. فهناك ١,٢ مليون شخص و١٨٢٦٠ شاحنة بضائع — بما في ذلك حاويات السكك الحديدية المحملة — ٣٦٧ ألف راكب من ركاب المركبات الخاصة يعبرون يوميا الحدود المشتركة عبر ٤٢ معبر حدودي (US Department of Transportation 2019). وفي عام ٢٠١٩، بلغت قيمة التجارة الثنائية في السلع بين البلدين ٦١٢ مليار دولار (United States Census Bureau 2019)، حيث تم نقل ما يزيد على ٩٠٪ منها من أحد البلدين إلى الآخر بشاحنات البضائع أو بالسكك الحديدية.

وأجبر اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية («نافتا») لعام ١٩٩٤ الإدارتين الجمركيتين على تعزيز التعاون بينهما والارتقاء به إلى مستوى أعلى. وفي عام ٢٠٠٠، قامت الإدارتان الجمركيتان بتوسيع نطاق اتفاق المساعدة الجمركية المتبادلة المبرم بينهما (US Department of State, 2000)، وعلى مر السنين، تمكنت الإدارتان من وضع وتنفيذ العديد من برامج وآليات التعاون، بما في ذلك آليات التبادل الآلي للبيانات الجمركية المتعلقة بالمعاملات في جميع وسائل النقل — حيث تتم بعض عمليات تبادل البيانات في الوقت الحقيقي — وتنسيق بيانات الشحنة الإلكترونية، وعمليات الفحص الجمركي المشتركة في المنشآت المشتركة في ١٣ منفاذ للدخول (المعالجة الموحدة للحمولة)، وممرات آمنة مخصصة للمشغلين الاقتصاديين المعتمدين في ستة منافذ دخول كبيرة، ومناهج منسقة لإدارة المخاطر واستهدافها — بما في ذلك توزيع محلي المخاطر على مراكز الاستهداف — والتحريرات المشتركة وفرق العمل المعنية بالإفناذ من خلال وحدة الشفافية التجارية، وبروتوكولات استئناف العمل للتصدي للكوارث الطبيعية. وقد شرعت الجمارك المكسيكية في عملية تحديث قوية في أوائل التسعينات، مما سمح لها بتحويل جميع إجراءاتها إلى التشغيل الآلي وإجراء عملياتها على أساس إدارة المخاطر. وبغض النظر عن الفجوات في التنمية الاقتصادية بين المكسيك والولايات المتحدة، أثبتت إدارتا الجمارك في البلدين أنه من الممكن إقامة تعاون قوي ومخطط بدقة والاستفادة منه.

الهيكل التنظيمي المبسط

تحتاج الإدارة الجمركية الحديثة إلى هيكل تنظيمي كفاء قادر على تحقيق النتائج المطلوبة بفعالية وفي حدود الموارد المخصصة. ويستند الهيكل التنظيمي إلى رسالة الإدارة ورؤيتها وأولوياتها الاستراتيجية. وبوصفه أداة تمكينية للإدارة، ينبغي أن يدعم الهيكل التنظيمي العمليات الجمركية الأساسية، ويركز على خدمة العملاء، ويقلص النفقات العامة. والهيكل التنظيمي يراعي الأولويات الخاصة بكل بلد وموقعه الجغرافي، والاحتياجات الاقتصادية والأمنية للمواطنين الذين يحصلون على الخدمة، وثقافة الإدارة العامة الوطنية. ويحدد الإطار ٣-٣ بعض المبادئ الأساسية التي يجب مراعاتها عند تصميم الهيكل التنظيمي للجمارك.

^٩ راجع الموقع الإلكتروني التالي على شبكة الإنترنت: <https://2009-2017.state.gov/sll/treaty/tias/2000/126772.htm>

الإطار ٣-٣: المبادئ الأساسية لهيكل تنظيمي فعال وكفاء للإدارة الجمركية

- الفصل الواضح بين الوظائف والأدوار والمسؤوليات في المركز الرئيسي (تصميم السياسات والإجراءات، ووضع المعايير، والتخطيط والمتابعة) والعمليات الميدانية (التنفيذ)
 - تبسيط عملية صنع القرار استناداً إلى الحد الأدنى من المستويات الإدارية، مع تحديد العدد الملائم من المرؤوسين والضوابط الداخلية
 - التركيز على الأولويات الاستراتيجية، والخطوط الوظيفية، والعمليات الجمركية الأساسية
 - التوجه نحو خدمة العملاء
 - قابلية التوسع والمرونة اللازمة لتوسيع نطاق النموذج التشغيلي ليشمل خدمات وعمليات وأحجام تجارة إضافية
- المصدر: المؤلفان.

الجمارك داخل الجهاز الحكومي

وفقاً للممارسات الجيدة، يتم إنشاء إدارة جمركية تتمتع بالاستقلالية عن التوجه السياسي. ويعتمد موقع الإدارة الجمركية داخل الحكومة على ثقافة الإدارة العامة، وأهمية دورها المالي، والاستراتيجيات والسياسات الحكومية الحالية. وهناك ثلاثة خيارات رئيسية: (١) الدمج الكامل للجمارك في هيكل الوزارة الأم (وزارة المالية غالباً)، و(٢) الهيئة الجمركية المستقلة/ شبه المستقلة، و(٣) دمج الجمارك مع الضرائب ضمن هيئة مسؤولة عن الإيرادات أو جهة أخرى مثل هيئة مراقبة الجوازات/ أمن الحدود. وعادة ما يظل الهيكلان الأخيران خاضعين لإشراف وزير/ وزارة المالية بصورة مباشرة أو من خلال مجلس إدارة مستقل يتولى دور الوسيط.^{١٠}

وتتمثل المزايا الرئيسية للدمج الكامل في وزارة المالية في أنه يتيح للوزير، المسؤول عن إيرادات الموازنة، الرقابة الكاملة على إدارة مهمة لتحصيل الإيرادات، ويمكنه أن يضمن بسهولة أكبر الرقابة المنسقة مع السياسات الضريبية والإدارات التي تطبق هذه السياسات. وفي بعض البلدان قد تسمح هذه الرقابة اللصيقة، من جانب وزير في مجلس الوزراء، بالتأثير السياسي المباشر في الأنشطة الإدارية اليومية للإدارة الجمركية مما يضعف ثقة الجمهور في إدارة الشؤون الجمركية بصورة مستقلة.

وفي عدد قليل من الحالات، تستفيد الحكومات الإقليمية أو حكومات الولايات من الإيرادات الجمركية بشكل مباشر ويمكن أن تبدي رأيها في الرقابة على الإدارات الجمركية، بما في ذلك اختيار المديرين الإقليميين. غير أن ذلك لا يتماشى مع الممارسات الدولية الجيدة. فالإدارة الوطنية (التي تخضع لرقابة الحكومة المركزية/ وزارة المالية) هي الطريقة الأكثر فعالية في تحصيل الإيرادات في الحكومات الإقليمية/ المحلية والمركزية. وينبغي تلبية احتياجات الحكومات الإقليمية والمحلية للموارد المالية من خلال قيام الحكومات المركزية بإعادة توزيع الإيرادات وفقاً لصيغة يقرها ويضمنها القانون. ومن الناحية الأخرى، لا ينفي هذا المبدأ حاجة المكاتب الجمركية الإقليمية والمحلية إلى تنسيق الأنشطة والتعاون مع الحكومات الإقليمية والمحلية.

^{١٠} وفقاً للتقرير السنوي لمنظمة الجمارك العالمية ٢٠١٩-٢٠٢٠، كانت هناك ٥٥ هيئة جمركية مستقلة أو شبه مستقلة (٢٣,٠١٪)، و٧٢ إدارة مدمجة في هيكل وزارية، وثلاث وحدات لحماية الحدود (١,٦٪)، بالإضافة إلى ٥٣ جهة تجمع بين الأنشطة الضريبية والجمركية ضمن الهيئات المسؤولة عن الإيرادات (٢٩٪).

وفي بعض البلدان (أستراليا وكندا والولايات المتحدة ونيوزيلندا، وإلى حد ما المملكة المتحدة)، يتم دمج الجمارك جزئياً أو كلياً في هيئة واحدة لمراقبة الحدود. وقد تم ذلك بما يتماشى مع الأولويات المستجدة للحكومة والتوازن المتغير بين مهام الإدارة الجمركية.

التوجيه الوظيفي والإدارة الوظيفية

يعمل العديد من الإدارات الجمركية وفق نموذج وظيفي. ويمكن تعريف التوجيه الوظيفي بأنه إرشادات تغطي جميع خطوط السلطة الرأسية في المؤسسة. ومن أمثلة ذلك الإرشادات بشأن السياسات أو الإجراءات التي يقدمها المركز الرئيسي لعمليات الخطوط الأمامية (العمليات الميدانية) أو التوجيهات من فرع أو قسم لآخر. وترتبط الإدارة الوظيفية أداء البرامج بتخصيص الموارد ونفقات البرامج. وتقوم القطاعات الوظيفية في المركز الرئيسي بوضع التوجيهات وأهداف الأداء لمكاتب العمليات الإقليمية أو المحلية، وتخصيص الموارد الملائمة لتحقيق هذه الأهداف (الموازنة والموارد المكافئة للعمل على أساس التفريغ والتدريب، وغيرها). وبالتالي، من المتوقع أن تقوم العمليات الميدانية بتحقيق الأهداف المحددة، وإدارة الأداء التشغيلي ورفع التقارير عن هذا الأداء للقطاعات الوظيفية، واستخدام السلطة التقديرية لتعديل مستويات الموارد المخصصة على نحو مسؤول لمواجهة المخاطر المحلية الناشئة.

وللتوجيه الوظيفي القوي والإدارة الوظيفية القوية دور فعال عندما تكون العمليات الميدانية كبيرة؛ وتعتمد ممارسة موظفي الخطوط الأمامية للسلطات على قدر كبير من التقدير؛ وتتباين ظروف التشغيل إلى حد كبير عبر المناطق والمكاتب والوظائف. ويعرض الفصل السادس لمحة عن الهيكل التنظيمي الوظيفي للإنفاذ الجمركي في المركز الرئيسي وفيما يلي ثلاثة متطلبات لضمان سلاسة العمليات وفقاً لهذا النموذج:

- التحديد الواضح لأدوار ومسؤوليات الإدارة الوظيفية في الخطوط الأمامية والمركز الرئيسي.
- الحفاظ على فعالية الاتصال والتعاون بين الوحدات الوظيفية في الخطوط الأمامية والمركز الرئيسي على كافة المستويات. ويجب أن يعرف مديرو وموظفو الخطوط الأمامية التوجيهات التي يتم تلقيها من القطاعات الوظيفية، بينما يجب على مديري القطاعات الوظيفية الحصول على الرأي التقييمي من الصفوف الأمامية إذا ما كان يتعين عليهم ضمان توافق السياسات مع الواقع التشغيلي.
- يجب على الإدارة العليا للجمارك مساءلة مديري العمليات ومديري القطاعات الوظيفية عن مسؤولياتهم.

أدوار المركز الرئيسي والعمليات الميدانية

المركز الرئيسي

ينبغي أن يكون لدى الإدارات الجمركية الحديثة مركز رئيسي قوي يمكنه الإشراف على شبكة العمليات الميدانية ويضمن توحيد العمليات عبر هذه الشبكة. وتتمثل المسؤولية الرئيسية للمركز الرئيسي في وضع سياسات وإجراءات ومعايير أداء متسقة على المستوى الوطني وفعالة في تحقيق نتائج الجمارك والإشراف عليها. ولا يشارك المركز الرئيسي في

قضايا التشغيل اليومية، والتي تدخل ضمن مسؤولية «**الفصل الواضح بين وظائف المركز الرئيسي والعمليات الميدانية ضروري لضمان فعالية الأداء التشغيلي.**» ولكن مشاركة المركز الرئيسي في صنع القرارات اليومية ينبغي أن تكون محدودة قدر الإمكان.

كذلك ينبغي أن يكون المركز الرئيسي مسؤولاً عن تنفيذ الاتفاقات الدولية والإقليمية والتعامل مع كيانات مثل منظمة التجارة العالمية ومنظمة الجمارك العالمية. ويجب أن يضمن المركز الرئيسي أن التشريعات واللوائح والإجراءات محدثة، بما يتسق مع سياسات البلاد، ويتم تطبيقها بأسلوب موحد من جانب كل مكتب من المكاتب الجمركية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يتعامل المركز الرئيسي مع صناعات السياسات، في الوزارة المسؤولة عن الجمارك أو غيرها حسب الاقتضاء، من أجل الاتفاق على أمور مثل المستويات المستهدفة للإيرادات والمساهمة في توضيح التأثير الإداري للخيارات المقترحة على مستوى السياسات.

العمليات الميدانية

العمليات الميدانية تنفذ سياسات التشغيل المحددة للهيكل الإقليمية والمحلية. وهي مسؤولة عن التخليص الجمركي على الحدود وتحصيل الإيرادات وتدابير الإنفاذ والتحريرات. ومن الممارسات الجيدة وجود وظيفة للاتصال الميداني أو مكتب في المركز الرئيسي للتنسيق مع جهة اتصال مقابلة في المناطق. وهذه العلاقة يمكن أن توضح التوجهات والإرشادات التشغيلية للمناطق، مما يساعد على ضمان الاتساق الوطني، وهي أيضا بمثابة منتدى للأقاليم لعرض القضايا على المركز الرئيسي للنظر فيها عند وضع السياسات والإجراءات.

وظائف الدعم الداخلي

تستلزم الإدارة الجمركية الحديثة وجود وحدات للدعم المهني بهدف وضع السياسات وتقديم البرامج المتسقة مع أولويات الحكومة؛ وصياغة التشريعات وتقديم التفسيرات القانونية والمشورة بشأن السياسات والإجراءات؛ والإشراف على المفاوضات والمشاركة فيها وتنفيذ الاتفاقات الدولية؛ وتقديم التوجيه والدعم للأفراد والإدارة المالية، والأمن الشخصي والمادي، والمشتريات، وإدارة المواد والمعلومات، والممتلكات العقارية، والاتصالات، وحلول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

وبالإضافة إلى ذلك، من الممارسات الجيدة جعل وحدات الشؤون الداخلية والتدقيق الداخلي وتقييم البرامج تابعة مباشرة لرئيس الإدارة الجمركية. وينبغي أن تضمن وحدة الشؤون الداخلية الامتثال لجميع الأنشطة الأمنية ومعايير النزاهة/المعايير المهنية. وينبغي أن تكون وحدتا التدقيق الداخلي وتقييم البرامج مسؤولتين عن مراجعة النظم والعمليات التشغيلية والإدارية والمالية، ومتابعة الامتثال لسياسات وأولويات الإدارة، وتقييم الفعالية والكفاءة، وتقديم المشورة بشأن التحسينات وكيفية معالجة القضايا. وبعض وظائف الدعم الداخلي، مثل العلاقات العامة والإعلامية، والاتصالات، والشؤون القانونية، والشؤون الدولية، والإصلاح والتحديث يمكن أن تتبع أيضا رئيس أو نائب رئيس الإدارة الجمركية.

ويعرض الملحق جيم بعض الأفكار حول تصميم الهيكل التنظيمي للإدارة الجمركية. وتُعرض هذه الأفكار بغرض تحديد العناصر الأساسية في هيكل تنظيمي معتمد، ويتعين تطويعها بحيث تتلاءم مع ظروف البلد الذي تعمل فيه الإدارة.

القدرة على صياغة السياسات المؤسسية، والإطار القانوني والتنظيمي الداعم، والإجراءات الشفافة دور الجمارك في السياسات

إن تحويل المتطلبات الاستراتيجية للحكومة إلى إجراءات عملية يتطلب وضع السياسات والبرامج ذات الصلة. وتكتسب القدرة على صياغة التحليلات والسياسات — التي غالباً ما تكون وظيفة مغفلة في الإدارات الجمركية — أهمية في تحقيق النجاح المستدام. ومن الأمثلة الجيدة على تحويل المتطلبات الاستراتيجية للحكومة إلى برامج جمركية، تنفيذ تدابير الكفاءة والوضوح الواردة في اتفاق تيسير التجارة المبرم تحت مظلة منظمة التجارة العالمية وإنشاء برامج الامتثال الملائمة للحد من المخاطر. وفي هذا السياق، تعمل الإدارات الجمركية على تطوير إدارة المخاطر، والنافذة الموحدة، والأحكام المسبقة، والمشغلين الاقتصاديين المعتمدين، وبرامج التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي في بلدانها.

الإطار القانوني والتنظيمي الداعم

لا بد للإدارة الجمركية الحديثة من وجود إطار للسياسات وإطارين قانوني وتنظيمي تتسم كلها بالوضوح وتتسق مع التشريعات الوطنية؛ واتفاقات ثنائية وإقليمية ومتعددة الأطراف؛ ومعايير دولية، مثل اتفاقية كيوتو المنقحة لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية والمعتمدة من منظمة الجمارك العالمية واتفاق تيسير التجارة المبرم تحت مظلة منظمة التجارة العالمية. وتشمل الأدوات التشريعية قانون الجمارك الذي يقتضي موافقة الكونغرس أو البرلمان الوطني، واللوائح التي لا يُشترط تقديمها إلى هذه الأجهزة. ولذلك يتم تحديث اللوائح بسهولة أكبر لتعكس الاحتياجات الحالية. وينبغي دعم هذا الإطار بإجراءات جمركية شفافة وواضحة.

وتحتاج الجمارك إلى تشريعات واضحة وشاملة تنص على يلي:

- تحديد اختصاصات الإدارة الجمركية
 - تحديد مسؤوليات الإدارة الجمركية والوكالات الحكومية الأخرى المتعاونة
 - توفير التوجيه، والقواعد الإجرائية، والتمكين من أجل تشجيع الامتثال لأحكام القانون وتنفيذها وإنفاذها على النحو المناسب
 - الامتثال للالتزامات الناشئة عن المعاهدات والاتفاقات الدولية والمعايير الدولية الجيدة
- وغالبا ما تقوم الإدارة الجمركية بدور مهم في وضع التشريعات واللوائح، بينما تقود الوزارة الأم العمل من خلال توفير التوجيه، وطرح مسودات الوثائق على الحكومة (مجلس الوزراء) للموافقة عليها وعلى البرلمان لاعتمادها عند الحاجة. ويعكس هذا دور كل منهما، حيث تكون الوزارة مسؤولة عن تحديد السياسات رفيعة المستوى للإدارة الجمركية، وتتولى الجمارك مسؤولية التنفيذ.

وعند إعداد تشريع جديد، من المهم التشاور مع الأطراف المعنية في مرحلة مبكرة من هذه العملية، وضمان توافر الوقت الكافي قبل مراجعة الحكومة والبرلمان له حتى تتمكن الجمارك والمجتمع التجاري والوكالات الحكومية الأخرى وأي أطراف معنية أخرى من تقديم مدخلاتها والاستعداد للتفنيد. وكثيرا ما يتضمن هذا الاستعداد إدخال تعديلات على النظم الآلية وتدريب موظفي الجمارك والتجار على فهم الأحكام الجديدة. وقد تستغرق العملية التشريعية عدة سنوات حسب حجم التعديلات والقدرة على إدارتها واستيعابها.

شفافية الإجراءات الجمركية والإجراءات المطبقة عند الحدود ووضوحها

تكتسب شفافية الإجراءات الجمركية والإجراءات المطبقة عند الحدود ووضوحها أهمية بالغة لتحقيق السلاسة والكفاءة في عمليات التجارة الدولية والسفر الدولي وزيادة القدرة التنافسية للبلاد والمشغلين الاقتصاديين فيها. ويتناول الفصل الرابع هذه المبادئ بمزيد من التفصيل ويناقش أدوات مثل الأحكام المسبقة.

وتتسم بعض السياسات الإدارية والمالية والتجارية — أي نظم تعليق تسديد الرسوم الجمركية والضرائب، والإعفاءات، ومناطق التجارة الحرة، واتفاقيات المعاملة التفضيلية، والضرائب والرسوم غير المباشرة/الخاصة — بأنها غاية في التعقيد. ويخلق ذلك تحديا أمام التجار لفهم هذه السياسات، وأمام موظفي الجمارك لتطبيقها ومتابعتها بشكل متسق. وتؤدي هذه السياسات إلى زيادة تكلفة وصعوبة الإدارة والامتثال، ويتعين على الجمارك العمل على تقديم تفسيرات واضحة وبسيطة لمسؤوليات التجار بمقتضى هذه السياسات.

القوى العاملة ذات المهارة والخبرة المهنية في الجمارك العاملون في الجمارك

ترتكز الإدارة الجمركية على قوى عاملة ذات خبرة مهنية ومدربة جيدا وعالية الأداء وتتمتع بقيم أخلاقية. ويجب أن يتمتع مسؤولو الجمارك بمعرفة ومهارات وسلوكيات محددة. ويقوم العاملون في الجمارك بأدوار فريدة ومتنوعة، منها مفتش الجمارك، ومسؤول وحدة الجمارك، وأخصائي أمن الواردات وسلاسل الإمداد، ومختص بأعمال المراقبة اللاحقة/التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، ومسؤول استهداف المخاطر، ومسؤول الاستخبارات، والمحقق الجمركي.

وتعاني بعض الإدارات الجمركية من هذا التركيز على تأهيل القوى العاملة لديها من الناحية المهنية. فمما يعوق قدرة الإدارة على تحسين أدائها، على سبيل المثال، عدم وجود معايير واضحة للتوظيف، وتوصيفات موحدة للوظائف، وتوصيفات موجزة للكفاءات، وسياسات للتقدم على أساس الجدارة، وبرنامج شامل للتعلم والتطوير، ومسار وظيفي مهني.

أهم سمات الإطار الفعال لإدارة وتنمية الموارد البشرية في الجمارك

يوفر إطار إدارة الموارد البشرية القائم على الكفاءة منهجية سليمة لتحويل الأولويات الاستراتيجية والقيم الأساسية للجمارك إلى ممارسات تنسم بالكفاءة والفعالية. وتعمل الإدارة

«الهدف من الإدارة الفعالة للموارد البشرية هو توظيف العدد المناسب من الأفراد ذوي المهارات المناسبة في المكان المناسب والوقت المناسب.»

إن استخدام تخطيط القوى العاملة وتحليل الفجوات في تقييم المهارات والاحتياجات المتنوعة لتحقيق الأولويات الحالية والمستقبلية يمكّن الجمارك من توظيف العدد المناسب من الأفراد ذوي المهارات المناسبة في الوقت المناسب. وينبغي للمديرين مراعاة الاحتياجات على صعيد تنمية الموارد البشرية عند إجراء المناقشات مع الموظفين بشأن إدارة الأداء، وتعيين موظفين جدد، ووضع خطط العمل السنوية. وتساهم توصيفات الوظائف المهنية المحددة بدقة في كفاءة وفعالية برامج التوظيف والتدريب وإدارة الأداء.^{١١} ومن شأن تقديم برنامج تدريبي قائم على الاحتياجات أن يضمن اكتساب الموظفين الكفاءات اللازمة لأداء واجباتهم والحفاظ عليها. والخطوة الأولى في وضع هذا البرنامج هي تقييم الاحتياجات التدريبية الذي ينبغي إجراؤه في إطار تخطيط المؤسسة للمستقبل. وعادة ما يشمل التدريب والتطوير الجمركي برنامج تدريب تمهيدي للموظفين الجدد في الجمارك، والتدريب المهني والمتخصص، والتدريب على القيم الأساسية، وبرامج الإدارة. ويمثل برنامج التدريب التمهيدي للموظفين الجدد ممارسة دولية جيدة، وغالبا ما يشتمل على مكونين. أولا، هناك برنامج توجيهي للإدارة الجمركية للتعرف على رؤية الإدارة ورسالتها وأهدافها التشغيلية والبيئة التي تعمل فيها. وفي الوقت نفسه، يتعين على الموظفين الجدد فهم دورهم في تحقيق الرسالة والأهداف، وشروط خدمتهم، وقيم المؤسسة وأخلاقياتها، وعقوبات المخالفات. ثانيا، تعمل عناصر التدريب الأخرى على تطوير المعرفة والمهارات المتعلقة تحديدا بواجبات الموظفين الجدد وتطبيقها عمليا في بيئة تشغيلية. ويعمل برنامج التدريب التمهيدي الذي يقدم على المستوى الوطني على خلق الشعور بالانتماء إلى المؤسسة، وتعزيز ثقافة المؤسسة، وضمان الاتساق في تقديم وحدات التعلم النموذجية.

وتهدف الوحدات النموذجية المتخصصة في مجالي التدريب والتطوير إلى تحسين المعرفة والمهارات في مجالات مثل التقييم والتصنيف وإدارة المخاطر وأساليب التحري وغيرها. وتسمح هذه الوحدات النموذجية لمسؤول الجمارك باكتساب مزيد من الكفاءة بعد الحصول على التدريب التمهيدي وبعض التدريب على رأس العمل. وقد يتم تقديم هذا التدريب عن طريق الإدارة الجمركية أو من خلال دعم المنظمات الثنائية أو الدولية، بما في ذلك التعلم بمساعدة الحاسوب، وجلسات التدريب المسجلة. ويمكن الحصول على دورات تدريبية متخصصة أخرى في المهارات المستجدة، مثل إدارة البيانات أو تحليلات البيانات، من مقدمي الخدمات من القطاع الخاص أو الكليات والجامعات المحلية أو عن طريق شبكة الإنترنت. وغالبا ما يتم تقديم التدريب على القيم الأساسية — الذي يغطي موضوعات مثل السلوك السليم في مكان العمل، واحترام الموظفين والعملاء، والبروتوكولات الأمنية، وعلاقات العمل المتناغمة، والنزاهة — عن طريق وحدات نموذجية قصيرة، ويمكن تكراره على فترات منتظمة لضمان استيعاب هذه المبادئ.

^{١١} وضعت منظمة الجمارك العالمية إطارا للمبادئ والممارسات المتعلقة بالخبرة المهنية الجمركية. وللإطلاع على مزيد من المعلومات وأدوات منظمة الجمارك العالمية في هذا المجال، راجع الموقع الإلكتروني التالي على شبكة الإنترنت: https://dikl.wcoomd.org/pluginfile.php/30120/mod_label/intro/Intro_EN.pdf

وتعمل برامج تطوير القياديين والمديرين على إعداد الموظفين المشاركين لتولي أدوار أعلى في عملية صنع القرار. وغالبا ما تتم صياغة هذه المناهج بناء على كفاءات القيادة الأساسية التي تحددها الخدمة العامة الوطنية، بما في ذلك القدرة على تحقيق إدراك مشترك، للغاية وقيادة التغيير؛ وبناء العلاقات؛ والنزاهة والمساءلة؛ والقدرة على تحقيق النتائج في الوقت المناسب وبفعالية وكفاءة. ومن الممارسات الجيدة في تصميم أي برنامج مراعاة التحديات التشغيلية المختلفة التي يواجهها مديرو الجمارك، مثل إدارة العمل من بعد، والعمل بنظام المناوبة، وغيرها.

وعلى نحو متزايد، تقدم الإدارات الجمركية برامج التعلم القائم على السياق، باستخدام الأمثلة الواقعية، ونماذج المحاكاة، والخبرة العملية، بالإضافة إلى المعرفة. ومن الممارسات الجيدة تقديم فرص التعلم المختلط وعبر شبكة الإنترنت، بحيث يمكن الوصول إلى وحدات التعلم النموذجية في أي وقت، وإكمالها على مدار جلسات متعددة، والوصول إليها من أماكن بعيدة. ويعرض الإطار ٣-٤ مثلا على الاستراتيجية الوظيفية لإدارة الموارد البشرية.

الإطار ٣-٤: مثال على الاستراتيجية الوظيفية لإدارة الموارد البشرية

النتائج المرجوة	الأهداف	الإجراءات الأساسية
إدارة جمركية لديها القدرات اللازمة لتنفيذ الأولويات الأساسية الآن وفي المستقبل.	توظيف العدد المناسب من الأفراد ذوي المهارات المناسبة في الوظائف المناسبة والوقت المناسب.	وضع خطة شاملة لإدارة الموارد البشرية مرتبطة باحتياجات المؤسسة ومتسقة مع أولويات الحكومة، والأهداف التنظيمية، والموارد المتاحة.
قوى عاملة ذات خبرة مهنية وكفاءة وقيم أخلاقية، موجهة نحو تقديم الخدمات، وتهدف إلى تحقيق النتائج، وقادرة على التكيف مع التغيير.	توظيف قوى عاملة قادرة على التكيف ومواجهة التحديات الآن وفي المستقبل، ودمج هذه القوى العاملة وتطويرها والاحتفاظ بها.	وضع إطار للكفاءات الجمركية يشمل مستودعا للتوصيفات الموحدة للوظائف، وتوصيفات موجزة للكفاءات، ومؤشرات للأداء الوظيفي.
		تنفيذ برنامج تدريب تمهيدي وطني لدمج الموظفين الجدد بسرعة وفعالية من أجل تسهيل الأداء والالتزام والاحتفاظ بالموظفين.
		وضع برامج ومناهج للتدريب والتطوير قائمة على الكفاءة وتمنح خيارات التعلم المختلط وعبر شبكة الإنترنت.

الإجراءات الأساسية	الأهداف	النتائج المرجوة
وضع وحفظ كتيب يتضمن توصيفات موجزة للكفاءات القيادية والإدارية للمديرين الاستراتيجيين ومديري العمليات، وبرامج تطوير مهيكلة، وخطط لتعاقب الموظفين تحدد أصحاب المواهب ذوي الإمكانيات القيادية القوية.	بناء القدرات القيادية وتطوير المديرين الاستراتيجيين ومديري الصفوف الأمامية الذين تتوافر لديهم مجموعة المهارات اللازمة لقيادة وإدارة التغيير في بيئة جمركية حديثة، وتقديم التوجيهات والتوقعات الواضحة، وتقييم النتائج، وتقديم الآراء التقييمية لفريقهم في الوقت المناسب.	التمتع بالمهارات والتوجهات القيادية والإدارية الفعالة في جميع مستويات الإدارة.
توفير أدوات فعالة لإدارة الموارد البشرية ومكان عمل صحي للموظفين والقادة.	تحديد وتنفيذ ممارسات إدارة الموارد البشرية ونماذج تقديم خدمات الموارد البشرية التي تتسم بالفعالية.	مكان عمل محترم، وشامل للجميع، وصحي، ويتسم بالكفاءة، يسعى فيه العاملون إلى التميز.
تنويع القوى العاملة ووضع سياسات العمل المرنة.		

المصدر: المؤلفان.

الإطار المتماسك لإدارة النزاهة

تنتشر مخاطر الفساد داخل الإدارات الجمركية بسبب طبيعة العمل الجمركي الذي يرتبط ارتباطاً مباشراً بتحصيل الأموال والسلطة التقديرية التي تمكن المسؤولين من إنفاذ مجموعة واسعة من اللوائح التشريعية المعقدة في نقاط تفتيش/نقاط دخول حدودية بعيدة وغير خاضعة للرقابة إلى حد كبير.

وتشكل السياسات الإدارية والمالية والتجارية المعقدة أبرز العوامل المؤسسية التي تؤدي إلى غياب النزاهة في الجمارك. ومن أمثلة هذه العوامل نظم تعليق تسديد الرسوم الجمركية والضرائب، والإعفاءات، ومناطق التجارة الحرة، واتفاقيات المعاملة التفضيلية، والضرائب والرسوم الخاصة؛ والنظم الضريبية ونظم التجارة الخارجية التقييدية؛ والمعدلات المرتفعة للضريبة والتعريفات الجمركية؛ والإجراءات المعقدة والبيروقراطية؛ وضعف الشفافية والمساءلة. وعلى المستوى المهني، قد تشمل هذه العوامل ضعف الرواتب وعدم وجود تدابير وقائية وتأديبية وتحريات فعالة.

ويجب أن تتولى أعلى قيادة سياسية المسؤولية الرئيسية عن تشجيع بيئة داعمة للنزاهة ومنع الفساد. ويجب أن يكون رئيس الجمارك وفريق الإدارة داعمين لوجود إدارة شفافة وخاضعة للمساءلة.

«غياب النزاهة في الجمارك لا يُضعف الأداء التشغيلي فحسب، بل أيضاً الثقة في الحكومة والسلامة العامة.»

ويجب أن يكون القادة نموذجاً لقيم الإدارة من خلال الأقوال والأفعال؛ وأن يظهروا الاستقامة والحصافة والإشراف الصارم على الموارد والأصول العامة؛ وأن يوفرُوا مناخاً مؤسسياً وهيكل حوافز يعزز المعايير العالية للأخلاقيات والخدمة والمساءلة. ويتطلب تصميم وتنفيذ إطار لإدارة النزاهة منهجاً متعدد الأوجه. وتشير تجربة صندوق النقد الدولي في مساعدة الإدارات الجمركية إلى ضرورة وجود عدة عناصر، كما يوضح الإطار ٣-٥.

فالإدارة الجمركية التي تتوافر لها الموارد الكافية والتدريب المهني والقائمة على القيم من المرجح أن تعمل بنزاهة. وينبغي أن تكون لديها الأموال اللازمة لسداد رواتب معقولة مقارنة بسوق العمل مما يساعد على الاحتفاظ بالموظفين وتشجيعهم على الافتخار بالعمل في الجمارك. وسيؤدي توافر الموارد اللازمة للاستثمار في التكنولوجيا وزيادة التشغيل الآلي إلى تخفيض التدخل الفردي من المسؤولين في المعاملات الجمركية. وقد وضع المجتمع الدولي مجموعة واسعة من الأدوات والوسائل العملية لتحديد الممارسات الفعالة لإدارة النزاهة في الجمارك. ومن بين الوسائل والأدوات المختلفة، وضعت منظمة الجمارك العالمية إعلان أروشا المنقح بشأن الحوكمة والنزاهة في الجمارك (٢٠٠٣) مدعوماً بدليل للممارسات الجيدة حول المبادئ العشرة التي تضمنها الإعلان ومدونة نموذجية لقواعد السلوك.

الإطار ٣-٥: عناصر إطار إدارة النزاهة

- توافق الآراء داخل الحكومة، بدءاً من أعلى مستوى، على أن الجمارك ينبغي أن تعمل على أساس المعايير المهنية والفنية وأن تتحرر من التدخلات التي تهدف إلى تحقيق مكاسب سياسية أو شخصية
- الاستخدام المكثف لتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي (عدم استخدام الورق) للحد من التفاعل البشري والاتصال المباشر بالمعلاء والتعامل المباشر وتحويل الأموال. وتسهم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أيضاً في رفع مستوى المساءلة وتوفير مسار تدقيق لمراجعة قرارات الموظفين ومتابعتها.
- ممارسات الإدارة الحديثة التي تؤكد أهمية المساءلة والخدمة، والتعاون الفعال مع القطاع الخاص في معالجة قضايا النزاهة، وإطار رقابي فعال قائم على المخاطر
- قوى عاملة ذات خبرة مهنية في الجمارك، تقوم على الاختيار والتعيين والتكليف على أساس الشفافية والجدارة، وتخضع لمدونة قواعد السلوك التي تفرض عقوبات على السلوك غير اللائق
- نظام ملائم للتعويضات والمكافآت بالإضافة إلى مسار وظيفي للمسؤولين المستحقين
- إطار قانوني وتنظيمي يحدد بوضوح بيئة المساءلة والشفافية والرقابة اللازمة لاستخدام الموارد العامة
- إجراءات شفافة ومعلومات يسهل وصول الجمهور والمجتمع التجاري إليها، تحدد السلطات التقديرية وآليات التظلم ومعايير الخدمة
- هيكل تنظيمي مبسط قائم على الإدارة الوظيفية مع الفصل بين المهام، وتقديم التوجيهات الواضحة، وإجراءات التشغيل المعيارية، والإشراف اللازم لضمان اتخاذ جميع موظفي الجمارك إجراءات موحدة ومتسقة

المصدر: المؤلفان.

التخطيط الفعال لاستمرارية الأعمال

إن الغرض من التخطيط لاستمرارية الأعمال هو ضمان درجة معقولة من الفعالية في الإدارة في الظروف الحرجة، بما في ذلك أزمات الصحة العامة (مثل الجوائح)، والهجمات الإرهابية، والكوارث الطبيعية (مثل الأعاصير والفيضانات والزلازل والانهييارات الأرضية) في حالة تدهور ظروف العمل بشكل كبير و/أو توقف نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحيوية عن العمل. وتعتمد استمرارية عمل نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على وجود بنية تحتية مادية وقائية، وحفظ البيانات المهمة بانتظام (يومياً على سبيل المثال)، وتشغيل جهاز حاسب آلي مركزي بالتوازي في مكان بعيد وآمن لا يرجح أن يتأثر في نفس الوقت بتلك الكوارث الطبيعية. والحل التشغيلي في هذه الأوقات الصعبة هو العودة إلى العمليات الأساسية الورقية إلى أن يمكن «تضمن خطط استمرارية الأعمال استمرارية عمليات الجمارك الأساسية في الظروف الاستثنائية وسلامة الموظفين والعلماء وصحتهم» إعادة تشغيل نظام الكهرباء و/أو نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ورغم وجود معايير دولية لاستمرارية الأعمال في الجمارك في حالات الكوارث الطبيعية، فقد فرضت جائحة كوفيد-١٩ تحديات على القادة في جميع أنحاء العالم، حيث أثرت على جميع الأنشطة وجميع مواقع العمليات الجمركية تقريباً في نفس الوقت (مع عدم وجود مكان آمن لمواصلة القيام بالعمل).

ومن الممارسات الجيدة الإشارة إلى المواد المرجعية التي وضعتها المنظمات الدولية المختصة في الشؤون الجمركية، بما في ذلك منظمة الجمارك العالمية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وفي مرحلة مبكرة من عملية إدارة أزمة كوفيد-١٩، قام صندوق النقد الدولي بوضع ونشر سلسلة خاصة من المذكرات، بما في ذلك بشأن استمرارية الأعمال في إدارة الإيرادات والإجراءات ذات الأولوية في الإدارات الجمركية^{١٢} لتأمين سلاسل الإمداد الدولية، وخاصة الواردات من السلع الأساسية، وكذلك استمرار تعبئة الإيرادات، وتسهيل التجارة، وحماية أمن الحدود. ويوصي صندوق النقد الدولي بتشكيل فريق استجابة للأزمة يتألف من مديرين في جميع المستويات الوظيفية، يدعمهم خبراء فنيون، لتنسيق إجراءات الاستجابة في المكاتب الجمركية ونقاط الدخول الحدودية، بالتعاون مع الوكالات الحكومية الأخرى الموجودة على الحدود والإدارات الجمركية الأجنبية. ويجب اتخاذ تدابير عملية خاصة لضمان استمرارية الأعمال أثناء الجوائح، بما في ذلك تلك الواردة في الإطار ٣-٦.

وهناك مثال في بلد يطبق منهجية لوضع خطط استمرارية الأعمال وهو مفوضية الإيرادات في سيشيل. فقد أنشأت مفوضية الإيرادات في سيشيل لجنة إدارة الطوارئ واستمرارية الأعمال التي تقود عملية وضع خطط استمرارية الأعمال. وتم وضع الإجراءات وتقديم التدريب للمديرين حول كيفية استكمال تقييمات المخاطر وتصميم خطة استمرارية الأعمال. وأعدت خطط للمناطق عالية الخطورة بما في ذلك محطة الركاب بالمطار، وخدمات المكلفين، وتكنولوجيا المعلومات. وأعدت خطة تعاف من الكوارث بشكل منفصل في إطار هذه العملية. وتحدد خطة التعافي من الكوارث أدواراً ومسؤوليات محددة وإجراءات استجابة لمجموعة من السيناريوهات المحتملة، بما في ذلك الإضرابات واسعة النطاق والكوارث

^{١٢} يمكن الاطلاع على هذه المطبوعة ومطبوعات صندوق النقد الدولي الأخرى المتعلقة بجائحة كوفيد-١٩ اعتباراً من إبريل ٢٠٢٠ في الموقع الإلكتروني لصندوق النقد الدولي على شبكة الإنترنت، https://www.imf.org/en/-/link.aspx?_id=27A8645D20AA4186A005A31874F699D0&_z=z#fiscal

الإطار ٣-٦: التدابير العملية الخاصة لضمان استمرارية الأعمال أثناء الجوائح

- وجود خطة طوارئ وإطار حوكمة لإدارة الأزمة
 - حماية الموظفين بمعدات الحماية الشخصية
 - منع التجار والزائرين من دخول المنشآت الجمركية مع فرض ضوابط مشددة على الدخول/الخروج
 - الحد من التعامل المباشر أثناء عمليات معاينة البضائع
 - إجراء عمليات التدقيق الإلكتروني
 - ضمان استمرارية الضوابط الجمركية حتى على حساب تخفيض عدد المعابر الحدودية
 - ضمان الحد الأدنى من الاضطرابات في تدفق السلع عبر الحدود، مع المساعدة في مراقبة حركة العدد المحدود من الأفراد (بصفة أساسية سائقي الشاحنات وسائقي مختلف المركبات العابرة للحدود، والمسؤولين الحكوميين، وغيرهم)
 - تحديد الأولويات وتسريع حركة الشحنات بالغة الأهمية (مثل معدات الوقاية الشخصية، والمواد الغذائية الأساسية، والأدوية)
 - تخفيف الضوابط للحد من الاضطرابات والأعباء الإدارية والتكاليف على الشركات
 - تأجيل الإجراءات الرقابية التي يمكن اتخاذها لاحقاً (مثل التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي)
 - تأجيل أو تسهيل حصول الإيرادات والغرامات وفقاً للسياسات الحكومية (مع تسجيل جميع الخطوات والأحداث بدقة)
 - تقدير الرسوم والضرائب حتى يتسنى متابعة المدفوعات المتأخرة أو المتعثرة بعد الأزمة
 - إبلاغ التجار بالمبادئ المذكورة أعلاه حتى يفهموا القواعد والبروتوكولات الجديدة/المؤقتة
- المصدر: المؤلفان.

الطبيعية والجوائح. وسيتم إنشاء مركز لعمليات الطوارئ لتنسيق الاستجابة لأي من السيناريوهات الواردة بالتفصيل في الخطط. ونتيجة لهذا العمل، أصبحت مفوضية الإيرادات في سيشيل مجهزة بشكل أفضل لمواصلة تقديم الخدمات والاستجابة بفعالية لمجموعة واسعة من التحديات المحتملة.

الملخص

تتطلب الإدارة الجمركية الحديثة وجود ركائز مؤسسية ومهنية سليمة. وينبغي لصناع السياسات والمسؤولين التنفيذيين وضع وإبلاغ خرائط الطريق اللازمة للتحديث وتبني الممارسات الدولية الجيدة الرامية إلى إيجاد إدارة جمركية تتسم بالفعالية والكفاءة. وتشمل عوامل التمكين المؤسسية الدعم السياسي المستمر، وشعور الجمارك بالملكية ودورها القيادي، والإطار التشريعي الداعم. ويمثل وجود قوى عاملة ماهرة تتمتع بقيم أخلاقية وتنظيمية قوية أمراً بالغ الأهمية.

ومن العوامل الأساسية لتحسين الأداء وجود إطار الحوكمة المناسب، واستخدام الإدارة الاستراتيجية، والهيكلة التنظيمي الوظيفي الذي يفصل بوضوح بين مسؤوليات المركز الرئيسي والمكاتب الميدانية، فضلاً على خطة استمرارية الأعمال وإدارة الأزمات. وينبغي للجمارك

وضع منهج مع الوكالات الحكومية الأخرى للإدارة الحدودية المنسقة، وإقامة علاقة تعاونية مع السلطات الضريبية الوطنية، وتعزيز الشراكات مع المجتمع التجاري.

المراجع

- Crandall, William, and Maureen Kidd. 2010. "Revenue Administration: A Toolkit for Implementing a Revenue Authority." IMF Technical Notes and Manuals, Washington, DC. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1008.pdf>.
- European Commission. 2015. *Customs Blueprints: Pathways to Better Customs*. Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Luxembourg, Luxembourg. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/77704>.
- International Maritime Organization (IMO). 1965. "Convention on Facilitation of International Maritime Traffic." IMO, London. [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/Convention-on-Facilitation-of-International-Maritime-Traffic-\(FAL\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/Convention-on-Facilitation-of-International-Maritime-Traffic-(FAL).aspx).
- International Monetary Fund (IMF). 2020a. "Business Continuity for Revenue Administrations." IMF COVID-19 Special Series, Washington, DC. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-business-continuity-for-revenue-administrations.ashx>.
- International Monetary Fund (IMF). 2020b. "Priority Measures for Customs Administrations." IMF COVID-19 Special Series, Washington, DC. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-priority-measures-for-customs-administrations.ashx>.
- UN International Convention on the Harmonization of Frontier Control of Goods. 1982. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&cmdtsg_no=XI-A-17&chapter=11&clang=_en.
- US Census Bureau 2019. Values rounded.
- US Department of State. 2000. "13103 Mexico - Agreement Regarding Mutual Assistance Between Their Customs Administrations." Treaties and Agreements, US Department of State, Washington, DC. <https://2009-2017.state.gov/s/l/treaty/tias/2000/126772.htm>.
- US Department of Transportation. 2019. Values estimated and rounded.
- World Customs Organization (WCO). 2003. *WCO Revised Arusha Declaration*. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/declarations/revised_arusha_declaration_en.pdf?la=en.
- World Customs Organization (WCO). 2020. *WCO Annual Report 2019–20*. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/annual-reports/annual-report-2019_2020.pdf.
- World Customs Organization (WCO). 2021. *WCO SAFE Framework of Standards*. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en>.

الجِمارك في عالم من تيسير التجارة المُعزز

جيمس كلارك ودانييل برنارد

يستكشف هذا الفصل كيفية إنشاء اقتصاد وطني داعم للتجارة وتنافسي مع الإبقاء في الوقت نفسه على تحصيل الإيرادات والرقابة على الحدود بشكل ملائم عن طريق (١) ضمان وضع إجراءات تحقق صالح التجار وتتسم بالشفافية و(٢) زيادة التعاون مع الوكالات الحكومية الأخرى، والقطاع الخاص، والإدارات الجمركية الأخرى — ولا سيما في البلدان النامية (راجع WTO, 2015).^١ علاوة على ذلك، يهدف هذا الفصل إلى مساعدة الإدارات الجمركية على تطوير استراتيجياتها لتنفيذ التدابير المختلفة لتيسير التجارة التي ترتبط ارتباطاً مباشراً أو غير مباشر بالجِمارك.

ومما لا شك فيه أن أنشطة تيسير التجارة تكون ذات تأثير إيجابي على التجار الدوليين عندما تُنفَّذ بفعالية. ولتبسيط الإجراءات الجمركية الخاصة بالواردات والصادرات وعبور البضائع منافع متعددة تتمثل في زيادة النشاط التجاري مع الحد في الوقت نفسه من الإجراءات البيروقراطية وحالات التأخير المكلفة للتجار، وأيضاً تقليل التكاليف الإدارية على الحدود. وتُظهر الدراسات المتكررة أن التحسينات بالاستعانة بتدابير تيسير التجارة تكون ذات تأثيرات إيجابية أكبر على تدفقات التجارة مقارنة بالحد من الحواجز الجمركية (راجع دراسة Sakyi, Afesorbor, and Kwako 2019). وبالإضافة إلى ذلك، توجد علاقة ارتباط موجب بين تزايد النشاط التجاري من جهة وزيادة الدخل/النمو والانخفاض في معدلات الفقر وعدم المساواة من جهة أخرى (راجع دراسة Sakyi, Afesorbor, and Kwako 2019).

وتشير منظمة التجارة العالمية إلى أن أقل البلدان نمواً في وضع يمكنها من تحقيق أكبر المكاسب من التحسينات التي تحدثها عملية تيسير التجارة التي تنتج عنها تخفيضات في تكاليف التجارة — أي تكلفة جلب السلع من المصدر إلى سوق المستورد — بنسبة ١٦,٧٣٪ في المتوسط (راجع تقرير World Trade Report 2015). وتتمثل نقطة قوة إضافية بالغة الأهمية في تدابير تيسير التجارة في أنها تتيح للإدارات الجمركية تركيز مواردها القيّمة على المجالات التي تنطوي على أعلى المخاطر والحد من حالات التأخير المكلفة للتجار المعروف عنهم الامتثال.

^١ تشير تقديرات منظمة التجارة العالمية إلى أن البلدان النامية وأقل البلدان نمواً تحقق أكبر المنافع من تدابير تيسير التجارة. ومن ثم، فإن هذه التدابير بين البلدان النامية تنطوي على أكبر الإمكانيات لتخفيض التكاليف وتبسيط التجارة. ويحدد المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة أياً من البلدان هي أقل البلدان نمواً. وليس لدى منظمة التجارة العالمية تعريف سواء للبلدان النامية أو أقل البلدان نمواً لأن الأعضاء هم من يحددون تصنيفهم الخاص، وهو ما يمكن أن يعترض عليه أعضاء آخرون (راجع World Trade Organization, World Trade Report 2015).

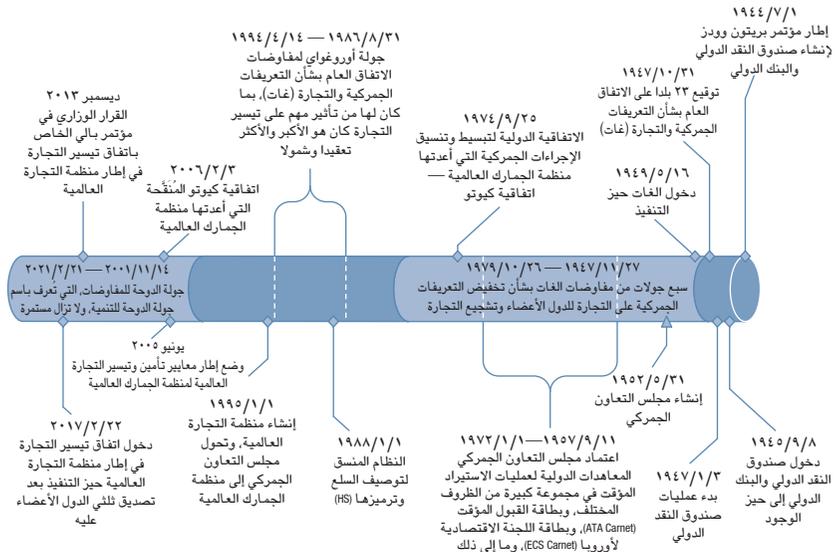
بضع كلمات عن تيسير التجارة

إن تيسير التجارة في أوسع معانيه يمكن أن يكون أي إجراء يُتخذ لتشجيع التجارة أو تيسير حركة السلع دولياً. أما من حيث المفهوم، فهو يمكن أن ينطبق على سلسلة الإمداد برمتها. وفي عام ٢٠١٥، قال مدير عام منظمة التجارة العالمية «إن تكاليف التجارة في البلدان النامية تعادل، في المتوسط، تعريفية جمركية على الواردات بنسبة ٢١٩٪. ومقابل كل دولار تتكلفه صناعة منتج ما، فإنه يكلف ٢,١٩ دولار إضافية لجلبه إلى المستهلكين في البلدان النامية. وفيما يتعلق بالبلدان مرتفعة الدخل، تقترب هذه التكلفة من ١,٣٤ دولار — وهو رسم إضافي لا يزال كبيراً. وبالتالي، فإن تخفيض تكاليف التجارة يمكن أن يكون ذا تأثير كبير في جميع أنحاء العالم، فتخفيض بنسبة ١٪ يمكن أن يدعم زيادة بنسبة ٣٪ إلى ٤٪ في نمو التجارة» (راجع دراسة Azevedo 2015).

وبين التدابير الجمركية والتدابير غير الجمركية، يمكن للمرء أن يفترض أن التخفيضات في التعريفات الجمركية ستكون ذات تأثير أكبر على أحجام التجارة وتدفعاتها. إلا أن التعريفات الجمركية يمكن أن تخضع للأهواء السياسية، التي أحيانا ما تخالف الاتفاقيات والمعاهدات الدولية. ومن ناحية أخرى، من المستعاش سياسياً التفاوض على اتفاقيات للحد من الحواجز غير الجمركية، أو الإجراءات الروتينية، أو المعوقات الأخرى للتجارة عن طريق تبسيط المتطلبات على الحدود وتوحيدها وتنسيقها.

ويوضح الشكل البياني ٤-١ الأحداث الرئيسية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية على امتداد الرحلة نحو زيادة تيسير التجارة.

الشكل البياني ٤-١: الأحداث الرئيسية لتيسير التجارة منذ الحرب العالمية الثانية



المصدر: المؤلفان.

حالة اتفاق تيسير التجارة في إطار منظمة التجارة العالمية

يمثل اتفاق تيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية أهم «الإطار الزمني لاتفاق تيسير التجارة في إطار منظمة التجارة العالمية (اتفاق تيسير التجارة) لتنفيذ التدابير ذات الصلة يرتبط بقدرة كل دولة عضو على حدة، مع تلقي البلدان النامية وأقل البلدان نموا مساعداً لتنمية القدرات وأيضاً منحها وقتاً إضافياً للوفاء باشتراطات اتفاق تيسير التجارة»

لأهم المستدامة

توضح تأخر البلدان النامية عن تنفيذ العديد من الأحكام والتدابير، لأن كثيراً من تدابير تيسير التجارة يتسم بالتعقيد ويتطلب مزيداً من القدرات أو الموارد لوضعها موضع التنفيذ. وكما يتضح من الدراسة الاستقصائية التي أجريت في عام ٢٠٢١، انطوى تنفيذ هذه التدابير على تحديات كبيرة في إفريقيا جنوب الصحراء، وأقل البلدان نمواً، والبلدان الجزرية في المحيط الهادئ (راجع UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation 2021).^٢

ويمثل اتفاق تيسير التجارة للجمارك أحد الاتفاقات الدولية الأكثر تأثيراً منذ تنفيذ الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (غات). وهو يتطرق إلى جميع أوجه العمليات الجمركية الرئيسية، مثل عبور البضائع والتخليص الجمركي والتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، إلى الأنشطة خلف الكواليس مثل إدارة المخاطر وإجراءات التظلم والأحكام المسبقة. والدافع الرئيسي العام وراء اتفاق تيسير التجارة هو جعل التجارة تتدفق بحرية أكبر عن طريق الحد من الأعباء الإدارية من خلال تبسيط الإجراءات وتوحيدها وتنسيقها، وأن يتم ذلك بشفافية، وفي إطار منهج الإدارة الحدودية المنسقة.

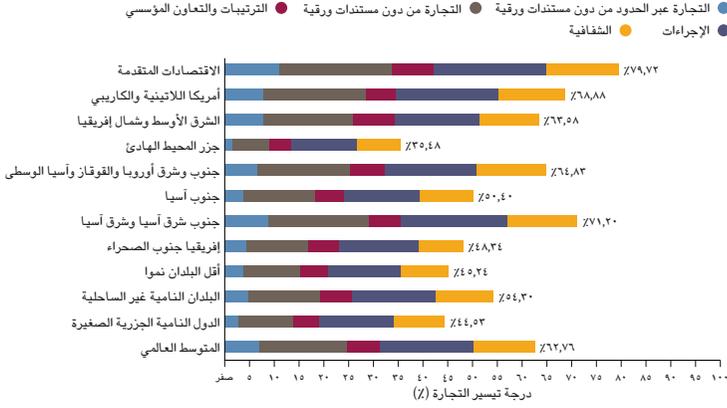
وبالإضافة إلى ذلك، وقرَّ إبرام اتفاق تيسير التجارة دفعة وزخماً مهمين في المُضي بجدول أعمال تيسير التجارة قدماً. وقد ساهم شركاء التنمية والمانحون بدعم مالي كبير، في حين أطلقت المنظمات الدولية برامج مساعدة مخصصة لدعم تنفيذه (راجع WCO Mercator Programme 2014).

ومن جهة أخرى، تتولى منظمة التجارة العالمية والأعضاء فيها والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى، بما فيها البنك الدولي ومنظمة الجمارك العالمية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، تقديم المساعدة الفنية لتيسير التجارة. وفي يوليو ٢٠١٤، أعلنت منظمة التجارة العالمية تدشين آلية اتفاق تيسير التجارة التي تساعد البلدان النامية وأقل

^٢ لمزيد من المعلومات عن اتفاقية كيوتو المُنقَّحة، يرجى الاطلاع على الموقع التالي على شبكة الإنترنت: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx.

^٣ راجع أيضاً الموقع الإلكتروني التالي: <https://tfadatabase.org/> and <https://www.tfacility.org/>، حيث تنشر منظمة التجارة العالمية الإخطارات الرسمية التي يرسلها الأعضاء بشأن حالة تنفيذ اتفاق تيسير التجارة.

الشكل البياني ٤-٢: التقدم المحرز في تيسير التجارة (تيسير التجارة الرقمية والمستدامة، ٢٠٢١)



البلدان نمواً على تنفيذ اتفاق تيسير التجارة. وقد بدأت الآلية العمل مع اعتماد بروتوكول تيسير التجارة في ٢٧ نوفمبر ٢٠١٤.

تيسير التجارة في أوقات الأزمات

أكدت أزمة كوفيد-١٩ الحاجة الماسة لتجارة أكثر فعالية وكفاءة، وعمليات جمركية أسرع وأكثر اعتماداً على التكنولوجيا. وقد أضافت الأزمة التي أحدثتها الجائحة اللثام عن القيود التي تفرضها الإدارات الجمركية التي لا تزال تشترط تقديم مستندات ورقية وتعاملات شخصية مباشرة للإفراج عن السلع. وغالبا ما يُشار إلى مسألة منع الجمارك والهيئات الأخرى المعنية بالرقابة على الحدود دخول مواد الإغاثة بوصفها عقبة رئيسية أمام وصول المساعدات الدولية إلى المحتاجين في أسرع وقت ممكن. ويمكن أن يتزايد تعقيد هذا الأمر في البلدان غير الساحلية التي تعتمد على المسافنة للحصول على الإمدادات، لأن البلدان الوسيطة قد تطبق قواعد ولوائح إضافية على السلع للسماح بمرورها عبر أراضيها. وقد توجد أيضاً ضوابط على الصادرات، وضوابط على المسافنة، والرقابة على الواردات تُفرض على الشحنات نفسها. وأثناء أي حالة طوارئ، يمكن للجمارك تيسير سرعة حركة السلع. إلا أنه في حالة تطبيق هذا الإجراء على نحو سيئ أو من دون توافر ضوابط ملائمة على إدارة المخاطر، يمكن للتجار الذين لا وازع لهم استغلال الموقف لتجنب دفع الضرائب والرسوم الجمركية عن طريق عدم دقة التصنيف أو التقييم الخاطئ أو نقل سلع غير قانونية أو غير مشروعة أو مهربة أو مقلدة، وهو ما يؤدي إلى وجود تجارة غير عادلة، ويشكل تهديداً لأمن المواطنين وسلامتهم.

ومن ثم، فإن شرط زيادة فعالية الجمارك ورفع مستوى كفاءتها، والتي تعمل أيضاً بوصفها الجهة المنسقة للهيئات الأخرى المعنية بالرقابة على الحدود، يصبح واضحاً. وإبان أزمة كوفيد-١٩، نفذت كل إدارة جمركية في العالم تقريبا بعض التدابير التيسيرية للتجارة بغية دعم الجهود الوطنية للحد من انتشار العدوى وحماية المُسعفين وأفراد المجتمع. وأعدت منظمة الجمارك العالمية قائمة بالإجراءات التي اتخذتها مختلف الدول الأعضاء لتيسير التجارة في السلع المطلوبة لمكافحة الجائحة، ومن بينها تدابير مثل تخفيض الرسوم الجمركية والضرائب

أو الإعفاء منها (راجع WCO 2020). وقدم صندوق النقد الدولي أيضا مشورة للإدارات الجمركية بشأن السياسات بهدف التصدي لأزمة كوفيد-١٩ (على سبيل المثال: الإجراءات ذات الأولوية في الإدارات الجمركية؛ واستجابات الإدارات الضريبية والجمركية [راجع IMF 2020]). وبالمثل، نشرت مجموعة البنك الدولي أيضا عدة سلاسل مطبوعات لدعم البلدان في التصدي للجائحة^٤ (راجع WBG 2020). ونفذ كثير من الإدارات الجمركية أيضا تدابير أخرى لتيسير التجارة منها، على سبيل المثال لا الحصر، تنفيذ نظام الإقرارات الإلكترونية وقبول المستندات الإلكترونية، والتوقيعات الإلكترونية، والمدفوعات الإلكترونية. ويوضح هذا الأمر إلى أي مدى كانت الإدارات، حتى التي ربما لم تكن لديها خطط رسمية للتعامل مع أي جائحة من هذا النوع، قادرة على تنفيذ كثير من التدابير بشكل سريع لمواجهة الأزمة. بالإضافة إلى ذلك، وكما تبين لاحقا، يوجد كثير من المبادرات والأدوات على مستوى السياسات الإنسانية مصممة للمساعدة على الحد من تأثير الجمارك على جهود الإغاثة.

ويمكن لأحداث وأزمات غير متوقعة مثل جائحة كوفيد-١٩ أن تُحدث تأثيرا عميقا وكبيرا على التجارة الدولية. على سبيل المثال، حددت التنبؤات الآنية التي أعدها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)^٥ في ديسمبر ٢٠٢٠ قيمة تجارة البضائع العالمية التي عكست انخفاضا كبيرا في قيم الصادرات وأحجامها في النصف الأول من عام ٢٠٢٠ ارتبط بالجائحة. وفي حين شهدت التجارة العالمية في البضائع تحسنا في الربعين الثالث والرابع، فإنه لم يكن كافيا للتعافي من الانخفاض في النصف الأول من العام. ويمكن أن يمثل هذا الوضع أكبر انكماش في تجارة البضائع منذ عام ٢٠٠٨، عندما انخفضت قيمة تجارة البضائع وأحجامها بنسبة ٢٢٪ بسبب الأزمة المالية آنذاك (راجع UNCTAD 2020). بيد أن التدابير المحسنة لتيسير التجارة يمكن أن تكون أدوات فعالة للتخفيف من بعض الأضرار. ويصدق هذا الأمر بوجه خاص على البلدان منخفضة الدخل التي تنخرط في أنشطة التجارة بين بلدان الجنوب، لأن ترتيبات التجارة المعقدة تثني الشركات والبلدان عن المشاركة في الإنتاج والتجارة الدوليين (راجع دراسة Sakyi, Afesorghor 2019). وتشكل تدابير تيسير التجارة جزءا من استراتيجية الإدارة الشاملة في جميع الإدارات الجمركية حيث يتمثل الهدف الرئيسي دائما في تيسير التجارة القانونية التي تتمثل للمعايير، مع تركيز الموارد في الوقت نفسه على اكتشاف التجارة أو التجار غير المعروفين، أو غير الممثلين، أو ذوي المخاطر العالية. ومن أجل تحقيق هذا الهدف، فإن كثيرا من تدابير تيسير التجارة الواردة هنا سيتم عرضها بمزيد من التفصيل في فصول أخرى لأن لها جانبا يتعلق بالتيسير وجانبا آخر يتعلق بالامتثال أو الرقابة.

وتعرف لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا ومركز الأمم المتحدة لتيسير التجارة والأعمال التجارية الإلكترونية التابع لها تيسير التجارة بأنه «تبسيط الإجراءات وتدفقات المعلومات المرتبطة بها المطلوبة لنقل السلع من البائع إلى المشتري وتنفيذ المدفوعات، وتوحيدها وتنسيقها» (راجع UNECE 2012). وهذا ليس مفهوما جديدا، فقبل اتفاقية بالي في إطار منظمة التجارة العالمية، وضعت منظمات الأمم المتحدة المختلفة ومنظمة الجمارك العالمية المعايير الدولية للتشجيع على تحديث الجمارك وتيسير التجارة. وقد عمل عدد كبير من المنظمات، من بينها ما هو على المستوى الدولي مثل صندوق النقد الدولي والمؤسسة

^٤ لمزيد من المعلومات عن استجابة مجموعة البنك الدولي في مواجهة جائحة كوفيد-١٩، راجع الموقع الإلكتروني التالي: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19>.

^٥ التنبؤات الآنية التي يعدها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) لتجارة البضائع العالمية هي تقديرات آنية للاتجاهات الحالية في التجارة الدولية في البضائع تستند إلى معلومات ترد من كثير من مصادر البيانات في الوقت الحقيقي. وتقابل التنبؤات الآنية المقدمة إجمالي تجارة البضائع من حيث القيمة والأحجام للربعين السابق والحالي.

الشقيقة له، البنك الدولي، ومنظمات غير حكومية، باستمرار على دعم تنفيذ هذه المعايير. ويتضمن تيسير التجارة سلاسل إمداد التجارة برمتها، ويتطلب إدخال تحسينات بين جميع الشركاء في سلاسل التجارة، مثل المشتريين والموردين وشركات النقل وبائعي الجملة، والبنوك ومؤسسات التمويل، والمستوردين والمصدّرين وشركات الشحن، وما إلى ذلك. إلا أنه لتحقيق الأغراض التي حددها، تقتصر المناقشة على الجمارك والتجار، والهيئات الأخرى المعنية بالرقابة على الحدود، والشركاء في سلاسل التجارة الذين يتعاملون مع الجمارك، وتدبير تيسير التجارة التي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على عمل الجمارك.

ركائز تيسير التجارة والاعتبارات بالغة الأهمية لكل منها

يحدد دليل تنفيذ تيسير التجارة الصادر عن الأمم المتحدة الركائز الأربع لتيسير التجارة بأنها الشفافية والتبسيط والتنسيق والتوحيد (راجع United Nations UNECE 2012). وهذه هي المفاهيم الرئيسية التي تركز عليها تدابير تيسير التجارة الناجحة والدائمة. ونستكشف في هذا الفصل هذه الركائز الأربع جميعها، مع تقديم مقترحات لوضع استراتيجية تنفيذ يمكن تعديلها لتلائم الاحتياجات الحالية للإدارات الجمركية كل على حدة.

الركيزة الأولى: الشفافية

يجب أن تتوافر المعلومات والمشورة لكل من يشارك في التجارة. ويتطلب هذا العمل قدرة على التنبؤ بشأن التكاليف والعمليات والمتطلبات الحكومية. أما الشفافية فتدعم مؤسسات الأعمال عن طريق إتاحة معرفة «قواعد اللعبة»، وهو ما يؤدي بدوره إلى تحسين الامتثال لأن التجار يكونون على علم بها، ويفهمون طبيعة الأعمال المتعلقة بالتجارة. وينبغي ألا يكون هناك أي غموض بشأن عمليات الاستيراد أو التصدير، كما ينبغي صياغة المستندات التوجيهية بعبارة بسيطة، وألا تكون مفرقة في النواحي الفنية، وأن تتاح باللغات التي يتحدثها التجار، وأيضاً عبر الوسائل الإلكترونية متى أمكن ذلك. وتشير الشفافية إلى إمكانية التنبؤ من ناحية، وهو ما يعني درجة المعلومات الضرورية عن الجمارك وجميع الإجراءات والحقوق والالتزامات على الحدود التي تُتاح بشكل مسبق لجميع الأطراف المعنية، وإلى المحاسبة من ناحية أخرى، والتي تحدد مسؤولية واضحة على كل بلد لحماية المصلحة الخاصة والمصلحة العامة في التجارة، وإنفاذ السياسات والتدابير الإجرائية اللازمة لضمانها، وتوفير معلومات موثوقة لجميع الأطراف المعنية. وعلاوة على ذلك، فإنها تشمل مشاركة الأطراف المعنية بالتجارة (القطاعين العام والخاص) في المشاورات والتفاعل في العملية التشريعية، وطرح وجهات نظرها ورؤاها بشأن القوانين المقترحة قبل سنها من أجل تيسير الامتثال.

الركيزة الثانية: التبسيط

يتعين تبسيط العمليات الجمركية لجميع الهيئات التي تعمل معا في إدارة الحدود. وينبغي للطرق المنسقة أن تجعل عبور الحدود بسيطا ومباشرا بقدر الإمكان. وتخضع هذه العمليات للفحص بغية إزالة الازدواج، ومستويات الموافقة غير الضرورية، والسلطة التقديرية، وأي خطوات غير ضرورية. وغالبا ما يتحقق هذا الأمر باستخدام التكنولوجيا، وضمان وجود الإطار القانوني المناسب، والتنسيق مع الهيئات الأخرى المعنية بالرقابة على الحدود، وبالتشاور مع التجار.

الركيزة الثالثة: التنسيق

يتعين مواءمة العمليات الوطنية مع الاتفاقيات والمعايير والممارسات الدولية. ويتيح التنسيق فرصاً لتعاون أكبر عبر الحدود بين الإدارات الجمركية. وينبغي أن تكون عمليات الجمارك متشابهة في جميع أنحاء العالم — وهو ما يتحقق باعتماد معايير دولية، وتبادل المعلومات عبر الحدود مع إدارات جمركية أخرى، والاستعانة باتفاقيات المعاملة بالمثل والأنشطة الأخرى التي تعزز العمل بشكل وثيق مع الإدارات الجمركية الشريكة.

الركيزة الرابعة: التوحيد

يتعين إعداد سياسات وإجراءات وصيغ ومستندات وعمليات موحدة داخل الإدارات الجمركية بحيث تُعامل السلع بالطريقة نفسها في كل معبر حدودي. ويعدّ توحيد العمليات التنسيق عبر الحدود في نهاية المطاف. ويتحقق هذا الأمر عبر طرق مختلفة تشمل إنشاء مستند موحد للإقرار الجمركي، ووجود إجراءات عمل موحدة حول متى يجري تفتيش السلع أو حجزها، أو نشر قائمة بالمستندات المطلوبة التي يجب تقديمها مع الإقرار. وهو يوفر أيضاً القدرة على التنبؤ والاتساق لأي شخص يتعامل مع الإدارة الجمركية.

ويشير التنسيق بشكل أكبر إلى مواءمة السياسات مع المعايير الدولية، في حين يساعد التوحيد على ضمان الاتساق للتجار بما يعني أن العمليات والمستندات المطلوبة للاستيراد ستكون هي نفسها دونما تغيير. ونظراً لعمل هاتين الركيزتين معا بشكل وثيق لتعزيز تيسير التجارة، فإننا نناقشهما في القسم نفسه لاحقاً في هذا الفصل.

وبعد ذلك، نستكشف الركائز الأربع كلها، مع تقديم مقترحات ملموسة لتنفيذها. ونناقش أيضاً التعقيدات المتعلقة بتنفيذ التدابير المطلوبة، ونقدم كذلك استراتيجية، أو خريطة طريق، مقترحة للتنفيذ يمكن تعديلها لتناسب احتياجات الإدارات الجمركية كل على حدة.

الشفافية

يتمثل هدف الجمارك في تحقيق الامتثال، بحيث يقوم التجار الممثلون بتصنيف سلعهم وتحديد قيمتها، وذكر منشئها وكمياتها في الإقرارات الجمركية بأمانة متبعين في ذلك السياسات ذات الصلة، ويدفعون الرسوم الجمركية والضرائب المستحقة من دون تدخل من الجمارك. وينبغي للتجار وغيرهم ممن يخرطون في أنشطة التجارة الدولية أن يتمكنوا من الحصول على المعلومات الضرورية لتحديد كل ما يحتاجونه لإتمام معاملاتهم. وتشمل أوجه تيسير التجارة التي تعزز الشفافية المعلومات الجمركية المنشورة، والعدالة، والقدرة على الحصول على المشورة من الخبراء، والتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، ومشاركة الأطراف المعنية، وبرامج التجار محل الثقة، وإتاحة حق الطعن.

ومن ناحية أخرى، تشكل الشفافية والمساءلة جزءاً من برامج الحوكمة الرشيدة والنزاهة في الإدارات الجمركية (على النحو الموضح بمزيد من التفصيل في الفصل الثالث). وتشجّع الآليات التي تضمن الشفافية والمساءلة كلا من المسؤولين الحكوميين على العمل لما فيه مصلحة الجمهور، وممثلي منشآت الأعمال لحماية مصالح حملة الأسهم. وتشكل الحوكمة الرشيدة والنزاهة في وقتنا الحالي جزءاً لا يتجزأ من الأهداف الاستراتيجية والتشغيلية لجميع الإدارات الجمركية. ويشكل إعلان مجلس التعاون الجمركي بشأن الحوكمة والنزاهة في الجمارك (إعلان

أروشا المنقَّح الصادر عن منظمة الجمارك العالمية (٢٠٠٣) أداة وسمة مهمة لمنهج عالمي يتسم بالفعالية لمنع الفساد وزيادة مستوى النزاهة في الإدارات الجمركية.

نشر معلومات عن إجراءات الجمارك والحدود والخدمات المقدمة للتجار

وتتمثل إحدى أسهل الطرق للتشجيع على الامتثال في ضمان إمكانية اطلاع التجار وجمهور المتعاملين على جميع الإجراءات والقوانين واللوائح التنظيمية والسياسات الملائمة، وفي بعض الحالات، أن تكون الجمارك قد نشرت أيضا أحكاما مسبقة مكتوبة. ويمكن نشر هذه المعلومات بطريقة مباشرة، ويتمثل التحدي في ضمان أنها مكتوبة بلغة واضحة ويسهل فهمها، وأنها متاحة لكل من يرغب في قراءتها، وأنه يجري تحديثها. واستخدام مستندات توجيهية لشرح إجراءات الاستيراد والتصدير وعبور البضائع، بما في ذلك أنظمة الجزاءات ومعدلات الرسوم الجمركية وحقوق التظلم، وأيضا كيفية تقديم طلبات الاشتراك في برامج الجمارك المختلفة، مثل المستودعات الجمركية أو المستودعات الخاضعة لسيطرة الجمارك أو استرداد الرسوم الجمركية (الدروباك) أو الدخول المؤقت، يمثل خطوة بالغة الأهمية في تحسين معرفة التجار وأيضا توفير الشفافية بشأن العمليات الجمركية. ولا يتعين أن تحتوي جميع المستندات التوجيهية على معلومات عن البرامج أو العمليات الجمركية فحسب، بل أن تشير بوضوح أيضا إلى ما يجب فعله لتحقيق الامتثال.

«يتمثل أحد أوجه الشفافية بالغة الأهمية في ضمان حصول كل من ينخرط في سلسلة التجارة على المعلومات المطلوبة لاتخاذ قرارات مستنيرة، وأن يكون ممتثلاً.»

وفي العصر الحديث، فإن نشر المعلومات ليس بالعملية باهظة التكلفة مثلما كان في السابق. ويمكن للإدارات الجمركية تطوير نظام معلومات على شبكة الإنترنت، يمكن إتاحتها بسهولة للتجار والجمهور بصفة عامة بقليل من المجهود أو التكلفة، ويتضمن استخدام وسائل التواصل الاجتماعي التي أظهرت فعالية في التواصل وإطلاع مجتمع التجارة على أحدث مستجدات المسائل ذات الصلة بالجمارك. ويتطلب اتفاق تيسير التجارة بموجب المادة الأولى، القسم الفرعي ٢، من كل

عضو أن يتيح (ويحدِّث) (١) توصيفات إجراءات الاستيراد والتصدير والممرور العابر، بما في ذلك عمليات الطعن والحقوق ذات الصلة، وأيضا الخطوات العملية المطلوبة، و(٢) النماذج والمستندات المطلوبة لهذه العمليات، و(٣) كيفية الاتصال بوحدات الرد على الاستفسارات الجمركية (راجع WTO 2020b). ويقدم الجدول ٤-١ مزيدا من المعلومات.

ومما لا شك فيه أن الشفافية لا تتطلب إتاحة المعلومات فحسب، بل تتطلب كذلك أن يكون التجار قادرين على طرح أسئلة على الجمارك وطلب المشورة من الخبراء. ويمثل توفير وحدة للرد على الاستفسارات أيضا أحد التدابير القوية لتيسير التجارة. ويمكن أن تشمل خدمات الاستفسارات خيارات استخدام الإنترنت أو الخدمة الذاتية عبر الهاتف مع أنظمة آلية، بما في ذلك الروبوتات، تكون مرتبطة بوكلاء تقديم الخدمات للرد على الأسئلة الأكثر تعقيدا. وتتعامل خدمة البريد الإلكتروني مع أسئلة تتراوح بين البسيطة إلى المعقدة. وأي خدمة من هذا النوع يجب أن تتضمن معايير للخدمة مع الأخذ في الاعتبار المدة التي ينبغي أن تستغرقها الردود أو مدة الانتظار. وفي مراكز الاتصال الدولية، فإن أحد معايير الخدمة التي تُستخدم كثيرا يتمثل في الرد على المكالمات في غضون ١٢٠ ثانية، وتحويل المكالمات الأكثر تعقيدا إلى موظفين

٦ النقطة ٣ من الإعلان توضح معايير الشفافية.

اتفاق تيسير التجارة: المادة ١-١: النشر، المعلومات الأساسية التي يجب إتاحتها

- إجراءات الاستيراد والتصدير وعبور البضائع (بما في ذلك إجراءات الموانئ والمطارات ومنافذ الدخول الأخرى)، والنماذج والمستندات المطلوبة
- معدلات الجمارك والضرائب المطبقة من أي نوع، المفروضة على الاستيراد أو التصدير أو المتعلقة بهما
- الرسوم والمصروفات التي تفرضها هيئات حكومية أو تُفرض لصالحها على الاستيراد أو التصدير أو المرور العابر، أو المتعلقة بأي منها
- قواعد تصنيف المنتجات أو تقييمها للأغراض الجمركية
- القوانين واللوائح التنظيمية والقواعد الإدارية التي تطبق بشكل عام فيما يتعلق بقواعد المنشأ
- القيود على الاستيراد أو التصدير أو عبور البضائع أو حظرها
- الأحكام الجزائية لتجاوزات إجراءات الاستيراد أو التصدير أو المرور العابر
- إجراءات التظلم أو المراجعة
- الاتفاقات، أو أي أجزاء منها، مع أي بلد أو بلدان فيما يتعلق بالاستيراد أو التصدير أو المرور العابر
- الإجراءات ذات الصلة بإدارة حصص التعريفات الجمركية
- نقاط الاتصال وساعات العمل لجميع مكاتب الجمارك
- قنوات المعلومات والاتصالات بشأن الأسئلة والأجوبة ل طرح أسئلة وتقديم شكاوى

المصدر: World Trade Organization 2020.

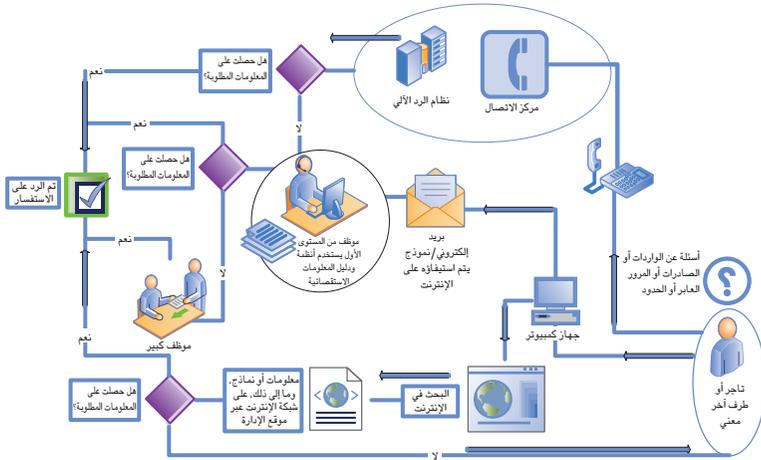
كبار مدربين قد يعاودون الاتصال بالمستخدم لتقديم مزيد من المعلومات. وتوجد خدمة عبر البريد الإلكتروني تُستخدم كثيرا تتمثل في أن جميع رسائل البريد الإلكتروني تتلقى تأكيدا خلال ٤٨ ساعة، ويتم الرد على الأسئلة خلال ٧ أيام؛ وتُحال الأسئلة الأكثر تعقيدا إلى موظفين كبار مدربين قد يستغرق ردهم نحو ٣٠ يوما. ويتضمن القسم التالي الذي يتناول الأحكام المسبقة مناقشة طلبات الحصول على مشورة من الخبراء.

ويمكن لمركز اتصالات صغير في كثير من الإدارات الجمركية التعامل مع معظم الاستفسارات على المستوى الوطني. وتوجه بعض الإدارات مكالمات إلى مكاتب الجمارك المحلية أو الهيئات الأخرى المعنية بالرقابة على الحدود للرد عليها — وهي ممارسة لا يوصى بها لأن الخدمة تكون غير متسقة، وإدارتها أكثر صعوبة، ولا تضمن تشارك المعلومات الصحيحة مع التجار. ويمكن لمراكز الاتصال إعداد ما يُعرف باسم «دليل المعلومات الاستقصائية»، وهو مجموعة من الإجابات عن الأسئلة الأكثر شيوعا. ويمكن لموظفي تقديم المعلومات استخدام هذا الدليل لتزويد المتصلين بالمعلومات التي يطلبونها. ويمكن أيضا إدخال أبسط الأسئلة في معظم برامج أنظمة مراكز الاتصال، أو وضعها على صفحات الإنترنت لأغراض الخدمة الذاتية. وفي بعض الأحيان، من الضروري التحدث إلى أحد الموظفين لتوضيح السؤال والحصول على المعلومات المطلوبة.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن لمراكز الاتصال أن تكون مصدرا للبيانات، وهو ما يؤدي إلى مزيد من التحليل للإجراءات الجمركية الحالية، وتحديد الإجراءات، والتوثيق الذي يتطلب مزيدا من تيسير الإجراءات وتبسيطها. ويعرض الشكل البياني ٤-٣ مخططا للشكل المعتاد لمركز اتصال موضحا كيفية التعامل مع الاستفسارات سواء عن طريق الهاتف أو البريد الإلكتروني أو عبر الإنترنت.

بالإضافة إلى عنصرَي إتاحة المعلومات واستخدامها بالغي الأهمية، يجب كذلك تحديثها. وأيا كان ما يتم استخدامه أو نشره، يجب مراجعته بانتظام لضمان أن أي تغييرات في البرامج والسياسات واللوائح التنظيمية والقوانين المطبقة والنماذج تنعكس في المعلومات المقدمة

الشكل البياني ٤-٣: تدفق الأسئلة إلى مركز الاتصال



المصدر: المؤلفان.

للتجار وغيرهم. وتجدر ملاحظة أن وحدات الرد على الاستفسارات يمكنها تقديم معلومات عامة عن إجراءات الاستيراد والتصدير، والنماذج المطلوبة، واللوائح التنظيمية للهيئات المعنية بالرقابة على الحدود، وعلى الرغم من ذلك، فإنها ليست بديلاً عن الأحكام المسبقة، التي هي أحكام ملزمة قانوناً وتتطلب عملية محددة لتقديم الطلبات. وستناقش الأحكام المسبقة لاحقاً في هذا الفصل.

ويمكن لموظفي وحدات الرد على الاستفسارات، إن أرادوا ذلك، الاضطلاع بدور رئيسي في التواصل مع مجتمع التجارة والتدريب المقدم لأفراده. ويمكن لهؤلاء الموظفين تقديم تدريب للتجار والشركاء الآخرين في سلاسل الإمداد، مثل المُخَصِّصين/الوكلاء الجمركيين، وشركات النقل، ووكلاء الشحن، وما إلى ذلك. وسيلقي توفير التدريب الضوء على شفافية الإدارة الجمركية المعنية ويساعد على تعزيز الامتثال الطوعي.

ويمكن توفير مستوى أساسي من التدريب باستخدام موقع على شبكة الإنترنت يسهل الوصول إليه ونشر إجراءات واضحة. كما يمكن من خلال مزيد من برامج التواصل المتقدمة تنظيم حلقات تطبيقية عن موضوعات الاستيراد بحيث تكون مُعدة لتناسب فئات مستهدفة محددة، مثل المشروعات الصغيرة والمتوسطة، أو الوكلاء الجمركيين، أو المُخَصِّصين الجمركيين، وما إلى ذلك. ومثال على ذلك، في مارس ٢٠٢١، دشنت مصلحة الجمارك الوطنية في كوستاريكا بوابتها الإلكترونية الأولى التي أطلق عليها اسم «الجمارك الميسرة» (AduanaFácil (وزارة الخزانة ٢٠٢١) المستوحاة من المادتين الأولى والثانية من اتفاق تيسير التجارة. وقد وضعت هذه البوابة الإلكترونية، وهي الأولى للجمارك في كوستاريكا، منهج «نظام النافذة الموحدة» الذي يضم أكثر من ٢٥ مبدأً توجيهياً، و١٦ دليل إجراءات، و٦ خدمات. وكتب محتوى هذه البوابة بالكامل بلغة يسهل فهمها، ويتيح للجمارك زيادة الشفافية والقدرة على التنبؤ بأنشطة التجارة، ويعزز الاستثمار الأجنبي والامتثال الطوعي. وفي غضون ثلاثة أشهر فحسب بعد إطلاق تلك البوابة الإلكترونية الجديدة، بلغت حداً تجاوز ٧٣ ألف زائر من ٦٢ بلداً، وحظيت باعتراف على نطاق واسع من الوكالات الحكومية الأخرى والقطاع الخاص في اللجنة الوطنية لتيسير التجارة باعتبارها إنجازاً كبيراً لمصلحة الجمارك الوطنية. وقد أظهرت هذه المبادرة القيمة المضافة لهذه

الأنواع من الأدوات في تقديم المعلومات والخدمات، وتقوية العلاقات بين الجمارك والأطراف المعنية. واستخدمت كوستاريكا أيضاً تلك البوابة لدعم التجار إبَّان جائحة كوفيد-١٩ عن طريق تقديم الخدمات والمعلومات مع الحد من التعامل المباشر.

الأحكام الخاصة بالعدالة

تنص الأحكام الخاصة بالعدالة على المساواة في معاملة التجار وغيرهم ممن يستخدمون خدمات الجمارك. ولا توجد تفرقة في تقديم المعلومات لأي تاجر وغيره، ولا تمييز في المعاملة بين التجار الممثلين والشركاء في سلاسل التجارة. وتُنشر جميع الرسوم والمصرفيات الخاصة بالخدمات نفسها وتكون معروفة ودونما تفرقة حسب التاجر. والشحنات التي تحقق شروط الامتثال المحددة في المسار الأخضر، التي تم إنهاء إجراءات التخليص الجمركي الخاصة بها للإفراج عنها ألبا عن طريق النظام، يتم إنهاء إجراءات التخليص الجمركي والإفراج عنها حسب أولوية الوصول من دون منح أي أفضلية لأي تاجر بعينه. (وبطبيعة الحال، قد يتأثر هذا الأمر بأي برامج للتجار محل الثقة حيث يحصل المشاركون فيها على تخليص جمركي معجل بفضل ما يبدوونه من مستوى مرتفع من الامتثال. ونورد لاحقاً مناقشة متعمقة لبرامج التجار محل الثقة).

ولا ينبغي انتقاء واردات وصادرات بشكل جزافي سواء للمراجعة المستندية أو المعاينة الفعلية. ويتعين انتقائها استناداً إلى ما تنطوي عليه من مخاطر على النحو الموضح في تحليل شامل للمخاطر وعملية الإدارة كما ورد في المناقشة في الفصل الخامس. وفي حين قد توجد منافع من إجراء عمليات معاينة عشوائية، ينبغي إجراء هذه العملية بطريقة عشوائية من الناحية الإحصائية وليس بشكل جزافي حسب أهواء موظفي الجمارك. وتتمثل إحدى طرق تجنب هذه المخاطرة في جعل نظام الكمبيوتر ينتقي الشحنات التي ستخضع للمراجعة بشكل عشوائي. وتتناول المادة ١٠-٦ من اتفاق تيسير التجارة دور المخلصين الجمركيين، مع الاعتراف بالدور الذي يضطلعون به بالتضامن مع كثير من الإدارات الجمركية. ويحظر الاتفاق تحديداً على الدول الأعضاء تطبيق أي شروط جديدة للإلزام باستخدام مخلصين جمركيين لإتمام أي إجراءات جمركية. وفي بيئة ميسرة للتجارة، ينبغي للتجار أن يكونوا قادرين على استيفاء الشروط الجمركية من دون تدخل إلزامي من أي مخلص جمركي، على الرغم من أنه قد توجد أسباب تتعلق بالأعمال تستدعي الاستعانة به.

الحصول على مشورة من الخبراء

يمكن إتاحة إمكانية الحصول على مشورة من الخبراء داخل أي إدارة جمركية بعدة طرق مختلفة، مثل الحصول على أحكام مسبقة، ووجود آلية متسقة للتظلمات، والتدريب الذي تقدمه الإدارة لمختلف الأطراف المعنية في عملية الاستيراد، على النحو الموضح في القسم السابق حول نشر المعلومات.

وإحدى الطرق الرئيسية لتوفير إمكانية حصول التجار على المشورة هي الأحكام المسبقة، فهي تتيح لهم الحصول على قرارات متسقة وملزمة بشأن كيفية معاملة السلع عند استيرادها. ويمكن هذا الأمر التجار من تحسين عملية التخطيط لتكاليف الاستيراد. وتعد إمكانية التنبؤ بالقواعد وإدارتها من الأمور بالغة الأهمية لمؤسسات الأعمال. وكما ورد سابقاً، تكون الأحكام المسبقة أكثر تحديداً، وغالباً ما تستلزم تقديم التاجر لمجموعة طلبات، وربما تشمل معلومات عن المنتج، وبيانات عن منشأ المكونات المختلفة، وما إلى ذلك. ثم يقوم موظف الجمارك بعد ذلك بإجراء بحث والتحقق من السلع، بما في ذلك إرسال أي عينات إلى مختبرات الجمارك من أجل إصدار الحكم المسبق.

وتتمثل السمات الأساسية للحكم المسبق في أنه ملزم، «إن دمج عملية التظلم من ويُقدّم كتابة، ويتضمن حق التظلم، ويصدر في إطار زمني معقول، على النحو الموضح في اتفاق تيسير التجارة. ومن شأن توافر القدرة على نشر الأحكام المسبقة (مع عدم ذكر اسم الشركات التي تطلبها) حتى يتمكن التجار الآخرون من الاطلاع عليها أن يزيد شفافية هذه العملية وأن يتخلص من الطلبات المتعددة التي يقدمها تجار مختلفون للحصول على أحكام مسبقة لمنتجات مشابهة. كذلك يُوصى بشدة بتبادل الأحكام المسبقة بين الشركاء في اتفاقيات التجارة بغية توفير معاملة موحدة للأطراف المعنية داخل منطقة التجارة الحرة. ويجب نشر شروط تقديم الطلبات المسبقة وإتاحتها بسهولة. وينبغي أن يتمكن جميع التجار من طلب الحصول على أحكام مسبقة دون أي تمييز جزافي.

ومن أجل تنفيذ برنامج مناسب للأحكام المسبقة، ستحتاج الإدارة الجمركية المعنية إلى توافر الهيكل المطلوب، وستتطلب خبراء يعملون في المجالات التي تُقدّم الأحكام المسبقة فيها، والقدرة على نشر شروط الأحكام ونتائجها، وإمكانية الوصول إلى عملية التظلم. وتشمل المجالات الرئيسية للأحكام المسبقة فئات التعريفات الجمركية والمنشأ والتقييم، وينبغي توفير تدريب تفصيلي على كل مجال لموظفي الجمارك الذين يقدمون هذه الأحكام.^٧ ويشكل الجمع بين برنامج الأحكام المسبقة وبرنامج التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي إحدى الطرق للاستفادة من الخبرات التي يوفرها برنامج التدقيق اللاحق، نظرا لإمكانية نقل كثير من المهارات التي يتمتع بها الموظفون المعنيون بالأحكام المسبقة إلى عملية التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي. وتتضمن هذه المهارات المعرفة بفئات التعريفات الجمركية وبرامج التقييم، والقدرة على إجراء البحوث، وقوة التواصل الكتابي والشفهي. وفي حالة تنقل الموظفين بشكل منتظم بين الوظائف، فإن أي تقدم وظيفي فعال سيشتمل على العمل كموظف أحكام مسبقة ومن ثم العمل كموظف تدقيق لاحق للتخليص الجمركي.

ويمثل توفير حق التظلم للتجار سمة أخرى لبرنامج فعال للأحكام المسبقة. وينبغي تنفيذ عملية التظلم على الأحكام المسبقة بشكل مستقل عن قسم إصدار تلك الأحكام المسبقة، سواء على مستوى أعلى من عملية اتخاذ القرار أو في قسم للطعن يعمل بشكل مستقل. (وترد مناقشة التظلمات بمزيد من التفصيل لاحقا). ويمكن لدمج عملية التظلم في عملية سبق إعدادها بالفعل للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي المساعدة على بناء الكفاءات في هذه العملية والاستفادة من الخبرات في المجالات التي يشملها هذا البرنامج.

التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي

التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي هو أحد التدابير الرقابية للتحقق من صحة المعلومات المذكورة في الإقرارات المقدمة للجمارك بالاستعانة بالسجلات المحاسبية للمستورد ووكيله الجمركي أو المخلص الجمركي للتأكد من سداد الرسوم الجمركية والضرائب الصحيحة. وهو طريقة تُستخدم لقياس مستوى امتثال المستورد. وتنفق الإدارات الجمركية التي لديها برنامج فعال للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي موارد أقل على الحدود في التحقق من صحة المعلومات الجمركية الأساسية، ويمكنها تركيز الموارد على المجالات التي تنطوي على مخاطر أعلى. ونظرا لخضوع

^٧ تقدم منظمة الجمارك العالمية توجيهها مفصلا عن الأحكام المسبقة بشأن التوجيه الفني الذي توفره: لمزيد من المعلومات، راجع الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/guidelines/guidelines-on-advance-rulings-for-classification-origin-and-valuation.pdf?la=en>

عدد أقل من الشحنات للمعاينة أو التحقق على الحدود، تقل حالات التأخير وفترات مكوث البضائع في الموانئ بسبب الإفراج عنها بوتيرة أسرع. وتجعل هذه العملية أيضاً الإدارات الجمركية على ثقة بأنها تعرف أن المخالفات في الإقرارات الجمركية ستُكتشف بعد استيراد السلع. ولكن لسوء الحظ أنه فيما يتعلق بمعظم البلدان النامية، لا يوجد سوى استثمار محدود في التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، وهو ما يُعزى إلى أنه عمل معقد يتطلب تدريباً متخصصاً، أحياناً من دون تحقيق منافع مباشرة للإدارات الجمركية. ويمكن لمزيد من التركيز في هذا المجال على المدى القصير أن يزيد الإيرادات، وأن يحدث تأثيراً كبيراً على المدى الأطول على مستوى امتثال التجار.

وتستند العناصر الأساسية للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي إلى المبادئ التي تتمثل في كونه قائماً على المخاطر ويتسم بالشفافية ويتيح تنفيذ العمليات المطلوبة. وهو برنامج يمكنه قياس مستوى امتثال التجار وإتاحة تقسيم التجار إلى مستويات مخاطر. وهذه آلية مهمة تحقق الثقة في عملية تيسير الاستيراد عبر الحدود من دون إجراء عمليات فحص في ذلك الوقت. وينبغي أن يستند اختيار الكيانات التي ستخضع لعملية التدقيق إلى مجموعة من العوامل، من بينها مؤشرات المخاطر المحددة من عملية إدارة المخاطر التي تجريها الإدارات الجمركية، وتحليلها لمسائل الامتثال لنظام الجمارك، ودراسات النظام المنسق لتوصيف السلع وترميزها، والدراسات القطاعية ذات الصلة. وينبغي إدراج نتائج عمليات التدقيق في دورة إدارة المخاطر لضمان اتخاذ القرارات المتعلقة بالمخاطر في المستقبل استناداً إلى معلومات حديثة. ويمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن النواحي الفنية لإدارة المخاطر والتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي في الفصلين الخامس والسادس.

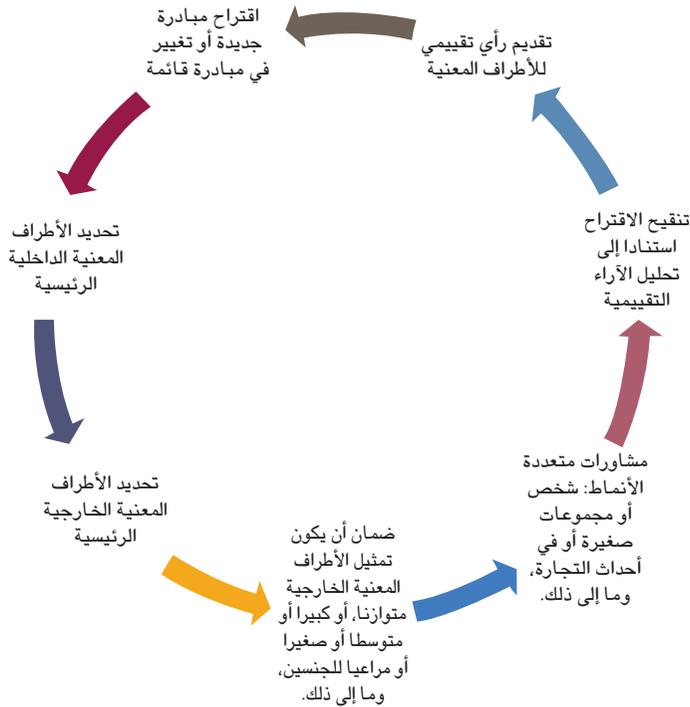
ومن التحديات التي غالباً ما تواجهها الإدارات الجمركية تنفيذ برنامج للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي يستند بالكامل إلى تدقيق الأنظمة، وفي الوقت نفسه بناء قدرات الموظفين ووضع السياسات والهياكل المناسبة بشكل متزامن. ويعني هذا البرنامج الذي يستند إلى الأنظمة أو برنامج التدقيق الجمركي أن عملية التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي لا ينبغي أن تستند إلى المعاملات الجمركية المقدمة أو المنتقاة في وقت محدد فحسب؛ بل الأحرى أن تكون مراجعة للأنظمة (تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أو أنظمة ورقية لإعداد أوامر الشراء وعملية الشراء والشحن والتأمين والعمليات المصرفية والمدفوعات، وما إلى ذلك) للتحقق من جمع المعلومات الصحيحة واستخدامها بشكل مناسب في كل مرحلة من مراحل الاستيراد والتصدير وعبور البضائع بما في ذلك عمليات التجهيز الداخلي والخارجي، لاستيفاء الشروط الجمركية. وإنشاء قسم للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي يستلزم من الإدارة الجمركية قدراً كبيراً من العمل والالتزام. وقد يقتضي ذلك مراجعة التشريعات أو إدخال تغييرات في الهياكل التنظيمية. وتبدأ كل إدارة العمل انطلاقاً من بيئتها التشغيلية المتفردة، ويتعين عليها وضع خطة مخصصة لإنشاء قسم للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، أو بناء قدرات قسم موجود بالفعل. والتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي هو عملية تكرارية تبدأ بمراجعة المستندات وعمليات التدقيق المستندة إلى المعاملات، وتمضي قدماً نحو عمليات التدقيق المستندة إلى الأنظمة. ويمكن تنفيذ برنامج التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي على مراحل لضمان وضع أساس راسخ له. وبهذه الطريقة، يمكن للإدارات الجمركية بدء جني ثمار عمليات التحسين في الإيرادات وظهور نتائج الامتثال.

مشاركة الأطراف المعنية

من أجل نجاح أي من تدابير تيسير التجارة، يجب تنفيذ عملية شاملة لإشراك الأطراف المعنية. وينبغي للإدارة الجمركية إضفاء الطابع الرسمي على هذه العملية وتكليف وحدة تنظيمية

بالإشراف عليها وتوجيه مجالات البرنامج الكثيرة بشأن كيفية تحديد الأطراف المعنية وطرق إشراكها، وتجميع المسائل ذات الصلة، وإعداد تقارير عن النتائج^٨ ويعرض الشكل ٤-٤ طريقة أداء هذه العملية. ويمكن أن تكون وحدة إشراك الأطراف المعنية هذه جزءاً من قسم التواصل أو العلاقات العامة في الإدارة الجمركية المعنية. ومن الأهمية بمكان أن تتبع جميع أقسام الإدارة الجمركية الإطار والعمليات نفسها عند إشراك الأطراف المعنية ويشكل تحديد الأطراف المعنية جزءاً مهماً من هذه العملية. وينبغي للإدارة الجمركية النظر إلى الأطراف المعنية داخل الحكومة وفي القطاع الخاص على حد سواء. ويتعين أيضاً أن يتضمن هذا الأمر الجهات الحكومية أو الجهات المعنية بالحدود، مثل هيئات تحصيل الإيرادات، ووزارتي الصحة والزراعة، والسلطات المعنية بالهجرة. وينبغي أخذ الجهات التابعة للقطاع الخاص التي تبدي اهتماماً بمسائل الحدود والتجارة في الاعتبار، ومن المهم النظر إلى ما هو أبعد من التجار والكيانات التجارية. ومن المهم أيضاً أن تؤخذ في الحسبان مؤسسات الشرطة والأمن وتكنولوجيا المعلومات، بالإضافة إلى الوكلاء/المخلصين الجمركيين، ووكلاء الشحن، وشركات توصيل الطرود، وشركات النقل.

الشكل البياني ٤-٤: نموذج مشاركة الأطراف المعنية



المصدر: المؤلفان.

^٨ مزيد من المعلومات عن بناء شراكات بين الجمارك ومؤسسات الأعمال، راجع الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/customs-business-partnership-guidance/customs--business-partnership-guidance.pdf?db=web>

إن الميل إلى التركيز غالباً على الأطراف المعنية الكبيرة ذات النفوذ الكبير من المحتمل أن يمثل مشكلة في تحديد الأطراف المعنية. وتتضمن الاستراتيجية المتوازنة لإشراك الأطراف المعنية إشراك التجار الأصغر، ومنظمات التجارة النسائية، والأقليات. ويمكن من خلال إشراك أصوات متعددة في المحادثات ذات الصلة توفير منظورات جديدة والمساعدة في زيادة القدرة على الوصول إلى نظام التجارة. وهذا الأمر يمكنه أن يحقق منافع اقتصادية عن طريق ضمان توافر بيئة أعمال شاملة للجميع.

وبعد تحديد الأطراف المعنية، يمكن وضع طريقة إشراكهم. ومن شأن وجود عملية موحدة لإشراك الأطراف المعنية، تتضمن بعض المرونة بناء على ظروف محددة، أن تتيح تنفيذ عملية مبسطة ينبغي إجراؤها ضمن إطار زمني معقول. وينبغي لهذه الطرق أن تأخذ احتياجات الأطراف المعنية في الاعتبار، بما فيها أي حواجز لغوية أو ثقافية، وضمان حصول جميع الأطراف المعنية على المستوى نفسه من القدرة على الوصول إلى عملية الإشراك. ومن ثم، يمكن إنشاء قنوات إشراك رسمية، ويمكن للأطراف المعنية أن تثق في أن مخاوفها ستجد آذاناً صاغية.

ومن المهم أن تعد الإدارة الجمركية عملية الإشراك بشكل مخصص لتلبية احتياجات الأطراف المعنية. على سبيل المثال، إذا كانت إمكانية الوصول إلى الإنترنت محدودة في كثير من مناطق البلاد، فسيكون من الأهم إتاحة مواد مكتوبة ووضع جدول لجلسات إشراك بصفة شخصية. وقد يعني الانتشار الجغرافي للسكان أن عملية الإشراك تحدث في عدد من مراكز الأعمال المختلفة حيث قد يتسنى للبلدان الأصغر عقد جلسة واحدة في العاصمة.

ومن المهم أيضاً وجود عملية ذات طابع رسمي لإعداد تقارير للأطراف المعنية بشأن نتائج ممارسة الإشراك. ومن دون الحصول على آراء تقييمية تظهر الاهتمام والنتائج، سرعان ما ستفقد الأطراف المعنية الثقة، في حين سيبني العمل والآراء التقييمية البناءة في الوقت المناسب جسور الثقة والتعاون والامتنال الطوعي. ويمكن أن تكون الآراء التقييمية بسيطة، في شكل تقرير مطبوع يُنشر أو يقدم على شبكة الإنترنت. وفي بعض الأحيان ربما يكون من الأفضل عقد اجتماع ذي طابع رسمي لإبلاغ الأطراف المعنية كل على حدة. وستعتمد طريقة الإبلاغ على مجموعة الأطراف المعنية، ويمكن تحديدها بالتشاور مع وحدة إشراك الأطراف المعنية.

وفور إنشاء قنوات الاتصال والعمليات هذه، يمكن للإدارة الجمركية التواصل المنتظم مع الأطراف المعنية. ويمكن للجنة الوطنية لتيسير التجارة تنظيم اجتماعات دائمة مع الأطراف المعنية الرئيسية لتُعقد في فترات زمنية محددة، وألا تقتصر هذه الاجتماعات على الحالات التي تستدعيها الضرورة لمناقشة إحدى المسائل. ويمكن لوجود هذا المنتدى المفتوح للحوار مساعدة الأطراف المعنية على طرح ما لديها من مسائل على الجمارك قبل أن تتحول إلى مشكلات أكبر، وأن يتيح التوصل إلى حلول أقل تكلفة في وقت أسرع.

برامج التجار محل الثقة والمشغل الاقتصادي المعتمد

في حين أن جميع المشغلين الاقتصاديين المعتمدين هم تجار محل ثقة، فليس كل التجار محل الثقة مشغلين اقتصاديين معتمدين. وكلا التصنيفين يستند إلى تاريخ امتثال التجار، وقد يمنح مميزات معينة. ويتمثل الفرق الرئيسي بينهما في أن برامج المشغل الاقتصادي المعتمد تتضمن متطلبات ومعايير أمنية، في حين لا تشمل جميع برامج التجار محل الثقة هذه

المتطلبات والمعايير. ولا يركز كثير من برامج التجار محل الثقة إلا على الامتثال، بما في ذلك الامتثال الضريبي. ويمكن أن تكون هذه البرامج الخطوة الأولى في التطور وصولاً إلى وضع مشغل اقتصادي معتمد كامل من غير استثمارات كبيرة.

وكمثال جيد، طبقت الجمارك في بليز برنامج التجار محل الثقة في عام ٢٠١٧ ليحل محل برنامج الامتثال الطوعي الذي ألغى الجزاءات على الشركات التي اختارت الإفصاح عن الأخطاء أو عدم الامتثال. واستند ذلك البرنامج إلى برنامج الامتثال الطوعي، وقدم منافع إضافية محددة للأعضاء لإتاحة التخليص الجمركي للبضائع على نحو أسرع وأسهل. ويوجّه هذا البرنامج إلى المستوردين، ويتضمن تقييمًا صارمًا للمخاطر واختبارًا دوريًا للمخاطر. ونحو ٨٠٪ من قيمة الواردات عن طريق نظام التكلفة والتأمين والشحن (سيف) يجلبها حالياً أعضاء في برنامج التجار محل الثقة، مع زيادة أنشطة التجارة التي ينفذها الأعضاء بنسبة ٣٥٪ منذ بدء العمل بهذا النظام، والأهم من ذلك أن الإيرادات من أعضاء هذا البرنامج تشهد زيادة بنسبة تتجاوز ٥٠٪.

ووفقاً للمادة ٧-٧ من اتفاق تيسير التجارة، يقدم كل عضو تدابير إضافية لتيسير التجارة تتعلق بإجراءات الاستيراد أو التصدير أو عبور البضائع، وإجراءات للمشغلين الذين يستوفون معايير معينة، الذين يُطلق عليهم اسم المشغلين المعتمدين. ويمكن بدلاً من ذلك تقديم تدابير تيسير التجارة هذه من خلال إجراءات جمركية تُتاح بصفة عامة لجميع المشغلين، ولا يستدعي الأمر إنشاء نظام منفصل.

وفيما يلي بعض العوامل التي يجب وضعها في الاعتبار عند تحديد معايير التأهل لوضع المشغل المعتمد:

- عرض نظام لإدارة السجلات الجمركية،
- وجود سجل امتثال إيجابي،
- الاستقرار المالي،
- القدرة على تقديم ضمان ملائم،
- استيفاء المستوى المطلوب من أمن سلاسل الإمداد،
- العوامل ذات الصلة باللوائح التنظيمية أو إجراءات الاستيراد التي يمكن للإدارة الجمركية قياسها.

ولا ينبغي لأي من هذه المعايير المذكورة أنفاً أن يشكل تقييدياً أو تمييزياً دونما داع لذلك.

وفي عام ٢٠٠٥، اعتمدت منظمة الجمارك العالمية إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية الذي يمثل برنامج المشغل الاقتصادي المعتمد أحد مكوناته الرئيسية. وحدد ذلك الإطار معياراً مرتفعاً يجب استيفاءه في عملية إنشاء برنامج وطني للمشغل الاقتصادي المعتمد. وقد ترغب الإدارات الجمركية في أقل البلدان نمواً البدء ببرنامج وطني للتجار محل الثقة ذي معايير أقل للحصول على العضوية. وإنشاء برنامج للتجار محل الثقة استناداً إلى معايير قابلة للتحقيق يتيح للتجار المحليين العمل مع الإدارة المعنية لتحسين مستوى الامتثال ومن الأهمية بمكان تحقيق توازن بين العمل الذي يجب على التجار إتمامه لاستيفاء مجموعة معايير المشغل الاقتصادي المعتمد والمنافع التي سيحققونها بمجرد أن ينجحوا في الحصول على العضوية. وينبغي نشر تلك المنافع، وأن يسهل

«إذا كانت الإدارة الجمركية تواجه مجتمع استيراد لديه كم كبير من منشآت الأعمال صغيرة ومتوسطة الحجم، يمكنها إذن النظر في أن يكون لديها برنامج متعدد المستويات للتجار محل الثقة مع زيادة المنافع كلما استوفى التجار مزيداً من المعايير.»

فهمها، وأن تمثل مكافأة ملموسة على ما يبذلونه من جهد. ويمكن أن تتضمن بعض المنافع عمليات معاينة أقل أو الأولوية في المعاملة على الحدود، والحد من الشروط الأمنية والضمانات، والإفراج المعجل والتخليص الجمركي المسبق، وتبسيط الإجراءات. وفي بعض الإدارات الجمركية التي لا تطبق مبادئ إدارة المخاطر على نحو صحيح، ولديها إفراط في السلطة التقديرية لموظفي الجمارك، أو تعاني من ضعف إدارة الحدود، فإن المنافع التي يمكن أن تتحقق بطبيعة الحال في إطار برامج التجار محل الثقة أو المشغل الاقتصادي المعتمد تتآكل بشدة، وهو ما يجعلها أقل جاذبية للتجار، بل تصبح في الواقع عائقاً أمام التجارة بدلاً من أن تكون أحد تدابير التيسير. على سبيل المثال، أطلقت زمبابوي برنامج المشغل الاقتصادي المعتمد، ولكنها أدركت بعد عدة سنوات أنه لم يحقق النتائج المقررة أو المرجوة لا للإدارة الجمركية ولا للتجار المشاركين. وفي عام ٢٠٢٠، نُفذت خطة عمل للتشريعات والإصلاحات المطلوبة. وتم تشارك تلك الخطة مع هذا القطاع، وهي تركز على تعزيز إدارة البرنامج، وتحسين العلاقات مع العملاء، وضبط البرنامج ليتوافق مع المعايير الدولية.

وينبغي إدراج نتائج عمليات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي في تقييم الطلبات التي يقدمها التجار للحصول على صفة مشغل اقتصادي معتمد. وإذا كان لدى الإدارة الجمركية برنامج متطور للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، فإنه يمكن الاعتماد على المعلومات والاستخبارات التي يُعدها موظفو التدقيق اللاحق عن طريق مراجعات مكتملة لامتثال التجار من أجل إعداد تقرير عن تاريخ امتثالهم. وينبغي للإدارة الجمركية تكوين فريق عمل مؤهل في مجال اعتماد المشغلين الاقتصاديين، يمكنه إقامة اتصالات، وإجراء حوارات، ومتابعة مقدمي الطلبات عن كثب إلى أن يبلغ مستوى التزام التجار والثقة فيهم مستويات مرضية. وسيتعاون هذا الفريق تعاوناً وثيقاً مع مسؤولي التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي ذوي الخبرة الذين قد يقدمون المساعدة في وضع المبادئ التوجيهية والتوصيات الخاصة ببرنامج المشغل الاقتصادي المعتمد للتجار لمساعدتهم على تحسين إجراءاتهم الداخلية وإظهار مستويات امتثالهم على نحو أفضل. وفي حين أن طريقة التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي ذات الصلة ببرامج المشغل الاقتصادي المعتمد يمكن أن تكون أكثر كفاءة عندما تُستخدم في مواقف لا تكون فيها المعلومات والتوضيحات التي تقدمها الشركة المعنية مرضية للإدارة الجمركية، يكون الدور الرئيسي للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي أوسع نطاقاً من مجرد دعم المشغلين الاقتصاديين المعتمدين.

وإذا كانت الإدارة الجمركية تواجه مجتمع استيراد لديه كم كبير من منشآت الأعمال صغيرة ومتوسطة الحجم، فإنه يمكن أن يكون لديها برنامج متعدد المستويات للتجار محل الثقة مع منافع تتزايد كلما استوفى التجار مزيداً من المعايير. وفي بعض الأحيان، قد يصعب على مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة استيفاء معايير برنامج المشغل الاقتصادي المعتمد الصارمة أو أن تكون لديها القدرة المالية للاستثمار في الأمن والضوابط الأخرى. وسيتيح هذا الخيار لهؤلاء التجار مزيداً من الوقت لبناء قدراتهم لاستيفاء معايير برنامج المشغل الاقتصادي المعتمد، في حين يستمرون في تحقيق بعض منافع البرنامج عن طريق الالتزام بمعيار أقل صرامة، ويشجعهم على الانتقال إلى مستوى أعلى.

وتتمثل سمة إضافية لبرامج المشغل الاقتصادي المعتمد في أنه يمكن النظر في إبرام اتفاق للاعتراف المتبادل مع برنامج خارجي للمشغل الاقتصادي المعتمد. وسيزيد هذا الأمر بشكل كبير المنافع التي تتحقق للتجار عن طريق تمكينهم من المشاركة في هذه البرامج الخارجية بموجب قبولهم في برامج المشغل الاقتصادي المعتمد في بلادهم. وهذه منفعة كبيرة لا سيما للبلدان النامية غير الساحلية، لأن الجزء الأكبر من تجارتها يجب أن يمر عبر منطقة اختصاص أخرى على الأقل، وهو ما يزيد تكاليف الاستيراد والتصدير على حد سواء. وفي بعض الحالات، مثل جماعة شرق إفريقيا، يمكن أن ترتفع تكاليف النقل في البلدان النامية غير الساحلية إلى ٧٥٪ من قيمة الصادرات (راجع دراسة (Hassan, Odularu, Babatunde 2020)). ويتمتع هذا النوع من البرامج بالقدرة على الحد من زمن المرور العابر والتكاليف التي يتحملها التجار.

ولا ينبغي لاتفاقات الاعتراف المتبادل في إطار برامج المشغل الاقتصادي المعتمد أن تنقل كامل الإدارات الجمركية بكثير من التكاليف الإضافية لأن القبول في برامج المشغل الاقتصادي المعتمد الخارجية يتوقف فقط على استيفاء التجار لشروط البرامج المحلية. ووجود برنامج منطور للمشغل الاقتصادي المعتمد يجعل الإدارات الجمركية في وضع يتيح لها الاستفادة من اتفاقات الاعتراف المتبادل ويجعلها أكثر جاذبية للشركاء المحتملين. وفي هذا السياق، وضعت منظمة الجمارك العالمية الخلاصة الوافية للمشغل الاقتصادي المعتمد ونشرتها (راجع WCO 2020)، التي أصبحت نقطة مرجعية موحدة للمعلومات للإدارات الجمركية والقطاع الخاص والأطراف المعنية الأخرى. ويقدم أعضاء منظمة الجمارك العالمية المعلومات الواردة في هذه المجموعة الوافية، ويقومون بمراجعتها. وتدرج المجموعة الوافية للمشغل الاقتصادي المعتمد في حزمة إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية لمنظمة الجمارك العالمية^٤، وهو مصدر يتضمن عدة أدوات للمساعدة في إنشاء برامج المشغل الاقتصادي المعتمد وإدارتها.

إتاحة حق الطعن

من المهم أن تعمل الإدارات الجمركية بطريقة تتسم بالشفافية، وأن تخضع للمساءلة عن قراراتها. وتكون إحدى طرق مساءلة الإدارات الجمركية عن طريق آلية للتظلم أو المراجعة. ويمكن أن يوجد عدم توازن في القوى بين أحد التجار والجمارك، وتمثل المساءلة إحدى طرق ضمان العدالة والحد من الفساد. واشتراط أن تُقدّم القرارات مكتوبة وأن تتضمن شرحاً مفصلاً لأسباب اتخاذها هو إحدى الطرق لزيادة الشفافية وتمكين التجار من إعداد التظلمات. وفي اتفاق تيسير التجارة، يشكل توفير آلية للتظلم أمراً إلزامياً لأي قرار إداري تُصدّره أي إدارة جمركية. ويمكن أن يشمل هذا الأمر ما تتخذه وما لا تتخذه الجمارك من إجراءات. وتوضح اتفاقية كيوتو المنقّحة المبادئ الرئيسية الحاكمة للإدارات الجمركية، بما فيها المبادئ التي تنظم عمليات التظلم. وينبغي أن يتكون نظام التظلم من أربعة مستويات على النحو التالي: (١) الحق في طلب معرفة سبب اتخاذ القرار، و(٢) الحق في تقديم تظلم مبدئي للجمارك، و(٣) الحق في تقديم تظلم آخر أمام سلطة مستقلة عن الجمارك، و(٤) الحق في تقديم تظلم أمام سلطة قضائية.

ويتيح وجود مقياس متساعد للتظلمات للإدارات الجمركية سرعة تصحيح مسار عمليات الإشراف البسيطة أو الأخطاء على مستوى أدنى، في حين يستمر في توفير آلية مراجعة على مستوى أعلى متى وُجد مبرر لذلك. ويمكن أن يوفر هذا الأمر الوقت والمال لكل من الجمارك والتجار المعنيين. ومع تقدم التظلم عبر المستويات المختلفة، ينبغي أن تتحرك العملية باتجاه مراجعة مستقلة على نحو أكبر، وهكذا تتيح أولاً للجمارك مراجعة قراراتها، ثم تنتقل إلى مراجعة مستقلة تجريها سلطة ذات استقلالية أو محكمة إدارية قبل أن تنظر فيه المحاكم المختصة. وينبغي أن تُتاح لكل من هذه المستويات فترة زمنية معقولة تُخصّص لاتخاذ قرار، والقدرة على تصعيد المسألة إذا لم يكن من المنتظر إصدار قرار في ذلك الإطار الزمني. وسيضمن هذا الأمر ألا تلجأ الجمارك بشكل تعسفي إلى وقف قرار ترى أنه في غير صالحها.

^٤ لمزيد من المعلومات عن إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية لمنظمة الجمارك العالمية، راجع الموقع الإلكتروني التالي: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx

وينبغي أن يكون الوصول إلى مستويات التظلم المختلفة متماثلاً لجميع التجار من دون أي موقوفات لا داعي لها، مثل رسوم تقديم التظلم أو الإجراءات المعقدة بشكل مبالغ فيه. إلا أنه من المقبول أن تشترط الجمارك دفع الرسوم الجمركية والضرائب أو تقديم ضمان في شكل سند أو أي أداة مالية أخرى قبل قبول طلب التظلم. ويمكن أن يتسبب عدم دفع الرسوم الجمركية والضرائب المستحقة أو عدم تقديم ضمان في فرض رسوم فائدة إضافية على المستورد. ولا ينبغي أن يُطلب من التاجر الاستعانة بخدمات وكيل أو مخلص جمركي، أو محام لتقديم تظلم وفي جميع الحالات، ستكون الجمارك مُطالبه بتقديم أسباب قرار المراجعة، وما إذا كان التظلم مقبولاً أم مرفوضاً، وذلك كتابة لضمان الشفافية. وسيساهم الحق في التظلم بشأن الأمور المتعلقة بالجمارك في القدرة على التنبؤ ببيئة التجارة، خاصة فيما يتعلق بنشر قانون الجمارك واللوائح التنظيمية.

ونتائج جلسات الاستماع في أي محكمة إدارية أو آلية تظلم ينبغي أن تتيح نشر تلك القرارات والأسباب. ويتيح هذا الأمر مجموعة من أحكام القضاء للتجار لمراجعتها عند النظر في تقديم تظلم. ويمكن أيضاً استخدامها لضمان الاتساق في المعاملة لتوجيه كل من التجار وموظفي الجمارك في عملية اتخاذ القرار في المستقبل.

ويجدر أيضاً النظر في استثمار الموارد في توفير تدريب للقضاة لأن الجمارك والتجارة الدولية سياقان معقدان قد لا تكون السلطات القضائية على دراية بهما، وربما يسببان حالات سوء فهم لبعض العمليات والأحكام. وعلى نفس القدر من الأهمية يأتي تعزيز الشفافية في المحاكم الإدارية والقضائية باعتبارها عنصراً أساسياً للقرارات العادلة وغير المنحازة.

تبسيط إجراءات التجارة

تناول عدد كبير من الكتابات في السنوات القليلة الماضية «التحدي الحقيقي المتمثل في مسألة تعقيد الإجراءات الجمركية. وتنشر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (راجع OECD 2020) مؤشرات تيسير التجارة، وتدرج مقاييس تتعلق تحدياً بتبسيط مستندات التجارة وتنسيقها. وفي حين يفترض كثيرون أن هذه المتطلبات والإجراءات هي متطلبات

«الجمارك»، فواقع الأمر أنه غالباً ما توجد هيئات مختلفة كثيرة منخرطة في عمليات الاستيراد والتصدير، ويكون لكل منها في معظم الأحيان متطلباتها الخاصة بشأن المستندات. ويشير التبسيط إلى أن تقوم الجمارك، التي تعمل مع السلطات التنظيمية الأخرى، بالبحث عن التداخل والازدواج وإزالتها في الوقت نفسه الذي تنظر فيه الجمارك في تبسيط متطلباتها. ويتطلب هذا الأمر النظر ليس في نوع المعلومات المطلوبة فحسب، وإنما أيضاً في الوقت الذي يمكن جمعها فيه، وكيفية استخدامها.

وتتمثل التكنولوجيا عامل تمكين رئيسياً في عملية التبسيط، بيد أنه توجد نزعة في بعض الإدارات الجمركية لتقليد العمليات القائمة وأن تستخدم جهاز كمبيوتر لأداء وظيفة من المعتاد أن تتم يدوياً باستخدام مستندات ورقية. ويتمثل التحدي الحقيقي الذي يواجه الإدارات الجمركية في فهم سبب وجود خطوات ومتطلبات معينة في الإجراءات الخاصة بالاستيراد والتصدير وعبور البضائع، والتخلص من الخطوات والمتطلبات التي لا تضيف قيمة إلى العملية برمتها. وفي هذا السياق، تمثل إعادة هندسة العمليات الإدارية طريقة مهمة لتبسيط الإجراءات، وتحديد التفاعلات بين الأطراف المعنية، والحد من تدفق الوثائق والمعلومات وتحديثها. وينبغي للإدارة التركيز على التحسين المستمر للعمليات الجمركية والمساعدة في تحديد الاختناقات التنظيمية وتبسيط التدابير والإجراءات

وتحقيق امتثال ممارسات الأعمال للمعايير الدولية، مثل اتفاق تيسير التجارة. والانخراط مع الأطراف المعنية في القطاع الخاص أمر بالغ الأهمية في تحديد الاختناقات، والعمليات المغرقة في البيروقراطية، والعقبات أمام تيسير التجارة. ولأنه غالباً ما يوجد كثير من الوكالات الحكومي التي تنخرط في الإجراءات على الحدود، فمن المهم بنفس القدر اتباع منهج يقوم على مشاركة الحكومة بجميع مستوياتها لضمان ألا يُستبدل اختناق ما باختناق آخر عن غير قصد.

علاوة على ذلك، فإن التعاون بين الجمارك والتجارة للانخراط في عملية لتحسين الإجراءات، ومشاركتها في مبادرات تجريبية أمر مفيد للغاية. ومن الأمثلة على ذلك التحالف الوطني بين القطاعين العام والخاص الذي أطلق في البرازيل في عام ٢٠٠٣ لتحسين مستوى العمليات الجمركية وتيسير التجارة^{١٠}. وفيما يلي بعض الطرق لتبسيط الإجراءات:

الإطار القانوني

تمثل مراجعة الإطار القانوني للجمارك خطوة مهمة مبكرة في عملية تبسيط الإجراءات. فلم يتم تحديث كثير من القوانين الجمركية منذ مدة طويلة — لعقود في بعض الحالات. ومن أجل تيسير التجارة، يتعين أن يتسم الإطار القانوني للجمارك بالوضوح والدقة والشفافية لجميع المنخرطين في التجارة. ويتطلب تفعيل معظم تدابير تيسير التجارة أساساً في القانون التشريعي. على سبيل المثال، تشترط إحدى وحدات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي أن تُلزم السلطة المعنية المستورد بإعداد سجلات محاسبية، وأن تجري السلطة عمليات تدقيق لمقرات التجار، وأن تتمتع بالقدرة على تقييم الرسوم الجمركية والضرائب وإعادة تقييمها، والقدرة على فرض غرامات وجزاءات. وفي بعض البلدان النامية، وبسبب القانون المعمول به، قررت المحاكم أن الجمارك لا يمكنها إحداث هذه التغييرات، وأن القدرة على إجراء هذه التعديلات لا توجد إلا في منافذ الدخول. ويعني هذا أن السلع تُحتجز على الحدود أو في مكتب التخليص الجمركي لحين صدور قرار من موظف الجمارك، وهو ما يؤدي إلى إبطاء حركة التجارة وزيادة التكاليف.

وبالمثل، لم تنظر معظم القوانين الجمركية الأقدم بتمعن في وجود برامج مثل برنامج النافذة الموحدة، وبرنامج التجار محل الثقة/المشغل الاقتصادي المعتمد، وتدابير تيسير التجارة الأخرى، أو تدابير التجارة الإلكترونية والدفع الإلكتروني، مثل التوقيع الإلكتروني أو قبول المستندات الرقمية (بيانات الشحنات، أو وثائق الشحن، أو أوامر الشراء، وما إلى ذلك). وهي لا تتضمن أيضاً أحكاماً لأنظمة الجزاءات الإدارية أو المدنية. ويتمثل اتجاه عام مثير للإحباط في بعض القوانين الجمركية في أن جميع الجزاءات منصوص عليها في التشريعات، وأنه غالباً ما يُنظر إليها بوصفها مفرطة في التساهل أو مفرطة في الصرامة إزاء المخالفة (أي فرض غرامة تبلغ ٥٠ دولاراً، أو المعاقبة بالسجن لمدة خمس سنوات). ونادراً ما يتم تحديث هذه الجزاءات بسبب ما يتطلبه تمرير التغييرات التشريعية في البرلمان من وقت وجهد كبيرين. وتمثل ممارسة أفضل، ولا سيما للجزاءات المدنية أو الإدارية، في منح التشريعات السلطة للوزير المسؤول عن الجمارك لإنشاء نظام جزاءات عن طريق اللوائح التنظيمية والحفاظ عليه. ويمكن للإدارة الجمركية بعد ذلك إنشاء وثيقة أو مدونة رئيسية للجزاءات لمجموعة من المخالفات، ويمكن تحديث الجزاءات ومراجعتها بصفة دورية دونما

^{١٠} لمزيد من المعلومات عن هذا التحالف، راجع الموقع الإلكتروني التالي: <https://tfig.unecce.org/cases/Brazil.pdf>.

حاجة إلى إصلاح شامل في التشريعات. وكثير من قوانين الجمارك بحاجة إلى تحديث لاستيفاء المعايير الدولية، مثل اتفاق تيسير التجارة، وأيضاً لتعكس مشاركة البلدان في التكتلات التجارية أو الاتحادات الجمركية الإقليمية (الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط إفريقيا، أو الجماعة والسوق المشتركة الكاريبية، على سبيل المثال).

وينص اتفاق تيسير التجارة في المادة الثانية على أنه يجب منح التجار والأطراف المعنية الأخرى فرصة ومدة زمنية معقولة للتعليق على المقترحات بشأن القوانين واللوائح التنظيمية الإدارية الجديدة ذات الصلة بالتجارة والجمارك وأيضاً أي تعديلات عليها. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تتاح القوانين واللوائح التنظيمية الجديدة أو المعدلة للاطلاع العام في أقرب وقت ممكن قبل دخولها حيز التنفيذ.

وكممارسة جيدة، أنشئ نموذج إجراءات العمل الجمركي للاتحاد الأوروبي^{١١} في عام ٢٠١٠ تلبية لطلب السلطات الجمركية في البلدان الأعضاء ومجتمع التجارة من أجل تيسير قراءة الأحكام القانونية المقترحة حديثاً^{١٢}. وهو يهدف إلى تحقيق فهم أفضل لما «سيكون» عليه الوضع أو الوضع المقترح في المستقبل، وأيضاً تأثير التغييرات في العمليات والإجراءات الجمركية.

مبادرات منصة النافذة الموحدة

النافذة الموحدة هي نظام لتعزيز الحكومة بجميع مستوياتها فيما يتعلق بالتجارة. وينص اتفاق تيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية على أن «تعمل البلدان الأعضاء على إنشاء نافذة موحدة يمكن للتجار أن يقدموا إليها جميع المستندات و/أو البيانات التي تطلبها الجمارك وجميع السلطات الأخرى المعنية بالحدود أو التراخيص من أجل الاستيراد أو التصدير أو عبور البضائع، والتي يتلقى منها التجار جميع الإخطارات» (المادة ١٠-٤). وعند تنفيذ هذا النظام بشكل جيد، فإنه ييسر التواصل ليس بين التجار والهيئات الحكومية المختلفة فحسب، وإنما أيضاً بين الهيئات نفسها، وهو ما يقلل الازدواجية في العمل ويعزز إدارة المعلومات نيابة عن كثير من الإدارات. وتنسّق هذه الأداة تلقي المعلومات لجميع الهيئات الحكومية المنخرطة في العمل على الحدود، وتشارك المعلومات بين تلك الهيئات. وتحد نقطة الاتصال الموحدة هذه من شرط قيام التجار وممثليهم بالتوجه إلى العديد من المكاتب الحكومية للحصول على مجموعة متنوعة من التراخيص والتصاريح والتفويضات.

وتتيح التكنولوجيا الحالية تحميل المستندات المطلوبة على أي بوابة على شبكة الإنترنت، ثم تلقي الموافقات المختلفة بطريقة إلكترونية. وفي الوقت نفسه، يتم تشارك المعلومات بين الإدارات الحكومية المشاركة، وهو ما يساعد على تحسين ممارسات إدارة المخاطر، وذلك من بين أغراض أخرى. ويؤدي هذا الأمر إلى سلاسة إصدار التراخيص للتجار، والحد من الإجراءات الروتينية، وتقليل زمن التخليص الجمركي. وكجزء من تخطيط نظام النافذة الموحدة وتنفيذها، من المهم أن تفتنمها الحكومة مع الهيئات المشاركة، كفرصة لمراجعة عملياتها وتحسينها للحد من شرط التراخيص والتصاريح الذي غالباً ما يكون مرهقاً وغير

^{١١} لمزيد من المراجع، يمكن الاطلاع على الموقع الإلكتروني التالي: https://ec.europa.eu/taxation_customs/customs-4/ ; union-customs-code/ucc-bpm_en

^{١٢} في عام ٢٠١٠، صاغ الاتحاد الأوروبي قانون الجمارك الحديث، الذي يُعرف اليوم باسم قانون الجمارك للاتحاد الأوروبي.

ضروري ويمكن أن يمثل عائقا كبيرا أمام التجارة. ولكن للأسف، فإنه على الرغم من الإعلان عن منصة النافذة الموحدة التي تعتمد على تكنولوجيا المعلومات، نرى أحيانا أن الإجراءات لا تنجح بالكامل كما هو مخطط لها، وأنه لا تزال هناك حاجة إلى استخدام نسخ ورقية، وهو ما يحد من تأثير هذا النوع من المبادرات على تحسين مستوى تيسير التجارة.

وكما ذكرنا، تمثل التكنولوجيا عامل تمكين لنموذج النافذة الموحدة، وتتوافر للإدارات الجمركية مجموعة متنوعة من الأدوات. وتمثل بعض التحديات التي تواجه مبادرات النافذة الموحدة في أن الجمارك يُنظر إليها أحيانا باعتبارها تقريبا مسألة ثانوية لهذه العملية — فقد تدير وزارة التجارة أو المالية نظام النافذة الموحدة، ولا تكون الجمارك مشاركة في المناقشات بشأن كيفية عملها أو كيفية التعامل مع المعلومات. وفي بعض الحالات، يُحتفظ ببوابة النافذة الموحدة خارج الحكومة لدى أحد المتعاقدين، ويمكن للمستوردين أو وكلائهم تقديم بيانات الشحنات والإقرارات الجمركية وتغيير محتواها من دون علم الجمارك. وينشئ هذا الأمر فرصا للتحايل، وعدم دقة التصنيف، والخطأ في التقييم، من بين مخاطر أخرى. وعلى أقل تقدير، ينبغي أن يكون نظام النافذة الموحدة داخل الحكومة، ومن الأفضل أن يكون داخل الجمارك. وينبغي أيضا أن تُتاح للإدارات والهيئات الأخرى إمكانية الوصول إلى المعلومات التي تتطلبها من أجل عملية اتخاذ القرار من دون القدرة على تغيير السجلات. ويتمثل أحد المبادئ الرئيسية في أنه بمجرد تسليم الإقرارات والمستندات، فإنه لا ينبغي تغييرها من دون إنشاء سجل بذلك التغيير ومسار التدقيق.

ويظهر تحد آخر أمام مبادرات نظام النافذة الموحدة عندما لا تشارك جميع الهيئات التي لديها السلطة على الحدود في هذا النظام. ويعزى هذا الأمر إلى عدة أسباب، من بينها الافتقار إلى التكنولوجيا أو التمويل، وعدم القدرة على الربط مع أنظمة النافذة الموحدة، وعدم وجود إطار تنظيمي لإتاحة اتخاذ القرارات على أساس مستندات إلكترونية، أو لأسباب أخرى. وإذا لم تشارك جميع الجهات التنظيمية المعنية بالحدود، فستراجع كفاءة نظام النافذة الموحدة، وتتباطأ حركة التجارة. وفيما يلي مراجع إضافية للنظر فيها أثناء تطبيق منصة النافذة الموحدة للتجارة (١) المجموعة الوافية للنافذة الموحدة في إطار منظمة الجمارك العالمية (راجع WCO 2014)، و(٢) تنسيق بيانات النافذة الموحدة في إطار منظمة الجمارك العالمية (راجع WCO 2007)، و(٣) نضج بيئة النافذة الموحدة (راجع WCO 2007)، و(٤) التوصية ٣٣ الصادرة عن مركز الأمم المتحدة لتيسير التجارة والمعاملات التجارية الإلكترونية (راجع UNCEFACT 2005).

المعاينة المنسقة بين الهيئات

في حين يُنظر إلى الجمارك باعتبارها مسؤولة عن إدارة الحدود، توجد مجموعة مختلطة من الإدارات والهيئات والسلطات التنظيمية الأخرى المعنية من مختلف مستويات الحكومة في بعض الأوقات (المستوى الفيدرالي أو مستوى الولايات، على سبيل المثال) لها صلاحيات مختلفة على جوانب متعددة تخص الحدود. وعلى الرغم من أن هذا ليس وضعاً مثالياً، فإنه يمثل الواقع الذي يواجهه كثير من الإدارات الجمركية ويفرض تحدياً عند تنفيذ أي من تدابير تيسير التجارة. فعلى سبيل المثال، لدى وزارة الهجرة سلطة على حركة الأشخاص، مثل طواقم السفن وسائقي الشاحنات. وتتحكم وزارة الصحة في تصاريح واردات الأدوية أو صادراتها والعينات الطبية، وما إلى ذلك. وقد يكون لدى وزارة التجارة سلطة على سلع معينة بموجب حصص الاستيراد أو التصدير، أو صلاحيات لإجراء معاينة للأغذية. وتمثل الصعوبة في أن

كلا من هذه السلطات يمكن أن يتسبب في احتجاز الشحنات على الحدود أو في مكتب الإفراج الجمركي. وسيقل وجود منهج منسق للمعاينة والإفراج الجمركي فترة مكوث البضائع في المعابر الحدودية وأيضاً التكاليف التي يتحملها التجار. ولتقليل حالات التأخير، يمكن اعتماد مجموعة متنوعة من الاستراتيجيات.^{١٣}

الاستراتيجية الأولى هي تحديد من يتولى المسؤولية على الحدود. ولأن الجمارك هي المسؤولة بطبيعة الحال عن إدارة الحدود بصفة عامة، فإنه ينبغي أن يكون لها دور تنسيقي شامل بشأن عمليات المعاينة. ويجب إبلاغ الجمارك بجميع البضائع التي تعبر الحدود، ومن ثم تكون في أفضل وضع لتحديد البضائع التي تتطلب معاينة أو تراخيص أو تصاريح. ويمكنها أيضاً تنسيق عمليات المعاينة لضمان حضور جميع السلطات المعنية المطلوبة قبل فتح الشحنة. وسيقلل هذا الأمر التكاليف والوقت المرتبطين بالاضطرار إلى فتح إحدى الحاويات عدة مرات من أجل سلطات مختلفة.

وتتمثل استراتيجية أخرى نفذتها بعض البلدان بنجاح في تفويض الجمارك سلطات مختلفة بشكل قانوني للعمل نيابة عن وزارات أخرى. ويمكن تنفيذ هذا الأمر في عمليات المعاينة غير الفنية أو للتحقق من صحة التصاريح أو التراخيص. وينبغي أن تظل المتطلبات الفنية، مثل صحة الحيوان، تستلزم وجود خبير من الوزارة المعنية. وينبغي أيضاً أن يوجد تركيز متزايد على مراجعة معلومات ما قبل الوصول لتحديد أي من البضائع تتطلب معاينة أو مراجعة من سلطات متعددة. وباستخدام هذه المعلومات، يمكن للجمارك تنسيق مسألة من يجب أن يحضر المعاينة الفعلية. وبهذه الطريقة، يمكن تنسيق عمليات المعاينة والتحقق من متطلبات الإفراج الجمركي قبل وصول البضائع.

وأخيراً، فإنه فيما يتعلق بمزيد من تسريع الإجراءات عبر الحدود، فإن وجود اتفاق ثنائي بين الإدارات الجمركية بشأن إجراء عمليات معاينة منسقة على الحدود المجاورة يمثل حلاً آخر. على سبيل المثال، لدى غواتيمالا اتفاق من هذا النوع مع هندوراس والسلفادور. ووقعت أيضاً اتفاقاً رسمياً مع المكسيك لتنفيذ الإجراءات نفسها.

استراتيجيات الحد من الروتين والعبء الإداري

ينفذ عدد كبير من البلدان استراتيجيات للحد من «الروتين» بهدف عام يتمثل في تخفيف العبء الإداري على الأعمال. وقد سنت بعض مناطق الاختصاص قاعدة «تشريع مقابل تشريع» لوضع حد أقصى للمتطلبات على مستوى السياسات. وتنص هذه القاعدة على أنه لإضافة أي تشريع جديد، يتعين في المقابل إلغاء أي لائحة تنظيمية قائمة بحيث لا يزيد العدد الكلي للتشريعات. ويحدد اتفاق تيسير التجارة إطار الإجراءات الجمركية وتبسيط المستندات على النحو الموضح في الإطار ٤-١.

^{١٣} على سبيل المثال، المجموعة الوافية للإدارة الحدودية المنسقة الخاصة بمنظمة الجمارك العالمية يمكن أن تقدم توجيهها مفيداً، راجع الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/cbm-compendium.PDF?lang=en>

الإطار ٤-١: اتفاق تيسير التجارة، المادة ١٠-١: الإجراءات والمستندات المطلوبة

- بهدف الحد من... الإجراءات وتعقيدها، وتقليل... المستندات المطلوبة وتبسيطها... فإن كل عضو... يضمن، حسب الاقتضاء، أن هذه الإجراءات والمستندات المطلوبة:
- معتمدة و/أو مطبقة بهدف سرعة إتمام إجراءات التخليص الجمركي للسلع والإفراج عنها، ولا سيما السلع القابلة للتلف؛
 - معتمدة و/أو مطبقة بطريقة تهدف إلى الحد من زمن الامتثال وتكلفته للتجار والمشغلين؛
 - تمثل التدبير الأقل تقييداً للتجارة الذي يقع عليه الاختيار، حيث يتاح اثنان من التدابير البديلة أو أكثر بشكل معقول لتحقيق هدف السياسات أو أهداف محددة؛
 - لا يتم الإبقاء عليها، بما في ذلك أجزاء منها، إذا لم تعد مطلوبة
- بالإضافة إلى ذلك، فإن لجنة تيسير التجارة ستضع إجراءات لتشارك الأعضاء المعلومات وأفضل الممارسات ذات الصلة، وذلك حسب الاقتضاء.
- المصدر: اتفاق تيسير التجارة ٢٠١٤، المادة ١٠-١.

لا تزال المعاملات الجمركية في كثير من البلدان تتسم بالبيروقراطية الشديدة. وأشارت تقديرات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) في عام ٢٠١٤ إلى أن أي معاملة جمركية عادية تتطلب من ٢٠ إلى ٣٠ طرفاً مختلفاً، و٤٠ مستنداً، و٢٠٠ عنصر بيانات (كثير منها مكرر عدة مرات)، وإدخال جميع البيانات من جديد بالكامل مرة واحدة على الأقل (راجع WTO 2020a).

وتتمثل استراتيجية أخرى للحد من الروتين في جعل الإدارات الحكومية تجري مراجعة جميع المتطلبات الخاصة بالمستندات والبيانات من أجل تحديد ما إذا كانت هذه المتطلبات لا تزال ضرورية أو ما إذا كان يمكن إلغاؤها. على سبيل المثال، تشترط الإدارات الجمركية في بعض الحالات أن يتحقق البنك الذي أجرى معاملة في النقد الأجنبي من قيمة السلع من أجل الجمارك. والحقيقة أنه ليس لدى البنك خبرة في التقييم الجمركي. ولا يضيف هذا الأمر أي قيمة للعملية فحسب، بل يعرقل أيضاً عملية تحديد القيمة الجمركية. وفي مثال آخر، تشترط بعض البلدان النامية أن تحصل الشركات المصدرة على شهادات منشأ معتمدة وموقعة من مسؤولي الحكومة المحلية على الرغم من أن هذا الأمر ليس شرطاً لاتفاق التجارة الحرة ذي الصلة. وهذا الإجراء يستغرق وقتاً طويلاً، ويمثل تكلفة إضافية على المصدرين من دون تحقيق أي منفعة.

وقد سنت بعض البلدان أيضاً قوانين تحظر على المؤسسات العامة اشتراط تقديم مستندات تكون بالفعل في حيازة مؤسسة عامة أخرى، وهو ما يعزز التواصل بين الهيئات الحكومية ويقلل العبء الإداري عن كاهل التجار والتكاليف التي يتحملونها. ويساعد هذا الأمر أيضاً الهيئات الحكومية على تبسيط إجراءاتها وتشجيع الاستثمارات الأجنبية. وفي أمريكا الوسطى، لدى غواتيمالا والسلفادور وكوستاريكا، قوانين من هذا النوع تنطبق على الإدارات الجمركية وأي هيئة حكومية أخرى على حد سواء.

ويشكل استخدام التكنولوجيا في العمليات الجمركية استراتيجية أخرى للحد من الأعباء الإدارية. ويتضمن الفصل السابع مناقشة أكثر شمولاً لمسألة التكنولوجيا والجمارك. وعلى الرغم من أن معظم الإدارات الجمركية لديها أنظمة آلية، فإنه من المؤسف أن كثيراً منها

يشترط على التجار تقديم نسخ ورقية أيضا من المعلومات المقدمة عبر الوسائل الإلكترونية. ويمثل هذا الأمر ازدواجا في العمل، ويؤدي إلى إبطاء العملية برمتها. وقد شكلت جائحة كوفيد-١٩ حافزا لكثير من الإدارات الجمركية لإعادة النظر في هذا الشرط، وقد أصبحت اليوم تتخذ القرارات استنادا إلى السجلات الإلكترونية.

وإلى جانب هذا، يأتي استخدام التكنولوجيا في «ينبغي للجمارك تعظيم خدمات المعاينة، أي أجهزة الماسح الضوئي والتكنولوجية الأخرى للحد من أعداد الحاويات أو البضائع التي يجب تفرغها. ويمكن أن يصبح الأمر معقدا عندما تقرر الإدارات الجمركية إجراء مسح لجميع الحاويات ولا تطبق أيا من عمليات مراقبة المخاطر لتحديد أي منها ينبغي معاينتها (باستخدام التكنولوجيا أو المعاينة الفعلية). ويحاول كثير من الإدارات الجمركية فحص كل

شيء، سواء باستخدام أجهزة الماسح الضوئي أو عن طريق المعاينة الفعلية، وهو ما يؤدي إلى ضعف نتائج الفحص وطول زمن الانتظار للتخليص والإفراج الجمركيين لأن الموارد المطلوبة لمعاينة جميع الواردات بالكامل تتجاوز بكثير ما هو متاح لأي إدارة جمركية من وسائل لإتمام هذه المهمة.

وتجرب عدة إدارات جمركية متقدمة أنواع التكنولوجيا الحديثة، مثل الذكاء الاصطناعي، لتفسير صور المسح الضوئي بدقة، وهو ما يقلل تدخل العنصر البشري والزمن الذي تستغرقه عملية المعالجة. وأنواع التكنولوجيا هذه مكلفة في الوقت الراهن بسبب عدم تطوير أنظمة مستدامة بشكل كامل، بيد أنها تمثل اتجاها عاما للمستقبل.

وتتضمن التكنولوجيا في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أيضا حزم برمجيات متقدمة تستخدمها الإدارات الجمركية من وراء الكواليس. وسواء كانت الأنظمة جاهزة، على غرار النظام الآلي للبيانات الجمركية («أسيكودا وورد»)، أو برامج مصممة خصيصا لإدارة جمركية معينة، فإن الاستثمار في هذا النوع من التكنولوجيا لا يقل أهمية عن الاستثمار في الأجهزة الفنية. وينبغي أيضا تقديم تدريب لجميع الموظفين المعنيين لضمان استخدام القدرات الكاملة للبرامج. ومن الأمثلة على هذا الأمر برمجيات الحسابات مستحقة القبض من أجل التسجيل الرقمي لحسابات التجار المالية لدى الإدارة الجمركية. ويمكن للاستخدام السليم للبرمجيات أن يضمن تحصيل جميع المدفوعات في الموعد المحدد، وسرعة تحديد الديون المستحقة، ومعالجة أي عمليات استرداد للتجار في الوقت المناسب.

وعلى الرغم من أن للتكنولوجيا منافع كبيرة في تسريع وتيرة العمليات، يجب على الإدارات الجمركية التركيز أولا على تحسين أساليب العمل. ثم يمكن بعد ذلك تطبيق التكنولوجيا على هذه التحسينات بدلا من ميكنة الإجراءات المرهقة والقديمة.

وفي الوقت نفسه، ينبغي للجمارك النظر في مستوى الموافقات المطلوبة للتخليص الجمركي للشحنات والإفراج عنها. ففي بعض مناطق الاختصاص، يتطلب الإفراج عن البضائع عددا من الموافقات. وينبغي تفويض الموافقة على التخليص الجمركي للسلع والإفراج عنها إلى أدنى مستوى ممكن، وأن تستند التدخلات إلى وجود مخاطر، والإفراج عن الشحنات التابعة لتجار ذوي تاريخ امتثال جيد من خلال المسار الأخضر. ولا استخدام المعلومات المسبقة أهمية بالغة في تحديد المخاطر، ولا ينبغي للجمارك أن تنتظر إلى حين وصول الشحنات إلى الميناء أو مركز التخليص الجمركي لبدء مراجعة بيان الشحن أو

المعلومات الأخرى المتاحة قبل تقديم الإقرار الجمركي. وفي الحقيقة، ينفذ عدد كبير من البلدان بالفعل بروتوكولات التخليص الجمركي قبل الوصول للحد من الازدحام على الحدود. وقد يتعذر إجراء هذا النوع من التخليص الجمركي في جميع مناطق الاختصاص. إلا أنه يمكن بدء عملية الفحص لاكتشاف المخاطر وإعداد مواصفات المخاطر للتجار والسلع. وللإدارة المتكاملة للمخاطر أهمية بالغة في الحد من مستوى تدخل الجمارك، ويناقش الفصل الخامس هذا المنهج بالتفصيل.

وينبغي إيلاء الاهتمام الواجب للحد من الروتين في عمليات مشغلي الأنظمة اللوجستية لحركة البضائع والإفراج عنها (على سبيل المثال، دفع رسوم الموانئ ومصروفاتها، وما إلى ذلك). في هذا الصدد، تمثل المنافع المتحققة من استحداث أنظمة مجتمع الموانئ وتنفيذها حلاً ممكنًا. ووفقاً لما ذكرته رابطة مجتمع الموانئ الأوروبي، فإن «نظام مجتمع الموانئ هو منصة إلكترونية تربط أنظمة متعددة تشغلها مجموعة من المؤسسات تشكل مجتمع موانئ بحرية أو جوية أو داخلية... وتتيح تبادل المعلومات بطريقة ذكية وأمنة بين الأطراف المعنية من القطاعين العام والخاص من أجل تحسين كفاءة مجتمعات الموانئ البحرية والجوية ووضعها التنافسي. [وهي] تُحسّن إلى أبعد مدى العمليات اللوجستية وعمليات الموانئ السلسلة وتعمل على إدارتها وميكنتها عن طريق تقديم البيانات بطريقة موحدة والربط بين سلاسل النقل والخدمات اللوجستية» (راجع EPCSA 2012).

ويمكن أن يعمل نظام مجتمع الموانئ كنافذة موحدة وطنية، أو إدماجها في منصة نافذة موحدة وطنية. ويمكن أيضاً لهذا النظام أن يمهد لنظام النافذة الموحدة، وسيحد من الازدواجية في إدخال البيانات عن طريق تبادل المعلومات إلكترونياً بطريقة تتسم بالكفاءة.

التنسيق والتوحيد

ترتبط ركيزتا التنسيق لتيسير التجارة وتوحيد إجراءاتها ارتباطاً وثيقاً، وتكمل كل منهما الأخرى. ويتيح تنسيق العمليات والمستندات والنماذج ومتطلبات البيانات فرصاً لتحقيق مزيد من التعاون عبر الحدود بين الإدارات الجمركية. ويؤدي التوحيد إلى وجود سياسات وإجراءات وصيغ ومستندات وعمليات متسقة داخل الإدارة الجمركية المعنية. وعندما تتسق هذه المنتجات الموحدة مع المعايير الدولية، فإنها تدعم عملية التنسيق عبر الحدود. ومن الجدير بالذكر أن أصول الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (غات) ومنظمة التجارة العالمية ومنظمة الجمارك العالمية استندت جميعها إلى تنسيق قواعد التجارة وعمليات التجارة الدولية وتوحيدها. ويتيح هذا الأمر للنظام العمل بكفاءة أكبر من أجل جميع المشاركين.

ويتعين مواءمة العمليات الوطنية مع الاتفاقيات والمعايير والممارسات الدولية. ومن أمثلة العمليات المنسقة والموحدة «الوثيقة الإدارية الموحدة» (SAD) التي تُستخدم لجميع الإقرارات الجمركية في الاتحاد الأوروبي وبلدان الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة، ويمتد نطاق استخدامها أيضاً إلى تركيا وجمهورية مقدونيا الشمالية وصربيا وألبانيا. وهي تتيح ثمانية أقسام تُستخدم وفقاً للخطوة المُتخذة في عملية الاستيراد/التصدير. وتقل هذه الوثيقة الإدارية الموحدة الإجراءات الروتينية، وتيسر الميكنة، وتزيد مصداقية بيانات التجارة التي يجري جمعها. وتوجد حالة مشابهة تتمثل في الإقرار الجمركي الموحد لبلدان أمريكا الوسطى (DUCA حسب الاسم المختصر باللغة الإسبانية)، وهو المستند المستخدم في

جميع عمليات الاستيراد والتصدير وعبور السلع التي تتم داخل المنطقة، والذي تقبله البلدان الستة الأعضاء من هذه المنطقة.

تنسيق الإجراءات

تتمثل خطوة أولى بالغة الأهمية في قيام الإدارات الجمركية بتنفيذ المعايير الدولية. والمرجع المهمة في هذا السياق هي (١) اتفاقية كيوتو المنقّحة لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية في إطار منظمة الجمارك العالمية (راجع WCO 2006)، التي تشكل المخطط الأولي لإجراءات جمركية حديثة تتسم بالكفاءة في القرن الحادي والعشرين، و(٢) إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية لمنظمة الجمارك العالمية (راجع WCO 2018)، الذي حدّد معايير تأمين سلاسل الإمداد، و(٣) اتفاق التقييم الجمركي المبرم في إطار منظمة التجارة العالمية (تقرير 1994 GATT)، الذي يوحد معايير طرق تقييم السلع للأغراض الجمركية، ويحظر استخدام قيم جمركية جزافية أو صورية. ولا يزال يجري حالياً تطبيق مواد مختلفة من اتفاق تيسير التجارة، وعندما يتم تنفيذه بشكل كامل، فسيجعل عملية الاستيراد متسقة بين الشركاء التجاريين وكذلك للتجار في جميع أنحاء العالم.

ويتمثل جزء من توحيد المعايير على المستوى الدولي في اعتماد تعاريف وأوزان ومقاييس مقبولة دولياً. واستيراد المنتجات البترولية وتصديرها مثال جيد في هذا السياق؛ فالمعيار الدولي لهذه المنتجات، الذي يتسع ويضيق بدرجة كبيرة حسب درجات الحرارة، هو الحجم المصحح للمنتج عند درجة ١٥ مئوية. ويزيد اعتماد المعايير الدولية من إمكانية التنبؤ بتكاليف التجارة التي تتحملها مؤسسات الأعمال.

في حين ظل تشارك المعلومات عن التجارة والمعلومات التجارية بين الإدارات الجمركية سمة أساسية لبعض الوقت على المستوى الدولي، تشير إدارة المعلومات عبر الحدود إلى وجود علاقات عمل أوثق بين الإدارات الجمركية لتحقيق مجموعة متنوعة من الغايات. ويمكن أن تهدف هذه العلاقات أيضاً إلى تحقيق أغراض الإنفاذ أو الحد من حالات التكرار، ومن ثم زيادة قدرة التجار على التنبؤ

بالعمليات الجمركية. ويمكن إعداد مذكرات تفاهم أو آليات مساعدة متبادلة أخرى بين البلدان لتوفير المحدّات بشأن الوقت الذي يمكن فيه تشارك المعلومات وكيفية. وعند إعدادها، ينبغي أن تأخذ في الاعتبار القوانين الوطنية المتعلقة بالخصوصية، وأن تراعي أيضاً نوع المعلومات التي ستكون مطلوبة والصيغة التي ينبغي تشاركها بها.

ويمثل تبادل المعلومات، التي تتراوح من بيانات الاستيراد والتصدير إلى معلومات عن التجار ومنشأ السلع وقيمتها، أداة أخرى مهمة للجمارك من أجل التعاون الجمركي الذي يدعم عملية التوحيد. ولأن هذه المعلومات قد تكون حساسة، توافق البلدان المشاركة في تبادل المعلومات على احترام سرّيتها. وتستند عمليات تبادل البيانات أيضاً إلى مبدأ المعاملة بالمثل (راجع 2020 UNECE).

وقد أبرم كثير من الإدارات الجمركية اتفاقات المساعدة الجمركية المتبادلة في مكافحة الاحتيال (راجع 2020 WCO). وتضطلع منظمة الجمارك العالمية بدور رائد في توسيع نطاق الاتفاقات الثنائية عن طريق إجراء «تحليل شامل لإمكانية ترشيد تبادل المعلومات بين أعضاء منظمة الجمارك العالمية بشكل آمن ويتسم بالكفاءة، إضافة إلى تنسيقها

«يمكن إعداد مذكرات تفاهم بين البلدان تنص على المحدّات بشأن الوقت الذي يمكن فيه تشارك المعلومات وكيفية.»

وتوحيدها» (راجع WCO 2020). ويمكن الاطلاع على المزيد عن تبادل المعلومات على المستوى الدولي في الفصلين الثالث والسادس.

تنسيق المعايير والقواعد

الحواجز غير الجمركية أمام التجارة أو الحواجز الفنية أمام التجارة هي لوائح فنية ومعايير وإجراءات لتقييم المطابقة تكون مطلوبة أحياناً في عمليات الاستيراد والتصدير لحماية صحة الإنسان وسلامته أو لحماية البيئة. ومن الأمثلة على ذلك شروط الاستيراد الإضافية في إطار اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض. وتشترط البلدان الموقعة على هذه الاتفاقية استصدار تصاريح إضافية لاستيراد السلع ذات الصلة بالأنواع المعرضة للخطر بهدف ضمان أن التجارة الدولية في عينات من الأنواع الحيوانية والنباتية البرية لا تهدد بقاءها (راجع تقرير CITES Secretariat 2020). وتزيد هذه القاعدة التنظيمية صعوبة التجارة في الأنواع المعرضة للخطر، وتنطوي في كثير من مناطق الاختصاص على عواقب وخيمة لعدم الامتثال. إلا أنه ليست جميع الحواجز الفنية أمام التجارة حميدة؛ ففي بعض مناطق الاختصاص، يُضاف مزيد من الشروط التي بدورها «تُعقد» الوضع على الحدود، وهو ما يسبب مزيداً من حالات التأخير وتحمل التجار تكاليف إضافية. والاتفاقية الدولية التي تنظم الحواجز الفنية أمام التجارة هي «اتفاقية الحواجز الفنية أمام التجارة» الخاصة بمنظمة التجارة العالمية، التي يتمثل الغرض الذي أنشأت من أجله في ضمان تنفيذ الأطراف الموقعة للوائح والمعايير والإجراءات الفنية غير التمييزية، وألا توجد معوقات أمام التجارة. وتشجع هذه الاتفاقية استخدام المعايير الدولية لتيسير التجارة بطريقة تتسم بالشفافية ويمكن التنبؤ بها (راجع WTO 2020a). وفيما يتعلق بالإدارات الجمركية، يعني هذا الأمر ضمان عدم إضافة مزيد من المتطلبات الجمركية إلى العمليات التي يمكن أن تتعارض مع روح هذه الاتفاقية.

العبور الإقليمي للسلع

إن القدرة على نقل السلع عبر مناطق اختصاص مختلفة أمر بالغ الأهمية في سلاسل الإمداد العالمية الحديثة. ويمثل مبدأ حرية المرور العابر أهمية بالغة لعدد كبير من البلدان حيث قد تمر وارداتها عبر مجموعة من الأقاليم في حالة تعليق الرسوم الجمركية وبموجب إقرار مبسط للمرور العابر قبل الوصول إلى الوجهة النهائية حيث يجري تقييم الرسوم الجمركية والضرائب. وتنظم قوانين الجمارك الوطنية حركة السلع داخل البلد المعني في حين تكون البضائع قيد سيطرة الجمارك، إلا أن السلع التي تعبر العديد من مناطق الاختصاص الدولية تتطلب عقد اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف. وتنص هذه الاتفاقات على الطريقة التي ستُعامل بها السلع، ونوع الإقرارات/المستندات المطلوبة للمرور العابر، وما إذا كانت أي نماذج أمنية أو ضمانات مطلوبة، والمتطلبات الفنية الواجب توافرها من أجل عبور الإقليم. ويدعم العديد من الاتفاقيات الدولية العبور الإقليمي للسلع، وأبرزها الاتفاقية الجمركية بشأن العبور الدولي للبضائع بموجب دفاتر النقل البري الدولي (اتفاقية النقل الدولي البري ١٩٧٥) (راجع UNECE 1975)، التي أنشأت الإطار الخاص بتبسيط الإجراءات الإدارية للنقل الدولي البري وتنسيقها من أجل تيسير المرور العابر الدولي عن طريق تبسيط إجراءات المرور العابر من الجمارك وأيضاً إنشاء نظام ضمانات دولي (راجع UNECE 1975).

ولدى نظام النقل الدولي البري (تير) ما يربو على ٣٠ ألف مشغل معتمد، وهو مستخدم في أكثر من ٣٥٠٠ إدارة جمركية ومكتب للرقابة على الحدود في جميع أنحاء العالم. ومنذ

مايو ٢٠٢١، دخل إطار قانوني جديد للتحويل الرقمي الكامل في نظام النقل الدولي البري (البيانات المسبقة بين الإدارات الجمركية في نظام النقل الدولي البري) حيز التنفيذ. ويضمن النظام الدولي الإلكتروني للنقل الدولي البري (معلومات ما قبل الوصول بين الإدارات الجمركية) التبادل الآمن للبيانات عن العبور الدولي للبضائع، ووسائل النقل، والحاويات وفقا لأحكام اتفاقية النقل الدولي البري. وييسر هذا النظام الإلكتروني التواصل بين أنظمة الجمارك الوطنية، ويتيح للجمارك إدارة البيانات بشأن الضمانات الصادرة لكيانات معتمدة كمستخدمين على نظام النقل الدولي البري (راجع UNECE 2021).

ويتمثل حل آخر لتيسير المرور العابر الإقليمي في ما يطلق عليه اسم «ممرات العبور» حيث تكون إجراءات المرور العابر موحدة في الممر الذي يشمل عدة مناطق اختصاص. ومن الأمثلة على هذا نظام المرور العابر في أمريكا الوسطى (راجع دراسة Martincus 2017). وبدعم من بنك التنمية للبلدان الأمريكية، اعتمدت بلدان أمريكا الوسطى نظام «السلع الدولية العابرة» (TIM) حسب الاسم المختصر باللغة الإسبانية). وهو نظام إلكتروني للمرور العابر لإدارة حركة السلع العابرة والسيطرة عليها يستند جزئيا إلى نظام المرور العابر المحوسب الجديد الخاص بالاتحاد الأوروبي.^{١٤}

وعلى الرغم من ذلك، يواصل كثير من البلدان النامية استخدام خدمات المرافقة الجمركية، وهي خدمات باهظة التكلفة، وتؤدي إلى إبطاء حركة التجارة، وللأسف تدعو إلى اتباع سلوك السعي للكسب الريعي. ويتمثل أحد العناصر الرئيسية لنظام فعال للمرور العابر في تبادل المعلومات بشكل جيد التنظيم، بالإضافة إلى وجود نظام للضمانات جيد التصميم.^{١٥} ومن أجل تحسين الوضع، يوصى باستخدام أدوات حديثة، مثل تطبيق تكنولوجيا تحديد الترددات اللاسلكية على وسائل المرور العابر، والأختام الجمركية التي تستخدم النظام العالمي لتحديد المواقع للسلع داخل حاويات. وتثبت هذه الأختام إشارة يمكن تتبعها من مكتب الجمارك، وإذا خرجت شحنة ما عن مسارها المعتمد، يمكن نشر فرق الإنفاذ الجمركي لتحديد ما حدث للبضائع. وقد اشترطت بعض البلدان تزويد جميع الشاحنات بنوع واحد على الأقل من الأقفال من تكنولوجيا التتبع هذه بحيث يمكن للجمارك تتبع تحركاتها. ويتمثل تحد كبير لا يزال يواجه بعض المناطق في تقييد تغطية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات داخل المنطقة بأكملها (النظام العالمي لتحديد المواقع) أو توحيد المعايير والقواعد ذات الصلة بالأجهزة المستخدمة (تحديد الترددات اللاسلكية). وفي كثير من الحالات، يُحدّد للسائقين مسار معتمد، وسترغب الجمارك في ضمان أن أي خروج عن هذا المسار لا يكون لأغراض محظورة.

وتوجد أدوات أخرى يمكن للإدارات الجمركية استخدامها، من بينها ضمانات إضافية للسلع عالية القيمة، أو مرتفعة الرسوم الجمركية، أو عالية المخاطر. وفيما يتعلق بالسلع منخفضة المخاطر، مثل السلع السائبة، يمكن إجراء عملية تحقق أبسط، مثل وزن الشاحنة والمقطورة عند الدخول ومرة أخرى في الوجهة النهائية أو عند الخروج لضمان عدم وجود تغيير كبير في الوزن. وتوجد ممارسة جيدة أخرى ذات صلة بعبور البضائع تتمثل في تنسيق البنية التحتية المادية عند المعابر الحدودية المشتركة؛ وقد نجحت بعض البلدان في تشارك البنية التحتية وعملت معا على تطوير مسارات مخصصة للأنشطة التجارية دون غيرها على سبيل المثال.

^{١٤} لمعرفة المزيد عن نظام المرور العابر المحوسب الجديد، راجع الموقع الإلكتروني التالي: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures-import-and-export/what-customs-transit/union-and-common-transit_en والموقع: <https://unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/themes/UNDAC2C/Geneva2016/Meszarus210616.pdf>.

^{١٥} لمزيد من المعلومات، راجع المبادئ التوجيهية بشأن المرور العابر التي أعدتها منظمة الجمارك العالمية، على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/transit-guidelines.aspx> والمجموعة الوافية لأفضل الممارسات في مجال المرور العابر التي أعدتها منظمة الجمارك العالمية، على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/transit-compendium.aspx>.

ففي منطقة أمريكا الوسطى، اتفقت الإدارات الجمركية على تسريع وتيرة الحركة عبر الحدود للسلع العابرة عن طريق تحديد أن بلد الدخول وحده هو من يطبق الضوابط الجمركية ويتشارك المعلومات بشأن النتائج مع بلد الخرج. أما بقية البلدان التي ستمر عبرها السلع، فتستخدم نظام معلومات إقليمي. بالإضافة إلى ذلك، يتم تتبع السلع عن طريق تطبيق تكنولوجيا تحديد الهوية بواسطة الترددات اللاسلكية على وسائل المرور العابر.

التوحيد

يتحقق التوحيد باستخدام طرق متنوعة تشمل التعاون التنظيمي، والاتحادات الجمركية، وتشارك البيانات المتكاملة مع الإدارات الشريكة، وهذا على سبيل المثال لا الحصر. وتتضمن طريقتان منها الرقابة المشتركة على الحدود واتفاقيات الاعتراف المتبادل.

وبممارسة الرقابة المشتركة على الحدود، يمكن لإدارتين جمركيتين في بلدين متجاورين الاتفاق على تشغيل المعبر الجمركي عن طريق تنسيق عمليات الرقابة على التصدير والاستيراد، وتحقيق التزامن بين ساعات فتح المنفذ وإغلاقه، وأن تكون لديهما اختصاصات متشابهة. على سبيل المثال، يمكن لمكتبي الجمارك التعامل مع الشحنات التجارية أو الشحنات الشخصية الصغيرة. وأيضاً، إذا كان من المعروف أن معبراً حدودياً في أحد البلدين يُستخدم بشكل مكثف لتصدير قطع غيار ماكينات، يمكن أن يكون لدى البلد المجاور موظفون خبراء في استيراد هذا النوع من قطع الغيار يكلفون بالعمل في ذلك المعبر الحدودي.

وكما ورد سابقاً، ترتبط اتفاقيات الاعتراف المتبادل ارتباطاً كبيراً ببرامج التجار محل الثقة أو المشغل الاقتصادي المعتمد، بحيث يمكن منح التاجر الذي توافق عليه إدارة جمركية الوضع نفسه في البلد الثاني (أو الثالث، وهكذا، حسب عدد اتفاقيات الاعتراف المتبادل الموقعة). ويمكن لهذا الأمر أن يوسع نطاق المنافع التي تحققها هذه البرامج للتجار على نحو أسرع. إلا أن الحصول على أي منافع حقيقية من المشاركة في برنامج المشغل الاقتصادي المعتمد لا يزال يمثل تحدياً للتجار في بعض البلدان النامية. فالشحنات التابعة لتجار محل ثقة أو مشغل اقتصادي معتمد، التي تُنقل أحياناً إلى «المسار الأزرق» (أو مسار تيسير التجارة)، غالباً ما يقع عليها الاختيار لتخضع لمزيد من المعاينة، ولا يصبح تسريع وتيرة الإجراءات على الحدود، حسبما وعدوا، كبيراً كما كان متوقعاً. ويتعين على الإدارات الجمركية أن تتأكد من المنافع الحقيقية التي تتحقق للتجار، وأن تنفذ عقوبات ضد المشاركين غير الممثلين إلى أن يُثبتوا سلوك «المواطن/التاجر الصالح» مرة أخرى.

وفي سياق الاتحادات الجمركية، تتمثل المناهج الموصى بها للتوحيد، من بين أمور أخرى، في التشريع الجمركي الإقليمي، والاعتراف بالشروط غير الجمركية، وسداد الضرائب وتوزيع الدخل، وتكامل العمليات الجمركية على الحدود مثل نموذج الرقابة المشتركة، ومكاتب الجمارك التابعة لبلدين، والمكاتب الثانوية، والمكاتب التي لها رئيسان، وما إلى ذلك. وعلى سبيل المثال، يوجد في أمريكا اللاتينية ما لا يقل عن ثلاثة أمثلة لاتحادات جمركية ذات مستويات تكامل مختلفة: السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي (ميركوسور)^{١٦}، وجماعة دول الأنديز،^{١٧} ومنظومة التكامل بين دول أمريكا الوسطى.^{١٨}

^{١٦} بلدان ميركوسور والدول المرتبطة بها: <https://www.mercosur.int/en/about-mercursosur/mercursosur-countries>

^{١٧} أعضاء جماعة دول الأنديز والدول المرتبطة بها: <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos>

^{١٨} منظومة التكامل بين دول أمريكا الوسطى: https://www.sica.int/sica/vista_en.aspx

اعتبارات عند إعداد خريطة طريق لتيسير التجارة

ينبغي لأي إدارة جمركية تسعى إلى إضافة تدابير «من الضروري أن تكون لتيسير التجارة أن تأخذ في اعتبارها عدة أمور. فعلى الرغم من أن الإدارة الجمركية قد لا تكون الهيئة الوحيدة المشاركة، فستكون بالتأكيد شريكا مساهما أساسيا. وستنخرط في معظم المبادرات، ومن ثم، يتعين أن يكون لديها فكرة واضحة عما يتوقع منها أن تساهم به وعلى مدى أي إطار زمني، وما المبالغ المتوقعة من ميزانيتها.»

ويمثل إنشاء لجنة وطنية لتيسير التجارة، باعتبارها اللجنة التوجيهية الشاملة، خطوة بالغة الأهمية في تخطيط تدابير تيسير التجارة وتنفيذها. ومن الأهمية بمكان أن تكون الجمارك ضمن هذه اللجنة بوصفها الجهة الحكومية الرائدة المسؤولة عن تدابير اتفاق تيسير التجارة ذات الصلة بالحدود، وطرفا فاعلا رئيسيا في إسداء المشورة بشأن التدابير ذات الصلة بالاتفاق في الإدارات الحكومية الأخرى. ومن المهم أيضا تحديد الجهات الحكومية والعامة التي تضطلع بدور في تيسير التجارة في بداية هذه العملية وضمها كأعضاء دائمين في اللجنة الوطنية لتيسير التجارة. وينبغي من البداية إنشاء هياكل إبلاغ وطرق تواصل واضحة، جنبا إلى جنب مع تحديد اختصاصات واضحة لإضفاء الطابع الرسمي على هذه العمليات.^{١٩}

ويمكن الاستعانة باللجنة الوطنية لتيسير التجارة لدمج مسألة إشراك الأطراف المعنية في تصميم السياسات الجديدة وتطويرها عن طريق إدراج البلدان الأعضاء على اختلافها. ويمكن لوحدة مخصصة داخل الجمارك أن تعمل كمستودع ومصدر لجميع مشروعات تيسير التجارة، ومكتب لإدارة المشروعات، للاحتفاظ بالدروس المستفادة، والنتائج الرئيسية، وأفضل الممارسات. وهذه معارف مهمة لا ينبغي أن تُفقد مع أي تغيير في قيادة الحكومة أو اللجنة.

ويمكن أيضا استخدام أدوات الإخطار المعدة من أجل منظمة التجارة العالمية فور الانضمام إلى اتفاق تيسير التجارة لإنشاء جداول زمنية لتدابير اتفاق تيسير التجارة الرئيسية. وسيضمن البدء بمبادرات صغيرة يسهل تنفيذها إحراز تقدم واضح والحفاظ على الزخم. ويمكن طلب المساعدة في بناء القدرات والمساعدة الفنية في مجالات تم بالفعل تحديدها بوصفها مبادرات كبرى بحاجة إلى مشورة من الخبراء. وقد يبدو الأمر مهمة ضخمة، بيد أن الإدارات الجمركية غير مضطرة إلى إعادة اختراع العجلة أو محاولة إحداث تغيير كامل بمفردها. ولدى كثير من المنظمات موارد متاحة ومساعدات لبناء القدرات يمكن الحصول عليها للمساعدة في تنفيذ مشروعات مختلفة.

فمنظمات مثل صندوق النقد الدولي، ومنظمة التجارة العالمية، ومنظمة الجمارك العالمية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) لديها جميعا وسائل لدعم تنفيذ تدابير تيسير التجارة. ويمكن الاطلاع على معلومات بشأن ما هو متاح للدول الأعضاء على مواقع

^{١٩} للاطلاع على مزيد من الإرشادات للبلدان النامية من أجل تقييم أفضل للخيارات على مستوى السياسات والهيكل التنظيمي والتمويل للجان الوطنية لتيسير التجارة التي تناسب ظروفها على أفضل وجه، راجع الموقع الإلكتروني التالي: <https://www.intracn.org/uploadedFiles/intracnorg/Content/Publications/2014-2015-324%20-%20National%20>

هذه المنظمات على شبكة الإنترنت، أو عن طريق الاتصال بكل منها مباشرة. على سبيل المثال، أطلق برنامج دعم تيسير التجارة التابع لمجموعة البنك الدولي في عام ٢٠١٤ لمساعدة البلدان النامية على مواصلة ممارساتها التجارية مع اتفاق تيسير التجارة. والبرنامج مصمم لتقديم مساعدات عملية بناء على الطلب، ويدعم الدول الأعضاء النامية في الإصلاحات الخاصة بتيسير التجارة وتنسيق أنظمتها وإجراءاتها بما يتماشى مع المعايير الدولية التي تشمل أنشطة الاستيراد والتصدير والممرور العابر.^{٢٠} ويمكن تكيف أفضل الممارسات من مناطق اختصاص أخرى وتعديلها لتناسب البيئة التشغيلية للإدارات الجمركية.

ويمكن من خلال إجراء مراجعة تشخيصية داخلية للوضع الراهن لتدابير تيسير التجارة المساعدة على الإقرار بالوضع الحالي للإدارة الجمركية المعنية، وتحديد إلى أين تريد أن تصل، ورسم مسار لكيفية بلوغها هدفها. وسيساعد امتلاك إطار قوي يُنشأ في بداية عملية التخطيط على ضمان عمل جميع المبادرات معا نحو تحقيق هدف مشترك. وسيساعد هذا الأمر الإدارة الجمركية على تسليط الضوء على طلبات تمويل بناء القدرات، والسعي للحصول على دعم من برامج بناء القدرات الدولية المتاحة.

وتجدر الإشارة إلى أن الدراسات المعنية بالوقت اللازم للإفراج عن البضائع أداة مهمة لتحديد الاختناقات، والمستندات التي لا داعي لها، والشروط، والتحديد الواضح للمسؤوليات بين الأطراف المعنية المختلفة المشاركة في عملية التخليص الجمركي. واستنادا إلى نتائج هذه الدراسات، يتم تحديد خطة عمل وطنية من أجل تحسين تدابير تيسير التجارة. ولتحقيق هذا الغرض، استحدثت منظمة الجمارك العالمية منهجية وأدوات تستند إلى تكنولوجيا المعلومات لمساعدة البلدان على إجراء هذه الدراسات، التي يمكن أن تشكل جزءا مهما من خارطة طريق وطنية لتيسير التجارة (راجع WCO 2018).

وفي الوقت الذي يجري فيه تنفيذ المشروعات وإتمامها، من المهم إبلاغ اللجنة الوطنية لتيسير التجارة بالنتائج. وستتابع اللجنة التقدم المحرز في المبادرات، وتضمن التصدي لعقبات مثل نقص التمويل وعدم تعاون الشركاء، وتحديث خارطة الطريق كلما حدثت تغييرات، وتعمل على تصحيح المسار حسب الضرورة. ويمكن لعملية تقييم البرنامج بعد إتمامه مراجعة أي مسائل أو تداعيات غير مقصودة من أجل صياغة دروس مستفادة وتوجيه عملية وضع السياسات المستقبلية.

ومن المهم توضيح جدوى دمج خارطة طريق اتفاق تيسير التجارة في الخطة الاستراتيجية للجمارك. وسيضمن هذا الأمر متابعة تنفيذها كجزء من جدول أعمال تحديث الجمارك. ومن منظور تحديث الجمارك، فإن تنفيذ أنظمة سليمة لإدارة المخاطر وإنفاذ الامتثال له أهمية بالغة في نجاح أي من تدابير تيسير التجارة. (ويناقش الفصل الخامس الإدارة المتكاملة للمخاطر بمزيد من التفصيل). ولدى كثير من الإدارات الجمركية في البلدان النامية أنظمة غير ناضجة أو غير فعّالة لإدارة المخاطر أو آليات غير كافية لإنفاذ الامتثال، وهو ما يجعل التحقق من امتثال التجار أمرا صعبا. وفي بعض الحالات لا تتمتع الإدارات الجمركية بالقدرة أو لا تكون مجهزة لتلقي معلومات ما قبل الوصول عن البضائع أو معالجتها، وهو ما يجعل من الصعب أو المستحيل إتمام التخليص الجمركي قبل وصول السلع. أما الإدارات الجمركية التي لديها أنظمة متقدمة لإدارة المخاطر فتتعامل مع أكثر من ٩٠٪ من المعاملات التي يتم

^{٢٠} لمزيد من المعلومات عن هذا البرنامج، راجع الموقع الإلكتروني التالي: <https://www.worldbank.org/en/programs/trade-facilitation-support-program>

الإفراج عنها في المسار الأخضر. وتتيح القدرة المتقدمة على معالجة البيانات للجمارك تسريع عملية التخليص الجمركي بحيث يمكن للتجار نقل البضائع فور وصولها، وهو ما يقلل وقت الاستيراد وتكاليفه.

ويتمثل أحد التدابير الأخرى الفعالة لتيسير التجارة التي تنفذها بعض الإدارات الجمركية المتقدمة في فصل الإفراج الجمركي عن التحديد النهائي لقيمة التعريفية الجمركية. ويمكن تحقيق هذا الأمر عن طريق فصل عملية التخليص الجمركي إلى خطوتين (الولايات المتحدة وكندا ونيوزيلندا، على سبيل المثال) هما: الإفراج الفوري، استناداً إلى حد أدنى من متطلبات البيانات؛ والتحديد النهائي لقيمة التعريفية الجمركية وسدادها، بعد الإفراج الجمركي استناداً إلى إقرار جمركي شامل (أو حتى النظر في إمكانية تقديم إقرار مجمع لمعاملات متعددة بصفة دورية).

ملخص

من المهم تذكُّر الركائز الأربع لتيسير التجارة عند تخطيط المبادرات وتنفيذها، وهي: الشفافية والتبسيط والتنسيق والتوحيد. وينبغي أن تكون تدابير تيسير التجارة جيدة التخطيط، وأن تُنسَّق مع الوكالات الحكومية الأخرى التي تعمل على الحدود، وبمشاركة فعالة من التجار والأطراف المعنية الأخرى.

ومما لا شك فيه أن استخدام اتفاق تيسير التجارة لتحديد الأحكام التي يتم الالتزام بها حالياً، والأحكام التي يسهل التعامل معها، والأحكام التي ستتطلب مزيداً من التدخلات المتقدمة، سيساعد على إنشاء إطار لإحراز التقدم المنشود. وينبغي دمج خريطة الطريق الخاصة بتيسير التجارة في الخطة الاستراتيجية للجمارك ومتابعتها كجزء من جدول أعمال تحديث الجمارك. وستضمن نتائج المتابعة إحراز تقدم تراكمي مطرد. ووجود قيادة قوية ومتسقة سيساعد على توجيه عملية التنفيذ.

المراجع

- Canada Border Services Agency (CBSA). 2020. *CBSA Service Standards 2020–2021*. 11 30, 2020. <https://cbsa-asfc.gc.ca/services/serving-servir/standards-normes-2020–2021-eng.html>.
- Canada Border Services Agency (CBSA). 2021. *Contact Border Information Services*. 07 08, 2021. <https://cbsa-asfc.gc.ca/contact/bis-sif-eng.html>.
- CITES Secretariat. 2021. "What Is CITES?" <https://www.cites.org/eng/disc/what.php>.
- Gnogue, Roger-Claver Victorien. 2017. "Mirror Analysis, A Risk Analysis Support Tool for Customs Administrations: WCO News 82, Dossier." *WCO News*, February 2017.
- Grainger, A. G., J. M. Rundle, and S. R. Ahsen. 2019. "Customs and Humanitarian Logistics." *Global Trade and Customs Journal* 14 (4).
- Hartzenberg, Trudi. 2020. "The African Continental Free Trade Area Agreement—What Is Expected of LDCs in Terms of Trade Liberalisation?" United Nations LDC Portal: International Support Measures for Least Developed Countries. <https://www.un.org/ldcportal/afcfta-what-is-expected-of-ldcs-in-terms-of-trade-liberalisation-by-trudi-hartzenberg/>.
- Hassan, Mena, Gbadebo Odularu, and Musibau Babatunde. 2020. "Trade Relations, Business Opportunities and Policy Instruments for Fostering Africa's Trade." In *Fostering Trade in Africa*. Cham: Springer Nature Switzerland.
- International Monetary Fund (IMF). 2003. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, DC: IMF.
- International Monetary Fund (IMF). 2018. *Review of 1997 Guidance Note on Governance—A Proposed Framework for Enhanced Fund Engagement*. Washington, DC: IMF.

- International Monetary Fund (IMF). 2019. *Fiscal Monitor: Curbing Corruption*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (IMF). 2020a. "Priority Measures for Customs Administrations." IMF COVID-19 Special Series, Washington, DC. <https://www.imf.org/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>.
- International Monetary Fund (IMF). 2020b. "Tax and Customs Administration Responses." MF COVID-19 Special Series, Washington, DC.
- Martincus, Christian Volpe. 2017. "Electronic Transit System Boosts Central American Trade." *WCO News* 84. <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-84/electronic-transit-system-boosts-central-american-trade>.
- Ministerio de Hacienda. 2021. *Aduanafacil*. <http://www.hacienda.go.cr/aduanafacil>.
- Moišev, Evdokia, and Silvia Sorescu. 2013. "Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries' Trade." OECD Trade Policy Paper 144, Paris.
- Montagnat-Rentier, Gilles. 2019. *Revenue Administration: Short-Term Measures to Increase Customs Revenue in Low-Income and Fragile Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2020. *OECD: Trade Facilitation*. <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation>.
- Sakyi, Daniel, and Sylvanus Kwaku Afesorgbor. 2019. "The Effects of Trade Facilitation on Trade Performance in Africa." *Journal of African Trade* 1–15.
- UN Economic Commission for Europe (UNECE). *Trade Facilitation Implementation Guide*. June 7, 2020. <http://tfig.unece.org/contents/org-unece-with-uncfact.htm>.
- UN/CEFACT. "Recommendations and Guidelines on Establishing a Single Window." *UNECE*. 2005. https://unece.org/DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352e.pdf (accessed January 14, 2022).
- UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation. *Trade Facilitation & Paperless Trade*. 2019. <https://untfsurvey.org/>.
- UN UNECE. "Customs and cross-border management." *Trade Facilitation Implementation Guide*. 06 13, 2020. <https://tfig.unece.org/contents/intro-domain-cbm.htm> (accessed January 13, 2022).
- UNECE. "Electron TIR framework enters into force across globe in huge boost to trade facilitation." *UNECE Sustainable Development Goals*. May 25, 2021. <https://unece.org/media/transport/TIR/press/356719> (accessed January 13, 2022).
- . "Legal instruments in the field of transport; Customs Convention on the International Transport of Goods under Cover of TIR Carnets (TIR Convention)." *UNECE Sustainable Development Goals*. November 1975. <https://unece.org/legal-instruments-field-transport-28> (accessed 01 13, 2022).
- . 2012 *Trade Facilitation Implementation Guide*. <https://tfig.unece.org/details.html#:~:text=The%20fundamental%20principles%20of%20trade,simplification%2C%20harmonization%2C%20and%20standardization> (accessed January 14, 2022).
- . *Trade Facilitation Implementation Guide*. November 2012. <http://tfig.unece.org/details.html#:~:text=The%20fundamental%20principles%20of%20trade,simplification%2C%20harmonization%2C%20and%20standardization>.
- UNECE UN/CEFACT. 2013. "The Single Window Concept." *Trade Facilitation Implementation Guide*. <http://tfig.unece.org/contents/single-window-for-trade.htm>.
- United Nations (UNECE). 2020. "The Single Window Concept." United Nations. <http://tfig.unece.org/contents/single-window-for-trade.htm>.
- World Bank. 2020a. *Doing Business: Measuring Business Regulations*. Washington, DC: World Bank. <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/trading-across-borders>.
- World Bank. 2020b. *The World Bank Group's Response to the COVID-19 (Coronavirus) Pandemic*. 2020. <https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19>.
- World Customs Organization (WCO). 2007. "WCO Data Model, Single Window Data Harmonisation." WCO, Brussels, Belgium. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public>

- /global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/data-model/data_harmonisation.pdf?la=en.
- World Customs Organization (WCO). 2014a. "Mercator Programme: A Navigational Map for Trade Facilitation." WCO, Brussels, Belgium. <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/mercator-programme/tailor-made-track.aspx>.
- World Customs Organization (WCO). 2014b. "WCO Compendium Single Window Services." WCO. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/sw-compendium-supplement-edition.pdf?la=en>.
- World Customs Organization (WCO). 2018. "Time Release Study—Version 3." WCO, Brussels, Belgium. <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/time-release-study.aspx>.
- World Customs Organization (WCO). 2020a. "AEO Compendium." WCO, Brussels, Belgium. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/aeo-compendium.pdf?db=web>.
- World Customs Organization (WCO). 2020b. "Globally Networked Customs." WCO, Brussels, Belgium. <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/gnc.aspx>.
- World Customs Organization (WCO). 2020c. "SAFE Framework of Standards." WCO, Brussels, Belgium. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en>.
- World Customs Organization (WCO). 2020d. *The Revised Kyoto Convention*. WCO, Brussels, Belgium. http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx.
- World Customs Organization (WCO). 2020e. *WCO SAFE Package*. WCO, Brussels, Belgium. http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx.
- World Customs Organization (WCO). 2020f. "WCO Secretariat Note: What Customs Can Do to Mitigate the Effects of the COVID-19 Pandemic." WCO, Brussels, Belgium. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid_19/covid_19-categorization-of-member-input_may-29-2020_edition-4_en.pdf?la=en.
- World Trade Organization (WTO). 2013. "Briefing Note: Trade Facilitation—Cutting 'Red Tape' at the Border." WTO 9th WTO Ministerial Conference, Bali, Indonesia. https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/brief_tradfa_e.htm.
- World Trade Organization (WTO). 2015. "World Trade Report 2015—Speeding Up Trade: Benefits and Challenges of Implementing the WTO Trade Facilitation Agreement." WTO, Geneva, Switzerland.
- World Trade Organization (WTO). 2020a. "Customs Valuation." https://www.wto.org/english/tratop_e/cusval_e/cusval_e.htm.
- World Trade Organization (WTO). 2020b. "Technical Barriers to Trade." https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm.
- World Trade Organization (WTO). 2020c. "WTO Trade Facilitation Agreement Facility." <https://www.tfafacility.org/article-1>.

تعزيز العمليات الجمركية الرئيسية عن طريق الإدارة المتكاملة للمخاطر

أوغوستو آزائيل بيريس أسكاراغا، وروسانا سان خوان

يعرض هذا الفصل الإدارة المتكاملة للمخاطر بوصفها منهجا للإدارات الجمركية لتعزيز الضوابط الجمركية، مع تشجيع المشغلين الاقتصاديين على الامتثال الطوعي ودعم تحسين القدرة التنافسية في مجال التجارة. ويتطلب اعتماد الإدارة المتكاملة للمخاطر تغييرا في طريقة التفكير عن الطريقة التي تعمل بها أي إدارة جمركية تقليدية. ويقدم هذا الفصل العديد من المكونات الأساسية التي يجب تنفيذها على مستوى المؤسسات لتحقيق فوائد وضمان الامتثال فيما بين المجتمع التجاري. ويتضمن هذا الأمر رؤية كلية وشاملة على مستوى وحدات الهيكل التنظيمي ووظائفه لوضع رؤية استراتيجية، وإدارة البيانات والمعلومات، واعتماد أنظمة جديدة لتكنولوجيا المعلومات وتكنولوجيات حديثة، وتحديث العمليات، وإعادة توزيع الموارد البشرية، وإمكانية تنفيذ تغييرات قانونية وتنظيمية. وتقديم منهج متكامل لإدارة المخاطر هو الأساس لتحسين عملية صنع القرار والامتثال.

ويناقش هذا الفصل أيضا سبب عدم تمكن إدارة المخاطر، في الكثير من الإدارات الجمركية، من تحسين مستوى امتثال المشغلين أو تقديم منافع كبيرة لتيسير التجارة. وهو يقدم المكونات الاستراتيجية بالغة الأهمية التي تشكل الأساس لدعم الأداء التشغيلي الملائم في الجمارك. ويلى هذا مرشد عملي للجمارك لتحديد الثغرات في الرقابة عن طريق مقارنة الأداء الحالي بالممارسات الجيدة ضمن كل عملية جمركية رئيسية، ومن ثم يساعد الإدارة على وضع خارطة طريق لتحسين الأداء. وأخيرا، يشجع هذا الفصل الإدارات الجمركية على تعظيم الاستفادة من البيانات بغية تحسين تدابير تيسير التجارة والتخفيف من آثار مجموعة من التهديدات، ويقدم مبادئ توجيهية مفصلة بشأن كيفية تحقيق كلا الهدفين.

ويتضمن هذا الفصل رؤى متعمقة قيمة مستخلصة من الخبرة العملية الكبيرة التي يتمتع بها خبراء الجمارك في صندوق النقد الدولي من خلال عملهم لدعم قدرات البلدان الأعضاء وتقويتها، ويساعد هذا الأمر في تعديل العمليات التي ينفذونها بما يتلاءم مع الكثير من أدوات السياسات الدولية ووسائلها.^١

^١ اتفاق تيسير التجارة في إطار منظمة التجارة العالمية (WTO 2017)، ومعيار آيزو ٣١٠٠٠:٢٠٠٩ (ISO 2019)، واتفاقية كيوتو المنقحة التي أعدتها منظمة الجمارك العالمية (WCO 2006)، وإطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية لمنظمة الجمارك العالمية (SAFE) (WCO 2005)، ومجلدا الدليل الوافي لإدارة المخاطر الصادر عن منظمة الجمارك العالمية (WCO 2012a, 2012b).

إدارة المخاطر وعلاقتها بالعمليات الجمركية الرئيسية

في الوقت الراهن، تطبق جميع الإدارات الجمركية إدارة المخاطر — على الأقل نظريا — بوصفها أحد العوامل المحركة لأعمالها. وتُبرز معظم الممارسات الجمركية الجيدة على المستوى الدولي أهمية تطبيق إدارة المخاطر كركيزة أساسية للتنفيذ الملائم للضوابط الكافية وتيسير التجارة المشروعة. وبغض النظر عن هذا الالتزام بإدارة المخاطر، يبدو أن الكثير من الإدارات الجمركية لم ينجح بعد في إحراز تقدم نحو تطبيق نظام ناضج لإدارة المخاطر. ومن ثم، فإن السؤالين المهمين الواجب طرحهما هما: (١) كم عدد الإدارات الجمركية التي لديها بالفعل استراتيجية مؤسسية فعالة للإدارة المتكاملة للمخاطر؟ و(٢) لماذا أخفقت أنظمة إدارة المخاطر، في الكثير من الحالات، في تعزيز الضوابط الجمركية وتحسين مستوى تيسير التجارة والامتثال؟

يؤكد الطلب على المساعدة الفنية في هذا الشأن، والرؤى المتممقة المستخلصة عن طريق العمل مع البلدان الأعضاء في صندوق النقد الدولي، أنه لا يزال هناك الكثير من الإدارات الجمركية التي لم تتمكن حتى اليوم من تنفيذ إدارة المخاطر بشكل كامل. وتتطلب إدارة المخاطر بشكل كاف اعتماد عملية مركبة ومنظمة لتحديد المخاطر وتحليلها وتقييمها وتحديد أولوياتها والتعامل معها. ويعتمد هذا الأمر على رؤية شاملة للتصدي للمخاطر المؤسسية ومخاطر عدم الامتثال، مع استخدام الموارد المتاحة في سياقها الحالي الخاص بالجمارك.

ومن الشائع أن تقتصر إدارة المخاطر على تطبيق معايير المخاطر أو معايير الانتقائية أثناء تنفيذ العمليات التي تؤدي إلى الإفراج عن البضائع. وفي كثير من الحالات، لا يركز هذا المنهج إلا على كشف المخالفات الرسمية، أو على إجراء تعديلات طفيفة على القيمة — من وقت لآخر دون تطبيق جزاءات. وتُنَفَّذ هذه الإجراءات في كثير من الأحيان كحالات منفصلة تتعلق بالمعاملات

دون أي استراتيجية شاملة أو إشراف كامل على النتائج النهائية؛ وهي بالتالي تُحدث تحسنا محدودا، أو لا تحدث أي تحسن في امتثال المشغلين. ويصل هذا الأمر إلى أبعد مدى عندما تستمر بعض الإدارات الجمركية في تحديد نفس المخالفات — المخالفات الجمركية — التي يرتكبها نفس التجار دون أي شك على الإطلاق في عدم وجود أي تحسن في مستوى امتثالهم. وبالإضافة إلى هذا، لا تتساءل بعض الإدارات الجمركية عن السبب في أن بعض القطاعات و/أو المشغلين الاقتصاديين يبدون غير خاضعين لأي ضوابط على الإطلاق. ومن ثم، فهناك افتقار واضح إلى بُعد النظر بشأن سلوكيات المشغلين الاقتصاديين المتزايدة، وأيضا فيما يتعلق بالبضائع المعنية التي قد تفرض تهديدا أكبر.

وعلاوة على ذلك، تعتبر بعض الإدارات الجمركية أن تخفيضا في معدلات الانتقائية — المسارات الصفراء/البرتقالية والحمراء — كاف لأن يُعد إجراء حديثا ومتسقا مع الممارسات الدولية الجيدة لإدارة المخاطر. وعلى الرغم من أن بلوغ هذا الهدف أمر أساسي ضمن عملية إدارة المخاطر، يجب على الإدارات الجمركية التعامل أيضا مع مسألة فعالية النتائج وتنفيذ تدابير أخرى تساهم بشكل مواز في تحسين مستوى الامتثال للقواعد الجمركية. على سبيل المثال، يجب أن تتمكن الجمارك من تطوير إمكانات كاملة وموثوقة لتتبع الحمولات، ووظيفة قوية للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، وثقافة مؤسسية تستند إلى كفاءة استخدام البيانات كخلفية لعملية صنع القرار. ولكن لسوء الحظ، لا يتم حتى الآن استيفاء هذه الشروط في كثير

«يوصى بإجراء مراجعة مستمرة للمنهج المعمول به في إدارة المخاطر والتركيز على وضع رؤية تتجاوز معايير المخاطر ذات الصلة بالانتقائية.»

من الحالات. وتظهر مجموعة من التصورات المتوهمة و/أو الافتراضات المغلوطة عن عملية إدارة المخاطر التي غالبا ما تشتت الانتباه عن التركيز المتكامل (راجع الإطار ٥-١).

الإطار ٥-١: إدارة المخاطر، التصور مقابل الحقيقة

التصور: تعريف استراتيجية الإدارة المتكاملة للمخاطر وتطويرها وتنفيذها مسؤولية وحدة إدارية داخل الهيئة المعنية دون غيرها.

الحقيقة: الإدارة المتكاملة للمخاطر مسؤولية الهيئة بأكملها، التي ينبغي لها المشاركة الكاملة في تحقيق هدف تحسين مستوى امتثال مجتمع التجارة للقواعد الجمركية.

التصور: إدارة المخاطر تبدأ عند تقديم الإقرارات الجمركية.

الحقيقة: تشمل العملية الفعلية للإدارة المتكاملة للمخاطر جميع مراحل الدورة الجمركية، وتشمل تدابير ما قبل عملية الإفراج عن البضائع وأثناءها وبعدها، بما في ذلك خلال المدة القانونية للمراجعة الجمركية.

التصور: وحدة الانتقائية في نظم تكنولوجيا المعلومات الجمركية ينبغي أن تكون هي العنصر الأساسي للإدارة المتكاملة للمخاطر.

الحقيقة: وحدات الانتقائية بالغة الأهمية، إلا أنها لا تؤثر سوى على ضوابط الحمولات أثناء عملية التخليص الجمركي. ولذلك، يجب استكمالها بتدابير قبل الإفراج وبعده، وأيضا تعزيز القدرات الفنية لموظفي الجمارك المشاركين في العمل أثناء التخليص الجمركي وتعزيز نزاهتهم.

التصور: كلما زادت عمليات المعاينة الفعلية في نقطة الدخول، كانت النتائج أفضل.

الحقيقة: حسب المخاطر المحددة، يجب تطبيق المعاملة الملائمة أو تنفيذ الإجراء المناسب قبل عملية الإفراج عن البضائع وأثناءها وبعدها. وغالبا ما يكون تطبيق مستويات مرتفعة من المعاينة الفعلية بدون توافر أدوات كافية لإدارة المخاطر مضیعة للموارد النادرة، مما يزيد التكلفة على كل من الجمارك والتجار، مع زيادة حالات التأخير التي لا داعي لها في الوقت نفسه.

التصور: القطاع الخاص لا يستطيع المشاركة في الإدارة المتكاملة للمخاطر الجمركية، ولا ينبغي له ذلك.

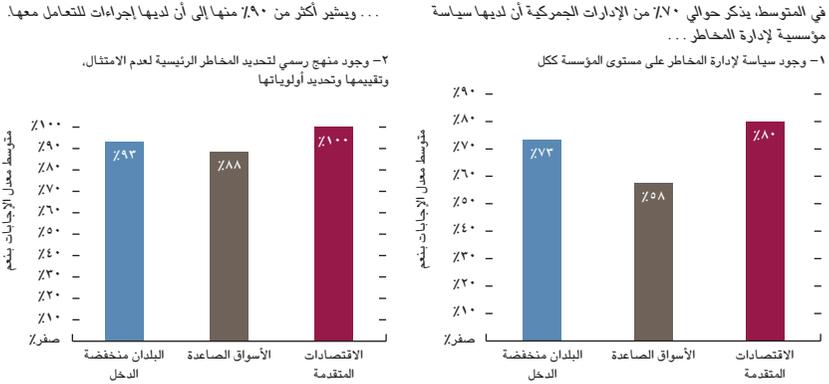
الحقيقة: يمكن للقطاع الخاص الذي يمثل للقواعد، بل ينبغي له، أن يكون شريكا استراتيجيا مع الجمارك في تنفيذ منهج الإدارة المتكاملة للمخاطر. ومن بين الأمثلة على هذا الأمر برامج الامتثال وتيسير التجارة، على غرار برامج المشغلين الاقتصاديين المعتمدين. والتعاملات والاجتماعات المنتظمة مع القطاع الخاص تتيح للجمارك تحديد مواصفات المخاطر الجديدة والتعرف على الاتجاهات العامة المتغيرة.

المصدر: المؤلفان.

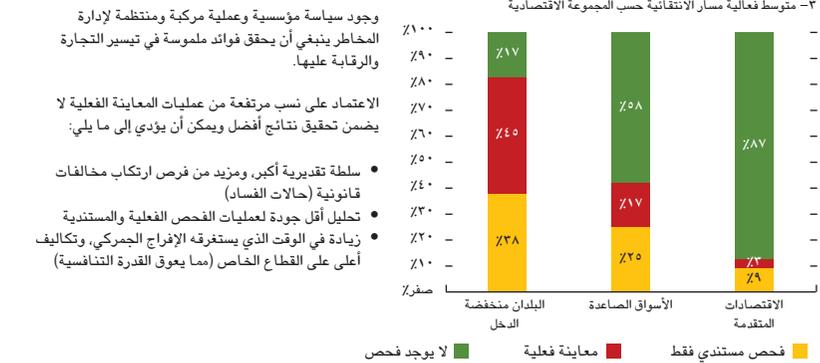
الأرقام الواردة في الشكل البياني ٥-١ التي تم الحصول عليها من خلال المسح الدولي بشأن الإدارة الجمركية^٢ توضح بعض الاتجاهات العامة المثيرة للاهتمام في عملية إدارة المخاطر في عام ٢٠١٧. وبالجمع بين هذه الأرقام، فإنها توضح أن عددا كبيرا من البلدان ذكر استخدام إدارة المخاطر بشكل كبير، ولكنها تظهر أيضا اعتمادا كبيرا على الرقابة القوية في نقاط الإفراج الجمركي.

^٢ المسح الدولي بشأن الإدارة الجمركية هو جهد مشترك بين صندوق النقد الدولي ومنظمة الجمارك العالمية لجمع المعلومات عن الخدمات الجمركية التي تقدمها البلدان الأعضاء عبر منصة لتكنولوجيا المعلومات. وشارك ٥١ بلدا في نسخته الأولى التي أطلقت في يونيو ٢٠١٩، وتم الانتهاء منه في يونيو ٢٠٢٠.

الشكل ٥-١: التقدم في تطبيق إدارة المخاطر



ومع ذلك، كما هو موضح أدناه، لا تنعكس الجهود الرسمية لإدارة المخاطر دائمًا في نسب الانتقائية.



المصدر: المسح الدولي بشأن الإدارة الجمركية، الذي شارك في إدارته صندوق النقد الدولي ومنظمة الجمارك العالمية (٢٠١٩-٢٠٢٠).

يتمثل التحدي الرئيسي لأي إدارة جمركية في أن تكون قادرة على الاضطلاع بمسؤولياتها الأساسية في مواجهة حجم تجارة دولية أخذ في التزايد — لا سيما في وضع معقد يخضع لحالات من الطلب المستمر والمتغير من المستخدمين. وهذه البيئة الصعبة التي تعمل فيها هذه الإدارات تكون بدورها رهنا بمجموعة من التهديدات الداخلية والخارجية. وتشير الفصول الثاني والثالث والسادس من هذا الكتاب أيضا إلى بعض هذه التهديدات. ومن بين هذه التهديدات، يمكننا أن نجد ما يلي:

- القيود على البنية التحتية والميزانية، والتكنولوجيا والموارد البشرية
- ارتفاع معدل دوران موظفي الإدارة العليا، الذي ينبع من كل من التغييرات في الحكومات وغياب السياسات التي تتيح الإبقاء على المواهب بشكل كافٍ
- ضعف قدرات الموارد البشرية
- الفساد
- السياسات الإدارية والمالية والتجارية، أي أنظمة تطبيق تسديد الرسوم الجمركية، والإعفاءات، ومناطق التجارة الحرة، واتفاقات المعاملة التفضيلية، والضرائب غير

المباشرة/الخاصة والرسوم الجمركية، التي تصعب «الاعتماد الفعال للإدارة إدارتها في كثير من الحالات ولا تحقق أحيانا منافع المتكاملة للمخاطر يجب كبيرة للاقتصاد

- ارتفاع معدل العمل في القطاع غير الرسمي
- ضعف امتثال التجار
- أشكال التحايل المتنوعة ودائمة التطور التي تضعف الإيرادات والحماية وسلامة المجتمع

ومما يزيد من تعقيد هذه البيئة التشغيلية أنه يجب على الإدارات الجمركية الاستجابة للطلبات المتزايدة من المجتمع التجاري والجمهور بالتبسيط والشفافية وإمكانية التنبؤ بالإجراءات، وتخفيض الوقت والتكلفة. ومنذ جائحة كوفيد-١٩، أصبح التباعد الاجتماعي أمرا بالغ الأهمية، مما يؤكد الحاجة إلى زيادة وتيرة إدخال الأساليب الآلية. وبينما تواجه الإدارات الجمركية التحديات السابق ذكرها، يجب عدم إغفال وظائف تحصيل الإيرادات؛ ففي بعض البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل، تحقق هذه الوظائف ٤٠٪ أو أكثر من إجمالي الإيرادات الضريبية الكلية. علاوة على ذلك، يجب على الجمارك أن تتذكر دورها في أمن المجتمع وحمايته.

واعتماد منهج الإدارة المتكاملة للمخاطر يمكّن الجمارك من التصدي للتحديات الراهنة بشكل شامل. إلا أن هذا المنهج يتطلب تغييرا في طريقة التفكير عن الطريقة التي تعمل بها الإدارات الجمركية التقليدية، لأنه يشمل طرقا جديدة لإدارة البيانات والمعلومات ونظم تكنولوجيا المعلومات والعمليات والموارد، وأيضا تغييرات قانونية وتنظيمية في الكثير من الحالات. وهو يجمع بين المخاوف بشأن المخاطر ومساهمات جميع الوحدات المعنية ضمن الإدارة الضريبية وشركائها من الوكالات الحكومية، وبصفة أساسية الإدارة الضريبية وهيئات رقابة الحدود الأخرى. ومن ثم، فإن بناء منهج الإدارة المتكاملة للمخاطر وتنفيذه ليس بالمهمة السهلة من الناحية الفنية والسياسية والتشغيلية، إلا أنه بالتأكيد يستحق السعي لتحقيقه لأنه يعزز قدرة البلاد بشكل كبير على كشف المخاطر التي تتعرض لها في معاملاتها التجارية الخارجية والتصدي لها. وينبغي لهذا المنهج أن يحدد بالتفصيل إلى أي مدى تنوي الإدارة الجمركية التصدي لهذه المخاطر، ويفضل أن يكون ذلك بدعم من الهيئات المعنية الأخرى ومساهماتها.

وبالتالي، فإن الغرض من الإدارة المتكاملة للمخاطر يتمثل في تحديد أكبر المخاطر والتصدي لها عن طريق مجموعة من التدابير التي تهدف أولا إلى تحديدها وتعيين أولوياتها، ثم معالجة أسبابها الرئيسية بهدف زيادة الامتثال الطوعي على مستوى مجموعة المشغلين الاقتصاديين بالكامل. وفي هذا السياق، يجب أن يعطي ذلك دلالات واضحة على ما يتعين القيام به، ومن سيتولى الأمر، وطريقة تنفيذه وتوقيته. ويتعين أن يتضمن الغرض وصفا محددا بما يكفي لجميع الوحدات المشاركة لضمان الامتثال، وأن يتبع في الوقت نفسه مجالا للوحدات لوضع خطة فرعية مفصلة تناسب البيئة التي تعمل فيها ومسؤولياتها. ويشكل التوافق بين الأهداف والنتائج المتوقعة والإنجازات أمرا مفيدا للغاية لتحقيق هذا الغرض. ودعما لما سبق، من الضروري فهم طبيعة مجموعة المستوردين والمصدرين عن طريق تقسيم واضح على أساس أهميتهم النسبية من حيث قيمة التكلفة والتأمين والشحن (سيف)/تسليم ظهر السفينة (فوب) ومستوى المخاطر المرتبطة بهم، حتى يمكن تطبيق المعاملة الأنسب على كل شريحة من التجار — ويقدم هذا الفصل لاحقا مزيدا من التفاصيل عن هذا الأمر. ومن بين المزايا الأخرى، يتيح اعتماد الإدارة المتكاملة للمخاطر (١) تعظيم الاستفادة من

الموارد، و(٢) استجابة أسرع للظروف المتغيرة، و(٣) ضمان تطبيق استراتيجيات التعامل مع المخاطر على أساس ترتيبها من حيث الأولوية، و(٤) تحسين آثار عملية صنع القرار لتحقيق الأهداف المؤسسية الاستراتيجية العامة، و(٥) تحسين إمكانية التنبؤ وتيسير التجارة لمجتمع الأعمال — التجارة.

«إن اعتماد منهج الإدارة المتكاملة للمخاطر ينطوي على إمكانية تعزيز العمليات الجمركية الرئيسية بشكل كبير، ومن ثم تحسين مستوى تيسير التجارة والامتثال الطوعي.»

إن عدم اعتماد الإدارة المتكاملة للمخاطر يؤثر سلباً على كفاءة إجراءات تيسير التجارة والرقابة. وبالمثل، لن تتمكن الإدارة من تحديد أكبر التهديدات التي تنطوي عليها أنماط التجارة وتلك الموجودة داخل المجتمع التجاري والتصدي لها. ومن الشائع إلى حد ما ملاحظة وجود إجراءات رقابة لا تسير وفق استراتيجية مصممة لمنع المخاطر والتخفيف من آثارها الكامنة في كل عملية من العمليات الرئيسية. بالإضافة إلى ذلك، لا تركز إجراءات الرقابة عادة على مجموعات مختلفة من المستوردين و/أو

المصدرين على أساس التقسيم ومستوى المخاطر. ويضعف هذا الأمر الفعالية الكلية للإجراءات المذكورة، ومن ثم تخفف في دفع المستوردين والمشغلين الاقتصاديين الآخرين إلى تعديل سلوكهم وتحسين مستوى امتثالهم.

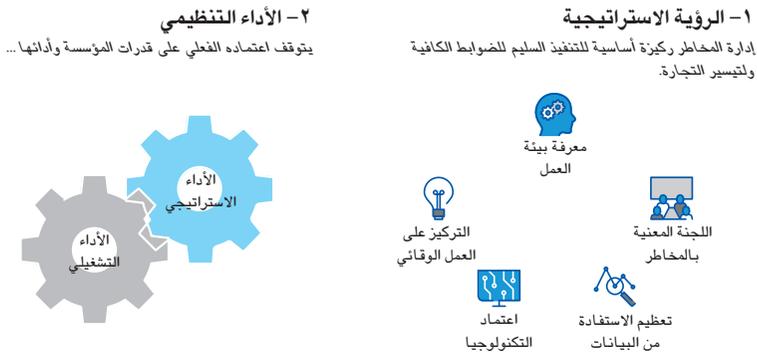
ومن الضروري فهم أن الإدارة المتكاملة للمخاطر هي عملية ديناميكية وتكرارية تتم على مستوى المؤسسة المعنية بأكملها. ولا يمكن تنفيذها إلا بشكل تدريجي، وهو ما يؤدي، من وقت لآخر، إلى أن تحجم الجمارك عن إحداث تغييرات عميقة عندما لا يمكن تحقيق نتائج فورية. وعلى الرغم من هذا، سيؤدي عدم القيام بهذا الأمر إلى تأخير عملية تحديث الجمارك، وزيادة تكلفة التغلب على المشكلات الجذرية التي تحد من إدخال تحسينات كبيرة في العمليات الرئيسية.

هيئة الجمارك في نيوزيلندا إدارة جمركية مشهود لها بالكفاءة وهي مثال جيد على إدارة طورت منهجها التقليدي لإدارة المخاطر إلى منهج متكامل. ومن بين الدروس المستفادة الأخرى التي تشاركتها مع مجتمع الجمارك، والتي تتسق مع منهج الإدارة المتكاملة للمخاطر الوارد في هذا الفصل، تجدر الإشارة إلى الدروس التالية (راجع دراسة Foley and Northway 2010):

- تشير إدارة المخاطر إلى الثقافة والعمليات والأنظمة والهياكل التي يتم تطويرها لإدارة المخاطر المحتملة ومواجهة آثارها السلبية، ويجب أن تتصدى لمجموعة من القضايا في كل مرحلة.
- يتطلب تطبيق إدارة المخاطر ثقة في العمليات التي تنفذها الإدارة الجمركية.
- هي طريقة تفكير توجه الإدارة الجمركية لأن تكون إدارة استباقية لحدود البلاد — بدلا من أن تكون قائمة على رد الفعل.
- ينبغي النظر إلى إدارة المخاطر بوصفها عملية دائمة التطور.
- يجب أن تستند إدارة المخاطر، التي تتضمن استخبارات وعمليات، إلى تشريع حديث يتيح جمع المعلومات وتبادلها، بما في ذلك على المستوى الدولي حيثما كان ذلك ملائماً، وينبغي أن تعكس عمليات إدارة المخاطر المتغيرة.

- تتطلب العمليات الفعالة وجود موظفين على مستوى عالٍ من التدريب، وأنظمة مناسبة، ونقل المعرفة بين الهيئات المحلية، وتعاوننا دولياً، ويجب أيضاً أن تخضع لضوابط وتوازنات. وبالتوصل إلى نتيجة مفادها أن منهج الإدارة المتكاملة للمخاطر يُمثل طريقة كافية للتصدي للتحديات الراهنة، من الضروري إرساء الوعي بأهمية الأداء التنظيمي، الذي ينقسم إلى الأداء الاستراتيجي والأداء التشغيلي. وبينما يتخذ الأداء الاستراتيجي التعامل مع التهديدات المؤسسية أو التهديدات المتأصلة في المؤسسة هدفاً له، يركز الأداء التشغيلي على التخفيف من مخاطر عدم الامتثال في العمليات الأساسية. وعادة ما يتم التصدي للتهديدات التي تواجه الأداء الاستراتيجي عن طريق سياسات الحوكمة والإدارة، في حين يتم التعامل مع تهديدات الأداء التشغيلي عن طريق برنامج للامتثال. ويلخص الشكل البياني ٥-٢ المكونات الأساسية لمنهج الإدارة المتكاملة للمخاطر بغية تحسين العمليات الجمركية الرئيسية. وسيتم التوسع في توضيح هذا المنهج بمزيد من التفاصيل في ثنايا هذا الفصل. وسيساعد تحليل كل مكون من هذه المكونات الإدارة الجمركية على تحديد المنهج الذي تتبعه في الإدارة المتكاملة للمخاطر وتوضيحه.

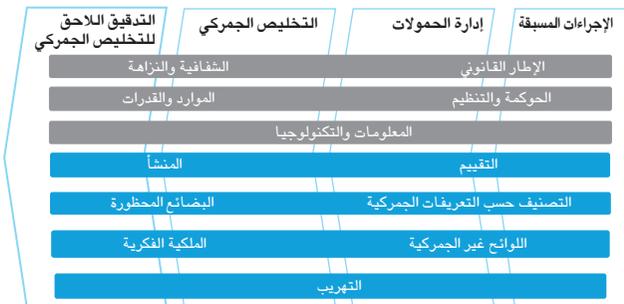
الشكل البياني ٥-٢: المكونات الرئيسية لتعزيز العمليات الأساسية باستخدام منهج الإدارة المتكاملة للمخاطر



٣- المخاطر المؤسسية ومخاطر عدم الامتثال في إطار العمليات

... وكذلك توافر منهجية منتظمة لتحديد المخاطر الرئيسية وتحليلها وتقييمها وتحديد أولوياتها والتعامل معها.

العمليات أو المسارات الرئيسية



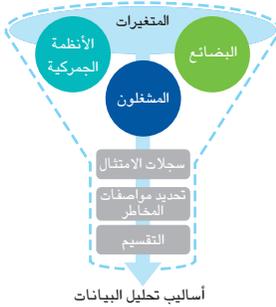
٤- العناصر الهيكلية

لتحقيق هذا الأمر، من المهم معرفة مواطن الضعف الرئيسية والتغرات فيها مقابل الممارسات الجيدة لكل عملية، وذلك ضمن كل عنصر من العناصر الهيكلية...



٥- تعظيم الاستفادة من البيانات

... بالإضافة إلى تطوير تدابير وأدوات مختلفة لتحديد المتغيرات الرئيسية للتحليل واستهدافها.



٧- تيسير التجارة واستراتيجيات الرقابة

... التي يجب أن تنص على الأسباب الرئيسية لعدم الامتثال وتعامل مع القدرات التشغيلية المتاحة للعمل في الوقت المناسب.



٦- طرق التعامل

في النهاية، من المهم للغاية اختيار أفضل طريقة للتعامل مع المخاطر...

- تيسير التجارة على نحو أكبر
- مزيد من التوجيه
- الضوابط المادية
- الضوابط المستندية
- الضوابط غير التدخلية
- التدقيق اللاحق للتخلص الجمركي
- التعليق/الإلغاء
- الملاحقة القضائية

المصدر: المؤلفان.

المكونات الرئيسية للأداء الاستراتيجي المستمر الرؤية الاستراتيجية للإدارة المتكاملة للمخاطر

«وضع رؤية شاملة ترتبط بالإدارة المتكاملة للمخاطر أمر أساسي للتوجيه السليم للإصلاحات الرامية إلى تحديث الإدارة الجمركية.»

يجب أن تتطور الإدارات الجمركية حتى تتسم بالديناميكية والقدرة على مواجهة البيئة دائمة التغير التي تعمل فيها. ويتطلب الإعداد لمواجهة هذا السياق تطوير مناهج متكاملة ودمج إدارة المخاطر في السياسات المؤسسية. ووفقاً لدراسة Widdowson and Holloway 2011، «تمثل إدارة المخاطر جزءاً لا يتجزأ من أي عملية إدارة، وعلى هذا النحو، لا ينبغي أن يُنظر إليها بوصفها أمراً يتم بشكل منفصل عن إطار إدارة المؤسسة. ويخضع كثير من إدارات الجمارك في التعامل مع إدارة المخاطر كمنشآت منفصل يتم بمعزل عن الوظائف الأخرى». ويوضح الإطار ٥-٢ بعض المفاهيم الأساسية والتوجيهات الاستراتيجية لتطوير هذا الهدف.

الإطار ٥-٢: المبادئ التوجيهية الاستراتيجية لإدارة المخاطر

- يجب أن تكون إدارة المخاطر جزءاً من الخطة الاستراتيجية، التي يجب اعتمادها على أعلى المستويات، وأن تنعكس بوضوح في السياسة المؤسسية.
- يجب أن تكون مشروعات الوقاية من المخاطر والتخفيف من آثارها والتعامل معها والتدابير اللازمة لهذه الإجراءات جزءاً من مشروعات استراتيجية محددة في الخطة الاستراتيجية.
- يتعين الإقرار بأنه يجب على المؤسسة بأكملها مواجهة المخاطر. ويدل هذا الأمر على أنه ينبغي لجميع المجالات المعنية توضيح تفاصيل الإدارة المتكاملة للمخاطر والتنسيق من أجل تطبيقها.
- يجب التصدي للمخاطر المؤسسية ومخاطر عدم الامتثال على نحو شامل، وهو ما يعني وجود فهم عام لمدى ترابطهما واعتماد كل منهما على الأخرى.
- يستلزم تطبيق الإدارة المتكاملة للمخاطر معرفة بيئة الجمارك والتجارة، والأطراف الفاعلة، والبضائع، والأنظمة الجمركية التي تتفاعل فيها هذه العناصر.
- يجب توافر إطار منسق مع الوكالات الحكومية الأخرى، والقطاع الخاص، والإدارات الجمركية الأخرى.
- يجب إنشاء مؤشرات رئيسية للتحليل بغية مراقبة النتائج ومجمل أداء الجمارك مقابل الأهداف التشغيلية والاستراتيجية.
- يجب تطبيق الإدارة المتكاملة للمخاطر على مستوى جميع العمليات الجمركية التي تعتمد التكنولوجيا المناسبة للارتقاء بالكفاءة وتعزيز الشفافية والنزاهة.

المصدر: المؤلفان.

معرفة بيئة العمل

من الضروري تحديد العوامل الرئيسية التي قد تسهل التهريب أو التحايل الجمركي وتمكّن منهما ثم تحليلها، وكذلك علاقتها بالمشغلين الاقتصاديين الرئيسيين. وتحليل السياق العابر للحدود — أي الواقع الاجتماعي الاقتصادي للبلد المعني والفروق بينه وبين البلدان المجاورة، بما في ذلك تأثير سياسة المالية العامة وتفاعلاتها مع السياسات التجارية (الفروق بين الضرائب والرسوم الجمركية، وعمليات تعديل سعر الصرف، والتنوع في السوق الإقليمية) — يمكن أن يساعد في فهم جذور التحايل وتحديد طرق مختلفة للتصدي للمخاطر من منظور أوسع نطاقاً. وبالمثل، فإن مراقبة المشغلين الاقتصاديين، لا سيما المستوردين — من حيث قيمة «سيف»^٢ لوارداتهم، ومقدار إيراداتهم، ونوع البضائع التي يستوردونها، ومورديهم وعملائهم مقابل أنماط الاستهلاك المحلي وأسعار السوق، يمكن أن تحدد الروابط مع بعض المتغيرات الرئيسية في النشاط الاحتياالي. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي تقييم التعاون المؤسسي على مستوى الدوائر الحكومية والوزارات والهيئات والأطراف الفاعلة الخارجية.

التركيز على العمل الوقائي

يتعين على الجمارك التحول من الرؤية القائمة على رد الفعل أو الرؤية التصحيحية المحضة إلى التركيز على العمل الوقائي الذي يمكن أن يساهم في تقليل احتمال حدوث المخاطر الرئيسية. وينبغي إعطاء الأولوية للمبادرات الرامية إلى (١) تقليل استخدام السلطة التقديرية، و(٢) التوسع في التحقق الإلكتروني مع أطراف ثالثة، و(٣) زيادة المعرفة بأداء المشغلين، و(٤) توسيع نطاق التحول الرقمي وإدخال الأساليب الآلية في الجمارك، ودمج تكنولوجيات جديدة. ويقدم الإطار ٥-٣ نظرة عامة على بعض المبادرات الشائعة.

^٢ التكلفة والتأمين والشحن (سيف).

الإطار ٥-٣: أمثلة على المبادرات الوقائية لإدارة المخاطر

- النافذة الموحدة والمشغل الاقتصادي المعتمد مثالان على هذا النوع من المبادرات. ويساهم التطبيق الصحيح لنظام النافذة الموحدة في إدارة المخاطر لأنه يضمن التحقق من الشهادات والتصاريح واعتمادها وإصدارها إلكترونياً، مع ضمان تنفيذ عمليات التخليص الجمركي وتسييرها في الوقت نفسه. من جهة أخرى، يمكن النظر إلى برنامج المشغل الاقتصادي المعتمد بوصفه مبادرة وقائية لتوقع المخاطر تنبع من تقسيم المشغلين الاقتصاديين على أساس سجلات امتثالهم لدى الإدارة الجمركية وأيضاً التصديق على سلسلة العمليات المعدلة لتلبية المتطلبات الأمنية. وعلى هذا المنوال، قد تتمثل خطوة أولى يمكن لكثير من الإدارات الجمركية اتخاذها في وضع برنامج للتجار محل الثقة، وهو أقل تكلفة ويساعد أيضاً على التخفيف من آثار العديد من المخاطر. ويتيح هذا البرنامج للجمارك تعظيم الاستفادة من مواردها وتركيز جهودها على المشغلين الاقتصاديين الذين يشكلون مخاطر عالية. ويناقش الفصل الرابع هذه المسألة بالتفصيل.
 - المراجعات الدورية للسياسات والإجراءات للحد من الممارسات التقديرية وضبط الواقع التشغيلي للجمارك.
 - تطوير و/أو تحديث نظام النماذج الإلكترونية ومؤشر قاعدة البيانات. ومتى أمكن، ينبغي للتحويل من استخدام المستندات الورقية إلى النماذج الإلكترونية أن يبسر إدارة المعلومات عن طريق استخدام البيانات وتحليلها على نحو أفضل.
 - تعزيز عملية التحقق الإلكتروني من الإقرارات الجمركية عن طريق دمج قواعد التحقق من أجل مزيد من التأكد من المعلومات الواردة في الإقرارات. على سبيل المثال، يمكن أن يضمن هذا الأمر اتساق البيانات الواردة في الإقرارات الجمركية والامتثال للشروط عن طريق التحقق من مصادر معلومات من طرف ثالث.
 - استخدام التوقيع الإلكتروني المتقدم: يتيح هذا الأمر التحقق من هوية المشغلين الاقتصاديين بوسائل إلكترونية، وقد يستخدم حتى للتعرف على التفويض التشغيلي الممنوح من التجار للمخلصين الجمركيين.
 - إدخال الأساليب الآلية لتسجيل المشغلين الاقتصاديين، وتنفيذ العمليات الخاصة بسندات الكفالة الجمركية عن طريق تطبيق إجراءات إلكترونية تُيسر (١) التواصل مع المشغلين الاقتصاديين دون الحاجة إلى تواجدهم في المنشآت الجمركية، و(٢) إدارة سير العمل على أساس خطوات محددة، و(٣) إنشاء سجلات تشغيلية، و(٤) المدفوعات الإلكترونية والإدارة الآلية للتأمين الجمركي.
 - المراجعة المنتظمة للإجراءات وتبسيطها ليصبح من الأسهل على التجار الامتثال لها.
- المصدر: المؤلفان.

اعتماد التكنولوجيا

ينبغي اتباع منهج تدريجي في اعتماد تكنولوجيات جديدة «بناء القدرات الداخلية لإدارة من أجل (١) توفير المرونة للعمليات، و(٢) تثبيط الممارسات التقديرية، و(٣) تعزيز إمكانية تتبع التشغيل، و(٤) إتاحة جمع البيانات وإدارة المعلومات على نحو أفضل من أجل عملية صنع القرار، و(٥) إنشاء إطار فعال للتوصيل البيئي مع أطراف ثالثة، و(٦) دمج إمكانية تدقيق الإجراءات، و(٧) استحداث بدائل للأوراق والأختام والتوقيعات اليدوية. ويقدم الفصل السابع مزيداً من الإرشادات بشأن العديد من هذه النقاط.

تعظيم الاستفادة من البيانات

ينبغي أن تضمن الإصلاحات الرامية إلى تحديث الجمارك تعزيز ثقافة دعم الإدارة بالبيانات والمعلومات. ويشمل هذا الأمر تطوير أدوات شاملة بطبيعتها لجمع البيانات ومعالجتها واستخدامها، ودعم صنع القرار لكل عملية من العمليات الرئيسية. وبالمثل، من

الضروري وجود خطة لتحسين مستوى إدارة المعلومات تتوقع (١) إعداد قواميس للبيانات؛^٤ و(٢) تعريف من يملكون المعلومات ومن يُعهد إليهم بحفظها واستخدامها؛ و(٣) وضع سياسات للسرية، تتضمن فرض عقوبات على عدم الامتثال لها؛ و(٤) تنفيذ نظام اللوحات التوضيحية للحصول على المعلومات، وإجراءات التدقيق؛ و(٥) تقييم جودة البيانات التي يتم توليدها وتلقيها؛ و(٦) إنشاء تطبيقات لتلبية الاحتياجات بشأن جمع البيانات عن مجالات الأعمال واستخلاصها واستخدامها وتحليلها.

على الرغم من امتلاك الجمارك كما كبيرا من البيانات، فإنها غير مستخدمة حتى الآن بطريقة عملية في كثير من الحالات. ومن الشائع وجود نقص في الأدوات الأساسية لتلخيص مواصفات المشغلين أو مراقبة وضع الحمولات بكفاءة دون الحاجة إلى طلب استخراج معلومات خاصة من وحدة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. بالإضافة إلى هذا، يواصل عدد كبير من الإدارات الجمركية التعامل مع بيانات الشحنات يدويا وخارج إطار النظام. ولا تزال تلك الإدارات تفتقر إلى الظروف المطلوبة لتمكين من تصنيف مجموعة المستوردين وتقييمها، أو تطبيق منهجية منظمة لتقييم معايير الانتقائية وتحسينها، أو دعم إجراءات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي. ويرد في نهاية هذا الفصل مزيد من التوضيح لموضوع تعظيم الاستفادة من البيانات والأدوات اللازمة للتعامل معها.

لجنة إدارة المخاطر

يوصى بشدة بأن تكون لدى إدارة الجمارك لجنة لإدارة المخاطر. وتتولى هذه اللجنة وظائف إشرافية مهمة من حيث تحديد المخاطر وتقييمها وتحديد أولوياتها، وأيضا تحديد استراتيجيات وأنشطة الحد من تأثيراتها ومراقبتها وتقييمها ضمن منهج الإدارة المتكاملة للمخاطر. وعلى الرغم من أنه من الشائع أن تكون لدى الإدارات الجمركية لجان لإدارة المخاطر، فلا يُستفاد منها بشكل كامل في الواقع العملي، وغالبا ما ينصب تركيزها على معايير الانتقائية. وهذا المنهج محدود ولا يساعد على تحديد الأسباب الرئيسية للمخاطر والتصدي لها. على سبيل المثال، عند تحليل نتائج الفحص، لا ينبغي للجمارك التركيز على تقييم معايير الانتقائية فحسب، بل يجب عليها أيضا تقييم ما إذا كانت هناك ضرورة لتقديم مزيد من التدريب للموظفين، وما إذا كان إطار العقوبات يساعد على ردع عدم الامتثال، وما إذا كانت الإجراءات تقحم ردود الفعل التقييمية في النظام، وما إذا كان يجب تحسين الإشراف على الإجراءات، وما إذا كان نظام تكنولوجيا المعلومات قادر على تحقيق أكبر قدر من الاستفادة من البيانات، وأيضا تقييم إلى أي مدى تكمل عمليات التخليص الجمركي والتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي كل منهما الأخرى. وتساعد كل هذه الأسئلة على تحديد مواطن الضعف الحالية التي تحول دون التخفيف من آثار المخاطر في الوقت المناسب، ومن ثم ينبغي أن تُناقش بإسهاب.

وينبغي أن تكون لجنة إدارة المخاطر واسعة النطاق وأن تتألف من فريق عمل متعدد التخصصات. وينبغي إضفاء الطابع المؤسسي عليها، وأن تُنظَّم على أساس اختصاصات واضحة لضمان حوكمة منضبطة وفعالة. ويشمل هذا الأمر أدوارا ومسؤوليات محددة بوضوح لأعضاء فريق العمل، وأيضا تحديد معدل تكرار الاجتماعات والبروتوكولات اللازمة. ويوضح الإطار ٥-٤ بعض المبادئ التوجيهية المقترحة التي يجب أخذها في الاعتبار عند تحديد مهام لجنة إدارة المخاطر.

^٤ حصر للأسماء والتعاريف والمعاني والصفات الخاصة بعناصر البيانات، وتُستخدم أيضا كمستودع للبيانات الوصفية.

الإطار ٥-٤: حوكمة لجنة إدارة المخاطر

الأدوار والمسؤوليات الرئيسية للمنظمة لعمل اللجنة

مدير الجمارك: توجيه عملية وضع السياسات لتعزيز العمليات الرئيسية بما يتسق مع منهج الإدارة المتكاملة للمخاطر، ودعم هذه السياسات والموافقة عليها. توفير الإشراف على تنفيذ هذه السياسات. متابعة التقدم المحرز عن طريق مؤشرات الأداء الرئيسية وضمان تنفيذ إجراءات تصحيحية كافية ومناسبة.

المديرون و/أو رؤساء الأقسام: تحديد استراتيجيات إدارة المخاطر وأولويات تدابير التخفيف من أثارها. الإشراف على خطط العمل الخاصة بالتخفيف من آثار المخاطر على العمليات الجمركية الرئيسية. تقييم تأثير الأنشطة على تحسن مستوى الامتثال. تحديد مؤشرات الأداء، وإبلاغ مدير الجمارك بصفة دورية بما تحقق من نتائج.

اللجان الفنية الفرعية: تحديد المخاطر الكبيرة التي تتعرض لها كل عملية رئيسية وعملية فرعية، والتوصية بالإجراءات التصحيحية المطلوبة. العمل بشكل شامل، وتشجيع اعتماد ثقافة الوقاية من المخاطر والتخفيف من أثارها والتعامل معها، وتمكين هذه الثقافة. رفع تقارير منتظمة للمديرين أو رؤساء الأقسام.

مكاتب الجمارك والوحدات التشغيلية والموظفون: تنفيذ مهام معينة محددة من أجل تعزيز العمليات في إطار منهج الإدارة المتكاملة للمخاطر. تنفيذ إجراءات التخفيف من آثار المخاطر بعناية وفي الوقت المناسب. تقديم مدخلات وأدلة تشغيلية لاستخدامها في تحليل المخاطر الحالية والأخذة في الظهور.

جميع الأطراف: دعم اعتماد ثقافة إدارة المخاطر وتعزيزها داخل الإدارة الجمركية، وتوفير المدخلات والموارد اللازمة لتنفيذ منهج الإدارة المتكاملة للمخاطر وتحسينه باستمرار.

وظائف لجنة إدارة المخاطر

تضطلع لجنة إدارة المخاطر بالوظائف التالية:

- تحديد مواطن الضعف المتعلقة بالحدود في إطار العمليات الجمركية الرئيسية وتحليلها لتحديد ما إذا كانت تتيح فرصا للتهريب، والتهرب الضريبي، والتحايل التجاري أو الجمركي.
- تحديد تدابير التعامل مع المخاطر أو المشروعات اللازمة للتصدي لمواطن الضعف بما يتسق مع المبادئ المتضمنة في إطار الإدارة المتكاملة للمخاطر.
- تقييم أنشطة التعامل مع المخاطر التي تُنفَّذ قبل عمليات التخليص الجمركي وأثناءها وبعدها، والموافقة عليها.
- مراقبة تنفيذ أنشطة التعامل مع المخاطر لضمان أنها تخفف من تأثير المخاطر على النحو المقصود، وتعديلها على النحو المطلوب.
- تحديد الإجراءات التي تُنفَّذ للحفاظ على جدوى معايير الانتقائية وفعاليتها.
- العمل كقناة دائمة وذات طابع مؤسسي من أجل التعاون وتبادل المعلومات بين الأقسام المختلفة وهيئات إنفاذ القانون للتخفيف من آثار المخاطر على نحو فعال.
- تصميم استراتيجية للتواصل الداخلي وتنفيذها لنشر إطار الإدارة المتكاملة للمخاطر وتوضيح للمسؤولين إلى أي مدى تساهم أنشطتهم في تحقيق الأهداف الاستراتيجية.

ينبغي دعم اللجنة بالموارد أو بلجان فنية فرعية متخصصة للنظر، على سبيل المثال، في استخدام تكنولوجيات جديدة داعمة، وإدارة البيانات وتعظيم الاستفادة من استخدامها، وتحديث معايير الانتقائية، وجمع معلومات الاستخبارات، وإجراء التحقيقات، وتحسين وظيفة التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي.

المصدر: المؤلفان.

على الرغم من الإشارة إلى أن إدارة المخاطر تشمل الإدارة الجمركية بأكملها، فإنه في الممارسة العملية، من الضروري أن توجد وحدة («رائدة») مسؤولة عن توضيح الجهود المختلفة التي تشكل استراتيجية إدارة المخاطر، ومراقبتها. وتتولى وحدة الإنفاذ داخل المؤسسة المعنية القيادة باستمرار، على الرغم من أن هذه القيادة قد تتغير حسب حجم الإدارة الجمركية وتعقيدها على المستوى الوطني وحسب قدرات الموظفين. ومن بين الوحدات المناسبة لتولي هذا الدور يمكن تحديد وحدة إدارة المخاطر أو وحدة الاستخبارات أو وحدة التحقيقات، وجميعها من المركز الرئيسي. وينبغي ملاحظة أن فريق العمل المسؤول عن عمليات تقييم التعامل مع المخاطر المحددة وتحديد أولوياتها ومراقبتها، وأيضا عن الإدارة العامة للاستراتيجية، يجب أن يختلف عن الفريق المكلف بتنفيذها على أرض الواقع. ويصبح هذا المنهج التكتيكي أمرا أساسيا للربط بين استراتيجية الإدارة الجمركية للتصدي للمخاطر وعملياتها.

المخاطر المؤسسية ومخاطر عدم الامتثال

فيما يتعلق بالإدارات الجمركية، قد تُفهم مخاطر عدم الامتثال على أنها التهديد الأكبر للإيرادات في الوقت الذي تعرقل فيه أيضا تيسير التجارة وتحد من القدرة التنافسية، مع احتمال أن تؤثر على الأمن القومي أو حماية المواطنين. ومن جهة أخرى، تتعلق المخاطر المؤسسية بالعقبات أو مواطن الضعف التي تعوق الإدارة الجمركية عن تحقيق المستويات المتوقعة من الفعالية والأداء المؤسسي. وبصفة خاصة، تشير المخاطر المؤسسية إلى الحوكمة وترتيبات الإدارة أو نقاط الضعف التي تعوق الأداء التشغيلي للعمل الأساسي. وهي تشمل، على سبيل المثال، عدم كفاية الموارد، أو تقادم القانون أو اللوائح الجمركية، أو غياب المساءلة، أو محدودية نظم تكنولوجيا المعلومات التي لا تلبى احتياجات العمل الرئيسي، أو الفساد، أو ضعف مهارات الموظفين وقدراتهم الفنية. وينبغي للإدارات الجمركية تحديد نوعي المخاطر وتحليلهما على نحو متكامل، لأنهما يمكن أن يؤثرتا تأثيرا مباشرا وغير مباشر على الكفاءة والفعالية الكلية.

ومن أجل تحديد نوعي المخاطر واكتشاف أسبابهما، يجب مراجعة مستويات مواطن الضعف في العمليات الجمركية من حيث القيود المؤسسية على العناصر الهيكلية التالية: (١) الإطار القانوني، و(٢) المعلومات، و(٣) العمليات، و(٤) نظم تكنولوجيا المعلومات، و(٥) البنية التحتية، و(٦) الموارد البشرية. ويصف الإطار ٥-٥ كل عنصر من هذه العناصر بمزيد من التفصيل، ويقدم أمثلة على كيفية بدء تقييمها.

الإطار ٥-٥: العناصر الهيكلية المتعلقة بتحديد المخاطر

التعريف

الإطار القانوني: ينبغي أن يكون قانون الجمارك مكتملا ومرنا وذا صلة بالسياق الحالي. وينبغي أيضا تحديثه باستمرار وجعله متسقا مع الممارسات الدولية الجيدة، مع رؤية شاملة تتضمن جميع مراحل الرقابة. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يمنح السلطات صلاحيات قانونية ووسائل جبرية لضمان الردع عن ارتكاب ممارسات غير قانونية أو احتيالية.

التقييم

هل توجد صلاحيات كافية لإنفاذ القانون تتفق مع المسؤوليات الموكلة للإدارة الجمركية؟ هل يتيح القانون صلاحيات وقائية وتصحيحية في جميع مراحل الرقابة؟ هل يتضمن عقوبات وجزاءات على السلوك المخالف تكون متناسبة وراذعة وفعالة في جميع مراحل الرقابة؟ هل توجد صلاحيات كافية للحصول على معلومات وافية وكاملة لتقديمها وإعلانها بوسائل إلكترونية؟ هل لدى الجمارك السلطة لمراجعة إقرار معين واتخاذ قرار بشأنه وأيضا ممارسة الرقابة عليه، أو فحص الدفاتر والسجلات سواء في مكتب الجمارك أو في مقر المكلّف أو المشغل الاقتصادي؟ هل يوجد وضوح وتكامل بين الصلاحيات والمهام الموكلة بالوحدات أو الإدارات المعنية؟

المعلومات: ينبغي أن تكون موحدة، وذات مصداقية، وتتاح في الوقت المناسب، ويُفضّل تلقّيها ونشرها في صيغة إلكترونية، ومن ثم تتبع عمليات معالجة وتحليل واسعة النطاق.

هل يتم التعامل مع معظم المعلومات المتاحة في صيغة إلكترونية، أم أنها تتطلب عملية تسجيل بيانات؟ هل هي منظمة بشكل سليم، أم تتطلب ربطا قياسيًّا؟ هل تتوفر معلومات إلكترونية مفيدة من أطراف ثالثة؟ هل يمكن استخراجها واستخدامها وتحليلها على نطاق واسع؟ هل جودة البيانات مقبولة بما يضمن نتائج يمكن الوثوق بها من التحليل الذي يتم إجراؤه؟

العمليات: ينبغي أن تكون العمليات واضحة، ويمكن التنبؤ بها، ومتسقة مع الإطار القانوني والأهداف المؤسسية، ومدعومة بنظم تكنولوجيا المعلومات. وينبغي أيضا أن تكون موثقة بشكل سليم مع تحديد واضح للوظائف والمسؤوليات، وأن تشمل جميع مجالات عمل المؤسسة المعنية.

هل جميع العمليات موحدة ويمكن فهمها والتنبؤ بها؟ هل العمليات متسقة مع الإطار القانوني المدعوم بنظم تكنولوجيا المعلومات؟ هل يوجد إشراف دائم وخطة عمل جارية للحفاظ على العمليات وتحسين مستواها؟ هل يوجد نظام دائم للمشاورات مع القطاع الخاص، وهل يُفعل قبل تنفيذ عمليات جديدة أو إدخال تحسينات عليها؟

نظم تكنولوجيا المعلومات: بعيدا عن الاقتصاد على تسجيل وظائف المعاملات وإعداد ملفات عنها بشكل أساسي، ينبغي لنظم تكنولوجيا المعلومات إتاحة جمع البيانات والتعامل معها وتحليلها لتعزيز الإدارة التشغيلية، وتوحيد العمليات، والحد من السلطة التقديرية، وتيسير عملية اتخاذ القرار بشأن الإدارة.

هل هناك قدرات لتحليل البيانات متاحة في جميع مراحل الرقابة، مما يمكن من اتخاذ إجراءات والمتابعة استنادا إلى تحليل المعلومات؟ هل تتيح نظم تكنولوجيا المعلومات إدارة تاريخ امتثال مشغل اقتصادي معين؟ هل تضمن إمكانية كاملة لتتبع الحمولات؟ هل تتيح تنفيذ عمليات مراجعة متبادلة كبيرة للبيانات الداخلية والخارجية وتحليلها، وأيضا عمليات تحقق من الشهادات والتصاريح الإلكترونية؟ هل تضمن أمن البيانات وتتيح تدقيقها بسهولة؟

هل توجد منشآت حديثة، في حالة مثلى وكافية لدعم التعامل مع أحجام التجارة، بحيث تتيح إجراء عمليات معاينة فعليه بشكل سليم؟ هل توجد أدوات تكنولوجية مثل المعدات غير التدخلية وأجهزة قراءة لوحات المركبات وأجهزة إرسال لتحديد الترددات اللاسلكية ومحطات الوزن، وما إلى ذلك، مرتبطة بنظم تكنولوجيا المعلومات ومتسقة مع العمليات المهمة؟ هل توجد قدرة كافية متاحة لضمان كفاءة الخدمة المقدمة لجميع التجار في جميع المسارات؟ هل توجد آليات صارمة لسجلات دخول المركبات والزائرين لضمان سلامة المرافق المعقمة؟

البنية التحتية: ينبغي أن تلبى البنية التحتية احتياجات المؤسسة المعنية وتدعم أهدافها، وهو ما يجعلها تضيف قيمة من خلال اتساقها مع العمليات التشغيلية. ويجب أن تساعد على دعم الأداء التشغيلي وتوفير الأمن عند تنفيذ الإجراءات والضوابط الجمركية. ويمكن أن تشمل، على سبيل المثال، أدوات تكنولوجية مثل أجهزة المسح الضوئي، والأختام الإلكترونية، وتكنولوجيا تحديد الترددات اللاسلكية لمراقبة الحمولات، في حين تشكل الدوائر التلفزيونية المغلقة ومنصات المعاينة الفعلية خيارات مكملة تمكن موظفي الجمارك من ممارسة مهام الإشراف.

هل توجد توصيفات محددة بوضوح للوظائف تتم مراعاتها في عملية التوظيف؟ هل توجد استراتيجية لضمان نقل المعرفة الفنية؟ هل توجد دورات تدريبية تمهيدية إلزامية؟ هل توجد دورات تدريبية فنية لمختلف مستويات الموظفين أو التخصصات المختلفة؟ هل يوجد موظفون يتمتعون بالمهارات الفنية اللازمة لأداء وظائف جديدة أو أخذة في الظهور، مثل الوظائف المتعلقة بإدارة البيانات وتحليلها؟ هل توجد مدونة قواعد سلوك يتم تعريف جميع الموظفين بها تتضمن عقوبات على المخالفات؟ هل تطبق هذه المدونة؟ هل يوجد نظام لإدارة التطور الوظيفي يتسم بالشفافية ويمنح ترقية داخلية ويعزز التقدم المهني للموظفين؟

الموارد البشرية: تتطلب الموارد البشرية توصيفات محددة جيدا للوظائف والتدريب حسب الوظائف والمسؤوليات. وينبغي ضمان استقرار أوضاع الموظفين عن طريق نظام مهني لإدارة التطور الوظيفي مع برنامج مكمل لاعتماد الجدارة يُنفذ من خلال دورة تقييم الأداء بشكل منتظم.

المصدر: المؤلفان.

المكونات الرئيسية لأداء التشغيلي المستمر

من أجل الحصول على أقصى أداء تشغيلي من النظام الجمركي، يجب إدراج الأوجه الأساسية للعمليات الرئيسية في النظام، ويجب أيضا أن تخدم الأغراض المقصودة منها. وسيساهم الأداء التشغيلي الذي يتسم بالكفاءة في الحد من مخاطر عدم الامتثال وتحقيق توازن بين الرقابة والتيسير.

نقطة الانطلاق

بصفة عامة، تتعرض جميع الإدارات الجمركية للمخاطر نفسها، إلا أن ما يتغير هو مستوى التعرض لهذه المخاطر واحتمال تحققها. بالنسبة لكثير من الإدارات، يتوقف التحدي على القيود في تحديد التهديدات وفي الإقرار بمواطن الضعف الداخلية التي تعوق تنفيذ رقابة تتسم بالفعالية والكفاءة. بالإضافة إلى ذلك، يواجه عدد كبير من الإدارات صعوبة في الربط بين

مخاطر عدم الامتثال والمخاطر المؤسسية بطريقة متكاملة، وفي الوقت نفسه تحديد الطرق المناسبة للتعامل معها.

ومن المهم أيضاً التمييز بين الاحتيال التجاري والتهريب. فالاحتيال التجاري يُعرَّف بأنه أي مخالفة للأحكام القانونية أو التنظيمية التي تملك الجمارك سلطة إنفاذها (WCO 2018).^٥ وهو يرتبط، بصفة عامة، بأوجه عدم الاتساق بين الكميات الواردة في الإقرار الجمركي، والقيمة الجمركية، وعدم دقة التصنيف، وعدم الامتثال للوائح التنظيمية، والمخالفات المستندية. أما التهريب، من جهة أخرى، فهو دخول البضائع بشكل غير قانوني، دون الامتثال للإجراءات الرسمية، باستخدام طرق الإخفاء، و/أو نقاط الدخول غير المعتمدة، ومن ثم التهرب من الرقابة الجمركية.^٦ والفرق بينهما مهم لأن الصلاحيات القانونية والاستراتيجيات الخاصة بكل حالة منهما قد تكون مختلفة. ومن الشائع أن تواجه الإدارات الجمركية قيوداً قانونية وقيوداً على الموارد تحول بينها وبين محاربة التهريب. على سبيل المثال، أحياناً لا يكون مرخصاً لها أو لا تملك صلاحيات للعمل في المناطق الرئيسية قبل إعداد إقرار جمركي للحمولة، أو خارج نقاط الدخول المعتمدة، أو حمل أسلحة أو الحجز أو الضبط أو استخدام معدات تتبع. ويناقش الفصل السادس هذا الموضوع بمزيد من التفاصيل. ويصف الإطار ٥-٦ بعض الأمثلة على مخاطر عدم الامتثال التي تواجهها الإدارات الجمركية.

الإطار ٥-٦: أمثلة على مخاطر عدم الامتثال

التقييم: تحدث حالات من تقويم البضائع بأقل من قيمتها أو المبالغة فيها عند حذف (١) السعر الحقيقي المدون في الفاتورة، و(٢) تكاليف الشحن و/أو التأمين، و(٣) الصلات بين المشغلين الاقتصاديين، و(٤) تكاليف الشحن والتفريغ و/أو المناولة، و(٥) المدفوعات غير المباشرة، و(٦) العملات، و(٧) الإتاوات وحقوق الترخيص، و(٨) المبالغ الأخرى ذات الصلة، على النحو المنصوص عليه في اتفاق التقييم الجمركي المبرم في إطار منظمة التجارة العالمية. ومن المهم ذكر أن هذا النوع من المخاطر قد يُحدّد من خلال قاعدة بيانات القيم دون إغفال القواعد التنظيمية الدولية بشأن تحديد السعر المرجعي.^٧ ويجدر التمييز بين ما إذا كان المرء يواجه قضية تقييم حقيقية أو تحايلاً جمركياً عن طريق تقديم مستندات زائفة، وهي الحالة التي ينبغي التعامل معها بشكل مختلف.

تصنيف التعريفات الجمركية: قد يُعزى عدم دقة التصنيف إلى العديد من النوايا الاحتمالية، ومن بينها (١) تخفيض الرسوم الجمركية والضرائب و/أو التهرب من تسديدها؛ و(٢) إغفال اللوائح التنظيمية غير الجمركية — التصاريح الخاصة و/أو الشهادات؛ و(٣) التهرب من الضوابط الجمركية؛ و(٤) جلب سلع محظورة أو خاضعة لقيود محددة، وعادة لا يمكن التأكد من وجود المخاطر إلا عن طريق المعاينة الفعلية، أو في بعض الحالات بالاطلاع على الأدلة و/أو المستندات التي تحدد النواحي الفنية بالتفصيل. في حالات أخرى، توجد حاجة إلى الحصول على عينة من أجل التحليل المختبري.

المنشأ: يتمثل الغرض من تغيير منشأ البضائع في التهرب من الرسوم الجمركية/الضرائب بادعاء زائف بالتمتع بمعاملة تفضيلية. إلا أنه يمكن أيضاً ربطه بنشأ التهرب من نظام الحصص أو القيود التي يفرضها البلد المعني، وأيضاً بالأمن عندما توجد صلة بين المنشأ الحقيقي وتاريخ سابق في تهريب المخدرات،

^٥ يرتكب من أجل: (١) التهرب، أو محاولة التهرب، من تسديد الجمارك/الرسوم/الضرائب على حركة البضائع التجارية؛ و/أو (٢) التهرب، أو محاولة التهرب، من أي حظر أو قيود مفروضة على بضائع تجارية؛ و/أو (٣) تلقي، أو محاولة تلقي، أي مدفوعات استرداد أو دعم أو أي مدفوعات أخرى بغير وجه حق؛ و/أو (٤) الحصول، أو محاولة الحصول، على ميزة تجارية غير مشروعة تضر بمبدأ المنافسة المشروعة في الأعمال وممارستها (مسرد منظمة الجمارك العالمية لمصطلحات الجمارك الدولية).

^٦ قد يتضمن هذا المصطلح أيضاً مخالفات معينة للتشريعات الجمركية المتعلقة بحيازة البضائع وحركتها داخل الإقليم الجمركي. راجع مسرد منظمة الجمارك العالمية لمصطلحات الجمارك الدولية ٢٠١٨.

^٧ لمزيد من المعلومات، يمكن الاطلاع على المبادئ التوجيهية التي وضعتها منظمة الجمارك العالمية بشأن إنشاء قاعدة بيانات وطنية واستخدامها كأداة لتقييم المخاطر. <http://www.wcoomd.org/en/topics/valuation/instruments-and-tools/guidelines.aspx>

والمواد المحظورة و/أو البضائع التي تستخدم في شن الحروب. وبصفة عامة، لا يمكن التأكد من هذا النوع من المخاطر إلا بإجراء معاينة فعلية للبضائع وتحليل المستندات لتقييم سريان شهادات المنشأ المقدمة وامتثالها للإجراءات.

اللوائح التنظيمية غير الجمركية: تعني اللوائح التنظيمية غير الجمركية أو التدابير غير الجمركية ضمناً عدم تقديم، أو إدخال تغييرات على، شهادات و/أو تصاريح بضائع معينة يجب أن تلتزم بعدة معايير (المقاييس والنواحي الفنية والكيميائية و/أو السلامة)، على النحو الذي تحدده الهيئات المتخصصة أو الإدارات أو الوزارات التي تمنح التصاريح. وعندما لا تتاح أي عمليات تحقق إلكترونية مع كيانات أخرى (أي عدم وجود منظومة النافذة الموحدة)، تتطلب الرقابة المناسبة للتهديدات إجراء معاينة فعلية بالإضافة إلى فحص المستندات. وكما هو الحال مع عدم دقة التصنيف، قد تتطلب المعاينة حضور مندوبي هيئات حكومية أخرى.

البضائع المحظورة: هي البضائع التي يُمنع دخولها البلد المعني (وقد يكون المنع كلياً أو جزئياً). وتجدر الإشارة إلى وجود أساليب «تحايل»^٨، وأنه من الصعب مواجهتها بالاعتماد على المعلومات التي يوفرها نظام تكنولوجيا المعلومات الجمركية فحسب. وبالتالي، فمن الضروري الاستعانة بمعلومات الاستخبارات من هيئات وطنية ودولية أخرى. وعند التعامل مع بضائع مخفاة، قد يكون استخدام معدات غير تدخلية مفيداً للغاية كخطوة تسبق الرقابة/المعاينة الفعلية. ويجب إجراء المعاينة فور وصول الشحنة إلى الإقليم الوطني — لتجنب استخراج المواد أو البضائع قبل تقديم الإقرار الجمركي أثناء وجود الشحنة في المنطقة الرئيسية.

الملكية الفكرية: يجب فهم المخاطر التي تتعرض لها الملكية الفكرية ليس من منظور انتهاكات العلامات التجارية وحقوق المؤلف وبراءات الاختراع فحسب، وإنما أيضاً من منطلق المخاطر الضمنية على الأمن والسلامة التي تمثلها البضائع المهربة غير الممتثلة للوائح التنظيمية الوطنية والدولية (على سبيل المثال ما يتعلق بالسلامة والأجهزة الكهربائية والصحة، وما إلى ذلك). وتكتسب الرقابة الفعلية أهمية بالغة للتأكد من احتمال تحقق أي تهديد.

الإجراءات

عند تحليل المخاطر والعمل على التخفيف من أثارها، تتضمن بعض الإجراءات الرئيسية ما يلي: (١) تحديد الإقرارات الجمركية السابقة التي لها ظروف مطابقة و/أو مشابهة، (٢) تحديد المستوردين الآخرين الذين يتاجرون في البضائع نفسها أو بضائع مشابهة أو يتعاملون مع المورد نفسه، (٣) إجراء دراسة قطاعية أو دراسة باستخدام رموز النظام المنسق لتوصيف السلع وترميزها، و(٤) أخذ عينات للتحليل المختبري وإجراء تحقيق.

المصدر: المؤلفان.

فور وصف المخاطر الأساسية، من الضروري تحليل التهديدات الرئيسية التي يمكن أن تتحقق أثناء العمليات الجمركية. وتعزز الإدارة المتكاملة للمخاطر الاستخدام الأفضل للموارد المتاحة للتخفيف من أثار أكبر المخاطر (أي المحتملة والتابعة)، وتيسير تحقيق تكامل أفضل بين العناصر الهيكلية.

واستناداً إلى الخبرة العملية التي اكتسبها خبراء صندوق النقد الدولي من خلال عملهم لدعم قدرات البلدان الأعضاء في مجال الجمارك وتعزيزها، يلخص الإطار ٥-٧ مواطن أو نقاط الضعف الرئيسية التي تمت ملاحظتها في كثير من الأحيان في الأداء التشغيلي للجمارك، مرتبة وفقاً للعناصر الهيكلية. ويعرض القسم التالي بعض الممارسات الجيدة في العمليات الجمركية الرئيسية للتصدي لنقاط الضعف هذه.

^٨ أسلوب التحايل هو طريقة إخفاء يمكن بها التلاعب بشحنة مشروعة لتهريب مواد محظورة. والمعتمد أن يتم إدخال البضائع المهربة في الحاوية في حقائب توضع بالقرب من الباب. وعادة ما لا تكون الشركة الناقلة ولا المرسل إليه على علم بانتقاء الحمولة الخاصة بهم لإخفاء بضائع غير مشروعة.

الإطار ٥-٧: نقاط الضعف الكبرى الشائعة في الأداء التشغيلي

الإطار القانوني

- الثغرات القانونية ذات الصلة بالمسؤوليات والالتزامات وأسباب تعليق العمل بالامتيازات الممنوحة للمشغلين الاقتصاديين والغائها
- عدم وجود عقوبات وجزاءات كافية للسياق التشغيلي كوسيلة لردع عدم الامتثال
- التعقيد والبيروقراطية في الإجراءات الإدارية الخاصة بتنفيذ عمليات إعادة تقييم العقوبات والجزاءات والرسوم الجمركية والضرائب
- عدم وجود قواعد مفصلة، مثل تحديد حقول البيانات الإلزامية والجزاءات على عدم الالتزام، أو لطلب معلومات متقدمة في صيغة إلكترونية
- ضعف أو محدودية اللوائح التنظيمية لإدارة المناطق الحرة أو الأنظمة الخاصة ومراقبتها، بما في ذلك تطبيق عقوبات في حالات عدم الامتثال
- محدودية الصلاحيات بشأن اتخاذ إجراءات في المناطق الأولية قبل إعداد إقرار جمركي للحمولة أو خارج نقاط الدخول المعتمدة، وإجراء عمليات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، وتبادل المعلومات إلكترونياً مع الإدارة الضريبية والهيئات الأخرى

العمليات

- النظرة الجزأة للعمليات التي تخفق في التعامل مع دورة الرقابة بأكملها، والتصدي للمخاطر التي تنشأ قبل عملية الإفراج وأثناءها وبعدها والتي تشكل جزءاً لا يتجزأ من هذه الدورة
- عدم وجود خريطة عامة للعمليات، مما يساهم في غياب شفافية العمليات وعدم إمكانية تتبعها
- تقادم أدة الإجراءات التشغيلية أو عدم توافرها، مما يفتح المجال أمام استخدام السلطة التقديرية غير المعتمدة
- عدم اتساق تطبيق إجراءات التشغيل المعيارية
- الإفراط في الإجراءات التقديرية دون إشراف مناسب — على سبيل المثال، عدم الالتزام بمبادئ عمليات انتقاء المسار الأخضر أو الأحمر دون مبرر أو موافقة
- الاعتماد الكبير على المستندات الورقية والأختام والتوقيعات بخط اليد — اليدوية
- الكم الكبير من العمليات اليدوية التي تتطلب وجود التاجر أو المشغل الاقتصادي بنفسه في مكتب الجمارك
- قواعد الإشراف على المشغلين الاقتصاديين مصممة للتحقق من الاتساق مع المتطلبات الرسمية (مثل وضع علامة على الخانة الصحيحة) بدلا من التحقق من مستوى الامتثال
- عدم وجود بروتوكولات تتيح العمل المشترك مع هيئات أخرى في المنطقة الرئيسية
- الحفاظ اليدوي لسجلات دخول البضائع المستودعات الجمركية وخروجها منها، وضعف بروتوكولات التدقيق أو عدم وجودها
- الافتقار إلى تشريعات وإجراءات داعمة تتيح التحقق من المخزون في المناطق الحرة والبضائع التي تخضع لأنظمة خاصة لتعليق تسديد الرسوم الجمركية
- ارتفاع نسب عمليات المعاينة الفعلية للبضائع، وتقدم معايير الانتقائية وضعف فعاليتها
- عدم وجود إجراءات للتقييم المستمر وتعديل معايير الانتقائية
- حد أدنى من الإشراف على نتائج المعاينة الفعلية، وعدم وجود رد فعل تقييمي من موظفي الجمارك الذين يجرون المعاينة، ومحدودية تبادل نتائج الاختبار
- عدم توافر إجراءات لأخذ عينات من البضائع التي يصعب تصنيفها
- عدم وجود سياسات وإجراءات لعملية التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي أو ضعفها

المعلومات

- الافتقار إلى القدرة المؤسسية على استخدام المعلومات كأداة رئيسية لإدارة العمليات والتعامل مع المخاطر
- محدودية المؤشرات والمقاييس والتدابير ذات الصلة المستخدمة لرصد وتقييم الحجم والقيمة والإيرادات المحصلة، للمعاملات والسلع الرئيسية والمشغلين الاقتصاديين الرئيسيين

- عدم اتساق البيانات في النموذج الإلكتروني، ومحدودية ترميز حقول البيانات الإلزامية
- قلة عدد مصادر المعلومات الإلكترونية من الهيئات الأخرى والقطاع الخاص التي يمكن استخدامها لإدارة المخاطر
- غياب العناصر الأساسية مثل قواميس البيانات، ومالكي المعلومات ومن يُعهد إليهم حفظها واستخدامها، وسياسات السرية، وإجراءات التدقيق، وتقييم جودة البيانات — لكل من البيانات المنشأة داخليا والبيانات الواردة من أطراف ثالثة
- تسجيل نتائج المعاينة الفعلية في ملفات ورقية أو غيرها من الصيغ القديمة التي لا تمكن الإدارة أو وحدات إدارة المخاطر المتخصصة من تحليلها أو استخدامها

نظم تكنولوجيا المعلومات

- نظم تكنولوجيا المعلومات غالباً ما تكون موجهة نحو تسجيل البيانات بدلا من إدارة المعلومات
- محدودية عمليات المراجعة الإلكترونية المتبادلة بين الإدارات الجمركية والوكالات الحكومية الأخرى
- وجود نظم فرعية لتكنولوجيا المعلومات لتحصيل الإيرادات — مدفوعات الرسوم الجمركية والضرائب، وعمليات إعادة التقييم، والجزاءات — تفتقر إلى التكامل التام مع نظام تكنولوجيا المعلومات الرئيسي للمعاملات الجمركية
- محدودية إمكانية التشغيل البيئي بين نظام تكنولوجيا المعلومات للمعاملات الجمركية والنظم التي يستخدمها التجار والمشغلون الاقتصاديون، مما يعوق إمكانية تتبع الحمولات بشكل كامل
- الافتقار إلى أدوات تحليل البيانات لإدماج بيانات الشحنات في تحليل البيانات الضخمة
- نظام تكنولوجيا المعلومات الخاص بالمعاملات غير مصمم لإدارة حالات السماح المؤقت بدخول البضائع والأنظمة الخاصة بشكل مناسب، بالإضافة إلى ضعف إدارة الحمولة غير المعبأة في معاملات الواردات والصادرات
- وحدات الانتقائية التي تفتقر إلى المرونة وتعتوق تطبيق معايير إدارة المخاطر
- الافتقار إلى أدوات تكنولوجيا المعلومات لدعم إدارة عمليات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي أو ضعفها

البنية التحتية

- أوجه القصور في البنية التحتية، لا سيما في المعابر الحدودية البرية
- الافتقار إلى مرافق للمناطق المؤمنة التي تخضع لرقابة وضوابط صارمة لدخول الأفراد والمركبات وخروجهم، وأيضا للتكنولوجيا اللازمة لدعم العمليات فيها وتحسين مستوياتها
- عدم وجود أدوات تكنولوجيا المعلومات المدمجة في البنية التحتية لنقاط الدخول لإتاحة التعامل مع نظام تكنولوجيا المعلومات الجمركية والمساعدة في جمع المعلومات وتعزيز العمليات، أو محدودية توافر هذه الأدوات

الموارد البشرية

- انخفاض معنويات الموظفين بسبب الافتقار إلى نظام مهني لإدارة التطور الوظيفي يمنح الأفضلية للجدارة
- تعيين موظفين في وظائف تتطلب مهارات فنية يفتقرون إليها، أو نقص عدد الموظفين ذوي المهارات في مجالات ناشئة مثل تحليل البيانات
- عدم وجود برنامج تدريبي دائم لجميع الموظفين على جميع المستويات وفق الاحتياجات المحددة لتنمية القدرات
- محدودية الدورات التدريبية التمهيدية للموظفين الجدد أو عدم وجودها
- قَدَم مدونة قواعد السلوك أو عدم وجودها، مما يجعل الإدارة غير قادرة على التصدي لضعف أداء الموظفين أو الفساد
- عدم تنافسية هياكل الرواتب التي لا تضمن مستويات دخل مناسبة للموظفين

المصدر: المؤلفان.

تحليل العمليات الجمركية الرئيسية

بعد تحديد نقطة الانطلاق، يذهب مستوى ثانٍ من التحليل إلى مدى أبعد في استكشاف الممارسات الجيدة داخل كل عملية جمركية مما يمكن أن يساعد على تحديد الثغرات ويشكّل معالم واضحة لوضع خارطة طريق للإصلاحات والتحديث. ومن هذا المنطلق، يمكن أن تركز الإدارات الجمركية جهودها على أربع عمليات أو أربعة مسارات رئيسية تم تحديدها لتيسير جهود التحديث عن طريق تنفيذ منهج الإدارة المتكاملة للمخاطر: (١) الإجراءات المسبقة، ومن بينها إدارة المشغلين الاقتصاديين و«استهداف الحمولة» قبل الوصول؛ و(٢) إدارة الحمولة من خلال «إمكانية التتبع من البداية إلى النهاية»؛ و(٣) التخليص الجمركي؛ و(٤) التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي.

الإجراءات المسبقة (إدارة المشغلين الاقتصاديين و«استهداف الحمولة» قبل الوصول)

لأغراض هذا الفصل، يشير مصطلح «الإجراءات المسبقة» إلى (١) الوظائف التي يمكن للجمارك أدائها لإدارة عمليات التسجيل والتصريح (عندما تكون واجبة التطبيق) ومراقبة المشغلين الاقتصاديين، و(٢) استهداف الحمولة. استناداً إلى المعلومات المسبقة المقدمة إلكترونياً. وتهدف هذه الإجراءات إلى منع المعاملات غير المشروعة التي لا تمتثل للقواعد عن طريق عملية فحص للمشغلين الاقتصاديين.

وتتضمن إدارة المشغلين الاقتصاديين تحديث مواصفات تسجيلهم^٩ وسجلهم المبدئيين وتعليقهما وإلغاءهما وإعادة إنشائهما بعد التصحيح. وهي عنصر مهم من أجل إتاحة تنفيذ المعاملات الجمركية والتحقق من صحتها. وبرغم أن هذه العملية عادة ما تكون عملية إدارية بحتة، فإن لها تأثيراً مباشراً على الأداء التشغيلي. وينبغي أن تشمل تحليلاً للمخاطر يتحقق من الوفاء بالمطالبات الرسمية المحددة في الإطار القانوني، وتحليل مواصفات المشغلين الاقتصاديين، والمراقبة الدائمة للمواصفات. على سبيل المثال، من الضروري وجود إطار تنظيمي قوي وإجراءات فعالة لضمان مستوى معين من الامتثال، وذلك على سبيل المثال من جانب المُلخّصين الجمركيين. غير أن الإدارات الجمركية لا تراقب غالباً امتثال المُلخّصين الجمركيين بعد حصولهم على تصاريح. وهي تنفقر إلى القدرات على مراقبة سلوكهم بدقة، وردع عدم الامتثال، أو فرض العقوبات المناسبة لدفعهم للامتثال. وفي بعض الأحيان، تكون الإجراءات طويلة وغير فعالة، وهو ما يؤدي إلى إحجام بعض الإدارات الجمركية عن محاولة فرض عقوبات عليهم.

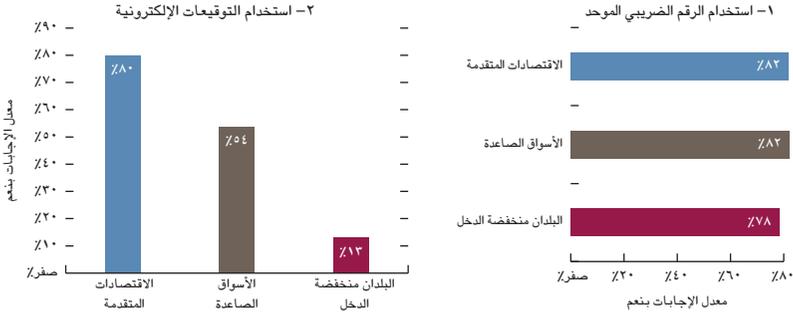
ويشكل وجود برنامج قوي لإدارة المشغلين خطوة وقائية في الإدارة المتكاملة للمخاطر لأنه يضمن الوفاء بالشروط المسبقة الضرورية من أجل السماح لهم بإجراء معاملاتهم مع الجمارك، ويتم بذلك بناء قدر مبدئي من الثقة يُعد بمنزلة أداة تنقية للتخفيف من تأثير المخاطر.

ومن أجل الإدارة الفعالة للمشغلين الاقتصاديين، تحتاج أي إدارة جمركية حديثة إلى منصة موثوقة وقوية لتكنولوجيا المعلومات لأداء كل من وظائفها الإدارية والتشغيلية على حد سواء. ويجب أن يتضمن هذا الأمر تحديد الكيانات الفردية ومنع تعدد عمليات التسجيل. واستخدام الرقم الضريبي الموحد لهذه الكيانات مفيد للغاية، وينبغي بطبيعة الحال أن

^٩ ليس المقصود أن تعزز إنشاء سجل للمستوردين والمصدرين، بل أن تكون أداة أساسية لمراقبة الامتثال واتخاذ القرارات استناداً إلى سلوك المشغلين الاقتصاديين.

يكون الرقم نفسه الذي تستخدمه الإدارة الضريبية الوطنية، مما يتيح تحديد مواصفات المخاطر. وهذا هو الأساس لبيئة قائمة على المخاطر لإدارة المشغلين الاقتصاديين. بالمثل، يشكل استخدام التوقيع الإلكتروني إجراء آخر مهما يساعد في التحقق من هوية المشغلين الاقتصاديين والحد من انتحال الهوية. ويوضح الشكل البياني ٣-٥ نسبة الإدارات الجمركية التي تستخدم الرقم الضريبي الموحد حاليا وتقبل التوقيعات الإلكترونية في معاملاتها، وهي مرتبة حسب المجموعات الاقتصادية.

الشكل البياني ٣-٥: استخدام الرقم الضريبي الموحد والتوقيعات الإلكترونية



المصدر: المسح الدولي بشأن الإدارة الجمركية، الذي شارك في إدارته صندوق النقد الدولي ومنظمة الجمارك العالمية (٢٠١٩-٢٠٢٠).

يعرض الإطار ٥-٨ ملخصاً للممارسات الجيدة لإدارة المشغلين الاقتصاديين للاستفادة بها كمرجع عند تحديد نقاط الضعف أو الفرص المحتملة لتحسين الأداء.

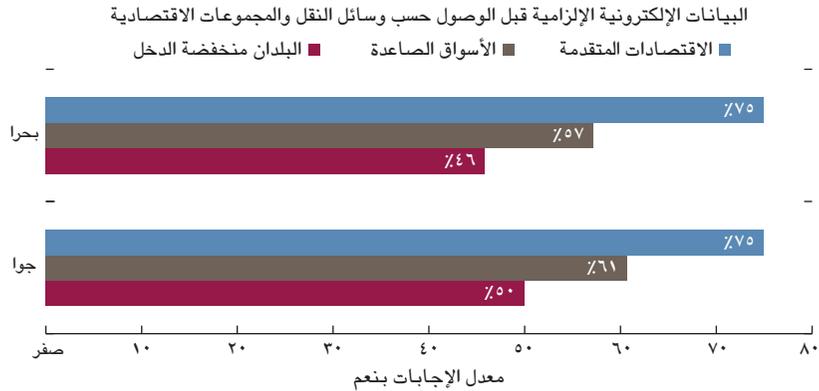
الإطار ٥-٨: الممارسات الجيدة في إدارة المشغلين الاقتصاديين

- تحديد شروط رسمية لتسجيل المشغلين الاقتصاديين.
- اعتماد الرقم الضريبي الموحد كرقم تعريف أساسي لجميع التعاملات والمعاملات الجمركية.
- دمج التوقيع الإلكتروني في العمليات للحد من مخاطر انتحال الهوية.
- وضع محددات وإجراءات بسيطة ومباشرة وتتسم بالشفافية وتنفيذها لإتاحة مراقبة أنشطة المشغلين الاقتصاديين وتعليقها وإعادة إنشائها والغائها، إلى جانب فرض غرامات وجزاء لردع عدم الامتثال وفرض عقوبات عليه وفقاً لذلك.
- التفاوض بشأن بروتوكولات التعاون وتبادل المعلومات مع أطراف ثالثة، من بينها جهات محلية (لا سيما الإدارة الضريبية)، وهيئات حكومية أجنبية، وتنفيذها.
- تقييم الاتساق والترابط المنطقي في سجلات التجار في الإدارة الضريبية (حجم المكلفين وامتثالهم وسلوكهم) ومواصفاتهم الجمركية.
- إدخال الأساليب الآلية لمتابعة تدفق الأنشطة والتعاملات بين الجمارك والمشغلين الاقتصاديين، وأيضاً مع الهيئات الأخرى ذات الصلة، وتسجيلها. وتتيح هذه المشاركة للجمارك تحديد أوجه عدم الاتساق على الفور، وتمكّن من إدخال تعديلات في مواصفات المخاطر في الوقت المناسب.

المصدر: المؤلفان.

من ناحية أخرى، فإن تحليل المعلومات الإلكترونية في إطار الرقابة على البضائع قبل وصولها يساعد على التعجيل بالإفراج عنها، في حين يجري استهداف الحمولة في الوقت نفسه. وعادة ما يُجرى هذا التحليل قبل وصول الشحنة عن طريق مراجعة بيانات الحمولة. وفي معظم الحالات، تتعلق المخاطر المحددة في هذه المرحلة من الرقابة بمسائل الأمن وحماية المجتمع. ويتطلب هذا الإجراء استراتيجية للتخفيف من المخاطر، ويستلزم تنسيقاً وتعاوناً وثيقين مع الأطراف المعنية المختلفة، ومن بينها سلطات الموانئ وهيئات إنفاذ القانون الأخرى. ولا تتعلق أكبر التحديات بجودة المعلومات وحساسية البيانات فحسب، بل بالتعديلات على التشريعات اللازمة لإكساب الجمارك القدرة على الاستجابة السريعة وإتاحة التنفيذ السريع للتدابير التشغيلية. وتتطلب هذه الإجراءات نظام تكنولوجيا معلومات فعالاً لاستهداف الحمولة — وهو ما يعوزه كثير من الإدارات الجمركية — وتوافر بيانات إلكترونية موثوقة في الوقت المناسب، وفريق مخصص لتولي هذه الوظيفة. ويجب أن يكون أعضاء الفريق مدربين على نحو مناسب ويخضعون لعملية صارمة لضمان النزاهة. ويوضح الشكل البياني ٥-٤ أنه في بعض الحالات، لا تزال الإدارات الجمركية تواجه صعوبات كبيرة في تلقي معلومات مسبقة عبر وسائل إلكترونية وتأخر في إدخال الأساليب الآلية، وهو ما يزيد تعقيد التحدي المتمثل في التصدي للمخاطر وتحقيق إمكانية تتبع البيانات بشكل كامل.

الشكل البياني ٥-٤: البيانات الإلكترونية الإلزامية قبل الوصول



المصدر: المسح الدولي بشأن الإدارة الجمركية، الذي شارك في إدارته صندوق النقد الدولي ومنظمة الجمارك العالمية (٢٠١٩-٢٠٢٠).

يعرض الإطار ٥-٩ عدداً من الممارسات الجيدة التي يمكن أن تعزز الرقابة على البضائع قبل وصولها — «استهداف الحمولة»، ويمكن استخدامها كمرجع لتحديد نقاط الضعف المحتملة التي يجب التصدي لها.

الإطار ٥-٩: الممارسات الجيدة في الرقابة على البضائع قبل وصولها — استهداف الحمولة

- دمج المتطلبات الإلزامية من المعلومات المسبقة عن بيان الشحنة في صيغة إلكترونية.
- إدراج صلاحيات وبروتوكولات عمل كافية كي تتمكن الجمارك من إنفاذ هذه المتطلبات.

- إنشاء حقول للبيانات الإلزامية وأطر زمنية لنقل البيانات عن طريق إجراءات وتوجيهات جيدة التوثيق، وتحديد عقوبات واجبة التطبيق على عدم الامتثال.
- إنشاء بروتوكولات تعاون بين جميع الهيئات المشاركة في العمل، مثل مشغلي الموانئ ومناولي البضائع والوكالات الحكومية الأخرى.
- وضع إجراءات وبروتوكولات للتدقيق لردع الانتهاكات وزيادة الامتثال.
- إعداد وحدة نموذجية لتكنولوجيا المعلومات لمعالجة بيانات الحمولة ووثائق الشحن الجوي، وتزويدها بقدرات على تحليل البيانات عن طريق أدوات لإدارة كم هائل من البيانات. ضمان أقصى حد من تغطية حقول البيانات وعمليات التحقق الموثوقة التي تسبق الوصول باستخدام أدوات على شبكة الإنترنت، بما في ذلك الاطلاع على الكتيبات المرجعية، إدراج إدارة «التنبه للمخاطر»، بدءاً من الاستهداف إلى عمليات الفحص والإفراج، وأيضاً النتائج ورد الفعل التقييمي.
- إنشاء برنامج للتدريب المستمر لاسترجاع المعلومات وتحديث موضوعات التدريب، مثل أساليب تحليل المخاطر واستهدافها.^{١١}
- بدأت الإدارات الجمركية تدريجياً دمج أدوات تحليل البيانات، مثل البيانات الكبيرة والذكاء الاصطناعي وتحليل الشبكات، في عمليات الاستهداف التي تنفذها. وينبغي إضافة هذه الأدوات إلى برنامج قوي لإدارة المخاطر، وليس العكس.

المصدر: المؤلفان.

إدارة الحمولات: إمكانية التتبع من البداية إلى النهاية

تشكل إمكانية تتبع الحمولة عنصراً أساسياً في أي استراتيجية قوية لإدارة المخاطر. ولكنها تمثل نقطة ضعف كبيرة في الكثير من الإدارات الجمركية. وهي تتألف من تحديد حركة الواردات والصادرات والحمولة العابرة وإعادة نقل البضائع التي تنطلق من إقليم الإدارة الجمركية أو المتجهة إليه أو تمسّه، ومراقبتها وتتبعها. والهدف من إتاحة إمكانية التتبع هو ضمان سلامة التجارة؛ ومن ثم، ينبغي أن تأخذ في الاعتبار (١) دخول الموانئ البرية والبحرية والجوية والخروج منها، و(٢) الشحن والتفريغ والتسليم والتسلم في أي موقع، و(٣) دخول المستودعات الجمركية والتخزين فيها والخروج منها، و(٤) عمليات النقل والعبور، و(٥) مراقبة مخزونات البضائع في المستودعات والمناطق الحرة والأنظمة الخاصة (مثل أنظمة الإعفاءات وتعليق تسديد الرسوم الجمركية) وحالات السماح المؤقت بدخول البضائع.

وإمكانية تتبع الحمولة هي القاسم المشترك في جميع مراحل الرقابة فتعزز المعرفة الكافية بوضع البضائع، وتفيد في تطوير عمليات التحقق لكشف أوجه عدم الاتساق عند مقارنة حركة الحمولة والإقرارات المتتالية. وتحقيق إمكانية التتبع «من البداية إلى النهاية» ليس بالمهمة اليسيرة لأنها تتطلب نظام تكنولوجيا معلومات قويا لإدارة المعاملات لجميع الأنظمة الجمركية. وينشأ التحدي في بعض الأحيان من العقبات الفنية أو القانونية التي تعوق إمكانية التشغيل البيئي بين الجمارك والمشغلين الاقتصاديين. ويعرض الإطار ٥-١٠ عدداً من الممارسات الجيدة التي يمكن أن تعزز إمكانية تتبع الحمولة، ويمكن استخدامها كمرجع لتحديد نقاط الضعف المحتملة التي يتعين التصدي لها.

^{١١} يوفر الدليل الوافي لإدارة المخاطر الصادر عن منظمة الجمارك العالمية (WCO 2012b) مبادئ توجيهية مفصلة عن استهداف الحمولات.

الإطار ٥-١٠: الممارسات الجيدة في تتبع الحمولة بفعالية

- تطبيق عملية إرسال الكترونية إلزامية لبيانات حركة الحمولة ووضعها.
 - ضمان إمكانية التشغيل البيئي بين نظم تكنولوجيا المعلومات الجمركية والنظم الخاصة بجميع المشغلين الاقتصاديين المشاركين في العمليات (الأطراف المعنية من القطاع الخاص) والوكالات الحكومية مما يتيح التبادل الآمن لمعلومات الاستخبارات والمعلومات الأخرى.
 - تنفيذ عمليات آلية للتحقق من عناصر البيانات الأساسية للنقل ومستندات الحمولة — الوزن، ووحدة القياس، وما إلى ذلك — لدخول البضائع وخروجها.
 - اشتراط أن يستخدم جميع المشغلين الاقتصاديين المشاركين نظاما لرقابة المخزونات يوفر للجمارك حدا أدنى من مجموعات المعلومات وفق وظائف وبروتوكولات محددة مسبقا.
 - الإشراف والرقابة على المخزونات بشكل منتظم عن طريق إجراءات تحليل المخاطر.
 - الحصول على معلومات عن البضائع المخزنة بموجب أنظمة خاصة أو في المناطق الحرة — الدخول، وعمليات النقل، والمبيعات المحلية، وإعادة تصدير البضائع المستوردة بصفة مؤقتة.
 - تحديث نظم تكنولوجيا المعلومات الجمركية لإتاحة إمكانية تتبع كاملة للبضائع، لكل من الفترات المستقبلية والماضية، من داخل أي حلقة في سلسلة الإمداد، بدءا من عناصر البيانات الأساسية، بما فيها رقم تعريف الناقل، ورقم بيان الشحنة، ورقم الإقرار، ورقم تعريف مخزن السلع، ورقم تعريف الحاوية، ورقم تعريف المستودع، وما إلى ذلك.
 - تنفيذ برامج رقابة منتظمة على المستودعات، والمناطق الحرة، والشركات التي تعمل ضمن أنظمة خاصة بالإضافة إلى عمليات انتقائية لفحص المستندات والمعاينة الفعلية للتحقق من سلامة الشحنات وموثوقية آليات التتبع وإجراءاته.
 - وضع برنامج لتعزيز التكنولوجيا، يضيف تدريجيا أدوات مثل أجهزة تحديد الترددات اللاسلكية، ومحطات الوزن، والبوابات الآلية، وأجهزة قراءة لوحات المركبات، وأجهزة قراءة أرقام تعريف الحاويات، والدوائر التلفزيونية المغلقة، وأجهزة المسح الضوئي، وإنترنت الأشياء، والمعدات غير التدخلية الأخرى. وينبغي أن تكون جميع هذه الأدوات مترابطة إلكترونيا ومرتبطة بنظام تكنولوجيا المعلومات للمعاملات الجمركية، وأن يتاح للهئات الأخرى العاملة على الحدود أو في داخل البلاد الدخول إليها عبر الروابط الإلكترونية، وذلك لما للبيانات التي تتيح إمكانية التتبع من قيمة أيضا للتخطيط الوطني للخدمات اللوجستية والبنية التحتية.
- المصدر: المؤلفان.

بالإضافة إلى هذا، يمكن تعزيز إمكانية تتبع العمليات من البداية إلى النهاية عن طريق ربط مستندات المعاملات الأخرى بإمكانية التتبع الفعلي للشحنة. وتعمل بعض الإدارات الجمركية، كما في البرازيل والمكسيك، على تحسين برامجها المحلية للفواتير الإلكترونية بإضافة مكون التجارة الخارجية. وهي تفعل ذلك عن طريق اشتراط تحويل معلومات الفاتورة التجارية الخاصة بالمصدر الأجنبي إلى بيانات يمكن إدارتها، وربط هذه البيانات بسلسلة التوريد المحلية للمستورد، بما فيها سلسلة مراحل ضريبة القيمة المضافة الخاصة بالمستورد.

من ناحية أخرى، فيما يتعلق بالصادرات، يمكن للإدارة الجمركية إضافة بعض حقول البيانات للفاتورة الإلكترونية التي تستخدمها محليا لطلب الرقم الضريبي الموحد للمستورد الأجنبي وعناصر البيانات الأخرى ذات الصلة، التي يمكن التحقق من صحتها مع الإدارة الجمركية التي يتبعها هذا المستورد. وينبغي أن يكون الغرض من عمليات التحقق هذه، التي يمكن إجراؤها في الوقت الحقيقي، هو منع حدوث أي عملية تصدير زائفة أو صورية والتي يمكن استخدامها في غسل الأموال أو المطالبة برد ضريبة القيمة المضافة التي ليس للمصدر حق فيها، أو التظاهر بإعادة تصدير البضائع في إطار نظام خاص لطحها في السوق المحلية والتهرب من تسديد الرسوم الجمركية والضرائب والتحايل على اللوائح التنظيمية غير الجمركية. ويمكن تبادل البيانات الأخرى الواردة في أي فاتورة إلكترونية (أي البضائع والقيمة والكمية ووحدة القياس) والتحقق منها أيضا، ومن ثم إضافة قيمة للمبادرة عن طريق زيادة الامتثال للقواعد التجارية والجمركية، وتعزيز قدرات الإدارات الجمركية المشاركة على إنفاذها.

التخليص الجمركي

لطالما كان التخليص الجمركي يشكّل الدور الرئيسي المنوط بالجمارك. وهو يتألف من التحقق من الامتثال للالتزامات التي تخضع لها البضائع أثناء عملية الاستيراد أو التصدير عن طريق سلسلة الخطوات التالية: تقديم الإقرار الجمركي، وتسديد الضرائب والرسوم الجمركية المطلوبة، وتحديد المسار المناسب، والفحص، والإفراج عن البضائع.

وللإفراج عن البضائع، تقوم الجمارك بتقييم المعلومات الواردة في الإقرارات الجمركية والمستندات الداعمة من أجل تحديد التهديدات المرتبطة بصفة أساسية بتصنيف التعريفات الجمركية، ووحدات القياس، والمنشأ، والمورد، والتقييم، واللوائح التنظيمية غير الجمركية الأخرى، وتسديد الضرائب والرسوم الجمركية. وتتعلق المخاطر التي تواجهها الإدارة الجمركية هنا بالإيرادات بصفة أساسية. ودائما ما تقيّم الجمارك أيضا عناصر أخرى مثل معلومات الاستخبارات التي تتلقاها، ومسار الشحنة، وتاريخ التجار، واللوائح التنظيمية غير الجمركية، وما إلى ذلك، لاتخاذ قرار بشأن التخليص الجمركي قد يتعلق بالإيرادات أو الصحة والسلامة أو أولويات أخرى.

وفي حالة الصادرات، من الضروري التأكد من الخروج الفعلي للبضائع من البلد المعني لتجنب سوء استخدام المنافع المرتبطة بتأجيل المدفوعات أو بائتمانات ضرائب التصدير، ولوقف السماح المؤقت بدخول البضائع أو أنظمة تعليق أداء الرسوم الجمركية. بالإضافة إلى هذا، يمكن أيضا كشف عمليات التصدير الصورية أو المعاملات التي يتم التلاعب فيها التي يمكن أن تستخدم لغسل الأموال أو نقل الأرباح بين الأطراف ذات الصلة.

وبصفة عامة، تركز جهود تحديث عملية الإفراج الجمركي على الحد من الضوابط وتقليل الوقت اللازم للإفراج، وهو ما يتحقق عادة عن طريق تخفيض معدلات الانتقائية. إلا أن هذا الأمر لن يحقق النتيجة المرجوة إذا لم يتم التعامل بطريقة متكاملة مع نقاط الضعف في الأداء التشغيلي السابق ذكرها وأيضا المخاطر المؤسسية. علاوة على ذلك، من الضروري ضمان أن نظام الانتقائية يتطور بحيث يساهم في تحقيق النتائج المتوقعة. ويعرض الجدول ١-٥ كيف يمكن للجمارك تقييم بلوغ العملية الانتقائية المستويات المطلوبة.

الجدول ١-٥

بلوغ العملية الانتقائية المستويات المطلوبة أثناء التخليص الجمركي			
المستوى الأول	المستوى الثاني	المستوى الثالث	المستوى الرابع
جميع القواعد والمواصفات تتولى إدارتها وحدة تكنولوجيا المعلومات.	بعض القواعد والمواصفات تتولى إدارتها وحدة تكنولوجيا المعلومات.	القواعد والمواصفات المرتبطة بنماذج البيانات هي فقط التي تتطلب تدخل موظفي تكنولوجيا المعلومات.	جميع القواعد ينفذها محللو تتولى إدارتها وحدة تكنولوجيا المعلومات.
يُتاح عدد قليل من حقول البيانات الخاصة ببيان الحمولات، وبعض حقول البيانات الأساسية فقط الخاصة بالإقرار الجمركي.	يُتاح معظم، وليس كل، حقول البيانات الخاصة ببيان الحمولات والإقرار الجمركي.	تُتاح كل حقول البيانات الخاصة ببيان الحمولات والإقرار الجمركي.	البيانات التاريخية المستخلصة من الإقرارات الجمركية وبيانات الحمولات تدمج في المواصفات كمتغيرات إضافية.
إنشاء قاعدة أو خاصية لانتقاء إقرار واحد فقط	إنشاء قاعدة أو خاصية استنادا إلى شرط أو حقل بيانات واحد (مشغل اقتصادي، أو بضائع، أو بلد المنشأ، وما إلى ذلك) لانتقاء جميع الإقرارات وفق هذه المحددات.	القواعد والمواصفات تستخدم مزيجا متعدد المتغيرات من تعبيرات بسيطة لانتقاء جميع الإقرارات وفق هذه الشروط المتعددة.	تعريف القواعد والمواصفات باستخدام الذكاء الاصطناعي وأساليب تعلم الآلة.

(تابع)

الجدول ٥-١ تنمة

عدد الحالات المرصودة من خلال من قاعدة أو خاصية غير معلوم	فعالية ^{١١} قاعدة أو خاصية ما غير معروفة.	تقييم القواعد والمواصفات يمكن حسابه يدويا، وحذف غير الفعال منها على فترات متباعدة.	تقييم القواعد والمواصفات بواسطة النظام، وحذف غير الفعال منها على نحو منتظم.
عدم إمكانية ربط المخالفات بإقرار معين.	ربط المخالفات بإقرار معين.	ربط المخالفات بإقرار معين وحساب مبلغ المخالفة الخاص به أليا بواسطة النظام.	ربط المخالفات بإقرار معين، وحساب مبلغ المخالفة الخاص به أليا، مع إتاحة السجلات — البيانات قبل كشف المخالفات وبعده.

المصدر: المؤلفان.

من أجل تعزيز وحدة الانتقائية، من الضروري أن يفى النظام بالمتطلبات المحددة الموضحة في الإطار ٥-١١ كحد أدنى.

الإطار ٥-١١: الممارسات الجيدة لتعزيز وحدة الانتقائية لتكنولوجيا المعلومات

ينبغي أن تشمل الخطوات المبدئية ما يلي:

- دمج المتغيرات التي تنشأ في حقول البيانات في بيان الحمولة والسجلات التاريخية للمعاملات والمشغلين الاقتصاديين وحركات الحمولة
- دمج عمليات التحقق من حقول النصوص لتحديد أوجه التشابه أو التقارب مع المصطلحات الأساسية
- بناء مواصفات متعددة المتغيرات للمخاطر^{١٢}
- قياس مستويات المخاطر لكل معاملة بواسطة نماذج تجريبية مختلفة تستند إلى معلومات حالية وتاريخية
- شرط الحصول على رد فعل تقييمي عن طريق كتيبات معدة مسبقا
- تسجيل جميع الإجراءات المتخذة فيما يتعلق بإدارة الوحدة النموذجية الخاصة بالقواعد
- إعداد نموذج للقواعد ومعايرته على نحو مستقل أو بالاستعانة بمحللي المخاطر وإدخاله مباشرة في وحدة الانتقائية، على سبيل المثال، بدون مشاركة مباشرة من المجال المعنى بتكنولوجيا المعلومات
- إنشاء قاعدة بيانات لتقييم البضائع الحساسة، وذلك دعما لتعريف معايير انتقائية محددة

فور تحديد المواصفات وبدء استخدامها، يوصى باستخدام نموذج تحديد الأولويات التالي:

- القواعد المعيارية — الضوابط الإلزامية التي تحددها التشريعات
- معايير الإعفاء — للمستوردين ذوي المخاطر المنخفضة و/أو مشغل اقتصادي معتمد
- القواعد التحديدية — يتم التحقق من مواصفات مخاطر معينة وظروفها و/أو أنماطها من سجلات المخالفات لدى الجمارك والقيم الشاذة باستخدام أساليب تحليل البيانات
- القواعد العشوائية — تستند إلى بعض المعايير أو تُستخدم لإجمالي ما يرد في الإقرار الذي يطبق على أساسه انتقاء عشوائي

وتمثل شرط أساسي لتحقيق فعالية مجموعة المواصفات في توافر عملية لتحديث القواعد. وتظل أي من مواصفات المخاطر سارية إذا كانت فعاليتها تفي بالمعايير المختارة أو تتجاوزها:

^{١١} العدد المؤكد للحالات المرصودة أو الضوابط الجمركية المتعلقة بمخالفات في مبلغ المدفوعات الضريبية و/أو بمخالفات جمركية.

^{١٢} المواصفات متعددة المتغيرات ينبغي أن تأخذ في الاعتبار (١) أوامر إنشاء الملف عن طريق تعبيرات منطقية («و»، «أو»، «ك»، «و»، «و»، «في»، و«يتضمن»، وما إلى ذلك)، و(٢) قوائم أو كتيبات للبحث المرجعي، و(٣) شرح المواصفات، و(٤) صلاحية المواصفات القابلة للبرمجة، (في الوقت المناسب)، و(٥) وحدة نموذجية لاختبار التأثير، و(٦) سجل إدارة القواعد.

- متوسط فعالية القواعد العشوائية
 - متوسط فعالية القواعد المعيارية
 - متوسط فعالية القواعد التحديدية للمخاطر
 - متوسط فعالية مسار الانتقائية الذي أنشئت من أجله القواعد
 - مستويات الفعالية على النحو الذي توضحه المؤسسة المعنية
 - مستويات الفعالية التي تحققت في الفترة السابقة (نصف سنة أو سنة أو غير ذلك، متضمنة الشهر نفسه في العام السابق)
- المصدر: المؤلفان.

بالإضافة إلى ذلك، يعرض الإطار ٥-١٢ عدة ممارسات جيدة يمكن أن تعزز عملية الإفراج عن الحمولة، ويمكن استخدامها كمرجع لتحديد مواطن الضعف المحتملة التي يتعين التصدي لها.

الإطار ٥-١٢: الممارسات الجيدة من أجل رقابة فعالة أثناء الإفراج عن الحمولة

- ضمان اشتغال الإطار القانوني على قواعد وإجراءات تتسق مع البيئة والاحتياجات الحالية، مع أخذ الاستخدام المكثف للتكنولوجيات الجديدة في الاعتبار. وينبغي أن يتضمن هذا الإطار أيضا صلاحيات تمكّن الجمارك من طلب مستندات ومعلومات من التجار والمشغلين الاقتصاديين في صيغة إلكترونية وتحليلها. ويتعين أن تكون العقوبات الكافية والمتناسبة التي تهدف إلى تصحيح السلوك عنصرا أساسيا في هذا الإطار القانوني.
 - إدخال الأساليب الآلية بالكامل في جميع الخطوات والوظائف في العملية الجمركية المتعلقة بإعداد الإفراجات، والمدفوعات، وتخصيص مسارات الانتقائية، ورد الفعل التقييمي، والإفراج عن البضائع.
 - استخدام شريط الترميز أو رمز الاستجابة السريعة (QR code) في الإقرار، وأيضا أجهزة تحديد الترددات اللاسلكية لإتاحة تتبع وضع الحمولة.
 - تنفيذ إجراءات لتقييم معايير/قواعد الانتقائية وإلغائها وتحسينها ودمجها بصفة دورية.
 - دمج آلية انتقاء عشوائي تتيح تطبيق معدلات انتقاء عشوائي مختلفة وفقا لعوامل المخاطر والتحديات القائمة والمحتملة، ومقارنة فعالية معايير/قواعد الانتقائية مقابل النتائج المستخلصة من الانتقاء العشوائي. ويجب أيضا تخصيص عمليات معاينة عشوائية حسب توافر الموظفين. وينبغي تجنب الانتقاء التقديري، ولكن إذا حدث، فإنه ينبغي أن توجد إجراءات واضحة، ويجب مراقبة كل من الإجراءات والنتائج بصفة دورية.
 - تعزيز وجود دور استباقي لمختبر الجمارك في وضع استراتيجيات من أجل أخذ عينات من البضائع الحساسة و/أو التي يتعدى تصنيفها^{١٣}. ينبغي استخدام القرارات الفنية كمدخلات لتعريف معايير الانتقائية و/أو لبرنامج للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي.
 - الإشراف الدقيق على طريقة تنفيذ عمليات المعاينة وإعداد تقارير عنها، بالإضافة إلى جودة المعلومات المدخلة في شكل رد فعل تقييمي.
 - ضمان توفير تدريب كاف لجميع الموظفين، وتشكيل مجموعات متخصصة للتعامل مع الفصول الرئيسية الخاصة بالتعريف الجمركية في النظام المنسق لتوصيف السلع وترميزها المرتبطة بمنتجات حساسة، متى أمكن ذلك.
 - إنشاء لوحة بيانات تتضمن المؤشرات التالية كحد أدنى: (١) الوقت الذي يستغرقه الإفراج عن البضائع، و(٢) الزيادة في عدد الإفراجات، وقيم «سيف»، وتحصيل الإيرادات، و(٣) توزيع نسب مسارات الانتقائية، و(٤) فعالية جميع تدابير الرقابة. وينبغي لهذه المؤشرات أن تتضمن جميع المعاملات، والبضائع الأساسية، والمشغلين الاقتصاديين الأكثر أهمية.
- المصدر: المؤلفان.

^{١٣} البضائع الحساسة هي البضائع الأكثر عرضة للتلاعب في تصنيفها. وعادة ما يزيد احتمال حدوث هذا الأمر في رموز التعريفات الجمركية التي (١) تخضع لضريبة القيمة المضافة و/أو الإعفاءات الجمركية و(٢) تظهر تعديلات تجعل القيمة أكبر من الحقيقة، و/أو(٣) يختارها الخبراء ويدعمها المختبر — على سبيل المثال، المنتجات الكيميائية والإلكترونيات والأدوية والصلب والوقود والمنسوجات، والملابس والأحذية.

إدارة المخاطر مهمة أيضا في حالة الصادرات

درجت الإدارات الجمركية على أن تعبر الرقابة على صادرات بلدانها قدرا أقل من الاهتمام. وفي بعض الحالات، تنظر هذه الإدارات إلى الصادرات بوصفها معاملات منخفضة المخاطر، ومن ثم، تفرض عليها ضوابط أضعف. وربما تساهم الصادرات مساهمة كبيرة في النمو الاقتصادي لبلد ما وفي رخائه، ويجب على الجمارك تيسير هذه المعاملات. إلا أن هذا الأمر لا يعني أنه ينبغي لها أن تغض الطرف عن المخاطر المتعددة التي تنطوي عليها وتتجاهلها.

والمخاطر المتصلة بالصادرات ترتبط بصفة عامة بكل من (١) إغلاق سجل استيراد مؤقت، بما في ذلك عمليات الاستيراد بموجب أنظمة خاصة، بهدف طرح البضائع في السوق المحلية دون دفع الرسوم الجمركية والضرائب واجبة التطبيق، و(٢) المطالبة باسترداد ضريبة القيمة المضافة أو أي ضريبة أخرى بلا سند لذلك، و(٣) نقل الأرباح بين الأطراف ذات الصلة، و(٤) تخفيض مدفوعات الإتاوة، لا سيما في صناعة التعدين. وتشمل المخاطر الأخرى صادرات العقاقير المخدرة المحظورة والأسلحة والذخائر والبضائع المهربة والكنوز الفنية والثقافية الوطنية.

وتستخدم الصادرات والواردات أيضا لغسل الأموال المتأتية من أنشطة غير مشروعة، وحتى تمويل تنظيمات إرهابية. وتفرض ديناميكيات التجارة وتنوع البضائع التجارية والخدمات وانخراط أطراف متعددة مخاطر كبيرة على الحكومات والمجتمع، والتي يمكن للإدارات الضريبية أن تساعد في التخفيف من آثارها (فرقة العمل للإجراءات المالية المعنية بغسل الأموال — راجع دراسة Egmont Group 2020a). وتشير تقديرات صندوق النقد الدولي ومكتب الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات ومنع الجريمة إلى أن كم الأموال التي يتم غسلها على مستوى العالم يتراوح بين ٢٪ و ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي العالمي سنويا.

من ناحية أخرى، يوجد عدد كبير من البلدان موقّعة على اتفاقيات دولية مختلفة تهدف إلى تعزيز الضوابط على الصادرات ومنع انتشار المواد النووية وأسلحة الدمار الشامل، وتهريب السلائف الكيميائية، والتجارة غير المرخصة في البضائع ذات الاستعمال المزدوج.

وتُنقَد بعض المعاملات غير المشروعة عن طريق الصادرات الصورية (أي استخدام حاويات فارغة مع الإقرار بأنها صادرات بضائع معينة من أجل إضفاء «شرعية» على المعاملة في السجلات المحاسبية)، أو التلاعب في تصنيف البضائع وقيمتها وكميتها. وتتم المعاملات الأخرى ببساطة عن طريق إخفاء البضائع المحظورة أو الخاضعة لقيود محددة في شحنات تبدو عادية. ويجب على الجمارك استثمار الموارد المالية والتكنولوجية والبشرية لتعزيز الضوابط على الصادرات. وأفضل السبل لفعل هذا الأمر دون تعطيل تدفق الصادرات المشروعة هو زيادة قدراتها على إدارة المخاطر.

بصفة عامة، يمكن أن تُطبق على الصادرات المبادئ والعناصر نفسها المطبقة على الواردات (أي وضع تصورات لمواصفات المخاطر التي يمثلها المصدرون والمشغلون الآخرون المنخرطون في معاملات التصدير وتقييم هذه المواصفات، وإجراء مراجعة متبادلة للبيانات الواردة من مصادر مختلفة لتحديد أوجه عدم الاتساق أو السلوك غير المعتاد). ومن الضروري أيضا وجود نظام انتقائية له المكونات نفسها المستخدمة لإدارة المخاطر في الواردات، والاستخدام التدريجي لأدوات تكنولوجية لتسجيل معاملات الصادرات وتحليلها والتحقق من صحتها. وتتضمن هذا الأدوات التكنولوجية المطبقة لتحديد الشحنات في موانئ الخروج وفحصها (أي أجهزة تحديد الترددات اللاسلكية لتحديد الشحنة، والتعرف الضوئي على الحروف لتحديد الشحنة والصندوق/الحاوية، والمعدات غير التدخلية لفحص المحتويات/البضائع). ويمثل أخذ عينات من بضائع معينة (أي المعادن) وإجراء الخبراء فحص لها أمرا

بالغ الأهمية لضمان الامتثال، إذ يخضع تصدير هذه البضائع بصفة عامة لمتطلبات وضرائب خاصة. وفي عدد كبير من البلدان، تمثل هذه البضائع نسبة كبيرة من صادراتها، ومن ثم، يكون امتلاك مختبر مجهز بشكل جيد وتوافر خبراء فحص متمرسين أمراً أساسياً. علاوة على ذلك، فإن نتائج التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي والمعلومات الواردة من وحدتي التحقيقات والاستخبارات، بما في ذلك المعلومات التي يتم جمعها عن طريق التعاون مع الإدارات الجمركية في البلدان المستوردة، تكون أساسية في تحديد نطاق المعاملات التي تنطوي على تحايل والإجراءات المناسبة للتصدي لكل حالة وفرض عقوبات على المخالفات وفقاً لذلك.

بالإضافة إلى ذلك، يُمثل التعاون بين الجمارك ووحدة الاستخبارات المالية عنصراً أساسياً في تيسير تحديد المنظمات الإجرامية التي تستغل التجارة الدولية كقناة لممارسة أنشطتها غير القانونية، وتعطيل عمل تلك المنظمات وتفكيكها. وفي هذا الصدد، أعدت منظمة الجمارك العالمية ومجموعة إيغمونت دليل التعاون في مجال الاستخبارات المالية للجمارك (WCO and Egmont Group 2020)، ألقنا فيه الضوء على أكثر التحديات شيوعاً في غسل الأموال، ومن بينها غسل الأموال عن طريق التجارة. ويتضمن هذا الدليل توصيات محددة لكل من الإدارات الجمركية ووحدة الاستخبارات المالية بشأن الموضوعات التالية: (١) تهريب العملة وإخفاؤها، وما يعادل العملة، والأحجار الكريمة، والمعادن الثمينة؛ و(٢) غسل الأموال عن طريق التجارة؛ و(٣) أنظمة تحويل الأموال أو قيمتها، وأنظمة التحويلات البديلة.

في الوقت نفسه، يجب على الإدارات الجمركية العمل بشكل وثيق مع الإدارات الضريبية لضمان عدة أمور من بينها: (١) إصدار استرداد ضريبة القيمة المضافة للمصدرين الذين قاموا بالفعل بتصدير الشحنات الواردة في إقراراتهم دون غيرهم، و(٢) توافق قيمة الصادرات المدونة في الإقرار الجمركي مع قيمة المبيعات في الإقرار الضريبي لأغراض الضريبة على الدخل، و(٣) وجود اتساق في قيم أنشطة المصدر (التكاليف والمدخلات والمبيعات والصادرات)، و(٤) كشف نقل الأرباح بين الأطراف ذات الصلة.

وأخيراً، فإنه فيما يتعلق بصادرات الصناعات الاستخراجية، عادة ما يُهمَّش دور الجمارك لأن هذه الصادرات لا تؤدي إلى إيرادات جمركية مباشرة، إذ عادة ما تُعفى معظم صادرات الصناعات الاستخراجية من ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية. وبالمثل، فإن المسؤولية عن تحديد التركيب الجزيئي للمعادن والهيدروكربونات وكمياتها وجودتها وأسعارها تقع على عاتق الوزارات المعنية في هذا القطاع. على الرغم من هذا، فإنه لفرض ضوابط فعالة على الصناعات الاستخراجية، يتعين على الجمارك الاضطلاع بدورها كما تفعل تماماً مع أي بضائع أخرى. ويتضمن هذا الدور وضع ضوابط وإنفاذها للتحقق من صحة تصنيف المعادن والهيدروكربونات وكمياتها وجودتها وأسعارها، وجمع بيانات دقيقة عن التدفقات الفعلية وتقديمها للإدارات الضريبية والوكالات الحكومية الأخرى لتيسير إجراء التقييم الصحيح لإيرادات الصناعات الاستخراجية وأيضاً للأغراض الإحصائية.

التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي

يجب على أي إدارة جمركية حديثة أن تتوقع القيام باستثمارات كبيرة في تطوير عملية التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي كوسيلة لتعزيز الامتثال وتعزيز إدارة المخاطر. وهذا أمر بالغ الأهمية في البلدان التي تمثل فيها الإيرادات الجمركية نسبة كبيرة من إجمالي حصيلة

الإيرادات. وعلى الرغم من وجود العديد من الأدوات الدولية المتاحة التي تعزز تطوير عملية التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي كوسيلة لزيادة الامتثال الطوعي، وتيسير عملية تخليص البضائع، وتقليل وقت الإفراج الجمركي، لم ينفذها كثير من الإدارات الجمركية بشكل كامل حتى الآن. وترد في الفصول الثاني والرابع والسادس أيضا إشارة إلى هذه العملية.

إن التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي هو المراجعة الأكثر شمولاً واكتمالاً للمعاملات الجمركية التي يجريها التجار. وتُجرى عمليات المراجعة في بيئة ما بعد الإفراج الجمركي، وبالتالي فإنها تساهم في الامتثال الطوعي وتيسير التجارة. ويتمثل الهدف العام من هذه العملية في ضمان استكمال الإقرارات الجمركية على نحو يحقق الامتثال للالتزامات القانونية الجمركية، وأيضا المتطلبات بموجب أي قانون أو لائحة تنظيمية أخرى واجبة التطبيق على الواردات أو الصادرات. ويتم ذلك عن طريق فحص أنظمة التجار وسجلاتهم المحاسبية وسجلات الأعمال الأخرى، والمقار التابعة لهم (WCO 2012). وتكمن نقطة القوة الأساسية في عملية التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي في أنها تتيح للإدارات الجمركية التصدي لقضايا معقدة لا يمكن — ولا ينبغي — فحصها بعمق أثناء التخليص الجمركي للبضائع، مثل التقييم أو الأنظمة الجمركية الخاصة، في حين تُستخدم أيضا كأداة ردع مهمة ووسيلة لتوعية التجار وتعزيز الامتثال. على سبيل المثال، يمكن لهذه العملية القيام بما يلي:

- تحديد أوجه عدم الاتساق في كميات المعاملات وقيمتها عن طريق مراجعة الدفاتر والسجلات والمخزونات الفعلية وأيضا المراجعة المتبادلة للمعلومات مع الإدارة الضريبية والأطراف المعنية التابعة لطرف ثالث (مؤسسات القطاعين العام والخاص).
 - طلب العقود والفواتير والمستندات الأخرى، بما فيها مستندات النقل والتخزين، التي يمكن أن تؤثر على القيمة الجمركية حسب الوارد في الإقرار.
 - التعامل مع المؤسسات الفردية، والأطراف ذات الصلة، ومسائل التسعير التحويلي، وأيضا العمل، جنبا إلى جنب مع الإدارات الضريبية، لكشف أنظمة التصدير الزائفة لبضائع تخضع لضريبة بنسبة صفر٪ لأغراض ضريبة القيمة المضافة، وأنظمة الواردات أو الصادرات الأخرى للتهرب من اللوائح التنظيمية الضريبية.
 - التحقق من الامتثال لبرامج الإعفاءات الجمركية والإعفاءات الأخرى، أو الالتزامات، أو الأنظمة الخاصة، لكشف استغلال المنافع الممنوحة في إطار هذه البرامج.
 - مراجعة السنوات السابقة عند كشف استيراد إحدى البضائع باستخدام تصنيف غير صحيح للتعريفات الجمركية أو شهادة منشأ غير صحيحة، وبالتالي التهرب من تسديد رسوم جمركية أو ضرائب أعلى، أو عدم الامتثال للوائح التنظيمية غير الجمركية.
- وتنفيذ هذه الإجراءات داخل مزار المشغل يتيح لموظفي الجمارك الاطلاع على المعلومات الكاملة التي تتعلق بالمعاملات وسلسلة التوريد، وزيادة الوعي بالمتطلبات الجمركية، ويدفع التجار إلى تغيير سلوكهم والامتثال بشكل صحيح، وزيادة تحصيل الإيرادات. وتنشر بعض الإدارات الجمركية بصفة دورية نتائج مجمعة لإجراءات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، ومن ثم تزيد قدرة المشغلين الآخرين على تصور المخاطر.
- وغالبا ما تقتصر عملية المراجعة على انتقاء معاملات أو إقرارات بعد أن تكون البضائع قد أفرج عنها. وبينما قد تثبت فائدة مراجعات المعاملات هذه في التصدي لبعض حالات عدم الامتثال المحددة، فإنها لا تنبع بالضرورة من تحليل شامل يحدد المخاطر الرئيسية

والقطاعات الاقتصادية والبضائع والمشغلين، وما بينهم من تفاعلات وصلات. وهذه المراجعات غير كافية لتحسين مستويات امتثال المشغلين الاقتصاديين، وينبغي لها أن تتطور إلى عمليات تدقيق شاملة.

وبصفة عامة، توجد خمس عقبات قد تحول دون تنفيذ الإدارات الجمركية تدقيقا لاحقا للتخليص الجمركي بشكل فعال، وهي: (١) الافتقار إلى إطار قانوني محدث، يتضمن الصلاحيات اللازمة لإنفاذ القانون في بيئة ما بعد الإفراج الجمركي، و(٢) عدم وجود إجراءات تشغيل معيارية لعملية التدقيق، و(٣) عدم توافر إشراف قوي على اتساق تطبيق إجراءات التشغيل المعيارية، و(٤) نقص الموظفين الذين يتمتعون بالمهارات والتدريب الفنيين الملائمين، و(٥) القيود على جمع معلومات موثوقة في الوقت المناسب يمكن تحليلها باستخدام وسائل إلكترونية — لا سيما ما يرد من أطراف ثالثة.

ينبغي للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي الاستناد إلى تحليل شامل لمواصفات المشغلين الاقتصاديين «سجلات امتثال المشغلين الاقتصاديين لدى الإدارات الضريبية والجمركية قد تظهر سلوكا متشابها، ويؤدي تحليلها بشكل شامل إلى مزيد من الفهم الكامل لمستوى الامتثال»

و سجلات امتثالهم بهدف تحديد إجراءات الرقابة الشاملة التي تكون تصحيحية بطبيعتها وتساهم في تحسين مستوى الامتثال الطوعي، وتنفيذها. وتتشابه هذه الإجراءات إلى حد كبير مع الإجراءات المتبعة في الإدارات الضريبية. وبصفة عامة، يتطلب ضمان تنفيذها بشكل صحيح استثمارا كبيرا على المدى الطويل في التدريب الفني وتعزيز اللوائح التنظيمية لمنح صلاحيات كافية لإجراء عملية التدقيق وتطبيق السياسات بشكل متسق.

وتتطلب وظيفة التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي الفعالة مجموعة مهمة مخصصة من الموارد لضمان التواجد الدائم للتحقق من مستويات الامتثال والتأكد من وجود تدابير ردع معقولة. وهي تحتاج إلى قاعدة موارد تتناسب مع حجم مجموعة المستوردين لتيسير تغطية عمليات التدقيق بطريقة معقولة. وتقتضي أيضا إجراءات داخلية متطورة على نحو جيد لتنفيذ برنامج تدقيق متسق ومكتمل ودقيق يتم في الوقت المناسب. ويساعد هذا الأمر على حماية الإيرادات ويحقق تكافؤ الفرص لجميع التجار، مع دعم إطار يعزز تيسير التجارة.

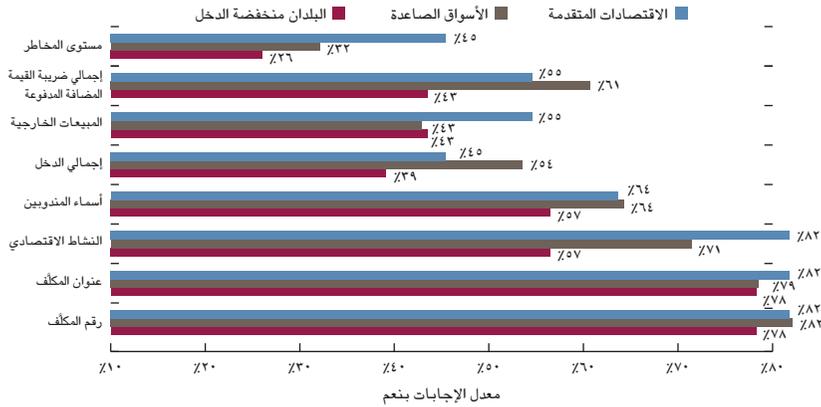
وينبغي أن تبدأ عملية التدقيق بوضع خطة سنوية، وأن تراعي هذه الخطة تحديد المخاطر الرئيسية لعدم الامتثال وتحليلها. وبالتالي يجب تحديد عدد الحالات التي ستكون الخطة الفعلية وأولوياتها على أساس (١) الدراسات والتحليلات بشأن القطاعات الحساسة، والأنظمة الجمركية أو البضائع، والتحقق المتبادل من صحة البيانات، و(٢) تقسيم المشغلين حسب الحجم ومستوى المخاطر التي يمثلونها^{١٤} — بما في ذلك سجلات الامتثال، و(٣) درجة تعقيد الحالات الواجب تنفيذها، و(٤) عدد المدققين المتاحين وقدراتهم الفنية.

بالمثل، فإن العناصر الأساسية التي تستند إليها خطة التدقيق السنوية بشكل كبير هي التنوع والجودة والتوقيت الصحيح للمعلومات الواردة من طرف ثالث، خاصة من الإدارة الضريبية والإدارات الجمركية الأخرى. ويعرض الشكل البياني ٥-٥، المأخوذ من المسح الدولي بشأن الإدارة الجمركية والمقسم حسب المجموعات الاقتصادية، بعض الأمثلة على

^{١٤} توافر منهجية لتحديد مؤشر للمخاطر العالمية أمر مفيد للغاية، ويتضمن قسم استخدام البيانات في هذا الفصل وملاحقه مزيدا من التفاصيل.

المعلومات الأساسية التي عادة ما تتبادلها الإدارات الضريبية مع الجمارك من أجل أغراض التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي كجزء من تعاونهما الضريبي — الجمركي. وهو يوضح أيضاً، لكل بند، نسبة الإدارات الجمركية التي أجابت بأنها تتلقى هذه المعلومات بانتظام.

الشكل البياني ٥-٥: البيانات الإلكترونية من الإدارات الضريبية حسب المجموعات الاقتصادية



المصدر: المسح الدولي بشأن الإدارة الجمركية، الذي شارك في إدارته صندوق النقد الدولي ومنظمة الجمارك العالمية (٢٠١٩-٢٠٢٠).

ينبغي أن تتسم سياسات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي بالمرونة الكافية لتقديم ابتكارات في جميع خطوات هذه العملية من أجل التكيف مع البيئة المتطورة وتحسين نتائجها. وتستفيد عملية التحسين المستمرة هذه من عمليات المسح السنوية للبيئة ونتائج التدقيق. ويجب إشراك الأقسام المسؤولة عن وظائف تحليل المخاطر والتحقق والاستخبارات، وأيضاً الإدارة القانونية.

ويتطلب تحسين الأداء التشغيلي أيضاً تحديد مؤشرات رئيسية لتقييم كلا من (١) زمن التنفيذ (المعايير الزمنية)، و(٢) فعالية عملية إدارة المخاطر، و(٣) مستوى تغطية عملية التدقيق، و(٤) نتائج التدقيق التي تم تحقيقها، و(٥) مقدار الضرائب المحصلة بالفعل بالإضافة إلى إجمالي الضرائب المستحقة المحددة عن طريق حالات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، و(٦) التغيرات في مستويات امتثال^{١٥} المشغلين المرتبطين بفرضية المخاطر، ضمن نظام جمركي، أو قطاعات حساسة، أو سلع أساسية، أو رموز النظام المنسق لتوصيف السلع وترميزها، أو منشأ البضائع التي تركزت عليها عملية التدقيق. وتمثل هذه المؤشرات الأساس لعملية صنع القرار لتحسين انتقاء عمليات التدقيق في المستقبل وتنفيذها. ويؤدي الانتباه إلى هذه النقاط إلى وجود برنامج فعال للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، مما يجعل الإدارات الجمركية تشعر بالثقة بدرجة معقولة بشأن تقليل نسب الانتقائية التي تطبقها في نقاط الدخول و/أو الخروج، وأيضاً تحسين زمن الإفراج وتيسير التجارة بفضل هذا الإجراء. يعرض الإطار ٥-١٣ الممارسات الجيدة التي يمكن أن تعزز عملية التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، ويمكن استخدامها كمرجع لتحديد نقاط الضعف المحتملة التي يجب التصدي لها.

^{١٥} هذا المؤشر يتطلب توفير برنامج قياس، حيث يمكن الانتقاء العشوائي لعينة من المستوردين صالحة من حيث الدلالة الإحصائية لأغراض التدقيق والمقارنة.

الإطار ٥-١٣: الممارسات الجيدة في عملية تدقيق لاحق للتخليص الجمركي تتسم بالكفاءة

وينبغي دعم التخطيط لعملية التدقيق بدراسات قطاعية، ودراسات لرموز النظام المنسق لتوصيف السلع وترميزها، وأنظمة جمركية، وتحليلات المشغلين الاقتصاديين، تشمل ما يلي:

- تقييم سجلات الامتثال الخاصة بالتجار التي يتم الحصول عليها من الجمارك والوكالات الحكومية الأخرى
- دمج المعلومات الواردة من أطراف ثالثة ذات علاقة
- التحقق، عن طريق عمليات مراجعة متبادلة، من صحة ما يرد في الإقرارات الجمركية والإقرارات الضريبية المحلية (تقييم الاتساق)

وينبغي أن تتضمن الدراسات القطاعية ما يلي:

- فهم النشاط التجاري بشكل كامل عن طريق تحليل العرض والطلب
- سلسلة الإمداد
- هيكل الأسعار وتحليل تطورها
- تحليل مقارنة الأسعار بأخرين يستوردون بضائع مطابقة أو شبيهة للغاية (لأغراض مرجعية)

وينبغي أن تساهم نتائج هذه الدراسات فيما يلي:

- إيجاد منظور واسع النطاق عن سلوك مختلف القطاعات والمستوردين
- تخصص أكبر لتحديد أنماط المخاطر غير المعتادة
- تحديد المشغلين الذين يشكلون مخاطر أعلى — بالنظر إلى أهميتهم النسبية على أساس حجم معاملاتهم و/أو قيمة «سيف»

وينبغي أن يفي نظام تكنولوجيا المعلومات الجمركية لإدارة عملية التدقيق ومتابعتها وتقييمها بالمعايير التالية كحد أدنى:

- وجود سجل معاينة إلكتروني لعملية التدقيق، وتدوين أسماء الموظفين المشاركين
- تحديد تواريخ الإخطارات و/أو بدء عملية التدقيق
- وجود سجل لجميع التقارير التي تنشأ نتيجة لكل تدخل
- توضيح تسلسل مراحل عملية التدقيق ووضعها
- بيان نتيجة كل إجراء مرتبط بالمعاملة من أجل إنشاء قواعد في المستقبل
- توضيح الاتفاقيات التي يتم التوصل إليها والمدفوعات
- بيان وضع أي طعون وتظلمات إدارية
- ذكر تفاصيل أي فصل في المسائل المتعلقة بالسلع
- وجود مؤشرات للأداء

وينبغي دعم كل هذا بما يلي:

- فريق تدقيق مدرب على إجراء التقييمات، وتصنيف التعريفات الجمركية، وقواعد المنشأ، والمحاسبة، والضرائب المحلية
- صلاحيات قانونية من أجل (١) إجراء عمليات تدقيق مكتبية و/أو ميدانية، و(٢) إدارة العقوبات بما يتسق مع المعاملات التجارية الحالية، والمصممة لتعزيز الامتثال، و(٣) إعادة تقييم قيمة الرسوم الجمركية، و(٤) تحديد عمليات التصحيح المطلوبة في الرسوم الجمركية، وضريبة القيمة المضافة، والضرائب الانتقائية المتصلة بالمعاملات الجمركية، و(٥) إنفاذ نظام للتقييم والتصحيح الذاتي
- معلومات يمكن استخدامها ترد من هيئات وأطراف ثالثة مختلفة، لا سيما الإدارات الضريبية، يتم تبادلها بشكل منظم وفي إطار آلية تعمل على أساس قانوني
- التوثيق الكامل والتحديث المنتظم لأدلة السياسات والإجراءات الخاصة بدورة عمل التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي — التخطيط، وانتقاء الحالات والإجراءات التمهيدية والتنفيذ والتقييم والمتابعة
- بروتوكولات للإشراف على الإجراءات ومراقبة الجودة وتقييم النتائج

المصدر: المؤلفان.

بينما يتعلق معظم التوجيه السابق بالرقابة على الواردات للاستهلاك المحلي، يمكن تعديل عملية التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي لتناسب جميع الأنظمة الجمركية. ومن الأمثلة على ذلك إدارة الإعفاءات الجمركية/الضريبية على الواردات، وذلك بسبب أهميتها النسبية

وتعقيدها في عدد كبير من البلدان. وغالبا ما تواجه الإدارات الجمركية صعوبات في إدارة الإعفاءات، التي يمكن في إطارها أن تبلغ الإيرادات الضائعة نصف إجمالي الإيرادات التي تحصلها الجمارك، ومراقبتها. على الرغم من هذا، فإن وجود إجراءات محددة بوضوح في إطار مثل هذه البرامج يبسط الامتثال، مما يعزز عملية التدقيق ويضمن تطبيقها على نحو متسق. وبسبب ارتفاع مخاطر حدوث خسائر كبيرة في الإيرادات نتيجة الإهمال أو التحايل المتعمد، تتطلب جميع الإعفاءات اهتماما شديدا. وتمثل نقاط الضعف الرئيسية في أداء هذه الوظيفة على نحو سليم في (١) ضعف معرفة المستفيدين بهذه الأنظمة، و(٢) عدم إدراك حجم الإعفاءات الممنوحة، و(٣) عدم وجود حد لامتيازات الإعفاءات، و(٤) غياب المراقبة أو التحقق من حسن نوايا المستفيدين، و(٥) ضعف العمليات الآلية.

وينبغي أن تتمتع الجمارك أيضا بصلاحيات قانونية لضمان عدم إساءة استخدام هذه المنافع. ومن ثم، يجب أن تكون لديها وحدات خاصة أو على الأقل موظفون مخصصون بصفة رسمية لتولي أعمال ضمان الامتثال التي تركز على أنظمة الإعفاءات الجمركية والإعفاءات الأخرى. وينبغي أيضا إعداد تقارير مفصلة تُذكر فيها إحصائيات عن المستفيدين والاتجاهات العامة للكميات المستوردة حسب رمز النظام المنسق لتوصيف السلع وترميزها، والمنشأ، وقيمة البضائع، والإيرادات الضائعة. ويعرض الإطار ٥-١٤ مجموعة من الممارسات الجيدة التي يجب تطبيقها في مراحل مختلفة للتخفيف من آثار مخاطر تسرب الإيرادات بسبب إساءة استخدام برامج الإعفاءات.

الإطار ٥-١٤: الممارسات الجيدة لمراقبة الإعفاءات

- مراجعة إجراءات منح الامتيازات وتقويتها بالتنسيق مع الوزارات المعنية — بما في ذلك تقييمات التأثير.
- التحقق ومنع التراخيص عن طريق الوسائل الإلكترونية وأيضا تحديد البضائع باستخدام رموز النظام المنسق لتوصيف السلع وترميزها.
- الاحتفاظ بسجلات إلكترونية مفصلة عن المشاريع والمخزونات والمستفيدين، والتحقق من الإقرارات.
- وضع الحد الأدنى من الشروط والمعايير التي يجب أن يتضمنها الحصر الإلكتروني للمخزون لإتاحة عمليتي المراقبة والتدقيق.
- تخصيص موارد كافية للمراقبة والمتابعة.
- وضع برنامج للامتثال لشروط الإعفاءات وتوفير تدريب للموظفين.
- وجود إطار قانوني حديث ومحدث وسياسة للجزاءات.
- استحداث آليات للتعاون الوثيق وتبادل المعلومات (مثل مذكرات التفاهم) مع الوكالات الحكومية، لا سيما مع الإدارات الضريبية، ووزارات السياحة والاقتصاد أو التجارة والصحة والزراعة، وأي هيئة أخرى تشارك في تنظيم التجارة الخارجية.
- امتلاك معرفة حديثة بالأعمال والقطاعات التي تستفيد من الإعفاءات.
- الفحص الدقيق لمستندات الاستيراد وشهادات الإعفاء، وعمليات مراجعة متبادلة للتحقق من صحتها، والحق في الإعفاءات، وانتهاء سريانها.
- إجراء عمليات تحقق دورية غير معلنة في مزارع الجهة المعنية التي حصلت على الإعفاءات للتأكد فعليا من التزامها بشروط الاستخدام النهائي.
- اتخاذ إجراء قوي لإنفاذ الشروط متى اكتشفت حالة احتيال أو إساءة استخدام.
- اهتمام الإدارة العليا بمجال العمل الخاص بالامتثال، وطلب الحصول على تقارير دورية مفصلة ومراجعتها.

المصدر: المؤلفان.

استخدام البيانات لوضع استراتيجيات التعامل مع المخاطر

على النحو الوارد في هذا الفصل، يوجد الكثير من المخاطر التي ينبغي للإدارات الجمركية مواجهتها على مستوى العمليات الرئيسية، ومن ثم تصبح طرق التعامل معها بالغة الأهمية وضرورية. وينبغي تطبيقها في أوقات مختلفة، وهي تتكون من مزيج من الإجراءات التي يتعين أن تراعي (١) مراقبة امتثال المشغلين، و(٢) توفير التدريب والمعلومات عن المتطلبات والإجراءات الجمركية لمساعدة المشغلين الاقتصاديين على الامتثال الطوعي، و(٣) تشجيع المشغلين على الامتثال عن طريق إجراءات الإنفاذ، و(٤) تعزيز العمليات القضائية و/أو الجنائية لردع المزيد من التجاوزات في المستقبل.

ويُعرف تخصيص طرق التعامل هذه استراتيجية الرقابة ويحددها. ويعني هذا الأمر إتاحة المزيد من المحددات للاسترشاد بها في القرارات الخاصة بالرقابة. وينبغي أن تبدأ بتحليل مجموعة المشغلين الاقتصاديين بأكملها، يليه فهم توزيعهم على مستوى مجموعة التجار على اختلافهم — من حيث الحجم، والتجارة في بضائع حساسة، وتاريخ الامتثال، وما إلى ذلك — والعلاقة بين الحجم ومستوى المخاطر. على سبيل المثال، يمكن أن تركز الرقابة أثناء التخليص الجمركي بصفة أساسية على المشغلين الاقتصاديين الجدد وغير الدائمين، والقطاعات غير الرسمية أو التي تعمل في الخفاء، و/أو المشغلين غير المنتظمين المعرضين لخطر عدم الاستمرار. أما المشغلون الاقتصاديون الرسميون، الذين قد تتطلب وارداتهم دراسة أكثر عمقا، فينبغي التعامل معهم في مرحلة لاحقة عن طريق عملية تدقيق لاحق للتخليص الجمركي. وتوفر هذه العملية ظروفًا أفضل، وتتيح تخصيص مزيد من الوقت، ويمكن أن تمتد لتشمل عددا من القرارات الجمركية يمثلها جميعا. إلا أنه إذا نتج عن الاستهداف أي مخاوف أمنية، فيجب تنفيذ إجراءات الرقابة على الفور ووفق البروتوكولات المحددة.

ويجب أن تأخذ الاستراتيجية في الاعتبار الموارد المتاحة للمؤسسة المعنية ونقاط قوتها لتنفيذ الرقابة والإجراءات الوقائية أثناء المراحل المختلفة التي تتعامل فيها مع المشغل. وتميل بعض الإدارات الجمركية إلى جعل قراراتها بشأن الرقابة تركز على الضوابط الفعلية والمستندية أثناء الإفراج عن البضائع، وهو ما يعكس الافتقار إلى استراتيجية شاملة. ويؤدي غياب استراتيجية للتعامل مع المخاطر — تنسق مع نوعها وتستند إلى تقسيم المشغلين حسب الحجم ومستوى المخاطر — إلى إضعاف فعالية الضوابط والتدابير الوقائية، وهو ما يعوق تيسير العمليات الجمركية في نهاية المطاف.

ومن أجل تحديد الاستراتيجية السليمة للتعامل مع المخاطر، يتعين على الإدارات الجمركية جمع البيانات ومعالجتها. ويصبح هذا الأمر مُدخلا مهما للحصول على معلومات وتمكين المؤسسة المعنية من تحديد المخاطر وتحليلها وتقييمها والتعامل معها بكفاءة. ويعتمد هذا كله على القدرة المتاحة في الإدارة الجمركية، بالإضافة إلى تحديد نقاط الضعف في العمليات الجمركية الرئيسية.

تعظيم الاستفادة من البيانات

ينبغي اعتبار الاستخدام المناسب والمكثف للمعلومات عنصرا بالغ الأهمية لدعم عملية صنع القرار الاستراتيجي أو التكتيكي على حد سواء وتعزيزها من أجل تحقيق إدارة فعالة للعمليات الجمركية. وتعظيم الاستفادة من البيانات يمكن الإدارات الجمركية من تحقيق فهم سليم لبيئة التجارة التي تعمل فيها، وذلك بطريقة تتسم بكفاءة التكلفة عن طريق تخصيص الموارد بشكل مناسب. وهو

يشكل أيضا عنصرا قويا لتعزيز التجارة المشروعة عن طريق تحديد المشغلين والمعاملات الجمركية التي تمتثل للقواعد. وبناء عليه، يتضمن هذا القسم مناقشة تعظيم الاستفادة من البيانات بوصفها مدخلا أساسيا لدعم إدارة المخاطر. يتمثل التحدي الأول الذي يواجه الإدارة الجمركية في إدارة الأحجام الكبير من البيانات المتاحة وتنظيمها بطريقة رشيدة ومجدية من أجل تحويلها إلى معلومات مفيدة. وفي هذا الصدد، يجب تجنب المعوقات الكبرى المتعلقة بالبيانات. ويوضح الإطار ٥-١٥ بعض الأمثلة الأكثر شيوعا.

الإطار ٥-١٥: معوقات البيانات الجمركية

- عدم اكتمال البيانات: اللوائح التنظيمية لا تتطلب أحيانا نقل البيانات.
- عدم وجود بيانات: الافتقار إلى وجود اتفاقيات للتبادل الإلكتروني للمعلومات بين الوكالات الحكومية والأطراف المعنية الرئيسية يحول دون الحصول على البيانات ذات الصلة.
- تدني جودة البيانات: تعذر التحقق من صحة بعض البيانات أليا مما يتسبب في أخطاء هجائية في الكتابة في حقول البيانات.
- البيانات ليست معيارية أو قابلة للتعديل حسب الحاجة: المعلومات متاحة في شكل نسخة ورقية و/أو نص حر يتطلب ترجمة يدوية من أحد موظفي الجمارك.
- البيانات لا ترد في الوقت المناسب: لا تتيح البيانات استهداف المعاملات التي تنطوي على مخاطر في الوقت المناسب.

المصدر: المؤلفان.

بعد التصدي للمعوقات المتعلقة بالبيانات، يتمثل التحدي التالي في إجراء عملية تنقية للبيانات. على سبيل المثال، يُعد «رقم الحاوية» و«المورد» حقلي بيانات لا يتم عادة تأكدهما و/أو التحقق منهما، وقد يردان بعدة طرق هجاء في الإقرارات الجمركية. وهذه العناصر ليست بالتأكيد العناصر الوحيدة التي يمكن أن تتسبب في وجود «نسخ» متعددة من المفهوم أو الشخص نفسه، ومن ثم، يجب أن نأخذ في الاعتبار (١) الأخطاء في الكتابة، و(٢) الكلمات المتشابهة في الكتابة ولكن لها أكثر من معنى، و(٣) المترادفات، و(٤) الأخطاء في الترجمة، و(٥) الأشكال المختلفة من الخط، و(٦) الكلمات غير المكتملة، و(٧) الاختصارات، ضمن أمور أخرى.

وتهدف عملية التنقية إلى التحقق من البيانات ومطابقتها، وهي العملية التي يمكن أن توجد في أنظمة أو مصادر معلومات مختلفة. بالإضافة إلى هذا، طورت بعض الإدارات الجمركية رموز البيانات الخاصة بها، مما يجعل من الممكن تجنب التحديات السابق ذكرها وتعزيز عملية تبادل المعلومات. ويمثل نموذج البيانات الذي تشجع منظمة الجمارك العالمية على استخدامه^{١٦} مثلا جيدا على أداة مفيدة لمنع مشكلات البيانات والتصدي لها. وقد

^{١٦} نموذج منظمة الجمارك العالمية للبيانات هو مجموعة من متطلبات البيانات المجمع. وهو يتسق مع معايير دولية أخرى، مثل دليل الأمم المتحدة لعناصر بيانات التجارة، ولا يتضمن مجموعات بيانات لإجراءات جمركية مختلفة فحسب، بل يشمل أيضا معلومات تحتاجها هيئات تنظيمية أخرى عبر الحدود للإفراج عن البضائع على الحدود. ويساعد هذا النموذج في تحسين جودة البيانات باستخدام الرموز الدولية ويتيح تحديد مواصفات المخاطر بجودة أعلى. لمزيد من المعلومات، يرجى الاطلاع على: <http://www.wcoomd.org/DataModel>.

تفرض طريقة دمج البيانات والربط بينها عقبات جديدة، على النحو الذي يوضحه الإطار ١٦-٥، مما يتسبب في نقاط ضعف في المعلومات.

الإطار ١٦-٥: نقاط الضعف في المعلومات الجمركية

- انفصال المعلومات: البيانات مبعثرة في العديد من الأنظمة التابعة، و/أو لا تتوافر أدوات لتحليل البيانات يمكنها الربط بينها.
- المعلومات ذات نطاق عام: قيام المشغل بجمع البيانات أو تجميعها لفترة من الزمن، مما يجعل من المستحيل إجراء عمليات للتحقق من صحتها على مستوى العمليات أو تحليل كل معاملة.
- المعلومات مقسمة أو معزولة: الحصول على البيانات محدود أو خاضع لقيود محددة، و/أو الوحدات المعنية لا تتبادل المعلومات.
- عدم إنشاء معلومات بسبب ضعف القدرات التحليلية: إذا لم يتلق موظفو الجمارك تدريباً على أساليب التحليل و/أو في حالة عدم توافر أدوات تحليلية، فمن غير الممكن تحليل البضائع التابعة للمشغلين المعنيين، وعملياتهم و/أو سجلاتهم.
- عدم إمكانية ربط المعلومات الخارجية بالبيانات الداخلية: فلا يمكن إنشاء إحالات مرجعية بين البيانات الجمركية والتنبيهات الوطنية والدولية و/أو المعلومات الاستخباراتية.

المصدر: المؤلفان.

في هذه المرحلة، يمثل ربط البيانات أمراً أساسياً، ويصبح هدفاً جديداً للإدارات الجمركية. ويمكن تنظيم البيانات وهيكلتها وفقاً لطبيعة بضائع، أو مشغل، و/أو نظام جمركي معين. ولأغراض هذا القسم، فإن هذه المصطلحات الثلاثة الأخيرة تُعرّف بأنها «متغيرات التحليل». وهي تحدد نوع كل معاملة جمركية ومواصفاتها، والسبب الجذري المحتمل و/أو مسببات المخاطر المحددة، وتنطوي طبيعة البضائع، ومواصفات المشغلين، و/أو الفرص التي يتيحها نظام معين على مجموعة كاملة من التهديدات الشائعة التي يجب على الجمارك مراقبتها وتحليلها باستمرار كجزء من منهج الإدارة المتكاملة للمخاطر.

ويقترح هذا القسم مجموعة من الأدوات التي تهدف إلى تعظيم الاستفادة من البيانات بشكل تدريجي. في هذا الصدد، يتم تشارك بعض التدابير في الملحق «دال» بوصفها أساس هذه الأدوات. وتسعى الأداة الأولى إلى تلخيص البيانات الجمركية وبيانات الامتثال استناداً إلى أحد متغيرات التحليل وهو: مواصفات المشغل. فعلى الرغم من أن الكثير من الإدارات لديها معلومات عن المشغلين الذين يتعاملون معها، غالباً ما لا تُستغل عن طريق أداة تلخيص يمكنها أن توفر معلومات أساسية في الوقت المناسب وبطريقة شاملة من أجل التحليل — دون الحاجة إلى عمليات خاصة لاستخراجها.

ويشكل تطوير منهجية لتقسيم مستوى المخاطر التي يمثلها كل مشغل وتقييمه الأداة الثانية التي تتم مناقشتها وتهدف إلى تقديم أساليب للتحليل. ويتطور مؤشرات مختلفة وتحديد من له أهمية نسبية من بين مجموعة المشغلين الذين يرتكبون مخالفات، يتم إعداد نموذج نمط التحاليل الجمركي وتطبيقه على كامل مجموعة المستوردين و/أو المصدرين. وبالتالي، تسعى الأداة الثانية إلى التعمق في مواصفات المخاطر التي يمثلها كل مشغل عن طريق ربط مستوى امتثاله أو المخاطر التي يمثلها بمتغير تحليل ثانٍ هو: البضائع الحساسة. وبينما تقدم الطريقة الأولى أسلوباً لتحديد تسلسل التهديدات والمخاطر انطلاقاً

من تطور شجرة القرارات، يهدف المقترح الثاني إلى اكتشاف مجموعات المخاطر أو الظروف الرئيسية المتكررة في المعاملات التي تنطوي على مخالفات. وتمثل هذه المجموعة من الأدوات مرشداً لتعظيم الاستفادة من البيانات لدعم عملية إدارة المخاطر والمساعدة في صنع القرارات الجمركية على الأقل في الوظائف التالية: (١) اتخاذ تدابير لمزيد من التيسير، و(٢) تنفيذ رقابة فعلية على الحدود، و(٣) إجراء معاينة غير تدخلية للحاويات، و(٤) وضع خطة للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، و/أو (٥) اتخاذ إجراءات الموافقة على المشغل الاقتصادي المعتمد.

تاريخ الامتثال

تاريخ الامتثال هو أداة وصفية تقوم بتجميع بيانات عامة ومعلومات عن امتثال جميع المشغلين من الجمارك، وأيضاً من الوكالات الحكومية الأخرى، متى أمكن ذلك. وبناءً عليه، يمكن إنشاء تصور مبدئي شامل لمواصفات المشغل المعني لتيسير إجراء مزيد من التحليل. وتتيح هذه الأداة لموظفي الجمارك فهم مواصفات المشغل بسهولة وإجراء تحليلات مقارنة لتحديد القيم الشاذة التي تمثل مخاطر. ويستند الهيكل المقترح إلى تصميم عدة نوافذ مختصرة، مع الأخذ في الاعتبار المعلومات المسجلة التالية، على أقل تقدير: (١) المواصفات العامة، و(٢) البيانات الجمركية، و(٣) المعلومات المالية (متى كانت متاحة من سجلات الإدارة الضريبية)، و(٤) سجلات الامتثال، و(٥) تحليل القيمة. ويصف الملحق «هـ» البيانات المطلوبة أو حقول البيانات بمزيد من التفصيل.

تقسيم المشغلين الاقتصاديين ومنهجية التقييم

يتيح تطوير هذا التحليل تقسيم المشغلين وفقاً لحجمهم — قيمة «سيف» — ومستوى المخاطر التي يمثلها المشغلون الاقتصاديون من حيث البضائع التي يتاجرون فيها. ولا يبسر هذا الأمر فهم مواصفات المشغلين الاقتصاديين والبضائع التي يتاجرون فيها فحسب، بل يبسر تقييمهم أيضاً. علاوة على ذلك، يمكن التحليل من تحديد أهم المشغلين من حيث قيمة المعاملات وحجمها وأيضاً العلاقات بين هذين البعدين. وعلى غرار الأداة السابق مناقشتها، قد يبدأ تطوير التحليل من نسخة بسيطة لا تستخدم سوى المعلومات الجمركية. وفي الوضع المثالي، يتم تعزيز هذا الأمر تدريجياً بأدوات لتحليل البيانات و/أو بمزيد من المعلومات من الإدارات الضريبية، وأيضاً من الوكالات الحكومية الأخرى والقطاع الخاص.

ومما لا شك فيه أن المعلومات المتبادلة على مستوى الإدارات الضريبية والجمركية مهمة في تعزيز هذه المنهجية وفهم أنماط سلوك المشغلين الاقتصاديين. ويشرح الملحق «واو» كيفية تطويرها خطوة بخطوة، في مسعى لاستخدامها كمرشد يدفع طموح الجمارك لوضع منهجيتها الخاصة — التي يمكن تعديلها بما يتناسب مع السياق الذي تعمل فيه.

ومن خلال الخطوات التي تحددها هذه المنهجية، يمكن إعداد البيانات وتطوير مجموعة من التدابير التي تتيح الحصول على معلومات مهمة ومفيدة من كل مشغل. وأثناء تطوير هذه المنهجية، سيحدد عدد من التحليلات والأساليب الظروف التجريبية التي يمكن أن تساعد في شرح الأشكال المختلفة من الاحتيال، مع إلقاء الضوء على المشغلين المعرضين لأن يندرجوا ضمن هذا الوصف. ومن شأن معرفة حجم هؤلاء المشغلين وفقاً لأدائهم في عمليات التجارة الخارجية

أن يمكن من تحديد مستوى المخاطر، أو مؤشر المخاطر العالمي، على أساس حالات الاحتيال السابقة ومستويات عدم الامتثال التي تكتشفها الجمارك — والهيئات الأخرى، متى أمكن ذلك. ويتيح هذا المنهج تقسم مجموعة المستوردين والمصدرين إلى مجموعات يمكن إدارتها على نحو أكبر استنادا إلى المواصفات المشتركة والمخاطر المحتملة. ويلخص الجدول ٥-٢ نتائج هذه المنهجية. وسيكون من المفيد للغاية إجراء مزيد من التحليل، مقترنا باستخدام برمجيات نكاه الأعمال، للتعمق في كل شريحة ومستوى المخاطر الذي يمثله المشغلون المعنيون.

الجدول ٥-٢:

تقسيم المشغلين وتقييمهم				
مستوى مخاطر المشغلين حسب مؤشر المخاطر العالمي	عدد المشغلين	% من إجمالي عدد المشغلين	قيمة المعاملات (بالدولار الأمريكي)	% من إجمالي قيمة المعاملات
كبير	#	%	دولار	%
مرتفع	#	%	دولار	%
متوسط	#	%	دولار	%
منخفض	#	%	دولار	%
متوسط	#	%	دولار	%
مرتفع	#	%	دولار	%
متوسط	#	%	دولار	%
منخفض	#	%	دولار	%
صغير	#	%	دولار	%
مرتفع	#	%	دولار	%
متوسط	#	%	دولار	%
منخفض	#	%	دولار	%
الإجمالي	#	%	دولار	%

المصدر: المؤلفان.

استنادا إلى ما ورد في الجدول ٥-٢، يمكن للجمارك تكوين رؤية عامة أفضل عن إجمالي مجموعة المستوردين والمصدرين مما يتيح لها تطبيق معاملات أفضل توجيهها يدعمها استخدام البيانات. بالإضافة إلى هذا، يمكن أن يصبح مؤشر المخاطر العالمي المخصص لكل تاجر مفيدا للغاية باعتباره (١) شرطا جديدا في وحدة الانتقائية، و(٢) أحد معايير تحديد مواصفات المخاطر في عملية التصريح للمشغل الاقتصادي المعتمد، و(٣) مدخلا أساسيا للتخطيط السنوي لعملية التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، و(٤) مكونا في دراسة روابط الاحتيال وشبكاتة.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المنهجية منقّدة بالفعل في عدد من الإدارات الجمركية، وتثبت فائدتها في تحسين مستوى إدارة المعلومات، وتوجيه عملية وضع تدابير لتعزيز الوقاية من المخاطر والتخفيف من آثارها. ومن بين بلدان أخرى، استخدمتها كل من شيلي وكوستاريكا وإكوادور والجمهورية الدومينيكية وهندوراس وباراغواي وبيرو كأساس لعمل الجمارك، وتمكنت من تحقيق نتائج كبيرة. فعلى سبيل المثال، ذكرت سلطات إكوادور أن تنفيذ هذه المنهجية في أوائل عام ٢٠١٩ ساعد في إلغاء القرارات التقديرية من نظام الانتقائية الذي تطبقه، وهو ما قلل عدد عمليات الفحص الفعلي من ٣٨٪ في عام ٢٠١٩ إلى ١٩٪ في عام ٢٠٢١، في حين زادت فعالية هذه العمليات بنسبة ٨٪، وكل هذا دون التأثير على الإيرادات الجمركية.

ومن خلال مؤشر المخاطر العالمي، سيكون من الممكن الاستمرار في التحليل نحو متغير ثانٍ في الدراسة، أي البضائع. وبعد تحديد المعايير التي تصنف البضائع الحساسة (راجع

الملحق «زاي»)، فإنه يوصى بتحليل الشبكات أو دراسة الصلات بين المشغلين — أي المستوردين والمُخْلِصون الجمركيون والموردون، وما إلى ذلك — والبضائع من أجل تطوير هذه المعايير. ويُلخص الجدول ٥-٣ نتائج هذه المنهجية.

الجدول ٥-٣:

الرَّبط بين البضائع الحساسة والمشغلين مرتفعي المخاطر			
رموز التعريفية الجمركية للبضائع الحساسة	تقسيم حسب الحجم	مستوى مؤشر المخاطر العالمي	عدد المستوردين
			مؤشر المخاطر العالمي
		مرتفع	الرقم الضريبي الموحد ١
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		متوسط	الرقم الضريبي الموحد ٢
	كبير	#	مؤشر المخاطر العالمي
		منخفض	الرقم الضريبي الموحد ٤
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		مرتفع	الرقم الضريبي الموحد ٥
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		متوسط	الرقم الضريبي الموحد ٧
	متوسط	#	مؤشر المخاطر العالمي
		منخفض	الرقم الضريبي الموحد ٨
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		مرتفع	الرقم الضريبي الموحد ١٠
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		متوسط	الرقم الضريبي الموحد ١١
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		منخفض	الرقم الضريبي الموحد ١٣
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		مرتفع	الرقم الضريبي الموحد ١٤
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		متوسط	الرقم الضريبي الموحد ١٦
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		منخفض	الرقم الضريبي الموحد ١٧
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		مرتفع	الرقم الضريبي الموحد ١٩
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		متوسط	الرقم الضريبي الموحد ٢٠
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		منخفض	الرقم الضريبي الموحد ٢٢
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		متوسط	الرقم الضريبي الموحد ٢٣
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		منخفض	الرقم الضريبي الموحد ٢٥
		#	مؤشر المخاطر العالمي
		منخفض	الرقم الضريبي الموحد ٢٦
		#	مؤشر المخاطر العالمي

المصدر: المؤلفان.

«شجرة القرارات» المستندة إلى مؤشر

تقدم «شجرة القرارات» منهجية تربط بين تحليل البضائع والمشغلين من جانب والمورد وسعر الوحدة الخاص بالمعاملة من جانب آخر. وبتقييم كل إقرار جمركي باستخدام مجموعة من المؤشرات والمقاييس، تحدد هذه الأداة ما إذا كانت هناك حاجة إلى إجراء رقابي أم لا عن طريق المنطق الاستقرائي. وترد المنهجية الكاملة في الملحق «حاء».

وكما يدل اسم الأداة، تنشأ الرقابة وفقاً للفروع والعقد. ويمثل كل فرع مجموعة من التدابير لمتغير واحد — البضائع والمشغل والمورد والسعر — وتحدد العقدة ما إذا كان المتغير ينطوي على مخاطر أم لا. وعندما تكون جميع العقد محفوفة بالمخاطر، يتم انتقاء المعاملة لتخضع لرقابة جمركية. ومن حيث المعاملة، من الممكن دمج معيار جديد للانتقائية يستند إلى «شجرة القرارات» المحددة. بالإضافة إلى ذلك، قد تنبثق دراسات وتحليلات أخرى من مجموعة البيانات نفسها. وفي جميع الحالات، سيكون من الممكن اعتماد سياسات التعامل ليتم تطبيقها قبل عملية التخليص الجمركي للبضائع أو أثنائها أو بعدها.

تحديد مجموعة المخاطر

تحدد المنهجية المقترحة قواعد توضح المزيغ المترابط من حالات الاحتيال. وهذا يعني أن وضع المتغيرات المختلفة وقيمتها — المخلصون الجمركيون والبضائع وبلد المنشأ وما

إلى ذلك — سيعبران عن مجموعة من الصفات المعينة لهؤلاء المستوردين الذين يرتكبون الاحتيال، أو يعرفانها.

والخطوة الأولى هي تحديد الإقرارات الجمركية التي تسجل مخالفات في فترة زمنية خلال العملية الجمركية نفسها، أي أثناء الإفراج الجمركي. وبالمثل، يمكن لتحديد السبب الجذري للتحايل أو المخاطر المكتشفة أن يثري التحليل، وذلك بالتقسيم إلى فئات حسب (١) تقويم البضائع بأقل من قيمتها، و(٢) عدم دقة التصنيف، و(٣) البضائع غير المقيدة في الإقرار، من بين أمور أخرى. ويتضمن الملحق «طاء» وصفا مفصلا لهذه المنهجية.

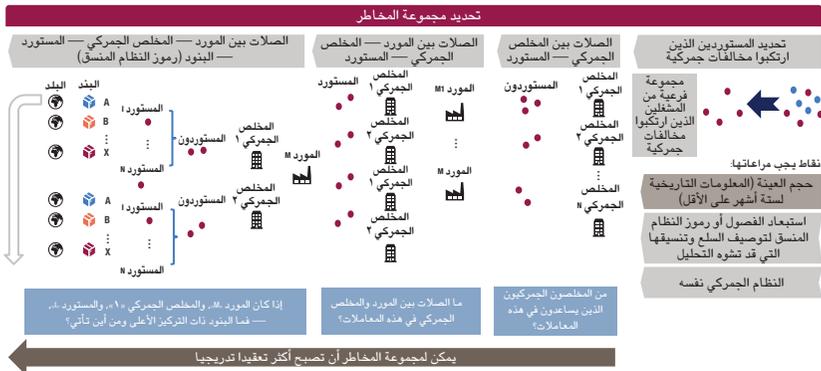
عندما يتم تحديد مزيج حقول البيانات وقيمتها، فإن مجموعة المخاطر أو حالات التحايل تتطور، وتصبح جاهزة لتحديد المشغلين و/أو المعاملات التي تتسق مع هذه المجموعة. بالإضافة إلى هذا، ينبغي تقديم قاعدة كمعيار جديد للمخاطر لتحديد مستوى الرقابة المخصص لكل مجموعة مخاطر محددة. ويتضمن الشكل البياني ٥-٦ نظاما بسيطا لهذه المنهجية.

وباستخدام مجموعة المخاطر، يمكن تحديد مجموعة من المستوردين تتطابق مع سياق الاحتيال. واستنادا إلى هذه المجموعة الفرعية، سيكون من المثير للاهتمام معرفة مستوى الرقابة التي تطبقها الجمارك ونتائجها. ولأن المستوردين هم الصلة الرئيسية في هذا المزيج، فينبغي مقارنة من لا يخضعون منهم للضوابط الجمركية مقابل تاريخهم من حيث الامتثال وقيمتهم على مؤشر المخاطر العالمي. ومن الممكن أن

يخضع عدد من هؤلاء المشغلين لاستراتيجية رقابة جديدة «إن درجة النجاح في إعداد أدوات لتعظيم الاستفادة من البيانات ستعتمد على توافر البيانات في الوقت المناسب وجودتها وتنوعها وأيضاً قدرة المؤسسة المعنية على تحديث البيانات واستخلاصها واستغلالها».

وعندما تكون لدى الإدارات الجمركية المعرفة والخبرة في تطوير هذه الأدوات و/أو منهجيات مشابهة، على الأقل، تصبح المعلومات مدخلا بالغ الأهمية في إدارة المخاطر. وقد يبدأ تطبيقها بشكل تجريبي باستخدام لوحات جدولية بسيطة ثم تتطور بمساندة أساليب علمية واستخدام أدوات وبرامج كمبيوتر لتحليل البيانات ونكاء الأعمال. ومن

الشكل البياني ٥-٦: مثال على تحديد مجموعة المخاطر



المصدر: المؤلفان.

الجدير بالذكر أن الذكاء الاصطناعي هو تكنولوجيا جديدة بدأت ترسخ وضعها كأساس لتحقيق هذا الغرض. ويستكشف الفصل السابع هذا الأمر بمزيد من التفصيل. وينبغي للمحللين أن يكونوا قادرين على تعديل برامج الكمبيوتر لتلائم المتطلبات والسياق، وضمان مبادئ شفافية المعلومات، وإمكانية التنبؤ بها، وتوافرها في الوقت المناسب.

ملخص

تختلف أولويات الإصلاح من أجل تحسين مستوى الامتثال الجمركي على مستوى البلدان والمناطق، مما يعكس التنوع في مراحل التطور والقدرة الإدارية. ولا يوجد نموذج واحد يصلح لجميع الحالات، ومن ثم، يجب تصميم الإصلاحات بحيث تناسب سياق كل بلد وظروفه، إلا أنه على أي الأحوال، تحسين مستوى الامتثال يتطلب بذل جهود لإحداث إصلاحات على المدى المتوسط إلى المدى الطويل.

ولتحقيق مزيد من الامتثال الطوعي من جانب المشغلين، وقدر أكبر من الكفاءة لكل من التجار والجمارك، وتحقيق الفعالية المؤسسية للضوابط المستندة إلى المخاطر، فمن الضروري وجود استراتيجية للإدارة المتكاملة للمخاطر. ويتضمن منهج الإدارة المتكاملة للمخاطر ما هو أكثر بكثير من مجرد استهداف الحمولة، أو وضع معايير الانتقائية، أو استخدام معدات غير تدخلية، أو الحصول على برامج كمبيوتر تحليلية؛ فهو يشمل الإدارة الجمركية ووظائفها بأكملها. وينبغي أن ينظر هذا المنهج في مجموعة كبيرة من النواحي المترابطة، مثل اتفاقيات الحوكمة، وتعزيز الأداء التشغيلي، وتنفيذ تدابير و/أو مشاريع ومراقبتها للتصدي للمخاطر الرئيسية والتخفيف من آثارها. وبالتالي، يجب أن يكون جزءاً من الخطط الاستراتيجية والتشغيلية التي تضعها الإدارة الجمركية، وأن ينعكس بوضوح من خلال السياسات المؤسسية. وتُمثل الإدارة المتكاملة للمخاطر أيضاً آلية لزيادة وعي المجتمع التجاري بأنشطة الامتثال، وتعزيز ثقته في الإدارة الجمركية.

وختاماً، كما هو الحال مع أي إصلاح من أجل التحديث، سيعتمد تنفيذ الإدارة المتكاملة للمخاطر ونجاحها اعتماداً كبيراً على التزام الإدارة العليا بإحداث تغييرات هيكلية — وهو ما يشكل غالباً أصعب العقبات التي يجب التغلب عليها — ومن ثم إشراك الإدارة الجمركية بأكملها وضمان استمرارية الإصلاحات الرئيسية.

المراجع

- Barrie, Russell. 2010. "Revenue Administration: Developing a Taxpayer Compliance Program." IMF Technical Notes and Manuals 10/17, International Monetary Fund, Washington, DC.
- De Wulf, Luc, and Jose B. Sokol. 2005. *Customs Modernization Handbook*. Washington, DC: World Bank.
- Financial Action Task Force (FATF)—Egmont Group. 2020a. *Trade-Based Money Laundering: Trends and Developments*. Paris, France: FATF.
- Financial Action Task Force (FATF)—Egmont Group. 2020b. *Trade-Based Money Laundering: Risk Indicators*. Paris, France: FATF.
- Foley, Rebecca, and Bruce Northway. 2010. "Managing Risk in Customs: Lessons from the New Zealand Customs Service." Investment Climate in Practice (No. 12). World Bank, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF) and World Customs Organization (WCO). 2019–2020. "International Survey on Customs Administration (ISOCA)." IMF and WCO.

- International Organization for Standardization (ISO). 2009. "ISO 31000:2009 Risk Management Principles and Guidelines." ISO, Geneva, Switzerland.
- Keen, Michael. 2003. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Widdowson, David, and Stephen Holloway. 2011. "Core Border Management Disciplines: Risk-Based Compliance Management." In *Border Management Modernization*, edited by Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson, and Tom Doyle. Washington, DC: World Bank.
- World Customs Organization (WCO). 2002. *Revised Kyoto Convention (entered into force in 2006). Chapter 6. Kyoto Convention*. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO). 2005. *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*. Updated in 2021. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO). 2012a. *Customs Risk Management Compendium, Volume I*. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO). 2012b. *Customs Risk Management Compendium, Volume II*. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO). 2012c. *Guidelines for Post Clearance Audit (PCA) Volume I*. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO). 2012d. *Guidelines for Post Clearance Audit (PCA), Volume II*. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO). 2013. "Trade Facilitation Agreement." Article 7 (entered into force in 2017). WTO Legal Texts—Agreement on Trade Facilitation. WCO, Brussels, Belgium.
- World Customs Organization (WCO). 2016. *Guidelines for Strengthening Cooperation and the Exchanging of Information between Customs and Tax Authorities at the National Level*. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO). 2018. *Data Analysis Practitioner's Handbook*. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO) and the Egmont Group. 2020. *Customs—FIU Cooperation Handbook*. WCO and Egmont Group.

الإنفاز الجمركي والتعاون مع الإدارات الأخرى

يانوش ناج وويليام لودرو

يمثل الإنفاذ عنصرا حيويا في جميع الإدارات الجمركية. وتؤثر فعالية جهود الإنفاذ والامتثال التي تبذلها هذه الإدارات على الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية في البلدان، كما تساهم في قدرتها على المنافسة في الاقتصاد العالمي. ولذلك، يتعين على هذه الإدارات إعطاء أولوية قصوى لتصميم الاستراتيجيات والسياسات والبرامج الخاصة بالإنفاذ والامتثال ووضعها وتنفيذها.

ويقدم هذا الفصل المشورة بشأن الطريقة التي يمكن أن تتبعها الإدارات الجمركية في تعزيز برامجها المتعلقة بالإنفاذ/مكافحة التهريب، ويبحث في البيئة التي تعمل فيها فرق الإنفاذ الجمركي، بما في ذلك مناقشة التحديات والمخاطر الحالية والمستجدة. ويحدد كذلك عددا من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها برامج الإنفاذ والامتثال الفعالة، ثم يعرض خارطة طريق لتنفيذها وتشغيلها.

وبشكل أكثر تحديدا، فإن هذا الفصل (٦) يقدم إرشادات حول كيفية تحديد استراتيجيات مكافحة الاحتيال ومكافحة التهريب وتنفيذها استنادا إلى تقييم التهديدات الحالية والمستجدة وتقييم القدرات الحالية والأداء الحالي، و(٢) يتناول دور إدارة المخاطر من منظور الإنفاذ، بما في ذلك جمع المعلومات الاستخباراتية وتحليلها، و(٣) يوضح مدى أهمية التحقيق في الاحتيال والخدمات الوقائية (الحظر)، و(٤) يؤكد الحاجة الماسة للتعاون وتبادل المعلومات بين الجمارك وهيئات مراقبة الحدود الأخرى ومع هيئات إنفاذ القانون المحلية والدولية. ويكتسب تبادل المعلومات والتعاون مع الإدارات الضريبية أهمية بالغة من منظور تحصيل الإيرادات.

التحديات: البيئة الجديدة

إن تزايد أحجام اتفاقات التجارة الدولية والتجارة الإقليمية، وكذلك استمرار اعتماد الحكومات على الإيرادات المحصلة على الحدود، يفرض مطالب ثقيلة على الإدارات الجمركية لتيسير التجارة عبر الحدود والاستمرار في معالجة حالات عدم الامتثال. (للاطلاع على مزيد من التفاصيل، راجع أيضا الفصل الأول حول التحديات التي تواجهها الإدارات الجمركية، والفصل الرابع حول تيسير التجارة).

وتواجه الإدارات الجمركية عالما متزايدا ومعقدا من الأنشطة غير المشروعة عبر الحدود. ومن المتوقع أن تكون لديها استراتيجيات فعالة لمكافحة هذه التهديدات

المتنامية. ويقول الأمين العام لمنظمة الجمارك العالمية في مقدمة تقرير التجارة غير المشروعة الصادر عن المنظمة في عام ٢٠١٨: «لا يزال الاتجار غير المشروع في السلع المختلفة يؤثر على السلم والأمن الدوليين، ويزعزع استقرار الاقتصادات، ويهدد صحة السكان وسلامتهم. ويشكل تعطيل تدفقات التجارة غير المشروعة عملية معقدة للغاية يشارك فيها العديد من الأطراف المعنية والعديد من هيئات إنفاذ القانون والوكالات الحكومية الأخرى» (WCO 2019).

ولتحقيق هذه الأولويات المتنافسة غالباً، يجب على الإدارات الجمركية ابتكار طرق للكشف عن الأنشطة غير المشروعة وكبحها، مع توفير التخليص الجمركي الفعال للسلع المشروعة وتعزيز الامتثال الطوعي في الوقت نفسه. ويقدم هذا الفصل المشورة لتحقيق هذه الأهداف ومعالجة بعض التهديدات والمخاطر.

أحد عشر مبدأً للإنفاذ والامتثال الجمركيين

وُضعت المبادئ الأساسية لاستراتيجيات الإنفاذ والامتثال الناجحة بناءً على تجارب عدد من الإدارات التي قامت بتحديث وإصلاح برامج الإنفاذ التي تطبقها، وهي تعكس ما يعتبر ممارسة جيدة على النحو الوارد في المعايير الدولية^١.

ويجب أن تتوافق هذه المبادئ مع الأهداف والأولويات والسياسات المؤسسية للإدارة الجمركية وتدعمها، ومع تلك الخاصة بالحكومة بوجه أعم. وهي تقدم إرشادات لوضع استراتيجية الإنفاذ الجمركي وبرامجها ومبادراتها المختلفة، كما تقدم إطاراً يمكن من خلاله تقييم المبادرات والبرامج التي يحتمل تنفيذها في المستقبل. وفيما يلي الأحد عشر مبدأً:

- ١- الامتثال الطوعي والإنفاذ الفعال يكمل كل منهما الآخر
- ٢- ثقافة إدارة المخاطر في المؤسسة
- ٣- التشريعات الجمركية — الصلاحيات والسلطات الكافية لإنفاذها
- ٤- التعاون والتنسيق بين الهيئات
- ٥- التعاون مع الإدارات الضريبية
- ٦- نظام عقوبات فعال
- ٧- آليات التظلم شفافة وسريعة وموضوعية
- ٨- مسؤولو إنفاذ جمركي يتمتعون بالخبرة المهنية ولديهم الدافع للعمل
- ٩- الاستخدام الفعال لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة وتكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة
- ١٠- إدراك أن الإنفاذ مسؤولية الجميع
- ١١- المعايير الدولية وأفضل الممارسات في مجال الإنفاذ الجمركي

^١ كمبوديا ولاوس وميانمار وجزر البهاما من البلدان التي وضعت استراتيجيات الإنفاذ في إطار الجهود التي تبذلها من أجل التحديث. وهناك مجموعة من المعايير والأدوات الدولية التي تحظى باحترام واسع يمكن الاطلاع عليها في الموقع الإلكتروني لمنظمة الجمارك العالمية: <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools.aspx>.

الامتثال الطوعي والإنفاذ الفعال يكمل كل منهما الآخر

تعطي الإدارات الجمركية الحديثة أولوية قصوى لزيادة «يعتمد الإنفاذ الجمركي الامتثال الطوعي والكشف عن حالات عدم الامتثال ومعالجتها من خلال التحقق والإنفاذ على أساس المخاطر. ومن الضروري تحقيق مستوى عالٍ من الامتثال الطوعي لنجاح استراتيجية الإنفاذ، لأنه يمكن الإدارة من تركيز جهودها ومواردها في مجالي التحقق والإنفاذ على المجالات المحددة ذات المخاطر العالية (أو غير المعروفة). وأحد المبادئ الأساسية للامتثال الطوعي هو أن معظم الناس سوف يمثلون للقانون إذا فهموه، واعتبروه معقولا ويُدَار بشكل عادل، وينطوي على قيمة جوهرية للمجتمع، وتترتب على عدم الامتثال عواقب وخيمة. وفي ظل الضغوط المتزايدة حاليا على الموارد الجمركية، من الضروري زيادة الامتثال الطوعي لتحقيق الفعالية لاستراتيجية الامتثال والإنفاذ.

ويحد الامتثال الطوعي من الحاجة إلى تدخلات مكلفة ومرهقة وتستغرق وقتا من جانب الجمارك والوكالات الأخرى، وغالبا ما يصبح استعدادا دائما. ومن الناحية الأخرى، من المرجح أن يتطلب الامتثال القسري تدخلات مستمرة أو تهديدا بالإنفاذ من أجل استمراره. ويُشار في الفصل الرابع إلى الاستراتيجيات والمناهج المستخدمة لتحقيق الامتثال الطوعي والتي تتعلق بالتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، كما يتناولها الفصل الخامس بالتفصيل. ويعرض الإطار ٦-١ ملخصا موجزا للمنهجيات التي تستخدمها الإدارات الجمركية لزيادة الامتثال الطوعي.

الإطار ٦-١: منهجيات زيادة الامتثال الطوعي

- اعتماد منهج للمعالجة الجمركية قائم على المخاطر — يحدد التجارة المشروعة منخفضة المخاطر ويركز أنشطة التحقق على المخاطر المرتفعة أو غير المعروفة
- التقييم المستمر لكفاءة نظام الانتقاء على أساس المخاطر من خلال الإفادات التقييمية المنتظمة من (١) العمليات (من الفحص الفعلي و/أو المستندي) و(٢) التجار، الذين يقومون بدور أساسي في تعزيز نظام إدارة المخاطر وزيادة تعزيز الامتثال
- توفير المعلومات والمساعدة والدعم لمساعدة العملاء على فهم المتطلبات والالتزامات والامتثال لها طوعا (التواصل على مستوى القطاع)
- ترشيد وتبسيط العمليات والإجراءات الجمركية لجعل الامتثال أسهل وأسرع (الحد من الإجراءات الزائدة عن الحاجة، وتعزيز التنسيق بين الهيئات، وتنفيذ نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة)
- الحد من التدخلات أثناء التخليص الجمركي من خلال زيادة الاعتماد على المعالجة قبل الوصول والتحقق اللاحق للإفراج الجمركي
- تعزيز التعاون والتنسيق بين الوكالات الحكومية التي تتولى مسؤوليات مراقبة الحدود (الإدارة الحدودية المنسقة) وغيرها من الوكالات الحكومية غير المسؤولة عن الحدود (أي المسؤولة عن ترخيص السلع الخاضعة للقيود على الصادرات، ومنتجات اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض، والسلع الثقافية، والسلع العسكرية، وغيرها) لتسهيل الامتثال وتعزيز أوجه التضافر في تبادل المعلومات والقيام بأنشطة الرقابة المشتركة أو التي تدعم بعضها البعض
- وضع أهداف ومؤشرات الأداء المرتبط بالخدمات في جميع أقسام الإدارة
- تنفيذ أحكام اتفاق تيسير التجارة المبرم تحت مظلة منظمة التجارة العالمية

المصدر: المؤلفان.

ثقافة إدارة المخاطر في المؤسسة

تعني ثقافة إدارة المخاطر في المؤسسة أن المؤسسة «الإنفاذ الفعال يتطلب التزام تُقر بأهمية ممارسات إدارة المخاطر وتطبيقها في جميع عمليات صنع القرارات. ويشمل ذلك القرارات الاستراتيجية رفيعة المستوى المتعلقة بالبرامج وتخصيص الموارد والاستثمارات الجديدة، بالإضافة إلى القرارات التشغيلية والتكتيكية بشأن الأمور اليومية، مثل توزيع الموظفين وتخصيص الموارد، وأولويات التحقق وأهدافه، وأنشطة الإنفاذ. ويتناول الفصل الخامس بمزيد من التعمق استحداث وتطبيق نظم الإدارة المتكاملة للمخاطر، بما في ذلك المخاطر المؤسسية ومخاطر عدم الامتثال.

ويتطلب استحداث ثقافة المؤسسة هذه التزام كافة مستويات المؤسسة (وخاصة الإدارة العليا) بمبادئ إدارة المخاطر وتطبيق أساليبها على جميع جوانب العمليات الجمركية، بما في ذلك الإدارة والضوابط الداخلية. ويتعين التخلي عن الممارسات المطبقة منذ فترة طويلة والتي تؤدي إلى الالتزام بتخصيص الموارد للأنشطة بغض النظر عن المخاطر الفعلية التي تنطوي عليها.

وعلاوة على ذلك، يتعين على الجمارك استحداث ثقافة تحليل البيانات لفهم البيانات وإجراءات العمل وأوجه القصور في نظام المعلومات بشكل أفضل. والأخيرة ضرورية لفهم بيئة الامتثال.

ويستلزم هذا التغيير في الثقافة إعادة التركيز على تحديد الأطراف الفاعلة منخفضة المخاطر في سلسلة الاستيراد/التصدير، وتنفيذ النظم الميسرة لها، وتحرير الموارد للتركيز على القطاعات/المعاملات متوسطة إلى عالية المخاطر.^٢

وستتضمن عملية التغيير الصعبة هذه وجود نظم تواصل وتدريب داخلية لضمان كسب تأييد الموظفين. وتعمل العلاقات العامة وخدمة العملاء على ضمان فهم عملاء الجمارك بشكل تام للمناهج القائمة على المخاطر لتحقيق الامتثال، ومزايا الامتثال الطوعي ومنافعه، وعيوب عدم الامتثال وتكاليفه. وعند تنفيذ نافذة إلكترونية موحدة للتجارة، يمكن توسيع منهج إدارة المخاطر ليشمل الوكالات الحكومية الأخرى المشاركة في تنظيم عمليات التجارة الدولية والرقابة عليها.^٣

^٢ تطبيق سلطة الإيرادات في زامبيا نموذجاً جيداً لسياسة إدارة المخاطر المؤسسية. فوفقاً لهذه السياسة، نفذ قسم الجمارك استراتيجية امتثال قائمة على المخاطر بغرض تيسير التجارة المشروعة منخفضة المخاطر، وتركيز جهود الرقابة على المخاطر العالية أو غير المعروفة، وتيسير الامتثال الطوعي من خلال تقدير ومكافأة العملاء الذين يحققون درجة عالية من الامتثال (منخفضو المخاطر)، وإنفاذ الامتثال من خلال إجراءات قائمة على المخاطر لردع غير الممتثلين ورضدهم ومعاقبتهم، والاعتماد بشكل أكبر على المعالجة قبل الوصول والتحقق اللاحق للتخليص الجمركي.

^٣ بصفة أساسية الفحوص البيطرية وفحوص الصحة النباتية وفحوص المطابقة للمعايير وغيرها من الفحوص المعتادة يمكن أن تكون أيضاً قائمة على المخاطر.

التشريعات الجمركية — الصلاحيات والسلطات الكافية لإنفاذها

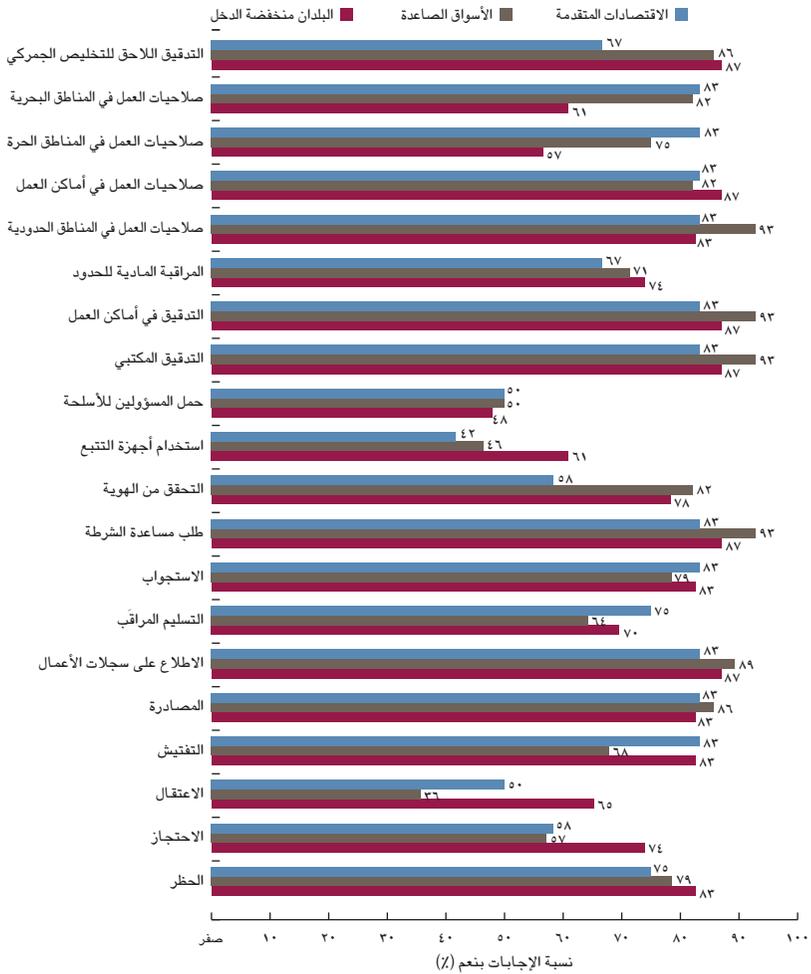
يجب أن تحدد التشريعات المنظمة للجمارك الصلاحيات «يجب أن يتمتع المسؤولون والسلطات التي يحتاجها مسؤولو الجمارك لأداء أدوارهم بفعالية في مجال إنفاذ القانون، بما في ذلك تلك اللازمة لأداء مهامهم اليومية (سلطة إيقاف الأشخاص واستجوابهم؛ وطلب عرض البضائع؛ وفحص البضائع ووسائل النقل

والوثائق؛ وصعود وسائل النقل؛ ومصادرة أو احتجاز البضائع ووسائل النقل؛ واحتجاز الأشخاص المشتبه في قيامهم بأنشطة غير مشروعة والتحقيق معهم وتفتيشهم واعتقالهم؛ والكشف عن الشبكات ذات الصلة). وفي الوضع المثالي، ينبغي أن تكون الصلاحيات التشريعية الجمركية معادلة للصلاحيات التشريعية للشرطة ومستقلة عنها. وينبغي أن يعمل قسم التحقيقات الجمركية تحت إدارة مكتب النائب العام أو بالتعاون الوثيق معه.

وقد أثبتت التجربة أن الإدارات الجمركية التي تفتقر إلى الصلاحيات التشريعية الأساسية تواجه صعوبات كبيرة في القيام بأدوارها في مجال الإنفاذ وتكون عرضة للطعون القانونية. وغالبا ما يعمل مسؤولو الجمارك المكلفون بوظائف إنفاذ متخصصة — بما في ذلك فرق مكافحة التهريب والتحقيق في الاحتيال وعمليات الاستخبارات وغيرها — جنبا إلى جنب مع مسؤولي إنفاذ القانون الآخرين ويحتاجون إلى سلطات إضافية. وتشمل هذه السلطات صلاحيات القيام بدوريات في المنطقة الجمركية، بما في ذلك على الممتلكات الخاصة، ودخول المباني وتفتيشها، وحمل الأسلحة النارية للدفاع عن النفس، وتبادل المعلومات مع الهيئات الأخرى، وطلب إظهار الدفاتر والسجلات (بما في ذلك السجلات الإلكترونية)، واحتجاز هذه المواد في إطار التحقيق، وذلك على سبيل المثال لا الحصر.

وقد قامت الإدارات الجمركية في بعض البلدان بتوسيع نطاق صلاحيات إجراء التحقيقات الجنائية التي تتطلب سلطات استثنائية، مثل مراقبة حركة السلع والأشخاص، وتفتيش الأشخاص والمباني والمسكن، والتنصت على المكالمات الهاتفية، واستخدام عملاء سريين، والمشاركة في أنشطة سرية. وينبغي أن تكون هذه الصلاحيات مصحوبة بتدابير وضمانات معززة تحمي المواطنين من أي سوء استخدام محتمل للصلاحيات. وقد يتطلب ذلك فترة أطول من الإعداد قبل ممارسة هذه الصلاحيات لضمان التدريب الكافي للمسؤولين وتوريد المعدات. ويعرض الشكل ٦-١ ملخص المسح الدولي بشأن الإدارة الجمركية (2019-2020) (ISOCA) حول صلاحيات الإنفاذ الجمركي. وكما يتبين، تتمتع معظم الإدارات الجمركية بالصلاحيات التشريعية الأساسية اللازمة لدعم عمليات الإنفاذ.

الشكل ٦-١: صلاحيات الإنفاذ في الإدارات الجمركية



المصدر: المسح الدولي بشأن الإدارة الجمركية (ISOCA) الذي شارك في إدارته صندوق النقد الدولي ومنظمة الجمارك العالمية، ٢٠١٩-٢٠٢٠.

التعاون والتنسيق بين الهيئات

«يعتمد نجاح الإنفاذ الجمركي على علاقات العمل الفعالة مع الهيئات الشريكة — المحلية والأجنبية على حد سواء.»

يجب على الإدارات الجمركية اغتنام كافة الفرص المتاحة للعمل على نحو تعاوني مع هيئات الإنفاذ الأخرى. وتشمل هذه الهيئات الشرطة والجيش والهجرة وغيرها من الهيئات المعنية بالتجارة والسفر عبر الحدود (بما في ذلك الهيئات الأجنبية التي يتم الاتصال بها من خلال إدارة جمركية شريكة).

وتعمل هيئات الإنفاذ معاً للاستفادة من الخبرات المتخصصة، وتوسيع الأساس القانوني لإجراءات الإنفاذ، وضمان تبادل المعلومات والاستخبارات واستخدامها لتحقيق الحد الأقصى من فعاليتها في مكافحة الأنشطة الإجرامية. ويتطلب التعاون الفعال تحديداً واضحاً للأدوار والمسؤوليات بين المؤسسات الشريكة لتجنب أوجه التداخل والثغرات وأوجه عدم اليقين. وقد أبرم العديد من الإدارات الجمركية مذكرات تفاهم مع هيئات إنفاذ أخرى لتوفير إطار للسياسات وطرائق تشغيل لترتيبات العمل مع الهيئات المعنية.^٤ ويشمل ذلك آليات للتشاور والتعاون وتبادل المعلومات، بما فيه التبادل الإلكتروني في الوقت الحقيقي؛ والمساهمة المشتركة والمشاركة في الأنشطة التي تهدف إلى زيادة الاستفادة من المعلومات؛ وتعزيز التعاون والتنسيق في عمليات الإنفاذ على الحدود، وخاصة عمليات القوات المشتركة وفرق العمل. وفي إطار مذكرات التفاهم، تقوم الجمارك والهيئات الأخرى بوضع اتفاقيات تشغيلية محددة لتنفيذ عمليات القوات المشتركة، واشترط تبادل المعلومات، وما إلى ذلك. وقد أصبح لهذا التعاون بين الهيئات أهمية أكبر مع مواجهة البلدان تهديدات أمنية وإرهابية. ويتعين على جميع الهيئات أن تشارك بشكل كامل في هذه الجهود وأن تدعمها.

التعاون الدولي

يكتسب التعاون الدولي وتبادل المعلومات بين الإدارات الجمركية ومؤسسات إنفاذ القانون الأخرى ومجتمع الأعمال أهمية بالغة لفعالية الإنفاذ والرقابة في ظل التوسع في التجارة الدولية واستمرار المخاطر التي تهدد السلامة والأمن والقدرة التنافسية لجميع البلدان. والوثيقة الأكثر تطبيقاً في مجال التعاون الجمركي على مستوى ثنائي هي الاتفاق الثنائي النموذجي بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجمركية (٢٠٠٤) (Model Bilateral Agreement on Mutual Assistance in Customs Matters (2004)) والمبرمة تحت مظلة منظمة الجمارك العالمية. وكوثيقة دولية، هناك الاتفاقية الدولية بشأن المساعدة الإدارية المتبادلة في المسائل الجمركية (International Convention on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters) والمبرمة تحت مظلة منظمة الجمارك العالمية (المعروفة أيضاً باسم اتفاقية جوهانسبرغ، بروكسل — ٢٧ يونيو ٢٠٠٣، ولكنها لم تدخل بعد حيز التنفيذ). ووفق هذه الوثيقة، تلترم الأطراف المتعاقدة في اتفاقية جوهانسبرغ «بتقديم المساعدة الإدارية لبعضها البعض بموجب الشروط المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، من أجل التطبيق السليم لقانون الجمارك، ومنع المخالفات الجمركية والتحقيق فيها ومكافحتها، وضمان أمن سلاسل إمداد التجارة الدولية».^٥ وتشمل الوثائق الأخرى ذات الصلة ما يلي:

- الاتفاقية الدولية بشأن المساعدة الإدارية المتبادلة لمنع المخالفات الجمركية وتقصيها وقمعها (International Convention on mutual administrative assistance for the prevention, investigation and repression of Customs offenses) (اتفاقية نيروبي) — التي دخلت حيز التنفيذ في مايو ١٩٨٠

^٤ يغطي الفصل الثالث جوانب محددة من التعاون مع الوكالات الحكومية الأخرى في إطار الإدارة الحدودية المنسقة، ويتناول الفصل الرابع الفحص المنسق بين الهيئات المختلفة.

^٥ للاطلاع على المبادئ التوجيهية حول كيفية إبرام اتفاقيات تعاون مهمة و/أو إنشاء وحدات مشتركة بين الهيئات والشرطة، يرجى الرجوع إلى دليل التعاون بين الجمارك والشرطة (CPCH) الصادر عن منظمة الجمارك العالمية والإنتربول على الرابط التالي: https://cites.org/sites/default/files/eng/prog/enforcement/CustomsPoliceCoopHandbook_EN_LR.pdf

^٦ انضمت إلى هذه الاتفاقية عشرة أطراف متعاقدة في يونيو ٢٠٢٠ لكنها لم تدخل بعد حيز التنفيذ. راجع أيضاً <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/conventions-and-agreements/johannesburg/internconvmutualadmineng2003.pdf?la=en>

- الاتفاقيات الإقليمية المتعلقة بالمساعدة المتبادلة
- الاتفاقيات الثنائية المتعلقة بالمساعدة المتبادلة (سواء على مستوى الحكومة أو بين الجمارك)
- توصيات منظمة الجمارك العالمية ومبادئها التوجيهية وموجزاتها الوافية بشأن المساعدة الإدارية المتبادلة

ويولى اهتمام متزايد على الحدود البرية لتوفير مرفق حدودي واحد في معابر حدودية مختارة أو في كافة المعابر الحدودية حيث يمكن للجمارك والهيئات الحدودية الأخرى العمل في نفس المبنى، أو بالقرب من بعضها البعض، أو تقاسم جزء على الأقل من عملها ومسؤولياتها^٧. وتتمثل أهداف هذا الترتيب في توفير تكاليف بناء وتشغيل مركز حدودي، وخفض وقت المعالجة من خلال توفير فرصة إنشاء نافذة موحدة، وتسهيل التعاون وتبادل المعلومات بين مختلف هيئات مراقبة الحدود العاملة على نفس الحدود.

ويمكن أن يؤدي تعميق التعاون إلى وضع ضوابط مشتركة أو حتى من جانب واحد حيث تقبل هيئات بلد ما نتائج الضوابط التي تطبقها هيئات البلد المجاور. ومع ذلك، ينبغي النظر بعناية في الوصف الدقيق لترتيبات مراقبة الحدود، وتقييم المكاسب والقيود، وصياغتها بدقة في اتفاق ثنائي على أعلى مستوى ممكن. وتمنح هذه الترتيبات بعض الحصانات كما توفر الحماية للعمليات التي تقوم بها هيئات إنفاذ القانون التابعة للبلد المجاور في أراضي البلد المضيف ضمن الحدود وفي ظل الظروف التي يتفق عليها الطرفان، مما يؤدي إلى التضحية بجزء من السيادة الوطنية من خلال السماح بإنفاذ قوانين ولوائح سلطات البلد المجاور حتى على مواطني البلد المضيف وفي البلد المضيف. ومع ذلك، تتوخى معظم البلدان الحذر الشديد فيما يتعلق بوجود مسؤولي إنفاذ القانون في الأراضي الأجنبية ومنطقة اختصاصها.

التعاون مع الإدارات الضريبية

تمثل الإدارة الضريبية أحد أقرب شركاء الجمارك في مكافحة الاحتيال. وتتعامل الإدارتان الضريبية والجمركية مع قطاع كبير من السكان وينبغي أن تتشاركا نفس قاعدة البيانات. ويجب وضع سياسات وقواعد لاستخدام هذه المعلومات والحصول عليها لضمان الالتزام بجميع المتطلبات القانونية واحترام حقوق المكلفين. وعادة ما يكون جميع المشغلين المشاركين في التجارة الدولية مكلفين ضريبيين محتملين. ولا بد أن التجار/المكلفين الضريبيين غير الممثلين سيستغلون عدم وجود تعاون و/أو تنسيق بين الإدارتين. وفيما يلي قائمة بالعديد من الموضوعات المهمة التي ينبغي للإدارتين العمل معا بشأنها. وهي قائمة غير شاملة.

- أولاً، وجود سجل مشترك له أهمية بالغة لإدارة الامتثال. وتستفيد الإدارتان الجمركية والضريبية من استخدام رقم ضريبي موحد لتسجيل المعاملات في أنظمتها. فهذا يسمح بمضاهاة البيانات لأغراض إدارة المخاطر في الجانبين، بما في ذلك مقارنة حجم التداول بحجم التجارة، والكشف عن الأنشطة غير المدرجة في الإقرارات، وتحديد

^٧ توجد في أوروبا أمثلة للمراكز الحدودية المشتركة، لا سيما بين أعضاء الاتحاد الأوروبي الحاليين قبل إلغاء الضوابط المفروضة على الحدود الداخلية في عام ١٩٩٥. وبينما يتناول هذا القسم التعاون الدولي بين سلطات البلدان المجاورة، يتناول الفصل الثالث الإدارة الحدودية المنسقة بين سلطات نفس البلد.

التناقضات في كميات المعاملات وقيمتها، وفي نهاية المطاف مكافحة عدم الامتثال والاحتيال والتهرب.

- من الضروري أن تشترك الإدارتان الضريبية والجمركية في إدارة ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية على السلع. وكما أوضحت دراسة Mann (2004)، «يمثل تقييم السلع وتصنيفها في المكاتب الجمركية الخطوة الأولى الرئيسية في سلسلة ضريبة القيمة المضافة التي تؤثر في نهاية المطاف على إجمالي ضريبة القيمة المضافة المحصلة (على البنود المستوردة والمحلية). وإذا لم يتم تنفيذ هذه الخطوات بشكل صحيح، يصبح من الصعب إنشاء نظام فواتير مناسب يصل إلى مستوى التجزئة ويشمله».
- التقييم الجمركي وفقا لمعايير وضوابط التسعير التحويلي الصادرة عن منظمة التجارة العالمية من المجالات الأخرى ذات الاهتمام المشترك التي ينبغي التعامل معها بصورة منسقة. وبالنسبة لإدارة الضرائب الانتقائية، من الضروري إجراء مطابقة بين المدخلات (المستوردة أو المشتراة محليا) والمخرجات لتحديد الأوعية الضريبية.
- يساعد تبادل المعلومات عن الإعفاءات والأنظمة الخاصة في التصدي لسوء الاستخدام المحتمل والتناقضات المحتملة بشأن استحقاق هذه المزايا ونطاقها ومدتها.
- نظرا لتطبيق معدل ضريبة قيمة مضافة صفري على السلع المصدرة، يحق للمصدر المطالبة باسترداد كامل مبلغ ضريبة القيمة المضافة المدفوع على المدخلات. وهو مجال تشكل فيه احتمالية وجود مطالبات كاذبة باسترداد الأموال خطرا كبيرا. وينبغي للجمارك تقديم ضمانات للإدارة الضريبية بأن السلع قد تم تصديرها بالفعل. ومن أجل ذلك، ينبغي للجمارك إجراء عمليات التحقق المادي والمستندي باستخدام أساليب تقييم المخاطر لتحديد الشحنات المستهدفة فحصها ومستوى الفحص اللازم. وينبغي للإدارة الضريبية المساهمة في وضع معايير الاختيار اللازمة لإجراء هذا الفحص.
- يكتسب تبادل المعلومات عن نتائج الإنفاذ أهمية بالغة في تحديث سجل المخاطر في الإدارتين. كذلك فإن تبادل المعلومات عن المخالفين والقضايا والبيانات العامة حول امتثال المكلفين والمخاطر ذو قيمة بالغة للطرفين. وقد يسمح تبادل قوائم المخالفين بالكشف عن حالات عدم الامتثال في الجانبين. ومن المرجح أن تكون لعمليات الاحتيال المرتكبة في المعاملات العابرة للحدود عواقب على الامتثال الضريبي. فعلى سبيل المثال، قد يؤدي إبلاغ الكمية و/أو القيمة بأقل من حقيقتها في الجمارك إلى تخفيض الالتزامات الضريبية^٨. ويمثل تبادل سجلات متابعة امتثال المكلفين الضريبيين/التجار عنصرا أساسيا في اختيار حالات التدقيق والفحص والتحقيق. ونظرا للطابع السري الذي تتسم به المعلومات الضريبية، تكتسب السياسات والإجراءات الواضحة بشأن تبادل هذه المعلومات واستخدامها أهمية بالغة وينبغي توثيقها في اتفاقات قانونية رسمية.

^٨ من المهم الإشارة إلى أن هذه ليست القاعدة دائما. ففي بعض الحالات، يؤدي تقويم الواردات بأقل من قيمتها، الذي يتسبب في انخفاض الرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة المحصلة في الجمارك، إلى جعل الأرباح أعلى و/أو تحسين المركز في السوق عند بيع السلعة المقومة بأقل من قيمتها. وقد يؤدي ذلك في نهاية المطاف إلى سداد المستورد المزيد من الضرائب بشرط فعالية الرقابة على الضريبة على دخل الشركات رغم أن الأثر الكلي على الإيرادات ربما يكون سلبيا. وفي بعض الأحيان، تؤدي القيود المفروضة على النقد الأجنبي إلى جعل المبالغة في تقييم الواردات وسيلة جذابة لتسهيل خروج المزيد من النقد الأجنبي من البلد المعني. والنقطة هنا هي أن آليات الاحتيال غالبا ما تتغير، ويتعين أن تتسم الرقابة على الامتثال بالمرونة.

- يمكن أن يؤدي التعاون في كثير من الأحيان «آلية طعون شفافة ومناحة إلى تحسين فعالية تحصيل الإيرادات وإدارة المتأخرات. ومن الممارسات الجيدة تفويض الجمارك باحتجاز شحنات الواردات أو الصادرات نيابة عن الإدارة الضريبية. كذلك يعد هذا الإجراء الفعال للغاية المتعلق بالتحصيل بمثابة رادع عام للمكلفين الآخرين. وفي المقابل، تتمتع وحدة تحصيل الديون التابعة للإدارة الضريبية بميزة نسبية للقيام بإنفاذ تحصيل الرسوم أو الغرامات المتعلقة بالجمارك، على سبيل المثال، وفقا للتحقيقات أو قضايا مكافحة التهريب.^٩

نظام عقوبات فعال لدعم الإنفاذ

ينبغي أن يعكس نظام العقوبات مدى خطورة المخالفة، وأن يراعي سجلات الامتثال السابقة، وأن ينص على الملاحقة الجنائية في أخطر المخالفات. ورغم أن إقرار هذا الإجراء يعود إلى المشرعين وصناع السياسات، ينبغي للجمارك إقناع الحكومة بدعم التغيير التشريعي اللازم. وبمجرد وضع نظام عقوبات شامل، من المهم استخدام كافة العقوبات والجزاءات وغيرها من التدابير بطريقة متوازنة لتعظيم أثارها الإيجابية وتحقيق أهدافها الرئيسية، وهي: ردع المخالفين المحتملين في المستقبل عن ممارسة الاحتيال، واسترداد الإيرادات الضائعة، وتثقيف المخالفين.

ولدعم هذا المبدأ، تحتاج الإدارات الجمركية إلى تطبيق نظام عقوبات متدرج يهدف إلى ضمان الامتثال من خلال تطبيق العقوبات في إطار نموذج للامتثال الجمركي يضمن تطبيق العقوبات بصورة موحدة ومتسقة وعادلة على المخالفات التي لها نفس الوزن في إطار الهدف العام المتمثل في تشكيل سلوك العميل تجاه التنظيم الذاتي. وينبغي أن تراعي العقوبات سجل المخالف في مجال الامتثال — فارتكاب نفس المخالفة لمرّة ثانية ومرات لاحقة سيؤدي إلى عقوبات أعلى تدريجياً. ويحتوي الملحق «باء» على مثال لنظام عقوبات/جزاءات متدرج.

وتطبيق العقوبات على يد مسؤولي الجمارك من المجالات شديدة التعرض لمخاطر الممارسات الفاسدة. ويجب أن تكون القواعد بالغة الوضوح وأن يتم تطبيق العقوبات باستخدام صيغة شبه تلقائية — إذ ينبغي أن يكون الاتصال الشخصي، إذا لزم الأمر، في أضيق الحدود بين مسؤولي الجمارك والعملاء.

آليات تظلم شفافة وسريعة وموضوعية

يجب أن يشتمل نظام العقوبات والجزاءات الجمركية على آلية تظلم شفافة ويسهل فهمها لتسهيل الاعتراض على إجراءات الإنفاذ بصورة عادلة وعاجلة وموضوعية وعلى أساس قانوني واضح. وينبغي نشر إجراءات التظلم لضمان إمام مقدمي التظلمات المحتملين بحقوقهم في التظلم في قرارات الجمارك، وأنهم يفهمون الإجراءات الواجب اتباعها، ويرون أنه

^٩ يتناول الملحق «كاف» في الفصل الثالث الجوانب الأخرى للتعاون بين الإدارتين الضريبية والجمركية، بما في ذلك تلك المعنية بإنشاء سلطة للإيرادات

يمكنهم الاعتماد على قرارات عادلة وموضوعية. ولسوء الحظ فإن بعض الإدارات الجمركية، وخاصة في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات، تميل إلى تجاوز آليات التظلم الرسمية والاعتماد على عمليات التسوية الأقل رسمية، مما يتيح الفرص لتسوية القضايا على أساس فاسد أو غير مهني. وتؤدي هذه الممارسات إلى تقويض مصداقية التزام الإدارة الجمركية بالإنفاذ والشفافية.

وعادة ما تبدأ إجراءات التظلم بتظلمات داخلية تنظر فيها الإدارة الجمركية. وإذا لم يكن مقدم التظلم راضيا عن قرار الإدارة، يُتاح له تقديم تظلم آخر إلى هيئة تظلمات خارجية مستقلة وشبه قضائية (مثل لجنة للتظلمات الجمركية). ويكون المستوى الأخير للتظلم أمام المحاكم. ويتناول الفصل الرابع أيضا آلية التظلم.

وفي حالة إجراءات الملاحقة الجنائية التي تتخذها الجمارك (والتي تتطلب في معظم البلدان موافقة النائب العام)، فإن القواعد والإجراءات المتعلقة بالإدانات الجنائية تحدد آليات التظلم، والتي عادة ما تنطوي على تظلم أمام محكمة استئناف عليا. وينبغي تنفيذ الإفادات التقييمية المنتظمة المقدمة للعمليات بشأن القضايا المستأنفة بطريقة تُمكن مسؤولي العمليات الجمركية من فهم الأسباب الرئيسية للتظلمات بشكل أفضل وبالتالي اتخاذ الإجراءات التصحيحية.

مسؤولو الإنفاذ الجمركي يتمتعون بالخبرة المهنية ولديهم الدافع للعمل

على غرار جميع قطاعات الإدارة الجمركية، يعتمد «يعتمد الإنفاذ الجمركي على جراح عمليات الإنفاذ على قوى عاملة من مسؤولي الجمارك المدربين تدريباً جيداً ولديهم الدافع الكبير للعمل ويتمتعون بخبرة مهنية وسجل أداء قوي وقدر عالٍ من النزاهة. ويجب أن يحصلوا على أجور مجزية وتدريب كافٍ للحد من الميل إلى القيام بممارسات مخالفة للقواعد/فاسدة. ومن شأن توفير برنامج تدريب جيد وفعال وقائم على الاحتياجات أن يضمن اكتساب الموظفين للكفاءات اللازمة لمهام الإنفاذ والحفاظ عليها. ويتم تحقيق ذلك من خلال إجراء تقييم للاحتياجات التدريبية على أساس الكفاءة. وينبغي إجراء تقييم للاحتياجات التدريبية في إطار تخطيط وتنفيذ المبادرات المختلفة في استراتيجية الإنفاذ الخاصة بالإدارة»^{١٠}

وغالبا ما يتطلب تصميم وتقديم التدريب المتخصص في مجال الإنفاذ مساعدة من متخصصين خارجيين. وعادة ما يكون شركاء التنمية على استعداد لتقديم هذا الدعم، شأنهم في ذلك شأن المنظمات الدولية مثل صندوق النقد الدولي ومنظمة الجمارك العالمية ومجموعة البنك الدولي.

وينبغي أن يظل مسؤولو الإنفاذ في مناصبهم المتخصصة لفترات طويلة نسبيا حيث إن تطوير مهاراتهم وخبراتهم قد يستغرق عدة سنوات. وكثيرا ما تشهد سياسات تناوب الموظفين في الإدارة نقل هؤلاء المسؤولين المتخصصين بشكل متكرر مما يكون له تأثير ضار على

^{١٠} يسلط الفصل الثاني الضوء على بعض التحديات التي تواجه الإنفاذ الجمركي والتي تفرضها أنماط التجارة الجديدة، ويتناول الفصل الثالث تقييم الاحتياجات التدريبية على أساس الكفاءة

أدائهم ومعنوياتهم وكفاءة التدريب. وبينما يصعب تحديد فترة دنيا للبقاء في منصب ما، فقد أثبتت التجربة أن المسؤولين المعيّنين في فرق الإنفاذ المتخصصة ينبغي أن يظلوا في مناصبهم ما لا يقل عن أربع إلى خمس سنوات.

الاستخدام الفعال لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة وتكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة

في البيئة الحالية التي أصبح فيها المجرمون وأولئك «النظم الحديثة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وأحدث تكنولوجيات ومعدات الكشف عن البضائع المهربة ضرورية لمنهج إنفاذ يسترشد بمستويات المخاطر».

للكشف عن هذه البضائع، بما في ذلك أجهزة الفحص غير التدخلية مثل الماسح الضوئي/الأشعة السينية، وأجهزة قياس الطيف، وكشف الأثر، وأدوات كشف الإشعاع، بالإضافة إلى أدوات الفحص الأساسية. وينبغي أن يستند استخدامها إلى تقييمات المخاطر لضمان تحقيق المستوى الأمثل من الفعالية.

ويتزايد اعتماد الجمارك على النظم المتقدمة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدعم الجهود الرامية إلى اكتشاف حالات عدم الامتثال باستخدام المناهج القائمة على المخاطر. وتشتمل النظم الحديثة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات الخاصة بالإنفاذ على نظام لإدارة الحالات وقاعدة بيانات للإنفاذ يتم فيها تجميع وتخزين المعلومات عن المخالفات السابقة والمخالفين. كذلك من شأن قاعدة بيانات المعلومات الاستخباراتية التي يتم فيها جمع المعلومات وتخزينها وتحليلها أن تدعم عمليات الإنفاذ. وينبغي استخدام قواعد البيانات هذه من خلال نظام لإدارة المخاطر يساعد الجمارك في تحليل البيانات وتقييم المخاطر/التحديات وتنفيذ الأهداف التشغيلية القائمة على المخاطر. وينبغي الربط بين نظام إدارة المخاطر ونظام التخليص الجمركي الآلي لدعم عمليات الاستهداف والاختيار.

وينبغي أن تصبح هذه النظم بمثابة نظام متكامل للإدارة الجمركية يسمح باستخدام الفعال والكفاء للموارد الشحيحة. ورغم الاستثمارات الضخمة في تكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة (ولا سيما المساحات الضوئية باهظة التكلفة)، فإن الإدارات غالباً ما تلاحظ ضالة النتائج من حيث عمليات الكشف. ولفعالية الاستخدام، يجب تطبيق هذه التكنولوجيا في إطار استراتيجية وخطة إنفاذ أوسع نطاقاً وعلى أساس مبادئ وعمليات إدارة المخاطر. وغالباً ما تتسم إدارة هذه الأدوات باهظة التكلفة بالضعف في ظل ضعف الاستهداف أو انعدامه، ونظم إعداد التقارير غير الكاملة، والإشراف الإداري غير الكافي. ويتضمن الفصل الخامس مناقشة أعمق لنظم إدارة المخاطر.

إدراك أن الإنفاذ مسؤولية الجميع

يتحمل موظفو العمليات مسؤوليات متعددة ويواجهون باستمرار ضغوطاً لتسهيل وتسريع حركة التجارة والمسافرين، وتقديم خدمة مهنياً وراقية للجمهور، وتلبية المتطلبات الإدارية

الداخلية. وهم أيضا مسؤولون عن ضمان تحصيل الإيرادات الصحيحة، وتلبية متطلبات الوكالات الحكومية الأخرى، وتقديم البيانات السليمة، وبالطبع يجب عليهم توخي اليقظة للكشف عن حالات عدم الامتثال والأنشطة غير المشروعة عبر الحدود (التهرب والهجرة غير المشروعة والاحتيال الجمركي والبضائع المهربة — كالمخدرات والأسلحة النارية وما إلى ذلك) والتعامل معها. وفي هذا الصدد، يقوم كافة المسؤولين بدور غاية في الأهمية في مجال الإنفاذ الجمركي. ويتعين على الإدارة الجمركية تحديد أدوار المسؤولين ومسؤولياتهم بشكل واضح، وضمان تقديم التدريب المناسب لهم، وتطبيق آليات التعرف على الأداء الفعال وإدارة قضايا قصور الأداء.

المعايير الدولية وأفضل الممارسات في مجال الإنفاذ الجمركي

في حين أن برامج وممارسات الإنفاذ يجب أن تستجيبا للظروف التي يمر بها كل بلد، يتعين أيضا أن تتوافقا مع الممارسات والمعايير الدولية الجيدة، وخاصة مختلف الوثائق الصادرة عن منظمة الجمارك العالمية، بما في ذلك الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية (اتفاقية كيوتو المُنقَّحة) (International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (the Revised Kyoto Convention)، والمرشد إلى إدارة المخاطر (Risk Management Guide)، والتقييمات القياسية للمخاطر (Standard Risk Assessments)، والخلاصة الوافية لإدارة المخاطر الجمركية (Customs Risk Management Compendium)، وإنفاذ مراقبة التجارة الاستراتيجية: دليل التنفيذ (Strategic Trade Control Enforcement Implementation Guide)، والخلاصة الوافية للممارسات التشغيلية الجمركية للإنفاذ والمصادرة (Compendium of Customs Operational Practices for Enforcement and Seizures)، وفي كثير من الإدارات في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات، يتطلب اعتماد هذه الممارسات الدولية الجيدة تنمية مكثفة للقدرات، وهو ما يتم غالبا بمساعدة الشركاء في التنمية من خلال برامجهم المختلفة للمساعدة الفنية.

تنظيم الإنفاذ الجمركي

يتناول هذا القسم القضايا الرئيسية في مجال إنشاء وحدة «ليس للإنفاذ الجمركي هيكل تنظيمي واحد. ومع ذلك، يُطبق عدد من المبادئ والممارسات التنظيمية الرئيسية على جميع الإدارات.»

وليس للإنفاذ الجمركي نموذج تنظيمي صحيح واحد.

فعل سبيل المثال، عند استحداث وحدة للإنفاذ، يتعين اتخاذ قرار بشأن حجم الأنشطة التشغيلية، إن وجد، الذي سيتم الاحتفاظ به في المركز الرئيسي. وعادة ما يوجد لدى الإدارات الأكبر حجما التي تضم العديد من المكاتب وبيئات التشغيل المعقدة هيكل لامركزي يتم من خلاله تفويض جميع وظائف الإنفاذ التشغيلية تقريبا إلى العمليات الميدانية، وتنفيذ جزء قليل جدا من الأنشطة التشغيلية في المركز الرئيسي. وعادة ما تحتفظ الإدارات الأصغر حجما

بالمزيد من الأنشطة التشغيلية في المركز الرئيسي حسب عوامل مثل المنطقة الجغرافية المغطاة ومدى تعقيد العمليات. وكقاعدة عامة، ينبغي إسناد أنشطة الإنفاذ التشغيلية إلى القطاعات التشغيلية مع احتفاظ المركز الرئيسي بالمسؤولية عن وضع السياسات والبرامج الكلية وتوجيهها، والتخطيط ودعم البرامج، وتوجيه العمليات.

وتتيح إعادة تنظيم برنامج الإنفاذ بطريقة رسمية فرصة لدمج وظائف إدارة المخاطر التي تشكل جزءاً من برنامج الإنفاذ الكلي. وعلى سبيل المثال، نجد أن إجراءات تحديد التجار ذوي المخاطر المنخفضة، استناداً إلى سجل مختلف المشغلين في سلسلة الاستيراد/التصدير، يمكن وضعها تنظيمياً مع وظائف الإنفاذ الأكثر تقليدية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن استحداث النظم الميسرة مثل التخليص الجمركي عبر المسارات الخضراء في إطار برنامج التجار محل الثقة و/أو برنامج المشغلين الاقتصاديين المعتمدين يتكامل إلى حد كبير مع عملية تحديد المعلومات المتعلقة بالتجار ذوي المخاطر الأعلى والتصرف بناء عليها.

وعادة ما يمارس موظفو الإنفاذ على مستوى المركز الرئيسي سلطة وظيفية على العمليات التنفيذية ضمن عمليات الإنفاذ. وتشير السلطة الوظيفية إلى سلطة غير مباشرة عن طريق وضع السياسات والإجراءات، وتقديم المشورة، وتنظيم المبادرات على مستوى الإدارة، ورصد النتائج. وتمارس العمليات التنفيذية سلطة مباشرة أو تنفيذية في برنامج الإنفاذ. وتشير السلطة التنفيذية إلى المسؤولية المباشرة والمساءلة عن العمليات. ويلتزم المديرون التنفيذيون بالعمل ضمن إطار السياسات والإجراءات الذي وضعته السلطة الوظيفية ذات الصلة ووافقت عليه الإدارة العليا للجمارك.

الهيكل التنظيمي الوظيفي للإنفاذ الجمركي في المركز الرئيسي

سعيًا إلى دراسة الهياكل التنظيمية للإنفاذ الجمركي بشكل أفضل، نبدأ بالتقسيم الوظيفي للإنفاذ في المركز الرئيسي. وتشمل الوظائف الرئيسية التي يتم تنفيذها على مستوى المركز الرئيسي ما يلي:

القيادة التنفيذية

يشكل برنامج الإنفاذ جزءاً بالغ الأهمية في أي إدارة جمركية ويدعم الدور الرئيسي الذي تقوم به الجمارك من أجل أمان المجتمع، وأمن الحدود، وحماية اقتصاد البلاد. وبالتالي، يجب أن يكون المسؤول عن الإنفاذ على مستوى رفيع للغاية، ويتبع رئيس الإدارة مباشرة، ويشغل منصباً معادلاً لنواب الرئيس الآخرين، ويكون عضواً في اللجنة التنفيذية العليا للإدارة. ومن شأن ذلك أن يضيف منظور الإنفاذ لجميع القرارات التي تتخذها اللجنة التنفيذية بشأن البرامج والسياسات ويضمن مراعاتها للانعكاسات على التحقق والإنفاذ. ويقود المسؤول التنفيذي للإنفاذ عملية وضع سياسات الإنفاذ وبرامجه ومبادراته وتخصيص الموارد ذات الصلة. ويتم تقديم المشورة إلى رئيس الإدارة الجمركية وفي كثير من الأحيان إلى كبار المسؤولين في الوكالات الحكومية الأخرى والوزراء وغيرهم من المسؤولين المنتخبين.

وضع وتخطيط السياسات والبرامج

تتولى وحدة الإنفاذ مسؤولية وضع سياسات وبرامج إنفاذ وامتثال واضحة ومدروسة، إلى جانب الخطط الاستراتيجية والتشغيلية اللازمة لتنفيذها. ويجب أن تدعم هذه السياسات والبرامج الأهداف والخطط الاستراتيجية للإدارة بالإضافة إلى الاستراتيجيات والأولويات

الحكومية الأوسع نطاقا. وهي إحدى وظائف المركز الرئيسي، رغم أن المدخلات الواردة من القطاعات التشغيلية ضرورية لضمان مراعاة جميع الجوانب العملية وواقع التنفيذ. وفي الإدارات الصغيرة، يمكن أن ينفذ هذه الوظيفة فريق صغير جدا مكون من مسؤولين أو ثلاثة من ذوي الخبرة. وهناك حاجة إلى سياسات تغطي مكافحة التهريب، ومعاينة البضائع في موانئ الدخول، ومصادرة البضائع ووسائل النقل، والاستخبارات والتحقيقات، ونظم العقوبات والجزاءات، وإدارة المخاطر، وغيرها.

إدارة البرامج وتنسيقها ومراقبتها

عادة ما تكون وحدة الإنفاذ في المركز الرئيسي مسؤولة عن إدارة وتنسيق عمليات برامج الإنفاذ بشكل عام في جميع أنحاء البلاد. ويشمل ذلك عمليات مكافحة التهريب. ورغم عدم قيامها عادة بدور نشط في المسائل التشغيلية، فإنها تقوم بالتخطيط والتنسيق لتنفيذ المشروعات الوطنية التي تشمل عدة مناطق بالإضافة إلى توجيه أي مشاركة في المبادرات والمشروعات الدولية. ومن المهم تحديدا أن تعمل وحدة الإنفاذ في المركز الرئيسي على نحو وثيق مع المكاتب الميدانية في التخطيط والمراقبة وتقييم النتائج بالإضافة إلى تقديم المشورة والتوجيهات من الخبراء لدعم العمليات الميدانية.

ويقوم المركز الرئيسي بمراقبة عمليات الإنفاذ عن طريق استخدام «نظم إدارة الأداء التشغيلي»^{١١} التي تقدم تقارير مفصلة عن الأنشطة والنتائج. ويشمل ذلك عمليات الإنفاذ المتخصصة بالإضافة إلى فعالية جهود التحقق التي يبذلها موظفو نقاط التفتيش. ويمكن للمركز الرئيسي معالجة القطاعات ذات الأداء الضعيف بالتعاون مع الإدارة المحلية. ومن المتوقع أن يقدم المسؤول التنفيذي الذي يتولى مسؤولية الإنفاذ تقريرا إلى رئيس الإدارة حول النتائج التي تحققت والتحديات والقضايا المستجدة، وفعالية جميع عمليات الإنفاذ، إلى جانب التوصيات بإدخال تعديلات.

وضع برامج إدارة المخاطر والاستخبارات وتطبيقها

هناك حاجة إلى برنامج قوي لإدارة المخاطر من أجل معالجة جميع مجالات المخاطر. وعادة ما تضطلع وحدة الإنفاذ بدور قيادي في وضع السياسات والنظم والإجراءات المطلوبة في مجال إدارة المخاطر وتشغيل برنامج إدارة المخاطر. وكما يرد بمزيد من التفصيل في الملحق «كاف»، تضطلع وحدة الإنفاذ بدور رئيسي في عمل لجنة إدارة المخاطر التي تشرف على وضع وتطبيق نظم وعمليات إدارة المخاطر (راجع الفصل الخامس للاطلاع على أدوار الحوكمة ولجنة إدارة المخاطر). وغالبا ما يضطلع رئيس الإنفاذ بدور «قيادة عمليات إدارة المخاطر» في الإدارة الجمركية. ومع ذلك، قد يختلف هذا الدور تبعا لسياق كل إدارة جمركية وخصائصها

^{١١} لدى الإدارات نظم وكيانات مختلفة تقوم بهذه الوظائف، مثل مراكز العمليات ومراكز القيادة وغيرها التي تعمل على مدار الساعة طوال أيام الأسبوع.

وتقوم وحدة الاستخبارات الجمركية في المركز الرئيسي بوضع ومراقبة السياسات والإجراءات والنظم الداعمة المطلوبة لفعالية نظام الاستخبارات. وتتألف وحدة الاستخبارات الجمركية من عنصرين رئيسيين — الاستخبارات الاستراتيجية وعمليات التحليل والاستخبارات. وعادة ما تظطلع وحدة الاستخبارات في المركز الرئيسي بمسؤولية تطوير الاستخبارات الاستراتيجية. ويستلزم ذلك تقييم مخاطر التهديدات الناشئة في مجالات مثل تهريب البضائع، والمجالات المحتملة للاحتيال الجمركي والتهرب الضريبي، والتهديدات الأمنية (الإرهاب/أسلحة الدمار الشامل)، وحقوق الملكية الفكرية، وانتهاكات اتفاقيات التجارة، والأمان والصحة. وتُقدّم هذه التقييمات الاستراتيجية إلى الإدارة العليا لاستخدامها في تحديد أولويات الإنفاذ، ووضع برامج وعمليات جديدة، وتقييم العمليات الحالية، واتخاذ قرارات توزيع الموارد.

وتنُفذ عمليات الاستخبارات على مستوى المركز الرئيسي ومستوى المكاتب الميدانية. وعادة ما يظطلع مكتب الاستخبارات في المركز الرئيسي بدور قيادي وهو نقطة الاتصال الأساسية لتبادل الاستخبارات على المستوى الدولي. ويقوم مسؤولو الاستخبارات الميدانية بمعظم العمليات اليومية لتطوير وتحليل ونشر الاستخبارات التكتيكية/التشغيلية. ويقومون بتطوير مصادر المعلومات المحلية، والاتصال بنظرائهم في هيئات الإنفاذ المحلية والإدارات الجمركية المجاورة، والأهم من ذلك دعم مسؤولي الجمارك التنفيذيين المحليين من خلال توفير عمليات المراقبة والإنذارات المحلية. ويشكل موظفو العمليات الجمركية أيضاً مصادر قيّمة للمعلومات الاستخباراتية.

مراكز الاستهداف الوطنية

أنشأ كثير من الإدارات الجمركية مراكز وطنية لإدارة المخاطر واستهدافها، تطبق منهاجا متعدد المستويات على عمليات إدارة المخاطر اليومية. وبشكل عام، تهدف هذه المراكز إلى تحسين إدارة المعلومات وتكاملها ووضع منهج منسق لإدارة المخاطر وتنسيق الاستخبارات والعمليات، وتحسين إدارة المخاطر الحدودية (دراسة Aniszewski 2011).^{١٢} وفي أغلب الأحوال، تركز هذه الفرق على مخاطر التهريب والمخاطر الأمنية وليس على المسائل المتعلقة بالإيرادات.

وتستفيد هذه المراكز من النظم الآلية المتقدمة، والمتطلبات المعززة لإبلاغ بيانات الشحنات والإقرارات قبل الوصول (بما في ذلك بيانات سلاسل الإمداد التجارية المتقدمة)، والأساليب التحليلية الأكثر تطوراً، وتكاملاً لاستهداف الشحنات والعمليات عالية المخاطر. ومع استحداث النوافذ الإلكترونية الموحدة للتجارة، يمكن لهذه الوحدات الحصول على كميات أكبر من البيانات من الهيئات التنظيمية الأخرى، كما يمكنها بشكل متزايد معالجة مجموعة أوسع من المخاطر.

وتشمل الوظائف المشتركة لهذه المراكز، كما ورد في الدراسة البحثية الصادرة عن منظمة الجمارك العالمية (دراسة Aniszewski 2011)، إدارة معايير الانتقاء والاستهداف، وإدارة نظم تكنولوجيا المعلومات لتحليل المخاطر، وتقديم التحليل التكتيكي والتنسيق على مدار الساعة

^{١٢} تتضمن هذه الدراسة البحثية أمثلة على مراكز الاستهداف الوطنية في كندا وفنلندا ونيوزيلندا والولايات المتحدة. وتجدر الإشارة إلى أن هناك اقتصادات صاعدة مثل البرازيل والمكسيك تعمل فيها مراكز استهداف وطنية أيضاً.

طوال أيام الأسبوع، وتنسيق تبادل المعلومات عن إدارة المخاطر، وتوفير منصة للتنسيق بين الأطراف المعنية، والإدارة الحدودية المنسقة بشكل أفضل.

ويتعين أن تحصل هذه المراكز بشكل مباشر على كافة البيانات ذات الصلة من جميع النظم الداخلية والخارجية، بما في ذلك معدات تكنولوجيا الفحص غير التدخلي (بما في ذلك الصور الممسوحة ضوئياً)، وجميع تركيبات الدوائر التلفزيونية المغلقة، وما إلى ذلك. وينبغي منح هذه المراكز سلطة إصدار الأوامر بإجراء عمليات المراقبة والتفتيش على أساس المخاطر (على الحدود البرية وفي المطارات والمناطق الداخلية) وتجميع النتائج من هذه الأنشطة.

وفي الماضي، كان العمل في معظم مراكز الاستهداف الوطنية مقصوراً على مسؤولي الجمارك. لكن في السنوات الأخيرة، تزايدت أعداد المراكز التي تضم ممثلين من هيئات أخرى يتمتعون بصلاحيات مراقبة الحدود/إنفاذ القانون، بما في ذلك الهيئات التنظيمية والشرطة ودوريات الحدود وخفر السواحل، وما إلى ذلك.

ويمكن أن يحقق هذا الجهد التعاوني بين الهيئات نتائج أفضل بكثير في مجال المراقبة والإنفاذ من خلال الحصول على قدر أكبر بكثير من المعلومات والاستخبارات التي يمكن استخدامها لتحديد واستهداف العمليات والأفراد والمؤسسات عالية المخاطر.

قيادة عمليات إدارة المخاطر بين الهيئات

أدت المبادرات الدولية مثل النافذة الإلكترونية الموحدة للتجارة ومبادرات تيسير التجارة التي دعا إليها اتفاق تيسير التجارة المبرم تحت مظلة منظمة التجارة العالمية إلى إجبار كثير من البلدان على إدراك الحاجة إلى تنسيق أفضل بل ودمج خدمات مراقبة الحدود. ويقدم الفصل الرابع مزيداً من التفاصيل حول اتفاق تيسير التجارة. وتؤثر الكفاءة والفعالية (أو الافتقار إليهما) في معالجة الواردات والصادرات من جانب الوكالات الحكومية الأخرى تأثيراً كبيراً على تيسير التجارة، وكفاءة الخدمات اللوجستية، وحماية المجتمع من السلع الضارة أو الخطرة. وتكتسب نظم وإجراءات التخليص الجمركي المبسطة والمنسقة التي تستند إلى مبادئ إدارة المخاطر أهمية بالغة للبيئات التنافسية والجاذبة للاستثمار والتجارة الدولية. ويتناول الفصل الخامس أهمية تعزيز الإجراءات الجمركية الأساسية من خلال الإدارة المتكاملة للمخاطر. وتتبع الهيئات المعنية الأخرى غالباً مناهج إدارة المخاطر أقل تطوراً بكثير مقارنة بالجمارك، كما تعمل غالباً بمعزل عن بعضها البعض بقدر محدود من التنسيق أو التعاون أو تبادل المعلومات. وكثيراً ما لا توجد مناهج مشتركة لإدارة المخاطر.

وقد اضطلعت الجمارك، في كثير من الحالات، بدور قيادي في إنشاء وتشغيل عمليات إدارة المخاطر بين الهيئات، مدفوعة غالباً بتنفيذ منصة النافذة الإلكترونية الموحدة للتجارة. وتتمثل أولى خطوات وضع استراتيجية لإدارة المخاطر بين الهيئات في إصدار سياسة حكومية بشأن «تيسير التجارة من خلال إدارة المخاطر»، تلزم الوزارات والوكالات الحكومية ذات الصلة بتنفيذ أفضل الممارسات الدولية في مجال إدارة المخاطر، وإنشاء آليات التعاون بين الهيئات، وبناء شراكات أو ثق مع المجتمع التجاري.

ولضمان مشاركة جميع الهيئات ذات الصلة في تنفيذ بيان السياسات يجب إنشاء هيكل لحوكمة إدارة المخاطر بين الهيئات. ويشمل ذلك تشكيل لجنة توجيهية رفيعة المستوى من هيئات متعددة مسؤولة عن السياسة الكلية والاستراتيجية والتخطيط

والإشراف على العملية. وتتيح لجنة تنسيق إدارة المخاطر منتدى للهيئات على المستوى التشغيلي لتنسيق وإدارة العمليات الجارية. ويتعين على كل هيئة مشاركة تشكيل لجنتها الخاصة لإدارة المخاطر وتحديد العمليات التي تلبى احتياجاتها وكذلك دعم الجهود المشتركة بين الهيئات. ويضمن هذا الإطار اتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذ عملية متكاملة بالفعل لإدارة المخاطر (بين الهيئات). وعادة ما تقوم الإدارة الجمركية بدور قيادي في إحداث هذه التغييرات وترأس الهيكل المشترك بين الهيئات بمجرد أن يصبح في طور التشغيل. ويشير الفصل الرابع إلى وضع خارطة طريق لاتفاق تيسير التجارة ومنهج على مستوى الحكومة.

الاتصال المتبادل بين الهيئات وعلى المستوى الدولي

يعتمد الإنفاذ الجمركي على التعاون الفعال، وتبادل المعلومات، والتنسيق مع الهيئات الوطنية الأخرى المكلفة بمراقبة عمليات استيراد وتصدير سلع محددة يقوم بها أشخاص معينون، إلى جانب التنسيق مع الإدارات الجمركية الأجنبية. ويكتسب وضع ترتيبات رسمية مع هيئات إنفاذ/تنظيمية محلية (الشرطة والوكالات الحكومية الأخرى وإدارات مكافحة المخدرات والجيش، وغيرها) أهمية بالغة لفعالية الإنفاذ على الحدود. ونظراً لأن الجمارك هي الهيئة التي تقود عادة عملية إدارة الحدود، فهي في وضع متفرد يسمح لها بالدخول في اتفاقيات وترتيبات رسمية (من خلال مذكرات تفاهم غالباً) تحدد السياسات، وسبل القيام بالعمليات المشتركة، والتنسيق، وتبادل المعلومات، وما إلى ذلك. ويتم التفاوض على مذكرات التفاهم هذه والتوقيع عليها على مستوى المركز الرئيسي، وأحياناً على المستوى الوزاري، وتكون ملزمة لجميع الأطراف.

ويتطلب هذا التعاون بين الهيئات التزام جميع الهيئات المشاركة باعتماد مبادئ إدارة المخاطر في تحديد السلع التي تتطلب التحقق. ويتناول قسم سابق في هذا الفصل الجوانب الرئيسية للتعاون بين الهيئات.

تطوير تكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة وإدارتها

من المعروف جيداً أن تكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة (على سبيل المثال تكنولوجيا الفحص غير التداخلي)، عند استخدامها بشكل صحيح بناء على تقييمات المخاطر، يمكن أن تكون أدوات بالغة الفعالية للكشف عن المنتجات غير المدرجة في الإقرارات وغير المشروعة. ويتعين على الإدارات الجمركية النظر بعناية في استخدام هذه التكنولوجيا بناء على تقييمات المخاطر والأولويات. وكثيراً ما لا يتم استخدام هذه الأدوات المكلفة بشكل فعال مما يؤدي إلى تحمل الإدارة والتجار تكاليف بدون أي مردود يُذكر. وعادة ما تكون وحدة الإنفاذ في المركز الرئيسي مسؤولة عن إعداد الخطط والاستراتيجيات اللازمة للحصول على هذه التكنولوجيا واستخدامها، ووضع نظم سليمة لمعلومات الإدارة، ورصد النتائج.

تطوير نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتنفيذها وتشغيلها

يتطلب الإنفاذ الجمركي نظم تكنولوجيا معلومات واسعة النطاق لدعم العمليات. ويكون المركز الرئيسي مسؤولاً عن هذه النظم بالتعاون مع إدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والفروع الأخرى للإدارة. ومن الأمور بالغة الأهمية للإنفاذ الجمركي وجود نظام كفاء

وفعال لإدارة المخاطر قائم على تكنولوجيا المعلومات. وتشمل النظم الأخرى قاعدة بيانات للإنفاذ (لتسجيل جميع إجراءات الإنفاذ)، ونظام للاستخبارات (لتسجيل وتحليل المعلومات الاستخباراتية)، ونظام لإدارة الحالات (لتسهيل إدارة حالات التحقيقات والمشروعات التشغيلية بشكل أفضل)، ونظام لإبلاغ بيانات الأداء التشغيلي (لجمع وتحليل بيانات الأداء المتعلقة بعمليات الإنفاذ).

التحقيق في الاحتيال

يوجد لدى العديد من الإدارات الجمركية في البلدان المتقدمة قسم لسياسات وبرامج التحقيقات في المركز الرئيسي يتمتع بصلاحيات شاملة ومسؤول عن وحدات التحقيقات الميدانية (السياسة، والإجراءات، والمشورة الفنية والإرشاد، والمراقبة، وما إلى ذلك). وغالبا ما تشتمل أقسام التحقيقات في المركز الرئيسي على قسم تشغيلي مسؤول عن إجراء تحقيقات وقضايا واسعة النطاق ومعقدة وحساسة للغاية تغطي مناطق اختصاص عدة مكاتب للتحقيقات تخرج عن نطاق المكاتب المحلية، بما في ذلك القضايا التي تنطوي على تعاون على المستويين الوطني والدولي. ويقوم كبار المحققين أيضا بدور مهم في التدريب والتطوير الفني للمحققين الميدانيين.

ويحدد المحققون الجمركيون حالات الاحتيال الجمركي التي يحتمل حدوثها في الماضي، ويجرون تحقيقات جنائية لإثبات الحقائق، وفي الحالات التي يتم فيها الكشف عن أنشطة غير مشروعة، يقدر الإيرادات المستحقة والعقوبات وفقا لطبيعة المخالفات وخطورتها. وكجزء من التحقيقات الجمركية، يتم تحديد المبالغ الكبيرة من الإيرادات التي ربما تم التهرب منها في معاملات سابقة. وفي حالات التحريف أو الاحتيال الخطيرة، سيقوم المحققون باتخاذ إجراءات الملاحقة الجنائية.

وهناك ممارسة مهمة وغالبا ما يتم إغفالها وهي تعاون قسم التحقيقات الجمركية مع النظام القضائي/مكتب النائب العام. وفي كثير من الحالات، لا يكون لدى القضاة ونواب العموم المعرفة الفنية أو الفهم للمسائل الجمركية، وبالتالي يحتاجون إلى المساعدة التي يتم تقديمها من خلال الجلسات التدريبية أو جلسات المعلومات.

فرق مكافحة التهريب

يقوم كثير من الإدارات صغيرة ومتوسطة الحجم بإيفاد فرق تنفيذية لمكافحة التهريب من المركز الرئيسي. وتتمتع هذه الفرق بصلاحيات واسعة النطاق لتنفيذ العمليات على المستويين الوطني والمحلي من أجل معالجة المخاطر الكبرى ومساعدة الفرق المحلية في مشروعات محددة. وتوفر هذه الفرق المركزية أيضا معلومات مفيدة عن المخاطر وفعالية العمليات المحلية وتوزيع الموارد. وفي الإدارات الأكبر حجما والأكثر تقدما، يتم إيفاد هذه الفرق بشكل حصري تقريبا من الأقسام التنفيذية الميدانية. ولتوحيد الجهود وتحسين النتائج في مجالات الجريمة الخاصة، غالبا ما تتضمن هذه الفرق مسؤولين من الوكالات الحكومية الأخرى (على سبيل المثال، فرق مشتركة لمكافحة المخدرات وغسل الأموال).

التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي

رغم أن التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي ليس جزءا من الهيكل التنظيمي للإنفاذ، فإنه يساهم في برنامج الإنفاذ. وهو عنصر أساسي في عملية التحقق على أساس المخاطر.

ويتمثل دوره في إجراء عمليات تدقيق لدفاتر المستوردين وسجلاتهم ونظمهم للتحقق من امتثالهم في السابق للمتطلبات الجمركية. وينطوي التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي على نشاطين رئيسيين: عمليات التدقيق المكتبي (المراجعات التي تُجرى في مكتب التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي لسجلات المعاملات التي يجريها التاجر) والزيارات الميدانية (عمليات التدقيق التي تتم في مقر المستورد والتي تتضمن تدقيقاً تفصيلياً للسجلات والنظم المحاسبية بالإضافة إلى المعاملات الفردية). وتحقق عمليات التدقيق إيرادات إضافية من خلال إعادة تقييم المعاملات، وفي حالات الاشتباه في الاحتيال، تتم الإحالة إلى فريق التحقيقات للتحقيق في الاحتيال.

ويدعم التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي هدف تسريع عملية تخليص البضائع من خلال تدخل أقل من جانب الجمارك عند الإفراج عن البضائع مع الحفاظ على مستويات مناسبة من التحقق من الامتثال. ولهذا الغرض، عادة ما تجري فرق التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي عمليات تدقيق دورية موافق عليها سلفاً للمشاركين في برامج التجار محل الثقة (استناداً إلى برنامج المشغلين الاقتصاديين المعتمدين في إطار منظمة الجمارك العالمية والذي تم وضعه في إطار معايير المنظمة)، والتي تراعى نتائجها في تقييم طلبات الانضمام إلى برنامج المشغلين الاقتصاديين المعتمدين وفقاً لأحكام اتفاق تيسير التجارة المبرم تحت مظلة منظمة التجارة العالمية. وتحديداً، لا تركز عمليات التدقيق هذه على الإنفاذ/التحقق. وهي تهدف إلى مساعدة مقدمي طلبات الحصول على تسمية المشغل الاقتصادي المعتمد في تلبية متطلبات النظم الصارمة لمسك السجلات والرقابة الداخلية. وتُجرى عمليات تدقيق دورية للمشغلين الاقتصاديين المعتمدين لضمان استمرارهم في تلبية متطلبات البرنامج، وتحديد مواطن الضعف في أنظمتهم، وتقديم المشورة لهم. وترد في الفصل الخامس اقتراحات محددة بشأن تنفيذ برنامج فعال لعمليات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي.

العمليات الميدانية

تُجرى معظم عمليات الإنفاذ ميدانياً حيث تتم إجراءات التخليص الجمركي للبضائع. ومع ذلك، يجب أن تكون فرق العمليات الميدانية على اتصال وثيق بالمركز الرئيسي لضمان اتساق العمليات، والامتثال للمتطلبات القانونية ومتطلبات السياسات، والتعاون مع القطاعات والهيئات الأخرى. وتتناول الفقرات التالية هذه العمليات الميدانية وتلخص صلاحياتها وأدوارها. وترد في الملحق «كاف» مشورة محددة بشأن إنشاء وتشغيل وحدات الإنفاذ التشغيلية.

الفرق المتنقلة لمكافحة التهريب

تقوم معظم الإدارات الجمركية بإيفاد فرق متنقلة لمكافحة التهريب تركز أنشطتها على منع البضائع المهربة والتهرب من الرسوم الجمركية. وقد أثبتت هذه الفرق فعاليتها الكبيرة حيث تتمثل أولويتها في أنشطة الإنفاذ ومكافحة التهريب. ويتم اختيار أعضاء الفرق بناء على سجلات أدائهم ومهنتهم، ويتلقون عادة تدريباً متخصصاً. وهم يعملون جنباً إلى جنب مع الموظفين التنفيذيين في منافذ الدخول وكذلك مع هيئات إنفاذ القانون الأخرى. وحسب نطاق صلاحيات الإدارة الجمركية، يجوز لهذه الفرق المشاركة في عمليات الدوريات الحدودية والحظر الداخلي للبضائع المهربة أو السرية. وينبغي أن يتم التخطيط لهذه العمليات بعناية، وأن تستند إلى تقييمات المخاطر، أو معلومات استخباراتية محددة، أو طلبات من القطاعات التشغيلية أو الهيئات الأخرى حيثما كان ذلك متاحاً (بموجب اتفاقيات) أو أن تكون بغرض الردع.

عمليات القوات المشتركة

عادة ما تكون هناك اتفاقات رسمية قائمة تحدد الترتيبات اللازمة لعمل فرق الجمارك المتنقلة مع هيئات إنفاذ القانون الأخرى (فرق العمل، والعمليات المشتركة الجارية، بما في ذلك وحدات الاستخبارات المشتركة). وتحدد مذكرات التفاهم هذه شروط هذه العمليات المشتركة، بما في ذلك الأدوار والمسؤوليات والسلطات وهياكل الإدارة وعمليات إعداد التقارير والإجراءات الإدارية ذات الصلة. وتشمل هذه الاتفاقات مشروعات محددة لعمليات القوات المشتركة وتبادل المعلومات.

الدوريات البحرية

تشكل البيئة البحرية تحديات عديدة للجمارك في جهودها لحماية الإيرادات والكشف عن التهريب والأنشطة غير المشروعة الأخرى. ولمواجهة هذه التحديات، قام العديد من الإدارات الجمركية ذات الحدود البحرية بإنشاء عمليات للدوريات البحرية. وتتطلب قدرات الدوريات البحرية معدات مناسبة من حيث السفن والتكنولوجيا ذات الصلة، وموظفين مدربين بشكل ملائم على تشغيل السفن وتنفيذ واجبات الإنفاذ الجمركي، وموارد مالية كافية. ويجب أن تتضمن التشريعات المنظمة للجمارك أحكاماً تمنح السلطة لهذا البرنامج.

وقبل إنشاء وحدة بحرية، ينبغي للإدارة إجراء دراسة جدوى. ويشمل ذلك تقييماً للتهديدات البحرية (يجرى غالباً بالتشاور مع هيئات إنفاذ القانون الأخرى مثل الشرطة البحرية وخفر السواحل والجيش) بالإضافة إلى تحليل التكاليف/المنافع المالية.

عمليات الاستخبارات الميدانية

سبقت الإشارة إلى عمل وظيفة الاستخبارات في المركز الرئيسي. وتتطلب الاستخبارات الجمركية الفعالة وجود مسؤولي استخبارات ميدانيين في جميع أنحاء البلاد. ويقوم هؤلاء المسؤولون الميدانيون بدور بالغ الأهمية في جمع المعلومات وتقييمها وتحليلها، ويعملون كمسؤولي اتصال بين وحدة الاستخبارات وأموري الجمارك. وفي هذا الصدد، يقدمون معلومات استخباراتية للمسؤولين التنفيذيين تتعلق بعمليات المراقبة، وتقييم المخاطر، وجلسات الإحاطة ذات الطابع المحلي والوطني. وبالإضافة إلى جمع المعلومات الاستخباراتية من مصادر خارجية، بما في ذلك هيئات إنفاذ القانون الأخرى والمخبرون والمصادر السرية وكذلك المصادر المفتوحة، يمكن الحصول على قدر كبير من المعلومات الاستخباراتية المفيدة من مسؤولي الجمارك، حيث يمكنهم تقديم معلومات بناء على خبراتهم وملاحظاتهم ومعرفتهم بالمخاطر المحلية والتي يحصلون عليها من خلال عملهم اليومي، وغالباً ما يمكن استخدامها بجانب مصادر استخباراتية أخرى للمساعدة في تحديد المخاطر العامة والمحددة. ويقدم مسؤولو الاستخبارات تقارير منتظمة إلى المركز الرئيسي يمكن استخدامها لتحديث تقييمات المخاطر واتخاذ إجراءات محددة مثل التحقيقات، ومبادرات مكافحة التهريب، وألويات التدقيق، وما إلى ذلك. ويقوم مسؤولو الاستخبارات المحلية بدور بالغ الأهمية في الحفاظ على هذا الاتصال مع الموظفين الميدانيين وهيئات إنفاذ القانون المحلية.

وضع استراتيجية للإنفاذ

يتناول هذا القسم الخطوات التي تتخذها الإدارات «تحتاج الإدارات الجمركية إلى الجمركية لوضع أو تعزيز برامج الإنفاذ الجمركي استراتيجياً لإنفاذ يُسترد وعملياته، ويقدم مثالا من إحدى الإدارات. وينصب التركيز على الضوابط الحدودية الفعالة (عند نقاط الدخول الجمركية)، وعمليات مكافحة التهريب (بما في ذلك الدوريات البحرية والفرق المتنقلة)، والتحقيق في الاحتيال، والاستخبارات والتحليلات الجمركية، والتحقق اللاحق للتخليص الجمركي. وسنبحث كيفية وضع هذه البرامج والدور الحيوي الذي تقوم به أساليب وعمليات إدارة المخاطر في وضعها وتشغيلها. وتمثل استراتيجية الإنفاذ أحد عناصر عملية التخطيط الاستراتيجي والتشغيلي في الجمارك. ومن هنا، يجب أن تكون هذه الاستراتيجية متسقة مع الأهداف والأولويات الاستراتيجية للإدارة وتدعمها، وتُحدّد عادة لفترة تتراوح من ثلاث إلى خمس سنوات وتُدْمَج في عملية التخطيط.

التحدي

رغم أن الجمارك تتحمل العديد من المسؤوليات المتعلقة بتيسير التجارة وتقديم الخدمات، فإن وظيفتها الرئيسية، لا سيما في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات، تتمثل في وضع ضوابط حدودية تتسم بالكفاءة والفعالية، وتحصيل الإيرادات. ويتمثل التحدي الذي يواجهه الجمارك في تطبيق هذه الضوابط على نحو يحد من الآثار على التجار الشرعيين ويسمح بالتدفق السلس للتجارة عبر الحدود مع الحد من حجم العمليات غير المشروعة وآثارها. ولا تطبق الجمارك هذه الضوابط بمعزل عن الهيئات الأخرى. ورغم أن الجمارك عادة ما تكون الهيئة الرئيسية على الحدود، فإنها تعمل بالتعاون الوثيق مع العديد من الهيئات الأخرى التي تتمتع بصلاحيات المراقبة.

وقد تطورت الضوابط الجمركية على مر السنين، حيث تحولت من ضوابط على المعاملات تطبق عند دخول البضائع إلى استخدام تقييمات المخاطر قبل الوصول، والتحليل، والتحقق اللاحق للتخليص الجمركي لتوفير ضمانات الامتثال. وقد مكّن هذا المنهج الجمارك من تخفيض الوقت اللازم للإفراج عن البضائع إلى حد كبير بالنسبة لمعظم التجار، كما أتاح لها إعادة تكليف الموظفين بنقلهم من أنشطة المعالجة الروتينية إلى وظائف ذات قيمة مضافة أعلى، مثل تحليل المخاطر واستهدافها، والتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، ومكافحة التهريب، والتحقق في الاحتيال، وخدمات العملاء لدعم وتسهيل الامتثال الطوعي. ويجب أن تعمل جميع جوانب المراقبة الجمركية هذه بشكل متناغم في إطار قائم على المخاطر وأن تُدرج ضمن استراتيجية الإنفاذ الخاصة بالإدارة.

أهمية استراتيجية الإنفاذ

أثبتت التجربة أن وجود استراتيجية إنفاذ مدروسة تحدد الأهداف والأولويات وخطط العمل في مجال الإنفاذ مسألة ضرورية لاستحداث أو تعزيز وحدة الإنفاذ الجمركي وتحقيق نتائج أفضل. وينبغي أن يكون هدف الاستراتيجية هو تحسين كفاءة الإنفاذ الجمركي وفعاليتها من

خلال تنمية القدرات المهنية، وتطبيق منهج قائم على المخاطر، وتوفير الأدوات والمعدات الحديثة بما في ذلك نظم تكنولوجيا المعلومات، وتعزيز الفعالية التشغيلية.

النطاق والأولويات

يتعين اتخاذ قرارات بشأن نطاق الاستراتيجية وتغطيتها. وفي الوضع المثالي، ينبغي أن تغطي الاستراتيجية جميع أنشطة التحقق من الإنفاذ والامتثال في الإدارة الجمركية. ويشمل ذلك مسؤوليات مكافحة التهريب، والاستخبارات والتحليل، والتعاون بين الهيئات والتعاون الدولي، والدوريات البحرية، بالإضافة إلى وظائف التحقق من الامتثال الأخرى (إدارة المخاطر، والتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، والتحقيقات الجمركية، ومعدات الكشف عن البضائع المهربة، ونظم تكنولوجيا المعلومات).

وهناك كتابات كثيرة تناولت نظريات وممارسات إدارة المخاطر في عالم الجمارك^{١٣} وتركز هذه المناقشة على كيفية استخدام الإدارات لمبادئ إدارة المخاطر وممارساتها في وضع استراتيجيات إنفاذ تهدف إلى تعظيم العائد على استثمار الموارد الجمركية من خلال تركيز أنشطة المراقبة على المجالات الأكثر خطورة. وللقيام بذلك، يتعين على الإدارات الجمركية تقييم التهديدات لتحديد طبيعة الأنشطة غير المشروعة وحجمها وأثارها. ويتعين على الإدارة الجمركية الاستجابة للأولويات ومجالات الاهتمام سواء الخاصة بها أو بالحكومة ككل. وسترغب بعض البلدان في التركيز على التهديدات التي يتعرض لها الأمن والسلامة والصحة، في حين ستولي بلدان أخرى أولوية أكبر للتهديدات المرتبطة بالإيرادات مثل تهريب البضائع، وتقويم البضائع بأقل من قيمتها، وعدم دقة التصنيف، والإقرارات الكاذبة عن منشأ البضاعة. وفي معظم الحالات، يتعين التصدي لمجموعة من هذه التهديدات. ويجب على الجمارك مراعاة هذه الأولويات الحكومية عند وضع الاستراتيجية.

الاعتبارات التشغيلية

لا يقتصر الغرض من وضع استراتيجية للإنفاذ على توجيه عمليات الإنفاذ وتنظيم الإدارة: فهي تؤثر على جميع جوانب العمليات بدءاً من المعالجة قبل الوصول، والضوابط الحدودية التي يطبقها الموظفون التنفيذيون، والتحقق اللاحق للإفراج الجمركي. وهي تساهم أيضاً في تطوير مبادرات تيسير التجارة المصممة لضمان التعرف على التجار الذين يتسمون بدرجة عالية من الموثوقية وتقديرهم من خلال الخدمات السريعة والتدخل الجمركي المحدود. وتعمل استراتيجية الإنفاذ بالتوازي مع مبادرات التيسير هذه وتدعمها. وبالتالي، عند وضع استراتيجية للإنفاذ، ينبغي إشراك جميع قطاعات الإدارة. وبمجرد اتخاذ قرار تنفيذي بوضع استراتيجية للإنفاذ، فإن اتباع المنهج الموضح في الإطار ٦-٢ سوف يساهم في تحقيق نتيجة ناجحة.

^{١٣} راجع مجموعة الدراسات الصادرة عن منظمة الجمارك العالمية حول إدارة المخاطر.

الإطار ٦-٢: خطوات وضع استراتيجية للإنفاذ

الخطوة ١: إنشاء فرقة عمل/مجموعة عمل برئاسة أحد كبار مسؤولي الإنفاذ لقيادة عملية وضع الاستراتيجية: ينبغي أن تضم هذه الفرقة/المجموعة أعضاء من جميع قطاعات الإدارة (العمليات، والمكاتب الفنية، مثل التعريفات الجمركية، والتقييم، والمنشأ، وما إلى ذلك).

الخطوة ٢: وضع أهداف استراتيجية الإنفاذ ونتائجها ونطاقها: ينبغي للإدارة العليا إعداد الخطوط العريضة لمحتويات الاستراتيجية والموافقة عليها في هذه المرحلة.

الخطوة ٣: إعداد تقييم للتهديدات يحدد مجالات المخاطر المتصورة للاسترشاد به في وضع الاستراتيجية: في سياق هذه العملية، عادة ما تقوم الإدارات بإجراء مسح بيئي لدراسة البيئتين الخارجية والداخلية اللتين تعمل فيهما الإدارة الجمركية وتحديد مواطن القوة والضعف والتحديات والفرص.

ومن القضايا التي تشملها العوامل الداخلية ما يلي:

- نقص الموارد
- كفاية التشريعات الجمركية
- فعالية النظم والإجراءات (نظم المعلومات والاتصالات تحديدا)
- مدى انتشار ثقافة إدارة المخاطر في كل أجزاء المؤسسة
- مستويات كفاءة الموظفين ومهنتهم

ومن القضايا التي تشملها العوامل الخارجية ما يلي:

- توقعات وأولويات الحكومة (على سبيل المثال، تحصيل الإيرادات وتيسير التجارة)
- مطالب مؤسسات الأعمال بتحسين الخدمات المقدمة
- اتفاقيات التجارة الإقليمية والثنائية
- الالتزامات الدولية لتيسير التجارة (على سبيل المثال، اتفاق تيسير التجارة المبرم تحت مظلة منظمة التجارة العالمية)
- التحديات الجديدة في الامتثال لقواعد المنشأ التفضيلية ومخاطر الاحتيال المرتبطة بها
- قضايا أمن سلاسل الإمداد

تقوم فرقة العمل بجمع معلومات من مجموعة متنوعة من المصادر حول الأنشطة غير المشروعة السابقة، وتحليل بيانات الإنفاذ والامتثال وتقييمها لتحديد نتائج جهود الإنفاذ، وتحديد الاتجاهات المستجدة، وتقييم آثار التهريب والاحتيال. وبالإضافة إلى المعلومات المحلية، يتم الاعتماد على مصادر دولية مثل البلدان المجاورة، وشبكة الإنفاذ الجمركي (CEN) التي تديرها منظمة الجمارك العالمية، وعمليات مكاتب الاتصال الإقليمية للاستخبارات الجمركية (RILO) والتي تجمع المعلومات التشغيلية من جميع الإدارات الجمركية المتعاونة في جميع أنحاء العالم أو على أساس إقليمي على الترتيب، ومكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة التابع للأمم المتحدة (UNODC)، والمنظمات الإقليمية مثل رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان)، والاتحاد الأوروبي، وغيرها.

وبعد إعداد هذه البيانات وتحليلها، تتمثل الخطوة التالية في البناء على هذه المعلومات وتحديد الاتجاهات المستقبلية والمخاطر المستجدة. ومن المفيد في هذه المرحلة تحديد السلع المحددة المعنية. وإذا استخدمنا تهريب المخدرات كمثال، فإن التحليل سينظر في جميع مضبوطات المخدرات (سواء على الحدود أو داخليا)، واتجاهات وأنماط استهلاك المخدرات المحلية، والتقارير والتحليلات الدولية حول اتجاهات الاتجار بالمخدرات وأنماط وطرقه ونتائجه، وغيرها.

وبعد ذلك، يتم إطلاع فريق ممثل للجمارك (وربما الهيئات المتعاونة الأخرى) على التحليل الأولي في سلسلة من الحلقات التطبيقية لاختبار النتائج والتحقق من صحتها. ويمكن أيضا في هذا الوقت تحديد أو تقدير آثار التهريب من حيث الإيرادات الضائعة ودخول البضائع الخطرة وغير المشروعة.

الخطوة ٤: عرض تقييم التهديدات على الإدارة العليا للموافقة عليه: بعد ذلك، يُعرض تقييم التهديدات، بما في ذلك الأولويات الموصى بها والاستراتيجيات المقترحة، على الإدارة العليا للجمارك لمراجعته والموافقة عليه. وينبغي تقديم التوجيهات بشأن الأولويات والاستراتيجيات والمبادرات بوجه عام (على سبيل المثال، الحاجة إلى تعزيز مصادر البيانات والنظم والقدرات التحليلية، وزيادة فرق مكافحة التهريب

في مناطق معينة على الحدود لمواجهة ما يستجد من مخاطر تهريب البضائع، والحاجة إلى لجنة لإدارة المخاطر، وغيرها).

الخطوة ٥: وضع الاستراتيجية وخطة العمل متضمنة الموارد: وفقا للتوجيهات المقدمة من الإدارة العليا، تقوم فرقة العمل بتنقيح الاستراتيجية ووضع خطط العمل الداعمة لمواجهة التهديدات المحددة، القائمة منها والمستجدة، وسيتضمن ذلك أيضا إجراءات لتعزيز الموارد البشرية والمؤسسة، وإعادة توزيع اعتمادات الموازنة أو إعادة توزيع الموارد، وتحديث نظم دعم التشغيل الآلي، وغيرها.

الخطوة ٦: موافقة الإدارة العليا على الاستراتيجية وتنفيذها: تُعرض الاستراتيجية النهائية وخطط العمل الداعمة والأهداف على الإدارة العليا لمراجعتها والموافقة عليها بشكل نهائي. وستتخذ قرارات بشأن عدة أمور منها التغييرات الموصى بإجرائها في المؤسسة أو إعادة توزيع المسؤوليات وتخصيص الموارد، ومبادرات الإنفاذ المحددة، وغيرها. وينبغي أن تتضمن الاستراتيجية أيضا مؤشرات الأداء — الكمية والنوعية — ذات الأهمية البالغة لتقييم نجاح الاستراتيجية في تحقيق أهدافها. وبذلك تصبح الاستراتيجية جاهزة للتنفيذ.

المصدر: المؤلفان.

ويحتوي الملحق «لام» على خطوط عريضة لاستراتيجية إنفاذ أعدتها إدارة جمركية في بلد نام. ويعرض الملحق «كاف» مشورة وتوجيهات محددة بشأن وضع وتشغيل عدد من برامج الإنفاذ بالغة الأهمية والوارد وصفها آنفا، بما في ذلك فرق مكافحة التهريب المتنقلة، والتحققات الجمركية، والاستخبارات الجمركية، والتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، والدوريات البحرية الجمركية، واستخدام تكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة، ونظام العقوبات والجزاءات.

إدارة الإنفاذ الجمركي

تتطلب برامج الإنفاذ الجمركي وعملياته إشرافا إداريا فعالا من أجل تقييم مدى تحقيق الأهداف والغايات وفعالية توزيع الموارد، والتأكد من أنها تعمل وفق اختصاصاتها وسلطاتها القانونية. ولتحقيق ذلك، تضع الإدارة الجمركية نظم إدارة الأداء التشغيلي (OPMS) التي تقوم بجمع وإبلاغ المعلومات المتعلقة بالتدابير اللازمة لكفاءة وفعالية الإنفاذ. ويتم الحصول على الكثير من البيانات المطلوبة من النظم الآلية المختلفة التي لا يمكن في بعض الحالات ربطها مباشرة بنظم إدارة الأداء التشغيلي. وبالإضافة إلى التقارير المنتظمة عن الإنجازات التي تحققت مقارنة بالخطط والأهداف التشغيلية، توفر نظم إدارة الأداء التشغيلي بيانات كمية ونوعية عن النتائج التي تحققت في كل مجال من مجالات البرامج (مكافحة التهريب والتحققات والاستخبارات والإنفاذ على الحدود والتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي واستخدام تكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة). ولأغراض التوضيح، يعرض الإطار ٦-٣ عينة من مؤشرات الأداء التشغيلي للإنفاذ التي تُستخدم في عدد من الإدارات الجمركية. ولا يشير ارتفاع الأرقام والنسب المئوية بالضرورة إلى التغيير المنشود والصحيح في الأداء.

الإطار ٦-٣: عينة من مؤشرات الأداء التشغيلي

<ul style="list-style-type: none"> • عدد عمليات المعاينة • نسبة الشحنات التي خضعت للفحص • النسبة المئوية الناتجة (معدل الحالات المرصودة) • عدد المخالفات التي تم الكشف عنها • الإيرادات المقدرة (الرسوم الجمركية والضرائب والغرامات) • عدد الحالات المحالة لمتابعة التحقيقات • التعليقات/الملاحظات على البرنامج 	المعاينة الفعلية للحمولة (الواردات والصادرات)
<ul style="list-style-type: none"> • عدد الحاويات/الشحنات التي تم مسحها ضوئياً • نسبة الحاويات/الشحنات التي تم مسحها ضوئياً • عدد ونسبة عمليات المسح الضوئي التي كشفت عن مخالفات • الإيرادات المقدرة (الرسوم الجمركية والضرائب والغرامات) • عدد المضبوطات وقيمتها (العقاقير غير المشروعة وغيرها) • عدد الحالات المحالة لمتابعة التحقيقات • التعليقات/الملاحظات على البرنامج 	المسح الضوئي للحمولات
<ul style="list-style-type: none"> • عدد إجراءات الإنفاذ (المضبوطات والتهم الموجهة) • الإيرادات المقدرة (الضرائب والرسوم الجمركية والغرامات) • عدد المضبوطات وقيمتها (العقاقير غير المشروعة وغيرها) • عدد الحالات المحالة للمحاكمة • التعليقات/الملاحظات على البرنامج 	فرق مكافحة التهريب
<ul style="list-style-type: none"> • عدد الحالات التي تم الانتهاء منها (حسب النوع) • الإيرادات المقدرة (الرسوم الجمركية والضرائب والغرامات) • الإيرادات الإضافية التي تم تحصيلها بالفعل • عدد الحالات المحالة للمحاكمة • عدد الإدانات • عدد التظلمات ونتائجها • التحقيقات المشتركة التي أجريت (من جانب هيئة، على سبيل المثال الإدارة الضريبية) • التعليقات/الملاحظات على البرنامج 	التحقيقات
<ul style="list-style-type: none"> • عدد حالات الاستخبارات التي تم الانتهاء منها • عدد الإنذارات/النشرات الاستخباراتية التي صدرت، والإحالات التي تمت • عدد إجراءات الإنفاذ الناتجة عن معلومات استخباراتية • قيمة إجراءات الإنفاذ • الإيرادات (الرسوم الجمركية والضرائب والغرامات) • البضائع المهربة (العدد والقيمة) • التعليقات/الملاحظات على البرنامج 	الاستخبارات
<ul style="list-style-type: none"> • عدد القضايا الدولية، حسب البلد 	التعاون الدولي
<ul style="list-style-type: none"> • عمليات التدقيق المكتبي: <ul style="list-style-type: none"> ◦ عدد العمليات التي أجريت ◦ الإيرادات المقدرة (الرسوم الجمركية والضرائب والغرامات) • عمليات التدقيق الميداني: <ul style="list-style-type: none"> ◦ عمليات التدقيق التي حققت نتائج إيجابية/إجمالي عدد عمليات التدقيق التي أجريت ◦ الإيرادات المقدرة (الرسوم الجمركية والضرائب والغرامات) ◦ عدد الحالات المحالة للتحقيق ◦ التعليقات/الملاحظات على البرنامج 	التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي

المصدر: المؤلفان.

ويعرض الملحق ألف في الفصل الثالث أمثلة أخرى على مؤشرات الأداء الرئيسية المتعلقة بالإنفاذ.

استخدام التكنولوجيا المبتكرة في الاستخبارات والإنفاذ

تستفيد بعض الإدارات الجمركية المتطورة من التقنيات المبتكرة مثل «بلوك تشين»، والحوسبة السحابية، وتحليل البيانات الكبيرة، والذكاء الاصطناعي من خلال استخدامها بشكل تجريبي في الأغراض الجمركية. وكما يرد في الفصل السابع، تمثل هذه التكنولوجيا للجمارك إمكانات يمكن الاستفادة منها في تعزيز تقييم المخاطر، وأمن سلاسل الإمداد، وتحليل البيانات، ورصد البيانات، والرقابة الجمركية غير التدخلية، وما إلى ذلك.^{١٤}

ملخص

يعرض هذا الفصل بعض المبادئ الأساسية التي يقوم عليها الإنفاذ الجمركي، ويقدم المشورة والتوجيهات العملية بشأن وضع وتنفيذ عدد من برامج ومبادرات الإنفاذ والخيارات التنظيمية المحتملة. ومع استمرار تغير البيئة والتحديات التي تواجه الإدارات الجمركية، يجب على هذه الإدارات التكيف والتطور استجابة لهذه التطورات. وهي عملية مستمرة من التجديد والنمو. وهناك عوامل ضرورية لنجاح برنامج الإنفاذ تتمثل في وجود أساس قانوني سليم، وتنظيم فعال، واستراتيجية واضحة تضمن تطبيق المبادئ والسياسات والبرامج الملائمة، وتوزيع الموارد على أساس المخاطر.

وقد زادت الحاجة إلى التعاون والتنسيق بين الهيئات وعلى المستوى الدولي، في ظل ما يواجه البلدان من مخاطر وتهديدات على الأمن والسلامة والرفاهية الاقتصادية من جراء الجريمة والإرهاب الدوليين. كذلك فإن نجاح تنفيذ مبادرات وبرامج الإنفاذ المحددة لمعالجة المخاطر والتهديدات الحالية والمتوقعة يتطلب دقة التخطيط والتطوير، وكفاية الموارد المالية، وتعيين أعداد كافية من الموظفين المؤهلين. وهناك حاجة إلى وجود نظم فعالة لإدارة الأداء تضمن قدرة الإدارة على متابعة نتائج الأداء وإجراء التعديلات المطلوبة.

المراجع

- Aniszewski, Stefan. 2011, June. "WCO Research Paper No. 15, Risk Assessment/Targeting Centers—Study Report." http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/15_rac_en.pdf?la=en.
- IMF and WCO International Survey on Customs Administrations (ISOCA). 2019–2020. <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2021/november/release-of-the-report-on-the-inaugural-round-of-the-isoca.aspx>.

^{١٤} للاطلاع على مزيد من المعلومات، راجع الدراسات البحثية الصادرة عن منظمة الجمارك العالمية على الرابط التالي: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/45_yotaro_okazaki_unveiling_the_potential_of_blockchain_for_customs.pdf

- Mann, Arthur J. 2004. "Are Semi-Autonomous Revenue Authorities the Answer to Tax Administration Problems in Developing Countries? A Practical Guide." Development Alternatives, Inc. with the Georgia State University and the Boston Institute for Developing Economies https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADC978.pdf?origin=publicationDetail.
- WCO 2018 Illicit Trade Report, Published in December 2019. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2018_en.pdf.
- WCO Model Bilateral Agreement. 2004, June. <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/-/media/DFAAF3B7943E4A53B12475C7CE54D8BD.ashx>.
- WCO SAFE Framework of Standards. 2021. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en>.
- World Trade Organization, Trade Facilitation Agreement. 2017. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm.

الإدارة الجمركية والتحول الرقمي

تاداتسوغو ماتسو دايرا وجوناثان كو

يناقش هذا الفصل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وغيرها من التكنولوجيات الحديثة التي تشكل فرصا وتحديات أمام الإدارات الجمركية. ويتناول أسباب ضعف الأداء في بعض الإدارات الجمركية رغم استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة في عملياتها. ثم يتطرق إلى مناقشة الأسباب المحتملة لضعف الأداء، بما في ذلك استخدام الإجراءات اليدوية الحالية والمستحدثة في فحص الإقرارات، وعدم الاستغلال الكامل لوظائف نظم فحص الإقرارات المدعومة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وعدم كفاية الدعم التكنولوجي لعمليات الإدارة العليا أو المكاتب الخلفية على مستوى المؤسسة، وعدم القدرة على معالجة البيانات وتحليلها. وإلى جانب النظر في الأسباب الرئيسية لتدني الأداء في ظل التكنولوجيا المتاحة، يعرض الفصل أيضا التطبيقات الجمركية المحتملة لمختلف التكنولوجيات الإحالية، مثل تحليل البيانات والذكاء الاصطناعي وتحليل صور الأشعة السينية.

تكنولوجيا المعلومات والاتصالات: الفرص والتحديات في إدارة الجمارك

شهد عام ٢٠٢٠ تفشي جائحة كوفيد-١٩ التي أعادت «بعض الإدارات الجمركية تعاني من ضعف الأداء رغم استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة»^١ وتأمين سلاسل الإمداد دون التأثير على متطلبات التبادل الاجتماعي أو تيسير التجارة أو مستويات الامتثال. وتشهد

تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تطورا مستمرا، لذا ينبغي للإدارات الجمركية أن تواصل استغلال فرص الإصلاح والتحديث التي تتيحها هذه التكنولوجيا. وينبغي ألا يقتصر استخدام التكنولوجيا على الإجراءات الجمركية، بل أن يتسع نطاق الاستخدام ليشمل تقديم الدعم اللازم

^١ وفقا لحسابات المؤلفين بناء على البيانات الواردة في تقرير "WCO Members' Profiles - Automated Clearance System" (WCO 2020)، يستخدم ٩٩٪ من الإدارات الجمركية في الوقت الحالي أحد أشكال نظم التخليص الجمركي المدعومة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

لصنع القرارات على مستوى المؤسسة، بما في ذلك التخطيط لتعبئة الموارد، وإدارة المخاطر المؤسسية، وتقييم الأداء المؤسسي.

وفي بعض البلدان، طبقت الإدارات الجمركية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لعدة سنوات، ولكن بصورة سطحية دون تحقيق نفع حقيقي. ويتعين اتخاذ تدابير لتخفيف الآثار تهدف إلى تحديد التكلفة الناتجة عن استمرار العمليات الإدارية المتقادمة، وإعادة هندسة العمليات الإدارية، وضمان الإدارة الفعالة لعملية التغيير بين مديري الجمارك وموظفيها. وقد تعني تدابير تخفيف الآثار هذه المزيد من الوقت والتأخر في تنفيذ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ولكنها جديرة بالتطبيق بغرض الحد من تكلفة المنازعات الجمركية وتعظيم مكاسب استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المستقبل.

من الرقمنة إلى التحول الرقمي^٢

في القرن العشرين، كان معظم المستخدمين الأوائل «الإدارات الجمركية في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لا سيما عنصر «الاتصالات»، من البلدان المتقدمة. ومع ارتفاع حجم التجارة وفي ظل الزيادة المحدودة في الموارد البشرية، تحولت هذه الإدارات الجمركية إلى الأتمتة المدعومة

بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات كوسيلة لتخليص البضائع بكفاءة مع ضمان الرقابة الفعالة في الوقت نفسه^٣. واستمر التقدم في عدد من المجالات الأخرى — مثل التنسيق بشأن تنفيذ القوانين، والحد من التعاملات المباشرة وجها لوجه، ومتابعة العمليات لمكافحة الفساد، والتحول من العمليات الورقية نحو زيادة الاعتماد على الإجراءات الجمركية غير الورقية، ومنع التدخل البشري التقديري، وزيادة المساءلة عن القرارات المتخذة. ومع الدخول في القرن الحادي والعشرين، بدأت البلدان النامية أيضا في استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في عملياتها الجمركية.

وكانت المبادرات الأولى المدعومة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الإدارات الجمركية عبارة عن جهود لتحويل الوسائل الورقية إلى وسائل رقمية «الرقمنة» في البداية، في حين استغرقت محاولات «التحول الرقمي» وقتا أطول. ونتج عن جهود «الرقمنة» المبكرة نظم منفصلة (راجع «عقلية الصومعة» في هذا الفصل). وبالمثل، وبعد أن اعتاد الجمهور استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، حذا العديد من الوكالات الحكومية الأخرى المرتبطة بالتجارة الحذو نفسه. ووجد أعضاء مجتمع التجارة أنفسهم مضطرين إلى استخدام الكثير من هذه النظم، مثل نظم طلبات شهادات الاستيراد، وتتعامل النظم في هذه الوكالات الحكومية الأخرى مع البضائع ذاتها التي تتعامل معها الجمارك، ولكن لا توجد في معظم الحالات واجهة بينية لربط هذه النظم، مما يؤدي إلى الازدواجية في إدخال البيانات يدويا وتخزين بيانات متكررة في هذه النظم.

^٢ لأغراض هذا الفصل، يشير مصطلح الرقمنة ببساطة إلى تحويل البيانات من الصيغة المادية إلى الصيغة الرقمية. أما مصطلح التحول الرقمي فيشير إلى استخدام التكنولوجيات الرقمية والبيانات الرقمنة للتأثير على كيفية إنجاز الأعمال وكيفية تنفيذ التحول الرقمي داخل المؤسسات لتحقيق نتائج مؤثرة.

^٣ في مطلع ثمانينات القرن العشرين، أطلق مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (أونكتاد) النظام الآلي للبيانات الجمركية (ASYCUDA)، وهو برنامج تخليص جمركي مدعوم بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ويهيمن على الحصة السوقية الأكبر في العالم (علما بأن البرنامج مجاني)، كما يعتمد عدد كبير من المستخدمين على منتجات مصممة داخليا ومنتجات صادرة عن شركات أخرى.

ونظرا لأن إدخال البيانات يدويا يتنافى مع كفاءة الموارد، وينطوي على احتمالية كبيرة بوجود أخطاء في المدخلات وتلاعب في البيانات بدافع الفساد، تم ربط هذه النظم المنفصلة تدريجيا ببعضها البعض وبنظم التخليص الجمركي بغرض تبادل البيانات إلكترونيا. ويساعد تبادل البيانات إلكترونيا في توفير الموارد اللازمة لإدخال البيانات والتحقق من دقتها وتصحيحها، ومنع التلاعب في البيانات وضمان نزاهتها واتساقها من خلال مقارنة بيانات مختلف النظم ومطابقتها، مما يعزز العمليات الجمركية بدرجة كبيرة، مثل عمليات تتبع الحمولات. وفي القرن الحادي والعشرين، أصبح الإنترنت أوسع انتشارا، وتم تطوير نظم التخليص الجمركي في البلدان النامية تدريجيا لربطها بالإنترنت وزيادة توافقها التشغيلي مع نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الأخرى.^٤ وتوسع الإدارات الجمركية إلى توسيع نطاق التواصل وتعزيزه عبر ثلاثة محاور: داخل الإدارة الجمركية (على سبيل المثال، نظم التخليص الجمركي وغيرها من النظم المنغلقة والأجهزة الإلكترونية، مثل أجهزة تتبع الشحنات)، وبين نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدى الجمارك ونظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدى الهيئات الوطنية الأخرى (على سبيل المثال، نظم تبادل البيانات الضريبية والجمركية، ونوافذ التجارة الموحدة، ونظم هيئات الموانئ)، وبين الإدارة الجمركية والشركاء الأجانب (على سبيل المثال، الإدارات الجمركية الأجنبية، وغرفة التجارة، والحجر الصحي). ويسهل توحيد نماذج البيانات المستخدمة، مثل نموذج بيانات منظمة الجمارك العالمية،^٥ التواصل والتشغيل البيني عبر مختلف نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من خلال توحيد المصطلحات والتعاريف والصيغ ومعايير الجودة المستخدمة في تبادل البيانات.

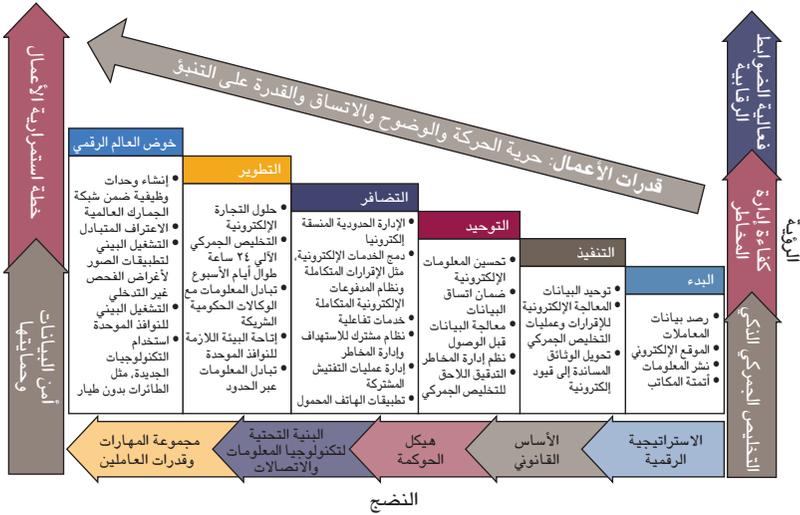
وترصد عدة نماذج تطور مراحل استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المنظمات. ويتناول هذا القسم نمودجا تم تصميمه تحديدا للاستخدام في مجال الجمارك، وهو «نموذج النضج الرقمي للعمليات الجمركية».^٦ ويعرض الشكل البياني ٧-١ بإيجاز المفاهيم ذات الصلة بالنموذج.

وكما يشير «نموذج النضج الرقمي للعمليات الجمركية»، يستند تقدم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المستخدمة في الإدارات الجمركية إلى «رؤية» ثلاثية المراحل: التخليص الجمركي الذكي، وكفاءة إدارة المخاطر، وفعالية الضوابط الرقابية. ويدعم هذا التقدم أيضا تطبيق مجموعة من أدوات السياسات على مرحلتين: أمن البيانات وحمايتها وخطة استمرارية الأعمال. وعلينا أن ندرک أن تنفيذ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات عبارة عن رحلة مستمرة تعتمد على الأولويات الوطنية واعتبارات السياسات والموارد المتاحة في إدارة الجمارك. وقد حدد «نموذج النضج الرقمي للعمليات الجمركية» ست مراحل لنضج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إدارة الجمارك، والعديد من البلدان منخفضة الدخل التي تجد صعوبة في تنفيذ المرحلتين الأولى والثانية «البدء» و«التنفيذ» قد تنظر في استخدام هذا النموذج كميّار استرشادي في رحلتها المستمرة نحو تطوير استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

^٤ على سبيل المثال، هذا هو الهدف الأساسي لإحلال النظام الآلي للبيانات الجمركية (أسيكودا وورلد) محل نظام أسيكودا ++. ويمكن أبرز اختلاف في هيكل الرسائل الإلكترونية: فقيل الإنترنت، تم استخدام عناصر بيانات ثابتة الطول ذات بنية رموز محددة لصياغة الرسائل الإلكترونية، بينما استخدمت العلامات (tags) في صياغة عناصر بيانات متغيرة الطول بعد ظهور الإنترنت. ونظرا لأن جميع عناصر البيانات تحمل علامات محددة، لم تعد هناك حاجة إلى استخدام بنية رموز فريدة لكل نموذج من الرسائل الإلكترونية، مما سهل للغاية تبادل الرسائل الإلكترونية. ^٥ راجع المحتوى الحالي والتحديثات المستمرة على الصفحة الرئيسية لمنظمة الجمارك العالمية عبر الرابط التالي: <http://www.wcoomd.org/DataModel>

^٦ طرحت منظمة الجمارك العالمية في عام ٢٠١٧ مقترحا بشأن «نموذج النضج الرقمي للعمليات الجمركية». وهناك عدة نماذج عامة تتضمن على سبيل المثال «تكامل نموذج نضج القدرات» (CMMI) الذي صممه معهد هندسة البرمجيات و«نموذج النضج الرقمي للعمليات الجمركية» الذي أطلقته شركة غوغل.

الشكل البياني ٧-١: نموذج النضج الرقمي للعمليات الجمركية



المصدر: WCO 2018a.

وقد يبدو أن «نموذج النضج الرقمي للعمليات الجمركية» يربط نضج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بعمليات التخليص الجمركي. غير أن هناك العديد من الإدارات الجمركية التي ركزت على نشاط آخر، وهو عمليات المكاتب الخلفية في الجمارك، بما في ذلك وضع نماذج إدارة المخاطر، وقواعد البيانات التي تدعم عمليات التقييم، وفتيش الشحنات، والتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، وإدارة التعريفات الجمركية، والضمانات والكفالات، والمخازن، وبرامج المشغلين الاقتصاديين المعتمدين، وغير ذلك. وتطلق بعض البلدان على هذه النظم مسمى «نظم الإدارة الجمركية». وفي البلدان المتقدمة وبعض البلدان النامية، ركزت إدارات جمركية عديدة على نشاط آخر، وهو تخطيط موارد المؤسسات^٧. والغرض من تخطيط موارد المؤسسات هو دعم الإدارة التنظيمية، ولا سيما تقييم الوضع الحالي ودعم عمليات صنع القرار على مستوى المؤسسة، كقرارات التخطيط الاستثماري وما يرتبط بذلك من إعادة توزيع الموارد البشرية. (راجع التفاصيل في القسم بعنوان «ضعف دعم الإدارة العليا على مستوى المؤسسة» في هذا الفصل). ويساعد ربط نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للأنشطة الثلاثة في إصلاح الجمارك وتحديث «الإدارة» الجمركية، وليس «الإجراءات» الجمركية فحسب.

التحديات والعيوب واستراتيجيات تخفيف الآثار

بدأت الإدارات الجمركية في تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات منذ ثمانينات القرن الماضي. وتم إحراز تقدم ملحوظ في هذا الصدد، وإن ظل العديد من جوانب الإدارة الجمركية لا يحقق الاستفادة الكاملة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. فعلى سبيل المثال، كان تطبيق نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات غالباً ما يجري على نطاق محدود، لا سيما لأتمتة معالجة التخليص الجمركي في الأساس. وبخلاف معالجة التخليص الجمركي يمكن، بل ينبغي،

^٧ على سبيل المثال، يستخدم الأردن مفهوم «تخطيط موارد المؤسسات» كمصطلح مشابه أو كمرادف أحياناً لكفاءة الأعمال أو معلومات الإدارة.

استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدعم الإدارة العليا في صنع القرارات — فالغرض الرئيسي للاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يكمن في التحديث المؤسسي — غير أن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في هذا المجال اقتصر على عدد قليل من الإدارات الجمركية في البلدان النامية. وتناقش الفقرات التالية أبرز التحديات أمام استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وعيوبه، واستراتيجيات تخفيف الآثار اللازمة لمواجهتها.

استمرار الإجراءات اليدوية

على عكس الوضع منذ عقود، يواجه عدد أقل من الإدارات الجمركية في الوقت الحالي تعمد عرقلة استخدام نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في عمليات التخليص الجمركي أو مقاومته. ورغم ذلك، لا تزال عدة إدارات جمركية مترددة في استغلال جميع وظائف نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والأسوأ من ذلك أن بعضها يستحدث إجراءات يدوية جديدة تقوض مزايا تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويؤدي هذا الوضع إلى مواطن ضعف دائمة في نظم الرقابة ومكافحة الفساد.

الفحص الظاهري

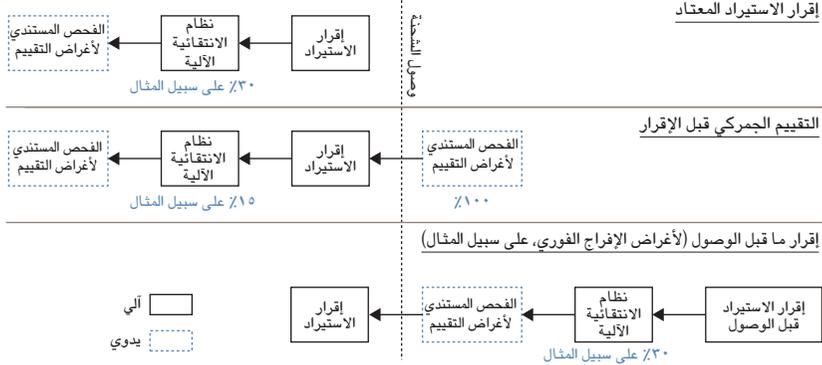
لا يزال عدد من الإدارات الجمركية يلزم التجار بتقديم نسخة ورقية من الإقرار موقع عليها باليد ونسخ ورقية من المستندات الداعمة لمكتب الجمارك لقبول الإقرار. ولحين تقديم النسخ وقبولها رسمياً من جانب مسؤولي الجمارك، لا تبدأ الجمارك النظر في الإقرار حتى لو كانت جميع البيانات الواردة فيه مخزنة في نظام التخليص الجمركي المدعوم بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. غير أن هذه الممارسات، التي يطلق عليها الفحص الظاهري، متقدمة كما أن متطلبات التباعد الاجتماعي خلال جائحة كوفيد-١٩ كشفت عدم جدواها. ويمكن التخفيف من وطأة هذه الممارسات من خلال قبول النسخ الإلكترونية مع السماح بتقديم المستندات الورقية.^٤ وحال تقييم المخاطر على النحو الملائم، يمكن السماح بخروج جزء كبير من الشحنات عبر المسار الأخضر (بدون رقابة)، وهو ما يعني عدم ضرورة تقديم المستندات الداعمة للجمارك. هذا كما أن الفحص الظاهري في بداية عملية الإقرار إجراء غير ضروري.

إدارة الشحنات

تستخدم بلدان عديدة نظم التخليص الجمركي في أتمتة إجراءات الإقرار، ولكن بدرجات متفاوتة. غير أن بعض البلدان النامية لا تستخدم نماذج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في مجالات إدارة الشحنات، لا سيما الإجراءات المرتبطة ببيان الشحنة والبضائع العابرة والمستودعات الجمركية والسماح المؤقت. فعلى سبيل المثال، إذا لم تُدر بيان الشحنة بكفاءة، لن تسري الضوابط الجمركية المدعومة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات سوى على الشحنات التي تم الإقرار عنها، في حين أنه قد يصل العديد من الشحنات إلى البلد ولكن دون إقرار (ربما بقصد التهريب). وإدارة الشحنات غير مرتبطة بقيمة البضائع، ولكن غياب هذه الإجراءات يعرض إدارة الجمارك لمشكلات أخرى، مثل عدم القدرة على تتبع البيانات ومطابقتها، وإمكانية تسرب الإيرادات أو وجود ثغرات رقابية أخرى (مثل دخول العقاقير غير المشروعة والمتفجرات). وترتبط إدارتها كذلك ارتباطاً وثيقاً بالإفراج المادي عن الشحنات.

^٤ يمكن اشتراط تقديم المستندات خلال عدد معين من الأيام عقب بداية الإقرار.

الشكل البياني ٧-٢: التقييم الجمركي قبل الإقرار (أمثلة توضيحية)



التقييم الجمركي قبل الإقرار

استحدثت بعض الإدارات الجمركية مجموعة جديدة من الإجراءات اليدوية، مما أدى إلى إضعاف عملية التخليص الجمركي الآلي. ومن أمثلة ذلك «التقييم الجمركي قبل الإقرار» الذي يلزم التجار بتقديم قيمة البضائع للفحص الجمركي قبل وصولها. وقد يشكل هذا الإجراء ممارسة جيدة لتسهيل التجارة نظرا لمعالجة البيانات قبل وصول البضائع، شريطة تنفيذه بصورة آلية مع الاستفادة من خاصية الانتقاء التي يتيحها نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وعدم تكرار الفحص الانتقائي للشحنة ذاتها قبل التخليص. غير أن بعض البلدان لا تستوفي هذا الشرط، فقد تنجح في تخفيض الوقت الكلي اللازم للإفراج عن الواردات، ولكن التجار يقضون وقتا أطول ويتحملون تكلفة أكبر في التعامل مع الجمارك (بسبب تنفيذ ١٠٠٪ من إجراءات الفحص المستندي في مرحلة التقييم الجمركي قبل الإقرار). ويقارن الشكل البياني ٧-٢ بين إقرار الاستيراد المعتاد والتقييم الجمركي قبل الإقرار وإقرار ما قبل الوصول.

عقلية الصومعة

إن اختلاف الأهداف الجمركية، ما بين تحصيل الإيرادات وتسهيل التجارة وأمن الحدود وغيرها، يمكن أن يشجع «عقلية الصومعة»، أو ما يطلق عليه أيضا «التقسيم الإداري»، حيث يمتنع العاملون في كل قسم عن تبادل المعلومات خارجه أو عبر المؤسسة، كما قد يميلون إلى تحسين نتائجهم على حساب نتائج الأقسام الأخرى أو إدارة الجمارك ككل. ولذلك تأثير سلبي على الثقافة المؤسسية للجمارك وفعالية الإدارة الجمركية وكفاءتها. فالأقسام داخل الإدارات الجمركية لا ترغب غالبا في فقدان سلطتها أو نفوذها داخل الإدارة، مما يثير مخاوف لديها حيال جهود الدمج أو التغيير في التطبيقات الحالية ونظم الصومعة^٩ التي

^٩ هذه النظم المنغلقة قد تتضمن قواعد البيانات التي تدعم أعمال التقييم، وقاعدة بيانات المخالفات، وقواعد البيانات المستخدمة في مكافحة التهريب، وقواعد بيانات سجلات امتثال التجار، وقواعد البيانات المستخدمة في تتبع عمليات تسوية المنازعات، وقواعد بيانات إدارة نظم الإعفاء، وإدارة الركاب، وإدارة التراخيص، وإدارة المستندات، وقواعد بيانات الموارد البشرية، وفاتورة الأجور، والشبكة الداخلية المستخدمة في نشر المعلومات الداخلية والإدارية.

تفتقر إلى التفاعل فيما بينها. وغالبا ما تحتفظ هذه النظم المنغلقة بنفس البيانات، مما يؤدي إلى الازدواجية وربما عدم الاتساق بين البيانات. وغالبا ما تنشأ النظم المنغلقة داخل الأقسام دون مراعاة سياسات تكنولوجيا المعلومات على مستوى الجمارك ككل أو الدعم المقدم من قسم تكنولوجيا المعلومات. وقد لا تمثل النظم داخل مختلف الأقسام لسياسات تكنولوجيا المعلومات المطبقة على مستوى الإدارة الجمركية، مثل سياسات الشراء، وتراخيص الأجهزة والبرمجيات وعقود ما بعد الخدمة، وبرمجيات مكافحة الفيروسات، ونماذج وترميز البيانات القياسية، وضوابط الاطلاع على البيانات، وحماية البيانات. وفي هذه الظروف، يصعب التشغيل البيئي عبر تلك النظم المنغلقة أو مع نظام التخليص الجمركي. وكإجراء لتخفيف الآثار، يمكن وضع استراتيجية شاملة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات تغطي جميع إدارات وأقسام الإدارة الجمركية وعملياتها وخدماتها، مما سيمهد الطريق نحو المزيد من الإصلاح والتحديث.^{١٠}

«الجمارك ضعيفة الأداء لا تطبق استراتيجية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات على مستوى الإدارة ككل، كما تنشئ الأقسام نظاما منغلقة خاصة بها لا تفاعل بينها.»

ضعف دعم الإدارة على مستوى المؤسسة

يفرض التحديث تحديات شاقة على الإدارات الجمركية حول العالم. وينظر العديد من الإدارات للتكنولوجيا باعتبارها منصة التحديث والمحرك وراء تقارب مجموعة متنوعة من الخدمات. ولمواكبة التحديث، يُتوقع ألا تقتصر الإدارات الجمركية على أتمتة الإجراءات الجمركية، بل عليها الاستفادة من التكنولوجيا الحالية والجديدة في التحول إلى مؤسسات عالية الأداء، واستغلال التحول الرقمي، وتحسين جودة الخدمات المقدمة للأطراف المعنية، والمساهمة في إيجاد مناخ إيجابي للأعمال لتقدم الاقتصاد الوطني. ويوجد بالفعل العديد من القضايا المؤسسية بخلاف الإجراءات، مثل تخطيط موارد المؤسسات، وإدارة المخاطر المؤسسية، وإدارة الموارد البشرية، وإدارة الأداء التنظيمي والإنتاجية، والتدريب والتطوير. ومن الظواهر الشائعة في الإدارات الجمركية ضعيفة الأداء تهميش استثمارات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في القضايا المؤسسية. فقد ركزت بعض الإدارات الجمركية على رقمنة إجراءات التخليص الجمركي فقط دون أن تعمل على إحداث التحول الرقمي المرجو على مستوى المؤسسة (راجع تقرير WCO 2016). وقد يكون هذا المنهج نتاجا لطبيعة مشروعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي تنفذها الجمارك، حيث تركز أغلبها على القضايا المواضيعية، مثل تسهيل التجارة، ولكنه منهج قاصر. ففشل مساعي تحسين الإيرادات، أو تسهيل التجارة والامتنال، أو أي مشكلة أخرى قد تواجه الإدارات الجمركية ضعيفة الأداء يُعزى إلى نقص معلومات الإدارة الدقيقة. ويؤدي ذلك إلى قرارات حول الاستثمار وتوزيع الموارد لا تعالج المشكلات الأساسية، وبالتالي إمكانية استمرار ضعف الأداء أو تفاقمه.

لذلك ينبغي أن تولي الإدارات الجمركية الأولوية لاستثمارات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بغرض الإصلاح التنظيمي والتحديث لضمان كفاءة الإدارة وسلامة تقييم أداء العمليات. وعلاوة على ذلك، تتطلب فعالية العمليات الجمركية التركيز على تنمية الموارد

^{١٠} على سبيل المثال، تخزن بيانات البصمة الزمنية لأغراض الرقابة وبطاقة هوية مسؤول الرقابة في نظام التخليص الجمركي، ويمكن مشاركتها مع نظام إدارة الموارد البشرية بغرض تقييم الأداء (الكامبرون على سبيل المثال).

البشرية، وتخصيص الموارد الملائمة، وتقديم التدريب المناسب لمسؤولي الجمارك. ونظرا لاحتياج مسؤولي الجمارك إلى معرفة فنية كبيرة وخبرة عملية، يجب أن تتسق البرامج التدريبية مع السياسات والعمليات الفعلية.

وقد اتضح من العديد من مبادرات ومشروعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أن الهياكل التنظيمية والثقافة الإدارية لمؤسسات القطاع العام عادة ما تكون مختلفة مقارنة بنظيراتها في القطاع الخاص. وتعكس مناهج الإدارة في القطاع الخاص بعض الممارسات الجيدة التي ينبغي دراستها. ومن

أمثلة ذلك التخطيط الشامل لموارد المؤسسات، والتخطيط الاستراتيجي، وإدارة الموارد البشرية، وتفكيك الهياكل المنغلقة لدمج أهم وظائف التخطيط والإدارة ضمن عملية واحدة على مستوى المؤسسة.

وإدراكا للمكاسب الهائلة المتحققة من تخطيط موارد المؤسسات، اتخذت عدة مؤسسات في القطاع العام خلال العقود الأخيرة خطوات كبيرة نحو تنفيذ نظم تخطيط موارد المؤسسات سعيا منها لدمج مختلف الهياكل وتعزيز الحوكمة والشفافية. وعادة ما يغطي نظام تخطيط موارد المؤسسات المجالات الوظيفية التالية، إلى جانب مجالات أخرى:

- المحاسبة المالية: مثل دفتر الأستاذ العام، والأصول الثابتة، والمبالغ مستحقة الدفع، والمبالغ مستحقة التحصيل، والمبالغ المحصلة، ومطابقة الحسابات، وإدارة النقدية، وتوحيد الحسابات المالية.
- المحاسبة الإدارية: مثل إعداد الميزانية والتكاليف، وإدارة التكلفة، وحساب التكاليف حسب النشاط.
- الموارد البشرية: مثل التعيين، والتدريب، وجدول الورديات، وسجلات الأداء المهني، والأجور، والمزايا، وخطط التقاعد والمعاشات التقاعدية، وإدارة التنوع، وسجلات العقوبات.
- إدارة المشروعات: مثل تخطيط المشروعات، وتخطيط الموارد، وتكلفة المشروعات، وهيكل توزيع الأعمال، والفواتير، والوقت والتكلفة، ووحدات الأداء، وإدارة النشاط.
- خدمات البيانات: مثل واجهات «الخدمة الذاتية» لاستخدام العاملين والأطراف المعنية الخارجية.

وغالبا ما يتضمن نظام تخطيط موارد المؤسسات مجموعة من أفضل الممارسات. ودائما ما يُطلق على نظم تخطيط موارد المؤسسات التي تتم تهيئتها حسب طبيعة القطاع العام مصطلح «تخطيط الموارد الحكومية»، حيث يتم تصميم هياكل البرمجيات والنماذج واللوائح الأساسية والواجهات البنائية الرئيسية لتتوافق خصيصا مع متطلبات الوكالات الحكومية.

وتفتقر معظم نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الإدارات الجمركية ضعيفة الأداء إلى جميع الوظائف السابقة، وغالبا ما تكون هذه الوظائف دون المستوى في الإدارة الجمركية. ومن أهم مزايا استخدام منهج تخطيط موارد المؤسسات في الإدارات الجمركية أنه يساعد في تنسيق البيانات والمعلومات والموارد والأصول المجزأة غير المنسقة داخل الإدارة ودمج نظم الحوسبة المتنوعة لإتاحة صورة واضحة عن الوضع وبالتالي تمكين التخطيط الاستراتيجي وصنع القرارات. ويتيح تخطيط موارد المؤسسات لإدارة الجمارك

جمع بيانات دقيقة وحديثة لتقييم بيئة العمل المحيطة وأداء الجمارك، ويمكن توظيف جميع هذه العناصر في صنع قرارات موثوقة في الوقت المناسب على مستوى المؤسسة.

انفصال عمليات التخليص الجمركي عن عمليات المكاتب الخلفية

تستخدم معظم الإدارات نظم التخليص الجمركي، وإن كان يصعب عليها غالباً تطبيق العناصر المكملّة الأخرى، مثل العمليات الجمركية في المكاتب الخلفية، بصورة منتظمة كجزء من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات داخل الإدارة الجمركية. وكان التقدم محدوداً في مجال التحول الرقمي، حيث حظيت أتمتة إجراءات الإقرار الجمركي بنصيب الأسد من هذه الجهود. وغالباً ما تنشأ صوامع معلوماتية داخل الإدارة الجمركية، حيث ينفصل نظام معالجة الإقرارات عن عمليات المكاتب الخلفية الأخرى في إدارة الجمارك، مثل إدارة المخاطر أو تخطيط موارد المؤسسات أو محاسبة الإيرادات أو تخطيط الموارد البشرية. وركزت الإدارات الجمركية جزءاً أقل من جهودها واستثماراتها على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في أتمتة عمليات المكاتب الخلفية، وتحسين التنسيق بين المكاتب الأمامية والخلفية، وتعزيز الأداء التنظيمي.

الانتقائية

يناقش الفصل الخامس بالتفصيل النماذج الانتقائية متفاوتة الفعالية التي تستخدمها نظم التخليص الجمركي لاختيار الإقرارات وفق معايير انتقائية محددة مسبقاً. ويؤدي سوء اختيار هذه المعايير إلى عدم الدقة في الاستهداف وتشديد الرقابة دون نتائج ملموسة. ويوضح القسم بعنوان «عقلية الصومعة» في هذا الفصل أن غياب الإدارة السليمة عن الجمارك قد يدفع كل قسم/إدارة إلى اختيار معايير انتقائية خاصة به^{١١} وقد تؤدي هذه الانتقائية في نهاية المطاف إلى المزيد من الرقابة، وهو ما يتعارض مع الهدف الأساسي من تحسين دقة الاستهداف. لذلك يتعين وجود نظام مشترك بين الإدارات لدعم إدارة المخاطر باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وهذا النظام مختلف عن نظام التخليص الجمركي ولكنه مرتبط به، وهو ضروري لتحسين إدارة المعايير الانتقائية، بما في ذلك الترجيح حسب الأولوية. ولا يمكن لنظم دعم إدارة المخاطر العمل دون وجود معلومات عالية الجودة، ولا سيما التقارير عن نتائج المراقبة، والمعلومات الاستخباراتية، وتحليلات البيانات التي يفتقر إليها العديد من الإدارات الجمركية ضعيفة الأداء.

مطابقة البيانات

ومن المجالات الأخرى التي تعوق جهود الدمج ضعف إجراءات مطابقة البيانات خلال عملية التخليص الجمركي. وفي الواقع، لدى معظم نظم التخليص الجمركي هذه الوظيفة، ولكن البعض لا يستخدمها. ويجب مطابقة البيانات الواردة في بيان الشحنة والإقرار لضمان تغطية جميع البضائع المفرج عنها في النظام الجمركي. وإذا كشفت المطابقة عن وجود اختلافات، فيشير ذلك إلى ارتفاع

^{١١} على سبيل المثال، الإقرار بأقل من القيمة الحقيقية، والإقرار بأقل من الكمية الحقيقية، والإقرار بمعلومات غير صحيحة عن فئة التعريف، والتزوير في الإقرار عن المنشأ وشروط الأهلية، وانتهاك حقوق الملكية الفكرية، والمتفجرات، والأسلحة، والعقاقير غير المشروعة، وغيرها.

خطر تحويل مسار البضائع (التهرب). وبالمثل، يتعين إعادة مطابقة البيانات حال وجود تفاوت بين بيانات خروج البضائع العابرة ووصولها، وبيانات دخول المستودعات والخروج منها وبيانات الجرد، وبيانات دخول/خروج البضائع في إطار السماح المؤقت. وتجدر الإشارة إلى (١) أن هذه المجالات غالبا ما تتبع إما قسم إنفاذ القوانين، أو قسم الرقابة على الشحنات، أو القسم المسؤول عن مراقبة حركة البضائع وحالتها المادية، وليس قسم إجراءات الاستيراد، و(٢) أنها الأكثر عرضة للتهريب (أي الدخول دون إقرار) وتحويل مسار البضائع، ولا تتوافر سوى معلومات محدودة عن حقيقة الوضع أو نتائج الرقابة، و(٣) أنه كلما تراجع الأداء الجمركي، ازدادت الاحتمالات بأن هذه الوظائف لم يتم تفعيلها في الأصل.

تبادل البيانات الضريبية — الجمركية

أطلقت بلدان نامية عديدة مشروعات نافذة التجارة الموحدة التي يتم من خلالها تبادل بيانات التجارة والإقرارات بين نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات داخل الجمارك وبين نظم الوكالات الحكومية الأخرى، ولكن تبادل البيانات بين نظم الإدارة الضريبية والنظم الجمركية لم يتحقق إلى الآن في عدد من هذه البلدان. وغالبا ما تتبع الإدارتان نفس الوزارة، كما أن تبادل البيانات الضريبية — الجمركية من الممارسات الواعدة. وتتناول الفصول الثالث والخامس والسادس بمزيد من التفصيل مزايا التعاون الجمركي — الضريبي في تحصيل الإيرادات. وهناك عدة خيارات لتبادل البيانات الضريبية — الجمركية. وتكمن أساسيات النجاح في (١) استخدام بيانات المعاملات^{١١} بدلا من البيانات الإجمالية، و(٢) وجود سياسات وممارسات لحماية البيانات والخصوصية بغرض حماية بيانات النشاط. وتنشئ بعض البلدان (مثل بنن) منصة إلكترونية مشتركة في وزارة المالية يمكن من خلالها للموظفين المفوضين في أي من الإدارتين الاطلاع على البيانات المخزنة على النظام الخاص بالإدارة الأخرى ومشاركتها. وأنشأت بلدان أخرى مثل كمبوديا وأجهزة ببنية مباشرة بين النظامين. وإذا كانت الميزانية تشكل عائقا، يمكن كحل أسرع منح حق الدخول على النظام لموظفي الإدارة الأخرى (بحيث يكون لموظفي إدارة المخاطر الجمركية على سبيل المثال حق الدخول على قاعدة بيانات الإدارة الضريبية).

الامتثال لتشريعات خصوصية البيانات وحمايتها

يتعين على الإدارات الجمركية التي تتعامل في معلومات تجارية سرية اتخاذ التدابير الملائمة للحفاظ على الخصوصية وحماية البيانات بموجب القانون. وتحتوي بيانات إقرارات الاستيراد على معلومات سرية عن الشركات، والتي قد يرغب المنافسون في الحصول عليها — كأسماء المصدرين والمصنعين وعناوينهم وأرقام هواتفهم وغير ذلك، ومواصفات البضائع المستوردة وأسعارها وكمياتها.^{١٢}

وفي السنوات الأخيرة، صدرت مجموعة كبيرة من القوانين الجديدة في بلدان عديدة حول حماية البيانات وحقوق الخصوصية — على سبيل المثال، اللائحة العامة لحماية البيانات وقانون حماية البيانات الشخصية للاتحاد الأوروبي. وقد أعادت هذه القوانين تشكيل منهج

^{١١} يقصد ببيانات المعاملات البيانات الخاصة بالمعاملات التجارية المنفردة، أي الإقرارات الجمركية المنفردة. وهذه البيانات غير متاحة للجمهور بسبب سرية المعاملات التجارية.

^{١٢} تم الإبلاغ عن قضايا فساد في منطقة إفريقيا الوسطى، حيث قام موظفو الجمارك ببيع بيانات سرية عن نشاط المستورد لمنافسيه.

الإدارات العامة تجاه خصوصية البيانات وحماية المعلومات. وبموجب اللائحة والقانون المذكورين، تُعرّف الإدارات الجمركية بأنها «المسؤولة عن مراقبة ومعالجة البيانات الشخصية» وعليها تنفيذ تدابير فنية وتنظيمية لتوفير القدر الملائم من الأمن لضمان عدم إساءة استخدام البيانات، وفقدانها، والاطلاع عليها دون إذن، والإفصاح غير المرغوب عنها، وتعديلها دون إذن، وذلك بغرض تجنب خطر التقاضي. وعند تقييم المستوى الأمني الملائم، يتعين على الإدارات الجمركية النظر في حجم المخاطر الناتجة عن معالجة البيانات، لا سيما بسبب الإلتاف العارض أو غير القانوني للبيانات، أو فقدانها، أو الاطلاع عليها، أو الإفصاح عنها.

وبسبب التحديات والفرص العديدة الناتجة عن اللائحة العامة لحماية البيانات وقانون حماية البيانات الشخصية، يتعين أن تستعد الجمارك لهذه التحديات على نحو استباقي، حيث يتطلب الامتثال جهوداً هائلة لإصلاح الإجراءات الجمركية المطبقة بشأن تخزين البيانات الشخصية وغيرها من البيانات السرية واستخدامها ومشاركتها والاحتفاظ بها وتسجيلها، وهو ما يستلزم إجراء تعديلات هائلة على العمليات والنظم الحالية.

ولهذا السبب، يجب على الإدارات الجمركية ضمان الحماية التامة لجميع نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من الاستخدام الداخلي غير المصرح به والهجمات الخارجية وتسرب البيانات. ويتطلب الامتثال لللائحة العامة لحماية البيانات العامة وقانون حماية البيانات الشخصية للاتحاد الأوروبي تضمين آلية التعامل مع البيانات الشخصية المبادئ والضمانات الملائمة لحماية البيانات (كالتقنيات المستخدمة

في استخدام أسماء مستعارة أو حجب الهوية كلياً عند اللزوم). وعلى الإدارات الجمركية مراعاة الخصوصية عند تطبيق نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك باستخدام أقوى الإعدادات المسبقة المتاحة للحفاظ على الخصوصية بحيث تتجنب النشر التلقائي لهذه البيانات أو استخدامها في تحديد هوية كيان ما أو شخص طبيعي أو اعتباري. ويتعين حظر معالجة أي بيانات شخصية إلا إذا تحقق أحد الشروط القانونية الستة التالية: الموافقة أو التعاقد أو الواجب العام أو المصلحة الأساسية أو المصلحة المشروعة أو الإلزام القانوني. وإذا تمت معالجة البيانات بناءً على الموافقة، يتعين على الجمارك تطبيق أحكام تجيز لمالك البيانات سحب موافقته في أي وقت. ويجب قصر تبادل البيانات على الأفراد أو الجهات الذين يحق لهم تلقي البيانات بما يتسق مع اللائحة العامة لحماية البيانات وقانون حماية البيانات الشخصية للاتحاد الأوروبي.

وعلاوة على ذلك، فإن هيكل الاتفاقيات القانونية مع الموظفين والمتعاقدين التي تتيح لهم الاطلاع على بيانات النظم الجمركية واستخدامها يجب أن يحمي خصوصية دافعي الضرائب والتجار. كذلك يجب على الإدارات الجمركية اتخاذ التدابير اللازمة لمنع تسرب البيانات، والتحرك سريعاً للحد من الآثار السلبية لأي تسرب حال حدوثه. وعلى جميع العاملين فهم حساسية البيانات الجمركية والتجارية. ولا يمكن أن تكون حماية البيانات وفقدانها مسؤولية وحدة واحدة أو فرد واحد، بل يجب أن تكون ملكية مؤسسية للإدارة العليا التي يتعين عليها قيادة الجهود المشتركة لكافة الوظائف والأطراف.

عدم القدرة على معالجة البيانات الضخمة أو تحليلها

تتمتع الإدارات الجمركية بسلطات تشريعية واسعة تتيح لها إلزام المشغلين الاقتصاديين بتقديم البيانات اللازمة التي غالباً ما تكون في صورة منظمة (بيان الشحنة والإقرار). وعلاوة على ذلك، تشمل مجموعة البيانات الهائلة التي تجمعها الإدارات الجمركية بيانات شبه منظمة أو غير منظمة في شكل صور بالأشعة السينية وصور فوتوغرافية، ونسخ ضوئية من المستندات

الداعمة، وتسجيلات فيديو، وبيانات من أجهزة مثل موازين الشاحنات والنظام العالمي لتحديد المواقع المستخدم في تتبع الشحنات، وبيانات طرود التجارة الإلكترونية. وفي الواقع، لا تمتلك الإدارات الجمركية الأدوات اللازمة للاستفادة من جميع هذه البيانات. وإضافة إلى ذلك، لا يتم تبادل معظم البيانات بالقدر الكافي، وتظل حبيسة نظام التخليص الجمركي أو غيره من النظم المغلقة لحين حذفها لإضافة بيانات جديدة. ونظرا لمحدودية مساحات التخزين وعدم التنقيب في البيانات والافتقار إلى الخبرة التحليلية، تعجز الجمارك عن استغلال هذه البيانات بصورة منتجة في تحسين أو تطوير العمليات الجمركية.

وينبغي إدراك أهمية استغلال البيانات الجمركية، ليس من جانب الجمارك والوزارة الأم فحسب، بل من جانب الحكومة أيضا. فالجمارك تنفرد بمجموعة من البيانات التجارية التي تتيح لها الاستفادة من هذه البيانات من خلال علم البيانات في مجالات متنوعة بخلاف الجمارك. ومن خلال حجب هوية البيانات، يمكن لأطراف أخرى، بما في ذلك القطاع العام والقطاع الخاص، استخدام هذه البيانات في التنقيب بالأنماط المستجدة والتخطيط بصورة أفضل.

وينبغي للإدارات الجمركية أن تسعى للحصول على موارد استثمارية إضافية من حكوماتها لتحقيق الاستفادة الكاملة من البيانات بل لاستكشاف قنوات جديدة لكسب الإيرادات من خلال تنقيب حصيللة البيانات الهائلة المتاحة لها.

ضعف التصميم والإدارة في مشروعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

هناك كثير من الأمثلة على إخفاقات مشروعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الجمارك، والتي تفاقمت تداعياتها بسبب عدم كفاية التخطيط، وافتقار فرق المشروعات إلى الخبرة اللازمة، وضعف التصميم والتنفيذ. كذلك تم تعليق عدد من مشروعات التخليص الجمركي المدعومة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بسبب عدم كفاية الميزانية. وغالبا ما كان فرط الإنفاق نتيجة تأخر سير العمل في المشروعات — كالتأخر بسبب إخفاق عطاءات الأجهزة والمعدات، أو بسبب تمحيص إحدى هيئات الشراء الحكومية وبالتالي تزايد تكلفة الخبراء الخارجيين الذين يكونون شبه متوقفين عن العمل لحين بدء المرحلة التالية. وحتى في حالة المشروعات التي لم تواجه عجزا في التمويل، أدى انعدام توافر الشروط المسبقة، وإعادة هندسة العمليات الإدارية وإعادة تصميم الهيكل التنظيمي الملائم والإصلاح القانوني وإدارة التغيير، إلى وجود نظام تخليص جمركي مدعوم بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات دون تحقيق أي تغيير ملموس في أداء الجمارك.

وغالبا ما كان يجري تنفيذ مشروعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تحت إشراف الموظفين الفنيين، مما أدى إلى نتائج غير ناجحة بسبب التركيز المفرط على الجوانب الفنية وإهمال احتياجات العمل والإدارة. وبدلا من تطوير النشاط، أدت هذه المحاولات إلى أتمتة الإجراءات المتقدمة — أي الرقمنة وليس التحول الرقمي — وأصبح الخطر غير ملموس.^{١٤} وتشير الأدلة التجريبية إلى أن رقمنة الإجراءات المتقدمة قد تعوق مواصلة الإصلاح والتحديث الجمركيين. فعلى سبيل المثال، من المقولات الشائعة «هذه

^{١٤} اتهمت دراسة (1990) Hammer المديرين بالتركيز على القضايا الخاطئة، أي استخدام التكنولوجيا بوجه عام وتكنولوجيا المعلومات تحديدا — في الأساس لأتمتة الإجراءات السارية بدلا من استخدامها في إبطال إجراءات العمل التي لا تحقق قيمة مضافة.

الإجراءات متقدمة، ولكننا استثمرنا مبالغ ضخمة في رقمته، ولا نود أن تطولنا انتقادات بسبب إهدار هذه الاستثمارات، لذلك علينا أن نواصل استخدام هذه الإجراءات» و«تغيير الإجراءات المرقمة مكلف للغاية، لذلك فرغم إدراكنا لمزايا إجراءات العمل الجديدة، فإننا سنواصل استخدام الإجراءات الحالية».

نظم التخليص الجمركي المدعومة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات: الحوكمة والتمويل

لا يلتفت غالباً لحوكمة نظم التخليص الجمركي المدعومة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات رغم أنها من أهم العناصر التي يتوقف عليها نجاح النظام أو فشله، والتي تحدد خصائصه من خلال قرارات الإنفاق والاستثمار. وفي العديد من البلدان، لا يقتصر نطاق استخدام نظم التخليص الجمركي التكنولوجية على جمع الإيرادات الجمركية، بل يشمل أيضاً إدارة الشحنات وأغراضاً أخرى. وهناك العديد من مستخدمي النظام.^{١٥} وقد يطالب كل منهم بتحسين النظام لمصلحته الخاصة، ولكن ينبغي وجود خطة على المدى الأطول، كتعزيز الجانب الأمني (الرقابة على مستخدمي النظام والأمن السيبراني)، وتحسين القدرة على الصمود لتجنب تعطل النظام، ووضع خطط لاستمرارية الأعمال والتعافي من الكوارث. ويمكن السؤال هنا في كيفية تنسيق هذه الطلبات وترتيبها حسب الأولوية. وتشمل نماذج الحوكمة حول العالم وزارة المالية، أو مجلس خاص (تقتصر عضويته على المديرين في وزارة المالية، أو يضم مزيجا من الوزارات، أو مزيجا من ممثلي المستخدمين من القطاعين العام والخاص)، أو شركة ذات غرض خاص منشأة بموجب القانون (إما مملوكة بالكامل لوزارة المالية، أو مملوكة لمساهمين من القطاع الخاص وغيره)، أو جهة خارجية من القطاع الخاص.

وغالباً ما ترتبط قرارات التمويل بالحوكمة (مثل المؤسسات ذات الغرض الخاص على سبيل المثال)^{١٦}، وهي مهمة أيضاً لاستدامة النظام. ويشجع استخدام اثنين من المصادر في تمويل تركيب النظم التكنولوجية: التمويل الذاتي الحكومي وتمويل المانحين. وفيما عدا البلدان الهشة التي تفتقر إلى قدرات إدارة المشروعات، فإن المشروعات التي يمولها مانحون عادة ما يتم «تنفيذها من جانب المتلقي»، حيث يكون البلد مسؤولاً عن إجراءات العطاءات والشراء بشرط الحصول على موافقة مسبقة من الجهة المانحة.^{١٧} لذلك، فإن هذين النموذجين التويليين متشابهان في الواقع. ونشأ مؤخراً خيار تمويلي ثالث: البناء والتشغيل ونقل الملكية في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وبموجب هذا الترتيب، لا تتحمل الحكومة تكلفة تثبيت النظام. وتقوم الشركة ببناء النظام وتشغيله على نفقتها الخاصة ويكون العائد على الاستثمار في صورة رسوم يتم تحصيلها من المستخدمين من القطاع الخاص لحين انتهاء مدة العقد ونقل ملكية النظام وبنيته التحتية ومعداته إلى البلد المستفيد.^{١٨} ويمثل ذلك عقداً ثنائياً بين الحكومة ومقدم الخدمة، وبالتالي لا يتم غالباً الإفصاح عن فحواه. ويتعين توخي الحذر قبل التوقيع على العقد، مع ضرورة مراعاة قيمة رسوم الاستخدام وما إذا كانت معقولة أم لا، ومستوى الخدمات المتفق

^{١٥} على سبيل المثال: مالكو الشحنات، ومشغلو المستودعات، وشركات النقل البري، والمخلصون الجمركيون، والبنوك، وشركات الشحن، ووكالات النقل البحري، وشركات الخطوط الجوية، والضامنون، والوكالات الحكومية الأخرى.

^{١٦} المؤسسات ذات الغرض الخاص هي كيانات منشأة خصيصاً لغرض تنفيذ مشروع ما، وبالتالي تختلف عن الهيئات الحكومية أو الشركات الخاصة التي ربما تشرف على المؤسسات ذات الغرض الخاص.

^{١٧} توضع الحدود حسب نوع عملية الشراء، سواء في حالة الإلزام بالحصول على موافقة صريحة أو تطبيق قاعدة عدم الاعتراض التلقائي بعد مرور فترة زمنية محددة.

^{١٨} على سبيل المثال: نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المستخدم في عمليات التخليص الجمركي في نيجيريا، ونظم النافذة الموحدة في بنن وكوت ديفوار.

عليها (بما في ذلك تحديث الخدمة)، وكيفية تقييم مدى الالتزام بمستوى الخدمة المتفق عليه، وكيفية نقل ملكية المعرفة والأصول إلى إدارة الجمارك لمواصلة تشغيل النظام بعد انتهاء مدة العقد، وتحديد وضع العقد تفصيلاً عند انتهاء سريانه. وغالباً ما تحتوي العقود على مواد حول تنمية القدرات، وإن كانت تفتقر إلى التفاصيل اللازمة، كما يتم تقديم تدريب عام، مثل أساليب التقييم الجمركي، ولكن دون توفير معلومات كافية حول نقل المعرفة بشأن إدارة نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وصيانته. ونظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المستخدم في عمليات التخليص الجمركي من أهم البنى التحتية البرمجية والممتلكات الحصرية للبلد المعني. لذلك، فإن ربط عقد نظام التخليص الجمركي بخدمات أخرى (مثل إدارة البضائع العابرة، وخدمات الفحص بالأشعة السينية، وغيرها) يستدعي دراسة متأنية. فهناك خطر من فرط اعتماد البلد المعني على استخدام خدمات هذه الشركة. وبعبارة أخرى، يمكن النظر في هذا الخيار حال وضوح شروط التعاقد وتطابق القيمة المالية مع جودة الخدمات المقدمة.

ومن المهم توفير التمويل اللازم لتكاليف التشغيل والصيانة لضمان استدامة النظام. ويتضمن ذلك على سبيل المثال تشغيل العمليات، وصيانة جداول «هيكل الحوكمة يحدد خصائص نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من خلال قرارات الإنفاق والاستثمار»

أو تستخدم مباشرة في تمويل تشغيل النظام. ويختلف نوع الرسوم والأسعار ومزيج الرسوم (مثل رسوم التسجيل ورسوم الاشتراك السنوي ورسوم على حجم البيانات المستخدمة وغير ذلك) من بلد لآخر. ونظراً لأهمية استدامة النظام، عادة ما يطلب المانحون، مثل البنك الدولي، تصميم جدول لرسوم الاستخدام شاملاً وسائل التحصيل، مع تقديم المساعدة الفنية اللازمة. وقد استمر تطبيق «رسوم التخليص الجمركي» على مدار تاريخ طويل، وهي ممارسة مقبولة منذ عقود وفقاً للاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (غات) ومنظمة التجارة العالمية.^{١٩} ومن منظور استدامة النظام،^{٢٠} يتعين الانتباه لبعض اتفاقات التجارة التي تسقط رسوم الاستخدام عن السلع التي يقع منشؤها في بلدان معينة. ورغم أنه يمكن الاختلاف على ما إذا كان يمكن أو ينبغي للحكومة تحصيل رسوم خدمة على الاستخدام الإلزامي لأغراض الضريبة، يشجع استخدام هذا المفهوم في مشروعات نظم الإدارة الضريبية المدعومة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة مجدداً إلى أهمية تحديد خصائص نظام التخليص الجمركي التكنولوجي ونموذج حوكمته.

ما بعد الرقمنة: فرص التحول الرقمي في إطار الإصلاح والتحديث التنظيميين

كما أوضحنا آنفاً، يبدو أن بعض الإدارات الجمركية عالقة في مرحلة الرقمنة وغير قادرة على تحقيق التحول الرقمي، أي الاستفادة من استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والبيانات المرقمنة في إحداث تحول رقمي حقيقي. وكان للرقمنة دور أساسي في إصلاح الجمارك

^{١٩} أحياناً ما يُطبق عليها مصطلح رسوم الفحص الجمركي. وهذه الممارسة مقبولة في ظل الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة «غات» ومنظمة التجارة العالمية بشرط نشر الرسوم وتطبيقها دون تمييز على أساس الخدمة المقدمة.

^{٢٠} حسب تفسير هيئة من خبراء الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (غات)، فإن إعفاء السلع المستوردة من بلدان محددة من رسوم الاستخدام يزيد العبء على السلع المستوردة من بلدان أخرى (راجع دراسة GATT 1987). وهذا الإعفاء مخالف أيضاً لشرط الدولة الأولى بالرعاية. غير أن هذا التفسير لم يكن القضية محل النزاع، ومن غير الواضح مدى الاتساق مع المادة رقم ٢٤ من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (غات) (بشأن القواعد الأخرى المنظمة للتجارة).

وتحديثها. وكما يشير الفصل الأول، فإن إدارة الجمارك هيئة حكومية متعددة الجوانب، وقد أصبح تطبيق التحول الرقمي المنسق وفق خطة واضحة من أولويات الوقت الحالي. وتتمثل الخطوة الأولى في إجراء الإدارات الجمركية لمراجعة شاملة لتطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المستخدمة بهدف إدارة التحول نحو الاستفادة من استخدام التكنولوجيا المبتكرة بصورة شاملة ومتكاملة. وفي هذا الصدد، تتناول الدراسات المنشورة أمثلة على ممارسات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الناجحة في سياق الجمارك^{٢١} وإدراكا لدور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إحداث التحول المرجو، من المفيد للإدارات الجمركية ضمان اتساق استثماراتهما في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مع الأهداف المؤسسية والوطنية وأولويات المرحلة بصورة منظمة. وتدعم هذه الممارسات، التي يطلق عليها عادة «البنيان المؤسسي»، التحول الرقمي ونمو تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتحديثها. ويمثل منهج «البنيان المؤسسي» نموذجا لتحديد الأهداف، وتوحيد العمليات، ودمج النظم المستخدمة في مختلف الطبقات، وتطبيق قواعد الحوكمة السليمة، كما يساعد الإدارات الجمركية في تصميم وبناء بيئة متكاملة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحقيق المنافع المرجوة.

وبذلك يصبح الرابط بين الأهداف والأولويات التنظيمية وجهود تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واضحا للغاية، وهو ما يتيح السياق اللازم للإدارة لصنع قرارات فعالة للاستفادة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويعزز ذلك توازن عملية صنع القرارات ووضوحها، حيث يمكن التنسيق بين مختلف المستويات — الاستراتيجية والتخطيط والتشغيل. وهكذا يمكن تجنب بعض العثرات، كتحيز تنفيذ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى الجوانب التشغيلية والتخطيطية وإهمال التخطيط الاستراتيجي وصنع القرارات وإدارة الأداء واستخدام الموارد.

ويمكن استخدام التحول الرقمي أو التكنولوجيات الرقمية في تطوير الإدارات الجمركية على النحو التالي:

- زيادة العمليات الآلية: تستخدم إدارات جمركية عديدة عددا كبيرا من العاملين لفحص بيانات الشحنات والإقرارات المقدمة عبر الإنترنت، على سبيل المثال لمطابقة المعلومات والتحقق من البيانات في ضوء المستندات الداعمة، والتحقق من صحة تصنيف البضائع وقيمتها، وغير ذلك. ومن الممكن زيادة الاعتماد على العمليات الآلية للحد من العمليات اليدوية. كذلك يمكن إجراء تحيلات رقمية أكثر دقة على البيانات المقدمة باستخدام التكنولوجيات الإحلالية التي يعرضها القسم التالي.
- تطور طبيعة الإقرارات: في ظل التقدم التكنولوجي، يمكن الحد من كمية البيانات التي يتعين على مقدم الإقرار تقديمها من خلال قيام الجمارك بجمع المستندات الداعمة من مصادر أخرى بدلا من مقدم الإقرار^{٢٢}. فعلى سبيل المثال، يمكن للجمارك التحقق بسهولة من التصاريح والتراخيص الصادرة من وكالات حكومية أخرى من خلال الرقم المرجعي فقط دون الحاجة إلى الترخيص نفسه. وبذلك لا يضطر مقدم الإقرار إلى إرفاق التصريح أو الترخيص مع الإقرار، مما يوفر عليه الوقت والجهد. ويمكن تطبيق الأمر نفسه على شهادات المنشأ. فمن خلال التحقق من البيانات المصدرية، يمكن الحد من إجراءات فحص أصل البضائع، التي تستهلك موارد الجمارك، وعداد

^{٢١} راجع على سبيل المثال دراسة WCO 2018a.

^{٢٢} تؤيد منظمة الجمارك العالمية هذه الممارسات أيضا (راجع WCO 2012).

المستندات المقدمة. وبخلاف ذلك، يمكن للمستورد ببساطة أن يبعث رسالة إلى الجمارك مفادها أن جميع المعلومات جاهزة لأغراض التخليص الجمركي، مع دعوة الجمارك إلى زيارة الخادم الإلكتروني للتاجر لتدقيق جميع المستندات اللازمة. وفي هذه الحالة، تتغير طبيعة العملية من «تقديم مستندات» إلى «إعلان بدء التدقيق والفحص الجمركيين».

- تغيير موقع العمليات: تتيح التكنولوجيات لمسؤولي الجمارك إمكانية العمل من بعد (وظائف التقييم والمكتب الخلفي على سبيل المثال). وبفضل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة، يمكن تنفيذ هذه الوظائف مركزياً من خلال مراكز تميز. مما قد يمثل حلاً لمشكلات مزمنة، مثل عدم اتساق قرارات الجمارك وندرة العمالة الماهرة في جميع الوظائف الحدودية.
- الاعتماد المتزايد على تحليل السلوك بوصفه إحدى أدوات الامتثال: لمواصلة الاستفادة من حجم البيانات الهائل الذي تجمعه الجمارك، أشار عدد متزايد من الإدارات الجمركية إلى زيادة استخدام أساليب التنقيب في البيانات والتحليل لمعرفة المزيد عن سلوك عمليات التجارة وسلاسل الإمداد. ومن خلال «مبادرات البيانات المفتوحة»^{٣٣}، يمكن للجمارك تبادل البيانات والرؤى مع الإدارات والوزارات الأخرى (في سياق التخطيط لتصميم سياسات وتدخلات اقتصادية أكثر واقعية).
- أساليب أكثر ذكاءً للامتثال وإدارة المخاطر: على الإدارات الجمركية أن تكون أكثر استباقية في إدارة الامتثال والمخاطر، وأن تسعى قدر الإمكان إلى التدخل الاستباقي المبكر في عملية الاستيراد بدلاً من الانتظار لحين تقديم الإقرار.
- استحداث مفهوم «الحوكمة من خلال التصميم»: يتيح تزايد إتاحة البيانات وتبادلها في الوقت الحالي تطبيق مفهوم «الحوكمة من خلال التصميم» الذي يغطي مجموعة متنوعة من مصادر البيانات، بما في ذلك استخدام تقنية «بلوك تشين» في تعزيز الثقة في سلاسل المعلومات.

التكنولوجيات الإحلالية: السمات والفرص أمام الجمارك والتحديات

السمات المشتركة للتكنولوجيات الإحلالية وانعكاساتها على الإدارات الجمركية

يمكن تعريف مصطلح التكنولوجيا الإحلالية بأنها التكنولوجيا التي تحل محل تكنولوجيا مستخدمة وتسبب «ارتباكاً» في القطاع المعني، أو منتج رائد يساهم في استحداث قطاع جديد تماماً (راجع دراسة Christensen et al. 2016). وتتيح مبادئ الابتكارات الإحلالية الفرصة للإدارات الجمركية والأطراف المعنية لأخذ خطوة إلى الوراء وتحليل الأوضاع الحالية وتحديد المجالات التي يمكن تطويرها والفرص المتاحة للاستفادة من الحلول المبتكرة وغير ذلك الكثير.

^{٣٣} تمثل مبادرات البيانات المفتوحة توجهها حديثاً بين الحكومات، إقراراً بالقيمة الذاتية الكبيرة التي تتميز بها البيانات الحكومية، وبأن إتاحة هذه البيانات للأفراد والمنظمات وحتى الوكالات الحكومية الأخرى يمكنها من الاستفادة منها بطرق جديدة وتوظيفها في ابتكارات وأطر تعاونية حديثة لتحقيق كامل إمكاناتها.

ودائماً ما تكون وتيرة التقدم التكنولوجي أسرع في القطاع الخاص مقارنة بالقطاع العام لإشباع حاجته إلى المزيد من الأرباح. وينبغي للجمارك أن تحدد المجالات التي يمكن الاستفادة فيها من التكنولوجيا الإحلالية لمواكبة القطاع الخاص. ويمثل التكيف مع هذه التكنولوجيا والاستفادة منها، لمواجهة المخاطر والتهديدات المتنامية، عنصرين أساسيين لنجاح الجمارك في المستقبل. ويعرض الجدول ٧-١ أين وكيف يمكن للتكنولوجيات الإحلالية أن تساهم في الحد من أبرز المخاطر والتهديدات في العمليات الجمركية.

الجدول ٧-١

أبرز المخاطر والتهديدات التي تواجه الجمارك وإمكانات التكنولوجيات الإحلالية		
المحركات الخارجية للمخاطر والتهديدات	فرص استخدام التكنولوجيات الإحلالية	أمثلة
زيادة حجم التجارة الدولية وتعقيدها: على سبيل المثال، انتشار اتفاقات التجارة الحرة، وقواعد المنشأ التفضيلية المعقدة	كبيرة	تأمين التبادل الإلكتروني لشهادات المنشأ عبر الإنترنت بين الأطراف في اتفاقات التجارة الحرة
نماذج العمل والمتطلبات الجديدة: التجارة الإلكترونية والطرود الصغيرة، والطرق المبتكرة لنقل البضائع عبر الحدود وتمويل التجارة، والعملات المشفرة، وتآكل القاعدة الضريبية، ونقل الأرباح	كبيرة	استخدام الترميز ^{٢٤} مثل استخدام الفواتير غير المدفوعة كأصول مشفرة لإتاحة المزيد من خيارات التمويل للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، إلى جانب البنوك التقليدية
زيادة التهديدات الأمنية والجريمة المنظمة: الإرهاب، والجوائح، والأنشطة غير المشروعة، وتمويل الإرهابيين والجرائم المنظمة من خلال التهريب والتحايل بغرض عدم دفع الجمارك والضرائب، والاحتيال المالي عبر الحدود، وتهريب المخدرات والسلع المحظورة، وغسل الأموال، والسلع المقلدة	كبيرة	استخدام تعلم الآلة/الذكاء الاصطناعي على سبيل المثال، استخدام الهوية الرقمية لتحسين آليات التحديد والاستهداف، واختراق المحتوى وبيانات التهريب، والتحليل الجنائي، وكشف البرمجيات المستخدمة في ارتكاب الجرائم وتتبعها وتعطيلها
منهج جديد في التعامل مع «الحدود»: تدابير جديدة للرقابة على الحدود، ومبادرات اعتماد المشغلين الاقتصاديين، وممارسات الأمن البيولوجي	كبيرة	استخدام تكنولوجيات الفحص غير التداخلي، وأجهزة إنترنت الأشياء (الطائرات بدون طيار وأجهزة الاستشعار والنظام العالمي لتحديد المواقع) والتقنيات البيومترية لتعزيز الإدارة الحدودية المنسقة
متطلبات رقابية متنوعة يفرضها المجتمع: مكافحة الفساد، والمساواة، والصحة العامة، وممارسات الأمن البيولوجي، والحيوانات والنباتات، والشواغل البيئية	متوسطة إلى كبيرة	استخدام منصات التجارة غير الورقية (النافذة الموحدة، ونظم مجتمعات الموانئ) ووسائل التواصل الاجتماعي وروبوتات الدردشة لتلبية الاحتياجات والتوقعات
أنماط تجارية جديدة: زيادة عدد الأطراف المرتبطة، والطباعة ثلاثية الأبعاد	كبيرة	يساهم استخدام الحوسبة السحابية ومفهوم «الهيكل الموحد» وشبكات الجيل الخامس في تعزيز التواصل
زيادة معدلات الاحتيال في إثبات الإيرادات: التهديدات المرتبطة بالتهريب والتحايل لعدم دفع الجمارك والضرائب	متوسطة إلى كبيرة	الاستفادة من التنقيب في البيانات، والبيانات الضخمة، والذكاء الاصطناعي لضمان دقة التصنيف والتقييم والكشف عن جرائم الاحتيال

^{٢٤} يستخدم الترميز قاعدة بيانات، يُطلق عليها اسم خزانة الأصول المرمزة، تربط الأصول المرمزة (مجموعة عشوائية من الرموز) بقيمة حساسة. ودائماً ما تكون البيانات الحساسة المودعة في الخزانة مشفرة ومحمية.

اعتبارات مهمة في تطبيق التكنولوجيات الإحلالية في الإدارة الجمركية

تشكل التكنولوجيات الإحلالية مجالا جذابا للغاية، ولكن هناك أربعة اعتبارات شائعة تنطبق على الإدارة الجمركية:

- يجب أن تميز الجمارك بين الدعاية لهذه التكنولوجيات وجدواها الفعلية. ومن المهم أن يستوعب قادة الجمارك المزايا الواعدة لهذه التكنولوجيات وجدواها ومساوئها إن وجدت.
- ينبغي إجراء تحليل دقيق للتكلفة والعائد أو العائد على الاستثمار ودراسة الخيارات البديلة. فالتكنولوجيات الجديدة قد تكون أعلى تكلفة من التكنولوجيات التقليدية، مع احتمال وجود تكلفة مستترة. لذلك؛ ينبغي للإدارات الجمركية وضع تصور واضح حول النتائج المرجوة وكيفية توظيف هذه التكنولوجيات لبلوغها، مع ضمان تحقيق أقصى مزايا مقابل التكلفة. وينبغي أن تدرك الجمارك أن التكلفة قد لا تقع عليها فقط بل على التجار أيضا. وعدم تطبيق التكنولوجيات الأحدث قد يكون مكلفا بدوره مع استمرار التكنولوجيات المتقدمة غير المنتجة وخسارة الفرص الجديدة.
- العديد من هذه التكنولوجيات الإحلالية تقوم في الأساس على جمع البيانات من مصادر جديدة. ويولد ذلك المزيد من البيانات. ودائما ما تكون البيانات الغزيرة مفيدة بشرط بناء القدرات اللازمة في الجمارك للاستفادة من زيادة تدفق البيانات، وإلا أصبحت الجمارك تعج بالبيانات دون طائل.
- وأخيرا، فالتكنولوجيا أداة وليست هدفا في حد ذاتها. وهي دائمة التطور، مما يعني أن التكنولوجيات الإحلالية الحالية ستتقدم في المستقبل. وسمة الإنسان الابتكار: إذ يمكن لمرتبي جرائم الاحتيال الاستفادة من التكنولوجيات الإحلالية، ومن السهل أن نتخيلهم يستعينون بالذكاء الاصطناعي لإيجاد طريقة لتهريب البضائع دون أن تكتشفها الجمارك.

الانعكاسات الممكنة للتكنولوجيات الإحلالية على الدول الهشة^{٢٥}

بالرغم من أن نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المستخدم في عمليات التخليص الجمركي ليس من التكنولوجيات الإحلالية، فقد يمثل أهمية كبيرة للإدارات الجمركية في الدول الهشة، حيث يضمن سلامة تحصيل الإيرادات وإعداد التقارير المالية والرقابة على الاحتيال التجاري وإعداد إحصاءات التجارة ومكافحة تهريب الأسلحة والعقاقير غير المشروعة وغيرها من البنود التي تمس سلامة المجتمع. غير أن الدول الهشة تجد صعوبة كبيرة في تركيب نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتشغيلها لعدة أسباب — على سبيل المثال، قيود الميزانية التي تحول دون تشييد مباني مراكز البيانات، وشراء خوادم المعالجة والشبكات وغيرها من المعدات اللازمة، وتعيين فريق داخلي أو الاستعانة بفريق خارجي من موظفي تكنولوجيا المعلومات للتعامل مع الأجهزة وتصميم شاشة إدخال البيانات والترميز وصيانة الجداول والبيانات، أو عدم توافر الخبرة اللازمة لدى موظفي الجمارك المحليين للتعامل مع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وأسباب أخرى.

ويمكن أن تساهم التكنولوجيات الإحلالية في دعم الإدارات الجمركية في الدول الهشة بعدة طرق. فمن شأن الحوسبة السحابية الحد من الحاجة إلى مركز بيانات محلي ومجموعة

^{٢٥} راجع الفصل الأول للاطلاع على المزيد من المناقشات حول إدارة الجمارك في الدول الهشة.

كاملة من المعدات وموظفي تكنولوجيا المعلومات، والاستعاضة عن ذلك بخادم أجنبي وفريق من موظفي تكنولوجيا المعلومات — مما يخفف من القيود المفروضة على البنية التحتية والميزانية. ويمكن أن يُعهد بإدارة الجداول والبيانات، وإدارة معايير الانتقائية، والتحقق من صحة المستندات إلى شركة خارجية (على غرار التدريب على رأس العمل)، حيث يُستخدم الذكاء الاصطناعي المزود بخاصية معالجة اللغات الطبيعية في دعم تصنيف التعريفية. ويتم التعاقد مع خبراء أجنبى خارج البلاد لدعم عمليات التفتيش المادي من خلال التواصل الآتي عبر ملفات الفيديو المضغوطة وتكنولوجيا الواقع المعزز (على غرار التدريب على رأس العمل). وتوفر الجهات المانحة جهاز مسح ضوئي بالأشعة السينية لأغراض الرقابة الأمنية والعمليات، بما في ذلك تقييم صور المسح الضوئي، ويتم دعم هذه العمليات من خلال التواصل الآتي عبر ملفات الفيديو المضغوطة وتحليل صور المسح الضوئي باستخدام أدوات الكشف الآلي عن التهديدات. غير أن هناك شروطا مسبقة بالطبع لتحقيق ذلك، ولا سيما إنشاء شبكات آمنة وسريعة للاتصالات مزودة بخاصية الحوسبة السحابية وغيرها من أدوات تبادل البيانات مع الخوادم الأجنبية. وفي حال لم تكن الاتصالات عبر الألياف الضوئية متاحة أو موثوقة، يمكن النظر في التواصل باستخدام بيانات الأقمار الصناعية. وبالرغم من التكلفة الناتجة عن الاتصالات عبر الحوسبة السحابية وبيانات الأقمار الصناعية، فقد تكون هذه التكنولوجيات أقل تكلفة وأكثر موثوقية من بناء مركز بيانات محلي وشراء خادم لمعالجة البيانات وغيره من المعدات اللازمة. وعند الاستعانة بجهات خارجية للحصول على هذه الخدمات، ينبغي أن يتسم عقد الخدمات بالشفافية وأن تترتب عليه مسؤوليات واضحة وأن يحدد بدقة مستوى الخدمات المتفق عليه. وبخلاف ذلك، ينبغي أن يكون العقد محدد المدة وأن ينص على شروط واضحة للخارج، بما في ذلك نقل المعرفة والمرافق.

تحليل البيانات

كما أشرنا آنفاً، تجمع الإدارات الجمركية الكثير من البيانات. وهناك ثلاثة محاور — الحجم والتنوع وسرعة الدوران — مهمة لفهم الاختلافات الهائلة بين «البيانات الضخمة» والإدارة التقليدية للبيانات. وغالبا ما يشار إلى «الحجم» عند الحديث عن البيانات الضخمة نظرا لحجم البيانات الهائل غير المسبوق الذي تتعامل معه إدارة الجمارك. وستؤدي نشأة التجارة الإلكترونية عبر الحدود (راجع الفصل الثاني) والتحول من «النقل بالحاويات» إلى «نقل الطرود» إلى زيادة هائلة في حجم البيانات المقدمة للجمارك.^{٦٦} أما «سرعة الدوران» فهي مقياس سرعة تدفق البيانات. فعلى سبيل المثال، قامت إحدى شركات التجارة الإلكترونية عبر الحدود في الصين بتطوير عملياتها لتجهيز ١٦ ألف طرد في الساعة. وقد بلغ «تنوع» البيانات التي يمكن للجمارك الحصول عليها مستويات هائلة يصعب إدراكها، مثل المستندات الضوئية غير المنظمة وشبه المنظمة، وصور الأشعة السينية، ومقاطع الفيديو، وقرءات النظام العالمي لتحديد المواقع.

وفي الوقت الحالي، أصبح المحرك الأهم للتجارة هو القدرة المتزايدة على التنقيب في البيانات الضخمة باستخدام أدوات تحليل البيانات. وعلى الإدارات الجمركية إعادة التفكير في كيفية استخدام البيانات لاكتساب رؤى «بالبينات دون طائل»

^{٦٦} على سبيل المثال، في عام ٢٠١٧، بلغ حجم الطرود الواردة والصادرة من الجمارك في الصين ١,٨٩ مليار طرد. وفي تاريخ ١١ نوفمبر وحده، وهو أحد أيام التسوق الشهيرة في الصين والمعروف باسم «يوم العزاب»، عالجت المكاتب الجمركية في الصين ما يزيد على ١٦ مليون شحنة من خلال التجارة الإلكترونية عبر الحدود (راجع دراسة WCO 2018b).

أو خبرات جديدة من خلال الدراسة الاستباقية للمسائل المستجدة. ويُقصد بتحليل البيانات دراسة البيانات الأولية لتحديد الأنماط والتوصل إلى استنتاجات. والغرض من هذه العملية هو جمع البيانات الأولية وتنقيتها ومراجعتها وتحليلها واستخلاص الرؤى منها لزيادة فعالية العمليات وتقديم الدعم لتعزيز عملية صنع القرارات الاستراتيجية.

ورغم اختلاف مناهج ونتائج تحليل البيانات تبعاً للأهداف والبيانات والموارد المتاحة، يمكن بوجه عام تصنيف أساليب تحليل البيانات إلى المراحل الأربع التالية (نموذج غارتنر للتحليل التصاعدي [دراسة 2012 Laney and Kart]) (مرتبة حسب النضج المقيس بالصعوبة والقيمة المكتسبة):

- التحليل الوصفي: ماذا حدث و/أو ماذا يحدث الآن بناء على البيانات التاريخية والمستجدة.
- التحليل التشخيصي: مراجعة الأداء السابق لتحديد الأسباب.
- التحليل التنبؤي: تحليل السيناريوهات المحتملة. وعادة ما تكون النتائج عبارة عن توقعات تنبؤية.
- التحليل التوجيهي: يوضح الإجراءات الضرورية، وهو أكثر أنواع التحليل قيمة وعادة ما تكون نتائجه عبارة عن توصيات بشأن الخطوات التالية.
- والاستفادة من تحليل البيانات، فيما يلي عدد قليل من المعوقات الأساسية التي يتعين على الجمارك مراعاتها والتصدي لها:
- تخزين البيانات وجودتها: أولاً، تشكل القدرة على تخزين هذا الكم الهائل من البيانات وحفظه شرطاً أساسياً. ولم تكن جميع البيانات تُخزَّن في الماضي، كما أن تخزين البيانات مكلف، بالرغم من تراجع تكلفة التخزين بمرور الوقت. وكلما ازداد إدراك الجمارك للقيمة الكبيرة المقترنة بتخزين البيانات، بات عليها الاستثمار في تعزيز طاقتها التخزينية. ويكمن التحدي التالي الذي يستدعي اهتماماً كبيراً من جانب الجمارك في جودة البيانات. ويمكن الحصول على البيانات عالية الجودة من خلال تنقية بيانات المصدر الأصلي ومعالجة أي مشكلات في البيانات خلال مرحلة الاستخلاص والتحويل والتحميل.
- القدرات المعرفية للعاملين: يشير الفصل الثالث إلى وجود العديد من الفجوات في مجال الكفاءات. وعلى الإدارات الجمركية إتاحة البيئة الملائمة للتشجيع على تحليل البيانات من خلال تكوين فرق متعددة التخصصات من علماء البيانات المدربين. ومن المناهج المتبعة حالياً في بعض الإدارات الجمركية إنشاء مراكز تميز متخصصة في تحليل البيانات، حيث يعمل علماء بيانات على دراية بأساليب التنقيب في البيانات، واللوغاريتمات، والتحليل التنبؤي، ونماذج الاحتمالات، وغيرها.^{٢٧} وقد تعمل هذه المراكز تحت الإشراف المباشر للإدارة العليا بالجمارك حال التعامل مع معلومات سرية. غير أن هذه الفئة من الخبراء ذوي الكفاءة تشهد طلباً كبيراً في سوق العمل، ومن ثم فإن تعيينهم في الجمارك مهمة صعبة قد تتطلب تصميم برامج توظيف خاصة لاجتذابهم في مجال العمل الجمركي.

^{٢٧} على سبيل المثال، تطلق منظمة الجمارك العالمية مشروع «باكودا» (Band of CUstoms Data Analysts)، وهو مشروع للتعاون البحثي يهدف إلى تصميم لوغاريتمات لتحليل بيانات الإدارة الجمركية.

• كفاءة نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات: يتطلب تحليل البيانات المزيد من الاستثمارات في معدات وبرمجيات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويتضمن ذلك مخازن ومستودعات البيانات الضخمة ولغات البرمجة (مثل لغة البرمجة R، وهي مفتوحة المصدر). وينبغي أن تنظر الجمارك في إمكانية استخدام نماذج الحوسبة السحابية لتلبية احتياجات تحليل البيانات (راجع قسم «الحوسبة السحابية» لاحقاً في هذا الفصل).

الذكاء الاصطناعي

يُقصد بالذكاء الاصطناعي عادة صنع ذكاء شبه بشري قادر على التعلم أو التفكير أو التخطيط أو الإدراك أو معالجة اللغات الطبيعية. وتعلم الآلة هو أحد مناهج الذكاء الاصطناعي الخاصة الذي يستخدم لوغاريتمات التعلم في استخلاص نتائج من البيانات وتوظيفها في تعلم مهام جديدة وتحديد الأنماط وصنع القرارات بأقل تدخل بشري ممكن. ويمكن النظر إلى تعلم الآلة باعتباره أحد أساليب تحليل البيانات المستخدمة في أتمتة التحليل التنبؤي. وكلما ازدادت البيانات المتاحة، ارتفعت جودة تعلم الآلة ومخرجاتها المنطقية. ويعرض الشكل البياني ٧-٣ العلاقة بين تحليل البيانات الضخمة وتعلم الآلة والذكاء الاصطناعي.

ويمكن إجراء عمليات تعلم الآلة إما بإشراف بشري أو بدونه. ويستخدم تعلم الآلة الخاضع للإشراف طريقة «البيانات المسماة» — أي البيانات التي تحمل تسميات صحيحة بالفعل، حيث تتعلم من البيانات التدريبية وتتوقع نتائج البيانات غير المتوقعة. وتعلم الآلة من البيانات التاريخية تحت الإشراف البشري مفيد للغاية في تقييم المخاطر بفعالية وصنع قرارات الاستهداف بدقة. أما التعلم دون إشراف، فلا تتاح له أي نتائج مصنفة، لذلك فالهدف منه السماح للنموذج بالتوصل إلى استنتاجات في حدود مجموعة محددة من نقاط البيانات. وقد استخدم أحد مناهج تعلم الآلة بدون إشراف في الكشف عن الاحتيال وسوء التصنيف والإقرارات المقدمة بأقل من القيمة الحقيقية (دراسة de Roux et al. 2018).^{٢٨} ويبدو أن النتائج المستخلصة تشير إلى أن النموذج لا يخفق في تحديد الإقرارات المشبوهة، كما يحدد الإقرارات الضريبية المشبوهة التي لم تكتشف في السابق، مما يزيد من فعالية عمليات الإشراف الضريبي دون الحاجة إلى بيانات تاريخية مسماة.

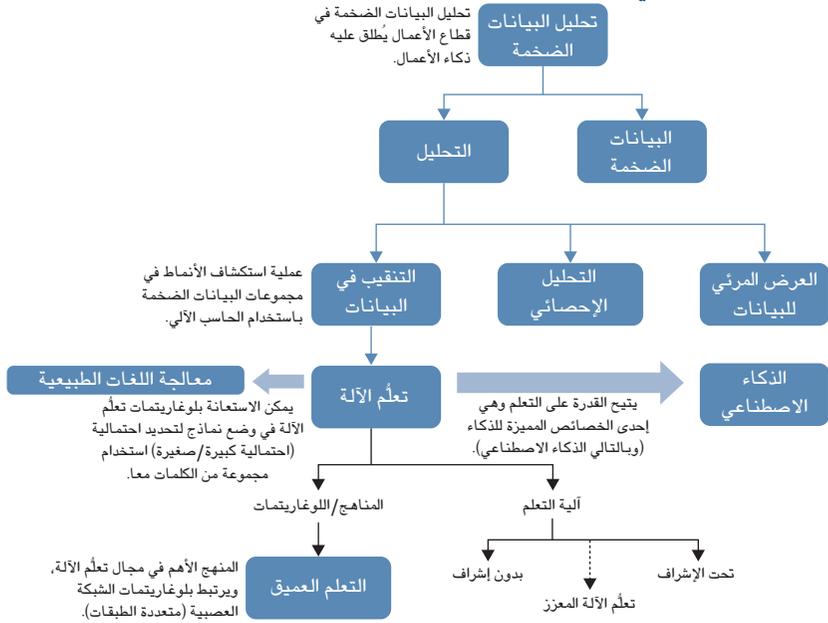
ويشكل استخدام الذكاء الاصطناعي فرصة هائلة بفضل حصيلته البيانات الضخمة المملوكة للجمارك. ويتيح الذكاء الاصطناعي فهم هذه المجموعة الضخمة والمتنامية من البيانات لكشف الأنماط وتوقعها بدقة وبسرعة أكبر مقارنة بالإنسان. وفيما يلي بعض الإمكانيات الهائلة التي قد يساهم بها الذكاء الاصطناعي في مجال الجمارك:

- وضع نماذج لأنماط تحصيل الجمارك والضرائب لضمان تحصيل الجمارك والضرائب الصحيحة على الحدود.
- تصنيف السلع الأولية آلياً حسب رموز النظام المنسق من خلال معالجة اللغات الطبيعية، مما يضمن تحسين عملية التصنيف وتطبيق معدلات التعريف الصحيحة.^{٢٩}

^{٢٨} على سبيل المثال، تستخدم الجمارك البرازيلية الذكاء الاصطناعي في معالجة بيانات إقرارات الاستيراد، حيث دربت الذكاء الاصطناعي على تعلم مختلف أنواع المخالفات في الإقرارات، مثل فئات التعريف وبلد المنشأ واستيفاء شروط الاستيراد (التراخيص)، واستيفاء شروط التعريف الجمركية التفضيلية، والإعفاءات.

^{٢٩} بدأت الصين مجموعة من المشروعات التجريبية (راجع UN/CEFACT 2020).

الشكل البياني ٧-٣: العلاقة بين مجالات تحليل البيانات الضخمة وتعلم الآلة والذكاء الاصطناعي



المصدر: دراسة Giordani 2018.

- الكشف عن الاختلالات بسرعة أكبر، مما يتيح بالتالي لموظفي الجمارك التركيز على مجالات عدم الامتثال.
- تحسين آلية انتقاء/استهداف الشحنات باستخدام التحليل التنبؤي.
- تطوير تحليل صور المسح الضوئي بغرض الكشف عن المخالفات بكفاءة أكبر وتعزيز فعالية العاملين.
- استخدام روبوتات الدردشة المزودة بقاعدة معرفية ذكية لتحسين خدمة العملاء.

وكما أشرنا سابقاً، تمثل دقة البيانات عاملاً رئيسياً في تحليل البيانات، وهو ما ينطبق أيضاً على الذكاء الاصطناعي. فحسب المقولة الشهيرة في مجال تكنولوجيا المعلومات، فإن «المدخلات الرديئة تقود حتماً إلى مخرجات رديئة». ويمكن استغلال نقطة الضعف الخطيرة تلك من قبل الخارجين عن القانون الراغبين في التأثير على قدرات التفكير المنطقي التي يتمتع بها الذكاء الاصطناعي لأغراض إجرامية. ومن الأمثلة الشائعة الاحتيال باستخدام تقنية التعرف على ملامح الوجه المدعومة بالذكاء الاصطناعي. وقد يسفر استخدام بيانات خاطئة أو غير دقيقة في الجمارك عن أخطاء في التفكير المنطقي، مما قد يؤدي إلى استنتاجات مغلوبة وانعدام الثقة في دقة الذكاء الاصطناعي. لذلك ينبغي وضع سياسات أمنية قوية وآليات تصحيحية شفافة لضمان نزاهة البيانات والتطوير المستمر لعمليات الذكاء الاصطناعي.

«دقة البيانات عامل مهم في القراءة الآلية، وبدونها قد يصبح الذكاء الاصطناعي عبارة عن «مدخلات رديئة تقود حتماً إلى مخرجات رديئة.»»

وفي ضوء حقيقة تقدم التفكير المنطقي للذكاء الاصطناعي على البشر في بعض المجالات، فإن ذلك سيخلف شعورا كبيرا بالخوف لدى بعض موظفي الجمارك. فالذكاء الاصطناعي قد يحل محل بعض الوظائف. لذلك يتعين على الإدارة الجمركية التحوط ضد المخاطر التي قد تهدد تنفيذ هذه التحليلات والتخريب المحتمل. ويتطلب ذلك الإعداد الدقيق لخطط قوية لإدارة التغيير والتوزيع الأمثل للموارد.

تحليل صور المسح الضوئي

أدى استحداث نظام النقل باستخدام النقل بالحاويات وظهور مفهوم «النقل بين وسائل متعددة»^{٣٠} إلى استخدام أساليب الفحص غير التداخلي في الجمارك، ولا سيما أجهزة مسح الحاويات بالأشعة السينية. وقد سلطت هجمات الحادي عشر من سبتمبر الإرهابية عام ٢٠٠١ في نيويورك وعلى وزارة الدفاع الأمريكية الضوء على الحاجة الماسة إلى حماية الحدود بمزيد من الصرامة، مع تسهيل أنشطة التجارة المشروعة. وأبرز قرار صدر لاحقا عن منظمة الجمارك العالمية الدور المهم لأساليب الفحص غير التداخلي في أمن الحدود (راجع WCO 2005). وعلاوة على ذلك، تنشأ تحديات جديدة نتيجة تزايد حجم التجارة الإلكترونية عبر الحدود، تتمثل في كيفية الكشف عن البضائع المهربة في الطرود الضخمة وكبح تسرب الإيرادات والمخالفات الأخرى.

ويمكن للأجهزة المعتادة المستخدمة في مسح الحاويات بالأشعة السينية فحص ما بين ٣٥ و ٥٠ حاوية في الساعة،^{٣١} بينما يمكن للأجهزة عالية السرعة مسح ٢٥٠٠ طرد في الساعة. غير أن تحليل صور المسح الضوئي مهمة بصرية صعبة، حتى على العين المدربة لمحلي الصور. فصور المسح الضوئي عادة ما تفتقر إلى التحديد، حيث تُظهر غالبا أجساما أخرى تشبه الأهداف التي يتركز عليها الاهتمام. وفي الحاويات التي تضم سلعا متنوعة، عادة ما تظهر أجساما المصورة بألوان متنوعة ومتداخلة، مما يجعل التعرف عليها صعبا. لذلك فإن الخطأ البشري، علاوة على الإرهاق البصري، يزيد من احتمال عدم الكشف عن الشحنات غير المشروعة.

والتعرف على الصور آليا من التكنولوجيات الواعدة التي يمكنها المساعدة إلى حد كبير في الحاجة إلى التحليل السريع والدقيق لصور المسح الضوئي. ولا تزال الجهود الحالية لتطوير أدوات التعرف على الصور آليا وتقييم المخاطر باستخدام الذكاء الاصطناعي في مرحلة التطوير أو التجربة غالبا، ولم يشع حتى الآن استخدام هذه الأدوات على نطاق واسع.^{٣٢} ويعمل كبار موردي تقنيات التصوير الضوئي حاليا على مجموعة من اللوغاريتمات التي ستتيح للأداة التعرف على قائمة البنود. وينقسم التحليل الآلي للصور إلى المعالجة المسبقة والفهم:

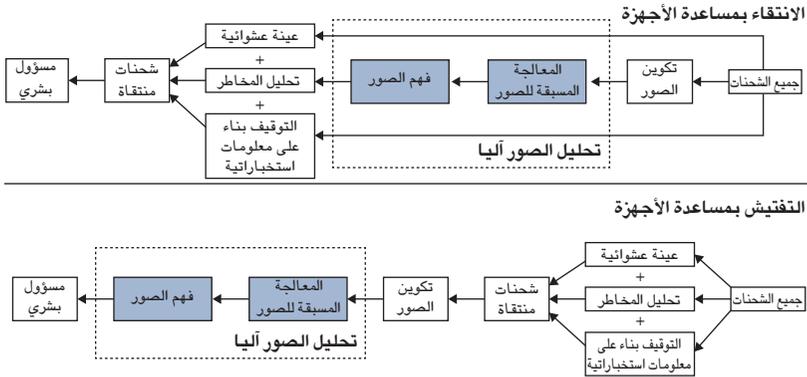
- المعالجة المسبقة للصور هي فئة واسعة تتضمن معالجة الصور بأي شكل للمساعدة في فهمها باستخدام الموارد البشرية أو اللوغاريتمات. ومن أمثلة المعالجة المسبقة تعديل الصور وتصحيحها وتحسين جودتها، وإزالة الضوضاء منها، وتمييز المواد وتصنيفها، وتقنية عرض صور التهديد (TIP).

^{٣٠} يعني هذا المفهوم أن عقد النقل الواحد يتضمن وسائل نقل مختلفة ومجموعة من عمليات المسافنة — كالسفن والقطارات وسيارات النقل البري.

^{٣١} أصبحت الصور ثلاثية الأبعاد ممكنة بفضل التصوير بالأشعة والتصوير المقطعي المحوسب.

^{٣٢} على سبيل المثال، طبقت هولندا واليابان على الترتيب الذكاء الاصطناعي في تحليل الصور في عمليات التفتيش بالأشعة السينية، ولكن النتائج لا تزال محدودة.

الشكل البياني ٧-٤: الانتقاء والتفتيش بمساعدة الأجهزة



المصدر: دراسة Rogers and others 2016.

- فهم الصور يُقصد به القرارات المتخذة بناء على محتويات الصور. وينقسم إلى الكشف الآلي عن التهديدات^{٣٣} والتحقق الآلي من المحتويات.

وباستخدام أساليب التحليل المتقدم للبيانات وتعلم الآلة، يمكن تطوير لوغاريتمات الكشف الآلي عن التهديدات والتحقق الآلي من المحتويات لميكنة عملية تحليل الصور والتعرف عليها. وهناك ثلاث خطوات لتحليل الصور آلياً: جمع الصور، وعملية التعلم للتعرف على خصائص الصور والتحديد الآلي، والكشف الآلي وتحديد الخصائص المشبوهة كأهداف لعمليات التفتيش. ويعرض الشكل البياني ٧-٤ مخططاً نموذجياً لعمليات تفتيش الشحنات باستخدام الأشعة السينية والاستخدامات الممكنة للتحليل الآلي للصور: الانتقاء والتفتيش بمساعدة الأجهزة (بناء على توقيت المسح).

وباستخدام أساليب التحقق الآلي من المحتويات، يمكن تصنيف السلع آلياً (رموز النظام المنسق لتوصيف السلع وترميزها) بناء على صور المسح الضوئي. ومن خلال ذلك، يمكن أن يساعد التحقق الآلي المدعوم بتعلم الآلة في تحديد أي تفاوتات بين السلع التي تم الكشف عنها والتوصيف الوارد في الإقرار الجمركي والسلع عالية المخاطر. وفيما يتعلق بتعلم الآلة، يتمثل أحد المعوقات الشديدة التي تحول دون التوسع في استخدام التحليل الآلي للصور عدم توافر مجموعات كبيرة من بيانات الصور التاريخية لضمان دقة عمليات التحقق الآلي من المحتويات. فالجمارك غالباً ما كانت تستخدم صور المسح بالأشعة السينية لمرة واحدة، ولا يتم تخزين هذه الصور أو حفظها بسبب محدودية الطاقة التخزينية. ويمكن للجمارك في الوقت الحالي التغلب على عدم القدرة على التخزين، حيث يمكن الحد من التكلفة بفضل تكنولوجيات ضغط الصور المتقدمة وتدني تكلفة تخزين البيانات.

وتفرض بعض العقود معوقات أخرى أمام تعلم الآلة، حيث يتم التعاقد مع مقدمي خدمات خارجيين من القطاع الخاص لتوليد صور الأشعة السينية التي تعتبر مملوكة لهم بموجب العقد. وفي هذه الحالات، لا يتاح للإدارات الجمركية إنشاء قواعد لبيانات الصور ما لم يتم الحصول عليها من مقدم الخدمة، وربما مقابل تكاليف إضافية. وينبغي مراجعة هذه العقود لضمان ملكية الجمارك لجميع هذه البيانات.

^{٣٣} يُعرف أيضاً بالتعرف الآلي على التهديدات.

وفي الآونة الأخيرة، تنظر الإدارات الجمركية في إنشاء وحدة مركزية لتحليل الصور بحيث يتم جمع صور المسح الضوئي من مختلف المواقع الحدودية ومحللي الصور من ذوي الخبرة في مركز واحد. ولهذا الغرض، تم وضع صيغة موحدة لملفات صور الأشعة السينية ويستخدمها حاليا جميع كبار مصنعي أجهزة التصوير بالمسح الضوئي. وتساعد هذه الصيغة الموحدة للملفات في بناء قاعدة بيانات مركزية وطنية لصور الأشعة السينية، حيث يمكن لأدوات تعلم الآلة معالجة كميات كافية من الصور (ملايين الصور عادة) لبناء لوغاريتمات دقيقة لأغراض الكشف الآلي عن التهديدات.

وبينما يتوافر العديد من صور الشحنات الخالية من التهديدات، لا توجد سوى قلة قليلة من صور الشحنات التي تحوي تهديدات، مما يضطر معه إلى الاعتماد على صور مصطنعة للتهديد. وتشيع هذه المشكلة عند استخدام تطبيقات تعلم الآلة الخاضعة للإشراف في تحليل الصور، حيث تؤثر ندرة الصور المرجعية اللازمة من أجل «تدريب» اللوغاريتمات على دقة عمليات الكشف الآلي عن التهديدات. وبدأ الباحثون مؤخرا في إجراء اختبارات على برامج تعلم الآلة، حيث قاموا بإدراج صور مصطنعة للتهديد ضمن مجموعة من الصور الخالية من التهديدات، مع إضافة صور متنوعة من الواقع للموازنة بين لوغاريتمات التهديدات ولوغاريتمات غير التهديدات. ويمكن التعجيل ببناء قاعدة ضخمة تحوي بيانات كافية (بما في ذلك بيانات مثل مواصفات الشحنات ورموزها حسب النظام المنسق لتوصيف السلع وترميزها، دون الكشف عن بيانات الهوية) من خلال التعاون الدولي بين الإدارات الجمركية. وسيساهم ذلك في التشجيع على التوسع في استخدام هذه التكنولوجيا عبر الإدارات الجمركية وفي المستقبل القريب، يتوقع تحقيق نتائج واعدة للغاية بفضل أساليب «التعلم العميق»، التي تقوم على تعلم استخراج الخصائص وتمثيل البيانات وتصنيفها في آن واحد. وقد اتضح أن هذا النوع من الأساليب بإمكانه تحقيق أداء متميز في المهام البصرية، بما في ذلك تصنيف الصور. ومن المنطقي للغاية أن نتوقع أن هذه الأساليب يمكن أن تتفوق أو ستفوق حتما على البشر في الفحص البصري لصور الأشعة السينية.

أجهزة التتبع

يمكن تحديد الموقع الجغرافي بدقة من خلال أجهزة التتبع التي تستخدم مزيجا من نظم «تحديد الترددات اللاسلكية» ونظم تحديد المواقع باستخدام الأقمار الصناعية (مثل النظام العالمي لتحديد المواقع). وفي الوقت الحالي، أصبح النظام العالمي لتحديد المواقع أكثر دقة بعد إتاحة خاصية الربط بالأقمار الصناعية، حتى أنه أصبح من الممكن تحديد المواقع في حدود ٣٠ سنتيمتر. ومن خلال تكنولوجيا التتبع عبر النظام العالمي لتحديد المواقع، يمكن للجمارك مراقبة تحركات الشحنات العابرة بصورة آنية ومنع انحرافها عن مسارها، وهي إحدى الوظائف الأساسية للنظام الإلكتروني لتتبع البضائع.^{٣٤} وقد استخدمت أجهزة التتبع عبر النظام العالمي لتحديد المواقع باعتبارها أفعالا إلكترونية أو ذكية لتأمين حاويات البضائع، ولأغراض التتبع والمراقبة أيضا. وفي حالة وجود أي محاولات لتعطيل القفل أو الانحراف عن المسار، ينطلق جرس إنذار تلقائيا لتنبيه الجمارك.

ويمكن الاستعانة بنظم تحديد الترددات اللاسلكية والمستقبلات الهوائية وأجهزة القارئ في تسهيل التواصل وتبادل البيانات عبر المسافات القريبة بتكلفة معقولة. ويمكن أن تصل المسافة إلى ١٠٠ متر. وتتسم أجهزة تحديد الترددات اللاسلكية أو البطاقات التي يتم لصقها على البضائع أو ألواح التحميل بأنها مفيدة للغاية في مراقبة المخزونات داخل المستودعات الجمركية. ويساعد استخدام بطاقات تحديد الترددات اللاسلكية في إعداد سجلات المخزون

^{٣٤} تم تنفيذ النظام الإلكتروني لتتبع البضائع في بنن وكينيا وموزامبيق ونيبال وتايلند وتوغو وأوغندا.

ومنع سرقة السلع الخاضعة لضرائب انتقائية مرتفعة، مثل منتجات التبغ. كذلك يمكن لصق أجهزة تحديد الترددات اللاسلكية تلك على لافتات الدخول المؤقت أو العبور الإقليمي. وباستخدام هذه التكنولوجيا، يمكن التحقق من تصاريح مرور البضائع وتسجيل المركبات بدقة وسرعة أكبر دون قراءة اللافتات باستخدام الوسائل البصرية أو مسح شفرات التعريف. وينطوي استخدام أجهزة التتبع، ولا سيما تتبع البضائع العابرة، على مشكلتين. أولاً التكلفة، من حيث المصروفات الرأسمالية وتكاليف التشغيل. وغالبا ما تبحث الإدارات الجمركية فيما إذا كان عليها تحمل تكلفة تتبع البضائع أو مطالبة المشغلين الاقتصاديين بتحملها. وبعبارة أخرى، فإن تتبع البضائع (أو المركبات) بنية تحتية اجتماعية: فالمستفيد ليس الجمارك فحسب، بل مالك البضائع أيضا (موقع البضائع المملوكة له) ومالك الشاحنة (تتبع المركبات والسائقين) وشركات التأمين (مراقبة سلوك السائقين في القيادة) والشرطة (مراقبة السرعة).^{٣٥} ويمكن حل مشكلة عبء التكلفة من خلال الحوكمة السليمة للنظام، على غرار حوكمة نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المستخدم في عمليات التخليص الجمركي، بما في ذلك إمكانية إبرام عقود البناء ونقل الملكية والتشغيل بالشراكة بين القطاعين العام والخاص^{٣٦} (راجع قسم «نظم التخليص الجمركي المدعومة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات: الحوكمة والتمويل»)

وثانيا، يمكن التعاقد مع عدة شركات لنقل البضائع العابرة في حالة تفضيل الاستعانة بخدمات تتبع إقليمية. أما إذا كانت الخدمة متاحة داخل بلد واحد فقط، فستكون هناك صعوبات بسبب احتمال تحويل الخدمات والأجهزة من شركة لأخرى على الحدود البرية بين بلدين، مما سيؤدي إلى تأخر الشاحنات واصطفافها على الحدود.^{٣٧}

التشغيل الآلي الروبوتي للعمليات

التشغيل الآلي الروبوتي للعمليات هي أحد أحدث أشكال التشغيل الآلي للعمليات التجارية، وهي تستفيد من قدرة الآلات أو البرمجيات على تكرار مهام مبرمجة سلفا ولكن بكفاءة أكبر مقارنة بالبشر. وقد تطور التشغيل الآلي الروبوتي للعمليات بالتزامن مع الذكاء الاصطناعي/تعلم الآلة، وهو عبارة عن برنامج روبوتي تتم برمجته لمحاكاة معظم التفاعلات بين البشر وأجهزة الحاسب الآلي بغرض أداء كم هائل من المهام بسرعة كبيرة ودون أخطاء.^{٣٨} ويمكن لتلك الروبوتات الدخول على التطبيقات، وأداء كم هائل من المهام التكرارية، مثل الرد على الاستفسارات وأداء العمليات الحسابية وحفظ السجلات والمعاملات، ومن ثم الخروج من التطبيقات. واستخدام هذه الروبوتات يمكن أن يغني العمالة عن أداء الأعمال التكرارية البسيطة للتفرغ لأعمال أخرى ذات قيمة مضافة. مثل التحليل ومراقبة العمليات والتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي والتنسيق مع الأطراف المعنية وأما ما يميز التشغيل الآلي الروبوتي للعمليات عن التشغيل الآلي التقليدي فهو قدرته على إدراك الظروف المتغيرة والاستثناءات والمواقف الجديدة والتكيف معها. فبمجرد تدريب

^{٣٥} على سبيل المثال، يشجع في الولايات المتحدة إبرام اتفاقيات التأمين على السيارات بناء على سجلات التتبع باستخدام النظام العالمي لتحديد المواقع.

^{٣٦} في بلدان غرب إفريقيا، تحتكر إحدى شركات نوافذ الخدمات الموحدة مجال البنية التحتية التكنولوجية والخدمات المساعدة في قطاع العمليات اللوجستية، بما في ذلك إدارة عبور البضائع والمسح بالأشعة السينية. وتشير المناقشات في هذا الصدد إلى أن الاحتكار قد يعزز الكفاءة من ناحية، ولكنه قد يزيد اعتماد البلد على شركة واحدة، مما يحد من المنافسة.

^{٣٧} تم رصد محاولات لتنفيذ «النظام الإلكتروني لتتبع البضائع» على أساس إقليمي في بلدان جماعة شرق إفريقيا.

^{٣٨} تنقسم الروبوتات حاليا إلى ثلاث فئات عامة: الروبوتات البسيطة (قواعد متكررة وبسيطة لمعالجة البيانات)، وروبوتات المعرفة (التي تبحث في الإنترنت لجمع المعلومات التي يحددها المستخدم وتخزينها)، وروبوتات الدردشة (كائن افتراضي يمكنه تقديم ردود آنية على استفسارات العملاء).

برمجيات التشغيل الآلي الروبوتي للعمليات على رصد وتفسير الخطوات اللازمة لإجراء عمليات محددة، يمكنها عندئذ معالجة البيانات وتوليد الإجابات واتخاذ إجراءات جديدة والتواصل المستقل مع النظم الأخرى.

غير أن أبرز مساوئ التشغيل الآلي الروبوتي للعمليات تكمن في عدم قدرته على اتخاذ القرارات بصورة مستقلة. فلا يمكنه على سبيل المثال تحديد الخيارات الصحيحة. وهذا النوع من الذكاء يتعين أن يكون مصدره إما الإنسان أو الذكاء الاصطناعي. ويتمثل القيد الآخر في قدرته المحدودة على التعامل مع التغيرات الديناميكية أو غير المتوقعة. ولذلك فإن البيئات المستقرة هي الوضع الأمثل لاستخدام التشغيل الآلي الروبوتي للعمليات. حيث لا تتغير العمليات وتظل الواجهات البيئية وصيغ البيانات دون تغيير. وبالتالي من الأفضل استخدام التشغيل الآلي الروبوتي للعمليات في أداء مجموعة محدودة من العمليات الجمركية، مثل:

- تحسين خدمة العملاء (مثل مكتب الدعم عبر الهاتف، والشكاوى، والخط الساخن لتلقي بلاغات الفساد).
- إدخال البيانات بسرعة ودقة (مثل روبوت قراءة الرموز الضوئية الذي يمكنه قراءة مجموعة متنوعة من الفواتير التجارية).
- ضمان امتثال الأنشطة للقوانين والمعايير (على سبيل المثال، مقارنة القيم الواردة في الإقرارات بقيم الفواتير التجارية، واكتشاف الأخطاء المؤثرة، والتحقق من تقديم جميع المستندات الداعمة اللازمة).
- السماح بإتمام العمليات بسرعة أكبر (استخراج التقارير الدورية على سبيل المثال).
- تحسين الكفاءة من خلال رقمنة بيانات العمليات وتدقيقها (مثل التنقيب عن البيانات المفيدة في الدفاتر والسجلات المحاسبية).

وفي ظل التطورات الجديدة في الروبوتات المستخدمة في مجال التشغيل الآلي الروبوتي الإدراكي للعمليات، يمكن لمنصات التشغيل الآلي الروبوتي الإدراكي للعمليات أتمتة المهام القائمة على الإدراك والتقدير الشخصي من خلال دمج مجموعة متنوعة من القدرات الإدراكية، مثل معالجة اللغات الطبيعية، وتعلم الآلة، وتقنيات تمييز الكلام. ويفضل دمج التكنولوجيات الإدراكية، يمكن استخدام التشغيل الآلي الروبوتي للعمليات في مجالات جديدة، والاستعانة به لتسهيل التحول الرقمي في الإدارات الجمركية بكفاءة ومرونة أكبر. والتشغيل الآلي الروبوتي الإدراكي للعمليات من المجالات الواعدة، ولكنه لا يزال وليداً، كما لا يوجد اندماج كامل حتى الآن بين التشغيل الآلي الروبوتي للعمليات والذكاء الاصطناعي.

الحوسبة السحابية

يُقصد بالحوسبة السحابية توفير موارد النظم الحاسوبية عند الطلب، ولا سيما تخزين البيانات والطاقة الحاسوبية، دون أن يكون للمستخدم دور مباشر وفاعل في إدارتها. وقد أتاحت الحوسبة السحابية حلاً فعالاً للمشكلات المالية وقيود البنية التحتية المرتبطة بتشغيل التطبيقات البرمجية وصيانتها، حيث تحد من إجمالي تكلفة الملكية التي تحملها المستخدمون في السابق. ولا تقتصر مزايا استخدام خدمات الحوسبة السحابية (مثل البرمجيات كخدمة والمنصات كخدمة والبنية التحتية كخدمة) على التكلفة. ففي بيئة الحوسبة السحابية، يمكن الحد بدرجة كبيرة من الوقت الذي يستغرقه تطوير تطبيقات برمجية معينة والذي يصل غالباً إلى عدة أشهر، حيث تتمركز بيئة التطوير وأدواتها في السحابة.

ومن المزايا الأخرى تحسين كفاءة موارد تكنولوجيا المعلومات من خلال المحاكاة الافتراضية السحابية. فمنهج الخدمات أو نموذج الدفع مقابل الاستخدام الذي تقوم عليه خدمات الحوسبة السحابية يتيح للعملاء مرونة أكبر حسب ميزانيتهم واحتياجاتهم. كذلك تتيح خدمات الحوسبة السحابية الدخول على النظم والتطبيقات من خلال أجهزة متعددة.

ومن أهم الشواغل حيال استخدام الحوسبة السحابية في الجمارك هو الإطار القانوني المرتبط بالسيادة والأمن والخصوصية. فالإدارات الجمركية تحتفظ ببيانات سرية عن التجارة والمواطنين بموجب الإطار القانوني الوطني، وبالتالي من الضروري الحفاظ على ثقة الجمهور في أمنها وخصوصيتها وسرية بياناتها. وفي حالة فقدان البيانات

المخزنة في البنية التحتية السحابية في بلد أجنبي أو سرقتها أو التلاعب بها، ستكون هناك مخاوف إزاء قدرة الجمارك على إنفاذ الرقابة عبر الحدود وطلب التعويض القانوني. وهكذا فإن الإطار القانوني لم يواكب تطور التكنولوجيا واستخداماتها. ويتعين العمل على توفير الحماية الكافية للحكومات بما يمكنها من إنفاذ قوانينها على مقدمي الخدمات السحابية والجنابة في البلدان الأجنبية.

وكانت هناك جهود متنوعة لمعالجة هذه الشواغل، ولكن جزئياً فقط.^{٣٩} فقد ألزمت بعض الحكومات المنظمات الراغبة في استخدام خدمات الحوسبة السحابية بالتعامل مع مقدمي الخدمات السحابية الذين يمتلكون مراكز بيانات داخل البلاد أو الاحتفاظ بنسخ محلية من جميع السجلات.^{٤٠} ووجد المزيد من الحكومات أن استخدام الخدمات السحابية الخاصة والهجينة يساعد في التخفيف من بعض هذه الشواغل، مثل المرافق السحابية الخاصة الحكومية. وفي الوقت نفسه، ازدادت أهمية تكنولوجيا الحوسبة السحابية في القطاع العام بسبب جائحة كوفيد-١٩.

وتفرض الشواغل حيال خصوصية البيانات، ولا سيما في ضوء القيود الأكثر صرامة المتضمنة في اللائحة العامة لحماية البيانات وقانون حماية البيانات الشخصية، معوقات محتملة أخرى. ويمكن أن يكون التعريف القانوني بشأن «البيانات الشخصية» أوسع نطاقاً في بعض البلدان ومناطق الاختصاص، لذلك قد تنشأ مشكلات نتيجة استضافة تلك البيانات في بلد أجنبي. وظهر هذا الموقف بالفعل في حالة الإرسال المسبق لبيانات الركاب، حيث رفضت كتلة اقتصادية ما تبادل بيانات اسم الراكب مع السلطات الأجنبية الأخرى، حيث اعتبرت هذه الكتلة أن حماية البيانات الخاصة الأجنبية شأنًا أقل أهمية.^{٤١}

^{٣٩} محاولات للحد من المخاطر من خلال خفض عدد العملاء: «السحابة الخاصة» هي العميل الوحيد، أما «السحابة المجتمعية المشتركة» فهي مجموعة محددة من الأطراف، مثل التجار المسجلين والجمارك.

^{٤٠} نيوزيلندا على سبيل المثال.

^{٤١} يرفض الاتحاد الأوروبي مبادلة بيانات شراء تذاكر الرحلات الجوية الخاصة بالركاب مع البلدان الأخرى، رغم توصيات منظمة الجمارك العالمية ومنظمات الأمم المتحدة التي تؤيد تبادل البيانات. وتطلب سلطات عدد من البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي هذه البيانات من البلدان الأجنبية، بينما لا تسمح لأي طرف بتقديم هذه البيانات خارج الاتحاد الأوروبي. ويغطي قانون الاتحاد الأوروبي جميع خوادم البيانات خارج أراضي الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك المستخدمة لأغراض خدمات الحوسبة السحابية عبر الحدود.

تقنية «بلوك تشين»

تم الاحتفاء بتقنية «بلوك تشين» أو سلسلة الكتل، التي اكتسبت شهرتها من العملات المشفرة، لقدرتها الهائلة على الابتكار الإحلالي في مجال التجارة الدولية. وتتيح تقنية «بلوك تشين» للعديد من الأطراف العمل معا على تنفيذ المعاملات وتبادل المعلومات بصورة آمنة نظرا لسهولة التحقق من جميع سجلات الدخول لتعديل/معالجة المعلومات من خلال مقارنة معلومات الدخول الخاصة بجميع الأطراف. ويتمثل التوظيف الأفضل للتقنيات القائمة على «بلوك تشين» في إجراء المعاملات متعددة الاستخدامات من خلال تكنولوجيا دفاتر الحسابات الرقمية الموزعة، مما يتيح للجمارك والأجهزة الحكومية الأخرى والمجتمع التجاري تبادل المعلومات عبر دفاتر الحسابات الرقمية الموزعة المؤمنة باستخدام علم التشفير. فجميع الأطراف تحتفظ بنفس دفتر القيود والأنشطة، وأي تغيير يطرأ على هذا الدفتر يؤدي تلقائيا إلى تحديث الدفتر لدى جميع الأطراف. وبذلك، يمكن ضمان صحة المعلومات وموثوقيتها. ويسهل اكتشاف أي محاولات للتزوير. وهو ما ينتفي معه أيضا وجود نقطة العطل الوحيدة، مما يحمي البيانات السرية بطبيعة الحال.

ويمكن استخدام تقنية «بلوك تشين» في المصادقة على مختلف عمليات التوثيق، كما يمكن أن يكون لها دور كبير، ليس على العملية التنظيمية فحسب، بل على تمويل التجارة أيضا (راجع الفصل الثاني). ويمكن لجميع الأطراف المشاركة تبادل بيانات آمنة وموثوقة وقابلة للتدقيق ولا يمكن تبديلها أو التلاعب بها. وقد انضمت عدة إدارات جمركية إلى تجارب فيما يخص «بلوك تشين» أو بادرت بتنفيذ مشروعات خاصة بها:^{٤٢} فبينما يبحث البعض في إنشاء منصة عبر الحدود قائمة على تقنية «بلوك تشين»، حيث تكون الجمارك مسؤولة عن تبادل شهادات المنشأ الإلكترونية أو شهادات المشغل الاقتصادي المعتمد،^{٤٣} يدرس البعض الآخر كيفية تبادل بيانات التجارة، مثل معلومات الإقرارات، بصورة آمنة باستخدام تكنولوجيا دفاتر الحسابات الرقمية الموزعة.

ومن الشواغل المحتملة في مجال «بلوك تشين»، على «تقنية بلوك تشين تحافظ غرار آليات ضمان الطرف الثالث والتوقيع الإلكتروني، على صحة المعلومات، ولكنها لا تضمن دقتها»^{٤٤} ويمكن أن يحدث ذلك على سبيل المثال

عندما يتواطأ المصدر والمستورد على الاحتيال على السلطات الجمركية والضريبية. فمن غير النادر أن تكون غرفة التجارة في البلد المصدر قد قدمت شهادات المنشأ الأصلية بناء على معلومات مزورة — ويمكن أن يحدث الأمر نفسه عند استخدام تقنية «بلوك تشين». ومن القيود الأخرى الناتجة عن استخدام تقنية «بلوك تشين» أن إمكانية تزوير المعلومات تظل

^{٤٢} من أمثلة ذلك عمليات شحن الأفوكادو من كينيا إلى هولندا (بقيادة منصة [TradeLens IBM/Maersk]) وتمويل التجارة (٧ بنوك تجارية هندية). كذلك أعلن مجلس التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ عن بعض المشروعات التجريبية.

^{٤٣} على سبيل المثال، دعم بنك التنمية للبلدان الأمريكية التبادل الدولي لشهادات المشغل الاقتصادي المعتمد عبر مشروع CADENA.

^{٤٤} على سبيل المثال، تشكو بعض الإدارات الجمركية من أن شهادات المنشأ الصادرة عن الغرفة التجارية لبلد ما ليست محل ثقة وتحوي العديد من الأخطاء. وهذه المعلومات غير الدقيقة يمكن تشفيرها باستخدام تقنية «بلوك تشين» ومعاملتها كمعلومات صحيحة. وتم الإبلاغ عن هذه المشكلة في إطار المناقشات حول شهادات المنشأ الإلكترونية المعززة بتوقيعات إلكترونية. (وبسبب هذه المشكلة، لم يستمر هذا المشروع).

قائمة، من الناحية النظرية، ويتم الاحتفاظ بالمعلومات المزورة داخل الكتلة في حالة تواطؤ معظم الأطراف المشاركين.

ومن المتوقع أن تُحدِّث تقنية «بلوك تشين» ثورة في عالم التجارة الدولية خلال السنوات القادمة. ويتعين مستقبلاً مناقشة العديد من القضايا لمعالجة التحديات المتعلقة بتعميم تقنيات «بلوك تشين» عبر الإدارات الجمركية. ومن الضروري دراسة هذه القضايا في ضوء البرامج التجريبية الحالية العديدة التي لا تزال جميعها في مرحلة «إثبات المفهوم».

الواقع المعزز والواقع الافتراضي

الواقع المعزز هو «تجربة تفاعلية» في العالم الحقيقي يتم تعزيزها باستخدام معلومات إدراكية وحسية متولدة عن طريق الحاسب الآلي — بصرية وصوتية وتلامسية وجسدية وشمية. ويتضمن الواقع المعزز بيانات ورسوماً بيانية وأصواتاً وتفاعلات حسية أخرى لتوليد صور باستخدام الحاسب الآلي يتم إسقاطها في العالم الحقيقي للمستخدم، مما يتيح له رؤية مركبة. أما الواقع الافتراضي، فهو «تجربة محاكاة» تضع المستخدم في عالم افتراضي مخلِّق قد يكون مشابهاً للعالم الحقيقي أو مختلفاً عنه تماماً.

وتتطور تقنيات الواقع المعزز والواقع الافتراضي تدريجياً عبر مجموعة من أهم مجالات القطاع العام، ومن شأنها إحداث تحول في كيفية استخدام البيانات، وتعزيز أداء العاملين، وتحسين كفاءة الخدمات العامة. ومؤخراً فقط بدأت مرحلة نضج برمجيات الواقع المعزز الرئيسية، والأهم من ذلك الأجهزة المستخدمة في توليد تجربة الواقع المعزز، وإيجاد سبيلها إلى المجالات العملية. ويشمل ذلك الأجهزة المحمولة باليد والجوالة، ولا سيما الهواتف الذكية وأجهزة الكمبيوتر اللوحي، وأجهزة العمل الجوالة المصممة حسب الغرض، وشاشات العرض العلوية المثبتة على الزجاج الأمامي للمركبات، والشاشات والأقنعة الواقية، وأجهزة العرض المثبتة على الرأس، والنظارات ونظارات الغطس والأقنعة والخوذات، والعدسات اللاصقة، وأجهزة العرض الشبكية الافتراضية، وأجهزة العرض المكانية.

وفيما يلي بعض التطبيقات الممكنة للواقع المعزز/الواقع الافتراضي في الجمارك:

- التفتيش من بُعد: عادة ما تقوم الجمارك بالتفتيش المادي على البضائع في حضور التاجر لمزيد من الشفافية والمساءلة. ويمكن أن تتيح تقنيات الواقع المعزز/الواقع الافتراضي للجمارك التفتيش من بُعد من خلال استخدام التاجر لأجهزة الواقع المعزز. وبالمثل، يمكن إجراء تفتيش مشترك على الحدود من بُعد باستخدام تقنيات الواقع المعزز تحت إشراف مفتشين أكفاء من وكالات مختلفة أو من مواقع أخرى.
- التفاعل مع البيانات: باستخدام تقنيات الواقع المعزز/الواقع الافتراضي للاطلاع على البيانات وعرضها آنياً في صورة مرئية (صور ومقاطع فيديو وغيرها) خلال التفتيش أو التدقيق، يمكن توفير الوقت بالنسبة للجمارك والمستخدمين في القطاع العام.
- التدريب بالمحاكاة: تم إجراء تدريبات في بيئات مصنّعة (كمحاكاة نوافذ الجمارك في المطارات وهيكل السفن للتدريب على عمليات التفتيش) في عدد من البلدان.^{٤٥} ويمكن

^{٤٥} على سبيل المثال، النافذة الجمركية في مطار أوزبكستان، وهيكل السفن في الجمارك اليابانية.

أن تحل تقنيات الواقع المعزز/الواقع الافتراضي محل ذلك، حيث يمكنها توليد مواقف واقعية ثلاثية الأبعاد في بيئة مصطنعة خاضعة للإشراف لدعم التدريب.^{٤٦}

الخلاصة

يمكن للإدارات الجمركية تحسين أدائها من خلال استغلال كامل إمكانات نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحالية والجديدة، ليس فقط لدعم معالجة الإقرارات، ولكن في عملياتها الداخلية وصنع القرارات على مستوى الإدارة العليا أيضاً. وفي هذا السياق، ينبغي أن تدرك الإدارات الجمركية أن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات عبارة عن أدوات تمكينية، ومن ثم يتعين وضع خطط تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بطريقة شاملة لدعم الخطة الاستراتيجية العامة، والاستفادة من مخزون البيانات والمعلومات الهائل الذي تجمعه الجمارك. ولذلك يتعين مواصلة تعزيز القدرات في مجال تحليل البيانات لتحسين تصميم جميع العمليات الجمركية وصياغة المعايير ذات الصلة. وينبغي في الوقت نفسه حماية الخصوصية ومنع اختراق البيانات للحفاظ على الثقة في الإدارة الجمركية.

وتنطبق القضايا نفسها على التكنولوجيات الإحلالية، مثل الذكاء الاصطناعي وتحليل الصور الضوئية. وتتيح هذه التقنيات فرصاً هائلة لتحسين أداء الجمارك. غير أن ذلك مرهون بوضع تعاريف واضحة لمزايا ونتائج هذه التقنيات واستخداماتها، والتوافق عليها ومراقبتها، وإلا ستنشأ عن هذه الاستثمارات نتائج محدودة للغاية، وستتحول إلى عملية شراء لأجهزة باهظة السعر وغير مجدية.

ولذلك تضطلع الإدارة العليا في الجمارك بدور حيوي في قيادة التحول الرقمي لمؤسساتها المعقدة. فيتعين عليها إرساء وتنظيم الهياكل الملائمة، ووضع الآليات الإشرافية اللازمة لضمان اتساق جهود تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتحول الرقمي مع التوجهات الاستراتيجية، وتوفير الميزانية والدعم القانوني اللازمين، وتكليف الأشخاص الملائمين بهذه المسؤوليات، وتحمل المسؤولية في نهاية المطاف عن النتائج المحققة.

^{٤٦} أعلن عن استخدام تقنيات الواقع الافتراضي كأداة لتدريب مسؤولي الجمارك في هولندا.

المراجع

- Beckett, S. 2015. "Robo-Journalism: How a Computer Describes a Sports Match." BBC Click. <https://www.bbc.com/news/technology-34204052>.
- Christensen, C. M., et al. 2016. "Disruptive Innovation: Intellectual History and Future Paths." Working Paper 17-057, Harvard Business School.
- de Roux, D., et al. (2018). "Tax Fraud Detection for Under-Reporting Declarations Using an Unsupervised Machine Learning Approach." KDD, London. August 2018.
- GATT. 1987. "United States Customs User Fee – Report by the Panel." L/6264 (November 25, 1987), pp42-43.
- Giordani, A. 2018 "Artificial Intelligence in Customs Risk Management for e-Commerce." Delft University of Technology.
- Hammer, H. 1990. "Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate." *Harvard Business Review* (July-August 1990) pp104-112.
- Laney, D., and L. Kart. 2012. "Emerging Role of the Data Scientist and the Art of Data Science." Report G00227058. Stamford, CT: Gartner, Inc.
- Rogers, T. W., et al. 2016. "Automated X-Ray Image Analysis for Cargo Security: Critical Review and Future Promise." *Journal of X-Ray Science and Technology* (August).
- UN/CEFACT. 2020. "Presentation on 'Machine Learning Approaches for Fraud Analytics in Customs,' 35th UN/CEFACT Forum Webinar Advancements in AI toward Facilitating Cross Border Paperless Trade" (October 12, 2020).
- WCO. 2005. "WCO Resolution on the Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade" (June).
- WCO. 2012. "Customs Cooperation Council Recommendation on the Dematerialization of supporting documents," <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/topics/wto-atf/dev/recommendation-2012-on-dematerialization-of-supporting-documents.pdf?la=fr>.
- WCO. 2016. "Summary Report: [213th/214th Sessions of the Permanent Technical Committee (11-14 October, 2016), Including the Joint Meeting of the Permanent Technical Committee and the WCO Working Group on the WTO Trade Facilitation Agreement (11 October, 2016)]."
- WCO. 2018a. "IT Guide for Executives" (June 2018). <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/it-guide-for-executives/it-guide-executives.pdf?db=web>.
- WCO. 2018b. "Building technology-driven organizations: China Customs shares its experience." WCO News #87 (October 2018).
- WCO. 2020. "WCO Annual report 2019–2020" (June 2020). http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/annual-report-2019_2020.pdf.

الملحق ألف: أمثلة على مؤشرات الأداء الرئيسية للإدارة الجمركية

يشكل قياس الأداء أمراً بالغ الأهمية لتحديد فعالية الاستراتيجيات والعمليات، ومعرفة أوجه القصور، واعتماد حلول تصحيحية. ويُقاس الأداء باستخدام مؤشرات أداء رئيسية ينبغي أن ترتبط بأنشطة قابلة للقياس تُتاح بشأنها بيانات مستمدة من مصدر محدد وموثوق. وكقاعدة عامة، تنشأ هذه المؤشرات من الأهداف الاستراتيجية التي تحدد بوضوح المستهدفات الواجب تحقيقها على مدى فترة زمنية معينة.

وعلى نحو يتناسب مع قدرات الإدارة الجمركية، يمكن أن يكون المنهج المتبع لقياس الأداء تصاعدياً، يبدأ بمقدمة عن مؤشرات الأداء الرئيسية الأساسية، التي ستساعد الإدارة على التركيز بصفة مبدئية على تقييم مسؤوليات الجمارك الأساسية، والمسؤوليات ذات الأهمية البالغة في تحقيق النجاح المؤسسي. ولاحقاً، يمكن استخدام مؤشرات أداء رئيسية أكثر تطوراً لقياس وظائف وعمليات وسياسات ونتائج محددة^١ وبطبيعة الحال، لا يوجد حل واحد يناسب الجميع بشأن مؤشرات الأداء الرئيسية لأن الأولويات تختلف باختلاف الإدارات الجمركية؛ فبعضها أكثر توجهاً نحو إنفاذ القانون، والبعض الآخر أكثر توجهاً نحو تحصيل الإيرادات، في حين ينصب تركيز إدارات أخرى على تيسير التجارة.

من ناحية أخرى، يوصى دائماً بإعداد لوحة متابعة لتيسير المتابعة اليومية لمؤشرات الأداء الرئيسية لكل من الشركات والعمليات التشغيلية.

وترتبط الأمثلة التالية على مؤشرات الأداء الرئيسية بين معالم التطور والمؤشرات لما لهما من أهمية في ضمان النجاح في تحقيق النتائج. وفي الحقيقية، غالباً ما يمثل تحقيق معالم التطور مطلباً رئيسياً للمضي قدماً في الخطوات الواردة في استراتيجيات الإدارات الجمركية. ويتكرر استخدام معالم التطور والمؤشرات الموضحة هنا في الإدارات الجمركية، بصفة أساسية فيما يتعلق بعمليات المعالجة الرئيسية. والقائمة ليست شاملة.

تحصيل الإيرادات

معالم التطور

- إعداد المعلومات الأساسية عن الأداء لدعم فعالية متابعة عملية التحصيل.
- تنفيذ نظام المدفوعات الإلكترونية للرسوم الجمركية أو الضرائب أو الرسوم أو المصروفات المفروضة، بوصفه طريقة الدفع الوحيدة.

^١ في سياق سياسة التوسع، اعتمد الاتحاد الأوروبي مجموعة معايير «المخططات الجمركية» (Customs Blueprints) بوصفها مبدأ توجيهياً عملياً، يستند إلى أفضل ممارساته، للإدارات الجمركية المرشحة للانضمام إلى الاتحاد لقياس أدائها من أجل استيفاء معاييرها. وتقدم هذه المخططات الغايات والأهداف ومؤشرات الأداء الرئيسية بشأن ١٩ وظيفة في الجمارك بالإضافة إلى أربعة معايير للرسوم الجمركية الانتقائية. /- <https://op.europa.eu/en/publication-detail?publication/ad5f6272-7687-11e5-86db-01aa75ed71a1>

المؤشرات

- تحقيق معدل الإيرادات المستهدف
- عدد الأنشطة التي يُتاح لها نظام المدفوعات الإلكترونية
- عدد معاملات المدفوعات الإلكترونية التي تتم أثناء عملية التخليص الجمركي
- التباين (الزيادة أو النقصان) في الحصيلة الجمركية بمرور الوقت كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي حسب نوع الضريبة (رسوم جمركية، أو ضريبة القيمة المضافة، أو رسوم انتقائية، وما إلى ذلك)
- نسبة الحصيلة الجمركية من مجموع الإيرادات المحصلة (بالقيمة النقدية وكنسبة من إجمالي الناتج المحلي)
- التباين (الزيادة أو النقصان) في قيمة التكلفة والتأمين والشحن «سيف» للواردات للاستهلاك المحلي مقارنة بمجموع الحصيلة الجمركية
- مستوى الحصيلة الجمركية مقارنة بالتباين (النمو أو الانخفاض) في حجم التجارة الدولية
- نسبة الحصيلة الجمركية بمرور الوقت حسب نوع الإجراءات (التخليص الجمركي للسلع، أو التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، أو تحصيل المتأخرات، أو عملية تقاضٍ، وما إلى ذلك)
- مبلغ الإيرادات المستردة والجزاءات ذات الصلة، المحصلة حسب المجال بسبب تدخل الجمارك (الزيادات في القيمة، وتصحيح المنشأ، وتصنيف التعريفات الجمركية، وسوء استخدام نظم تعليق سداد الرسوم الجمركية، والإعفاءات، والسلع في الموانئ التي لا يتم الإبلاغ عنها، والسلع المهربة)
- نسبة قيمة إعفاءات الواردات مقارنة بالحصيلة الجمركية

التخليص الجمركي

معالم التطور

- تبسيط قوانين الجمارك والقواعد التنظيمية والمبادئ التوجيهية وسهولة الاطلاع عليها.
- مراقبة الإدارة الجمركية للوقت اللازم للإفراج عن البضائع مع تطبيق منهجية قوية ومنتظمة.
- إتاحة عملية تخليص جمركي من دون إجراءات ورقية في جميع مكاتب الجمارك.
- تنفيذ نظام النافذة الموحدة الإلكتروني لتيسير إصدار التصاريح غير الجمركية.
- وجود لجنة للتنسيق بين الجمارك وهيئات التجارة والوكالات الحكومية الأخرى تعقد اجتماعات بصفة منتظمة لتحسين العمليات على الحدود.
- وجود برنامج المشغل الاقتصادي المعتمد أو برنامج التجار محل الثقة.
- إجراء عمليات مسح للأطراف المعنية لقياس مستوى رضا العملاء.

المؤشرات

- عدد الإجراءات الجمركية المتاحة للاطلاع العام وسهولة الوصول إليها في موقع الجمارك على شبكة الإنترنت
- عدد الأحكام المسبقة التي تصدرها الجمارك حسب نوع/نطاق التغطية كنسبة من جميع القرارات
- نسبة البضائع المفرج عنها على أساس معلومات ما قبل الوصول/معلومات إلكترونية مقدمة مسبقاً
- عدد النسخ المطبوعة المطلوبة لاستيراد السلع أو تصديرها
- الوقت اللازم للإفراج، بالساعات، عن الواردات التي لا تخضع لمعاينة مادية (حسب كل نوع من أنواع النقل)
- الوقت اللازم للإفراج، بالساعات، عن الصادرات التي لا تخضع لمعاينة مادية (حسب كل نوع من أنواع النقل)
- الوقت اللازم للإفراج، بالساعات، عن الواردات التي تخضع لمعاينة مادية (حسب كل نوع من أنواع النقل)
- الوقت اللازم للإفراج، بالساعات، عن الصادرات التي تخضع لمعاينة مادية (حسب كل نوع من أنواع النقل)
- عدد الهيئات التنظيمية التي تشارك مشاركة كاملة في نظام النافذة الموحدة
- عدد التفويضات غير الجمركية التي تتم الموافقة عليها عن طريق نظام النافذة الموحدة
- عدد هيئات القطاع الخاص والهيئات الحكومة الأخرى التي تشارك في لجنة للإدارة الحدودية المنسقة
- عدد الإجراءات الجمركية المحسنة التي وضعت بالتشاور مع التجار
- مجموع قيمة الواردات عبر الحدود التي ينفذ عملياتها تجار معتمدون من أحد المشغلين الاقتصاديين المعتمدين أو التجار محل الثقة
- مجموع قيمة الصادرات عبر الحدود التي ينفذ عملياتها تجار معتمدون كمشغل اقتصادي معتمد أو تجار محل الثقة
- التحسن في مستوى فهم التجار لمفهوم تيسير التجارة عبر الحدود

إدارة المخاطر والامتثال

معالم التطور

- وضع برنامج لتحسين الامتثال على أساس عملية إدارة المخاطر.
- وجود منهجية منتظمة وتتسم بالشفافية لتقييم معايير الانتقائية وتحسينها.
- توافر آليات لإبداء آراء التقييمية عند اكتمال الفحص، تضمن إمكانية استغلال البيانات وتحليلها في الوقت المناسب وبشكل ملائم.

- وجود نظام لمتابعة الإعفاءات والامتيازات والإعفاءات الجمركية والتحقق منها، بما في ذلك من أجل إجراءات الإنفاذ واسترداد الخسائر.

المؤشرات

- إنشاء لجنة لإدارة المخاطر، تُسند إليها أدوار ووظائف محددة بوضوح
- وجود مصفوفة تحدد المخاطر الرئيسية وتوليها الأولوية، بما في ذلك خطة تتضمن إجراءات محددة للتخفيف منها
- وجود منهجية واضحة لتصنيف مجتمع التجار بأكمله وتقييم المخاطر التي يتعرض لها
- الاتجاهات العامة في شكل نسبة مئوية لإقرارات الواردات التي تتم معالجتها عبر كل مسار من مسارات الانتقائية
- معدل المخالفات (المرصودة) في إقرارات الواردات: معاينة مادية ومستندية
- معدل المخالفات (المرصودة) في إقرارات الواردات: معاينة مستندية
- معدل المخالفات (المرصودة) في إقرارات الواردات: بدعم من الفحص غير التدخلية
- معدل المخالفات (المرصودة) في إقرارات الصادرات: معاينة مادية ومستندية
- معدل المخالفات (المرصودة) في إقرارات الصادرات: معاينة مستندية
- معدل المخالفات (المرصودة) في إقرارات الصادرات: بدعم من الفحص غير التدخلية
- نسبة عمليات الفحص التي أدت إلى عمليات مصادرة
- نسبة مجموع المخالفات المكتشفة حسب نوع التجاوز (عدد الحالات ومبلغ الرسوم الجمركية والضرائب المعاد تقييمها، إذا كان ذلك ينطبق): أخطاء التصنيف، وتقويم البضائع بأقل من قيمتها، والمنشأ، والسلع غير المذكورة في الإقرارات، وعدم الامتثال للقواعد التنظيمية غير الجمركية، وما إلى ذلك
- مؤشر معدل المصادقية: الزيادة في نسبة الاستهداف الإيجابي (الحالات المرصودة/ الشحنات التي خضعت للمعاينة) مقسومة على الانخفاض في عدد الشحنات التي خضعت للفحص بمرور الوقت (الشحنات التي خضعت للمعاينة/ مجموع الشحنات)
- عدد الإعفاءات والامتيازات والإعفاءات الجمركية التي تخضع للتدقيق والتدقيق
- نسبة عدد التجاوزات المكتشفة أثناء عمليات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي مقسومة على عدد عمليات هذا التدقيق
- نسبة عدد عمليات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي التي أجريت على مقدمي طلبات الحصول على وضع مشغل اقتصادي معتمد مقسومة على عدد الطلبات
- عدد عمليات التدقيق الخاصة بالمستودعات الجمركية، والأسواق الحرة، والمشغلين في المناطق الاقتصادية الخاصة (إذا كان ذلك ينطبق)، وعدد التجاوزات المكتشفة، ومبلغ الإيرادات المستردة، بما في ذلك الجزاءات والغرامات

الإنفاز

معالم التطور

- وجود استراتيجية للإنفاذ.

المؤشرات

- معدل الانتهاكات المكتشفة بالاستعانة بتكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة (مثل الأشعة السينية، مناظير سبر التجاويرف)
- عدد السلع المحظورة المصادرة وقيمتها ونوعها
- عدد المبالغ النقدية، والأدوات القابلة للتداول الصادرة عن بنوك، والأحجار الكريمة/ المعادن الثمينة المصادرة وقيمتها ونوعها
- معدل التحقيقات الجنائية التي نتج عنها توجيه اتهامات
- معدل حالات التقاضي الناجحة في المحاكم من حيث تحصيل مزيد من الإيرادات وصدور أحكام بالسجن
- عدد عمليات الإنفاذ حيث تُستخدم أساليب تحقيق خاصة
- عدد عمليات التخليص الجمركي التي تم تعليقها بسبب انتهاك حقوق الملكية الفكرية
- عدد الانتهاكات المكتشفة عن طريق عمليات الرقابة التي تقودها الاستخبارات
- عدد مذكرات التفاهم المبرمة مع هيئات حكومية أخرى والقطاع الخاص
- عدد الاتفاقات المبرمة للمساعدة الجمركية المتبادلة

إدارة الموارد البشرية

معالم التطور

- تنفيذ عمليات التوظيف وإدارة الموارد البشرية على أساس الكفاءة.
- التنافسية والإنصاف في الأجور وغيرها من المزايا لجميع العاملين.
- توفير تكافؤ الفرص في العمل والمسارات الوظيفية لجميع العاملين (النساء والرجال على حد سواء).
- اعتماد سياسات ونظم وعمليات لترتيبات الإجازات وترتيبات العمل المرنة.
- توفير تأمين صحي يتسم بالإنصاف لجميع العاملين يشمل الاحتياجات المعينة للمرأة.
- اعتماد سياسات لمنع حالات التحرش والعنف في أماكن العمل والتصدي لها.

المؤشرات

- نسبة توصيف الوظائف الذي يتضمن مواصفات الكفاءة.
- نسبة توصيف الوظائف الذي يخضع لمراجعة سنوية لضمان اتساق الكفاءات والمؤهلات المطلوبة مع احتياجات جهة العمل وتحقيق المساواة بين الجنسين.
- مستويات الرواتب (بما في ذلك الفجوات بين الرواتب) ومعدلات التناقص الطبيعي للعمال لكل من الرجال والنساء
- نسبة النساء في كل وظيفة أو مجال عمل وعلى كل مستوى من مستويات الإدارة
- نسبة النساء اللاتي يحصلن على ترقيات مقابل النساء المستحقات الترقية
- نسبة العاملين الذين يستفيدون من ترقيات العمل المرنة
- توافر برامج معينة للتوجيه والتدريب للنساء وغيرهن من الفئات الأخرى من العاملين حسب الحاجة
- تلقي المديرين والعاملين تدريباً على كيفية التثبيط عن التحرش بشكل فعال، بما في ذلك التحرش الجنسي، في أماكن العمل والإبلاغ عنه والتصدي له
- توفير برامج تدريب أساسية ومتخصص معدلة لتلبية الاحتياجات المؤسسية لجميع العاملين، وجعلها مطلباً رئيسياً للتقدم في المسار الوظيفي
- توفير ترقيات للتأمين الصحي في القطاع الخاص لتسجيل العاملين من أجل إكمال نظم التأمين الشامل/الإلزامي
- نسبة المديرين والعاملين المدربين على منع التحرش في أماكن العمل، بما في ذلك التحرش الجنسي، والتصدي له
- نسبة المديرين والعاملين الذين حصلوا على ترقيات بعد إجراء مراجعة رسمية، أو تقديم تظلم أو اعتراض

النزاهة

معالم التطور

- وضع خطة عمل للنزاهة.
- الضوابط الداخلية تشمل جميع الوظائف الرئيسية.
- إنشاء عمليات وآليات لضمان نزاهة العاملين.
- تحسين مستوى الفهم العام لمفهوم النزاهة.

المؤشرات

- نسبة وظائف الجمارك وعملياتها الرئيسية التي لديها خريطة للمخاطر
- عدد التدابير المطبقة للحد من السلطة التقديرية للمسؤولين
- التباين في عدد الشكاوى من سلوك المسؤولين
- نسبة العاملين الذين يقدمون إقرارات الذمة المالية في الوقت المحدد
- التباين في فهم مجتمع التجارة لمفهوم الفساد

الملحق بـ: مشكلات في التعاون والتكامل بين الإدارات الجمركية والضريبية

على الرغم من أن التكامل بين الإدارتين الضريبية والجمركية في هيئة واحدة يمكن أن يحقق منافع كبيرة، يجب تحليل هذا الأمر بالتفصيل من حيث النتائج المتوقعة والمخاطر المحتملة. فوجود فريق إدارة موحد ودمج وظائف الدعم ليسا كافيين في حد ذاتهما لتحديث الإدارتين؛ فهذه العملية يجب أن تصاحبها خطة شاملة لزيادة فعالية عمليتهما الرئيسية.

وخلصت دراسة Crandall and Kidd (2010) إلى أن التكامل بين الإدارتين الضريبية والجمركية في شكل «هيئة للإيرادات» شبه مستقلة لن يؤدي في حد ذاته إلى زيادة الإيرادات. وغالبا ما كان من الصعب إبراز منافع هيئات الإيرادات لتعبئة الإيرادات، أو على الأقل حصتها النسبية في زيادة الإيرادات، وهو ما يُعزى جزئيا إلى الافتقار إلى إطار لإدارة الأداء ونقص في توفير البيانات التشغيلية.

ومسألة دمج الإدارتين الضريبية والجمركية أو فصلهما هي قرار يجب على الحكومات المعنية اتخاذه في كل حالة على حدة، مع مراعاة السياق الخاص بكل منها. ففي بعض البلدان التي اختارت إجراء تغييرات هيكلية لها هذه الطبيعة، قدمت إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي مساعدة فنية ومشورة للسلطات المعنية لمساعدتها على التخفيف من المخاطر أثناء الفترة الانتقالية. وتركز هذه المساعدة الفنية على ضمان وضوح نموذج الحوكمة والإدارة الخاص بالهيئة (أو الهيئات) الجديدة والهيكل التنظيمي الجديد، والتحديد الجيد لوظائف العمل الأساسية وفقا للممارسات الدولية الجيدة، ووجود آليات مؤسسية مناسبة للتعاون بين الهيئات المسؤولة عن خدمات الضرائب والجمارك والرقابة عليها.

وفور اتخاذ قرار بجعل الإدارتين الضريبية والجمركية «تحت سقف واحد»، من المهم الإبقاء على المنهج القائم على الوظائف في هياكل المركز الرئيسي وأعلى مستوى من الخبرات في كل مجال من المجالات الفنية. ويمكن تحقيق هذا الأمر عن طريق الدمج بين الوظائف المشتركة، مثل البحوث والتصميم والتخطيط والمتابعة، مع التأكد من الحفاظ على تخصص الضرائب والجمارك القائم داخل كل هيكل. ومن الممكن أيضا دمج التدقيق الداخلي في وحدة واحدة، على أن يظل المتخصصون من كل إدارة أصلية منخرطين بصفة أساسية في مجالات عملهم الأساسية؛ ويمكن لهذا المنهج نفسه أن ينجح فيما يتعلق بإدارة قانونية متكاملة.

بالإضافة إلى هذا، يمكن أيضا دمج وظائف الدعم الرئيسية الأخرى (الموارد البشرية والموازنة والتواصل). وعلى الرغم من هذا، فإن عددا من المسائل الفنية، مثل وضع سياسات تخص الضرائب أو الجمارك بصفة عامة، يتطلب متخصصين من الإدارتين. وربما يكون أفضل مثال هو تطوير تكنولوجيا المعلومات وصيانتها، حيث تختلف دورات المعاملات الضريبية والجمركية اختلافا كبيرا وتتطلب استخدام نظامين مختلفين لأداء وظائفهما الأساسية. ومثال آخر هو تعريف الكفاءات الواجب توافرها في موظفي الضرائب والجمارك المتخصصين، التي ستختلف لأن الكثير من الوظائف الأساسية تنفرد بها الضرائب أو الجمارك.

وينبغي الإبقاء على الفصل بين العمليات العادية التي تشكل جزءاً من العمليات التي تنفذها الضرائب أو الجمارك، وأن تُترك تحت إشراف رؤساء الضرائب أو الجمارك، كل فيما يخصه. ففيما يتعلق بالضرائب، يشمل هذا الأمر مواصفات المكلفين الضريبيين، والمساعدة والتوعية، وعمليات التدقيق، والتظلمات، وإنفاذ التحصيل. وفيما يخص الجمارك، يشمل هذا الأمر الخدمات والمساعدة المقدمة للأطراف المعنية، وتبليغ بيانات البضائع، والتخليص الجمركي للسلع، وعمليات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، وبرامج الشراكة مع الأطراف المعنية، مثل برامج المشغل الاقتصادي المعتمد.

وعادة ما تكون وظائف الاستخبارات لمجالى العمل هذين تشغيلية وتمثل جزءاً من عمليات كل إدارة. ومن ثم، فإنها تكون منفصلة ولكنها تتطلب تنسيقاً وثيقاً وتبادلاً منتظماً للمعلومات (أو القدرة على الوصول إلى قاعدة بيانات مشتركة، بما في ذلك مواصفات المكلفين الضريبيين). ومن الأفضل إسناد التحقيقات الجنائية إلى وحدة واحدة متكاملة، مع التأكد من أنها تتكون من متخصصين من الضرائب والجمارك.

بالإضافة إلى هذا، فإن بعض الوظائف الفنية المتخصصة، مثل تحصيل الديون (التي تتضمن الحجز على و/أو بيع ممتلكات غير منقولة أو التزامات طرف ثالث)، ينبغي جعلها ضمن الجهة التي تتوافر لديها الخبرات والمزايا النسبية اللازمة للاضطلاع بمثل هذه الوظائف سواء في الجمارك أو الضرائب.

وفيما يتعلق بعملية إدارة المخاطر، ففي حالة اتخاذ قرار بدمج الإدارتين، سيكون من الضروري وضع سياسة مؤسسية مشتركة تهدف إلى توحيد طريقة تقييم المخاطر وإدارتها من منظور استراتيجي، وتحديد كيفية تحقيق الاستخدام الأمثل للبيانات الواردة من الإدارتين، وتحديد النقاط المشتركة التي يمكن أن تساعد على تعزيز العمليات الرئيسية لكل منهما. على الرغم من هذا، من الضروري ضمان أن يكون لدى كلتا الإدارتين حيزاً كافياً لتحديد نموذجها الخاص للتعامل مع المخاطر التي تواجهها، مع الأخذ في الحسبان السمات الخاصة بكل عمل، ولا سيما توقيتات التدخل وأطرها الزمنية.

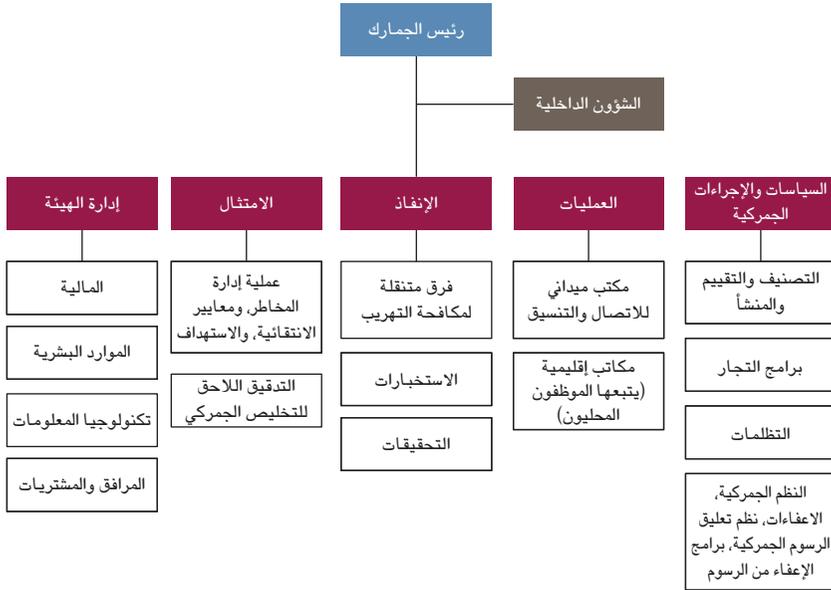
وتتمثل إحدى المخاطر في أن عملية الدمج يمكن أن تؤدي إلى تركيز زائد أو حتى حصري على تحصيل الإيرادات، مع تجاهل الوظائف غير الضريبية المهمة التي تؤديها الجمارك، لأن هذه الوظائف قد لا تشكل أولوية استراتيجية للهيئة الجديدة. وينطبق هذا الأمر بصفة خاصة على حماية الحدود وأمنها، وأيضاً على نزاهة التجارة، وحماية المستهلك، وتيسير التجارة، وتنفيذ تدابير سياسة التجارة، والتكامل الإقليمي. ويجب أن تتمتع هيئة تحصيل الإيرادات الناتجة عن عملية الدمج بالصلاحيات، بل الأهم أن تحصل على الموارد اللازمة للتعامل بفعالية مع هذه المجالات غير ذات الصلة بالإيرادات. وينبغي أن ينعكس هذا المنهج في لوحة الهيكل التنظيمي، والأهداف الاستراتيجية والتشغيلية، وتخصيص الموارد، ومؤشرات الأداء.

وأخيراً، فيما يتعلق بالاسم المؤسسي للإدارة التي ستننتج عن عملية الدمج، سيكون من الأنسب دائماً أن يعكس وظائف كل من الضرائب والجمارك التي ستؤديها الهيئة الجديدة للمكلفين الضريبيين والمشغلين حتى يفهموا أنهم يتعاملون مع الكيان الحكومي المخول بإنفاذ قوانين البلاد الخاصة بالضرائب والجمارك.

الملحق جيم: الهيكل التنظيمي لإدارة الجمارك

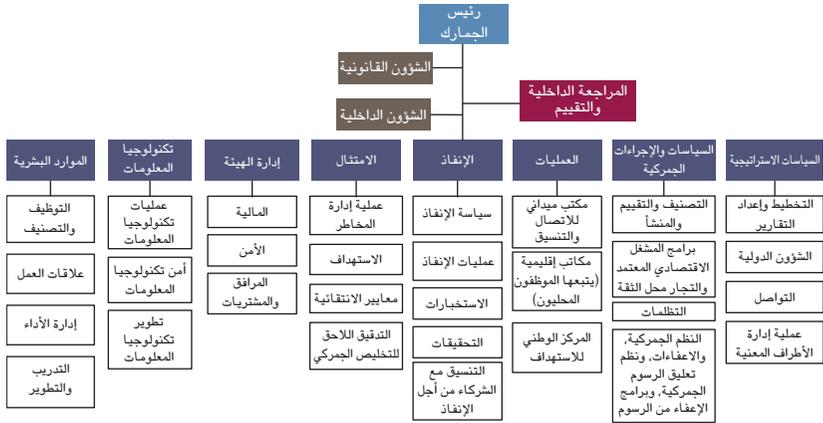
سيتمتع على هيكل المؤسسة في أي بلد معين التعامل مع واقعه الوطني، واحتياجات الحكومة التابع لها، ونموذج الخدمات التي يقدمها للمواطنين، ولذلك من المتوقع وجود نماذج متنوعة. ويوضّح مثالان مبسطان لكيفية تنظيم إدارة جمركية، أحدهما أكثر ملاءمة للمؤسسات متوسطة/كبيرة الحجم، والآخر للإدارات الصغيرة.

مثال على كيفية تنظيم إدارة جمركية: إدارة صغيرة



المصدر: المؤلفان.

مثال على كيفية تنظيم إدارة جمركية: الإدارات متوسطة إلى كبيرة الحجم



المصدر: المؤلفان.

الملحق دال: مقاييس الاستخدام الأمثل للبيانات

إقرار البيانات والتحقق من صحتها

تتيح العملية الآلية لإقرار البيانات تحديد ما إذا كانت معلومات معينة تدرج ضمن المدى المقبول من القيم لحمل معين، في حين تتكون عملية التحقق من صحة البيانات من ضمان دقتها واتساقها. ومن خلال عمليات إقرار البيانات، من الممكن التحقق من البيانات مقابل القيم المتاحة في قاعدة بيانات. وتشمل بعض الأمثلة التحقق من (١) رقم المكلف الضريبي كما هو مسجل في الهيئة المقابلة، و(٢) رقم الحاوية وفقاً لرمز المكتب الدولي للحاويات والنقل متعدد الوسائط؛^٢ و(٣) العنوان الذي تسجله الهيئة المقابلة و/أو الإسناد الجغرافي، و(٤) رقم الترخيص كما هو مسجل في الهيئة المقابلة، و(٥) عدد الحاويات التي تم تفريغها مقابل الحاويات الواردة في بيان الشحنة، و(٦) في النقل من سفينة إلى أخرى، وزن البضائع التي تم تفريغها مقابل وزن البضائع التي تم شحنها، و(٧) الكميات التجارية الواردة في الإقرارات مقابل البضائع المخزنة، و(٨) حاوية واحدة مرتبطة بالعديد من الإقرارات في وقت واحد، و(٩) بيان الشحنة التي وصلت بالفعل مقابل بيانات الشحنات المذكورة في الإقرار، و(١٠) البضائع الواردة مقابل البضائع المرتبطة بكل معاملة من المعاملات الجمركية.

المقاييس

المقاييس هي مجموعة تستخدم في التحليل الإحصائي، وتضم متغيرات كمية وكيفية. وتشمل أمثلة المتغيرات الكمية (١) حجم المعاملات، و(٢) القيمة الإجمالية للمعاملات، و(٣) الضرائب المدفوعة مقارنة بالقيمة الجمركية المذكورة في الإقرار، و(٤) القيمة الجمركية في إطار اتفاقيات التجارة مقارنة بالقيمة الإجمالية، لكل مشغل اقتصادي، و(٥) العدد الإجمالي لوحدة التجارة. وفيما يتعلق بالمتغيرات النوعية، من المفيد التركيز على المتغيرات الثنائية، مثل (١) هل هي معاملة للمرة الأولى؟ (٢) هل هي المرة الأولى التي تُستورد فيها هذه السلعة من المنشأ المذكور في الإقرار؟ (٣) هل التاجر فرد؟ (٤) هل هي المعاملة الأولى لهذه السلعة بطريقة النقل هذه؟ (٥) هل هذا مشغل عالي المخاطر على الضرائب الداخلية؟

المؤشرات المحددة

تشكل المؤشرات ملخصات إحصائية معقدة لأن تكوينها يتطلب إعداد كتيبات وتعريف المستويات الحدية. على سبيل المثال، (١) المشغل الاقتصادي الذي يتعامل مع مخلص جمركي عالي المخاطر، و(٢) مشغل يستورد من أكثر من منشأ عالي المخاطر، و(٣) مشغل يتعامل مع شركات شحن أو شركات نقل عالية المخاطر، و(٤) مشغل يستورد شحنات حساسة، و(٥) مشغل يذكر في الإقرار الجمركي معظم الشحنة كشحنة متبقية؛^٣ و(٦) الشحنات ذات سجل من ضوابط الانتقائية القوية، و(٧) الشحنات التي يسوقها مورد عالي المخاطر، و(٨) الشحنات الخاضعة لقواعد تنظيمية خاصة، و(٩) التفاوتات الملحوظة فيما بين السنوات في قيمة واردات/صادرات أحد المشغلين. وفي كل حالة، من الضروري إعداد كتيب مسبق لتحديد ما يُعد خطراً، أو حساساً، أو مرتفع المخاطر.

^٢ رمز الحاوية يتكون من ١١ خانة تتضمن حروفاً وأرقاماً. وتشير الحروف الثلاثة الأولى إلى المالك، وعادة ما يتبعها حرف «U»، يليها رقم مسلسل مكون من ستة أرقام ورقم للتحقق.

^٣ البضائع «المتبقية» هي فئة تستخدم لتصنيف البضائع التي لا تدرج ضمن أي فئة محددة.

المؤشرات

يُعرّف المؤشر بأنه تعبير حسابي مرجح، بهدف توفير مقياس مختصر. ومن المؤشرات المتعددة التي يمكن إنشاؤها: (١) مؤشر المخاطر العالمي الخاص بالمشغل، و(٢) مؤشر سعر الوحدة،^٤ و(٣) مؤشر حجم البضائع في الحاوية.^٥

النماذج

على عكس المؤشرات، تقدم النماذج منحنيات انحدار خطية ولوجستية واحتمالية باستخدام برمجيات تحليلية. ومن بين أكثر النماذج شيوعاً النماذج (١) التنبؤية، و(٢) الشجرية، و(٣) العنقودية، و(٤) الشبكية، و(٥) الشبكات العصبية.

الذكاء الاصطناعي

بمقدور الذكاء الاصطناعي توفير إمكانية التعرف على الصور والنصوص عن طريق استخدام خوارزميات معقدة. وتشمل بعض الأمثلة التي تنطبق على الجمارك استخدام بيانات مستمدة من (١) قراءة الوثائق — الفواتير والشهادات وغيرها، و(٢) الصور باستخدام الماسح الضوئي، و(٣) تقنية التعرف على وجوه المسافرين، و(٤) التعرف على لوحات تعريف المركبات، و(٥) التوقعات الإلكترونية.

^٤ الهدف من مؤشر سعر الوحدة هو توزيع أسعار الوحدة لكل منتج ومعرفة أي من المشغلين أو المعاملات يقع خارج نطاق الثقة.

^٥ مؤشر حجم البضائع في الحاوية هو معاملات موجبة تتضمن منتجات متجانسة أو منتج واحد لكل حاوية لتحديد الحالات التي يتجاوز فيها وزنها لكل حاوية نطاق الثقة المحدد.

جدول الملحق هاء-٧

تحليل القيمة							
الفترة: شهر/يوم/سنة — شهر/يوم/سنة							
التباين ^٦	متوسط ^٦	سعر الوحدة بالدولار	مجموع القيمة بالدولار	الوحدات	رمز النظام المنسق	المورد	بلد المنشأ

^٦ متوسط سعر وحدة السلع، في رمز النظام المنسق، التي يتداولها جميع المشغلين من نفس المنشأ وفي نفس الفترة.

^٧ مقياس إحصائي للتشتت بين أرقام تنتمي إلى مجموعة البيانات نفسها. ويشير انخفاض التباين إلى أن القيم لا تنتشر على نطاق واسع.

الملحق واو: تقسيم المشغلين الاقتصاديين ومنهجية التقييم

الخطوة ١: التقسيم حسب الحجم. يجب تقسيم المشغلين الاقتصاديين وفقا لأهميتهم النسبية في مستويات قيمة المعاملات (سيف/فوب)، وهو ما ينتج عنه المعايير التالية: (١) صغير، و(٢) متوسط، و(٣) كبير^٨. ويمكن الحصول على كل فئة عن طريق تحليل التوزيع عبر تحديد المستويات الحدية أو من خلال مستويات التكرار. في الحالة الأخيرة، سيكون من المهم حساب الوسيط (M) والانحراف المعياري (SD)، وأيضا معرفة نسب مشاركة كل مشغل اقتصادي في التكلفة والتأمين والشحن (سيف)/تسليم ظهر السفينة (فوب) فيما يتعلق بالمجموع من أجل إكمال المصفوفة التالية:

التقسيم حسب الحجم — المعايير

جدول الملحق واو-١		
معدل التكرار	تفاصيل الحساب	الحجم
تكرار منخفض للغاية	مشاركة % => (الوسيط — انحراف معياري بمقدار ٠,٧٥)	صغير
تكرار منخفض	(الوسيط - انحراف معياري بمقدار ٠,٧٥) > مشاركة % => (الوسيط - انحراف معياري بمقدار ٠,٢٥)	صغير
تكرار متوسط	(الوسيط - انحراف معياري بمقدار ٠,٢٥) > مشاركة % => (الوسيط + انحراف معياري بمقدار ٠,٢٥)	متوسط
تكرار مرتفع	(الوسيط + انحراف معياري بمقدار ٠,٢٥) > مشاركة % => (الوسيط + انحراف معياري بمقدار ٠,٧٥)	كبير
تكرار بالغ الارتفاع	مشاركة % < (الوسيط + انحراف معياري بمقدار ٠,٧٥)	كبير

الخطوة ٢: تعريف المقاييس والمؤشرات. يتم حساب مقاييس مختصرة مختلفة لجميع المشغلين الاقتصاديين، وقد ورد تعريف كثير منها في الملحق دال: مقاييس الاستخدام الأمثل للبيانات. ويوصى بإجراء تحليل توزيع لكل مؤشر أو مقياس لمجموع المشغلين الاقتصاديين وأيضا تحديد تطور القيم خلال الفترة قيد الدراسة. وينبغي إدراج كل قيمة في الحصول على المصفوفة التالية — التي قد تكون مفيدة في تحديد أوجه عدم الاتساق المحتملة.

^٨ تجدر الإشارة إلى أن التقسيم حسب الحجم قد تنتج عنه أنماط مختلفة من المخاطر على الإدارة الجمركية أكثر منها على الإدارة الضريبية. وقد توجد أوجه عدم الاتساق في الحجم بين هاتين الإدارتين مزيدا من المخاطر.

أمثلة — تطور المقاييس والمؤشرات

جدول الملحق ٢-واو

التطور فيما بين السنوات			اسم/رقم المشغل الاقتصادي	المؤشر/المقياس
السنة ١	السنة ٢	السنة ٣	صيغة الحساب	
%	%	%	# الإقرارات التي بها مخالفات جمركية / # مجموع الإقرارات	النسبة في سجل المخالفات الجمركية — الامتثال الجمركي ^١
%	%	%	قيمة السلع التي بها مخالفات / قيمة مجموع السلع المستوردة أو المصدرة	نسبة قيمة المخالفات
%	%	%	قيمة العقود المطبقة / قيمة مجموع السلع المستوردة أو المصدرة	نسبة قيمة العقود
#	#	#	إذا كان تاريخ فتح الشركة أو تاريخ السجل أقل من XX سنوات — ^١ إذا كان تاريخ فتح الشركة أو تاريخ السجل أكثر من XX سنوات — صفر	نسبة عمر الشركة
%	%	%	مجموع ضريبة القيمة المضافة المدفوعة / مجموع «سيف»	نسبة إيرادات ضريبة القيمة المضافة — «سيف» ^{١١}
%	%	%	مجموع الرسوم الجمركية المدفوعة / مجموع «سيف»	نسبة إيرادات الرسوم الجمركية — «سيف» ^{١١}
%	%	%	قيمة «سيف» مع اتفاقيات / مجموع قيمة «سيف» قيمة «سيف» مع إعفاء من ضريبة القيمة المضافة / مجموع قيمة «سيف»	نسبة قيمة «سيف» — اتفاقيات تقاسم الإيرادات نسبة إعفاءات «سيف» — تقاسم الإيرادات
%	%	%	استنادا إلى قائمة بلدان المنشأ عالية المخاطر — قيمة «سيف» من بلد منشأ عالي المخاطر / مجموع قيمة «سيف»	نسبة تأمين بلد منشأ عالي المخاطر
%	%	%	قيمة «سيف» من السلع الحساسة / مجموع قيمة «سيف» قيمة «سيف» من رموز التعريفات الجمركية المتبقية / مجموع قيمة «سيف»	نسبة تأمين السلع الحساسة نسبة تأمين التعريفات المتبقية
#	#	#	الامتناع عن تقديم الإقرارات الضريبية المحلية (صافي الربح / إجمالي الإيرادات) $100 \times$	المتمتنعون عن تقديم الإقرارات الضريبية صافي هامش الربح
%	%	%	(صافي الدخل / متوسط إجمالي أسهم رأس المال) $100 \times$	العائد على أسهم رأس المال المؤشر
			صافي الربح / المبيعات أرباح التشغيل / التكلفة الإجمالية	صافي الهامش العائد على التكاليف الإجمالية
%	%	%	ضريبة القيمة المضافة على الواردات (الجمارك) / ضريبة القيمة المضافة على الواردات (المذكورة في الإقرار الضريبي)	نسبة عدم اتساق ضريبة القيمة المضافة
%	%	%	مجموع الصادرات / مجموع الدخل مجموع الصادرات المذكورة في الإقرار لدى الجمارك / المبيعات الخارجية المذكورة في الإقرار الضريبي	نسبة الصادرات — مجموع الدخل الصادرات — المبيعات الخارجية

المصدر: المؤلفان.

^١ نسبة التجاوزات تقيس مستوى امتثال المشغل الاقتصادي، ولإنشائها، يُنظر في مجموعة الجزاءات، ومدفوعات الرسوم الجمركية والضرائب، والانتهاكات، والعمليات الإدارية والقضائية التي تنشئ إعادة تقييم، وينبغي أن يشأ حسابها من الصيغة التالية:

$$\text{نسبة التجاوز} = \sum_{i=1}^n \text{من الإقرارات الجمركية مع تعديل } i / \text{مجموع الإقرارات } i$$

حيث: النظم الجمركية: $\{1, 2, \dots, j\}$; المستورد: $i, i+1, \dots, T$

ملحوظة: عندما يحدث إقرار جمركي أكثر من تجاوز، ينبغي حسابها بمقدار الضعف في كل من البسط والمقام. بالإضافة إلى هذا، يوجد متغيران بديلان: (١) من الممكن وزن نوع التجاوز حسب أهميته النسبية. في هذه الحالة، يمكن أن تصبح الصيغة: نسبة التجاوز = $\sum_{i=1}^n \beta_i * \text{الإقرارات مع تعديل } i / \text{مجموع الإقرارات } i$ ، حيث β_i هي الأهمية النسبية في حين $\beta_1 + \beta_2 + \dots + \beta_n = 1$. (٢) يمكن تقييم المؤشر حسب مبالغ مدفوعات سداد الضرائب: في هذه الحالة، تصبح الصيغة:

$$\text{نسبة التجاوز} = \sum_{i=1}^n \text{نسبة قيمة «سيف» مع مدفوعات سداد الضرائب } i / \text{الإقرارات/قيمة «سيف» مجموع } i$$

^{١١} نسبة إيرادات ضريبة القيمة المضافة — «سيف» ينبغي أن تأخذ في الاعتبار السلع الخاضعة للضريبة ذات الصلة فحسب. ويتعين توضيح قيمة افتراضية في رمز التعريفات الجمركية المعفاة.

^{١١} نفس البند السابق.

الخطوة ٣: التحويل إلى متغيرات ثنائية. لكل من هذه المقاييس، يتم تحليل التوزيع، واستناداً إلى رأي الخبراء من الجمارك، يتحدد مستوى حدي لكل مؤشر. والمستوردون الذي يتجاوزون هذا الحد ستحدد لهم قيمة «١»، وهي تعادل اعتبارهم ذوي مخاطر في المؤشر. بالنسبة لبقية المستوردين، ستكون القيمة «صفر».^{١٢}

الخطوة ٤: تعريف الأوزان الترجيحية/التوازن. تتحدد الأوزان الترجيحية لكل مؤشر ومقياس على أساس عينة فرعية من المشغلين الذين يعملون مع الجمارك وارتكبوا تجاوزات. وبعد الخطوة السابقة، تُصنّف مجموعة المؤشرات إلى «١» أو «صفر»، متى بلغت المستوى الحدي. ثم ستحدد إضافة المتغيرات الثنائية التالية أياً من المقاييس والمؤشرات هي الأكثر توضيحاً. وسيحدد الوزن الترجيحي النهائي لكل مؤشر عن طريق قسمة حاصل عدد مرات تكرار التصنيف «١» لكل مؤشر على مجموع حاصل التكرارات.

الخطوة ٥: حساب مؤشر المخاطر العالمي. لكل مشغل، يتكون مؤشر المخاطر العالمي من ثلاثة عناصر: (١) الأوزان الترجيحية المخصصة لكل مؤشر و/أو مقياس (w_i)، و(٢) القيم المكتسبة استيفاءً لمتطلبات كل مؤشر أو مقياس (R_i)، و(٣) صيغة الخوارزمية المختارة. وفيما يتعلق بصيغة الخوارزمية، سيتعين على الجمارك تحديد ما إذا كان مؤشر المخاطر العالمي سوف يتبع نمط سلوك خطياً أو أسياً أو أي نمط آخر يصف على أفضل وجه سلوك البيانات. ومن أجل تيسير فهم المكونين الآخرين، سيستخدم نمط خطي لمؤشر المخاطر العالمي في بقية هذا المثال، وبغض النظر عن أي منهما، سيكون السبب هو نفسه في حالة اختيار أحد البدائل. وبالتالي، تكون صيغة حساب مؤشر المخاطر العالمي على النحو التالي:

$$\sum_{i=1}^n W_i R_i = \text{مؤشر المخاطر العالمي}$$

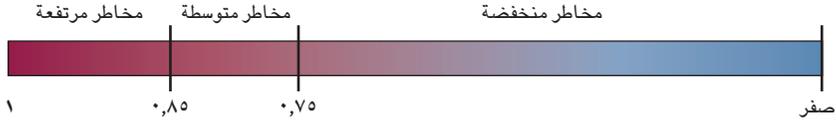
حيث:

$$\begin{aligned} W_i &= \text{الوزن الترجيحي المخصص للمؤشر} \\ R_i &= \text{الاستجابة التي يتم الحصول عليها من المؤشر} \\ n &= \text{مجموع عدد المؤشرات} \end{aligned}$$

الخطوة ٦: تقسيم المخاطر وتقييمها. وتطبيق الصيغة الكاملة لكل المشغلين، أي حساب قيمة كل مقياس مع التوازن المقابل، ينتج مؤشر المخاطر العالمي لجميع المشغلين. وتفترض الخطوة التالية إنشاء القيم الحدية التي تحدد مستويات المخاطر المنخفضة والمتوسطة والمرتفعة. وكمثال على ذلك، في الشكل البياني بالملحق و-١، حدّدت بمقدار ٠,٧٥ و ٠,٨٥؛ إلا أن هذه القيم ستعتمد على توزيع مؤشر المخاطر العالمي. وعند تبادل الحجم ومؤشر المخاطر العالمي بين الإدارتين الجمركية والضريبية، يتم تعزيز تحديد أنماط المخاطر وتصبح الرقابة الشاملة ممكنة.

^{١٢} يتعين النظر في إجراء تحليل إضافي للقيم المفقودة من أجل تحديد معاملتها ضمن العينة. ويمكن أن يؤدي هذا الأمر إلى تحيز تقديرات مؤشر المخاطر بالتخفيض لبعض المشغلين.

الشكل البياني في الملحق واو-١: مستويات المخاطر



و بمجرد اكتمالها، يمكن أن تلخص المصفوفة في جدول الملحق واو-١ جميع الخطوات السابقة.

جدول الملحق واو-٣

تقسيم المشغلين وتقييمهم					
الحجم	مستوى مؤشر المخاطر العالمي للمشغلين	عدد المشغلين	% من مجموع المشغلين	قيمة المعاملات (بالدولار)	% من مجموع قيمة المعاملات
كبير	مرتفع	#	%	دولار	%
	متوسط	#	%	دولار	%
	منخفض	#	%	دولار	%
متوسط	مرتفع	#	%	دولار	%
	متوسط	#	%	دولار	%
	منخفض	#	%	دولار	%
صغير	مرتفع	#	%	دولار	%
	متوسط	#	%	دولار	%
	منخفض	#	%	دولار	%
المجموع		#	%	دولار	%

المصدر: المؤلفان.

الملحق زاي: طريقة تحديد البضائع الحساسة

الخطوة ١: تحديد البضائع الحساسة من التعاريف الواردة في المصفوفة. ويساعدنا تحليل المصفوفة على تحديد أكثر السلع حساسية على أساس أي جمع بين شرطين مختارين. وداخل كل مصفوفة، سيعرض توزيع رموز التعريفات الجمركية، وهكذا، تحتوي كل خلية على عدد السلع التي تفي بالقيمة المختارة من كل شرط.

على سبيل المثال، إذا نظرنا إلى مصفوفة «الرسوم الجمركية مقابل ضريبة القيمة المضافة»، فقد تتضمن كثيرا من السطور بسبب تسجيل قيم مختلفة للرسوم الجمركية؛ ويوجد كثير من الأعمدة وفقا لأسعار ضريبة القيمة المضافة المعلنة. ثم من الممكن أن يكون من المثير للاهتمام المحلل أن يستكشف الخانة التي تجمع رموز النظام المنسق التي دفعت صفر٪ من الرسوم الجمركية وصفر٪ من ضريبة القيمة المضافة. والمصفوفات الأخرى التي يمكن استخدامها كمرجع هي: (١) الرسوم الجمركية مقابل ضريبة محددة؛ و(٢) مستوى الرقابة — الذي يفهم على أنه عدد عمليات المعاينة المادية، وعمليات المعاينة المستندية، والسلع المفرج عنها من دون رقابة — مقابل المخالفات المكتشفة؛ و(٣) مستوى الرقابة مقابل عدد المستوردين؛^{١٢} و(٤) الشهادات مقابل السلع ذات الاستخدام المزدوج والسلع الاستراتيجية.^{١٤}

جدول الملحق زاي-١

مصفوفة توزيع مدخلات التعريفات			
مصفوفة الرسوم الجمركية مقابل ضريبة القيمة المضافة		ضريبة القيمة المضافة	
الرسوم الجمركية	صفر٪	(...)	٪X
صفر٪	#	#	#
(...)	#	#	#
٪Y	#	#	#

الخطوة ٢: خارطة طريق التحليل. يمكن استخدام عدة معايير لاختيار مزيج السلع الحساسة والسلع التي تنطوي على مخاطر، على سبيل المثال: (١) اختيار رموز التعريفات الجمركية المعفاة من سداد الرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة، و(٢) السلع التي خضعت في الأعوام الماضية لتعديلات كبيرة في القيمة، أو تعرضت لخطأ في التصنيف أو لأشكال التجاوزات الأخرى، و(٣) رموز التعريفات الجمركية الأكثر حساسية بسبب وضعها المزدوج أو الاستراتيجي ولم تُقدّم شهادات بشأنها، و(٤) استخدام مزيج من هذه المعايير وغيرها من المعايير.

الخطوة ٣: تسلسل السلع. بمجرد أن يستوفي الاختيار متطلبات المحلل، يمكن بدء تحليل السلوك لكل رمز من رموز التعريفات الجمركية باستخدام المقاييس والمؤشرات المحددة. ويمكن الاطلاع على بعض الأمثلة في إطار «مقاييس الاستخدام الأمثل للبيانات» في الملحق دال. على سبيل المثال، يتيح هذا النوع من التحليل اكتشاف ما إذا كان يوجد رابط بين النمو وزيادة أحجام التجارة في رموز التعريفات الجمركية التي تدفع رسوما جمركية وضرائب أقل عند مقارنتها بغيرها التي قد تكون مماثلة لها؛ ومن ثم، يبرز هذا الأمر خطرا محتملا يتمثل في حدوث خطأ في التصنيف. وبالمثل، سيساعد على تحليل الاتجاهات بشأن تطور قيم «سيف»، والإيرادات الضريبية، وعدد المشغلين. ويحدد جدول الملحق زاي-٢ كيفية عرض هذا الأمر.

^{١٢} سيتيح لنا هذا الأمر معرفة أي الأسواق هي الأكثر تركزا و/أو أي السلع هي التي عادة ما يتداولها عدد قليل من المستوردين، وهو ما يمكن أن يحدد، من بين جملة أمور، ممارسات التواطؤ.

^{١٤} السلع ذات الاستخدام المزدوج والسلع الاستراتيجية هي السلع التي تتابعها منظمة الجمارك العالمية من خلال برنامج مراقبة التجارة الاستراتيجية.

جدول الملحق زاي-٢

تحديد تسلسل السلع المنتقاة							
عدد المستوردين		التحصيل		المعدلات		«سيف»	
معدل النمو المحسوب باستخدام المتوسط الهندسي ^{١٥}	العدد	معدل النمو المحسوب باستخدام المتوسط الهندسي	دولار	رسوم الجمركية	ضريبة القيمة المضافة	معدل النمو المحسوب باستخدام المتوسط الهندسي	دولار
الوصف	تعريف فرعية						
(...)	NNNN.NN1	%	دولار	%	%	%	دولار
(...)	NNNN.NN2	%	دولار	%	%	%	دولار

بالإضافة إلى هذا، يمكن إكمال جدول الملحق زاي-٢ بجدول منفرد لكل رمز للتعريفات، وهو ما يكشف سلوك المقاييس والمؤشرات في كل عام قيد الدراسة. ويمكن هذا الملخص الجمارك من تحديد السلع ذات الصلة على أساس مستوى تطور المقاييس — على سبيل المثال، «سيف»، وعدد الإقرارات، وما إلى ذلك. ويمكن الاطلاع عليه في جدول الملحق زاي-٣.

جدول الملحق زاي-٣

ملخص رموز التعريفات الجمركية			
السنة ٣	السنة ٢	السنة ١	NNNN.NN1
%	%	%	«سيف» / مجموع «سيف»
دولار	دولار	دولار	NNNN.NN1 «سيف»
%	%	%	الإقرارات / مجموع الإقرارات.
#	#	#	NNNN.NN1 الإقرارات
%	%	%	الإيرادات / مجموع الإيرادات.
دولار	دولار	دولار	NNNN.NN1 الإيرادات
%	%	%	عمليات الرقابة / مجموع عمليات الرقابة
#	#	#	المشغلون الذين تتركز فيهم ٨٠٪ من قيمة «سيف»
#	#	#	المشغلون الذين تتركز فيهم ٥٠٪ من قيمة «سيف»
#	#	#	المشغلون الذين تتركز فيهم ٨٠٪ من مجموع الحصيلة NNNN.NN1
#	#	#	المشغلون الذين تتركز فيهم ٥٠٪ من مجموع الحصيلة NNNN.NN1

الخطوة ٤: بمجرد الوصول إلى مدى السلع ذات الصلة، تتمثل الخطوة التالية التي يتخذها المحلل في تحديد العلاقة بين المشغلين ومستويات المخاطر.

^{١٥} معدل النمو المحسوب باستخدام المتوسط الهندسي: (القيمة الحالية / قيمة الفترة السابقة) $1 - 1/n$ ، حيث n هي عدد الفواصل الزمنية في مجموعة البيانات، على سبيل المثال، إذا كان التحليل يتضمن معاملات من عام ٢٠٠٠ إلى ٢٠١٥، إذن n تكون ١٥.

جدول الملحق زاي-٤

الرابط بين السلع الحساسة والمشغلين ذوي المخاطر العالية

رموز تعريفات السلع الحساسة	التقسيم حسب الحجم	مستوى مؤشر المخاطر العالمي	عدد المستوردين	الرقم الضريبي الموحد	مؤشر المخاطر العالمي
		مرتفع		الرقم الضريبي الموحد ١	مؤشر المخاطر العالمي
			#	الرقم الضريبي الموحد ٢	مؤشر المخاطر العالمي
	كبير	متوسط		الرقم الضريبي الموحد ٤	مؤشر المخاطر العالمي
			#	الرقم الضريبي الموحد ٥	مؤشر المخاطر العالمي
		منخفض		الرقم الضريبي الموحد ٧	مؤشر المخاطر العالمي
			#	الرقم الضريبي الموحد ٨	مؤشر المخاطر العالمي
		مرتفع		الرقم الضريبي الموحد ١٠	مؤشر المخاطر العالمي
			#	الرقم الضريبي الموحد ١١	مؤشر المخاطر العالمي
	متوسط	متوسط		الرقم الضريبي الموحد ١٣	مؤشر المخاطر العالمي
			#	الرقم الضريبي الموحد ١٤	مؤشر المخاطر العالمي
		منخفض		الرقم الضريبي الموحد ١٦	مؤشر المخاطر العالمي
			#	الرقم الضريبي الموحد ١٧	مؤشر المخاطر العالمي
		مرتفع		الرقم الضريبي الموحد ١٩	مؤشر المخاطر العالمي
			#	الرقم الضريبي الموحد ٢٠	مؤشر المخاطر العالمي
	صغير	متوسط		الرقم الضريبي الموحد ٢٢	مؤشر المخاطر العالمي
			#	الرقم الضريبي الموحد ٢٣	مؤشر المخاطر العالمي
		منخفض		الرقم الضريبي الموحد ٢٥	مؤشر المخاطر العالمي
			#	الرقم الضريبي الموحد ٢٦	مؤشر المخاطر العالمي

NNNN.NN1

الملحق حاء: مقاييس فرعية لنموذج شجرة القرار

سيخضع كل إقرار للتحليل حسب الفرع/العقدة على أساس شرط محدد مسبقاً، وفي حالة استيفائه، سيستمر التحليل تجاه العقدة التالية حتى نهاية الشجرة، حيث سيصبح القرار النهائي بشأن الرقابة واضحاً.

وتوجد ثلاثة أفرع للقرار: (١) تحديد المشغلين المتعاملين في سلع حساسة، و(٢) تحليل رموز التعريفات الجمركية الخاصة بسلع حساسة، و(٣) تحليل الموردين وأسعار الوحدات. وفي الفرعين ١ و٢، يتم تحديد مجموعة من المؤشرات والمقاييس. ويتضمن جدولاً الملحق حاء-١ وحاء-٢ بعض الأمثلة على المقاييس.

جدول الملحق حاء-١

المقاييس الفرعية للمشغل		
اسم المؤشر	تركيب المؤشر	التعريف
أف-١ نسبة المخالفات الجمركية إلى سجل الامتثال	الإقرارات التي بها مخالفات جمركية / # مجموع الإقرارات الجمركية	تحديد مستوى امتثال كل مشغل
أف-٢ مؤشر المخاطر العالمي	مؤشر المخاطر العالمي	معرفة مستوى المخاطر التي يمثلها كل مشغل وفقاً لمؤشر المخاطر العالمي.
أف-٣ عمر الشركة	تاريخ فتح الشركة أو تسجيلها $N \leq$ سنوات — المكلفون غير الجدد تاريخ فتح الشركة أو تسجيلها $N >$ سنوات — المكلفون الجدد	تحديد المشغلين المعتادين وغير النظاميين.
أف-٤ الأرباح المذكورة في الإقرار	المبيعات المبلّغة في الضرائب الداخلية / مجموع قيمة «سيف»	تحديد الانحرافات المحتملة بين المشتريات في الخارج والمبيعات المحلية
أف-٥ الضرائب المذكورة في الإقرار	ضريبة القيمة المضافة على المبيعات المبلّغة في الضرائب الداخلية / المبيعات المبلّغة في الضرائب الداخلية	معرفة ما إذا كانت هناك انحرافات في الضرائب المدفوعة على أساس المبيعات في الأسواق الداخلية.
أف-٦ (...)		

جدول الملحق حاء-٢

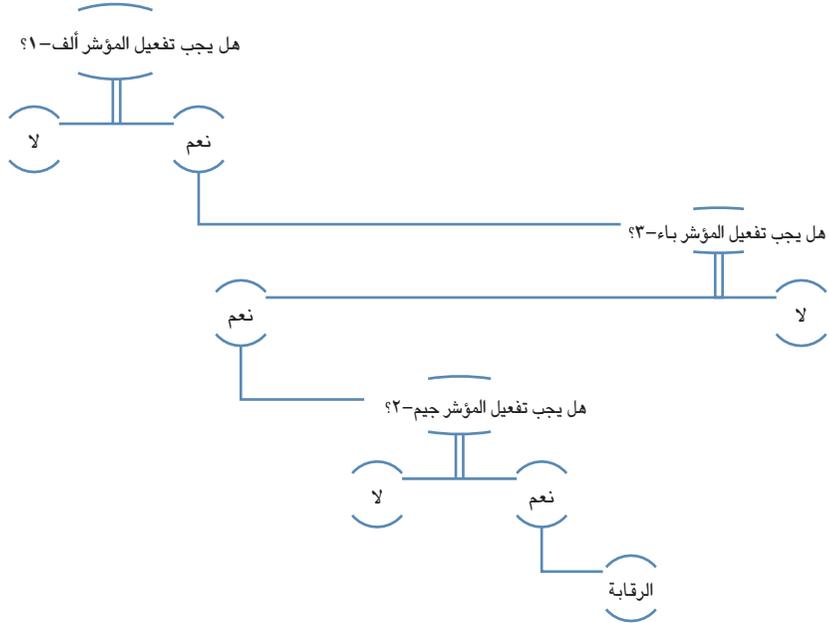
المؤشرات الفرعية للسلع		
اسم المؤشر	تركيب المؤشر	التعريف
باء-١ مدفوعات السداد على أساس نسبة المخالفات — سجل عدم الامتثال	الإقرارات التي بها مخالفات جمركية / # مجموع الإقرارات	تحديد مستوى الامتثال لكل رمز من رموز التعريفات الجمركية.
باء-٢ هل يشكل رموز التعريفات الجمركية المتبقية؟	رموز التعريفات الجمركية المتبقية وفق المعايير المختارة ^{١٦}	تحديد ما إذا كان التعميم المنسوب يبرر تقويم البضائع بأقل من قيمتها.
باء-٣ هل يتطلب الأمر شهادة أو تصريحاً؟	مطلوب شهادة أو تصريح.	تحديد الشهادة أو التصريح الإلزامي هذه المنتجات بوصفها تشكل مخاطر أعلى.
باء-٤ هل تم استيرادها للمرة الأولى أثناء الفترة التي شملها المسح؟	السلع لا تظهر في الإقرارات الجمركية قبل الفترة التي شملها المسح؟	يمكن أن تفسر السلع الجديدة النفاذ إلى صناعات جديدة، لكن قد تدل أيضاً على الاستعاضة عن الإنتاج الوطني.
باء-٥ الضرائب الداخلية المدفوعة	الضرائب الداخلية المدفوعة / مجموع قيمة «سيف»	تحديد العلاقة بين الضرائب/قيمة الواردات.
باء-٦ (...)		

^{١٦} أحد المعايير المستخدمة بكثرة يقضي باعتباره رمز تعريفية متبقية إذا كان ينتهي من الجانب الأيمن بعدد من الأصفار يسبقها مباشرة الرقم ٩، مثال ذلك 6182.90.00.

فيما يتعلق بالبعد الأول، يجب على المحلل تحديد (ج١) إذا كان من أرسل السلع موردا له سجل مخالفات جمركية، ضمن رمز التعريفية الجمركية نفسه أو رمز مختلف؛ و/أو (ج٢) إذا كان أي مشغل منخرط في هذا الأمر — مستورد أو مخلص جمركي — له بالفعل تاريخ سابق في التعامل مع المورد. ويقترح المستوى الثاني من التحليل تحديدا ما إذا كانت (ج٣) أسعار وحدات السلع تقع خارج نطاق الثقة؛ و(ج٤) السلع تنتمي إلى سوق يرتفع فيها مستوى تشتت أسعار الوحدات؛ و(ج٥) السلع تنتمي إلى فئة رموز تعريفات جمركية ذات معدلات مدفوعات أعلى للرسوم الجمركية والضرائب. وبينما ينبغي توجيه مجموعة المؤشرات والمقاييس في الفرع «ألف» نحو المشغلين، تطبق المقاييس في الفرع «باء» على السلع. وفي الوقت نفسه، ينظر الفرع «جيم» في توسيع نطاق التحليل بطريقتين هما: تحليل وضع الموردين، من ناحية، ودراسة سعر الوحدة، من ناحية أخرى.

ويعرض الشكل البياني في الملحق حاء-١، باستخدام رسوم بيانية، كيفية تمثيل العملية التمهيدية لصنع القرار. وعند اختيار مؤشر واحد أو أكثر من مؤشر لكل فرع، وعندما تصبح المؤشرات مفعلة أو مؤكدة، تكتمل شجرة القرار، وينبغي حينها عرض القرار بشأن الرقابة.

الشكل البياني في الملحق حاء-١: تمثيل بياني لنموذج شجرة القرار: النموذج ١



استنادا إلى هذه الفروع، يجب اختيار نموذج شجرة القرار المناسب. وعندما يُقدم الإقرار الجمركي، تبدأ عملية صنع القرار هذه بالعقدة الأولى. وفي حالة تفعيل أحد النماذج الأربعة على الأقل، يمكن الانتقال إلى العقدة الثانية. ويبدأ الشرط المفعّل/الشروط المفعلة في العقدتين الأولى والثانية إنشاء نموذج الشجرة الأول أو الثاني أو الثالث أو الرابع. ويوضح جدول الملحق حاء-٣ أكثر نماذج شجرة القرار استخداما على نطاق واسع.

جدول الملحق حاء-٣

نماذج شجرة القرار المستندة إلى المؤشرات

العقدة الرابعة	العقدة الثالثة	العقدة الثانية	العقدة الأولى	نموذج الشجرة
		سلع لها سجل تجاوزات	مشغل سبق له ارتكاب تجاوزات	أولا
سعر الوحدة الذي به انحراف كبير عن متوسط القيمة أو خارج فترات الثقة	مورد سبق له ارتكاب تجاوزات	تفعيل المؤشر «Y» الخاص بالسلع	تفعيل المؤشر «X» الخاص بالمشغل	ثانيا
		تفعيل العديد من المؤشرات الخاصة بالسلع	تفعيل العديد من المؤشرات الخاصة بالمشغل	ثالثا
		معرفّة بوصفها سلعا حساسة	ارتفاع مستوى مؤشر المخاطر العالمي	رابعا

الملحق طاء: التحليل العنقودي الوصف

يجب دراسة معلومات تاريخية عن فترة لا تقل عن ٦ أشهر، وتحليل نسبة المخالفات المكتشفة إلى مجموع معاملات الاستيراد. ويمكن تطبيق هذه المنهجية على أي نظام جمركي. ووفقا للخطوات التالية، يمكن عرض هذه الطريقة التكرارية بين الخطوتين ٢ و٦:

الخطوة ١: اختيار المستوردين. عن طريق قائمة المستوردين، سيكون من الممكن معرفة المشغلين الذين لديهم أكبر عدد من الإقرارات التي تتضمن تعديلات و/أو مخالفات جمركية. وقد يقترح هذا التحليل عدم الاهتمام بفصول معينة في النظام المنسق يمكن تؤدي إلى تحيز التحليل وإحداث تشوهات في مستويات المخالفات المكتشفة، وهما الفصلان ٢٢ أو ٨٧.

المشغلون الذين لديهم تعديلات وارتكبوا مخالفات قيمة «فوب» الإقرارات	المستورد	دولار	#
المستورد ١	دولار	#	
المستورد ٢	دولار	#	
المستورد ٣	دولار	#	
المستورد ٤	دولار	#	
(...)	دولار	#	
المستورد ١٠	دولار	#	

الخطوة ٢: تحليل الوكلاء الجمركيين. المخلصون الجمركيون الذين ترتبط أسماؤهم بمخالفات هم فقط من يتعين النظر في أوضاعهم ضمن مجموعة المستوردين المختارين. والبديل الأول الذي تقترحه هذه المنهجية هو البدء بالمخلصين الجمركيين الذين ارتكبوا عددا أكبر من المخالفات، ثم تحديد المستوردين المرتبطين بهذه الحالات.

المستورد ١	دولار	قيمة «فوب» الإقرارات	#
المخلص الجمركي ١	دولار	#	
المخلص الجمركي ٢	دولار	#	
المخلص الجمركي ٤	دولار	#	
المستورد ٢	دولار	#	
المخلص الجمركي ١	دولار	#	
المخلص الجمركي ٨	دولار	#	
المستورد ٣	دولار	#	
المخلص الجمركي ٦	دولار	#	
المخلص الجمركي ٧	دولار	#	
(...)	دولار	#	
المخلص الجمركي ١٠	دولار	#	

الخطوة ٣: الربط بين المورد والمستورد. على الرغم من أن الخطوة التالية قد تختار مسارات إجراءات مختلفة، يقترح تحديد الموردين الرئيسيين الذين شاركوا في المعاملات التجارية للسلع التي أدخلت عليها تعديلات. ومن الممكن أن يوجد المورد نفسه مع أكثر من مستورد واحد

مختار، وهي الحالات التي تستمر حتى الخطوة التالية. ويقترح بديل ثانٍ طرحته المنهجية المتبعة البدء بمورد غير ممتثل، ثم تحديد المستوردين المرتبطين به. وسُيُدرج المخلصون الجمركيون في الخطوة ٣.

الإقرارات	قيمة «فوب»	المورد M
المخلص الجمركي ١		
#	دولار	المستورد ١
#	دولار	المستورد ٢

الخطوة ٤: علاقات بلد المنشأ بالمخاطر. عند تحديد شبكة غير ممتثلة تابعة لأحد المشغلين، من المحتمل أن يكون بعض بلدان المنشأ فقط له علاقة بهذه المخالفات. وقد يتضمن المسار عناصر أساسية إضافية، مثل طريقة النقل والمنفذ الجمركي أو مكتب الجمارك المحلي. ويمكن إضافة هذه الشروط إلى النموذج العقودي إذا كان هناك اتجاه لوجود علاقة ارتباط قوية بينهما.

الإقرارات	قيمة «فوب»	بلد المنشأ	المورد M
المخلص الجمركي ١			
#	دولار		
#	دولار	ألف	المستورد ١
#	دولار	باء	
#	دولار		
#	دولار	باء	
#	دولار	جيم	المستورد ٢
#	دولار	دال	

الخطوة ٥: تحليل السلع. بالإضافة إلى تحديد رموز النظام المنسق التي لها أكبر مشاركة في حالات الاحتيال، قد يكون من المناسب استكمالها بتحليل حسب (١) نوع التغليف، و(٢) التفاصيل الفنية للسلع، و(٣) ظروف التخزين، و(٤) الاشتراطات الخاصة بالتلف و/أو السُميَّة.

الإقرارات	قيمة «فوب»	رمز النظام المنسق	بلد المنشأ	المورد M
المخلص الجمركي ١				
#	دولار			
#	دولار	NNNN.NX		
#	دولار	NNNN.NY		المستورد ١
#	دولار	NNNN.NZ	باء	
#	دولار	NNNN.NR		
#	دولار			
#	دولار	NNNN.NX		المستورد ٢
#	دولار	NNNN.NM	باء	

الخطوة ٦: تعريف المجموعة العنقودية. عند وجود مستوى مرتفع من التركيز في جميع الظروف السابقة أو بعضها، يمكن إدراك وجود مجموعة عنقودية من المخاطر. وبهذه الطريقة، فإن كل متغير — المخلص الجمركي والمورد وبلد المنشأ وطريقة النقل ومكتب الجمارك، والسلعة — يصبح ذا صلة في المزيج المكتشف. ويؤدي هذا على الفور إلى تحديد نمط جديد متعدد المتغيرات.

المورد M
المخلص الجمركي ٨
NNNN. NX
بلد المنشأ «باء»

الملحق ياء: نظام جزاءات/عقوبات مدرجة

يشكل وجود نظام قوي وعادل ويتسم بالشفافية للجزاءات والعقوبات جزءاً أساسياً في نموذج الامتثال الجمركي. ويضمن هذا النظام تطبيق الجزاءات بشكل موحد ومتسق وبطريقة عادلة على المخالفات المتكافئة في الأثر لتحقيق الهدف العام المتمثل في تشكيل سلوك العملاء نحو التنظيم الذاتي. ويجب أن تكون الجزاءات مناسبة لشدة المخالفات المرتكبة. وإذا كانت المخالفات بالغة الشدة، تتردد الإدارة في تطبيق الجزاءات، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى ضعف تأثير الردع وجعل الإدارة عرضة للضغوط لتسوية الحالات بشكل غير مناسب.

ويمكن تقسيم المخالفات/التجاوزات الجمركية بشكل عام إلى ثلاث فئات: الفئة الأولى تشمل التجاوزات التي لا تستدعي ملاحقة قضائية، أو الانتهاكات غير الجسيمة من حيث تأثيرها على الإيرادات الجمركية، والتي تخضع لغرامات إدارية مع عدم وجود بند ينص على الملاحقة القضائية.

وتشمل الفئة الثانية التجاوزات، التي تكون أكثر جسامة وتخضع للملاحقة القضائية، ولكن يمكن أن يطلب فيها مرتكب التجاوز تسوية إدارية من الجمارك (وهي ما تُسمى أحياناً «رسوم تجنب المقاضاة» أو «تسوية المخالفات أو التسوية»). وفي بعض الحالات، قد تطلب الجمارك إذناً من القاضي (غالباً رئيس النيابة العامة) لتقييم الجزاء الإداري وتجنب الملاحقة القضائية. وينطوي هذا الأمر على خطر عدم الشفافية إذا تمت مثل هذه المعاملات من دون أي نوع من أنواع الإفصاح أو مشاركة القاضي المختص في القرار.

وتتضمن الفئة الثالثة المخالفات الأكثر جسامة التي تلجأ فيها الجمارك إلى الملاحقة الجنائية مما يؤدي إلى فرض غرامات و/أو السجن بدلاً من الإجراءات الإدارية. وهي تشمل مخالفات مثل التزوير في الإقرارات؛ وتقديم مستندات تنطوي على احتيال أو مستندات مزيفة؛ والتهريب وحباسة سلع مهربة؛ وتعطيل عمل الموظفين أو تهديدهم أو مهاجمتهم؛ والرشوة. وتوجد حاجة إلى سياسة للملاحقات القضائية تحدد الشروط التي ينبغي بموجبها مقاضاة مرتكبي المخالفات، والإجراءات الإدارية الواجب اتباعها. وينبغي إتاحة نظام الجزاءات/العقوبات الخاص بالإدارة للاطلاع العام من أجل تعزيز الشفافية.

وفيما يلي مثال توضيحي لنظام جزاءات مدرجة. وتحظى فكرة أن تكرار المخالفات يؤدي إلى تغليظ الجزاءات بأهمية بالغة.

الملحق ياء: الجدول ١

عينة لنظام الجزاء المتدرجة				
المخالفات الجمركية	المخالفة الأولى	المخالفة الثانية (خلال مدة زمنية محددة)	المخالفة الثالثة (خلال مدة زمنية محددة)	التعليقات
الفئة ألف: المخالفات من المستوى الأول: المخالفات/الأخطاء البسيطة: انعكاسات طفيفة أو عدم وجود انعكاسات على الإيرادات				
ألف-١: نقص الإيرادات بسبب المعلومات/المشورة غير الصحيحة أو المضللة المقدمة من الجمارك.	عدم فرض جزاءات	عدم فرض جزاءات	عدم فرض جزاءات	تصحيح الجمارك لتنظم المعلومات/النظم الإدارية. إخطار التجار بإجراء التصحيح.
ألف-٢: خطأ في الإقرار من دون تأثير على الإيرادات.	عدم فرض جزاءات. إصدار/تسجيل إخطار بالخطأ.	عدم فرض جزاءات. إصدار تحذير وتسجيله المدفوعة.	الجزاء: ٥٪ من قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة.	حد أدنى من الجزاء لتشجيع الامتثال في المستقبل. يجوز تطبيق عقوبات على الوكلاء.
ألف-٣: الإفصاح الطوعي الذي يتم قبل إخطار العميل بالتدخل من أجل التحقق (أي معاينة الشحنة، أو عملية التدقيق، أو التحقيق).	عدم فرض جزاءات.	عدم فرض جزاءات. إخطار رسمي تحديدي الإجراء التصحيحي.	عدم فرض جزاءات. تحذير رسمي زيادة الرقابة.	يشير تكرار حالات المخالفة إلى ضعف في نظم العمل وعمليات الرقابة — ومن ثم قد تكون هناك حاجة إلى زيادة الرقابة.
الفئة باء- المخالفات من المستوى الثاني: الخطأ والسهو الذي يكون له انعكاسات على الإيرادات ويُعزى إلى خطأ أو إهمال من جانب المورد				
باء-١: عدم صحة الإقرارات/المستندات الجمركية وما له من تأثير على الإيرادات (الخطأ في تصنيف التعريفات الجمركية/التقييم). عدم تقديم المعلومات الإلزامية لأغراض تقدير التعريفات والتقييم (والمنشأ). انتفاء نية الاحتيال/تزوير المستندات.	٥٪ من قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة، بالإضافة إلى تحذير رسمي، يسجل في قاعدة بيانات الإنفاذ.	٣٥٪ من قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة.	١٠٠-٣٠٠٪ من قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة، ومصادرة السلع. احتمال الملاحقة القضائية.	بالنسبة للمخالفات المتكررة، تكون مصادرة السلع/التبليغ والملاحقة القضائية خيارات حسب الحالة (أي مبلغ الإيرادات الذي تم التهرب منه، والظروف المخففة، وما إلى ذلك).
باء-٢: تقديم معلومات مضللة/غير صحيحة للجمارك (وصف السلع، والكمية، وحساب الرسوم الجمركية والضرائب، وما إلى ذلك)	٣٠٪ من قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة. مصادرة السلع. ملاحقة قضائية	٥٠٪ من قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة. مصادرة السلع. ملاحقة قضائية	١٠٠-٣٠٠٪ من قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة مصادرة السلع/ملاحقة قضائية	محاولة تضليل الجمارك. لا تتضمن تقديم مستندات مزورة (راجع جيم-٢ أدناه).

الملحق ياء: الجدول ١ (تتمة)

الفئة جيم: جرائم من المستوى الثالث: حالات المستندات المزورة بنية التهريب/الاحتيال أو التهريب الصريح				
جيم-١: الاحتيال (الفواتير المزورة، التغيير في المستندات — النية المتعمدة للتهريب الجمركي/الضريبي).	٢٠٠٪ من قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة أو مصادرة السلع. ملاحقة قضائية.	٣٠٠٪ من قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة أو مصادرة السلع. ملاحقة قضائية.	٣٠٠٪ من قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة أو مصادرة السلع. ملاحقة قضائية.	الملاحقة القضائية للمخالفات للمرة الثانية والتالية تستوجب جزاءات أشد (غرامات، أو سجن). إمكانية التحفظ على السلع ومصادرتها، والتبليغ.
جيم-٢: التهريب	٣٠٠٪ من قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة أو مصادرة السلع والتبليغ والملاحقة القضائية.	٣٠٠٪ من قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة أو مصادرة السلع والتبليغ والملاحقة القضائية.	٣٠٠٪ من قيمة الرسوم الجمركية المدفوعة أو مصادرة السلع والتبليغ والملاحقة القضائية.	كما ورد أعلاه.
جيم-٣: تعطيل عمل الموظفين أو تهديدهم أو مهاجمتهم، أو الرشوة، أو استخدام أسلحة نارية.	غرامات محددة طبقاً للتشريعات. ملاحقة قضائية.	غرامات محددة طبقاً للتشريعات. ملاحقة قضائية.	غرامات محددة طبقاً للتشريعات. ملاحقة قضائية.	عادة ما تتم الملاحقة القضائية لهذه المخالفات الجسيمة طبقاً للتشريعات. وتتضمن الجزاءات الغرامات، والسجن في الحالات الأكثر جسامة.

الملحق كاف: تنفيذ مبادرات إنفاذ محددة الفرق الجمركية المتنقلة لمكافحة التهريب

الأدوار والمسؤوليات

توفر هذه الفرق المتخصصة قدرة متقدمة على الفحص لمتابعة الأهداف والمواصفات التي تعدها الاستخبارات الجمركية و/أو التي حددها الموظفون والمديرون التشغيليون. وأنشطة الفرق المتنقلة لمكافحة التهريب، التي يمكنها التحرك إلى أي موقع والعمل فيه، تركز على كل من منع البضائع المهربة والتهرب من الرسوم الجمركية. وتعمل هذه الفرق مع موظفين تنفيذيين ينبغي ضمهم إلى العمليات حيثما أمكن ذلك. وينبغي أن تسترشد عملياتها بالخطط التشغيلية، وأن تستند، حيثما كان ذلك متاحاً، إلى تقييمات المخاطر أو معلومات استخباراتية محددة أو طلبات من المناطق التشغيلية أو هيئات أخرى (وفق اتفاقيات) أو أساس الردع. ويتوقع من هذه الفرق أن تنقل أي معلومات استخباراتية تجمعها إلى قسم الاستخبارات.

التنظيم والتوزيع

عادة ما تتكون فرق مكافحة التهريب المتنقلة من خمسة إلى سبعة موظفين من الجمارك ومشرف واحد. ويستند عدد الفرق التي يتم توزيعها إلى المخاطر المحددة، والاعتبارات الجغرافية، وتوافر الموارد اللازمة. وينبغي، قدر الإمكان، أن تكون الفرق متاحة لدعم عمليات الجمارك التنفيذية. ومن الشائع تنفيذ عمليات مشتركة مع أجهزة إنفاذ القانون الأخرى مثل الشرطة، وهيئات إنفاذ قوانين مكافحة المخدرات، ودوريات الحدود، والجيش، ويمكن أن تكون بالغة الفعالية بوصفها مشاريع منفردة أو عمليات مستمرة تنفذها قوات مشتركة.

الاختيار والتدريب

ينبغي أن يستند اختيار أفراد الفريق إلى مجال اهتمام محدد، والخبرة، بما فيها وجود سجل جيد في مجال إنفاذ القانون، وإبداء روح المبادرة وإظهار القدرات، والحرفية المهنية. وينبغي أن يتضمن التدريب ما يلي:

- الأساليب المتقدمة لإنفاذ القانون والفحص حسب الطريقة المتبعة
- استخدام معدات الكشف عن البضائع المهربة، بما في ذلك أجهزة الفحص وأدوات التصوير
- إجراء المقابلات وإعداد التقارير
- التعامل الآمن مع الأسلحة النارية، وتدريب كامل على استخدام الأسلحة النارية للأفراد المسلحين
- إجراءات إلقاء القبض، وقواعد الإثبات، وتدوين الأقوال
- أي تدريب محدد ويرى أنه يمكن لأجهزة إنفاذ القانون الشريكة تنفيذه من أجل عمليات مشتركة محددة

العناصر الأساسية للنجاح في تكوين فرق مكافحة التهريب

- سلامة الأساس القانوني للعمليات
- التحديد الواضح للاختصاصات والمسؤوليات التشغيلية
- (برامج تدريب) الموظفين المتخصصين من ذوي الكفاءات العالية
- المركبات والمعدات والأدوات اللازمة
- نظم إدارة الأداء التشغيلي
- النظم المميكنة المتاحة (الإنفاذ، وقاعدة البيانات، ونظم التشغيل، ونظم الاستخبارات، ونظم عملية إدارة المخاطر، وما إلى ذلك)
- علاقات فعالة مع الموظفين التشغيليين
- ترتيبات فعالة للعمل بين الأجهزة المعنية

بناء القدرات للتحقيق في التحايل الجمركي

الأدوار والمسؤوليات

تتمثل مهمة التحقيقات الجمركية في اكتشاف حالات أنشطة الاحتيال السابقة التي ارتكبتها التجار وغيرهم من المنخرطين في الاستيراد/التصدير، والتحقيق فيها. والتحقيق الجنائي في التحايل الجمركي يمثل مكوناً أساسياً من مكونات استراتيجية الامتثال/الإنفاذ. وبالإضافة إلى اكتشاف الأنشطة الاحتيالية والمعاقبة عليها، تمثل الإجراءات المتخذة، ولا سيما الملاحقات القضائية، رادعاً قوياً لمن قد ينتهك التشريعات الجمركية عن طريق التحايل. وينفذ المحققون بشكل منتظم أوامر تفتيش للحصول على أدلة تدعم التحقيقات وإعداد الحالات لملاحقة قضائية محتملة.

التنظيم والتوزيع

ينبغي أن يكون رئيس التحقيقات من مستوى وظيفي رفيع وأن يتبع مباشرة المسؤول التنفيذي القائم على عملية الإنفاذ (غالباً نائب رئيس الجمارك). ويجب أن تتكون وحدة التحقيقات من محققين متفرغين بدوام كامل لا يشتت انتباههم العمل التشغيلي الآخر. ولا ينبغي للمحققين المشاركة في عمليات إنفاذ القانون (دوريات مكافحة التهريب، أو فحص السلع، وما إلى ذلك) بخلاف ما يكون في مواقف استثنائية أو كجزء من تحقيق.

ويتوقف حجم وحدة المحققين على عبء العمل، وهو ما يكون انعكاساً لأحجام التجارة وأيضاً عناصر أخرى، مثل مستويات الامتثال الطوعي، والقدرة على الإنفاذ ونتائجه، وطبيعة تطور بيئة التجارة ومستواها. وكمبدأً توجيهي عام، فإن وحدة المحققين في الإدارات الصغيرة ينبغي أن تتكون من محققين اثنين إلى أربعة محققين على الأقل بالإضافة إلى رئيس الوحدة وموظفي الدعم. ويكون لدى الإدارات الأكبر مزيد من المحققين لمواكبة أحجام التجارة الأكبر، وتزايد احتمال حدوث حالات تحايل.

ويعمل المحققون عن كثب مع جميع الوحدات التشغيلية في الجمارك لأنها ستكون المصادر الرئيسية لعمليات إحالة الحالات. ويكونون أيضاً على اتصال منتظم بالهيئات الأخرى، مثل الضرائب، والهيئات التنظيمية الأخرى، والشرطة بشأن حالات التحايل الخطيرة ولضمان تشارك المعلومات والاستخبارات. وفي حالات التحايل الخطير الذي يمس تشريعات

أخرى (القانون الجنائي، وضريبة الدخل، وما إلى ذلك)، قد يحيل المحققون هذه الحالات إلى الهيئة المعنية لاتخاذ ما يلزم من إجراءات.

الاختيار والتدريب

التحقيقات وظيفية متخصصة تتطلب موظفين يتمتعون بمهارات ومعرفة مهنية. وينبغي أن يكون الموظفون حاصلين على درجة البكالوريوس من إحدى الجامعات، ولديهم خبرة كبيرة في مجال الجمارك، ومعرفة جيدة بقوانينها وقواعدها التنظيمية وإجراءاتها وأنظمتها، وأيضاً بالإجراءات الجنائية (قواعد الإثبات، وإجراءات المحاكم، والإدلاء بالشهادات)، ويتمتعون بمهارات تواصل وكتابة قوية. ويمثل الدافع على العمل والموثوقية والنزاهة سمات بالغة الأهمية. وينبغي أن يتضمن التدريب ما يلي:

- الأحكام القانونية الجمركية والجنائية
- هيكل الجزاءات الجمركية وسياساتها
- أساليب المحاسبة الجنائية والتدقيق
- أساليب التحقيقات في التحايل وإجراءاتها
- قواعد الإثبات (جمع الأدلة وحفظها والتعامل معها) وإجراءات المحاكم
- كتابة التقارير
- أساليب إجراء المقابلات الشخصية، والاستجواب، وأساليب التحقيق الخاصة
- تخطيط عمليات إنفاذ القانون وتنفيذها
- إدارة المخاطر في النظرية والتطبيق
- استخدام النظم والأدوات المميكنة

العناصر الأساسية لنجاح تنفيذ وظيفة التحقيقات

- صلاحيات وسلطات قانونية كافية
- توافر محققين على مستوى جيد من التدريب والخبرة والمهنية
- شفافية إجراءات التحقيقات ومعاييرها
- جزاءات وعقوبات مناسبة
- توفير نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (قاعدة بيانات الاستخبارات، وقاعدة بيانات الإنفاذ، ونظام إدارة الملفات، وإمكانية الدخول إلى جميع النظم التشغيلية، وإمكانية الدخول إلى قواعد البيانات والنظم الخارجية)
- علاقات عمل فعالة بين الهيئات المعنية (الإدارات الضريبية)

بناء قدرات الاستخبارات الجمركية

الأدوار والمسؤوليات

تتكون الاستخبارات الجمركية من عنصرين رئيسيين هما: الاستخبارات الاستراتيجية والتحليل، والاستخبارات التشغيلية/التكتيكية. وتوفر وظيفة الاستخبارات الاستراتيجية

والتحليل التي توجد في المركز الرئيسي تقييمات استراتيجية للمخاطر بشأن التهديدات الآخذة في الظهور تستخدمها الإدارة العليا في تحديد أولويات الإنفاذ واتخاذ قرارات على مستوى عال بشأن توزيع الموارد. وتدعم الاستخبارات التشغيلية/التكتيكية عملية صنع القرار المتعلق بالإدارة بشأن توزيع الموارد التشغيلية، وتخطيط المشاريع لفرق الإنفاذ المتخصصة، والمشاريع بين الهيئات المعنية. وهي توفر استخبارات كافية للاستخدام، وذلك عن طريق عمليات المراقبة عن كثب، وتقييم المخاطر، والإحاطات ذات الطبيعة المحلية والقومية للاستخدام في استهداف المعاملات والأطراف عالية المخاطر من أجل إجراءات الإنفاذ. وتؤدي أيضا دور نقطة الاتصال بين مؤسسة الاستخبارات ومسؤولي الجمارك العاملين.

وتأتي الاستخبارات من طائفة متنوعة من المصادر وفي مجموعة متنوعة من الأشكال. وربما تكون الاستخبارات من مصادر بشرية أكثر أشكال الاستخبارات شيوعا، وهي تتعلق بشكل مباشر بالبيئات التكتيكية والتشغيلية على نحو أكبر. وتشمل مصادر المعلومات المبلغين السريين، والمصادر من قطاع النشاط، وأجهزة إنفاذ القانون المحلية الأخرى، والإدارات الجمركية وأجهزة إنفاذ القانون الأجنبية، والهيئات الدولية مثل منظمة الجمارك العالمية، والإنتربول، ومكاتب الاستخبارات الإقليمية، وما إلى ذلك. وتأتي المعلومات أيضا من مصادر مفتوحة مثل شبكة الإنترنت، والمطبوعات، والتقارير الحكومية، وأيضا من مصادر مغلقة (سرية) مثل النشرات والإخطارات التي تصدرها أجهزة الإنفاذ والاستخبارات، المحلية منها والأجنبية، والوثائق الداخلية، والاستخبارات الإلكترونية التي تقدمها أجهزة الاستخبارات.

التنظيم والتوزيع

يجب تزويد أجهزة الاستخبارات الجمركية بمتخصصين متفرغين بدوام كامل يعملون تحت قيادة خبراء متخصصين في الاستخبارات؛ فهذا العمل لا يمكن القيام به بدوام جزئي. ويجب أن يتبع رئيس الاستخبارات في المركز الرئيسي المسؤول التنفيذي القائم على الإنفاذ. وتتنوع عمليات الاستخبارات الميدانية من حيث الحجم حسب حجم الهيئة الجمركية المعنية وحجم الطلبات. وكحد أدنى، ينبغي أن تكون لكل عملية إقليمية وحدة استخبارات. ويتعين على المسؤولين إنشاء علاقات عمل وثيقة مع موظفي الجمارك وأجهزة إنفاذ القانون المحلية، وأيضا مع مصادر الاستخبارات الأخرى، بما فيها المصادر السرية.

الاختيار والتدريب

ينبغي أن يكون لدى الموظفين الذين يقع عليهم الاختيار للعمل في وحدة الاستخبارات الدافع على العمل، وأن يتمتعوا بالكفاءة وتكون لديهم خبرة كبيرة، بما في ذلك في مجال الإنفاذ. ويتعين أن تكون لديهم مهارات تحليلية ومهارات تواصل قوية، ومعرفة جيدة بتكنولوجيا المعلومات. ويحتاج مسؤولو الاستخبارات تدريباً متخصصاً على ما يلي:

- عمليات الاستخبارات الجمركية وأساليبها
- المهارات التحليلية (بما فيها استخدام قواعد البيانات والأدوات التحليلية المميكنة)
- أساليب إجراء المقابلات الشخصية وكتابة التقارير
- مهارات التواصل الجيدة
- أساليب المراقبة

العناصر الأساسية لنجاح تنفيذ وظيفة الاستخبارات

- صلاحيات وسلطات قانونية كافية
- الوضوح في تحديد الأدوار والمسؤوليات والسلطات
- وجود مسؤولي استخبارات على درجة جيدة من التدريب والخبرة والمهنية
- علاقات عمل فعالة واتفاقيات لتبادل المعلومات بين الأجهزة المعنية
- إمكانية الدخول إلى نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الضرورية (قواعد البيانات، ونظم الاستخبارات)
- سياسات عملية إدارة المخاطر ونظمها

تعزيز عمليات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي

الأدوار والمسؤوليات

يناقش الفصلان الرابع والخامس أيضا التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، ولا سيما علاقته بتيسير التجارة وعملية إدارة المخاطر، على الترتيب. ويأتي تركيز هذه المناقشة على التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي من حيث مساهمته في برنامج الإنفاذ وكيفية تعزيز فعاليته. وبالإضافة إلى زيادة الامتثال وتوليد الإيرادات، يؤدي التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي دورا رئيسيا في عملية الإنفاذ كمصدر أساسي للمعلومات لغرض إدارة المخاطر، وكمصدر قيم لعمليات إحالة القضايا للتحقيقات الجمركية. ويتعين تقديم نتائج عمليات التدقيق إلى فريق إدارة المخاطر من أجل تحديث مواصفات المخاطر ومعاييرها، وتحديد أهداف لعمليات التحقق في المستقبل. وعندما يكتشف المدقق دليلا على احتيال محتمل (على سبيل المثال، ازدواج الفواتير، أو تزوير السجلات، أو دليل على مدفوعات غير مبلغ عنها، وما إلى ذلك)، يجب إبلاغ هذه الملاحظات إلى فريق التحقيق لمراجعتها. وإذا لم تجد المراجعة أدلة كافية، فإن عملية التدقيق تستمر. إلا أنه إذا لم يكتشف دليل على الاحتيال، يتم إنهاء عملية التدقيق وتُحال الحالة إلى التحقيقات لاتخاذ الإجراء المناسب والملاحقة القضائية المحتملة. وعند إجراء التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي بكفاءة، فإنه يشكل مصدرا كبيرا للحالات التي تُجرى فيها تحقيقات.

ويمثل إنشاء برنامج فعال وتزويده بموارد جيدة للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي عاملا بالغ الأهمية في نجاح الجهود الرامية إلى الحد من التدخلات الجمركية في وقت التخليص الجمركي للسلع، وذلك بإعادة توجيه تركيز جهود عملية التحقق على العمليات التي تسبق الإفراج الجمركي واللاحقة له. وأدى هذا التحول إلى زيادة كبيرة في عبء العمل على وحدات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، حيث يُحال إليها المزيد والمزيد من المعاملات من أجل عملية التحقق اللاحق للإفراج الجمركي. وتم دمج عنصرين من عملية التحقق هذه. العنصر الأول هو مراجعة المعاملات اللاحقة للتخليص الجمركي. وهي تتطلب عمليات مراجعة لجودة وامتثال الإقرارات التي تُختار للاتجاه نحو «المسار الأزرق»^{١٧} وتُجري وحدات التقييم اللاحق للتخليص الجمركي مراجعة لتصنيف التعريفات الجمركية، والتقييم، وإقرار المنشأ لأغراض الامتثال على أساس تقييمات المخاطر، مع أخذ توافر الموارد في الحسبان. وهذه العملية ليست تدقيقا لاحقا للتخليص الجمركي، وإنما هي عملية تحقق لاحقة للإفراج الجمركي يمكن

^{١٧} النظام الآلي للبيانات الجمركية (أسيكودا) يتضمن مسارا أزرق، ويتم إجراء عملية تدقيق قائمة على المعاملات بالاستعانة بوظيفة هذا المسار.

تنفيذها في المكاتب المحلية أو في موقع مركزي. ويجب إبلاغ نتائج عمليات المراجعة إلى فريق التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي لاستخدامها في تحديد المخاطر المحتملة في وضع خطط التدقيق، وتُعاد إلى مناطق التشغيل كآراء تقييمية بشأن الجودة.

التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي هو العنصر الثاني في عملية التحقق اللاحق للإفراج الجمركي، وهو يصدق في بيانات التجار وفق خطة تدقيق قائمة على المخاطر. وعمليات التدقيق هذه (التي قد تكون تدقيقاً مكتبياً أو ميدانياً) تستغرق وقتاً طويلاً، ولا يمكن إجراء إلا عدد محدود من عمليات التدقيق الكاملة في أي سنة معينة. وفي كثير من الحالات، لا تخصص الإدارات المعنية موارد كافية من أجل التنفيذ الكامل لهذا البرنامج بالغ الأهمية. ويتسبب هذا الأمر في إحداث فجوة في الامتثال وزيادة مخاطر التهرب من الرسوم الجمركية.

التنظيم والتوزيع

غالباً ما يعاني البرنامج من نقص الموظفين، وضعف مستويات المهارات بسبب عدم كفاية التدريب، وضعف تطبيق عملية إدارة المخاطر في اختيار التدقيق وتخطيطه، وأيضاً عدم وجود سلطات قانونية واضحة في بعض الأحوال. وتشمل التحديات الخارجية تدني مستويات امتثال التجار بصفة عامة، ولا سيما فيما يتعلق بمتطلبات حفظ السجلات.

ولكي تنجح عملية التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، يتعين إدراجها كعنصر بالغ الأهمية في التحقق من الامتثال الجمركي وبرنامج الإنفاذ، على الرغم من أنها لن تتبع جهة الإنفاذ بشكل مباشر. وبينما الإدارات الأصغر حجماً، التي لديها نظم مميكنة تعمل بالفعل في معالجة البيانات الجمركية، تجعل وظيفة التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي مركزية غالباً على مستوى المركز الرئيسي، فإن معظم الإدارات الجمركية تنشئ وحدات إقليمية لهذا التدقيق لضمان قربها من مقرات المستوردين من أجل عمليات التدقيق الميدانية. وتعمل هذه الوحدات بصفة عامة بتوجيه من المكتب الوطني للتدقيق اللاحق للتخليص الجمركي لضمان الاتساق والتنفيذ المنسق لعمليات التدقيق. ويركز فريق التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي في المركز الرئيسي على المستوردين الأكبر الذين لديهم عمليات في عدد من المواقع، أو التي تتضمن عمليات تدقيق معقدة. وتُجرى جميع عمليات التدقيق وفق خطة التدقيق السنوية.

الاختيار والتدريب

ينبغي أن تكون لدى الموظفين المكلفين بإجراء التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي خبرة كبيرة بالجمارك ومعرفة جيدة بالمتطلبات الجمركية والنظم المميكنة، وأيضاً بممارسات المحاسبة والتدقيق. ومن المهم أن يتمتعوا بمهارات قوية في التواصل وكتابة التقارير. وموظفو التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي يلزمهم تدريب على المجالات التالية:

- مبادئ المحاسبة والتدقيق وأساليبهما
- النظرية والتطبيق المتقدمان في الجمارك (التعريفات الجمركية، والتقييم، والمنشأ، ونظم الإعفاء، وما إلى ذلك)
- إعداد البحوث وكتابة التقارير
- أساليب إجراء المقابلات الشخصية
- إدارة المخاطر في النظرية والتطبيق
- استخدام النظم والأدوات المميكنة

العناصر الأساسية لنجاح تنفيذ التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي

- التحديد الواضح لدور وحدة التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي ومسؤولياتها (بما في ذلك وصف الوظائف)
- توافر المتطلبات والسلطات القانونية المناسبة (على سبيل المثال، الدفاتر والسجلات، وصلاحيات المسؤولين)
- مستوى كاف من التوظيف على أساس عبء العمل (خطة التدقيق)
- إدماج التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي في استراتيجيات إدارة المخاطر واستراتيجيات الامتثال
- خطط سنوية للتدقيق قائمة على المخاطر، تتضمن معايير لقياس الأداء
- إدراج عمليات التدقيق لبرنامج التجار محل الثقة في خطط التدقيق
- توافر دليل التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي
- توفير تدريب متخصص على التدقيق (غالباً ما توجد حاجة إلى موارد خارجية)
- وضع معايير وإجراءات لعمليات إحالة التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي إلى التحقيقات
- قدرة موظفي التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي على الوصول المباشر إلى نظم التشغيل الجمركية (بما فيها قواعد البيانات الإنفاذ)، وتوافر إدارة مميكنة لحالات التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي وقاعدة بيانات لإعداد التقارير

وحدات الدوريات البحرية الجمركية

الأدوار والمسؤوليات

من أجل تعزيز حماية الحدود، ينشئ كثير من الإدارات الجمركية التي لديها حدود بحرية أو حدود مائية داخلية وحدات جمركية بحرية لتسيير دوريات لحماية المراسي، والبحيرات الداخلية، والأنهار، والمياه الساحلية. وبينما تتمثل المهمة الرئيسية لهذه الوحدات في منع عمليات التهريب والعمليات غير القانونية الأخرى (مثل الاتجار في البشر، والصيد غير القانوني، وما إلى ذلك) واعتراضها، غالباً ما تُستخدم لتيسير الإبلاغ من بُعد عن طريق زوارق التنزه والتحقق من وضعها. وهي توفر للجمارك القدرة على المشاركة في عمليات بحرية مشتركة مع الأجهزة الأخرى، مثل خفر السواحل والشرطة البحرية والجيش، وفق مذكرات تفاهم مع الأجهزة الشريكة. وبصفة عامة، تقتصر عمليات سفن الدوريات الجمركية على المياه الساحلية والبحيرات والأنهار الداخلية، وإن كان يمكن في الإدارات الجمركية الكبيرة استخدام سفن دوريات في المياه العميقة.

ويمكن أن تكون التكاليف التشغيلية لسفن الدوريات البحرية، ولا سيما السفن الكبيرة، مرتفعة للغاية، وقد تكون باهظة في حالة الإدارات الجمركية الصغيرة. ومن ثم، يتعين إجراء دراسات جدوى دقيقة، تتضمن تقييم التهديدات، قبل اتخاذ قرار بشأن الاستثمار في برنامج للدوريات البحرية. ومن الأهمية بمكان وجود سياسات وإجراءات واضحة بشأن أمن الموظفين وسلامتهم. ويجب توفير مخصصات كافية ومستمرة من الميزانية لضمان استمرار العمليات وصيانة هذه الأصول باهظة الثمن.

التوزيع والمتطلبات التشغيلية

يجب أن تكون تلك السفن «مبنية لغرض معين» لتلبية متطلبات المهمة التشغيلية والبيئة التي ستعمل فيها. ويجب أيضاً أن تكون مجهزة بجميع المعدات اللازمة للسلامة والعمل على متنها،

وأضواء البحث، وصافرات الإنذار، وما إلى ذلك. وسيطلب الأمر نظام اتصالات لاسلكية، يفضل أن يتيح إمكانية الاتصال بالهياآت الأخرى. ويجب أن تحدد علامات تمييز السفن بوضوح أنها تابعة للجمارك. ومن الممكن أن يكون اعتراض السفن في المياه المفتوحة والصعود على متنها وتفتيشها مهمة خطيرة، ويتعين إعداد موظفي الجمارك لمواجهة التهديدات وأي عنف محتمل. ويجب توخي قدر كبير من الحذر لإدارة المخاطر التي تنطوي عليها هذه الدوريات وضمان حصول الموظفين على التدريب والمعدات المناسبة، ودعم قانوني فيما يتخذونه من إجراءات.

الاختيار والتدريب

ينبغي لاختبار أعضاء فريق الدوريات البحرية الاستناد إلى اهتمام محدد، والخبرة، بما فيها سجل جيد في مجال إنفاذ القانون، وإظهار روح المبادرة والقدرات. ويطلب من الأشخاص المؤهلين/ المرخص لهم تشغيل سفن الدوريات، ويمكن أن يكونوا موظفي جمارك مؤهلين أو أفراداً من البحرية يتم التعاقد معهم.

ويتعين أن يحصل مسؤولو الدوريات البحرية على التدريب المتخصص التالي:

- التدريب/ الاعتماد المعترف به مهنيًا في مجال تشغيل السفن
 - إجراءات وسياسات الأمن البحري
 - استخدام معدات الكشف عن البضائع المهربة ذات الصلة بالأنشطة البحرية
 - الصعود على متن السفن وتأمينها
 - أساليب تفتيش السفن
 - إجراء المقابلات وكتابة التقارير
- ينبغي أيضا أن يحصل أفراد الفريق على تدريب كامل على التعامل الآمن مع الأسلحة النارية؛ ويجب أن يحصل الأفراد المسلحون على تدريب كامل على استخدام الأسلحة النارية (بما في ذلك عملية إعادة الاعتماد المنتظمة).

العناصر الأساسية لنجاح تنفيذ الدوريات البحرية

- وجود قاعدة قانونية سليمة تستند إليها العمليات
- توزيع الدوريات استنادا إلى دراسة جدوى (تقييم المخاطر، والتكاليف الرأسمالية والتشغيلية، والاعتبارات التشغيلية)
- توافر سفن بأحجام مناسبة وكاملة التجهيز تلائم البيئة التشغيلية/ المهمة
- توافر أموال تشغيلية كافية لضمان الاستمرار (التشغيل، والإصلاح، والصيانة)
- توافر موظفين متخصصين معينين/ مدربين على الإجراءات البحرية وأساليب التفتيش الجمركي وما إلى ذلك
- توافر إجراءات وسياسات شاملة للتشغيل/ السلامة
- علاقات عمل فعالة وترتيبات قانونية مع أجهزة إنفاذ القانون الأخرى

استخدام تكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة

التطبيق

يمثل استخدام أحدث تكنولوجيا وأحدث معدات للكشف عن البضائع المهربة أمرا بالغ الأهمية للإنفاذ الجمركي الفعال. وتستلزم هذه الأجهزة باهظة الثمن إدارة واستخداما مناسبين لتحقيق نتائج، بما في ذلك تطبيق عملية إدارة المخاطر. ويتعين أن يتلقى المستخدمون تدريباً كافياً وأن تتم صيانة المعدات. ويجب توافر نظم لتسجيل نتائج جميع عمليات المعاينة — سواء التي تسفر أو لا تسفر عن نتائج والتي ترتبط بنظم إدارة المخاطر/الاستهداف — وتقديم تقارير عنها. وبينما ينبغي اختيار نسبة قليلة من الشحنات بشكل عشوائي لتخضع للمعاينة لقياس مستويات الامتثال العامة، ينبغي أن تكون عمليات المعاينة العشوائية غير المستهدفة هي الاستثناء للحد من العبء على التجارة المشروعة.

ويتم على نطاق واسع استخدام كلاب الكشف الجمركي (وحدات الكلاب البوليسية K9) في جميع أنحاء العالم. وقد أثبتت فعاليتها في جميع الأحوال تقريبا — التعامل مع الركاب، وعمليات معاينة البضائع، وشحنات البريد والشحنات السريعة، وعمليات تفتيش السفن والمركبات — وأيضا في اكتشاف أنواع مختلفة من السلع. علاوة على هذا، يمكن تدريب أحد الكلاب على اكتشاف مزيد من أنواع السلع (المتفجرات، والمخدرات، والعملات، وما إلى ذلك). وبالإضافة إلى أدوارها التشغيلية، تقدم هذه الكلاب خدمات فعالة للغاية في مجال العلاقات العامة. إلا أن برامج تدريب كلاب الكشف باهظة التكلفة، وتتطلب تدريباً متخصصاً ومستمرًا لكل من الكلاب ومن يتعاملون معها على حد سواء، وأوقات راحة متكررة. وهي تحتاج أيضا إدارة وإشرافا دقيقين لضمان الحفاظ على مستويات أداء فعالة.

ويكون مسؤولو الجمارك وفرق مكافحة التهريب المتنقلة في حاجة إلى مجموعة متنوعة من الأجهزة المحمولة للكشف عن البضائع المهربة، بما في ذلك أجهزة تسجيل رقمية مزودة بكاميرا/خاصية فيديو، وأجهزة اكتشاف المدى باستخدام الليزر، ومنظار مزود بخاصية الفيديو (منظار الألياف الضوئية)، ووحدات أجهزة الكشف عن البضائع المهربة من طراز «بستر Buster» (لفحص الفراغات المخفية لأي تهريب محتمل)، وكشافات كهربائية، ومسبار للمعاينة، ومجموعة أدوات فحص المخدرات ميدانيا، ومرآيا قابلة للامتداد مزودة بإضاءة، ونظارات للرؤية الليلية، وطائرات مسيرة، وأدوات معاينة أساسية (مفكات براغي، وعتلات، ومفاتيح ربط، وأدوات قطع الأسلاك، وما إلى ذلك). وتجعل هذه الأدوات عمليات المعاينة المادية أسرع، وأكثر مصداقية، وأقل تدخلية، وتمكن مسؤولي الجمارك من تنفيذ عمليات المعاينة بطريقة مهنية.

الاستخدام القائم على المخاطر

القرارات الخاصة بأنواع تكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة وأعدادها وموقعها تتطلب دراسة دقيقة نظرا إلى تكاليفها ومتطلباتها التشغيلية، ولا سيما أجهزة فحص الحاويات والمركبات الكبيرة، التي يمكن أن يكلف شراؤها وتشغيلها مبالغ كبيرة. ويجب على الإدارة الجمركية أن تحدد بوضوح طبيعة المخاطر التي من المستهدف أن تتصدى لها هذه التكنولوجيات ومداها، والبيئة التشغيلية التي ستستخدم فيها، ومستوى الاستثمار الذي يجب تنفيذه. هل الغرض منها التصدي للمخاطر التي تتعرض لها الإيرادات (البضائع غير المذكورة في الإقرارات أو الموصوفة على خلاف الحقيقة)، وتهريب مواد غير مشروعة (المخدرات، والأسلحة غير القانونية، وأسلحة الدمار الشامل، وما إلى ذلك)، والتهديدات البيئية (الأنواع المعرضة للخطر، والنفائيات السامة)، و/أو عمليات الرقابة على الصادرات الاستراتيجية؟ ما

الطرق التي من الأرجح أن تكون فعالة فيها؟ هل من حاجة إلى أجهزة فحص متنقلة؟ هل هي مطلوبة لعمليات الرقابة على الواردات أم الصادرات، أم على كليتهما؟ وستسترشد عملية صنع القرار بالإجابات عن هذه الأسئلة.

العمليات

ينبغي ربط أجهزة الفحص، خاصة أجهزة فحص الحاويات والمركبات الكبيرة، بنظام استهداف لضمان ألا تكون عمليات المعاينة عشوائية أو غير موجهة بالكامل. ويوجد عدد كبير من نظم الاستهداف تعمل حالياً، وينشئ مزيد من الإدارات الجمركية روابط مباشرة بين هذه النظم وأجهزة الفحص. وترسل الأهداف مباشرة إلى نظام تشغيل جهاز الفحص، ويُعاد إبلاغ نتائج عمليات الفحص المستهدفة (التي تحقق نتائج والتي لا تحقق نتائج) عبر النظام. وينبغي توافر نظم إبلاغ لجميع تكنولوجيات الكشف عن البضائع المهرَّبة لتقديم معلومات عن استخدامها وعن النتائج التي تحققها. وهذه المعلومات بالغة الأهمية لضمان استخدام المعدات على نحو سليم، بحيث تتعامل مع المخاطر المحددة وتحقق نتائج. ويمكن اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن استخدام الأجهزة (أو إعادة استخدامها) وتشغيل التكنولوجيات، وأيضاً بشأن التدابير التصحيحية الواجب اتخاذها، حيثما وجدت مشكلات.

العناصر الأساسية لنجاح استخدام تكنولوجيات الكشف عن البضائع المهرَّبة

- جعل استخدام تكنولوجيات الكشف عن البضائع المهرَّبة يستند إلى تقييمات المخاطر/التهديدات (تحليلات التكلفة والعائد)
- دمج تكنولوجيات الكشف عن البضائع المهرَّبة في استراتيجية الإنفاذ
- تقليل عمليات المعاينة العشوائية للبضائع/الحاويات إلى أدنى حد — وربطها مباشرة بنظم الاستهداف القائمة على المخاطر
- تزويد الموظفين العاملين بالتدريب المناسب على استخدام تكنولوجيات الكشف عن البضائع المهرَّبة
- إنشاء نظم لإعداد التقارير لتسجيل الأنشطة والنتائج
- ضمان أن تكون رسوم المعاينة معقولة
- تزويد الموظفين العاملين بما يكفي من أدوات المعاينة وأجهزتها
- إنشاء عملية إشراف على عملية الإدارة وآليات للرقابة

الملحق لام: مثال على مخطط استراتيجية الإنفاذ في الإدارة الجمركية في أحد البلدان النامية

ألف: عرض عام

الهدف

وضع استراتيجية إنفاذ متوسطة الأجل (تمتد من ثلاثة إلى خمسة أعوام) لتحسين فعالية عمليات الإنفاذ عن طريق تنمية القدرات المهنية وتعزيز الفعالية التشغيلية على أساس مبادئ عملية إدارة المخاطر واستخدام الاستخبارات الجمركية.

النطاق

تشمل الاستراتيجية جميع أنشطة التحقق من الإنفاذ والامتثال، بما فيها مكافحة التهريب، والاستخبارات والتحليل، والتعاون بين الهيئات والتعاون الدولي، والتحقيقات، والدوريات البحرية، وعملية إدارة المخاطر، والتدقيق اللاحق للإفراج الجمركي، ومعدات الكشف عن البضائع المهربة، وتطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

النتائج

- تحسين قدرات موظفي الجمارك، وزيادة مستوى المهنية
- زيادة نتائج الإنفاذ (مزيد من الإيرادات، وعدد الحالات، وعمليات المصادرة المتعلقة بالتهريب، وما إلى ذلك) — مع ملاحظة أن انخفاض النتائج يمكن أن يعني تحسن مستوى الامتثال
- تحسن مستويات الامتثال الطوعي (الردع)
- توفير أدوات الإنفاذ ومعداته الضرورية (مركبات، وسفن، وما إلى ذلك)

باء: مخطط الاستراتيجية

مقدمة

- بيان (تمهيد) المدير العام
- الغرض من استراتيجية الإنفاذ ونطاقها
- التطورات الحالية في الاقتصاد المحلي وتدفقات التجارة
- السياق الدولي (التهريب، والأمن/مكافحة الإرهاب، وما إلى ذلك)
- مخطط مختصر لمحتويات الاستراتيجية وتنفيذها

الإطار القانوني والمؤسسي

- الإطار القانوني (المهمة، والصلاحيات، والسلطات)
- التشريعات الجمركية — السلطات القانونية للإنفاذ

- القوانين والقواعد التنظيمية الوطنية الأخرى ذات الصلة
- الالتزامات الدولية
- سياسات الحكومة وبرامجها ذات الصلة
- التنمية الاقتصادية، والسياسات التجارية، وما إلى ذلك
- خطط المالية العامة التي تضعها الحكومة (على سبيل المثال استراتيجيات تعبئة الإيرادات)
- سياسات الرقابة على المخدرات وبرامجها
- أخرى (حقوق الملكية الفكرية، واتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض، وما إلى ذلك)
- الأهداف الاستراتيجية للإدارة الجمركية واستراتيجيات الإصلاح والتحديث

تقييم برامج الإنفاذ الجمركي القائمة

- توجد حاجة إلى مراجعة استراتيجيات الإنفاذ الحالية وبرامجها وقدراته والجهة المعنية، بما في ذلك تحديد مواطن القوة والمجالات التي تحتاج تحسينا في عمليات الإنفاذ.
- أ- جهة الإنفاذ وبرامجها في الوقت الحالي
- مهمة جهة الإنفاذ وأدوارها ومسؤولياتها
 - الهياكل التنظيمية، بما فيها الموارد المخصصة للإنفاذ (حسب الوظيفة والموقع)
 - خطط العمل/الاستراتيجيات القائمة
 - إجراء حصر للأدوات والمعدات (المركبات والمعدات وقدرات تكنولوجيا المعلومات، وما إلى ذلك)

• التعاون بين الأجهزة المعنية/التعاون الدولي

- ب- مراجعة نتائج الإنفاذ وتحليلها (بيانات تاريخية)
- تحليل إجراءات الإنفاذ (عدد الحالات)، وأنواع السلع المصادرة (العقاقير غير المشروعة، والتهرب، والإيرادات، والمركبات، وما إلى ذلك) حسب المواقع، والطرق المتبعة (الأعوام الثلاثة إلى الخمسة الماضية)، وتقييمات الجزاءات، والدخل المتحقق، والملاحظات القضائية، وما إلى ذلك.
- ج- تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والمخاطر (التحليل الرباعي SWOT).
- ويمثل هذا التحليل أداة للتخطيط تُستخدم في وضع خطة استراتيجية أو خطة أعمال. ويجرى بشكل عام في المراحل الأولى من وضع الخطة كجزء من عملية مسح لبيئة العمل يتم فيها إجراء فحص للعوامل الداخلية والخارجية التي تؤثر على الجهة المعنية وخططها.

تقييم التهديدات

يحدد هذا القسم التهديدات الحالية والآخذة في الظهور المتعلقة بالتهريب والمخاطر الأخرى التي تهدد الإنفاذ (الغش التجاري والتهريب والمخدرات غير المشروعة، واتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض (اتفاقية واشنطن)، وحقوق الملكية الفكرية، والأمن/الإرهاب، وأسلحة الدمار الشامل، والرقابة على صادرات السلع ذات الحساسية الاستراتيجية، وما إلى ذلك)، ويجري تحليلا لها. ويوفر أيضا أساسا يمكن الاستناد إليه في تحديد أولويات استراتيجية الإنفاذ.

وتحدد عملية منظمة لتحليل المخاطر جميع المخاطر والتهديدات المحتملة التي تواجه الجمارك وتقييمها. وهي تأخذ في الاعتبار النتائج السابقة وبيانات الإنفاذ والتحليلات وأيضاً المدخلات من المسؤولين المستندة إلى الاستخبارات والخبرة والاتجاهات العامة والوضع الراهن.

يتم تحديد التهديدات بأكبر قدر ممكن من التفاصيل (على وجه التحديد سلع أولية محددة، والمواقع، والمصادر، وأسلوب العمل، والمجموعات والأفراد المشاركون، وخسائر الإيرادات المقدر، وما إلى ذلك).

ويتضمن تقييم المخاطر أيضاً تقييم قدرات الجمارك القائمة ومواطن ضعفها من حيث الموارد، والأدوات المادية، والمعدات، بما فيها تكنولوجيا المعلومات، وقدرات الموظفين، ونقاط الضعف في نظم الرقابة — التخليص الجمركي على الحدود، والتحقق اللاحق للتخليص الجمركي — والتحقق في حالات الاحتيال، وما إلى ذلك (جزئياً على أساس عملية التحليل الرباعي لنقاط القوة والضعف والفرص والمخاطر (SWOT) السابقة).

سياسة الإنفاذ والمبادئ الإرشادية

✦ بيان سياسة الإنفاذ الجمركي

«الإدارة الجمركية ستتولى إدارة عملياتها من أجل القيام بما يلي:

- دعم تحقيق أهداف الحكومة ومقاصدها
 - حماية إيرادات البلاد وحدودها
 - ضمان إنجاز أهداف تحصيل الإيرادات والإنفاذ بطريقة تتسم بالعدالة والمساواة والشفافية مع المراعاة الواجبة لحقوق عملائها وحقوق المواطنين
 - تحقيق الامتثال عن طريق مزيج من التدابير الرامية إلى تيسير الامتثال الطوعي وتدابير الإنفاذ لردع عدم الامتثال المتعمد واكتشافه والمعاقبة عليه»
- (يمكن إدراج سياسات محددة هنا من أجل مكافحة التهريب وما إلى ذلك.)

✦ المبادئ الإرشادية للإنفاذ

يوضح هذا القسم المبادئ الأساسية التي ستوجه عملية وضع استراتيجية الإنفاذ وتنفيذها. وهي تحدد القواعد الأساسية لجميع المبادرات والعمليات المقترحة في الاستراتيجية، وتوفر أيضاً إطاراً لتقييم أي اقتراحات أو مبادرات جديدة. على سبيل المثال:

- الامتثال الطوعي والإنفاذ الفعال يكمل كل منهما الآخر
- تشريعات جمركية توفر صلاحيات وسلطات إنفاذ كافية
- ثقافة مؤسسية لإدارة المخاطر
- نظام جزاءات فعال يدعم الإنفاذ ويفرض عقوبات على الأنشطة غير القانونية
- تعاون وتنسيق بين الأجهزة المعنية
- وجود مسؤولي إنفاذ جمركي متخصصين على درجة جيدة من التدريب
- توافر نظام تظلم يتسم بالموضوعية والشفافية
- استخدام فعال لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة

- الإنفاذ مسؤولية كل مسؤول جمركي
- امتثال ممارسات الإنفاذ الجمركي لأفضل الممارسات والمعايير الدولية

أهداف الإنفاذ وألوياته

يتضمن هذا القسم الأهداف عالية المستوى لاستراتيجية الإنفاذ التي تتصدى للتهديدات والمخاطر المقدرّة، التي سبق تحديدها، التي تواجه تقييم جهة الإنفاذ القائمة ومستوى أدائها، بالإضافة إلى وضع أولويات الحكومة وتوجهاتها في الحساب. وتُحدّد في هذا القسم أهداف معينة موجهة نحو تحقيق النتائج وقابلة للقياس، ومؤشرات عالية المستوى لقياس الأداء.

خطط العمل

يتضمن هذا الجزء خطط العمل المفصلة لتنفيذ الأهداف الاستراتيجية، والأولويات، والأهداف الأخرى المحددة في الاستراتيجية. وينبغي أن تتضمن خطط العمل إجراءات محددة، وأطرا زمنية لإتمام العمل، والنتائج المطلوب تحقيقها، ومعايير قياس الأداء مع مسؤوليات محددة. ويستخدم نموذج موحد للتخطيط لأي مشروع لتيسير متابعة التقدم المحرز وتقييمه. بالإضافة إلى هذا، يتم إعداد تقارير منتظمة عن تقدم سير العمل كجزء من عملية تقييم التخطيط، ودمجها في تقارير الإدارة. وتُجرى مراجعة سنوية للاستراتيجية والخطط وتحديثهما حسب الحاجة ليعكسا الأوضاع والتهديدات المتغيرة.

تشير الأحرف (أ) أو (ج) أو (ح) أو (ش) إلى الأطر أو الجداول أو الحواشي أو الأشكال البيانية حسب أرقام الصفحات.

ألف

أبحاث السوق، ٤٤إ

الاتجار. راجع الاتجار غير المشروع

الاتجار غير المشروع

أثناء أي حالة طوارئ، ٩٨

الإدارة الجمركية و، ١٦-١٨

الإدارة المتكاملة للمخاطر و، ١٣٩، ١٤٧إ

أسلوب التحايل و، ١٤٧، ١٤٧ح٨

إمكانية التتبع والضرائب الانتقائية، ٤٧

التجارة الإلكترونية و، ٢٣

تعريف، ١٤٦، ١٤٦ح٦

الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات و، ٢٦

السلع المهربة المنقولة مع الأشخاص، ٢، ٤٤إ

الصادرات و، ١٥٨-١٥٩

فرق مكافحة التهريب، ١٩٣-١٩٤،

٢٦٦-٢٦٧

في الأنواع المهددة بالانقراض، ١٧-١٨،

١٢٢

في البشر، ٢، ١٩

في المخدرات، ١٧، ١٧ح

مطابقة البيانات و، ٢١١-٢١٢

مكافحة. راجع الإنفاذ الجمركي.

الاتجار في الأسلحة، ١٨

الاتجار في الأنواع المحمية، ١٧-١٨، ١٢٢

الاتجار في البشر، ٢، ١٩

الاتجار في المخدرات، ١٧، ١٧ح، ٢٢٣. راجع

أيضا الاتجار غير المشروع

الاتحاد الأوروبي، راجع أيضا بلدان معينة

اتفاقيات التجارة الإقليمية في، ١٠

اتفاقيات شراكة وتعاون، ٨١

البلدان المرشحة، الضوابط الجمركية

عند حدودها، ٥٥ح٣٦

تحصيل الإيرادات على التجارة الإلكترونية،

٣٨، ٣٨ح٩

تغير المناخ و، ١٥

الخسائر في الرسوم الجمركية بسبب تقويم

الواردات بأقل من قيمتها، ٦١ح٤٩

ضريبة الكربون على الحدود و، ٤٨-٤٩،

٤٩ح٢٨

قوانين حماية البيانات وحقوق الخصوصية

في، ٢١٢-٢١٣، ٢٣٠، ٢٣٠ح٤١

«المخططات الجمركية»، ٢٣٥ح١

المراكز الحدودية المشتركة في، ١٨٢ح٧

مكتب الملكية الفكرية، ١٢

نظام الرقابة على الواردات، ١٨

نظام المرور العابر المحوسب الجديد، ١٢٣

الاتحادات الجمركية، ١٠، ١٠ح٣، ١١ح

اتفاق بشأن جوانب حقوق الملكية الفكرية

المتصلة بالتجارة، ١٦

اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية، ١٠، ٨٢

اتفاق التقييم لمنظمة التجارة العالمية،

٦٠، ٤٨ح٦٠، ١٢١

اتفاق تيسير التجارة (منظمة التجارة العالمية)

إجراءات التظلم، ١١٢

الإجراءات والمستندات المطلوبة، ١١٨إ

الإطار التنظيمي، ٨٦

أعضاء منظمة التجارة العالمية و، ٢٤إ

الانضمام إلى، ١٢٥-١٢٦

برامج تدريب على، ٢٩

برنامج للتجار محل الثقة في، ١١٠

البلدان النامية و، ١٣

تحديث الإدارات الجمركية و، ٦٨

حالة، ٩٧-١٠٠، ٩٨ش

دور المخلصين الجمركيين، ١٠٥

عن المستندات التوجيهية، التي يجب إتاحتها،

١٠٣ح

مبادرات نظام النافذة الموحدة و، ١١٥

مدة زمنية معقولة للتعليق على القوانين

الجديدة، ١١٥

المستندات التوجيهية، تُتاح، ١٠٢

مشاورات مع القطاع الخاص، ٨٠

الاتفاق الثنائي النموذجي بشأن المساعدة

المتبادلة في المسائل الجمركية

(منظمة الجمارك العالمية)، ١٨١

اتفاق الشراكة عبر المحيط الهادئ، ٥٥ح٣٧

الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية

٢٨١

- والتجارة (غات)، ١٢-١٣، ٤٠، ٢١٦،
٢٠٦٦، ١٩٦، ٢٠٦٦ ح ٢٠
- الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات
(غاتس)، ٤٠
- اتفاق المساعدة الجمركية المتبادلة،
٦٢، ٦٢ ح ٥١، ٨١، ١٢١
- اتفاقات التجارة، ٢٢، ٨١-٨٢. راجع أيضا
اتفاقات التجارة الإقليمية: اتفاقيات
معينة بالاسم
اتفاقات التجارة الإقليمية
الإدارات الجمركية و، ٥٤-٥٥، ٥٤ ح ٣٤،
٥٤ ح ٣٥
- برامج التحديث و، ٦٧
- تعريف، ١٠
- زيادة عدد الاتفاقات، ١٠
- المناطق الاقتصادية الخاصة و، ٥٩ ح ٤٥
- منشأ السلع وضريبة الكربون، ٥٠
- وضع المنشأ التفضيلي و، ١٥ ح ٩
- اتفاقات التجارة الثنائية، ٢٢، ٨١-٨٢
- اتفاقيات الاعتراف المتبادل، ١١١-١١٢، ١٢٤
- اتفاقيات بازل وروتterdam وستكهولم، ١٥
- اتفاقية استوكهولم، ١٥
- اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات
والنباتات البرية المهددة بالانقراض،
١٧-١٨، ١٢٢
- اتفاقية بازل، ١٥
- اتفاقية تسهيل حركة الملاحة البحرية الدولية
(المنظمة البحرية الدولية)، ٧٧
- الاتفاقية الجمركية بشأن العبور الدولي
للضائع بموجب دفاتر النقل البري الدولي
(اتفاقية النقل الدولي البري ١٩٧٥)، ١٢٢
- اتفاقية جوهانسبرغ (منظمة الجمارك العالمية)،
١٨١، ١٨١ ح ٦
- اتفاقية الحواجز الفنية أمام التجارة
(منظمة التجارة العالمية)، ١٢٢
- الاتفاقية الدولية بشأن المساعدة الإدارية
المتبادلة في المسائل الجمركية،
١٨١، ١٨١ ح ٦
- الاتفاقية الدولية لتنسيق الرقابة الحدودية على
الضائع الصادرة عن الأمم المتحدة، ٧٧
- اتفاقية روتردام، ١٥
- اتفاقية كيوتو المنقحة، ٢٩، ٨٦، ٩٧، ١١٢،
١٢١، ١٨٧
- اتفاقية النقل الدولي البري (الاتفاقية الجمركية
- بشأن العبور الدولي للضائع بموجب
دفاتر النقل البري الدولي ١٩٧٥)، ١٢٢
- اتفاقية واشنطن، ١٧-١٨، ١٢٢
- إجراءات تشغيل معيارية، ١٦١
- إجراءات التظلم، ٦٩، ١٠٥-١٠٦، ١١٢-١١٣،
١٨٤-١٨٥
- الإجراءات المسبقة، ١٥٠-١٥٢، ١٥١-١٥٢ ش،
١٥١-١٥٣
- الإجراءات اليدوية، ٧٤، ١٤١، ٢٠٤-٢٠٥،
٢٠٧-٢٠٨، ٢٠٨ ش
- إجمالي الناتج المحلي
الأسواق غير الرسمية و، ٤٥ ح ٢٠
- الحجم المقدر للسوق السوداء، ٤٥
- نسبة الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي
والنمو، ٤٨، ٤٨ ح ٢٧، ٤٩ ش
- أجهزة التتبع، ١٢٣، ٢٢٧-٢٢٨
- أجهزة المسح الضوئي، ١١٩، ١٨٦، ٢٢٥-٢٢٧،
٢٢٥ ح ٣١، ٢٢٥ ح ٣٣، ٢٢٦ ش، ٢٧٤-٢٧٥
- الاحتياط
اتفاق المساعدة الجمركية المتبادلة و، ١٢١
- إدارة الامتثال و، ٦٢
- الإدارة المتكاملة للمخاطر و، ١٣٩، ١٤٦
- انتحال الهوية و، ١٥١
- البرنامج الاستراتيجي لمكافحة الاحتيال في
إطار منظمة الجمارك العالمية، ١٩
- التجارة الإلكترونية و، ٢٣
- تحديد مجموعة المخاطر و، ١٧٠-١٧٢،
١٧١ ش، ٢٦٠-٢٦٢
- التحقيق في، ١٩٣، ٢٦٧-٢٦٨
- التحليل المقابل لاكتشاف، ٤٣
- التحول الرقمي و، ٢٢٠
- تزوير شهادات المنشأ و، ٥٠، ٥٥ ح ٣٧،
١٤٦-١٤٧، ١٩٧
- تعريف، ١٤٦، ١٤٦ ح ٥
- تعلم الآلة، ٢٢٣
- تقنية سلسلة الكتل (بلوك تشين) و،
٢٣١-٢٣٢
- جزاء، ٢٦٣، ٢٦٥ ح
- السلع المعفاة و، ٥٦، ١٦٤، ١٦٦
- ضريبة الكربون وتزوير شهادات المنشأ، ٥٠
- طلبات استرداد ضريبة القيمة المضافة على
الصادرات و، ٤٢-٤٣، ٤٣ ح ٤٣، ١٨٣
- غسل الأموال و، ١٢، ١٧، ٥٢، ١٥٤، ١٥٨
- مبادرات نظام النافذة الموحدة و، ١١٦

٢٧٠-٢٦٨، ١٩٥، ١٩٠-١٨٩
 دور المؤسسات الدولية في، ٢٧-٢٩، ٢٨ ج
 السياسات التجارية والضريبية تشكل،
 ٣٣-٦٥. راجع أيضا السياسات التجارية
 والضريبية
 شهدت التجارة العالمية انخفاضا. ٧-٥،
 ٦ ش
 موظفو. راجع مسؤولو الجمارك: تدريب
 مسؤولي الجمارك
 الهيكل التنظيمي. راجع وظائف إدارة المخاطر
 و، ١٩-٢٠، ١٣١-١٧٣. راجع أيضا
 الإدارة المتكاملة للمخاطر
 إدارة الأداء، ٧٤-٧٥، ٢٤١. راجع أيضا مؤشرات
 الأداء الرئيسية
 الإدارة الحدودية
 أمن و، ٢، ١٥-١٩، ٥٥ ح ٣٦، ٧٦-٧٧،
 ٢٤٢، ٢٢٥
 الترتيبات التعاونية، ٥٧، ٧٦-٧٧،
 ١٨٢-١٨١، ١٨١ ح ٤، ١٨٢ ح ٧
 الرقابة المشتركة على الحدود، ١٢٤
 الشفافية و، ٨٧
 الإدارة الضريبية. راجع أيضا التعاون بين
 الجمارك والضرائب: السياسات التجارية
 والضريبية: ضريبة القيمة المضافة
 تحصيل الضرائب المحلية والجمارك، ٨-٩،
 ٨-٩ ش
 الترتيبات التعاونية، ٧٧-٧٩، ٢٤٢-٢٤١
 التنمية المستدامة و ١
 الضرائب غير المباشرة، ٨
 الضرائب المخصومة من المنبع و، ٤١،
 ٤١ ح ٤٨، ٤٨ ح ٢٦
 الضريبة على دخل الشركات و، ٥٢، ٥٩،
 ١٨٣ ح ٨
 ضريبة الكربون و، ١٥
 مناهج تعلم الآلة في الكشف عن الاحتيال،
 ٢٢٣
 نسبة الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي
 والنمو، ٤٨، ٤٨ ح ٢٧، ٤٩ ش
 الإدارة المتكاملة للمخاطر، ٣، ١٣١-١٧٣
 الإجراءات المسبقة و، ١٥٠-١٥٢،
 ١٥١-١٥٢ ش، ١٥٣-١٥٤
 الأداء التشغيلي و، ١٤٥-١٤٧، ١٤٨-١٤٩
 إدارة الحمولات و، ١٥٣-١٥٤، ١٥٤
 استخدام البيانات لوضع استراتيجيات

مكافحة. راجع الإنفاذ الجمركي
 إحصاءات التجارة الخارجية، ١٤-١٥
 إحصاءات التجارة في القيمة المضافة، ٥١
 الأحكام الخاصة بالعدالة، ١٠٥
 أحكام مسبقة مكتوبة، ١٠٢، ١٠٤-١٠٦
 أخذ عينات من البضائع، ١٥٩
 أخذ عينات من الصادرات وإجراء الخبراء فحصا
 لها، ١٥٩
 الإدارات الجمركية، ٢، ٣١-٥٢
 الاتجار غير المشروع و، ١٦-١٨، ١٧ ج. راجع
 أيضا الاتجار غير المشروع
 أسس، ٣-٢، ٦٧-٩٤. راجع أيضا أسس
 الإدارة الجمركية في الدول الهشة والمتأثرة
 بالصراعات، ٢٦-٢٧، ٢٧. راجع أيضا
 الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات
 إطار عالمي، ٢٣-٢٥، ١٢٤
 إعداد إحصاءات التجارة الخارجية و،
 ١٥-١٤
 الأمن القومي ومكافحة الإرهاب، ١٨-١٩،
 ١٩ ح ١٢، ٢٢٥
 الإنفاذ، ١٧٥-٢٠٢. راجع أيضا الإنفاذ
 الجمركي
 التحديث في، ١-٢
 تحصيل الضرائب المحلية و، ٨-٩، ٨-٩ ش.
 راجع أيضا الإدارات الضريبية
 التحول الرقمي، ٢٥. راجع أيضا التحول
 الرقمي
 تدابير الدفاع عن التجارة و، ١٣-١٤
 تطبيق المعايير والقواعد التنظيمية، ١٥-١٦.
 راجع أيضا الإطار القانوني والتنظيمي
 التعريفات و، ٧-٨، ٧ ج. راجع أيضا
 التعريفات
 تغير أنماط التجارة الدولية و، ٢١-٢٣
 التكنولوجيات الإحلالية و، ٢١٨-٢٣٣.
 راجع أيضا التكنولوجيات الإحلالية
 التنافسية، دعم، ١١-١٢، ١٧٥
 تنفيذ السياسة التجارية و، ١٠-١١، ١١ ج
 تيسير التجارة و، ١٢-١٣، ٩٥-١٢٩. راجع
 أيضا تيسير التجارة
 الجريمة و، راجع التحقيقات الجنائية وحالات
 التقاضي: الجريمة المنظمة
 جمع البيانات و، ٢٦. راجع أيضا جمع
 البيانات
 جمع المعلومات الاستخباراتية و، ١٩،

- التعامل و، ١٦٥
- اعتماد التكنولوجيا و، ١٤٠
- الإنفاذ الجمركي و، ١٨٨
- تاريخ الامتثال و، ١٦٨، ٢٤٧-٢٤٩ ج
- تحديد تصنيف البضائع الحساسة و، ١٦٩-١٧٠، ٢٥٤-٢٥٥ ج
- ٢٥٤-٢٥٦ ج
- تحديد مجموعة المخاطر و، ١٧٠-١٧٢، ١٧١ ش، ٢٦٠-٢٦٢
- تحليل العمليات الجمركية و، ١٥٠
- التخليص الجمركي و، ١٥٥-١٥٦ ج، ١٥٥-١٥٧، ١٥٦-١٥٧
- التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي و، ١٦٠-١٦٤، ١٦٤-١٦٦ ش، ١٦٣-١٦٤
- التركيز على العمل الوقائي، ١٣٩، ١٤٠
- التصور مقابل الحقيقة في، ١٣٣
- تعظيم الاستفادة من البيانات و، ١٤٠-١٤١، ١٦٥-١٧٢، ١٦٦-١٦٧، ٢٤٥-٢٤٩ ج
- تقسيم المشغلين الاقتصاديين ومنهجية التقييم و، ١٦٨-١٦٩، ١٦٩-١٧٠ ج، ٢٥٠-٢٥١، ٢٥٣-٢٥٤ ش، ٢٥٣ ج
- الرؤية الاستراتيجية، ١٣٨، ١٣٩
- شجرة القرارات المستندة إلى مؤشر و، ١٧٠، ٢٥٧-٢٥٩، ٢٥٧ ج، ٢٥٨ ش، ٢٥٩ ج
- الصادرات و، ١٥٨-١٥٩، ١٣٢-١٣٧، ١٣٤ ش، ١٣٧-١٣٨ ش
- لجنة إدارة المخاطر و، ١٤١-١٤٣، ١٤٢
- مخاطر عدم الامتثال و، ١٤٦-١٤٧، ١٤٣-١٤٤، ١٤٤-١٤٥
- معرفة بيئة العمل و، ١٣٩
- إدارة المخاطر. راجع أيضا الإدارة المتكاملة للمخاطر
- الإدارة الحدودية و، ٧٧
- استراتيجيات الحد من العبء الإداري و، ١١٩-١٢٠
- إعفاءات ضريبة القيمة المضافة وخطر تحويل مسار العبور، ٤٢
- الإنفاذ الجمركي و، ١٧٨، ١٧٨ ج، ١٨٣، ١٨٦، ١٨٩-١٩٣، ١٩٧، ١٩٨
- بناء قدرات الاستخبارات الجمركية و، ٢٦٨-٢٧٠
- تحديث الإدارات الجمركية و، ٧٠-٧١، ١٢٦-١٢٧
- التحول الرقمي و، ٢١١، ٢١٨
- التعاون بين الجمارك والضرائب و، ١٨٢-١٨٣، ١٨٣ ج
- تقسيم المشغلين وتقييمهم و، ٢٥٣، ٢٥٤ ش
- تكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة و، ٢٧٤
- خطر تحويل مسار العبور و، ٣٥، ٤٢، ٢٢٧
- ضوابط التقييم و، ٦١
- مبادرات نظام النافذة الموحدة و، ١١٥
- المعاينة الفعلية و، ١٠٥
- مؤشرات الأداء الرئيسية، ٢٣٧-٢٣٨
- إدارة المخزون، ٢٢
- إدارة المخزون «حسب الطلب»، ٢٢
- إدارة المخزون «من باب الاحتياط» في، ٢٢
- إدارة الموارد البشرية، ٨٧-٨٩، ٨٩-٩٠، ٩٠، ١٤٥، ١٤٩، ٢٣٩-٢٤٠. راجع أيضا مسؤولو الجمارك
- الأردن
- تخطيط موارد المؤسسات في، ٢٠٦ ج
- المناطق الاقتصادية الخاصة في، ٥٧ ح
- الإرهاب، ١٨-١٩، ١٥٨، ٢٢٥
- ازدحام الميناء، ٣٤-٣٥
- الأزمة المالية العالمية في ٢٠٠٨-٢٠١٠، ٦-٥
- إسبانيا، التعاون بين إدارتي الجمارك والضرائب و، ٧٨
- الاستثمار الأجنبي المباشر، ٥٦
- الاستخبارات الجمركية، ١٩، ١٨٩-١٩٠، ١٩٥، ٢٦٨-٢٧٠
- استخبارات السوق، ٤٤
- استخدام الترميز، ٢١٩ ج، ٢١٩ ج
- استراتيجيات الحد من الروتين، ١١٧-١٢٠، ١١٨
- استراتيجيات الحد من العبء الإداري، ١١٧-١٢٠، ١١٨، ٢٠٤ ح، ٢٠٥ ح
- أستراليا
- اتفاقية الشراكة الاقتصادية بين اليابان وأستراليا، ٥٥ ح
- تحديث الإدارات الجمركية، ١٧٢
- استهداف الحمولة. راجع أيضا المعاينة؛ معايير الانتقائية
- تحقيق أكبر قدر من الاستفادة من البيانات و، ١٤١

- للحماية والأمن، ١٥-١٦
إطار المبادئ والممارسات المتعلقة بالخبرة المهنية الجمركية لمنظمة الجمارك العالمية، ٨٨ ح ١١
الإطار المتكامل لتقديم المساعدة الفنية المتعلقة بالتجارة، ٢٩
الإطار المتماسك لإدارة النزاهة، ٩٠-٩١، ٩١، ٢٤٠، ١٠١
إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية، ١٨-١٩، ١١٠، ١١٢، ١٢١
إطار المعايير الخاصة بالتجارة الإلكترونية عبر الحدود (منظمة الجمارك العالمية)، ٢٣
إعادة بيع السلع المستعملة، ٣٩
إعادة هندسة العمليات الإدارية، ١١٤
إعداد تقارير عن الأداء، ٧٤
إعلان أروشا المنقح بشأن الحوكمة السليمة والنزاهة في الجمارك (منظمة الجمارك العالمية)، ٩١، ٢٠٣
إعلان أروشا المنقح بشأن النزاهة في الجمارك (منظمة الجمارك العالمية)، ٨٠، ٩١، ١٠٢-١٠١
إعلان مجلس التعاون الجمركي (منظمة الجمارك العالمية) ١٠١-١٠٢
الإفراج عن الحمولة. راجع أيضا المسارات الخضراء
الإدارة المتكاملة للمخاطر، و، ١٥٧
تيسير التجارة، ١٢٧
الحد من العبء الإداري، و، ١١٩-١٢٠
الرقابة قبل وصولها، و، ١٥٢
العدالة، في، ١٠٥
المعاينة المنسقة بين الهيئات، ١١٧
الاقتصاد التشاركي، ٢١
اقتصادات الأسواق الصاعدة
البيانات الإلكترونية قبل الوصول، و، ١٥٢، ١٥٢ ش
تحصيل الإيرادات، في، ٩، ٩ ش
تحصيل ضريبة القيمة المضافة، في، ٤١
تطبيق إدارة المخاطر، في، ١٣٣، ١٣٤ ش
الرقم الضريبي الموحد والتوقعات الإلكترونية، في، ١٥١، ١٥١ ش
صلاحيات وسلطات الإنفاذ الجمركي، في، ١٧٩، ١٨٠ ش
متوسط التعريفات الجمركية، في، ٧، ٧ ج
المعلومات التي تتبادلها الإدارات الضريبية
- التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، و، ٦١
التعاون الدولي، في، ٨٢
عمليات التحقق التي تسبق الوصول، ١٥٠-١٥٢، ١٥٢-١٥٣
مراكز الاستهداف الوطنية، ١٩٠-١٩١، ١٢ ح ١٩٠
أسس الإدارة الجمركية، ٢-٣، ٦٧-٩٤
الإدارة الحدودية، و، ٧٥-٧٦
إطار إدارة النزاهة، و، ٩٠-٩١، ٩١
الإطار القانوني والتنظيمي، ٨٦-٨٧
الالتزام السياسي، و، ٦٧-٦٨
برنامج التحديث، و، ٦٨-٦٩، ٦٩
التخطيط الاستراتيجي، و، ٧٠-٧٣، ٧٢
التعاون بين إدارة الضرائب، و، ٧٧-٧٩، ٢٤١-٢٤٢
التعاون الدولي، و، ٨٠-٨٢
التعاون مع القطاع الخاص، و، ٨٠
الحوكمة والمساءلة، ٧٥-٧٦
خطط استثمارية الأعمال، و، ٩٢-٩٣، ٩٣
شفافية الإجراءات ووضوحها، ٨٧
القوى العاملة، و، ٨٧-٨٩، ٨٩-٩٠، راجع أيضا مسؤولو الجمارك
مؤشرات الأداء الرئيسية، و، ٧٣-٧٥. راجع أيضا مؤشرات الأداء الرئيسية الهيكل التنظيمي، و، ٨٢-٨٦، ٨٣، ٢٤٣-٢٤٤
وضع السياسات والبرامج، ٨٦
الأسلحة، ١٨، ١٩، ١٥٨
أسلوب التحايل، و، ١٤٧، ١٤٧ ح ٨
إصلاح الإدارات الجمركية. راجع تحديث الإدارات الجمركية
الإطار القانوني والتنظيمي. راجع أيضا السياسات التجارية والضريبية
إجراءات التظلم، و، ١٨٤
الإدارة المتكاملة للمخاطر، و، ١٤٤، ١٤٨، ١٥٧
الإنفاذ الجمركي، و، ١٧٩، ١٨٠ ش، ٢١٣
البرامج الجمركية، و، ٨٦
تبسيط إجراءات التجارة، و، ١١٣-١١٤
التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي، و، ٦١
الحوسبة السحابية، و، ٢٣٠
خصوصية البيانات وحمايتها، ٢١٢-٢١٣
الداعم، ٨٦-٨٧
العبور الإقليمي للسلع، و، ١٢٣

- مع الجمارك، ١٦٢، ١٦٢ ش
الاقتصادات المتقدمة
- استخدام الرقم الضريبي الموحد والتوقعات الإلكترونية في، ١٥١، ١٥١ ش
البيانات الإلكترونية قبل الوصول و، ١٥٢، ١٥٢ ش
- تحصيل الإيرادات في، ٩، ٩ ش
تطبيق إدارة المخاطر في، ١٣٣، ١٣٤ ش
الصلاحيات التشريعية الجمركية في، ١٧٩، ١٨٠ ش
- متوسط للتعريفات الجمركية في، ٧، ٧ ج
المعلومات التي تتبادلها الإدارات الضريبية مع الجمارك، ١٦٢، ١٦٢ ش
الإقرار الجمركي الموحد لبلدان أمريكا الوسطى، ١٢٠
- الإقرارات الذاتية
عن الأخطاء، ١١٠
للمنشأ، ٥٥، ٥٥ ح ٣٧
أكوستا أورماتشيا- سانتياغو، ١٣٤٠ ح ١٦، ١٦ ح ٤١
- الالتزام السياسي للإدارة الجمركية، ٦٧-٦٨.
راجع أيضا الإطار القانوني والتنظيمي آلية اتفاق تيسير التجارة، (منظمة التجارة العالمية)، ٩٨
- الامتثال. راجع أيضا المشغلون الاقتصاديون المعتمدون؛ التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي؛ برامج التجار محل الثقة إتاحة نشر المعلومات و، ١٠٢
إحصاءات التجارة الخارجية و، ١٤
الإدارة المتكاملة للمخاطر و، ١٤٣، ١٦٨
الإنفاذ الجمركي و، ١٧٧، ١٧٧؛ ١٨٣
تبادل البيانات و، ٢٦
تحديث الإدارات الجمركية و، ١٢٦-١٢٧
التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي و، ١٦٠-١٦١
- التعاون بين إدارتي الجمارك والضرائب و، ٧٨-٧٩
التنقيب في البيانات والتحليل، ٢١٨، ٢١٨ ح ٢٣
- حماية المستهلك و، ١٦
الشفافية و، ١٠٠-١٠١، ١٠٤
ضريبة الكربون على الحدود و، ٥٠
ضوابط التقييم الجمركي و، ٦٢
عدم الامتثال، تحصيل ضريبة القيمة
- المضافة و، ٤١-٤٥
المراقبة، ١٥٠
معايير دولية وضوابط للاعتراف المتبادل والامتثال، ٢٥
مؤشرات أداء رئيسية، ٢٣٧-٢٣٨
أمريكا الوسطى. راجع أيضا بلدان معينة تيسير التجارة في، ١٢٠-١٢١
الحد من العبء الإداري، ١١٨
العبور الإقليمي للسلع و، ١٢٣-١٢٤
إمكانية التتبع. راجع تتبع الحمولة الأمم المتحدة
- الدراسة الاستقصائية العالمية للأمم المتحدة بشأن تيسير التجارة الرقمية والمستدامة، ٩٧
دليل تنفيذ تيسير التجارة، ١٠٠
الأمن. راجع أيضا خصوصية البيانات وحمايتها: الاتجار غير المشروع الاتحاد الأوروبي والضوابط الجمركية عند الحدود الخارجية، ٣٦٥٥ ح ٣٦
الأمن القومي ومكافحة الإرهاب، ١٨-١٩، ١٩ ح ١٢، ٢٢٥
- الترتيبات التعاونية الجمركية، ٧٦-٧٧
تطبيق المعايير والقواعد التنظيمية، ١٥-١٦
التعاون الجمركي-الضريبي و، ٢٤٢
الجريمة العابرة للحدود و، ١٩
جمع المعلومات الاستخباراتية و، ١٩
السفر الدولي و، ٢
الأمن القومي، ١٨-١٩، ١٩ ح ١٢، ٢٢٥
انتحال الهوية، ١٥١
الإنتربول، ١٨
انتشار المواد النووية، ١٥٨
الانتقاء العشوائي والمعاينة، ١٥٧؛ الإنفاذ. راجع الإنفاذ الجمركي الإنفاذ الجمركي، ٣، ١٧٥-٢٠٢
إجراءات تظلم، ١٨٤-١٨٥
إدارة المخاطر و، ١٧٨
الامتثال الطوعي و، ١٧٧، ١٧٧؛ التحديات في، ١٧٥-١٧٦
التحقيقات الجنائية وحالات التقاضي، ١٧٩، ١٩٣، ٢٤٢، ٢٦٣، ٢٦٧-٢٦٨
التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي و، ١٩٣-١٩٤، ٢٧٠-٢٧٢
التعاون والتنسيق بين الهيئات، ١٨٠-١٨٤، ١٩٢

- التكنولوجيا في، ٢٠١
تكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة و،
١٨٦، ١٩٢، ٢٧٤-٢٧٥
تنظيم، ١٨٧-١٨٨
الدوريات البحرية، ١٩٥، ٢٧٢-٢٧٣
الصلاحيات والسلطات، ١٧٩، ١٨٠ ش
عمليات إدارة المخاطر بين الهيئات و،
١٩١-١٩٢
عمليات الاستخبارات الميدانية و، ١٩٥
عمليات القوات المشتركة، ١٩٥
العمليات الميدانية و، ١٩٤
فرق مكافحة التهريب و، ١٩٣-١٩٤،
٢٦٦-٢٦٧
قدرات الاستخبارات الجمركية و، ٢٦٨-٢٧٠
مبادئ، ١٧٦
مراكز الاستهداف الوطنية و، ١٩٠-١٩١
المسؤولون والموظفون، ١٨٥-١٩٠
المعايير الدولية وأفضل الممارسات في، ١٨٧
مؤشرات أداء رئيسية، ٢٣٩
نظام إدارة الأداء التشغيلي، ١٩٩-٢٠١،
١٣٠
نظام عقوبات فعال لدعم، ١٨٤، ٢٦٣،
٢٦٤-٢٦٥ ج
نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات،
١٨٦، ١٩٢-١٩٣
وضع استراتيجيات، ١٩٦-١٩٩، ١٩٨-١٩٩،
٢٧٦-٢٧٩
وظائف المركز الرئيسي، ١٨٨-١٩٠
إنفاذ مكافحة التهريب. راجع الإنفاذ الجمركي
أنماط التجارة، ٢١-٢٣، ٣٥-٤٠
الإدارة المتكاملة للمخاطر و، ١٣٦
إدارة المخاطر و، ٦١
استخدام بيانات لتحديد، ٢٦، ٢٢١-٢٢٣،
٢٢٤ ش
أنماط التجارة الدولية، ٢١-٢٣
أنماط النقل و، ٣٣-٣٥
أهداف التنمية المستدامة، ١
الإيرادات الضائعة، ١٢، ٥٨، ١٦٤. راجع أيضا
السلع المعفاة
- باء**
البرازيل
برامج للفواتير الإلكترونية في، ١٥٤
التحول الرقمي في الإدارة الجمركية في،
٢٢٣ ج ٢٨
- تيسير التجارة في، ١١٤
برامج تطوير القبايين والمديرين، ٨٩
برامج الضمان الاجتماعي، ٦٧٨ ج
برامج الفواتير الإلكترونية، ١٥٤
بربادوس، الإدارة الجمركية الحديثة في،
٦٧-٦٨
برنارد، دانييل، ٩٥
برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ١٥
برنامج خطة عمل أديس أبابا، ١
برنامج دعم تيسير التجارة، ١٢٦
برنامج للتجار محل الثقة، ٦٨، ١٠٩-١١٢،
١٨٨، ١٩٤
برنامج مراقبة الحاويات، ١٧
بروتوكول مونتريال لعام ١٩٨٧، ١٥
بروتوكولات التخليص الجمركي قبل الوصول،
١١٩-١٢٠، ١٥٠-١٥٢، ١٥١-١٥٢ ش،
١٥٢-١٥٣
بريميرش، كريستيان، ٥
البضائع غير المقيدة في الإقرار، ٢، ١٤٤، ١٧١،
١٩٢
البطالة، ٢١
بلد المنشأ. راجع قواعد المنشأ
البلدان الأقل نموا
اتفاق تيسير التجارة المبرم في إطار منظمة
التجارة العالمية و، ١٣
تعريف، ١٣ ج
تيسير التجارة و، ٩٥، ٩٥ ج ١، ٩٨
معدلات التعريفات في، ٥٤، ٥٣
البلدان غير الساحلية، ٢٠، ٣٥، ٩٨، ١١١
البلدان منخفضة الدخل
استخدام الرقم الضريبي الموحد والتوقعات
الإلكترونية في، ١٥١، ١٥١ ش
البيانات الإلكترونية قبل الوصول و، ١٥٢،
١٥٢ ش
تحصيل الإيرادات الجمركية في، ٤٧-٤٨،
١٣٥
تحصيل الإيرادات في، ٩، ٩ ش
تطبيق إدارة المخاطر في، ١٣٣، ١٣٤ ش
رسوم الاستخدام في، ٢١٦
سلطات الإنفاذ الجمركي في، ١٧٩، ١٨٠ ش
ضريبة القيمة المضافة و، ٨-٩، ٤١،
٤١ ج ١
متوسط للتعريفات الجمركية في، ٧، ٧ ج
المعلومات التي تتبادلها الإدارات الضريبية

- مع الجمارك، ١٦٢، ١٦٢ ش
البلدان النامية
- اتفاق تيسير التجارة المبرم في إطار منظمة
التجارة العالمية، ١٣
- إدارة المخاطر وإنفاذ الامتثال في، ١٢٦
- تبادل البيانات و، ٢٦
- التحول الرقمي و، ٢٥، ٢٥٥، ٢٠٥ ح ٤، ٢٠٧
- التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي و، ١٠٧
- تسعير السلع التجارية بغير قيمتها الحقيقية
وخسائر الإيرادات الضريبية، ٥٢ ح ٣٠
- التعريفات الجمركية على الواردات و، ٤٧
- تكاليف التجارة في، ٩٦
- تيسير التجارة في، ٩٨، ١١١
- خدمات المرافقة الجمركية و، ١٢٣
- السلع المعفاة في، ١٢
- صادرات الموارد الطبيعية، ١٤
- ضريبة القيمة المضافة و، ٨
- مثال على مخطط استراتيجية الإنفاذ في
الإدارة الجمركية في، ٢٧٦-٢٧٩
- معدلات التعريفات في، ٥٤
- المناطق الاقتصادية الخاصة في، ٥٧
- بلغاريا، تحديث الإدارات الجمركية، ١٧٢
- بلين، برنامج للتجار محل الثقة في، ١١٠
- البناء والتشغيل ونقل الملكية في إطار
الشراكة بين القطاعين العام والخاص،
٢١٥-٢١٦ ح ٢١٥، ١٨ ح ٢٢٨
- بنغلاديش، التعريفات في، ٥٣ ح ٣٣
- بنك التنمية للبلدان الأمريكية، ١٢٣
- البنك الدولي
- تحديث الإدارات الجمركية و، ٢٩
- التقرير الصادر عن البنك الدولي حول أوضاع
الفقر في العالم، ١
- تيسير التجارة و، ٩٧
- جدول لرسوم الاستخدام، ٢١٦
- بنن، التعاون الجمركي-الضريبي و، ٢١٢
- البنيان المؤسسي، ٢١٧
- البنية التحتية، الإدارة المتكاملة للمخاطر و،
١٤٥، ١٤٩
- بوميرلو، شوتينغ، ٤٩ ح ٢٨
- بيان الرسالة، ٧٢، ١٧٢
- بيان الرؤية، ٧٢، ١٧٢
- بيان القيمة، ٧٢، ١٧٢
- البيانات
- إدخال البيانات بدقة، ٢٢٩، ٢٣١
- الاستفادة المثلى من، ١٤٠-١٤١
- إقرار والتحقق من صحة، ٢٤٥
- تبادل. راجع تبادل البيانات
- تحليل. راجع تحليل البيانات
- تخزين، ٢١٤، ٢٢٢-٢٢٣، ٢٢٦، ٢٢٩-٢٣٠
- تسرب، ٢١٣
- جودة، ٢٢٢
- حجب الهوية، ٢١٤
- حصيله. راجع جمع البيانات
- خصوصية و. راجع خصوصية البيانات
وحمايتها
- ربط، ١٦٧
- عملية التنقية، ١٦٦-١٦٧
- قواميس، ١٤١، ١٤١ ح ٤
- مطابقة، ٢١١-٢١٢
- بيانات الإقرارات، ١٤-١٥، ٢٦، ١٤٠
- البيانات الكبيرة، ١٥٣، ٢١٣-٢١٤،
٢٢١-٢٢٤، ٢٢٤ ش
- بيانات المعاملات، ٢١٢، ٢١٢ ح ١٢
- بيريس آسكاراغا، أوغوستو آزائيل، ١٣١
- البيئة الجمركية، ٧٠-٧١
- تاء
- تاريخ امتثال، ١٠٩، ١١١، ١١٩، ١٦٨، ١٨٤،
٢٤٧-٢٤٩ ح
- تآكل القاعدة، ٥٢
- تبادل البيانات
- الإدارات الجمركية و، ٢٦
- الإنفاذ الجمركي و، ١٨١، ١٨٣، ٢١٨
- تبادل البيانات إلكترونياً، ٢٠٥
- التعاون بين الإدارات الجمركية، ٦٢،
٥٠ ح ٦٢، ٨٠-٨٢، ١١٧
- التعاون الجمركي-الضريبي و، ٧٩، ٢١٢،
٢٤٢
- تيسير التجارة و، ١٢١
- النظام الإلكتروني للنقل الدولي البري و، ١٢٣
- تبادل البيانات إلكترونياً، ٢٠٥
- تبادل المعلومات. راجع تبادل البيانات
- تبادل المعلومات عن قيمة الصادرات وتبادل
البيانات بطريقة الدفع، ٦٢، ٦٢ ح ٥٠
- تباطؤ العولمة، ٢١-٢٢
- تبسيط إجراءات التجارة، ١١٣-١١٤
- تبسيط الإجراءات الجمركية، ١١٣-١٢٢
- إجراءات التجارة و، ١١٣
- الإطار القانوني، ١١٣-١١٤

- ١٦٩-١٧٠، ١٧٠، ج، ٢٥٤-٢٥٥،
٢٥٤-٢٥٦ ح
- تحديد خصائص المخاطر، ١٥١، ١٥٦،
١٢٥٦ ح
- تحديد مجموعة المخاطر، ١٧٠-١٧٢، ١٧١ ش،
٢٦٠-٢٦٢
- تحرير التجارة، ٧، ٢٨، ٥٢، ٥٤، ٦٣،
تحصيل الديون، ٢٤٢
- تحصيل الضرائب المحلية، ٨-٩، ٨-٩ ش
التحقق الآلي من المحتويات، ٢٢٦-٢٢٧
التحقق من الاستخدام النهائي، ٥٨
التحقق من البيانات المصدرية، ٢١٧-٢١٨
التحقيقات. راجع التحقيقات الجنائية وحالات
التقاضي
- التحقيقات الجنائية وحالات التقاضي، ١٧٩،
١٩٣، ٢٤٢، ٢٦٣، ٢٦٧-٢٦٨
تحليل البيانات
- إدارة المخاطر و، ١٩٠
البيانات الكبيرة و، ١٥٣، ٢١٣-٢١٤،
٢٢١-٢٢٤، ٢٢٤ ش
- تحليل صور الأشعة السينية و، ٢٢٥-٢٢٧
تعريف، ٢٢٢
تعلم الآلة و، ٢٢٣
التكنولوجيات الإحلالية و، ٢٢١-٢٢٣
ثقافة، ١٧٨
مبادرات البيانات المفتوحة و، ٢١٨،
٢١٨ ح ٢٣
- مؤشرات أداء رئيسية و، ٧٤
التحليل التشخيصي، ٢٢٢
التحليل التنبؤي، ٢٢٢
التحليل التوجيهي، ٢٢٢
تحليل الشبكات، ١٥٣
تحليل صور الأشعة السينية، ٢٢٥-٢٢٧،
٢٢٦ ش
- التحليل المقابل لإحصاءات التجارة، ٤٣، ٤٥،
تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والمخاطر،
٧٠
- التحليل الوصفي، ٢٢٢
التحول الرقمي، ٣، ٢٠٣-٢٣٤
اتجاهات للجمارك و، ٢٥
استمرار الإجراءات اليدوية، ٢٠٧-٢٠٨،
٢٠٨ ش
- الإصلاح والتحديث التنظيميين، ٢١٦-٢١٨
تحصيل الإيرادات على التجارة الإلكترونية
- التنسيق والتوحيد، ١٠١، ١١٣، ١٢٠-١٢٢
تيسير التجارة و، ١٠٠
الحد من العبء الإداري و، ١١٧-١٢٠، ١١٨،
العبور الإقليمي للسلع و، ١٢٢-١٢٤
مبادرات نظام النافذة الموحدة و،
١١٥-١١٦
- المعاينة المنسقة بين الهيئات و، ١١٦-١١٧
تتبع الحمولة
- أجهزة التتبع، ١٢٣-١٢٤، ٢٢٧-٢٢٨
الإدارة المتكاملة للمخاطر و، ١٣٢،
١٥٣-١٥٤، ١٥٤
أنماط النقل و، ٣٤
تبادل البيانات إلكترونياً و، ٢٠٥
تقدير حجم التهرب من الضريبة و، ٤٤
السلع الخاضعة للضرائب الانتقائية و،
٤٦-٤٧، ٤٦ ح ٢٢
- ضريبة الكربون على الحدود و، ٥٠-٥١
المناطق الحرة و، ١٢، ٥٩
التجارة الإلكترونية
أمن الحدود و، ٢٢٥
تحصيل الإيرادات على، ٣٨، ٣٨ ح ٧
تعريف، ٢٢ ح ١٥
زيادة هائلة في حجم البيانات و، ٢٢١
قيمة، ٢٢
من التحديات الرئيسية أمام الجمارك،
٢٢-٢٣، ٣٦-٣٩
- التجارة في القيمة المضافة، ٥١
التجهيز الداخلي، ٥٦، ٥٨
تحديث الإدارات الجمركية. راجع أيضا التحول
الرقمي؛ نظم تكنولوجيا المعلومات؛ التقدم
التكنولوجي
- إخفاقات، ٢١٤-٢١٥
الإدارة المتكاملة للمخاطر و، ١٤٠-١٤١
الإصلاح التنظيمي و، ٢١٦-٢١٨
الالتزام السياسي و، ٦٧
أنظمة إدارة المخاطر وإنفاذ الامتثال،
١٢٦-١٢٧
- أهمية، ١-٢
التخليص الجمركي و، ١٥٥-١٥٦
التقدم التكنولوجي و، ٢١٦-٢١٨
عوامل النجاح في إدارة، ١٦٩
قيادة الجمارك وشعورها بملكية، ٦٨-٦٩
المؤسسات الدولية و، ٢٩
تحديد البضائع الحساسة، ١٥٧، ١٥٧ ح ١٣،

- و، ٣٨، ٣٨ ح٧
تعريف، ٢٠٤ ح٢
التكنولوجيات الإحلالية و، ٢١٨-٢٣٣.
راجع أيضا التكنولوجيات الإحلالية
الحوكمة والتمويل، ٢١٥-٢١٦
خصوصية البيانات وحمايتها، ٢١٢-٢١٣
دعم الإدارة على مستوى، ٢٠٩-٢١١
الرقمنة في مقابل، ٢٠٤-٢٠٦، ش،
٢١٤-٢١٥
ضعف التصميم والإدارة في مشروعات
تكنولوجيا المعلومات والاتصالات،
٢١٤-٢١٥
عقلية الصومعة و، ٢٠٨-٢٠٩
عمليات التخليص الجمركي مقابل عمليات
المكاتب الخلفية، ٢١١-٢١٢
الفرص والتحديات التي توفرها، ٢٠٣-٢٠٤
معالجة البيانات الضخمة و، ٢١٣-٢١٤
التخطيط الاستراتيجي، ٧٠-٧٣، ١٣٨،
١٣٩
التخطيط الفعال لاستمرارية، ٩٢-٩٣، ٩٣
تخطيط الموارد الحكومية، ٢١٠
تخطيط موارد المؤسسات، ٢٠٦، ٢٠٦ ح٧،
٢٠٩-٢١١
التخليص الجمركي. راجع أيضا الإفراج عن
الحمولة
الإدارة المتكاملة للمخاطر و، ١٥٥-١٥٧،
١٥٥-١٥٦ ج، ١٥٦-١٥٧
أنماط النقل و، ٣٣-٣٥
بروتوكولات قبل الوصول، ١١٩-١٢٠،
١٥٠-١٥١، ١٥٢-١٥٣، ش،
التحول الرقمي و، ١١٩، ٢٠٤ ح٣،
٢٠٥-٢٠٩، ٢٠٥ ح٤، ٢١٤-٢١٦
تدقيق. راجع التدقيق اللاحق للتخليص
الجمركي
التقييم الجمركي و، ٦١
التهرب من الضريبة و، ٤٤
تيسير التجارة و. راجع تيسير التجارة
رسوم، ٢١٥-٢١٦، ٢١٦ ح٢، ١٩ ح٢١٦، ٢٠ ح٢٠
عمليات المكاتب الخلفية، انفصال عن،
٢١١-٢١٢
المسارات الخضراء. راجع أيضا المسارات
الخضراء
المستندات التي يجب إرفاقها مع، ٣٦
معدّل. راجع المشغلون الاقتصاديون
- المعتمدون: برامج التجار محل الثقة
مؤشرات أداء رئيسية، ٧٣، ٢٣٦-٢٣٧
تدابير الدفاع عن التجارة، ١٣-١٤
التدابير غير الجمركية، ١٥٣
تدابير مكافحة الإغراق، ١٣، ٤٠
تدريب التجار، ١٠٤. راجع أيضا نشر معلومات
للتجار
التدريب على القيم الأساسية، ٨٨-٨٩
تدريب مسؤولي الجمارك
إدارة الموارد البشرية و، ٨٨-٨٩
بيئة مصنعة لدعم، ٢٣٢-٢٣٣، ٢٣٣ ح٦
الدوريات البحرية و، ٢٧٣
الصادر عن منظمة الجمارك العالمية، ٢٩،
١٥٣ ح١٠
على الاستخبارات الجمركية، ٢٦٩
على استهداف الحمولة، ١٥٣
على الإفراج عن الحمولة، ١٥٧
على الإنفاذ الجمركي، ١٨٥-١٨٦
على برمجيات متقدمة، ١١٩
على التحقق في الاحتيال، ٢٦٨
على التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي،
١٦١، ٢٧١
على علم البيانات، ٢٢٢
فرق مكافحة التهريب و، ٢٦٦
التدقيق. راجع التدقيق اللاحق للتخليص
الجمركي
التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي
الأحكام المسبقة و، ١٠٦
الإدارة المتكاملة للمخاطر و، ١٤١،
١٦٠-١٦٤، ١٦٤، ١٦٢، ش،
الإنفاذ الجمركي و، ١٩٣-١٩٤، ٢٧٠-٢٧٢
تحديث الجمارك و، ٦٨
التعاون بين إدارتي الجمارك والضرائب
و، ٧٨
تعريف، ١٠٦
تيسير التجارة و، ١٠٦-١٠٧
الصادرات وإدارة المخاطر، ١٥٩
ضوابط التقييم الجمركي و، ٦١
الطلبات التي يقدمها التجار للحصول على
صفة مشغل اقتصادي معتمد و، ١١١
تزوير شهادات المنشأ، ٥٠، ٥٥ ح٥٥، ٣٧،
١٤٦-١٤٧، ١٩٧
تسرب الإيرادات، ٤٢، ١٦٤
التسعير التحويلي، ٣٦، ٥٢، ٥٩، ١٨٣

- النظام التجاري متعدد الأطراف، ٥٢-٥٤،
١٥٣
- التعريفات الجمركية على الواردات، ٤٧-٤٨،
٤٨ ح ٢٦، ٤٨ ج، ٤٩ ش
- تعلم الآلة، ٢٢٣، ٢٢٤ ش، ٢٢٦-٢٢٧
تغير المناخ، ١٥
- التقدم التكنولوجي. راجع أيضا التحول الرقمي
الإدارة المتكاملة للمخاطر، ١٤٠
استراتيجيات الحد من العبء الإداري و،
١١٨-١١٩
- الإنفاذ الجمركي و، ١٨٦، ١٩٢-١٩٣، ٢٠١
تبسيط العمليات الجمركية و، ١١٣-١١٤
تتبع الحمولة و، ١٥٤
- تكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة،
١٨٦، ١٩٢، ٢٧٤-٢٧٥
- التكنولوجيات الإحلالية و. راجع
التكنولوجيات الإحلالية
خدمات المعاينة و، ١١٩
مبادرات نظام النافذة الموحدة و،
١١٥-١١٦
- المستندات التوجيهية، تتاح، ١٠٢،
١٠٤-١٠٥
- تقرير التجارة غير المشروعة (منظمة الجمارك
العالمية)، ١٧٦
- التقرير الصادر عن البنك الدولي حول أوضاع
الفقر في العالم (البنك الدولي)، ١
التقسيم الإداري، ٢٠٨-٢٠٩، ٢٠٨ ح ٩
تقنية التعرف على ملامح الوجه، ٢٢٤
تقنية سلسلة الكتل (بلوك تشين)، ٢٥،
٢٣١-٢٣٢، ٢٣١ ح ٤٢، ٢٣١ ح ٤٤
- تقويم البضائع بأقل من قيمتها. راجع أيضا
سوء التصنيف والتقويم بأقل من قيمة
الحمولة
إدارة المخاطر و، ١٧١
الإنفاذ الجمركي و، ١٩٧
الذكاء الاصطناعي و، ٢٢٣
ضريبة القيمة المضافة و، ٤٥، ٦١ ح ٤٩،
١٨٣ ح ٨
- مخاطر عدم الامتثال و، ١٤٦
التقييم. راجع التقييم الجمركي
تقييم التهديدات، ١٩٨-١٩٩
التقييم الجمركي. راجع أيضا سوء التصنيف
والتقويم بأقل من قيمة الحمولة
الإدارة المتكاملة للمخاطر و، ١٤٦
- التسعير التحويلي محليا، ٥٢
التشريعات المحلية، ١٥
التشغيل الآلي الروبوتي للعمليات، ٢٢٨-٢٢٩،
٢٢٨ ح ٣٨
- التشغيل الآلي للعمليات التجارية، ٢٢٨-٢٢٩
تعريف وأوزان ومقاييس مقبولة دوليا، ١٢١
التعاون. راجع التعاون والعمل مع
التعاون بين الإدارات الجمركية، ٦٢، ٦٢ ح ٥٠،
٨٠-٨٢، ١١٧
- التعاون بين الجمارك والبنوك، ٦٢
التعاون بين الجمارك والضرائب
الإدارة المتكاملة للمخاطر و، ١٥٩،
١٦١-١٦٢، ١٦٢ ش
- الإنفاذ الجمركي و، ١٨٢-١٨٤
تبادل البيانات و، ٧٩، ٢١٢، ٢٤٢
تحديث الإدارات الجمركية و، ٧٧-٧٩
التحول الرقمي و، ٢١٢
ضريبة القيمة المضافة و، ٤٢، ٤٦
ضريبة الكربون على الحدود و، ٥١
فوائد، ٥١-٥٢
مشكلات في، ٢٤١-٢٤٢
- التعاون الدولي للإنفاذ الجمركي، ١٨١-١٨٢
التعاون والعمل مع. راجع أيضا التعاون
الجمركي-الضريبي: تبادل البيانات
اتفاقيات الاعتراف المتبادل، ١١١-١١٢،
١٢٤
- بين الإدارات الجمركية، ٦٢، ٨٠-٨٢، ١١٧
تسهيل الامتثال و، ١٧٧
الدولي، ٨٠-٨٢
- العبور الإقليمي للسلع، ١٢٢-١٢٤
عقلية الصومعة و، ٢٠٨-٢٠٩، ٢٠٨ ح ٩،
٢٠٩ ح ١٠
- إدارة الحدود، ٥٧، ٧٦-٧٧، ١٨١-١٨٢،
١٨١ ح ٤، ١٨٢ ح ٧
- لتيسير التجارة، ١٠٧-١٠٩، ١٠٨ ش
للإنفاذ الجمركي، ١٨٠-١٨٤، ١٩١-١٩٣
المعاينة المنسقة بين الهيئات، ١١٦-١١٧
تعريف بروكسل للقيمة، ٦٠
- التعريفات
حدوث تجاوزات في التصنيف، ٤٢، ٥٠،
١٤٦
- على الواردات، ٤٧-٤٨، ٤٧ ح ٢٣، ٤٨ ح ٢٦،
٤٨ ج، ٤٩ ش
- كمصدر مهم للإيرادات، ٧-٨، ٧ ح

- إقرارات الواردات وضريبة القيمة المضافة،
٤٢-٤١
- الإنفاز الجمركي و، ١٨٣-١٨٣ ح٨
تقويم البضائع بأقل من قيمتها. راجع تقويم
البضائع بأقل من قيمتها
ضوابط التقييم، ٦٢-٦٠
- العلاقة بين البائع والمشتري و، ٣٦
قبل الإقرار، ٢٠٨
- قواعد التقييم، ٨، ٦٠، ٦٠ ح٤٧، ٤٧، ١٤٠، ١٤٠
كفاءة التحصيل و، ٤٥، ٤٥ ح٢١
- المبالغة في تقويم البضائع و، ١٤٦، ١٤٦
٨ ح١٨٣
- «تكامل نموذج نضج القدرات» الذي صممه معهد
هندسة البرمجيات، ٢٠٥ ح٦
- تكنولوجيا تحديد الترددات اللاسلكية،
١٢٣-١٢٣، ٢٢٧-٢٢٨
- تكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة، ١٨٦،
١٩٢، ٢٧٤-٢٧٥
- التكنولوجيا للحد من الأعباء الإدارية، ١١٩،
٣٠٤ ح٣
- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. راجع التحول
الرقمي؛ نظم تكنولوجيا المعلومات؛ التقدم
التكنولوجي
- التكنولوجيات الإحلالية و، ٢١٨-٢٣٢
أجهزة التتبع، ٢٢٧-٢٢٨
- تحليل البيانات و، ٢٢١-٢٢٣
تحليل الصور الضوئية و، ٢٢٥-٢٢٧،
٢٢٦ ش
- التشغيل الآلي الروبوتي للعمليات و،
٢٢٨-٢٢٩
- تطبيق، ٢٢٠
- تعريف، ٢١٨
- تقنية «بلوك تشين» و، ٢٣١-٢٣٢
- الحوسبة السحابية، ٢٢٩-٢٣٠
- الدول الهشة و، ٢٢٠-٢٢١
- الذكاء الاصطناعي و، ٢٢٣-٢٢٥، ٢٢٤ ش
- السمات، ٢١٨-٢١٩، ٢١٩ ج
- الواقع المعزز والواقع الافتراضي، ٢٣٢-٢٣٣
١٥
- التلوث البحري، ١٥
- تمويل التجارة، ٣٦، ٣٧، ٦٢
- تنسيق عمليات الجمارك، ١٠١، ١١٣،
١٢٠-١٢٢
- التهرب من الضريبة، ٤٣، ٤٤، ٥٩، ٩٨
توحيد الإجراءات الجمركية، ١٠١-١٠٢، ١٠٢
- ١٢٠-١٢١، ١٢٤. راجع أيضا المعايير
الدولية
- التوقعات الإلكترونية، ١٤٠، ١٥١، ١٥١ ش
تيسير التجارة، ٣، ٩٥-١٢٩
- اتفاق تيسير التجارة في إطار منظمة التجارة
العالمية و، ٩٧-١٠٠، ٩٨ ش
- إجراءات التجارة، تبسيط، ١١٣-١١٤
الأحكام الخاصة بالعدالة و، ١٠٥
- الإدارة الجمركية و، ١٢-١٣
الإطار القانوني و، ١١٤-١١٥
- برامج المشغل الاقتصادي المعتمد و،
١٠٩-١١٢
- التحديات التي تتعلق، ٢
- التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي
و، ١٠٦-١٠٧
- تعريف، ٩٦، ٩٦، ٩٩
- التنسيق والتوحيد، ١٢٠-١٢٤
حق الطعن، إتاحة، ١١٢-١١٣
- خريطة طريق، ١٢٥-١٢٧
ركائز، ١٠٠-١٠٢
- الروتين والحد من العبء الإداري،
١١٧-١٢٠، ١١٨
- العبور الإقليمي للسلع و، ١٢٢-١٢٤
مبادرات نظام النافذة الموحدة و،
١١٥-١١٦
- مشاركة الأطراف المعنية و، ١٠٧-١٠٩،
١٠٨ ش
- مشورة من الخبراء، الحصول على،
١٠٥-١٠٦
- المعاينة المنسقة بين الهيئات و، ١١٦-١١٧
نشر معلومات للتجار، ١٠٢-١٠٥، ١٠٣ ج،
١٠٤ ش
- نظرة عامة على، ٩٦، ٩٦ ش
- الوظائف غير ذات الصلة بالإيرادات التي
تؤديها الجمارك، ٢٤٢
- ثاء
- ثقافة المؤسسة، ١٧٨
- جيم
- الجائحة. راجع جائحة كوفيد-١٩
جائحة كوفيد-١٩
- استخدام الحوسبة السحابية و، ٢٣٠
- استراتيجيات الحد من العبء الإداري و، ١١٩
الإصلاحات الاقتصادية و، ٢٢

- معايير الجودة والإدارة الجمركية، ١٦
المواد الخطرة، ١٦
المواد المستنفدة للأوزون، ١٥
جزاءات. راجع جزاءات وعقوبات
الحمولة
إدارة، ١٥٣-١٥٤، ٢٠٧، ٢١٥
استهداف. و. راجع استهداف الحمولة
الإفراج عن. راجع الإفراج عن الحمولة
إمكانية تتبع. راجع تتبع الحمولة
بروتوكولات التخليص الجمركي قبل
الوصول، ١١٩-١٢٠، ١٥٠-١٥٢،
١٥١-١٥٢، ش، ١٥٣-١٥٤
خطر تحويل مسار العبور، ٤٢، ٣٥، ٢٢٧
سوء التصنيف. راجع الحمولة
سوء التصنيف والتقييم بأقل من القيمة
المستودعات الجمركية، ١٠٢، ٢٢٧
معاينة. راجع المعاينة
معايير الانتقائية. و. راجع معايير الانتقائية
نقل عابر مضمون، ٣٥
حواجز تجارية، ٢١، ٢١، ١٤، ٩٦-٩٥، ١١٣،
١١٦. راجع أيضا اتفاقية الاتجار الدولي
بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة
بالانقراض
اتفاقية الحواجز الفنية أمام التجارة الخاصة
بمنظمة التجارة العالمية، ١٢٢
الحواجز غير الجمركية، ٦١، ١٢٢
الحواجز غير الجمركية، ٦١، ١٢٢
الحواجز الفنية أمام التجارة، ١٢٢
الحوسبة السحابية، ٢٢٠-٢٢١، ٢٢٩-٢٣٠،
٢٣٠-٢٣٠
٣٩
حاء
خدمات المرافقة الجمركية، ٣٥، ١٢٣
خدمة العملاء، ١٠٢-١٠٤، ١٠٤، ش، ٢٢٩
الخصوصية. راجع خصوصية البيانات
وحمايتها
خصوصية البيانات وحمايتها
اختراق، ٢١٢-٢١٣
تحقيق أكبر قدر من الاستفادة من البيانات
و، ١٤١
الحوسبة السحابية و، ٢٣٠، ٢٣٠-٢٣٩
قوانين، ٢١٢، ٢١٣-٢١٤، ٢٣٠، ٢٣٠-٢٣٩
خطابات الاعتماد، ٣٦، ٣٧، ٦٢
خطة التدقيق السنوية، ١٦١-١٦٢، ١٦٣،
خطة عام ٢٠٣٠، ١
- تباطؤ العولمة والتراجع عن العولمة، ٢١،
١٤-٢١
التجارة الإلكترونية، شهدت نمواً، ٣٦
التحول الرقمي و، ٢٠٣، ٢٠٧
التخطيط للاستمرارية و، ٩٢، ٩٣
التعاون بين الجمارك والقطاع الخاص و، ٨٠
تكاليف، ١
تيسير التجارة في أوقات الأزمات و، ٩٨-٩٩
شهدت التجارة العالمية انخفاضا و، ٧
الجريمة المنظمة، ١٩، ٧٨، ١٥٨-١٥٩
جزاءات. راجع جزاءات وعقوبات
جزر البهاما، الإنفاذ الجمركي في، ١٧٦،
١٧٦-١٧٦
الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط إفريقيا، ١٠
جماعة دول الأدين، ١٢٤
جماعة شرق إفريقيا، ١١١، ٢٢٨-٣٧
الجماعة والسوق المشتركة الكاريبية، ٦٨
جمع البيانات
اتجاهات للجمارك و، ٢٦
إحصاءات التجارة الخارجية و، ١٤-١٥
الإدارة المتكاملة للمخاطر و، ١٦٥-١٧٢،
١٦٦-١٦٧، ٢٤٥-٢٤٩
الإنفاذ الجمركي و، ١٨٦، ١٩٥، ١٩٨،
التحليل المقابل لاكتشاف التحايل و، ٤٣،
٤٣-٤٣
التحول الرقمي و، ٢٢٠
التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي و، ١٦١
التكنولوجيات الإحلالية و، ٢٢١-٢٢٣
حول الإيرادات الضائعة، ٥٨
للمراقبة قبل الوصول، ١٥٢، ١٥٢، ش
لمؤشرات الأداء الرئيسية، ٧٤
المسافنة وإمكانية تتبع الحمولات، ٣٤
جمع المعلومات الاستخباراتية، ١٩،
١٨٩-١٩٠، ١٩٥، ٢٦٨-٢٧٠
جيميل، نورمان، ٤٠-١٣
حاء
الحد الأدنى للقيمة، ٢٣، ٣٨، ٤٢
حق الطعن، ١١٢-١١٣. راجع أيضا إجراءات
التظلم
حماية البيئة والصحة
تجاهل، تركيز على تحصيل الإيرادات، ٢٤٢
تغير المناخ و، ١٥
الضرائب الانتقائية و، ٤٦
ضريبة الكربون و، ٤٨، ٥١

- خطر تحويل مسار البضائع، ٣٥، ٤٢، ٢٢٧
خطط استمرارية الأعمال، ٩٢-٩٣، ٩٣
- دال**
دالي، مايكل، ٣٣
دراسات قطاعية في التخطيط لعملية التدقيق، ١٦٦٣
الدراسة الاستقصائية العالمية للأمم المتحدة بشأن تيسير التجارة الرقمية والمستدامة، ٩٧
دراسة Mordor Intelligence، ٢٣ ح ١٦
الدعم، ٤٨-٤٩، ٥١
دليل الأمم المتحدة لعناصر بيانات التجارة، ١٨٦٦ ح ١٨
دليل التعاون في مجال الاستخبارات المالية للجمارك (منظمة الجمارك العالمية ومجموعة إيغمونت)، ١٥٩
دورة تنمية بناء القدرات، ٧٣
دوشينو، أوبر، ٦٧
الدول المتأثرة بالصراعات. راجع الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات
الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات
إجراءات التظلم، ١٨٥
الإنفاذ الجمركي، ١٨٧
أهمية الجمارك، ٢٦-٢٧، ٢٧ ح ١٩
تعزيز الإدارة الجمركية، ٢٧
التكنولوجيات الإحلالية، ٢٢٠-٢٢١
القطاعات المصرفية، ٣٦
- ذال**
الذكاء الاصطناعي
تحديد مجموعة المخاطر، ١٧٢
تحليل صور الأشعة السينية، ٢٢٥، ٢٢٥ ح ٣٢
التحول الرقمي في الإدارة الجمركية، ٢٢٠، ٢٢٣-٢٢٣ ح ٢٢٤، ٢٨
الحد من العبء الإداري، ١١٩
الرقابة على البضائع قبل وصولها، ١٥٣
للاستفادة المثلى من البيانات، ٢٤٦
- راء**
رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان)، ١٠
الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة، ١٢٠
رابطة مجتمع الموانئ الأوروبي، ١٢٠
رسوم الاستخدام، ٢١٥-٢١٦، ٢١٦ ح ١٩
- ٢٠٢١٦ ح ٢٠
الرقابة المشتركة على الحدود، ١٢٤
الرقم الضريبي الموحد، ١٢٣
الرقم الضريبي الموحد، ١٥٠-١٥١، ١٥١ ش، ١٨٢-١٨٣، ١٥٤
رمز الحاوية، ٢٤٥، ٢٤٥ ح ٢
الرموز الدولية، ١٦٦ ح ١٨
الروبوتات المستخدمة في مجال التشغيل الآلي الروبوتي الإدراكي للعمليات، ٢٢٩
- زين**
زامبيا، سياسة إدارة المخاطر، ١٧٨ ح ٢
زمبابوي، برنامج المشغل الاقتصادي المعتمد، ١١١
- سين**
سان خوان، روسانا، ١٣١
سرقة السلع، ٢٢٨
السرية. راجع خصوصية البيانات وحمايتها
سعر السوق وقواعد التقييم، ٦٠-٦١، ٦٠ ح ٤٧
السفر الدولي
الاتجار في البشر، ٢، ١٩
الأمثلة الشخصية للمسافرين، ٢، ٣٨ ح ٨، ٤٢ ح ٤٢، ١٧ ح ٤٤
عمليات الشراء التي تجري على الحدود، ٤٢، ١٧ ح ٤٢
سفن بحجم فئة باناماكس، ٣٤
سلاسل الإمداد
استخدام التكنولوجيا الرقمية لمراقبة، ٢٥
التخطيط لاستمرارية، ٩٢
شهادات المنشأ التي يصدرها طرف ثالث
و، ٥٠
العلاقة التجارية داخل الشركة الواحدة، ٣٥
مخاطر انقطاع، ٢١-٢٢
سلاسل القيمة العالمية، ٢١-٢٢، ٢١ ح ١٣، ٣٥، ٤٠، ٥١
سلطة تنفيذية، ١٨٨
سلطة مباشرة، ١٨٨
سلطة وظيفية، ١٨٨
سلع التراث الثقافي، ١٨
السلع الخطرة، ١٦
السلع ذات الاستخدام المزدوج، ١٩، ١٥٨
سلع للاستخدام الشخصي، ٢، ٣٨، ٣٨ ح ٨، ٤٢، ٤٢ ح ٤٢، ١٧ ح ٤٤
سلع محظورة أو خاضعة لقيود محددة. راجع

- زيادة هائلة في حجم البيانات المقدمة في،
٢٦٦ ح ٢٦٦
- المناطق الاقتصادية الخاصة في، ٥٧ ح ٤١
الولايات المتحدة، التوترات التجارية بين،
٢٤-٢٣
- ضاد**
- الضرائب الانتقائية، ٨، ٤٤، ٤٦-٤٧،
١٨٣، ٢٢٨
- الضرائب غير المباشرة، ٨
الضرائب المخصومة من المنبع، ٤١، ٤١ ح ١٤،
٢٦٦ ح ٤٨
- ضريبة الاستهلاك، ٤٠ ح ١٣
الضريبة على دخل الشركات، ٣٦، ٥٢، ٥٩،
١٨٣ ح ٨
- ضريبة القيمة المضافة
الإدارة الجمركية و، ٤١-٤٦، ٤١ ح ١٦، ٤٦ ش
الإنفاذ الجمركي و، ١٨٣
تحصيل الإيرادات على التجارة الإلكترونية
و، ٣٨
تحصيل إيرادات على الواردات، ٩، ٩ ش
تطورا مهما في السياسة الضريبية و،
٤٠-٤١
- التعاون بين الجمارك والضرائب و، ٤٠-٤٦،
٤٦ ش، ٥٢، ٥٢ ح ٢٩
- التعريفات الجمركية على الواردات
و، ٤٧-٤٨، ٤٧ ح ٢٣، ٤٨ ح ٢٦
- التهرب من، ٤٣، ٤٤-٤٥، ٤٥ ح ٤٣
- زيادة عدد البلدان التي تطبق، ٨-٩، ٨ ش
ضوابط التقييم و، ٦١، ٦١ ح ٤٩
- ضريبة الكربون، ١٥، ٤٨-٥١
ضوابط التقييم، ٦٠-٦٣
- طاء**
- الطباعة ثلاثية الأبعاد، ٢٣، ٢٣ ح ١٦، ٤٠
- فء**
- الفجوات في تقييم، ٤٣
فجوة الامتثال، ٤٣، ٤٥، ٤٦ ش
الفحص الظاهري، ٢٠٧
فرق العمل المعنية، ١٨١، ١٨١ ح ٥
فرنسا، ضريبة على الخدمات الرقمية في، ٢٤
الفساد
- إطار إدارة النزاهة و، ٩٠-٩١، ٩١
آلية للتظلم للحد من الفساد، ١١٢، ١٨٥
بيع بيانات سرية و، ٢١٢ ح ١٣
- لردع عدم الامتثال، ٦٢، ١٤١، ١٥٠
مثال لنظام جزاءات متدرجة، ٢٦٣،
٢٦٤-٢٦٥ ح ٣
- العلاقة التجارية داخل الشركة الواحدة، ٣٥-٣٦
علم النفائات، ١٤٤
- عمليات إدارة المخاطر بين الهيئات، ١٩١-١٩٢
العمليات الجمركية، ١٩-٢٠. راجع أيضا الإدارة
المتكاملة للمخاطر: تبسيط العمليات
الجمركية
- عمليات الشراء التي تجري على الحدود،
٤٢، ٤٢ ح ١٧
- عمليات الصناعات التحويلية، ٤٠
عمليات الفحص والمعينة. راجع أيضا معايير
الانتقائية
- أخذ عينات وإجراء الخبراء فحص على
الصادرات، ١٥٩
- إدارة المخاطر و، ١٣٣، ١٥٧، ١٦٩
بأجهزة الماسح الضوئي وغير التدخلية،
١١٩، ١٨٦، ٢٢٥-٢٢٧، ٢٢٥ ح ٣١،
٢٢٥ ح ٣٣، ٢٢٦ ش، ٢٤٧-٢٧٥
- تكنولوجيا الكشف عن البضائع المهربة،
١٨٦، ١٩٢، ٢٧٤-٢٧٥
- المنسقة بين الهيئات، ١١٦-١١٧
الواقع المعزز والواقع الافتراضي، ٢٣٢
- عمليات القوات المشتركة، ١٨١، ١٨١ ح ٥، ١٩٥
عمليات المكاتب الخلفية، ٢١١-٢١٢
العمليات الميدانية، ١٩٤-١٩٥
- غين**
- الغرامات. راجع جزاءات وعقوبات
غسل الأموال، ١٢، ١٧، ٥٢، ١٥٤، ١٥٨
غواتيمالا
- إستراتيجيات الحد من العبء الإداري، ١١٨
التعاون بين الإدارات الجمركية في، ١١٧
- عين**
- العبور الإقليمي للسلع، ١٢٢-١٢٤
عقلية الصومعة، ٢٠٨-٢٠٩، ٢٠٨ ح ٩، ٢١١
العقوبات والجزاءات
إجراءات التظلم، ٦٩، ١٠٥-١٠٦،
١١٢-١١٣، ١٨٤-١٨٥
- الإطار القانوني، ١١٤-١١٥
الإفصاح الذاتي عن الأخطاء والغاء، ١١٠
دعم الإنفاذ الجمركي و، ١٨٤

الكشف الآلي عن التهديدات، ٢٢٦-٢٢٧
 كفاءة التحصيل، ٤٣، ٤٥-٤٦، ٤٦ ش
 كلاب الكشف الجمركي والكشف عن البضائع
 المهربة، ٢٧٤
 كلارك، جيمس، ٩٥
 كمبوديا
 الإنفاذ الجمركي في، ١٧٦، ١٧٦ ح١
 تحديث الإدارات الجمركية في، ٧١، ٧٧ ح٣
 التعاون الجمركي-الضريبي و، ٢١٢
 كو، جونانان، ٢٠٣
 كوستاريكا
 استراتيجيات الحد من العبء الإداري، ١١٨
 المستندات التوجيهية، تَنَاح، ١٠٤-١٠٥
 كوكولي، روبرت، ٤٧ ح٢٥
 كيد، مورين، ٢٤١
 كين، مايكل، ٧
 لام
 لاوس، الإنفاذ الجمركي في، ١٧٦، ١٧٦ ح١
 لجنة إدارة المخاطر، ١٤١-١٤٣، ١٤٢، ١٨٩
 لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا،
 ٩٩، ١٢٢
 لجنة وطنية لتيسير التجارة، ١٠٤، ١٠٩،
 ١٢٥-١٢٦
 اللوائح غير الجمركية، ١٤٧
 لودرو، ويليام، ١٧٥
 ميغ
 ماتسودايرا، تاداتسوغو، ٣٣، ٢٠٣
 مان، آرثر، ١٨٣
 مبادرات البيانات المفتوحة، ٢١٨، ٢١٨ ح٢٣
 مبادرات نظام النافذة الموحدة
 الإدارة الحدودية المنسقة و، ٧٦-٧٧
 إدارة المخاطر و، ١٤٠، ١٧٨
 الإنفاذ الجمركي و، ١٩٠
 التعاون الجمركي-الضريبي و، ٢١٢
 تيسير التجارة و، ١١٥-١١٦
 الدعم السياسي و، ٦٨
 مبادرة الشفافية في مجال الصناعات
 الاستخراجية، ١٤ ح٧
 المبالغة في تقويم البضائع، ١٤٦، ١٨٣ ح٨
 المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم
 المتحدة، ٩٥ ح١
 المجموعة الاستشارية للقطاع الخاص، ٨٠
 مجموعة البنك الدولي، ٩٩، ١٢٦

التحول الرقمي و، ٢٠٥، ٢٠٧
 تطبيق عقوبات و، ١٨٤
 التعاون بين الجمارك والقطاع الخاص و، ٨٠
 تنسيق الرقابة الحدودية للحد من فرص
 استغلال السلطات، ٧٧
 منصة نافذة موحدة و، ١١٦
 موظفو الإنفاذ الجمركي يتمتعون بالخبرة
 المهنية و، ١٨٥

قاف

قاعدة بيانات الحد الأدنى للأسعار، ٦٠-٦١
 القدرة التنافسية
 الإدارة المتكاملة للمخاطر و، ١٣١، ١٤٣
 شفافية الإجراءات الجمركية و، ٨٧
 ضريبة القيمة المضافة و، ٣٨، ٤٠
 اللوائح التنظيمية الجمركية التي تدعم،
 ١١-١٢، ١٧٥، ١٨١
 مخاطر عدم الامتثال و، ١٤٣
 القرارات التقديرية من نظام الانتقائية في
 عمليات الفحص، ١٥٧، ١٦٩
 القطاع الخاص، ٨٠، ١٣٣. راجع أيضا
 الشراكات بين القطاعين العام والخاص
 قطاع الخدمات، ٢١، ٣٩-٤١
 القطاع المصرفي
 التعاون بين الجمارك والبنوك و، ٦٢
 خطابات الاعتماد و، ٣٦، ٣٧
 قواعد التقييم، ٨، ٦٠، ٦٠ ح٤٧، ١٤٠
 قواعد المنشأ
 اتفاقات التجارة الإقليمية و، ٥٤-٥٥،
 ٥٤ ح٣٤، ٥٤ ح٣٥
 الإقرار الذاتي، ٥٥، ٥٥ ح٣٧
 إمكانية التتبع و، ٥٠-٥١
 تزوير شهادات المنشأ، ٥٠، ٥٥ ح٣٧،
 ١٤٦-١٤٧، ١٩٧
 تفضيلية، ١٠-١١
 السلع المستعملة و، ٣٩
 شهادات المنشأ الأصلية و، ٢٣١
 شهادات المنشأ التي يصدرها طرف ثالث،
 ٥٥، ٥٥
 ضريبة الكربون و، ٥٠
 معايير الشحنات، ٥٩ ح٤٦
 المناطق الاقتصادية الخاصة و، ٥٩، ٥٩ ح٤٥

كاف
 كرانداال، ويليام، ٢٤١

- مجموعة إيغمنت، ١٥٩
مخاطر عدم الامتثال و، ٢٦، ١٤٣، ١٤٦،
١٤٦-١٤٧
المخاطر المؤسسية، ١٤٣
«المخططات الجمركية» الصادرة عن الاتحاد
الأوروبي، ٢٣٥ ح ١
مدغشقر، تحديث الإدارات الجمركية في، ٧١
مذكرات تفاهم، ٧٨، ١٢١، ١٨١، ١٩٢، ١٩٥
مراقبة شبكات التواصل الاجتماعي، ١٧
مراكز الاتصال، ١٠٢-١٠٤، ١٠٤ ش، ٢٢٩
مراكز الاستهداف الوطنية، ١٩٠-١٩١،
١٢٠ ح ١٢
المراكز الإقليمية لتنمية القدرات، ٢٨-٢٩،
٢٨ ح ٢٠، ٢٨ ح ٢١
المراكز الحدودية المشتركة، ٥٧، ١٨٢، ١٨٢ ح ٧
مركز الأمم المتحدة لتيسير التجارة والأعمال
التجارية الإلكترونية التابع لها، ٩٩
المركز الرئيسي، أدوار، ٨٤-٨٥، ١٨٧-١٩٠
مزيج السلع/الخدمات، ٣٩-٤٠
المسار الأزرق، ١٢٤
المسارات الخضراء. راجع أيضا المشغلون
الاقتصاديون المعتمدون؛ برنامج للتجار
محل الثقة
الإنفاذ الجمركي و، ١٨٨
تاريخ امتثال و، ١١٩
العدالة في إجراءات الإفراج عن الشحنات،
١٠٥
فحص عشوائي، ٦١
نظم إدارة المخاطر و، ١٢٧، ٢٠٧
المسألة، ٧٣، ٧٥-٧٦، ١٠١-١٠٢، ١١٢
المستندات التوجيهية، ١٠٢-١٠٣
المستودعات الجمركية، ١٠٢، ٢٢٧
المسح الدولي بشأن إدارة الإيرادات، ٧٨، ٧٨ ح ٥
المسح الدولي بشأن الإدارة الجمركية
استخدام الرقم الضريبي الموحد والتوقعات
الإلكترونية في، ١٥١ ش
البيانات الإلكترونية الإلزامية قبل الوصول،
١٥٢ ش
تعريف، ١٣٣ ح ٢
حول الاتجاهات في عملية إدارة المخاطر،
١٣٣، ١٣٤ ش
حول البيانات الإلكترونية من الإدارات
الضريبية، ١٦٢، ١٦٢ ش
حول سلطات الإنفاذ الجمركي، ١٧٩، ١٨٠ ش
- مسوح متاجر البيع بالجملة، ١٤٤
مسوح المتاجر من نوع منافذ البيع، ١٤٤
مشروع الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، ١٨
مشروع «باكودا» لمنظمة الجمارك العالمية،
٢٢٢ ح ٢٧
المشروعات الصغيرة والمتوسطة، ١١١
المشغلون الاقتصاديون المعتمدون
اتفاقيات الاعتراف المتبادل و، ١٢٤
الإجراءات المسبقة، ١٥٠، ١٥١ ح ٩
الإدارة المتكاملة للمخاطر و، ١٤٠،
١٥٠-١٥١، ١٥١، ١٥١ ش
الأمن القومي و، ١٨-١٩، ١٩ ح ١٢
الإنفاذ الجمركي و، ١٨٨
تعريف، ٣٦ ح ٦
التقسيم ومنهجية التقييم، ١٦٨-١٧٠،
١٦٩-١٧٠ ح ٦، ٢٥٠-٢٥٣، ٢٥١-٢٥٣ ح ٦،
٢٥٣ ش ٢
تيسير التجارة و، ١٠٩-١١٢
عناصر تاريخ امتثال، ٢٤٧-٢٤٩ ح ٢
لسلاسل متاجر السوبر ماركت العالمية، ٣٦
المشغلون مرتفعو المخاطر، ٥٩، ٩٩، ١٧٠،
١٧٠ ح ٦
المشورة من الخبراء، ١٠٥-١٠٦
معايير الانتقائية
إدارة المخاطر و، ٦١، ١٣٢، ١٣٣، ١٤١
تحديث عملية التخليص الجمركي و، ١٥٥،
١٥٥-١٥٦ ح ٦
التقسيم ومنهجية التقييم، ١٦٩
التقييم الجمركي قبل الإقرار، ٢٠٨
شجرة القرارات، ١٧٠
ضريبة القيمة المضافة و، ٤٢
ضريبة الكربون على الحدود و، ٥٠
عقلية الصومعة و، ٢١١، ٢١١ ح ١١
المعايير الدولية. راجع أيضا اتفاق تيسير
التجارة
الإدارة الحدودية المنسقة و، ٧٦-٧٧
الإنفاذ الجمركي و، ١٨٧
أهمية، ٢٥-٢٧، ٢٦، ٢٦ ح ١
تحديث الجمارك و، ٩٩
تنسيق و، ١٠١، ١٢١-١٢٢
تيسير التجارة و، ١٠١-١٠٢
لصياغة الإطار القانوني والتنظيمي، ٨٦
للتجارة الإلكترونية، ٢٣
نماذج البيانات و، ١٦٦ ح ١٨

- تدابير الدفاع عن التجارة، ١٣-١٤
 رسوم الاستخدام في، ٢١٦، ٢١٦ ح ١٩
 قواعد التقييم و، ٨
 مراجعة الاتفاق العام بشأن التعريفات
 الجمركية والتجارة (غات)، ١٣
 النظام التجاري متعدد الأطراف والتعريفات
 الجمركية، ٥٢-٥٤، ٥٤ ح ١٥٣
 نموذج البيانات، ١٤
 وظائفهما وأهم مساهماتهما، ١٢٤
 منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي،
 ١٢، ١١٣
 منظمة الجمارك العالمية
 اتفاق التقييم الجمركي، ٦٠، ٦٠ ح ٤٨، ١٢١
 الاتفاق الغنائى النموذجي بشأن المساعدة
 المتبادلة في المسائل الجمركية، ١٨١
 الاتفاقية الدولية بشأن المساعدة الإدارية
 المتبادلة في المسائل الجمركية، ١٨١،
 ١٨١ ح ٦
 اتفاقية كيوتو المنقحة، ٢٩، ٨٦، ٩٧، ١١٢،
 ١٢١، ١٨٧
 إحصاءات التجارة الخارجية و، ١٤
 إطار المبادئ والممارسات المتعلقة بالخبرة
 المهنية الجمركية، ٨٨ ح ١١
 إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية،
 ١٨-١٩، ١١٠، ١١٢، ١٢١
 إطار المعايير الخاصة بالتجارة الإلكترونية
 عبر الحدود، ٢٣
 إعلان أروشا المنقح بشأن الحوكمة والنزاهة
 في الجمارك، ٨٠، ١٠١-١٠٢
 إعلان أروشا المنقح بشأن الحوكمة والنزاهة
 في الجمارك، ٩١
 إعلان مجلس التعاون الجمركي، ١٠١-١٠٢
 أمن الحدود و، ٢٢٥
 برامج الإنفاذ الجمركي، ١٨ ح ١١
 البرنامج الاستراتيجي لمكافحة الاحتيال، ١٩
 برنامج مراقبة الحاويات، ١٧
 تحصيل الإيرادات على التجارة الإلكترونية
 و، ٣٨، ٣٨ ح ٧
 تقرير التجارة غير المشروعة، ١٧٦
 توافق البلدان المشاركة في تبادل المعلومات،
 ١٢١
 الخلاصة الوافية للمشغل الاقتصادي المعتمد،
 ١١٢
 دليل التعاون في مجال الاستخبارات المالية
- معايير الشحنات، ٥٩ ح ٤٦
 معهد هندسة البرمجيات، ٢٠٥ ح ٦
 معوقات
 إدارية، ٢٢، ١١٤
 البيانات الجمركية، ١٦٦
 الدراسات المعنية بزمز الإفراج عن، ١٢٦
 مكافحة الإرهاب، ١٨-١٩، ٢٢٥
 مكتب الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات ومنع
 الجريمة، ١٧، ١٥٨
 المكسيك
 برامج الفواتير الإلكترونية، ١٥٤
 الولايات المتحدة، التعاون الجمركي مع، ٨٢
 المكونات غير الملموسة، ٣٩-٤٠
 الملكية الفكرية، ١٢، ١٦، ١٤٧
 الممتلكات الحصرية، ٢١٦، ٢٢٨ ح ٣٦
 مرات العبور، ١٢٣
 المناطق الاقتصادية الخاصة
 التحديات التي تفرضها على الإدارة
 الجمركية، ٥٧-٦٠
 التسعير التحويلي محليا و، ٥٢
 زيادة عدد المناطق، ١٢
 طلبات استرداد ضريبة القيمة المضافة على
 الصادرات و، ٤٣
 المزايا الضريبية التفضيلية و، ٥٦-٥٧،
 ٥٧ ح ٣٨
 المسافنة والتجهيز، ٣٤
 المناطق الاقتصادية عبر الحدود، ٥٧، ٥٧ ح ٤٠
 مناطق التجارة الحرة، ١٠، ١٠ ح ٣
 المناطق الحرة. راجع المناطق الاقتصادية
 الخاصة
 منتجات مقلدة، ١٢، ١٦
 المنظمة البحرية الدولية، ٧٧
 منظمة التجارة العالمية. راجع أيضا اتفاق
 تيسير التجارة
 اتفاق بشأن جوانب حقوق الملكية الفكرية
 المتصلة بالتجارة، ١٦
 اتفاق التقييم الجمركي، ٦٠، ٦٠ ح ٤٨
 الاتفاق الخاص بقواعد المنشأ، ١٢٤
 اتفاقات التجارة الإقليمية، مصرح بها في
 إطار، ١٠
 اتفاقية التقييم الجمركي، ١٢٤
 اتفاقية الحواجز الفنية أمام التجارة، ١٢٢
 التجارة الإلكترونية و، ٢٣
 تحديث الإدارات الجمركية و، ٢٩، ٢٩ ح ٢٢

هولينغشبيد، آن، ٥٢ ح ٣٠
 هونغ كونغ، واردات خدمات الصناعات
 التحويلية في، ٤٠ ح ١٢
 الهيكل التنظيمي للجمارك
 التحول الرقمي وإصلاح، ٢١٦-٢١٨
 التوجيه الوظيفي القوي والإدارة الوظيفية،
 ٨٤
 الجهاز الحكومي و، ٨٣-٨٤
 العمليات الميدانية، ٨٥
 المبادئ الأساسية، ٨٣
 مثال على، ٢٤٤-٢٤٤
 المركز الرئيسي، ٨٤-٨٥
 نظرة عامة على، ٨٢
 وحدات للدعم المهني، ٨٥-٨٦
 هيئات إنفاذ القانون، ١٧٩، ١٨٢، ١٩٥، ٢٦٩

واو

الواقع الافتراضي، ٢٣٢-٢٣٣، ٢٣٣ ح ٤٦
 الواقع المعزز، ٢٣٢-٢٣٣
 الوثائق الإلكترونية، ٢٥
 الوثيقة الإدارية الموحدة، ١٢٠
 وثيقة شحن، ٣٦، ٣٧، ٦٢
 وحدات الدوريات البحرية، ١٩٥، ٢٧٢-٢٧٣
 وحدات الرد على الاستفسارات، ١٠٢-١٠٤،
 ١٠٤ ش
 وحدات الكلاب البوليسية K9، ٢٧٤
 وحدة الاستخبارات المالية، ١٥٩
 وضع الدولة الأولى بالرعاية، ٤٧، ٥٣-٥٤،
 ٢١٦ ح ٢٠
 وظائف الدعم الداخلي، ٨٥
 الولايات المتحدة
 الصين، التوترات التجارية بينهما، ٢٣-٢٤
 ضريبة الكربون على الحدود و، ٤٨
 مبادرة أمن الحاويات، ١٨
 مكافحة الإرهاب، ١٨
 المكسيك، التعاون الجمركي مع، ٨٢
 ويدوسون، ديفيد، ١٣٨
 ويرث، كارستن، ٦٢ ح ٥١

ياء

اليابان
 اتفاقية الشراكة الاقتصادية بين اليابان
 وأستراليا، ٥٥ ح ٣٧
 تحليل صور الأشعة السينية، ٢٢٥ ح ٣٢
 زلزال شرق اليابان الهائل، ٢١-٢٢

نظام مجتمع الموائى، ١٢٠
 النظام المنسق لتصنيف السلع وترميزها
 (النظام المنسق)، ١٤-١٥، ١٤ ح ٨، ٢٩
 نظام النقل من نقطة إلى نقطة، ٣٤
 نظم تكنولوجيا المعلومات
 إدارة المخاطر و، ١٤٤
 استخدام التكنولوجيا للحد من الأعباء
 الإدارية، ١١٩، ٢٠٤ ح ٣، ٢٠٥ ح ٤
 الإنفاذ الجمركي و، ١٩٢-١٩٣
 التحول الرقمي وعقوبة الصومعة، ٢٠٩
 التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي و، ١٦٣
 الدول الهشة و، ٢٢٠-٢٢١
 كنقاط الضعف في الأداء التشغيلي، ١٤٩
 لاستهداف الحمولة، ١٥٢
 لتتبع الحمولة، ١٥٣، ١٥٤
 معدلات الانتقائية و، ١٥٥-١٥٦،
 ١٥٥-١٥٦ ح

نقل الأرباح، ٣٦، ٥٢، ٥٩، ١٨٣ ح ٨
 النقل البحري، ٣٤-٣٥، ١٩٥، ٢٧٢-٢٧٣
 نقل عابر مضمون، ٣٥
 النقل متعدد الوسائل، ٢٢٥، ٢٢٥ ح ٣٠
 النماذج الإلكترونية، ١٤٠
 نماذج عمل الاشتراكات، ٣٩-٤٠، ٣٩ ح ١١
 نمط النقل بنظام المركز والأطراف، ٣٤
 نمو التجارة الدولية، ٥-٧، ٦ ش
 نموذج إجراءات العمل الجمركي للاتحاد
 الأوروبي، ١١٥
 نموذج النضج الرقمي للعمليات الجمركية
 (شركة غوغل)، ٢٠٥ ح ٦
 نموذج النضج الرقمي للعمليات الجمركية،
 ٢٠٥-٢٠٦، ٢٠٥ ح ٦، ٢٠٦ ش
 نيجيريا، إغلاق الحدود البرية في، ٢٤
 نيوزيلندا، الإدارة المتكاملة للمخاطر في،
 ١٣٦-١٣٧

هاء

هامس، مايكل، ٢١٤ ح ١٤
 الهجرة، راجع الاتجار في البشر؛ السفر الدولي
 هندوراس، تحديث الإدارة الجمركية، ٧١
 الهوائف المحمولة، ٣٩-٤٠
 هولندا

استخدام تقنيات الواقع الافتراضي كأداة
 لتدريب مسؤولي الجمارك، ٢٣٣ ح ٤٦
 تحليل صور الأشعة السينية في، ٢٢٥ ح ٣٢
 هولواي، ستيفن، ١٣٨

«الجمارك مؤسسة حيوية: تعزيز الإدارة الجمركية في عالم متغير» كتاب يمنح القارئ فهما أفضل للأدوار المتنوعة والمعقدة التي تضطلع بها الجمارك في مجالات تحصيل الإيرادات وتيسير التجارة وأمن الحدود، موضحةً بمجموعة كبيرة من الأمثلة لحالات عملية وبعض الرؤى المتعمقة القيمة بشأن التحديات التي تواجهها. ويوصى بقراءة هذا الكتاب، ليس للأفراد الذين يعملون في الجمارك بشكل مباشر والهيئات الأخرى المسؤولة عن الحدود، بل أيضا لمن ينخرطون في قطاع التنمية والأعمال والدوائر الأكاديمية.

الدكتور كونيو ميكوريا — أمين عام منظمة الجمارك العالمية

«يمثل هذا الكتاب دراسة ممتازة لدور الجمارك المعقد ومسؤولياتها المتزايدة في بيئة التجارة الحديثة. واستنادا إلى ما يتمتع به صندوق النقد الدولي من خبرات ميدانية كبيرة، يوضح الكتاب بالتفصيل كيف يمكن للجمارك أن تتولى مسؤولياتها بفعالية إزاء تحصيل الإيرادات، وتعزيز القدرة التنافسية الاقتصادية، وحماية السلامة والأمن، إلى جانب أهمية اتفاقات منظمة التجارة العالمية في هذا الصدد. وسيمثل مصدرا مهما لجميع المهتمين بالتداخل بين السياسة التجارية والإدارة الجمركية.»

الدكتورة نغوزي — أوكونجو إيويالا — مدير عام منظمة التجارة العالمية

«إن وجود جمارك فعالة أمر بالغ الأهمية لاقتصادات منطقة وسط إفريقيا. وإنها لفرصة نادرة أن يكون لدينا مثل هذا الكتاب الشامل الذي يصف ويحلل مهام الإدارات الجمركية الحديثة والتحديات الرئيسية التي تواجهها. وإنني على ثقة أن هذا الكتاب الجديد، المستقى من خبرات صندوق النقد الدولي، سيكون عظيم القيمة للجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط إفريقيا في سعيها لتنفيذ برامجها للإصلاح والتحديث.»

ميشيل نياما — مفوض شؤون السوق المشتركة للجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط إفريقيا

«هذا الكتاب يلقي الضوء على الدور المهم الذي تضطلع به الإدارات الجمركية ومساهماتها في النمو الاقتصادي وأمن المجتمع. وهو جدير بالقراءة لأي شخص يهتم بالتعرف على التحديات الراهنة والمستقبلية التي تواجه الجمارك، ويشكل دليلا ممتازا للبلدان، مثل باراغواي، التي قررت تنفيذ عمليات تحول كبيرة في إدارتها الجمركية بالاستفادة من الخبرات الكبيرة التي يتمتع بها خبراء صندوق النقد الدولي في مجال الجمارك.»

خوليو فرنانديس فروتوس — مدير عام الجمارك في باراغواي

ISBN 979-8-40-024659-2



9 798400 246593

مطبوعات الصندوق



CUSTOMS MATTERS

Strengthening Customs Administration in a Changing World (ARABIC)