جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا

كلية الدراسات العليا

كلية اللغات

A Translation of Pages (300-350) of the Book

Entitled: Border Management Modernization

By Editor:

Gerard McLinden, Enrique Fanta, Dived Widdowson and Tom Doyle

Complementary Research for M.A – Translation

ترجمة الصفحات من (300 إلى 350) من كتاب: تحديث إدارة الحدود

بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير في الترجمة

إعداد الدارس:

عبدالإله الصديق أحمد محمد

إشراف:

د. عباس مختار محمد بدوي

مارس 2018

قال تعالى:

(وَمِنْ آيَاتِهِ خَلْقُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَاخْتِلَافُ أَلْسِنَتِكُمْ وَأَلْوَانِكُمْ ۚ إِنَّ فِي ذَٰلِكَ لَآيَاتٍ لِّلْعَالِمِينَ) (22)

القرآن الكريم _ الجزء الحادي والعشرون _ الروم، اية 22

الإهداء

إلى والديَ بصري وبصيرتي، متعهما الله بالخير كله.
إلى إخوتي سندي وعضدي.
إليها... نور قلبي.
إلى زملاء المهنة، الى الذين يُشعلون ضوء المعرفة ويبددون ظلمات الجهل.
إلى من أرشدني ودلني على خير.
إلى كل باحثٍ عن المعرفة أُهدي هذا العمل.

الباحث.

شكر وعرفان

الشكر لله بدءً ومنتهى أن وفقني لإنجاز هذا العمل، والشكر أجزله لجامعة السودان للعلوم والتكنلوجيا كلية الدراسات العليا، ولأساتذتي في برنامج ماجستير الترجمة، ولمشرفي د. عباس مختار والذي كان خير معين. كذلك شكر وإمتنان إلى الزملاء في مدرسة جبل اولياء النموذجية بنات متمثلةً في شخص حادي ركبها الأستاذة أمال موسى والأستاذة إنتصار محمد نور.

شكر خاص إلى الزملاء رفقاء الدرب في مجموعة البحث الذين قاموا بترجمة بقية الكتاب: (أحمد، خضر، ياسين، فوزي، عبدالحليم وعاطف).

وشكري يمتد لكل من أعانني او قدم لي مداد النصح.

مقدمة المترجم

تلعب الترجمة دوراً بالغ الأهمية في نقل المعارف والثقافات بين الشعوب. إذ كان اليونان يرسلون الطلاب والدارسين إلى مصر القديمة للتعلم ونقل معارفها في الحساب والفلك والزراعة إلى الإغريقية، ثم أتى الرومان فنقلوا عن الإغريقية آدابها وفلسفتها، ثم جأء العرب فنقلوا عن اللاتينية والإغريقية، ومن ثم كان العصر الوسيط فأندفعت الأمم الاوربية الغارقة في عصر الظلمة إلى نقل المعارف عن العرب. لهذا يمكن القول أن الترجمة هي اللحمة التي تربط بين خيوط السداة في نسيج الحضارة البشرية. ربما، لولاها لظلت الأمم متباعدة متباينة لا يربط بينها رابط.

فيما يخص إختياري لهذا الكتاب فقد بدا اهتمامي بالترجمة بشقيها القانوني والإقتصادي خلال محاضرات الفصل الدراسي الثاني، جذبني الدكتور بعشوم بإسلوبه الشيق نحو مادة الترجمة القانونية. ثم شكلت المادة الثرة لمواضيع الإقتصاد تحدياً بالنسبة لي.

جمع الكتاب موضوع البحث "تحديث إدارة الحدود" بين المواضيع الإقتصادية والقانون، فكان فيه ما أردت.

أقدم للقاري ترجمة الصفحات من 300_350، ضمت الصفحات "جزء" من الفصل الثامن عشر، يتناول هذا الجزء: طبيعة أمن المخاطر، وسلسلة الإمداد العالمي، ومبادرات أمن سلسلة الإمداد.

ثم كامل الفصل التاسع عشر والذي يتحدث عن: البلدان الهشة "الضعيفة" تعريفها، إدارة الحدود الخاصة بها، جهود مجتمع التنمية لمساعدة هذه الدول، أشكال الفساد الداخلي والصراعات وما إلى ذلك.

و جزء غير كثير من الفصل العشرين والذي تناول العديد من المواضيع مثل نمذجة مخاطر النزاهة.

أقدم هذا البحث سائلاً العزيز القدير أن يكون إثراءً للعلم والمعرفة وأن تفيد منه الجهات المختصة وأن يجد فيه طلاب العلم ما يعينهم. والله من وراء القصد.

مستخلص البحث

تعد الصفحات (300_350) ترجمة من كتاب بعنوان (***تحديث إدارة الحدود***) للكاتب جرارد ماكليندين، وانريك فانتا، وديفيد ويدسون، وتوم دويل. شملت الصفحات جزء من الفصل الثامن عشر والفصل التاسع عشر وجزء من الفصل العشرين.

تطرق الفصل الثامن عشر إلى: سلسلة الإمداد، وطبيعة أمن المخاطر، ورؤية سلسلة الامداد من وجهة نظر تجارية وأخرى حكومية، وأخيراً مبادرات أمن سلسلة الإمداد.

يتناول الفصل التاسع عشر:إدارة الحدود في الدول الهشة، وتعريف الدولة الهشة، والبلدان المستهدفة، وجهود مجتمع التنمية لمساعدة هذه الدول، عقود الإدارة ومكاتب الإيرادات المستقلة واخيراً طُرق تخليص البضائع في الدول الحبيسة.

واخيراً قام الباحث بترجمة جزء فقط من الفصل العشرين يتحدث عن نمذجة مخاطر النزاهة في سياق إدارة الحدود و الحوكمة.

Abstract

The pages (300_350) are considered as a translation from a book entitled: (***Border Management Modernization***) written by: Gerard McLinden, Enrique Fanta, Dived Widdowson and Tom Doyle. Those pages comprise a part from chapter eighteen, chapter nineteen and a part of chapter twenty.

Chapter eighteen deals with: Supply chain, the nature of security, supply chain visibility from two perspectives: a business perspsctive and a government one, and supply chain security initiatives.

Chaptter nineteen talks about: Border management in fragile states, definition of the fragile state, targeted countries, efforts by the development community to help fragile states, management contracts, autonomus revenue agencies, finally the chapter discusses clearance at landlock countries.

The researcher translated only a part from chapter twenty which talks about Integrity risk modeling in border management context and the governance.

طبيعة أمن المخاطر لسلسلة الإمداد.

إن الطبيعة المتغيرة لأمن مخاطر النقل البحري حدثت باشكال متعددة، فبغض النظر عن هجمات سبتمبر 2001، كان انعكاس الزيادة في حجم وتعقيد التجارة العالمية نفسها. إذ أن التطور التكنولوجي يقود إلي المنفعة المشتركة للتطور الواسع في سرعة النقل والإتصال وإنخفاض سعر التكلفة، نتج عن ذلك منافذ أفضل للسوق العالمية وتنوع كبير في الكيانات المُضمنة في التجارة العالمية. كما أُنتجت أيضاً زيادة أسية في استخدام الحاويات في النقل البحري.

تم تسليط الضوء على تغير طبيعة التجارة أيضا من قبل تقرير الانكتاد2006 (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية) والذي قَدر أن ثلث التجارة العالمية في البضائع يتضمن التجارة في البضائع غير المكتملة والمكونات "مكونات البضائع" وهنالك نسبة مئوية توضح التجارة في نفس الشركة (انكتاد2006). من المحتمل أن هذه النسبة قد إزدادت منذ إعداد تقرير الأنكتاد (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية).

في الواقع، تُقدر المنظمة العالمية للجمارك نسبة التجارة بين الشركات التداخلية بأنها تقترب الآن من خمسين بالمئة (المنظمة العالمية للجمارك 2008) معظم نشاط التجارة التداخلية بين الشركات يحدث في نظام إمداد عالمي متكامل لتقليل المدة الزمنية ولمواجهة المصدر العالمي ونماذج العمل الفورية التي تركز علي تقليل المخزون .

تدير الشركات عمليات متواصلة لتدفق البضائع التي تنقل كجزء من إمداد لوجستي معقد ونظام إداري لسلسة إمداد يضمن تلبية الطلب في اللحظة المطلوبة كمساهمة فعلية في الإنتاج .

إن الفوائد في إقتصاد التكاليف والكفاءة مهم جداً لكن أيضا تَعتبر المخاطر التجارية أنه إذا حدث خرق ولو كان بسيطاً في سلسلة الإمداد قد يؤدي إلي عواقب مالية معتبرة (وزارة التجارة القومية) (السويد)2008

أصبح المصدر العالمي نزعة شائعة وبإزدياد في سلاسل الإمداد الحديثة مثال لذلك، المنشأ أو ((الأصل)) للمنتج ابل ايبود نانو (Apple iPod nano (-box 1801.

لا يسلط الضوء فقط على التعقيد الموجود اليوم في سلاسل الإمداد العالمي لكنه يظهر أيضا الصعوبات في إدارة المخاطر المصاحبة– من خلال منظور تجاري للتأكيد علي تلبية طلب المكونات ((الأجزاء)) في الزمن المحدد، ومن خلال منظور اصحاب العمل والمنظور الحكومي مع الأخذ في الاعتبار تأمين سلسلة الإمداد من أي مهددات امنية محتملة.

في الواقع فإن هنالك منفعة تجمع بين أصحاب الأعمال والحكومة في المحافظة على سلسة الإمداد آمنة وهذا بدوره يتطلب تعاون وتنسيق لتحقيق الفعالية وتقليل المخاطر المعيقة، أوسوء استعمال تدفق البضائع وفق القانون. هذه الفائدة المركبة في أمن سلسلة الإمداد تم إقرارها في الدراسة التي أجرتها وزارة التجارة السويدية (2008)

شكل رقم 1018 { مثال لتعقيد سلسلة الإمداد العالمية جهاز ايبود نانو من ابل }

إن جهاز ايبود نانو من أبل هو عبارة عن مشغل موسيقى (Mp3) يتيح للمستخدمين تحميل موسيقاهم المفضلة باستخدام كمبيوتر شخصي موصل بالانترنت. حيث أن الرقاقة المركزية لهذا الجهاز مصنعه من قبل شركة أمريكية (portal player)

قام بتصديق التقنية الأساسية لهذه الرقاقة شركة بريطانية (ARM) وتم تعديلها من قبل مبرمجي (portal player) في كلفورنيا، وواشنطن، وحيدرآباد.

يعمل البورتل بلير برقاقة من تصنيع شركات في كلفورنيا، حيث تسلم هذه الشركات التصميم النهائي لشركة في تايبيه الصينية والتي تصنع رقاقات مكونة من مئات الألوف من الشرائح الالكترونية (chips) ثم تقطع هذه الرقائق الي أجزاء كل جزء يمثل قرص لترسل لمنطقة أخرى في تايبيه الصينية حيث يتم اختبار كل قرص علي حدى.

تعبأ هذه الرقائق بعد ذلك في صناديق بلاستيكية وتصبح جاهزة للتجميع من قبل (silicon – ware) في تايبيه الصينية و (Amkor). وفي جمهورية كوريا تخزن الرقاقة بشكلها النهائي في هونغ كونغ الصينية.

إن تطوير وتطبيق الإستراتيجيات لجعل تأمين المخاطر في سلسلة الإمداد يعمل بهدوء لهو أمر معقد ومحبط بسبب النسبة العالية لإعتماد وارتباط شبكة الخصائص التي عرضها نظام سلسلة الإمداد العالمي الحديث. خلق هذا الأمر حالة كبيرة من الشك لمعرفة أين تبدأ المخاطر حقيقةً وأين تنتهي وذلك انما يبدو أحياناً حدثاً غير مهم يتحول الي أزمة حقيقية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2006) هنالك مثال غالباً مايُستشهد به وهو الحريق الذي حدث في واحدة من مصادر الإمداد المستخدمة من قبل شركة أريكسون والذي أسفر عن خسائر تقدر بأربعمئة مليون دولار في مبيعات الشركة، وإنخفاض في أسعار أسهم الشركة بنسبة أحد عشر بالمئة وكانت النتيجة النهائية هي التوقف التام عن انتاج ذلك النوع من العمل.

إن المبدأ مصور علي ميزان عالمي عندما يعتبر أحدهم أن الأزمة الحالية نتجت عن الطُرق التنظيمية التي أُبرمت لعلاقة الثقة لكن من اعتقد ذلك فشل في ملاحظة إحتمالية حدوث نتائج عالمية مشابهة ذات خطر معزول في واحد من القطاعات الخاصة بشركة معينة.

حتى هذه النقطة كان النقاش فيها بصورة رئيسية عن الأخطار التي تحدث عموماً نتيجة التعقيد والترابط في طبيعة سلسلة الامداد الحديثة، لكن التركيز علي مكافحة الإرهاب منذ أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 تطلب من المجتمع الدولي أنْ يضع في إعتباره وبصورة جادة المخاطر الإرهابية ذات الخصائص سريعة الزوال بخلاف المخاطر الأخري (مثل خطر الحوادث) حيث أن الأحداث غير متعمدة وإحتمالية حدوثها يمكن ان تقدر بصورة معقولة من الملاحظات التجريبية، أما الاحتمالات المتعلقة بهجوم إرهابي يصعب وبصورة أكبر تحديدها.

تقترح منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية سببين لذلك (2009ا صفحة 6)

أولاً: الهجمات الارهابية نادرة نسبياً خاصة الهجمات الحقيقية التي تُعد من الأحداث الجسام، مع إحتمالات قليلة، وإثار كبيرة وإمكانية إنتشار الضرر للأنظمة المرتبطة بالنقطة موضع الهجوم، لذلك تعتبر الأحداث النادرة الوقوع مثل هذه لا تعطي إلا القليل من المعلومات لتوقع مايحدث مستقبلاً.

ثانياً: ربط الإحتمالات بأفعال متعمدة مشكلة في حد ذاته لإمكانية السلوك الإستراتيجي: يكيف الإرهابيون إستراتيجياتهم وفقاً للتغيرات في النظام الأمني المستهدف، ذلك أن القليل قد عرف عن كيفية ردودهم (لان مجموعه الاستراتيجيات المتاحة كبيرة جداً)، ليس واضحاً كيف تؤثر السياسات الامنية أوالتغيرات ذات الصلة في الاحتمالات. خلاصة القول، لا توصف الهجمات الإرهابية بالخطر بل بالاشتباه، ما يعني انه ليس هناك إحتمالية هدف معقول ليحدد ظهورهم.

مايمكن قوله بدون شك أن طبيعة الخطر في بيئة التجارة العالمية تتطلب المرونة العالية والمواءمة لجعلها تعمل وفق مبادرات تنظيمية لضمان فعاليتها وأن فكرة المرونة والمواءمة تلك تتطلب التعاون بين اصحاب المال والحكومة والعكس كذلك. بدلاً عن اعتماد كلاً على نفسه فقط والعمل بإنفراد.

(عقلية الصومعة[1]). تتطلب ايضا الرؤية المشتركة القومية والعالمية التي تقر بالترابط المتزائد والإعتماد المتبادل بين الإقتصاديات كلاً علي الاخر. تتطلب' بعبارة اخرى التطبيق العلمي للمفهوم التعاوني بين إدارة الحدود المشار اليه في الفصل الثاني.

كما أشارت منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية في دراستها إدارة مخاطر الدولة عند مناقشة ضرورة التعاون بين الوكالات الحكومية، ربما يكون هناك تعرض(مناطق ضعف غير متوقعة عندما تظهر الأخطار التي لاتناسب بصورة منظمه واحداً من الاقسام المعنية المسؤولة ..... في الحقيقة فإن الإدارة الفعالة في إدارة المخاطر ربما تعجز عن التوصل لحل وسط في التعامل بفاعلية مع الأزمات عن طريق تبادل وتحليل المعلومات أوتحديد الاولويات التي اتخذتها إدارة المخاطر لدولة محددة) (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2009)، زيادة علي ذلك فإن جمهود إدارة المخاطر لجهة معينة يمكن إبطال فعاليتها نتيجة للسهو أو القصور لواحد من الشركاء في سلسلة الامداد (كلوس واخرين 2008)، وبتعبير آخر فإن كل سلسلة الامداد التجاري (الموردون) تعتبر جيدة بجودة اضعف خطوطها من ناحية أمنية.

إذا سلمنا القول أن حاوية الشحن واحدة من اهم مميزات العمل البحري وكان هنالك إحتمال للإستيلاء عليها من قبل ارهابيين او من خلال جريمة منظمة، إذاً واحدة من المخاطر الكبيرة لأمن سلسلة الإمداد هو تحليل المواقف المشابهة لحركة الحاويات عالمياً، وبصورة أوضح لمعرفة ماهية محتويات تلك الحاويات من منظور امني فإن تحديد وجهة الشحنة أمر مهم جداً لأنها تحدد الوجهة النهائية في سلسلة النقل الخاصة بالحاوية حيث يتم فحص ومعاينة محتوى المادة بصرياً والتوفيق بين الفاتورة التجارية وسند الشحن بعد أن تغلق الأبواب ويوضع الختم النهائي حتى يعاد فتحه من قبل الجمارك أو من قبل المستلم النهائي.

من المهم ألا يتم التحقق من جميع المعلومات المتعلقة بمحتويات الحاوية (مثل قائمة الشحن، سند الشحن وحتى الفاتورة التجارية). لذلك فإن الشاحن الأصلي يلعب دوراً حاسما في تأمين الحاوية بخلق قائمة جرد واضحة ودقيقة ومكتملة بكل محتوى الحاوية العيني. إن التأمين المناسب للموقع

[1]عقلية الصومعة او بالانجليزية silo mentalilty وهي عملية اخفاء معلومات شركة ما عن بقية الشركات او الاقسام عن بعضها البعض. مقتبس: إن تقسيم الشركات الى دوائر منفصلة أو "مراكز مكلفة" تتنافس فيما بينها, من اجل الافكار الجديدة والارباح العالمية قد يخلق خسائر كبيرة بسبب تغييب المعلومات للدوائر والصوامع عن بعضها البعض. وبعد ان ينفق القائمون على قسم ما مبالغ طائلة في فكرة ما يكتشفون ان قسما اخر قد انشأ او اخترع ذات الامر. (من كتاب أثر الصومعة للكاتبة البريطانية جيليان تيت "عن مقال منشور بمجلة العربي الجديد 15/اكتوبر/2015" للكاتب جواد العناني) .
المترجم.

وإجراءات الشحن ومراقبة عملية الشحن كلها ضرورية بالنسبة لهذه الحلقة المؤثرة في السلسلة لتصبح آمنة (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2005 ص290).

من الواضح جلياً أن حاويات البضائع تكون في أضعف حالاتها وأكثر عرضة للهجوم حين تحوي بضائع محظورة تم إدخالها في سلسلة الامداد وذلك عند توقفها. وتكون أقل عرضة للهجوم والخطر في حالة الحركة (انظر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2005)، قاد هذا الأمر إلى تعامل واسع من قبل مصممي النظام وهم يفكرون في إجراءات أمن سلسلة الإمداد والتشديد بصورة خاصة على مناطق الالتقاء في السلسلة حيث يتم تسليم البضائع أو تخزينها.

وضعت منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية نقطة مهمة اخرى عندما أشارت إلى أن معظم البضائع العالمية المشحونة تمر عبر ميناء اوعدة موانٍ، في هذا السياق فإنه يجوز الإشارة إلى أنه لا يمكن بأي حالٍ تجاهل حتى اصغر الموانٍ، المحطات الفرعية التي يتم فيها نقل وتسليم البضائع للمحاور الرئيسية، إذ لا يمكن تجاهل أنها منطقة محتملة لإنطلاق خطر يصبح مهدد حقيقي لسلسلة الإمداد في المناطق الحية منها. لذلك فإنه من الصواب وبصورة حتمية على مثل هذه الموانٍ أن تضع إجراءات أمنية طبقاً للمتطلبات (مثال) المدونة العالمية لأمن السفن والمرافق المينائية ISPS، لكن فعالية تلك الإجراءات تعتمد في الحقيقة على إلتزام سلسلة الإمداد التابعة للحكومات المسؤولة عنها وجودة الإطار التنظيمي المتعلق بها وتنفيذها.

إن الملاحظة العامة من خصائص المخاطر السابقة في سلسلة الإمداد الحديثة هي اهمية وضوح الرؤية لسلسلة الإمداد.

إن جلاء ووضوح الرؤية هو مفتاح التعرف على الخطر مبكراً والمعالجة ووضع القيود لتعامل سلسلة الإمداد معه، لذلك فمن الواجب أن تعتبر الرؤية مهمة وبتساوي كلا الجانبين "الحكومة واصحاب العمل". يوجد في معظم مبادرات سلسلة الإمداد الحالية وفقاً لتأسيسها مفهوم الطبقات الأمنية. هذا المفهوم يحاول تصميم طبقات أمنية زياده في النظام ولذلك فإن اي خرق أمني في واحد من المستويات يمكن تلافيه والدفاع عنه في المستوى الذي يليه. مبادرات مثل هذه تعترف أن أي سلسلة إمداد غير آمنة هي ذات أثر وخيم على اصحاب العمل والحكومة معاً. وكل هذا، سواء بدرجة اكبر أو أقل، يتطلب مشاركة القطاعين الخاص والعام وتضمين المشاركة في إجراءات

التنظيم المقترحة. على كلٍ فقد أُفترض أن عدد من هذه المبادرات أقل تاثيراً وفعالية في تصميمها من مبادرات اخري لأنها عجزت عن المشاركة في رؤية سلسلة الإمداد.

رؤية سلسلة الإمداد: وجهة نظر تجارية

هنالك مقياس معياري (benchmark) لسلسلة إمداد عالمية، أُصدر من قبل مجموعة ابردين (Aberdeen Group) في يونيو من العام 2006، شدد على أهمية رؤية سلسلة الإمداد بالنسبة للعمل التجاري. حيث وجد أن فقدان الرؤية لسلسلة الإمداد العالمية_مربوط بالألية الضعيفة_ يؤثر علي الخط الرئيسي علي المدى البعيد، وإحتياطات المخزون الكبيرة، وتجاوز في الميزانية وإختلال في العرض والطلب خصوصاً أن الشركات العظمى متعددة الجنسيات تعمل وفق نظام، حيث أن الرؤية الضعيفة والإجراءات متعددة المراحل الغير منظمة تؤثر وبشكل كبير على التكاليف في حالة الاحتفاظ بالإنتاج، وتتيح فرقاً في سعر نفقات النقل وتطيل المدة الزمنية (ابردين 2006) بعض المخرجات ذات الصلة من التقرير تضمنت:

- كانت الشركات المضمنة في التقرير 79 بالمائة أقرت بعضاً منها أن عملية الرؤية لسلسلة الإمداد من اكبر إهتماماتهم.
- من ضمن الشركات التي شملها التقرير كان إهتمام 82 بالمائة منها بالمرونة في سلسلة الإمداد (مرونة السوق). و11بالمئة فقط منها كانت نشطة في إدارة هذا الخطر.
- وجد أن أكبر خمسة مناطق للفجوات متعلقة بمخاطر سلسلة الإمداد كانت كالاتي: 56 بالمائة في ملفات الموردين، 51 بالمائة لأمن سلسلة الإمداد، 47 بالمائة الطاقة اللوجستية وتكدس المواني، و 44 بالمائة تكمن في إضطرابات المناخ والكوارث الطبيعية.
- بالاضافة الي ذلك فإن 47 بالمائة يسعون الى تطوير جودة بيانات بلاغات الحدث، شاملة الاستمرارية، التكامل والدقة.

- وفقاً ل91 بالمائة من الشركات فإن تكاليف سلسلة الإمداد غير المتوقعة هي ما يؤدي إلى نسف سعر تكلفة الإنتاج ومدخرات التصنيع المتوقعة في بلاد المنشأ، مع إعتبار أن تجاوز ميزانية سعر النقل هي أكبر اسباب الصرف.

يكشف تقرير مجموعة ابردين أن الإصلاحات في إدارة سلسلة أمن المخاطر تم إنجازها من خلال تبني إثنين من الاستراتيجيات الأساسية: أولاً: من خلال زيادة المعينات اللوجستية وسرعة الإمداد بتوفير بديلات لكل من الموردين والناقلين والطرق وترتيبها بالمثل. ثانياً: بتطوير رؤية وآلية نشاط سلسلة الإمداد (قبل الإنتاج او بعده في عمل سلسلة الامداد).

يوضع في الإعتبار أهمية مقياس (الأداء) الإلتزام، إذ أن الشركات متعددة الجنسيات تقيس بعملية متزايدة أداء سلاسل الإمداد الخاصة بها من خلال مفهوم التكلفة الكلية لعملية التفريغ. تُظهر أبحاث مجموعة ابردين أن افضل المؤدين لأعمالهم هي تلك الشركات (من المرجح انها قامت بوضع ميزانية التجارة ومشاريع الالتزام بها مرتين مثلها مثل الشركات المنافسة لها). أشارت الي أبعد من ذلك "كما أن لوائح التنظيم تُشرف وبشكل قوي فإن المشاريع تجد قيمة متزايدة في التحول الي منصة تجارية واحدة وملزمة لكل الشركة تمكنها من الإتساق في تصنيف الإنتاج وفحص الأجزاء المحددة وتقديم نظرة عامة لنشاط الإلتزام وتكاليف التجارة" (ابردين 2006) في هذا السياق يمكن مناقشة الرؤية لسلسلة الإمداد والمرونة على أنها خصائص مهمة بالنسبة للإستراتيجية العالمية الملزمة وتطبيقها والتركيز على تطبيق التجارة مهم لرجال الأعمال والمنظمة علي السواء. ذلك أن الإثنين يبحثان في المحافظة علي أمن سلسلة الإمداد بالرغم من تحفيزهما، ربما بأهداف مختلفة، كما أشار تقرير مجموعة ابردين الرسمي (2006) .

إن إدارة الإمداد اللوجستي العالمي ليست مثل ادارة سلسلة الإمداد المحلية الممتدة، إنها في الأساس عملية متعددة الأجزاء كثيرة التقلب في جودتها، كثيرة الزمن والتكلفة والمخاطر. بدلاً عن إنشاء شبكة ذات تكلفة كلية ثابتة، يبني رؤوساء الإدارات في شبكات إمدادهم اللوجستية نقاطا أخرى من المرونة. وذلك يساعد على الدوام في فحص بيئة العمل من أعراض الإختناق أوزيادة الطلب وإتخاذ التدابير اللازمة.

رؤية سلسلة الإمداد: وجهة نظر حكومية:

إن رؤية سلاسل الإمداد بنفس الأهمية بالنسبة للحكومة، حيث أن الرؤية الجلية تمد السلطات التنظيمية بما تحتاجه من معلومات لتحليل المخاطر والتعرف علي أكبرها أو الشحنات المشكوك في امرها، وتحديد المخاطر الامنية المحتملة. فإذا كانت المعلومات المقدمة للمشغلين التجاريين والمنظمين غير دقيقة أو مضللة، فإن أفضل المشاريع التنظيمية في العالم لن تكون قادرة على إنجاز أهدافها في حال عدم تبادل المعلومة مع المصادر الاخري. سيتم استكشاف هذا الموضوع لاحقاً بصورة أكبر في هذا الفصل.

تسمح سلاسل الإمداد في الاوقات الحقيقية بإستجابة سريعة للمخاطر في بداية ظهورها، واذا ما ربطت مع أنظمة إدارة مخاطر فعالة تحوي إدارة توقع ومواجهة قبلية للاحداث [4]، فإنه قد تم تعزيز عملية أمن سلاسل الإمداد كلها بشكل كبير. وتكامل رؤية سلسلة الإمداد بالرغم من صعوبة تحقيقها، وتطوير إستجابة إدارة الأعمال (معدل الإنتاج والمدة الزمنية للشحن) والحكومة (التعرف على المخاطر مبكراً).

إن الحركة العالمية للبضائع يصعب ان تكون واضحة كلياً لأنه لاتوجد مؤسسة تنظيمية واحدة تقوم بعمل كل سلسلة الامداد كما اشارت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مسبقا، إن أكثر المراحل التي تكون فيها الحاوية عرضة للخطر هي مرحلة الشحن، قبل أن ينهي الشاحن عمله النهائي. إذ يعتمد النظام علي مصداقية الشاحن، حيث تعتبر معظم الشحنات آمنة. علي كلٍ فإن بوليصة الشحن تمثل نقطة ضعف في سلسلة الامداد. كيف تعرف السلطات او أصحاب الصناعات التحويلية ما تم شحنه في الحاوية؟ نادراً ما يتم التحقق من سند الشحن من خلال التفتيش بعد التعبئة أو في اثناء النقل وفي الطريق. حيث أن الحاوية تكون في أيدي شخص واحد لزمن كثير ولمسافة طويلة مما يعد مشكلة حقيقية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2005) إن نتائج الرؤية المثالية لكل من الحكومة وأصحاب العمل هي الرؤية على الطلب ويمكن إنجاز هذه الرؤية فقط من خلال التكامل التام بين الحكومات ذات المصلحة والأنظمة اللوجسنية لأصحاب العمل. وقد تم نقاش هذا المفهوم نقاشاً مستفيضاً بين سلطات إدارة الحدود كأفضل تطبيق مع الوضع في الإعتبار تنفيذه بسلاسة تامة في المعاملات التجارية الحدودية، ووضع على عاتق الحكومة مهمة أمن ومباشرة المعطيات التجارية بغرض تقييم المخاطر.

بالرغم من أن البعض قد يدعي أن الرؤية المناسبة قد أنجزت في سياق مبادرات النافذة الواحدة "انظر الفصل8" فإن النافذة الحقيقية الواحدة مع منفذ عند الطلب لإنشاء البيانات التجارية من قبل الحكومة وأصحاب المصلحة الآخرين مثل سلطات الموانئ ووكالات الشحن لم تصبح حقيقة واقعية بعد في حين أن جزءاً من التقدم الكبير في أنظمة وحدات الموانئ قد يقدم كنموذج يحتذى به في بيئة الميناء (للمثال أنظر لونق 2009) والحل المشابه لذلك في سلسلة الإمداد الحدودية بعيد عن أن يكون واقعياً. في الحقيقية ربما يكون هناك درجة من الامتناع من بعض أصحاب العمل في التجارة العالمية عن مشاركة بعض المعلومات التجارية التي تعتبر في معظم الأحيان قيمة، لخوفهم من المنافسين في أن يحصلوا على السعر الحقيقي والمعلومات التنافسية (داهمان وآخرون 2005).

إن شركات الشحن الكبيرة يكون لديها معلومات عن الحاويات التي تنقلها ومواقع حركتها في كل الأوقات أما الشركات الصغرى التي تعمل في الخطوط الفرعية تكون أقل تنظيما. تعتبر أنظمة المعلومات في كل شركة شيء خاص ومميز ولا تشاركه أي شركة مع الموانئ أو السلطات الجمركية. هذه المعلومات ذات قيمة تجارية وليس من السهل معرفة كم المعلومات التي ترغب شركات الشحن مشاركتها ومع من تود ذلك وتحت أي ظرف.

ومن دون شك فإن الحوجة إلى البيانات الدقيقة وفي الوقت المناسب يقلل من رؤية سلسلة الامداد لذلك يصبح العائق الأساسي لرؤية سلسلة الامداد الشاملة هو الحوجة إلى التكامل والتحديات المحيطة بها متضمنة التكنولوجيا وتحديات البنية التحتية لعدد من أصحاب المصلحة صعوداً ونزولاً في سلسلة الإمداد والتي تشمل في كثير من الأحيان الحكومة .

تلاحظ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مثل هذه العيوب في مطابقتها للتحديات العامة لفاعلية إدارة المخاطر، والتي تحوي "سوء الفهم او عرض البيانات بصورة خاطئة" (تحوير عرض البيانات) صعوبات الإتصال، وتعثر الإمدادت اللوجسنية والتي ربما تزداد مع كل خطوة تؤخذ بين مصدر المعلومات وبين استخدامها من قبل صناع القرار، إن تعيين كل إطارات العمل الخطرة يرفع من التناسق بالنسبة للخبرة العالية المحددة، وتطوير إدارة مشاركة المعلومات يطور من قدرة

تكامل البيانات ويستثمر في تدريب موظفي الخدمة المدنية ويعمل علي ممارسة التعاون بين السلطات المتعددة المضمنة تحت إدارة دولة واحدة (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2009).

مبادرات أمن سلسلة الإمداد:

والآن ننتقل لإختبار عدد الإستراتيجيات التنظيمية والتي وضعت منذ هجوم الحادي عشر من سبتمبر لتقوم بتوجيه أمن مخاطر سلسلة الإنتاج. إن هيئة المملكة المتحدة لتسيير التجارة ومكتب تسهيل الإجراءات التجارية بالمملكة المتحدة (SITPRO)،[5]قد أنشأ تصنيفاً مفيداً لعد كبير من إجراءات أمن التجارة العالمية المطروحة حديثاً (مكتب تسهيل الإجراءات التجارية المملكة المتحدة 2008):

- تدابير شاملة – هدفها المخاطر الأمنية بمعناها الأوسع .
- تدابير خاصة ببضائع معينة– هدفها مخاطر معينة واقعة علي أنواع محددة من البضائع.
- تدابير السيطرة المحددة – هدفها المواجهة بدقة لأهداف محددة تحت السيطرة .
- تدابير السلامة – تهتم بسلامة الموظفين وإستخدام البنية التحتية الحيوية.
- تدابير تجارية– إدارة الأعمال المرتكزة على المبادرات لإدارة النقل ومخاطر سلسلة الإمداد.

إن تصنيفات مكتب تسهيل الإجراءات التجارية تشير في النقاش التالي إلى عدد من مبادرات أمن سلسلة الإمداد التي ربما طبقت منذ هجمات الحادي عشر من سبتمبر او خطط لها الآن. من المهم علي كلٍ ملاحظة أن تصنيفات مبادرة معينة لا يمكن تأكيد سريان مفعولها ولا الشك به. نحتاج إلى أخذ عناصر أخرى في الحسبان قبل اتخاذ أي حكم، وهذا ما سنختبره لاحقاً في هذا الفصل أما في هذا القسم فإن عدد من الإستراتيجيات تم تطبيقها ووصفها بإختصار.

كثير من إجراءات أمن سلسلة الإمداد الأولية قد توصف على أنها إجراءات شاملة صممت للتعامل مع المخاطر الأمنية في سلسلة الإمداد على أوسع نطاق. أول هذه المبادرات كان مبادرة البرنامج الامريكي لشركاء التجارة الجمركية ضد الإرهاب، في الأساس فإن هذا البرنامج (برنامج شركاء التجارة الجمركية ضد الإرهاب) هو برنامج تطوعي بين الحكومة وأصحاب العمل والذي

يشجع على التعاون بين جمارك الولايات المتحدة الأميركية ووحدة حماية الحدود (CBP) والتجارة الدولية المشتركة. يشجع هذا البرنامج على بذل الجهود لزيادة مستوى أمن سلسلة الإمداد العالمية.

والقصد من ذلك هو مشاركة أصحاب العمل في البرنامج، في مقابل مواجهة معايير الأمن المصممة الخاصة بجمارك الولايات المتحدة ووحدة حماية الحدود. وليتم مصادقة برنامج شركاء التجارة الجمركية ضد الإرهاب لا بد من تلقي عدة منافع مثل تقليل التفتيش أو الفحص واسبقية التشغيل. يشارك المنتجون والمستوردون وشركاء النقل ومقدمي الخدمة في تقييم مفصل ونقد ذاتي لممارسة أمن سلسلة الإمداد خاصتهم، تقييم يتم التحقق منه دورياً من قبل الجمارك ووحدة حماية الحدود (CBP).

بعض المبادرات الأخرى أقل تركيزاً. مثال لذلك قانون الإرهاب البيولوجي[6] الأمريكي حيث يعتبر إجراء خاص ببضائع معينة صمم ليساعد هيئة الغذاء والأدوية الأمريكية، إذ يحدد المصدر والأسباب المحتملة لأي ملوث للأطعمة والمشروبات المستوردة. القانون يسهل عملية التعرف على الملوثات، فهو يطلب من هيئة تسجيل الأطعمة[7] أن تمد إدارة قانون الإرهاب البيولوجي بمعلومات الشحنة مسبقاً قبل دخولها للولايات المتحدة الأمريكية. يقع على عاتق وسائط النقل والجهات العاملة في استيراد هذه المنتجات تقديم المعلومات قبل ساعتين إلى ثماني ساعات من وصول الشحنة.

واحدة من المبادرات التي أنشئت باكراً هي مبادرة أمن الحاوية أو الشحنة الأمريكية. والتي قدمت في العام (2002)، وتتضمن المبادرة إتفاقيات ثنائية بين مبادرة أمن الشحنة وسلطات الجمارك الأخرى التي صممت للتعرف على حاويات البضائع ذات المخاطر العالية قبل شحنها على السفن المتجهة إلى الولايات الأمريكية. توافق النظم الاقتصادية على محددات الترحيل الرسمية للولايات المتحدة في الموانيء للشحنات ذات الأحجام الكبيرة المتجهة إلى الولايات المتحدة الامريكية، والسماح لهيئة الجمارك ووحدات حماية الحدود بفحص بضائع حاويات الشحن البحرية كلاً على حدى (غالباً من خلال الأشعة السينية والمسح الإشعاعي) قبل تحميلها على سطح السفن المتوجهة إلى الولايات المتحدة.

إن مبادرة أمن الحاوية مثال لمبادرة السيطرة المحددة، حيث تركز وبشكل محدد على البضائع التي تصدر لإقتصاد دولة معينة، أما تلك الموجهة إلى إقتصاديات أخرى فهي غير خاضعة

لتدابير مماثلة. رصد في وقت التدوين لهذا الكتاب ان من بين 58 ميناء، تقدر بأن 85% من حاويات الشحن متجهة نحو الولايات المتحدة كلها مشاركة في هيئة الجمارك ووحدات حماية الحدود [8].

عدد من العيوب تم تحديدها في مبادرة الجمارك ووحدات حماية الحدود أثناء إعتماد استلامها (بيانات الشحن الكاملة والدقيقة لتحليل واتخاذ قرار أي من الحاويات تحتاج لمزيدٍ من الفحص (سارثي 2005).

وجد فريق مبادرة أمن الحاوية في روتردام أن بيانات قائمة الشحن ليست كاملة. كانت البيانات محدودة بالنسبة للحاويات التي تم نقلها فعلياً من سفينة إلى أخرى في روتردام، ولم تطل بيانات قائمة الشحن الحاويات التي بقيت على سطح سفينة متوجهة إلى (الولايات المتحدة) والتي توقفت في روتردام زيادة على ذلك، فإن مبادرة أمن الحاويات لم يكن لديها بيانات قائمة شحن للحاويات من روتردام والتي وصلت عبر الشاحنات أو السكة الحديدية أوالبواخر البحرية من دول أخرى (الدولة الجارة "الاتحاد الأوربي" وكذلك الحال بالنسبة للدول البعيدة في الشرق ووسط أوربا). إضافة إلى ذلك فإن أوراق قوائم الشحن قد وصلت إلى أربعين موقعاً مختلفاً ضمن نطاق ميناء روتردام. يمنع القانون الهولندي في بعض الأحيان مثل هذه القوائم أن تزال من على مواقعهم. هذه العوامل مجتمعة جعلت الأمر صعباً على مبادرة أمن الحاوية في إستلام قائمة بيانات دقيقة ومكتملة وفي الوقت المناسب قبل مغادرة الحاويات لروتردام.

وفقاً لسارثي(2005) فإن عجز المعلومات الذي اتضح جلياً من خلال ممارسة روتردام أدى إلى دخول قانون قوائم الشحن الأمريكي المتقدم (أيضاً بالإشارة الى قاعدة الأربع وعشرون ساعة) هذا يتطلب من كل شركات النقل البحرية أو المشغلين غير البحريين المعروفين ان يرسلوا قوائم شحنهم وكل البيانات إلى النظام الألي للقوائم في هيئة الجمارك ووحدات حماية الحدود قبل أربعة وعشرون ساعة من تحميل البضائع على السفن المتجهة إلى الولايات المتحدة في ميناء التصدير. في الحقيقة فإن قانون الأربع وعشرون ساعة يحول المسؤولية الخاصة بمعلومات المؤن من الموانئ الأجنبية إلى شركات النقل ووكلاء الشحن والسماسرة.

إن قانون الأربع وعشرون ساعة مثال إضافي لمبادرة تحكم محدد، تركز بالدرجة الأولى على معلومات محددة والالتزام بالإجراءات. بعض مبادرات التحكم الامريكية المحدودة الأخرى تتضمن

مبادرة أمن الشحن (SFI)[9] وكذلك قاعدة 10 +2 وممارسة المائة بالمائة (100%) الخاصة بالبضائع المنقولة بحراً التي يتم فحصها تحت مشروع أمن الحاوية العالمي وأمن شحنات النقل البحري الأمريكية (كلاهما ذكر مسبقاً). مثل هذه المبادرات لم تكن متابعة فقط من قبل الولايات المتحدة الأمريكية، برهن على حقيقتها الإنتشار الواسع لقانون الأربع وعشرون ساعة (واختلافاتها) من قبل إدارات جمركية أخرى، توجد الآن مبادرات الأمن المتعلقة بالحدود في كل مكان ورغم ذلك فان معظم الردود على التهديد الإرهابي لسلسلة الإمداد يمكن أن يرجع لأصول هذه المبادرات في الولايات المتحدة الامريكية.

إن المبادرة الأمريكية لبرنامج شركاء التجارة ضد الإرهاب (C.TPAT) كمثال أدى في النهاية إلى تطوير معايير أطر السلامة لمنظمة الجمارك العالمية لكي تستطيع تأمين وتيسير التجارة العالمية – تتضمن مفهوم المشغل الاقتصادي القانوني والذي عرض او يعرض حول العالم بطريقة أو بأخرى.

إن برنامج شركاء التجارة ضد الإرهاب يركز على مخاطر سلسلة الإمداد الواسعة نسبياً وتطوير إطار شامل لإدارة أمن سلسلة الإمداد الذي بني زيادة مع دخول المنظمة البحرية العالمية ومدونه أمن السفن والمرافق الموانئية العالمية، وقانون الولايات المتحدة لأمن الموانئ[10]، والمنظمة الدولية للتوحيد القياسي لمعايير أمن سلسلة الإمداد (الازيو 28000) وبرنامج الولايات المتحدة للشحن المعروف (ذكر سابقاً) والذي يطبق من قبل عدد كبير من استخبارات أمن النقل حول العالم.

تبنت الحكومات خارج الولايات المتحدة الأمريكية لوائحاً من سلسلة الإمداد، تمتلك المفوضية الأوربية نظام معلومات البضائع المسبق الخاص بها والذي يسمى قبل الوصول/ قبل الإقلاع (أصدر في العام 2005) وأصبح نافذ المفعول في العام (2011) ونال تصديق برنامج المشغل الإقتصادي التابع للاتحاد الأوربي اصدر في العام (2008)، القانون الياباني المتقدم لحفظ البضائع ومعلومات الطاقم والركاب والذي سرى مفعوله في العام (2007) ويغطي البضائع البحرية والمنقولة جواً .

إن القانون الصيني لتقديم قوائم الشحن في اربع وعشرون ساعة والذي سرى مفعوله في العام 2009 ملزم لكل البضائع المصدرة والمستوردة والمنقولة عبر أي ميناء صيني يلزم وكلاء الشحن بأن يقدموا قوائم الشحن وفاتورة الشحن لسلطات الجمارك الصينية قبل أربع وعشرون ساعة من

الشحن. بالإضافة لذلك فإن برنامج المشغل الإقتصادي المعتمد الذي اطلقته اليابان في العام 2006 واطلقته الصين (في العام 2008 أنظر دونر وكروك 2009 الصفحات من 11–13).

إثنان من مبادرات السيطرة المحددة لأثنين من الولايات الأمريكية قد تم مناقشة تطبيقهما حديثاً واللتين يراقبهما المجتمع الدولي بعناية، هما قانون 10+2 ومبادرة الفحص بنسبة 100% وتعرف رسمياً بأمن ملفات المستورد (ISF) ومتطلبات الناقل الإضافية، إن قانون 10+2 يطلب من المستوردين وأصحاب النقل البحري أن يقدموا عناصر البيانات تلك التي طلبت حديثاً لتقدم إلى الإدارةالوطنية لأمن الجمارك وسلطة حماية الحدود. الغرض من هذه المبادرة إصلاح المخاطر الموجهة ذات الصلة بالبضائع المتجهة بغرض التصدير إلى الولايات المتحدة قبل أن تشحن البضائع على السفن في الموانئ الأجنبية.

إن ممارسة قانون الفحص الكلي للحاوية (100%) طلب من قبل قانون 2007) الأمريكي والذي احتوى على فحص كل الحاويات المتجهة للولايات المتحدة الأمريكية في الموانئ الأجنبية بحلول العام (2012) باستخدام أدوات الفحص من الخارج والتي من ضمنها الكشف الإشعاعي ومعدات التصوير[11]. للتحقق من جدوى الفحص الكلي للحاوية بنسبة (100%) تم أجراء برنامج ريادي في ست موانئ من موانئ أمن الحاوية.

مدى ملائمة المبادرات التنظيمية :

عدد كبير من المبادرات التنظيمية المتعلقة بالأمن والتي قدمت منذ هجمات العام 2001 تمثل النهج التنظيمي المتعلق بإدارة المخاطر وتعكس عدد من مبادئ الالتزام الموجهة نحو التنظيم والتي تعد إدارة المخاطر القائمة على التنظيم فرع فيها.

برامج الشراكة :

إن إطار أمن المنظمة العالمية للجمارك وبرنامج شركاء التجارة ضد الإرهاب وعدد من البرامج القومية القائمة على الإطار الأمني لمفهوم المشغل الاقتصادي المصرح به تعتبر كلها تقع ضمن فئة التنظيم القائمة على الإدارة .

من المهم معرفة ان كل هذه البرامج هي برامج تطوعية يتم دعوة أعضاء التجارة الدولية للالتحاق بالبرامج المتعددة تحت مفهوم الحصول على منافع لا تتوفر إلا لعضوية هذه البرامج.

لا تفرض مثل هذه المشاريع أي أعباء تنظيمية على المشاركين من قطاع الصناعة والتي لا يقبل المشاركون تحملها، يتوقف قرار الإشتراك فقط على الإعتبارات التجارية والمسؤولية الإجتماعية.

إن كل برنامج لديه تركيز واضح على رؤية سلسلة الإمداد، لكن بطريقة تشجع المشاركات الصناعية لتوجه مخرجات أمن المخاطر المطلوبة لسلوك مرن نسبياً. وقد أنجز هذا الأمر عن طريق تعزيز معرفة الأعمال والممارسات التشغيلية وأنظمة المعلومات مع إتاحة الفرصة للأجهزة التنظيمية للتحقق من نتائج التقييم الصناعية الذاتية وأيضاً بتعزيز الممارسات التجارية الحالية والإجراءات بهذه الطريقة تقلل أي اضطرابات في مجال إدارة الأعمال لأقصى حد.

تعكس هذه البرامج أيضاَ مبادئ سليمة لإدارة المخاطر بالبحث للتعرف على أضعف نقاط الخطر لأعضاءمجتمع التجارة والنقل. إن الهدف الأساسي لبرنامج شركاء التجارة ضد الإرهاب، وبرنامج المشغل الاقتصادي المصرح به من الإتحاد الأوربي وبرنامج الشاحن المعروف، كمثال، أن يمدوا سلطات إدارة الحدود بطريقة تمكنهم من معرفة العناصر الآمنة لسلسة الإمداد العالمية وبالتالي تسمح لهم بتركيز مواردهم على المخاطر العالية للمشغلين.

إن تقييم مستويات الالتزام لمثل هذه الشركات دون اعتبار النتيجة يمد السلطات بصورة أوضح من مستويات الإلتزام والتأثير المحتمل لعدم الالتزام، وهذا بدوره يساعد إلى حد كبير في تحديد مكان توجيه موارد الالتزام مستقبلاً.

إن مفاهيم التنسيق والتعاون والتكاتف والتي تعد جوهر نظام الالتزام التنظيمي الحديث تم خدمتها جيداً من قبل برامج الالتزام هذه. مثل هذه البرامج تساعد في خلق شبكات تشغيل آمنة وتضع هذه البرامج مستوىً أساسياً من المعايير الآمنة وتساعد في رفع كامل مستوى الأمن لعمليات التشغيل العالمية، أيضاً المشاركة في البرامج التطوعية تساعد في بناء المزيد من الشراكات بين القطاع العام والصناعة الخاصة والتي تعد ضرورة لخلق بيئة آمنة (بيترل ورايس 2007).

على كل حال، هنالك عدد من الاهتمامات بهذه المشاريع كلها فيما يتعلق بالحاجة إلى تقديم المنافع التي تطالب بها السلطات. في الحقيقة هنالك شك كبير فيما إذا كانت بعض الفوائد

المحددة –خصوصاً تلك التي ترتبط بالاعتراف المتبادل بوضع المشغل الاقتصادي المصرح به أنها لن تصبح واقعاً أبداً بشرط أن تأخذ كل التجارة العالمية حساب للأنشطة في دولتين منفصلتين على الأقل. هنالك عيوب واضحة للمشغلين التجاريين في الحالات التي يطبق فيها بواعث الالتزام والتيسير على الإستيراد والتصدير فقط. تنظر هيئات الجمارك إلى جهة المنشأ لأمن سلسلة الإمداد والصناعة – خصوصاً المصدرين إذهم أكثر إدراكاً لفوائد التعاون بين الحكومات لتعطي برنامج المشغل الاقتصادي المصرح به تطبيق موسع وفوائد إضافية لكل المهتمين. إذاً فإن الاعتراف المرتبط بهكذا برامج وحالات المشغل الاقتصادي المصرح به تصبح من جداول الأعمال المهمة لعدد من الإدارات الجمركية والمشغلين الاقتصاديين (ايرث 2009، ص80 بوزدغان 2005 من صفحة 84،99 – 100) وفقاً للمنظمة العالمية للجمارك (2007 ص 54).

إن القرار المبني على الإطار الآمن يحث الإدارات الجمركية للعمل سوياً لتطوير الأليات للإعتراف المرتبط بتصديق المشغل الاقتصادي المعترف به والتراخيص ونتائج السيطرة الجمركية وآليات أخرى ربما أُحتيج إليها لإزالة او تقليل الفائض من التصديقات وجهود التراخيص أو المكرر منها.

إن مفهوم الاعتراف المتبادل هو مفهوم واسع يتم من خلاله أخذ القرار أو الفعل أو التصديق الذي تم منحه بشكل صحيح من قبل واحدة من إدارات الجمارك والذي تم الاعتراف به وقبوله من إدارات جمركية أخرى.

يوفر المنهج الموحد لتصريح المشغل الاقتصادي المتعدد منصة ثابتة للتطور على المدى الطويل للأنظمة العالمية للارتباط المتبادل لوضع المشغل الاقتصادي المعتمد في مستويين اقليميين وفروع إقليمية و مستقبلاً على المستويات العالمية ولكي يعمل نظام الاعتراف المتبادل فإنه من الضروري توفر مجموعة من المعايير العامة المتفق عليها.

على كلٍ فإنه في حين أن بعض أعضاء منظمة الجمارك العالمية يعملون علي تفسير المبادئ التوجيهية التي تتطلب من المشغل الاقتصادي المعتمد إظهار مستوى عالٍ من أمن سلسلة الإمداد

(سنغافورة مثلاً)، فإن آخرين يتبنون تفسيراً أوسع نطاقاً يشمل الالتزام الجمركي عموماً. يطلب الاتحاد الأوربي كمثال من المشغل الاقتصادي أن يوضح (المفوضية الأوربية 2007):

- سجل مناسب من الإلتزام مع المتطلبات الجمركية.
- نظام مرضٍ لإدارة السجلات التجارية وسجلات النقل إذا اقتضى الأمر والتي تسمح بالسيطرة الجمركية الملائمة.
- وجود مقدرة مالية ثابتة لقضاء الدين إذا اقتضى الأمر.
- وجود معايير سلامة وأمن ملائمة قابلة للتطبيق إذا دعى الأمر.

من الواضح أن الفشل الكارثي وغير الملائم للموافقة على معايير المشغل الإقتصادي المعتمد هو مفهوم الاعتراف المتبادل. إذا تطلبت إدارة ما من الكيان إظهار مستويات الالتزام العام والالتزام الأمني قبل أن تمنح حالة المشغل الإقتصادي المعترف به ولكن شركة أخرى تمنح هذه الحالة، حالة المشغل الاقتصادي فقط في حالة الالتزام الأمني فإن إنفاذ الإعتراف المتبادل يصبح بعيد الاحتمال إلا إذا كانت الأطراف مستعدة لتبني أقل طرق المساهمين شيوعاً .

هنالك فائدة أخرى محتملة والتي جذبت بعض الانتباه وهي إمكانية تخفيض أقساط التأمين، هكذا، فان الإحتمالية هي شهادة المشغل الاقتصادي المعتمد أو أحد أعضاء برنامج شركاء التجارة ضد الإرهاب ربما، ينتج عنه انخفاض جانب الخطر وبذا تقل الأقساط. على كلٍ فإن الإجراءات المتخذة لرفع الكفاءة الأمنية ليس بالضرورة أن تؤدي إلى انخفاض أقساط التأمين، لأن شركات التأمين تقوم بعمل مسح شبكي لسلسلة الإمداد (كما ينبغي) لذلك تهتم شركات التأمين أنه ربما صاحب الكيان الآمن كيانات أخرى أقل أمناً (عرضة للخطر) والتي تشكل جزء من سلاسل إمداد الشركات، هذا يعكس المبدأ القائل أن كل سلسلة إمداد هي جيدة بجودة أضعف رابط فيها والخطر المتعلق بكامل السلسلة وليس بجودة كيان واحد داخلها (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2009أ).

في الحقيقة لم يعرف إذا ما كان أي من المشاركين في برنامج شركاء التجارة ضد الإرهاب أو أمر برنامج المشغل الاقتصادي المعتمد قد حصل على تأمين أرخص بأفضلية المشاركة .

تقوى برنامج الشركاء في فعاليتها وتأثيرها عندما تبحث عن دمج مجال واسع من شؤون التنظيم بصورة أفضل من تلك التي تتعلق بسلطة واحدة. ولتحقيق هذه المرحلة المهمة جداً من العمل بين الوكالات لا بد من التعاون .

لاحظت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الخطر أحادي الأبعاد أو الصومعة، وهي طريقة الحكومة التي فشلت في الاعتراف بالترابط وإعتماد المجتمع الحديث كلاً على الآخر. كما نصت علي ذلك في نشرتها المطبوعة "الابتكار في إدارة مخاطر الدولة" (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2009ب الصفحات من 4-5)

مع مرور الوقت تمثيل مناطق الكفاءة المحددة بدقة التطوير عدد من الوزارات والإدارات والسلطات التنظيمية في عدد من المستويات الحكومية التي تقوم بعمليات في الأقسام الموازية والمنفصلة. قد يكشف المجتمع الشبكي الحديث مع ازدياد الترابط اعتماد كل جزء علي الآخر نقاط ضعف غير متوقعة في حالة نشوء مخاطر لا تتناسب تقريباً ضمن نطاق إدارة معينة. في الحقيقة ربما تركز الإدارات الحكومية على حالة واحدة كما يعد في حقيقته حلقة إدارة مخاطر متعددة المراحل: صناع القرار والمنظمون وخدمات الطوارئ مع ضيق أفق أو قصر نظر بالتركيز على تنفيذ أوامرهم الخاصة بكل طرق وربما تفقد بذلك الفرص أيضاً، وقد يخفق إنفاذ فعالية خبرات الشركاء في الإدارات الحكومية المختلفة ومقارنة أنواع المخاطر ومشاركة الدروس المستفادة.

مبادرات أمن سلسلة الإمداد التي تفشل في تشجيع التعاون بين السلطات تستدعي نفس أنواع التكلفة والعجز كمبادرات تتجاهل المظاهر التجارية لسلسلة الإمداد. إن نظام الحكم المفضل لإدارة المخاطر كما تم وصفه من قبل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من عدد الحالات التي درستها. حيث وصفت واحدة منها بالطريقة التي تعنى بالمخاطر الشبكية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ص 11):

- تنسيق جهود العديد من الأجسام الحكومية والمحلية والإقليمية والمركزية لإنفاذ أهداف السياسية العالمية المتعلقة بالسلامة العامة والأمن.
- تقديم الإرشاد والتوجيه لمثل هذه الأجسام لمعرفة كيفية تقييم الخطر.
- توحيد وتيسير إنسياب التقارير المطلوبة لتقييم الخطر وخطط إدارة الطوارئ من خلال آلية مشاركة المعلومات العامة .

إن إطار السلامة لمنظمة الجمارك العالمية – بدعوماته الحكومية لقطاع الأعمال، والحكومية الحكومية –تعتبر مثال جيد لطريقة الإدارة المتعلقة والمؤثرة في التجارة العالمية وأمن بيئة النقل حيث من المتحمل أن يأخذ تحقيق تأثيرها بعض الوقت.

معلومات إضافية مطلوبة.

إن قانون 10+2 (أو أمن ملفات المستوردين) يبنى على نفس فلسفة أمن سلسة الإمداد وفقاً لمبادرة أمن الحاوية، بالرغم من ذلك فإنه في هذه الحالة ترتبط المبادرة بالمعلومات المرفقة مع الحاوية (مطابق لقانون الأربع وعشرون ساعة لتسليم قوائم الشحن الصيني). في الحقيقية فإن قانون الأربع وعشرون ساعة يوصل قائمة الشحن المطلوبة مقدماً حتى سلسلة الإمداد على الأقل من منظور البيانات وتغير عمل الحدود خلف ميناء شحن البضائع وإرجاعه للمنتجين.

إذا تم فحص سلسلة الإمداد من منظور سلسلة إدارة الحدود وافترض أن الميناء الوجهة هو نقطة التقاء في سلسلة الإمداد لشحنة معينة فإن عناصر البيانات التي تشكل قانون 10+2 يمكن وصفها كالتي [12] :

- ما قبل الانتاج في سلسلة الإمداد (المورد أو المخلص الجمركي).
- المُنتج .
- البائع .
- وجهة حاوية الشحن.
- تاجر الجملة.
- بلد المنشأ.
- تصنيف النظام المنسق.
- ما قبل الانتاج في سلسلة الإمداد (الناقل).
- خطة تعبئة السفينة .
- بلاغ بحالة الحاوية .
- ما بعد الانتاج سلسلة الإمداد (المورد أو المخلص الجمركي).
- المشتري .

- سجل المورد.
- من السفينة إلي طرفها .
- المشحون إليه .

إن نجاح او بطريقة أخرى، يعتمد قانون 10+2 كلياًعلى تأسيسه، بمعنى جودة ودقة البيانات المقدمة. إذا كانت البيانات المقدمة زائفة أو غير دقيقة عن عمد أو بطريقة أخرى فإن المنفعة المرجوة من أن ملفات الموردين لا تعطي فعاليتها الكلية – ذلك أن قرارات المخاطر تُتخذ بناءاً علي تلك البيانات. مع هذا الاعتبار، فإن عنصر +2 المقدم من قبل الناقل لا يغير معادلة الخطر فعلياً، لأن الحاوية في حالة الحركة يقل خطر تحميل البضائع غير القانونية عليها من كونها في حالة الثبات. (انظر كمثال منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2005م).

من المهم أن نشير في هذا السياق إلى أن أي شخص أو مجموعات تنوي استخدام سلسلة الإمداد لأغراض إرهابية أو إجرامية فإنه من غير المحتمل أن يتحصلوا علي المعلومات من وثائق التجارة والمعاملات والشحنات التي تعد فقيرة، ولكن من المحتمل إستخدام مصادر قانونية وبيانات معقولة إلى حدٍ ما حتى لا يثيروا حولهم الشبهات.

مثال لذلك، ربما يقومون بإنشاء شركة تجارية مصدقة –أو يقومون بشراء شركة– ويستخرجوا بها التصاديق التجارية المعتمدة مع مرور الزمن، من المحتمل أيضا أن يبحثوا عن شركة شحن معروفة أو وكيل إمداد لوجستي، ربما أحد أولئك مصدق لهم من قبل برنامج شركاء التجارة ضد الإرهاب أو أحد المعروفين على قاعدة بيانات وكلاء الشحن.

كل من يعتبر مثل هذا السيناريو بعيد الحدوث يحتاج فقط الرجوع لمثال شبكة خان ومستوى الغش الذي ظهر في تلك الحالة (انظر للمثال كروفورد واستكلو 2004، البراين وهندسون 2005) من غير المحتمل أن يحقق قانون 10+2 في أي شيءٍ غير اعتيادي فيما يختص بالمعاملات التجارية في الحالات التي يكون قد تم فيها مشاركة المعلومة بطريقة ما –ولذلك فمنطقياً أن تتعرض مثل هذه الشحنات لدرجات خطر عالية جداً، على الأقل بمقدار الأثر الذي يحدثه الفعل. من ناحية أخرى إذا كانت بيانات 10+2 من دون قصد غير دقيقة (مثال حال أخطاء النقل أو عدم اللامبالاة)، يظل إحتمال فحصها عن طريق الماسحات التنظيمية مستبعد ولكن من المحتمل التحقق عنها من أن تتعرض لعملية غش منظمة. ناقش أحد الاقتصاديين مرة فقال "إذا ألحت سلطات الجمارك علي تقارير أكثر دقة لقوائم الشحن سيصبح من السهل بمكان التعرف علي

الشحنات المعرضة لأخطار أمنية[13]" علي كلٍ فإن المؤسسين لا يستدعون أي احد حقيقة حين يصف شحناتهم بـ(أسلحة الدمار الشامل)!

نشير أيضاً إلى أن التحقيقات لكشف نشاطات الغش غير القانونية معقدة جداً وتحتاج إلي وقت معتبر للكشف عنها، ولذلك فإن الهدف تحت قانون الأربع وعشرون ساعة يعتمد كلياً على نظام العمل الآلي. مثال إحتاجت السلطات لكشف عملية شبكة خان لحوالي عشر سنوات، ولذلك فمن غير المؤكد انه يمكن الكشف عن مثل هذه العمليات خلال أربع وعشرون ساعة حتى ولو طلبت عناصر بيانات إضافية.

وقد اظهر أيضاً أنه حتى التشخيص ليس تقنية ناجحة للتحقق من نوع نشاطات الغش غير القانونية. مثال ناقشت الصحف هذا الأمر "التشخيص القوي" (عرف كفحص علي الأقل للنسبة المحتملة المسبقة) ليس أكثر كفاية من الفحص الرسمي للعينات العشوائية لكل السكان. لأن المصادر تتبدد بتكرار الفحص علي الاحتمالات الأكبر، ولكنها عينات فردية وسليمة) (2009، ص1716).

إن الإستخبارات الجيدة ومؤشرات الخطر المرتكزة على تلك الإستخبارات الآن هي "ومحتمل أن تبقي" أكثر وسائل التحقيق في النشاطات غير القانونية كفاءةً وفعاليةً مسبقاً وحتى وصول الشحنة. إن طلب المعلومات المتعلقة بالشحنة مبكراً بقدر الإمكان في عمليات التجارة الدولية من المؤكد أن ذلك يوفر مزيداً من الوقت لسلطات الحدود لأخذ التقييم الجاد للخطر المحيق بالشحنة وإتخاذ قرار التدخل من عدمه، سواءً كان عن طريق المسح، أو الفحص اليدوي أو المنع من الاستيراد –ولكن لكي يكون مثل هذا التقييم فعالاً لا بد من اعتماده علي معلومات دقيقة.

يجب الإشارة أيضاً من منظور الالتزام، أن الكيانات المنظمة يمكن أن تقسم بشكل عام إلي ثلاث تصنيفات:

- الذين يبحثون عن الإستجابة بنشاط.
- الذين يستجيبون شريطة الحصول علي حوافز مناسبة لفعل ذلك (تتضمن الحوافز المناسبة لتجنب عدم الالتزام).

- الذين يتبعون عن عمد وجهة عدم الالتزام .

الأعضاء الملتزمون في مجتمع التجارة الدولية (يتضمن الذين وقعوا في التصنيف الثاني) دائماً ما يمدون السلطات بمعلومات دقيقة فيما يتعلق بشحناتهم. المعلومات المقدمة تسهل عملية التعرف علي البضاعة، وسائل النقل وعدد أصحاب الصناعات المشاركون في سلسلة الإمداد، وعناصر المعلومات الأساسية التي ستقدم صورة أساسية وحقيقة للشحنة المعينة.

في حين أن زيادة المعلومات ستساعد في بناء صورة سريعة وشاملة وذات صلة، تأتي بعد ذلك نقطة التشبع والتي من غير المحتمل أن تعطيها المعلومات الإضافية فائدة تذكر لمعلومات المنظمين عن الشحنة.

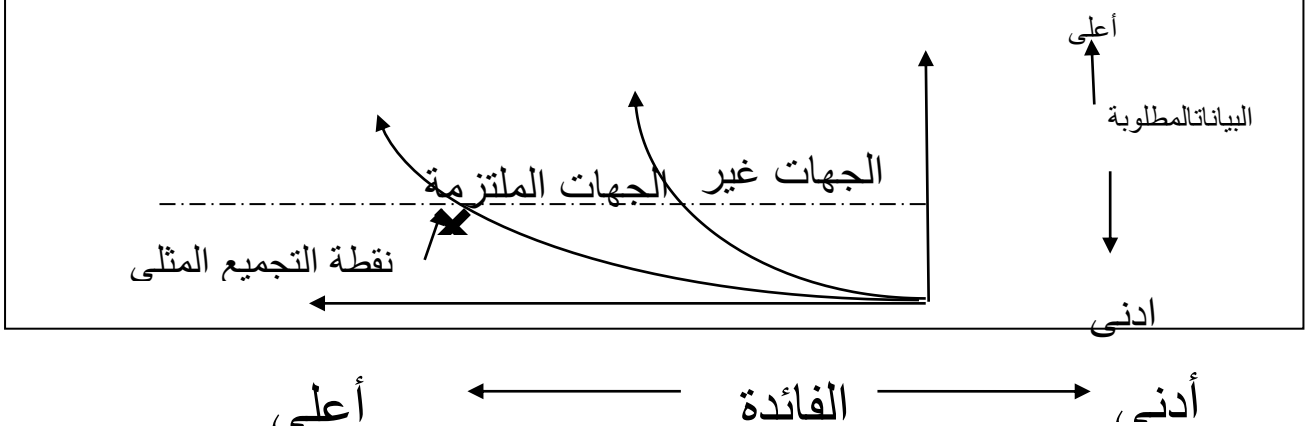
وفقاً للإفتراض الذي يقول أن الجهات غير الملتزمة عمداً من غير المحتمل أن تقدم معلومات دقيقة كلياً للسلطات الحكومية، يؤمن المؤسسون أن نقطة التشبع لهذه الجهات غيرالملتزمة سوف يتم بلوغها مبكراً في عملية تسليم البيانات. بمعني أخر، إعطاء عناصر البيانات ذلك لن يكون دقيقاً، وفي أفضل الحالات ستحصل سلطات الحدود علي مقدار ضئيل من المعلومات ذات الصلة ولن يمكنها خلق صورة حقيقية للعملية من بعض الجوانب مثل السفينة وشركة النقل ومثل ذلك.

إذ أن الجهات غير الملتزمة من غير المحتمل أن تقدم معلومات من شأنها أن تجذب الانتباه من منظور استهداف الخطر.

هذه الظاهرة تم تصويرها بشكل بياني في المجسم 2.18. إن تقييم الالتزام ونموذج التنظيم يوجه المنفعة لجمع البيانات المعتاد المتعلق بالصفقات الفردية من منظور التحقق من إمكانية عدم الالتزام التنظيمي. حيث تفترض ثلاث مبادئ رئيسية يمكن تلخيصها في الأتي:

- كلما ازدادت متطلبات البيانات انخفضت القيمة المضافة لعملية التقييم اضعافاً مضاعفة .
- خلق نقطة معينة (نقطة التجميع المثلى) يضيف الطلب لمعلومات إضافية عبء منتظم للجهات غير الملتزمة مع فائدة اقل للمنظم.
- تصل الجهات غير الملتزمة لنقطة التجميع المثلي أبكر من الجهات الملتزمة .

20.18	تقسيم الالتزام ونموذج التنظيم



أدنى ← الفائدة → أعلى

المصدر : ويدوسون وهولوي (2009).

هذا النموذج نوعي ولم يُختبر بالبحث التجريبي وسوف يشجع المؤسسون البحث المُصمم لإختيار صلاحية النموذج.

ولذلك يعتبر توفير معلومات إضافية أمر ملزم، مثل هذه المطلوبات من المرجح أن تزيد تكلفة نقل البضائع عالمياً دون فائدة تنظيمية متكافئة.

هنالك طريقة أكثر تكلفة هي أيضا أكثر احتمالية للتحقق من مخاطر سلسلة الإمداد من خلال زمن وصول حقيقي آمن (هذا هو، الرؤية علي الطلب) للبيانات التجارية الموجودة في سلسلة الإمداد ومن خلال الاستفادة من الشراكات مع القطاع الخاص للتعرف على أوجه الشذوذ. في غياب إستخبارات معينة –كدليل علي مؤامرة داخلية– يجب ملاحظة أن أصحاب الصناعات هم في وضع

أفضل من المنظمين لملاحظة ما هو طبيعي وما هو غير طبيعي أثناء حركة البضائع خلال سلسلة الإمداد.

يمكن للحكومات أن تضيف قيمة بتسهيل العملية من خلال التنظيم المناسب والتعاون الدولي والتنسيق وتوحيد المقاييس لتحقيق الرؤية الكاملة لسلسلة الإنتاج. إن القيمة لا تضاف من خلال وصف متطلبات البيانات الإضافية[14]. كما لخص ذلك لادن، إن البرنامج الجيد لأمن سلسلة الإمداد يجب أن يحافظ علي المرونة لإنجاز هدف النظام الأكثر أمناً للتجارة العالمية...ليس أن يصبح بسهولة "نمراً آخر من ورق" (2007ص 80).

مثال أكثر توضيحاً للدور الذي يمكن للحكومات لعبه هو في السيطرة علي المناطق المتعلقة بالتصدير. إن الإعلان والنشر للقطاعين العام والخاص بقوائم الأشخاص المحظورين ومؤشرات العلم الأحمر ([2i]) تقدم توجيهاً لأعضاء سلسلة الإمداد يهتم بالاخطار المحتملة، وتقوم ايضاً بخدمة المُعينات الملحقة لرؤية سلسلة الامداد. إن الصفة المميزة لهذه الطريقة وفائدتها للأجهزة التنظيمية في أنها تُعامل سلسلة الإمداد نفسها كإدارة إلزامية إضافية للموارد.

مستويات الفحص:

كثير من سلطات إدارة الحدود تقوم بفحص البضائع بنسبة 100%[15]–بمفهوم أن المعلومات المشتركة يتم فحصها–وبعض السلطات قد قامت فعلياً بتطبيق مبادرات الفحص العيني بنسبة 100% من خلال إستخدام البوابات الإشعاعية. يشكل الفحص، والذي يعد الآن في كثير من الحالات آلي كلياً، جزء كامل لنظام يناسب إدارة المخاطر والتي ساعدت في التعرف على تلك الحاويات التي ربما تخل بأمن المخاطر (أو أخرى) ولذلك ترشح للفحص والتفتيش. إن قانون الأربع وعشرون ساعة والمتطلبات المتشابهة للمعلومات المقدمة تساهم في عملية الفحص والتعرف المبكر على البضائع ذات المخاطر العالية.

على كلٍ، فانه لا توجد سلطة حدود تقوم بفحص بضائعها العالمية بنسبة 100%، من خلال إستخدام معدات الأشعة السينية أو بطريقة أخري. في الحقيقة، هذا يصبح ممكناً بوجود التكنولوجيا الحالية، والبنية التحتية للمعدات، وحجم حاويات البضائع. لذلك، وكما تقول النظرية أن الفحص

---

[2]- red flag العلم الأحمر.
علم حركة العمال الدولية، اصبح رمزا للخطر، يستخدم لتنبيه السفن في عرض البحر للسير بحذر في مناطق معينة.
المترجم.

المادي لمحتويات كل حاوية ربما يقدم أفضل تعيين للمخاطر الأمنية، فإنه أيضاً يعد الأكثر كلفة وواحد من أدوات العمل كثيفة الإجراء.

في هذا السياق فإن رأي المصنعون أن مفهوم فحص المئة بالمئة (كمثال التفتيش الأولي في مقابل الفحص)، حتى في بيئة العمل ما بعد أحداث 2001، أنه يقدم النقيض لإدارة المخاطر. في الحقيقة، فإنه ليس ثمة سياسة من سياسات فحص المئة بالمئة يمكن اعتمادها لتقدم آلية سيطرة تنظيمية تقوم علي الخطر الفعال، إذ أن اي غياب لأي نوع من الأشكال المختارة يقصي فعاليتها كإدارة شرعية لدرء المخاطر. زيادة علي ذلك، فان آمال المجتمع لم تعد تقبل مفهوم التدخل لمجرد التدخل. بل إن المفهوم اللافت للنظر الآن هو التدخل باستثناء بعض العناصر، التدخل حين يكون هناك حوجة شرعية للتدخل –أي، التدخل من أجل خطر محدد.

أصبح هنالك نقد شديد من كلا القطاعين الخاص والعام مع الوضع في الاعتبار إمكانية تطبيق سياسة الفحص مئة بالمئة (للمثال انظر ايرلندا 2009، المنظمة العالمية للجمارك 2009) مثل هذا النقد يغطي نطاق واسع من القضايا التي تتضمن، ولكن ليس فقط حكراً عليها: التكاليف المتوقعة واسباب التأخير، (كادفانو2008)؛ تحديات التوظيف (سترو2008)؛ الحوجة لمنطقة مغلقة بحيث يمكن فحص الشحنات الكبيرة بسهولة في طريقها عبر الموانئ (سترو2008)؛ تعقيد المهمة التي تتطلب مراقبة الصور التي تم فحصها (سترو2008)؛ والعيوب الموجودة في التكنولوجيا المتاحة؛ مع الوضع في الاعتبار تعليقات راتر(2009):

إن المنطق يتمشى مع انه يجب أن يكون هناك علاقة مباشرة بين مقدار الفحص وتقليل الخطر. إنه لمن السيئ القول، أن العلاقة المتينة توجد حقيقة بين تقليل الخطر وتحسين نوعية الفحص. يمكن خدمة صناعة التجارة العالمية بطريقة أفضل عن طريق التركيز على تحويل التطورات في نوعية فحص البضائع بدلاً عن الإصرار علي أن مزيداً من الجهود الإضافية يجب تركيزها علي مقدار الفحص .

لقد تم الإثبات أن أبواب المراقبة هي التقنية المثالية للتحقق من أن البضائع المشعة المشروعة والتي تقدم في سلسلة الإمداد –لكن أكثر قليلاً. أن الشاحنات تواصل في دق ناقوس الخطر بالآلاف يومياً، ويتم تأدية عمليات التفتيش الثانوية بإزدياد مستمر في موانئ الولايات المتحدة

الأمريكية وفي بعض الأماكن الأخرى المختارة حول العالم. إذ أن إجراءات التفتيش الثانوية هذه تعمل بشكل كامل لتتحقق من البضائع مثل كاشفات الدخان، الطوب الحراري أو فضلات القطط والتي في الحقيقة تبعث كمية من الاشعاع غير المؤذي ولكن التحقق من الاشعاعات العادية ليس هو الهدف. تظل الفائدة الحقيقية لهذه الطريقة، مع الوضع في الاعتبار المهددات الأمنية، غير واضحة.

لا بد من أن الإشارة إلي أن برنامج مبادرة امن الحاوية الأمريكي لا يقع في ذات التصنيف المسحي بنسبة مئة بالمئة. حيث يُعد بأنه برنامج اصطفائي بتركيزه علي موانئ محددة ويكشف الخطر بناءاً على إستراتيجية التحديد داخل تلك الموانئ –كما أشار لذلك سترو(2008):

(إن إدارة الأمن القومي الأمريكي) أكدت منذ أمد بعيد أنها تقوم بفحص حاويات البضائع المتجهة إلي الولايات المتحدة الأمريكية بنسبة مئة بالمئة، هذا لا يعني إطلاقاً التفتيش العيني لكل حاوية، ولكن هو في الواقع يرجع إلي التفتيش المبني علي الخطر، حيث يبدأ بمراجعة قوائم شحن الحاويات المتجهة إلي الولايات المتحدة في موانئ المغادرة للبحث عن معلومات تشير إلي مخاطر متزايدة، فقط في حالات تعطي الوثائق سبباً للأشتباه في خطر متزايد فإن الحاوية تصبح هدفاً للفحص العيني أو التفتيش .

خاتمة :

إن متطلبات الفحص الإلزامي والطلب المتزايد للمعلومات يقصد به تشكيل نطاق أوسع للبرامج الأمنية والتي تضمن مبادرات مثل برنامج شركاء التجارة ضد الإرهاب الأمريكي وبرنامج المشغل الاقتصادي الأوربي المعتمد. هذه المبادرات بدورها أقيمت لمد سلطات الحدود بدرجة من الثقة المتعلقة بالمشاركين في أمن سلسلة الإمداد. وهذه هي القضية. والسؤال الذي يجب أن يُطرح هو: إذا أظهر التاجر نوع من الالتزام تجاه أمن سلسلة الإمداد العالمي بتحقيق وضع المشغل الاقتصادي المعتمد والمحافظة عليه، هل يتبقي هناك حقا خطر مبني على الحوجة للمعلومات المقدمة مسبقا من التاجر للسلطات التي اعترفت بوضع ذلك المشغل، وهل يجب ان تفتش بضاعة التاجر كنوع من الاجراء المعتاد؟.

كما أشير سابقا، فإن اي تحد لقياس فعالية المبادرات الامنية يمكن نبذه وإبعاده الى الاساس والذي يُرى بأنه غير داعم لجهود مكافحة الارهاب العالمية. اذاً، فإنها قناعة أصحاب الصناعة أن الزمن يصبح حرجاً لتقييم مدى مواءمة الخطر القائم ومبادرات الأمن ذات الغرض، خصوصاً في سياق المبادئ الحديثة لإدارة المخاطر والإصلاح التجاري. في هذه الحالة فإن البرهان يقترح، زيادة الإجراء ليس بالضرورة أن يكون أفضل.

هنالك محاولات عالمية لإصلاح النظام الأمني في مجموعة كلية لتتداخل مع إطار عمل الحدود التظيمي والتي أثرت وبشكلٍ خاص في تكلفة حصيلة الصناعة ذلك، في وقت يفترض فيه أن تمثل عملية التحفيز الإقتصادي بشكل أكبر في الأجندة السياسية العالمية. لذلك يجب أن يتم فحص المبادرات التنظيمية بدقة لتأكيد أنها سوف تحقق أثر نتيجة التكلفة لكلا القطاعين الحكومي وقطاع أصحاب العمل والتي تتوافق مع:

- سياسة الحصيلة المرجوة.
- طبيعة بيئة العمل التي يتم تنظيمها، متضمنة ممارساتها التجارية والمخاطر الأمنية ذات الصلة.
- المدى المتاح للمتطلبات التنظيمية لتؤثر في عملية التأثير للنشاط الذي تم تنظيمه، في هذه الحالة التجارة العالمية والنقل.

في رأي أصحاب الصناعة فإن الطريقة الأكثر إحتمالية لإنجاز هذه الأهداف واحدة من طرق الإلتزام التنظيمي الموجه– حيث أن عناصر كلاً من التنفيذ والحوافز للتمشي مع المتطلبات التنظيمية موجودة –عكسياً للطرق الأكثر قدماً، والتي أقل تأثيراً من حيث التكلفة وأكثر إعاقة للعمليات التجارية بشكلٍ ملحوظ. لذلك فإن إدارات الحدود تشجع على التركيز على الفلسفة خلف هذه المبادرات عند تقرير ما يشير أو ما لا يشير إلى الإستجابة المناسبة للنظام ولمخاطره الأمنية المحددة.

ملاحظات:

4. تمد إدرة الحدث والإستثناء الافراد المصرح لهم بإشعار الأحداث التي لها تأثير على عملية صنع القرار. في حالة أصحاب الأعمال يصبح هذا مثل شح السلع او تأخر الشحنة. أما في حالة

القطاع الحكومي قد يصبح هذا تغير في طريق النقل، او المنطقة، او تفاصيل الشركة. وقد تشكل عنصر فعال لعملية التشخيص ونظام التجديد.

5.فيما يتعلق ب Sitpro "مكتب تسهيل الإجراءات التجارية" انظر الفصل 6 التعليق الختامي 1

6. أمن الصحة العامة والارهاب البايولوجي. التأهب ورد الفعل 2002، القانون العام 170–188، السابع بعد المئة 107 الكونغرس (الثاني عشر من يونيو 2002). يوجد على htt:www.gpo.gov/pdf/fdsys/pkg/plaw-107publ188/pdf/piow-107publ188.pdf.

7. يتطلب العمل تسجيل وتسهيل كل الاطعمة المحلية والعالمية وتعبئتها او الاطعمة المعدة للاستخدام الآدمي او الحيواني في الولايات المتحدة الامريكية.

8.وزارة الامن القومي الامريكية "مبادرة امن حاويات الموانئ ,www.dhs.Gov/xprerport/programs/gc-1165872287564.shtm تم تنفيذه في 8 يونيو 2009 .

9. أنظر "امن الملفات مع مبادرة امن الحاوية الامريكية والموانى الكبيرة" ادارة الامن القومي لأمن الجمارك وحماية الحدود,-htt://www,cbp/linkhandler/cgov/newsroom/fact-sheets/trade-security/sfi/csi-megaports-ctt/csi-megaports-pdf .

10. أنظر (الفحص السريع للشحنة المضمونة) الادارة الوطنية لأمن الجمارك وحماية الحدود,-htt//www.cbp.gov/linkhandler/cgov/newsroom/fact-sheets/trade-security/sfi/sfi-scanning.ctt/sfi-scanning.pdf.

11. تطبيق مقترحات عمل لجنة 2007/11/9, القانون العام 110–35، الكونغرس العاشر بعد المئة (اغسطس 2007) يوجد على الرابط-htt://www.gpo.gov./fdsys/pkg/plaw-110publ53/pdf/plaw-110publ53.pdf.انظر الفصل 1701.

12. (امن الملفات"10+2" الادارة الوطنية لامن الجمارك وحماية الحدود, htt://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo-security/carriers/security-filing/.

13. مقتطف من مناقشات المائدة المستديرة حول الأمن وإدراك المخاطر وتحليل تكلفة الفائدة، ومنتدى النقل العالمي ومركز ابحاث النقل المتحد لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية باريس، 11-12 ديسمبر 2008.

14. لا بد أنه قد تم ملاحظة أن هيئة الجمارك ووحدات حماية الحدود قد "اضعفت" مواقفها حديثا حسب أمن ملفات المستوردين- مثال، بإظهار الانضباط في تطبيق القاعدة حتى ابريل 2010 وبتحرير بعض عناصر التفسير واستمرار كتابة التقارير. على كل حال فإن الحوجة الاساسية للمبادرة تبقى غير ملائمة من ناحية إدارة المخاطر والواقع التجاري.

15. إن التعابير: التفتيش و المسح والفحص المادي تحتاج الى ان تكون معروفة مثال، مارتونيزي واورتينز و ويلمز يعرفونها كالتالي: (التفتيش) هو التقييم الأساسي للخطر "لبضائع الحاويات" ارتكازاُ على قائمة الشحن، وشركة الشحن، والناقل، والمشحون اليه ومعلومات اخرى ترتبط بالشحنة. (المسح) هو المسح الاشعاعي للحاوية بأشعة اكس "الاشعة السينية" او مسح الاشعة عموما لمعرفة محتوى الحاوية. (الفحص المادي) هو الفحص او التفتيش اليدوي لمحتوى الحاوية من قبل ضباط الجمارك.

الفصل التاسع عشر

إدارة الحدود إعتبارات في الدول الهشة

لوك دي لوف :

إن إدارة الحدود تعتبر قضية معقدة في الدول النامية. يمكن للدول النامية التي ترى ضرورة تطوير عمل إدارتها الحدودية الاستعانة بالتجارب العالمية وأفضلها من حيث الممارسة والاستعانة بالدعم العالمي لبدء الإصلاحات. فيما يخص العمل الجمركي، فإن المنظمة العالمية للجمارك (WCO) قد أصبحت منذ أربعة أعوام منصة تحوي تفاصيل الإجراءات الجمركية وتعمل على مساعدة الدول الأعضاء لوضع هذه الإجراءات حيز التنفيذ. وتعد بعض الوكالات الجمركية وكالات غير ربحية من حيث تقديم هذه الإرشادات، لكن المساعدات التي تقدمها غالباً ما تكون بسيطة وتركز بشكل كبير على أهداف محددة .

حتى الآن فإن التجربة العالمية مع المشاريع التي تختص بتقوية عمل إدارات الحدود تأتي من مشاريع السلطات الجمركية في بيئة عمل عادية، حيث أن مصطلح عادية هنا يعني أن الحكومة تقدم الدعم الأمني الأساسي والذي ينشيء بيئة العمل القانونية والرسمية. في هذه الحالات التقليدية، فإن الزمن هو العامل لاختبار الطرق الداعمة والمقيمة لعمل السلطات الحدودية عندما تصمم جيداً وتنزل على أرض الواقع فإنها تؤتي ثمارها المرجوة .

موضوع هذا الفصل – المشاكل المختلفة الناشئة في حال عملية إصلاح إدارة الحدود في الدول الهشة.

يصف القسم الأول في هذا الفصل أكثر المعايير استخداماً للتعرف على الدول الهشة أو الضعيفة (من هنا صعوداً دولة ضعيفة) يرسم القسم الثاني تجربة المجتمع الدولي لمساعدة الدول الهشة في

إيصال الخدمات لمواطنيها، كما يلخص الدروس الأساسية المستفادة من مشاريع مختلفة تم تطبيقها ليس فقط لسلطات الحدود، أما القسم الثالث فيتحدث بالتفصيل عن برامج الإصلاح غير التقليدية للإدارات الجمركية المنفذة في السنوات الأخيرة لمساعدات سلطات الدول الهشة في تطوير إدارتها الجمركية .

لا يركز هذا الفصل بصورة واسعة على الإدارة الجمركية. بل إن صح القول فإنه يركز على ويدقق النظر في أهم نقاط عمل السلطات في قطاعي الحدود – الجمارك. من ناحية فإن العائد المتحصل عليه من قبل الجمارك يعد أمراً أساسياً في برنامج عمل الدول الهشة (حيث يعتبر هذا العائد أولوية) – بالإضافة إلى أن المانحين يقومون بدعم مثل هذه الدول بشكل مثالي. ومن ناحية أخرى فإن مبادرات الجمارك في الدول الهشة قد طبقت، ويمكن أخذ لمحات الدروس المستفادة منها "أي هذه التجارب" ويمكن تطبيق هذه الدروس كما هي لتطوير آلية عمل السلطات على الحدود.

تعريف الدول الهشة والدروس المستفادة من الدعم السابق:

يقدم هذا القسم تعريف مقبول على نطاق واسع للدول الهشة أو الضعيفة –ويناقش هذه المسألة، من حيث تطبيق الممارسات الجمركية غير التقليدية، والرغبة لوجود مجموعة قُطرية واسعة إلى حد ما. تؤكد التجربة العملية أن البلدان التي لم يشملها التعريف "الدولة الهشة" قد اثبتت كثير من الممارسات الجمركية غير التقليدية ويمكنها أن تصبح دليلاً للأستفادة من هذه الممارسات على الوجه الأمثل.

تعريف الدول الهشة والبلدان المستهدفة في هذا الفصل:

يستخدم مصطلح الدول الهشة (أو الدول الضعيفة) للدول التي تواجه وبصورة خاصة تحديات صعبة نحو التطور ويصف التقييم المستقل للبنك الدولي هذه الدول كالتالي:

"تقوم على أمر معظم هذه الدول حكومات فقيرة متورطة في صراعات داخلية ممتدة أو تكافح للتحول وهي ما تزال هشة عقب مراحل الصراع. تواجه هذه الدول العقبات المشابهة من الحوجة الكبيرة للأمن، والعلاقات الهشة بين المجموعات الحضرية، والفساد المستشري، وتعطل صلاحيات القانون، وغياب الآلية لاستحداث القوة الشرعية والسلطة الحاكمة، والحوجة لإستثمارات تكون ركيزة أساسية مع الموارد الحكومية الشحيحة"، عن:(مجموعة التقييم المستقل – البنك الدولي 2006، ص 23). تنصح إحدى مجموعات العمل بنوك التنمية متعددة الأطراف الموصى بها أن تحدد الحالات الهشة المحتملة بناء على :أ/ نقطة عزل مطلقة لمتوسط سياسة الدول وتقييم مؤسسي، حيث يكون معدل تقييم الدولة 3–2 أو أقل، أو .ب/ وجود الأمم المتحدة والإقليمية مثل (الاتحاد الأفريقي، الاتحاد الأوربي، المنظمة الأمريكية) بعثات حفظ السلام أو صناعة السلام خلال الثلاث سنوات الماضية " [1]. يوافق جميع المراقبين على أن البلدان في الأجلين المتوسط والطويل تنتقل إلى فئة البلدان الهشة وخارجها.

للأغراض التحليلية ولمساعدة جهود الدعم المقدمة من مجتمع المانحين والتي تؤتي في الغالب نتائج، فإن شركاء التنمية قد ألتفوا حول طريقة استحدثت من قبل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، طريقة تلاحظ الخصائص العامة (الحكومات الضعيفة والمناطق القابلة لحدوث صراع) مصحوبة بالعقبات الظاهرة والفرص في الحالات الهشة.

إعتباراً لهذه الطريقة يقوم هذا الفصل بتمييز ست مجموعات من الدول الهشة:

- الدول التي تمر بأزمات طويلة المدى أو طرق مسدودة – حيث الصراعات العسكرية في أوجها، وقد يكون هناك غياب تام لدور الحكومة وسيطرة القانون.
- الدول التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع أو التحول السياسي مع فترات ترتبط مباشرة بالوضع عقب الصراع وحالة الإنتقال التي تتبع مرحلة إعادة البناء عقب توقف الصراع (مثال: موزمبيق وأنغولا بعد توقف الصراع المسلح) .
- الدول التي مرت بتجربة التطور التدريجي.

- الدول ذات الحكومات المتدهورة .
- الدول التي مرت بتجربة التعرض لحالات من الضعف المؤقت في أجهزة الأداء القوية في بعض الاحيان في جزء معين من الدولة وليس كل أجزائها.
- الدول التي تسمح للإدارات الضعيفة المصحوبة بممارسات فساد مؤسسي في الإدارة أو بعض المناطق.

على كل فإن التصنيف أعلاه لا يعترف بنفسه بتصنيف الدول على أساس سبب الضعف مثل هذا التصنيف مهم لتعيين الطرق ذات الفرص الأمثل لمعالجة مشاكل حكومية محددة بنجاح (مثل سلطات الحدود الضعيفة). بناءاً على ذلك، وبدلاً عن استخدام هذا التصنيف بكل بساطة أو تصنيف آخر للدول الهشة، فإن أهداف هذا الفصل هي تشخيص مفصل لمشاكل سلطات الحدود والعمليات الجمركية في البلدان المستهدفة بالدعم، أولاً لتحديد الاختلالات الوظيفية لسلطات إدارة الحدود، ومن ثم البحث عن أفضل طرق الدعم ملائمةً، سواء عن طريق فعالية طرق البناء التقليدية أو عن طريق الطرق غير التقليدية.

دروس مهمة مستفادة من جهود سابقة لمجتمع التنمية عن أثر محاولة الإنخراط في العمل التنموي في الدول الهشة:

إن الحاجة إلى التشخيص الجيد قبل الإنخراط في أنشطة الدعم قد أكدت عليها ايضاً الدروس المستفادة من الجهود السابقة لمساعدة الدول الهشة. لم تعطي المبادرات السابقة لمساعدة سلطات إدارات الحدود في الدول الهشة النتائج المرجوة. وذلك نسبة لرفع سقف التوقعات عالياً والحاجة لرؤية أن التقييم الدوري لمنظمات دعم الدول الهشة قد طور إلى حد ما أداء مجموعة عمل مشاريع الدعم الصعبة في حد ذاتها. تقترح مراجعة البنك الدولي لعام 2006م لدعم الدول ذات الدخل المنخفض التي تعاني من ضغوط أن هنالك إرتفاع مُرضٍ بسيط في دخل عدد من المشاريع بحجم 50% في العام 2002م إلى 58% في العام 2005م (مجموعة التقييم المستقل بالبنك الدولي 2006م، ص 25). المساهمة في هذه الزيادة كانت نتيجة تحسين تنسيق الجهات

المانحة، وتقييم الاحتياجات الأكثر واقعية ومراقبة أفضل للمشاريع. أدناه الدروس الرئيسية المستفادة من هذه التجربة[2].

- الأمن. إذ أنه من دون وجود عنصر الأمن الرئيسي يصعب توصيل الخدمات الأساسية، بصفة مؤكدة في مجالات تعبئة الإيرادات وحماية المجتمع يجب تأمين حياة وممتلكات العاملين المحليين والدوليين. لا يمكن تقديم ضمانات أكيدة في هذه المنطقة، ولكن يجب وضع الإجراءات في مكان يضمن للعاملين سلامتهم حين أدائهم وظائفهم دون التعرض لمخاطر غير متوقعة. نفس الشيء صحيح بالنسبة للمواطنين في حوجتهم للإلتزام بالشروط القانونية المتعلقة بإيصال الخدمات، لا يجب على المواطنين الخوف من العقوبة، وتصرف الجماعات المفسدة أو ما شابه ذلك. في بعض الحالات يمكن نشر قوات الأمن الداخلية، وفي حالات أخرى قد تكون هنالك حاجة لاستدعاء قوات حفظ السلام الدولية.
- يجب أن يسبق تشخيص المشاكل الرئيسية التشكيل السياسي والتطبيق. فوائد المشاريع من خلال تشخيص شامل للحالات مثل الوضع السياسي الذي من شأنه أن يحد مما يمكن إنجازه ويجب تحديد القيود المانعة لتوصيل الدعم. عدم استقرار الوضع السياسي ووجود الولاءات القبلية مثلاً تحتاج أن تؤخذ في الحسبان كما يجب حشد الخبرات والتجارب المحلية، ويمكن عمل كل هذا فقط بعد التحليل المفصل للمورد المادي والبشري وعملية إيصال الخدمات على أرض الواقع[3]. وكثيراً ما تم تخطي هذه الخطوة أو اختصارها بحثاً عن إستجابة عاجلة.
- أهمية ملكية الدولة والقدرة الاستيعابية لا تقل عن أهمية الجودة التقنية للمنتجات المعرفية. يستلزم إشراك الأطراف إلى حد كبير حتى في حالات التدهور يجب بحث تبعية إشراك بعض الدول ويجب على الجهات الدولية الممثلة تجنب الأنشطة التي تقوض بناء المؤسسات الوطنية، مثل تطوير أنظمة موازية دون التفكير في آليات الإنتقال وقدرة التنمية الاستيعابية على المدى الطويل. من المهم تحديد الأنظمة التشغيلية داخل المؤسسات المحلية الحالية والعمل على تقوية هذه الأنظمة .

- العمل على رؤية واقعية للإصلاح، وتحديد الخطوات المقبلة لتحقيق هذه الرؤية. إن تصميم الإصلاح وتسلسله يجب ان يُحدد منذ البداية بدقة وليس بعد الشروع في العمل. منعت الحوجة إلى الرؤية العديد من المشاريع من إنفاذ هدفها النهائي في تمكين السلطات المحلية من تولي المسؤولية في الوقت المناسب. يجب أن تكون الرؤية واقعية وإن يتم مشاركتها ما أمكن مع قطاعات السكان الأكثر فعالية، وما امكن مع اكبر عدد للسكان. يجب أن تعالج قضايا السياسات التي تؤثر على عمليات سلطت الحدود ويعلن عنها بكل شفافية، ولا يجب أن تقدم كأولويات مدفوعة من الجهات المانحة (مثال من السياسة التجارية كان مقترح وضع معدل ضريبة ثابت حينما تم اقتراح حزمة لإعادة إعمار العراق).
- يجب أن يكون تنسيق الجهات المانحة ومستويات العون المتوقعة جزء من برنامج الدعم. يعمل البنك الدولي مع الأمم المتحدة، والمفوضية الأوربية، والجهات المانحة الثنائية لدى لجنة المساعدة الإنسانية بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمراجعة التوجيهات المتعلقة بخطة الإصلاح المتكاملة بعد الصراع، مستهدفة تقديم منصة مشتركة لدعم المزيد من الإتساق بين ممثلي السياسة، والأمن، والتنمية والجانب الإنساني في أوضاع الدول الهشة.
- هنالك حوجة لبدء الطاقة الإستيعابية مبكراً وليس أن تنطلق كحالة استدراكية.
- كذلك من المطلوب رصد النقد، إذ أن هنالك الكثير الذي يتم تعلمه. من خلال العمل بدون مراقبة ملائمة فإنه من غير الممكن تحديد ما تم إنجازه، و ما هي المشكلات المتعلقة بالتطبيق، وكيف يتم تعديل المشروع وتكييفه وفقاً لذلك.إن نجاح هذه المشاريع يعتمد بصورة كبيرة على طاقة التكييف مع الأوضاع المتغيرة والدروس المستفادة في هذا المجال. وقد تم ملاحظة استعراض العديد من المشاريع، لذلك ولمعالجة أوجه القصور في البيانات فإن المشاريع بحاجة لتضمين محتويات البيانات المجمعة.
- مشاركة الخبرات السالبة والموجبة في المشاريع المشابهة من شأنها تطوير تصميم المشروع. يتطلب هذا جهداً حقيقياً بمشاركات أناس آخرين غير المسؤولين عن المشروع، والذين ربما ليسوا في الموقف الأفضل لمشاركة المبادرة. المشاركة التي ربما تقود إلى دلائل إرشادية

أفضل لعمليات جديدة لذلك فمن المرجح أن تكون الملاحظات السردية وملاحظات حل المشكلات أكثر فائدة من الأدلة الإرشادية الرسمية.

- توقعات النجاح لا بد أن تكون واقعية، تظهر تجربة البنك الدولي أنه وعلى الرغم من إزدياد معدل نجاح المشاريع في الدول الهشة خلال السنوات إلا أنه يظل في واقع الأمر أصغر مما هو في بقية الوزارات. تطبيق المشاريع في البلدان ذات التصنيفات الأقل تقييماً للقطاعات والسياسات القطرية لديها احتمال أقل للنجاح. ينبغي على الموظفين العاملين بهذه المشاريع معرفة هذه القيود، ولا يجب بالضرورة أن يؤثر أي إخفاق فيما بعد في أفق عملهم.

وإذا ما تم استحصاب هذه الأفكار أثناء تصميم وتطبيق المشاريع فإنه من المؤكد سيتم تطوير فرص نجاح المشاريع التي تستهدف تطوير إدارات الحدود في الدول الهشة.

إدارة الحدود في الدول الهشة: العناصر الأساسية للإطار المؤسسي:

تشمل إدارة الحدود أنشطة جميع السلطات الحكومية مع الوضع في الاعتبار أن تضمن معايير بيئة استيراد مقنعة، وضمان المعايير الأمنية والصناعية ومعايير الصحة البنائية مع المتطلبات الجمركية. وتتغير أهمية هذه السلطات بعض الشيء مع مرور الوقت والظروف. تُظهر التجربة أن البلدان النامية التي تعتمد بقوة على عوائد الإيرادات الجمركية تعطي أهمية كبيرة للجمارك ونتيجة لذلك تُعطى معايير التفتيش أهمية أقل بكثير في هذه الدول _ مما انعكس على الندرة في الموارد ومعايير عمليات التفتيش لدى الموظفين، أو حتى بالغياب التام للإدارات ذات الصلة على المراكز الحدودية.

إن التركيز على زيادة العوائد الجمركية يزداد أهمية في البلدان الهشة أكثر منه في البلدان النامية. تعجز السلطات في البلدان الهشة عن العمل بطريقة صحيحة لذلك تلجأ لعرض وزيادة العوائد الداخلية، والذي يقود الحكومات المحلية والمانحين للنظر للتجارة الخارجية كمصدر وحيد

وأساسي لإيرادات الموازنة الضرورية – يتعرض المانحين لضغط متواصل من المناصرين لبرامجهم لتقليل عملهم في البلدان الهشة لذلك يعملون من واقع مفهوم قوي أن إستغلال التجارة الخارجية كمورد ضريبي أساسي هو الأمثل والذي يصبح خلال مدة قصيرة الحل الوحيد المتاح. لهذا يلجأون للتركيز على دور الجمارك في زيادة الإيرادات الضريبية، وليس بالتركيز على دور أي من السلطات الحدودية الأخرى، وغالباً فإن مهمة سلطات الجمارك في محاربة كافة أشكال التهريب تعد من أولى الأوليات في قائمة أعمالها، تعد عملية إرجاع الأمن القومي شرطاً مسبقاً لسريان النشاط الاقتصادي بصورة طبيعية وإزدهار التنمية.

يبدو للكثيرين أن زيادة الإيرادات الضريبية أسهل مقارنة بجميع ضرائب الدخل أو معظم أنواع الضرائب الأخرى. يقوم الموظفون بالتحكم في حركة بضائع الصادر والوارد عبر الحدود، ويقومون كذلك بتطبيق الضريبة القانونية المفروضة على قيمة هذه البضائع، حيث يتم السماح للبضائع بالعبور فقط في حالة دفع الضريبة والرسوم المفروضة. في الحقيقة فإن الإجراءات المفروضة لزيادة الرسوم الجمركية أكثر تعقيداً، وغالباً ما يترك التاجر الملتزم الكثير ليصبح مرغوباً، بصورة يمكن القول أن إجراءات التخليص تشمل السيطرة على السلع التي ينوي التجار جلبها عبر الجمارك، وعمليات الإعلان الضريبي، وتحصيل مدفوعات الرسوم والضريبة، وإطلاق البضائع والشروع في عمليات المراجعة ما بعد التخليص. تتطلب عملية تصريح الضريبة الجمركية من إدارة الجمارك تحديد قيمة البضائع، ومعدل الضريبة القابل للتطبيق، وحالات الاستثناء. إذا تم تطبيق التعرفة التفضيلية يجب على الموردين إحضار شهادة منشأ صالحة. تدخل بعض البضائع دون رسوم جمركية أو بغرض العبور لبلد آخر، حيث يتم التعامل مع أشياء مثل هذه البضائع من قبل أنظمة خاصة كلاً وفق مجمعات تشغيلية خاصة بها.

تتطلب هذه المهمات إطاراً قانونياً ملائماً مدعوماً من نظام قضائي أو بنية مؤسسية فعالة، فضلاً عن وجود كيان إدارة فعال وموارد كافية. لقد كُتب الكثير حول هذه العمليات ومحاولة خلق بيئة تسمح للإدارات الجمركية بمقابلة مسؤوليتها بفعالية وكفاءة. لكن يبدو أن كل الملفات الموجودة تلائم

دولاً في وضع يسمح لها بتطبيق الموجهات المشار إليها في ميثاق كيوتو المعدل من قبل المنظمة العالمية للجمارك (أنظر الفصل الحادي عشر) أو لدول تشكل لها هذه الإرشادات على الأقل صلة وثيقة وإذا طبقت بشكل صحيح فإن نجاحها يعد أمراً واقعياً. إتبعت الجمارك ومجتمع المانحين جهود المؤسسة لدعم وتحديث جمارك الدول النامية هذه الارشادات بصورة كبيرة.

يختلف الوضع بصورة كبيرة في الدول الهشة، مع بساطة الإجراءات في أوقات الإنحراف عن أفضل الممارسات المدونة قد تكون هنالك حوجة لمراعاته. يركز بقية هذا القسم على مساحة الإطار القانوني للجمارك، السيطرة وإجراءات التخليص، الإعداد التنظيمي، التوظيف والهيكل الإداري (المسؤولية الجمركية الرئيسية الممنوحة لها لحشد الموارد) قد تكون هنالك حوجة لتلائم حالات الدول الهشة.

الإطار القانوني:

يمكن إحراز الكثير أينما تم إنشاء إدارة جمركية أو إصلاحها مع عدم وجود إطار عمل شرعي، بإعداد قانون جمركي بسيط وشفاف يمكن تقديم أساس قانوني ملائم للعمل الجمركي.

ينبغي التمييز بين التعريفات بأقل قدر ممكن. قد يكون معدل واحد والذي تم تطبيقه في شيلي ممكناً (وقد أوصى المجتمع الدولي بهذه التعرفة الأساسية عقب سقوط نظام صدام حسين مباشرة) إذا كان التغيير لنظام المعدل الواحد يعد قاسياً، فإن البديل هو وضع تعرفة ذات عدد قليل من النطاقات. حل آخر وهو فرض ضرائب غير مباشرة قابلة للتطبيق على الواردات والمنتجات المحلية وهو حل كاف جداً لتوفير إيرادات الموازنة المطلوبة، حتى ولو تم فرض هذه الضرائب بصورة كبيرة على الواردات.

يجب ألا يستند تمايز معدلات التعرفة الجمركية إلى درجة المعالجة، إذ كثيراً ما ينادي بها المستشارون التقنيون خطئاً. تؤدي مثل هذه الزيادة إلى توفير حماية للبضائع المصنعة أكبر منه

لغير المصنعة وهو الوضع الذي يصعب تغييره لاحقاً نسبةً لثباته. وينبغي تحديد أهداف الحماية بوضوح، ويفضل إنجازها عن طريق فرض ضريبة مؤقتة على بضائع معينة يتم تحديدها بدقة في حين يتم تنشيط الحماية الخاصة بها.

تعول الدول الهشة أحياناً على معدل تعرفة محدد أو أسعار مرجعية لأكثر الواردات شيوعاً، وبالنظر إلى أن مهارات التقييم نادرة وإلتزام المجتمع التجاري يعد منخفضاً (وتُعتمد هذه الأسعار بصورة رسمية أو غير رسمية في الصومال). تعد هذه الممارسة غير مصقولة وغير قادرة على التفريق بناءاً على قيمة السلع. كما أنها تميل لأن تكون تراجعية. إذا ما طبقت في فترة قصيرة ولأسباب واقعية، طريقة مثل هذه قابلة لأن تفهم –لكن يجب استبدالها بمجرد أن يكون ذلك عملياً، من خلال ممارسات التقييم وفقاً لما يتماشى مع قواعد منظمة التجارة العالمية .

لا يمكن للعمليات الجمركية الانتظار حتى يتم إعداد قانون شامل جديد –العملية التي قدتكون طويلة. يمكن استخدام المدونة الجمركية كقاعدة قانونية أساسية للإجراءات الجمركية في المراحل الأولية للإصلاح،شريطة إجراء تعديلات سريعة للقضاء على الأحكام المتقادمة بصورة مفرطة وإرساء أساس قانوني جديد للإجراءات لكي ينبغي العمل مبكراً في صياغة مدونة حديثة، مسترشدة بالمعاهدات الدولية وإتفاقيات المناطق الجمركية (منظمة التجارة العالمية والمنظمة العالمية للجمارك) وبالإجراءات الجمركية الحديثة المقبولة بصورة واسعة. تصبح الدول التي تنتمي لإتحاد جمركي أو تنظيمات تكامل اقتصادية أخرى مقيدة لتنفيذ القانون الجمركي العام للنظام الإقليمي. ويمكن أن يستلهم آخرون من التشريع السائد في البلدان الأخرى التي قامت بتحديث نظامها الجمركي.

الرقابة الجمركية وإجراءات التخليص الجمركي :

تتطلب إجراءات عبور الحدود على نحو سلس أن تكون للسلطات الجمركية سيطرة فعالة على البضائع دخولاً وخروجاً من الدولة –ذلك يتطلب العمل مع كفاءات فردية مدربة جيداً، ومعلومات

تشغيلية صحيحة وأنظمة تكنولوجيا الإتصالات، وبنية تحتية كافية. هذه الأوضاع لا تتوفر غالباً في الدولة الهشة ووضعها قيد العمل يتطلب وقتاً. ونظراً للحاجة الفورية لإيرادات الميزانية، والمفاضلة بين بعض الأهداف الجمركية وبعض سلطات الحدود الأخرى سوف يكون هنالك حوجة لقبولها. حيث تغيب بعض الوكالات عن عملها على الحدود، يمكن للإدارة الجمركية أن تحل محلها مع تدريبات قليلة محددة لكن قد تعاني أنشطة تسهيل التجارة والاقتصاد المحلي.

تتطور خدمات مجتمع التجارة تدريجياً حيثما توفر الكادر البشري المؤهل، كلما اصبح نظام تكنولوجيا الإتصالات عملياً، وكلما تم تنقيح الإجراءات واستيعابها للعمل، كلما طورت البنية التحتية. يتم تفعيل معظم التدخلات غير التقليدية لدعم المراقبة الجمركية وعمليات التخليص الجمركي بالإضافة لما تم مناقشته في القسم التالي، فإن إعتماد إجراءات المراقبة والتخليص على الفحص اليدوي أكثر ضماناً مما هو في البلدان ذات الامتثال التجاري والقدرة على إجراء عمليات المراجعة والتدقيق بعد التخليص– وعلى نظام ضريبي بسيط العقبات، بدلاً عن رسوم الدخول المؤقتة (والتي يصعب معها مراقبة وتحديد صلاحيات الاستثناءت) يشكل الأمن على الحدود تحدياً كبيراً في الغالب لعمليات المراقبة، خصوصاً في البلدان التي تعاني من صراعات داخلية أو البلدان التي نشأت نتيجة لهذه الصراعات. في الحالات التي يكون فيها ضباط الحدود غير قادرين على السيطرة على كل البضائع الداخلة عبر الحدود أو الميناء بسبب الاختلاسات والتهريب، فمن المستبعد أن يصرح للكثير من البضائع من قبل الجمارك وأن الرسوم والضرائب عليها سوف تدفع كاملة (أظهرت التجربة أن هذا غالباً ما يحدث عندما لا يتم تخطيط وإحاطة أو حراسة محيط الموانئ والمراكز التجارية الحدودية جيداً، وغياب معدات المراقبة. كانت هذه الحالة قد حدثت في مونروفيا حينما تحررت ليبيريا ولم تكن الموانئ والمراكز التجارية وقتها تحت سيطرة الحكومة المركزية الفعالة. ذات الوضع يسود الآن في الحدود الشرقية لجمهورية الكنغو الديمقراطية). وستحدد الجغرافيا والبنية التحتية للطرق القائمة الطبيعة الدقيقة وفعالية التدخل. حيث ستشكل الحدود ذات المنافذ الكثيرة ونقاط العبور المتعددة تحدياً أكبر لتأمينها من الحدود ذات نقاط العبور المحدودة أو الواحدة.

يُظهر أمن الموانئ تحديات خاصة. أسست المنظمة البحرية العالمية مدونة عالمية لأمن السفن والمرافق المينائية والتي تتطلب خطة أمنية للموانئ، و تتضمن مع عناصر أخرى مثل أمن الحدود، تدريب العناصر والإعداد العسكري. كما يمكن للمدونة العالمية لأمن السفن والمرافق المينائية أن تصبح الموجه لتطبيق الإجراءات الرئيسية التي تسمح لسلطات الحدود من العمل والذي تم تدعيمه من قبل المجتمع الدولي، يعد مثالاً جيداً. هنالك جهود قصيرة المدى لتأمين المباني الجمركية والتي استندت على تجارب شخصية لجمارك خارجية، تم إشراك كذلك قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة بمبادرات طويلة الأجل لتدريب الاشخاص للمهمات الأمنية وأخيراً للاستثمار في البنية التحتية للمكاتب والمنشأت الجمركية (فضلاً عن تأمين المواني والمعايير الحدودية). يجب تدريب وتجهيز العناصر العسكرية لتصبح فعالة دوماً لمراقبة البضائع العسكرية. ويجب أن يأخذ أي نشاط لدعم الجمارك هذه المتطلبات بعين الاعتبار ويضع موازنة لذلك.

الهيكل التنظيمي للجمارك:

يفضل أن تكون سلطة جمارك لا مركزية مع مكتب مركزي يتولى كامل مسؤوليات الإدارة الجمركية، حيث تعمل المكاتب الإقليمية كمراكز رئاسة إقليمية تتولى مسؤوليات إدارة الجمارك في محيط سلطاتها الجغرافية، وكماكتب محلية للمراقبة ونشاطات التخليص الجمركي. تتطلب منظمة العمل اللامركزي تفويضاً صحيحاً للسلطة، وتحديد واضح للمسؤوليات وخطوط فعالة للقيادة وإعداد التقارير وينبغي بشكل عام أن تركز مكاتب الرئاسة على الإدارة المركزية دون التدخل في العمليات الروتينية اليومية والتي هي من اختصاصات المكاتب الميدانية. توضح التجربة أنه غالباً ما لا يحترم هذا المبدأ وكثيراً ما يطلب من المديرين إتخاذ قرارات تشغيلية مفصلة أو يصرون هم على ذلك.

لذلك وفي مقار ردهات الجمارك المزدحمة، قد يضطر المستوردون والوسطاء وغيرهم لإنتظار أبواب المسؤولين بما فيهم مدير عام الجمارك الحصول على التراخيص وطلب التدخل في الخلافات

مع الإدارات الميدانية أو طلب التوقيعات لأغراض مختلفة. تعد مثل هذه الممارسات عقبة كبيرة ومانع لرئاسة المكاتب المركزية من التركيز على وظائف عمل الإدارة المركزية المهمة. كما أنها تسمح بالإتصال المباشر وجهاً لوجه بين التجار والجهات الجمركية، الإتصال الذي غالباً ما يشكل تحدياً للنزاهة. وسوف تكون رئاسة المكاتب الإقليمية قادرة على الإضطلاع بمهام ولايتها بفعالية فقط إذا كانت الأعمال والنشاطات ممركزة على نحو ملائم وأن يتم تفويض السلطة على نحو كاف لرؤساء المكاتب المحلية والإقليمية، مع المراقبة الجيدة للمراكز للتأكد من مطابقتها للقوانين ومتطلبات إجراءات العمل.

سوف تستفيد الدول الهشة من هيكل إداري بسيط يسمح لها بتطبيق أهم نشاطات الإدارة الجمركية وفق سلوك منظم ويجب أن تتجنب هذه الدول تقليد الإعداد التنظيمي للدول الاكثر نموءاً إذ أن إتيان البضائع سيتضمن بصورة أولية فقط الصادرات والواردات المباشرة مع الوضع في الاعتبار اختلافات الدول من حيث الجغرافيا ومن حيث الدور المنوطة به الإدارة الجمركية لذلك لا بد من المرونة.

ينبغي وجود أربع وحدات في مستويات الرئاسة الإقليمية لتمد المكاتب المحلية بالموارد والدعم التكنولوجي لتحصيل الضرائب والمراقبة وهي:

- وحدة إدارة الموارد البشرية، تركز على استخدام الأشخاص وإختيارهم والإعداد وإيصال معينات التدريب المطلوبة.
- وحدة الدعم التكنولوجي وهي مسؤولة عن تطوير المراقبة الجمركية وإجراءات التخليص، وإجراءات التقييم، واللوائح الجمركية، والإجراءات الأساسية، ومراقبة الإعفاءات وإجراءات العبور.
- وحدة دعم تكنولوجيا الإتصالات والمعلومات .
- وحدة المراقبة الداخلية .

بالإعتماد على الموارد المتاحة وحجم العمل المتوقع يمكن ضم هذه الوظائف بصورة أساسية في مجموعة واحدة أو مجموعتين – لتوحيدها لاحقاً عندما يجاز حجم العمل والموارد المتاحة.

في مستويات المكتب الإقليمي، يعتمد على الحجم، وجغرافيا المكان، ونشاط الدولة التدريبي، وقد تكون هنالك حوجة لمستويات حكم إقليمي. يجب أن يقتصر الأساس الأولي للمكاتب الإقليمية على أكثر وحدات الدعم أهمية وأعمال المراقبة، تماماً مثل الفقرة السابقة الخاصة بمراكز الرئاسة. سوف تركز أكثر وحدات دعم العمليات على التقييم، والتصنيف، والمنشأ، والمراقبة الداخلية، والتدريب وتكنولوجيا الإتصالات والمعلومات.

مستويات المكتب المحلي. حيث تتم كل عمليات المراقبة وأعمال إجراءات التصريح لضمان جمع الضرائب وعمليات إنسياب البضائع دخولاً وخروجاً. **الترتيبات التنظيمية المطلوبة هنا:**

- مراقبة قوائم الشحن وشروط الاستيفاء.
- استلام التصريح والتصديق.
- فحص التصريح متضمناً نشاطات التقييم الهامة للرسوم (خصوصاً القيمة، التصنيف وفحص المنشأ).
- جمع الرسوم والضرائب .
- منع التهريب وتأمين البضائع حتى تخليصها من الرقابة الجمركية .

التوظيف والتدريب :

تعد عمليات توظيف الوكالات الحدودية في الدول الهشة أكثر المهمات تحدياً والتي تحدد ما إذا كان هنالك تقدماً ملحوظاً. الخطوة الأساسية التي يمكن تقديمها للتوظيف والتدريب هي عمل مقارنة

ممنهجة بين متطلبات التوظيف (المستوى والمؤهلات) لعملية جمركية بسيطة – تعطي الأوضاع الحالية للبلاد– وبين الموظفين الذين ضمتهم هيئة الجمارك قبل أن تصنف البلاد كدولة هشة.

بعض الدول التي تعهدت الإصلاحات الجمركية اختارت أن تقوم بالتحديد الكامل لموظفيها، إما بتقديم إدارة مستقلة للعائدات الجمركية (مثل بوليفيا،غانا، وأوغندا) أو باستخدام إدارة جديدة لتقوم مؤقتاً بالأعمال الجمركية العديدة بينما يتم إعداد الموظفين المحليين ليكونوا أهبة الاستعداد بتحمل المسؤولية في الوقت المناسب (مثال: موزمبيق، أنغولا والتحقت حديثاً جمهورية الكنغو الديمقراطية). مثل هذه الجهود تستغرق وقتاً طويلاً بالإضافة إلى أنها بالغة الحساسية. كما أنها أيضاً مكلفة لكن يبقى لديها ميزة أنها يمكن بناؤها على العناصر القوية من العاملين القدامى ويمكنها ضخ دماء جديدة بمرور الوقت لكي تسمح لهيئات الجمارك في حالات إرتفاع البطالة أن تكون إنتقائية وتقوم بتوظيف العناصر الجيدة فقط. يمكن لهذه العملية أن تكون بأي حال مثيرة للجدل –حيث سيكون من الصعب في بعض الأوقات تسريح الموظفين الموجودين ويجب أن تحصل هذه العملية أيضاً على الموافقة القانونية الداخلية والخارجية. عملية الإصلاح الجذري هذه يجب أن تكون موضع تفهم تام من قبل القوى المؤثرة في البلاد.

أياً ما كانت الطريقة المتبعة لتوظيف ضباط أنشطة المراقبة الحدودية، فإن المكاسب سوف تكون جمة إذا ما تم إعدادهم الإعداد الصحيح. للحالات الطارئة، ويجب أن تكون مهارات التدريب الأساسية والملحة منظمة ومتاحة للموظفين وبذلك يمكن تطبيق الإجراءات دون تأخير. هذه المنظومة يجب أن تكون هي طريقة مهارات العمل وسلوك الموظف الحكومي، مثل توجهات الخدمة ونزاهة العميل، ويجب أن تقدم مفهوماً أساسياً لنظام الجمارك الحديث (بالتركيز على أهم أجهزة المراقبة وإجراءات العمل). وسوف تكون هنالك حوجة لتقديم تدريب شامل متى تم الإعداد له. لذلك فإن تطوير نظام التدريب الشامل يجب أن يبدأ مبكراً. من الواضح أن المدة والمنهاج سوف يعتمدان على قيود التوظيف الاساسية الصارمة، عادةً ما يجب على الموظفين الجدد تلقي دورات تدريب إعدادية كاملة. قد تكون فترات التدريب الجزئي ذات جدوى، مثل نصف يوم للعمل

ونصف يوم للتدريب إذ تسمح لعدد كبير من الموظفين بالتدريب سريعاً. وقد تساهم المساعدات التكنولوجية العالمية أو من المنظمات الإقليمية أو من دول الجوار أو من جهات أخرى في التدريب الجيد. بالإضافة إلى التدريب الفصلي، أثناء العمل – ويجب الاستعانة بالخبرات الأجنبية جنباً إلى جنب ما أمكن ذلك.

الهيكل الإداري :

تتضمن المسؤوليات الأساسية للجمارك ضبط الإستراتيجيات والخطط التشغيلية، تأسيس إجراءات العمل وأنظمة التقييم، تطوير شؤون الموظفين وأنظمة التطوير، دعم أجهزة المراقبة الداخلية لضمان إتباع الإجراءات بشكل صحيح ولضمان أن المعايير الأخلاقية ملتزم بها، وضمان أن العلاقات مع مجتمع التجارة محافظ عليها وهذا نظام مطول لجمارك الدول الهشة، حيث تعد الأولوية لجمع العوائد.

تبرز لنا قضيتان هنا الأولى ينبغي أن تكون أهداف الإيرادات واقعية بالنظر إلى حجم التجارة، مستوى إمتثال المجتمع التجاري وخطر أن العادات القديمة (التي تتحدى نزاهة الموظفين) سوف تبقى لأمد بعيد. إن الأهداف ذات الطموح العالي ستثبط الإدارة والموظفين، إذ أنها تؤدي إلى توقعات مفرطة في التفاؤل تسعى في كثير من الأحيان الى استبدال إدارة الجمارك العليا كما يظهر التاريخ ذلك.

ثانياً، سيكون الموظفون الذين يتقاضون أجراً كافياً وفي الوقت المناسب قوة رئيسية للهيئة وسوف يسمحون للإدارة بفرض الإنضباط، إذ أن مخاطرة فقدان وظيفة ذات نفع كبير في مجتمع تتفشى فيه البطالة يعد حافزاً قوياً لتجنب أي إجراء تأديبي. عادة ما تتعرض الدول الهشة إلى عدم المقدرة على دفع رواتب موظفي الخدمة المدنية أو التأخر في الدفع. يمكن معالجة هكذا اشكال بالسماح للجمارك أن تستقطع جزءاً من عوائدها لتقوم بدفع استحقاقات موظفيها –ممارسة خاصة تناقض خط الموازنة التقليدي، لكن يمكن قبول هكذا إجراء مؤقتاً، كأمر واقعي لضمان مقابلة مسؤولية الجمارك الأساسية (نقل الموارد لدعم النفقات الحكومية) .

الإدارة الجمركية في الدول

الهشة : طرق غير تقليدية

واحد من أهم الدروس المستفادة من الدعم السابق للدول الهشة هو أن حالاتهم غير المستقرة تتطلب إعادة تفكير بصورة جادة للطرق التقليدية لتعريف المشروع، والإعداد والتطبيق. ما يهم في هذه الحالات ليس هو الالتزام بالطرائق المجربة، ولكن البحث عن طرق يمكن أن تؤدي دوراً فعالاً في الأوقات العصيبة للدول الهشة.

تُظهر التجربة أنه في هذه الحالات يمكن الوصول للنتائج من خلال المشاركة الواسعة للمجتمع المحلي وقوة الكيانات التقليدية، ومن خلال متعهدي القطاع الخاص، ومن خلال الإعتماد على المنظمات غير الحكومية لتقديم الخدمات الأساسية. إختيار الطرق الجديدة، ومراقبتها عن كثب وإدخال التعديلات كلها تعد أجزاءاً للطريقة الواقعية، والتي تم إختبارها بشكل إنتقائي في الدول التي تواجه عقبات حقيقية لتطبيق العمليات التقليدية والتقنيات. يقارن هذا الفصل أولاً الطرق التقليدية التي استخدمت لتقوية الجمارك مع التقنيات التي استخدمت في الدول الهشة. حيث أن الطرق التقليدية لا يمكنها تقوية الجمارك عن طريق مضاعفة العائدات الأساسية. ثانياً، يعرض الفصل التقنيات غير التقليدية ويوضح تطبيقها مع الحالات المدروسة والدروس المستفاد.

قد يعتمد الدعم في الدول الهشة على طرق تقليدية وتختلف عن تلك التي استخدمت في دول أخرى :

في حال توقع عدم جدوى الطرق التقليدية في الخروج بحصيلة جيدة من النتائج، أعتمدت كثير من البلدان النامية طرقاً صمدت لواقعيتها وتعهدها بدلاً عن التزامها بطرق الجمارك التقليدية ومماثلتها لأفضل التجارب العالمية. يركز هذا الفصل على الطرق المختلفة كلياً عن النموذج التقليدي للجمارك، والتي تتضمن:

- الاعتماد على الإدارة التي توقع عقوداً مع الشركات الأجنبية.
- الاعتماد على وجود الخبرات التقنية الأجنبية بشكل كبير.
- تأسيس هيئة مستقلة لجمع العائدات.
- استخدام الشركات التي تقوم بعمليات الفحص القبلي للشحن والفحص عند الوصول.
- الاعتماد بشكل كبير على الإصلاحات التي تقودها تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات.
- في الدول الحبيسة "ليس لديها موانئ" فإنه يطلب أن تتم عملية التخليص الجمركي في أول موانئ الدخول.
- الحصول على إشعار مسبق من ميناء الإنطلاق للبضاعة القادمة.

يصف القسم كل عملية بالتفصيل، يمد الدولة بأمثلة محددة (مكان اعتماده) وتقييم المساهمات الممكنة لكل طريق – تقييم حالات النجاح والمخاطر المتوقعة، مع تلخيص للتجارب المهمة للدول الهشة.

عقود الإدارة :

إن عقد الإدارة هو عقد تبرمه السلطات مع شركة أجنبية لإدارة خدماتها الجمركية لفترة زمنية محددة لترفع حصيلة رسوم الواردات بشكل كبير أكثر مما تستطيع الدولة تحصيله، ولإعداد الدولة حتى تستطيع القيام بكل مسؤولياتها في إطار زمني محدد. ويتم الدفع للمتعهد بواقع سعر ثابت أو بنسبة مئوية من قيمة الوارد، غالباً فإن الإنجاز الكامل للعمل يتم وفق الأجر المرتبط بالأداء.

ثلاث عقود مماثلة طبقت: مع وكالة كراون في موزمبيق (1997م – 2007) وأنغولا (إبتداء من العام 2001 وما يزال مستمراً)[4] ومع شركة ذات مسؤولية محدودة لإستشارات الجمارك والضرائب في جمهورية الكنغو الديمقراطية (إبتدأ 2008)[5]. تم إعتماد مثل هذه العقود حديثاً من قبل دول أخرى، لأن عقد موزمبيق أُنجز ويمكن تقييم نتائجه مصحوبةً ببعض الفوائد من منظور تأريخي، وسوف يستخدم كنموذج لمثل هكذا عقود وكتجربة تستفيد منها السلطات التي تعتمد مثل هذه العقود.

مميزات أساسية لعقد التجارة: موزمبيق مثالاً (1997 – 2006م) :

قامت موزمبيق بإبرام عقد التجارة مع وكالة كراون بعد خروجها من حرب أهلية أضعفت المؤسسات الموزمبيقية بشكل كبير[6]. عمل القطاع العام وسط عجز كبير في الموازنة، وقد ناقش مجتمع المانحين الحكومة لزيادة الإيرادات المالية المحلية بشكل كبير لتكملة جهود المانحين. وقام صندوق النقد الدولي بتقديم المساعدة التقنية والنصح. لكن لم يكن أياً من المانحين مستعداً في ذلك الوقت لتمويل الحاجة التي ستطول فترتها للمساعدة التقنية التي تحتاجها موزمبيق لتطوير طاقتها الكلية لجمع العوائد.

أصدرت حكومة موزمبيق بمساعدة كلاً من قسم التنمية الدولية التابع للمملكة المتحد، وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي عطاءاً عالمياً لتقديم الخدمات الإدارية والذي فاز به في نهاية الأمر وكالات كراون. غطى قسم التنمية التابع للمملكة المتحدة ثلاثة وأربعون بالمئة من تكلفة المشروع، وقامت حكومة موزمبيق بتمويل المتبقي بقيمة كلية بلغت سبعة وثلاثون مليون دولار لتقييم تكلفة المشروع للثلاث سنوات الأولى بإستخدام العائدات من مشروع البنية التحتية للبنك الدولي.

كانت أهداف العقد :

- تحسين الإيرادات الجمركية بصورة مستدامة وإدخال الضوابط المالية لمنع الاحتيال والسرقة. وتمثل الرسوم الجمركية حوالي ستون بالمئة من إجمالي إيرادات الموازنة لبعض الوقت مستقبلاً؛ لم يتم الاحتفاظ بأهداف كبيرة، ويرجع ذلك بصورة ما إلى عدم توفر قاعدة بيانات ملائمة وحالة الشك الكبيرة تجاه التنمية الاقتصادية في البلد.
- تطوير أساس إداري حديث وتنظيم مناسب وإدخال إجراءات مراقبة جمركية كافية وفعالة.
- تقييم مؤهلات الموظفين ونزاهتهم، وإتخاذ الخطوات اللازمة لتخفيض الموظفين الذين لا حاجة لهم وتعيين وتدريب موظفين جدد.
- مراجعة التشريعات واللوائح الجمركية من أجل توفير أساس لعمليات جمركية منسقة وشفافة.
- إدخال تقنيات مكافحة التهريب.

- إدخال أنظمة الحاسوب للإدارة الجمركية.

ينص العقد على أنه للقيام بهذه المهمة فإن وكالة كراون ستقوم بأعباء الإدارة الجمركية. قامت وكالة كراون بتعيين حوالي ستين موظفاً أجنبياً وتدريجياً قامت بوضعهم في مواقع تنفيذية وتشغيلية. تم تعيين خبير استشاري كبير من قبل وكالة كراون كرئيس مفوض للإدارة الجمركية ومسؤولاً عن تنفيذ الإصلاح كما نص على ذلك العقد. وتم الإبقاء على المسؤول الموزمبيقي نائباً لمدير الجمارك لتوفير أساس قانوني للعمل في حالة عدم منح القانون السلطات اللازمة للشركات غير الوطنية أو للأشخاص غير المنتمين للخدمة المدنية الموزمبيقية.

تم إنشاء وحدة فنية لإعادة بناء الجمارك (الأحرف الأولى باللغة البرتغاليةUTRA) وأنشئت لمراقبة تطبيق العقد وتبني القضايا التي تحتاج لسلطات سيادية. تم تعيين الخبراء الأجانب أول الأمر في ميناء مابوتو ثم بعد ذلك عُينوا في نقاط دخول داخل الدولة .

يدعي المتعاقد النتائج التالية:

- بالرغم من الإنخفاض الكبير في معدل التعرفة، فإن عائدات الرسوم الجمركية بحساب الدولار قد تضاعفت ما بين 1997 – 2006م . حيث ارتفعت رسوم الواردات قليلاً بمعدل 8.9% في العام 1995م إلى نسبة 10% فيما بين 1999 – 2000م ولكن حدث انخفاض بشكل طفيف بنسبة 4% في الواردات بحلول 2006م، يعود ذلك إلى حد كبير إلى خفض معدلات التعرفة الجمركية، عندما أدخلت ضريبة القيمة المضافة في العام 2000م، كانت الجمارك في وضع جيد لإدارة هذه الضريبة؛ وبحلول عام 2001 – 2002م، فإن ضريبة القيمة المضافة على الواردات شكلت ما يقرب من ربع إجمالي الإيرادات الضريبية. وتقصلت أوقات التخليص خلال السنوات الأولى للبرنامج إلى ثمانية عشر يوماً في العام 2000، إلى حوالي ثمانية أيام في منتصف 2002م.
- سبب الإحتيال الداخلي خسائر في الإيرادات تعد بملايين الدولارات كما تم الوقوف على ذلك وتوثيقه.

- تم تعزيز وتقوية إنفاذ القانون حيث أدى إلى عدد كبير من المضبوطات غير أن الموظفين الفاسدين ظلوا يرهقون المنظومة الجمركية في نهاية العقد.
- جرى تنفيذ برنامج تجديد الموظفين من خلال برنامج التخفيض والتعيين المنهجي للموظفين الجدد وتدريبهم ونتيجة ذلك وبنهاية مدة العقد تم تطويرالمهارات المتعددةلموظفي الجمارك بشكل كبير. على الرغم من أن برنامج التخفيض واجه تأخيراً ومقاومة كبيرة، ولم يكتمل في نهاية الأمر إلا في المرحلة الأخيرة من البرنامج.
- تدريجياً تم وضع نظام إداري للجمارك يستند في الأساس على الحاسب "حوسبة النظام الإداري" .
- تم مراجعة إجراءات التخليص الجمركي وتحديثها إلى حد ما، لكن الإجراءات اليدوية والتعامل الورقي ظل سائداً حتى نهاية فترة العقود وظلت عناصر أساسية من نظام المراقبة الجمركية، قيد إنتظار التطبيق. مثل تقديم قوائم الشحن الإلكترونية والتبادل الإلكتروني للبيانات.
- تم إصدار قانون جمركي ولوائح تنظيم عمل جديدة، وفقاًل أفضل ممارسات منظمة الجمارك العالمية.
- أخذ تدعيم وتقوية إدارة الجمارك الوطنية وقتاً أكثر من المتوقع وكان ذلك السبب الرئيسي لتأخر المقاول عن الإطار الزمني المتوقع أساساً.
- قامت السلطات الجمركية بتقييم إيجابي لتجربة العقد الإداري في مؤتمرات دولية[7].
- عبر مشغلوا القطاع الاقتصادي عن رضائهم عما تم إنجازه من تقدم، خصوصاً ما تم من تقليص لزمن التخليص الجمركي وتقليل لعمليات الفساد المستشري.

دروس مستفادة من عقود إدارة موزمبيق وإدارات أخرى، مشروع وكيل كراون في موزمبيق كان الأول من نوعه وقد أنشىء في ظروف صعبة لم يكن للمانحين، والدول المستفيدة والمقاولون أي خبرة يُرتكز عليها. ومع ذلك الإدراك المتأخر للفوائد فإن التجربة أثمرت عن دروس للمشروعات المماثلة:

- ضمان الإدارة السياسية ودعم أهداف البرنامج وطرق تطبيقية متضمنة الاستعانة بشكل كبير بخبرات الكوادر الأجنبية في الأعمال التشغيلية. مثل هذه الإدارة والدعم مهم جداً لقبول البرنامج من كل المساهمين. وذلك من أجل ضمان نجاحه.
- تشجيع الموظفين على شراء الأسهم. تفعيل مثل هذه الجهود لتأكيد إمتلاك الموظفين سلطات إدارة الجمارك المحلية للبرنامج –وليس أن يتم إمتلاكه من الخارج والذي يعني تهميش الموظفين. يجب أن يستهدف الإصلاح التفهم الجيد للثقافة المحلية والبيئة القانونية وليس استنتساخ تجارب الدول المانحة. يجب أن يتضمن فريق التطبيق إستبدال خبرات الإدارة الأجنبية.
- يجب أن يكون المقاولون عرضة للمحاسبة من قبل السلطات المحلية وليس فقط من قبل مجتمع المانحين الممول للمقاول. وينبغي الحرص على أن يكون لهذه المُساءلة هيكل يضمن خطوطاً واضحة للإتصال والسلطة.
- أفضل تنفيذ للإصلاح الجمركي هو تنفيذه كجزء من سياسة إصلاح تجاري شامل وإصلاح أعمال تيسير التجارة. وتعمل المؤسسة الجمركية وفق قانون تجاري محدد ونظام تعويض معين، وكلاهما يجب أن يكون نظاماً دافعاً ومشجعاً للعمل الجمركي (مثل حالة موزمبيق). مطلوب أيضاً تحقيق مجموعة الأهداف والتي تعد داعمة للإصلاحات في مجال التوظيف في الخدمة المدنية، ومراقبة الحدود والدعوى القضائية وإنفاذ العقوبات والهجرة.
- ينبغي أن تسعى عقود الإدارة إلى ضمان الدفع للمقاولين على أساس الأداء وأن لا تدخل الحكومة في الشأن الإداري اليومي إلا قليلاً.

  - يحتاج العقد القائم على الأداء إلى معالم بارزة وموضوعية وقابلة للقياس، والتحقيق في غياب قاعدة معلومات كافية فإن الفعل اصعب من القول. ورغم ذلك يجب بذل جهود خاصة لوضع معايير أداء لتحصيل العائدات (مع الأخذ في الاعتبار تغيير القيمة التعريفية وإنسياب التجارة)، والتجهيزات التدريبية ونقل المهارات (خصوصاً مهارات الإدارة)، ولوضع زمن محدد لعبور البضائع الواردة والصادرة.

- يجب أن يكون هنالك توازناً بين الرقابة الحكومية للبرنامج والتدخل في شأن الإدارة الجمركية. تم إنشاء وحدة فنية لإعادة بناء الجمارك في موزمبيق لهذا الغرض لكنها لم تكن ناجحة بمعنى الكلمة نسبة لعدم وضوح بعض المسؤوليات، وسلسلة التقارير والقابلية للمحاسبة .

- إحترام الحد الفاصل بين اتخاذ المسؤوليات التشغيلية وإستعمال السلطة المطلقة. يجب أن يُلزم أصحاب العقود "المقاولون" أنفسهم بالمسؤوليات التشغيلية.
- إن نقل المهارات الإدارية يحتاج أن يكون أولية قصوى. ينبغي أن ينعكس هذا الهدف في تركيبة فريق الخبراء الأجانب وفي طريقة عمل الفريق. سيسهم خبراء الجمارك الأجانب في تحقيق الهدف قصير الأجل المتمثل في رفع نسبة الإيرادات، بينما يركز بقية العاملين على الأهداف التدريبية وبناء القدرات الخاصة بالمشروع. إهتم عقدا وكالة كراون الثاني والثالث في موزمبيق بهذه المسألة وتناولاها من خلال إنشاء برنامج توجيهي واحد لواحد. إستيعاب خبرات أجنبية تتمتع بالمهارات المطلوبة يظل تحديا، إذ أنه يتطلب إستيعاب خبرات جمركية تكون متاحة عند أول إخطار ومستعدة إلى حد كبير للعمل في أصعب الظروف.
- لا بد من وجود إستراتيجية واضحة لتحديث الجمارك. إستراتيجية يتبعها المتعاقدون وتقوم بإخطارهم بمشاكل الجمارك والعوائق بالتفصيل.
- على المتعاقدين الإلتزام بقواعد الخدمة المدنية المعمول بها –خصوصاً حال التعامل مع حالات تسريح وتخفيض الموظفين جراء الفساد، وذلك أن تشريعات العمل تشترط دعاوي معينة (قواعد الإجراءات المتبعة وإثبات البينة). عدم الألتزام بالقواعد التنظيمية المتبعة من شأنه أن يجعل من الدعاوي أمراً قاسياً ومكلفاً لتسويته.
- إن الفكرة الجيدة المباشرة وحملة الإتصالات المنفذة يجب أن تُبلغ جميع أصحاب المصلحة العاملون ومجتمع التجارة على السواء بأهداف البرنامج. إذ أن تفاصيل التطبيق مفيدة لمخرجات البرنامج .

- لا بد أن يكون لعقد الإدارة إستراتيجية خروج واضحة إذ أنه "العقد" يعد حلاً مؤقتاً لحالة أزمة. وعلى استراتيجية الخروج نقل المهارات الإدارية لملكية الدولة والمحافظة على نظام إدارة الجمارك الإلكتروني الجديد من أجل اكتساب بنية تحتية، ومن أجل المحافظة عليها وضمان التمويل المستقبلي.
- يمكن وضع أشكال متنوعة لصيغ تمويل عقود الإدارة في عقد وكالات كراون، ففي حالة موزمبيق كانت التكاليف مشاركة بين صندوق التنمية الدولية التابع للملكة المتحدة والحكومة، مع جعل أتعاب المقاول كرسم إداري ثابت. طريقة بديلة للدفع للمقاول من خلال العائد الإضافي الناتج عن تدخل المقاول. حساب مثل هذه العوائد الإضافية ليس سهلاً، إذ أن تحسن الإيرادات يتأثر أيضاً بتقلبات سعر الصرف، وتغيير التعرفة وتغيير السياسة التجارية وإنسيابها. إن التفهم الواضح المبني على منهاج مقبول يحتاج إلى الوصول إليه مقدماً. بديل آخر وهو جعل القطاع الخاص مستثمراً في العوائد ويتم الدفع له من خلال عملية جمع الرسوم (إلى حد كبير مثل شبكات مجتمع غانا التي تدار بالنافذة الواحدة في غانا؛ أنظر دي ولف DeWulf 2004) .

الإعتماد الكبير على الخبرات الأجنبية من الدول المانحة

قرر مجتمع التنمية في بعض البلاد النامية أن أفضل الطرق لتقوية أداء جمع العوائد يتم من خلال إرسال فريق مكون من عدد كبير من الخبراء التقنيين لبناء القوة في الجمارك –أو حتى، من خلال التعليم الملموس للعمليات الجمركية لفترة قصيرة .

الطريقة والصعوبات التي واجهتها تم توضيحها هنا من خلال دراسة ثلاث حالات:

- التجربة الأسترالية في دعم الإصلاح والتحديث في بابوا (غينيا الجديدة).
- التجربة الإسترالية في دعم الإصلاح والتحديث جزر سليمان.
- تأسيس الخدمات الجمركية في تيمور الشرقية.

بابوا غينيا الجديدة. كان الدعم المقدم لجمارك بابوا في غينيا الجديدة جزءاً من إدارة الحدود وأمن قطاع النقل لبرنامج التعزيز التعاوني الموسع، الممول من قبل الحكومة الأسترالية. يهدف برنامج التعاون الانمائي إلى تطوير البلاد في مجال تحصيل الإيرادات، وتسهيل الحركة القانونية للأشخاص والبضائع من خلال الحدود، وتنظيم أمن وسلامة خطوط النقل الدولية.

تم تعيين الضباط الأستراليون في مواقع استشارية في أقسام متعددة في حكومة بابوا غينيا الجديدة ووكالاتها بحيث يعملون مع جماركها وفق إطار عمل منطقي تمت مناقشته والتفاوض عليه مع سلطات بابو غينيا الجديدة. إن الإطار الزمني الذي كان يتوجب عليه أن يستمر حتى العام 2009م ويحدد أهداف البرنامج والغرض منه، وعناصر الأهداف، والمخرجات، والإفترضات والمخاطر، والمؤشرات الأساسية للأداء وأدلة التوجيه القائمة على هذا الإطار، وأن تكون كل مساعدة تقنية قد عرفت حدود مسؤولياتها واستنبطت برنامج عمل مفصل مبني على أساس أنه سيتم تقييمه.

في إطار برنامج التعاون الإنمائي فإن لدى الجمارك الأسترالية أربعة موظفين يعملون ضمن اللجنة الداخلية لجمع الإيرادات في بابوا غينيا الجديدة. وعلى الرغم من ذلك فإن بعض مواقف التعاون الإنمائي هي مواقف محازية. بحيث أن المساعدة التقنية في الجمارك تقدم في شكل وظيفة استشارية –وجد الموظفون هناك لتقيدم المساعدة لعملية الإصلاح من خلال مجموعة مساعدات تقنية وبناء القدرات داخل المنظومة الجمركية. إن قائد فريق التعاون الإنمائي الجمركي يعمل كنائب مفوض للجمارك ويقدم جرعة توجيهية عالية ونصائح للموظفين التنفيذيين و تركز المواقف الاستشارية الأخرى لبرنامج التعاون الإنمائي على قضايا مثل التحقيقات، وجمع الإيرادات وأمن الحدود. يتم تكملة المستشارين داخل الدولة بتوظيف موظفين لبابوا غينيا الجديدة في استراليا ويتم تدريبهم في كلا البلدين. يتوقع من إستراتيجية برنامج التعاون الإنمائي ترك نشاط العمل الميداني والإنتقال تدريجياً لتركيز أكثر على تنمية قدرات الحكومة.

بالنسبة لجرز سليمان انشأت استراليا بعثة المساعدة الإقليمية المتجهة إلى جزر سليمان منذ يوليو 2003، إستجابةً لطلب حكومة جزر سليمان المساعدة من الحكومة الأسترالية لاستعادة الأمن والقانون والنظام، بعد أربع سنوات من التوتر في البلاد. يهدف البرنامج إلى تقديم المساعدة لاستقرار جزر سليمان وتطوير وتقوية المؤسسات على المدى الطويل وبناء السلام. من أهداف بعثة المساعدة تحويل جمارك جزر سليمان إلى إدارة قادرة على تقديم الإيرادات وبرنامج حماية المجتمع وخفض تكاليف المطابقة من خلال تيسير التجارة. تم تطوير سجل برنامج إطار العمل مشاركةً بين الحكومة الأسترالية وجمارك جزر سليمان، تستمر نشاطات المهمات الخاصة حتى 2009م، لكن المساعدة من المحتمل أن تستمر لما بعد هذا التاريخ. يقدم إطار العمل الأولوية لتطوير الإدارة السياسية والتشريع (متضمناً جدول التعريفات الجديد، وتطبيق نظام المنسق التابع لمنظمة التجارة العالمية 2002[8] و مراجعة جدول الاستثناءات). تطوير عمليات التجارة (مثل الالتزام وإدارة المخاطر)، وتقنية الإتصالات والمعلومات (متضمنة نظام إدارة الشحن). قامت الجمارك الأسترالية في العام 2005 بتوظيف ضابطين في جزر سليمان في مناصب استشارية وتوفير الموارد المتاحة لشراء المعدات. قدم الضابطان نصائح حول قضايا التشغيل، والمساعدة التقنية، وبناء القدرات. كما تُوفر الجمارك الأسترالية وظائف لفترات قصيرة ودورات تدريبية لضباط جزر سليمان في استراليا. وما تزال قضية تأميم الشركات مسألة رئيسية يعتين معالجتها. وظلت أيضاً المهارات والقدرات داخل المنظومة محدودة. ولذلك فإن مقاومة التغيير جعلت من عملية الإصلاح أمراً صعباً. هذا ما جعل المستشارون يقومون بأداء الأعمال التشغيلية الكبيرة بالرغم من تركيز البرنامج على بناء القدرات.

بتيمور الشرقية كما في جزر سليمان كذلك الحال بالنسبة لهذه الدولة حدث إنشاء أو إعادة إطلاق الخدمات الجمركية بالاستفادة من موظفي الجمارك الدوليين المنتدبين بمجهود كلي لمجتمع المانحين لمساعدة الدولة. نالت تيمور الشرقية إستقلالها في العام 2002م. عقب الاضطرابات

المدنية في العام 1999م في تيمور الشرقية أسست قوات حفظ السلام متعددة الأطراف التابعة للأمم المتحدة هناك مع سلطات تنفيذية، وقضائية، وتشريعية وإدارية. ضمت الإدارة الإنتقالية للأمم المتحدة في تيمور الشرقية في العام 2000م حوالي 9.000 موظف تقريباً، احتوت على عدد قليل من ضباط جمارك دوليين وكان الإتفاق معهم على إصلاح وإعادة بناء الخدمات الجمركية في تيمور الشرقية.

تعتبر الخدمة الحدودية في تيمور الشرقية واحدة من أوائل الهيئات الحكومية التي تم إنشاؤها. وتتمثل مهمتها في الخدمات الحدودية الحرجة – مثل الهجرة، والحجز والمساعدة في جمع العوائد الجمركية وعمليات الأمن. ركزت الخدمات الحدودية في تيمور الشرقية منذ وقت نمؤها المبكر على أساسيات إنشاء الإدارة، وتعيين موظفي الإنتداب، وتطوير التشريعات، إيجاد التسهيلات في مطار ديلي، وعبور الحدود البرية، وتطوير العمليات وتعيين وتدريب الكادر المحلي.

ما بين عامي 2000 و 2002م قدمت الإدارة الجمركية لكل من استراليا وفنلندا، نيوزيلاند، البرتغال والولايات المتحدة الأمريكية ضباط جمركيين لدعم وتوجيه تنمية الخدمات الحدودية في تيمور الشرقية في المجالين التنظيمي والوظائف الإدارية من خلال برامج تدريبية مفصلة، توجهية وإشراف مباشر. خلال هذا الوقت كانت الإجراءات القوية والأنظمة عملية وفعالة ومنضبطة لمواجهة إحتياجات الإدارة الجمركية الجديدة والتي طبقت كلياً من خلال قدرات جوهرية. غطت مقدرات الخدمة الحدودية لتيمور الشرقية الموانئ الجوية، والموانئ البحرية، والنقاط الحدودية، والنشاطات البحرية، والاستخبارات، والمراجعة والتدريب. في الحقيقية كان ذلك جذرياً ولكن تم إنشاء وظائف الخدمات الجمركية بشكل كامل.

إعتمد البرنامج منذ بدايته في أعمال الجمارك على الموظفين الأجانب "من خارج تيمور" كان ذلك خلال مرحلة تقديم خدمة لدعم نقص القدرات القومية. إذ وجد النقص وبشكل كبير بسبب أن الخدمات الجمركية كانت تقدم سابقاً من قبل الموظفين الأندونسيين والذين غادروا البلاد في أثناء

الإضطرابات المصاحبة للإستقلال. كان من المتوقع أن يركز الموظفون الأجانب على إعادة تأسيس الوظائف الإدارية الرئيسية وعلى إعادة تشكيل المسؤوليات التنفيذية.

أصبحت الخدمة الحدودية لتيمور الشرقية والهجرة خدمة حكومية منفصلة عقب الإستقلال في العام 2002م، بموجب بعثة الأمم المتحدة لدعم بعثة حفظ السلام وبموجب بعثة إعادة البناء في تيمور الشرقية، إنخرط ثلاثة ضباط جمركيين من البرتغال ومينمار لقيادة وإدارة دائرة الجمارك الناشئة في موقعي المدير ونائب المدير. وبقي الموظفون البرتغاليون يتعاقبون على مواقعهم حتى سبتمبر 2007م.

لسوء الحظ فإن الموظفيين البرتغاليين أبقوا على الأنظمة الموجودة في مكانها، دون رؤية واضحة لتطوير الهيكل التنظيمي في المستقبل أو إجراءات تخليص حديثة. إن الحاجة إلى تدخلهم وإنتشارهم الكبير بهذه السرعة يفسر هذا القصور. ولأن البرتغال كانت هي الممول المالي لعمليات التدخل، كان إختيار الموظفين كلياً من قبل الضباط البرتغاليين دون الخضوع لعمليات تنافسية. فقط في العام 2004م تم إصدار قانون جمركي –قانون منحاز بشكل كبير للإجراءات التي ترعى حقوقها منظمة الجمارك العالمية، ورغم ذلك فشلت حتى الآن في توجيه عدد من الإجراءات الجمركية الرئيسية. ويبدو أن اللوم بسبب هذا النقص يقع على عاتق الاستشارات المقتصرة على التشغيل وعلى الخبراء الميدانيين. تم تزكية مراجعة القوانين عاجلاً بعد إقرارها. لا يعمل المستشارون غالباً في فريق. وأينما قدمت عملية بناء القدرات فهي تعتبر بشكل كبير نتاج عمل المستشارين، المهارات الفردية والتحفيز. يبدو الإهتمام غير المناسب من أنه قد تم الدفع للتدريب في بعض المهارات الجمركية الأساسية مثل التقييم والتصنيف.

وافق مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في ابريل من العام 2002م على تقديم نظام تكنولوجيا المعلومات والإتصالات للتخليص الجمركي الخاص به ونظامه الآلي للبيانات الجمركية، للمساعدة في تحديث وإنسياب الأعمال الجمركية في تيمور الشرقية. وأصبح النظام قيد التشغيل في أواخر العام 2003م لكن تعطلت عملية إدخال الإجراءات الحديثة بسبب نقص التمويل –وكذلك من قبل

مقاومة الموظفين الجمركيين المنتدبين لتطبيق نظام التخليص الآلي، أيضاً فإن الموظفين الجمركيين المدربين على إجراءات النظام الآلي (ASYCUDA) قد تم توظيفهم في أماكن أخرى، مما قلل من فائدة تدريبهم إلى أن أصبحت النتائج المتوقعة من فعالية نظام العمل الآلي غير منجزة، مثلها مثل الكثير من وحدات القياس المهمة التي ظلت معطلة –خصوصاً تلك المتعلقة ببيانات الشحن، والتخزين ووحدات قياس الحظر.

تم إصدار برنامج عمل جديد في العام 2006 ليقوم بتفعيل كل وحدات نظام العمل الآلي في تيمور الشرقية وليقوم بتركيز أكبر على إرساء دعومات القدرة البنائية حيث قام البنك الدولي بدعم هذه الخطوة الثانية من البرنامج.

الدروس المستفادة من تجربتي جزر سليمان وتيمور الشرقية وتجارب أخرى. إستفادت خدمات جمركية أخرى من دعم المانحين الذي تضمن مساعدة تقنية وتزويد بتجارب منتقاة لضباط جمركيين لمهمات واسعة داخل الدولة. هذه التجارب لها الكثير من القوائم المشتركة مع دراسات الحالة أعلاه.

أدناه قائمة لبعض الدروس المستفادة.

- يحتاج الدعم السياسي من السلطات المحلية إلى ضمان ورعاية. وينطوي هذا على تقاسم رؤية وإستراتيجية، فضلاً عن تقديم معلومات في الوقت المناسب عن التقدم الذي يتم إنجازه.
- يجب أن يكون تأهيل البيئة أول الأولويات ولو في حدها الأدنى. ينبغي أن تعمل المنظومة الجمركية وفق الفعالية المطلوبة قبل وضع الخصائص الجمركية المتقدمة وفق الحد الأدنى مثل إدارة المخاطر، والمراجعة الداخلية للحسابات والمراجعة عقب التخليص.
- تشمل الفعالية في حدها الأدنى وجود الطاقة الكهربائية، والموظفون الذين يمكن الوصول إليهم عند الطلب، والمباني المهيأة، وحماية معقولة للموظفين والبضائع تحت المراقبة

الجمركية، ورواتب مجزية تسلم في الوقت المناسب وهكذا. ويجب أن تعمل في ذات الوقت السلطات الحكومية مع الوحدات المسؤولة عن الحدود من أجل التحديث والتطور.

- توفير المساعدة التقنية من الموظفين يعد امراً أساسياً. يجب أن تتطابق الملفات الشخصية لموظفي الإستشارات مع المهمات الموكلة إليهم. وضع وصف وظيفي واضح وتنافس ممنهج على الوظائف –ليس فقط من الدولة التي تقدم العروض –سيسفر كل هذا عن فوائد جمة. يجب أن يُدرج موظفوا المشروع والذين لديهم مهارات إدارية وقدرة على التغيير في الفريق ليحصلوا على الدعم من السلطات المحلية، ومن مجتمع المانحين ومن القطاع الخاص، وعليهم تولي المسؤوليات المالية والمحاسبية.
- سيحتاج الموظفون أيضاً إلى المرونة لتتمشى أساليبهم مع التقدم وعدمه.
- يعد موظفوا الجمارك المحليين عنصراً أساسياً. يجب تجديد الشركاء المحليين الذين سيتولون أمر الجمارك في وقت مبكر وتدريبهم. وتحفيزهم بوعود حقيقية لتدريبهم وتطوير وظائفهم ليبقوا في عمل الخدمات الجمركية. ووضعهم في أماكن تمكنهم من تطبيق ما تلقوا من تدريب وإبقائهم على علم تام بأهداف البرنامج وطرق عمله.
- تطبيق نتائج التدريب. يجب دعم المتدربين لتمرير معارفهم أو لتعزيز التغيير داخل المنظمة والتغلب على الجمود وتنافس الرؤساء والزملاء. ويلزم الحصول على موافقة كاملة من الإدارة لإدخال الدروس المستفادة من التدريب في الخارج.
- ينبغي أن يكفل التنسيق بين الجهات المانحة مشاركة جميع الأطراف في النهج المعتمد – وأن يضمن تطبيقها. سيتم الإيفاء بمعايير الأداء الواضحة المتفق عليها وقيادة الجهات المانحة. تجنب المشروعات الفرعية المجزأة والموجهة من الجهات المانحة والتي لا تتفق مع رؤية البرنامج الشاملة.
- ينبغي أن تكفل مستويات التمويل المتوقعة إمكانية تنفيذ الإستراتيجية بسلاسة، وأن يظل معدل تحرك موظفي المساعدة التقنية منخفضاً قدر المستطاع.

- كن واقعياً. تكييف الرقابة الجمركية، وعمليات التخليص وتكنولوجيا المعلومات والإتصالات ليوافق استخدامها الظروف المحلية. يجب تجنب المحاباة العقائدية على العملية والإجراءات الحديثة، حتى تلك التي يتم اعتمادها دولياً،لأن ذلك قد يهدد بإدخال نهج أكثر براغماتية نظراً للقيود المحلية. ويجب أن يكون المخطط التنظيمي بسيطاً قدر الإمكان، وليس استنساخاً لما هو موجود في بلد مقدمي المساعدة التقنية. نادراً ما تكون النزاهة أفضل بكثير في الجمارك من بقية الإقتصاد –لذلك فإن تبسيط العمليات والشفافية سوف تساعد. كما يجب ملاحظة أنه حتى في أفضل الظروف، يتطلب الإصلاح وقتاً.

مكاتب الإيرادات المستقلة (ARAS)

مُنحت عدة وكالات جامعة للإيرادات منذ منتصف ثمانينيات القرن العشرين استقلالية أكبر. على الرغم من أن هذا المنهج لم يصمم خصيصاً للمساعدة في حركة الإيرادات في الدول الهشة، لكنه يستحق العناية، إذ أنه يقدم أحياناً كخيار مناسب.

عُرّفت مكاتب "وكالات " الإيرادات المستقلة بأنها نظام حكومي لمنظمة تشارك في إدارة جمع الإيرادات والتي تتمتع باستقلالية أكبر من تلك الممنوحة للأقسام العادية داخل الوزارة. هنالك العديد من مستويات العمل المستقل في الخدمات الحكومية. في بعض المواقع هنالك مستويات العمل المستقل في الخدمات الحكومية. في بعض المواقع هنالك وكالات تعمل بالقليل من الإستقلالية "الذاتية " (مثل وزارة التعليم)، وفي مواقع أخرى تعمل مؤسسات الدولة بإستقلالية كبيرة. لأن النظام الضريبي عمل حكومي تداخلي جداً ويعد من صميم السيادة الحكومية. لذلك فإن وكالات جمع الضرائب لم تُمنح في كل الأوقات سوى ذاتية جزئية. ومع ذلك يستخدم الكثير من اللغويين مصطلح وكالات الإيرادات المستقلة ونفس المصطلح تم استخدمه هنا.

بموجب نموذج وكالات الإيرادات المستقلة، تقوم الحكومات التي تضع السياسات بالمسؤولية عن تنفيذ هذه السياسات للوكالات التي تتمتع بقدر أكبر من الاستقلالية والمساءلة يوماً بعد

يوم. إن مسؤولية وكالة الإيرادات المستقلة في تحريك الإيرادات يمكن أن تعمل كوكالة ذات غرض واحد، بعيدة عن وزارة المالية. وهذا قد يبقى كتركيز على مهمة واحدة، خالية من التدخل السياسي في الأنشطة اليومية وخالية من قيود الخدمة المدنية عامة.

يُتوقع أن تعمل وكالات الإيرادات المستقلة بفعالية وكفاءة عالية في حال المساءلة الزائدة والمرونة التشغيلية العالية. إستعرضت دراسة استقصائية أجراها صندوق النقد الدولي في عام 2006م تجارب وكالات الإيرادات المستقلة في مكاتب جمع الإيرادات واقترحت أن إنشاء وكالات الإيرادات المستقلة قد ساهم في معالجة أوجه القصور التي أنتجتها مكاتب جمع الإيرادات، خصوصاً (كدKidd و كراندل Crandll 2006، ص 27)[9]:

- قلة الفعالية التشغيلية.
- الشيء الملحوظ الحوجة إلى دافع لإطلاق إصلاحات أوسع في مكتب الإيرادات.
- العوائق التي ظهرت من خلال تطبيق قوانين الخدمة المدنية على موظفي وكالات جمع الإيرادات.
- قلة التواصل وتبادل البيانات بين أقسام جمع الإيرادات الموجودة. تصورات التدخل السياسي والوزاري.
- المعدل العالي للفساد.

تلك المبادرة للقضاء على الفساد والتي تم جدولتها سابقاً من المحتمل أنها كانت بسبب أن الدراسة الإستقصائية وجهت لموظفي مكاتب الإيرادات المستقلة. وتشير دراسات الحالة إلى أن الرغبة في وقف الفساد كانت حجة رئيسية لوزارات المالية لمنح مزيداً من الاستقلال الذاتي لمكاتب الإيرادات. أظهرت التجارب أن الفساد هو المشكلة الرئيسية في مكاتب إيرادات الدولة الهشة.

تعمل حالياً حوالي 40 وكالة للإيرادات، وبصورة أكبر في أفريقيا وأمريكا اللاتينية (أنشئت أول الأمر في أواخر ثمانينات القرن العشرين في بيرو، تلتها وكالة أخرى في غانا). يمكن تحليل

الخصائص الرئيسية لوكالة الإيرادات تحت ثلاثة عناوين: الهيكل الإداري، والتمويل الذاتي، وإدارة الموارد البشرية.

الهيكل الإداري. لضمان إستقلالية كبيرة، في كل الحالات تقوم وكالات الإيرادات المستقلة بضم القسم الضريبي، وقسم الضرائب المباشرة، وقسم الإيرادات غير المباشرة تحت سلطة واحدة. تتم رئاسة معظم وكالات الإيرادات المستقلة في أمريكا اللاتينية من قبل مدير تنفيذي، بينما ترأس هذه الوكالات في كل من أفريقيا وآسيا من قبل مفوض عام يدعمه مجلس إدارة. دائماً ما يتم تعيين رئيس المجلس من قبل وزير المالية، ويمثل أعضاء المجلس وزارة المالية وبعض وكالات القطاع الخاص الأخرى. تضم بعض المجالس ممثلين من القطاع الخاص (مثل زامبيا ويوغندا). تترك عناية الشأن الإداري الدائم للوكالات المستقلة المكونة من مجالس إدارية لرئيس أو مفوض. وتتولى مصلحة الضرائب أمر وكالات الإيرادات المستقلة (الجمارك، الضرائب المباشرة، والإيرادات غير المباشرة) لذلك فإنها تمنح في بعض الأوقات مسؤولية وضع السياسة الضريبية، والذي من شأنه خلق التشويش والصراع مع وزارة المالية. يتم غالباً إختيار الموظفين الأجانب لرئاسة وكالات الإيرادات المستقلة الجديدة، لضمان الخبرة التقنية والمهارات الإدارية والتي غالباً قد لا تتوفر حالياً في السوق المحلي. أيضاً ساد إعتقاد لبعض الأوقات أن المدراء الأجانب يتمتعون بمكانة أفضل لمقاومة الضغوط السياسة والاجتماعية لإعتبارات خاصة.

الاستقلال المالي. تُحدد الموارد المتاحة لوكالات الإيرادات ذات الإستقلال الذاتي إما كمخصصات للميزانية يجري التفاوض بشأنها سنوياً، كنسبة مئوية من المجموع الكلي للإيرادات، أو كنسبة مئوية متغيرة على أساس الإيرادات المحصلة [10]. في بيرو تم وضع حصة ثابتة بنسبة ثلاث في المئة من مجموع الإيرادات الجمركية المحصلة، ولكن تم السماح للإدارة الجمركية بفرض رسوم على الخدمات. إمتلكت بعض وكالات الإيرادات المستقلة ذاتية أكبر في التحصيل، ذلك يجنبها التدقيق

المفصل من قبل وزارة المالية لكل بند اتفاقي على حدى، تلك الممارسة الخانقة في كثير من الدول. في أوقات وكحافز لتجاوز الإيرادات المستهدفة، تتحصل مصلحة الجمارك على مكافأة يتم إقتسامها بين الموظفين ووكالات الإيرادات المستقلة. يصبح هذا باعثاً للعمل فقط في حالة أن تكون الإيرادات المستهدفة واقعية (فيجلدستاد Fjeldstad، كولسن Kolstad ولانج Lange، 2003 ثيركلدسيس Therkildsen 2003). بالمقابل تقوم وكالات الإيرادات على الأرجح بتقدير أقل للحصول على مثل هذه المكافأت.

إدارة الموارد البشرية. أصبح التحرر من قواعد الخدمة المدنية المقيدة في تعيين الموظفين ومكافأتهم من المزايا الرئيسية لوكالات الإيرادات المستقلة، السماح لوكيل مستقل بإزالة الموظفين غير الأكفاء وغير النزيهين. إتخذت بوليفيا نهجاً منتظماً جداً لضمان مواءمة موظفيها مع السمات المطلوبة من أجل الإحتراف والنزاهة[11]. كما أجرت بيرو وتنزانيا تجديدات جذرية للموظفين عند إنشاء وكالات الإيرادات المستقلة. وقد تمكنت معظم البلدان التي قامت بالمثل من رفع مستوى مختلف مهارات موظفيها بدرجة كبيرة. عندما كانت البلدان الأخرى أقل قوة في تجديد الموظفين، لاحظ العديد من المراقبين هذا الأمر بإعتباره فرصة ضائعة. فشلت بلدان أخرى في تقديم برامج تدريبية كافية، مما أدى جزئياً إلى تفويض تعزيز الجودة المكتسبة من خلال تجديد إجراءات التوظيف. إزدادت أجور موظفي الوكالة المستقلة بشكل ملحوظ في كل المكاتب، لتسمح للوكالات بتعيين وتحفيز موظفين على درجة من التأهيل، حيث إزدادت الأجور في كثير من الحالات لعشرة أضعاف. ساعدت الزيادات على جذب الموظفين المتخصصين، لا سيما أولئك الذين لديهم فرص عمل بديلة في القطاع الخاص (مثل موظفي تكنولوجيا المعلومات والإتصالات، موظفو المالية وإعداد الموازنات، موظفو التحقيق والمحاسبة) ساعدت المرتبات الجيدة والمدفوعة في وقتها في تقليل الفساد. ليس لأن الموظفين الذين لديهم رواتب جيدة أقل رغبة في عوائد الفساد، لكن لأنه عند فصل موظف بسبب الفساد سيفقد وظيفة ذات عائد مادي جيد خلافاً لموظف براتب ضعيف فليس لديه ما يخشاه. إن سلم الرواتب الجديد في وكالة إيرادات مستقلة يمكن أيضاً أن يعمل على تمييز أكثر بين كبار الموظفين وأدناهم، مماثل لممارسة القطاع الخاص.

دروس للدول الهشة. قامت بعض الدول الهشة بدراسة نظام عمل الوكالات المستقلة كطريقة مرتقبة لتحسين أداء الإيرادات الجمركية. ولا تبرر الأدلة المستمدة من التنفيذ حتى الآن عدم دعم تأييد هذا الخيار وقد حصل عدد قليل من الوكالات المستقلة على إيرادات زيادة –في البداية بكل تأكيد– لكن هذه النتيجة لا يمكن أن تعزى فقط لاستقلالية الوكالات المكتسبة حديثاً، والتي قد تكون جاءت نتيجة التغييرات التشغيلية التي أدخلت في وقت واحد وبصورة مستقلة عن منح وضع مستقل.

وكما هو الحال بالنسبة للمساعدة الإنمائية في معظم الأجزاء –خصوصاً مجال الإصلاح الجمركي، فإنه من الصعب تعميم الرغبة لدى مكاتب الإيرادات المستقلة للدول الهشة، فكل حالة تستجيب لبيئة ووضع خاص جداً، لذلك فكل حالة تتطلب حلولها الذاتية –فليس هنالك حجم واحد يناسب الجميع.

إن إدخال وكالة إيرادات مستقلة تقوم بدمج كل وكالات الإيرادات في وكالة واحدة تؤدي الى خطر تجاهل الفوارق الرئيسية بين طرق الجمارك وقسم الضريبة المباشرة أو الضريبة المحلية غير المباشرة، وبين المهارات المحددة المطلوبة لكل –مع نتيجة إهمال التحديث للجمارك–. تعمل الجمارك على أساس التبادل التجاري. بالمقابل، فإن الضرائب الأخرى تدار وفق مبدأ إسترجاعي "الحالة السابقة " إذ يسمى أساس أو قاعدة فرض الضريبة. في حالة وكالات الإيرادات المستقلة في زمبابوي، قامت هيئة الضرائب في زمبابوي بدمج العمليات والموظفين إلى حد أن الاختصاصات قد تم تخفيضها، الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف فعالية وكفاءة الأعمال الجمركية، على الرغم من الهدف المعلن لهيكل سلطة الإيرادات في زمبابوي هو منع تهميش العمليات الجمركية ومنذ ذلك الحين أعاد هيكل وكالات الإيرادات الذاتية منصب نائب مفوض الجمارك.

تتناول طرق وكالات الإيرادات المستقلة لإصلاح نهج الجمارك إدارة الجمارك فقط، وليس القضايا التشغيلية التي تؤثر على توليد الإيرادات. وإذا كان هذا النهج أفضل من البدائل سوف يعتمد على أسباب أداء المنظمة الحالية والتي هي اقل من التوقعات وعما إذا كان يمكن معالجة هذه الأسباب من خلال إعطاء الجمارك إستقلالية تشغيلية أكبر. إذا كانت تشكل القضايا الأمنية التحدي الرئيسي

المؤثر على الأعمال الجمركية، فمن غير المحتمل أن تقدم وكالات إيرادات مستقلة وتقليدية أي حل وإن التشخيص الجيد للوضع المحلي يجب أن يخير صناع القرار ما إذا كانت وكالة الإيرادات المستقلة تستطيع المشاركة في دفع العوائد في الدول الهشة، إذا كانت العوائد المرتفعة من أهداف الإصلاح الرئيسية. الإنعكاسات التالية في اربع فئات إستناداً على خبرات مكاتب الإيرادات المستقلة –الاستقلال الإداري – الموارد البشرية، الموارد المالية ومحرك لتحقيق الكفاءء التشغيلية .

الاستقلال الإداري

- ما هي الفرص المتاحة التي تستطيع وكالة إيرادات مستقلة لتمارس من خلالها مرونتها الإدارية الجديدة؟ هل ستواصل وزارة المالية والخدمة المدنية السيطرة على كل شيء حتى التفاصيل الدقيقة في إدارة وكالة الإيرادات المستقلة.
- هل تعيين إداري أجنبي يعد أمراً مقبولاً إذا لم يستطيع الإداري الوطني المميز في السنوات الأولى إنشاء وكالة الإيرادات المستقلة؟ إلى أي مدى ستكون المؤسسة الوطنية متقبلة لتعمل عمل القائد الإداري من قبل مدير أو مفوض أجنبي؟

الموارد البشرية

- ما هي الفرص المتاحة لبرنامج تجديد موظفين حقيقيين وبرنامج إعادة تعيين لوضعه في المكان الصحيح. وليس فقط تجديد عقودات أو إعادة تعيين الموظفين القدامى والذين ثبت عدم مقدرتهم لتنفيذ الأهداف المرجوة، أو الذين لديهم سوابق فساد، يظهر تأريخ وكالات الإيرادات المستقلة أن كلا المخرجين ممكن، مع أثر بعيد المدى للمنظمة.
- هل هناك فهم خارجي لسياسة تشريعية تدفع لموظفي وكالات الإيرادات أكثر من موظفي الخدمة المدنية الآخرين وتقوم بتوسيع فوارق الأجور بين المستويات العليا والدنيا للموظفين؟ وهل يمكن استخدام حُجة أن موظفي وكالات الإيرادات يحتاجون لأجور أعلى نسبة لدورهم المهم جداً في جمع النفقات المالية الحكومية؟[12] هل يمكن الإتفاق على سياسة الإنفاق مع وزارة المالية لمنع تناقص رواتب الموظفين، مع مراجعة خارجية للحسابات بصورة دورية؟

- إن عملية دفع الحوافز تعد أمراً صعباً في ظرف من الظروف لسببين: لأنه من الصعب قياس ناتج وكالة الإيرادات والمساهمات المقدمة إليها من الأفراد والجماعات، ولأن السياسة المعمول بها تفتقد التصورات الشرعية الداخلية والخارجية. هل من الأفضل تجهيز وكالة إيرادات مستقلة أكثر من وكالة إيرادات أقل استقلالية للتعامل مع مثل هذه الصعوبات؟
- ما هي الفرص التي يوفرها الأجر الأعلى مربوطاً بالإجراء التأديبي الفعال للأداء الضعيف والرشاوي؟ حيث أنه مع غياب الانضباط فإن زيادة الأجر ستعمل فقط على إبدال موظفين فاسدين يعملون بأجر منخفض بأخرين فاسدين بأجور عالية.

الموارد المالية:

- ما هي الإمكانية لإنشاء خطة مالية لوكالة الإيرادات المستقلة تضمن موارد مالية كافية؟
- هل ستعطي الوكالات الذاتية للإيرادات استقلالية أكبر، لتجنب الإجراءات المعقدة التي تميز غالباً نفقات الميزانية التقليدية المصدقة؟ هل هنالك كفاءة سابقة لتعطي مراقبة كافية ومقدرة حسابية، لضمان أن النفقات الحكومية تدار جيداً؟

محرك الكفاءة التشغيلية :

- هل من شأن منح مركز وكالة الإيرادات وضع أفضل أن يحسن من فرص إعتماد الإدارة لرؤية مناسبة لخدمة جمركية حديثة وتطبيقها على عكس أن ترى وكالة الإيردات الذاتية مجرد مصدر لدخل أعلى؟ وهل يمكن أن يكون إنشاء وكالة إيرادات ذاتية محفزاً، مما يعزز فرصة إجراء تغييرات عملية حقيقية – وهو رأي يبدو مدعوماً بالدراسة الاستقصائية أجريت في عام 2006؟[13] تكون النتائج في أفضل حالاتها عندما تستخدم الجمارك إستقلاليتها لمتابعة التحديث الكامل (كما حدث في بيرو)، وحيث حظي الإستقلال الذاتي بالإحترام على مر السنين. وحيث تؤخر الجمارك عملية التحديث الكامل تكون النتائج في اضعف حالاتها ولا يمكن تحملها كلياً.

خلاصة الكلام، فإن منح مصلحة جمركية وضع وكالة الإيرادات المستقلة ليس علاجاً شافياً لتعزيز العمليات الجمركية وزيادة الإيرادات، يمكن أن يوفر هذا البرنامج في أفضل الحالات بيئة

تمكينية للإجراءات التي قد تكون صعبة في وضع منظمة تقليدية، مثل إدخال إدارة فعالة للموارد البشرية، ضمان مورد مالي كافي، وحتى إجراءات الفحص الجمركي والرقابة. رغم ذلك لا يمكن لوكالة إيرادات ذاتية ضمان أي من هذا. فقط التشخيص الجيد، توحيد مشهد السياسة الاقتصادية وأمن الحدود، وهو ما يدور للتشريعين ما إذا كان نموذج وكالة الإيرادات الذاتية يحسن من فرص زيادة الإيرادات المطلوبة في دولة هشة.

الفحص المسبق للشحن والفحص عند الوصول

التقييم الصحيح أمر بالغ الأهمية في التخليص الجمركي. في حين أنه مهمة أساسية في العمل الجمركي ويعد التقييم من أكثر المهمات صعوبة إذ أن المؤسسة الجمركية لا تملك في كثير من الأحيان المعلومات أو الخبرة الكافية للتحقق من مدى صلاحية وقيمة البضائع المستوردة المدونة على البيانات الجمركية أو الفواتير المصاحبة. بموجب مبادئ منظمة التجارة العالمية، تلتزم البلدان بتطبيق قيمة المعاملة المعلنة أو قيمة الفاتورة ما لم يكن هنالك شك معقول حول حقيقتها أو دقتها في هذه الحالة يسمح للبلدان بإستخدام مبادئ تقييم بديلة[14]. إن صعوبة تقييم البضائع المستوردة والإيمان القاطع بأن التقييم غير المناسب يؤدي لخسارة كثير من العوائد قاد بعض الدول النامية للتعاقد مع شركات تقوم بالفحص القبلي للشحنات لمساعدتها. يصف هذا القسم مثل هذه الخدمات التي تطورت على مر السنين، ويناقش مسألة تطبيقها ويقوم بالنصح والإرشاد لطريقة الاستخدام الأمثل لها.

الفحص المسبق والفحص عند الوصول يُعرّف بأنه. هو تخصص شركات من القطاع الخاص في الفحص المسبق للشحنة يتم إستئجارها لفحص تفاصيل الشحنة – بشكل أساسي: السعر، والكمية ونوعية البضائع المطلوبة من الخارج. تستخدم الدولة النامية الفحص القبلي (PSI) لحماية المصالح الوطنية المالية، مثال ضد هجرة رؤوس الأموال وعمليات الغش

التجاري، كذلك بالنسبة للتهرب من الرسوم الجمركية وللتعويض عن أوجه القصور في هياكل الإدارة الأساسية. ولبرنامج الفحص القبلي أربع خطوات:

- يطالب المستورد من شركة الفحص المسبق أن تقدم شهادة صادر بها تفاصيل السعر العادي لسلعة مصدرة من بلد المنشأ إلى جهة محددة، وتصنيف تلك البضاعة وزمن الوصول والمنشأ والرسوم والضرائب الواجبة الدفع.
- تقوم شركة الفحص القبلي بفحص البضائع في البلد المصدر قبل شحنها، وتقوم بإصدار شهادة الاعتماد.
- يقوم المستورد بتضمين شهادة الاعتماد في الإقرار الجمركي.
- يمكن للمؤسسة الجمركية إستخدام هذه البيانات لغرض التقييم. لمواجهة التقييم المقدم من قبل المستورد، أو لقبول تقييم المستورد عن ثقة تامة.

ليس هنالك عقد فحص قبلي قياسي. فبعض عقود الفحص القبلي تقسم البضائع من بلدان مختلفة على شركات مختلفة. بعض العقود تسمح للتاجر أن يختار من بين الشركات المتعاقدة معها الدولة. معظم العقود لا تطلب شهادات الفحص القبلي للبضائع ذات القيمة الضعيفة "ظهور خطر أن التاجر قد يقوم بتقسيم الشحنات إلي شحنات صغيرة لتجنب إجراءات الفحص القبلي" لواردات الحكومة، للبضائع المعفية من الرسوم، أو لأصناف البضائع التي تعتمد المؤسسة الجمركية لديها القدرة الكافية لاستقرار الأسعار. يتحمل رسوم خدمات الفحص القبلي حكومة البلد المستورد أو المستورد نفسه. تتراوح نسبة الرسوم عادة بين 0.6 إلى 31% من نسبة البضائع التي تم تفتيشها. تعمل نشاطات شركات الفحص القبلي وفقاً لإتفاقية الفحص القبلي لمنظمة التجارة العالمية الذي يعترف بالإتفاق العام على مبادئ التعريفات الجمركية والتجارة (غات) والإلتزامات المطبقة على أنشطة وكالات الفحص القبلي للشحن التي فرضتها الحكومة. تشمل الإلتزامات المفروضة على الحكومات التي تستخدم الفحص القبلي للشحن عدم التمييز، الشفافية، حماية المعلومات التجارية، السرية، تجنب التأخير غير المعقول، إستخدام موجهات خاصة للتحقق من الأسعار، وتجنب تضارب المصالح من قبل وكالات التفتيش[15].

إنخفض الإعتماد على خدمات الفحص قبل الشحن التقليدي على مدى السنوات القليلة الماضية وأستبدل جزئياً بجيل جديد من خدمات الفحص القبلي وعقود نوع الفحص قبل الشحن ومن الأمثلة على ذلك إجراء تخفيض تدريجي لتدخل الفحص القبلي للشحن. تغيير الفحص القبلي للشحن، المسمى فحص الوصول، يقوم على كفاية المعلومات التي تم جمعها لشركات الفحص عند وصول البضائع للبلدان المستوردة. يحقق فحص الوصول في البيانات المضمنة للموانئ في العقودات بعد الوصول. يمكن أن تكون عقود فحص الوجهة شاملة مثل العقد التقليدي للفحص القبلي للشحن، أو قد يكون انتقائي جداً يعتمد على تحليل الخطر الذي أجرى في بلد الإستيراد (مثال ذلك المكسيك) يتوقع أن تعطي نتائج هذه التدخلات ثقة كبيرة للمؤسسة الجمركية في إنفاذ قرارات التقييم.

تقييم خدمات الفحص القبلي للشحن على الأرض. في أوائل العام 2009م، دخلت أثنى عشر دولة في عقودات الفحص القبلي للشحن مع أعضاء الاتحاد الدولي لوكالات التفتيش (IFIA) لأهداف حماية الإيرادات الصريحة، إضافة إلى أربعة عشر دولة أقامت عقودات مع أعضاء الاتحاد الدولي لوكالات التفتيش (IFIA) لخدمات الدعم الجمركي في مجال خدمات الفحص عند الوصول أو خدمات التفتيش القبلي الإنتقائية وخدمات تقييم الخطر[16].

كان هناك الكثير من النقاش بين المهنيين في مجال التنمية عن تدخلات وكالات الفحص القبلي للشحن للأغراض الجمركية. المدافعون عن هذه الوكالات يزعمون أن تدخل وكالات التفتيش القبلي يساعد المؤسسة الجمركية لزيادة العوائد المالية بشكل أكبر ويسرع من عملية التخليص الجمركي، وهذه الفوائد تفوق تكلفة الخدمة المقدمة. بالمقابل إدعى المنتقدون لفكرة وكالات التفتيش القبلي الأتي:

- تحميل مسؤولية فحص شحنات الصادر للمصدرين والمستوردين يؤدي إلى التأخير ويزيد من النفقات.

- إن إشتراط أن يتعهد المصدرين بمعلومات حساسة عن معاملاتهم مع وكالات الفحص القبلي يعد تطفلاً على السرية التجارية.
- إن قلة النقد الأجنبي والتي تنفق على عمليات الفحص القبلي للشحن يمكن أن تستخدم على نحو أفضل لتمويل إصلاحات جمركية جوهرية ومستدامة.
- إن نتائج التفتيش غير منتظمة وغير جديرة بالثقة.

لا يزال بعض النقاد يقولون أن وكلاء شركات الفحص القبلي بالخارج أكثر مشاكل من حيث النزاهة من موظفي الجمارك المحليين، وأن شركات الفحص القبلي تستخدم في الغالب نفوذاً غير مشروع وحوافز مالية للحصول على العقودات[17]. أخيراً، فإن استخدام شركات الفحص القبلي للشحن يوصف في الغالب بأنه نتيجة عكسية للإصلاح الجمركي، خصوصاً إذا حلت خدمات شركات الفحص القبلي جهود تطوير الخدمات الجمركية.[18] دائماً ما أُعتبرت خدمات شركات الفحص القبلي كحل مؤقت لمعالجة نقاط الضعف في الخدمات الجمركية. وعندما تتم معالجة نقاط الضعف في الخدمات الجمركية، فيقال أنه لا يتم تجديد عقد الشركة. ولكن تدخلات شركات الفحص القبلي ظلت ميزة ثابتة لسنوات عدة في العمل الجمركي لبعض البلدان وفي الغالب تم ملاحظة تحول بسيط.

يمكن أن تقاس مخرجات تدخل شركة فحص قبلي محددة بتأثيرها على حجم العائدات، وتسهيل التجارة والإدارة الجمركية.

تأثير العوائد. ستربط السلطات في الدول الهشة، فضلاً عن المانحين أهمية قوة التدخل على زيادة الإيرادات، ولكن تاثير عوائد تدخلات وكالات الفحص القبلي ليس واضحاً. ومن الصعب فصل أثر دخول عمليات الفحص القبلي عن أثار تحرير التجارة، والإصلاحات الجمركية، والتغييرات في الأنماط التجارية. تقدم وكالة الفحص القبلي إحصائيات مفصلة للسلطات عن تدخلاتها، والعوائد، وإرتفاع قيمة التقييم (حسب فئة المنتج ومنشأ البضائع) وهكذا، وتقدم تقرير على أرباح الإيرادات نتيجة للتدخلات. تميل الشركات إلى المطالبة بالإئتمان لتحسين الإيرادات وزيادة الامتثال التجاري (تماماً مثل وجود ضابط شرطة يمنع السائقين من تشغيل ضوء أحمر دون الحاجة إلى عدد كبير

من الاستشهادات المرورية).[19] المعارضين لوكالات الفحص القبلي، مثل التجار وكذلك ضباط الجمارك، يميلون إلى التقليل من الرأي القائل بزيادة الإيرادات. تُظهر التجربة أيضاً، أن الضباط الجمركيين يتجاهلون في الغالب البيانات في شهادات وكالات الفحص القبلي للشحن والاسوأ من ذلك أنهم يستخدمون هذه البيانات للحصول على رشاوي من التجار (آنسون، كادوت، أولارييج 2006). تعتمد القليل من الدول على عقود الفحص القبلي للشحن وتقوم بالإستخدام المنهجي للبيانات التي تقدمها شركات الفحص القبلي للتوجيه، كما أن الكثيرين لا يقومون بعمل تقييم دوري أو يدققون في تدخلات وكالات الفحص القبلي وإستخدام الجمارك للخدمة. تجري دراسة إقتصاد قياسي مفصلي حول تأثير تدخل وكالات الفحص القبلي على الإيرادات في تسعة عشر بلد، ومع ذلك تشير الدراسة إلى تأثير إيجابي على الإيرادات بالرغم من أوجه القصور المصاحبة للتنفيذ.[20]

تيسير التجارة. يتطلب تدخل وكالة الفحص القبلي من التجار أن يقوموا ببضع خطوات أخرى قبل إستيراد بضائعهم وهذا قد يتطلب من الجمارك مراجعة معلومات إضافية قبل تخليص البضائع. يدعي المنتقدون أن هذه الخطوات الإضافية تؤدي إلى تعقيد كل إجراءات التجارة وتؤدي إلى أخطاء يصعب تداركها في مرحلة الاستيراد. يتجلى هذا في دراسة حديثة عن اللوجستيات التجارية حيث ثبت أنه في أفريقيا جنوب الصحراء ذكر 56% من المستجيبين أن تدخل شركات الفحص القبلي للشحن كانت السبب الرئيسي للتأخير (آرفيس وآخرون 2007، ص 35). على الناحية الأخرى وافق ممثلوا القطاع الخاص في بعض البلدان على متطلبات التفتيش القبلي للشحن، مدعين أن هذه الشركات قللت من عمليات الرشاوي الجمركية والمضايقات، وقللت كذلك من فترات التخليص كذلك قدمت درجة من الثقة.

التأثير على إدارة الجمارك. قد يؤدي إستخدام خدمات التفتيش القبلي إلى إفساد موظفي الجمارك وربما يؤثر على عملهم مع شركات التفتيش القبلي، قد يكون ذلك بسبب أن معظم عقودات التفتيش

القبلي أُدخلت من قبل وزارة المالية بدون الدعم الكامل من المؤسسة الجمركية. أيضاً، قد يعيق تدخل شركة التفتيش القبلي جهود التحديث الجمركية، كما تقلل من الضغط على الجمارك لبناء الخبرة لعمليات التقييم. على الرغم من أن بعض العقود تنص على أن تقدم شركات الفحص القبلي للشحن تدريب لعمليات التقييم ونقل قاعدة بيانات تقييمية للجمارك الوطنية، لكن هذا كله نادراً ما يعمل حال الممارسة العملية. إن شركات الفحص القبلي للشحن غالباً ما تكون غير جيدة في عمليات تدريب الموظفين المحليين وتأتي القيمة المضافة الخاصة بهذه الشركات من خلال الوصول إلى بيانات بضائع بلد المنشأ، الفعل الذي يُحرم منه موظفي الجمارك الوطنية.

دروس للدول الهشة. حيث تعتبر زيادة العوائد في الدول الهشة أولوية قصوى قد يكون من المفيد وضع عقود فحص قبلي للشحن لفترات محدودة في حين يتم تطوير الخبرات. البيانات المقدمة من قبل شركات الفحص القبلي للشحن قد تعطي الجمارك معلومات لا تتوفر لديها ومن غير المحتمل أن تستطيع الحصول عليها بطرقها الخاصة. وكلما ازداد ضعف المؤسسة الجمركية كلما ازدادت مساهمة هذه الشركات. ولكن ستتوقف نتيجة مثل هذا العقد على عدد من العوامل. لتجنب أثر سلبي على عملية تسيير التجارة فإنه من الضروري بناء طرق عملية وحوافز في عملية التخليص الجمركي.

إستناداً إلى خبرة واسعة مع خدمات الفحص القبلي للشحن، تستعرض القائمة التالية بعض القضايا التي يتعين دراستها عند إعتماد الفحص القبلي أو عند تقييم برامج الفحص القبلي للشحن الموجودة بالفعل.

- يتعاقد فقط مع شركات الفحص القبلي للشحن ذات السمعة الجيدة. حيث يوفر الإتحاد الدولي لوكالات التفتيش مدونة سلوك لشركات الفحص القبلي للشحن.
- إستخدام إجراءات عطاءات تنافسية شفافة لإختيار مقدمي خدمات الفحص القبلي للشحن وكذلك لتجديد العقود معهم[21].

- تعاقد مع شركة فحص قبلي للشحن واحدة فقط لسنوات قليلة وإذا كانت هناك حوجة يتم تجديد العقد تحت البنود التنافسية. تجنب العقود المتُعددة الخدمات التي تقدمها شركات متعددة تضيف تعقيداً وتنزع إلى زيادة تكاليف التعاقد، في حين تمثل البلد ربح قليل لكل شركة لذلك فإن رئاسة هذه الشركات المقدمة لهذه الخدمات ستولي في المقابل اهتماماً أقل. أيضاً قادت العقود المتعددة المستوردين لتكييف أنماط الإستيراد الخاص بهم للاستفادة من مقدمي خدمة الفحص الذي يجرونه على أفضل وجه.
- التأكد من عقود الفحص القبلي للشحن معتمدة بالكامل من قبل الجمارك ولم يتم فرضها على الجمارك من قبل وزارة المالية أو البنك المركزي وإنجاح مثل هذا الإعتماد قد يتطلب تغيير في الإدارة الجمركية.
- ربط عقود الفحص القبلي للشحن مع مشروع تحديث الجمارك التي تحدد بوضوح مسؤوليات الجمارك ومسؤوليات شركة الفحص القبلي للشحن.
- جعل عقد الفحص القبلي للشحن صريح:

  - تحديد الخدمات التي سيتم تقديمها (السعر، الصنف، الرسوم المدفوعة، نظام الإستيراد الخاص) .
  - تقديم وقت زمني محدد دون التمديد الآلي.
  - يجب وضع قائمة للبضائع التي سيتم فحصها، مع إستثناءات مفصلة.
  - طلب المساعدة للجمارك في إنشاء قواعد بيانات التقييم.
  - إنشاء معيار أداء واضح بحيث يُمكّن الحكومة من التحقق من أداء وكالات الفحص القبلي للشحن، مع وضع عقوبات في حالة عدم الإلتزام بالمعيار المثبت.
  - تلتزم الشركة بتدريب موظفي الجمارك وأن تنقل التكنولوجيا.
  - تعيين متطلبات التقرير متضمنة عدد عمليات التفتيش للمخالفات التي تم تعيينها والتعديلات التي أجريت على القيم، ونتيجة التقييم الإضافي فضلاً عن عدد الشكاوي التي تم تلقيها.[22]

- تسجيل عمليات تفتيش شركات الفحص القبلي للشحن في الإعلان الجمركي وكذلك في نظام إدارة الجمارك الآلي. التوفيق بين البيانات، وشرح الإختلافات وإتخاذ الإجراءات المناسبة[23].
- تطبيق العقوبات الواردة في القانون لمخالفات الإستخفاف لتعزيز إمتثال المستوردين.
- إعداد إجراء للتحكيم أو الاستئنافات –لتزويد المستوردين بسبيل لمناقشة تقييمات شركات الفحص القبلي للشحن.
- إنشاء لجنة توجيهية _مخصصة خارج الجمارك، ولكن بمشاركة الجمارك_ للإشراف على ومراجعة نشاطات الفحص القبلي للشحن. لتحديد ما إذا كان العقد يوفر قيمة مقابل المال على أساس مستمر ويجب أن تكون التقارير الدورية في متناول الخدمة المجتمعية. المبادئ التوجيهية لمنظمة التجارة العالمية المخصصة لمراجعة خدمات الفحص القبلي للشحن (منظمة التجارة العالمية 1999) والتي يجب مراجعتها.
- الإلتزام بإستراتيجية خروج تضمن الإنتقال السلس عندما تتحمل الجمارك مسؤوليات التقييم بشكل كامل. إن شركة الفحص القبلي للشحن والتي تتبع مخرجها، يمكن الإحتفاظ بها للمساعدة في التعامل مع السلع القابلة للغش أو في الحالات الأخرى التي ينطوي فيها التقييم على مشاكل معينة.
- إدارة حملة دعائية جيدة لإعلام التجار والجمهور عن نظام الفحص القبلي للشحن.

الإعتماد القوي على تكنولوجيا المعلومات والإتصالات :

أصبحت عمليات الرقابة الجمركية والتخليص حول العالم كله تعتمد بقوة على تكنولوجيا المعلومات والإتصالات من أجل زيادة كفاءة تحريك الإيرادات، وتسيير التجارة والأمن[24]. تساعد الأنظمة الإدارية للجمارك التجار والجمارك من خلال عمليات التخليص، تستخدم الشبكة العالمية "لإنترنت" والشبكات الداخلية "الإنترانت" للربط بين التجار والموظفين، وتوفر الماسحات الضوئية معلومات

عن محتويات الحاوية، المعلومات التي يمكن إستخدامها للأمن ولتأكيد العناصر المهمة لحساب الرسوم والضرائب.

تُدعم أنظمة النقل في بعض الأحيان بأنظمة تتبع الشاحنات لأغراض الرصد المركزي لمواقع شاحنات النقل العابر، المدعوم من قبل فريق الإستجابة الجمركية المتنقل والذي يكون مستعداً للتدخل عندما يتم الكشف عن المخالفات كما يمكن تزويد الشاحنات بأختام إلكترونية أو بأجهزة إلكترونية أخرى، مثل أجهزة كشف الحركة الخاصة والكاميرات التي تسمح للسلطات بالتحقق مما إذا كانت الأختام قد تم التلاعب بها. يسمح نظام النافذة الواحدة _الجيل الجديد من أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات _ للمعلنين بأن يقدموا إعلاناتهم إلكترونياً والتي تحوي كل بياناتهم المطلوبة من قبل سلطات الحدود المعنية، مع توفير آلية لهذه السلطات لإصدار التصاريح والتراخيص عبر الإنترنت (الفصل 8).

بقدر ما تعتمد عمليات الجمارك الحديثة بشكل كبير على تكنولوجيا المعلومات والإتصالات، فإن المساهمة المحتملة لتكنولوجيا المعلومات والإتصالات في إدارة الحدود في الدول الهشة هي ايضاً مهمة جداً لأنها تتطلب إلى حد كبير الكثير من التبسيط في عملية تحرير البضائع. وحيثما تكون إجراءات التخليص الجمركي يدوية إلى حد كبير وتحتوي على كثير من التعقيدات المكتبية "البيروقراطية" (مع السمات المحلية والتأريخية) فإن إعتماد إجراءات التخليص التي تقودها تكنولوجيا المعلومات والإتصالات سيتطلب فرض تقديم طرق عمل جديدة. وعندما تفرض على إدارة الجمارك وموظفيها دون الحاجة إلى إدراجها في عملية إعادة تصميم الإجراءات المحلية يمكن أن يؤدي تجنب إعادة التصميم هذه إلى تفويض المعارضة المحلية المحتملة لعملية إصلاح الإجراءات – الإستراتيجية التي تشبه أحياناً بحصان طروادة. بالإضافة إلى تسهيل عمليات الإجراءات الجمركية، فإن اعتماد تكنولوجيا المعلومات والإتصالات في الدول الهشة قد يؤدي إلى شفافية كبيرة وسرعة في التخليص، والحصول على إحصاءات أفضل وإنضباط أكثر.

ستُقدم كل أنظمة التخليص الإلكترونية للبضائع والمتاحة او المصممة للإستخدام في الدول الهشة وحدات التخليص الجمركية الأساسية. ولكنها تختلف إلى حد ما في الإستخدام التكنولوجي، قوة الوحدة وتفاصيل عمليات أخرى. لا تأتي كل الانظمة بذات الخبرة والتجربة لعملية التطبيق وأعمال الصيانة مع اعتبارات عالية للدول الهشة.

يمكن أن تكون أنظمة التخليص الجمركية برامج تجارية جاهزة أو تصمم بناءاً على الطلب، وعلى الرغم من أن بعض البلدان قد نجحت في تصميم أنظمة التخليص الجمركي خاصتها، فقد استغرق ذلك الكثير من العمل والكثير من الموارد وفي حين أن بلدان أخرى لم تبدأ مثل هذه العملية إلا للتخلي عنها والحصول على نظام تجاري جاهز بعد التأخيرات والتعديلات المهمة. وهكذا نصح البنك الدولي بلد صغير في شرق أوروبا بدأ تصميم نظام مخصص للتخليص الجمركي بتوفير جهوده والبحث عن نظام تجاري جاهز بدلاً عن ذلك. النقاط الرئيسية لهذه التوصية غنية بالمعلومات وخلص إلى أن النظام المبني وفق الطلب المقترح حوى ستة عيوب:

- احتفظ بهيكل وظيفي لم ينص على العمليات التشغيلية الرئيسية ومعالجة المعلومات المتعلقة بالوظائف الجمركية الأساسية.
- فشل في توفير إعادة هندسة شاملة لإجراءات الرقابة الجمركية والتخليص لضمان التوافق مع العمليات الحديثة.
- حوى برنامج إدارة وعملية مراقبة ضعيفة.
- فشل في تخصيص منهجية للمساعدة في الإنتقال من النظام الحالي القديم إلى النظام الجديد.
- لم يحتوي على بنود للإختيار وخاصية تأمين.
- لم يتضمن بند المشاركة مع مصادر مشروع خارجي، على النقيض من معظم جهود تطوير النظام في البلدان المتقدمة جداً (التي تستعين حالياً بـ70% من برامج تطوير النظم الرئيسية).

ويوصي بأن تعتمد الدول الهشة نظاماً تم اختباره على أرض الواقع في مجموعة متنوعة من البلدان، وهذا ليس معقداً للغاية ولا يتطلب كثيراً من الاعتماد على البنية التحتية لمجال الإتصالات، ويضمن هذا أن دعم التطبيق سيقدم عند الحاجة[25].

النظام الآلي للبيانات الجمركية في افغانستان وتيمور الشرقية. المبادرات لمد أفغانستان وتيمور الشرقية بالنظام الآلي للبيانات الجمركية تبرهن إعتقاد المانحين أن العنصر القوي لتكنولوجيا المعلومات والإتصالات ضروري لتعزيز وتقوية المؤسسة الجمركية ككل في الدول الهشة. يعتبر نظام التخليص الجمركي التجاري عن طريق الحاسوب، المطور من قبل نيوزيلاند في جزر المحيط الهادي مثالاً جيداً آخر على تكنولوجيا التخليص الملائمة– وخلق بذلك نقطة إنطلاق جيدة لتعتمد الجزيرة أنظمة أكثر تطوراً لاحقاً.

في أفغانستان قام مشروع الجمارك الطارئة التابع للبنك الدولي بتمويل عنصراً من خطة قسم الجمارك الخمسية للتنمية، الخطة التي أعدت بالتعاون مع مجتمع المانحين وبذلك لم يكن مشروعاً مستقلاً (مثل كثير من مشاريع تكنولوجيا الإتصالات والمعلومات). وكان إنتشار النظام الآلي للبيانات الجمركية تدريجياً، يهدف في البداية إلى تغطية طرق العبور الرئيسية ثم تغطية عملية الإعلان في كابول. تم تقديم الوحدات ببطء. وتم دعم عملية التطبيق بقوة من إدارة الجمارك العليا غير أن تنقل الموظفين وإحجام مديري الجمارك عن التخلي عن المعالجة اليدوية قد أبطأ هذه العملية كما أن حالة إنعدام الأمن قد تعيق التنفيذ الكامل في الوقت المناسب من خلال تقييد قدرة القيادة المركزية لضمان التزام الموظفين.

في تيمور الشرقية وافق مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) في وقت مبكر منذ نوفمبر من العام 2002م على توفير النظام الآلي للبيانات الجمركية لنظام التخليص الجمركي، والذي تم اعتباره أكثر ملاءمة للأوضاع المحلية، وكانت الإختيارات الأولى في سبتمبر وأكتوبر من العام 2003 ناجحة. غير أن مشاكل التمويل أدت إلى تباطوء عملية النشر، وكذلك عدم رغبة

المستشارين الأجانب في إعتماد عمليات التخليص القائمة على تكنولوجيا المعلومات والإتصالات. في المرحلة الأولى تم ملاحظة أن نقاط التخليص لم تكن مربوطة جميعها بالنظام وأكثر أهمية من ذلك، أن الإدارة الجمركية لم تستخدم كثيراً من الوحدات المضمنة (إدارة المخاطر، وتسجيل البيانات والتخليص) دعم عمليات التقييم، إنشاء إعلان الكتروني في العام 2006 أطلقت مرحلة أخرى بتمويل إضافي.

التجارة عن طريق الكمبيوتر في دول المحيط الهادي. تم تصور التجارة عبر الكمبيوتر في بادئ الأمر أنها قائمة بذاتها، أداة منخفضة التكلفة تستهدف على وجه التحديد بلدان جزر المحيط الهادئ لإنتاج الإحصاءات التجارية الرسمية، ومراجعة للعمليات الجمركية في المنطقة اقترحت أن فائدة التجارة عبر الكمبيوتر لجعل العمليات الجمركية آلية، ولتقوية نظام الإدارة الجمركي ونظام جمع الرسوم الجمركية، يمكن أن تعزز بشكل كبير مع بعض التعديلات لإضافة وظائف أخرى. يستخدم القرض الممنوح من قبل السلطات الأسترالية للتنمية الدولية (AUSAID) تحت برنامج التنمية الجمركية لدول جنوب المحيط الهادئ، قامت المنظمة الجمركية الأسترالية ومكتب الإحصاءات النيوزيلاندية بتوسيع النظام الموجود مع وظائف تنفيذية تحتاجها البلدن الصغيرة في تعزيز العمليات الجمركية بشكل فعال ومستدام دون الضغط على المهارات والموارد. وجد أن تجارة الحاسب الآلي الموسعة مناسبة تماماً لأغراضها وفي كثير من الأحيان، قدمت نهج ممتاز لطرق يدوية خالصة مناسبة تماماً للعمليات التجارية الآلية. وفي عدد من الدول تم إبدال النظام القائم بالنظام ASYCUDA++ "النظام الآلي للبيانات الجمركية بلس بلس" .

تكنولوجيا المعلومات والإتصالات في الدول الهشة: الدروس المستفادة. استناداً إلى الخبرة المكتسبة من إستخدام تكنولوجيا المعلومات والإتصالات في البلدان النامية، فإن الاستنتاجات التالية ذات صلة خاصة بالدول الهشة.

- الإعتماد على تكنولوجيا المعلومات والإتصالات في عمليات التخليص الجمركي يعد أمراً ضرورياً لإدارات الجمارك. حيث يزيد من مستوى الشفافية، ويعزز اعتماد إجراءات سهلة، ويرتقي كذلك بعملية التطبيق الموحد ويحد من التواصل المباشر، العملية التي يستخدمها العديد من ضباط الجمارك لطلب الرشاوي. في السعي إلى أن يقبل الموظفون النظام الجديد، يمكن الحصول على الكثير من إستراتيجية الإتصالات المصممة والمنفذة بمهنية والمعني بها الموظفين ومجتمع التجارة. قد ترغب الجمارك في الإستفادة من الموارد الخارجية لإدارة مثل هذه الحملة.
- يجب أن يدعم إدخال تكنولوجيا المعلومات والإتصالات عملية إنسيابية جديدة ومبسطة للتخليص الجمركي وليس حوسبة إجراءات التخليص الحالية. قد يكون الموظفون أكثر إغراءاً تجاه الإجراءات الحديثة التي تقوم بها تكنولوجيا المعلومات والإتصالات وبذا يكونوا أكثر ميلاً لقبول إجراءات التخليص بإنسياب.
- ينبغي أن يكون إدخال تكنولوجيا المعلومات والإتصالات موجهاً نحو قدرة البلاد، في بعض الأوقات يتعدى تصميم تكنولوجيا المعلومات والإتصالات قدرة البلد. ومن أمثلة ذلك مقترح إنشاء نافذة واحدة في بلد من بلدان شرق آسيا. في حين أن تصميم النافذة دعى إلى تقديم إعلان يفي بجميع المتطلبات التنظيمية في جميع الوكالات الحكومية، إلا أن العديد من الوكالات كانت غير مستعدة للتنازل عن إمتيازاتها والشروط التشغيلية كما أنها لم تطلب نظم داخلية لتكنولوجيا المعلومات والإتصالات لذا فإنه توجب إعادة تصميم المشروع ورفعه على تقديم نظام آلي للبيانات الجمركية، مع خيار أن يتم ضم الوكالات الأخرى في وقت لاحق. إن من شأن تقييم الإستعداد الأكثر دقة أن يحدد ما إذا كانت جميع الوكالات المستهدفة معدة مسبقاً لقبول إجراءات تخليص مركزية زيادة، تحفظ الوقت وتوفر الجهد لكل شخص يطلب الخدمة.
- يجب أن يتم إكتساب الإلتزام في المنطقة الجمركية يتضمن التحول لتكنولوجيا المعلومات والإتصالات تغيرات يجب أن يلتمس الإلتزام من أولئك المتوقع اكتسابهم له. الذين يستفيدون

من أوجه القصور الحالية والمواقف الراسخة يجب أن يكونوا ضمن قائمة المعارضين للآخرين.

- يجب الحفاظ على تأييد سياسي وإداري كامل على مر الزمن ودعمه بإشراف وثيق قد يتطلب هذا تغيير الموظفين ويجب إقناع وزارة المالية، لأن دعمها ضروري لضمان التمويل المناسب للمشروع على المدى البعيد، بأن الفحص الانتقائي للبضائع لا يقلل من الإيرادات ولكن يسمح باستخدام أفضل للموارد النادرة في المنطقة التي تكون إيراداتها أكثر عرضة للخطر.
- يحتاج الموظفون إلى الإبتعاث خارجاً ويجب إعادة التدريب على أن يتم إكماله مع التقاعد المبكر والتعويضات الأخرى للموظفين الذين لا يمكن إعادة تدريبهم. ثم أن الجهود لغرس الفخر الجماعي ستؤتي أكلها.
- إستشارة أصحاب المصلحة في القطاع الخاص ومساعدتهم في إعتماد تكنولوجيا المعلومات والإتصالات حيث أنهم سيكونوا المستفيدون الرئيسيون من الشفافية الزائدة، وتسريع عملية تخليص السلع، وقد أظهرت التجربة أن الدعم النشط لأصحاب المصلحة في القطاع الخاص يمكن ان يساعد بقوة في إنشاء وقبول تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات.

تخليص البضائع بالنسبة للدول الحبيسة "غير الساحلية"

يتم في أول ميناء للدخول :

تواجه البلدان غير الساحلية مشكلة خاصة عند إستيراد البضائع حيث تصل البضائع إلى ميناء إحدى دول الجوار أو حتى عبر بلدين قبل وصولها وجهتها النهائية – بحيث تحتاج البضاعة للعبور لتصل بلد المقصد، ومن ثم تتم عملية التخليص الجمركي الكلية. إن نظام النقل العابر الجيد يستطيع التعامل مع هذا الأمر بسهولة إلا أن نُظم النقل العابر لا تعمل بشكل جيد، حتى في البلدان التي لا تواجه المشاكل الهيكلية التي تواجهها الدول الهشة.

يمكن تقليل هذه الصعوبات إذا قامت الدول الحبيسة ببعض أو كل إجراءات التخليص الجمركي في الميناء الأول للطلب من الأراضي الأجنبية. هذه الممارسة متبعة في جيبوتي، حيث قامت الجمارك الأثيوبية منذ عام 1950 بتشغيل مرفق للتخليص القبلي للبضائع المتجهة إلى أثيوبيا (البنك الدولي 2005)[27]. العبور عبر الأراضي الجيبوتية غير مقيد بالخدمات المرافقة وإلتزامات السير المتبادلة التي تميز البضائع العابرة في كثير من البلدان الأخرى. وبذا يتم التخليص النهائي في الأراضي الاثيوبية. تم إقتراح ذات الإجراءات لتشاد وحديثاً لجمهورية أفريقيا الوسطى. وفي الحالتين يتم التخليص الجمركي في دولة الكاميرون بعد ذلك تُرسل البضائع المخلصة لوجهتها النهائية وفقاً لنظام العبور مع دفع الرسوم والضرائب في دوالا، ومع الرسوم سوف تنخفض مخاطر الغش المنسقة على نطاق واسع بين البلدان، سوف تنخفض مخاطر الغش أثناء النقل العابر بشكل كبير، مما يلغي الحاجة إلى وجود مرافقين. تم تقديم إقتراح مماثل بصفة دورية لبلدان شرق أفريقيا مثل أوغندا ورواندا وبورندي.

يوضح القرار الأخير بتخليص البضائع المتجهة إلى وسط افريقيا في دوالا المسائل المتعلقة بالتخليص القبلي. منذ 1 يناير 2006 تم التخليص القبلي للبضائع المتجهة إلى أفريقيا الوسطى عبر ميناء دوالا في دوالا. حيث يتم تقدير رسوم الإستيراد وضريبة القيمة المضافة وأية ضرائب أخرى على البضائع ودفعها قبل أن تبدأ رحلتها. عند وصول البضائع إلى بانغي، تستأنف عملية التخليص الجمركي وقد تكون هنالك رسوم إضافية مستحقة الدفع. لكن بالكاد يتم جمع أية ضرائب إضافية في هذه المرحلة. ويُزعم أن هذه العملية قادت إلى أداء أفضل بكثير للإيرادات لجمهورية أفريقيا الوسطى وقللت من التسرب اثناء النقل داخل الكاميرون. على كلٍ فإن التجار يشكون بحنق من تعقيد عمليات التشغيل وتعدد نقاط المراقبة. ستكون العملية الأكثر فعالية هي تعزيز مستقبل جمهورية أفريقيا الوسطى في دولا والمضي قدماً مع التخليص الجمركي الكامل ودفع الرسوم هناك، ومن ثم ترسل البضائع في طريقها لوجهتها حيث يفي تحقيق بسيط بالغرض في الوقت الذي عبرت فيه البضائع الحدود وبمجرد عملها يمكن تطبيقها "ذات العملية" على البضائع المتجهة إلى تشاد.

الإخطار المسبق، تخليص مسبق:

تجد بعض البلدان صعوبة خاصة في مراقبة دخول البضائع – يرجع ذلك بصورة كبيرة إلى عدم قدرة البلدان للسيطرة على حدودها والحكم على صحة بعض الإعلانات، جنباً إلى جنب مع إغراء التجار بمرور بضائعهم بالمناطق غير المراقبة والإستفادة من ضعف الإدارة الجمركية فيها. الجزر ذات المراقبة الحدودية الضعيفة هي الأكثر قابلية لعمليات التهريب من خلالها. إن اشتراط إرسال المعلومات إلى إدارة الجمارك في بلد المقصد قبل وصول البضائع من شأنه أن يساعد هذه البلدان لفرض المزيد من الرقابة على وارداتها. يمكن للجمارك في بلد المغادرة أن تقدم المعلومات، والتي تضمن إعلانات التصدير بحيث يستخرج منها ويتم إحالتها مقدماً. ويمكن أن ينص إتفاق المساعدة المتبادلة بين جمارك البلدين على أي من المعلومات في إعلانات المصدرين ينبغي نقلها وهو ما يماثل ما أوصت به المبادرة الأمريكية لأمن الحاوية، والتي تتطلب من مصدري حاويات البضائع المتجهة إلى موانئ الولايات المتحدة أن يقوموا بتقديم بيانات مفصلة للبضائع مسبقاً قبل مغادرة الحاويات للموانئ الأجنبية.

في ألبانيا كان نظام المعلومات السابقة للوصول (PASS) قد تأثر في الفترة من عامي 1998 – 2002م، عقب أزمة العام 1998 والتي أدت إلى تعطيل العمليات الجمركية بشكل كبير. تم تصميم نظام إتصالات أحادي الوجهة للعمل في اثناء الأزمة، وتم إلغاء نظام المعلومات السابقة للوصول بمجرد إنتهاء الأزمة، وافقت السلطات الجمركية في إيطاليا ومقدونيا واليونان وسلوفينيا على إرسال المعلومات مسبقاً للجمارك الألبانية عن جميع الشحنات الي تصل حدودها عن طريق البحر أو البر، مما أتاح للجمارك الالبانية بممارسة أفضل لمراقبة البضائع. وعملت الجمارك الالبانية على استخدام أفضل لنظام المعلومات المسبقة للوصول، والذي مكنها من ضمان إيرادات جمركية أفضل خصوصاً في المرحلة الصعبة التي مرت بها.

تم التحقق من نظام الإخطار المسبق للوصول من أجل هايتي لكن صاحب التنفيذ نجاح محدود بسبب عدم تعاون الولايات المتحدة. ولتحقيق النجاح على نحو أفضل كان النظام يتطلب إتفاقاً

للمساعدة المتبادلة بين السلطات الجمركية في الولايات المتحدة وفي هايتي، ويمكن أن توضع على نطاق واسع على هذا النحو: أن تمد سلطات الموانئ الأمريكية أو هيئة الجمارك الهايتية بالمعلومات الأساسية على البضائع التي يتم شحنها من الولايات المتحدة متجهة إلى هايتي (اسم السفينة، مالك البضائع، طبيعة السلع، الزمن المتوقع وتوقيت الوصول إلى هايتي، وحتى قيمة الصادرات). ثم تحول المعلومات إلكترونياً إلى جمارك هايتي. ستعُاد هذه المعلومات الجمارك الهايتية إذا لم ترسوا السفينة كما هو متوقع أو أن الشحنات لم يعلن عنها في إشعار المغادرة. ويمكن مقارنة قيمة الصادرات بقيمة الواردات المعلنة كمؤشر للتقييم الجمركي.

هناك نوع آخر من نظام المعلومات قبل الوصول وهو نظام يعتمد على المُصدّر وليس على الجمارك أو سلطات الموانئ، بحيث يوفر المعلومات قبل الوصول إلى بلد المقصد. بدأ هذا النظام في جمهورية كوت ديفوار بناء على طلب رابطة النقل البحري (عن مكتب الشحن الايفواري OIC) بأن تكون جميع البضائع المتجهة إلى أبيدجان مسبوقة بنسخة مسبقة من إعلان التصدير في بلد المغادرة يسمى الإعلان بتتبع مسار البضائع (BSC) أحتوت بالإضافة إلى معلومات أخرى – معلومات عن طريقة النقل، ووقت مغادرة السفينة وتفاصيل عن سفينة الشحن، فضلاً عن وصف البضائع وقيمة صادراتها المعلنة. وأرسلت الوثيقة من قبل المُصدر بناء على طلب المستورد. طلب مكتب الشحن الايفواري في العام 2005 من شركات خدمات لوجستية أجنبية المساعدة في وضع هذه المعلومات على الأنترنت وأعربت الجمارك عن أهتمامها ببيانات التصدير، واضعةً في الاعتبار أن هذه المعلومات قد تساعد في تحقيقها عن قيمة الواردات المعلنة. بدأت الجمارك في العام 2006 بطلب مشاركة كل إعلانات الوارد للشحنات البحرية مع نظام تتبع مسار البضائع. البرنامج الذي أصبح قيد العمل لسنوات عدة، وأعربت الهيئة الجمركية عن رضاءها التام جراء التقدم الذي تم إنجازه وعن قيمة المعلومات التي تم الحصول عليها. أطلق في أبريل من العام 2007 برنامج مشابه لهذا في مدغشقر، وهو قيد العمل الآن. في كلا البلدين تنعكس النتائج التي توصلت إليها هذه المبادرات والتعديلات التي أجريت على قيم الواردات المعلنة في وحدة بيانات المخاطر التي تستخدمها الجمارك.

الدفع للضباط الجمركيين من العائدات الجمركية:

غالباً ما تُدفع مرتبات موظفي الجمارك متأخرة في الدول الهشة، نتيجة لمشاكل السيولة المالية. واجه ضباط الجمارك في جمهورية أفريقيا الوسطى مع موظفين آخرين من الخدمة المدنية تأخر في دفع الأجور لسنوات عدة. ويمكن أن يتم السماح للجمارك بأن تخصص جانباً من مواردها بما يكفي مدفوعات موظفيها (كما في وكالات الإيرادات المستقلة) ومن شأن هذه الممارسة أن تكون حالة إستثنائية يكون فيها التخصص والذي عادةً ما لا يرضاه علماء الإقتصاد يكون التخصيص مبرراً للحالات الخاصة في الدول الهشة. قد يكون هنالك حوجة لمراجعة حالة الطوارئ بعناية على أن تُزال عقب تحسن الوضع المالي وثباته.

خاتمة :

يعد جمع الموارد المالية أولوية قصوى للسلطات المحلية في البلدان الهشة ومجتمع المناحين. وفي معظم الدول النامية تشكل ضريبة الإستيراد الجزء الرئيسي من مجمل عملية جمع الإيرادات المالية. وربما أكثر من ذلك في الدول الهشة. ولكن نجاح فرص ضرائب الإستيراد ليس سهلاً. إذ يتطلب إضافة إلى عوامل أخرى، إستخدام العمليات المتداخلة وتعيين الموظفين الأكفاء. ويجب أن تكون الإدارة الجمركية قادرة على الأقل لتطالب بفعالية التجار بإعلان إيراداتهم وصادراتهم الأمر الذي يتطلب بعض الأمان، وخدمات جمركية تعمل بشكل أساسي. وغالباً ما تكون أساليب عمل الجمارك التقليدية مستحيلة في الدول الهشة، كما هو مبين في إتفاقية كيوتو المنقحة (الفصل 11).

تكمن الصعوبة المتأصلة لتنفيذ المشاريع في الدول الهشة _الموثقة في المراجعات الدورية_في إنخفاض معدل نجاح هذه المشاريع بدرجة كبيرة مقارنة بالمشاريع في أوضاع أقل جهداً. قدمت المراجعات الدورية دروس مفيدة والتي يجب أن تقود تصميم المشاريع لتحسين فرص نجاحها. ولما كانت جميع الدول الهشة لا تتقاسم نفس نقاط الضعف، ينبغي أن يستند تصميم المشروع إلى

تشخيص دقيق للوضع على الأرض. وتشمل العوامل التي يجب تحليلها تلك الخاصة بالجمارك وتلك التي قد تؤثر على الدعم السياسي، وقبول التجار وقبول موظفي الجمارك. وسيتعين إستعراض تنسيق الجهات المانحة، وإلتزامها بتمويل مستدام للمدة المتوقعة. وحيثما كان هناك نقصان، سيعاني المشروع من الإزدواجية ونقص الموارد.

تتخذ الطرق غير التقليدية لدعم العمليات الجمركية والتي تم مناقشتها في هذا الفصل مجالاً واسعاً. بعضها تعتمد على المعلومات المشاركة بين جمارك بلد التصدير وبلد الاستيراد، وتقترح بعضها ببساطة أن يتم الدفع لموظفي الجمارك من رسوم الإستيراد التي يتم جمعها. ولا تزال هناك طرق أخرى تتضمن إنحرفات أكثر جوهرية عن الطرق التقليدية للعمل: الدخول في عقد إدارة مع شركة أجنبية، كمثال، أو التعاقد مع مؤسسة أو أكثر لتوفير بيانات التصنيف والتقييم بشأن الصادرات الفرعية. نجاح أياً من هذه الطرق سوف يتم تسجيلها من خلال دفع الضرائب والرسوم على الواردات ودرجة الحد من التهريب، يقدم كل بلد تحديات فريدة، على الا يكون هناك مشروعات متطابقات.

ملاحظات :

1. من تقرير الفريق بالمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف نحو إتباع نهج أكثر إتساقاً إزاء مشاركة المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف في الحالات الهشة، وإجتماع العام 2007م لرئاستي المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف والمؤسسات المالية متعددة الأطراف. تعتبر السياسات الإقليمية والتقييم المؤسسي الآلية الرئيسية التي يستخدمها البنك الدولي لتقييم نوعية السياسات الإقليمية والمدخل الرئيسي لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في البنك الدولي.

2. تتفق هذه المبادئ التوجيهية إلى حد كبير مع مبادئ المشاركة الدولية الجيدة في الدول والحالات الهشة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2007م.
3. لموجهات عمل تشخيصية في منطقة الجمارك انظر (إعداد مشروع تحدث وإرشادات التطبيق)، البنك الدولي.
4. تعد وكالة كراون شركة تنمية دولية تقدم مساعدة مباشرة، وإستشارات وتدريب لتحديث القطاع العام، بصورة خاصة في مجال الإدارة المالية، توفير مستلزمات المصالح الحكومية، ودعم الإمداد اللوجستي. تقدم هذه الشركة المساعدة التقنية للإدارة الجمركية وفي مناطق أخرى للبلدان النامية والبلدان في المراحل الإنتقالية. أنظر صفحة وكالة كروان على الأنترنت.
5. أنشئت شركة الاستشارات الضريبية والجمركية ذات المسؤولية المحدودة في العام 2008م بصورة خاصة في سياق إدارة عقد إدارة جمارك جمهورية الكنغو الديمقراطية.
6. للموضوع الذي تم تناوله في هذه الفقرة والفقرات التالية، أنظر أيضاً موانغيMwangi 2004م .
7. تيفاني Tivane كان مثالاً لذلك 2008.
8. لإنجاح نظام المنظمة العالمية للجمارك لتصنيف بضائع الصادر والوارد، أنظر "الاسماء التعريفية، طبعة 2002" منظمة الجمارك العالمية.
9. الأسباب التي تم سردها من قبل Grand and Kidd تتضمن بالإضافة لعيوب وكالة الايرادات هذه الرغبة لإنشاء جزر امتياز في القطاع العام.
10. تتحصل سلطات الإيرادات في كندا على 1.5% من المجموع المتحصل زائد 3% من الفرق بين التحصيل الحقيقي والتحصيل المستهدف لفترة ثلاثة أشهر – يخلص الحد الأعلى للمجموع الكلي إلى 2% من مجموع الإيرادات (Tolierc , 2004).
11. لوصف حالة بوليفيا أنظر مجلس التنمية الصناعية IDB 2001م.
12. للحالة في البرازيل ؟ أنظر Kidd and Crandala 2006.

13. أنظر Mann(2004)، Kidd and Cranda، الذي يتضمن "تعتقد معظم البلدان بوضوح أن لديها أساساً سليماً لإنشاء وكالة إيرادات ذاتية ... فقرة بديهية جعلت وكالة الايرادات المستقلة هي الحل الافضل لحل هذه المشاكل ومعالجة اوجه القصور... وقد تكون هذه الفقرة في الإتجاه الصحيح في بعض البلدان بالنظر إلى السياق السياسي والحاجة إلى حافز مثير للتغيير، لا سيما في الحالات التي أخفقت فيها وسائل الإصلاح الأخرى."
14. لمعالجة شاملة لهذا الموضوع ومواضيع أخرى تمت مناقشتها في هذا القسم، أنظر Goorman and DE Wulf 2005م .
15. أنظر " الفحص القبلي للشحن، منظمة التجارة العالمية.
16. أنظر موقع الاتحاد الدولي لوكالات التفتيش.
17. عقد الفحص القبلي للشحن الذي منحته حكومة باكستان في بدايات 1990م يعتبر حالة رديئة، والتي أدت إلى إصلاح إداري شامل في شركة الفحص المسبق للشحن.
18. أنظر Low 1995، الورقة التي تناقش ماهية شركة الفحص القبلي للشحن، كيف تعمل، وكيف ستفيد الدول المستخدمة، العوائق الخاصة بها والمخاطر، وتحت أي ظروف يمكن أن تفيد الدول المستخدمة وتحتوي على العديد من حالات الدراسة والتزكيات المتعلقة بالتصميم، والتطبيق ومراقبة برامج الفحص القبلي للشحن.
19. أنظر Cristini and Moy، 1999، كمثال لدراسة تقترح أن تدخل شركات الفحص المسبق للشحن ساعد في زيادة دخل الإيرادات في الأرجنتين.
20. أنظر Kang2008، ورقة مقدمة في ورشة عمل في يناير 2005م والتي نظمها صندوق النقد الدولي في وشنطن العاصمة، تتوفر الورقة على الأنترنت في نسخة لم تطبق بعد. http://www.personalunich.edu/deanyang/papers/yang-psi.pdf.
خلصت الورقة إلى أن برامج الفحص المسبق للشحن تؤدي إلى زيادة عائدات الإيرادات بنسبة 15–30 نقطة في المئة خلال فترة خمس سنوات بعد تطبيق البرنامج، التحسين الذي لا يبدو ظاهراً للعيان في الإقتصاد الكلي أو تعبيرات السياسة أو التغييرات على المواطن أو قيادة

الدولة. تقترح الدراسة أن التخفيضات بقيمة الفواتير في حالة سوء التقسيم من المحتمل أن تكون هي سبب هذه الزيادة. سوف تختلف النتائج المنجزة في وضع بلد معين اعتماداً على التزام التاجر بقوانين التقييم والتقسيم قبل بدء الفحص المسبق للشحن، واعتماداً على كيفية استخدام الجمارك للمعلومات المقدمة من قبل عملية الفحص المسبق للشحن.

21. يجب أن تفصل مستندات المناقصة الخدمات التي سوف يتم الحصول عليها، والأسعار المقترحة، وأن توجه مقدمي العطاء لبيان خبرتهم السابقة المؤهلة للمهمة، وأن تحدد استراتيجية للخروج. ينبغي أن تكون معايير التقييم والأوزان المقررة متاحة لمقدمي عروض المناقصة مقدماً ويجب إنشاء لجنة تقييم مع ممثلي الوكالات الحكومية المعنية ومع ممثلي القطاع الخاص المشاركين في التجارة ويجب الإعلان على تكوينها قبل إصدار وثائق المناقصة وتمنع الشركات من الإتصال بأعضاء اللجنة من وقت نشر المناقصة حتى وقت إعلان النتائج وعلى اللجنة تبليغ جميع مقدمي العروض بنتائج التقييم التقني والمالي والذي يتوجب نشره في الصحافة المحلية وإذا دعت وثيقة المناقصة اللجنة إلى تقديم توصية لسلطة أعلى، يجب حينها أن تكون التوصية علنية قبل القرار النهائي.

22. اقترحت فرقة عمل تابعة لمنظمة التجارة العالمية بشأن الفحص المسبق للشحن عقد نموذجي لشركات الفحص القبلي والذي يمكن إستخدامه كدليل في صياغة هذه العقود (منظمة التجارة العالمية 1999م) .

23. يقول نويل جوهانسونNoel Johnson 2004 أن الدول الضعيفة سوف تواجه أوقاتاً للشروع في هذه التسوية والاستفادة من نتائجها. تدعم هذه النتيجة تعيين شركة محاسبة مستقبلة كما هو مبين أدناه.

24. يستند هذا القسم في هذا الفصل إلى De Wulfand McLinden2005، وبيوني Baioni وباتيا Bhatia2005.

25. للتفاصيل أنظر "مبادئ توجيهة لتقييم حلول تكنولوجيا المعلومات للجمارك"، لوك دي وولفhttp://www.gfptt.org/uploadedEditorImages/00000343.pdfمبادئ

توجيهية لشراء نظام للتخليص الجمركي. مقدم في دي وولف وسوكول (2002، ص 304، 309).

26. إنشاء قاعدة بيانات مركزية، وإعداد نظام معلومات الإدارة، والإعداد للإعلان من خلال شبكة الإنترنت، وتصميم أنظمة فعالة لتسجيل التاجر والوسيط كلها تعزز الشفافية في التشغيل، السماح للتجار وممثليهم بإتباع عملية إعلاناتهم دون الأضرار إلى تتبع الأوراق وتبادل المعلومات الجمركية مع الدول المجاورة.

27. مثال آخر، الواردات القادمة ‘إلى فنلندا والسويد والتي تمر عبر موانئ النرويج تم تخليصها في موانئ النرويج ومن ثم أرسلت إلى فنلندا والسويد باستخدام عبور بسيط – نظام واحد دون سندات وعلى أساس مستوى عالي من الثقة. وقد الغي النظام مع ظهور إجراءات الاتحاد الأوربي لأن النرويج ليست عضواً في الاتحاد الأوربي .

الفصل نمذجة مخاطر النزاهة في سياق إدارة الحدود

العشرين

آمبر زر ريورانر، ميشيل أ.بروكوب،

ومايكل آر.زارنوايكا

يشير مفهوم *الحوكمة* "الحكم الرشيد" في هذا الفصل إلى قدرة النظم التي تمكن الدولة من العمل بموجب حكم قانونها (يظهر تعريف أكثر توضيحاً في الشكل20.1) فالحكم الضعيف يقلل وبشكل واضح دخل إيرادات العديد من الدول، ويقلل من فعالية عملية تيسير التجارة. زيادة على ذلك فإن الحكم الضعيف ينظر إليه كعامل رئيس في إعاقة نجاح مبادرات إصلاح إدارة حدود عدة.

إحتوت الطرق السابقة لتقييم ومعالجة الإدارة على نقاط ضعف ثلاث أُعتبرت عائقاً أمام إصلاح إدارة الحدود، أولاً كانت الطرق السابقة إما ذاتية جداً أو أقل ذاتية في ربط خرائط مخاطر الفساد ببيئة الإدارة العامة ككل (سواء عن طريق تحليل سلسلة القيمة أو عبر طرق أخرى). ثانياً، إن تأثير الحكم الرشيد ككل والبيئة الاجتماعية على جهود الإصلاح قد أهملت في غالب الأمر لأن هذه البيئة قد خضعت للخصم كمنطقة لا يمكن للمشاريع أن يكون لها فيها كبير أثر. ثالثاً، نادراً ما قدمت أداة واضحة للرصد والتقييم.

شكل 1–20 ما هي الحوكمة ؟
عرفت الحوكمة " الحكم الرشيد " بـ " ... التقليد والمؤسسات التي تمارس بها السلطة في بلد ما، يشتمل هذا الأمر (1) العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات، ومراقبتها واستبدالها، (2) قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات سليمة بشكل فعال، و(3) احترام المواطنين واحترام الدولة للمؤسسات التي تدير التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية فيما بينها.

أدت أوجه القصور في الطرق السابقة إلى البحث عن أساليب جديدة للمساعدة في تحرير جميع أوجه الضعف التنظيمية وفهم أبعاد الحوكمة في إصلاح إدارة الحدود، سواء من أسفل إلى أعلى من القاعدة أو العكس، مثل هذه الطرق كانت الحوجة لها لتأمين التحسينات على المدى البعيد. وكانت النتيجة أداة آلية وضعت لتكييف التقنيات المتاحة لتقييم المخاطر وإداراتها (العامة والقطاعية معاً) من أجل رسم خرائط مواطن ضعف الفساد ومن ثم، وباستخدام اسلوب إدارة بسيط، لإستنباط خطة عمل للمساءلة في مجال الحكم (Gaap). من شأن هذه الأداة أن تساعد في تحديد الإجراءات المطلوبة قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل. ليست فقط من كيانات المشروع، ولكن من أصحاب المصلحة المؤثرين الآخرين أيضاً. ويمكن أن تستخدم أيضاً لتقييم مدى أي نقصان في فرص الفساد التي تم إنجازها من خلال التغييرات في الحكم.

قد تستخدم الأداة المقترحة مراجعة عامة لتحويل الأعمال التجارية وتقييم ضوابط الحوكمة استناداً إلى لجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تريدواي (COSO) للإطار المتكامل للرقابة الداخلية

للجنة، بالإضافة، يمكن أن تستخدم إطار النزاهة التابع لمنظمة الجمارك العالمية (أنظر منظمة الجمارك العالمية، التاريخ غير مذكور)، تعديل "غارتنر ماجيك كوادرانت" والمبادئ التوجيهية للبنك الدولي للصادرات لتطوير خطة عمل المساءلة في مجال الحكم، وبإستخدام كل هذه التقنيات، سيمكن ذلك من تصوير الرسوم التوضيحية لطبوغرافية "الرسم الدقيق للأماكن" الحوكمة والربع السحري للعمل، والذي يُظهر بوضوح مجالات ذات أهمية عالية في الوقت الحاضر وكذلك لبيئة الحوكمة المتطورة. ولأن هذا النهج يبدو أفضل للمشاريع في مجال التحسين الجمركي شديد الحساسية، فقد تم إعتماده لوضع خرائط تحسين أماكن الضعف وخطة عمل للمساءلة في مجال الحكم لمشروع الجمارك التابع للبنك الدولي في جنوب آسيا (شكل 2–20). أظهرت سنوات من الخبرة في مجال الإصلاح الجمركي حول العالم محدودية مشاريع التحديث الجمركي التقليدية التي تركزت على الجمارك. مشاريع أخرى مماثلة ركزت أيضاً على وظيفة محددة من النشاطات الجمركية. وقد أسفرت بعض الإجراءات الأساسية عن القيام بعمليات ترقيع ذات أثر محدود على مقدرة المؤسسة ككل. بعض المشاريع كانت شاملة تماماً ولكن سرعان ما صارت محدودة، مثل الأنظمة الجمركية (خلاف المؤسسات المالية الأخرى) والتي تعتمد على العديد من العوامل الخارجية التي تؤثر على قدرة الوكالة في سبيل الإصلاح – والتي تخضع لسيطرة الجمارك المحدودة، إضافة إلى كل ذلك فإن المشاريع التقليدية لم تتخطى حدود المنظومة الجمركية، على الرغم من أن معظم العقبات التي تم تحديدها كانت خارج هذه السيطرة .

يمكن تلخيص ثلاثة قيود على وجه الخصوص من بين قيود برامج التحديث التقليدية:

- *موضوع إصلاح متخصص* مثل تقييم الرقابة، ويتضمن المنافسة التقنية ونموذج تنظيمي (يقوم أيضاً على الحوسبة) والذي يمكن تحسينه فقط في مجال قضايا الرقابة (مثل مراجعات ما بعد الفحص، ومراجعة الحسابات، والعقوبات الصارمة لتمرير الفواتير) والتي تم تناولها بالتوازي. مشروع يحتوي على التقييم الذاتي، والذي لا يمكن

ايصاله كلياً. بدلاً عن ذلك يجب أن يناسب مشروع التقييم برنامج إصلاح أكثر إتساعاً .

|شكل 2–20| تطوير خطة عمل المساءلة للحوكمة في الجماركالأفغانية|

تعتبر الجمارك على نطاق واسع من بين المؤسسات الأكثر فساداً في افغانستان (البنك الدولي 2009) وتشمل الاهتمامات تدخل سلطة المحافظين والسلطة المحلية، مما أسفر عن إنحراف كبير في الإيرادات الجمركية وعدم الامتثال وتنفيذ الإجراءات والرقابة الجمركية. وهناك إدعاءات واسعة النطاق بشأن التعيينات السياسية والضغط الذي يؤدي إلى إعادة تعيين الموظفين المفصولين، وتفضيل للأفراد الذين لديهم صلات بالنخبة السياسية (على المستوى المركزي أو المحلي)، والبيع للوظائف الربحية. يقال أن البحث عن الريع ومطالبة تسهيل الأموال واسعة الانتشار بين موظفي الجمارك وبين سلطات حدودية أخرى (في عام 2009 احتلت افغانستان المرتبة 179 من أصل 180 في مؤشر الشفافية العالمي لمفاهيم الفساد العالمية[أ]). مرحلة ما بعد الحرب في افغانستان ومع علاقتها المعقدة مع المانحين ومع العديد من مبادرات المانحين السابقة لها – كان التحدي من البداية هو تصميم مشروع جمركي فعال من حيث التكلفة في إطار استراتيجية شاملة. ويقوم البنك الدولي بمساعدة إدارة الجمارك في افغانستان منذ عام 2003م مع مشروع تحديث الجمارك الطارئ ومشروع تسهيل التجارة، والذي كان الأساس لإنشاء نظام جمركي وعبور أكثر كفاءة. غير أن الاهتمامات المتعلقة بالحكم ظلت تعرقل عملية إحراز المزيد من التقدم. لفهم أفضل لهذه الاهتمامات وتوجيهها وضعت خطة عمل للمساءلة في مجال الإدارة خلال الأعمال التحضيرية لمشروع الإصلاح الجمركي الثاني وتيسير التجارة. وقد أجريت عدة تقييمات أخرى، على سبيل المثال، دليل تنمية النزاهة للتقييم الذاتي والتقييم التابع لمنظمة الجمارك العالمية (أمانة منظمة الجمارك العالمية ومنظمة الجمارك في آسيا، منطقة المحيط الهادي "بدون تاريخ"), إجراء مراجعة لتحويل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتقييم ضوابط الحوكمة باستخدام الإطار المتكامل للرقابة الداخلية في اللجنة الراعية لمنظمة لجنة ترادواي[ب]. مع ذلك ولتحديد الأولويات ونقاط الدخول من أجل التدخل، هناك حاجة إلى فهم اشمل لأوجه الضعف وحوجة للوكالات المسؤولة. حددت خطة عمل المساءلة في مجال الحوكمة مناطق الضعف وحددت مجالات الإصلاح ذات الأولوية ليس فقط في مجال الجمارك ولكن أيضاً في مجالات النفوذ التي تتجاوز حدود الجمارك، بتحديد عناصر حكومية أخرى وغير حكومية على الحدود .

ملاحظات :

أ– أنظر " مؤشر إدارك الفساد 2009 ، الشفافية الدولية ***http://www.transparency.org/policy-research/surveys-indices/cpi/2009.***

ب–للمزيد أنظر صفحة اللجنة الراعية لمنظمة لجنة ترادواي على الإنترنت .http://www.coso.org/IC.thm

- *الحوسبة* تعتبر العمود الفقري للإصلاح الجمركي، إلا أنها تنطوي على مجموعة كاملة من الإصلاحات، مثل شكل الإعلان والمعالجة، والتشريعات والتنظيم، وإدارة العبور وفحص ما بعد التخليص وإدارة المخاطر، وتحويل العمليات التجارية وإدارة التغيير (على سبيل المثال لا الحصر). ولذلك يجب أن يتوافق إصلاح تكنولوجيا المعلومات والإتصالات أيضاً مع مجموعة أوسع من الإصلاحات.
- *تطوير البنية التحتية* لا يمكن أن يكون فعالاً إلا إذا أخذ في الاعتبار جميع الأوامر التنفيذية للسلطات الحدودية، وإنسجامها مع مجموعة إصلاحات شاملة، ثم يتم إستخدامها لإصلاحات ملموسة. وليس منطقياً أن نُضمّن الإجراءات القائمة في تخطيط حديث – أو أن نستخدم الإجراءات الحديثة مع تخطيط قائم لأن التخطيط يجب أن يعكس طموحات برنامج الإصلاح.

من الضروري إتباع نهج شامل، مع تحقيق أهداف نهائية لإستراتيجية إنمائية حقيقية. لكن كانت هذه الاستراتيجيات في الماضي – في أكثر الأحيان تجمع ببساطة بين قائمة التسوق مع الكثير من الأفكار الملئ بالامنيات. وتواجه برامج الإصلاح الشاملة إثنين من الصعوبات الرئيسية. أولاً، عادة مايتم تقديم هذه البرامج من خلال مشروع متعدد المانحين مع قضايا التنسيق بين الجهات المانحة التي تكون معقدة في بعض الأحيان. ثانياً، قد تثبت البرامج طموحاً مفرطاً بالنظر إلى الإطار الزمني والقدرة الإستيعابية للمؤسسة الجمركية. أو أنها قد تتجاهل، لأسباب عملية كل شيء خارج الإختصاص المباشر للجمارك (مثل التفاعل مع السلطات الأخرى) مما يؤدي إلى إصلاح غير كامل أو غير مستدام .

لذلك تبدو الطرق الموضوعية أكثر وعوداً. والتي قد تقوم بتغطية أكبر من منطقة الجمارك، أو قد تعالج القضايا من زواية أكثر موضوعية. هذه هي الطريقة التي استهلت بها مشاريع مكافحة الفساد – بطريقة تَعبُر بها كل إدارة الجمارك. وأحياناً تتخطى الجمارك نفسها. غير أن تلك المشاريع (لأسباب تتعلق بالرؤية) تعالج بشكل أساسي تصورات الفساد وجذوره، بدلًا عن التركيز على إصلاح النظم المؤدية إلى التصرفات الفاسدة. فمحاربة الفساد مباشرةً، كموضوع نادراً ما يعمل وهو

غير فعال إلى حد ما. حيث أنه إما أن يعمل على إخفاء الفساد أكثر مما يجعل من الصعب الكشف عنه وعدم تحديده أو أنه يؤدي إلى مواجهة مباشرة مع مافيا الفساد، مشكلاً عقبات قانونية وسياسية، وإدارية ضعيفة أو قد تفعل كلا الأمرين. إذاً فإن أفضل طريقة للمضي قدماً هي، بدلاً عن ذلك الحد من فرص الفساد في النظام وفقاً لذلك فإن تطوير إدارة الحدود يتطلب مراجعة لبيئة الحوكمة " الحكم الراشد " ويجب أن تركز على الطرق المنهجية القائمة على النتائج (شكل 3–20) بدلاً عن الطرق الموضوعية أو الانتهازية. كانت أكثر السمات الموضوعية فعاليةً والتي أستخدمت في إعداد خطة عمل المساءلة للحكم من أجل إطلاع إدارة الحدود هي إعلان أروشا المنقح لمنظمة التجارة العالمية ودليل تطوير النزاهة التابع لها، والذي حدد معايير النزاهة في بيئة الجمارك ووضع أساس عملي لتطوير وتطبيق النزاهة أو محاربة استراتجيات الفساد. إستناداً إلى عملية التقييم الذاتي التي تركز على القضايا المركزية المؤثر في تطوير برامج كفاءة النزاهة، ويوفر دليل تطوير النزاهة إطاراً لفحص إستراتيجيات الإدارة والعملية الإدارية والنزاهة التي تم استخدامها بالفعل وتحديد

المزيد من الفرص للتحسين.

إشكل 3–20| اول نهج متكامل وقائم على النتائج لإصلاح إدارة الحدود: برنامج تسهيل التجارة والنقل في جنوب شرق اوروبا التابع للبنك الدولي:

إن أول نهج متكامل وقائم على النتائج لتصميم مشروع إصلاح إدارة الحدود كان يستخدم لمشروع تسهيل التجارة والنقل في جنوب شرق أوروبا التابع للبنك الدولي . حيث تناول إدارة الجمارك والحدود الشاملة وليس فقط فساد المؤسسة الجمركية ، كعنصر واحد من عناصر سلسلة النقل التجاري، واستند إلى نتائجه بشأن تحسين الربط التجاري والنقل وتمكين المشاريع الفرعية لمشروع تسهيل التجارة والنقل في جنوب شرق أوربا من التركيز على السلطات غير الجمركية وعلى المشاركين على الصعيد الإقليمي (إدارة الحدود، والأغذية، الصحة والمعايير ومجتمعات الأعمال).

كان مشروع تسهيل التجارة والنقل في جنوب شرق أوربا الخطوة الأولى تجاه ما كان يسمى في الوقت الحاضر الإدارة الجمركية المتكاملة وكان نهجه هو دفع نتائج واضحة المعالم (على سبيل المثال تأخير عمليات التخليص على الحدود تم تقليصها إلى النصف) ومن ثم العمل من الخلف إبتداءاً من تلك النتائج – لتحديد العناصر الرئيسية التي تمكن من الحصول على النتائج وأثر تلك العناصر الرئيسية على العمليات ككل والعيوب الحالية في هذه العناصر والقليل من التدابير العلاجية اللازمة التي ستكون أكثر فعالية، ومع هذا النهج باعتباره العمود الفقري، فإن مشروع تسهيل التجارة والعبور في جنوب شرق أوروبا تم تقسيمه إلى مكونات قطرية وموضوعية .

كان التحدي بالنسبة لخطة عمل المساءلة الحكومية في إصلاح إدارة الحدود هو تكييف الأدوات التي تم تصميمها بداية للإصلاح الجمركي العام لمنطقة عمل جمركية محددة كالحدود. وكان لمعظم هذه المشاريع السابقة طريقة عمل تبدأ من أعلى إلى أسفل وغالباً ما تم تجاهل هذه الطريقة أو ببساطة لم تعالج المشكلات على الأرض. على النقيض من ذلك، ساعد التقييم الذاتي لدليل تطوير النزاهة لسد الوظائف الجمركية الأساسية، كما تم تصوره عادةً من قبل المانحين مع تطبيق تلك الوظائف في العمليات الميدانية – شكل برنامج تسهيل التجارة والنقل في جنوب شرق أوروبا فرق المشروع المحلي للتقييم الذاتي. وكان هذا المشروع من أوائل المشاريع التي نجحت في إدماج جميع أصحاب المصلحة (وليس فقط موظفي الجمارك) في مراجعة شاملة للعمليات الحدودية من منظور وظيفي.

الحوكمة وإدارة الحدود:

بما أن الإيرادات الجمركية تشكل جزءاً كبيراً من الإيرادات المحلية في كثيرٍ من الدول النامية، فإن الجهود الرامية إلى معالجة الحكم والمساءلة في الهيئة الجمركية تعد أمراً حاسماً لتعزيز النمو الاقتصادي وأكثر أهمية للبلدان في مرحلة ما بعد الصراعات والبلدان الضعيفة لكن فكرة الحوكمة المركزية حيال جمع الإيرادات تختلف في غالب الأمر بشكلٍ كبير عن الطريقة التي يتم بها جمع الإيرادات على الحدود وفي مواقع أخرى للتخليص عندما تكون المسؤولية الرئيسية للضباط المِيدانيين هي مقابلة الإيرادات المستهدفة، ومواجهة الفرصة المتاحة لإزدياد عمليات الفساد.

إرتبطت الجمارك حول العالم ومع مرور الوقت بالفساد وخلافاً لمعظم الموظفين الميدانيين الآخرين، يتمتع موظفي الجمارك بسلطة مباشرة وحصرية على ثروة كبيرة وملموسة بالإضافة إلى ذلك، فإن أنظمة محاسبة المراقبة على الحدود غالباً ما تكون ضعيفة وفي أغلب الأحيان تتفاقم هذه المشاكل بسبب ضعف النظم القضائية وقلة المقدرة على إنفاذ القانون.

على كلٍ فإن ارتباط عملية الفساد بالجمارك يعكس أيضاً الرؤية الخاصة للجمارك إذ أنه غالباً ما تعتبر الجمارك هي أكثر السلطات ظهوراً على الحدود، لذلك فإنها كثيراً ما ترتبط بالفساد الذي يتضمن سلطات أخرى، أخيراً فإن الضباط الجمركيين في أحسن الأماكن لجمع وإعادة توزيع الرشاوي لمصلحة جميع السلطات الحدودية الأخرى.

بناءاً على البلد المحدد، فإن أنواع الفساد السائدة في المؤسسة الجمركية تتضمن واحد أو أكثر من النقاط التالية:

البحث عن الريع وهو: حرفياً بحث الإيجارات عن طريقة لتغطية التكلفة بإكتساب أو الإحتفاظ بوضع مربح ويحتوي على فساد بسيط أو معتاد (يسمى أيضاً شاي[3] أو أموال تيسير)، إذ يدفع التاجر رشوة في مراحل مختلفة ليخلص بضائعه (الشكل 4–20) ويسمى أحياناً بالفساد الباقي (حيث أن موظفي الجمارك ذوي الدخل المحدود يحاولون تغطية نفقاتهم)، يعتبر الفساد البسيط أمراً واسع الانتشار ويُقبل في كثير من الأحيان كشر حتمي في بعض البلدان. قد يكون الريع الإجمالي ثابتاً تقريباً وحجم الرشاوي وتكرارها يعتمد على سلطة المفاوض الدافع والمستلم. وعلى الرغم من ارتباطه بشكل رئيسي بزيادة تكاليف الأعمال التجارية، فإن البحث عن الريع يمكن أن يكون له أثر مالي كبير وفوري عندما تعتبر الاموال المجموعة مرتفعة جداً، وبالتالي تشجع التهرب. يمكن في الغالب تقليل عمليات الفساد البسيط باستخدام النظام الآلي لتقليل إحتكاك الضباط الجمركيين بالتجار.

هناك حاجة إلى شيئين أثنين لمكافحة البحث عن الريع في أدارة الحدود. أولاً علاقة عمل مقبولة بين السلطات. والشيء الآخر، طريق يستند بشكل افتراضي إلى نهج إدارة المخاطر، والذي غالباً ما يوجد قبل بدء عملية الحوسبة –للتخلص من بعض فرص الريع.

[3]تدفع أموال الفساد خُفيةً تحت مصطلحات خاصة، حين تتخطى الرشاوى حدود بلد معين ويكون الدافع لها والآخذ من جنسيات مختلفة بلغات مختلفة فإن اللغة المحلية المستخدمة إصطلاحاً للرشوة تسبب بعض الإرباك والتي غالباً ما تحوي أكثر من معنى.
خلاصة القول ان هنالك لغة خاصة لإخفاء الاموال المدفوعة عن اعين السلطات . "عن تقرير منشور بمجلة فوربس. بتصرف".
المترجم.

|شكل رقم 4–20| |تقييم مستوى الفساد المالي بالنسبة لعمليات الفساد البسيط: البحث عن الريع الجمركي في الدول الضعيفة

قام أحد اقسام المراجعة بتفتيش مكتب جمركي رئيسي في بلد ضعيف في مرحلة ما بعد الصراع. إتضح جلياً وبصورة سريعة أن كل عملية تجارية تعرضت للفساد. وواجه غالبية الموظفين أمر الاعتقال.عرض المدير المحلي على مراجعي الحسابات رشوة بمبلغ 45.000 دولار لإسقاط التحقيق. حيث وافق مراجعوا الحسابات. سارع الموظفون إلى التجار طالبين منهم دفع مبلغ 45.000 دولار في غضون عشرين دقيقة. وافق التجار_ بشرط عدم دفع الرشاوي البسيطة لمدة إسبوعين. توحي هذه الحقائق أن مال الريع المدفوع لموظفي الجمارك في ذلك المكتب الجمركي, وفي ذلك الوقت, كان حوالي 90.000 دولار في الشهر.

المحسوبية وهي جعل تعيينات الموظفين كجزء من المنفعة المتبادلة بين الطبقة السياسية أو اصحاب المصالح الأخرى. تعرقل شبكات المحسوبية هذه ظهور البيروقراطية الفعالة والحديثة. حيث أن هذه الشبكات تجعل عملية المراوغة والتهرب سهلة وذلك لتمتع المفسدين بطبقة مالية عالية ونفوذ اجتماعي كبير، وفي غالب الامر يمتد نفوذ هذه الفئة حتى سلطات تنفيذ القانون، مما يقودهم للتمتع بحصانة كبيرة جداً. في حين أنه لا توجد طريقة تقنية للتعامل مع المحسوبية، فإنه من الممكن وضع آلية للتنبيه في الأنظمة الجمركية لإظهار كل أشكال المحاباة.

التآمر يحدث عندما يتجنب التاجر أو العميل كل أو جزء من إلتزام مالي ويتلقى موظف الجمارك إثر ذلك حصة عن المقدار الذي لم يتم دفعه. مما يؤدي إلى –تسرب "فقدان" مباشر– وفي غالب الأمر تسرب رئيسي للإيرادات، ويعتبر التآمر مشكلة سياسية بشكلٍ كبير وكذلك إجتماعية. رغم ذلك يمكن تفقدها من خلال آليات إنذار بسيط ولكنها فعالة وتعمل في الوقت المناسب والتي تضع المعاملات التجارية المشتبه بها تحت بصر مدراء الشبكات والمراجعين داخل سلطة الجمارك وخارجها، تتضمن أمثلة مثل هذه المعاملات التقييم المنتظم للمستعملين أو المترددين، وتكرار عمليات الإستيراد من مستورد معين يقوم بها موظف جمركي محدد ومثل ذلك.

يمكن معالجة التواطؤ على الحدود من خلال :

- التحقق من صحة عمليات الشيكات والأرصدة باستخدام البيانات الخارجية (مثال البيانات التي يتم الحصول عليها تلقائياً عبر الحدود).
- الحصول التلقائي بقدر الإمكان على البيانات الأساسية التي لا يمكن التدخل فيها في وقت لاحق.
- مراقبة ما بعد الإنطلاق.

الفساد الكبير (أو الجنائي) يحدث عندما يدفع اصحاب المصالح الإجرامية أو يمارسوا بطريقة اخرى ضغوطاً لحماية عملياتهم غير المشروعة مثل الاتجار بالمخدرات. وكثيراً ما يكون هذا الشكل من أشكال الفساد بسبب استيلاء الشبكات الإجرامية على الدولة. ويصعب تقييم أثره أذ أن العلاقات الأسرية والقبلية المعقدة أحياناً تقوم بالتواطؤ في ممارسات فاسدة تسمح بتسرب كبير من الإيرادات ومرور البضائع الخطرة غير المشروعة (خصوصاً المخدرات). إن أكبر تكاليف الفساد للدولة والمجتمع ليس الريع الذي يتم جمعه ولا الرشاوي ولكن التشوهات الكامنة خلفه، تسرب الإيرادات وإنخفاضها والنشاطات الإجرامية التي يكشفها أنصار الفساد وتيسيرها على نطاق واسع. في الحقيقة فإن الفساد الكبير في الدول الضعيفة لا يؤدي إلى تسرب الموارد المالية بشكل كبير فقط، بل أنه يهدد الدولة بطرق أشد خطورة .

يمكن معالجة صور الفساد الكبير بشكل جزئي من خلال إصلاح الإجراءات والتشريعات والمؤسسات المفوضة مع أدوات المراجعة والتدقيق للمساعدة في التحقيق عن مستويات الفساد. مثل هذا الإصلاح يمكن أن يكون مؤثر فقط جزئياً لأن الجذور الاجتماعية والسياسية العميقة للشبكات الإجرامية تقوض أي محاولة لإصلاح النظم حيث أن سيادة القانون عموماً ضعيفة جداً.

تصميم أداة لتحديد المناطق القابلة للفساد وتحديد إجراءات للحد منه:

خطة عمل للمساءلة الإدارية لإصلاح إدارة الحدود :

نظراً للحاجة إلى نهج شامل وطرق قائمة على النتائج لتحسين نهج الحوكمة في الجمارك وإدارة الحدود – وأشكال الفساد التي يتم وصفها حديثاً – كيف يمكن تصميم عمليات التدخل من أجل تحسين الحوكمة " الأداء " في هذه المناطق؟ يوضح هذا القسم نهجاً ممكناً. مثل كل المحاولات لإتخاذ الحلول، يبدأ هذا بتحديد المشكلات فيما يتعلق بالنتيجة المرجوة: تحسين الحوكمة في إدارة الحدود.

بالنظر لتعقيدات مبادرات المانحين، يجب أن يؤدي تدخل إدارة الحدود الفعال من حيث التكلفة إلى أربعة أمور:

- البناءعلى جميع الأنشطة القائمة.
- الإعداد للحلول طويلة الأجل، مثل إصلاح التشريعات أوالمؤسسات.
- تحسين النتائج لملكية أصحاب المصلحة.
- تقديم نتائج قابلة للقياس والتي تؤكد صحة خارطة الطريق لمزيد من الإصلاح.

لتصميم مثل هذا النهج يتطلب وجود نهج موضوعي لتقييم وضع الحكم والذي يحدد أماكن القصور وكذلك المسؤولون من هذه النقاط "أماكن القصور" .

صممت خطة عمل المساءلة في مجال الحوكمة لإصلاح إدارة الحدود لتكون أقل ذاتية من طرق التقييم السابقة وليسمح برصد الآثار للإدارة الضعيفة في تطبيق إصلاح إدارة الحدود من خلال نهج آلي وشفاف. أول تجريب لمشروع تطوير الإصلاح الجمركي الثاني وتيسير التجارة في أفغانستان (أنظر الشكل 2–20) حيث تم وصف الطريقة بتفصيل وافٍ.

رسم خرائط المناطق الضعيفة القابلة للفساد:

كان أول جزء من هذ النهج هو رسم خرائط المناطق الضعيفة القابلة للفساد لكل خطوة عمل جمركية ووظيفة. أدى ذلك إلى تفكيك سلسلة العملية الجمركية إلى خطوات بسيطة، والتي عموماً

ما تكون منسقة عالمياً (مع ذلك يمكن أن تغير هذه الخطوات من قبل الدول، أو من خلال نقطة العبور ووسيلة النقل) مثال لذلك، تظهر الخطوات الرئيسية التي تم تحديدها في دولة حبيسة، ودولة في مرحلة ما بعد الصراع ودولة ضعيفة في الشكل 1–20 .

كل خطوة وخطواتها الفرعية تم حساب مستوى الفساد –نتاج تقدير تأثير الفساد وتقدير إحتمالية حدوث الفساد أنظر (الشكل 5–20). كمثال لذلك، حددت المستويات المحسوبة للتبليغ عن البضائع عند الوصول والتوقف في ميناء بلدٍ حبيس مخاطر عالية لذلك البلد ولكل سلطة مشاركة في هذه الخطوة من العملية الجمركية (جدول 1–20) تم حساب مستويات مخاطر فساد أخرى لخطوات أخرى: الرقابة الجمركية، و الخروج، ونظام العبور، والتخزين وإعادة التصدير، والتحقق من عمليات ما بعد التخليص، والتحقيقات الجمركية (ترد في الجدول 2–20 مستويات المخاطر الإجمالية لهذه الخطوات).

شكل 1–20 خطوات العملية الجمركية في بلد حبيس وبلد في مرحلة بعد الصراع وبلد ضعيف

من رسم خرائط مخاطر الفساد إلى

وضع خطة عمل مساءلة الحوكمة

تساعد عملية رسم خرائط مخاطر الفساد، وحساب مستويات الفساد لكل خطوة عملية جمركية في تحديد المعوقات الرئيسية ونقاط الخطر. ولكن يجب معالجة قضايا الحوكمة الأساسية– هذه القضايا يجب أن تفهم قبل تصميم الإجراءات التخفيفية وتحديد الأولويات لكل إجراء. (يتمثل هدف آخر في التوفيق بين مختلف فئات إجراءات التخفيف مقابل المشاريع المختلفة الممولة من قبل المانحين). اولاً، يجب التمييز بين أربعة فئات تنظيمية واسعة من إجراءات التخفيف

- الإنفاذ (الذي يعرف بأنه المقدرة على فرض الإلتزامات بشكلٍ موثوق او الكشف عن الإنتهاكات.
- قوانين العمل (تضم جميع إجراءات التشغيل)
- القوانين والتفويضات المؤسسية
- تحقيق الإيرادات المطلوبة.

ثانياً، كل منطقة ضعف تم تحديدها يجب أن تصنف تحت واحد من أربع من أبعاد الحكم (وفقاً لقضية الحكم التي ترتبط بالعمل الوظيفي).