

# قضايا الإصلاح الاقتصادي

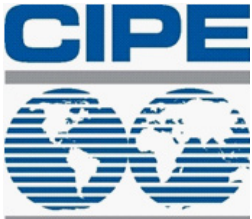
## استخدام اتفاقيات التجارة في التعاطي مع الفساد

بقلم: لورا ب. شيرمان

استشاري قانوني أقدم بمنظمة الشفافية الدولية

### المقال في كلمات :

- تعمل اتفاقية تسهيل التجارة التابعة لمنظمة التجارة العالمية، والتي تم التفاوض بشأنها مؤخراً، على تبسيط الإجراءات الجمركية. كما أن الحد من فرص الفساد المرتبط باستيراد وتصدير البضائع يُعد من النتائج الرئيسية المرجوة من هذه التغييرات.
- يناقش هذا المقال المواد الرئيسية الواردة في الاتفاقية المذكورة وكيف تقوم كل منها بالحد من مخاطر الفساد.
- أما العوامل الإضافية التي تشجع على إقرار الاتفاقية فتتمثل في نهجها التدريجي لتبني التغييرات المقترحة والمرونة الممنوحة للدول النامية وفرصة الحصول على المساعدة التقنية أثناء التنفيذ.



## مقدمة

- معالجة خطط الإعفاء واسترداد الرسوم الجمركية
- إجراء التدقيق الذي يعقب الإفراج
- إصدار تراخيص الاستيراد وموافقات المستودعات واعتماد أوضاع التجار المفوضين
- إنجاز الشحنات العاجلة

### المادة (1): نشر وإتاحة المعلومات

يتمحور الهدف الأول من الاتفاقية حول تعزيز الوضوح والشفافية في إجراءات ومتطلبات الاستيراد والتصدير،<sup>6</sup> حيث تقضي المادة (1) بالنشر "السريع" لكافة الإجراءات والنماذج والمستندات وأسعار الرسوم وقواعد التصنيف وتأمين البضائع للأغراض الجمركية وقواعد المنشأ وقيود وإجراءات الترانزيت والغرامات والتظلمات والطعون والإجراءات الإدارية الخاصة بالاتفاقيات التجارية وحصص التعرفة. أما أهم تلك النقاط، والمتمثلة في إجراءات الاستيراد والتصدير والترانزيت والنماذج والمستندات المطلوبة، فيتوجب إتاحتها عبر الإنترنت.

يؤدي ذلك إلى الحد من مخاطر الفساد عند إنجاز إشارات الاستيراد والتصدير والترانزيت، وذلك بتوحيد مستندات التوثيق، مما يقلص من إمكانية اتخاذ القرارات التقديرية المنفردة من قبل مسؤولي الجمارك وكذلك نشر الإجراءات المنطبقة على كافة التجار.

### المادة (3): الأحكام المسبقة

تقضي المادة (3) بإصدار جميع الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية أحكاماً مسبقة بشأن تصنيف منشأ وتعرفة كل سلعة "بطريقة معقولة خلال فترة زمنية محددة" عند الطلب، وذلك من أجل الحد من

اختتمت الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية في شهر ديسمبر 2013 التفاوض بشأن اتفاقية تسهيل التجارة، والتي سوف تقوم بتبسيط الإجراءات الجمركية، ومن ثمة الحد من مخاطر الفساد. تكون الاتفاقية المذكورة ملزمة على جميع الدول الأعضاء بالمنظمة، وعددها 160 دولة، وتعمل على تعجيل الإجراءات الجمركية وتسهيل وتسريع وخفض كلفة التجارة وزيادة شفافية وكفاءة الإجراءات الجمركية والحد من البيروقراطية.<sup>1</sup> وللتعاطي مع افتقار بعض الدول الأعضاء في المنظمة إلى القدرات التي تُمكنها من الوفاء ببنود الاتفاقية، فإنها تسمح بالتبني التدريجي للالتزامات وتتيح مبدأ تقديم المساعدة والتدريب الفني.

هذا وتنتشر فرص الفساد في حركة البضائع من دولة إلى أخرى، حيث تخضع تلك البضائع إلى التفتيش الصحي والضرائب والتمثمين ورسوم الاستيراد أو ضرائب التصدير (مثل ضرائب القيمة المضافة). كما أن الجهات الحكومية المرتبطة بتلك الإجراءات تحتكر هذه العملية وتقرر منفردةً دون غيرها طريقة العمل، فضلاً عن محدودية المساءلة - وهي جميعها عوامل قد تؤدي إلى الفساد المؤسسي.<sup>2</sup> فالفساد الجمركي تشهده الدول المتقدمة والنامية على حدٍ سواء<sup>3</sup> ويتسبب في تكبيد الدولة ثمناً باهظاً يتمثل في خسارة العوائد الحكومية وزيادة تكاليف الشركات.<sup>4</sup>

يُسلط هذا المقال الضوء على بنود وأحكام اتفاقية تسهيل التجارة، والتي يُمكنها الحد من فرص الفساد المرجح حدوثها في مختلف المراحل.<sup>5</sup>

- إنجاز إقرارات الاستيراد والتصدير والترانزيت
- تقييم بلد المنشأ وقيمة وتصنيف البضائع
- التفتيش الفعلي والفحص والإفراج عن الشحنات

## المادة (5): تدابير أخرى تهدف إلى تعزيز العدل والإنصاف وعدم التمييز والشفافية

تتناول هذه المادة الإخطارات أو التوجيهات المتعلقة بتفتيش المأكولات والمشروبات والمواد الغذائية من أجل حماية الإنسان والحيوان والنبات، وتقضي بوجوب استناد الإخطارات على المخاطر وتطبيقها بانتظام. كما أنه يجب إعلام المستوردين فوراً إذا ما تم حجز البضائع للتفتيش، مع أحقيتهم في طلب فحص عينة ثانية إذا كانت نتيجة العينة الأولى غير مقبولة.

سوف يؤدي ذلك إلى الحد من الفساد في عمليات التفتيش الفعلي للبضائع وفحصها والإفراج عن الشحنات، وذلك باشتراط إجراء تقييم قائم على المخاطر لفرض أعمال التفتيش المتصاعدة وعدم التمييز في التعامل مع المستوردين وإتاحة الفرصة لإعادة اختبارات الفحص.

## المادة (6): الرسوم والغرامات

تتطلب هذه المادة نشر كافة الرسوم وأسباب فرضها والجهة المسؤولة عن تطبيقها وأسلوب وكيفية السداد، حيث تقضي بضرورة النشر المسبق للتغييرات وبإجراء مراجعة دورية للرسوم بهدف "خفض أعدادها وتضييق مجالات تطبيقها". هذا ويجب أن تقتصر الرسوم على التكلفة التقديرية للخدمات المقدمة فقط.

يُمكن فقط فرض الغرامات بموجب تفسير خطي يُبين طبيعة المخالفة، ومن ثمة بيان الغرامة والقانون الذي يتم تطبيقه في هذه الحالة أو الإجراءات التي يتم بموجبها احتساب المبلغ مستحق الدفع، ويجوز فقط فرض الغرامات على الشخص المسؤول عن المخالفة، على أن تكون مساوية لحدة وفداحة تلك المخالفة.

فرص اتخاذ القرارات التقديرية المنفردة وتعزيز الاتساق. كما يتم تشجيع الدول الأعضاء أيضاً على إصدار أحكام مسبقة في مجالات أخرى مثل متطلبات الإعفاء من الرسوم الجمركية أو فيما يخص تطبيق الحصص. كما تقضي المادة (3) بأن يتم الإعلان عن تلك الأحكام المسبقة.

يعمل ذلك على الحد من مخاطر الفساد في تقييم منشأ وقيمة وتصنيف البضائع وفي إدارة خطط الإعفاء، وذلك بإلغاء إمكانية إقدام مسؤولي الجمارك على اتخاذ قرارات تقديرية منفردة أو إصدار أحكام غير متسقة. كما يُسهل هذا الأمر من عملية الإفراج عن البضائع الخاضعة للأحكام، بالإضافة إلى مساهمة الأحكام المسبقة في الحد من الخلافات التي قد تحدث مع مسؤولي الجمارك.

## المادة (4): إجراءات الطعن أو المراجعة

يتوجب على كافة الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية وضع آلية إدارية للطعن على أية قرارات يتخذها مسؤولو الجمارك أو من شأنها السماح بإجراء مراجعة قضائية. كما أنه ومن أجل تسهيل الطعون، يجب أن تتأكد الدول من إدلائها بالأسباب التي أدت إلى إصدار كل قرار من القرارات الإدارية التي يتم اتخاذها. هذا ويتم تشجيع الأطراف على مد حقها في الطعن على القرارات الصادرة من قبل الهيئات الحدودية الأخرى.

يؤدي ذلك إلى الحد من الفساد في جميع الوظائف الجمركية، وذلك بحماية الأطراف التجارية ضد أية قرارات أو أخطاء صادرة عن مسؤولي الجمارك، والتي لا تكون متوافقة أو متسقة مع القوانين واللوائح. كما أن اشتراط الإفصاح عن الأسباب المؤدية إلى اتخاذ قرار ما يساهم في تعزيز الشفافية والحد من فرصة إصدار أية قرارات مجحفة.

كما تفرض المادة (7) التزامات خاصة بالشحنات العاجلة والسلع القابلة للتلف، وذلك بتحديد المعايير التي يشترط توافرها في جهات الشحن العاجلة ومن ثمة إلزام السلطات الجمركية باختصار عدد المستندات المطلوبة والالتزام بالإفراج عن البضائع في أسرع وقت ممكن، وعند الإمكان، عدم تحصيل الرسوم الجمركية في حالة وجود قيمة شحن ثابتة أو مبلغ قابل لفرض الرسوم.

هذا ويجب الإفراج عن البضائع القابلة للتلف خلال أقصر مدة زمنية ممكنة، حتى أنه وفي الحالات الاستثنائية، لا بد من السماح بذلك خارج أوقات العمل الرسمية. وللمحافظة على البضائع، ينبغي على السلطات توفير، أو السماح للمستوردين بتوفير، مرافق تخزين ملائمة، مع إمكانية أن يتم الإفراج بتلك المرافق، إذا ما تسنى ذلك.

سيؤدي هذا الأمر إلى الحد من مخاطر الفساد بالتعجيل من عملية الإفراج عن البضائع والتخلي عن استخدام النقدية وتقليص فرص اضطرار المشغلين المفوضين أو جهات الشحن العاجل إلى دفع رشوى من أجل تأمين معاملة أفضل وتقليل فرص اتخاذ المسؤولين الجمركيين لقرارات تقديرية منفردة فيما يخص التعاطي مع البضائع القابلة للتلف.

### المادة (10): الإجراءات الرسمية

تهدف هذه المادة إلى تبسيط الإجراءات الرسمية الخاصة بالاستيراد والتصدير بطرق مختلفة، مثل وضع مبادئ عامة يتم قياس الإجراءات بها، مثل الإفراج السريع عن البضائع وتقليص زمن وتكلفة الالتزام. كما يجب أن تقوم السلطات الجمركية باستخدام نماذج متطابقة داخل الدولة الواحدة وقبول تقديمها ورقياً أو إلكترونياً، مع عدم اشتراط تقديم المستندات الأصلية. وللحد الممكن، يجب على السلطات الجمركية الالتزام بالمعايير الدولية للإجراءات الرسمية وتأسيس شبك

من شأن ذلك أن يجد من مخاطر الفساد بتقييد فرص فرض الرسوم والغرامات المجحفة دون بيان أسباب فرضها. كما أن قصر الرسوم على المبالغ التي تم نشرها مسبقاً وكذلك اشتراط تقييم الغرامات خطأً مذيلة بالشرح المناسب ومدعومة بالتحويل القانوني، سوف يُقيد إقدام مسؤولي الجمارك على اتخاذ القرارات التقديرية المنفردة إلى حدٍ كبير.

### المادة (7): الإفراج عن البضائع والسلع

تعمل المادة (7) على توحيد الإجراءات الخاصة بالبضائع المستوردة والمصدرة وتلك التي تمر بالترانزيت، حيث تقضي بإنجاز معاملاتها قبل الوصول، وذلك إلكترونياً، عند الإمكان. كما تستوجب هذه المادة أيضاً أن يتم سداد الرسوم أو التعرفه أو غيرها إلكترونياً، إذا ما تسنى ذلك.

تتبنى هذه المادة عدداً من الأحكام التي تهدف إلى التعجيل بالإفراج عن البضائع، مثل أن يتم الإفراج قبل تحديد المبلغ النهائي للرسوم الجمركية المستحقة، غير أن الإفراج قد يكون مرهوناً بتقديم ضمانات. كما ينبغي أن تستند العملية الجمركية على المخاطر، مع مراعاة تركيز الجهود على الشحنات عالية المخاطر، وأن يتم إجراء مراجعات ما بعد الإفراج من أجل الوقوف على الالتزام بالقوانين الجمركية وغيرها، بدلاً من حجز البضائع إلى حين إجراء مثل تلك المراجعة.

أما بالنسبة للأفراد الذين يستوفون معايير محددة، ممن يعرفون بالمشغلين المفوضين، فإن هذه المادة تقضي بإنفاذ تدابير محددة بغية تعجيل الاستيراد والتصدير والترانزيت، مثل اختصار الوثائق والمستندات والبيانات المطلوبة وخفض معدل التفتيشات الفعلية وتأجيل سداد الرسوم وغيرها من التسهيلات التي تُيسر حركة التجارة.

التدريجي لبنودها، وذلك إدراكاً لمحدودية الموارد المالية والقدرات الفنية المتاحة بالدول النامية والدول الأقل نمواً. هذا ويستند التنفيذ إلى مبدأ "المعاملة الخاصة والتفضيلية" و"المرونة القصوى".

يُترك توقيت التنفيذ لتقدير الدول النامية والدول الأقل نمواً وقد تتباين كثيراً بينها. كما توجد أيضاً ثلاث فئات من المواد، وفي وقت إنفاذ الاتفاقية سوف تقوم الدول النامية والأقل نمواً بإخطار الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية بتلك التصنيفات، مع اقتراح تواريخ التنفيذ الأولية والأخرى الفعلية لاحقاً.

ويوضح الشكل التالي جدول التنفيذ بحسب الفئة المختارة، ابتداءً من "تاريخ الإنفاذ".

واحد لكافة الوثائق والمستندات. وأخيراً، تحظر هذه المادة الاستخدام الإلزامي للوسطاء الجمركيين.

من شأن ذلك الحد من مخاطر الفساد بتقليص المعاملات الورقية المطلوبة وحركة البضائع، ومن ثمة إمكانية التخلي عن الوسطاء وتقليل فرص اتخاذ القرارات التقديرية المنفردة من قبل المسؤولين.

## تنفيذ الاتفاقية

يتم إنفاذ هذه الاتفاقية فور إقرارها من قبل ثلثي الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية، على الأرجح في نهاية عام 2015 أو بداية 2016. تتيح الاتفاقية التبري

الفئة أ	الفئة ب	الفئة ج	
التنفيذ الفوري اعتباراً من تاريخ الإنفاذ	بعد عام واحد من تاريخ الإنفاذ، مع الإخطار بتواريخ التنفيذ الفعلية	بعد عام واحد من تاريخ الإنفاذ، مع الإخطار بالاحتياج إلى المساعدة الفنية 18 شهراً من تاريخ الإنفاذ، مع الإخطار بتواريخ الإنفاذ الفعلية	<b>دولة نامية</b>
بعد عام واحد من تاريخ الإنفاذ، مع الإخطار بالتواريخ الأولية للتنفيذ بالنسبة للفئتين "أ" و "ب"	بعد ثلاثة أعوام من تاريخ الإنفاذ، مع الإخطار بتواريخ التنفيذ الفعلية	بعد عامين من تاريخ الإنفاذ، مع الإخطار بالاحتياج إلى المساعدة الفنية بعد أربعة أعوام من تاريخ الإنفاذ، مع الإخطار بالتواريخ الأولية للتنفيذ بعد خمسة أعوام ونصف من تاريخ الإنفاذ، مع الإخطار بتواريخ الإنفاذ الفعلية	<b>دولة أقل نمواً</b>

## الهوامش:

1 بيان صحفي صادر عن منظمة التجارة العالمية. اليوم 3 و 4 و 5: «الاستشارات المستمرة تُثمر عن «حزمة بالي». 7 ديسمبر 2013.

2 كارلوس فيريرا، مايكل إنجلشالك ووليام مايفيل. «التحدي الذي يُعيق محاربة الفساد في الإدارة الجمركية» في إصدار إيداردو كامبوس وساجاي برادان. «الأوجه العديدة للفساد» (البنك الدولي 2007). متوفر عبر

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986399850/6848/REPLACEMENTOFFICIAL0USEONLY1.pdf?sequence=1>

3 تايمز أوف إنديا. «إلقاء القبض على مسؤول جمركي رفيع لتلقيه رشوة تُقدر بـ 12.5 مليون روبية». (8 مارس 2013). [http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2013-08-03/-/mumbai/37560184\\_1\\_red-sanders-customs-duty-bribe-money](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2013-08-03/-/mumbai/37560184_1_red-sanders-customs-duty-bribe-money)

أخبار ABC. «تقرير يوضح تفشي الفساد بين مسؤولي الجمارك في مطار سيدني الدولي» (22 يونيو 2013).

4 صوفيا ويكبيرج. «مراجعة الكتابات الخاصة بالفساد عبر الحدود». (22 أغسطس 2013). متاح عبر <http://www.u4.no/publications/literature-review-on-corruption-in-cross-border-business/downloadasset/3269>

5 قائمة مأخوذة من جيرالد ماكليندن. «النزاهة الجمركية». من «كُتيب التحديث الجمركي». لوك دي وولف وجوزيه سوكون. (البنك الدولي 2005). متاح عبر

[http://siteresources.worldbank.org/INTEXP/COMNET/Resources/Customs\\_Modernization\\_Handbook.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEXP/COMNET/Resources/Customs_Modernization_Handbook.pdf)

ليس من المعروف ما إذا كانت الاتفاقية ستنجح بالفعل في الحد من الفساد. فقد وجدت إحدى الدراسات أن برامج تسهيل التجارة قد من الفساد فقط «في حالة تبني الجهات الجمركية لجهود حثيثة وجادة في محاربة الفساد». بريان مايكل، فرانك فيرجسون وألبير كارموف. «ما هي آثار تسهيل التجارة على الحد من الفساد الجمركي؟» الدورية الدولية للإدارة العامة (9 أكتوبر 2010). متاح عبر

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1705904](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1705904)

6 الوصف الخاص بالاتفاقية مقتبس معظمه من المركز الدولي للتجارة. «اتفاقية منظمة التجارة العالمية لتسهيل التجارة: دليل أعمال للدول النامية». (2013). متاح عبر

<http://www.intracen.org/wto-trade-facilitation-agreement-business-guide-for-developing-countries/>

وفي الحالات التي يتم فيها مواجهة صعوبات في التنفيذ، يجوز للدول النامية طلب مد فترة التنفيذ لمدة 18 شهراً، كما يُمكن للدول الأقل نمواً طلب مد فترة التنفيذ لتكون في خلال ثلاث سنوات.

ولإتمام أحكام المعاملة "الخاصة والتفضيلية"، تتضمن الاتفاقية "فترة سماح" تالية لتواريخ التنفيذ المحددة، لا تطبق خلالها أحكام تسوية الخلافات. وبالنسبة للفئات "ب" و"ج" فإن فترة السماح للدول الأقل نمواً هي ثماني سنوات.

## تقديم المساعدة الفنية

يُعد "تسهيل تقديم المساعدة الفنية لبناء القدرات ... سواءً بصفة ثنائية أو من خلال المنظمات الدولية المناسبة" مكوناً رئيسياً للاتفاقية التي تجمع الدول الأعضاء بمنظمة التجارة العالمية. وعليه، فإن الاتفاقية تبين مبادئ محددة تحكم تقديم المساعدة والدعم، مثل تبني إصلاحات القطاع الخاص والتعاطي مع التحديات الإقليمية وشبه الإقليمية وتشجيع التنسيق بين الجهات المانحة لضمان الفاعلية القصوى.

## الاستنتاج

يحتاج الحد من فرص فساد الشركات والمسؤولين في استيراد وتصدير البضائع إلى بذل جهود طويلة المدى. وتعمل اتفاقية تسهيل التجارة التابعة لمنظمة التجارة العالمية على رسم خارطة طريق لتوجيه تلك الجهود، حيث يجب على كافة الأطراف المعنية بمكافحة الفساد التعريف بالاتفاقية المذكورة والمرونة التي تتيحها للدول النامية والأقل نمواً وتوفيرها للمساعدة الفنية بغية تشجيع الدول الأعضاء على تنفيذ بنودها. فهي تُعد خطوة كبرى على درب محاربة الفساد.

- نسبة المقال إلى كاتبه الأصلي، وإلى مركز المشروعات الدولية الخاصة.
- إخطار مركز المشروعات الدولية الخاصة بموضع نشر المقال وإرسال نسخة منه إلى مكتب المركز في واشنطن.

سلسلة "قضايا الإصلاح الاقتصادي": خدمة على الإنترنت يقدمها مركز المشروعات الدولية الخاصة لنشر للمقالات الإلكترونية. تطرح تلك الخدمة مقالات معمقة موجهة إلى شبكة من صناعات السياسات، وقادة الأعمال، والإصلاحيين المدنيين، والأكاديميين، وغيرهم من المهتمين بالقضايا ذات الصلة بالإصلاح الاقتصادي وعلاقته بتتمية الديمقراطية.

ترسل المقالات بالبريد الإلكتروني، ويتم نشرها على الموقع. فلو أردت الاشتراك، مجاناً، نرجو أن تشترك في شبكة مركز المشروعات الدولية الخاصة، وذلك بإدخال بريدك الإلكتروني في الموقع:

[www.cipe.org](http://www.cipe.org) أو [www.cipe-arabia.org](http://www.cipe-arabia.org)

يرحب المركز بالمقالات التي يقدمها القراء. على أن تتراوح عدد كلمات المقال ما بين 1000 إلى 3000 كلمة، وسوف يُنظر فقط إلى المقالات ذات الصلة برسالة المركز المتمثلة في بناء مؤسسات ديمقراطية تخضع للمساءلة من خلال إصلاحات تعتمد على السوق، وذلك على أساس قيمة المقال.

لورا ب. شيرمان هي مستشار قانوني أقدم في منظمة الشفافية الدولية - الولايات المتحدة الأمريكية - وهي منظمة غير هادفة للربح تركز على محاربة الفساد ودعم الشفافية والنزاهة عبر المساعدات الحكومية والمؤسسية والإنمائية. تشارك لورا في مشروعات مرتبطة بالمشتريات الحكومية وحث الحكومة الأمريكية على التوسع في التزاماتها نحو شركائها التجاريين، وذلك بتجريم الرشاوى الأجنبية، وإنفاذ القوانين وبرامج التزام القطاع الخاص وبرامج محاربة الفساد المؤسسي وغيرها. كما أنها عضو تبادلي في مجموعة أصحاب المصلحة المتعددين التابعة للمبادرة الأمريكية لشفافية الصناعات الاستخراجية، بالإضافة إلى قيامها بتقديم الاستشارات القانونية والمشورة الاستراتيجية للشركات والحكومات والمنظمات العالمية فيما يخص القضايا المعاملاتية وقواعد الاتصالات والتجارة الدولية. تتمتع لورا بخبرة طويلة في مجال التفاوض على الاتفاقيات التجارية وتقديم المشورة الخاصة بالتزاماتها وواجباتها، مثل الالتزام بضوابط منظمة التجارة العالمية ومختلف الأوجه المرتبطة بالإصلاح النظامي للاتصالات.

تحمل شيرمان شهادة الدكتوراة في الحقوق من مركز قانون جامعة جورجيتاون وقد نالت شهادة البكالوريوس من جامعة كورنيل، فضلاً عن كونها عضواً في نقابة المحامين في كلٍ من نيويورك وضاحية كولومبيا.

الآراء الواردة بالمقال تعبر عن وجهة نظر كاتبه، ولا تعكس بالضرورة رؤية مركز المشروعات الدولية الخاصة. ويسمح المركز بإعادة طباعة المقالات الواردة في سلسلة قضايا الإصلاح، و/أو ترجمتها، و/أو نشر المقالات الأصلية، بشرط: