تطوير الإدارة الجمركية في مصر

د. أمنية حلمي

ورقة عمل رقم (81)

إبريل 2003

والمؤلف أستاذ مساعد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ومستشار بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية. وتعبر الآراء التي تتضمنها هذه الدراسة عن وجهة نظر المؤلف وليس بالضرورة عن أفكار المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

ويتقدم الباحث بوافر الشكر إلى الدكتور أحمد جلال والدكتورة سميحة فوزي على مقترحاتهما القيمة، ويبقى أي قصور في البحث مسؤولية الباحث فقط.

ملخص

تنعكس الصعوبات التى يواجهها المتعاملون مع الإدارة الجمركية فى مصر فى الوقت الراهن فى ارتفاع تكلفة المعاملات الاقتصادية وزيادة الدافع على التهرب الجمركى وانخفاض فى معدل تحصيل الضريبة الجمركية. كما تثير الكثير من المنازعات بين التجار ومصلحة الجمارك. وتؤثر هذه المشاكل بصورة سلبية على الاقتصاد المصرى، وبصفة خاصة على القدرة التنافسية للمنتجين، وتدفع إلى هروب الاستثمار بعيداً عن مصر، وتهدر قدراً هاماً من إيرادات الضريبة الجمركية.

وقد استهدفت هذه الورقة، طرح مجموعة من المقترحات العملية لرفع كفاءة وفاعلية وعدالة الإدارة الجمركية فى مصر، وذلك من خلال دراسة وتحليل الأسباب الرئيسية المسؤولة عن هذه المشاكل باستخدام أدبيات التعاقد فى مجال الإدارة الجمركية وبالاستفادة من تجارب عديد من الدول النامية التى نجحت فى تطوير العمل الجمركى بها، ومع الأخذ فى الاعتبار الجهود الحالية التى تبذلها الحكومة المصرية للإصلاح الجمركى.

وقد أوضحت الدراسة أن شروط العلاقة السليمة بين التجار ومصلحة الجمارك فى مصر غير متوافرة بصورة كاملة. وأنه على الرغم من أن مشاكل التعامل مع الإدارة الجمركية متعددة الأسباب، إلا أنها ترجع فى جانب كبير منها إلى عوامل تتعلق بهيكل الحماية الجمركية وبطبيعة الحواجز غير الجمركية القائمة فى الوقت الحالى، وإلى عدم وضوح وتعقد القواعد والإجراءات الجمركية وأسلوب تطبيقها، وإلى النظام المتبع لفض المنازعات بين مصلحة الجمارك والمتعاملين معها.

وقد خلصت الورقة إلى وجود اتفاق بين الحكومة ومجتمع الأعمال على أهمية إصلاح وتطوير الإدارة الجمركية، وتذليل كافة العقبات أمام المتعاملين معها. وأن النجاح الحقيقى للتطوير يتوقف على تفاصيل تصميم وتطبيق برنامج الإصلاح. ولذلك أكدت هذه الدراسة على أن تطوير الإدارة الجمركية جهد كبير يستلزم الاستعانة بخبرات فنية ومعونات مالية من المنظمات الدولية، وبعض الدول المتقدمة. كما أن تنفيذ برنامج الإصلاح الجمركى يحتاج لفترة زمنية تتراوح ما بين ثلاث إلى خمس سنوات، مع الأخذ فى الاعتبار أن التطوير عملية مستمرة ومتواصلة.

وحتى تستند العلاقة بين التجار ومصلحة الجمارك على شروط واضحة وبسيطة وعادلة، يتم تطبيقها بسهولة وبأقل تكلفة ممكنة، اقترحت الدراسة تعديل هيكل الحماية الجمركية وغير الجمركية، وإعادة هندسة القواعد والإجراءات الجمركية من خلال تطبيق أساليب إدارية جديدة ومواءمة الحوافز الممنوحة للموارد البشرية، واستخدام تكنولوجيا المعلومات. وأخيراً، العمل على تحسين أسلوب فض المنازعات.

وقد أكدت الورقة على أنه بدون تبسيط وترشيد هيكل الحماية، يصبح من الصعب الحد من التهرب الجمركى ورفع كفاءة عملية تحصيل الضريبة الجمركية. وأنه ما لم يتم ربط حوافز العاملين بمصلحة الجمارك مع

الأداء، لن نضمن كفاءة ونزاهة هؤلاء العاملين وهم جوهر عملية الإصلاح والتطوير. وأخيراً بدون تحسين النظام الحالى لفض المنازعات، سوف تستمر تكلفة التعامل مع الإدارة الجمركية مرتفعة ومثبطة للنشاط الاقتصادى.

1- مقدمة

يواجه المتعاملون مع الإدارة الجمركية في مصر كثيرا من المشاكل في الوقت الراهن. وتؤدي هذه المشاكل إلى ارتفاع التكلفة المالية للمعاملات الاقتصادية وضياع كثير من الوقت والجهد، وإلى زيادة الدافع للتهرب الجمركي وانخفاض معدل تحصيل الضريبة الجمركية، كما تثير الكثير من المنازعات بين التجار ومصلحة الجمارك.

وتؤثر هذه المشاكل بصورة سلبية على الاقتصاد المصري، حيث يترتب عليها ارتفاع في تكلفة استيراد المدخلات اللازمة للعملية الإنتاجية وغيرها من الواردات مما يضعف من القدرة التنافسية للمنتجين. كما أنها تدفع الاستثمار إلى الهروب بعيدا عن مصر، وتهدر قدرا هاما من إيرادات الضريبة الجمركية.

وتبذل الحكومة المصرية حاليا جهودا ملموسة لإصلاح وتطوير الإدارة الجمركية، وذلك إدراكا منها بأن نجاح سياسات التجارة الخارجية في تنمية الصادرات وجذب الاستثمار، بالإضافة إلى توفير حصيلة مناسبة من الإيرادات الجمركية، رهن برفع كفاءة وفاعلية الإدارة الجمركية.

ويمكن تحليل الأسباب الرئيسية المسؤولة عن ضعف مستوى أداء الإدارة الجمركية باستخدام أدبيات التعاقد فى هذا المجال. ووفقا لتلك الأدبيات، يتم اعتبار العلاقة بين مصلحة الجمارك والتجار بمثابة عقد أو اتفاق طوعي بين الطرفين يبين حقوق كل منهما ومسؤولياته. وتقوم العلاقة السليمة بين طرفي العقد على توافر ثلاثة شروط أساسية، وهي: وجود قواعد وإجراءات واضحة وبسيطة وعادلة، ووضعها موضع التطبيق بسهولة وبأقل تكلفة ممكنة بما يشجع كلا من طرفي العلاقة على اتباع سلوك يتسق واعتبارات الكفاءة والفاعلية، وأخيرا وجود نظام كفء لتسوية المنازعات بين الطرفين (تهامي، IMF, 2002; North, 1998; Coase, 1992;1998) .

وفي هذا الإطار، تؤكد هذه الدراسة على أن شروط العلاقة السليمة بين التجار ومصلحة الجمارك في مصر غير متوافرة بصورة كاملة. وأنه على الرغم من أن مشاكل التعامل مع الإدارة الجمركية متعددة الأسباب، إلا أنها ترجع في جانب كبير منها إلى عوامل تتعلق بهيكل الحماية الجمركية وغير الجمركية، وإلى عدم وضوح وتعقد القواعد والإجراءات الجمركية وأسلوب تطبيقها، وإلى النظام المتبع حاليا لفض المنازعات بين مصلحة الجمارك والمتعاملين معها.

وتهدف هذه الورقة إلى معالجة هذه الأسباب، وذلك من خلال طرح مجموعة من المقترحات لتحقيق المواءمة بين الحوافز الممنوحة لكل من التجار والعاملين بمصلحة الجمارك بما يرفع من كفاءة

وفاعلية الإدارة الجمركية في مصر، مع الأخذ في الاعتبار تجارب الدول الأخرى والجهود الحالية التي تبذلها الحكومة المصرية للإصلاح الجمركي.

وتنقسم الورقة إلى ثلاثة أجزاء رئيسية، بخلاف المقدمة والخاتمة. يرصد الجزء الأول أهم مظاهر ضعف مستوى أداء الإدارة الجمركية. ثم يتناول الجزء الثاني بالدراسة والتحليل الأسباب الرئيسية المسؤولة عن مشاكل التعامل مع الإدارة الجمركية. وفي النهاية، يطرح الجزء الثالث مجموعة من المقترحات حول كيفية تحقيق إدارة جمركية أكثر كفاءة وفاعلية وعدالة في مصر.

2- مظاهر ضعف مستوى أداء الإدارة الجمركية

هناك ثلاثة مظاهر تعكس الصعوبات التي يواجهها المتعاملون مع الإدارة الجمركية في مصر. يتعلق الأول منها بارتفاع تكلفة المعاملات الاقتصادية ويقصد بها ما ينفقه التاجر من أموال وما يتكبده من وقت وجهد لإنهاء إجراءات الإفراج الجمركي عن بضائعه. بينما يختص الثاني بانخفاض معدل تحصيل الضريبة الجمركية بالنسبة لمصلحة الجمارك. وأخيرا، يتمثل المظهر الثالث في كثرة المنازعات بين التجار ورجال الجمارك.

ئفقئط ةك بك لعئ للإ تئلإفة شئغ بـ

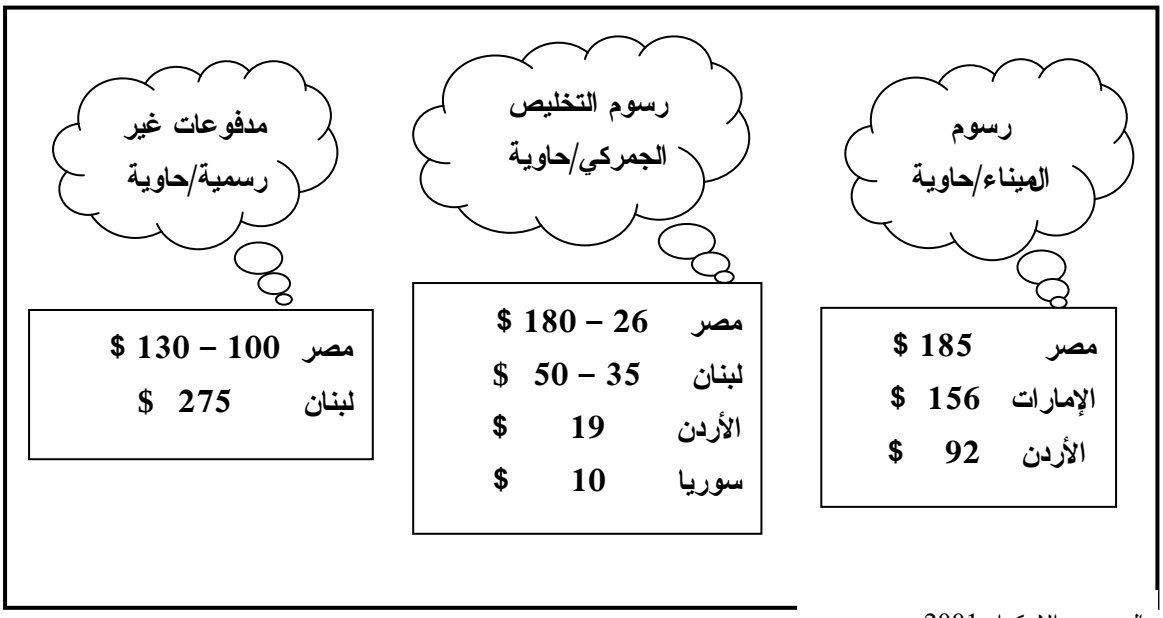
يعاني التجار عند التعامل مع الإدارة الجمركية من زيادة الرسوم المالية وطول الفترة الزمنية التي تستغرقها عملية الإفراج الجمركي عن البضائع ومن تعدد الإجراءات الجمركية وعدم وضوحها (انظر: Djankov et al., 2002; Morisset and Neso, 2002; Zarrouk, 2002 and 2000a; Cassing et al., 2001; World Bank, 2000b and c). وفيما يلي تفصيل ما تقدم.

زيادة الرسوم المالية

نظرا لأن الرسوم المالية المتعلقة بإجراءات التخليص الجمركي في مصر غير محددة مسبقا، فإنها تخضع للتفاوض بين التاجر وموظف الجمارك، وتتراوح ما بين 26 و180 دولارا للحاوية، حسب نوع وقيمة البضاعة المستوردة (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا [الإسكوا]، 2001). وينتج عن هذا عدم تيقن التاجر من التكلفة المالية التي سوف يتحملها عند قيامه بالتخليص الجمركي على البضائع التي يستوردها، واتساع مجال النزاع والتفاوض بينه وبين رجل الجمارك في محاولة منه لتجنب الزيادة في تلك الرسوم المالية. وعلى خلاف الوضع في مصر، فإن بعض الدول العربية كالأردن تقوم بتحديد الرسوم المالية الخاصة بإجراءات التخليص الجمركي بصورة واضحة بموجب القانون.

وتبدو كل من رسوم التخليص الجمركي ورسوم الميناء أكثر ارتفاعا في مصر بالمقارنة بدول عربية أخرى على النحو الوارد بالشكل رقم (1). كما يتكبد التاجر في بعض الأحيان مدفوعات غير رسمية تتراوح ما بين 100 و130 دولارا للحاوية (الإسكوا، 2001). وتؤدي هذه الزيادة في التكلفة المالية لتعامل التجار مع الإدارة الجمركية في مصر إلى ارتفاع تكلفة استيراد المدخلات اللازمة للعملية الإنتاجية وغيرها من الواردات، مما ينعكس بصورة سلبية على القدرة التنافسية للصادرات.

الشكل رقم (1): التكلفة المالية للإفراج الجمركي في مصر وبعض الدول العربية



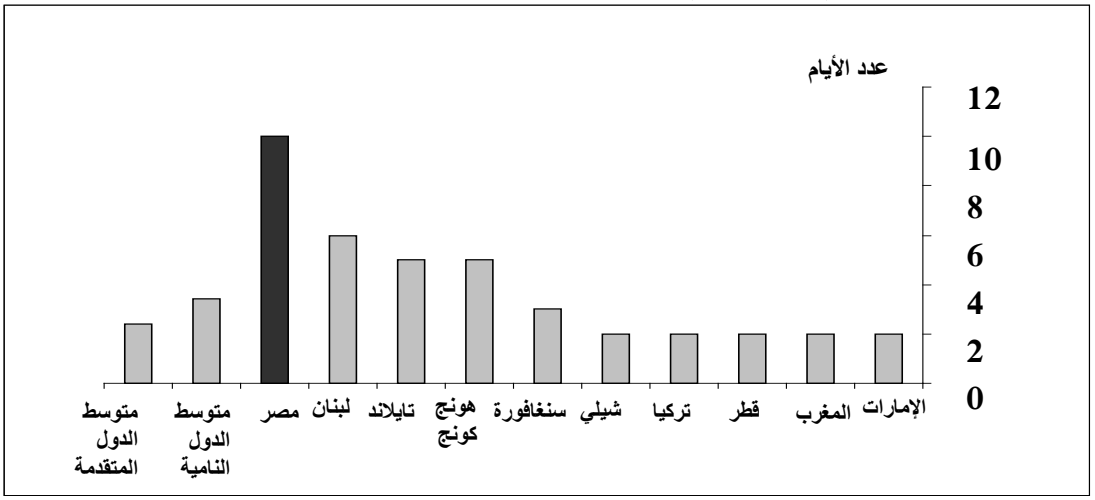
المصدر: الإسكوا، 2001.

طول زمن التخليص الجمركي

تستغرق إجراءات التخليص الجمركي للبضاعة الواردة إلى الموانئ البحرية المصرية وقتا طويلا نسبيا (نحو 10 أيام في المتوسط)، بالمقارنة بالمتوسط السائد في كل من الدول النامية (3.5 يوم) وتلك المتقدمة (2.5 يوم) على حد سواء كما يظهر من الشكل رقم (2). وبذلك تعتبر عملية الإفراج الجمركي في مصر أبطأ مرفأ في دول نامية عديدة مثل الإمارات العربية المتحدة والمغرب وقطر وتركيا وشيلي وسنغافورة وغيرها، مما يمثل إهدارا للوقت ومزيدا من التكلفة المالية التي يتحملها التاجر كأرضية ورسوم إضافية. ويترتب على ذلك انخفاض في القدرة التنافسية للمنتجات المصرية، وتلف بعض البضائع شديدة الحساسية لعنصر الوقت. ومن الجدير بالذكر أن طول الفترة الزمنية التي

تستغرقها إجراءات الإفراج الجمركي لا يرجع فقط إلى عدم كفاءة الإدارة الجمركية، بل قد يتوقف الأمر أيضا على كفاءة العاملين بالميناء في تفريغ ومناولة وتخزين البضائع.

الشكل رقم (2): زمن التخليص الجمركي للشحن البحري في مصر بالمقارنة بالمتوسط السائد في الدول النامية والمتقدمة (1999/98)



المصدر: World Bank, 2002, 2000b, and 2000c; and Janet Tay Consultants Pte Ltd., 2002.

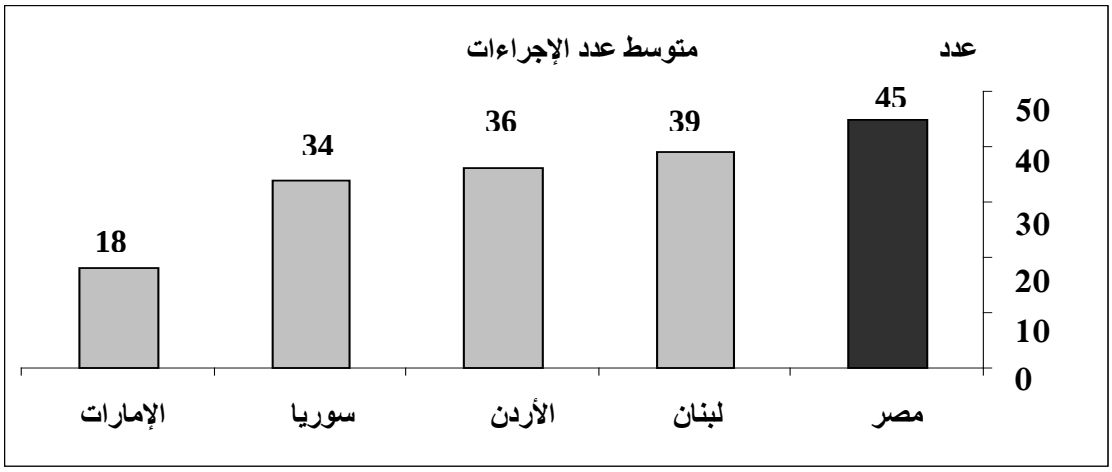
تعدد الإجراءات الجمركية وعدم وضوحها

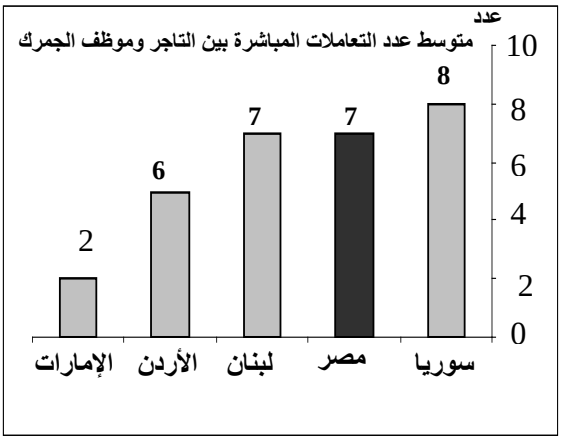
تعتبر مصر من أكثر الدول العربية التي تعاني من تعدد الإجراءات الجمركية وعدم وضوحها. حيث تعتمد الإجراءات الجمركية في مصر على الاستخدام المبالغ فيه للمعاملات الورقية، ويصل عدد الإجراءات والتوقيعات التي يجب على التاجر استيفاؤها مع كل رسالة نحو 45 إجراء وحوالي 24 توقيعا في المتوسط. ونظرا لعدم وضوح الإجراءات الجمركية، يتسع المجال لرجال الجمارك في تفسيرها وتطبيقها، ويضطر التاجر إلى اللجوء إلى التعامل معهم بصورة مباشرة، بمعدل سبع مرات على الأقل في كل مرة، كما يبدو من الشكل رقم (3). وتؤكد إحدى الدراسات (Zarrouk, 2002) أن مشاكل التعامل مع الإدارة الجمركية تجبر نحو 10% من الشركات المصرية على الاتصال يوميا بمصلحة الجمارك، وتؤدي إلى ضياع حوالي 100 يوم عمل سنويا في المتوسط. وتدفع الحاجة إلى توفير الوقت والجهد إلى ظهور مشكلة المدفوعات غير الرسمية لتسهيل الإجراءات الجمركية والإسراع

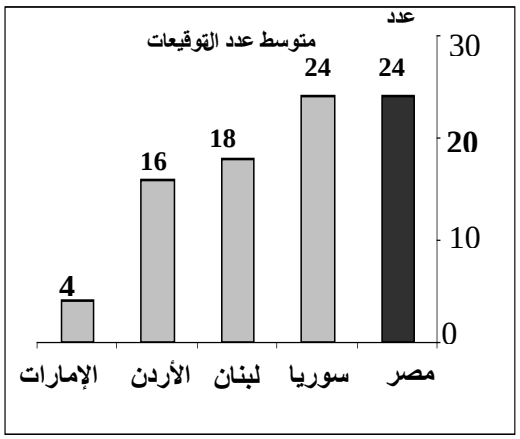
بالانتهاء منها. ويؤثر ذلك بصورة سلبية على كفاءة ونزاهة العاملين في مصلحة الجمارك وعلى العلاقة بينهم وبين التجار.

أما في بعض الدول العربية كالإمارات، وبفضل التوسع في استخدام النظم الآلية وتكنولوجيا المعلومات، فقد وصل عدد الإجراءات والتوقيعات إلى 18 إجراء و4 توقيعات فقط. كما أن التعاملات المباشرة بين التجار ورجال الجمارك أصبحت محدودة للغاية ولا تتجاوز مرتين مع كل رسالة واردة.

الشكل رقم (3): تعدد الإجراءات الجمركية وعدم وضوحها في مصر وبعض الدول العربية







المصدر: الإسكوا، 2001.

انخفاض معدل تحصيل الضريبة الجمركية

تتسم الإدارة الجمركية بالفاعلية والكفاءة عندما يلتزم أكبر قدر ممكن من التجار بالسداد الطوعي للضريبة الجمركية المستحقة على بضائعهم في أسرع وقت وبأقل جهد وتكلفة مالية للطرفين. وبالنسبة لمصر، على الرغم من أن متوسط الضريبة الجمركية المرجح بالواردات بلغ 13.9% في عام 2001/2000، إلا أن معدل التحصيل لم يتجاوز 11.7% في نفس العام، كما يظهر من الجدول رقم (1). ويعتبر هذا الانخفاض في معدل التحصيل وضياع نسبة 2.2% من حصيلة الضريبة الجمركية أحد مظاهر ضعف مستوى أداء الإدارة الجمركية في مصر. ومن المتوقع أن يؤثر ذلك بصورة سلبية على الموازنة العامة للدولة، حيث تمثل حصيلة الضريبة الجمركية نحو 20% من الإيرادات السيادية، وحوالي 2.8% من الناتج المحلي الإجمالي لمصر (Central Bank of Egypt, 2002; Nashashibi, 2002; Oliva, 2000).

ويمكن تفسير انخفاض معدل تحصيل الضريبة الجمركية بثلاثة عوامل رئيسية. يتعلق الأول منها بكثرة الاستثناءات والإعفاءات التي يتضمنها هيكل التعريفة الجمركية. ويختص الثاني بالتهرب من سداد الضريبة الجمركية. أما العامل الثالث فهو صعوبة التبنيد السليم للبضائع الواردة وتحديد الضريبة الجمركية التي يجب أن تخضع لها هذه الواردات.

جدول رقم (1): انخفاض معدل تحصيل الضريبة الجمركية

بيانات عن السنة المالية 2001/2000	
حصيلة الضرائب الجمركية	7.4 مليار جنيه
الواردات	63.4 مليار جنيه
معدل التحصيل	%11.7
المتوسط المرجح للضريبة الجمركية	%13.9

المصادر: البنك المركزي المصري، 2002، النشرة الشهرية، أعداد مختلفة؛ وبيانات وزارة المالية والتعريفة الجمركية لعام 2000 وتعديلاتها.

كثرة المنازعات الجمركية

تؤدي الصعوبات التي يواجهها التجار عند التعامل مع مصلحة الجمارك إلى كثرة المنازعات وتزايدها بين الطرفين. وتشير أحدث البيانات المتاحة من منظمة التجارة العالمية إلى أن عدد المنازعات قد زاد من 1248 منازعة عام 1992 إلى 2929 منازعة عام 1997، أي بمعدل 135%. كما ارتفعت نسبة لجوء التجار إلى التحكيم العالي لتسوية الخلافات من 26% إلى 49% خلال نفس الفترة (WTO, 1999a). ومن المرجح أن غالبية المنازعات ترجع إلى مغالاة رجال الجمارك في تثمين الواردات، وعجز بعض التجار عن سداد الضريبة الجمركية المستحقة على وارداتهم. ويترتب على ذلك تراكم تلك الواردات فيما يعرف بضائع "المهمل"، بالإضافة إلى الأرضيات وغرامات الحاويات. وتقدر قيمة بضائع "المهمل" المتراكمة في الوقت الراهن بحوالي خمسة آلاف حاوية (جريدة الأهرام، 22 يونيو 2002، ص 24).

ويستلزم الإفراج عن الواردات تحت التحفظ، أي لحين فض النزاع القائم حول تثمينها أن يسدد التاجر الضريبة والرسوم الجمركية بناء على قيمة تلك الواردات كما حددتها مصلحة الجمارك. وإذا انتهى الخلاف لصالح التاجر، فإنه يسترد ما يستحق له، ولكن بعد أن يكون قد ربط موارده المالية لفترة زمنية لا تقل عن خمسة عشر يوما هي المدة التي يستغرقها اتخاذ القرار النهائي في موضوع الخلاف.

بعد أن تم رصد أهم مظاهر ضعف مستوى أداء الإدارة الجمركية في مصر، وهي الارتفاع في تكلفة المعاملات الاقتصادية، والانخفاض في معدل تحصيل الضريبة الجمركية، وكثرة وتزايد المنازعات بين التجار ومصلحة الجمارك، ننتقل إلى تحليل جوانب الضعف في العلاقة بين التجار ومصلحة الجمارك والتي تؤثر على دوافع كل طرف منهما عند التعامل مع الطرف الآخر، والتي قد تكون مسؤولة بصفة رئيسية عن هذه المشكلات الثلاث.

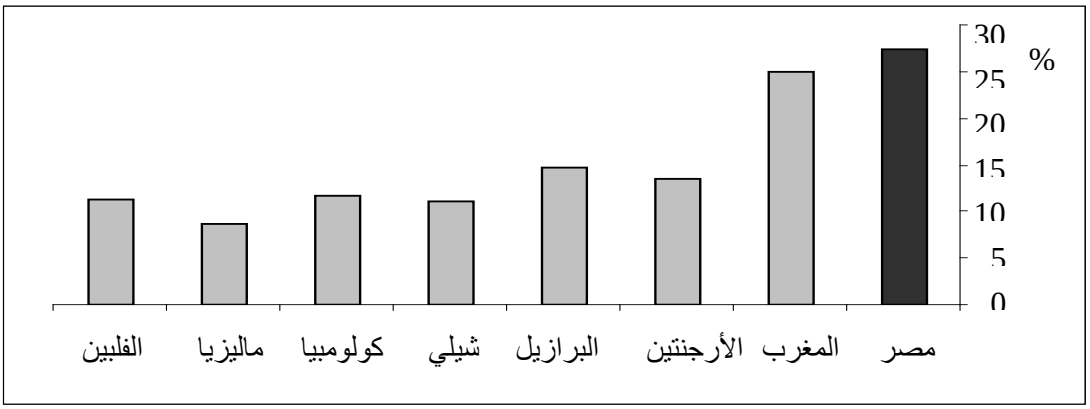
3- الأسباب الرئيسية المسؤولة عن مشاكل التعامل مع الإدارة الجمركية

عند بحث شروط العلاقة بين مصلحة الجمارك والتجار باعتبارها عقد أو اتفاق طوعي بين الطرفين، يتضح أن جانب كبير من مشاكل التعامل مع الإدارة الجمركية في مصر يرجع إلى عوامل تتعلق بهيكل الحماية الجمركية وغير الجمركية، وإلى عدم وضوح وتعقد القواعد والإجراءات الجمركية وأسلوب تطبيقها، وإلى النظام المتبع حاليا لفض المنازعات بين مصلحة الجمارك والمتعاملين معها. وفيما يلي سوف نتناول بالتحليل العوامل التي تدفع كل من التجار ورجال الجمارك إلى سلوك لا يتسق واعتبارات الكفاءة والفاعلية.

الهيكل الحالي

على الرغم من الجهود التى بذلتها الحكومة المصرية لتحرير التجارة خلال العقد الماضي، مازال هيكل الحماية الجمركية وطبيعة الحواجز غير الجمركية القائمة في الوقت الحالي، مصدرا رئيسيا لمشاكل التعامل مع الإدارة الجمركية. حيث تعتبر درجة الحماية الجمركية في مصر مرتفعة نسبيا وبالمقارنة بكثير من الدول النامية (الشكل رقم 4).

الشكل رقم (4): متوسط الضريبة الجمركية الاسمية غير المرجحة في مصر وبعض الدول 1998 – 1999 %



المصادر: Madani and Olarreaga, 2002; World Bank, 2000b and c; Oliva, 2000; World Trade Organization, 1999a.

ويزداد الأثر الحمائي للضريبة الجمركية مع فرض رسوم الخدمات والفحص وغيرها من الرسوم الإضافية، كنسبة من قيمة الواردات شاملة الضريبة الجمركية (Zarrouk, 2000b). كما أن هيكل الحماية الجمركية في مصر يتسم بكثرة عدد فئات التعريفة (29 فئة)، وذلك على خلاف كثير من الدول النامية (الجدول رقم 2).

جدول رقم (2): عدد فئات التعريفة الجمركية في مصر وبعض الدول النامية

الدولة	عدد فئات التعريفة
مصر	29
شيلى	1
بيرو	2
بوليفيا	3
بنجلاديش	5

المصدر: Hors, 2001; and Draper, 2000 .

وتؤدي طبيعة الحواجز غير الجمركية القائمة حاليا إلى كثير من مشاكل التعامل مع الإدارة الجمركية. ففي بعض الأحيان، تستخدم الرقابة النوعية كبديل عن حظر الواردات. وعلى سبيل المثال،

تم في عام 1998 رفع الحظر على الواردات من المنسوجات وإضافتها إلى قائمة الواردات الخاضعة للرقابة النوعية. كما يلاحظ أن عدد بنود السلع المستوردة الخاضعة للرقابة النوعية قد ارتفع من 32 في عام 1994 إلى 191 في عام 2002. وعلى الرغم من أهمية ضمان سلامة السلع المستوردة ومطابقتها للشروط الصحية والبيئية، إلا أن حوالي 70% من المعايير الفنية المصرية لا تتوافق مع المعايير الدولية. كما يتم أحيانا التمييز بين الواردات والمنتجات المحلية عند تطبيق هذه المعايير (Kheir-El-Din, 2000; Messerlin and Zarrouk, 1999; WTO, 1999a).

ويترتب على ارتفاع وتعقد هيكل الحماية الجمركية وغير الجمركية زيادة الدافع لدى بعض التجار للتهرب من سداد الضريبة الجمركية، وتشجيع البعض الآخر منهم على ممارسة الضغوط للحصول على الاستثناءات والإعفاءات، أو ظهور مشكلة المدفوعات غير الرسمية. كما تؤدي كثرة الفئات الجمركية إلى صعوبة في التبنيد السليم للبضائع الواردة والاعتماد بدرجة كبيرة على السلطة التقديرية لرجال الجمارك في تحديد الضريبة الجمركية التي تخضع لها هذه البضائع (Hoekman and Kostecki, 2001; IMF, 2001). وينتج عن كل ما سبق ارتفاع في تكلفة التعامل مع الإدارة الجمركية، وانخفاض في معدل تحصيل الضريبة الجمركية، وكثرة المنازعات بين التجار ورجال الجمارك.

[illegible]

تؤدى طبيعة القواعد والإجراءات الجمركية وتعقد أسلوب تطبيقها، إلى دفع التجار ورجال الجمارك إلى سلوك لا يتسم بالكفاءة الاقتصادية. ومن أهم هذه القواعد والإجراءات: الكشف "العيني" على البضائع، واستخدام "القيمة التعاقدية" لتثمين الواردات، والمراجعة "اللاحقة" لسجلات التاجر، والمعاملات "الورقية" والاستخدام المحدود لتكنولوجيا المعلومات، والحوافز "غير الملائمة" للموارد البشرية. وسوف نتناول بالدراسة كل منها، على التوالي.

الكشف "العيني" على البضائع

على الرغم من الاتجاه الحالي إلى استخدام الأجهزة الحديثة كالأشعة "السينية" لفحص أصناف الواردات المتماثلة، إلا أن القاعدة العامة هي تطبيق الكشف العيني على البضائع وذلك بفحص نسبة معينة (10%) من [illegible] حاوية من الرسالة المستوردة. ويعنى ذلك أن رجل الجمارك يقوم فعليا بفحص جميع الحاويات. كما أن الرسالة المستوردة قد تفتح عدة مرات للحصول على أكثر من عينة للفحوصات المختلفة التي تحتاج إليها نحو سبع هيئات رقابية (منها: الرقابة على الصادرات والواردات، المقاييس

والمعايير، الرقابة على الأغذية، الخدمات الصحية البيطرية، حماية النبات والحجر الصحي، الطاقة الذرية، ...). ويترتب على كل ما سبق، ضياع كثير من الوقت والجهد، بل وربما تلف بعض البضائع.

"القيمة التعاقدية" لتثمين الواردات

تعهدت مصر منذأول يوليو 2001 بتطبيق المادة السابعة من اتفاقية الجات الخاصة بتحديد قيمةالواردات للأغراض الجمركية والتي تنص على ضرورة قبول "قيمة الصفقة" أو "القيمة التعاقدية" عند تثمين السلعة الواردة، طالما كانت الفواتير والمستندات المقدمة من التاجر موثقة. ويقصد بالقيمة التعاقدية السعر المدفوع بالفعل أو الواجب دفعهعن البضاعة المستوردة، مصححا عند اللزوم ببعض العناصريالتضاف إليه أو تخصم منه حسب الأحوال، مثل: مصروفات التعبئة والتغليفالتي يتحملها المستورد،ورسوم التراخيص، ومقابل حقوق الملكية(Rege, 2002; Nathan and Chemonics, 2000a and b).

وعلى الرغم من ذلك، يعتبر أسلوب تثمين الواردات للأغراض الجمركية المصدر الرئيس للمنازعات بين مصلحة الجمارك والتجار(WTO, 1999). فمن ناحية، يؤكدرجال الجمارك التزامهم بقبول القيمة التعاقدية عند تثمين الواردات، وعند عدم الاقتناعبالفاتورة الواردة مع الرسالةالاعتقاد بأن قيمة السلعة المستوردة متدنية، يتم استخدام الأساليب البديلة للتثمين والمتاحةباتفاقية الجات. ومن ناحية أخرى، يشكو التجار من عدم اعتداد رجال الجمارك بالفواتير والسجلات الموثقة والدالة على صحة التعاقد وقيامهم بالمغالاة في تثمين الواردات والإصرار على ضم نسبة تحسين سعر للفواتيرما يعد مخالفة لاتفاقية الجات ويرفع من تكلفة السلع المستوردة.كما أن هذا السلوك من قبل رجال الجمارك يدفع بعض التجار لمحاولة تسجيل قيمة وارداتهم بأدنى من حقيقتها، مما يحد من كفاءة عملية تحصيل الضريبة الجمركية. ويبدو أن تثمين الواردات المتماثلة وخلال نفس الفترة كثيرا ما يختلف من منفذ جمركي لآخر ومن مأمور جمرك لآخر، مما يشجع بعض مأموري الجمارك على المناورة للحصول على مدفوعات غير رسمية.

ويرجع ميل رجال الجمارك إلى المغالاةفيتثمين الواردات إلى ثلاثة أمور. الأمر الأول هو حرصهم على تعظيم الحصيلة الجمركية وتخوفهم من أن يؤدقبول القيمة التعاقدية إلى تخفيض تلك الحصيلة. أما الثاني فيتعلق بعدم كفاية تدريبهم على التحقق من صحة القيمة التعاقدية الواردة بالفاتورةعلى استخدام الأساليب البديلة للتثمين والمتاحةفياتفاقية الجات، أولاكتشاف التواطؤ في بعض الصفقات خاصة بين الأطراف المرتبطة بعلاقات مؤسسية مع بعضها البعض. وأخيرا، عدم كفاية قواعد البيانات والنظم الآلية التي يمكن استخدامها لأغراض المقارنة السعرية. وتجدر الإشارةفيهذا السياق إلى أن كندا وهي الدولة المتقدمة ذات الموارد المالية والفنية الضخمةقد استغرقت نحو خمس سنوات حتى تتمكن من التطبيق السليم والكامل لاتفاقية الجاتالخاصة بتحديد قيمةالواردات للأغراض الجمركية (Staples, 2002).

المراجعة "اللاحقة" لسجلات التاجر

يتمتع رجال الجمارك في مصر بحق مراجعة وفحص مستندات وسجلات التاجر، إذ يلزم القانون رقم 160 لسنة 2000 التاجر بالاحتفاظ بتلك السجلات لمدة خمس سنوات من تاريخ الإفراج الجمركي عن بضائعه. فإذا تم التحقق من وجود أية مخالفة في التبنيد أو التثمين أمكن الرجوع على التاجر بفروق الأسعار أو بنود التعريفة الجمركية ومطالبته بسداد ما يستحق عليه من ضريبة وفقا لذلك (مرسى، 2002).

ويتضرر التجار من مطالبة رجال الجمارك لهم بفروق الضريبة الجمركية عن بضاعة تم الإفراج عنها منذ مدة طويلة وتم بيعها بالفعل، خاصة وأن القواعد التي تقوم عليها المراجعة "اللاحقة" تزيد سلطة رجال الجمارك فيها غير واضحة بالنسبة لهم، مما يرفع من تكلفة تعاملهم مع الإدارة الجمركية ويثير الكثير من المنازعات.

المعاملات "الورقية" والاستخدام المحدود لتكنولوجيا المعلومات

يرجع قدر كبير من الارتفاع في التكاليف وضياع كثير من وقت وجهد التجار التعامل مع الإدارة الجمركية إلى الاعتماد بصورة مبالغ فيها على المعاملات الورقية في تنفيذ الإجراءات الجمركية. ويترتب على الاستخدام المحدود للنظم الآلية وتكنولوجيا المعلومات اتساع السلطة التقديرية لرجال الجمارك والاختلاف في تطبيق الإجراءات الجمركية من موظف لآخر، وعدم الالتزام في كثير من الأحيان بالقرارات التي تحدد التوقيعات على الإقرار الجمركي بستة توقيعات فقط (القرار الوزاري 1268 لسنة 1996، وقرار رئيس مصلحة الجمارك رقم 27 لسنة 1997).

وتجدر الإشارة إلى أن تطوير الإدارة الجمركية والاستخدام المتزايد للنظم الآلية، يواجه مقاومة داخلية من بعض العاملين بالجمارك حيث تحد هذه النظم بطبيعتها من سلطتهم التقديرية وتثير مخاوفهم من أن يترتب عليها فقدانهم لوظائفهم (World Bank, 2000a).

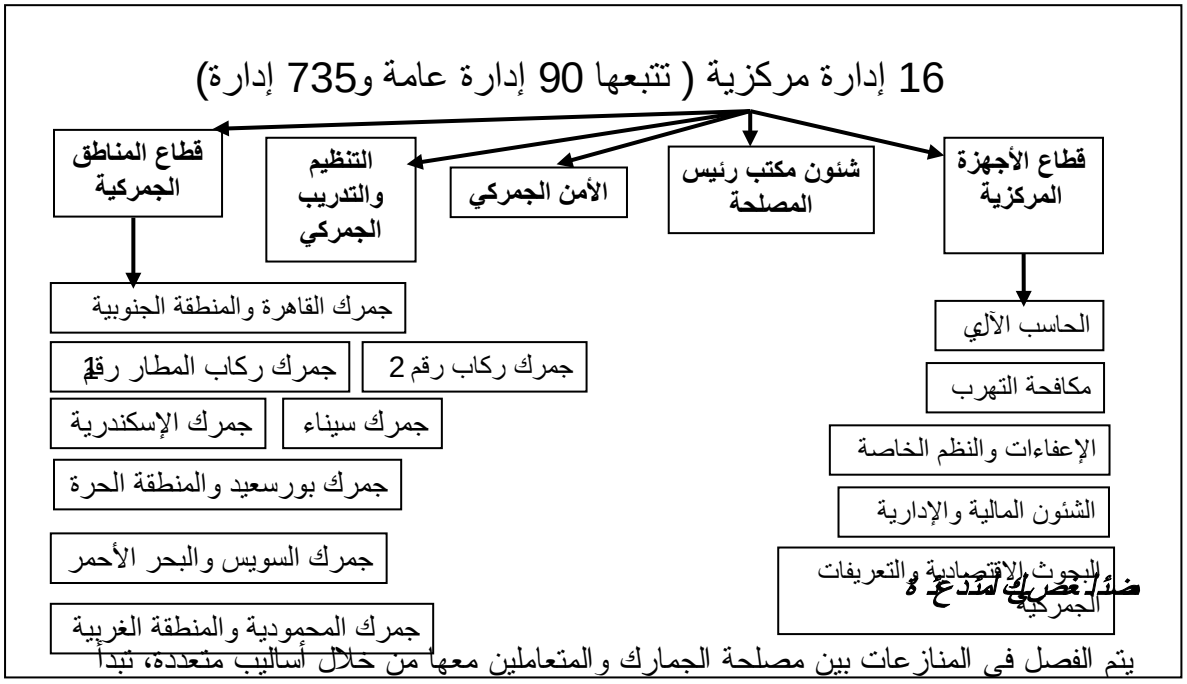
الحوافز "غير الملائمة" للموارد البشرية

يعاني العاملون بمصلحة الجمارك، خاصة وأنها من المصالح الإيرادية الهامة، من تدني رواتبهم وصعوبة المحافظة على مستوى معيشي لائق مما لا يتفق واعتبارات النزاهة والكفاءة. وترتبط الحوافز المالية للموظفين بحصيلة الغرامات مما يولد لديهم حافزا قويا لتعظيم تلك الحصيلة والاجتهاد في اكتشاف المخالفات. حيث يتم توزيع 40% من الغرامات لمن أرشد عنها و60% منها على من عاونوا في اكتشافها وضبطها وعلى صناديق التعاون الاجتماعي للعاملين في الجمارك والأندية وخلافه. وتجدر الإشارة إلى أن قيمة الغرامات

تصل إلى حوالي32 مليون جنيه سنويا، ويتراوح نصيب الموظف منها ما بين 2000 و4000 جنيه كل عام (مصلحة الضرائب على المبيعات2002أ، ص 11؛ مراد، 2002).

وبالإضافة لما سبق،هناك مجموعة من العوامل التي تؤثر بصورة سلبية على كفاءة رجال الجمارك وتؤدي بدورها إلى ارتفاع تكلفة التعامل مع الإدارة الجمركية، وأهمها: عدم وضوح معايير تقييم أداء العاملين ومحاسبة المقصرين منهم، ونقص التدريب على تطبيق الأساليب الحديثة للكشف والتثمين وتحليل المخاطر المرتبطة ببعض السلع والتجار، وتعقد الهيكل التنظيمي لمصلحة الجمارك ذاته حيث يتكون من 16 إدارة مركزية تتبعها 19 إدارة عامة و735 إدارة، على النحو الموضح في الشكل رقم (5). ويترتب على ذلك في أغلب الأحوال صعوبة الفصل بين حدود سلطة ومسؤولية كل إدارة، وتداخل وتضارب الاختصاصات، فضلا عن تضخم أعداد الموظفين.

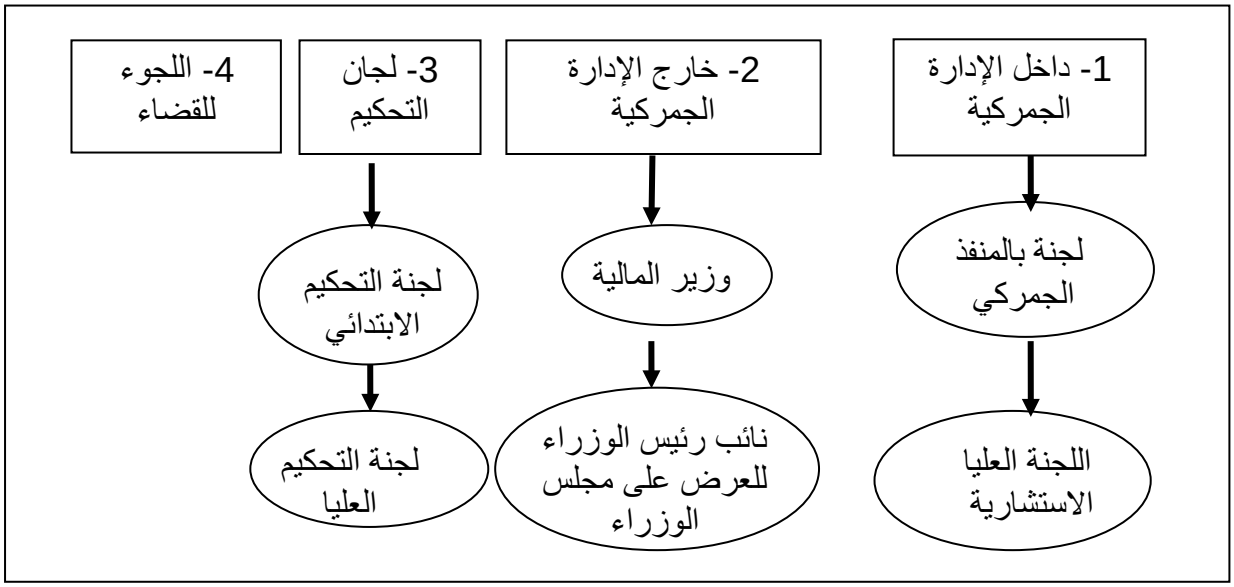
الشكل رقم (5): تعقد الهيكل التنظيمي لمصلحة الجمارك



المصدر: مصلحة الجمارك المصرية، 2002.

يتم الفصل في المنازعات بين مصلحة الجمارك والمتعاملين معها من خلال أساليب متعددة، تبدأ [illegible] جمركية، وتمر بلجان التحكيم الابتدائي والعالي، وقد تنتهي باللجوء إلى القضاء على النحو الموضح في الشكل رقم (6).

الشكل رقم (6): النظام الحالي لفض المنازعات الجمركية



ففي *داخل الإدارة الجمركية*، تشكل لجنة في كل منفذ جمركي للنظر فيما ينشأ من خلافات. وتضم هذه اللجنة رئيس المنفذ الجمركي ورئيس الإدارة المركزية المختصة وممثلا عن اتحاد الغرف التجارية أو اتحاد الصناعات حسب الحالة المعروضة. وفي حالة عدم التوصل إلى حل للمشكلة محل النزاع، يتم عرض الأمر على لجنة عليا استشارية تضم في عضويتها كل من رئيس مصلحة الجمارك ورئيس اتحاد الغرف التجارية ورئيس اتحاد الصناعات وممثلا عن المنطقة الجمركية المختصة. وتكون قرارات هذه اللجنة ملزمة للأطراف المتنازعة عند إجماع آراء أعضائها. أما في حالة عدم الاتفاق ينتقل النزاع إلى *خارج الإدارة الجمركية* بعرض الموضوع على وزير المالية مع إمكانية تصعيد الأمر إلى لجنة وزارية مختصة يرأسها نائب رئيس الوزراء لطرحه على مجلس الوزراء.

وبالإضافة إلى لجان فض المنازعات داخل وخارج الإدارة الجمركية، يتمتع أطراف النزاع بحق طلب *التحكيم الابتدائي ثم العالي*. وتتشكل لجان التحكيم من ثلاثة أعضاء: مستشار بوزارة العدل وممثل عن مصلحة الجمارك وآخر عن التاجر. ويكون قرار لجنة التحكيم الابتدائي ملزما لجميع الأطراف عندما يتخذ هذا القرار بالإجماع. أما إذا كان بالأغلبية، فيحق للطرف المتضرر منه رفع الأمر إلى لجنة التحكيم العليا. وأخيرا، إذا عجزت لجان التحكيم عن تسوية الخلاف، يتم اللجوء إلى *القضاء* (مصلحة الضرائب على المبيعات، 2001أ، ص 9).

وخلاصة القول، إن النظام المتبع حاليا لفض المنازعات يرفع من تكلفة المعاملات مع الإدارة الجمركية ولا يشجع بعض التجار على ممارسة أنشطتهم الاقتصادية حيث يؤخذ عليه ثلاثة مثالب رئيسية. يتعلق الأول منها بعدم وضوح قواعد التحكيم، خاصة فيما يتعلق بالمنازعات حول تثمين الواردات لعدم كفاية البيانات عن الأسعار وعدم تخصص المحكمين في الشئون والقضايا الجمركية، وأيضا لإجبار التاجر على سداد أمانة التحكيم العالي مقدما على الرغم من أنه قد لا يطلب اللجوء إليه. ويختص المأخذ الثاني على نظام فض المنازعات بعدم وجود فترة زمنية محددة لحسم الخلافات. وأخيرا، يقتصر التحكيم على ثلاثة أنواع فقط من المنازعات، وهي: التبنيد والتثمين ومنشأ السلعة الواردة. أما أية خلافات أخرى فيتم تصعيدها مباشرة للقضاء في حالة عدم النجاح في حلها بصورة ودية.

4- كيف يمكن تحقيق إدارة جمركية أكثر كفاءة وفاعلية؟

نطرح في هذا الجزء من الدراسة بعض المقترحات لرفع كفاءة وفاعلية وعدالة الإدارة الجمركية في مصر، وذلك في ضوء تجارب الدول الأخرى ومع الأخذ في الاعتبار ما تبذله الحكومة المصرية حاليا من جهود ملموسة لتذليل صعوبات ومشاكل التعامل مع الإدارة الجمركية، إدراكا منها أن كفاءة هذه الإدارة وفاعليتها تلعب دورا جوهريا في دعم وتنمية الصادرات وإيجاد مناخ جاذب للاستثمار، بالإضافة إلى توفير قدر هام من الإيرادات الحكومية. وسوف نستعرض في البداية الملامح الرئيسية لبرنامج وزارة المالية للإصلاح الجمركي، ثم نطرح مقترحات هذه الدراسة لتطوير الإدارة الجمركية في مصر.

امئلا ثهنؤبلك الهي بكلأ شلإجلك جلد قى

يسعى برنامج الوزارة للإصلاح الجمركي إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية. أولا: اندماج مصر في الاقتصاد العالمي من خلال الالتزام التام بالاتفاقيات الدولية والثنائية. ثانيا: توثيق علاقة المشاركة بين مجتمع الأعمال ومصلحة الجمارك. ثالثا: دعم القدرة التنافسية للقطاع الخاص بتخفيض تكلفة المعاملات الاقتصادية (مصلحة الجمارك، 2002؛ ومصلحة الضرائب على المبيعات، 2002ب، ص 22). ويرتكز مشروع الوزارة لإصلاح الإدارة الجمركية على ستة محاور رئيسية، نعرض فيما يلي الملامح الأساسية لكل منها بالإضافة إلى بعض الخطوات العملية التي بدأ تنفيذها بالفعل.

المحور الأول: تطوير قانون الجمارك

تم تشكيل لجنة عليا لمراجعة وتطوير قانون الجمارك رقم 66 لسنة 1963 وتعديلاته بموجب قرار

وزير المالية رقم 1246 لسنة 2001. وذلك لتوفير الأساس التشريعي للإصلاح وللوفاء بالالتزامات والمعايير الدولية، مع الأخذ في الاعتبار نظم العمل الجمركية الحديثة والتطورات في المناخ التجاري العالمي.

المحور الثاني: إعادة هيكلة التعريفة الجمركية

يجري العمل حاليا على إزالة بعض التشوهات في هيكل التعريفة الجمركية بهدف إخضاع كافة المدخلات الإنتاجية المستوردة لفئات جمركية أقل من الفئات المفروضة على المنتجات النهائية.

المحور الثالث: تطوير النظم الجمركية الخاصة

تم مؤخرا تعديل المواد 98 و102 و103 من قانون الجمارك لتيسير الإجراءات الخاصة بنظام السماح المؤقت، فضلا عن العمل بنظام القائمة البيضاء للشركات الملتزمة والتي لم تمرر ضدها قضايا تهرب جمركي بحيث يقبل منها تعهد بالضرائب والرسوم بدلا من تقديم الضمانات المالية.

المحور الرابع: تبسيط الإجراءات الجمركية وتبني أسلوب الرقابة الانتقائية وإدارة المخاطر

يهدف برنامج الإصلاح الجمركي إلى تخفيض تكلفة المعاملات الاقتصادية والإسراع بإنهاء الإجراءات الجمركية من خلال تبسيط تلك الإجراءات والاتجاه نحو استخدام الأدوات الفنية لتقييم المخاطر والرقابة الانتقائية فيما يتعلق بالكشف على البضائع والتحقق من صحة المستندات.

ويتم حاليا تطوير العلاقة بين المصالح الإيرادية الثلاثة: الجمارك والضرائب على المبيعات والضرائب العامة على الدخل، من خلال إنشاء *المركز الجمركي الضريبي النموذجي*، بهدف التيسير على الممول بتعامله ضريبيا مع جهة واحدة ومأمور واحد يسمى المأمور الشامل (مصلحة الضرائب على المبيعات، 2002ب، و2001ب).

كما تجري الآن تجربة العمل على تطبيق ما يعرف بنظام *الإفراج المسبق على وصول الواردات* بهدف اختصار زمن الإفراج الجمركي إلى حوالي ساعتين فقط. ووفقا لهذا النظام، يتقدم المستورد بالمستندات المتعلقة ببضائعه فور شحنها من الموانئ الأجنبية إلى أحد مركزين بالقاهرة أو الإسكندرية. ويتم من خلال المركز فحص هذه المستندات وتحديد البند الجمركي الواجب تطبيقه بموجبها، والاتفاق على قيمة البضاعة الواردة للأغراض الجمركية من واقع فاتورة الشراء ثم تخزين جميع المعلومات على الحاسب الآلي. وعند وصول البضاعة إلى أحد الموانئ المصرية، يتم إرسال برقية إلكترونية إلى المنفذ الجمركي لمعاينة تلك البضاعة. فإذا تم التأكد من مطابقة الواردات

للمستندات السابق فحصها فـي المركز، يتم تحديد الضريبة الجمركية بصفة نهائية وسدادها وفقا لسعر صرف العملة الأجنبية فـي ذات اليوم. وتقوم الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات بأخذ عينات للفحص الرقابي المطلوب، وإصدار قرار بالإفراج تحت التحفظ لحين الانتهاء من هذه الفحوصات.

المحور الخامس: ميكنة النظم والإجراءات الجمركية

يعمل برنامج الإصلاح على تطوير الإدارة الجمركية بالتوسع فـي استخدام الحاسب الآلي وتكنولوجيا المعلومات والحد من المعاملات الورقية.

المحور السادس: تنمية الموارد البشرية

وفي إطار برنامج الإصلاح الجمركي، يتم إعادة النظر فـي برامج تدريب العاملين فـي مصلحة الجمارك بما يساير تطوير الأنظمة والإجراءات الجمركية.

ثانيا: تقييم برنامج الإصلاح الجمركي:

على الرغم من أن الدراسة الحالية تتفق بصفة عامة مع برنامج وزارة المالية للإصلاح الجمركي من حيث التوجه والأهداف والمحاور، إلا أن النجاح الحقيقي للتطوير يتوقف على تفاصيل تصميم وتطبيق برنامج الإصلاح. ولذلك تؤكد هذه الدراسة على أن تطوير الإدارة الجمركية ليس بالأمر الهين، وإنما يستلزم الاستعانة بخبرات فنية ومعونات مالية من المنظمات الدولية مثل منظمة الجمارك العالمية ومنظمة التجارة العالمية، وبعض الدول المتقدمة كالدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. كما تفيد تجارب كثير من الدول النامية أن تنفيذ برنامج الإصلاح الجمركي يحتاج لفترة زمنية تتراوح ما بين ثلاث إلى خمس سنوات، مع الأخذ فـي الاعتبار أن التطوير عملية مستمرة ومتواصلة (انظر: United Nations, 2002; Wilson, 2002; World Bank, 2002, and 2000a; Schiavo-Campo, 1999; WTO, 1999b; Roy, 1998).

وتطرح هذه الدراسة بعض المقترحات العملية للمساهمة في الجهود المبذولة لرفع كفاءة وفاعلية الإدارة الجمركية في مصر. وتتركز هذه المقترحات في تعديل هيكل الحماية، وإعادة هندسة القواعد والإجراءات الجمركية من خلال تطبيق أساليب إدارية جديدة، ومواءمة الحوافز الممنوحة للموارد البشرية، واستخدام تكنولوجيا المعلومات، فضلا عن تحسين أسلوب فض المنازعات. وذلك حتى تستند العلاقة بين التجار ومصلحة الجمارك إلى شروط واضحة وبسيطة وعادلة يتم تطبيقها بسهولة وبأقل تكلفة ممكنة.

تعديل هيكل الحماية

يُساعد تبسيط هيكل الحماية *الجمركية* في مصر، من خلال تخفيض معدلات الضريبة الجمركية وكذلك عدد فئات التعريفة إلى أقل حد ممكن (إلى خمس فئات مثلا)، على الحد من دوافع التهرب الجمركي، وعلى ترشيد الاستثناءات والإعفاءات، وأيضا على سهولة ودقة تبنيد البضائع الواردة مما يحد من السلطة التقديرية لرجال الجمارك في تحديد الضريبة الجمركية التي تخضع لها هذه البضائع. ويؤدي ذلك إلى تخفيض تكلفة التعامل مع الإدارة الجمركية، وإلى رفع كفاءة عملية التحصيل، والحد من المنازعات بين التجار ورجال الجمارك (Hors, 2001; IMF, 2001; Graham, 2000).

كما أن التطبيق السليم للقواعد والإجراءات الجمركية مع تيسيرها في نفس الوقت يقتضي الإسراع بالأخذ بالمعايير الفنية الدولية مثل: ***ISO-IEC-Codex***. بالإضافة إلى الالتزام بمبدأ المعاملة الوطنية وعدم التمييز بين الواردات والمنتجات المحلية عند تطبيق هذه المعايير لضمان جودة السلع ومطابقتها للشروط الصحية والبيئية. وأخيرا، من الأهمية بمكان العمل على التنسيق بين الجهات الرقابية المتعددة للحصول على عينة واحدة تستخدم في الفحوصات المختلفة، وذلك في نفس المرة التي تفتح فيها الرسالة للكشف والمعاينة. وأن يتم الكشف بفحص نسبة معينة من "كامل" الرسالة.

إعادة هندسة القواعد والإجراءات الجمركية

وبمراجعة تجارب الدول التي تطبق نظم الإدارة الجمركية الحديثة تتضح أهمية تحقيق التوازن بين تيسير تدفقات التجارة الدولية وجذب الاستثمار من ناحية، وبين ضمان سلامة تطبيق القواعد والإجراءات الجمركية، من ناحية أخرى. ويتحقق ذلك التوازن بإعادة هندسة القواعد والإجراءات الجمركية من خلال تطبيق أساليب إدارية جديدة، ومواءمة الحوافز الممنوحة للموارد البشرية، واستخدام تكنولوجيا المعلومات.

أولا: تطبيق أساليب إدارية جديدة

تعتمد الإدارات الجمركية المتطورة في كثير من الدول النامية كالبرازيل والمكسيك وبيرو وشيلي والفلبين وسنغافورة وغيرها على استخدام الرقابة الانتقائية والأدوات الفنية لإدارة المخاطر، مع تطبيق قواعد واضحة للمراجعة اللاحقة لسجلات التاجر، بدلا من الرقابة الشاملة والمباشرة قبل الإفراج الجمركي عن البضائع (انظر Staples, 2002; Wilson, 2002; Bhatnagar, 2001; Lanna, 2001; Hors, 2001; IMF, 2001; Draper, 2000; WTO, 1999b; Peterson, 1998).

كما تتعاقد عديد من الدول النامية (نحو 40 دولة) مع شركات خاصة أعضاء في الاتحاد

الدولي لوكالات الفحص (International Federation of Inspection Agencies [IFIA]) على تبنيد وتثمين وتحديد منشأ الواردات قبل شحنها من ميناء التصدير. وتعرف تلك الخدمات المتعاقد على توفيرها بـــ"خدمات الفحص قبل شحن الواردات" [Pre-shipment Inspection Services] ، (Johnson, 2001; World Bank, 2001; Robinson, 1996; Low, 1995).

وتستخدم *الرقابة الانتقائية* للتحقق من صحة المستندات، ولانتقاء البضائع والتجار الواجب إخضاعهم للكشف، ولاختيار رجل الجمارك الذي سيتعامل معهم. ويرتكز *نظام إدارة المخاطر* في تصنيف التجار والبضائع إلى مرتفعي أو منخفضي المخاطر على معايير عديدة تتضمن على سبيل المثال مدى التزام التاجر بسداد ما عليه من ضريبة جمركية في معاملاته السابقة مع مصلحة الجمارك، ونوعية البضاعة وقيمتها ومعدل الضريبة الجمركية التي تخضع لها. والهدف من تطبيق تلك الأساليب الفنية هو الإفراج الجمركي عن الغالبية العظمى من البضائع الواردة بأقل قدر ممكن من التدخل وخلال دقائق معدودة من استكمال التاجر للبيانات المطلوبة منه، مع قصر الكشف العيني على نسبة محدودة للغاية من الواردات والتي يتم تصنيفها على أنها مرتفعة المخاطر.

وتجدر الإشارة إلى أن كفاءة وفاعلية الرقابة الانتقائية وأسلوب إدارة المخاطر رهن بتوفر بيانات ومعلومات كاملة وصحيحة عن التجار والبضائع، وفى توقيت مناسب، بالإضافة إلى تطبيق قواعد واضحة للمراجعة اللاحقة لسجلات التاجر، وبصفة خاصة فيما يتعلق بأربعة أمور أساسية. يتعلق الأمر الأول منها بطبيعة البيانات والدفاتر المطلوب من التاجر الاحتفاظ بها. ويرتبط الثاني بطبيعة الظروف التي تستلزم هذه المراجعة، بمعنى هل هي مراجعة عادية أم أنها تتم فقط في حالات اكتشاف "التدليس". أما الأمر الثالث فيختص بضرورة ضمان التزام رجل الجمارك بالمحافظة على سرية المعلومات التي تم إطلاعه عليها بمقتضى المراجعة اللاحقة. وأخيرا، أن تفرض عقوبات على عدم الالتزام سواء من قبل التاجر أو رجل الجمارك.

أما فيما يتعلق *بخدمات الفحص قبل شحن الواردات*، فإن الدولة تسعى إلى التعاقد مع أكفأ الشركات الموردة لهذه الخدمات، وذلك من خلال تشجيع المنافسة بينها باتباع أحد أسلوبين: المنافسة المتوازية أو المنافسة المتسلسلة. ويقصد بالأسلوب الأول أن تتعاقد وزارة المالية مع عدة شركات خاصة على توريد الخدمات المطلوبة، مع تمتع التاجر بحق اختيار التعامل مع واحدة منها. وينتشر استخدام هذا الأسلوب في دول أمريكا اللاتينية. أما في حالة المنافسة المتسلسلة، فتطرح وزارة المالية مناقصة تتنافس فيها شركات عديدة وتنتهي باختيار شركة واحدة تمنح حق امتياز احتكاري لتوريد الخدمات الجمركية لفترة زمنية محددة. وتحتفظ وزارة المالية بحق فرض شروط جزائية على الشركة عند الإخلال بمعايير الأداء المتعاقد عليها. كما تقوم الوزارة بمراجعة دورية للتأكد من أن معدل

تحصيل الضريبة الجمركية بواسطة العاملين في مصلحة الجمارك لا يختلف عما هو مقدر من قبل شركة الفحص المسبق. فقد شهدت بعض الدول الإفريقية (زامبيا وتنزانيا ومالي)، عجزا كبيرا في الحصيلة الجمركية الفعلية تراوح ما بين 46% و50% من قيمة الحصيلة المقدرة بواسطة شركات *خدمات الفحص قبل شحن الواردات*، وذلك بفعل التواطؤ بين بعض المستوردين ومجموعة من رجال الجمارك (Hors, 2001; Johnson, 2001; World Bank, 2001).

وتحصل الشركة التي يتم التعاقد معها على رسوم مالية مقابل خدماتها تمثل 1% من قيمة البضائع محل الفحص. ويتحمل المستوردون في بعض الدول (بوليفيا) هذه الرسوم، في حين تشترط دول أخرى (المملكة العربية السعودية) أن يسددها المصدرون (Zarrouk, 2000a). ويطالب بعض الدول بتغيير أسلوب تسعير خدمات الفحص قبل شحن الواردات، بالتحول من فرض رسوم مالية كنسبة من قيمة الواردات إلى رسوم محددة حسب طبيعة النشاط، فيمكن فرض رسوم مخفضة على بعض السلع كالقمح أو البترول على سبيل المثال (Staples, 2002; World Bank, 2001).

وقد نجحت خدمات الفحص قبل شحن الواردات في الحد من التهرب الجمركي في بعض الدول مثل كولومبيا وكينيا، وفي زيادة حصيلة الضريبة الجمركية في دول أخرى كالفلبين وغانا. وعلى سبيل المثال، زادت الحصيلة الجمركية في الفلبين بمقدار 27 مليار دولار خلال الفترة من عام 1992 إلى عام 2000 بفضل هذه الخدمات. وذلك في مقابل رسوم مالية بلغت نحو 9 مليار دولار تم سدادها لشركات الفحص المسبق (Johnson, 2001; Graham, 2000; Robinson, 1996).

ثانيا: مواءمة الحوافز الممنوحة للموارد البشرية

يعتمد نجاح جهود إصلاح وتطوير الإدارة الجمركية بصورة رئيسية على رفع كفاءة وفاعلية ونزاهة العاملين بها. وقد قامت بعض الدول النامية بإصلاح قواعد الإدارة الحكومية بها والسماح بإنشاء هيئة مستقلة للإيرادات الضريبية بهدف توفير رواتب وحوافز ومزايا اجتماعية مناسبة للعاملين في الإدارة الجمركية. ويعتبر التدريب مكونا رئيسيا في عملية التطوير الجمركي، خاصة فيما يتعلق بطرق التثمين البديلة والمتاحة وفقا لاتفاقية الجات لتحديد القيمة للأغراض الجمركية، وباستخدام الرقابة الانتقائية والأدوات الفنية لإدارة المخاطر وللمراجعة والتدقيق اللاحق على الإفراج الجمركي. وذلك بالإضافة إلى التدريب على التعامل مع النظم الآلية وتكنولوجيا المعلومات، والأجهزة الحديثة للكشف على البضائع (Rege, 2002; Hors, 2001; World Bank, 2000a).

وتتطلب الإدارة الجمركية الحديثة ربط حوافز العاملين بها بالأداء مثل: زمن التخليص الجمركي، وقلة الشكوى من المتعاملين، وعدد الأحكام الصادرة لصالح التجار. وذلك بالإضافة إلى

وجود نظم للرقابة الداخلية الفعالة تقوم بالمراجعة المستمرة لهذا الأداء. ومن الأهمية بمكان العمل على تدوير رجل الجمارك بين المواقع والأنشطة المختلفة لتجنب احتمالات التواطؤ مع بعض التجار ، واستطلاع آراء المتعاملين مع مصلحة الجمارك والعاملين بها أيضا فيما يتعلق بتصميم وتطبيق وتقييم ومتابعة جهود الإصلاح والتطوير. وأخيرا، يمكن إعادة النظر في الهيكل التنظيمي لمصلحة الجمارك، ووضع حدود واضحة لسلطة ومسؤولية كل إدارة.

ثالثا: استخدام تكنولوجيا المعلومات

يساعد استخدام النظم الآلية وتكنولوجيا المعلومات على سرعة وسهولة إنهاء الإجراءات الجمركية، ورفع كفاءة عملية تحصيل الضريبة، حيث يؤدي إلى الحد من المعاملات المباشرة بين التجار ورجال الجمارك، ومن ثم تضييق مجال التفاوض بينهما. كما توفر تكنولوجيا المعلومات بيانات مفيدة حول الوقت المستغرق في إنجاز المعاملات الجمركية والإفراج عن البضائع، واكتشاف التجار غير الملتزمين بسداد الضريبة المستحقة عليهم في الزمن المحدد وبالمستندات المناسبة، وتحديد الموظفين الذين يغالون في استخدام الكشف العيني (World Bank, 2000a).

ويستلزم التوسع في استخدام النظم الآلية وتكنولوجيا المعلومات أربعة متطلبات أساسية. يتعلق الأول منها بتبسيط وتنميط الإجراءات الجمركية وتصميمها بحيث تقوم على مبدأ "التقييم الذاتي"، أي قدرة التاجر على أن يحدد بنفسه ما عليه من ضرائب جمركية بناء على فهمه الواضح للقواعد والإجراءات، وتقديمها ضمن إقراره الجمركي. ويختص الثاني بمعالجة قضية التجارة الإلكترونية من الناحيتين الفنية والقانونية. أما الثالث فيرتبط بضرورة العمل على بناء قواعد بيانات متكاملة عن أسعار ونوعيات مختلف البضائع والتجار وتحديثها بصورة مستمرة وتوثيق علاقات التعاون بين الإدارة الجمركية في مصر ونظرائها في دول أخرى لتبادل المعلومات. وأخيرا، أهمية توفير الموارد المالية اللازمة لصيانة وتحديث النظم الآلية (World Bank, 2000a; World Customs Organization, 2000).

وتجدر الإشارة إلى أن مصلحة الجمارك في الفلبين قد حققت مؤخرا نتائج إيجابية جوهرية في نوعية خدماتها بفضل التوسع في استخدام النظم الآلية وتكنولوجيا المعلومات، وتطبيق الرقابة الانتقائية والأدوات الفنية لإدارة المخاطر كما يوضح الجدول رقم (3).

جدول رقم (3): أهم نتائج تطوير الإدارة الجمركية في الفلبين

	قبل التطوير	عقب التطوير
زمن التخليص الجمركي	6-8 أيام	* 4-6 ساعات للبضائع غير الخاضعة للكشف * 48 ساعة للبضائع مرتفعة المخاطر
عدد الإمضاءات	79 توقيعا	5 توقيعات
الكشف "العيني"	كشف الجميع	15% من البضائع (مرتفعة المخاطر)
الإقرارات الجمركية	متعددة	إقرار جمركي وحيد
المستندات المتعلقة بالمانيفستو	13 مستند	ثلاث نسخ إلكترونية
أسلوب سداد الضريبة	أوامر دفع وفواتير رسمية	إلكترونيا

المصدر: Janet Tay Consultants Pte Ltd., 2002; Bhatnagar, 2001.

تحسين أسلوب فض المنازعات

يمكن ضمان وضوح وسهولة القواعد والإجراءات المتعلقة بفض المنازعات من خلال وجود محكمين وقضاه متخصصين في الخلافات الجمركية، مع تحديد فترة زمنية للبت فيها، وشمول نظام التحكيم لكافة أنواع المنازعات. بالإضافة إلى ضرورة عدم تحميل التاجر عبء سداد أمانة التحكيم العالي، طالما أنه لم يطلب اللجوء إليه.

5- الخلاصة

يرجع ضعف مستوى أداء الإدارة الجمركية في مصر إلى عدم توافر الشروط الأساسية اللازمة لقيام علاقة سليمة وواضحة وعادلة بين التجار ومصلحة الجمارك. وقد أدى ذلك إلى ارتفاع تكلفة المعاملات الاقتصادية، وزيادة الدافع للتهرب الجمركي وانخفاض معدل تحصيل الضريبة الجمركية، وكثرة المنازعات التي تضر ومصلحة الجمارك وتؤثر هذه المشاكل بصورة سلبية على القدرة التنافسية للصادرات المصرية ومناخ الاستثمار، وكذلك على حصيلة الضرائب الجمركية.

وقد عرضت هذه الورقة مجموعة من المقترحات العملية لرفع كفاءة وفاعلية الإدارة الجمركية في مصر، وذلك من خلال دراسة وتحليل الأسباب الرئيسية المسؤولة عن هذه المشاكل، واستخدام أدبيات التعاقد

في مجال الإدارة الجمركية وبالاستفادة من تجارب عديد من الدول النامية التي نجحت في تطوير العمل الجمركي بها ومع الأخذ في الاعتبار الجهود الحالية التي تتبذلها الحكومة المصرية للإصلاح الجمركي.

وقد اتضح من الدراسة أن هناك تفاوت بين الحكومة ومجتمع الأعمال على أهمية إصلاح وتطوير الإدارة الجمركية وتذليل كافة العقبات أمام المتعاملين معها. وأنه على الرغم من أن برنامج وزارة المالية للإصلاح الجمركي يتسم بالتوازن بين الرقابة السليمة وتسهيل تدفقات التجارة الدولية والاستثمار، مع توفير حصيلة جمركية مناسبة إلا أن النجاح الحقيقي لتطوير الإدارة الجمركية في مصر يتوقف على تفاصيل تصميم وتطبيق برنامج الإصلاح. ولذلك فقد أكدت الدراسة على أن إصلاح وتطوير الإدارة الجمركية ليس بالأمر الهين، وإنما يستلزم الاستعانة بخبرات فنية ومعونات مالية من المنظمات الدولية وبعض الدول المتقدمة. وأن تنفيذ برنامج الإصلاح الجمركي يحتاج لفترة زمنية تتراوح ما بين ثلاث إلى خمس سنوات، مع الأخذ في الاعتبار أن التطوير عملية مستمرة ومتواصلة حتى تستند العلاقة بين التجار ومصلحة الجمارك إلى قواعد واضحة وبسيطة وعادلة يتم تطبيقها بسهولة وبأقل تكلفة ممكنة، اقترحت الدراسة تعديل هيكل الحماية الجمركية وغير الجمركية السائد حاليا، وإعادة هندسة القواعد والإجراءات الجمركية، والعمل على تحسين الأسلوب المتبع في الوقت الراهن لفض المنازعات الجمركية كما أكدت على أنه بدون تبسيط وترشيد هيكل الحماية، يصبح من الصعب الحد من التهرب الجمركي ورفع كفاءة عملية تحصيل الضريبة الجمركية. وأنه ما لم يتم ربط حوافز العاملين بمصلحة الجمارك مع الأداء، لن نضمن كفاءة ونزاهة هؤلاء العاملين وهم جوهر عملية الإصلاح والتطوير. وأخيرا يمكن القول بأنه بدون تحسين النظام الحالي لفض المنازعات، فسوف تظل تكلفة التعامل مع الإدارة الجمركية مرتفعة وبالتالي غير مشجعة على النشاط الاقتصادي.

قائمة المراجع

أولا: مراجع باللغة العربية

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). 2001. *تسهيل نقل البضائع الدولية في منطقة الإسكوا، الخلاصة والنتائج والتوصيات*. نيويورك: الأمم المتحدة، 2 مارس.

تهامي، سحر. 1998. "إدارة الضرائب وتكلفة تعامل الممولين مع الجهاز الضريبي في مصر"، ورقة عمل رقم 33، القاهرة: المركز المصري للدراسات الاقتصادية، نوفمبر.

جريدة الأهرام، 22 يونيو 2002، ص 24.

مصلحة الضرائب على المبيعات. 2002أ. *الثقافة الضريبية*، مجلة شهرية، العدد العاشر، إبريل.

_____. 2002ب. *الثقافة الضريبية*، مجلة شهرية، العدد السابع عشر، نوفمبر.

_____. 2001أ. *الثقافة الضريبية*، مجلة شهرية، العدد الثالث، سبتمبر.

_____. 2001ب. *الثقافة الضريبية*، مجلة شهرية، العدد الخامس، نوفمبر.

مصلحة الجمارك. 2002. *مشروع الإصلاح الجمركي*. وزارة المالية، 19 سبتمبر.

مراد، عبد الفتاح. 2002. *شرح قوانين الجمارك*. الإسكندرية: شركة البهاء للبرمجيات والكمبيوتر والنشر الإلكتروني.

ثانيا: مراجع باللغة الإنجليزية

Bhatnagar, Subhash. 2001. "Philippine Customs Reform." *The World Bank Governance and Public Sector Reform Sites, http : // www1. worldbank. org/ publicsector/ egov/ philippinescustomscs.htm*, 4/9/2002.

Cassing, James, Samiha Fawzy, Denis Gallagher, and Hanaa Kheir-El-Din. 2000. "Enhancing Egypt's Exports." In *Catching Up with the Competition: Trade Opportunities and Challenges for Arab Countries, edited by* B. Hoekman, and J. Zarrouk, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Central Bank of Egypt. 2002. *Monthly Statistical Bulletin. Various issues*, Economic Research Department.

Coase, Ronald H. 1992. “The Institutional Structure of Production.” *American Economic Review*, September.

Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez de Silanes, and A. Shleifer. 2002. "The Regulation of Entry." *Quarterly Journal of Economics*, February.

Draper, Charles. 2000. "Reforming Customs Administration: The Unlikely Case of Bangladesh." *WB/IDB workshop on Radical Solutions for Fighting Corruption in the Public Sector: Examples from Tax and Customs, http: // www1 . worldbank . org /wbiep /trade/excompete/Draper_customs.pdf*, November.

Graham Glenday. 2000. "Trade Liberalization and Customs Revenues: Does Trade Liberalization Lead to Lower Customs Revenues? The Case of Kenya." *African Economic Policy Discussion Paper No. 44*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Hoekman, B., and Michel Kostecki. 2001. *The Political Economy of the World Trading System.* Second Edition. Oxford University Press.

Hors, Irene. 2001. "Fighting Corruption in Customs Administration: What Can We Learn From Recent Experiences?" *OECD Technical Paper no. 175.* OECD Development Centre, April.

International Monetary Fund (IMF). 2002. "Nobel Laureate North Argues Institutions Have Crucial Role in Economic Growth." *IMF Survey*, June 10.

_____. 2001. *Customs Administration Modernization: The Role of IMF Technical Assistance*. Presentation to the May 10-11, 2001 "Workshop on Technical Assistance and Capacity Building in Trade Facilitation." World Trade Organization.

Janet Tay Consultants Pte. Ltd. 2002. *Facilitating Trade: The East Asian Experience in a Comparative Context.* Singapore, May 15.

Johnson, Noel. 2001. "Committing to Civil Service Reform: The Performance of Pre-Shipment Inspection under Different Institutional Regimes." *World Bank Policy Research Working Paper no. 2594,* April.

Kheir-El-Din, Hanaa. 2000. "Enforcement of Product Standards as Barriers to Trade: The Case of Egypt." In *Trade Policy Developments in the Middle East and North Africa*, edited by B. Hoekman and H. Kheir-EL-Din. Mediterranean Development Forum.

Lanna, Antonella Saraiva. 2001. "Brazilian Customs Risk Management Model, Selection of Import Operations for Customs Examination." *Inter-American Development Bank, www.iadb.org/int/customsjpn/Practicas/Risk %20* .

Low, Patrick. 1995. "Pre-shipment Inspection Services." *World Bank Discussion Paper, no. 278.*

Madani, Dorsati, and Marcelo Olarreaga. 2002. "Politically Optimal Tariffs: An Application to Egypt." *World Bank Policy Research Working Paper no. 2882,* September.

Messerlin, Patrick A., and Jamel Zarrouk. 1999. *Trade Facilitation: Technical Regulations and Customs Procedures*. WTO/World Bank Conference on Developing Countries in a Millennium Round, WTO Secretariat, Centre William Rappard, Geneva, September.

Morisset, Jacques, and Olivier Lumenga Neso. 2002. "Administrative Barriers to Foreign Investment in Developing Countries." *World Bank Policy Research Working Paper no. 284*8.

Nashashibi, Karim. 2002. "Fiscal Revenues in South Mediterranean Arab Countries: Vulnerabilities and Growth Potential." *IMF Working Paper, WP/02/67,* International Monetary Fund, April.

Nathan Associates Inc. and Chemonics International Inc. 2000a. *Action Plan for Implementing the GATT/WTO Customs Valuation Agreement.* Submitted to USAID Economic Growth/Sector Policy, Cairo, Egypt. September.

_____. 2000b. *Technical Assistance for Implementing the GATT/WTO Customs Valuation Agreement,* submitted to USAID Economic Growth/Sector Policy. Cairo, Egypt, September.

North, Douglas. 1998. "Institutional and Economic Change." *Distinguished Lecture Series No. 12,* Egyptian Center for Economic Studies, Cairo, Egypt, February.

Oliva, Maria-Angels. 2000. Estimation of Trade Protection in Middle East and North African Countries, *IMF Working Paper, WP/00/27.* International Monetary Fund, February.

Peterson, Stephen B. 1998. "Another Path to Customs Reform: Mexico's Second Inspection." *Development Discussion Paper no. 632.* Harvard Institute for International Development, Harvard University. April.

Rege. Vinod. 2002. "Customs Valuation and Customs Reform." In *Development, Trade, and The WTO, A Handbook,* edited by B. Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English. Washington D.C: World Bank.

Robinson, Alan J. 1996. *Customs Reform in Kenya Using PSI*. Paper presented at a symposium on Innovations in Tax Administration: Customs in the 21st Century, Harvard Institute for International Development and International Tax Program, Harvard University, November.

Roy, Jayanta. 1998. "Trade Facilitation: World Bank Experience." Paper presented at the WTO Trade Facilitation Symposium, Geneva, March 9-10.

Schiavo-Campo, Salvatore. 1999. "The Economic and Governance Dimensions of Customs Procedures." In *Simplification of Customs Procedures: Reducing Transaction Costs for Efficiency, Integrity, And Trade Facilitation,* edited by Salvatore Schiavo-Campo. Asian Development Bank, November.

Staples, Brian Rankin. 2002. "Trade Facilitation: Improving the Invisible Infrastructure." In *Development, Trade, and The WTO, A Handbook,* edited by

B. Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English. Washington D.C.: World Bank.

United Nations. 2002. *Trade Facilitation in a Global Trade Environment.* Economic and Social Council. Economic Commission for Europe, March.

Wilson, John. 2002. "Trade Facilitation and Customs Reform: The Post-Doha Development Agenda." *World Bank Trade Policy Issues Workshop*. Singapore, February 25 - March 1.

World Bank. 2002. "Best Practices in Customs Reform: Lessons from Morocco." *PREMnotes, Public Sector* no. 67, April.

_____. 2001. "Increasing the Effectiveness of Pre-shipment Inspection Services." *PREMnotes, Economic Policy,* no. 53, May.

_____. 2000a. "Computerizing Tax and Customs Administrations." *PREMnotes, Public Sector,* no. 44, October.

_____. 2000b. *Arab Republic of Egypt- Plan of Actions For Export Promotion, Volume II: Export Promotion: Constraints and Reform Options.* World Bank, Egypt Country Department, Middle East and North Africa Region, June.

_____. 2000c. *Entering the 21st Century: World Development Report 99/2000.* World Bank. Oxford: Oxford University Press.

World Customs Organization. 2000. *Revised Kyoto Convention in 9 Questions.* Brussels, Belgium, November.

World Trade Organization (WTO). 1999a. *Egypt Trade Policy Review*. World Trade Organization. Geneva, August.

_____. 1999b. "Survey of Customs Reform and Modernization Trends and Best Practices." In *Simplification of Customs Procedures: Reducing Transaction Costs for Efficiency, Integrity, and Trade Facilitation,* edited by Salvatore Schiavo-Campo. Asian Development Bank, November.

Zarrouk, Jamel. 2002. "A Survey of Barriers to Trade and Investment in the MENA Region." Appendeix 2 in *Harnessing Trade for Development and Growth in the Middle East,* edited by B. Hoekman, and P. Messerlin. Report by the Council on Foreign Relations Study Group on Middle East Trade Options, New York.

_____. 2000a. "Regulatory Regimes and Trade Costs." In *Catching Up with the Competition: Trade Opportunities and Challenges for Arab Countries,* edited by B. Hoekman, and J. Zarrouk. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

_____. 2000b. “Para-Tariff Measures in Arab Countries.” In *Trade Policy Developments in the Middle East and North Africa*, edited by B. Hoekman, and H. Kheir-El-Din. Mediterranean Development Forum.