مواجهة التحديات المتعلقة بالرقابة الجمركية في المناطق الحرة

مقال منشور في المجلة الدورية لمنظمة الجمارك العالمية في العدد رقم 78، اكتوبر 2018

ترجمة وتصرف: قسم الترجمة- مديرية الاستراتيجيات والتطوير المؤسسي

بقلم ماريا بولنر - كبير مستشاري السياسات ،

وساتوكو كاجاوا - المسؤول الفني ، مديرية الالتزام والتسهيل

منظمة الجمارك العالمية.

لطالما كانت التجارة تشكل إحدى مظاهر الحرية والسلطة، حيث تعود فكرة "الميناء الحر" إلى العام 167 قبل الميلاد عندما اتخذ مجلس الشيوخ الروماني قرارًا بتحويل ما كان يدعى جزيرة ديلوس الرومانية إلى ميناء حر. كانت المدن الدولة في أوائل العصور الوسطى مثل البندقية تعمل بطريقة يمكن تعريفها في الوقت الحاضر بأنها منافذ حرة أو مناطق حرة ،وكانتمدينتا هامبورغ وبريمن تشكلان مظهراً آخر لهذه الظاهرة باعتبارهما لاعبين رئيسيين في الرابطة الهانزية في كل من بحر الشمال وبحر البلطيق في القرن الثالث عشر. ومع ذلك ، فقد اتفق عمومًا على أن أقدم منطقة حرة بمعناها الحديث يعود إلى شانون في أيرلندا ، حيث تأسست أول منطقة تجارة حرة يشار إليها عادة كنوع من المناطق الحرة في العام 1959.

ان ما يميز جميع المناطق الحرة هذه هو الحوافز التي تقدمها إلى المشغلين الاقتصاديين، كون أن المناطق الحرة تعمل "كأعمدة النمو" للاقتصادات الوطنية والإقليمية من خلال تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر ، لا سيما من خلال تخفيف الضوابطو"الروتين الحكومي". واليوم، توجد أكثر من 3000 منطقة حرة نشطة (بشكل أو بآخر) في 135 دولة ،حيث أصبحت هذه المناطق ظاهرة عالمية وجزءًا لا يتجزأ من سلاسل العرض والقيمة العالمية ضمن نطاق زمني يزيد عن 50 عامًا.

طوال تلكالسنوات، تطور المفهوم نفسه بشكل كبير ،وصنفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) [3] الفئات الأربع التالية للمناطق الحرة: مناطق التجارة الحرة ، التي تركز على إعادة تصدير البضائع المتداولة، و المناطق الخاصةبالصادرات وهي مصممة لتصدير البضائع ذات القيمة الكبيرة، و المناطق الاقتصادية الخاصة ، والتي تشمل قطاعات متعددة للأنشطة الاقتصادية وتركز على كل من الأسواق المحلية والخارجية ، والمناطق الصناعية التي تحتضن أنشطة اقتصادية محددة (مثل الاتصالات أو المنسوجات). في هذا السياق، تقدم منظمة العمل الدولية (ILO) تصنيفًا أكثر تفصيلاً يشمل إلى جانب الأنواع المذكورة أعلاه موانئ حرة ومناطق المشاريع ومناطق خدمات مالية ومناطق مجمعات العلوم.

تعتبرنفس الميزات التي تجعل المناطق الحرة جذابة للأعمال التجارية المشروعة بمثابة مناطق جاذبة للمحتالين والمجرمين، بحيث يقومون ببمارسات تزوير المستندات واستخدام المناطق الحرة لإعادة التعبئة أو تغيير ملصقات البضائع ، أو تصنيع وتجميع سلع جديدة في هذه المناطق. ويشكل عبور البضائع ونقلها خطرا كبيراً لأنه من السهل على المجرمين إخفاء أصل البضائع والوجهة النهائية لها ، حيث يمكن القيام بعمليات الاحتيال هذه عن طريق تبديل سندات الشحن بمجرد وصول البضائع إلى المنطقة الحرة، وتبديل الحاويات ومحتوياتها، أو ببساطة عن طريق

شحن البضائع إلى وجهة مختلفة عن الوجهة المراد الشحن إليها. إن مثل هذه الممارسات تشكل مخاطر فيما يتعلق بجمع الإيرادات وخطراً على الصحة العامة ، فضلاً عن الخطورة الأمنية.

حتى اللحظة ، فإن الأدلة ما زالت مجرد تكهمات ، ولم يتم إجراء أي بحث منهجي حتى هذا العام عندما نشر مكتب منظمة التعاون والتنمية الاقتصادي ومكتب الاتحاد الأوروبي للملكية الفكرية (EUIPO) دراسة بعنوان "التجارة في السلع المزيفة ومناطق التجارة الحرة: دليل من الاتجاهات الحديثة "، والذي يتحقق من استخدام مناطق التجارة الحرة في تجارة السلع المقلدة. وفي عام 2018 ، أصدرت مؤسسة أخرى ، وهي وحدة المعلومات التابعة لمجلة الايكونوميست ، مؤشر البيئة التجارية العالمية غير المشروعة ، والذي يركز أيضًا على إدارة المناطق الحرة. ومن خلال دعم البحوث ودراسات الحالة المتعلقة بخمس مناطق حرة كبرى ، أدى المؤشر أعلاه ، إلى جانب دراسة OECD / EUIPO ، إلى إثارة النقاش ولفت نظر صناع السياسة في جميع أنحاء العالم إلى هذه القضية.

في عصرنا الحالي ، تتوقف سمعة الصناعات والبلدان على الطريقة التي تدار بها مناطقها الحرة. فليس المهم هو السمعة فقط ، بل يتعدى ذلك الى أمن سلسلة التزويد بأكملها. ففي الأوقات التي تزداد فيها الحاجة إلى الشفافية والمسؤولية المدنية ، هناك حاجة ماسة لضمان أمن وأمان البيئة التشغيلية للمناطق الحرة ، وجعل الإجراءات فعالة وشفافة ، وضمان التزام المشغلين بالقانون ومشروعية السلع التي تمر عبر المناطق الحرة.

أما في إطار العمل الحالي ، فإن اعتماد وتنفيذ المرفق "د" ،من الفصل الثاني من الاتفاقية الدولية بشأن تبسيط إجراءات الجمارك وتنسيقها (بصيغتها المعدلة) ، والتي يشار إليها باسم اتفاقية كيوتو المعدلة (RKC) يعتبر الخطوة الأولى لضمان مستويات مناسبة من الإجراءات والرقابة الجمركية في المناطق الحرة.

اتفاقية كيوتو المعدلة

في البداية،يجب أن نعلم بأن اتفاقية كيوتو المعدلة والتيتشكلمخطط للإجراءات الجمركية الحديثة تهدف إلى تطوير إجراءات جمركية واضحة وشفافة تستند إلى استخدام تقنيات المعلومات وإدارة المخاطر ونهج منسق للضوابط جنبًا إلى جنب مع الجهات الحكومية الأخرى وبالشراكات مع التجارة. وتتكون اتفاقية كيوتو المعدلة من ثلاثة أجزاء: النص ، والملحق العام مع عشرة فصول وعشرة ملحقات محددة. ان المرفق العام بأكمله ملزم للأطراف المتعاقدة ولا يمكن إبداء أي تحفظات بشأن تنفيذه. أما المرفقات الخاصة بالاتفاقية فتتألف من المعايير والممارسات الموصى بها فيما يتعلق بالجوانب الأخرى للإجراءات الجمركية. هذا يجوز للأطراف المتعاقدة قبول واحد أو أكثر من المرفقات المحددة وكذلك تقديم تحفظات على الممارسات الموصى بها إلى منظمة الجمارك العالمية.

يدرج الفصل 2 من الملحق "د" الخاص بالاتفاقية 21 معيارًا يغطي مجموعة واسعة من الإجراءات الجمركية المتعلقة بالعمليات في المناطق الحرة. ففي هذا الفصل، تُعرَّف المناطق الحرة بأنها "جزء من إقليم الطرف المتعاقد حيث أن أي سلع تدخل يتم معاملتها -عندما يتعلق الأمر برسوم الاستيراد والضرائب - باعتبارها خارج النطاقالجمركي". وللأغراض الجمركية فإن فئة المنطقة الحرة ترتبط حصرا بحالة البضائع ، مثل الإعفاء من الضرائب أو الرسوم. وكتضمين أوسع لهذا التعريف فلن جميع الأنشطة الغير متعلقة بالإجراءات الجمركية، مثل مهام

مراقبة الحدود، بما في ذلك عمليات التفتيش والضبط ، ينبغي الاستمرار بممارستها وإنفاذها. وعلى أية حال، توجد تفسيرات مختلفة لهذا التعريف حيث أن بعض البلدان تفسرها على أنها "خارج الأراضي الجمركية" بشكل كلي.

وبالاعتماد على النظام المؤسسي للمنطقة الحرة، فإن نطاق ودرجة الرقابة الجمركية على السلع المدخلة والعمليات الاقتصادية التي تتم في هذه المناطق تختلف بشكل كبير من بلد إلى آخر. من هذا المنظور ، يعتبر المعيار 4 من الملحق "د" مهمًا لأنه ينص على أن "للجمارك الحق في إجراء التدقيق في أي وقت على البضائع المخزنة في المنطقة الحرة". وتنص الممارسة الموصى بها على فرض الرقابةالجمركية على سلع المناطق الحرة والعمليات على أساس الأخلاق العامة ، والأمن العام ، والنظافة أو الصحة العامة ، والاعتبارات البيطرية أو الصحة النباتية. وفي حال كانت هذه الضوابط تمارس من قبل وكالة أخرى باسم الجمارك فلا ينبغي إهمالها.

يتعين تفسير المعيارين 4 مع المعيار 3 ، والذي ينص على أن "تقوم الجمارك بوضع الترتيبات الخاصة بالرقابةالجمركية ، بما في ذلك المتطلبات اللازمة فيما يتعلق بملاءمة وبناء وإنشاء المناطق الحرة". إن إشراك سلطات الجمارك بدءاً من المراحل الأولى في تطوير مفهوم المنطقة الحرة هو امر ضروري لضمان السلامة والأمن داخل المنطقة.

تعتبر الرقابة الجمركية في المناطق الحرة أكثر مرونة من تلك التي تمارس على سبيل المثال في ظل إجراءات المخازن الجمركية ، والتي تتعلق أساسًا بالوثائق ذات الصلة من أجل التأكد من أن الأشخاص الذين يدخلون البضائع إلى المنطقة يحتفظون بحسابات مناسبة للبضائع (باستخدام إما السجلات الخاصة أو البيانات ذات الصلة أو الأنظمة الإلكترونية) ، بحيث يمكن إجراء الرقابة على السلع المتداولة داخل وخارج المنطقة الحرة. ومع ذلك ، يحق للجمارك إجراء عمليات تفتيش مفاجئة على البضائع في أي وقت للتأكد من أنها تخضع للمساءلة وعلى نحو مرضي ويجري إخضاعها لعمليات مصرح بها فقط ، وأنلا يتم إدخال أو إخراج أي بضائع غير مصرح بها. ولتحقيق الكفاءة ، يجب أن تستند الرقابة الجمركية على نظام إدارة المخاطر كما هو منصوص عليه في اتفاقية كيوتو المعدلة.

كما يتوجب النظر في المرفق "د" المحدد مع الأحكام الأخرى للاتفاقية والمتعلقة بمنشأ السلع والأنظمة الجمركية ، مثل الترانزيت والشحنات العابرة ، التي يستغلها المهربون والمنظمات الإجرامية في كثير من الأحيان لصالحهم. ولا يستخدم المنشأ (المرفق K في الاتفاقية) لحساب معدلات الرسوم والحصص فحسب ، بل أيضاً كمؤشر للمخاطر بالنسبة للسلطات الجمركية. وبالتالي ، فإن تحول المنشأ ، لا سيما بسبب ازدياد الاتفاقيات التجارية الثنائية والإقليمية وعلاقتها بالأنظمة السائدة في المناطق الحرة يشكل تحديا آخر للجمارك. وتشكل أنظمة النقل بالترانزيت والشحنات العابرة (التي يتم تناولها في الملحق E من الاتفاقية) خطرا كبيرا ، لا سيما لأن هذه الإجراءات يمكن استخدامها لإخفاء بلد المنشأ أو لإدخال السلع ضمن المناطق الجمركية والتي يكون فيها إنفاذ قوانين الحدود على بضائع الترانزيت أو البضائع العابرة ضعيفاً.

لغاية يومنا هذا ، هناك 115 طرفًا متعاقدًا في اتفاقية كيوتو المعدلة ، ولكن القليل جدًا منهم أبدوا التزامًا بالمرفق "د" المحدد. وهناك أيضًا عدد قليل من الدول التي لم تصادق على الاتفاقية ولكنها تلتزم بمعاييرها وممارساتها الموصى بها ، بما في ذلك ، في بعض الأحيان ، تلك المدرجة في الملحق المحدد. وكما أن هناك بلدان ترفض الولاية الجمركية على البضائع في

المناطق الحرة مما يؤدي إلى الانتقاص من الإجراءات الجمركية والرقابة ، وافساح الطريق للتجارة الغير مشروعة.

المضي قدماً

ومع تزايد استعداد الإدارات الجمركية لإجراء حوار بناء حول هذا الموضوع المعقد ، أصبح من الواضح أن هناك حاجة لإجراء مناقشات مكثفة لإيجاد الحلول القائمة على ممارسات أعضاء منظمة الجمارك العالمية ، وربما لاستعراض أدوات منظمة الجمارك العالمية الحالية أو تطوير أدوات جديدة منها. سيتم جمع التغذية الراجعة وأفضل الممارسات من الأعضاء أثناء المناقشات من خلال الهيئات وورش العمل المعنية التابعة لمنظمة الجمارك العالمية ، وكذلك من خلال الاستبانات عبر الإنترنت. كما سيتم إجراء بحوث إضافية، بما في ذلك العمل الميداني في المناطق الحرة في اقاليم مختلفة.

وستتيح عملية المراجعة هذه فرصة حقيقية للإدارات الجمركية وأصحاب المصلحة الآخرين لاستكشاف إجراءات جمركية وآليات رقابة حديثة وفعالة من خلال تكريس حلول تكنولوجيا المعلومات وتقنيات الفحص لسد الثغرات في عمليات مراقبة المناطق الحرة. وستمكن المشاركة الفعالة للإدارات الجمركية والمتعاملين في هذه العملية من تطوير إطار سياسة تعاونية ومستدامة يدعمه وينفذه كل من يشارك في تصميم وإدارةوتشغيل المناطق الحرة.

للمزيد من المعلومات حول الموضوع أعلاه يرجى زيارة الموقع الالكتروني:

enforcement@wcoomd.org