

الإصلاح الجمركي مجالاته وأدواته- حالة الجزائر-

Customs reform of its fields and tools- The case of Algeria-

الباحث: غمشي سعيد*¹ & د. مهدي العربي²

¹كلية العلوم الاجتماعية، جامعة أحمد بن أحمد وهران 2، الجزائر

²جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر

تاريخ الإرسال: 2019/05/28 تاريخ القبول: 2019/09/12 تاريخ النشر: 2020/02/16

ملخص بالعربية:

تعرف الجمارك تحولاً استراتيجياً اقتضته المتغيرات الاقتصادية والأمنية على الصعيدين المحلي والعالمي، يتمثل هذا التحول في الوظيفة الاقتصادية والأمنية كوظائف استراتيجية تسعى من خلالها المؤسسة الجمركية إلى تلبية مطالب البيئة الاقتصادية الدولية وحاجات الاقتصاد الوطني والأمن القومي، وذلك بعد التراجع النسبي للدور الجبائي للجمارك والتحول من مفهوم الحماية السلبية إلى الحماية النشطة ومن حماية مستقلة إلى حماية تفاوضية. كلمات مفتاحية: الجمارك، الحماية، النظام التعريفي، الرسالة، الاستراتيجية، العولة.

Abstract (English):

Customs defines a strategic shift necessitated by economic and security variables at the local and global levels. This shift in economic and security function is a strategic function through which the customs establishment seeks to meet the demands of the international economic environment and the needs of national economy and national security. And the transition from the concept of passive protection to active protection and from independent protection to negotiated protection.

Keywords: Customs, Protection, Induction System, messenger, strategic, Globalization.

1- مقدمة:

تواجه المؤسسة الجمركية تحديات جديدة على الصعيدين الاقتصادي والأمني بسبب تحرير التجارة الخارجية؛ حيث أدّى الوضع الجديد إلى إعادة النظر في تنظيم العمل ونمط التسيير الإداري والبشري من جهة، وضرورة تحديث وسائل العمل الجمركي من جهة أخرى. أصبح دور المؤسسة الجمركية في تنظيم التجارة الخارجية له مكانة استراتيجية حساسة، كونه مرتبط بظاهرة الحماية من زاوية اقتصادية وأخرى متعلقة خصيصاً بالصحة العمومية. استدعت الوضعية الجديدة المشار إليها، اعتماد استراتيجيات جديدة لتقوية المهمة الجمركية، وهذا بفضل تدابير متطورة في مجال التسيير المتعلقة بتطوير المورد البشري والتوظيف الأمثل لوسائل

*الباحث المرسل: saidghoumchi@gmail.com

التكنولوجيا الحديثة بداخل المنظومة الجمركية. إن محتوى المقال مؤسس على تبين وشرح محاور السياسة الجديدة لتفعيل ما يسمى "بالأداء الجمركي". وذلك من خلال نجاح عمليتين أساسيتين تتمثلان في تأمين الاقتصاد الوطني والمحافظة على صحة المواطنين نفس الوقت.

إشكالية الدراسة:

أدت التحوّلات التي شهدتها البيئة الاقتصادية الدولية الراهنة بالحكومة الجزائرية إلى ضرورة تكييف أهداف وأداء المؤسسات العمومية الاقتصادية منها والخدماتية، لهدف مواجهة التحديات الجديدة التي فرضها النظام العالمي الجديد. تأثرت المؤسسة الجمركية بهذا التغير الكبير واضطرت لمراجعة سياستها العامة الرامية للحفاض على الاقتصاد الوطني، حيث تزايدت مسؤوليات الإدارة الجمركية وخاصة تلك المتعلقة بالصحة العمومية. الأمر الذي استدعى تجاوز القواعد التقليدية في ممارسة الوظيفة الجمركية واعتماد مقاربة إصلاحية جادة ومسئولة تهدف إلى الارتقاء بالأداء الجمركي العام وتحسين الخدمة الجمركية كخدمة عمومية. فما هي محاور الإصلاح الجمركي والأدوات التي تعتمد عليها المؤسسة الجمركية لتنفيذ برامج الإصلاح والتطوير الجمركي؟

تضمنت الإجابة على التساؤل المطروح حول العمل الجمركي الجديد ومساعي الإصلاح الجمركي المحاور الرئيسية التالية:

- **المحور الأول:** تضمن وظائف وأدوار المؤسسة الجمركية وكيف أثرت العولة الاقتصادية أو ما يعرف بـ "اقتصاد السوق" في المضمون الوظيفي للمؤسسة الجمركية ورسالتها.
- **المحور الثاني:** يبين مجالات الإصلاح وأدواته، فالإصلاح الجمركي مسار متعدد الجوانب، حيث أن تقديم خدمة جمركية نوعية ومتكاملة يستوجب منظومة عمل جمركية متكاملة.
- **المحور الثالث:** اهتم بشرح موضوع تكنولوجيا المعلومات والاتصال، حيث تسعى الإدارة الجمركية الحديثة إلى تحقيق التوازن بين تسهيل التجارة وإحكام الرقابة كهدف استراتيجي بإمكان وسائل التكنولوجيا الحديثة المساهمة في تحقيقه.

2- المؤسسة الجمركية وظائفها وأدوارها:

تمثل المؤسسة الجمركية إحدى المؤسسات الاستراتيجية للدولة، بسبب وظائفها الاقتصادية والأمنية. تشتهر بعمليات عديدة لمصادر الجباية لهدف تدعيم الوعاء الضريبي والخزينة العمومية من خلال فرض الحقوق والرسوم الجمركية عند عمليات التصدير والاستيراد، وكذا عائدات البيع بالمزاد العلني والغرامات والمصادرة عند انتهاك التشريع الجمركي.

1-2 وظيفة الجباية للمؤسسة الجمركية:

تعتمد الدولة على تحصيل مواردها المالية على عدة مؤسسات عمومية وخدماتية لتغطية نفقاتها وضمان تلبية حاجات الخدمة العمومية وتسيير المرفق العام. تساهم المؤسسة الجمركية بدورها الجبائي في تدعيم الخزينة العمومية، حيث تشكّل جباية الواردات والصادرات مصدرا رئيسيا من مصادر الجباية الجمركية، وذلك من خلال فرض الضريبة الجمركية، حيث تعرّف الضريبة على أنها: " مبلغ مالي يفرض على المكلفين بها... ويتم تحويل الاموال المحصّلة بشكل نهائي ودون مقابل محدّد نحو تحقيق الأهداف المحدّدة من طرف السلطة العمومية"¹، تعتمد الإدارة الجمركية في عملية التحصيل الجمركي على وسائل وأدوات قانونية أهمها نظام التعريف الجمركية كمدونة تحدد نسبة الحقوق والرسوم الجمركية، تتضمن التعريف الجمركية نظاما خاصا لتعيين وترميز البضائع أو ما يعرف بـ " النظام المنسق"، وهو " نظام ترميز رقمي يعمل لأغراض جمركية على تصنيف البضائع حسب طبيعتها ودرجة تقنياتها"².

يمارس النظام الجمركي وظيفته التقييدية في محيط التجارة الدولية كفضاء ومجال للتدفقات السلعية عن طريق سياستين:

- سياسة ضريبية: من فرض الحقوق والرسوم الجمركية المطبقة، أو ما يعرف بـ "جباية الواردات والصادرات".

- سياسة غير ضريبية: تطبق على التدفقات السلعية والخدماتية، وتتجسّد في فرض القيود غير التعريفية من خلال التقييد الكمي كالعامل بنظام الحصص وفرض التراخيص.

طرحَت البيئة الاقتصادية الدولية الجديدة أو ما يسمى بـ "العولمة الاقتصادية"، جملة من التحديات المهنية والتقنية في مجال التحصيل الجمركي وجباية الواردات والصادرات، تجلّت هذه التحديات أساسا في إشكالية التقييم المالي للبضاعة وتحديد منشأ المنتج.

تشهد القيمة لدى الجمارك تحوّلًا من حيث أساس التقييم المالي للبضاعة، من التقييم الإداري إلى تقييم يقوم على أساس قبول القيمة التعاقدية أو التعاملية، أي القيمة المتفق عليها فعلا عند إبرام الصفقة، حيث يمكن الإشارة في موضوع القيمة لدى الجمارك أن هناك نظامين دوليين يسودان في العالم لتحديد قيمة البضاعة المستوردة هما : الاتفاقية العامة للتعريف،

¹ محمد عياش محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 09.

² إليزابيث نتاريل، دور الجمارك في العلاقات التجارية الدولية، ITCS (شركة الخدمات التجارية والجمركية)، عين البنيان،

الجزائر، 2008، ص 16.

واتفاقية بروكسل للقيمة، حيث تنص المادة الأولى لاتفاقية بروكسل، بأنه عند استيراد بضاعة ما، فإن القيمة المصرح بها، هي ثمن البضاعة في وقت ومكان محددين عند عملية البيع.

أدى هذا التحول في مجال القيمة لدى الجمارك من التقييم الإداري للبضاعة إلى القيمة التعاقدية-وهو تحوّل يعكس سعي المؤسسات الدولية لتوحيد المعايير والإجراءات الجمركية المعمول بها دولياً - بالإدارة الجمركية إلى تكييف نظامها التعريفي والتشريعي مع توجهات السياسات الاقتصادية الدولية والحركية الجديدة التي يعرفه الاقتصاد العالمي. إن المتابعة التاريخية لجولات "الجات" (الاتفاقية العامة للتعريف الجمركية والتجارة) ومساراتها التفاوضية 1947-1994، تبين انخفاض متوسط نسبة الحقوق والرسوم الجمركية المطبقة، فالاتجاه العام للنظم التعريفية الجمركية في العالم يوحى باتجاه التعريف الجمركية نحو الصفرية.

على هذا الأساس، شهدت الإدارة الجمركية الحديثة تحولاً في مفهوم الحماية ووظيفة التعريف الجمركية، حيث أصبحت تعتمد على مفهوم الحماية النشطة بدل الحماية السلبية، والتعريفات الانفاقية أو التفاوضية عوض التعريفات المستقلة، أي الصادرة عن السلطات الرسمية (الدولة) "في الساعة الراهنه، ليس الرأي على الإطلاق في صالح الحماية السلبية"¹.

مقابل هذا، فإن التحديات الجديدة للإدارة الجمركية في الجزائر سوف لا تقتصر على الجانب التقني المتعلق بمجال القيمة لدى الجمارك، حيث أصبح معرفة المنشأ الأصلي للبضاعة يطرح صعوبات تقنية ومهنية لدى موظفي الإدارة الجمركية. لقد ظهر هذا التحدي الجديد مع تطوّر الإنتاج العالمي، وبروز ظاهرة جديدة غير مسبوقه، تمثّلت في توزيع وتشتيت الإنتاج. إنها الاستراتيجية الجديدة التي أصبحت تعتمد عليها الشركات العالمية لتحقيق أهدافها الاقتصادية والمالية. أدّى هذا، إلى إعادة تعريف "المنشأ" وتحديد القواعد والمعايير المعمول بها في تحديد منشأ البضاعة، والذي يستمد أهميته في التشريع الجمركي ونظام التعريف الجمركية باعتباره عنصراً رئيسياً لفرض الضريبة الجمركية واحتساب الحق الجمركي. للإشارة، فإن تعقد مهمة الجمركي سببها تطور استيراد المنتج من مناطق متعدّدة ومختلفة من جهة، وتكاثر الشركات العالمية وتعدد فروعها عبر العالمين جهة أخرى، حيث قدرت هذه الشركات العالمية حسب إحصائيات الأمم المتحدة بحوالي 44508 شركة والتي تضمّ 276660 فرعاً موزعاً عبر مختلف دول العالم.

نتيجة لهذا، تطلّب مواجهة إشكالية "المنشأ" اجتهادات في مجال التشريع الجمركي أدّت بدورها إلى اعتماد تصورات جديدة وتبني نظام ما يسمى بـ "قفزة البند التعريفي" ويقصد به منح بند تعريفي جديد للمنتج في التعريف الجمركية.

¹كلود ج. بار، مدخل في القانون الجمركي، ITCS (شركة الخدمات التجارية والجمركية)، 2009، ص 34.

تأثرت الوظيفة الجبائية للإدارة الجمركية في الجزائر بالتدابير والآليات الجديدة المعتمدة، أهمها آلية "التفكيك الجمركي"، وهي آلية تهدف إلى تخفيض الضغط الجبائي على الواردات كاستراتيجية لإزالة القيود التعريفية (الحقوق والرسوم الجمركية)، والقيود غير التعريفية (نظام الحصص والتراخيص)، لقد كانت مصالح الجمارك الجزائرية قبل العمل بآلية "التفكيك الجمركي"، تساهم بمعدل ملياري دولار سنويا كحصيلة لجملة الواردات والصادرات، وذلك قبل أن تصبح القواعد السارية على المبادلات التجارية تقوم على مبادئ الإلغاء التدريجي للحقوق والرسوم الجمركية، حيث يبقى التفكيك الجمركي والتخفيض المتواصل للحواجز التي تعيق المبادلات التجارية أفقا معياريا وهدفا مسطرا.

2-2 الوظيفة الاقتصادية للمؤسسة الجمركية:

تعرف كلا من المؤسسة الجمركية الحديثة والعمل الجمركي الجديد، تحولا استراتيجيا من الناحية الوظيفية، العامل الذي أدى إلى تعديل في مضمون رسالة الإدارة الجمركية والانتقال من مفهوم السلطة إلى مفهوم الخدمة.

أعادت قوى السوق وسيادة مبادئ ما يطلق عليه بـ "الاقتصاد الحر" تعريف المؤسسة من حيث محتواها ومضمونها الوظيفي "إن هذا التحول في طبيعة الحركة يعني تزايد تشابك المصالح، الأمر الذي استدعي إعادة الخريطة البنيوية الداخلية بشكل يتلاءم مع هذا التحول، وهو ما يعني تشكيل الحركة ببنيات ذات مضمون اقتصادي"¹.

أدى التحول في المضمون الوظيفي للمؤسسة الجمركية إلى اعتماد آليات جديدة ونظم جمركية مستحدثة، كالأنظمة الاقتصادية الجمركية ونظام التسهيلات الجمركية الإجرائي والمالي، حيث تجد هذه الآليات الجديدة والنظم الجمركية المستحدثة مرجعياتها في اتفاقية "كيوتو" للتسهيلات الجمركية وتبسيط الإجراءات في مجال التبادلات التجارية الدولية.

طرحنا هذه الأنظمة الجمركية الجديدة من حيث التطبيق جملة من الصعوبات الميدانية للإدارة الجمركية الجزائرية نتيجة صعوبة المرحلة الانتقالية وما تتطلبه من بني جديدة، تحتوي وتستوعب أبعاد التغيير واتجاهاته، حيث يمكن تحديد بعض المشكلات الميدانية التي واجهت الإدارة الجمركية في سعيها للتكيف مع المعطيات الجديدة فيما يلي:

- غياب التحديد الدقيق لنظام المعايير المعتمدة لانتقاء فئة المتعاملين الاقتصاديين المعتمدين بطرق موضوعية.

¹ وليد عبد الحى، تحول المسلمات في نظريات العلاقات الدولية، مؤسسة الشروق للإعلام والنشر، الجزائر، 1994، ص 94.

● يحتاج نظام الاستعلامات الجمركية إلى التفعيل والتمكين، حيث يتطلب العمل الجمركي الجديد بنك معلوماتي واستعلامات جمركية ك شروط أولية لتسيير المخاطر.

● رغم القفزة النوعية للإدارة الجمركية في مجال التكوين، فإن التحديات الجديدة والمتجددة تفرض تقييما مستمرا ومتواصلا لعائد التكوين.

يهدف نظام التسهيلات الجمركية الإجرائي والجبائي إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وإنسانية، حيث يستدعي تجسيد هذه الأهداف مراقبة جمركية للاميازات الجبائية من جهة، وتقييم مستمر من جهة أخرى للعائد الاقتصادي والاجتماعي لنظام الاميازات الجمركية الإجرائي والمالي. إن الخبرة الاقتصادية المنجزة حول مجال تركيب السيارات في الجزائر توصلت إلى نتيجة مفادها عدم نجاح هذه التجربة الاقتصادية. فبالرغم من الاميازات الجبائية المقدمة، إلا أن هذه الأخيرة لم تحقق الأهداف المرجوة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، حيث تعدى سعر السيارة في السوق المحلية 97 مرة الأجر الوطني المضمون. لقد أثارت هذه الملاحظات تساؤلات تتعلق بمغزى وهدف الاميازات الجبائية من جهة، ومصداقية وعود شركات صناعة السيارات فيما يتعلق بالسعر الذي كان يفترض تماشيه مع الأجر الوطني المضمون.

2-3 الوظيفة الأمنية للمؤسسة الجمركية:

يواجه العمل الجمركي في العصر الحديث، تحديات غير مسبوقة على الصعيدين الاقتصادي والأمني، حيث أصبحت المخططات الاستراتيجية للإدارات الجمركية في مختلف دول العالم، تهدف إلى تحقيق التوازن بين تسهيل المبادلات التجارية والتحكم في الرقابة الجمركية من خلال السعي لترقية الخدمة الجمركية وضمان حماية الاقتصاد الوطني وأمن الأفراد والمجتمعات، إضافة إلى حماية المحيط البيئي.

من هذا المنطلق، أصبحت الوظيفة الجمركية الأمنية إحدى الوظائف الاستراتيجية للإدارة الجمركية المعاصرة، حيث تمارس المؤسسة الجمركية دورها الأمني من خلال المجالات التالية:

● **المجال المالي:** يشمل جميع الأفعال والنشاطات غير المشروعة من تهريب رؤوس الأموال وتبييضها، إلى المخالفات المتعلقة بجرائم الصرف.

● **المجال الصحي:** يتمثل في صيانة الصحة العمومية وتأمين صحة المستهلك، وذلك بتوفير الحماية اللازمة والفعالة للمستهلك من السلع المغشوشة والمقلدة.

● **مجال حماية التراث الثقافي والفني:** تقوم الجمارك بالسهل على حماية الآثار والمنتجات الثقافية من التهريب خارج التراب الوطني.

● **المجال البيئي:** أصبحت التهديدات والمخاطر التي تواجه التوازن البيئي انشغالا رئيسيا وموضوعا أساسيا يحتل مكانة متميزة في مضامين الاتفاقيات الدولية ونشاط مؤسسات

المجتمع المدني، حيث تواجه المؤسسة الجمركية تحديات ورهانات كونها فاعل محوري وشريك استراتيجي في الاتفاقيات الدولية، والتي من أهمها: اتفاقية "ستوكهولم"، واتفاقية "بازل" الخاصة بمكافحة الاتجار غير المشروع بالنفائيات وبقايا التصنيع.

من هذا المنطلق، أصبحت الظاهرة الأمنية وظيفية استراتيجية للمؤسسة الجمركية أمام تنامي الجرائم بمختلف أنواعها، وأهمها تلك المسماة بالجريمة المنظمة العابرة للحدود، حيث عرّف الاتحاد الأوروبي الجريمة المنظمة على أنها "نتاج تعاون أكثر من شخصين لمدة طويلة وغير محدّدة للقيام بأفعال خطيرة من أجل المال والسلطة".

لقد باتت شبكات الإجرام المنظم تمارس تأثيرا سياسيا على الدول والحكومات، "حيث تقوم شبكات الاتجار الدولي بالمخدرات، بأداء دور الدولة... كوضع الاستراتيجيات الاقتصادية والمالية في ميادين الزراعة والتسويق والتوزيع وكذا، رسكلة المداخل وتحديد الاستراتيجيات المتطورة لتدعيم الأهالي ودعمهم اجتماعيا"¹.

تمثل الإدارة الجمركية بدورها الاستراتيجي خط الدفاع الأمامي في المنافذ البرية والبحرية والجوية، وبوابة رئيسية في محيط التجارة الدولية رهانا مؤسساتيا للدول والحكومات. على هذا الأساس، يهدف "الأمن العمومي ليصبح حتمية أولية وأساسية لإدارة الجمارك"². يؤدي التنظيم الجمركي وظيفته الأمنية من خلال التصدي لظواهر عديدة ذات الآثار السلبية والخطيرة على الاقتصاد الوطني والصحة العمومية، حيث أهم هذه الظواهر وأخطرها ما يعرف بظاهرة التهريب بكافة أشكاله وصوره.

حاولت السلطات الرسمية في تصديها لظاهرة التهريب والحد من انعكاساته الخطيرة على الصعيدين المالي والاجتماعي اعتماد آليات قانونية ردعية لحماية المصالح الحيوية للمجتمع. "لقد بات من الضروري اعتبار التجريم بأنه مبنيا على خطة علمية مدروسة تراعي المصلحة العامة للمجتمع وجودا وعدما، وكذا تجريم ما يحول دون تحقيقها"³، إذ يُكَيّف التهريب في التشريعات الجمركية العالمية تكيّفًا جُمركيًا، حيث اعتبر التصدي لظاهرة التهريب من المهام المسندة للإدارة الجمركية، إلا أن القانون 06-05 كنص تشريعي والمؤرخ في 28 أوت 2005، جاء كتشريع خاص بمضمون عقابي ومحتوى تنظيمي جديد، لقد أثار التشريع الجديد الخاص بمكافحة ظاهرة التهريب تساؤلات حول التكيف القانوني للظاهرة التي أصبحت تتقاطع مع ظواهر أخرى كتهريب

¹Loup francard, maitriser la violence, une option stratégique, Ed economica, paris, 2007, p 25.

²كلود ج. بار، مدخل في القانون الجمركي، ITCS، ص 103.

³منصور رحمان، علم الإجرام والسياسة الجنائية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 175.

الأموال والإرهاب، وهو ما يرجّح افتراضيا اعتماد المشرع الجزائري على طابع وقائي أهمها استحداث هيئات متخصصة في الوقاية من التهريب.

تحتاج معرفة مدى فعالية النصوص القانونية والتنظيمية في مجال مكافحة الجريمة الاقتصادية، ومنها جريمة التهريب إلى عمل تقييمي شامل لمعرفة مدى كفاءة الأجهزة المعنية في مكافحة الجريمة الاقتصادية ودرجة التنسيق والتعاون بين مختلف المؤسسات والهيئات الرسمية. أصبح التقييم يمثل وسيلة تهدف في نهاية المطاف إلى تقويم السياسات والاستراتيجيات المعتمدة لمواجهة التحديات الاقتصادية والأمنية، حيث أصبحت المخططات الاستراتيجية تمثل أداة تنفيذ وتطبيق للبرامج الإصلاحية في مجال التحديث والتطوير الجمركي. يتماشى الإصلاح الجمركي مع الرؤية الشاملة للإصلاحات الاقتصادية باعتبارها الإطار التوجيهي والإرشادي، الذي يحدّد بدقة محاور المخططات الاستراتيجية للإدارة الجمركية.

3- محاور ووسائل الإصلاح الجمركي:

أدّى الانفتاح الاقتصادي وتحرير التجارة الخارجية إلى ضرورة اعتماد مقارنة إصلاحية لقطاع الجمارك نظرا للمكانة المتميزة للمؤسسة الجمركية في محيط التجارة الدولية، حيث اقتضت الضرورة تبني برامج لتطوير العمل الجمركي بعد عملية تشخيصية لواقع المؤسسة الجمركية ومقاربة شاملة للبيئة الداخلية من حيث الوسائل المتاحة والإمكانات المتوفرة. يمثل التشخيص الدقيق لبيئة المؤسسة شرطا أوليا لتحديد وكشف نقاط القوة والضعف. حيث يعرّف التدقيق بأنه " التقييم المستقل لوظيفة الرقابة لمعرفة ما إذا كان هناك احتراماً ومتابعة للسياسات والإجراءات ومدى استخدام الموارد المتاحة بصفة عقلانية لبلوغ الأهداف المسطرة"¹.

يتضح من هذا، بأن التدقيق يتدخل في مستويات عديدة من ضمان التطبيق السليم للقواعد والإجراءات إلى تحقيق الفعالية وتنفيذ الاستراتيجيات كوسيلة وأداة لتحقيق برامج الإصلاح.

حيث يمكن تحديد هذه المستويات كالتالي²:

● **تدقيق المطابقة:** يهدف إلى التحقق من التطبيق الجيد للقواعد والإجراءات ومدى شرعيتها أثناء عملية التطبيق.

● **تدقيق الفعالية:** يبحث عن المرجعيات التي يعتقد أنها أكثر تناسبا ودقة وضمان.

¹Laurent .H , la pratique de l'audit, Ed economica, paris, 1982, p 53.

² سكاك مراد، دور تدقيق الموارد البشرية في تحسين أداء الإدارة الجمركية، الندوة الدولية، دور عصنة الإدارة الجمركية في مواجهة التحديات الاقتصادية الراهنة، 2015، ص 99

● **التدقيق القيادي الاستراتيجي:** يهدف إلى فحص الطرق وتنفيذ الرقابة على الاستراتيجية المتبعة.

قادت المقاربة الأولية لوسائل العمل والنظم الجمركية المتبعة بالمؤسسة الجمركية إلى ضرورة تبني برامج للإصلاح والتطوير، حيث يراعي المجهود الإصلاحي الأهداف الاستراتيجية الجديدة للمؤسسة الجمركية ومتطلبات البيئة الاقتصادية الدولية، حيث تجلّت محاور برامج الإصلاح وتطوير العمل الجمركي في الجزائر حول المسائل التالية:

● اعتماد نظم اجرائية وقانونية تحقق التوازن بين تسهيل التجارة وإحكام الرقابة، كما اعتمدت السلطات الرسمية هيكلية جديدة للتعريف الجمركية بهدف التكيّف مع التشريعات الجمركية ومسايرة التحولات التي تشهدها النظم التعريفية في العالم.

● ضمان إدارة جيدة للموارد البشرية واعتماد الإدارة الاستراتيجية في تسيير الموارد البشرية، حيث تظهر المهام الجديدة للإدارة الجمركية والتحديات الاقتصادية والأمنية الراهنة.

● استعمال التكنولوجيا الحديثة في مجال الرقابة والاجراءات الجمركية، حيث أصبحت أتمتة العمليات الجمركية واعتماد الإدارة الرقمية في المعالجات الجمركية مطلباً أساسياً من مطالب عصرة الإدارة الجمركية.

● اعتماد مفهوم الشبكة كمفهوم إجرائي في مجال التنسيق والتعاون بين الإدارة لجمركية والإدارات العمومية في ظل الحياة الاقتصادية والأمنية الجديدة.

● اعتماد صياغة جديدة فيما يخص العلاقة "إدارة / متعامل" كضرورة فرضها التوجه الاستراتيجي الجديد للإدارة الجمركية متمثلاً في وظيفتها الاقتصادية الجديدة .

استدعى تطبيق هذه الأهداف تبني مخططات استراتيجية كأدوات لتطبيق برامج الإصلاح والتطوير الجمركي.

كان المخطط الاستراتيجي (2016-2019) الأداة التي بواسطتها سعت الإدارة الجمركية الجزائرية إلى محاولة تكييف العمل الجمركي من حيث التشريعات والإجراءات مع متطلبات الاقتصاد الوطني ومقتضيات البيئة الاقتصادية الجديدة، إقليمياً ودولياً. أدّت هذه المعطيات إلى تعديل وتكييف قانون الجمارك كعنصر رئيسي من عناصر التشريع الجمركي، حيث أعادت الترتيبات القانونية والتنظيمية الدولية الجديدة تعريف قانون الجمارك من حيث وظيفته ومضمونه.

تشهد التعريفات الجمركية في العالم عدّاً تنازلياً بالنسبة لمتوسط نسبة الحقوق والرسوم الجمركية. إن المتابعة التاريخية لجولات " الجات " منذ إنشائها في سنة 1947 إلى دورة الأوروغواي

عام 1994 تبين اتجاه التعريف الجمركية نحو الصفرية، حيث أصبحت آلية التفكيك الجمركي إحدى الآليات التي تعتمد عليها الإدارة الجمركية الحديثة.

أدت هذه المعطيات الجديدة المتصلة بالسياسات التعريفية إلى اعتماد تعريف جمركية تراعي الاتجاه العام للنظم التعريفية في العالم والالتزام الدولي اتجاه الاتفاقيات الدولية والإقليمية. لقد أصبحت التنظيمات الحديثة تعتمد على أنماط جديدة للتسيير، أهمها التسيير والإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية، حيث ارتبط الأداء السليم والفعال للمؤسسة بنوعية عنصرها البشري. على هذا الأساس، سعى المخطط الاستراتيجي للجمارك الجزائرية إلى إعادة تقييم وتحديد مكانة العنصر البشري في الاستراتيجية العامة للمؤسسة الجمركية. إن توفر بيئة جمركية ملائمة تقتضي مراعاة الجوانب الاجتماعية والنفسية للموظف مع توفير الحماية القانونية التي أقرها قانون الجمارك الجديد.

بالفعل، سعى المخطط الاستراتيجي للجمارك الجزائرية (2016-2019) إلى التعزيز التكنولوجي للعمل الجمركي واعتماد التطبيقات الحديثة باعتبارها أداة عمل ضرورية فرضتها متطلبات الوظيفة الاقتصادية والأمنية الجديدة. أصبحت وسائل التكنولوجيا الحديثة إحدى الرهانات الاستراتيجية في مجال تحديث الجمارك "إن الإدارة الجمركية الفاعلة التي تدعم التكنولوجيا، يمكن لها أن تقود إلى شفافية أفضل وفعالية وأمن أكبر"¹.

إن التوظيف الأمثل لوسائل التكنولوجيا الحديثة يتطلب مورد بشري مؤهل وبيئة تشريعية تحدد العلاقة بين المؤسسة الجمركية وشركائها.

تتجه الإدارة الجمركية الحديثة إلى اعتماد منهجية عمل جديدة وتحديد العلاقة "إدارة / متعامل"، حيث أصبح إدراج المتعامل في الوظيفة الجمركية إحدى التحولات البارزة التي تعرفها الإدارة الجمركية في القرن الواحد والعشرين.

يقوم "المتعامل الاقتصادي" ضمن العلاقة الجديدة "إدارة / متعامل" مقام الجمارك في حساب الحقوق والرسوم الجمركية ليقصر دور الجمارك على المراجعة، حيث يركز هذا الإجراء على مبدأ التقييم الذاتي "إن الجمارك هي نقطة الارتكاز التي تقوم عليها التجارة الدولية، فتطوير العمل الجمركي وتغيير الثقافة الجمركية التقليدية هو المسار الوحيد الذي يمكن من خلاله تسهيل التجارة"².

¹ لوك دو. وولف، خوسيه ب. سوكول، دليل تحديث الجمارك، ترجمة مروان غرايبي، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة، مصر، 2006، ص 32.

² محمود أبو العلاء، نظرة تحليلية على القضايا الجمركية المعاصرة في الألفية الثالثة، دون دار نشر، 2012، ص 28.

4- وسائل التكنولوجيا الحديثة ودورها في تفعيل الأداء الجمركي:

أصبحت وسائل التكنولوجيا الحديثة إحدى الرهانات الاستراتيجية للإدارة الجمركية الحديثة لتطوير العمل الجمركي وتقديم خدمة جمركية متكاملة ونوعية، حيث أدى الدور المتزايد لنظم المعلومات والاتصال في العمل الجمركي الجديد إلى إدراج وسائل تكنولوجيا حديثة كمحور رئيسي من محاور برنامج عصنة الإدارة الجمركية وتحديث العمل الجمركي. في نفس السياق، سعت الإدارة الجمركية الجزائرية على غرار الإدارات الجمركية في العالم إلى تعزيز التكنولوجيا للعمل الجمركي، حيث يهدف هذا المسعى إلى تحقيق هدفين أساسيين:

- هدف يتّصل بالوظيفة الاقتصادية كوظيفة حديثة للإدارة الجمركية، حيث تلعب وسائل التكنولوجيا الحديثة دورا أساسيا في تسهيل التجارة من خلال أتمتة (Automatisation) العمليات الجمركية، مما يؤدي إلى توفير الجهد وريح الوقت وتخفيض التكاليف بالنسبة للمتعامل الاقتصادي؛

- هدف يتّصل بالوظيفة الأمنية كوظيفة استراتيجية للإدارة الجمركية، حيث أدت متطلبات الأمن كهدف جمركي إلى ضرورة الاعتماد على وسائل تكنولوجيا متطورة في عمليات الفحص والتفتيش، بغية تعزيز الدور الأمني للإدارة الجمركية وتسهيل المبادلات التجارية. على هذا الأساس، أصبح جهاز الكشف بالأشعة من أهم الوسائل التكنولوجية التي تعتمد عليها الإدارة الجمركية لتعزيز نظام تسيير وتحليل المخاطر؛

لذا، سعت السلطات الجزائرية إلى تبني نظام "أي غريس" -وهو مقترح أمريكي بالأساس- يهدف إلى تحقيق الأهداف الأمنية للإدارة الجمركية من خلال عملية مسح آلي دقيق في وقت قياسي (أربع ثواني) في مجال الفحص والتفتيش للحاويات.

تشهد الإدارة الجمركية الحديثة تحولا استراتيجيا في مضمونها الوظيفي، حيث أصبحت الوظيفة الاقتصادية مستحدثة، تتطلب تدابير وآليات جديدة تمكّن الإدارة الجمركية من تحقيق دورها الاستراتيجي في السياق الراهن. لهذا الغرض، اعتمدت السلطات العمومية نظام الإعلام والتسيير الآلي أو ما يعرف بنظام الـ «SIGAD»، حيث تهدف الإدارة الجمركية من وراء تبني هذا النظام إلى تعزيز نظام التسهيلات الجمركية الإجرائي. بفضل هذه التقنية الجديدة أصبح رضا "المتعامل الاقتصادي" إحدى المؤشرات الرئيسية لقياس فعالية ومستوى الأداء الجمركي، حيث

تستدعي متطلبات التحول نحو الإدارة الجمركية الرقمية جملة من الركائز ينبغي توفرها من أجل إنجاح هذا التحول الاستراتيجي للإدارة لجمركية، نذكر منها¹.

- ضرورة امتلاك الإدارة الجمركية لقاعدة بيانات شاملة وآمنة.
- يستلزم وجود مورد بشري مؤهل لإتقان التقنيات التكنولوجية وتتبع مستجداتها.
- بناء علاقة تشاور وتبادل المعلومات مع بقية الإدارات الجمركية على المستوى العالمي والاستفادة من الخبرات المتداولة.
- الاستفادة من الخبرات والدورات التدريبية التي يقدمها خبراء منظمة الجمارك العالمية في هذا المجال، يتيح تبني الإدارة الجمركية لوسائل التكنولوجيا الحديثة في المجال الإجرائي تحقيق المرونة في العمل الجمركي وتدعيم بيئة الاستثمار من خلال نظم إجرائية، تراعي الأطراف ذات المصلحة بتلبية حاجياتهم وتقديم خدمة جمركية الكترونية بمعايير ومواصفات عالمية.
- إن التوجه نحو الجمارك الرقمية يتيح جملة من الإيجابيات يمكن تحديدها كالتالي²:
- سداد جميع المستحقات الحكومية من مكان العمل دون الحاجة للتوجه لفرع البنك.
- إمكانية خدمة السداد طوال أيام الأسبوع وعلى مدار الساعة.
- إمكانية الاستعلام عن الرسوم الجمركية ودفع الضرائب المستحقة وتأكيد العمليات الكترونيا.
- توفير الأمن في وسائل السداد باستخدام تكنولوجيا تشفير عالية الكفاءة لضمان سرية عملية الدفع والتأكد من أن العملية تمت فقط من قبل الشركة (العميل) ولمدفوعات تخص الشركة فقط.
- إمكانية متابعة عمليات الدفع واستنساخ التقارير.

لقد بات التعزيز التكنولوجي للعمل الجمركي هدفا استراتيجيا للإدارة الجمركية الحديثة في عالم يتجه نحو الآلية والأتمتة باعتماد نظم المعلوماتية والاتصال. " لقد تزودت الجمارك منذ السبعينات بأنظمة جمركية آلية كأجهزة الإعلام الآلي الخاصة بالشحن الدولي، بيد أن الأمر أصبح

¹ عيسى بوراوي، عمار ميلودي، التحول إلى الجمارك الرقمية كمدخل لتحقيق اليقظة الاستراتيجية، دراسة حالة الجمارك الجزائرية -مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، العدد الثامن، ديسمبر 2017، ص 714-715.

² عائدة سيد خطاب، الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية في ظل إعادة الهيكلة، الاندماج ومشاركة المخاطر، دار شركة الحريري للطباعة، 2003، ص 5.

يتعلق بإضفاء طابع غير مادي على التصريحات والوثائق الملحقة بشكل نهائي، وهذا للوصول إلى بناء جمارك بدون أوراق¹.

5- النتائج والتوصيات:

قادتنا المقاربة الوصفية- التحليلية للأدوار الجديدة للإدارة الجمركية والمجهود الإصلاحية المبذول إلى استخلاص بعض النتائج والتوصيات نوردها كما يلي:

أولاً: النتائج

- تطّلت التدابير الجديدة في مجال تنظيم التجارة الخارجية هيكلية جديدة للتعريف الجمركية ومضمون جديد لقانون الجمارك؛
- أدّت الوظيفة الاقتصادية للإدارة الجمركية كوظيفة مستحدثة إلى تحوّل من مفهوم السلطة إلى مفهوم الخدمة؛
- أصبحت الوظيفة الأمنية وظيفية استراتيجية للإدارة الجمركية وإحدى أولوياتها في القرن الواحد والعشرين؛
- سعت برامج التطوير الجمركي إلى محاولة أقلمة العمل الجمركي وتقديم خدمة جمركية نوعية بمواصفات عالمية؛
- أصبح التوظيف الأمثل للتطبيقات الحديثة ممثلة في تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات دعامة أساسية لتفعيل نظام إدارة وتسيير المخاطر؛
- إن التشخيص السليم والجيد للبيئة الداخلية للمؤسسة الجمركية والوعي بالتطورات التي تشهدها البيئة الخارجية شرطان ضروريان في تحديد الاستراتيجيات الرئيسية للإصلاح الجمركي واتخاذ القرارات السليمة؛

ثانياً: التوصيات

- إن عمق العلاقة الوظيفية والتكاملية بين التنمية الاقتصادية والتنمية الإدارية، يقتضي انسجام جهود الإصلاح الجمركي مع السياسات التجارية للبلد؛
- إن توفير إطار تشريعي مناسب، يوفّر ويضمن الوفاء بالمتطلبات التشريعية والسياسية والاقتصادية يستوجب تحديث المنظومة التشريعية الجمركية، وذلك انطلاقاً من التحديد الواضح والدقيق للأهداف الاستراتيجية للمؤسسة الجمركية؛

¹ أليزابيث نتاريل، المرجع نفسه، ص 66.

- اعتماد الأتمتة (Automatisation) في المعالجة الجمركية للسلع والبضائع وترسيخ شعار " جمارك بدون أوراق "؛
- تبسيط الاجراءات الجمركية تماشيا مع التشريع الجمركي في العالم؛
- توفير الدعم السياسي الضروري للإدارة الجمركية من حيث الصلاحيات ووسائل العمل ك شروط أولية أساسية لضمان بلوغ إدارة جمركية محترفة وفعالة؛
- انفتاح المؤسسة الجمركية على القطاع الأكاديمي، وذلك بإدراج التنظيمات الأمنية والشبه-أمنية ضمن دائرة الاهتمامات والانشغالات السوسيولوجية؛
- تفعيل مدونة أخلاقيات الوظيفة الجمركية. إن تطوير النزاهة وتقليص فرص الفساد الإداري في الأوساط الجمركية يعتبر محورا أساسيا من محاور إصلاح الإدارة الجمركية؛
- إن الأهمية الاستراتيجية والمتزايدة للتكوين تستوجب تحديث وتطوير المنظومة التكوينية، وذلك باستدراك النقائص التي يعرفها نظام التكوين الجمركي كغياب التكوين التخصصي في مجالات محدّدة كالاستعلامات والسلع المقلدة؛
- نظام الاستعلامات الجمركية في الجزائر يثير إشكالات قانونية وتنظيمية كغياب نص تنظيمي خاص للاستعلام الجمركي، وكذا دليل الاستعلامات الجمركية والتصميم المدروس لمقرر الاستعلامات في مجال التكوين؛

6- خاتمة:

اعتبرت الإدارة الجمركية الجديدة تنظيم حديث يهدف لتنفيذ خطة استراتيجية تبنتها المؤسسة الجمركية من أجل تدارك العصر الحديث. فبالرغم من الصعوبات التي لاتزال تواجه الأداء الفعال، يمكن اعتبار التدابير الجديدة كعامل ساعد الأداء الجمركي على التفاعل بطريقة إيجابية مع المستجدات التي فرضها المحيط الجديد للتجارة الدولية. لقد أصبحت المؤسسة الجمركية تعيش ديناميكية جديدة، فرضت عليها وتيرة عمل كبيرة ومسؤولية جديدة متعلقة مباشرة بأمن المستهلكين من البضائع المقلدة وغير الأصلية.

إلى جانب هذا، أصبح تكاثر وتباين الاستراتيجيات التي تهدف إلى نجاح الأداء الجمركي من بين المعطيات الاقتصادية والأمنية الجديدة التي أدرجت في مضمون البرنامج العملي. على هذا يمكن القول بأن تقديم خدمة جمركية متكاملة يستدعي رؤية استراتيجية ومنهجية محكمة تقوم على تشخيص دقيق لبيئة المؤسسة الداخلية وتحليل البيئة الخارجية من حيث الفرص المتاحة والتهديدات التي تطرحها وطنيا ودوليا. إن تطبيق استراتيجية لتطوير الجمارك يتطلب سلطة

والتزاما من جهة، وخطة تنفيذية كوسيلة أساسية للمتابعة والرقابة على عملية الإصلاح للارتقاء بالأداء الجمركي العام وتحقيق فعالية وكفاءة العمليات الجمركية.

لقد أصبحت التغيرات العميقة التي فرضتها العولمة الاقتصادية من جهة، وكذا نشاطات التنظيمات الإجرامية أو ما يطلق عليه بـ "الجريمة المنظمة العابرة للحدود" مصدر تهديد وخطر على الاقتصاد القومي وأمن الأفراد والمجتمعات، إن التصدي لهذه المخاطر والتهديدات لن يتأتى إلا بتقوية المؤسسات المعنية ودعمها سياسيا ولوجستيا، وذلك من منطلق أن قوة الدولة من قوة مؤسساتها.

7- المصادر والمراجع:

- 1- محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 09.
- 2- إليزابيث تاريل، دور الجمارك في العلاقات التجارية الدولية، ITCS (شركة الخدمات التجارية والجمركية)، عين البنيان، الجزائر، 2008، ص 16.
- 3- كلود ج. بار، مدخل في القانون الجمركي، ITCS، 2009، ص 34.
- 4- وليد عبد الحفي، تحول المسلمات في نظريات العلاقات الدولية، مؤسسة الشروق للإعلام والنشر، الجزائر، 1994، ص 94.
- 5- كلود ج. بار، مدخل في القانون الجمركي، ITCS، 2009، ص 103.
- 6- منصور رحاني، علم الإجرام والسياسة الجنائية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 175.
- 7- سكاك مراد، دور تدقيق الموارد البشرية في تحسين أداء الإدارة الجمركية، الندوة الدولية، دور عصنة الإدارة الجمركية في مواجهة التحديات الراهنة، 2015، ص 99.
- 8- لوك دو. وولف، خوسيه ب. سوكل، دليل تحديث الجمارك، ترجمة مروان غرايبي، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة، مصر، 2006، ص 32.
- 9- محمود أبو العلاء، نظرة تحليلية على القضايا الجمركية المعاصرة في الألفية الثالثة، دون دار نشر، 2012، ص 28.
- 10- عيسى بوراوي، عمار ميلودي، التحول إلى الجمارك الرقمية كمدخل لتحقيق اليقظة الاستراتيجية، دراسة حالة الجمارك الجزائرية -مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، العدد الثامن، ديسمبر 2017، ص 714-715.
- 11- عابدة سيد خطاب، الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية في ظل إعادة الهيكلة، الاندماج ومشاركة المخاطر، دار شركة الحريري للطباعة، 2003، ص 5.
- 12- إليزابيث تاريل، دور الجمارك في العلاقات التجارية الدولية، ITCS (شركة الخدمات التجارية والجمركية)، عين البنيان، الجزائر، 2008، ص 66.

13- Loup francard, maitriser la violence, une option stratégique, Ed economica, paris, 2007, p 25.

14- Laurent .H , la pratique de l'audit, Ed economica, paris, 1982, p 53.