

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

أ.عبد العالي بورويس

جامعة الجزائر 3

ملخص:

يرتكز الإصلاح الجمركي في الجزائر على تطوير الإدارة الجمركية، وتبسيط وتسهيل إجراءات جمركة البضائع بهدف تسريع عمليات الإفراج الجمركي عن السلع والبضائع، الذي يعد مؤشراً على تحقيق هدف التسهيل التجاري. فهو مطلب أساسي للمنظمات الدولية، خصوصاً منظمة الجمارك العالمية WCO، ومنظمة التجارة العالمية WTO. كما يهدف الإصلاح إلى تنفيذ السياسة التجارية الحكومية، والمحافظة على المصدر الأول لموارد الدولة المالية. وتستمر جهود الجزائر في الإصلاح الجمركي، بعد سنوات عديدة من انطلاق الإصلاح، بالتركيز على القضايا الرئيسية الثلاثة التسهيل التجاري والأمن، تحسين تحصيل الجباية الجمركية وتطوير الموارد البشرية والالتزام الجمركي، ذات الأهمية الأكبر في التأثير على كفاءة وفعالية العمل الجمركي، بغض النظر عن المداخل التنظيمية الأخرى. صحيح أن معايير الخدمة الجمركية بالجزائر ذات مستويات منخفضة، وهي بعيدة كثيراً عما تقتضيه القواعد الدولية، بل بعيدة حتى عن المستويات الإقليمية. لكن أمام الإدارة الجمركية فرص لتضطلع بمهامها، بطريقة أفضل على حدودها الدولية.

Abstract :

Customs reform in Algeria based on the development of the customs administration, and simplifying customs procedures. It's goal is to speed up customs clearance operations, which is an indicator of achieving the goal of trade facilitation as a principal request for international organizations, especially WCO and WTO. It also aims to implement government policy, and maintain the primary source of financial resources of the state.

After many years, the efforts of Algeria continue to reform customs, focusing on the following three key issues: Trade facilitation and security, improve the customs tax collection, and the development of human resources and customs commitment.

These are more important in influencing the efficiency and effectiveness of customs work, regardless of other regulatory approaches.

It's true that the customs services standards in Algeria with low levels, far from the requirements of the international rules, as well as regional levels. But the customs administration has opportunities to carry on its functions in a better manner on their international borders.

الكلمات المفتاحية:

التطوير الجمركي، نظم العمل الجمركي، الإجراءات الجمركية، التسهيل التجاري، الإعفاءات الجمركية، إدارة المخاطر، التقدير الجمركي، قواعد المنشأ، الرقابة اللاحقة، حوسبة الإجراءات الجمركية، الالتزام الجمركي، التحصيل الجبائي، اتفاقات تجارية.

مقدمة

تضطلع إدارة الجمارك بإنجاز العديد من المهام والوظائف ضمن التجارة الدولية، وأهمها تنفيذ السياسة التجارية الحكومية. فكل عملية تجارية دولية تنطوي على تدخل جمركي في بلد التصدير، وتدخل آخر مماثل في بلد الاستيراد. ومن الواضح أن طريقة تدخل إدارة الجمارك لمعالجة العمليات التجارية الدولية، ستؤدي إلى التأثير المباشر والفعال على حركة السلع والخدمات وتدفقها عبر حدود الدول.

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

ولما تزايدت المهام المسندة لإدارة الجمارك، وتعددت أكثر بفعل عوامل كثيرة، على الخصوص في الشقين المتعلقين بزيادة حجم التبادل الدولي للسلع، وتنوع المهام الرقابية على السلع موضوع التبادل. فقد أصبح إصلاح إدارة الجمارك أمراً ضرورياً وحيوياً، إذا ما أريد لها تحقيق أهداف السياسة التجارية، إضافة إلى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية الوطنية للدولة.

لقد ركزت الجزائر اهتمامها على إقامة قاعدة متينة للإصلاح الجمركي، هي التنسيق فيما بين سياسة الإصلاح الجمركي وسياسة التحرير التجاري، بل إن إصلاح الجمارك كان جزءاً من خطة رئيسية للإصلاح الاقتصادي.

وصارت خطة الإصلاح الجمركي أمراً لا بد منه، في سبيل نجاح الإصلاح الاقتصادي وتحسين أهدافه. فلا تزال عملية تطوير نظم العمل الجمركي في الجزائر مستمرة لتغطية جميع جوانب الإدارة الجمركية، المرتبطة بتطوير القوانين والتشريعات الجمركية، وتبسيط الإجراءات الجمركية وتطبيق نظم جمركية مستحدثة، خصوصاً نظام إدارة المخاطر ونظام الرقابة اللاحقة. إضافة إلى تطوير قدرات الجمارك فيما يتعلق بموضوع قواعد المنشأ والتقييم الجمركي، والتركيز على العنصر البشري المؤهل القادر على إحداث التغيير المطلوب.

هذا، وتشير الدراسة إلى جملة النتائج المتحققة من عملية التطوير الجمركي، واستعراض أهم المعوقات والنقائص التي سجلت ضمن سيورة الإصلاح الجمركي. إضافة إلى تقييم برامج الإصلاح الجمركي، التي نفذتها إدارة الجمارك بالتعاون مع غيرها من الإدارات الحكومية، وبالتنسيق والتعاون مع الهيئات الدولية المختصة.

أولاً: الإصلاح الجمركي والمداخل الأساسية:

اتجهت العديد من الإدارات الجمركية نحو إصلاح العمل الجمركي وتطويره، بما توفر لديها من موارد مادية وبشرية وتكنولوجية. ذلك ضمن أطر الأهداف الاقتصادية التي حددها الحكومات، آخذة بالاعتبار مدى مقدرتها على التنفيذ الفعلي لهذه الأهداف.

لعل أهم الأهداف هو تحسين السياسة التجارية الحكومية مع الالتزام بالتسهيل التجاري، الذي يرفع العراقيل المعوقة لحركة التجارة المشروعة.

ولما كانت متطلبات إصلاح العمل الجمركي، توجب على الإدارة الجمركية لأي بلد فهم أهمية المداخل الأساسية لهذا الإصلاح، فإن نجاح هذه العملية يرتبط ارتباطاً عضوياً بمدى توفر بيئة سياسية تجارية متناسقة وغير معقدة. التي تسمح بالانطلاق نحو إنجاز الخطوة الأولى الأساسية للإصلاح، وهي التشخيص الصحيح للواقع الفعلي. المساعد على تحديد الاستراتيجية المناسبة للإصلاح، إضافة إلى المداخل الأساسية الأخرى.

لذلك فإن الإصلاح الجمركي والوفاء بمتطلبات التطوير الجمركي، يقتضي تبني العديد من المداخل الأساسية التالية:

أ- وضع إطار تشريعي ملائم:

يقتضي الإصلاح الجمركي وجود سياسات واضحة ومحددة وبسيطة، توافق الممارسات التجارية المتغيرة باستمرار، وتمكن من تغطية كافة الأهداف الاقتصادية الوطنية. ويعتبر تحديث القوانين الجمركية وتعديلها وسن القواعد التنظيمية التطبيقية لها، وتوفير البيئة التشريعية التي تدعم القوانين الجمركية، عناصر مهمة في عملية الإصلاح الجمركي.

إن إصلاح الإطار التشريعي ذو أهمية كبيرة في عملية التطوير الجمركي، إذ يخلصنا من إجراءات الجمركة غير الأساسية والمعقدة وغير الضرورية، التي تمنح فرصاً كبيرة للمعاملات الفاسدة وتأخر إجراءات التخليص الجمركي. ويمنح الانسجام

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

والتساوق مع المعايير الدولية ضمن الاتفاقيات الدولية المنظمة للتجارة الدولية، وبالخصوص اتفاقية كيوتو المعدلة المتعلقة بتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية، المنبثقة عن منظمة الجمارك العالمية WCO¹.
لذلك فإن على إدارة الجمارك أن تبسط قوانينها وقواعدها التنظيمية وتعليماتها الإدارية بما يحقق الانسياب في حركة التجارة الدولية.

ويجب أن يمس إصلاح الإطار التشريعي على الخصوص العناصر التالية²:

- خفض المعدلات التعريفية إلى حدود دنيا،
- خفض المعدلات الجمركية إلى مستويات أدنى،
- حشر الإعفاءات والاستثناءات في مساحة أضيق،
- ضمان معاملة عادلة لكافة المستوردين،
- حظر كافة القيود غير الجمركية التي تعرقل التجارة الدولية،
- وضع نظام مستقل لفض المنازعات الجمركية.
- بناء نظام فعال لتوقيع العقوبات الجمركية،

ب-مراجعة وضبط نظم الاستثناءات والإعفاءات الجمركية:

إن الهدف الأول لتنفيذ نظم الإعفاءات الجمركية هو مساعدة المنتجات الوطنية على المنافسة في الأسواق الدولية، حيث تشترط أن تدخل المواد المستوردة في صناعة منتجات وطنية توجه نحو التصدير فقط.
ومن الواضح أن مسؤولية إدارة الجمارك في تنفيذ نظم الإعفاءات كبيرة ومعقدة، باعتبارها مدخلاً رئيسياً للتحايل على إدارة الجمارك وتضييع موارد مالية هامة للدولة. وبالتالي من الضروري أن توفر العديد من الآليات لضبط الإعفاءات من قبيل:

- آلية التحقق من أن طلبات الإعفاء الجمركي المقدمة من قبل المتعاملين الاقتصاديين صحيحة؛
- آلية تتبع المسار الفعلي للسلع المستوردة بعد منحها الإعفاء، للتأكد من أنها لم تتسرب إلى السوق المحلي، وأنها قد أدمجت فعلاً في السلع التي صنعت من أجل التصدير؛
- آلية تحديد البعد الزمني الصحيح الذي تمنح فيه الإعفاءات الجمركية، إضافة إلى ربط الإعفاءات بالاتفاقيات الدولية ذات الصبغة غير التجارية.

ج- تبني إجراءات جمركية مبسطة:

تسعى إدارات الجمارك إلى تحقيق أهدافها المخططة، التي لا تخرج عن وضع ضوابط وإجراءات التخليص الجمركي عن البضائع، والاحتفاظ بالسلع تحت مسمى "الرقابة الجمركية" حتى الانتهاء من إجراءات جمركة البضائع، والدافع إلى ذلك هو تحصيل مستوى أعلى من الإيرادات الجمركية.
والحقيقة أن مثل هذه الإجراءات التي يعتقد أنها تضمن تحصيل كل الضرائب والرسوم المفروضة على البضائع تنعكس سلباً على عملية التخليص الجمركي، وتؤدي إلى زيادة كبيرة في الوقت المستغرق في المعاملات الجمركية وزيادة التكاليف على المستوردين والقطاع التجاري، ومنه على المستهلك المحلي³.

وفي سبيل تبسيط الإجراءات الجمركية والعبور الدولي، ينبغي تأكيد التوجه نحو الأخذ بأساليب عمل مختلفة أهمها:

- تقليل الاحتكاك الحاصل بين موظفي الجمارك والمتعاملين الاقتصاديين أو من يمثلهم؛

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

- الاكتفاء بالتصريح المبسط عن البضائع والسلع المستوردة؛
- اعتماد الشفافية في تنفيذ القرارات المتصلة بتوقيع العقوبات الجمركية على المخالفين للتشريع الجمركي؛
- تسهيل وتسريع عمليات الإفراج عن البضائع، واعتماد مبدأ الفصل بين إجراءات الإفراج عن البضائع والإجراءات المتعلقة بتحصيل الموارد المالية والجباية والمحاسبة والتسجيل الإحصائي⁴. ومن الإجراءات التي يجب تطويرها أيضاً ما يعرف بإجراءات العبور الدولي وتسهيل معاملات نقل البضائع من منطقة جمركية إلى أخرى، في سبيل تذليل العقبات التي تقف في وجه التجارة الدولية.

إذ يتوجب هنا مراجعة التشريعات وقوانين معاملة البضائع العابرة لضمان التحكم الجيد في حركة النقل بالعبور، وإنجاز المعاملات الكفيلة بإيصال البضائع إلى مقصدها النهائي. وتستعين في ذلك بتوفير نظام حوسبة الإجراءات الجمركية، واستعمال الأنظمة المعلوماتية في المجال الجمركي. إضافة إلى مواضيع أخرى ذات تأثير قوي على عمليات النقل بالعبور الدولي وجب أخذها بعين الاعتبار، ويمكن معالجتها إذا ما وضعت اتفاقية النقل البري الدولي TIR موضع التنفيذ.

د- تبسيط قواعد المنشأ والتقييم الجمركي:

عند تطبيق متطلبات السياسة التجارية عند الحدود الجمركية لأي دولة، تصبح قضية تحديد بلد منشأ البضائع أكثر تعقيداً. خاصة في ظل التطورات الهائلة في مجال التكنولوجيا الرقمية والاتصال، التي أدت إلى انخفاض تكاليف الإنتاج والنقل الدولي، وتعدد مكونات سلعة واحدة بين عدة دول. وهنا سيكون من الصعب جداً تحديد البلد الذي تمت فيه العمليات الأساسية للإنتاج، وبالتالي تحديد بلد منشأ السلع.

وبعد تحديد بلد منشأ البضائع سيكون من السهل تطبيق متطلبات السياسة التجارية عند الحدود، كتحديد التعريف الجمركية والقيود الكمية وغير الكمية، وإجراءات الحماية ومكافحة الإغراق وغيرها. علماً أن كل دولة تحدد الجهات الرقابية المخولة لمنح شهادة منشأ البضائع وتحديد مواصفاتها، إضافة إلى تحديد مقدار المكون المحلي إلى الأجنبي لكل السلع. لكن ومع الانتشار الواسع لاتفاقيات التجارة الحرة بين الدول، التي تقتضي المزيد من المعاملات التفضيلية بينها، سيكون عبئها أكبر على الإدارة الجمركية. لأن التخليص على البضائع ذات منشأ تفضيلي أكثر تعقيداً من التخليص على البضائع التي لا تتمتع بتلك المعاملات التفضيلية. هذا ولا تزال المنظمات الدولية ذات العلاقة WCO, WTO تبذل جهوداً كبيرة لأجل توحيد القواعد المرتبطة بالمنشأ لجعلها أكثر وضوحاً وشفافية.

وبالمثل فإن القيمة الجمركية من أهم المواضيع وأكثرها تعقيداً، إذ ترتبط بشكل وثيق بطبيعة الوثائق والمستندات الجمركية المقدمة، وإجراءات التخليص الجمركي. ففي العديد من الدول لا يزال تحديد القيمة الجمركية المقبولة من الجمارك يقوم على أساس خبرة موظفي القيمة، أو بالاستقصاء عن سعر نفس الصنف لدى تجار الأسواق المحلية، أو بالرجوع إلى قاعدة بيانات بأسعار السلع العالمية المتداولة في السوق الدولية⁵.

ولعل صعوبات التقدير الجمركي في مجموعها، تعزى لدى العديد من الدول إلى أن الفواتير التجارية التي تقدم لإدارة الجمارك غير موثوق فيها. وأن تجارتها الخارجية يغلب عليها تجارة القطاع غير الرسمي أو تجارة البضائع المستعملة، وهي دول تعاني من ضعف قدرات التجهيز لديها. ومن ثم فالتحاييل في مجال القيمة لا يزال يشكل عقبة رئيسية لدى البلدان النامية.

إن ممارسات القيمة يجب أن تركز على اتفاقية التقييم الجمركي، المنبثقة عن منظمة التجارة العالمية، التي تسمى اختصاراً ACV : Agreement on Customs Valuation، التي تأخذ بالقيمة الفعلية للبضائع. وتنص على أن القيمة

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

الجمركية يجب أن تركز بشكل أساسي على قيمة الصفقة، وهي الثمن المدفوع فعلاً أو الواجب دفعه عن البضاعة المستوردة.

هذا وتظهر العديد من البلدان النامية تحولاتها بشأن تطبيق اتفاقية التقييم الجمركي الجديدة، وبالمختص بشأن انخفاض الموارد المالية الجمركية، حيث تسعى إلى توضيح تعقيدات وتداخلات نظام التقييم الجديد. وعليه فإن مشروع تطوير نظم القيمة لدى هذه الدول سيكون طريقه الفشل، إذا لم يكن ضمن برامج شاملة لتطوير الإدارة الجمركية.

هـ- تأهيل موظفي الجمارك:

معلوم أن الإدارة الجمركية تؤدي دوراً رئيسياً في الاقتصادات الوطنية للدول المتقدمة والمتخلفة، ولها مهام كثيرة صارت أكثر تعقيداً وتنوعاً.

وبات أمام أي دولة تسعى لتحقيق الانسجام في تطبيق الإجراءات الجمركية في إقليمها الجمركي، أو تحقيق التخليص السريع عند جمركة البضائع، الالتزام بالمعايير الدولية للإصلاح الجمركي بأبعادها المختلفة. ولكي تستطيع إدارة الجمارك القيام بذلك، فمن الضروري أن تكون إدارة الموارد البشرية إدارة سليمة، تحقق الكفاءة والفعالية، وذات مستوى أعلى من النزاهة والالتزام في الخدمة الجمركية.

إن إدارة الموارد البشرية تتضمن العديد من النشاطات، كالتعيين والتدريب والترقية وفرض الالتزام الجمركي. وبما أن التنفيذ الصحيح لهذه النشاطات يتطلب وجود بيئة جمركية سليمة، فمن الضروري البحث الجاد عن مبادرات واقعية تراعي المداخل الحديثة للتعامل مع قضية الموارد البشرية بصفتها قضية محورية في إصلاح الإدارة الجمركية.

لذلك اتجهت العديد من الدول إلى الإصلاح الشامل للهيكل التنظيمي لإدارتها الجمركية، فصلاً للسلطات وتبسيطاً للمهام، وإلى توسيع التعاون وتعميق التنسيق مع القطاعات الحكومية الأخرى. كما أولت للإدارات الجمركية استقلالية مالية أكبر، ومنحت مرونة أكبر للعمل الإداري. لكن يبقى إصلاح التنظيمات الإدارية التي تدير الموارد البشرية أمراً ذا أهمية، لأجل تطوير العمليات الجمركية بشكل ثابت وفعال.

و- تطبيق إدارة المخاطر:

إن المعاينة المادية (الفحص المادي) للبضائع إجراء تلجأ إليه السلطات الجمركية، وتتراوح نسبة معاينة البضائع عن كل شحنة عند المراكز الجمركية ما بين 4 إلى 5%، وقد تصل إلى نسبة 100 % من إجمالي الشحنة المستوردة⁶. وكقاعدة عامة فإن إنجاز المعاملات الجمركية وتخليص البضائع، يقوم أساساً على معاينة كافة البيانات الجمركية والرقابة المادية، حتى يتم استيفاء الضرائب والرسوم.

لكن المعاينة المادية لكل البضائع أصبحت اليوم من الماضي بسبب حجم وسرعة المعاملات التجارية، وتطور وسائل النقل والتقدم التكنولوجي الرهيب وغيرها. ما دعا الإدارة الجمركية إلى اعتماد أساليب إدارة المخاطر، كمدخل لتسريع حركة التجارة وانسيابها، وبالمقابل الحد من عمليات الغش والتهريب عبر الحدود.

وبذلك صارت الانتقائية في إدارة المخاطر هو الحل الذي تتبناه السلطات الجمركية، للوصول إلى حالة التوازن بين ضبط حركة التجارة المؤدية للاقتصاد، وتسهيل حركة التجارة القانونية.

مثل هذا الإجراء يمكن من تطبيق مبادئ إدارة المخاطر، بداية من التعرف على المخاطر وطبيعتها، ثم تحليلها وتفسيرها. والتي يكون لها نتائج إيجابية على توجيه سياسات مكافحة الغش والتهريب، وتأسيس إجراءات المعاينة المادية للبضائع. وهذا الأسلوب يدعم عمل الإدارات الجمركية في تقييم المخاطر والتعرف إلى الأنشطة المخالفة، التي تخرق القوانين

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

الجمركية. ومن ثم فأسلوب إدارة المخاطر يركز على المعاملات الاقتصادية ذات المخاطر المرتفعة، بخلاف تلك التي يلتزم فيها المتعاملون بالقوانين والتشريعات الجمركية.

ز- استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات:

إن التطورات المتسارعة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، تدفع الإدارة الجمركية الحديثة إلى تبني نماذج إصلاح جديدة لتوحيد تبسيط الإجراءات الجمركية، التي تدعمها حلول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وبذلك يمكنها التقليل من استخدام المستندات الجمركية الورقية، التي عادة ما تعرقل تبسيط الإجراءات الجمركية، فضلاً عن خلق بيئة عمل جمركي تشجع على الفساد.

ويمكن تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أن يقود الإدارات الجمركية إلى تحصيل العديد من الفوائد أهمها الوصول إلى تحقيق أكبر شفافية وفعالية وأمن، رغم أنها لا تقود إلى إيجاد حلول لكل المشاكل الجمركية⁷.

ومع زيادة وتوسع استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الإدارات الجمركية، بات ضرورياً تطبيق النماذج الحديثة، التي تتوافق مع ظروف البلاد. خاصة ما تعلق منها بطبيعة الموارد البشرية، ومدى وجود الهياكل القاعدية الأساسية، إضافة إلى بنية الاتصالات التحتية، واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

ذلك ما يوفر للإدارة الجمركية إمكانية أكبر لتطبيق مجالات جديدة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتبني خطة لتجسيد رؤية بعيدة الأمد للإدارة. تتمثل في تطوير استخدام تكنولوجيا المعلومات، وتطوير برامج وتطبيقات الحواسيب، وتطوير عمليات التداخل بين البرمجيات المستعملة، والبحث عن طرق أخرى لتطوير وتحسين نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

ح- زيادة التعاون مع الأطراف غير الجمركية:

تتدخل بعض الوزارات الحكومية لدى إدارة الجمارك بإعطائها تعليمات خاصة، تتعلق بالاستيراد والتصدير، إضافة إلى تعليمات أخرى تتلقاها من جهات أخرى (الجهات الأمنية على سبيل المثال). فهذا تدخل مباشر في سبيل المعاملات الجمركية دون تنسيق مع الجهات الجمركية المختصة. ويمثل هذا عبئاً إضافياً لمجتمع التجار، فهو يسبب تأخيراً إضافياً لزمان التخليص الجمركي، وتذمر مجتمع التجار المتعاملين مع الإدارة الجمركية⁸.

وقد عمدت بعض الحكومات، ضمن مساعيها إلى تبسيط وتسهيل الإجراءات الجمركية، إلى قصر تطبيق تلك القيود على وكالة واحدة فقط، تعطى التفويض من كل الوكالات والأجهزة الأخرى. ليتعامل المستورد أو المصدر مع جهة حكومية واحدة، عند تنفيذ الإجراءات الجمركية وتخليص البضائع. إذا لم يكن هذا الأمر ممكناً عملياً، يتعين على الجهات الحكومية الأخرى التعاون مع إدارة الجمارك، والحرص على تنسيق عمليات التدخل الضرورية التي تؤديها، لأجل تخليص البضائع بطريقة تقلل من حجم المشكلات الناجمة عن التدخل.

ثم إن مشاركة القطاع الخاص والتنسيق مع مجتمع التجار ضروري جداً، حيث يمكن التواصل معهم والاستماع إلى انشغالات وآراء القطاع. لذلك عمدت العديد من إدارات الجمارك إلى إرساء قواعد التعاون والتنسيق مع القطاع الخاص، فمتى كان هذا التعاون ممكناً كانت المكاسب المحققة للطرفين أكبر.

ثانياً: تطوير نظم العمل الجمركي في الجزائر:

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

في بداية التسعينات من القرن المنصرم، بدأت الجزائر بتنفيذ برامج إصلاحات اقتصادية واسعة، كانت سياسات إصلاح وتحرير التجارة الخارجية قسماً مهماً منها، وكانت الإصلاحات الجمركية شرطاً أساسياً لبلوغ برامج الإصلاحات الاقتصادية أهدافها المرجوة.

لذلك كان من الضرورة بمكان، في إطار السعي لتحقيق الاندماج في المجتمع التجاري الدولي الحديث، الأخذ بالأسس الدولية المعتمدة في التسهيل التجاري الدولي، التي لا تقبل الحواجز الجمركية ولا الحواجز غير الجمركية كأدوات تعرقل انسيابية التجارة الدولية.

وواضح أنه من أجل الوصول إلى ذلك، يجب تطوير الجمارك الجزائرية بما يمكنها من القيام بدورها الاقتصادي والجبائي في آن واحد، والعمل على إصلاح أدوات ومناهج العمل والتدخل.

ولعل أبرز عناصر التطوير الجمركي في الجزائر كانت تناول موضوعات إصلاح النظم الجمركية الاقتصادية، تطوير نظم التكوين والترقية، زيادة التزاهة الجمركية، اعتماد آلية الرقابة اللاحقة، استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العمل الجمركي وميكنة العمل الجمركي.

ولابد أن ننظر إلى هذه العناصر على أنها أدوات تمكن إدارة الجمارك في الجزائر من أن تصل إلى وضع إجراءات جمركية مبسطة، واضحة، مكتوبة وآلية.

وضمن هذا السياق سنتطرق إلى عناصر التطوير الجمركي في الجزائر على هذا النحو:

أ- تطوير إدارة الجمارك:

قبل الانطلاق في الإصلاحات، لم يكن وضع إدارة الجمارك الجزائرية يختلف عن غيره لدى الدول التي بدأت بإصلاح إدارتها الجمركية. فقد كانت تعاني من مشكلات جدية ظهرت في⁹:

- عدم التحديد الواضح للسلطات والمسؤوليات، وتشابك الصلاحيات والاختصاصات الإدارية؛
- المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات وتوزيع المهام لدى إدارة الجمارك العامة؛
- قلة الاهتمام بمعالجة بعض النشاطات الهامة، الناجمة عن الانفتاح الاقتصادي كتشجيع ومرافقة الاستثمار، والتصدي لأعمال خطرة تضر بالاقتصاد الوطني، كظاهرة تفشي أعمال الغش الجمركي، والمتاجرة بالأسلحة وتهريب المخدرات وغسيل الأموال إلخ...

أما المشكلات الأخرى فتتعلق ببيئة إدارة الجمارك الخارجية منها على الخصوص:

- غياب التنسيق والتعاون المثمر مع الإدارات الحكومية الأخرى، ممثلة في أجهزة الأمن المختلفة، إدارة الضرائب، وغيرها من الأجهزة الحكومية الأخرى، التي تشارك إدارة الجمارك في سلسلة التوريد التجارية؛
- غياب التنسيق والتعاون مع المتعاملين الاقتصاديين، خصوصاً القطاع الخاص. وكذلك انعزال إدارة الجمارك عن المتدخلين في عمليات التجارة الخارجية.

لا شك أن مثل هذا الوضع كان سبباً في تعقيد الإجراءات الجمركية، وكثرة الوثائق المطلوبة في التخليص الجمركي، وطول الإجراءات الإدارية اللازمة. التي تتصف بالثقل والتعدد والتكرار، والاستخدام المفرط للوثائق والمستندات الورقية، وغياب استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة.

ومن نتائج هذا الوضع أيضاً، إخضاع جميع البضائع المستوردة للمعينة الحسية والفحص الفعلي، وتفشي ظاهرتين خطيرتين على الاقتصاد الوطني هما الفساد الجمركي، والتهريب بأنواعه.

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

لكن هذا الحال تغير مع الشروع في تطبيق الإصلاح الجمركي، الذي يستهدف تحديث وتطوير إدارة الجمارك. فتم مراجعة الإطار التنظيمي لهيكل الإدارة الجمركية، نتج عنه الفصل بين الصلاحيات والاختصاصات الإدارية المختلفة، والتحديد الواضح للسلطات والمسؤوليات. وهو ما يعني تطبيق نظام اللامركزية، وتعديل التنظيم الإقليمي والجهوي وفق معايير: خصوصيات كل منطقة جمركية، وأهمية النشاط الجمركي للمنطقة.

لقد انطلقت إدارة الجمارك في تنفيذ سياسة تطوير الإدارة الجمركية مع بداية سنة 2008¹⁰، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-63، الصادر بتاريخ 2008/02/24، جرى تنظيم إدارة الجمارك المركزية، باستحداث مديريات مركزية جديدة لمواجهة التطورات الاقتصادية الجديدة، فوصل عددها إلى 11 مديرية مركزية. وتم إعطاء أهمية كبيرة لمواجهة انعكاسات الانفتاح الاقتصادي الذي يتطلب تسهيل معاملات التجارة الخارجية، والوقوف في وجه المعاملات التي تضر بالاقتصاد الوطني.

كذلك أوكلت لإدارة الجمارك مهام عديدة، أهمها تحقيق البعد الجبائي والمالي، باعتباره المورد الرئيسي المغذي لخزينة الدولة. دون إغفال البعد الاقتصادي لعمل إدارة الجمارك، الذي أخذت مساحته تتسع مع الإصلاح. إذ تشير الأرقام أن نسبة مساهمة الضرائب الجمركية في إجمالي الإيرادات الجبائية قد كانت معتبرة رغم أنها تراجعت ابتداء من سنة 2004، لكن أخذت بالارتفاع مع سنة 2007. أما الجباية النفطية فقد كانت مرتفعة جدا زادت من 72% إلى 78 لنفس الفترة، كما يوضحه الجدول أدناه:

جدول يمثل نسبة مساهمة الضرائب الجمركية والجباية البترولية إلى إجمالي الإيرادات الجبائية

(الوحدة: مليون دينار)

2007	2006	2005	2004	
133 126	114 849	143 888	138 838	الضرائب الجمركية
3 478 600	3 434 884	2 908 308	2 066 110	إجمالي الإيرادات الجبائية
3,8	3,3	5	6,72	الضرائب الجمركية %
78	79	78	72	الجباية البترولية %

المصدر: Annuaire n° 25, Economique 2007 chapitre 22, Finances Publiques.

أما البعد الاقتصادي الذي باتت إدارة الجمارك تلعبه، فيتمثل في رفع وإزالة العوائق غير الجمركية بأنواعها، التي تعترض تسهيل حركة التبادل التجاري مع الخارج. إضافة إلى الأدوار الحمائية المشروعة ضد كل الممارسات التجارية غير المشروعة، بالخصوص تنامي تيارات الغش والتهرب المختلفة. دون أن نقلل من شأن مهام أخرى تقوم بها، تتعلق بتطبيق النصوص التشريعية ورعاية الصحة العامة وتوفير الأمن العام وغيرها.

ب- تحديث القوانين والتشريعات الجمركية:

لا يقتصر عمل الإدارة الجمركية على إنفاذ القوانين والتشريعات الجمركية المحلية، بل يتعداه إلى تطبيق القوانين والتشريعات التنظيمية المحددة في المعاهدات والاتفاقيات الدولية المرتبطة بالتجارة الخارجية.

ومن أجل بناء بيئة تشريعية مناسبة لعمليات الإصلاح الجمركي، تم تعديل قانون الجمارك وإصلاح التعريفات الجمركية بما يتلاءم والقوانين والتشريعات الدولية التي تحكم العلاقات الاقتصادية الدولية، الساعية إلى تحرير التجارة الدولية.

• تطوير قانون الجمارك:

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

بالرغم من أن قانون الجمارك الجزائري¹¹، خضع لتعديلات عديدة، إلا أن التعديل الأهم تم في عام 1998. ذلك أن القانون 79-07 كان يعكس في صياغته ظروفًا مختلفة تمامًا، فهو لا يستجيب للتحويلات الاقتصادية وغير قادر على التكيف مع الظروف المستجدة. التي تنسم بتنامي الأعمال المؤذية للاقتصاد الوطني، مثل نشاطات التهريب والغش والتهرب الضريبي وغسيل الأموال والمتاجرة بالمخدرات والأسلحة، وغيرها كثير. ولاشك إذا أن عملية الإصلاح الجمركي تستدعي إصدار قانون جديد للجمارك، يضمن إدخال إجراءات وتشريعات جديدة، تنسجم أكثر مع ممارسات قطاع الأعمال الحديثة.

ومن أجل بناء قاعدة ثابتة للإصلاح الجمركي، تم سن قانون الجمارك رقم 98-10 المعدل والمتمم لقانون 79-07¹²، وهدفه سد النقص والاستجابة لنظم وطرائق العمل الجمركي الحديثة. كتغطية الإجراءات الإدارية الجمركية، والاهتمام بزيادة وتكثيف استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العمل الجمركي. وإدخال نظم جمركية مستحدثة كتطبيق نظام إدارة المخاطر والرقابة اللاحقة، وتنفيذ ميكنة العمل الجمركي وتوسيع الخدمات الجمركية، وزيادة الاهتمام بأوضاع الموظفين وتلبية احتياجاتهم وغير ذلك.

كما حرص قانون الجمارك المعدل على تحقيق الانسجام في منح التسهيلات الجمركية لجمهور المتعاملين الاقتصاديين، وتثبيت مبدأ الشفافية في التعاملات الجمركية. بما يسمح بتقليل المنازعات الجمركية، وحل تعقيداتها وتعزيز إجراءات المصالحة الجمركية¹³.

ومن خلال القانون المعدل أيضًا، كان لابد من إدخال تغييرات قانونية وتشريعية مكملة، تستهدف وضع تعليمات تنظيمية وقواعد تنفيذية، لتوضيح سبل التطبيق الصحيح لمواد قانون الجمارك الجزائري.

• إصلاح التعريفات الجمركية:

إن أهم ميزة لهيكل التعريفات الجمركية قبل الإصلاح تمثلت في كثرة الفئات التعريفية، وارتفاع معدلاتها.

• تعديل الفئات التعريفية:

كانت المجموعات السلعية خاضعة لفئات تعريفية جمركية كثيرة بلغت 19 معدلًا تعريفياً بحلول عام 1986، وقد خفض العدد إلى 6 معدلات تعريفية عام 1992 ضمن الاتفاقات التي تم إبرامها بين سني 1989 و 1991 مع المؤسسات الدولية. ثم خفض عدد المعدلات التعريفية إلى 4 في سنة 1997، وأخيراً في سنة 2002 صار عدد المعدلات التعريفية 3 معدلات فقط¹⁴.

• تنظيم المعدلات الضريبية:

بعد انضمام الجزائر إلى اتفاقية النظام المنسق HS سنة 1991، تم في السنة الموالية تخفيض الحد الأقصى للتعريف من 120 % إلى 60 %. واستمر تخفيض الحد الأقصى في سنوات التسعينات إلى 50 %، ثم 45 % ليصل إلى 30 % في سنة 2002. كما أرفق تخفيض الحد الأقصى بتخفيض باقي النسب الضريبية في الفئات التعريفية، واستقرت المعدلات الضريبية في ثلاث مجموعات هي: 5 %، 15 %، 30 %، إضافة إلى الإعفاء. بذلك أصبح هيكل التعريفات الجمركية في الجزائر ذي أسعار ثلاثة فقط.

وجدريد ذكره أن الجزائر قد أبرمت العديد من الاتفاقيات التجارية الإقليمية، مع دول المغرب العربي، وفي المحيط العربي ومع الاتحاد الأوروبي، إضافة إلى الاتفاقيات الثنائية العديدة، حيث تقتضي هذه الاتفاقيات التفكيك التعريفي المتدرج عبر

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

الزمن. وعلى مستوى الأثر فإن اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، كانت ستؤدي إلى تخفيض معدلات الضريبة الجمركية لتصل إلى الإعفاء بعد سنوات، غير أن ذلك لم يحدث، ونفس الشيء حدث مع اتحاد المغرب العربي. أما في إطار اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي الموقع سنة 2005، فنص على التخفيض التدريجي للضرائب والرسوم الجمركية المفروضة على واردات الجزائر القادمة من دول الاتحاد وصادراتها نحو دول الاتحاد، وصولاً إلى إنشاء منطقة تجارة حرة للسلع الصناعية في آفاق عام 2017. علماً أن واردات الجزائر من الاتحاد تفوق 60 % من تجارتها الخارجية في المتوسط، ما أدى إلى خسارة إيرادات مهمة، جعلها تطالب بمراجعة بنود الاتفاق في الجانب المتعلق بالتخفيض التدريجي لمعدلاتها التعريفية على واردات الاتحاد الأوروبي.

ج- تبسيط الإجراءات الجمركية:

كان ثقل الإجراءات الجمركية والتدخل الانتسابي من طرف أعوان الجمارك، أهم أسباب انتشار الفساد وتفشي جرائم التهريب الجمركي. وهي الحلقة الأصعب التي لا بد من فكها، من أجل تبسيط الإجراءات الجمركية ورفع درجة انسياب حركة التجارة الخارجية.

لقد أدركت الإدارة الجمركية في الجزائر أهمية تسهيل وتبسيط الإجراءات الجمركية أمام المتعاملين في التجارة الخارجية، وضبط القواعد والخطوات الفعلية الضرورية لإنفاذ النظام الجمركي، بدءاً من وصول البضائع وحتى إخراجها من الحرم الجمركي. وقد بذلت جهوداً كبيرة في تطوير بنية العمل الجمركي، وكسر دائرة الأعمال البيروقراطية وممارسات الفساد، وتعدد حلقات الجمركة واختلافها، وطول فترة الدورة المستندية وتعددتها في العمل الجمركي.

وفي سبيل تطوير الإجراءات الجمركية استعانت بتأسيس مجموعة من الإجراءات المبسطة، تخص نواحي عديدة:

• النواحي الشكلية:

حيث تم تخفيف الإجراءات الجمركية عبر:

- إنشاء مخازن ومساحات الإيداع المؤقت، لرفع طاقة تخزين البضائع مؤقتاً بالإقليم الجمركي؛
- سن إجراءات جمركة مبسطة، بدءاً من إيداع التصريح الجمركي والشروط الخاصة بتحرير التصريح، وانتهاءً بعمليات الفحص والمعاينة؛

- تطبيق نظام مراقبة البضائع عن طريق الفحص الجزئي للبضائع؛
- إجراء عمليات الفحص بالتنقل إلى المستودعات الخاصة؛
- تطبيق نظام الفحص المستندي دون اللجوء إلى الفحص المادي للبضائع؛
- اعتماد إدارة الجمارك في كل المناطق على بيان جمركي موحد.

• النواحي الإجرائية:

وقد مس التبسيط مايلي:

- إدخال الليونة الكافية فيما يخص الشروط المتعلقة بتطبيق قانون التعريف الجمركية، وطرق تحصيل الضرائب والرسوم المترتبة على المتعاملين؛
- توجيه إدارة الجمارك عرضاً يتعلق بالتسهيلات المرتبطة بالنظم الجمركية الاقتصادية، وهي:

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

نظام المستودعات، نظام الإدخال المؤقت، ونظام التصدير المؤقت، وأيضاً نظام العبور الجمركي المحلي والدولي. إضافة إلى عرضها نظام المستودع الصناعي، ونظام إعادة التموين بالإعفاء، والنظم الجمركية الاقتصادية المتعلقة بتحسين التصنيع. والهدف الأساسي لهذه النظم هو تشجيع عمليات تصدير المنتجات المحلية نحو الخارج.

• النواحي الفنية:

ويتعلق بسعي إدارة الجمارك الجزائرية إلى توفير الإمكانيات المادية والفنية لتطوير العمل الجمركي، واستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة في مجال الاتصالات وتبادل المعلومات. وذلك باعتماد الطرق والحلول التكنولوجية في أعمال الجمركة، وتقديم الخدمات الجمركية، تسهيلاتاً للخطوات الإجرائية اللازمة للإفراج الجمركي وجمركة البضائع، وتخفيضاً للوقت اللازم لبقاء البضائع والسلع في الحرم الجمركي.

لكن ورغم تحسن كفاءة بعض عمليات الجمركة المرتبطة بالإفراج الجمركي، فإن مدة مكوث البضائع بالحرم الجمركي لا يزال طويلاً، ويقدر بـ15 يوماً كاملاً من بعد إتمام كل الإجراءات اللازمة لرفع البضائع، في حين تقدر الفترة اللازمة للإفراج الجمركي بالمغرب مثلاً بالساعات لا الأيام¹⁵. وهو مؤشر على أن النتائج المحققة في مجال تبسيط الإجراءات لا تزال بعيدة عن المعايير الدولية، وأنها تحتاج إلى جهود أخرى مضاعفة في سبيل تحقيق هذا الهدف.

د- تطبيق نظم جمركية حديثة:

هناك نظامان اثنان يتمثلان في:

• نظام إدارة المخاطر:

لقد كانت عملية إنجاز المعاملات الجمركية في الجزائر، وتخليص البضائع المستوردة والمصدرة، تتم اعتماداً على أسلوب المعاينة المادية لكافة الوثائق والمستندات الورقية من قبل إدارة الجمارك. وواضح هنا أن الإجراءات المستندة إلى المعاينة المادية لكافة البضائع والسلع، تؤدي إلى تأخير استلام البضائع وبطء إجراءات الجمركة وتعقدها. لأجل تطوير أدوات ونظم العمل الجمركي، بدأت إدارة الجمارك بتطبيق أسلوب إدارة المخاطر والرقابة اللاحقة منذ أواخر التسعينات، بالتوازي مع الإصلاحات التي مست جميع أدوات ومناهج العمل الجمركي. باعتباره أسلوباً مهماً جداً في الإصلاح، وإرساء قواعد التوازن بين ضبط الإجراءات الجمركية وتسهيل التجارة الخارجية.

يقوم نظام إدارة المخاطر على استهداف العمليات التجارية التي تشكل درجة خطر عالية، وبالمقابل إعطاء تسهيلات جمركية للعمليات التجارية ذات الخطر الأقل. ويتم ذلك بتصنيف درجات الخطر المحتمل وتحديد معايير الانتقائية بين صنفين المتعاملين بوضوح¹⁶. ويقع عبء هذا العمل على عاتق المديرية الفرعية لإدارة المخاطر، التي تركز جهودها على جمع المعلومات والبيانات من مصادر الاستعلامات المختلفة، التي تتوفر لدى إدارة الجمارك.

وبناءً على هذه المعلومات يمكنها تعزيز معايير نظام الانتقائية وتغذيته بالمعلومات اللازمة والحديثة، ضمن سياق تطبيقه على مجتمع المتعاملين الاقتصاديين. وتبيان أولئك الملتزمين بالقوانين الجمركية لتبسيط الإجراءات الجمركية الخاصة ببضائعهم، ومنحهم الإفراج المباشر عنها حالما تم دفع الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة، وبالتالي إرجاء إجراءات المعاينة المادية إلى ما بعد الإفراج.

وبشكل عام، يقوم نظام الانتقائية على أربعة معايير أساسية: هي

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

- طبيعة التعامل الاقتصادي، وسمته ومدى مصداقيته؛
- طبيعة البضاعة، والتدقيق في بلد المنشأ، وبندها الجمركي، وقيمتها؛
- مسار البضاعة، بخصوص بلد الإنتاج والتصدير، ومسار وطرق نقلها؛
- طبيعة نظام الإفراج، وطبيعة التسهيلات الجبائية التي تتمتع بها البضاعة، والنظام الاقتصادي الجمركي الذي تخضع له.
- نظام الرقابة اللاحقة:

هو إجراء جمركي مكمل لعمل المديرية الفرعية للقيمة الجمركية، أضفت عليه المادة 92 من قانون الجمارك المعدل والمتمم بالقانون 10-98 الصادر سنة 1998، الشرعية الضرورية، فهو يمكن من مراجعة مدى صحة البيانات الواردة بالتصاريح الجمركية. ومن ناحية أخرى يكفل نظام الرقابة اللاحقة نقل أعباء العمل الإداري الجمركي، في جزء كبير منه، إلى مرحلة ما بعد الإفراج الجمركي.

وبالتالي عد كأداة مهمة لتسريع حركة التجارة الخارجية، وتخفيض الزمن الضروري لبقاء البضائع تحت مسؤولية إدارة الجمارك، وأيضاً لمواجهة وإبطال المعاملات التجارية غير القانونية التي تثقل كاهل الاقتصاد الوطني.

ومن أجل إنجاح هذا النظام، فإن تنفيذه يقتضي مراعاة بعض الشروط الموضوعية أهمها:

- ضبط آليات إنفاذ نظام الانتقائية واختيار المتعاملين الاقتصاديين، وتحديد شروط استفادة التصاريح الجمركية من الإفراج الجمركي بشكل واضح؛
- التأهيل العلمي الكافي للمورد البشري المكلف بأعمال الرقابة اللاحقة، في كافة جوانبها، خاصة ما يتعلق بالجانب التقني كالمنشأ، والقيمة، والتصنيف التعريفي، وبالجانب المحاسبي وتطبيقاته المتعددة؛
- توسيع دائرة إعلام المتعاملين عن مكونات ومهام الرقابة اللاحقة، بالاعتماد على الأدوات التكنولوجية الحديثة؛
- إعطاء التنسيق والتعاون بين إدارة الجمارك وإدارات حكومية أخرى بعداً استراتيجياً، خاصة إدارتي الضرائب والتجارة.

وبعد سنوات من تطبيق هذا النظام، لا تزال إدارة الجمارك الجزائرية تعاني من بعض الصعوبات في التطبيق، خصوصاً ما تعلق بضوابط الإعلام الواسع للمتعاملين في هذا المجال، وأيضاً قلة التنسيق والتعاون المطلوب مع الإدارات الحكومية الأخرى.

هـ- التقييم الجمركي وقواعد المنشأ والمعاملات التفضيلية:

كانت مسألة التقييم الجمركي وقواعد المنشأ من أعقد المشكلات التي واجهتها إدارة الجمارك الجزائرية، التي كانت سبباً مباشراً في انتشار مظاهرها لغش والتهرب الجمركي، وتأخير غير معقول لعملية التخليص الجمركي، وانتشار كبير لقضايا المنازعات الجمركية. وبالتالي كانت الحاجة ماسة إلى تبني أسس تقييم موحدة، ومعايير عادلة لتحديد منشأ البضائع المستوردة، تتناغم مع القواعد الدولية للتقييم الجمركي وتحديد المنشأ.

• التقييم الجمركي:

من الناحية التاريخية انضمت الجزائر إلى اتفاقية بروكسل للقيمة عام 1976¹⁷، وجاء قانون الجمارك لعام 1979 مكرساً هذا الاتجاه. لكن من الناحية العلمية أجاز هذا القانون لإدارة الجمارك الأخذ بطرق أخرى لتقدير السعر الحقيقي للبضائع، غير اللجوء إلى سعر الفواتير وهو سعر السوق العادي¹⁸.

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

إن إدارة الجمارك الجزائرية كانت تتدخل دائماً للفصل فيما إذا كانت أسعار الفواتير المصرح بها تتوافق أم لا مع السعر العادي، وقد نتج عن هذا التدخل ظهور نماذج متعددة للتقييم الجمركي، تؤدي إلى التأثير المباشر أو غير المباشر على قيمة السلع. لكن مع تعديل قانون الجمارك عام 1998، غدا التقييم الجمركي يعتمد على قيمة الصفقة، أي القيمة التعاقدية كأساس لتقييم السلع والبضائع.

- التقييم الجمركي القائم على القيمة الإدارية:

لجأت إدارة الجمارك إلى تطبيق التقييم الإداري، وفرض القيمة الإدارية النظرية بدلاً من اعتماد سعر الفواتير في تقدير السعر الحقيقي للسلع، وفق تعريف المادة السابعة من الغات. وكان ذلك يعود إلى مسميات عديدة، أهمها الفوضى والعشوائية التي ميزت الممارسات التجارية الخارجية في السنوات الأولى من التحرير والانفتاح التجاري. بالإضافة إلى تفشي أساليب الغش والتهرب حيال القيمة المصرح بها، من قبل المتعاملين الاقتصاديين.

ولقد شمل نظام التقييم الإداري منذ بداية تطبيقه سنة 1995، 1571 منتج من مجموع الأوضاع التعريفية الكلية المقدرة بأكثر من 6000 منتج، أي أن هذا النظام شمل ربع المنتجات المستوردة. وقد تم تكليف ثلاثة هيكل تنظيمية لإدارة وإعداد القيم المختلفة للسلع والبضائع، خاصة منها السلع الكمالية والثانوية والمضرة بالمنتجات المحلية*.

جدير ذكره هنا أن نظام التقييم الإداري في الجزائر، الذي استمر ما بين عامي 1995-2001، كان نظاماً يخالف بنود وأحكام المادة السابعة من اتفاقية التقييم الجمركي لمنظمة التجارة العالمية WTO من جهة، ومن جهة ثانية هو تطبيق تعسفي لبنود وأحكام اتفاقية بروكسل للقيمة. لذلك فقد كان من العوائق غير الجمركية المهمة، التي عرقلت انسياب وسلاسة حركة التجارة الخارجية.

- التقييم الجمركي القائم على اتفاقية التقييم الجمركي الجديدة:

قضت أحكام المادة 16 من قانون الجمارك المعدل والمتمم، بأن تلتزم الجزائر بالتقييم الجمركي الجديد المعتمد على السعر المدفوع أو القابل للدفع على البضائع المستوردة، بمعنى أن القاعدة المعتمد عليها في التصريح الجمركي مبنية على أساس قيمة الصفقة أو القيمة التعاقدية.

وكان يفترض أن يتم ذلك ابتداءً من سنة 1998، لكن ذلك لم يتم لأسباب كثيرة. فمن الناحية التشريعية تم الانتقال إلى نظام التقييم الجديد، أما من الناحية العملية فقد استمر نظام التقييم الإداري السابق حتى نهاية سنة 2001. وبعد هذه السنة تم تطبيق أحكام اتفاقية التقييم الجمركي الجديدة بصورة ضعيفة، عبر الدمج غير الكامل لأحكام الاتفاقية، مما جعل نظام التقييم الجمركي يبدو أعرجاً في أحسن الأحوال.

ومن المهم الإشارة إلى أن الجزائر لم تتحكم بعد في نظام طوكيو للقيمة، ولا يزال الانتقال إلى هذا النظام تطبعه العديد من الصعوبات. حيث يفترض أنه إذا تعذر تطبيق طريقة قيمة الصفقة، تأخذ إدارة الجمارك بالطريقة الثانية وهي قيمة الصفقة لبضائع مطابقة أو الطريقة الثالثة وهي قيمة الصفقة لبضائع مشابهة.

لكن ذلك لا يحدث، وعلة ذلك المصاعب الإجرائية الجمّة، وكثرة المتطلبات التشريعية والإجرائية، التي على إدارة الجمارك مواجهتها عند تنفيذ أياً من الطرق الستة التي حددها الاتفاقية.

ومنذ 2006 إلى يومنا، يجري تقييم السلع المستوردة عبر تصنيفها إلى صنفين. صنف المواد الأولية، التي تقيم بالرجوع إلى أسعارها في البورصات العالمية، وصنف المنتجات النهائية، التي يجري تقييمها اعتماداً على القيمة المرجعية لهذه السلع، التي تعرف بـ "Fourchette de valeur".

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

يبدو أن التنفيذ غير الكامل لأحكام اتفاقية التقييم الجمركي الجديدة، واستمرار اللجوء إلى بعض أحكام نظام بروكسل للقيمة، يمكن أن يعزى إلى تأخير توقيع الجزائر على الانتساب إلى منظمة التجارة العالمية WTO. وطالما لم يتم ذلك فهي غير ملزمة بالإلغاء الصريح لمفهوم بروكسل للقيمة، كما أنها غير ملزمة بالتنفيذ الحرفي لأحكام اتفاقية طوكيو للقيمة.

• قواعد المنشأ:

إن تحديد منشأ البضائع المستوردة يحتل أهمية كبيرة في تنفيذ السياسة الجمركية والتجارية لأي دولة، فرغم صعوبة وتعقيد هذه المسألة اليوم، فإن تحديد المنشأ يمكن السلطات الجمركية من معرفة ما إذا كانت أي سلعة تستجيب لمتطلبات قواعد المنشأ التفضيلية أم لا. ومن شأن هذا التحديد تسهيل تنفيذ إجراءات السياسة التجارية الموافقة، إذا ما كانت البضائع المستوردة لا تطبق عليها قواعد المنشأ التفضيلية، كالتعريف الجمركي والقيود الكمية ورسوم مكافحة الإغراق وإجراءات الحماية¹⁹.

تقسم قواعد المنشأ إلى صنفين هما: قواعد المنشأ التفضيلية، وقواعد المنشأ غير التفضيلية. حيث الأولى تعني تلك القوانين والتنظيمات المطبقة في بلد معين، لأجل تحديد ما إذا كانت بضاعة ما يمكن أن تستفيد من معاملة تفضيلية تعريفية عند الاستيراد. أما الثانية فتعني تلك الترتيبات والتنظيمات التي ينفذها بلد ما بغرض تحديد منشأ بضاعة مستوردة من بلد لا تربطه أي اتفاقية تفضيلية مع بلد الاستيراد*.

لقد أبرمت الجزائر اتفاقات تجارية كثيرة، منها الاتفاقات الثنائية والاتفاقات متعددة الأطراف، يتم بواسطتها تنفيذ قواعد المنشأ ومنح معاملات تفضيلية ثنائية أو متعددة.

وتعد الجزائر اليوم أربعة اتفاقات تجارية تفضيلية مهمة سارية المفعول هي²⁰:

- اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي؛

- منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى (GAFTA)؛

- الاتفاقية التجارية مع الأردن؛

- الاتفاق التفضيلي مع تونس.

• اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي:

لقد أعطى هذا الاتفاق امتيازات جبائية متبادلة للسلع التي تستوفي شرط التحويل الجوهري*، التي حددها البروتوكول رقم 6 في الملحق 2، أما المنتجات غير المستوفية لشرط التحويل الجوهري، فقد حددتها المادة 8 من نفس البروتوكول.

لكن اشترط الاتفاق منح تلك الامتيازات بإعطاء شهادة إثبات المنشأ الجزائري أو الاتحادي لتلك البضائع المستوردة. إضافة إلى أنه أعطى الحق لبلد الاستيراد بطلب أدلة إثبات منشأ البضائع المستوردة، وقد يطلب إرفاق التصريح الوارد بالفاتورة بتصريح استيفاء الشروط اللازمة لتنفيذ الاتفاق.

• منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى GAFTA:

أعلن المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجامعة الدول العربية بداية سنة 1997، عن قيام منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، في أمد أقصاه عشر سنوات بداية من 1998/01/01.

هدف الاتفاقية إلغاء القيود الجمركية وغير الجمركية بشكل تام على التبادل التجاري البيني للدول الأعضاء في منطقة التجارة الحرة، لكن تترك الاتفاقية الحرية للدول الأعضاء في تحديد سياساتها التجارية الخارجية²¹.

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

ويكون تحرير التبادل وفق مبدأ التحرير المتدرج، واشترطت الاتفاقية توفر قواعد منشأ عربية يقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجامعة الدول العربية. كما أقرت منح المعاملة الوطنية لكافة السلع العربية المتبادلة، بخصوص المنشأ والمواصفات وغيرها.

• الاتفاقية التجارية مع الأردن:

تم إبرامها في الجزائر في شهر مايو 1997، تهدف إلى منح بعض الامتيازات الجبائية للمنتجات المتبادلة بين الجزائر والأردن، تصل حد الإعفاء إذا ما حصلت السلع المتبادلة على شهادة المنشأ من إحدى الدولتين. ويكون ذلك في ظل شرط البضائع المحصل عليها كلياً في بلد التصدير، وشرط التحويل الجوهري الكافي، إضافة إلى إلزامية شهادة تثبت المنشأ الجزائري أو الأردني للسلع المستوردة من الطرفين.

• الاتفاق التفضيلي مع تونس:

لقد منح الاتفاق التفضيلي مع تونس الموقع بين الجزائر وتونس عام 1981، مجموعة من الامتيازات الجبائية المتبادلة بين الطرفين. وقد حدد الاتفاق قائمة بالمنتجات والسلع التي تستفيد من تلك الامتيازات، وفقاً لشروط محددة. وبالمثل يجري تحديد منشأ البضائع المتبادلة بين الطرفين وفقاً للمعايير المعتمدة في تحديد قواعد المنشأ التفضيلية التي أشرنا إليها في اتفاقية الأردن، مع اختلاف يتعلق بنسبة القيمة المضافة المتحصل عليها في شرط التحويل الجوهري.

و- حوسبة العمل الجمركي:

إن عملية حوسبة الإجراءات الجمركية وسيلة هامة لزيادة الكفاءة في العمل الجمركي وجعل العمليات الجمركية ذات كفاءة وفعالية أكبر. لكن تتطلب عملية حوسبة العمل الجمركي وضع خطة تنفيذية واضحة المعالم والأهداف، مع تحديد الزمن اللازم لتنفيذها.

ولأجل زيادة كفاءة العمل الجمركي، وتنفيذاً للالتزامات الجزائر تجاه منظمات دولية عديدة، سارعت إدارة الجمارك إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وكان هدفها تسهيل وتبسيط الخطوات العملية لجمركة البضائع، وتخفيض معدل الإفراج الجمركي، بما يعكس الممارسات الحديثة للإدارة الجمركية المتطورة.

• نظام سيغاد SIGAD:

صمم أول نظام جمركي محوسب في الجزائر في الثمانينات، وكان محدوداً وضعيفاً. وفي منتصف التسعينات تم تطبيق نظام جديد لتكنولوجيا المعلومات في العمل الجمركي، وكان ذلك بعد إنشاء المركز الوطني للإعلام الآلي والإحصاءات CNIS سنة 1993²².

وجاء النظام الجديد: SIGAD: Système d'Information et de Gestion Automatisé des Douanes ليغطي الإجراءات المرتبطة بالتجارة الخارجية، وميادين أخرى جديدة. أهمها إجراءات جمركة البضائع، الجباية الجمركية، توفير إحصاءات التجارة الخارجية.

• مكونات نظام سيغاد SIGAD:

يتكون نظام سيغاد SIGAD من أربعة أنظمة فرعية هي:

- نظام التعريفية الشاملة أو المدججة، تضم جداول النظام المنسق لوصف وترميز البضائع، المعروف اختصاراً بـ HS، كما تضم مختلف أصناف الضرائب والرسوم الجمركية لجميع الأوضاع التعريفية المقدرة بأكثر من 6000 منتج، من بينها السلع التي تتمتع بمعاملات تفضيلية؛

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

- نظام جمركة البضائع، ويتضمن تحديد إجراءات الجمركة، من أول خطوة إلى آخر خطوة تخطوها السلع بمناسبة الاستيراد أو التصدير؛
- نظام المنازعات، الذي ينظر في الدعاوى القضائية المرتبطة بأنشطة الاستيراد والتصدير؛
- نظام الإحصاءات، الذي أسندت له عمليات جمع المعلومات وإدارتها وتحليلها.

• مراحل نظام سيغاد SIGAD:

إن نظام جمركة البضائع في سيغاد يمر بأربعة مراحل، تبدأ بإدخال المعلومات والبيانات الجمركية بأسلوب الإدخال المباشر DTI. ثم تأتي مرحلة تسليم البيانات الجمركية لمركز الجمارك وكل الوثائق والمستندات الضرورية، لأجل التحقق منها وتحديد المسرب الملائم للبضائع، اعتماداً على نظام الانتقائية في نظام إدارة المخاطر.

بعد تحديد المسرب الموافق (أخضر، برتقالي أو أحمر)، تأتي مرحلة تدقيق ومراجعة البيانات والمستندات المقدمة بالنسبة للمسربين البرتقالي والأحمر.

بينما يرجى ذلك بالنسبة للمسرب الأخضر إلى المراجعة اللاحقة، التي تأتي بعد الإفراج عن البضائع، عكس حالة المسرب البرتقالي والمسرب الأحمر، وتكون مرحلة دفع الضرائب والرسوم المستحقة آخر مرحلة من مراحل نظام سيغاد.

ز - تأهيل العنصر البشري:

كان العنصر البشري ولا يزال هو العنصر الأساسي والأكثر أهمية من كل العناصر الأخرى المعتمد عليها في الإصلاح الجمركي، فهو أكثر تأثيراً في كفاءة وفعالية الجمارك، والوصول إلى تحقيق أهدافها، إذا ما كان صاحب مهارات فنية ومؤهلات علمية ووظيفية.

لذلك وتأكيداً على أهمية العنصر البشري فقد جرى استحداث برنامج تحسين إدارة الموارد البشرية في 2007، لكن وقبل هذا التاريخ فإن وضع الموارد البشرية كان مقلقاً للغاية في قطاع الجمارك، وتجلي ذلك في²³:

- اعتماد إدارة الجمارك على أطر قديمة في إدارة مواردها البشرية، خالية من العوامل المحفزة للموظفين على القيام بأعمالهم؛
- تطبيق نصوص تنظيمية لا تسمح بالاختيار الأنسب للمرشحين لتقلد مناصب أعلى، حيث يعتمد تقدير الأداء على أسس ترقية جامدة؛
- نقص عددي في العمال المؤهلين لشغل مناصب محددة، خصوصاً ما تعلق بجانب أعمال الرقابة والتدقيق وتشغيل الأنظمة التكنولوجية؛
- غياب برامج وعمليات الرقابة الداخلية، لاسيما رقابة المصالح الخارجية غير المتمركزة (المتنقلة)، حيث يرتفع معدل تنفيذ الموظفين لسلطاتهم الانتسابية؛
- غياب المعايير الموضوعية في التوظيف وتقدير المؤهلات، وفي التدريب والتكوين المناسب؛
- عدم توفر مدارس للتدريب والتكوين الجمركي، فضلاً عن توفر المدربين المحترفين. لذلك كان مستوى التأهيل الوظيفي لمنتسبي الجمارك ضعيف جداً؛
- انعدام سياسة واضحة للتدريب والتكوين الجمركي، بل عدم القدرة على ضبط برامج سنوية للتكوين المستمر؛
- والتنافر بين احتياجات الإدارة الجمركية ومحتوى هذه البرامج. إضافة إلى العجز الفادح في تحديد المعلومات

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

والتدريب المستمر، لاسيما الميادين المهمة مثل إجراءات التخليص الجمركي، إدارة المخاطر والرقابة اللاحقة، وإدارة نشاطات الفرق الجمركية؛

- ضعف معدل التأطير، الذي لم يتعد حاجر 3,5%، منهم 1,5% فقط ذوو مستويات جامعية. وضعف شديد في المستوى العام للمؤهلات الوظيفية، إذ لا يتعدى عدد الموظفين الجامعيين 20% من مجموع الموظفين في القطاع؛
- غياب التنسيق بين المؤسسات المهمة بالتدريب والتكوين الجمركي، وبروز التداخل في الاختصاصات والبرامج؛
- خلو المعايير المعتمدة في انتقاء وتعيين وترقية الموظفين من عوامل مرتبطة بالتزاهة الجمركية وأخلاقيات العمل الجمركي؛

- عدم القدرة على بلورة استراتيجية شاملة وواضحة بخصوص تقييم الأجور والرواتب وتقدير العلاوات والحوافز؛
 - الفشل في تفعيل آليات توقيع العقوبات وردع الموظفين المخالفين للنظم والقوانين السارية.
- لكن ومع إطلاق المديرية العامة للجمارك، برنامج عصرنة الجمارك للفترة 2007-2010، فقد أحدث تحسناً في إدارة الموارد البشرية، لعل أهم ملامحها كانت:

- مراجعة القوانين التنظيمية النازمة لعمل الإدارة الجمركية، ومنها إدارة الموارد البشرية؛
- رفع مستوى الشفافية، بالإعلان عن المواصفات والمؤشرات الخاصة بإدارة الموارد البشرية؛
- بدء تنفيذ برنامج لامركزية إدارة الموارد البشرية؛
- وضع نظام لمراجعة الوظائف والكفاءات الجمركية، وتطهير وتحيين البيانات المتعلقة بالموارد البشرية؛
- توسيع المعايير المعتمدة في اختيار موظفي الجمارك وتعيينهم وترقيتهم، لتشمل معيار التزاهة الجمركية؛
- رسم سياسة تقييم جديدة للإطارات والمستخدمين، تؤسس على تمييز الأداء لا الأقدمية؛
- ربط منح الإضافات والعلاوات على الأجور بالأداء المتميز للمستخدمين؛
- القيام بتطوير برامج التدريب والتكوين الجمركي، وضمان التكوين المستمر للموظفين والتأهيل الوظيفي؛
- توفير فرص التدريب الرسمي بخصوص أعمال الرقابة الداخلية وأعمال جمركية أخرى حساسة؛
- التدوير الجغرافي للمناصب، بهدف الحد من السلطة الانتسابية؛
- توفير نظام صحي ونظام تقاعد مريح لموظفي الجمارك؛
- فرض تصريح موظفي الجمارك بممتلكاتهم لدى الإدارة الجمركية، كإجراء لتشجيع الشفافية والتزاهة²⁴.

ثالثاً: نتائج التطوير الجمركي:

لقد تم التعامل مع الإصلاحات الجمركية كأداة لتحقيق التسهيل التجاري وتسريع حركة التجارة الخارجية، ومن جهة ثانية كأداة لمنع التجارة غير المشروعة. تطبيقاً للسياسات التجارية الحكومية وحماية الاقتصاد الوطني، واستجابة لمجتمع الأعمال (مصدرين ومستوردين) ومتطلبات الهيئات والمعايير الدولية.

واليوم، وبالرغم من انقضاء سنوات عديدة على الإصلاحات الجمركية، فإن نتائج التطوير تبقى دون النتائج المرجوة. ففي تقرير صادر عن صندوق النقد الدولي في 2014، أظهر أن التسهيل التجاري كهدف رئيسي للإصلاح لم يتحقق، بدليل أن²⁵:

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

- التكاليف المطلوبة لإتمام كل إجراءات الاستيراد والتصدير هي واحدة من أعلى المعدلات في منطقة الدول العربية، دونما احتساب تكاليف النقل البحري. ويعود السبب إلى إعداد المستندات والوثائق بتكلفة تتعدى تلك المسجلة في المغرب مثلاً بثلاث مرات، وكوريا بثماني مرات؛
 - الوثائق المطلوبة لإنهاء المعاملات الجمركية تعد ثماني وثائق، وهي تتعدى بوثيقتين ماهو مطلوب لدى باقي الدول العربية؛
 - تكلفة استيراد حاوية أو تصديرها هي من بين الأعلى لدى الدول العربية، ودول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، ودول شرق آسيا والمحيط الهادي؛
 - إن الأداء الجمركي الضعيف تؤكد مؤشرات التنافسية ومناخ الأعمال والاستثمار وغيرها حيث تحتل الجزائر المراتب المتدنية؛
 - المرتبة 87 بين 140 دولة في العالم، فيما يتعلق بالتنافسية العالمية، في تقرير المنتدى الاقتصادي العالمي لسنة 2015²⁶؛
 - المرتبة 153 بين 189 دولة في العالم، بخصوص مدى توفر مناخ الأعمال²⁷؛
 - المرتبة 154 بين 186 دولة في العالم، فيما يخص الحرية الاقتصادية²⁸.
- لذلك، ومن أجل زيادة الأداء الجمركي وتحسينه، يتعين على إدارة الجمارك مواصلة عمليات إصلاح وتطوير العمل الجمركي، عبر ثلاثة محاور رئيسية هي:
- أ- التسهيل التجاري:
- تطبيق وتوسيع المفهوم الجديد للشراكة بين الجمارك وقطاع الأعمال، الذي يستهدف تسهيل الإجراءات الجمركية للشركاء الاقتصاديين الملتزمين الذين لا يشكلون خطراً على الموارد المالية للدولة. وبالمقابل التركيز على المعاملات التجارية التي تشكل خطراً حقيقياً على الاقتصاد الوطني.
 - توسيع نظام سيغاد ليشمل كل المراكز الجمركية، وتطبيق إجراءات جمركية موحدة، حتى تكون منسقة ومتجانسة عبر كل المكاتب الجمركية للبلد.
 - تطوير الأنظمة المعلوماتية الأخرى لدى إدارة الجمارك، وربطها بنظام سيغاد بشكل عملي دائم ومستمر.
 - مراجعة الجوانب الفاشلة في نظام سيغاد، لأجل تطويره وإدامته، حتى يتفاعل إيجاباً مع التطورات التكنولوجية والمعلوماتية المتسارعة، ويستجيب لقواعد التنفيذ السليم للممارسات التجارية الدولية.
 - ضرورة إنشاء الشباك الوحيد Single Window، لتسريع مراحل جمركة البضائع، والتطبيق الفعلي لتبسيط الإجراءات الجمركية، وبذلك تخفيض الوقت اللازم للإفراج الجمركي عن البضائع.
 - الإقلاع عن اللجوء إلى الأعمال اليدوية واستخدام المستندات الورقية-تم ميكنة كل الإجراءات تقريباً- التي تتكون من 130 إجراءً فرعياً²⁹. وحل مشكلة طول بقاء السلع في الحرم الجمركي، الذي يقدر اليوم بـ ثمانية أيام بينما يقدر في المغرب بالساعة. ويكون ذلك بتعميم نظام سيغاد وإنشاء الشباك الوحيد، حيث سيساعد في زيادة كفاءة الإجراءات المرتبطة بالإفراج الجمركي، وتحديد مسؤولية كل المتدخلين عن التأخيرات وزيادة تكاليف الجمركة.

ب- تحسين تحصيل الجباية الجمركية:

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

- تعزيز نظام إدارة المخاطر بإنشاء قاعدة بيانات تتمتع بالموثوقية، تمكن من جمع المعلومات والبيانات اللازمة للرقابة الجمركية، حيث يعاني هذا النظام من شح كبير في المعلومات المغذية لعملية اتخاذ القرار والتحديد الدقيق للخطر المحتمل. ويظهر ذلك في انخفاض معدل البضائع التي تستفيد من المسرب الأخضر، الذي لا يتعدى 5% من مجموع التصاريح الجمركية³⁰.
 - توسيع مصادر المعلومات والبيانات، وتسريع تداولها في الإدارة الجمركية بمختلف أقسامها وبمختلف الأنظمة الآلية فيها. إضافة إلى تداولها مع الإدارات الحكومية الأخرى، في وزارة المالية وكل الهيئات المتدخلة في مجال التجارة الخارجية.
 - إيلاء أهمية أكبر لعملية توفير البيانات الإحصائية عن التجارة الخارجية، ووضعها في متناول شركاء إدارة الجمارك. ويكون ذلك بإعادة تنظيمها بالكامل لدعم عمليات تخزين البيانات الإحصائية، واستظهارها، واستعمالها من طرف إدارة الجمارك وشركائها.
 - الانتقال نحو استخدام مدونة تعريفية بعشرة أرقام بدل ثمانية، مما يسمح بالوصف الدقيق للسلع والبضائع، وتحصيل مزايا جبائية واقتصادية وإحصائية متعددة. (ينطلق تنفيذها في شهر يوليو 2016).
 - إعطاء أهمية كبيرة لقضية تحديد منشأ البضائع، الذي ينبغي عليه تطبيق السياسة الجمركية والتجارية للجزائر. ذلك أن إثبات صحة وصدق شهادة منشأ البضائع، هو غاية في الأهمية لمنح أو منع الحصول على امتيازات جبائية مهمة.
 - إرساء قاعدة بيانات عن القيمة الجمركية للمساعدة في تحليل المخاطر، واستخدامها في نظام حوسبة الإجراءات الجمركية.
 - دراسة المشاكل والمصاعب التي تواجهها إدارة الجمارك بخصوص التقييم الجمركي، دراسة عميقة ومتبصرة.
- ج- تطوير التشريعات والموارد البشرية:
- تعميم النظم الجمركية الاقتصادية (النظم الجمركية الخاصة)، على أن يتم التشديد فيما إذا احترمت شروط الاستفادة من هذه النظم الجمركية من قبل المتعاملين. ذلك أن هذه النظم الجمركية لا يلجأ إليها بالشكل المطلوب من قبل المتعاملين.
 - توسيع وتكثيف الإعلام الجيد للمتعاملين عن هذه النظم الجمركية الاقتصادية، بخصوص التعريف بها، طرق الاستفادة منها، المزايا التي تحصل من ورائها ...
 - مراجعة وتحيين كافة برامج تدريب وتكوين الموظفين، والاهتمام أكثر بالبرامج المخصصة لتكوين المكونين.
 - توفير التدريب الرسمي وتطويره، وبالذات في تلك الأعمال الجمركية التي تعرف بالحساسية الكبيرة، كأعمال الرقابة، والحماية والمنازعات الجمركية.
 - تعزيز نظام إدارة الموارد البشرية الآلي، الذي يسمح بتخزين ومعالجة كل البيانات المتعلقة بالموظفين لدى إدارة الجمارك، وربطه بنظام معالجة البيانات الجمركية الآلي SIGAD. كي يستجيب لقواعد الشفافية في التعامل مع العنصر البشري، ويتناسب مع متطلبات القوانين والتشريعات الوطنية والدولية.
 - ردم الهوة الكبيرة بين مستويات الأجور المرصودة للموظفين، ومستويات الفرص والحوافز المادية للانخراط في الممارسات الفاسدة.

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

- من المهم الموازنة ما بين استراتيجيات الوقاية الإيجابية (المقاربة الوقائية)، وتلك القمعية (المقاربة القمعية). ويكون ذلك ضمن استراتيجية شاملة هدفها تقليل الدوافع والفرص التي أمام الموظفين للانخراط في السلوكات الفاسدة، والتركيز على شبكة المراكز الحساسة للمعاملات غير التزيهة.

خاتمة:

إن تطوير العمل الجمركي وتحديث إدارة الجمارك الجزائرية كان بغرض تحسين الأداء لتحقيق أهداف التسهيل التجاري، وتسريع حركة التجارة الخارجية. لكن نتائج الإصلاح الجمركي لا تزال ضعيفة بعد مرور سنوات عديدة، ولم تصل بعد إلى مستوى الأداء المطلوب.

فرغم أن مؤشرات فعالية الإصلاح تظهر أن مستوى الضرائب الجمركية المحصلة مرتفع، وهو هدف أساسي لبرامج الإصلاح. وقد يكون مرتبطاً بالزيادة المضطردة للتجارة الخارجية. فإن مؤشر التسهيل التجاري يثبت أن الزمن اللازم للإفراج الجمركي مرتفع جداً، وبعيد عن المعدلات الإقليمية، فضلاً عن الدولية.

وأن مؤشر تكاليف الانتظار مرتفع أيضاً، وهو واحد من أعلى المعدلات في منطقة المغرب العربي. إضافة إلى ارتفاع معدل اللجوء إلى الأعمال اليدوية واستخدام المستندات الورقية، وكثرة الإجراءات الفعلية المطلوبة لإنهاء المعاملات الجمركية. كما نسجل أن معدل الفحص المادي للبضائع مرتفع، نتيجة الشح الكبير في المعلومات التي تتوفر عليها نظام إدارة المخاطر. وأن ذلك قد أثر بشكل سلب على قدرة إدارة الجمارك في حل مشكلة الغش في القيمة والتهرب الجمركي، وتحديد منشأ البضائع.

ثم أن مؤشر النزاهة الجمركية لا يزال ضعيفاً، وأن الموظفين يتعرضون لمستويات عالية من الضغوط تدفعهم لقبول المعاملات الفاسدة.

وفي جميع الحالات، إذا تم التركيز على معالجة جميع هذه القضايا، وتم تسجيل تقدم حقيقي بخصوص قضايا التسهيل التجاري، خاصة:

- تعزيز نظام إدارة المخاطر بقوة أكبر، وتوسيع مصادر الحصول على البيانات والمعلومات وتسريع تداولها.
- التركيز على زيادة الرضا الوظيفي لدى موظفي الجمارك وحمايتهم من التصرفات الفاسدة.
- بناء محيط عمل خارجي يتسم بالثقة والتعاون بين إدارة الجمارك ومحيطها الخارجي، إن على مستوى الإدارات الحكومية الأخرى أو على مستوى المتعاملين الاقتصاديين.

إذا تم ذلك فإن الفوائد المحققة ستتعاظم، وأن مستويات الأداء ستتحسن، ويصل بذلك الإصلاح الجمركي والتطوير إلى تحقيق أهدافه.

المراجع

- 1 جيرارد ماك ليندن Gerard Mac Linden، النزاهة في الجمارك، في: دليل تحديث الجمارك، ترجمة مروان غرايبة، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية ش.م.م، القاهرة، 2006، ص 159
- 2 عبد القادر فتحى لاشين وآخرون، تطوير الأداء الجمركي واتفاقيات منظمة التجارة العالمية أمثلة عربية مختارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، ط2، القاهرة، 2008، ص 20
- 3 غسان نصر الله، الجمارك، في: وقائع الندوة حول كفاءة التجارة في الدول الأعضاء في الإسكوا، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الأمم المتحدة، نيويورك، 1999، ص 49

تقييم مسار الإصلاح الجمركي في الجزائر

- 2محمود حامد عبد الرازق، اقتصاديات الجمارك النظرية والممارسة، مكتبة الحرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص 96
- 5غسان نصر الله، مرجع سابق ص51.
- 6عبد القادر فتحي لاشين وآخرون، مرجع سابق ص24
- 7لوك دو وولف، خوسيه ب. سو كول، ترجمة: مروان غرايبة، دليل تحديث الجمارك، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية ش م م، القاهرة، 2006، ص32.
- 8غسان نصر الله، مرجع سابق، ص50.
- 9المديرية العامة للجمارك برنامج عصرنة الجمارك 2007-2010، ص14
- 10Décret exécutif n°08-63 du 24-02-2008 portant réorganisation de l'administration Centrale du DGD
- 11قانون الجمارك رقم 79-07 الصادر في 1979/07/21 المتضمن قانون الجمارك
- 12القانون 98-10 المعدل والمتمم لقانون الجمارك رقم 79-07، الصادر في 1998/08/22 المتضمن لقانون الجمارك
- 13المديرية العامة للجمارك، برنامج عصرنة الجمارك الجزائرية 2007-2010، ص 13
- 14الأمر رقم 02-01 الصادر بتاريخ 2001/08/20، المتعلق بإصدار تعريف جمركية جديدة
- 15عبد القادر فتحي لاشين وآخرين، مرجع سابق، ص 284
- 16المادة 92 من قانون الجمارك 98-10 المعدل والمتمم للقانون 79-07
- 17الأمر 76-14 المؤرخ في 1976/02/22، المتعلق بانضمام الجزائر إلى اتفاقية بروكسل للقيمة.
- 18المادة 16 من قانون الجمارك رقم 79-07 الصادر في 1979/07/21
- *هذه الهياكل هي: اللجنة الوطنية للتقييم الجمركي، اللجان المحلية واللجنة التقنية المكلفة بالقيمة الإدارية لدى الجمارك.
- 19DGD, Manuel sur les règles de l'origine des marchandises dans le cadre de l'accord d'association Algérie – U.E., P.6
- *إن إعطاء المعاملات التفضيلية يتم بموجب اتفاقات تجارية تبرم بين دولتين أو أكثر، تنعكس في صورة امتيازات جبائية، تصل حد الإعفاء الكلي من الضرائب والرسوم، أو على الأقل إعفاء جزئي منها. وتعرف المادة 14 من قانون الجمارك منشأ البضائع بأنه البلد الذي استخرجت من باطن أرضه هذه البضاعة أو جنيت أو صنعت فيه. أما المادة 15 منه فتميز بين بلد المنشأ وبلد التصدير، فبلد التصدير هو البلد الذي أرسلت منه البضاعة ولا يعني بالضرورة أنه بلد المنشأ.
- 20Programme d'Appui aux structures du Ministère des Finances pour la préparation et le suivi des plans stratégique de Modernisation des finances Publiques, Plan stratégique-Douane, sans année, P.29
- * تحتاج عملية تحديد منشأ البضائع إلى معرفة دقيقة لجنسية البضائع منتجها المستوردة، ونلجأ إلى معيارين أساسيين هما: معيار البضائع المحصل عليها كلياً في بلد واحد، ومعيار التحويل الجوهري. ففي المعيار الأول يسهل علينا تحديد جنسية البضائع، أما في المعيار الثاني فيصعب تحديد جنسية البضائع المستوردة، لأن منتجها ليس بلداً واحداً إنما يشترك في ذلك عدة بلدان. ولحل هذا الإشكال نلجأ إلى تحديد ما هو البلد الذي جرى فيه معالجة أو تصنيع جوهري للبضاعة؟، وهذا اعتماداً على عدة طرق وضعتها "اتفاقية كيوتو" المعدلة.
- 21عمر صقر، العولمة وقضايا اقتصادية معاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000-2001، ص 193
- * يقصد بحوسبة العمل الجمركي استخدام الإدارة الجمركية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة بما يمكنها من الوصول إلى تحسين كفاءة الإدارة والإجراءات الجمركية، شريطة أن يكون ذلك وفق انتقاء منهجي مدروس لنظام الإدارة الجمركية المحوسب وتطبيقاته

22Voir le décret no.93-344 du 27 Déc. 1993, et arrêté interministériel du 24 oct.1995

23المديرية العامة للجمارك، برنامج عصنة الجمارك 2007-2010، مرجع سابق، ص37

24المرسوم التنفيذي رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006، والرسوم التنفيذية رقم 06-414 المؤرخ في 22/01/2006

25Programme d'Appui aux structures du Ministère des Finances pour la préparation et le suivi du plan stratégique de Modernisation des Finances Publiques, Plan stratégique – Douane, sans année, P.13.

26World Economic Forum, Global Competitiveness Report, 2015-2016, reports. we forum.org

27Ranking of Economies-Doing Business-world Bank Group.www.doing business.org.

282016 Index of Economic Freedom, www.heritage.com

29Programme d'Appui aux structures du Ministère des Finances pour la préparation et le suivi du plan stratégique de Modernisation des Finances Publiques, Plan stratégique - Douane, sans années, P.17

30Programme d'Appui aux structures du Ministère des Finances pour la préparation et le suivi du plan stratégique de Modernisation des Finances Publiques, Plan stratégique - Douane, sans années, P.26