



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

أتمتة المنافذ الحدودية الرؤية والتحديات

علي عدنان محمد



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرٌ ربحيٌّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2021

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

أتمتة المنافذ الحدودية الرؤية والتحديات

علي عدنان محمد

تتمتع المنافذ الحدودية بمكانة مهمة في جدول أولويات الحكومات العراقية، فعلاوة على كونها رافداً رئيساً للواردات غير النفطية للدولة العراقية، أصبحت المنافذ الحدودية نافذة للفساد تعتاش عليها عصابات من الفاسدين والخارجين على القانون والمعتدين على المال العام، ولاسيما أن الوضع الأمني غير المستقر على مدى السنوات الماضية ساعد في تهيئة بيئة خصبة لتلك العصابات لارتكاب ممارسات الفساد المختلفة، وإن غياب السياسة الحازمة في إدارة المنافذ ساعد كثيراً في تبعثر إيرادات المنافذ الحدودية؛ ليصبح إصلاح هذه المنافذ من أولويات الحكومات المتعاقبة.

تعمل شبكة من المؤسسات الحكومية والدوائر الأمنية والخدمية في المنافذ الحدودية منها الهيئة العامة للكمارك وجهاز الأمن الوطني والهيئة العامة للضرائب على إدارة المنافذ الحدودية ضمن توصيفها الوظيفي والمهام المنوطة بكل منها، وفي عام 2016، تم استحداث الهيئة العامة للمنافذ الحدودية، وأنيطت بها مسؤولية الإشراف والسيطرة والتنظيم والمراقبة على المؤسسات المختلفة العاملة في المعابر الحدودية، ومنحت صلاحية إصدار العقوبات بحق العاملين من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة عند إخلالهم بعملهم الوظيفي في المعابر الحدودية، تقلدت الهيئة العامة للمنافذ الحدودية سلطة إدارة المنافذ الحدودية ومنح مجلس الهيئة صلاحية وضع السياسة العامة للهيئة في 2017.

برز ملف المنافذ الحدودية على رأس أولويات الحكومة العراقية التي ترأسها رئيس الوزراء مصطفى الكاظمي في 2020، وبشرت هيئة المنافذ الحدودية خطة عمل لمكافحة الفساد والارتقاء بالعمل في المنافذ، حينها ذكر رئيس الهيئة الدكتور عمر الوائلي في لقاء متلفز بأن الخطوط العريضة في خطة العمل هي ”تدوير ومناقلة الموظفين، وتوفير غطاء امني، واتمة الاجراءات، والتعاون

المؤسساتي“. وبعد مضي عدة أشهر على تصريحه المذكور، وجدنا أن هناك نوعاً من الجدية والسعي الحثيث في المضي نحو أتمتة عمل المنافذ الحدودية، إذ أكد رئيس الهيئة مؤخراً بأن العمل قد بدأ في أتمتة إجازة الاستيراد وشهادة المنشأ وغيرها من المعاملات، كما أكدت الامانة العامة لرئاسة الوزراء التزام الحكومة بتنفيذ هذا المشروع وبجهود ذاتية محلية، وسنسعى في بحثنا إلى مناقشة سياسة أتمتة المنافذ الحدودية من حيث الرؤية المستقبلية وتجاوز التحديات سعياً لرفد الجهود الرامية إلى تحقيق التنمية والتطوير في عمل المنافذ الحدودية ومكافحة الفساد فيها.

الرؤية المستقبلية:

إن القضاء على الفساد في المنافذ الحدودية ليس هدفاً للأتمتة بحد ذاته؛ بل يمثل القضاء على الفساد نتيجة حتمية لتلك الخطوة، إن تلك الخطوة تتماشى مع التطور الحاصل في التجارة الدولية وتوصيات مركز الامم المتحدة لتسهيل التجارة والأعمال التجارية الإلكترونية (-UNCE FACT)، حيث أوصى المركز بضرورة اتباع نظام النافذة الواحدة (Window Single) لتسهيل الكفاءة وتنميتها في تبادل البيانات بين الشركات التجارية والحكومة، وهو من الأنظمة التي أثبتت كفاءتها في عدة دول أبرزها: (الإمارات العربية المتحدة، والأردن، والسعودية، وماليزيا، وموزمبيق) حيث أدى تطبيقه إلى السرعة والكفاءة في إنجاز المعاملات.

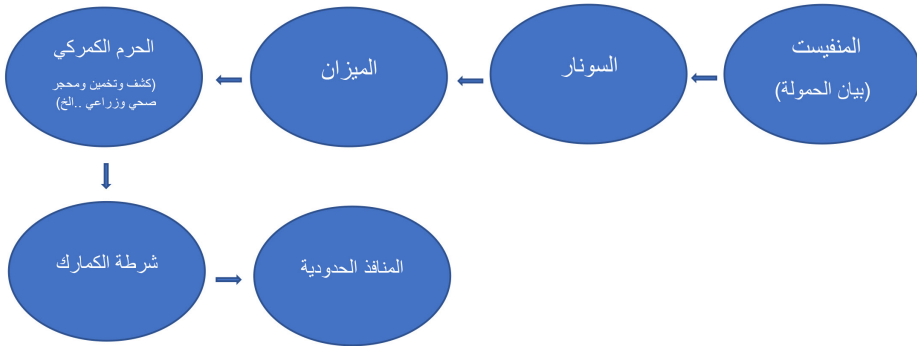
يعرف نظام النافذة الواحدة بأنه نظام يتيح للمتعاملين والمجتمع التجاري التعامل من خلال نافذة واحدة مع الجهات كافة التي لها صلة بالإفراج عن الواردات أو إنهاء إجراءات التصدير، وتقدم توصيات مركز الأمم المتحدة ثلاثة نماذج للنظام وهي كما يأتي:

1. أتمتة السلطة الواحدة: يعني وجود سلطة واحدة تتلقى المعلومات وتعممها لجميع السلطات الحكومية ذات الصلة، وتعمل بموجب هذا النظام دولة السويد.
2. النظام الإلكتروني الواحد: يعني وجود برنامج إلكتروني يستقبل البيانات ويخزنها ويعممها للجهات المختصة، والمعمول به في الولايات المتحدة الأمريكية.

3. نظام المعاملات الإلكترونية: يعني قيام التاجر بتسليم الأوراق الإلكترونية المختلفة إلى السلطات للتجهيز والموافقة في طلب واحد، كما في سنغافورة.

انطلاقاً من السعي الحثيث إلى المضي قدماً بإجراءات أتمتة المنافذ الحدودية والملقى عاتقه بشكل كبير على هيئة المنافذ الحدودية، وجدنا من الأهمية بمكان أن تهدف تلك الخطوات إلى تحقيق نظام النافذة الواحدة الإلكتروني في المستقبل القريب، ولأن الإشراف والرقابة والسيطرة على تنفيذ الخدمات بالمنافذ الحدودية هو من صلاحية سلطة واحدة وهي (هيئة المنافذ الحدودية)، نجد أن النموذج الأول هو الأقرب لتحقيق نظام النافذة الواحدة في المنافذ الحدودية في العراق "نموذج السلطة الواحدة"، حيث تتلقى هيئة المنافذ الحدودية البيانات والمعلومات المطلوبة لإنجاز المعاملة، وتعممها على السلطات الحكومية حسب نطاق المسؤولية، ليم إنجاز الأوراق المطلوبة، وإعادتها إلى هيئة المنافذ الحدودية لتسليمها إلى المراجع (المخلص الكمركي عادة).

على الرغم من تعدد الدوائر الحكومية العاملة في المنافذ الحدودية والعمل بالمعاملات الورقية إلا أن المعاملة تسير على وفق نظام (المرفق الواحد) (Shop Stop One) بمعنى أن جميع الخدمات والمعاملات تتم في مكان واحد على الرغم من تعدد الدوائر العاملة في ذلك المكان، يحتسب هذا مؤشراً إيجابياً، وخطوة أولية للعمل نحو نظام النافذة الواحدة، وتسير المعاملة في المنافذ الحدودية وفقاً للآلية الموضحة في أدناه:



رسم توضيحي يبين آلية سير المعاملة في المنافذ الحدودية

تقع مسؤولية كل خطوة من خطوات المعاملة على دائرة معينة، فالسونار مثلاً يقع على عاتق وزارة الداخلية (المديرية العامة لمكافحة المتفجرات)، أما المنفيست فالمسؤول عنه وزارة النقل (النقل البري في المنافذ الحدودية البرية)، وهكذا لبقية الخطوات، إن التقدم مستمر في امتة تلك الإجراءات، حيث تم مؤخراً العمل بنظام الرمز الشريطي (Barcode) في التعامل مع البضائع، إلا أن التعامل يتم مع نوافذ مختلفة عائدة إلى جهات حكومية مختلفة، وفي سبيل تحقيق نظام النافذة الواحدة يتوجب الاستعانة بنظام إلكتروني يربط العمل بين تلك الجهات الحكومية المختلفة العاملة في المنفذ الحدودي مع هيئة المنافذ الحدودية، التي تكون مسؤوليتها استقبال البيانات المطلوبة لإنجاز المعاملة (بشكل ورقي أو إلكتروني) وتوزيعها على الدوائر المختصة.

لا يمثل تعدد الدوائر العاملة في المنفذ الحدودي عقبة كبيرة أمام تنفيذ هذا النظام مع وجود أكثر من (15) دائرة حكومية تعمل في المنفذ الحدودي الواحد، وليست مسألة ربطها بنظام إلكتروني موحدة مهمة صعبة كما يبدو للوهلة الأولى، فبالإمكان الاستفادة من تجربة الإمارات العربية المتحدة في تنفيذ هذا النظام، إذ تعمل في منافذها كذلك (15) دائرة حكومية وتمكنت من تحقيق نظام نافذة واحدة متكامل.

التحديات والمعوقات:

تقف الإرادة السياسية على رأس التحديات أمام تحقيق نظام النافذة الواحدة والأتمتة في المنافذ الحدودية، حيث إن هذا المشروع يتطلب جهداً مشتركاً يقوم على اساس التعاون بين الدوائر العاملة في المنافذ، في حال غياب الارادة السياسية للقائمين على الوزارات والجهات غير المتربطة بوزارة التي تعمل دوائرها في المنافذ الحدودية فإن الجهود المبذولة من قبل الملاكات لن تفضي إلى تقديم مشروع جدي وواقعي، ولن تتلقى الدعم اللوجستي المادي أو المعنوي الضروري لإنجاز المشروع.

وفضلاً عن الإرادة السياسية، نجد أن هناك الكثير من التحديات الأخرى التي لا تقل أهمية

عنها وسنعكف على ذكر أهمها:

1. البنية التحتية:

لا تفتقر المنافذ الحدودية للبنى التحتية التي تمكنها من تطبيق الأنظمة الإلكترونية فحسب، بل تفتقر أيضاً إلى خطة واقعية لتطوير البنية التحتية، حيث تجد أن الأجهزة المستخدمة في المنافذ متهاكة وقديمة، وتفتقر بعض الدوائر الى أجهزة الحواسيب والنظام المحوسب، فضلاً عن ذلك، نجد الموظفين في بعض المنافذ الحدودية يعملون في كرفانات كما في ميناء سفوان، أن الترهل في البنى التحتية يعيق العمل اليومي الدائم في المنافذ الحدودية ويخلق بيئة صعبة للعمل؛ لذا سيضفي تطويرها بيئة إيجابية للعاملين في المنافذ الحدودية، إضافة إلى توفير الأرضية المناسبة للعمل على مشروع النافذة الواحدة الإلكتروني.

2. الموارد البشرية والتدريب:

تعتمد كفاءة الأنظمة الإلكترونية بشكل كبير على المستخدمين؛ لذا يجب تدريب المستخدمين وتأهيلهم للنظام الإلكتروني على آلية العمل بالنظام (أو على استخدام الحواسيب في حالات معينة)، إذ إن مهارات استخدام الأنظمة والأجهزة الإلكترونية ليس على مستوى عالٍ في نطاق المنافذ الحدودية.

3. إصلاحات تشريعية:

لن يتكامل العمل على النظام الإلكتروني من دون إجراء إصلاح تشريعي للقوانين والأنظمة واللوائح التنفيذية التي تنظم العمل ضمن المنافذ الحدودية لأسباب عديدة، أهمها أن القوانين والأنظمة المعمول بها لا تتوافق مع الإجراءات الدولية الحديثة، وإن من الضروري إعادة النظر بالقوانين، والأنظمة من أجل توحيد الإجراءات في دليل واحد وتجنب التضارب فيما بينها لأنه سيؤثر سلباً على النظام الإلكتروني، وإن كل تعديل على الأنظمة والقوانين يستوجب أن يقابله

تعديل في النظام الإلكتروني مستقبلاً؛ لذا من الضرورة حصر الإجراءات في دليل واحد.

4. الاستعانة بأنظمة الدفع الإلكتروني:

يستوجب العمل على الأتمتة ونظام النافذة الواحدة أن يتم توفير أنظمة الدفع الإلكتروني؛ لغرض الترسيم واستحصال العوائد والأجور، إذ يجب أن يتم تنمية العمل بهذه الأنظمة في المصارف الحكومية العاملة في المنافذ الحدودية.

5. أصحاب المصلحة:

أصحاب المصالح هم الفئة التي تمثل التحدي الأبرز أمام الأتمتة بشكل عام، ونظام النافذة الواحدة بشكل خاص، وتنقسم هذه الفئة على نوعين: الأول: هي الطبقة الفاسدة التي تعتاش على الفساد في المنافذ الحدودية، إذ إن الأتمتة ستقضي بشكل كبير على نفوذهم وفسادهم. أما الطبقة الثانية فهي الطبقة التي تقاوم الإجراءات الإلكترونية لأنها معتادة على العمل على النظام الورقي، وليست مستعدة للعمل على تنمية مهاراتها وإلمامها بالعمل الإلكتروني.

يكمن الدافع الأكبر لمواجهة التحديات والمعوقات التي تقف بوجه المضي بالأتمتة في المنافذ الحدودية في التيقن من أنها ليست فريدة من نوعها، بل إن أغلب التجارب الناجحة السابقة قد مرت عبر ظروف مشابهة، إلا أن الإرادة والإصرار على ضبط المنافذ والمحافظة على وارداتها من الضياع كفيلاً في الدفع بالعجلة نحو الأمام، وبناءً على ذلك نقترح توصيات إجرائية قد يكون من شأنها التغلب على تحديات ومعوقات مشروع الأتمتة.

التوصيات الإجرائية:

1. التوعية والإرشاد:

تهدف الأتمتة إلى تحسين مستوى العمل والكفاءة في المنافذ الحدودية؛ مما سيعود بالمنفعة على جميع الأطراف سواء الموظف أو التاجر أو المخلص الكمركي، لكن هذه الأطراف قد لا تمتلك

الحماسة بالقدر الذي يمتلكه القائمون على المشروع، ذلك أن أي تغيير يصاحبه مخاطرة، والكثيرون ليسوا مستعدين للخوض في المخاطر؛ لذلك من الضروري القيام بحملات توعية وإرشاد تهدف إلى تعريف جميع الأطراف بأن النظام الإلكتروني سيوفر درجة عالية من الحماية القانونية للموظف من الهيئات الرقابية، فضلاً عن تسهيل عمله، وسيوفر الوقت اللازم لإتمام المعاملة للتاجر. وإن النظام القانوني سيسهل عمل المخلص الكمركي لأنه لن يضطر إلى متابعة كل الإجراءات بنفسه.

2. تنظيم آلية عمل المخلص الكمركي:

تُنجز أغلب معاملات التخليص بواسطة المفوضين أو المخلصين؛ لذا يؤثر سلباً على النظام تجاهل دور المخلص في إنجاز المعاملة، من الضروري أم يؤخذ بالحسبان تنظيم عمل المخلص الكمركي من ناحية المستندات المطلوبة، وطريقة التعامل مع المخلص بطريقة تقلل من الاحتكاك الشخصي مع موظفي المنافذ تلافياً لحالات الفساد.

3. التنفيذ بالتجربة:

قد يسبب تنفيذ نظام النافذة الواحدة دفعة واحدة إرباكاً في العمل في المنافذ الحدودية؛ لذا نقترح أن يكون التنفيذ بالتجربة، أي أن يتم اختيار أحد المنافذ الحدودية لتطبيق نظام النافذة الواحدة، لاكتساب الخبرة، ومعالجة الأخطاء، وتقييم التجربة قبل التنفيذ الكامل للنظام على المنافذ الحدودية، إذ يتيح التنفيذ التجريبي اختبار قدرة النظام الاستيعابية للمعاملات وتلافي التأخير الذي قد يرد في حال التنفيذ الكامل.

4. توحيد جدول التعريف الكمركية:

إن ضمان جدوى العمل بنظام النافذة الواحدة يستلزم توحيد جدول التعريف الكمركية بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان؛ لضمان انسيابية عمل المنافذ الحدودية، لأن الاختلاف في التعريف الكمركية من شأنه أن يسبب إرباكاً في السياسة الكمركية للبلاد، وأنه قد يؤدي إلى خلق ضغط على منافذ حدودية دون أخرى.

المصادر:

1. توصيات وتوجيهات مركز الأمم المتحدة لتسهيل التجارة والتجارة الإلكترونية (توصيات رقم 33). <http://tfig.unece.org/contents/recommendation-33.htm>.
2. د. محمد جلال محمد السيد، شيماء أمين بدوي، متطلبات تنفيذ نظام النافذة الواحدة في الجمارك المصرية في ضوء التجارب الدولية.
3. د. علي طاهر الحمود، المنافذ الحدودية: ضرورات التحديث واستحقاقات الإصلاح الاقتصادي في العراق، 2020.
4. أحمد حسن علي، بيئة النافذة الواحدة في العملية الجمركية، 2018.
5. لقاءات متلفزة مع رئيس هيئة المنافذ الحدودية د. عمر الوائلي
https://www.youtube.com/watch?v=9msWU3ku9oY&t=1944s&ab_channel=%D9%82%D9%86%D8%A7%D8%A9%D8%AF%D8%AC%D9%84%D8%A9%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B6%D8%A7%D8%A6%D9%8A%D8%A9
https://www.youtube.com/watch?v=Z1jmu9WSFHo&t=591s&ab_channel=%D9%82%D9%86%D8%A7%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%BA%D9%8A%D9%8A%D8%B1