الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال تحديث العمليات الحدودية: تجربة البرازيل

منشأ فكرة الشراكة بين القطاعين العام والخاص بهدف تحديث الجمارك

منشأ فكرة الشراكة بين القطاعين العام والخاص بهدف تحديث الجمارك

عام ١٩٩٩، أجرت لجنة التنافسية التابعة لغرفة التجارة الأمريكية في سان باولو دراسة أظهرت فيها أنَّ أجل الإنجاز ميزة غير تفاضلية رئيسية بالنسبة للبرازيل، وخلصت الدراسة إلى وجود فرص هائلة لزيادة مشاركة البرازيل في عالم التجارة إنْ كان بالإمكان رفع كفاءة الإجراءات اللوجستية (التخطيط والتنفيذ) على معابر الحدود.

وأظهرت الدراسة أنَّ أعظم الفرص الماثلة أمام الإنتاج البرازيلي من أجل تقصير أجل الإنجاز تكمن في العمليات الحدودية، وأصبحت بذلك مصدر إلهام لإنشاء مبادرة بين القطاعين العام والخاص بغية العمل مع الحكومة على تحسين وتحديث العمليات الجمركية.

وفي تشرين الثاني عام ٢٠٠٣، أطلق مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) المُنعقد في «ريو دي جانيرو» فكرة تحالف القطاع العام/الخاص بهدف تحديث الجمارك في البرازيل. وقد دار محور المؤتمر حول استخدام تقنية المعلومات والاتصالات في زيادة التجارة. كما وفر المؤتمر الإطار المؤسسي الدولي الكافي لمنح هذه الفكرة صفة الشرعية.

تحالف تحديث التجارة البرازيلية الخارجية (Procomex)

في أيار ٢٠٠٤، تأسس رسمياً تحالف تحديث التجارة الخارجية للبرازيل، الذي اشتُهر باسم «بروكومكس» كحركة غير رسمية تجمع بين أكثر من ٥٠ جمعية أعمال مع حضور عدد من كبار مسؤولي الجمارك ووزارة التنمية ووزارة الصناعة والتجارة. وخطى التحالف خطوته الأولى على طريق بناء الثقة الطويل بأن زوَّد الجمارك والشركات بآليات للحوار.

لقد أصبح واضحاً أنها عملية طويلة الأجل وتحتاج إلى هيكلية مؤسسية رسمية لضمان استمرارية الأداء. وعليه فقد أُنشئ معهد «بروكومكس» في ٢٠٠٥ كذراع تشغيلي لهذا التحالف. وطُلب إلى الشركات الإسهام فيه عن طريق تقديم المعارف المتعلقة بالأعمال التجارية والدعم المالي. ويتمتع ممثلو الشركات وجمعيات الأعمال المشاركة في التحالف بصلاحيات متساوية في حاكمية المعهد.

وفي عام ٢٠٠٦، أجريت دراسة استقصائية للجمعيات المُشاركة وعضوية الشركات فيها بغرض تحديد معيقات وفرص النماء الرئيسية، ولوضع توصيات حول تحديث إجراءات الاستيراد/التصدير. وفي نهاية عام ٢٠٠٦، نُظِّمت عملية لمراجعة الاقتراحات وتحديد أولوياتها بمساعدة وشراكة عدد من كبار مسؤولي الجمارك. حيث أسفرت المراجعة عن توقيع مذكرة تفاهم رسمية مع مصلحة الإيرادات الداخلية البرازيلية التي تتبع لها الجمارك. واستناداً إلى ما حُدِّد من الأولويات، شُكِّلت خمس مجموعات عمل تتكون من القطاع الخاص ومسؤولي الجمارك، ترفع بدورها شهرياً تقارير الإنجاز إلى اجتماع الجمارك وأعضاء التحالف.

عملية ذات خطوات ثمان لوصف المشكلات القائمة في إجراءات الاستيراد والتصدير

أعدَّ تحالف «بروكومكس» في مقتبل ٢٠١١ وصفاً للمشكلات القائمة في إجراءات الاستيراد والتصدير، وحدد الفرص المتاحة للتحسين. وقد نجم عن ذلك عملية الخطوات الثمان التي ينبغي تنفيذها بغية التعامل مع التحديات المُحددة سابقاً. واشتملت العملية على الخطوات التالية:

- أولاً: عُقدت اجتماعات مع جميع أصحاب المصلحة بالسلسلة اللوجستية من القطاع الخاص. وجُمعت جميع مُدخلاتهم في ذات الوقت بغرض تصميم خارطة بشأن سير الإجراءات الحالية.
- ثانياً: شُجِّع أصحاب المصلحة ذاتهم على التفكير بطريقة غير تقليدية وعلى تصميم خارطة مبتكرة بشأن السير الأمثل للإجراءات.
- ثالثاً: عُرضت الخارطتين، خارطة «الإجراءات الحالية» وخارطة «الإجراءات المرجوة»، على الجمارك وعلى سلطات حكومية أخرى.
- رابعاً، عيَّنت الحكومة فريقاً رفيع المستوى يتكون من اختصاصيي الجمارك الذين يتمتعون بسعة الاطلاع والدراية.
- خامساً: عمل هذا الفريق جنباً إلى جنب مع القطاع الخاص من أجل تصميم خارطة «إجراءات مرجوة» جديدة.
- سادساً: عمل فريق الجمارك مع ممثلي القطاع الخاص للخروج بخطة تنفيذ، أي كيفية الانتقال من العمليات المذكورة في خارطة «الإجراءات الحالية» إلى العمليات المذكورة في خارطة «الإجراءات المرجوة» التي صُممت على نحو مشترك. فالأخيرة كانت قد أوجزت التغييرات الواجب إحداثها على الأنظمة والمعايير والتشريعات والإجراءات التي سوف تُفصَّل في الدليل التشغيلي.

- سابعاً: عُقدت اجتماعات مشتركة كل ثلاثة أشهر بهدف متابعة جهود التنفيذ.
- ثامناً: حالما بدأت عملية التنفيذ، استمرت عملية التشاور بغية إيضاح المفردات ومعالجة المشكلات التي نشأت عند صياغة المعايير ووصف الإجراءات.

نتائج العملية ذات الخطوات الثمان

بحلول شهر آب عام ٢٠١٤، كانت جميع الخطوات المذكورة أعلاه قد طُبِّقت على إجراءات الإدخال المؤقت (TA) وإجراءات التصدير البرّي والبحري والجوي. لقد كانت التقديرات أنْ ينخفض معدل الفترة اللازمة لإتمام إجراءات الموافقة على الإدخال المؤقت من ٣٨ يوماً إلى ١٠ أيام. وقد نُفِّذت هذه العملية خلال ١٤٥ اجتماعاً عُقدت ما بين شهر نيسان ٢٠١١ إلى تموز ٢٠١٤، واستغرق كل منها يوم عمل كامل. حيث شارك فيها ما مجموعه ٥٢٨ مُتخصصاً من ١٨٨ شركة و٣٨ جمعية، كما شارك فيها ممثلون عن سبع هيئات حكومية. أما معدل عدد أفراد المجموعات المشاركة في كل اجتماع فقد وصل إلى ٢٥ مشاركاً. ونتج عن هذه الاجتماعات ٥١ خارطة مفصلة بشأن إجراءات العمل وثلاثة تقارير رئيسية بشأن التنفيذ تُعالج الآتي:

- الإدخال المؤقت؛
- عمليات التصدير؛
- عمليات الاستيراد (في مجال الإنتاج).

إحدى الفوائد العظيمة التي عادت على مصلحة الجمارك أنْ حصلت على وصف مُفصَّل واضح حول العمليات إبّان تنفيذها من خلال الوصف البياني الذي وضعه محترفون قديرون ينخرطون في كل خطوة من السلسلة اللوجستية. وقد صرحت الإدارة العامة للجمارك بأنَّ الضوابط الجمركية سوف تصبح أكثر كفاءة كلما شابهت الطريقة التي تتبعها الشركات في ضبط عملياتها التجارية، وكلما وقفت على واقع إجراءات الأعمال. فمن شأن هذه الشراكة أن ترفد الجمارك بالمعرفة المتصلة بالطريقة التي يتبعها القطاع الخاص في إدارة أعماله.

إضافة إلى تحديد أفضل فرص التغيير وأيسرها، كان هنالك العديد من «الثمار الدانية»، فقد شكلت خرائط إجراءات الأعمال إحدى المُدخلات الرئيسية لتطوير نظام نافذة واحدة جديد في البرازيل. وسوف تتزايد قدرة المنتجات البرازيلية على المنافسة كلما قلَّ وقت إنجاز الإجراءات إلى حد كبير.

أما بالنسبة للقطاع الخاص، فهذا التحالف يقدم أسلوباً منظماً يُتيح له التأثير إيجابياً على السياسات العامة التي تؤثر على أعماله.

يذكر الأفراد الذين يشاركون ويعملون في الاجتماعات المخصصة لوضع خرائط العملية أنهم يستفيدون من خبرة التعلُّم الكثيفة جداً. ورغم سعة اطلاع وكفاءة الجميع، إلا أنَّه لا يوجد بينهم من يعرف كامل العملية بالتفصيل. فالنقاش الحيوي حول تسلسل الأنشطة والاعتماد المتبادل فيما بينها من شأنه أن يقدم أفكاراً جديدة حتى لأكثر الخبراء اطلاعاً وتمرساً.

وخلاصة الأمر، أنّها شراكة مُربحة لكلا القطاعين العام والخاص.

بعض الدروس المُستفادة

إنَّ الحقيقة القائلة بأنَّ التجربة البرازيلية ما زالت حديثة جداً من ناحية التطوير المؤسسي، وأنَّها تقف أمام مُنعطف تعلمي طويل، لا تحول دون وجود بعض الدروس المفيدة التي يمكن أخذها بالاعتبار:

- ينبغي، وبكل وضوح، النظر إلى المهمة على أنها منصة لبناء العلاقات: في الحالة البرازيلية، تعمل هذه المهمة على زيادة قدرة البلد على التنافس عن طريق تحديث عمليات الجمارك.
- يقتضي هذا النموذج اشراك الأطراف التالية:
  - مسؤولي الحكومة الذين يحتلون مناصب سياسية قيادية قوية ولديهم الرغبة في تصَدُّر عملية التغيير والانخراط مع القطاع الخاص؛
  - تمثيل موسع للجمعيات (التي توفر تمثيلاً سياسياً وشرعية)؛
  - الشركات التي تُمثِّل جميع عناصر سلسلة القيمة: المنتجين، المشترين، وكافة الوكلاء الذين يُزودون الخدمات اللازمة لتدفق السلع على طول سلسلة الإمداد.
- ينبغي إيجاد هيكليات صغيرة دائمة لتقديم الدعم اللوجستي ومواصلة الجهود.
- ينبغي أن تتمتع الحاكمية بالشفافية التامة.
- ضرورة وجود منهجية. لقد استخدم تحالف «بروكومكس» منهجية «كيزن» التي قدمها خبراء من شركة تصنيع طائرات «إمبراير».
- ينبغي للتحالف ألا يُدافع عن مصالح أي قطاع أو شركة، وألا يحاول حل أية مشكلات أو مسائل خاصة بالشركات.
- تتم عملية بناء الثقة برَويَّة وكلما تعلم الأفراد احترام قيم العلاقات، ولهذا فهي عملية تحتاج إلى وقت وجهد. فالثقة لا تتولد تلقائيا، بل تحتاج إلى بناء عن طريق الأفعال وليس الأقوال.
- تتردد العديد من الشركات في تخصيص موارد مالية والالتزام بها للمشروعات التي لا تُحقق عوائد فورية، وقلّة من هذه الشركات ترغب بمواصلة الصمود خلال الأوقات العصيبة كالأوقات التي قد يظهر فيها مُعارض التغيير أنه على حق.
- لن تمر أي عملية تغيير دون مقاومة. وهذا يقتضي أن تُدار عملية التغيير بحذاقة من جانب قيادات من المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص.

الخُلاصة

إنَّ الشراكة البرازيلية بين القطاع الخاص والحكومة/الجمارك مهمة وتُولد نتائج استثنائية في خضم هذا الاقتصاد الناشئ الضخم. ولكن، يجب تعزيز الشراكة أكثر فأكثر لكي تواكب التحديات الجديدة لبيئة التجارة الدولية سريعة التغير. كما ينبغي تعزيز أواصر التعاون

ليصبح أكثر وتيرة وأفضل هيكلية ونظامياً.

تُمثِّل التجربة البرازيلية إحدى الطرائق لتطوير تعاون فعال؛ ويمكن تطبيق طريقة مشابهة لها في دول أخرى. وتُشير خبرتنا بأنَّ هذا النموذج والمبادرات المماثلة مفيدة في المساعدة على بناء نموذج شراكة جديد يعمل على اشراك جميع أصحاب المصلحة في تطوير سلسلة الإمداد على المستوى الدولي.

معلومات الاتصال
جون إدون مين، مُنسق تنفيذي
بروكومكس

john@procomex.org.br
هاتف: 98326-4968 (11) 55+، 3812-4566 (11) 55+
www.procomex.org.br