دراسة حالة تحديث الجمارك في الأردن

منذ عام 1997م على الأقل، أظهرت الجمارك الأردنية التزاماً بتحسين عمليات التخليص الجمركي، والرقابة الحدودية بغرض تيسير التجارة، ومكافحة التجارة غير القانونية. وقد أُعطيت الأولوية لاستخدام تقنيات المعلومات، وأفضل الأساليب، والمعدات، وتحسين التنسيق بين السلطات الحكومية والشركات التجارية الدولية.

تنفيذ برنامج لتحديث إدارة الجمارك في الأردن

بدأت الجمارك الأردنية وجمارك «سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة» تحديث الجمارك عام 1997م بتنفيذ النظام الآلي للبيانات الجمركية (ASYCUDATT). وكان برنامج التحديث في ذلك الوقت مدفوعاً بحاجة الحكومة إلى زيادة حصيلتها من الإيرادات، وتحقيق النزاهة والشفافية في الخدمات الجمركية، وتحويل مبادئها التشغيلية بعيداً عن دورها التقليدي بصفتها إدارة لتوليد الإيرادات. وقد أسهمت تطبيقات النظام الآلي للبيانات الجمركية المتعلقة بالتخليص الجمركي، التي دخلت حيز التشغيل الكامل منذ عام 1999م، في جعل إجراءات التخليص أكثر دقة وتحديثاً، والإيرادات أكثر استقراراً رغم الانخفاض الملحوظ في معدلات الرسوم الجمركية.

استمرت الجمارك الأردنية وجمارك منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة في برنامج التحديث أواخر عام 2006م. وكان الدافع لذلك هو حاجة الحكومة لتعزيز تيسير التجارة وحماية الحدود. وجرى تمويل السنوات الثلاث لتحديث إدارة الجمارك من هيئة تحديات الألفية Millennium Challenge Corporation، وقامت بإدارته الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID. وتألف البرنامج من أربعة عناصر:

- إنشاء مواقع للنافذة الواحدة في عدد من النقاط الحدودية، ومراكز الجمارك الداخلية، ويشمل ذلك تركيب شبكة تلفزيونية مغلقة، ونظم أشعة أكس متطورة لفحص البضائع في المواقع الحدودية.
- ترقية نظام التخليص الآلي للجمارك الأردنية من «النظام الآلي للبيانات الجمركية» إلى «عالم النظام الآلي للبيانات الجمركية»، والبنية التحتية لتقنية المعلومات والاتصالات السلكية اللازمة: (1) تشغيل عالم النظام الآلي للبيانات الجمركية، (2) ترقية مركز البيانات في مقر الجمارك الأردنية، (3) إنشاء مركز معالجة الكوارث بعيداً عن أنشطة الجمارك، (4) تركيب نظم متكاملة للتحكم في البوابات، حيث يسمح بدخول وخروج المركبات من مستودعات الجمارك فقط، بعد أن تظهر بطاقاتها الالكترونية أنها قد أكملت كل المتطلبات القانونية.
- بناء القدرات، الذي تضمن (1) توفير التدريب عن كيفية استخدام نظم المعلومات والاتصالات الجديدة لما يربو عن 1900 موظف جمارك والمستخدمين من أصحاب الأعمال، والوسطاء، فضلاً عن المساعدة الفنية للتصدي للمآزق في مختلف المجالات، (2) استخدام أجهزة نظام تحديد المواقع العالمي على المركبات العابرة لتتبع حركتها عبر المملكة.
- تحسين الاتصالات بين الجمارك الأردنية ومجتمع الأعمال عن طريق مراكز الخدمات
- الجمركية، وحملات توعية الجمهور، وإدارة العلاقات العامة، ومواقع الانترنت.

ضم برنامج تحديث الجمارك الأردنية سلطتين للجمارك: الجمارك الأردنية، وجمارك سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة. وجرى ترتيب أوجه التعاون بينهما بمقتضى مذكرة تفاهم بين السلطتين.

إدارة برنامج تحديث الجمارك 2006م

وُضعت الترتيبات المؤسسية الضرورية، وبخاصة لتنفيذ النظام الآلي للبيانات الجمركية، وأُنشئت لجنة التسيير المسؤولة عن تخصيص الموارد اللازمة، واعتماد خطط المشروع، وتوجهها، ونطاقها، ومعالمها، قبل التركيز على ورشة العمل. كما أُختير مدير وطني للمشروع، ومديرو عناصر المشروع، وفرق عناصر المشروع بعد فترة وجيزة.

الترتيبات المؤسسية لتنفيذ نظام عالم النظام الآلي للبيانات الجمركية

الترتيبات المؤسسية لتنفيذ نظام عالم النظام الآلي للبيانات الجمركية

الأدوار	المسؤوليات الأساسية
المدير الوطني للمشروع	العمل على نحو وثيق مع مديري عناصر المشروع لتيسير المشروع وعناصره الفرعية لتحقيق نتائج الأعمال المرجوة (تنسيق المشروعات الفرعية وتكاملها) ضبط المشروع العمل على ضمان اتساق أهداف المشروع مع استراتيجية الأعمال الكلية، وتطابقها مع الجدول الزمني، والميزانية، ومعايير الجودة
مديرو عناصر المشروع	ضمان توصيل المنتجات أو الخدمات المتفق عليها في حدود الميزانية، والجدول الزمني، ووفقاً لمعايير الجودة. إرسال تقارير عن التقدم المحرز، والمسائل، والمخاطر إلى المدير الوطني للمشروع.
فرق عناصر المشروع (تتألف من أصحاب الأعمال وخبراء تقنية المعلومات)	مراجعة إجراءات الجمارك وجعلها متسقة مع اتفاقية كيوتو المعدلة، ومع معايير الأمن، والمعايير الإطارية لمنظمة الجمارك العالمية. تركيب، وتشكيل، واختبار، وصيانة أجهزة الحاسوب وبرامجه، بما في ذلك النظام الآلي للبيانات الجمركية. تنظيم الدورات التدريبية

وفقاً لتقديرات الكلفة الأولية من الجمارك الأردنية، وجمارك منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، بلغت تكاليف تنفيذ عالم النظام الآلي للبيانات الجمركية 6 ملايين دولار أمريكي، وتكاليف التشغيل للسنة الأولى 900.000 دولار. وصُرف نحو 6 ملايين دولار علي:

- 1.8 مليون دولار أمريكي دفعت لمؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية (أونكتاد) الذي وفر برنامج النظام الآلي للبيانات الجمركية؛
- الاستثمار بمبلغ 4.5 مليون دولار أمريكي في ترقية البنية التحتية للاتصالات، بما في ذلك إنشاء مركز بيانات حديث في مقر الجمارك الأردنية، ومركز لمعالجة الكوارث، وتركيب نظم أمن آلية تم ربطها لاحقاً بعالم النظام الآلي للبيانات الجمركية.

تنفيذ «النافذة الواحدة» – ما أُنجز حتى الآن

جاء تنفيذ نوافذ وحيدة في عدد من النقاط الحدودية، ومراكز الجمارك الداخلية في إطار جهود الجمارك الأردنية لتوفير نقطة وحيدة (نافذة) حيث يمكن للمشتغلين في التجارة تقديم المعلومات المطلوبة إلى الإدارة الحكومية المعنية بالتجارة عبر الحدود. وقد يسّرت النوافذ الواحدة تقاسم المعلومات، إذ جمعت مختلف الوكالات الحكومية المعنية بالمعاملات التجارية في موقع واحد. فحالما تقدم المعلومات، يجرى تمريرها بسهولة إلى الوكالات ذات الصلة التي تقوم بعمليات الفحص والتدقيق الضرورية.

مكّن الدعم المالي المقدم من هيئة تحديات الألفية من تنفيذ «النوافذ الواحدة» في مرحلتها الأولية. وقد أسهم في هذا الدعم:

- ترميم مكاتب الجمارك وتجديدها لتلائم جريان العمل بالنظام الآلي للبيانات الجمركية، واستيعاب موظفين من أربع وكالات حكومية شملت الجمارك الأردنية، ووزارة الزراعة، ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية، والمؤسسة العامة للغذاء والدواء.
- تنظيم العمليات اليدوية بين هذه الوكالات لاستيعاب جريان العمل بالنظام الآلي للبيانات الجمركية، والعمليات اللاورقية (بما في ذلك العمليات الحالية، وتصميم العمليات المستقبلية).
- توفير التدريب أثناء العمل لمسؤولي الحكومة الأردنية، والموظفين، كما هو مجدول في خطة التدريب السنوية.
- إطلاق النظام الآلي للبيانات الجمركية لتيسير تقديم بيان الشحن (مانفيستو)، والتخليص الجمركي، والإفراج الجمركي، وإدارة المخاطر، وإدارة المستودعات الجمركية، والعبور عند ستة مواقع للنافذة الواحدة بتشغيل آلي لإجراءات الجمارك منذ منتصف عام 2009م.

استطاع الأردن، بمساعدة من وكالة التنمية الدولية الأمريكية لمشروع الإصلاح المالي ٢ (الذي بدأ في نوفمبر 2009م) الاستمرار في مبادرة النافذة الواحدة. وفي عام 2010م، فتح الأردن موقعين للنافذة الواحدة. وفي عام 2011، أشركت ثلاث وكالات حكومية إضافية (هي وزارة البيئة، والاتصالات الأردنية، وهيئة الطاقة الذرية الأردنية)، ومنذ ذلك الحين، بذلت جهود كبيرة نحو أتمتة النوافذ الواحدة للتمكين من مراجعة معلومات الإقرار الجمركي في الوقت نفسه إلكترونياً من أي وكالة حكومية مشاركة.

- أبرمت مذكرات تفاهم بين الجمارك الأردنية، والوكالات الحكومية المشاركة. وهدف هذه المذكرات هو تنظيم معالجة الشحنات في إطار نافذة وحيدة، ولاسيما في الإدارة، والتنسيق التشغيلي، ووظائف تبادل المعلومات. وبناءً على هذه المذكرات، يُسمح للجمارك الأردنية بما يلي:

1. القيام بالإشراف الإداري على الأنشطة التي تقوم بها الوكالات الحكومية المشاركة؛
2. تعزيز تبادل المعلومات بين الوكالات الحكومية المعنية؛
3. دفع تبني النظام الآلي للبيانات الجمركية إلى الأمام بصفته أداة لتيسير تبادل المعلومات خلال عمليات إدارة المخاطر؛

- أكملت كل الوكالات الحكومية المشاركة تطوير حِزم البيانات الخاصة بها التي تقوم على دليل عناصر بيانات التجارة للأمم المتحدة UNTDED. وستكون الخطوة التالية استحداث آلية للتعريف بالكيفية التي يتحقق بها تبادل مثل هذه البيانات والمعلومات، وتحديد المعلومات التي يمكن تبادلها، وتوقيت التبادل، وكيفية استخدام هذه المعلومات.
- جرت مراجعة للقوانين، والنظم الوطنية المتعلقة بتبادل البيانات والمعلومات. وقد أشارت نتيجة المراجعة إلى عدم وجود عقبات قانونية تعترض ترتيب كل إجراءات الوكالات الحكومية المشاركة والتقاسم الالكتروني للمعلومات المقدمة من التجار. بيد أن الحكومة

الأردنية لما تأذن حتى الآن باستخدام التوقيع الالكتروني. كما لا تزال البيانات الالكترونية من نُظم مثل النظام الآلي للبيانات الجمركية غير معترف بها قانوناً في المحاكم. وتعي الجمارك الأردنية هذه المسألة جيداً وتعمل لحلها.

الأنشطة المستقبلية

ستستمر الجمارك الأردنية في إزالة أوجه القصور في الإجراءات المتعلقة بالرقابة الحدودية في مناطق نفوذها، أو نفوذ الوكالات الأخرى. وسيتم وضع الترتيبات الفنية والقانونية اللازمة لاجازة التوقيع الالكتروني، والسماح بتحويل الأموال إلكترونياً لدفع الضرائب وسداد الرسوم، وتقاسم البيانات إلكترونياً بين الوكالات المعنية بالرقابة الحدودية. وسيتم توسيع شبكات الترابط الالكتروني ليشمل تقاسم البيانات إلكترونياً بين الأردن والدول المجاورة مثل سوريا، والسعودية، والعراق، وقطر. كما تدرس الجمارك الأردنية استخدام تقنيات مثل الحاسوب السحابي في مبادرتها الجمركية الالكترونية.

تخطط الجمارك الأردنية كذلك في تعزيز النظام الآلي للبيانات الجمركية بإضافة وحدات جديدة مثل التقدير الميسّر للرسوم الجمركية على السلع، وإجراءات دخول الركاب، وضبط السلع، وأرشفة الإقرارات الجمركية. وستستمر في رصد عمل الشركات، وستدرج في «القائمة الذهبية» تلك التي تمتثل للمتطلبات الجمركية.

آثار برنامج تحديث الجمارك

أدى تحديث الجمارك الأردنية - الذي تم بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (في إطار برنامج هيئة تحديات الألفية، وبرنامج الإصلاح المالي٢)، ويشمل النوافذ الواحدة التي تغطي حالياً 80% من جميع المعاملات الجمركية في الأردن – أدى إلى تحسين أداء الوكالات الحكومية المعنية بالرقابة الحدودية. وقد أسهم التحديث في اختصار الوقت الذي كانت تستغرقه عمليات التصدير والاستيراد بأيام كثيرة.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
الوقت اللازم للتصدير (بالأيام)*	28	19	19	17	14	13
الوقت اللازم للاستيراد (بالأيام)**	28	22	22	19	18	15

http://data.worldbank.org/indicator/IC.ex.DURS*
http://data.worldbank.org/indicator/IC.IMP.DURSS*

الدروس المستفادة

يعود نجاح المشروع إلى العوامل التالية:

- الالتزام والدعم التام المقدم من كبار مديري الجمارك الأردنية، وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة؛
- الآلية التي مكنت الجمارك الأردنية، وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة من المحافظة على علاقات عمل سليمة على مستوى الأعمال والمستوى الفني كليهما؛
- التمويل الكافي؛
- الموارد الكافية، وتشمل مسؤولي الجمارك الأكفاء، وشبكة اتصالات حديثة؛
- الاطار القانوني السليم؛
- التحديد الواضح لنطاق المشروع، ومجالات الأعمال المشتركة بين الجمارك الأردنية وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة؛
- اتباع الممارسات الأفضل في إدارة المشروع – أي اتباع «المرشد إلى عناصر معرفة إدارة المشروعات» – إعداد معهد إدارة المشروعات؛
- العلاقة الودية مع الجمهور الناشئة عن الاتصال الوثيق معهم بشأن التقدم المحرز في برنامج التحديث عن طريق المواقع الالكترونية؛
- المشاركة الفاعلة في الاتفاقيات الدولية، ومنظمة الجمارك العالمية.

References

المراجع:

- ARD, Final Report: Jordan Customs Administration Modernization Program (2009).
  Available from: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADT538.pdf
- ARD, Final Time Release Study (2008).
  Available from: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADK954.pdf
- ARD, Jordan Customs Administration Modernization Program: Single Window Implementation Progress (July 2008).
  Available from: http://jordan.usaid.gov/upload/keydocs/Jordan CAMP Single Window Implementation Progre ss.pdf
- "Arrested Development: The Customs Department's Path to Reform," Jordan Business, April 2009.
  Available from: http://www.jordan-business.net/images/stories/Cover%20Story.pdf
- Lubomir Dvorsky, ASYCUDAWorld Project in Jordan: Planning Phase (2006).
  Available from: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACJ009.pdf
- Mohammad Al-Said, Jordan Fiscal Reform II Project: Exchange of Data and Information in the Single Window Framework – Legal Background (September 2011).
  Available from: http://www.frp2.org/english/Portals/0/PDFs/legal review for SW data and information exchange between PGAs_lwd-EN-final.pdf
- USAID, Success Story: Jordan Customs Lead Middle East in Single Window Implementation (2011).
  Available from: http://www.frp2.org/english/DesktopModules/Orizonti_NukeNews/getLink.aspx?pid=0&tid=66&newsid=62

معلومات الاتصال:
خلود حبايبة
مساعد المدير لشؤون الالتزام والتسهيل
الجمارك الأردنية
بريد الكتروني: kholoud.Habaibeh@customs.gov.jo