



# الدليل العملي بشأن المناطق الحرة

منظمة الجمارك العالمية  
الإصدار الأول  
2020





## مقدمة

رسالة الأمين العام لمنظمة الجمارك العالمية

أصبحت المناطق الحرة ظاهرة عالمية وجزءاً لا يتجزأ من سلسلتي الإمداد والقيمة على الصعيد العالمي في غضون 50 عامًا فقط. وكان التوسع السريع للمناطق الحرة مدفوعاً أساساً بالقرارات السياسية المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالاستراتيجيات الوطنية للتنمية الاقتصادية. وتعمل المناطق الحرة كمحرك للنمو الاقتصادي على الصعيدين الوطني والإقليمي من خلال تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر (FDI)، وخاصةً من خلال تقديم "روتين" تنظيمي وحكومي بقدر أقل.

ومع ذلك، فإن نفس الخصائص التي تجعل المناطق الحرة جذابة للأعمال التجارية المشروعة تجذب أيضاً المحتالين والمجرمين. وقد تكرر الإبلاغ عن الأنشطة غير المشروعة في المناطق الحرة، وأعلنت الجمارك والقطاع الخاص عن الحاجة إلى اتخاذ إجراءات وضوابط جمركية أفضل في المناطق الحرة.

وبهدف الاستجابة للاحتياجات المتزايدة للجمارك والقطاع الخاص، ورغبةً في ضمان التطبيق المناسب للإجراءات الجمركية والمراقبة في المناطق الحرة؛ أجرت الأمانة العامة لمنظمة الجمارك العالمية بحثاً بشأن الوضع الحالي فيما يتعلق بالمناطق الحرة، بما في ذلك الدراسات السابقة، وتحليل الدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة الجمارك العالمية لعام 2018 بشأن المناطق الحرة، وورش العمل والدراسات الميدانية، والتي تم تحليل نتائجها في الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 47: "الولاية القضائية خارج الإقليم" للمناطق الحرة: ضرورة تعزيز المشاركة الجمركية".

واستناداً إلى النتائج التي توصلت إليها الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية، أعدت الأمانة العامة مسودة التوجيهات العملية بشأن المناطق الحرة (يشار إليها فيما يلي باسم "توجيهات المناطق الحرة") التي أقرتها لجنة السياسات في ديسمبر/ كانون الأول 2020 بعد مناقشات متعمقة في لجنة الإنفاذ واللجنة الفنية الدائمة.

مفارنةً بالثمانينيات والتسعينيات؛ مع بداية شيوع المناطق الحرة في مختلف البلدان، جرى تبسيط الإجراءات الجمركية إلى حد كبير من خلال استخدام البيانات والتكنولوجيا الحديثة. أما اليوم، فيبدو أن المطالبة بإجراءات وضوابط جمركية مبسطة في المناطق الحرة تحت ستار تعزيز التنمية الاقتصادية قد عفا عليها الزمن إلى حد ما. ويمكن توفير المزايا دون المساس بسلامة التجارة وأمنها.

وعلاوةً على ذلك، يُسهم ضمان الضوابط الفعالة في المناطق الحرة في تحسين بيئة الأعمال التجارية على الصعيدين الوطني والدولي. ويمكن أن تتأثر القدرة التنافسية للمناطق الحرة سلباً بدرجة كبيرة إذا لم تُنفذ بشكل جيد. ولا يؤثر انعدام الرقابة على المناطق الحرة على البلد الذي توجد به المنطقة الحرة فحسب، بل أيضاً على الشركاء التجاريين لذلك البلد. ويمكن أيضاً أن تساعد المراقبة الجمركية ومراقبة البضائع المخزنة في المناطق الحرة عن طريق عمليات التفقيش الميدانية الدورية وإدارة المخزون، من بين أمور أخرى، في الإدارة السليمة للسلع الخطرة المخزنة في المناطق الحرة.

وبما أن موضوع منظمة الجمارك العالمية لعام 2021 ينص على ذلك، فإنني أمل أن تبني هذه التوجيهات العملية الزخم اللازم للجمارك لتعزيز القدرة على التعافي والتجديد والمرونة من أجل سلسلة الإمداد المستدامة في المناطق الحرة.

كونيو ميكوريا  
الأمين العام  
منظمة الجمارك العالمية  
ديسمبر/ كانون الأول 2020





### شكر وتقدير

جاءت التوجيهات العملية بشأن المناطق الحرة نتيجة للجهد الجماعي للمشاركين في ورش عمل منظمة الجمارك العالمية بشأن المناطق الحرة التي عُقدت في السنة المالية 2018/2019 بدعم من صندوق التعاون الجمركي الياباني (CCF Japan) وصندوق التعاون الجمركي الكوري (CCF Korea) وأعضاء اللجنة الفنية الدائمة (PTC) التابعة لمنظمة الجمارك العالمية ولجنة الإنفاذ والأمانة العامة لمنظمة الجمارك العالمية.

وقد أمكن وضع الصيغة النهائية للتوجيهات بفضل مساهمات ودعم الإدارات الجمركية في الصين والجمهورية الدومينيكية والاتحاد الأوروبي وجورجيا وماليزيا وجمهورية أذربيجان والأردن وسنغافورة وجنوب أفريقيا وتايوان وتركيا والولايات المتحدة وفيتنام.

ونود أيضًا أن نشكر أعضاء الفريق الاستشاري للقطاع الخاص وغرفة التجارة الدولية (ICC) على دعمهم ومساهماتهم، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) على تعاونهما ومشاركتهما.





جدول المحتويات

5	أولاً- الموجز التنفيذي
10	ثانياً - المقدمة
14	ثالثاً - التوجيهات العملية بشأن المناطق الحرة
14	1- الجانب الإقليمي للمناطق الحرة
15	2- المشاركة الكاملة للجمارك في المناطق الحرة
19	3- مشاركة الجمارك في عملية الموافقة على الشركة
19	أ- المشاركة على نطاق ضيق في عملية الموافقة على الشركة
19	ب- تطبيق مفهوم "المُشَغَّل الاقتصادي المعتمد" (AEO)
22	4- تقديم التقارير إلى الجمارك واستخدام البيانات ونظم تكنولوجيا المعلومات
22	أ- متطلبات البيانات الجمركية والتقارير
24	ب- استخدام البيانات وأنظمة تكنولوجيا المعلومات في المناطق الحرة
26	5- التدقيق الجمركي في المناطق الحرة
28	6- المراقبة والإشراف من جانب الجمارك
29	أ- سلطة الكشف عن/ضبط البضائع غير المشروعة في المناطق الحرة
30	ب- سلطة الدخول إلى المناطق الحرة لإجراء عمليات التفتيش والمعاينة الميدانية
32	ج- استخدام التكنولوجيا لعمليات التفتيش في المناطق الحرة
33	7- التعاون
33	أ- التعاون مع القطاع الخاص والوكالات الحكومية الأخرى
35	ب- التعاون بين الإدارات الجمركية
37	الملحق الأول
37	-
37	المناطق الحرة وقواعد المنشأ
38	الملحق الثاني
38	-
38	القائمة المرجعية





## أولاً- الموجز التنفيذي

### 1- مقدمة

- 1-1 من المُعتَقَد أن عدد المناطق الحرة في العالم يصل إلى آلاف، وأن هذا العدد آخذ في التزايد. وذكرت مجلة الإيكونوميست (2015) أنه كانت توجد 4,300 "منطقة تجارة حرة" في عام 2015. وكان هذا التوسع السريع في المناطق الحرة مدفوعاً أساساً بالقرارات السياسية المرتبطة ارتباطاً وثيقاً باستراتيجيات التنمية الاقتصادية الوطنية.
- 2-1 على الرغم من ذلك، تشير الأوراق البحثية الحالية<sup>1</sup> إلى أن المناطق الحرة لا تجتذب أعمالاً مشروعة فحسب، بل تجتذب أنشطة غير مشروعة أيضاً تستفيد من الإعفاءات التنظيمية في المناطق الحرة وانعدام الرقابة عليها.
- 3-1 بناءً على ذلك، هناك العديد من الأوراق، مثل تلك التي أعدتها مجموعة العمل المالي (FATF) (2010)، وغرفة التجارة الدولية (ICC) (2013)، والإنتربول (2013)، وفيسكي وآخرون (2016)، ومجلة الإيكونوميست (2018)، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2018)، وماكينزي أند كومباني (2019)، التي طالبت بتطبيق مستويات عالية من السيطرة على البضائع والأنشطة داخل المناطق الحرة على وجه السرعة.
- 4-1 منذ عام 2008، أُجريت سلسلة من المناقشات في منظمة الجمارك العالمية بعد ما أعلن عدد كبير من الجمارك عن الحاجة إلى تحسين الرقابة الجمركية. ومع ذلك، لم تتأتى نتائج ملموسة نظراً لصعوبات التأثير على صانعي السياسات لتغيير نظم المناطق الحرة المنشأة بالفعل. وفي ديسمبر/ كانون الأول 2016، أُدرجت منظمة الجمارك العالمية المناطق الحرة كموضوع أساسي في خطة عمل الحزمة بشأن القدرة التنافسية الاقتصادية (ECP) لمنظمة الجمارك العالمية، بهدف تحليل الوضع الحالي ووضع توجيهات ممكنة لضمان الرقابة الجمركية الكافية في المناطق الحرة، مع دعم التوسع المناسب للمناطق الحرة.
- 5-1 منذ عام 2018، أجرت الأمانة العامة لمنظمة الجمارك العالمية بحثاً عن الحالة الراهنة المتعلقة بالمناطق الحرة. وتشمل هذه البحوث الدراسات السابقة، وتحليل الدراسة الاستقصائية لمنظمة الجمارك العالمية على الإنترنت بشأن المناطق الحرة في عام 2018، وورش العمل والدراسات الميدانية، التي تم تحليل نتائجها ونشرها في سبتمبر/ أيلول 2019 كورقة بحثية لمنظمة الجمارك العالمية: "الولاية القضائية خارج الإقليم" للمناطق الحرة: ضرورة تعزيز المشاركة الجمركية".
- 6-1 تُحدِّد الورقة البحثية المتعلقة بالمناطق الحرة تعريفات المناطق الحرة وخصائصها ومزاياها الاقتصادية، وتتناول مخاطر المناطق الحرة، وتصف "الولاية القضائية خارج الإقليم" للمناطق الحرة، وتحدد المشاركة المحدودة للجمارك وعدم كفاية الصلاحية في إنشاء المناطق الحرة وتشغيلها. ويمكن الاطلاع على الورقة البحثية المتعلقة بالمناطق الحرة على الرابط التالي:

[http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/47\\_free\\_zones\\_customs\\_involvement\\_omi\\_en.pdf?la=en](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/47_free_zones_customs_involvement_omi_en.pdf?la=en).

### 2- الإجراءات الجمركية في المناطق الحرة

- 1-2 مع الأخذ في الاعتبار أنه قد تم تبسيط الإجراءات الجمركية خارج المناطق الحرة بشكل كبير من خلال استخدام التكنولوجيا (مقارنةً بالثمانينيات/ التسعينيات مع بداية شيوع المناطق الحرة في مختلف البلدان)، وأن المناطق الحرة تقدم مجموعة متنوعة من الحوافز الاقتصادية ذات الصلة غير الجمركية؛ فلا ينبغي للإجراءات/ الضوابط الجمركية في المناطق الحرة المبسطة أن تكون هي الميزة الرئيسية على حساب سلامة التجارة وأمنها.
- 2-2 علاوةً على ذلك، خلال ورش عمل منظمة الجمارك العالمية التي عُقدت في 2018/2019، ذكرت الهيئات التشغيلية للمنطقة الحرة والقطاع الخاص مراراً وتكراراً أنه إذا أصبحت الجمارك أكثر مشاركة في المناطق الحرة، فمن المرجح أن تكتسب المناطق الحرة القدرة التنافسية وتحقق النجاح. ويمكن للجمارك أن تلعب دوراً هاماً في

<sup>1</sup> يُشار إلى هذه الأوراق في الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 47 التي تلخصها توجيهات المناطق الحرة (FZs).





## منظمة الجمارك العالمية

المساهمة في التنمية الاقتصادية السليمة والمستدامة للمناطق الحرة من خلال المشاركة ليس فقط كوكالة لإنفاذ القانون، ولكن أيضًا كوسيط تجاري (ماكينزي أند كومباني، 2019).

3-2 إضافةً إلى ما سبق، تهدف "توصية مجلس مكافحة الاتجار غير المشروع: تعزيز الشفافية في مناطق التجارة الحرة"<sup>2</sup> (توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)، التي اعتمدها مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في أكتوبر/ تشرين الأول 2019، إلى مساعدة الحكومات وصانعي السياسات في الحد من وردع الاتجار غير المشروع الذي يجري عبر المناطق الحرة وداخلها. وإذ تقر توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بأن بعض المشغلين الاقتصاديين قد يستفيدون من عدم كفاية الرقابة وانعدام الشفافية في المناطق الحرة لممارسة أنشطة غير مشروعة، فإنها تسلط الضوء على الحاجة إلى تمكين السلطات المختصة، بما فيها الإدارات الجمركية، من إنفاذ الإشراف اللازم على البضائع والأنشطة في المناطق الحرة.

4-2 تسهم مكافحة التجارة غير المشروعة في المناطق الحرة في تحسين بيئة الأعمال والقدرة التنافسية للبلدان النامية، وكذلك في تحقيق أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة؛ مثل الهدف الثالث (الصحة الجيدة والرفاه)، والهدف الثامن (العمل اللائق ونمو الاقتصاد)، والهدف السادس عشر (السلام والعدالة والمؤسسات القوية). كما تساهم في تعزيز المسؤولية الاجتماعية للشركات والحكومات.

5-2 بناءً على ما تقدم، وإذ يؤكد العديد من أعضاء منظمة الجمارك العالمية وعدد هائل من الأوراق البحثية الدور الهام للجمارك في تطوير المناطق الحرة، وكذلك في مراقبة حركة البضائع؛ فينبغي أن تشارك الجمارك مشاركة عميقة في المناطق الحرة بغية تخطيط وتنفيذ الإجراءات/الضوابط الجمركية الملائمة، ومن ثم المساهمة في بناء القدرة التنافسية للمناطق الحرة واستدامتها.

### 3- التوجيهات العملية بشأن المناطق الحرة

1-3 تهدف التوجيهات العملية بشأن المناطق الحرة (المشار إليها فيما يلي باسم "توجيهات المناطق الحرة") إلى توفير التوجيهات العملية استنادًا إلى نتائج وتحليل الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 47 وأفضل الممارسات التي يتبعها أعضاء منظمة الجمارك العالمية، وذلك بغية مساعدة الجمارك على تعزيز الإجراءات/الضوابط الجمركية التي يتعين تطبيقها على الصعيد العالمي في المناطق الحرة، مع دعم التنمية السليمة والقدرة التنافسية للمناطق الحرة على نحو فعال. ويفهم الأعضاء أنه ينبغي تطبيق توجيهات المناطق الحرة بطريقة تتسق مع القوانين الوطنية ذات الصلة.

2-3 تتألف توجيهات المناطق الحرة من سبعة عناصر أساسية، مع التوجيهات العملية وكذا أفضل الممارسات التي يتبعها أعضاء منظمة الجمارك العالمية. فيما يلي العناصر الأساسية:

- الجانب الإقليمي للمناطق الحرة؛
- المشاركة الكاملة للجمارك في المناطق الحرة؛
- المشاركة الجمركية في عملية الموافقة على الشركة ومفهوم "المُشغِّل الاقتصادي المعتمد" (AEO)؛
- تقديم التقارير إلى الجمارك واستخدام البيانات ونظم تكنولوجيا المعلومات؛
- التدقيق الجمركي في المناطق الحرة؛
- مراقبة الجمارك والإشراف عليها: صلاحية ضبط البضائع غير المشروعة في المناطق الحرة (FZs)، وعمليات التفتيش الميدانية داخل المناطق الحرة، واستخدام التكنولوجيا لعمليات التفتيش في المناطق الحرة؛ و
- التعاون.

3-3 سوف توفر المواد الواردة في توجيهات المناطق الحرة المائلة للإدارات الجمركية المعلومات للمساعدة في التطوير والتحديث المحتملين للمناطق الحرة. ومن المفهوم أنه ه ينبغي تطبيق أي توجيهات بطريقة تتسق مع القوانين والسياسات والممارسات الوطنية لإدارة الجمارك، وأنه لا يوجد نهج "واحد مناسب للجميع". وعندما لا تتفق القوانين الوطنية القائمة مع التوصيات الواردة في هذه التوجيهات، فإنه يجب مراعاة القوانين الوطنية السارية.

<sup>2</sup> <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0454>.





4-3 ويرد أدناه موجز لكل عنصر أساسي.

### الجانب الإقليمي للمناطق الحرة

5-3 التعريف الإقليمي للمناطق الحرة هو المسألة الأساسية التي يتعين إقرارها من أجل تعزيز مشاركة الجمارك وإجراءاتها في المناطق الحرة. وينص الفصل الثاني ("المناطق الحرة") من الملحق الخاص (D) باتفاقية كيوتو المعدلة (RKC) على تعريف للمنطقة الحرة يشير إلى أن المنطقة الحرة تقع داخل المنطقة الجمركية.

6-3 على الرغم من أن بعض البلدان نفسها تعتبر منطقة حرة "لأنها خارج المنطقة الجمركية"، مما أدى إلى ظهور مفهوم "المنطقة الحرة خارج الإقليم الجمركي" التي تخلص من الرقابة الجمركية المعتادة وتطبق إجراءات جمركية ميسرة، مما يسمح بحجم أكبر من المخاطر المتعلقة للتجارة غير المشروعة.

7-3 من الأهمية اعتبار المناطق الحرة مناطق تقع ضمن المنطقة الجمركية، أو مناطق خاصة تنفذ فيها جميع الأنشطة الجمركية غير الجمركية تنفيذاً سليماً، ما لم يشر القانون الوطني إلى خلاف ذلك.

### المشاركة الكاملة للجمارك في المناطق الحرة

8-3 مع الأخذ بعين الاعتبار سلطة الجمارك وخبرتها المتفردتين في تأمين التجارة العالمية وتيسيرها، فإنه ينبغي أن تكون الجمارك لاعباً حاسماً في التطوير العام للسياسات الوطنية المتعلقة بالمناطق الحرة، وإنشاء كل منطقة حرة جديدة، وموافقة الشركات المستأجرة في المنطقة الحرة<sup>3</sup> بما في ذلك أنشطتها المقبولة.

### المشاركة الجمركية في عملية الموافقة على الشركة ومفهوم المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO)

9-3 قد يصبح عدم إجراء الجمارك لعمليات التحري عن الهوية والسوابق القائمة على المخاطر بشأن الشركات المتقدمة بطلبات تأسيس أعمال في المناطق الحرة، وموظفيها الرئيسيين، وسجلات الامتثال عاملاً من عوامل التمكين الهامة للتجارة غير المشروعة المرتبطة بالمناطق الحرة. ومع الأخذ في الاعتبار ضلوع جماعات الجريمة المنظمة وحتى المنظمات الإرهابية في أنشطة غير مشروعة داخل بعض المناطق الحرة، فإن المشاركة الجمركية في العناية الواجبة والتحقق من سجلات الامتثال في مرحلة الموافقة على الشركات أمرٌ بالغ الأهمية للحفاظ على سلامة المناطق الحرة وأمنها.

10-3 لا ينبغي أن تكون الإجراءات/الرقابة الجمركية المبسطة في المناطق الحرة هي الميزة الرئيسية لإنشاء المناطق الحرة على حساب سلامة التجارة وأمنها. ومن ناحية أخرى، يمكن توفير المزيد من مزايا التيسير داخل المناطق الحرة للشركات المستأجرة التي تفي بمعايير المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO) المعمول بها على الصعيد العالمي والتي ينص عليها إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية لمنظمة الجمارك العالمية (إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية العالمية، مع إجراء التعديلات اللازمة لتعكس خصائص المناطق الحرة. ونظرًا لمعرفة الجمارك وخبرتها فيما يتعلق بتنفيذ المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO)، إلى جانب تحرياتها عن المخاطر ذات الصلة والأمن التجاري، ينبغي أن تكون الجمارك هي السلطة المعنية بتقييم المخاطر الأمنية والتحقق من المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO)، وذلك لمنح مزايا ملموسة في المناطق الحرة بالتعاون الوثيق مع سلطات المنطقة الحرة وهيئات تشغيل المنطقة الحرة.

### تقديم التقارير إلى الجمارك واستخدام أنظمة تكنولوجيا المعلومات

11-3 إن المتطلبات المبسطة المتعلقة ببيانات البضائع والتقارير عنها تفتح الباب أمام الأنشطة غير القانونية المحتملة في المناطق الحرة. وتم اكتشاف المخدرات غير المشروعة المتجهة إلى المرسل إليهم داخل المناطق الحرة عند الدخول

<sup>3</sup> لغرض توجيهات المناطق الحرة، تعني "الشركة المستأجرة بالمنطقة الحرة" شركة تعمل داخل المنطقة الحرة. وتشمل هذه العمليات، على سبيل المثال لا الحصر، التجارة والتجهيز (التصنيف وإعادة التعبئة ووضع العلامات والتوزيع والتصنيع وما إلى ذلك)، والخدمات اللوجيستية وغيرها من الخدمات المتعلقة بالتجارة/اللوجيستيات. وتحتاج الشركة المستأجرة عادةً إلى التسجيل وتمنحها سلطات المنطقة الحرة ترخيصاً.





## منظمة الجمارك العالمية

إلى بعض المناطق الحرة نتيجة لمعلومات بشأن البيانات الجمركية وبعد عمليات التفتيش الجمركي. وكثيراً ما يتم إبلاغ منظمة الجمارك العالمية أيضاً بحالات فقدان البضائع. ولذلك، من الأهمية أن تتلقى الجمارك بيانات البضائع وتحللها عند الدخول والخروج، إلى جانب التقارير المتعلقة بالبضائع المخزنة والموجودة في المناطق الحرة.

12-3 في بعض الأحيان، تمتلك الجمارك وصولاً محدوداً إلى نظام إدارة البضائع لهيئة تشغيل المنطقة الحرة<sup>4</sup>. ويؤدي نقص البيانات الإلكترونية عن تحركات البضائع والمخزونات وعمليات الشركات داخل المناطق الحرة إلى إعاقة عملية إدارة مخاطر الجمارك، والتي تعتمد على البيانات. لذلك، من المستحسن أن تُتاح للجمارك إمكانية الوصول الكامل إلى هذه البيانات المخزنة إلكترونياً في نظام هيئة تشغيل المنطقة الحرة.

13-3 من منظور هيئات تشغيل المنطقة الحرة، قد يكون تبسيط الإجراءات الجمركية وتسريعها عن طريق الرقمنة هو أحد المزايا الرئيسية التي تتمتع بها المناطق الحرة في اجتذاب العملاء. ويمكن أن يؤدي تزويد الجمارك بإمكانية الوصول إلى نظام تكنولوجيا المعلومات لهيئة تشغيل المنطقة الحرة والحصول على البيانات التي تقدمها الشركات المستأجرة دوراً هاماً من حيث السماح بمراقبة جمركية كافية (بما في ذلك ضوابط الدخول/الخروج والمخزون)، مع التعجيل بالإجراءات الجمركية.

### التدقيق الجمركي في المناطق الحرة

14-3 بالنظر إلى الفترة غير المحدودة لتصنيع البضائع وتخزينها في المناطق الحرة، فإن التدقيق الجمركي بشأن الشركات العاملة في المناطق الحرة يعتبر أحد أنسب الأدوات وأهمها التي يمكن للجمارك من خلالها الإشراف على أنشطتها. ويُمكن التدقيق الجمركي الجمارك من التحكم بفعالية وكفاءة ليس فقط في حركة البضائع عند نقاط الدخول والخروج على أساس المعاملة، بل أيضاً في البضائع أثناء مرحلتي التخزين والتصنيع لفترة زمنية معينة على أساس تعاقدي أو دوري.

### المراقبة الجمركية والإشراف

15-3 كما تشير الورقة البحثية المتعلقة بالمناطق الحرة، فإن الاتفاقيات الدولية الحالية التي تنظم التجارة غير المشروعة بشكل جوهري لم تركز صراحةً على المناطق الحرة. ومن أجل مكافحة الأنشطة غير المشروعة في المناطق الحرة، ينبغي حظر أي نوع من الاتجار غير المشروع بالبضائع بموجب الاتفاقيات الدولية ذات الصلة والأنظمة الوطنية على نفس الأساس لحظر البضائع خارج المناطق الحرة. وينبغي أن تكون للجمارك صلاحية تفتيش البضائع في المناطق الحرة، وكذلك الكشف عن البضائع ومصادرتها، بغض النظر عما إذا كانت المعاملات المقصودة هي التخزين أو التصنيع أو العبور/الشحن أو الاستهلاك المحلي.

16-3 مع ذلك، تمتلك بعض الجمارك صلاحية محدودة للغاية لإجراء الفحوصات والتحقق داخل المناطق الحرة، يُسمح للجمارك بدخول المناطق الحرة ومباني الشركات فقط في حالة الاشتباه في القيام بأنشطة غير مشروعة مدعوماً بأدلة ملموسة. وينطبق هذا الإجراء أيضاً في الحالات التي تقدم فيها البيانات الجمركية والمعلومات إلى هيئة الرقابة وأو هيئة التشغيل، وليس إلى الجمارك، مما يُصعّب الأمر على الجمارك لتقديم الأدلة من أجل دخول المناطق الحرة لتفتيش البضائع.

17-3 إن الاستخدام الرئيسي للمناطق الحرة هو تصنيع البضائع وتخزينها لفترات تخزين أطول من المعتاد أو غير محدودة؛ لذلك، من الضروري ألا يقتصر الأمر على مراقبة الجمارك لحركة البضائع عند نقاط الدخول والخروج، بل أيضاً خلال مرحلتي التخزين والتصنيع، عن طريق زيارات ميدانية دورية أو زيارات في أي وقت تراه ضرورياً لذلك.

### التعاون

<sup>4</sup> لغرض توجيهات المناطق الحرة، تعني "هيئة تشغيل المنطقة الحرة" شركة أو شراكة أو الشخص الذي يدير منطقة حرة بموجب اتفاق وتصريح من قبل سلطات المنطقة الحرة.







## منظمة الجمارك العالمية

18-3 من الضروري وجود آليات تعاون مع المُشغّلين والشركات، مثل المحادثات والتقارير الدورية، وتوفير التدريب الكافي، إلى جانب عملية الموافقة على الشركة. ومن شأن هذا الحوار الدوري وتبادل المعلومات أن يُمكّن الجمارك والقطاع الخاص من العمل معاً لحل أي مسائل وتحديات في المناطق الحرة.

19-3 بما أن المناطق الحرة ركزت في الأصل على التصنيع لأغراض التصدير، وبما أنها تُستخدم في كثير من الأحيان لأغراض العبور، فإن أي أنشطة غير مشروعة قد تنطوي أيضاً على التهريب إلى بلدان أخرى. وعليه، فإن مسألة الإجراءات/الضوابط الجمركية السليمة في المناطق الحرة هي مسألة حاسمة، ليس فقط بالنسبة للبلدان التي توجد بها المناطق الحرة، بل أيضاً للبلدان التي تخلق منها؛ وتتطلب الحلول الممكنة اتخاذ إجراءات دولية والتعاون الدولي لمكافحة الأنشطة غير القانونية التي تستغل مواطن الضعف في الإجراءات/الضوابط الجمركية في المناطق الحرة.

### 4- التنفيذ

1-4 لا تقتصر قضايا الإجراءات/الضوابط الجمركية السليمة في المناطق الحرة على البلدان التي تضم مناطق حرة فحسب، بل أيضاً على البلدان التي لا تمتلك مناطق حرة. وعلى الرغم من إنشاء المناطق الحرة في إطار سياسات إنمائية وطنية، فإن الحالة الراهنة تتجاوز ملكية كل بلد على حدة للمناطق الحرة لأن أثر الأنشطة الإجرامية في المناطق الحرة ملموس في جميع أنحاء العالم.

2-4 من أجل وضع نظم جمركية قوية في المناطق الحرة، لا بد من التنسيق بين الهيئات الحكومية ذات الصلة والحوار بشأن السياسات. ويتم تشجيع الإدارات الجمركية على تنفيذ التوجيهات المتعلقة بالمناطق الحرة الماثلة إلى جانب خطة تنفيذ وطنية، وذلك بالتنسيق مع جميع السلطات المعنية بالمناطق الحرة، كوسيلة لاتخاذ إجراءات عالمية لتعزيز القدرة التنافسية للمناطق الحرة وسلامتها في جميع أنحاء العالم.

3-4 علاوةً على ذلك، يمكن اعتبار التوجيهات المتعلقة بالمناطق الحرة الماثلة بمثابة توجيهات عملية للجمارك، فضلاً عن أصحاب المصلحة المعنيين الآخرين الذين يسعون إلى تنفيذ توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وفقاً للمناقشات مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.





## ثانياً - المقدمة

### 1- المعلومات الأساسية

- 1-1 من المُعتَقَد أن عدد المناطق الحرة في العالم يصل إلى آلاف، وأن هذا العدد أخذ في التزايد. وأفادت منظمة العمل الدولية (ILO) (2014) بأن هناك أكثر من 3,500 "منطقة لتصنيع الصادرات" في العالم في عام 2014، وذكرت مجلة الإيكونوميست (2015) أن هناك 4,300 "منطقة تجارة حرة" في عام 2015. وأظهرت الدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة الجمارك العالمية على الإنترنت في عام 2018 مع 61 من المشاركين من أعضاء منظمة الجمارك العالمية أن عدد المناطق الحرة قد إزداد إلى أكثر من 2,300 منطقة في البلدان المجيبة.
- 2-1 وكان لإنشاء وتشغيل المناطق الحرة التي عادةً ما تكون مصحوبة بحوافز اقتصادية، بما في ذلك الرقابة التنظيمية المحدودة على البضائع، والترتيبات الخاصة بالجمارك والرسوم الأخرى، والإعفاءات التنظيمية، دورًا هامًا في سياسة التنمية الاقتصادية/الصناعية في العديد من البلدان. وكان التوسع السريع في المناطق الحرة مدفوعًا أساسًا بالقرارات السياسية المرتبطة ارتباطًا وثيقًا باستراتيجيات التنمية الاقتصادية الوطنية.
- 3-1 على الرغم من ذلك، تشير الدراسات الحالية<sup>5</sup> إلى أن المناطق الحرة لا تجتذب أعمالاً مشروعة فحسب، بل أيضًا أنشطة غير مشروعة تستفيد من الإعفاءات التنظيمية في المناطق الحرة وانعدام الرقابة عليها. وتناولت أوراق بحثية عديدة<sup>6</sup> الأنشطة غير المشروعة التي تُرتكب باستغلال خصائص المناطق الحرة. وتشمل هذه الأنشطة غير المشروعة غسل الأموال والتهرب الضريبي والاتجار بالبضائع المزيفة أو غيرها من البضائع غير المشروعة، مثل المخدرات والأسلحة والتراث الثقافي والأدوية المزيفة وحتى النفايات البيئية.
- 4-1 بناءً على ذلك، هناك العديد من الأوراق، مثل تلك التي أعدتها مجموعة العمل المالي (FATF) (2010)، وغرفة التجارة الدولية (ICC) (2013)، والإنتربول (2013)، وفيسكي وآخرون (2016)، ومجلة الإيكونوميست (2018)، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2018)، وماكينزي أند كومباني (2019)، التي طالبت بتطبيق مستويات عالية من السيطرة على البضائع والأنشطة داخل المناطق الحرة على وجه السرعة. وتشدّد البعض أيضًا على ضرورة إشراك الجمارك وتمكينها من مراقبة البضائع والأنشطة داخل المناطق الحرة.
- 5-1 منذ عام 2008، أُجريت سلسلة من المناقشات في منظمة الجمارك العالمية. وقد أدت هذه الخطوات إلى زيادة الوعي بالأنشطة غير القانونية التي تُجرى في المناطق الحرة. ومع ذلك، لم تتأتى نتائج ملموسة نظرًا لصعوبات التأثير على صانعي السياسات لتغيير نظم المناطق الحرة المُنشأة بالفعل لضمان الإجراءات/الضوابط الجمركية الملائمة. ومن خلال هذه المناقشات، أعلن عدد أكبر من الإدارات الجمركية عن الحاجة إلى إجراءات/رقابة جمركية أفضل في المناطق الحرة، مع المساهمة بفعالية في بناء القدرة التنافسية للمناطق الحرة.
- 6-1 في ديسمبر/ كانون الأول 2016، أدرجت منظمة الجمارك العالمية المناطق الحرة كموضوع أساسي في خطة عمل الحزمة بشأن القدرة التنافسية الاقتصادية (ECP) لمنظمة الجمارك العالمية، بهدف وضع توجيهات ممكنة لضمان الرقابة الجمركية الكافية في المناطق الحرة، مع دعم التوسع المناسب للمناطق الحرة.
- 7-1 في عام 2018، عقدت اللجنة الفنية الدائمة (PTC) (الدورة 220/219) ولجنة الإنفاذ (الدورة 37) ولجنة السياسات (دورة ديسمبر/ كانون الأول 2018) مناقشات مكثفة بشأن المناطق الحرة، وتم الاتفاق على إعداد تقرير دراسة ومواد توجيهية تستند إلى تحليل للوضع الحالي (بما في ذلك المزايا الاقتصادية للمناطق الحرة)، والحلول الممكنة من خلال الدراسات الاستقصائية على الإنترنت والدراسات الميدانية وورش العمل.

### 2- الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية بشأن المناطق الحرة

- 1-2 وفقًا لخطة عمل الحزمة بشأن القدرة التنافسية الاقتصادية (ECP) لمنظمة الجمارك العالمية، أجرت الأمانة العامة لمنظمة الجمارك العالمية بحثًا عن الحالة الراهنة المتعلقة بالمناطق الحرة. وتشمل هذه البحوث الدراسات السابقة، وتحليل الدراسة الاستقصائية على الإنترنت بشأن المناطق الحرة في عام 2018، وورش العمل والدراسات

<sup>5</sup> تشير الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 47 إلى هذه الدراسات.  
<sup>6</sup> المرجع نفسه.





## منظمة الجمارك العالمية

الميدانية في ست مناطق من منظمة الجمارك العالمية خلال السنة المالية 2018/2019، والتي تم تحليل نتائجها في الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 47: "الولاية القضائية خارج الإقليم" للمناطق الحرة: ضرورة تعزيز المشاركة الجمركية".

### 2-2 الورقة البحثية بشأن المناطق الحرة:

- تحدّد تعريف المناطق الحرة وخصائصها ومزاياها الاقتصادية؛
- تتناول مخاطر المناطق الحرة التي تتصل أساسًا بالأنشطة غير المشروعة التي يتم ممارستها من خلال إساءة استخدام المناطق الحرة، مثل التجارة غير المشروعة أو غسل الأموال، وتصف طبيعتها العالمية والأقليمية؛
- تصف "الولاية القضائية خارج الإقليم" المتصورة للمناطق الحرة، وهو تفسير خاطئ للتعريف الوارد في اتفاقية كيوتو المعدلة (RKC)، ثم توضح ما نتج عن ذلك من مشاركة محدودة من جانب الجمارك في إنشاء المناطق الحرة وتشغيلها، وعدم كفاية صلاحيات الجمارك؛ و
- في حدود معنى تعريف المناطق الحرة بموجب اتفاقية كيوتو المعدلة (RKC)، توضح أن "البضائع" الموجودة في المناطق الحرة تعتبر خارج المنطقة الجمركية فقط لغرض تطبيق الرسوم/الضرائب، وأن المناطق الحرة نفسها تشكل جزءًا من المنطقة الجمركية.

### 3-2 يمكن للجميع الاطلاع على الورقة البحثية بشأن المناطق الحرة (FZs) على الرابط التالي:

[http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/47\\_free\\_zones\\_customs\\_involvement\\_omi\\_en.pdf?la=en](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/47_free_zones_customs_involvement_omi_en.pdf?la=en).

### 3- الإجراءات الجمركية والمشاركة الجمركية في المناطق الحرة

1-3 عادةً ما يقترن إنشاء المناطق الحرة وتشغيلها بحوافز اقتصادية إضافية. فعلى سبيل المثال، تتمتع المناطق الحرة ببعض المزايا المرتبطة مباشرة بالإجراءات/الضوابط الجمركية، مثل التخزين الجمركي ومزايا التصنيع بالداخل لفترة غير محدودة لتخزين البضائع؛ الخدمات الإدارية المبسطة (على سبيل المثال، النافذة الموحدة أو الخدمات المتكاملة)، وتبسيط الإجراءات الجمركية، بما في ذلك متطلبات التقارير القليلة وعمليات التفتيش الجمركي المحدودة.

2-3 مع ذلك، فإن خصائص المناطق الحرة التي توفر حوافز اقتصادية لا ترتبط في كثير من الأحيان ارتباطًا مباشرًا بالإجراءات/الضوابط الجمركية؛ بما يشمل تخفيض ضريبة الدخل للشركات، والإعفاءات الضريبية، إعادة رأس المال والأرباح دون قيود، الإدارة غير المقيدة لإيرادات النقد الأجنبي، تخفيف المتطلبات المتعلقة بالملكية الأجنبية والعمالة والبيئة والعملاء الأجنبية وتأجير/شراء الأراضي، فضلًا عن تعزيز البنية التحتية المادية، بما في ذلك تعزيز الوصول إلى الشبكات اللوجستية وشبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية وخدمات المرافق، والإسكان السكني، ومؤسسات الخدمات.

3-3 مع الأخذ في الاعتبار أنه قد تم تبسيط الإجراءات الجمركية خارج المناطق الحرة بشكل كبير من خلال استخدام التكنولوجيا (مقارنةً بالثمانينيات/التسعينيات مع بداية شيوع المناطق الحرة في مختلف البلدان)، وأن المناطق الحرة تقدم مجموعة متنوعة من الحوافز الاقتصادية ذات الصلة غير الجمركية؛ فلا ينبغي للإجراءات/الضوابط الجمركية في المناطق الحرة المبسطة أن تكون هي الميزة الرئيسية على حساب سلامة التجارة وأمنها.

4-3 علاوةً على ذلك، خلال ورش عمل منظمة الجمارك العالمية التي عُقدت في 2018/2019، ذكرت الهيئات التشغيلية للمنطقة الحرة والقطاع الخاص مرارًا وتكرارًا أنه إذا أصبحت الجمارك أكثر مشاركة في المناطق الحرة، فمن المرجح أن تكتسب المناطق الحرة القدرة التنافسية وتحقق النجاح. ويمكن أن يؤدي سوء الفهم أو التنفيذ بشأن المناطق الحرة إلى آثار سلبية على القدرة التنافسية للمناطق الحرة، ويمكن للجمارك أن تلعب دورًا هامًا في المساهمة في التنمية الاقتصادية السليمة والمستدامة للمناطق الحرة من خلال المشاركة ليس فقط كوكالة لإنفاذ القانون، ولكن أيضًا كوسيط تجاري (ماكينزي أند كومباني، 2019).

5-3 إضافةً إلى ما سبق، تهدف "توصية مجلس مكافحة الاتجار غير المشروع: تعزيز الشفافية في مناطق التجارة الحرة" (توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)، التي اعتمدها مجلس منظمة التعاون والتنمية في





## منظمة الجمارك العالمية

الميدان الاقتصادي في أكتوبر/ تشرين الأول 2019، إلى مساعدة الحكومات وصانعي السياسات في الحد من وردع الاتجار غير المشروع الذي يجري عبر المناطق الحرة وداخلها. وإذ تقر توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بأن بعض المشغلين الاقتصاديين قد يستفيدون من عدم كفاية الرقابة وانعدام الشفافية في المناطق الحرة لممارسة أنشطة غير مشروعة، فإنها تسلط الضوء على الحاجة إلى تمكين السلطات المختصة، بما فيها الإدارات الجمركية، من إنفاذ الإشراف اللازم على البضائع والأنشطة في المناطق الحرة.

6-3 تسهم مكافحة التجارة غير المشروعة في المناطق الحرة في تحسين بيئة الأعمال والقدرة التنافسية للبلدان النامية، وكذلك في تحقيق أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة؛ مثل الهدف الثالث (الصحة الجيدة والرفاه)، والهدف الثامن (العمل اللائق ونمو الاقتصاد)، والهدف السادس عشر (السلام والعدالة والمؤسسات القوية). كما تساهم في تعزيز المسؤولية الاجتماعية للشركات والحكومات.

7-3 غير أن المناقشات التي جرت خلال ورش العمل والملاحظات التي نظمتها منظمة الجمارك العالمية في أثناء الدراسات الميدانية كشفت عن الحالة الفعلية من حيث محدودية صلاحية الجمارك داخل المناطق الحرة. وكما توضح الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 47، لا يمكن لموظفي الجمارك في عدة بلدان دخول المناطق الحرة دون الحصول على موافقة مسبقة من هيئة تشغيل المناطق الحرة. علاوة على ذلك، لا يمكن لموظفي الجمارك في عدة بلدان حتى دخول المناطق الحرة دون الاشتباه في الاتجار غير المشروع.

8-3 تلخص الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 47 بعض الأمثلة على ضعف الإجراءات/الضوابط الجمركية في المناطق الحرة على النحو التالي:

- لا تُطبَّق متطلبات التقارير - أو تُطبَّق بشكلٍ محدود- على دخول البضائع القادمة من الخارج إلى المناطق الحرة، أو على البضائع الخارجة من المناطق الحرة الخارج. وهذا هو الحال في عدة بلدان، حيث إن دخول البضائع من الخارج إلى المناطق الحرة لا يشكل استيراداً بعد؛
- لا تملك الجمارك صلاحية طلب تقارير دورية من الشركات المستأجرة في المناطق الحرة؛
- ليس للجمارك صلاحية التدقيق بشأن الشركات داخل المناطق الحرة؛
- للجمارك صلاحية تفتيش البضائع فقط عند الدخول والخروج من المناطق الحرة، وليس لها صلاحية تفتيش تحركات البضائع داخل المناطق الحرة أو مراقبة أنشطة الشركات داخل المناطق الحرة.

9-3 بناءً على ما تقدم، وإذ يؤكد العديد من أعضاء منظمة الجمارك العالمية وعدد من الأوراق البحثية الدور الهام للجمارك في تطوير المناطق الحرة، وكذلك في مراقبة حركة البضائع؛ فينبغي أن تشارك الجمارك مشاركة عميقة في المناطق الحرة بغية تخطيط وتنفيذ الإجراءات/الضوابط الجمركية الملائمة، ومن ثمّ المساهمة في بناء القدرة التنافسية للمناطق الحرة واستدامتها.

### 4- الأهداف

1-4 تهدف توجهيات المناطق الحرة إلى:

- التوعية بدور الجمارك ووظائفها وقدرتها على مواجهة التحديات التي تواجهها، هي والقطاع الخاص، في المناطق الحرة، فضلاً عن المساهمة في بناء القدرة التنافسية للمناطق الحرة واستدامتها؛
- تقديم توجهيات عملية تستند إلى نتائج وتحليل الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 47 والمستمدة من أفضل الممارسات التي يتبناها أعضاء منظمة الجمارك العالمية؛
- مساعدة الجمارك على تعزيز الإجراءات/الضوابط الجمركية التي يتعين تطبيقها على الصعيد العالمي في المناطق الحرة، مع دعم التنمية السليمة والقدرة التنافسية للمناطق الحرة على نحو فعال؛ و
- تعزيز التعاون الحكومي الدولي، وكذلك التعاون بين الجمارك والشركات التجارية في المناطق الحرة.

2-4 يفهم الأعضاء أنه ينبغي تطبيق توجهيات المناطق الحرة بطريقة تتسق مع القوانين الوطنية ذات الصلة.

### 5- العناصر الأساسية لتوجهيات المناطق الحرة





## منظمة الجمارك العالمية

1-5 تتألف توجيهاً المناطق الحرة من سبعة عناصر أساسية استناداً إلى النتائج الرئيسية للورقة البحثية. فيما يلي العناصر الأساسية:

- الجانب الإقليمي للمناطق الحرة؛
- المشاركة الكاملة للجمارك في المناطق الحرة؛
- المشاركة الجمركية في عملية الموافقة على الشركة ومفهوم "المُشغِّل الاقتصادي المعتمد" (AEO)؛
- تقديم التقارير إلى الجمارك واستخدام البيانات ونظم تكنولوجيا المعلومات؛
- التدقيق الجمركي في المناطق الحرة؛
- مراقبة الجمارك والإشراف عليها: صلاحية كشف/مصادرة البضائع غير المشروعة في المناطق الحرة؛ عمليات التفتيش الميداني داخل المناطق الحرة؛ واستخدام التكنولوجيا لعمليات التفتيش في المناطق الحرة؛ و
- التعاون.

2-5 تتضمن العناصر الأساسية التوجيهات العملية وأفضل الممارسات ذات الصلة المتبعة من قبل أعضاء منظمة الجمارك العالمية، والتي تم جمعها من خلال الدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة الجمارك العالمية على الإنترنت بشأن المناطق الحرة في عام 2018 وورش عمل منظمة الجمارك العالمية التي أجريت خلال السنة المالية 2018/2019، من أجل مساعدة الجمارك على تعزيز الإجراءات/الضوابط الجمركية التي سيتم تطبيقها في المناطق الحرة، مع دعم التنمية الصحية والقدرة التنافسية للمناطق الحرة بشكل فعال.

### 6- التنفيذ

1-6 إدراكاً للدور الهام الذي يمكن أن تؤديه الجمارك من أجل تحقيق نمو اقتصادي سليم ومستدام في المناطق الحرة، فإنه من الضروري أن تشارك الجمارك في جميع مراحل تنفيذها؛ ليس لأغراض الامتثال فحسب، بل أيضاً لتسهيل التجارة.

2-6 قد تواجه الجمارك بعض التحديات في تنفيذ هذا التوجيه بسبب الصعوبات التي تواجهها في تغيير نظم المناطق الحرة المنشأة بالفعل من خلال التأثير على صانعي السياسات. مع ذلك، حسب ما أكدت عدة أوراق أكاديمية، فإن الحاجة إلى درجة عالية من المشاركة الجمركية وتحسين الرقابة الجمركية داخل المناطق الحرة معترف بها وبارزة على نطاق واسع. وثمة حاجة ماسة إلى ضمان سلامة وأمن البيئة التشغيلية للمناطق الحرة، وفعالية وشفافية الإجراءات، والتزام المُشغِّلين بالقانون، وشرعية البضائع والأشخاص والمركبات التي تدخل المناطق الحرة وتعبئها. وتقع على عاتق الجمارك مسؤولية ضمان ما سبق.

3-6 لقد حان الوقت الآن لرفع مستوى الجمارك بوصفها من الجهات الفاعلة الرئيسية في تأمين التجارة في المناطق الحرة من أجل المساهمة في التنمية المستدامة للمناطق الحرة. ومع تطوير المزيد من أعضاء منظمة الجمارك العالمية لأنظمة جمركية قوية في مناطقهم الحرة، فإنه من المرجح أن يتبعهم أعضاء آخرون في منظمة الجمارك العالمية. وعلى الرغم من إنشاء المناطق الحرة في إطار سياسات إنمائية وطنية، فإن الحالة الراهنة تتجاوز ملكية كل بلد على حدة للمناطق الحرة لأن أثر الأنشطة الإجرامية في المناطق الحرة ملموس في جميع أنحاء العالم. بناءً على ذلك، فإن الإجراءات/الضوابط الجمركية السليمة في المناطق الحرة تشكل قضايا لا تتعلق بالبلدان التي تمتلك المناطق الحرة فحسب، بل أيضاً بالبلدان التي تخلو منها.

4-6 من أجل وضع نظم جمركية قوية في المناطق الحرة، لا بد من التنسيق بين الهيئات الحكومية ذات الصلة والحوار بشأن السياسات. ويتم تشجيع الإدارات الجمركية على تنفيذ التوجيهات المتعلقة بالمناطق الحرة الماثلة إلى جانب خطة تنفيذ وطنية، وذلك بالتنسيق مع جميع السلطات المعنية بالمناطق الحرة، كوسيلة لاتخاذ إجراءات عالمية لتعزيز القدرة التنافسية للمناطق الحرة وسلامتها في جميع أنحاء العالم.

5-6 علاوةً على ذلك، يمكن أن يكون التوجيه المتعلق بالمناطق الحرة هذا بمثابة توجيه عملي للجمارك، وكذلك لأصحاب المصلحة المعنيين الآخرين، الذين يسعون إلى تنفيذ توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، على النحو الذي نوقش مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

6-6 أُدرجت التوجيهات العملية في كل فصل في القائمة المرجعية الواردة في الملحق الثالث بالتوجيهات الماثلة لتيسير التنفيذ.





## ثالثاً - التوجيهات العملية بشأن المناطق الحرة

### 1- الجانب الإقليمي للمناطق الحرة

هل المناطق الحرة خارج المنطقة الجمركية أم داخلها؟

#### التفسير

- 1-1 التعريف الإقليمي للمناطق الحرة هو المسألة الأساسية التي يتعين إقرارها من أجل تعزيز مشاركة الجمارك وإجراءاتها في المناطق الحرة (FZs)، حيث أنه يؤثر بشكل كبير على تطبيق الإجراءات والضوابط الجمركية، ويحدد أيضاً دور الجمارك في المناطق الحرة.
- 2-1 يُعرّف الفصل الثاني ("المناطق الحرة") في الملحق الخاص (D) باتفاقية كيوتو المعدلة (RKC) المنطقة الحرة بأنها: "جزء من إقليم طرف متعاقد تعتبر فيه بصورة عامة أن أي بضائع تدخل إليه على أنها خارج الإقليم الجمركي فيما يتعلق برسوم وضرائب الاستيراد".
- وتُعرّف اتفاقية كيوتو المعدلة (RKC) أيضاً "المنطقة الجمركية" على أنها المنطقة التي يسري عليها نظام الجمارك لطرف متعاقد (الفصل الثاني من الملحق العام لاتفاقية كيوتو المعدلة (RKC)).
- 3-1 كما أشارت الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية، فإن هذا التعريف في اتفاقية كيوتو المعدلة (RKC) لا ينص على أن المناطق الحرة تقع جغرافياً خارج المنطقة الجمركية. وفي الواقع، يعني التعريف أن المنطقة الحرة نفسها تقع داخل المنطقة الجمركية. وتعتبر "البضائع" الموجودة في المناطق الحرة خارج المنطقة الجمركية لأغراض الرسوم/الضرائب فقط.
- 4-1 مع ذلك، ونظراً للخصائص الرئيسية للمناطق الحرة، مثل الإعفاء من الرسوم/الضرائب دون تصدير فعلي إلى الخارج ودون توفير ضمان مالي؛ فإن بعض البلدان تعتبر المنطقة الحرة نفسها "خارج المنطقة الجمركية". لذلك، يبدو أن مفهوم "خروج الولاية القضائية" للمناطق الحرة عن المنطقة الجمركية يؤدي إلى مفهوم "المنطقة الحرة خارج الإقليم الجمركي" التي تخلو من الضوابط الجمركية المعتادة، مما يؤدي إلى انخفاض المشاركة الجمركية في مراقبة تحركات البضائع داخل المناطق الحرة، فضلاً عن تطبيق إجراءات جمركية ميسرة، مما يسمح بحجم أكبر من المخاطر المتعلقة للتجارة غير المشروعة.
- 5-1 علاوةً على ذلك، فإن مفهوم "المنطقة الحرة خارج الإقليم الجمركي" يؤدي أيضاً إلى استخدام المناطق الحرة لتجنب أي تدابير مضادة لمكافحة التجارة غير المشروعة، أو "الانتفاع دون دفع رسوم" على المعاملة التعريفية التفضيلية من خلال البيانات الجمركية الخاطئة أو عن طريق إخفاء منشأ البضائع.
- 6-1 يمكن تصنيف مختلف التعاريف الإقليمية للمناطق الحرة وتطبيقها في البلدان الأعضاء في منظمة الجمارك العالمية إلى أربعة أنواع تقريباً، على النحو المبين في الجدول رقم 1 أدناه.

[الجدول رقم 1]

النمط	التعريف الإقليمي للمناطق الحرة	تطبيق الإجراءات/الضوابط الجمركية
1	تعتبر المناطق الحرة داخل المنطقة الجمركية	تطبيق الإجراءات/الضوابط الجمركية على المناطق الحرة
2	تعتبر المناطق الحرة خارج المنطقة الجمركية فقط فيما يتعلق بالواجبات	تطبيق الإجراءات/الضوابط الجمركية على المناطق الحرة
3	تعتبر المناطق الحرة خارج المنطقة الجمركية	تطبيق الإجراءات/الضوابط الجمركية على المناطق الحرة، مدعومة بأحكام واضحة في القوانين الوطنية ذات الصلة.





## منظمة الجمارك العالمية

4	تعتبر المناطق الحرة خارج المنطقة الجمركية لا تنطبق الإجراءات/الضوابط الجمركية المعتادة على المناطق الحرة
---	--

7-1 تجدر الإشارة إلى البلدان التي تعترف بأن المناطق الحرة تقع خارج المنطقة الجمركية، وإن كانت القوانين الوطنية تحمي تطبيق الإجراءات/الضوابط الجمركية الملائمة في المناطق الحرة حسب الأصول (النمط 3). غير أن هذه الأنماط تحدث عادةً في البلدان التي تتمتع فيها هيئة الجمارك بسلطة قوية نسبيًا داخل الحكومة للتأثير على التشريعات الوطنية. وهناك عدد أكبر من البلدان التي تواجه صعوبات في ضمان التطبيق الملائم للإجراءات/الضوابط الجمركية لأن التعريف الإقليمي للمناطق الحرة هو أنها "خارج" المنطقة الجمركية.

8-1 خلاصة القول، من الضروري اعتبار أن المناطق الحرة تقع جغرافيًا داخل المنطقة الجمركية، أو أنها مناطق خاصة تُطبَّق فيها وتنفذ على النحو الواجب جميع الأنشطة الجمركية غير المتعلقة بالتعريف الجمركية، مثل الإجراءات الجمركية ومهام مراقبة الحدود (بما في ذلك عمليات التفتيش والضبطيات). وينبغي ألا يُنظر إلى المناطق الحرة على أنها تقع جغرافيًا خارج المنطقة الجمركية إلا إذا نصت التشريعات الوطنية على تطبيق جميع الإجراءات الجمركية اللازمة ومراقبة الحدود وإنفاذها على النحو الواجب.

### التجربة الوطنية

#### **المثال 1: الاتحاد الأوروبي (EU)**

9-1 يُحدِّد قانون الجمارك للاتحاد (UCC) المناطق الحرة ويعاملها بأنها داخل المنطقة الجمركية. وتنص المادة 243 من القسم 3 ("المناطق الحرة") من قانون الجمارك للاتحاد (UCC) على أنه "يجوز للدول الأعضاء أن تدين أجزاء من المنطقة الجمركية للاتحاد كمناطق حرة" وأن "الأشخاص والبضائع ووسائل النقل الداخلة إلى المناطق الحرة أو المغادرة لها قد تخضع لضوابط جمركية".

#### **مثال 2: الولايات المتحدة الأمريكية**

10-1 كما ورد في قانون مناطق التجارة الخارجية، فإن الغرض من إنشاء المناطق الحرة هو "التعجيل بالتجارة الخارجية وتشجيعها وغيرها من الأغراض". ويُطبَّق قانون مناطق التجارة الخارجية في سياق تطور السياسات الاقتصادية والتجارية الأمريكية والعوامل الاقتصادية المرتبطة بالمنافسة الدولية. وتعتبر المناطق الحرة خارج المنطقة الجمركية في الولايات المتحدة لأغراض دفع الرسوم. وتعتبر المنطقة الحرة هي منطقة آمنة تحت إشراف إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة.

### **توجيه بشأن الجانب الإقليمي للمناطق الحرة**

✓ ينبغي اعتبار المناطق الحرة، من منظور جغرافي، جزءًا من المنطقة الجمركية أو مناطق خاصة أخرى تكون فيها صلاحية الجمارك في مراقبة البضائع والأشخاص محمية قانونًا، وحيثما تطبق الإجراءات الجمركية اللازمة والرقابة لتأمين وتيسير حركة البضائع ووضعها في المناطق الحرة.

## 2- المشاركة الكاملة للجمارك في المناطق الحرة

لماذا تقل مشاركة الجمارك في المناطق الحرة؟ كيف يمكن تحقيق المشاركة الكاملة؟

### التفسير

1-2 هناك العديد من الأوراق الأكاديمية الحالية، مثل تلك التي أعدتها مجموعة العمل المالي (FATF) (2010)، وغرفة التجارة الدولية (ICC) (2013)، والإنترنتبول (2013)، وفيسكي وآخرون (2016)، ومجلة الإيكونوميست (2018)، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2018)، وماكينزي أند كومباني (2019)، التي طالبت





## منظمة الجمارك العالمية

بمشاركة الجمارك وتمكينها على نطاق أوسع على وجه السرعة لمراقبة البضائع والأنشطة داخل المناطق الحرة (FZs).

2-2 تنشأ المناطق الحرة وتعمل من منظور السياسة الاقتصادية/الصناعية. وعادةً ما تلعب الوزارات المعنية بالتنمية الاقتصادية، أو سلطات المنطقة الخاضعة للمساءلة أمام هذه الوزارات، دورًا رائدًا في إنشاء المناطق الحرة أو الموافقة على الشركات التي تبدأ العمل فيها، وعادةً ما تكون الجمارك أقل مشاركة. ووفقًا للدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة الجمارك العالمية على الإنترنت، فإن ما يقرب من 40% من الإدارات الجمركية لا تشارك في إنشاء المناطق الحرة. وقد توجي هذه النتيجة بانعدام الإرادة السياسية لضمان مشاركة الجمارك.

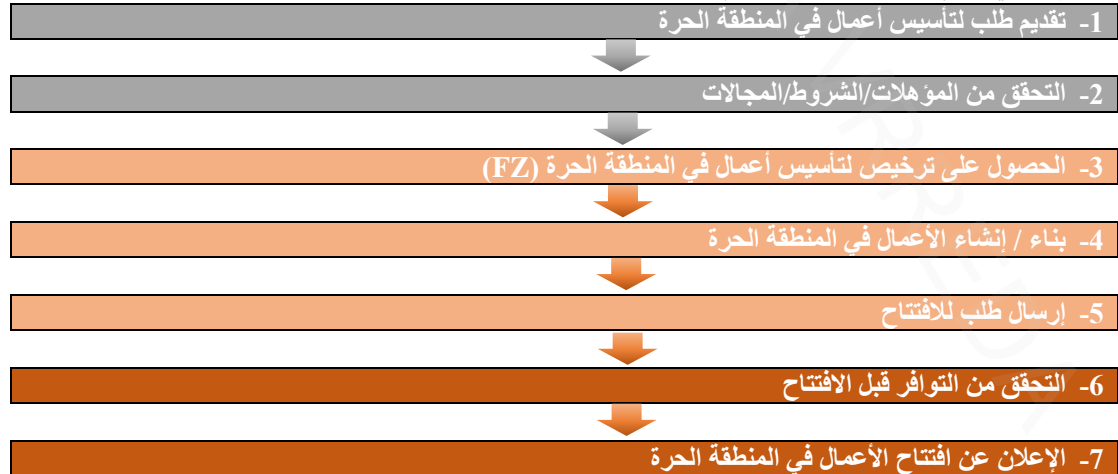
3-2 تتمتع الجمارك بصلاحيات هامة لا تتمتع بها أي سلطة حكومية أخرى؛ وهي صلاحية تفتيش الشحنات والبضائع المشحونة إلى بلد ما وعبره ومنه. وتتمتع الجمارك بصلاحيات رفض الدخول أو الخروج، وسلطة التعجيل بالدخول، وذلك استنادًا إلى المعلومات المتوافرة بشأن البضائع. ومع الأخذ بعين الاعتبار سلطة الجمارك وخبرتها المتفردتين في تأمين التجارة العالمية وتيسيرها، فإنه ينبغي أن تكون الجمارك لاعبًا حاسمًا في التطوير العام للسياسات الوطنية المتعلقة بالمناطق الحرة، وإنشاء كل منطقة حرة جديدة، وموافقة الشركات المستأجرة في المنطقة الحرة، بما في ذلك أنشطتها المقبولة.

4-2 أفادت بعض الإدارات الجمركية بأن الجمارك ممثلة كعضو رئيسي في مجلس حكومي لتقرير السياسات الوطنية المتعلقة بالمناطق الحرة، وإنشاء المناطق الحرة، واستعراض الطلبات المقدمة لتأسيس أعمال في المناطق الحرة. ويبيّن مثال آخر أن هذه المجالس الحكومية يمكن أن تأذن للجمارك باستعراض وفحص الطلبات المقدمة من أجل إنشاء المناطق الحرة. ويبدو أن العضوية الرسمية في مجلس حكومي من شأنها أن توفر فرصًا أكبر للقيام بدور في جميع القرارات المتعلقة بالمناطق الحرة، كما أنها ستضمن التواصل السلس مع الهيئات المعنية.

5-2 علاوةً على ذلك، وردًا على الدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة الجمارك العالمية على الإنترنت وخلال ورش العمل، شدد عدة أعضاء على أهمية تحديد معايير البناء التي تُمكن من تنفيذ الإجراءات/الضوابط الجمركية المناسبة في المناطق الحرة. ويتطلب الإجراء الأساسي 3 في الفصل الثاني من الملحق الخاص (D) باتفاقية كيوتو المعدلة (RKC) من الجمارك أن تضع الترتيبات الخاصة بالرقابة الجمركية بما فيها المتطلبات المناسبة بالنسبة لصلاحية وإنشاء وتصميم المناطق الحرة. ويساعد تخطيط/إنشاء المناطق الحرة المصممة تصميمًا جيدًا على تسهيل تدفقات البضائع المشروعة، وفي الوقت نفسه على الرصد السليم لتحركات البضائع وأنشطة الشركات.

6-2 يرد وصف مثال لعملية الموافقة في الرسم البياني رقم 1 أدناه. وفي إطار هذه العملية، ينبغي مشاركة الجمارك في التحقق من المؤهلات/الشروط/المجالات، ودراسة طلب إنشاء المنطقة الحرة، والموافقة على البضائع التي سيتم قبولها في المنطقة الحرة جنبًا إلى جنب مع العمليات المقبولة، والموافقة على خطة البناء، ودراسة تنفيذ كل مؤهل وشرط قبل فتح أي مناطق حرة جديدة.

[الرسم البياني 1] (المصدر: جمارك تايلاند)







## منظمة الجمارك العالمية

### التجربة الوطنية

#### المثال 1: الولايات المتحدة الأمريكية

7-2 أنشأ قانون مناطق التجارة الخارجية (FTZ) مجلس مناطق التجارة الخارجية (FTZ Board) لاستعراض الطلبات المقدمة لإنشاء الأعمال في المناطق الحرة وتشغيلها وصيانتها والموافقة عليها. ويجوز لمجلس مناطق التجارة الخارجية أن يوافق على أية منطقة حرة يرى أنها ضرورية لخدمة "المصلحة العامة" على نحو ملائم. ويجب أن توافق إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة على تفعيل المنطقة الحرة قبل قبول أي بضائع بموجب القانون.

8-2 وتتولى إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة مسؤولية نقل البضائع من وإلى المناطق الحرة وشؤون تحصيل الإيرادات. ويتحمل مدير الميناء التابع لإدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة، والذي يتضمن منطقة حرة، المسؤولية بشأن الإشراف على نشاط المنطقة الحرة بوصفه الممثل المحلي لمجلس مناطق التجارة الخارجية. ويتحكم مدير الميناء في قبول البضائع إلى المنطقة الحرة، ومناولة البضائع والتصرف فيها، وإزالة البضائع من المنطقة الحرة. وبالإضافة إلى قانون مناطق التجارة الخارجية، يطبق مدير الميناء جميع القوانين التي تنفذها عادةً إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة ذات الصلة بالمناطق الحرة.

#### المثال 2: الصين

9-2 الجمارك الصينية هي المسؤولة عن مراجعة الطلبات لإنشاء الأعمال في المناطق الحرة. ويجوز لكل حكومة إقليمية وبلدية أن تتقدم بطلب إلى مجلس الدولة من أجل إنشاء الأعمال في المناطق الحرة (FZs) استناداً إلى الاحتياجات الإنمائية الفعلية. ويمتلك مجلس الدولة الصلاحية الإدارية لمنح الموافقة النهائية على طلبات المناطق الحرة، كما أنه يأذن للجمارك الصينية بمراجعة الطلب في أثناء العملية.

10-2 عند مراجعة الطلب، تطلب الجمارك الصينية رأي سبع وزارات أخرى، بما في ذلك وزارة الموارد الطبيعية ووزارة المالية. وقد أنشأت الجمارك الصينية نظاماً للتقييم لإنشاء الأعمال في المناطق الحرة (FZs) يشمل معايير تقييم تنطوي على حجمي التجارة والتصنيع الخارجيين، ودرجة الدعم للإشراف الجمركي، وشروط الدعم الصناعي، والملاءمة اللوجستية.

11-2 فيما يتعلق ببناء المناطق الحرة، وضعت الجمارك الصينية معايير أساسية للبناء تشمل نقاط التفتيش، وتسيباً مغلقاً يحيط بالمنطقة، ومناطق التفتيش الجمركي، وواجهات بين نظم الحاسوب ونظام الجمارك، وما إلى ذلك.

#### المثال 3: الجمهورية الدومينيكية

12-2 من أجل ضمان التواصل السلس بين هيئات تشغيل الجمارك والمناطق الحرة، فضلاً عن الشركات المستأجرة الموجودة فيها، تم وضع اتفاق بشأن الخدمات، وتم تشكيل لجننتين للاجتماع شهرياً ومناقشة جميع المسائل المتعلقة بخدمات ومتطلبات الأطراف المعنية، وهما:

- اللجنة الوطنية: تتألف من المجلس الوطني لمناطق التجارة الحرة، والجمارك، ورابطة الدومينيكان لشركات المناطق الحرة؛ و
- اللجنة الداخلية: يلزم إنشائها في مجمع أعمال المنطقة الحرة، وتتألف من ممثل عن شركة مجمع أعمال المنطقة الحرة العاملة، وممثل عن رابطة الدومينيكان لشركات المناطق الحرة، ورئيس مكتب الجمارك الموجود في مجمع الأعمال.

13-2 يتولى المجلس الوطني لمناطق التجارة الحرة في الجمهورية الدومينيكية مسؤولية إصدار تراخيص المناطق الحرة وتنظيم العمليات في المناطق الحرة؛ ومع ذلك، فإنه ليس مسؤولاً عن ترتيبات الرقابة الجمركية، حيث تقع هذه المسؤولية على عاتق الجمارك.

#### المثال 4: سنغافورة





## منظمة الجمارك العالمية

- 14-2 تطبق جمارك سنغافورة وتنفذ قانون مناطق التجارة الخارجية الذي ينظم إنشاء المناطق الحرة، وتعيين هيئات تشغيل المنطقة الحرة، ومسؤوليات هيئة تشغيل المنطقة الحرة.
- 15-2 توجد مراكز فحص جمركية في جميع مداخل ومخارج المنطقة الحرة. وبالإضافة إلى ذلك، تقوم جمارك سنغافورة أيضاً، كجزء من عمليات الفحص التنظيمية، بالواجبات التالية في المناطق الحرة:
- إجراء عمليات تفتيش في أماكن العمل وفحص الطرود واتخاذ إجراءات ضد أي جريمة تُرتكب، بما في ذلك انتهاكات قانون الجمارك؛
  - إصدار تعليمات إلى هيئات تشغيل المناطق الحرة لمنع الأشخاص أو البضائع غير المرخص لهم من دخول/مغادرة المناطق الحرة؛
  - التأكد من اطلاع هيئات تشغيل المنطقة الحرة على مسؤولياتها بموجب قانون مناطق التجارة الخارجية والتشريعات الأخرى التي تنفذها جمارك سنغافورة؛ و
  - الموافقة على محيط السياج حول المناطق الحرة.

### المثال 5: جمهورية أذربيجان

16-2 في 18 مايو/ أيار 2018، اعتمدت جمهورية أذربيجان القانون بشأن "المنطقة الاقتصادية الحرة (FEZ) في الآلات". ومن المتوقع أن يتم إنشاء المنطقة الاقتصادية الحرة في الآلات قريباً. وستكون منطقة آسيا والمحيط الهادئ مركزاً لوجيستياً رئيسياً في منطقة بحر قزوين، وتخدم كلاً من الأسواق الأوروبية والآسيوية، فضلاً عن أنها ستكون جزءاً من شبكة لوجيستية دولية واسعة النطاق تربط بين أوروبا وآسيا، وستكون بمثابة مركز لوجيستي للنقل متعدد الوسائط.

17-2 وفقاً للتشريعات الوطنية، تتحمل جمارك أذربيجان المسؤوليات التالية فيما يتعلق بالمناطق الحرة:

- ينبغي أن تخضع المناطق المحيطة ونقاط الدخول والخروج والأشخاص الداخلون إلى المناطق الحرة والخروج منها للمراقبة الجمركية؛
- تخضع الأنشطة المتعلقة بالبضائع التي تدخل إلى المناطق الحرة، بما في ذلك حفظها وتغليفها ووضع علامات عليها، وما إلى ذلك، لموافقة جمارك أذربيجان؛ و
- ينبغي أن تتم أعمال البناء في المنطقة الحرة بموافقة جمارك أذربيجان.

18-2 تشارك جمارك أذربيجان في إجراءات التصريح للأنشطة التجارية وغيرها من الأنشطة في المناطق الحرة.

### المثال 6: الاتحاد الأوروبي (EU)

19-2 تشارك السلطات الجمركية في الاتحاد الأوروبي في الموافقة على بناء أي مبنى وفي إنشاء أي نشاط في المنطقة الحرة. ويجب تنفيذ الضوابط ليس فقط في محيطها وعند نقاط الخروج والدخول، بل أيضاً داخل المناطق الحرة لأنها جزء من المنطقة الجمركية. ويجوز لسلطات الجمارك أن تحظر على الأشخاص الذين لا يثبتون الجدارة المطلوبة القيام بأنشطة في المناطق الحرة.

### توجيهات بشأن مشاركة الجمارك في المناطق الحرة

- ✓ ينبغي تمثيل الجمارك في المجلس الحكومي المعني لوضع السياسة الوطنية الشاملة بشأن المناطق الحرة، واتخاذ قرار بشأن إنشاء الأعمال في المناطق الحرة ومراجعة الطلبات لإنشاء أعمال في المناطق الحرة.
- ✓ ينبغي للجمارك أن تضع معايير البناء الأساسية وغيرها من المعايير التي يتعين تنفيذها في المناطق الحرة من أجل المراقبة الجمركية. ويشمل ذلك نقاط التفتيش الجمركية، والسياج المغلق المحيط بالمنطقة، ومناطق التفتيش الجمركي، ونظم المراقبة بالفيديو، وتركيب معدات التفتيش غير التداخلي، وشبكة المعلومات التي يتعين ربطها بالجمارك، وما إلى ذلك.





### 3- مشاركة الجمارك في عملية الموافقة على الشركة

قد تيسر موافقة الشركة دون تدخل الجمارك ممارسة الأنشطة غير المشروعة في المناطق الحرة

#### التفسير

#### أ- المشاركة على نطاق ضيق في عملية الموافقة على الشركة

1-3 ردًا على الدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة الجمارك العالمية على الإنترنت، أكدت بعض الإدارات الجمركية على ضرورة زيادة الوعي بمسؤوليات الشركات والتزاماتها في المناطق الحرة فيما يتعلق بالإجراءات الجمركية، فضلًا عن أهمية المشاركة الكاملة للجمارك في عملية الموافقة على الشركات. غير أن الدراسة الاستقصائية نفسها كشفت أيضًا أن ما يقرب من نصف الإدارات الجمركية لا تشارك في عملية الموافقة على الشركات. وعلاوةً على ذلك، لا تملك الجمارك في بعض البلدان صلاحية إلغاء حقوق الشركات في العمل في المناطق الحرة، لا سيما الشركات المتهمه بارتكاب أنشطة تهريب داخل المناطق الحرة.

2-3 كما ورد في الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 47، فإن تقرير مجموعة العمل المالي (FATF) (2010) أوجز عدة حالات استخدمت فيها حسابات مصرفية مملوكة لشركات مستأجرة تعمل داخل المناطق الحرة للأوراق المالية لغسل عائدات الاتجار بالمخدرات، وما إلى ذلك، بمشاركة شركات داخل المناطق الحرة. وحدد تقرير مجموعة العمل المالي (FATF) عدة عوامل تمكن من غسل الأموال المتعلقة بالمناطق الحرة؛ مثل عدم التكامل بين هيئات تشغيل المنطقة الحرة ونظم تكنولوجيا المعلومات التابعة للجمارك (بما في ذلك المعاملات النقدية داخل المناطق الحرة)، وعدم إجراء العناية الواجبة والتحقق من سجلات الامتثال خلال المرحلة الأولى من قبول الشركات في المناطق الحرة.

3-3 من أجل توفير المزايا، بما في ذلك الإجراءات الجمركية المبسطة المقدمة باعتبارها إحدى الخصائص الرئيسية للمناطق الحرة، فمن الأهمية بالنسبة لهيئات تشغيل المنطقة الحرة والشركات المستأجرة العاملة داخل المناطق الحرة أن تيرهن على تطبيق معايير امتثال صارمة ودرجة عالية من المسؤولية لضمان تأمين أنشطتها. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي ألا يكون لديها سوابق تنطوي على أنشطة غير قانونية أو انتهاكات جسيمة أو انتهاكات للقوانين.

4-3 قد يصبح عدم إجراء الجمارك لعمليات التحري عن الهوية والسوابق القائمة على المخاطر بشأن الشركات المتقدمة بطلبات تأسيس أعمال في المناطق الحرة، وموظفيها الرئيسيين، وسجلات الامتثال عاملاً من عوامل التمكين الهامة للتجارة غير المشروعة المرتبطة بالمناطق الحرة. ومع الأخذ في الاعتبار ضلوع جماعات الجريمة المنظمة وحتى المنظمات الإرهابية في أنشطة غير مشروعة داخل بعض المناطق الحرة، فإن المشاركة الجمركية في العناية الواجبة والتحقق من سجلات الامتثال في مرحلة الموافقة على الشركات أمرٌ بالغ الأهمية للحفاظ على سلامة المناطق الحرة وأمنها.

5-3 ينبغي للجمارك إجراء عمليات التحري عن الهوية والسوابق القائمة على المخاطر لمنع الأشخاص الاعتباريين أو المواطنين المدانين بأنشطة غير مشروعة من العمل داخل المناطق الحرة، واتخاذ الإجراءات المناسبة لإلغاء التصاريح إذا لاحظوا أي حالة عدم امتثال أو أنشطة غير قانونية أو فقدان للبضائع.

#### ب- تطبيق مفهوم "المُشغِّل الاقتصادي المعتمد" (AEO)

6-3 تعني محدودية الموارد والموظفين أن الإدارات الجمركية تواجه الآن تحديات مختلفة في إدارة كميات متزايدة من الشحنات والتكيف مع أنواع جديدة من الأعمال التجارية -بما في ذلك الاستخدام المتزايد للمناطق الحرة- مع الاستجابة على نحو كافٍ للحاجة المتنامية لتأمين التجارة العالمية. ونتيجة لذلك، تغير منظور الجمارك للشركات الذي يعتبر هذه الشركات كيانات تدفع رسوماً أو ربما تشارك في أنشطة غير مشروعة، ليعتبرها شركاء موثوق بهم لتحقيق إجراءات حدودية فعالة وذات كفاءة في بيئة سريعة التغير.

7-3 لذلك، يمكن أن يمثل تطبيق مفهوم المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO) إحدى الطرق الممكنة لإدارة الشحنات والشركات داخل المناطق الحرة بكفاءة، مع توفير المزايا. والمُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO) هو برنامج





## منظمة الجمارك العالمية

نموذجي تسعى إليه الإدارات الجمركية كوسيلة لتأمين التجارة العالمية وتيسيرها. وفي الوقت نفسه، فإنه يوفر حوافز تعود بالنفع على كل من الجمارك والتجار الذين قرروا العمل في شراكة. ويعتبر إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية لمنظمة الجمارك العالمية الوثيقة التي توفر التوجيهات الشاملة لهذا الغرض.

8-3 يوفر إطار تأمين وتسهيل التجارة العالمية مجموعة من المعايير الجمركية الدولية بشأن شروط ومتطلبات حالة المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO)، وتتعلق بما يلي:

- إثبات الامتثال لمتطلبات الجمارك؛
- النظام المقبول لإدارة السجلات التجارية؛
- الجدوى المالية؛
- التشاور والتعاون والاتصال؛
- التثقيف والتدريب والتوعية؛
- تبادل المعلومات والوصول إليها وسريتها؛
- أمن الشحن، وأمن النقل، وأمن المباني، وأمن الموظفين، وأمن الشركاء التجاريين؛
- إدارة الأزمات وإنعاش الحوادث؛ و
- القياس والتحليل والتحسين.

9-3 بالإضافة إلى قائمة المزايا المحددة لكل فئة من فئات المُشغِّلين الاقتصاديين، يوفر إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية أيضاً إجراءات التطبيق والتحقق والإذن من أجل وضع برنامج فعال للمُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO) والحفاظ عليه.

10-3 تبين الدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة الجمارك العالمية على الإنترنت أن عدد الإدارات الجمركية التي تطبق مفهوم المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO) في المناطق الحرة لا يتجاوز نصف المجيبين. وفي أحد البلدان التي شاركت في ورشة عمل، لم تمنح الجمارك حالة المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO) للشركات المستأجرة داخل المناطق الحرة لأن وزارة التجارة لها ولاية قضائية في هذا المجال، كما أن الجمارك أقل مشاركة في عملية الموافقة على الشركات.

11-3 مع الأخذ في الاعتبار أنه قد تم تبسيط الإجراءات الجمركية خارج المناطق الحرة بشكل كبير من خلال استخدام التكنولوجيا (مقارنةً بالثمانينيات/التسعينيات مع بداية شيوع المناطق الحرة في مختلف البلدان)، فلا ينبغي للإجراءات/الضوابط الجمركية في المناطق الحرة المبسطة أن تكون هي الميزة الرئيسية على حساب سلامة التجارة وأمنها.

12-3 مع ذلك، يمكن توفير المزيد من مزايا التيسير داخل المناطق الحرة للشركات المستأجرة التي تفي بمعايير المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO) المعمول بها على الصعيد العالمي. ونظراً لمعرفة الجمارك وخبرتها المتعمقة فيما يتعلق بتنفيذ المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO)، إلى جانب تحرياتها عن المخاطر ذات الصلة والأمن التجاري، ينبغي أن تكون الجمارك هي السلطة المعنية بتقييم المخاطر الأمنية والتحقق من المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO)، وذلك لمنح المزيد من تدابير التيسير في المناطق الحرة ومراقبة الامتثال بالتعاون الوثيق مع سلطات المنطقة الحرة وهيئات تشغيل المنطقة الحرة.

13-3 من خلال المشاركة الفعالة للجمارك في عملية الموافقة على الشركة وإمكانية منح حالة المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO)، يمكن للمناطق الحرة الاستفادة من خبرة الإدارات الجمركية وتحرياتها للتأكد مما إذا كانت الشركة تطبق معايير امتثال صارمة وليس لديها أي سوابق إجرامية، مما يمنع أي نشاط غير قانوني محتمل في المناطق الحرة، مع ضمان تمتع الشركات بالمزايا.





## منظمة الجمارك العالمية

### التجربة الوطنية

#### المثال 1: سنغافورة

- 14-3 بالتعاون مع الوكالات ذات الصلة بما في ذلك جمارك سنغافورة، تقوم هيئة تشغيل المنطقة الحرة بفحص الشركات والأشخاص الراغبين في العمل في المنطقة الحرة قبل منح مقدم الطلب الموافقة على العمل في المنطقة الحرة. وتقوم هيئات تشغيل المنطقة الحرة بتحديث جمارك سنغافورة بانتظام بشأن قائمة الشركات العاملة في المناطق الحرة.
- 15-3 لا تسمح جمارك سنغافورة إلا بأنشطة محدودة في المناطق الحرة. وإذا رغبت الشركات في القيام بأنشطة تصنيع داخل المناطق الحرة، فعليها أن تلتزم إن تلتزم إن تلتزم من جمارك سنغافورة. وبالإضافة إلى ذلك، إذا أرادت الشركات أن تشارك في أنشطة الاستيراد أو التصدير، بما في ذلك العمل كوكلاء البيان الجمركي، فإنها تحتاج إلى أن تكون مسجلة لدى جمارك سنغافورة.
- 16-3 ينطبق برنامج المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO) في سنغافورة على جميع الشركات المؤهلة على امتداد سلسلة الإمداد، بما في ذلك مشغلي الموانئ والشركات التي تعمل داخل المناطق الحرة.

#### المثال 2: الصين

- 17-3 تشارك الجمارك الصينية في عملية الموافقة على الشركات إذا كانت أعمال هذه الأخيرة تتعلق بمسائل الجمارك. وتتحقق الجمارك الصينية مما إذا كان لدى الشركات مقدمة الطلب أي سوابق تهريب.
- 18-3 تحتاج أي شركة في المنطقة الحرة إلى الحصول على ترخيص تجاري مسجل من إدارة الإشراف على الأسواق. وبعد هذا التسجيل، يُطلب من الشركة التسجيل لدى الجمارك والحصول على موافقة الجمارك قبل بدء أعمالها في المنطقة الحرة. وتشمل عملية التسجيل الجمركي: (1) تقديم طلب للتسجيل والقيود؛ (2) التحقق الجمركي؛ و(3) التفتيش والمعاينة الجمركية الميدانية.
- 19-3 تحتاج الشركات إلى تلبية المتطلبات الأساسية التالية للتسجيل لدى الجمارك:
- أن تكون كياناً قانونياً مستقلاً يتمتع بالقدرة على دفع الضرائب للجمارك والوفاء بالالتزامات القانونية الأخرى؛
  - أن تكون مجهزة بنظام إدارة الحاسوب الذي يشمل معدات طرفية للوصول إلى البيانات من قبل الجمارك والواجهات القائمة على البرمجيات مع أنظمة الحاسوب الجمركية، وفقاً لمعايير المصادقة الجمركية وشبكة البيانات؛
  - إثبات الإدارة المالية الملائمة، لا سيما السجلات الدقيقة للمخزون، والإسناد، والنقل، والبيع، وتصنيع البضائع واستخدامها، والاحتفاظ بالدفاتر والمحاسبة المطلوبة؛ و
  - عدم إنتاج بضائع تتطلب استهلاكاً عالياً للطاقة وتتميز بشدة التلوث/كثافة الموارد، أو معالجة بضائع مدرجة في "قائمة الحظر"، متشياً مع متطلبات التنمية الصناعية الوطنية.
- 20-3 تصنف الجمارك الشركات إلى ثلاث مجموعات لظروف الائتمان للشركات: (1) مؤسسة معتمدة (المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO))؛ (2) مؤسسة الائتمان العامة؛ و(3) مؤسسة غير معتمدة، استناداً إلى المعلومات التي تم جمعها وتحليلها من قبل الجمارك الصينية.

#### المثال 3: جنوب أفريقيا

- 21-3 تعد المناطق الاقتصادية الخاصة (SEZs) في جنوب أفريقيا مناطق مخصصة جغرافياً للأنشطة الاقتصادية محددة الأهداف لتعزيز النمو الاقتصادي الوطني والتصدير باستخدام تدابير الدعم لجذب الاستثمارات والتكنولوجيا الأجنبية والمحلية.
- 22-3 تنقسم المنطقة الاقتصادية الخاصة (SEZ) إلى منطقة عامة تقبل جميع الصناعات، ومنطقة منفصلة خاضعة للرقابة الجمركية (CCA) مخصصة للتصدير، ومؤسسات مسجلة في منطقة منفصلة خاضعة للرقابة الجمركية (CCA). وتعتبر المنطقة المنفصلة الخاضعة للرقابة الجمركية (CCA) منطقة محددة وافقت عليها مصلحة





## منظمة الجمارك العالمية

الضرائب في جنوب أفريقيا ووزارة الصناعة والتجارة وتقع في منطقة اقتصادية خاصة (SEZ)، في حين تعتبر مؤسسة المنطقة الخاضعة للرقابة الجمركية (CCAE) شركة معتمدة تحمل تصريح المنطقة الاقتصادية الخاصة (SEZ)، وتقع في المنطقة المنفصلة الخاضعة للرقابة الجمركية (CCA) ويحق لها أن تكون مستودع تخزين أو شركة مصنعة.

23-3 أتخذ قرار أيضاً باعتماد نهج شامل لمصلحة الضرائب في جنوب أفريقيا في التعامل مع المنطقة الاقتصادية الخاصة (SEZs) عن طريق إنشاء فريق عامل بين مصلحة الضرائب في جنوب أفريقيا ومشغلي المنطقة الاقتصادية الخاصة (SEZ)، مما يخلق تآزراً في مصلحة الضرائب في جنوب أفريقيا ويعزز العلاقات مع مشغلي المنطقة الاقتصادية الخاصة (SEZ). وأثبت هذا القرار فعاليته في تعزيز الاتصال والتعاون على الرغم من أنه لا يزال في المراحل الأولية. ويتم الترويج لبرنامج التاجر المفضل، الذي يعد مقدمة لبرنامج المشغل الاقتصادي المعتمد (AEO)، لجميع الشركات في المنطقة المنفصلة الخاضعة للرقابة الجمركية (CCA).

### توجيهات بشأن موافقة الجمارك على مشغلي المنطقة الحرة والشركات العاملة في المناطق الحرة

- ✓ ينبغي للجمارك أن تشارك في مراجعة الطلبات المقدمة من الشركات الراغبة في العمل في المناطق الحرة والمستأجرين، وأن تكون مسؤولة عنها.
- ✓ ينبغي للجمارك أن تشارك في إجراءات التصريح للأنشطة التجارية وغيرها من الأنشطة المرتبطة بالإجراءات والضوابط الجمركية في المناطق الحرة.
- ✓ ينبغي للجمارك استخدام معايير التحقق من المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO) للتأكد من مستويات الامتثال، وكذلك التحقق من وجود سوابق تنطوي على أي انتهاكات، ومراقبة الامتثال، وذلك بالتعاون الوثيق مع سلطات المناطق الحرة وهيئات تشغيل المناطق الحرة.
- ✓ ينبغي للجمارك أن توفر التدريب الدوري للشركات على المسؤوليات والامتثال في المناطق الحرة، وكذلك الفرص لتبادل المعلومات اللازمة ومشاركتها.
- ✓ بالإضافة إلى ذلك، ينبغي للجمارك أن تتخذ أي إجراءات مناسبة لإلغاء الموافقة عند اكتشاف حالات عدم الامتثال أو الأنشطة غير المشروعة أو فقدان البضائع.

## 4- تقديم التقارير إلى الجمارك واستخدام البيانات ونظم تكنولوجيا المعلومات

### أ- متطلبات البيانات الجمركية والتقارير

متطلبات البيانات الجمركية والتقارير أمر أساسي لضمان النقل السليم للشحنات

#### التفسير

1-4 تشكل متطلبات البيانات الجمركية والتقارير النظام الجمركي الأساسي لضمان النقل السليم للشحنات القادمة من البلدان الأجنبية والمرسلة إليها. وبدلاً من إجراء عمليات تفتيش فعلية بنسبة 100% للبضائع، وضعت الجمارك نظاماً لإدارة المخاطر يستند إلى البيانات المقدمة عن طريق البيانات الجمركية والتقارير. وبناءً على ذلك، فإن البيانات الجمركية والتقارير الدقيقة في الوقت المناسب ضرورية لضمان امتثال الشحنات في المناطق الحرة للمتطلبات القانونية الوطنية والدولية للتجارة الدولية العادلة والأمانة والمضمونة، فضلاً عن التيسير الممكن.

#### بيانات البضائع للدخول إلى المناطق الحرة والخروج منها

2-4 يجب اشتراط بيانات البضائع أو غيرها من المستندات للدخول والخروج من المناطق الحرة إلى الجمارك، بحيث يمكن للجمارك أن تقرر ما إذا كانت البضائع مقبولة للمناطق الحرة أم لا والتحقق من الامتثال الكامل لجميع القوانين واللوائح المعمول بها.

3-4 مع ذلك، ففي بعض الحالات –وبالدرجة الأولى في البلدان التي لا يشكل دخول البضائع من الخارج إلى المناطق الحرة فيها استيراداً- لا يلزم حتى تقديم بيان البضائع لنقل هذه البضائع. وأفادت عدة بلدان بأن استخدام البيانات للسيطرة على حركة البضائع من أجل الدخول/الخروج، والعبور/الشحن، والاستيراد والتصدير يقع ضمن اختصاص صلاحية المنطقة الحرة وليس الجمارك.





## منظمة الجمارك العالمية

4-4 حيث تتميز المناطق الحرة بعدم فرض الرسوم والضرائب بشكلٍ معتاد، فإن بيانات البضائع التي تُقدّم إلى الجمارك يمكن أن تستبعد عناصر البيانات المرتبطة فقط بحساب الرسوم والضرائب، وسوف تحتاج إلى إدراج عناصر البيانات اللازمة لإجراء تقييم للمخاطر. بالإضافة إلى ذلك، وبما أن الإجراءات الجمركية المبسطة قد تكون إحدى مزايا المناطق الحرة، فيمكن السماح ببيانات البضائع المبسطة للشركات التي تثبت مستوى عالٍ من الامتثال، مثل تلك المعتمدة بوصفها مُشغّلين اقتصاديين معتمدين (AEOs).

5-4 علاوةً على ذلك، تجدر الإشارة إلى أن هذه البيانات الجمركية قد تولد إحصاءات ضرورية عن المناطق الحرة التي تعتبر هامة من أجل اكتساب فهم للتجارة المرتبطة بالمناطق الحرة. وحسب توصية 'إحصاءات التجارة الدولية للبضائع: المفاهيم والتعاريف لعام 2010' الصادرة عن الأمم المتحدة، ينبغي أن تشمل الإحصاءات التجارية البضائع المستوردة إلى المناطق الحرة والمصدرة منها.

### متطلبات التقارير/الإيداع للسلع المتواجدة في المناطق الحرة

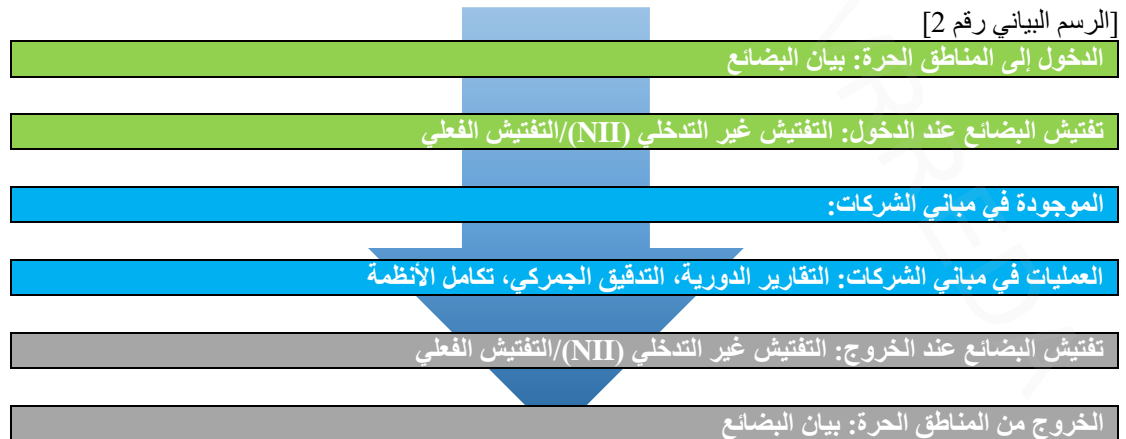
6-4 بالإضافة إلى ذلك، وبما أن الاستخدام الرئيسي للمناطق الحرة هو تصنيع البضائع وتخزينها لفترات تخزين أطول أو غير محدودة، فمن الضروري ضمان قيام الجمارك أيضًا بتسجيل البضائع ومراقبتها خلال مرحلتي التخزين والتصنيع.

7-4 يعتبر اشتراط تقديم التقارير الدورية إحدى الطرائق الممكنة للتحكم في حركة وحالة البضائع المتواجدة في المناطق الحرة، كما هو الحال في مستودعات الجمارك أو في أثناء إجراءات التصنيع بالداخل. وثمة طريقة أخرى هي ربط نظام جرد وحفظ الدفاتر في المنطقة الحرة بالنظام الجمركي حتى يتمكن الجانب الجمركي من الوصول إلى النظام والحصول على البيانات دوريًا وكلما دعت الحاجة.

8-4 غير أن بعض البلدان أوضحت خلال ورش عمل منظمة الجمارك العالمية أنه من المتوقع تقديم هذه التقارير إلى سلطات المنطقة الحرة أو هيئات تشغيل المناطق الحرة، ولكن ليس إلى الجمارك، وأن نظم تخزين المعلومات عن البضائع المتواجدة في المناطق الحرة ليست مرتبطة بالجمارك.

9-4 يسمح تخفيف الاشتراطات المتعلقة ببيانات البضائع والتقارير بممارسة الأنشطة غير القانونية المحتملة في المناطق الحرة. وكما ورد في الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 47، تم الكشف عن المخدرات غير المشروعة المتجهة إلى المرسل إليهم داخل المناطق الحرة عند دخول بعض المناطق الحرة نتيجة للمعلومات الواردة في البيانات الجمركية وبعد عمليات التفتيش الجمركي. وكثيرًا ما تبلغ منظمة الجمارك العالمية أيضًا بحالات فقدان البضائع. ولذلك، من الضروري أن تتلقى الجمارك بيانات البضائع وتحللها عند الدخول والخروج، إلى جانب التقارير المتعلقة بالبضائع المخزنة والموضوعة في المناطق الحرة.

10-4 ترد إجراءات البيانات الجمركية والتقارير المثالية في الرسم البياني رقم 2 أدناه:



### التجربة الوطنية





المثال 1: سنغافورة

- 11-4 كما هو الحال بالنسبة لجميع الشركات المسجلة في سنغافورة، فإنه يُطلب من الشركات العاملة في المناطق الحرة أن تحتفظ بمستندات، بما في ذلك المستندات المتعلقة بالمبيعات والمحاسبة والبنوك والمخزون وغيرها من السجلات ذات الصلة بجميع المعاملات، لمدة لا تقل عن خمس (5) سنوات. ويمكن لجمارك سنغافورة وغيرها من وكالات إنفاذ القانون في سنغافورة أن تطلب هذه السجلات لغرض الإنفاذ أو التحقيق. وتمتلك جمارك سنغافورة أيضاً إمكانية الوصول المباشر إلى بيانات الشحن المخزنة في أنظمة هيئات التشغيل في المنطقة الحرة.
- 12-4 يُشترط على الشركات، بما فيها الشركات العاملة في المناطق الحرة، تقديم تقارير عن المعاملات المشبوهة إذا كانت تعرفها أو لديها أسباب معقولة للاشتباه في أن الممتلكات قد تكون مرتبطة بسلوك إجرامي.

توجيهات بشأن تقديم البيانات الجمركية والتقارير

- ✓ ينبغي طلب بيانات البضائع أو غيرها من أشكال البيان الجمركي عند الدخول إلى المناطق الحرة والخروج منها وتقديمها إلى الجمارك من أجل إجراء تقييم للمخاطر المتعلقة بالبضائع.
- ✓ يمكن أن تستبعد بيانات البضائع العناصر المرتبطة فقط ببيانات الرسوم الجمركية، ولكن ينبغي أن تشمل العناصر اللازمة لتقييم المخاطر.
- ✓ ينبغي السماح بالبيانات الجمركية المبسطة للشركات التي تثبت مستوى عالٍ من الامتثال، مثل تلك المعتمدة بوصفها المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO).
- ✓ تلتزم الشركات العاملة في المناطق الحرة بالاحتفاظ بدفاتر الجرد وغيرها من السجلات المتعلقة بالعمليات التي تجري في المناطق الحرة بأقصى قدر ممكن من الدقة. وينبغي للشركات العاملة في المناطق الحرة أو هيئات تشغيل المناطق الحرة أن تبلغ الجمارك بصورة دورية عن معلومات الجرد هذه وغيرها من السجلات.
- ✓ إذا اقتضت الجمارك، فإنه يتعين على شركات المنطقة الحرة أو هيئات التشغيل في المنطقة الحرة تقديم التقارير اللازمة، بما في ذلك رصيد الشحنات والمواد الخام وقائمة بالمخزونات، وما إلى ذلك، إلى الجمارك عند الطلب.

ب- استخدام البيانات وأنظمة تكنولوجيا المعلومات في المناطق الحرة

قد يعوق عدم كفاية تكامل/استخدام تكنولوجيا المعلومات تيسير المناطق الحرة وأمنها

التفسير

- 13-4 وضعت الجمارك نظاماً لإدارة المخاطر استناداً إلى البيانات المقدمة عن طريق البيانات الجمركية والتقارير. ومن المفترض بشكل أساسي أن يتم تقديم البيانات الجمركية والتقارير عن طريق نظام تكنولوجيا المعلومات من أجل إجراء تقييمات للمخاطر تستند إلى تحليل البيانات. وقد يكون نظام تكنولوجيا المعلومات قادراً أيضاً على ضمان إمكانية تتبع المعاملات التجارية والمالية.
- 14-4 على الرغم من ذلك، يتم تقديم هذه البيانات الجمركية والتقارير على أساس ورقي وليس من خلال نظام تكنولوجيا المعلومات في بعض المناطق الحرة. وخلال ورش عمل والدراسات الميدانية التي نظمتها هيئة الجمارك العالمية، ركزت الجمارك والتجار على ضرورة تجهيز البيانات الجمركية والاحتفاظ بسجلات لها وتقديم المستندات المتعلقة بالتجارة في شكل إلكتروني.
- 15-4 عادةً ما تخضع المناطق الحرة لسلطات المنطقة الحرة وهيئات تشغيل المناطق الحرة غير الجمارك. وتقوم هيئات تشغيل المنطقة الحرة بتطوير أنظمتها الخاصة لتخزين البيانات حول تحركات البضائع وعمليات الشركة داخل مناطقها الحرة، من خلال ربط نظام تكنولوجيا المعلومات الخاص بها بنظام تكنولوجيا المعلومات الخاص بالشركة. وفي بعض الأحيان، يجوز لهيئات تشغيل المنطقة الحرة أن تأذن للشركة المستأجرة بأن يكون لديها نظامها الخاص لمراقبة المخزون وحفظ السجلات.
- 16-4 في مثل هذه الحالات، تمتلك الجمارك في بعض الأحيان حق الوصول المحدود إلى نظام إدارة البضائع في هيئة تشغيل المنطقة الحرة. ومن شأن نقص البيانات الإلكترونية عن تحركات البضائع والمخزونات وعمليات الشركات







## منظمة الجمارك العالمية

داخل المناطق المالية أن يعوق إدارة مخاطر الجمارك التي تعتمد على البيانات. ومن ثمّ، سيكون من المناسب أن تُتاح للجمارك إمكانية الوصول الكامل إلى هذه البيانات المخزنة إلكترونياً في نظام هيئة تشغيل المنطقة الحرة.

17-4 من منظور هيئات تشغيل المناطق الحرة، قد يكون تبسيط الإجراءات الجمركية وتسريعها عن طريق الرقمنة هو أحد المزايا الرئيسية التي تتمتع بها المناطق الحرة في اجتذاب العملاء. ويمكن أن يؤدي تزويد الجمارك بإمكانية الوصول إلى نظام تكنولوجيا المعلومات لهيئة تشغيل المنطقة الحرة والحصول على البيانات التي تقدمها الشركات المستأجرة دوراً هاماً من خلال السماح بمراقبة جمركية كافية، بما في ذلك ضوابط الدخول/الخروج والمخزون، مع التعجيل بالإجراءات الجمركية. وعلاوةً على ذلك، يمكن أن يؤدي هذا الوصول إلى تحسين دقة البيانات والتقارير، وهو أمر حاسم من أجل الإدارة الفعالة للمخاطر.

### التجربة الوطنية

#### **المثال 1: الصين**

18-4 تقوم الجمارك الصينية بمراقبة الجمارك على المؤسسات والشركات من خلال نظام تكنولوجيا المعلومات. ويجب على الشركات في المناطق الحرة تشغيل أنظمة الكمبيوتر الخاصة بها وفقاً للمعايير التي وضعتها الجمارك لمراقبة الجمارك الكافية، وتزويد الجمارك بمعدات المحطة الطرفية للوصول إلى البيانات وواجهة البرمجيات لتطبيقات الكمبيوتر، لتكون متصلة مع الجمارك وفقاً لطريقة المصادقة ومعايير البيانات المنصوص عليها من قبل الجمارك. وتقوم الجمارك برصد المؤسسات من خلال دفاتر حساباتها وعمليات التفتيش والتدقيق الخاصة بها. كما أنها تقوم بإدارة القروض المصنفة للشركات داخل المناطق الحرة وخارجها.

#### **المثال 2: تايلاند**

19-4 يتعين على الشركات العاملة في المناطق الحرة أن تقدم تقريراً عن الاستيراد والتصدير في شكل إلكتروني، وتقاريراً عن الميزانية، وتقارير حركة البضائع، وتقاريراً عن الخردة والخسائر، بالشكل الذي حددته إدارة الجمارك، إلى قسم التدقيق في المنطقة الحرة، شعبة الحوافز الضريبية، في غضون 30 يوماً من نهاية الفترة المحددة. وستقدم هذه التقارير مرتين في السنة، إلى جانب البيانات المالية السنوية التي يصدق عليها مدقق الجمارك.

#### **المثال 3: الأردن**

20-4 تقع المنطقة الحرة الزرقاء بالقرب من الحدود مع العراق وسوريا والمملكة العربية السعودية، وتخضع للتدابير التالية بشكل صارم:

- يتعين على الشركات إعداد ثلاثة دفاتر حسابات للمنتجات والمواد والنفائات، والتي تحتاج إلى تقديمها إلى سلطتين (سلطة المنطقة الحرة التابعة لوزارة المالية، وإدارة الجمارك)؛
- يتصل نظام تكنولوجيا المعلومات بين الجمارك (التابعة لوزارة المالية) وهيئة المنطقة الحرة (أيضاً التابعة لوزارة المالية)، بحيث يمكن للجمارك الاطلاع على جميع المعلومات التي تقدمها الشركات إلى هيئة تشغيل المنطقة الحرة؛
- تقدم الشركات معلومات البيان الجمركي (عن طريق الوسيط) إلى الجمارك باستخدام النظام الآلي للبيانات الجمركية (ASYCUDA). وتم إنشاء اتصال تكنولوجيا المعلومات بين الجمارك وهيئة المنطقة الحرة على أساس نظام ASYCUDA.

#### **المثال 4: جورجيا**

21-4 تباشر دائرة الجمارك أعمالها على مدار الساعة طوال الأسبوع في المناطق الحرة، ولها الحق في إجراء عمليات تفتيش مفررة أو عشوائية لأماكن ومخزونات الشركات العاملة فيها. ويجب أن تكون البضائع التي تدخل المناطق الحرة مملوكة لشركة مسجلة. وتدار الواردات والصادرات، وكذلك عمليات النقل العابر بين المناطق الحرة، من خلال النظام الآلي للجمارك ومن خلال نظام معلومات إدارة الضرائب. وساهم في محرك المخاطر الجمركية مؤشرات المخاطر المحددة المصممة لاستهداف المخاطر الأكثر شيوعاً في المناطق الحرة.





## منظمة الجمارك العالمية

22-4 يتم تنفيذ عمليات النقل الواردة والصادرة وعمليات التخليص الجمركي وفقاً لمبدأ "نقطة الخدمات الموحدة"، ويحصل المستوردون والمصدرون على خدمات مثل تقديم المستندات الجمركية إلكترونياً، والقبول عن بعد للتوقيعات الإلكترونية، ودفع الرسوم والضرائب ورسوم الخدمات عن طريق الخدمات المصرفية عبر الإنترنت. ونتيجة لذلك، لا يحتاج المستوردون والمصدرون إلى الحضور فعلياً في أثناء عملية التخليص الجمركي أو خلال الإجراءات الجمركية الأخرى.

### توجيهات بشأن البيانات وأنظمة تكنولوجيا المعلومات في المناطق الحرة

- ✓ ينبغي للشخص المعني أن يقدم بيان البضائع الإلكتروني فيما يتعلق بالبضائع التي تدخل إلى المنطقة الحرة أو تخرج منها باستخدام نظم تكنولوجيا المعلومات.
- ✓ ينبغي ربط نظام تكنولوجيا المعلومات في هيئة تشغيل المنطقة الحرة و/أو نظام تكنولوجيا المعلومات الخاص بالشركة الذي يخزن البيانات عن تحركات البضائع والمخزونات وعمليات الشركة داخل المناطق الحرة بنظام تكنولوجيا المعلومات الجمركي. وإذا لم يحدث ذلك، ينبغي أن تتاح للجمارك إمكانية الوصول الكامل إلى هذا النظام كلما دعت الضرورة لغرض الإجراءات الجمركية والرقابة الجمركية.
- ✓ باستخدام البيانات المقدمة أو التي تم الحصول عليها من خلال أنظمة تكنولوجيا المعلومات، ينبغي للجمارك تسهيل التجارة في المناطق الحرة إلى أقصى حد ممكن.

### 5- التدقيق الجمركي في المناطق الحرة

التدقيق الجمركي ضروري لمراقبة أنشطة الشركات والبضائع المخزنة في المناطق الحرة على مدى فترة غير محدودة.

#### التفسير

- 1-5 وفقاً للدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة الجمارك العالمية على الإنترنت، فإن العديد من الإدارات الجمركية لديها صلاحية إجراء التدقيق الجمركي للسلع في المناطق الحرة، فضلاً عن مراجعة دفاتر الجرد وغيرها من السجلات المتعلقة بالعمليات والتصنيع في المناطق الحرة.
- 2-5 بالنظر إلى الفترة غير المحدودة لتصنيع البضائع وتخزينها في المناطق الحرة، فإن التدقيق الجمركي بشأن الشركات العاملة في المناطق الحرة يعتبر أحد أنسب الأدوات وأهمها التي يمكن للجمارك من خلالها الإشراف على أنشطتها. ويُمكن التدقيق الجمركي الجمارك من التحكم بفعالية وكفاءة ليس فقط في حركة البضائع عند نقاط الدخول والخروج على أساس المعاملة، بل أيضاً في البضائع أثناء مرحلتي التخزين والتصنيع لفترة زمنية معينة على أساس تعاقدي أو دوري.
- 3-5 يمكن إجراء التدقيق الجمركي من خلال -على سبيل المثال لا الحصر- عمليات تدقيق السجلات، وأعداد البضائع في قائمة الجرد، ومراجعة الأمتثال لمعاملات أو إجراءات محددة، ومراجعة حفظ السجلات، والأمن، وظروف التخزين.
- 4-5 ينبغي تأكيد أن تعاون الهيئة التشغيلية للمنطقة الحرة ومساعدتها ضروريان لضمان التدقيق الجمركي الفعال والكافي. وتشمل هذه المساعدة الإذن بالدخول إلى مباني/مصانع المناطق الحرة والشركات، وشرح العمليات ونظام حفظ السجلات، والوصول الضروري إلى نظم الحاسوب التي تخزن البيانات ذات الصلة.





#### المثال 1: الولايات المتحدة الأمريكية

5-5 تدير إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة المناطق الحرة بطريقة ما لمراجعة الحسابات والتفتيش لا تحتفظ بموجبها إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة بسجلات الجرد ولا يعين موظفو إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة ماديًا بصورة روتينية في المبنى. ويمارس مشغل المنطقة الحرة الإشراف المادي على المناطق الحرة، بينما تمارس إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة الإشراف العام من خلال برنامج التدقيق والتفتيش الذي يتضمن المبادئ التالية:

- تحدد إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة هوية البضائع وطبيعتها قبل أو عند إيداعها في المناطق الحرة بحيث يمكن تحديد المسؤولية الأولية للمشغل عن البضائع بشكل موثوق؛
- تصدر إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة تصريحًا مسبقًا للمشغل من أجل الاستلام والتسليم من المنطقة وأي تصنيع في المنطقة الحرة؛ و
- يتحمل المُشغِّل مسؤولية البضائع في المنطقة الحرة، بما في ذلك الإشراف المادي، والأمن، وحفظ السجلات، وظروف التخزين، والتصنيع (بما في ذلك كميات البضائع المستلمة أو المسلمة).

6-5 تتمتع إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة بصلاحيّة تعليق الحالة النشطة لفترة لا تتجاوز 90 يومًا، أو، بأمر من مجلس إدارة منطقة التجارة الحرة (FTZ)، مواصلة تعليق الحالة النشطة لأي عملية منطقة لا يمكن أو لا تمتثل للقوانين واللوائح الخاصة بالمناطق. ويجوز لإدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة في أي وقت أن توصي المجلس بإلغاء منح السلطة بسبب الانتهاكات المتعمدة والمتكررة لقانون مناطق التجارة الخارجية.

7-5 يمكن لإدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة ممارسة سلطتها الإشرافية من خلال -على سبيل المثال لا الحصر- عمليات تدقيق السجلات، وأعداد البضائع في قائمة الجرد، ومراجعة الامتثال لمعاملات أو إجراءات محددة، ومراجعة حفظ السجلات، والأمن، وظروف التخزين.

8-5 تمثل مراجعة الحسابات فحصًا منهجيًا وشاملاً لمخزون المُشغِّل (وأحيانًا الشركات المستأجرة) وسجلاتهم المالية مقابل أرقام الدفعات أو أرقام التعريف الفريدة الخاصة بالمنطقة، ومقابل الكمية الفعلية للبضائع في المنطقة. ومن المتوقع عمومًا أن تستمر عمليات مراجعة الحسابات من أسبوع إلى عدة أشهر، حسب حجم المخزون، والمشاكل الأولية التي يتم الكشف عنها، وأنواع البضائع في المنطقة، والعديد من العوامل الأخرى. ومن المتوقع أيضًا بالنسبة للمدققين أن ينظروا في جميع أنواع المعاملات والشروط والمتطلبات في المنطقة ليس فقط للسنة الحالية، ولكن أيضًا للسنوات الماضية.

#### المثال 2: الجمهورية الدومينيكية

9-5 أنشأت الإدارة العامة للجمارك الإدارة التابعة لمناطق التجارة الحرة التي يتمثل دورها الرئيسي في الإشراف على جميع الواردات والصادرات ونقل البضائع وغيرها من النظم التي يجوز للشركات العاملة في المنطقة الحرة استخدامها ومراقبتها والتصريح بها.

10-5 تقوم الإدارة التابعة لمناطق التجارة الحرة، إلى جانب قسم التحريات الجمركية وقسم التدقيق والتدقيق بعد التخليص الجمركي، بتحليل ومراقبة والإشراف بدقة وبصورة مستمرة على جميع العمليات التي تلتزم بتنفيذها الشركات التي تتخذ من المنطقة الحرة مقرًا لها، وذلك لتجنب الأعمال غير المشروعة المحتملة أو إساءة استخدام المزايا والإعفاءات الممنوحة للمشاركين في المنطقة الحرة. وبالمثل، تقوم وزارة المالية بمراقبة المعاملات المالية بدعم من الإدارة العامة للإيرادات الداخلية.





## منظمة الجمارك العالمية

### المثال 3: تايلاند

- 11-5 تجري الجمارك التايلاندية عمليات التدقيق الجمركي في المناطق الحرة في الحالات التي يكون لديها فيها أسباب معقولة للاشتباه في حدوث انتهاك للأنظمة الجمركية، من جانب شعبة التدقيق بعد التخليص الجمركي أو شعبة التحقيق والقمع. وتجري الجمارك التايلاندية، عن طريق قسم التدقيق في المنطقة الحرة، عمليات تدقيق جمركية دورية عن طريق مراجعة الحسابات وجميع المستندات المتعلقة بالاستيراد والتصدير في المناطق الحرة.
- 12-5 فيما يتعلق بالتدقيق الدوري في المناطق الحرة، تطبق جمارك تايلاند مفهوم إدارة المخاطر بتصنيف الشركات إلى ثلاثة مستويات:
- المستوى البلاتيني – التدقيق كل ثلاث سنوات (بما في ذلك شركات المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO))؛
  - المستوى الذهبي – التدقيق كل عامين؛
  - المستوى الفضي – التدقيق كل عام.

### توجيهات بشأن التدقيق الجمركي في المناطق الحرة

- ينبغي لإدارة الجمارك أن تعتمد وتجري عمليات التدقيق الجمركي بشأن الشركات العاملة في المناطق الحرة لفحص ومراقبة ليس فقط تحركات الشحنات عند نقاط الدخول والخروج، ولكن أيضاً خلال مرحلتي تخزين البضائع وتصنيعها.
- ينبغي لإدارة الجمارك اختيار الشركة أو الشحنة موضوع التدقيق الجمركي بطريقة قائمة على المخاطر، والتي قد تشمل معايير انتقائية مناسبة.
- ينبغي أن تسمح هيئة تشغيل المنطقة الحرة للجمارك بالوصول إلى المنطقة الحرة وأن تقدم المساعدة إلى إدارة الجمارك عند إجراء التدقيق الجمركي، بما في ذلك الوصول إلى النظم الحاسوبية المتاحة، وشرح العمليات ونظم حفظ السجلات.

### 6- المراقبة والإشراف من جانب الجمارك

#### التفسير

- 1-6 تتصدر المخاطر المتأصلة المرتبطة بإنشاء المناطق الحرة الآن عناوين الصحف على الصعيد الدولي، حيث زعم المجتمع المدني والمنظمات الدولية والتجارية مراراً وتكراراً أن المناطق الحرة لا تستخدم فقط من قبل الجهات الفاعلة الاقتصادية المشروعة في الأنشطة الاقتصادية القانونية، بل يساء استخدامها أحياناً في الأنشطة غير المشروعة.
- 2-6 تشير الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 47 إلى أن أكثر من 48 عضواً من أعضاء منظمة الجمارك العالمية أبلغوا في الفترة ما بين يناير/ كانون الثاني 2011 وأغسطس/ آب 2018 عن أكثر من 600 عملية ضبط تتعلق بنقاط التفتيش المالية (أكثر من 1,300 عملية تشمل حالات غير عادية)، تتراوح بين الاحتيال في الرسوم الجمركية والمخدرات، وانتهاك حقوق الملكية الفكرية، والاحتيال في المنشأ، والأسلحة، وغسل الأموال، وتهريب التراث الثقافي.
- 3-6 بالمثل، تكشف نتائج الدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة الجمارك العالمية على الإنترنت عن أنواع مختلفة من الكشف والضبط في المناطق الحرة. وأبلغ الأعضاء أيضاً عن حالات معينة قد تكون لها صلة بأنشطة إرهابية، مثل اكتشاف وضبط الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة والمتفجرات وبيع التراث الثقافي، فضلاً عن غسل الأموال وانتهاك حقوق الملكية الفكرية.
- 4-6 ينبغي أن تكون هيئات تشغيل المناطق الحرة مسؤولة عن الحفاظ على المناطق الحرة ووضع الإجراءات الملزمة لضمان أمن الشحنات الموجودة فيها، وفقاً لمعايير الأمن القومي المعمول بها. وينبغي للجمارك أن تضطلع بدور في رصد صيانة الهيئات العاملة في المناطق الحرة والشركات المستأجرة للمعايير والمتطلبات الأمنية، وأن تجري المراقبة الجمركية اللازمة، بما في ذلك التفتيش على البضائع غير المشروعة في المناطق الحرة والكشف عنها وضبطها على النحو المبين أدناه.





أ. سلطة الكشف عن/ضبط البضائع غير المشروعة في المناطق الحرة

"الولاية القضائية خارج الإقليم" للمناطق الحرة بشأن التجارة غير المشروعة في المناطق الحرة

التفسير

- 5-6 تجدر الإشارة إلى أنه، وفقاً للدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة الجمارك العالمية على الإنترنت، لا يملك عدة أعضاء صلاحية الكشف عن البضائع غير المشروعة في المناطق الحرة أو ضبطها. وبالإضافة إلى ذلك، وصفت عدة حالات تم الإبلاغ عنها أثناء ورش عمل منظمة الجمارك العالمية كيفية استغلال المناطق الحرة في تمويه منشأ البضائع وإرسال بضائع محظورة أو غير مشروعة إلى بلدان أخرى بدلاً من الاستهلاك المحلي.
- 6-6 لذلك، ينبغي أيضاً منح الجمارك الصلاحية الكشف عن وضبط البضائع المخصصة للاستهلاك المحلي وكذلك لأغراض العبور والمسافنة.
- 7-6 علاوةً على ذلك، وكما تشير الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 47 بوضوح، فإن الاتفاقيات الدولية الحالية التي تنظم التجارة غير المشروعة بشكل جوهري لم تتناول المناطق الحرة صراحةً. ويؤدي هذا الاتجاه إلى تنظيم التجارة غير المشروعة على مستوى أدنى، على الصعيدين العالمي والوطني، ومن الجدير بالذكر أن مفاهيم بعض البلدان بشأن "الولاية القضائية خارج الإقليم" للمناطق الحرة قد تؤدي أيضاً إلى صعوبات في تطبيق اللوائح العامة المتعلقة بالتجارة غير المشروعة على المناطق الحرة.
- 8-6 من أجل مكافحة الأنشطة غير المشروعة في المناطق الحرة، ينبغي أولاً حظر أي نوع من أنواع الاتجار غير المشروع بالبضائع بموجب الاتفاقيات الدولية ذات الصلة والأنظمة الوطنية على نفس الأساس لحظر البضائع خارج المناطق الحرة. ثانياً، ينبغي أن تكون للجمارك صلاحية تفتيش البضائع في المناطق الحرة، وكذلك الكشف عن البضائع ومصادرتها، بغض النظر عما إذا كانت المعاملات المقصودة هي التخزين أو التصنيع أو العبور/الشحن أو الاستهلاك المحلي.

التجربة الوطنية

**المثال 1: سنغافورة**

- 9-6 تتمتع السلطات المحلية، بما فيها جمارك سنغافورة، بالسلطة القانونية للدخول إلى المناطق الحرة وإجراء عمليات تفتيش على البضائع بداخلها. وإذا تبين أن البضائع قد انتهكت القوانين المحلية أو الاتفاقيات أو المعاهدات الدولية، فإنه يمكن للسلطات المحلية أن تصدر البضائع.

**المثال 2: ماليزيا**

- 10-6 ينص قانون الجمارك لعام 1967 وقانون المنطقة الحرة لعام 1990 في ماليزيا على صلاحية مصادرة البضائع المعدة لأغراض العبور والمسافنة.

**المثال 3: تركيا**

- 11-6 تتمتع إدارة الجمارك في تركيا بصلاحية الكشف عن أو ضبط جميع أنواع البضائع المحددة بموجب تشريعات مكافحة التهريب. وللجمارك صلاحية الكشف عن أي بضائع يتاجر بها بصورة غير مشروعة أو ضبطها لأغراض العبور أو المسافنة.





## منظمة الجمارك العالمية

المثال 4: الأردن

12-6 يحظر قانون الجمارك دخول البضائع التالية:

- البضائع المحظورة فيما يتعلق بانتهاكات النظام العام، مثل الأسلحة والمخدرات، التي تحددها السلطات المختصة؛
- البضائع ذات الرائحة القوية أو القابلة للاشتعال (بخلاف الوقود اللازم للأنشطة الاستثمارية التي تسمح بها الهيئة المستثمرة وفقاً لشروطها)؛
- المخدرات والمؤثرات العقلية من جميع الأنواع ومشتقاتها؛
- البضائع التي تنشأ في بلد توجد مقاطعة اقتصادية ضده؛ و
- البضائع المحمية بموجب قانون الملكية الفكرية (العلامات التجارية وحقوق التأليف والنشر).

المثال 5: الولايات المتحدة الأمريكية

13-6 تنطبق قوانين إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة على البضائع المحظورة في المنطقة الحرة، والسفن والطائرات التي تدخل أو تغادر المنطقة الحرة، والبضائع التي جلبت إلى المنطقة الحرة لأغراض غير محددة في قانون مناطق التجارة الخارجية.

### توجيهات للسلطات بشأن الكشف عن/ضبط البضائع غير المشروعة في المناطق الحرة

- ✓ ينبغي للقانون الوطني أن ينص بوضوح على أن أي حظر على استيراد مواد معينة ينطبق أيضاً في حالة الدخول إلى المناطق الحرة.
- ✓ ينبغي أن تشمل هذه المواد، على سبيل المثال لا الحصر، المخدرات والبضائع المخالفة لحقوق الملكية الفكرية والبضائع المرتبطة بالاحتيال في الرسوم أو المنشأ، والأسلحة الخفيفة والأسلحة الصغيرة، والمتفجرات، والبضائع المرتبطة بغسل الأموال، والتراث الثقافي المهرب.
- ✓ ينبغي للجمارك أن تنشئ وتحافظ على نظام للكشف عن الشحنات المشتبه في احتوائها على هذه البضائع غير المشروعة، بصرف النظر عما إذا كانت البضائع موجهة للاستهلاك المحلي أو العبور/المسافنة أو لأغراض أخرى.

### ب. سلطة الدخول إلى المناطق الحرة لإجراء عمليات التفتيش والمعاينة الميدانية

لبعض الإدارات الجمركية صلاحية محدودة جداً لإجراء الفحوصات والتحقيقات داخل المناطق الحرة

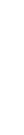
#### التفسير

14-6 من الجدير بالذكر أن الاستخدام الرئيسي للمناطق الحرة هو تصنيع البضائع وتخزينها لفترات تخزين أطول من المعتاد أو غير محدودة؛ لذلك، من الضروري ألا يقتصر الأمر على مراقبة الجمارك لحركة البضائع عند نقاط الدخول والخروج، بل أيضاً خلال مرحلتي التخزين والتصنيع.

15-6 مع ذلك، تمتلك بعض الجمارك صلاحية محدودة للغاية لإجراء الفحوصات والتحقيقات داخل المناطق الحرة، يُسمح للجمارك بدخول المناطق الحرة ومباني الشركات فقط في حالة الاشتباه في القيام بأنشطة غير مشروعة مدعوماً بأدلة ملموسة. وينطبق هذا الإجراء أيضاً في الحالات التي تقدم فيها البيانات الجمركية والمعلومات إلى هيئة الرقابة و/أو هيئة التشغيل، وليس إلى الجمارك، مما يُصعب الأمر على الجمارك لتقديم الأدلة من أجل دخول المناطق الحرة لتفتيش البضائع.

16-6 كما يتضح في عدة حالات وارده في الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 47، كثيراً ما تتم ملاحظة حالات "البضائع المفقودة" داخل المناطق الحرة. ولذلك، فإن الزيارات التي تقوم بها الجمارك بحكم وظيفتها/الزيارات الميدانية، إلى جانب إجراءات مراجعة الحسابات والتقارير الدورية، ضرورية لمنع الأنشطة غير القانونية التي تجري داخل المناطق الحرة وكشفها، لا سيما في مباني الشركة.

#### التجربة الوطنية





## منظمة الجمارك العالمية

### المثال 1: الأردن

17-6 أسفرت زيارة ميدانية ومقارنة بين دفتر الحسابات والمخزون الفعلي في الأردن عن كشف المخزون المفقود الذي استغل الإعفاء الضريبي بشأنه داخل المنطقة الحرة.

### المثال 2: تايلاند

18-6 توجد مكاتب/مراكز جمركية في تايلاند بالمناطق الريفية. ويقوم موظفو الجمارك بعمليات تفتيش للشحنات في المناطق الحرة وفقاً لخطة لإدارة المخاطر في آخر ميناء وجهة تطبق فيه الحوافز الضريبية، وكذلك في الميناء الأول.

19-6 تجري الجمارك أيضاً عمليات التفتيش والمعاينة الميدانية. وتجري الجمارك أيضاً التدقيق الجمركي الميداني بشكلٍ دوري، وكذلك في الحالات التي توجد فيها أسباب معقولة للاشتباه في انتهاك أحكام قانون الجمارك أو القوانين الأخرى المتعلقة بالجمارك. ويتمتع الموظف الفني في الجمارك بسلطة الدخول إلى مباني الشركات التي تتعلق أعمالها بالاستيراد والتصدير في المناطق الحرة.

### المثال 3: الولايات المتحدة الأمريكية

20-6 يسمح مشغل المنطقة الحرة لموظفي إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة بالوصول إلى المنطقة الحرة. وللسماع بالوصول السليم، يزود المُشغِّل موظفي إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة بمعدات خاصة (وعند الاقتضاء، الموظفين لاستخدام المعدات بشكل صحيح) لإجراء عمليات مراجعة أو تدقيق الامتثال، مثل معدات الوزن وقياس القياس؛ ملابس واقية (للتخزين البارد، والمواد الخطرة، وقبعة السلامة الصلبة، وما إلى ذلك)؛ وتوفير إمكانية الوصول إلى أجهزة الكمبيوتر المتاحة والمعدات الطرفية.

21-6 يشمل توفير الوصول المناسب أيضاً شرحاً من جانب المُشغِّل للإجراءات والمعاملات في نظام جرد المُشغِّل أو المستخدم وحفظ السجلات. ويجب على المُشغِّل التعاون في أي مراجعة امتثال أو تدقيق أو أي إجراء قانوني آخر من إجراءات إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة، بما في ذلك موقع السجلات والبضائع، من أجل إنجاز هذه الإجراءات على الفور وضمان العودة السريعة إلى تشغيل المنطقة العادية. ويجب على إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة الالتزام بإجراءات السلامة والأمن والعمل النقابي للمُشغِّل والمستخدم، إلى الحد الذي لا تتداخل فيه مع التدقيق المناسب أو مراجعة الامتثال للمنطقة.

22-6 يلزم على مديري الموانئ إجراء عمليات مراجعة الامتثال استناداً إلى تقييم مخاطر الميناء لكل منطقة على حدة. وتتمثل مراجعة الامتثال في زيارة يقوم بها موظفو إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة من مكتب الميناء لمراقبة أو فحص المعاملات أو السجلات أو الإجراءات أو الشروط في المنطقة. وتشمل أغراض مراجعة الامتثال تحديد ما إذا كان المُشغِّل والمستخدمون يمتثلون للقوانين واللوائح وإجراءات إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة المعمول بها أم لا، وتحديد المخاطر المرتبطة بكل منطقة تقع ضمن نطاق الولاية القضائية للميناء.

23-6 يتم إجراء مراجعات الامتثال دون إخطار مسبق إلى المُشغِّل أو المستخدم، إلا عندما يكون الإخطار المسبق في مصلحة إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة. ومع ذلك، يخطر الموظفون المدير أو الشخص المسؤول في المنطقة ومبنى المستخدم بوصولهم قبل بدء مراجعة الامتثال.

24-6 تقتصر مراجعة الامتثال عموماً على يوم أو يومين، للسماع بحضور إدارة الجمارك وحماية الحدود بالولايات المتحدة في المناطق بأقصى قدر ممكن. غير أنه يجوز تمديد فترة مراجعة الامتثال، وفقاً لتقدير مدير الميناء، لإجراء عمليات تفتيش أخرى على أساس النتائج الأولية.





**توجيهات بشأن عمليات التفتيش والمعاينة الميدانية من قبل الجمارك**

- ✓ ينبغي لجميع الأشخاص الذين يقومون بنشاط ينطوي على تخزين أو عمل أو تصنيع أو بيع أو شراء البضائع في المناطق الحرة الاحتفاظ بالسجلات المناسبة في صيغة معتمدة من قبل الجمارك.
- ✓ ينبغي للجمارك رصد حركة البضائع والأشخاص في المناطق الحرة ومعاينة الشحنات والبضائع الواردة والمتنقلة والأمتعة استناداً إلى أساليب إدارة المخاطر.
- ✓ ينبغي أن يكون للجمارك صلاحية إجراء عمليات التفتيش والمعاينة الميدانية في مباني الشركات، سواء بشكل دوري أو في أي وقت عندما ترى الجمارك ذلك ضرورياً.

**ج- استخدام التكنولوجيا لعمليات التفتيش في المناطق الحرة**

**التفسير**

- 25-6 نظراً لمحدودية الموارد البشرية للجمارك والزيادة في المناطق الحرة في جميع أنحاء العالم، فليس من السهل إجراء مراقبة فيما يتعلق بجميع جوانب المناطق الحرة. إلا أن المناطق الحرة -بوصفها مجالات فريدة من نوعها حيث طبقت إجراءات وحواجز جديدة بشكلٍ تجريبي- تتيح أيضاً فرصاً للجمارك للاستفادة من تلك البيئة الخاصة بالمنطقة الحرة، وتطبيق إجراءات/ضوابط جمركية مبتكرة على أساس تجريبي باستخدام البيانات والتكنولوجيات الحديثة.
- 26-6 يعتبر تركيب سياج أو جدار أو سياج من الأسلاك الشائكة شرطاً أساسياً لإقامة المناطق الحرة. وينبغي استخدام معدات التفتيش غير التدخلية (NII) إلى جانب تدفقات جيدة التخطيط للشاحنات والبضائع لتيسير وتأمين حركة الشحنات في مرحلة التشبيد. وقد تم تجهيز العديد من المناطق الحرة مع نظام المراقبة بالكاميرا الذي ينبغي أن يغطي جميع أجزاء المنطقة الحرة ويتصل بمكتب الجمارك في المنطقة الحرة.
- 27-6 يبدو أن استخدام الأقفال الإلكترونية على أبواب مباني الشركات واستخدام نظم التتبع الإلكترونية لنقل الشحنات بين الميناء والمنطقة الحرة أمراً فعالاً.
- 28-6 على أي حال، يمكن الاستفادة الكاملة من هذه التقنيات والمعدات من خلال ربط البيانات أو السجلات بمكتب الجمارك الحالي داخل المنطقة الحرة أو بالقرب منها.

**التجربة الوطنية**

**المثال 1: الأردن**

29-6 أنجزت أعمال التطوير والتحديث التالية في الأردن لتيسير وتأمين الشحنات في المناطق الحرة:

- تطبيق نظام الدفع الإلكتروني لدفع الرسوم الجمركية؛
- نظام إلكتروني للأرشفة لمعظم المعاملات؛
- تركيب شبكات حاسوبية لاسلكية لتنفيذ نظام إلكتروني لأخذ العينات؛
- آلية الربط الإلكتروني بين نظام إدارة الجمارك ونظم المناطق الحرة الخاصة والعامّة؛
- أنظمة مراقبة الكاميرا التي تغطي جميع أجزاء المنطقة الحرة؛
- بوابات إلكترونية لباب الخروج الفارغ؛
- تطبيق نظام قفل إلكتروني على أبواب مباني الشركات؛ و
- استخدام نظام تحديد المواقع العالمي (GPS)، وخاصة بالنسبة للشحنات العابرة المحددة؛ فإذا تم اختيارها كشحنة تتبع نظام تحديد المواقع العالمي (GPS)، يمكن لنظام تكنولوجيا المعلومات مراقبة الشحنة من المقر الرئيسي، ويرافقها موظفو الجمارك.







توجيهات بشأن تفتيش المعايير

- ✓ ينبغي للجمارك إنشاء وصيانة نظم المراقبة بالكاميرا في نقاط مراقبة الدخول والخروج في المناطق الحرة، وكذلك داخل المناطق الحرة. ولهذا الغرض، ينبغي للجمارك أن تستخدم معدات التفتيش غير التدخلية (NII) وكاميرات المراقبة وغيرها من التكنولوجيات لمراقبة الشحنات والأشخاص.
- ✓ ينبغي تركيب معدات التفتيش غير التدخلية (NII) وفقاً لخط تدفق جيد التخطيط من الشاحنات والشحنات التي أعتها الجمارك وغيرها من السلطات في مرحلة البناء.
- ✓ ينبغي للجمارك أن تستكشف إمكانية استخدام التكنولوجيات المتقدمة، مثل نظم التتبع الإلكترونية والأختام الإلكترونية، لمراقبة حركة الشحن داخل المناطق الحرة وخارجها.

7- التعاون

أ- التعاون مع القطاع الخاص والوكالات الحكومية الأخرى

العمل معاً لحل أية مشكلات وتحديات في المناطق الحرة

التفسير

1-7 إن تعزيز التعاون مع المُشغّلين والشركات في المناطق الحرة النامية أمرٌ أساسي لتعزيز التيسير والسلامة/الأمن داخلها. ومن الضروري أن تشارك الجمارك ليس فقط في مراقبة البضائع، ولكن أيضاً في تيسير التجارة مع الاعتراف بالدور الهام الذي يمكن أن تؤديه الجمارك في النمو الاقتصادي الصحي والمستدام للمناطق الحرة.

وتحقيقاً لهذه الغاية، من الضروري وجود آليات تعاون مع المُشغّلين والشركات، مثل المحادثات والتقارير الدورية، وتوفير التدريب الكافي، إلى جانب عملية الموافقة على الشركة. ومن شأن هذا الحوار الدوري وتبادل المعلومات أن يُمكن الجمارك والقطاع الخاص من العمل معاً لحل أي مسائل وتحديات في المناطق الحرة. ويعتبر تعيين موظف جمارك مسؤول عن كل شركة ومنطقة آلية أخرى ممكنة للتعاون المستدام. ويمكن للجمارك أيضاً أن تطلب من مشغلي المناطق الحرة والشركات المستأجرة تخصيص نقطة اتصال خاصة بهم للجمارك.

2-7 علاوةً على ذلك، ينبغي للجمارك أن تطلع هيئات تشغيل المناطق الحرة والشركات المستأجرة والجمهور وأصحاب المصلحة الآخرين على بالمتطلبات التنظيمية والمخاطر والمسؤوليات المرتبطة بالمناطق الحرة الحرة من خلال برامج زيادة الوعي والاتصال والتثقيف والتوعية. ولهذا الغرض، ينبغي للجمارك أن تنشر تفاصيل المتطلبات والمعايير التي يتعين على الشركات المستأجرة العاملة في المناطق الحرة الوفاء بها حتى تتمكن هيئات تشغيل المنطقة الحرة من مراقبة هذه الشركات وأنشطتها بهدف الحفاظ على سلامة التجارة وأمنها في المناطق الحرة.

3-7 ينبغي للجمارك، على وجه الخصوص، أن تبذل الجهود، بالتعاون مع الوزارات المعنية، لتشجيع مجتمع الأعمال على ممارسة الأعمال التجارية باستخدام "المناطق الحرة النظيفة" فقط - أي المناطق الحرة المتوافقة قانوناً و"النظيفة" من خلال استيفاء المعايير التالية، استناداً إلى "مدونة قواعد السلوك لمناطق التجارة الحرة النظيفة" (توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي):

- إتاحة الوصول غير المشروط إلى الجمارك للدخول إلى المناطق الحرة لإجراء عمليات التفتيش الميداني بحكم وظيفتها دعماً للتحقيقات في الأنشطة غير المشروعة؛
- التأكد من أن هيئات تشغيل المناطق الحرة المسموح لها بالعمل داخل المناطق الحرة موجودة فعلياً داخل المنطقة الحرة، وأن تقوم بإبلاغ الجمارك بهوية المستأجرين والعملاء في عملياتها؛
- حظر هيئات تشغيل المنطقة الحرة والشركات المستأجرة التي لا توفر الضمان اللازم للائتمان للإجراءات والضوابط الجمركية المعمول بها؛
- ضمان احتفاظ الشركات المستأجرة بسجلات رقمية لجميع شحنات البضائع الداخلة والمغادرة إلى المنطقة الحرة، وكذلك جميع البضائع المنتجة أو المخزنة فيها، وتقديم المعلومات إلى الجمارك في الوقت المناسب؛
- ضمان إمكانية تتبع أي معاملة تجارية أو مالية للمشغلين الاقتصاديين الناشطين في المنطقة الحرة التي تحدث داخل المنطقة الحرة أو بسببها؛
- إبلاغ الجمارك بالأنشطة المشبوهة؛ و





## منظمة الجمارك العالمية

- المشاركة في التعلم من الأقران والمحادثات مع الجمارك لحل تحديات الامتثال.

4-7 من الضروري أيضًا إنشاء أطر للتعاون بين مختلف الوكالات الوطنية، بما فيها وكالات إنفاذ القانون، من أجل توفير استجابة متسقة ومنسقة للمخاطر المتعلقة بالسلامة والأمن الناجمة عن المناطق الحرة.

### التجربة الوطنية

#### المثال 1: جورجيا

5-7 تدرك الجمارك إدراكًا تامًا، بوصفها أحد الجهات الفاعلة الرئيسية في المنطقة، أهمية بناء شراكة قوية مع أصحاب المصلحة في المنطقة. لذلك، فإن التوعية في مجال الصناعة تمثل أحد العناصر الرئيسية لعمل الجمارك، والهدف هو تمكين الجمارك وكيانات الأعمال من تبادل المعلومات والعمل معًا من أجل حل أي مشاكل وتحديات.

6-7 كلما رغبت الشركات المسجلة في المنطقة الحرة في إجراء معاملة، ولكنها غير متأكدة من اللانحة التي تنطبق على العملية أو تحتاج إلى مزيد من المعلومات، فإنها تعرف أنها يمكن أن تتصل بالجمارك للحصول على التوجيهات. وتستطيع الجمارك -في نطاق اختصاصها- توفير الطول وتوجيه الشركات بشأن كيفية المضي قدمًا. ويعتبر هذا نهج "التحليل الوقائي" للجمارك، حيث يتم حل المشاكل قبل وقوعها. وقد أصبح هذا النهج جزءًا لا يتجزأ من بيئة العمل الجمركية والتجارية.

7-7 من خلال إقامة علاقة مهنية مع الشركات العاملة في المناطق الحرة، وكذلك مع المسؤولين الإداريين؛ تمكنت الجمارك من منع التعدي على القانون وزيادة الامتثال. ومن الناحية العملية، ساعد هذا المسعى على تطوير سير عمل سلس وفعال داخل المناطق الحرة، كما قلل من عدد المخالفات والتجاوزات.

#### المثال 2: الجمهورية الدومينيكية

8-7 أنشأت الإدارة العامة للجمارك الإدارة التابعة لمناطق التجارة الحرة التي يتمثل دورها الرئيسي في الإشراف على جميع الواردات والصادرات ونقل البضائع وغيرها من النظم التي يجوز للشركات العاملة في المنطقة الحرة استخدامها ومراقبتها والتصريح بها. وتساهم المساعدة الجمركية في توفير الوقت فيما يتعلق بالواردات والصادرات، مما يؤثر إيجابيًا على القدرة التنافسية للشركات المشاركة.

9-7 تقوم الإدارة التابعة لمناطق التجارة الحرة، إلى جانب قسم التحريات الجمركية وقسم التدقيق والتدقيق بعد التخليص الجمركي، بتحليل ومراقبة والإشراف بدقة وبصورة مستمرة على جميع العمليات التي تلتزم بتنفيذها الشركات التي تتخذ من المنطقة الحرة مقرًا لها، وذلك لتجنب الأعمال غير المشروعة المحتملة أو إساءة استخدام المزايا والإعفاءات الممنوحة للمشاركين في المنطقة الحرة. وبالمثل، تقوم وزارة المالية بمراقبة المعاملات المالية بدعم من الإدارة العامة للإيرادات الداخلية.

#### المثال 3: سنغافورة

10-7 تعقد جمارك سنغافورة اجتماعات منتظمة مع هيئات تشغيل المنطقة الحرة، وأنشأت نقطة اتصال مع هيئات تشغيل المنطقة الحرة. وإذا كان لدى هذه الأخيرة أي اشتباه في ممارسة -أو في حالة الكشف عن- أي أنشطة غير مشروعة في المناطق الحرة، فعليها أن تبلغ الجمارك في الوقت المناسب بالإنفاذ الفعال. وتقدم هيئات تشغيل المنطقة الحرة تقريرًا شهريًا إلى جمارك سنغافورة يتضمن معلومات تتعلق بقائمة الشركات العاملة في المناطق الحرة، فضلًا عن المعلومات المتعلقة بأي حوادث أمنية وقعت في المناطق الحرة.

11-7 بالإضافة إلى ذلك، تعمل جمارك سنغافورة مع هيئات تشغيل المناطق الحرة لإجراء عمليات تفتيش مشتركة، وتدريبات وتمارين على الحوادث والطوارئ. وتمتلك جمارك سنغافورة حق الوصول وتوصيلات النظام فيما يتعلق بأنظمة هيئة تشغيل المنطقة الحرة. وتقوم جمارك سنغافورة بأنشطة توعية منتظمة مع الهيئات والشركات العاملة في المناطق الحرة لتذكيرها بالمتطلبات التي يتعين الوفاء بها، فضلًا عن إطلاعها على آخر الحالات التي اكتشفت عن أنشطة غير مشروعة في المناطق الحرة.





## منظمة الجمارك العالمية

### توجيهات بشأن التعاون مع القطاع الخاص والوكالات الحكومية الأخرى

- ✓ ينبغي للجمارك أن تنشئ وتحافظ على آليات تعاون مع المشغلين والشركات، بما في ذلك تدابير مثل المحادثات الدورية، والتقارير/تبادل المعلومات، وتوفير التدريب الكافي.
- ✓ من خلال هذا الحوار الدوري وتبادل المعلومات، ينبغي للجمارك والقطاع الخاص والوكالات الحكومية الأخرى أن تعمل معاً لحل أي مسائل وتحديات في المناطق الحرة.
- ✓ ينبغي للجمارك، بالتعاون مع الوزارات المعنية، أن تبذل الجهود لتشجيع مجتمع الأعمال على ممارسة الأعمال التجارية باستخدام "المناطق الحرة المنظمة" فقط - أي المناطق الحرة المتوافقة قانوناً و"النظيفة" من خلال استيفاء المعايير التالية، استناداً إلى "مدونة قواعد السلوك لمناطق التجارة الحرة المنظمة" (توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي).

### ب- التعاون بين الإدارات الجمركية

#### التفسير

- 12-7 بما أن المناطق الحرة ركزت في الأصل على التصنيع لأغراض التصدير، وبما أنها تُستخدم في كثير من الأحيان لأغراض العبور، فإن أي أنشطة غير مشروعة قد تنطوي أيضاً على التهريب إلى بلدان أخرى. وعليه، فإن مسألة الإجراءات/الضوابط الجمركية السليمة في المناطق الحرة هي مسألة حاسمة، ليس فقط بالنسبة للبلدان التي توجد بها المناطق الحرة، بل أيضاً للبلدان التي تخلق منها؛ وتتطلب الحلول الممكنة اتخاذ إجراءات دولية والتعاون الدولي لمكافحة الأنشطة غير القانونية التي تستغل مواطن الضعف في المناطق الحرة.
- 13-7 تستعرض الورقة البحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 47 بالفعل عدة حالات شاركت فيها ثلاثة بلدان أو أكثر في سلسلة عمليات العبور/المسافنة لأغراض الأنشطة غير المشروعة باستخدام المناطق الحرة، مما يؤكد تعقيد هذه المسألة وطبيعتها العالمية، وضرورة تبادل الخبرات والتعاون الدولي بين الإدارات الجمركية.
- 14-7 خلال ورش عمل منظمة الجمارك العالمية بشأن المناطق الحرة، أبرزت عدة بلدان فعالية تبادل المعلومات الدولية فيما بين الجمارك على امتداد طرق العبور، وهو ما يمكن القيام به من خلال الاستفادة من الاتفاقات الدولية، مثل اتفاقات المساعدة المتبادلة الجمركية. ولذلك، من الأهمية بالنسبة لهذه الاتفاقات أن تشمل تبادل المعلومات المتعلقة بالمناطق الحرة عن طريق وضع تعريف مناسب للمناطق الحرة، دون التدرج بمفهوم "الولاية القضائية خارج الإقليم" من المنطقة الجمركية.
- 15-7 ذكر أحد البلدان أيضاً أن العمليات العالمية التي تقودها المنظمات الدولية أسفرت عن ضبط جرائم التهريب من دفع رسوم البضائع، مما يثبت فعالية التعاون العالمي الذي يركز على الأنشطة غير المشروعة في المناطق الحرة. وهكذا، يمكن القيام بعمليات إقليمية أو عالمية فيما بين الجمارك وغيرها من وكالات إنفاذ القانون. ويمكن أن تكون إحدى النتائج المحتملة لهذه العمليات هي النظر في إلغاء ترخيص العمل في المنطقة الحرة.
- 16-7 يمكن أن يكون تبادل بيانات الضبط وأفضل الممارسات لمكافحة الأنشطة غير المشروعة في المناطق الحرة من خلال شبكة إنفاذ الجمارك التابعة لمنظمة الجمارك العالمية، وبين نقاط الاتصال الوطنية التابعة للجمارك، مفيداً في تعزيز سلامة المناطق الحرة وأمنها.
- 17-7 علاوةً على ذلك، تم الإبلاغ عن عدة حالات احتيال في المنشأ خلال ورش العمل. وتتعلق إحداها بوضع شحنات في منطقة خالية من البضائع تم تزوير مستندات نقلها في محاولة لإخفاء بلد المنشأ وتقديم بيان خاطئ عن الشحنات في بلد المقصد. ويمكن استغلال عمليات إعادة التعبئة الإضافية وغيرها من العمليات البسيطة في المنطقة الحرة لتغيير علامة المنشأ أو إزالتها أو للحصول على شهادة منشأ من البلد الذي توجد فيه المنطقة الحرة. ولتتبع هذه الشحنات والتأكد من صحة المنشأ، فإن التعاون بين الجمارك والوكالات الحكومية الأخرى في الطريق أمر حيوي، إلى جانب عمليات التفتيش والمعاينة الميدانية التي تقوم بها الجمارك في كل منطقة حرة.

#### التجربة الوطنية

##### المثال 1: سنغافورة





18-7 تتلقى جمارك سنغافورة التحريات وتتبادلها مع شبكة شركائها. وتشمل هذه الشبكة سلطات إنفاذ القانون المحلية والأجنبية، والمنظمات الدولية ذات الصلة مثل منظمة الجمارك العالمية، وإدارات الجمارك الأجنبية. وتتعاون جمارك سنغافورة مع وكالات إنفاذ القانون المحلية وغيرها من الإدارات الجمركية للقيام بعمليات إنفاذ مشتركة.

مثال 2: فيتنام

19-7 تتبادل جمارك فيتنام المعلومات مع الإدارات الجمركية الأخرى من خلال اتفاقات ثنائية متبادلة. وإذا كان هناك اشتباه في الاتجار غير المشروع، تقوم الجمارك في البلد بإبلاغ الجمارك في البلد الآخر على الفور، وتقدم جميع المعلومات ذات الصلة حتى تتمكن معاً من تتبع الطرق التي تسلكها البضائع وضبط أي بضائع غير مشروعة.

**توجيهات بشأن التعاون بين الإدارات الجمركية**

- ✓ ينبغي للجمارك أن تتعاون مع بعضها بعضاً عن طريق تبادل المعلومات المناسبة، بما في ذلك عند الاقتضاء في سياق الأنشطة بموجب اتفاقيات المساعدة المتبادلة الجمركية (CMAAs) لغرض مكافحة الأنشطة غير المشروعة التي تستخدم المناطق الحرة.
- ✓ ينبغي للجمارك أن تنشئ نقاط اتصال لتيسير هذا التعاون بين الجمارك.
- ✓ ينبغي ممارسة ضوابط مناسبة على المستندات، وكذلك على البضائع نفسها، وذلك لتحديد والتحقق من المنشأ الحقيقي للسلع في المناطق الحرة من خلال التعاون مع الوكالات الحكومية الأخرى وكذلك من خلال التعاون مع الجمارك بتتبع الطرق التي تسلكها الشحنات.

\*

\* \*





## الملحق الأول - المناطق الحرة وقواعد المنشأ

### 1- قواعد المنشأ والتعريف الإقليمي للمناطق الحرة

#### التفسير

1-1 قواعد المنشأ هي مجموعة من القواعد لتحديد منشأ البضائع وتنفيذ التدابير وأدوات السياسة التجارية المقابلة، ومنها على سبيل المثال ما إذا كان ينبغي أن تحظى المنتجات المستوردة بمعاملة الدولة الأولى بالرعاية أو المعاملة التفضيلية.

2-1 تمنح كثير من اتفاقيات التجارة الحرة في العالم حالة المنشأ للمناطق الحرة، وتنص صراحةً على إدراج المناطق الحرة في اتفاقية التجارة الحرة، حيث أنه من المفهوم عمومًا أن البضائع المصنعة في المناطق الحرة مؤهلة للاستفادة من معاملة تعريفية تفضيلية، لأنها بضائع ناشئة في إقليم الأطراف المتعاقدة في اتفاقية التجارة الحرة وتفي بمعايير المنشأ المعمول بها.

3-1 مع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن التعريف الإقليمي للمنطقة الحرة قد يؤثر على الأهلية للاستفادة من المعاملة التعريفية التفضيلية. فعلى سبيل المثال، بدون حكم واضح في اتفاقية التجارة الحرة (FTA)، قد تستبعد المنتجات الناشئة من المناطق الحرة للطرف المتعاقد من المعاملة التفضيلية إذا عرّف الطرف المتعاقد المناطق الحرة بأنها خارج المنطقة الجمركية. ويرجع ذلك إلى أن اتفاقيات التجارة الحرة تنطبق عمومًا على المنطقة الجمركية للأطراف المتعاقدة.

4-1 لذلك، ينبغي للجمارك أن تكون على علم بالعناصر التالية فيما يتعلق بقواعد المنشأ والتعريف الإقليمي للمناطق الحرة:

- قد يؤثر التعريف الوطني للمناطق الحرة على إمكانية تطبيق المعاملة التعريفية التفضيلية بموجب اتفاقيات التجارة الحرة، مما قد يؤدي إلى معاملة مختلفة بين البضائع المنتجة **للأطراف المتعاقدة**؛
- ضمان المساواة في المعاملة في اتفاقيات التجارة الحرة للسلع المنتجة في المناطق الحرة بين جميع الأطراف المتعاقدة سيساعد على توحيد الإجراءات والرقابة المتعلقة بمصدر البضائع، والحد من إمكانية التهرب الضريبي؛
- و
- سيتطلب إعفاء البضائع المصنعة في بعض المناطق الحرة من المعاملة التفضيلية إدارة قوية للشحنات بين الجمارك والسلطة المختصة بإصدارها<sup>7</sup> وهيئة المنطقة الحرة المعنية، إلى جانب مستوى الوعي المرتفع بالامتثال لأصحاب المصلحة العالي. وهذا يمكن أن يزيد من التكاليف لكل من الجمارك وأصحاب المصلحة.

### 2- استبعاد المنتجات المصنعة في المناطق الحرة من قواعد المنشأ لاتفاقية التجارة الحرة والمعاملة التعريفية التفضيلية

1-2 تجدر الإشارة إلى أن بعض اتفاقيات التجارة الحرة تتضمن حكمًا فريدًا يستبعد المنتجات التي يتم الحصول عليها في المناطق الحرة من الحصول على حالة المنشأ لكي تكون مؤهلة للحصول على معاملة تعريفية تفضيلية.

2-2 تشير ورقة فنية أعدها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) (الأونكتاد) (ديسمبر/ كانون الأول 2018، "معاملة البضائع الناشئة عن ترتيبات/مناطق اقتصادية خاصة في منطقة التجارة الحرة (FTZ) القارية الأفريقية") إلى أن الأساس المنطقي لاستبعاد البضائع المنتجة في المناطق الحرة من المعاملة التفضيلية هو الاستفادة هذه البضائع من الضرائب وغيرها من حوافز الاستثمار، ومن ثمّ تخفيض تكلفة التصنيع ويمكن بيع هذه البضائع بسعر أقل من البضائع المصنعة خارج المناطق الحرة.

<sup>7</sup> "السلطة المختصة بإصدار الشهادات" هي السلطة الحكومية أو الهيئة المخولة بإصدار شهادة المنشأ. وفي معظم الحالات، تكون هذه الإدارة هي إدارة الجمارك أو غرفة التجارة أو وزارة التجارة أو وزارة الصناعة (حسب التشريع الوطني).





## الملحق الثاني-القائمة المرجعية

### الجانب الإقليمي للمناطق الحرة

- ✓ ينبغي اعتبار المناطق الحرة، من منظور جغرافي، جزءاً من المنطقة الجمركية أو مناطق خاصة أخرى تكون فيها صلاحية الجمارك في مراقبة البضائع والأشخاص محمية قانوناً، وحيثما تطبق الإجراءات الجمركية اللازمة والرقابة لتأمين وتيسير حركة البضائع ووضعها في المناطق الحرة.

### المشاركة الجمركية في المناطق الحرة

- ✓ ينبغي تمثيل الجمارك في المجلس الحكومي المعني لوضع السياسة الوطنية الشاملة بشأن المناطق الحرة، واتخاذ قرار بشأن إنشاء الأعمال في المناطق الحرة ومراجعة الطلبات لإنشاء أعمال في المناطق الحرة.
- ✓ ينبغي للجمارك أن تضع معايير البناء الأساسية وغيرها من المعايير التي يتعين تنفيذها في المناطق الحرة من أجل المراقبة الجمركية. ويشمل ذلك نقاط التفتيش الجمركية، والسياج المغلق المحيط بالمنطقة، ومناطق التفتيش الجمركي، ونظم المراقبة بالفيديو، وتركيب معدات التفتيش غير التدخلية، وشبكة المعلومات التي يتعين ربطها بالجمارك، وما إلى ذلك.

### موافقة الجمارك من مشغلي المنطقة الحرة والشركات العاملة في المناطق الحرة

- ✓ ينبغي للجمارك أن تشارك في مراجعة الطلبات المقدمة من الشركات الراغبة في العمل في المناطق الحرة والمستأجرين، وأن تكون مسؤولة عنها.
- ✓ ينبغي للجمارك أن تشارك في إجراءات التصريح للأنشطة التجارية وغيرها من الأنشطة المرتبطة بالإجراءات والضوابط الجمركية في المناطق الحرة.
- ✓ ينبغي للجمارك استخدام معايير التحقق من المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO) للتأكد من مستويات الامتثال، وكذلك التحقق من وجود سوابق تنطوي على أي انتهاكات، ومراقبة الامتثال، وذلك بالتعاون الوثيق مع سلطات المناطق الحرة وهيئات تشغيل المناطق الحرة.
- ✓ ينبغي للجمارك أن توفر التدريب الدوري للشركات على المسؤوليات والامتثال في المناطق الحرة، وكذلك الفرص لتبادل المعلومات اللازمة ومشاركتها.
- ✓ بالإضافة إلى ذلك، ينبغي للجمارك أن تتخذ أي إجراءات مناسبة لإلغاء الموافقة عند اكتشاف حالات عدم الامتثال أو الأنشطة غير المشروعة أو فقدان البضائع.

### تقديم البيانات الجمركية والتقارير

- ✓ ينبغي طلب بيانات البضائع أو غيرها من أشكال البيان الجمركي عند الدخول إلى المناطق الحرة والخروج منها وتقديمها إلى الجمارك من أجل إجراء تقييم للمخاطر المتعلقة بالبضائع.
- ✓ يمكن أن تستبعد بيانات البضائع العناصر المرتبطة فقط ببيانات الرسوم الجمركية، ولكن ينبغي أن تشمل العناصر اللازمة لتقييم المخاطر.
- ✓ ينبغي السماح بالبيانات الجمركية المبسطة للشركات التي تثبت مستوى عالٍ من الامتثال، مثل تلك المعتمدة بوصفها المُشغِّل الاقتصادي المعتمد (AEO).
- ✓ تلتزم الشركات العاملة في المناطق الحرة بالاحتفاظ بدفاتر الجرد وغيرها من السجلات المتعلقة بالعمليات التي تجري في المناطق الحرة بأقصى قدر ممكن من الدقة. وينبغي للشركات العاملة في المناطق الحرة أو هيئات تشغيل المناطق الحرة أن تبلغ الجمارك بصورة دورية عن معلومات الجرد هذه وغيرها من السجلات.
- ✓ إذا اقتضت الجمارك، فإنه يتعين على شركات المنطقة الحرة أو هيئات التشغيل في المنطقة الحرة تقديم التقارير اللازمة، بما في ذلك رصد الشحنات والمواد الخام وقائمة بالمخزونات، وما إلى ذلك، إلى الجمارك عند الطلب.





## منظمة الجمارك العالمية

### استخدام البيانات وأنظمة تكنولوجيا المعلومات في المناطق الحرة

- ✓ ينبغي للشخص المعني أن يقدم بيان البضائع الإلكتروني فيما يتعلق بالبضائع التي تدخل إلى المنطقة الحرة أو تخرج منها باستخدام نظم تكنولوجيا المعلومات.
- ✓ ينبغي ربط نظام تكنولوجيا المعلومات في هيئة تشغيل المنطقة الحرة و/أو نظام تكنولوجيا المعلومات الخاص بالشركة الذي يخزن البيانات عن تحركات البضائع والمخزونات وعمليات الشركة داخل المناطق الحرة بنظام تكنولوجيا المعلومات الجمركي. وإذا لم يحدث ذلك، ينبغي أن تتاح للجمارك إمكانية الوصول الكامل إلى هذا النظام كلما دعت الضرورة لغرض الإجراءات الجمركية والرقابة الجمركية.
- ✓ باستخدام البيانات المقدمة أو التي تم الحصول عليها من خلال أنظمة تكنولوجيا المعلومات، ينبغي للجمارك تسهيل التجارة في المناطق الحرة إلى أقصى حد ممكن.

### التدقيق الجمركي في المناطق الحرة

- ينبغي لإدارة الجمارك أن تعتمد وتجري عمليات التدقيق الجمركي بشأن الشركات العاملة في المناطق الحرة لفحص ومراقبة ليس فقط تحركات الشحنات عند نقاط الدخول والخروج، ولكن أيضاً خلال مرحلتي تخزين البضائع وتصنيعها.
- ينبغي لإدارة الجمارك اختيار الشركة أو الشحنة موضوع التدقيق الجمركي بطريقة قائمة على المخاطر، والتي قد تشمل معايير انتقائية مناسبة.
- ينبغي أن تسمح هيئة تشغيل المنطقة الحرة للجمارك بالوصول إلى المنطقة الحرة وأن تقدم المساعدة إلى إدارة الجمارك عند إجراء التدقيق الجمركي، بما في ذلك الوصول إلى النظم الحاسوبية المتاحة، وشرح العمليات ونظم حفظ السجلات.

### الكشف عن/مصادرة البضائع غير المشروعة في المناطق الحرة

- ✓ ينبغي للقانون الوطني أن ينص بوضوح على أن أي حظر على استيراد مواد معينة ينطبق أيضاً في حالة الدخول إلى المناطق الحرة.
- ✓ ينبغي أن تشمل هذه المواد، على سبيل المثال لا الحصر، المخدرات والبضائع المخالفة لحقوق الملكية الفكرية والبضائع المرتبطة بالاحتيال في الرسوم أو المنشأ، والأسلحة الخفيفة والأسلحة الصغيرة، والمتفجرات، والبضائع المرتبطة بغسل الأموال، والتراث الثقافي المهرب.
- ✓ ينبغي للجمارك أن تنشئ وتحافظ على نظام للكشف عن الشحنات المشتبه في احتوائها على هذه البضائع غير المشروعة، بصرف النظر عما إذا كانت البضائع موجهة للاستهلاك المحلي أو العبور/المسافة أو لأغراض أخرى.

### عمليات التفتيش والمعاينة الميدانية من قبل الجمارك

- ✓ ينبغي لجميع الأشخاص الذين يقومون بنشاط ينطوي على تخزين أو عمل أو تصنيع أو بيع أو شراء البضائع في المناطق الحرة الاحتفاظ بالسجلات المناسبة في صيغة معتمدة من قبل الجمارك.
- ✓ ينبغي للجمارك رصد حركة البضائع والأشخاص في المناطق الحرة ومعاينة الشحنات والبضائع الواردة والمتنقلة والأمتعة استناداً إلى أساليب إدارة المخاطر.
- ✓ ينبغي أن يكون للجمارك صلاحية إجراء عمليات التفتيش والمعاينة الميدانية في مباني الشركات، سواء بشكل دوري أو في أي وقت عندما ترى الجمارك ذلك ضرورياً.

### تقنيات التفتيش والمعاينة

- ✓ ينبغي للجمارك إنشاء وصيانة نظم المراقبة بالكاميرا في نقاط مراقبة الدخول والخروج في المناطق الحرة، وكذلك داخل المناطق الحرة. ولهذا الغرض، ينبغي للجمارك أن تستخدم معدات التفتيش غير التدخلية (NII) وكاميرات المراقبة وغيرها من التكنولوجيات لمراقبة الشحنات والأشخاص.





## منظمة الجمارك العالمية

- ✓ ينبغي تركيب معدات التفتيش غير التدخلية (NII) وفقاً لخط تدفق جيد التخطيط من الشاحنات والشحنات التي أعدتها الجمارك وغيرها من السلطات في مرحلة البناء.
- ✓ ينبغي للجمارك أن تستكشف إمكانية استخدام التكنولوجيات المتقدمة، مثل نظم التتبع الإلكترونية والأختام الإلكترونية، لمراقبة حركة الشحن داخل المناطق الحرة وخارجها.

### التعاون مع القطاع الخاص والوكالات الحكومية الأخرى

- ✓ ينبغي للجمارك أن تنشئ وتخافض على آليات تعاون مع المُشغّلين والشركات، بما في ذلك تدابير مثل المحادثات الدورية، والتقارير/تبادل المعلومات، وتوفير التدريب الكافي.
- ✓ من خلال هذا الحوار الدوري وتبادل المعلومات، ينبغي للجمارك والقطاع الخاص والوكالات الحكومية الأخرى أن تعمل معاً لحل أي مسائل وتحديات في المناطق الحرة.
- ✓ ينبغي للجمارك، بالتعاون مع الوزارات المعنية، أن تبذل الجهود لتشجيع مجتمع الأعمال على ممارسة الأعمال التجارية باستخدام "المناطق الحرة النظيفة" فقط - أي المناطق الحرة المتوافقة قانوناً و"النظيفة" من خلال استيفاء المعايير التالية، استناداً إلى "مدونة قواعد السلوك لمناطق التجارة الحرة النظيفة" (توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي).

### التعاون بين الإدارات الجمركية

- ✓ ينبغي للجمارك أن تتعاون مع بعضها بعضاً عن طريق تبادل المعلومات المناسبة، بما في ذلك عند الاقتضاء في سياق الأنشطة بموجب اتفاقيات المساعدة المتبادلة الجمركية (CMAAs) لغرض مكافحة الأنشطة غير المشروعة التي تستخدم المناطق الحرة.
- ✓ ينبغي للجمارك أن تنشئ نقاط اتصال لتيسير هذا التعاون بين الجمارك.
- ✓ ينبغي ممارسة ضوابط مناسبة على المستندات، وكذلك على البضائع نفسها، وذلك لتحديد والتحقق من المنشأ الحقيقي للسلع في المناطق الحرة من خلال التعاون مع الوكالات الحكومية الأخرى وكذلك من خلال التعاون مع الجمارك بتتبع الطرق التي تسلكها الشحنات.

