



منظمة الجمارك العالمية

دراسة أنماط مخالفات المنشأ

يوليو 2013

نبذة مختصرة

استنادا إلى المدخلات التي قدمتها إدارات الجمارك في منظمة الجمارك العالمية، تركز هذه الدراسة على حالات المخالفات التي تتعلق بقواعد المنشأ، وهي الحالات غير المتوافقة مع قواعد المنشأ باستثناء حالات "العش" المرتكبة بنية متعمدة.

ويبين تحليل المعلومات المقدمة أن إدارات الجمارك تنظر في المستوى المنخفض من المعرفة والدراية بمعايير المنشأ، ولا سيما القواعد الخاصة بالمنتجات والأحكام المتعلقة بالتجميع /التراكم، باعتبارها السبب الرئيس للمخالفات المتصلة بقواعد المنشأ. ويبدو أن المعلومات المقدمة من إدارات الجمارك تشير إلى أن عدم كفاية المعرفة ليس فقط موجود داخل الأوساط التجارية، بل أيضا داخل السلطات المصدرة لشهادة المنشأ.

وأیضا هناك ملاحظة من إدارات الجمارك الأعضاء تفيد بأن بعض الأحكام الإجرائية المنصوص عليها في الاتفاقات لا تعمل بكفاءة. وأشار الأعضاء إلى أنهم يواجهون العديد من الحالات التي تكون فيها شهادات المنشأ غير كاملة أو تحتوي على معلومات غير صحيحة. كما أنها تواجه حالات تصدر فيها شهادات المنشأ الأصلية لتلك السلع التي لا تستوفي قواعد المنشأ المعمول بها. وفيما يتعلق بالتعاون الإداري للتحقق، تميل الجمارك في البلدان المستوردة إلى مواجهة بعض الصعوبات في تأمين التعاون اللازم من السلطات المسؤولة في البلدان المصدرة.

* * *

قائمة المحتويات

1	مقدمة	1
1	1.1 التعريفات	1
2	1.2 النطاق والأهداف	2
3	2. السمات التي تم تحديدها من مدخلات الأعضاء	3
3	2.1 المخالفات المتعلقة بمعايير المنشأ	3
3	2.1.1 قواعد المنتج المحددة	3
5	2.1.2 التراكم/التجميع	5
5	2.2 الأعطال الإجرائية	5
6	2.2.1 إثبات المنشأ	6
7	2.2.2 التعاون الإداري	7
8	3. الخلاصة	8
8	3.1 ملخص النتائج	8
9	3.2 الطريقة الممكنة إلى الأمام	9

1. مقدمة

أصبحت قواعد المنشأ ذات أهمية متزايدة بالنسبة للعديد من الجهات الفاعلة المشاركة في التجارة الدولية، ولا سيما بالنسبة لإدارات الجمارك. ويرجع ذلك إلى الارتفاع السريع في عدد اتفاقات التجارة الحرة التي دخلت حيز النفاذ في جميع أنحاء العالم في العقود الأخيرة. وقد يعزز من ذلك الأوضاع في مفاوضات جولة الدوحة لمنظمة التجارة العالمية. وتتبع الأهمية أيضا من قواعد المنشأ التفضيلية المتميزة والمتنوعة والمدمجة في كل من هذه الاتفاقات.

وقد قامت أمانة منظمة الجمارك العالمية، استجابة لدعوات إدارات الجمارك التابعة لها، وتماشيا مع مبادرة حزمة الإيرادات التي أطلقت عام 2009 بما في ذلك المرحلة الثانية من خطة العمل من حزمة الإيرادات التي اعتمدها مجلس منظمة الجمارك العالمية عام 2013، بإعداد دراسة أنماط مخالفات المنشأ هذه كمادة مرجعية لاستخدام أعضائها وكذلك أصحاب المصلحة المعنيين.

وتستند هذه الدراسة في المقام الأول إلى تجارب الإدارات الجمركية في المنظمة العالمية للجمارك. ومن أجل تطوير الدراسة، طلبت أمانة منظمة الجمارك العالمية من الأعضاء تقديم معلومات تتعلق بالمخالفات في مجال قواعد المنشأ. وفي الفترة من أبريل 2012 إلى فبراير 2013، قدم 36 عضوا مدخلات إلى الأمانة العامة، وهي نسبة تقارب 20 في المائة من أعضاء المنظمة. وترد في مرفق هذه الوثيقة قائمة بالأعضاء المستجيبين. ولا يعني المعدل المنخفض نسبيا للاستجابات بالضرورة أن الأعضاء غير المستجيبين لا يواجهون أي تحديات تتعلق بالموضوع. وبدلا من ذلك، يمكن اعتبار أنها تواجه بعض القضايا ولكنها لم تحدد إلى أي مدى يمكن تقاسم الخبرات مع الأعضاء الآخرين. وعلى أية حال، وعلى الرغم من أن العدد الإجمالي للاستجابات و/أو التمثيل المحايد من مناطق معينة قد يؤدي إلى تحيز معين بشأن نتيجة التحليل، فقد تم تطوير الدراسة بقصد التقاط بعض الخصائص المشتركة في الصعوبات الحالية التي تواجهها العمليات الجمركية على أساس يومي في جميع أنحاء العالم.

وتشكل هذه الدراسة جزءا من الدراسة المقارنة لمنظمة الجمارك العالمية بشأن قواعد المنشأ التفضيلية. التحليل الوارد هو قيمة محايدة وليس المقصود بها الطعن في أي تشريعات قائمة للمنشأ أو الإجراءات التشغيلية ذات الصلة لأي عضو في المنظمة العالمية للجمارك.

1.1. التعريفات

ويعرف مصطلح "مخالفة" في المبادئ التوجيهية للمنظمة العالمية للجمارك بشأن المراجعة اللاحقة للتخليص (المشار إليها فيما بعد بالمبادئ التوجيهية للمراجعة اللاحقة للتخليص) على النحو التالي:

وتعني كلمة "مخالفة" خرق للقوانين واللوائح، بغض النظر عن سببها، مثل النية المتعمدة (الاحتيال والغش) أو الإهمال أو الخطأ البسيط (الخطأ).

وكما هو مبين في هذا التعريف، فإن مصطلح "مخالفة" لا يشمل فقط حالات الاحتيال المتعمد، بل يشمل أيضا جميع الحالات الأخرى التي تؤدي إلى عدم الامتثال. وبشكل أكثر تحديدا، تصف المبادئ التوجيهية للمراجعة اللاحقة للتخليص أيضا الاحتيال والغش والإهمال والخطأ بالطريقة التالية:

الاحتيال يعني القصد المتعمد لدافع الضرائب للتهرب من الضريبة. وبشكل أكثر تحديدا، من حيث الاحتيال على قوانين ولوائح الجمارك، ويمكن وصف "الاحتيال التجاري" على النحو التالي:

"أي مخالفة للأحكام القانونية أو التنظيمية التي تكون الجمارك مسؤولة عن إنفاذها، والتي ارتكبت من أجل:

- (أ) التهرب أو محاولة التهرب من دفع الرسوم / الضرائب / الضرائب على حركة السلع التجارية و /أو
- (ب) التهرب أو محاولة التهرب من أي حظر أو قيود تنطبق على السلع التجارية و /أو
- (ج) تلقي أو محاولة الحصول على أي مدفوعات أو إعانات أو أي مدفوعات أخرى لا يكون لها استحقاق سليم، و /أو
- (د) الحصول على، أو محاولة الحصول، على ميزة تجارية غير مشروعة تضر بمبدأ وممارسة المنافسة المشروعة في مجال الأعمال التجارية."

ويعني الإهمال عدم وجود العناية الواجبة أو عدم القيام بما سيقوم به شخص معقول ومتعقل عادة في ظل ظروف معينة. يشمل المصطلح:
(أ) السهو عن شيء يقوم به شخص معقول، مسترشداً بالاعتبارات التي تنظم عادة سلوك البشر،
(ب) القيام بشيء لا يقوم به شخص معقول ومتعقل.

الخطأ يعني خطأ في الإقرار الجمركي.

وعلى وجه الخصوص في مجال قواعد المنشأ، ليس فقط الاحتيال بالمعنى المحدود ولكن أيضاً يفترض أن يؤدي الإهمال والخطأ، إلى حدوث تحديات كبيرة على الحدود، وبالتالي تترتب عليه آثار بالنسبة لتحويل الإيرادات. وينبع هذا الافتراض من أن شهادة المنشأ الصادرة في البلد المصدر تطلب وتستخدم في الغالب كدليل مستندي لأغراض التخليص الجمركي للجمارك.¹

2-1 النطاق والهدف

وفيما يتعلق بالنطاق، تغطي هذه الدراسة جميع حالات المخالفات بخلاف "الاحتيال" كما هو الحال في التعريف الوارد في المبادئ التوجيهية للمراجعة اللاحقة للتخليص. وتستبعد حالات الاحتيال من أجل ضمان الوصول غير المقيد إلى جمهور أوسع. وذلك على ضوء الحساسية المحتملة التي يمكن أن تصنف بها المعلومات المتعلقة بالاحتيال، فيما يتعلق بأنشطة الإنفاذ للجمارك.²

والهدف من هذه الدراسة هو توفير مواد مرجعية تتعلق بمخالفات المنشأ. ومن خلال القيام بذلك، فتح المزيد من المناقشات وإيجاد الأفكار بشأن كيفية تحسين العمليات المتصلة بالمنشأ، من أجل التقليل من الصعوبات التي تواجه إدارة قواعد المنشأ على الحدود.

تلقي هذه الدراسة الضوء على الموضوعات التي يراها الأعضاء كصعوبات في التعامل مع مخالفات المنشأ. كما يهدف إلى رفع بعض الحلول الممكنة لمعالجة الصعوبات التي تم تحديدها. وبالنظر إلى تنوع أصحاب المصلحة المشاركين في مجمل الإجراءات المتعلقة بقواعد المنشأ، فإن الجمهور المستهدف ليس فقط إدارات الجمارك الأعضاء بل أيضاً السلطات الأخرى والشركات المعنية.

¹ أنسوشي تاناكا، ورقة بحثية لمنظمة الجمارك العالمية رقم 20: الاتجاهات العالمية في إصدار شهادات المنشأ التفضيلية والتحقق منها (نوفمبر 2011)

² في المنظمة العالمية للجمارك، يعالج الفريق العامل المعني بالاحتيال التجاري حالات الاحتيال، بما في ذلك الاحتيال في المنشأ، وهي هيئة محدودة العضوية. وقد وضعت بعض الأدوات مثل ملخص أنماط الاحتيال التجاري ودليل إنفاذ الجمارك ضد الاحتيال في المنشأ.

2- السمات التي تم تحديدها من مدخلات الأعضاء

يوضح هذا القسم السمات الرئيسية المتعلقة بمخالفات المنشأ، استناداً إلى المدخلات المقدمة من الإدارات الجمركية في المنظمة العالمية للجمارك.

1-2 المخالفات المتعلقة بمعايير المنشأ

ذكر 12 من الأعضاء المستجيبين (33 في المائة) معايير المنشأ، على سبيل المثال، قواعد المنتج المحددة، وأحكام التراكم/ التجميع، وما إلى ذلك باعتبارها مجالاً للقلق. ويتم الإبلاغ عن المخالفات من هذا النوع في الغالب باستخدام تعبيرات مثل التطبيق غير الصحيح، وسوء الاستخدام، والأخطاء، والتطبيق المخالف والتفسير الخاطئ.

ويبدو أن الأوصاف تشير إلى تلك الإقرارات أو المطالبات المتعلقة بحالة معينة ناشئة لا تستوفي معايير المنشأ المطلوبة، ولكنها لا تشير بالضرورة إلى وجود نية متعمدة

السمات الرئيسية المحددة:

- 1 - إن أصحاب المصلحة المشاركين في تنفيذ قواعد المنشأ التفضيلية ليسوا على دراية كافية بالقواعد الخاصة بالمنتجات.
- 2 - ويبدو أن المخالفات تحدث من تدني مستوى التعريف بمعايير المنشأ ليس فقط من جانب التجار وإنما أيضاً من جانب السلطات المصدرة لشهادات المنشأ.
- 3 - كما يبدو أن هناك افتقاراً عاماً للمعرفة بشأن أحكام التجميع/التراكم في اتفاقية التجارة الحرة.

1-1-2 قواعد المنتج المحددة

ينص على قواعد المنتج المحددة (PSR) في مجموعة من قواعد المنشأ، وهي واحدة من العناصر المهيمنة في قواعد المنشأ. ويبدو أن عدم المعرفة الكاملة بقواعد المنتج المحددة المعمول بها هو العامل الأساسي الذي يؤدي إلى مخالفات المنشأ، حيث إن 9 فقط من الأعضاء المستجيبين (26٪) أشاروا إليها. ووصف بعضهم الحالة الفعلية المكتشفة خلال عملية المراجعة اللاحقة للتخليص، في حين أشار آخرون إلى وجود مخالفات بطريقة أكثر عمومية.

وقد وصفت أحد الدول المتقدمة حالة استوردت فيها أسماك التونة المعلبة باستمراراً نموذجية من نظام الأفضليات المعمم غير صالحة من بلد مستفيد، وهو ما لم يستوف فعلاً شرط البضاعة المنتجة كلياً. والسبب في عدم الوفاء بالمتطلبات هو أن النسبة المئوية المطلوبة من الطاقم على متن قارب صيد غير مرضية. وفي سلسلة المعاملات المماثلة، كانت هناك أيضاً حالات تتعلق باستخدام المواد الخام التي رصدها قارب صيد تابع لبلد ثالث، مما أدى إلى تنحية قواعد المنشأ التفضيلية لنظام الأفضليات المعمم.

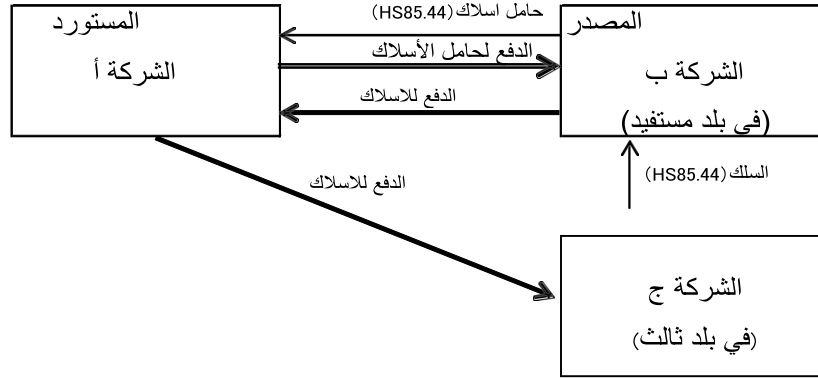
وأوضح بلد متقدم آخر بعض حالات المخالفات فيما يتعلق بمعاملات الاستيراد باستخدام نظام الأفضليات المعمم. تم الكشف عن هذه الحالات من خلال المراجعة اللاحقة للتخليص.

مثال 1: راتنج الايبوكسي HS39.07 المستورد بموجب نظام الأفضليات المعمم

استوردت الشركة راتنج الايبوكسي HS39.07 من بلد المستفيد. واستخدم المستورد معدل الرسوم المعمول بها في نظام الأفضليات المعمم، مدعياً أن السلع قد أنتجت بالكامل في هذا البلد المستفيد. تم فحص عملية التصنيع والمواد المستخدمة من خلال المراجعة اللاحقة للتخليص، وتبين أن المواد الخام تحت نفس العنوان 39.07 التي نشأت في البلد المستورد وتم استخدام بلد ثالث في إنتاج المنتج النهائي. ولذلك، فقد تبين أن معيار البضاعة المنتجة كلياً لم يكن مرضياً. وعلاوة على ذلك، لم يلب المنتج معيار تغيير بند التعريف الجمركية (CTH) الذي هو معايير المنشأ في هذه الحالة.

مثال 2: حامل أسلاك HS85.44 المستورد بموجب نظام الأفضليات المعمم

استوردت الشركة (أ) حامل أسلاك HS85.44 من الشركة (ب) في بلد مستفيد باستخدام رسوم تفضيلية بموجب نظام الأفضليات المعمم. وادعي أن السلع المستوردة منتجة كلياً. ولكن من خلال المراجعة اللاحقة للتخليص تم الكشف عن أن هناك مادة غير منشئة من نفس العنوان 85.44، حيث وجد أن الأسلاك من منشأ في بلد ثالث واستخدمت في إنتاج السلع المستوردة. وبموجب برنامج نظام الأفضليات المعمم في البلد المستورد، فإن قاعدة المنشأ المنطبقة هي معيار تغيير بند التعريف الجمركية، حيث تبلغ عتبة دي مينيميس 5% بالنسبة للفصل 85. ونتيجة لعملية المراجعة اللاحقة للتخليص، ثبت أن السلع المستوردة لم تستوف أياً من هذه المتطلبات.



وأدلى أعضاء آخرون بمزيد من النقاط العامة فيما يتعلق قواعد المنتج المحددة. وفيما يلي بعض المقطعات من التعليقات:

- سوء تفسير القواعد من قبل السلطات المصدرة. إصدار شهادات للمنتجات غير المؤهلة.
- سوء تطبيق قاعدة المنتج المحددة. وتوجد حالات كثيرة عندما يدعي أن السلع مؤهلة للحصول على معاملة تعريفية تفضيلية على أساس استيفاء معايير المنشأ المتعلقة بشهادات المنشأ، إلا أن ذلك لم يثبت أن الحال كذلك.
- من الصعب فهم قواعد المنشأ والوفاء بها وخاصة فيما يتعلق بالمنتجات النسيجية.
- إصدار شهادات للسلع التي لا تستوفي معايير المنشأ. سوء تفسير الدول الأعضاء لقواعد المنشأ.

وكما هو مبين في التعليقات المذكورة أعلاه، يرى الأعضاء أن سوء الفهم و/أو سوء التطبيق مسألة رئيسية. وتشير بعض التعليقات إلى أن شهادة المنشأ لا تصدر دائماً على نحو سليم من جانب السلطات المصدرة في البلد المصدر، مما يشير إلى أنه في بعض الحالات تصدر شهادة منشأ حقيقية للسلع التي لا تستوفي قواعد المنشأ المعمول بها.

2.1.2. التراكم/التجميع

توجد أحكام التراكم / التجميع في العديد من قواعد المنشأ التفضيلية. ويسمح مفهوم التراكم / التجميع للبلدان التي هي جزء من اتفاقية التجارة التفضيلية بتقاسم الإنتاج والامتثال المشترك لأحكام قواعد المنشأ ذات الصلة³. وهكذا، فإن الهدف النهائي من أحكام التراكم/التجميع بشكل عام هو التخفيف من متطلبات الوفاء بمعايير المنشأ.

ومع ذلك، وعلى الرغم من الهدف الإيجابي لتخفيف المتطلبات، فإن بعض الإدارات الجمركية ترى أن أحكام التراكم/التجميع تبدو واحدة من أسباب مخالفات المنشأ.

أشار 4 من الأعضاء المجهين (11٪) إلى التراكم/التجميع بطريقة أو بأخرى، من خلال وصف الصعوبات التي تواجههم مع مخالفات المنشأ. وفيما يلي بعض المقتطفات من التعليقات:

- هناك حالات من التطبيق المخالف لأحكام التراكم، لا تعتبر إساءة الاستخدام ولكن بدلا من ذلك كان سببها عدم معرفة المشاركين في الإجراءات الجمركية.
- على الرغم من عدم وجود تراكم المنشأ بين البلدان المصدرة والمستوردة، يجوز لسلطات البلد المصدر إصدار وإثبات براهين المنشأ استنادا إلى أحكام التراكم.

2-2 الأعتال الإجرائية

ولأغراض التوضيح التالي، تشير الأحكام الإجرائية في قواعد المنشأ إلى ما يلي: (أ) متطلبات المستورد لإثبات حالة المنشأ للبضائع في إدارات الجمارك في البلد المستورد، و (ب) الوفاء بمعايير الشحنة حسب الملائم، لغرض تقديم مطالبة بالمعاملة التفضيلية. كما تغطي إجراءات التحقق، التي يجري الاضطلاع بها عند نشوء أي شكوك بشأن الأدلة المستندية أو بشأن وضع المنشأ.

وقد ذكر 21 من الأعضاء المستجيبين (60٪) إجراءات المنشأ وأفادوا بأن الإجراءات ذات الصلة لا تعمل بالضرورة كما هو متوقع. وكثير من المخالفات من هذا النوع تتعلق بإثبات المنشأ والتعاون الإداري للتحقق.

دراسة مقارنة بشأن قواعد المنشأ التفضيلية، منظمة الجمارك العالمية - <http://www.wcoomd.org/en/topics/origin/instrument-and-tools/comparative-study-on-preferential-rules-of-origin.aspx>

السمات الرئيسية المحددة:

- 4 - كثيراً ما تواجه الإدارات الجمركية الأعضاء إخفاقات بسيطة وواضحة، وإن كانت غير مقبولة في شهادات المنشأ.
- 5 - تجد الجمارك في البلد المستورد أن التعاون الإداري من أجل التحقق لا يعمل بشكل مناسب، حيث لم يتم الرد على طلبات التحقق في الوقت المناسب في كثير من الحالات.

1-2-2 إثبات المنشأ

أشار 16 من الأعضاء المستجيبين (44%) إلى أنواع معينة من المخالفات فيما يتعلق بمتطلبات إثبات المنشأ. وأشار العديد من الردود إلى نوعية المعلومات المتعلقة بالأدلة المستندية. وبصفة عامة يمكن تصنيفها حسب خصائصها. تم استخلاص بعض التعليقات على النحو التالي:

عدم اكتمال المعلومات

- عدم اكتمال المربعات على شهادة المنشأ. عدم كفاية وصف البضاعة على شهادة المنشأ و /أو الفاتورة.
- لا يوجد وصف للسلع أو وصف السلع يختلف عن السلع المستوردة. لم يتم مصدر الشهادة بكتابة التاريخ أو لم يوقع الشهادة.
- دليل الإثبات غير كامل، على سبيل المثال. المعلومات الإلزامية غير موجودة.
- أرقام الفاتورة غير مذكورة في شهادة المنشأ.
- في بعض الأحيان لا يشار إلى النسبة المئوية للمحتوى على شهادات المنشأ لذلك فمن الصعب التأكد من أصل البضائع المستوردة.

عدم الاتساق مع الوثيقة التجارية

- شهادة المنشأ تظهر فاتورة مختلفة عن تلك المقدمة من المستورد. عدم الاتساق بين وصف البضاعة الواردة في شهادة المنشأ والوصف المبين في الفاتورة التجارية.
- عدم الاتساق بين أرقام الفاتورة وشهادة المنشأ.
- التناقضات بين القيود في الشهادات وتلك الموجودة على الوثائق التجارية الداعمة الأخرى.
- لا يتم في بعض الأحيان ذكر البضائع المشار إليها في الفواتير في شهادات المنشأ المقدمة إلى الجمارك. قد تحتوي شهادة المنشأ على أرقام فاتورة وتواريخ وقيم تختلف عن الفاتورة المرفقة.

الأختام والتوقيعات غير السليمة

- الأختام المستخدمة لا تتفق مع الأختام المعلنة.
- الأختام غير الصحيحة المستخدمة في شهادة المنشأ.

خطأ في الصياغة

- صياغة شهادة المنشأ لا تتوافق مع الصياغة الرسمي.
- إثبات المنشأ غير صحيح رسمياً، على سبيل المثال. نسخ أو نسق خاطئ.
- يمكن إصدار إثباتات المنشأ في شكل غير صحيح بسبب التنوع. على سبيل المثال، يتم إصدار نموذج شهادة المنشأ (أ) بدلاً من شهادة الحركة يورو 1.

عدم الامتثال الإجرائي

- فيما يتعلق بشهادات النموذج أ بشكل عام، يبدو أن الطلب يحدث غالباً في وقت لاحق، حتى بشكل منهجي في بعض البلدان المستفيدة، أي "يصدر بأثر رجعي"، والذي ينبغي أن يكون تدبيراً استثنائياً فقط.
- نسخة من إثبات المنشأ المقدم بدلاً من الأصل.

ومن التعليقات المذكورة أعلاه، يبدو أن إدارات الجمارك الأعضاء تواجه مشاكل عديدة فيما يتعلق بنوعية شهادات المنشأ. وعلى الرغم من أن العديد من حالات الإخفاق المبلغ عنها بسيطة وواضحة في طبيعتها، فإن شهادات المنشأ غير الملائمة تعتبر في الواقع مخالفات من جانب الجمارك في البلد المستورد.

2-2-2 التعاون الإداري

يبدو أن الجمارك في الدول المستوردة تمر ببعض الصعوبات في تأمين التعاون اللازم من السلطات المسؤولة في الدول المصدرة. 10 من الأعضاء المستجيبين (28٪) تطرقوا إلى ضعف التعاون الإداري للتحقق.

وأبلغت إحدى الدول المتقدمة أنه من أصل 426 استمارة تم التحقق منها خلال عام 2010، تأكد أن 330 منها أصيلة وصادرة بشكل صحيح. ومن بين العدد المتبقي وهو 96 استمارة، لم يتم التحقق من 93 منها لعدم تلقي رد من سلطات الجمارك في الدول المصدرة. وبالمثل في عام 2011، من أصل 404 نموذج للتحقق، كان هناك 71 لم يتم التحقق منها، مع 70 منها بسبب عدم تلقي رد من السلطات الجمركية في البلدان المصدرة. وبالنظر إلى الأرقام، أشار هذا البلد إلى أن النسبة الهائلة من إخفاقات التحقق تنشأ من سلطات الجمارك في البلدان المستفيدة التي لم ترد، وليس بالضرورة من سوء التفسير المؤكد، أو سوء تطبيق القواعد، أو نية الاحتيال من جانب المصدرين.

أبدى أعضاء آخرون ملاحظات مماثلة أيضاً. وفيما يلي بعض المقطعات من التعليقات:

- إجماع سلطات بعض الدول عن التعاون في التحقق من شهادات المنشأ التفضيلية.
- الأمانات والدول الأعضاء في مختلف الاتفاقات التجارية لا ترد على الاستفسارات في الوقت المناسب.
- السهو عن الإجابة عن استبيان المنشأ من قبل الشركات. والإجراءات تستغرق وقتاً، ونقص الاستجابة من البلدان الأخرى.
- في كثير من الأحيان لا تلتزم نتائج التحقق بالموعد النهائي.
- الردود السريعة للتحقق من شهادة المنشأ لنظام الأفضليات المعمم التي قد توجي بأن التحقيق لم يكن شاملاً، لا يوجد أي رد على الإطلاق على طلب التحقق.

يبدو أن هذه التعليقات تشير ضمناً إلى أن إدارات الجمارك تجد مشاكل هيكلية معينة في الإجراءات التقليدية للتحقق من المنشأ من خلال التعاون الإداري.

وعلى الرغم من أن أكثر من نصف الأعضاء المستجيبين قد تطرقوا إلى هذه الأعطال الإجرائية، أظهرت دولة من الدول منظورا مختلفا تماما.

وقد أعربت هذه الدولة عن عدم تعرضها لأي مشاكل نظامية فيما يتعلق ببيانات ومستندات المنشأ. وهي لا تتطلب بيانات المنشأ أو شهادات تحمل الأختام أو الطوابع الرسمية أو التوقيعات المصرح بها التي يمكن مقارنتها بعينات التوقيعات في الملف. ولذلك، ليس لديهم مكتب مركزي مسؤول عن إدارة عينات التوقيعات أو الأختام / الطوابع الرسمية أو معلومات عن المصدرين المعتمدين. وبموجب بعض الاتفاقات التجارية التي هي طرف فيها، قد يكون هناك تأكيد على التحقق من الجانب الوثائقي، أي التحقق من صحة بيانات المنشأ أو الوثائق، ولكن في معظم الأحيان، تركز أنشطة التحقق والإنفاذ الخاصة بها على التحقق بعد التخليص من منشأ البضائع المستوردة. ويعالج عدم امتثال المصدر أو المستورد من خلال نظام عقوبات صارم وأنشطة للتعليم/التوعية. وفي حالة اكتشاف أدلة على بيانات أو وثائق منشأ غير صحيحة، يتم إدراج ذلك في إطار إدارة المخاطر لأنشطة التحقق من الامتثال الجارية أو في المستقبل من أجل تحديد هذه الأخطاء وكشفها وإنفاذها بشكل أفضل قبل أن تصبح ذات طبيعة نظامية.

3- الخلاصة

3-1 ملخص النتائج

وكما يوحي عنوان هذه الدراسة، فإن النتيجة المتوقعة الأولية للدراسة هي جمع الحالات المفصلة لمخالفات المنشأ، ومن خلال تصنيف الخصائص من دراسات الحالة، لتحديد آليات الدعم. غير أن تركيز الردود من إدارات الجمارك الأعضاء اتضح أنه مختلف عن المتوقع.

وتبين ردود الإدارات الجمركية الأعضاء أن مصدر مخالفات المنشأ ينبع من عاملين رئيسيين: أحدهما انخفاض مستوى معرفة قواعد المنشأ من جانب أصحاب المصلحة، والآخر هو خلل في الأحكام الإجرائية بموجب بعض قواعد المنشأ.

ولم تكن هناك سوى مدخلات قليلة من إدارات الجمارك الأعضاء التي ركزت على الظاهرة الفردية أو على التفاصيل الفعلية بشأن كيفية تشكيل مخالفة المنشأ.

وأشار ثلث إدارات الجمارك المستجيبة إلى أن الافتقار إلى الكفاءة من جانب أصحاب المصلحة المشاركين في العمليات المتصلة بالمنشأ يبدو أنه يسبب مخالفات المنشأ. ولا يشمل أصحاب المصلحة الشركات الخاصة فحسب بل أيضا السلطات التي تصدر شهادة المنشأ في البلدان المصدرة. وعلى وجه الخصوص، يبدو أن بعض أحكام قواعد المنتج المحددة والتراكم/التجميع تعتبر صعبة الفهم. وأشار ما يقرب من نصف إدارات الجمارك المستجيبة إلى أنها تواجه بعض شهادات المنشأ مع حالات إغفال أو قصور.

وفيما يتعلق بالجوانب الإجرائية، يبدو أن الردود تسترعي الانتباه إلى احتمال وجود مسائل نظامية معينة. وقد أعرب ما يقرب من نصف إدارات الجمارك المستجيبة عن خيبة أملها إزاء انخفاض جودة شهادة المنشأ، على الرغم من أنها تصدر عن سلطة حكومية يفترض أن تكون أعمالها ذات نوعية مضمونة. كما أثار ما يقرب من ثلث الأعضاء المستجيبين مشاكل تتعلق بضعف التعاون الإداري للتحقق. إن ضعف التعاون الإداري لا يشكل مخالفة منشأ بسبب الواقع نفسه، ومع ذلك، ترى إدارات الجمارك الأعضاء أنها مشكلة رئيسة لأنها لا تملك وسيلة فعالة لمعالجة مخاطر مخالفات المنشأ.

2-3 الطريقة الممكنة إلى الأمام

ما هي الإجراءات التي يمكن اتخاذها للتصدي للتحديات الراهنة والمضي قدما في معالجة مسألة مخالفات المنشأ؟

ويتمثل أحد المقترحات الفعالة لمعالجة هذه المسألة في زيادة التدريب والتوعية للجهات الفاعلة الرئيسية المعنية. ويمكن أن يشمل ذلك موظفي الجمارك والسلطات المصدرة والمصدرين والمستوردين، وما إلى ذلك. وبزيادة مستوى الفهم، يمكن لموظفي الجمارك أن يحسنوا من قدرتهم على كشف المخالفات بشكل فعال عند تخليص الواردات أو من خلال نظام مراقبة الحاويات، قد يكون لدى السلطات المصدرة معدل خطأ أقل في الشهادات التي تنتجها وبالتالي تزيد من موثوقية شهادات المنشأ، يمكن للمصدرين الوفاء بشكل صحيح بمعايير المنشأ وإصدار شهادة المنشأ والإقرارات بشكل صحيح، يمكن للمستوردين التأكد من استيفاء قواعد المنشأ قبل إبرام عقد للاستيراد، وما إلى ذلك.

وفيما يتعلق بالجانب الإجرائي، قد يكون من المفيد النظر في إدخال و/أو تكثيف استخدام نظم التصديق الذاتي. وقد يعني ذلك تحولا في التركيز من صحة الدليل الإثباتي للمنشأ إلى التحقق اللاحق للتخليص مع التركيز على وضع منشأ البضائع.

وفيما يتعلق بالتعاون الإداري للتحقق، يمكن أن يكون البديل هو إدخال و / أو الاستفادة الكاملة من الطرق المباشرة للتحقق. وقد تجد الجمارك في البلد المستورد أنه من العملي إذا اتصلت بالمصدر أو زارت مقر المنتج بأنفسهم من أجل الوصول إلى المعلومات التي يبحثون عنها ويريدون الحصول عليها. ومن ناحية أخرى، يمكن أن ينطوي هذا النهج على بعض المسائل المتعلقة بممارسة السلطات العامة في بلد أجنبي. ولا بد من النظر بعناية في الأمر، ويجب السعي إلى إيجاد توازن فيما يتعلق بالقوانين المحلية عند استحداث هذه الأساليب حيث يجب أن تكون الأحكام في هذا الصدد متاحة في اتفاقية التجارة الحرة السارية.

ويمكن أن يكون الخيار النهائي نظاماً قائماً على المستورد، حيث يقوم المستورد بإقرار المنشأ، ولا يجري التحقق إلا مع المستورد، مقترناً بخطة جزاء قوية. والفكرة الكامنة وراء هذا النظام هي موازنة المسؤولية مع المنفعة. ويتحمل المستورد وحده مسؤولية إثبات وضع منشأ البضائع فيما يتعلق بالجمارك في البلد المستورد، مقابل الاستفادة من معدل الرسوم التفضيلية المطبق. وفي النظام القائم على المستورد، يتعين على الجمارك أن تتعامل مع المستورد فقط، مما قد يجعل العملية أكثر قابلية للتنبؤ ومستقرة.

* * *

قائمة بالأعضاء الذين ردوا

*الأرقام بين الأقواس المجاورة لأسماء المناطق تمثل الإجابات في كل منطقة

شمال أفريقيا، الشرق الأدنى والأوسط (3)

- مصر
- الكويت
- المغرب

غرب ووسط أفريقيا (1)

- السنغال

شرق وجنوب أفريقيا (5)

- زيمبابوي
- رواندا
- أوغندا
- كينيا
- ملاوي

أمريكا الجنوبية، أمريكا الشمالية، أمريكا الوسطى والكاريبية (8)

- المكسيك
- بيرو
- كندا
- تشيلي
- جواتيمالا
- باربادوس
- برمودا
- بوليفيا

أوروبا (16)

- إسبانيا
- السويد
- سويسرا
- تركيا
- أوكرانيا
- إيطاليا
- كازاخستان
- ليتوانيا
- مونتينيغرو
- هولندا
- النرويج
- البوسنة والهرسك
- الدنمارك
- فنلندا
- ألمانيا
- أيرلندا

الشرق الأقصى جنوب وجنوب شرق آسيا وأستراليا والجزر الباسيفيكية (3)

- هونغ كونج، الصين
- اليابان
- الملديف

الردود حسب المنطقة

