Empowered lives.
Resilient nations.

دليل التدريب على تقييم مخاطر الفساد في قطاع الجمارك

المشروع الاقليمي للأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية

2019

الإطار العام

أولا: التعريفات المستخدمة

(التقييم – المخاطر – الفساد)

ثانيا: قطاع الجمارك

(الوظائف – الأهداف وآلية تحقيقها – خصوصية القطاع)

ثالثا: تقسيم قطاع الجمارك الى نقاط قرار

رابعا: التعريف بمفهوم دورة أدارة المخاطر

أولا: التعريفات المستخدمة

1 – التقييم (احتمالية + تأثير)

هى عملية تقييم احتمال وقوع الحدث الذي قد يؤدي إلى الفساد وتأثيره على أهداف المنظمة ... وتشمل فحص دقيق لما يمكن أن يؤدي إلى الفساد.

والهدف الرئيسي من التقييم هو تحسين فهم التعرض للمخاطر، حتى يمكن اتخاذ قرارات مستنيرة بشأنها ووضع آليات لإدارتها والتخفيف منها.

<u>ويتم تقييم مستوى المخاطر من خلال:</u>

1- احتمال وقوع الحدث

2- مدى تأثيره على النتائج المستهدفة

ويتم توضيح نتيجة التقييم من خلال (مصفوفة مخاطر الفساد الملونة)

heat map matrix

وهناك علاقة وثيقة بين تقييم مخاطر الفساد و**نقاط القرار المحددة**.

أولا : الإحتمالية

العلاقة بين الضوابط و الدوافع

ما هي الضوابط؟

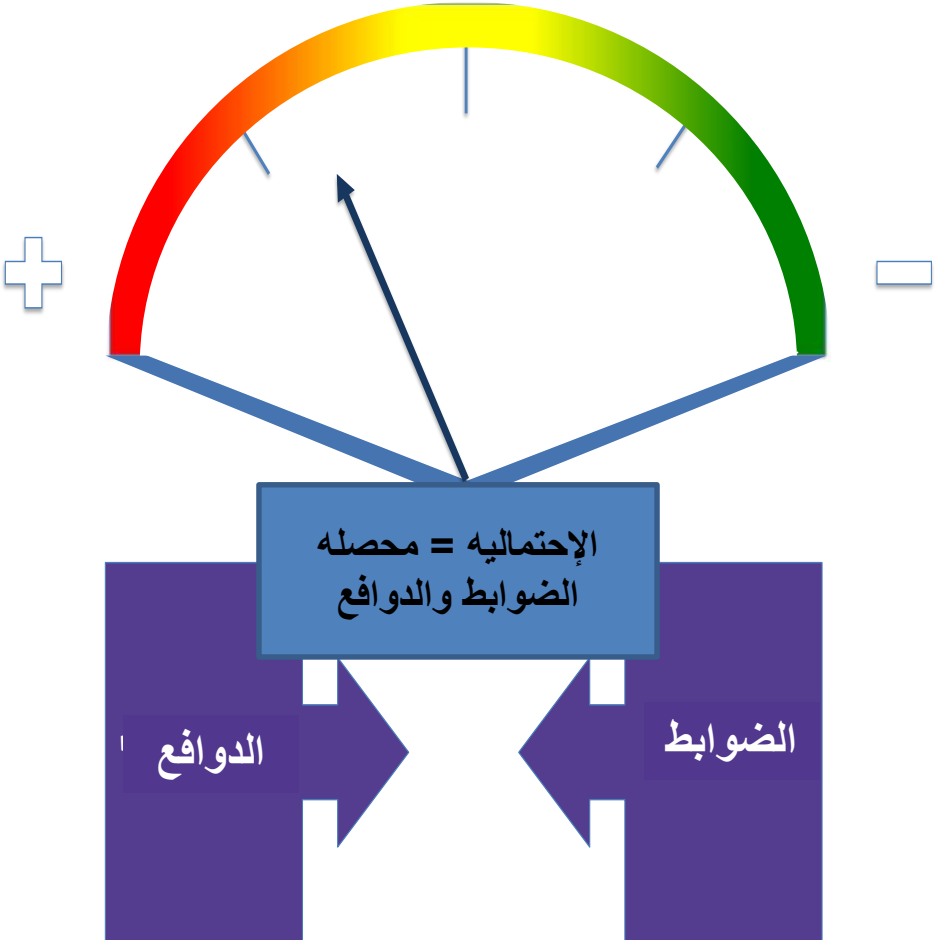
ما هي الدوافع؟

أمثلة

الدوافع
الاجتماعية و السياسية العلاقات والمعارف القبلية والعائلية الانتماء السياسي او الفئوي
الاقتصادية والمالية عدم وجود اساليب شرعية لزيادة الدخل ندرة الموارد بالنسبة للطلب
الإجرائية والتنظيمية شروط معيقة لا داع لها إجراءات طويلة وغير واضحة
طبيعة العملية حجم العملية وتعقيدها القيمة المالية
عوامل نفسيه (التبرير)

الضوابط
السياسة العامة لمكافحة الفساد قيادة أخلاقية معيار الجدارة والكفاءة في الموارد البشرية التصريح بالثروة والمصالح إدارة تعارض المصالح حماية المبلغين عن الفساد
الضمانات و التوازنات الفصل على مستوى الهياكل الفصل على مستوى العمليات
المعلومات التقارير الداخلية + التقارير الخارجية نظم المعلومات
الرقابة رقابة داخلية + رقابة خارجية
التطبيق وجود عقوبات رادعة فعالية إنفاذ القانون المساواة أمام القانون وحق الدفاع

تقييم الاحتمالية



تحديد احتمالية وقوع الحدث

الإحتمالية تقاس بمحصلة الضوابط والدوافع

ويتم تقييمها غالبا على أساس:

قوي جدا – قوي – معتدل – ضعيف – ضعيف جدا

والعلاقة عكسية بين الضوابط والدوافع
أي أن ضعف عناصرالوقاية والردع (الضوابط) وقوة عناصر فرص الفساد (الدوافع) تزيد من أحتمال وقوع خطرالفساد.
ويتم رصد الإحتمالية على المحور الرأسي وفقا لدرجة القوة حيث يتم الترتيب تصاعديا ويكتسب اللون الأحمر.

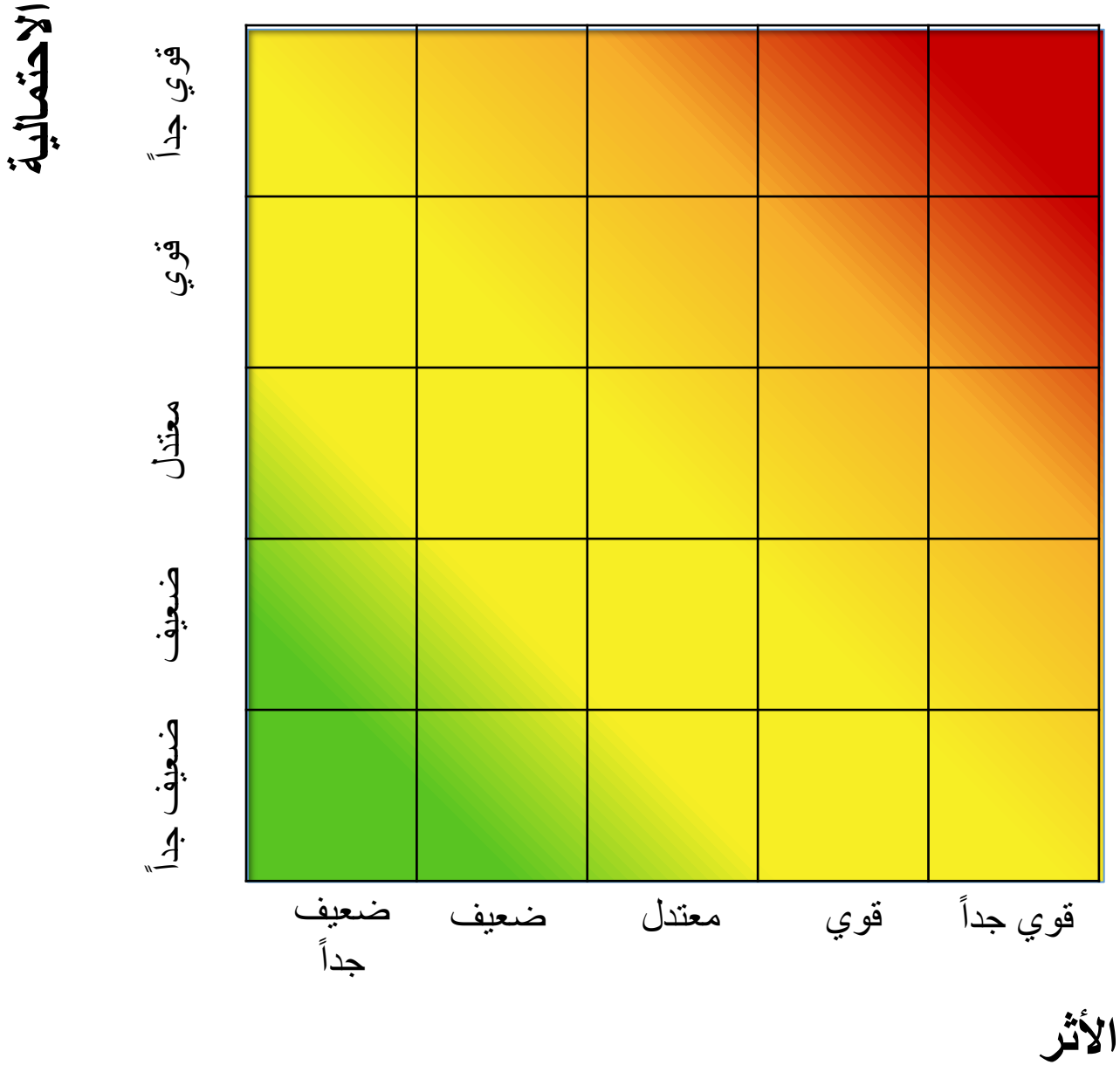
ثانيا : تحديد تأثير الحدث

يعتمد تحديد تأثير الحدث على:

مدى انتشار التأثير وقوة التأثير

هل يؤثر هذا الحدث إذا تحقق على هدف واحد أو العديد من الأهداف؟
ما مدى الخسارة التى تحدث إذا ما وقع هذا الحدث فعليا؟

ويتم رصد التأثير على المحور الأفقي من اليسار الى اليمين ويكتسب اللون الأحمر وفقا لدرجة قوته


الاحتمالية
قوي جداً
قوي
معتدل
ضعيف
ضعيف جداً
ضعيف جداً
ضعيف
معتدل
قوي
قوي جداً
الأثر

مصفوفة المخاطر الملونة
Heat Map Matrix

ما هي الفوائد المترتبة على اعداد هذه المصفوفة؟

بعض الفوائد لرسم المصفوفه

وضع تصور لكيفية تحديد أولويات المخاطر، والكشف عن التهديدات التي تتطلب اهتمام الإدارة العليا من خلال :

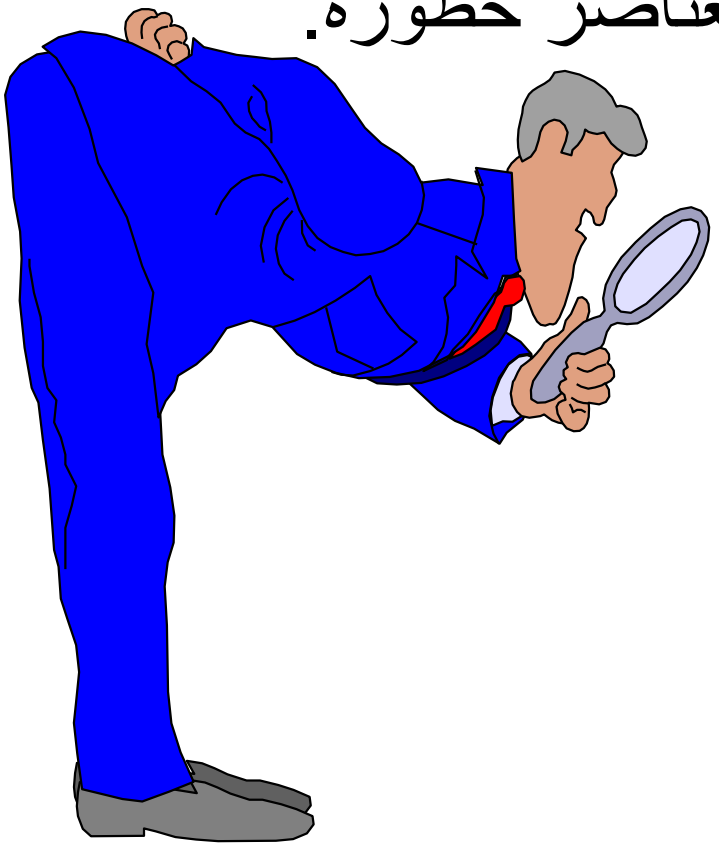
1- **تحديد المخاطر** التي يمكن أن تبطئ أداء الجمارك وتعطي صورة سلبية عنها.

2- **تحسين عملية صنع القرار** مثلا قد يبدو أن قرارا صادرا عن إدارة ما قد يكون مناسبا عند النظر فيه بمعزل عن الآخر، ولكن قد لا يكون القرار الأمثل عند النظر فيه في سياق المنظمة ككل.

3- يكمل الدليل على الفساد المتصور في سياق معين من أجل **إرساء استراتيجيات وسياسات مكافحة الفساد.**

4- تمكين الإدارة العليا من الحصول على **رؤية أكثر اكتمالا للمناطق والمواقف الأكثر عرضة للفساد،** وتركيز جهودها لمكافحة الفساد على تلك المناطق بما يسمح بأيجاد الحلول للتخفيف من تلك المخاطر.

تقييم المخاطر المرتبطة بالفساد تستوجب تحديد الأولويات والتركيز على أكثر العناصر خطورة.



2 – المخاطر

ما مفهوم المخاطر؟

ما هي مصادر تحديدها؟

ماهي المخاطر؟

المخاطر – فى جوهرها – تعني احتمالية وقوع حدث أثناء عملية ما وإذا وقع هذا الحدث فإنه يؤثر على نتيجة هذه العملية سلبيا.

بعض مصادر رصد المخاطر

(1) تقارير عناصر المكافحة الجمركية
(2) تقارير الرقابة الداخلية
(3) محاضر الضبط
(4) خبرات التجارب السابقة
(5) استطلاعات الرأي والاستبيانات
(6) شكاوى/اقتراحات من الموظفين
(7) التغذية العكسية من المتعاملين وأصحاب المصلحة الآخرين
(8) ورش عمل والعصف الذهني لتبادل الأفكار لاستكشاف مخاطر الفساد
(9) تقارير الجهات الخارجية المحلية
(10) أساليب المراقبة المباشرة
(11) التقارير الدولية

3 – الفساد

يجب أن نفرق بين الفساد نفسه والعوامل التى تؤدي الى الفساد (مثل التزوير والتهرب الضريبى وغسل الأموال وغيرها).

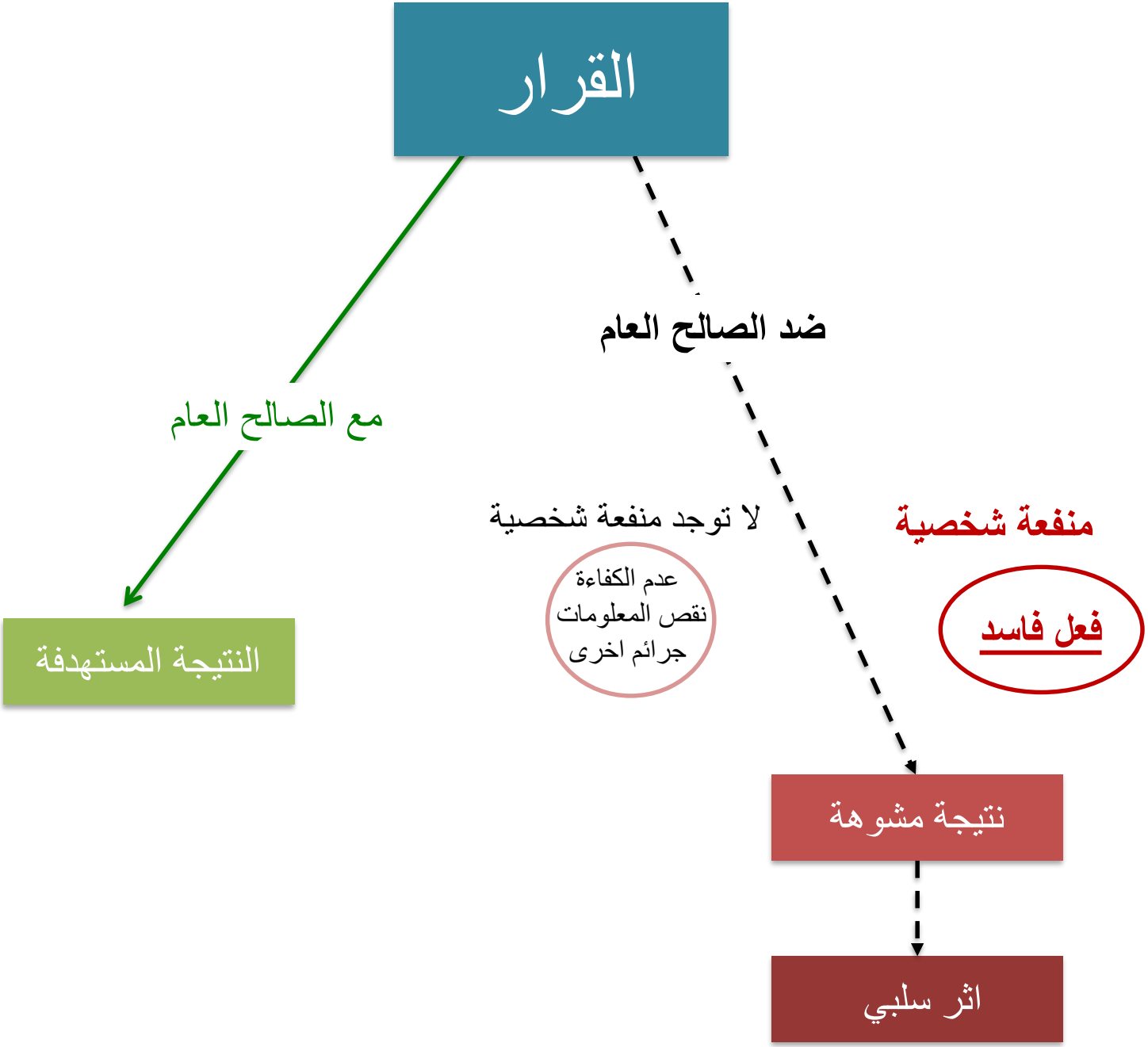
مفهوم الفساد من منظور المخاطر:

يمكن إستخلاص النقاط الآتية:

القرار

القرار الرشيد ← نتيجة مستهدفة

القرار غير الرشيد ← نتيجة مشوهة


القرار
مع الصالح العام
النتيجة المستهدفة
ضد الصالح العام
لا توجد منفعة شخصية
عدم الكفاءة
نقص المعلومات
جرائم اخرى
منفعة شخصية
فعل فاسد
نتيجة مشوهة
اثر سلبي

ثانيا: قطاع الجمارك

1- الوظيفة

الجمارك هي البوابة الوحيدة لدخول البضائع (الواردات) وخروج البضائع (الصادرات) وهذه هي وظيفتها.

وهي أيضا أداة هامة من الأدوات المالية تستخدمها الدول بوسائل متعددة لتحقـــيق العديد من الأهداف.

وبالتالي فهي تتعامل مع العديد من القوانين ومسؤولة عن حسن تطبيقها.

يتم التوجه نحو الأولوية في تحقيق الأهداف وفقا لإحتياجات كل دولة.

2-الأنظمة المستخدمة

أولا: أنظمة الوارد

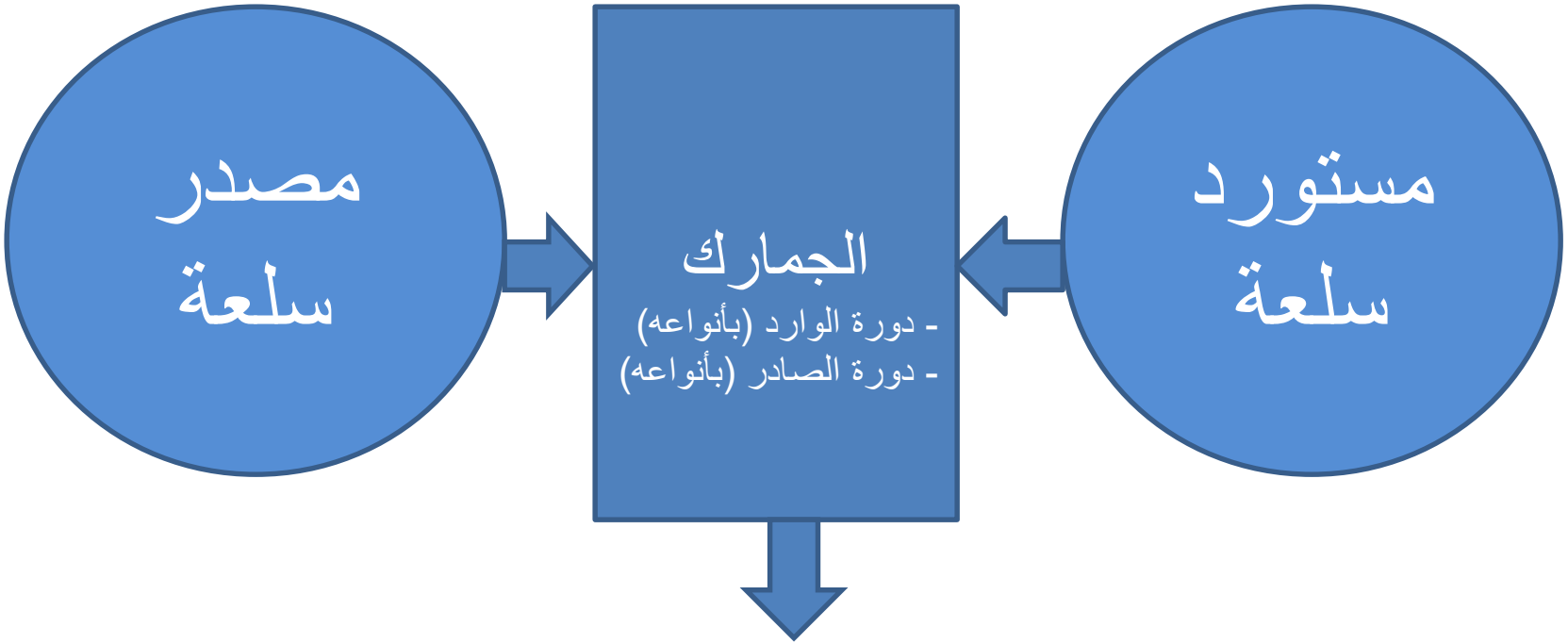
ثانيا: أنظمة الصادر

هل توجد علاقة بين أنظمة الوارد والصادر؟

3- أهداف قطاع الجمارك

ماهى الأهداف المطلوب تحقيقها من خلال العمل الجمركي؟

ما هي أولويات تحقيق هذه الأهداف؟



أهداف ماليه
أهداف أقتصاديه
أهداف تجاريه
أهداف أجتماعيه
أهداف بيئيه

التعريف بالأهداف

1- هدف مالي (كفاءة التحصيل – حماية الايرادات – العدالة)

2- هدف أقتصادي (الاتفاقيات – الاستثمار – خفض تكلفة الصفقات)

3- هدف تجاري (تسيير التجارة – الأنظمة الخاصة...)

4- هدف اجتماعي

5- هدف بيئي

مثال توضيحي

الأهداف المالية

تتحقق من خلال أداء وظائف العمل التنفيذي والتي يترتب عليها:

تحصيل الضرائب والرسوم وفقا للقوانين

حماية ايرادات الدولة من خلال ضمان سداد الرسوم والضرائب المستحقة

تحقيق العدالة الضريبية من خلال المساواة بين المتعاملين

هذه الأهداف تتحقق عن طريق مجموعة من القرارات الرشيدة التى تحقق الآتي:

حصيلة جمركية لصالح الدولة – مكافحة التهرب المالي – عدالة ضريبية بين كافة المتعاملين

القرارات غير الرشيدة تؤدي الى نتائج مشوهة ينتج عنها:

نقص الحصيلة – ذيوع التهرب المالي – عدم وجود عدالة ضريبية مما يساعد على انتشار الفساد.

ونقاط القرار هي مراحل دورة الإفراج المحددة!

وهي نفسها نقاط تقييم مخاطر الفساد في قطاع الجمارك!

آلية تحقيق الأهداف

أهداف الجمارك تتحقق من خلال أداء وظائف ومهام.

وتنفيذ هذه المهام يكون من خلال أتخاذ مجموعة من القرارات.

القرارات الجمركية الرشيدة تؤدي الى نتائج تصب في اتجاه الصالح العام وتحقق النتيجة المستهدفة.

والقرارات الجمركية غير الرشيدة (سواء كانت بقصد تحقيق أي منفعة شخصية أم لا) لاتصب فى أتجاه الصالح العام وتؤدي الى نتيجة مشوهة تؤثر سلبا بدرجة أو بأخرى على كفاءة تحقيق هدف أو أكثرمن أهداف قطاع الجمارك.

3- خصوصية قطاع الجمارك

ما شكل بيئة عمل الموظف الجمركي؟

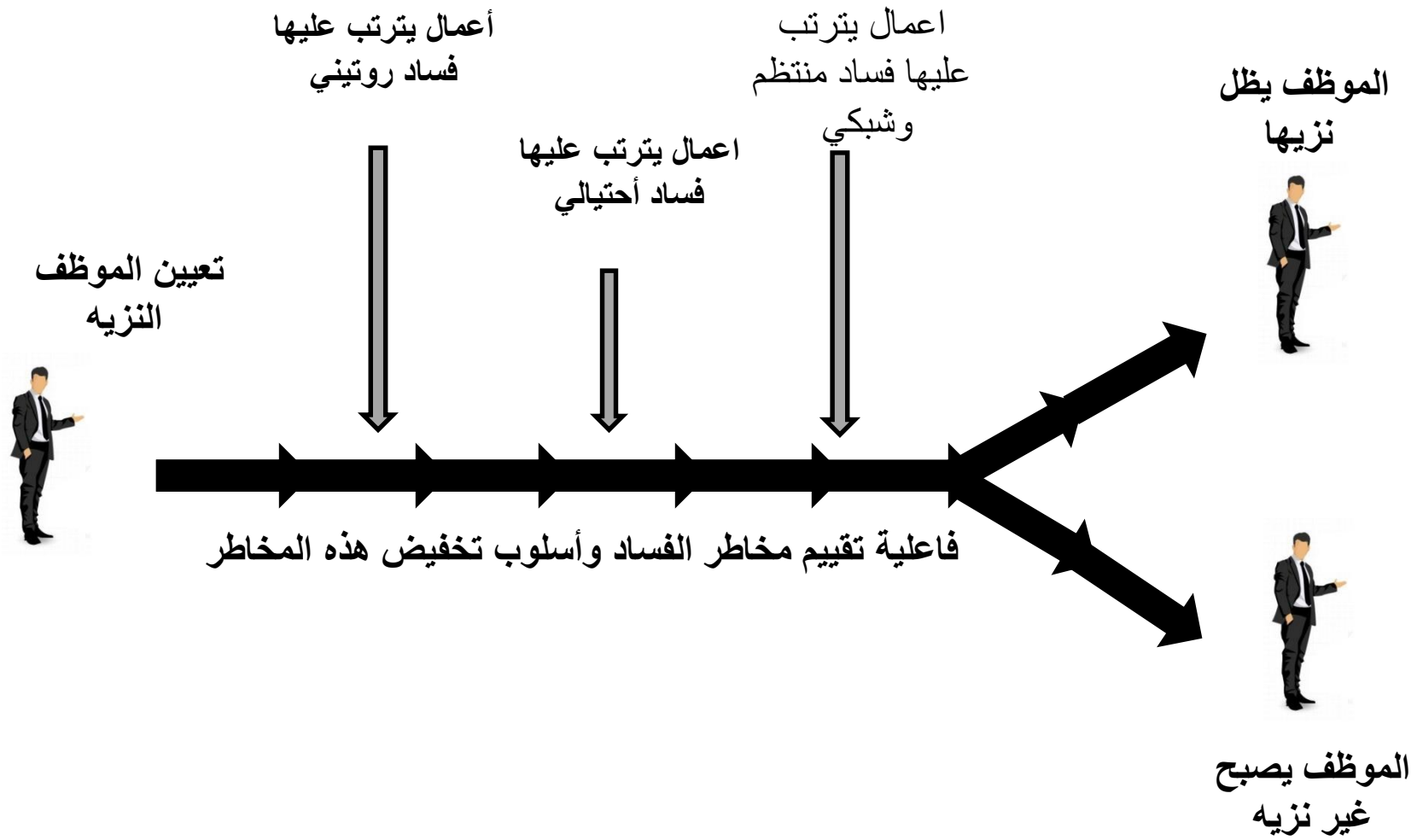
ما هومجال تعامل الموظف الجمركي؟

الى أي مدى يعتبر قطاع الجمارك عرضة للفساد؟

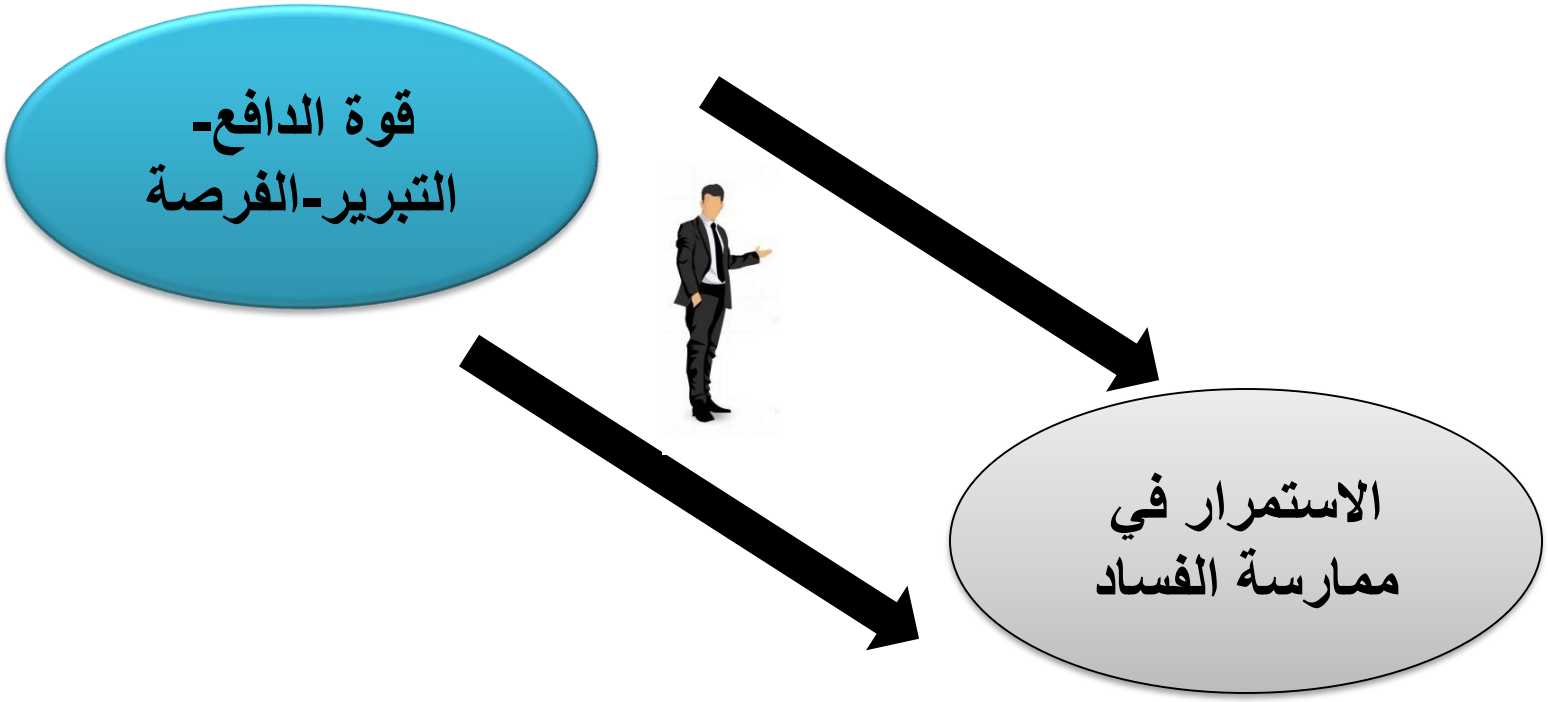
ماهي الممارسات الفاسدة الممكن حدوثها؟

ماهي الأثار السلبية للفساد في الجمارك؟

مفترق الطريق



الاستمرارية فى التنازل



ثالثا:
تقسيم قطاع الجمارك الى نقاط قرار

العمل الجمركي

ينقسم العمل الجمركي الى:

1- عمل جمركي داعم (شؤون مالية – ادارية – قانونية – موارد بشرية....).

2- عمل جمركي تنفيذي (وارد بأنواعه – صادر بأنواعه)

أهداف قطاع الجمارك تتحقق من خلال الوظائف المحددة بالهيكل التنظيمي للقطاع ويتم تنفيذ المهام عن طريق إتخاذ مجموعة من القرارات وفقا للسلطة الممنوحة... وتتوقف درجة كفاءة تحقيق الأهداف على مدى فاعلية القرار المتخذ وتحقيقه للصالح العام.

العمل الجمركي التنفيذي

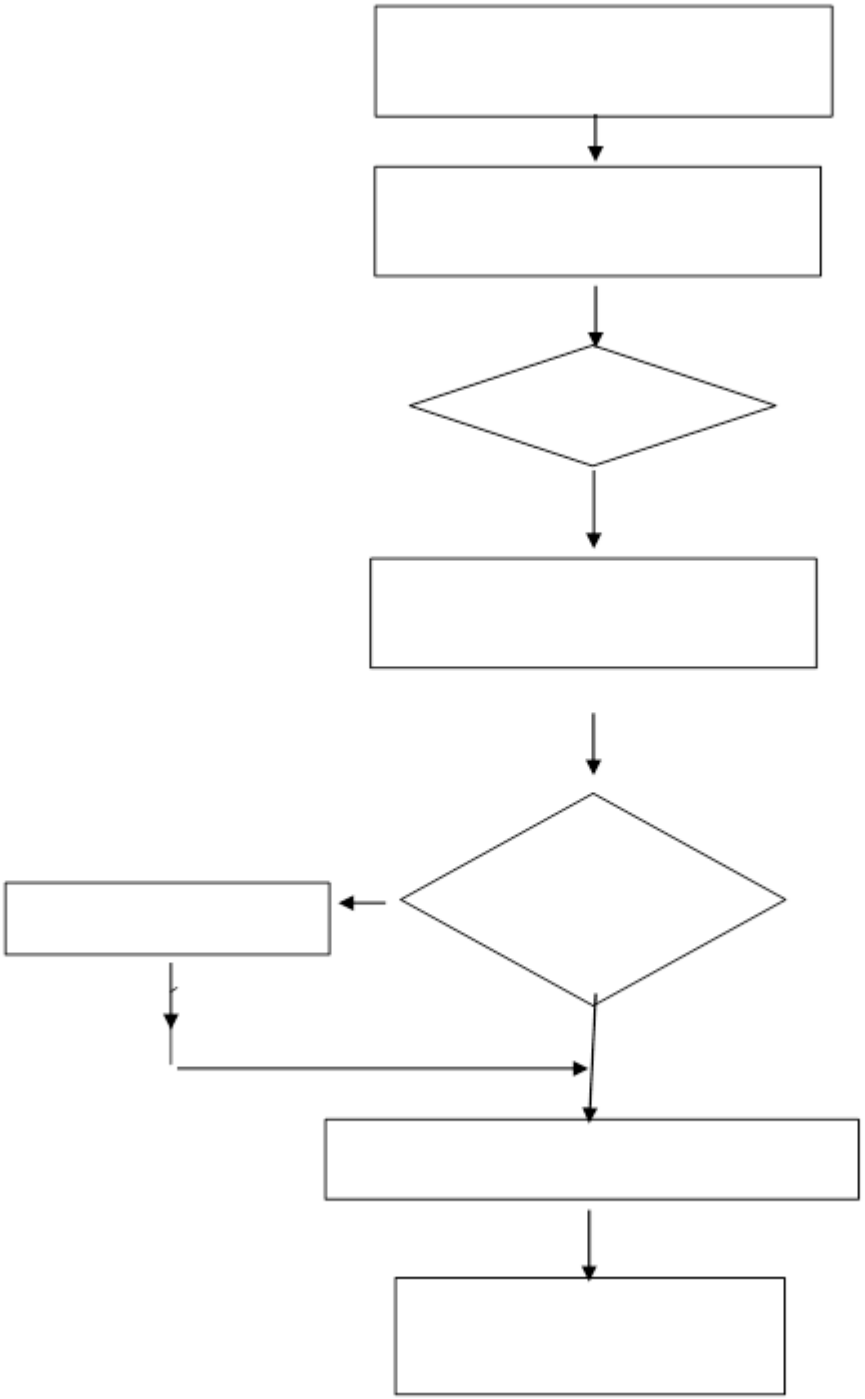
العمل الجمركي يحكمه قانون متخصص ويرتبط به العديد من القوانين الأخرى ذات الصلة.

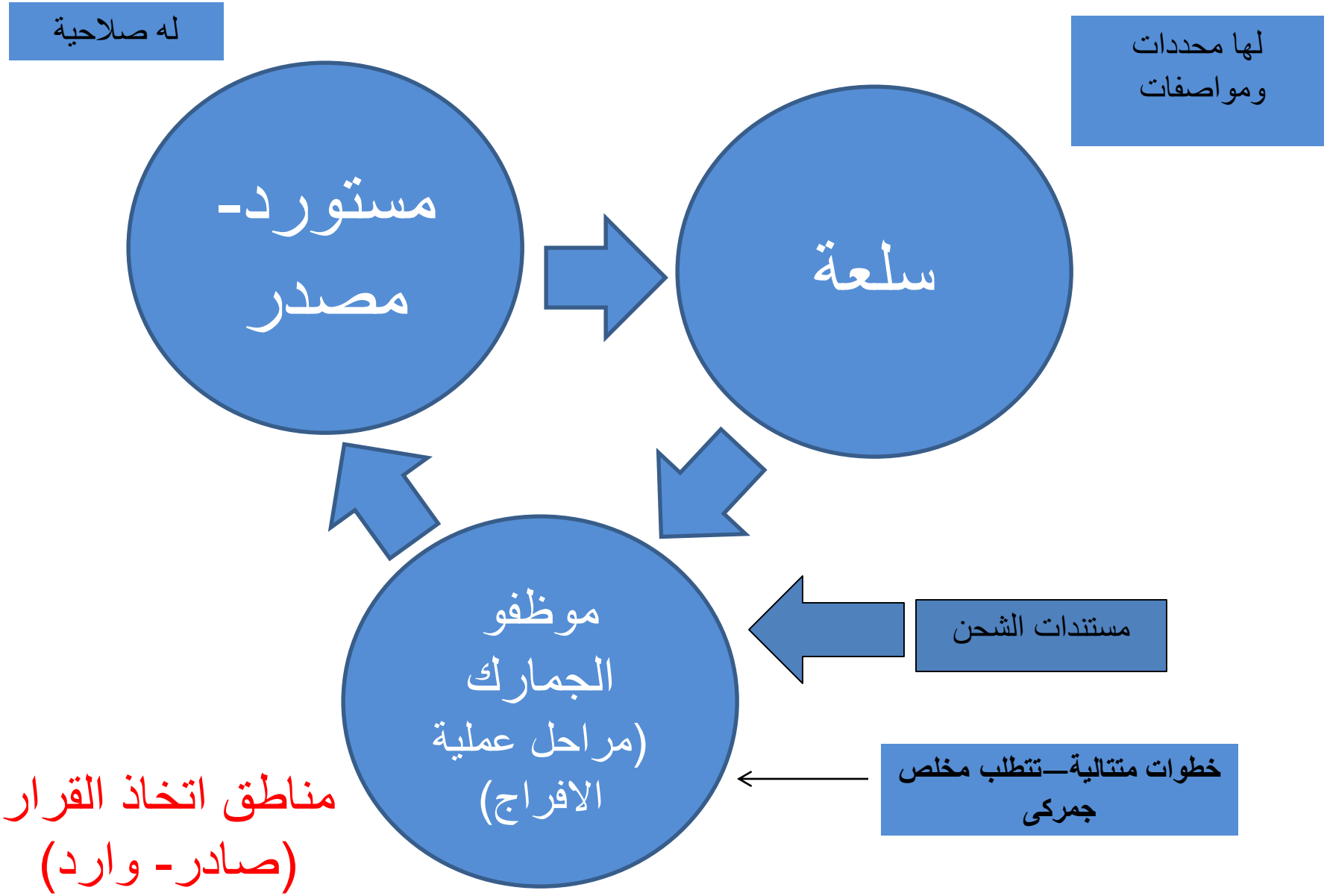
يتم إصدار لائحة تنفيذية لقانون الجمارك من خلال الوزير المختص.

وفقا لتقسيمات الهيكل التنظيمي تقوم الادارة المختصة بإصدار دليل للإجراءات الجمركية يحدد مراحل عملية الأفراج عن الواردات وكذلك مراحل عملية التصدير بأنواعه المختلفة.

هذه الخطوات يتم تمثيلها على شكل خريطة تدفق الاجراءات (flow chart).

وتحدد نقاط القرار في الانتقال من مرحلة الى المرحلة التالية فى كل نظام جمركي




له صلاحية
لها محددات ومواصفات
مستورد- مصدر
سلعة
موظفو الجمارك (مراحل عملية الافراج)
مستندات الشحن
خطوات متتالية—تتطلب مخلص جمركى
مناطق اتخاذ القرار (صادر- وارد)

الوارد النهائي بغرض الإتجار

التعريف بهذا النظام

قانون الجمارك ولائحته التنفيذية

مراحل دورة الإفراج وتحديد نقاط القرار المحتملة والقرارات غير الرشيدة فى مجال "الإفراج عن الوارد النهائي بغرض الاتجار".

مراحل دورة الإفراج

تبدأ الدورة بمرحلة أدراج بيانات البضائع وتقديم ملف المستندات الى مسؤول الجمارك.

تنتهي هذه الدورة بمرحلة تسلم اذن الأفراج وخروج البضائع من الدائرة الجمركية.

ماهي هذه المراحل؟

ماهي المستندات المطلوبة؟

هل توجد جهات ينبغي العرض عليها قبل الأفراج؟

المرحلة الأولى (المستورد)

تجهيز وتسليم ملف المستندات مرحلة أساسية

المرحلة الأخيرة

السماح بخروج البضائع

نقاط القرار واحتمال خطر الفساد

لا يجوز الانتقال من مرحلة الى المرحلة التالية إلا بعد إستيفاء كافة متطلبات هذه المرحلة.

لابد من إجراء المراجعة الكافية للمرحلة السابقة قبل تنفيذ المرحلة الحالية.

نقاط القرار واحتمال وقوع خطر الفساد

مسلسل	المرحلة	المسؤول عنها	نقاط القرار	أفعال الفساد	القرارات غير الرشيدة -إحتمالات الخطر
1	أدراج البيانات تقديم ملف المستندات	المستورد			
2	فحص ملف المستندات	الجمارك	كفاية وصحة المستندات		قبول مستندات غير كافية قبول مستندات غير صحيحة طلب مستندات غير ضرورية
3					

مثال تدريبي لتقييم احتمال الخطر وأثرة وتمثيله على مصفوفة المخاطر

نقطة القرار		القرارات غير الرشيدة
خروج البضائع	الأفعال الفاسدة	

استنتاج القرارات غير الرشيدة المحتملة عند نقطة اتخاذ القرار:

خروج البضائع من الجمارك

مثال تدريبي لتقييم أحتمال الخطر وأثره وتمثيله على مصفوفة المخاطر

نقطة القرار		القرارات غير الرشيده
خروج البضائع	الأفعال الفاسدة	السماح بالخروج دون إذن الأفراج المعتمد. السماح بالخروج دون مطابقة إذن الأفراج مع البضائع المفرج عنها

استنتاج القرارات غير الرشيدة المحتملة عند نقطة اتخاذ القرار:
خروج البضائع من الجمارك

تقييم الأثر حول نقطة القرار: خروج البضائع

1. عدد الأهداف القطاعية التي تأثرت

2. حجم التأثير

.

نقطة القرار	الأفعال الفاسدة	القرارات غير الرشيدة	الأثر
خروج البضائع			

مقياس الأثر

قوي جداً | قوي | معتدل | ضعيف | ضعيف جداً

راجع:
محاضر التهريب
الحصيلة
بضائع مجهولة المصدر فى الأسواق

تقييم الأثر حول نقطة القرار:خروج البضائع

1. **عدد الأهداف القطاعية التي تأثرت**

خروج البضائع بطريقة غير طبيعية يؤثر على العديد من الأهداف:

الهدف المالي (الحصيلة - العدالة - حماية الإيرادات)

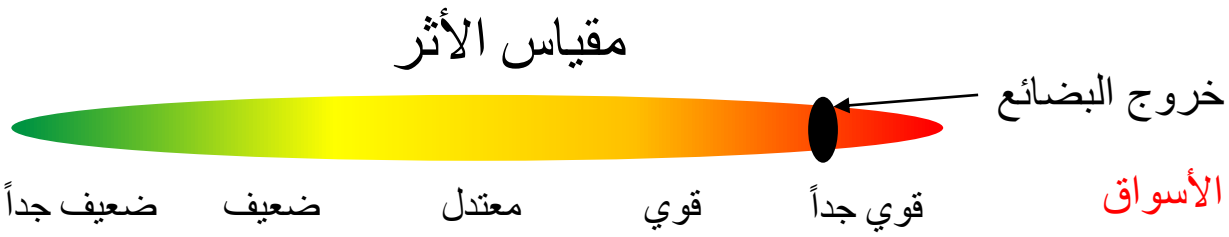
الهدف التجاري (مكافحة التهريب - الأحصائيات – تشجيع الملتزمين)

الهدف الإجتماعي (أمن المجتمع - الغش التجاري - المخدرات - المفرقعات)

الهدف البيئى (دخول مواد تؤثر على البيئة)

نقطة القرار		القرارات غير الرشيدة	الأثر
خروج البضائع	الأفعال الفاسدة	-السماح بالخروج بدون إذن الإفراج المعتمد -السماح بالخروج دون مطابقه إذن الإفراج بالبضائع المفرج عنها	الحصيلة الأمن البيئة التجارة

الأثر في نقطة القرار المحددة "قوي جداً"



راجع:
محاضر التهريب
الحصيلة
بضائع مجهولة المصدر فى الأسواق

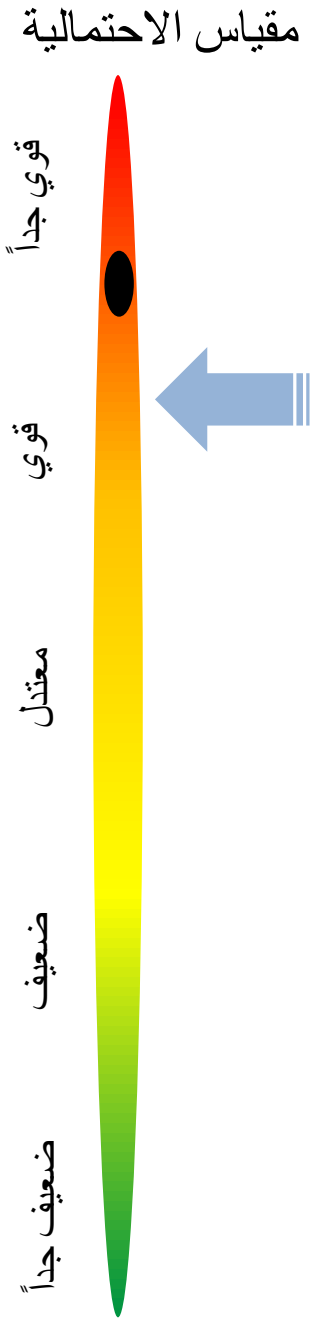
الإحتمالية

1- تقييم الضوابط

2- تقييم الدوافع

إذا كان خروج البضائع بدون إذن إفراج أو بدون المطابقة بين إذن الافراج ونوعية البضائع الخارجة من بوابة الجمارك إجراء متكرر وخصوصا فى المواقع النائية وغير المميكنة وفي الأوقات المتأخرة.

فإن هذا يعكس غياب نظم الرقابة (ضعف الضوابط) مما يخلق بيئة مهيئة وفرصا لممارسة الفساد (قوة الدوافع).



ضوابط ضعيفة (وقائية ورادعة ضد الفساد)

دوافع قوية (مشجعة على الفساد)

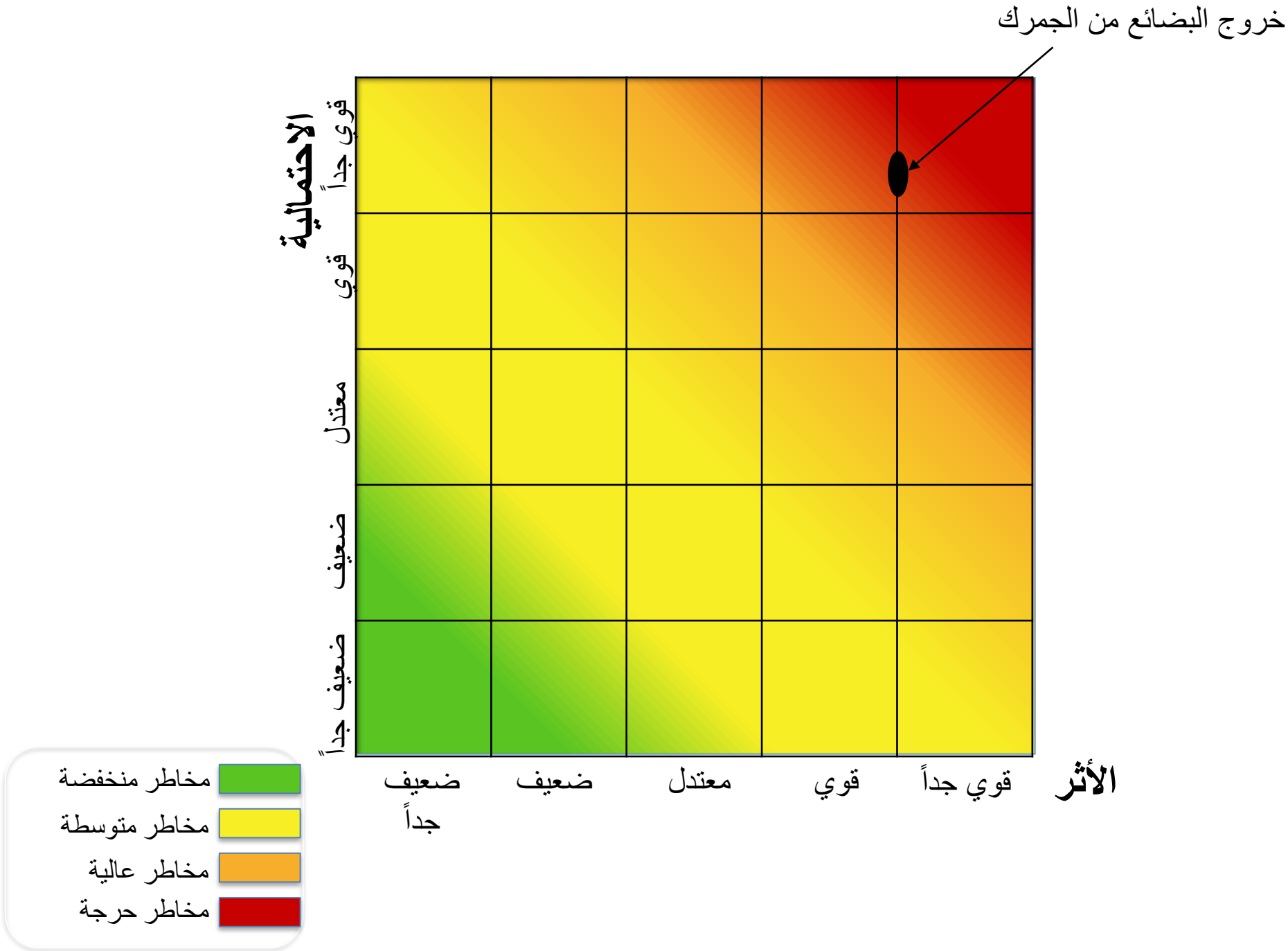
إذن الإحتمالية قوية أو قوية جدا

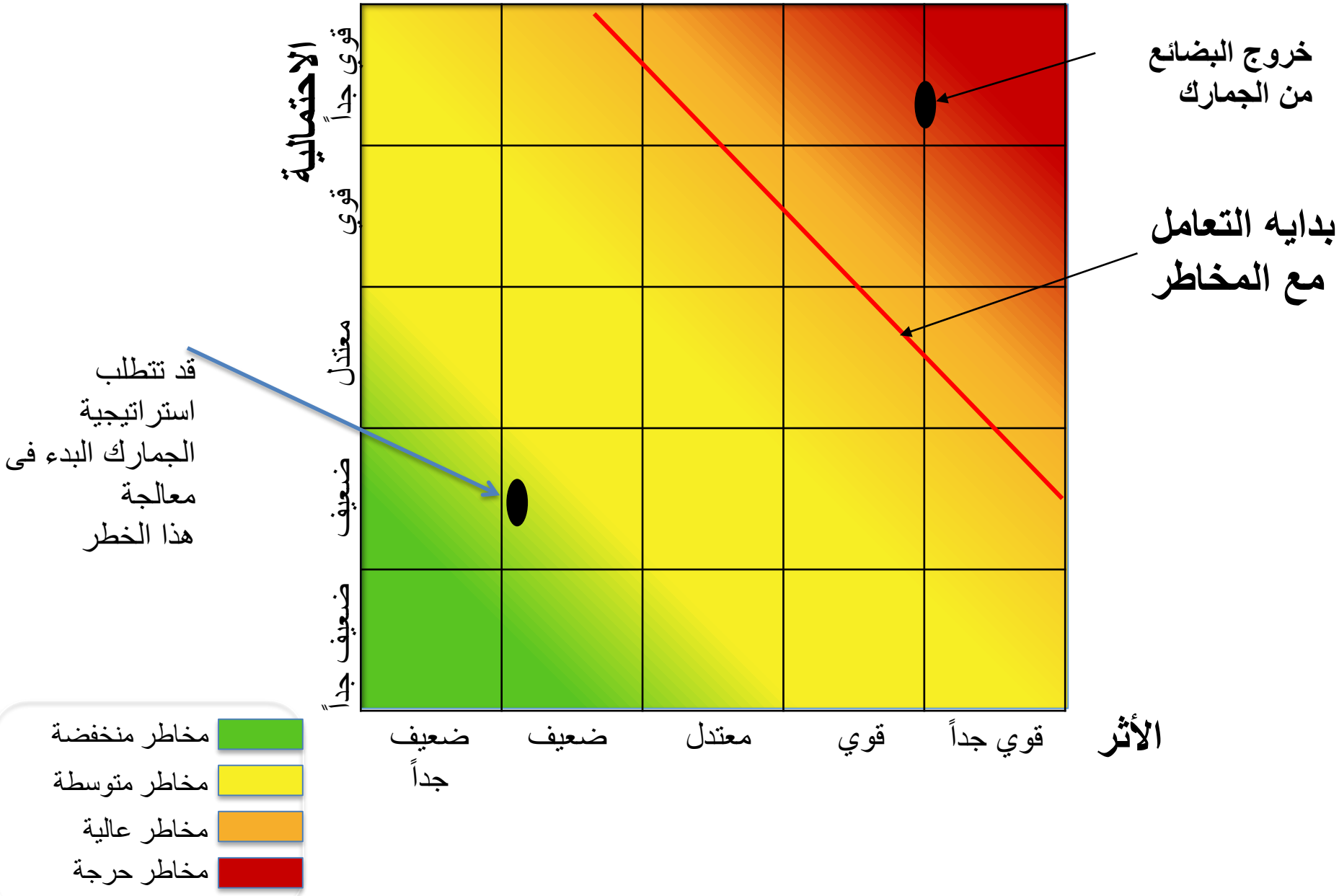
الإحتمالية والتأثير

إذن هناك احتمال قوي نتيجة ضعف الضوابط وقوة الدوافع عند اتخاذ قرار غير رشيد عند نقطة قرارخروج البضائع من المنفذ الجمركي.

وهناك تأثير قوي على أهداف المنظمه إذا تم اتخاذ نفس هذا القرار.

وبالتالي يكون التمثيل على خارطة المخاطر كالأتى:


خروج البضائع من الجمرك
الاحتمالية
قوي جداً
قوي
معتدل
ضعيف
ضعيف جداً
الأثر
قوي جداً
قوي
معتدل
ضعيف
ضعيف جداً
مخاطر منخفضة
مخاطر متوسطة
مخاطر عالية
مخاطر حرجة


الاحتمالية
قوى جداً
قوى
معتدل
ضعيف
ضعيف جداً
الأثر
ضعيف جداً
ضعيف
معتدل
قوي
قوي جداً
خروج البضائع من الجمارك
بدايه التعامل مع المخاطر
قد تتطلب استراتيجية الجمارك البدء فى معالجة هذا الخطر
مخاطر منخفضة
مخاطر متوسطة
مخاطر عالية
مخاطر حرجة

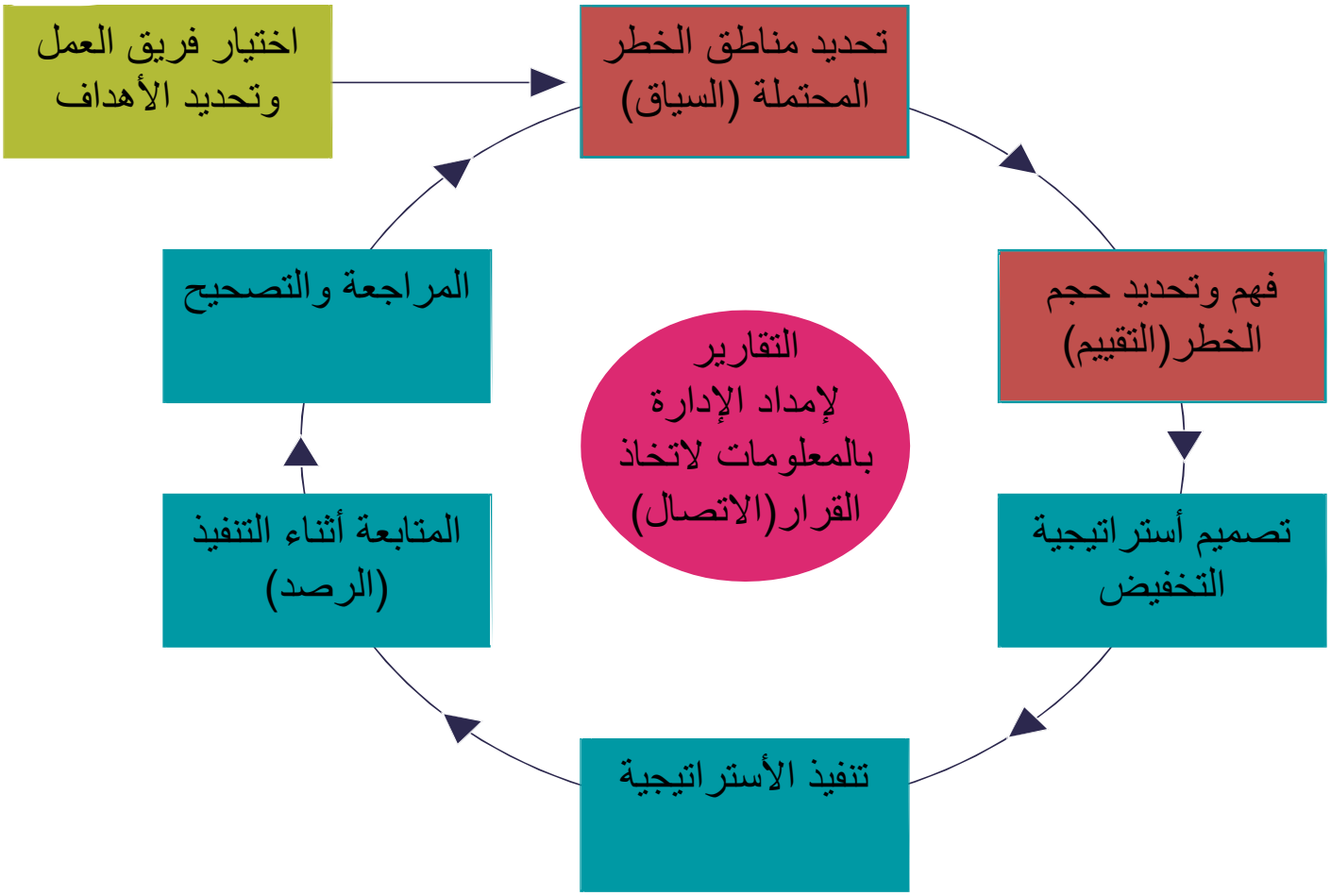
رابعا: التعريف بمفهوم ادارة دورة المخاطر

الإدارة بالمفهوم العام هي إنجاز الأهداف عن طريق الأفراد وموارد أخرى من خلال القيام بالوظائف الإدارية الأساسية وهي:
(التخطيط – التنظيم – التوظيف – التوجيه – الرقابة)

وإدارة دورة المخاطر هي الخطوات المنطقية التى يتفاعل بعضها مع بعض بغرض تعريف المخاطر المحتملة وتقييم آثارها وتحديد أولوياتها ووضع الإستراتيجيات المطلوبة للتحكم وتقليل الآثار السلبية للمخاطر...

وبالتالي فهي تحتوي على الخطوات الآتية:
السياق – التقييم – التخفيض – الرصد – المراجعة – الإتصال والتشاور

إدارة المخاطر



عناصر الدورة

1- اختيار فريق العمل يجب أن يشمل كافة التخصصات المطلوبة وتمنح لهم الصلاحيات الكافية والموارد اللازمة لتحقيق الأهداف.

2- تحديد مناطق الخطر (نقطة القرار) وكل خطر محتمل يجب أن يتم تعريفه وتوصيفه بدقه لتحديد تطوراته المحتملة داخل قطاع الجمارك وذلك لتسهيل إجراءات التحليل النهائي.

تزيد ورش العمل وعمليات العصف الذهني والمقابلات واستمارات الاستقصاء والمقارنات بالجمارك الأخرى من دقة التحليل.

3- بمجرد تعريف الخطر يتم تقييم تأثيره المتوقع وتحديد الاحتمالات المصاحبة لحدوثه وبالتالي تحديد أولويات التحليل.

تابع

4- بعد تحديد قائمة المخاطر وتقييمها يتم تصميم الإستراتيجية الملائمة للتعامل مع كل خطر وهذه الاستراتيجيات تهدف الى:

* قبول خطر صغير محتمل (الاحتفاظ بالخطر)
* تجنب الخطر (إيقاف نشاط معين)
* تخفيض الخطر (تطبيق إجراءات وقواعد جديدة)

5- **مرحلة تنفيذ الاستراتيجية المختارة:** يجب أن تتضمن باستمرار التواصل مع المسؤولين عن التنفيذ كل حسب مسؤوليته المحددة.

6- **متابعة التنفيذ:** أثناء تطبيق الاستراتيجية المختارة يتم المتابعة لرصد مدى الحاجة الى إجراء أي تعديلات.

7- **المراجعة:** ينبغى مراجعة عناصر الاستراتيجية بصفة دائمة وإشراك كافة الأطراف المعنية فى التطبيق حتى تصبح هذه العناصر جزءا من دولاب العمل المعتاد.

التوازن بين مكافحة الفساد وتيسير التجارة
لا افراط ولا تفريط

تنبيه هام

- إدارة مخاطر الفساد يجب أن تكون جزءا أساسيا من اتخاذ القرار فى قطاع الجمارك فكل المعلومات التي قام بتجميعها فريق العمل تشكل جانبا أساسيا فى مرحلة صنع القرار.

- ويعتمد أسلوب التحديث وتوقيته على النتائج المترتبة على عملية تخفيف الخطر فيجب اجراء مرحلتي الرصد والمراجعة وهي التي يترتب عليها معدلات التصحيح والتحديث.

شكرا

للمشاركة