



دراسة حول:

إدارة مخاطر الفساد في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس

سلسلة تقارير رقم 327



دراسة حول:

إدارة مخاطر الفساد في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس

AMAN
Transparency Palestine



يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بالشكر الجزيل من الباحث الدكتور عبد الرحيم طه لإعداده الدراسة، ومن الدكتور عزمي الشعبي وفريق العمل في ائتلاف أمان؛ لإشرافهم ومراجعتهم وتحريهم هذه الدراسة.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حال الاقتباس يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان. 2026. إدارة مخاطر الفساد في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس. رام الله- فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذه الدراسة، ولا يتحمل أيّة مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الدراسة بعد نشرها.

تم إعداد هذه الدراسة بتمويل من الاتحاد الأوروبي، والآراء الواردة فيها لا تعبّر بالضرورة عن رأي الاتحاد الأوروبي ولا يتحمل مسؤوليتها.

هذا المشروع بدعم من



EUROPEAN UNION
الاتحاد الأوروبي

■ فهرس المحتويات

4	1. الملخص التنفيذي
6	2. المقدمة
7	3. أهداف الدراسة
8	4. محددات الدراسة
9	5. الضوابط المنهجية والأخلاقية للدراسة
11	6. مفاهيم الدراسة ومصطلحاتها
12	7. الإطار التشريعي والمؤسسي لعمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس في وزارة المالية والتخطيط
12	7.1 الإطار التشريعي لعمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس
13	7.2 الإطار المؤسسي للإدارة العامة للجمارك والمكوس
15	8. خارطة تدفق العمل في الإدارة العامة للجمارك والمكوس
15	8.1 خارطة سير العمل في إجراءات تسجيل البيان الجمركي وتنظيمه
17	8.2 خارطة سير العمل في إجراءات التدقيق ما بعد التخليص لدى دائرة الالتزام الجمركي
19	9. تقييم مخاطر الفساد في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس
19	9.1 تقييم مخاطر الفساد في إجراءات تسجيل البيان الجمركي وتنظيمه
22	9.2 تقييم مخاطر الفساد في إجراءات التدقيق ما بعد التخليص لدى دائرة الالتزام الجمركي
24	10. مواجهة مخاطر الفساد في إجراءات عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس
25	الخاتمة
25	النتائج
26	التوصيات
27	قائمة المصادر والمراجع

تقوم الجمارك بدور مهم في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة، فبجانب كونها إحدى أدوات السياسة المالية للدولة، لما تمثله كأحد مصادر إيرادات الدولة، فإنه يمكن الاعتماد عليها كأداة من أدوات السياسة التجارية للدولة نظراً لكون التعريفات الجمركية، كأحد عناصر تكاليف الاستيراد والتصدير، ومن ثم قدرتها على التأثير على حجم صادرات الدولة وواراداتها في حالة تغير التعريفات المقررة، وبالتالي يمكن النظر إلى الإدارات الجمركية على أنها تقوم بدورين أساسيين؛ أولهما جباية الإيرادات الجمركية وتحصيلها لصالح خزانة الدولة، وثانيهما خاص بحماية حدود الدولة من تهريب المنتجات؛ سواء المسموح بتداولها أو غير المسموح بتداولها.

وانطلاقاً من الدور الحيوي والمهم للجمارك، فقد عملت وزارة المالية الفلسطينية على إنشاء الإدارة العامة للجمارك والمكوس كإحدى الإدارات العامة الحيوية والأساسية في الوزارة، وهي تتبع المفوض العام للإيرادات. وتتمثل المهمة الرئيسية للإدارة العامة للجمارك والمكوس في إدارة وتطبيق القوانين والأنظمة ذات العلاقة بالعمل الجمركي، والعمل على الحد من جميع أشكال التهريب والتحايل على الواردات والأموال العامة، وتشجيع الصناعة التصديرية وعمليات الاستثمار، وكذلك تحقيق موارد الخزانة وحمايتها؛ كونها المكلفة بتحصيل الجمارك والمكوس كأحد أهم الموارد المالية العامة، التي تشكل أعلى نسبة من الإيرادات الضريبية.

تهدف الدراسة إلى تحديد مخاطر الفساد في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس في وزارة المالية والتخطيط، وتقييم مخاطر الفساد في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس في وزارة المالية والتخطيط عبر قياس احتمالية وقوع الانحراف في القرار الإداري، بالتزامن مع تقييم مستوى الأثر الذي يُنتجه الانحراف. والسيطرة على مخاطر الفساد من خلال السعي إلى تجنب وقوعها أو على الأقل التخفيف من آثارها السلبية، ويكون ذلك من خلال تصميم العديد من التدخلات القابلة للتطبيق.

اقتصرت حدود الدراسة على إدارة مخاطر الفساد المرتبطة ببعض القرارات الإدارية والمالية الجوهرية التي تتخذها الإدارة العامة للجمارك والمكوس والمتمثلة في القرار المتعلق بتسجيل وتنظيم الإجراءات المتعلقة بالبيان الجمركي، والقرار المتعلق بتدقيق ما بعد التخليص لدى دائرة الالتزام الجمركي.

تناولت الدراسة الإطار التشريعي والمؤسسي لعمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس في وزارة المالية والتخطيط، وكذلك الإطار التشريعي لعمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس، وخارطة سير العمل في إجراءات تسجيل وتنظيم البيان الجمركي، وخارطة سير العمل في إجراءات التدقيق ما بعد التخليص لدى دائرة الالتزام الجمركي، وتقييم مخاطر الفساد في إجراءات تسجيل وتنظيم البيان الجمركي من خلال مجموعة من نقاط القرار التي تمر فيها تلك الإجراءات، والتي اتضح من خلالها أن معظم مخاطر الفساد في تلك النقاط منخفضة، ولكن في حال وقوع تلك المخاطر فإن آثارها ستكون مرتفعة.

خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، تمثلت أهمها: الأتمتة الإلكترونية لكافة المسارات التي يمر من خلالها البيان الجمركي لدى الإدارة العامة للجمارك والمكوس، ووجود فصل في الصلاحيات والمهام للموظفين العاملين في المكاتب الجمركية، وغياب السيطرة الفلسطينية على المعابر والحدود، بما يقيد قدرة الجمارك الفلسطينية على تنفيذ سياسة جمركية مستقلة وفعّالة، ويحد من إمكانياتها في الرقابة والتحصيل، وضعف السيطرة الميدانية على جميع محافظات الوطن، ولا سيّما في مناطق (ج)، وقدم التشريعات النازمة للعمل الجمركي، وعدم مواكبتها للتطورات وأفضل الممارسات الدولية، وضعف التكامل والتنسيق المؤسسي ما بين وزارة المالية والتخطيط من جهة، والجهات الحكومية ذات العلاقة من جهة أخرى، وعدم وجود نظام فعال للحوافز والترقيات للعاملين في الإدارة العامة للجمارك والمكوس، ما ينعكس سلباً على الدافعية، وتطوير الأداء، والاستقرار الوظيفي.

انبثق عن الدراسة مجموعة من التوصيات، تمثلت أهمها في: تحديث وتطوير التشريعات الجمركية السارية في فلسطين بما ينسجم مع الواقع الفلسطيني من جهة، ومع المعايير الدولية من جهة أخرى، رفد الإدارة العامة للجمارك والمكوس بالعدد الكافي من الموظفين ذوي الخبرة والمهارة بما يتناسب مع حجم العمل، تعزيز وتطوير أنظمة تكنولوجيا المعلومات، واستخدام تقنيات الذكاء الاصطناعي في العمل الجمركي، وأتمتة الإجراءات الجمركية كافة، بما يحد من التدخل البشري قدر الإمكان، والربط البيئي الإلكتروني بين الإدارة العامة للجمارك والمكوس من جهة، وبين الجهات الحكومية ذات العلاقة، والأرشفة الإلكترونية للبيانات والمعاملات الجمركية كافة، ليتسنى الرجوع إليها بكل يسر وسهولة لغايات الفحص والتدقيق، إضافة إلى الحاجة للتدوير الوظيفي للعاملين في المكاتب الجمركية؛ وذلك تلافياً لبناء أي علاقات قد تحمل في طياتها شبهات تضارب المصالح.

تقوم الجمارك بدور مهم في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة، فبجانب كونها إحدى أدوات السياسة المالية للدولة، لما تمثله كأحد مصادر إيرادات الدولة، فإنه يمكن الاعتماد عليها كأداة من أدوات السياسة التجارية للدولة نظراً لكون التعريفات الجمركية، كأحد عناصر تكاليف الاستيراد والتصدير، ومن ثم قدرتها على التأثير على حجم صادرات الدولة ووارداتها في حالة تغير التعريفات المقررة، وبالتالي يمكن النظر إلى الإدارات الجمركية على أنها تقوم بدورين أساسيين؛ أولهما جباية الإيرادات الجمركية وتحصيلها لصالح خزينة الدولة، وثانيهما خاص بحماية حدود الدولة من تهريب المنتجات؛ سواء المسموح بتداولها أو غير المسموح بتداولها.

وانطلاقاً من الدور الحيوي والمهم للجمارك، فقد عملت وزارة المالية الفلسطينية على إنشاء الإدارة العامة للجمارك والمكوس كإحدى الإدارات العامة الحيوية والأساسية في الوزارة، وهي تتبع المفوض العام للإيرادات. وتتمثل المهمة الرئيسية للإدارة العامة للجمارك والمكوس في إدارة وتطبيق القوانين والأنظمة ذات العلاقة بالعمل الجمركي، والعمل على الحد من جميع أشكال التهريب والتحايل على الواردات والأموال العامة، وتشجيع الصناعة التصديرية وعمليات الاستثمار، وكذلك تحقيق موارد الخزينة وحمايتها؛ كونها المكلفة بتحصيل الجمارك والمكوس كأحد أهم الموارد المالية العامة، التي تشكل أعلى نسبة من الإيرادات الضريبية، حيث بلغت قيمة الجمارك في العام 2024 (4.6) مليار شيكل.

إن إجراء دراسات لإدارة المخاطر المؤسسية يُعد من المسؤوليات الرئيسية لوزارة المالية والتخطيط، وبخاصة الإدارة العامة للجمارك والمكوس في الوزارة، بينما يتمثل دور ائتلاف (أمان) في دعم الوزارة في تطبيق منهجية الدراسة وتوجيهها نحو تحقيق نتائج ملموسة. ومن خلال هذه الدراسة، يتم تحفيز الوزارة على وضع خطة تدخل فعّالة تستند إلى نتائج التقييم، بهدف تعزيز قدرتها المؤسسية على الوقاية من الفساد وتقليص فرص حدوثه، بما يضمن تعزيز ثقة المواطنين والجهات الدولية المانحة، وتكريس مبدأ النزاهة كركيزة أساسية في مسار التنمية المحلية في فلسطين.

- تحديد مخاطر الفساد في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس في وزارة المالية والتخطيط، من خلال تبيان دقيق لمسار القرارات الإدارية (القانونية)، ومن ثم تصور فرص الانحراف في مسار القرارات الإدارية السليمة.
- تقييم مخاطر الفساد في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس في وزارة المالية والتخطيط عبر قياس احتمالية وقوع الانحراف في القرار الإداري، بالتزامن مع تقييم مستوى الأثر الذي يُنتجه الانحراف. ويكون التقييم استناداً إلى الفرص والتحديات التي تحيط بظروف العمل لدى الإدارة العامة للجمارك والمكوس.
- السيطرة على مخاطر الفساد من خلال السعي إلى تجنب وقوعها أو على الأقل التخفيف من آثارها السلبية، ويكون ذلك من خلال تصميم العديد من التدخلات القابلة للتطبيق.

تُسهّم هذه الدراسة في خلق بيئة عمل مؤسسية نزيهة ومحصّنة ضد الانحرافات التي قد تتسرب على المستويين المؤسسي والفردية في إطار عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس في وزارة المالية والتخطيط، باعتبارها إحدى الإدارات المهمة في وزارة المالية والتخطيط، انطلاقاً من كون دعم المؤسسات الوطنية في تبني أنظمة عمل شفافة وخاضعة للمساءلة، يُعزز من صمود الشعب الفلسطيني، ويساعده على مواجهة التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، في مسيرته نحو بناء دولته المستقلة وعاصمتها القدس الشريف.

وتتبع أهمية هذه الدراسة من كونها أداة عملية لتعزيز منظومة النزاهة والوقاية من الفساد؛ فهي لا تقوم على افتراض مسبق بوجود الفساد في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس في وزارة المالية، وإنما تستند إلى منهجية علمية تسعى إلى تحليل وتقييم المخاطر المحتملة التي قد تواجه سير بعض إجراءات العمل لدى الإدارة العامة للجمارك والمكوس، وذلك بهدف المساعدة في التغلب على التحديات ونقاط الضعف التي قد تشوب إجراءات عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس، وتجنب العاملين فيها الوقوع في شبهات الفساد، وتعزيز ثقافة النزاهة المؤسسية، بما يمكنها من الاستمرار والتطور والقيام بالدور المناط بها على الوجه الأمثل.

تقتصر حدود هذه الدراسة على إدارة مخاطر الفساد المرتبطة ببعض القرارات الإدارية والمالية الجوهرية التي تتخذها الإدارة العامة للجمارك والمكوس في وزارة المالية والتخطيط في إطار تحقيق أهدافها، وهي تشمل على وجه الخصوص:

- القرار المتعلق بتسجيل وتنظيم الإجراءات المتعلقة بالبيان الجمركي.
- القرار المتعلق بتدقيق ما بعد التخليص لدى دائرة الالتزام الجمركي.

وعليه، لا تحاول هذه الدراسة البحث في:

- صور الفساد في الإدارة العامة للجمارك والمكوس في وزارة المالية والتخطيط.
- تقييم السياسات العامة أو الاستراتيجيات التي تتبناها الإدارة العامة للجمارك والمكوس في وزارة المالية والتخطيط، إلا في حال كان لذلك انعكاس مباشر على الوقاية من الفساد أو الحد من مخاطره.
- تقييم الأداء المؤسسي لعمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس، وإنما تهدف، فقط، إلى تحليل وتقييم مخاطر الفساد المحتملة في بعض القرارات المهمة التي تتخذها الإدارة العامة للجمارك والمكوس.
- جميع القرارات أو الإجراءات المتخذة ضمن عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس، حيث تختلف القرارات في طبيعتها وأثرها. وعليه، فقد تم استبعاد القرارات ذات الطابع «الإجرائي الروتيني» أو التنظيمي الداخلي التي لا يترتب عليها أثر مالي أو قانوني مباشر، ولا تُشكل بطبيعتها بيئة محتملة لمخاطر الفساد.
- تقصي الحقائق حول قضايا فساد قد وقعت بالفعل، أو جمع معلومات حول أشخاص محددين بأسمائهم، مع التركيز على توضيح المسألة لكافة المشاركين في المقابلات، أو صفاتهم الوظيفية.
- القرارات المتعلقة بجمارك السيارات ومنح الإعفاءات الجمركية، وذلك لوجود دراسة حديثة معدة بهذا الخصوص من قبل هيئة مكافحة الفساد.

تهدف عملية إدارة مخاطر الفساد إلى التعرف على المخاطر وتحديد الآليات المناسبة لمعالجتها، وهي عملية مستمرة تشمل تحديد الأهداف بدقة، وقياس وتقييم المخاطر، وتصميم آليات الوقاية أو المكافحة، وتنفيذ هذه الآليات، ثم إعادة تقييم التغييرات التي تطرأ على المؤسسة. هذه الإجراءات أصبحت معروفة ومعتمدة عالمياً، حيث تم تطبيقها في العديد من الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، ما يعكس أهميتها وفعاليتها في تحسين الأداء المؤسسي وتقليل المخاطر.

وينطوي هذا النوع من الدراسات بطبيعته على درجة من عدم اليقين وغياب الجزم. فالتعرف على مخاطر الفساد لا يتطلب بالضرورة توفر أدلة يقينية على وقوع فساد، بل يمكن تحقيق ذلك من خلال تقييم البيئة النازمة لعمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس في وزارة المالية ومحاولة معرفة أوجه القصور في أنظمة وإجراءات العمل. بناءً على ذلك، تسعى هذه الدراسة إلى خفض مستوى عدم اليقين ورفع درجة المصادقية من خلال اتباع الخطوات التالية:

أ. تقييم مخاطر الفساد

يؤثر تقييم مخاطر الفساد على مسار القرارات المتخذة، ويكون ذلك من خلال الخطوات التالية:

- تحديد شجرة القرارات: يتم في هذه الخطوة تحديد شجرة القرارات التي تتخذها الإدارة العامة للجمارك والمكوس -المذكورة أعلاه- وتحديد الجهة المختصة بإصدار كل قرار، وآليات اتخاذ القرار.
- التعرف على أشكال أو صور انحراف القرار الإداري: يتعين التعرف على الأشكال المختلفة التي قد يظهر بها انحراف القرار الإداري التي تصب في خانة احتمالية وقوع أفعال فساد.
- تحليل احتمالية حدوث الانحراف: يتضمن ذلك تقييم مدى احتمالية وقوع هذه الانحرافات. ويعتمد تحليل احتمالية وقوع القرار المنحرف على تحليل الدوافع التي تزيد من احتمالية الوقوع، وبالمقابل تقييم الضوابط التي تجعل من حدوث الانحراف في القرار الإداري مستبعداً.

ويمكن الإشارة إلى أن الدوافع التي تؤثر على انحراف القرار قد تكون ذات طبيعة اجتماعية، أو سياسية، أو اقتصادية، أو مالية، وقد تكون متعلقة بطبيعة العمل والإجراءات التنظيمية. أما عن الضوابط أو الكوابح المقاومة لانحراف القرار، فقد تكون متعلقة بـ: السياسة العامة لمكافحة الفساد لدى الإدارة العامة للجمارك والمكوس، الضمانات والتوازنات لدى الإدارة العامة للجمارك والمكوس، سياسة الإفصاح ونشر المعلومات وإجراءات العمل داخل الإدارة العامة للجمارك والمكوس، الرقابة والمساءلة على عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس، إنفاذ القانون والعقوبات الرادعة لدى الإدارة العامة للجمارك والمكوس، ... وغيرها.

ب. تقييم الأثر المترتب على الانحراف

بعد تحديد احتمالية حدوث الانحرافات، يجب تقييم الأثر المحتمل إذا ما وقع هذا الانحراف. يشمل ذلك تحليل الأثر المالي السلبي على الدولة والمواطن على حد سواء، أو ما يتركه الفساد من ضرر على سمعة وزارة المالية، وبخاصة الإدارة العامة للجمارك والمكوس فيها، وثقة الجمهور بها، أو ما يمكن أن يسببه الفساد في هدر لحقوق المواطنين وانتهاك لحرياتهم الخاصة. وقد ينصب الأثر السلبي، أيضاً، على الكفاءة والفاعلية لدى الإدارة العامة للجمارك والمكوس، أو على مستوى جودة الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة للجمارك والمكوس، أو على التنافسية أو التعامل بإنصاف مع المتنافسين بخدمات الإدارة العامة للجمارك والمكوس، ناهيك عن الأثر السلبي للانحراف في القرار الإداري الذي قد يكون له تداعياته على سيادة الدولة، أو على البيئة في فلسطين، ما يساعد في توجيه القرارات المتعلقة بإجراءات الرقابة والتصحيح اللازمة.

ويتم التعبير عن احتمالية الانحراف والأثر المترتب عليه وفقاً للمؤشر الآتي:

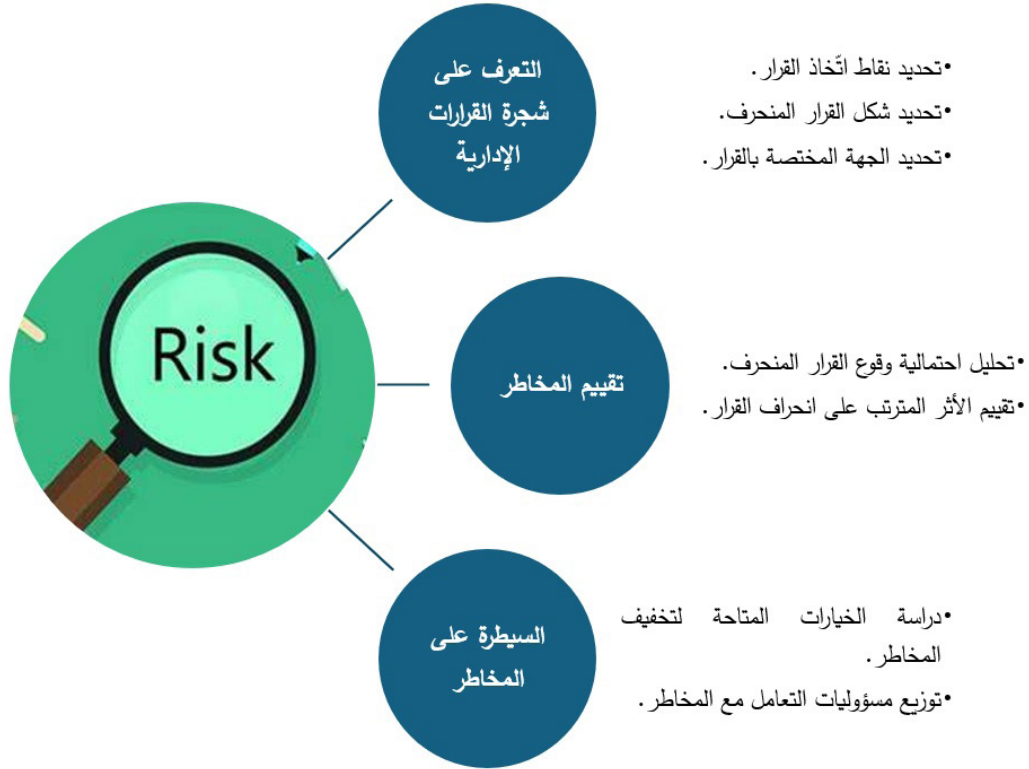
مرتفع جداً	مرتفع	متوسط	منخفض	منخفض جداً
------------	-------	-------	-------	------------

ج. السيطرة على مخاطر الفساد

تأتي الخطوة الثانية بعد الانتهاء من تقييم مخاطر الفساد وما قد يترتب على حدوثها لدى الإدارة العامة للجمارك والمكوس، بغية تفادي وقوع أفعال فساد و/أو التخفيف من آثارها السلبية. يقدم الباحث مجموعة من التوصيات التي تدور حول فكرتين أساسيتين:

- تقليل الفائدة التي يمكن للشخص الفاسد أن يحصل عليها إذا ما انحرف في قراره الإداري.
- زيادة الأخطار التي سوف يواجهها الشخص الفاسد عند إتيانه أفعال فساد.

ويحدد الرسم (1) التالي الخطوات المتبعة في هذه الدراسة لتقييم مخاطر الفساد وإجراءات السيطرة عليها:



أما عن منهجية الدراسة، فإن هذه الدراسة تستخدم مجموعة من المناهج العلمية المتفق عليها في فضاء العلوم الإنسانية. ولعل المنهج التحليلي بشقيه (الركن الاستقرائي، والركن الاستنباطي) يمثل أبرز هذه المناهج وأوسعها استخداماً في الدراسة، ولا يغيب في هذه الدراسة استخدام المنهج الوصفي في وصف مسارات القرارات ذات الصلة بعمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس في وزارة المالية. وتتبع الدراسة، أيضاً، المنهج المقارن، لا سيما في بحثها عن التدخلات المأمول تنفيذها لتقليل فرص وقوع الفساد و/أو تقليل الآثار السلبية للفساد إذا ما وجد له سبيلاً في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس.

تعتمد الدراسة على العديد من مصادر المعلومات المتمثلة في مراجعة الأدبيات ذات الصلة؛ من وثائق، وتشريعات، واستراتيجيات، ودراسات، وتقارير، إضافة إلى الدليل الاسترشادي لإدارة مخاطر الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني 2020، ودليل أدوات تقييم كيفية إدارة مخاطر الفساد في القطاع العام الفلسطيني 2020، إلى جانب إجراء مقابلات مع الأطراف ذات العلاقة بالقرارات التي تم التركيز عليها بالدراسة والتحليل، وعقد ورشة عمل لنقاش المسودة الأولى للدراسة مع الأطراف ذات الصلة؛ لإثراء الدراسة.

هناك العديد من المفاهيم ذات العلاقة بمخاطر الفساد التي اشتملت عليها الدراسة، والتي تتطلب التوضيح، وذلك لإزالة أي لبس أو غموض يتعلق بها حيثما ترد في متن الدراسة، وهي على النحو الآتي:

• الفساد:

تباينت السياسات التشريعية التي انتهجتها الدول بشكل ملحوظ في تحديدها لمفهوم الفساد. فبينما آثرت بعض الدول إدراج تعريف محدد للفساد في قوانينها الجزائية، ارتأت دول أخرى اتخاذ منهج مختلف يتمثل بتعداد الأفعال الإجرامية المشكلة لجرائم الفساد في التشريع، عوضاً عن وضع تعريف دقيق للفساد. وهو النهج التشريعي ذاته الذي اعتنقه المشرع الفلسطيني في سياسته الجزائية، إذ أورد قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته¹ ثلاث عشرة حالة تتضمن صور الفساد، وهي على النحو الآتي: الرشوة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية، الاختلاس المنصوص عليه في قوانين العقوبات السارية، التزوير والتزييف المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية، استثمار الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية، إساءة الائتمان المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية، التهاون في القيام بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية، غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري، الكسب غير المشروع، المتاجرة بالنفوذ، إساءة استعمال السلطة، قبول الوساطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً، عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها.

أما فيما يخص هذه الدراسة، فقد جرى اعتماد تعريف محدد للفساد في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس، حيث يعتبر الفعل فاسداً إذا كان ينطوي على «إساءة استخدام السلطة العامة الموكلة بغية تحقيق أهداف شخصية». وهنا تجدر الإشارة إلى أن هذا التعريف يأتي منسجماً، أيضاً، مع ما أقرته منظمة الشفافية الدولية بشأن تعريفها للفساد. كما أن أشكال الفساد، كافة، التي أوردها التشريع الوطني الفلسطيني تجتمع في عنصرين: إساءة استخدام السلطة خلافاً للقانون، وتحقيق مكسب شخصي (مادي أو معنوي) لمرتكب أفعال الفساد. وبناءً على ذلك، فإن هذه الدراسة سوف تقتصر على رصد تلك القرارات الإدارية المنحرفة التي تندرج ضمن تعريف الفساد سابق الذكر، بما يُخرج الأفعال التي تشكل سوء إدارة، أو تلك الأفعال التي لا يكون مقصدها التربح الشخصي من نطاق الدراسة.

• مخاطر الفساد:

مجموعة الإجراءات التي تضم تحديد وتحليل المخاطر المرتبطة بوقوع فساد داخل مؤسسة ما، أو أثناء اتخاذ قرار معين، وتقييم هذه المخاطر بغية التعامل معها عبر تصميم تدخلات ومقترحات لمنع وقوع الفساد أو تقليل آثاره².

• القرار الإداري المنحرف:

القرار الذي يتخذ على خلاف المصلحة العامة، ويخرج عن النتيجة المستهدفة أصلاً من القرار، ويؤدي إلى تحقيق نتيجة مشوهة³.

• نقاط القرار:

جميع المنعطفات الحاسمة التي يمكن أن يحدث فيها قرار منحرف ناتج عن فعل فساد⁴.

1 المادة (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.

2 OECD. 2020, OECD Public Integrity Handbook, OECD Publishing.

3 دليل الإطار المفاهيمي لتقييم مخاطر الفساد، 2018، UNDP، ص 25.

4 المصدر السابق، ص 27.

7.1 الإطار التشريعي لعمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس

استناداً إلى قرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1994 بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5، فإن الإدارة العامة للجمارك والمكوس تمارس عملها وفقاً للعديد من التشريعات الموروثة، وتلك الصادرة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، وهي على النحو الآتي:

• **قانون الجمارك لسنة 1929 وتعديلاته:** ينحصر تطبيق هذا القانون في المحافظات الجنوبية، وقد اشتمل القانون على فصول عدة عالجت مسائل عدة تتمثل في: إدارة الجمارك، المراقبة الجمركية وفحص البضائع وبياناتها، استيراد البضائع والواردات الممنوعة والمقيدة، تخزين البضائع في المستودعات المرخصة من إدارة الجمارك، تصدير البضائع والصادرات الممنوعة والمقيدة، الرسوم الجمركية وكيفية احتسابها، استعادة الرسوم الجمركية وإدخال البضائع مؤقتاً، التجارة الساحلية، وكلاء الجمارك، سلطات موظفي الجمارك، المصادرة والعقوبات، محاكمة القضايا الجمركية.

• **قانون الجمارك والمكوس رقم (1) لسنة 1962:** ينحصر تطبيق هذا القانون في المحافظات الشمالية، وقد عالج القانون الأحكام القانونية المتعلقة ب: الرسوم الجمركية، نقل البضائع بوسائل النقل المختلفة براً وجواً وبحراً وبالسكك الحديدية، البيانات الجمركية، الفواتير والإرساليات، معاينة البضائع، المنطقة الجمركية ومستودعات الجمارك، الترانزيت العادي والترانزيت الدولي، الإعفاءات الجمركية على اختلاف أنواعها، التخليص على البضائع، المناطق الحرة، التهريب من الجمارك، المحاكم الجمركية، العقوبات المترتبة على مخالفة أحكام القانون.

• **قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998 وتعديلاته:** حيث عالج هذا القانون الحوافز التي يتم منحها للمستثمرين، ومن بين تلك الحوافز الإعفاءات الجمركية التي يتم منحها لمشاريع محددة ورد النص عليها في المادة (22) من القانون، وكذلك الإعفاءات الجمركية على أصناف معينة من البضائع التي يتم استيرادها عبر جهات محددة كالفنادق والمستشفيات، والتي ورد النص عليها في المادة (35) من القانون.

• **قرار بقانون رقم (2) لسنة 2016 بشأن الضابطة الجمركية:** حيث تعتبر وزارة المالية والتخطيط هي المرجعية الفنية والعملية لجهاز الضابطة الجمركية وفقاً لأحكام المادة (2) من القرار بقانون.

• **قرار بقانون رقم (23) لسنة 2018 بتعديل قانون الجمارك لسنة 1929 وتعديلاته، وقانون الجمارك والمكوس رقم (1) لسنة 1962 وتعديلاته:** وقد انصبت التعديلات الواردة في هذا القرار بقانون على مسألتين هما: تعديل العقوبات الواردة في كل من القانونين، وذلك لكي تصبح العقوبات رادعة بشكل أكبر، إنشاء محكمة الجمارك البدائية ومحكمة استئناف الجمارك ونيابة متخصصة في القضايا الجمركية.

• **تعليمات وزير المالية رقم (1) لسنة 2011 بشأن إصدار البيان الجمركي وتنظيم الإدخال المباشر DTI على النظام المحوسب للإجراءات الجمركية (تواصل):** عالجت هذه التعليمات الإجراءات الواجب على المستورد اتباعها لاستخدام نظام تواصل وحالات قبول الطلب أو رفضه من قبل الإدارة العامة للجمارك والمكوس، كما عالجت التزامات المستورد المتعلقة ببياناته الجمركية، وتصنيفات البيان الجمركي واعتماده وطباعته.

• **بروتوكول باريس الاقتصادي:** لعب الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة العام 1967 دوراً كبيراً في تحديد شكل النظام الجمركي في الأراضي الفلسطينية، حيث تم ضمهما في اتحاد جمركي قسري مع إسرائيل، وكان من أبرز صفات هذا الاتحاد أن التعرف الجمركية على واردات الأراضي المحتلة كانت مماثلة لتلك المعمول بها في إسرائيل، إلا أنه لم يسمح بمرور البضائع الفلسطينية بحرية؛ سواء إلى إسرائيل أو إلى العالم الخارجي⁵.

5 حسين أبو صلاح. مدى عدالة السياسة الجمركية على السلع والمنتجات في فلسطين، (رسالة ماجستير)، نابلس: جامعة النجاح الوطنية، 2013، ص 2.

وبعد توقيع بروتوكول باريس الاقتصادي العام 1994، طرأ تغيير بسيط على هذا الوضع، وأصبح بالإمكان وصف نظام التبادل التجاري الفلسطيني الإسرائيلي بأنه مزيج من الاتحاد الجمركي ومنطقة التجارة الحرة. وعالجت البنود (2-18) من البروتوكول الترتيبات الجمركية بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل للبضائع التي يتم استيرادها إلى الأراضي الفلسطينية من خلال المنافذ الحدودية الواقعة بالكامل تحت سيطرة الاحتلال الإسرائيلي.

• **تشريعات أخرى:** يضاف إلى ما سبق من تشريعات، كل من قانون التبغ رقم (32) لسنة 1952 وتعديلاته، والقرار بقانون المعدل له رقم (24) لسنة 2018، وقانون المسكرات (الكحول) رقم (15) لسنة 1953، وقانون المكوس على المنتجات المحلية رقم 16 لسنة 1963 وتعديلاته، والأنظمة المنبثقة عنه لسنة 1985 وتعديلاتها، إضافة إلى بعض الأوامر العسكرية.

7.2 الإطار المؤسسي للإدارة العامة للجمارك والمكوس

في العام 1994، تم إنشاء الإدارة العامة للجمارك والمكوس كجزء من وزارة المالية الفلسطينية، لتتولى مسؤولية تنظيم وتحصيل الرسوم الجمركية والمكوس، وتتبع الإدارة العامة للجمارك والمكوس للمفوض العام للإيرادات في الهيكل التنظيمي المقترح لوزارة المالية والتخطيط، أما في الهيكل التنظيمي المعتمد منذ العام 2007 وحتى الآن، فهي تتبع لمدير عام الجمارك والمكوس وضريبة القيمة المضافة. وتشتمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس على العديد من الدوائر والأقسام المتمثلة في كل من: دائرة التعرفة الجمركية، دائرة القيمة الجمركية، دائرة المخاطر، دائرة التبغ والمكوس، دائرة الإعفاءات الجمركية، دائرة الالتزام الجمركي، دائرة المنشأ، دائرة جمارك السيارات، دائرة تواصل، المكاتب الإقليمية. ويعمل في الإدارة العامة للجمارك والمكوس (153) موظفاً موزعين ما بين المركز الرئيسي للوزارة، والمكاتب الجمركية في المحافظات الشمالية⁶.

تعد الإدارة العامة للجمارك والمكوس من الإدارات العامة الحيوية في وزارة المالية والتخطيط، لما لها من دور كبير وفاعل في إدارة الملف الجمركي، فهي تمثل مظهراً من مظاهر السيادة، ورافداً أساسياً من روافد الخزينة العامة، وأداة من أدوات السياسة المالية، وأداة تنفيذ السياسات التجارية والاقتصادية في السلطة الوطنية الفلسطينية. وتكمن رؤية الإدارة العامة في أن تكون إدارة عامة جمركية أكثر تميزاً وحدائية، وتقديم أفضل الخدمات لجميع أصحاب المعاملات. وأما رسالتها، فتتمثل في تقديم خدمة ضريبية وجمركية متميزة تفي بمتطلبات النمو الشامل، وتتلاءم مع التطورات المحلية والدولية. وتهدف الإدارة العامة للجمارك والمكوس إلى تحقيق ما يلي⁷:

- تشجيع الاستثمار وتعزيز قدرة الصناعة على المنافسة لرفع كفاءة الاقتصاد الوطني.
- رد الخزينة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية بالإيرادات.
- تسهيل حركة التبادل التجاري بين السلطة الوطنية الفلسطينية والدول الأخرى.
- مراقبة المسافرين والبضائع، ووسائل النقل العابرة لحدود السلطة الوطنية الفلسطينية، وفقاً للصلاحيات المناطة بها وفقاً للتشريعات النافذة.
- حماية الاقتصاد الوطني من خلال مكافحة التهريب بمختلف أشكاله.
- المساهمة في حماية المجتمع المحلي والبيئة من المواد الخطرة، وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية بهذا الخصوص كافة، وفي مقدمتها جهازا الضابطة الجمركية، والشرطة.
- المساهمة في مراقبة الأنشطة التجارية لمنع غير المشروع منها وفقاً للتشريعات النافذة.

6 مقابلة مع فهمية حجي، مدير عام الجمارك والمكوس في وزارة المالية والتخطيط، بتاريخ 2026/5/2.

7 د. ذياب جزار. «أثر تطبيق نظام أتمة الإجراءات الجمركية المحوسبة على الأداء الجمركي الفلسطيني»، بحث منشور في مجلة الأبحاث المالية والمصرفية، المعهد المصرفي الفلسطيني، العدد الأول- آذار 2014، ص 13.

ولغايات تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه، تمارس الإدارة العامة للجمارك والمكوس العديد من الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون، والمتمثلة في⁸:

- إصدار بيانات جمركية فلسطينية بعد إجراء التعديلات اللازمة.
- التخليص على السيارات الجديدة والمستعملة وجباية الرسوم والضرائب المستحقة عنها.
- إصدار شهادات المنشأ (EUR1) للبضائع الصادرة إلى أوروبا وتركيا.
- تنظيم ومتابعة بيانات التصدير وإعادة التصدير.
- الرقابة والإشراف على قطاع التبغ المحلي (جباية الرسوم على منتجات التبغ المحلي، وترخيص مصانع المعسل والسجائر).
- الرقابة الجمركية على معبر الكرامة للمسافرين.
- مكافحة التهريب والتهريب الضريبي والجمركي وإعداد القضايا الخاصة بالتهريب الجمركي ومتابعة الإجراءات المتعلقة بها كافة.
- تنسيق دخول المنح والمساعدات الدولية، وإنفاذ الإعفاءات الجمركية والرسوم كافة.

8 مقابلة مع فهمية حجي، مصدر سبق ذكره.

تمارس الإدارة العامة للجمارك والمكوس العديد من الصلاحيات الممنوحة لها بموجب التشريعات السارية، وتتخذ في إطار ممارستها لتلك الصلاحيات العديد من القرارات، ويمر كل قرار من تلك القرارات بالعديد من الإجراءات، إلا أن تلك القرارات، بما تتضمنه من إجراءات، قد تكون عرضة لمخاطر الفساد الناشئة عن سوء الإدارة، أو استغلال السلطة، أو غياب الضوابط الكافية، الأمر الذي يهدد نزاهة وفعالية الإدارة العامة للجمارك والمكوس ويقوض ثقة المتعاملين معها، بما ينعكس سلباً على الإيرادات العامة والخزينة العامة.

وانطلاقاً من ذلك، فإن إدارة مخاطر الفساد، في هذا السياق، تتطلب تبني مقاربة منهجية متكاملة تستند إلى أدوات وقائية ورقابية فاعلة، تهدف إلى الكشف المبكر عن مواطن الخلل، وتقليص فرص الانحراف الإداري والمالي. كما تقتضي هذه الإدارة الفعالة تعزيز ثقافة النزاهة في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس، وتطوير آليات رقابة داخلية وخارجية قوية، تواكب الممارسات الفضلى في الحوكمة والشفافية، وتكفل تعزيز المساءلة على مختلف المستويات.

ويتركز هذا القسم على دراسة وتحليل أبرز مخاطر الفساد التي قد تواجه بعض مجالات عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس، وتقييم مواطن الضعف المحتملة، واقتراح التدابير الوقائية والرقابية اللازمة للحد من هذه المخاطر، وذلك بهدف ترسيخ بيئة عمل مؤسسية أكثر نزاهة وشفافية، وضمان استدامة الدور الحيوي والمهم للإدارة العامة للجمارك والمكوس.

8.1: خارطة سير العمل في إجراءات تسجيل البيان الجمركي وتنظيمه

وفقاً لأحكام المواد (16، 27، 28، 29، 30، 31) من قانون الجمارك والمكوس رقم (1) لسنة 1962، ووفقاً لتعليمات وزير المالية رقم (1) لسنة 2011 بشأن إصدار البيان الجمركي، تتم عملية تسجيل وتنظيم البيان الجمركي على النحو الآتي⁹:

1. نظراً لعدم وجود سيطرة فلسطينية على المعابر الحدودية، فإن الجانب الإسرائيلي هو من يقوم بتنظيم البيانات الجمركية للبضائع المستوردة من قبل التجار الفلسطينيين، وذلك بناءً على الوثائق المرفقة بالبضاعة المستوردة (الفاتورة التجارية، شهادة المنشأ، قائمة التعبئة، بوليصة الشحن)، ويقوم الجانب الإسرائيلي بتحويل البيانات الجمركية إلى الجانب الفلسطيني بطريقة إلكترونية، وذلك كل 24 ساعة تقريباً. وتكون النسخة الإلكترونية للبيان الجمركي المحول من قبل الجانب الإسرائيلي غير قابلة للتعديل أو الإضافة أو الشطب والإلغاء.

2. يقوم المستورد، أو من يفوضه، بتقديم نموذج تصريح على شكل ملف إلى المكاتب الإقليمية الجمركية يحتوي على العديد من الوثائق المتمثلة في: البيان الجمركي الإسرائيلي الذي تم الاستيراد بموجبه، فواتير البضاعة المستوردة (commercial invoice) مع شهادة المنشأ الخاصة بها، وقائمة التعبئة (packing list)، وبوليصة الشحن المتعلقة بالاستيراد (bill of lading)، إضافة إلى صور عن رخص الاستيراد للبضاعة، إلى جانب الموافقات الفنية من الوزارات المختصة في حال تطلب الاستيراد ذلك. ويقدم هذا النموذج خلال (45) يوماً من تاريخ التخليص على البضائع في المعابر والمنافذ الحدودية. ويجب على المستورد الاحتفاظ بالوثائق والبيانات الخاصة بمعاملاته التجارية كافة لمدة خمس سنوات كحد أدنى. وتكمن الغاية من قيام المستورد بتقديم هذه البيانات إلى المكاتب الجمركية من أجل استبدال البيان الجمركي الإسرائيلي ببيان آخر فلسطيني، وذلك لغايات تقديمه إلى دائرة ضريبة القيمة المضافة، حيث لا تقبل دائرة ضريبة القيمة المضافة البيانات الجمركية الإسرائيلية، وإنما يجب استبدالها ببيانات جمركية فلسطينية.

3. يقوم موظف الجمارك باستلام الملف وتدقيقه المبدئي حسب الوثائق المقدمة ومطابقته مع بيان الجمارك الإسرائيلي الوارد إلكترونياً للجانب الفلسطيني. ويقوم موظف الجمارك بتسجيل البيان الجمركي الفلسطيني المقابل للبيان الجمركي الإسرائيلي على نظام (تواصل)، ويعطي البيان الجمركي الفلسطيني رقماً متسلسلاً دون طباعته.

9 مقابلة مع عصمت صوالحة مدير مكتب جمارك رام الله، بتاريخ 2026/4/14.

4. بمجرد تسجيل البيان الجمركي الفلسطيني على نظام تواصل، يتم تصنيف البيان الجمركي بشكل إلكتروني إلى ثلاثة مسارب ذات ثلاثة ألوان، وهي:
- **اللون الأحمر:** ويعني أن البيان الجمركي بحاجة إلى دراسة وتدقيق وتكون البيانات الجمركية بهذا اللون خارجة عن اختصاص المكاتب الجمركية، وإنما يتم تحويل تلك البيانات ذات التصنيف الأحمر إلى دائرة الالتزام الجمركي لغايات الفحص والدراسة والتدقيق.
 - **اللون الأخضر:** ويعني موافقة مبدئية على القيمة الواردة مع خضوعه لتدقيق مخفف.
 - **اللون الأصفر:** ويعني أن البيان الجمركي بحاجة إلى إعادة فحص وتدقيق وتخمين، ولكن بشكل أكثر دقة من البيان ذي اللون الأخضر.

5. يتم تصنيف البيانات الجمركية إلى ثلاثة ألوان (أحمر، أصفر، أخضر) بشكل إلكتروني، وليس بشكل يدوي من قبل نظام الجمارك الإلكتروني، ويعتمد هذا النظام الإلكتروني لتصنيف البيانات الجمركية إلى ثلاثة ألوان بناء على (المعيار الاسترشادي للقيمة، أو بناء على قرارات وزارية، أو بناء على صنف معين) الذي يتم إعداده من قبل دائرة المخاطر، بالتعاون مع دائرة القيمة، ودائرة التعرف، لغايات وضع معايير استرشادية لغايات الفحص، من أجل الوصول إلى قيمة عادلة صحيحة ومقبولة لأغراض التخليص الجمركي¹⁰، ويغطي هذا المعيار كافة الأصناف المستوردة المبني عليها المعيار، ويخضع هذا المعيار للمراجعة من قبل دائرة المخاطر بناء على قيم البضائع وأسعارها المتذبذبة انخفاضاً وارتفاعاً، وتعمل الدائرة على تحديث هذا المعيار بشكل مستمر، ومتابعة المكاتب الجمركية للتأكد من التزامها بالمعيار الاسترشادي أثناء عملها¹¹.

6. يتم تحويل البيانات الجمركية كافة بعد مطابقتها وأخذها أرقام بيانات جمركية فلسطينية إلى مدير المكتب الجمركي، فإذا كان البيان الجمركي ذا تصنيف أخضر أو أصفر، يقوم مدير مكتب الجمارك بإعادة توزيع البيانات الجمركية ذات اللونين الأصفر والأخضر على موظفي الجمارك لغايات الدراسة والتخمين، ويكون هناك استهداف مسبق خاص بالمسرب الأحمر بالتعاون المسبق بين إدارة المخاطر والالتزام الجمركي لإخضاع مستوردين أو سلع ذات خطورة للمسرب الأحمر، فيتحوّل مباشرة إلى دائرة الالتزام الجمركي بموجبه.

7. يقوم موظف الجمارك (المخمن) بدراسة البيان الجمركي ومرفقاته، والتأكد من ملاءمة القيم والأسعار الواردة فيه لأصناف البضائع مع المعيار الاسترشادي للقيمة، ويُعد في نهاية المطاف تقريراً بكل بيان جمركي يوضح فيه مدى توافق أو انحراف البيان الجمركي عن المعيار الاسترشادي للقيمة، كما يحدد المخمن في هذا التقرير قيمة الفروقات التي يجب على المستورد دفعها إن وجدت.

8. يرفع موظف التخمين البيان الجمركي ومرفقاته والتقرير المعد من قبله إلى مدير المكتب الجمركي بغية مراجعة التقرير المعد من قبل المخمن، وذلك من أجل المصادقة على التقرير، أو وضع ملاحظات من قبل المدير عليه. وغالباً ما تتطابق وجهة نظر مدير مكتب الجمارك مع وجهة نظر المخمن، وذلك لكون السلطة الممنوحة لهم في دراسة البيان الجمركي وإعادة تخمينه تستند إلى المعيار الاسترشادي للقيمة المؤتمت إلكترونياً على النظام الجمركي. وبالتالي، فإن شذوذ التقرير المعد من قبل المخمن عن المعيار الاسترشادي للقيمة نادر جداً.

9. يعيد مدير المكتب الجمركي البيان الجمركي ومرفقاته والتقرير الخاص به إلى المخمن الذي قام بدراسته وتدقيقه، وذلك لغايات استكمال الإجراءات مع التاجر المستورد، فإذا كان تقرير المخمن يفيد بأن هناك فروقات مالية يجب على التاجر دفعها، يتم إعلام التاجر بقيمة الفرق، وهنا يتخذ التاجر أحد موقفين هما:

- **الموافقة على تقرير التخمين:** والإقرار بقيمة الفروقات المترتبة عليه، وبالتالي يقوم المخمن بإعلام مدير مكتب الجمارك على موافقة التاجر على إعادة التخمين، ويقوم موظف التخمين بتحرير إيصال مالي بقيمة الفرق لغايات الدفع في حساب وزارة المالية لدى البنوك، وبمجرد قيام التاجر بإيداع المبلغ في حساب وزارة المالية لدى البنك، تظهر قيمة الإيداع على النظام بشكل إلكتروني، ويقوم مدير مكتب الجمارك بالتأشير على البيان الجمركي أو المخمن ذاته الذي قام بتخمين البيان، وتحويل تصنيفه إلى اللون الأخضر لغايات طباعة البيان الجمركي الفلسطيني من قبل موظف آخر في مكتب الجمارك.

10 مقابلة مكتوبة مع علاء عدوان، مدير دائرة القيمة في الإدارة العامة للجمارك والمكوس، بتاريخ 2026/4/27.

11 مقابلة مع عائشة شحادة، مدير دائرة المخاطر في الإدارة العامة للجمارك والمكوس، بتاريخ 2026/4/16.

• الاعتراض على تقرير التخمين: ويقوم التاجر بتحرير اعتراضه على نموذج خاص للاعتراض لدى مكتب الجمارك، ويتولى مكتب الجمارك دراسة الاعتراض، وقد يتم الطلب من التاجر تقديم أية بيانات بحوزته للدلالة على صحة اعتراضه كالحالات البنكية وغيرها، وقد يقرر مكتب الجمارك القيام بزيارة ميدانية إلى مقر التاجر من خلال لجنة من موظفي مكتب الجمارك (موظفان على الأقل) للاطلاع على البضائع والمخازن وبياناته الحاسوبية، وفي نهاية المطاف، إذا اقتنع مكتب الجمارك بصحة اعتراض التاجر، تتم طباعة البيان الجمركي الفلسطيني وتسليمه للتاجر، أما إذا لم يوافق مكتب الجمارك على اعتراض التاجر، فيتم إبلاغ التاجر برفض الاعتراض، وهنا إما أن يوافق التاجر على تقرير مكتب الجمارك، وبالتالي يقوم بدفع المبلغ المستحق عن إعادة التخمين، وبالتالي تتم طباعة البيان الجمركي وتسليمه إليه، وإما إذا أصر التاجر على اعتراضه، ولم يكتفِ مرة أخرى بتقرير مكتب الجمارك، يقوم مكتب الجمارك بتحويل الاعتراض إلى دائرة أخرى من دوائر الإدارة العامة للجمارك وهي دائرة القيمة للبت النهائي في الاعتراض.

10. يُحوّل البيان الجمركي ومرفقاته، بعد قيام التاجر بدفع المبلغ الناجم عن إعادة التخمين، إلى موظف آخر في مكتب الجمارك لغايات طباعة البيان الجمركي الفلسطيني وتسليمه للتاجر، حيث لا يستطيع موظف الطباعة طباعة البيان الجمركي إلا إذا تم تحويل تصنيف لون البيان من أصفر إلى أخضر، وبالتالي إذا لم يتم تحويل تصنيف البيان من أصفر إلى أخضر من قبل مدير مكتب الجمارك أو المخمن، يرجع موظف الطباعة إليهم بهدف تحويل تصنيف البيان من أصفر إلى أخضر، وبعد تحويل التصنيف يقوم هذا الموظف بطباعة البيان الجمركي الفلسطيني وتسليمه للتاجر أو المفوض من قبله.

تجدر الإشارة إلى أنه استناداً إلى تعليمات وزير المالية رقم (1) لسنة 2011 بشأن إصدار البيان الجمركي وتنظيم الإدخال المباشر (DTI) على النظام المحوسب للإجراءات الجمركية، فقد عملت الإدارة العامة للجمارك والمكوس، وكمحلة تجريبية، على إعطاء ترخيص لبعض الشركات الكبرى، وكذلك لبعض مكاتب تدقيق الحسابات، صلاحيات إدخال البيانات الجمركية والوثائق المرفقة بها على النظام بشكل مباشر، وطباعة البيان الجمركي الفلسطيني، وذلك إذا كان ذا تصنيف (أخضر) دون الحاجة إلى مراجعة المكاتب الجمركية، إلا إذا كان التصنيف أصفر، فيتم تحويله إلى أخضر بعد عمل الإجراءات اللازمة كما هو موضح أعلاه لغايات تحويل البيان الجمركي من تصنيف أصفر إلى تصنيف أخضر¹².

8.2 خارطة سير العمل في إجراءات التدقيق ما بعد التخليص لدى دائرة الالتزام الجمركي

تضطلع دائرة الالتزام الجمركي في الإدارة العامة للجمارك بعملية التدقيق اللاحق على البيانات الجمركية. ويقصد بالالتزام الجمركي تحديد مدى التزام المستورد بالقوانين والأنظمة والتعليمات الجمركية، والتأكد من صحة البيانات ومطابقتها مع ما تم التصريح عنه من قبل المستورد للحد من التهرب الجمركي.

تمارس دائرة الالتزام الجمركي التدقيق اللاحق على البيانات الجمركية من خلال إحدى الوسائل الآتية¹³:

أ- التدقيق حسب القطاع: حيث تضع الدائرة في بداية كل سنة خطة تحدد بموجبها القطاع أو القطاعات التي ستخضع للتدقيق في تلك السنة، وذلك لتدقيق البيانات الجمركية المتعلقة بهذا القطاع، ويتم تحديد القطاعات المستهدفة للتدقيق وفق معايير عدة، منها حجم الاستيراد في ذلك القطاع، ونسبة إقبال الناس على القطاع، ودرجة خطورة القطاع وبلد المنشأ للقطاع.

ب- التدقيق على البيانات الجمركية التي تصل إلى الدائرة، إضافة إلى معلومات محددة حول التاجر صاحب تلك البيانات؛ سواء تم ضبط فواتير منخفضة القيمة لذلك التاجر، أو تم ضبط بضاعة للتاجر لا توجد فيها فواتير من خلال الضابطة الجمركية، أو إذا اتضح للدائرة وجود شكوك حول فواتير محددة لتاجر معين، فيتم إخضاع البيانات الجمركية المتعلقة بذلك التاجر للتدقيق اللاحق.

12 المصدر السابق.

13 مقابلة مع نورا اللولو، مدير دائرة الالتزام الجمركي في الإدارة العامة للجمارك والمكوس بتاريخ 2026/4/14.

ت- التدقيق على البيانات الجمركية للتاجر، التي تأخذ في غالب الأحيان المسرب الأصفر، وهنا يتم التنسيق بين المكاتب الجمركية ودائرة الالتزام الجمركي لتحويلها إلى مسرب أحمر، وإخضاعها للتدقيق اللاحق.

ث- التدقيق على البيانات الجمركية ذات التصنيف الأحمر، التي تخرج صلاحية تدقيقها عن صلاحيات مكاتب الجمارك، ويتخذ البيان الجمركي تصنيف أحمر لأسباب عدة، منها ما يتعلق بالقيمة المتدنية جداً للأسعار الواردة في البيان عن المعيار الاسترشادي للقيمة المعتمد لدى الإدارة العامة للجمارك، أو في حال كانت هناك سوابق لصاحب البيان في التلاعب في البيانات الجمركية، أو إذا كان البيان الجمركي يحتوي على أصناف متعددة من البضائع، أو كانت البضاعة المستوردة بموجب البيان الجمركي من دول عدة، حيث يتم تحويل كافة البيانات الجمركية المراد تسريبها إلى المسرب الأحمر بالطلب والتنسيق المسبق بين دائرة الالتزام الجمركي وإدارة المخاطر، ويتم تدقيق تلك البيانات؛ إما من قبل دائرة الالتزام الجمركي ذاتها، وإما من خلال المراكز الجمركية الثلاثة الموزعة بين شمال ووسط وجنوب الضفة الغربية، التي تمارس عملها تحت إشراف دائرة الالتزام الجمركي.

تمر عملية التدقيق اللاحق على البيانات الجمركية عبر العديد من المراحل، وهي على النحو الآتي:

1. **المرحلة التحضيرية:** يتم خلال هذه المرحلة جمع المعلومات عن المستورد من مصادر مختلفة، تتمثل في: النظام الإلكتروني للجمارك (نظام تواصل) لمعرفة بضاعة المستورد، ومواصفاتها، وبلد المنشأ، والقيم المالية المصرحة عنها؛ الحوالات البنكية للمستورد؛ ملف المستورد لدى دائرة القيمة المضافة؛ وثائق المستورد وقوائمته المالية لدى ضريبة الدخل؛ وزارة الاقتصاد الوطني؛ الإنترنت؛ وسائل التواصل الاجتماعي،... وغيرها من المصادر.

2. **مرحلة الزيارة الميدانية:** تحدد دائرة الالتزام الجمركي بعد جمع المعلومات عن المستورد ما إذا كان بحاجة إلى زيارة ميدانية أم لا، وفي الغالب يتم عمل زيارة ميدانية للمستورد للاطلاع على مقر الشركة ومستودعاتها وبضائعها والنظام المحاسبي المطبق لديها، وقوائم جرد البضاعة، وأي وثائق ومستندات تتعلق بعمليات الاستيراد. ولغاية إجراء الزيارة، يتم تنظيم مذكرة فحص وتدقيق وتوقيعها من قبل مدير الدائرة، وتشكل لجنة من موظفي الدائرة من عدد 2-4 موظفين لتنفيذ الزيارة الميدانية، ويتم في نهاية الزيارة إعداد تقرير مكتوب بنتائج الزيارة يتم توقيعه من كافة أعضاء اللجنة التي قامت بالزيارة، ويتم رفع التقرير إلى مدير دائرة الالتزام الجمركي.

3. **مرحلة الفحص والتدقيق:** تتم عملية الفحص والتدقيق؛ إما من قبل دائرة الالتزام الجمركي ذاتها، وإما من خلال أحد المراكز الجمركية الثلاثة التابعة للدائرة. ويتم خلال هذه المرحلة التأكد من مدى صحة تصريح المكلف عن القيمة الواردة في البيان الجمركي والتصنيف في التعريف مع طبيعة البضاعة أو تهريبه الجمركي، فإذا اتضحت ملائمة القيمة المالية المصرح بها في البيان الجمركي مع المعيار الاسترشادي للقيمة، وكذلك مع التحويلات المالية للتاجر، فلا مشكلة في ذلك. أما إذا وجد تهرب ضريبي لدى التاجر ناجم عن تخفيض في قيمة البيان الجمركي، أو تلاعب بالتصنيف، فيتم إعطاء المستورد مطالبة مالية بالفروقات، ويعطى مدة أسبوعين لدفع قيمة الفروقات أو الاعتراض على المطالبة المالية.

4. **الاعتراض على قيمة المطالبة المالية:** في حال وجود اعتراض، فإنه يقدم على نموذج لدى دائرة الالتزام الجمركي مرفقاً به الوثائق المؤيدة له كافة، وتتم دراسة الاعتراض من قبل الدائرة في ضوء المعزلات المقدمة مع الاعتراض لإثبات صحته، وفي حال تم الاقتناع بالمعزلات المرفقة مع الاعتراض، تتم الموافقة على الاعتراض وشطب الفروقات المالية المترتبة عليه. إما إذا لم تقتنع الدائرة بصحة الاعتراض نتيجة المعلومات المثبتة لدى الدائرة، وأصر المستورد على موقفه، فيتم تحويل ملف المستورد إلى الدائرة القانونية في الوزارة تمهيداً لتحويل الملف إلى النيابة العامة والمحكمة للتحقيق والمحكمة بتهمة التهرب الجمركي¹⁴.

يمثل تقييم مخاطر الفساد في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس خطوة مركزية في تعزيز الحوكمة المؤسسية لديها، ويركز هذا التقييم على نوعين من الإجراءات، هما إجراءات تسجيل البيان الجمركي وتنظيمه لدى المكاتب الجمركية، وإجراءات التدقيق اللاحق لدى دائرة الالتزام الجمركي، وذلك على النحو الآتي:

9.1 تقييم مخاطر الفساد في إجراءات تسجيل البيان الجمركي وتنظيمه

يتطلب التقييم الدقيق لمخاطر الفساد في إجراءات تسجيل البيان الجمركي وتنظيمه، التعرف على صور وأشكال الانحراف في القرارات الإدارية التي تتخذ أثناء هذه الإجراءات استناداً إلى خارطة تدفق قرارات العمل المتعلقة بتلك الإجراءات، يستتبعه تحليل لاحتمالية حدوث الانحراف المتصور من ناحية، والأثر السلبي الناجم عن ذلك في حال حدوثه من ناحية أخرى.

1. نقطة قرار تسجيل البيان الجمركي

يمكن تصور الانحراف في تسجيل البيان الجمركي من خلال التحريف والتلاعب في البيانات الواردة في البيان الجمركي؛ سواء المتعلق بالأصناف أو بالأسعار، وذلك من خلال تخفيض قيمة أسعار البضائع الواردة في البيان، أو تقليل عدد الأصناف الواردة في البيان، أو تغيير نوعيتها، من أجل إعفاء المستورد من دفع الرسوم الجمركية المترتبة عليه مقابل الحصول على مقابل مادي من المستورد.

تعتقد الدراسة أن احتمالية وقوع الانحراف منخفضة جداً لدرجة تكاد تكون منعدمة، وذلك لأن البيان الجمركي يتم تحويله بشكل إلكتروني من الجانب الإسرائيلي إلى الجانب الفلسطيني، وتكون البيانات الواردة فيه غير قابلة للتلاعب أو التحريف، لأنها مؤتمتة إلكترونياً، ولا يقوم موظف الإدخال في المكتب الجمركي بإدخال البيانات يدوياً، وإنما ينحصر دوره في التأكد من مطابقة الوثائق التي يقدمها المستورد مع تلك البيانات المؤتمتة إلكترونياً في البيان الجمركي الوارد من الجانب الإسرائيلي، وتحديد رقم البيان الجمركي الفلسطيني المقابل له.

منخفض جداً	منخفض	متوسط	مرتفع	مرتفع جداً
------------	-------	-------	-------	------------

أما أثر هذا الانحراف، إن وقع، فهي مرتفعة جداً، وذلك نظراً لانعكاساته السلبية على منظومة النزاهة والحوكمة والسمعة المؤسسية لإدارة العامة للجمارك وتقويض ثقة التجار والمستوردين بها، وخلق بيئة خصبة لممارسة الفساد بأشكاله المختلفة، وهدر المال العام من خلال حرمان الخزينة العامة من أموال من المفترض أن تحصل عليها بحكم القانون.

منخفض جداً	منخفض	متوسط	مرتفع	مرتفع جداً
------------	-------	-------	-------	------------

2. نقطة قرار تصنيف البيان الجمركي (أحمر، أصفر، أخضر)

يمكن تصور الانحراف في تصنيف البيان الجمركي من خلال التلاعب في التصنيف، وذلك من خلال إعطاء البيان الجمركي تصنيف أخضر خاضعاً لفحص وتدقيق بسيط جداً بدلاً من إعطائه التصنيف الأصفر والأحمر، ما يتطلب إخضاعه إلى فحص وتدقيق غاية في الدقة؛ سواء من خلال التأثير والضغط على موظف الجمارك للتلاعب في هذا التصنيف، أو من خلال تقاضي موظف الجمارك رشوة أو حصوله على منفعة مقابل التلاعب في تصنيف البيان الجمركي.

تعتقد الدراسة أن احتمالية وقوع الانحراف منخفضة جداً، وذلك لأن تصنيف البيان الجمركي إلى (أخضر، أصفر، أحمر) لا تتم بطريقة يدوية من قبل موظفي الجمارك، وإنما يتم تصنيف البيان الجمركي إلى هذه المسارب من خلال النظام الإلكتروني المعمول به في الإدارة العامة للجمارك. ويعتمد هذا النظام في التصنيف على المعيار الاسترشادي للقيمة الذي يتم إعداده من قبل دائرة أخرى من دوائر الإدارة العامة للجمارك وهي دائرة المخاطر بناء على معلومات من دائرة القيمة، وليس من قبل المكاتب الجمركية ذاتها، وتتم أتمتة هذا المعيار بشكل إلكتروني على النظام الإلكتروني المعمول به في الجمارك، ويخضع المعيار الاسترشادي للقيمة للمراجعة الدورية بناء على تقلبات أسعار البضائع نزولاً وصعوداً.

منخفض جداً	منخفض	متوسط	مرتفع	مرتفع جداً
------------	-------	-------	-------	------------

أما أثر هذا الانحراف، إن وقع، فهو مرتفع حيث سيتسبب ذلك في هدر مقصود للمال العام من خلال فتح المجال واسعاً أمام التهرب الجمركي، وتقويض ثقة التجار والمستوردين بالإدارة العامة للجمارك، وتشويه السمعة المؤسسية لها، والإخلال بمبدأ التنافس بين التجار والمستوردين، وذلك من خلال إخضاع البيانات الجمركية للبعض منهم لإعادة الفحص والتخمين، وتحميلهم فروقات مالية، وإعفاء البعض الآخر من تلك الفروقات.

منخفض جداً	منخفض	متوسط	مرتفع	مرتفع جداً
------------	-------	-------	-------	------------

3. نقطة قرار إخضاع البيان الجمركي للفحص والتدقيق وإعادة التقييم

يمكن تصور الانحراف من خلال قيام موظف الإدخال في مكتب الجمارك بعدم إخضاع البيان الجمركي للفحص والتدقيق بغض النظر عن التصنيف الذي يحصل عليه البيان (أحمر، أصفر، أخضر) سواء من خلال الضغط والتأثير على الموظف للقيام بذلك، أو من خلال تقديم مقابل أو رشوة للموظف مقابل ذلك، أو نتيجة جهل الموظف أو ضعف كفاءته.

تعتقد الدراسة أن احتمالية وقوع هذا الانحراف منخفضة جداً، وذلك لأن صلاحيات موظف الإدخال تقتصر على مطابقة الوثائق المقدمة من المستورد مع البيان الجمركي الوارد إلكترونياً من الجانب الإسرائيلي، ولا يمارس الصلاحيات كافة المتعلقة بالبيان الجمركي، وإنما هناك فصل في الصلاحيات؛ إذ يتوجب على موظف الإدخال، بعد القيام بعملية المطابقة للبيان الجمركي، تحويل البيانات الجمركية، كافة، التي قام بمطابقتها، وبغض النظر عن التصنيف الإلكتروني الممنوح لها (أصفر، أخضر) إلى مدير مكتب الجمارك الذي يراجع، بدوره، البيان الجمركي في ضوء الوثائق المرفقة به، ويقوم بتوزيع البيانات الجمركية على موظفي الجمارك (المخمينين) بهدف فحص وتدقيق وإعادة تقييم البيان الجمركي في حال وجود شذوذ واضح في القيمة الواردة في البيان عن المعيار الاسترشادي للقيمة المطبق في الإدارة العامة للجمارك. إضافة إلى ما سبق، فإن البيانات الجمركية ذات التصنيف (الأحمر) تخرج عن صلاحيات مكتب الجمارك للفحص والتقييم، وإنما يجب على مكتب الجمارك تحويل البيانات الجمركية، كافة، ذات التصنيف (الأحمر) إلى دائرة الالتزام الجمركي لغايات الفحص والتدقيق وإعادة التقييم، وذلك بالتعاون والتنسيق مع إدارة المخاطر في الوزارة.

منخفض جداً	منخفض	متوسط	مرتفع	مرتفع جداً
------------	-------	-------	-------	------------

أما أثر هذا الانحراف، إن وقع، فهو مرتفع، وذلك نظراً لانعكاساته السلبية على منظومة النزاهة والحوكمة والسمعة المؤسسية للإدارة العامة للجمارك، وتقويض ثقة التجار والمستوردين بها، وخلق بيئة خصبة لممارسة الفساد بأشكاله المختلفة، وهدر المال العام من خلال حرمان الخزينة العامة من أموال من المفترض أن تحصل عليها بحكم القانون.

منخفض جداً	منخفض	متوسط	مرتفع	مرتفع جداً
------------	-------	-------	-------	------------

4. نقطة قرار فحص وتدقيق وإعادة تقييم البيان الجمركي

يمكن تصور الانحراف من خلال قيام موظف الجمارك (المخمن) الذي جرى تحويل البيان الجمركي إليه لغايات الفحص والتدقيق، بالتساهل أو التشدد في عملية فحص وتدقيق وإعادة تقييم البيان الجمركي، من خلال فرض فروقات مالية مرتفعة على المستورد لا تتناسب مع القيمة الواردة في البيان الجمركي، أو من خلال التساهل في فحص وتدقيق البيان الجمركي وإعفاء المستورد من أية فروق مالية مستحقة عليه نتيجة عملية إعادة التقييم، وذلك إما بسبب جهل الموظف وعدم كفاءته للقيام بأعمال الفحص والتدقيق وإعادة التقييم، وإما بسبب خضوع الموظف لضغوط وتأثيرات خارجية للقيام بذلك، وإما بسبب وجود واسطة أو محسوبية أو محاباة في عملية الفحص وإعادة التقييم، وإما بسبب حصول الموظف على مقابل أو رشوة للقيام بذلك.

تعتقد الدراسة أن احتمالية وقوع هذا الانحراف منخفضة، وذلك لأن السلطة الممنوحة للموظف أثناء عملية الفحص والتقييم ليست سلطة مطلقة، وإنما يتمتع الموظف بسلطة تقديرية ضمن ضوابط معينة تتمثل في وجوب مراعاة المعيار الاسترشادي للقيمة أثناء القيام بعملية الفحص وإعادة التقييم، كما أن الموظف الذي يقوم بعملية الفحص والتقييم قد يتشاور مع موظف آخر في حال وجود لبس في عملية الفحص، إضافة إلى أن الموظف الذي يقوم بعملية الفحص والتقييم يُعدُّ في نهاية المطاف، تقريراً بنتيجة الفحص وإعادة التقييم، ويرفع هذا التقرير إلى مدير مكتب الجمارك مرفقاً به البيان الجمركي ووثائقه، ويقوم المدير، بدوره، بمراجعة هذا التقرير والمصادقة عليه في حال صحته، أو إرجاعه للموظف الذي قام بعملية فحصه لتصويب الملاحظات الواردة من مدير مكتب الجمارك على التقرير.

كذلك يمكن لدائرة المخاطر في الإدارة العامة للجمارك والمكوس، إذا لاحظت أن هناك تساهلاً في تقارير التخمين، أو تدنياً غير طبيعي في بعض قيم البيانات الجمركية، أن تطلب تحويل الملف أو البيان الجمركي إلى دائرة الالتزام الجمركي للمراجعة وإعادة التدقيق¹⁵.

منخفض جداً	منخفض	متوسط	مرتفع	مرتفع جداً
------------	-------	-------	-------	------------

أما أثر هذا الانحراف، إن وقع، فهو مرتفع جداً، حيث سيتسبب ذلك في هدر مقصود للمال العام من خلال فتح المجال واسعاً أمام التهرب الجمركي، وتقويض ثقة التجار والمستوردين بالإدارة العامة للجمارك، وتشويه السمعة المؤسسية لها، والإخلال بمبدأ التنافس بين التجار والمستوردين، وذلك من خلال إخضاع البيانات الجمركية للبعض منهم لإعادة الفحص والتخمين وتحميلهم فروقات مالية وإعفاء البعض الآخر من ذلك.

منخفض جداً	منخفض	متوسط	مرتفع	مرتفع جداً
------------	-------	-------	-------	------------

5. نقطة قرار طباعة البيان الجمركي

يمكن تصور الانحراف من خلال قيام موظف الجمارك المختص بطباعة البيان الجمركي الفلسطيني رغم أن تصنيف هذا البيان (أصفر)، وذلك نتيجة جهل الموظف أو عدم كفاءته أو وجود ضغط وتأثير خارجي عليه، أو تقاضي الموظف مُقابلاً أو منفعة ما للقيام بذلك.

تعتقد الدراسة أن احتمالية وقوع هذا الانحراف منخفضة، وذلك لأسباب عدة، أهمها وجود فصل في الصلاحيات بين الموظف الذي يقوم بإدخال البيان الجمركي ومطابقته، والموظف الذي يقوم بفحص البيان الجمركي وإعادة تقييمه، والموظف الذي يقوم بطباعة البيان الجمركي، إضافة إلى ذلك، فإن الموظف الذي يقوم بطباعة البيان الجمركي لا يستطيع طباعة البيان إلا إذا تم تحويل تصنيف البيان الجمركي من تصنيف أصفر إلى تصنيف أخضر، ومن يملك صلاحية تعديل التصنيف هو مدير مكتب الجمارك، أو موظف آخر لديه الصلاحية، وذلك في حال لم تكن هناك أي فروقات مالية على المستورد، أو كانت هناك فروقات مالية وقام المستورد بدفعها في حساب الخزينة الموحد، وظهرت دفعة المستورد على النظام الإلكتروني في المكتب الجمركي.

15 مقابلة مع عائشة شحادة، مصدر سبق ذكره.

منخفض جداً	منخفض	متوسط	مرتفع	مرتفع جداً
------------	-------	-------	-------	------------

أما أثر هذا الانحراف، إن وقع، فهو مرتفع جداً، وذلك نظراً لانعكاساته السلبية على منظومة النزاهة والحوكمة والسمعة المؤسسية للإدارة العامة للجمارك، وتقويض ثقة التجار والمستوردين بها، وخلق بيئة خصبة لممارسة الفساد بأشكاله المختلفة، وهدر المال العام من خلال حرمان الخزينة العامة من أموال من المفترض أن تحصل عليها بحكم القانون.

منخفض جداً	منخفض	متوسط	مرتفع	مرتفع جداً
------------	-------	-------	-------	------------

9.2 تقييم مخاطر الفساد في إجراءات التدقيق لدى دائرة الالتزام الجمركي

1. نقطة قرار اختيار قطاع محدد للتدقيق اللاحق

يمكن تصور الانحراف من خلال استبعاد أحد القطاعات من التدقيق، وبالتالي عدم إخضاع البيانات الجمركية المتعلقة بهذا القطاع للتدقيق اللاحق، أو التركيز على قطاع محدد وإخضاعه البيانات الجمركية المتعلقة به للتدقيق بشكل متكرر، وكل ذلك إما نتيجة لضغوط أو تأثيرات خارجية، وإما نتيجة للحصول على منفعة أو مقابل جراء القيام بتلك الإجراءات، وإما نتيجة لوجود واسطة ومحسوبية ومحاباة في عملية إخضاع أو استبعاد القطاع محل التدقيق.

تعتقد الدراسة أن احتمالية وقوع هذا الانحراف منخفضة جداً، وذلك لأن اختيار محل القطاع محل التدقيق يتم من خلال خطة سنوية تضعها دائرة الالتزام الجمركي بمشاركة موظفيها كافة أولاً، ومن خلال إدارة المخاطر ثانياً، وليس من خلال موظف محدد، إضافة إلى أن اختيار القطاع محل التدقيق لا يتم بشكل عشوائي، وإنما يتم الاختيار وفق ضوابط معينة تضعها الدائرة، منها حجم الاستيراد في ذلك القطاع، ونسبة إقبال الناس على القطاع، ودرجة خطورة القطاع، وبلد المنشأ للبضائع المستوردة محل القطاع.

منخفض جداً	منخفض	متوسط	مرتفع	مرتفع جداً
------------	-------	-------	-------	------------

أما أثر هذا الانحراف، إن وقع، فهو مرتفع، وذلك نظراً لانعكاساته السلبية على السمعة المؤسسية للإدارة العامة للجمارك والمكوس، والإخلال بمبدأ المنافسة بين المستوردين، كما أن ذلك يخلق بيئة مناسبة لارتكاب الفساد بأشكاله المختلفة، عوضاً عن هدر المال العام، وذلك من خلال عدم إخضاع بعض القطاعات أو التساهل في تدقيق البيانات الجمركية المتعلقة بها، وبالتالي إعفاء أصحاب تلك البيانات من دفع الفروقات المالية المستحقة عليهم للخزينة العامة.

منخفض جداً	منخفض	متوسط	مرتفع	مرتفع جداً
------------	-------	-------	-------	------------

2. نقطة قرار اختيار البيان الجمركي للتدقيق اللاحق

يمكن تصور الانحراف من خلال إخضاع أو استبعاد أحد البيانات الجمركية لمستورد معين من التدقيق اللاحق نتيجة ضغوط أو تأثيرات خارجية، أو نتيجة لوجود واسطة ومحسوبية ومحاباة، أو نتيجة لحصول الموظف الذي يقوم بعملية التدقيق على مقابل أو منفعة للقيام بذلك.

تعتقد الدراسة أن احتمالية وقوع هذا الانحراف منخفضة، وذلك لأن إخضاع بيانات جمركية محددة للتدقيق اللاحق يتم وفقاً لمعايير معينة وفي حالات محددة، وهي البيانات الجمركية ذات التصنيف الأحمر التي تخرج عن صلاحيات المكاتب الجمركية، أو البيانات الجمركية التي تأخذ تصنيف أصفر بشكل متكرر، أو في حال وجود معلومات لدى دائرة الالتزام الجمركي عن مستورد معين بقيامه بالتهرب الجمركي، أو كانت تلك البيانات الجمركية من القطاع أو القطاعات التي حددتها دائرة الالتزام الجمركي لإخضاعها للتدقيق اللاحق، حيث يتم تحويل البيانات، كافة، الخاضعة للتدقيق اللاحق، إلى المسرب الأحمر إلكترونياً من خلال النظام.

مرتفع جداً	مرتفع	متوسط	منخفض	منخفض جداً
------------	-------	-------	-------	------------

أما أثر هذا الانحراف، إن وقع، فهو مرتفع، وذلك نظراً لانعكاساته السلبية على سمعة الإدارة العامة للجمارك، وزعزعة ثقة المستوردين بها، إضافة إلى هدر للمال العام وحرمان الخزينة العامة من أموال كانت ستحصل عليها لوجود فروقات مالية في البيانات الجمركية يتوجب على المستورد دفعها للخزينة.

مرتفع جداً	مرتفع	متوسط	منخفض	منخفض جداً
------------	-------	-------	-------	------------

3. نقطة قرار التلاعب بنتائج التدقيق اللاحق

يمكن تصور الانحراف من خلال إعفاء المستورد من الفروقات المالية المترتبة عليه نتيجة لأعمال التدقيق، أو تخفيض تلك الفروقات نتيجة لوجود تدخلات خارجية، أو نتيجة لوجود واسطة ومحسوبية ومحاباة، أو مقابل حصول الموظف على مقابل أو رشوة للقيام بذلك.

تعتقد الدراسة أن احتمالية وقوع هذا الانحراف منخفضة، وذلك في ظل تعدد الإجراءات والمراحل التي تتم فيها عملية التدقيق، ويشارك فيها موظفون عدة، كما أن الزيارة التي يتم تحديدها للاطلاع على واقع المستورد، لا تتم من قبل موظف واحد، وإنما يتم تشكيل لجنة من قبل عدد من الموظفين (2-4 موظفين)، وتقوم اللجنة في نهاية الزيارة بإعداد تقرير موقع من الأعضاء كافة، ويتم رفع التقرير إلى مدير الدائرة لمراجعته. وفي حال وجود اعتراض من المستورد على قيمة الفروقات المترتبة عليه نتيجة أعمال التدقيق، وعدم اقتناع الدائرة بالاعتراض المقدم من قبله، يتم تحويل الاعتراض إلى دائرة أخرى وهي دائرة القيمة في الإدارة العامة للجمارك، أو رفع السرية عن تحويلاته المالية من الجهات ذات العلاقة، وإذا لم يقتنع التاجر بالنتيجة التي خلصت إليها دائرة القيمة بعد دراسة الاعتراض، يحول الملف إلى الدائرة القانونية في وزارة المالية تمهيداً لإحالاته للتحقيق والمحاكمة أمام النيابة والمحكمة المختصة، وبالتالي يوجد فصل واضح في الصلاحيات، وخضوع نتيجة التدقيق والاعتراض عليه لإجراءات رقابية متعددة.

مرتفع جداً	مرتفع	متوسط	منخفض	منخفض جداً
------------	-------	-------	-------	------------

أما أثر هذا الانحراف، إن وقع، فهو مرتفع، وذلك نظراً لانعكاساته السلبية على سمعة الإدارة العامة للجمارك، وزعزعة ثقة المستوردين بها، إضافة إلى هدر للمال العام وحرمان الخزينة العامة من أموال كانت ستحصل عليها لوجود فروقات مالية في البيانات الجمركية يتوجب على المستورد دفعها للخزينة.

مرتفع جداً	مرتفع	متوسط	منخفض	منخفض جداً
------------	-------	-------	-------	------------

مواجهة مخاطر الفساد في إجراءات عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس (إجراءات تسجيل البيان الجمركي وتنظيمه، وإجراءات التدقيق لدى دائرة الالتزام الجمركي)

إن مواجهة مخاطر الفساد في تسجيل البيانات الجمركية وتنظيمها لدى المكاتب الجمركية، وإجراءات التدقيق عليها لدى دائرة الالتزام الجمركي، تتطلب مزيجاً من الحلول القانونية والتقنية والإدارية، انطلاقاً من كون العملية مركبة، وليست مجرد سلوك فردي، وذلك من خلال:

1. الأتمتة الإلكترونية لمسارات البيان الجمركي كافة (وهذا ما هو مطبق حالياً)، على خلاف ما كان سابقاً، حيث كان يتم التعامل مع البيانات الجمركية بطريقة يدوية، وذلك لتقليل تدخل العنصر البشري إلى أدنى قدر ممكن.
2. التصنيف الإلكتروني للبيانات الجمركية (أخضر، أصفر، أحمر) لغايات التدقيق وإعادة التقييم، بحيث يتم التصنيف بناء على المعيار الاسترشادي للقيمة المؤتمت إلكترونياً على النظام المعمول به في الإدارة العامة للجمارك والمكوس.
3. نشر المعايير التي يتم بموجبها بناء المعيار الاسترشادي للقيمة، وذلك لتعزيز الشفافية في العمل الجمركي.
4. تطبيق مبدأ العيون الأربع (FOUR-EYES PRINCIPLE)، وذلك من خلال إخضاع البيان الجمركي للمراجعة من قبل موظفين اثنين على الأقل لتلافي التلاعب الفردي من جهة، ولكونه معياراً يستخدم عالمياً لتحليل المخاطر من جهة أخرى.
5. الحد من السلطة التقديرية لموظفي الجمارك من خلال تحديد الضوابط والمعايير التي تمارس في فلكها تلك السلطة التقديرية، انطلاقاً من كون السلطة التقديرية غير المقيدة تشكل بيئة خصبة للفساد.
6. الفصل في المهام والصلاحيات بين موظفي الجمارك، لمنع السيطرة الكاملة للموظف الواحد على العملية الجمركية بكاملها.
7. إخضاع عملية تقييم البيانات الجمركية للرقابة والتدقيق داخلياً من قبل الإدارة العامة للرقابة والتدقيق في وزارة المالية، وخارجياً من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية.
8. إشراك القطاع الخاص والغرف التجارية وذوي الخبرة والاختصاص في تقييم الأداء الجمركي، وذلك تعزيزاً للشفافية من جهة، وإيجاد حلول للمشاكل الواقعية من جهة أخرى.

استهدفت هذه الدراسة تقييم مخاطر الفساد المحتملة في عمل الإدارة العامة للجمارك والمكوس، وذلك في مجالين هما: تسجيل وتنظيم البيانات الجمركية، والتدقيق اللاحق على البيانات الجمركية، وذلك من خلال عرض سير وإجراءات العمل في كل مجال من هذين المجالين للتعرف على نقاط إقرار المؤثرة في كل منهما، ومحاولة التنبؤ بالانحرافات التي قد تتخلل تلك القرارات، وقياس احتمالية وقوعها مستقبلاً، والآثار السلبية المترتبة عليها.

ولغايات تحقيق أهداف الدراسة وجمع المعلومات المتعلقة بها، فقد تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي، إضافة إلى استخدام أداة منهجية تتمثل في أداة المقابلة التي استهدفت عدداً من الموظفين العاملين في الإدارة العامة للجمارك والمكوس من مستويات وظيفية مختلفة. وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نعرضها على النحو الآتي:

النتائج:

1. الأتمتة الإلكترونية للمسارات كافة التي يمر من خلالها البيان الجمركي لدى الإدارة العامة للجمارك والمكوس.
2. الفصل في الصلاحيات والمهام للموظفين العاملين في المكاتب الجمركية، حيث لا يتحكم موظف واحد في مسارات البيان الجمركي كافة، وإنما يمر البيان الجمركي في مراحل عدة وعلى موظفين عدة، لكل منهم صلاحيات محددة ويمارسها من خلال النظام الإلكتروني المعمول به في الجمارك.
3. تضم الإدارة العامة للجمارك والمكوس العديد من الدوائر المساندة للمكاتب الجمركية في عملها كما هو الحال في دائرة المخاطر، ودائرة القيمة، ودائرة الالتزام الجمركي، حيث يتكامل عمل هذه الدوائر من أجل تعزيز فعالية التقييم الحقيقي والعادل للبيانات الجمركية للحد من التهرب الجمركي من ناحية، ولتعزيز الرقابة المتبادلة في عمل تلك الدوائر من ناحية أخرى.
4. غياب السيطرة الفلسطينية على المعابر والحدود، بما يقيد قدرة الجمارك الفلسطينية على تنفيذ سياسة جمركية مستقلة وفعالة، ويحد من إمكانياتها في الرقابة والتحصيل.
5. يتحكم الجانب الإسرائيلي نتيجة سيطرته على المعابر والحدود في تنظيم البيانات الجمركية للبضائع المستوردة إلى السوق الفلسطيني، الأمر الذي من شأنه حدوث تلاعب في المعلومات الواردة في البيان الجمركي؛ سواء من حيث نوعية البضائع المستوردة، وعددها، وقيمتها، وذلك قبل تحويل البيانات الجمركية إلى الجانب الفلسطيني.
6. ضعف السيطرة الميدانية على جميع محافظات الوطن، ولا سيما في مناطق (C)، الأمر الذي يضعف الرقابة على المكلفين، ويسهل التهرب والتهريب، بما ينعكس سلباً على قيمة الإيرادات الجمركية الواردة إلى الخزينة العامة.
7. احتجاز إيرادات الجمارك وإخضاعها لخصومات غير مبررة، ما يؤثر سلباً على الاستقرار المالي، ويقوّض قدرة الجمارك على التخطيط والقيام بمهامها.
8. قدم التشريعات النازمة للعمل الجمركي، وعدم مواكبتها للتطورات وأفضل الممارسات الدولية، حيث ما زالت الإدارة العامة للجمارك تعمل بموجب قوانين مضى عليها عشرات السنين، ولم يتم إقرار تشريعات جمركية تراعي التطورات المتلاحقة في هذا المجال.
9. تأخر الإجراءات القضائية، وبطء الفصل في المنازعات الجمركية؛ سواء لدى النيابة العامة أو لدى محكمة الجمارك.

10. عدم الكفاية العددية للكادر الجمركي، والضعف النوعي في بعض التخصصات، إضافة إلى نقص اللوجستيات والتجهيزات الأساسية اللازمة لتنفيذ المهام بكفاءة، وذلك قياساً مع حجم وضغط العمل الواقع على العاملين في الإدارة العامة للجمارك والمكوس.

11. ضعف التكامل والتنسيق المؤسسي ما بين وزارة المالية والتخطيط من جهة، والجهات الحكومية ذات العلاقة من جهة أخرى؛ كوزارة الاقتصاد، ووزارة النقل والمواصلات، مع الجهات الحكومية ذات العلاقة، إضافة إلى غياب الرابط الإلكتروني بين هذه الجهات، الأمر الذي من شأنه الحد من فاعلية إنفاذ القوانين وتبادل المعلومات، علماً أن الإدارة العامة للجمارك والمكوس قامت بربطهم على نظام تواصل لمنحهم إمكانية الاطلاع على ما يحتاجونه من الوزارات الشريكة.

12. غياب هيكل تنظيمي إداري واضح يحدد مراكز المسؤولية في وزارة المالية والتخطيط، وصلاحيات الكوادر، ونقاط اتخاذ القرار.

13. عدم وجود نظام فعال للحوافز والترقيات للعاملين في الإدارة العامة للجمارك والمكوس، ما ينعكس سلباً على الدافعية، وتطوير الأداء، والاستقرار الوظيفي.

التوصيات:

1. تحديث وتطوير التشريعات الجمركية السارية في فلسطين بما ينسجم مع الواقع الفلسطيني من جهة، ومع المعايير الدولية والتطورات العالمية المتسارعة في هذا المجال من جهة أخرى.

2. تحديث دليل إجراءات العمل لدى الإدارة العامة للجمارك والمكوس للعام 2013، ونشر الدليل للجمهور بوسائل النشر المتاحة تعزيزاً لشفافية العمل من جهة، وتكريساً لمبدأ الحق في الحصول على المعلومات من جهة أخرى.

3. تطوير الهيكل التنظيمي والإداري في وزارة المالية والتخطيط، من خلال التحديد الواضح لمراكز المسؤولية، والصلاحيات المناطة بمختلف المستويات الوظيفية، والفصل في الصلاحيات المتعلقة بالإجراءات التنفيذية المتعلقة بالبيانات الجمركية وإجراءات الرقابة والتدقيق عليها.

4. رفد الإدارة العامة للجمارك والمكوس بالعدد الكافي من الموظفين ذوي الخبرة والمهارة بما يتناسب مع حجم العمل، وإخضاع الموظفين لدورات تدريبية لتعزيز قدراتهم وتطوير كفاءتهم، ووضع نظام فعال للحوافز والعلاوات والترقيات بما ينعكس إيجاباً على فاعلية الموظفين ودافعيتهم للعمل، ويحافظ على الاستقرار الوظيفي لهم.

5. تدريب العاملين في الإدارة العامة للجمارك والمكوس على قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 والأنظمة المساندة لهم، لا سيما نظام الهدايا، ونظام الإفصاح عن تضارب المصالح، ونظام حماية المبلغين والشهود وإقرارات الذمة المالية، وذلك لرفع وعيهم وتحسينهم من شبهات الفساد التي قد تقع أثناء العمل الجمركي.

6. تعزيز أنظمة تكنولوجيا المعلومات وتطويرها، واستخدام تقنيات الذكاء الاصطناعي في العمل الجمركي، وأتمتة الإجراءات الجمركية كافة، بما يحد من التدخل البشري قدر الإمكان.

7. الربط البيئي الإلكتروني بين الإدارة العامة للجمارك والمكوس من جهة، وبين الجهات الحكومية ذات العلاقة كوزارة الاقتصاد، ووزارة الصناعة، ووزارة النقل والمواصلات، ووزارة الزراعة، ومؤسسة المواصفات والمقاييس، من جهة أخرى، بما يساعد على إنفاذ القانون من جهة، وسهولة تدفق المعلومات وتبادلها بين تلك الجهات من جهة أخرى.

8. الأرشفة الإلكترونية للبيانات والمعاملات الجمركية كافة، ليتسنى الرجوع إليها بكل يسر وسهولة لغايات الفحص والتدقيق.

9. التدوير الوظيفي للعاملين في المكاتب الجمركية؛ وذلك تلافياً لبناء أي علاقات قد تحمل في طياتها شبهات تضارب المصالح.

أ- التشريعات:

1. قانون الجمارك لسنة 1929 وتعديلاته.
2. قانون الجمارك والمكوس رقم (1) لسنة 1962.
3. قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998 وتعديلاته.
4. قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.
5. قرار بقانون رقم (2) لسنة 2016 بشأن الضابطة الجمركية.
6. قرار بقانون رقم (23) لسنة 2018 بتعديل قانون الجمارك لسنة 1929 وتعديلاته، وقانون الجمارك والمكوس رقم (1) لسنة 1962 وتعديلاته.
7. تعليمات وزير المالية رقم (1) لسنة 2011 بشأن إصدار البيان الجمركي وتنظيم الإدخال المباشر (DTI) على النظام المحوسب للإجراءات الجمركية (تواصل).
8. بروتوكول باريس الاقتصادي.

ب- الدراسات والأدلة:

1. د. ذياب جرار. «أثر تطبيق نظام أتمتة الإجراءات الجمركية المحوسبة على الأداء الجمركي الفلسطيني»، بحث منشور في مجلة الأبحاث المالية والمصرفية، المعهد المصري الفلسطيني، العدد الأول- آذار 2014.
2. حسين أبو صلاح. مدى عدالة السياسة الجمركية على السلع والمنتجات في فلسطين، (رسالة ماجستير)، نابلس: جامعة النجاح الوطنية، 2013.
3. دليل إجراءات الجمارك والمكوس للعام 2013.
4. دليل الإطار المفاهيمي لتقييم مخاطر الفساد، 2018، undp.

ج- المقابلات:

1. مقابلة مع فهمية حجي، مدير عام الجمارك والمكوس في وزارة المالية والتخطيط.
2. مقابلة مع عصمت صوالحة، مدير مكتب جمارك رام الله.
3. مقابلة مع عائشة شحادة، مدير دائرة المخاطر في الإدارة العامة للجمارك والمكوس.
4. مقابلة مع نورا اللولو، مدير دائرة الالتزام الجمركي في الإدارة العامة للجمارك والمكوس.
5. مقابلة مع علاء عدوان، مدير دائرة القيمة في الإدارة العامة للجمارك والمكوس.

AMAN
Transparency Palestine



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد».

يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647
هاتف: 022989506 - 022974949 فاكس: 022974948
غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث
هاتف: 082884767 تلفاكس: 082884766
الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org



هذا المشروع بدعم من



EUROPEAN UNION
الاتحاد الأوروبي