



تكوين

فريق عمل

إداره مخاطر الفساد فى قطاع الجمارك

CRMC Task Force

Corruption Risk Management
in Customs Sector

مهمة الفريق **التجهيز لأنقاذ كيان هام جدا معرض لخطر الفساد** الكيان اسمه الجمارك

والتجهيز يشمل الدرايه الكامله بعناصر المهمة:

- | | |
|-------|-------------------------------------|
| أولا | مفهوم الفساد |
| ثانيا | المخاطر وكيفية تقييمها وأسلوب عرضها |
| ثالثا | عناصر استراتيجيه تخفيض المخاطر |



Empowered lives.
Resilient nations.

دليل التدريب على تقييم مخاطر الفساد في قطاع الجمارك

المشروع الاقليمي للأمم المتحدة لمكافحة الفساد
وتعزيز النزاهة في البلدان العربية



2018

الإطار العام

أولاً: التعريفات المستخدمة
(التقييم – المخاطر – الفساد)

ثانياً: قطاع الجمارك
(الوظائف – الأهداف وآلية تحقيقها – خصوصية القطاع)

ثالثاً: تقسيم قطاع الجمارك الى نقاط قرار

رابعاً: التعريف بمفهوم دوره وأداره المخاطر

أولاً: التعريفات المستخدمة

1- التقييم (احتماليه + تأثير)

هى عملية تقييم احتمال وقوع الحدث الذي قد يؤدي إلى الفساد وأثره على 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.

ويتم تقييم مستوى المخاطر من خلال :

1- احتمال وقوع الحدث

2- مدى تأثيره على النتائج المستهدفة

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

heat map matrix

وهناك علاقه وثيقه بين تقييم مخاطر الفساد و**نقاط القرار المحددة**.

الإحتمالية

العلاقه 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 نفسية (التبرير)

الضوابط

السياسة العامة لمكافحة الفساد
قيادة أخلاقية
معيار الجدارة والكفاءة في الموارد البشرية
التصريح بالثروة والمصالح
إدارة تعارض المصالح
حماية المبلغين عن الفساد

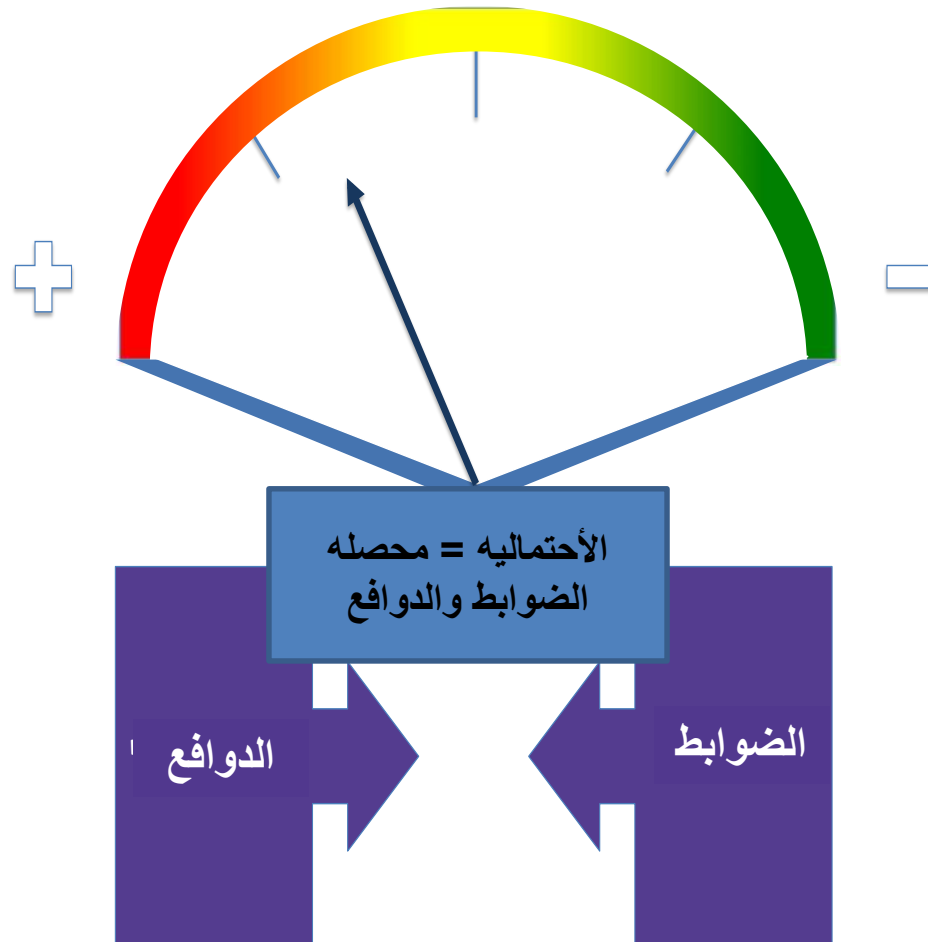
الضمانات و التوازنات
الفصل على مستوى الهياكل
الفصل على مستوى العمليات

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 إحصائية وقوع الحدث

الإحصائية تقاس بمحصلة الضوابط والدوافع
ويتم تقييمها غالبا على أساس:

قوي جدا - قوي - معتدل - ضعيف - ضعيف جدا

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

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 خساره التي 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

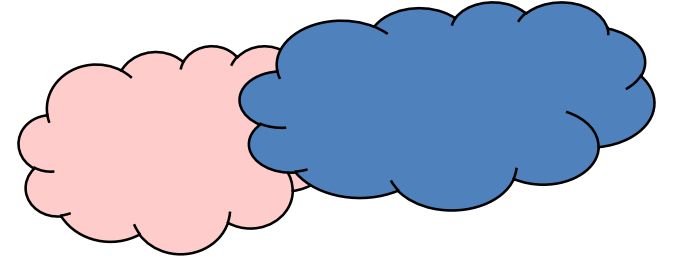
ما هي الفوائد المترتبة على اعداد هذه المصفوفة؟

بعض الفوائد

بالإضافة إلى وضع تصورا لكيفية تحديد أولويات المخاطر، والكشف عن التهديدات التي تتطلب اهتمام الإدارة العليا

تفيد في:

- 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 مناسباً 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 بإيجاد الحلول للتخفيف من تلك المخاطر.**



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



2-المخاطر

ما مفهوم المخاطر؟

ماهي مصادر تحديدھا؟

ماهي المخاطر؟

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

بعض مصادر رصد المخاطر

- (1) تقارير عناصر المكافحه الجمركية
- (2) تقارير الرقابه الداخليه
- (3) محاضر الضبط
- (4) خبرات التجارب السابقه
- (5) استطلاعات الرأي والاستبيانات
- (6) شكاوى / اقتراحات من الموظفين
- (7) التغذية العكسيه من المتعاملين وأصحاب المصلحه الآخرين
- (8) ورش عمل والعصف الذهني لتبادل الأفكار لاستكشاف مخاطر الفساد
- (9) تقارير الجهات الخارجيه المحليه
- (10) أساليب المراقبه المباشرة
- (11) التقارير الدوليه

3- الفساد

يجب أن نفرق بين الفساد نفسه والعوامل التي تؤدي إلى الفساد.

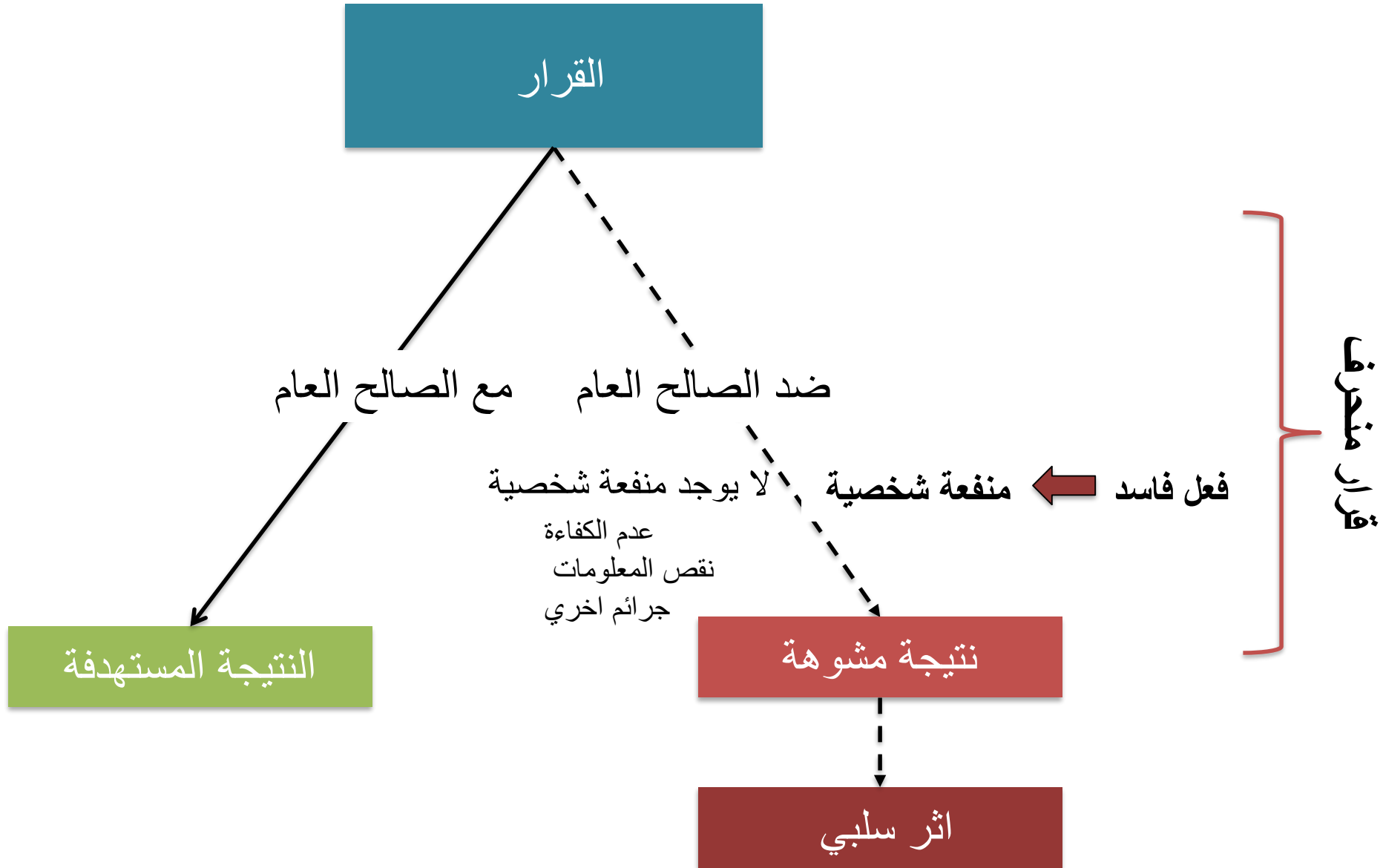
مفهوم الفساد من منظور المخاطر:

يمكن إستخلاص النقاط الآتية:

القرار

القرار الرشيد ← نتيجة مستهدفة

القرار غير الرشيد ← نتيجة مشوهة



ثانيا: قطاع الجمارك

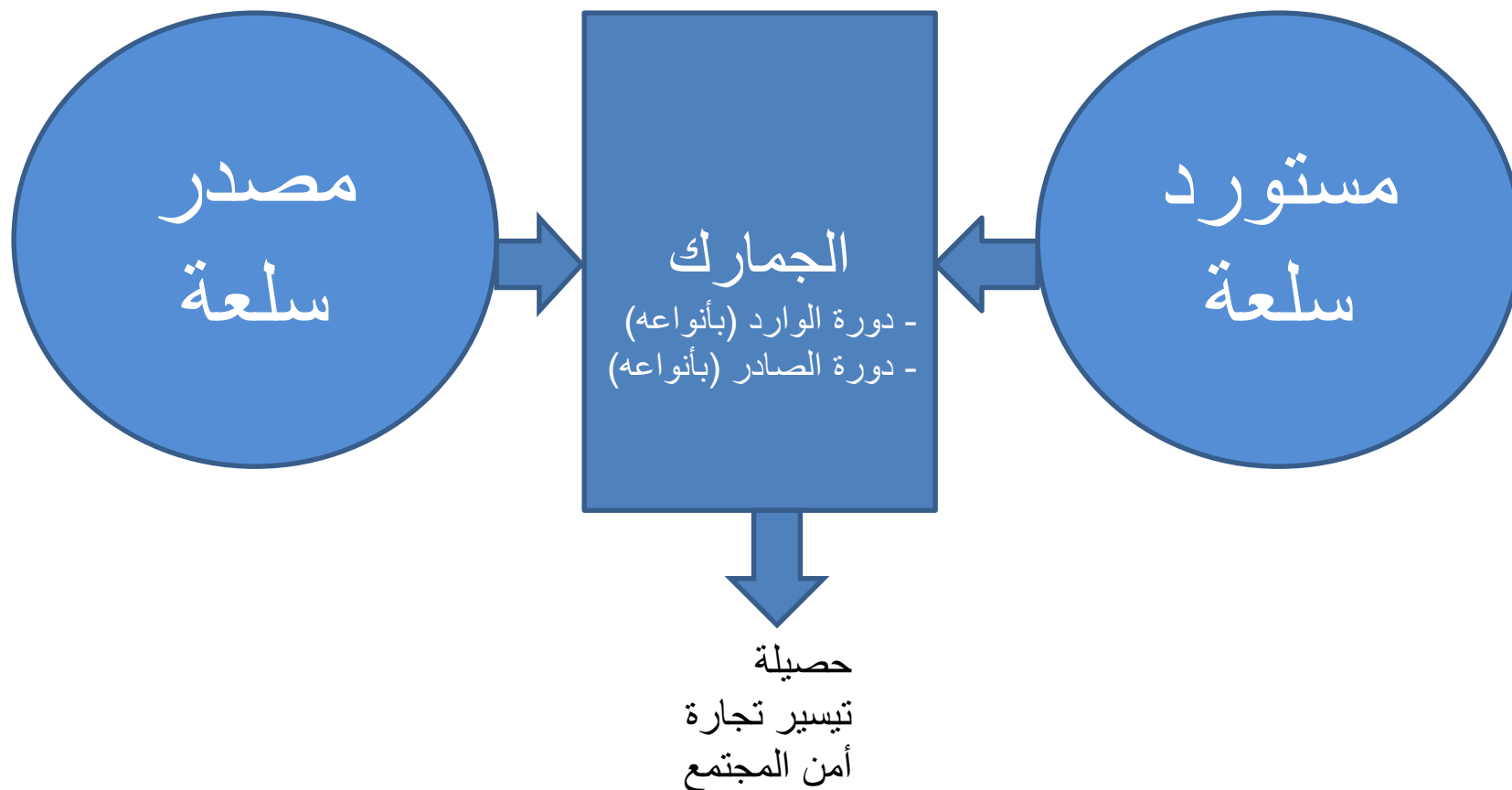
1- الوظيفة

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

وهي أيضا أداة هامة من الأدوات المالية تستخدمها الدول بوسائل متعددة لتحقيق أهداف **مالية** و **اقتصادية** و **اجتماعية** و **تجارية** و **بيئية**.

وبالتالى فهي تتعامل مع العديد من القوانين ومسئولة عن حسن تطبيقها.

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



ماهي أنواع الأنظمة المستخدمة؟

أولاً: أنظمة الوارد

ثانياً: أنظمة الصادر

هل توجد علاقة بين أنظمة الوارد والصادر؟

2- أهداف قطاع الجمارك

ماهي الأهداف المطلوب تحقيقها من خلال العمل الجمركي؟

ما هي أولويات تحقيق هذه الأهداف؟

الأهداف

- 1- هدف مالى (كفاءه التحصيل – حمايه الايرادات – العداله)
- 2- هدف اقتصادى (الاتفاقيات – الاستثمار – خفض تكلفه الصفقات)
- 3- هدف تجارى (تسيير التجاره – النظمه الخاصه - ...)
- 4- هدف اجتماعى
- 5- هدف بيئى

مثال توضيحي

الأهداف الماليه

تتحقق من خلال أداء وظائف العمل التنفيذي والتي يترتب عليها :
تحصيل الضرائب والرسوم وفقا للقوانين.
حمايه إيرادات الدوله من خلال ضمان سداد الرسوم والضرائب المستحقه.
تحقيق العداله الضريبيه من خلال المساواه بين المتعاملين

هذه الأهداف تتحقق عن طريق مجموعه من القرارات الرشيده التي تحقق الأتى :
حصيله جمركيه لصالح الدوله – مكافحه التهرب المالى – عداله ضريبيه بين كافه المتعاملين.

القرارات غير الرشيده تؤدى الى نتائج مشوهه ينتج عنها:
نقص الحصيله – ذبوع التهرب المالى – عدم وجود عداله ضريبيه مما يساعد على أنتشار الفساد.

ونقاط القرار هى مراحل دوره الأفراج المحدده!
وهى نفسها نقاط تقييم مخاطر الفساد فى قطاع الجمارك!

آليه تحقيق الأهداف

أهداف الجمارك تتحقق من خلال أداء وظائف ومهام.
وتنفيذ هذه المهام يكون من خلال اتخاذ مجموعه من القرارات.
القرارات الجمركية الرشيدة تؤدي الى نتائج تصب في اتجاه الصالح العام وتحقق
النتيجة المستهدفة.
والقرارات الجمركية غير الرشيدة (سواءا كانت بقصد تحقيق أى منفعة شخصيه أم
لا) لاتصب في اتجاه الصالح العام وتؤدي الى نتيجة مشوهة تؤثر سلبا بدرجة أو
بأخرى على كفاءه تحقيق هدف أو أكثر من أهداف قطاع الجمارك.

3- خصوصيه قطاع الجمارك

ما شكل بيئه عمل الموظف الجمركي؟

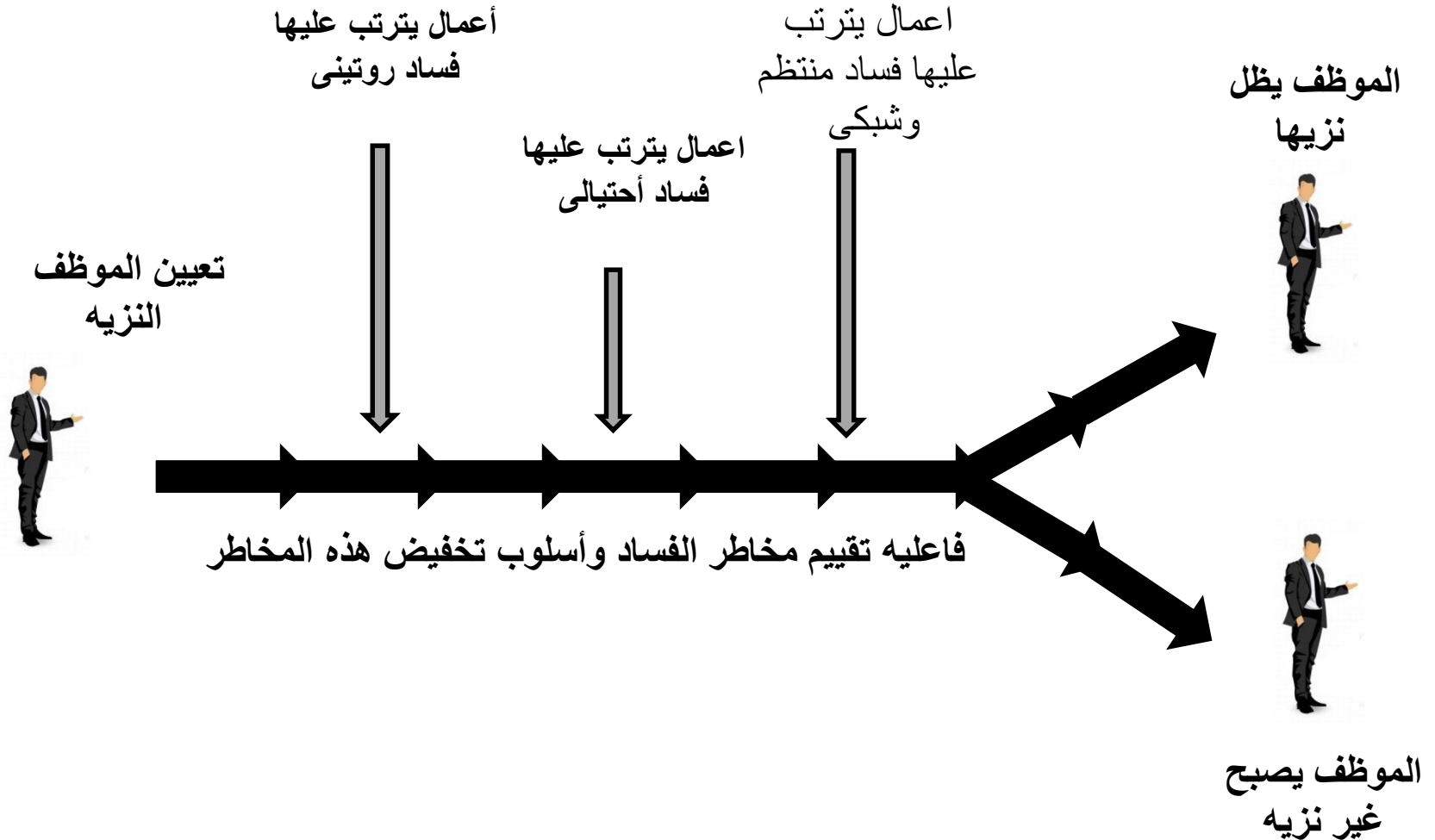
ما هو مجال تعامل الموظف الجمركي؟

الى أى مدى يعتبر قطاع الجمارك عرضه للفساد؟

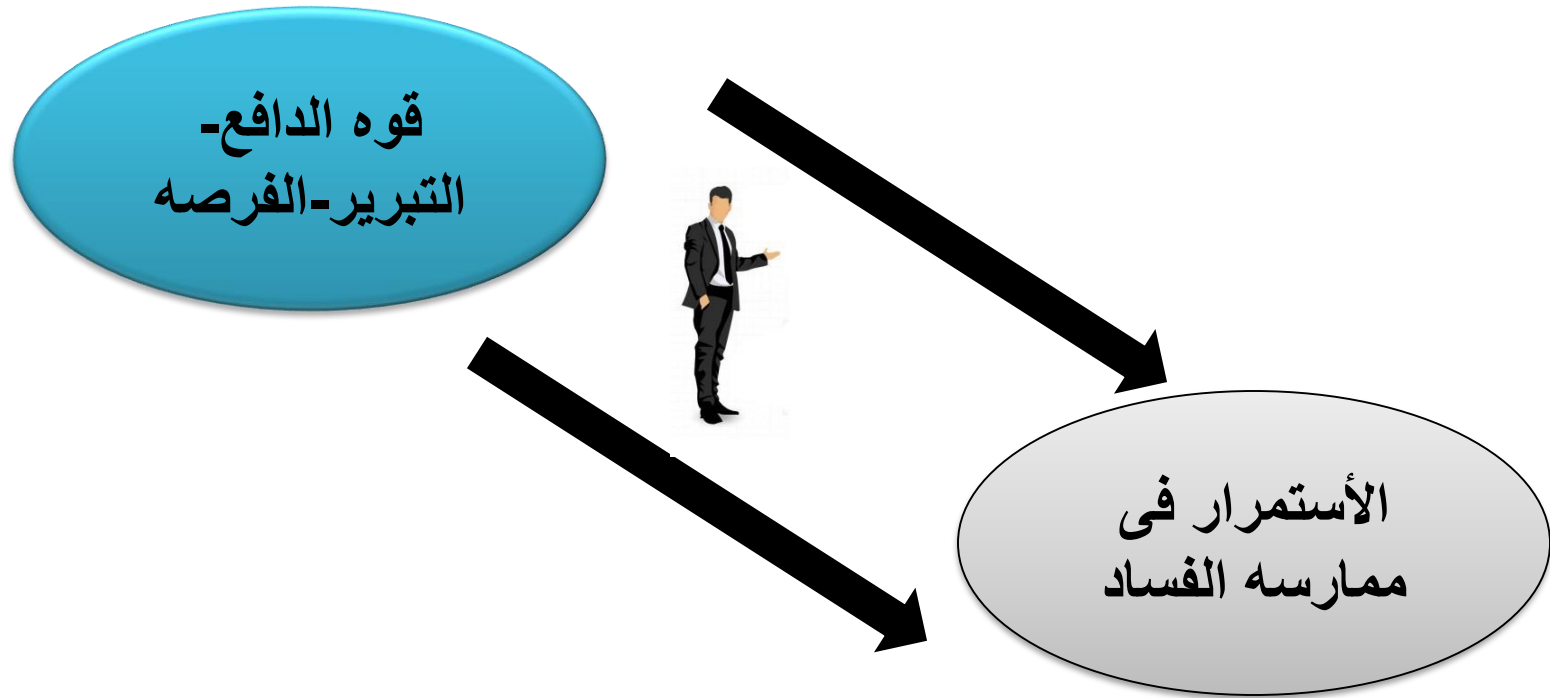
ماهى الممارسات الفاسده الممكن حدوثها؟

ماهى الآثار السلبيه للفساد فى الجمارك؟

مفترق الطريق



الاستمرارية فى التنازل



ثالثاً :

تقسيم قطاع الجمارك الى نقاط قرار

العمل الجمركى

ينقسم العمل الجمركى الى :

1- عمل جمركى دايم (شئون ماليه – اداريه – قانونيه – موارد بشرية -).

2- عمل جمركى تنفيذى (وارد بأنواعه – صادر بأنواعه)



أهداف قطاع الجمارك تتحقق من خلال الوظائف المحدده بالهيكل التنظيمي للقطاع ويتم تنفيذ المهام عن طريق اتخاذ مجموعه من القرارات وفقا للسلطة الممنوحة.. وتتوقف درجه كفاءه تحقيق الأهداف على مدى فاعليه القرار المتخذ وتحقيقه للصالح العام.

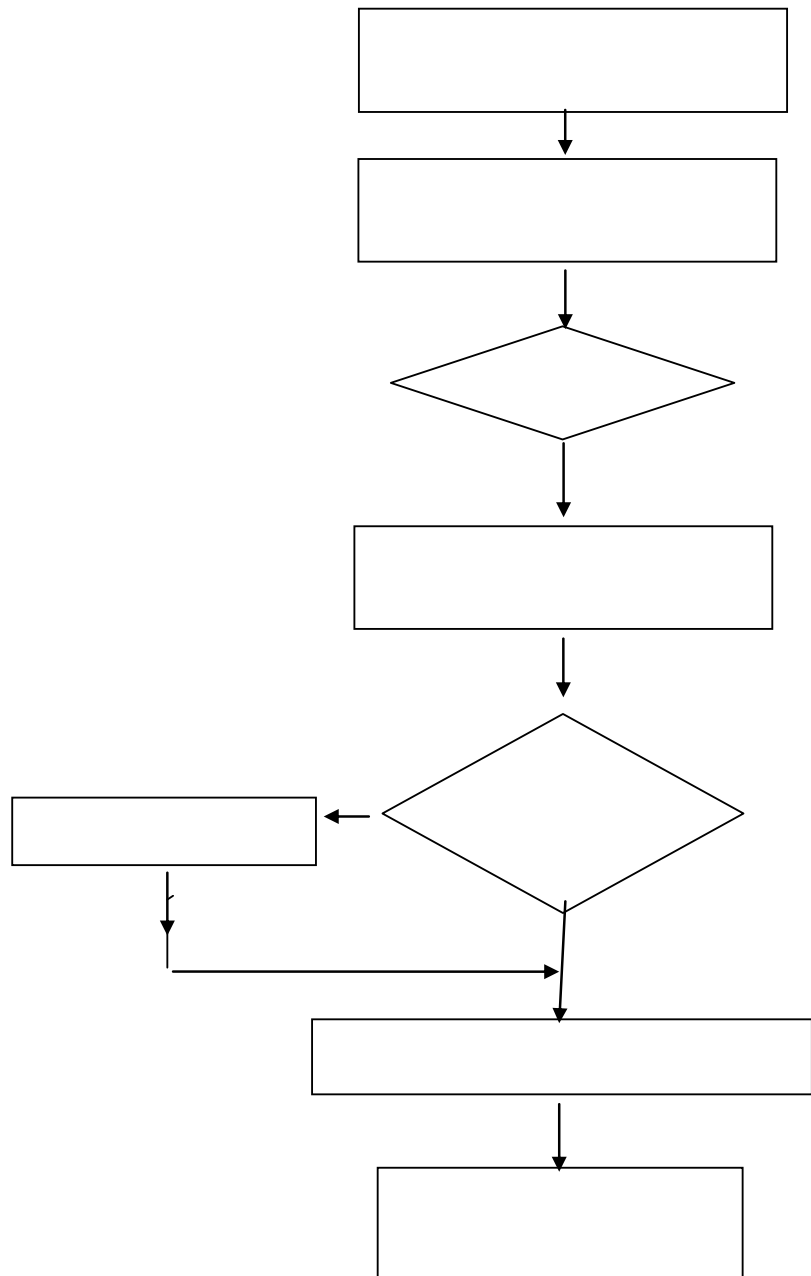
العمل الجمركى التنفيذى

العمل الجمركى يحكمه قانون متخصص ويرتبط به العديد من القوانين الأخرى ذات الصله.

يتم إصدار لائحته تنفيذيه لقانون الجمارك من خلال الوزير المختص.
وفقا لتقسيمات الهيكل التنظيمى تقوم الإدارة المختصة بإصدار دليل للأجراءات الجمركيه يحدد مراحل عمليه الإفراج عن الواردات وكذلك مراحل عمليه التصدير بأنواعه المختلفه.

وهذه الخطوات يتم تمثيلها على شكل خريطة تدفق الأجراءات
(flow chart)

وتحدد **نقاط القرار** فى الانتقال من مرحله الى مرحله التالىه فى كل نظام جمركى



أر

له صلاحية

لها محددات
ومواصفات

مستورد-
مصدر

سلعة

موظفو
الجمارك
(مراحل عملية
الافراج)

مستندات الشحن

خطوات متتالية-تتطلب مخلص
جمركي

مناطق اتخاذ القرار
(صادر- وارد)

الوارد النهائي بغرض الأتجار

التعريف بهذا النظام

قانون الجمارك ولأئحته التنفيذية

مراحل دوره الأفراج وتحديد نقاط القرار المحتمل والقرارات
غير الرشيدة فى مجال " الأفراج عن الوارد النهائي بغرض
الأتجار".

مراحل دوره الأفراج

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

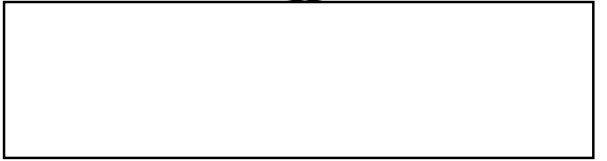
تنتهى هذه الدورة بمرحلة تسلم اذن الأفراج وخروج البضائع
من الدائره الجمركيه.

ماهى هذه المراحل؟

ماهى المستندات المطلوبه؟

هل توجد جهات ينبغى العرض عليها قبل الأفراج؟

المرحلة الأولى (المستورد)
تجهيز وتسليم ملف المستندات مرحلة أساسيه



المرحلة الأخيره
السماح بخروج البضائع



نقاط القرار وأحتمال خطر الفساد

لايجوز الانتقال من مرحله الى مرحله التالیه الا بعد أستيفاء كافه متطلبات هذه المرحلة.

لابد من إجراء المراجعة الكافیه للمرحله السابقيه قبل تنفيذ المرحله الحالیه.

نقاط القرار وأحتمال وقوع خطر الفساد

مسلسل	المرحلة	المسئول عنها	نقاط القرار	أفعال الفساد	القرارات غير الرشيدة -أحتمالات الخطر
1	أدراج البيانات تقديم ملف المستندات	المستورد			
2	فحص ملف المستندات	الجمارك	كفايه وصحه المستندات		قبول مستندات غير كافيه قبول مستندات غير صحيحه طلب مستندات غير ضروريه
3					

مثال تدريبي لتقييم احتمال الخطر وأثره وتمثيله على مصفوفة المخاطر

القرارات غير الرشيدة	نقطة القرار
	الأفعال الفاسدة خروج البضائع

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

مثال تدريبي لتقييم احتمال الخطر وأثره وتمثيله على مصفوفة المخاطر

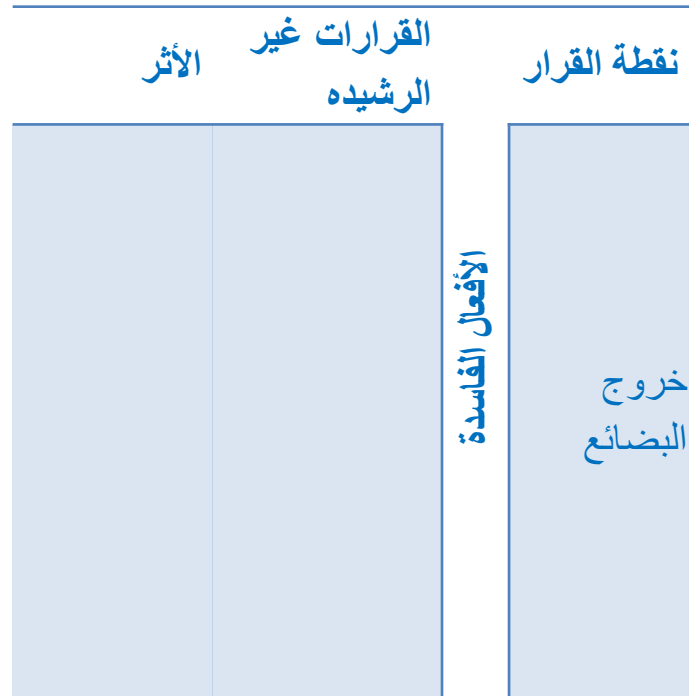
القرارات غير الرشيدة	نقطة القرار
السماح بالخروج بدون إذن الأفراج المعتمد. السماح بالخروج دون مطابقه إذن الأفراج بالبضائع المفرج عنها	الأفعال الفاسدة خروج البضائع

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



مقياس الأثر



راجع:
محاضر التهريب
الحصيلة

بضائع مجهولة المصدر في الأسواق

تقييم الأثر حول نقطة القرار: خروج البضائع

نقطة القرار	القرارات غير الرشيدة	الأثر
خروج البضائع	السماح بالخروج بدون إذن الإفراج	الحصيلة
	المعتمد	الأمن
	السماح بالخروج دون مطابقه أذن الإفراج	البيئة
	بالبضائع	التجاره
	المفرج عنها	

1. عدد الأهداف القطاعية التي تأثرت خروج البضائع بطريقه غير طبيعيه يؤثر على العديد من الأهداف :

- الهدف المالى (الحصيله-العداله-حمايه الإيرادات)
- الهدف التجارى(مكافحه التهريب-الأحصائيات-تشجيع الملتزمين)
- الهدف الاجتماعى(أمن المجتمع- الغش التجارى-المخدرات-المفرقات)
- الهدف البيئى (دخول مواد تؤثر على البيئة)

الأثر فى نقطة القرار المحددة "قوى جداً"



راجع:
محاضر التهريب
الحصيله
بضائع مجهوله المصدر فى الأسواق

الإحتماليه

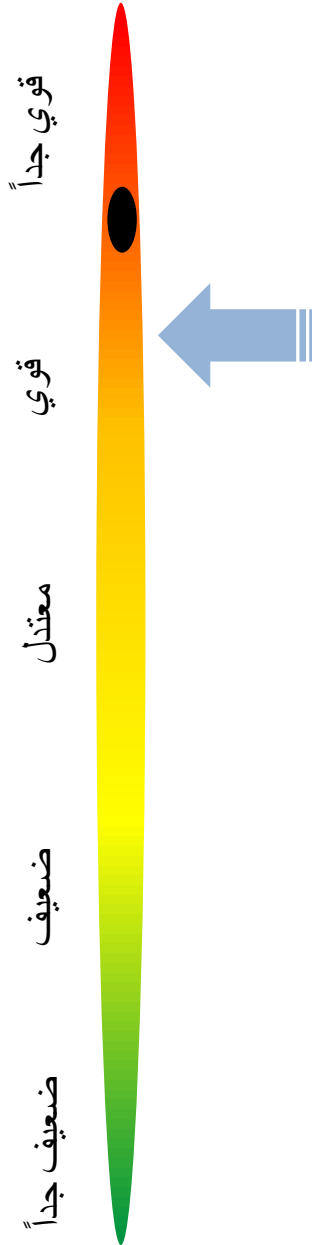
1- تقييم الضوابط

2- تقييم الدوافع

إذا كان خروج البضائع بدون إذن إفراج أو بدون المطابقه بين
إذن الإفراج ونوعية البضائع الخارجه من بوابه الجمارك
أجراء متكرر وخصوصا فى المواقع النائيه وغير المميكنه
وفى الأوقات المتأخره.

فإن هذا يعكس غياب نظم الرقابه (ضعف الضوابط) ويعكس
مما يخلق بيئه مهيئه وفرصا لممارسه الفساد (قوه الدوافع).

مقياس الاحتمالية



ضوابط ضعيفة (وقائية ورادعة ضد الفساد)

دوافع قوية (مشجعة على الفساد)

إذن الإحتمالية قوية أو قوية جداً

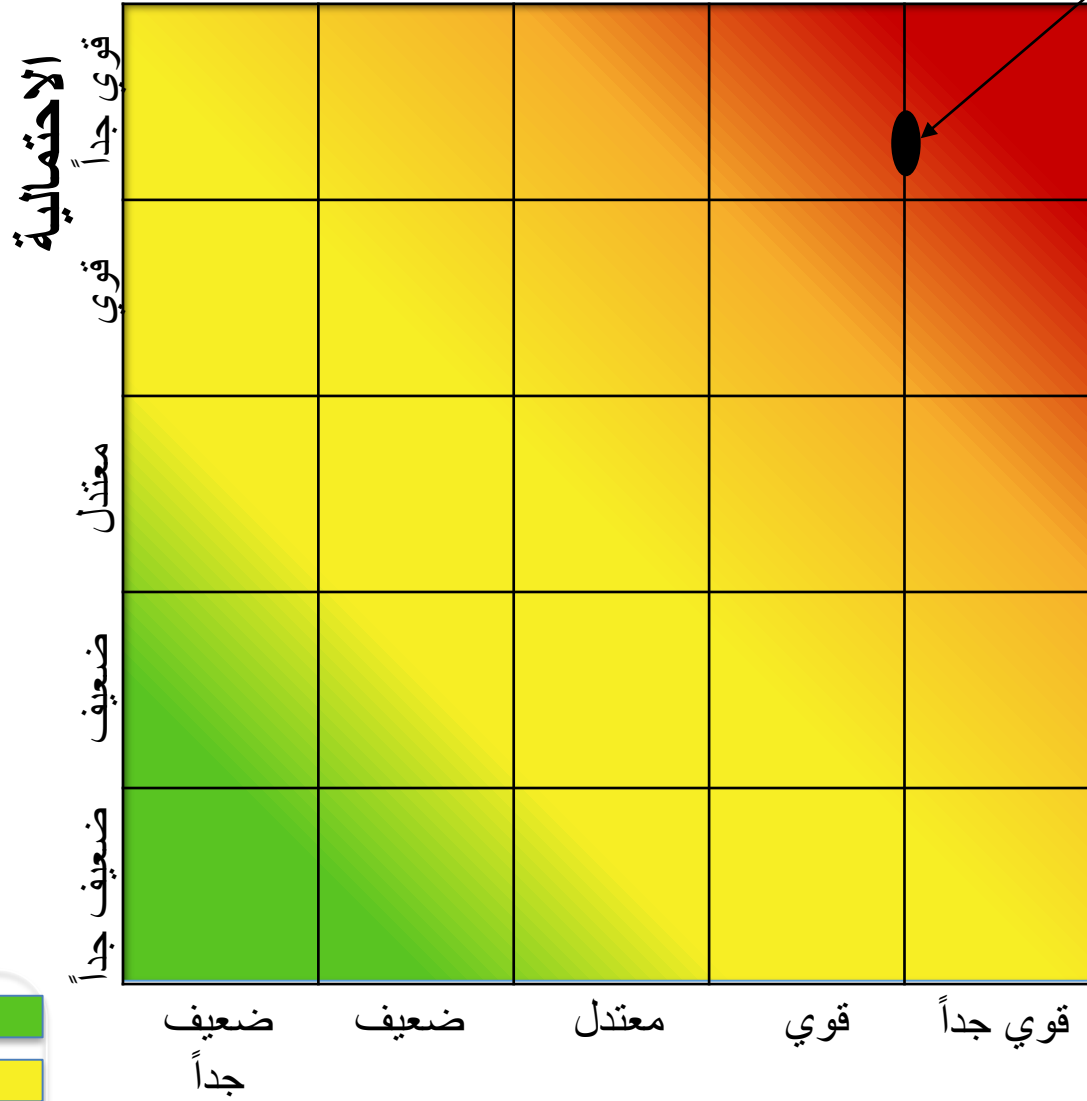
الإحتماليه والتاثير

إذن هناك احتمال قوى نتيجه ضعف الضوابط وقوه الدوافع عند اتخاذ قرار غير رشيد عند نقطه قرار خروج البضائع من المنفذ الجمركى.

وهناك تاثير قوى اذا تم اتخاذ نفس هذا القرار.

وبالتالى يكون التمثيل على خارطه المخاطر كالاتى:

خروج البضائع من الجمرک

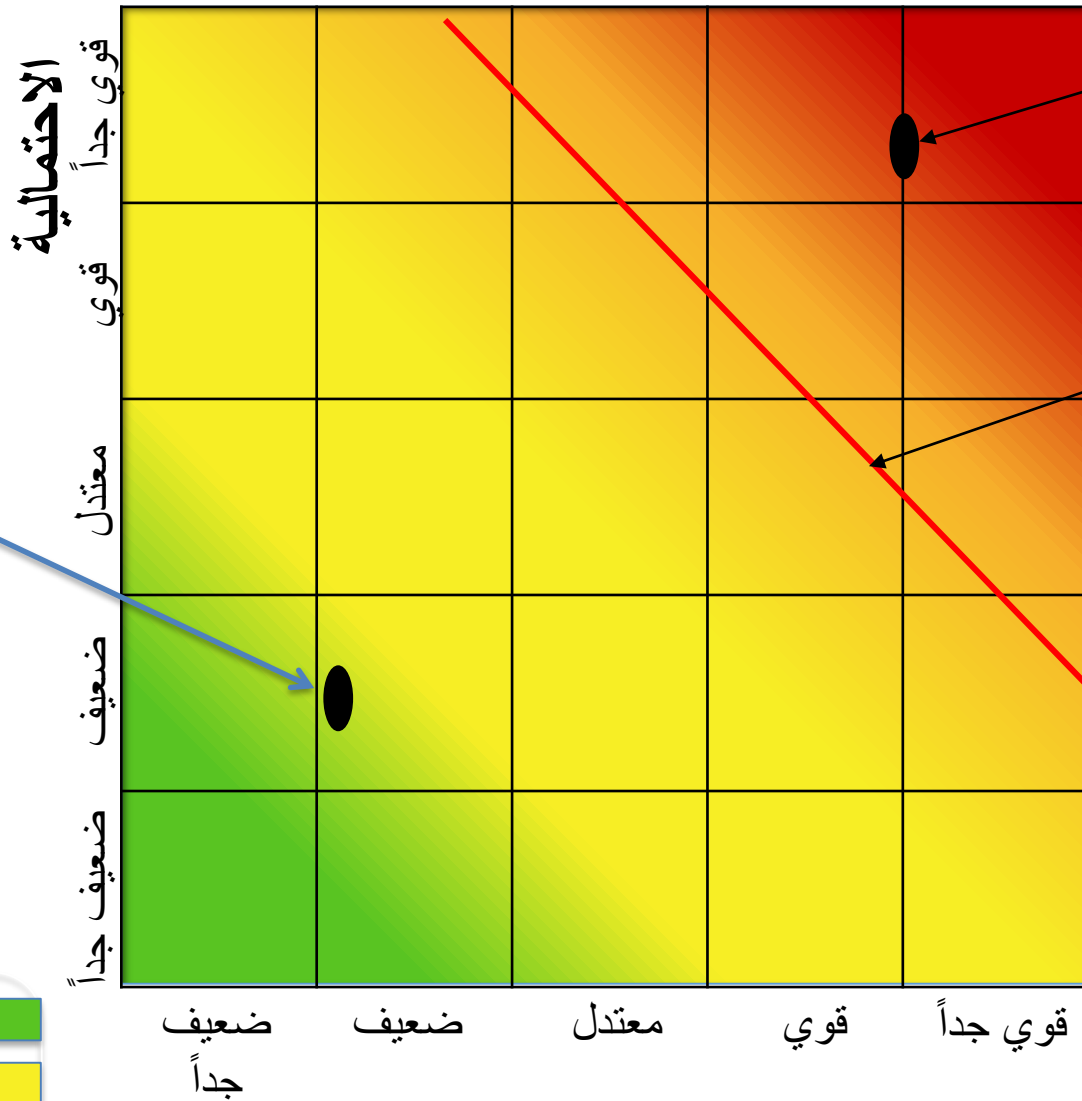


مخاطر منخفضة

مخاطر متوسطة

مخاطر عالية

مخاطر حرجية



خروج
البضائع من
الجمارك

Risk
threshold

قد تتطلب
أستراتيجيه
الجمارك البدء في
معالجه
هذا الخطر

مخاطر منخفضة

مخاطر متوسطة

مخاطر عالية

مخاطر حرجية

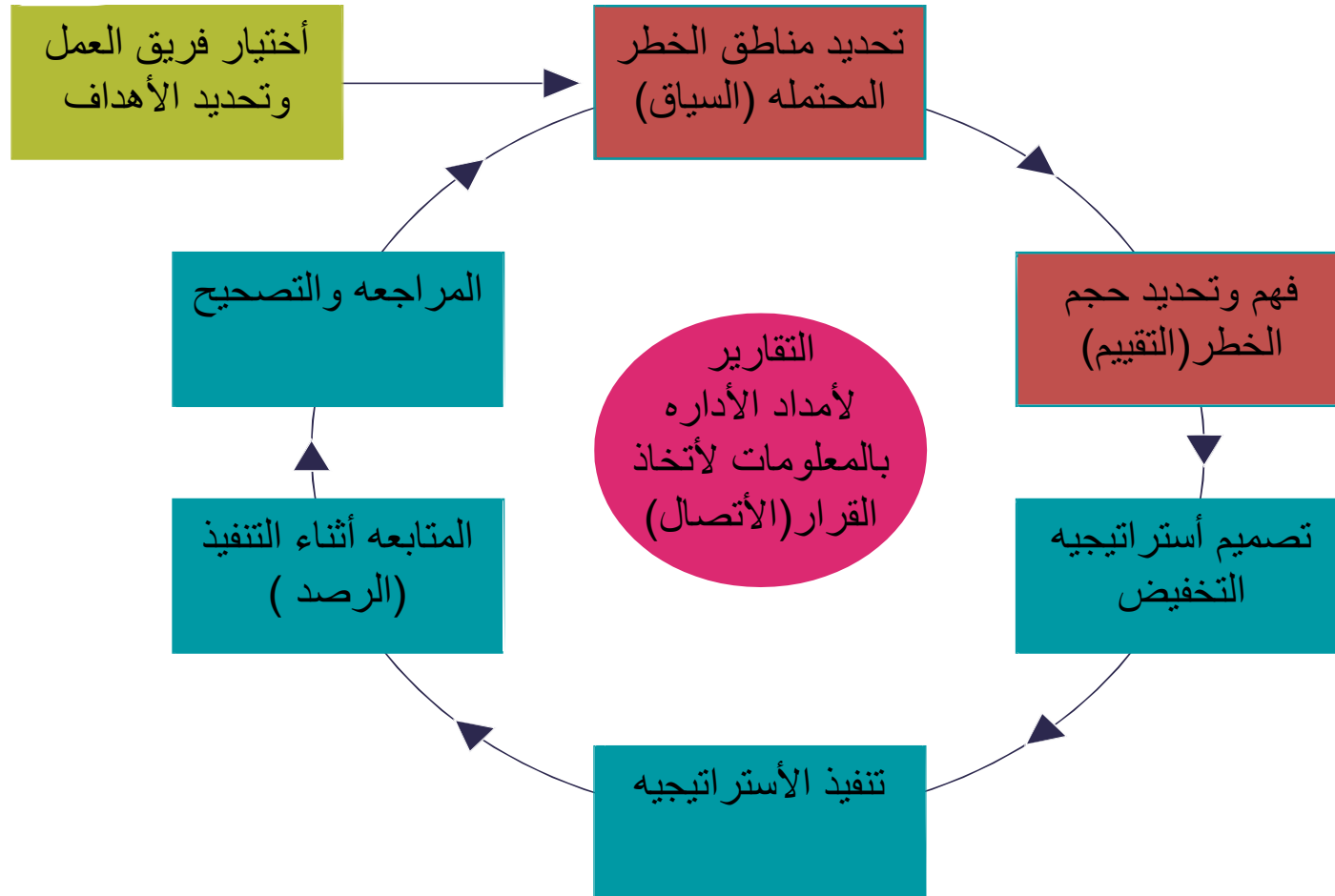
رابعاً: التعريف بمفهوم أداره دوره المخاطر

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

وأداره دوره المخاطر هي الخطوات المنطقية التي يتفاعل بعضها مع بعض بغرض تعريف المخاطر المحتملة وتقييم آثارها وتحديد ألياتها ووضع الاستراتيجيات المطلوبة للتحكم وتقليل الآثار السلبية للمخاطر..

وبالتالي فهي تحتوى على الخطوات الآتية :
السياق – التقييم – التخفيض – الرصد – المراجعة – الاتصال والتشاور

أداره المخاطر



عناصر الدورہ

1- اختيار فريق العمل يجب أن يشمل كافة التخصصات المطلوبه وتمنح لهم الصلاحيات الكافيه والموارد اللازمه لتحقيق الأهداف.

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

تزيد ورش العمل وعمليات العصف الذهنى والمقابلات وأستمارات الأستقصاء والمقارنات بالجمارك الأخرى من دقه التحليل.

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

تابع

4-بعد تحديد قائمه المخاطر وتقييمها يتم تصميم الأستراتيجيه الملائمه للتعامل مع كل خطر وهذه الأستراتيجيات تهدف الى :

*قبول خطر صغير محتمل (الأحتفاظ بالخطر)

*تجنب الخطر (أيقاف نشاط معين)

*تخفيض الخطر (تطبيق أجراءات وقواعد جديده)

5- مرحله تنفيذ الأستراتيجيه المختاره

يجب أن تتضمن بأستمرار التواصل مع المسئولين عن التنفيذ كل حسب مسئوليته المحدده.

6- متابعه التنفيذ

أثناء تطبيق الأستراتيجيه المختاره يتم المتابعه لرصد مدى الحاجه الى أجراء أى تعديلات.

7- المراجعه

ينبغى مراجعه عناصر الأستراتيجيه بصفه دائمه وأشارك كافه الأطراف المعنيه فى التطبيق حتى تصبح هذه العناصر جزءا من دولا ب العمل المعتاد.

التوازن بين مكافحه الفساد وتيسير التجاره
لا افراط ولا تفريط



تنبيه هام

أداره مخاطر الفساد يجب أن تكون جزءا أساسيا من اتخاذ القرار فى قطاع الجمارك فكل المعلومات التى قام بتجميعها فريق العمل تشكل جانبا أساسيا فى مرحله صنع القرار.

ويعتمد أسلوب التحديث وتوقيته على النتائج المترتبة على عملية تخفيف الخطر فيجب إجراء مرحلتى الرصد والمراجعه وهى التى يترتب عليها معدلات التصحيح والتحديث.

شكرا

للمشاركه