الدورة الثانية عشرة لشعبة تسهيلات النقل الجوي (FAL/12)

القاهرة، مصر، من ٣/٢٢ الى ٢٠٠٤/٤/٢

البند رقم ٣: تنفيذ أحكام محدثة للتسهيلات والأمن في عمليات خدمة الشحن الجوي
٣-٢: ا من

أعمال الايكاو في المستقبل على الأمن والتسهيلات في سلسلة الامداد الدولي

(وثيقة مقدمة من ا مانة العامة)

ملخص

تشرح هذه الورقة مفهوم سلسلة الامداد الدولي المأمونة والتحديات التي ينطوي عليها تنفيذ هذا المفهوم. وقد وضع مفهوم جديد هو "سلسلة الامداد المرخص" لفض التحديات التي تعترض تسهيل التجارة العالمية ونموها، وتكثيف التدابير ا منية في الوقت ذاته في مجال نقل البضائع الدولية.

تتضمن الفقرة ٦-١ الاجراء المعروض على الشعبة.

١- المقدمة

١-١ في أعقاب أحداث ٢٠٠١/٩/١١، قررت هيئات جمركية كثيرة، تعمل برعاية منظمة الجمارك العالمية، أن تسهم بقوة في أمن وتسهيلات التجارة العالمية. وفي يونيو ٢٠٠٢ أصدر مجلس منظمة الجمارك العالمية قرارا فيه مجموعة من الاجراءات التي يجب اتخاذها، وأنشأ فرقة عمل لتدفع ا نشطة في هذا المجال الى ا مام على سبيل ا ولوية. وقد دأبت ا مانة العامة للايكاو على المشاركة في هذه الفرقة بصفة مراقب.

١-٢ كان هدف فرقة العمل منذ البداية تمهيد السبيل لانشاء سلسلة مأمونة للامداد الدولي، بمعنى أن تغطي الهيئات التجارية المؤتمنة كل نقطة من نقاط هذه السلسلة (من الانتاج والتغليف الى الشحن من نقطة التصدير الى نقطة الوصول الى المقصد)، وتضمن أمن نظم المعلومات والدعم، وا من المادي للبضائع.

٢- الاستراتيجيات

٢-١ في الامكان تحقيق هذا الهدف أساسا باللجوء في المقام ا ول الى وضع ترتيبات قانونية بين هيئات الجمارك، تشمل نقل البيانات وتبادل المعلومات والتعاضد. وهذه أمور يمكن وضعها على أساس متعدد ا طراف، أو على أساس اقليمي، أو على أساس ثنائي، وستشكل في مجراها الطبيعي أساسا للصفقة المتكاملة.

٢-٢ في المقام الثاني نجد أن تأمين وتسهيل الاجراءات في سلسلة الامداد يقتضي شراكة بين هيئات الجمارك والهيئات التجارية يحق بموجبها للأشخاص أن يكونوا "مرخصين" بعد أن يستوفوا معايير معينة. ولاعتبار سلسلة الامداد الدولي مقبولة بوصفها مأمونة، ينبغي لجميع ا طراف المعنية ــ مثل المنتجين والتجار والناقلين ومشغلي محطات الشحن والمخازن والوكلاء والوسطاء ــ أن يحترموا قواعد قياسية معينة للتشغيل، وأن يتبادلوا الاعتراف بالموافقات التي يصرفها كل منهم. وجدير بالملاحظة في هذا الشأن أن عدد عقود الشراكات والترتيبات المشابهة بين هيئات الجمارك والهيئات التجارية قائمة بالفعل، ومنها مثلا ترتيبات ترخيص الوسطاء، وأخذ التعهدات على مشغلي شركات الطيران، وترخيص المستوردين والمصدرين حسب المنصوص عليه في النص المنقح لاتفاقية كيوتو، والمشاركة في نظام "الشاحن المعروف"، والنظم الاقليمية التي أنشأت بموجبها الهيئات التجارية وهيئات الجمارك علاقة عمل وثقة متبادلة.

٢-٣ هذا فضلا عن ضرورة اتخاذ خطوات اضافية مع مجتمع ا عمال من أجل الالتزام بمقتضيات ا من الجديدة، وهذا أمر ينطوي على تكاليف جديدة، لكن التدابير التي كانت تعتبر أصلا مجرد تدابير أمنية أصبحت لزاما بموجب المفهوم الوارد في النص المنقح لاتفاقية كيوتو، وهو مفهوم "الشخص المرخص" الذي يتخذ خطوات معينة للوفاء بمقتضيات جمركية معينة لكي يستحق المعاملة المتميزة، وهذا المفهوم موجود أيضا في الملحق التاسع، ولا سيما في التوصية رقم ٤-٢٨.

٣- الحل الذي يقضي بانشاء "سلسلة الامداد المرخص"

٣-١ تعتمد سلسلة الامداد المرخص على افتراضين أساسيين لضمان ا من في سلسلة الامداد الدولي:

أ) اعتماد رجال ا عمال والتجار الذين استوفوا قواعد محددة للأمن في مبانيهم وموظفيهم ونظم البيانات والبضائع والنقل. وهذا يعني ضرورة ترخيص جميع ا شخاص العاملين في أي عملية تجارية دولية من أي نقطة منشأ متفق عليها الى أي نقطة مقصد متفق عليها.

ب) وضع اتفاقات للتعاضد بين هيئات الجمارك، تنص على طائفة من المسائل، ولا سيما تبادل البيانات وتبادل الاعتراف بالموافقات والرخص التي يمنحها كل طرف بناء على القواعد القياسية المتفق عليها. ويجوز أن تكون هذه الاتفاقات متعددة ا طراف في اطار اتفاقية جديدة للتعاضد تضعها منظمة الجمارك العالمية، ويجوز أن تكون اقليمية أو ثنائية.

٣-٢ العنصر الثالث الضروري لنظام سلسلة الامداد المرخص هو أن يضاف الى الاعتبارين الواردين في الفقرة (أ) والفقرة (ب) أعلاه اجراءات مبسطة ومتفاوض عليها للاعفاء والترخيص حسب المنصوص عليه في اتفاقية كيوتو (القاعدة القياسية ٣-٣٢ من المرفق العام) وهي الاجراءات التي يمكن تفصيلها لتناسب احتياجات الهيئات الجمركية والهيئات التجارية. وبموجب هذا الحكم يحق للأشخاص المرخصين الذين استوفوا المعايير التي حددتها الجمارك أن يحصلوا على مزايا تشغيلية من هذه الاجراءات المبسطة، مثل الافراج فورا عن البضائع مقابل أدنى حد متفق عليه من البيانات، وصرف الرخص في مباني التجار المسجلة في الملفات، وتقديم اعلانات دورية بالبضائع، واجراء التقييم الذاتي. وسوف تصبح المراقبة الجمركية قائمة الى حد كبير على تدقيق السجلات التجارية، وسوف

يتسنى تحديد الطبيعة وا ليات بنظام مبسط ينشأ بموجب اتفاق بين الجمارك والمشغلين التجاريين. وينبغي أن تكون السيطرة على المخاطر هي والتقييم المبدأين ا ساسيين للمراقبة والامتثال.

٣-٣ ان انشاء سلسلة الامداد المرخص بناء على هذه المفاهيم الثلاثة سيشكل نظاما لترخيص ا شخاص، وهذا يضمن لا مجرد أمن سلسلة الامداد المادي، بل ويضمن أيضا درجة التحسين الضرورية في تسهيل صرف الرخص، ا مر الذي يعوض على ا قل تكاليف الوفاء بعناصر ا من المحض المقررة في الاتفاقات. وسيؤدي تنفيذ سلسلة الامداد المرخص منطقيا الى زيادة الاستفادة من الترتيبات المبسطة جدا والقائمة على مفهوم "الصفقة المتكاملة"، والتي تسمى في بعض ا حيان "الصفقة الشفافة". وهذا المفهوم يشكل اجراء متقدما اضافيا وممتازا، يكفي بموجبه أن يقدم التاجر المرخص حدا أدنى من البيانات لكي يفي بأغراض مراقبة التصدير والاستيراد.

٤- عناصر سلسلة الامداد المرخص

٤-١ ارسال البيانات مسبقا

٤-١-١ سيصبح التسجيل المسبق لاعلان البضائع ا ولي قبل تصديرها شرطا جديدا على التجار، وكثيرا ما اتبعت بلدان عديدة ترتيبات تبسيط الصادرات لعدة سنين، حيث كان اعلان البضائع يطلب غراض احصائية فقط.

٤-١-٢ ان الاعلانات ا ولية التي تسجل أساسا غراض تقييم المخاطر ينبغي أن تفيد أيضا في التصدير والاستيراد بموجب هذه الترتيبات الجديدة. ذلك ن في الامكان النص على تسجيل كل اعلان وتبادل المعلومات بين الجمارك، أو التسجيل لدى جمركين. وينبغي أن تمتثل اعلانات البضائع وقوائمها للنموذج الذي وضعته منظمة الجمارك العالمية لمجموعات البيانات، وأن تتسق هذه الاعلانات بالاتفاق بين السلطات الجمركية.

٤-١-٣ بالنسبة لتوقيت التسجيل واتخاذ القرار بشأن الشخص المسؤول عن تقديم عناصر البيانات، ستحتاج الجمارك الى التشاور مع قطاع التجارة لتضمن أن احتياجاتها وشروطها تراعي وقائعه وقدرات شركاء التجارة والنقل، وأن الشخص الذي سيقدم البيانات هو أنسب شخص لهذا الغرض.

٤-٢ الرقم المرجعي الوحيد للشحنة

٤-٢-١ الرقم المرجعي الوحيد للشحن هو رقم اشاري وحيد ينطبق على الارسالية من بداية الصفقة التجارية الدولية الى نهايتها. والاعتماد على هذا الرقم المرجعي الوحيد يشكل أساس الاطلاع على جميع البيانات المتعلقة بالارسالية، ويتيح لهيئات الجمارك والشركات التجارية المعنية بالصفقة أن تعمل سويا باتباع قواعد قياسية وآلية متفق عليها للمعلومات. وبامكان ا شخاص المرخصين الذين يستفيدون من هذه الترتيبات أن يستخدموا هذا الرقم المرجعي في أول رسالة للاستيراد أو التصدير، فيسهلون بذلك الى حد كبير اجراءات الصفقة المتكاملة.

٤-٢-٢ من المهم ألا تفرض شروط جديدة أو اضافية لهذا الرقم المرجعي في قطاعي التجارة والنقل نهما يستخدمان بالفعل نظاما للرقم المرجعي القياسي والوحيد. فقطاع النقل الجوي لديه بالفعل نظاما موحدا لترقيم بوالص الشحن الجوي، وبالتالي فان رقم البوليصة الجوية يصبح تلقائيا الرقم المرجعي للشحنة.

٤-٣ مفهوم "الشباك الوحيد"

٤-٣-١ يعمل عدد من البلدان بالفعل بنظام "الشباك الوحيد" لايداع البيانات والوثائق، وقد عمدت بعض المنظمات الدولية الى دراسة هذا المفهوم. وان كانت هذه الطريقة ليست ضرورية غراض سلسلة الامداد المرخص والصفقات المتكاملة، فان قدرة ايداع جميع البيانات التي تشترطها الحكومة على أي عملية تجارية دولية ايداعا وحيدا ولدى سلطة واحدة ("الحارس") يعد تدبيرا مفيدا لتسهيل التجارة.

٤-٤ السيطرة على المخاطر

١-٤-٤ تشكل برامج السيطرة على المخاطر والتقييم أساسا للمراقبة الجمركية (حسب المقرر في المرفق العام بالنص المنقح لاتفاقية كيوتو). وعند تطبيق أساليب السيطرة على المخاطر على البضائع، تكتسب البيانات المسبقة عن البضائع أهمية كبيرة للأمن وتسهيل صرف الرخص. وستؤدي السيطرة على المخاطر دورا حيويا في اصدار الترخيص (أو قرار عدم الترخيص) للمشغلين التجاريين غراض سلسلة الامداد المرخص والصفقات المتكاملة.

٤-٥ الرخص

١-٥-٤ الرخص معناها اعتراف هيئة ما بأن التاجر أو الناقل يمتثل لقواعد مقررة. ولكي تقبل الهيئات ا خرى هذه الرخص، (وهذا أمر ضروري على الاطلاق لتنفيذ مفهوم سلسلة الامداد المرخص)، يجب أن تصرف هذه الرخص على أساس قواعد قياسية متفق عليها دوليا. ويثير وضع هذه القواعد القياسية عددا من المشاكل لها عدة حلول ممكنة، ويوجد أساس عملي قائم بالفعل بين مختلف شراكات الجمارك والتجار ومنصوص عليه عدة اتفاقات للتسهيلات.

٢-٥-٤ وفي الواقع قد لا تتمكن عدة دول من الالتزام في المستقبل القريب جدا بقواعد الترخيص التي تشترطها البلدان ا خرى ذات الامكانيات ا قوى والنظم والاجراءات ا كثر تقدما. وسيصبح توحيد المناهج مسألة معقدة يحتمل حلها على مراحل، ويرجح بعض الناس أن هذا التوحيد سيقتضي وقتا طويلا نسبيا ولكنه يشكل مهمة يجب أن تقوم بها الحكومات وقطاع ا عمال سويا وبالتعاون الوثيق من أجل الوصول الى أفضل النتائج العملية لصالح جميع المعنيين.

٣-٥-٤ ما أن تصرف الرخص، لا بد من متابعتها باستمرار بما يضمن أن ا شخاص المرخصين يواظبون على احترام القواعد القياسية الضرورية. وهذا أيضا أمر يثير مشاكل بخصوص الموارد ولا سيما لهيئات الجمارك التي يزداد عليها الضغط.

٤-٦ ترتيبات التعاضد بين الجمارك

١-٦-٤ ان اتفاقات التعاضد الجمركي، سواء كانت في اطار اتفاقية جديدة تضعها منظمة الجمارك العالمية أم في الاطار الاقليمي أو الثنائي، ستشكل أساس الاعتراف المتبادل بالرخص التي تمنحها هيئات الجمارك. وستشكل هذه الترتيبات أيضا الاطار اللازم لتبادل المعلومات والبيانات وحماية البيانات والتعاضد حسب الاقتضاء، وستعزز المراقبة والتشغيل الضروريين لكل صفقة متكاملة مقترحة في التجارة الدولية على أساس تحرك واحد ومبسط مع جميع ا طراف المعنية التي تعمل سويا بموجب ترتيبات تلقائية مبسطة الى حد كبير.

٥- موقف الايكاو والدول الأعضاء فيها

١-٥ ان تدابير التسهيلات والمراقبة المنصوص عليها في النص المنقح لاتفاقية كيوتو بالنسبة للبضائع الجوية، مدرجة الى حد كبير أيضا في القواعد القياسية المنقحة الواردة في الفصلين ا ول والرابع من الملحق التاسع باتفاقية شيكاغو، ولا سيما النصوص الملائمة التي تتعلق بالسيطرة على المخاطر، والتعاون بين هيئات الجمارك والهيئات التجارية، والاجراءات التلقائية، والايداع المسبق للبيانات وتبسيط الاجراءات.

٢-٥ أما على المستوى التشغيلي فان صناعة النقل الجوي تستطيع الوفاء بشروط سلسلة الامداد المرخص أكثر من وسائط النقل ا خرى، ن قطاع الطيران يتمتع بدرجة عالية من الاجراءات التلقائية، ولديه وثائق قياسية، وترتيبات للايداع المسبق للبيانات الدقيقة وتجهيز المعلومات، ونظم أمنية مثل "الوكيل الرسمي" التي كثيرا ما اعتبرت ضرورية ومازالت قيد المراجعة المستمرة.

٦- الاجراء المعروض على الشعبة

٦-١ يرجى من الشعبة أن توافق على التوصيتين التاليتين من الفئة (ب):

التوصية ب-××× ــ

يوصى بأن تقوم الايكاو بدعم وتشجيع وتنفيذ ترتيبات سلسلة الامداد المرخص.

التوصية ب-××× ــ

يوصى بأن تستعرض الايكاو وتحدث القواعد والتوصيات الدولية الواردة في الملحق التاسع لمراعاة جوانب ا من والتسهيلات في المواصفات الموضوعة لسلسلة الامداد المرخص.

ــ انتهـــى ــ