الفصل الأول

تطور المناطق الحرة وأهدافها

أولا: مفهوم المنطقة الحرة وتطورها التاريخى

ثانيا: أهداف المناطق الحرة

ثالثا: آراء المؤيدين والمعارضين لانشاء المناطق الحرة

تطور المناطق الحرة وأهدافها

نتناول فى هذا الفصل الحديث عن مفهوم المنطقة الحرة وأهدافها ثم نحلل ء المؤيدين والمعارضين لانشاء المناطق الحرة.

أولا: مفهوم المنطقة الحرة وتطورها التاريخى

يمكن تعريف المنطقة الحرة بأنها جزء من الأرض تابع لدولة ما، سواء كان من ميناء أو بجواره أو مدينة أو قطعة أرض داخل حدود الدولة، ويتم وضع رد لها بطريقة قاطعة، ويتم إمدادها وتجهيزها بالمرافق التى تقدم للمستثمرين ابل يتفق عليه. ويصرح داخل المنطقة الحرة بإقامة المشروعات الخاصة ؤوس الأموال الوطنية أو الأجنبية أو المشتركة ويتم تداول السلع المحلية لأجنبية، أو تجرى عليها بعض العمليات الصناعية دون أن تسدد على هذه لمع أية رسوم جمركية إلا عند دخولها إلى أسواق الدولة، كما يتم تحصيل سوم الصادر على السلع المحلية التى تدخل إلى المنطقة الحرة وكأنها مصدرة ى خارج الدولة، حيث تعتبر المنطقة الحرة منطقة جمركية خارج الحدود جمركية للدولة وان كانت تخضع اداريا وأمنيا للسيادة الوطنية.[1]

وتعتبر المناطق الحرة فى الأساس استثناء من مبدأ عمومية الضرائب جمركية، إذ أن الأصل أن تفرض هذه الضرائب على جميع السلع إذا ما

راجع فى ذلك: عبد الرحمن فريد:المناطق الحرة طبقا للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ولائحته . نفيذية، القاهرة ١٩٧٦،ص ٧.

اجتازت حدود الدولة داخلة إليها أو خارجة منها. ومن ثم فان السلع التى تستورد إلى المنطقة الحرة أو تصدر منها لا تخضع للإجراءات الجمركية العادية الخاصة بالواردات والصادرات كما لا تخضع للضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم، أى أن مختلف المنتجات تتحرر تماما من قيود الاستيراد والتصدير. أما إذا تجاوزت البضائع الحرة إلى داخل الدولة أو دخلت المنتجات المحلية إلى المنطقة الحرة بغرض تصديرها إلى الخارج فان الضرائب تستند على السلع كما لو كانت مستوردة من الخارج أو مصدرة من الدولة إلى الخارج وذلك فى حالة فرض ضريبة على الصادرات . ويحسن هنا التفرقة بين المناطق الاقتصادية الحرة Free Economic Zone والمنطقة الحرة للانتاج والتصدير فتعتبر المنطقة الاقتصادية الحرة الخطوة الاولى لقيام اتحاد جمركى فى اطار التكامل الاقتصادى Economic Integration بين دولتين او اكثر، وفيها يتم ازالة الحواجز الجمركية بين الدول الأعضاء لأجل تحرير التجارة بينهم. اما المنطقة الحرة للانتاج والتصدير فهي منطقة جغرافية منعزلة، ولا تسرى عليها قوانين الضرائب المطبقة فى باقى أجزاء الدولة، او هى جزء من الدولة يندمج فى السوق العالمية.[1]

وترجع فكرة المناطق الحرة الى عصر الرومان، حيث استخدمت الاعفاءات الجمركية لخلق حوافز ومميزات لتسهيل حركة التجارة بين الدول. وبعد ذلك عصر التجاريين الذى انتشر فى أوربا فى منتصف القرن السادس عشر وظل سائدا حتى بداية القرن التاسع عشر، نشأ فى عديد من الدول الأوربية المدينة City States وبها الموانى الحرة free ports، لتسهيل دخول وخروج ا

---

[1] راجع فى ذلك: عبد الرحمن فريد: المناطق الحرة ...مرجع سابق ص ١٠.

لاضافة الى عملية تخزينها وتداولها بدون ضرائب جمركية، إذ على الرغم من تطبيق سياسة الحماية فى دول أوربا كان يوجد عدد كبير من موانيها غير خاضع لتنظيمات التجارة الخارجية مثل فينيسيا ومرسيليا وهامبورج وبريمن. وكان الغرض الأساسى لهذه الموانى هو خدمة تجارة الترانزيت مثل منطقة لنجة وجبل طارق. وبعد أن تقدم النشاط الصناعى والتجارى ازداد الاتجاه نحو تطوير فكرة المنطقة الحرة فبعد أن كانت تقام على مساحات صغيرة بالموانى، و على الحدود فقد اتسعت مساحاتها وأصبحت تشمل مدنا بأكملها ، كما أنشئت بعض المناطق الحرة داخل الدولة ، وبعد أن كان الهدف من إنشائها أول الأمر التخزين وتنشيط التجارة العابرة تطورت إلى القيام ببعض العمليات الصناعية البسيطة ثم وصل الأمر إلى إقامة الصناعات الكبيرة والثقيلة. وقد أنشئت أول منطقة حره فى العصر الحديث عام ١٩٢٢ فى مطار شانون الدولى فى ايرلندا. فبعد استقلال ايرلندا واجهتها مشكلات اقتصادية تشبه إلى حد كبير ما تواجهه الدول النامية اليوم من بطالة وضعف الإنتاج الصناعى. وفى الخمسينات اتبعت سياسة تدعيم الصادرات وإنشاء المناطق الحرة وحتى منتصف السبعينات بلغ عدد المشتغلين بها نحو ٨٠٠٠ مشتغل وبلغت الاستثمارات ٣ مليون جنيه إسترلينى والصادرات ٥ مليون جنيه إسترلينى سنويا. ومنذ الستينيات انتشر إنشاء المناطق الحرة فى الدول النامية، وبلغت فى عام ١٩٩٥ نحو ٦٢ منطقة حره قائمة فعلا ونحو ٢٦ منطقة حره تحت الإنشاء. وبدراسة توزيع المناطق الحرة فى الدول النامية يتبين لنا أنها تتركز فى منطقة جنوب شرق آسيا وتقع فى منطقة مناخية معتدلة وكانت تابعة سياسيا لليابان أو الولايات المتحدة الأمريكية. وتتجلى التبعية الاقتصادية أكثر فى اتجاه استثمارات الدول الصناعية الى مناطق معينة، فتتجه الاستثمارات اليابانية إلى جنوب شرق آسيا، والأمريكية

غالبا إلى بلدان أمريكا اللاتينية، والأوربية إلى المستعمرات السابقة لإنجلترا وفرنسا، وهذا تعبير عن علاقة دول المركز أى الدول الصناعية بدول المحيط أو الهامش أى الدول النامية.[1]

أما عن تطور المناطق الحرة فى الدول النامية وارتباطها باستراتيجية تدعيم الصادرات فان المناطق الحرة فى هونج كونج وسنغافوره والمكسيك تمثل حالات خاصة. فنجد أن هونج كونج تتبع منذ البداية استراتيجية تصنيع تتجه للتصدير Export Oriented Industrialization ، كما أنها تطبق مبادئ حرية التجارة من أجل رفع القدرة التنافسية لجميع السلع المنتجة بها، ويتوفر بها شروط مناسبة للاستثمار. أما سنغافوره فقد اجتذبت الاستثمارات الأجنبية خلال حرية التجارة وتشجيع الاستثمار. وتسود المناطق الحرة فى كلا البلدين نفس الظروف تقريبا. أما فى المكسيك فتأخذ المناطق الحرة شكلا آخر تحت اسم برنامج تصنيع مناطق الحدود Border Industrialization Program حيث يسمح لمواطنى المكسيك وأيضا للأجانب بالاستثمار والاستيراد بحرية دون الخضوع لضرائب جمركية إذا كان الإنتاج من أجل التصدير. وتتوزع مواقع الإنتاج للتصدير فى مدن مختلفة تقع على الحدود مع الولايات المتحدة. ويشكل كل اثنين من هذه المواقع منطقة إنتاج متخصصة ومزودة بشروط إنتاج تلائم صناعات معينة

---

[1] أنظر فى ذلك الدراسة التالية لمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية:

UNIDO : Export Processing Zones in Developing Countries,

UNIDO Working Paper on Structural Changes No 19.1996 ICIS. p 18 .

تبعا لاختلاف ظروف كل منطقة تختلف الشروط والمزايا الاستثمارية. ويشبه ذا البرنامج إلى حد كبير المناطق الحرة ويجتذب الكثير من الشركات أمريكية.

ثانيا: أهداف المناطق الحرة

الأهداف الأساسية لإنشاء المناطق الحره فى الدول النامية تتمثل فى ايجاد رص عمل والتعامل مع التكنولوجيا الحديثة وزيادة موارد النقد الأجنبى. نتحدث عن هذه الأهداف فيما يلى:

(أ) إيجاد فرص عمل جديدة والمساهمة فى مكافحة البطالة

تساهم المناطق الحرة فى توفير فرص عمالة لعدد من أبناء الدولة مع تدريبهم على أحدث الوسائل العلمية فى فنون الإنتاج حيث تشتمل على مجموعة من لصناعات الحديثة، وهذه تكون مصحوبة عادة بوسائل علمية وتكنولوجية حديثة ساعد على تطور الإنتاج وتتيح للعمال اكتساب خبرات وفنون إنتاجية جديدة، الأمر الذى من شأنه أن يؤدى فى النهاية إلى رفع مستوى الصناعات المحلية.

(ب) تدريب عماله صناعية ماهرة للتعامل مع التكنولوجيا الحديثة

تتيح مشروعات الاستثمار فى المناطق الحرة فرصا واسعة لتدريب عماله صناعية ماهرة تتعامل مع التكنولوجيا الحديثة. كما أن مساهمة الصناعة الوطنية فى توفير احتياجات مشروعات المنطقة الحرة من مستلزمات الإنتاج المحلية، أو

القيام بإجراء بعض العمليات التكميلية لمنتجات هذه المشروعات يؤدى إلى تطوير الجهاز الإنتاجى والصناعة الوطنية.

(جـ) فتح مصادر جديدة للنقد الأجنبى وتوسيع نطاق التجارة الخارجية

تعد المنطقة الحرة مصدرا للحصول على العملات الأجنبية سواء أكان ذلك عن طريق تصدير خدمات، مثل خدمات عنصر العمل وتأجير الأرض والمبانى والمنشآت والتفريغ والشحن ومقابل الحراسة وغيرها من أثمان الخدمات المختلفة التى يمكن أن تؤدى للغير داخل المنطقة الحرة، أم عن طريق تصدير سلع تقوم مجموعة من المشروعات الصناعية بإنتاجها. كما يمكن اجتذاب التجارة العابر إلى المنطقة الحرة لتصبح مركزا يعاد منه التصدير إلى مختلف دول العالم وكذلك استيراد المواد الأولية والقيام بتحويلها أو استخدامها فى بعض المراحل الصناعية، مما يتيح تنفيذ مرحلة أو أكثر من مراحل تصنيع هذه المواد.

هذه الأهداف الأساسية للمناطق الحره يتضح ارتباطها الوثيق باستراتيجية تشجيع الصادرات Export Promotion Strategy كما ينتج عن زيادة حجم الصادرات تحسين ميزان المدفوعات والمستوى التكنولوجى وإيجاد فرص عمل جديدة ، مما يدفع بعجلة التصنيع. ويمكن تحقيق أهداف أخرى للمناطق الحره فى الدول النامية مثل تحسين هيكل الإنتاج فى القطاعات الاقتصادية المختلفة الصناعة والزراعة والخدمات، وأيضا تحسين هيكل الاقتصاد الإقليمى. ويقصد بتحسين هيكل الإنتاج أيضا تنويعه مما يؤدى إلى تقليل الاعتماد على صادرات المواد الأولية. أما تحسين هيكل الاقتصاد الإقليمى فيكون بالعناية بالمناطق النائية عن طريق التنمية الاقليمية للمناطق المتخلفة، وذلك بتوطين صناعات بـ

ا يخلق مراكز حضرية تخفف من مشكلة الهجرة الداخلية إلى المدن الكبـــيرة.
ا تخلق المناطق الحره الناجحة آثارا دعائية للنهضة الاقتصادية ممـــا يجـــذب
ثمارات أخرى جديدة داخل المناطق الحره وخارجها.

ثالثا: آراء المؤيدين والمعارضين لانشاء المناطق الحرة

يسوق البعض حججا لمعارضتهم إنشاء المناطق الحرة، وادعاء أن المنـــاطق
حرة فقدت أهميتها بسبب أتاحة النظم الجمركية الخاصة مثل نظـــام الســـماح
ؤقت، ونظام الترانزيت أو التجارة العابرة، ونظام الإيـــداع، وتلـــك النظـــم
غيرها تقدم تسهيلات عدة، مما قد يقلل إلى حد كبير من أهمية المناطق الحـــرة
ا تتيحه هذه الأنظمة من بدائل لوظيفة المنطقة الحرة. وهناك اعتراض علـــى
لمام المناطق الحرة، الذى قد يتيح الفرصة لإجراء عمليات تـــهريب للبضـــائع
محظور استيرادها إلى داخل الدولة. وتفقد العمليات التى تجرى على البضـــائع
لمناطق الحرة جنسيتها الأصلية بحيث يصعب تحديد أصل منشـــأها وبالتـــالى
صعب إصدار شهادة المنشأ عند إعادة التصدير. كما يخشى من أن اتباع نظـــام
مناطق الحرة يتيح لرأس المال الأجنبى دخول البلاد ومن ثم تكون لديه الفرصة
سيطرة على تجارة الصادر. وأخيرا يخشى من أن قيام صناعات منافسة فـــى
لمناطق الحرة يؤدى إلى عدم إمكانية السيطرة على برامج التصنيع فى الدولـــة،
قد يعرقل هذا الوضع خطوات التطور والتقدم.

ومن جهة أخرى هناك آراء مؤيدة لإنشاء المنـــاطق الحـــرة وتفنـــد حجـــج
لمعارضين، حيث أن ما تتيحه الأنظمة الجمركية الخاصة من تسهيلات تصاحبه
جراءات لا تهيئ المناخ المناسب لنمو التجارة الخارجية. فضلا عن أن احتجاز

التأمين النقدى أو الضمان المالى أو الرسوم الجمركية المسددة لفترة طويلة يقف حائلا دون تقدم الإنتاج. والخوف من إتاحة الفرصة لإجراء عمليات التهريب مردود عليه بأنه يمكن للدولة حماية أسوار المنطقة ومعالجة أسباب التهريب ماديا واجتماعيا، وفيما يختص بفقد صفة البضاعة المنتجة، فان القوانين لدى سائر الدول تحدد نسبة معينة من المواد الأولية أو من قيمة التشغيل تكون أساسا لتحديد صفة البضاعة ومن ثم فانه يمكن وضع النظم الكفيلة بعلاج هذه الحالة. وأخيرا فان الخوف من سيطرة رأس المال الأجنبى على تجارة الصادر بعيدة الاحتمال، حيث أن القانون الخاص بإنشاء المنطقة يحدد النشاط بما يحقق التوازن بين الصالح الوطنى وصالح المستثمرين الأجانب. كما أنه لا خوف على برامج التصنيع المحلية فى الدول النامية، لأن المنطقة الحرة بحكم تكوينها يسمح فيها بكل أنواع النشاط الصناعى المتعدد وإنما يسمح فقط بالصناعات التى لا تتوافر إمكانيات قيامها إلا عن طريق الاستيراد ويكون انخفاض أجور الأيدى العاملة والموقع الجغرافى عاملا هاما فى إنشائها. هذا بالاضافة الى ان المناطق الحرة تعمل على جذب الخبرات والمهارات النادرة التى تفتقر إليها الدول النامية، فتساعد على تدريب أبنائها ورفع مستوى مهارة عنصر العمل.