مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية

اسم المقال: اقتصاديات المناطق الحرة في سورية دراسة تحليلية – تطبيقية – مقارنة الوضع الراهن والمقترحات
اسم الكاتب: د. عابد فضلية
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/4109
تاريخ الاسترداد: 2026/11/03 07:18 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية – ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (30) العدد (3)2008
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (30) No. (3) 2008

اقتصاديات المناطق الحرة في سورية
دراسة تحليلية . تطبيقية . مقارنة الوضع الراهن والمقترحات

الدكتور عابد فضلية *

(تاريخ الإيداع 14 /1 / 2008. قُبِل للنشر في 2008/7/22)

□ الملخّص □

يعالج البحث موضوعاً حيوياً يتعلق بنشاط (المؤسسة العامة للمناطق الحرة) ذات الخصوصية لاستثمارية التنموية. فالمناطق الحرة عموماً هي بوابات عبور للاقتصادات الوطنية، وتشكل مراكز جذب للاستثمارات ونواةً لتحريض تنمية بعض القطاعات الاقتصادية الوطنية، وهي تعتبر من الناحية الجمركية بحكم "الأرض الأجنبية" وبالتالي يحكم عمل المشاريع القائمة فيها المنافسة العالمية واقتصاد السوق كونها تعمل في إطار تشريعات (استثنائية خاصة) تتيح لها ما هو غير ممكن عادةً في ظل التشريعات المحلية النافذة بهدف التوافق مع المناخ التشريعي العالمي المتغير، وبما لا يتعارض في الوقت ذاته مع السياسة الاقتصادية العليا للدولة المضيفة، بل بما ينسجم مع (ويحقق) سياسة هذه الدولة في تشجيع الاستثمارات الأجنبية والمحلية. ومن خلال دراسة تحليلية مقارنة باستقراء نشوء وتطور وتشريعات وتجربة بعض المناطق الحرة في الدول العربية المجاورة من جهة، وسبر تجربة المناطق الحرة السورية من الجهة الأخرى، يتوصل البحث إلى توصيف الثغرات والمعوقات التي يمكن الانطلاق منها لوضع الحلول والمقترحات المناسبة لتطوير وتفعيل العمل الاستثماري في المناطق الحرة السورية .

الكلمات المفتاحية: منطقة حرة، استثمار.

* أستاذ مساعد– قسم الاقتصاد– كلية الاقتصاد . جامعة دمشق – دمشق– سورية.

مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (30) العدد (3)2008
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (30) No. (3) 2008

Economics of Free Zones in Syria: Analytical , practical and comparative study, Current status and recommendations

Dr. Abed Fadlieh*

(Received 14 / 1 / 2008. Accepted22/7/2008)

□ ABSTRACT □

This research deals with a vital subject related to the "General Establishment of Free Zones in Syria " which has developing and investing characteristics .Generally, free zones are the entrance gates of the national economies , in addition to their role in attracting foreign investments , and catalyzing development of certain economic sectors . From the customs point of view , the free zone is a " Foreign Land " , therefore , its function is governed by global competition and market economy .At the same time , they should serve the objectives of the host country's economic policy in encouraging national and foreign investments . Using analytical and comparative approach and reviewing the historical growth, development, legislations and experiments of free zones worldwide, in general, and in Syria in particular , this study seeks describing obstacles and gaps to reach suitable solutions and recommendations for developing and activating investments in Syrian free zones .

Key words : Free zone, investment

* **Associate Professor, Faculty of Economics, Damascus University, Damascus, Syria.**

مقدمة:

إن المنطقة الحرة (Free Zone) هي جزء محدد ومسوّر من الأرض الوطنية، يكون مفصولاً جمركياً ولا تسري عليه قوانين وأحكام التجارة الخارجية النافذة في البلد الأم (أو المضيف)، ما عدا الأنظمة والقوانين المتعلقة بالأمن والآداب والصحة العامة وقمع التهريب. فالمنطقة الحرة وعلى الرغم من أنها تقع جغرافياً داخل الحدود الوطنية ، إلا أنها تعتبر **جمركياً** بحكم الأرض الأجنبية.

تتعدد وتختلف تعاريف ومصطلحات (المنطقة الحرة) بحسب الفعاليات والأنشطة الاقتصادية التي تمارس فيها، ويمكن تبويبها بالتفصيل بحسب الملحق الوارد في نهاية البحث.

والمناطق الحرة عموماً تُمكِّن المستثمر أو التاجر ، بعد أن يقوم بتصنيع منتجاته فيها أو بإدخال بضائعه إليها، أن (يأخذ نفساً عميقاً/ كما يُقال) قبل أن يضطر إلى اتخاذ القرار: ماذا سيفعل بهذه المصنوعات أو البضائع، وباعتبار أن المناطق الحرة هي خارج الحرم الجمركي فإن ذلك سيساعده (على الأقل) على تأجيل دفع الرسوم الجمركية إلى حين تمكنه من بيع بضائعه، و/أو تسديد هذه الرسوم على دفعات في كل مرة يبيع فيها جزءاً من بضائعه إلى خارج المنطقة الحرة .

وتقوم فلسفة المناطق الحرة على أساس تبسيط الإجراءات الجمركية والبيروقراطية، وتنفيذ سياسة اقتصادية محلية ـ دولية . عالمية (متفق عليها ضمناً) ، لتحقيق بعض المزايا للبلد المضيف ولـ " تشجيع " و " تطوير " و " تسهيل " الأنشطة الاستثمارية المحلية والأجنبية عن طريق إحداث استثناءات معينة والالتفاف (المهدوف والواعي) على " الأنظمة والقوانين والتشريعات المحلية " النافذة ، والتهرب (المشروع) من بعض الالتزامات (غير المناسبة) الواردة في الاتفاقيات الخارجية ، وخصوصاً تلك التي تفرضها الاتفاقية العامة للتعرفة والتجارة "الجات GATT"[1]، حيث يمكن لقوانين وأنظمة المناطق الحرة أن تسمح بمنح "ما لا يمكن" و "ما لا يراد" للقوانين المحلية أن تقوم بمنحه بغية الاستفادة من الاستثمارات و"التوافق" في الوقت ذاته مع المناخ التشريعي العالمي المتغير.

إن ذلك يمكِّن الدول المضيفة للمناطق الحرة من تحقيق العديد من الأهداف لاقتصادها الوطني، كجذب الاستثمارات وخلق فرص عمل جديدة وتدريب العمالة المحلية ورفع مستوى مهاراتها ، وجذب تكنولوجيا حديثة وأساليب عمل وإدارة متطورة ، وتنمية الأقاليم وجذب مشاريع التكامل الأمامي والخلفي ، وتشجيع استخدام المواد الأولية ونصف المصنعة المحلية ، إضافةً إلى فرص الاستفادة من إقامة وتطوير مشاريع البنى الأساسية والمرافق العامة والخدمية ... وغيرها .

وبالمقابل يجب على الدولة المضيفة توفير المناخ الاستثماري الملائم واتخاذ ما يلزم في مجال: شفافية التشريعات والأنظمة النافذة ومرونة وسهولة الإجراءات الإدارية والجمركية / تأهيل الأيدي العاملة الماهرة والجهاز الإداري الكفء / انخفاض و/أو اعتدال ووضوح رسوم وتكاليف إنجاز المعاملات / توفير البنية التحتية والمرافق والخدمات اللازمة/ توفر المعلومات والبيانات الإحصائية الضرورية... الخ.

أهمية البحث وأهدافه:

تتجلى أهمية البحث من خلال النقاط الثلاث التالية:

أ . أنه يتناول واحداً من الأنشطة الاقتصادية الاستثمارية التي ما زالت غامضة ومجهولة نسبياً، لغياب الأدبيات الاقتصادية والدراسات العلمية المنهجية المنشورة حوله.

ب . أنه يتناول آلية عمل واحدة من المؤسسات الاقتصادية الحكومية الهامة نسبياً التي ما زالت تعاني من بعض المعوقات التشريعية والتنظيمية والاستثمارية في عملها.

ج . يتناول آلية إدارة وتطوير أحد الأنشطة الاستثمارية الذي يخضع من جهة إلى أنظمة تشريعية واستثمارية خاصة، إلا أن إدارته (من الجهة الأخرى) محكومة إدارياً وحكومياً في حدود الأنظمة والتشريعات المحلية النافذة.

يهدف البحث إلى توضيح الأسس الفلسفية التي يستند إليها قيام المناطق الحرة وتوضيح التداخل التشريعي والإداري ما بين المؤسسة والجهات الحكومية الأخرى، كما يهدف البحث من الجهة الأخرى إلى الوصول إلى المقترحات المناسبة المتعلقة بالحلول الكفيلة بتفعيل النشاط الاستثماري للمؤسسة وتطوير بعض التشريعات فيها، وذلك من خلال تحليل الواقع الراهن لمؤشرات الأنشطة الاستثمارية ولظروف عمل المؤسسة، واستعراض أنظمة وتشريعات وتجارب وآلية عمل العديد من المناطق الحرة غير السورية كسبيل للمقارنة بواقع وتجربة المؤسسة بهدف تطوير عملها الاستثماري والتنموي المنشود.

طريقة البحث ومواده:

استخدمت في هذا البحث طريقتا التحليل الاقتصادي: " العملية في الاستقراء " و " النظرية في الاستنتاج والاستنباط "، لدراسة العديد من النواحي الاقتصادية المتعلقة بنشاط المناطق الحرة (باستقراء المعطيات الإحصائية) من زاوية الأهداف والفلسفة التي تقوم عليها فكرة إنشاء هذه المناطق، وعلى مستوى التشريعات الاستثمارية والإدارية وسيرورة الوقائع الراهنة فيها، بهدف العبور من خلالها (وبالمقارنة التي تمت عن طريق الاستنباط والاستنتاج المجرد) إلى الاستنتاجات والمقترحات والتوصيات التي توصل إليها البحث .

مشكلة البحث:

على الرغم من عراقة تجربة المناطق الحرة السورية التي تعود إلى أكثر من (50) عاماً، وعلى الرغم من المزايا الاستثمارية التشجيعية، إلا أن الواقع يشير إلى تواضع النتائج التي أمكن تحقيقها حتى الآن وإلى انحراف في الأهداف التي أسست من أجلها (المؤسسة العامة للمناطق الحرة) التي ما زال يغلب على نشاطها الطابع التأجيري والريعي على حساب الأنشطة الاستثمارية التنموية المستدامة، فالإيرادات السنوية للمؤسسة (من حيث الرقم المطلق) قليلة نسبياً ولا تعكس حجمها من حيث الأهمية الاستثمارية/ الاقتصادية، كما أنها (من حيث المصدر أو المطرح) تتشكل بنسبة كبيرة منها من الفوائد والغرامات، على حساب الضعف النسبي للإيرادات المتحصلة من النشاط الاستثماري. وعلى الرغم من الفرص الاستثمارية والتنموية الواسعة التي أتاحها نظام الاستثمار في المناطق الحرة السورية (مثل: نقاط حرة خاصة ومشاريع على نظام الشراكة BOT)، إلا أنه وحتى تاريخه لم يرخص أي مشروع من هذه الأنواع لعدة أسباب، منها الضعف في تطبيق واعتماد فكر استثماري حضاري ومتطور في إدارة شؤون المؤسسة.

فروض البحث:

1 . إن التعديلات (المختلفة والإيجابية) التي جاء بها المرسوم التشريعي المتعلق بنظام إدارة الاستثمار في المناطق الحرة السورية رقم (43) لعام (2003)، لم تكن كافية لتفعيل العمل الاستثماري والتنموي المنتظر من المؤسسة العامة للمناطق الحرة وفروعها في سورية، فهل ساهم هذا المرسوم في تحقيق الغرض المنشود؟

2 . إن التشريعات الاستثمارية الحالية في المناطق الحرة السورية (مقارنةً مع العديد من تجارب الدول العربية المجاورة)، تغيب عنها المحفزات الموضوعية المتوازنة التي من شأنها تحقيق الأهداف (الاستثمارية والتنموية) المرجوة بالأساس من إنشاء المناطق الحرة في سورية، فهل ساهمت هذه التشريعات في تحقيق الهدف من إنشاء المناطق الحرة ؟

3 . إن التطبيق العملي (والإجراءات التنفيذية) لإدارة الاستثمار في المناطق الحرة السورية، لا تنسجم مع روح ونصوص تشجيع الاستثمار (التنموي والمستدام) السورية المعتمدة في إطار السياسة العليا للدولة، ويتطلب إجراء تعديلات جوهرية ومنهجية لكي يتوافق معها، وبالتالي فإن الواقع العملي لمقررات مجلس إدارة المؤسسة لا تخدم تحقيق الأهداف المرجوة.

4 . ما زال هناك الكثير من الإجراءات والخطوات (العملية والتنفيذية) التي ينبغي على المؤسسة العامة للمناطق الحرة وكذلك الجهات ذات الصلة بعملها اتخاذها، لكي تتوافق مع الأهداف العامة والكبرى والوطنية التي وُضعت بالأساس كمبررات لإنشاء المناطق الحرة، لذلك فإن ما يتم من إجراءات في الواقع لا ينسجم بل قد يتعارض مع السياسة العامة للمؤسسة العامة للمناطق الحرة.

5 . هناك العديد من التشريعات الأخرى والمقترحات العملية التي ينبغي استصدارها أو تعديلها و/أو إلغاؤها والتي من شأنها تحسين العمل الاستثماري والتنموي للمؤسسة العامة للمناطق الحرة؟

المبحث الأول:

لمحة عن نشوء وتطور المناطق الحرة (Free Zone) حول العالم:

تعود بدايات وجود المناطق الحرة (بمفهومها التجاري المبسط) إلى عهود ازدهار الحضارات الفينيقية واليونانية والرومانية، وشهدت تطورات عبر المراحل التاريخية المختلفة، وكانت في كل مرحلة تأخذ أبعاداً وخصائص تتناسب مع مفاهيم وطبيعة وظروف تلك المرحلة. وعلى العموم فقد مثل القرنان الثامن عشر والتاسع عشر البدايات العملية لتطور أنشطة ومفاهيم المناطق الحرة عندما شهدت أوروبا آنذاك تطورات في الصناعة والتجارة وتوسعاً رقعة المستعمرات وازدياد حدة الصراع للسيطرة على مصادر الخامات وتقاسم الأسواق والتحكم بها، مما جعلها تتجه إلى إنشاء (مناطق حرة) في المستعمرات على خطوط التجارة الدولية الرئيسية، وكان من أهمها في ذلك الحين تلك التي أقامتها بريطانيا في جبل طارق (عام 1704) وفي سنغافورة (عام 1819) وفي هونغ كونغ (عام 1842) وفي عدن (عام 1850). [2] أما المناطق الحرة التي أقامتها الدول الأوربية الأخرى فأهمها ميناء هامبورغ (عام 1881) وميناء بريمن (عام 1885) وميناء نابولي (عام 1869).

والجدير بالذكر أن الدولة العثمانية أولت أيضاً اهتمامها بالمناطق الحرة وقامت بإعداد الدراسات لإقامة منطقة حرة في ميناء (سولينا) الواقع عند مصب نهر (الدانوب) على البحر الأسود .

لقد راحت المناطق الحرة تتوسع وتنتشر في بقاع مختلفة من العالم، وخاصةً في أوروبا، قبل أن تتراجع وتنكمش بعد الحرب العالمية الأولى وخصوصاً منذ عام (1930) إبان أزمة الكساد العالمي الكبير، لتعود وتنشط مجدداً بعد الحرب

العالمية الثانية عندما بدأ النشاط التجاري بالانتعاش والاتساع تدريجياً، فأقيمت على سبيل المثال آنذاك (منطقة ميناء بنما الحرة) عام (1945). [3]

حتى أواخر الخمسينات من القرن العشرين بقي نشاط المناطق الحرة مقتصراً عموماً على النشاط التجاري، إلى أن بدأت المنطقة الحرة في (شانون /غرب إيرلندا عام 1959) بتغيير وتطوير النمط التقليدي السائد في المناطق الحرة، حيث ركزت على إنشاء المشروعات الصناعية التي تستوعب أعداد كبيرة من العمالة وتعمل على تنمية الصادرات، حيث وحتى عام (1970) كانت (شانون) قد نجحت في استقطاب (1000) مصنع أجنبي ينتج للتصدير فقط. [4]

ومع بداية الستينات، انتشر التخصص في الأنشطة القائمة في المناطق الحرة (التجارية / الصناعية / الخدمية) وتوسع انتشارها في أكثر من (80) دولة في العالم، وكانت تجربة الصين في هذا المجال من التجارب الأكثر إثارةً للاهتمام، حيث تم بدءاً من عام (1978) إنشاء أربع (مناطق اقتصادية) في مقاطعة (غاندونج)، عُممت فيما بعد على المقاطعات الصينية الأخرى إلى أن وصل عددها حالياً إلى (32) منطقة حرة، آخرها منطقة (بودنج) التي أُنشأت عام (1990) ويعمل فيها يومياً (200) ألف عامل، علماً أن إجمالي الاستثمارات الأجنبية في هذه المناطق الحرة بلغ في نهايات القرن الماضي حوالي (28) مليار دولار، وأن الحكومة الصينية حصلت من هذه الاستثمارات في عام (1998) على دخل ضريبي قيمته (2,1 مليار $). [5]

وفي العقود الأخيرة من القرن العشرين تطورت أهمية وأنشطة وأغراض ومفاهيم المناطق الحرة وفقاً للتطورات الاقتصادية والتجارية الدولية نتيجة للتطور السريع لوسائط النقل والاتصالات وتطور متطلبات الصناعة ومحاولات تخفيض تكاليف الإنتاج وفتح الأسواق الخارجية للصادرات، وهذا ما دفع بدوره إلى تطور حركة تداول البضائع وخدمات السفن، فراحت المناطق الحرة تساهم أكثر فأكثر في التكامل الاقتصادي العالمي لمختلف الصناعات، حيث صارت أجزاء المنتج الواحد تُنتج في أكثر من بلد و/أو في أكثر من منطقة حرة في البلد الواحد، فتوسع إنشاء المناطق الحرة في العالم ووصل عددها في كافة أنحاء العالم في عام (2003) إلى أكثر من (950) منطقة حرة. [6]

ومع تطور اقتصاديات المناطق الحرة عموماًقامت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (Unido) في عام (1978) برعاية إنشاء الاتحاد الدولي لمناطق معالجة الصادرات (ويبزا WEPZA) الذي يهدف إلى تحسين وتفعيل نشاط المناطق الحرة، ومقره الرئيسي ولاية (أريزونا) بالولايات المتحدة الأمريكية، ويبلغ عدد أعضائه حالياً حوالي (55 عضواً) ينتمون إلى أكثر من (42 دولة) ويشغلون (160) منطقة حرة صناعية، يعمل فيها أكثر من (900) ألف عامل، ومن الدول العربية المنضمة للاتحاد حتى الآن (مصر/الأردن/السودان/الإمارات العربية). [7]

وعلى مستوى الدول العربية فقد تم ومنذ عام (1850) تأسيس (مدينة عدن) كمنطقة حرة وميناء حر في ظل الاحتلال البريطاني بقيت حتى عام (1957) تحتل من حيث الأهمية المكانة الرابعة في العالم بعد (لندن ونيويورك و ليفربول). [8] علماً أن أول منطقة حرة أقيمت في مصر في عام (1902). [9]

وحالياً تعتبر منطقة (جبل علي) الحرة في دبي من أهم المناطق الحرة العربية، وكان العمل فيها قد بدأ عام (1973)، وحتى عام (1985) لم يكن عدد المستثمرين فيها يزيد عن (19) شركة، ثم ارتفع هذا العدد عام (1990) إلى (300) وقفز إلى (2200 شركة) في عام (2002)، علماً أن إدارة منطقة (جبل علي) الحرة لها حالياً تمثيل دائم في (18) مدينة حول العالم. [10]

لقد تطورت المناطق الحرة كماً ونوعاً وتوزعت في مختلف بلدان العالم، فطورت معها خدمات وصناعة وسائط ومعدات النقل، والتي أصبحت تمثل صناعة بحد ذاتها توفر خدمات تبادل السلع من (باب المنتج) إلى (باب

المستهلك) بسهولة وسرعة، فتطور بالتالي نظام النقل بالحاويات المسمى بنظام (TUEs)، كما تطورت صناعة سفن الحاويات، وهذا ما استوجب توسعاً أفقياً وعمودياً في مرافئ الحاويات وتعميق أرصفتها و زيادة طاقة وسرعة المناولة وتطوير شبكات المعلومات والاتصالات. [11]

وفي إطار التطورات النوعية الأخرى فقد استحدثت مناطق حرة متخصصة، منها:

* . **المناطق الحرة التكنولوجية**، كمدينة دبي للإنترنت، وهي أول منطقة حرة في العالم للأعمال الإلكترونية.

* . **المناطق الحرة الإعلامية**، وكان الأردن (على مستوى الوطن العربي) سباقاً في إقامة المنطقة الحرة للإعلام في مدينة (الزرقاء)، كما أقيمت في مصر منطقة حرة للإعلام في مدينة الإعلام والإنتاج الفني بالقاهرة.

* . **المناطق الحرة ذات الأنشطة النوعية التخصصية** أو مناطق السلعة الواحدة، كالمدينة الإعلامية العالية التقانة الماليزية، والمناطق الأردنية الحرة الخاصة، في مجال (الأسمدة وخدمات الإنتاج والبرامج التلفزيونية وذبح المواشي) على سبيل المثال، والمنطقة الحرة النيجيرية للغاز والنفط، والمنطقة الحرة لتجارة سلعة البن في زيمبابوي، ومنطقة المجوهرات في تايلاند ومنطقة الجلود في تركيا.

المبحث الثاني : حول واقع المناطق الحرة السورية:

التعريف بالمناطق الحرة السورية:

تعود تجربة (المناطق الحرة) إلى أكثر من خمسين عاماً، عندما أسست المنطقة الأولى في وسط مدينة دمشق عام (1952)، ويبلغ عددها حالياً (8) مناطق، منها سبع مناطق موضوعة في الاستثمار تبلغ إجمالي مساحتها حوالي (8128) دونماً، هي مناطق (دمشق/ مطار دمشق/عدرا/حلب/طرطوس/اللاذقية الجافة/اللاذقية المرفئية)، والمنطقة الثامنة هي منطقة (اليعربية) في محافظة الحسكة التي وضعت مؤخراً في الاستثمار وتم تدشينها بتاريخ (2007/12/14) بعد أن صدر مرسوم الملاك الخاص بها رقم (437 تاريخ 2007/11/8).

تتبع المناطق الحرة السورية إلى المؤسسة العامة للمناطق الحرةالتي أحدثت بموجب المرسوم التشريعي رقم(18) لعام (1971) وصدق نظام الاستثمار فيها بموجب المرسوم (84 لعام 1972)، وتم تعديله عام (2003) بنظام الاستثمار الجديد الصادر بالمرسوم رقم (40). ويضاف إلى المناطق الحرة أعلاه (المنطقة الحرة السورية الأردنية المشتركة) التي تم افتتاحها رسمياً في عام (2000) في موقع (جابر . نصيب) على الحدود المشتركة بين البلدين.

وتتولى المؤسسة العامة للمناطق الحرة إنشاء المناطق الحرة بتسويرها و تزويدها بكافة المرافق التي تحتاجها من أبنية إدارية ومستودعات وساحات إيداع عامة وأية تجهيزات أخرى لازمة ، إضافةً إلى تأمين مرافق البنية التحتية بكافة أشكالها وتأمين السلامة والحراسة للبضائع المودعة فيها.

وفي عام (2004) بلغ عدد العاملين في المؤسسة بكافة فروعها (609) موظفاً وعاملاً، منهم (144 موظفاً من الفئة الوظيفية الأولى و 204 من الفئة الثانية و 60 من الفئة الثالثة و 52 من الفئة الرابعة و 169 من الفئة الخامسة). [12] علماً أن هذا العدد سيرتفع قريباً مع التعيينات المقررة للمنطقة الحرة الجديدة في اليعربية إلى (679) موظفاً وعاملاً.

الأنشطة الاستثمارية القائمة في المناطق الحرة السورية:

يسمح في المناطق الحرة بكافة أنواع الأنشطة التجارية والصناعية والخدمية عدا ما له علاقة بـ:

* . المخدرات و الأسلحة والذخائر والمتفجرات.

* . المواد النتنة أو القابلة للالتهاب والمخلفات الصناعية الملوثة للبيئة.

* . الأنشطة التي لها صلة بالمنشأ الإسرائيلي و/أو بمقاطعة إسرائيل. [13]

وتسري على المشاريع والأنشطة الاستثمارية القائمة في المناطق والأسواق الحرة السورية الأنظمة والتشريعات الخاصة الصادرة عن إدارة المؤسسة بهذا الشأن، ولا تسري عليها من التشريعات السورية سوى القوانين والأنظمة المتعلقة بالأمن والآداب والصحة العامة وقمع التهريب، حيث يسمح بإدخال البضائع الأجنبية من أي نوع كانت وأياً كان منشؤها أو مصدرها إلى المناطق والأسواق الحرة وإخراجها منها إلى غير المنطقة الجمركية السورية، دون أن تخضع لأحكام التجارة الخارجية أو إلى الرسوم الجمركية والضرائب، كما يسمح للرسوم بإدخال البضائع التي قد تكتسب صفة البضائع الوطنية في المناطق الحرة لوضعها في الاستهلاك المحلي وتطبق عليها الأحكام النافذة في القطر على مثل هذه البضائع، كما يسمح بإدخال المنتجات الصناعية والبضائع من المناطق الحرة إلى السوق المحلية للوضع في الاستهلاك المحلي وتطبق عليها القوانين والأنظمة النافذة كما لو أنها مستوردة من الخارج. [14]

ويمكن إجمال الأنشطة الاستثمارية القائمة في المناطق الحرة السورية في الإطار الآتي:

ـ الأنشطة التجارية: كأنشطة تجارة الأقمشة والخيوط والآليات الثقيلة والسيارات والإطارات وقطع التبديل والآلات الصناعية والأدوات والأجهزة المنزلية وغيرها.

. الأنشطة الصناعية: كالأنشطة المتعلقة بتجميع الحواسب وصناعة مستحضرات التجميل والأحذية والأقمشة والألبسة والجوارب وبعض الصناعات البلاستيكية والخشبية والمعدنية والكيماوية والمحاقن والأربطة والضمادات الطبية، وبعض الصناعات الغذائية والأدوات الكهربائية وتعمير الآلات وسحب الحديد على البارد والطباعة وجزر المونتاج ودبلجة الأفلام وغيرها.

ـ الأنشطة الخدمية: لم يكن ممكناً ترخيص الأنشطة الخدمية قبل صدور النظام الجديد لإدارة الاستثمار المصدق بالمرسوم (40) لعام (2003)، وهذا ما يفسر تواضع عدد المشاريع الخدمية المرخصة التي تعمل في مجال: التأمين والمصارف وفي مجال النقل وخدمات الميكانيك وحدادة وكهرباء ودهان وغسيل السيارات والمطاعم، وكان قد تم منذ عام (2004) ترخيص مشروع لاستثمار بناء فندق قديم قائم في المنطقة الحرة بعدرا ومكون من (48) غرفة مبيت ومطعم وصالة معارض، ولكنه لم يوضع في الاستثمار حتى الآن.

وفيما يتعلق **بالأسواق الحرة والمصارف** (كأنشطة خدمية)، فقد أجاز نظام الاستثمار (في المادتين 64 و66 منه) إقامة أسواق حرة وصالات بيع ضمن المناطق الحرة السورية أو خارجها وداخل المدن الرئيسية وفي المرافئ وفي حرم الترانزيت في المطارات وفي الحرم الجمركي للمراكز الحدودية، كما أجاز الترخيص إقامة منشآت مصرفية (وعددها حالياً سبع، رأسمال كل منها 10 مليون دولار) تقدم الخدمات المصرفية التي تتطلبها أعمال المستثمرين والمودعين في هذه المناطق، وكذلك لغير المقيمين.

آليـة قيام الاستثمار في المناطق الحرة السورية :

يمكن الاستثمار في المناطق الحرة السورية أو التعامل معها في واحد أو أكثر من الأنشطة أعلاه:

أ . إما عن طريق استئجار قطعة أرض لبناء المنشأة عليها على حساب المستثمر، مقابل استثماره أو حق انتفاعه في إشغال هذا البناء مدة (15 عاماً) للمنشآت التجارية والخدمية أو (20 عاماً) للمنشأة الصناعية.

ب . أو استئجار بناء جاهز تملكه المؤسسة بموجب عقد سنوي.

ج . أو الحلول محل مستثمر آخر (مقابل مبلغ متفق عليه مع هذا المستثمر) في منشأة قائمة أو بناء جاهز عن طريق التنازل، وتتقاضى المؤسسة بدل تنازل مقابل ذلك.

د . أو استئجار ساحة مكشوفة تخزينية (مؤقتة)، لإيداع البضائع أو المعدات، بموجب عقد سنوي.

هـ . أو عن طريق (الإيداع العام) حيث يتم تخزين كافة أنواع البضائع والسيارات والآليات والمعدات المختلفة في الساحات أو المستودعات العائدة للمؤسسة مقابل بدلات إيداع محددة بتعرفة تصدر سنوياً.

و . أو الترخيص باستثمار مناطق أو نقاط حرة خاصة تقام خارج أسوار المناطق الحرة العامة، وذلك في حال وجود أهمية استراتيجية لإقامة منطقة خاصة (لواحد أو مجموعة من المستثمرين)،كأن يتطلب إقامة مثل هذه المنطقة بالقرب من مصادر المواد الأولية الاستراتيجية على سبيل المثال.

ز . الاستثمار في الأسواق الحرة إما داخل المناطق الحرة القائمة والتابعة لإدارة المؤسسة أو كنقاط خاصة خارج أسوار هذه المناطق، في المرافئ والمراكز الحدودية.

الإطار القانوني لعمل المناطق الحرة السورية:

تخضع إدارة المؤسسة العامة للمناطق الحرة كغيرها من مؤسسات القطاع العام، لكافة الأنظمة والتشريعات النافذة في الأراضي السورية، فيما يتعلق بأنظمتها المالية والرقابية وتنفيذ الخطط الاستثمارية وبنيتها الإدارية وآليات الإنفاق الجاري والاستثماري، وكذلك فيما يتعلق بتعيين الموظفين ومستوى الرواتب والأجور.

أما فيما يتعلق بالأنظمة والتشريعات التي تحكم أنشطتها الاستثمارية، فيمكن تصنيفها في إطار ثلاث مجموعات رئيسة:

المجموعة الأولى . الأنظمة والتشريعات الاستثمارية الخاصة بالمناطق الحرة:

(1) . نظام الاستثمار الجديد الصادر بالمرسوم رقم (40) لعام (2003)، المعدِّل لنظام الاستثمار القديم الصادر بالمرسوم رقم (84) لعام (1972).

(2) . القرارات الوزارية وتعديلاتها الصادرة عن وزارة الاقتصاد، التي تضع القواعد الضابطة للعمل الاستثماري في المناطق الحرة.

(3) . القرارات والتعليمات التنفيذية والتنظيمية والتوجيهية الصادرة عن مجلس إدارة المؤسسة العامة للمناطق الحرة.

(4) . الفتاوى المكتوبة لحالات عملية والتعليمات والتعاميم التنظيمية والتوجيهية الصادرة عن المديريات المركزية في الإدارة العامة للمؤسسة العامة للمناطق الحرة.

المجموعة الثانية . بعض الأنظمة والتشريعات النافذة لدى الجهات الأخرى:

(1) . القرارات والتعاميم التنفيذية والتوجيهية الصادرة عن رئاسة مجلس الوزراء، المتعلقة بالشؤون الإدارية والتنظيمية للجهات العامة، وبعضها يتعلق مباشرة بالعمل الاستثماري في المناطق الحرة، كتحديد قيمة البضائع ذات المنشأ المحلي المسموح بإدخالها إلى المناطق الحرة دون بيانات جمركية.

(2) . بعض أحكام التجارة الخارجية التي لها علاقة بعمل المناطق الحرة، كأنظمة الاستيراد والإدخال المؤقت إلى أراضي القطر.

(3) . بعض الأنظمة والتشريعات الصادرة عن وزارة المالية، وخصوصاً منها المتعلقة بآلية التعامل مع الأموال العامة وطرق جبايتها وتحديد نسب الفوائد والغرامات.

(4) . تعليمات الوزارات المختلفة، كتعليمات وزارة النقل بخصوص تسجيل السيارات المباعة في المناطق الحرة داخل القطر.

(5) . تعليمات الشركات والمؤسسات والجهات الحكومية الأخرى ذات الصلة بنشاط المناطق الحرة كشركة المرفأ والتوكيلات الملاحية والأمن الجنائي (قسم الإنتربول الدولي).

(6) . التشريعات الجمركية التي تنظم العمل الحدودي بين منطقتين جمركيتين.

المجموعة الثالثة . التعليمات التنفيذية التي تفرضها الجهات الرقابية :

(1) . تعليمات التقارير الدورية لمفتشي الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية.

(3) . توصيات وتعليمات تقارير مديرية الرقابة الداخلية في المؤسسة.

(4) . توصيات وتعليمات تقارير اللجان المشتركة أو البعثات التفتيشية التي تشكل عادةً لمعالجة حالات خاصة أو طارئة.

المبحث الثالث: الحركة الاستثمارية وتطورها في المناطق الحرة السورية:

على مستوى رأس المال المستثمر وعدد وطبيعة الأنشطة:

بلغت رؤوس الأموال المستثمرة في المناطق الحرة السورية للعام (2004) حوالي (994 مليون $)، وكان هذا الرقم قد تطور من (731 مليون $) عام (2002) إلى حوالي (865 مليون $) في عام (2003). [15]

وحول تطور رأس المال المستثمر وتوزعه بحسب الأنشطة الصناعية والتجارية ، وما بين رأسمال ثابت ورأسمال عامل ، نورد معطيات عام (2003) كمثال ، كما هو وارد في الجدول رقم (1) أدناه :

الجدول رقم (1) إجمالي رأس المال المستثمر في المناطق الحرة السورية (مليون $) في عام 2003*

رأس المال الثابت 108,14		رأس المال العامل 756,75		إجمالي رأس المال 864,89	
الصناعي	التجاري	الصناعي	التجاري	الصناعي	التجاري
47,34 (%44)	60,80 (% 56)	84,45 (% 11)	672,30 (% 89)	131,79 (% 15)	733,1 (% 85)

(*) . المصدر: احتسبت من معطيات المؤسسة العامة للمناطق الحرة.

ملاحظة: رأس المال المستثمر في المشاريع الخدمية (عدا المصارف) ضئيل ويكاد لا يُذكر.

يلاحظ من معطيات الجدول أعلاه انخفاض نسبة رأس المال الصناعي مقارنة بنسبة رأس المال المستثمر في الأنشطة التجارية، كما يلاحظ (كتحصيل حاصل) انخفاض نسبة رأس المال الثابت إلى نسبة رأس المال العامل. وهذا يشير إلى قلة المشروعات الصناعية وضآلة حجمها وبطء تطورها سواء بالمطلق أم مقارنة بالمشروعات التجارية، كما يظهر في الجدول رقم (2) الوارد أدناه:

الجدول رقم (2)/ تطور عدد المستثمرين (*)

العام	مستثمر صناعي	مستثمر تجاري	إجمالي
2000	120	630	750
2001	169	690	859
2002	200	1000	1200
2003	224	1288	1512
2004	250	1347	1597

(*) . المصدر: معطيات المؤسسة العامة للمناطق الحرة.

وبحسب معطيات المؤسسة، يتركز النشاط الصناعي خصوصاً في المنطقة الحرة في دمشق والمنطقة الحرة بعدرا،حيث تبلغ نسبة الصناعات فيهما من إجمالي المشاريع الصناعية في المؤسسة (39 % و 30 %) على التوالي ومن إجمالي رأس المال الصناعي المستثمر نسبة (41 % و 22 %).

وفيما يتعلق بالأنشطة الخدمية (عدا المصارف) فهي ضعيفة جداً وتكاد لا تُذكر لعدة أسباب أهمها حداثة تشريع ترخيصها وارتفاع تعرفة بدلات هذه الأنشطة، وبالتالي لم يتعد عدد المشاريع الخدمية حتى الآن (16) مشروعاً، يتوضع (10) منها في المنطقة الحرة بعدرا، ومعظمها ورش حرفية.

أما بالنسبة لتطور عدد العاملين في كافة المنشآت الاستثمارية، فقد تطور من (8943 عامل) في عام (2000) إلى (10287 عامل) عام (2002) إلى حوالي (13755 عامل) في عام (2004)، بحسب معطيات المؤسسة العامة للمناطق الحرة.

الحركة الاستثمارية على مستوى تطور حركة (الصادرات):

إن الصادرات هي البضائع الخارجة من المناطق الحرة السورية من المنتجات المصنعة في المناطق الحرة إضافةً إلى بضائع الترانزيت التي دخلت إليها إضافةً إلى البضائع المستوردة لغرض التصدير إما إلى داخل القطر أو إلى خارجه،وقد بلغت قيمة هذه الصادرات خلال الأشهر الثلاثة (آب وأيلول وتشرين أول) من العام الجاري (2007) حوالي (9,7 مليار ل س)، وتشكل قيمة صادرات فرع عدرا وحده من إجمالي صادرات المؤسسة ما يعادل (50 إلى 55%) كما يشكل فرع حلب ما يعادل (17 إلى 19%). [16]

وبالعودة إلى بعض السنوات السابقة، فقد تطورت قيمة الصادرات من (34,43 مليار ل س) في عام (2001) إلى (44,65 مليار ل س) في عام (2002)، ولكنها انخفضت في (عام 2003) إلى حوالي (33,3 مليار ل س) بسبب الحرب على العراق، ثم عاد هذا الرقم وارتفع مرةً أخرى إلى (62,7 مليار ل س) في عام (2004). [17]

إيرادات المؤسسة العامة للمناطق الحرة:

تتكون الإيرادات الإجمالية للمؤسسة من المبالغ المتحصلة من بدلات الإشغال أو التأجير الاستثماري السنوية للأبنية والساحات والأراضي وبدلات الإيداع العام وبدلات التصدير أو الأنشطة الاستثمارية الصناعية والتجارية والإيرادات الأخرى كبدلات المساعي وقيمة المطبوعات ورسوم دخول السيارات وإيرادات القبان والماء والكهرباء ومبالغ الغرامات والمخالفات. وقد بلغت الإيرادات السنوية (الإجمالية) لعام (2007) لغاية شهر آب حوالي (805 مليون ل س)، وهي تزيد عن إيرادات عام (2006) للفترة ذاتها بنسبة (17%) [18]، علماً أن هذه الإيرادات قد تطورت بنسب تراوحت ما بين (13 إلى 18%) منذ عام (2003)، فكانت في عام (2004) على سبيل المثال حوالي (705 مليون ل س) وبزيادة قدرها (13,7%) عن عام (2003). [19]

ولتحليل أعمق لإيرادات المؤسسة، سنحلل طبيعة إيرادات فرع المؤسسة بعدرا، كونه الفرع الأكبر والأكثر تنوعاً بالأنشطة الاستثمارية، وهي كما هو موضح في الجدول رقم (3) أدناه:

الجدول رقم (3)/ إيرادات فرع عدرا (مليون ل س)*

	عام 2004		عام 2005		عام 2006	
نوع البدل	المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة %
إيداع	24,6	%15,6	30,3	%17,2	29,7	%16,6

إشغال	74,9	%47,4	77,9	%44,1	82,1	%45,6
تنازل	4,7	%3	5,7	%3,2	10,5	%5,8
تصدير	16,4	%10,4	22,9	%13	27,3	%15,2
متنوع	37,2	%23,6	39,8	(%22,5	30,3	%16,8
المجموع	157,9	%100	176,6	%100	180,0	%100
(*) . المصدر: معطيات إدارة المنطقة الحرة بعدرا، مجلة الاستثمار في المناطق الحرة، العدد الأول، تشرين الأول (2007)						

من الجدول أعلاه، وبغض النظر عن التطور الواضح في إجمالي الإيرادات نشير إلى ما يلي:

أولاً . انخفاض نسبة إيرادات (الإيداع 16,6والتصدير 15,2= 31,6%) وهي في الحقيقة النسبة التي تعبر عن النشاط الفعلي للمنشآت الاستثمارية، مقارنةً مع نسبة إيرادات الإشغال أو التأجير التي بلغت (45,6%)، مما يعكس (من جهة) غلبة النشاط الريعي التأجيري للمؤسسة على نشاطها الاستثماري التنموي، ويدل من (جهة أخرى) على عدم انسجام هذه الحصيلة مع مبدأ وفلسفة إنشاء المناطق الحرة السورية القائمين على (تفعيل العمل الاستثماري التنموي المستدام).

ثانياً . إن ما يسمى الإيرادات المتنوعة يتشكل معظمها من الغرامات والفوائد والمخالفات التي تحصّلها المؤسسة من المستثمرين، بالتالي وعلى الرغم من (إيجابية) انخفاض نسبة هذه الإيرادات من (23%) في عام (2004) إلى (16,8%) عام (2006)، إلا أنها (كنسبة) ما زالت مرتفعة جداً، وهي (كمفارقة) أكبر من النسبة التي تشكلها إيرادات التصدير البالغة (15,2%) فقط.

ثالثاً . إن إيرادات التنازل التي تشكل نسبة كبيرة وقدرها (5,8%) هي عبارة عن رسوم تحصل عليها المؤسسة نتيجة نقل حق الإشغال الاستثماري للمقاسم من مستثمر إلى آخر، أي أنها عبارة عما يمكن تسميته (عمولة وسيط عقاري)، بالتالي وعندما تتطور هذه النسبة خلال سنة واحدة من (3,2%) في عام (2005) إلى (5,8%) في عام (2006) فلا يُعتبر ذلك مؤشراً صحياً تنموياً لتطور نشاط وإيرادات المؤسسة.

رابعاً . في مؤسسة حكومية احتكارية ذات أنظمة تمييزية ولا منافس لهاكالمؤسسة العامة للمناطق الحرة التي تبلغ قيمة أراضيها ومنشآتها وموجوداتها الثابتة مئات المليارات وتبلغ استثماراتها السنوية مئات الملايين (حوالي 884 مليون ل س في عام 2007) [20]، فإن إجمالي الإيرادات البالغ فقط (805 مليون ل س) ولو أنه من المتوقع أن يصل في نهاية العام إلى (مليار ل س)، لا يُعتبر (من الزاوية المؤسسية) إيراداً مجزياً أو مجدياً اقتصادياً، وبالتالي فإن الكثير من فرص الاستثمار البديلة (ولو جزئياً) قد تكون أكثر جدوى.

المبحث الرابع: تقييم عمل المناطق الحرة السورية/ الواقع والمعوقات:

تقييم التشريعات الناظمة للعمل الاستثماري في المناطق الحرة السورية:

على مستوى نظام إدارة الاستثمار الصادر بالمرسوم (40):

إن استصدار هذا المرسوم في حينه كان خطوة إيجابية في إطار عملية تطوير العمل الاستثماري في المناطق الحرة السورية، وعلى الرغم من ذلك نورد الملاحظات التالية:

أولاً . الملاحظات الشكلية:

الإغراق ببعض التفاصيل التي ترد عادةً بالتعليمات التنفيذية، كالمادة (16) على سبيل المثال التي تبين المعلومات التفصيلية الواجب أن يتضمنها طلب إدخال البضائع إلى المنطقة الحرة، والمادة (35) المتعلقة بشروط تفصيلية لإخراج هذه البضائع، والمادة (53) بخصوص كيفية البت بطلبات ترخيص النشاطات المراد إقامتها في المناطق الحرة. وكذلك الاستفاضة غير المبررة في المواد (13 و14 و15) على سبيل المثال، والتي لا ضرورة لها أصلاً، وتتعلق بضرورة التقيد بأحكام نظام الاستثمار لمن يدخل على المناطق الحرة وبأن تحديد أوقات العمل وأصول الدخول والخروج يتم من قبل المدير.

ثانياً: الملاحظات الموضوعية:

ومن أهمها التناقض بين محتوى الفقرتين (أ و ب من المادة 74) على سبيل المثال بخصوص منح شهادات المنشأ، وطبيعة الشروط (الشكلية المحضة) للتقدم بدراسة للجدوى الاقتصادية للمشاريع الاستثمارية (موضوع المادة50)، والمنع المطلق (غير المبرر) لإشغال أحد المستثمرين لمساحة تتجاوز نسبة (10%) ضمن المنطقة الحرة الواحدة (موضوع المادة 50)، دون اعتبارات قد تكون مبررة من الناحية الاستراتيجية، والتمييز (غير المبرر في المادة 53) بالترخيص بين البضائع التجارية و ترخيص تخزين السيارات السياحية، والمنع (غير العادل) للمستثمر من استخدام أرضه في أثناء فترة البناء لأغراض استثمارية (في الفقرة د من المادة 51) إلا مقابل بدلات عالية جداً دون الاعتبار أنه يسدد بدل إيجار هذه الأرض، واستيفاء رسوم جمركية (غير محقة) على بقايا عمليات التصنيع والفوارغ (في المادة 75) وضرورة تنظيم بيانات (إعادة تصدير) جمركية لها عند إخراجها من المنطقة الحرة.

أما فيما يتعلق بأحكام المخالفات (موضوع المواد 82 إلى 95)، فهي من أشد الأحكام إشكاليةً في نظام الاستثمار، حيث (وعلى سبيل المثال) لا تضع لبعض أنواع المخالفات سقفاً للغرامة، وتُشرع فسخ العقد مع المستثمر لمخالفات من الصعب توصيفها بدقة أو التأكد من تحققها.

على العموم، وفي الكثير من مواده وفقراته يعطي نظام إدارة الاستثمار في المناطق الحرة السورية صلاحيات شاسعة وفضفاضة لوزير الاقتصاد ومجلس إدارة المؤسسة، على حساب شمولية ووضوح وعدالة النص التشريعي المطلق.

المعوقات على مستوى تعليمات رئاسة مجلس الوزراء ووزارة الاقتصاد:

وتتخبط هذه التعليمات على أرضية اختلاط مفهوم المناطق الحرة وفلسفة قيامها، وقد أتى بعضها بشكل مخالف لنص مرسوم نظام الاستثمار، كالكتب والقرارات التي تمنع تخزين السجائر والتبوغ بمختلف أشكالها في المناطق الحرة السورية، وهذا فيه مخالفة للمواد (6 و7 و8) من مرسوم نظام الاستثمار التي تسمح بإدخال كل شيء إلى المناطق الحرة ما عدا البضائع ذات المنشأ الإسرائيلي والمخدرات والأسلحة والمواد النتنة والقابلة للالتهاب.كما أن اشتراط موافقة رئاسة مجلس الوزراء على طلبات ترخيص أسواق حرة خارج الحرم الجمركي فيه مخالفة للمادة (64) التي تُبيح للمؤسسة إقامة مثل هذه الأسواق دون اشتراط موافقة أية جهة أخرى، وكذلك الأمر فيما يتعلق بحصر الإتجار بالسيارات وعرضها وتخزينهافي المنطقة الحرة بعدرا دون غيرها، الذي فيه تضييق غير مبرر لنظام الاستثمار.

ففي الوقت الذي تتفق فيه تشريعات العديد من المناطق الحرة العربية والعالمية، ومنها كمثال، تشريعات المنطقة الحرة السورية . الأردنية (المادة 44) والمنطقة الحرة الأردنية والمناطق الحرة المصرية، على إعفاء منتجات المشاريع الصناعية القائمة في المنطقة الحرة عند السماح بوضعها في الاستهلاك المحلي من الرسوم الجمركية في حدود قيمة

المواد والتكاليف والنفقات المحلية الداخلة في صنعها [21]، يقيد التعميم الحكومي (رقم 7681 / 4 / 9 تاريخ 20 / 9 / 1999) المستثمر الصناعي (في المناطق الحرة السورية) بإدخال مواد أولية محلية (معفاة من التعهد بإعادة القطع) بمبلغ لا يتجاوز مئتي ألف ل س / سنوياً، كما يزيد في تقييده (غير المبرر) بـ(ألا تزيد عما قيمته هذه المواد عن خمسة آلاف ل س يومياً). وبالتالي، من الواضح أن مثل هذه التعليمات (عدا عن أنها تخالف أحكام مرسوم الاستثمار رقم 40 لعام 2003)، فإنها تُقيد إلى حد بعيد النشاط الاستثماري في المناطق الحرة السورية، وخاصة الصناعي منه.

المعوقات على مستوى التشريعات الصادرة عن إدارة المؤسسة:

توجد العديد من التعاميم الصادرة عن المؤسسة تخالف نظام الاستثمار أو تقيده، ومنها على سبيل المثال تلك التعاميم التي تجبر المستثمرين على إخراج (كافة بضائع الخيوط وقطع التبديل المستعملة) التي مضى على وجودها أكثر من ستة أشهر من المناطق الحرة، ومنع الترخيص لمنشآت جديدة تتعامل بهذه البضائع، وربط عملية إخراج أو إدخال هذين النوعين من البضائع بموافقة الإدارة العامة حصراً، ووضع قيود على عمليات التنازل وعمليات نقل هذين النوعين من البضائع.

ويضاف إلى ذلك تعاميم أخرى تخالف النصوص والأعراف النافذة في القانون السوري كعدم قبول الوكالات المتسلسلة في معاملات التنازل وعدم قول الوكالات العامة غير محددة المدة في الإنابة، وكذلك إصدار تعليمات مخالفة لتشريعات (أصول المحاكمات) كالاستمرار بتنفيذ تعليمات تقضي بإيقاف كافة معاملات الإدخال والإخراج لبعض المستثمرين (في فرع المؤسسة بعدرا) الذين هم على خلاف مالي مع إدارة المؤسسة، على الرغم من أنهم حصلوا على أمر قضائي بوقف تنفيذ تلك التعليمات.

المعوقات على مستوى الأنظمة والتشريعات الجمركية :

إضافةً إلى بعض التشريعات المعيقة الأخرى المتعلقة بجهات حكومية أخرى، كتقارير الأجهزة الرقابية والتفتيشية وتعليمات شركة المرفأ وشركة التوكيلات الملاحيةالتي لا مجال لذكرها هنا، ما زال يوجد الكثير من التشريعات والاجتهادات الجمركية المعيقة أو التي تُطبق بشكلها (المطلق والمجرد) ، دون مراعاة أن المناطق الحرة موجودة على أرض سورية وتشكل جزءاً لا يتجزأ من نسيج اقتصادها الوطني، ومنها على سبيل المثال ترفيق الآليات المُصدرة ضمن قوافل جمركية (وما لهذا الترفيق من إشكاليات) ومنع السوريين من إخراج السيارات من المناطق الحرة إلى الأراضي السورية إخراجاً مؤقتاً بهدف الإصلاح والإعادة ، بينما يسمح بذلك لغير السوريين بتنظيم بيان (بموجب تنظيم بيان ب 5).

بعض المعوقات الأخرى للاستثمار في المناطق الحرة السورية :

على مستوى تعرفة البدلات:

على الرغم من أن تخفيض البدلات ومبدأي الامتيازات والإعفاءات، ليست من المحفزات الأهم لتشجيع الاستثمار، ومع التنويه إلى أن الإعفاءات تمثل في وجهها الآخر حرماناً لخزينة الدولة من موارد مالية هي عادةً بأمس الحاجة إليها، إلا أنه ومع تدني المحفزات الأخرى (غير المالية) الجاذبة للاستثمار في المناطق الحرة السورية، نجد أن مستوى البدلات النافذة في المناطق الحرة السورية مرتفع نسبياًمقارنة بالبدلات النافذة في المناطق الحرة العربية المجاورة.

ففي دراسة تحليلية مقارنة تبين أن تعرفة بدلات الإشغال الصناعي والتجاري في المناطق الحرة السورية تزيد عن تعرفة المناطق الحرة (المجاورة) كالأردنية والسورية . الأردنية المشتركة والعراقية بمعدل

(50 . 75 %)، وأن تعرفة بدلات إشغال الأبنية الجاهزة تزيد بمعدل يصل إلى (300 %)، وأن تعرفة بدلات إشغال الساحات المكشوفة تعادل ضعف التعرفة في هذه المناطق العربية المذكورة. [22]

وإذا علمنا أن تعرفة بدلات الإشغال الخدمي في المناطق الحرة السورية تعادل أربعة أمثال بدلات الإشغال الصناعي وثلاثة أمثال الإشغال التجاري، فمن الملفت أنه لا توجد في تعرفة البدلات التي تمت مراجعتها للمناطق الحرة غير السورية، أية تعرفة لما يسمى بـ (نشاط خدمي)، حيث أن المشاريع الخدمية في المناطق غير السورية تصنف عادةً تحت بند (مشاريع أخرى) وتوازي تعرفة بدلاتها تعرفة بدلات الأنشطة الصناعية أو التجارية. [23]

على مستوى الطاقم الإداري:

على الرغم من أن (23%) من إجمالي العاملين في المؤسسة العامة للمناطق الحرة من حملة الإجازة الجامعية و (25 %) منهم من حملة الشهادة الثانوية، إلا أن هذا لا يعكس لديهم قدرات إدارية متميزة، حيث إن ما يميز هؤلاء عموماً ما يلي:

* أنهم يبدؤون عملهم لدى المؤسسة دون أي تأهيل اختصاصي يخولهم القيام بالعمل الاستثماري، فتأهيلهم يوازي شهاداتهم فقط كغيرهم من العاملين في أية مؤسسة حكومية أخرى، على الرغم من خصوصية العمل الاستثماري في المناطق الحرة الذي يتطلب تأهيلاً خاصاً ووعياً متميزاً للبعد التنموي والاستثماري للمشاريع والاستثمارات القائمة فيها.

* أنهم معظمهم عاملون غير دائمين وغير مثبتين، ويعملون بموجب عقود سنوية أو ربع سنوية أو بعقود مؤقتة، وبالتالي فإن المؤسسة تعاني من سرعة دوران العاملين لديها.

على مستوى الخدمات والبنية التحتية:

تعاني معظم المناطق الحرة السورية من قصور أو عدم اكتمال البنية التحتية أو عدم جاهزيتها النسبية، من أبنية إدارية وساحات عامة وطرقات وحدائق ومرافق الخدمات الأساسية (ماء/كهرباء/هاتف)، ومن عدم توفر أو كفاية الخدمات العامة الأساسية الأخرى (مطاعم/اتصالات/مبيت/مغاسل ودورات مياه/صناديق بريد ... الخ). فحتى على مستوى الخدمات التي يسدد قيمتها المستثمر الجديد، كاشتراكات الماء والكهرباء، يتوجب على المستثمر غالباً أن يمدد على حسابه كافة التوصيلات اللازمة ما بين مآخذها الرئيسية ومنشأته الجديدة.

التوصيات:

على مستوى المهام المباشرة للإدارة العامة للمؤسسة:

(1) . تعديل مواد وفقرات نظام إدارة الاستثمار في المناطق الحرة السورية الصادر بالمرسوم رقم (40) لعام (2003)، لتكون أكثر موضوعيةً ووضوحاً وشفافيةً وعدالةً، وهي المواد والفقرات التي نوهنا إليها في متن البحث.

(2) . تعديل أو إعادة النظر بالتعليمات الصادرة عن إدارة المؤسسة وعن الجهات الرسمية الحكومية والرسمية الأخرى التي نوهنا إليها في متن البحث.

(3) . ضرورة تدريب تأهيل أو إعادة تأهيل الكوادر الإدارية العاملة في المؤسسة على مستويي تسيير العمل الإداري والعمل الاستثماري، في إطار عقلية منفتحة قادرة على إدارة وتسيير أعمال مؤسسة تخضع لأنظمة استثمارية تنموية استثنائية .

(4) . إصلاح تعرفة البدلات الاستثمارية واعتماد سياسة استثمارية وتسويقية، من شأنها جذب الاستثمارات الداخلية والخارجية الاستراتيجية والتنموية المستدامة، وبالآلية المناسبة التي قد تساعد على تعديل الطابع الاستثماري السائد في المناطق الحرة السورية، الذي يتميز حالياً بأنه ريعي تأجيري.

فمقارنة بمعايير تقييم الجدوى الاقتصادية المعروفة لإقامة المناطق الحرة، نستنتج أن المناطق الحرة السورية لم تحقق بعد الحدود الدنيا المنتظرة من أهداف إنشائها أساساً، سواء من حيث آثارها المباشرة على الاقتصاد الوطني (أو المساهمة بالناتج المحلي الإجمالي)، أم من حيث قدرتها على جذب المشاريع الاستراتيجية ذات الآثار التنموية الخلفية أو الأمامية التحريضية المباشرة وغير المباشرة.

(5) . التعامل مع المشاريع الخدمية كمشاريع ضرورية، وتصنيفها (من حيث بدلات التعرفة) بتعرفة تفضيلية، وتمييزها كذلك من حيث الحجم والأهمية والضرورة الخدماتية ومستوى الربحية.

(6) . إزالة الحواجز والعقبات الاستثمارية التي تحول دون تفعيل العديد من الأوجه الاستثمارية والمزايا التشجيعية التي أتاحها المرسوم (40) لعام (2003) مثل (النقاط الحرة الخاصة/ ترخيص المشاريع على نظام
المشاركة BOT ... الخ)، حيث لم يتم ترخيص أي مشروع في هذا الإطار حتى الآن، علماً أنه (وعلى سبيل المقارنة) توجد في الأردن ذات التجربة الحديثة في هذا الإطار (أول منطقة أنشأت في العقبة عام 1973 وآخر منطقة في الكرك عام 2001) ست مناطق حرة خاصة يبلغ رأسمالها المستثمر حوالي (305,4 مليون دينار) ويعمل فيها أكثر من (3000) عامل ويتوقع أن يرتفع عددهم مع استكمال مراحل التشغيل إلى (84 ألف) عامل. [24]

على مستوى مهام المؤسسة بالتنسيق مع إدارة الجمارك العامة:

(1) . إعطاء فترة سماح في سورية للسيارات السياحية المصدرة من المناطق الحرة مدتها (15) يوماً قبل إجبارها على مغادرة القطر (بالترفيق الجمركي)، أسوةً بالكثير من دول العالم، وإعادة النظر بتوقيت وآلية عمل الترفيق الجمركي، وتشريعات منع خروج السيارات التي يملكها سوريون من المناطق الحرة إلى داخل القطر، بهدف الإصلاح والإعادة، لما في ذلك من منعكسات إيجابية على تنشيط السياحة وعلى تشغيل ورشات الإصلاح والصيانة داخل القطر.

(2) . تفعيل الأنظمة الجمركية النافذة بخصوص السماح بخروج المواد الأولية والوسيطة ونصف المصنعة من المناطق الحرة إلى السوق المحلية ، بغرض إجراء عمليات تصنيعية أو تجميعية جزئية عليها ومن ثم الإعادة، حيث وعلى الرغم من أن أنظمة وزارة الاقتصاد والتجارة والأنظمة الجمركية النافذة تسمح بذلك ، إلا أنها لا تطبق أو لا يتحمل أحد مسؤولية تطبيقها.

(3) . تعميم الآلية الجمركية المتبعة على المنافذ الحدودية بخصوص "الإجازات الحكمية" وبيانات التخليص "بصحبة مسافر" وتطوير هذه الآلية بحيث تنسجم مع الأنظمة النافذة في المناطق الحرة، بهدف تسهيل وتشجيع تجارة الكميات الصغيرة من البضائع للتضييق (من جهة) على أعمال التهريب من وإلى المناطق الحرة (ومن جهة أخرى) لتشجيع وتسهيل الترابط الصناعي ما بين مشاريع المناطق الحرة والمشاريع القائمة داخل السوق المحلية من خلال تشجيع تبادل المواد الأولية ونصف المصنعة بينهما.

على مستوى مهام المؤسسة بالتنسيق مع جهات حكومية أخرى:

(1) . اعتماد (لوحات تصدير /منطقة حرة) للسيارات والآلية المصدرة منها، أسوةً بمعظم دول العالم، لما في ذلك من إيجابيات على عملية ضبط سجلات التصدير، ولما له من آثار إيجابية ترويجية للمناطق الحرة السورية.

(2) . رفع سقف قيمة المواد الأولية ونصف المصنعة (المعفاة من تعهد إعادة القطع) التي يحق للمستثمر الصناعي إدخالها من السوق المحلية لاستخدامها في منشأته في المناطق الحرة، إلى مليون ل س على الأقل أو الاسترشاد بتشريعات المناطق الحرة العربية المجاورة.

الملحق/ مصطلحات أنشطة المناطق الحرة:

المجموعة الأولى . المناطق العامة:

1. المنطقة الحرة Free Zone
2. الميناء الحر Free port
3 . منطقة التجارة الحرة Free Trade Zon

المجموعة الثانية . المناطق الحرة الجمركية والضريبية:

1 . المنطقة الجمركية Customs Znoe
2 . المنطقة الحرة الجمركية Customs Free Zone
3 . المنطقة الحرة من الضرائب Tax Free Zone
4 . منطقة التجارة الحرة من الضرائب Tax Free Trade Zone

المجموعة الثالثة . مناطق الصادرات ومعالجة الصادرات:

1 . المنطقة الحرة التصديرية Export Free Zone
2 . منطقة الأسواق الحرة/معالجة الصادرات Duty Free Eport processing Zone
3 . المنطقة الحرة لمعالجة الصادرات Export processing Free Zone
4. منطقة معالجة الصادرات Export processing Zone
5. منطقة التجارة الخارجية Foreign Trade Zone
6. منطقة معالجة الصادرات الحرة Free Export porcessiing Zone
7. منطقة الصادرات الحرة Free Export Zone
8. منطقة صادرات الامتياز privileged export Zone

المجموعة الرابعة . المناطق الحرة الصناعية والمعالجات الصناعية:

1. منطقة الإنتاج الحر Free production Zone
2. منطقة معالجة الصادرات الصناعية Industrial Export processing Zone
3. المنطقة الحرة الصناعية Industrial Free Zone

المجموعة الخامسة . المناطق الحرة الاقتصادية:

1. المنطقة الاقتصادية الحرة Free Economic Zone

2. منطقة ترويج الاستثمار Investment promotion Zone
3. منطقة المشاريع المشتركة Joint Enterprise Zone
4. المنطقة الاقتصادية الخاصة Special Economic Zone

المراجع:

1 + 2 + 3 . ظافر محمد سعيد ، أيار 2002 . *اقتصاديات المناطق الحرة* . بحث ألقي في الملتقى الأول لاقتصاديات المناطق الحرة في دمشق.

4 . رايان بيتر، أيار 2002 . *مفهوم المناطق الحرة والتطورات المستقبلية* . بحث ألقي في الملتقى الأول لاقتصاديات المناطق الحرة في دمشق + ظافر محمد سعيد، المرجع السابق الذكر.

5 . رايان بيتر، المرجع السابق الذكر.

6 + 7 . من إحصائيات الأبحاث الملقاة في مؤتمر منظمة الـ (WEPZA)، استنبول (2003).

8 . نعمان درهم عبده، أيار 2002 . *تجربة المنطقة الحرة في عدن باليمن* . بحث ألقي في الملتقى الأول لاقتصاديات المناطق الحرة في دمشق.

9 . الجداوي نبيل، أيار 2002 . *المناطق الحرة في مصر، النشأة، التطور، الأهمية* . بحث ألقي في الملتقى الاقتصادي للمناطق الحرة في دمشق.

10 . أحمد أحمد، أيار 2002 . *دور المناطق الحرة كمعزز ومدعم لتوسيع القطاع الصناعي المحلي* . بحث ألقي في الملتقى الأول لاقتصاديات المناطق الحرة في دمشق.

11 . ظافر محمد سعيد، المرجع السابق الذكر.

12 . التقارير السنوية الصادرة عن المؤسسة العامة للمناطق الحرة لعام (2004).

13 . المادة (8) من نظام إدارة الاستثمار في المناطق الحرة المرسوم (40) لعام (2003).

14 . المادة (6) من نظام إدارة الاستثمار، المرجع السابق الذكر.

15 . *التقارير السنوية الصادرة عن المؤسسة العامة للمناطق الحرة.*

16 . *احتسبت من قبل الباحث من الإحصاءات المنشورة للمؤسسة في العدد* (2) من مجلة (الاستثمار في المناطق الحرة)/ت2 . ك 1 (2007) ، ص (33).

17 . التقارير السنوية الصادرة عن المؤسسة العامة للمناطق الحرة عام 2003 و2004.

18 . العدد (2) من مجلة (الاستثمار في المناطق الحرة)/ت2 . ك 1 (2007) ، ص (32).

19 . التقارير السنوية الصادرة عن المؤسسة العامة للمناطق الحرة عام 2003 و2004.

20 . العدد 2 من مجلة الاستثمار في المناطق الحرة، المصدر السابق الذكر.

21+ 22 + 23 . *مجموعة الأنظمة لشركة المنطقة الحرة السورية الأردنية* + دليل خدمات مؤسسة المناطق الحرة الأردنية، وزارة التنمية الإدارية، برنامج تحديث وتطوير القطاع العام، (آذار 2003) + الجداوي نبيل، المرجع السابق الذكر + نظام الاستثمار في المناطق الحرة العراقية.

24 . ظافر محمد سعيد، المرجع السابق الذكر.