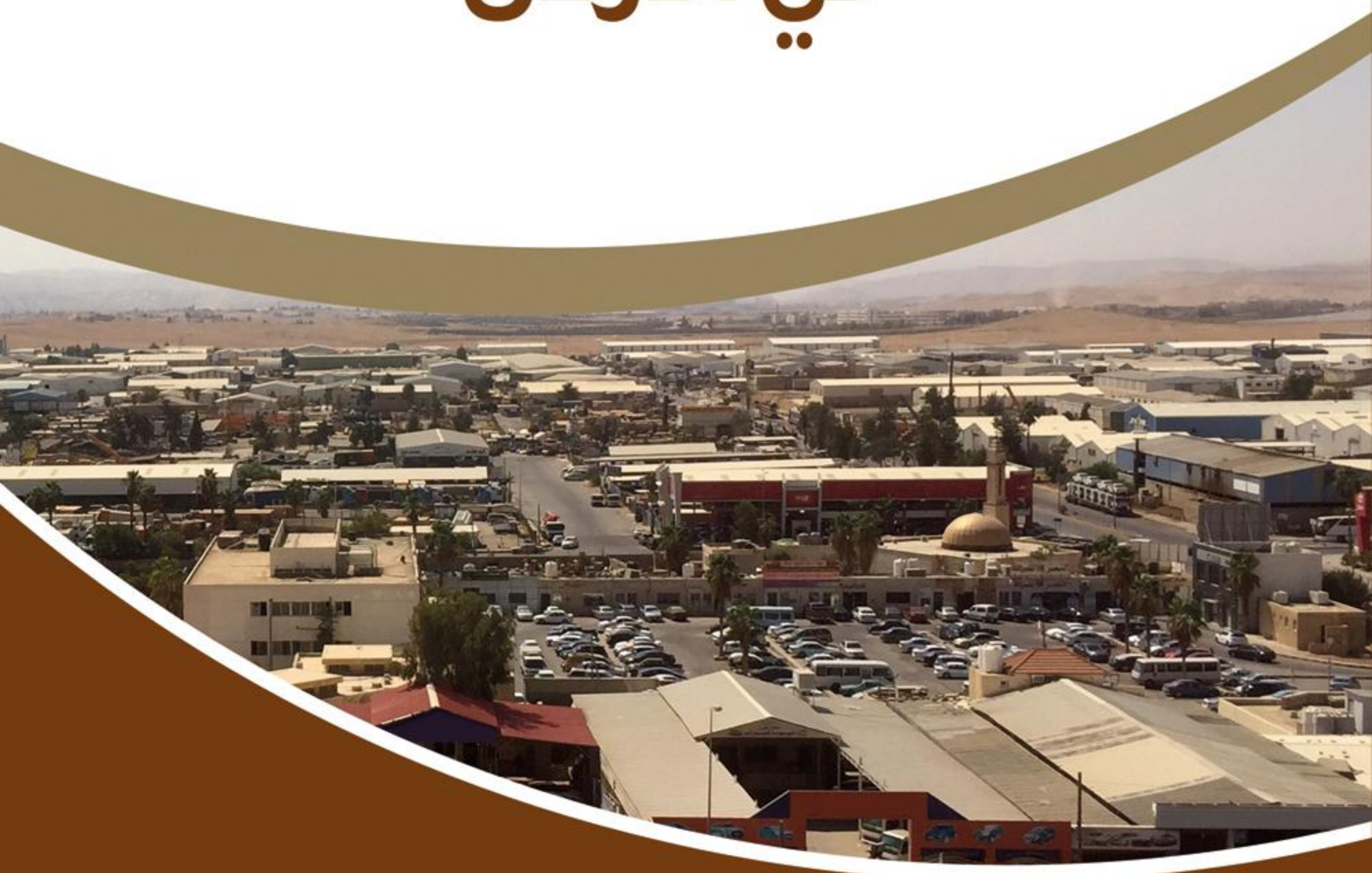


تطور تجربة المناطق التنموية والحررة في الأردن



الدكتور
علي اشتيان المدادحة

الأستاذ الدكتور
محمد خليل العدينيات



تطور تجربة
المناطق التنموية والحررة
في الأردن

إعداد

الدكتور	الأستاذ الدكتور
علي اشتيان المداحمة	محمد خليل العديينات



الطبعة الأولى

2021

رقم الايداع لدى دائرة المكتبة الوطنية : (2020 / 12 / 5390)

العدينات، محمد خليل

تطور تجربة المناطق الحرة والمناطق التنموية وتقييمها في الأردن / محمد خليل
العدينات، علي اشتين المدادحة - عمان: دار وائل للنشر والتوزيع ، 2020.

(192) ص

ر.إ. : (2020 / 12 / 5390)

الواصفات: / المناطق الحرة الصناعية // التجارة الحرة // التعرف الجمركية // التنمية
الاقتصادية // التجارة الدولية // الاردن /

* يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصنف عن رأي
دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.

رقم التصنيف العشري / ديوي : 382.09565

(ردمك) 4 - 806 - 91-9957-978 ISBN

جميع الحقوق محفوظة للناشر



دار وائل للنشر والتوزيع

دار وائل للنشر عمان - الأردن - الجبيهة - شارع الجمعية العلمية الملكية
مقابل الباب الشمالي للجامعة الأردنية

E-Mail : sales@darwael.com - wael@darwael.com

TEL +962 6 533583 7

FAX: +962 6 5331661

جميع الحقوق محفوظة، لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو تخزينه في نطاق استعادة المعلومات أو
نقله أو إستنساخه أو ترجمته بأي شكل من الأشكال دون إذن خطي مسبق من الناشر.

All rights reserved. No Part of this book may be reproduced, or transmitted in any form or by
any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information
storage retrieval system, without the prior permission in writing of the publisher.

المحتويات

الموضوع	الصفحة

المقدمة.....	7
الفصل الأول	
اقتصاديات المناطق الحرة والتنمية.....	13
أولاً: تعريف المناطق الحرة والمناطق التنموية.....	15
ثانياً: التطورات التاريخية.....	18
ثالثاً: أهداف المناطق الحرة والمناطق التنموية.....	20
رابعاً: تطور المفاهيم والأطر القانونية والتنظيمية.....	22
خامساً: التطور في القواعد التمويلية لمشاريع البنى الأساسية.....	24
سادساً: تقييم مردود المناطق الحرة والمناطق التنموية.....	27
سابعاً: تأثير النظام العالمي الجديد في عمل المناطق الحرة.....	33
الفصل الثاني	
تجربة المناطق الحرة والتنمية في الأردن.....	37
أولاً: التطورات التاريخية والأطر القانونية والتنظيمية للمناطق الحرة.....	39
ثانياً: تطور المفاهيم والأهداف إلى المناطق الحرة والتنمية في الأردن....	42
ثالثاً: التطور في القواعد التمويلية لمشاريع البنى الأساسية.....	49
رابعاً: تقييم مردود المناطق الحرة والتنمية.....	50

الفصل الثالث

59	المناطق الحرة في الأردن.....
61	أولاً: المناطق الحرة العامة.....
73	ثانياً: المناطق الحرة الخاصة.....

الفصل الرابع

87	المناطق التنموية وتشمل أربع مجموعات.....
92	أولاً: المجموعة الأولى، المدن الصناعية.....
92	1- المدن الصناعية العامة.....
115	2- المدن الصناعية الخاصة.....
116	ثانياً: المجموعة الثانية، المناطق التنموية متعددة النشاطات الاقتصادية....
116	1- منطقة معان التنموية.....
133	2- منطقة الملك حسين بن طلال التنموية / المفرق.....
	ثالثاً: المجموعة الثالثة، المناطق التنموية لقطاع تكنولوجيا المعلومات
142	والبحث العلمي والتطوير.....
142	1- منطقة اربد التنموية.....
149	2- مجمع الملك حسين للأعمال التنموية.....
150	رابعاً: المجموعة الرابعة، المناطق التنموية السياحية.....
153	1- منطقة البحر الميت التنموية.....
157	2- منطقة الصوان التنموية في عجلون.....

الفصل الخامس

مدى قدرة المناطق الحرة والتنمية على استيعاب المزيد من الاستثمارات

- الصناعية والتجارية.....161
- 1- المناطق الحرة، العامة، والخاصة.....169
- 2- المناطق التنموية لقطاعي الصناعة والتجارة.....170

مقدمة

تشير اقتصاديات المناطق الحرة في العالم إلى أن فكرة إنشاء مناطق متخصصة لتداول البضائع بحرية تامة من غير قيود أو ضرائب - المناطق التجارية الحرة- ترجع في بدايتها إلى العهود القديمة في التاريخ، وأيًا كان حجم ونوع هذا النشاط من الحرية، فإن المهم هو إقرار المبدأ.

ظلت حرية انتقال البضائع والتسهيلات المطلوبة لها، مطلبًا قائمًا حتى يومنا هذا، إضافةً إلى التحرير المتزايد للتجارة الدولية في إطار الاتفاقيات التجارية الإقليمية والدولية، التي لم تكن إلا تأكيدًا لفكرة السعي المستمر لتعزيز عمل التجارة الحرة من إنشاء المناطق الحرة.

وبالمفهوم التجاري، شهدت المناطق الحرة تطورات مختلفة عبر المراحل التاريخية المختلفة. وكانت في كل مرحلة تأخذ أبعادًا وخصائص تاريخية تتناسب وطبيعة ظروف تلك المرحلة التاريخية المعنية.

ويمكن القول: إن القرنين الثامن والتاسع عشر، هما بداية عملية تطوير أنشطة ومفاهيم المناطق الحرة، حيث شهدت أوروبا حينها تطورات كبيرة في الصناعة والتجارة، وتوسيع رقعة المستعمرات، وازدياد التنافس والتسابق وأسواق التوزيع، مما اضطرها وفقًا لما تقتضيه مصالحها، إلى إنشاء مناطق حرة في المستعمرات، على خطوط التجارة الدولية الرئيسية، وب نماذج مختلفة، منها: تحويل ميناء بالكامل إلى منطقة حرة، ونموذج بإقامة منطقة حرة في جزء من ميناء، ونموذج ثالث بتحويل

مدينة بكاملها مع الميناء إلى منطقة حرة، وذلك لتطبيق أنظمة اقتصادية عليها ليست رغبة في منحها للدول المستعمرة.

وعلى الرغم من وجود نماذج وأنواع مختلفة للمناطق الحرة، إلا أنه يمكن عدّها إحدى أهم التطورات النوعية في الثلاثين سنة الأخيرة. وعلى الرغم من التحديات الملازمة لسوق عالمية شديدة المنافسة، التي تكتسب في ظل العولمة والتكتلات الاقتصادية أبعاداً جديدة في المناطق الحرة لا تزال قادرة على أن تكون نموذجاً اقتصادياً متقدماً وقابلاً للحياة، ليس فقط كجزر اقتصادية متقدمة بالنسبة إلى اقتصاد البلد، ولكن أيضاً من خلق فرص عمل وجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، ودعم التصدير وعمليات نقل التكنولوجيا والإدارة والتنمية والصناعة والخدمات.

والأهم من ذلك كله، هو أن آلية عمل المناطق الحرة في النظام الاقتصادي العالمي، تقوم على البنية البديلة التي تم تصميمها لأخذ حصة أكبر من البضائع وتداول رأس المال؛ لكون فلسفة المناطق الحرة تقوم في الأصل على أساس تحرير النشاط في هذه المناطق من الضرائب والرسوم الجمركية والقيود التجارية وتقديم التسهيلات وخدمات منافسة، إذ يستطيع أي بلد مهما كان توجهه الاقتصادي تحرير جزء من اقتصاده من خلال المناطق الحرة، دون أن يعطي ذلك لكامل الاقتصاد في هذا البلد.

أما المناطق التنموية، فقد ظهرت حديثاً في العقد السابع من القرن الماضي (القرن العشرين)، وخاصةً في دول جنوب شرق آسيا، وتجربة الصين غنية بذلك، وقد تبنت العديد من الدول إنشاء المناطق التنموية، منها: الأردن بداية العقد الأول من هذا القرن الحالي (الحادي والعشرين)، التي نستعرضها في الفصلين الثالث والرابع.

ومع تطور مفهوم المناطق الحرة والتنمية وأهميته المتزايدة في تنشيط المبادلات التجارية والاستثمارات بين الدول وزيادة الاعتماد المتبادل فيما بينها، ظهرت تكتلات اقتصادية إقليمية ودولية واتحادات جمركية بهدف الحصول على فوائد اقتصادية ترتبط بإلغاء الحواجز والعوائق الجمركية والضريبة وتسهيل انسياب البضائع وانتقال الأيدي العاملة فيما بينها، مثل: الاتحاد الأوروبي EU واتحاد دول جنوب شرق آسيا ASEAN واتحاد دول أمريكا الشمالية NAFTA.

ونتيجة للتطورات العالمية الهائلة في الاتصالات والنقل وتكنولوجيا المعلومات والإنتاج والخدمات البنكية وزيادة فرص التمويل على نطاق دولي، تسعى دول العالم إلى تحرير القيود على التجارة العالمية ليصبح العالم بأكمله منطقة تجارة واحدة، وذلك من خلال منظمة التجارة العالمية WTO.

إلا أن الأزمة المالية العالمية التي ظهرت على السطح عام 2008، وما تلاها من أزمة اقتصادية عالمية حتى هذه الأيام، زادت من تفاقمها جائحة فيروس كورونا التي اجتاحت دول العالم كافة، وشلت الحياة في الكون نسأل الله العلي القدير أن يبعد أذاها عن الإنسانية والحياة الكونية. أدت إلى تراجع التجارة الدولية بين دول العالم من جراء السياسات المالية والنقدية التوسعية وغير المنضبطة، التي أدت إلى خلل في بنية وتركيبية التوازن الاقتصادي الدولي العام.

ويعود اهتمام الأردن بإنشاء المناطق الحرة لعام 1966 عندما طلبت الحكومة الأردنية من منظمة اليونيدو التابعة للأمم المتحدة بإجراء دراسة جدوى إقامة منطقة حرة في الأردن؛ وعلى ضوء هذه الدراسة قامت الحكومة الأردنية في عام 1973 بإنشاء المنطقة الحرة في العقبة على أرض مساحتها 19 دنماً؛ لتنمية مبادلات التجارة الدولية وخدمة تجارة الترانزيت، وقد أثبتت هذه التجربة نجاحها نظراً لزيادة الطلب على

خدماتها مما دفع الحكومة إلى زيادة مساحتها إلى ألفي دนม، ونتيجة لنجاح تجربة المنطقة الحرة في العقبة وضعت الحكومة الأردنية القانون المؤقت رقم (39) لسنة 1976، الذي بموجبه تم إنشاء مؤسسة المناطق الحرة كمؤسسة حكومية مستقلة ماليًا وإداريًا، وتكون مهامها إنشاء وإدارة واستثمار المناطق الحرة في الأردن وكذلك توفير البنية التحتية اللازمة للاستثمار في المناطق الحرة. وفي عام 2011 تم تحويل مؤسسة المناطق الحرة من مؤسسة حكومية مستقلة إلى شركة مساهمة خاصة مملوكة للحكومة.

ولتطوير المناخ الاستثماري بهدف إعطاء رؤية أوسع وأكثر شمولية للمناطق الحرة والتنمية تم دمج شركة المناطق التنموية الأردنية مع شركة المناطق الحرة في عام 2016 في شركة واحدة تحت مظلة إدارة واحدة لتصبح شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية، ولتشكل الذراع الاستثماري للحكومة الأردنية في تطوير المناطق الحرة والمناطق التنموية.

ويلاحظ أنه خلال فترة (1983 - 2012) وسعت مؤسسة المناطق الحرة بإنشائها المناطق الحرة العامة حيث تم إنشاء سبعة مناطق حرة عامة، كما يلاحظ تشجيع الحكومة الأردنية لإنشاء المناطق الحرة الخاصة؛ من أجل تفعيل دور القطاع الخاص المحلي والأجنبي في الاستثمارات ذات رؤوس الأموال الكبيرة، وقد تم إنشاء أول منطقة حرة خاصة عام 1989 عندما قرر مجلس الوزراء باعتبار المناطق والتجمعات الصناعية المشتركة للأسمدة، التي ستقام في منطقة الشيدية والعقبة مناطق حرة خاصة، واستمرت الحكومات الأردنية المتعاقبة بإعطاء المزيد من الموافقات على إنشاء المناطق الحرة الخاصة ليلبلغ عدد هذه المناطق الحرة الخاصة والمرخصة (33) منطقة حرة خاصة.

أما فكرة إنشاء المدن الصناعية في الأردن، فقد بدأت في العقد الثامن من القرن العشرين بداية من إنشاء مدينة عبد الله الثاني بن الحسين الصناعية في منطقة سحاب عام 1984 واستمرت الحكومة بتبني سياسة إنشاء المزيد من المدن الصناعية فيما بعد، كما وقد قامت الحكومة بإصدار قانون مؤسسة المدن الصناعية الأردنية رقم (59) لسنة 1985؛ بهدف تشجيع إنشاء المشاريع الصناعية في المدن الصناعية، وتشجيع انتقال المشاريع القائمة إلى المدن الصناعية، وتشجيع إنشاء المزيد من المدن الصناعية وتنظيم عملها في الأردن.

ومن أجل جذب المزيد من الاستثمارات وتسريع عجلة النمو الاقتصادي، فقد توجه الأردن إلى إنشاء العديد من المناطق التنموية في مختلف مناطق الأردن، ومنحها مميزات ضريبية وجمركية وغيرها من الإعفاءات التحفيزية.

وقد ارتأى الأردن أن تتم إعادة هيكلة المناطق التنموية والمناطق الحرة ودمجها بشركة واحدة، ولتحقيق ذلك أصدر قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة وتعديلاته رقم (2) لسنة 2008.

هذه المسيرة الطويلة التي قطعها الأردن في إنشاء المناطق الحرة العامة والمناطق الحرة الخاصة والمناطق التنموية، تستدعي إجراء دراسة تحليلية (post study) لتقييم هذه التجربة لمعرفة مواطن النجاح لتعزيزها ومواطن الفشل لمعالجتها وتلافيها؛ لذلك جاءت هذه الدراسة بهدف استعراض هذه التجربة، وتبسيط المزيد من الضوء عليها ومناقشتها وتقييم أثر إعادة الهيكلة وإجراء تقييم شامل للتجربة لمعرفة مدى فعاليتها في تحقيق الأهداف المرجوة في ضوء التجارب والممارسات الجيدة في الدول الأخرى، وسيشمل التقييم الجوانب الاقتصادية والإدارية والمالية كافة، وفي سبيل تحقيق ذلك سيتم تقسيم الدراسة إلى خمسة فصول رئيسية.