



الجامعة المستنصرية  
كلية الإدارة والاقتصاد  
المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية

# البحوث العلمية

2017 م

العدد الرابع والخمسون

السنة الخامسة عشرة

## المناطق الصناعية دورها في التنمية الاقتصادية

### والتحديات والمشكلات التي تواجهها

[مع الإشارة إلى تجارب بعض البلدان]

أ.م.د. د. م.د. كاظم راضي القريشي\*

#### المختصر

لجأت البلدان النامية ومنذ ثمانينيات القرن الماضي إلى إنشاء المناطق الحرة والمناطق الاقتصادية والصناعية الحرة لغرض تنمية الصناعة ودفع عجلة التنمية الاقتصادية. ولتحقيق هذا الهدف قدمت هذه البلدان مختلف أنواع الحوافز والخدمات الأساسية وتهيئة البنية التحتية للمناطق المذكورة. ويهدف البحث إلى دراسة المناطق الصناعية وتحليل تأثيراتها في تعزيز عملية التنمية الاقتصادية من خلال جذب الاستثمارات الأجنبية وخلق بيئة استثمارية منافسة ونقل التكنولوجيا وتوفير فرص العمل وتنمية الصادرات. ويركز البحث أيضاً على تحليل وتشخيص المعوقات والمشكلات التي رافقت بعض تجارب البلدان في هذا المجال. كما يطرح الباحث بعض التساؤلات عن المناطق الصناعية ويحاول الإجابة عليها في نهاية البحث استناداً إلى تحليلات وتجارب بعض البلدان. ويختتم البحث بتقديم أبرز الاستنتاجات وبعض المقترحات التي تعزز فرص نجاح المناطق الصناعية وتجاوز سلبياتها.

#### Abstract

The developing countries, during the 1980s, resorted to establishing free zones, as well as free economic and industrial zones, as a means to promote industry, and enhancing economic development. For this purpose the developing countries used various kinds of incentives, namely tax incentives, basic services as well as infrastructure.

This paper aims to study the industrial zones and analyses their impact in enhancing economic development, by attracting foreign investment, creating a competitive environment for investment, encouraging transfer of technology, creating work opportunities and expanding exports. The paper, also, looks into the problems and challenges, facing some countries in this respect. Then, certain questions concerning industrial zones are raised by the researcher, which we try to answer, in the light of the analyses and the experiences of some countries.

Finally, some conclusions are drawn, as well as some recommendations are made to enhance the success of those zones, and overcome their problems.

#### مقدمة

من أجل التعامل مع الظروف الاقتصادية الصعبة وللتغلب على الركود الاقتصادي، شرعت العديد من البلدان النامية باعتماد سياسات تجارية ليبرالية كجزء من برامج التكيف الهيكلي التي فرضها البنك والصندوق الدولي على البلدان النامية الساعية للاقتراض من المؤسسات

\* عضو هيئة تدريس/كلية المنصور الجامعة

التمويليتين الدوليتين ومن ضمن مكونات هذه البرامج برامج الخصخصة وإنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة، ومنها المناطق الصناعية. وقد انتشرت وتوسعت هذه المناطق بشكل سريع وأصبحت الصين رائدة في هذا المجال تلتها بلدان أخرى مثل أندونيسيا والفلبين والهند ومليزيا. ولطالما اعتبرت المناطق الصناعية بأنها أفضل وسيلة اقتصادية لتشجيع وتنمية الصناعات المتوسطة والصغيرة في البلدان السائرة في طريق التصنيع.

### أهمية البحث

تأتي أهمية البحث من أهمية المناطق الصناعية ذاتها كونها إحدى أدوات السياسة الصناعية الداعمة للنمو الصناعي، وإن انتشار المناطق الصناعية في العديد من البلدان دليل على ذلك.

### هدف البحث

يهدف البحث إلى دراسة المناطق الصناعية وتحليل تأثيراتها في دفع عجلة التنمية الاقتصادية من خلال جذب الاستثمارات الأجنبية وخلق بيئة استثمارية منافسة ونقل التكنولوجيا وتوفير فرص العمل وزيادة حجم الناتج المحلي وتنمية الصادرات، بالإضافة إلى تشخيص المعوقات والمشكلات التي واجهتها في ضوء تجارب بعض البلدان.

### منهجية البحث

تعتمد منهجية البحث أسلوب التحليل الوصفي والاستعانة بالأدبيات الاقتصادية والتجارب العملية لبعض البلدان في مجال المناطق الصناعية، وبشكل خاص تجربة ماليزيا.

### تساؤلات البحث

- يطرح الباحث بعض التساؤلات ويحاول الإجابة عليها في نهاية البحث والتساؤلات هي :
1. هل تنجح المناطق الصناعية دائما في تحقيق أهدافها ؟
  2. ما هي العوامل المساعدة على نجاح المناطق الصناعية ؟
  3. ما هي التحديات والمشكلات التي رافقت مسيرة المناطق الصناعية وأدت إلى تعثرها في بعض الحالات ؟
- وسوف ننتقل في أدناه الفقرات الآتية:
- أولاً : مفهوم المناطق الصناعية وأنواعها .
- ثانياً: أهداف المناطق الصناعية والمنافع المتوقعة منها وأدوات تنفيذها .

- ثالثاً: دور المناطق الصناعية في التنمية الاقتصادية .  
رابعاً: التحديات والمشكلات التي رافقت بعض المناطق الصناعية .  
خامساً: الاستنتاجات والتوصيات .

### أولاً، مفهوم المناطق الصناعية وأصنافها

وهناك أنواع مختلفة من المناطق الاقتصادية وإن التسميات المختلفة لهذه المناطق مربكة بعض الشيء وتستخدم بشكل متبادل من قبل الحكومات ، لكن الأهم من هذه التسميات هو أنها تركز على حزمة السياسات والأهداف أكثر من تركيزها على التسميات لهذه المناطق ، وإن جميع الأنواع من المناطق المختلفة يمكن أن يعبر عنها بمصطلح عمومي وهو المناطق الاقتصادية والتي هي بمثابة جزر مسيجة تتمتع بأطر تنظيمية ومؤسسية وحوافز تختلف عن باقي مناطق البلاد . وتشمل الأنواع المختلفة من المناطق الاقتصادية الآتي: (1)

#### 1. مناطق التجارة الحرة ( Free Trade Zones F T Z s )

وهي عبارة عن مناطق مسيجة غير خاضعة للرسوم وتستخدم لخدمات الخزن والتوزيع لغرض التجارة والشحن وإعادة التصدير .

#### 2. مناطق تصنيع الصادرات ( Export Processing Zones E P Z s )

وهي مناطق صناعية تهدف بشكل أساسي لجذب الاستثمار الموجه للتصدير وتغطي عادة مجموعة واسعة من الصناعات التحويلية .

#### 3. المناطق الاقتصادية الخاصة ( Special Economic Zones SEZs )

وهي بمثابة مناطق جغرافية حرة لاتخضع للعديد من القوانين والأنظمة الاقتصادية النافذة في البلد المعني وهي منعزلة عن باقي مناطق النشاط الانتاجي الأخرى ويحق لها التمتع بميزات خاصة ولها الحرية لتمشية نشاطاتها الصناعية داخل حدود المنطقة المعنية . وهي بذلك تتمتع بحوافز مختلفة بموجب القوانين الخاصة بالمناطق الصناعية لإغراض الانتاج الصناعي والتصدير للخارج . والتركيز في هذا البحث سيكون على هذا النوع من المناطق الاقتصادية .

#### 4. المناطق المتخصصة ( Specialised Zones SZs )

تستهدف هذه المناطق قطاعات اقتصادية محددة أو نشاطات مثل رفع الأراضي المختصة بالعلم والتكنولوجيا أو مناطق للبتروكيم أو أويات . ومن جملة الحوافز التي تتمتع بها المناطق الصناعية الإعفاء من العديد من الضرائب والرسوم على المستوردات والإعفاء من تطبيق القوانين

والإجراءات المتعلقة بالنشاط وتحديد الأجور إلخ. وقد تأسست أول منطقة اقتصادية خاصة منذ أكثر من خمسين عاما، إلا أنه منذ التسعينيات أصبحت هذه المناطق إحدى أدوات السياسة الصناعية الراجعة. وتشير بيانات منظمة العمل الدولية بأنه في عام 1968 بلغ عدد المناطق الاقتصادية الخاصة نحو 167 منطقة تتوزع على 47 بلدا ثم ارتفع في عام 2006 إلى نحو 3500 منطقة تتوزع على نحو 130 بلدا (2). وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هناك حوالي 73 من المناطق الحرة، ورغم أنها تركز عادة على التجارة لكنها اتجهت مؤخراً إلى مغادرة النشاط التقليدي لها وتوسعت في ممارسة مهام المناطق الاقتصادية الخاصة والصناعية وذلك لتعزيز القيمة المضافة والمنافع وذلك لتنويع النشاط الاقتصادي وتهيئة فرص العمل (3).

### ثانياً أهداف المناطق الصناعية والمنافع المتوقعة منهجيات تنفيذها

يقسم البعض أهداف الحكومات من تأسيس المناطق الصناعية إلى قسمين: الأول يشمل أهداف أساسية مثل خلق الانتاج الصناعي وتهيئة فرص عمل جديدة والثاني يشمل أهداف ثانوية مثل تحويل أماكن الصناعات إلى خارج المدن لتخفيف الازدحام. وعموماً فإن أهداف الحكومات من تأسيس المناطق الصناعية متشابهة وتشتمل على بعض أو جميع العوامل الآتية (4):

1. جذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية.
2. تحريك النشاط الاقتصادي والصناعي بتنمية الإنتاج من السلع والخدمات.
3. تشجيع الصادرات الصناعية في مجال السلع والخدمات.
4. خلق فرص العمل الإضافية.
5. رفع مستوى الانتاجية وخصوصاً في الصناعات الصغيرة والمتوسطة.
6. نشر الصناعة ومنافع التنمية في المناطق المتخلفة اقتصادياً لتعزيز التنمية فيها.
7. تطوير الهيكل الارتكازي للبلد.
8. تشجيع بعض الصناعات التي تراها الدولة مهمة لديها.
9. إعادة توظيف بعض الصناعات وخاصة الصغيرة منها بعيداً عن المراكز الصناعية المزدحمة.

ويقسم البعض المناطق الصناعية حسب الأهداف المنشودة من إنشائها إلى ثلاثة أنواع هي: الأول: التشجيع (promotion) للصناعات الجديدة في المناطق التي يوجد فيها صناعات قائمة الثاني: تطوير (development) المناطق الصناعية في المناطق المتخلفة اقتصادياً من خلال إقامة صناعات من خارج المنطقة أو من داخلها.

الثالث: إعادة توطين ( relocation ) المصانع القائمة في أماكن جديدة لتمكينها من التطور لأنها لا تستطيع التطوير بسبب الازدحامات في الموطن الحالي (5) .  
ولغرض تحقيق الأهداف المنشودة من تأسيس المناطق الصناعية تلجأ البلدان إلى استخدام العديد من الأدوات والوسائل وأهمها (6) .

1. الإعفاء من الرسوم الجمركية على المواد الأولية المستوردة ، فضلاً عن وسائل التعبئة والتغليف والمكائن والمعدات المستخدمة في الإنتاج بشكل مباشر ، كما هو الحال في ماليزيا على سبيل المثال .
2. الإعفاء من الضريبة على الإنتاج في المناطق الصناعية وضريبة تصدير المنتجات إلى الخارج .
3. الإعفاء من ضريبة الدخل والضريبة على المبيعات .
4. الإعفاء من الضريبة على الاستثمارات الأجنبية والضريبة على رأس المال .
5. تأمين الحصول على الطاقة الكهربائية والمياه بشكل مستقل .
6. السماح للمناطق الصناعية الاقتراض الخارجي لحاد مبلغ معين سنوياً .
7. استخدام إجراءات مبسطة تخص العمل والصيانة للمناطق الصناعية ومنها نظام النافذة الواحدة للحصول على الترخيص بسرعة معقولة .
8. تسهيل الحصول على التمويل بإشكاله المختلفة كالقروض والمنح لشراء الأرض والمصنع والمعدات والمباني .

وهناك أنواع أخرى من الحوافز اعتمدتها ماليزيا لتشجيع الاستثمار الاجنبي وتطوير وتوسيع المناطق الصناعية ومنها :

- أ. اتباع سياسة حكومية تشجيعية بشأن نسبة المساهمة في رأس المال للمستثمرين الاجانب . فقد كانت النسبة المذكورة مرتبطة بحجم الصادرات ، ففي عام 1986 كان يسمح للمستثمر الاجنبي أن يمتلك 100% من الاسهم اذا كانت صادراته لا تقل عن 50% من الانتاج . إلا ان الحكومة قامت بإلغاء هذا الشرط في عام 1998 حيث سمح للمستثمر امتلاك 100% من الاسهم في المشاريع الجديدة بصرف النظر عن نسبة الصادرات من الانتاج وذلك بسبب اشتداد المنافسة العالمية على الاستثمارات الأجنبية .
- ب. بعد أن أصبحت البنية التحتية غير قادرة لوحدها على جذب الاستثمارات الأجنبية في ظل اشتداد المنافسة الأجنبية فقد أصدرت ماليزيا لائحة خاصة وسعت بموجبها نطاق الحوافز

- لتشمل شريحة الرواد ( pioneers ) إذ منحوا علاوة ضريبة الاستثمار ، وعلاوة التصدير وذلك لتشجيع الصادرات في المناطق الصناعية.
- ج. ومن أجل تقليص حجم البطالة قامت ماليزيا في عام 1971 بتقديم اعانة لغرض الانتفاع من العمل إذ تم ربط الإعفاء من ضريبة الشركات بعدد العاملين، وذلك لتشجيع الصناعات كثيفة العمل .
- د. ومن ناحية أخرى تم ربط الحوافز للمستثمرين بنوع الصناعة المعنية وذلك لتشجيع الصناعات التي تقرر الحكومة تشجيعها ، وخاصة تلك التي تشجع على البحث والتطوير Research and Development R&D وعلى استخدام التكنولوجيا الراقية .
- هـ. ومن بين الأهداف الأساسية التي تؤكد عليها السياسة الصناعية في ماليزيا هي السعي لتحقيق التنمية المتوازنة على نطاق البلد ككل، وكذلك تخفيض تكلفة أداء الاعمال لتعزيز الموقف التنافسي للصناعات الماليزية إزاء الصناعات الأجنبية ( 7 ) .

### ثالثاً دور المناطق الصناعية في التنمية الاقتصادية

تلعب المناطق الصناعية دوراً مهماً وملموساً في دفع عجلة التنمية الاقتصادية وتعجيل النمو الصناعي ويتمثل هذا الدور في العديد من الجوانب المختلفة والتي تعكس بالأساس الأهداف التي تتبناها البلدان في تأسيس المناطق الصناعية والمذكورة آنفاً.

ويمكن تلمس الدور التنموي للمناطق الصناعية من خلال تجارب بعض البلدان في هذا المجال. وتشير المعلومات بأن أنموذج المناطق الصناعية كان ناجحاً في عدد من البلدان في تحقيق بعض الأهداف الأساسية من المناطق المذكورة . وعلى سبيل المثال حصلت جمهورية الدومنيكان على أكثر من مئة ألف فرصة عمل في الصناعة مآدى إلى تنويع النشاط الاقتصادي وتخفيف الاعتماد الكلي على الزراعة . وظهر مثل هذا الشيء في موريشاف وكوريا الجنوبية وهندوراس والسلفادور ومؤخراً في بنغلادش وفيتنام ( 8 ) . وتشير تجربة بنغلادش أيضاً إلى أنها حأولت جذب الاستثمارات ذات التكنولوجيا الحديثة لكن تأثير ذلك لم يتصاعد إلا بعد أن اتجهت نحو قطاع الملابس لان ذلك قد سمح لها باستغلال الميزة النسبية التي لديها في هذا النشاط ذي الأجور المتدنية (9) .

ويشار أيضاً إلى التأثيرات الايجابية للمناطق الصناعية من خلال المؤشرات التنموية المتحققة في مجال النمو الاقتصادي السريع والمستند على تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر ونمو الصادرات ونمو الناتج المحلي الاجمالي . ويشيرون بذلك إلى النمو والتقدم المحرز في كل من الصين

والهند وسنغافورة واندونيسيا وغيرها خلال عقدين من الزمن ، والذي ارتبط بجذب الاستثمارات الخارجية وزيادة عوائد الصادرات في تلك البلدان ( 10 ) .

وفي معرض تشخيص أسباب ومحفزات النمو في المناطق الصناعية يؤكد البعض بأن العامل الحاسم والمؤثر في ذلك لم يكن الحوافز بقدر ما كان توفير المستلزمات مثل الأرض الصناعية والبنى التحتية ومصادر الطاقة . ولهذا السبب فإن الدراسات الحديثة تؤكد بأن البنية التحتية لها تأثيرات قوية على نجاح المناطق الصناعية ، في حين ان المحفزات لم يكن لها ذلك الدور القابل للقياس ( 11 ) .

وتشير تجربة ماليزيا في هذا الصدد إلى العديد من التأثيرات الإيجابية والمنافع التي حققتها المناطق الصناعية للبلد المذكور وأهمها ( 12 ) :

1. ان تأسيس المناطق الصناعية الحرة في ماليزيا أعطى فرصة للبلد باتباع استراتيجية مزدوجة أولها تأسيس صناعات موجهة للتصدير وثانيها صناعات للاحتلال محلي الواردات.
2. ان تطور المناطق الصناعية الحرة قد وفر بيئة مواتية للشركات المتوجهة للتصدير لا سيما وإنها تتمتع بميزة سهولة استيراد المواد الخام والمكانن ومستلزمات الانتاج الأخرى ، فضلاً عن تمتعها بخدمات البنى التحتية المتطورة لديها .
3. إن من أهم الفوائد التي نتجت عن المناطق الصناعية في ماليزيا هي ظهور الصناعات الإلكترونية والكهربائية .
4. إن دخول الشركات متعددة الجنسية في الصناعات الإلكترونية والكهربائية قد سهل وشجع نقل التكنولوجيا إلى العاملين الماليزيين والذين ارتقوا إلى مواقع قيادية في الادارة وفي الجوانب الفنية .
5. إن تنامي عدد الشركات العلمية في المناطق الصناعية في ماليزيا قد شجع على ظهور وتطور الصناعات المحلية المساندة والتي تجهز القطع والاجزاء والخدمات للشركات العالمية القائمة في البلد .
6. ساهمت الشركات متعددة الجنسية العاملة في المناطق الصناعية في تدريب العاملين من خلال العمل فضلاً عن الاستثمار في رفع مستوى خبرات الموظفين الإداريين والفنيين.
7. إن نمو وتطور المناطق الصناعية قد أدى الى ظهور قاعدة واسعة من العمالة النسوية .

8. إن نمو وتطور المناطق الصناعية قد ولد الآلاف من فرص العمل والتي ساهمت في تخفيف حدة البطالة، وخاصة في بداية ظهور المناطق الصناعية في بداية السبعينيات ، كما فتحت هذه المناطق الباب لفرص العمل للنساء اللاتي يعملن كمشغلات ( operators ) في المصانع الالكترونية والكهربائية .

وبالإستناد إلى تجربة بلدين عربيين هما مصر والأردن فهناك دراستان أجريتا على البلدين المذكورين في مجال المناطق الصناعية المؤهلة واللاتان تؤكدان بأن المنطقتين الصناعيتين في كل من مصر والأردن قد حققتا أهدافهما في المدى القصير ، وخصوصاً في مجال التشغيل والقيمة المضافة والاستثمار، رغم وجود الاختلافات في مستوى الأداء فيما بينهما . إلا ان الدراستين تستنتجان بأن دور المناطق الصناعية في الأمد الطويل ليس واضحاً (13).

#### رابعاً، التحديات والمشكلات التي رافقت المناطق الصناعية

ان المتتبع للأدبيات الاقتصادية المنشورة عن تجربة المناطق الصناعية يستنتج بأن هناك العديد من التحديات والمشكلات التي رافقت عمل هذه المناطق في بعض البلدان وتركت تأثيرات سلبية عليها. ولا بد من الإشارة أولاً بأن تجربة البلدان الآسيوية في مجال المناطق الصناعية ، على سبيل المثال ، ليست متطابقة أو موحدة لكي تسمح بالاستنساخ ، لأن المناطق الصناعية، في جميع الحالات ، تحقق تأثيراً ايجابياً على التنمية وخصوصاً في الأمد الطويل، إذ يلاحظ في هذا الصدد بأن بعض البلدان انتفعت من المناطق الصناعية مؤقتاً في حين أن بلدان أخرى لم تنتفع (14) . وفي أدناه نستعرض أهم هذه التحديات والمشكلات التي تركت تأثيرات سلبية عليها .

1- ان الصين والهند قد حققتا نمواً سريعاً في الناتج المحلي الإجمالي والاستثمارات الخارجية خلال عقدين من الزمن إلا إنهما استمرتا في المعاناة من البطالة والفقر المدقع والجوع (15). فرغم النمو الاقتصادي المحرز في بلدان آسيا بشكل عام فإنه في عام 2000 كان معدل البطالة فيها يقترب من 4,7% من قوة العمل ويعني ذلك ان نحو 79 مليون شخص عاطل عن العمل ومن مقارنة معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي مع معدل النمو في التشغيل نجد ان الأول كان 6.4% مقابل 1.6% للثاني خلال المدة المذكورة ( 16 ) .

ولابد من الإشارة في هذا الصدد ان مشكلة البطالة مشكلة كبيرة ومتشابكة وتعتمد على عوامل كثيرة منها السياسات الاقتصادية المتبعة ونوع التكنولوجيا المستخدمة والظروف الاقتصادية والاجتماعية العامة التي يمر بها البلد . ولهذا لايتوقع من المناطق الصناعية لوحدها ان تحل

مشكلة البطالة في بلدان كبيرة مثل الصين والهند وغيرها . والمنطقة الصناعية ما هي إلا إحدى وسائل وأدوات السياسة الصناعية ويتعين ان تتضافر العديد من الوسائل لمعالجة مشكلة البطالة مثل بقية أدوات السياسة الاقتصادية والادارة الحصيفة والاستقرار السياسي والاقتصادي الخ . ومن جهة أخرى فلن قدرة الاستثمار الأجنبي على توليد فرص العمل في بلد ما تعتمد بشكل كبير على طبيعة سوق العمل ومستوى المعرفة والمهارة لقوة العمل .

2 - وبخصوص تأثير المناطق الصناعية على الاستثمار الاجنبي يؤكد البعض أنه رغم أن المناطق المذكورة تساعد على جذب الاستثمارات الأجنبية فإن الاستثمار الأجنبي في بعض الحالات يعمل على إزاحة الاستثمار المحلي ويحل محله وذلك بسبب التكنولوجيا المتقدمة في الاستثمار الاجنبي والادارة الافضل وعمليات التصنيع الأكفأ . ان العلاقة بين الاستثمار الاجنبي والاستثمار المحلي تعتمد على نوعية الاستثمار والبيئة التنظيمية المحلية التي بدورها تتحدد بالعوامل العالمية وليس بالبلدان الفقيرة . ولهذا السبب يستنتج البعض بان التدفق الكبير للاستثمارات الأجنبية ، في بعض الحالات ، لم يساهم بشكل كبير في تنمية الاستثمار المحلي ( 17 )

3 - أما العلاقة بين المناطق الصناعية والنمو المستدام فإن التجارب تشير إلى ان المنافع الناتجة عن المناطق الصناعية في غالب الأحيان تنحصر في الأمد القصير . فالمناطق الصناعية تستند إلى الأسواق الحرة والسياسات الليبرالية وكذلك المزيد من الخصخصة ، لكن العديد من الباحثين يعارضون الفكرة القائلة بأن المزيد من الليبرالية ومن برامج الخصخصة وفرض الأسواق الحرة سوف تقود، بالضرورة إلى النمو المستدام وذلك لأن الاستثمار الاجنبي في المناطق الصناعية يعتمد بشكل كبير على الأسواق العالمية وعلى الاقتصاد العالمي الذي هو بطبيعته متقلب ( 18 ) . فقد أكد تقرير لمنظمة الأونكتاد بأن اسبدال السياسات الحكومية التدخلية بالسياسات التي يقودها السوق قد فشلت في تحقيق التنمية الشاملة في البلدان الفقيرة ( 19 ) .

4 - ومن جهة أخرى ينتقد البعض التأثير السلبي للمناطق الصناعية على العوائد المالية للحكومات ويشيرون في هذا الصدد إلى تجارب بعض البلدان الآسيوية التي قدمت حزمًا مربحة للمستثمرين الأجانب في المناطق الصناعية وسمحت لهم بحرية تحويل أرباحهم إلى الخارج . وتشير بعض التجارب في هذا المجال بان مثل هذه الحزم من المحفزات المالية قد أدت إلى تقليص العوائد المالية للبلدان المضيفة ، وبالتالي فإنها لم تسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية الطويلة الأمد أو الاعتماد على النفس . وقد حذر وزير المالية الهندي وكذلك بنك الاحتياط المركزي في الهند ، بالإضافة إلى صندوق النقد الدولي بأن الإعفاءات الضريبية الكبيرة الممنوحة إلى الصناعات

العاملة في المناطق الصناعية تفقد الدولة المزيد من العوائد المالية المحتملة ، لئى عددا متزايدا من الصناعات بدأت تترك أماكنها وتدخل في المناطق الصناعية لتتجنب دفع الضرائب (20) . وقد لوحظ في تجربة الصين بأن بعض المصانع قامت بتصفية اعمالها حال إنتهاء فترة الإعفاء من الضرائب والرسوم (21) وهذا معناه ان بعض الشركات تستغل فترة الإعفاءات والحوافز لتجني منها أرباحا كبيرة ومن بعدها تترك البلد وتذهب إلى الخارج . وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا لوحظ بلفه رغم اعتماد الحكومات على الأنواع الأخرى من الحوافز إلا أنها لاتزال تلجأ بشكل كبير إلى إستخدام الحوافز الضريبية دون وجود قيود محددة مما أدى إلى تحقيق مكاسب غير متوقعة للمستثمرين. وتجدر الإشارة إلى أن معالجة هذه الاشكالية ،بطبيعة الحال ،تتطلب عدم المغالاة في تقديم الحوافز المالية للصناعات العاملة في المناطق الصناعية ومحولة تحقيق نوع من التوازن بين منافع الصناعات العاملة في المناطق المذكورة وبين منافع البلد المضيف لهذه الاستثمارات .لكن مثل ذلك قد لا يكون من السهولة بمكان تطبيقه في ظل بيئة المنافسة الشديدة فيما بين البلدان لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية.

5 -ويؤاخذ البعض تجربة المناطق الصناعية بأنها لم تحقق التوازن فيما بين الاقاليم داخل البلدان المضيفة للاستثمارات وأن الاستثمارات الأجنبية التي تدفقت على المناطق الصناعية لم تكن متوازنة فيما بين المناطق والأقاليم المختلفة، ولهذا فقد سببت حدوث تباين فيما بينها من حيث توزيع منافع التنمية. وقد لوحظت هذه الظاهرة في كل من الصين والفلبين وبنغلادش والهند. ولهذا فلفن تجربة العديد من البلدان الاسيوية تبين بأن المناطق الصناعية تعزز النمو غير المتوازن داخل تلك البلدان ( 22 ) . لكن استفادة بعض الاقاليم من ثمار التنمية أكثر من غيرها لا يشكل بالضرورة انتقادا للمناطق الصناعية لأن هذه المشكلة من اختصاص السياسة الصناعية بمعناها الواسع والتي يتعين عليها توجيه وتحفيز الاستثمارات في المناطق الجغرافية المختلفة قدر المستطاع وان لاتحمل المناطق الصناعية وزر إنعدام التوازن في منافع التنمية .

6 -وهناك مشكلة أخرى يمكن أن تواجه بعض المناطق الصناعية تنجم عن حدوث مشكلات ضمن مسار تطور المنطقة الصناعية الذي قد يهدد استمرار وجودها ومنافستها للمناطق الصناعية الأخرى .فمن خلال تجربة بلدان مثل الصين وبنغلادش والفلبين ،على سبيل المثال ، وخصوصا في المراحل الأولية من تطورها ،ان الصناعات المعنية هنا هي صناعات ذات كثافة عمالية وتعتمد تقنيات متدنية التكلفة فإن العمال يكونون خائفين من فقدان أعمالهم من جراء التنافس فيما بين البلدان المختلفة والتي يميل البعض منها الى منح مزايا وحوافز اكبر من مثيلاتها في

البلدان الاخرى. وقد تجسد ذلك في تجربة كوريا الجنوبية وتايوان خلال الستينيات والسبعينيات، التي كانت تنتج منتجات تصديرية إلى الولايات المتحدة الأمريكية واليابان وأوروبا. لكنه مع ارتفاع مستويات الأجور في المناطق الصناعية في البلدان المذكورة فقدت تلك المنتجات ميزتها التنافسية مما دفع رأس المال إلى الهرب إلى مناطق أخرى واطئة الأجور في بلدان مثل اندونيسيا وتايلاند والمكسيك (23). ولهذا السبب فإن القوى العاملة في المناطق الصناعية غالباً ما تكون ذات طبيعة مؤقتة، وليس هناك ضمانات لاستمرار فرص العمل لذوي المهارات المتدنية في المنطقة الصناعية.

7 - وهناك تحد آخر يواجه المناطق الصناعية هو ظهور وتنامي ظاهرة العولمة وتحرير التجارة الحرة وقواعد منظمة التجارة العالمية وما يمكن أن تتركه من تأثيرات سلبية على إمكانية المناطق الصناعية لجذب الاستثمارات الأجنبية، وخصوصاً في ضوء إلغاء رسوم الاستيراد لأغراض تحرير واندسيابية التجارة الخارجية، وخصوصاً مع بعض البلدان الآسيوية على سبيل المثال بدأت ماليزيا، منذ عام 2003 بتخفيض الرسوم الجمركية بشكل تدريجي على المنتجات الخاصة بمنطقة (AFTA) لكنه لم يلحظ حدوث انسحاب الشركات من لمناطق الصناعية. ويعتقد البعض بأن تطبيق بنود (AFTA) من شأنه أن ينفع المستثمرين الأجانب بسبب البنى التحتية المتطورة الماليزية (24). ولهذا يتوقع البعض بأن اتفاقيات التجارة الحرة لماليزيا مع شركائها التجاريين مثل اليابان والصين وأمريكا سوف لن تؤثر سلباً على الشركات في الملقق الصناعية الحرة. ويشار هنا بأن المناطق الصناعية في ماليزيا تنتفع من قربها من الصناعات المساندة والخدمات اللوجستية وكذلك التدريب على المهارات لتطوير الموارد البشرية، كونهلواقع صناعية أساسية للمستثمرين الأجانب الذين يستهدفون توسيع الأسواق الإقليمية والعالمية وعلى كل حال فإن المناطق الصناعية يجب النظر إليها على أنها وسيلة لتسهيل وجذب الاستثمار للبلد ويتعين دعمها بسياسات وأدوات أخرى صديقة لبيئة الاعمال.

8 - فضلاً عما سبق هناك مشكلة التقلبات في النشاط الانتاجي من فترة إلى أخرى والتي تنعكس سلباً على الانتاج وعلى العمالة وعلى العوائد المالية من النشاط الانتاجي. وعلى سبيل المثال فإن تجربة ماليزيا تبين بأن الصناعة الالكترونية والكهربائية لديها تمر بفترات انتعاش وكساد متعاقبة مما يؤثر على حجم الانتاج وعلى تشغيل العمالة وعلى عوائد الشركة المعنية (25).

9 - وبخصوص التحديات والمشكلات التي واجهت المناطق الصناعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا Middle East and North Africa، والمعروفة اختصاراً باللغة الانجليزية MENA، فقد تمثلت بالآتي (26):

- أ. ضعف الصلة بين كل من الصناعة والصادرات والاستثمار وبين استراتيجيات المناطق الاقتصادية، إذ إن في العديد من الحالات تكون المناطق عبارة عن مبادرات تنموية غير منسقة.
- ب. ان الاستراتيجيات غير المتوافقة وغير المتسقة قد أدت إلى حصول تضارب بين سلطات المنطقة وبين هيئات تشجيع الاستثمار .
- ج. وبخصوص دور القطاع الخاص لم يتم تسهيل عمله بشكل كافٍ ، فضلاً عن ضعف الشفافية في معظم العمليات التي تخص المستثمرين والتنمويين في القطاع الخاص في مجال تصميم الأرض وعمليات المزايدات ومعايير الاختيار الخ.
- د. وفي مجال التصميم والتسهيلات المقدمة يذكر بأن عمليات تصميم وتخصيص الأرض ليست معترفاً بها قانوناً وان البنى التحتية خارج موقع المنطقة الاقتصادية لم تكن متطورة بالنسبة للمنطقة الاقتصادية ، فضلاً عن ضعف خدمات تطوير الأعمال (مثل السيطرة النوعية والتقييس ) وضعف حزم التطوير والتسويق في المناطق الاقتصادية .

10 - وهناك مشكلة أخرى تعاني منها المناطق الصناعية وهي ان قوانين العمل النافذة في البلدان المضيفة للاستثمار الاجنبي لا يتم تطبيقها في المناطق الصناعية، كما ان الحكومة ليس لديها التأثير اللازم للإشراف على تطبيق واحترام حقوق العمال في المناطق المذكورة وأن نشاط نقابات العمال أما محظور أو لا يتم تشجيعه في المناطق الصناعية . فقد أشارت دراسة أعدت في عام 2004 من قبل قسم التنمية الدولية في المملكة المتحدة حول معايير العمل وتخفيف الفقر بأنها لاحظت بأنه في فترات النمو فإن حقوق العمال يتم التغاضي عنها في الصين (27) . فالحد الأدنى للأجر لا يتم تطبيقه في المناطق الصناعية ، كما أن ساعات العمل المحددة لا يتم الالتزام بها ، فقد ذكرت دراسة لمنظمة العمل الدولية بأن العمال في المناطق الصناعية في آسيا يعملون بين 10-12 ساعة في اليوم ، ويمكن أن تستد أحياناً إلى 16 ساعة . ومن واقع تجربة ماليزيا فإن انتقاداً يوجه للمناطق الصناعية

بسبب حرمان العمال في الصناعات الالكترونية والكهربائية من تشكيل اتحاد للعطى لحماية حقوقهم ، لكن البعض، ورغم اعترافه بهذا الانتقاد يؤكد بأن العمال في الشركات متعددة الجنسية يتمتعون برواتب أعلى من العمال الذين يعملون في الشركات الأخرى خارج المناطق الصناعية.

11- ومن جهة أخرى فإن النساء يمثلن الحصة الأكبر في قوة العمل في المناطق الصناعية في معظم البلدان النامية وان تجربة هذه البلدان في هذا المجال تظهر جليا ظاهرة استغلال النساء في هذه المناطق وخاصة في ما يتعلق بالاجور المتدنية التي تدفع للنساء بالمقارنة مع أجور الرجال لنفس الأعمال. ويظهر هذا النمط من الاستغلال للنساء بوضوح في تجارب البلدان الآسيوية ( 28).

ولكل هذه الأسباب تتصاعد أصوات العاملين في المناطق الصناعية في العديد من البلدان المعنية ، سواء في الصين أو الهند أو غيرها من البلدان ، وتتصاعد الاحتجاجات لدى العمال من الرجال والنساء ضد الشروط غير العادلة وضد العقود التي تنتظمها ، هذا فضلاً عن احتجاجات الفلاحين في تلك المناطق بسبب فقدانهم لمصادر عيشهم المتمثلة في الأراضي الزراعية وذلك بسبب طردهم منها وتحويل تلك الأراضي إلى مناطق صناعية. (29).

يرى البعض بأن تجربة المناطق الصناعية في بلدان آسيا، على الأقل، تؤكد بأن النمو الاقتصادي المحفز من خلال المناطق الصناعية قد لا يستمر في الامد الطويل ، وان أنموذج التنمية الذي يركز على النمو حصراً لا يراعي مبادئ حقوق الانسان، فالشركات متعددة الجنسية تكون قوية لدرجة الهيمنة على حكومات البلدان وتتحكم بمصائر شعوبها (30).

وفي اطار التوجهات الحديثة في المناطق الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا فقد اقدم عدد من حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا على تبني تغييرات جديدة في سياساتها تجاه المناطق الاقتصادية الخاصة لتتماشى مع التغيرات العالمية في مجال تصميم المناطق الاقتصادية ومواجهة الأهداف الاقتصادية - الاجتماعية. ومن هذه البلدان الأردن وأبوظبي ومصر والسعودية وعمان. ومن أهم هذه التغيرات هي (31) :

1. الابتعاد عن منهج التنمية الكلاسيكية في مجال المناطق التجارية الحرة ومناطق تصنيع الصادرات ونحو المناطق الاقتصادية الخاصة والمناطق المتخصصة ، مع التركيز على القيمة المضافة العالية .

2. توسيع دور القطاع الخاص في تطوير وإدارة المناطق المذكورة .

3. استخدام المحفزات الادارية والتركيز على خدمات البحث والتطوير (R&D) وتطوير المهارات كمحفزات لجذب الاستثمار .
4. تأسيس مراكز خاصة لتطوير المهارات من قبل المستثمرين لتهيئة العمال الماهرين بالتعاون مع وزارة العمل ومراكز التدريب الصناعي .
5. تهيئة خدمات الإقامة والسكن للعاملين في المناطق الصناعية تتلاءم مع المواصفات المطلوبة وتوفر وسائل الراحة والترفيه .

### الإجابة على تساؤلات البحث

وبالعودة إلى تساؤلات البحث يمكن الاجابة عليها وحسب ترتيبها في بداية البحث كالآتي

1. سجلت المناطق الصناعية نجاحاً في العديد من الحالات تمثل في تحقيق الكثير من أهدافها الأساسية ، لكن بعض المناطق الصناعية رغم نجاحها في الأمد القصير إلا أن هذا النجاح تلاشى تدريجياً خلال الأمد الطويل لأسباب مختلفة تم الإشارة إليها في سياق البحث.
- ان من أهم الشروط الواجب توفرها لنجاح المناطق الصناعية هي الآتية :
  - أ. وجود سياسات واضحة ومتسقة فيما بينها لتحقيق اهداف المناطق الصناعية .
  - ب. توفر بنية تحتية ملائمة .
  - ج. وجود رصيد كافي من العمال المهرة والفنيين .
  - د. وجود عدد كاف من المنظمين القادرين الراغبين بالاستفادة من التسهيلات والمنافع المقدمة لتأسيس وتطوير المناطق الصناعية .
  - هـ. وجود مؤسسات حكومية قادرة على التخطيط والتنفيذ للسياسات الصناعية المتعلقة بالمناطق الصناعية .
2. أما التحديات والمشكلات التي قد رافقت عمل المناطق الصناعية في بعض الحالات فهي عديدة ومتنوعة فقد تم عرضها بشكل مفصل في سياق البحث.

## خامساً، استنتاجات وتوصيات

### الاستنتاجات

1. هناك جملة من العوامل التي تساعد على نجاح المناطق الصناعية وهي توفير الدعم الحكومي للمناطق الصناعية بأشكاله المختلفة وخصوصاً في البلدان الأقل تطوراً. ومن ضمن أشكال الدعم توفير التمويل الميسر وتقديم مختلف أنواع المحفزات المالية وغيرها وتوفير الخدمات الأساسية والفنية مثل الكهرباء والمياه وضمان تجهيزهم بالمواد الخام وخدمات التسويق للمنتجات وكل ما يساهم في رفع كفاءة الإنتاج وتخفيض التكاليف الإنتاجية وتحقيق الأرباح.
2. رافقت النجاحات التي تحققت في عدد من المناطق الصناعية في العديد من البلدان عدد من الظواهر السلبية، وخصوصاً في مجال تطبيقات قوانين العمل وتجاوز حقوق العمال واستغلال العمالة النسوية ومصادرة الأراضي الزراعية من الفلاحين وغيرها من المشكلات، والتي أدت إلى تصاعد الاحتجاجات ضد المناطق الصناعية في عدد من البلدان الآسيوية.
3. ان وجود المنطقة الصناعية والبنى التحتية لا يكفي لوحده لجذب الاستثمار الأجنبي، والمهم أيضاً هو مدى ملائمة برامج المنطقة الصناعية للسياق العام الذي تقدم به هذه البرامج ومدى الفاعلية التي يتم بموجبها تصميم وتنفيذ وإدارة هذه المناطق فهي التي تحدد مدى نجاح أو فشل المنطقة.
4. ومن واقع تجربة ماليزيا فإنه رغم التحديات والمشكلات التي واجهت ماليزيا لاتزال المناطق الصناعية قائمة وتستطيع جذب الاستثمارات الأجنبية لرشد الصناعات التصديرية وكذلك الصناعات المعوضة عن الاستيراد.

### المقترحات

1. لغرض المساهمة في نجاح المناطق الصناعية يتعين ان يكون النشاط الصناعي المقترح في المنطقة الصناعية منسجماً مع النشاطات الصناعية القائمة ومع المهارات المتوفرة في المنطقة.
2. ضرورة توفير الدعم الحكومي بأشكاله المختلفة بما فيها التمويل الميسر والتسهيلات المالية.
3. ضرورة توفير الأنواع المختلفة من الخدمات الأساسية والفنية والمهارية والإدارية.

4. التعامل مع جميع أنواع التحديات والمشكلات التي ترافق عمل المناطق الصناعية والعمل على تخفيف تأثيراتها السلبية، وخصوصا في مجال تج أوز حقوق العمال في مجال مستويات الأجور أو شروط العمل ومعاملة النساء العاملات وأجورهن المتدنية مقارنة مع الرجال في الاعمال المتماثلة .
5. السعي لتحقيق نوع من الموازنة بين حجم المحفزات المالية الممنوحة للمشاريع الصناعية وبين المنافع المتوقعة للبلد المضيف للاستثمار وذلك لتجنب تحمل خسائر كبيرة في العوائج المالية من جراء الإسراف في تقديم المحفزات المالية للشركات الأجنبية العاملة في المناطق الصناعية . .
6. السعي المستمر للحفاظ على مستوى التنافسية للمنتجات المحلية بالمقارنة مع المنتجات الأجنبية المنافسة، ومحأولة تحسينها أو منعها من التدهور .
7. ومن أجل نجاح المناطق الاقتصادية في تحقيق أهدافها فأن هذه المناطق يجب أن لاتستخدم كبديل عن مساعي البلدان في مجال الاصلاحات التجارية والاستثمار ، كما ان المناطق المذكورة يجب أن تغلق روابط مع الاقتصاد المحلي كي تعمل على توليد فرص التشغيل ونقل المعرفة .

### الهوامش والمراجع

1. MENA-OECD Programme ,Designing Economic Zones for Effective Investment Promotion ,Working Group 1 :Investment Policies and Promotion 15-16 Feb .2010,Amman,p 4 .
2. Thomas Farole ,Special Economic Zones ,What have we learned ?28 September,2011,p1 .

[www.voxeu.org/article/special-economic-zones-what-have-we-learned](http://www.voxeu.org/article/special-economic-zones-what-have-we-learned).

3. OECD,Observer,Free Zones :Benefits & Costs .

[www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/3101/Free\\_Zones:\\_Benefits...](http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/3101/Free_Zones:_Benefits...)

4. Special Economic Zones (SEZs)/Export Oriented Units (EOUs ),p 1.

[www.commerce.nic.in/annual2006-07/html/chapter6.html](http://www.commerce.nic.in/annual2006-07/html/chapter6.html)

Also ,UNIDO , The Effectiveness of Industrial Estates in Developing Countries ,N ,Y.1978 ,pp (8-10 ) .

5. UNIDO ,ibid,p 8 .
6. Special Economic Zones (SEZs),op.cit.,p2 .
7. Yeow Teck Chai and Ooi Chooi Im , The Development of Free Industrial Zones –The Malaysian Experience ,27 April 2009,pp (17-18 ) .
8. Thomas Farole,op.cit. p 1 .
9. Ibid ,p2 .
10. Ujjiani Halim ,Special Economic Zones (SEZs) Untold Agonies ,Experiences from Asian Countries ,SEZs as Engine of Economic Growth in Asia :Acritical Appraisal ,p11 .
11. Thomas Farole ,op.cit.,p2 .
12. Yeow Teck Chai and Ooi Chooi Im ., op.cit., pp (11-14 ) .

13. للمزيد من التفاصيل حول ذلك أنظر الدراساتين :

Ahmed Farouk Ghoneim and Talib Awad., Impact of Qualifying Industrial Zones on Egypt and Jordan.,Acritical Analysis :pp (1-5 ) .

14. Ujjiani Halim.,SEZs, as Engin of Economic Growth ,op.cit.,p11 .
15. Ibid.,p11 .
16. Ujjiani Halim,SEZs,Employment and Labour Rights a Major Concern in SEZs,p15.
17. Sahoo pravakar,FDI hn South Asia :Trends and Prospects ,2006 .

نقلا عن :

- Ujjaini Halim ,SEZsas Engin of Growth hn Asia ,op.cit., p 11 .
18. Ujjaini Halim,ibid,p 13 .
19. Ibid.,p 13 .
20. Ibid p 14 .
21. Ibid ,.
22. Ibid ,p 12 .
23. Ibid ,p 16 .
24. Yeow Teck Chai and Ooi Chooi Im.,op.cit.,p 22 .
25. Ujjiani Halim.,SEZs,Employment and Labour Rights ,op. cit .,pp (14-18).
26. MENA- OECD Programme, op.cit .,pp15-16.
27. Ibid ., p17 .
28. Ibid., p 19 .
29. Ibid ., p 19 .
30. Ujjiani Halim ,SEZs-Growing Resistance A gainst SEZs ,p 28 .
31. Ibid., p 29 .
32. MENA-OECD,op.cit.,pp7-14 .
33. باسم عبد الهادي حسن ،تجربة المناطق الاستثمارية في العراق ،جريدة المدى ،الثلاثاء 2010-6-15 .
- \*رئيس قسم العلوم المحاسبية والمصرفية في كلية المنصور الجامعة ، بغداد .