البيروقراطية السياحية في خدمة السياحة البيئية
بين التشريع السياحي وتشريع المناطق الحرة *

لطرش علي
طالب دكتوراه
جامعة مستغانم

مقدمة

تعتبر البيئة السياحية ذلك المخزون الطبيعي من الثروة غير الناضبة للدول ، ويعد الاستثمار فيها مساهمة في تحويل السياحة العشوائية إلى سياحة حديثة تساهم في التنمية المحلية بأبعادها الإقتصادية والإجتماعية والثقافية كما تشكل موردًا هاما من الموارد الإقتصادية للدولة . ولكن إستغلالها بما يحقق كلَّ ذلك يجب أن لايكون منفصلاً عن تحقيق إستدامتها للأجيال اللاحقة ، وعلى هذا الأساس تضع الدول فلسفاتها الإقتصادية للبيئة السياحية بما يخدم حاضرها ومستقبلها ثم تترجم هذه الفلسفة إلى إستراتيجيات تنموية من خلال تشريعات قطاعية متكاملة .

فإن كانت الدولة تنفذ سياساتها وإستراتيجياتها التنموية في مجال البيئة السياحية من خلال مختلف القطاعات الوزارية المتكاملة بواسطة قوة القانون ، فلهذه القطاعات مصالح مركزية وأخرى غير ممركزة ، وأبسط عنصرفي الهيكل الإداري مهما كان موقعه مركزياً أو غير ممركز لهذه القطاعات فهو المكتب ، وبمفهوم المخالفة فإن الدولة لايمكنها بسط سلطتها إنفاذًا لهذه السياسات والإستراتيجيات إلا من خلال سلطة المكتب وهو مايصطلح عليه بالبيروقراطية والتي تعد أصلاً مصطلحًا فرنسيًا . فهل اللأشخاص الطبيعيين الذين يمثلون هذا الشخص المعنوي لهم دورًا إيجابيا في البيئة السياحية أم أنهم يكرسون الرداءة والفساد الإداري ؟ وإلى أي مدى يساهم التشريع والتنظيم السياحي للدولة في ترسيخ صورة البيروقراطية الإيجابية التي تخدم البيئة السياحية فتستقطب السائح والمستثمر السياحي بخلاف البيروقراطية السلبية ؟ وهل بنفس النمطية التي تبسط بها الدولة هذه السلطة على إقليمها كذلك تبسطها على مناطقها الإقتصادية الحرة ؟

هذا ما سوف نتعرف عليه من خلال هذا البحث ، حيث إعتمدنا على خطة منهجية ثنائية من مبحثين كتنظيم هيكلي للبحث أما المناهج المعتمدة فهي : التاريخي ، الوصفي ، التحليلي ، والمنهج المقارن الذي سدَّد الخطى نحوالوصول إلى نتائج علمية وعملية .

* رمز المقال:05-16 / ل ع.م
تاريخ إيداع المقال لدى أمانة المجلة: 2015/10/15
تاريخ إيداع المقال للتحكيم:2016/01/28
تاريخ رد المقال من قبل التحكيم: 2016/02/09
تاريخ قبول المقال للنشر: 2016/02/09

المبحث الأول : مفهوم البيروقراطية السياحية في التشريع السياحة

كثيراً ما يتبادر لدى الأذهان مفهوم البيروقراطية من زاويتها السلبية ، فتعني لهم تلك الإجراءات الإدارية غير المرنة والمعقدة الصادرة من المرافق الإدارية ، والمنفرة للأشخاص الراغبين في الحصول على خدمات عامة ، وقس على ذلك صورة المستثمرين الأجانب مع المرافق التي يقصدونها كطلب لخدمات عمومية أو كإجراءات إدارية إلزامية . وفي الحقيقة البيروقراطية مصطلح فرنسي Bureaucracie مكون من جزئين Bureau ويعني مكتب ، cracie وتعني القوة والسلطة وبالجمع بينهما نجد معنى "سلطة المكتب "، أما كفكرة فتعني " الجهاز المهني المتخصص في الإدارة لتنفيذ السياسات الحكومية"[1] وبمفهوم المخالفة البيروقراطية لا تعني نوع من أنواع الفساد الإداري ، بل هي سلطة في يد الدولة لتسيير شؤونها على كل المستويات والقطاعات ، ولكن هذه السلطة المكتبية (Bureaucracie) عندما تستعملها الدولة تنفيذًا لاختصاصاتها الإدارية في مجال البيئة السياحية قد تؤثر إيجاباً على الاستثمارات الدولية والمحلية بما ينعكس بنفس النتيجة على التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية كما قد تؤثر سلباً على كل ذلك ، وهذا ما يعكس لنا وجود أنواع من البيروقراطية السياحية ، فما هي أنواع البيروقراطية السياحية ؟ وهل يمكن للدولة إزالتها تحقيقاً لفلسفة قانونية أو إستراتيجية تنموية ؟

المطلب الأول : تعريف البيروقراطية السياحية في التشريع السياحي

في الحقيقة لا يوجد تعريفا عضويًا أو موضوعيًا للبيروقراطية السياحية في التشريع أو التنظيم السياحي، ولكن كرجال قانون يمكن أن نلمس ذلك في السلطة الإجرائية التي تمارسها مختلف المصالح السياحية المركزية وغير الممركزة بواسطة مكاتبها على المستثمرين في المجال السياحي سواء كانوا محليين أو أجانب ، وإنَّ لفعل هذه السلطة ردُّ فعل مباشر يظهر من خلال درجة إستقطاب الإستثمارات الأجنبية ونسبة تدفق السياح المحليين منهم والأجانب ، وعليه يمكن إقتراح تعريفًا للبيروقراطية السياحية كالآتي : " البيروقراطية السياحية هي تلك السلطة المكتبية التي يمارسها الموظفون في المجالات السياحية عند تقديمهم لمختلف الخدمات العامة السياحية التي يطلبها الجمهور و بما خول لهم ذلك التشريع والتنظيم ".

المطلب الثاني : أنواع البيروقراطية السياحية في التشريع السياحي

بما أنَّ البيروقراطية السياحية هي سلطة مكتبية لتنفيذ المشاريع التنموية السياحية للدولة في سبيل تحقيق التنمية السياحية المستدامة في إيطار حماية البيئة المكانية [2] ، فإنَّ هذه السلطة قد تكون معيقة للتنمية السياحية بسبب كثرة المصالح وتعقيد الإجراءات أو قد تكون معيقة كذلك عند سوء إستعمال هذه السلطة

[1] - بحوش عمار ، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة ،المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984 ، ص 192 و 193 .

[2] - نقصد بالبيئة المكانية أنَّ لكل مكان خصوصيات بيئية (إقتصادية ، إجتماعية وثقافية) تختلف عن أماكن أخرى و تفرض نوعا معينا من التنمية التي تختلف عن تنميات أماكن أخرى .

من طرف الموظفين المسيرين لهذه المكاتب ويمكن أن تكون سلطة إيجابية من خلال تبسيط الإجراءات والهياكل وحسن إستعمال هذه السلطة، وهذا ما سوف نتعرض له من خلال هذين الفرعين.

الفرع الأول : البيروقرطية السياحية السلبية

ندعو بيروقراطية سلبية في ميدان السياحة تلك السلطة السلبية [1]التي تمارسها الدولة من خلال مرافقها على المستثمرين السياحيين والسياح فتنفِّرهم عوض أن تستقطبهم ، وتضيع بذلك عدة نتائج إيجابية تنعكس على التنمية الداخلية للدولة بكل معاييرها ، ومن مميزات هذه البيروقراطية السياحية السلبية :

1 – إلزام المستثمرالسياحي الأجنبي أو المحلي بمسار إداري معقد مشكل من عدة مرافق وأحياناً من عدة مكاتب في المرفق الواحد .

2 – نقص تأهيل المتحدثين الإداريين مع المستثمرين السياحيين الأجانب أو قصر نظرهم لعدم إدراكهم للأهمية البالغة لمراكزهم القانونية في استقطاب هؤلاء المستثمرين .

3 – إطناب في الشكليات والإجراءات المعقدة المنفِّرة [2] .

4 – البطئ في معالجة الملفات الاستثمارية الأجنبية[3] في مجال السياحة .

الفرع الثاني : البيروقرطية السياحية الإيجابية

وعلى العكس النقيض من البيروقراطية السياحية السلبية ، فالبيروقراطية السياحية الايجابية هي فن من فنون الإدارة الحديثة ، وتعني السلطة المكتبية الإيجابية في التعامل مع الغير، وبالخصوص إن كان هذا الغير من المنتمين لميدان الاستثمارات السياحية الدولية ، فتزيد من قوة استقطاب هؤلاءالمستثمرين الأجانب ، وعلى هذا الأساس اعترف المحللون الاقتصاديون أنَّ من بين أسباب نجاح اقتصاديات دول آسيا الشرقية هي البيروقراطية الإيجابية المكونة من تقنوقراطيين مختصين أكفاء في الإقتصاد [4]، لا يعرقلون حرية الاستثمار كما لا

[1] - لا نعني بالسلطة السلبية للدولة أو البيروقراطية السلبية بسوء استعمال السلطة والتي تعد نوع من أنواع الفساد الإداري .

[2] - لقد كانت الإجراءات المعقدة المنفِّرة للاستثمارات الدولية سمة تمتاز بها الدول النامية ، ولكن بعد منتصف الثمانينات بدأت في الزوال وبالخصوص عند سعي هذه الدول للحصول على التكنولوجيا وتحقيق تنمية اقتصادية للخروج من أزماتها الاقتصادية التي خلفت لها ركودًا اقتصاديًا .

[3] - هذا البطئ يكون شديدًا على مستوى منح التصاريح لإقامة المشاريع الاستثمارية لكثرة المرافق التي تصادق على هذه المشاريع ، وهو تعبير عن سوء استقطاب للاستثمارات الدولية في ظل منافسة دولية شديدة للظفر بالمستثمرين الأجانب .

[4] -WINSAR ISOM (Harriet) , Développement comparé entre pays africains et pays asiatiques , le Rotarien ,N°488 , Avril 1994 , p 31 .

يسمحون بالفوضى في ممارسة النشاطات الإستثمارية السياحية .[1] ولذلك هذه البيروقراطية السياحية الإيجابية لها مميزات خاصة يمكن تلخيصها في :

1- تبسيط المسار الإجرائي للمستثمر الأجنبي في مجال السياحة بتقليص عدد المرافق والمكاتب التي يتعامل معها ،

2 - تأهيل طاقم إداري تقنوقراطي له بعد النظر في تعامله مع المتعاملين الاقتصاديين الأجانب ، ويدرك أهمية الاستثمارات السياحية الدولية على التنمية الاقتصادية ،

3 تبسيط الإجراءات إلى أقصى الحدود مع مرافقة المستثمرين السياحيين الأجانب لتيسير أمورهم الإدارية ،

4- اعتماد أقصى استغلال لعامل الوقت بالسرعة في معالجة ملفات الاستثمارات السياحية الأجنبية .

المطلب الثالث: أهم مميزات البيروقراطية السياحية الإيجابية في القانون السياحي

لعلى الجزائر من الدول الفريدة في العالم التي حباها الخالق تعالى بهذا الزخم الهائل من الطبيعة الخلابة في صحاريها ، هضابها وتلّها ، ومن الآثار السياحية العالمية المخلدة للأمم التي مرت بها ، ومن إختلاف البيئة السياحية فيها مشكلةً كوكتال من الصحة والإستجمام والمعرفة ، ولكن عند المقارنة بين هذه الثروة السياحية وبين الواقع السياحي وعائداته الإقتصادية والتنموية المحلية لا نكاد نصل حتى إلى المستوى الضعيف وبالأخص عند اعتماد المنهج المقارن سواء بين الإمكانيات والنتائج أو مع باقي الدول اللأقل حظًا من هذه الثروة الطبيعية

فإن تغاضينا الطرف عن التأثيرات الأمنية السابقة وماكان لها من ثقل في تثبيط القطاع السياحي الجزائري فيجب إزاحت اللثام عن التأثيرات السلبية للبيروقراطية السياحية السلبية على البيئة السياحية الجزائرية ، وندرك ذلك عند الوقوف على الخصائص الإيجابية للبيروقراطية السياحية الإيجابية والتي نلخصها في :

1 - خاصية الإستقطاب للسياح ، وهذه الخاصية لا تخص فقط السياح الأجانب بالنظر لمداخيل العملة الصعبة منها ، بل تخص كذلك وبدرجة إمتيازية السياح المحليين لما لذلك من أهمية بالغة في دفع عجلة التنمية الداخلية وخلق التلاحم بين أفراد المجتمع .

2 - خاصية الإستقطاب للإستثمارات السياحية وبالأخص منها الأجنبية لما في ذلك من أهمية في نقل التقنية والتكنولوجيا والعملة الصعبة ، نهيك عن الإحتكاكات الإيجابية مع الإستثمارات السياحية المحلية والمساهمة في تنشيط البيئة السياحية الجزائرية .

[1] - ولمزيد من المعلومات أنظر : حسان نادية ، "أسباب فشل الأمر رقم 03-02 المتعلق بالمناطق الحرة كآلية لتنفيذ الاستراتيجية الجزائرية في مجال الاستثمار : مقاربة قانونية على ضوء التشريعات المقارنة" ،المطلب الثاني للمبحث الثاني من الفصل الأول للباب التمهيدي ، أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق – بن عكنون ، جامعة الجزائر .

المبحث الثاني : البيروقراطية السياحية في المناطق الحرة

بالرغم من أنَّ المناطق الحرة ظاهرة إقتصادية غابرة في القدم ، إلاَّ أن إستعمال وتداول هذا المصطلح لم يكن إلا في القرن التاسع عشر وهذا ما أكدته بعض الدراسات العلمية[1] ، ومع تطور هذه الظاهرة بتطور وتنوع الأنشطة الإستثمارية فيها بدأت تتعدد المسميات التي أطلقت عليها من طرف الفقهاء ورجال القانون [2]. فأصبح لدينا مصطلح أكاديمي موحد وهو "منطقة حرة " مقرون بمصطلح فرعي يبين نوع الإستثمارات ، والذي يطلق أحياناً مقروناً مع المصطلح الفرعي مثل (منطقة حرة للتصدير ، منطقة تجارية حرة ، منطقة سياحية حرة،..)، وأحيانا يطلق لذاته أي منطقة حرة . وإنطلاقا من الفلسفة الإقتصادية لهذه الظاهرة كيف عرف الفقه والقانون المناطق الحرة ؟ وماهو التعريف المقترح لها ؟ وماهي أنواعها وخصائصها ؟وهل للبيروقراطية السياحية تأثيرعلى الإستثمارات السياحية بالمناطق الحرة ؟

المطلب الأول : تعريف المناطق الحرة

سوف نسلط الضوء في هذا المطلب على تعريف المناطق الحرة من زاوية الفقه وبعض القوانين المقارنة والقانون الدولي ، إضافةً إلى تعريف مقترح .

الجزء الأولّ : التعريف الفقهي للمناطق الحرة

نظراً للأهمية البالغة للدراسات والأبحاث والنظريات الفقهية على العلوم القانونية ، سوف أتناول تعريف المناطق الحرة من خلال الفقه الإقتصادي والفقه القانوني .

أولاً : تعريف الفقه الاقتصادي للمناطق الحرة

بالرغم من تزاحم الظواهر الإقتصادية في العالم ، إلاَّ أنَّ المناطق الحرة بحق ظاهرة متميزة في الإقتصاد، أسالت الكثير من حبر فقهائه في دراستهم ، أبحاثهم ونظرياتهم ، فتعددت تعريفاتهم لها من زوايا مختلفة والتي نذكر

[1] - UNITED NATIONS , ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC . " Free Trade Zone and Port Hinterland Development " New york , 2005 , P 5 .

[2] - المسميات المتعددة التي أطلقت على المناطق الحرة لم تكن إلا تعبيرا عن نوع النشاطات الاستثمارية المقامة عليها ، فمن هذه المسميات : المناطق التجارية الحرة ،المناطق الجمركية الحرة ، المناطق الإقتصادية الحرة ، المناطق الحرة للخدمات ، المناطق الحرة الإعلامية ، المناطق الحرة العامة ، المناطق الحرة الخاصة ، المناطق الحرة للتصدير ، المناطق الحرة الحضرية ، المناطق الحرة الصناعية ، المدن الحرة ، المناطق الخاصة ، الموانئ الحرة ، المناطق المصرفية الحرة ، مناطق الباب المفتوح .....وهذا لا يعني أننا حصرنا كل المسميات الخاصة بالمناطق الحرة ، بقدر ما يعني أنَّ الباب مازال مفتوحاً لتسميات جديدة طالما أنَّ الفلسفة الإقتصادية والقانونية لهذا النمط من الاستثمارات قائم على معادلة إقتصادية تجمع ثلاث أطراف ، إثنان منها ثابت المعنى : منطقة جغرافية معزولة عن إقليم الدولة + عدم خضوع النشاطات الاستثمارية التي تزاول بها إلى قوانين الإقتصاد للدول المضيفة لهذه المناطق،بل تخضع لتنظيم خاص من حيث الإمتيازات الجبائية ، بالإضافة إلى تحرير الإستثمارات بها وعدم تقييدها ، ولذا كمصطلح أكاديمي دوماً تدعى منطقة حرة ، أما الطرف المتغير فيها فهو نوع النشاطات الاستثمارات بها بمعنى هل هي عامة ، خاصة ، تجارية ، صناعية ، خدماتية ، وكل نوع قد يزداد تفرعاً ، مثل الخدماتية قد تعني سياحية ، إعلامية ، مصرفية وغيرها ، وإنَّ هذا الطرف الثالث المتغير هو بيت القصيد الذي يفرق بين منطقة حرة ومنطقة حرة أخرى .

منها : " هي مناطق مغلقة ومعزولة وغيرمأهولة بالسكان ، والتي تدخل فيها الكثير من السلع غير الممنوعة دون إجراءات جمركية رسمية للدخول ."[1]

"هي جزء من أراضي الدولة يسمح فيها بعمليات تجارية وصناعية وخدمية مع دول العالم متحررة من قيود الجمارك والإستيراد والتصدير والنقد ومن هنا كانت تسميتها منطقة حرة"[2]

وقدعرفها محمد علي عوض الحرازي في تعريف شمولي :"هي مساحة جغرافية من إقليم الدول المضيفة ، تخضع لسيادتها الكاملة ، ويتم تحديدها على المنافذ البرية أو البحرية أو الجوية للدولة أو بجوارها أو في أي أقاليم أخرى من الدولة ، وتعزل عن بقية أجزائها ، ويجري تنظيم الأنشطة الإستثمارية فيها بقواعد قانونية وإقتصادية وإجرائية خاصة ، تهدف لجذب الإستثمارات المحلية والأجنبية إليها ، وتحقيق أهداف أخرى للدولة المضيفة " [3].

ثانيا : تعريف الفقه القانوني للمناطق الحرة

لم يتناول الفقه القانوني من الدراسة النظرية للمناطق الحرة إلاَّ جزءًا يسيرًا مقارنة مع نضيره الفقه الإقتصادي الذي استحوذ على الغالبية ، وقد يعزى ذلك إلى الطبيعة الإقتصادية لهذه المناطق ، فحتى القوانين والتنظيمات النافذة في إقليم الدولة دون المناطق الحرة فهي ذات طبيعة إقتصادية [4] ، ومن بين التعريفات التي تناولت هذه الظاهرة الاقتصادية نجد : " المنطقة الحرة هي جزء محدد من قبل جهة إدارية تشريعية أعلى وتكون معزولة عن أراضي الدولة الأخرى يسمح فيها بإستيراد البضائع وتخزينها وإعادة تصديرها وإقامة الصناعات والنشاطات الإستثمارية الأخرى بمعزل عن القيود الإدارية والتنظيمية وفي حدود ما تنص عليه القوانين التي تنظم تأسيسها "[5] وبتعريف شمولي عن هذه الظاهرة من حيث الإلمام بتنوع وطبيعة الاستثمارات بها ، والطبيعة القانونية للنظام السائد فيها ، والأهداف الإستراتيجية المرجوة منها نجد : " المنطقة الحرة جزء من أراضي الدولة يقع عادة في موقع إستراتيجي بالقرب من ميناء بحري أو جوي أو طريق بري دولي ، يخصص للإستثمار الأجنبي والوطني في مجالات صناعية وتجارية وخدمية ، وذلك من أجل تحقيق أهداف إقتصادية وإجتماعية معينة ، يخضع لنظام إقتصادي خاص يختلف عن النظام السائد في الدولة المضيفة ، غير أنه يخضع لهذه الدولة إدارياً وأمنياً "[6].

---

[1] - هاني حامد الضمور ، التسويق الدولي ، دار وائل ،الطبعة الثالثة ، الأردن ،2004 م ، ص412 .

[2] - عبد الرحمن فريد ، المناطق الحرة ، الشركة المصرية لفن الطباعة ، القاهرة ، 1976 ، ص17 .

[3] - محمد علي عوض الحرازي ، الدور الإقتصادي للمناطق الحرة في جذب الإستثمارات (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، لبنان ، 2007 ، ص 28 .

[4] - مثل قانون النقد ،قانون الاستثمار ، قانون المالية ، قانون الجمارك ، قانون الضرائب .

[5] - محمد عباس زكي وأنور عبد الخالق ، المناطق الحرة وأثرها على التجارة الخارجية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1972 ، ص 22 .

[6] - جليل شيحان البيضاني وربيع قاسم ثجيل ، عوامل نجاح المناطق الحرة في الدول النامية ، مجلة العلوم الإقتصادية ، كلية الإدارة والإقتصاد ، جامعة البصرة ، العدد 7 ، سنة 2006 ، .

الجزء الثاني : التعريف القانوني للمناطق الحرة

سأتناول تعريف القوانين للمناطق الحرة من خلال التشريع الجزائري والدولي وبعض التشريعات المقارنة.

أولاً : تعريف بعض التشريعات المقارنة للمناطق الحرة .

إنَّ المتمعن في العديد من التقنينات المقارنة المنظمة لأسلوب العمل بالمناطق الحرة في العالم يدرك في الغالب إبتعاد المشرع عن وضع تعريف محدد للمنطقة الحرة [1] ، بل يكتفي بتحديد الحدود الجغرافية التي تعزل هذه المنطقة إقتصادياً عن إقليم الدولة أوتحديد نوع النشاطات الإستثمارية التي تزاول بها ، مع الإشارة إلى نوع الإمتيازات الاقتصادية التي من شأنها إستقطاب المستثمرين . ومن بين التشريعات التي عرفت المناطق الحرة نجد :

التشريع الأردني [2] الذي عرفها كما يلي : " هي جزء من أراضي المملكة محددة ومسورة بحاجز فاصل توضع فيه البضائع لغايات التخزين والتصنيع مع تعليق استيفاء جميع الضرائب والرسوم المترتبة عليها ، وتعتبر هذه البضائع وكأنها خارج المملكة " .

التشريع الفلسطيني [3] الذي نصَّ بأنها :" منطقة محددة جغرافياً تنشأ بموجب هذا القانون وتخصص لخدمة مستفيد واحد أو أكثر، وذلك لتنفيذ نشاطات تصديرية ، ويكون لها أحكام خاصة للجمارك والضرائب يكفلها هذا القانون ".

التشريع المصري: [4] الذي عرفها هكذا : " هي جزء من أراضي الدولة وبالرغم من أنه يدخل ضمن حدودها سياسيا ويخضع لسلطتها إدارياً إلا أن التعامل فيها يتم بصورة خاصة وذلك من النواحي الجمركية والإستيرادية والنقدية وغيرها والتي تتعلق بحركة البضائع دخولا وخروجا ، ولا يطبق على هذه المعاملات التجارية وغيرها التي تتم في هذا الجزء الإجراءات العادية المعمول بها داخل الدولة ".

التشريع الجزائري [5] الذي أشار إليها بأنها :"هي منطقة تمارس فيها أنشطة صناعية ، وخدمات وأنشطة تجارية، تقع في مساحات مضبوطة حدودها ، قد تشمل على مطار أو ملك وطني أو تقع بالقرب من ميناء، مطار أو منطقة صناعية تمارس صلاحيات السلطة العمومية على المطارات والموانئ " .

---

[1] - منور أوسرير، دراسة نظرية عن المناطق الحرة (مشروع منطقة بلارة) ، جامعة بومرداس ، مجلة الباحث ، العدد 02 ، سنة 2003 .

[2] - قانون مؤسسة المناطق الحرة الأردني رقم 32 لعام 1984 وتعديلاته ، المادة الثانية ،الجريدة الرسمية الأردنية رقم :32-80 الصادرة في 16 ديسمبر 1984 ، الصفحة 11 ، المملكة الأردنية الهاشمية .

[3] - قانون المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة رقم 10 لعام 1998 ،فلسطين .

[4] - الهيئة العامة للإستثمار والمناطق الحرة ، جمهورية مصر ، المناطق الحرة المصرية ، الموقع الإلكتروني : www .gafinet.org

[5] - المرسوم التنفيذي 94-320 المتعلق بالمناطق الحرة المؤرخ في 23 ديسمبر 1994 .

ثانيا : تعريف التشريع الدولي للمناطق الحرة .

بعدما أصبحت المناطق الحرة ظاهرة دولية تستقطب الإستثمارات الدولية بإمتياز ، وتحقق التنمية الإقتصادية المحلية والعالمية ، إهتمّ بها التشريع الدولي من خلال أشخاصه المعنويين ، أين عرفوها من خلال خصائصها المميزة دون الخوض في أنواعها .

فعرفتها لجنة الإحصاء لمنظمة الأمم المتحدة [1] " المنطقة الحرة هي مجال جغرافي حدوده ثابتة ومدخله مراقب من طرف مصلحة الجمارك ، حيث يمكن للسلع القادمة من الخارج عبور الحدود الجمركية دون الخضوع للحدود أو للمراقبة ، ما عدا تلك التي يمنع دخولها من طرف القانون ، ثم تستطيع لاحقا الخروج دون أن تخضع لحقوق أو مراقبة الصادرات ، وإن السلع من مختلف الأنواع توجه إلى الخارج باستثناء تلك التي يمنع خروجها من طرف القانون ".

كما عرفتها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا وهي تابعة للأمم المتحدة[2] " مناطق تقع ضمن السياج الجمركي أو مناطق معزولة تقع ضمن ميناء بحري أو مطار جوي أو على مقربة منه ، تستفيد من الإعفاء من الرسوم الجمركية وبذلك فهي تقع خارج النطاق الجمركي للدولة ، مما يجعلها تستخدم لتخزين البضائع العابرة والحفاظ عليها لتوزيعها وتأخير دفع رسوم الإستيراد أو تجنب دفع الضرائب غير المباشرة على أنواع أخرى من الأنشطة التي تتم فيها"

وعرفتها منظمة الجمارك العالمية من خلال إتفاقية كيوتو حول الإجراءات الجمركية[3] " المناطق الحرة جزء من الإقليم أو الدولة ، أين تعتبر السلع المنتجة أو المقدمة فيها خارج المنطقة الجمركية وغير خاضعة للرسوم والضوابط الجمركية ".

وتناول تعريفها البنك الدولي [4] كالتالي : " هي مناطق صناعية مغلقة تتربع على مساحة من 10 إلى 300 هكتار ، مختصة في الإنتاج الموجه للتصدير ، وإنها توفر للمؤسسات شروط المبادلات الحرة ومناخ تنظيمي حر " (ترجمة شخصية)

---

[1] - بلعزوز بن علي ، مداني أحمد ، دور المناطق الحرة كحافز لجلب الإستثمار الأجنبي المباشر ، دراسة حالة المنطقة الحرة " بلارة " ، الملتقى الدولي حول آثار وانعكاسات إتفاق الشراكة على الإقتصاد الجزائري ومنظومة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ، جامعة فرحات عباس ، سطيف ، 13 و 14 نوفمبر 2006 ، ص 5 .

[2] - علي عباس ، إدارة الأعمال الدولية ، دار حامد ، الطبعة الأولى ، عمان ، الأردن ، 2003 ، ص 409 .

[3] - إتفاقية كيوتو الدولية للإجراءات الجمركية ، الباب الثاني ، المناطق الحرة ، المنظمة العالمية للجمارك ، جويلية 2000.

[4] - Michael Engman , Osamu Onodera et Enrico Pinali (2007) , « Zones Franches d'exportation : leur rôle passé et futur dans les échanges et le développement » éditions OCDE . P10. http://dx.doi.org/10.1787/034675306778

وعرفها كذلك المكتب الدولي للعمل [1]: " مناطق صناعية تمنح إمتيازات خاصة لإستقطاب المستثمرين الأجانب ، ومن خلالها تتم عملية تحويل مواد مستوردة قبل تصديرها "(ترجمة شخصية)
كما تناولت تعريفها قوانين هيئات إقليمية مثل :
قانون الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية[2] الذي عرف المناطق الحرة من خلال المادة32 التي تنص على أن : " المنطقة الحرة هي جزء من أراضي الدولة تمارس فيه الأعمال التجارية أو الصناعية بموجب الأنظمة الخاصة بها ، وتعد أي بضاعة داخلة إليها خارج المنطقة الجمركية ، ولا تخضع تلك البضائع للإجراءات الجمركية المعتادة ".

ثالثاً : التعريف المقترح للمناطق الحرة

من خلال التعاريف الفقهية والقانونية للمناطق الحرة ، واستدراكًا لبعض النقص يمكن أن أخرج بالتعريف التالي : " المناطق الحرة هي مساحات معزولة يحدد تشريع الدولة موقعها من إقليم الدولة لتمارس عليها نشاطات إقتصادية،ولكن قوانين الدولة الإقتصادية ليست عليها نافذة ، رغم تبعيتها لسيادة الدولة السياسية ، ترمي الدولة من خلال هذه الفلسفة الإقتصادية إلى إستقطاب المستثمرين الأجانب والمحليين تحقيقًا للتنمية الإقتصادية المحلية ".

المطلب الثاني : أنواع المناطق الحرة

لقد تطورت ظاهرة المناطق الحرة في العالم إلى الحد الذي إعتبرها فقهاء الإقتصاد بالعواصم الإقتصادية الجديدة للدول ، فلم تعد كما في نشأتها الأولى مجرد مناطق تجارية حرة بل إتخذت ألوانًا جديدة سنختصرها في تقسيمين [3]:

أولاً : حسب طبيعة النشاط نجد ثلاث أنواع من المناطق الحرة وهي التجارية ،الصناعية والخدماتية . علمًا أنه يمكن أن نجد في نفس المنطقة كلَّ الأنواع السابقة الذكر .

ثانيًا : حسب الموقع والتخصيص نجد كذلك ثلاث أنواع وهي المناطق الحرة الخاصة وهي المناطق المخصصة لنوع إستثماري واحد ، المناطق الحرة العامة وهي مناطق تشمل كافة أنواع المشاريع الإستثمارية (الصناعية ،التجارية والخدماتية) والمدن الحرة أين تصبح مدينة بأكملها منطقةً حرة

علمًا أنَّ الدولة وحدها هي التي تنشئ هذه المناطق الحرة تنفيذا لفلسفتها الإقتصادية بما يخدم تنميتها .

أما البيئة السياحية قد نجدها مستقلةً لذاتها كمنطقة حرة سياحية كما قد نجدها ضمن نطاق منطقة حرة تجارية

[1] - Bureau International du Travail (2003) , « Emploi et Politique Sociale dans les Zones franches d'exportation » GB . 286 /ESP/3 , BIT, Genève.

[2] - الهيئة الاتحادية للجمارك لدولة الإمارات العربية المتحدة ، قانون الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ، المادة 32 .

[3] - لمزيد من المعلومات إرجع إلى محمد علي عوض الحرازي ، المرجع السابق ، ص من 85 إلى 100 .

المطلب الثالث : خصائص المناطق الحرة .

لم يكن وارداً أن تجمد الدول سيادة قانون الاستثمارأو القانون السياحي في بعض المناطق التابعة لإقليمها ، ولا أن تتخلى عن التنظيم كتشريع فرعي للاستثمار في مناطق تابعة لإقليمها والتي تدعى بالمناطق الحرة ، ولكن ذلك أضحى واقعا ملموساً ، وهذا إن دلَّ على شيء إنما يدل على الأهمية الكبرى للاستثمارات الدولية بالمناطق الحرة في التنمية الاقتصادية لهذه الدول . فما هي الخصائص المميزة للمناطق الحرة في جعلها مغناطيس استقطاب قوي للاستثمارات الدولية النوعية؟ وبالأخص في مجال السياحة؟

الجزء الأول : خاصية مبدأ الإقليم المعزول .

في الواقع هناك دراسات تقنية وإستراتيجية مسبقة عن المنطقة المراد تحويلها إلى منطقة حرة ، وهذا كله راجع إلى نوع المنطقة الحرة المراد إقامتها[1] ، وإلى نوع وعدد وضخامة المشاريع الاستثمارية التي يسمح بإنشائها فيها ، وإلى نوع التنمية الاقتصادية التي تنوي الدولة إقامتها[2] بها ، وإلى التنبؤات الاقتصادية المستقبلية من حيث زيادة مشاريع جديدة أو توسعة المشاريع المقامة ، وكخلاصة لهذه الدراسات يتم تحديد مساحة المنطقة الحرة وموقعها الجغرافي بدقة [3] ، ليأتي دور المشرع بعد ذلك فيُثمن تلك الدراسات من خلال إقراره إقامة المنطقة الحرة بموجب نص قانوني ، وبعد هذا الإقرار يتم عزلها عن باقي إقليم الدولة بواسطة سور أو بتحديد منافذها ، فتصبح جغرافياً معزولة ولكنها خاضعة لسيادة الدولة .

الجزء الثاني : الخصائص التشريعية المميزة اقتصادياً للمناطق الحرة .

نظراً لكون الفلسفة القانونية للمناطق الحرة تتفرد عن غيرها من الفلسفات التي كتبت فيها النظريات وصيغت لها القوانين ، فإنَّ تشريع المناطق الحرة له خصوصيات تميزه عن كل باقي القوانين ذات الطابع الاقتصادي ، وهذا التفرد يمتد من ضبط المفهوم الاقتصادي إلى تحديد النظام القانوني من خلال فنيات الصياغة التي تنصرف إبتداءاً إلى المشرع لإقرار إقامة المناطق الحرة بموجب قانون ، والذي بدوره يسند مهام تجسيد هذه المناطق إلى جهاز تنفيذي من خلال إصداره لجملة من النصوص التنفيذية . فإن أردنا حصر أهم المميزات الاقتصادية الواردة في تشريعات المناطق الحرة بموجب نص القانون الخاص بها ومن خلال النصوص التنفيذية لحصرناها في :

أولاً : خاصية إزالة البيروقراطية

يتضح لنا مما سبق ذكره أنَّ سلطة المكتب أو ما يصطلح عليه بالبيروقراطية هي سلطة قاعدية لِتُسيِّر الدولة مختلف شؤونها ، ولذلك فوجودها مؤكد ومحسوم عند كل دول العالم ، ولكن يا حبذا أن تكون هذه البيروقراطية موسومة بالإيجابية ، وبالخصوص إذا تعلق الأمر بالاستثمارات الدولية التي تنعكس على التنمية

[1] - المناطق الحرة أنواع (إرجع إلى المطلب السابق) .

[2] - تختلف أنواع المناطق الحرة كذلك من حيث اختلاف رغبات الدول التنموية مثل : خلق توازن اقتصادي واجتماعي بين أقاليمها

[3] - في الغالب دول العالم تحبذ الموانئ البحرية أو المطارات أو المساحات القريبة منها أو الأقاليم التي ترغب في تنميتها اقتصادياً واجتماعياً

الاقتصادية . و لا تمارس الدول هذه السلطة إلاّ على مستوى إقليمها [1] ، أما على مستوى المناطق الحرة للدولة فلا يوجد لهذه السلطة أثر ، وذلك لأنَّ الفلسفة القانونية لهذه المناطق قائم أساساً على السيادة السياسية دون السيادة الاقتصادية ، وإنَّ عدم نفاذ قوانين الاقتصاد على هذا الجزء التابع سياسياً للدولة هو الذي يترجم منطقياً بعدم استعمال الدولة لبيروقراطيتها على مستواه ، وإنَّ خاصية إزالة البيروقراطية هذه تجعل المستثمر الأجنبي يختزل المتحدثين معه والمؤهلين لاتخاذ القرارات إلى واحد ألا وهو مسير المنطقة الحرة[2] فتزول بذلك أمامه كل الإجراءات الإدارية والسلطات المكتبية ، والتي تختزل كذلك في ما يدعى الشباك الوحيد .

ثانيا : خاصية إزالة الجباية

في الحقيقة هذه الخاصية ألا وهي إزالة الجباية كمحفز إقتصادي للمتعاملين الإقتصاديين كانت ومازالت كرة في الملعب الإقتصادي للدولة ، ترمي بها متى شاءت في سبيل تحقيق جملة من الغايات الإقتصادية والإجتماعية تطبيقاً لفلسفتها الإقتصادية ومخططاتها التنموية [3] . وهي الميزة الأساسية التي كانت تميز المناطق الحرة منذ ظهورها وبالأخص منها المناطق الحرة التجارية ومازالت كذلك ، إذ لايكاد يتصور أو يتبادر إلى الذهن وجود منطقة حرة دون أن تكون هذه الخاصية المميزة تاج على رأس كل باقي المميزات , وإنَّ إزالة الرسوم الجمركية وكل أنواع الضرائب أو تجميدها كلية أو جزئياً بما يخدم الفلسفة الإقتصادية للدولة على مستوى المناطق الحرة ما هو إلا تعطيل وتجميد للقوانين الجبائية للدولة والتي تنظم أهم مصدر مالي لإيراداتها . ولكن على الرغم من إعتبار ذلك إستثناء لتطبيقه على إقليم معزول إقتصادياً عن إقليم الدولة وهروباً من بعض الإنتقادات [4] إلا أنه مع حسن التخطيط التنموي في تبني نمط المناطق الحرة سيعود بفوائد إقتصادية واجتماعية أكبرعلى الدولة[5] ومنها توسيع الوعاء الضريبي مستقبلا ، خفض معدل البطالة ، إستقطاب المتعاملين الإقتصاديين الأجانب وما سينعكس إيجاباً على الإقتصاد المحلي من خلال جلب التكنولوجيا والتقنية وتشييد المنشآت وغير ذلك ، مما يجعل من الحكمة التريث في إنزال الحكم على هذه الخاصية .

---

[1] - تمارس الدول سلطة المكتب (البيروقراطية) في الخارج على مستوى سفاراتها وقنصلياتها ، والتي تعد امتداداً لإقليمها .

[2] - HADJ-ALI (Ali) , Zones franches et fiscalité , EL-WATAN , N°926 ,15 Octobre 1993 , p 9 .

[3] - أحياناً تجد الدولة عزوفاً عند المتعاملين الإقتصاديين من الإستثمار في نشاط معين ، ولهم في ذلك العزوف أسبابهم التي لا نخوض فيها ، بل نخوض في الفلسفة الاقتصادية والقانونية للدولة لتوجيه هؤلاء نحو ذلك النشاط المعزوف عنه ، فتتبع سبيلاً لذلك خططاً تنموية ، ومن بين أحكم هذه الخطط ، هي المبنية على أساس توفير إغراءات وإمتيازات جبائية تستقطب المستثمرين وتحقق التنمية الإقتصادية الخاصة بنشاطات معينة ، كما تساهم في تحقيق التنمية الإقتصادية للدولة .

[4] - من بين أكبر الإنتقادات : السيادة الإقتصادية الناقصة للدولة والتي تطبق على إقليم دون إقليم إضافة إلى خطورة التخلي عن مورد أساسي من موارد الدولة والتي لا يمكن ضمان تحصيلها بطرق غير مباشرة من المناطق الحرة ، بدليل ليست كل المناطق الحرة ناجحة .

[5] - حسان نادية ، أسباب فشل الأمر رقم 03-02 المتعلق بالمناطق الحرة كآلية لتنفيذ الإستراتيجية الجزائرية في مجال الإستثمار :مقاربة قانونية على ضوء التشريعات المقارنة ، أطروحة دكتوراه في الحقوق ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر ، نوقشت في 14 نوفمبر 2007 ، المطلب الثاني من المبحث الثاني من الفصل الأول للباب التمهيدي .

ثالثا : خاصية إزالة التنظيم

بين الرأسمالية والاشتراكية مفارقات ومقاربات، أسالت الكثير من الحبر لدى الساسة والفقهاء ورجال القانون ، وإن كانت هذه المفارقات كبيرة [1] ، فالمقاربات كذلك ، ولكن لا يسعني هذا المجال ولا موضوع البحث لأخوض فيها ، وسأكتفي بالقوانين الاقتصادية والتي في الغالب تصدرها الدول تبعًا لفلسفاتها الاقتصادية من خلال قوانين متخصصة [2] كتشريع عادي ، وتفصل دقائقها بموجب نصوص تنظيمية تصدر عن السلطة التنفيذية كتشريع فرعي [3] . ولكن ما يدعو للنظرأن نجد هذه المفارقات في قوانين الاقتصاد لذات الدولة ، فإن أخذنا من جملة هذه القوانين قانون الاستثمار مقارنة بقانون المناطق الحرة للمسنا جملة من المفارقات التشريعية والتي نسلط الضوء على بعضها :

1 – تحديد نطاق السريان المكاني : حيث قانون الاستثمار يسري على كل إقليم الدولة سواء أشار المشرع إلى ذلك صراحة أو ضمنياً أو لم يشر إلى ذلك إلا ما استثناه المشرع بنص، ونفهم ذلك من خلال تحديده لأحكام الاستثمار في الدولة ، أما قانون الاستثمار بالمناطق الحرة فلا يسري إلاَّ في المناطق الحرة المعزولة جغرافياً عن بقية إقليم الدولة ، ولذلك المشرع ملزم بتحديد دقيق لهذه المناطق المعزولة[4]

2 – تحديد السريان الشخصي للقانون : بمعنى تحديد الفئات المخاطبة بموجب القانون وهنا تكمن المفارقة ، إذ أنَّ قانون الاستثمار يخاطب فئة المستثمرين دون تفريق إلاَّ ما تمَّ استثنائه لأسباب إيديولوجية [5]، فهو يخاطب المستثمرين الوطنيين والأجانب ، وبخلاف ذلك يجب أن يحدد المشرع الفئات التي يخاطبها من خلال قانون الاستثمار بالمناطق الحرة ، لأنه في الغالب يخاطب المستثمرين الأجانب ، ولكن لدواعي اقتصادية [6] قد يسمح للمستثمرين المحليين بالاستثمار في هذه المناطق فيسري عليهم ذات القانون .

---

[1] - الفكر الاشتراكي يدعو إلى الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج ، والتدخل المباشر للدولة في المجال الاقتصادي ، أما الفكر الرأس المالي فيدعو إلى الملكية الفردية لوسائل الإنتاج والحرية الاقتصادية الفردية التي تقلص من تدخل الدولة إلا كمراقب

[2] - مثل قانون الصرف والنقد ، قانون المالية ، قانون البنوك ، قانون الاستثمار ، قانون الضرائب ، قانون الجمارك وغيرها

[3] - لا يمكن للحكومة أن تصدر تنظيمات كتشريعات فرعية ما لم يسمح لها بذلك المشرع من خلال التشريعات الأصلية العادية ، وفي العادة يسمح للسلطة التنفيذية بالتشريع إن أحال لها ذلك المشرع بموجب القانون الأم ، حتى أنه من الإلزامي الإشارة إلى هذه الإحالات في مقدمة الصياغة القانونية لأي تشريع فرعي (مراسيم رئاسية أو تنفيذية ، قرارات وزارية مشتركة أو قرارات وزارية) ، وهذا كله للفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية .

[4] - حتى لا يحدث هناك تنازع في قوانين الاستثمار ، فقانون الاستثمار بالمناطق الحرة لا يسري إلاَّ بهذه المناطق المحددة تشريعاً والمعزولة جغرافياً . أما قانون الاستثمار بالدولة فيسري على كامل إقليم الدولة ولا يجمد عن النفاذ والسريان إلا على مستوى المناطق الحرة .

[5] وكمثال على ذلك دولة الجزائر ليست لها أي علاقة سياسية أو إقتصادية مع إسرائيل وهذا يعني بالضرورة إستثنائها من أي صفقة إستثمارية دولية تكون دولة الجزائر طرفًا فيها .

[6] الدواعي الإقتصادية للدولة تكون من خلال واقعها الإقتصادي ، وبناءا على فلسفتها وتخطيطاتها الإقتصادية .

3 – تنظيم الاستثمار : فإن كان المشرع هو الذي ينظم الاستثمارات في إقليم الدولة من خلال قانون الاستثمار، فبخلاف ذلك إنه لا ينظم الاستثمارات داخل إقليم المنطقة الحرة ، بل يكتفي بإصدار قانون عام يحدد من خلاله موقع ومساحة المنطقة الحرة ، إضافة إلى تحديد نوع الاستثمارات والمستثمرين ، ودرجة تجميد القوانين الاقتصادية للدولة في هذه المنطقة [1] ، وفي الواقع زعماء الفقه الرأس مالي[2] مثل "آدام سميث" كرسوا نظرياتهم الإقتصادية لرفع القيود عن المتعاملين الإقتصاديين من خلال المطالبة بتحرير النشاطات الإقتصادية وما يتصل بها من نشاطات اجتماعية ، وبمفهوم المخالفة دعوة الدولة إلى عدم تنظيم هذه النشاطات بواسطة التشريعات وترك تنظيمها لاقتصاد السوق . وبالمقابل لا نكاد نجد دولة لا تنظم هذه النشاطات ، فهي ظاهرة عامة ، أما الإستثناء فيكمن في درجة ونسبة التنظيم الذي كلما ارتفع إلاَّ وكان على حساب الحريات الفردية والجماعية من جهة وخلق ظاهرة التضخم القانوني التي تقتل التنظيم ذاته من جهة أخرى [3] ، وبين هذا وذلك تسعى الدول على اختلاف إيديولوجياتها للعمل بالمنظومتين : التنظيم و اللاتنظيم .

فأما التنظيم القانوني للنشاطات الإقتصادية والإجتماعية المرافقة لها فتعمل به الدول لتنظيم النشاطات المُقامة على إقليمها، مع اختلاف في نسبة الأخذ به بين التعميم والتفصيل والذي ينعكس طردياً على حرية المتعاملين الإقتصاديين وعلى درجة إستقطابهم . في حين اللاتنظيم لهذه النشاطات قد يعني عدم التشريع لها كما قد يعني تجميد التشريع على مستواها ، وهذا ما يحدث على مستوى الإستثمارات الدولية بالمناطق الحرة ، أين تعمل الدول المتقدمة منها والسائرة في طريق النمو تحقيقاً لأهدافها التنموية [4] على تجميد كلي أو جزئي ، دائم أو مؤقت مؤقت لتشريعاتها الاقتصادية وماتعلق بها من تشريعات إجتماعية مثل قانون العمل ، إضافة الى عدم إحداث تنظيمات خاصة للنشاطات المقامة على هذه المناطق .

الخـاتـمـة:

من المنطقي أن نجد مصطلحي البيئة والتنمية وجهان لعملة واحدة ، أو يتسايران بشكل زوجي في أي معادلة إقتصادية أو إجتماعية أو ثقافية ، ولذلك لا يعقل أن تفلح الدولة التي ترسم إستراتيجياتها التنموية بشكل مستقل عن البيئة . فالبيئة لا تحتاج فقط إلى حماية بل تحتاج أن تتسيَّد على التنمية في كلِّ مخطط تنموي ،

[1] - تجميد سريان القوانين الاقتصادية بالدولة قد يكون كلياً أو جزئياً ، كما قد يتحول من صفة لأخرى حسب تحديد زمني .

[2] - الفكر الإقتصادي الرأسمالي قائم على إيديلوجية " دعه يعمل أتركه يمر "

[3] - ظاهرة التضخم القانوني تحدث عند الدول التي تُسيِّرمختلف العلاقات القائمة بين الأفراد فيما بينهم ، وفيما بينهم وبين الدولة عن طريق ظاهرة التنظيم القانوني لكل هذه العلاقات من أعقدها إلى أبسطها بالتشريع لأدق التفاصيل، فينتج ترسانة من التشريعات الأساسية والفرعية بعضها يزاحم بعضاً ، وبعض منها غير نافذ لعدم صدور النصوص القانونية التي يحيل إليها ، والبعض الآخر قد لا يصلح لتنظيم الواقع المخصص له لأن إحالاته صدرت متأخرة فلم تعد تساير أو تحقق غاية التشريع . وإنّ اعتماد منظومة التنظيم لوحدها لا يُوَلِد فقط التضخم القانوني بل يُفقِد القواعد القانونية لأخصِّ خصائصها آلا وهي التعميم ولذلك تعتمد الدول المتقدمة إلى جانب منظومة التنظيم ، منظومة أخرى وهي منظومة اللاتنظيم بتنسيق جيد يخدم الفلسفة القانونية للدولة ، التي تحقق بها مختلف معاييرها التنموية .

[4] - أنظر إلى الصفحة 11 من هذا.

ومن هذا القبيل البيئة السياحية لاتحتاج فقط إلى حماية بل تحتاج أن تكون هي المتحكمة في نوع التنمية المراد إقامتها عليها .

ومن المنطقي كذلك أن تُسيِّر الدولة شؤونها البيئية بواسطة مصالحها المركزية وغير الممركزة عن طريق السلطة المخولة قانونًا للأشخاص الطبيعيين الممثلين للأشخاص المعنوية سابقة الذكر، وهذه السلطة هي سلطة المكتب الذي يمثلونه والتي يصطلح عليها بالبيروقراطية ، فمتى كانت هذه البيروقراطية إيجابية إلاَّ وخدمت البيئة أما إن كانت سلبية فلا تخدم لا التنمية ولا البيئة .

البيروقراطية السياحية الإيجابية التي تخدم البيئة السياحية هي تلك التي تحتاج إلى تضافر ثلاث عوامل أساسية وهي :

1- تبسيط الهياكل السياحية التي يتعامل معها المستثمر في البيئة السياحية سواء كان أجنبيًا أو محليًا وتبسيط هكذا لن يكون إلا بإختزال المصالح السياحية ومكاتبها من حيث العدد إلى أقصى حد ممكن وهذا من شأنه أن يزيد من حجم الإستقطابات السياحية في مجال الإستثمار.

2 – تبسيط الإجراءات القانونية في المجال السياحي إلى أقصى حد ممكن لخدمة السياحة ، فلا تكون هذه الأخيرة منفِّرة للسياح ولا للإستثمارات السياحية .

3 – أن تكون الأشخاص الطبيعية الممثلة للأشخاص المعنوية في ميدان السياحة وبالأخص منها التي لها تعاملات مباشرة مع الجمهور من السياح والمستثمرين في مجال السياحة من التقنوقراطيين المختصين الذين يتنقلون مع السياح وبالأخص مع المستثمرين السياحيين لتذليل المصاعب الإجرائية من جهة ولتكوين جسر علمي بين البيئة السياحية والتنمية السياحية المستدامة والمستثمر السياحي من جهة أخرى .

أما البيروقراطية السلبية في مجال السياحة فهي تلك السلطة المكتبية السلبية سواء بسبب كثرة المصالح والمكاتب التي يتعامل معها المستثمر السياحي أو لتعقيد الإجراءات القانونية في المجال السياحي ، وكلاهما يوفر أحيانًا للأشخاص الطبيعية ملاذًا لسوء إستعمال هذه السلطة .

فإن كانت البيروقراطية السياحية تنظُّم بها الدولة بيئتها السياحية وتخدمها بشكل إيجابي إن كانت إيجابية فهذه هي القاعدة العامة على مستوى إقليم الدولة ، أما الإستثناء فهو على مستوى المناطق السياحية الحرة حيث تجتمع اللاءات الثلاث : لا تنظيم ولا بيروقراطية ولا جباية ، أين تختزل كل المصالح المركزية وغير الممركزة في مكتب واحد وهو الشباك الوحيد للمنطقة الحرة الذي له هيئة مسيرة واحدة .

وما أعتقده سواء على مستوى الإقليم الإقتصادي للدولة أو على مستوى المناطق الحرة أين تنقص السيادة الإقتصادية للدولة هوضرورة تغيير نظرة الدولة من خلال مصالحها المركزية وغير الممركزة في مجل البيئة والتنمية وبالأخص البيئة السياحية والتنمية السياحية ، فالبيئة السياحية لا تحتاج فقط إلى حماية مضمونة من خلال بيروقراطية إيجابية للتنمية السياحية بل تحتاج أن تكون هي العنصر الفعال والمتحكم في التنمية ، أي بإختصار مفيد : "التنمية السياحية المستدامة في إطار حماية البيئة وليس العكس" .

المصادر والمراجع :

الإتفاقيات

- إتفاقية كيوتو الدولية للإجراءات الجمركية ، الباب الثاني ، المناطق الحرة ، المنظمة العالمية للجمارك ، جويلية 2000.

القوانين والتنظيمات

- قانون مؤسسة المناطق الحرة الأردني رقم 32 لعام 1984 وتعديلاته ، المادة الثانية ،الجريدة الرسمية الأردنية رقم :32-80 الصادرة في 16 ديسمبر 1984 ، الصفحة 11 ، المملكة الأردنية الهاشمية .

- قانون المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة رقم 10 لعام 1998 ،فلسطين .

- الهيئة الاتحادية للجمارك لدولة الإمارات العربية المتحدة ، قانون الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية .

- المرسوم التنفيذي 94-320 المتعلق بالمناطق الحرة المؤرخ في 23 ديسمبر 1994

الكتب

- بحوش عمار ، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة ،المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984

- هاني حامد الضمور ، التسويق الدولي ، دار وائل ،الطبعة الثالثة ، الأردن ،2004 م.

- عبد الرحمن فريد ، المناطق الحرة ، الشركة المصرية لفن الطباعة ، القاهرة ، 1976 .

- محمد علي عوض الحرازي ، الدور الإقتصادي للمناطق الحرة في جذب الإستثمارات (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، لبنان ، 2007.

- محمد عباس زكي وأنور عبد الخالق ، المناطق الحرة وأثرها على التجارة الخارجية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1972 .

- علي عباس ، إدارة الأعمال الدولية ، دار حامد ، الطبعة الأولى ، عمان ، الأردن ، 2003 .

المقالات

- جليل شيحان البيضاني وربيع قاسم ثجيل ، عوامل نجاح المناطق الحرة في الدول النامية ، مجلة العلوم الإقتصادية ،كلية الإدارة والإقتصاد ، جامعة البصرة ، العدد 7 ، سنة 2006 .

- منور أوسرير، دراسة نظرية عن المناطق الحرة (مشروع منطقة بلارة) ، جامعة بومرداس ، مجلة الباحث ، العدد 02 ، سنة 2003 .

- HADJ-ALI (Ali) , Zones franches et fiscalité , EL-WATAN , N°926 ,15 Octobre 1993 .

-WINSAR ISOM (Harriet) , Développement comparé entre pays africains et pays asiatiques , le Rotarien ,N°488 , Avril 1994

- UNITED NATIONS , ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC ." Free Trade Zone and Port Hinterland Development " New york , 2005

- Bureau International du Travail (2003) , « Emploi et Politique Sociale dans les Zones franches d'exportation » GB . 286 /ESP/3 , BIT, Genève.

الأطروحات

- حسان نادية ، أسباب فشل الأمر رقم 03-02 المتعلق بالمناطق الحرة كآلية لتنفيذ الإستراتيجية الجزائرية في مجال الإستثمار :مقاربة قانونية على ضوء التشريعات المقارنة ، أطروحة دكتوراه في الحقوق ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر ، نوقشت في 14 نوفمبر 2007 .

المداخلات

- بلعزوز بن علي ، مداني أحمد ، دور المناطق الحرة كحافز لجلب الإستثمار الأجنبي المباشر ، دراسة حالة المنطقة الحرة " بلارة " ، الملتقى الدولي حول آثار وإنعكاسات إتفاق الشراكة على الإقتصاد الجزائري ومنظومة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ، جامعة فرحات عباس ، سطيف ، 13 و 14 نوفمبر 2006 .