المناطق الحرة وتجارة المواد المستنفدة لطبقة الأوزون

ما هي المنطقة الحرة؟

المناطق الحرة (FTZ) هي مناطق محددة داخل دولة ما يُسمح فيها باستيراد البضائع أو إنزالها، ومناولتها، ومعالجتها، وتجميعها، وتصنيعها أو إعادة تشكيلها، ثم إعادة تصديرها، مع تمكين الشركات العاملة فيها من الاستفادة من مجموعة واسعة من الامتيازات، مثل الإعفاء من الرسوم الجمركية والضرائب، وتبسيط الإجراءات الإدارية، والسماح باستيراد المواد الخام والآلات وقطع الغيار والمعدات دون رسوم.

وغالبًا ما تقع هذه المناطق بالقرب من الموانئ الكبرى، أو المطارات الدولية، أو على الحدود الوطنية، أو في مواقع ذات موقع جغرافي مميز يُسهّل عمليات التجارة.

توفر القوانين المُيسرة، والضرائب المحدودة، وانخفاض مستوى الرقابة في المناطق الحرة فرصًا كبيرة للأعمال التجارية، وقد أصبحت هذه المناطق تلعب دورًا محوريًا في التجارة العالمية، من خلال تحفيز النمو الاقتصادي وتعزيز التجارة والاستثمار الدوليين.

وتهدف المناطق الحرة إلى "تحفيز التصدير... وتشجيع الإنتاج والمنافسة، وجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، والحد من التمييز بين الأقاليم، وتعزيز نقل التكنولوجيا والتنمية الاقتصادية"[1].

كما تُعرف المناطق الحرة بعدد من التسميات المختلفة (انظر المربع).

تُعرف أيضًا باسم...

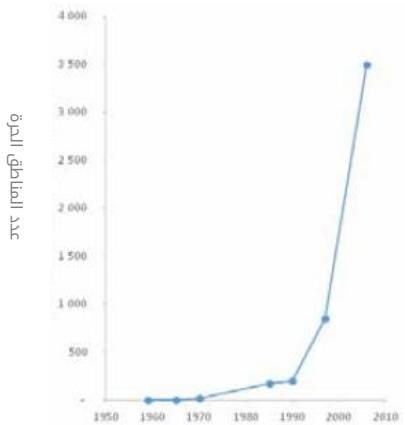
تُطلق على المناطق الحرة تسميات مختلفة في أنحاء العالم، منها:

- المناطق الحرة
- مناطق التجارة المعفاة من الرسوم
- الموانئ الحرة
- مناطق التجارة الخارجية
- مناطق تجهيز الصادرات
- المناطق الاقتصادية الخاصة
- المناطق الصناعية الحرة
- مناطق التصدير الحرة
- المناطق الصناعية المؤهلة
- مناطق تجهيز الصادرات المعفاة من الرسوم الجمركية

نمو المناطق الحرة

يوجد حاليًا نحو 3,500 منطقة حرة موزعة على 135 دولة حول العالم، ويعمل فيها أكثر من 66 مليون عامل، معظمهم في قطاع التصنيع. وتقع الغالبية العظمى من هذه المناطق في البلدان النامية. وتُعد الصين وسنغافورة ودولة الإمارات العربية المتحدة من بين الدول التي تضم أكبر المناطق الحرة في العالم.

فعلى سبيل المثال، تُعد منطقة التجارة الحرة في شنغهاي، التي أُنشئت في عام 2013، من أكبر المناطق الحرة في الصين، وتمتد على مساحة 11 كيلومترًا مربعًا، وتضم نحو 4,600 شركة، من بينها 280 شركة أجنبية.[2]



[2] المصدر: بيانات الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية، كما وردت في Williamsg Bolle، 2013

الرقابة على حركة السلع من وإلى المناطق الحرة

تُعرّف اتفاقية كيوتو (الاتفاقية الدولية لتبسيط وتوحيد الإجراءات الجمركية)[3] المناطق الحرة على أنها فئة مميّزة من "المناطق الاقتصادية الخاصة"، و"جزء من إقليم أحد الأطراف المتعاقدة في منظمة الجمارك العالمية، حيث تُعامل فيه البضائع المُدخلة، فيما يتعلق بالرسوم الجمركية والضرائب، كما لو كانت خارج الإقليم الجمركي".

كما تنص الاتفاقية على ما يلي:

- "ينبغي أن تحدد التشريعات الوطنية المتطلبات المتعلقة بإنشاء المناطق الحرة، وأنواع البضائع المسموح بإدخالها إلى تلك المناطق، وطبيعة العمليات التي يمكن أن تُجرى على البضائع داخلها".
- "يحق للسلطات الجمركية القيام بالتفتيش في أي وقت على البضائع المخزنة في منشآت أي شخص يُدخل البضائع إلى المنطقة الحرة".

في مختلف أنحاء العالم، لا يوجد نهج موحّد لمراقبة وتنظيم التجارة داخل المناطق الحرة، وتنتشر مفاهيم خاطئة شائعة، أبرزها الاعتقاد بأن المناطق الحرة "خارج نطاق السيادة" ولا تخضع للأنظمة الجمركية الوطنية أو لقوانين الجمارك. ويمكن أن تؤدي هذه التناقضات وهذا الارتباك إلى خلق بيئة مواتية لازدهار الأنشطة غير القانونية في بعض من هذه المناطق. وقد سعت منظمة الجمارك العالمية إلى معالجة هذه المسألة من خلال تقديم إرشادات ضمن اتفاقية كيوتو المنقحة، والتي تشمل ما يلي: الولاية القضائية الجمركية الصريحة على المناطق الحرة؛ قواعد منشأ السلع؛ إجراءات الترانزيت والشحن العابر. ومع ذلك، لم تقم سوى قلة من الدول بتطبيق أحكام اتفاقية كيوتو المنقحة.

"بالتوازي مع الانتشار العالمي المتزايد للمناطق الحرة، ازدادت قابليتها للتعرض لمجموعة واسعة من الانتهاكات من قِبل جهات إجرامية استغلت ضعف الرقابة، وتراخي الضوابط الجمركية، وانعدام الشفافية في هذه المناطق."
غرفة التجارة الدولية[4]

المناطق الحرة وبروتوكول مونتريال

تُعد المواد المستنفدة لطبقة الأوزون (ODS) الخاضعة لرقابة بروتوكول مونتريال، وخصوصًا مركبات الكربون الهيدروكلوروفلورية (HCFCs)، إضافة إلى المعدات التي تحتوي على هذه المركبات أو تعتمد عليها في التشغيل، عرضة للتجارة غير المشروعة، وذلك نتيجة للقيود المفروضة على استيرادها وتصديرها في العديد من الدول، إلى جانب استمرار الطلب المرتفع على العديد من هذه المواد. تمر العديد من شحنات المواد المستنفدة لطبقة الأوزون عبر المناطق الحرة كجزء من حركة التجارة الدولية.

وقد يهيئ ضعف الرقابة وغياب الإشراف الفعّال في بعض المناطق الحرة، بيئة مواتية لانتشار التجارة غير القانونية بهذه المواد. وقد يؤدي ذلك إلى استيرادها أو تصديرها دون التراخيص اللازمة، ودون الالتزام بالحصص التي تحددها الدول، كما هو مطلوب بموجب بروتوكول مونتريال. ويُعد الاحتيال في الشحن العابر (transshipment fraud) عبر المناطق الحرة من أكثر أساليب تهريب المواد المستنفدة لطبقة الأوزون شيوعًا؛ حيث تُوجَّه الشحنات رسميًا إلى أسواق مشروعة، لكنها تمر عبر المناطق الحرة ثم تُحوَّل إلى السوق السوداء. كما توجد أدلة على تزوير عبوات وحاويات المواد المستنفدة لطبقة الأوزون أثناء عبورها المناطق الحرة.

وعلى الرغم من أن معالجة التحديات الناشئة عن أحكام التجارة في بروتوكول مونتريال والمتعلقة بالمناطق الحرة تندرج ضمن ولاية البروتوكول (وقد تم توسيع ولاية الفريق العامل مفتوح العضوية OEWGبموجب القرار III/15 لتشمل هذه المسألة)، فإن الأطراف لم تُولِ هذا الموضوع القدر الكافي من الاهتمام حتى الآن.

يُثار موضوع التجارة عبر المناطق الحرة أحيانًا في اجتماعات الأطراف ولجنة التنفيذ، باعتباره سببًا محتملاً للفروقات بين الصادرات والواردات المُبلّغ عنها من المواد المستنفدة لطبقة الأوزون(ODS) ، ولعدم وضوح تحديد بلدان منشأ الواردات. كما تُذكر المناطق الحرة أحيانًا في المعلومات المقدّمة إلى أمانة الأوزون بشأن التجارة غير المشروعة بهذه المواد. وتنص إرشادات الإبلاغ عن البيانات وفقًا للمادة 7 على ضرورة أن تبذل الدول التي تضم مناطق حرة ضمن أراضيها جهدًا خاصًا لتضمين بيانات الإنتاج والاستيراد والتصدير المرتبطة بهذه المناطق ضمن تقاريرها السنوية.[5]

وعلى مرّ السنوات، ناقشت الدول المعنية هذه المسألة مرارًا خلال اجتماعات الشبكات الإقليمية لمسؤولي الأوزون التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، مشيرة إلى أن المناطق الحرة قد تمثل تحديًا محتملاً في رصد ومكافحة التجارة غير المشروعة وضمان دقة الإبلاغ عن البيانات. ويُبرز الدليل التدريبي للجمارك الصادر عن برنامج عمل الأوزون التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة أن المناطق الحرة تُعد "غالبًا من مصادر التجارة غير المشروعة بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون."

"في كثير من الأحيان، تُستغل الدول غير المنتجة والمناطق الحرة كنقاط عبور لتوزيع المواد المستنفدة لطبقة الأوزون، مما يُسهم في التحايل على نظام التراخيص المنصوص عليه في بروتوكول مونتريال."
الأمين العام لمنظمة الجمارك العالمية، كونيو ميكوريّا[6]

اللوائح الجمركية في المناطق الحرة – أمثلة من بعض الدول

في معظم الدول، تُدرج الأحكام القانونية العامة المتعلقة بالتجارة عبر المناطق الحرة ضمن اللوائح الجمركية الوطنية. ومع ذلك، قامت بعض الدول بوضع قوانين خاصة بالمناطق الحرة بهدف تعزيز الرقابة وتقوية آليات الرصد والتفتيش على حركة التجارة من خلالها.

الاتحاد الأوروبي (EU)

يوجد حاليًا 93 منطقة حرة في 23 دولة عضو داخل الاتحاد الأوروبي. وتخضع التجارة داخل هذه المناطق لأحكام قانون الجمارك المجتمعي (Community Customs Code) الصادر عام 2008، والذي ينص، من بين أمور أخرى، على ما يلي:

- يجب أن تخضع حدود المناطق الحرة ونقاط الدخول والخروج منها لإشراف جمركي.
- تخضع الأشخاص والبضائع ووسائل النقل الداخلة إلى أو الخارجة من المنطقة الحرة لرقابة جمركية.
- يُشترط إخطار السلطات الجمركية مسبقًا بأي نشاط يُمارس داخل المنطقة الحرة.
- لا يُطلب ترخيص لاستيراد أو إعادة تصدير المواد المستنفدة لطبقة الأوزون (ODS) أو المنتجات/المعدات التي تحتوي عليها أو تعتمد عليها، إذا بقيت البضائع في المنطقة الحرة لمدة تقل عن 45 يومًا. أما إذا تم إدخالها لاحقًا إلى السوق الأوروبية، فيُصبح الحصول على ترخيص استيراد إلزاميًا، بموجب اللائحة الأوروبية رقم 2009/1005.
- يُحظر دخول المواد المستنفدة لطبقة الأوزون (أو المنتجات/المعدات التي تحتوي عليها) إلى المناطق الحرة في الاتحاد الأوروبي إذا كانت محظورة التداول داخل الاتحاد.

سنغافورة

يوجد في سنغافورة حاليًا خمس مناطق حرة، جميعها تقع في ميناء سنغافورة. وتُعد سنغافورة من بين الدول القليلة التي أصدرت قانونًا خاصًا بالمناطق الحرة (Free Zones Act)، والذي ينص على ما يلي:

- السماح بإدخال أي نوع من البضائع إلى المنطقة الحرة أو إخراجها منها، أو نقلها إلى إقليم الجمارك أو إلى منطقة حرة أخرى، أو معالجتها أو إعادة تعبئتها أو خلطها أو فرزها أو بيعها أو تصنيعها داخل المنطقة، ما لم تكن محظورة بموجب القانون. عند تصدير البضائع من المنطقة الحرة، تُطبق الإجراءات الجمركية الاعتيادية.
- يُلزم القانون بالإخطار المسبق عن أي نشاط يُجرى في المنطقة الحرة للحصول على موافقة السلطة المختصة.
- يُسمح بإنشاء مكاتب جمركية داخل المناطق الحرة، مع توفير التسهيلات المناسبة لعمل موظفي الجمارك في محيط أو داخل المنطقة.

الإمارات العربية المتحدة (UAE)

يوجد في دولة الإمارات العربية المتحدة أكثر من 38 منطقة حرة، منها 20 منطقة في إمارة دبي. وتخضع هذه المناطق لأحكام قانون الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون الخليجي، والذي ينص على ما يلي:

- ضرورة قيام إدارة المنطقة الحرة بتقديم قائمة بالسلع المدخلة أو المُخرَجة منها للجهات الرسمية عند الطلب.
- يجوز لدول المجلس إعداد قائمة بالسلع الممنوعة من دخول المناطق الحرة.
- يحق لموظفي الجمارك إجراء تفتيش داخل المنطقة الحرة عند وجود شكوك في تهريب بضائع محظورة، ويُسمح لهم بمراجعة الوثائق وفحص البضائع عند الحاجة.

- لا يمنح بروتوكول مونتريال أي إعفاء من الالتزامات المفروضة بموجبه لأي جزء من أراضي الدول الأطراف، بما في ذلك المناطق الحرة.
- ونظرًا لأن جميع الدول أصبحت أطرافًا في تعديل مونتريال، فإن أي دولة لا تنظم عمليات استيراد وتصدير المواد المستنفدة لطبقة الأوزون (ODS) من وإلى المناطق الحرة تُعتبر، بحكم التعريف، غير ممتثلة لالتزاماتها بموجب البروتوكول.
- وقد تحتاج الدول إلى تعزيز تدابير الرقابة لضمان ألا تؤدي حركة المواد المستنفدة لطبقة الأوزون عبر المناطق الحرة إلى حدوث تباينات في بيانات المبلغة بموجب المادة 7، بما في ذلك الغموض في تحديد مصادر تلك المواد.
- إن غياب الرقابة الكافية على المناطق الحرة قد يوفّر مسارًا لتجارة المواد المستنفدة لطبقة الأوزون (ODS) خارج أي شكل من أشكال الرصد أو التنظيم.
- وقد ترغب الدول في اتخاذ تدابير إضافية للرصد والرقابة، بهدف منع استيراد وتصدير المواد المزيّفة أو المعبّأة ببطاقات مضللة من المواد المستنفدة لطبقة الأوزون عبر المناطق الحرة.
- كما يمكن للإدارات الجمركية الوطنية أن تنظر في تصنيف تصدير المواد المستنفدة لطبقة الأوزون من المناطق الحرة كعامل خطر محدد ضمن أنظمة تحليل المخاطر المعتمدة لديها.

معلومات إضافية

'Export Processing Zones and the Law of the World Trade Organization' بقلم M.C. Almeida
http://www.sielnet.org

1. 'US Foreign-Trade Zones – Background and Issues for Congress' بقلم B. R. Williamsg M. J. Bolle
خدمة الأبحاث في الكونغرس، 12 نوفمبر 2007. www.crs.gov, R42686

2. النص الخاص بالملحق" د "لاتفاقية كيوتو المنقحة (الاتفاقية الدولية لتبسيط وتوحيد الإجراءات الجمركية)
http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new/spand.aspx

3. 'Controlling the Zone: Balancing Facilitation and Control to Combat Illicit Trade in the World's Free Trade Zones': منشور من الغرفة التجارية الدولية، مايو 2013
http://www.ip-watch.org/weblog/wp-content/uploads/2013/05/FTZ-report.pdf

4. تقرير الاجتماع الثالث للأطراف، UNEP/OzL.Pro.3/11، الصفحة 74
http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/03nop/3mop-11.e.doc

5. عدد خاص من نشرة برنامج عمل الأوزون للعام 2009
http://www.unep.fr/ozonaction/information/mmcfiles/3139-e-OASI09_2010andThen.pdf

6. اللائحة رقم 2009/1005 الصادرة عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي بتاريخ 16 سبتمبر 2009 بشأن المواد التي تستنفد طبقة الأوزون (إعادة الصياغة)
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:286:0001:0030:EN:PDF

7. قانون المناطق الحرة في سنغافورة (2014). http://www.customs.gov.sg/topNav/leg/act/Free+Trade+Zones+Act.html

تم إعداد ورقة المعلومات من قِبل د. يانوش كوزاكييفيتش (Dr. Janusz Kozakiewicz)

برنامج عمل الأوزون
برنامج الأمم المتّحدة للبيئة (UNEP)

قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد
15، شارع ميلان
75441 باريس سيدكس 09
فرنسا

www.unep.org/ozonaction
ozonaction@unep.org