



فهرست

مقدمه.....	۴
بخش اول: مفاهیم و مباحث تئوریک.....	۴
۱- تعاریف و مفاهیم.....	۴
۱-۱- مناطق ویژه اقتصادی.....	۵
۱-۲- مناطق آزاد تجاری.....	۶
۱-۳- اهداف.....	۸
۱-۴- تفاوتها.....	۸
۲- مروری بر مبانی نظری و شواهد تجربی در خصوص تجارت آزاد.....	۱۱
۳- عوامل کلیدی در موفقیت مناطق ویژه اقتصادی و آزاد تجاری.....	۱۲
۳-۱- شفافیت اهداف و استراتژی.....	۱۲
۳-۲- بنیه تولیدی، زمان مناسب و خلق مزیت.....	۱۳
۳-۳- مطلوبیت مکانی، موقعیت جغرافیایی و تامین زیرساختها.....	۱۳
۳-۴- سیاستهای تشویقی و قوانین روشن.....	۱۴
بخش دوم: مروری بر تجربه کشور چین و بررسی دلایل موفقیت آن.....	۱۶
۱- تاریخچه.....	۱۶
۲- عوامل موفقیت مناطق آزاد چین.....	۱۷
بخش سوم: معرفی و آسیب شناسی عملکرد مناطق ویژه اقتصادی و آزاد تجاری کشور.....	۲۰
۱- فلسفه ایجاد مناطق ویژه و آزاد در کشور.....	۲۰
۲- هدف از تاسیس مناطق آزاد و ویژه اقتصادی.....	۲۱
۳- امتیازات قانونی.....	۲۱
۴- مهم ترین تفاوت های مناطق آزاد و ویژه در ایران.....	۲۲
۵- بررسی آماری عملکرد مناطق آزاد ایران.....	۲۳
۶- علل عدم موفقیت مناطق ویژه اقتصادی و آزاد تجاری در کشور.....	۲۹
بخش چهارم: راهکارها و پیشنهادات.....	۳۴
منابع فارسی.....	۳۶
منابع انگلیسی.....	۳۷



فهرست جداول

- جدول ۱. مقایسه شرایط سرمایه‌گذاری و امتیازات و معافیت‌ها در مناطق آزاد و مناطق ویژه در ایران..... ۹
- جدول ۲. زیرساخت‌های لازم برای ایجاد مناطق آزاد..... ۱۵



فهرست نمودارها

- نمودار ۱. صادرات سالانه مناطق آزاد (میلیون دلار)..... ۲۴
- نمودار ۲. جمع صادرات مناطق آزاد به تفکیک طی سال های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ (میلیون دلار)..... ۲۴
- نمودار ۳. کل واردات انجام شده به مناطق آزاد به منظور ورود به سرزمین اصلی و تولید، مصرف و عرضه در مناطق (میلیون دلار)..... ۲۵
- نمودار ۴. واردات به تفکیک مناطق آزاد طی سال های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ (میلیون دلار)..... ۲۵
- نمودار ۵. مقایسه واردات و صادرات در مناطق آزاد (میلیون دلار)..... ۲۶
- نمودار ۶. سرمایه گذاری داخلی در مناطق آزاد (میلیارد ریال)..... ۲۶
- نمودار ۷. جمع سرمایه گذاری داخلی به تفکیک مناطق آزاد طی سال های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ (میلیارد ریال)..... ۲۷
- نمودار ۸. سرمایه گذاری خارجی در مناطق آزاد (میلیون دلار)..... ۲۷
- نمودار ۹. جمع سرمایه گذاری خارجی به تفکیک مناطق آزاد طی سال های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ (میلیون دلار)..... ۲۸
- نمودار ۱۰. سهم اشتغال در بخش های مختلف در مناطق آزاد تجاری در سال ۹۲..... ۲۹

مقدمه

امروزه ایجاد مناطق آزاد تجاری (FTZ)^۱ و ویژه اقتصادی (SEZs)^۲ به عنوان ابزاری برای تحقق استراتژی-های توسعه برون نگر، مورد توجه بسیاری از کشورهای دنیا قرار گرفته است. این مناطق اغلب با هدف تقویت تولید، توسعه صادرات، ایجاد اشتغال و جذب سرمایه در کشورها تاسیس می گردند.

مناطق ویژه اقتصادی و آزاد تجاری از ظرفیت های گوناگونی برای خلق مزیت برخوردارند. این ظرفیت ها اگر در چارچوب درستی به کار گرفته شوند و از اهداف اصلی خود، منحرف نگردند، می توانند ابزاری موثر برای ترقی و رشد صنعتی باشند (World Bank , 2008).

با وجود تمام مزیت ها و پتانسیل های مناطق مذکور، تجربه برخی از کشورها به ویژه ایران، با موفقیت همراه نبوده است. عدم توجه به بسترهای اولیه و انحراف از فلسفه اصلی ایجاد مناطق ویژه و آزاد، موجب عدم تحقق اهداف اصلی شده است.

با توجه به تقدیم لایحه ایجاد ۷ منطقه آزاد تجاری- صنعتی و ۱۲ منطقه ویژه اقتصادی به مجلس شورای اسلامی توسط ریاست محترم جمهور، پاسخ به این سوالات ضروری است:

«آیا اهداف مربوط به تاسیس این مناطق نظیر رشد و توسعه اقتصادی، رشد صادرات، سرمایه گذاری، حضور فعال در بازارهای منطقه ای و جهانی، اشتغال جوانان و ... ، تاکنون محقق گردیده اند که سیاستگذاران در پی تاسیس مناطق جدید هستند؟ آیا اکنون زمان مناسبی برای ایجاد مناطق جدید در کشور است؟» در گزارش حاضر تلاش گردیده تا به پرسش های فوق پاسخ داده شود و مسائل و مشکلات این مناطق به ریشه یابی شود. در بخش اول، مفاهیم و مباحث تئوریک ارائه می گردد. در بخش دوم به تجربه موفق کشور چین پرداخته خواهد شد. بخش سوم شامل معرفی و آسیب شناسی تجربه مناطق ویژه اقتصادی و آزاد تجاری در ایران می باشد و در پایان به پیشنهادات و راهکارهای لازم اشاره خواهد شد.

بخش اول: مفاهیم و مباحث تئوریک

۱- تعاریف و مفاهیم

مناطق آزاد بیش از چهار دهه پیش بر بنیاد نگرش های برون نگر؛ مبتنی بر مزیت ها و فرصت های اقتصادی و با هدف گسترش صادرات شکل گرفتند. تأسیس مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به عنوان یکی از راهکارهای توسعه کشورها با بهره گیری از فرصت های موجود در نظام اقتصاد جهانی به شمار می رود.

¹ Free Trade Zone (FTZ)

² Special Economic Zones (SEZs)

مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، دارای مقررات اقتصادی متفاوتی با دیگر نقاط سرزمین اصلی هستند، تا این تفاوت‌ها بتواند زمینه جذب سرمایه، رونق تجاری و رشد اقتصادی را فراهم آورد. به منظور رشد و توسعه این مناطق، کشورها از مشوق‌های متنوعی همچون مشوق‌های قانونی، مالیاتی و مالی بهره می‌گیرند. این مناطق می‌توانند فرصت مناسبی جهت افزایش سرمایه‌گذاری خارجی در راستای ارتقاء رقابت صنعتی و نهایتاً رشد اقتصادی جامعه فراهم نمایند. دولت‌ها از طریق اینگونه مناطق به دنبال آن هستند تا ضمن حفظ چارچوب‌های مقرراتی، صادرات خود را در زمینه‌های مختلف گسترش دهند. علاوه بر این، فراهم‌سازی فرصت‌های شغلی و نیز اتخاذ سیاست‌های نوین در عرصه‌های اقتصادی، گمرکی و قوانین کار از دیگر اهداف ایجاد چنین مناطقی به شمار می‌رود. تجربه نشان می‌دهد در حالی که مناطق گوناگون جهان در جریان رشد اقتصادی و اهداف توسعه تاثیرگذار بوده‌اند، اثرات این موفقیت در نقاط مختلف جهان به یک اندازه نبوده است (سازمان منطقه‌ی ویژه‌ی اقتصادی انرژی پارس، ۱۳۹۴).

۱-۱- مناطق ویژه اقتصادی

عبارت منطقه ویژه اقتصادی (SEZ) عموماً برای توصیف یک منطقه جغرافیایی مشخص در داخل هر کشور که به لحاظ سیستم مالی، اداری و قانونی نسبت به سایر مناطق کشور، لیبرال‌تر یا آزادتر عمل می‌کند، به کار می‌رود (Dobrogonov & Farole, 2015:5). تفاوت قوانین در این مناطق با سایر مناطق یک کشور، معمولاً در زمینه شرایط سرمایه‌گذاری، مالیات و تجارت بین‌المللی می‌باشد. از طرف دیگر این مناطق از سیستم اداری و اجرایی کارآمدتر برخوردارند (BAISSAC, 2011). شرکت‌هایی که عملیات خود را در درون یک منطقه ویژه اقتصادی راه‌اندازی می‌کنند با مشوق‌های ویژه‌ای نظیر معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و بهره‌مندی از روش‌های ساده گمرکی حمایت می‌شوند (World Bank, 2008). مهم‌ترین ویژگی SEZ آن است که از سیستم نظارتی خاص و متفاوتی نسبت به سایر نقاط کشور بهره می‌برد. ویژگی دیگر آن تامین زیرساخت‌های اختصاصی صنعتی، ایجاد فضای لازم برای پارک و بارگیری، ایجاد زیرساخت‌های حمل و نقل برای ارتباط منطقه با بازارها، مبادی ورودی و قطب‌های حمل و نقل مثل بنادر و فرودگاه‌ها است (Ibid:24-25).

از ویژگی‌های اصلی منطقه ویژه اقتصادی می‌توان به پشتیبانی از تولید و تامین کالا برای مصارف داخلی کشور و توسعه صادرات، ایجاد تحرک در اقتصاد منطقه‌ای و تامین کلیه نیازهای وارداتی صنایع و جامعه اشاره نمود. در این مناطق محدودیت زمانی برای نگهداری کالا و محدودیت خرید ارز وجود ندارد و تحت شرایط مطمئن و آسان توسط فروشندگان و تولیدکنندگان خارجی و شرکای داخلی آنها، تولید و تجارت

صورت می گیرد تا پس از تولید ثانویه، پردازش یا حتی ترانزیت، کالاها آماده صدور به سرزمین اصلی یا دیگر کشورها با ساده ترین تشریفات و در کمترین زمان شوند (محقق، ۱۳۸۶).

۲-۱- مناطق آزاد تجاری

تعاریف گوناگونی از مناطق آزاد ارائه شده است، اما در عین حال می توان وجه اشتراک واحدی میان این تعاریف مشاهده کرد؛ این وجه اشتراک دلالت بر آن دارد که در این مناطق محدودیت های گمرکی و مالیاتی، موانع قانونی به منظور تسهیل سرمایه گذاری داخلی و خارجی، نسبت به سایر مناطق کشور کمتر است یا اساساً وجود ندارد.

بنا به تعاریف بین المللی، منطقه آزاد محدوده حراست شده بندری و غیربندری است که از شمول برخی از مقررات جاری کشور متبوع خارج بوده و با بهره گیری از مزایایی نظیر معافیت های مالیاتی، بخشودگی سود و تعرفه گمرکی، همچنین سهولت و تسریع در فرآیندهای صادرات و واردات با جذب سرمایه گذاری خارجی و انتقال فناوری به توسعه سرزمین اصلی کمک می نماید.

سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد (UNIDO) منطقه آزاد تجاری را محرکی در جهت تشویق صادرات صنعتی می داند. همچنین در برداشت جدید از مناطق آزاد که به منطقه آزاد پردازش صادرات معروف است به ناحیه صنعتی ویژه ای در خارج از مرز گمرکی، که تولیداتش جهت گیری صادراتی دارند، گفته می شود.

در تعریفی دیگر؛ به محدوده جغرافیایی مشخص که قوانین گمرکی محدوده گمرکی کشور در آن اجرا نمی شود و به منظور تسهیل در امر واردات و صادرات کالا و حمایت از صنعت داخلی کشور و همچنین جذب فناوری های نوین در امر تولید و توسعه منطقه ای در مبادی گمرکات و نقاط مرزی کشور ایجاد می شود، مناطق ویژه تجاری صنعتی، نامگذاری شده است (منطقه ویژه اقتصادی انرژی پارس، ۱۳۹۴).

از جمله مزایای این مناطق نیز بارگیری سریع کشتی و هواپیما از طریق کاهش و حذف موانعی همچون تعرفه های تجاری بالا مقررات پیچیده و بازرسی های گمرکی است (Sullivan, 2003). همچنین این نقاط می توانند به عنوان مراکز کار و تولید متمرکز که شامل واردات مواد اولیه و قطعات و صادرات محصولات تولید شده باشند (Sargent, 2009).

یکی از علل بروز تعاریف مختلف مناطق آزاد اقتصادی در واقع روند توسعه آنها در طول تاریخ می باشد. ساختار ابتدایی اینگونه مناطق در بنادر آزادی شکل گرفت که تنها خدمات آنها ارائه سرویس های بازرگانی و انبارداری در محدوده ای تاسیسات بندری بود. با گذشت زمان برخی از این بنادر آزاد به مناطق بدون تعرفه گمرکی ارتقاء یافته و تاسیسات تولیدی سبک در آنها جای داده شد. گام بعدی در روند توسعه

مناطق آزاد اقتصادی، گسترش نواحی فرآیندهای صادراتی بود که منجر به تشویق توسعه تولید در منطقه با رویکرد صادرات محصولات شد و در نهایت با ارائه سیاست‌ها و مقررات متفاوت از قوانین اقتصاد ملی گام نهایی خود را به سوی فراهم نمودن فضایی مناسب برای سرمایه‌گذاران برداشتند.

در مجموع مناطق آزاد دارای انواع گوناگونی می‌باشند که این تنوع بیانگر وظایف و کارکردهایی بوده که طی دوره‌های گذشته داشته‌اند و گاهی این تنوع صرفاً به خاطر نام‌های مختلفی بوده که به این مناطق اطلاق شده است. مناطق آزاد را بر مبنای تقسیم‌بندی که توسط انجمن پردازش اقتصادی جهان صورت گرفته، می‌توان در چهار گروه تقسیم‌بندی نمود:

۱. نواحی آزاد بزرگ: در این نواحی جمعیت ساکن زیادی زندگی می‌کنند (مانند مناطق آزاد چین).
۲. نواحی آزاد کوچک: مناطق آزادی که در یک بخش محصور شده و معمولاً کمتر از ۸۱۱ هکتار است. این نواحی، جمعیت ساکن دائم نداشته و ساکنین در این نواحی عمدتاً نیروی کار شاغل در آن مناطق آزاد هستند.

۳. مناطق آزادی که برای بخش خاصی ایجاد می‌شوند مانند نواحی برای صنایع خاص نظیر جواهرآلات، نفت و گاز، الکترونیک، نساجی و غیره.

۴. نواحی برای انجام عملیاتی خاص: این نوع مناطق آزاد برای انجام عملیات معین یا بخشی از فرآیند تولید مثلاً بخشی از پروسه تولیدی که در سرزمین اصلی صورت می‌گیرد، ایجاد می‌شود. در این صورت شرکت‌ها در نواحی مختلف کشور مستقر هستند و تنها بخشی از پروسه تولید در این نواحی صورت می‌گیرد. نمونه این نوع مناطق در هند و مکزیک وجود داشته، همچنین پارک‌های تحقیقاتی از دیگر نمونه‌های این نوع مناطق آزاد است.

بیشتر مناطق آزاد جهان را مناطق نوع دوم یعنی نواحی کوچک تشکیل می‌دهند. هند و چین دو کشوری هستند که در آنجا هر چهار نوع منطقه آزاد وجود دارد.

مطالب ذکر شده نشان می‌دهد که امروزه مناطق آزاد مفهوم و معنای بسیار وسیع‌تر از قبل از جنگ جهانی دوم و حتی یک دهه پیش دارند. در حقیقت، در بنادر آزاد در گذشته تنها و یا به طور عمده ورود و صدور کالا با هدف گسترش بازرگانی خارجی، بدون حقوق و تعرفه گمرکی مورد توجه بود؛ حال آنکه در تعبیر امروزی، علاوه بر تجارت آزاد به سرمایه‌گذاری و تولید نیز توجه می‌شود.

اصطلاحی که بیش از سایر اصطلاحات در مجامع و سازمان‌های بین‌المللی و نشریات معتبر علمی جهانی به کار می‌رود، عبارت "منطقه پردازش صادرات" است. فلسفه رواج این اصطلاح را بایستی ناشی از تغییر در استراتژی توسعه صنعتی در کشورهای در حال توسعه طی سه دهه اخیر از استراتژی جایگزینی واردات به استراتژی توسعه صادرات دانست. چنین به نظر می‌رسد که اصطلاح "منطقه پردازش صادرات" بیش از

سایر اصطلاحات، گویای این استراتژی است و بیشتر مبین فعالیت‌هایی است که در یک منطقه آزاد یا ویژه صورت می‌گیرد و اهداف آن را گویاتر بیان می‌کند. پذیرش استراتژی فوق از تغییر در اصطلاحاتی که توسط سازمان‌های بین‌المللی نیز به کار می‌رود به خوبی مشهود است (سازمان منطقه ویژه اقتصادی انرژی پارس، ۱۳۹۴).

۱-۳- اهداف

اهداف اصلی مناطق ویژه و آزاد شامل مواردی همچون تأمین کمبودهای توسعه اقتصاد ملی، بهره‌گیری از مزایا، پتانسیل‌ها و به‌طور کلی برتری‌های نسبی اقتصاد ملی، برقراری ارتباط سیستماتیک بین اقتصاد ملی و جهانی، کسب و افزودن بر مهارت‌های نیروی کار و مدیریت، تولید و اشتغال، کسب درآمدهای ارزی، جذب سرمایه‌های خارجی و فناوری پیشرفته می‌باشد (سازمان منطقه ویژه اقتصادی انرژی پارس، ۱۳۹۴). برخی از کشورها هدف‌های دیگری مانند محرومیت‌زدایی و توجه به مناطق محروم را نیز دنبال می‌کنند (خوش‌چهره، ۱۳۷۷).

۱-۴- تفاوت‌ها

منطقه آزاد و منطقه ویژه با یکدیگر تفاوت ماهوی دارند. مناطق آزاد مناطقی برای صادرات مجدد و تعامل با اقتصاد جهانی و مناطق ویژه بیشتر مناطق تولیدی و صنعتی محسوب می‌شوند. هرچند این مناطق در بسیاری از امتیازات و معافیت‌ها یکسان هستند، اما در برخی دیگر مانند ورود اتباع خارجی به مناطق، معافیت و درصد سرمایه‌گذاری، ثبت شرکت‌ها، استفاده از زمین و منابع ملی، معافیت‌های مالیاتی، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی، کالاهای همراه مسافر، بانکداری و فعالیت‌های بیمه‌ای از شرایط متفاوتی برخوردارند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷). در مجموع می‌توان گفت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی اگرچه دارای جهت‌گیری‌های مشابهی در راستای آزادسازی هستند، اما در یک سری اهداف، وظایف و امتیازات و تسهیلات با یکدیگر متفاوت هستند. تفاوت اصلی بین این دو در میزان و حدود آزادی عمل از حیث مقررات و قوانین کشور است. آزادی عمل در مناطق آزاد بیشتر است و از مزایای به نسبت وسیع‌تری برخوردارند (محقق، ۱۳۸۶).

جدول ۱. مقایسه شرایط سرمایه گذاری و امتیازات و معافیت ها در مناطق آزاد و مناطق ویژه در ایران

ردیف	شرح موضوع	مناطق آزاد	مناطق ویژه
۱	ورود به مناطق	بدون نیاز به روادید قبلی با رعایت مقررات و ضوابط موضوعه	روادید در در مبادی ورود و رعایت با صدور مقررات وضوابط موضوعه
۲	اشتغال در مناطق	پس از دریافت مجوز کار از سازمان منطقه طبق مقررات منطقه	پس از دریافت مجوز کار از سازمان منطقه طبق مقررات
۳	اقامت در مناطق برای شاغل و افراد تحت تکفل	پس از دریافت مجوز کار از سازمان منطقه	پس از دریافت پروانه کار در منطقه
۴	سرمایه گذاری و درخواست آن	طبق مقررات مناطق آزاد	طبق مقررات سرزمین اصلی
۵	درصد سرمایه گذاری مجاز	به هر میزان تا صد در صد	طبق مقررات سرزمین اصلی
۶	ثبت شرکت و درخواست آن	طبق مقررات مناطق آزاد	طبق مقررات سرزمین اصلی
۷	استفاده از زمین و منابع ملی	طبق مقررات مناطق	طبق مقررات سرزمین اصلی
۸	معافیت مالیاتی بر فعالیت اقتصادی	سال از روز شروع فعالیت (تولید محصول ، شروع هر فعالیت غیرتولیدی	طبق مقررات سرزمین اصلی با رعایت بعضی تسهیلات در هر منطقه ویژه
۹	استخدام نیروی انسانی مقررات کار	طبق مقررات خاص مناطق آزاد	قانون (همانند مقررات خاص مناطق آزاد (جدید مناطق ویژه
۱۰	بیمه خدمات درمانی و تامین اجتماعی	طبق قانون سازمان تامین اجتماعی کشور	طبق قانون سازمان تامین اجتماعی کشور
۱۱	استخدام نیروی انسانی خارجی	تا ده درصد نیروی انسانی شاغل در منطقه	همانند مقررات خاص مناطق آزاد) قانون جدید مناطق ویژه (تا ده درصد نیروی انسانی شاغل در منطقه
۱۲	واردات به منطقه و صادرات از منطقه به خارج	طبق مقررات مناطق آزاد و معاف از حقوق گمرکی	طبق مقررات مناطق آزاد و معاف از حقوق گمرکی
۱۳	واردات به منطقه و صادرات از منطقه به داخل کشور	ورود تا منطقه آزاد معاف از حقوق گمرکی و از منطقه به داخل طبق مقررات داخلی کشور	ورود تا منطقه ویژه معاف از حقوق گمرکی و از منطقه به داخل طبق مقررات داخلی کشور
۱۴	ورود کالای ساخته شده در منطقه به داخل کشور	طبق ضوابط ارزش افزوده و فرمول تعیین شده	طبق ضوابط ارزش افزوده و فرمول تعیین شده



ردیف	شرح موضوع	مناطق آزاد	مناطق ویژه
۱۵	کالا و تجهیزات و مواد اولیه از داخل به منطقه و از منطقه به خارج	تا منطقه آزاد بدون حقوق گمرکی از منطقه به خارج با حقوق گمرکی	تا منطقه ویژه: بدون حقوق گمرکی از با حقوق گمرکی: منطقه به خارج
۱۶	ذخیره سازی کالا و مواد در گمرک منطقه	تا حد امکان منطقه ار لحاظ زمان و مکان	تا حد امکان منطقه ار لحاظ زمان و مکان
۱۷	ترخیص کالا از گمرک منطقه	به دفعات با صدور تمامی اسناد ترخیص مورد نیاز و گواهی مبداء	به دفعات با صدور تمامی اسناد ترخیص مورد نیاز و گواهی مبداء
۱۸	عمده فروشی و خرده فروشی	عمده فروشی	خرده فروشی
		در تمام مناطق چه به ایرانیان و چه خارجیان مجاز است	در تمام مناطق چه به ایرانیان و چه خارجیان مجاز است.
۱۹	بانکداری	۱- به ایرانیان فقط در مناطق کیش، قشم و چابهار	فقط به خارجیان به شرط خروج کالا از کشور
		۲- به خارجیان در تمام مناطق بشرط خروج کالا از کشور	
۲۰	فعالیت بیمه گری	بانک های Off-Shore بانک برون مرزی داخلی	فقط بانک های داخلی با امکان فعالیت ارزی
		برطبق مقررات مجری در مناطق آزاد	برطبق مقررات مجری در داخل کشور

منبع: مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۷

۲- مروری بر مبانی نظری و شواهد تجربی در خصوص تجارت آزاد

ریشه تفکر تجارت آزاد به نظریات بنیانگذار مکتب کلاسیک، آدام اسمیت و طرفداران وی بازمی‌گردد. به اعتقاد آنها محصولی را که می‌توان از طریق تجارت آزاد و بر پایه مزیت نسبی، ارزان‌تر به دست آورد، نباید تولید کرد. کلاسیک‌ها تجارت آزاد را مایه پیشرفت، هم‌سطح شدن کشورها و تکامل قدرت تولیدی و افزایش سرمایه می‌دانستند. در مقابل فردریک لیست بنیانگذار مکتب تاریخی در آلمان، این مسئله را مطرح کرد که بر خلاف دیدگاه کلاسیک‌ها هدف از تجارت خارجی تنها تعویض کالا نیست، بلکه کسب قدرت تولیدی و سیاسی در برابر سایر کشورها می‌باشد. به اعتقاد وی، طرفداران تجارت آزاد با تاکید بر اثرات مبادله کالا، اثرات قدرت‌دهنده به فعالیت‌های تولیدی را نادیده می‌گیرند. لیست مرحله رشد اقتصادی را مورد توجه قرار داد و اظهار داشت آزادسازی و کاهش حمایت‌های دولتی به نفع کشورهای توسعه‌یافته‌ای است که مراحل اولیه رشد را سپری کرده‌اند و قدرت تولیدی مناسبی برای رقابت دارند، اما کشورهای درحال توسعه که در ابتدای راه هستند، از آزادسازی‌های زودهنگام آسیب خواهند دید و هر نوع مواجهه میان دو اقتصاد در شرایط نابرابری توان تولیدی، منجر به تحمیل اراده اقتصاد قوی‌تر بر اقتصاد ضعیف‌تر و بروز سلطه اقتصادی خواهد شد (لیست، ۱۳۸۰). لیست توصیه کرد کشورها برای جلوگیری از متضرر شدن در تجارت خارجی بر اساس ویژگی‌های اقتصادی- اجتماعی و سیاسی خود تصمیم‌گیری کنند و در شرایطی که هنوز در مراحل ابتدایی رشد هستند، دولت‌ها از صنایع داخلی حمایت‌های هدفمندی انجام دهند و بعد از دستیابی به قدرت، کم‌کم این حمایت‌ها را حذف کنند.

یکی از نقدهای جدی لیست به کلاسیک‌ها، تکیه صرف بر مزیت نسبی بود. وی با طرح موضوع خلق مزیت نسبی، توصیه کلاسیک‌ها مبنی بر تجارت بر اساس مزیت نسبی را زیر سوال برد. او راه نجات کشورهای در حال توسعه را خلق مزیت و نه صرفاً اتکا به مزیت‌های نسبی عنوان کرد. از نظر لیست اگر کشورهای درحال توسعه با بنیه تولیدی ضعیف، توصیه طرفداران بازار آزاد را در پیش بگیرند و صرفاً بر مزیت‌های نسبی خود تمرکز کنند، باید تا ابد به صادرات مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین اکتفا کنند و هیچ‌گاه مسیر رشد صنعتی را در پیش نگیرند. تجارت آزاد بدون لحاظ شرایط و بسترهای اولیه هر کشور، منافع اقتصاد ملی را به خطر می‌اندازد (لیست، ۱۳۸۰).

نکته حائز اهمیت دیگری که معمولاً در نظریات مربوط به آزادسازی تجاری نادیده گرفته می‌شود، تدوین استراتژی توسعه صنعتی است. کمتر کشوری وجود دارد که در توسعه صادرات به موفقیت چشمگیری دست یافته باشد؛ اما پیش از آن به طراحی یک استراتژی توسعه صنعتی اقدام نکرده باشد. مثال بارزی که می‌توان به آن اعتنا کرد، کشورهای شرق آسیا هستند. هاجون چانگ در بررسی تاریخی عملکرد موفق‌ترین

کشورهای شرق آسیا مثل کره و ژاپن، نشان می‌دهد که یکی از دلایل اصلی موفقیت این کشورها طراحی سیاست‌های فعالانه صنعتی است. این کشورها نیز مانند کشورهای غربی، صنایع راهبردی خود را مشخص کردند و سیاست‌های حمایتی صنعتی، تجاری و فناوری فعال خود را از این بخش‌ها به عمل آوردند. دولت در این کشورها با طراحی الگوی سیاست صنعتی و حمایت از صنایع نوپا، راه را به سوی تجارت آزاد تسهیل کرد. (مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۸۸). این کشورها از سیاست‌های صنعتی برای تقویت بخش‌های تولیدی موردنظرشان بهره گرفتند تا صادرات را افزایش دهند (چانگ، ۱۳۹۲). در مجموع باید گفت حرکت به سمت آزادسازی نیازمند بسترسازی‌های اولیه و تقویت بنیه تولید است تا بهره‌مندی از مزایای آزادی تجاری محقق گردد.

۳- عوامل کلیدی در موفقیت مناطق ویژه اقتصادی و آزاد تجاری

امروزه مناطق آزاد و ویژه به عنوان یکی از پایه‌های اقتصادی در افزایش صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی سهم بزرگی از اقتصاد کشورهای پیشرفته را تشکیل می‌دهند. اما اینکه منطقه خاصی به عنوان منطقه آزاد نامگذاری شده و صرفاً اهداف و فعالیت خاصی برای آن منظور شود، منجر به رشد اقتصادی و تحول مثبت در منطقه نخواهد شد (لطیفی و امین آقایی، ۱۳۸۵). بی‌شک، موفقیت مناطق آزاد تجاری به شرایط و عواملی بستگی دارد که برخی از آنها بازدارنده و بعضی دیگر تسهیل‌کننده هستند. از جمله این عوامل می‌توان به پیش‌نیازهای لازم شامل زیرساخت‌های موردنیاز، قوانین سهل‌گیرانه و سیاست‌های تشویقی اشاره نمود که در ادامه توضیحات مربوطه ارائه خواهد شد.

۳-۱- شفافیت اهداف و استراتژی

تأسیس این مناطق در جهان، بیشتر در کشورهایی با موفقیت همراه بوده است که حرکت پیوسته و باثباتی را در سطح ملی برای جبران عقب‌ماندگی‌های اقتصادی- اجتماعی خود سازمان داده و ورود به عرصه تولید و تجارت در جهان را در دستور کار خویش قرار داده‌اند. بدین معنا، ایجاد مناطق آزاد در هر کشور را نه به صورت اقدامی مجزا از اقتصاد ملی، بلکه باید به منزله ابزاری برای توسعه صنعتی و بخشی از راهبردهای کلان برای توسعه اقتصادی- اجتماعی تلقی کرد.

بانک جهانی (۱۹۹۲) هدف از ایجاد مناطق آزاد تجاری در کوتاه‌مدت را افزایش صادرات، ایجاد فرصت‌های اشتغال، ترغیب سرمایه و شتاب بخشیدن به توسعه منطقه و در درازمدت، انتقال تکنولوژی، کسب و ارتقای مهارت‌های مدیریتی و رشد اقتصاد کشور می‌داند (رهنورد، ۱۳۸۹). از این روی ضروری است تا با

برنامه‌ریزی و اتخاذ سلسله تصمیمات متوالی و متناسب با زمان و توجه به قابلیت‌های منطقه؛ حصول اهداف این مناطق را پیگیری کرد.

عدم موفقیت نسبی در تجربه کشورهای در حال توسعه، اغلب به شفاف نبودن اهداف و استراتژی‌ها بازمی‌گردد. این کشورها بدون توجه به پتانسیل‌ها، امکانات و محدودیت‌های خود و صرفاً تحت تأثیر موفقیت چند کشور دیگر، اقدام به تأسیس چنین مناطقی نموده‌اند. درحالی‌که موفقیت کشورهای نظیر کره دقیقاً در راستای اتخاذ استراتژی‌های صحیح و اصولی و با برخورداری از امکانات مطلوب داخلی و شرایط خارجی از نظر تاریخی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی صورت گرفته است.

اولین کشورهای موفق جنوب شرقی آسیا زمانی به طرح مناطق آزاد توجه کردند که تولید کالاهای صنعتی در زمینه پوشاک و الکترونیک نیازمند به کارگر ارزان و فراوان بوده و لذا سرمایه‌گذاران خارجی ترغیب شدند که در این رشته‌ها سرمایه‌گذاری کنند. معذک نتایج نامطلوب و عوارضی که برخی مناطق آزاد تجاری در کشورهای آسیایی به دنبال داشته‌اند ارزیابی مجدد چنین مناطقی را برای توسعه اقتصادی ضروری می‌نمایاند، چرا که در صورت عدم تطابق طرح مناطق آزاد با استراتژی توسعه کشور امکان بروز دوگانگی در اقتصاد داخلی کاملاً مشهود است (ره‌نورد، ۱۳۸۹).

۳-۲- بنیة تولیدی، زمان مناسب و خلق مزیت

با توجه به مبانی نظری مربوط به تجارت آزاد به‌ویژه رهنمودهای فردریک لیست، می‌توان چنین اظهار داشت که توجه به چگونگی وضعیت کشورها در زمینه مراحل رشد اقتصادی، شرایط سیاسی و اجتماعی و سنجش میزان قدرت تولیدی از عوامل مهم در موفقیت مناطق آزاد می‌باشد. در واقع پرهیز از آزادسازی‌های زود هنگام و هر نوع مواجهه اقتصادی میان کشورهای مختلف آن هم در شرایطی که از توان تولیدی نابرابر برخوردار هستند، منجر به پیشگیری از آسیب دیدن کشورهای ضعیف‌تر در برابر کشورهای قوی‌تر خواهد شد. همچنین پرهیز از تجارت صرف بر اساس مزیت نسبی و توجه به خلق مزیت در اقتصاد موجب جلوگیری از افتادن کشورهای در حال توسعه در مسیر صادرات کالاهایی با ارزش افزوده پایین و مواد خام می‌گردد. بنابراین خلق مزیت می‌تواند عامل مهمی در موفقیت عملکرد مناطق آزاد باشد (لیست، ۱۳۸۰).

۳-۳- مطلوبیت مکانی، موقعیت جغرافیایی و تامین زیرساخت‌ها

در نگاه استراتژیک، مطلوبیت مکانی و موقعیت جغرافیایی از ضروری‌ترین عوامل مهم برای ایجاد منطقه آزاد و ویژه به شمار می‌رود؛ به‌گونه‌ای که مکان‌یابی درست از نظر قابل دسترس بودن و نزدیکی به بازارهای هدف داخلی، منطقه‌ای و جهانی، امنیت جغرافیایی، دسترسی به آبراه‌های آزاد و وجود تاسیسات و شبکه

حمل و نقل، بسیار قابل اهمیت است و می تواند در موفقیت یا عدم موفقیت یک منطقه آزاد نقش به سزایی داشته باشد (رهنورد، ۱۳۸۹). بنابراین انتخاب منطقه جغرافیایی مناسب یکی از الزامات اولیه برای ایجاد این مناطق است.

از سوی دیگر یکی از اصول مهم و موثر توسعه اقتصادی در این مناطق، بهره گیری از زیرساخت های مهم و اساسی است تا منطقه برای سرمایه گذاران و فعالان اقتصادی جاذبه لازم را داشته باشد. اما توجه به این ضرورت انکار ناپذیر مستلزم صرف هزینه ها و وقت بسیاری است. در همین راستا لازم است منطقه ای انتخاب شود که از زیرساخت های مورد نیاز برخوردار باشد و یا دست کم منابع لازم برای ایجاد این زیرساخت ها را داشته باشد (جدول ۲). الزامیست قبل از هر اقدامی در این زمینه، تحلیل هزینه- فایده، انجام شود زیرا با مکان یابی نادرست، احتمال آن می رود که هزینه ایجاد زیرساخت ها در یک منطقه بیش از منافع حاصل از آزاد اعلام کردن آن منطقه باشد. به طور مثال بر اساس تحلیل هزینه - فایده، در مناطق آزاد فیلپین هزینه زیاد ایجاد زیرساخت ها منجر به زیان خالص اقتصادی آنها شد و در مقابل با همین تحلیل، مناطق آزاد چین و کره جنوبی، به دلیل انتخاب منطقه مناسب به لحاظ موقعیت زیرساختی، از نفع خالص بهره مند شدند. بنابراین مکان یابی نادرست منطقه آزاد و ویژه نه تنها منفعتی در بر ندارد بلکه هزینه بیشتری را تحمیل می کند. (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۰)

۳-۴- سیاست های تشویقی و قوانین روشن

یکی دیگر از اصلی ترین پیش نیازهای لازم برای موفقیت این مناطق، قوانین شفاف و باثبات است. شفافیت و ثبات قوانین به عاملین اقتصادی کمک می کند تا تصمیمات خود را برای بازه های بلندمدت اتخاذ نمایند. در مقابل عدم شفافیت و ثبات در قوانین، افزایش ریسک سرمایه گذاری و در نتیجه کاهش تمایل به سرمایه گذاری را در پی خواهد داشت.

با توجه به اینکه جلب سرمایه های خارجی، از اهداف اصلی ایجاد مناطق ویژه و آزاد می باشد بنابراین، شفافیت قوانین در این مناطق از اهمیت ویژه ای برخوردار است (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۰).

جدول ۲. زیرساخت های لازم برای ایجاد مناطق آزاد

انتخاب مکان استراتژیک	پشتیبانی قانونی دولت	زیربناها و خدمات در سطح جهانی	صنایع پیشنهادی	نیروی کار	فن آوری اطلاعات
وجود امکانات زیربنایی و یا امکان ایجاد زیربناهای مورد نیاز با قیمت ارزان (از لحاظ موقعیت جغرافیایی و زیست محیطی منطقه)، دوری از نواحی بحران زا، نزدیکی به مبادی خروج کالا از سرزمین اصلی و ارسال کالا به بازارهای خارجی، دسترسی به راه های بین-المللی و داخلی	وجود مشوق-های مالیاتی، وجود قوانین سهل و آسان-گیرانه برای سرمایه گذاری خارجی، معافیت های تعرفه ای برای سرمایه گذاران خارجی و داخلی، اعمال قوانین متفاوت و سهل در زمینه اقتصادی و تجاری نسبت به سرزمین اصلی به منظور تشویق سرمایه گذاران، حمایت قانونی از ایجاد و توسعه صنایع	دسترسی به انرژی ها از قبیل برق، گاز، نفت و فراورده-های نفتی وجود امکانات جهت تولید و انبار کردن کالا	وجود جاده های مناسب حمل و نقل، دسترسی به شبکه های حمل و نقل سرزمین اصلی، وجود فرودگاه-های محلی و یا دسترسی آسان و سریع به فرودگاه های سرزمین اصلی، نزدیکی به خطوط کشتیرانی	دسترسی آسان و ارزان به نیروی کار ماهر، نیمه ماهر و ساده، امکان آموزش نیروی کار، استفاده از قوانین سهل-گیرانه و آسان در استفاده از نیروی کار	وجود زیربناهای فن آوری اطلاعات و امکان دسترسی آسان در تمامی نقاط منطقه به اینترنت پرسرعت

منبع. مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۰

بخش دوم: مروری بر تجربه کشور چین و بررسی دلایل موفقیت آن

۱- تاریخچه

در سال ۱۹۸۷، کشور چین سیاست اصلاحات و درهای باز را برای ارتباط و همکاری با مناطق و کشورهای جنوب شرقی آسیا با اهداف توسعه و بازسازی اقتصاد کشور خود اتخاذ کرد و به تدریج ۵ شهر ساحلی را به عنوان منطقه ویژه اقتصادی انتخاب نمود. این مناطق عبارتند از شهر شن جن^۳ برای ارتباط با هنگ کنگ، جوحای^۴ برای ارتباط با ماکائو، شانتو^۵ برای ارتباط با کشورهای آسیای شرقی و شیامن^۶ برای ارتباط با تایوان. پس از آن نیز جزیره هانیان^۷ در جنوبی ترین نقطه چین به عنوان منطقه ویژه اقتصادی اعلام شد. همچنین در سال ۱۹۸۴ به ۱۴ شهر ساحلی چین اجازه تاسیس مناطق آزاد تجاری داده شد و در سال ۱۹۹۰، منطقه اقتصادی پودونگ در ناحیه شانگهای به عنوان پروژه ملی تصویب شد. در این پروژه ایجاد مناطق مالی، تجاری، صنعتی، فرآوری صادرات و جذب دانش فنی در محدوده ای مجزا مد نظر گرفته شد. در سال ۱۹۹۲ سیاست های ترجیحی به شهرهای استان های ساحلی به خصوص در مجاورت رودخانه یانگ تسه و تعدادی از شهرهای مرز شمال شرقی گسترش یافت. تاثیر ایجاد مناطق تجاری در میزان افزایش تولید این بخش ها منعکس شد. برای مثال در منطقه شن جن تولید در سال ۱۹۹۰ نسبت به سال ۱۹۷۹، ۷۰۰ درصد رشد داشت. رشد درآمد این منطقه در همین زمان ۵۸۰ درصد، رشد تولیدات صنعتی ۲۶۸۰ درصد، رشد صادرات ۳۲۰۰ درصد و رشد سالانه تولید، بیش از ۴۷ درصد بود (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۵).

همچنین گزارش های سازمان بین المللی کار (ILO, 2003, 2007) حاکی از آن است که تا سال ۲۰۰۶ در مجموع ۱۶۴ منطقه پردازش صادرات و انواع دیگر مناطق ویژه در چین ایجاد شده است که در حدود ۴۰ میلیون نفر- شغل در این مناطق اشتغال ایجاد شده و ۴۴ میلیارد دلار سرمایه گذاری صورت گرفته است. به تعداد ۴۵۶۸۹۲، بنگاه در این مناطق مستقر شده اند و سهم این مناطق از صادرات کالایی کل کشور ۸۸ درصد در سال ۲۰۰۲ برآورد شده است. همچنین سهم صادرات مناطق پرازش صادرات در کشور چین از ۲۰ درصد در سال ۱۹۹۰ به حدود ۵۷ درصد در سال ۱۹۹۹ رسیده است (التجایی، ۱۳۸۸).

³ Shenzhen

⁴ Zhuhai

⁵ Shantou

⁶ Xiamen

⁷ Hanian

قبل از ایجاد مناطق ویژه و آزاد در چین، در این کشور تجربه اندکی در روابط تجاری با شرکت های خارجی و مدیریت ارز وجود داشت. بنابراین محیط سرمایه گذاری در اوایل دهه ۱۹۸۰ برای اجرای اقتصاد بازار مناسب نبود، اما به تدریج، افراد و بخش های دست اندر کار که تجربه اندک و آموزش های پایینی داشتند، در جریان کمک ها و آموزش شرکت های خارجی قرار گرفته و تجارب مفیدی کسب کردند. همچنین مناطق آزاد از نظام مدیریت بسته به اقتصاد رقابتی و توسعه اجتماعی تغییر جهت داده و با گسترش و افزایش سیاست های ترجیحی موفق شدند سرمایه های زیادی را از چینی های خارجی و دیگران جذب کنند. اگر چه سیاست های اجرایی در این مناطق به وسیله دولت مرکزی اتخاذ شده و از خط مشی اقتصاد متکی بر برنامه ریزی تبعیت می کنند، اما عملاً نیروهای بازار نقش اصلی و عمده را در این مناطق دارند (مرکز پژوهش ها، ۱۳۸۵).

دولت مرکزی چین برای روند توسعه این مناطق سه مرحله را در نظر گرفته است که عبارتند از:

- ۱- دوره ابتدایی از زمان بنیانگذاری و تاسیس تا ساخت امور زیربنایی.
 - ۲- مرحله توسعه و ساختن یک اقتصاد متکی بر صادرات
 - ۳- مرحله شتاب در رشد و توسعه مناطق (از سال ۱۹۹۰ به بعد).
- مناطق ویژه اقتصادی چین در چهار گروه مناطق توسعه اقتصادی و فن آوری،^۸ مناطق پردازش صادرات،^۹ مناطق محصور^{۱۰} و مناطق توسعه صنایع دارای فن آوری بالا،^{۱۱} تقسیم بندی می شوند. تأسیس مناطق توسعه اقتصادی و فن آوری چین به سال ۱۹۸۴ باز می گردد. مناطق محصور و مناطق توسعه صنایع دارای فن آوری بالا نیز از اقدامات دهه ۱۹۹۰ است و سرانجام، مناطق پردازش صادرات از آغاز هزاره سوم میلادی پا به عرصه گذاشته است.

۲- عوامل موفقیت مناطق آزاد چین

اگرچه نمی توان موفقیت تجربه مناطق آزاد را جدا از موفقیت اقتصاد چین در دو دهه اخیر ارزیابی کرد، اما مهم ترین عوامل موثر بر عملکرد موفق این مناطق عبارتند از بسترهای نهادی، زیرساخت های اقتصادی و سیاست ها و مقررات انگیزشی.

⁸ Economic and Technical Development Zone (ETDZ)

⁹ Export Processing Zone (EPZ)

¹⁰ Bonded Zone (BZ)

¹¹ High Technology Industrial Development Zone (HTIDZ)

الف - بستر نهادی

نهادهای اجتماعی و سیاسی نقش قابل توجهی بر تحول اقتصاد چین داشته‌اند. صاحب‌نظران چینی در بررسی علل عدم رشد و توسعه (علی‌رغم عوامل مثبت مانند صنایع اولیه و مادر یا ویژگی تلاش، نظم و صرفه‌جویی چینی‌ها) به این نتیجه رسیدند که نقطه کور مساله، فقدان فضای مناسب کسب و کار و محیط نامناسب برای تولید و بهره‌وری است که محصول اقتصاد غیررقابتی به‌شمار می‌رود. آن‌ها دریافتند که استعداد چینی‌ها و اقوام دیگر در فضای نهادی ویژه‌ای شکوفا شده و سرعت می‌گیرد که در آن فضا حقوق مالکیت، رقابت، وجود سازمان‌های پاسخگو، آزادی سیاسی، فرهنگ خدمت و تلاش و بالاخره سنت عدالت و مساوات در برابر قانون وجود داشته باشد. با چنین زمینه‌ای، اقتصاد چین از اواخر دهه ۱۹۸۰ به‌سوی برخی اصلاحات نهادی مانند استقرار تدریجی محیط رقابتی، حمایت از حقوق مالکیت، حرکت به سمت باز کردن اقتصاد به روی سرمایه‌گذاران خارجی، برقراری امنیت و ثبات در داخل و روابط خارجی و عدالت قضائی، رفت. در کنار این اصلاحات، نقش اقتصادی دولت در مدیریت و ثبات بخشی بر فرآیند توسعه تقویت شد.

موثر بودن اصلاحات نهادی وابستگی کامل به کارایی بستر اجرائی و اداری دارد. به عبارت دیگر باید در کنار اصلاح نگرش سیاست‌گذاری و مقررات، به مسائل اساسی مانند عدم تغییرات اساسی و کوتاه‌مدت در مقررات و روندهای اجرائی، کاهش فساد اداری، تسهیل ترتیبات و تشریفات اجرائی و یکسان و شفاف‌سازی روندهای نظارتی توجه اساسی شود تا محیط مناسب و مقررات مساعد به وسیله تنگناهای اجرائی و اداری خنثی نشود. بنابراین اگر موفقیتی در مناطق آزاد چین مشاهده می‌شود تا حد زیادی مدیون احساس امنیت سرمایه‌گذاران خارجی و محیط مناسب کسب و کار است که در اثر اصلاحات نهادی حاصل شد. به عنوان نمونه در ۱۵ سال منتهی به ۱۹۹۷، تعداد پروژه‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی از ۶۳۸ پروژه به ۱۸۶۴۴ پروژه افزایش یافت که دلیلی برای انگیزه سرمایه‌گذاران خارجی و مناسب شمردن محیط اقتصادی چین است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵).

ب - زیرساخت‌های اقتصادی

برتری و مزیت مناطق آزاد چین در این اصل اساسی نهفته است که فضای مناسب برای سرمایه‌گذاری صنعتی و تجاری در این مناطق فراهم شد و با مساعدت‌های جدی دولت، زیرساخت‌های لازم برای بهبود شرایط تولید، کاهش هزینه محصولات، انتقال مدیریت تکنولوژی و در نهایت امکان بازاریابی برای محصولات چینی به‌وجود آمد. گرچه اصلاح سیاست‌ها و مقررات عامل مهمی به‌شمار می‌رود، اما آمادگی زیرساخت‌های مناسب برای تولید و صادرات و تقویت توان فنی - اداری مناطق آزاد، کمک شایانی به روند

توسعه صنعتی و توان رقابت چین کرد. از سوی دیگر مناطق آزاد و ویژه اقتصادی الگوی مناسبی برای دیگر مناطق شد و این مناطق بر سطح اشتغال، تراز پرداخت‌ها، تراز بازرگانی، تقویت بازار سرمایه و به‌طور کلی اصلاح مسیر توسعه اقتصاد ملی اثر گذاشت.

وجود زیرساخت‌های قوی و پیشرفته که یا به‌صورت مستقیم به‌وسیله دولت احداث شده یا با پشتوانه و تسهیلات دولتی به‌وسیله بخش خصوصی شکل گرفته است، باعث گردیده که کیفیت و هزینه تولید کاملاً در حد رقابت بین‌المللی شود و با توجه به سهولت و جذابیت مقررات، امکان جذب سرمایه‌ها و فناوری خارجی وجود دارد. به‌طوری که بنا بر گزارش تجاری ماهانه چین، سهم شرکت‌های خارجی - چینی در صادرات چین، از ۳۵/۲ درصد در سال ۱۹۹۲ به ۴۳/۱ درصد در سال ۱۹۹۸ بالغ شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵).

ج- سیاست‌ها و مقررات انگیزشی

- در هر چهار نوع منطقه ویژه چین معافیت مالیاتی دو ساله و تخفیف ۵۰ درصدی سه ساله برقرار است. برای بنگاه‌های به کارگیرنده فناوری سطح بالا سه سال دیگر تخفیف ۵۰ درصدی در نظر گرفته شده و برای بنگاه‌های صادرات‌گرا از زمانی که ارزش صادراتشان از ۷۰ درصد بیشتر شود نرخ مالیات ۱۰ درصدی اعمال می‌شود ۵ درصد کمتر از نرخ معمول).
- مناطق محصور و پردازش صادرات از عوارض و مالیات بر ارزش افزوده تجهیزات مدیریتی و اداری و مواد خام وارداتی معاف هستند. در دو منطقه دیگر این معافیت ویژه بنگاه‌های صادرات‌گرا است.
- دو منطقه محصور و پردازش صادرات از اخذ گواهینامه برای مواد خام، تجهیزات و لوازم اداری وارداتی در جهت پردازش معافند و دو منطقه دیگر فقط در موارد خاص از این معافیت بهره‌مندند.
- فروش داخلی تولیداتی که از مواد خام وارداتی استفاده کرده‌اند در مناطق محصور با پرداخت مالیات بر اساس مواد خام وارداتی و در سه منطقه دیگر با پرداخت مالیات به عنوان کالای نهایی امکان‌پذیر است.
- بازگشت مالیاتی (ارزش افزوده) برای کالای نهایی ساخته شده از مواد داخلی در مورد مناطق پردازش صادرات پس از ورود مواد به منطقه و در مورد سه منطقه دیگر در صورت خروج کالا از قلمرو چین امکان‌پذیر است.
- ضمانت‌نامه بانکی در مناطق محصور و پردازش صادرات لازم نیست؛ اما در دو منطقه دیگر لازم است.

- بازگشت مالیاتی برای سرمایه‌گذاری مجدد در مناطق توسعه اقتصادی و فناوری و مناطق توسعه صنایع دارای فن‌آوری سطح بالا ۴۰ درصد و برای بنگاه‌های صادرات‌گرا و کاربران فن‌آوری سطح بالا بطور کامل است (التجایی، ۱۳۸۸).

بخش سوم: معرفی و آسیب شناسی عملکرد مناطق ویژه اقتصادی و آزاد تجاری کشور

۱- فلسفه ایجاد مناطق ویژه و آزاد در کشور

وابستگی شدید اقتصاد ایران به تک محصول نفت و دلارهای نفتی، همواره کشورمان را با مشکلات عدیده مواجه ساخته است. نوسانات شدید درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت، بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی و به تبع آن فعالیت‌های سیاسی و فرهنگی را متأثر و ضربه‌پذیر ساخته است.

از این‌رو بر اساس خط‌مشی شماره ۴ قانون برنامه اول توسعه مبنی بر «ایجاد رشد اقتصادی در جهت افزایش تولید سرانه، اشتغال مولد و کاهش وابستگی اقتصادی با تأکید بر تولید محصولات استراتژیک و مهار تورم» از طریق: «برداشتن کلیه موانع و ایجاد همه گونه تسهیلات برای توسعه صادرات کالاهای صنعتی براساس مزیت‌های کشور از جمله ایجاد مناطق صنعتی آزاد جهت استقرار صنایع تولیدکننده محصولات صادراتی و جذب سرمایه در این صنایع» (بند ۳۹ خط مشی شماره ۴)، ایجاد مناطق آزاد در دستور کار قرار گرفت.

به موجب تبصره ۱۹ قانون برنامه اول توسعه مصوب ۱۳۶۸ مجلس شورای اسلامی، به دولت اجازه داده شد حداکثر در سه نقطه از نقاط مرزی کشور، مناطق آزاد تجاری - صنعتی تاسیس نماید. همچنین قانون چگونگی اداره این مناطق در ۷ شهریور ۱۳۷۲ در ۲۶ ماده و ۴ تبصره به تأیید مجلس شورای اسلامی رسید و مجوز اداره مناطق آزاد جزیره کیش، قشم و چابهار به عنوان مناطق آزاد تجاری - صنعتی صادر گشت (کامران، ۱۳۸۱).

اجازه تاسیس مناطق ویژه اقتصادی یا مناطق حراست شده گمرکی نیز از برنامه اول تا سال ۱۳۸۴ به دولت سپرده شده بود که مطابق تبصره ۲ ماده ۱ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی این تصمیم نیز به مجلس سپرده شد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷).

۲- هدف از تاسیس مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

- ماده ۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران هدف از تاسیس این مناطق را تسريع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی، رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی می‌داند.
- به موجب ماده ۱ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی ایران، هدف از تاسیس مناطق ویژه پشتیبانی از فعالیت‌های اقتصادی و برقراری ارتباط تجاری بین‌المللی و تحرک در اقتصاد منطقه‌ای و تولید و پردازش کالا، انتقال فناوری، صادرات غیرنفتی، ایجاد اشتغال مولد و جلب و تشویق سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، صادرات مجدد، عبور خارجی (ترانزیت) و انتقال کالا (ترانشیب) تعیین شده است. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰)

۳- امتیازات قانونی

- امتیازات قانونی مناطق آزاد

- آزادی ورود و خروج سرمایه و سود حاصل از آن
- حمایت و ضمانت سرمایه‌های خارجی، آزادی عمل در اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تامین اجتماعی
- معافیت مالیاتی بیست ساله
- تجویز تاسیس بانک‌ها و بیمه‌های خارجی
- مشارکت خارجیان در فعالیت‌های اقتصادی به هر نسبت
- برخورداری از مقررات خاص در صادرات واردات و امور گمرکی
- لغو روادید و سهولت در صدور مجوز ورود اقامت خارجیان
- انتقال سهم داخلی کالاهای تولید شده در این مناطق به سایر نقاط بدون تشریفات گمرکی و ثبت سریع شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی در مناطق آزاد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰)

- امتیازات قانونی مناطق ویژه اقتصادی

- خارج از قلمرو داخلی گمرک و ورود و خروج کالا بدون رعایت مقررات عمومی صادرات و واردات
- معافیت از عوارض معمول کشور
- مستثنا بودن از قانون کار و تبعیت از مقررات اشتغال مناطق آزاد

- صدور مجوزهای اقتصادی توسط سازمان مسئول منطقه و کاهش مقررات دست و پاگیر اداری
- ورود بدون تشریفات درصدی از کالاهای تولید شده به نسبت ارزش افزوده داخلی
- اختیار استفاده و بهره‌برداری از اراضی دولتی (اراضی زمین شهری و منابع ملی) توسط سازمان مسئول دولتی
- ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی بر اساس مقررات مناطق آزاد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰)

۴-مهم‌ترین تفاوت‌های مناطق آزاد و ویژه در ایران

- تمامی فعالیت‌های اقتصادی در مناطق آزاد براساس قانون اصلاح ماده ۱۳ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی از معافیت مالیاتی بیست ساله از تاریخ بهره‌برداری مندرج در مجوز برخوردارند، این در حالی است که مناطق ویژه، مشمول معافیت مالیاتی مربوط به استان خود بوده و طبق ماده ۱۳۲ اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم فعالیت‌های تولیدی و معدنی (بخش‌های تعاونی و خصوصی) به مدت ۴ سال از تاریخ بهره‌برداری و یا استقرار در مناطق کمتر توسعه یافته به مدت ۱۰ سال (حسب شرایط مندرج در قانون) به میزان ۸۰ درصد مشمول معافیت‌های مالیاتی می‌باشند.
- درخصوص روادید نیز طبق قوانین وضع شده، روادید مناطق آزاد از دو هفته به ۶ ماه، قابل تمدید می‌باشد. همچنین برای اقامت یک ساله صدور پروانه اشتغال مستقر در سازمان هر منطقه الزامی است. در عین حال، برای اقامت طولانی‌تر (۲ تا ۵ ساله) حسب درخواست کتبی سازمان و صدور روادید توسط نمایندگی دایره امور اتباع خارجی منطقه ویژه انتظامی، این امکان فراهم می‌شود. در این مناطق علاوه بر ورود مستقیم، از سایر مبادی کشور روادید چهار روزه بدون استعلام از مرکز یا دستگاه‌های اجرایی توسط نمایندگی خارج از کشور و یا نمایندگان نیروی انتظامی مستقر در مبادی ورودی صادر می‌شود. در صورتی که مناطق ویژه، تابع مقررات داخلی موضوعه خود هستند.
- بانک‌ها و بیمه‌ها در مناطق آزاد، از مقررات خاص فعالیت‌های بانکی و بیمه‌ای اعم از داخلی و خارجی تبعیت می‌کنند؛ اما مناطق ویژه اقتصادی تابع مقررات داخلی خود هستند.
- سازمان مناطق آزاد موظف است مسائل امنیتی و انتظامی را در حوزه تحت امر خود برقرار نماید. از این رو رئیس منطقه آزاد به عنوان رئیس شورای تامین و ویژه انتظامی است و قوانین موضوعه از جمله مقررات امنیتی و انتظامی، آیین نامه راهنمایی و رانندگی، آیین نامه مرزبانی، آیین نامه چگونگی اداره اماکن، مقررات ورود و اقامت اتباع خارجی را که طبق بند (د) ماده ۴ قانون چگونگی اداره مقررات مناطق

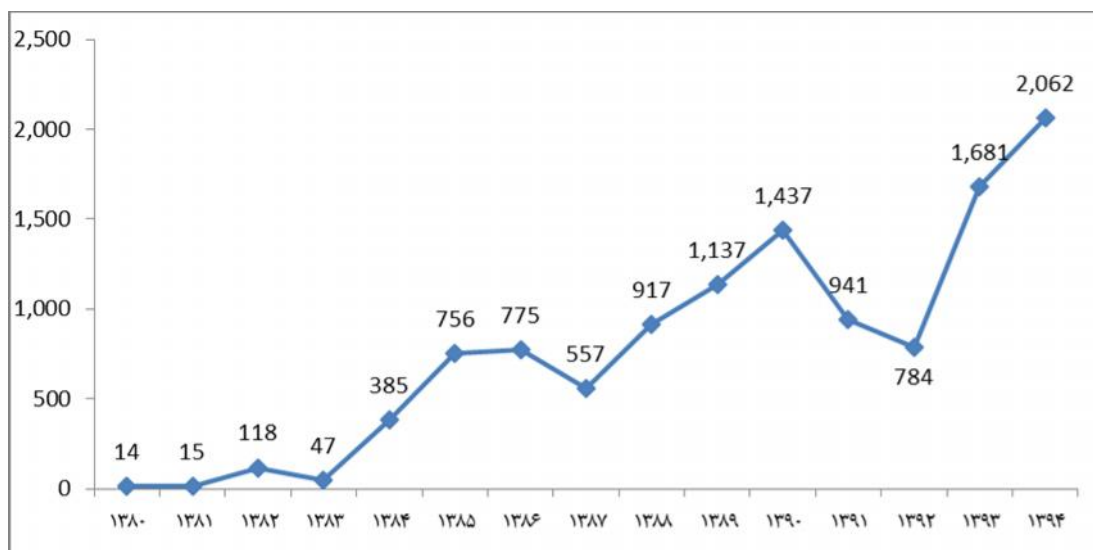
آزاد فوق پس از تصویب هیئت وزیران به تایید فرماندهی کل قوا نیز رسیده است، به مرحله اجرا می گذارد. حال آنکه مناطق ویژه باز هم تابع مقررات داخلی خود می باشند.

- سرمایه گذاران داخلی و خارجی از قوانین و مقررات خاص سرمایه گذاری در مناطق آزاد که جز مقررات داخلی این مناطق هستند تبعیت می کنند؛ اما مناطق ویژه اقتصادی بر اساس قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاران خارجی و آیین نامه های اجرایی آن عمل می کنند.
- مناطق آزاد به عنوان شرکت دولتی شناخته شده و طبق قانون، عزل و نصب مدیران سازمان ها و نیز مدیریت این مناطق، بر عهده هیئت وزیران به عنوان شورای عالی این مناطق است. در حالی که مناطق ویژه اقتصادی شامل بخش های دولتی و غیردولتی بوده و انتخاب مدیران این مناطق حسب مورد بر عهده سازمان های مسئول مربوطه است. (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۰)

۵- بررسی آماری عملکرد مناطق آزاد ایران^{۱۲}

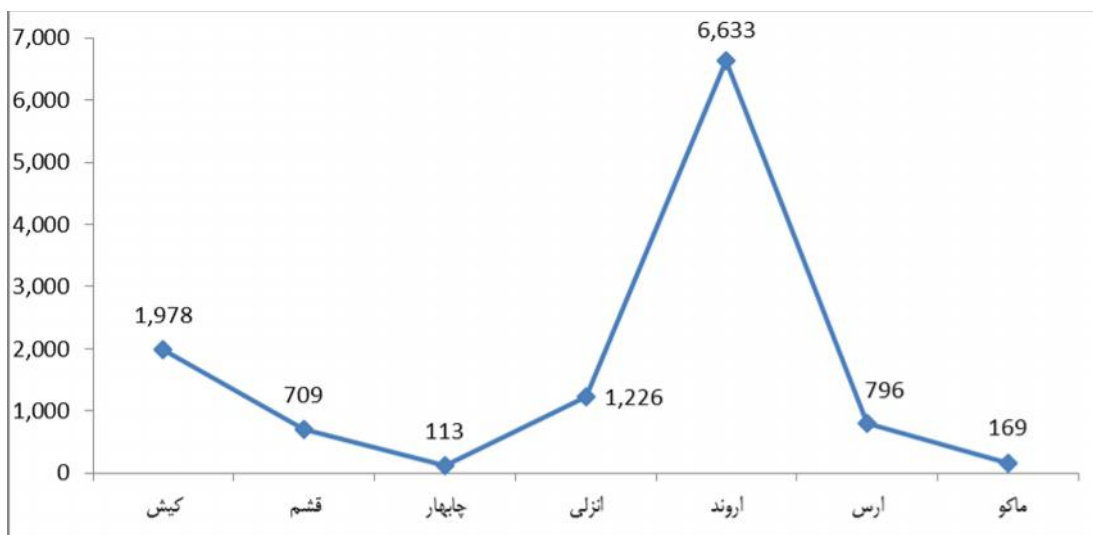
بررسی آمارها از مناطق آزاد نشانگر این مطلب است که اهدافی که از تاسیس این مناطق مدنظر بود، محقق نگردیده است. مقایسه میزان واردات و صادرات در این مناطق گویای آن است که بیش از آنکه این مناطق سکوی صادرات باشد به محلی برای واردات تبدیل گشته اند؛ بطوریکه جمع کل صادرات از مناطق آزاد حاصل تجمیع صادرات تولیدات منطقه، صادرات مجدد، صادرات تولیدات منطقه به منطقه اصلی و صادرات تولیدات داخلی از طریق منطقه طی سال های ۱۳۸۰ تا پایان ۱۳۹۴، معادل ۱۱۶۲۵ میلیون دلار بوده است، اما در همین دوره جمع کل واردات معادل ۴۵۵۲۲ میلیون دلار ارزش داشته که حدوداً ۴ برابر صادرات است.

^{۱۲} اطلاعات آماری مناطق ویژه موجود نیست. اطلاعات مناطق آزاد نیز توسط دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی: دفتر برنامه ریزی، بودجه و سرمایه گذاری ارائه شده است.



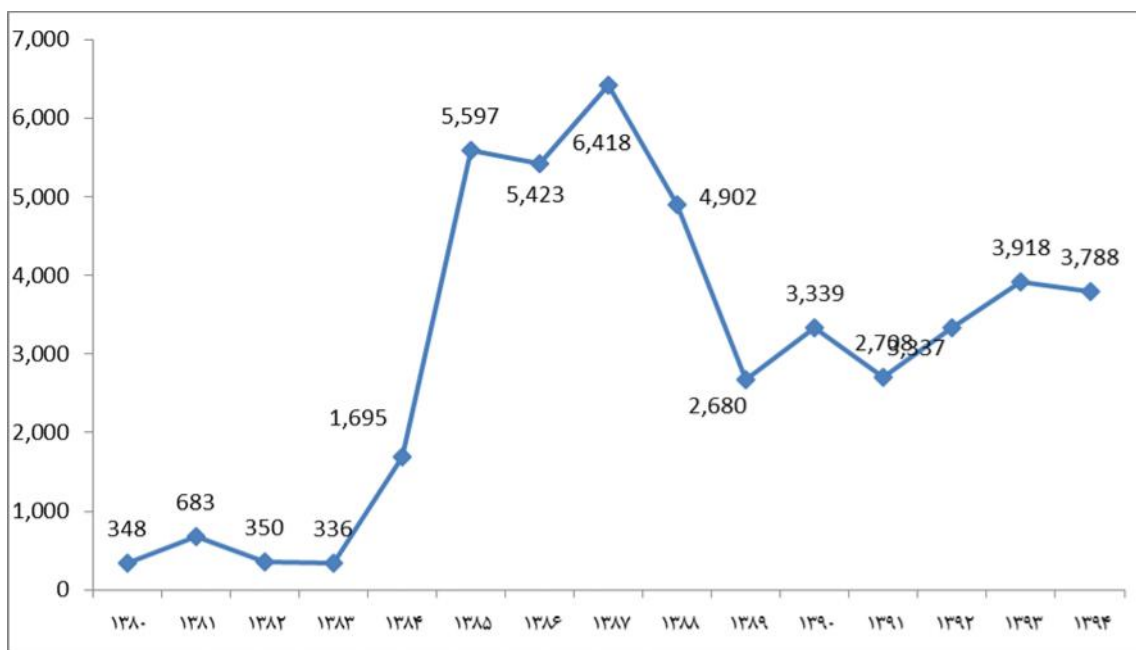
نمودار ۱. صادرات سالانه مناطق آزاد* (میلیون دلار)

منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی؛ دفتر برنامه ریزی، بودجه و سرمایه گذاری
*تجمع صادرات تولیدات منطقه به خارج از کشور، صادرات مجدد، صادرات تولیدات منطقه به سرزمین اصلی و صادرات تولیدات داخلی طبق آمارها، منطقه آزاد
اروند بیشترین میزان صادرات و چابهار کمترین را طی دوره مورد بررسی داشته است.



نمودار ۲. جمع صادرات مناطق آزاد به تفکیک طی سال های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ (میلیون دلار)

منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی؛ دفتر برنامه ریزی، بودجه و سرمایه گذاری

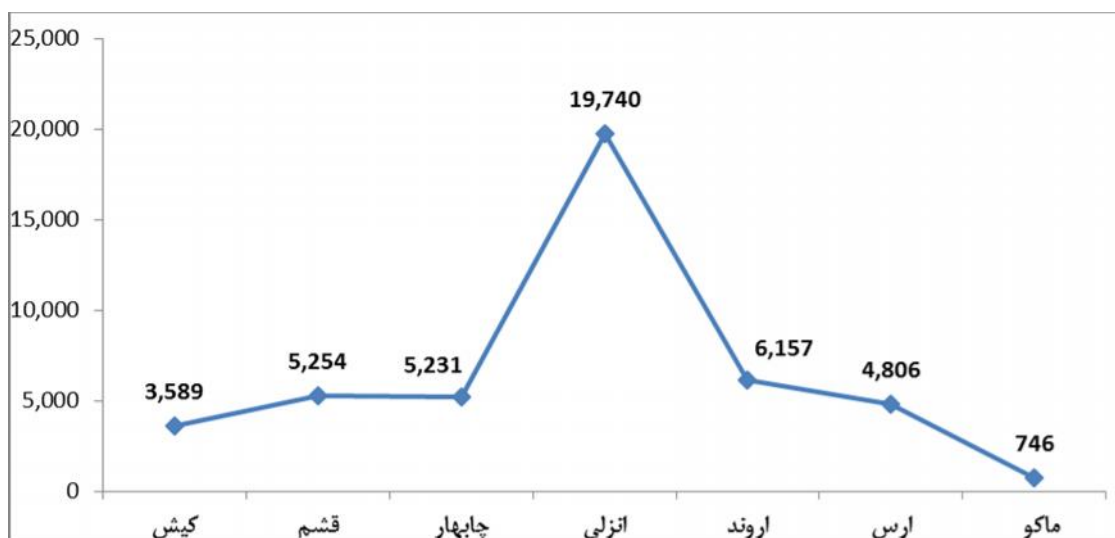


نمودار ۳. کل واردات انجام شده به مناطق آزاد به منظور ورود به سرزمین اصلی و تولید، مصرف و عرضه در مناطق (میلیون دلار)

منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی: دفتر برنامه ریزی، بودجه و سرمایه گذاری

*طی سال های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸ آمار واردات به و از مناطق به صورت تفکیکی وجود ندارد و از این جهت آمار واردات سال های مذکور، مجموع واردات از طریق گمرکات واقع در مناطق به سرزمین اصلی و واردات با هدف تولید، مصرف و عرضه در مناطق می باشد.

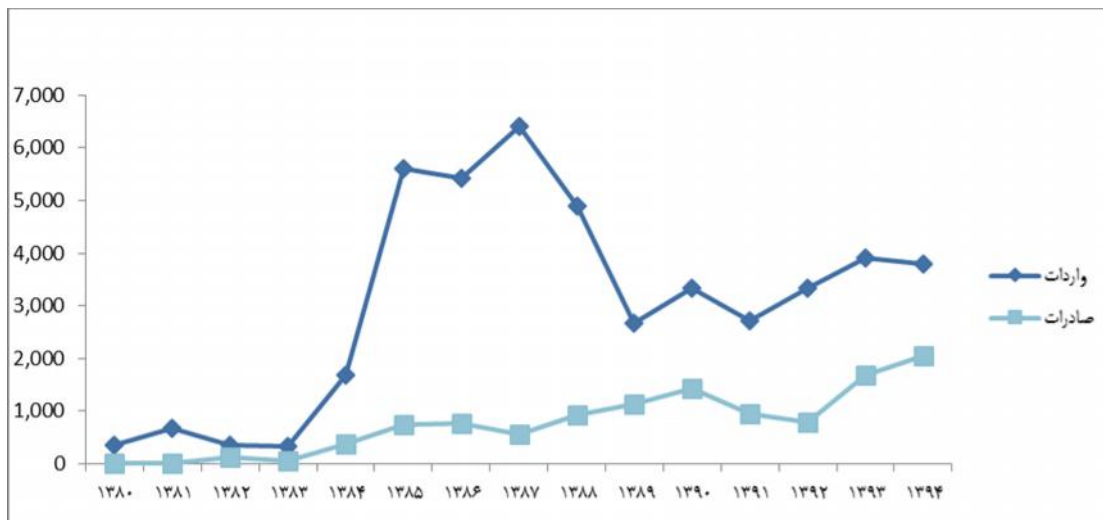
نمودار ۴ نشان می دهد که منطقه آزاد انزلی بیشترین میزان واردات را طی سال های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ داشته است.



نمودار ۴. واردات به تفکیک مناطق آزاد طی سال های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ (میلیون دلار)

منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی: دفتر برنامه ریزی، بودجه و سرمایه گذاری

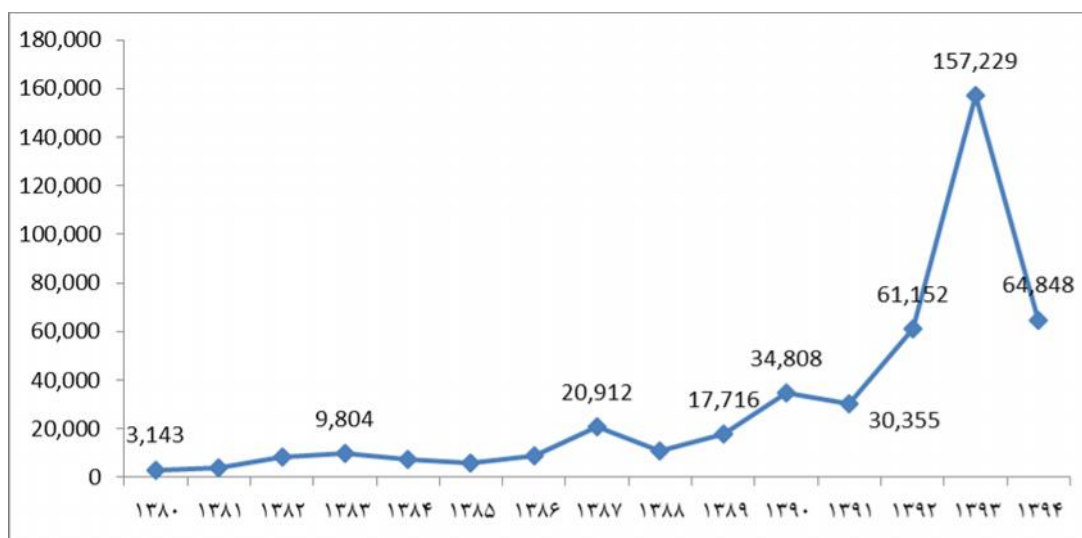
در نمودار ۵ نیز به خوبی فاصله واردات و صادرات قابل مشاهده است. در برخی از سال ها مانند سال ۱۳۸۷، اوج واردات را داشته ایم در حالیکه صادرات نسبت به سال های قبل خود، کاهش هم داشته است.



نمودار ۵. مقایسه واردات و صادرات در مناطق آزاد (میلیون دلار)

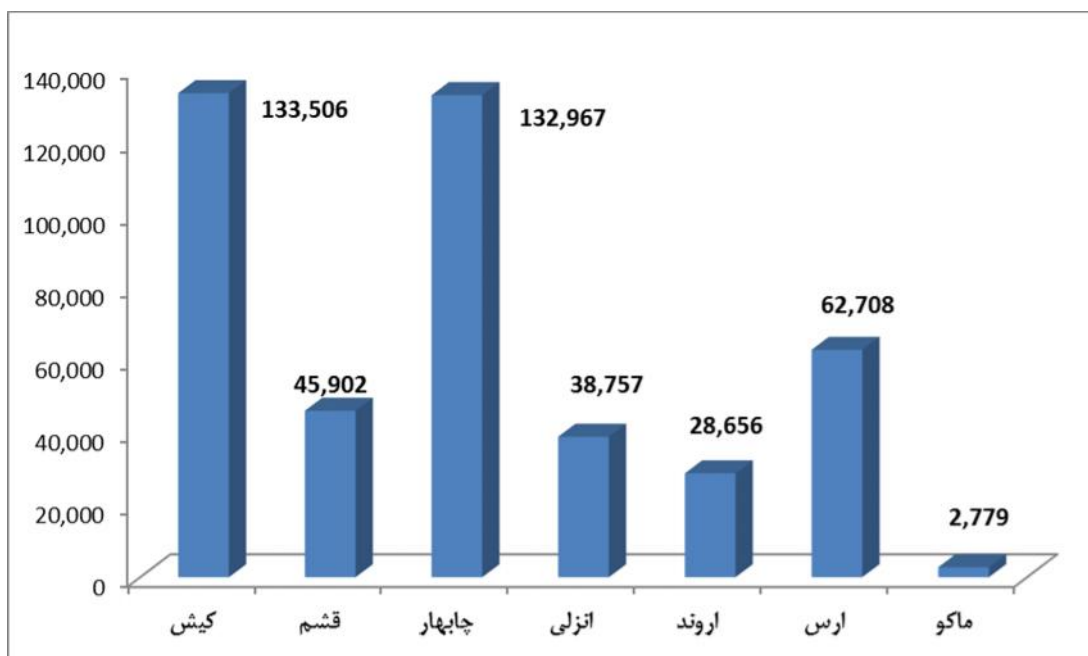
منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی: دفتر برنامه ریزی، بودجه و سرمایه گذاری

جمع سرمایه گذاری داخلی طی سال های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ در مناطق آزاد معادل ۴۴۵۲۸ میلیارد تومان بوده است که سهم مناطق کیش و چابهار به ترتیب بیش از سایر مناطق بوده است.



نمودار ۶. سرمایه گذاری داخلی در مناطق آزاد (میلیارد ریال)

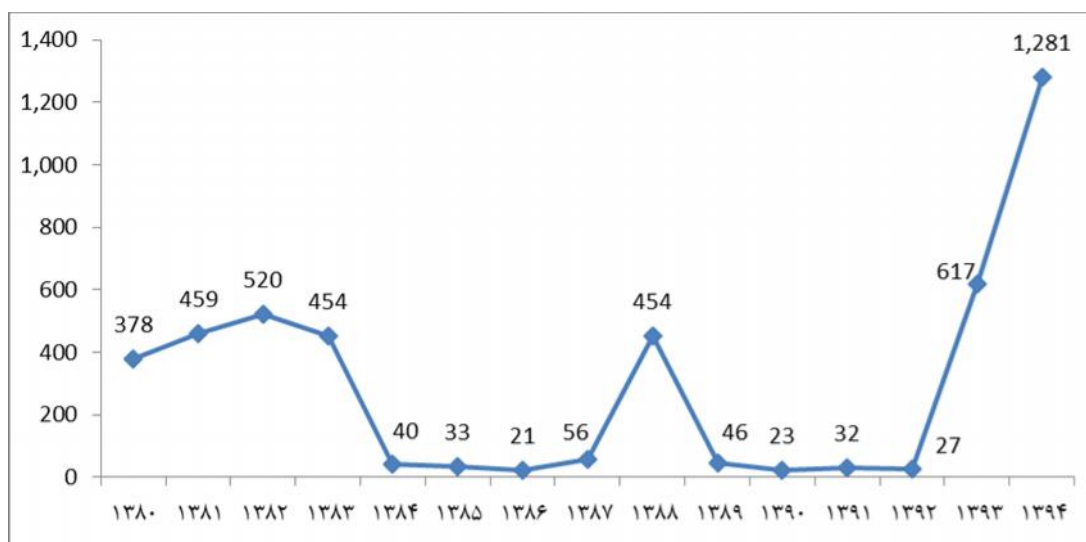
منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی: دفتر برنامه ریزی، بودجه و سرمایه گذاری



نمودار ۷. جمع سرمایه گذاری داخلی به تفکیک مناطق آزاد طی سالهای ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ (میلیارد ریال)

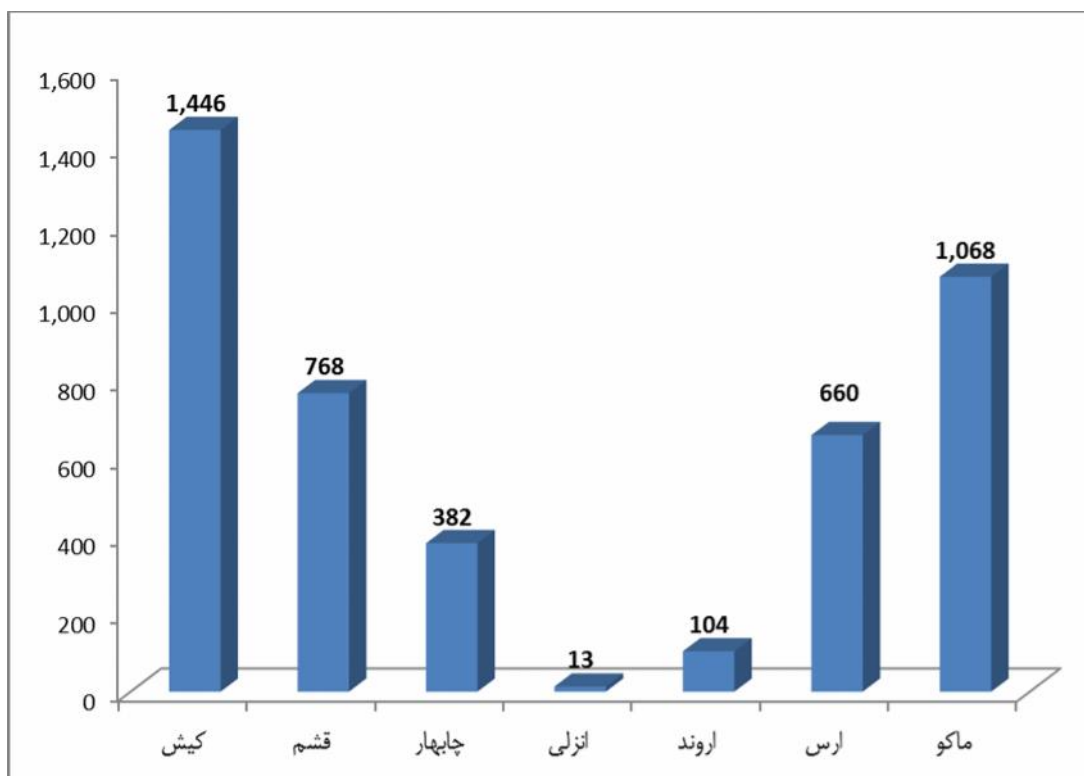
منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی: دفتر برنامه ریزی، بودجه و سرمایه گذاری

آمارها حاکی از آن است که جمع سرمایه گذاری های خارجی صورت گرفته در این مناطق طی دوره مورد بررسی، ۴۴۴۲ میلیون دلار است که کیش با ۱۴۴۶ میلیون دلار بیشترین میزان سرمایه خارجی را جذب نموده و ماکو در رتبه بعدی قرار دارد.



نمودار ۸. سرمایه گذاری خارجی در مناطق آزاد (میلیون دلار)

منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی: دفتر برنامه ریزی، بودجه و سرمایه گذاری

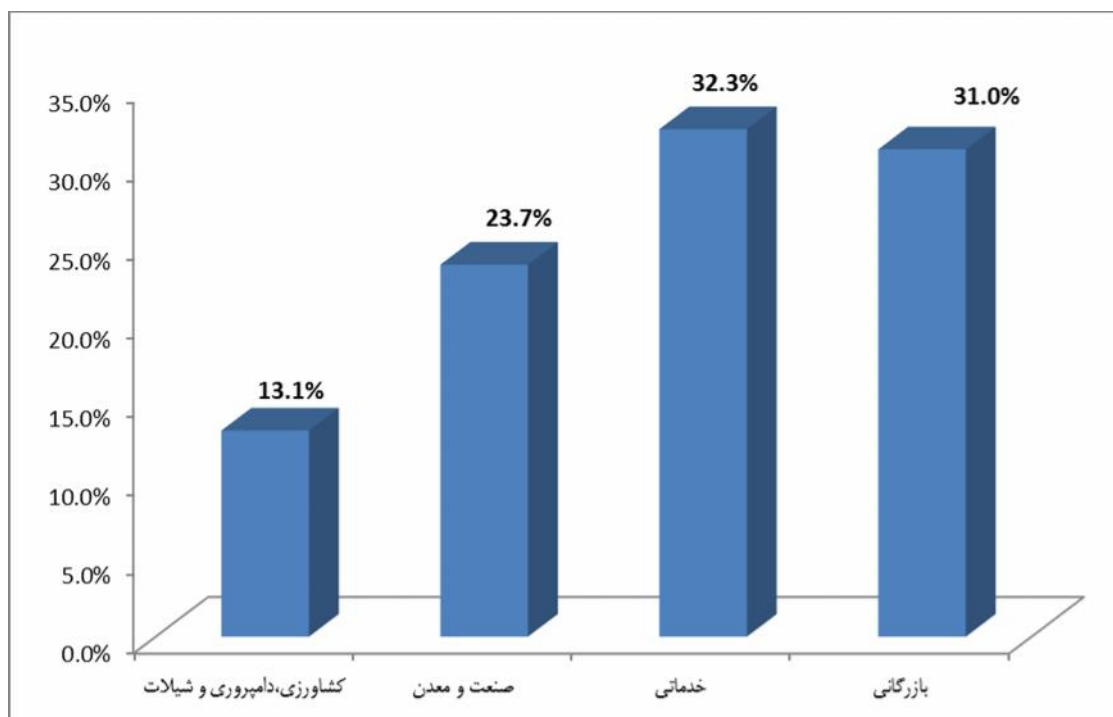


نمودار ۹. جمع سرمایه گذاری خارجی به تفکیک مناطق آزاد طی سال های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ (میلیون دلار)

منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی؛ دفتر برنامه ریزی، بودجه و سرمایه گذاری

بررسی آمارهای سرمایه گذاری نشان از آن دارد که تناسبی بین جذب سرمایه گذاری در این مناطق و عملکرد تجاری آنها وجود ندارد. طبق آمارها، منطقه چابهار با اختلاف اندکی بعد از کیش، بیشترین میزان جذب سرمایه گذاری داخلی را به خود اختصاص داده، اما کمترین میزان صادرات را طی دوره مورد بررسی داشته است. به عبارتی سرمایه گذاری های صورت گرفته در نهایت به افزایش صادرات منتهی نگردیده است. منطقه کیش نیز با وجود اینکه بیشترین میزان جذب سرمایه خارجی و داخلی را داشته است، عملکردش در صادرات رضایت بخش نیست. می توان گفت سرمایه گذاری های صورت گرفته کمتر به تولید صادرات محور منتهی گردیده است.

آمارهای اشتغال نیز حاکی از آن است که در این مناطق بیش از آنکه تولید، محوریت داشته باشد، بخش های بازرگانی و خدماتی در اولویت هستند، در حالیکه همانطور که اشاره گردید تا زمانی که تولید صورت نگیرد، اهداف صادراتی نیز محقق نخواهد شد. آمار اشتغال به تفکیک فعالیت های اقتصادی نشان می دهد که بخش های خدمات و بازرگانی در مجموع ۶۳ درصد اشتغال مناطق آزاد را داشته اند. بخش صنعت و معدن حدود ۲۴ درصد از اشتغال را به خود اختصاص داده اند.



نمودار ۱۰. سهم اشتغال در بخش های مختلف در مناطق آزاد تجاری در سال ۹۲
منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی: دفتر برنامه ریزی، بودجه و سرمایه گذاری

۶- علل عدم موفقیت مناطق ویژه اقتصادی و آزاد تجاری در کشور

با وجود جالب توجه بودن اهداف و انگیزه های ایجاد مناطق آزاد و ویژه در ایران به دلیل انحراف از فلسفه و اساس فعالیت مناطق ویژه اقتصادی و آزاد تجاری (که بر تولید و عملیات صنعتی، گردش تجارت و توسعه صادرات غیرنفتی استوار است) و نیز نواقص ناشی از عدم تطابق ابزارها با راهبرد توسعه، اهداف اصلی محقق نشد (خوش چهره، ۱۳۷۷). علت شکست ایران در بهره گیری از منافع مناطق ویژه اقتصادی و آزاد تجاری را می توان در چند دسته زیر طبقه بندی کرد:

دسته اول: بی توجهی به تولید

عدم توجه به تولید به عنوان محور اصلی توسعه تجارت یکی از دلایل مهم عدم موفقیت این مناطق است. بی توجهی به تولید و تکیه صرف بر مزیت های نسبی و جهت گیری به سمت فعالیت های غیرتولیدی در این مناطق، باعث گردیده است که تولیدات این مناطق و نوع آن از آنچه مورد انتظار است، فاصله زیادی داشته باشد. مناطق آزاد زمانی می توانند سکویی برای صادرات باشند که اساسا تولیدی صورت گرفته باشد. بی توجهی به خلق مزیت، موجب صادرات مواد خام و کالاهایی با ارزش افزوده پایین در این مناطق شده است.

مناطق آزاد زمانی می‌توانند کارکرد توسعه‌ای داشته باشند که برنامه مشخصی برای تولید داشته باشیم در غیر اینصورت این مناطق، مکانی برای واردات خواهد شد.

دسته دوم: انتخاب نقطه جغرافیایی نامناسب و عدم وجود زیرساخت‌های لازم

لازمه توسعه این مناطق، انتخاب صحیح موقعیت جغرافیایی و وجود زیرساخت‌های مناسب است. عدم وجود زیرساخت‌های ضروری، چالش مناطق آزاد و ویژه در ایران می‌باشد. همچنین سهم ناچیز این مناطق از بودجه عمومی کشور و کافی نبودن درآمدهای اختصاصی این مناطق برای ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز، از موانع اصلی مناطق مذکور در دستیابی به اهداف تعیین شده بوده است.

باید در نظر داشت که دستیابی به اهداف مورد نظر در مناطق آزاد و ویژه، مستلزم تامین بخش قابل توجهی از امکانات زیربنایی و نیازهای اولیه این مناطق پیش از آغاز فعالیت است. این در حالی است که آماده‌سازی زیرساخت‌ها از همان ابتدا مورد غفلت واقع شد، به‌طوری‌که پیش از ایجاد این مناطق، زیرساخت‌های لازم برای آنها فراهم نشد و سیاست ایجاد زیرساخت‌ها از محل درآمدهای این مناطق پس از افتتاح و شروع به کار، اتخاذ شد. در میان زیرساخت‌ها، تأسیسات گروه انرژی و حمل و نقل که نیاز به منابع مالی گسترده‌ای دارد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. زیرا ابزارهای مناسب حمل و نقل تاثیر به‌سزایی در موفقیت منطقه داشته و ناکارا بودن سیستم حمل و نقل عملاً فرصت‌های سرمایه‌گذاری زیادی را سلب می‌کند. هر سرمایه‌گذار برای انتخاب مکان سرمایه‌گذاری، ابتدا اقدام به بررسی زیرساخت‌های موجود آن منطقه می‌کند و اگر زیرساخت‌ها ناقص یا ناکافی باشند، مکان دیگری را برای سرمایه‌گذاری انتخاب می‌نماید. این موضوع با توجه به وجود مناطق آزاد سایر کشورهای جهان مانند جبل‌علی امارات در منطقه خاورمیانه، تاثیر زیادی در جذب سرمایه‌های خارجی به این مناطق به جای مناطق آزاد ایران داشته است.

با ارزیابی مکان‌یابی مناطق آزاد و ویژه در ایران درمی‌یابیم که مناطق مذکور بعضاً در محروم‌ترین نقاط جغرافیایی کشور به لحاظ زیرساختی جانمایی شده‌اند. مقصود از محرومیت عبارت است از فقدان تأسیسات زیربنایی، زیرساختی و انرژی در منطقه؛ سطح بسیار پایین استانداردهای زندگی، زیست‌محیطی و بهداشتی؛ فقدان نیروهای تحصیل‌کرده و ماهر در منطقه؛ دور بودن از شهرهای بزرگ؛ اقتصاد محلی ضعیف و درونگرا، ظهور و بروز پدیده‌هایی همچون قاچاق و .. انتخاب نقاط جغرافیایی محروم برای ایجاد این مناطق و عدم تعهد دولت در تامین نیازهای اولیه، نه تنها این مناطق را به عامل توسعه منطقه‌ای تبدیل ننموده است بلکه مشکلات خاص آنها را به نابسامانی‌های مناطق محروم نیز افزوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰).

از طرفی این مناطق برای تامین اعتبار با مشکلاتی رو به رو هستند و تامین اعتبار مورد نیاز این مناطق بسیار کمتر از نیازهای آنها بوده است. از اینرو مناطق مجبورند برای فراهم ساختن زیرساخت‌های لازم بدون توجه به اهداف این مناطق، به منابع درآمدی خود تنوع بخشند. این مساله به تلاش این مناطق برای کسب درآمد به هر طریق ممکن منجر گردیده است. این مساله از دلایل اصلی تبدیل شدن این مناطق به سکوی وارداتی و فروش اراضی به عنوان منبعی برای کسب درآمد است که یکی از دلایل انحراف این مناطق از اهداف اصلی ایجاد آنهاست. منوط شدن بودجه مناطق به واردات کالا، منجر به غفلت آنها از اهداف اولیه تاسیس نظیر تولید، اشتغال و سرمایه‌گذاری شده و فعالیت این مناطق عمدتاً به واردات کالاهای لوکس و غیرضروری به داخل کشور محدود شده است. همچنین به سبب نبود ابزارهای کنترلی، مناطق آزاد و ویژه مورد سوءاستفاده قاچاقچیان کالا قرار گرفته و بر مشکلات قبلی افزوده است. با وجود اینکه تقویت و رشد صادرات یکی از اهداف تاسیس این مناطق بوده، آمارها حاکی از آن است که صادرات در این مناطق بسیار محدود بوده و در عمل معافیت‌ها و حمایت‌های اعمال شده به رشد معنی‌دار تولیدات صادرات محور منجر نگردیده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰).

دسته سوم: عدم وجود نگاه استراتژیک و کلان به موضوع

سیاست‌های اتخاذ شده در کشور حاکی از آن است که تاسیس این مناطق بیشتر با هدف توسعه منطقه‌ای صورت گرفته و سایر اهداف همانند توسعه سرمایه‌گذاری خارجی و ورود به بازارهای جهانی و منطقه‌ای کمتر مورد توجه بوده است. این در حالی است که وجود نگاه استراتژیک از جمله پیش‌نیازهای لازم برای موفقیت این مناطق می‌باشد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰).

با مقایسه مناطق آزاد ایران و منطقه آزاد جبل‌علی این موضوع روشن‌تر خواهد شد. نگاه استراتژیک به اهداف منطقه و امکان حضور سهل برای سرمایه‌گذار خارجی از جمله تفاوت‌های این دو منطقه است که منجر به ایجاد اختلاف فاحش در دستاوردهای آنها شده است. بطور مثال در منطقه آزاد جبل‌علی تمرکز بر روی فعالیت‌های اقتصادی صورت گرفته و سایر فعالیت‌ها و امکانات اقامتی و توریستی به دومی واگذار شده است، در حالیکه در مناطق آزاد ایران تجمیع فعالیت‌ها صورت گرفته و اصرار سیاستگذاران در تجمیع فعالیت‌ها و تمرکز ارائه خدمت در محدوده مرزهای مناطق آزاد، بدون توجه به پتانسیل و توانمندی مناطق همجوار بوده است. بدین ترتیب این روند باعث شده است رشد و توسعه مناطق آزاد کمتر باعث رشد و توسعه شهرستان‌های همجوار شود.

شهرستان چابهار و دبی در ابتدای تاسیس مناطق آزاد چابهار و جبل علی به لحاظ امکانات زیربنایی و رفاهی اختلاف زیادی با یکدیگر نداشته‌اند. اما در سال ۲۰۱۰ تفاوت‌های قابل توجهی بین امکانات دو منطقه آزاد و دو سرزمین اصلی به وجود آمد. این اختلاف ناشی از دو سیاست اجرایی متفاوت است. سیاست اول آنکه منطقه آزاد جبل علی در سال ۱۹۸۵ و پس از فراهم شدن امکانات زیربنایی اولیه تاسیس شد. اما منطقه آزاد چابهار مانند سایر مناطق آزاد ایران با سیاست تامین زیرساخت‌ها از محل درآمدهای کسب شده منطقه، افتتاح شد.

سیاست دوم نیز تجمیع فعالیت‌های اقتصادی در مرز منطقه آزاد است که باعث اختلاف امکانات بین منطقه آزاد و سرزمین‌های همجوار آن در ایران شده است. در دوبی، منطقه آزاد جبل علی که در دورترین نقطه نسبت به شهر دوبی قرار دارد، صرفاً جهت انجام فعالیت‌های اقتصادی، تولیدی، صنعتی و ترانزیت تجهیز و فعال گردیده و سایر عوامل مرتبط و مورد نیاز اعم از مراکز اقامتی مسکونی، مراکز مالی، پولی و اعتباری و ... همه و همه در سرزمین اصلی یعنی امیرنشین دوبی جانمایی و احداث گردیده است. به این ترتیب درآمدهای حاصل از فعالیت‌های اقتصادی منطقه آزاد جبل علی از یک سو و نیاز فعالان اقتصادی به خدمات رفاهی، اقامتی، درمانی، و تفریحی و ... از سوی دیگر، زمینه‌های رشد همه‌جانبه امیرنشین دوبی را فراهم ساخته‌اند.

در واقع ایجاد فضای مساعد در جهت تامین نیازها که با قوانین تسهیل شده جذب سرمایه‌گذاری از ناحیه دولت دوبی تامین گردیده نتایج قابل ملاحظه‌ای همچون جذب بیش از ۲۰۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری خارجی در یک بازه زمانی ۵ ساله را رقم زده است. این در حالی است که در مناطق آزاد ایران اصرار بیش از حد بر ایجاد و تمرکز فعالیت‌های اقتصادی، تفریحی اقامتی و .. در محدوده مرز مناطق آزاد به یک عامل ضد توسعه‌ای در شهرستان‌ها و نواحی مستعد همجوار آن تبدیل شده و نه تنها شرایط توسعه منطقه‌ای فراهم نگردیده بلکه فاصله محرومیت بیشتر نیز شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰).

دسته چهارم: چالش‌های قانونی

برخی از ابهامات موجود در قوانین و بعضی از خلاء های قانونی، باعث شده تا این مناطق نتوانند به دسته‌ای از اهداف اولیه پیش بینی شده خود دست یابند. برخی از این ابهامات عبارتند از:

۱- نحوه محاسبه ارزش افزوده ایجاد شده در مناطق آزاد: معضل نحوه محاسبه ارزش افزوده از مهم‌ترین مشکلات بخش صنایع مستقر در مناطق آزاد و نیز یکی از عوامل بازدارنده توسعه صنعت در منطقه است

که همواره موجب چالش بین مناطق آزاد و گمرک شده و مشکلاتی را در زمینه تولید کالا در مناطق آزاد ایجاد کرده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰).

۲- سرمایه‌گذاری خارجی: وجود ابهاماتی در خصوص سرمایه‌گذاری خارجی یکی دیگر از مشکلات مربوط به موانع قانونی مناطق آزاد است. مناطق آزاد ایران تاکنون نتوانسته‌اند با ایجاد اطمینان در فضای سرمایه‌گذاری، زمینه مساعدی را برای سرمایه‌گذاران خارجی فراهم کنند. از مواردی که موجب عدم جلب سرمایه‌گذار خارجی می‌شود، ابهام در چگونگی واگذاری زمین به خارجی‌هاست. علی‌رغم تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی و آیین‌نامه اجرایی نحوه واگذاری زمین و منابع ملی در مناطق آزاد در دهه هفتاد تاکنون هیچگونه قانون یا آیین‌نامه‌ای که نحوه واگذاری اراضی به سرمایه‌گذاران خارجی در مناطق آزاد را به‌طور مشروح و صریح مشخص نماید تدوین و تصویب نگردیده است. این در حالی است که جذب سرمایه‌گذاران خارجی مستلزم اطمینان خاطر سرمایه‌گذار از انباشت و بازگشت سرمایه و لازمه آن آگاهی سرمایه‌گذار از نحوه و مدت زمان تسلط بر اراضی تحت اختیار است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰).

۳- بانکداری و بیمه: به‌طور معمول قوانین مربوط به بانکداری در مناطق آزاد و ویژه کشورهای مختلف جهان متفاوت با سرزمین اصلی است. این قوانین به‌گونه‌ای تنظیم می‌شوند تا امکان فعالیت بانک‌های خارجی در مناطق آزاد را سهل کرده و در پی آن امکان سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد را گسترش دهد. با این حال سیاست‌های مالی مناطق آزاد تاکنون نتوانسته بانک‌ها و موسسات مالی خارجی را به فعالیت در مناطق آزاد تشویق کند. ماده ۱۸ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تأسیس بانک و موسسات مالی و اعتباری در مناطق آزاد را منحصر بر اساس مفاد قانون و آیین‌نامه اجرایی آن که به پیشنهاد بانک مرکزی ارائه می‌شود دانسته است و تبصره ۴ این ماده اشاره شده است که معاملات واحدهای بانکی در مناطق آزاد با ریال ایران مشمول مقررات بانکداری اسلامی خواهد شد. برخی از کارشناسان وجود این تبصره رو یکی از موانع پیش روی فعالیتهای بانک‌های خارجی در مناطق آزاد می‌دانند، اما به نظر می‌رسد که عدم فعالیت بانک‌های خارجی در مناطق آزاد به عوامل دیگری مانند بوروکراسی پیچیده برای اخذ مجوز تأسیس و ریسک بالای سرمایه‌گذاری به علت عدم اطمینان کافی برای حفظ حقوق مالکیت باشد. زیرا قانونگذار در تبصره ب ذیل ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران به نوعی ابهام موجود در تبصره ۴ ماده ۱۸ قانون مناطق آزاد را مرتفع کرده و عنوان داشته که «معاملات واحدهای بانکی در مناطق به ریال مشمول مقررات بانکداری اسلامی خواهد بود. این واحدها در معاملات خود به ارز مجاز به رعایت رویه‌های بانکی بین‌المللی هستند». بنابراین حل مشکل

بانکداری در مناطق آزاد نیازمند حل موانعی است که به طور کلی برای سرمایه گذاران خارجی در مناطق آزاد وجود دارد (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۰).

بخش چهارم: راهکارها و پیشنهادات

مناطق آزاد تجاری و ویژه اقتصادی یکی از ابزارهای توسعه تجارت خارجی هستند که می توانند به تقویت تولید صادرات محور و توسعه اقتصادی کشورها کمک کنند و نیز زمینه مساعدی را برای رفع موانع توسعه اقتصادی، از جمله جذب سرمایه های داخلی و خارجی فراهم نمایند. تاسیس این مناطق در کشورهایی با بیشترین موفقیت همراه بوده که حرکت پیوسته و باثباتی را دنبال کرده و ورود به عرصه تولید و تجارت در جهان را در دستور کار خود قرار داده اند. در کشورهای موفق، ایجاد این مناطق به منزله ابزاری برای توسعه صنعتی و تقویت تولید در دستور کار قرار گرفته اند (رهنورد، ۱۳۸۹).

آنچه مسلم است آن است که صرف ایجاد مناطق آزاد و ویژه جهت افزایش صادرات، ایجاد اشتغال و جذب فناوری های نوین، کافی نیست. شرط لازم تحقق این اهداف، داشتن رویکرد تولیدمحور و توجه ویژه به تقویت تولید در این مناطق است. به علاوه ایجاد زیرساخت ها به صورت اصولی و علمی (تحلیل های هزینه و فایده) و مشخص کردن جایگاه درست مناطق مذکور در اهداف بلندمدت توسعه اقتصادی کشور، بسیار حائز اهمیت است. متأسفانه در کشور این مسائل در ایجاد مناطق آزاد و ویژه، مورد غفلت قرار گرفته است و نتیجه این غفلت ها نه تنها سبب گردید در اداره و استفاده از مناطق فوق چالش هایی به وجود آید، بلکه منجر به دور شدن از اهداف اصلی (توسعه صادرات کالاهایی با ارزش افزوده بالا، افزایش اشتغال، جذب سرمایه گذاری خارجی و انتقال تکنولوژی های نوین و دانش بنیان) شد.

نظر به آنکه دولت محترم لایحه پیشنهادی خود، مبنی بر ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی جدید در کشور را تقدیم مجلس شورای اسلامی نموده است و با توجه به تمام آنچه در زمینه تجربه ایران در خصوص این مناطق مطرح گشت، توصیه می گردد بسترهای نهادی به ویژه تغییر نگرش سیاستگذاران و مدیران ارشد به سمت بالا بردن کیفیت مناطق مذکور و نه صرفاً افزایش کمیت آنها تغییر کند، زیرا ایجاد مناطق جدید با روش متداول فعلی نه تنها با عدم تحقق اهداف تعیین شده روبرو می شود، بلکه هزینه های هنگفتی بر اقتصاد ملی تحمیل می گردد. بنابراین توسعه کمی مناطق آزاد و ویژه بدون رفع چالش های پیش روی آنها بی فایده خواهد بود و هزینه های هنگفتی را بر دوش اقتصاد کشور خواهد گذاشت. در این خصوص پیشنهاد می شود، هرگونه توسعه کمی مناطق صرفاً پس از ارائه راهکار برای برون رفت از مشکلات یادشده در قالب پیشنهاد های قانونی صورت گیرد.

در این زمینه موارد ذیل توصیه می گردد:

- تعیین نقشه راه تولید و استراتژی توسعه صنعتی به دور از فضای اقتصاد سیاسی در راستای هدفمند ساختن برنامه تولیدی این مناطق،
- گسترش و تقویت زیرساخت های اقتصادی مناسب برای تولید و صادرات با پشتیبانی و تسهیلات دولت قبل از شروع فعالیت،
- ایجاد تنوع در درآمدهای این مناطق و رفع وابستگی آنها به درآمدهای ناشی از واردات خودروهای لوکس، عوارض وارداتی کالاهای مصرفی و فروش اراضی،
- خارج کردن نقاط جمعیتی (شهری و روستایی) از محدوده این مناطق به منظور پرهیز از پرداختن به امور شهری و روستایی به جای انجام فعالیت های تخصصی تولیدی (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۵)،
- نظارت دیوان محاسبات و سایر سازمان های متولی بر عملکرد بودجه ای و مالی این مناطق (همان)،
- اصلاح و به روزرسانی قوانین و مقررات جذب سرمایه گذاری خارجی و داخلی و نحوه واگذاری زمین (همان)
- اصلاح و به روزرسانی قوانین و مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی (همان)،
- اصلاح و به روزرسانی قوانین و مقررات بانک، بیمه و بازارهای مالی (همان)،
- رفع ابهامات موجود در معافیت های مالیاتی مربوط به فعالان اقتصادی و مرتبط نبودن معافیت های اعطایی به تولید و صادرات (همان)،
- ضرورت وحدت مدیریت و یکپارچگی نظارت بر عملکرد صادرات و واردات در کشور با هماهنگی میان سازمان مناطق با گمرک ایران (همان)،
- تقویت نظارت بر عملکرد مناطق و ارائه مستمر آمار عملکرد توسط نهاد بالادستی و سازمان های متولی مدیریت و برنامه ریزی در سطح کلان (همان)،
- استقرار نظام اداری - اجرایی مبتنی بر سهولت، ثبات و بدون فساد (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۵)،

منابع فارسی

۱. آشنایی با مناطق آزاد چین، ماهنامه مناطق آزاد، مهر ۱۳۸۰، ص ۱۹.
۲. التجائی، ابراهیم، ۱۳۸۸، "مناطق آزاد تجاری و صنعتی: ابزار راهبرد توسعه صادرات در مقایسه با سه کشور دیگر آسیایی"، پژوهشنامه اقتصادی، - شماره ۳۳.
۳. ایروانی، محمدجواد؛ ۱۳۸۲، "نهادها و تغییرات نهادی در چین"، انتشارات دُر
۴. خوش چهره، محمد، ۱۳۷۷، "مناطق آزاد بدون تدوین راهبرد توسعه نمی توانند موفق عمل کنند"، مجله بررسی های بازرگانی، شماره ۱۳۳، تهران.
۵. چانگ، هاجون، ۱۳۹۲، نیکوکاران نابکار (افسانه تجارت خارجی آزاد و تاریخچه پنهان سرمایه داری)، مترجمان: میرمحمود نبوی و مهرداد شهابی، انتشارات کتاب آمه، چاپ اول.
۶. چانگ، هاجون، ۱۳۹۲، اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی، مترجم: اصلا ن قودجانی، انتشارات نوین طراحان آزاد، چاپ اول.
۷. سازمان منطقه آزاد قشم، درباره اقتصاد آینده ایران و جایگاه منطقه آزاد قشم، معاونت طرح و برنامه، ۱۳۸۲.
۸. سازمان منطقه ی ویژه ی اقتصادی انرژی پارس، ۱۳۹۴، کتاب سرمایه گذاریدر منطقه ویژه اقتصادی انرژی پارس (ویژگی-ها). پتانسیل ها، <http://www.pseez.ir>.
۹. علمی، محمد: نگاهی به دستاوردهای مناطق آزاد در کشورهای درحال توسعه، مجله مناطق آزاد، شماره ۲۵، تهران، ۱۳۷۱.
۱۰. لطیفی، غلامرضا؛ امین آقایی، مهرناز، ۱۳۸۵، "جایگاه مناطق آزاد در برنامه ریزی منطقه ای ایران"، فصلنامه علوم اجتماعی شماره ۳۶
۱۱. لیست، فردریک؛ ۱۳۸۰، "خطوط کلی نظام آمریکایی اقتصاد سیاسی"، مترجم: ناصر معتمدی، انتشارات شرکت سهامی انتشار، چاپ اول.
۱۲. رهنورد، فرج الله، ۱۳۸۹، "عوامل موثر بر عملکرد مناطق آزاد تجاری-صنعتی، فرآیند مدیریت و توسعه"، شماره ۷۴، پاییز و زمستان
۱۳. محقق، مهدی، ۱۳۸۶، "تحلیلی بر وضعیت مناطق آزاد و ویژه در ایران"، بررسی های بازرگانی، شماره ۲۳.
۱۴. مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۰، "بررسی چالش های مناطق آزاد ایران"، دفتر مطالعات اقتصادی
۱۵. مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۷، اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه ایجاد یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی و پانزده منطقه ویژه اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی.
۱۶. مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۵، "اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی"، دفتر مطالعات اقتصادی.
۱۷. مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۵، مروری بر تجربه مناطق آزاد تجاری - صنعتی در چین، دفتر مطالعات اقتصادی.
۱۸. معصومی فر، احمد؛ الگوی توسعه اقتصادی چین، انتشارات سروش، ۱۳۸۴.
۱۹. کامران، حسن، ۱۳۸۱، "علل توسعه نیافتگی مناطق آزاد ایران"، مجله تحقیقات جغرافیایی، دانشگاه تهران، شماره ۶۵ و ۶۶.



۲۰. گروه مدیریت و اقتصاد مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۸۸، "دولت توسعه‌گرا"، مترجمان: آرشد اسلامی و میثم قاسم‌نژاد، انتشارات: جواد ناصربخت، چاپ اول.
۲۱. نیازمند، فرزانه، "راهنمای صادرات به چین"، انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۹، ص ۷۱.
۲۲. دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی: دفتر برنامه‌ریزی، بودجه و سرمایه‌گذاری

منابع انگلیسی

23. Baissac, C. 2011. Brief history of SEZs and overview of policy debates. In Farole, T. Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience. Washington, DC: World Bank.
24. Dobronogov, A. and Farole, T. 2012. An Economic Integration Zone for the East African Community: Exploiting regional potential and addressing commitment challenges. World Bank Policy Research Working Paper 5967. Washington, DC: World Bank.
25. Foreign Investment Advisory Service (FIAS). 2008. Special Economic Zones: Performance, Lessons learned, and implications for zone development. Washington, DC: World Bank.
26. <https://www.britannica.com/topic/free-trade-zone>
27. Sargent, John; Matthews, Linda. "China vs. Mexico in the Global EPZ Industry: Maquiladoras, FDI Quality and Plant Mortality" (PDF). University of Texas Pan America. Retrieved 2009-11-11.
28. Sullivan, A.; Sheffrin, Steven M. (2003). Economics: Principles in action. Upper Saddle River, New Jersey 07458: Pearson Prentice Hall. p. 454. ISBN 0-13-063085-3.
29. Unido. 2009. Industrial Development Report 2009: Breaking in and moving up – new industrial challenges for the bottom billion and the middle income countries. Vienna: United Nations Industrial Development Organisation.
30. Zhuri Free Trade Zone (2004) From, www.zhfreetradezone.org
31. Xiongnu Free Trade Zone (2004) From www.chinavista.com