

# مناطق آزاد تجاری و صنعتی: ابزار راهبرد توسعه صادرات در مقایسه با سه کشور دیگر آسیایی



ابراهیم التجایی\*

مناطق آزاد یا مناطق پردازش صادرات به عنوان راهکاری برای تغییر جهت کلی اقتصاد از درونگرایی به برونگرایی و تجارت آزاد، مورد استفاده اغلب کشورهای رو به رشد قرار گرفته است. این مقاله با دقت نظر روی این موضوع که منطقه آزاد یا پردازش صادرات در واقع یکی از ابزارهای راهبرد توسعه صادرات است، درصدد است تا با مطالعه تجربه ایجاد مناطق پردازش صادرات در سه کشور آسیایی کره جنوبی، چین و هند و همچنین تجربه در ایران، مقایسه‌ای اجمالی میان اهداف، بستر شکل‌گیری، محتوای سیاستهای انگیزشی و کمک این مناطق به توسعه صادرات در سه کشور

\* دکتر ابراهیم التجایی؛ عضو پژوهشکده اقتصاد پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.

E.mail: e.eltejaei@ihcs.ac.ir

یادشده و ایران انجام دهد. نتایج بررسی نشان می‌دهد کشورهای کره جنوبی و چین راهکار مناطق آزاد را در چارچوب راهبردهای کلی توسعه اقتصادی خود بکار گرفته‌اند و همین رمز موفقیت آنها بوده است. در حالیکه ایران هنگام تأسیس این مناطق از راهبرد توسعه مشخصی؛ بویژه توسعه صادرات، پیروی نمی‌کرد و به رغم در نظر گرفتن سیاستهای انگیزشی مشابه کشورهای دیگر و حتی در مواردی بهتر از آنها، تاکنون نتوانسته از مناطق آزاد به عنوان ابزارهای کارآمد توسعه صنعتی، افزایش صادرات و گسترش تجارت آزاد استفاده کند.

طبقه بندی JEL: F1، O2

#### کلید واژه‌ها:

مناطق آزاد تجاری- صنعتی، مناطق پردازش صادرات، رشد اقتصادی، آسیا، هند، چین، ایران، کره جنوبی، توسعه

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## مقدمه

از دهه ۱۹۶۰ بسیاری از کشورهای رو به توسعه - که برخی از آنان هم‌اکنون در گروه کشورهای تازه صنعتی شده قرار گرفته‌اند- راهبردهای صادرات گرا را به عنوان راهبرد توسعه خود انتخاب کرده‌اند. این گونه راهبردها توسط نهادهای اقتصادی بین‌المللی از جمله بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به عنوان بهترین راه برای ارتقای توسعه در کشورهای در حال توسعه مورد حمایت قرار گرفته است.

در مجموعه اقدامات و سیاستهای مرتبط با راهبردهای صادرات گرا، تأسیس مناطق آزاد تجاری و صنعتی، یا به عبارت بهتر، مناطق پردازش صادرات به عنوان راهکاری برای تغییر جهت کلی اقتصاد از درونگرایی به برونگرایی و تجارت آزاد مورد استفاده اغلب کشورهای یادشده قرار گرفته است. البته در میان کشورهای دارای مناطق آزاد، نمونه‌هایی هست که در آنها تأسیس این گونه مناطق مبتنی بر راهبرد توسعه‌ای مشخصی نبوده است. به هر حال تأسیس این مناطق آنچنان مورد توجه و استفاده کشورهای مختلف قرار گرفته است که تا سال ۲۰۰۶ حدود ۳۵۰۰ منطقه پردازش صادرات، پارک یا بندر آزاد در ۱۳۰ کشور جهان به ثبت رسیده و در این میان کشورهای آسیایی و آمریکای لاتین در استفاده از این مناطق پیشرو بوده‌اند.<sup>۱</sup>

در ادبیات، دامنه گسترده‌ای از اصطلاحات درباره این مناطق آمده است. از جمله، مناطق آزاد اقتصادی<sup>۲</sup>، منطقه آزاد صادرات<sup>۳</sup>، منطقه آزاد تجاری<sup>۴</sup>، منطقه آزاد صنعتی<sup>۵</sup>، منطقه صنعتی<sup>۶</sup>، پارک صنعتی<sup>۷</sup>، پارک صادرات<sup>۸</sup> و مناطق ویژه اقتصادی<sup>۹</sup> (در چین). با این حال، اصطلاح مناطق پردازش صادرات<sup>۱۰</sup> در سطح بسیار گسترده‌تری مورد استفاده قرار گرفته

<sup>۱</sup>. International Labour Organization (ILO), (2007).

<sup>۲</sup>. Economic Free Zone (EFZ)

<sup>۳</sup>. Free Export Zone (FEZ)

<sup>۴</sup>. Free Trade Zone (FTZ)

<sup>۵</sup>. Industrial Free Zone (IFZ)

<sup>۶</sup>. Industrial Zone (IZ)

<sup>۷</sup>. Industrial Park (IP)

<sup>۸</sup>. Export Park (EP)

<sup>۹</sup>. Special Economic Zones (SEZ)

<sup>۱۰</sup>. Export Processing Zones (EPZ)

است. در اغلب تعاریف مصطلح برای مناطق مذکور این عبارت وجود دارد: «یک محدوده جغرافیایی که در آن کالاها بدون حقوق گمرکی آزادانه وارد می‌شوند تا پردازش و صادر گردند و سرمایه‌گذاران از مشوقه‌هایی مانند معافیت‌های مالیاتی و آزادی عمل بیشتر در استخدام نیروی کار و رفتار با محیط زیست برخوردارند». بنابراین می‌توان همین عبارت مشترک را تعریفی عمومی برای مناطق آزاد قلمداد نمود.

کشور ایران در مدتی طولانی، بیش از چهار دهه، سیاست‌های جایگزینی واردات را به عنوان راهبرد بازرگانی خارجی خود مورد استفاده قرار داده است. این راهبرد اگرچه در آغاز، سطوحی از صنعتی شدن را در کشور پدید آورد؛ ولی به دلیل طولانی شدن اجرای آن و به اجرا در نیامدن مراحل تکمیلی و تغییر جهت نیافتن به سمت سیاست‌های برونگرایی، نتوانسته توسعه صنعتی قابل قبولی در کشور ایجاد نماید<sup>۱</sup>. ایجاد مناطق آزاد تجاری-صنعتی در ایران در کنار سیاست‌های جایگزینی واردات، از اواخر دهه ۱۳۶۰ مورد توجه سیاستگذاران قرار گرفت. ولی پس از گذشت نزدیک به دو دهه از آغاز فعالیت مناطق آزاد در ایران، این مناطق در دستیابی به هدف اساسی، که در قوانین تأسیس برای آنها در نظر گرفته شده؛ یعنی توسعه صادرات، چندان موفق نبوده‌اند.

این مقاله با دقت نظر روی این موضوع که منطقه آزاد یا پردازش صادرات در واقع یکی از ابزارهای راهبرد توسعه صادرات است، درصدد است تا با مطالعه تجربه ایجاد مناطق پردازش صادرات در سه کشور آسیایی کره جنوبی، چین و هند<sup>۲</sup> و همین تجربه در ایران، مقایسه‌ای اجمالی میان اهداف، بستر شکل‌گیری، محتوای سیاست‌های انگیزشی و کمک این مناطق به توسعه صادرات در سه کشور یادشده و ایران انجام دهد. متأسفانه یکی از مشکلات بسیار اساسی در این تحقیق دسترسی به آمار دقیق و قابل مقایسه در مناطق پردازش صادرات بود. به همین دلیل استفاده از روشهای پژوهشی که نیازمند آمار دقیق است

<sup>۱</sup> ابراهیم التجایی، «بررسی یک الگوی تجارت خارجی مطلوب برای ایران»، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، (۱۳۷۸).

<sup>۲</sup> در گزارش اصلی این مقاله مناطق پردازش صادرات دیگری در آسیا و آفریقا نیز مورد بررسی قرار گرفته است، ولی برای پرهیز از طولانی شدن مقاله و به دلیل جامعیت کافی مناطق مذکور در سه کشور یاد شده از نظر موفقیت و عدم آن، به سه کشور مذکور بسنده شده است.

امکانپذیر نبود. با این حال تلاش شد تا با بهره‌گیری از آمارهای پراکنده موجود و با روش تحلیلی و توصیفی این مشکل تا حدی برطرف شود.

این مقاله با نگاهی گذرا به جایگاه مناطق آزاد در راهبردهای توسعه اقتصادی و اثرات آن ادامه می‌یابد و سپس با اشاره‌ای به مناطق آزاد در آسیا، ویژگیهای مناطق آزاد در ایران و سه کشور آسیایی دیگر را مورد بررسی و مقایسه قرار خواهد داد. در پایان با جمع بندی و نتیجه‌گیری، توصیه‌های سیاستی برای قرار گرفتن مناطق آزاد ایران در مسیر ارتقای صادرات و توسعه اقتصادی کشور ارائه خواهد شد.

### جایگاه مناطق آزاد در راهبردهای توسعه اقتصادی و اثرات آن

جوهره راهبرد توسعه صادرات، توسعه منظم صادرات و گذار از رژیم تجارت محدود و درونگرا به تجارت برونگرا و آزاد است. بسیاری از کشورهای در حال چرخش به توسعه صادرات، آزادسازی تجارت را ابتدا به شکل موضعی تجربه کرده و پس از درس‌گیریهای لازم آن را به کل اقتصاد سرایت داده‌اند.

اغلب چهار دیدگاه در مورد نقش مناطق پردازش صادرات در اقتصاد وجود دارد. یک نظریه این مناطق را به عنوان بخش یکپارچه‌کننده اصلاحات وسیع اقتصادی بعدی در نظر می‌گیرد. از این دیدگاه مناطق پردازش صادرات دوره حیات خاصی دارند و با اصلاحات منظم تجاری، کلان اقتصادی و ارزی در کشور اهمیت خود را از دست می‌دهند. دیدگاه دوم مناطق پردازش صادرات را برحسب ارزش صادرات آنها در نظر می‌گیرد. در کشوری که سایر بخشهای اقتصادی آن آزادسازی نشده است، مناطق پردازش صادرات می‌تواند به عنوان مناطق تولیدی با مشارکت محدود در اقتصاد باقی بماند.

دیدگاه سوم، بکارگیری مناطق پردازش صادرات به عنوان آزمایشگاهی برای آزمون اقتصاد بازار و سیاستهایی با گرایش بازار آزاد است. نخستین مناطق ویژه اقتصادی چین به همین منظور ایجاد شد. در این کشور، تولیدات جدید، پویایی و روابط نیروی کار و مسائل مالی، قبل از آنکه در کل اقتصاد به اجرا درآید، معرفی و ارزیابی شد. دیدگاه چهارم در مورد نقش مناطق پردازش صادرات که تأخر بیشتری دارد، از برخی کشورهای در حال توسعه

اقتباس شده که در این کشورها میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ناامید کننده بوده و در نتیجه منجر به اصلاحات تجاری و سیاست کلان اقتصادی شده است. برخی از این کشورها مناطق پردازش صادرات را ایجاد کرده اند تا انگیزه‌های جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را افزایش دهند و در این گونه سرمایه‌گذاریها بر کشورهای همسایه (و رقبای بالقوه) برتری جویند.

این چهار دیدگاه به مناطق پردازش صادرات به عنوان منابع انتقال تکنولوژی و توسعه سرمایه انسانی می‌نگرند. این مناطق بی شک اثرات پیشین و پسین بر صنایع خصوصی داخلی دارند و می‌توانند ساختار صنعتی کارایی را برای کشور میزبان فراهم نمایند. در این راستا نیروی کار نیز از مزایای آموزش فنی و نیز آموزش ضمن خدمت در مناطق بهره‌مند می‌شود. ایجاد مناطق پردازش صادرات در اغلب کشورها در مراحل اولیه توسعه صنعتی صورت پذیرفته و در واقع از آنها به عنوان «موتور رشد» برای حرکت اقتصاد کشور به سمت صنعتی شدن استفاده شده است. با این حال می‌توان گفت با دستیابی کشورها به اهداف در نظر گرفته شده در تأسیس مناطق آزاد؛ مانند کمک مناطق به آزادسازی تجاری و آثار مثبت آن بر توسعه اقتصادی کل کشور، اهمیت این مناطق در اقتصاد کاهش نیافته است؛ زیرا به هر حال در این مناطق توسعه منطقه‌ای صورت پذیرفته، انباشت سرمایه ایجاد شده و افراد بسیاری به فعالیت اشتغال دارند.

## مناطق آزاد در آسیا

کشورهای آسیایی که به ایجاد مناطق آزاد تجاری اقدام نموده‌اند را می‌توان در دو گروه مورد مطالعه قرار داد. نخستین گروه کشورهای تازه صنعتی شده دارای اقتصاد آزاد هستند. این کشورها مناطق آزاد خود را هنگامی ایجاد نمودند که جهان از نظر رشد اقتصادی در وضعیت مطلوبی به سر می‌برد. دولت‌های این کشورها نسبت به اصول اقتصاد آزاد تمایل شدید نشان دادند و بازار را به عنوان حاکم اصلی تخصیص منابع معتبر شناختند. این کشورها در اواخر دهه ۱۹۵۰ راهبرد صنعتی شدن خود را از جایگزینی واردات به توسعه صادرات تغییر دادند و در دهه ۱۹۶۰ بشدت سیاست‌های مبتنی بر برون‌گرایی را مورد توجه قرار دادند.

نتیجه این اقدامات سرازیر شدن مداوم سرمایه‌های خارجی به این کشورها در همه صنایع بود و بنابراین به وسیله مناطق آزاد، استراتژی توسعه صنعتی از طریق گسترش صادرات به ثمر رسید. نمونه این گروه از کشورها؛ کره جنوبی، تایوان و تا اندازه‌ای مالزی است که عملکرد نسبتاً رضایت بخشی در مقایسه با کشورهای دیگر آسیایی داشته‌اند. دستاوردهای مهم مناطق پردازش صادرات در این کشورها بیشتر در زمینه اشتغال و دریافتیهای ارزی در نتیجه صادرات بوده است. مناطق کره جنوبی و تایوان در مدت کوتاهی پس از پایه‌گذاری به ظرفیت برنامه‌ریزی شده دست یافتند. سهم سرمایه‌گذاری خارجی در سطح بالایی بود و بیشتر تولیدات صادر می‌شد. پیوندهایی با اقتصاد داخلی ایجاد شد و ارزش افزوده داخلی در صادرات طی سالهای مختلف رو به افزایش نهاد<sup>۱</sup>.

به اعتقاد امیراحمدی و ویپینگ وو (۱۹۹۵)، سه عامل در موفقیت نسبی و عملکرد رضایت بخش این مناطق در برخی کشورهای آسیایی دخالت داشته است. نخست، استراتژی صنعتی شدن در سطح ملی در کشور میزبان بود. برای نمونه، مناطق پردازش صادرات کره جنوبی در زمانی پایه‌گذاری شدند که کشور، راهبرد صنعتی شدن ملی خود را پایه‌ریزی کرده بود و اقدامات قابل توجهی در سیاست صادرات‌گرای خود، با نرخ ارز واقعی شده، رژیم تجاری تا حدودی آزاد شده و یک نرخ تورم پایین، انجام داده بود. عامل دوم ماهیت دولتها در کره جنوبی و تایوان بود که بطور موفقیت‌آمیزی نقش حاکمان توسعه‌گرا از طریق دخالت‌های قوی در اقتصاد را بازی کردند. آنان توانستند با تعریف معیارهای عملکرد، اعطای یارانه‌ها و جلوگیری از ایجاد فعالیتهای انحصاری تجاری؛ بویژه در مراحل پایانی توسعه، بخش خصوصی را نظم ببخشند و آن را تقویت کنند. عامل سوم، محیط اقتصادی بین‌المللی بود. تایوان و کره جنوبی از نخستین کشورهایی بودند که مناطق پردازش صادرات را برای انتقال و مکان‌یابی دوباره بنگاهها از کشورهای توسعه یافته در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ ایجاد نمودند. در آن زمان تجارت جهانی به سرعت در حال رشد بود و درب بازارهای کشورهای صنعتی به تازگی بر روی کالاهای تولیدی جهان رو به توسعه باز شده بود.

<sup>۱</sup>. Amirahmadi, Hooshang and Weiping Wu, Export Processing Zones In Asia, in the Asian Survey, Vol.35, No.9, (1995), pp.828-849.

گروه دوم کشورهای آسیایی آنهایی هستند که در دهه های ۶۰ و ۷۰ میلادی اغلب از اقتصاد و تجارت آزاد رویگردان بودند. نمونه‌های رویگردانی از نظام اقتصاد آزاد را در کشورهایی مانند هند و چین و درونگرایی شدید را در کشورهایی مانند فیلیپین و سریلانکا می‌توان برشمرد. برخی از این کشورها، مانند هند، همزمان با راهبرد درونگرایی شدید و جلوگیری از واردات، اقدام به تأسیس مناطق آزاد نمودند تا از آن به عنوان ابزاری برای حفظ اقتصاد دوگانه استفاده کنند. این موضوع از دیدگاه سرمایه‌گذاران خارجی نشانه‌ای از عدم تعهد کامل دولتهای مزبور نسبت به سیستم اقتصاد آزاد است و موجب می‌شود تا آینده سرمایه‌گذاریهای خارجی بلند مدت مبهم باشد. البته در نهایت بسیاری از این کشورها پس از پایان دهه ۱۹۷۰، راهبرد تجاری خود را به سوی برونگرایی و توسعه اقتصادی مبتنی بر صادرات تغییر دادند. از آن زمان بود که مناطق آزاد در این کشورها توانست نقش خود در باز شدن مرحله‌ای دروازه‌های اقتصاد به جهان خارج ایفا نماید.

در بخش بعد وضعیت مناطق پردازش صادرات بطور خاص در سه کشور کره جنوبی، چین و هند بررسی می‌شود. کره جنوبی از این ابزار در راهبرد توسعه صنعتی خود استفاده موفقی داشته است. موفقیت در ایفای نقش مرکز رشد و توسعه صنعتی، افزایش صادرات کشور و نیز درصد بالای صادرات خالص این مناطق، ایجاد ارتباطات پیشین و پسین مناسب با اقتصاد داخلی و برآورده ساختن هدف توسعه منطقه‌ای از ویژگیهای مناطق پردازش صادرات در کره جنوبی است. چین نیز در استفاده از مناطق ویژه و پردازش صادرات در جهت اصلاحات اساسی در اقتصاد و تجارت و باز شدن درهای اقتصاد کشور و تعامل هرچه بیشتر با اقتصاد جهانی موفقیت شایان توجهی کسب کرده است. سهم بسزای مناطق ویژه در ایجاد اشتغال، افزایش پیوسته سهم مناطق از کل صادرات کشور، و برآورده ساختن هدف توسعه منطقه‌ای نیز از دیگر ویژگیهای این مناطق در چین است. در نهایت، هند از این رو انتخاب شده که در آسیا به عنوان یک کشور بطور نسبی ناموفق در استفاده از مناطق آزاد مطرح است. این کشور با وجودی که نخستین منطقه پردازش صادرات در آسیا را در سال ۱۹۶۵ تأسیس نمود؛ ولی تا پایان سده بیستم میلادی نتوانست بهره مناسی از مناطق آزاد خود ببرد. کشور هند در تأسیس نخستین مناطق پردازش صادرات خود اهداف دقیقاً روشنی



نداشت و تأسیس این مناطق تا پیش از آغاز سده جدید میلادی با راهبرد کلی تجاری کشور هماهنگ نبود.

### مناطق ویژه اقتصادی چین

در پایان سال ۱۹۷۸ پس از نشست اعضای حزب کمونیست، اصلاح سیستم اقتصادی و سیاسی داخلی و پایه‌گذاری ارتباطات جدید با اقتصاد جهانی به عنوان دو هدف اصلی در توسعه اقتصادی و سیاسی چین مطرح شد. این راهبرد در نتیجه تجارب چین در زمینه دوری از همکاری‌های بین‌المللی و نیز جنبشهای سیاسی ده سال قبل از آن اتخاذ شد. در مجموعه اقدامات این تغییر جهت اقتصادی، تأسیس مناطق آزاد و ویژه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بود. اهداف تأسیس اولین مناطق ویژه اقتصادی در چین، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، کسب درآمدهای ارزی با صادرات، ورود فناوری خارجی و ارتقای مهارت و کارایی در تولید اعلام شد. تا سال ۲۰۰۶ مجموعاً ۱۶۴ منطقه پردازش صادرات و گونه‌های دیگر مناطق ویژه در چین ایجاد شده‌اند، چهل میلیون نفر در این مناطق اشتغال یافته‌اند؛ حدود ۴۴ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری شده است؛ شمار ۴۵۶۸۹۲ بنگاه در این مناطق مستقر شده‌اند و پیرامون ۸۸ درصد کل صادرات کالایی چین در سال ۲۰۰۲ از این مناطق انجام شده است.<sup>۱</sup> در سالهای ۱۹۹۷ تا ۱۹۹۹ به ترتیب ۵۳، ۵۵ و ۵۴ درصد از کل صادرات چین از این مناطق انجام شده است. «آرماس و سادنی جالب»<sup>۲</sup> (۲۰۰۲) نیز با مقایسه شش کشور جمهوری دومینیکن، چین، موریس، مکزیک، ماکائو و تونس در مورد سهم صادرات مناطق پردازش صادرات این کشورها نشان داده‌اند که این سهم در کشور چین از کمتر از ۲۰ درصد در سال ۱۹۹۰ به حدود ۵۷ درصد در سال ۱۹۹۹ رسیده است.

<sup>۱</sup>. ILO, (2003, 2007).

<sup>۲</sup>. Armas Blanco, and Mustapha Sadni-jallab, A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones in World Trade: The Case of Mexico, Documents de Travail Working Papers, W.P. 02-07, (2002).

مناطق ویژه اقتصادی چین در چهار گروه مناطق توسعه اقتصادی و فناوری<sup>۱</sup>، مناطق پردازش صادرات<sup>۲</sup>، مناطق محصور<sup>۳</sup> و مناطق توسعه صنایع دارای فناوری بالا<sup>۴</sup> تقسیم‌بندی می‌شوند که ما در این قسمت خلاصه‌ای از سیاستهای ترجیحی در این چهار منطقه را مورد بررسی قرار می‌دهیم. تأسیس مناطق توسعه اقتصادی و فناوری چین به سال ۱۹۸۴ باز می‌گردد. مناطق محصور و مناطق توسعه صنایع دارای فناوری بالا از اقدامات دهه ۱۹۹۰ است و سرانجام، مناطق پردازش صادرات از آغاز هزاره سوم میلادی پا به عرصه گذاشته است. ویژگیهای مهم مناطق ویژه اقتصادی چین بطور خلاصه به قرار زیر است:

۱. مناطق ویژه اقتصادی چین مهمترین ابزار سیاستی در جهت اصلاحات اساسی در اقتصاد و تجارت و باز شدن درهای اقتصاد کشور و تعامل هرچه بیشتر با اقتصاد جهانی بوده‌اند.
  ۲. یکی از اهداف دولت چین در برنامه مناطق ویژه، توسعه منطقه‌ای بود که به خوبی برآورده شد.
  ۳. مناطق ویژه، سهم بسزایی در ایجاد اشتغال و افزایش صادرات داشته‌اند.
  ۴. اهداف دیگر مناطق ویژه چین جذب سرمایه‌گذاری خارجی، ورود فناوری و ارتقای مهارت و کارایی در تولید بود.
- سیاستهای انگیزشی در نظر گرفته شده در مناطق چهارگانه ویژه اقتصادی چین بطور خلاصه به قرار زیر است<sup>۵</sup>:
۱. در هر چهار نوع منطقه ویژه چین معافیت مالیاتی دو ساله، و تخفیف ۵۰ درصدی سه ساله برقرار است. برای بنگاههای بکار برنده 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).

<sup>۱</sup> Economic and Technical Development Zone (ETDZ)

<sup>۲</sup> Export Processing Zone (EPZ)

<sup>۳</sup> Bonded Zone (BZ)

<sup>۴</sup> High Technology Industrial Development Zone (HTIDZ)

<sup>۵</sup> Wenger Vieli Belser, (2006), p.7.

۲. 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 صادرات گرا است.
۳. 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.
۴. 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 امکان پذیر است.
۵. 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 امکان پذیر است.
۶. ضمانتنامه بانکی در مناطق محصور و پردازش صادرات لازم نیست؛ اما در دو منطقه دیگر لازم است.
۷. بازگشت مالیاتی برای سرمایه‌گذاری مجدد در مناطق توسعه اقتصادی و فناوری و مناطق توسعه صنایع دارای فناوری سطح بالا ۴۰ درصد و برای بنگاههای صادرات گرا و کاربران فناوری سطح بالا بطور کامل است.

### مناطق پردازش صادرات در کره جنوبی

پس از جنگ کره، سیاستهای اقتصادی کشور کره جنوبی بیشتر برای برآورده ساختن اهداف سیاسی مانند بازسازی ملی، امنیت و ثبات مورد استفاده قرار گرفت. در دهه ۱۹۵۰ سیاست صنعتی درونگرا با تأکید بر بازسازی و تثبیت قیمتها بود. پول ملی در این دهه بیش از حد ارزشگذاری شده بود. بعلاوه، دولت، تعرفه‌های بالا و محدودیتهای غیرتعرفه‌ای متنوعی برای واردات وضع کرده بود تا از صنعت داخلی حمایت نماید. این سیاستها، جایگزینی واردات در صنایع تولید کالاهای مصرفی را تشویق نموده بود. در ۱۹۶۰ بازسازی پس از جنگ و

مرحله نخست جایگزینی واردات کامل گشت و بنابراین واردات کالاهای مصرفی بی‌دوام و کم‌دوام و کالاهای واسطه‌ای مورد استفاده در تولید امکان‌پذیر شد. در این سال مشکلاتی مانند بیکاری و تورم بروز یافت و در ضمن، هشدار پایان کمکهای اقتصادی آمریکا نیز به دولت کره داده شد. در جهت حل این مسائل؛ بویژه ایجاد اشتغال، توسعه صادرات، بهترین سیاست قلمداد شد. سیاست اقتصادی دولت به روشنی از بازسازی و تشبیت به یک برنامه صنعتی شدن سریع متکی بر توسعه صادرات تغییر یافت. این سیاست در نخستین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی کره (۱۹۶۶-۱۹۶۲) پیش بینی و اصلاحات اقتصادی در زمینه برداشتن کنترل‌های ارزی، بودجه و مالیات به اجرا گذاشته شد. در سال ۱۹۶۵ واردات مواد خام و کالاهای واسطه‌ای برای تولید کالاهای صادراتی از حقوق گمرکی معاف شد، مالیات مستقیم روی درآمدهای ناشی از صادرات و دیگر فعالیت‌هایی که درآمد ارزی کسب می‌کرد کاهش یافت، اعتبارات صادراتی افزایش یافت، مالیات و تعرفه عرضه‌کنندگان داخلی کالاهای واسطه‌ای مورد استفاده در تولید صادراتی کاهش یافت و سیستمی برای برقراری ارتباط میان واردات و صادرات ایجاد شد. راهبرد اساسی صنعتی شدن از طریق توسعه صادرات طی برنامه‌های دوم، سوم و چهارم توسعه اقتصادی، یعنی تا سال ۱۹۸۱ نیز ادامه یافت. در مدتی که دولت راهبرد توسعه صادرات را پیگیری می‌کرد، جایگزینی واردات را بطور کلی کنار نگذاشت؛ بلکه آن را اصلاح نمود. در واقع رژیم تجاری کره نه تنها تشویق تولیدات صادراتی را هدف‌گیری کرده بود؛ بلکه حمایت هوشمندانه از برخی صنایع داخلی که هنوز به مرحله بلوغ نرسیده بودند را نیز مورد نظر داشت. به این ترتیب گفته می‌شود راهبرد تجاری کره در اصل، توسعه صادرات حمایت شده بود<sup>۱</sup>. دولت کره کنترل‌های خاصی روی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در جهت حمایت از سرمایه داخلی در مقابل رقابت خارجی وضع کرد. در واقع شرکتهای خارجی سرمایه‌گذار در کره می‌بایست صادرات‌گرا باشند تا با شرکتهای داخلی در بازار داخلی رقابت نکنند. در این راستا، مناطق پردازش صادرات یک ابزار مناسب برای این هدف دولت بود تا هم سرمایه‌گذاری خارجی جذب کند و هم صادرات را افزایش دهد. بنابراین دولت کره در سال ۱۹۶۵ در راستای این راهبرد، اقدام به ایجاد شمار محدودی

۱. ابراهیم التجایی، پیشین، ص ۱۲۰.

منطقه تجارت آزاد نمود. اهداف عمده ایجاد این مناطق، تسریع در رشد اقتصادی از طریق جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی، تشویق صادرات، ایجاد اشتغال و انتقال فناوری اعلام شد. با وجود کم شمار بودن مناطق آزاد در کره جنوبی، به زعم بسیاری از پژوهشگران این مناطق نقش بسزایی در افزایش صادرات کشور، ایجاد مرکز رشد برای اقتصاد ملی، ایجاد ارتباطات پیشین و پسین مناسب با اقتصاد داخلی، و توسعه منطقه‌ای ایفا نمودند. مهمترین ویژگی مناطق پردازش صادرات کره که با رهبری و کنترل وزارت صنعت و تجارت عمل می‌کنند این است که مناطق یاد شده در راستای راهبرد توسعه صادرات حمایت شده کشور تأسیس شدند.

در مناطق پردازش صادرات کره جنوبی سیاستهای انگیزشی و محدودیتهایی در نظر گرفته شده که می‌توان بطور خلاصه به صورت زیر برشمرد:

#### الف) سیاستهای انگیزشی:

۱. معافیت کامل از حقوق گمرکی و مالیات روی مواد خام، قطعات و اجزا، ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز برای فعالیتهای تولیدی در منطقه وجود دارد. همچنین تولیدات صادراتی هر شرکتی در این منطقه از حقوق گمرکی معاف است.

۲. انگیزشهای مالیاتی در منطقه ماسان شامل معافیت دائم از مالیات فعالیتهای کسب و کار و مالیات بر ارزش افزوده کالاهای سرمایه‌ای وارداتی است. برای پنج سال نخست شرکتها می‌توانند از معافیت کامل مالیات بر درآمد شرکت، مالیات بر دارایی و مالیات زمین برخوردار باشند. برای سه سال بعد شرکتها از ۵۰ درصد تخفیف برخوردار می‌شوند. در عمل تا سال ۱۹۸۴ شرکتهای مستقر در منطقه ماسان می‌توانستند از این مشوقها برای یک دوره طولانی‌تر بهره مند شوند. هر شرکت می‌توانست با تجدید قرارداد هر ده سال یک بار برخورداری از انگیزشهای مالیاتی را تداوم دهد. به این ترتیب که پس از ده سال فعالیت در منطقه، سرمایه‌گذار می‌توانست قرارداد جدیدی با منطقه ماسان برای توسعه سرمایه‌گذاری و تولید ببندد. آنگاه این شرکت به عنوان یک شرکت جدید شناخته می‌شد که می‌توانست دوره جدیدی از مشوقها را بدست بیاورد. در سال ۱۹۸۴ تخفیف ۵۰ درصدی سه ساله حذف شد. در سال ۱۹۹۱ معافیت پنج ساله مالیاتی نیز فقط به مناطق پردازش صادرات محدود شد

و مناطق صنعتی دیگر کره که سرمایه‌گذار خارجی در آن فعالیت می‌کرد از این قانون مستثنی شدند.

۳. مشوقهای دیگر در منطقه ماسان؛ شامل تضمین بازگشت سود توزیع شده شرکت توسط سرمایه‌گذاران خارجی از اولین سال عملیات می‌باشد. انتقال درآمد ناشی از فروش سهام توسط سرمایه‌گذاران خارجی تا حداکثر ۲۰ درصد سرمایه ثبت شده شرکت، هر سال پس از سال سوم فعالیت امکان پذیر است. بنگاههای مستقر در منطقه ماسان اگر ثبت کره باشند (شرکت داخلی باشند) می‌توانند همانند صادرکنندگان داخلی از یارانه‌های صادراتی استفاده و وامهایی با نرخهای بهره پایین دریافت کنند.

#### ب) محدودیتها:

در مناطق پردازش صادرات کره محدودیتهایی نیز وجود دارد که اغلب به دلیل اهداف توسعه‌ای این کشور بوجود آمده است. برخی از این محدودیتها در منطقه ماسان عبارتند از:

۱. ساختار مالکیت: تا قبل از ۱۹۸۰ مالکیت صد درصد شرکت تأسیس شده در منطقه برای سرمایه‌گذاران خارجی مجاز بود و سرمایه‌گذاران کره‌ای فقط می‌توانستند با سرمایه‌گذاران خارجی در منطقه مشارکت کنند و سهم کره‌ای‌ها نباید بیش از ۵۰ درصد می‌شد. در سال ۱۹۸۰ دولت به کره‌ای‌ها اجازه داد تا در منطقه پردازش صادرات بدون محدودیت، سرمایه‌گذاری کنند. هدف دولت در ابتدای تأسیس منطقه، جذب سرمایه‌گذاران خارجی بود. پس از ده سال وقتی اقتصاد ملی کره توسعه یافت و سرمایه‌داران کره‌ای توانایی کافی برای رقابت با تولیدکنندگان در بازارهای بین‌المللی را یافتند، دولت سرمایه‌گذاری داخلی در مناطق پردازش صادرات را سهولت بخشید.

۲. نسبت صادرات به فروش داخلی: در آغاز تأسیس، همه تولیدات ساخته شده در منطقه باید به بازارهای جهانی صادر می‌شد؛ ولی پس از ۱۹۸۰، این مقررات تغییر یافت و تمامی تولیدات بنگاههای مستقر در این مناطق (در مورد تولیدات الکتریکی و الکترونیکی، تا ۵ درصد این تولیدات) می‌توانست با پرداخت حقوق گمرکی در بازار داخلی هم فروخته شود.

۳. محدودیت زمانی برای شرکتها: در منطقه ماسان هر سرمایه‌گذار پیش از اجرای برنامه خود یک قرارداد ده ساله برای اجاره زمین یا کارخانه با مدیریت منطقه امضا می‌کند و

در صورت تمایل به ادامه فعالیت، باید یک درخواست قرارداد ده ساله دیگر قبل از اتمام دوره اول ارائه نماید. اتخاذ این سیاست چند دلیل دارد: نخست، اگر مدیریت منطقه دریابد که نوع فعالیت کسب و کار خاص، دیگر برای توسعه منطقه مناسب نیست می‌تواند از این فرصت برای پایان دادن به فعالیت مورد نظر استفاده کند؛ دوم، از آنجا که فضای کافی برای ورود شرکتهای جدید به منطقه وجود ندارد، در صورتی که مقام مدیریت منطقه بخواهد تعدیلی در ساختار تولید منطقه ایجاد کند این محدودیت، یک امکان برای سرمایه‌گذاری جدید با روش تولید پیشرفته‌تر از قبل ایجاد می‌کند؛ سوم، شرکت سرمایه‌گذار می‌تواند فرصت دیگری برای استفاده از مشوقهای مالیاتی بدست آورد.

### مناطق پردازش صادرات در هند

تلاش برای توسعه مناطق پردازش صادرات به عنوان مجرای برای افزایش صادرات بر مبنای مشوقها و سیاستهای انگیزشی از دهه ۱۹۶۰ به عنوان تفکر توسعه اقتصادی هند مطرح شد. هدف اصلی تأسیس این مناطق در هند، توسعه صادرات و افزایش درآمدهای ارزی بود. این معیار در واقع پیش شرطی برای انتخاب مکان و موقعیت مناطق پردازش صادرات هند قرار گرفت. البته علاوه بر کسب درآمدهای ارزی و توسعه صنایع صادرات گرا، هدف افزایش سرمایه‌گذاری و ایجاد فرصتهای شغلی در کنار ایجاد یک محیط رقابتی بین‌المللی برای تولید کالاهای صادراتی با هزینه‌های پایین نیز در این مناطق مد نظر گرفت. پیش‌نویس قانون مناطق ویژه اقتصادی در سال ۲۰۰۴ نیز تصریح نمود که ارتقای تجارت خارجی کالاها و خدمات مهمترین هدف این مناطق است.

فرایند ارتقا و گسترش سیاستهای مناطق پردازش صادرات هند را می‌توان به چهار دوره یا مرحله تقسیم نمود<sup>۱</sup>. در نخستین مرحله از ۱۹۶۴ تا ۱۹۸۵؛ اولین مناطق پردازش صادرات هند؛ یعنی کاندلا (۱۹۶۵) و سانتاکروز (۱۹۷۳) تأسیس شد. ویژگیهای مهم این مرحله، مشخص نبودن اهداف تأسیس این مناطق بطور دقیق، سیاست کلی درون‌گرایی با کنترل‌ها و نظارتهای بی‌اندازه بر مناطق، انعطاف‌ناپذیری سیاستها، غیر جذاب بودن انگیزشها و

<sup>۱</sup>. Aradhna Aggrawal, (2004).

امکانات، اختیارات محدود مقامات مسئول منطقه، تغییر روز به روز مقررات، فرآیندهای انعطاف‌ناپذیر گمرکی، ضمانت نامه‌های بانکی و جابجایی کالاها، محدود بودن سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و ضعف زیرساختها بود. در این مرحله مناطق مذکور عملکرد چندان رضایت بخشی نداشتند که در نهایت به تشکیل ستادهایی توسط دولت برای بررسی عملکرد مناطق منجر شد. گزارش این ستادها که شکل‌گیری مرحله دوم، به نام مرحله توسعه از ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۱ را در پی داشت تصریح می‌کرد که حمایت‌گرایی افراطی از صنایع داخلی، یک انحراف معنی‌دار در مقابل صادرات ایجاد کرده است و همزمان؛ هزینه بالای ساختار حمایتی - که در نتیجه حمایت‌های افراطی ایجاد شده - رقابت‌پذیری صادرات هند را کاهش داده است. بنابراین مناطق آزاد تجاری که بخش صادرات را از مقررات و کنترل‌های متنوع مستثنی می‌کند، می‌تواند ابزار مناسبی برای توسعه صادرات باشد که بطور مؤکد پیشنهاد تأسیس مناطق پردازش صادرات بیشتری ارائه شد و بدون ایجاد تغییرات معنی‌دار در قوانین و مقررات، مناطق پردازش صادرات جدیدی تأسیس شدند.

مرحله سوم از ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۰، مرحله تجدید نظر بود که پس از اقدامات عمده سال ۱۹۹۱ در جهت آزادسازی در اقتصاد هند آغاز شد. در این مرحله از اجرای سیاست‌های جدید، معیارهای جدیدی برای نونما کردن و بازسازی مناطق پردازش صادرات توسط دولت اتخاذ شد. بنابراین، این مرحله با عنوان پیشرفت آزادسازی و انعطاف‌پذیری در مقررات و ساده‌سازی فرایندها شناخته می‌شود. تمرکز سیاستها در این دوره، بر روی اعطای اختیارات بیشتر به مقامات مسئول مناطق پردازش صادرات، ارائه انگیزشها و مشوقهای مالی بیشتر، ساده سازی مقررات و ارائه امکانات بیشتر بود. برنامه کلی مناطق پردازش صادرات در سال ۱۹۹۲ با دادن مجوز به بخشهای مختلف کشاورزی برای فعالیت در این مناطق، گسترش یافت و در سال ۱۹۹۴ نیز فعالیتهای دیگری در زمینه تجارت و مهندسی اجازه استقرار در این مناطق یافتند. در نهایت پس از ارائه برنامه جدید برای تأسیس مناطق ویژه اقتصادی، از سال ۲۰۰۰ به بعد تغییرات اساسی در جهت‌گیری، سیاستها و روشها بوجود آمد. در این مرحله - که به مرحله رویش معروف است - برنامه جدیدی برای تأسیس مناطق ویژه اقتصادی ارائه و مجوز تأسیس این توسط بخشهای خصوصی یا دولتی یا به صورت مشترک داده شد. طبق این



برنامه، منطقه ویژه اقتصادی یک محوطه تقریباً محصور با زیربناهای مناسب برای فعالیتهای تجاری بود. واحدهای مستقر در این مناطق به عنوان خارج از قلمرو گمرکی کشور قلمداد می‌شدند و آزادی عمل کامل داشتند. در این برنامه معیارهای چندی برای افزایش کیفیت اداره این مناطق در نظر گرفته شد که عبارت بودند از:

- انعطاف‌پذیر و خودکار شدن شرایط پذیرش و تصویب طرحها؛
- ساده‌سازی فرایندهای گمرکی تا حدی بالا (هیچ بررسی گمرکی برای واردات و صادرات انجام نمی‌شد و همه واردات در واقع به صورت خود اظهاری بود و اسناد جداگانه‌ای برای آن لازم نبود)؛
- اجازه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بطور صد در صد از طریق روشهای خودکار (بجز برخی صنایع حساس مانند صنایع نظامی و تولید سیگار که در این موارد باید بطور انفرادی تقاضای سرمایه‌گذاری بررسی شود)، به ویژه ارائه‌کنندگان خدمات اینترنتی، تولیدکنندگان فیبر نوری و بخش مخابرات؛
- صادرات مجدد کالاهای وارداتی و کالاهای وارد شده با وام؛
- اجازه بازگشت کامل سود، بدون هیچگونه الزام در تقسیم یا عدم تقسیم آن؛
- آزادی کامل برای قرارداد پیمانکاری فرعی؛
- امکان انعقاد قرارداد پیمانکاری فرعی برای واحدهای جواهرسازی؛
- معافیت از حقوق گمرکی برای پنج سال؛
- ۱۰۰ درصد معافیت مالیات بر درآمد برای پنج سال و ۵۰ درصد تخفیف برای دو سال؛
- ۱۰۰ درصد معافیت مالیات بر درآمد برای سه سال و ۵۰ درصد برای دو سال برای واحدهای بانکی خارجی؛
- عرضه کالا از قلمرو گمرکی داخلی به منطقه ویژه برای صادرات؛
- انتقال زیان به آینده؛
- معافیت از عوارض غیر مستقیم در تهیه کالاهای سرمایه‌ای، مواد خام و قطعات یدکی مصرفی از بازار داخلی؛

- بازپرداخت مالیات فروش در مورد خریدهای داخلی.

در هر مرحله از مراحل چهارگانه بالا، اصلاحات در جهت ارائه امکانات بهتر، انگیزشهای بیشتر و مدیریت بهتر برای بهبود فضای سرمایه‌گذاری و عملکرد مناطق انجام شد. بنابراین اعتقاد بر این است که عملکرد مناطق بطور پیوسته طی چهار مرحله بهبود یافته است.

به رغم همه این تغییرات مناطق پردازش صادرات هند نسبت به مناطق دیگر پردازش در آسیا و دیگر نقاط جهان، سهم مهمی در کل صادرات کشور نداشته‌اند. این کشور با در اختیار داشتن هفت منطقه پردازش صادرات ۵۰۷/۹ میلیون دلار در سال ۲۰۰۲ صادرات داشته است.<sup>۱</sup> مقایسه ارقام صادرات مناطق پردازش و ویژه با صادرات کل کشور نشان می‌دهد که مناطق پردازش صادرات در صادرات کل و صادرات کالاهای صنعتی به ترتیب از ۰/۰۷ درصد و ۰/۱۴ درصد در سال ۱۹۷۳ به ۴/۳ درصد و ۵/۶ درصد در سال ۲۰۰۱ رسیده است.<sup>۲</sup> پایین بودن سهم مناطق پردازش صادرات هند از کل صادرات کشور موجب شده تا برخی بر این اعتقاد باشند که مناطق پردازش صادرات در برانگیختن پویایی صادرات کل کشور هند ناموفق بوده است.

بطور خلاصه مناطق پردازش صادرات هند دارای ویژگیهای زیر است:

۱. کشور هند با وجودی که نخستین منطقه پردازش صادرات آسیایی را تأسیس نمود، در این برنامه اهداف دقیقاً روشنی نداشت و این مناطق با راهبرد کلی درون‌گرای تجاری کشور هماهنگ نبود.
۲. مناطق پردازش صادرات هند نقش مهمی در صادرات، انتقال فناوری و ایجاد پیوندهای پیشین و پسین با اقتصاد داخلی ایفا ننمودند. تنها موفقیت این مناطق رشد اشتغال در آنها در سال ۱۹۹۰، آن هم به صورت مقطعی بود.
۳. مقررات مناطق پردازش صادرات هند به صورت پی در پی در طی مدتی طولانی، بیش از چهل سال، دستخوش تغییر شده است. در آخرین تغییرات، پیش نویس

<sup>۱</sup>. ILO, (2003).

<sup>۲</sup>. Aradhna Agrawal, *Op.Cit*, p. 10.

قانون سال ۲۰۰۴، ارتقای تجارت خارجی کالاها و خدمات به عنوان مهمترین هدف مناطق ویژه اقتصادی هند مطرح شده است.

## مناطق آزاد در ایران

تفکر ایجاد مناطق آزاد در ایران به حدود چهار دهه قبل بازمی‌گردد. در سال ۱۳۴۸ جزیره کیش به عنوان یک بندر آزاد و البته با هدف اصلی ایجاد امکانات گردشگری بین‌المللی در نظر گرفته شد و در همان زمان زیربناهایی نیز ساخته شد. ولی پس از سال ۱۳۵۷ عملاً فعالیتهای این منطقه متوقف شد. بنابراین آغاز پایه‌گذاری مناطق آزاد در ایران را باید سال آغاز برنامه اول توسعه؛ یعنی ۱۳۶۸ دانست.

تا پایان برنامه دوم توسعه (سال ۱۳۷۸)، راهبرد تجاری که عملاً در کشور به اجرا درآمد جایگزینی واردات بود، اگرچه در برخی قوانین از جمله قوانین برنامه اول و دوم توسعه، اشاره‌هایی هم به توسعه صادرات شده بود. تغییر نیافتن ساختار اقتصاد به نفع بخش صنعت؛ یعنی به عبارت دیگر تحقق نیافتن توسعه صنعتی بیانگر ناموفق بودن راهبرد جایگزینی واردات در جهت صنعتی شدن کشور است<sup>۱</sup>.

در برنامه سوم توسعه، نسبت به برنامه‌های قبلی تأکید بیشتری روی سیاستهای توسعه صادرات صورت گرفت و اقداماتی نظیر معافیت صادرات از عوارض و مالیات، حذف پیمان سپاری ارزی، اعطای یارانه و جوایز صادراتی، ساده سازی فرایند صادرات، بازگرداندن حقوق گمرکی و سود بازرگانی مواد اولیه و واسطه‌ای مورد استفاده در تولید کالاهای صادراتی پس از صدور، سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز و واگذاری ارز بر اساس نرخهای بین بانکی، به انجام رسید. سیاست حذف موانع غیرتعرفه‌ای و غیر فنی واردات و تبدیل آن به تعرفه‌های معادل و تهیه برنامه زمان بندی اصلاح نرخهای معادل تعرفه و سیاست حذف ممنوعیتهای صادراتی بجز موارد خاص نیز در قانون برنامه سوم توسعه پیش‌بینی شده بود که تا پایان برنامه بطور کامل عملی نشد.

<sup>۱</sup>. ابراهیم التجائی، پیشین.

در خلال سیاستهای درونگرایی بازرگانی، قانون برنامه اول توسعه بدون هیچگونه توضیح اضافی فقط مجوز تأسیس سه منطقه آزاد تجاری-صنعتی را صادر نمود.<sup>۱</sup> در این هنگام ابعاد مختلف و جنبه‌های تأثیرگذاری مناطق آزاد بر اقتصاد کشور و انتظاراتی که می‌توان از این مناطق در روند رشد و توسعه اقتصادی کشور داشت و بطور خلاصه اهداف و برنامه دقیق این مناطق تعیین نشد. در سال پایانی این برنامه سه منطقه آزاد تجاری-صنعتی قشم، کیش و چابهار تأسیس شدند و فعالیت‌های خود را در سطح بسیار ناچیزی آغاز نمودند. در سال ۱۳۷۱ با شکل‌گیری دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد، تدوین «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» در دستور کار قرار گرفت که سرانجام در سال ۱۳۷۵ به تصویب نهایی رسید.<sup>۲</sup> در قانون یاد شده برای این مناطق، پس از تأسیس، اهدافی به این شرح در نظر گرفته شد: تسریع 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.

در سالهای آغازین فعالیت مناطق آزاد (پایان دهه ۱۳۶۰)، این مناطق امکانات زیربنایی قابل توجهی در زمینه بندر، راه، فرودگاه، برق، آب شیرین، مخابرات، مسکن، انبار، گمرک، هتل، بیمارستان و دانشگاه و مؤسسه آموزش عالی نداشتند. سرمایه‌گذاری اولیه قابل توجهی نیز توسط دولت در این مناطق صورت نگرفته بود و مقرر شده بود سازمانهای هر سه منطقه کیش، قشم و چابهار از طریق درآمدهایی که با مجوز دولت از محل عوارض واردات، فروش مجوز واردات مسافری، اجاره و فروش زمین و سایر آن کسب می‌کنند اقدام به فعالیت و سرمایه‌گذاری نمایند. در این میان تنها در جزیره کیش، به دلیل رویکردی که پیش از انقلاب در مورد آن وجود داشت، برخی تأسیسات ایجاد شده بود. دو منطقه دیگر؛ یعنی قشم و چابهار در آغاز کار از هرگونه زیرساخت فیزیکی و نیز توسعه اجتماعی محروم بودند. فراهم نبودن زیرساختها و تأسیسات مورد نیاز برای استقرار صنایع باعث شد تا یکی از وظایف بسیار

۱. تبصره (۱۹) قانون برنامه اول توسعه.

۲. مصوب سال ۱۳۷۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

مهم سازمانهای مناطق آزاد ایجاد این امکانات باشد که این اقدامات؛ یعنی فراهم کردن امکانات زیربنایی طی یک و نیم دهه گذشته همچنان ادامه داشته است.

مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران در واقع سازمانهایی با مالکیت صد در صد دولتی هستند. هیأت وزیران وظیفه تصویب آیین‌نامه‌ها و هماهنگ نمودن کلیه فعالیتهای هر منطقه، تصویب اساسنامه سازمان منطقه آزاد هر منطقه و شرکتهای تابعه، تصویب برنامه‌های عمرانی، فرهنگی، بودجه سالانه و عملکرد صورتهای مالی سازمان مناطق، تصویب مقررات امنیتی و انتظامی مناطق با تأیید فرماندهی کل قوا و اعمال نظارت عالی بر فعالیتهای مناطق را به عهده دارد.<sup>۱</sup> هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌شود و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این شرکتها و شرکتهای وابسته، از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکتهای دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و منحصرأ بر اساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهند شد و در موارد پیش بینی نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود.<sup>۲</sup>

با واگذاری وظایف هیأت وزیران در اداره مناطق آزاد به شورای عالی مناطق آزاد، سازمان هر منطقه زیر نظر شورای عالی مناطق آزاد فعالیت می‌کند<sup>۳</sup> و می‌تواند در مقابل انجام خدمات و ارائه تسهیلات، عوارضی دریافت کند که در واقع یکی از مهمترین منابع درآمدی سازمان است. این عوارض شامل عوارض شماره‌گذاری خودروهای منطقه، عوارض سالیانه خودروها، عوارض تردد (برای خودروهایی که با پلاک سایر نقاط کشور در منطقه تردد می‌کنند)، عوارض خروج (از اشخاصی که از مرزهای منطقه به خارج از کشور می‌روند)، عوارض ورود به منطقه، عوارض مواصلاتی (بابت استفاده از پایانه‌های منطقه)، عوارض بندری (در قبال استفاده از تسهیلات بندری)، عوارض فرودگاهی (در قبال استفاده از تسهیلات فرودگاهی)، عوارض فعالیت (در قبال صدور و تمدید مجوز فعالیت)، عوارض کالا (در قبال واردات کالا از خارج به منطقه یا حمل کالا از منطقه به سایر نقاط کشور) می‌باشد و به جز

<sup>۱</sup> ماده (۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی.

<sup>۲</sup> ماده (۵) همان قانون.

<sup>۳</sup> تا پیش از انحلال شوراها.

این عوارض هرگونه عوارض معمول در کشور در این منطقه دریافت نمی‌شود.<sup>۱</sup> همچنین سازمان می‌تواند برای اجرای طرحهای زیربنایی و تولیدی از منابع داخلی و خارجی با تصویب هیأت وزیران اعتبار دریافت و آن را تضمین و از محل درآمدهای سازمان آن را بازپرداخت نماید. به علاوه، عایدیهایی حاصل از فروش و یا اجاره زمین و فروش کارت مسافری که با استفاده از آن مسافران می‌توانستند تا سقف معینی بدون پرداخت حقوق گمرکی، کالا وارد کشور نمایند، از دیگر منابع درآمدی سازمان بوده است.

در مقابل این درآمدها، سازمانهای مناطق آزاد وظایفی از قبیل عمران و آبادانی هر منطقه، ارائه خدمات لازم به سرمایه‌گذاران و افراد، اجرای طرحهای زیربنایی و نیز تضمین سرمایه‌های خارجی در مقابل خسارت ناشی از سلب مالکیت و ملی شدن دارند. پذیرش و ثبت و صدور مجوز برای انجام هر نوع فعالیت اقتصادی مجاز، نیز در اختیار سازمان منطقه می‌باشد.

سیاستهای ترجیحی مناطق آزاد ایران<sup>۲</sup> به شرح زیر است:

#### الف) معافیت‌های تعرفه ای:

۱. مبادلات بازرگانی مناطق آزاد با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنی است؛ یعنی مالیات غیرمستقیم واردات و انواع محدودیت‌های غیر تعرفه‌ای رایج در کشور در مناطق آزاد وجود ندارد. البته در مورد کالاهای وارداتی به تناسب نوع کالا و روش ورود آن، عوارض فرودگاهی، بندری و مواصلاتی توسط سازمان منطقه آزاد دریافت می‌شود که مقدار آن اغلب بسیار اندک است.
۲. صدور کالای ساخته شده در منطقه آزاد به خارج از کشور پس از تنظیم اظهارنامه صادراتی به منظور ثبت آماری مجاز و از هرگونه تشریفات و عوارض دیگر معاف است.
۳. ورود کالای ساخته شده در منطقه به سایر نقاط کشور در حد ارزش افزوده به اضافه ارزش مواد اولیه داخلی بکار رفته در آن از پرداخت حقوق گمرکی و سود بازرگانی معاف است.

۱. آیین‌نامه اجرایی اخذ عوارض در مناطق آزاد تجاری-صنعتی ج.ا.ایران، مصوبات سالهای ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۷.

۲. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی.

۴. ورود کالاهای خارجی از منطقه به سایر نقاط کشور با رعایت مقررات عمومی صادرات و واردات؛ یعنی با پرداخت حقوق گمرکی و سود بازرگانی، امکان پذیر است.

۵. مسافران می‌توانند کالا را در حدی که جنبه تجاری نداشته باشد با معافیت از عوارض بندری و فرودگاهی به منطقه وارد نمایند. خروج کالا توسط مسافران از منطقه به سایر نقاط کشور مشمول مقررات عمومی صادرات و واردات است (در بعضی سالها، مسئولان منطقه برای جذب مسافر و ایجاد درآمد برای سازمان اقدام به فروش کارت مسافری نموده‌اند که بر اساس آن مسافران می‌توانستند تا سقف معینی در سال بدون حقوق گمرکی و سود بازرگانی کالا از منطقه آزاد به کشور وارد نمایند).

۶. ورود قطعات منفصله و مواد اولیه توسط واحدهای تولیدی داخل کشور به صورت بدون انتقال ارز از مناطق آزاد به داخل کشور در چارچوب سقف واردات سالانه هر یک از مناطق آزاد مجاز می‌باشد.

۷. کالاهای تولید شده در مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی و نیز مواد اولیه و قطعات منفصله و وارد شده از مناطق یاد شده به داخل کشور مشمول ضوابط قیمت‌گذاری نیستند.

بعلاوه، شماری از مقررات دیگر وجود دارد که بر واردات و صادرات موقت، معافیت واردات کالاهای مختلف به منطقه از عوارض بندری و فرودگاهی و سایر موارد مربوط می‌شود.

#### **ب) انگیزش‌های مالیاتی:**

فعالیت اقتصادی در مناطق آزاد ایران از تاریخ بهره‌برداری به مدت پانزده سال از پرداخت مالیات بر درآمد و دارایی، موضوع قانون مالیات‌های مستقیم معاف است و پس از این مدت تابع مقررات مالیاتی خواهد بود که به تصویب مجلس خواهد رسید.

#### **پ) حقوق مالکیت:**

بر اساس تبصره (۱) ماده (۲۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی، اجاره زمین به اتباع خارجی مجاز و فروش آن به خارجی‌ان مطلقاً ممنوع است ولی ایرانیان در مناطق آزاد همچون سایر نقاط کشور دارای کلیه حقوق مالکیت عرصه و اعیان می‌باشند. همچنین بر اساس آیین‌نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد تجاری-

صنعتی، فروش و انتقال قطعی زمین به اتباع خارجی و همچنین شرکتهایی که تمام یا بخشی از سرمایه آنها متعلق به اتباع خارجی باشد، ممنوع است.

بجز زمین، حقوق قانونی سرمایه‌گذاران خارجی مورد تضمین و حمایت است و مالکیت سرمایه؛ که عبارت از وجوه ریالی و ارزی، ماشین‌آلات، تجهیزات، لوازم و ابزار کار، حقوق مالکیت صنعتی شامل حق اختراع، دانش فنی و علائم و نامهای تجاری، وسایل ترابری مربوط به موضوع سرمایه‌گذاری و سود ویژه حاصل شده از فعالیت اقتصادی در منطقه آزاد است، توسط اتباع خارجی به رسمیت شناخته می‌شود.

#### **ت) ورود و خروج سرمایه:**

همه اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی و خارجی و بین‌المللی می‌توانند به صورت مستقل یا مشارکتی با سازمان منطقه و شرکتهای تابع آن با یکدیگر به هر نسبتی در مناطق آزاد سرمایه‌گذاری نمایند. خروج اصل و منافع حاصل از فعالیتهای اقتصادی سرمایه‌های خارجی و سرمایه‌های ارزی ایرانیان از مناطق آزاد مجاز است. حقوق قانونی سرمایه‌گذاران خارجی مورد تضمین و حمایت است و در صورت ملی شدن یا سلب مالکیت توسط سازمان باید جبران عادلانه خسارت شود.

#### **ث) فرآیند اداری واشتغال:**

سرمایه‌گذاران اعم از ایرانی یا خارجی، باید درخواست خود را به سازمان منطقه تسلیم نمایند. این درخواستها توسط سازمان همان منطقه بررسی و مجوز سرمایه‌گذاری صادر می‌شود. افزایش سرمایه در فعالیتهای جاری نیز باید با موافقت سازمان باشد.

اتباع خارجی برای ورود به مناطق آزاد نیاز به روادید نخواهند داشت و نیروی انتظامی در مبادی ورودی اجازه اقامت را برای مدت دو هفته صادر می‌نماید که تا شش ماه قابل تمدید و بیش از شش ماه مشمول مقررات اشتغال در مناطق آزاد است. ورود اتباع خارجی مقیم در مناطق آزاد به سایر نقاط کشور تابع مقررات وزارت امور خارجه خواهد بود.



مقررات اشتغال در مناطق آزاد، بویژه برای اتباع خارجی، بطور خلاصه دارای ویژگیهای زیر است<sup>۱</sup>:

۱. نظارت بر مقررات اشتغال و بیمه و رعایت حقوق کارفرمایان و کارگران و انجام تعهدات پیش‌بینی شده در ارتباط با قرارداد کار بر عهده سازمان منطقه آزاد است.
۲. سازمان با مشارکت کارفرمایان و کارگران نسبت به تأمین امکانات رفاهی مورد نیاز کارگران اقدام می‌نماید.
۳. واحد کار و خدمات اشتغال وزارت کار و امور اجتماعی با هماهنگی سازمان هر منطقه در آن منطقه ایجاد می‌شود و نسبت به تنظیم امور بازار کار، نظارت بر مسائل حفاظت و بهداشت کار و سایر امور اقدام می‌نماید.
۴. بکار گماردن افراد کمتر از پانزده سال ممنوع است.
۵. مدت کار روزانه بر اساس توافق کارگر و کارفرما تعیین می‌شود؛ ولی نباید از ۱۷۶ ساعت در چهار هفته متوالی بیشتر شود.
۶. حداقل مزد پرداختی در مناطق، کمتر از حداقل مزد قانونی کشور نخواهد بود.
۷. همه کارفرمایان در مناطق آزاد موظفند تا حد امکان نیروی کار مورد نیاز خود را از میان کارگران ایرانی تأمین نمایند. با این حال اشتغال اتباع خارجی با شرایط مندرج در مقررات مربوط، امکان پذیر است.
۸. در هر صورت نسبت کارگران خارجی نباید از ده درصد (۱۰٪) کل شاغلان هر منطقه بیشتر باشد.
۹. اتباع خارجی که در مناطق آزاد شاغل می‌شوند، تعهد می‌نمایند که طی مدت اشتغال، به کارگران ایرانی تخصصهای خود را آموزش دهند.
۱۰. اتباع خارجی شاغل در مناطق آزاد نیز می‌توانند همانند ایرانیان از مزایای صندوقهایی که به منظور ارائه خدمات درمانی، غرامت دستمزد ایام بیماری، بازنشستگی و سایر موارد ایجاد می‌شود استفاده نمایند.

<sup>۱</sup>. مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری- صنعتی ج.۱. ایران، تصویب نامه‌های سالهای ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۶.

## عملکرد مناطق آزاد در ایران

اکنون با نگاهی به آمار و اطلاعات موجود، عملکرد مناطق در زمینه‌های درآمد و هزینه‌های سازمانهای مناطق آزاد، سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، اشتغال و بازرگانی خارجی؛ بویژه صادرات را بررسی می‌کنیم.

### ۱. درآمدها و هزینه‌های سازمانهای مناطق آزاد

در سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۰ مهمترین منبع درآمد سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار عوارض ورود کالا و فروش کارت مسافری بوده است. این مطلب به روشنی گرایش خاص این مناطق و شیوه عمل و تکیه مناطق در کسب درآمد را نشان می‌دهد. این مسئله دلیل روشنی دارد و آن مبنا قرار گرفتن درآمدهای جاری خود مناطق برای ایجاد زیرساختها و امکانات لازم است. نکته مهم قابل ذکر اینکه در تمام سالهای یاد شده، به استثنای دو سال اول و سال آخر، جمع درآمدهای سازمانهای مناطق آزاد از جمع هزینه‌های آنها بیشتر بوده است، که این موضوع را می‌توان به حاکم بودن دیدگاه خودگردانی مالی در اداره مناطق آزاد کشور تعبیر نمود. (جدول ۱).

جدول شماره ۱- درآمدها و هزینه‌های سازمانهای مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۰ (میلیارد ریال)

سال	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	جمع
عوارض ورود کالا	۲/۶	۵۳/۳	۱۳۳	۲۷۴	۲۴۶	۲۳۹	۳۶۹	۲۸۶	۳۰۰	۱۹۰۲/۹
فروش کارت مسافری	۲/۲	۵	۳۳/۷	۹۱	۱۱۳	۱۵۰	۱۴۹	۱۵۸	۱۹۵	۸۹۶/۹
فروش زمین	---	۲/۴	۵۰/۳	۱۰۵	۲۱۶	۸۸	۱۰۰	۹۸	۱۵۳	۸۱۲/۷
سایر درآمدها	۰/۴	۱۴/۵	۳۳	۶۴	۱۰۰	۹۳	۸۹	۱۵۴	۲۰۵	۷۵۲/۹
جمع درآمدها	۵/۲	۵۷/۲	۲۵۰	۵۳۴	۶۷۵	۵۷۰	۷۰۷	۶۹۶	۸۵۳	۴۳۶۵/۴
هزینه‌های عمرانی	۱	۳۸	۱۲۶	۲۴۳	۳۱۱	۲۶۵	۲۹۰	۳۷۱	۷۴۴	۲۳۸۹
هزینه‌های جاری	۱۵	۲۶	۴۵	۷۶	۱۴۲	۱۸۰	۲۱۳	۲۲۱	۲۹۲	۱۲۱۰
جمع هزینه‌ها	۱۶	۶۴	۱۷۱	۳۱۹	۴۵۳	۴۴۵	۵۰۳	۵۹۲	۱۰۳۶	۳۵۹۹

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران، (۱۳۸۱)، ص ۲۳.

## ۲. جذب سرمایه‌گذاری خارجی

سه منطقه کیش، قشم و چابهار تا سال ۱۳۸۳، یعنی طی دوازده سال، جمعاً مبلغ ۲۸۰۰/۲ میلیون دلار سرمایه‌گذاری جذب کرده‌اند که ۵۹ درصد از این رقم متعلق به منطقه کیش و ۳۹ درصد متعلق به قشم بوده و سهم چابهار طی دوازده سال تنها ۵۸/۲ میلیون دلار؛ یعنی ۲ درصد سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد سه‌گانه بوده است (جدول ۲). از دلایل اصلی حضور کم‌رنگ سرمایه‌گذاران خارجی در مناطق آزاد می‌توان به کمبود امکانات و چشم‌انداز کلی سرمایه‌گذاری خارجی در کشور اشاره نمود.

جدول شماره ۲- میزان جذب سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۳ (میلیون دلار)

سال	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	جمع
کیش	---	---	---	۲۹/۳	۱۳۰	۱۱۸	۱۳۰	۱۱۵	۲۱۸	۳۱۵	۳۰۲	۳۰۰	۱۶۴۷
قشم	---	۰/۳۳	۲/۶	۴۳/۷۵	۶۱/۸	۱۰۰	۱۴۲	۱۲۵	۱۶۰	۱۴۳	۲۱۷	۱۰۰	۱۰۹۵
چابهار	---	---	---	---	---	---	۱	۱	۰/۳	۱/۲	۱/۲	۵۳/۵	۵۸/۲
جمع	---	۰/۳۳	۲/۶	۷۳	۱۹۲	۲۱۸	۲۶۳	۲۴۱	۳۷۸/۳	۴۵۹/۲	۵۲۰/۲	۴۵۳/۵	۲۸۰۰/۲

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران، (۱۳۸۱ و ۱۳۸۴).

## ۳. جذب سرمایه‌گذاری داخلی

طی سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۳ سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار در مجموع ۲۶۸۵۰ میلیارد ریال سرمایه داخلی خصوصی جذب کرده‌اند. از این میزان، ۸۰ درصد از آن کیش، ۱۵ درصد از آن قشم و ۵ درصد از آن چابهار بوده است. تا سال ۱۳۸۰ در مناطق کیش و قشم بیشترین مقدار سرمایه‌گذاری داخلی وارد بخش صنعت و در منطقه چابهار بیشترین میزان سرمایه‌گذاری داخلی وارد بخش تجارت و ترانزیت شده است (جدول ۳).

جدول شماره ۳- میزان جذب سرمایه‌گذاری داخلی در مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۳ (میلیارد ریال)

سال	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	جمع
کیش	۴/۳۱	۲۶	۱۱۶	۳۰۵	۳۳۵	۱۷۲	۲۵۳	۳۱۲	۴۶۶	۳۳۹۸	۷۶۴۹	۸۳۹۶	۲۱۳۳۳
قشم	۱۱۶/۵	۱۹۰/۶	۸۳/۲	۵۷	۱۸۳/۶	۲۷۶/۶	۳۳۰/۶	۴۷۸/۷۵	۵۸۵	۶۰۰	۶۴۹	۶۷۰	۴۱۴۰
چابهار	---	---	---	---	---	---	---	---	۱۷/۸۰	۴	۱۰۹	۸۳۸	۱۳۷۷
جمع	۱۲۰	۱۳۵/۶	۲۰۴	۴۳۱	۵۹۵	۵۸۳	۶۹۸	۸۰۱	۱۰۶۹	۴۰۰۲	۸۴۰۷	۹۸۰۴	۲۶۸۵۰

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران، (۱۳۸۱ و ۱۳۸۴).

#### ۴. توسعه صادرات و درآمد ارزی

سه منطقه کیش، قشم و چابهار طی سالهای ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۰ در مجموع مبلغ ۴۶۲ میلیون دلار درآمد ارزی از محل صادرات کالا (در هر سه منطقه)، گردشگر خارجی (در هر سه منطقه)، ترانزیت (در منطقه چابهار) و سوخت رسانی (در منطقه قشم) کسب کرده‌اند. جالب اینکه عمده درآمد ارزی مناطق کیش و قشم از محل گردشگری خارجی و سوخت‌رسانی بوده؛ بطوریکه در کیش ۸۳ درصد و در قشم ۹۱ درصد درآمد ارزی ناشی از این محلها بوده و بیشترین درآمد ارزی چابهار از محل ترانزیت کالا (۸۹ درصد) بدست آمده است (جدول ۴).

در مجموع از سه منطقه آزاد یاد شده طی نه سال ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۰، حدود ۷۰ میلیون دلار کالا صادر شده است؛ یعنی تنها حدود ۱۵ درصد درآمد ارزی مناطق از محل صادرات کالا بدست آمده است. با توجه به میزان صادرات غیر نفتی کشور ملاحظه می شود منطقه آزاد قشم طی سالهای یاد شده کمتر از نیم درصد و دو منطقه کیش و چابهار کمتر از ۰/۰۲ درصد صادرات غیر نفتی کشور را به خود اختصاص داده‌اند. این ارقام به روشنی بیانگر میزان ناموفق بودن این مناطق در توسعه صادرات است.

همچنین مناطق آزاد کیش، قشم و چابهار به ترتیب در مجموع طی سالهای ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۳، ۱۳، ۱۶۶ و ۰/۷ میلیون دلار صادرات داشته‌اند. بنابراین طی دوازده سال از ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۳ سه منطقه یاد شده در مجموع حدود ۲۵۰ میلیون دلار کالا صادر نموده‌اند که از این میزان حدود ۹۱ درصد سهم قشم، ۸ درصد سهم کیش و ۱ درصد سهم چابهار بوده است.

جالب اینجا است که به رغم گرایشهایی که برای سه منطقه کیش، قشم و چابهار گفته شده، آمار نشان می‌دهد که کارکرد منطقه کیش در زمینه ترانزیت از دو منطقه دیگر به مراتب بیشتر بوده است، بطوریکه طی چهار سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ منطقه کیش حدود ۱۶۰ میلیون دلار ترانزیت داشته در حالیکه قشم طی همین مدت تنها ۸۸ هزار دلار و چابهار طی نه سال ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۳ تنها ۲ میلیون دلار ترانزیت داشته‌اند.

جدول شماره ۴- صادرات کالا و درآمد ارزی در مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۳ (هزار دلار)

سال	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	جمع
کیش	صادرات	---	---	---	---	۳۶۱	۱۴۲	۷۱۰	۴۰۵۷	۲۹۵۲	۴۰۴۳	۶۲۸۰
	ترانزیت	---	---	---	---	---	---	---	---	۲۶۷۲	۹۵۳۲۱	۵۸۱۲۳
	گردشگری خارجی	۸۹۶	۳۵۱	۷۴۴	۲۴۴۸	۶۶۵۲	۱۵۱۴۴	۲۰۳۸۶	۳۵۱۴۷	۳۲۳۸۳	na	na
	جمع	۸۹۶	۳۵۱	۷۴۴	۲۴۴۸	۷۰۱۳	۱۵۲۸۶	۲۱۰۹۶	۳۵۸۶۷	۳۸۱۲۳	na	na
قشم	صادرات	---	۱۰۰۰	۲۵۰۰	۵۰۰۰	۹۰۰۰	۸۳۰۰	۱۲۴۰۰	۱۴۵۰۰	۹۵۰۷	۱۱۴۴۶	۱۱۳۸۶۲
	ترانزیت	---	---	---	---	---	---	---	---	۸۱	۱	۴
	سوخت	---	---	---	---	---	---	---	۵۸۰۰۰	۱۷۰۰۰۰	na	na
	گردشگری	۷	۱۶	۴۰	۹۲	۱۱۴	۵۳۶۵	۱۳۳۸۶	۱۹۴۰۵	۷۶۵۱	na	na
جمع	۷	۱۰۱۶	۲۵۴۰	۵۰۹۲	۹۱۱۴	۱۳۶۶۵	۲۵۷۸۶	۹۱۹۰۵	۱۸۷۳۳۹	na	na	na
چابهار	صادرات	---	---	---	۶۳	۱۷۷	۴۰۴	۶۳۰	۲۶۴	۶۵	۲۵۶	۲۲۷
	ترانزیت	---	---	---	۷۱۱	۲۷۲	۱۴۴	۳۶۲	۲۵۳۱	۱۸۴۶	۴۸۵۵	۷۳۰۱
	گردشگری	---	---	۱۰۵	۱۶۰	۱۹۰	۲۲۵	۲۴۰	۱۷۰	۱۷۵	na	na
	جمع	---	---	۸۱۶	۳۹۵	۵۱۱	۱۰۹۱	۳۰۴۰۱	۴۲۰۶	۲۰۸۶	na	na
جمع کل	۹۰۲	۱۳۶۷	۴۱۰۰	۸۳۲۶	۱۶۶۲۸	۳۰۰۴۲	۵۰۲۸۲	۱۲۱۹۷۸	۲۳۸۱۴۸	na	na	na

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران، (۱۳۸۱ و ۱۳۸۲).

## ۵. خالص صادرات

به رغم صادرات ۲۵۰ میلیون دلاری کالا طی دوازده سال از سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار، این سه منطقه تنها طی چهار سال از ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳، مبلغ ۱۸۵۳ میلیون دلار کالا وارد نموده‌اند (جدول ۵). خالص صادرات مناطق آزاد کیش، قشم و چابهار همگی طی سالهای ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ منفی بوده است. در مجموع، خالص صادرات مناطق آزاد ایران طی سالهای ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ حدود منفی ۱۶۶۰ میلیون دلار بوده است.

طبق ادبیات اقتصادی مناطق آزاد، پایین بودن نسبت خالص صادرات به احتمال زیاد ناشی از پیوندهای بسیار ضعیف صنایع مستقر در مناطق با صنایع داخلی است. در ایران این نسبت حتی منفی و چند برابر صادرات ناخالص است که به روشنی بیانگر این است که پیوندهای صنایع مستقر در مناطق آزاد؛ بویژه پیوندهای پیشین، با اقتصاد داخلی کشور بسیار ضعیف است.

## ۶. اشتغال

طی سالهای ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۰ در مجموع ۴۵/۵ هزار نفر در مناطق آزاد سه گانه کشور بکار اشتغال یافته‌اند؛ که در این میان سهم منطقه آزاد قشم ۵۸ درصد، کیش ۲۳ درصد و چابهار ۱۹ درصد بوده است (جدول ۶). این آمار نیز در مقایسه با نیروی کار کشور و حجم اشتغال کشور چندان قابل ملاحظه نیست. ضمن اینکه اغلب فعالیتهای رایج در مناطق سه گانه مربوط به بخشهای خدمات، گردشگر خارجی و ترانزیت کالا بوده و درصد عمده اشتغال این مناطق مربوط به بخشهای یاد شده است که سطح بالایی از مهارت را نمی‌طلبد و در ضمن پیوند پیشین و پسین آنچنانی با اقتصاد ملی ندارد. دیدیم که طی سالهای ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۰، تنها ۱۵ درصد درآمد ارزی مناطق از محل صادرات کالا بدست آمده که این رقم، خود گویای میزان اشتغال در بخشهای صادراتی مناطق است.

جدول شماره ۵- صادرات، واردات و خالص صادرات مناطق آزاد ایران (هزار دلار)

سال	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	جمع هر منطقه
کیش	صادرات	۴۰۵۷	۲۹۵۲	۴۰۴۳	۶۲۸۰
	واردات	۱۳۶۶۰۰	۱۳۵۲۳۵	۸۱۹۵۰	۶۸۱۹۵
	خالص صادرات	-۱۳۲۵۴۳	-۱۳۲۲۸۳	-۷۷۹۰۷	-۶۱۹۱۵
قشم	صادرات	۹۵۰۷	۱۱۴۴۶	۱۱۳۸۶۲	۴۰۵۲۰
	واردات	۲۴۷۷۸۴	۴۴۵۱۴۲	۱۹۴۵۱۰	۱۶۲۳۴۷
	خالص صادرات	-۲۳۸۲۷۷	-۴۳۳۶۹۶	-۸۰۶۴۸	-۱۳۱۸۲۷
چابهار	صادرات	۶۵	۲۵۶	۲۳۸	۲۲۷
	واردات	۱۰۰۱۳۷	۱۰۲۲۶۶	۷۳۷۵۵	۱۰۵۲۹۱
	خالص صادرات	-۱۰۰۰۷۲	-۱۰۲۰۱۰	-۷۳۵۱۷	-۱۰۵۰۶۴
جمع	صادرات	۱۳۶۲۹	۱۴۶۵۴	۱۱۸۱۴۳	۴۷۰۲۷
	واردات	۴۸۴۵۲۱	۶۸۲۶۴۳	۳۵۰۴۱۵	۳۳۵۸۳۳
	خالص صادرات	-۴۷۰۸۹۲	-۶۶۷۹۸۹	-۲۳۳۰۷۳	-۲۸۸۸۰۶

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی، (۱۳۸۴).

جدول شماره ۶- اشتغال موجود در مناطق آزاد طی سال های ۱۳۸۳-۱۳۷۲ (هزار نفر)

سال	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰
کیش	۱/۲	۳	۵	۷/۴	۷/۶	۸/۷	۹/۱	۹/۴	۱۰/۵
قشم	۱	۵/۴	۷/۷	۱۴/۲	۱۸/۸	۲۱	۲۲	۲۴	۲۶/۵
چابهار	--	۰/۵	۱/۷	۳	۴/۵	۵/۵	۷	۸	۸/۵
جمع کل	۲/۲	۸/۹	۱۴/۲	۲۴/۶	۳۰/۹	۳۵/۲	۳۸/۱	۴۱/۴	۴۵/۵

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران، پیشین، ص ۳۵.

## نتیجه گیری

در مجموعه اقدامات و سیاستهای مربوط به راهبردهای صادرات گرا، تأسیس مناطق آزاد تجاری و صنعتی، یا به عبارت بهتر، مناطق پردازش صادرات به عنوان راهکاری برای تغییر جهت کلی اقتصاد از درونگرایی به برونگرایی و تجارت آزاد مورد استفاده اغلب کشورهای رو به توسعه قرار گرفته است. در این مقاله با تأکید بر این که منطقه آزاد یا پردازش صادرات در واقع یکی از ابزارهای راهبرد توسعه صادرات است، تلاش شده تا با مطالعه تجربه ایجاد مناطق پردازش صادرات در سه کشور کره جنوبی، چین و هند و همین تجربه در ایران، مقایسه ای اجمالی میان اهداف، بستر شکل گیری، محتوای سیاستهای انگیزشی و کمک این مناطق به توسعه صادرات در سه کشور یاد شده و ایران انجام شود.

مقایسه انگیزشهای موجود در مناطق آزاد ایران با مناطق آزاد در سه کشور دیگر نشان می دهد که در ایران انگیزشهای مالی به نسبت خوبی از جمله در زمینه تعرفه ها، مالیات، ورود و خروج سرمایه و مالکیت خارجیان بر سرمایه ارائه شده و در بعضی موارد به نظر می رسد حتی از کره جنوبی بهتر است؛ برای مثال در کره جنوبی محدودیت دوره زمانی فعالیت برای بنگاهها وجود داشته و انگیزشهای مالیاتی کمتر است و در آغاز فعالیت مناطق در کره الزام به صادرات تمامی تولیدات این مناطق وجود داشت و حتی در چین نیز انگیزشهای مالیاتی کمتر از ایران است. با این حال، به نظر می رسد مناطق آزاد ایران برنامه هماهنگ و سازگاری با سیاستهای تجاری و صنعتی کشور نبوده و این مسئله باعث شده که تعریف بجا و مناسبی از این مناطق در قالب بسته های سیاستی کلی کشور نشده باشد. از این رو لازم است در نخستین اقدام، اصلاحات تجاری و صنعتی در سطح کل اقتصاد مورد توجه قرار گیرد و

دولت به اجرای راهبرد تجاری و صنعتی مشخص و هدفمند متعهد شود. سپس جایگاه مناطق آزاد در میان این اصلاحات دوباره تعریف شود. در آن صورت به یقین این مناطق به سازمانهایی توسعه‌زا برای اقتصاد بدل خواهند شد. ارتقای امکانات زیربنایی در مناطق آزاد، کاهش ریسک سیاسی و اقتصادی و بهبود رتبه اعتباری کشور و ارتقای ضریب امنیت سرمایه‌گذاری بویژه ارتقای امنیت سرمایه‌گذاری خارجی از جمله اقداماتی است که پس از مشخص شدن راهبرد تجاری و صنعتی کشور و جایگاه مناطق آزاد در آن، باید مورد توجه قرار گیرد.

از میان شمار بسیار مناطق آزاد و پردازش صادرات جهان، جدا از انگیزشها و مشوقهای ارائه شده در این مناطق، تنها مناطقی موفق بوده‌اند و توانسته‌اند نقش اساسی در توسعه اقتصادی و صنعتی کشورها ایفا نمایند که در جایگاه مناسب در میان بسته‌های سیاستی کل کشور نشسته باشند. در غیر اینصورت این مناطق تنها جنبه نمایشی و غیر واقعی به صورتی مجزا از تمامیت اقتصاد کشورها داشته‌اند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی



## پی‌نوشتها:

۱. آهنگران، جعفر. آیین نامه اجرایی اخذ عوارض در مناطق آزاد تجاری- صنعتی ج.۱. ایران، مصوبات سالهای ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۷، در کتاب قانون و مقررات مناطق آزاد تجاری- صنعتی، نشر عیلام، (۱۳۸۳).
  ۲. آهنگران، جعفر. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۷۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، در کتاب قانون و مقررات آزاد تجاری- صنعتی، نشر عیلام، (۱۳۸۳).
  ۳. آهنگران، جعفر. مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری- صنعتی ج.۱. ایران، تصویب نامه‌های سالهای ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۶، در کتاب قانون و مقررات مناطق آزاد تجاری- صنعتی، نشر عیلام، (۱۳۸۳).
  ۴. التجایی، ابراهیم. «بررسی یک الگوی تجارت خارجی مطلوب برای ایران». *پایان نامه کارشناسی ارشد*، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، (۱۳۷۸).
  ۵. دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران. برنامه توسعه مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران؛ خلاصه تحلیلی گزارش عملکرد ۸۰-۱۳۷۲، گزارش چاپ نشده، (۱۳۸۱).
  ۶. دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی. خلاصه گزارش عملکرد مناطق آزاد ایران: ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳، گزارش چاپ نشده، (۱۳۸۴).
  ۷. سازمان منطقه آزاد کیش. کیش: الگوی ملی، گزارش عملکرد ۸۳-۱۳۸۰، گزارش چاپ نشده.
  ۸. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۶۸).
9. Amirahmadi, Hooshang and Weiping Wu. Export Processing Zones In Asia, in the Asian Survey, Vol.35, No.9, (1995), pp.828-849.
10. Aradhna Aggrawal, Export Processing Zones in India: Analysis of the Export Performance, WP No 148, ICRIER, (2004).
11. Armas Blanco, and Mustapha Sadni-jallab, A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones in World Trade: The Case of Mexico, Documents de Travail Working Papers, W.P. 02-07, (2002).
12. Feenstra, Robert C. and Gordon H. Hanson, Ownership and Control in Outsourcing to China, University of California and National Bureau of Economic Research, (2003).
13. International Labour Organization (ILO), Database on Export Processing Zones, International Labour Office, (2003).
14. International Labour Organization (ILO), Database on Export Processing Zones (Revised), International Labour office, WP. 251, (2007).
15. Jayanthakumaran Kankesu, "Benefit-Cost Appraisals of Export Processing Zones: A Survey of the Literature"., *Development Policy Review*, Vol 21, (2003), pp. 51-65.

16. Wenger Vieli Belser Beijing Office, Special Economic Areas of China and WTO – Will the Privileges Survive?, (2003).

