

نقش قواعد تقنینی مناطق آزاد ایران در تجارت بین المللی

علی شاهین پور^۱

ایرج حسینی صدرآبادی^{*۲}

محمدحسین جعفری^۳

چکیده

تجارت بین المللی یا باز بودن اقتصاد، این امکان را فراهم می سازد تا از طریق دسترسی به بازارهای خارجی، بهره وری عوامل تولید و به تبع آن نرخ رشد اقتصادی را تحت تاثیر قرار داد. با توجه به اینکه مناطق آزاد تجاری و ویژه اقتصادی در دنیا عمدتاً با هدف توسعه صادرات و جذب سرمایه های خارجی شکل گرفته اند؛ در ایران نیز یکی از اصلی ترین و مهمترین اهداف مدنظر در ایجاد مناطق آزاد بهره بردن از مزایای تجارت بین المللی بوده است. بر همین مبنا تلاش قانونگذار بر این بوده تا روند تجارت بین المللی در مناطق آزاد تسهیل گردد. در این مقاله که با هدف تبیین و تشریح تقنینی نقش مناطق آزاد ایران در بازرگانی بین المللی و به روش توصیفی - تحلیلی و با بهره گیری از منابع و متون کتابخانه ای به انجام رسیده این نتایج حاصل گردید که علیرغم برخی مشکلات ساختاری و تقنینی و ضعف در حمایت های لازم از سرمایه گذاری خارجی در مناطق آزاد و نیز برخی عوامل اثرگذار دیگر نظیر تحریم های بین المللی و.. با اینحال مقررات حمایتی و تضمینی متناسبی در این راستا منطبق با وضعیت مناطق آزاد جاری می باشد که البته ضرورت اصلاح برخی از این قوانین مشهود است چرا که نیل به هدف توسعه و عمران منطقه ای از طریق گسترش صادرات و رشد سرمایه گذاری خارجی مستلزم معافیت های هدفمند گمرکی و مالیاتی برای مطلق کالاها و خدمات، باید به عرصه تولید و صنعت اختصاص یابد تا مقررات گذاری در این مناطق صحیح و کارا باشد. روش تحقیق در این مقاله نیز، توصیفی تبیینی است.

واژگان کلیدی: مناطق آزاد، تجاری، سرمایه گذاری بین المللی، نظام حقوقی ایران، بازرگانی



فصلنامه

پژوهش های

روابط بین الملل،

دوره (سال)، ۱۱،

شماره ۳، پیاپی ۴۲

پاییز ۱۴۰۰

صفحات ۳۱۱-۳۲۶

۱. دانشجوی دکتری گروه حقوق عمومی، واحد یزد، دانشگاه آزاد اسلامی، یزد، ایران.

۲. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

* Iraj.sadrabadi@gmail.com

۳. استادیار گروه حقوق، واحد یزد، دانشگاه آزاد اسلامی، یزد، ایران.

تاریخ پذیرش ۱۴۰۰/۹/۲۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۳/۲۰

مقدمه

متغیرهای توسعه کلان همچنان بر پایه سه ستون اصلی یعنی تشکیل سرمایه فیزیکی، توسعه سرمایه‌های انسانی و تکنولوژی استوار است و لذا کشورهای در حال توسعه دریافته‌اند که میبایستی راهبردهایی به کار گرفته شود که توانایی تحقق الزامات اصلی توسعه را داشته و همچنین در راستای ادغام اقتصاد ملی در اقتصاد جهانی عمل نماید. به همین لحاظ مجریان و برنامه ریزان توسعه با پیگیری سیاست برون نگر ضمن اقدام به ایجاد مناطق آزاد و مبدل ساختن آنها به ابزار توسعه اقتصادی و بازگشایی اقتصاد توانستند از این مناطق به عنوان ساز و کاری متناسب در جهت توسعه صنعتی و افزایش صادرات از طریق جذب سرمایه های خارجی تربیت نیروی انسانی متخصص انتقال تکنولوژی نوین یادگیری شیوه های پیشرفته مدیریت تأمین نیازهای ارزی تنوع بخشیدن به صادرات آشنایی با تجارت بین الملل و عاملی جهت جلوگیری از شوکهای ناشی از مراحل انتقال اقتصاد در عصر جهانی شدن استفاده نمایند. (صلاحی، ۱۳۸۶: ۱۴۰)

بازرگانی یا تجارت بین المللی عبارت است از روابط تجاری یعنی صادرات و واردات کالاها و خدمات بین کشورهای مختلف جهان. بیشتر اقتصاددانان معتقدند که تجارت، موتور رشد و توسعه در جوامع امروزی است. عوامل بسیاری تجارت بین الملل را تحت تأثیر قرار می دهند از جمله راهبردهای اقتصادی کشورها (راهبرد جانشینی واردات (راهبرد درون نگر) و راهبرد توسعه صادرات (راهبرد برون نگر))، مقررات سازمان های بین المللی و نیز شرایط سیاسی بین المللی. در این میان یکی از مدل هایی که رابطه نزدیکی با تجارت بین المللی دارد ایجاد مناطق آزاد است. با توجه به اینکه اهداف اولیه ایجاد مناطق آزاد عبارت اند از؛ توسعه صادرات و تنوع بخشیدن به آن، ایجاد فرصت های شغلی، کسب درآمد ارزی، جذب سرمایه های داخلی و خارجی، انتقال تکنولوژی پیشرفته، برقراری ارتباط سیستماتیک میان اقتصاد ملی و اقتصاد جهانی. تجارت بین المللی گسترده و روابط سیاسی وسیع و گسترده و استراتژیک با کشورها مهم ترین استراتژی دولت ها برای رسیدن به سطح مطلوب توسعه و رشد و پیشرفت و بهره‌مندی از تکنولوژی‌های روز دنیا به حساب می‌آید؛ اما مهم‌تر از هدف اتخاذ تاکتیک‌های

مناسب برای رسیدن به این اهداف است. در سطح داخلی هم بایستی سعی کرد مقدماتی را برای این کار فراهم کرد که با توجه به شرایط هر کشوری نوع آن فرق می‌کند. از جمله اصلی‌ترین مقدمات، پیش‌بینی‌های تقنینی لازم در این زمینه است که در این مقاله تلاش می‌شود تا جایگاه مقررات و قوانین مربوطه در راستای تسهیل بازرگانی بین‌المللی در مناطق آزاد مورد تحلیلی و تبیین قرار گیرد.

۱. مفهوم مناطق آزاد

مناطق آزاد مبتنی بر این اعتقاد شکل گرفته‌اند که سرمایه‌موتور رشد و توسعه اقتصادی یک کشور است. هدفهای اصلی از ایجاد این مناطق در بسیاری از کشورهای در حال توسعه عبارتند از ایجاد اشتغال توسعه صادرات جذب و تشویق سرمایه‌های خارجی، ایجاد درآمد، ارزی انتقال تکنولوژی توسعه منطقه‌ای و برپایی نمایشگاه‌ها (اسفندیاری و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۲۱)

در این قسمت بر آنیم تا مروری اجمالی بر تاریخچه تعاریف و انواع مناطق آزاد بپردازیم که با توجه به تشکیل این مناطق در برخی از کشورهای جهان ابتدا این موارد را در دول مذکور بررسی مینماییم و سپس به پیشینه مناطق آزاد و تاریخچه قوانین آن در ایران خواهیم پرداخت.

۱-۱. پیشینه و تعاریف بین‌المللی مناطق آزاد

مناطق آزاد در عرصه بین‌الملل مناطق آزاد تجاری بسته به مقتضیات اقتصادی، جغرافیایی، سیاسی و حقوقی هر کشور دارای تعاریف و انواع منحصر به فرد خود می‌باشد که در ادامه این موارد را در بستر برهه‌های تاریخی گوناگون مورد رصد قرار میدهم ایجاد و تشکیل مناطق آزاد تجاری به منظور فراهم کردن امکانات دستیابی به توسعه ملی و راه‌یابی به بازارهای جهانی از طریق بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی، بازرگانی تولیدی و حقوقی این مناطق شیوه‌ای است که بسیاری از کشورهای جهان بدان اقدام نموده‌اند. از زمان تأسیس اولین منطقه آزاد در جهان تاکنون نسل‌های متعدد مناطق آزاد با عناوین و رسالت‌های گوناگون و با توجه به شرایط زمانی و مکانی مختلف پدید آمده‌اند. (دیده‌ور، ۱۳۸۸: ۳۳) مفهوم منطقه آزاد ابتدائاً با عنوان بندر آزاد پا به عرصه نهاد گذشته بنادر آزاد نیز مبین آن است که حفظ امنیت بازرگانی بین‌المللی و

جلوگیری از هجوم، دیگران هدف اولیه ایجاد این بنادر بوده است و به همین دلیل اینگونه بنادر با دیوارهای دفاعی محصور می‌گردیده اند بنادر پالیس" و "پیرائوس" نمونه اینگونه بنادر آزاد در یونان بودند. نیل به افزایش بنادر آزاد رومی‌ها در جزیره دلاس در دریای اژه میتوان دید. (محمدی، ۱۳۷۴: ۳)

افزایش تجارت بین مصر، یونان، سوریه شمال آفریقا، آسیا و روم بدون دریافت حقوق و عوارض گمرکی، هدف عمده ایجاد بنادر آزاد فوق بود در راستای همین هدف و موفقیت نسبی بنادر فوق بنادر دیگری مانند "جنوا ونیز" و "جبل الطارق" ایجاد شدند تراکم سرمایه در نظام تجاری آن روز در زمره اهداف بنادر آزاد فوق قرار میگرفت (صلاحی، ۱۳۸۶: ۱۴۳) اولین بندر آزاد تجاری که اهداف تأسیس آن تا حدود زیادی با اهداف مناطق آزاد در مفهوم امروزی تطابق دارد بندر هامبورگ است که در سال ۱۸۸۸ ایجاد گردید. هدف از تأسیس این بندر، آزاد تولید محصولات صنعتی ذکر شد. (کامران، ۱۳۸۱: ۳۴) در ادبیات مناطق آزاد تجاری بعد از جنگ جهانی دوم منطقه آزاد شانون در ایرلند که در سال ۱۹۵۹ بر پا گردید. به عنوان اولین منطقه آزاد به مفهوم جدید آن شناخته میشود و به همین دلیل در غالب نوشته‌های بعد از دهه ۱۹۷۰ مبداء ایجاد مناطق آزاد را این بندر میدانند چرا که در ایجاد این منطقه شاید برای اولین بار جذب سرمایه‌های خارجی انتقال تکنولوژی و ایجاد اشتغال که از اهداف مهم تأسیس مناطق آزاد در کشورهای در حال توسعه است ملحوظ گردیده بود. منطقه آزاد ناحیه ای از قلمرو کشور است که خارج از محدوده فیزیکی قانونی و اداری تأسیسات گمرکی قرار دارد. ورود و خروج سرمایه و سود به آن و جابه‌جایی نیروی کار متخصص در منطقه به سهولت صورت میگیرد و کالاها و مواد خارجی را که منع قانونی نداشته باشند میتوان بدون هرگونه موانع گمرکی و ترانزیت یا در انبارهای آن نگهداری و یا در کارخانه‌های مستقر در آن تغییر شکل داده و به کالاهای دیگر تبدیل نمود (اسفندیاری، ۱۳۸۷: ۳۱) در قرن ۱۹ و نیمه اول قرن بیستم منطقه آزاد و ویژه مترادف با بندر آزاد بود. این مناطق مکانهای محدودی را در بر می‌گرفت که ورود و خروج کالا در آنها آزاد بود و چون این گونه مناطق در بنادر واقع شده بودند معمولاً نام بندر آزاد به خود می‌گرفتند. بندر آزاد عبارت است از ناحیه جغرافیایی محدود و محصور در محدوده گمرک

ملی اعم از بندر، دریا، جزیره و یا بخشی از خاک کشور که به موجب قانون خاصی فعالیت صنعتی و تجاری و ورود و خروج کالا از آن آزاد بوده و مشمول مقررات و محدودیت های گمرکی نمیباشند (معتدی، ۱۳۶۶: ۵) سایر اصطلاحاتی که در این گونه موارد به کار می‌روند عمری کوتاه تر از ۴ دهه دارند در سال های ۱۹۷۴ اقتصاددان به نامهای "هاماد" و "رودریگز" اصطلاح مناطق آزاد از حقوق گمرکی را به کار بردند که بعدها به صورت کوتاه تر منطقه آزاد به کار گرفته شد این دو تعبیر به رونق تجارت عنایت دارند و موضوع ساخت و تکمیل کالا مورد توجه آنها نیست. در سال ۱۹۷۶ اقتصاددان دیگری به نام "وال" اصطلاح «مناطق صادرات ساز» را به کار گرفت که در آن گرایش به فرآوری و تکمیل کالای صادراتی منظور نظر بود؛ اما سرمایه گذاری تولیدی در کانون توجه قرار نداشت. در سال، ۱۹۸۲ "گروبل" اصطلاح «مناطق آزاد فعالیت اقتصادی» را به کار برد که تعبیری گسترده و شامل سرمایه گذاری، فرآوری و ورود و خروج کالا است. پس از آن اصطلاح مناطق صنعتگری نیز به کار گرفته شد. (صلاحی، ۱۳۸۶: ۱۴۷)

مرکز شرکتهای فراملیتی سازمان ملل متحد (UNCTC) نیز ۲۲ اصطلاح را برای منطقه آزاد فهرست کرده است که در کشورهای مختلف از آنها استفاده شده است. اصطلاح «منطقه پردازش صادرات»^۱ در سال ۱۹۷۷ توسط دولت فیلیپین به کار گرفته شد. ۱۹۷۷، سازمان بهره وری آسیا در سال ۱۹۷۷، اتحادیه جهانی مناطق پردازش صادرات در سال ۱۹۷۸، سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۷۸، بانک جهانی در سال ۱۹۷۸، مجله اکونومیست در سال ۱۹۷۹، مالزی در سال ۱۹۸۰ پاکستان در سال ۱۹۸۰، سنگاپور در سال ۱۹۸۲، مرکز بررسی شرکتهای فراملیتی ملل متحد در سال ۱۹۸۲ و سازمان بین المللی کار در سال ۱۹۸۲ اصطلاح فوق را به کار گرفتند در حال حاضر این اصطلاح جنبه بین المللی پیدا کرده و زبان مشترک بین المللی برای تفهیم معنی واقعی منطقه آزاد است. (صلاحی، ۱۳۸۶: ۱۴۸)

اصطلاحی که بیش از سایر اصطلاحات در مجامع و سازمانهای بین المللی و نشریات معتبر علمی جهانی به کار می‌رود، عبارت منطقه پردازش صادرات است فلسفه رواج این

¹ - Export processing free zone

اصطلاح را بایستی ناشی از تغییر در استراتژی توسعه صنعتی در کشورهای در حال توسعه طی ۳ 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. مثلاً سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد (UNIDO) در سال ۱۹۷۱ اصطلاح «منطقه آزاد صنعتی» را به کار می‌برد کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل متحد (UNCTAD) از اصطلاح منطقه آزاد استفاده می‌کرد و سازمان بین‌المللی کار (ILO) تا سال ۱۹۸۲ همان اصطلاح قدیمی منطقه آزاد تجاری را به کار می‌برد اما بعدها همگی آنها اصطلاح «منطقه پردازش صادرات» را به کار گرفتند. امروزه نیز عبارت فوق اصطلاح غالب در تمامی، مجامع سازمان‌های بین‌المللی و مراکز علمی و دانشگاهی اغلب کشورهایی است که دارای چنین مناطقی هستند.

در ادبیات اقتصادی دامنه گسترده‌ای از اصطلاحات درباره این مناطق آمده است با این حال اصطلاح مناطق پردازش صادرات (Export Processing Zones) در سطح گسترده تری مورد استفاده قرار گرفته است مناطق پردازش صادرات (EPZ) که نشان دهنده اهمیت ایجاد ارزش افزوده در کالاها و صادرات آنها توسط این مناطق می‌باشد یک مکان جغرافیایی برون بوم^۱ نسبتاً کوچک در داخل یک کشور است که هدف از ایجاد آن جذب صنایع صادرات‌گرا با ارایه شرایط مطلوب برای تجارت و سرمایه‌گذاری می‌باشد. با دقت در تمامی اصطلاحات مورد استفاده برای مناطق آزاد در اغلب تعاریف 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

۱ - عبارت Enclave به برون بوم ترجمه شده است و منظور از آن ناحیه‌ای از کشور در حال توسعه است که از نظر شرایط نظیر قوانین و مقررات صادرات و واردات مالی و پولی زیربناها و ... از مابقی اقتصاد کشور متمایز باشد.

محیط زیست برخوردارند». بنابراین میتوان همین عبارت مشترک را تعریفی عمومی برای مناطق آزاد قلمداد نمود. (التجایی، ۱۳۸۸: ۱۹۱-۱۹۲)

۲-۱. انواع مناطق آزاد اقتصادی

مناطق آزاد اقتصادی را میتوان با معیارهای مختلفی طبقه بندی نمود در یک تقسیم بندی کلی مناطق آزاد با توجه به ساختار فضایی آنها به دو دسته «سرزمینی» و «رژیم» تقسیم میشوند. نوع سرزمینی چه از لحاظ تعداد و چه از لحاظ تاثیر، اقتصاد جهانی دارای اهمیت بسیار بیشتری از نوع رژیم می باشد آنچه که در اصطلاح مناطق آزاد اقتصادی نامیده می شود، در اصل مناطق از نوع سرزمینی می باشند.

مناطق آزاد اقتصادی نوع سرزمینی به منطقه مشخصی گفته میشود که نسبت به سایر مناطق یک کشور دارای زیربناهای مناسب تر و امکانات اداری بیشتر و پرسنل آموزش دیده تر میباشد و این در حالیست که در مناطق آزاد نوع رژیم با توجه به اینکه شرکتها در منطقه مشخصی متمرکز نمیشوند و نحوه توزیع فضایی به صورت پراکنده می باشد، ارائه این امکانات به سادگی قابل تضمین نمی باشد. همچنین در مناطق آزاد اقتصادی نوع سرزمینی شرکتها و موسسات با پیچیدگیهای فنی موجود در سازماندهی و توزیع امتیازات مالی و پولی و اداری در مناطق آزاد نوع رژیم مواجه نمی شوند.

مناطق آزاد اقتصادی نوع سرزمینی خود دارای دو زیرگروه می باشد بر پایه ارتباط بین اقتصاد داخلی و سیاستهای نظارت گمرکی دو نوع منطقه آزاد «باز» و «بسته» وجود دارد نوع بسته یا محصور که خود شامل بنادر آزاد (FPS) و مناطق آزاد صنعتی تجاری (FTZS) و مناطق پردازش صادرات (EPZS) می شود یک منطقه کاملاً مشخص و تعریف شده میباشد که سیاست های نظارت بسته گمرکی مقرر میباشد و دارای ارتباط مستقیم بسیار کمی با اقتصاد داخلی می باشد. در مقابل مناطق آزاد اقتصادی «باز» که خود شامل مناطق ویژه اقتصادی (SEZS)، مناطق آزاد مالی (FFZ) پارک های علمی (SIPS) و مناطق آزاد توریسم می باشد دارای ارتباط بیشتری با اقتصاد داخلی کشور میباشد.

در مناطق آزاد اقتصادی نوع رژیم مزایای معین (و همچنین محدودیتهایی) به شرکتهایی که در هر نقطه از کشور میزبان وجود دارد اعطا میشود در این نوع مناطق آزاد شرکتها در

منطقه مشخصی متمرکز نمیشوند و به همین دلیل شرکتها و موسسات با پیچیدگیها و مشکلاتی در سازماندهی و توزیع امتیازات مالی و پولی و اداری مواجه می‌شوند. همانطور که از تعریف این نوع مناطق آزاد اقتصادی مشخص میشود این مناطق یک نوع نظام بوده و در واقع منطقه مشخصی را شامل نمی‌شوند با این حال لفظ منطقه آزاد اقتصادی به آنها اطلاق می‌شود. مناطق آزاد اقتصادی نوع رژیم خود به ۳ نوع تقسیم می‌شوند کارخانه صادراتی تضمینی، انبار تضمینی و بنگاه اقتصادی فناوریهایی پیشرفته. (فضلی، ۱۳۹۷: ۱۸)

با عنایت به تقسیم بندی فوق مشخص میگردد که مناطق آزاد ایران با توجه به اهداف مندرج در ماده (۱) آن در و ویژگیهای مربوط به امتیازات و معافیتها و نحوه ارتباط با سرزمین اصلی و عدم نظارت گمرک بر آن از نوع مناطق آزاد سرزمینی بسته ترکیبی محسوب می‌شود. علت استفاده از صفت ترکیبی به دلیل آن است که مناطق آزاد، ایران هم صنعتی است هم تجاری است هم این که برخی در بندر واقع شده و برخی کنار مرز خاکی و مهمتر این که به منظور پردازش صادرات و صادرات مجدد نیز تشکیل شده است. حال آیا تدوین این نظام ترکیبی درست بوده یا خیر و یا این که توانسته به اهداف خود برسد یا خیر، مقوله دیگری است.

۲. مناطق آزاد ایران

پس از آشنایی با کارکرد اقتصادی و سیاسی مناطق آزاد در کشورهای جهان در این قسمت به بررسی اندیشه تشکیل این مناطق نزد سیاست گذاران اقتصادی کشور ایران و فراز و فرودهای آن در قوانین مختلف خواهیم پرداخت با این زاویه دید که آیا ایجاد چنین مناطقی در ایران جهت تعامل با اقتصاد جهانی متناسب با ساختار حقوقی اقتصادی کشور و موجب رشد و توسعه صادرات و افزایش سرمایه گذاری شده است. قبل از تعیین مناطق آزاد سه گانه کیش قشم و چابهار در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ مقالات و گزارشهای دولتی جسته و گریخته ای در خصوص منافع و مضار این مناطق به رشته تحریر درآمده بود که هر کدام به جنبه ای از آن اشاره می‌کرد لذا جستجوی پیشینه این مناطق در برخی مطالعات انجام شده پیرامون مزایا و معایب آن نیز مثمر ثمر خواهد بود. لذا جهت بررسی پیشینه تحقیقاتی مناطق آزاد

ایران میتوان منافع و مضرات ایجاد آنها در دهه ۷۰ را از دریچه یکی از مقالاتی که در سال ۱۳۶۹ پیرامون آن نگاشته شده است مطرح کرد این مقاله بدان حیث انتخاب شده است که موقعیت سیاسی جغرافیایی و اقتصادی، جزایر بنادر و مناطق مرزی خاکی و آبی ایران را در برهه ای که ایجاد آن در اندیشه سیاست گذاران اقتصادی مملکت کلید خورد مورد بررسی قرار داد و به برخی مسائل و مشکلات قانونی تشکیل آن اشاره کرد. لذا در ادامه این مزایا و معایب از زبان این مقاله اجمالاً بیان میشود

الف: مزیت‌های ایران جهت اجرای طرح

۳۱۹

- وجود منافع طبیعی نسبتاً قابل ملاحظه کارگر نسبتاً ارزان (باتوجه به نرخ آزاد ارز) و منافع سرشار نفت و گاز و موقعیت مناسب جغرافیایی کشور

- نزدیکی به بازارهای مصرفی شمال و شمال غرب و خود ایران به جز بازارهای موجود در سواحل جنوبی خلیج فارس که احتمالاً فعالیت در آنها با رقابت سایر مناطق آزاد محلی همراه خواهد شد و همچنین نزدیکی و امکان جذب مواد خام و کارگر ارزان از کشورهای دیگر منطقه در صورت لزوم

- سابقه خوب ایران در زمینه پایبندی به قراردادها و ادای دیون و همینطور عدم مقروض بودن کشور

- سابقه ذخایر ارزی خوب در گذشته و انتظارات مشابه برای آینده ایران که ناشی از وضع موجود و پیش بینی های منابع انرژی جهانی است.

- امکانات طبیعی سواحل وسیع، ایران تجهیزات آنها و وجود یکی از بزرگترین ناوگانهای تجارت دریایی در اختیار کشور

ب - مشکلات و ضعفهای ایران در مورد منطقه آزاد

- مشکلات و ابهامات قانونی در مورد تأسیس این مناطق در خاک ایران و لزوم تدوین مقررات مدون برای این طرح

- کمبود بودجه عمرانی در رابطه با نیاز مناطق داخلی، کشور که مسلماً این تنگنا را در مورد ایجاد بنادر آزاد به صورت حادثری ایجاد میکند

- رقابت بنادر آزاد موجود در نزدیکی سواحل ایران مثل (جبل علی) و عدم استقبال احتمالی کشورهای عربی از یک بندر آزاد ایرانی



- امکان وجود دوگانگی در استراتژیهای توسعه و طرح منطقه آزاد و امکان بروز اختلاف سیاستهای کلی حمایتی در مقایسه با آنچه در مورد بندر آزاد اعلام میشود که اثرات منفی در بردارد.

- جو عدم اطمینان که در اثر تبلیغات سوء و تخریب یا بزرگنمایی برخی از سوابق در راه جلب اعتماد و اطمینان خارجیان جهت سرمایه گذاری برای آنها ایجاد شده است.

- ضعف سوابق، تجربی نیروی کارشناسی و مدیریت در این زمینه

- مشکل وجود چند نرخ ارز در کشور در زمینه چگونگی احتساب سود سرمایه گذاریها و دستمزد کارگران

- مسائل دیگری از قبیل چگونگی قوانین جزائی و مشکلات زیربنایی اقتصادی برای تأسیس خدمات (مثل برق و آب و...) (بهرامی، ۱۳۶۹: ۳۹)

مسائل صدر اشاره مشکلاتی است که پس از سالها تا به اکنون نیز کماکان در لوایح و طرحهای ایجاد یا توسعه مناطق آزاد مطرح میشود؛ معضلاتی چون نارساییهای، قانونی نبود زیرساختهای مناسب جهت تأسیس مناطق آزاد، فقدان بودجه های، عمرانی، تصمیمات و سیاستهای رنگارنگ و چندگانه دولتهای، مختلف ابهام در ساختار و صلاحیتهای مدیریتی مناطق آزاد، تردید در امنیت اقتصادی سرمایه گذاری خارجی که همگی موجبات عدم موفقیت مناطق آزاد در کشور و عدول از اهداف تشکیل آن را فراهم نموده است.

۳. بنیان های تئوریک و اهداف تشکیل مناطق آزاد

از دیگر مباحث اساسی در بررسی مبانی مقررات گذاری در مناطق آزاد بررسی جایگاه نظری تشکیل مناطق پردازش صادرات در اندیشه های اقتصاد سیاسی است هم چنین باید اشعار داشت که تشکیل این مناطق در جهان با اهدافی چون اشتغال جذب سرمایه، کسب درآمد ارزی و مهمتر از همه یعنی توسعه صادرات صورت پذیرفته است. حال باید دید که این اهداف در متون قانونی نظام حقوقی ایران جایی دارد که در مطالب پیش رو بدان خواهیم پرداخت.

۳-۱. مبانی و جایگاه نظری مناطق آزاد در مکاتب اقتصاد سیاسی

دیدگاه‌های نظری حاکم بر ایجاد مناطق آزاد همان چالش‌هایی است که در گزینش استراتژی توسعه در مورد کشورهای در حال توسعه از آن بحث میشود به طور کلی از دیدگاه نظریه های اقتصاد بازار فراهم آوردن زمینه های رقابت در صحنه اقتصاد باعث کارکرد مناسب نظام اقتصادی و در نتیجه تحقق اهداف آن نظام به ویژه رفاه عمومی خواهد گردید. در همین راستاست که مناطق آزاد با مرتفع ساختن بسیاری از موانع گمرکی و تعرفه ای فی مابین اقتصادهای ملی در واقع سطح و عمق رقابت را در اقتصاد بین المللی گسترش داده و آثار مفید این فضای رقابتی را نیز به همراه خواهند آوردند (محمدی الموتی، ۱۳۷۳: ۳۳) پشتوانه نظری ایجاد مناطق آزاد در کشورهای در حال توسعه را میتوان به شرح زیر تقسیم بندی نمود:

۳-۱-۱. تئوری تجارت بین الملل

اقتصاددانان کلاسیک مانند آدام اسمیت و جان استوارت میل طرفدار تجارت آزاد بودند معتقد بودند که تجارت آزاد بین المللی رفاه جهان را حداکثر میکند اسمیت معتقد بود اگر هر کشور در تولید کالایی که در آن کارایی بیشتری دارد تخصص یابد و مازاد کالای تولیدی خود را با کالایی که در تولید آن کارایی ندارد مبادله کند، تولید کل هر دو کالا در جهان افزایش خواهد یافت. این اضافه تولید را کشورهای طرف تجارت بین یکدیگر تقسیم میکنند این در واقع تعمیم منافع حاصل از تقسیم کار (و مبادله) در سطح مناسبات بین المللی است (تقی زاده، ۱۳۷۰: ۶۴) نظریات تجارت آزاد بین المللی مدعی آن هستند که تجارت آزاد از طریق به وجود آوردن تخصصهای بین المللی و تخصیص مناسب منابع و عوامل تولید باعث میگردد که هر کشور شریک در این تقسیم کار جهانی به بازدهی و تولید بیشتری دست یابد و از آنجا که برقراری تعرفه های گمرکی و موانع تجاری بر هزینه تولید کالاهای صادراتی تأثیر میگذارد، در صورت افزایش هزینه ها، مزیت نسبی این کالاها نیز کاهش می یابد که این امر خود نهایتاً باعث عدم صدور این کالاها و کاهش درآمد ملی خواهد شد. در این شرایط وجود مناطق آزاد زمینه ساز رفع این موانع و هزینه های ناشی از آن در بخشی از قلمرو گمرکی کشور میشوند. (محمدی الموتی، ۱۳۷۳: ۳۳)

هکشر - اوهلین دانشمندانی بودند که اساس نظریه جدید تجارت بین الملل را پی ریزی نمودند نظریه آنها بر تفاوت بین کشورها در برخورداری از عوامل تولید و تفاوت بین کالاها در میزان استفاده از این عوامل تولید تأکید دارد آنها معتقدند کشورهایی که از سرمایه فراوانی برخوردارند اقدام به صادرات کالاهای سرمایه بر و کشورهایی که از وفور نیروی کار، برخوردارند اقدام به صادرات کالاهای کاربر کنند. (سالواتوره، ۱۳۷۶: ۲۵)

به طور کلی دو دیدگاه و نظریه درباره تجارت آزاد بین المللی وجود دارد دیدگاه بین المللی و دیدگاه منطقه‌ای. دیدگاه بین المللی به کنفرانسهای بین المللی تحت نظارت موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) توجه دارد و از طریق انجام مذاکرات بین المللی در صدد کاهش عوارض گمرکی و از بین بردن سایر موانع تجاری در جهت تحقق تجارت آزاد در جهان است. دیدگاه منطقه ای به توافق میان کشورها تأکید داشته و هدف آن نیز آزادی تجارت میان کشورهای منطقه با حفظ موانع گمرکی برای سایر کشورهای جهان است. (محتشم دولتشاهی، ۱۳۹۲: ۴۰)

با توضیح فوق میتوان به لزوم مقررات گذاری در این مناطق اشاره داشت چراکه هدف اقتصادی تنظیم گری، کارایی اقتصادی است به طور کلی سه نوع کارایی اقتصادی را برای مقررات گذاری ذکر کرده اند (خسروی، ۱۳۹۰: ۴):

- ۱- کارایی ابتکاری: مقررات گذاری میتواند عامل اساسی رشد تولیدات در جهان صنعتی باشد.
 - ۲- کارایی تولیدی: مقررات گذاری میتواند در جهت تولید کالا در حداقل قیمت با استفاده از تکنولوژی موجود باشد.
 - ۳- کارایی تخصیصی: مقررات گذاری میتواند با هدف افزایش ثروت اجتماعی باشد چنین کارایی میتواند زمانی حاصل شود که قیمت کلی کالاها با توجه به هزینه هایی که توسط تولید کننده بر روی آنها صورت میگیرد تعیین میشود.
- لذا مقررات گذاری صحیح در خصوص فعالیتهای اقتصادی مناطق آزاد میتواند منجر به کارایی و کارآمدی این مناطق در تولید کالا کاهش قیمت محصولات استفاده از فناوری و دانش روز و بالتبع ورود به بازارهای جهانی از طریق توسعه صادرات کسب درآمد

ارزی، بالا رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی مطلوب گردد که این موارد از اهم اهداف تشکیل مناطق آزاد در جهان است. از دیدگاه اقتصاد سیاسی نظام بین المللی نیز میتوان به ضرورت مناطق آزاد پرداخت در این باره میتوان گفت که یکی از فروض اساسی در نظریه های اقتصاد، بازار وجود شرایط رقابت کامل در فضای اقتصادی است منظور از این فرض را شاید بتوان چنین تعبیر کرد که قواعد و ساختار حقوقی بازار به گونه ای باشد که در اثر آن امکانات و تواناییهای واحدهای تولیدی قدرت تعیین قیمتها را به هیچ یک از واحدهای انحصاری نداده و تنها نظم نامرئی بازار باشد که قیمتهای نسبی را مشخص سازد. در این شرایط قیمتهای نسبی وظیفه هماهنگی اقتصاد را به سمت تحقق اهداف، افراد به خوبی به انجام میرسانند. حال باید دید که با توجه به اقتصاد جهانی و وجود قطبها و انحصارات اقتصادی در سطح بین المللی آیا کشورهای درحال توسعه میتوانند بازارهای جهانی را برای خویش فضایی آکنده از رقابت آن هم رقابت کامل تصور کنند؟ در این شرایط نه میتوان ضرورت و فواید رقابت اقتصادی را به عنوان یک اصل اساسی در اقتصاد نفی کرده و منکر نقش مهم قیمتهای نسبی در امر هماهنگی اقتصادی گردید و نه میتوان صرفاً به وجود رقابت کامل در بازارهای جهانی خوش بین بود. به نظر میرسد حتی با پذیرش فرض وجود رقابت انحصاری در اقتصاد بین المللی بتوان از طریق ایجاد روزنه های مطمئن و حساب شده راه نفوذی به بازارهای جهانی پیدا کرد بدون آن که بازارهای داخلی را یکسره در اختیار اقتصادهای خارجی قرار داده باشیم. این راه نفوذ می تواند مناطق آزاد تجاری صنعتی به شمار آید بدین ترتیب مناطق آزاد را میتوان به منزله دریچههای مورد اعتماد به صحنه رقابت جهانی دانست و از آن، دریچه شناخت بهتری از تواناییهای اقتصاد کلی در مصاف با بازارهای جهانی به دست آورد و این در حالی است که سیاستهای آزادسازی همه جانبه و درهای باز میتواند خسارت جدی به امکانات و ظرفیتهای تولیدی در داخل کشور وارد آورده و احتمال رشد و توسعه خوداتکاء را بسیار ضعیف سازد. (محمدی الموتی، ۱۳۷۳: ۳۴-۳۵) مع الوصف باید گفت مناطق آزاد تجاری میتوانند آغازگر مرحله گذار تلقی گردند؛ گذار از اقتصاد حمایت شده دولتی به سوی اقتصاد آزاد. (دیده ور، ۱۳۸۸: ۳۵)

۳-۱-۲. استراتژیهای تجاری^۱

استراتژیهای تجاری در دو گروه عمده تقسیم بندی میشوند: الف) استراتژیهای درون گرا^۲ ب) استراتژیهای برون گرا^۳.

«استراتژیهای درون گرا» مبتنی بر نگاه به داخل هستند «استراتژی جاننشینی واردات^۴» از جمله استراتژیهای درون گرا است. در سیاست جاننشینی واردات تولید کالاهای وارداتی و کاهش واردات آن کالاها دنبال می‌شود این استراتژی در نهایت در پی دستیابی به این آرمان است که جامعه به جایی برسد که بتواند مشابه کلیه کالاهای وارداتی را در داخل تولید کند. به همین دلیل گاه از آن با عنوان «استراتژی نیل به خودکفایی» نیز نام برده میشود، بنابراین سیاست جاننشینی واردات میتواند تا حدی جوابگوی بازارهای داخلی باشد در چارچوب این استراتژیها اعمال محدودیتهای لازم از طریق وضع تعرفه‌های سنگین برای حمایت از صنایع داخلی و اعطای یارانه به تولیدکنندگان داخلی اعمال می‌شود. (سلامی و همکاران، ۱۳۹۶)

«استراتژیهای برون گرا» مبتنی بر نگاه به بیرون (خارج) هستند در این نوع استراتژیها صنایعی مدنظر قرار میگیرند که پتانسیل و توان رقابت در سطح بین‌المللی را دارا باشند و بتوانند به تدریج در اقتصاد جهانی ادغام شوند. کشوری در این راه موفق می‌شود که در آن زمینه رقابت و نوآوری به ویژه در بخش تولیدی اقتصاد فراهم شود و در فرآیند پیشرفت تکنولوژی قرار گیرد. استراتژی توسعه صادرات از جمله استراتژیهای برون گرا است از دهه ۱۹۷۰ ترندهای زیادی درباره موفقیت سیاست جایگزینی واردات در حل مسائل توسعه کشورها ایجاد شد و موجب تقویت موضع اقتصاددانان کلاسیک و نئوکلاسیک که صادرات را علت رشد و توسعه اقتصادی میدانستند گردید. توسعه صادرات معرف گرایش به آزادی در تجارت بین الملل است منظور از راهبرد توسعه صادرات صادرات محصولات غیر سنتی (اعم از کالاهای اولیه کشاورزی و معدن) نیمه صنعتی و کالاهای ساخته شده (محصولات کارخانه ای) میباشد به صورتی که جانشین

^۱ -. Trade Strategies

^۲ -. Inward Looking Srategies

^۳ -. Outward Looking Srategies

^۴ -. Import Substitution Industrialization

سستی کالاهای اولیه گردد. سیاست توسعه صادرات منجر به تخصیص منابع در جهت استفاده از مزیت‌های نسبی توأم با کارایی و گسترش کیفیت می‌شود. استدلال شده که رشد برون‌گرا و مبتنی بر صادرات به رشد بیشتر بهره‌وری کل عوامل تولید منجر می‌شود (اسفندیاری و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۳۰). موفقیت‌های کشورهای آسیای دور از اتخاذ سیاست توسعه صادرات در دهه‌های اخیر کسب کرده‌اند از یکسو و عدم موفقیت‌های کشورهای بلوک شرق که به دنبال اقتصاد بسته و درون‌گرا رفته‌اند ارجحیت استراتژی توسعه صادرات بر استراتژی جایگزینی واردات به شمار می‌آید کشورهای چین، کره جنوبی، تایوان، هنگ کنگ، سنگاپور مالزی تایلند نمونه‌های بارزی از کشورهای موفق در امر صادرات صنعتی هستند این کشورها با ایجاد مناطق پردازش صادرات و در نتیجه افزایش امکان جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی روند رشد کالاهای صنعتی خود را تسریع بخشیده‌اند.

برخی صاحب‌نظران بر این باورند که در خصوص موفقیت نسبی و عملکرد رضایت بخش مناطق آزاد در برخی کشورهای در حال توسعه آسیایی سه عامل 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 صادرات گرای خود با نرخ ارز واقعی شده رژیم تجاری تاحدودی آزاد شده و یک نرخ تورم پایین انجام داده بود عامل دوم ماهیت دولت‌ها در کره جنوبی و تایوان بود که به طور موفقیت‌آمیزی نقش حاکمان توسعه‌گرا از طریق دخالت‌های قوی در اقتصاد را بازی کردند آنان توانستند با تعریف معیارهای عمل کرد اعطای یارانه‌ها و جلوگیری از ایجاد فعالیت‌های انحصاری تجاری به ویژه در مراحل پایانی، توسعه بخش خصوصی را نظم ببخشند و آن را تقویت کنند. عامل سوم محیط اقتصادی بین‌المللی بود. (Amirahmadi, 1995: 850) گروه دوم کشورهای آسیایی آنهایی هستند که در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی اغلب از اقتصاد و تجارت آزاد روی گردان بودند. نمونه‌های روی گردانی 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 روی گردانی از نظام اقتصاد آزاد 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 را ایفا نماید (Ibid.p 852).

در سه دهه اخیر صحنه رویارویی دو استراتژی توسعه یعنی استراتژی جایگزینی واردات و استراتژی توسعه صادرات بوده است. بسیاری از کشورها تحت تأثیر عقاید «رائول پربیش»^۱ و «گونار میردال»^۲ به استراتژی جایگزینی واردات روی آوردند. عدم موفقیت نسبی این استراتژی موجب آن شد تا بسیاری از این کشورها در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ استراتژی توسعه صادرات را برای صنعتی شدن برگزینند؛ اما عدم دستیابی این کشورها به بازارهای جهانی برای تولیدات صنعتی خود و عدم برخورداری از شرایط تجارت آزاد، موجب بالا رفتن قیمت‌های تمام شده و کاهش قدرت رقابت کالاهای صنعتی این کشورها گردیده است. لذا در این کشورها ایجاد مناطق آزاد به عنوان عملی‌ترین روش و اولین گام در جهت برقراری شرایط تجارت آزاد شناخته شده است.

۲-۳. دیدگاه محافل و سازمانهای بین‌المللی

سازمانهای بین‌المللی نیز در راستای خواست اعضای خود که اکثراً کشورهای در حال توسعه هستند معمولاً به ارائه اطلاعات و آمار و انجام تحقیقات مبادرت می‌ورزند در همین راستا هر کدام از این سازمانها مطالعات نسبتاً جامعی را در زمینه مناطق آزاد انجام داده‌اند.

یونیدو در تهیه راهنمای مناطق آزاد پیشگام بوده و به دنبال آن سایر سازمانها مطالعاتی انجام داده‌اند. یونیدو منطقه آزاد را الزامی از توسعه صنعتی میدانند و مشوق آن است

^۱ - Raol perbish

^۲ - Gunnar Myrdal

آنکنداد از دیدگاه گسترش تجارت بین الملل و ارتباط آن با توسعه تاحدی از ایجاد منطقه آزاد حمایت می‌کند گات و سازمان تجارت جهانی که موانع تعرفه ای و غیر تعرفه ای را ابزار نامطلوب گسترش تجارت جهانی میدانند حامی ایجاد منطقه آزاد است و نسبت به ایجاد مناطق آزاد در کشورهای در حال توسعه نظر کاملاً مساعدی دارد. بانک جهانی و صندوق بین المللی پول نیز که حامی آزادسازی خصوصی سازی رواج مبادلات بین المللی و ایجاد زمینه مساعد برای مبادلات، پولی مالی و سرمایه گذاری بین المللی هستند نمیتوانند پشتیبان مناطق آزاد در کشورهای در حال توسعه نباشند؛ چون این مناطق در مسیر هدفهای بانک و صندوق گام برمی دارند مطالعات مرکز شرکتهای فراملیتی سازمان ملل نیز گویای آن است که منطقه آزاد میتواند کمکی در راه توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه باشد مشروط بر آنکه منطقه از لحاظ مکانی در جای مناسبی قرار داشته باشد و ایجاد آن با مطالعه کامل همراه باشد.

علاوه بر نظرات و عمل کرد کشورهای فوق الذکر در خصوص نقش مناطق آزاد در اقتصاد ملی میتوان دیدگاه های مربوط به مناطق آزاد در راهبردهای توسعه اقتصادی را در چهار محور زیر دسته بندی نمود:

- ۱- یک دیدگاه این مناطق را به عنوان بخش یک پارچه کننده اصلاحات وسیع اقتصادی بعدی در نظر میگیرد. از این دیدگاه مناطق پردازش صادرات دوره حیات خاصی دارند و با اصلاحات منظم، تجاری این مناطق اهمیت خود را از دست میدهند.
- ۲- 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.
- ۳- دیدگاه سوم به کارگیری مناطق پردازش صادرات به عنوان آزمایشگاهی برای آزمون اقتصاد بازار و سیاستهایی باگرایش 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 آن که در کل اقتصاد به اجرا درآید در این مناطق معرفی و ارزیابی شد.

۴- دیدگاه چهارم در مورد نقش این مناطق که تأخر بیشتری دارد، از برخی کشورهای در حال توسعه اقتباس شده که در این کشورها میزان سرمایه گذاری مستقیم خارجی نا امید کننده بوده و در نتیجه منجر به اصلاحات تجاری و سیاست کلان اقتصادی شده است. بخشی از این کشورها مناطق پردازش صادرات را ایجاد کرده اند تا انگیزه‌های جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی را افزایش دهند و در این گونه سرمایه گذاریها بر کشورهای همسایه و رقبای بالقوه برتری جویند. (التجایی، ۱۳۸۸: ۱۹۳-۱۹۴)

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 دست یابی 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 منطقه ای صورت پذیرفته انباشت سرمایه ایجاد شده و افراد بسیاری به فعالیت اشتغال دارند.

۴. اهداف تشکیل مناطق آزاد

از آنجا که حوزه مقررات گذاری در مناطق آزاد برخلاف دیگر مقررات گذاریها تنها ناظر به یک موضوع خاص برای تنظیم گری نمیشد و مسائل مختلفی چون، واردات صادرات حمل و نقل بانک، بیمه، بورس اراضی و موضوعات متنوع دیگری را نیز در گیرد، باید گفت که صدق اهداف کلی و انگیزه‌های چندگانه ای که به عنوان دلایل نارسایی بازار مطرح است که در بخش یک آنان را تبیین نمودیم بر این، مناطق قابل تأمل بوده و شاید سهل و ممتنع باشد بدین معنا که در عین حال که شاید تصریحاً و مستقیماً مشمول هیچ یک از آن دلایل و نارساییها قرار نگیرد میتواند تلفیق برخی از آن موارد را شامل گردد، چراکه تمامی موارد مربوطه به اهداف یا انگیزه های تنظیم گری در نارساییهای مربوط به انحصار طبیعی نابرابری اطلاعاتی، پیامدهای جانبی، نگرانیهای اجتماعی تبعیض قیمت تداوم و در دسترس بودن خدمات قدرت چانه زنی برابر نیایی و سهمیه بندی، عدالت توزیعی و خط مشی اجتماعی برنامه ریزی و امثالهم میتواند در مصوبات و مقررات رگولاتورهای ذی صلاح مناطق آزاد در موضوعات مختلف مزبور

بروز و نمود پیدا کند. اما همه این موارد در جهت اهداف اصلی تشکیل مناطق آزاد است. بدین معنا که آن چه در این مناطق گزاره ثابت می‌باشد یک موضوع مشخص اقتصادی یا صنعتی نیست، بلکه اهداف اقتصادی مدنظر سیاست گذاران دولتی در یک منطقه جغرافیایی ثابت می باشد. لذا در این منطقه جغرافیایی که باید به اهداف اصلی توسعه محور خود مثل توسعه صادرات سرمایه گذاری خارجی و کسب درآمد ارزی نائل آید نه یک موضوع که تمامی موضوعات مرتبط با این اهداف میبایست مورد تنظیم گری قرار گیرد.

۳۲۹

۵. تحلیل قواعد تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی در مناطق آزاد

۱-۵. مصادیق سرمایه خارجی

یکی از تفاوت‌های موجود در قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی با مقررات سرمایه گذاری در مناطق آزاد در مصادیق سرمایه خارجی است. مطابق ماده ۳ ناظر به ماده ۱ مقررات سرمایه گذاری در مناطق آزاد وسایل حمل و نقل زمینی هوایی و آبی مربوط به موضوع سرمایه گذاری خارجی که از خارج از سرزمین اصلی به این مناطق وارد میشود. می تواند از انواع سرمایه خارجی محسوب گردد در حالی که این نوع سرمایه جزء موارد مندرج در ماده ۱ قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی نیست. مضافاً آنکه وفق تبصره ذیل ماده ۳ مقررات سرمایه گذاری در مناطق آزاد در موارد خاص قبول مواد اولیه و قطعات نیمه ساخته با تشخیص سازمان مناطق آزاد میتواند به عنوان یکی از انواع سرمایه خارجی باشد در حالی که این مورد در ماده ۱ قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی نیامده است.

۲-۵. تعیین روش و تضمین سرمایه گذاری خارجی

یکی دیگر از تفاوت‌های این دو قانون در ذکر روشهای سرمایه گذاری خارجی است. در ماده ۳ قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی سرمایه گذاری به دو نوع مستقیم و دیگری در قالب مشارکت مدنی بیع متقابل و ساخت بهره برداری و واگذاری تقسیم شده است. در حالی که در مقررات سرمایه گذاری در مناطق آزاد ذکری از روشهای سرمایه گذاری نگردیده و محدودیت خاصی بیان نشده است.



مطابق تبصره ذیل ماده ۱۰ مقررات سرمایه گذاری در مناطق آزاد در مواردی که به لحاظ رعایت منافع عمومی سرمایه خارجی ملی یا سلب مالکیت می‌گردد سرمایه گذار خارجی ظرف سه ماه از تاریخ ملی شدن و یا سلب مالکیت باید تقاضای جبران خسارت کند. در حالی که مطابق تبصره ۱ ماده ۹ قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی این مدت یک سال ذکر شده است. مضافاً اینکه مبنای ارزش گذاری جبران خسارت از سوی دولت بر اساس مقررات سرمایه گذاری در مناطق آزاد مطابق همان تبصره به ماخذ ارزش بازاری سرمایه گذاری بلافاصله قبل از ملی شدن و یا سلب مالکیت است. در حالی که مطابق ماده ۹ قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی به مأخذ ارزش واقعی آن سرمایه گذاری قبل از سلب مالکیت است (مقراضی اصل، ۱۳۹۴: ۱۷۲). حال اینکه تفاوت عملی ارزش واقعی و ارزش بازاری چه میزان است خود جای بحث دارد که موضوع بحث ما نیست.

آنچه بیان شد نمونه هایی از تفاوت‌های قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی و مقررات سرمایه گذاری در مناطق آزاد در خصوص سرمایه گذاری خارجی بود. حال می‌خواهیم چگونگی مشارکت خارجیان در شرکتهای تجاری را مورد بررسی قرار دهیم.

۳-۵. درصد مجاز مشارکت خارجیان در شرکتهای تجاری

برای بررسی وضع حقوقی مشارکت خارجیان در شرکتهای تجاری لازم است ابتدا اصولی از قانون اساسی را که مرتبط با موضوع هستند ذکر کنیم مهمترین اصل در این خصوص اصل ۸۱ قانون اساسی است که مقرر میدارد دادن امتیاز تشکیل شرکتها و مؤسسات در امور تجاری صنعتی کشاورزی معادن و خدمات به خارجیان مطلقاً ممنوع است. اصل بعدی اصل ۱۵۳ قانون اساسی است که مقرر میدارد هرگونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی فرهنگ ارتش و دیگر شئون کشور گردد ممنوع است. همان گونه مجبور به تفسیر این اصول شد به موجب نظریه مورخ ۱۳۶۰،۰۲،۰۲ شورای نگهبان که ملاحظه میشود اساس این اصول بر پایه جلوگیری از هرگونه نفوذ بیگانه و نفی کامل سلطه استوار شده است. با این حال به دلیل مشکلاتی که در عمل به وجود آمد، شورای نگهبان شرکتهای خارجی که با دستگاههای دولتی ایران قرارداد قانونی منعقد نموده اند، می توانند جهت انجام امور قانونی و فعالیتهای

خود در حدود قراردادهای منعقد شده طبق ماده ۳ قانون ثبت شرکتهای به ثبت شعب خود در ایران مبادرت نمایند و این امر با اصل ۸۱ قانون اساسی مغایرتی ندارد.»

بنابراین اداره ثبت شرکتهای بر مبنای اظهار نظر شورای نگهبان فقط زمانی مبادرت به ثبت شرکتهای خارجی شعبه یا نماینده مینماید که قبلاً با یکی از ادارات یا نهادهای دولتی قراردادی منعقد کرده بودند به عبارت دیگر فقط شرکتهای خارجی را میشد ثبت کرد که طرف قرارداد با دولت جمهوری اسلامی ایران بودند. (عبادی، ۱۴۰۲: ۲۱۲) این رویه ادامه داشت تا اینکه با تصویب قانون اجازه ثبت شعبه یا نمایندگی شرکتهای خارجی مصوب ۱۳۷۶ و آیین نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۷۸ امکان ثبت شرکتهای خارجی فراهم گردید. در حال حاضر سه تفسیر از اصل قانون اساسی وجود دارد تفسیر اول مبتنی بر ممنوعیت کامل ثبت شرکتهای خارجی در ایران مگر در موارد خاص است. طرفداران این تفسیر معتقدند که دادن امتیاز تشکیل شرکت به خارجیان برخلاف اصل ۸۱ است مگر در جایی که شرکتهای خارجی طرف قرارداد با دولت باشند تفسیر دوم بر واژه «امتیاز» تأکید دارد. بر اساس این تفسیر آنچه در اصل ۸۱ منع شده است اعطای امتیاز انحصاری به یک شرکت خارجی در یک زمینه خاص است تفسیر سوم مبتنی بر ممنوع بودن مشارکت بیش از ۴۹ درصد برای خارجیان است بر اساس این تفسیر هرگاه مجوز مالکیت بیش از ۴۹ درصد برای خارجیان داده شود این به منزله اعطای امتیاز مندرج در اصل ۸۱ بوده و مخالف آن اصل است. در این خصوص نص قانونی وجود ندارد یعنی هیچ قانونی صراحتاً ثبت شرکتی که خارجیان در آن بیش از ۴۹ درصد مشارکت دارند را منع نمیکند با وجود این با ملاحظه رویه عملی موجود معلوم می گردد که اداره ثبت شرکتهای این تفسیر را پذیرفته است و عملاً از ثبت شرکتها با مشارکت خارجی بیش از ۴۹ درصد خودداری میکنند

در سال ۱۳۸۰ «قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی و در سال ۱۳۸۱ آیین نامه اجرایی آن به تصویب رسید که در حال حاضر اصلی ترین و مرتبط ترین مقررات حاکم بر سرمایه گذاریهای خارجی از جمله شرکتهای خارجی میباشد طبق بخش ۱-۲ بند «ب» ماده ۴ آیین نامه مذکور محدودیتی از نظر درصد مشارکت سرمایه گذاری خارجی وجود ندارد. بنابراین مطابق این ماده سرمایه گذار خارجی میتواند بدون هیچ

گونه محدودیتی اقدام به مشارکت در شرکتهای تجاری نماید لازم به ذکر است که قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی تنها بر سرمایه گذارانی حاکم است که مجوز لازم برای سرمایه گذاری را مطابق آن قانون اخذ نمایند اخذ چنین مجوزی اجباری نیست و تنها اثر عدم اخذ مجوز محرومیت از حمایت های موجود در قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی است؛ اما هرگاه سرمایه گذار خارجی مجوز لازم را اخذ نماید میتواند از خدمات سازمان سرمایه گذاری جهت ثبت شرکت بهره مند گردد به عبارت دیگر مرکز سرمایه گذاری خارجی سازمان سرمایه گذاری که از جمله وظایف آن انجام هماهنگی های لازم در امور مربوط به سرمایه گذاری های خارجی بعد از صدور مجوز سرمایه گذاری شامل ثبت شرکت مشترک میباشد با معرفی وی به اداره ثبت شرکتهای شرایط ثبت شرکت سرمایه گذار را با درصد مقرر در مجوز فراهم می آورد و اداره ثبت شرکتهای با ملاحظه چنین معرفی نامه ای و اطمینان از صدور مجوز سرمایه گذاری به ثبت شرکت با درصد مشارکت خارجی طبق مندرجات مجوز اقدام خواهد نمود.

نتیجه اینکه هرگاه سرمایه گذاران خارجی با اخذ مجوز سرمایه گذاری اقدام به ثبت شرکت نمایند این شرکت بسته به میزان مندرج در مجوز میتواند حتی با مشارکت صد درصدی خارجیان ثبت گردد؛ اما هرگاه فعالیت خارجیان بدون اخذ مجوز مذکور باشد طبق رویه عملی موجود با توجه به تفسیری که اداره ثبت شرکتهای از اصل ۸۱ قانون اساسی به عمل می آورد. تنها تا ۴۹ درصد مشارکت خارجیان پذیرفته میشود.

۶. مقررات حمایتی و تضمینی در مناطق آزاد ایران

در مناطق آزاد ایران با توجه به قوانین و مقررات موجود مقررات تشویقی را میتوان در دو دسته مورد بررسی قرار داد - ۱ مقررات حمایتی و ۲- مقررات تضمینی

۱-۶. مقررات حمایتی

یکی از مهمترین مقررات حمایتی برای فعالان مناطق آزاد ایران از جمله شرکتهای تجاری ثبت شده در این مناطق تسهیلات راجع به مالیات و معافیتهای مالیاتی است. در اکثر مناطق آزاد جهان دارایی ها و درآمدها از مالیات معاف میباشند منتهی مدت این معافیت از منطقه ای به منطقه دیگر متفاوت است. (شم آبادی، ۱۳۷۳: ۱۴۵) بر اساس

ماده ۱۳ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و اصلاحیه آن در تاریخ ۱۳۸۸،۰۳،۰۶ اشخاص حقیقی و حقوقی مشغول به فعالیت اقتصادی در مناطق از معافیت مالیاتی ۲۰ ساله بهره مند میباشند لازم به ذکر است مطابق این ماده معافیت مالیاتی به طور مطلق بوده و هرگونه درآمد و دارایی را شامل می گردد.

یکی دیگر از مزایای موجود برای شرکتهای ثبت شده در مناطق آزاد، مقررات حمایتی در خصوص واردات و صادرات میباشد بر اساس ماده ۱۴ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنا هستند و مقررات صدور و ورود کالا و تشریفات گمرکی در محدوده هر منطقه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید مبادلات بازرگانی مناطق با سایر کشورها اعم از مسافری و تجاری تابع مقررات عمومی صادرات و واردات کشور میباشد. همان طور که ملاحظه میشود اصل بر این است که مبادلات بازرگانی مناطق آزاد با خارج از کشور و سایر مناطق آزاد پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات صادرات و واردات خارج هستند؛ اما مبادلات با سرزمین اصلی مشمول مقررات عمومی صادرات و واردات است گویی این مناطق خارج از مرز گمرکی کشور فرض شده اند. البته بر این اصل استثنائاتی وارد شده است از جمله اینکه کالاهایی که برای به کارگیری و مصرف در منطقه از داخل کشور وارد شده اند، صادرات آنها تابع مقررات عمومی صادرات و واردات است. استثنای دوم در خصوص کالاهای ساخته شده در این مناطق است؛ صدور این کالاها به خارج از کشور یا سایر مناطق آزاد مجاز است؛ اما ورود این کالاها به داخل کشور تنها بعد از پرداخت سود بازرگانی مواد اولیه به کار گرفته شده در آنها امکان پذیر است استثنای سوم صدور کالای داخلی به خارج است که عیناً صادر میشود. این نوع کالاها مشمول مقررات عمومی صادرات و واردات هستند.

۲-۶. مقررات تضمینی

مطابق آنچه از ماده ۲۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و تبصره ذیل ماده ۱۰ مقررات سرمایه گذاری در مناطق آزاد که دو منبع اصلی حمایت از سرمایه گذاری در مناطق آزاد می باشند به دست میآید تضمین سرمایه گذاری خارجی تنها شامل دو مورد است یکی حمایت در مقابل ملی کردن و دیگری در مقابل سلب مالکیت.

تعریف ملی کردن در ترمینولوژی حقوق به این صورت آمده است: «نهادن یک مؤسسه در خدمت دولت و ملت» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۳۵۱) به طور کلی ملی کردن عبارت از انتقال مالکیت یا اداره دارایی‌ها از بخش خصوصی به دولت یا جامعه است که معمولاً به منظور تأمین اهداف اساسی جامعه صورت می‌گیرد. در خصوص سلب مالکیت در ترمینولوژی حقوق تعریفی ارائه نشده است. اما آنچه بدیهی است این است که بین ملی کردن و سلب مالکیت تفاوت‌هایی وجود دارد که در اینجا به دلیل عدم ارتباط با موضوع از بیان آنها صرف نظر میکنیم. برای روشن شدن موضوع تنها کافی است بدانیم مفهوم سلب مالکیت این است که ادارات دولتی یا شهرداری‌ها و همچنین مؤسسات ملی که هدفشان رفع نیازمندیهای عمومی است بتوانند از اموالی که متعلق به اشخاص خصوصی است برای اختصاص به نیازمندی‌های عمومی تحت شرایطی سلب مالکیت نمایند. بر اساس ماده ۲۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، حقوق قانونی سرمایه‌گذاران خارجی که پذیرش سرمایه آنها به تصویب هیئت وزیران رسیده است. مورد تضمین و حمایت بوده و در صورتیکه به وسیله قانون به نفع عموم ملی گردد یا از سرمایه‌گذار سلب مالکیت گردد، جبران خسارت عادلانه برعهده دولت خواهد بود. نحوه جبران خسارت در تبصره ذیل ماده ۱۰ مقررات سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد پیشبینی شده است. بر اساس این تبصره، پرداخت خسارت به مأخذ ارزش بازاری سرمایه‌گذاری بلافاصله قبل از ملی شدن و یا سلب مالکیت خواهد بود و سرمایه‌گذار خارجی موظف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ ملی شدن یا سلب مالکیت، تقاضای جبران خسارت را به سازمان منطقه تسلیم نماید. (مقرضی اصل، ۱۳۹۴: ۱۷۸)

نتیجه‌گیری

در این مقاله تلاش شد تا نقش مناطق آزاد ایران در بازرگانی بین‌المللی به طور تقنینی مورد بحث و بررسی علمی قرار گیرد. در ای راستا مسائل و موضوعات مربوطه مطرح و مورد تبیین و تشریح قرار گرفت. مناطق ویژه اقتصادی و آزاد تجاری از ظرفیت‌های گوناگونی برای خلق مزیت برخوردارند. این ظرفیت‌ها اگر در چارچوب درستی به کار گرفته شوند و از اهداف اصلی خود، منحرف نگردند، می‌توانند ابزاری موثر برای ترقی و رشد صنعتی باشند. 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 توسعه‌تأثیرگذار بوده‌اند، اثرات این موفقیت در نقاط مختلف جهان به یک اندازه نبوده است. در مجموع باید اذعان نمود علی‌رغم برخی مشکلات ساختاری و تقنینی و ضعف در حمایت‌های لازم از سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد و نیز برخی عوامل اثرگذار دیگر نظیر تحریم‌های بین‌المللی و... با اینحال مقررات حمایتی و تضمینی متناسبی در این راستا منطبق با وضعیت مناطق آزاد جاری می‌باشد که البته ضرورت اصلاح برخی از این قوانین مشهود است چرا که نیل به هدف توسعه و عمران منطقه‌ای از طریق گسترش صادرات و رشد سرمایه‌گذاری خارجی مستلزم معافیت‌های هدفمند گمرکی و مالیاتی برای مطلق کالاها و خدمات، باید به عرصه تولید و صنعت اختصاص یابد تا مقررات‌گذاری در این مناطق صحیح و کارا باشد.

منابع

- اسفندیاری علی اصغر؛ مقدس، حسین زاده؛ سمیره، دلوری، مجید؛ ۱۳۸۸، ارزیابی عملکرد مناطق آزاد تجاری ایران و تأثیر آن در توسعه اقتصادی این مناطق. پژوهشنامه اقتصادی دوره ۸ شماره ۱. بهرامی، جاوید، ۱۳۶۹، بررسی اجمالی موقعیت جزایر و بنادر ایران و مسائل قانونی برای ایجاد مناطق آزاد، مجله اقتصادی، دوره اول شماره ۵۰.
- التجایی، ابراهیم، ۱۳۸۸، مناطق آزاد تجاری و صنعتی ابزار راهبرد توسعه صادرات در مقایسه با سه کشور دیگر آسیایی، پژوهشنامه اقتصادی، دوره ۹، شماره ۲.
- تقی زاده، محمود، ۱۳۷۰، اقتصاد بین‌الملل، تهران: انتشارات بینا.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۷۸، ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- دیده ور، بهرام، ۱۳۸۸، مناطق آزاد تجاری ایران ترکیه ماهنامه مناطق ویژه اقتصادی سال هشتم شماره ۵۷.

سالواتوره، دومینیک، ۱۳۷۶، تئوری و مسائل اقتصاد بین الملل، ترجمه: هدایت ایران پرور، حسن گلریز تهران: انتشارات نشر نی.

سلامی، فریبا و همکاران، ۱۳۹۶، نقش مناطق آزاد در توسعه اقتصادی و ضرورت ایجاد آن در کردستان اولین همایش بین المللی برنامه ریزی اقتصادی توسعه پایدار و متوازن منطقه ای؛ رویکردها و کاربردها، دانشگاه کردستان.

شم آبادی، حسن، ۱۳۷۳، حقوق مرتبط با مناطق آزاد تجاری صنعتی، پایان نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه تربیت مدرس

صلاحی، محمود، ۱۳۸۶، آشنایی با مفهوم منطقه آزاد در قرن حاضر، ماهنامه آغاز. شماره ۲.

عبادی، محمد علی، ۱۴۰۲، حقوق تجارت، تهران: گنج دانش

فضلی، عزیزالله، ۱۳۹۷، مبانی، ساختار، صلاحیت و پاسخگویی نهادهای مقررات گذار در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، رساله دکتری، دانشگاه علامه طباطبائی.

کامران، حسن، ۱۳۸۱، علل توسعه نیافتگی مناطق آزاد ایران مجله تحقیقات جغرافیایی پژوهشکده امیر کبیر دانشگاه تهران، دوره ۱۷، شماره ۲-۳.

محتشم دولتشاهی، طهماسب، ۱۳۹۲، اقتصاد بین الملل تجارت بین الملل - مایه بین الملل (بازرگانی بین الملل) تهران: انتشارات پشتون.

محمدی الموتی، مسعود، ۱۳۷۳، چشم انداز مناطق آزاد در ایران، بررسیهای بازرگانی، شماره ۸۹

محمدی الموتی، مسعود، ۱۳۷۳، چشم انداز مناطق آزاد در ایران، بررسیهای بازرگانی، شماره ۸۹

معتقدی، قدیر، ۱۳۶۶، گزارش منطقه تجارت آزاد، تهران: دفتر اقتصاد سازمان برنامه و بودجه.

مقراضی اصل، الهام، ۱۳۹۴، بررسی تطبیقی نحوه مشارکت خارجیان در شرکت های تجاری مناطق آزاد، پژوهشهای حقوقی، شماره ۲۹.

Amirahmadi, Hooshang and Weiping Wu, (1995), Export Processing Zones in Asia, in the Asian Survey, Vol.35, No.9.

Baltagi, B. H. (2005), "Econometric Analysis of Panel Data", John Wiley. & Sons Inc., 3rd Edition, New York, USA.