

بررسی اجمالی موقعیت جزایر و بنادر ایران و مسائل قانونی برای ایجاد مناطق آزاد

مقدمه:

بر حرکات کشورهای عقب مانده گردید.

بطور کلی این پروسه صنعتی شدن دوشیوه گوناگون را تجربه نمود به اینصورت که در کشورهایی که حائز اهمیت اقتصادی بودند مانند آمریکای جنوبی، کشورهای نفت خیز و دارای منابع اولیه و خام اکثراً استراتژی جایگزین واردات تجربه شد و در کشورهایی که دارای اهمیت استراتژیک و سیاسی بودند، با تکیه بر نیروی کار ارزان و بعضاً توجه کشورهای صنعتی به امور آنها (به لحاظ مسائل سیاسی) شیوه تولید برای صادرات بکار گرفته شد. برخی از کشورهای آسیای جنوب شرقی از جمله مورد اخیر هستند. بکارگیری بنادر آزاد تجاری بعنوان یکی از ابزار جذب سرمایه‌های خصوصی خارجی در کشورهایی که فاقد جذابیت‌هایی از نقطه نظر پتانسیل مواد خام و منابع طبیعی هستند در بطن استراتژی توسعه صنعتی، برای اولین بار در گروه دوم کشورهای مطروحه در فوق تجربه گردید.

تغییراتی که در فضای اقتصاد بین‌المللی و وضعیت کشورهای توسعه نیافته اتفاق افتاد و منجر به اعراض سرمایه‌های خارجی، حتی از برخی از کشورهای حائز اهمیت اقتصادی گردید، در کنار طرح مسأله وابستگی و مشکلات تراز پرداخت‌های گروه دیگری از این کشورها، به همراه نیاز موجود برای سرمایه‌های خارجی و ارز، با توجه به تجربه نسبتاً موفق برخی از کشورهای جهان سوم در استفاده از بنادر و مناطق آزاد در جهت اهداف توسعه‌ای فکر استفاده از این ابزار اقتصادی را در بین اکثر کشورهای جهان سوم قوت بخشید. نتیجه این وضع تأسیس پی‌درپی چنین تأسیساتی در کنار موارد موجود در کشورهای صنعتی گردید بصورتی که امروزه بیش از چهار صد منطقه آزاد تجاری در سراسر جهان وجود دارد که چیزی قریب ۲۰٪ کل فعالیت‌های تجاری جهانی را دربر می‌گیرد.

محدودیت‌های موجود در تجارت بین‌الملل در تاریخ ارتباطات تجاری بین دول سابقه طولانی دارد. در کنار اهدافی که این سیاست‌های تحدیدی دنبال می‌نمایند، مشکلاتی نیز در صحنه اقتصاد بین‌الملل برای دست‌اندرکاران، برحسب موارد خاص بوجود آمده و نتیجه آن ایجاد فضائی است که در آن پدیده‌هایی مانند مناطق آزاد بعنوان ابزار سیاست‌های اقتصادی طرح میشود.

مناطق آزاد سابقه بسیار طولانی در روابط تجاری بین‌المللی دارد که اگر از تصاویر بسیار بعید تاریخی (مثلاً در عهد فنیقی‌ها) صرف‌نظر نماییم، سابقه نسبتاً جدیدتر آنها به اواسط قرن شانزدهم میلادی برمیگردد، یعنی زمانی که بندر «لگورن» در ایتالیا بنا نهاده شد. از این هنگام به بعد کشورهای اروپائی که دارای امکانات و شرایط لازم جهت اینکار بودند و آمریکا، در چهارچوب مقتضیات و سیاست‌های اقتصادی خود کراراً دست بکار تأسیس اینگونه مناطق زده و در اثر تجربیات منتج از فعالیت‌های خود، به مرور چه از نظر ساخت و چه به لحاظ عملکرد و قوانین، آنها را متحول و متنوع نموده‌اند.

وقایع پس از جنگ دوم و تحرك کشورهای توسعه نیافته در جهت نیل به توسعه، ابتدا همراه با هجوم سرمایه خارجی به کشورهای توسعه نیافته‌ای که به سبب منابع و امکانات سرمایه‌گذاری، حائز اهمیت اقتصادی از نظر کشورهای صنعتی بودند شد. از دیدگاه صاحب‌نظران در آن هنگام این خوشبینی وجود داشت که نتیجه این وضع ایجاد منافع اقتصادی هم برای کشورهای صنعتی و هم در جهت توسعه کشورهای توسعه نیافته خواهد بود. حرکت بسوی صنعتی شدن با تصور توسعه نیافتگی بعنوان مرحله‌ای از پروسه‌ای که کشورهای توسعه یافته طی کرده‌اند، باور عمومی حاکم

برای منطقه آزاد تجاری نمیتوان توصیف دقیقی ارائه داد. چه این مفهوم دربرگیرنده شیوه‌های مختلف استفاده از مزیت معافیت منطقه‌ای از خاک یک کشوره از صور مختلف موانع و محدودیتهای قانونی تجارت میباشد. این منطقه محدود حصارکشی شده که دارای یک سیستم اداری و خدماتی مستقل از دولت میزبان و معاف از شمول قوانین ملی محلی (مثل قوانین مالیاتی و گمرکی) است (هرچند که ممکن است معاف از قوانین چنجه‌ای نباشد)، ممکن است به فعالیتهایی مثل اعمال نظرهای خاص گمرکی، ارائه خدمت ترانزیت به سایر کشورها، تشویق تجارت بین الملل در آن محدود، تشکیل هسته‌های صنعتی برای تولیدات صادراتی یا صرفاً مونتاژ و صدور و یا صدور مجدد کالاهای مختلف، یا ترکیبی از این موارد اختصاص داده شود. با توجه به این وظایف تجهیزات و امکانات مشخصی نیز لازم می‌آید که بیان آنها با توجه به موضوع گزارش ضروری نیست.^(۱)

در هر یک از شکلهای ممکن فوق، با توجه به مورد، مزایا و معایب مشخص را میتوان برای این ابزار سیاست اقتصادی برشمرد آنچه که در زیر می‌آید اشاره یکجا به خلاصه‌ای از اهم آنهاست که در خور حجم و وزن این نوشتار است:

الف: منافع مستقیم بنادر آزاد

- کاهش میزان پول در گردش لازم برای انجام امور گمرکی و... به علت معافیت گمرکی و مالیاتی در این مناطق.
- کاهش هزینه‌های فرصت از دیدگاه زمان مصروفه در امور دست و پاگیر گمرکی و اداری ترخیص و صدور و همینطور هزینه‌های پرسنلی کادر مخصوص این امور.
- امکان صرفه‌جویی در هزینه بیمه و مالیات، که مستقیماً بر روی قیمت کالاها بار میشود و امکان تأخیر در هزینه ترخیص کالاهای وارده از منطقه به محدوده گمرکی^(۲).
- جلوگیری از ورود کالاهای خراب به سبب کنترل در منطقه و صدور مجدد کالاهای غیر مجاز وارداتی.

- امکان عرضه کالا در شرایط خوب به بازار، از نقطه نظر نرخ ارز یا قیمت خود کالا، به سبب امکانات انبارداری در منطقه آزاد.

- تجمع بازرگانان، صنایع و مؤسسات مالی و تجاری در منطقه که میتواند باعث ایجاد زمینه کسب اطلاعات وسیع تجاری بین المللی گردد.

- و... موارد بسیار دیگر از منافع مستقیم و مشهود که در صورت اجرای صحیح طرح حتمی است.

همانطور که مشاهده میشود اکثر این منافع در حله اول نصیب بخش خصوصی، بالاخص سرمایه‌گذاران خارجی که سهم اعظم فعالیتهای اینگونه بنادر و مناطق را دارند، میگردد.

ب: ضررهای مستقیم بنادر آزاد:

در مقابل برخی از آثار مثبت مسائلی چون موارد زیر نیز همراه با ایجاد منطقه آزاد میباشند:

- کاهش نقدینگی دولت بعلت پروسه تأخیر در پرداخت
- کاهش درآمدهای دولت از عوارض و گمرکات و مالیات و... و آنچه بعلت آزادسازی یک منطقه از کشور از درآمدهایش کسر میشود (با توجه به هزینه‌های فرصت)
- عدم رعایت حقوق انسانی و قوانین کار
- و... موارد دیگری از اینگونه مشکلات

در اینجا هم میتوان اضافه کرد که این مشکلات اکثراً مسائل اجتماعی و یا فشارهای وارد بر دولت میباشد. البته قصد ما بحث در زمینه کارآئی، عدم کارآئی و یا دخالت و عدم دخالت دولت نیست، و این تذکرات حاوی هیچ جنبه ارزشی نمیباشد چون در صورت هدایت صحیح و لازم اقتصادی (چه برای انجام آن دولت مجبور به افزایش دخالت‌ها و یا در مواردی کاهش فعالیتهای خود گردد)، ارزش‌های بدست آمده، در بخش دولتی و یا خصوصی میتواند در نهایت به بهترین وجه عاید کل اجتماع گردد و بلکه فقط اشاره به نوعی تغییر در سهم هر یک از این دو بخش را که در این بین حاصل میشود، جهت اطلاع

ضروری دیدیم.

اما، آنچه کشورهای توسعه نیافته را تشویق به سرمایه‌گذاری در این زمینه مینماید چیزی اضافه بر سنجش منافع و مضار مستقیمی که به آن اشاره شد و اعتقاد به وجود منفعت خالص در این کار میباشد. اهدافی که کشورهای جهان سوم از تأسیس این مناطق دنبال مینماید دستیابی به منافع بزرگی است که محتمل است بوسیله این ابزار سیاست اقتصادی نصیب آنها شود. چه آنها مطمئن هستند که مناطق آزاد ایشان با توجه به امتیازات و منافعی که برای شرکتهای معظم صنعتی دربر دارد حتماً با استقبال آنها مواجه میشود. و تنها باید در جهت نیل به اهدافی که در نظر دارند در این میان عملکرد مناسبی داشته باشند مهمترین این انگیزه‌ها و منافع احتمالی هدف را ذیلاً مورد توجه قرار میدهیم:

- ایجاد درآمد ارزی ناشی از اجاره و خدمات و امور بازرگانی منطقه و احتمالاً درآمدهای مالیاتی پس از انقضای مدت معافیت‌های مالیاتی^(۳)
- دستیابی به بازارهای پولی جهانی از طریق شرکتهای مالی موجود در منطقه
- جذب سرمایه‌های خارجی و توسعه صادرات
- و در نتیجه موارد مذکور، انتقال آثار مثبت فوق به داخل اقتصاد ملی در جهت توسعه
- انتقال تکنولوژی
- ایجاد اشتغال چه در منطقه و چه در داخل محدود گمرگی

- واردات ارزانتر از طریق ایجاد رقابت در منطقه آزاد و... موارد دیگری که تماماً با توجه به تجربه معدودی از کشورهای توسعه نیافته‌ای که در این راه تا حدی موفق بوده‌اند، مورد انتظار مسئولین و برنامه‌ریزان اقتصادی کشورهای جهان سوم میباشد. در حالیکه هستند بسیاری از موارد عدم توفیق در دستیابی به این موقعیتها. اما انگیزه‌های فوق علیرغم هزینه‌های مستقیم و فرصتی که دربردارد، آنچنان جذابیتی دارند که به سهولت نمی‌توان خط بطلان

بر روی اهمیت و کارآئی این ابزار سیاست اقتصادی در شرایط مشکل و بحرانی جهان امروز کشید.

در هر صورت حرکت در این جهت بدون شك مستلزم مآل‌اندیشی و توجه به مسائل و مشکلات اینکار و احتیاط کامل است. چه همینطور که منافع احتمالی آن بسیار عظیم هستند، بجز هزینه‌های مادی، خطرات جدی در جهت وابستگی و ازدست رفتن سایر امکانات و شانسهای احتمالی و حتی از دست دادن غیرمستقیم استقلال سیاسی نیز در رابطه با شرکتهای بزرگ چند ملیتی آنچنان غیر محتمل نیست و البته این در صورتی است که کاملاً در اجرا و پیاده کردن طرح منطقه آزاد موفق باشیم.

باید توجه داشت که تجربه کشوری مثل کره، بجز برنامه‌ریزی اقتصادی انجام شده در این زمینه، ممکن است تا حدودی ناشی از موقعیت خاص سیاسی آن پس از جنگ کره و تقسیم این کشور به دو منطقه تحت نفوذ غرب و شرق و رقابتهای سیاسی منتج از این وضع باشد. بعلاوه شرایط بین‌المللی و جو اقتصادی - سیاسی جهان امروز چیزی نیست که در آن شرایط، برخی از کشورهای جهان سوم در جهت توسعه اقتصادی، با استفاده از این ابزار به موفقیت‌هایی نائل شدند.^(۴) چنین مواردی همانند کره این خصوصیت را دارا بودند که برنامه توسعه آنها هماهنگی کاملی با طرح ایجاد این مناطق را داشته و بر این اساس طرح‌ریزی شده بود و هیچ تضمینی وجود ندارد که برای اهداف منفک از هم مثل کسب درآمد ارزی یا ایجاد رونق منطقه‌ای و یا ایجاد اشتغال و... بدون ارتباط منسجم با سیاستهای توسعه‌ای و استراتژیهای کلی اقتصادی، این ابزار کارآئی لازم را داشته باشند.

مجدداً متذکر میشویم که موفقیت چنین طرحی مستلزم دقت عمل و احتیاط کافی و بررسی دقیق مسائل و مشکلات است لذا در خاتمه این مقدمه نسبتاً طولانی (در مقایسه با حجم گزارش)، ضمن برشمردن گوشه‌ای از مزایا و ضعفهای نسبی ایران در اجرای طرح ایجاد منطقه آزاد، بجز منافع و مضاری که قبلاً بطورکلی برای مناطق آزاد

برشمردیم، برخی از منافع و مشکلات احتمالی دیگر که در يك منطقه تجاری ایرانی محتمل است را مورد توجه قرار دهیم:

الف: مزیت‌های ایران جهت اجرای طرح:

- وجود منابع طبیعی نسبتاً قابل ملاحظه، کارگر نسبتاً ارزان (با توجه به نرخ آزاد ارز) و منافع سرشار نفت و گاز و موقعیت مناسب جغرافیائی کشور

- نزدیکی به بازارهای مصرفی شمال^(۵) و شمال غرب و خود ایران بجز بازارهای موجود در سواحل جنوبی خلیج 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 پیش‌بینی‌های منابع انرژی جهانی است.

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

- و...

ب: مشکلات و ضعفهای ایران در مورد منطقه آزاد:

- مشکلات و ابهامات قانونی در مورد تاسیس 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 بندر آزاد بصورت حادثری ایجاد میکند.

- رقابت بندر آزاد موجود در نزدیکی سواحل ایران (مثل جبل علی و یا فجیره در آینده). و عدم استقبال احتمالی کشورهای عربی از يك بندر آزاد ایرانی

- امکان وجود دوگانگی در استراتژیهای توسعه^(۶) 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. (باید توجه کرد که همین امر از دلایل شکست برخی از بندر آزاد چنین بوده است)

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

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

- مشکل وجود چند نرخ ارز در کشور در زمینه چگونگی احتساب سود سرمایه‌گذارها و دستمزد کارگران^(۷)

- مسائل دیگری از قبیل چگونگی قوانین جزائی و مشکلات زیربنائی اقتصادی برای تاسیس خدمات (مثل برق و آب و...) و...

ج: منافع احتمالی يك بندر آزاد ایرانی:^(۸)

- تاثیر مثبت بر تراز پرداختها در نتیجه ایجاد درآمد ارزی حاصل از اجاره محل کار، خدمات منطقه، خدمات تعمیراتی (لوازم و کشتی‌ها و...)، توسعه توریسم در جنب منافع مستقیم ترانزیت و صدور مجدد و...

- ایجاد زمینه‌های مطلوب رشد و توسعه منطقه‌ای بشرط ارتباط مثبت صنایع کل کشور با منطقه آزاد و انتقال آثار مثبت اقتصادی به آنها.

- توسعه و تشویق بازرگانی محلی و سایر فعالیت‌های اقتصادی بومی

- توسعه احتمالی صنایع دریایی

- و...

د: اثرات منفی و مضار احتمالی بنادر آزاد در ایران:

- خطر جابجائی نامناسب و مهاجرت جمعیت با توجه به ساختارهای اقتصاد ایران
- تاثیر منفی بر سایر صنایع، از طریق جذب نیروهای متخصص و رقابت صنایع منطقه با صنایع داخلی علیرغم سیاستهای حمایتی ایران
- امکان انحراف سرمایه‌گذاریهای داخلی بسوی بخشهای فعال در منطقه (لازم به تذکر است که اگر منابع درگیر در بخش خدمات یا واسطه‌گری جذب منطقه شوند، حتی میتوان آنرا امری کاملاً مثبت دانست)
- ایجاد وابستگی شدید به بازارهای بین‌المللی
- سوء استفاده و خطرات ناشی از ارتباط با شرکتهای چند ملیتی

... و ...

لازم به تذکر مجدد است که نکات فوق حالت جمعی و عمومی دارد. فی‌المثل اگر قصد ما از تاسیس بندر آزاد یا منطقه آزاد صرفاً ارائه خدمات ترانزیت باشد تنها تعدادی از این فواید و مضار معنی می‌یابند و نه کل آنها.

بررسی مقایسه‌ای موقعیت برخی از جزایر و بنادر مناسب ایران جهت تأسیس منطقه آزاد تجاری: (۹)

برای مقایسه موقعیت جزایر و بنادر ایران، ابتدا نیاز به ملاکی برای اینکار است. برای بدست آوردن این ملاک، باید به عوامل موفقیت مناطق آزاد بطور کلی، توجه کرد. با بررسی این عوامل درمی‌یابیم که در کنار ملزوماتی چون تناسب زمانی اجرای طرح، وجود ثبات اجتماعی و سیاسی، مطابقت عملی طرح بنادر و مناطق آزاد با استراتژیهای توسعه، وجود امکانات تخصصی و مدیریت برای اجرای طرح و مطالعات فنی و اقتصادی لازم در این زمینه، ملاکها و مزیت‌هایی مثل موقعیت جغرافیائی، انسانی، اقلیمی و ذخیره تجهیزات سرمایه‌ای موجود، با توجه به نوع فعالیتی که قرار است در منطقه آزاد صورت پذیرد، میتواند

استاندارد خوبی جهت داوری مقدماتی در مورد موقعیت بنادر و جزایر و مناطق مختلف برای این منظور باشد.

در این گزارش مقایسه‌ای ساده بین چهار جزیره و بندر، یعنی کیش، چاه‌بهار، بندرعباس و قشم که با توجه به بررسیهای متعدد و ادله گوناگون که در این مورد موجود است، بیشتر مورد تأکید قرار گرفته‌اند را با استفاده از ملاکهای ارائه شده در فوق بصورتی مختصر ارائه می‌نمائیم. مضافاً باید متذکر شویم که این بررسی صرفاً با استفاده از منابع موجود در این زمینه تهیه شده و برای ارائه یک ارزیابی نسبتاً کامل و قابل اعتماد، حداقل منابع و زمان بیشتر و دیدار از مناطق مورد نظر امری کاملاً ضروری است.

در این گزارش با توجه به مباحثی که حول و حوش موقعیت جزیره کیش در جریان است، وضعیت این جزیره را ابتدائاً بررسی کرده، آنگاه به مقایسه سه گزینه باقیمانده خواهیم پرداخت:

جزیره حاصلخیز ولی کم‌آب کیش، قبل از انقلاب بعنوان مرکز جذب توریست و یک مجتمع تفریحی جهت کسب درآمد ارزی در نظر گرفته شد و حدود ۲ میلیارد فرانک تا هنگام پیروزی انقلاب برای این منظور در آن هزینه شده بود و پیش‌بینی می‌شد که این سرمایه‌گذاریها بازده نسبتاً خوبی نیز داشته باشد. در هر صورت انقلاب اسلامی این حرکت را نیمه‌کاره گذاشته و پس از پیروزی انقلاب اهدافی که برای این جزیره در نظر گرفته شده بود با توجه به معیارهای اسلامی قابلیت پذیرش نداشت. لذا همیشه این سؤال مطرح بود که با این سرمایه‌گذاری انجام گرفته و تجهیزات موجود چه باید کرد؟

این جزیره که در ۳۰۰ کیلومتری جنوب غربی بندرعباس واقع است مساحتی در حدود ۷۶/۹ کیلومتر مربع دارد با سواحل صخره‌ای در غرب و شمال غربی و سواحل ماسه‌ای و هموار در مشرق و مغرب دما و رطوبت نسبتاً زیاد (متوسط دمای سالانه ۲۶/۵ سانتیگراد) و بارندگی بسیار کم (۱۵۰ میلی‌متر در سال) بعلاوه چند چاه

آب که ۵ دستگاه آب شیرین کن نیز (تا سال ۶۷) با ظرفیت ۲۰۰۰ متر مکعب علاوه بر این منابع طبیعی بطور متناوب، با استفاده از دو دستگاه در شبانه‌روز نیز کار تهیه آب را در این جزیره انجام می‌دهند (البته در حد همین امکانات و نه به اندازه کفایت) جمعیت این جزیره که تا سال ۶۷ رشدی نزولی داشته چیزی در حدود ۵۰۰۰ نفر تخمین زده می‌شود. (مشکل از جمعیت بومی و غیر بومی)

با چنین شرایطی و با در نظر گرفتن سرمایه‌گذاریهای انجام گرفته در آن و خطر خالی از سکنه شدن جزیره (قبل از اقدامات دولت در جهت استفاده از آن بعنوان منطقه آزاد) لزوم ارائه راه حلی برای مشکل جزیره بدیهی است اما بحث بر سر این است که چه آینده‌ای را با توجه به امکانات فوق و تجهیزات فعلی (فرودگاه بین‌المللی، هتل بزرگ، هتل‌های دیگر، دستگاه‌های آب شیر کن، جاده آسفالتی، جنگل‌کاریهای انجام شده، اسکله جدید و قدیم، بازار بومی و بازار جدید و...) و اهمیت‌های استراتژیک و سیاسی و امکانات صیادی جزیره، می‌باید برای آن تصویر کرد؟

مصوبات ۵۰۲۴۶ مورخ ۶۵/۵/۲۸ و ۱۰۹۶۴ بتاریخ ۶۶/۱/۱۹ جواب این سؤال را بصورت، ایجاد بندر آزاد در کیش داد در حالیکه حول و حوش ۱۳۵۸ بحث بر سر تبدیل کیش به یک مرکز جهانگردی البته با توجه به موازین اسلامی بود.

با وجود اینکه سازمان عمران کیش بر این اعتقاد است که بدنبال ایجاد یک منطقه و بندر آزاد در کیش می‌باشد و در حال حاضر نیز این جزیره از تسهیلات گمرکی خاص بهره‌ور شده است، بنظر می‌رسد که وضعیت این جزیره با چنین هدفی فاصله زیاد دارد.

فاصله نسبتاً زیاد کیش از سواحل کشور (حداقل ۱۷ کیلومتر در نزدیکترین منطقه جزیره)، جمعیت نسبتاً کم، امکانات بالقوه ناچیز آب و برق و از همه مهمتر مساحت نسبتاً کم این جزیره که با احتساب فضای فرودگاه و تأسیسات اداری و توریستی و مناطق مسکونی غرب (که اهالی این جزیره قبل از انقلاب به آنجا کوچ داده

شده‌اند)، جانی برای تأسیسات کارخانه‌های احتمالی و مؤسسات مالی و بانکی و ادارات و مناطق مسکونی جدید و اسکله‌های مجزائی که توانائی پاسخگویی به نیاز منطقه را داشته باشد (۲ اسکله فعلی در این حد از امکانات نیست)، ندارد، به هیچ وجه زمینه قابل قبولی برای ایجاد منطقه بمنظور توزیع و صدور مونتاز و صدور یا حتی خدمات ترانزیت و صدور مجدد را ایجاد نمی‌کند. چنین وضعی تعجب‌آور هم نیست چه، این تأسیسات برای تبدیل کیش به منطقه آزاد برنامه‌ریزی نشده و توانائی چنین عملکردی را ندارند پس اگر بناست که با مخارج آتی، ما این جزیره را که مزیتی به مناطق مناسب‌تر مثل قشم، بندرعباس یا حتی چاه‌بهار ندارد آماده سازیم، پس چه اصراری است که این مخارج و سرمایه‌گذاریهای جدید در اینجا صورت گیرد. در حالیکه ما میتوانیم اهدافی چون ایجاد اشتغال، بهره‌برداری از سرمایه‌گذاریهای صورت گرفته^(۱۰) بهره‌برداری از امکانات صید، بهره‌برداری از امکانات تجاری و توسعه حمل و نقل دریائی کیش و سایر جزایر را در کنار حفظ هویت ملی با سرمایه‌گذاری کمتر و از طریق تبدیل کیش به یک مرکز تفریحی، جهانگردی و مرکز تجاری و صید فعال تأمین نمائیم. برخی از اقداماتی که جهت اینکار لازم است را میتوان بصورت زیر خلاصه کرد.

لایروبی اسکله فعلی در جهت تخلیه سهل‌تر کشتی‌ها و حفاظت از آنها، ایجاد سردخانه‌های مطلوب برای توسعه صید ماهی و توسعه امکانات صید در حد لازم، افزایش تردد با کشتی و گسترش امکانات فعلی در حد حدود ۱۵۰۰۰ بازدیدکننده در هفته، رفع مشکل آب و برق در حد لازم ایجاد کارخانه‌های بسته‌بندی برای شیلات در حد ظرفیت صید آبی، فعال شدن تأسیسات ورزشی جزیره و سایر تأسیسات سالم تفریحی، ایجاد انبار در حد مورد لزوم بعضی کالاهای وارداتی قابل فروش، تأمین وسایل حمل و نقل عمومی، احیاء گسترش محیط زیست در جهت جذابیت‌های توریستی، حل مسائل مخابراتی، بهداشت درمان و... با این قبیل اقدامات که با توجه به امکانات موجود

به همراه داشته باشد که در مقایسه با منافع آن (اعم از منافع اجتماعی و اقتصادی) و با توجه به هزینه‌های فرصتی در صورت اخذ سیاست‌های صحیح پیش‌گیرنده، قابل چشم‌پوشی است.

بررسی موقعیت جزایر قشم، بندرعباس و چاه‌بهار را میتوان بصورت زیر خلاصه کرد:

نسبت به تأسیس بندر آزاد آنچنان هزینه‌های سنگینی را طلب نمیکند این جزیره فعال شده و اهدافی که پیش از این به آنها اشاره شد تأمین میگردد.

البته این طرح به لحاظ ایجاد نوعی واسطه‌گری و کاهش کنترل بر بخش تجارت خارجی و همچنین مشکل سابق الذکر کاهش درآمدهای دولت، تأثیر بر تقاضا یا عرضه ارز بازار آزاد^(۱۱) و افزایش قیمت ارز، میتواند مسائلی نیز

تذکرات:	مناطق:	قشم	بندرعباس	چاه‌بهار
شناسائی	- این جزیره واقع در تنگه هرمز به طول ۱۱۰ کیلومتر و عرض ۱۶ کیلومتر و مساحت ۱۰۹۳ کیلومتر مربع میباشد که سواحل آن- بیش از ۲۰۰ کیلومتر است. - شهر قشم و بندر یا سعید و بندر لافت از مناطق با اهمیت جزیره هستند و بنا به اطلاعات سرشماری سال ۵۵ جمعیت قشم حدود ۳۴۰۵۵ در ۷۸۶۱ خانوار بوده. - هر چند که جزیره آب آشامیدنی هرمز جزایر اطراف را در گذشته تأمین میکرد در حال حاضر خود با کمبود آب مواجه است. هوای جزیره بسیار گرم (۴۹ = ماکزیمم °C) می‌نیم) و مرطوب است. - توسط شرکت ایرلندی که دست اندرکار کار فرودگاه «شانون» (که آنهم يك منطقه آزاد است) بوده، بررسیهای مقدماتی بمنظور تأسیس منطقه آزاد در این جزیره، قبل از انقلاب صورت گرفته	- این شهر که بصورت قطب توسعه جنوب درآمده دارای جمعیتی در حدود ۱۸۵۰۰۰ و با توجه به تأسیسات آن وضعیت زیاد آب و هوای مرطوب و گرم میباشد. - از تأسیسات آن میتوان به مجتمع بندری شهید رجائی (با ۲۵۰ هکتار مساحت، ۱۴۲۰۰ اسکله... ۵۱۰۰ متر موج شکن، محل تخلیه و بارگیری، انواع انبارها و دستگاههای مولد برق و آب شیرین کن و مرکز آموزش و کمرک و حتی ۱۹ کیلومتر خط آهن آماده اتصال به راه آهن بافت- کرمان)، فرودگاه- بین المللی با اتوبان بزرگ متصل به شهر، مجتمع‌های آپارتمانی نیز و گاه‌حرازی تأسیسات کسرسازی و مس پایگاههای هوایی و دریایی، ایستگاه رادیو تلویزیون و مجتمع بندری شهید باهنر و... اشاره کرد. - وسعت شهر در محدوده‌ای بطول ۴۰ کیلومتر و عرض- حدوداً ۵ کیلومتر در طول ساحل گسترش یافته - در حال حاضر دو بندر رجائی و باهنر که فقط ۱۵ کیلومتر از هم فاصله دارند، روزانه حدود ۳۰ کشتی را بارگیری و تخلیه میکنند. - با توجه به فعالتهای فوق کمبود آب و برق از مدتها پیش در این بندر مشهود بود. - بررسیهای انجام شده شرکت ایرلندی سابق الذکر در رابطه با بندرعباس نیز صورت گرفته بود. - میتوان تنها بخشی از این منطقه را برای طرح در نظر گرفت.	- واقع در جنوب شرقی ایران در ساحلی از جاسک تا پیشین (مرز ایران و پاکستان) که بواسطه پیوند ایران به آبهای آزاد- جهان حائز اهمیت فوق العاده است. - این منطقه کلاً بسیار کم آب بوده و عدم امکان فعالتهای کشاورزی، بخاطر شرایط اقلیمی آنرا بسیار مساعد صنعت و فعالتهای تجاری نموده (به سبب عدم وجود هزینه‌های فرصتی) - زمین این منطقه بسیار بکر بوده و تأسیسات ساخته شده در آن ناچیز است (هر چند که طرح ایجاد بندر بزرگ چاه‌بهار، قبل از انقلاب آماده شروع بود، اما با پیروزی انقلاب شرکت امریکائی «براون اندرو» طرح را رها نمود. - از تأسیسات این بندر میتوان به اسکله کوچک کتارک (که در برخی از فصول سال مورد استفاده قرار میگردد)، تأسیسات در حال ساختمان يك اسکله موقت و موج شکنهای لازم (در چهارچوب- پروژه ایران بندر)، پایگاههای نظامی و تأسیسات آب شیرین کن نام برد. - خلیج چاه‌بهار با دهانه‌ای حدود ۱۳/۵ تا ۱۴ کیلومتر و عرض حدوداً ۱۰ کیلومتر و عمق- بیش از چهارده متر، که بصورت طبیعی تا حدودی از ورود امواج مزاحم دریای آزاد جلوگیری میکند، به کمک موج شکنهای مناسب میتوان تا حدودی تقیصه موج گیر بودن این بندر را رفع بنماید.	

چاه بهار	بندرعباس	قسم	مزایای اجرای طرح در منطقه مورد توجه
۱- بکر بودن منطقه و اینکه میتوان بدون- تداخل با برنامه‌های دیگر در مورد آن برنامه- ریزی نمود. ۲- امکانات ارتباطی آبی بسیار خوب در- صورت احداث راه‌های لازم به شمال و شرق. ۳- امکان توسعه منطقه‌ای با توجه به اینکه بخاطر شرایط بد آب و هوا و منابع، امکانات- احیاء بصورت خودجوش را ندارد.	۱- خصوصیات بندهای (۱ و ۲ و ۴ و ۵ و ۸) در حدی- بالا تر در مورد بندرعباس نیز صدق میکند. ۲- بخاطر واقع بودن در ساحل خلیج و امکان ارتباطات نسبتاً سهل تر چه از نظر حمل و نقل و چه مخابرات و- چه دریافت مواد اولیه لازم در داخل مزیت قابل توجهی دارد. ۳- امکان توسعه منطقه‌ای با توجه به اینکه تجهیزات سرمایه‌ای نسبتاً کامل در سطح منطقه و عدم نیاز به سرمایه‌گذاری زیاد در این زمینه. ^(۱) ۴- موقعیت بی نظیر در تنگه هرمز بعنوان يك بندر	۱- وسعت کافی (در مقایسه با کیش). ۲- جمعیت بومی نسبتاً زیاد و وجود هویت فرهنگی. ۳- نزدیکی به ساحل (۹) ۴- عدم استفاده از آن بعنوان پایانه نفتی ^(۱) ۵- فرهنگ فراگیر اهالی و سابقه صنعت (پارچه‌بافی و لنج‌سازی) (۱) ۶- وجود منابع گاز و استخراج آنها در این جزیره. ۷- نزدیکی به بندرعباس و امکان پشتیبانی از این طریق در زمینه خدماتی چون برق و آب- رسانی. ۸- کنترل گمرکی سهل تر (به سبب مجاورت با بندرعباس) بعلاوه امکان دریافت مواد لازم از داخل کشور. ۹- ساحل مناسب و عمیق برای ساخت لنگرگاه ۱۰- فاصله نسبتاً کم از شیخ نشین رأس الخیمه ۱- هر بند سنگین تر برای انتقال آب و برق به جزیره. ۲- هزینه ایجاد تأسیسات بندری لازم	معایب و مشکلات برای طرح در منطقه مورد نظر
۴- امنیت نسبی منطقه به سبب دوری از منطقه پر آشوب خلیج و ارتباط مستقیم با آب‌های آزاد. ۵- برای ایجاد منطقه آزاد در اینجا سرمایه‌گذاری بیش از آنکه برای احیاء- منطقه طی گزینه‌های دیگر احتیاج است لازم نمیشود. ۶- هدایت افراد منطقه در مسیر زندگی سالم و قانونی.	۱- مسأله جنر و مد با دامنه زیاد و هزینه رفع مشکل پهلوی گرفتن کشتیها در صورت لزوم گسترش. ۲- هزینه فرصت بسیار بالای اختصاص بخشی از این منطقه به طرح مورد بررسی، با توجه به نقش عمده جاری این بندر در اقتصاد ایران.		



۱- سه خصلت مثبت (۲ و ۳ و ۴) با کیش مشترک است اما فاصله تا ساحل در مورد قسم کمتر و جمعیت بومی قسم بیشتر هستند.
۲- لازم به ذکر است که بنادر ۱۲ گانه خلیج که در کشورهای دیگر واقع است نیز امروزه مشابه این تجهیزات را در اختیار دارند که بطور کلی مزیتی برای بندرعباس ایجاد نمی‌کند و اشاره به این مطلب برای مقایسه بین مناطق داخلی صورت گرفته.

با توجه به اطلاعات مشروح در جدول فوق، بنظر میرسد که بندر قسم با پشتیبانی بندرعباس گزینه نسبتاً خوبی است، اگر با دید حداکثر صرفه‌جویی ممکن هزینه‌های اجرای طرح به قضیه بنگریم (البته احداث منطقه آزاد در بندرعباس هزینه‌های مستقیم کمتری را دربر دارد اما این امر همراه با هزینه‌های فرصتی بسیار بالا نیز می‌باشد). از طرف دیگر اگر برای توسعه منطقه بلوچستان تصمیم جدی بدون توجه به هزینه‌های آن گرفته شود و طرفی برای تأمین این هزینه‌ها در پیش پا باشد، تأسیس منطقه آزاد در چاه‌بهار، حداکثر منابع جنبی و غیر مستقیم را علاوه بر منافع معمول

يك بندر آزاد دربر دارد.

ثانياً: اشکالات پیشنهاد وزارت خارجه:

- اعلام یکدوره ۱۵ ساله برای معافیت مالیاتی همانطور که در گزارش آمد تأثیری برای احتمال گردآوری مالیات بر فعالیت شرکتهای خارجی را بعلت امکان نقل مکان آنها از منطقه آزاد به منطقه آزاد دیگر، ندارد. لذا بهتر است حداقل برای سرمایه‌گذاران خارجی، جهت ایجاد جذابیت بیشتر این شرط حذف شود.

- در این پیشنهاد چسبیزی در مورد پول رایج در منطقه گفته نشده
ثالثاً: هر دو این پیشنهادات در مشکلات و ضعفهای زیر مشترك هستند:

- عدم اشاره صریح به سرمایه‌گذاری خارجی

- عدم اشاره به مسائلی که در صورت اثبات تقلب یا قانون شکنی شرکتهای خارجی که در پی خواهد بود (بجز مسائلی که به دادگاههای بین المللی مربوط میشود).
(هرچند که ممکن است این مسأله در آیین نامه‌های اجرائی باز شود).

- ابهام در مورد وضع قوانین جنحه‌ای حاکم در منطقه آزاد
- عدم تعیین درصد سهم ممکن سرمایه خارجی در سرمایه‌گذارها.

در ضمن باید متذکر شویم که در برخی از مناطق آزاد موجود برای جذب سرمایه‌گذاران خارجی تسهیلات بانکی ملی نیز در حدی در اختیار ایشان قرار میگیرد. این میتواند از عوامل مؤثر برای جلب توجه ایشان باشد.

در انتها مجدداً متذکر میشوم که امر اجرای طرح منطقه آزاد امری خطیر است و باید مورد مذاقه کامل از جهت بررسی فنی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی قرار گیرد و در صورت تصمیم به اجرا با گردآوری کادر متخصص و واجد شرایط برای تك تك مراحل فوق بطور جدی و کاراً با مسأله برخورد شود چه شکست در اولین تجربه يك کشور در این زمینه ممکن است شانسهای آینده او را نیز به خطر اندازد. □
بقیه در صفحه ۴۸

قوانین مورد لزوم طرح:

برای اجرای طرح بجز توجه به مسائل قانونی موجود (اعم از قانون اساسی و سایر قوانین)، پیرامون طرح و استخراج دیدگاههای قوانین کشور در مورد مسائلی چون سرمایه‌گذاری خارجی اخذ وام و... و تعیین حد و مرز فعالیت در این زمینه و احیاناً اصلاحات لازمه، نیاز به تهیه لوایح کامل قانون و آئین نامه‌های اجرائی نیز که تکلمه‌ای بر لوایح قانونی است، کاملاً محسوس است.

البته انجام این بخش از کار مستلزم همکاری تخصصهای لازم با کارشناسان اقتصاد و توسعه اقتصادی میباشد و بالاخص کار تهیه آئین نامه‌های اجرائی طرح، به تخصصهای گوناگون نیازمند است. آنچه ما در بخش پایانی این گزارش ارائه می‌نمائیم با توجه به امکانات محدود این گزارش بررسی اجمالی دو لایحه قانونی پیشنهادی از سوی وزارت خارجه و وزارت بازرگانی میباشد:

در جمع لایحه پیشنهادی وزارت خارجه
بسنظر کامل و روشنتر میباشد اما هر دو پیشنهاد از دیدگاه اقتصادی دارای اشکالات معدودی نیز هستند
اولاً: پیشنهاد وزارت بازرگانی
مسائل زیر است:

- در ماده ۷ این لایحه در بند الف، خرید و فروش هم به ارز داخلی و هم خارجی آزاد اعلام شده که این امر با توجه به آنچه در گزارش اشاره شد موجب ایجاد اشکالاتی در زمینه محاسبه، دستمزد نیروی کار یا بازدهی سرمایه شرکتهای خارجی میباشد. بعلاوه این امر مسائل حیثیتی را نیز به همراه دارد.

- در این پیشنهاد به محدودیت ورود کالاهای غیر مجاز، فاسد و معیوب اشاره‌ای نشده
- چگونگی استخدام افراد وضع روابط کاری در این لایحه مورد توجه قرار نگرفته.