

جایگاه مناطق آزاد در برنامه‌ریزی منطقه‌ای ایران

دکتر غلامرضا لطیفی*

مه‌رناز امین آقایی**

تاریخ دریافت: ۸۵/۷/۱۱

تاریخ پذیرش: ۸۶/۴/۲۰



چکیده

با توجه به اهمیت مناطق آزاد تجاری - صنعتی در اقتصاد کشورهای توسعه یافته و برخی کشورهای در حال توسعه، بررسی دلایل ناکامی مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران، امری ضروری به نظر می‌رسد. برای این منظور، نگاهی به جایگاه مناطق آزاد در برنامه‌ریزی منطقه‌ای ایران می‌تواند مفید واقع شود. از این رو، در مقاله حاضر سعی می‌شود ضمن تبیین جایگاه مناطق آزاد تجاری - صنعتی در نظام برنامه‌ریزی ایران و ذکر شاخص‌های مؤثر در رشد و پیشرفت این مناطق، همراه با تحلیل اطلاعات موجود در این زمینه، به بیان پاره‌ای مشکلات و دلایل ناکامی مناطق آزاد در ایران

پرداخته شود.

واژه‌های کلیدی: منطقه آزاد، منطقه اصلی، توسعه اقتصادی، اقتصاد آزاد،

برنامه‌ریزی منطقه‌ای

مقدمه

امروزه مناطق آزاد تجاری به عنوان یکی از پایه‌های اقتصادی در افزایش صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی، سهم بزرگی از اقتصاد کشورهای پیشرفته را تشکیل می‌دهند. اما این که منطقه خاصی به عنوان منطقه آزاد نام‌گذاری شده و صرفاً اهداف و فعالیت‌های خاصی برای آن منظور شود، منجر به رشد اقتصادی و تحول مثبت در منطقه نخواهد شد. آن چه باید در این میان مورد توجه قرار گیرد، نحوه برنامه‌ریزی و اتخاذ سلسله تصمیمات متوالی و متناسب با زمان است که بتواند با توجه به قابلیت‌های منطقه، امکان حصول اهداف مورد نظر را فراهم آورد. از این رو، بررسی جایگاه مناطق آزاد در نظام برنامه‌ریزی کشور در راستای ارزیابی عملکرد این مناطق، امری ضروری به نظر می‌رسد. بر این مبنا، مقاله حاضر سعی دارد جایگاه مناطق آزاد در نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای ایران را مورد بررسی و مذاقه قرار دهد.

در این راستا اگر چه ممکن است پاره‌ای تعاریف بدیهی به نظر برسند، اما ذکر آن‌ها سبب روشن‌تر شدن مفاهیم مورد بحث و برداشت یکسان خوانندگان از مفاهیم خواهد شد.

منطقه آزاد تجاری، قلمرو معینی است که غالباً در محدوده داخل یک بندر و یا در مجاورت آن قرار گرفته و در آن، تجارت آزاد با سایر نقاط جهان مجاز شمرده می‌شود؛ به گونه‌ای که کالاها را می‌توان بدون پرداخت حقوق و عوارض گمرکی از این مناطق صادر، یا به آن‌ها وارد کرد. در مورد واردات کالا به این مناطق، امکان ذخیره، بسته‌بندی و صدور مجدد این کالاها وجود دارد. کالاهایی که از مناطق آزاد تجاری به کشور میزبان وارد می‌شوند، ملزم به پرداخت حقوق و عوارض گمرکی کشور میزبان هستند. در یک جمع‌بندی کلی می‌توان ویژگی‌های مناطق آزاد تجاری را از این قرار برشمرد: (۱) تامین مواد خام و کالاهای واسطه‌ای؛ (۲) صدور تولیدات داخلی بدون پرداخت مالیات بر صادرات یا عوارض فروش؛ (۳) ارایه یارانه به صادرکنندگان در صورت حمایت از صنایع داخلی؛ (۴) وجود مدیریت مستقل در مناطق آزاد تجاری (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۰: ۵)

شرکت‌های مستقر در مناطق آزاد تجاری معمولاً نه تنها از قوانینی مانند برگشت سود، اشتغال خارجی‌ان در قسمت‌های مدیریت و نظارت فنی و واردات ماشین‌آلات سرمایه‌ای، که در اقتصاد داخلی و مالکیت خارجی شرکت‌ها حکمفرما است، معاف هستند، بلکه دسترسی به سهمیه‌های وارداتی کشورهای میزبان نیز بهره‌مند می‌شوند. در اکثر کشورهای که اقدام به تاسیس مناطق آزاد کرده‌اند، اداره جداگانه‌ای برای ارتباط بین دولت و شرکت‌های منطقه؛ هدف کاهش هزینه‌های اداری شرکت‌های منطقه و جلوگیری از تاخیرات غیرضروری، ایجاد شده است. (کميجانی، ۱۳۷۴: ۵)

در بیان خصوصیات برنامه‌ریزی منطقه‌ای می‌توان گفت برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سطح مابین برنامه‌ریزی ملی و محلی است و شاید بدون برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دو سطح دیگر برنامه‌ریزی نتوانند با یکدیگر هماهنگ شوند. این سه سطح، با یکدیگر و با پوشش هم‌زمان، می‌توانند شرایط توسعه و تعادل فضایی را محقق سازند. در برنامه‌ریزی منطقه‌ای، از برنامه‌ریزی فضایی و آمایش سرزمین برای تشخیص این امر که چه مناطقی از کشور برای رشد یک بخش اقتصادی مناسب است. استفاده می‌شود. برنامه‌ریزی فضایی یا آمایش سرزمین، مواردی از قبیل شناخت منابع زمین و چگونگی بهره‌برداری از این منابع را همراه با پیش‌بینی شرایط مطلوب استقرار انسان‌ها و فعالیت‌های آن‌ها شامل می‌شود

در این مقاله، پس از طرح مسأله، ابتدا مبانی نظری مرتبط با این مسأله مورد بررسی قرار می‌گیرد و پس از مروری بر تغییر دیدگاه برنامه‌ریزان داخلی نسبت به مناطق آزاد تجاری در ایران چگونگی تاثیر این تغییرات در بعضی معیارهای مهم پیشرفت مناطق آزاد مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت. سپس، موانع و تنگناهای مبتلا به مناطق آزاد ایران به صورت خلاصه، مطرح و در نهایت، به راه‌کارها و پیشنهادهایی برای رشد و شکوفایی این مناطق، اشاره خواهد شد.

طرح مسأله

مناطق آزاد تجاری، با داشتن قابلیت‌هایی در جهت افزایش صادرات، اشتغال‌زایی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، جذب گردشگران داخلی و خارجی و ... می‌توانند نقش مهمی در اقتصاد کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه‌ای چون ایران، ایفا کنند. اما با گذشت بیش از

سه دهه از ایجاد اولین منطقه آزاد تجاری در ایران، این مناطق هنوز نتوانسته‌اند از جایگاه مناسبی در اقتصاد ایران برخوردار شوند. آن چه می‌تواند منجر به حصول اهداف مناطق آزاد شود، نحوه برنامه‌ریزی و اتخاذ تصمیمات مناسب با در نظر گرفتن قابلیت‌های منطقه است. از این رو، نگاهی به جایگاه مناطق آزاد در برنامه‌ریزی منطقه‌ای ایران می‌تواند در راستای شناخت دلایل عدم موفقیت این مناطق، مفید واقع شود. در این مقاله سعی می‌شود پس از تبیین جایگاه مناطق آزاد تجاری - صنعتی در نظام برنامه‌ریزی ایران و ذکر شاخص‌های مؤثر در رشد و پیشرفت این مناطق و تحلیل اطلاعات موجود در این زمینه، به بیان پاره‌ای مشکلات و دلایل ناکامی این مناطق در ایران پرداخته شود.

مبانی نظری

مناطق آزاد در دنیا، ابتدا مورد توجه کشورهای سوسیالیستی که دارای اقتصاد بسته بودند، قرار گرفت. در واقع، هدف پایه‌گذاران مناطق آزاد در دنیا، ایجاد تجربه تئوری اقتصاد آزاد در بخش‌هایی از کشور بود که پتانسیل‌های پیشرفت در آن‌ها دیده می‌شد. در ایران هم مناطق آزاد تجاری، به تبعیت از ایده نظریه‌پردازان اقتصاد دولتی شکل گرفت، تا گریزی از اقتصاد بسته دولتی باشد. صحبت از تجارت مناطق آزاد و در نظر گرفتن آن به عنوان یکی از بنیان‌های اقتصادی کشور، بدون لحاظ کردن اصول رقابت و بازار آزاد، ناممکن است. در حقیقت، مناطق آزاد تجاری در معنای عام خود عموماً بر اساس مفهوم تجارت آزاد شکل گرفته‌اند. (قاسمی، ۱۳۸۳: ۲۰)، در این راستا، اشاره به پاره‌ای از مبانی نظری مرتبط با این موضوع، ضروری به نظر می‌رسد. از لحاظ نظری، تجارت آزاد، مخالف تمامی محدودیت‌های تجاری است. در عصر حاضر، هیچ جامعه‌ای به طور کامل و صددرصد به صورت اقتصاد آزاد اداره نمی‌شود. اقتصاددانان مدافع نظام بازار نیز هیچ‌گاه از جامعه بدون حضور دولت سخن نگفته‌اند. حتی اقتصاددانان کلاسیک و در راس آنان آدام اسمیت، دخالت دولت را در موارد مشخص انکار نکرده‌اند، بلکه دولت را از دخالت مستقیم در امور اقتصادی و تجاری بر حذر داشته‌اند. (Oser, 1970: 67) مناطق آزاد ایران نیز در فضایی به وجود آمدند که بیش از هشتاد درصد اقتصاد، دولتی بود. به همین دلیل، مناطق آزاد ایران، به شکل مولودی غریبه در این میان خودنمایی می‌کرد که سال‌ها بعد از تولد، هنوز اجماع نظری در زمینه ماهیت و کارکردهای آن

وجود نداشت (قاسمی، ۱۳۸۳: ۱۱).

امروزه مناطق آزاد تجاری، محور پیشرفت سایر مناطق پیرامونی به شمار می‌روند. نخستین دیدگاه در زمینه الگوهای هسته - پیرامون، را میردال و هیرشمن مطرح کردند. اما این فریدمن بود که به آن برجستگی بخشید. در تحلیل میردال، یک منطقه با یک تلنجر رشد، مثل کشف مواد معدنی یا کشت یک محصول غذایی صادراتی، شروع به رشد می‌کند. فریدمن دامنه عوامل مرتبط با موضوع را از حوزه اقتصاد فراتر می‌برد. وی در مدل هسته - پیرامون خود، مناطق عقب مانده را چونان پیرامونی تلقی می‌کند که در رابطه استعماری با هسته قرار دارند. اما دوگانگی فضایی ایجاد شده، با گذشت زمان تقویت می‌شود. الگوی فریدمن، عدم توازن‌های ناشی از قدرت سیاسی و اقتصادی و عدم تقارن میان مناطق را به لحاظ سرعت دگرگونی فرهنگی نیز دربرمی‌گیرد. اما شکاف میان این مناطق به تاسی از الگوهای انتشار نوآوری، سرمایه‌گذاری، تخصیص منابع توسط دولت و مهاجرت، تحت تأثیر قرار گرفته و اندک اندک، کم می‌شود و در نهایت از بین می‌رود. (ریچاردسون، ۱۳۷۳: ۱۵) اما مساله اصلی این است که این پویش، با مداخله سیاست‌گذاری فعال در قالب سیاست‌های توسعه منطقه‌ای امکان‌پذیر است.

منطق توسعه منطقه‌ای را می‌توان بدین گونه تعبیر کرد که: انباشت سرمایه، منابع جدید، رشد نیروی کار و پیشرفت فناوری، عوامل اصلی رشد اقتصادی در منطقه است. برای انباشت سرمایه باید بخشی از درآمدهای موجود پس‌انداز شود تا با سرمایه‌گذاری (خواه تولیدی و خواه زیربنایی)، موجبات جذب نیروی کار جدید و به‌کارگیری فناوری جدید (اغلب با بهره‌وری بیش‌تر) فراهم گردد. با توجه به رشد بالای نیروی کار در کشورهای درحال توسعه، محدودیت اصلی در برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، همان سرمایه است؛ آن هم سرمایه‌ای که قسمت قابل توجهی از آن، قابلیت تبدیل شدن به ارز خارجی را برای انتقال فناوری خارجی داشته باشد. (صرافی، ۱۳۷۷: ۱۰۰) مساله دیگری که کشورهای درحال توسعه در روند برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای با آن روبه‌رو هستند، فشار سیاسی است که منابع عمومی را به نفع منطقه‌ای خاص یا گروهی از مناطق، جذب می‌کند. (ریچاردسون، ۱۳۷۳: ۴) بنابراین، برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای باید با استفاده از سیاست‌های برون‌نگر، در راستای تحقق عناصر نوینی برای رشد اقتصادی منطقه گام بردارد و با تزریق منابع خارجی، امکان افزایش بهره‌وری

و در پی آن، رشد مستمر تولیدات و سپس سرمایه‌گذاری را فراهم آورد. با تکرار این چرخه، در نهایت امکان استفاده بهینه و کامل از امکانات منطقه، میسر و توسعه اقتصادی، پدیدار می‌شود (صرافی، ۱۳۷۷: ۱۰۱).

از سوی دیگر، یکی از عمده‌ترین ارکان ایجاد مناطق آزاد تجاری، جذب سرمایه‌گذاری خارجی توسط این مناطق است. در ادامه، دیدگاه جوزف استیگلیتز^(۱) در بیان تعامل اهمیت سرمایه‌گذاری خارجی قابل تامل است. جوزف استیگلیتز، در کتاب «جهانی‌سازی و مسائل آن»^(۲) با تاکید بر سرمایه‌گذاری خارجی معتقد است که اقتصاد کلان باید فضایی برای جذب سرمایه و از جمله سرمایه خارجی به وجود آورد. این سرمایه‌گذاری می‌تواند به وسیله داد و ستد خارجی، دانش فنی و دسترسی به بازارهای خارجی، امکان اشتغال جدید را فراهم آورد. شرکت‌های خارجی، هم‌چنین به منابع مالی دسترسی دارند که برای کشورهای درحال توسعه که دارای مؤسسات مالی ضعیفی هستند، اهمیت زیادی دارد. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، در بسیاری از موفق‌ترین نمونه‌های توسعه، مثل سنگاپور و مالزی و حتی چین، نقش مهمی داشته است (استیگلیتز، ۱۳۸۳: ۸۳).

بررسی مناطق آزاد تجاری در نظام برنامه‌ریزی ایران

معمولاً پدیده‌های اجتماعی اقتصادی در هر جامعه‌ای، طی یک فرایند شکل می‌گیرند و به تدریج، تحول پیدا می‌کنند. بررسی زمینه شکل‌گیری و پیدایش یک پدیده کمک می‌کند تا شناخت دقیق‌تر و کامل‌تری از آن حاصل شود. از این رو، در ادامه به بررسی نحوه برنامه‌ریزی برای مناطق آزاد کشور پرداخته شده است. روند برنامه‌ریزی برای مناطق آزاد تجاری صنعتی می‌تواند به بررسی دلایل کارکرد یا عدم کارکرد این مناطق کمک کند.

پس از پیروزی انقلاب، سازماندهی تشکیلات برای انجام فعالیت‌های مناطق آزاد تجاری / صنعتی، با بهره‌برداری از امکانات و تاسیسات جزیره کیش شروع شد. شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸، مصوبه‌ای مبنی بر واگذاری سازمان عمران کیش به وزارت ارشاد و متعاقب آن، اعلام جزیره کیش به عنوان منطقه آزاد صادر نمود (کمیجانی، ۱۳۷۴: ۱۵).

به علت شرایط ناشی از جنگ تحمیلی، امتیازات و تسهیلاتی مغایر با اصول قوانین مناطق آزاد تجاری نظیر اجازه ورود کالاهای خاص، برقراری معافیت های گمرکی، برقراری عوارض، گرایش به فعالیت های بازرگانی و واردات کالا برای تامین کالاهای مورد نیاز کشور در دوران جنگ، برای منطقه آزاد کیش در نظر گرفته شد. اتخاذ چنین تصمیمی سبب دور شدن منطقه از اهداف خود شد و این گرایش تا به امروز برای تمام مناطق آزاد تجاری ایران، وجه غالب را پیدا کرده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۰: ۲۰).

در سیاست های کلی برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲ - ۱۳۶۸)^(۱)، گرایش به توسعه مناطق آزاد تجاری به چشم می خورد و ضرورت ایجاد قوانین جامع برای این مناطق در راستای از بین بردن موانع و ایجاد تسهیلات لازم برای مناطق آزاد کشور مورد تایید قرار می گیرد. با توجه به این اولویت ها در دوره برنامه اول توسعه و در سال ۱۳۶۹، جزیره قشم به عنوان منطقه آزاد تجاری - صنعتی، مورد بهره برداری قرار گرفت. (کمیسانی، ۱۳۷۴: ۲۰)

قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی، ایران در سال ۱۳۷۲ به تصویب رسید. اهداف مناطق آزاد در این قانون بدین شرح بیان شده است: انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی، رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی. (کمیسانی ۱۳۷۴: ۱۷)

تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد کشور در سال ۱۳۷۲، قدمی بزرگ در راه توسعه مناطق آزاد کشور به شمار می رود. در این قانون هدف از ایجاد مناطق آزاد تجاری در ایران امور زیر در نظر گرفته شده است:

۱. انجام امور زیربنایی
۲. عمران، آبادانی، رشد و توسعه اقتصادی
۳. جذب سرمایه گذاری داخلی و خارجی
۴. افزایش درآمد عمومی
۵. ایجاد اشتغال سالم و مولد
۶. تنظیم بازار کالا و کار
۷. حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه ای
۸. تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی

در سیاست های کلی برنامه دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۸ - ۱۳۷۴)^(۲)

هم‌چنان تاکید بر توسعه و گسترش مناطق آزاد تجاری کشور به چشم می‌خورد. هدف از این تصمیم، تلاش در راستای کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای حاصل از نفت و توسعه بیش از پیش صادرات غیر نفتی از طریق ایجاد و توسعه مناطق آزاد تجاری ایران عنوان شده است. ضمناً یکی از محورهای هدف این برنامه، توسعه توریسم (صنعت گردشگری) بود. این در حالی است که به دلیل ضعف امکانات زیربنایی نظیر آب و فاضلاب، امکانات ارتباطی و ... در مناطق آزاد موجود در آن تاریخ، امکان بهره‌برداری کامل از این مناطق امکان‌پذیر نبوده است. در سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹ - ۱۳۸۳)^(۱)، دولت کم‌کم تصمیم به واگذاری فعالیت‌های این مناطق به بخش خصوصی و کنار رفتن از بازار این مناطق نمود. جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، در اولویت‌های این برنامه قرار گرفت، به طوری که تعداد نیروی انسانی شاغل در بخش دولتی در این مناطق از ۱۵۱۴ نفر در سال ۱۳۸۰ به ۴۹۳ نفر در سال ۱۳۸۳ کاهش پیدا کرد. (سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی)، اما در این دوره، تحول مثبتی در جذب سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی در این مناطق صورت نگرفت. از این رو، از بین بردن موانع سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در این مناطق مورد بررسی قرار گرفته که نتیجه آن در برنامه‌چهارم توسعه نشان داده شده است.

در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی (۱۳۸۸ - ۱۳۸۴)^(۲) بازنگری و اصلاح قانون امور گمرکی و قانون مناطق آزاد تجاری و صنعتی مورد تاکید قرار گرفت. در این دوره در راستای کاهش واردات کالاهای ساخته شده در این مناطق اقداماتی صورت گرفت که از جمله آن‌ها این بود که کالاهای تولید یا پردازش شده در مناطق آزاد در هنگام ورود به سایر نقاط کشور به میزان مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه داخلی و قطعات داخلی به کاررفته در آن، مجاز و تولید داخلی محسوب شده و از پرداخت حقوق ورودی معاف خواهد بود. (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۰: ۲۰)

اما در این دوره، علی‌رغم تاکیدهای صورت گرفته بر عدم توسعه فضایی مناطق آزاد کشور، مغایر با سیاست‌های کلی این دوره، هم‌چنان مناطق آزاد کشور رو به گسترش نهاد و مجوز ایجاد

چندین منطقه آزاد در شمال و جنوب کشور صادر شد.^(۱)

اثربخشی برنامه‌ریزی مناطق آزاد تجاری بر برخی فاکتورهای مهم در این مناطق سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد

هدف اصلی از ایجاد مناطق آزاد تجاری، غالباً زمینه‌سازی جهت فراهم ساختن شرایط مناسب برای افزایش تولید و صدور کالاهای صنعتی از طریق راه‌یابی به بازارهای جهانی بر اساس اصول رقابت آزاد بوده است. اساسی‌ترین ابزار مورد توجه برای رسیدن به اهداف مذکور، جذب سرمایه‌های خارجی و فناوری از سایر کشورهای جهان است. جدول‌های ۱ و ۲ میزان سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد را به ترتیب در سال‌های ۱۳۷۷ - ۱۳۷۲ و سال‌های ۱۳۸۳ - ۱۳۸۰ نشان می‌دهند. (سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران)

به عنوان اولین نکته در تحلیل داده‌های جداول ۱ و ۲ می‌توان به این امر اشاره کرد که کیش در جذب سرمایه‌گذاری خارجی در سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۷، کم‌ترین میزان موفقیت را داشته است و در مقابل، قشم دارای موفقیت بیش‌تری بوده است. این روند در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳، معکوس شده است (سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران).

دلیل این امر، رقابت برنامه‌ریزان اقتصادی قشم و کیش برای افزایش جذب مسافران داخلی و خارجی بوده است. در سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۷، کیش بیش از ۹۵ درصد مسافران خارجی را به خود اختصاص داده و در مقابل، سهم قشم تنها ۴ درصد بوده است. این مساله، برنامه‌ریزان منطقه قشم را برآن داشت تا در راستای جذب بیش‌تر توریست اقدام کنند. در حالی که به لحاظ امکانات زیربنایی، قشم توانایی بیش‌تری در جذب سرمایه‌های خارجی و واردات کالا دارد تا جذب توریست. بنابراین، بهتر بود که تمرکز برنامه‌ریزان اقتصادی این منطقه بر جذب سرمایه‌های خارجی باقی می‌ماند.

نکته دوم نهفته در این جداول آن است که با رشد سرمایه‌گذاری‌های دولت در راستای افزایش امکانات زیربنایی منطقه، رشد قابل توجهی در افزایش میزان سرمایه‌گذاری خارجی در

۱- منطقه آزاد تجاری ارس از اوایل سال ۱۳۸۴ و سازمان منطقه آزاد تجاری صنعتی اروند (آبادان - خرمشهر) در تاریخ ۸۳/۵/۴، به عنوان منطقه آزاد تجاری و صنعتی فعالیت خود را رسماً آغاز نمودند.

جدول ۲ نسبت به جدول ۱ مشاهده می‌شود. برای اثبات این مدعا می‌توان اشاره کرد که کل سرمایه‌گذاری دولت در بخش‌های زیربنایی (آب و فاضلاب، انرژی، حمل و نقل و ارتباطات) مناطق آزاد سه گانه در فاصله سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۷، برابر ۱۰۲۳ میلیارد ریال بوده است، در حالی که این رقم تنها در بین سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ برابر ۱۲۹۶ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است (سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران).

نکته مهم در سرمایه‌گذاری‌های خارجی انجام شده در مناطق آزاد تجاری آن است که میزان بسیار کمی از مجموع سرمایه‌گذاری‌های خارجی انجام شده در مناطق آزاد، سهم بخش صنعتی و تولیدی بوده است. این مقدار تاکنون برابر $\frac{3}{4}$ درصد بوده است و سرمایه‌گذاران خارجی بیشتر تر ترجیح می‌دهند در بخش‌های خدماتی و تجاری سرمایه‌گذاری کنند. یکی از عمده دلایل این مساله، عدم وجود تضمین مناسب برای سرمایه‌گذاران خارجی در منطقه و عدم وجود قوانین کافی و جامع برای بیمه سرمایه‌های این افراد است، به طوری که امکان استفاده از بیمه‌های خارجی در سال‌های اولیه تاسیس این مناطق وجود نداشته و در نهایت نیز مبالغ بیمه به دلیل ضعف‌های سیاسی ایران در منطقه بسیار بالا است.

نسبت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به تولید ناخالص داخلی به منزله یک شاخص مهم اقتصادی در سال‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ در ایران در هر دو سال تقریباً صفر بوده است. این نسبت در سال‌های مورد بحث در ترکیه به ترتیب $\frac{5}{10}$ و $\frac{9}{10}$ ، در مالزی $\frac{3}{5}$ و $\frac{9}{10}$ ، در کره جنوبی $\frac{7}{10}$ و $\frac{2}{3}$ و در مصر $\frac{7}{1}$ و $\frac{3}{3}$ درصد بوده است. نسبت اخیر در سنگاپور به منزله یکی از مناطق آزاد موفق جهان به ترتیب در این دو سال برابر $\frac{7}{20}$ و $\frac{6}{11}$ درصد بوده است.

جدول ۱ - میزان سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد در سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۷

(ارقام به میلیون دلار)

منطقه	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷- ۱۳۷۷
کیش				۲	۰/۳۳	۲/۳۳
قشم		۰/۳۳	۲/۶	۴۳/۷۵	۶۱/۸	۲۰۸/۴۸
چابهار						۱/۰۸

ماخذ: سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران

جدول ۲- میزان سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳

(ارقام به میلیون دلار)

منطقه	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۰ - ۱۳۸۳
کیش	۲۱۸	۳۱۵	۳۰۲	۳۰۰	۱۱۳۵
قشم	۱۶۰	۱۴۳	۲۱۷	۱۰۰	۶۲۰
چابهار	۰/۳	۱/۲	۱/۲	۵۳/۵	۵۶/۲

ماخذ: سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران

سرمایه‌گذاری داخلی در مناطق آزاد

جداول ۳ و ۴، میزان سرمایه‌گذاری‌های داخلی جذب شده (سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی) در مناطق آزاد کشور را نشان می‌دهند: میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۷ برابر ۱۲۳۷۵ میلیارد ریال است که از این میزان، کیش بیش‌ترین میزان جذب سرمایه را به خود اختصاص داده است. در بین سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳، میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به ۲۵۳۵۶ میلیارد ریال افزایش یافته است که از این میزان، بازهم کیش بیش‌ترین سهم را داشته و منطقه آزاد قشم، رکورد قابل توجهی داشته است. دلیل استقبال بیش‌تر سرمایه‌گذاران داخلی در سرمایه‌گذاری در منطقه آزاد کیش نسبت به سایر مناطق را می‌توان قابلیت منطقه آزاد کیش در جذب توریست دانست. همان‌طور که از جدول ۳ بر می‌آید، منطقه آزاد قشم در ابتدا میزان بیش‌تری از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را به خود اختصاص داده است؛ اما با شروع جذب توریست بیش‌تر در منطقه کیش، تمایل سرمایه‌گذاران خصوصی به منطقه کیش بیش‌تر شده است.

در هر سه منطقه آزاد و در تمام سال‌های فعالیت این مناطق، میزان سرمایه‌گذاری در بخش تولید، بسیار پایین و در حدود ۱۰ درصد بوده است؛ به طوری که سرمایه‌گذاران داخلی نیز ترجیح می‌دهند بیش‌تر در امور تجاری و خدماتی فعالیت داشته باشند. نکته‌ای که در این‌جا باید مورد توجه قرار بگیرد، مساله دور شدن مناطق آزاد از هدف اصلی این مناطق، یعنی افزایش میزان صادرات کالا است؛ به‌طوری‌که بیش‌ترین سرمایه‌گذاری داخلی در راستای

واردات کالا و فروش آن در بازارهای داخلی بوده است (کميجانی، ۱۳۷۴: ۱۰).

منطقه آزاد چابهار در مجموع نسبت به سایر مناطق آزاد کشور در جذب سرمایه‌گذاری داخلی، ناموفق‌ترین منطقه آزاد به شمار می‌رود که شاید بتوان دلیل این امر را محرومیت این منطقه و کمبود تاسیسات زیربنایی نسبت به دو منطقه دیگر دانست. یکی دیگر از دلایل این امر را می‌توان قانونی دانست که در سال ۱۳۷۴ در مورد این منطقه صادر شد. بر اساس این قانون، سهم گمرک تنها در مورد کالاهای صنعتی و مواد اولیه در این منطقه دریافت نمی‌شد و کالاهای ساخته شده، مشمول پرداخت هزینه گمرکی می‌شدند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۰: ۱۰). همین نکته، تمایل بیش‌تر سرمایه‌گذاران داخلی به واردات کالا در مقابل سرمایه‌گذاری تولیدی را نشان می‌دهد.

تعداد کل شرکت‌ها و موسسات ثبت شده در مناطق آزاد کشور (اعم از تجاری، خدماتی و صنعتی) ظرف سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳، برابر ۳۱۱۱ مورد بوده که از این تعداد ۱۳۰۹ شرکت تجاری، ۱۴۲۶ شرکت خدماتی و ۳۰۷ شرکت نیز صنعتی بوده است (سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی).

تفاضل رشد تجارت و رشد تولید (هر دو به قیمت‌های ثابت) در ایران در دوره ۲۰۰۰ - ۱۹۹۰ معادل ۵/۹ درصد بوده است. این شاخص در ترکیه ۷/۵ درصد، در مالزی ۲/۴ درصد، در کره جنوبی ۵/۷ درصد و در مصر ۳/۱- درصد بوده است.

جدول ۳- میزان سرمایه‌گذاری داخلی در مناطق آزاد در سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۷

(ارقام به میلیارد ریال)

منطقه	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۲- سهم (درصد)
کیش	۸	۶۳۶	۲۳۰۱	۴۱۰۵	۱۷۶	۷۲۷۶	۵۸/۸
قشم	۱۱۲۰/۵	۱۰۹۶	۸۳۲	۶۲۰	۴۹۸	۴۶۷۵	۳۷/۸
چابهار		۲۹	۸۸	۱۲۵	۱۸۲	۴۲۴	۳/۴

ماخذ: سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران

جدول ۴- میزان سرمایه‌گذاری داخلی در مناطق آزاد در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳

(ارقام به میلیارد ریال)

منطقه	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۰ - ۱۳۸۳
کیش	۲۵۵۳	۳۳۹۸	۷۶۴۹	۸۲۹۶	۲۱۸۹۶
قشم	۵۸۵	۶۰۰	۶۴۹	۶۷۰	۲۵۰۴
چابهار	۵	۴	۱۰۹	۸۳۸	۹۵۶

ماخذ: سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران

تعداد گردشگران داخلی و خارجی

جداول ۵ و ۶، میزان جذب گردشگران خارجی و داخلی را توسط مناطق آزاد نشان می‌دهد. از آن جایی که میان جذب گردشگران خصوصاً گردشگران خارجی، تأثیر بسیاری در روند افزایش موفقیت مناطق آزاد تجاری دارد، این موضوع دارای اهمیت زیادی است. گردشگران خارجی و داخلی در منطقه آزاد کیش به نسبت منطقه آزاد قشم و چابهار، از میزان بیش‌تری برخوردار است. دلیل این امر را می‌توان قدمت این منطقه و امکانات تفریحی و گردشگری بیش‌تر آن دانست، به طوری که در فاصله‌سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۵، رقابتی میان منطقه آزاد کیش و قشم از این نظر برقرار بود. روند رشد گردشگران داخلی و خارجی تا سال ۱۳۸۳ هم‌چنان ادامه داشت. اما نکته مورد بحث در این خصوص، کاهش نسبت رشد در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ است، به طوری که از سال ۱۳۷۲ تا سال ۱۳۷۷ روند رشد، بسیار سریع‌تر بوده، اما در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳، سرعت این روند کم‌تری و حتی گاه به صورت ثابت باقی مانده است. علت این امر را می‌توان رشد تعداد و امکانات مناطق آزاد در خاور میانه و امکان مسافرت‌های داخلی به امارات و کشورهای عربی و یا ترکیه دانست. باید توجه داشت که جذب گردشگر خارجی، به تعدادی که حد معقولی از درآمد ارزی متناسب با هزینه‌های گسترده زیربنایی همگانی انجام شده در هر منطقه‌ای را پوشاند، از الزامات خاص خود پیروی می‌کند. گردشگران خارجی نیز نظیر سرمایه‌گذاران خارجی، طالب شرایط مورد انتظار خود در مناطق آزاد هستند. مکان نسبتاً ارزان با توجه به امکانات مکان مورد نظر، نقاط دیدنی و خاطره‌انگیز،

تسهیلات سیاحتی و تفریحی در مقیاس گسترده و امکان اوقات استراحت و تفریح از طریق استفاده از تسهیلاتی که خود ترجیح می‌دهند و نیز امکان خرید کالاهای مصرفی با کیفیت و قیمت مناسب، از جمله این انتظارات به شمار می‌رود (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۸۰: ۴۰). محدودیت‌های مذهبی موجود در مناطق آزاد از دیگر مسایلی است که جذب توریست‌های خارجی را با مشکل مواجه کرده و گردشگران داخلی را نیز به سمت کشورهای عربی و ترکیه سوق می‌دهد.

جدول ۵- میزان گردشگران داخلی و خارجی در مناطق آزاد در سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۷

(هزار نفر)

عنوان	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۲-۱۳۷۷	
							سهم (درصد)	سهم
مسافرین داخلی	کیش	۳۰۸/۶	۳۵۳/۶	۵۷۸/۴	۶۵۹/۱	۸۰۴	۶۰۶/۹	۳۳۱۰/۶
	قشم	۱۰۰	۳۰۰	۷۰۰	۱۰۰۰	۱۰۰۰	۳۱۰۰	۳۵
	چابهار	۱۲۲/۶	۲۹۴/۲	۳۱۲/۷	۷۲۹/۲	۵۲۸/۵	۴۵۴/۵	۲۴۴۱/۷
	جمع	۴۳۱/۲	۷۴۷/۸	۱۱۹۱/۱	۲۰۸۸/۳	۳۳۳۲/۵	۲۰۶۱/۴	۸۸۵۲/۳
مسافرین خارجی	کیش	۲/۱۵	۳/۳	۳/۳	۱/۵	۰/۷۵	۲۹/۶	۴۰/۶
	قشم	۰/۱	۰/۱	۰/۲	۰/۲	۰/۲	۱/۴	۱/۹
	چابهار	۰/۳	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۰/۱
	جمع	۲/۱۵	۳/۳	۳/۴	۱/۷	۱	۳۱	۴۲/۶

مآخذ: سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران

جدول ۶- میزان گردشگران داخلی و خارجی در مناطق آزاد در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳

(هزار نفر)

عنوان	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	جمع هر منطقه
مسافرین داخلی	۷۶۷۶۴۸	۷۲۸۵۴۱	۷۴۲۰۳۶	۷۴۲۸۴۴	۲۹۸۱۰۶۹
قشم	۷۳۳۰۰۰	۹۷۰۸۱۸	۱۵۰۲۲۳۳	۱۳۸۴۹۰۷	۴۵۹۰۹۵۸
چابهار	۱۱۱۳۶۵۳	۱۳۱۸۱۲۷	۷۶۴۶۵۵	۸۵۳۲۷۹	۴۰۴۹۷۱۴
جمع	۲۶۱۴۳۰۱	۳۰۱۷۴۸۶	۳۰۰۸۹۲۴	۲۹۸۱۰۳۰	۱۱۶۲۱۷۴۱

ادامه جدول شماره ۶

عنوان	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	جمع هر منطقه
مسافری	۶۴۸۰۱	۸۲۳۹۰	۸۸۱۲۸	۱۱۵۸۷۴	۳۵۱۱۹۳
خارجی	۵۸۸۳۷	۶۰۴۸۸	۶۷۶۸۰	۷۵۳۰۰	۲۶۲۳۰۵
چابهار	۳۵۰	۳۶۰	۳۷۰	۳۹۰	۱۴۷۰
جمع	۱۲۳۹۸۸	۱۳۳۲۳۸	۱۵۶۱۷۸	۱۹۱۵۶۴	۶۱۴۹۶۸

ماخذ: سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران

واردات کالا به مناطق آزاد تجاری - صنعتی

در میان سه منطقه آزاد تجاری ایران با قدمت بیش تر نسبت به شش منطقه آزاد موجود، قشم مقدار بیش تری از واردات کالا را به خود اختصاص داده است. موقعیت استراتژیک منطقه آزاد قشم با داشتن ساحل مناسب برای اسکله های بزرگ، وجود ذخایر گاز و انرژی و وجود اسکله های بسیار با ظرفیتی بیش تر از اسکله های سایر مناطق آزاد تجاری ایران، سبب شده است تا قشم در واردات کالا، نقش برجسته تری داشته باشد. در حال حاضر شش اسکله فعال در منطقه آزاد قشم وجود دارد که تنها اسکله کاهوه در صورت بهره برداری، توانایی ظرفیت ۱۰۰۰۰۰ تن را داراست (سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی).

در منطقه آزاد تجاری کیش، واردات کالا بیش تر به کالاهای ساخته شده اختصاص دارد و در راستای فروش در منطقه برای گردشگران داخلی و ارسال به بازارهای داخلی است تا خرید مواد اولیه مورد نیاز برای ساخت کالاهای داخلی و صادرات آن ها.

جدول ۷- میزان واردات کالا به مناطق آزاد در سال های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۷ (ارقام به میلیون دلار)

عنوان	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	جمع
کیش	۳۲۱/۶	۹۳/۶	۱۲۵	۱۳۱	۱۳۱	۱۱۰	۹۱۲/۲
قشم	۴۸۰	۳۵۵	۱۸۵	۱۲۰	۱۲۵	۱۱۵	۲۵۱۱
چابهار			۴/۳۲	۷۷/۳۹	۴۳/۷۵	۴۸/۳۴	۱۷۳/۸

ماخذ: سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران

جدول ۸- میزان واردات کالا به مناطق آزاد در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ (ارقام به میلیون دلار)

عنوان	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	جمع
کیش	۱۳۶/۶	۱۳۵/۲۳۵	۸۱/۹۵	۶۸/۱۹۵	۴۲۱/۹۸
قشم	۲۴۷/۷۸۴	۴۴۵/۱۴۲	۱۹۴/۵۱	۱۶۲/۳۴۷	۱۰۴۹/۷۸۳
چابهار	۱۰۰/۱۳۷	۱۰۲/۲۶۶	۷۳/۷۵۵	۱۰۵/۲۹۱	۳۸۱/۴۴۹

ماخذ: سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران

صادرات کالا از مناطق آزاد

جداول ۹ و ۱۰، میزان صادرات کالا را از مناطق آزاد تجاری نشان می‌دهند. از آنجایی که صادرات کالا از عمده اهداف تشکیل مناطق آزاد تجاری به شمار می‌رود، تحلیل داده‌های این جداول قابل توجه است.

میزان صادرات از مناطق آزاد تجاری گرچه روند رو به رشدی داشته است، اما ساختار درآمدی سازمان‌های مناطق آزاد تجاری به خوبی از وابستگی سازمان‌های مذکور به واردات کالاهای مسافری از منطقه به سرزمین اصلی حکایت دارد و به همین دلیل، مناطق آزاد کشور، به ظاهر از عمده‌ترین اهداف خود که پردازش صادرات و جذب سرمایه و فناوری خارجی است، بازمانده اند. البته باید توجه داشت که این فاصله گرفتن، عمدتاً ناشی از عدم تقبل احداث زیربنایها توسط دولت است. لذا نباید انتظاری بیش از امکانات موجود داشت. در یک جمع‌بندی کلی سازمان‌های مناطق آزاد کشور در طی سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۷، کل درآمدهای مناطق آزاد تجاری جمعا ۲۰۳۵ میلیارد ریال بوده که درآمد حاصل از عوارض ورود کالا حدود ۴۸/۲ درصد، فروش کارت‌های مسافری حدود ۱۹/۵ درصد، درآمد حاصل از فروش زمین حدود ۱۹/۴ درصد و بالاخره سایر درآمدها حدود ۱۲/۸ درصد بوده است.

چالش‌ها و تنگناهای موجود در مقابل مناطق آزاد تجاری ایران

گرچه با تحلیل اطلاعات هر کدام از موارد ذکر شده در بخش قبل، به موانع و تنگناهای موجود بر سر راه تحقق اهداف مناطق آزاد اشاره شد، به دلیل اهمیت موضوع، در ادامه به شرح مختصر این موارد پرداخته خواهد شد.

جدول ۹- میزان صادرات کالا از مناطق آزاد در سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۷

(ارقام به میلیون دلار)

عنوان	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	جمع
کیش				۰/۰۱	۰/۳۰۵	۰/۸۴۱	۱/۳۴۷
قشم	۱	۲/۵	۵	۹	۸/۳	۲۵/۸	
چابهار				۰/۶۸	۰/۱۴۴	۰/۳۴۷	۰/۵۵۹

ماخذ: سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران

جدول ۱۰- میزان صادرات کالا از مناطق آزاد در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ (ارقام به میلیون دلار)

عنوان	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	جمع
کیش	۴/۰۵۷	۲/۶۵۲	۴/۰۴۳	۶/۲۸۰	۱۷/۳۳۲
قشم	۹/۵۰۷	۱۱/۴۴۶	۱۱۳/۸۶۲	۴۰/۵۲۰	۱۷۵/۳۳۵
چابهار	۰/۰۶۵	۰/۲۵۶	۰/۲۳۸	۰/۲۲۷	۰/۸۳۶

ماخذ: سایت دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران

۱- عدم وجود امکانات نرم افزاری (قوانین و مقررات) و سخت افزاری (زیربنها و تاسیسات) مناسب در این مناطق و روند رو به گسترش افزایش فضایی این مناطق سبب شده است تا حجم بالایی از بودجه این مناطق به ایجاد مناطق آزاد تجاری جدید اختصاص یابد. این در حالی است که مناطق آزاد تجاری کشور هنوز در رابطه با ابتدایی ترین امکانات زیربنایی چون آب و فاضلاب، انرژی، حمل و نقل و ارتباطات، با مشکل جدی روبه‌رو هستند.

۲- هدف‌های در نظر گرفته شده برای مناطق آزاد در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران، بسیار بلندپروازانه و متنوع در نظر گرفته شده‌اند، در حالی که انتخاب چند هدف مشخص و هم‌سو که با ساختار مناطق آزاد در ایران مطلوب و منطبق باشد، در شکل‌گیری انتظارات واقع بینانه از آن‌ها مؤثر خواهد بود. بدین لحاظ، بهتر این بود که هدف صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی در مناطق مذکور در جهت حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای در صدر اهمیت قرار بگیرد (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۰: ۱۵)، وجود رابطه علی

در میان اهداف قانون مناطق آزاد تجاری، مانع تحقق بسیاری از اهداف ذکر شده در این قانون شده است. تولیدات و صادرات کالا و خدمات به منظور ارزآوری برای اقتصاد ملی، مستلزم تحقق عواملی مانند ایجاد زیربناهای لازم برای تولید و صادرات، جذب سرمایه، انتقال دانش فنی و مدیریت است که در مورد کشور ایران قبل از انجام عوامل مذکور، اهداف بزرگتری مورد توجه و تخصیص بودجه قرار گرفت.

۳- افزایش هزینه‌های جاری در مناطق آزاد تجاری که بعد از هزینه‌های عمرانی، بیش‌ترین سهم را به خود اختصاص می‌دهند. موجب می‌شود تا قسمتی از هزینه‌هایی که می‌تواند صرف خدمات عمرانی و زیربناهای لازم برای این مناطق شوند، به مصرف هزینه‌های پرسنلی و اداری برسند. برخورداری از مدیریتی پویا و سیستم اداری فاقد جنبه‌های بروکراتیک در منطقه آزاد و رها از دخالت‌های عوامل خارج از منطقه می‌تواند عاملی مثبت در کاهش هزینه‌های جاری این مناطق به شمار رود.

۴- عدم وجود شرایط لازم برای جلب سرمایه‌گذاری خارجی از دیگر دلایلی است که مانع تحقق اهداف مناطق آزاد تجاری در کشور شده است. باید توجه داشت که وجود مجموعه عوامل مختلفی برای جلب سرمایه‌گذاری خارجی ضروری است و تا کلیه عوامل مؤثر فراهم نیاید، جلب سرمایه‌گذاری خارجی با توجه به یک یا چند عامل، امکان‌پذیر نیست.

آن چه سرمایه‌گذاران خارجی را ترغیب به سرمایه‌گذاری در منطقه خاصی می‌کند، مقایسه امتیازات و تضمین‌های مؤثر بر اصل و سود سرمایه خود است. مناطق آزاد ایران در رقابت با سایر مناطق آزاد، به ویژه مناطق آزاد کشورهای هم‌جوار، بایستی شرایط لازم برای ایجاد انگیزه در سرمایه‌گذاران خارجی را فراهم آورند.

۵- وجود محدودیت‌های مذهبی و نبود امکانات تفریحی مناسب برای گردشگران خارجی، از دیگر دلایل شکست مناطق آزاد به شمار می‌رود. گردشگران خارجی همانند سرمایه‌گذاران خارجی، خواهان شرایط مورد انتظار خود در مناطق آزاد هستند. شمار گردشگران خارجی که در مدت شش سال از منطقه آزاد تجاری کیش دیدن کرده‌اند، ۴۰۶۰۰ نفر بوده است. این امر نشان دهنده آن است که کیش برای جذب گردشگر خارجی نسبت به نقاط داخلی کشور، مانند اصفهان و هدف‌گذاری اعلام شده در برنامه‌های خود، چندان موفق نبوده

است. این در حالی است که مدیریت سازمان منطقه آزاد کیش همواره تاکید نموده است که کیش به دلیل وجود امکانات و زیربناهای هماهنگ با گرایش توریستی و نیز جاذبه‌های طبیعی، بیش‌تر به عنوان یک منطقه آزاد تجاری و توریستی قابل ارزیابی است.

۶- برخلاف فراهم نمودن آزادی عمل بالقوه در قبال قانون برای مناطق آزاد، ضرورت تنظیم آیین‌نامه‌های مختلف برای تعیین اداره امور آن‌ها توسط هیات وزیران، در مجموع نوعی چارچوب اجرایی پیچیده برای مناطق به وجود می‌آورد. به عنوان مثال، بیش از ۳۰ مورد تصویب نامه در زمینه‌های اجرایی مختلف نظیر مقررات مربوط به ورود و اقامت اتباع خارجی، سرمایه‌گذاری، اشتغال و بیمه اجتماعی، دستمزد کارکنان، تعیین میزان عوارض، مقررات امنیتی و انتظامی، راهنمایی و رانندگی که به تنهایی آیین‌نامه آن بالغ بر ۱۹۰ ماده می‌شود، تصویب شده است، لیکن در بعضی موارد، نظیر مقررات پولی و ارزی و بانکداری، تضمین حقوق صاحبان سرمایه‌های خارجی در مقابل سلب مالکیت که یکی از زمینه‌های اصلی تامین شرایط امنیت سرمایه است، و نیز استفاده از خدمات شرکت‌های بیمه خارجی، از جمله مسائل اساسی هستند که هنوز لاینحل باقی مانده و مانع ایجاد فضای مناسب برای جلب سرمایه‌های خارجی می‌شوند.

راهبردهای توسعه مناطق آزاد تجاری در ایران

ایجاد دید آرمانی مشترک نسبت به جایگاه مناطق آزاد در میان مدیران سطح کلان کشور ایجاد مناطق آزاد در یک کشور را نمی‌تواند امری جدا از اقتصاد ملی دانست؛ بلکه باید آن را وسیله‌ای برای توسعه صنعتی و بخشی از برنامه‌ریزی کلان برای توسعه اقتصادی - اجتماعی به شمار آورد.

ایجاد زیربناهای لازم در مناطق آزاد تجاری، در نظر گرفتن مدیریت پویا و به‌گاراگرفتن فن‌آوری‌های جدید، همه و همه بدون درک کامل جایگاه مناطق آزاد در اقتصاد کشور ممکن نیست. این امر سبب می‌شود انتظاراتی که از مناطق آزاد می‌رود، مبتنی بر اهدافی باشد که برای آن‌ها وضع می‌شود. اهمیت این اهداف به عنوان محک و معیار کلی ارزیابی میزان موفقیت مناطق آزاد نیز امری حایز اهمیت است. از این رو، واقع بینی در ارزشیابی و انتخاب اهداف قابل حصول، زمانی محقق می‌شود که دیدآرمانی مشترکی درخصوص نقش و جایگاه این

مناطق در ساختار اقتصاد ملی نزد سیاست‌گذاران وجود داشته باشد. سکوهای صادراتی و مناطق پردازش صادرات همواره نقش عمده‌ای در توسعه صادرات صنعتی کشورهای موفق عهده‌دار بوده‌اند. در تایوان و کره جنوبی، تقریباً مجموع صادرات صنعتی، یا در مناطق پردازش صادرات و حوزه‌های حراست شده گمرکی تولید می‌شده، یا به هر حال از تسهیلات مربوط به معافیت و استرداد حقوق گمرکی برخوردار بوده‌اند. بخش اعظم صادرات صنعتی چین در مناطق ویژه اقتصادی تولید می‌شود. در مالزی در اواخر دهه ۱۹۷۰، حدود ۷۵ درصد و اکنون حدود ۵۵ درصد صادرات صنعتی در مناطق پردازش صادرات این کشور تولید شده و شود و مابقی صادرات صنعتی، از تسهیلات صادراتی سود می‌برید. سهم مناطق پردازش صادرات در مکزیک در زمینه صادرات صنعتی حدود ۵۰ درصد است. در جمهوری دومینیکن، ۸۰ درصد مجموع صادرات کالایی و ۱۰۰ درصد صادرات صنعتی در مناطق پردازش صادرات این کشور تولید می‌شود.

کوچک‌سازی مناطق آزاد ایران

وسعت مناطق آزاد ایران در مقایسه با مناطق آزاد دیگر کشورها بسیار زیاد است. از این رو، شاید با کوچک‌سازی بتوان تاسیسات زیربنایی لازم را هر چه پیش‌تر و سریع‌تر ایجاد کرد و مناطق آزاد را به اهداف مورد نظر نزدیک‌تر ساخت. در شرایطی که هنوز امکانات زیربنایی در بسیاری از مناطق آزاد کشور وجود ندارد، توسعه و گسترش مناطق آزاد تجاری ایران و برداشته شدن تمرکز از مناطق آزاد تجاری موجود، کاری اشتباه به نظر می‌رسد.

مدیریت فعال و پویا با درک صحیح و به‌موقع از واقعیت‌ها و تحولات اقتصادی جهان در ساختار کنونی، مدیریت ستادی شورای عالی مناطق آزاد، دبیرخانه و کمیسیون مربوطه، مجموعه مدیریتی است که عمدتاً می‌بایست تصمیمات راهبردی اتخاذ و هماهنگی لازم را برقرار کند. این سطح از مدیریت نباید از رویدادهای مناطق آزاد همسایه و دنیا اطلاع داشته باشد و اطلاعات خود در این زمینه را در تمهیدات و تصمیم‌گیری‌ها دخالت بدهد.

تدوین مقررات ساده در جذب سرمایه و تضمین دادن به سرمایه‌گذاران مبنی بر دایمی بودن و استمرار یافتن مقررات و شرایط موجود

یکی از ارکان رقابت پذیری مناطق آزاد در یک کشور، میزان سهولت قوانین و مقررات آن است. منطقه آزاد تجاری باید بتواند قوانین آسان‌تری را برای جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی به مرحله اجرا درآورد، ثبات سیاسی کشور و تضمین اصل و سود سرمایه این افراد از دیگر فاکتورهای مهم انتخاب سرمایه‌گذاران به شمار می‌رود.

نتیجه‌گیری

این مقاله به دنبال درک میزان اهمیت و جایگاه مناطق آزاد در نظام برنامه‌ریزی ایران بوده و سعی بر آن دارد با مروری کلی بر نحوه تأثیرگذاری قوانین و برنامه‌ریزی دولت در مناطق آزاد تجاری ایران، به درک دلایل ناکامی مناطق آزاد ایران، هر چند به میزان ناقص دست یابد. رویکرد مناطق آزاد تجاری ایران در دوران جنگ تحمیلی، بیش‌تر معطوف به ایجاد زمینه‌ای برای واردات کالاهای مورد نیاز کشور در این برهه بوده است. نتایج حاصل از این رویکرد هنوز قابل مشاهده است. مناطق آزاد ایران در دوره سازندگی به عنوان ابزاری برای تجربه اقتصاد آزاد و تعمیم آن به بازار کل کشور تجربه‌ای بسیار ناموفق بوده است.

مناطق آزاد کشور، در اماکن ساحلی ایران تاسیس شد؛ اما این نقاط، از محروم‌ترین نقاط ایران هستند. از این رو، درک میزان زیربناهای لازم جهت وصول اهداف مناطق آزاد تجاری ایران، امری ضروری به نظر می‌رسد. لیکن، این مساله نه تنها مورد توجه قرار نگرفته، بلکه با گسترش تعداد و وسعت مناطق آزاد تجاری، تامین ابتدایی‌ترین امکانات لازم برای این مناطق، به رویایی دست نیافتنی تبدیل شده است که مستلزم زمان و هزینه فراوانی است. در بیش‌تر کشورهای دارای مناطق آزاد تجاری موفق، دولت ابتدا زیربناهای لازم برای فعالیت مناطق آزاد تجاری را فراهم می‌آورد، و سپس، از درآمد حاصل از صادرات و پردازش کالا در این مناطق، بودجه مصرفی را جبران می‌کند، در صورتی که در ایران، مناطق آزاد تجاری باید هزینه لازم برای امور عمرانی و زیربنایی را از صادرات کالا و فعالیت مناطق آزاد تجاری تامین کنند. ادامه چارچوب‌های سیاستی و قانونی لازم برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی در این مناطق به عنوان عمده ابزار دستیابی به اهداف این مناطق در کنار تنش‌های سیاسی ایران در

منطقه، از جمله تنش در مناسبات بین‌المللی، سبب شده است تا سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی (خصوصاً سرمایه‌گذاران خارجی) تمایلی برای سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد تجاری ایران از خود نشان ندهند و ایران سهمی در رقابت با مناطق آزاد کشورهای هم‌جوار نداشته باشد. محدودیت‌های فرهنگی و مذهبی از دیگر موانع جذب سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی است. ایجاد مناطق آزاد در یک کشور نمی‌تواند امری جدا از اقتصاد ملی باشد، بلکه مناطق آزاد باید وسیله‌ای برای توسعه صنعتی و بخشی از برنامه‌ریزی کلان برای توسعه اقتصادی - اجتماعی شمرده شوند. ایجاد زیربنای لازم در مناطق آزاد تجاری، در نظر گرفتن مدیریت پویا و به‌کارگرفتن فن‌آوریهای جدید، رفع محدودیت‌های قانونی جذب سرمایه‌گذاری، تجمیع امکانات لازم برای جذب گردشگران داخلی و خارجی، همه و همه بدون درک کامل جایگاه مناطق آزاد در اقتصاد کشور ممکن نیست. آن چه باید در این راستا مورد توجه قرار گیرد، ایجاد یک دید واقع بینانه همراه با درک کامل موقعیت و اهداف مناطق آزاد تجاری ایران و تعجیل برای جبران کاستی‌های موجود در این زمینه است، قبل از آن که میلیاردها دلار سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی توسط رقبای مناطق آزاد ایران در کشورهای همسایه جذب شود.

پیوست

مناطق آزاد تجاری در برنامه اول توسعه

تبصره ۱۹ ماده واحده قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران: به دولت اجازه داده می‌شود که حداکثر در سه نقطه از نقاط مرزی کشور، مناطق آزاد تجاری - صنعتی تأسیس نماید.

تبصره ۲۰ ماده واحده قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران: برداشتن کلیه موانع و ایجاد همه‌گونه تسهیلات برای توسعه صادرات کالاهای صنعتی براساس مزیت‌های کشور، از جمله ایجاد مناطق صنعتی آزاد جهت استقرار صنایع تولیدکننده، محصولات صادراتی و جذب سرمایه در این صنایع.

مناطق آزاد تجاری در برنامه دوم توسعه

تبصره ۲۸: مدیریت مناطق آزاد تجاری موظف است بر اساس ضوابط وزارت بهداشت،

درمان و آموزش پزشکی، نسبت به ایجاد مراکز بهداشتی و درمانی در محدوده مناطق آزاد اقدام و هزینه های جاری آنهارا برابر معیارهای وزارتخانه مذکور از محل درآمدهای اختصاصی خود تأمین نماید.

درجهت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای حاصل از نفت و توسعه بیش از بیش صادرات غیر نفتی از طریق استفاده مؤثر از مناطق آزاد تجاری برای توسعه صادرات و صادرات مجدد اقدام نماید.

بند ل تبصره ماده ۳۳: به منظور نوسازی و روان سازی تجارت، افزایش سهم کشور در تجارت بین الملل، توسعه صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات، تقویت توان رقابتی محصولات صادراتی کشور در بازارهای بین المللی و به منظور گسترش کاربرد فناوری ارتباطات و اطلاعات در اقتصاد، بازرگانی و تجارت در قالب سند ملی بازرگانی کشور، دولت مکلف است به منظور هم پیوندی فعال با اقتصاد جهانی و رونق بخشیدن به تجارت خارجی، قانون مقررات صادرات و واردات، قانون امور گمرکی و قانون مناطق آزاد تجاری و صنعتی را بازنگاری و اصلاح و مقررات ضد دامپینگ را تدوین نموده و به تصویب مرجع ذی ربط برساند.

مناطق آزاد تجاری در برنامه سوم توسعه

برای حضور فعال بخش خصوصی در فعالیت های اقتصادی کشور باید زمینه های لازم و شرایط کافی فراهم شود و با جلب اعتماد مردم و گسترش آن، منابع بخش خصوصی در اقتصاد کشور فعال گردد. به این منظور در ادامه، اقداماتی که باید مورد توجه قرار گیرد مطرح می شود: حذف انحصارها در بازار تولید و توزیع کالاها و خدمات، کاهش مقررات مربوط به صدور مجوزهای سرمایه گذاری و منطقی کردن آنها، ایجاد اطمینان و برقراری شرایط مناسب کار و فعالیت برای سرمایه گذاری بخش خصوصی و دادن تضمین های لازم مبنی بر مصونیت از تعرض به سرمایه و سود حاصل از فعالیت های اقتصادی قانونی.

جلب منابع و سرمایه های خارجی، اعم از سرمایه های ایرانیان در خارج از کشور و سرمایه های افراد حقیقی و حقوقی خارجی. در جذب سرمایه های خارجی، وجود تضمین های لازم برای سرمایه گذاران خارجی، اعم از اصل و سود سرمایه و غیر، تسهیل مراحل عملیاتی و اجرایی، صدور مجوزهای مربوط به سرمایه گذاری خارجی ضرورت دارند. بدیهی است که این

سرمایه‌ها باید به سمت زمینه‌هایی هدایت شوند که مورد نیازند و از اولویت برخوردارند.

مناطق آزاد تجاری در برنامه چهارم توسعه

ماده ۳۵- دولت مکلف است به منظور اعمال مدیریت واحد و ایجاد رشد اقتصادی مناسب در مناطق آزاد، اقدامات زیر را انجام دهد: الف: مدیریت سازمانهای به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام اجرایی منطقه محسوب شده و کلیه دستگاههای اجرایی مستقر در مناطق آزاده استثنای دستگاههای نهادی دفاعی و امنیتی، مکلف هستند ضمن رعایت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ نسبت به اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد اقدام نمایند. ب: وزارتخانه‌ها، سازمانها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت در حیطه وظایف قانونی ضمن هماهنگی با سازمان‌های مناطق آزاد، خدمات از قبیل برق، آب، مخابرات، سوخت و سایر خدمات را با نرخهای مصوب جاری در همان منطقه جغرافیایی از کشور به مناطق آزاد ارایه خواهند نمود. ج: کالاهای تولید یا پردازش شده در مناطق آزاد هنگام ورود به سایر نقاط کشور به میزان مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه داخلی و قطعات داخلی به کار رفته در آن مجاز و تولید داخلی محسوب و از پرداخت حقوق ورودی معاف خواهد بود. تبصره - مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای خارجی به کار رفته در تولید مشروط به پرداخت حقوق ورودی در حکم مواد اولیه و کالای داخلی محسوب و از پرداخت حقوق ورودی معاف خواهد بود. تبصره - مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای خارجی به کار رفته در تولید مشروط به پرداخت حقوق ورودی در حکم مواد اولیه و کالای داخلی محسوب می‌شود. د: حقوق، عوارض و هزینه‌های بندری که طبق قوانین جاری از کشتی‌ها و شناورها بابت خدمات بندری دریافت می‌شود در صورتی که این بنادر و لنگرگاه‌ها توسط بخش خصوصی و تعاونی و یا مناطق آزاد ایجاد شده باشند توسط سازمان مناطق آزاد مربوطه اخذ می‌گردد. مناطق آزاد مجازند نسبت به ثبت و ترخیص کشتی‌های بین‌المللی اقدام نمایند. ه: محدوده آبی مناطق آزاد که قلمرو آن با رعایت مسایل امنیتی و دفاعی بایشهاد هیئت وزیران به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید از امتیازات قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و اصلاحات بعدی آن برخوردار خواهد بود. مبادلات کالا بین مناطق آزاد و خارج

از کشور و نیز سایر مناطق آزاد از کلیه حقوق ورودی، عوارض و مالیات معاف می‌باشند. ز: در زمینه گسترش ارتباطات علمی با مراکز و نهادهای آموزشی و تحقیقاتی معتبر بین‌المللی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در چارچوب ضوابط و مقررات قانونی و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نسبت به صدور مجوز جهت ایجاد دانشگاه‌های خصوصی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی اقدام نمایند.

ماده ۴۷- به منظور ایجاد و توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان و تقویت همکاری‌های بین‌المللی، اجازه داده می‌شود، واحدهای پژوهشی و فناوری و مهندسی مستقر در پارک‌های علم و فناوری در جهت انجام ماموریت‌های محوله، از مزایای قانونی مناطق آزاد در خصوص روابط کار، معافیت‌های مالیاتی و عوارض، سرمایه‌گذاری خارجی و مبادلات مالی بین‌المللی برخوردار گردند.

ماده ۷۵: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی ذیربط، به منظور بهره‌گیری از قابلیت‌ها و مزیت‌های سرزمین در راستای ارتقای نقش و جایگاه بین‌المللی کشور و تعامل مؤثر در اقتصاد بین‌المللی، راهبردها و اولویت‌های آمایشی ذیل را در قالب برنامه‌های اجرایی از ابتدای برنامه چهارم، به مرحله اجرا درآورد: الف: بهره‌گیری مناسب از موقعیت و توانمندی‌های عرصه‌های مختلف سرزمین، برای توسعه علم و فناوری و تعامل فعال با اقتصاد جهانی، از طرق مختلف از جمله تعیین مراکز و پارک‌های فناوری علمی، تحقیقاتی تخصصی و همچنین تعیین نقش و عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی.

منابع

- استیگلیتز، جوزف. جهانی شدن و مسایل آن، مترجم حسن گلریز، چاپ دوم، تهران: نشر

نی، ۱۳۸۳.

- ریچاردسون، هری دلیویو؛ تارون رو، پیتر ام. سیاست‌گذاری منطقه‌ای، معاونت امور

مناطق و مجلس، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷.

- سازمان برنامه و بودجه. مناطق پردازش صادرات (اهداف - تجربیات و نقاط قوت و

ضعف آن)، تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۰.

- سازمان برنامه و بودجه. بررسی وضعیت مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران - چارچوبی برای گزینش مکان استقرار بورس در مناطق آزاد، ۱۳۸۰.
- سایت دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران، اردیبهشت ماه ۱۳۸۵
<http://www.freezones.ir/index.html>
- صباغ کرمانی، مجید. *اقتصاد منطقه‌ای (تیوری و مدل‌ها)*، چاپ دوم، تهران: نشر لیلی، ۱۳۸۰.
- صرافی، مظفر. مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷.
- قاسمی، مهران. چهارراه تجارت آزاد، دبیرخانه مناطق آزاد و ویژه ایران، تهران، ۱۳۸۳.
- کمیجانی، اکبر. *ارزیابی اقتصادی مناطق آزاد تجاری - صنعتی*، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۷۴.
- لطیفی، غلامرضا. «نیم‌نگاهی به سابقه و نظام برنامه‌ریزی در ایران»، *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، شماره ۱۵۴ و ۱۵۳.
- Oscr, Jacob. 1970, *The Evolution of Economic Thought*. Harcourt & World Inc-NewYork.
- Friedmann, John. 1986, *Planning in the public domain*. Princeton university press, Oxford.