

چشم‌انداز مناطق آزاد در ایران

مسعود محمدی الموتی

حدود ۴۰۰ بندر و منطقه آزاد تجاری در جهان وجود دارد که هر یک از آنها در مقیاسهای متفاوتی به فعالیت مشغول هستند. از مهمترین این مناطق در کشورهای صنعتی می‌توان بندر هامبورگ در آلمان، لینز در اتریش، ماری در فرانسه، روتردام در هلند، سانفرانسیسکو، میامی و نیویورک در آمریکا، ونیز و ناپل در ایتالیا و شانگن در ایرلند را نام برد. در کشورهای جهان سوم مشهورترین مناطق عبارت‌اند از: سنگاپور، هنگ‌کنگ، کولون در پاناما، کائوهسیرنگ در تایوان، و این سینون در کره جنوبی، کاندالا و سانتا کروز در هندوستان و جبل علی واقع در امارات متحده عربی. قبل از سال ۱۹۶۶ میلادی تنها منطقه آزاد تجاری در سطح قاره آسیا، منطقه آزاد تجاری کاندالا در هندوستان بود که طی سالهای ۱۹۶۶-۷۰ دو منطقه آزاد تجاری دیگر، در کائوهسیونگ تایوان و باتان در فیلیپین تأسیس گردید. در سالهای ۱۹۷۱-۷۵ نیز

مناطق آزاد در سالهای اخیر بحثهای نسبتاً گسترده‌ای را در سطح جهانی بوجود آورده‌است و بسیاری از کشورهای درحال توسعه و برخی از کشورهای صنعتی طی چند دهه گذشته به ایجاد مناطق آزاد، مبادرت ورزیده‌اند. در این مقاله بحث اصلی به بررسی عملکرد و چشم‌انداز مناطق آزاد ایران اختصاص یافته اما لازم است مقدمتاً توضیحاتی کوتاه درباره سابقه و تاریخچه مناطق آزاد در جهان، ضرورتها و اهداف تأسیس مناطق آزاد و تجربه‌های موفق و ناموفق این مناطق در کشورهای مختلف داشته باشیم تا پس از آن به بحث اصلی خود بپردازیم.

بندر آزاد هامبورگ از پیشگامان اصلی مناطق آزاد بوده که در سال ۱۸۸۸ میلادی تأسیس شده است. پس از آن به تدریج مناطق آزاد زیادی در سرتاسر جهان بوجود آمده‌اند. براساس مطالعات انستیتوی "آدام اسمیت" انگلستان درحال حاضر

ضرورت تأسیس مناطق آزاد در کشورهای مختلف بویژه برای کشورهای در حال توسعه براساس نظریه‌های اقتصاد بازار و تجارت آزاد بین‌المللی تفسیر و توجیه می‌شود و بدین لحاظ هم، معمولاً این مناطق به‌عنوان بخشی از مجموعه سیاستهای تعدیل و آزادسازی اقتصادی در کشورهای در حال توسعه مدنظر قرار می‌گیرند.

اقتصادهای ملی، در واقع سطح و عمق رقابت را در اقتصاد بین‌المللی گسترش داده و آثار مفید این فضای رقابتی را نیز به‌همراه خواهند آورد. نظریات تجارت آزاد بین‌المللی نیز مدعی آن‌اند که تجارت آزاد از طریق بوجود آوردن تخصصهای بین‌المللی 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 تعرفه‌های گمرکی و موانع تجاری بر هزینه تولید کالاهای صادراتی تأثیر می‌گذارد، در صورت افزایش هزینه‌ها، مزیت نسبی این کالاها نیز کاهش می‌یابد، که این امر خود نهایتاً باعث عدم‌صدور این کالاها و کاهش درآمد ملی خواهد شد. در این شرایط وجود مناطق آزاد، زمینه‌ساز رفع این موانع و هزینه‌های ناشی از آن در بخشی از قلمرو گمرکی کشور می‌شوند و در همان

پانزده منطقه آزاد در پنج کشور آسیائی ایجاد شد که از این تعداد، نه منطقه در مالزی و دو منطقه در هر یک از کشورهای کره جنوبی و تایوان و بالاخره در هندوستان و اندونزی نیز هرکدام یک منطقه آزاد ایجاد گردیده است، در اوایل دهه ۱۹۸۰ نیز نوزده منطقه آزاد تجاری در کشورهای مالزی، بنگلادش، سریلانکا، فیلیپین و تایلند بوجود آمده است.^۱

ضرورت تأسیس مناطق آزاد در کشورهای مختلف بویژه برای کشورهای در حال توسعه، براساس نظریه‌های اقتصاد بازار و تجارت آزاد بین‌المللی تفسیر و توجیه می‌شود و بدین لحاظ هم، معمولاً این مناطق به‌عنوان بخشی از مجموعه سیاستهای تعدیل و آزادسازی اقتصادی در کشورهای در حال توسعه مدنظر قرار می‌گیرند؛ اما می‌توان از زاویه نگرش اقتصاد سیاسی بین‌الملل نیز به طرح و بررسی ضرورت و جایگاه مناطق آزاد، در رشد و توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه پرداخت.

به‌طور کلی از دیدگاه نظریه‌های اقتصاد بازار، فراهم آوردن زمینه‌های رقابت در صحنه اقتصاد، باعث کارکرد مناسب نظام اقتصادی و در نتیجه تحقق اهداف آن نظام بویژه رفای عمومی خواهد گردید. در همین راستاست که مناطق آزاد تجاری-صنعتی با مرتفع ساختن بسیاری از موانع گمرکی و تعرفه‌ای، فی‌مابین

قلمرو می‌توانند آشکارکننده مزیت نسبی تولیدات به‌شمار آیند. جذب امکانات و سرمایه‌های خارجی (به‌واسطه رفع موانع حقوقی و گمرکی) در مناطق آزاد علاوه بر افزایش صادرات، آثار ساختاری نیز بر اقتصاد کشور میزبان به‌جای می‌گذارد؛ بدین ترتیب که سرمایه‌های خارجی به‌دنبال خود، تکنولوژی و فنون مدیریت واحدهای پیشرفته تولیدی را وارد کشور میزبان کرده و به تدریج زمینه‌ساز انتقال تکنولوژی به داخل اقتصاد کشور میزبان خواهند شد. همچنین فعال شدن واحدهای تولیدی در مناطق آزاد، زمینه‌ساز جذب نیروی کار بومی و در نتیجه افزایش اشتغال در مناطق آزاد می‌باشد. این آثار در پی خویش افزایش صادرات و بالاخره درآمدهای ارزی را به‌همراه خواهد داشت. ملاحظه می‌شود که می‌توان اهدافی، همچون: رشد صادرات، انتقال تکنولوژی، افزایش اشتغال و درآمدهای ارزی را برای مناطق آزاد ترسیم کرد.

گفتیم که از دیدگاه اقتصاد سیاسی نظام بین‌المللی نیز می‌توان به ضرورت مناطق آزاد پرداخت. در این باره می‌توان گفت که یکی از فروض اساسی در نظریه‌های 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 گونه‌ای باشد که در اثر آن امکانات و تواناییهای واحدهای تولیدی،

قدرت تعیین قیمت‌ها را به هیچیک 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 به‌خوبی به‌انجام می‌رسانند. حال باید دید که با توجه به اقتصاد سیاسی حاکم بر اقتصاد جهانی و وجود قطبها و انحصارات اقتصادی در سطح بین‌المللی، آیا کشورهای در حال توسعه می‌توانند بازارهای جهانی را برای خویش فضایی آکنده از رقابت، آن‌هم رقابت کامل تصور کنند؟ در این شرایط نه می‌توان ضرورت و فواید رقابت اقتصادی را به‌عنوان 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 خوشبین بود. پس چه باید کرد؟ آیا راه میانه‌ای که ما را از فواید رقابت در اقتصاد جهانی بهره‌مند نماید، اما در مقابل خسارت ناشی از آن ایمن سازد وجود دارد؟ به نظر می‌رسد حتی با پذیرش فرض وجود رقابت انحصاری در اقتصاد بین‌المللی، بتوان از طریق ایجاد روزه‌های مطمئن و حساب‌شده، راه نفوذی به بازارهای جهانی پیدا کرد؛ بدون آنکه بازارهای داخلی را یکسره در اختیار اقتصادهای خارجی قرار داده باشیم. این راه نفوذ می‌تواند مناطق آزاد تجاری-صنعتی به‌شمار آید. این مناطق در تحقق زمینه‌های

رقابت سنجیده با اقتصادهای خارجی، نقش ویژه‌ای را برعهده دارند؛ چراکه می‌توان از طریق این مناطق که محدوده کوچکی از قلمرو گمرکی و تجاری کشور میزبان را تشکیل می‌دهند تنها بخش کوچکی از اقتصاد ملی را با رقابت جهانی مواجه کرد و در نتیجه به تدریج تواناییها و امکانات داخلی و خارجی در شکل‌دهی فعالیتهای اقتصادی و همچنین مزیت‌های نسبی موجود را به‌طور نسبی شناسائی نمود و براساس این شناختها، به تنظیم سیاستهای حمایتی در مورد واحدهای صنعتی و کشاورزی و همچنین سیاستهای تجاری -بویژه تجارت خارجی - در مواجهه با اقتصاد جهانی و کسب سرمایه‌ها و امکانات از آن پرداخت.

اهدافی همچون: رشد صادرات، انتقال تکنولوژی، افزایش اشتغال و درآمدهای ارزی را می‌توان برای مناطق آزاد ترسیم کرد.

در این شرایط است که می‌توان به تدریج و طی مراحل زمان‌بندی شده، با کاهش حمایتها از واحدهای داخلی، بخشهای گسترده‌ای از اقتصاد ملی را در معرض رقابت جهانی قرار داد و آنها را از خطر عدم پایداری در مقابل رقابت مقتدرانه رقبای خارجی درمان داشت. بدین ترتیب مناطق آزاد را می‌توان به منزله دریچه‌ای مورداعتماد به صحنه رقابت جهانی دانست

و از آن دریچه، شناخت بهتری از تواناییهای اقتصاد ملی در مصاف با بازارهای جهانی بدست آورد و این درحالی است که سیاستهای آزادسازی همه‌جانبه و درهای باز می‌تواند خسارات جدی به امکانات و ظرفیتهای تولیدی در داخل کشور وارد آورده و احتمال رشد و توسعه خوداتکاء را بسیار ضعیف سازد.

اکنون پس از بحث پیرامون ضرورتها و اهداف مناطق آزاد، باید نگاهی اجمالی به تجربه و سوابق برخی از مناطق آزاد موفق و ناموفق بیندازیم تا علل عمده این نتایج ناهمگون را برشمرده و باتوجه به آنها به ارزیابی عملکرد و چشم‌انداز مناطق آزاد ایران بپردازیم.

کره جنوبی یکی از کشورهایی است که نتایج قابل ملاحظه‌ای از تأسیس مناطق آزاد تجاری - صنعتی بدست آورده است. این کشور در طی برنامه‌های پنجساله خود، براساس یک استراتژی توسعه برونگرایی کرده است تا با استفاده از اهرم مناطق آزاد، صادرات خود به بازارهای جهانی را به میزان زیادی افزایش دهد که در این مقصود موفق نیز بوده است. جذب سرمایه‌های خارجی برای رشد اقتصادی کره از ضرورت خاصی برخوردار بوده؛ چراکه این کشور از منابع سرمایه‌ای ناچیزی در داخل برخوردار است. علاوه برآن ضرورت دستیابی به تکنولوژی پیشرفته نیز مطرح می‌باشد. عملکرد مناطق آزاد کره نشان می‌دهد که

این کشور در دستیابی به این اهداف تا حدود زیادی موفق بوده است. بنگاههای واقع در مناطق آزاد، در مدت زمان کوتاهی پس از تأسیس این مناطق، تأمین نهاده‌های خود، از منابع داخلی را به میزان قابل توجهی توسعه دادند. همچنین میزان فروش بخشی از تولیدات مناطق پردازش صادرات به بازارهای داخلی نیز به تدریج افزایش یافت.^۲

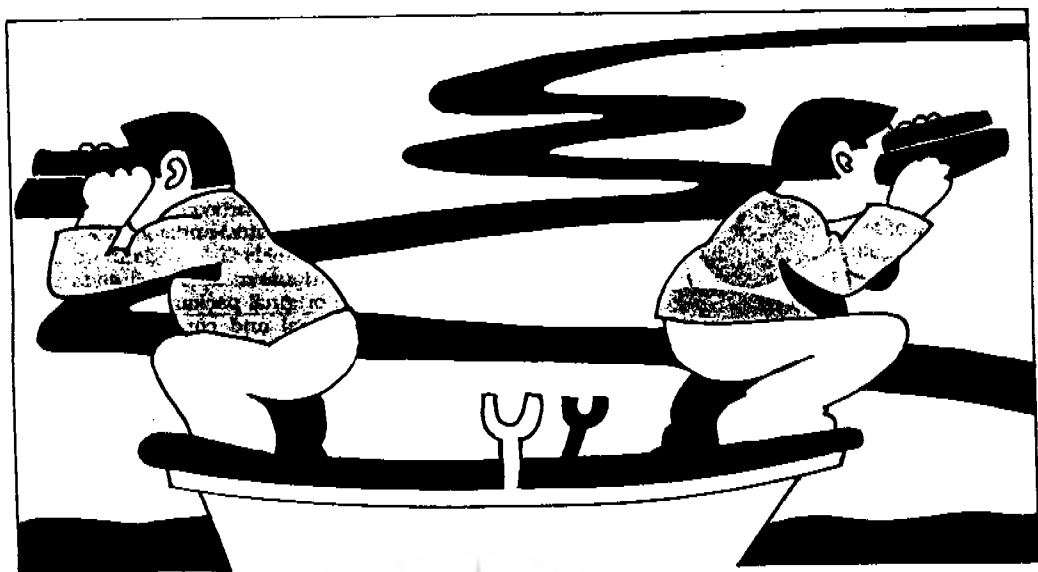
البته باید گفت که بخشی از تغییرات ساختاری در صادرات جمهوری کره وابسته به عملکرد مناطق پردازش صادرات آن بوده، بدین ترتیب که با فعال شدن مناطق آزاد تجاری در این کشور همراه با سایر سیاستهای تشویق صادرات، طی سالهای ۱۹۶۲-۱۹۸۶، ساختار کالائی صادرات کره از کالاهای کاربر به کالاهای کاربر پیچیده و از این نوع کالاها به کالاهای سرمایه‌بر با تکنولوژی پیشرفته‌تر تغییر یافته است.^۳

علل اقتصادی توفیق مناطق آزاد کره، در ارتباط هماهنگ و تنگاتنگ برنامه توسعه و سیاستهای مربوط به مناطق آزاد، شامل: فراهم آوردن امکانات زیربنایی لازم و شرایط جذب سرمایه‌های خارجی و اجرای برنامه‌های زمان‌بندی شده حمایت از واحدهای تولیدی در داخل و کاهش تدریجی حمایتها برای ورود در صحنه رقابت بین‌المللی و برقراری ارتباط متقابل واحدهای تولیدی مناطق آزاد با اقتصاد داخلی جستجو می‌شود. البته علاوه بر این

علل اقتصادی، وجود حمایت‌های سیاسی ایالات متحده و حمایت‌های مالی و سرمایه‌ای آن، نقش قابل ملاحظه‌ای در رونق مناطق آزاد این کشور داشته است. به هر حال کره از این فرصت سیاسی-اقتصادی استفاده کرده و علاوه بر جذب سرمایه‌های خارجی، سعی در جذب تکنولوژی پیشرفته به عنوان اساس و پایه اقتصاد خوداتکایی خویش داشته که در این امر هم تا حدود زیادی موفق بوده است. اما وابستگی سیاسی، بهایی است که کره بابت رشد اقتصادی روزافزون خود می‌پردازد.

تجربه کشورهای مانند تایوان، سنگاپور و مالزی، در زمینه مناطق آزاد تا حدود زیادی به وضعیت جمهوری کره شباهت دارد. بدین لحاظ می‌توان، علل توفیق این دسته از کشورها را در همان مواردی دانست که در فوق بدان اشاره گردید. در مقابل این کشورها، برخی دیگر از کشورها با تجربه ناموفقی در مورد مناطق آزاد تجاری-صنعتی روبرو بوده‌اند. در اینجا ما به وضعیت هندوستان در این زمینه اشاره‌ای می‌کنیم.

دولت هند، مناطق آزاد را در چارچوب استراتژی کلی خود، مبتنی بر ترکیبی از جایگزینی واردات و توسعه صادرات تأسیس کرد. در هندوستان علل عدم توفیق مناطق آزاد تجاری-صنعتی ریشه در چند عامل اصلی دارد: مهمترین آنها عبارت است از آنکه اقتصاد هند در جایگاه حقیقی



در کل تنها ۵ میلیون دلار سرمایه خارجی را به خود جذب کرده است. در این منطقه از ۵۲ واحد تولیدی، فقط هفده واحد آن با مشارکت خارجیها تشکیل شده که آنها هم عمدتاً "کارخانجات موتناژ کالا بوده‌اند. امروزه وجه غالب فعالیتها را در مناطق آزاد هند، شرکتهای بزرگ صادراتی - صنعتی هندی برعهده دارند.^۴

روشن است که عدم جذب کافی سرمایه‌های خارجی، تمام پیامدهای مثبت مناطق آزاد، مانند: افزایش اشتغال، انتقال تکنولوژی، درآمدهای ارزی و گسترش صادرات را دچار اختلال می‌کند و این نتیجه‌ای است که تا حدود زیادی گریبانگیر مناطق آزاد در هندوستان شده است.

خویش به مناطق آزاد معطوف نشده است. به بیان دقیقتر هدف از مناطق آزاد که لازمه آن ایجاد شرایط حقوقی و اقتصادی جهت فعالیت آزاد واحدهای تولیدی - بویژه سرمایه‌گذاران خارجی - است، اساساً با ایجاد موانعی در این راه، فراموش شده است. بسته بودن بازارهای داخلی بر روی تولیدات مناطق آزاد، ایجاد سقف حداکثر ۴۰ درصد برای سرمایه‌گذاری شرکتهای خارجی در مناطق آزاد هند از جمله مهمترین این موانع محسوب می‌گردند. ثمره این شرایط آن بوده که سرمایه‌های خارجی به میزان اندکی جذب شده‌اند، به عنوان مثال، منطقه آزاد سانتاکروز که مختص صنایع با تکنولوژی بالاست تا سال ۱۹۸۸

به نظر می‌رسد حتی با پذیرش فرض وجود رقابت انحصاری در اقتصاد بین‌الملل بتوان از طریق ایجاد روزه‌های حساب شده و سنجیده، راه نفوذی به بازارهای جهانی پیدا کرده، بدون آنکه بازارهای داخلی را یکسره در اختیار اقتصادهای خارجی قرار داده باشیم، این راه نفوذ می‌تواند مناطق آزاد تجاری - صنعتی به شمار آید.

ملاحظه می‌شود که عدم توجه به شرایط حقوقی و اقتصادی لازم جهت جذب سرمایه‌های خارجی، از جمله علل اصلی عدم توفیق در مناطق آزاد هندوستان به شمار می‌رود. این شرایط نقطه مقابل شرائطی است که در کشورهای مانند جمهوری کره وجود داشته است که باید از این نکات در چشم‌انداز مناطق آزاد ایران بهره جست.

اکنون نوبت آن رسیده است که پس از ذکر سابقه، ضرورت، اهداف و تجربه برخی از کشورهای درزمینه مناطق آزاد تجاری - صنعتی با استفاده از آن مباحث به ارزیابی کارکرد و چشم‌انداز مناطق آزاد جمهوری اسلامی ایران بپردازیم.

طبق قانون مناطق آزاد جمهوری اسلامی ایران، سه منطقه کیش، قشم و چابهار به عنوان مناطق آزاد کشور اعلام شده‌اند.^۵ جزیره کیش در بخش شمال شرقی خلیج فارس قرار گرفته و از وسعتی معادل ۱۰۵

کیلومتر مربع برخوردار است. کیش در سال ۱۳۴۹ ه.ش. به عنوان مرکز بین‌المللی و توریستی - تجاری انتخاب شد که در پی آن در سال ۱۳۵۱ سازمان عمران کیش تشکیل گردید. پس از انقلاب اسلامی و در پی بررسی عملکرد سازمان مذکور و توجه به سوءاستفاده‌های مالی انجام شده در آن در سالهای پیش از انقلاب، فعالیتهای این سازمان متوقف گردید. در پایان سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب، کیش را به عنوان اولین منطقه آزاد تجاری جمهوری اسلامی ایران انتخاب کرد. در سال ۱۳۶۵ نیز هیئت وزیران تصویب کرد که کالاهایی که جهت فروش و مصرف وارد کیش می‌شوند از پرداخت عوارض گمرکی معاف هستند. از این پس به واسطه معافیه‌های یاد شده، مسافرین و تجار برای استفاده از امتیازات حمل کالاهای همراه مسافر و سایر اهداف تجاری به جزیره کیش روی آوردند.^۶ از آن زمان تاکنون کیش همچنان جنبه تجاری - سیاحتی داشته است و بیشتر مرکز پردازش واردات به شمار می‌آید تا منطقه‌ای برای پردازش صادرات.

باتوجه به نکات فوق است که می‌توان گفت منطقه آزاد کیش تاکنون به اهدافی همچون رشد صادرات، انتقال تکنولوژی و درآمدهای ارزی دست نیافته است.

جزیره قشم که در دهانه تنگه هرمز واقع شده، مساحتی به میزان ۱۵۰۰ کیلومتر مربع دارد. قشم دارای منابع سرشاری شامل

معادن آهن، سرب، گوگرد، خاک سرخ، گاز، نفت سیاه و سنگ ساختمانی است. گاز از جمله مهمترین منابع یاد شده است که در قشم از ذخیره‌ای معادل ۲ میلیارد متر مکعب برخوردار است. این جزیره در سال ۱۳۶۹ رسماً به‌عنوان دومین منطقه آزاد تجاری - صنعتی کشور اعلام شد. در همین زمان بود که کار ساختمان اسکله بزرگ قشم که از سال ۱۳۶۳ شروع شده بود به پایان رسید و مورد بهره‌برداری قرار گرفت. اگرچه چند توافق مهم در زمینه احداث کارخانه‌های مربوط به صنایع فولاد، پتروشیمی و کک و مجتمع صنایع آلومینیوم با صاحبان صنایع داخلی صورت گرفته و برخی یادداشتهای تفاهم هم امضاء شده است؛^۷ اما هنوز از لحاظ ساختار تولید و اشتغال، بخشهای مولد صنعتی در قشم نقش کمی دارند. در سال ۱۳۶۹ از کل جمعیت شاغل در این جزیره ۱۵ درصد در کشاورزی و شیلات، ۲۳ درصد در ساختمان، ۱۹ درصد در تجارت، ۱۵ درصد در حمل و نقل، ۲۱ درصد در خدمات اجتماعی، ۶ درصد در صنایع و معادن و یک درصد در آب و برق و گاز به کار اشتغال داشته‌اند.^۸

ملاحظه می‌شود که جزیره قشم نیز علی‌رغم شرایط مناسب برای فعالیت واحدهای صنعتی هنوز از توفیقی در تولیدات صنعتی برخوردار نشده که علل این امر نیز به همان عدم جذب سرمایه‌های

خارجی و تکنولوژی پیشرفته به این منطقه بازمی‌گردد. این منطقه نیز تاکنون اهدافی چون: درآمدهای ارزی، رشد صادرات و افزایش اشتغال را جامه عمل نپوشانیده است. به نظر می‌رسد با توجه به امکانات و منابع طبیعی که در این جزیره به‌وفور یافت می‌شود، می‌توان آن را به مرکزی برای پردازش صادرات صنعتی تبدیل کرد.

اما در مورد بندر چابهار باید گفت که این بندر در کنار آبهای دریای عمان، در گوشه شرقی خلیج چابهار قرار گرفته و وسعت آن به همراه بخشهای تابعه بالغ بر ۲۹۶۶۵ کیلومتر مربع است. این بندر از قدیم‌الایام به واسطه قرار گرفتن بر سر راههای بزرگ تجاری دنیا مورد توجه کشورهای خارجی بوده و مبادلات تجاری در آن رونق داشته است. از سوی دیگر ۳۰۰ کیلومتر مرز آبی در دریای عمان ویژگی خاصی به لحاظ تسهیلات حمل و نقل دریایی به این بندر بخشیده است. دولت جمهوری اسلامی ایران در خرداد ۱۳۷۰، این منطقه را رسماً به‌عنوان سومین منطقه آزاد تجاری - صنعتی کشور اعلام کرد. امکانات موجود در این بندر نسبت به ظرفیتهای بالقوه آن بسیار ناچیز است؛ به‌عنوان مثال در سال ۱۳۷۱، مجموعاً یک میلیون و ۲۶۲ هزار تن کالا توسط ۷۲ فروند کشتی در این بندر تخلیه یا بارگیری شده است.^۹

بدین ترتیب از این منطقه نیز در شرایط فعلی نمی‌توان انتظار برآوردن اهداف

مناطق آزاد را داشت. پس کارکرد مناطق آزاد سه گانه در ایران ارزیابی مثبتی به همراه ندارد و حتی به تعبیری می توان آن را دارای نتایج منفی هم دانست؛ چرا که علی رغم حجم قابل توجهی از امکانات سرمایه گذاری شده در این مناطق، هیچیک از اهداف اصلی تأسیس آنها مانند: رشد صادرات، انتقال تکنولوژی و افزایش اشتغال، تحقق پیدا نکرده است.

ریشه یابی وضعیت فعلی کارکرد مناطق آزاد در ایران و چشم انداز آنها نیازمند بررسی حداقل دو دسته عوامل: قانونی (حقوقی) و عوامل اقتصادی است؛ زیرا با توجه به این عوامل می توان ضعفها و کمبودها را بیان کرده و درآینده شرایط توفیق مناطق آزاد را به طور اجمالی ترسیم کرد.

الف: علل قانونی و حقوقی

در مورد عوامل قانونی باید گفت که تا قبل از تصویب قانون مناطق آزاد جمهوری اسلامی ایران در شهریور ماه سال ۱۳۷۲، تمهیدات قانونی لازم برای جذب سرمایه های خارجی (مانند رفع موانع در قراردادهای سرمایه گذاری مشترک، تضمین امنیت سرمایه های خارجی و خروج سود سرمایه های آنان و دادن امتیازاتی در زمینه معافیت های گمرکی و مانند اینها) اتخاذ نشده بود و قوانین موجود تا قبل از

علل اقتصادی توفیق مناطق آزاد جمهوری کره در ارتباط هماهنگ و تنگاتنگ برنامه توسعه و سیاست های مربوط به مناطق آزاد، شامل فراهم آوردن امکانات زیربنایی لازم و شرایط جذب سرمایه های خارجی، اجرای برنامه های زمان بندی شده حمایت از واحدهای تولیدی در داخل و کاهش تدریجی حمایتها برای ورود در صحنه رقابت بین المللی و برقراری ارتباط متقابل واحدهای تولیدی مناطق آزاد با اقتصاد داخلی جستجو می گردد.

تصویب قوانین جدید، نمی توانستند زمینه های ورود و جذب سرمایه های خارجی را به مناطق آزاد فراهم آورند؛ چرا که این قوانین شامل قانون تجارت مصوبه سال ۱۳۳۴، حداکثر سهم مشارکت خارجیان در سرمایه گذاریها را به سطح ۴۹ درصد از کل سرمایه گذاری محدود کرده بودند. و الزاماً می بایست ۵۱ درصد از سرمایه گذاری در هر قرارداد سرمایه گذاری مشترک، از آن طرف ایرانی باشد. همچنین در مورد تضمین امنیت سرمایه های خارجیان و سود آنها تدابیر قانونی ملاحظه نمی شود. در زمینه معافیت مالیاتی نیز هیچگونه معافیتی به سرمایه گذاریهای انجام شده در مناطق (مانند جزیره کیش) تعلق نمی گرفت.^{۱۰}

ملاحظه می شود که مجموعه قوانین

همچنین براساس ماده (۱۴) قانون موردنظر، مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنی شمرده می‌شوند. ماده (۱۵) این قانون نیز دلالت بر آن دارد که واردات کالای تولید شده در منطقه آزاد به سایر نقاط کشور در مواردی که تولید، مشابه داخلی ندارد تا حد ارزش افزوده در آن منطقه با تصویب هیئت وزیران از پرداخت تمام یا قسمتی از حقوق گمرکی و سود بازرگانی معاف خواهد بود. همچنین در ماده (۲۰) آن قانون، ورود و خروج سرمایه و سود حاصل از فعالیتهای اقتصادی در هر منطقه، آزاد اعلام شده است. همچنین بنابر اظهارات دبیر شورای عالی مناطق آزاد کشور، سرمایه‌گذاران خارجی به هر میزانی می‌توانند با طرف ایرانی شریک شوند و سقف ۴۹ درصد خارجی و ۵۱ درصد ایرانی که قبلاً در قانون ۱۳۳۴ وجود داشته برداشته شده است و نیز دعوایی که در زمینه سرمایه‌گذاریهای مشترک داخلی و خارجی، همیشه در داخل کشور به محاکم داخلی ارجاع داده می‌شد در مناطق آزاد به محاکم مرضی‌الطرفین ارجاع داده خواهد شد. حال ممکن است این محاکم ایرانی و یا خارجی باشند.^{۱۱}

ملاحظه می‌شود که این سری از تمهیدات قانونی می‌توانند موانع قبلی را مرتفع ساخته و زمینه‌ساز جذب سرمایه‌های چشم‌انداز مناطق آزاد در ایران ۴۱

مربوط به ورود سرمایه‌های خارجی به گونه‌ای بوده است که اساساً مغایر با فلسفه تأسیس و راه‌اندازی مناطق آزاد به‌شمار می‌رفته و خود به‌منزله مانعی در جهت کارکرد مناسب این مناطق قلمداد می‌گردد. در این شرایط چگونه می‌توان انتظار داشت که اهداف مناطق آزاد، مانند: رشد صادرات با استفاده از سرمایه‌های خارجی و همچنین انتقال تکنولوژی در اثر همجواری با تکنولوژی وارداتی شرکتهای خارجی و افزایش اشتغال تحقق یابد. بدون جذب سرمایه‌های خارجی، بویژه برای اقتصادی که از تنگناهای ارزی رنج می‌برد اساساً فلسفه وجودی مناطق آزاد مورد سؤال قرار می‌گیرد. پس باید گفت که یکی از ریشه‌های اصلی عدم جذب سرمایه‌های خارجی، عدم وجود قوانین و مقررات لازم در زمینه مناطق آزاد بویژه در مورد سقف مشارکت سرمایه‌های خارجی در قراردادهای سرمایه‌گذاری مشترک می‌باشد.

کمبود تقیصه مورد بحث تا حدود زیادی توسط قانون مناطق آزاد کشور مرتفع شده که به چند ماده از آن اشاره می‌کنیم: براساس ماده (۱۳) قانون مذکور اشخاص حقیقی و حقوقی که در مناطق آزاد به انواع فعالیتهای اقتصادی اشتغال دارند، از تاریخ بهره‌برداری به مدت پانزده سال از پرداخت مالیات بر درآمد و دارایی، موضوع مالیاتهای مستقیم، معاف خواهند شد.

خارجی کردند.

ب: علل اقتصادی

عدم توجه به شرایط حقوقی و اقتصادی لازم جهت جذب سرمایه‌های خارجی از جمله علل اصلی عدم توفیق مناطق آزاد هندوستان به شمار می‌رود.

کمبودها و نواقص اقتصادی در مناطق آزاد کشور از یک سو به کمبود امکانات زیربنایی، مانند: بندر و اسکله برمی‌گردد که بیشتر بدان اشاره شد و از سوی دیگر به وجود برخی شرایط موجود که مربوط به شاخصهای هزینه-فایده اقتصادی است برمی‌گردد. این شاخصها نشان‌دهنده ضعفها و نواقص دیگری است که بدون مرتفع ساختن آنها نمی‌توان به کارکرد مناسب مناطق آزاد امیدوار بود. اما در مورد این شاخصها باید گفت: یکی از شاخصهای هزینه- فایده در مناطق آزاد، اجاره هر متر مربع زمین است. مقایسه این شاخص در منطقه آزاد با استانداردهای جهانی آن گویای وضعیت اقتصادی در آن زمینه است. اجاره هر متر مربع زمین در کیش حدود $4/7$ دلار در ماه است که با احتساب (نرخ ارز شناور) نرخ مذکور در مناطق مشابه (مثلاً) دویی $1/65$ دلار و ترکیه 2 دلار) بسیار بالاست. شاخص دیگر هزینه ایجاد هر شغل در منطقه آزاد است. هزینه ایجاد یک شغل، در واقع علامتی برای قسمتی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد می‌باشد که در ارتباط با یکی از اهداف این مناطق (یعنی افزایش اشتغال) نیز قرار می‌گیرد. هزینه ایجاد هر شغل در کیش

14700 دلار است، در حالی که شاخصهای بین‌المللی در این مورد بین 2 تا 5 هزار دلار می‌باشد.^{۱۲} ملاحظه می‌شود که اختلاف قابل ملاحظه‌ای در هزینه ایجاد هر شغل بین مناطق آزاد ایران و شاخصهای جهانی وجود دارد. این اختلاف نیز همچون بالا بودن اجاره هر متر مربع زمین باعث افزایش هزینه‌های اقتصادی به گونه‌ای نامتناسب با فواید آن می‌باشد. شاخص دیگری که مطرح است میزان صادرات از مناطق آزاد است که خود یکی از اهداف مناطق آزاد به شمار می‌رود.

بر اساس اظهارات مسئولین سازمان عمران کیش رقم صادرات در کیش نزدیک به صفر است^{۱۳} و به‌طور کلی عملکرد مناطق آزاد در این زمینه خنثی تلقی می‌شود؛ در حالی که صادرات مجدد کالا از دویی حدود 8 میلیارد دلار بوده است. شاخص دیگر تحلیل هزینه - فایده در مناطق آزاد، نسبت پرسنل اداری سازمانهای مناطق آزاد به جمعیت شاغل در منطقه می‌باشد. بر اساس اظهارات مسئولین سازمان عمران کیش، جمعیت شاغل در این سازمان در منطقه کیش بالغ بر 1000 نفر است که در مقایسه با جمعیت شاغل در کیش (حدود

۷ هزار نفر) نسبت پرسنل اداری به جمعیت شاغل، رقمی در حدود ۱۴ درصد خواهد بود؛ در حالی که این نسبت در سایر مناطق آزاد تجاری، رقمی بین ۴ تا ۷ درصد است. همچنین نرخ دستمزدها در مناطق آزاد کشور مانند جزیره کیش بالاست. بالا بودن نرخ دستمزدها به گونه‌ای مؤثر از جاذبه‌های مناطق آزاد، در نظر سرمایه‌گزاران خارجی می‌کاهد؛ چرا که یکی از علل ورود سرمایه‌های خارجی به آن کشور کاهش پیدا خواهد کرد. اگر متوسط دستمزد یک کارگر ساده در کیش در ماه ۱۸ هزار تومان باشد، سطح دستمزدها در ایران نسبت به کشورهای مانند سریلانکا، هندوستان، اندونزی، جامائیکا، موریس و فیلیپین و برخی دیگر از کشورهای در حال توسعه بالاتر می‌باشد.^{۱۴}

ملاحظه می‌شود که شاخصهای

فراهم آوردن امکانات زیربنایی مانند اسکله، فرودگاه و سایر تأسیسات لازم مانند شبکه‌های حمل و نقل، انبار و آب و برق از جمله شرایط اولیه‌ای است که بدون آنها مناطق آزاد قادر به دستیابی به اهدافشان نمی‌باشند.

هزینه - فایده، نشانگر بالا بودن هزینه‌ها نسبت به فواید و منافع مناطق آزاد در ایران می‌باشند. بدین ترتیب این شرایط نامناسب اقتصادی، از جمله علل کارکرد نامناسب مناطق آزاد تجاری - صنعتی کشور به‌شمار

می‌روند. اما می‌توان به‌همان ترتیب که با اتخاذ تدابیری، موانع قانونی و حقوقی مناطق آزاد مرتفع گردید به رفع موانع اقتصادی در این باره نیز پرداخت و شرایط اقتصادی لازم برای کارکرد مناسب مناطق را فراهم آورد.

فراهم آوردن امکانات زیربنایی، مانند: اسکله، فرودگاه و سایر تأسیسات لازم چون: شبکه‌های حمل و نقل، آب و برق و...

از جمله شرایط اولیه‌ای است که بدون آنها مناطق آزاد قادر به دستیابی به اهدافشان نمی‌باشند. از سوی دیگر فراهم آوردن شرایط کاهش نرخ دستمزدها، نرخ اجاره زمین و هزینه ایجاد هر شغل با بکارگیری مناسب منابع، امکانات زیربنایی و تکنولوژیک، زمینه‌ساز جذب سرمایه‌های خارجی به مناطق آزاد خواهد گشت.

در پایان این نوشتار درباره چشم‌انداز مناطق آزاد در ایران می‌توان گفت که تصویب قانون مناطق آزاد جمهوری اسلامی ایران، گام مهمی در راستای فعال شدن این مناطق و حرکت به سمت اهدافی مانند گسترش صادرات، درآمدهای ارزی و افزایش اشتغال و ... به‌شمار می‌رود و می‌تواند از طریق جذب سرمایه‌های خارجی زمینه‌ساز دستیابی به اهداف مناطق آزاد گردد. اما این شرایط حقوقی تنها هنگامی منجر به توفیق مناطق آزاد و ایفای نقشی مثبت توسط آنها در اقتصاد ایران چشم‌انداز مناطق آزاد در ایران ۴۳

آورد، می‌توان چشم‌انداز مناطق آزاد را در ایران امیدبخش و روشن ترسیم کرد و نقش مؤثر و مفیدی برای این مناطق در برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی آینده در نظر گرفت.

خواهد گشت که زمینه‌های اقتصادی فوق‌الذکر نیز بدان افزوده شود. فراهم آوردن این زمینه‌ها کاری چندان دشوار به نظر نمی‌رسد؛ چرا که اگر مدیریت مناطق آزاد کشور بتواند این زمینه‌ها را فراهم

* فهرست منابع و مآخذ :

- (۱) - امیر مانیان، آشنایی با مناطق آزاد تجاری - صنعتی، مجله مناطق آزاد، شماره یکم، سال اول (اسفند ماه ۱۳۶۹)، صص ۴۰ و ۴۱.
 - (۲) - عملکرد مناطق پردازش صادرات کره جنوبی، ترجمه محمدرضا رفعتی، ماهنامه بررسی‌های بازرگانی، سال پنجم، شماره ۸ (آبان ماه ۱۳۷۰)، ص ۷۳.
 - (۳) - رضوان سعیدی پور و ماندانا فاضل، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، بررسی تطبیقی شیوه‌های تشویق صادرات در چند کشور منتخب، چاپ دوم (تهران: م.م.پ.ب، آذر ۱۳۷۱)، ص ۴۳.
 - (۴) - محمدرضا رفعتی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، مناطق آزاد (تجاری - صنعتی)، (تهران: م.م.پ.ب، شهریور ۱۳۶۹)، صص ۲۶ و ۲۷.
 - (۵) - قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۱۴۱۵۰، ۱۳۷۲/۷/۱۵، صص ۲۰۱.
 - (۶) - مناطق آزاد ایران در یک نگاه: کیش، قشم، چابهار: از محرومیت تا شکوفایی، ماهنامه پیام دریا، شماره بیستم، سال سوم (اردیبهشت ماه ۱۳۷۳)، ص ۲۳.
 - (۷) - همان، ص ۲۴.
 - (۸) - فریبرز رئیس دانا، رویکرد سیستمی در برنامه‌ریزی جزیره قشم، مجله مناطق آزاد شماره یکم، سال اول (اسفند ماه ۱۳۶۹)، ص ۳۴.
 - (۹) - مناطق آزاد ایران در یک نگاه، پیشین، ص ۲۵.
 - (۱۰) - ناهید کلباسی، مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران از دیدگاه اقتصادی، نشریه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال اول، شماره ۱، (تابستان ۱۳۷۲)، صص ۷۸ و ۷۹.
 - (۱۱) - سال ۷۳ اولین سال فعالیت مناطق آزاد خواهد بود، ماهنامه پیام دریا، شماره بیستم، سال سوم (اردیبهشت ماه ۱۳۷۳)، صص ۱۶ و ۱۷.
 - (۱۲) - ناهید کلباسی، پیشین، ص ۸۰.
 - (۱۳) - همان.
 - (۱۴) - همان، ص ۸۲.
- ۴۴ ماهنامه بررسی‌های بازرگانی