

## آسیب‌شناسی کارکرد مناطق آزاد ایران سکویی برای صادرات یا...؟

آیا مناطق آزاد تجاری و صنعتی ایران توانسته است اهداف مورد نظر مجلس و دولت را محقق کند و آیا قانون پنجم توسعه می‌تواند دشواری‌ها و چالش‌های پیش روی این مناطق را از میان بردارد؟ ماده یک قانون چگونگی ایجاد مناطق آزاد تجاری-صنعتی کشور، تأکید دارد تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی و رشد و توسعه اقتصادی، انجام سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی، افزایش درآمدهای عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و نیروی انسانی، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالا، از جمله اهداف راه‌اندازی این مناطق بوده است. در سال‌های اخیر افزون بر توسعه عددی مناطق آزاد تجاری، مناطق ویژه اقتصادی در سراسر کشور ایجاد شده است. ماهنامه بازار بین‌الملل با رویکرد آسیب‌شناسی کارکرد مناطق آزاد گزیده‌ای از گزارش دفتر تحقیقات و سیاست‌های پولی و بازرگانی معاونت اقتصادی وزارت اقتصاد و دارایی را که در شماره اخیر مجله اقتصادی این معاونت منتشر شده، با امید تأمل ویژه سیاست‌گذاران دولت و مجلس شورای اسلامی بازتاب داده است. این گزارش لزوماً مواضع ماهنامه بازار بین‌الملل نیست و تلاش می‌شود در شماره آینده نظرات مدیران این مناطق نیز منعکس شود.

۱. در بخش صادرات که یکی از مهم‌ترین اهداف مناطق آزاد کشور است، طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۰ میزان کل صادرات حدود ۲۵ هزار و ۲۹۶ میلیارد ریال است که ۸۵/۵ درصد آن (معادل ۲۱ هزار و ۶۳۰ میلیارد ریال) مربوط به چهار سال اول برنامه چهارم توسعه کشور است.

۲. میزان واردات طی سال‌های مذکور در این مناطق برابر ۱۴۳ هزار و ۱۱۷ میلیارد ریال بوده است که حدود ۹۰ درصد آن (معادل ۱۲۸ هزار و ۶۷۰ میلیارد ریال) مربوط به چهار سال اول برنامه چهارم است. با مقایسه ارقام واردات و صادرات فوق می‌توان گفت، طی چهار سال اول برنامه چهارم توسعه میزان واردات مناطق ۶ برابر مقدار صادرات آنها بوده و می‌توان گفت که در عمل این مناطق به سکویی برای واردات کالا به داخل کشور تبدیل شده‌اند.

با تمام مزیت‌ها و ویژگی‌های محیطی مناطق آزاد کشور و پتانسیل‌های بالقوه آنها، این مناطق چالش‌های زیادی دارند و در دستیابی به بسیاری از اهداف پیش‌بینی شده در قانون موفق نبوده‌اند و اگر چه مقایسه شاخص‌های عملکردی، نظیر صادرات و واردات، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی، ایجاد اشتغال و ترانزیت در برنامه چهارم توسعه با سال‌های قبل و برنامه سوم توسعه اغلب از بهبود نسبی وضعیت آنها خبر می‌دهد؛ با این حال، با توجه به اهداف تأسیس این مناطق، اهدافی نظیر توسعه صادرات غیرنفتی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، جذب فناوری، صادرات مجدد و... کمتر محقق شده و عملکرد این مناطق بیشتر به سمت واردات کالاهای لوکس و غیرضروری به داخل کشور معطوف شده است. در این خصوص ملاحظات زیر حائز اهمیت به نظر می‌رسد:



۷. در زمینه ترانزیت کالا نیز مناطق آزاد چندان توفیقی نداشته‌اند. اگر چه میزان ترانزیت کالا از یک میلیون تن در سال ۱۳۸۰ به ۷ میلیون تن در سال ۱۳۸۲ افزایش یافته، طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۸۷ ترانزیت کالا روندی نزولی داشته و با ۳۷ درصد کاهش نسبت به سال ۱۳۸۰ به ۶۳۰ هزار تن در سال ۱۳۸۷ رسیده است. طی چهار سال اول برنامه چهارم توسعه جمعاً ۲۳۶۵ هزار تن کالا ترانزیت شده که حدود ۱۳/۵ درصد ترانزیت انجام شده طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۰ را شامل می‌شود.

### علل عدم موفقیت مناطق آزاد

یکی از مهم‌ترین مشکلات سازمان‌های مناطق آزاد کشور، عدم ایجاد تأسیسات زیربنایی از محل اعتبارات و بودجه عمومی کشور است که به رغم تأکید انجام شده در برنامه چهارم توسعه همچنان بسیار کمتر از نیازهای این مناطق است. بدیهی است دستیابی به اهداف مورد نظر در قانون مستلزم تأمین بخش قابل توجهی از امکانات زیربنایی و نیازهای اولیه این مناطق پیش از آغاز فعالیت بخش غیردولتی بوده که از همان آغاز مورد غفلت واقع شد. ادامه این روند طی سال‌های گذشته و منوط کردن توسعه زیربناها در این مناطق به درآمدهای ناشی از عوارض حاصل از واردات و صدور کالای همراه مسافر به سرزمین اصلی دلایل اصلی تبدیل شدن این مناطق به سکوی وارداتی در سال‌های اخیر بوده است. در حال حاضر بیشترین سهم درآمدی سه منطقه آزاد کشور (کیش، قشم و چابهار) به عوارض ورود کالا و فروش زمین و کارت مسافری اختصاص دارد و منوط شدن بودجه مناطق به واردات کالا منجر به دور شدن آنها از اهداف اولیه و به تبع آن، بروز پدیده‌های نامتعارف در کشور همچون اسیربری، ورود کالای تجمیعی به سرزمین اصلی و عدم کنترل جدی و مؤثر بر میزان واردات کالا و... از طریق این مناطق آزاد شده است. این در حالی است که فشارهایی در جهت تعمیم مقررات مناطق آزاد سه‌گانه فوق در خصوص کالای همراه مسافر به سایر مناطق وجود دارد که در صورت تأیید آن، مشکلات موجود در مناطق آزاد حتی گسترده‌تر نیز خواهد شد. مکان‌یابی نامناسب مناطق (از لحاظ وجود امکانات اولیه مورد نیاز) از دیگر علل عدم موفقیت این مناطق به حساب می‌آید. متأسفانه برخلاف تجربه دیگر مناطق آزاد تجاری جهان و نقش فعال دولت‌ها در تأمین زیربنای اولیه آن، وجود امکانات اولیه مناسب

۳. جذب محدود سرمایه‌گذاری خارجی از دیگر مشکلات مناطق آزاد کشور است. مطابق آمار طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۰ میزان سرمایه‌گذاری انجام شده در کل مناطق آزاد کشور معادل ۱۰ میلیارد و ۴۵۸ میلیون دلار بوده است که ۸۳/۴ درصد آن (۸ میلیارد و ۷۲۱ میلیون دلار) مربوط به چهار سال اول برنامه چهارم توسعه است. اگر چه مقایسه این شاخص با میزان سرمایه‌گذاری خارجی در دیگر نقاط کشور وضعیت رضایت‌بخش‌تری را ترسیم می‌کند؛ با این حال، روند سرمایه‌گذاری خارجی طی سال‌های فوق (به استثنای سال ۱۳۸۷) همواره نزولی بوده است، به گونه‌ای که با ۲۸ درصد کاهش از رقم ۸۰۳ میلیون دلار در سال ۱۳۸۰ به ۶۹۶ میلیون دلار در سال ۱۳۸۶ کاهش یافته است.

۴. جذب سرمایه‌گذاری داخلی نیز طی مدت مذکور ۸۰ هزار و ۹۲۳ میلیارد ریال بوده است که حدود ۸۳ درصد آن (معادل ۶۷ هزار و ۷۰۰ میلیارد ریال) مربوط به چهار سال اول برنامه چهارم است. با این حال، روند سرمایه‌گذاری داخلی در این مناطق طی دوره فوق افزایشی بوده و از ۲ هزار و ۵۵۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰ به رقم ۵۸ هزار و ۲۵۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۷ رسیده است.

۵. مناطق آزاد در توسعه فناوری پیشرفته نیز توفیق چندانی نداشته‌اند. اغلب صنایع فعال در این مناطق را شرکت‌های مونتاژ محصولات الکترونیکی، واحدهای نساجی و پوشاک، صنایع غذایی و مصالح ساختمانی تشکیل می‌دهند.

۶. عملکرد مناطق آزاد کشور در عرصه اشتغال‌زایی نشان می‌دهد که با گذشت بیش از ۱۵ سال از آغاز فعالیت این مناطق، تعداد ۵۱ هزار و ۶۱۹ نفر شغل در این مناطق ایجاد شده است که با توجه به فعالیت‌های اقتصادی مناطق مذکور، بیشتر شغل ایجاد شده در بخش خدمات است. از این تعداد اشتغال ایجاد شده حدود ۷۷ درصد (معادل ۳۹ هزار و ۷۸۳ نفر اشتغال) مربوط به چهار سال اول برنامه چهارم توسعه است. به علاوه، استفاده از صنایع سرمایه‌بر که میزان اشتغال‌زایی آنها کمتر است و پایین بودن دستمزد کارگران عادی و نیز بالا بودن سطح دستمزد کارگران فنی به دلیل مهاجرت کم آنها باعث به وجود آمدن تفاوت در سطح درآمد بخش صنعت و خدمات شده است که این موضوع می‌تواند از دیگر عوامل توفیق کم سیاست‌های اشتغال‌زایی در مناطق مذکور باشد.





عملکرد برخی از مهم‌ترین شاخص‌های عملکردی مناطق آزاد تجاری-صنعتی کشور طی دوره (۱۳۸۰-۱۳۸۷)

سال	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	مجموع دوره (۱۳۸۰-۱۳۸۷)	جمع چهارساله اول برنامه چهارم	رشد متوسط چهار ساله اول برنامه چهارم
ارزش کل واردات (هزارتن)	۱۵۰	۱۵۱	۱۴۶	۱۷۲	۳۱۸۹	۳۹۵۹	۷۰۴	۱۲۳۷	۹۷۰۸	۹۰۸۹	-
واردات (میلیارد ریال)	۵۳۱۹	۳۴۴۴	۲۷۴۲	۲۹۴۲	۱۷۶۷۷	۲۸۰۹۱	۳۲۹۵۴	۴۹۹۴۸	۱۴۳۱۱۷	۱۲۸۶۷۰	۱۰۲/۹
ارزش کل صادرات (هزارتن)	۱/۴	۱	۸/۹	۱۶۵	۷۸۶	۸۶۳	۱۰۵۸	۴۰۸	۳۲۹۱	۳۱۱۵	-
صادرات (میلیارد ریال)	۱۳۲	۱۵۵	۱۰۵۳	۲۳۲۴	۵۱۲۰	۵۴۲۴	۶۰۵۱	۵۰۳۵	۲۵۲۹۶	۲۱۶۳۰	۲۱/۳
ترانزیت کالا (هزارتن)	۱۰۸۰	۲۸۵۴	۷۰۳۳	۴۲۳۳	۶۳۰	۶۶۵	۴۴۰	۶۳۰	۱۷۵۶۵	۲۳۶۵	۸۳۷-
سرمایه‌گذاری خارجی (میلیون دلار)	۸۰۳	۴۵۸	۳۵۲	۱۲۴	۵۱	۶۳	۶۹۶	۷۹۱۱	۱۰۴۵۸	۸۷۲۱	۱۸۲/۶
سرمایه‌گذاری داخلی (میلیارد ریال)	۲۵۵۳	۲۵۳۸	۲۸۵۸	۴۹۰۴	۳۶۴۹	۱۸۵۰	۳۳۱۶	۵۸۲۵۵	۸۰۹۲۳	۶۷۰۷۰	۸۵/۶
اشتغال (نفر)	۵۵۴	۴۰۳۳	۴۳۶۵	۲۸۸۴	۲۷۷۷	۳۷۳۰	۱۵۳۳۸	۱۷۹۳۸	۵۱۶۱۹	۳۹۷۸۳	۴۲/۳

برنامه جامع و سند توسعه راهبردی مناطق آزاد در طول سال‌های برنامه چهارم توسعه و عدم ارائه به‌هنگام اطلاعات شاخص‌های مذکور از سوی دبیرخانه مناطق آزاد تجاری، بررسی درصد تحقق اهداف در سال‌های برنامه چهارم توسعه به صورت دقیق امکان‌پذیر است. با این حال، بررسی روند شاخص‌هایی نظیر صادرات و واردات، جذب سرمایه‌گذاری واقعی و خارجی، ایجاد اشتغال و ترانزیت کالا در چهارساله اول برنامه چهارم توسعه نسبت به سال‌های قبل و برنامه سوم حاکی از این است که عملکرد این مناطق با اهداف و وظایف اصلی آنها فاصله زیادی داشته است و این مناطق، بویژه در سال‌های اخیر به پایانه‌ای برای واردات کالاهای لوکس تبدیل شده‌اند و اهدافی نظیر پردازش صادرات، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و جذب فناوری کمتر محقق شده است. تا آنجا که به راهبردهای دولت مربوط می‌شود، متأسفانه منوط کردن توسعه زیربنای در این مناطق به درآمدهای ناشی از عوارض حاصل از واردات و صدور کالای همراه مسافر به سرزمین اصلی یکی از بزرگ‌ترین خطاهای راهبردی دولت بود که تبدیل شدن این مناطق به سکوی وارداتی در سال‌های اخیر نتیجه طبیعی آن بوده است. به علاوه، اگر چه از سال ۱۳۸۳ برای اعتبارات عمرانی و ایجاد زیرساخت‌های این مناطق در قوانین بودجه سنواتی اعتباراتی پیش‌بینی می‌شود، این ارقام به مراتب کمتر از آن هستند که بتوانند ضامن ایجاد تحولی در کارکرد آنها باشند. در حال حاضر تنظیم برنامه جامع و سند راهبردی توسعه مناطق آزاد تجاری مهم‌ترین الزام اصلاح عملکرد این مناطق محسوب می‌شود و می‌بایست در چارچوب آن نحوه تعامل دولت با این مناطق مورد بازبینی قرار گیرد و راهبردهای لازم برای اصلاح کارکرد این مناطق تدوین شود.

جزء پیش‌نیازهای اصلی ماده ۱ قانون تأسیس این مناطق ذکر شد. از این منظر، اصولاً می‌بایست زیرساخت‌های لازم در مراحل اولیه موجود باشد و همین موضوع باعث شد که میزان امکانات اولیه بالفعل مناطق و نه مزیت‌های رقابتی بالقوه در مکان‌یابی و ادامه فعالیت آنها ایفای نقش کند. این موضوع علاوه بر نقش بازدارنده‌ای که در عدم تحقق بخشی از اهداف توسعه‌ای مناطق آزاد داشته به توسعه نامتوازن مناطق فوق انجامیده و روند رقابت منفی بین سه منطقه آزاد کشور برای افزایش واردات به سرزمین اصلی را تشدید کرده است. در چارچوب رویکردهای فوق، مناطق آزاد ایران مجبور شدند برای فراهم کردن زیرساخت‌های لازم به منابع درآمدی خود تنوع بخشند و منابع درآمدی خود را بدون توجه به رسالتی که در زمینه توسعه اقتصادی کشور بر عهده دارند، شکل دهند. درنهایت، عدم تنظیم سند راهبردی توسعه مناطق آزاد تجاری - به رغم تأکید صریح برنامه چهارم توسعه مبنی بر تنظیم آن در سال اول برنامه - از دیگر علل مشاهده انحرافات موجود در کارکرد این مناطق است. بدیهی است که تهیه این سند می‌توانست برخی از خطاهای راهبردهای را اصلاح کند و سازوکار مناسب برای تحقق اهداف مورد نظر قانون‌گذار را تأمین کند.

#### نتیجه

بررسی دقیق عملکرد مناطق آزاد در صورتی امکان‌پذیر است که شاخص‌های عملکرد این مناطق متناسب با اهداف تعیین شده در برنامه جامع و سند راهبردی آن، تدوین شده و به اتکای آمار به‌هنگام مورد تجزیه و تحلیل واقع شود؛ با این حال، در غیاب تدوین و تصویب