

تجزیه و تحلیل عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران

تالیف: دکتر کامران فیضی

عضو هیأت علمی گروه مدیریت صنعتی دانشگاه علامه طباطبائی

چکیده

در این مقاله، ابتدا تعاریف، اهداف، خصوصیات و آمارهایی از عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی جهان مطرح می‌شوند، سپس تاریخچه تأسیس، اهداف، قوانین و عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران مورد بحث قرار می‌گیرد. ضمن تحلیل علل ناکامی‌های نسبی این مناطق در ایران راه کارهایی برای کسب موفقیت این مناطق ارائه می‌گردد.

مقدمه

کسب درآمدهای غیر نفتی را می‌توان مهمترین هدف تأسیس مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران تلقی کرد. در کنار این هدف می‌توان به اهداف دیگری چون جذب سرمایه‌های خارجی، افزایش تولید و اشتغال انتقال تکنولوژی و افزایش کارایی ارتباطات و حمل و نقل اشاره کرد. در این مقاله ابتدا تعاریف، اهداف و خصوصیات

مناطق آزاد به طور اعم مطرح و نگاهی آماری به عملکرد برخی از این مناطق در کشورهای در حال توسعه می‌افکنیم، سپس اهداف، قوانین و آمار عملکرد مناطق آزاد ایران را بررسی می‌کنیم. در ادامه با استناد به نتایج یک تحقیق میدانی در مورد سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد کشورهای جنوب شرقی آسیا و با شیوه‌های قیاسی وضعیت و علل عدم موفقیت مدیریت مناطق آزاد ایران در جذب سرمایه‌های خارجی را تا حدی تبیین می‌نماییم.

در پایان در مورد ضرورت‌هایی که در راه اندازی صحیح مدیریت و عملکرد مطلوب این مناطق در کشورمان باید در نظر گرفت، بحثی تحلیلی ارائه خواهد شد. در طول این مقاله بررسی و تجزیه و تحلیل عملکرد سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار به عنوان مناطق آزاد ایران مورد نظر است.

۱- عناوین و تعاریف مناطق آزاد

۱-۱- عناوین

امروزه، عناوین متعددی برای اشاره به مناطقی از کشورهای جهان که برای توسعه سریعتر بازرگانی و صنعتی راه اندازی می‌گردند، به کار برده می‌شود. این مناطق با عناوین گوناگون از لحاظ ماهیت، شکل، اهداف و عملکرد با یکدیگر تفاوت‌هایی دارند. در اینجا، نمونه‌هایی از این عناوین به صورتی فهرست‌گونه ارائه می‌شود. [۱]:

منطقه آزاد، منطقه آزاد تجاری، منطقه آزاد صنعتی، منطقه آزاد تجاری - صنعتی، منطقه پردازش صادرات، منطقه ویژه اقتصادی، منطقه آزاد واردات، منطقه آزاد صادرات، منطقه تجارت خارجی، منطقه صادرات ساز، منطقه آزاد تولید، منطقه آزاد از حقوق گمرکی، منطقه توسعه سرمایه‌گذاری.

۱-۲- تعاریف

در این مقاله آنچه منطقه آزاد نامیده می‌شود، بیشتر مورد نظر است. در اینجا به ارائه

دو تعریف از مناطق آزاد می‌پردازیم. [۲]

طبق تعریفی که در کنوانسیون کیوتو ارائه شده است. «منطقه آزاد بخشی از سرزمین یک کشور است که کالای عرضه شده در آن خارج از محدوده قوانین آن کشور به شمار می‌آید و کنترل‌های متداول بر ورود و خروج کالاها اعمال نمی‌گردد».

بانک جهانی دو گونه منطقه آزاد تجاری و منطقه آزاد پردازش صادرات را تعریف می‌کند:

«منطقه آزاد تجاری، قلمرو معینی از یک کشور است که غالباً در داخل یا نزدیک یک بندر واقع شده است و در آن تجارت آزاد با سایر نقاط جهان مجاز شناخته می‌شود. کالاها را می‌توان بدون پرداخت حقوق و عوارض گمرکی از این منطقه خارج یا به آن وارد نمود و یا برای مدتی در انبار ذخیره و در صورت لزوم بسته‌بندی مجدد کرد».

«منطقه آزاد پردازش صادرات، علاوه بر تسهیلات منطقه آزاد تجاری؛ ابنیه و خدمات مورد نیاز جهت تولید (تبدیل مواد خام و کالاهای واسطه‌ای وارداتی به محصولات نهایی) را با هدف صدور آنها و یا فروش در بازارهای داخلی (به شرط پرداخت حقوق و عوارض گمرکی معمول) فراهم می‌نماید. تسهیلات این گونه مناطق معمولاً جهت جذب سرمایه‌گذاری برای توسعه صنعتی است و اغلب با مشوق‌های دیگر نیز همراه است. [۲].

۲- اهداف کشورها از ایجاد مناطق آزاد

از اواسط دهه ۱۹۶۰، بسیاری از کشورهای در حال توسعه اقدام به راه اندازی مناطق آزاد نموده‌اند. از مهمترین هدفهایی که برای احداث این گونه مناطق می‌توان ذکر کرد. می‌توان به موارد زیر اشاره نمود. [۲]:

۱-۲- جذب سرمایه‌های خارجی

هدف عمده کشورهای در حال توسعه از تأسیس مناطق آزاد ایجاد جذابیت برای

جذب سریعتر و گسترده‌تر سرمایه‌های خارجی است. به همین دلیل، شاید یکی از عناوین مصطلح این نواحی منطقه توسعه سرمایه‌گذاری باشد در قسمت‌های بعدی این مقاله در مورد مزیت‌های نسبی که می‌توانند باعث ایجاد جذابیت جهت سرمایه‌گذاری شوند بحث نسبتاً مستدلی ارائه می‌شود.

۲-۲- انتقال تکنولوژی

در اینجا از عنوان انتقال تکنولوژی مفهومی گسترده‌تر مورد نظر است. این مفهوم، علاوه بر ورود سخت‌افزار و نرم‌افزار، مواردی چون آموزش کارکنان جهت تولید یا ارائه خدمات لازم، ارائه شیوه‌های مدیریت مناسب با تکنولوژی مربوطه، تنظیم ارتباطات با توجه به فرهنگ بومی منطقه، کاربرد ساز و کارهای پویا برای ایجاد تغییرات پیشرو و به هنگام در فرآیندها و تولیدات را در بر می‌گیرد. سیاست‌گذاری در گزینش تکنولوژی‌های انتقالی و اتخاذ تصمیمات راهبردی و شیوه‌های مناسب مدیریت برای اداره منطقه به عهده مسئولین کشور میزبان است.

۲-۳- توسعه صادرات و تأمین ارز

کشورهای در حال توسعه، برای رفع نیازمندیهای مردم، باید مایحتاج آنها را وارد کنند.

این کشورها برای رفع نیازمندیهای وارداتی و توسعه خود به درآمدهای ارزی نیاز دارند. درآمدهای ارزی این کشورها معمولاً از صدور یک یا چند محصول (غالباً مواد اولیه فراوری نشده) تأمین می‌شود. تأمین ارز ضروری این کشورها به ویژه در زمان بحران‌های اقتصادی جهانی با دشواری صورت می‌گیرد. از سوی دیگر عدم توفیق نسبی استراتژیهای توسعه جایگزینی واردات باعث شده است تا اغلب این کشورها به استراتژی توسعه صادرات روی آورند. این کشورها امیدوارند با جذب سرمایه‌ها و انتقال تکنولوژی و در نتیجه ایجاد تنوع در صادرات به کمک احداث مناطق آزاد، به

نوعی بر مشکل کمبود درآمدهای ارزی فایق آیند. ضمناً باید در نظر داشت که اغلب این کشورها با کسری تراز پرداختها و مسئله باز پرداخت اصل و فرع بدهی‌های خود روبرو هستند.

۴-۲- ایجاد اشتغال

به دور از بحثهای پیچیده فنی، می‌توان یکی از اهداف کشورهای میزبان را در ایجاد مناطق آزاد، تدارک اشتغال مستقیم و مفید نیروی انسانی دانست. سرمایه‌گذاران در مناطق آزاد، از خدمات کارگران بومی استفاده می‌کنند. در عوض کارگران، هم از دستمزد و هم از آموزشهای جدید برخوردار می‌شوند.

نیروهای انسانی ساده کشورهای میزبان در مراحل بعدی در کسب آموزشهای صحیح و برنامه‌ریزی شده، به نیروهای نیمه ماهر تبدیل می‌شوند. در نتیجه، علاوه بر درآمدهای تولید و صادرات، کشورهای میزبان از طریق درآمدهای حاصل از اشتغال نیرو می‌توانند به منابع مالی دسترسی یابند.

۳- اهمیت خصوصیات مناطق آزاد (مزایا و معافیت)

خصوصیات مناطق آزاد بسیار متنوع اند. در اینجا به برخی از آنها که تقریباً در تمام این گونه نواحی مشترک اند اشاره می‌شود. [۴]:

۱-۳- معافیت مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای وارداتی و کالاهای صادراتی از تعرفه‌های گمرکی

در مناطق آزاد واردات مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای قاعداً باید با حداقل و یا بدون هزینه‌های مالیاتی و گمرکی کشور میزبان صورت پذیرد. چنین شرایطی معمولاً در مورد صدور کالاهای تولیدی به بیرون از کشور میزبان نیز برقرار است. اما در صورتی که تولیدات در کشور میزبان فروخته شوند از این مزایا مستثنی می‌شوند.

۲-۳- معافیت‌های مالیاتی

بخشودگی مالیات بر درآمد شرکت‌های سرمایه‌گذار در مناطق آزاد معمولاً دارای محدودیت زمانی ۳ تا ۵ سال است. پس از فرا رسیدن مدت بخشودگی مالیات، سرمایه‌گذاران با مسئولان مالیاتی کشور میزبان به مذاکره می‌پردازد. تا در این زمینه به توافق برسند. مدت زمان و گاهی میزان بخشودگی مالیاتی در صنایع مختلف بسته به نظر سیاست‌گذاران کشور میزبان متفاوت است.

ولی سرمایه‌گذاران بر مبنای اصل اطلاع‌رسانی آزاد می‌بایست در جریان اولویت‌های مالیاتی قرار گیرند.

۳-۳- زیربناها و ساختارهای بازرگانی کارا و وجود پاره‌ای یارانه‌های دولتی

سرمایه‌گذاران انتظار ندارند که به مقررات دست و پاگیر که احتمالاً در اکثر کشورهای میزبان در امور بازرگانی حاکم است روبرو شوند. در اکثر کشورهای میزبان، مقررات ویژه‌ای برای اداره مناطق آزاد وضع می‌شود و تشکیلات اداری جداگانه‌ای به عنوان رابطه بین دولت میزبان و سرمایه‌گذاران وجود دارد. هدف این تشکیلات علاوه بر نظارت‌های ضروری برای حفظ استراتژی و سیاستهای دولت، کاهش هزینه‌های اداری، تسریع در امور و افزایش اثر بخشی و کارایی در منطقه است. اما حدود اختیارات چنین تشکیلاتی در کشورهای مختلف، متفاوت است. در مناطق آزاد بسته به نوع کاربری، باید تسهیلات مناسب برای نگهداری صحیح و امن مواد اولیه و کالاها وجود داشته باشد. شبکه‌های مختلف ارتباطات بازرگانی با سرعت و دقت کافی به کار گرفته شوند.

تجهیزات کافی برای جا به جایی، بارگیری، تخلیه و حمل و نقل سریع با قیمت‌های قابل رقابت پیش‌بینی شده باشند. در برخی موارد تسهیلات زیر بنایی در مناطق آزاد از یارانه‌های دولتی برخوردار می‌شوند. مثلاً در زمینه انرژی، تعرفه‌های مواد سوختی و الکتریسیته در این مناطق معمولاً پایین‌تر از سایر نواحی کشور میزبان است.

۴- نگاهی به عملکرد مناطق آزاد در جهان [۵] و [۶]

از زمان تأسیس اولین منطقه آزاد پردازش صادرات کشورهای در حال توسعه در سال ۱۹۶۵ در هندوستان، تعداد مناطق آزاد در جهان به سرعت افزایش یافته است. در سال ۱۹۹۰ تعداد دویست منطقه آزاد پردازش صادرات در ۶۰ کشور در حال توسعه، فعال بوده‌اند. تعداد این مناطق تاکنون با طیفی از عملکردهای گوناگون از گاه ناموفق تا غالباً موفق در حال افزایش بوده است.

۱-۴- عملکرد در زمینه اشتغال

در سال ۱۹۹۰، در آسیا ۹۴ منطقه آزاد با ۱/۲۸ میلیون نفر شاغل، در کشورهای آمریکای لاتین ۷۹ منطقه آزاد با میزان اشتغال ۹۸۸ هزار نفر و در کشورهای آفریقایی ۲۲ منطقه آزاد با ۱۶۸ هزار نفر شاغل در حال فعالیت بوده‌اند. در این سال نیمی از ۲/۴ میلیون نفر شاغلین مناطق آزاد را سه کشور چین، مکزیک و سنگاپور به خود اختصاص داده‌اند. یعنی توفیق کشورها در ایجاد اشتغال در مناطق آزاد خود، کاملاً متفاوت بوده است. [۶].

۲-۴- عملکرد در زمینه صادرات

در کشورهای کوچکی که عملکردشان در مناطق آزاد موفقیت‌آمیز بوده است. صادرات این مناطق بخش عمده‌ای از کل صادرات را تشکیل می‌دهد. به عنوان نمونه، در کشور کوچک موریس دو سوم از کل صادرات (۹۶ درصد صادرات صنعتی) از مناطق آزاد آن صورت گرفته است. مبلغ این میزان صادرات در ۱۹۹۵ برابر ۷۷۲ میلیون دلار بوده است. در کشورهای بزرگتر، اگر چه درصد سهم صادرات مناطق آزاد از کل صادرات کمتر است. ولی مبالغ صادرات، هنوز کاملاً قابل توجه‌اند. در همین سال مناطق آزاد مکزیک با ۱۲/۵ میلیارد دلار صادرات ۳۵ درصد از کل صادرات و ۵۳ درصد از صادرات صنعتی را به خود اختصاص داده‌اند. البته از آنجا که بخش مهمی از صادرات به

ویژه صادرات صنعتی این مناطق با استفاده از نهاده‌های وارداتی تأمین می‌گردد. شاید توجه به مبالغ «خالص صادرات» (تفاضل واردات از صادرات) واقع بینانه‌تر باشد.

۳-۴- عملکرد در زمینه جذب سرمایه‌های خارجی

دسترسی مستقیم به آمار دقیق سرمایه‌گذاری خارجی دشوار است. در این زمینه معمولاً آمار منسجم و به‌هنگامی وجود ندارد. اما با در نظر گرفتن میزان اشتغال در این مناطق و با توجه به آنکه سرمایه‌گذاری خارجی برای هر اشتغال‌کاربر حدود ۳۰۰۰ دلار و برای ایجاد هر شغل سرمایه بر حدود ۵۰۰۰ دلار گزارش می‌شود، شاید بتوان در مورد میزان سرمایه‌گذاری خارجی اظهار نظر نمود. با این نگرش، می‌توان گفت، بخش اعظم سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد کشورهایی چون چین، مکزیک، سنگاپور و مالزی صورت گرفته است.

جدول شماره ۱- آمار صادرات، واردات، خالص صادرات، تعداد شرکتهای خارجی، تعداد شاغلین و سال تأسیس پانزده منطقه آزاد جهان با عملکردهای متفاوت را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱- آمارهایی از ۱۵ منطقه آزاد جهان در سال ۱۹۹۵ با
عملکردهای متفاوت [۵].

کشور	نام منطقه	صادرات	واردات	خالص صادرات	تعداد شرکتها	تعداد کارگران	سال تأسیس
بنگلادش	داکا	۲۲۸	۱۵۸	۷۰	۶۶	۲۹۴۲۹	۱۹۸۳
امارت متحده	جبل علی	۱۲۰۰	۱۶۰۰	-۴۰۰	۷۲۰	-	بندر ۱۹۷۹ (منطقه آزاد ۱۹۸۵)
قبرس	لارناکا	۴۷	۴۴	۳	۱۵	۳۰۰	۱۹۸۰
هندوستان	کاندلا	۷۷	۱۸	۵۹	۸۹	۹۰۰۰	۱۹۶۵
هندوستان	سانتاکروز	۴۹۵	۳۵۱	۱۴۴	۱۵۵	۲۲۰۰۰	۱۹۷۳
موریس	موریس	۹۰۸	۵۵۶	۳۵۲	۲۹۴	۸۲۱۷۶	۱۹۷۰
پاکستان	کراچی	۳۴۶	۲۹۶	۵۰	۱۵۰	۵۱۷۴	۱۹۸۱
ترکیه	انتالیا	۲۳۲	۱۹۷	۳۵	۹۹	۲۴۰	۱۹۸۷
ترکیه	هرسین	۲۴۲	۷۱۴	-۲۵۲	۳۹۴	۳۰۰۰	۱۹۸۸
اندونزی	نوسانتارا	۱۲۰۰	۵۶۰	۶۴۰	۱۶۸	۹۸۰۰۰	۱۹۸۶
دومینیکن	سپدرودکاریبواس	۵۵	۴۸	۷	۹	۵۰۰۰	۱۹۸۵
ایرلند	شالون	۶۴۷	۳۷۱	۲۷۶	۱۱	۵۸۴۵	۱۹۶۰
فیلیپین	فرست کاویته	۳۲	۳۶۸	-۴۸	۱۸	۳۰۲۲	۱۹۹۱
اردن	عقبه	۲۰۰	۱۴۵	۵۵	۹۷۹	۴۰۰۰	۱۹۸۳
جامائیکا	گینگستون	۱۵۱	۸۲	۶۹	۲۲	۶۳۲۰	۱۹۷۶

۵- پیشینه قانونی مناطق آزاد در ایران

به استناد برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، جزایر کیش، قشم و بندر چابهار به عنوان مناطق آزاد عمدتاً برای تحقق اهدافی چون افزایش تولیدات صنعتی و صادرات غیر نفتی اعلام شدند. در اینجا به اختصار به نکات

قانونی که تاکنون در شکل‌گیری فعالیتها و عملکرد این مناطق مؤثر بوده است اشاره می‌شود.

۱-۵- رفع محدودیتهای وارداتی

در اسفند ۱۳۵۸، شورای عالی انقلاب اسلامی، بر اساس مصوبه‌ای جزیره کیش را به عنوان اولین منطقه تجارت آزاد ایران تصویب کرد. به موجب آیین نامه اجرایی این مصوبه که در سال ۱۳۶۵ به تصویب هیئت وزیران رسید. واردات کالاها به این منطقه از پرداخت عوارض گمرکی معاف گردید. در ماههای پایانی ۱۳۶۷ هیئت دولت وظیفه تازه‌ای برای کیش در نظر گرفت. بر این اساس ورود کالاها و مواد مورد نیاز جهت مناطق بمباران شده در جنگ تحمیلی به کیش آزاد و از سود بازرگانی و عوارض گمرکی معاف گردید. در حالی که ورود سایر کالاهاى مصرفی به این منطقه کماکان ادامه داشت تا پیش از تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد کشور در سال ۱۳۷۲ [۷]، اغلب مصوبات دولت بر روی فعالیت‌های تجاری، به ویژه واردات کالاها از خارج متمرکز بوده است. (لااقل، تنها رفع محدودیتهای وارداتی گویای این جهت‌گیری است).

۲-۵- نکاتی در مورد قانون چگونگی اداره مناطق آزاد [۷] و لوایح مرتبط بعدی
قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مصوب شهریور ۱۳۷۲ را می‌توان اولین قانون تقریباً منسجم در مورد اداره این مناطق تلقی کرد. مجلس شورای اسلامی طبق ماده اول این قانون ۲۷ ماده‌ای به دولت اجازه می‌دهد جزایر کیش و قشم و بندر چابهار را به عنوان مناطق آزاد تجاری - صنعتی اعلام و بر اساس موازین قانونی اداره نماید. ضمناً اهداف مناطق تجاری - صنعتی نیز در همین ماده تصریح شده است. در مواد ۲۰ و ۲۱ این قانون به اجازه ورود و خروج سرمایه و سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی و همچنین نوعی تضمین سرمایه خارجی ناشی از سلب مالکیت یا ملی شدن (از طریق انعقاد قرار داد با مؤسسات اعتباری مثل بانکها و شرکتهای بیمه) اشاره شده است. این قانون از نظر

جامعیت و قابلیت اجرا خالی از اشکال نیست ولی تصویب آن لاقابل راه را برای ادامه کار قانونمند مناطق مذکور و تصویب قوانین تکمیلی بعدی تا حدودی هموار نمود.

در اسفند ۱۳۷۳ هیئت وزیران «مقررات چگونگی سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد تجاری - صنعتی» را تصویب نمود. ماده دوم این مقررات به کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی و خارجی اجازه سرمایه‌گذاری در این مناطق را می‌دهد. در خصوص میزان مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی، در ماه ۵ این مقررات اجازه سرمایه‌گذاری در همه طرح‌ها پیش‌بینی شده است. این مقررات نیز با وجود رفع پاره‌ای از محدودیت‌های سرمایه‌گذاری، آن چنان که باید جهت دار (مشوق)، و خالی از ابهام نیستند. از جمله آنکه تصمیم‌گیرنده اصلی در صدور مجوز سرمایه‌گذاری خارجی هنوز کاملاً مشخص نیست. [۸]. از جمله قوانین و مقرراتی که از سال ۱۳۷۳ به بعد در رابطه با مناطق آزاد به تصویب رسیده است می‌توان به «اساسنامه‌های سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی»، «تفویض اختیار هیئت وزیران به شورای عالی مناطق آزاد در مورد بند «د» تبصره (۲۵) قانون برنامه دوم» و «قانون شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی (ترکیب و اختیارات آن)» اشاره کرد. ضمناً، قوانینی در رابطه با تأسیس و فعالیت مناطق ویژه اقتصادی (مناطق با هدف‌های خاص اقتصادی) به تصویب رسیده است. تعداد مناطق ویژه اقتصادی تاکنون به ۱۸ منطقه رسیده است. [۹]. بررسی عملکرد این مناطق نیازمند پژوهش‌های گسترده و جداگانه است.

۶- نگاهی آماری به عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران

آمارهای عملکرد مناطق آزاد ایران از گزارشی که در ارتباط با همین در دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد موجود است. [۱۰]، تلخیص شده است. در این گزارش، آمارهای مربوط به هر یک از مناطق کیش، قشم و چابهار، به صورت جداگانه در جداول و نمودارهای متعدد ارائه شده‌اند. جدول شماره ۲ آمارهای این گزارش را به شکلی بسیار خلاصه به صورت کلی برای هر سه منطقه و جهت متغیرهای که در این تحقیق

بیشتر مورد نظر هستند نشان می‌دهد.

نگاهی به آمارهای مندرج در این جدول، انگیزه کافی برای بررسی علت‌های عدم موفقیت این مناطق به ویژه در مورد متغیرهای بسیار مهمی چون جذب سرمایه‌گذاری خارجی، ایجاد می‌کند.

جدول شماره ۲- آمار بعضی از متغیرهای مربوط به عملکرد مناطق آزاد

۱۳۷۲ تا ۱۳۷۶ [۱۰]

ردیف	عنوان	واحد	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	کل دوره
۱	واردات کالاهای خارجی	میلیون دلار	۸۱۷/۳	۲۷۶/۱۷	۳۵۳/۱۷	۳۶۵/۴۴	۳۴۷/۴۴	۲۳۵۹/۵
۲	تولید صنعتی	میلیون دلار	-	۰/۲۶۳	۰/۹۹۵	۴/۷۶۳	۹/۶۱	۱۵/۸
۳	صادرات	میلیون دلار	-	۱	۲/۵	۵/۲۶۹	۹/۵۰۵	۱۸/۷
۴	سرمایه‌گذاری داخلی برای تولید	میلیون دلار	۷	۶۵/۹	۲۱۳/۸	۴۱۸/۷	۵۱۲/۶	۱۲۱۸
۵	کل سرمایه داخلی	میلیون دلار	۱۱۲/۰۵	۱۱۵۴	۱۵۵۸	۳۰۶۹	۵۰۱۸	۱۱۹۱۹/۵
۶	جذب سرمایه‌گذاری خارجی	میلیون دلار	-	۰/۳۳	۲/۶	۲۵/۷۵	۶۲/۱۳	۱۱۰/۸
۷	سرمایه‌گذاری داخلی برای هر شغل	میلیون دلار	۱۰۳/۷	۲۰۹/۸	۲۱۳/۴	۵۱۱/۵	۵۸۳/۵	۱۶۲۱/۹
۸	ایجاد اشتغال	هزار نفر	۱۰/۸	۵/۵	۷/۳	۶	۷/۶	۳۷/۲
۹	تعداد مسافرین داخلی	نفر در سال	۴۳۱۱۳۹	۷۴۷۷۷۸	۱۱۹۱۱۹۳	۲۰۸۸۳۳۲	۲۳۳۲۵۱۰	۶۷۹۰۹۵۲
۱۰	تعداد مسافرین خارجی	نفر در سال	۲۱۵۰	۲۳۳۲	۳۳۸۰	۱۶۴۸	۱۰۲۰	۱۰۴۳۳

۷- علل عدم موفقیت مناطق آزاد ایران در جذب سرمایه‌گذاریهای خارجی
مطالعات و پژوهشهای متعدد بر اهمیت سرمایه‌گذاری و به تبع آن انتقال تکنولوژی
در موفقیت مناطق آزاد تأکید می‌کنند [۱۱]. در ستون آخر ردیف ششم جدول شماره ۲،

کل سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده توسط مناطق آزاد ایران در دوره ۵ ساله از ۱۳۷۲ تا پایان ۱۳۷۶ را که فقط برابر ۸/۱۱۰ میلیون دلار است، ملاحظه می‌کنید. در حالیکه مبلغ سرمایه‌گذاری خارجی در منطقه شانگهای چین فقط در سال ۱۹۹۶ بیش از ده میلیارد دلار بوده که بیانگر ۷/۵۵ درصد سرمایه‌گذاری خارجی آن سال در چین بوده است. این مبلغ تا پایان ۱۹۹۸ یعنی ظرف مدتی کمتر از سه سال از مرز ۴۳ میلیارد دلار می‌گذرد [۱۲] و [۱۸].

۱-۷- انتظارات سرمایه‌گذاران خارجی از یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی

برای تجزیه و تحلیل انتظارات سرمایه‌گذاران خارجی از یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی، از نتایج یک تحقیق میدانی روی جامعه سرمایه‌گذاران خارجی در مناطق آزاد چهار کشور جنوب شرقی آسیا (تایوان، کره جنوبی، سنگاپور و فیلیپین) استفاده می‌کنیم. در این تحقیق [۱۳]، با استفاده از تجزیه و تحلیل عوامل فهرستی از ۲۵ متغیر یا مؤلفه به عنوان مزایای نسبی مورد نظر سرمایه‌گذاران تهیه شده است. سپس از یک نمونه تصادفی شامل ۳۱ سرمایه‌گذار خارجی خواسته شده است، نظر خود را در مورد درجه اهمیت هر مؤلفه با یکی از درجات «خیلی مهم»، «مهم» و «بی‌اهمیت» مشخص کنند. پس از جمع آوری نظرات عناصر نمونه، جهت امتیاز دهی به هر مؤلفه، برای درجه اهمیت «خیلی مهم» ضریب ۲ برای «مهم» ضریب یک و برای «بی‌اهمیت» ضریب صفر در نظر گرفته شده است.

جدول شماره ۳- فهرست مرتب شده بر اساس امتیاز کسب شده، مؤلفه‌های ۲۵ گانه را همراه با امتیاز محاسبه شده هر مؤلفه نشان می‌دهد. به عنوان نمونه به مؤلفه ردیف یک، یعنی «ثبات سیاسی و اقتصادی» توجه کنید. به این مؤلفه از ۳۱ نفر سرمایه‌گذار، ۲۷ نفر درجه اهمیت «خیلی مهم» ۳ نفر درجه اهمیت «مهم» و یک نفر درجه اهمیت «بی‌اهمیت» را نسبت داده‌اند. در نتیجه جمع امتیاز این مؤلفه با احتساب ضرایب ۲ و ۱ و صفر به ترتیب برای درجات «خیلی مهم»، «مهم» و «بی‌اهمیت» برابر $27 \times 2 + 3 \times 1 + 1 \times 0 = 57$

می شود که بالاترین امتیاز در میزان کلیه مؤلفه‌ها را احراز کرده است.

۲-۷- وضعیت مؤلفه‌های مورد نظر سرمایه‌گذاران خارجی در مناطق آزادایران
 کارشناسان اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی نظرات خود را در رابطه با مؤلفه‌های جدول شماره ۳ ابراز داشته‌اند [۱۴]. این نظرات با علامت‌گذاری در ستون ششم جدول شماره ۳ درج شده است. علامت مثبت به معنی وجود قابل ملاحظه، علامت سؤال نشان دهنده وجود قابل بحث و خط تیره به معنای فقدان مزیت است. به نظر این کارشناسان از ۲۵ مؤلفه جدول شماره ۳، حداقل ۴ و حداکثر ۶ مورد دارای ویژگی‌های مورد نظر بوده‌اند. در اینجا به اختصار به نقل پاره‌ای از استدلالها در این باب می‌پردازیم [۱۴]. مهمترین مؤلفه مورد نظر «ثبات سیاسی و اقتصادی» کشور میزبان است. کشور ما به دلایل مختلف و متعددی نظیر انقلاب، جنگ تحمیلی، تحریم‌های اقتصادی و بعضاً تبلیغات سوء دشمنان، لاقبل به ظاهر و از نظر سرمایه‌گذاران خارجی فاقد این مزیت قلمداد می‌شود. وضعیت دومین مؤلفه یعنی، «معافیت از حقوق گمرکی» به استناد قانون چگونگی مناطق آزاد [۷] می‌تواند مثبت ارزیابی شود. در مورد سومین مؤلفه «سیاستها و برنامه‌ریزی‌های اقتصاد کشور» باید گفت که تا سال ۱۳۶۸ کشورمان به دلیل درگیری در جنگ تحمیلی فاقد برنامه بلند یا میان مدت اقتصادی بوده است. بعد از آن نیز وجود چرخش‌های قابل ملاحظه در برنامه‌های اول و دوم اجازه نمی‌دهد وضعیت این مؤلفه مثبت ارزیابی شود. وضعیت چهارمین مؤلفه که به زیر ساخت‌هایی نظیر شبکه‌های آب و برق، خطوط مخابراتی، امکانات بارگیری و تخلیه سریع کالاها، اسکله‌ها و فرودگاه‌های با ظرفیتهای بالا و استاندارد مربوط می‌شود نیز لاقبل تا حال حاضر مثبت نیست ولی به گونه‌ای ملموس رو به بهبودی است. وضعیت پنجمین مؤلفه «معافیت‌های مالیاتی» به استناد قوانین، قابل رقابت با سایر کشورهاست (می‌تواند مثبت ارزیابی شود).

در این گزارش [۱۴]، از میان ۲۰ مؤلفه بعدی که به ترتیب درجات اهمیت کمتری را

در جدول احراز کرده‌اند، مؤلفه شماره ۷ (وجود کارگران ماهر و ارزان) و مؤلفه شماره ۱۰ (وجود شرکتهای فعال و در حال احداث) می‌توانند با نظری مثبت قابل بحث تلقی شوند. مؤلفه‌های شماره ۱۸ (وجود بازارهای صادراتی در کشورهای همجوار) و شماره ۲۱ (بازار فروش داخلی) مثبت ارزشیابی شده است.

۳-۷- مقایسه مناطق آزاد ایران با بندر جبل علی در امارات متحده عربی

در منطقه آزاد جبل علی، بسیاری از مؤلفه‌هایی جدول شماره ۳ به صورتی بالفعل وضعیتی بهتر از مناطق آزاد ما دارند. در سالهای انقلاب و جنگ تحمیلی و بعد از آن نیز در مقابل تبلیغات سیاسی و تحریم‌های اقتصادی، این منطقه از آرامشی نسبی برخوردار بوده است. این منطقه دارای بیش از ۱۰۰ اسکله پهلوگیری کشتی‌های بزرگ با امکانات تخلیه و بارگیری بالنسبه سریع، انبارهای سرپوشیده وسیع و ۹۰ هزار متر مکعب سردخانه است. کمبود کارگران ماهر و ارزان با جلب کارگران خارجی از کشورهای مثل پاکستان و هندوستان جبران می‌شود. ارزش پول بالنسبه به اثبات است. بیش از ۷۲۰ شرکت در ۱۹۹۸ در آن فعال بوده‌اند و سرمایه‌گذاران داخلی نزدیک به یک چهارم کل سرمایه‌گذاران را تشکیل می‌دهند و بالاخره، سالهاست که در جبل علی بانکها و مؤسسات اعتباری خارجی فعالند [۱۴]. در حالی که هنوز هیچ بانک خارجی در مناطق آزاد تأسیس نشده است و بانکهای داخلی نیز برای ارائه تسهیلات مالی جهت سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد رغبتی نشان نمی‌دهند [۱۵].

در سال ۱۹۹۵، یک میلیارد و دویست میلیون دلار صادرات با رشد سالانه ۱۸ درصد برای جبل علی گزارش شده است [۱۶]. با نگاهی دیگر، شاید بتوان یکی از دلایل توفیق نسبی جبل علی در صادرات را وجود مناطق آزاد ایران به ویژه کیش دانست. بخش مهمی از بیش از دو میلیارد دلار واردات مناطق آزاد ما در دوره ۵ ساله از ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۶ از مناطق امیرنشین دویی به ویژه جبل علی بوده است [۱۴].

جدول شماره ۳- مؤلفه‌های مهم سرمایه‌گذاری از نظر سرمایه‌گذاران خارجی [۱۳]

مؤلفه	ضرب اهمیت	بسیار مهم	مهم	بی‌اهمیت	جمع	شرایط
	(۲)	(۱)	(۰)		امتیاز	ایران
۱- ثبات اقتصادی و سیاسی	۲۷	۳	۱	-	۵۷	-
۲- معافیت از حقوق گمرکی	۲۳	۶	۲	+	۵۲	+
۳- سیاستها و برنامه‌های اقتصادی کشور	۲۰	۱۰	۱	-	۵۰	-
۴- زیرساختهای منطقه	۲۱	۷	۲	-	۴۹	-
۵- معافیت مالیاتی	۲۲	۴	۲	+	۴۸	+
۶- علاقه به سرمایه‌گذاری خارجی	۱۶	۱۵	۰	-	۴۷	-
۷- کاگر ماهر و ارزان	۱۵	۱۳	۳	؟	۴۳	؟
۸- ثبات ارزش پول	۱۷	۹	۵	-	۴۳	-
۹- کمک در خلال و پس از استقرار در منطقه	۱۶	۹	۶	-	۴۱	-
۱۰- وجود شرکتهای فعال و در حال احداث	۱۲	۱۵	۳	؟	۳۹	؟
۱۱- وجود تسهیلات حمایتی	۱۰	۱۸	۲	-	۳۸	-
۱۲- فراهم بودن ارز	۱۱	۱۳	۴	-	۳۷	-
۱۳- دسترسی به تأمین مالی داخلی	۱۱	۱۴	۶	-	۳۵	-
۱۴- کمک در ارائه آمار و اطلاعات	۵	۲۰	۱۱	-	۳۴	-
۱۵- زیر بناهای صنعتی توسعه یافته	۲	۱۶	۸	-	۲۴	-
۱۶- شرایط عمومی زندگی در منطقه	۳	۶	۱۱	-	۲۲	-
۱۷- تسهیلات برای آموزش کارگران	۷	۹	۱۷	-	۲۰	-
۱۸- بازار صادراتی در کشورهای همجوار	۴	۹	۱۴	+	۱۷	+
۱۹- تجربه کشور در صنایع با تکنولوژی بالا	۴	۳	۱۷	-	۱۷	-
۲۰- کمکهای بلاعوض	۶	۴	۲۰	-	۱۵	-
۲۱- بازار فروش داخلی	۵	۹	۲۲	+	۱۴	+
۲۲- بانکهای اطلاعاتی	۲	۷	۱۹	-	۱۳	-
۲۳- کمک در مطالعات امکان‌سنجی	۳	۶	۲۱	-	۱۳	-
۲۴- کمک در یافتن سرمایه‌گذار داخلی	۲	۲	۲۲	-	۱۰	-
۲۵- حمایتهای تعرفه‌ای	۱		۲۷	-	۴	-

۸- ضرورت‌های توفیق مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران

در قسمتهای آغازین این مقاله به اهداف و خصوصیات کلی مناطق آزاد در جهان اشاره شد. آیا در ایران، از ابتدا و به طور مستمر آنها را در نظر داشته‌ایم؟ در اینجا، تأکید بر چند نکته ضروری به نظر می‌رسد.

۸-۱- ضرورت درک نقاط ضعف و نیازها

به جدول شماره ۱ که در آن آمارهایی در مورد ۱۵ منطقه آزاد جهان در سال ۱۹۹۵ درج شده است، توجه کنید. تقریباً تمام این مناطق در کشورهای در حال توسعه با نقاط وضعی نظیر بازارهای مالی مقید (نه آزاد)، کمبود اطلاعات مالی مؤثر و الگوهای ضعیف اداری متکی بر دیوانسالاری‌های غیر منطقی قرار دارند. سرمایه‌گذاری خارجی همراه با انتقال تکنولوژی (سخت‌افزار و نرم‌افزار) و آموزش همه جانبه و اثر بخش نیروهای انسانی از نیازهای مشترک همه آنهاست. تأسیس مناطق آزاد راهی برای گریز موضعی ولی مفید از نقاط ضعف و بر آوردن سربعتر بخشی از نیازهاست. سیاست‌گذاران و مجریان مناطق آزاد ما نیز باید هر کدام به سهم خود نقاط ضعف و نیازهایی را که دلایل عمده تأسیس این مناطق در کشورمان هستند، درک و باور کنند.

۸-۲- ضرورت وجود صراحت در قوانین و هدفمندی آنها

قوانین و مقررات مناطق آزاد ایران، هنوز از صراحت، جامعیت و هدفمندی ضروری برخوردار نیستند. ضمن اینکه همین قوانین نیز غالباً تاکنون اجرا نشده‌اند. وجود پاره‌ای ابهامات در قوانین و نحوه اجرای متغیر آنها، برای سرمایه‌گذاران مطلوب نیست.

۸-۳- ضرورت تخصیص جهت دار منابع و امتیازات

عدم تخصیص منابع لازم برای توسعه زیر ساختهای مورد نیاز این مناطق، فعالیتهای آنها را کند می‌کند. تلاش در جهت تأمین درآمد از طریق ارائه بعضی امتیازات و

معافیت‌ها به واردکنندگان باعث شده است که رونق و حیات این مناطق تا حدودی متکی بر کالاهای لوکس و مصرفی گردد. در مقابل تعداد اندک مسافران خارجی، همه ساله تعداد بسیار زیادی مسافر داخلی صرفاً برای خرید کالاهای خارجی (با استفاده از معافیت‌های مالیاتی) به این مناطق سفر می‌کنند (چنین وضعیتی با اهداف علمی صنعت گردشگری نیز منافات دارد).

۴-۸- ضرورت مکان‌یابی متناسب

در انتخاب مکان یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی، عواملی نظیر دسترسی آسان به منابع، نزدیکی بازارهای هدف، واقع شدن در مسیر خطوط بین‌المللی هوایی و دریایی، امنیت، وجود نیروهای بومی کارآمد و متناسب آب و هوایی باید مورد توجه قرار گیرد. در واقع با توجه به هدفها باید با روش‌های علمی موجود کار «انتخاب مکان» صورت گیرد. وجود دیدگاه نه چندان مثبت کشورهای حاشیه خلیج فارس نسبت به ایران باعث می‌شود نتوان این کشورها را لاقبل در این مقطع زمانی، هدفهای مطلوب صادراتی تلقی نمود (استمرار سیاستهای تنش‌زدایی اخیر می‌تواند این دیدگاه را تغییر دهد). شرایط آب و هوایی قشم و چابهار چندان مناسب نیست. نزدیکی چابهار به تأسیسات نظامی ایران و حضور نظامی آمریکا در منطقه نیز مطلوبیت مکانی به بار نمی‌آورند.

پس از گذشت سالها، مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که مزیت اصلی کیش نه در توسعه صنعتی بلکه بیشتر در خدمات گردشگری نهفته است [۱۷]. با توجه به متغیرهای انتخاب مکان، به نظر می‌رسد، قشم موقعیت مناسبتری برای توسعه صنعتی داشته باشد.

۵-۸- ضرورت آموزشهای ویژه

مناطق آزاد از جهات گوناگون، به تدریج و با گذشت زمان، در وضعیتهای ویژه‌ای نسبت به سایر نواحی کشور قرار می‌گیرند. نهادهایی نظیر بانکها، بیمه، پست و مخابرات، حمل و نقل، هتل‌ها، اماکن بهداشتی و درمانی، تفریحات، انتظامات و

سازمانهای اداری و خدماتی دیگر باید شاخصهای سیستمی مدیریت مثل اثر بخشی و کارایی را مورد توجه خاص قرار دهند. به نظر می‌رسد، مدیریت در این مناطق نیاز به آموزشهای ویژه داشته باشد. از سرمایه‌گذاران خارجی نمی‌توان انتظار داشت، مدیران نهادهایی را که به برخی از آنها اشاره شد تحت آموزشهای ویژه قرار دهند. از دانشگاههای کشور به خصوص در رشته‌های علوم انسانی می‌توان انتظار داشت با پژوهشهای هدفمند و کاربردی، برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی آموزشهای ویژه مدیران بخشهای اقتصادی، فرهنگی و خدماتی مناطق آزاد را به صورت دوره‌های کلاسیک یا کوتاه مدت آغاز و پی‌گیری کنند.

نتیجه‌گیری

عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران (کیش، قشم و چابهار) به استناد منابع آماری، تا پایان سال ۱۳۷۶ چندان موفقیت‌آمیز نبوده است. دلایل ناکامی‌ها را بررسی کردیم و برخی از نیازها و ضرورت‌هایی را که برای رسیدن به توسعه مطلوب این مناطق باید در نظر گرفت برشمردیم. اگر چه وضعیت گذشته و حال این مناطق مطلوب نیست ولی ناامید کننده نیز نمی‌باشد. دبیر شورایی عالی مناطق آزاد تجاری و صنعتی، میزان سرمایه‌گذاری خارجی در این مناطق را تا اردیبهشت ۱۳۷۸، ۲۸۰ میلیون دلار اعلام می‌کند که قسمت اعظم آن مربوط به ۱۳ ماه بعد از پایان سال ۱۳۷۶ است. کشورهای ژاپن، ایتالیا، آلمان، انگلستان، امارات متحده عربی و کویت از جمله کشورهایی هستند که در این سرمایه‌گذاری‌ها مشارکت داشته‌اند [۹]. رئیس منطقه آزاد جبل علی ضمن دیدار از کیش، نگرانی خود را از پدید آمدن یک منطقه آزاد در حال توسعه سریع، در فاصله کمتر از ۲۰۰ کیلومتری امارات پنهان نمی‌کند و پیشرفت این منطقه را با توجه به سرمایه‌گذاری بسیار اندک دولتی با ارزش تلقی می‌کند [۱۵].

امکانات بالقوه کشور برای توسعه مناطق آزاد قابل توجه‌اند. باید به هدفها، ضرورتها و دلایل وجودی این مناطق توجه ویژه داشت.

منابع و مآخذ

- ۱- دانشیار، کمال، «ارزیابی احداث صنایع پتروشیمی در منطقه ویژه اقتصادی پتروشیمی بندر امام - ماهشهر»، پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی (گرایش صنعتی)، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده حسابداری و مدیریت، خرداد ۱۳۷۸.
- ۲- دفتر بررسیهای اقتصادی، «اهداف، خصوصیات و کارکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران و جهان»، پژوهشکده مجلس شورای اسلامی، آذر ۱۳۷۷.
- ۳- رفعتی، محمدرضا، «مناطق آزاد تجاری - صنعتی»، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، ۱۳۶۸.
- 4- Watt P.G., "Free Export Zone and Trade Policy", Pul, of Finance and Development org., 1989.
- 5- Flag Staff Institute, "International Directory of Export Processing Zones" 1996, Business Guide Jebel Ali Free Zone.
- ۶- خسروی، توران، «نگرشی بر جایگاه و عملکرد مناطق آزاد جهان با نگاهی ویژه به ایران»، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه، آذر ۱۳۷۴.
- ۷- «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران»، مصوب جلسه مورخ ۱۳۷۲/۶/۷ مجلس شورای اسلامی و جلسه مورخ ۱۳۷۵/۸/۲۲ مجمع تشخیص

مصلحت نظام.

- ۸- پاکدامن، رضا، «نظام حقوقی مناطق آزاد جمهوری اسلامی ایران»، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، تهران ۱۳۷۵.
- ۹- الویری، مرتضی، مصاحبه دبیر شورایی عالی مناطق آزاد، «روزنامه مناطق آزاد»، ۲۹ اردیبهشت ۱۳۷۸، صفحه ۳.
- ۱۰- شورای عالی مناطق آزاد، «نگاهی به عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران»، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد ایران، ۱۳۷۸.
- ۱۱- دفتر بررسیهای اقتصادی، «پیرامون سرمایه‌گذاری‌های خارجی (چکیده گزارش‌ها)»، پژوهشکده مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸، کدگزارش ۲۴۰۱۸۴۷.
- ۱۲- سر کنسولگری جمهوری اسلامی ایران در شانگهای، «اطلاعاتی از شانگهای، سفارت جمهوری اسلامی ایران در چین»، ۱۹۹۹، صفحه ۴، بند ۱۱ (سرمایه‌گذاری خارجی در شانگهای).
- 13- N. Vital, "Export Processing Zones in Asia": Some Dimensions, 1987.
- ۱۴- دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، «دلایل ناکامی مناطق آزاد ایران در مقایسه با منطقه آزاد جبل علی»، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، دی ماه ۱۳۷۷.
- ۱۵- الله مرادی، حسین، چرا سرمایه‌ها به مناطق آزاد ما نمی‌آیند (مصاحبه)، «روزنامه بهار»، شماره ۴۸، تیر ۷۹، صفحه ۴.
- 16- Jebel Ali Free Zone Authority, Business Guide 1995.
- ۱۷- عنایت، نازنین، «عوامل مؤثر در جذب سرمایه‌گذاری خارجی به کیش»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی (گرایش بازاریابی)، دانشکده حسابداری و مدیریت دانشگاه علامه طباطبایی، بهار ۱۳۷۳.
- ۱۸- سر کنسولگری جمهوری اسلامی ایران در شانگهای، «آشنایی با مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری خلق چین»، سفارت جمهوری اسلامی ایران در چین، ۱۹۹۹.

