

## تحلیل وضعیت مناطق آزاد ایران

سرور ملک‌ان

محقق اداره بررسی‌های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

### ۱ - مقدمه

گسترش سریع مناطق آزاد تجاری در کشورهای در حال توسعه در خلال دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ و توفیق برخی از کشورها در دستیابی به اهداف اولیه تأسیس مناطق، بسیاری از کشورها را به تأسیس مناطق مشابه در کشورشان ترغیب نمود. بررسی‌های انجام شده حاکی از آن است که این مناطق گرچه با نرخ رشدی کمتر از دهه‌های قبل، ولی همچنان به توسعه خود ادامه خواهند داد.

منطقه آزاد را به اسامی متفاوتی که بسیاری از آنها در بردارنده تعریف مشابهی هستند بکار برده‌اند. مهم‌ترین آنها عبارتند از منطقه آزاد (Free zone)، منطقه ویژه اقتصادی (Special Economic zone)، منطقه آزاد تجاری (Free Trade zone)، منطقه تجارت خارجی (Foreign Trade zone)، منطقه آزاد پردازش صادرات (Free Export processing zone) و منطقه آزاد صادرات (Free Export zone) که در میان آنها استفاده از نام منطقه پردازش صادرات عمومیت بیشتری برخوردار است.

تأسیس مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران سابقه‌ای چندان طولانی ندارد. مجوز ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی در قالب تبصره ۱۹ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۶۸-۱۳۷۲) پیش‌بینی شده بود. در راستای اجرای این برنامه دولت مجوز ایجاد سه منطقه

آزاد تجاری - صنعتی شامل منطقه آزاد تجاری کیش، منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم و منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار را در سال ۱۳۷۰ اعلام کرد و به منظور جلوگیری از افزایش بی رویه تعداد مناطق آزاد، طبق تبصره ۲ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی<sup>(۱)</sup>، ایجاد مناطق آزاد جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی گردید. نحوه اداره فعالیت‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، صنعتی، فرهنگی و گمرکی در مناطق طبق قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب مجلس می‌باشد که آخرین اصلاحات آن توسط مجمع تشخیص مصلحت در تاریخ ۱۳۷۸/۴/۳۰ تصویب و طی نامه شماره ۲۵۶۵۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ مقام محترم ریاست جمهوری به دبیرخانه شورایی عالی مناطق آزاد ابلاغ گردیده و مبنای فعالیت‌های مختلف مناطق قرار گرفته‌است.

## ۲ - تاریخچه ایجاد مناطق آزاد تجاری در ایران

سابقه تأسیس مناطق آزاد ایران به سال ۱۳۴۹ برمی‌گردد که در آن سال حکومت وقت با هدف کسب درآمد ارزی اقدام به ایجاد یک منطقه تفریحی - سیاحتی جهت جلب سرمایه‌داران کشورهای شیخ‌نشین حوزه خلیج فارس نمود. پس از بررسی‌های کارشناسان ایرانی و آمریکایی، جزیره کیش به سبب موقعیت جغرافیایی خاصی که از آن برخوردار بود، بعنوان مرکز بین‌المللی توریستی - تجاری انتخاب گردید.

در سال ۱۳۵۱ سازمان عمران کیش به ثبت رسید و در سالهای دهه پنجاه که درآمد نفت کشور افزایش چشمگیر پیدا کرد، امکانات سرمایه‌گذاری عظیم ریالی - ارزی در کیش با همکاری کمپانیهای چندملیتی بویژه فرانسویان فراهم شد. برای این منظور سواحل شرق جزیره و نقاط مرتفع مجاور که زیباترین نقاط جزیره هستند برای کاربری توریستی - تجاری در نظر گرفته شد و هتل شایان و ساختمان

۱ - مصوب جلسه مورخ ۱۳۷۲/۶/۷ مجلس شورای اسلامی و جلسه مورخ ۱۳۷۵/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

کازینو و بسیاری از مجتمع‌های اقامتی در این نواحی احداث گردید. شبکه‌های آب و برق و دیگر امکانات رفاهی نیز در راستای تحقق اهداف مذکور در این قسمت ایجاد شد. به این ترتیب هدف اصلی جذب سرمایه‌گذاران جهت سرمایه‌گذاری و یا مشارکت در صنعت توریسم منطقه بوده و مسائلی نظیر تولید، اشتغال، صادرات و امثال آن بعنوان اهداف فرعی مدنظر بوده‌است. در همان سالها افراد مقیم سرزمین اصلی نیز بطور بسیار محدود و با داشتن کارتهای مخصوص مجوز رفت و آمد به جزیره کیش را داشتند. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شورای انقلاب براساس مصوبه ۱۳۵۸/۱۲/۱۸ جزیره کیش را بعنوان اولین منطقه آزاد تجاری اعلام نمود. به این ترتیب کاربری جزیره از صرف سیاحتی - تفریحی به تجاری تغییر نمود که این امر نیازمند یک تغییر جهت اساسی در استراتژی معطوف به سرمایه‌گذاری‌ها، ساخت و سازها، معافیت‌ها و تبلیغات بود. در همان سال طرح‌های مختلفی برای تبدیل جزیره به محل نگهداری معتادان، زندانیان و امثال آن نیز ارائه گردیده بود که نشان‌دهنده عدم وجود هدف روشن و صریح در زمینه استفاده از جزیره کیش بوده‌است. ولی همچنانکه ذکر شد شورای انقلاب در نهایت تبدیل جزیره به یک بندر آزاد تجاری را مورد تصویب قرار داد و لایحه قانونی معافیت از حقوق و عوارض گمرکی در جزیره کیش را تصویب نمود. با این وصف اجرای طرح تبدیل جزیره کیش از سیاحتی - تفریحی به منطقه آزاد تجاری بعلت جنگ و سایر مسائل و مشکلات آن دوران تا سال ۱۳۶۵ متوقف ماند. در این سال با بهره‌مندی از قانون معافیت‌های گمرکی و کسب مجوزهای اولیه، عملیات تکمیل، بازسازی و نوسازی تأسیسات و ساختمانها آغاز گردید. به این ترتیب ایجاد مراکز تجاری جدید، تکمیل مراکز از قبل احداث شده، توسعه شبکه‌های خدماتی، تصویب آیین‌نامه‌های جدید جهت رشد و توسعه امر تجارت در بنادر آزاد مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گرفت. این اقدامات تا مقطع پایان جنگ نتایج چشمگیری نداشت و گسترش فعالیت‌های تجاری و اقتصادی جزیره کیش تا سال ۱۳۶۸ در سطح محدودی باقی ماند. در سال مذکور هیأت وزیران رسماً جزیره کیش را بعنوان منطقه آزاد تجاری - صنعتی اعلام نمود. بدین ترتیب پس از تغییر اهداف سیاحتی - تفریحی به تجاری، هدف صنعتی‌شدن نیز در دستور کار برنامه‌ریزان قرار گرفت که در نتیجه تأسیسات، امکانات و برنامه‌های موجود می‌بایست با توجه به هدف اخیر مورد بازنگری قرار گیرد.

بدنبال این اقدامات در تبصره ۱۹ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۷۲-۱۳۶۸) موضوع ایجاد مناطق آزاد تجاری و صنعتی پیش‌بینی گردید و مورد تصویب واقع شد و در راستای اجرای این برنامه دولت ایجاد سه منطقه آزاد تجاری - صنعتی کیش، قشم و چابهار را در سال ۱۳۷۰ اعلام کرد. تا پیش از تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد کشور در سال ۱۳۷۲، کلیه مصوبه‌های هیئت دولت معطوف به فعالیت‌های تجاری، بویژه واردات کالا از خارج به کیش و سپس قشم و چابهار به منظور دریافت عوارض و کسب درآمد جهت تأمین هزینه‌های جاری و عمرانی این مناطق بود و اقدامات و تصمیمات ناظر بر فعالیت‌های تولیدی یا زمینه‌سازی برای ایجاد صنعت بسیار ضعیف بوده‌است. به این ترتیب تا سال ۱۳۷۲ اقدام مؤثری در جهت گسترش تولید و صادرات، ایجاد درآمد ارزی، کسب دانش فنی، جذب تکنولوژی پیشرفته خارجی، جذب سرمایه‌های خارجی در امر تولید و دیگر اقدامات مولدی که در سایر مناطق آزاد جهان معمول است، در مناطق آزاد صورت نگرفت. با تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد کشور در سال ۱۳۷۲ و اصلاحیه‌های بعد از آن در سال ۱۳۷۶ و اعطای اختیار و آزادی عمل به مدیران مناطق در حد وسیع، بتدریج اهداف مربوط به ایجاد زیربناها، ایجاد و گسترش تولید و جذب سرمایه‌های خارجی مورد نظر مسئولان مناطق آزاد قرار گرفت و سمت و سوی تازه‌ای به فعالیت‌های اقتصادی مناطق داده شد.

### ۳ - قوانین و مقررات مربوط به مناطق آزاد در ایران

مناطق آزاد ایران طبق "قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی"، که طی جلسه مورخ ۱۳۷۲/۶/۷ مجلس شورای اسلامی و جلسه مورخ ۱۳۷۵/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسیده‌است، اداره می‌شوند. ماده ۵ این قانون مسئولیت اداره هر منطقه را به سازمانی محول کرده که بصورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت می‌باشد. طبق ماده قانونی مذکور، این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته به آنها از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و منحصرأ بر اساس

قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اساسنامه‌های مربوطه اداره می‌شوند، مگر در موارد پیش‌بینی شده که تابع قانون تجارت خواهند بود اساسنامه سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی طی تصویب‌نامه‌های مورخ ۱۳۷۳/۴/۲۶ و ۱۳۷۶/۲/۹ هیأت وزیران حدود فعالیت و اختیارات و مسئولیت‌های سازمان هر یک از مناطق را تعیین کرده است. علاوه بر آن معیارها و ضوابط اجرایی حاکم بر زمینه‌های مختلف فعالیتی در مناطق آزاد طی دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها و مقررات خاصی بطور جداگانه به تصویب می‌رسد.

تأسیس مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران سابقه‌ای چندان طولانی ندارد. مجوز ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی در قالب تبصره ۱۹ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۷۲-۱۳۶۸) پیش‌بینی شده بود. در راستای اجرای این برنامه دولت مجوز ایجاد سه منطقه آزاد تجاری - صنعتی شامل منطقه آزاد تجاری کیش، منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم و منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار را در سال ۱۳۷۰ اعلام کرد و به منظور جلوگیری از افزایش بی‌رویه تعداد مناطق آزاد، طبق تبصره ۲ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی<sup>(۱)</sup>، ایجاد مناطق آزاد جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی گردید. نحوه اداره فعالیت‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، صنعتی، فرهنگی و گمرکی در مناطق طبق قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب مجلس می‌باشد که با آخرین اصلاحات انجام شده در سال ۱۳۷۶ از طرف شورایی مناطق آزاد تجاری - صنعتی مبنای فعالیت‌های مختلف مناطق قرار گرفت. بعنوان مثال آئین‌نامه اجرایی صدور روادید اتباع خارجی، صدور روادید را به نیروی انتظامی مستقر در مبادی ورودی مناطق آزاد محول نموده که اجازه اقامت به مدت دو هفته تا شش ماه را بر روی اسناد معتبر مسافرین خارجی مهر می‌کنند. مقررات اشتغال نیروی انسانی در مناطق آزاد ایران تابع قانون کار وزارت کار و امور اجتماعی بوده و هیئت رسیدگی و وظیفه حل اختلاف بین کارگر و کارفرما

۱- مصوب جلسه مورخ ۱۳۷۲/۶/۷ مجلس شورای اسلامی و جلسه مورخ ۱۳۷۵/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

رأبه عهده دارد. در زمینه اشتغال اتباع خارجی، ماده ۴۱ این مقررات اعلام می‌دارد که نسبت کارگران خارجی نباید از ۱۰ درصد کل اشتغال هر منطقه بیشتر باشد. همچنین آئین‌نامه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد شامل کلیه اراضی می‌گردد که واقع در محدوده هر منطقه بوده و در مالکیت یا اختیار دولت است. طبق ماده ۹ این آئین‌نامه، فروش و انتقال قطعی زمین به اتباع خارجی و همچنین شرکت‌هایی که تمام یا بخشی از سرمایه آنها متعلق به خارجیان باشد، ممنوع است.

مقررات سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد که طی تصویب‌نامه‌های متعدد در طول زمان تصحیح و تکمیل شده، ناظر بر ورود و خروج سرمایه داخلی یا خارجی به منطقه و نحوه استفاده از آن می‌باشد. براساس ماده ۲ مقررات سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد "کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی و مؤسسات اعم از ایرانی و خارجی و مؤسسات بین‌المللی می‌توانند مستقلاً و با مشارکت سازمان و شرکت‌های تابع آن در مناطق آزاد ایران سرمایه‌گذاری نمایند". ماده ۱۲ همین قانون عنوان می‌دارد که خروج سود ویژه و مبالغ حاصل از فعالیت‌های اقتصادی سرمایه‌های خارجی و سرمایه‌های ارزی ایرانیان و مبالغ ناشی از فروش یا واگذاری اینگونه سرمایه‌ها از مناطق آزاد مجاز است. بر اساس آخرین مصوبه شورای تشخیص مصلحت، مقررات جدیدی در زمینه فعالیت‌های بانک و بیمه در مناطق آزاد ایران، تصویب شده که به موجب آن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی داخلی و فعالیت سرمایه‌گذاران خارجی در زمینه‌های مذکور بلامانع اعلام گردیده است. شایان ذکر است که هدف از ایجاد و شکل‌گیری مناطق آزاد در ایران انجام فعالیت‌های تجاری - صنعتی می‌باشد. بطور کلی قوانین مربوط به امور گمرکی و قوانین بانکی از اهم قوانینی هستند که در میزان موفقیت یا عدم موفقیت یک منطقه آزاد تأثیر بسزایی دارند. صرف‌نظر از بُعد تجاری، نگاه عمیق‌تر به جهت‌گیری صنعتی نیز حاکی از آن است که در صورت موفقیت طرح‌های تولیدی صنعتی، محصولات نهایی جهت صادرات و کسب درآمدهای ارزی در نظر گرفته شده‌اند و بنابراین درگیر مسائل تجاری و بالتبع مقررات گمرکی و بانکی خواهند بود. اهمیت این مقررات به حدی است که دیگر جنبه‌های فعالیت‌های منطقه از قبیل جذب سرمایه‌های خارجی، اشتغال و سایر امور نیز تحت تأثیر قرار می‌گیرد.

همزمان با تأسیس اولین منطقه آزاد ایران، واردات کالا به منطقه از پرداخت حقوق بازرگانی و سود گمرکی به دولت معاف گردید. عوارض مذکور در اختیار سازمان اداره کننده منطقه قرار می‌گیرد تا از آن محل برای عمران و آبادانی، ساخت تأسیسات زیربنایی، پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان، و بطور کلی هزینه‌های دوره راه‌اندازی استفاده نماید. مضافاً اینکه سازمان هر منطقه مختار است که حسب مورد، عوارض دیگری نیز بر کالاهای وارداتی اعمال نماید. به ظاهر سیاست فوق در جهت افزایش درآمد منطقه اتخاذ گردیده، لیکن مسئله‌ای که نادیده گرفته شده این است که این مناطق جهت انجام هزینه‌های زیربنایی نیازمند سرمایه‌گذاری‌های هنگفتی هستند که درآمدهای گمرکی جوابگو نمی‌باشد. با توجه به اینکه صنعتی شدن مناطق از راه جذب سرمایه‌های خارجی یکی از اهداف اصلی تشکیل این مناطق می‌باشد، به نظر می‌رسد که اعمال عوارض گمرکی به این شکل مانعی در راه جذب سرمایه‌های خارجی باشد. زیرا استفاده از تخفیفات گمرکی جهت ورود ماشین‌آلات، مواد اولیه و قطعات و لوازم مورد نیاز تأسیس و راه‌اندازی واحدهای تولیدی یکی از انگیزه‌هایی است که سرمایه‌گذاران خارجی را تشویق به امر سرمایه‌گذاری در منطقه خاصی می‌نماید. عدم وجود عوارض گمرکی در مناطق آزاد رقیب موجود در حوزه خلیج فارس (نظیر جبل علی) نیز مزید بر علت بوده و برای سرمایه‌گذاران خارجی جذابیت بیشتری را ایجاد می‌نماید، که بدین ترتیب فرصت‌های مناطق ایران را کاهش می‌دهد. از آنجایی که بخش قابل توجهی از موفقیت در توسعه مناطق آزاد ایران در گرو موفقیت در جذب سرمایه‌های خارجی می‌باشد، در این خصوص ضروری است علاوه بر تأمین امنیت سرمایه، در زمینه تأمین شرایط مبادلات ارزی آزاد تمهیداتی فراهم شده تا سود حاصل از تولید، در سرزمین اصلی یا در منطقه، سرمایه‌گذاری مجدد گردد. جذب سرمایه‌های خارجی به تنهایی چندان واجد اهمیت است که بسیاری از مناطق آزاد در سایر نقاط جهان صرفاً برای رسیدن به چنین هدفی راه‌اندازی شده‌اند. بدیهی است که توسعه صادرات و همچنین تأمین قسمتی از نیازهای داخلی کشور به کالاهای صنعتی از اهداف ثانویه‌ای است که در صورت موفقیت در جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی حاصل خواهد بود. هر چه یک منطقه آزاد در جذب سرمایه خارجی موفق‌تر باشد، متناسب با آن به تولید متنوع‌تری دست خواهد یافت

و از بازارهای گسترده‌تری نیز برخوردار خواهد شد. در این ارتباط چنانچه مقررات اداری مربوط به جذب سرمایه‌های خارجی به‌اندازه کافی پویا نباشد یا اقتصاد منطقه به اندازه کافی قدرت جذب سرمایه خارجی را نداشته باشد، امکان جذب سرمایه خارجی بوجود نخواهد آمد.

یکی دیگر از جاذبه‌های مؤثر برای جذب سرمایه‌گذار خارجی معافیت مالیاتی سرمایه‌گذارانی است که در مناطق آزاد فعالیت می‌کنند. جاذبه‌های دیگر از قبیل تسهیل در امر مقررات ورود و خروج اتباع خارجی، تسهیلات قانون کار در مقایسه با سرزمین اصلی، تسهیلات گمرکی، تسهیل گردش کار و حذف مقررات دست‌وپاگیر اداری، ایجاد امکانات زیربنایی کافی و مناسب و غیره می‌باشد، که برخی از موارد فوق در قانون مناطق آزاد ایران کفایت لازم را برای جذب سرمایه‌گذار دارد و برخی نیز از کفایت لازم برخوردار نیست. در این رابطه تصویب قانون جدید نحوه اداره مناطق آزاد توسط شورای تشخیص مصلحت قسمتی از مشکلات موجود در این زمینه‌ها را رفع کرده است.

یکی دیگر از عوامل مهم موفقیت مناطق پردازش صادرات در کشورهای در حال توسعه در زمینه جلب سرمایه‌های خارجی، نرخ ارز واقعی و سیاستهای تثبیت کلان اقتصادی است. پنج نمونه از مناطق موفق تجاری آسیا (مالزی، تایوان، کره، اندونزی و تایلند) کشورهایی بوده‌اند که سالیان متمادی از نرخ‌های ارز واقعی حمایت کرده‌اند و این امر یکی از عوامل مؤثر برگسترش سرمایه‌گذاری خارجی، تولید و صادرات این نواحی بوده است. مقررات پولی - ارزی مورد عمل در مناطق آزاد ایران تا قبل از اصلاحیه جدید مانع بزرگی در گسترش مناطق تلقی می‌شد و باعث بروز مشکلاتی در مناطق گردیده بود که مهمترین آن عدم جذب سرمایه‌گذاری خارجی است.

بطور کلی می‌توان ادعا داشت که قانونگذاری در زمینه‌های مختلف فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی در مناطق آزاد ایران به گونه‌ای است که قانونگذار همواره دغدغه عدم عدول از حدود قوانین سرزمین اصلی را داشته و در تعیین مرزهای قانونی طوری عمل نموده که سمت و سوی کلی سیاستهای داخلی را حفظ نماید. مقایسه برخی از مقررات و معافیت‌های موجود در مناطق آزاد تجاری جهان و ایران نشان می‌دهد که چگونه با وجود برخورداری مناطق ایران از مزایای نسبی منطقه‌ای،



محدودیت‌های قانونی مانع از رشد و شکوفایی این مناطق شده‌است. شایان ذکر است که ماهیت فعالیت‌های مناطق آزاد به گونه‌ای است که قوانین خاص خود را می‌طلبند و باید پذیرفت که با یک دید واحد نمی‌توان برای مناطق آزاد یک کشور و سرزمین اصلی آن قانون وضع نمود و توقع داشت که در این شرایط مناطق آزاد کارآ و درست عمل نموده و در ردیف مناطق آزاد موفق جهان قرار گیرد.

## ۴ - ارزیابی عملکرد مناطق آزاد ایران

### ۴-۱ - سرمایه‌گذاری

معمولاً منابع سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد تجاری از کشورهای توسعه‌یافته تأمین می‌شود. تاکنون ایالات متحده آمریکا عمده‌ترین منبع سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد بوده و در اکثر مناطق دنیا سرمایه‌گذاری نموده، در حالیکه سرمایه‌گذاری‌های اروپا عمدتاً در کشورهای آسیایی، آفریقایی، خاور میانه و ناحیه مدیترانه صورت گرفته‌است. سرمایه‌گذاران ژاپنی نیز غالباً علاقمند به سرمایه‌گذاری در مناطق آسیایی بوده‌اند. همچنین اخیراً سرمایه‌گذاری‌هایی از سوی کشورهای تازه صنعتی‌شده (بخصوص کره جنوبی و هنگ‌کنگ) در کشورهای در حال توسعه صورت گرفته‌است. بطور کلی مهمترین انگیزه‌هایی که سرمایه‌گذاران خارجی را به مناطق آزاد فرا می‌خواند، انگیزه‌های مالی و مالیاتی هستند. انگیزه‌های مالیاتی غالباً در شکل معافیت درآمد از پرداخت مالیات برای دوره‌های تا حداکثر ۲۰ سال و نیز معافیت از سایر مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم اعمال می‌شود. انگیزه‌های مالی شامل معافیت از کنترل‌های ارزی و تضمین‌هایی به منظور بازگشت کامل سود و سرمایه می‌باشد. همچنین اکثر کشورها تضمین‌هایی در مورد حمایت از حقوق مالکیت را به منظور جذب سرمایه‌گذاران خارجی فراهم می‌نمایند. در هر صورت یکی از مهمترین جاذبه‌های مناطق آزاد را می‌توان در معافیت از حقوق و عوارض گمرکی ذکر نمود. در مناطق آزاد برخی از کشورها، انواع سرمایه‌گذاری‌های صنعتی را با نرخ‌های بهره پائین تأمین مالی می‌کنند.

یکی دیگر از انگیزه‌ها برای جذب سرمایه‌های خارجی آماده‌سازی فضای کارخانه و زمین مربوطه و یا تأمین آنها با هزینه‌های نسبتاً پائین است. معمولاً زمین یا فضای مورد نیاز با قرارداد اجاره بلندمدت در اختیار شرکت خارجی قرار می‌گیرد و گاهی نیز زمین و ساختمان با نرخ پائین به فروش می‌رسد. همچنین محرک‌های دیگری در مناطق آزاد بکار گرفته می‌شوند که تأمین آب و برق با نرخ‌های ترجیحی، کمک‌های مالی برای آموزش کارگران و بازاریابی برای کالاهای تولیدی از این موارد می‌باشند. این نوع انگیزه‌ها برای بعضی صنایع (نظیر صنایع انرژی‌بر) دارای اهمیت خاصی می‌باشد. تجارب سایر کشورها نشانگر آن است که کشورهایی که در جذب سرمایه‌های خارجی موفق‌تر بوده‌اند، در سه زمینه زیر دارای مزیت‌هایی بوده‌اند.

- ۱- مزیت نیروی کار ارزان و سیاست پول ملی ارزان.
  - ۲- حذف مراحل بوروکراتیک و تشریفات دست‌وپاگیر اداری.
  - ۳- حذف مقررات مبهم و دوپهلو در مورد سرمایه‌های خارجی و افزایش تضمین‌های محلی و تعهدات سیاسی به منظور تشویق سرمایه‌گذاری خارجی.
- از سوی دیگر اینکه کشورهای موفق در جذب سرمایه خارجی، در ایجاد محیط سرمایه‌گذاری کاملاً مساعد در سرزمین اصلی نیز موفق بوده‌اند. شواهد متعددی در جریان وجود دارد که هزینه‌های پائین تولید و محیط مساعد سرمایه‌گذاری از مهمترین عوامل برای جذب سرمایه‌های خارجی بوده‌است. در ایران میزان سرمایه‌های داخلی و خارجی جذب‌شده به مناطق طی سالهای ۷۶-۱۳۷۲ به قرار جدول ذیل بوده‌است.

طی سالهای مورد بررسی کل سرمایه‌های خارجی جذب شده به مناطق آزاد ایران ۱۱۰/۸۱ میلیون دلار بوده که قسمت عمده آن در قشم سرمایه‌گذاری شده و سهم کیش فقط ۲/۳ میلیون دلار بوده، در حالی که چابهار نتوانسته هیچ سرمایه خارجی را جلب نماید. علت موفقیت نسبی قشم در جذب سرمایه‌های خارجی را شاید بتوان تنوع فعالیت‌ها و امکانات و منابع طبیعی موجود در منطقه دانست. زیرا قشم به دلیل برخورداری از منابع زیرزمینی و صنایع محلی (نساجی و پارچه‌بافی) از مزیت بهتری

### سرمایه گذاری های انجام شده در مناطق آزاد (۷۶-۱۳۷۲)

سرمایه گذاری خارجی: میلیون دلار

سرمایه گذاری داخلی: میلیارد ریال

سال	کشش		فصل				جانباز		جمع
	سرمایه گذاری داخلی	سرمایه گذاری خارجی	سرمایه گذاری داخلی		سرمایه گذاری خارجی		سرمایه گذاری داخلی	سرمایه گذاری خارجی	
			صنعت	تجارت و سایر امور	صنعت	تجارت و سایر امور			
۱۳۷۲	-	-	۷	۱۱۱۳	-	-	-	-	۱۳۷۲
۱۳۷۳	-	۴۸	۵۶	۱۰۴۰	۰/۲۳	۱۰	-	-	۱۳۷۳
۱۳۷۴	-	۵۳۴	۱۱۲	۷۲۰	۲/۶	۱۰۲	-	۵۹	۱۳۷۴
۱۳۷۵	۲	۲۰۱۵	۱۲۵	۴۹۵	۴۳/۷۵	۲۸۶	-	۴۰	۱۳۷۵
۱۳۷۶	۰/۳۲	۳۷۴۰	۱۳۸	۳۶۰	۶۱/۸	۳۶۵	-	۸۵	۱۳۷۶
جمع	۲/۳۲	۶۳۳۷	۴۳۸	۳۷۲۸	۱۰۸/۴۸	۷۶۳	-	۱۴۴	۱۴

مأخذ: گزارش شورایی عالی مناطق آزاد

در زمینه تولید برخوردار بوده است. چنانچه عنوان می گردد اکتشاف منابع گاز توابع سلخ و سورووکورزین تاکنون تکمیل نشده و منابع گاز کشف شده ظرفیت تولید ۶۰ میلیون مترمکعب گاز طبیعی در روز برای صد سال آینده را دارا می باشد. بنظر می رسد قشم به دلیل وجود منابع گاز طبیعی ارزان قیمت، در مقایسه با سایر مناطق، بهترین موقعیت جغرافیایی را برای تأمین انرژی صنایع انرژی بر دارا باشد. علاوه بر آن منابع نمک به میزان فراوان، منابع قطعی نشده آهن، منابع فراوان گوگرد و نیز امکانات بالقوه فعالیت های مربوط به شیلات از جمله عوامل مثبتی است که توانسته در توجیه سرمایه گذاران خارجی جهت سرمایه گذاری و راه اندازی واحدهای تولیدی و گسترش صادرات کالاهای تولید شده براساس نیروی کار و انرژی ارزان کمک نماید.

در زمینه سرمایه‌گذاری‌های داخلی ظرف سالهای ۷۶-۱۳۷۲ جمع سرمایه جلب شده به مناطق آزاد ۱۱۴۲۴ میلیارد ریال بوده که از این مقدار ۱۲۱۵ میلیارد ریال در فعالیت‌های صنعتی سرمایه‌گذاری گردیده و مابقی صرف گسترش تجارت و سایر امور خدماتی شده است. سهم جزیره کیش از کل سرمایه‌گذاری‌های داخلی ۶۲/۱ درصد (۷۱۰۰ میلیارد ریال) می‌باشد که بخش عمده آن (۶۳۳۷ میلیارد ریال) مربوط به امور تجاری و خدماتی بوده است. جزیره قشم ظرف سالهای مذکور توانسته سرمایه‌گذاری داخلی به حجم ۴۱۶۶ میلیارد ریال جذب کند که فقط ۴۲۸ میلیارد آن صرف سرمایه‌گذاری در صنعت و بقیه در امور تجاری و خدماتی بوده است. سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در بندر چابهار فقط از محل منابع داخلی بوده که بطور بسیار محدودی از سال ۱۳۷۴ آغاز گردیده است. از کل سرمایه‌گذاری‌ها حدود ۱۴ میلیارد ریال در فعالیت‌های صنعتی و ۱۴۴ میلیارد در بخش تجارت و خدمات هزینه شده که عمدتاً صرف مطالعه، طراحی، نقشه‌برداری و آماده‌سازی در امور آب و فاضلاب، برق و مخایرات، فضای سبز گردیده است.

بطور کلی مقایسه حجم سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در مناطق آزاد موفق جهان با سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در مناطق آزاد ایران (مجموع سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی) بیانگر عملکرد ضعیف مناطق آزاد ایران در این زمینه می‌باشد. بعنوان مثال در مناطق آزاد چین حدود ۶۰ درصد از سرمایه‌گذاری‌ها بصورت مشترک و ۴۰ درصد باقیمانده متعلق به سرمایه‌گذاران خارجی است. از ۶۰ درصد سرمایه‌گذاری مشترک بخش کوچکی مربوط به شرکت‌های دولتی می‌باشد و سهم عمده‌ای از سرمایه‌گذاری‌ها توسط شرکت‌های خصوصی انجام می‌شود.

در مناطق آزاد تایوان، سرمایه‌گذاری خارجی قسمت عمده سرمایه‌گذاری منطقه را تشکیل می‌دهد، بطوری که ۸۳/۷ درصد از سرمایه‌گذاری‌های موجود متعلق به خارجیان است. در کراچی، تنها منطقه آزاد پاکستان، ۸۱ درصد از منابع سرمایه‌گذار توسط کشورهای عضو OECD تدارک شده و آمریکا با سهمی معادل ۴۱ درصد بزرگترین سرمایه‌گذار منطقه آزاد کراچی پاکستان است. آلمان غربی و کانادا هریک با سهمی حدود ۱۵ درصد سرمایه‌گذاری در منطقه آزاد کراچی، بعد از آمریکا قرار دارند.

مقوله سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد بویژه از محل منابع خارجی از آن جهت حائز اهمیت است که بعنوان موتور محرک فعالیت‌های اقتصادی عمل نموده و متغیرهای دیگری از جمله تولید، اشتغال و صادرات را مستقیماً تحت تأثیر قرار می‌دهد. علاوه بر آن حجم سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در بخش‌های مختلف تولیدی - تجاری نه تنها متأثر از شرایط ویژه هر بخش می‌باشد، بلکه مسیر و جهت آینده هر بخش، سهم هر بخش در کل اقتصاد کشور را نیز تعیین کرده و می‌تواند موجب تغییر ترکیب فعالیت‌های مذکور نیز بشود. از این رو ضروری است تا برنامه‌ریزان، تصمیم‌گیران و اداره‌کنندگان مناطق آزاد ابتدا تصویر روشن و دقیقی از اهداف داشته باشند که بر آن اساس بتوانند بهترین مسیر را انتخاب نموده و سپس جهت جلب سرمایه‌های داخلی و خارجی طبق اولویتهای تعیین شده مبادرت به صدور مجوز، اعمال معافیت‌ها و تسهیلات تشویقی نمایند.

#### ۲-۴- تولید

ارزش افزوده تولیدات صنعتی مناطق آزاد ایران طی سالهای ۷۶-۱۳۷۳ طبق گزارش شورایعالی مناطق آزاد به قرار جدول ذیل می‌باشد:

#### ارزش افزوده تولیدات صنعتی در مناطق آزاد

(میلیون دلار)

جمع کل	۱۳۷۶	۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	
کیش	۱/۵۲۴	۱/۲۰۳	۰/۲۶۳	۰/۲۶۲	-	
قشم	۶/۵۲۷	۲/۶۶	۰/۷۳۲	-	-	
چابهار	۱	-	-	-	-	
جمع کل	۹/۵۰۵	۴/۸۶۳	۰/۹۹۵	۰/۲۶۲	-	

مأخذ: آمار شورایعالی مناطق آزاد

چنانچه ملاحظه می‌گردد جمع ارزش افزوده بدست آمده از سه منطقه آزاد کشور در طول سالهای مورد بحث حدود ۱۵/۲ میلیون دلار می‌باشد که در مقایسه با کل سرمایه‌گذاری انجام شده در بخش صنعت (حدود ۴۰۵ میلیون دلار با نرخ صادراتی) رقم بسیار ناچیزی می‌باشد. از این مقدار بیشترین ارزش افزوده ایجاد شده در بندر قشم حاصل گردیده که مستقیماً به حجم قابل توجه سرمایه‌گذاری خارجی انجام شده در قشم در بخش صنعت مربوط می‌شود. لیست واحدهای صنعتی در حال بهره‌برداری در جزیره قشم نشان می‌دهد که در حال حاضر ۷۳ شرکت مختلف تولیدی در این جزیره مشغول بکار می‌باشند که تعداد ۱۷ واحد بطور مستقیم و غیرمستقیم در زمینه تولید کالاهای الکترونیکی و کامپیوتر، ۱۲ واحد به ساخت موتور لنج و قایق، ۷ واحد انواع پوشاک، پارچه، روبان، و بقیه در زمینه‌های مختلف دیگر به فعالیت اشتغال دارند. با توجه به مقدار ارزش افزوده بالایی که صنایع الکترونیکی و کامپیوتری ایجاد می‌کنند به نظر می‌رسد که قسمت عمده ارزش افزوده حاصل در قشم ناشی از فعالیت اینگونه مؤسسات باشد. بیشترین حجم فعالیت‌های صنعتی که دارای بالاترین درصد ارزش افزوده نیز می‌باشد طبق گزارش سازمان عمران کیش مربوط بوده است به صنایع ساخت کامپیوتر - نوار ویدئو - بازیهای کامپیوتری و صنایع وابسته به آن که بیشترین تعداد را از بین ۲۲ شرکت فعال منطقه دارا می‌باشد.

باید توجه داشت که ایجاد ارزش افزوده و رشد تولیدات صنعتی و متعاقب آن گسترش صادرات و اشتغال از اهداف اولیه تأسیس مناطق بوده که در کنار آن انتقال تکنولوژی از کشورهای دارای دانش فنی برتر نیز می‌باید دنبال شود. سرمایه‌گذاری‌های مشترک در زمینه‌های مختلف تولیدی در واقع کانال اصلی برای انتقال تکنولوژی می‌باشد. تکنولوژی، مهارت‌های فنی و مدیریتی، دانش سازمانی و تجربه بازاریابی به تدریج از طریق فرآیندهای آموزشی به بنگاه شریک انتقال می‌یابد. مقرراتی نظیر اعطای مشوقها برای جذب صنایع با تکنولوژی پیشرفته، اعطای معافیت‌های مالیاتی به هزینه‌های آموزشی، کار با خارجیان متخصص، آموختن سیستمهای تعمیر و نگهداری، آشنایی با نظم سازمانی و مکانیزم‌های کنترل کمی و کیفی، انتقال غیرملموس تکنولوژی است که در بلندمدت آثار مثبتی بر

فرآیند صنعتی شدن بر جای می‌نهد. در واقع یکی از اهداف ضمنی تأسیس مناطق آزاد، بومی کردن تکنولوژی وارداتی به مفهوم ایجاد تطابق و هماهنگی با دانش فنی روز جهان، روابط نوین کاری با شرایط و امکانات فرهنگی، اقتصادی و سیاسی کشور میزبان می‌باشد. با توجه به اینکه هزینه‌های تحقیق و توسعه (R & D) در کشورهای در حال توسعه بسیار ناچیز بوده و معمولاً بخش خصوصی و حتی شرکت‌های دولتی علاقه‌ای به سرمایه‌گذاری در این زمینه ندارند و از طرف دیگر نظر به اهمیت تحقیق و توسعه در دستیابی به رشد و توسعه پایدار، ضرورت دارد که کشورهای در حال توسعه با شناخت تکنولوژی وارداتی و آموزش فنی کار، توانایی تسلط بر دانش فنی پیشرفته را کسب کرده، تا با انجام پاره‌ای تغییرات و اصلاحات بتوانند کارآترین روشها را با توجه به شرایط خاص اقلیمی کشور خود بدست آورند. اگر مناطق آزاد تجاری و صنعتی بتوانند در تأمین این هدف موفقیتی حاصل نمایند، امکان انتقال نتایج آن به واحدهای تولیدی سرزمین اصلی نیز فراهم خواهد شد و تمامی صنایع کشور از آن بهره‌مند می‌گردند. لیکن متأسفانه اکثر کشورهای در حال توسعه که اقدام به تأسیس چنین مناطقی کرده‌اند به هدف انتقال تکنولوژی توجه کافی نداشته‌اند، زیرا پرداختن به اهدافی نظیر ایجاد اشتغال، کسب درآمدهای ارزی و افزایش نرخ بهره‌برداری از منطقه هدف مزبور را تحت‌الشعاع قرار داده‌است. در ایران نیز با توجه به اینکه میزان سرمایه‌گذاری خارجی انجام‌شده در مناطق آزاد بسیار نازل بوده و از طرف دیگر کارگاه‌ها و کارخانه‌های ایجادشده اغلب در زمینه صنایع سبک و ایجاد خط مونتاژ بوده‌اند، به نظر می‌رسد که در مورد انتقال تکنولوژی تدابیر جدی اندیشیده نشده‌است.

### ۳-۴- اشتغال

یکی دیگر از مشکلات کشورهای توسعه نیافته، مسئله بیکاری است که به صورت پنهان و آشکار در این کشورها وجود دارد. بدین لحاظ یکی از هدف‌های مهمی که کشورهای در حال توسعه در مناطق آزاد دنبال می‌کنند، ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری است. مناطق آزاد با برخورداری از نیروی کار فراوان و بالقوه ارزان قادر است، سرمایه‌گذار خارجی را تشویق به فعالیت در این مناطق نموده و ایجاد اشتغال

نماید. علاوه بر زمینه‌های اشتغال‌زایی مستقیم، توسعه و گسترش تولید و صادرات در مناطق آزاد، زمینه‌های اشتغال غیر مستقیم را فراهم نموده و می‌تواند تا حدودی تنگناهای شغلی را مرتفع نماید. از نکات قابل توجه در زمینه اشتغال در مناطق آزاد، مشارکت گسترده زنان در فعالیت‌های تولیدی این مناطق می‌باشد. آمارها نشان می‌دهد که به استثناء صنایعی که در دوره استراتژی جایگزینی واردات تأسیس شده‌اند، اشتغال زنان در مناطق آزاد جهان خصوصاً در صنایع الکترونیک و پوشاک بسیار چشمگیر است. در اکثر کشورهایی که آمار آنها در دسترس می‌باشد، حدود ۷۵ درصد نیروی کار مناطق آزاد را زنان تشکیل می‌دهند<sup>(۱)</sup>.

یکی از شاخص‌های ارزیابی میزان موفقیت یک منطقه آزاد، هزینه ایجاد یک شغل می‌باشد. این رقم از تقسیم کل هزینه‌های سرمایه‌گذاری بر تعداد مشاغل که در بنگاه‌های مناطق پردازش ایجاد می‌شوند، بدست می‌آید. به عنوان مثال در ناحیه باتان فیلیپین، کل هزینه‌های زیربنایی حدود ۱۹۰ میلیون دلار و کل مشاغل ایجادشده در منطقه در سطح ۲۸۰۰۰ شغل بوده‌است. در واقع برای ایجاد هر شغل حدود ۷۰۰۰ دلار هزینه صرف شده‌است که در مقایسه با استانداردهای بین‌المللی ممکن است رقم بالایی نباشد ولی در مقایسه با متوسط دستمزد ماهانه کمتر از ۴۰ دلار (۵۰۰ دلار در سال) رقم مزبور در حد غیر قابل توجهی بالا می‌باشد. البته معیار واحدی برای سنجش نسبت هزینه‌های سرمایه‌گذاری برای هر شغل و دستمزد سالانه وجود ندارد، ولی هنگامی که این نسبت بیش از ۱۴ باشد دلایل قانع‌کننده‌ای وجود دارد که اعتبار اقتصادی چنین مناطقی مورد سؤال قرار گیرد.

از دیگر شاخص‌های ارزیابی مناطق آزاد می‌توان به نسبت پرسنل اداری سازمان به جمعیت شاغل در منطقه اشاره کرد. گرچه این شاخص یک معیار کلی و مبهم به نظر می‌رسد، معذالک به کمک آن می‌توان آزمون نمود که آیا هزینه‌های اداری در یک منطقه سازگار با آنچه در سایر مناطق به وقوع می‌پیوندد هست یا خیر؟ در صورتیکه نسبت پرسنل اداری سازمان به جمعیت شاغل در منطقه بالاتر از



۷ درصد باشد، می توان تصور نمود که مشکلات عظیم سازمانی و اداری برای منطقه بروز خواهد نمود (۱)

در ایران روند ایجاد اشتغال در مناطق آزاد طی سالهای ۱۳۷۶-۱۳۷۲ به قرار جدول ذیل می باشد:

### وضعیت ایجاد اشتغال در مناطق آزاد ایران

(هزار نفر در سال)

جمع کل	۱۳۷۶	۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	
۸/۶	۱/۲	۲/۴	۲	۱/۸	۱/۲	کیش
۱۸/۸	۶/۶	۴/۵	۳/۹	۲/۸	۱	قشم
۵۰	۲	۱/۵	۱	۰/۵	-	چابهار
۳۲/۴	۹/۸	۸/۴	۶/۹	۵/۱	۲/۲	جمع کل

مآخذ: گزارش شورای عالی مناطق آزاد

چنانچه ملاحظه می گردد در طی این سالها کل اشتغال ایجاد شده در مناطق آزاد ایران حدود ۳۲/۴ هزار نفر بوده که در مقایسه با کل سرمایه گذاری های داخلی و خارجی انجام شده در منطقه بطور تقریبی هزینه ایجاد هر شغل حدود ۳۴۲۰ دلار به اضافه ۳۵۲/۶ میلیون ریال می باشد. این ارقام نشان دهنده هزینه بالای ایجاد فرصت های شغلی در مناطق آزاد ایران است، اگرچه نباید فراموش کرد که بخش عمده ای از هزینه های سرمایه گذاری در مناطق آزاد ایران مربوط به ایجاد زیر بناها بوده که معمولاً

اشتغال‌زایی بالایی ندارد. از طرف دیگر چنانچه کل هزینه‌های جاری مناطق را طی همین سالها فقط حقوق و دستمزد پرداختی به کارکنان به حساب آوریم (۲۵۷/۰۵ میلیارد ریال) میزان دستمزد سالانه هر فرد حدود ۷۹۳۴ هزار ریال خواهد بود که بدون احتساب هزینه‌های دلاری نسبت ۴۴ به ۱ بین هزینه ایجاد یک شغل و درآمد هر شغل را بدست می‌دهد که در مقایسه با نسبت استاندارد بین‌المللی نشان‌دهنده غیرمنطقی بودن فعالیت مناطق آزاد ایران می‌باشد. این نسبت در جزیره کیش که بیشترین میزان سرمایه داخلی را جذب نموده و ۸/۶ هزار اشتغال در طول پنج سال ایجاد کرده حدود ۶۶ به ۱ و در جزیره قشم که بیشترین مقدار سرمایه خارجی را جذب کرده و در مقابل بیشترین میزان اشتغال را ایجاد کرده بدون احتساب هزینه‌های دلاری حدود ۴۰ به یک می‌باشد. در بندر چابهار با در نظر گرفتن حقوق و دستمزد پرداختی به کارکنان طی سال ۱۳۷۶ (۱۹۱۳ میلیون ریال)، این نسبت برای سال ۱۳۷۶ حدود ۴۹ به یک محاسبه شده است. به نظر می‌رسد که جذب بیشتر سرمایه خارجی به قشم (بدلیل وجود منابع غنی زیرزمینی) از جمله عوامل مؤثر بر هدایت و نحوه کاربرد صحیح‌تر منابع بوده است، بطوریکه نسبت محاسبه شده این منطقه را نسبت به دیگر مناطق بهبود بخشیده است.

شاخص‌های معطوف به ارزیابی و کارایی مناطق آزاد در مورد منطقه آزاد چابهار نیز کمابیش در وضعیت نامساعدی همانند دو منطقه آزاد دیگر می‌باشد. بعنوان مثال نسبت کارکنان عملیاتی به کل کارکنان شاغل در منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار در سال مالی ۱۳۷۷ برای نیروهای تمام وقت رسمی ۸۱/۳ درصد و با احتساب نیروهای پاره وقت، مشاور و قراردادی ۸۲/۲ درصد می‌باشد. این رقم در مقایسه با استاندارد بین‌المللی (۷ درصد) اختلاف قابل توجهی دارد که خود دال بر ناکارآمد بودن این منطقه در زمینه فعالیت‌های اقتصادی می‌باشد.

#### ۴-۴- تجارت

تجارت موتور رشد اقتصادی است. معمولاً کشورها در تدوین برنامه‌های توسعه خود یک شکل خاصی از انواع استراتژی‌های توسعه را که منطبق بر تجارت است انتخاب نموده و سیاستهای اقتصادی

را بر اساس آن تدوین می‌نمایند. جایگزینی واردات و توسعه صادرات نمونه‌ای از استراتژی‌های توسعه فوق‌الذکر می‌باشد. از آنجایی که مناطق آزاد در واقع گلوگاه تجاری یک کشور می‌باشد، تطابق علمی طرح مناطق آزاد با استراتژی توسعه کشور میزبان بسیار حائز اهمیت است. این تطابق و هماهنگی و حرکت در راستای خط‌مشی کلی اقتصاد ملی از مهمترین خصوصیات مناطق آزاد موفق جهان است، زیرا در طول زمان اقتصاد کشور و منطقه طی فرآیند تأثیر متقابلی که بر یکدیگر دارند می‌توانند علاوه بر تکمیل برنامه‌های یکدیگر، نقائص و کاستی‌ها را پوشش داده و نقاط قوت را تقویت نمایند. منافع کلان حاصل از چنین مناطقی غالباً بر مبنای میزان صادرات (بویژه میزان خالص صادرات) مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در واقع عملکرد صادراتی مبنای مناسبی برای ارزیابی عملکرد یک منطقه آزاد است. ولی این معیار برای ارزیابی مناطقی که در خلال یک دهه مشغول فعالیت بوده‌اند، ناکافی است زیرا اینگونه مناطق معمولاً به مرحله‌ای رسیده‌اند که قسمتی از تولیدات خود را در بازار داخلی به فروش می‌رسانند و هنوز در تولید و بازاریابی به مرحله‌ای نرسیده‌اند که بتوانند در بازارهای بین‌المللی رسوخ نمایند.

در زمینه واردات نیز براساس قانون و مقررات مناطق آزاد تجاری - صنعتی، ورود هر نوع کالا به هریک از مناطق مجاز است به استثنای کالاهای ممنوعه شرعی و تعدادی کالاهای خاص. نحوه برخورد گمرک در منطقه در خصوص کالاهای وارداتی به منطقه آزاد کیش، همانند عملکرد گمرک در داخل کشور است. علاوه بر آن از کالاهای عوارضی نیز اخذ می‌گردد که نرخ آن را سازمان مشخص می‌کند. کالاهای وارداتی به دو طریق وارد منطقه می‌گردد. یکی از طریق شرکت‌های اصلی و نمایندگی‌های موجود در منطقه وارد شده و عمدتاً از کشورهای کره و تایلند می‌باشد و طریق دیگر واردات بوسیله واسطه‌های وارداتی از کشور دومی است که حدود ۹۰ درصد واردات به منطقه از این محل صورت می‌پذیرد. شایان ذکر است که سقف خاصی برای ورود کالا به منطقه وجود ندارد، لیکن براساس لایحه پیشنهادی بودجه سازمان، واردات سالانه منطقه کیش حدود ۱۱۵ میلیون دلار ذکر شده است. حجم قابل توجهی از تجارت منطقه با سرزمین اصلی از طریق مسافرین به منطقه انجام می‌شود که اصطلاحاً از آن بعنوان تجارت چمدانی نام برده می‌شود. علاوه بر آن واردات بصورت تجاری از منطقه به سرزمین اصلی فقط

برای تولیدکنندگان منطقه و آن هم متناسب با میزان ارزش افزوده ایجادشده در منطقه مجاز می باشد. جهت محاسبه میزان مجاز ورود کالاهای تولیدشده در منطقه به سرزمین اصلی فرمول خاصی مورد استفاده واقع می شود که به قرار زیر است.

$$\text{ارزش CIF قطعات و مواد وارداتی} - \text{درصد مجاز ورود کالا} = \frac{\text{قیمت محصول تولیدی}}{\text{قیمت محصول تولیدی}}$$

با توجه به حجم نازل تولیدات منطقه به نظر می رسد که ارزش واردات کالاهای ساخت منطقه به سرزمین اصلی رقم قابل توجهی نباشد.

بندر چابهار طی سالهای ۷۶-۱۳۷۲ حدود ۰/۲ میلیون دلار صادرات داشته است. در سال ۱۳۷۶ ارزش صادرات منطقه به کشورهای نخجوان - آذربایجان، دویی و قشم با نرخ ارز صادراتی ۲۴۴ هزار دلار بوده در حالی که طی سالهای ۷۶-۱۳۷۲ طبق گزارش شورای عالی مناطق آزاد حدود ۱۶۷/۳ میلیون دلار کالای ساخته شده خارجی با هدف ایجاد درآمد به چابهار وارد شده است. از آنجایی که جمهوری اسلامی ایران از طریق بندر چابهار به دریای عمان که یکی از پراهمیت ترین راههای آبی جهان است راه دارد، این امر برای کشور دارای اهمیت اقتصادی بسزایی است. دریای عمان آبراهی است که ایران را با دریای آزاد و بنادر بزرگ و کوچک جهان مرتبط می سازد و بالقوه می تواند در برقراری روابط اقتصادی ایران با کلیه کشورهای جهان از جهت ورود و صدور کالا نقش مهمی ایفا نماید. شکی نیست که ورود کالا از اقصی نقاط جهان و خروج محصولات داخلی بدون داشتن اسکله های مناسب و تسهیلات بندری غیرممکن است. در شرایط حاضر بندر چابهار از امکانات گسترده ای در این زمینه برخوردار نیست و بدین سبب توجه به ساخت، بازسازی و نگهداری اسکله ها از اهم وظایف سازمان عمران چابهار می باشد.

بطور کلی آمارهای صادرات و واردات مناطق آزاد ایران بیانگر تراز منفی بازرگانی خارجی در این مناطق می باشد که علاوه بر نشان دادن تنگناهای ساختاری در زمینه سرمایه گذاری، تولید و بازاریابی، تا حدی نیز ناشی از شرایط خاص کشور، منطقه، رقبا و همچنین قرار داشتن مناطق قشم و چابهار در

مرحله راه اندازی است، بگونه‌ای که نبود تسهیلات امکان صدور مجدد کالا را نیز سلب کرده است.

#### ۵-۴- توریسم

صنعت توریسم یکی از پر بازده‌ترین فعالیت‌های اقتصادی در جهان است که بالاترین میزان ارزش افزوده را ایجاد می‌کند و بطور مستقیم و غیرمستقیم دیگر فعالیت‌های اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. طبق آمارهای سازمان جهانی توریسم (WTO) درآمد حاصل از صنعت توریسم در سال ۱۹۹۸ بالغ بر ۸ درصد کل درآمد حاصل از صادرات در سطح جهان بوده و توریسم به تنهایی ۳۷ درصد از صادرات بخش خدمات را به خود اختصاص داده است.

تجربه تأسیس مناطق آزاد در دیگر نقاط جهان حاکی از آن است که جلب توریسم و برنامهریزی جهت کسب درآمدهای حاصل از صنعت جهانگردی هیچ‌گاه بعنوان یکی از مؤلفه‌های انتخاب محل مناطق آزاد مورد توجه نبوده است. در حالیکه در ایران از ابتدا انتخاب کیش با هدف ایجاد منطقه تفریحی - توریستی جهت جمع‌آوری دلارهای نفتی منطقه صورت گرفته است. بطور کلی آمار مسافرین ورودی به مناطق آزاد ایران به قرار جدول ذیل می‌باشد:

#### تعداد مسافرین مناطق آزاد ایران

(نفر در سال)

سال	کیش		قشم		چابهار	
	مسافرین داخلی	مسافرین خارجی	مسافرین داخلی	مسافرین خارجی	مسافرین داخلی	مسافرین خارجی
۱۳۷۱	۳۰۸۵۸۴	۲۱۳۷	-	۱۳	۱۲۲۰۰۰	-
۱۳۷۲	۳۵۳۵۸۲	۲۲۰۰	۱۰۰۰۰۰	۲۲	۲۹۴۱۹۶	-
۱۳۷۳	۵۷۸۴۶۵	۲۳۰۰	۲۰۰۰۰۰	۸۰	۳۱۲۷۲۸	-
۱۳۷۵	۶۵۹۱۴۰	۱۵۰۰	۷۰۰۰۰۰	۱۸۴	۷۲۹۱۹۲	-
۱۳۷۶	۸۰۳۹۶۴	۷۵۰	۱۰۰۰۰۰۰	۲۲۸	۵۲۸۵۴۶	۴۲
جمع						

مأخذ: گزارش شورای عالی مناطق آزاد

آمارها گویای این مطلب است که مناطق آزاد ایران در جذب جهانگردان خارجی موفق عمل نکرده‌اند. حتی جزیره کیش که از ابتدا با این هدف کار خود را آغاز کرده و دارای امکانات خوبی در این زمینه می‌باشد نیز بیشتر مورد توجه مسافرین داخلی بوده، بطوریکه در طول سالهای ۷۶-۱۳۷۲ تعداد مسافرین خارجی که از جزیره بازدید نموده‌اند از روندی نزولی برخوردار بوده و از ۲۱۳۷ نفر به ۷۵۰ نفر تقلیل یافته است. به نظر می‌رسد که تأسیسات تفریحی - رفاهی جزیره کیش با سلیقه ساکنین سرزمین اصلی همخوانی بیشتری داشته و در مقایسه با امکانات تفریحی داخل سرزمین اصلی، جذابیت فوق العاده‌ای برای مسافرین داخلی فراهم نموده‌باشد. مضافاً اینکه امکان خرید اجناس خارجی به قیمت‌های پائین‌تر از بازار سرزمین اصلی نیز نقش مهمی در جلب مسافرین داخلی ایفا می‌نماید، زیرا تجارت چمدانی از منطقه کیش به سرزمین اصلی تدریجاً تبدیل به یک شغل شده‌است. تبلیغات گسترده صداوسیما و جشنواره‌های فرهنگی و فروش فوق العاده نیز در فراخوانی مسافرین داخلی از جمله عوامل مؤثر در جذب توریست داخلی به کیش بوده‌است.

## ۵ - مقایسه با مناطق آزاد موفق

گرچه مقررات و انگیزه‌های موجود در مناطق آزاد در کشورهای مختلف متفاوت می‌باشد ولی تقریباً همگی بر اساس مدل استاندارد دی شکل گرفته‌اند. بررسی تجارب مناطق آزاد موفق تجاری جهان نشان می‌دهد که این مناطق دارای ویژگی‌های مشترکی می‌باشند که اهم آن عبارتند از: ارائه تضمین‌های لازم به سرمایه‌گذاران خارجی در مقابل مسئله ملی شدن (سلب مالکیت)، مجاز دانستن مالکیت صد در صد خارجیان، امکان بازگشت کامل سود و سرمایه، معافیت‌های مالیاتی چند ساله بر درآمد و سود شرکت، اجاره طویل‌مدت زمین با نرخ‌های پائین، اعطای وام بانرخ‌های ترجیحی به فعالیت‌های تجاری و صنعتی، تأمین آب و برق و انرژی به نرخ‌های ارزان، اعطای تسهیلات بانکی، ایجاد تسهیلات زیربنایی، پشتیبانی صنعتی و خدمات فنی، تصویب پروژه‌های سرمایه‌گذاری در محل بدون انجام تشریفات اداری و هم‌سویی و یگانگی در قوانین و مقررات در جهت جذب سرمایه‌های خارجی.

علاوه بر آن هر کشوری که دارای منطقه آزاد می‌باشد در صورت مواجهه با مسئله خاصی سعی می‌نماید تا با تمهیدات قانونی، تشویق‌های مستقیم و یا استفاده از مکانیزم‌های غیرمستقیم به رفع مشکل بپردازد. در واقع سیستم قانونگذاری و اجرای قوانین در مناطق آزاد را چنان انعطاف‌پذیر نموده‌اند که امکان هرگونه مانوری را دارا می‌باشد. لیکن مناطق آزاد ایران تمامی این شرایط را دارا نبوده و موارد مجاز را نیز با حداکثر کارایی مورد استفاده قرار نمی‌دهد. بعنوان مثال استراتژی تجاری سنگاپور توسعه صادرات صنعتی از طریق مناطق آزاد تجاری است و در واقع تولید برای صادرات از اهداف منطقه آزاد سنگاپور می‌باشد، لیکن یکی از مشکلات اقتصادی این کشور کمبود نیروی کار می‌باشد که تکافوی حجم بالای سرمایه‌گذاری‌ها و اهداف تولیدات صنعتی را نمی‌نماید. لذا انگیزه‌های خاصی برای تشویق بنگاه‌ها به استخدام نیروی کار خارجی وجود دارد که قوانین کار نیز آنها را حمایت می‌کند در حالیکه در ایران قوانین جاری در مناطق همان قوانین سرزمین اصلی بوده و از انعطاف‌پذیری کمی برخوردار است. در کشور کره منطقه آزاد توسط وزارت صنعت و تجارت طراحی می‌شود و ویژگی‌های یک ناحیه محاصره شده‌ای را دارد که در آن قوانین و مقررات سرزمین اصلی بطور کامل و یا تا حدودی تخفیف یافته و یا لغو می‌شوند، مادام که کالاها و مواد خام وارداتی برای تولید کالاهای صادراتی مورد استفاده واقع شوند، از پرداخت عوارض گمرکی معاف می‌باشند. بنگاه‌های مستقر در منطقه پردازش، مجاز به وارد کردن مواد خام بدون اجازه و تصویب دولت می‌باشند. علاوه بر انعطاف‌پذیری فوق‌العاده‌ای که قوانین موجود در مناطق آزاد دارا می‌باشند، دولت کرده در این نواحی تسهیلات گوناگون برای اجاره ایجاد می‌کند که شامل زمین، کارخانه، خوابگاه برای کارکنان، تسهیلات بهداشتی و ناهارخوری می‌باشد. همچنین معافیت‌ها و انگیزه‌های مالیاتی گسترده‌ای در این نواحی به مورد اجرا گذارده می‌شود که با مناطق آزاد ایران قابل مقایسه نمی‌باشد. تأسیس مناطق آزاد در چین پس از ۳۰ سال اعمال ممنوعیت سرمایه‌گذاری خارجی یکی از تحولات دهه ۱۹۸۰ به شمار می‌آید. دولت چین با وجود ادامه اجرای قوانین گذشته در سرزمین اصلی، به منظور تقویت مناطق آزاد تجاری، سیاست‌های ویژه مالیاتی و اعتباری و گمرکی را در این مناطق به مورد اجرا گذارد که در واقع رمز موفقیت مناطق آزاد چین به

حساب می‌آید. بخشی از این سیاستها عبارت است از:

- ۱- پائین آوردن نرخ مالیات به میزان ۱۵ درصد،
- ۲- حق صددرصد مالکیت و مدیریت برای سرمایه‌گذاران خارجی،
- ۳- عدم اخذ درآمد مالی از مناطق آزاد تجاری تا ۱۰ سال،
- ۴- معافیت کالاهای تولیدی مناطق از مالیات،
- ۵- ایجاد تسهیلات برای سرمایه‌گذاران و آزاد شدن سرمایه‌گذاری بانکهای خارجی،
- ۶- اجاره ارزان زمین و دستمزد بطوریکه نسبت به مناطق آزاد هنگ کنگ اجاره زمین ۹۰ درصد و دستمزد ۷۵ درصد کمتر می‌باشد.

منطقه آزاد هنگ‌کنگ که موفق‌ترین منطقه آزاد جهان است پیشرفت خود را مبرهنه اتخاذ

سیاستهایی به این شرح است:

- ۱- اتخاذ سیاست حداقل دخالت دولت در بازار،
  - ۲- عدم اعمال تبعیض بین سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی،
  - ۳- سطح نازل مالیاتهای مربوط به اشخاص حقیقی و حقوقی،
  - ۴- عدم اعمال هرگونه محدودیت ارزی در مورد انتقال سرمایه یا سود ناشی از آن،
  - ۵- پائین بودن دستمزد نیروی کار در مقایسه با کشورهای پیشرفته
  - ۶- برخورداری از نظام آموزشی در سطح عالی جهت بهبود مهارت‌های فنی.
- علاوه بر آن گرایش به تولید کالاهای سبک مصرفی نیز یکی از ویژگیهای این منطقه می‌باشد، بطوریکه صنعت نساجی با دارا بودن ۴۳ درصد نیروی کار و ۴۱ درصد از صادرات مهمترین بخش اقتصادی این کشور است. دومین رقم صادراتی هنگ‌کنگ کالاهای الکترونیکی است که حدود ۱۶ درصد از صادرات را تشکیل می‌دهد. شایان ذکر است که حدود ۵۰۰ کارخانه عمده این کشور یا تماماً متعلق به سرمایه‌گذاران خارجی است یا بخشی از آنها در تملک خارجی‌هاست.
- بررسی مقررات موجود در مناطق آزاد تجاری ایران تناقضات قابل توجهی بین اهداف



تعیین شده و قوانین را نشان می‌دهد که در شرایط کنونی بصورت محدودیت‌ها و موانع قانونی در مسیر فعالیت‌های مناطق آزاد خودنمایی می‌کند. براساس قوانین موجود کشور، مشارکت افراد خارجی در تولید به دو طریق امکان‌پذیر است:

- ۱ - شیوه استفاده استیجاری اتباع خارجی از امکانات موجود (در این زمینه مشکل عمده هزینه بالای اجاره در مناطق آزاد ایران در مقایسه با مناطق دیگر است که بصورت عاملی بازدارنده برای سرمایه‌گذاران خارجی عمل می‌کند)،
- ۲ - سرمایه‌گذاری مستقیم اتباع خارجی که در حال حاضر با استناد به قانون تجارت (مصوب سال ۱۳۳۴) امکان‌پذیر می‌باشد. طبق این قانون حداقل ۵۱ درصد سهام این‌گونه سرمایه‌گذاری‌ها می‌بایست متعلق به اتباع ایرانی باشد. در این مورد اصل ۱۵۳ قانون اساسی نیز امکان مالکیت صددرصد خارجی‌ان را کاملاً منتفی قلمداد نموده و به صورت ممانعی در جذب سرمایه‌های خارجی مطرح می‌گردد.

در مجموع می‌توان ادعا نمود که با توجه به کلیه شرایط موجود، در حال حاضر هیچ‌گونه مزیت خاصی در مناطق آزاد تجاری و صنعتی ایران وجود ندارد که این مناطق را برای سرمایه‌گذاران جذاب‌تر از مناطق آزاد دیگر نماید. مگر آنکه در نحوه نگرش به این مناطق، توقعات مسئولین، ایجاد امکانات در منطقه (اعم از رفاهی، تفریحی، تولیدی، نیروی کار، اجاره، خوابگاه و دانشگاه) و مهم‌تر از همه در قوانین و مقررات ناظر بر زمینه‌های فوق تجدید نظرهای اساسی صورت پذیرد.

## ۶ - وضعیت موجود مناطق آزاد ایران

بطور کلی در ارزیابی عملکرد منطقه آزاد تجاری، عدم موفقیت را نمی‌توان به یک عامل خاص نسبت داد و یا عدم کامیابی در یک یا دو زمینه را نمی‌توان عدم موفقیت کامل یک منطقه دانست. در میان عوامل مختلف، مهمترین عامل موفقیت، موقعیت مکانی و جغرافیایی منطقه است، که از این نظر مناطق آزاد ایران بلحاظ نزدیکی به بازارهای مصرفی غرب، بازار مصرفی داخلی، بازارهای سواحل

جنوبی خلیج فارس و همچنین جمهوری‌های تازه استقلال یافته آسیای میانه و دسترسی به آبهای آزاد دارای موقعیت جغرافیایی مناسبی می‌باشد. این مزیت سبب می‌گردد تا با در نظر گرفتن سایر ملاحظات سیاسی، اقتصادی و فرهنگی، مطلوب‌ترین گزینش را در مورد مناطق آزاد انجام داد و در بلندمدت از این مزیت‌ها سود برد.

هزینه نیروی کار یکی از عناصر تعیین‌کننده و مهم در صحنه رقابت بین‌المللی بین مناطق آزاد جهت جذب سرمایه‌های خارجی می‌باشد. طبق محاسبات انجام‌شده در سال ۱۳۷۳ متوسط دستمزد روزانه یک کارگر ساده در کیش ۵۳/۰ دلار بود که در مقایسه با جزیره موریس (۳۲/۰ دلار)، فیلیپین (۱۷/۰ دلار)، اندونزی (۱۳/۰ دلار) در سطح بالاتری قرار داشته‌است<sup>(۱)</sup>. پائین بودن مهارت‌های فنی، انضباط کاری ضعیف و کارآیی پائین از دیگر خصوصیات نیروی کار منطقه می‌باشد که از دید سرمایه‌گذار خارجی عامل منفی تلقی می‌گردد. بررسی ساختار اشتغال در قشم حاکی از این واقعیت است که فعالیت‌های بخش خدمات بیشترین میزان اشتغال را به خود اختصاص داده‌است. علاوه بر آن پائین بودن جمعیت فعال در منطقه ضرورت تأمین نیروی انسانی از خارج منطقه را فراهم آورده‌است. چنانچه جهت افزایش اشتغال در منطقه ایجاد صنایع کاربر مد نظر باشد با توجه به اینکه ترجیح سرمایه‌گذاران خارجی استفاده از زنان کارگر است و نقش زنان در فعالیت‌های اجتماعی این منطقه در سطح پائینی قرار دارد، این امر با مشکلات زیادی مواجه خواهد بود. چنانچه تأسیس صنایع سرمایه بر مد نظر باشد بایستی هزینه‌های هنگفتی صرف آموزش نیروی انسانی شود که می‌تواند منجر به افزایش هزینه‌های تولید و نهایتاً عدم امکان صدور کالاهای تولیدی به بازارهای بین‌المللی گردد و این خود عامل منفی در جذب سرمایه‌های جاری می‌باشد.

در مورد جزیره کیش یکی دیگر از مشکلات موجود عدم دسترسی آسان به جزیره در جهت رساندن مواد اولیه می‌باشد که موجب گردیده تا بخش خصوصی داخلی استقبال چندانی از تأسیس

1 - OECD, Investing in Free Export Processing Zones, PARIS, 1984, p.29.

صنایع به عمل نیاورده و بیشتر متمایل به سرمایه‌گذاری در بخشهای تجاری باشد، درحالیکه احداث صنایع سبک نظیر صنایع بسته‌بندی که ارزش افزوده بالایی را در داخل کشور ایجاد می‌نمایند می‌تواند منجر به تشویق صادرات این منطقه گردد.

بررسی‌های کمی مناطق آزاد کشور در زمینه‌های مختلف جملگی حکایت از عدم موفقیت نسبی این مناطق در دستیابی به اهداف مذکور را دارند و چه بسا این فکر را به ذهن متبادر نماید که در مقایسه با هزینه‌های هنگفت ایجاد و توسعه چنین مناطقی اصولاً وجود آنها چه ضرورتی می‌یابد. لیکن همانگونه که عنوان گردید مشکلات ساختاری داخلی، ضعف و گاهی اوقات تناقض در قوانین مربوط به مناطق آزاد و عدم شفافیت اهداف و عملکرد از جمله عواملی هستند که مقایسه عملکرد مناطق آزاد ایران را با دیگر مناطق آزاد جهان مشکل می‌سازد، زیرا که این مناطق در شرایط برابری فعالیت نمی‌نمایند. همچنین مشکلات گفته شده مقایسه عملکرد و اهداف خود مناطق آزاد را نیز مخدوش می‌سازد، زیرا تفکر منسجم با رویه یکسان و دیدگاه واحدی از طرف مسئولین کشور در مورد مناطق وجود نداشته و ندارد. بطوریکه در طول زمان حسب شرایط و امکانات، بروز دیدگاه خاصی در اهداف، قوانین، حدود و حتی عنوان این مناطق، عملکرد مناطق را تحت تأثیر قرار داده‌است. در کنار همه این موارد عدم ثبات قوانین و مقررات داخلی کشور، تثبیت نرخ ارز، کنترل‌های ارزی و مشکلات بانکی در فضایی قانونی که در آن تفکیک کاملی بین سرزمین اصلی و مناطق آزاد آن وجود ندارد، موجبات تسری مشکلات داخلی را به مناطق فراهم کرده‌است.

تحت این شرایط هرگونه بررسی و تحلیل عملکرد مناطق آزاد ایران منجر به قضاوتی عجولانه و بدون توجه به ریشه‌های ساختاری مشکلات خواهد شد. این بدان معنا نیست که چنانچه قوانین و مقررات حاکم بر کیش، قشم و چابهار همانند هنگ‌کنگ و کره می‌بود هیچگونه مشکلی وجود نمی‌داشت، بلکه به این مفهوم است که در صورت برابری شرایط کلی و رعایت استقلال عمل در مناطق آزاد می‌توان به بررسی علل و عوامل عدم موفقیت نسبی هر منطقه در یک یا چند زمینه خاص پرداخت و در جهت رفع آن کوشش نمود. به هر صورت نمی‌توان نادیده گرفت که ایجاد مناطق سه‌گانه آزاد ایران

تاکنون بار هزینه‌های سنگین را بر دولت مرکزی تحمیل نموده است. رجعت به گذشته و نفی تغییرات عمده‌ای که این مناطق در مناطق محروم جنوبی کشور ایجاد کرده موجب بروز هزینه‌های گسترده‌تری خواهد شد. خروج از شرایط فعلی و رفع معضلات موجود مستلزم برخورد منطقی‌تر و ایجاد دید بازتری نسبت به مقوله‌هایی همچون سرمایه‌گذاری خارجی، محترم شمردن مالکیت خارجی‌ان، ایجاد امنیت برای سود و اصل سرمایه و توریسم می‌باشد. تنها پس از رسیدن به چنین مرحله‌ای است که می‌توان در مورد عملکرد مناطق آزاد ایران قضاوت عادلانه نمود.

## ۷ - نتیجه‌گیری و پیشنهادات

از مجموع مطالب ارائه شده در این گزارش و آمار و ارقام موجود در مورد فعالیت مناطق آزاد کشور چنین استنباط می‌شود که فاصله زیادی بین وضعیت فعلی این مناطق و وضعیت مطلوب متصور وجود دارد. لذا ضروری است به منظور برگرداندن مسیر حرکت مناطق در جهت اصلی و کمک به توسعه و پیشرفت و گسترش مناطق تدابیری اندیشیده شود، که ذیلاً بطور مختصر ذکر می‌گردد.

۱ - در وهله اول بازنگری در قوانین و مقررات می‌بایست در دستور کار قرار گیرد. پذیرش این مطلب که مناطق آزاد در هر کشور با اهداف خاص ایجاد می‌گردد و بالطبع نیازمند قانون خاص می‌باشد، گام نخست در راه اصلاح وضعیت موجود تلقی می‌شود. در این رابطه حمایت قانونی از امکان صدور صد مالکیت خارجی‌ان و نیز برگشت سود و سرمایه و تضمین سرمایه‌های خارجی در مقابل مسئله ملی شدن می‌تواند کارساز واقع گردد. علاوه بر آن آزادسازی نرخ ارز از کنترل‌های موجود در مناطق آزاد تجاری کمک بزرگی است به جلب سرمایه‌های خارجی و گسترش صادرات. جداسازی قانون کار مناطق از قانون کار جاری در سرزمین اصلی نیز از جمله اقدامات مؤثر می‌باشد. قوانین مربوط به فعالیت‌های بانک و بیمه نیز همانطور که در لایحه جدید بدان اشاره شده نیازمند اصلاح و بازنگری می‌باشد.

۲ - بطور کلی مناطق موفق تجاری جهان از سیستم مدیریتی خاصی پیروی می‌کنند که از بسیاری

جهت از قوانین و مقررات موجود در داخل کشور مستثنی می‌باشند. در واقع نحوه مدیریت منطقه و اختیارات اداره اجرایی منطقه از دیگر نکات مهمی است که باید بطور صریح و روشن در قانون بدان اشاره شود. بعبارت دیگر همانگونه که مناطق آزاد نیازمند قوانین خاصی جدا از قوانین سرزمین اصلی است، در زمینه مدیریت نیز می‌بایست نحوه مدیریت خاصی در این مناطق با توجه به شرایط و امکانات موجود اعمال گردد. به عبارت دیگر جهت نیل به اهداف جاه‌طلبانه‌ای که از تأسیس مناطق دنبال می‌شود، لازم است شایسته‌سالاری جایگزین روشهای مرسوم مدیریتی گردد. همچنین ضرورتی ندارد که حدود وظایف و اختیارات سازمان اداره کننده منطقه کاملاً در قالب چارچوب ساختار اداری سرزمین اصلی قرار گیرد. بعنوان مثال، اداره اجرایی منطقه آزاد در کره دارای اختیاراتی از قبیل تصویب سرمایه‌گذاری‌های خارجی به نمایندگی از وزارت دارایی، صدور جواز واردات، صدور پروانه کار و نظارت بر فعالیت شرکت‌ها است، که هدف از اجرای چنین قوانینی کاهش هزینه‌های اداری و جلوگیری از تأخیرات غیر ضروری است.

۳-

چنانچه در متن گزارش ذکر گردید تطابق علمی طرح مناطق آزاد با استراتژی توسعه کشور میزبان یکی از مهمترین خصوصیات بنادر موفق جهان است. در آستانه شروع برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور که در آن راهبرد تجاری جهش صادراتی مدنظر قرار گرفته، در ابتدای امر ضروری است که این استراتژی کاملاً مورد تجزیه و تحلیل واقع شده و با الزامات و شرایط و امکانات موجود در کشور تطبیق داده شود. در همین راستا لازم است پس از مشخص شدن ابعاد استراتژی صنعتی کشور، زمینه‌سازی برای جلب و هدایت سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی از طریق اعطای تشویق‌ها، معافیت‌ها و تسهیلات ویژه‌ای در ارتباط با بخش مورد نظر و جایگاه منطقه در تدارک و تکمیل حلقه‌های زنجیر صنعت، انجام شود. موفقیت در این سیاست صنایع ایجادشده در مناطق را مکمل و تقویت‌کننده صنایع داخلی نموده و زمینه ورود تکنولوژی به داخل کشور را نیز تسهیل می‌نماید.

- ۴- مادام که منطقه جایگاه مشخصی در بازارهای جهانی بدست نیاورده، لازم است برای حمایت از تولیدات صنعتی منطقه، تسهیلات ویژه‌ای برای صادرات منطقه به سرزمین اصلی قائل شد (نظیر نسبت محاسبه‌شده در مورد درصد مجاز ورود کالا). صدور قسمتی از کالاهای تولیدشده در منطقه از طریق قراردادهای اعتبار تجاری که بانک توسعه صادرات در منطقه آسیای میانه منعقد می‌نماید یا در قالب تفاهم‌نامه‌های دو جانبه، نیز می‌تواند در بازاریابی، شناسایی و گسترش صادرات کمک نماید.
- ۵- سازمانهای اداره کننده هر منطقه برای کسب درآمدهای کافی جهت عمران منطقه اقدام به اجاره زمین با نرخ‌های بالا و نیز دریافت سود بازرگانی و حقوق گمرکی می‌نمایند، که این دو از عوامل منفی در جلب سرمایه‌گذاران خارجی می‌باشد. لذا پیشنهاد می‌گردد که در صورت امکان هزینه اجاره زمین کاهش یافته و هزینه‌های عمرانی منطقه با استفاده از وام‌های بلندمدت با بهره کم، تأمین شود. این تدابیر گرچه در کوتاه‌مدت موجب افزایش هزینه‌های دولت مرکزی می‌شود لیکن این هزینه‌ها در بلندمدت با استفاده از فواید حاصل از اجرای طرح‌ها قابل جبران می‌باشد.
- ۶- معافیت‌های مالیاتی بر صادرات صنعتی واحدهای تولیدی که در منطقه مستقر می‌شوند، یکی از راهکارهای مناطق آزاد موفق جهان است. ماده ۱۳ قانون مناطق آزاد ایران اعلام می‌دارد که، اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به هر نوع فعالیت اقتصادی در منطقه از تاریخ بهره‌برداری مندرج در مجوز به مدت پانزده سال از پرداخت مالیات بر درآمد و دارایی موضوع قانون مالیات‌های مستقیم معاف خواهند بود. پیشنهاد می‌گردد که معافیت مالیاتی فوق بر سود سرمایه سرمایه‌گذاران خارجی اعمال گردد و این معافیت تنها برای فعالیت‌های مولد تولیدی و سرمایه‌گذاری‌های خارجی به مدت پانزده سال اعمال شود و فعالیت‌های تجاری منطقه که جهت داخلی دارند از معافیت مزبور برخوردار نباشند.
- ۷- علاوه بر قوانین عام و تصمیمات کلی که در مورد مناطق آزاد ایران اتخاذ می‌شود، لازم است شرایط و ویژگیهای خاص هر منطقه بطور جداگانه بررسی گردیده و مورد شناسایی واقع شود و بر

آن اساس راهبردهای هماهنگ اتخاذ گردد. برای مثال جزیره کیش از ابتدا با اهداف سیاحتی و تفریحی تأسیس شده و در این راستا سرمایه‌گذاری‌های هنگفتی صورت گرفته است. در نظر گرفتن اهداف تجاری، صنعتی یا صادراتی برای کیش می‌تواند جاذبه اصلی منطقه را مخدوش نموده و ترکیب سرمایه‌گذاری‌ها در منطقه را تغییر داده بدون آنکه در جهت تأمین اهداف توسعه منطقه کمکی نماید. بنابراین اگر قرار است کیش منطقه سیاحتی و توریستی باشد، باید ابتدا حدود سیاست کشور نسبت به مسأله گردشگری روشن و قانونمند شود و سپس فعالیت‌های منطقه هماهنگ با آن تنظیم شود. بعبارت دیگر نمی‌توان با هدف صنعتی شدن و گسترش صادرات، صناعی در منطقه ایجاد کرد که فضای جذاب توریستی منطقه را تخریب نماید، ضمن آنکه مشخص نیست که هدف توسعه صادرات منطقه در آینده محقق شود.

از طرف دیگر قشم دارای ظرفیت‌های بالقوه صنعتی شدن است که برخوردار از منابع نفتی، گاز، گوگرد و آهن بر مزیت‌های آن می‌افزاید. بنابراین در نظر گرفتن اهداف تجاری موجب هدر رفتن منابع این منطقه می‌گردد. از سوی دیگر باید دقت نمود که جهت سرمایه‌گذاری‌ها بگونه‌ای نباشد که صنایع بر استخراج و صدور منابع خام اختصاص داشته باشد. ایجاد و تأسیس صنایع تبدیلی مربوط به بخش کشاورزی، دامپروری و شیلات در جزیره قشم از اهم مواردی است که باید مورد توجه قرار گیرد. در مورد چاپهار نیز نقش این منطقه در ترانزیت کالا بسیار حائز اهمیت است، زیرا چاپهار دارای کوتاه‌ترین مسیر خشکی به آبهای گرم برای آسیای میانه است و با برخوردار از خطوط راه‌آهن می‌تواند نقش بارزی در این زمینه ایفاء نماید. اتصال حلقه مفقود راه‌آهن شمال به جنوب ایران، یعنی تکمیل حد فاصل چاپهار - زاهدان و زاهدان - کرمان گام اول در مسیر ایجاد امکانات زیربنایی برای ترانزیت کالا از این منطقه می‌باشد.

۸ - با توجه به اینکه قانون تنها تأسیس سه منطقه آزاد را مجاز دانسته، ظرف سال‌های اخیر تعدادی منطقه ویژه اقتصادی نیز در اقصی نقاط کشور دایر گردیده که ظاهراً با هدف تسریع امر صادرات و واردات فعالیت می‌کنند. در این رابطه ضروری است تا ابهام موجود بین مفاهیم آزاد

تجاری - صنعتی و منطقه ویژه اقتصادی رفع شود. چنانچه هدف اصلاح عملکرد مناطق آزاد باشد و با توجه به اینکه اهداف منطقه ویژه نیز در بطن منطقه آزاد وجود دارد و از طرف دیگر فعالیت مناطق ویژه بدلیل چند مرحله کردن ورود و صدور و توزیع کالا احتمال قاچاق را افزایش می دهد، بهتر است علت وجودی و حجم فعالیت های مناطق ویژه مورد تجدیدنظر و بازنگری قرار گیرد.

۹- پیشنهاد می گردد که در شرایط فعلی و مادام که مشکلات مناطق آزاد و ویژه فعلی بر طرف نشده و این مناطق به کارآیی و اهداف مورد نظر نرسیده اند، از ایجاد هرگونه منطقه آزاد و نیز منطقه ویژه حراست شده جلوگیری شود.

۱۰- ایجاد یک واحد متمرکز پژوهشی و اطلاع رسانی چندمنظوره جهت کسب اطلاعات مربوط به آخرین تحولات مناطق آزاد تجاری و صنعتی جهان و نیز ارسال اطلاعات مربوط به مناطق آزاد ایران به سرمایه گذاران خارجی می تواند نقش عمده ای در توسعه مناطق داشته باشد.

۱۱- با توجه به اینکه ایران در مسیر جاده ابریشم قرار دارد و در این مسیر از هنگ کنگ تا اروپا بازار بورس کالا و اوراق بهادار فعالی وجود ندارد، لذا پیشنهاد می گردد در صورت رفع موانع قانونی (پولی، ارزی، بانکی) در یکی از این مناطق که از نظر مکان سنجی موقعیت بهتری دارد، مسئولین اقدام به تأسیس بورس بین المللی اوراق بهادار و کالا نمایند.