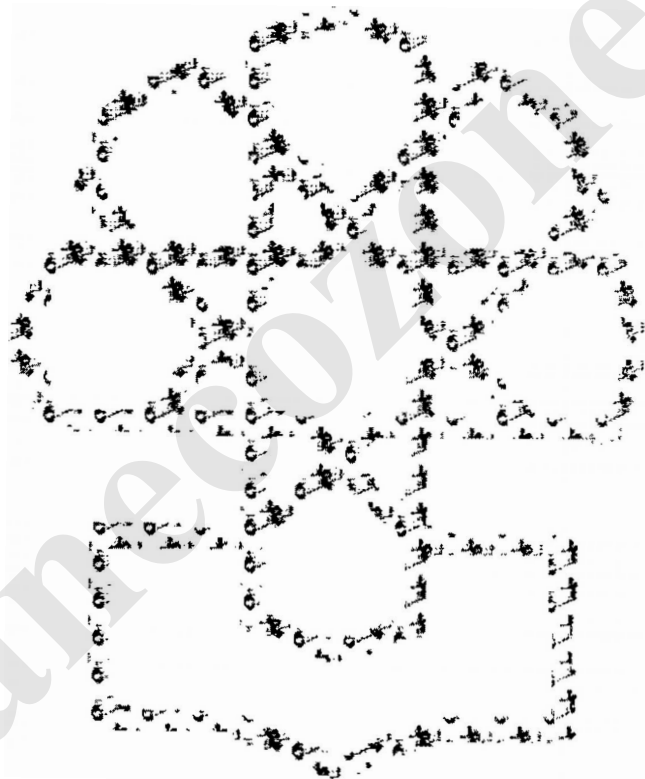




دلایل ناکامی مناطق آزاد ایران در مقایسه با منطقه آزاد جبل علی



معاونت پژوهشی
دی ۱۳۷۷

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

این گزارش بابت درخواست جناب آقای علی معلمی نایب رئیس کمیسیون
اصول ۹۰ و ۸۸ قانون اساسی تهیه شده است.

کد گزارش: ۱۳۰۴۱۹۳

* با ایجاد مناطق آزاد، کشورهای در حال توسعه به واسطه کمبود سرمایه و تکنولوژی پیشرفته قادر به تولید و صدور کالاهای صنعتی نیستند و تلاش دارند تا با جذب سرمایه و تکنولوژی خارجی و تولید محصولات که در آن از مزیت نسبی برخوردارند ضمن ایجاد اشتغال و کسب درآمد ارزی به رشد توسعه کشور خویش کمک کنند.

* در سال ۱۹۹۰ در ۶۰ منطقه آزاد تجاری در جهان حدود ۲/۴ میلیون نفر مشغول به کار بوده که از این میزان تنها در ۱۶ کشور اشتغال در آنها بیش از ۳۰ هزار نفر بوده است. میزان اشتغال در منطقه جبل علی در این سال حدود ۱۲۰ هزار نفر و در کل مناطق آزاد ایران حدود ۱۰ هزار نفر بوده است بنابراین این نه مناطق آزاد ایران و نه منطقه آزاد جبل علی را نمی توان در زمره مناطق موفق محسوب نمود.

* در زمینه صدور کالا نیز می توان عملکرد مناطق آزاد را مورد بررسی قرار داد. در کشورهای موفق در این زمینه، مناطق آزاد بخش مهمی از کل صادرات و صادرات صنعتی کشور را تشکیل می دهند. البته معیار اصلی توفیق این مناطق را نه در صادرات بلکه در خالص صادرات (صادرات منهای واردات) باید جستجو کرد.

* مناطق آزاد ایران و منطقه آزاد جبل علی را می توان در گروه کشورهایی قرارداد که دارای خالص صادرات منفی هستند یعنی وظیفه منطقه صدور کالا نیست بلکه واردات کالاهای نیمه ساخته شده و پردازش آن جهت فروش در بازار داخلی می باشد. در سال ۱۹۹۵ خالص صادرات منطقه جبل علی حدوداً معادل ۴۰۰- میلیون دلار و خالص صادرات مناطق آزاد ایران نزدیک به ۳۵۱- میلیون دلار بوده است.

* با در نظر گرفتن میلیاردها ریال و دلار هزینه های زیربنایی و واردات در مناطق آزاد ایران عملکرد این مناطق در جذب سرمایه گذاری های خارجی نیز چندان موفقیت آمیز نبوده است.

* توفیق مناطق آزاد مستلزم جلب سرمایه و تکنولوژی خارجی است و مهمترین مؤلفه مورد نظر سرمایه گذاران خارجی ثبات اقتصادی و سیاسی کشور میزبان است

که کشور ما به دلایل مختلف نظیر انقلاب، جنگ تحمیلی، تحریم اقتصادی و عدم تضمین کامل مالکیت و سرمایه فاقد این ویژگی قلمداد می‌شده است.

* مؤلفه مهم دیگر در مورد توفیق مناطق آزاد ایران وجود کارگر ماهر و ارزان در این مناطق است متأسفانه در این رابطه نیز عملکرد مناطق ما چندان ایده‌آل نبوده است زیرا این مناطق در زمره مناطق کم‌جمعیت و توسعه نیافته کشور محسوب می‌شده‌اند و بدین لحاظ نیروی کار ماهر در آنها کمیاب بوده است.

* مؤلفه دیگر مورد نظر سرمایه‌گذاران خارجی ثبات ارزش پول کشور است که کشور ما چه به لحاظ عدم ثبات و چه به لحاظ چند نرخ بودن قیمت ارز نمی‌تواند در این مورد نمره قبولی دریافت کند.

* علاوه بر نکات بیان شده باید به قوانین مقررات، عدم منابع لازم برای توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز، موقعیت مکانی و دور بودن از بوروکراسی مرسوم را مورد بررسی قرار داد.

* در منطقه جبل علی مؤلفه‌های بیان شده عملکرد بسیار مطلوب‌تری از مناطق آزاد ایران داشته است. علاوه بر اینها جنگ ایران و عراق، تعلل کشور ما در تسخیر بازار و توریست‌های کشورهای تازه استقلال یافته، عضویت امارات در شورای همکاری خلیج فارس را می‌توان در این مورد مؤثر دانست.

تأسیس مناطق آزاد پردازش صادرات در جهان چند دهه سابقه دارد. در خلال این سال‌ها تعداد این مناطق به سرعت افزایش یافته و برخی از آنها نقشی قابل ملاحظه و حتی تعیین‌کننده در تولید و صدور محصولات صنعتی در کشور خود یافته‌اند. لکن در کشور ما با وجود آن‌که نزدیک به بیست سال از اعلام اولین منطقه آزاد در کشور می‌گذرد، عملکرد این مناطق به هیچ وجه با اهداف اولیه آنها مطابقت ندارد. در این نوشتار تلاش شده است تا ضمن نشان دادن عدم توفیق این مناطق، دلایل اصلی ناکامی آنها تبیین گردد و در پایان راه کارهایی برای بهبود وضعیت آنها پیشنهاد شود.

۲- نگاهی به اهداف مناطق آزاد پردازش صادرات

برای ارزیابی توفیق یا عدم توفیق مناطق آزاد لازم است عملکرد این مناطق با اهداف اولیه تأسیس این مناطق مورد مقایسه قرار گیرد. عمده‌ترین اهداف مناطق آزاد عبارتند از:

۱-۲- تولید و صدور کالاهای صنعتی

۲-۲- ایجاد اشتغال

۳-۲- انتقال تکنولوژی

۴-۲- کسب درآمد ارزی

۵-۲- جلب سرمایه‌های خارجی

۶-۲- گاه توسعه منطقه‌ای نیز در زمره اهداف اصلی مناطق آزاد است.^۱ مجموعه این اهداف حاکی از آن است که کشورهای در حال توسعه به واسطه کمبود سرمایه و تکنولوژی پیشرفته قادر به تولید و صدور کالاهای صنعتی نیستند. تلاش دارند تا با جذب سرمایه و تکنولوژی خارجی و تولید محصولات که در آن از مزیت نسبی برخوردارند (عمدتاً محصولات کاربر) ضمن ایجاد اشتغال، به درآمدهای ارزی قابل ملاحظه‌ای نیز دست یابند و از این طریق به رشد و توسعه کشور خویش کمک کنند.

۳- عملکرد مناطق آزاد در جهان

از زمان تأسیس اولین منطقه پردازش صادرات کشورهای در حال توسعه در هندوستان به سال ۱۹۶۵ تعداد این مناطق به سرعت افزایش یافته است و در سال ۱۹۹۰ نزدیک به دویست منطقه پردازش صادرات در ۶۰ کشور در حال توسعه فعال بوده‌اند و تعداد این مناطق همچنان رو به افزایش است. در سال مزبور بیش از ۲/۴ میلیون نفر در این مناطق مشغول کار بودند. البته توزیع اشتغال در مناطق و کشورهای جهان به شدت متفاوت است. قاره آسیا با ۹۴ منطقه آزاد که در آن ۱/۲۸ میلیون نفر شاغل بوده‌اند، در رتبه اول و کشورهای امریکای لاتین با ۷۹ منطقه آزاد و اشتغال ۹۸۸ هزار نفر در مقام دوم قرار دارند و کشورهای آفریقایی علی‌رغم دارا بودن ۲۲ منطقه آزاد تنها توانسته‌اند برای ۱۶۸ هزار نفر اشتغال ایجاد نمایند.

۱ کاهش هزینه‌های ارزی واردات، توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی و ارزیابی تأثیر سیاست آزادسازی تجاری نیز در زمره اهداف تأسیس مناطق آزاد ذکر شده‌اند. اما اهداف اصلی این مناطق را می‌توان در پنج مورد اول خلاصه کرد.

درجه توفیق کشورها در میزان اشتغال ایجاد شده نیز به همین نسبت متفاوت است. نیمی از کل اشتغال مناطق آزاد جهان به سه کشور مکزیک، چین و سنگاپور اختصاص دارد و جمهوری دومینیکن، هنگ کنگ، مالزی، سوئیس، برزیل، تایوان و ماکائو و اندونزی نیز روی هم رفته سهمی معادل ۳۰ درصد از کل اشتغال در این مناطق را به خود اختصاص می‌داده‌اند. یعنی بیش از ۸۰ درصد اشتغال مناطق آزاد جهان به یازده کشور اختصاص یافته و در صورت لحاظ نمودن چند کشور به نسبت موفق دیگر در این زمینه (نظیر تونس، سریلانکا، گواتمالا، هائیتی، فیلیپین و هندوستان که اشتغال در آنها بیش از سی هزار نفر است) مابقی کشورها در این زمینه عملکرد موفقی نداشته‌اند. میزان اشتغال در منطقه جبل علی در این سال حدود ۱۲ هزار نفر و در کل مناطق آزاد ایران حدود ۱۰ هزار نفر بوده است.^۱ بدین ترتیب، نه مناطق آزاد ایران و نه منطقه آزاد جبل علی را نمی‌توان در زمره مناطق موفق محسوب نمود. این امر به ویژه در مورد مناطق آزاد ایران صادق است زیرا با وجود اشتغال مذکور در سال ۱۹۹۰ هیچگونه تولید و صادرات صنعتی در مناطق آزاد ایران انجام نشده است و تمامی اشتغال ناشی از فعالیت‌های تجاری و دیگر خدمات این مناطق بوده است. این در حالی است که در کشورهای کوچک و کم جمعیتی مانند موریس، ماکائو و سنگاپور، مناطق آزاد بین ۳۵ تا ۹۰ درصد اشتغال صنعتی این کشورها را تشکیل می‌دهند و در کشورهای دیگر نظیر مالزی، جمهوری دومینیکن، تونس، سریلانکا و هنگ کنگ سهم مناطق آزاد در اشتغال صنعتی این کشورها بین ۹/۵ تا ۲۳ درصد بوده است و در کره جنوبی و تایوان این نسبت حدود ۵ درصد است.

در زمینه صدور کالا نیز عملکرد کشورها متفاوت بوده است. در کشورهای موفق و کوچک، صادرات مناطق آزاد بخش بسیار مهمی از کل صادرات و صادرات صنعتی کشور را تشکیل می‌دهند. به عنوان مثال، در کشور موریس دو سوم کل صادرات و ۹۶ درصد صادرات صنعتی این کشور از طریق مناطق آزاد صادر می‌شوند. البته باید توجه داشت که قدر مطلق صادرات این مناطق تنها حدود ۷۷۲ میلیون دلار است. در جمهوری دومینیکن نیز ۶۹۲ میلیون دلار صادرات این مناطق ۴۴ درصد کل صادرات و ۵۱ درصد صادرات صنعتی کشور را تشکیل می‌دهد. در کشورهای موفق و بزرگ، ارقام مطلق صادرات این مناطق بسیار قابل ملاحظه‌تر است، گرچه سهم این مناطق در کل صادرات و صادرات صنعتی محدودتر می‌گردد. مناطق پردازش صادرات مکزیک با ۱۲/۵ میلیارد دلار صادرات، ۳۵ درصد از کل صادرات و ۵۳ درصد صادرات صنعتی این کشور را به خود اختصاص داده‌اند و در کشور چین صادرات ۴/۲۷ میلیارد دلاری این مناطق در سال ۱۹۸۹ سهمی معادل ۱۲ درصد صادرات صنعتی این کشور را تشکیل می‌داده است. عملکرد این مناطق در کشورهای تایوان، مالزی و فیلیپین نیز به لحاظ قدر مطلق صادرات یا سهم صادرات مناطق آزاد در کل صادرات صنعتی کشور بسیار قابل ملاحظه بوده است. در امارات متحده عربی نیز صادرات ۱/۲ میلیارد دلاری منطقه جبل علی سهم بزرگی در صادرات صنعتی این کشور داشته است. این در حالی است که صادرات صنعتی مناطق آزاد ایران در سال گذشته تنها به ۹/۵ میلیون دلار رسید که سهمی کمتر از ۱ درصد صادرات صنعتی کشور را تشکیل می‌دهد.

۱ رقم اشتغال در کل مناطق آزاد ایران در سال ۱۳۷۶ به ۳۸ هزار نفر بالغ گردیده است.

جدول ۱- تعداد و میزان اشتغال در مناطق پردازش
صادرات کشورهای در حال توسعه در سال ۱۹۹۰

اشتغال (هزار نفر)	تعداد مناطق	قاره و کشور
۱۶۸/۳	۲۲	آفریقا
۹۰	—*	موریس
۴۸	۹	تونس
۲۵	۵	مصر
۱۲۸۲/۳	۹۴	آسیا و اقیانوسیه
۴۹۰	۷	چین ^۱
۲۱۰	۲۲	سنگاپور
۱۲	۱۴	هنگ کنگ
۹۸.۹	۱۰	مالزی
۷۰.۷	۳	تایوان
۶۰	۴	ماکائو
۵۵	۲	سريلانكا
۵۰	۲	اندونزی
۱۲	۱	امارات متحده
۹۸۸	۷۹	امریکای لاتین
۶۰۰	۲۳	مکزیک
۱۵۰	۱۸	جمهوری دومینیکن
۷۵	۱	برزیل
۴۳	۱	هائیتی
۲۴۳۸/۶	۱۹۵	جمع کل

۱- فقط مناطق شن زن و دوتگ گوان

* در موريس هفت پارک صنعتی وجود دارد که در رقم کل نیامده است

البته از آنجا که بخش مهمی از صادرات مناطق پردازش صادرات با استفاده از نهاده‌های وارداتی تأمین می‌گردد، معیار اصلی توفیق این مناطق را نه در صادرات بلکه در خالص صادرات (صادرات منهای واردات) این مناطق باید جستجو نمود. آمار و ارقام حاکی از آن است که خالص صادرات این مناطق در بهترین شرایط تنها نیمی از صادرات منطقه است. البته مناطقی نیز وجود دارند که خالص صادرات آنها منفی است و بدین اعتبار، درآمد ارزی عاید کشور خود نمی‌نمایند. در این ارتباط، سه دسته از مناطق آزاد را می‌توان ملاحظه کرد. اولین دسته کشورهای هستند که در آنها خالص صادرات در صد بسالایی از کل صادرات مناطق را تشکیل می‌دهد. بهترین نمونه این دسته کره جنوبی است که در آن سهم خالص صادرات در صادرات منطقه از ۳۴/۵ درصد در اوایل ۱۹۷۰ به بیش از ۵۰ درصد در اواسط دهه ۱۹۷۰ رسید. در این گروه کشورهای نظیر

هندوستان، تایوان، موریس، فیلیپین، اندونزی و جمهوری دومینیکن قرار دارند. در این کشورها ارتباط پس رو قوی میان مناطق آزاد با اقتصاد محلی وجود دارد و میزان نهاده‌های محلی مورد استفاده در مناطق آزاد قابل ملاحظه است.

جدول ۲- عملکرد صادراتی منتخبی از مناطق آزاد

کشور	سال	صادرات مناطق (میلیون دلار)	سهم در صادرات (درصد) کل کالاهای صنعتی
چین	۱۹۸۹	۴۲۷۰	۸
دومینیکن	۱۹۸۹	۶۹۲	۴۳
جامائیکا	۱۹۸۷	۱۰۰	۱۴
کره جنوبی	۱۹۸۶	۴۶۰	۱
مالزی	۱۹۸۳	۱۶۷۹	۱۴
موریس	۱۹۹۰	۷۷۲	۶۵
مکزیک	۱۹۸۹	۱۲۵۰۰	۳۵
فیلیپین	۱۹۹۰	۵۸۰	۷
سرلانکا	۱۹۹۰	۴۳۷	۲۳
تایوان	۱۹۸۷	۲۴۰۰	۴
ترینیداد و توباگو	۱۹۸۳	۲۱۰	۹

منبع: دبیرخانه کفرتس تجارت و توسعه ملل متحد.

دومین دسته کشورهای هستند که خالص صادرات آنها رقمی بسیار پایین در حدود ۵ درصد صادرات منطقه را تشکیل می‌دهد و بدین اعتبار، ارتباط مناطق آزاد با اقتصاد داخلی آنها چندان گسترده نیست. سومین دسته کشورهای هستند که دارای خالص صادرات منفی هستند. منفی بودن خالص صادرات دو علت می‌تواند داشته باشد. اول، در مرحله راه‌اندازی مناطق، واردات مواد اولیه و ماشین‌آلات بسیار بالاست و در نتیجه خالص صادرات منفی می‌شود که این امر یک پدیده موقتی خواهد بود. دوم، منطقه آزاد به جای منطقه پردازش صادرات، نقش منطقه پردازش واردات را بر عهده دارد. یعنی وظیفه منطقه صدور کالا نیست. بلکه واردات کالاهای نیمه ساخته شده و پردازش آن جهت فروش در بازار داخلی می‌باشد. منطقه آزاد مانائوس برزیل شناخته شده‌ترین منطقه در این زمینه است.

در این ارتباط منطقه آزاد جبل علی و به ویژه مناطق آزاد ایران را نیز باید در گروه سوم جای داد. در سال ۱۹۹۵ خالص صادرات منطقه جبل علی حدوداً معادل ۴۰۰- میلیون دلار و خالص صادرات مناطق آزاد ایران نزدیک به ۳۵۱- میلیون دلار بوده است. اما در این سال، جبل علی ۱۲۰۰ میلیون دلار صادرات و ما تنها ۲/۵ میلیون دلار صادرات از مناطق آزاد داشتیم.

در زمینه جلب سرمایه‌گذاری خارجی آمار و ارقام یک دست و به روز وجود ندارد اما با توجه به میزان اشتغال در این مناطق و با توجه به این که برای ایجاد هر شغل در صنایع کاربر رقم ۳۰۰۰ دلار و برای ایجاد هر شغل در صنایع سرمایه‌بر رقم ۵۰۰۰ دلار به عنوان مبنایی برای سرمایه‌گذاری خارجی پذیرفته شده است، می‌توان میزان سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده در این مناطق را برآورد نمود. با توجه به میزان اشتغال در مناطق آزاد، جهان می‌توان نتیجه‌گیری کرد که بخش اعظم سرمایه‌گذاری‌های خارجی در کشورهای چون

چین، مکزیک، سنگاپور، هنگ کنگ، مالزی و موریس صورت گرفته است.

براساس این معیار، میزان سرمایه گذاری خارجی در امارات متحده عربی حداکثر ۰/۰ میلیون دلار است و کل سرمایه گذاری خارجی در مناطق آزاد ایران تا سال ۱۳۷۶ حدود ۱۱۰ میلیون دلار گزارش شده است. بدین ترتیب، با توجه به میلیارد هار یال و دلار هزینه های زیربنایی و واردات این مناطق، عملکرد این مناطق در جذب سرمایه گذاری های خارجی نیز چندان موفقیت آمیز نبوده است. ضعیف محدودیت سرمایه گذاری خارجی به مفهوم محدودیت انتقال تکنولوژی نیز بوده است. گرچه بخش اعظم صنایع مستقر در مناطق آزاد جهان نوعاً از صنایع کاربر نظیر صنایع نساجی و پوشاک، مونتاژ کالاهای الکترونیکی، محصولات چرمی و مواد غذایی تشکیل شده اند که تکنولوژی مورد استفاده در آنها چندان پیچیده نیست و تکنولوژی های انتقال یافته نیز به همین نسبت به حد محدودی است.

۴- دلایل عدم توفیق مناطق آزاد ایران

برای عدم توفیق مناطق آزاد ایران دلایل بسیاری را از بعد داخلی، خارجی، زمانی و مکانی می توان مطرح نمود. از آنجا که توفیق مناطق آزاد در وهله اول مستلزم جلب سرمایه و تکنولوژی خارجی است، بهتر است ابتدا از دیدگاه سرمایه گذاران خارجی و انتظارات آنها از یک منطقه پردازش صادرات به مسئله نگاه کنیم. طبق نظرسنجی های انجام شده از سرمایه گذاران خارجی در کشورهای جنوب شرق آسیا و مناطق آزاد این کشورها، بیست و پنج مؤلفه با درجات اهمیت متفاوت در این ارتباط ایفای نقش می کنند. این مؤلفه ها در جدول (۴) درج گردیده و به ترتیب اهمیت برآورد شده اند. در ستون آخر این جدول نیز تلاش شده است تا شرایط ایران با انتظارات سرمایه گذاران خارجی مورد مقایسه قرار گیرد.

جدول ۳- حجم اشتغال و میزان مبادلات در منتخبی از مناطق آزاد در سال ۱۹۹۵

کشور	نام منطقه	صادرات	واردات	خالص صادرات	تعداد شرکت ها	تعداد کارگران	سال تأسیس
بنگلادش	داکا	۲۲۸	۱۵۸	۷۰	۶۶	۲۹۴۲۹	۱۹۸۳
امارات 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	سائاکروز	۴۹۵	۳۵۱	۱۴۴	۱۵۵	۲۲۰۰۰	۱۹۷۳
موریس	موریس	۹۰۸	۵۵۶	۳۵۲	۴۹۴	۸۲۱۷۶	۱۹۷۰
پاکستان	کراچی	۳۴۶	۲۹۶	۵۰	۱۵۰	۵۱۷۴	۱۹۸۱
ترکیه	انتالیا	۲۳۲	۱۹۷	۳۵	۹۹	۲۴۰	۱۹۸۷
ترکیه	مرسین	۴۶۲	۷۱۴	-۲۵۲	۳۹۴	۳۰۰۰	۱۹۸۸
اندونزی	نوسانتارا	۱۲۰۰	۵۶۰	۶۴۰	۱۶۸	۹۸۰۰۰	۱۹۸۶
دومینیکن	سن پدرو و دکاریواس	۵۵	۴۸	۷	۹	۵۰۰۰	۱۹۸۵
ایرلند	شالون	۶۴۷	۳۷۱	۲۷۶	۱۱	۵۸۴۵	۱۹۶۰
فیلیپین	فرست کابوته	۳۲	۳۶۸	-۴/۸	۱۸	۳۰۲۲	۱۹۹۱
اردن	عقبه	۲۰۰	۱۴۵	۵۵	۹۷۹	۴۰۰۰	۱۹۸۳
جامائیکا	گینکستون	۱۵۱	۸۲	۶۹	۲۲	۶۳۲۰	۱۹۷۶

Flagstaff Institute, International Directory of Export Processing Zones 1996.
Business Guide, Jebel Ali Free Zone.

مأخذ:

همان‌گونه که جدول (۴) ملاحظه می‌شود از بیست و پنج مؤلفه مورد نظر، کشور ما تنها در چهار مورد و حداکثر در شش مورد دارای ویژگی‌های مورد نظر بوده است. مهم‌ترین مؤلفه مورد نظر سرمایه‌گذاران خارجی ثبات اقتصادی و سیاسی کشور میزبان است که کشور ما به دلایل مختلفی نظیر انقلاب، جنگ تحمیلی، تحریم اقتصادی و عدم تضمین کامل مالکیت و سرمایه و تبلیغات سوء دشمنان فاقد این ویژگی قلمداد می‌شده است. در مورد دومین مؤلفه (معافیت از حقوق گمرکی) عملکرد مناطق آزاد ایران مثبت ارزیابی می‌شود اما در مورد سومین و چهارمین مؤلفه هم از نظر سرمایه‌گذاران خارجی، شرایط کشور و منطقه را نمی‌توان مناسب قلمداد نمود. در بحث سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی کشور باید گفت که تا سال ۱۳۶۸ کشور فاقد هرگونه برنامه میان مدت و بلندمدت مشخص بود و حتی در سال‌های بعد نیز به دلیل چرخش در سیاست‌های اقتصادی و تجاری کشور نمی‌توان این سیاست‌ها و برنامه‌ها را مطلوب سرمایه‌گذاران خارجی دانست. چهارمین مؤلفه که به زیر ساخت‌های مناطق آزاد اشاره دارد نیز نمی‌تواند به هیچ وجه مطلوب شمرده شود چرا که مناطق آزاد کشور از ابتدا در زمینه برق، آب، خطوط مخابراتی اسکله بارگیری و تخلیه کالا و تسهیلات زیربنایی دیگر با کمبود و مشکل روبه‌رو بودند و تنها در این اواخر این وضعیت بهبود نسبی پیدا کرده است. در بحث پنجمین مؤلفه (معافیت مالیاتی) شرایط مناطق آزاد ایران را می‌توان قابل رقابت دانست. اما از مؤلفه ششم تا دوازدهم، شرایط مناطق آزاد کشور چندان مناسب نیست. در زمینه علاقه به سرمایه‌گذاری خارجی، گرچه در سال‌های اخیر در مورد جلب سرمایه‌های خارجی، مقامات کشور مطالبی بیان داشته‌اند اما ذهنیت عامه مردم و اظهارات برخی از مقامات و مطبوعات کشور در این زمینه را در سال‌های بعد از انقلاب نمی‌توان حاکی از علاقه به سرمایه‌گذاران و سرمایه‌گذاری خارجی قلمداد نمود و نتیجه آن می‌شود که علی‌رغم وجود مناطق آزاد و قانون جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در داخل کشور^۱ جمع سرمایه‌گذاری خارجی انجام شده در مقایسه با دیگر کشورها در حدی نازل باقی می‌ماند.

۱. اخیراً سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد کشور نیز مورد تضمین و حمایت قرار گرفته است، اما بعد از قریب به بیست سال پس از تأسیس اولین منطقه آزاد در کشور!

جدول ۴- مؤلفه‌های مهم سرمایه‌گذاری از نظر سرمایه‌گذاران در تایوان، کره، فیلیپین و سنگاپور

مؤلفه	درجه اهمیت	بسیار مهم (۲)	مهم (۱)	بی اهمیت (۰)	جمع امتیاز	شرایط 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- کارگر ماهر و ارزان	۱۵	۱۳	۳	۴۳	۹	
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	۹	
۱۱- وجود تسهیلات حمایتی	۱۰	۱۸	۲	۳۸	—	
۱۲- فراهم بودن ارز	۱۱	۱۵	۴	۳۷	—	
۱۳- دسترسی به تأمین مالی داخلی	۱۱	۱۳	۶	۳۵	—	
۱۴- کمک در ارائه آمار و اطلاعات	۵	۱۴	۱۱	۲۴	—	
۱۵- زیربناهای صنعتی توسعه یافته	۲	۲۰	۸	۲۴	—	
۱۶- شرایط عمومی زندگی در منطقه	۳	۱۶	۱۱	۲۲	—	
۱۷- تسهیلات برای آموزش کارگران	۷	۶	۱۷	۲۰	—	
۱۸- بازار صادراتی در کشورهای همجوار	۴	۹	۱۴	۱۷	-	
۱۹- تجربه کشور در صنایع با تکنولوژی بالا	۴	۹	۱۷	۱۷	—	
۲۰- کمک‌های بلاعوض	۶	۳	۲۰	۱۵	—	
۲۱- بازار فروش داخلی	۵	۴	۲۲	۱۴	+	
۲۲- بانک‌های اطلاعاتی	۲	۹	۱۹	۱۳	—	
۲۳- کمک در مطالعات امکان‌سنجی	۳	۷	۲۱	۱۳	—	
۲۴- کمک در یافتن سرمایه‌گذار داخلی	۲	۶	۲۲	۱۰	—	
۲۵- حمایت‌های تعرفه‌ای	۱	۲	۲۷	۴	—	

* امتیازدهی و محاسبه از مؤلف است.

مأخذ:

N. Vittai, Export Processing Zones in Asia: Some Dimensions, 1977.

مؤلفه مهم دیگر وجود کارگر ماهر و ارزان در مناطق آزاد کشور است. متأسفانه در این رابطه نیز عملکرد مناطق ما چندان ایده‌آل نبوده است. زیرا اولاً، این مناطق در زمره مناطق کم جمعیت و توسعه نیافته کشور محسوب می‌شده‌اند و بدین لحاظ نیروی کار ماهر در آنها کمیاب بوده است و جذب نیروی کار از سایر مناطق نیز پرداخت دستمزد بالاتر را طلب می‌کرده است. اغلب گفته می‌شود که نیروی کار کشور ما ارزان است. به این ادعا دو ایراد وارد است. اولاً، دستمزدها را نباید به تنهایی با یکدیگر مقایسه کرد بلکه باید بهره‌وری نیروی کار را نیز در نظر گرفت. شاید هزینه دستمزد در ایران و برخی دیگر از کشورهای در حال

توسعه نظیر پاکستان، هندوستان و چین یک دهم یا حتی یک بیستم کشورهای پیشرفته‌ای چون ژاپن، ایالات متحده آمریکا و آلمان باشد. اما اگر بهره‌وری نیروی کار در این کشورها در محاسبات دخالت داده شود این اختلاف به شدت کاهش می‌یابد و در مواردی حتی از بین می‌رود. به علاوه، سطوح دستمزد در مناطق آزاد ایران را نباید با کشورهای پیشرفته مقایسه کرد. بلکه باید آن را با مناطق آزاد در دیگر کشورهای رقیب مقایسه نمود. طبق آخرین آمارهای موجود دستمزد کارگران در منطقه قشم بین ۱۵۰ تا ۳۰۰ دلار است که در مقایسه با دستمزد کارگران در پاکستان، بنگلادش، سریلانکا و چین، ارزان محسوب نمی‌شود گرچه با سطوح دستمزد گزارش شده در منطقه آزاد جبل علی (۵۴۰ - ۱۴۰ دلار در ماه) قابل رقابت است.

مؤلفه هشتم مورد نظر سرمایه‌گذاران خارجی ثبات ارزش پول کشور است که کشور ما چه به لحاظ عدم ثبات و چه به لحاظ چند نرخ بودنی قیمت ارز نمی‌تواند در این مورد نمره قبولی دریافت کرده باشد تنها در همین اواخر بوده که امکان معامله ارز در این مناطق با نرخ‌های واقعی امکان‌پذیر گشته است.

به همین ترتیب در دیگر مؤلفه‌های مورد نظر سرمایه‌گذاران خارجی، شرایط مناطق آزاد ایران را نمی‌توان کاملاً مطلوب دانست و تنها در مؤلفه‌های شماره ۱۸ و ۲۱ یعنی وجود بازارهای صادراتی در کشورهای همجوار (آن هم بعد از سال ۱۹۹۰ و به دنبال فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی سابق) و بازار فروش داخلی می‌توان گفت که انگیزه لازم برای سرمایه‌گذاران خارجی فراهم بوده است. شایان ذکر است که این دو مؤلفه در رده‌بندی امتیازات اهمیت چندانی ندارند و در واقع این سیزده مؤلفه اول هستند که بیشترین اهمیت را دارا می‌باشند.

حال در صورتی که همین مؤلفه‌ها را در منطقه آزاد جبل علی مورد ملاحظه قرار دهیم خواهیم دید که این منطقه در اکثر مؤلفه‌های مهم عملکرد بسیار مطلوب‌تری از مناطق آزاد ایران داشته است. ثبات اقتصادی و سیاسی امارات طی این سال‌ها به مراتب از وضعیت بهتری برخوردار بوده است. زیرساخت‌های منطقه آزاد جبل علی به هیچ وجه با زیرساخت‌های مناطق آزاد ایران قابل قیاس نیست. جبل علی دارای ۱۰۲ اسکله پهلوگیری کشتی‌های بزرگ است و با وجود ۱۷ جرثقیل، بارگیری و تخلیه کشتی‌ها به سرعت امکان‌پذیر است و انبارهای سرپوشیده و سردخانه‌های این بندر به ترتیب ۳۰ هزار مترمربع و ۹۰ هزار متر مکعب گنجایش دارند. کمبود کارگر ماهر و ارزان از طریق جلب کارگران خارجی تأمین گشته است. ارزش برابری پول این کشور بسیار باثبات‌تر از ریال ایران بوده است، مشکل فراهم بودن ارز در این کشور چندان مهم نیست، شرکت‌های فعال و در حال احداث در منطقه به سرعت رو به افزایش بوده است و در سال گذشته بیش از ۷۲۰ شرکت در این منطقه فعال بوده‌اند. این درحالی است که سرمایه‌گذاران داخلی نزدیک به یک چهارم سرمایه‌گذاران در منطقه را تشکیل می‌دهند و در انتخاب سرمایه‌گذاران خارجی به عواملی نظیر ارزش افزوده و تکنولوژی تولید توجه می‌شود. در مواردی نظیر دسترسی به تأمین مانی داخلی و بازار صادراتی در کشورهای همجوار نیز منطقه آزاد جبل علی به لطف جنگ ایران و عراق و تحریم اقتصادی کشور ما از مزیت بیشتری برخوردار بوده است. حتی پس از فروپاشی اتحاد شوروی به دلیل تعلل ما در تسخیر بازار و توریست‌های کشورهای تازه استقلال یافته، بخشی از تقاضای این کشورها متوجه منطقه آزاد جبل علی شده است. عضویت امارات در شورای همکاری خلیج فارس نیز باعث گشته تا این کشورها همراه با ایران به عنوان بزرگ‌ترین بازارهای منطقه آزاد جبل علی درآیند. مجموعه این عوامل باعث گردیده‌اند که مناطق آزاد ایران در مقایسه با جبل علی از جذابیت کمتری برای تولید و صدور کالا برخوردار

باشند و در نتیجه صادرات منطقه جبل علی به بیش از ۱/۲ میلیارد دلار برسد و سالانه ۱۸ درصد رشد داشته باشد. در حالی که صادرات مناطق آزاد کشور مادر بالاترین حد خود در سال ۱۳۷۶ تنها ۹/۵ میلیون دلار بوده است.

نبته عوامل فوق را نمی توان تنها دلایل عدم کامیابی مناطق آزاد ایران قلمداد نمود. نگاهی به قوانین و مقررات مربوط به ایجاد مناطق آزاد در ایران نشان می دهد که این قوانین و مقررات هیچگاه از صراحت هدفمندی و جامعیت مورد نظر برخوردار نبوده اند. ماده واحده تعیین کیش به عنوان اولین منطقه آزاد تجاری و تبصره های آن به خوبی گرایش تجاری و واردات بودن این منطقه را نشان می دهد. تصویب قانون نحوه اداره مناطق آزاد در سال ۱۳۷۲ و اصلاح تدریجی آیین نامه های اجرایی و حتی خود این قانون که تا امسال نیز ادامه داشته است حاکی از نبود هدفمندی در این قوانین و مقررات و وجود خلأهای قانونی در این زمینه است که از نظر سرمایه گذاران خارجی به هیچ وجه مطلوب شمرده نمی شود.

به علاوه، عدم تخصیص منابع لازم برای توسعه زیرساخت های مورد نیاز این مناطق نه تنها روند فعالیت های صنعتی در مناطق مزبور را کند نمود بلکه تلاش در جهت تأمین منابع مورد نیاز از طریق دادن امتیازات به واردات از این مناطق باعث گردید تا این مناطق در وهله اول در جهت افزایش واردات و کسب درآمد سوق داده شوند. در نتیجه، بیش از ۹۰ درصد سرمایه گذاری داخلی در این مناطق به عوض صنعت، متوجه بخش تجارت و خدمات گردید و اکنون وضعیتی وجود پیدا کرده که رونق و حیات این مناطق تا حدود زیادی به میزان واردات کالاهای لوکس و مصرفی از آنها منوط گردیده است و در مقابل تنها یک یا چند هزار مسافر خارجی، هر ساله چند میلیون نفر مسافر داخلی برای خرید کالاهای خارجی به این مناطق سفر می کنند (نگاه کنید به جدول ۵).

نکته دیگری که در عدم توفیق این مناطق می توان بیان نمود، موقعیت مکانی آنهاست. معمولاً در انتخاب محل یک منطقه آزاد عواملی نظیر نزدیک بودن به بازارهای هدف، واقع شدن در مسیر خطوط بین الممنی دریایی و هوایی، امنیت منطقه و وضعیت آب و هوای منطقه مورد توجه قرار می گیرد. متأسفانه مناطق آزاد ایران از این نظر در وضعیت مناسبی قرار نداشته اند زیرا تأسیس منطقه کیش در سال های پس از انقلاب و با توجه به دیدگاه منفی کشورهای حاشیه خلیج فارس نمی تواند به لحاظ نزدیکی به بازار این کشورها احداث شده باشد. شرایط آب و هوایی قشم و چابهار نیز مطلوب نیستند و نزدیک بودن منطقه آزاد چابهار به تأسیسات نظامی نیز نمی تواند یک عامل مثبت تلقی شود. دعاوی امارات در مورد جزایر ایرانی خلیج فارس و حضور ناوگان امریکا در منطقه خلیج فارس نیز علاوه بر جنگ با عراق به موقعیت نظامی مناطق آزاد ایران کمک چندانی ننموده اند.

یکی از ویژگی های مهم مناطق آزاد جهان، دور بودن آنها از بوروکراسی مرسوم به منظر سرعت در انجام امور و کاهش در هزینه هاست. اما در همین زمینه نیز مناطق آزاد کشور ما نتوانسته اند از این مزیت بهره گیری کامل نمایند. به گفته دبیر شورای عالی مناطق آزاد «بسیاری از دستگاه ها که همه آنها گرفتار بوروکراسی و کاغذبازی متداول هستند تمایل دارند که سیطره و خدمت خود را در مناطق آزاد نیز ادامه دهند. نتیجه این تفکر، تداخل یا برخورد مدیریت مناطق آزاد با دستگاه های اجرایی بوده که در عمل فعالیت های اقتصادی را در آنجا کند می کرده است»^۱.

جدول ۵- اهداف و عملکرد مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۷۲-۱۳۷۶

ردیف	شرح هدف	واحد	عملکرد سال					کل دوره
			۷۲	۷۳	۷۴	۷۵	۷۶	
۱	افزایش تولید صنعتی (ارزش افزوده)	میلیارد ریال میلیون دلار	-	-	-	-	-	-
۲	توسعه صادرات	میلیون دلار	-	۱	۲۵	۵۲۶۹	۹۵۰۵	۱۸۷
۳	واردات کالاهای ساخته شده خارجی به داخل جهت ایجاد درآمد	میلیون دلار	۸۱۷۶۳	۴۷۶۱۷	۳۵۳۱۳	۳۶۵۴۴	۳۴۷۴۴	۳۳۵۹۵
۴	ایجاد اشتغال	هزار نفر در سال	۱۰۸	۵۵	۷۳	۶	۷۶	۳۸۲
۵	جذب سرمایه‌های خارجی	میلیون دلار	-	۰۳۳	۲۶	۴۵۷۵	۶۲۱۳	۱۱۰۸
۶	جذب سرمایه‌گذاری داخلی	میلیارد ریال	۱۱۲۰۵	۱۱۵۴	۱۵۵۸	۲۰۶۹	۵۰۱۸	۱۱۹۱۹۵
	تجارت و سایر خدمات	میلیارد ریال	۱۱۱۳۵	۱۰۸۸	۱۳۴۴	۲۶۵۰	۴۵۰۵	۱۰۷۰۱۵
	صنعت	میلیارد ریال	۷	۶۵۹	۲۱۳۰۸	۴۱۸۷	۵۱۲۶	۱۲۱۸
۷	جذب نیروی انسانی ماهر خارجی (انتقال دانش فنی و تکنولوژی)	نفر شاغل	۲	-	۱۲	۲۶	۲۸	۶۸
۸	مسافرت و جهانگردی: تعداد مسافرین داخلی تعداد مسافرین خارجی	نفر در سال نفر در سال	۴۳۱۱۳۹ ۲۱۵۰	۷۴۷۷۷۸ ۲۳۳۲	۱۱۹۱۱۹۳ ۳۳۸۰	۲۰۸۸۳۳۲ ۱۶۴۸	۲۳۳۲۵۱۰ ۱۰۲۰	۶۷۹۰۹۵۲ ۱۰۴۶۶
۹	نسبت صادرات به ارزش افزوده صنعتی*	-	-	۳۰۸	۲۰۵	۱۱	۱۰۵	۱۲۱
۱۰	سرمایه‌گذاری داخلی برای هر شاغل*	میلیون ریال	۱۰۳۷	۲۰۹۰۸	۲۱۳۰۴	۵۱۱۵	۵۸۳۵	۳۰۲
۱۱	سرمایه‌گذاری خارجی برای هر شاغل*	دلار	-	۶۰	۳۵۶	۷۶۲۵	۷۲۲۴	۲۸۷۹
۱۲	تولید به ازای هر میلیون ریال* سرمایه‌گذاری داخلی در صنعت	دلار	-	۳۰۶۰	۳/۴۷	۶۷۴	۷۰۴۴	۱۲۳
۱۳	تولید به ازای هر دلار سرمایه‌گذاری* خارجی	دلار	-	۰۰۷۹	۰۰۴۳	۰۰۱۲۳	۰۰۸۲	۰۰۱۳۶

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد ایران.
* محاسبات ردیف‌های ۹-۱۳ از مؤلف است.

البته دیگر هزینه‌های تولید کالا در مناطق آزاد با مشوق‌های اعطا شده به سرمایه‌گذاران خارجی نیز می‌تواند در مورد توفیق یا عدم توفیق یک منطقه ایفای نقش نماید. در این زمینه آمار و اطلاعات جامع و روزآمد در دسترس نیست. اما از آمار و اطلاعات موجود در زمینه هزینه دستمزد، انرژی، آب، اجاره زمین و ساختمان و دیگر مشوق‌ها و محدودیت‌های موجود در مناطق آزاد ایران (قشم) و منطقه آزاد جبل علی چنین بر می‌آید که این مناطق در زمینه‌های فوق تفاوت چشمگیری با یکدیگر ندارند و تنها در زمینه‌هایی نظیر امکان استخدام نیروی کار از خارج و دسترسی به تسهیلات مالی است که منطقه آزاد جبل علی بر مناطق آزاد ایران مزیت پیدا می‌کند.

از زاویه‌ای دیگر، شاید بتوان یکی از عوامل توفیق منطقه آزاد جبل علی را وجود مناطق آزاد ایران و یکی از دلایل شکست مناطق آزاد ایران را وجود منطقه آزاد جبل علی دانست. ماهیت تجاری و وارداتی مناطق

آزاد ایران باعث گردیده تا بخش بزرگی از واردات این مناطق از دویی تأمین گردد و بر رونق صادراتی جبل علی بیفزاید. هم‌زمان خرید کالا از دویی و با قیمت‌هایی بالاتر از قیمت تولید باعث می‌گردد تا توریست‌ها و خریداران خارجی نیز به عوض کیش به دویی بروند و بازار مناطق آزاد ایران عمده‌تأ شاهد خریداران ایرانی باشد.

جدول ۵- مقایسه برخی از ویژگی‌های منطقه آزاد قشم با جبل علی

عنوان ویژگی	قشم	جبل علی
محدودیت سرمایه‌گذاری خارجی	ندارد	ندارد
دستمزد کارگر (دلار در ماه و مبتدی)	۱۵۰-۳۰۰	۱۵۰-۵۴۰
اجاره زمین (دلار متر مربع در سال)	۱-۲	۲۰۷۲-۵۴
اجاره ساختمان (دلار متر مربع در سال)	۳-۴۳	از ۴ به بالا
معافیت از حقوق گمرکی	دارد	دارد
معافیت مالیات بر سود شرکت	۱۵ سال	۱۵ سال
معافیت مالیات بر درآمد کارکنان	—	دارد
هزینه برق (سنت ۱ کیلووات)	۲	۵
هزینه آب (دلار بر متر مکعب)	۱/۵	۵/۴۵
		(دلار هزار گالن)
استخدام از خارج	بسیار محدود	دارد
عرضه تولید در بازار داخلی	دارد	طبق ضوابط
ارائه تسهیلات مالی	—	از بانک‌های خصوصی

مأخذ: مجله مناطق آزاد و اطلاعات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد.

Jebel Ali Free Zone Authority, Business Guide, 1995.

S. L. Bolin (ed), Mainline Free Zone: Mediterranean, Gulf, Indian Subcontinent, 1995.

۵- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ناکامی مناطق آزاد ایران را نمی‌توان به یک یا دو عامل خاص نسبت داد. ایجاد مناطق آزاد تجاری گرچه در مجموع ایده درستی است لکن توفیق آن در گرو عوامل متعددی نظیر ثبات سیاسی و اقتصادی کشور، مکان‌یابی صحیح، وجود زیرساخت‌های لازم، وجود قوانین و مقررات هدفمند و کامل، نیروی کار ارزان و ماهر، اعطای مشوق‌های قابل رقابت با سایر مناطق آزاد و بالاخره جهت‌گیری صادراتی این مناطق است. متأسفانه در اکثر قریب به اتفاق این زمینه‌ها کشور مادر طول ۲۰ سال اخیر با نارسایی‌ها و کمبودهای جدی مواجه بوده است. گرچه برخی از آنها نظیر جنگ تحمیلی و وقوع انقلاب اسلامی گریزناپذیر بوده‌اند اما در سایر موارد باید به نارسایی‌ها و کم‌اطلاعی‌های داخلی صحنه‌گذار که ناشی از عدم آگاهی و مطالعه کافی پیش از احداث این مناطق می‌باشد. متأسفانه در مناطق آزاد کشور نیز همچون سرمایه‌گذاری‌های داخلی،

اغلب نگاه‌ها به بازار داخل کشور معطوف شده است و رواج واردات در این مناطق و استفاده از درآمدهای حاصله برای توسعه زیرساخت‌های لازم باعث گردیده تا صادرات کمتر مورد عنایت قرار گیرد.

طی ۶ سال گذشته واردات مناطق آزاد ایران از ۲/۶ میلیارد دلار نیز فراتر رفته است^۱ و در مقابل صادرات هر سه منطقه آزاد کشور طی این مدت تنها ۱۸۰۷ میلیون دلار بوده است. این در حالی است که بانا آگاهی ادعا می‌شد که جزیره کیش در خلال بیست سال آینده «به بزرگ‌ترین قطب صنعتی کشور تبدیل شده و ایران را به مهمترین صادرکننده کالاهای صنعتی در سطح مناطق آزاد جهان مبدل می‌سازد»^۲.

اکنون پس از گذشت قریب به دهسال مطالعات انجام شده نشان داده است که مزیت اصلی کیش نه در صنعت که در خدمات توریستی و سیاحتی و دیگر رشته‌های خدمات است و برای توسعه صنایع نگاه‌ها به قشم دوخته شده است.

در نهایت برای توفیق مناطق آزاد ضرورت دارد با کاهش جذابیت وارداتی این مناطق. آنها را به سوی تولید و صدور کالاهای صنعتی سوق داد و هم‌زمان زمینه‌های لازم برای جذب سرمایه‌های خارجی (و سرمایه‌های خرج شده از کشور) را به این مناطق فراهم ساخت. حفظ ثبات اقتصادی و سیاسی کشور، ایجاد ارتباطات پس‌رو بین این مناطق و اقتصاد داخلی (مثلاً از طریق فراوری کالاهایی که در حال حاضر به صورت خام و پردازش نشده صادر می‌شوند در این مناطق) و هدف‌گیری ایجاد و توسعه صنایع خاص و دارای مزیت نسبی در این مناطق (مثلاً صنایع انرژی بر) می‌تواند کمک مؤثری در توفیق آتی آنها داشته باشد.

۱. واردات منطقه آزاد کیش در سال ۱۳۷۱ معادل ۲۷۰ میلیون دلار گزارش شده است

۲. کیهان، ۲۴ ۱۳۶۸، ص ۱۹