

تحليل و بررسی
عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری
صنعتی جمهوری اسلامی ایران

معاونت مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۷۴۹۲
اردیبهشت ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی.....
۲	مقدمه.....
۴	۱. اهداف تشکیل مناطق آزاد تجاری-صنعتی.....
۴	۱-۱. تعاریف و اهداف مناطق آزاد جهان.....
۹	۱-۲. اهداف مناطق آزاد ایران.....
۱۲	۲. عملکرد مناطق آزاد ایران.....
۱۴	۲-۱. جذب سرمایه.....
۱۴	۲-۱-۱. سرمایه‌گذاری خارجی.....
۱۶	۲-۱-۲. سرمایه‌گذاری داخلی.....
۱۷	۲-۲. تجارت.....
۱۷	۲-۲-۱. صادرات.....
۲۰	۲-۲-۲. واردات.....
۲۲	۲-۳. تولید کالا.....
۲۲	۲-۳-۱. تعداد واحد تولیدی.....
۲۴	۲-۳-۲. میزان تولید.....
۲۶	۲-۴. اشتغال.....
۲۸	۳. عملکرد مناطق آزاد جهان و مقایسه اجمالی آن با مناطق آزاد ایران.....
۳۰	۴. عوامل مؤثر بر عملکرد مناطق آزاد.....
۳۰	۴-۱. اعطای هدفمند امتیازات.....
۳۱	۴-۲. درآمد سازمان مناطق آزاد.....
۳۲	۴-۳. زیرساخت.....
۳۵	۴-۴. مکان‌یابی و وسعت.....
۳۹	۵. دلایل انحراف عملکرد مناطق آزاد.....
۴۲	۶. الگوی مطلوب مناطق آزاد (توسعه منطقه‌ای یا تولید و صادرات).....
۴۴	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۴۶	پیوست - محاسبات.....
۴۷	منابع و مأخذ.....



تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران

خلاصه مدیریتی

در ادبیات بین‌المللی، مناطق آزاد اقتصادی از تعاریف، اهداف، انواع و حتی اسامی متعددی برخوردارند، اما با بررسی این تعاریف، می‌توان دریافت که این مناطق از چارچوب و قواعدی کلی تبعیت می‌کنند؛ اغلب مناطق یک یا چند معافیت مالی و مقرراتی را در محدوده‌ای از سرزمین خود اعطا می‌کنند تا به هدف‌های خاصی برسند. این اهداف می‌تواند شامل جذب سرمایه‌گذاری خارجی، تولید و صادرات کالا و خدمات باشد که طبیعتاً با تحقق این اهداف، نتایجی نظیر توسعه منطقه‌ای، افزایش درآمدهای کشور یا افزایش اشتغال پدید خواهد آمد.

جذب سرمایه‌گذاری، تولید و صادرات، از اهداف اصلی مناطق آزاد مخصوصاً در کشورهای درحال توسعه محسوب شده که بدون تحقق آنها، نمی‌توان منطقه آزادی را موفق دانست و با تحقق آنها، سایر اهداف نظیر اشتغال و توازن منطقه‌ای شکل خواهد گرفت؛ در غیر این صورت، ایجاد توسعه نسبی از محل واردات و خرده‌فروشی اقلام خارجی (کالای همراه مسافر) به‌منظور ایجاد اشتغال و جذب گردشگران داخلی، در تضاد با مناطق آزاد موفق جهانی است، زیرا آثار سوء آن از قبیل کوچک کردن بازار تولیدات ملی و واردات بی‌رویه، گریبانگیر اقتصاد ملی خواهد شد. بنابراین به‌منظور بررسی موفقیت مناطق آزاد، ابتدا باید آمار عملکردی این مناطق در حوزه اهداف اصلی را بررسی کرد.

طبق اطلاعات جمع‌آوری شده، عملکرد مناطق آزاد ایران طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ نشان می‌دهد سهم این مناطق (با لحاظ صادرات خدمات) از صادرات غیرنفتی کشور حدود ۱ درصد، از میزان تولید حدود ۱ درصد، از تعداد واحدهای تولیدی فعال کمتر از ۳ درصد، از جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی حدود ۱۰ درصد و از اشتغال‌زایی کل کشور حدود ۴ درصد است. میزان واردات کالا از طریق مناطق آزاد نیز حدود ۲ برابر صادرات کالا از این مناطق به خارج از کشور است. شایان ذکر است وسعت مناطق آزاد بیش از ۳ برابر وسعت شهرک‌ها و نواحی صنعتی کشور بوده، اما میزان اشتغال در شهرک‌های صنعتی بیش از ۳ برابر اشتغال در مناطق آزاد کشور است.

عدم دستیابی به اهداف تشکیل مناطق آزاد در راستای بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج) و همچنین در مقایسه با مناطق آزاد موفق جهانی ریشه در عوامل متعددی دارد

که مهم‌ترین آنها عبارتست از:

- اعطای غیرهدفمند معافیت‌ها و امتیازات؛
- وابستگی منابع درآمدی مناطق آزاد به واردات؛
- نبود زیرساخت‌های متناسب با اهداف مولد؛
- تعیین نامناسب وسعت و مکان‌یابی غیردقیق مناطق آزاد؛
- عدم تمرکز بر وظایف تخصصی.

بر این اساس و با توجه به مطالعه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی موفق جهان، پیشنهادهایی ناظر به اصلاح قوانین و فرایندهای ایجاد و فعالیت مناطق آزاد به ترتیب زیر ارائه می‌شود:

۱. معافیت‌های مناطق آزاد مخصوصاً معافیت‌های مالیاتی و گمرکی مندرج در مواد (۱۳) و (۱۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، صرفاً به فعالیت‌هایی تعلق گیرد که در حوزه اهداف مولد (در انطباق با اهداف بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) صورت می‌پذیرد و سایر فعالیت‌های ناسازگار با این اهداف، از هرگونه امتیاز و معافیت مالی محروم شوند.

۲. منابع مالی مناطق آزاد که از طریق واردات و فعالیت‌های تجاری حاصل می‌شود، محدود شده و روش‌های جایگزین از جمله مشوق‌های صادراتی در نظر گرفته شود.

۳. منابعی مشخص و در مدت محدود به منظور توسعه زیرساخت‌های متناسب با اهداف مولد در مناطق آزاد، از طرف دولت تخصیص داده شود و از ایجاد مناطق آزاد در مناطق فاقد زیرساخت و امکانات لازم جلوگیری به عمل آید.

۴. مناطق آزاد در وسعتی محدود، دارای زیرساخت متناسب با اهداف تخصصی و خارج از مناطق شهری یا روستایی دارای سکنه ایجاد شوند.

۵. جایگاه ایجاد مناطق آزاد در اسناد بالادستی کشور از جمله استراتژی توسعه صنعتی و سند آمایش سرزمینی مشخص شود و هرگونه ایجاد منطقه آزاد جدید براساس نیازهای مشخص شده در اسناد فوق‌الذکر باشد.

۶. سیاستگذار باید مدل مطلوب اداره مناطق آزاد را انتخاب کند و ادامه وضعیت فعلی که مناطق آزاد همزمان نقش توسعه منطقه‌ای و تولید و صادرات را برعهده دارند از کارآمدی لازم برخوردار نیست.

مقدمه

مناطق آزاد تجاری صنعتی در ایران، بعد از تکلیف قانون برنامه اول توسعه در سال ۱۳۶۹، رسماً از سال ۱۳۷۲ با تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی فعالیت خود را آغاز کردند. اهداف متنوعی از ایجاد این مناطق تصویر شده است که از میان آن می‌توان به مواردی نظیر تسریع در انجام



امور زیربنایی، عمران و آبادانی، رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی^۱ اشاره کرد. بدین منظور مشوق‌های مختلفی از قبیل معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و همچنین تسهیلات و ضوابط خاص در حوزه‌های ثبت شرکت، واگذاری زمین، کار و اشتغال، تأسیس بانک و بیمه داخلی و خارجی، مبادله و نرخ ارز، راهنمایی و رانندگی، سرمایه‌گذاری، ورود اتباع بیگانه، واردات و صادرات، منطقه ویژه انتظامی، اختیارات مدیران سازمان‌های مناطق آزاد و ... در نظر گرفته شد تا اهداف اصلی از ایجاد مناطق آزاد محقق شود.

پیرامون موفقیت یا عدم توفیق مناطق آزاد، اختلاف‌نظرهایی وجود دارد، اما آنچه مسلم است، پس از گذشت حدود سه دهه از ایجاد مناطق آزاد، باید کارنامه، مشکلات و موانع پیشرفت این مناطق به‌صورت کارشناسی و مبتنی بر آمار و اطلاعات موجود از مناطق آزاد تحلیل و بررسی شود. بررسی شاخص‌های عملکردی مناطق آزاد در حوزه اهداف تعیین شده قانونی، می‌تواند چشم‌انداز روشنی از میزان موفقیت مناطق را نمایش می‌دهد؛ بر همین اساس در این گزارش، ابتدا اهداف مناطق آزاد تحلیل می‌شود و پس از تبیین اهداف مورد نظر از ایجاد و فعالیت مناطق آزاد، آمار و اطلاعات عملکردی در حوزه هرکدام از اهداف، استخراج و بررسی خواهد شد. پس از بررسی شاخص‌های اصلی مناطق آزاد، می‌توان سایر آثار و نتایج مثبت و منفی ناشی از مناطق را بررسی کرد.

یکی از چالش‌های اساسی در حوزه مطالعه مناطق آزاد ایران، نبود نظام آماری یکپارچه و استاندارد شده، در دسترس، سیستمی و به‌روز در محدوده این مناطق است که بعضاً منجر به فقدان اطلاعات مهم و یا تناقض در آمارهای ارائه شده، گردیده است. با این حال با استناد به آخرین آمار ارائه شده از سوی دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد^۲ و فایل‌های ارائه (پاورپوینت) موجود در وبسایت این دبیرخانه^۳، عملکرد مناطق آزاد بررسی خواهد شد.

طبق جدول زیر، در حال حاضر ۹ منطقه آزاد مصوب در کشور وجود دارد که مناطق فعال مجموعاً حدود ۷۴۰ هزار هکتار وسعت دارند.^۴ همچنین ایجاد ۱۰ منطقه آزاد دیگر نیز در دستور کار نهادهای ذی‌ربط قرار دارد؛ این مناطق جدید عبارتند از: اینچه‌برون (گلستان)، اردبیل (اردبیل)، بانه-مریوان (کردستان)، قصرشیرین (کرمانشاه)، مهران (ایلام)، بوشهر (بوشهر)، جاسک (هرمزگان)، سیستان (سیستان و بلوچستان)، سرخس-دوغارون (خراسان رضوی) و مازندران (مازندران).

۱. ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲
۲. آمار و مستندات ارسالی دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۸۲/۱۰/۵۲۲۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۰۱
۳. سایت پایگاه خبری مناطق آزاد و ویژه (فرینا)، قسمت شفاف‌سازی عملکرد به آدرس: <https://freena.ir/cat/56>
۴. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۱۴ دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۹۲/۳۲/۴۸۴

جدول ۱. مناطق آزاد تجاری-صنعتی ایران در یک نگاه

ردیف	نام منطقه آزاد	مساحت مصوب (هکتار) براساس آخرین تغییرات	سال تصویب	وضعیت	استان
۱	کیش	۹۱۵۰	۶۹	فعال	هرمزگان
۲	قشم	۳۰۰۰۰ (مابقی جزیره قشم، منطقه ویژه اقتصادی محسوب می‌شود)	۶۹	فعال	هرمزگان
۳	چابهار	۸۱۷۸۱	۶۹	فعال	سیستان و بلوچستان
۴	انزلی	۸۶۰۹	۸۲	فعال	گیلان
۵	اروند	۳۷۴۰۰	۸۲	فعال	خوزستان
۶	ارس	۷۱۸۴۸	۸۲	فعال	آذربایجان شرقی
۷	ماکو	۵۰۰۰۰۰	۸۹	فعال	آذربایجان غربی
۸	فرودگاه امام	۱۵۰۰ (مابقی شهر فرودگاهی، منطقه ویژه اقتصادی محسوب می‌شود)	۸۹	فعال	تهران
۹	مکران	نامشخص (به موجب قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه)	۹۵	غیرفعال	سیستان و بلوچستان و هرمزگان

مأخذ: سایت رسمی دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی.

۱. اهداف تشکیل مناطق آزاد تجاری-صنعتی

۱-۱. تعاریف و اهداف مناطق آزاد جهان

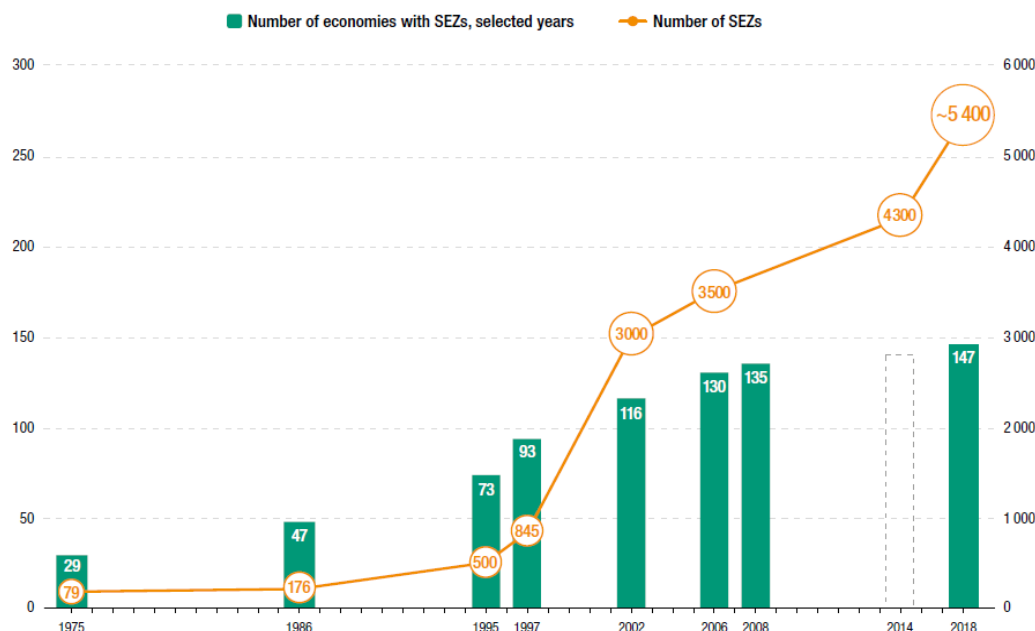
در ادبیات بین‌المللی مناطق اقتصادی یا همان مناطق آزاد از تعاریف، اهداف، انواع و حتی اسامی^۱ متعددی برخوردار است و یافتن یک تعریف واحد بین‌المللی برای آن تقریباً غیرممکن است. اصطلاح (SEZ) یک عنوان عام است که برای این مناطق در نظر گرفته می‌شود و اتفاقاً مناطق ویژه اقتصادی در ایران به تجربیات مشابه خارجی نزدیک‌تر هستند. اما با بررسی تعاریف و اهداف موجود، می‌توان دریافت که این مناطق از یک چارچوب و قواعد کلی تبعیت می‌کنند؛ اغلب مناطق یک یا چند معافیت مالی و مقرراتی را در محدوده‌ای از سرزمین خود اعطا می‌کنند تا به هدف‌های خاصی برسند. این اهداف می‌تواند شامل جذب سرمایه‌گذاری خارجی، تولید و صادرات کالا و خدمات باشد که طبیعتاً با تحقق این اهداف، نتایجی نظیر توسعه منطقه‌ای، افزایش درآمدهای کشور یا افزایش اشتغال پایدار پدید خواهد آمد. براساس گزارش آنکتاد^۲ (۲۰۱۹)، امروزه نزدیک به ۵۴۰۰ منطقه ویژه (آزاد) اقتصادی وجود دارد که بیش از ۱۰۰۰ مورد آن در پنج سال گذشته تأسیس شده است. حداقل ۵۰۰ منطقه دیگر (تقریباً ۱۰ درصد از کل مناطق فعلی) اعلام شده و انتظار می‌رود در سال‌های آینده افتتاح شود که نمودار ذیل روند ایجاد مناطق ویژه (آزاد) اقتصادی را نشان می‌دهد.

۱. منطقه آزاد تجاری (FTZ)، منطقه پردازش صادرات (EPZ)، منطقه ویژه اقتصادی (SEZ)، و

2. UNCTAD (2019), World Investment Report, SPECIAL ECONOMIC ZONES .



نمودار ۱. روند ایجاد مناطق ویژه اقتصادی طی سال‌های ۱۹۷۵ الی ۲۰۱۸



Source: UNCTAD (2019), World Investment Report , SPECIAL ECONOMIC ZONES

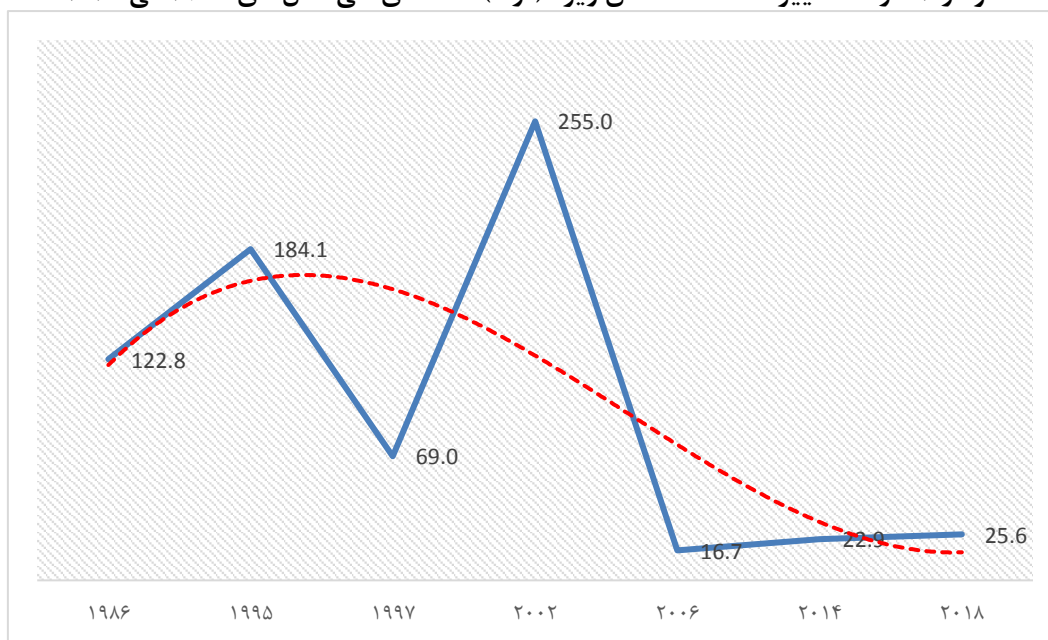
اساساً تأسیس مناطق آزاد جدید با توجه به تئوری‌های تجارت بین‌الملل ایده‌ای مربوط به سه دهه پیش است و با بروز پدیده جهانی شدن کمتر مورد توجه است^۲ و برای تمرین آزادسازی تجاری در کشور، اگر بنا بر گسترش رابطه تجاری عمده با دنیا باشد، مناطق آزاد فعلی کفایت می‌کند. باید در نظر داشت ایجاد مناطق آزاد یا ویژه اقتصادی مانند هر ابزار سیاستگذاری اقتصادی نیازمند رعایت پیش‌شرط‌ها و پیش‌نیازهای داخلی است و اینکه صرفاً این مناطق به لحاظ کمی یا جغرافیایی توسعه داده شوند کمکی به اقتصاد داخلی نمی‌کند و چه بسا در مواردی اگر پیش‌نیازها رعایت نشود آسیب‌های آن از منافعش پیشی گیرد. نمودار بعدی نشان می‌دهد که سیاست ایجاد مناطق ویژه (آزاد) اقتصادی از سال ۲۰۰۲ به بعد با اقبال اندکی روبه‌رو شده است و روند توسعه کمی آن کاهنده بوده و در عرصه سیاستگذاری تجاری در کشورها ابزارهای دیگری به کار گرفته شده و می‌شود.

۱. شایان ذکر است اصطلاح مناطق ویژه اقتصادی يك واژه عام است که به این مناطق اطلاق می‌شود و همه انواع این مناطق شامل مناطق آزاد تجاری، مناطق آزاد اقتصادی، بندر آزاد، مناطق پردازش صادرات و ... دارای کارکردهای مشابهی هستند. برای مطالعه بیشتر به سایت اینترنتی زیر رجوع شود:

<https://www.icontainers.com/us/2019/08/20/worlds-most-important-free-trade-zones/>

۲. نامه مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۷ وزارت صنعت، معدن و تجارت با شماره ۶۰/۶۷۲۲۰.

نمودار ۲. درصد تغییرات تعداد مناطق ویژه اقتصادی طی سال‌های ۱۹۸۶ الی ۲۰۱۸



مأخذ: محاسبات براساس گزارش سال ۲۰۱۹ آنکتاد.

در ادامه به برخی از تعاریف و اهداف مناطق ویژه (آزاد) اقتصادی جهان پرداخته می‌شود. طبق کنوانسیون کیوتو، منطقه آزاد اقتصادی عبارت است از: «منطقه آزاد به معنای بخشی از قلمرو یک طرف متعاقد است که کالاهای عرضه شده در آن به طور کلی تا آنجا که به عوارض و مالیات واردات مربوط می‌شود، به عنوان خارج از قلمرو گمرکی تلقی می‌شود»^۱.

«براساس تعریف بانک جهانی، منطقه آزاد تجاری قلمرو معینی است که غالباً در محدوده یک بندر یا در مجاورت آن قرار گرفته و در آن تجارت آزاد با سایر نقاط جهان مجاز شناخته شده است. همچنین مطالعه تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که در اغلب کشورها ابتدا منطقه ویژه اقتصادی به عنوان نوعی از مناطق آزاد اقتصادی شکل گرفته و در مراحل بعدی، منطقه آزاد تجاری یا منطقه پردازش صادراتی درون همین مناطق ویژه اقتصادی شروع به فعالیت نموده است و بنگاه‌های تولیدی مستقر در این مناطق با ابزارهای مختلفی، برای صادرات محصولات تولیدی خود به دیگر کشورها تشویق می‌شوند» (سیروئن،^۲ ۲۰۱۴ به نقل از وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۹۵).^۳

یونیدو (UNIDO) مناطق آزاد را وسیله‌ای برای تشویق توسعه صنعتی با هدف صدور کالاهای صنعتی می‌داند. آنکتاد (UNCTAD) معتقد است ساختار فعلی تجارت جهانی به زیان کشورهای

۱. قابل دسترسی در سایت سازمان جهانی گمرک به آدرس اینترنتی: www.wcoomd.org

2. Siroen

۳. «مقایسه عملکرد مناطق آزاد تجاری موفق دنیا و ایران و بررسی میزان دستیابی به اهداف ایجاد این مناطق در ایران، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی دفتر تحقیقات و سیاست‌های پولی و بازرگانی، اردیبهشت ۱۳۹۵.



توسعه نیافته است و مناطق آزاد ابزاری برای دگرگونی این ساختار به نفع کشورهای مذکور است. سازمان تجارت جهانی (WTO) مناطق آزاد را ابزاری برای گسترش تجارت بین‌الملل و یاری‌دهنده توسعه می‌داند.^۱

تفاوت در تعاریف و تخصیص اصطلاحات برای اهداف دیگر نیز باعث سردرگمی در تعریف مناطق آزاد شده است؛ به‌عنوان مثال اصطلاح «منطقه آزاد» شکلی از مناطق ویژه اقتصادی است که بر روی معافیت گمرکی متمرکز است، اما در برخی کشورها برای مفاهیمی استفاده می‌شود که خارج از تعریف مناطق ویژه اقتصادی هستند.^۲

اهداف مناطق ویژه اقتصادی (SEZs) از منظر کشورهای در حال توسعه عبارت است از: تقویت صادرات، ارزآوری، ایجاد اشتغال، جذب سرمایه‌گذار مستقیم خارجی، بهره‌برداری از منابع طبیعی، صنعتی شدن، توسعه منطقه‌ای، قانون‌زدایی از صنایع صادراتی، آزمون سیاست بازار آزاد، اهداف سیاسی، نوآوری در تکنولوژی، درآمدهای مالیاتی، متنوع‌سازی بخش‌ها و تخصص‌گرایی.^۳

دلایل کشورها برای ایجاد مناطق آزاد متفاوت بوده، اما توصیه مؤکد شده است که هر منطقه آزاد بسته به توانایی‌ها و شرایط مختلف باید یک هدف خاص را دنبال کند و بقیه آثار را به‌عنوان تبعی محسوب نماید. هدف عمده اکثر کشورهای جهان سوم از تأسیس مناطق آزاد تجاری، جذب سرمایه‌گذاری خارجی است؛ به همین دلیل یکی از اسامی مصطلح این نواحی، منطقه توسعه سرمایه‌گذاری^۴ است. انتقال تکنولوژی، توسعه صادرات، کسب درآمدهای ارزی، ایجاد اشتغال و ایجاد نمایشگاه، از دیگر اهداف ایجاد مناطق آزاد بوده‌اند.^۵

در برخی از مطالعات صورت گرفته در خصوص اهداف مناطق آزاد، اهداف در سه دسته کلی با عناوین اقتصادی، اجتماعی و علمی-تکنیکی شکل گرفته‌اند. اهداف اجتماعی ناظر به توسعه همه‌جانبه مناطق کمتر توسعه یافته، کاهش بیکاری و افزایش رضایت ناشی از افزایش کیفیت محصولات تولیدی است و اهداف اقتصادی نیز عبارتند از:

- تعمیق ورود اقتصاد ملی به اقتصاد جهانی؛
- تنوع محصولات صادرات از طریق رشد صادرات صنعتی؛
- افزایش خالص درآمدهای ارزی؛
- جذب سرمایه‌های خارجی و داخلی برای گسترش تولید رقابتی؛

۱. «فراتحلیل مطالعات مناطق آزاد»؛ صفحه ۱۰۰؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی؛ مهرماه ۱۳۹۵.

2. “Word Investment Report 2019”, page: 134, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2019.

۳. «مناطق آزاد تجاری، جلد اول: گزارش بین‌الملل»؛ صفحه ۱۵؛ موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، معاونت پژوهشی-دفتر طرح‌های پژوهشی، مجری: آقای علیرضا ساعدی؛ بهمن ۱۳۹۴.

4 - Investment Promotion Zones.

۵. «بررسی اهداف، خصوصیات و کارکرد مناطق آزاد تجاری صنعتی در جهان و ایران»؛ صفحه ۲ تا ۵؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، دفتر بررسی‌های اقتصادی؛ آذر ۱۳۷۷.

- ایجاد اشتغال و استفاده از ظرفیت نیروی کار بین‌الملل برای رشد تولیدات؛
 - افزایش درآمدهای دولت از کانال مالیات‌ها براساس نرخ متفاوت از سرزمین اصلی.^۱
- در اقتصادهای پیشرفته، نقش مناطق ویژه (SEZ) عبارتست از معافیت‌های تعرفه‌ای و مهم‌تر از آن انبارداری و رویه‌های گمرکی به‌منظور پشتیبانی از زنجیره‌های تأمین در نقاط مرزی؛ در مقابل، در اقتصادهای درحال توسعه، هدف اصلی SEZ ها به‌طور کلی ساخت، ایجاد تنوع و ارتقای صنایع با جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است.^۲
- با بررسی تعاریف و اهداف مناطق آزاد جهان، پرسشی به‌وجود می‌آید که آیا هدف اصلی از ایجاد این مناطق، توسعه منطقه‌ای و محرومیت‌زدایی است یا این مناطق با هدف بهبود شاخص‌های کلان اقتصاد کشور از طریق جذب سرمایه‌گذاری، تولید و صادرات تشکیل شده‌اند؟
- با توجه به سیاست‌های توسعه‌ای که در کشورهای مختلف اتخاذ می‌شود (نظیر سیاست توسعه صادرات یا سیاست جایگزینی واردات)، پاسخ‌های متفاوتی به سؤال فوق داده خواهد شد، اما آنچه از تعاریف بین‌المللی و عملکرد مناطق آزاد موفق جهان برمی‌آید، توسعه و توازن منطقه‌ای نیز با استفاده از ابزار تولید، صادرات و یا جذب سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد محقق خواهد شد. لذا اگر هدف از ایجاد منطقه آزاد در کشوری بهبود شاخص‌های کلان اقتصاد ملی و یا توسعه محدوده‌ای خاص از کشور باشد، شاخص‌هایی نظیر جذب سرمایه، توسعه صادرات و تولید کالا و خدمات باید مورد توجه قرار گیرد و در صورت تحقق این اهداف، سرریز آن متوجه منافع منطقه‌ای و یا ملی خواهد شد.
- برای مثال کره جنوبی از ابزار مناطق آزاد به‌عنوان مناطق پردازش صادرات در راهبرد توسعه صنعتی خود استفاده موفقی داشته است؛ موفقیت در ایفای نقش مرکز رشد و توسعه صنعتی، افزایش صادرات کشور و نیز درصد بالای صادرات خالص این مناطق، ایجاد ارتباطات پیشین و پسین مناسب با اقتصاد داخلی و برآورده ساختن هدف توسعه منطقه‌ای از ویژگی‌های مناطق پردازش صادرات در کره جنوبی است.^۳
- درواقع مناطق آزاد با به‌کارگیری مزایایی نظیر معافیت‌های مالیاتی، بخشودگی سود و عوارض گمرکی، نبود تشریفات زائد ارزی، اداری و مقررات دست‌وپاگیر در بخش‌های صنعت، گردشگری، خدمات و بخش سرمایه‌گذاری و همچنین سهولت و تسریع در فرایندهای صادرات و واردات با جذب سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال فناوری به توسعه سرزمین اصلی کمک می‌کنند (برنسین^۴، ۲۰۰۸، مورای^۵ ۲۰۱۴).^۶

۱. «مشوق‌های مالیاتی و عملکرد مناطق آزاد در ایران»، صفحه ۱۴، سازمان امور مالیاتی، معاونت پژوهش، برنامه‌ریزی و امور بین‌الملل، ۱۳۹۴.

2. "Word Investment Report 2019", page: 137, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2019.

۳. «فراتحلیل مطالعات مناطق آزاد»، صفحه ۱۸۵، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، مهرماه ۱۳۹۵.

4. Bernsein

5. Muryay

۶. «سازمان‌های مناطق آزاد تجاری صنعتی، ظرفیتی برای توسعه مناطق محروم و مرزی»، دبیرخانه کمیسیون اقتصادی دفتر هیئت دولت، ص ۱۶، شهریور ۱۳۹۶.



به عبارت دیگر با توجه به این مسئله که امروزه مناطق آزاد تجاری، محور پیشرفت مناطق پیرامونی به شمار می‌روند، برخی مطالعات در تبیین این موضوع از نظریات توسعه منطقه‌ای مرکز-پیرامون بهره گرفته‌اند. فریدمن^۱ در مدل مرکز-پیرامون، مناطق عقب‌مانده را همچون پیرامونی تلقی می‌کند که در رابطه استعماری با مرکز قرار دارند و دوگانگی فضایی ایجاد شده نیز با گذشت زمان تقویت می‌شود. منطق توسعه منطقه‌ای را می‌توان چنین تعبیر کرد که انباشت سرمایه، منابع جدید، رشد نیروی کار و پیشرفت فناوری، عوامل اصلی رشد اقتصادی در منطقه است. بنابراین برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای باید با استفاده از سیاست‌های برون‌نگر، در راستای تحقق عناصر نوینی برای رشد اقتصادی منطقه گام بردارد و با تزریق منابع خارجی، امکان افزایش بهره‌وری و در پی آن، رشد مستمر تولیدات و سپس سرمایه‌گذاری را فراهم آورد. با تکرار این چرخه، در نهایت امکان استفاده بهینه و کامل از امکانات منطقه میسر و توسعه اقتصادی، پدیدار می‌شود.^۲

بنابراین با توجه به مفاهیم و نکات فوق، پایه اهداف مناطق آزاد را می‌توان بر جذب سرمایه، صادرات و تولید کالا و خدمات استوار دانست که به واسطه تحقق آن، آثار مثبتی بر اقتصاد ملی و منطقه‌ای سرریز خواهد شد و بدون تحقق این اهداف اصلی، نمی‌توان منطقه آزادی را موفق دانست.

برای مثال، جانسون^۳ تأکید می‌کند که اثر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در مناطق آزاد صرفاً به جریان سرمایه به کشور میزبان ختم نمی‌شود، بلکه سایر آثار سرریز آن نیز شاخص‌های اقتصادی آن کشور را تحت تأثیر مثبت قرار می‌دهند؛ اولین اثر سرریزی که جانسون از آن بحث می‌کند آن است که ورود شرکت‌های خارجی در این منطقه شرایطی را برای بنگاه‌های داخلی فراهم می‌آورد که تکنولوژی، بازاریابی و الگوهای مدیریتی را به صورت یکجا مورد استفاده قرار داده و عملکرد خود را بهبود ببخشند.^۴ مدنی^۵ (۱۹۹۹) نیز آثار سرریز تأسیس مناطق آزاد را انتقال تکنولوژی، بهبود مهارت‌های مدیریتی، آثار یادگیری و توسعه سرمایه انسانی بیان می‌کند.^۶

۲-۱. اهداف مناطق آزاد ایران

در ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران هدف از ایجاد این مناطق موارد زیر ذکر شده است:

۱. تسریع در انجام امور زیربنایی،
۲. عمران و آبادانی، رشد و توسعه اقتصادی،

1. Jan Friedman

۲. «فراتحلیل مطالعات مناطق آزاد»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، ص ۱۸، مهرماه ۱۳۹۵.

3. Johansson H (1994)

۴. «مشوق‌های مالیاتی و عملکرد مناطق آزاد در ایران»، سازمان امور مالیاتی، معاونت پژوهش، برنامه‌ریزی و امور بین‌الملل، ص ۱۱، ۱۳۹۴.

5. Dorasti Madan

۶. «مشوق‌های مالیاتی و عملکرد مناطق آزاد در ایران»، سازمان امور مالیاتی، معاونت پژوهش، برنامه‌ریزی و امور بین‌الملل، ص ۱۱، ۱۳۹۴.

۳. سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی،
۴. ایجاد اشتغال سالم و مولد،
۵. تنظیم بازار کار و کالا،
۶. حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای،
۷. تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی،
۸. ارائه خدمات عمومی.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، در ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد به اهدافی متعدد، ایدئال، فراگیر و بعضاً متناقض اشاره شده است؛ برای مثال در این ماده از اهداف منطقه‌ای (انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی، ارائه خدمات عمومی)، اهداف ملی (سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی، رشد و توسعه اقتصادی) تا اهداف بین‌المللی (حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای) همگی بر دوش مناطق آزاد گذاشته شده است حال آنکه اولویت اهداف و شیوه نیل به آن تبیین نشده است.

برخی از اهداف ذکر شده در قانون از جنس پیامد هستند؛ یعنی با اجرایی شدن این قانون و تحقق نتایج، به مرور زمان این اهداف محقق خواهند شد؛ اما برخی دیگر از جنس نتیجه هستند؛ بدین معنی که در صورت اجرای قانون، این نتایج محقق شده و باعث توسعه پیامدهای مورد نظر خواهند شد. لذا آنچه به‌عنوان هدف مولد می‌توان در میان این اهداف به آن اشاره کرد، توسعه سرمایه‌گذاری است. با توسعه سرمایه‌گذاری مخصوصاً در حوزه‌های تولید، صادرات و انتقال فناوری‌های پیشرفته اهداف دیگر نیز محقق خواهند شد. نکته دیگر این است که براساس مطالعات متعدد راهبرد تجارت خارجی نیز بر عملکرد مناطق آزاد دارای تأثیرات عمده‌ای است. به‌عبارت دیگر هدف اصلی از ایجاد مناطق آزاد پیوستن به نظام تجارت جهانی و تجارت منطقه‌ای و تمرین آزادسازی تجاری است و اگر از این موضوع تبیین روشنی به‌عمل نیاید و نحوه تعامل با نظام تجارت جهانی مشخص نباشد نمی‌توان انتظار موفقیت از مناطق آزاد را داشت. با توجه به اینکه تجارت خارجی کشور متأثر از تحریم‌های ظالمانه اقتصادی است توسعه کمی و جغرافیایی مناطق آزاد از سوی سیاستگذار نیاز به در نظر گرفتن این ملاحظات دارد. عمده هدف از تأسیس مناطق آزاد جذب سرمایه‌های خارجی است در غیر این صورت شهرک‌های صنعتی نیز می‌توانند با معافیت مالیاتی و گمرکی اعطا شده نقش پررنگی در توسعه تولید و صادرات داشته باشند.

در بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به‌صورت تخصصی‌تر به چهار هدف اصلی و مولد

اشاره شده است؛ یعنی توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به‌منظور:

- انتقال فناوری‌های پیشرفته،
- گسترش و تسهیل تولید،



- صادرات کالا و خدمات،

- تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج.

با توجه به موارد فوق، گزینه اول و چهارم ناظر به تأمین و توسعه سرمایه‌گذاری به‌ویژه سرمایه‌گذاری خارجی است و البته در مورد چهارم، به مبحث واردات در حد تأمین نیازهای ضروری نیز اشاره شده است. همچنین موارد دوم و سوم به دیگر اهداف اصلی مناطق آزاد یعنی صادرات و تولید اشاره می‌کند. لذا با توجه به مطالب این بخش، **جذب سرمایه‌گذاری خارجی، تولید و صادرات جزء لاینفک اهداف اصلی مناطق آزاد محسوب شده که بدون تحقق آنها، نمی‌توان منطقه آزادی را موفق دانست و با تحقق آنها، سایر اهداف نظیر اشتغال و توازن منطقه‌ای شکل خواهد گرفت؛ در غیر این صورت، ایجاد توسعه نسبی از محل واردات و خرده‌فروشی اقلام خارجی^۱ به‌منظور ایجاد اشتغال و جذب گردشگر، فاقد وجاهت کارشناسی است، زیرا آثار سوء آن از قبیل کوچک کردن بازار تولیدات ملی و واردات بی‌رویه، گریبانگیر اقتصاد ملی خواهد شد.^۲**

بر همین اساس به‌منظور ارزیابی عملکرد مناطق آزاد، ابتدا شاخص‌های عملکردی پیرامون اهداف اصلی بررسی خواهد شد. به‌منظور تحقق اهداف در مناطق آزاد، برخی از قوانین که بر کسب‌وکار در سرزمین اصلی حاکم هستند توسط دولت در مناطق آزاد به‌صورت کامل لغو و برخی دیگر به‌صورت متفاوتی (با محدودیت کمتر) اعمال می‌شود. جدول زیر فهرستی از امتیازات ارائه شده به فعالیت اقتصادی در مناطق آزاد را نشان می‌دهد که در قوانین مختلف به آنها اشاره شده است.

۱. موسوم به کالای همراه مسافر.

۲. برای مثال، در محدوده‌ای نظیر شهر بانه در استان کردستان یا گناوه در استان بوشهر، با واردات کالای قاچاق چندین هزار واحد صنفی و فرصت شغلی شکل گرفته و سالیانه تعداد زیادی گردشگر برای خرید به این منطقه سفر می‌کنند و این محدوده نسبت به نقاط همجوار خود از امکانات بیشتری برخوردار است. همچنین می‌توان ادعا کرد این حجم از تأمین کالا، مردم را از سفر به ترکیه یا امارات برای تأمین مایحتاج و واردات کالای مسافری باز داشته و منجر به کاهش خروج ارز می‌شود. شایان ذکر است در این منطقه، ساختار دولتی جدیدی به نام سازمان مناطق آزاد تشکیل نشده و واردات کالا به سرزمین اصلی از مسیر بانه نیز ملزم به پرداخت حقوق ورودی می‌باشد و ۱۰ تا ۱۵ درصد سود بازرگانی این اقلام صرف توسعه این محدوده نمی‌شود! لذا این‌گونه توسعه در مغایرت با فلسفه مناطق آزاد بوده و بدون ایجاد مناطق آزاد نیز قابل حصول است.

جدول ۲. امتیازات ارائه شده در مناطق آزاد

ردیف	امتیاز ارائه شده	مستند قانونی
۱	معافیت مالیاتی به مدت ۲۰ سال	ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد
۲	مستثنا بودن از مقررات صادرات و واردات	ماده (۱۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد
۳	ورود و خروج سرمایه و سود حاصل از آن آزاد است	ماده (۲۰) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد
۴	آزادی خرید و فروش ارز توسط هر فرد حقیقی و حقوقی	ماده (۹) آیین‌نامه عملیات پولی و بانکی مناطق آزاد
۵	ورود و خروج ارز به‌لاز منطقه، آزاد است	ماده (۱۰) آیین‌نامه عملیات پولی و بانکی مناطق آزاد
۶	نرخ خرید و فروش ارز براساس بازار آزاد تعیین می‌شود	ماده (۱۱) آیین‌نامه عملیات پولی و بانکی مناطق آزاد
۷	عدم نیاز به روادید برای اتباع خارجی	آیین‌نامه صدور روادید مناطق آزاد
۸	امکان سرمایه‌گذاری برای افراد خارجی به هر نسبت	مقررات سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد
۹	قانون کار خاص مناطق آزاد	مقررات اشتغال نیروی انسانی مناطق آزاد
۱۰	تأسیس شعب بانک خارجی مؤسسه اعتباری غیرایرانی در مناطق آزاد	تبصره «۲» ماده (۱۸) اصلاحی قانون چگونگی اداره مناطق آزاد
۱۱	قانون خاص بیمه و ایجاد شعب و نمایندگی مؤسسات کارگزاری بیمه خارجی	ماده (۲۸) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مقررات تأسیس و فعالیت مؤسسات بیمه
۱۲	مقررات خاص ثبت شرکت‌ها (مرجع ثبت)	ضوابط ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی در مناطق آزاد

مآخذ: قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲ و اصلاحات و الحاقات بعدی و مقررات مربوط.

۲. عملکرد مناطق آزاد ایران

در این بخش آمار و اطلاعات مناطق آزاد طی سال‌های اخیر (بازه زمانی ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸) بررسی می‌شود که بنا به نکات مطرح شده در بخش قبلی، ابتدا به عملکرد مناطق آزاد در حوزه اهداف اصلی پرداخته شده و سپس در صورت وجود اطلاعات پیرامون سایر اهداف و دستاوردهای مناطق، به آنها اشاره خواهد شد. برای ارزیابی بهتر مناطق آزاد، می‌توان آمار عملکرد مناطق را با مناطق آزاد موفق سایر کشورها و یا آمار کل کشور مقایسه کرد؛ هرچند که ایجاد مناطق آزاد در ایران با الگوبرداری از مناطق آزاد موفق شرق آسیا بوده و در دلایل توجیهی ایجاد مناطق آزاد جدید نیز به موفقیت آن مناطق اشاره می‌شود، اما عملکرد مناطق ایران در برابر مناطق آزاد موفق تقریباً ناچیز است و مسئولان مربوطه علت آن را شرایط خاص کشور و تحریم‌های ظالمانه می‌دانند که البته این موضوع در هنگام تصویب مناطق جدید نیز باید همواره مورد توجه مسئولان قرار گیرد. هرچند که مناطق آزاد از امتیازات و تسهیلات بیشتری نسبت به سرزمین اصلی برخوردار هستند، اما مقایسه عملکرد مناطق آزاد در مقیاس کشور، که از منظر بسیاری از شرایط نظیر مسائل اقتصادی، تحریم‌ها و ... مشابهت دارند، می‌تواند نقش مناطق را در توسعه و بهبود شرایط اقتصادی کشور نشان دهد.

هفت منطقه آزاد کشور با مساحت حدود ۵۶۰ هزار هکتار، تقریباً ۳/۷ برابر شهرک‌ها و نواحی



صنعتی کشور^۱ وسعت دارند.^۲ شایان ذکر است تا پایان سال ۱۳۹۸ تعداد ۸۲۱ شهرک و ناحیه صنعتی فعال با وسعت ۱۵۰ هزار هکتار در کشور وجود دارد که تعداد ۴۵ هزار و ۶۶۲ واحد در آن به بهره‌برداری رسیده و ۹۲۱ هزار و ۵۱۱ نفر در این واحدها اشتغال دارند.^۳ به‌منظور بررسی دقیق نقش مناطق آزاد در تحقق اهداف، باید به چند نکته توجه نمود که متأسفانه برخی از این موارد در اطلاعات و آمارهای جمع‌آوری شده وجود ندارد؛

• **آمار مربوط به قبل از ایجاد منطقه آزاد:** با توجه به وسعت بالای مناطق آزاد ایران و وجود مناطق مسکونی، شهرک‌های صنعتی، اصناف و ... در این محدوده‌ها، طبیعتاً قبل از ایجاد منطقه آزاد نیز تولید، صادرات، اشتغال و سرمایه‌گذاری در آن محدوده انجام پذیرفته است که تفاضل آن با آمارهای ارائه شده توسط مناطق آزاد، می‌تواند نقش مناطق آزاد در تحقق اهداف را به‌صورت روشن‌تری نمایش دهد.

• **تفکیک حوزه‌های فعالیت:** در بسیار از آمارهای ارائه شده نظیر اشتغال و سرمایه‌گذاری، باید مشخص شود این حجم از سرمایه‌گذاری در زمینه‌های صنعتی و زیرساختی صورت گرفته است یا در زمینه ساخت پاساژ و یا فروش کالای نهایی.

نیاز است تفکیک شود چه میزان از سرمایه‌گذاری‌های داخلی توسط حاکمیت (دولت، شرکت‌های دولتی یا نهادهای حاکمیتی) انجام پذیرفته و چه میزان توسط بخش خصوصی. همچنین مشخص نیست آمار اشتغال مناطق آزاد، چه مقدار ناشی از گسترش فعالیت‌های صنعتی است، چه مقدار مربوط به کارمندان نهادهای و شرکت‌های دولتی و حاکمیتی بوده و چه میزان از زمینه‌های شغلی جدید به‌واسطه گسترش واردات کالا در این مناطق پدید آمده است. با تفکیک و تبیین دقیق حوزه‌های سرمایه‌گذاری و اشتغال، می‌توان تحلیل بهتری از روند عملکرد مناطق آزاد اقتصادی در مقایسه با اهداف اصلی ارائه کرد.

• **شیوه جمع‌آوری و ارائه آمار:** در شیوه‌های سنتی، گزارش‌های عملکرد به‌صورت سلسله‌مراتبی از پایین‌ترین رده و به‌صورت میدانی تجمیع و به رأس هرم منتقل می‌گردد که در این شیوه صحت اطلاعات به‌دلیل خطای سهوی یا عمدی مورد تردید بوده و غالباً به تناقضات آماری منجر می‌شود؛ طبیعتاً با استقرار کامل سامانه‌های مستقر در محدوده مناطق آزاد و تبادل اطلاعات، علاوه بر شفافیت آمار عملکرد، امکان بروز تخلفات نیز کاهش می‌یابد؛ زیرا برخلاف شیوه‌های سنتی، آمار با طی فرایندهای اجرایی به‌صورت برخط یا در بازه‌های زمانی مشخص قابل تجمیع و اتکاست. اقدام‌هایی به‌منظور ایجاد پنجره واحد خدمات در مناطق آزاد شکل گرفته است، هرچند هنوز تمامی مناطق آزاد از آن استفاده

۱. طبق گزارشی با عنوان «صنعت، معدن و تجارت به روایت آمار و اطلاعات، گزارش ۶۶ (عملکرد مقدماتی سال ۱۳۹۸)» (صفحه ۱۱۷)؛ تهیه شده توسط معاونت طرح و برنامه، دفتر آمار و فراوری داده وزارت صنعت، معدن و تجارت در خرداد ۱۳۹۹، مساحت شهرک‌های صنعتی تا پایان سال ۱۳۹۸ به میزان ۱۵۰/۰۴ هزار هکتار است که در مقایسه با وسعت ۵۶۰ هکتاری مناطق آزاد، محدوده مناطق آزاد حدود ۲/۷ برابر وسعت شهرک‌های صنعتی است.

۲. همچنین حدود ۰/۵ درصد از پهنه وسیع کشور را به خود اختصاص داده‌اند. پهنه وسیع کشور شامل کلیه شهرها و روستاها، دشت‌ها، کوه‌ها، صحراها، بیابان‌ها و ... می‌شود که از این منظر مقایسه وسعت مناطق با وسعت کشور منطقی به‌نظر نمی‌رسد.

۳. «صنعت، معدن و تجارت به روایت آمار و اطلاعات، گزارش شماره ۶۶ (عملکرد مقدماتی سال ۱۳۹۸)»؛ صفحه ۱۱۷؛ وزارت صنعت، معدن و تجارت، معاونت طرح و برنامه، دفتر آمار و فراوری داده؛ خردادماه ۱۳۹۹.

نمی‌کنند و آمارهای ارائه شده نیز مربوط به قبل از افتتاح سامانه‌های اخیر مناطق آزاد است.

• **شاخص‌های توسعه منطقه‌ای:** همان‌گونه که در بخش اهداف اشاره شد، توسعه و توازن منطقه‌ای یکی از اهداف جانبی مناطق آزاد در ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد است که با تحقق اهداف اصلی، سرریز منافع آن برای منطقه یا کشور حاصل خواهد شد. برای توسعه معمولاً از شاخص‌هایی مانند GDP، نرخ اشتغال، سرانه بهداشتی، آموزشی، فرهنگی و ... استفاده می‌شود، اما متأسفانه آمار دقیقی از اغلب این شاخص‌ها وجود ندارد و صرفاً به بیان میزان بودجه عمرانی یا عناوین پروژه‌های عمرانی از سوی سازمان‌های مناطق آزاد کفایت شده است. بنابراین در خصوص توسعه منطقه‌ای باید تبیین کاملی با ارائه شاخص‌های کمی صورت گیرد و تأثیر مثبت توسعه منطقه‌ای توسط سازمان‌های مناطق آزاد علاوه بر واقعیت عملی با داده‌های آماری نیز باید انطباق داده شود.

۲-۱. جذب سرمایه

در این بخش عملکرد مناطق آزاد در موضوع جذب سرمایه در دو سرفصل سرمایه‌گذاری خارجی و سرمایه‌گذاری داخلی بررسی می‌شود.

۲-۱-۱. سرمایه‌گذاری خارجی

مطالعه مناطق آزاد جهان نشان می‌دهد هدف اغلب دولت‌ها از ایجاد این مناطق، توسعه سرمایه‌گذاری است؛ البته این مسئله قابل توجه است که در اسناد مربوط به مناطق آزاد و ویژه در کشورهای دیگر، منظور از سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری خارجی بوده و شاخص اصلی بررسی عملکرد این مناطق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)^۱ است. در ایران نیز سرمایه‌گذاری خارجی به‌عنوان هدف اصلی سرمایه‌گذاری در نظر گرفته شده که این مسئله را می‌توان از قانون و مقررات تسهیل ورود و خروج سرمایه خارجی^۲ و تردد سرمایه‌گذاران خارجی^۳ در مناطق آزاد برداشت کرد.

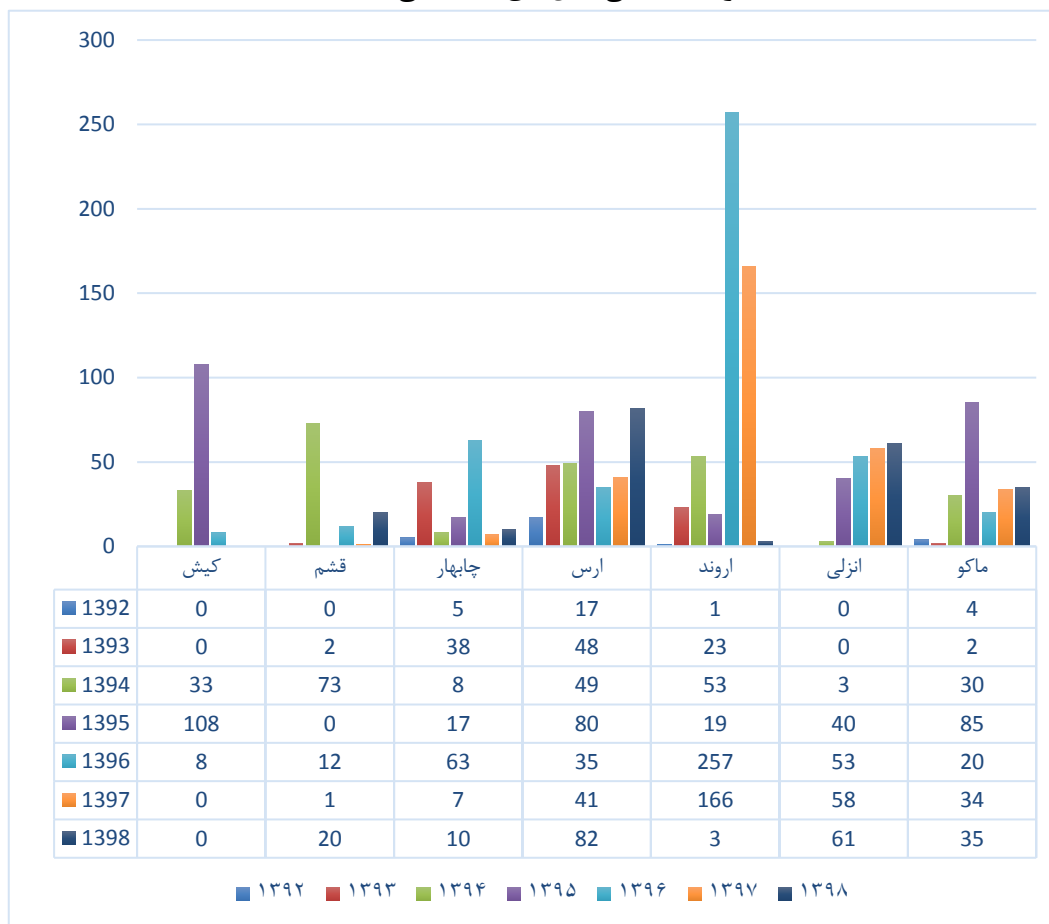
1. Foreign Direct Investment

۲. ماده (۲۰) و (۲۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران و مقررات سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد ۲۳۴۳۲/۲۳۳ ت/۲۳ ک مورخ ۱۳۷۲/۰۳/۱۶.

۳. آیین‌نامه اجرایی صدور روادید اتباع خارجی در مناطق آزاد ۱۶۴۴۷/۲۵۲ ت/۲۵ ک مورخ ۱۳۷۲/۰۳/۱۰.



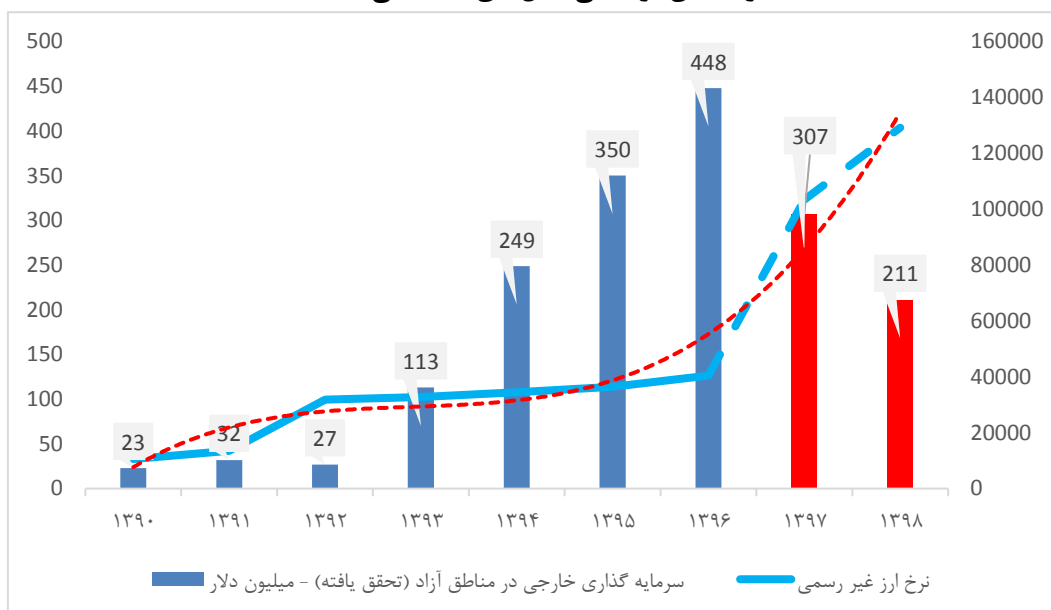
نمودار ۳. میزان سرمایه‌گذاری خارجی محقق شده در مناطق آزاد ایران
به تفکیک هر منطقه طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸ (میلیون دلار)



مأخذ: شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، ۱۳۹۸.

براساس نمودار فوق و در طی سال‌های مورد بررسی اولاً حجم سرمایه‌گذاری خارجی انجام شده در هریک از مناطق آزاد پرنوسان است، ثانیاً میزان سرمایه‌گذاری انجام شده در این مناطق اندک است، به‌گونه‌ای که میزان سرمایه‌گذاری خارجی انجام شده طی سال ۱۳۹۸ در مجموع هفت منطقه آزاد جمعاً ۲۱۱ میلیون دلار بوده است. نمودار بعدی تأثیر روند نرخ ارز (در کنار سایر عوامل تأثیرگذار) به‌عنوان قیمت‌های کلیدی و سنجه ریسک در اقتصاد ایران بر سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد را نشان می‌دهد.

نمودار ۴. ارتباط میان نرخ ارز غیررسمی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی
در مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۸



مآخذ: براساس داده‌های رسمی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی.

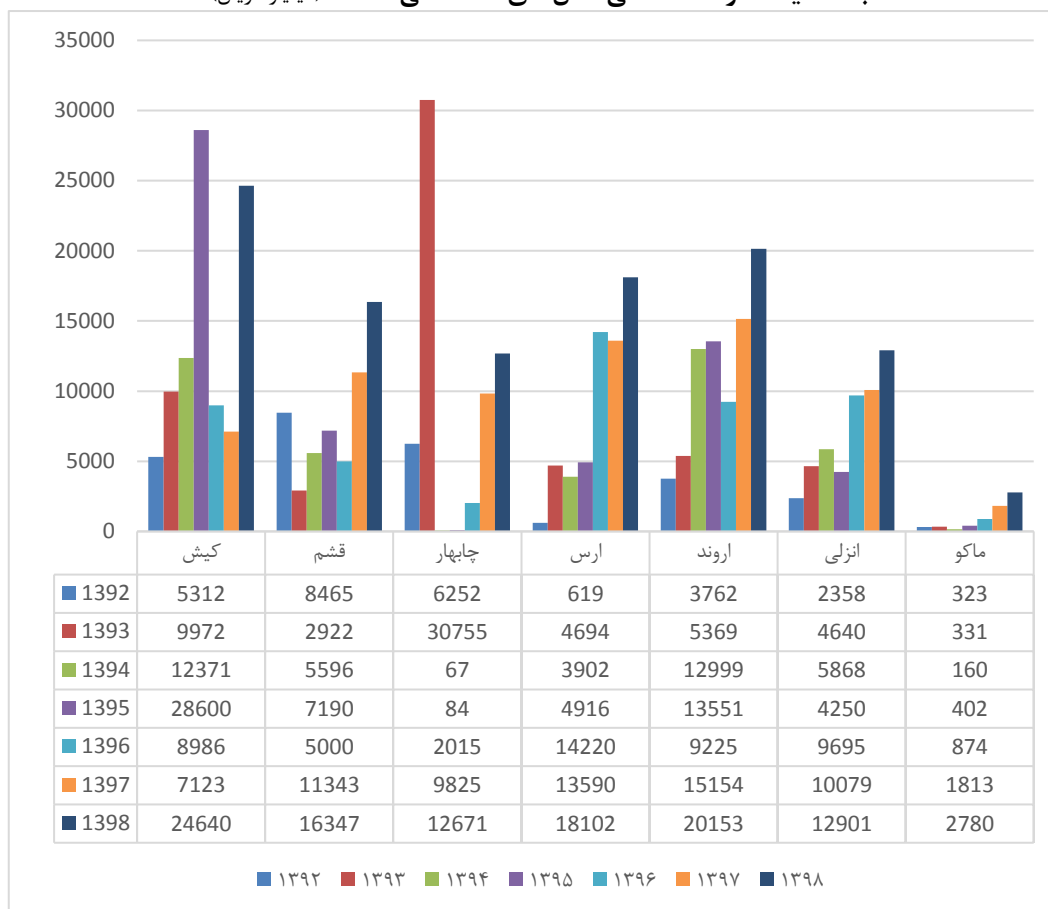
در سال‌هایی که نرخ ارز از ثبات نسبی برخوردار بوده است سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در مناطق آزاد ایران با روند افزایشی همراه بوده است و از سال ۱۳۹۷ که نرخ ارز جهش پیدا کرده است، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در مناطق آزاد دچار کاهش مداوم شده است. البته سایر عوامل نیز تأثیرگذار هستند، اما نقش قیمت‌های کلیدی در سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف اقتصاد حیاتی است.

۲-۱-۲. سرمایه‌گذاری داخلی

نمودار بعدی میزان سرمایه‌گذاری داخلی در مناطق آزاد را طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد که طبق آن، به‌طور میانگین سرمایه‌گذاری داخلی تحقق یافته سالانه معادل ۵۰/۷ هزار میلیارد ریال است. البته مشخص نیست که این میزان سرمایه‌گذاری غالباً در کدام‌یک از بخش‌های تجاری، خدماتی، زیرساختی و یا صنعتی انجام شده است.



نمودار ۵. میزان سرمایه‌گذاری داخلی در مناطق آزاد ایران
به تفکیک هر منطقه طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸ (میلیارد ریال)



مأخذ: همان.

در بازه زمانی نمودار فوق، حدود ۲۵ درصد سرمایه‌گذاری داخلی در مناطق آزاد، متعلق به منطقه آزاد کیش است. البته باید در نظر داشت که ایجاد مناطق آزاد کیش، قشم و چابهار به قانون برنامه اول توسعه مصوب سال ۱۳۶۸ برمی‌گردد و نسبت به مناطق آزاد اروند، انزلی و ارس که در سال ۱۳۸۲ و ماکو در سال ۱۳۸۹ تأسیس شدند دارای سابقه بیشتری هستند و به این دلیل نسبت به سایر مناطق آزاد تازه تأسیس شده در برخی از فاکتورهای اقتصادی مزیت دارند.

۲-۲. تجارت

۲-۲-۱. صادرات

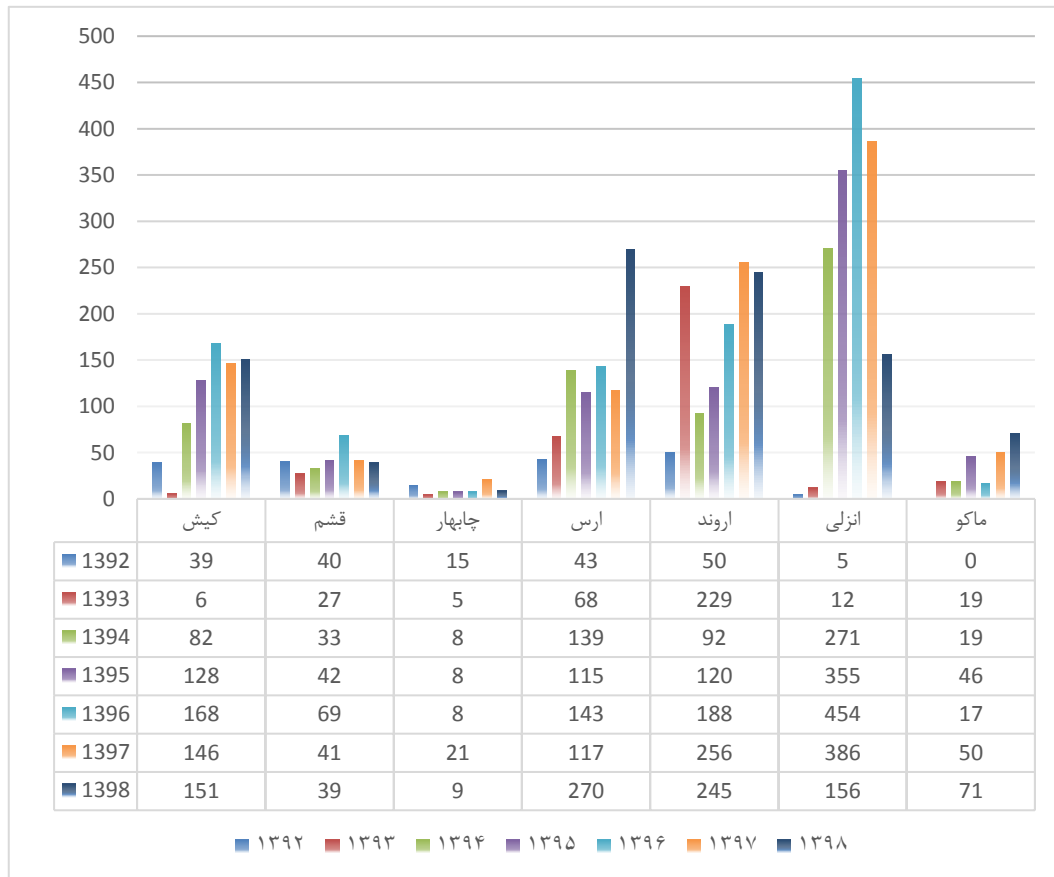
براساس آمار ارائه شده از سوی دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد^۱ میزان صادرات از مناطق آزاد به خارج از کشور شامل صادرات کالا، صادرات خدمات و صادرات مجدد به تفکیک هر منطقه طبق نمودار زیر

۱. نامه مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۰۱ دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۸۳/۱۰/۵۲۲۸

است که به ترتیب مناطق آزاد انزلی، اروند و ارس بیشترین صادرات و مناطق آزاد ماکو و چابهار کمترین صادرات را به خود اختصاص داده‌اند؛ همچنین میزان صادرات مناطق آزاد به صورت میانگین طی سال‌های مورد بررسی حدود ۷۱۷ میلیون دلار است.

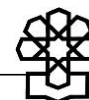
نمودار ۶. صادرات از مبدأ مناطق آزاد به خارج از کشور

به تفکیک هر منطقه طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸ (میلیون دلار)



مأخذ: همان.

جدول زیر، آمار صادرات مجدد را به صورت مجزا از آمار صادرات کالا و خدمات مناطق آزاد نمایش می‌دهد که براساس آن، تقریباً ۵۰ درصد مجموع صادرات مناطق آزاد مربوط به صادرات مجدد بوده و مابقی آن صادرات کالا و خدمات است. آمار تفکیکی از میزان صادرات خدمات مناطق آزاد به خارج از کشور ارائه نشده است.



جدول ۳. صادرات از مبدا مناطق آزاد به خارج از کشور به تفکیک سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ (میلیون دلار)

عنوان	۹۲	۹۳	۹۴	۹۵	۹۶	۹۷	۹۸	جمع
صادرات کالا و خدمات	۱۴۱	۳۴۱	۲۶۱	۳۴۹	۴۸۴	۴۹۰	-	۵,۰۲۴
صادرات مجدد*	۵۱	۲۸	۳۸۳	۴۶۵	۵۶۳	۵۲۷	-	
مجموع	۱۹۲	۳۶۹	۶۴۴	۸۱۴	۱,۰۴۷	۱,۰۱۷	۹۴۱	

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی.^۱

* براساس برخی از تعاریف صادرات مجدد به فعالیت اقتصادی اطلاق می‌گردد که براساس آن کالایی از کشورهای خارجی و یا سایر مناطق آزاد اقتصادی به یکی از مناطق وارد و بدون تغییر ماهیت با ایجاد ارزش افزوده محدود نظیر: بسته‌بندی، مونتاژ ساده، پردازش مختصر، جداسازی، درجه‌بندی، ترکیب، نصب علائم، برچسب‌گذاری و یا بدون ایجاد ارزش افزوده محسوس یا قابل اعتنا به خارج از کشور صادر می‌شود.

طبق جدول بعدی که آمار صادرات کشور به تفکیک صادرات خدمات^۲ و صادرات کالا^۳ استخراج شده، مجموع صادرات مناطق آزاد با صادرات کل کشور مقایسه گردیده است. بر این اساس صادرات مناطق آزاد در مقایسه با صادرات کشور بدون در نظر گرفتن صادرات مشتقات نفتی و میعانات گازی از سرزمین اصلی، حدود ۲ درصد و در مقایسه با کل صادرات کشور حدود ۱ درصد است.^۴

جدول ۴. مقایسه صادرات کالا و خدمات در مناطق آزاد با کل کشور طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۷

عنوان	۹۲	۹۳	۹۴	۹۵	۹۶	۹۷	جمع
صادرات غیرنفتی کل کشور*	۴۱,۹۲۰	۵۰,۵۶۱	۴۲,۴۲۹	۴۳,۹۳۰	۴۶,۹۸۲	۴۴,۳۱۰	۲۷۰,۱۳۲
صادرات خدمات کشور**	۲,۲۶۱	۱۱,۹۳۳	۱۳,۴۵۷	۱۱,۸۶۷	۱۲,۳۰۳	۱۳,۳۸۵	۶۵,۲۰۶
صادرات کالا و خدمات کشور*** (بجز میعانات و مشتقات)	۲۳,۰۸۰	۳۴,۲۴۸	۳۵,۹۳۳	۳۱,۹۵۸	۳۷,۷۳۶	۳۸,۶۱۰	۲۰۱,۵۶۵
مجموع صادرات کشور	۴۴,۱۸۱	۶۲,۴۹۴	۵۵,۸۸۶	۵۵,۷۹۷	۵۹,۲۸۵	۵۷,۶۹۵	۳۳۵,۳۳۸
صادرات کالا و خدمات	۱۴۱	۳۴۱	۲۶۱	۳۴۹	۴۸۴	۴۹۰	۲,۰۶۶
صادرات مجدد	۵۱	۲۸	۳۸۳	۴۶۵	۵۶۳	۵۲۷	۲,۰۱۷
مجموع	۱۹۲	۳۶۹	۶۴۴	۸۱۴	۱,۰۴۷	۱,۰۱۷	۴,۰۸۳
نسبت صادرات از مناطق آزاد به صادرات کل کشور به جز میعانات و مشتقات کشور (درصد)	۰/۸	۱/۱	۱/۸	۲/۵	۲/۸	۲/۶	۲
نسبت مجموع صادرات از مناطق آزاد به صادرات کل کشور (درصد)	۰/۴۳	۰/۵۹	۱/۱۵	۱/۴۶	۱/۷۷	۱/۷۶	۱/۲

مأخذ: براساس آمارهای گمرک جمهوری اسلامی ایران و داده‌های سری زمانی سازمان توسعه تجارت.

* آمار صادرات و واردات، منتشر شده در وبسایت رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران، سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷.

** گزارش عملکرد تجارت خارجی کشور، ۱۲ ماهه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان توسعه تجارت، دفتر برنامه‌ریزی تجاری، گروه آمار، سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷.

*** همان.

۱. «مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، عملکرد دولت‌های یازدهم و دوازدهم، سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷»، صفحه ۳۱، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، اردیبهشت ۱۳۹۸ و مستندات نامه مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱ شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۸۲/۱۰/۵۲۲۸.

۲. «گزارش عملکرد تجارت خارجی کشور، ۱۲ ماهه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷»، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان توسعه تجارت، دفتر برنامه‌ریزی تجاری، گروه آمار، سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷.

۳. آمار صادرات و واردات، منتشر شده در وبسایت رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران، سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷.

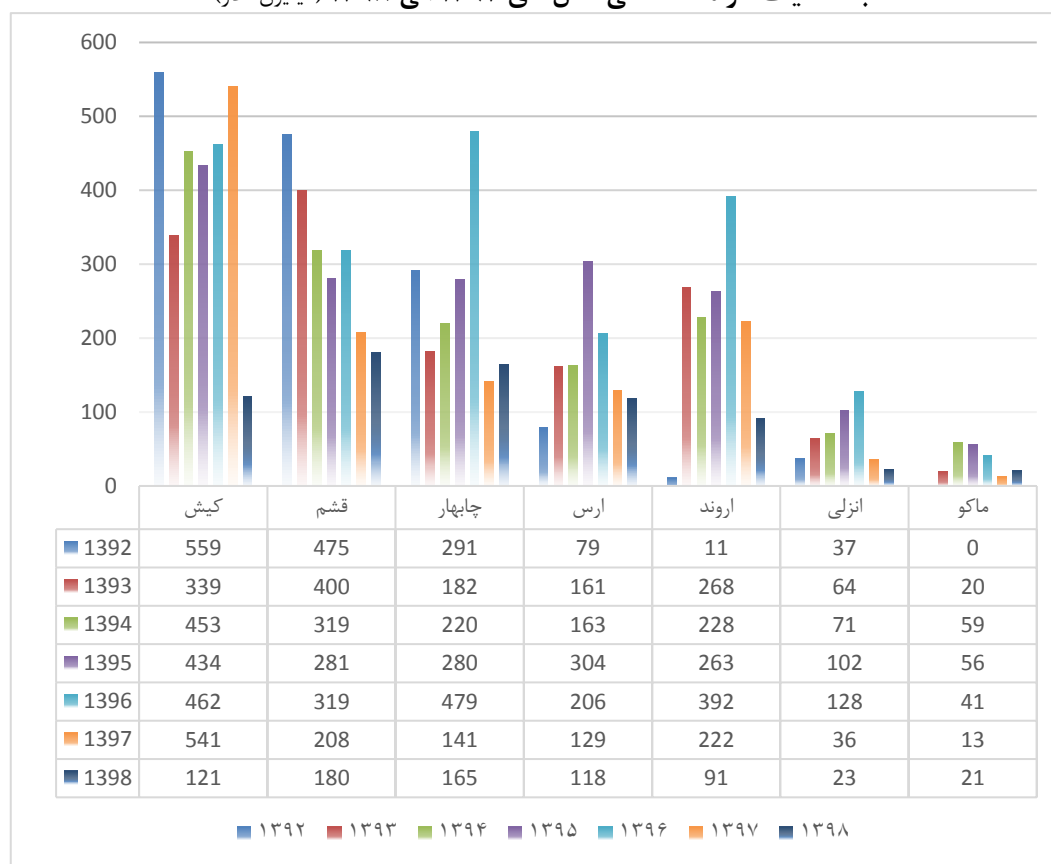
۴. البته به منظور مقایسه دقیق‌تر، باید میزان صادرات مجدد از سرزمین اصلی به خارج از کشور (جهت افزودن به صادرات کل کشور) و همچنین میزان صادرات محصولات پتروشیمی از مناطق آزاد (جهت کسر از صادرات مناطق آزاد) نیز در نظر گرفته می‌شود که متأسفانه آمار دقیقی از آنها وجود ندارد و در این مقایسه، حالت حداکثری برای صادرات مناطق آزاد در نظر گرفته شده است.

۲-۲-۲. واردات

مجموع واردات کالا به محدوده مناطق آزاد ایران طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸ که به‌منظور مصرف، فروش و یا تولید در منطقه صورت گرفته ۱۰/۱۵ میلیارد دلار است که به‌صورت میانگین معادل ۱/۴۵ میلیارد دلار در سال است.^۱ با این حساب واردات کالا به محدوده مناطق آزاد بیش از ۲ برابر صادرات این مناطق به خارج از کشور است.^۲ بیشترین واردات از طریق مناطق آزاد کیش، قشم و چابهار صورت می‌پذیرد و کمترین واردات مربوط به مناطق آزاد ماکو و انزلی است.

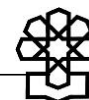
نمودار ۷. میزان واردات کالا به محدوده مناطق آزاد ایران

به تفکیک هر منطقه طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸ (میلیون دلار)



مأخذ: شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، ۱۳۹۸.

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱ شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۸۲/۱۰/۵۳۲۸.
 ۲. همان‌گونه که در گزارش اشاره شد، در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸، میانگین صادرات مناطق آزاد به خارج از کشور ۷۱۷ میلیون دلار بوده و میانگین واردات مناطق در همین بازه زمانی ۱/۴۵ میلیارد دلار بوده؛ لذا میزان واردات مناطق آزاد حدود دوبرابر میزان صادرات این مناطق به خارج از کشور است. شایان ذکر است در آمار صادرات مناطق، علاوه بر صادرات کالا، میزان صادرات خدمات و صادرات مجدد نیز لحاظ شده است، اما آمار واردات صرفاً برای واردات کالا است.



با توجه به آمار گمرک جمهوری اسلامی ایران، میانگین واردات کالا به کشور در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ حدود ۴۷ میلیارد دلار است که با این حساب، مناطق آزاد حدود ۳/۱ درصد واردات کل کشور را به خود اختصاص می‌دهند؛^۱ البته این آمار، بدون احتساب میزان واردات کالای تجاری از طریق مناطق آزاد به سرزمین اصلی است که سالیانه تا سقف ۳ میلیارد دلار^۲ کالا از این طریق وارد شده و با در نظر گرفتن آن، واردات مناطق آزاد حدود ۹ درصد واردات کل کشور خواهد بود. همچنین شایان ذکر است در مناطقی نظیر قشم، حجم قابل توجهی کالا از مسیرهای غیررسمی و بدون ثبت در گمرک منطقه آزاد وارد می‌شود که آمار دقیقی از آن وجود ندارد و در صورت محاسبه، مناطق آزاد قطعاً سهم بیشتر در واردات کالا خواهند داشت.

جدول ۵. مقایسه واردات کالا در مناطق آزاد و سرزمین اصلی (میلیارد دلار)

سال	واردات کشور	واردات ثبت شده به محدوده مناطق آزاد	سهم مناطق آزاد از واردات کل کشور
۹۲	۴۹,۷	۱,۴۵	۲,۹۲
۹۳	۵۳,۵	۱,۴۳	۲,۶۸
۹۴	۴۱,۵	۱,۵۱	۳,۵۶
۹۵	۴۳,۶	۱,۷۲	۳,۹۴
۹۶	۵۴,۴	۲,۰۳	۳,۷۳
۹۷	۴۲,۶	۱,۲۹	۳,۰۳
۹۸	۴۳,۷	۰,۷۱۹	۱,۶۷
میانگین	۴۷,۵	۱,۴۵	۳,۱

مآخذ: آمارهای گمرک جمهوری اسلامی ایران و دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی.

طبق آمار تفکیکی ارائه شده از نوع واردات به مناطق آزاد^۳ در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷، به ترتیب حدود ۳۰ و ۵۰ درصد اقلام وارد شده به محدوده مناطق آزاد مرتبط با واحدهای تولیدی بوده و مابقی اقلام نهایی جهت فروش و مصرف در منطقه است.

۱. همان‌گونه که در گزارش اشاره شد، در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸، میانگین واردات کالا به مناطق آزاد ۱/۴۵ میلیون دلار بوده و میانگین واردات کشور در همین بازه زمانی ۴۷ میلیارد دلار بوده؛ لذا میزان واردات مناطق آزاد حدود ۲/۱ درصد میزان واردات کل کشور است.

۲. از تصویب‌نامه راجع به اتخاذ تصمیماتی در خصوص ورود کالا از مناطق آزاد تجاری صنعتی به داخل کشور، به شماره ۶۴۴۵۸/ت/۲۹۲۹۱ ه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۹، اصلاحی ۱۳۹۰/۰۷/۰۳ و ۱۳۹۰/۰۷/۱۹، موسوم به واردات تبصره «۲».

۳. «مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، عملکرد دولت‌های یازدهم و دوازدهم، سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷»، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، ص ۲۵، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸.

جدول ۶. اجزای واردات کالا به محدوده مناطق آزاد به تفکیک سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ (میلیون دلار)

منطقه/سال	مسافری		وسایل نقلیه موتوری		مواد اولیه واحدهای تولیدی		مصرف در منطقه		جمع	
	۹۶	۹۷	۹۶	۹۷	۹۶	۹۷	۹۶	۹۷	۹۶	۹۷
کیش	۱۳۳	۱۱۷	۳۵	۸	۲۲۳	۳۳۵	۷۱	۸۱	۴۶۲	۵۴۱
قشم	۹۷	۴۰	۹	۳	۴۶	۶۷	۱۶۷	۹۸	۳۱۹	۲۰۸
چابهار	۱۳۴	۳۴	۱۱	۳	۲۷۱	۵۷	۶۳	۴۷	۴۷۹	۱۴۱
ارس	۱۲۲	۵۴	۲۶	۴	۵۵	۷۰	۳	۱	۲۰۶	۱۲۹
اروند	۲۹	۶۳	۳۴۲	۳۰	۲۱	۱۲۹	۰	۰	۳۹۲	۲۲۲
انزلی	۶۰	۱۲	۴۴	۵	۱۶	۱۰	۸	۸	۱۲۸	۳۴
ماکو	۲۶	۵	۳	۰	۱۱	۸	۱	۰	۴۱	۱۳
جمع	۶۰۱	۳۲۵	۴۷۰	۵۳	۶۴۳	۶۷۵	۳۱۳	۲۳۵	۲۰۲۷	۱۲۸۸

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی.

۲-۳. تولید کالا

آمار متعدد و بعضاً متناقضی از تعداد واحدهای تولیدی صنعتی فعال در محدوده مناطق آزاد ارائه شده است؛ در این بخش، ابتدا براساس گزارش‌های موجود، تعداد واحدهای تولیدی و صنعتی را ارزیابی کرده و سپس برآوردی از میزان تولید کالا در محدوده مناطق آزاد ارائه می‌شود.

۱-۳-۲. تعداد واحد تولیدی

جدول زیر با استناد به «سند راهبردی مناطق آزاد تجاری صنعتی» که اواخر سال ۱۳۹۴ منتشر شد،^۱ تعداد واحدهای صنعتی مناطق آزاد (بجز منطقه نوپای ماکو) را نشان می‌دهد. طبق این جدول که توسط دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد منتشر شده است، مجموعاً ۳۷۴ واحد صنعتی فعال در ۶ منطقه آزاد کشور وجود دارد. شایان ذکر است برخی از این واحدهای صنعتی قبل از ایجاد منطقه آزاد تأسیس و فعالیت خود را آغاز نموده‌اند؛ برای مثال منطقه آزاد اروند شامل دو شهر آبادان و خرمشهر است که هر کدام دارای یک شهرک صنعتی و تعدادی واحد فعال تولیدی - صنعتی و همچنین دارای واحدهای پتروشیمی و پالایشگاه فعال در منطقه بوده است.

۱. «سند راهبردی مناطق آزاد تجاری صنعتی»، ویرایش پنجم، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، ص ۱۴۴، دی‌ماه ۱۳۹۴.



جدول ۷. تعداد واحدهای صنعتی، متوسط سرمایه‌گذاری ثابت و متوسط نیروی انسانی

منطقه آزاد	تعداد واحد صنعتی	متوسط حجم سرمایه‌گذاری ثابت (میلیارد ریال)	متوسط نیروی انسانی (نفر)
قشم	۱۴۰	۴۱۵۱۳	۲۷
چابهار	۶۵	۱۶۲۹۶	۲۰
اروند	۶۳	۶۳۶۲۱۶	۱۰۸
ارس	۵۸	۹۱۹۵	۲۷
کیش	۳۳	۷۳۱۳	۳۳
انزلی	۲۵	۷۷۲۸۳	۳۱

مأخذ: «سند راهبردی مناطق آزاد تجاری صنعتی»، ویرایش پنجم، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، ص ۱۴۴، دی‌ماه ۱۳۹۴.

طبق این آمار، تا سال ۱۳۹۴ حدود ۴۸۸۸ هزار میلیارد تومان سرمایه‌گذاری ثابت در حوزه واحدهای تولیدی مناطق آزاد به ثبت رسیده است. در صورت وجود اطلاعات پیرامون زمان تأسیس این واحدها و درصد سرمایه‌گذاری محقق شده، می‌توان نقش مناطق آزاد را در افزایش واحدهای صنعتی ارزیابی کرد که متأسفانه در حال حاضر امکان دسترسی به این آمار وجود ندارد.

طبق گزارشی دیگر از مناطق آزاد تا آبان‌ماه ۱۳۹۶، تعداد ۹۸۲ واحد تولیدی در این مناطق به ثبت رسیده (اعم از فعال و غیرفعال) که غالباً در حوزه‌های شیمیایی و پلیمر، فولاد، غذایی، دارویی و بهداشتی فعالیت می‌کنند.

جدول ۸. واحدهای تولیدی فعال در مناطق آزاد تجاری-صنعتی تا شهریورماه ۱۳۹۶

تعداد واحدها	طبقه‌بندی
۲۲۴	شیمیایی و پلیمر
۱۹۴	غذایی، دارویی و بهداشتی
۱۸۴	فلزی
۱۵۶	کانی غیرفلزی
۱۱۹	سلولزی
۵۸	برق و الکترونیک
۴۷	نساجی و چرم
۹۸۲	جمع

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی و آسیب‌شناسی، چالش‌ها و عملکرد ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶، ص ۳۱ و نشست کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، ۸ آبان‌ماه ۱۳۹۶.

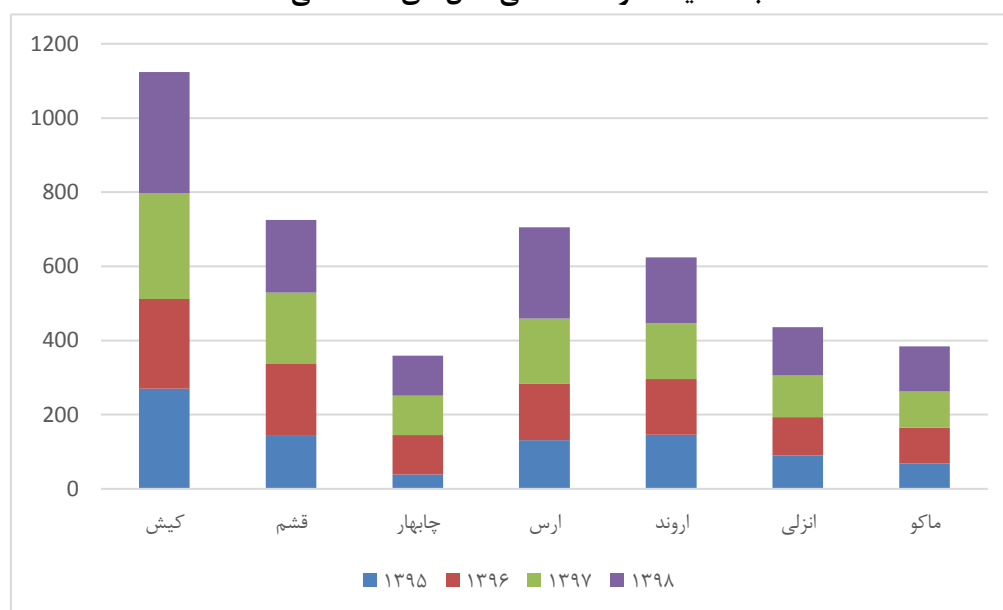
براساس گزارش عملکرد مناطق آزاد^۱ تا پایان سال ۱۳۹۷، تعداد ۱۱۱۸ واحد در بخش تولیدی و صنعتی، ۲۴ واحد در بخش معدن، ۱۹۱ واحد در بخش کشاورزی، شیلات و دامپروری، ۷۶۸۱ واحد در

۱. «مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، عملکرد دولت‌های یازدهم و دوازدهم، سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷»، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، ص ۲۸، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸.

بخش بازرگانی و تجارت، ۷۶۰۱ واحد در حوزه خدمات گردشگری و سفر و تعداد ۲۷,۵۲۴ واحد صنفی در مناطق آزاد فعال هستند. اما طبق آمار جدیدتر دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد^۱ تا پایان سال ۱۳۹۸، تعداد ۱۳۰۷ واحد تولیدی فعال در محدوده مناطق آزاد کشور مستقر هستند. منطقه آزاد کیش با ۳۲۷ واحد، ارس با ۲۴۶ واحد و قشم با ۱۹۶ واحد، بیشترین تعداد واحدهای تولیدی را به خود اختصاص داده‌اند.

نمودار ۸. تعداد واحدهای تولیدی فعال

به تفکیک هر منطقه طی سال‌های ۱۳۹۵ الی ۱۳۹۸



مأخذ: شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، ۱۳۹۸.

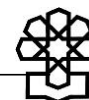
همان‌گونه که اشاره شد در شهرک‌ها و نواحی صنعتی، بیش از ۴۵ هزار واحد فعال^۲ مستقر هستند که با این حساب، تعداد واحدهای تولیدی فعال مستقر در مناطق آزاد کمتر از ۳ درصد تعداد واحدهای مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی در سال ۱۳۹۸ است.

۲-۳-۲. میزان تولید

آمار دقیقی از میزان تولید در مناطق آزاد ارائه نشده است، اما با احتساب مجموع میزان صادرات حاصل از تولید به سرزمین اصلی و خارج از کشور، می‌توان برآوردی از میزان تولید در محدوده مناطق آزاد احصا نمود. البته آمار صادرات مناطق آزاد به خارج از کشور، حاصل مجموع صادرات کالا، خدمات و

۱. نامه دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی با موضوع عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، به شماره ۹۸۲/۱۰/۵۲۲۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۰۱.

۲. طبق گزارشی با عنوان «صنعت، معدن و تجارت به روایت آمار و اطلاعات، گزارش ۶۶ (عملکرد مقدماتی سال ۹۸)» (صفحه ۱۱۷)؛ تهیه شده توسط معاونت طرح و برنامه، دفتر آمار و فراوری داده وزارت صنعت، معدن و تجارت در خرداد ۱۳۹۹، تا پایان سال ۱۳۹۸ تعداد ۴۵۶۲۲ واحد در شهرک‌های صنعتی به بهره‌برداری رسیده‌اند که در مقایسه با ۱۳۰۷ واحد تولیدی فعال در محدوده مناطق آزاد، این مناطق کمتر از ۳ درصد واحدهای تولیدی را به خود اختصاص داده‌اند.



صادرات مجدد است و تفکیکی از میزان صادرات خدمات به خارج از کشور ارائه نشده، با این حساب میزان تولید و صادرات مناطق آزاد به صورت حداکثری لحاظ شده است.

جدول ۹. تعداد واحدهای تولیدی و میزان صادرات مناطق آزاد به خارج از کشور و سرزمین اصلی

(میلیون دلار)

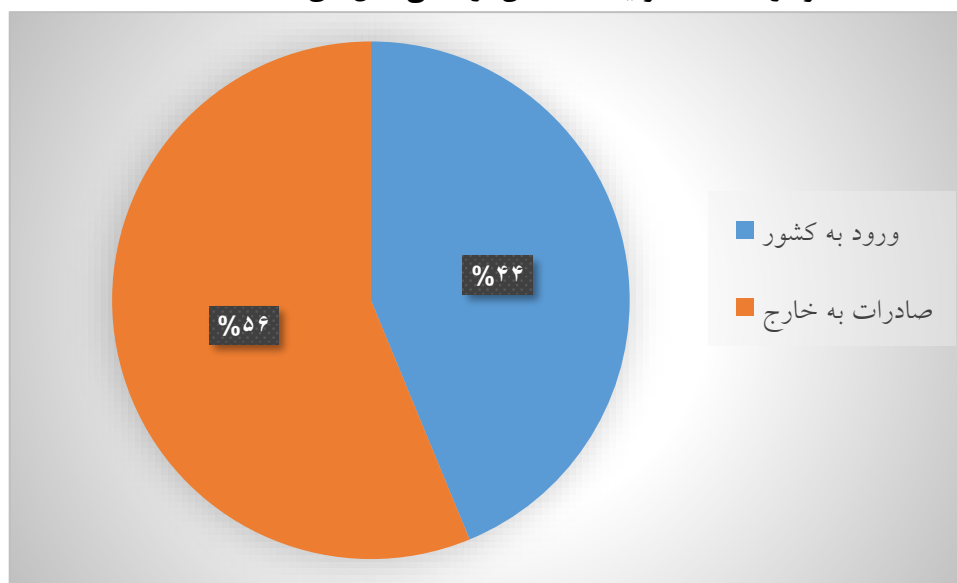
	۹۷			۹۶			۹۵			۹۴			۹۳			۹۲		
	تعداد واحد	به داخل	به خارج	تعداد واحد	به داخل	به خارج	تعداد واحد	به داخل	به خارج	تعداد واحد	به داخل	به خارج	تعداد واحد	به داخل	به خارج	تعداد واحد	به داخل	به خارج
ارس	۱۷۵	۱۱۴	۱۱۷	۱۴۴۷	۹۰	۱۴۳	۱۲۶	۴۹	۱۱۵	-	۴۲	۱۳۹	-	۱۱۸	۶۸	-	۵۳	۴۳
اروند	۱۵۰	۶۲۸	۲۵۶	۱۵۰	۴۰۰	۱۸۸	۱۳۰	۵۶۰	۱۲۰	-	۵۱۰	۹۲	-	۴۸۰	۲۲۹	-	۴۰۰	۵۰
انزلی	۱۱۳	۱۳۳	۳۸۶	۱۸۹	۱۱۶	۴۵۴	۹۰	۱۲۴	۳۵۵	-	۹	۲۷۱	-	۷۴	۱۲	-	۶۱	۵
چابهار	۱۰۶	۱۷	۳۱	۱۰۶	۹	۸	۳۹	۸	۸	-	۱۰	۸	-	۱۰	۵	-	۶	۱۵
کیش	۲۸۵	۸۴	۱۴۶	۲۳۷	۱۰۴	۱۶۸	۲۷۰	۷۰	۱۲۸	-	۷۳	۸۲	-	۷۴	۶	-	۵۳	۳۹
قشم	۱۹۲	۲۰	۴۱	۱۹۲	۱۴	۶۹	۱۳۲	۱۸	۴۲	-	۱۳	۲۳	-	۱۰	۲۷	-	۷	۴۰
ماکو	۹۷	۱۶۹	۵۰	۹۷	۱۳۴	۱۷	۶۳	۱۱۶	۴۶	-	۹۷	۱۹	-	۹۰	۱۹	-	۷۵	۰
مجموع	۱۱۱۸	۱۱۶۴	۱۰۱۷	۱۱۱۸	۸۶۷	۱۰۴۷	۸۵۰	۹۴۵	۸۱۴	-	۷۵۴	۶۴۴	-	۸۵۶	۳۶۶	-	۶۵۵	۱۹۲
		۳۱۸۱			۱۹۱۴			۱۷۵۹			۱۳۹۸			۱۳۲۲			۸۴۷	

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی.^۱

طبق آمار فوق طی سالهای مورد بررسی، حدود ۵۶ درصد تولیدات مناطق آزاد در داخل کشور مصرف شده و کمتر از ۴۴ درصد آن به خارج از کشور صادر می‌شود؛ همچنین میانگین تولید سالانه کالا در مناطق آزاد طی سالهای مورد بررسی حدوداً ۱/۵ میلیارد دلار و میانگین تولید هر واحد مستقر در مناطق آزاد در سال ۱۳۹۷، حدود ۲ میلیون دلار است.

۱. «مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، عملکرد دولت‌های یازدهم و دوازدهم، سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷»، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، ص ۲۱، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷ و مستندات نامه مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱ شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۸۲/۱۰/۵۲۲۸.

نمودار ۹. مقصد تولیدات مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷



مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی.^۱

طبق گزارش مرکز آمار ایران^۲ میزان تولید واحدهای دارای ۱۰ نفر کارکن و بیشتر، در سال ۱۳۹۵ بیش از ۵۰۰ هزار میلیارد تومان و در سال ۱۳۹۶ بیش از ۶۰۰ هزار میلیارد تومان است که با توجه به نرخ ارز در آن سال (حدود ۳۵۰۰ تومان)، تولیدات صنعتی کشور در سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به ترتیب بیش از ۱۴۰ و ۱۷۰ میلیارد دلار است؛ لذا مناطق آزاد کمتر از ۱ درصد کل تولیدات کشور را به خود اختصاص داده‌اند.

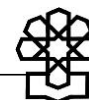
شایان ذکر است در آمار ارائه شده پیرامون صادرات کالای تولیدی به سرزمین اصلی، آماری به تفکیک میزان ارزش افزوده اقلام تولیدی ارائه نشده است؛ بخشی از تولیدات مناطق آزاد که به کشور وارد می‌شود، مواد اولیه و محصولات خارجی هستند که با انجام تغییرات و ایجاد ارزش افزوده محدود، تحت عنوان کالای تولیدی به سرزمین اصلی ارسال می‌شوند.

۲-۴. اشتغال

یکی از پیامدها و اهداف جانبی حاصل از جذب سرمایه، تولید و صادرات در مناطق آزاد، موضوع اشتغال‌زایی است. براساس گزارش دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تا پایان سال ۱۳۹۷، بدون احتساب مشاغل دولتی و مشاغل بدون بیمه، حدود ۳۰۴ هزار نفر در این مناطق شاغل هستند. منطقه آزاد اروند با ۱۴۷ هزار نفر نیروی کار حدود ۵۰ درصد اشتغال مناطق آزاد را به خود اختصاص داده است.

۱. همان.

۲. آمار تولید کالا در واحدهای دارای ۱۰ نفر کارکن و بیشتر، منتشر شده در وبسایت رسمی مرکز آمار ایران، سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷.



جدول ۱۰. تعداد شاغلان و سکنه مناطق آزاد تا پایان سال ۱۳۹۷

ردیف	نام منطقه آزاد	شاغلان (نفر)	تعداد ساکنان (نفر)	نسبت شاغلان به سکنه (درصد)
۱	کیش	۲۵,۵۸۹	۳۹,۸۵۳	۶۴
۲	قشم	۴۳,۵۴۷	۱۵۰,۰۰۰	۲۸
۳	چابهار	۱۵,۴۷۸	۱۵,۴۸۲	۹۹
۴	انزلی	۲۱,۱۸۱	۳۵,۰۰۰	۶۰
۵	اروند	۱۴۷,۹۱۵	۵۵۰,۰۰۰	۲۶
۶	ارس	۱۲,۸۸۷	۱۹,۵۵۲	۶۵
۷	ماکو	۳۷,۷۹۳	۲۰۰,۰۰۰	۱۹
	مجموع	۳۰۴,۳۹۰	۱,۰۰۹,۸۸۷	۳۰

مأخذ: مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، عملکرد دولت‌های یازدهم و دوازدهم، سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷؛ ص ۳۶.

هرچند که جمعیت شاغل در مناطق آزاد لزوماً ساکن همان منطقه نیستند، اما با تطابق تعداد ساکنان و شاغلان و با توجه به اینکه جمعیت فعال^۱ بخشی از جمعیت ساکن را تشکیل می‌دهد، به نظر می‌رسد تعداد شاغلان در برخی از مناطق نظیر کیش و چابهار (که فاصله زیادی با شهرهای اطراف دارند) صحیح نیست. این درحالی است که اشتغال بدون بیمه و کارکنان دولت در این آمار ارائه نشده است که احتمالاً با احتساب آن، آمار اشتغال در برخی از مناطق از ۱۰۰ درصد تجاوز خواهد کرد!

جدول زیر، میزان اشتغال ایجاد شده در مناطق آزاد را طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷ نشان می‌دهد؛ مطابق این آمار، سالیانه حدود ۲۰ هزار اشتغال جدید در مجموع ۷ منطقه آزاد کشور ایجاد می‌شود. طبق مستندات مربوطه^۲ در سال‌های اخیر به صورت میانگین سالیانه بیش از ۵۰۰ هزار فرصت اشتغال خالص در کشور ایجاد شده است؛ لذا مناطق آزاد معادل ۴ درصد اشتغال‌زایی کل کشور را برعهده دارند.

جدول ۱۱. میزان اشتغال‌زایی در مناطق آزاد

سال	اشتغال‌زایی (نفر)
۱۳۹۲	۱۵,۴۰۷
۱۳۹۳	۲۱,۶۲۹
۱۳۹۴	۱۶,۵۹۹
۱۳۹۵	۲۰,۸۸۲
۱۳۹۶	۱۴,۲۶۴
۱۳۹۷	۲۷,۱۸۰

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی (۱۳۹۸)،

عملکرد دولت‌های یازدهم و دوازدهم سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۷

۱. جمعیت فعال: افرادی متشکل از زنان و مردان که نیروی آمادگی را برای تولید کالاها و خدمات تشکیل می‌دهند. به عبارت دیگر افرادی از جمعیت کشور است که در سن قانونی کار، یعنی میان ۱۰ و ۶۴ سال قرار دارند.

۲. «چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار»، مرکز ملی آمار، دفتر جمعیت، نیروی کار و سرشماری، ص ۴، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸.

همان‌گونه که اشاره شد، در شهرک‌ها و نواحی صنعتی نیز بیش از ۹۲۱ هزار نفر در حوزه تولید اشتغال دارند که این عدد بیش از ۳ برابر افراد شاغل در همه حوزه‌های فعالیت در مناطق آزاد کشور است.^۱ شایان ذکر است طبق گزارش مرکز آمار ایران، در سال ۱۳۹۷ حدود ۲۳/۸ میلیون نفر شاغل در کشور وجود دارد که حدود ۳۲ درصد آن معادل ۷/۶ میلیون نفر در بخش صنعت فعال هستند.^۲

۳. عملکرد مناطق آزاد جهان و مقایسه اجمالی آن با مناطق آزاد ایران

در این بخش، به صورت خلاصه شاخص‌ها و آمار عملکرد برخی از مناطق آزاد جهان بررسی می‌شود. آمار فعالیت سایر مناطق آزاد (ویژه) جهان (SEZs) از جمله در کشور چین نشان می‌دهد تنها در ۱۰ سال ابتدایی فعالیت ۵ منطقه اقتصادی^۳ حدود ۲۲/۳ درصد حجم کل تجارت (صادرات و واردات) چین، ۲۲ درصد سرمایه‌گذاری کل کشور، ۱۷ درصد سرمایه‌گذاری شرکت‌های خارجی و ۱۹ درصد پروژه‌های مشترک سرمایه‌گذاری با شرکت‌های خارجی، در این مناطق صورت گرفته است.^۴ در سال ۱۹۹۴ تولید ناخالص این مناطق (مناطق آزاد ساحلی) به حدود ۸۰ درصد ارزش GDP کل چین رسید و ۶۷ درصد کل تولیدات صنعتی چین در این مناطق انجام شد.^۵ در کشور هند، در سال ۲۰۱۴ معادل ۲۶ درصد از صادرات کل کشور و ۴ درصد اشتغال هند، به مناطق ویژه اقتصادی اختصاص داشته است.^۶ در کشور مالزی در سال ۲۰۱۰ حدود ۳۰ درصد صادرات کل کشور از طریق منطقه آزاد پنانگ صورت گرفته است؛ همچنین در سال ۲۰۰۶ میزان ۷۲ درصد مجموع سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، ۸۳ درصد از صادرات کل کشور و ۵ درصد اشتغال مالزی به مناطق ویژه اقتصادی اختصاص دارد.^۷ در سال ۲۰۱۱ در کشور فلیپین، ۱۵ درصد از جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، ۴۹ درصد صادرات و ۲ درصد اشتغال کل کشور مربوط مناطق ویژه اقتصادی است.^۸ در کره جنوبی نیز در سال ۲۰۰۷ به میزان ۲۸ درصد جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و ۱۱ درصد صادرات این کشور از طریق مناطق اقتصادی صورت گرفته است.^۹ در بنگلادش در سال ۲۰۰۹ به میزان ۲۲ درصد و در جمهوری دومینکن در سال ۲۰۰۸

۱. «صنعت، معدن و تجارت به روایت آمار و اطلاعات، گزارش ۶۶ (عملکرد مقدماتی سال ۹۸)»، وزارت صنعت، معدن و تجارت، معاونت طرح و برنامه، دفتر آمار و فراوری داده، ص ۱۱۷، خرداد ۱۳۹۹.
 ۲. «چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار»، مرکز ملی آمار، دفتر جمعیت، نیروی کار و سرشماری، صص ۳-۱۱، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸.
 ۳. مناطق آزاد سنژن، هاینان، جوهای، شانتو و شیامین.
 ۴. «دانشه‌هایی در مورد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در جهان»، مهندسين مشاور معمار و شهرساز آب و انرژی ره‌شهر، بخش تحقیق و توسعه، ص ۱۲، پاییز ۱۳۷۸.
 ۵. «مروری بر تجربه مناطق آزاد تجاری صنعتی در چین»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، صص ۴-۵، تیرماه ۱۳۸۵.
 ۶. «مقایسه عملکرد مناطق آزاد تجاری موفق دنیا و ایران و بررسی میزان دستیابی به اهداف ایجاد این مناطق در ایران»، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی دفتر تحقیقات و سیاست‌های پولی و بازرگانی، ص ۱۲، اردیبهشت ۱۳۹۵.
 ۷. همان، صص ۱۲-۱۴.
 ۸. همان؛ ص ۱۵.
 ۹. همان؛ صص ۱۶-۱۷.



به میزان ۲۸ جذب سرمایه‌گذاری مستقیم در مناطق اقتصادی این کشورها صورت گرفته است.^۱ طی دوره ۱۳۹۲-۱۳۹۸، میزان جذب سرمایه‌گذاری خارجی در محدوده مناطق آزاد به صورت میانگین سالیانه حدود ۲۴۳ میلیون دلار و میانگین سالیانه جذب سرمایه‌گذاری خارجی در کشور حدود ۲۳۱۴ میلیون دلار بوده است (یعنی حدود ۱۰ درصد از کل سرمایه‌گذاری خارجی کشور در مناطق آزاد بوده است) به عبارت دیگر علی‌رغم اعطای انواع معافیت‌ها به مناطق آزاد، حدود ۹۰ درصد جذب سرمایه‌گذاری خارجی کشور در خارج از مناطق آزاد صورت می‌پذیرد. روند سرمایه‌گذاری خارجی طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸ به تفکیک سرزمین اصلی و مناطق آزاد به شرح جدول ذیل است:

جدول ۱۲. روند سرمایه‌گذاری خارجی در سرزمین اصلی و مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸

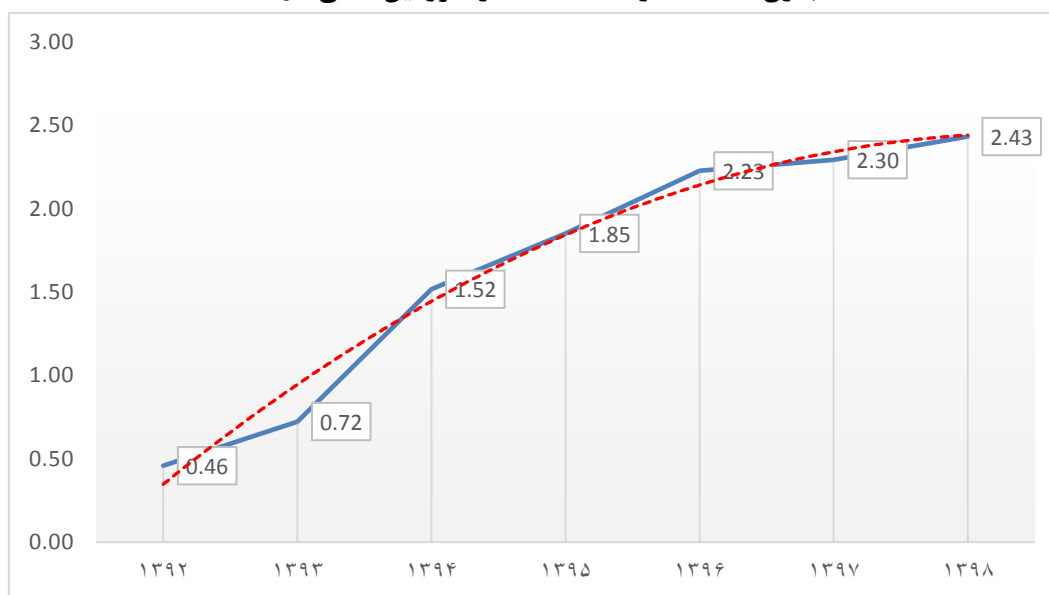
نام متغیر	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	میانگین سالانه
سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده در سرزمین اصلی	۱۳۰۰	۳۰۰	۲۶۰۰	۲۴۰۰	۵۰۰۰	۳۱۰۰	۱۵۰۰	۲۳۱۴
سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده در مناطق آزاد	۲۷	۱۱۳	۲۴۹	۳۴۹	۴۴۸	۳۰۷	۲۱۱	۲۴۳

مآخذ: آمارهای سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده در سرزمین اصلی، مستخرج از گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، منتشر شده توسط سازمان برنامه و بودجه، و آمارهای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در مناطق آزاد، مستخرج از مستندات نامه شماره ۹۸۲/۱۰/۵۲۲۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱ شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی.

بنابراین براساس آمارهای ارائه شده در کشورهایی مانند هند و مالزی تقریباً ۳۰ درصد صادرات کل از مناطق ویژه (آزاد) اقتصادی است. در سرمایه‌گذاری خارجی نیز وضع به همین ترتیب است و سهم سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق ویژه (آزاد) در بعضی از کشورها از جمله مالزی در سال ۲۰۰۶ حدوداً ۷۲ درصد و در کره جنوبی در سال ۲۰۰۷ تقریباً ۲۸ درصد بوده است.

1. "Special Economic Zones Progress, Emerging Challenges, and Future Directions", pages: 53 & 191, Thomas Farole, Gokhan Akinci, The World Bank, 2011.

نمودار ۱۰. نسبت صادرات از مناطق آزاد به صادرات غیرنفتی
(بدون لحاظ صادرات خدمات) در سرزمین اصلی (درصد)



مأخذ: برگرفته از گزارش شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی، ۱۳۹۸.

براساس آمارها در سال ۱۳۹۸ سهم صادرات از مناطق آزاد نسبت به سرزمین اصلی تقریباً ۲/۵ درصد است. اگرچه این سهم در حال افزایش است، اما سهم مطلق آن برای مناطق آزادی که نزدیک به سه دهه از تأسیس آنها می‌گذرد نسبت به سرزمین اصلی رقم پایینی محسوب می‌شود و این در حالی است که یکی از مأموریت‌های اصلی در مناطق آزاد کشور توسعه صادرات و تولید است که نشان‌دهنده عدم موفقیت این مناطق در رسیدن به اهداف صادراتی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی است.

۴. عوامل مؤثر بر عملکرد مناطق آزاد

همان‌گونه که در بخش قبلی مشاهده شد، مناطق آزاد طی سال‌های اخیر عملکرد محدودی مخصوصاً در حوزه اهداف اصلی داشته‌اند. عوامل و مؤلفه‌های مؤثر بر عملکرد مناطق آزاد که در این بخش به آنها پرداخته خواهد شد، عبارتند از اعطای هدفمند امتیازات، درآمد سازمان‌های مناطق آزاد، زیرساخت‌ها و مکان‌یابی و وسعت.

۴-۱. اعطای هدفمند امتیازات

یکی از اصلی‌ترین علل عدم تحقق اهداف اصلی مناطق آزاد، ریشه در شیوه اعطای امتیازات در این مناطق دارد. اعطای امتیازاتی در مناطق آزاد نظیر معافیت مالیاتی و معافیت از حقوق ورودی، به‌صورت



عام به تمامی فعالیت‌های اقتصادی و تمامی اقلام وارداتی تعلق گرفته است.^۱ برای مثال همان‌گونه که یک واحد صنعتی از پرداخت مالیات معاف است، یک شرکت بازرگانی که صرفاً اقدام به واردات و فروش کالا می‌نماید نیز از پرداخت مالیات معاف است، همچنین سایر فعالیت‌های واسطه‌ای، خدماتی و صنفی که بعضاً جایی در اهداف اصلی مناطق آزاد ندارند نیز از پرداخت مالیات معاف هستند. به همین صورت معافیت حقوق ورودی که شامل مواد اولیه، قطعات و ماشین‌آلات خط تولید به‌منظور توسعه تولید در مناطق آزاد است، شامل واردات تمامی کالاها از جمله محصولات نهایی، مصرفی و تجاری نیز می‌شود. اعطای امتیازات یکسان در حوزه‌های صنعتی و غیرصنعتی از یک طرف، ریسک پایین تجارت و مشکلات پیرامون تولید و صادرات از طرف دیگر، جذابیت فعالیت‌های غیرتولیدی در مناطق را به‌شدت افزایش داده است. در برخی از مناطق ویژه (آزاد) اقتصادی موفق دنیا، امتیازات به‌صورت هدفمند و در راستای اهداف اصلی این مناطق اعطا شده است.

برای مثال در مناطق ویژه (آزاد) اقتصادی چین معافیت مالیاتی دوساله و تخفیف ۵۰ درصدی سه‌ساله برقرار است؛ برای بنگاه‌های با فناوری بالا تخفیف ۵۰ درصدی دیگری در نظر گرفته شده و برای بنگاه‌هایی که صادراتشان از ۷۰ درصد بیشتر است، نرخ مالیاتی ۱۰ درصدی (۵ درصد کمتر از نرخ مالیات در کشور) اعمال می‌شود (التجایی ۱۳۸۸).^۲ عدم تعیین حوزه‌های تخصصی جهت فعالیت اقتصادی در مناطق آزاد، یکی از ریشه‌های اصلی این مشکل است. تمامی مناطق آزاد ایران با اهداف تجاری، صنعتی، گردشگری و ... ایجاد می‌شوند در صورتی که این مناطق دارای ظرفیت‌های متفاوتی هستند. البته اخیراً اقداماتی در این حوزه صورت پذیرفته و سعی شده هسته‌های تخصصی برای هر منطقه تعیین شود، اما یکی از هسته‌های مد نظر برای تمامی مناطق آزاد، هسته گردشگری^۳ است و جهت تأمین آن، بیشتر به ایجاد جذابیت‌های تجاری توجه شده است. امتیازات اعطایی به هر منطقه باید براساس ظرفیت‌های آن منطقه و به‌صورت هدفمند تعیین شود.

۲-۴. درآمد سازمان مناطق آزاد

طبق مصوبه هیئت وزیران،^۴ سود بازرگانی کالاهایی که به‌صورت تجاری از طریق مناطق آزاد به سرزمین اصلی وارد می‌شود، تا ۱۵ درصد ارزش سیف کالاهای مذکور کاهش یافته و میزان واردات این اقلام حداکثر سه میلیارد دلار در سال خواهد بود. در مقابل، سازمان منطقه می‌تواند با اخذ این میزان، منابع خود را تأمین نماید.

۱. مواد (۱۳) و (۱۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران.
۲. «مقایسه عملکرد مناطق آزاد تجاری موفق دنیا و ایران و بررسی میزان دستیابی به اهداف ایجاد این مناطق در ایران»، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی دفتر تحقیقات و سیاست‌های پولی و بازرگانی، صص ۷-۸، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵.
۳. «برنامه پنج‌ساله رئیس‌جمهوری برای مناطق آزاد تجاری صنعتی به‌عنوان نمونه و الگوی توسعه اقتصادی ایران ۱۴۰۴»، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، صص ۱۶-۱۹، اسفندماه ۱۳۹۴.
۴. از تصویبنامه راجع به اتخاذ تصمیماتی در خصوص ورود کالا از مناطق آزاد تجاری صنعتی به داخل کشور، به شماره ۶۴۶۵۸/ت/۲۹۲۹۱ هـ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۹؛ اصلاحی ۱۳۹۰/۰۷/۰۳ و ۱۳۹۰/۰۷/۱۹؛ موسوم به واردات تبصره «۲».

برای ایجاد جذابیت برای بازرگان و افزایش واردات از مناطق آزاد به سرزمین اصلی که منجر به افزایش درآمد مناطق آزاد می‌شود، غالباً ۷ تا ۱۲ درصد ارزش کالا به‌عنوان حقوق ورودی اخذ شده و مابقی آن برای جذب واردکنندگان از مناطق آزاد تخفیف داده می‌شود که این میزان تخفیف، عدم‌النتفع دولت محسوب می‌شود. با توجه به عدم تحقق سایر منابع پیش‌بینی شده در برنامه، از جمله انتشار اوراق (صکوک، مشارکت، قرضه و ...)، منابع حاصل از واردات و فروش زمین در بودجه مناطق قابل توجه است. عملکرد ۷ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد بیش از ۴۵ درصد منابع مناطق آزاد از محل عوارض ورود کالای تجاری از مسیر منطقه به سرزمین اصلی و حدود ۳۰ درصد از محل فروش زمین، ساختمان و دارایی حاصل شده است.^۱

صدور مجوز فعالیت‌های تجاری، ساخت‌وسازهای تجاری، عوارض ورود و خروج کالا و مسافر، از دیگر منابع درآمدزایی سازمان‌های مناطق آزاد بوده که وابستگی زیادی به فعالیت‌های تجاری در این مناطق دارد؛ در حوزه درآمدها نیز عملکرد ۷ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد بیش از ۲۸ درصد درآمدهای مناطق آزاد از محل صدور انواع مجوز و حدود ۱۵ درصد از محل ورود و خروج کالا و مسافر حاصل شده است.^۲

لذا سازمان‌های مناطق آزاد برای تأمین بخشی از منابع خود نیازمند واردات هستند و مدیران به‌منظور جذب منابع بیشتر، ناگزیر به افزایش واردات می‌باشند و در مقابل صادرات و یا عدم صادرات تأثیری در افزایش منابع و درآمدهای سازمان ندارد. البته سرمایه‌گذاری محدود، عدم دریافت بودجه از دولت، دوران کوتاه‌مدت مدیریت در اغلب مناطق آزاد و ناکارآمدی مدیریت نیز این مسئله را تشدید می‌نماید.

۳-۴. زیرساخت

مناطق آزاد که غالباً در نهادهای اقتصادی بین‌المللی از آن با نام مناطق پردازش صادرات (EPZ) نیز یاد می‌شود، با اهدافی نظیر جذب سرمایه‌گذاری خارجی مخصوصاً در حوزه صنعت و صادرات شکل گرفتند؛ لذا اولین پیش‌نیاز این مناطق جهت جذب سرمایه‌گذاری خارجی و پردازش صادرات، ایجاد زیرساخت متناسب با این اهداف است. کشورهای دیگر که دارای مناطق آزاد موفق هستند، زمان و هزینه‌های زیادی را جهت تأمین زیرساخت مطلوب صرف کرده‌اند، برای مثال کشور امارات حدود ۷ سال زمان و بیش از ۲ میلیارد دلار سرمایه جهت تأمین زیرساخت هزینه نمود.^۳ لکن در ایران، متأسفانه

۱. شایان ذکر است مجموع ورودی بودجه مناطق آزاد به دو بخش منابع و درآمدها تقسیم می‌شود که سهم منابع حدود ۷۰ تا ۸۰ درصد و سهم درآمدها حدود ۲۰ تا ۳۰ درصد است.

۲. تصویرنامه هیئت وزیران به شماره ۱۶۶۱۸۲/ت/۵۷۵۴۱ مورخ ۹۸/۱۲/۲۸ با عنوان بودجه سال ۱۳۹۹ و اصلاحیه بودجه سال ۱۳۹۸ سازمان‌های مناطق آزاد تجاری صنعتی و شرکت‌های وابسته.

3. Export Processing Zones

۴. محمدتقی رفیعی، «بررسی تطبیقی سیاست‌های ابلاغی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و مناطق آزاد تجاری صنعتی»، مجله مناطق ویژه اقتصادی، ش ۵۶، ص ۱۳، مهر و آبان ۱۳۸۸.



محروم‌ترین مناطق کشور از حیث زیرساخت اولیه و امکانات مورد نظر به‌عنوان مناطق آزاد آغاز به فعالیت نمودند که طبیعتاً نتیجه آن عدم اقبال سرمایه‌گذار خارجی و عدم رونق تولید و صادرات بود. در مناطق آزاد ایران، فقط جزیره کیش با توجه به سابقه آن دارای زیرساخت‌هایی در حوزه گردشگری است. از سوی دیگر اتخاذ تصمیم تأمین منابع مالی سازمان هر منطقه (جهت تأمین زیرساخت) از طریق اخذ عوارض از واردات، موجب شد مطلوبیت مناطق آزاد به سمت واردات سوق پیدا کرده و مناطق آزاد ایران به جای پردازش صادرات، به محلی جهت واردات تبدیل گردند. هرچند که پروژه‌های متنوعی طی این سال‌ها در مناطق آزاد اجرا گردیده است، اما درآمدهای مناطق آزاد نتوانسته منابع لازم برای زیرساخت‌های اساسی را بعد از ۲۵ سال به‌صورت کامل تأمین کند و اغلب، صرف هزینه‌های جاری و یا فعالیت‌های عمرانی محدود در هر منطقه آزاد شده است. برای مثال با گذشت بیش از ۲۵ سال از فعالیت مناطق آزاد چابهار و قشم، هنوز پل خلیج فارس قشم و فرودگاه چابهار احداث نشده‌اند. چابهار صرفاً دارای یک فرودگاه نظامی خارج از محدوده منطقه آزاد است. معضلات اولیه نظیر مشکل آب آشامیدنی در جزیره قشم و مشکل فاضلاب در منطقه آزاد اروند نیز گریبانگیر بومیان این مناطق است.

جدول زیر، امکانات و زیرساخت‌های سه منطقه آزاد از ایران، چین و امارات را در مرحله بدو تأسیس با یکدیگر مقایسه می‌کند. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، اغلب زیرساخت‌ها در مناطق آزاد چین و امارات، قبل از تأسیس منطقه تأمین و تجهیز شده، حال آنکه منطقه آزاد چابهار بعد از گذشت چند دهه از آغاز فعالیت، هنوز از برخی امکانات اولیه نیز محروم است.

جدول ۱۳. مقایسه زیرساخت منطقه آزاد چابهار ایران با سایر مناطق

شرح	مناطق آزاد بین‌المللی در بدو تأسیس	
	منطقه آزاد چابهار	های نان (چین)
بندر	بندر با توان محدود خارج از محدوده منطقه آزاد	۲۴ بندر ۱۱۲ پست اسکله، ظرفیت ۱۰ میلیون تن
راه	فاقد راه‌آهن و جاده‌های ترانزیتی	۷ هزار کیلومتر بزرگراه ترانزیتی و شهری
فرودگاه	فرودگاه نظامی خارج از محدوده منطقه آزاد	فرودگاه با ۲۷۰ پرواز داخلی و خارجی در هفته
برق	۱ مگاوات	کاملاً تأمین
آب شیرین	کمبود شدید	کاملاً تأمین
مخابرات	فاقد امکانات مخابراتی	امکانات پیشرفته مخابراتی
انبار	۶/۹۶ هزار متر مربع مربوط به سازمان بندر	امکانات بسیار خوبی وجود دارد.
گمرک	استقرار در خارج منطقه	در منطقه مستقر است
دفاتر کار	فاقد هرگونه ساختمان و ابنیه اداری	در سطح وسیع و مناسب

مآخذ: بررسی چالش‌های مناطق آزاد ایران (۱۳۹۰)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، دفتر بررسی‌های اقتصادی و اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه توسعه محدوده منطقه آزاد چابهار (۱۳۹۸)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۹۷۸.

یکی از زیرساخت‌های اساسی، احداث بنادر و اسکله با ظرفیت پذیرش و پهلوگیری کشتی‌های غول‌پیکر است. در بنادر هنک‌گنگ، های‌نان و شنزن چین و همچنین جبل‌علی در کشور امارات، محدودیتی در پذیرش کشتی‌ها وجود نداشته و کشتی‌های بیش از ۱۰۰ هزار تن نیز در این بنادر پهلو می‌گیرند. علاوه بر لزوم وجود بنادر با ظرفیت بالا، کشتی‌های باربری نیازمند ۲۶ نوع خدمت هستند که مهم‌ترین آنها عبارت است از سوخت‌رسانی و تعمیرات قسمت‌های مختلف و همگی این خدمات در قالب یک بسته کامل در این مناطق قابل ارائه است. ارائه خدمات انبارداری در سطح وسیع و تسهیل خدمات گمرکی نیز در این مناطق از کیفیت بالایی برخوردار است. به دلیل وجود همین زیرساخت‌های مناسب، اغلب اقلام وارداتی به مقصد ایران که از طریق دریا حمل می‌شوند، ابتدا در مناطق آزاد امارات تخلیه شده و سپس در قالب کشتی و لنج‌های کوچک‌تر به بنادر ایران ارسال می‌شوند. این درحالی است که با این اقدام، مسیر حمل کالا و به تبع آن هزینه‌های واردات به ایران افزایش می‌یابد، لکن وجود چنین زیرساخت‌ها و خدماتی در مجموع موجب سهولت و کاهش ریسک تجارت خواهد شد. **سالیانه حدود ۱۰ میلیارد دلار معادل بیش از ۲۰ درصد واردات رسمی ایران از کشور امارت صورت می‌گیرد.^۱** با این اوصاف مناطق آزاد ایران در حوزه واردات کالا به مقصد ایران نیز ناتوان بوده و مناطق آزاد دبی با ایجاد زیرساخت مناسب عملکرد بهتری داشته‌اند.

زیرساخت به‌طور کلی شامل دو بخش نرم‌افزار و سخت‌افزار می‌گردد. نرم‌افزار عبارت است از قوانین، مقررات و حمایت‌های لازم از تسهیل کسب‌وکار و مشوق‌های سرمایه‌گذاری و سخت‌افزار شامل احداث و تکمیل زیربنا، تأمین انرژی، زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، راه‌های مواصلاتی، استقرار نهادها و دستگاه‌های دخیل نظیر سازمان منطقه، گمرک، بانک، بیمه و ... می‌شود.

سیاستگذاران اقتصادی که تصمیم به ایجاد مناطق آزاد گرفتند، بیشتر به جنبه‌های نرم‌افزاری زیرساخت توجه نموده و از جنبه‌های سخت‌افزاری آن غافل ماندند. فارغ از مشکلات مختلفی که در نرم‌افزار مناطق آزاد نیز وجود دارد، لکن در مجموع، امتیازات و حمایت‌های قابل توجهی به‌منظور جذب سرمایه صورت پذیرفته و در عین حال جنبه‌های سخت‌افزاری که از دید سیاستگذار مغفول مانده است، از ارکان اصلی و پیش‌نیازهای اساسی موفقیت مناطق آزاد محسوب می‌گردد. جدول زیر سهم دولت و بخش خصوصی را در میزان سرمایه‌گذاری اولیه جهت تأمین زیرساخت ۶ منطقه آزاد جهان نشان می‌دهد.

۱. آمار صادرات و واردات، منتشر شده در وبسایت رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران، سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷.

جدول ۱۴. مقایسه سرمایه‌گذاری جهت تأمین زیرساخت مناطق آزاد در بدو تأسیس^۱

ردیف	منطقه آزاد	سال تأسیس	میزان سرمایه‌گذاری در بدو تأسیس (میلیارد دلار)	
			دولتی	خصوصی
۱	شیامین	۱۹۸۰	۴,۵	۰
۲	های‌نان	۱۹۸۸	۲,۵	۰,۸۴
۳	جبل‌علی	۱۹۸۵	۲,۵	۰
۴	کیش	۱۹۹۴	شروع بدون سرمایه‌گذاری اولیه دولتی	
۵	قشم	۱۹۹۴	شروع بدون سرمایه‌گذاری اولیه دولتی	
۶	چابهار	۱۹۹۴	شروع بدون سرمایه‌گذاری اولیه دولتی	

مأخذ: «بررسی تطبیقی سیاست‌های ابلاغی اصل (۴۴) و مناطق آزاد تجاری صنعتی»؛ محمد تقی رفیعی؛ صفحه ۱۳؛ شماره ۵۶ مجله مناطق ویژه اقتصادی، مهر و آبان ۱۳۸۸.

نکته‌ای که در این قسمت باید به آن توجه کرد، اهمیت تکمیل زیرساخت، به‌عنوان یک انتظار از طرف سرمایه‌گذار و به‌عنوان یک وظیفه از طرف دولت است. ایجاد منطقه آزاد صرفاً منوط به تجهیز و تکمیل زیرساخت است. اصولاً ایجاد مناطق آزاد اقتصادی با تجهیز و تکمیل زیرساخت معنا پیدا می‌کند و منطقه‌ای که فاقد زیرساخت باشد، ازسوی دولت‌ها به‌عنوان مناطق آزاد و ویژه معرفی نمی‌شود. لذا ایجاد زیرساخت‌های اولیه و زیرساخت‌های تخصصی متناسب با اهداف اصلی مناطق آزاد، عملکرد مناطق را در شاخص‌های اصلی بهبود خواهد بخشید.

۴-۴. مکان‌یابی و وسعت

مکان‌یابی نامناسب و تخصیص غیرکارشناسانه وسعت به مناطق آزاد ایران، یکی از علل و ریشه‌های بروز مشکل در مناطق است که در تحلیل سایر معضلات نظیر قاچاق کالا و ارز، عدم ثبات مدیریت، تداخل وظایف و منازعات بین سازمانی با آن مواجه می‌شویم. حضور مناطق آزاد در محدوده‌های شهری و روستایی و تفویض وظایف حاکمیتی بر دوش سازمان منطقه به‌جای وظایف اقتصادی متناسب با اهداف اصلی منطقه، از عوامل مهم انحراف مناطق آزاد نسبت به اهداف اصلی ارزیابی می‌شوند. یکی از عوامل اصلی در مکان‌یابی نامناسب مناطق آزاد، فشارهای سیاسی و انتخاباتی نمایندگان و مسئولان محلی و عدم توجه به آمایش سرزمینی است. جدول زیر، وسعت برخی از مناطق اقتصادی در جهان را نمایش می‌دهد.

۱. محمدتقی رفیعی، «بررسی تطبیقی سیاست‌های ابلاغی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و مناطق آزاد تجاری صنعتی»، مجله مناطق ویژه اقتصادی، ش ۵۶، مهر و آبان ۱۳۸۸.

جدول ۱۵. مساحت برخی از مناطق آزاد جهان^۱

کشور	نام منطقه آزاد/ویژه	مساحت (هکتار)	سال تأسیس	کشور	نام منطقه آزاد/ویژه	مساحت (هکتار)	سال تأسیس	
ترکیه	مرسین	۷۷,۶	۱۹۸۸	هند	الکترونیک سانتاکروز	۴۲	۱۹۷۴	
	آنتالیا	۵۳,۷	۱۹۸۷		مدرس	۱۰۶	۱۹۸۶	
	اژه	۲۲۰	۱۹۹۰	کره جنوبی	ماسان	۱۷۵	۱۹۷۲	
	ترابوزان	۲,۴	۱۹۹۲		ایری	۹۵	۱۹۷۴	
	یومورتالیک	۵۲۰۰	-		کومی	۱۰۰۰	۱۹۷۵	
	امارات متحده عربی	فرودگاه آتاتورک	۱	۱۹۹۰	امارات متحده عربی	جبل علی	۱۰۰۰	۱۹۸۵
		چرم استانبول	۸,۸	۱۹۹۴		احمد بن رشید	۱۲	۱۹۸۸
		آلین	۲,۲	۱۹۹۰	فجیره	۴۰	۱۹۸۷	
		قاضی آنتپ	۱۲۰	۱۹۹۸	چین	شکیو	۱۲۱	۱۹۸۴
		ریزه	۸,۵	۱۹۹۸		شیامین	۱۳۱۰۰	۱۹۸۰
ازمیر		۱۶۰	۱۹۹۵	شنژن		۳۲۷۵۰	۱۹۸۰	
اروپا		۲۰۰	۱۹۹۷	زورهایبی		۱۲۱۰۰	۱۹۸۰	
				هاینان		۳۴۰	۱۹۸۳	

مأخذ: «سند راهبردی مناطق آزاد تجاری صنعتی»، ویرایش پنجم، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، ص ۱۳۸، دی‌ماه ۱۳۹۴.

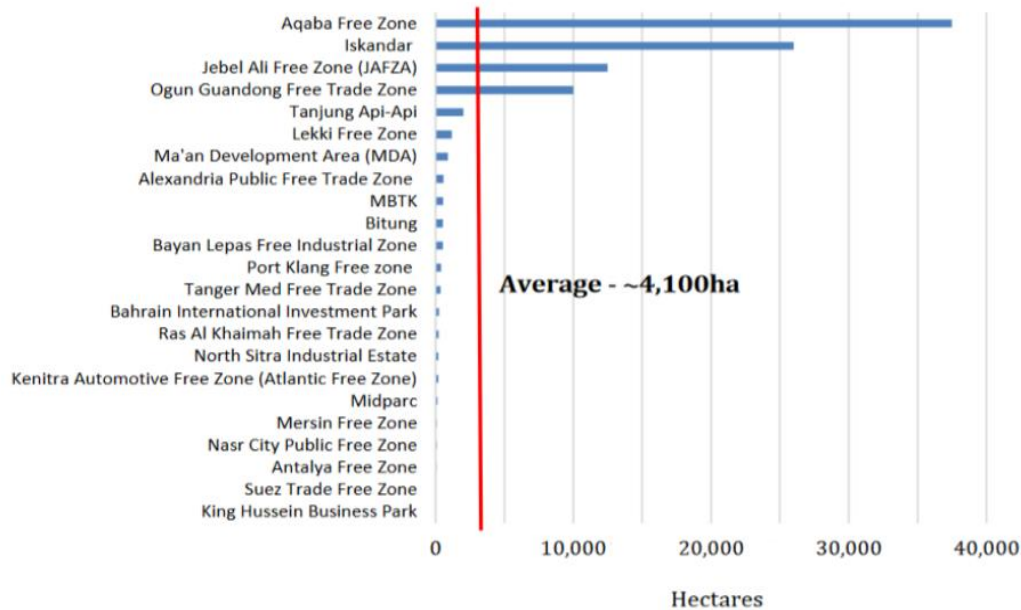
میانگین وسعت مناطق آزاد ۵ کشور جهان که در جدول فوق به آنها اشاره شده، حدود ۷۰۰۰ هکتار بوده و متوسط مساحت مناطق آزاد ایران بیش از ۹۰۰۰۰ هکتار است. مناطق آزاد پیشنهادی جدید^۲ نیز به صورت متوسط حدود ۲۰ هزار هکتار وسعت دارند که در ابتدا بدون دلایل توجیهی مستند و نقشه پیشنهادی به مجلس شورای اسلامی ارائه شد. تصویر زیر مساحت برخی از مناطق آزاد و ویژه اقتصادی عضو سازمان همکاری اسلامی را نشان می‌دهد که اغلب آنها (۱۸ منطقه از ۲۳ منطقه) کمتر از ۲ هزار هکتار وسعت داشته و میانگین وسعت آنها ۴/۱ هزار هکتار است.

۱. «سند راهبردی مناطق آزاد تجاری صنعتی»، ویرایش پنجم، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، ص ۱۳۸، دی‌ماه ۱۳۹۴.

۲. لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۱۱۹.



نمودار ۱۱. مساحت برخی از مناطق مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی^۱



Source: BuroHappold Analysis 2017

در گزارش سال ۱۹۹۲ بانک جهانی به محدودیت مناطق پردازش صادرات^۲ (EPZ) اشاره شده و وسعت آن را بین ۱۰ تا ۳۰۰ هکتار عنوان نموده است.^۳ همچنین مطابق گزارش آنکتاد اکثر مناطق اقتصادی در سراسر جهان از زیر صد هکتار تا چند صد هکتار مساحت دارند (به طور متوسط حدود ۱ کیلومتر مربع معادل ۱۰۰ هکتار).^۴

با توجه به وسعت محدود و فعالیت تخصصی مناطق آزاد جهان، بدیهی است که حضور مناطق مسکونی در آنها فاقد توجیه بوده و صرفاً در دو نوع از مناطق اقتصادی جهان شاهد حضور مناطق مسکونی در محدوده این مناطق هستیم، ابتدا آن دسته از مناطقی که به منظور پایلوت کردن اصلاحات اقتصادی در کشور، مناطق آزاد بزرگ ایجاد نموده^۵ و یا قواعد مناطق آزاد را به کل کشور تسری می دهند، و دوم آن دسته از کشورهایی که مناطق ساحلی، پورت های بندری یا فرودگاهی آنها جهت تبدیل به مناطق آزاد دارای بومیان و مناطق مسکونی بوده و یا در ادامه فعالیت محدوده منطقه را توسعه داده اند. بعضاً نوع خاصی از مناطق آزاد فاقد فعالیت صنعتی در جهان، نظیر مناطق آزاد مالی که از امتیازات ویژه

1. BuroHappold Analysis 2017.

2. EXPORT PROCESSING ZONES

3. "A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones", p:12, Dorsati Madani, The World Bank, August 1999.

4. "Word Investment Report 2019", p:135 ,United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2019.

5. "Word Investment Report 2019", p: 137 ,United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2019.

جهت فعالیتهای مالی، بانکی، بیمه‌ای و یا ثبت دفاتر و شرکت‌ها برخوردار هستند نیز دارای مناطق مسکونی هستند. براساس مطالعات تطبیقی، از ۱۳۰ کشور که مناطق اقتصادی در آنها ایجاد شده است، صرفاً ۱۳ کشور با مناطق ویژه دارای جمعیت وجود دارد.^۱ شایان ذکر است منطقه آزاد جبل‌علی مساحت کمتر از ۵ هزار هکتار دارد و براساس برآوردها حدود ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی امارات در آنجا تولید می‌شود.^۲ وسعت زیاد مناطق آزاد در ایران چالشی است که این مناطق را درگیر امور شهری و روستایی و مسائل اجرایی کرده است و مغایر با اهداف و راهبردهای تأسیس این مناطق است. به دلیل وسعت محدوده مناطق آزاد ایران، انواع دستگاه‌های اجرایی دولتی در داخل محدوده مستقر هستند و علی‌رغم تکلیف ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵ واگذاری اختیار دستگاه‌های اجرایی در این مناطق انجام نشده است و روند توسعه این مناطق به لحاظ افزایش حجم تجارت و تولید دچار اصطکاک جدی است.^۳ البته وقوع این موضوع اجتناب‌ناپذیر است و با توجه به روش و فرایند تأسیس مناطق آزاد در ایران، امکان واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های تخصصی و حاکمیتی به سازمان‌های مناطق آزاد با مشکلات عدیده‌ای مواجه است.

وجود مناطق مسکونی در محدوده مناطق آزاد ایران، به گسترش برخی از تخلفات و انحراف مناطق آزاد از اهداف اصلی خود دامن زده است؛ برای مثال محصورسازی منطقه و مبارزه با قاچاق کالا در محدوده‌های مسکونی و دارای تردد بالای بومیان تقریباً غیرممکن بوده و افزایش نظارت‌ها موجب نارضایتی عمومی خواهد شد. ازسوی دیگر سازمان منطقه آزاد که وظیفه اصلی آن توجه به اهداف چهارگانه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است، متأسفانه درگیر معضلات و مشکلات منطقه‌ای می‌شود و از رسیدگی به امور اصلی باز می‌ماند؛ همچنین وجود سایر دستگاه‌ها نظیر فرمانداری، شهرداری و ... موجب بروز تداخل وظایف و اختیارات و منازعات بین‌سازمانی خواهد شد.

در تعریف کشور لهستان از مناطق آزاد اقتصادی آمده: بخشی مجزا و غیرمسکونی از قلمرو کشور، که طبق مقررات در آن یک فعالیت تجاری انجام می‌شود.^۴ لذا ایجاد مناطق آزاد با وسعتی محدود متناسب با اهداف و نیازهای هر منطقه، که خارج از نقاط مسکونی باشد، نقش مؤثری در بهبود عملکرد مناطق آزاد دارد. برای مثال در یک شهرک صنعتی یا منطقه ویژه اقتصادی، امکان تشکیل یک دولت محلی با اختیارات و وظایف مقتضی، امکان‌پذیر است، زیرا تداخل آن با سرزمین اصلی به حداقل می‌رسد؛ وسعت محدود و معین متناسب با حوزه‌های تخصصی، امکان فعالیت در راستای اهداف را افزایش داده و از تحمیل وظایف

۱. علیرضا ساعدی، «مناطق آزاد تجاری، جلد اول: گزارش بین‌الملل»، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، معاونت پژوهشی، دفتر طرح‌های پژوهشی، ص ۱۴، بهمن‌ماه ۱۳۹۴.

2. www.oecd.org/mena/49226268.pdf

۳. برای مطالعه بیشتر درخصوص آسیب‌های ناشی از وسعت محدوده مناطق آزاد رجوع شود به: اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی، چالش‌های ناشی از وسعت محدوده‌های مناطق آزاد و بررسی اجمالی نقشه‌های پیوست لایحه، شماره مسلسل ۲-۱۴۹۳۴

4. "Word Investment Report 2019", p: 165, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2019.



دیگر بر سازمان‌های مسئول جلوگیری می‌نماید. کما اینکه تا به حال نیز عملکرد مناطق ویژه اقتصادی به گونه‌ای بوده است که حواشی کمتری نسبت به مناطق آزاد داشته‌اند و این امر نیز به دلیل نوع تأسیس و اداره این مناطق است. به عبارت دیگر اگرچه حدوداً نیمی از مناطق ویژه اقتصادی غیرفعال هستند و تولید و صادراتی نیز انجام نشده است با این حال آسیبی نیز به اقتصاد ملی وارد نکرده‌اند.

۵. دلایل انحراف عملکرد مناطق آزاد

هر سیاست اقتصادی که توسعه داده شده است در قالب یک بستر و پیش‌نیازهایی بوده است و این‌گونه نبوده است که صرف استفاده از یک مفهوم یا مدل توسعه کشورها را از نظر پیشرفت اقتصادی به سر منزل مقصود برساند. استفاده چین و سایر کشورها از مناطق آزاد با پذیرش اقتضائات این مفهوم اقتصادی صورت گرفته است و بسترها و پیش‌نیازها به‌طور نسبی از سوی سیاستگذاران اقتصادی این کشور مورد پذیرش واقع شده است. یکی از اهداف ایجاد مناطق آزاد در کشور چین گذر از یک اقتصاد بسته و سوسیالیستی به سمت یک اقتصاد بازاری بوده است.

بنابراین مناطق آزاد در معنای اعم آن به‌عنوان روشی برای بهبود محیط کسب‌وکار از طریق آزادسازی تجارت و سرمایه‌گذاری، ایجاد زیرساخت‌ها، ساده‌سازی فرایندهای اداری، قوانین سهل و ساده، توسعه صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی مورد توجه قرار گرفت. این مناطق می‌توانند راه‌حل موقتی برای کشورهایی که محیط‌های تجاری بسته‌ای دارند مورد توجه قرار گیرند. بنابراین در این چارچوب برخی از کشورها از مناطق پردازش صادرات به‌عنوان پله‌ای برای آزادسازی تجاری استفاده کردند. شرکت‌ها و بنگاه‌های صادراتی در این مکان‌ها که به‌لحاظ زیرساخت‌های حمل‌ونقل، لجستیک، فناوری اطلاعات و ... در بستر مناسبی قرار داشتند روش تعامل با نظام تجاری جهانی را به‌صورت پایلوت تمرین کردند و برخی از اینها نیز موفق شدند.

ایجاد مناطق آزاد در ایران بدون مشخص شدن این موضوع که هدف اصلی از ایجاد مناطق آزاد چیست در حال توسعه کمی و جغرافیایی است. به‌عبارت دیگر در سال‌های اخیر لوایح متعددی از سوی دولت‌ها برای توسعه کمی مناطق آزاد به مجلس ارسال شده است که همه این لوایح با این ادعا که در راستای تعامل و هم‌پیوندی با اقتصاد جهانی و عمران و آبادانی هستند تدوین شده است. بنابراین باید هدف از ایجاد مناطق آزاد اقتصادی مشخص باشد که به‌نظر می‌رسد از ابتدای تأسیس این مناطق در سال ۱۳۷۲ نوسانات در سیاست تجاری در کنار سایر مشکلات ذاتی مناطق آزاد ایران باعث در جا زدن مناطق آزاد ایران نسبت به سایر مناطق آزاد موفق شده است. در واقع هیچ‌یک از مناطق آزاد ایران در حد مناطق آزاد موفق ظاهر نشدند و نتوانستند تاکنون انتظاری که از این مناطق می‌رفت را برآورده کنند، به‌دلیل اینکه الگوی توسعه این مناطق نامشخص بوده است. البته باید گفت که برخی مناطق آزاد

در توسعه مناطق مرزی کشور تأثیرات عمده‌ای داشته‌اند و در بحث تکمیل زیرساخت‌ها و حفظ نسبی جمعیت در مناطق مرزی موثر بوده است که البته برای این دستاورد نیز شاخصی ازسوی دستگاه متولی ارائه نشده است. اما به هر حال هدف اصلی از ایجاد مناطق آزاد در دنیا توسعه منطقه‌ای نیست و فلسفه ایجاد این مناطق در واقع تغییر نگاه اقتصادی و گسترش تعاملات تجاری با دنیا بوده است. همچنین مناطق آزاد ایران به دلیل برخی مشکلات فنی و کارشناسی که در این گزارش به آنها اشاره شده است درگیر مشکلات متعدد اجرایی شدند و رسالت اصلی این مناطق تحت تأثیر قرار گرفت و مناطق آزاد ایران به صورت مدل خاصی ایجاد و گسترش پیدا کرد.

ایجاد مناطق آزادی که سازمان‌های آن به صورت درآمد - هزینه‌ای اداره می‌شوند و از ابتدای تأسیس نیز زیرساخت اولیه آماده نشده است مدیران این مناطق را به ناچار به سمت کسب درآمد از عوارض واردات و فروش زمین سوق داد. بنابراین از اساس روش ایجاد مناطق آزاد در کشور دچار چالش‌های بنیادی بود و نگاه به عملکرد این مناطق علی‌رغم موفقیت‌هایی در برخی از زمینه‌ها مانند توسعه زیرساخت‌ها این واقعیت را نشان می‌دهد و با این شیوه اداره چالش‌های این مناطق ادامه خواهد داشت. بنابراین توسعه کمی مناطق آزاد در کشور با روش‌های قبلی حتماً به اهداف اصلی ایجاد این مناطق که تعامل بیشتر با اقتصاد جهانی است نخواهد رسید.

با این شرایط ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی وسیله‌ای شده است که دولت‌ها و مجالس مختلف در راستای سیاست‌ها و اهداف غیراقتصادی این مناطق را توسعه دهند. کارکرد توسعه زیرساختی این مناطق نیز به دلیل اینکه الگوی توسعه متوازن منطقه‌ای و آمایش سرزمینی در کشور مشخص نیست به عنوان یک روش ازسوی سیاستگذار برای توسعه مناطق پیرامونی و مرزی کشور انتخاب شد. مکانیسم این سیاست نیز به گونه‌ای بوده است که با کسب درآمد از محل واردات و فروش زمین سازمان‌های مناطق آزاد به هزینه‌کرد این درآمدها در نقاط مرزی کشور اقدام کردند. به عبارت دیگر بخشی از درآمد کشور که باید به دولت مرکزی می‌رسید به وسیله سازوکار مناطق آزاد در نقاط مرزی کشور هزینه شد. البته اینکه این درآمدها در این نقاط هزینه شود و به توسعه اشتغال بینجامد امری پسندیده است، اما آیا کارکرد اصلی مناطق آزاد در تجربیات موفق دنیا توسعه منطقه‌ای در نقاط مرزی کشورها بوده است؟ به هر حال الگوهای مختلفی برای توسعه متوازن منطقه‌ای در متون نظری وجود دارد و ابزار مناطق آزاد روش مناسبی برای این کار نیست. با شرایطی که این مناطق دارند برای کسب درآمد ناچار هستند که به گسترش واردات و دریافت عوارض از محل‌های مختلف متوسل شوند تا بودجه سازمان‌های این مناطق را در توازن نگه دارند. شاید قبل از اینکه مناطق آزاد در کشور ایجاد شود نگاه به رسالت اصلی این مناطق در دنیا و اینکه با چه اهداف و سازوکاری مناطق آزاد ایجاد شدند سیاستگذار را به سمت بازنگری در نحوه ایجاد و اداره این مناطق سوق دهد.



همان‌طور که گفته شد هر الگو و ابزار اقتصادی دارای اهداف مشخص و آزمون شده است که اگر به فرضیات و مقتضیات آن توجه نشود کارکرد دیگری به خود می‌گیرد. تغییر شرایط مذکور نیازمند تغییر رویکرد در روش و نحوه اداره، ایجاد و توسعه این مناطق است که نیازمند توجه جدی سیاستگذار اقتصادی است، در غیر این صورت اگر تمام نقاط کشور تبدیل به مناطق آزاد شود به‌غیر از کاهش درآمدهای دولت و توسعه نامتوازن منطقه‌ای در برخی از نقاط کشور کارکرد اصلی و اقتصادی (تولید، صادرات، جذب سرمایه‌های خارجی و انتقال فناوری) خود را نخواهد داشت. در ایران طبق ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد اهداف متعددی برای این مناطق تعریف شده است که بعضاً در تخصص و حیطه مناطق آزاد قرار ندارد. برای مثال در ماده (۱) این قانون مطرح شده است که به‌منظور تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی، به دولت اجازه داده می‌شود مناطق آزاد ایجاد نماید. وظایفی مانند انجام امور زیربنایی، تسریع در عمران و آبادانی، ارائه خدمات عمومی جز وظایف ذاتی مناطق آزاد نیست. به‌عبارت دیگر در کنار رونق تجارت در این مناطق آثار سرریزی بر مناطق همجوار خواهد داشت و نباید به‌عنوان هدف اصلی مناطق آزاد تلقی شوند. مناطق آزاد در حال حاضر متولی اموری هستند که در حیطه تخصصی و صلاحیت این مناطق نیست و تمام مناطق آزاد و موفق در دنیا با دستگاه‌های مرتبط با تجارت خارجی از جمله گمرک، بندر، فرودگاه هماهنگ هستند و نیازی نیست که اموری مانند آموزش و پرورش، امور فرهنگی، ورزشی، محیط زیست و برخی دیگر از امور حاکمیتی توسط سازمان‌های مناطق آزاد که تخصص لازم را در این خصوص ندارند مدیریت شود.

مناطق آزاد نیازمند این هستند که از امور غیرتخصصی خارج و به صادرات و ارتقای فناوری متمرکز شوند. بنابراین در گام نخست باید وظایف مناطق آزاد فعلی را از حد وظایفی مانند شهرداری‌ها با اصلاحات جدی به سطح مناطق آزاد موفق و با استانداردهای قابل قبول با سیاست‌های تجاری کم‌نوسان ارتقا داد. این مناطق به‌طور عمده از محل دریافت عوارض از واردات شبیه شرکت‌های عمران و توسعه منطقه‌ای عمل می‌کنند و اموری مانند صادرات، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و ایجاد اشتغال در حاشیه قرار گرفته‌اند. درآمدی که از مالیات بر واردات و سایر عوارض دریافتی باید به خزانه دولت واریز شود در حاشیه کشور مانده و براساس شرح وظایف سازمان‌های مناطق آزاد صرف امور تعریف شده در این مناطق شده است و متأسفانه برای این عملکرد نیز شاخصی تبیین و ارائه نشده است.

این وظیفه‌ای است که دولت و سازمان برنامه و بودجه باید براساس برنامه مدون آمایش سرزمینی اقدام به توسعه نقاط مرزی کشور بنمایند و وظیفه مناطق آزاد اساساً انجام چنین اموری نیست و توان کارشناسی لازم در این خصوص در این مناطق وجود ندارد. توسعه متوازن کشور نیازمند یک برنامه‌ریزی مدون و مشخص از مرکزیت کشور و با محوریت سازمان‌های تخصصی باید صورت گیرد.

۶. الگوی مطلوب مناطق آزاد (توسعه منطقه‌ای یا تولید و صادرات)

اکثر مناطق آزاد تجاری- صنعتی موفق زمانی به موفقیت رسیده‌اند که اقتصاد این کشورها از مناطق آزاد به‌عنوان یک پایلوت یا مرحله اولیه جهت تجارت با اقتصاد جهانی و منطقه‌ای استفاده کرده‌اند. یعنی ابتدا استراتژی توسعه این کشورها در راستای تجارت منطقه‌ای و جهانی تدوین شده سپس به‌خاطر اینکه سرزمین اصلی آمادگی پیاده کردن این استراتژی را نداشته، مناطقی طراحی و تأسیس شده‌اند تا قوانین و مقررات تجارت آزاد با کمترین موانع اداری و بیشترین تسهیلات و امتیازات برای سرمایه‌گذاری خارجی در آنجا اجرا شود. وقتی نتیجه این سیاست‌ها در منطقه آزاد تجربه شد، مرحله به مرحله این قوانین عملی شده در مناطق آزاد را به سرزمین اصلی تعمیم می‌دهند.

مناطق آزاد در ایران بدون ایجاد زیرساخت‌های لازم در اوایل دهه ۱۳۷۰ تشکیل شدند و اهداف متعددی نیز برای این مناطق در نظر گرفته شد. در ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد یکی از اهداف اصلی این مناطق در کنار تولید و صادرات، توسعه منطقه‌ای در نظر گرفته شده است. واضح است که سیاستگذار ایجاد مناطق آزاد را به‌عنوان برنامه‌ای برای توسعه منطقه‌ای در کنار تولید و صادرات در نظر گرفته است و شیوه اداره و مدیریتی که برای این مناطق در نظر داشته نشان‌دهنده توجه به نقش توسعه منطقه‌ای این مناطق است. نحوه ایجاد مناطق آزاد با وسعت زیاد نشان‌دهنده این است که با استفاده از درآمدهایی که این مناطق از محل واردات و سایر عوارض دارند در سال‌های اولیه تأسیس با تکمیل زیرساخت‌های عمومی در نقاط مرزی و بندری به‌دنبال این هدف بودند. اما با گذشت نزدیک به سه دهه از ایجاد مناطق آزاد، بعضی از این مناطق هنوز فاقد بندر و فرودگاه اختصاصی هستند و این الگوی ایجاد مناطق آزاد نشان می‌دهد که حتی در تکمیل زیرساخت‌های اساسی مناطق آزاد نیز موفقیت کاملی حاصل نشده است اگرچه از محل درآمدهای پیش‌بینی شده در این مناطق توسعه منطقه‌ای نیز رخ داده است. بنابراین استدلال این بوده است که این مناطق اول کارکرد توسعه منطقه‌ای را دنبال می‌کنند و سپس صادرات‌محور می‌شوند. **از این رو اگر مناطق آزاد ایران به‌دنبال کارکرد توسعه منطقه‌ای هستند آن‌گونه که در قانون مناطق آزاد تصریح شده است حداقل باید سیاستگذار معیاری برای سنجش این امر تبیین می‌کرد.**

در حال حاضر در بعد صادرات و سرمایه‌گذاری خارجی عملکرد مناطق آزاد در مقایسه با نمونه‌های مشابه و در مقایسه با سرزمین اصلی رضایت‌بخش نیست. برای اهداف توسعه منطقه‌ای نیز معیار کمی و قابل سنجش از سوی نهاد متولی ارائه نشده است تا بتوان مقایسه درستی در این خصوص انجام داد. ادامه وضعیت فعلی در خصوص مناطق از کارآمدی لازم برخوردار نیست و منجر به اصطکاک بین سازمان‌های مناطق آزاد و دستگاه‌های اجرایی مستقر در محدوده این مناطق شده است و این مناطق را از تمرکز بر وظایف تولید و صادرات بازداشته است. از این رو اگر تا به حال این مناطق وظیفه توسعه منطقه‌ای را نیز



داشته‌اند ادامه این وضعیت نیازمند پذیرش ناکارایی این روش برای اداره مناطق آزاد است. به‌طور کلی ۳ حالت (مدل) برای اهداف و کارکرد مناطق آزاد می‌توان متصور بود:

۱. ادامه وضعیت فعلی به‌گونه‌ای که مناطق آزاد همزمان نقش توسعه منطقه‌ای و تولید و صادرات را داشته باشند و با درآمدهایی که از محل واردات و سایر عوارض دریافتی دارند همچنان با تکمیل زیرساخت‌های مورد نیاز و توسعه منطقه‌ای تولید و صادرات نیز انجام دهند. که البته ادامه وضعیت فعلی تبعات و ناکارایی‌های خود را دارد و نباید انتظار داشت سازمان‌های مناطق آزاد در اصطکاک با دستگاه‌های اجرایی به‌لحاظ عملکرد اقتصادی وضعیت موفق داشته باشند.

۲. حالت بعدی این است که برخی از این مناطق که وظایف زیادی در توسعه منطقه‌ای در مناطق محروم و مرزی کشور دارند، این کارکرد را به‌طور جدی‌تری دنبال کنند و عملکرد اقتصادی به‌عنوان وظیفه فرعی این مناطق در نظر گرفته شود. البته در این حالت باید سازمان‌های مناطق آزاد با ارائه شاخص‌های کمی عملکرد خود را در بعد توسعه منطقه‌ای ارائه نمایند.

۳. مدل دیگر این است که کارکرد مناطق آزاد به وظایفی که مناطق آزاد موفق دنبال می‌کنند (تولید، صادرات، انتقال فناوری و جذب سرمایه‌گذاران خارجی) نزدیک‌تر شود. به بیان دیگر این مناطق از امور غیرتخصصی خارج شوند و صرفاً به تولید و صادرات بپردازند که این امر نیازمند تکمیل زیرساخت‌های مناطق توسط سازمان‌های مناطق آزاد با کمک مالی دولت است. در این حالت جانمایی مناطق آزاد دارای اهمیت است و نباید نقاط جمعیتی داخل محدوده مناطق آزاد باشد تا درگیر امور شهری و روستایی و اصطکاک با دستگاه‌های اجرایی نشوند.

از بین حالت‌های مطرح شده مدلی که در دنیا استفاده شده عموماً حالت سوم است که ابتدا با سرمایه‌گذاری گسترده در زیرساخت‌های اساسی مورد نیاز تولید و صادرات و حرکت به سمت تجارت با اقتصاد جهانی این مناطق را در مسیر صحیح خود قرار دادند. در این روش با گسترش مقیاس تولید، صادرات و انتقال فناوری آثار سرریز آن بر مناطق همجوار و اقتصاد ملی نیز اثرگذار بوده است. به‌عبارت دیگر تجربه ایجاد مناطق آزاد در ایران و محول کردن وظیفه توسعه منطقه‌ای به این مناطق علی‌رغم تأثیرات مثبت منطقه‌ای در بعد کلان آن آثار سرریز چندانی برای اقتصاد ملی نداشته است. از این رو سیاستگذار باید مدل مطلوب اداره مناطق آزاد را انتخاب کند که البته تجربیات مدل‌های موفق نیز در کشورهای شرق آسیا وجود دارد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همان‌گونه که اشاره شد عملکرد مناطق آزاد ایران طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ نشان می‌دهد این مناطق در حوزه اهداف اصلی خود عملکرد محدودی دارند؛ سهم مناطق از صادرات غیرنفتی کشور حدود ۱ درصد، از میزان تولید حدود ۱ درصد، از تعداد واحدهای تولیدی فعال کمتر از ۳ درصد، از جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی حدود ۱۰ درصد و از اشتغال‌زایی کل کشور حدود ۴ درصد است. میزان واردات کالا از طریق مناطق آزاد نیز بیش از ۲ برابر صادرات کالا از این مناطق به خارج از کشور است. این در حالی است که وسعت مناطق آزاد بیش از ۳ برابر وسعت شهرک‌ها و نواحی صنعتی کشور می‌باشد. تحقق اهداف اصلی در مناطق آزاد، ریشه در چند عامل اصلی دارد که با تحلیل و بهبود این عوامل می‌توان به تحقق حداکثری اهداف مناطق آزاد امیدوار بود. عامل اول عبارت است از اعطای هدفمند معافیت‌ها در مناطق آزاد و هدایت این امتیازات به سوی جذب سرمایه، تولید و صادرات کالا و خدمات. شاخص‌ترین امتیازات مناطق آزاد عبارت است از معافیت مالیاتی و معافیت گمرکی که به ترتیب در مواد (۱۳) و (۱۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد به آنها اشاره شده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود با اصلاح مواد مذکور، این معافیت‌ها صرفاً به فعالیت‌هایی تعلق گیرد که در حوزه اهداف مولد صورت می‌پذیرد و سایر فعالیت‌های ناسازگار با این اهداف، از هرگونه امتیاز و معافیت مالی محروم گردند. البته با توجه به سرمایه‌گذاری و فعالیت برخی از افراد در حوزه‌های ناسازگار با اهداف، باید حقوق مکتسبه ایشان در حوزه مالیات تا پایان ۲۰ سال لحاظ شده و معافیت گمرکی نیز به تدریج (برای مثال طی یک بازه پنج‌ساله) کاهش یابد.

عامل دوم ناظر به اصلاح سازوکار تأمین مالی و تکمیل زیرساخت‌های سازمان‌های مناطق آزاد است. با توجه به تأمین بخش قابل‌توجهی از منابع مناطق آزاد از طریق واردات و فعالیت‌های تجاری، بدیهی است مدیرانی که بعضاً دوران مدیریتی ایشان نیز بسیار کوتاه است، برای گسترش منابع، به افزایش واردات و فعالیت‌های تجاری روی می‌آورند و تحقق یا عدم تحقق تولید و صادرات نقشی در منابع و مدیریت ایشان نخواهد داشت. لذا ضمن تأکید بر لزوم کوچک‌سازی ساختار سازمان‌های مناطق آزاد، شرکت‌های وابسته و دبیرخانه شورای عالی، دولت باید منابعی مشخص و در مدت محدود به منظور توسعه زیرساخت مناطق به آنان اختصاص دهد. با توسعه زیرساخت، جذب سرمایه و افزایش فعالیت‌های مستقر در منطقه، طبیعتاً درآمدهای سازمان منطقه نیز افزایش می‌یابد؛ اما می‌توان سازوکاری به منظور ارائه مشوق‌های صادراتی برای سازمان‌های مناطق نیز در نظر گرفت.

عامل سوم که در عبارات فوق نیز به آن اشاره شد، موضوع توسعه زیرساخت در محدوده مناطق آزاد است. تحقق اهداف مولد نیازمند توسعه زیرساخت‌های مرتبط است که متأسفانه در ایران بر خلاف سایر نقاط جهان، مناطق آزاد در محروم‌ترین نقاط ایجاد می‌شوند؛ در مواردی نظیر ماده (۲۳) قانون



برنامه ششم توسعه و آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق آزاد تجاری صنعتی، به لزوم تأمین زیرساخت قبل از ایجاد و فعالیت مناطق آزاد تأکید شده است، اما متأسفانه این مقررات ضمانت اجرایی نداشته، دولت و مجلس شرط خود را نقض نموده و اقدام به پیشنهاد و تصویب مناطق جدید فاقد زیرساخت نموده‌اند. لذا به‌منظور بهبود عملکرد مناطق آزاد، باید با تأکید اسناد بالادستی، توسعه زیرساخت متناسب با تولید و صادرات کالا و خدمات در محدوده مناطق شکل گیرد که با توجه به محدود بودن منابع مناطق آزاد و وابستگی آن به واردات کالا، پیشنهاد می‌شود دولت منابعی مشخص و در مدت محدود را برای توسعه زیرساخت مناطق به آنان اختصاص دهد.

عامل بعدی که در عدم شکل‌گیری اهداف مناطق آزاد بسیار اهمیت دارد، شیوه تعیین وسعت و مکان‌یابی مناطق آزاد است. طبق مطالعات انجام شده پیرامون مناطق آزاد و ویژه موفق جهان، این مناطق دارای وسعت محدود بوده و غالباً خارج از مناطق شهری و روستایی بنا شده‌اند. لذا محل استقرار و وسعت مناطق آزاد نیز باید متناسب با اهداف مناطق تعیین شود که این موضوع نقش بسزایی در هدایت حوزه اختیارات و تصمیم‌گیری مدیران مناطق آزاد به سمت اهداف تخصصی دارد و ازسوی دیگر، وظایف و مسئولیت‌های غیرمرتبط با اهداف مناطق را از ایشان سلب می‌کند. پیشنهاد می‌شود مناطق جدید در میان مدت ایجاد نشود و اگر هم مناطق جدید تأسیس می‌شوند براساس اصول مطرح شده طراحی شوند. درخصوص امتیازات قانونی مناطق آزاد فعلی مناسب است سیاستگذار معافیت‌های قانونی را متمرکز بر امور تولید و صادرات نماید و در شیوه اداره و مدیریت مناطق آزاد فعلی بازنگری کند که به بخش‌هایی از آن در گزارش فعلی اشاره شد.

درنهایت انتخاب مدل توسعه مناطق آزاد از طرف سیاستگذار دارای اهمیت زیادی است و بر عملکرد آنها تأثیر عمده‌ای دارد، کما اینکه مشخص نبودن الگوی توسعه این مناطق باعث مشکلاتی عدیده‌ای در مناطق آزاد کشور شده است و مدل فعلی که همزمان اهداف متعدد (توسعه منطقه‌ای و تولید و صادرات) را دنبال می‌کند از کارآمدی لازم برخوردار نبوده است و آثار سرریز آن برای اقتصاد ملی قابل توجه نیست. در الگویی هم که به دنبال توسعه صادرات، جذب سرمایه‌های خارجی و انتقال فناوری است هدف نهایی تسهیل تجارت منطقه‌ای و جهانی و مقررات‌زدایی است که سیاستگذار در توسعه کمی و جغرافیایی مناطق آزاد باید مد نظر داشته باشد که چه هدفی را از توسعه مناطق آزاد دنبال می‌کند. اگر بنابر تمرین آزادسازی اقتصادی و جذب سرمایه‌گذار خارجی و نهایتاً استفاده از این ظرفیت برای صادرات ازسوی سیاستگذار باشد، مناطق آزاد فعلی برای این امر کفایت می‌کند.

پیوست - محاسبات

جدول آمار و اطلاعات محاسبه شاخص‌های اقتصادی مناطق آزاد

نسبت مناطق آزاد به کشور	مناطق آزاد	کشور	شاخص
۳,۱ درصد	۱,۴۵ میلیارد دلار	۴۷ میلیارد دلار	میانگین واردات از ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸
۱,۲۱ درصد	۰,۶۸۰۵	۵۵,۸ میلیارد دلار	میانگین صادرات کالا و خدمات از ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷
۳۷۳,۲ درصد	۵۶۰ هزار هکتار	شهرک‌های صنعتی: ۱۵۰,۰۴ هزار هکتار	میانگین مساحت
۲,۸۶ درصد	۱۳۰۷ واحد	شهرک‌های صنعتی: ۴۵۶۶۲ واحد	تعداد واحد تولیدی فعال
۱ درصد	۱,۵ میلیارد دلار	حدود ۱۵۰ میلیارد دلار	میانگین تولید کالا (سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶)
۳۳ درصد	۳۰۴,۳۹ هزار نفر	شهرک‌های صنعتی: ۹۲۱ هزار نفر	اشتغال صفحه ۳۳ تا ۳۵
۴ درصد		اشتغال صنعتی کل کشور: ۷,۶ میلیون نفر	
۴,۱ درصد	۲۰,۷ هزار نفر	۵۰۰ هزار نفر	میانگین اشتغال‌زایی سالیانه سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷
۷,۷ درصد	۰,۲۴۳ میلیارد دلار	۳,۱۵ میلیارد دلار	میانگین سرمایه‌گذاری خارجی ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ (۲۰۱۲ تا ۲۰۱۹)
-	صادرات: ۷۱۷ واردات: ۱۴۵۰ نسبت: ۲۰,۲ درصد	-	نسبت واردات به صادرات مناطق آزاد

منابع آمار فوق که در متن نیز به آنها اشاره شده است عبارتند از: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد، گمرک جمهوری اسلامی ایران، مرکز ملی آمار، سازمان توسعه تجارت، وزارت صمت، آنکتاد.



منابع و مآخذ

۱. مشوق‌های مالیاتی و عملکرد مناطق آزاد در ایران، سازمان امور مالیاتی، معاونت پژوهش، برنامه‌ریزی و امور بین‌الملل، ۱۳۹۴.
۲. مقایسه عملکرد مناطق آزاد تجاری موفق دنیا و ایران و بررسی میزان دستیابی به اهداف ایجاد این مناطق در ایران، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی دفتر تحقیقات و سیاست‌های پولی و بازرگانی، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵.
۳. ساعدی، علیرضا. مناطق آزاد تجاری، جلد اول: گزارش بین‌الملل، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، معاونت پژوهشی، دفتر طرح‌های پژوهشی، بهمن‌ماه ۱۳۹۴.
۴. اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه توسعه محدوده منطقه آزاد چابهار، معاونت اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، فروردین‌ماه ۱۳۹۹، شماره مسلسل ۱۶۹۷۸.
۵. اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری-صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی»، چالش‌های ناشی از وسعت محدوده‌های مناطق آزاد و بررسی اجمالی نقشه‌های پیوست لایحه، معاونت اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، دی‌ماه ۱۳۹۶، شماره مسلسل ۱۴۹۳۴-۲.
۶. فراتحلیل مطالعات مناطق آزاد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، مهرماه ۱۳۹۵.
۷. بررسی چالش‌های مناطق آزاد ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، دفتر بررسی‌های اقتصادی، آبان‌ماه ۱۳۹۰.
۸. بررسی اهداف، خصوصیات و کارکرد مناطق آزاد تجاری صنعتی در جهان و ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، دفتر بررسی‌های اقتصادی، آذرماه ۱۳۷۷.
۹. مروری بر تجربه مناطق آزاد تجاری صنعتی در چین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، تیرماه ۱۳۸۵.
۱۰. دانسته‌هایی در مورد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در جهان، مهندسین مشاور معمار و شهرساز آب و انرژی ره‌شهر، بخش تحقیق و توسعه، پاییز ۱۳۷۸.
۱۱. سازمان‌های مناطق آزاد تجاری صنعتی، ظرفیتی برای توسعه مناطق محروم و مرزی، دبیرخانه کمیسیون اقتصادی دفتر هیئت دولت، شهریورماه ۱۳۹۶.
۱۲. نامه دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی خطاب به ریاست وقت مجلس شورای اسلامی با موضوع عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، به شماره ۹۸۲/۱۰/۵۲۲۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۰۱.
۱۳. مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، عملکرد دولت‌های یازدهم و دوازدهم، سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸.
۱۴. مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، آسیب‌شناسی، چالش‌ها و عملکرد ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، نشست کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، آبان‌ماه ۱۳۹۶.
۱۵. سند راهبردی مناطق آزاد تجاری صنعتی، ویرایش پنجم، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، دی‌ماه ۱۳۹۴.
۱۶. برنامه پنج‌ساله رئیس‌جمهوری برای مناطق آزاد تجاری صنعتی به‌عنوان نمونه و الگوی توسعه اقتصادی ایران ۱۴۰۴، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، اسفندماه ۱۳۹۴.

۱۷. صنعت، معدن و تجارت به روایت آمار و اطلاعات، گزارش ۶۶ (عملکرد مقدماتی سال ۹۸)، وزارت صنعت، معدن و تجارت، معاونت طرح و برنامه، دفتر آمار و فراوری داده؛ خردادماه ۱۳۹۹.
۱۸. گزارش عملکرد تجارت خارجی کشور، ۱۲ ماهه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان توسعه تجارت، دفتر برنامه‌ریزی تجاری، گروه آمار، سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷.
۱۹. رفیعی، محمدتقی. بررسی تطبیقی سیاست‌های ابلاغی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و مناطق آزاد تجاری صنعتی، مجله مناطق ویژه اقتصادی، ش ۵۶، مهر و آبان‌ماه ۱۳۸۸.
۲۰. چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، مرکز ملی آمار، دفتر جمعیت، نیروی کار و سرشماری، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸.
۲۱. مستندات نامه دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی به دفتر مقررات صادرات و واردات سازمان توسعه تجارت به شماره ۹۹۲/۳۲/۴۸۴ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۱۴.
۲۲. آمار تولید کالا در واحدهای دارای ۱۰ نفر کارکن و بیشتر، منتشر شده در وبسایت رسمی مرکز ملی آمار، سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷.
۲۳. آمار صادرات و واردات، منتشر شده در وبسایت رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران؛ سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷.
۲۴. مجموعه قوانین و مقررات مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، ویرایش سوم، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴
25. "Word Investment Report 2019", United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2019.
26. "A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones", Dorsati Madani, The World Bank, August 1999.
27. "Special Economic Zones Progress, Emerging Challenges, and Future Directions", Thomas Farole, Gokhan Akinci, The World Bank, 2011.



شماره مسلسل: ۱۷۴۹۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران

نام معاونت: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)
تهیه و تدوین کنندگان: حسام محمدی فرد، سامان پناهی
ناظر علمی: موسی شهبازی غیاثی
اظهار نظر کنندگان: صمد عزیزنژاد، فتح‌اله تار

واژه‌های کلیدی:

۱. مناطق آزاد
۲. تجارت بین‌الملل
۳. صادرات
۴. تولید



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۲/۷