فصلنامه چشم انداز شهرهای آینده
www.jvfc.ir
دوره اول، شماره سوم، پیاپی (۳)، پاییز ۱۳۹۹
صص ۴۷-۳۱

کارکردسنجی شهرهای آزاد تجاری- صنعتی ایران در راستای سناریوهای آینده ی نظام تولید جهانی (نمونه ی موردی: جنوب و جنوب شرق ایران)

مصیب قره بیگی*، دکتری گروه جغرافیای سیاسی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران
حسین رئیسی، دانشجوی کارشناسی ارشد گروه برنامه ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد یادگار امام، تهران، ایران
مجید بخشنده، دانشجوی کارشناسی ارشد گروه برنامه ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد یادگار امام، تهران، ایران
اعظم فعله گری، دانشجوی کارشناسی ارشد گروه مدیریت منابع انسانی، دانشگاه پیام نور، واحد شهر ری، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۲/۰۶ تاریخ پذیرش:۱۳۹۹/۰۹/۱۵

چکیده

بیش از چهار دهه از سیاست‌های جایگزینی واردات به عنوان راهبرد بازرگانی خارجی در ایران سپری شده است. این راهبرد اگرچه در آغاز، مقیاس هایی از صنعتی شدن را در کشور پدید آورد، اما به دلیل تاخیر در اجرا، فقدان سیاست گذاری اقتصادی با رویکردهای تکاملی و نیز تغییر جهت نیافتن به سوی سیاست‌های برونگرایی، نتوانسته توسعه صنعتی و تجاری قابل قبولی در کشور ایجاد نماید. در این زمینه، به نظر می رسد شهرهای آزاد اقتصادی و تجاری ایران از الزامات فضایی که پیش شرط کسب سود و ارزش افزوده به شمار می رود، محروم است و این مسأله می تواند به ناتوانی و ناکارآمدی فزاینده در شهرهای آزاد تجاری-صنعتی منتهی شود. با توجه به اهمیت فزاینده ی مناطق آزاد تجاری-صنعتی در فرایندهای اقتصاد سیاسی ایران، تحقیق حاضر با روش توصیفی-تحلیلی به سنجش کارکردهای مناطق آزاد تجاری-صنعتی جنوب و جنوب شرق ایران (شامل کیش، قشم و چابهار) پرداخته و میزان هم راستایی و انطباق این مناطق با نظام تولید جهانی را بررسی کرده است. نتایج نشان می دهد که منطق حاکم بر مناطق آزاد تجاری-صنعتی ایران با منطق تولید در عرصه جهانی شدن منطبق نیست؛ چراکه تولید در آینده-ی باز جهانی به شدت وابسته به تکنولوژی است. از این رو و با توجه به فرایندهای اقتصادی و سیاسی ۲۰ ساله ی طی شده در این مناطق، به-نظر می رسد دست کم در افق زمانی ۲۰۲۵، این مناطق در محرومیت نسبی ناشی از عدم برخورداری از رویه ها و دستاوردهای تولید تکنولوژیک محور، باقی خواهند ماند.

واژه گان کلیدی: آینده، نظام تولید جهانی، قلمروگرایی، مناطق آزاد، ایران

* نویسنده مسئول: m.garehbaygi@ut.ac.ir

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

۱. مقدمه

ایجاد شهرهای آزاد تجاری- صنعتی یا مناطق پردازش صادرات، در اواخر دهه ۱۹۵۰، یکی از اختراعات ایرلندی‌ها به شمار می رود. گسترش این مناطق بعدها نه در کشورهای صنعتی بلکه در کشورهای در حال توسعه نیز نمود پیدا کرد و موفقیت برخی از این کشورها در دستیابی به اهداف اولیه تأسیس این مناطق، کشورهای دیگر را به تأسیس مناطق مشابه ترغیب نمود (رحیمی فر، ۱۳۹۱: ۲۷). از دهه ۱۹۶۰ بسیاری از کشورهای رو به توسعه که برخی از آنان هم اکنون در گروه کشورهای تازه صنعتی شده قرار گرفته اند، راهبردهای صادرا گرا را به عنوان راهبرد توسعه خود انتخاب کرده اند. این گونه راهبردها توسط نهادهای اقتصادی بین المللی از جمله بانک جهانی و صندوق بین المللی پول به عنوان بهترین راه برای ارتقای توسعه در کشورهای در حال توسعه مورد حمایت قرار گرفته است. در مجموعه اقدامات و سیاست‌های مرتبط با راهبردهای صادرات‌گرا، تأسیس مناطق آزاد تجاری- صنعتی، به عنوان راهکاری برای تغییر جهت کلی اقتصاد از درونگرایی به برونگرایی و تجارت آزاد مورد استفاده اغلب کشورهای یادشده قرار گرفته است. البته در میان کشورهای دارای مناطق آزاد، نمونه‌هایی هست که در آن‌ها تأسیس این گونه مناطق مبتنی بر راهبرد توسعه‌ای مشخصی نبوده است. به هر حال تأسیس این مناطق آنچنان مورد توجه و استفاده کشورهای مختلف قرار گرفته است که تا سال ۲۰۰۶ حدود ۳۵۰۰ منطقه پردازش صادرات، پارک یا بندر آزاد در ۱۳۰ کشور جهان به ثبت رسیده و در این میان کشورهای آسیایی و آمریکای لاتین در استفاده از این مناطق پیشرو بوده اند (التجایی، ۱۳۸۸: ۱۹۱). در همین ارتباط، اندیشه ایجاد مناطق و سرزمین های آزاد در ایران نخستین بار در سال های آغازین دهه سی و با بروز مسائل و مشکلات ناشی از نبود تسهیلات بندری و تأسیسات و تجهیزات مورد نیاز برای نگاهداری کالاهای وارد به کشور در بندرهای عمده بازرگانی و مبادلاتی جنوب مانند بندر خرمشهر، بوشهر و بندرعباس آشکار گردید. در آن زمان در پی بروز مشکلات در زمینه تخلیه و انبار کالاهای وارد به کشور، اندیشه ایجاد مناطق آزاد به گونه ای درخور توجه، از سوی برخی از مسئولان عنوان شد. اما بر اساس نتایجی که از مطالعات و بررسی های مهندسین مشاور دانمارکی«کامپساکس» منتخب سازمان برنامه وقت به دست آمده بود، ایجاد مناطق آزاد به صورت بندرها یا جزیره های آزاد مورد تأیید قرار نگرفت، اما توصیه شد برای رفع موانع و مشکلات تخلیه و انبار کالاهای وارد به کشور از راه بندرهای جنوب و همچنین تسهیل امر بازرگانی به لحاظ ضرورت مورد با فوریت هرچه بیشتر نسبت به ایجاد انبارهای عادی نگاهداری کالا و انبارهای آزاد گمرکی اقدام شود. بر اساس این توصیه در سال ۱۳۳۸ نسبت به ایجاد یک انبار نگهداری کالا در خرمشهر اقدام شد. ایجاد مناطق آزاد تجاری- صنعتی در ایران در کنار سیاست های جایگزینی واردات، از اواخر دهه ۱۳۶۰ مورد توجه جدی‌تر سیاستگذاران قرار گرفت. اما پس از گذشت حدود سه دهه از آغاز فعالیت مناطق آزاد در ایران، این مناطق در دستیابی به اهداف اساسی، که درماده ۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد به آن اشاره شده است، یعنی توسعه صادرات، موفق نبوده‌اند. در همین راستا، پژوهش‌هایی درباره محدودیت های اجرایی مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران (نشریه بررسی های بازرگانی، ۱۳۸۰، ۵-۸؛ ناصری و دیگران، ۱۳۹۶؛ جمشیدی فرد، ۱۳۸۷؛ شاکری و دیگران، ۱۳۹۵؛ حسینی، ۱۳۹۸؛ کریمی امیری، ۱۳۹۱؛ وفاداری، ۱۳۷۹) که اغلب به علل ناکامی این مناطق اشاره داشته‌اند، انجام شده است. اما این پژوهش به بعد جدیدی که تاکنون مورد غفت واقع شده است می پردازد. یعنی ابعاد فضایی عدم توفیق مناطق آزاد تجاری- صنعتی جنوب و جنوب شرق ایران را در شکل قلمروگرایی مورد بحث قرار می‌دهد.

۲. مبانی نظری

۲-۱. منطقه آزاد

محدوده‌ای در داخل مرزهای سیاسی کشور که مشمول محدودیت‌های قانونی، به ویژه مقررات گمرکی

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

نباشد منطقه‌ی آزاد معرفی می‌شود (ولی قلی زاده و ذکی، ۱۳۹۱: ۶۵). به منظور معرفی مناطق آزاد، از اصطلاحاتی چون منطقه پردازش صادرات، منطقه تجارت خارجی و ... استفاده می‌شود. بانک جهانی منطقه آزاد را این گونه تعریف می‌کند: «منطقه آزاد تجاری، قلمرو معینی است که غالباً در محدوده‌ی داخل یک بندر یا در مجاورت آن قرار گرفته و در آن تجارت آزاد با سایر نقاط جهان مجاز شناخته شده است. چنانچه کالاها را می‌توان بدون عوارض گمرکی از این مناطق صادر یا وارد نمود و آن‌ها را برای مدتی در انبار ذخیره و در صورت لزوم بسته بندی و مجدداً صادر کرد. مناطق پردازش صادرات علاوه بر تسهیلات فوق، ابنیه و خدمات مورد نیاز جهت تولید، تبدیل مواد خام و کالاهای واسطه‌ای وارداتی به محصولات نهایی را به هدف صدور آن‌ها و برخی اوقات جهت فروش در بازار داخلی به شرط پرداخت حقوق و عوارض گمرکی معمول فراهم می‌نمایند. از این جهت منطقه آزاد، پردازش صادرات صادرات ناحیه صنعتی ویژه‌ای است که تولیدات آن جهت گیری صادراتی دارند. تسهیلات این مناطق جهت جلب سرمایه گذاران خارجی و تسهیل استقرار آن‌ها و معمولاً با مشوق‌های دیگری نیز همراه است(فتح اللهی راد، ۱۳۹۷: ۳۸). این مناطق صرف نظر از فلسفه وجودی، ماهیت و کارکردهای اقتصادی- تجاری آن‌ها، از آن جهت که بخشی از حاکمیت و اقتدار سیاسی حکومت مرکزی را به خود اختصاص می‌دهند و نسبت به سایر عناصر سازمان سیاسی فضا از موقعیت ترجیحی برخوردارند، مورد توجه خاص جغرافیای سیاسی قرار دارند(حافظ نیا، ۱۳۹۱: ۴۰۶). این مناطق به صورت واحدهای سیاسی- اقتصادی هستند که دارای اختیارات ویژه‌ای در ورای اختیارات سایر واحدها و عناصر تقسیمات کشوری‌اند. مدیریت سیاسی و اداری این گونه مناطق، به طور عمده زیر نظر نماینده سیاسی حکومت در منطقه نیست؛ بلکه بالاترین مقام کشوری به طور مستقیم بر اداره‌ی این مناطق نظارت می‌کند و مقررات و قوانین اقتصادی و تجاری و مدنی خاصی بر آن‌ها حاکم است(همان: ۴۱۰). در مناطق آزاد، بطور نامحدود واردات مواد خام، داده‌های واسطه‌ای و کالاهای سرمایه‌ای به صورت معاف از حقوق گمرکی برای تولیدات صادراتی مهیا بوده و تشریفات زائد دولتی کمتر و انعطاف پذیری قوانین کار برای بنگاه‌ها در مناطق، نسبت به بازار داخلی بیشتر است. از سوی کشور میزبان، به بنگاه‌های مناطق آزاد تجاری- صنعتی بخشودگی و معافیت مالیاتی و امتیاز اعطا می‌شود و در این مناطق، خدمات ارتباطی و سایر زیرساخت‌ها، مطلوب‌تر از حد متوسط مابقی اقتصاد میزبان، موجود است. از نظر مالکیت، بنگاه‌های این مناطق، می‌توانند داخلی، بین‌المللی یا به صورت سرمایه گذاری مشترک باشند (Madani, 2019: 5). فعالیت در این مناطق از امتیازات ویژه‌ای چون معافیت‌های مالیاتی بر عملیات تولید و بازرگانی، دستمزدهای پرداختی، سود سهام و جز آن برخوردار است و در جهت ایجاد انگیزه‌ی بیشتر بر طبق قوانین موضوعه مزایایی برای سرمایه گذاری‌های تولیدی خارجی، فراتر از آنچه در داخل کشور میزبان جاری است، در نظر گرفته می‌شود.

تعریف سازمان ملل از منطقه آزاد این است که: «منطقه آزاد، منطقه‌ای از قلمرو کشور است که خارج از محدوده فیزیکی و قانونی و اداری تأسیسات گمرکی قرار دارد، به طوری که ورود و خروج سرمایه و سود آن و به جا و به جایی نیروی کار متخصص در منطقه به سهولت صورت می‌گیرد و کالاها و مواد خارجی که منع قانونی نداشته باشد را می‌توان بدون هرگونه مانع گمرکی، ترانزیت در انبارهای آن نگاهداری کرد و یا در کارخانه‌های مستقر در آن تغییر شکل داده و به کالاهای دیگر تبدیل کرد». این گونه تولیدات بیشتر به منظور صادرات تولید گشته و در صورتی که به کشور میزبان وارد گردند مشمول مقررات و قوانین گمرکی آن خواهد شد(فتح اللهی راد، ۱۳۹۷: ۳۸). فلسفه وجودی این مناطق که در محدوده ای محصور، حراست شده و غیرقابل نفوذ قرار دارند، توسعه صادرات از راه تولید، تبدیل، بسته بندی، جداسازی، مونتاژ و غیره کالاهای قابل صدور مجدد با بهره گیری از سرمایه‌های خارجی و داخلی می باشد (امینی، ۱۳۹۲: ۲۱۴). به عبارتی

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

دیگر، منطقه پـردازش صـادرات، ترکیبـی از انبارهـای صنعتی و تجـاری مجهـز بـه سـایر انـواع تأسیسـات و تسـهیلات اسـت و غالبـاً در کنـار شـهرهای بـزرگ و پرجمعیت ایجاد می‌شوند و یا در کنار محدوده‌ی محدود و محصور و حراست شده آن‌هـا غالبـاً شـهرک‌هایی بـا انواع تأسیسات و تسهیلات مورد نیاز ایجاد می‌گردد. به این ترتیب، منطقه پردازش صادرات، همان منطقـه آزاد صنعتی است که در آن کالا بـه منظـور صـدور مجـدد تولید می‌شود و لذا سرمایه گذاری در این گونه منـاطق از انواع مالیات‌ها برای مدتی مشخص کـه کمتـر از ده سال نیست، معاف است. همچنین، ورود انـواع ماشـین آلات و مواد اولیه به این منـاطق از پرداخـت حقـوق و عوارض گمرکـی معـاف می‌باشـد و لـذا از منـاطق آزاد صرفاً تجاری فوق العاده متمایز است.

۲-۲. نظام تولید جهانی و جایگاه قلمروگرایی در آن

مک گرو و لویئز جهانی شدن را به مثابه تضارب پیوندها و اندرکنش ها میان دولت ها و جوامع می دانند که به پیدایش نظام جهانی منجر شده است. از نظر آن ها مفهوم جهانی شدن فرایندی را تشریح می کند کـه به واسطه آن تجربه‌ها، تصمیم ها و فعالیت های جاری در یک بخش از جهان دارای پیامدهای معناداری بـرای افراد و جوامـع در فواصـلی بـه مراتـب دوردسـت و در بخـش هـای دیگـر آن اسـت (Mamman et al, 2013: 104). مفهوم نظام جهـانی مسـتلزم پـذیرش وابستگی عملکردی دولت ها و شـرکت هـای مختلـف اقتصادی به یکدیگر در زنجیـره تولیـد و مصـرف کـالا است. مشارکت در زنجیره تولید کالا در واقع مشـارکت در فرایند گردش جغرافیایی کار، سرمایه و مصرف میان سطوح مختلف فضایی از سطح محلی تا جهـانی اسـت. به دلیل اینکـه کشـورها و شـرکت هـای اقتصـادی در فرایند تولید و مصرف کالا از نظر منـافع و زیـان هـا از سـهم یکسـانی برخـوردار نیسـتند، همـواره ترکیبـی از همکـاری و کشـمکش میـان کشـورها و شـرکت‌های مختلف وجود دارد. همچنانکـه کـه والراشـتاین معتقـد است که نظام جهانی یک سیستم اجتماعی است کـه از مرزها، ساختارها، گروه ها، قوانین مشروعیت و انسـجام برخوردار است. حیات نظـام جهـانی حاصـل نیروهـای متعارضی است که از طریق همکاری و کشمکش به آن انسجام می بخشند و همچنانکـه کـه درصـدد شـکل-دهی به این نظام در راستای منـافع خـود برمـی آینـد، سـبب واگرایـی در آن مـی شـوند (Wallerstein, 2010: 205). ایده مرکـزی در نظریـه هـای جهـانی شدن این است که بسـیاری از مسـائل معاصـر را نمـی توان به نحو کارآمدی در سطح دولت-ملت مطالعه کرد و بایـد بـر اسـاس فراینـدهای جهـانی بـه آن مسـائل نگریست (Sklair, 2010, 210). بر اثر این فرایندها، سیستم های سکونتگاهی کشورها بازتاب نقشـی اسـت که دولت-های ملی در سیستم اقتصاد بین المللی بازی می کنند (شکویی،۱۳۹۳: ۴۶۳). برای مثال، والراشـتاین تقسیم کار را در نظام جهانی بر این اساس توضیح مـی دهد که کشـورهای مرکـز عوامـل پـیش برنـده نظـام اقتصاد جهانی هستند و کشورهای پیرامـونی از طریـق فراهم کردن مواد خام، کالاها، عرضه نیروی کار و بازار کالا و خدمات به کشـورهای مرکـز کمـک مـی کننـد (Pitzl, 2004, 54). مفهوم سیستم جهـانی بـیش از آن که بر مفهوم وابستگی تاکید داشته باشد، بر مفهوم همبستگی و روابط میان بازیگران مختلف تاکیـد دارد. با وجود این، تحلیل والرشتاین از نظام جهانی به شـدت مورد توجه جغرافیدانان و جامعه شناسـانی قـرار گرفـت که به دیدگاه نوسازی در جوامع در حال توسعه معترض بودند. این گروه از پژوهشگران بیش از آن که به مفهوم همبستگی کشورها در نظام جهانی تاکید داشته باشـند، بر مفاهیم وابستگی یکسویه تاکید دارند. این دیدگاه در دهه ۱۹۶۰ تا حدود زیادی ناشی از این مسأله بـود کـه کشـورها در نظـام اقتصـاد جهـانی از منـافع ناهمسـان برخوردار هستند. بر اساس نظریه وابسـتگی، وابسـتگی اقتصـادی زمـانی بـه وجـود مـی آیـد کـه کشـورهای پیرامونی به تولید چیزی تشویق شوند که خودشـان آن را مصرف نمی-کنند(یعنی مـواد اولیـه) و آن چیـزی را مصـرف کننـد کـه خـود آن را تولیـد نمـی کننـد(مثل کالاهای صنعتی) (Warf, 2016: 95).

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

واقعیت این است که طرفداران نظریه وابستگی تلاش کردند تا نارسایی های اجتماعی و اقتصادی در کشورهای در حال توسعه را متأثر از روابط یکسویه با کشورهای پیشرفته نشان بدهند و این نکته را نادیده می گرفتند که رقابت میان کشورها و مؤسسات اقتصادی برای انباشت سرمایه و کسب ارزش افزوده یک واقعیت است و به جای مقابله با فرایند رقابت در امر تولید، باید با آن همگام شد. در مقابل نظریه وابستگی معتقد بود که روابط کشورها در نظام تولید جهانی یک بازی با حاصل جمع صفر است که در آن سود کشورهای توسعه یافته الزاماً به معنای همان مقدار زیان برای کشورهای در حال توسعه است. به همین دلیل از دهه ۱۹۶۰ به بعد، بسیاری از کشورهای در حال توسعه برنامه های توسعه را بر مبنای خودکفایی تنظیم کردند و از مزایای رقابت در بازار تولید جهانی مانند ایجاد انگیزه برای ارتقاء تکنولوژی و ساختار سازمانی تولید ملی، بهره گیری از مزایای همکاری در نظام تولید، ارتقاء و بهبود زیرساخت ها و سرمایه های عمومی، ارتقاء مهارت و دانش نیروی کار، تنوع بخشی به اقتصاد ملی، انگیزه افزایش کیفیت تولید ملی و بهره گیری از اقتصاد مقیاس خود را محروم ساختند. با وجود نقش انکارناپذیر نیروهای خارجی در جهت دهی به جریان فضایی سرمایه باید پذیرفت که کشورهای در حال توسعه از پتانسیل سرمایه پذیری پایینی در نظام تولید و رقابت جهانی نیز برخوردار هستند و علیرغم بازار مصرف گسترده و فزاینده، بازار تولید و فرآوری کالا در آن ها از مزیت های نسبی- مکانی کافی برخوردار نیست و توانایی لازم را برای جذب سرمایه ندارند تا به جای اعطای یارانه ها به بخش صنعت و تجارت، محیط کسب و کار را برای سرمایه گذار جذاب کنند (Turok, 2014: 74).

فرایند تصمیم گیری سرمایه گذاران بخش صنعت و تجارت به طور عمده شامل دو بخش عمده می شود: در گام اول برای این که یک پروژه سرمایه گذاری سودمند باشد باید بتواند معیار سرعت بازگشت پذیری سرمایه و سود را بر اساس نظر سرمایه گذار تأمین کند. و در گام دوم و پس از آن که نوع فعالیت اقتصادی مطلوب سرمایه گذار مشخص شد باید مکان فعالیت مورد نظر تعیین شود. نکته کلیدی که در فرایند تعیین مکان فعالیت های تولیدی و تجاری باید در نظر داشت این است که مؤلفه های مکانی که مانع یا محرک سرمایه گذار می شوند تا حدود زیادی خارج از کنترل مستقیم سرمایه گذار هستند (Begg, 2012: 188). این مولفه ها شامل سرمایه ها و زیرساخت های عمومی، بازار بومی سرمایه، بازار نیروی کار بومی، سرمایه اجتماعی و شیوه حمکروایی و نحوه اعمال قدرت در بازار سرمایه و تولید می شود (Ibid, 191-192) که به طور عمده در برگیرنده عوامل و نیروهای رشد و توسعه بومی هستند و دولت ها در تقویت یا تضعیف آن ها نقش عمده ای دارند. گفته شد که از دهه ۱۹۶۰ به بعد، بسیاری از کشورهای در حال توسعه برنامه های توسعه را بر مبنای خودکفایی تنظیم کردند. در این فرایند با تأکید بر قلمروگرایی و دولت-ملت، یک توافق و هماهنگی میان دولت و بخش خصوصی شکل گرفت که بازار تولید و مصرف داخلی را در انحصار عوامل تولید داخلی قرار داد و آن را از جریان رقابت جهانی در امان نگه داشت. بر اساس نظریه تیلور، دولت-ملت ها به عنوان یک سطح میانی (سطح ایدئولوژیک) نقش اساسی ایفا کردند. دولت-ملت ها به عنوان حلقه اتصال میان سطح جهانی یا همان سطح واقعیت که نظام سرمایه-داری در این مقیاس عمل می کند و سطح محلی (شهری) یا همان سطح تجربه های روزمره زندگی عمل کردند (Taylor, 2012, 25) و با بهره گیری از رسانه ها توانستند مسأله نابرابری های طبقاتی موجود درون کشورهای در حال توسعه را به مسأله رقابت میان کشورهای درحال توسعه و کشورهای توسعه یافته تبدیل کنند. دولت ها روحیه ملی گرایی و قلمروگرایی را تقویت کردند و هویت مردم در سطح محلی به این صورت شکل گرفت که آن ها به عنوان یک گروه واحد (دولت-ملت) توسط جهان بیرون تحت فشار هستند (Cox, 2018, 319). این ایدئولوژی توانست یک حلقه اتصال آرام بخش میان سطح محلی (شهری) و سطح جهانی فراهم کند.

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

به هر طریق، مقاومت کشورهای درحال-توسعه برای ورود به بازار رقابت جهانی سبب شد تا اثرات علیت دورانی به شکل منفی در این کشورها نمایان شود و توان رقابتی آن ها و موسسات تجاری و تولیدی درون مرزهای ملی به واسطه تحلیل تکنولوژی و تضعیف موقعیت ژئوپولیتیکی آن ها روز به روز کاهش یابد و از ورود به بازار رقابت جهانی باز بمانند.

برای پاسخگویی با مسأله پیش رو، کشورهای درحال توسعه به تدریج بعد از دهه ۱۹۸۰ متوسل به راهبرد توسعه مناطق آزاد تجاری-صنعتی شدند. برای مثال در کشور جمهوری اسلامی ایران برای اولین بار، منطقه آزاد تجاری کیش در سال ۱۹۸۹ با مساحت ۹۱ کیلومتر مربع تأسیس شد (Hakimian, 2011, 865). در واقع مناطق آزاد تجاری-صنعتی یک پاسخ جهانی برای یک مسأله جهانی بودند. با توجه به محدودیت منابع و تنگناهای اقتصادی- اجتماعی موجود در کشورهای درحال توسعه، مناطق مذکور همانند قطب های رشد به درون ادبیات برنامه ریزی توسعه اقتصادی کشورها وارد شدند تا به تدریج زمینه را برای ورود فعالانه کشورهای در حال توسعه به نظام تولید و مصرف جهانی فراهم کنند (Keshavarzian, 2010, 263-264). برای مثال، نگاهی به نقش مناطق ویژه اقتصادی در رشد و توسعه چین در اوائل دهه ۱۹۸۰ نشان داد می‌دهد که دنگ شیائوپینگ، رهبر آن کشور، برای اجرای سیاست درهای باز خود و اعتلای اقتصادی چین همه امید خود را معطوف به مناطق ویژه اقتصادی کرده بود. این مناطق را موتور محرکه اقتصاد و نوسازی چین می‌دانست (خرم، ۱۳۹۴: ۳۲). مناطق آزاد تجاری در واقع مکانیزم های حقوقی هستند که به واسطه آن ها امکان حرکت (در مقابل سکون و ایستایی) در فضا داده می شود. در نتیجه وقتی یک شهروند و یا مؤسسه اقتصادی وارد مناطق آزاد تجاری می شود گو این که قوانین موجود آن کشور به حال تعلیق درمی آیند. مناطق آزاد تجاری از نظر تصمیم‌گیران و مدیران به عنوان یک مکانیزم مهم برای آزادسازی اقتصاد و جهانی شدن کشورها مورد حمایت قرار گرفته است (Keshavarzian, 2010, 263-264). این گرایش به طرق گوناگون توجیه شده است. نخست این که مناطق آزاد تجاری-صنعتی به عنوان یکی از محورهای اساسی استراتژی جذب سرمایه در نظر گرفته شده اند که تولید مبتنی بر صادرات را تشویق می کند و به تنوع بخشی و رشد اقتصادی بلندمدت منجر می شود. همچنین، کسری بودجه را کاهش می دهند و رقابت پذیری بازار را از طریق تقویت صنایع بومی ممکن می سازد. دوم اینکه این مناطق برای کشورهایی که دارای میزان بالای بیکاری هستند، به عنوان مناطق ایجاد اشتغال در بعد منطقه ای و ملی و افزایش تولید ناخالص ملی در نظر گرفته می شوند. سومین دلیل برای حمایت از این استراتژی این است که این مناطق راهی برای انجام اصلاحات و جایگزینی اقتصاد آزاد است (Hakimian, 2011, 853; Liu, 2014, 835).

۳. روش پژوهش

این پژوهش با ماهیت آینده نگری به روش توصیفی-تحلیلی انجام شده است. داده های مورد نیاز از طریق مطالعات اسنادی از جمله اسناد و قوانین سازمان مناطق آزاد تجاری و صنعتی جمهوری اسلامی ایران بدست آمده است. سپس ابعاد فضایی عدم توفیق مناطق آزاد تجاری- صنعتی در جنوب و جنوب شرق ایران را در شکل قلمروگرایی که تاکنون مورد غفلت واقع شده است، مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد.

٤. یافته ها و بحث

٤-۱. جایگاه قلمرو(فضا) در نظام تولید جهانی و قوانین مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران

سرمایه در عصر جهانی شدن به نحو فزاینده ای سیال است و به همین جهت گزینه های بیشتری برای انتخاب مکان جهت سرمایه گذاری دارد (Purcell, 2020, 89). بر این اساس، مناطق آزاد تجاری نیز همانند بسیاری از مراکز تجاری-صنعتی دیگر مثل کلانشهرها، خوشه های صنعتی و مراکز نوآوری باید برای جذب سرمایه با یکدیگر رقابت کنند. به این منظور آن ها بسته های مالیاتی، خدمات عمومی،

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

تسهیلات قانونی و اداری متنوعی را به سرمایه گذاران پیشنهاد می کنند تا سرمایه گذار مکان دیگری را برای سرمایه گذاری انتخاب نکند. بر همین اساس، ماده ۱۳ قانون فعالیت های اقتصادی موجود را به مدت ۱۵ سال از مالیات بر درآمد و دارایی معاف می‌کند. ماده ۱۴ مبادلات بازرگانی با خارج از کشور را از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنی می داند. ماده ۱۸ قانون نیز زمینه تشکیل بانک ها و مؤسسات مالی و ماده ۲۸ نیز در زمینه مؤسسات بیمه مطرح شده است تا از این طریق مناطق آزاد بتوانند در بازارهای جهانی و منطقه ای رقابت کنند. پژوهش های متعددی درباره محدودیت های اجرایی موارد فوق انجام گرفته است (نشریه بررسی های بازرگانی، ۱۳۸۰، ۵-۸؛ ناصری و دیگران، ۱۳۹۶؛ جمشیدی فرد، ۱۳۸۷؛ شاکری و دیگران، ۱۳۹۵) که به محدودیت ها و توان های مناطق آزاد از نظر تسهیلات عمومی، مزیت های مالیاتی، سهولت قوانین مالی و بیمه-ای پرداخته است. پژوهش حاضر درصدد است تا ابعاد فضایی عدم توفیق مناطق آزاد تجاری- صنعتی جنوب و جنوب شرق ایران را به عنوان یکی از راهبردهای افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه ای و تولید و صادرات کالا (ماده ۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری – صنعتی جمهوری اسلامی ایران) مورد بررسی قرار داد، زیرا این جنبه از موضوع، علیرغم اهمیت آن، تا کنون از منظر پژوهش های صورت‌گرفته مغفول مانده است.

پژوهش های علوم اجتماعی از دهه ۱۹۷۰ به بعد توسعه قابل توجهی در زمینه اهمیت فضا (قلمرو) در موفقیت اقتصادی شهرها و مناطق آزاد فراهم کرده اند. نگرش های فلسفی مانند رویکرد پوزیتیویسم، واقع گرایی و به ویژه اقتصاد سیاسی تا اندازه زیادی به درک ماهیت قلمرو کمک کردند. در این میان دیوید هاروی، جغرافیدان معروف، مهمترین شخصیتی است که توانست ابعاد فضایی (قلمروی) توسعه اقتصادی را به نحو موفقیت آمیزی بسط دهد. به باور کوکس نبوغ هاروی در همین امر است (Cox, 2001: 746). هاروی پس از آن که در "عدالت اجتماعی و شهر" می نویسد که فضا به خودی خود نه مطلق ، نه نسبی و نه ارتباطی است، بلکه برحسب شرایط می تواند همه یا یکی از آن ها باشد(Harvey, 2009: 13)، در اثر بعدی خود به نام "شهرنشینی سرمایه" (Harvey, 1985: 125-164) می کوشد تا نشان دهد که چگونه و چرا توجه به مفهوم مطلق فضا در سیستم تولید جهانی معاصر به منظور انباشت سرمایه و موفقیت شهرها و مناطقی مانند مناطق آزاد تجاری- صنعتی ضرورت دارد. مفهوم مطلق فضا به این معنا است که سرمایه برای انباشت و کسب ارزش افزوده به فضا نیاز دارد، در صورتی که مفهوم نسبی و رابطه ای از فضا چندان شرطی را الزامی نمی داند. در ادامه، این پژوهش قصد دارد این نگرش را در مناطق آزاد تجاری-صنعتی ایران منطبق سازد و دلایل ناکارآمدی آن ها را از منظر فضایی تشریح کند.

در نظام تولید جهانی معاصر، روابط مبادله ای یک بنگاه اقتصادی به ندرت پایدار است، زیرا سرمایه داری به عنوان محرکی برای دستیابی برای سود بیشتر و جدید عمل می کند که در نهایت به تسریع بازساخت اقتصادی مکان ها منجر می شود (Cox et al, 2018: 308). بنابراین ویژگی سیال سرمایه یکی از ویژگی های مهم آن در عصر جهانی شدن است. از طرف دیگر، سرمایه گذاری در سرمایه ثابت یک امر ضروری برای انباشت سرمایه به شمار می رود (Harvey, 1982: 379- 80). سرمایه گذاری در سرمایه ثابت به این معنا است که باید میزان قابل‌توجهی از سرمایه یک سرمایه گذار در زیرساخت های فیزیکی و اجتماعی (حمل و نقل، بهداشت، آموزش نیروی کار) موجود در یک منطقه مصرف شود تا در یک بازه زمانی معین بتواند به سود مورد انتظار دست یابد. شرایط بازار نیروی کار، مهارت های تخصصی نیروی کار، روابط با کارمندان و مدیران دولتی، توانایی نسبی پیش‌بینی فرایندهای اقتصادی، اعتماد حاصل شده میان یک بنگاه و سایر بنگاه ها و سازمان های دولتی منطقه، علائم تجاری و دانش

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

محلی بنگـاه (Cox et al, 2018: 309) بـه عنـوان زیرساخت های اجتماعی و فرهنگی هر منطقـه شـرایط منحصر به فردی هستند که مناطق مختلف اقتصادی را از همـدیگر متمـایز مـی سـازد و از قابلیـت انتقـال جغرافیایی پایین برخـوردار هسـتند. بـه سـبب ظرفیـت اندک انتقال این ویژگی ها از یک مکان به مکان دیگر، بنگاه های اقتصادی با مسأله وابسـتگی مکـانی روبـرو می شوند که به شرایطی دلالـت دارد کـه بنگـاه هـای مختلف اقتصادی برای حصول به سود مورد انتظـار بـه شرایط مکانی و خاص هر منطقه وابسته می شوند. بـه طور معمول، فعالیت–های صنعتی در مقایسه با فعالیـت های تجاری، بیشتر با مسأله وابستگی مکانی درگیر می شوند.

سرمایه ای که در شـکل ثابـت آن در زیرسـاخت های فیزیکی و اجتماعی توسط بنگاه هـا مصـرف مـی شود، به شدت توسط سرمایه در گردش تهدید می شود. از یک سو سرمایه در گردش تلاش می کنـد تـا بـرای فتح بازارهای مصرف و تولید در یک قلمرو خاص راهی برای نفوذ بیابد و از سوی دیگران، بنگاه ها و مؤسسات موجود در یـک قلمـرو بـه دنبـال یـافتن راهـی بـرای جلوگیری از ورود رقیبان جدید در منطقه یا ورود کنترل شده آن ها هستند. به همین خاطر اغلـب یـک کـنش جمعی از سوی بنگاه ها و مؤسسات اقتصادی موجود در منطقه شکل می گیرد تـا مسـأله وابسـتگی مکـانی را کنترل کنند (Cox et al, 2018: 308). هدف بنگـاه های موجـود ایـن اسـت کـه راهبردهـای اقتصـادی را مطابق علایق و دستورالعمل خویش در منطقـه حـاکم کنند. بر این اساس، آن ها باید از ایـن تـوان برخـوردار باشند که سرمایه هایی کـه وارد منطقـه مـی شـوند را مطابق با استراتژی های اقتصادی خود هـدایت کننـد و اگر موفق به کنترل آن نشوند، به دلیل اینکـه سـرمایه های جدید از تکنولوژی و دانش جدیـد برخوردارنـد، در فرایند رقابت بـا سـرمایه جدیـد شکسـت مـی خورنـد. کاهش توان رقابتی یک بنگـاه در مقابـل بنگـاه دیگـر جابجایی مکانی را ضروری می سازد. ولی همانگونه که ذکر شد امکان جابجـایی جغرافیـایی زیرسـاخت هـای فیزیکی و اجتماعی به سهولت امکانپذیر نیست. بنابراین همه بنگاه هایی که در یک منطقـه اقـدام بـه سـرمایه گذاری در زیرساخت ها کرده اند، باید بتوانند در مقابـل سرمایه در گردش، که موجودیت آن هـا را تهدیـد مـی کند، مقابله کنند. تضاد جغرافیایی و بنیادینی کـه میـان قدرت در حال ظهور برای غلبـه بـر فضـا و زیرسـاخت های فضایی ثابت وجود دارد این هـدف را الزامـی مـی کند (Harvey, 1985: 150). بنابراین، مسأله تضـاد میـان سـرمایه ثابـت و سـرمایه در گـردش در فراینـد گـردش فضـایی سـرمایه بـه تضـاد دیـالکتیکی میـان قلمروسازی و قلمروزدایی روابط اجتماعی (Brenner, 2018: 461) منجر مـی شـود و مسـأله موفقیـت یـا ناکامی بنگاه های اقتصادی از این طریـق بـا سیاسـت های قلمروی و مفهوم دولت پیوند می خورد و سـرمایه گذاران سعی می کنند برای حصول بـه هـدف خـود بـا نهادهای دولتی وارد همکـاری شـوند. همکـاری میـان دولت و سرمایه گذاران زمانی جدی است که دولت نیـز از منافع حاصل از سرمایه گذاری سود ببرد.

مفهوم مناطق آزاد تجاری–صنعتی در ایران یـک مفهوم رها از قلمرو است و از نظر ورود و خروج سرمایه بسیار نفوذپذیر هستند. ایـن منـاطق در مجـاور کشـور مادر، که یـک مفهـوم بـه شـدت وابسـته بـا قلمـرو و نفوذناپذیر است، تأسـیس شـده انـد. مـاده ۲۰ قـانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری–صـنعتی اشـاره مـی کنـد کـه ورود و خـروج سـرمایه و سـود حاصـل از فعالیت‌های اقتصادی در هر منطقه، آزاد و بدون کنتـرل می‌باشـد. همچنـین، بنـد پ مـاده ۴ مقـررات سـرمایه گـذاری در منـاطق آزاد تجـاری–صـنعتی جمهـوری اسلامی ایران بیـان مـی دارد کـه سـرمایه هـا تحـت شرایطی پذیرفته می شود که مستلزم اعطای امتیـاز یـا حقوق انحصاری به سرمایه گذار توسط سازمان نباشد.از سوی دیگر، بر اساس مـاده ۱۵ قـانون چگـونگی اداره مناطق آزاد و نیز تبصره ماده ۸ آیین نامه اجرایی قانون مقررات صـادرات و واردات، ورود کالاهـایی از منـاطق آزاد به داخل کشور کـه مجمـوع ارزش افـزوده و مـواد اولیه داخلی به کار رفتـه در تولیـد کـالا بـیش از ۶۰٪

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

است، در صورتی که اگر به تأیید کمیته موضوع ماده ۱ آیین نامه برسد، از پرداخت تمام یا قسمتی از حقوق گمرکی و سود بازرگانی معاف می باشند. و در نتیجه کالاهای که این شرط را ندارند باید حقوق گمرکی را پرداخت کنند. از طرف دیگر بر اساس ماده ۱۷ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، کالاهایی که برای به کارگیری و مصرف در منطقه از داخل کشور به مناطق حمل می گردند، از موارد نقل و انتقال داخلی کشور محسوب می شوند که نیازمند پرداخت حقوق گمرکی نمی-باشند.

اگر چه مؤسسات اقتصادی داخل کشور بدون هیچ اعمال محدودیتی می توانند کالاهای خود را به منطقه ارسال کنند، اما ورود کالاهای تولید شده در منطقه به داخل دارای محدودیت است. سرمایه گذارانی که در منطقه اقدام به سرمایه گذاری تولیدی می کنند در دستیابی به بازار مصرف داخلی محدود می شوند. در اینجا، با یک مفهوم متضاد فضایی از سرمایه مواجه می شویم: از یک سو سرمایه گذارانی که در منطقه آزاد سرمایه‌گذاری کرده اند و نمی توانند ورود و خروج کالا و سرمایه را کنترل کنند و از سوی دیگر سرمایه گذارانی که در داخل کشور در فعالیت تولید سرمایه گذاری کرده اند و در مقابل ورود و خروج کالا و سرمایه با مفهوم قلمرو تجهیز شده اند و می توانند مسأله وابستگی قلمروی را کنترل کنند. به عبارت دیگر، برای سرمایه گذران داخلی منطقه آزاد تجاری جزء قملرو ملی محسوب می شود ولی برای سرمایه گذارنی که در منطقه آزاد فعالیت می کنند، حق ورود محدود به سرزمین اصلی را دارند.

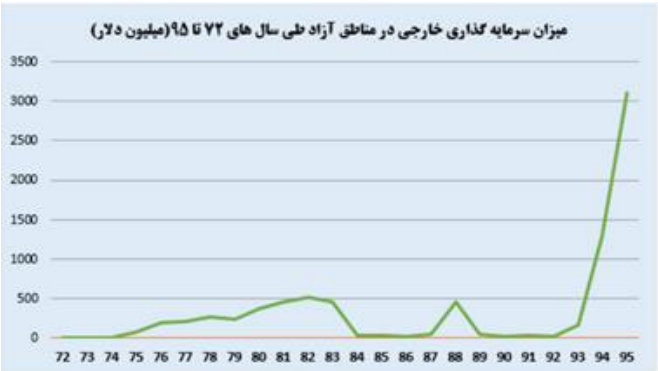
بنابراین، تصور دولت مرکزی از مفهوم مناطق آزاد یک مفهوم رها از قلمرو است و سازمان مناطق آزاد تجاری- صنعتی به عنوان شاخه محلی دولت (ماده ۵ و ۶ قانون) نیز از توان مدیریتی، قانونی و مالی کمی برخوردار است تا به ایجاد یک منطقه آزاد که بر اساس مفهوم قلمرو محلی شکل گرفته باشد، کمک کند. بر اساس ماده ۲ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران "درآمد سازمان‌های مناطق آزاد صرفاً بایستی در چارچوب بودجه سالیانه که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد هزینه شود". هم چنین بر اساس ماده ۶ این قانون " سازمان توسط هیأت مدیره اداره خواهد شد که اعضای هیأت مدیره توسط وزیران انتخاب خواهند شد". بنابراین ساختار مدیریت و حمکروایی مناطق آزاد تجاری-صنعتی ساختاری است که در آن مدیریت محلی از توان بالای مالی و مدیریتی برخوردار نیست و همانگونه که کوکس معتقد است حساسیت لازم را در مواجه با نیازهای سرمایه گذاران ندارد(Cox et al, 2005: 2). به عبارتی دیگر، سرمایه‌گذاران خارجی با یک خلع قانونی از طرف دولت مرکزی مواجه‌اند که همین امر هم می‌تواند انگیزه سرمایه گذار را جهت سرمایه‌گذاری در منطقه بکاهد و در ادامه اعتماد واقعی نسبت به سود و ارزش افزوده بیشتر از بین رود. مسأله دیگری که ناشی از عدم توجه به اهمیت نقش فضا در توفیق مناطق آزاد تجاری وجود دارد، مسأله تأمین زیرساخت های اجتماعی در منطقه آزاد تجاری است. بر اساس قانون، سازمان منطقه آزاد هزینه تأمین زیرساخت های اجتماعی را در قالب عوارض مختلف از سرمایه گذر اخذ می کند. بنابراین حتی اگر برای تأسیس زیرساخت ها از اعتبارات خارج از منطقه (اعتبارات ملی) استفاده شود، بازپرداخت این اعتبارات فقط از محل درآمدهای سازمان انجام می گیرد (ماده ۱۰ و ۱۹ قانون، تبصره ۲۸ برنامه دوم توسعه اجتماعی و اقتصادی جمهوری اسلامی ایران). زمانی که ورود و خروج به منطقه آزاد تجاری-صنعتی آزاد باشد، این امکان برای مؤسسات اقتصادی و تجاری دیگر پیش می‌آید که بدون پرداخت هزینه از زیرساخت هایی که هزینه آن توسط سرمایه گذران منطقه تأمین می شود استفاده کنند. اگر چه بر اساس آیین نامه اجرایی اخذ عوارض در مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران، عوارض ورود و خروج و عوارض تردد اخذ می شود، ولی نحوه هزینه آن توسط بخش خصوصی صورت نمی گیرد. بلکه دولت تعیین کنند نحوه هزینه درآمدهای حاصل از منطقه است. مسلماً سرمایه گذاران بین المللی با کسب اطلاع از نحوه هزینه و فرایند احداث زیرساخت ها در

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

مناطق اقدام به سرمایه گذاری می کنند. سرمایه برای کسب سود و ارزش افزوده به فضا (قلمرو) نیاز دارد. فضا برای کسب سرمایه امر ضروری است. نظام تولید جهانی معاصر نیز دارای سازمان قلمروی است (Brenner, 2018: 461). و همانگونه که والراشتاین مطرح می کند سیستم جهانی تولید و مصرف یک سیستم اجتماعی است که دارای قلمرو و مرز است (Wallerstein, 2010: 205). قلمرو تبلور توانمندسازی و تضعیف روابط اجتماعی تولید است (Moore, 2018: 204) و همانگونه که عده ای را از دسترسی به بازار مصرف باز می دارد، برای عده ای دیگر انحصار بازار مصرف را فراهم می کند. سرمایه داران با همکاری دولت تلاش می کنند تا برای حصول به سود مورد انتظار فضای مورد نیاز را تولید کنند. اما سرمایه گذران در مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران از چنین نیرویی محروم هستند. در حالی که ورود و خروج کالا به این مناطق آزاد است، اما خروج کالا از این مناطق به سایر کشورها با محدودیت های قانونی متعددی همراه است. قلمروزدایی هرگز به معنای مقررات زدایی نیست. سرمایه‌گذران باید بتوانند از طریق به کارگیری مفهوم قلمرو و دولت به این تضمین برسند که سرمایه آن-ها وقتی در منطقه سرمایه گذاری شد در مقابل سرمایه های رقیب که بعداً به منطقه وارد می شوند، محافظت می‌شود. زمانی که مناطق آزاد تجاری –صنعتی از منظر مفاهیم فضایی مورد تحلیل و تفسیر واقع می شوند با شیوه معاصر تولید و مصرف جهانی متفاوت هستند. در واقع آن ها از الزامات فضایی که پیش شرط کسب سود و ارزش افزوده است، محروم هستند و این مسأله می تواند ناتوانی و ناکارآمدی مناطق آزاد تجاری –صنعتی جمهوری اسلامی ایران را در رسیدن به اهداف خود را مضاعف کند. همچنین، مناطق آزاد تجاری-صنعتی با منطق تولید در عصر معاصر منطبق نیستند. زیرا تولید در عصر معاصر به شدت وابسته به مفهوم قلمرو و ساخت اجتماعی آن در سطوح مختلف (محلی تا جهانی) است.

۴-۲. درآمدها و هزینه‌های سازمان مناطق آزاد کیش، قشم و چابهار

در سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۰ مهمترین منبع درآمد سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار عوارض ورود کالا و فروش کارت مسافری بوده است. این مطلب به روشنی گرایش خاص این مناطق و شیوه عمل و تکیه مناطق در کسب درآمد را نشان می‌دهد. این مسئله دلیل روشنی دارد و آن مبنا قرار گرفتن درآمدهای جاری خود مناطق برای ایجاد زیرساخت‌ها و امکانات لازم است. از طرفی هم هر چه به سال ۱۳۹۵ نزدیک‌تر می‌شویم جمع هزینه‌های این سه منطقه از جمع درآمدهای مناطق بیشتر شده است. در این ارتباط، یکی از عوامل مهم این کاهش درآمد طبق نظر کارشناسان سازمان منطقه تجاری- صنعتی، کاهش سرمایه‌گذاری در اثر عوامل تحریمی و مسائل سیاسی است. نمودار شماره ۱ گویای این واقعیت می‌باشد.



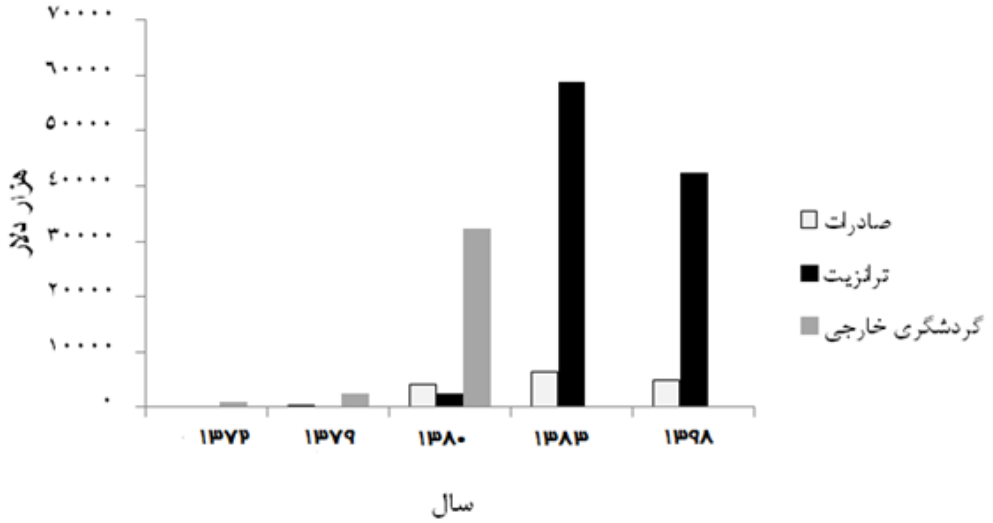
نمودار ۱. میزان سرمایه گذاری خارجی در مناطق آزاد در بازه ی زمانی ۱۳۷۲ تا ۱۳۹۵

(منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران، ۱۳۹۷)

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

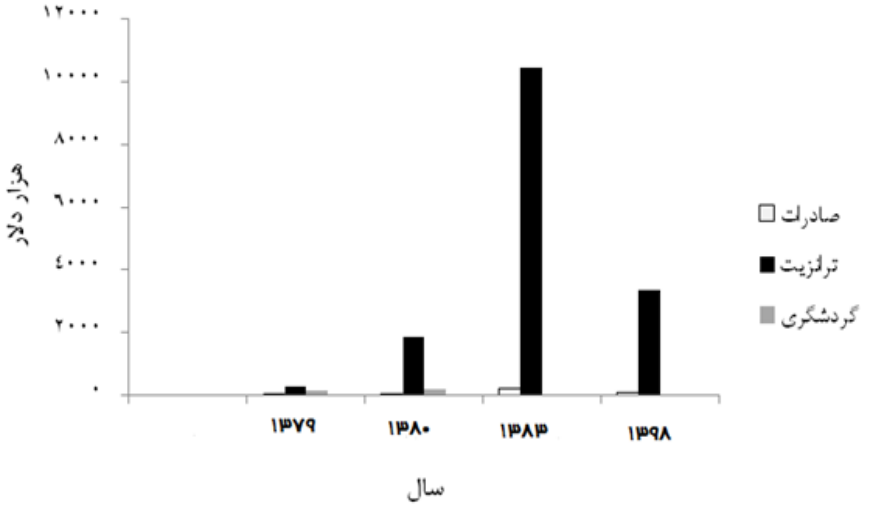
٤-٣. منابع عمده درآمدی منـاطق آزاد تجـاری- صنعتی قشم، کیش و چابهار

سه منطقه کـیش، قشـم و چابهـار طـی سـالهای ۱۳۷۲ تـا ۱۳۸۰ در مجمـوع مبلـغ ۴۶۲میلیـون دلار درآمد ارزی از محل صادرات کالا(در هر سـه منطقـه)، گردشگر خارجی(در هر سه منطقه)، ترانزیت(در منطقـه چابهـار) و سـوخت رسـانی (در منطقـه قشـم) کسـب کرده‌اند. جالب اینکه عمده درآمد ارزی مناطق کـیش و قشم از محل گردشگری خارجی و سوخت‌رسانی بـوده؛ به طوری‌که در کیش ۸۳ درصد و در قشـم ۹۱ درصـد درآمد ارزی ناشی از این محل‌ها بوده و بیشترین درآمد ارزی چابهار از محل ترانزیـت کـالا ۸۹ درصـد بدسـت آمده است. در مجموع از سه منطقه آزاد یاد شده طی نه سال، (۱۳۸۹ تا ۱۳۹۸)، حـدود ۷۰ میلیـون دلار کـالا صادر شده است؛ یعنی تنها حدود ۱۵ درصد درآمد ارزی مناطق از محل صادرات کالا بدست آمده است. با توجه به میزان صادرات غیر نفتـی کشـور ملاحظـه می‌شـود منطقه آزاد قشم طی سال‌های یـاد شـده کمتـر از نـیم درصد و دو منطقه کیش و چابهار کمتر از ۰/۰۲ درصـد صادرات غیر نفتی کشور را به خود اختصـاص داده‌انـد. این ارقام به روشنی بیانگر میـزان نـاموفق بـودن ایـن مناطق در توسعه صادرات است. همچنـین منـاطق آزاد کـیش، قشـم و چابهـار بـه ترتیـب در مجمـوع طـی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸، مبالغ ۱۳، ۱۶۶ و ۰/۷ میلیون دلار صـادرات داشـته‌اند. بنـابراین طـی دوازده سـال از مبالغ ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۸ سه منطقه یـاد شـده در مجمـوع حدود ۲۵۰ میلیون دلار کالا صادر نموده‌اند کـه از ایـن میزان حدود ۹۱ درصد سهم قشم، ۸ درصد سهم کیش و یـک درصـد سـهم چابهـار بـوده اسـت. بـه رغـم گرایش‌هایی که برای سه منطقه کیش، قشم و چابهـار گفته شده، آمار نشان می‌دهد که کارکرد منطقه کـیش در زمینه ترانزیت از دو منطقه دیگر بـه مراتـب بیشـتر بوده است، به طوری‌که طی چهار سال ۱۳۹۴ تـا ۱۳۹۸ منطقه کیش حدود ۱۶۰میلیون دلار ترانزیت داشـته در حالی که قشم طی همین مـدت تنهـا ۸۸ هـزار دلار و چابهار طی نه سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۸ تنها ۲ میلیـون دلار ترانزیت داشته‌اند. آمار ۶ ماهه ی اول سـال ۱۳۹۹ هـم گویای واقعیت‌هایی است اینکه کیش ۴۸۳۰ هـزار دلار صـادرات و ۴۲۳۰۰ هـزار دلار ترانزیـت، و صـادرات و واردات قشم به ترتیـب ۴۵۰۰ و ۲ هـزار دلار و چابهـار هم ۹۶ و ۳۳۷۰ هزار دلار صادرات و ترانزیت داشته‌اند. نمودارهای زیر (نمودار شماره ۲و۳و۴) به ترتیـب منـابع عمده درآمـدی منـاطق آزاد کـیش، قشـم و چابهـار را نمایش می‌دهند.

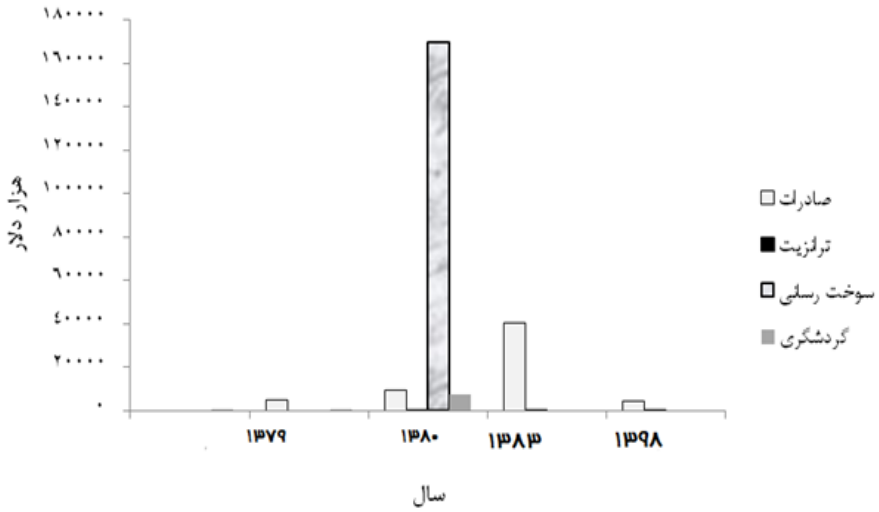


نمودار ۲. منابع عمده درآمدی منطقه آزاد کیش
(منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران)

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]



نمودار ۳. منابع عمده درآمدی منطقه آزاد قشم
(منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران)



نمودار ٤. منابع عمده درآمدی منطقه آزاد چابهار
(منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران)

٤-٤. جذب سرمایه گذاری خارجی

سه منطقه کیش، قشم و چابهار تا ۱۳۸۹ ، یعنی طی دوازده سال، جمعاً مبلغ ۲۸۰۰/۲ میلیون دلار سرمایه خارجی جذب کرده‌اند که ۵۹ درصد از این رقم متعلق به کیش و ۳۹ درصد متعلق به قشم بوده و سهم چابهار طی دوازده سال تنها ۵۸/۲ میلیون دلار؛ یعنی ۲ درصد سرمایه گذاری خارجی در مناطق آزاد سه گانه بوده است از دلایل اصلی حضور کمرنگ سرمایه گذاران خارجی در مناطق آزاد می‌توان به کمبود امکانات و چشم انداز کلی سرمایه گذاری خارجی در کشور اشاره نمود.

٤-٥. جذب سرمایه گذاری داخلی

طی سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۸ سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار در مجموع ۲۶۸۵۰ میلیارد ریال سرمایه داخلی خصوصی جذب کرده‌اند. از این میزان، ۸۰ درصد از آن کیش، ۱۵ درصد از آن قشم و ۵ درصد از آن چابهار بوده است. تا سال ۱۳۹۰همچنان منطقه کیش بیشترین سرمایه گذاری داخلی و چابهار کمترین

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

سرمایه گذاری را داشته است. در مناطق کیش و قشم بیشترین مقدار سرمایه گذاری داخلی وارد بخش صنعت و در منطقه چابهار بیشترین میزان سرمایه گذاری داخلی وارد بخش تجارت و ترانزیت شده است.

بنابر داده‌های یافت شده و مصاحبه‌های انجام شده در این زمینه، تاکنون هیچ یک از مناطق آزاد تجاری- صنعتی کشور به اهداف خویش مانند توسعه صادرات غیر نفتی دست نیافته بلکه عمدتاً به واردات کالاهای لوکس و غیرضروری به داخل کشور محدود شده‌اند. از عوامل مهم این عدم توفق می‌توان به فقدان قوانین و مقررات روشن جهت فعالیت این گونه مناطق دانست. زیرا یک منطقه آزاد که ایجاد می‌شود نیازمند ضوابط و قوانین سرمایه‌گذاری، نحوه واگذاری یا اجاره زمین، میزان بخشودگی مالیات یا عوارض گمرکی، نحوه ورود و خروج سرمایه، مقررات پولی و بانکی و غیره است؛ اما با وجود گذشت بیش از سه دهه از تشکیل مناطق آزاد قشم، کیش و چابهار، هنوز این مناطق فاقد قوانین لازم جهت سرمایه گذاری کلیدی و فعالیت‌های اقتصادی هستند و همین امر هم دلیل عمده عدم موفقت مناطق آزاد است. از این رو، به نظر می رسد تاکنون این مناطق به مرز مورد انتظار از صادرات و صادرات مجدد نرسیده‌اند. از طرفی برخی مشکلات قانونی مربوط به قوانین و مقررات بانکی و جذب سرمایه‌ها نیز بر این تأخیر تأثیر گذاشته است. علاوه بر آن، عدم ثبات در برنامه‌های سیاست خارجی کشور که پی آمد آن در سال‌های اخیر تحریم های متعدد شرکت های سرمایه گذار در این مناطق بوده، خود سبب مضاعف شدن مشکلات توسعه‌ای در این مناطق شده است. از طرفی هم، به سبب نبود ابزارهای کنترلی، مناطق آزاد مورد سوء استفاده قاچاقچیان کالا قرار گرفته و بر مشکلات قبلی افزوده است(به صورت پایگاه قاچاقچیان کالا درآمده است). بنابراین، جهت پیدایش نقش اصلی مناطق آزاد تجاری- صنعتی ج.ا. ایران باید مجموعه فضای مناسب اعم از تجمع و هماهنگی مجموعه ابزارهای نرم افزاری(کلیه قوانین، مقررات و امتیازها) و سخت افزاری(زیربناها، راه‌ها، آب، برق، ارتباطات و غیره) و محیط سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و مهم‌تر اجماع باورها بدست آید تا شاهد به نتیجه رسیدن اهداف واقعی در این زمینه باشیم.

٤-٦. مناطق آزاد تجاری ایران و سناریوی آینده ی نظام تولید جهانی

به نظر می رسد مجموعه تحولات پیش آمده در طی یک دهه ی اخیر، بازار جهانی را به سوی تولید و گسترش فرآورده های تکنولوژیک سوق داده است. پس از همه گیری بحران های متعدد مانند بحران اقتصادی آمریکا در سال ۲۰۰۸، بحران های ژئوپولیتیک مانند گسترش قلمروهای نیروهای بنیادگرا از قبیل داعش و بحران اخیر همه گیری ویروس کووید ۱۹، نقش فرآورده های تکنولوژیک برای تسریع مدیریت بحران ها را آشکارتر کرده است. در واقع، نظام تولیدی مبتنی بر تکنولوژی، از ایجاد شدن تورم و وقفه های طولانی جلوگیری می کند و امتداد فضایی عدم قطعیت را با چالش مواجه می کند. در نمونه ی اخیر و با همه گیری ویروس کووید ۱۹ که به مدت بیش از ۶ ماه بازارهای جهانی را در عدم قطعیت و رکود به سر برد، تلاش همگن و فشرده ای از به کارگیری ابزارهای تکنولوژیک صورت گرفت تا به یاری پزشکی مدرن (که کاملاً متکی بر تکنولوژی است) بیاید. با این حال، همسنجی وضعیت تولید در مناطق آزاد اقتصادی و تجاری ایران نشان می دهد که این مناطق هم-چنان از اقتضائات تولید دانش محور بی بهره است. در واقع، عدم جذابیت و فقدان زیرساخت های لازم برای راه اندازی و جذب سرمایه ی خارجی از جمله کاستی های این مناطق است که فرآیند کلان برنامه ریزی سیاسی در ایران را با چالش مواجه کرده است. با بررسی روندهایی که مناطق آزاد ایران در جنوب و جنوب شرق پیموده اند، به نظر می رسد که نسبتی میان این مناطق و سناریوی آینده ی نظام تولید جهانی وجود ندارد و دست کم در افق زمانی ۵ سال آینده (۲۰۲۵)، تحول خوشبینانه ای در عرصه ی تولید و فرآوری تکنولوژیک محور در این مناطق رخ نخواهد داد.

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

۵. نتیجه گیری

از آنجا که سرمایه در عصر جهانی شدن و اقتصاد بازار آزاد به شدت سیال شده است، سرمایه گذاران هم در انتخاب فضا(قلمرو) مناطق اقتصادی و آزاد با گزینه‌های بیشتری مواجه‌اند. فضا و قلمرو هم ضمن رقابت با یکدیگر در موفقیت مناطق آزاد تجاری- صنعتی نقش غالب بازی می‌کنند. همچنین، زیرساخت‌های اجتماعی و فرهنگی هر قلمرو جغرافیایی که از قابلیت انتقال جغرافیایی پایین نیز برخوردار هستند، شرایط منحصر به فردی خلق می‌نمایند که مناطق مختلف اقتصادی را از همدیگر متمایز می سازد. به سبب ظرفیت اندک انتقال این ویژگی ها از یک قلمرو به قلمرو دیگر، بنگاه های اقتصادی با مسأله وابستگی قلمروی روبرو می‌شوند که به شرایطی دلالت دارد که سرمایه گذاران و شرکت‌ها برای رسیدن به ارزش افزوده مورد انتظار به شرایط قلمروی و خاص هر منطقه وابسته می شوند. از طرفی، دارایی های یک شرکت و مؤسسه که در شکل ثابت آن در زیرساخت های فیزیکی و اجتماعی هزینه می شود، به شدت توسط سرمایه در گردش می تواند مورد تهدید واقع شود. زیرا نگاه سرمایه در گردش تصرف بازارهای مصرف و تولید در یک قلمرو خاص است در حالی که شرکت های موجود در یک قلمرو به دنبال یافتن راهی برای جلوگیری از ورود رقیبان جدید در منطقه یا ورود کنترل شده آن ها هستند. به همین خاطر اغلب یک کنش جمعی از سوی بنگاه ها و مؤسسات اقتصادی موجود در منطقه شکل می گیرد تا مسأله وابستگی قلمروی را کنترل کنند. تضاد میان سرمایه ثابت و سرمایه در گردش در فرایند گردش فضایی سرمایه می تواند به تقابل دیالکتیکی میان قلمروسازی و قلمروزدایی روابط اجتماعی منجر شود و مسأله موفقیت یا ناکامی بنگاه های اقتصادی از این طریق با سیاست های قلمروی و مفهوم دولت پیوند می خورد و سرمایه گذاران هم سعی می-کنند برای حصول به هدف خود با نهادهای دولتی وارد همکاری شوند. هدف شرکت‌های سرمایه گذار این است که راهبردهای اقتصادی را مطابق خواسته ها و دستورالعمل خویش در منطقه دنبال کنند. بر این اساس، آن ها باید از این توان برخوردار باشند که سرمایه هایی که وارد قلمرو می شوند را مطابق با استراتژی های اقتصادی خود هدایت کنند و اگر موفق به کنترل آن نشوند، به دلیل اینکه سرمایه های جدید از تکنولوژی و دانش جدید برخوردارند، در فرایند رقابت با سرمایه جدید شکست می خورند. کاهش توان رقابتی یک شرکت در مقابل شرکت دیگر به کاهش سود منجر می‌شود. بنابراین، سرمایه برای کسب سود و ارزش افزوده به فضا (قلمرو) نیاز دارد. فضا هم برای کسب سرمایه امر ضروری است. نظام تولید جهانی معاصر نیز دارای سازمان قلمروی است. قلمرو تبلور توانمندسازی و تضعیف روابط اجتماعی تولید است و همانگونه که برونزاها را از دسترسی به بازار مصرف منع می‌کند، درونزاها انحصار بازار مصرف را به دست می‌گیرند. یعنی سرمایه داران با همکاری دولت سعی دارند فضای مورد نیاز را طبق علائق سودزای خود تولید کنند. اما سرمایه گذران در مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران فاقد چنین قدرتی در مقابل سرمایه‌های رقیب خود هستند و تضمین محافظت از سرمایه آنها در این مورد وجود ندارد. همچنین، ورود و خروج کالا به این مناطق آزاد است، اما خروج کالا از این مناطق به سایر کشورها با محدودیت‌های قانونی متعددی همراه است. کشور ایران در مدتی طولانی، از سه دهه پیش، سیاست‌های جایگزینی واردات را به عنوان راهبرد بازرگانی خارجی خود مورد استفاده قرار داده است. این راهبرد اگرچه در آغاز، سطوحی از صنعتی شدن را در کشور پدید آورد؛ ولی به دلیل طولانی شدن اجرای آن و به اجرا در نیامدن مراحل تکمیلی و تغییر جهت نیافتن به سمت سیاست‌های برون‌گرایی، نتوانسته توسعه صنعتی و تجاری قابل قبولی در کشور ایجاد نماید.

مناطق آزاد از چارچوب و قلمرو اعمال قوانین اقتصادی، سیاسی، اداری و خدماتی که در سطح کشور اجرا می‌شود خارج‌اند و تابع مقررات خاص مناطق آزاد تجاری- صنعتی هستند. به طوری‌که می‌توان گفت شکلی از دولت محلی را سازماندهی می‌کنند که در

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

کلیت قلمروسازی و قلمروگرایی کشور نقش محلی، ملی و فراملی ایفا می‌نمایند. البته این کارکردها تابع قوانین و الزاماتی از طرف دولت مرکزی ج. ا. ایران است و بر همین اساس در قوانین و قواعد رفتاری با بدنه جغرافیایی کشور از لحاظ سیاسی- فضایی متمایزند. از طرفی هم سازمان مناطق آزاد ج. ا. ایران به عنوان شاخه محلی دولت از توان مدیریتی، قانونی و مالی کمی برخوردار است. زیرا که درآمدهای سازمان مناطق آزاد ایران صرفاً بایستی در چارچوب بودجه سالانه که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد اداره شود. همچنین هیأت مدیره سازمان توسط وزیران انتخاب می‌شوند که این اوامر حساسیت لازم را در مواجه با نیازهای سرمایه گذاران ندارد. به این ترتیب، مادامی که مناطق آزاد تجاری –صنعتی جنوب و جنوب شرق ایران از منظر مفاهیم فضایی مورد تحلیل و تفسیر واقع می‌شوند با شیوه معاصر تولید و مصرف جهانی متفاوت هستند. در واقع آن ها از الزامات فضایی که پیش شرط کسب سود و ارزش افزوده است، محروم هستند و این مسأله می تواند ناتوانی و ناکارآمدی مناطق آزاد تجاری– صنعتی جمهوری اسلامی ایران را در رسیدن به اهداف خود مضاعف کند. همچنین، منطق حاکم بر مناطق آزاد تجاری–صنعتی ایران با منطق تولید در عرصه جهانی شدن منطبق نیست. زیرا تولید در عصر معاصر به شدت وابسته به مفهوم قلمرو و ساخت اجتماعی آن در مقیاس‌های مختلف است.

٦. منابع

۱. ابراهیم زاده، عیسی و آقاسی زاده، عبدالله (۱۳۹۰)؛ تأثیر منطقه آزاد چابهار بر توسعه گردشگری حوزه نفوذ آن با بهره گیری از مدل رگرسیون و آزمون t-test.. فصلنامه جغرافیا و توسعه، شماره ۲۱، صص ۵-۲۶.

۲. برنامه دوم توسعه اجتماعی و اقتصادی جمهوری اسلامی ایران. سایت سازمان بازرسی کل کشور(۱۳ مرداد ۱۳۹۲)؛ متن کامل قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۵-۱۳۷۹) از: http://www.bazresi.ir

۳. التجایی، ابراهیم (۱۳۸۸)، «مناطق آزاد تجاری و صنعتی: ابزار راهبرد توسعه صادرات در مقایسه با سه کشور دیگر آسیایی»، فصلنامه پژوهش های اقتصادی، شماره ۳۳. صص ۱۸۹ تا ۲۲۲.

۴. جمشیدی فرد، سعید (۱۳۹۷)، حقوق مالیاتی: معافیت مالیاتی مناطق آزاد تجاری- صنعتی، فصلنامه حسابداری، شماره ۱۹۷، صص ۱۵-۲۱.

۵. حسینی، سیدمهدی (۱۳۹۸)، ارزیابی عملکرد مناطق آزاد ایران بر اساس تحلیل هزینه- فایده مطالعه موردی چابهار، *پایان نامه کارشناسی ارشد رشته اقتصاد*، دانشگاه تربیت مدرس.

۶. رحیمی فر، مهری (۱۳۹۱)؛ بررسی عملکرد مناطق آزاد تجاری- صنعتی (قشم، کیش و چابهار) با تأکید بر سرمایه گذاری‌های داخلی و خارجی، *فصلنامه اقتصاد*. شماره ۱۲، صص ۲۷ - ۳۳.

۷. شاکری، عباس؛ سلیمی، فریدون (۱۳۹۵)، عوامل موثر بر جذب سرمایه گذاری در منطقه آزاد چابهار و اولویت بندی آن‌ها با استفاده از تکنیک AHP، *پژوهشنامه اقتصادی*، شماره ۲۰، صص ۹۵ - ۱۳۰

۸. شکویی، حسین (۱۳۹۳)، *دیدگاه های نو در جغرافیای شهری*، تهران: انتشارات سمت.

۹. شورای هماهنگی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی (۱۳۹۰)؛ *قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: وزارت صمت.

۱۰. کریمی امیری، خدیجه (۱۳۹۱)، بررسی ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل مناطق تجاری ایران جهت تحقق راهبرد توسعه صادرات، *پایان نامه کارشناسی ارشد رشته اقتصاد*، دانشگاه تهران.

۱۱. مدیریت سازمان منطقه آزاد تجاری- صنعتی قشم.(۱۳۹۲)؛ (www.gheshm.ir)

۱۲. مطالعات توسعه محور شرق، منطقه آزاد تجاری- صنعتی چابهار (۱۳۹۱)؛ *استانداری سیستان و بلوچستان*. جلد اول. زاهدان: دفتر برنامه ریزی منطقه آزاد تجاری.

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

۱۳. ناصری، سید مهدی؛ سینکی، بهاره (۱۳۹۶)، بایسته های مناطق آزاد، *فصلنامه اقتصاد*، شماره ۷۶ ، صص۴۹ – ۵۲.

۱۴. وفاداری، کاظم (۱۳۷۹)، بررسی نقش مناطق آزاد تجاری- صنعتی در زمینه صادرات غیرنفتی، *پایان نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت دولتی*، دانشگاه امام صادق(ع).

15. Mamman, A., B, N., Suleiman, M. & Ishak, I. (2013). Globalization and its consequences: Malaysian managerial perspectives and implications, *Asia Pacific Business Review*, 19 (1): 102-128

16. Begg, I. (2012). Investability: The Key to Competitive Regions and Cities?, *Regional Studies*, 36 (2): 187-193

17. Brenner, N.B. (2018). Fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales, Environment and Planning D: *Society and Space*, 16(4): 459 – 481

18. Cox K.R. and Mair, A. (2018). Locality and Community in the Politics of Local Economic Development, *Annals of the Association of American Geographers*, 78(2): 307-325.

19. Cox, K.R. and Townsend, A.R. (2005). The English Politics of Local Economic Development and the American Model, *Regional Studies*, 39 (4): 541-553.

20. Cox K.R. (2001). Territoriality, politics and the 'urban', Political Geography, 20(3): 745–762.

21. Hakimian, H. (2011). Iran's Free Trade Zones: Back Doors to the International Economy?, *Iranian Studies*, 44(6): 851-874.

22. Harvey, D. (1982). *The limits to capital*, Oxford, Basil Blackwell.

23. Harvey, D. (1985). *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization, Baltimore*, John Hopkins University press.

24. Harvey, D. (2009). *Social justice and the city, Revised edition, Georgia*, The University of Georgia Press.

25. Keshavarzian A. (2010). Geopolitics and the Genealogy of Free Trade Zones in the Persian Gulf, *Geopolitics*, 15(2): 263-289.

26. Liu, W. (2014). ChinaÌs Free Trade Zones: A Study of Their Economic Effects, *China Report*, 40(4): 431-444.

27. Moore, A. (2018). Rethinking scale as a geographical category: from analysis to practice, *Progress in Human Geography* 32(2): 203–225

28. Pitzl R. G. (2014). *Encyclopedia of Human Geography*, London, GP publishing.

29. Purcell, M. (2000). The Decline Of The Political Consensus For Urban Growth: Evidence from Los Angeles, *Urban Affairs*, 22(1): 85–100.

30. Sklair, L. (2010). *Competing Conceptions of Globalization, in George Ritzer and Zeynep Atalay, Readings In Globalization Key Concepts And Major Debates*, West Sussex, Blackwell Publishing Ltd.

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]

31. Taylor P.J. (2018). Materialist Framework for Political Geography, Transactions of the *Institute of British Geographers*, 7(1): 15-34.

32. Turok, I. (2014). Cities, Regions and Competitiveness, *Regional Studies*, 38(9): 1069-1083.

33. Wallerstein, I. (2010). *The Modern World-System: Theoretical Reprise, in George Ritzer and Zeynep Atalay, Readings In Globalization Key Concepts And Major Debates*, West Sussex, Blackwell Publishing Ltd.

34. Warf, B. (2016). *Encyclopedia of Human Geography*, London: SAGE publication.

[Downloaded from jvfc.ir on 2024-10-12]