



فصلنامه چشم انداز شهرهای آینده

www.jvfc.ir

دوره اول، شماره سوم، پیاپی (۳)، پاییز ۱۳۹۹

صص ۳۱-۴۷

کارگردسجی 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 رئیس، 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 فله 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، مقیاس‌هایی از صنعتی شدن را در کشور پدید آورد، اما به دلیل تاخیر در اجرا، فقدان سیاست‌گذاری 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 می‌رسد شهرهای آزاد اقتصادی و تجاری ایران از الزامات فضایی که پیش شرط کسب سود و ارزش افزوده به شمار می‌رود، محروم است و این مسأله می‌تواند 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 هم‌راستایی و انطباق این مناطق با نظام تولید جهانی را بررسی کرده است. نتایج نشان می‌دهد 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 می‌رسد دست کم در افق زمانی ۲۰۲۵، این مناطق در محرومیت نسبی ناشی از عدم برخورداری از رویه‌ها و دستاوردهای تولید تکنولوژیک محور، باقی خواهند ماند.

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

۱. مقدمه

ایجاد شهرهای آزاد تجاری- صنعتی یا مناطق پردازش صادرات، در اواخر دهه ۱۹۵۰، یکی از اختراعات ایرلندی‌ها به شمار می‌رود. 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 گرفته‌اند، راهبردهای صادر را به عنوان راهبرد توسعه خود انتخاب کرده‌اند. این گونه راهبردها توسط نهادهای اقتصادی بین‌المللی از جمله بانک جهانی و صندوق بین‌المللی 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 بوده‌اند (التجایی، ۱۳۸۸: ۱۹۱). در همین ارتباط، اندیشه ایجاد مناطق و سرزمین‌های آزاد در ایران نخستین بار در سال‌های 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 گونه‌ای درخور توجه، از سوی برخی از مسئولان عنوان شد. اما بر اساس نتایجی که از مطالعات و بررسی‌های مهندسی مشاور دانمارکی «کامپساکس» منتخب سازمان برنامه وقت به دست آمده بود، ایجاد مناطق آزاد به صورت بندرها یا جزیره‌های 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 نگاهداری کالا در خرمشهر اقدام شد. ایجاد مناطق آزاد تجاری- صنعتی در ایران در کنار سیاست‌های 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 در ماده ۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد به آن اشاره شده است، یعنی توسعه صادرات، موفق نبوده‌اند. در همین راستا، پژوهش‌هایی درباره محدودیت‌های اجرایی مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران (نشریه بررسی‌های 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 می‌پردازد. 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

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، می‌تواند داخلی، بین‌المللی یا به صورت سرمایه گذاری مشترک باشد (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 (فتح‌اللهی راد، ۱۳۹۷: ۳۸). فلسفه وجودی این مناطق که در محدوده‌ای 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 بهره‌گیری از سرمایه‌های خارجی و داخلی می‌باشد (امینی، ۱۳۹۲: ۲۱۴). به عبارتی

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 (فتح‌اللهی 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

مرزها، ساختارها، گروه ها، قوانین مشروعیت و انسجام برخوردار است. حیات نظام جهانی حاصل نیروهای متعارضی است که از طریق همکاری و کشمکش به آن انسجام می بخشد و همچنانکه که درصدد شکل-دهی به این نظام در راستای منافع خود برمی آید، سبب واگرایی در آن می شوند (Wallerstein, 205: 2010). ایده مرکزی در نظریه های جهانی شدن این است که بسیاری از مسائل معاصر را نمی توان به نحو کارآمدی در سطح دولت-ملت مطالعه کرد و باید بر اساس فرایندهای جهانی به آن مسائل نگریست (Sklair, 2010, 210). بر اثر این فرایندها، سیستم های سکونتگاهی کشورها بازتاب نقشی است که دولت-های ملی در سیستم اقتصاد بین المللی بازی می کنند (شکویی، ۱۳۹۳: ۴۶۳). برای مثال، والراشتاین تقسیم کار را در نظام جهانی بر این اساس توضیح می دهد که کشورهای مرکز عوامل پیش برنده نظام اقتصاد جهانی هستند و کشورهای پیرامونی از طریق فراهم کردن مواد خام، کالاها، عرضه نیروی کار و بازار کالا و خدمات به کشورهای مرکز کمک می کنند (Pitzl, 2004, 54). مفهوم سیستم جهانی بیش از آن که بر مفهوم وابستگی تاکید داشته باشد، بر مفهوم همبستگی و روابط میان بازیگران مختلف تاکید دارد. با وجود این، تحلیل والراشتاین از نظام جهانی به شدت مورد توجه جغرافیدانان و جامعه شناسانی قرار گرفت 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 باشند، بر مفاهیم وابستگی یکسویه تاکید دارند. این دیدگاه در دهه ۱۹۶۰ تا حدود زیادی ناشی از این مسأله بود که کشورها در نظام اقتصاد جهانی از منافع ناهمسان برخوردار هستند. بر اساس نظریه وابستگی، وابستگی اقتصادی زمانی به وجود می آید که کشورهای پیرامونی به تولید چیزی تشویق شوند که خودشان آن را مصرف نمی-کنند (یعنی مواد اولیه) و آن چیزی را مصرف کنند که خود آن را تولید نمی کنند (مثل کالاهای صنعتی) (Warf, 2016: 95).

دیگر، منطقه پردازش صادرات، ترکیبی از انبارهای صنعتی و تجاری مجهز به سایر انواع تأسیسات و تسهیلات است و غالباً در کنار شهرهای بزرگ و پرجمعیت ایجاد می شوند و یا در کنار محدوده‌ی محدود و محصور و حراست شده آن‌ها غالباً شهرک‌هایی با انواع تأسیسات و تسهیلات مورد نیاز ایجاد می گردد. به این ترتیب، منطقه پردازش صادرات، همان منطقه آزاد صنعتی است که در آن کالا به منظور صدور مجدد تولید می شود و لذا سرمایه گذاری در این گونه مناطق از انواع مالیات‌ها برای مدتی مشخص که کمتر از ده سال نیست، معاف است. همچنین، ورود انواع ماشین آلات و مواد اولیه به این مناطق از پرداخت حقوق و عوارض گمرکی معاف می باشد و لذا از مناطق آزاد صرفاً تجاری فوق العاده متمایز است.

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

مک گرو و لویئر 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 که به واسطه آن تجربه‌ها، تصمیم ها و فعالیت های جاری در یک بخش از جهان دارای پیامدهای معناداری برای افراد و جوامع در فواصلی به مراتب دوردست و در بخش های دیگر آن است (Mamman et al, 104: 2013). مفهوم نظام جهانی مستلزم پذیرش وابستگی عملکردی دولت ها و شرکت های مختلف اقتصادی به یکدیگر در زنجیره تولید و مصرف کالا است. مشارکت در زنجیره تولید کالا در واقع مشارکت در فرایند گردش جغرافیایی کار، سرمایه و مصرف میان سطوح مختلف فضایی از سطح محلی تا جهانی است. به دلیل اینکه کشورها و شرکت های اقتصادی در فرایند تولید و مصرف کالا از نظر منافع و زیان ها از سهم یکسانی برخوردار نیستند، همواره ترکیبی از همکاری و کشمکش میان کشورها و شرکت‌های مختلف وجود دارد. همچنانکه که والراشتاین معتقد است که نظام جهانی یک سیستم اجتماعی است که از

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 حکمروایی و نحوه اعمال قدرت در بازار سرمایه و تولید می شود (Ibid, 191-192) که به طور عمده در برگرنده 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 در حال توسعه و مسأله 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.

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.

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 بالایی 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 می دهد.

۴. یافته ها و بحث

۴-۱. 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،

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 می دهد 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 می دانست (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 تصمیم گیران و مدیران به عنوان یک مکانیزم مهم برای آزادسازی اقتصاد و جهانی شدن کشورها مورد

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 قابل توجهی 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 پیش بینی فرایندهای اقتصادی، اعتماد حاصل شده میان یک بنگاه و سایر بنگاه ها و سازمان های دولتی منطقه، علائم تجاری و دانش

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 می کند. 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 صورت گرفته 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).

محل‌ی بنگاه (Cox et al, 2018: 309) به عنوان زیرساخت‌های اجتماعی و فرهنگی هر منطقه شرایط منحصر به فردی هستند که مناطق مختلف اقتصادی را از همدیگر متمایز می‌سازد و از قابلیت انتقال جغرافیایی پایین برخوردار هستند. به سبب ظرفیت اندک انتقال این ویژگی‌ها از یک مکان به مکان دیگر، بنگاه‌های اقتصادی با مسأله وابستگی مکانی روبرو می‌شوند که به شرایطی دلالت دارد که بنگاه‌های مختلف اقتصادی برای حصول به سود مورد انتظار به شرایط مکانی و خاص هر منطقه وابسته می‌شوند. به طور معمول، فعالیت‌های صنعتی در مقایسه با فعالیت‌های تجاری، بیشتر با مسأله وابستگی مکانی درگیر می‌شوند.

سرمایه‌ای که در شکل ثابت آن در زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی توسط بنگاه‌ها مصرف می‌شود، به شدت توسط سرمایه در گردش تهدید می‌شود. از یک سو سرمایه در گردش تلاش می‌کند تا برای فتح بازارهای مصرف و تولید در یک قلمرو خاص راهی برای نفوذ بیابد و از سوی دیگران، بنگاه‌ها و مؤسسات موجود در یک قلمرو به دنبال یافتن راهی برای جلوگیری از ورود رقیبان جدید در منطقه یا ورود کنترل شده آن‌ها هستند. به همین خاطر اغلب یک کنش جمعی از سوی بنگاه‌ها و مؤسسات اقتصادی موجود در منطقه شکل می‌گیرد تا مسأله وابستگی مکانی را کنترل کنند (Cox et al, 2018: 308). هدف بنگاه‌های موجود این است که راهبردهای اقتصادی را مطابق علایق و دستورالعمل خویش در منطقه حاکم کنند. بر این اساس، آن‌ها باید از این توان برخوردار باشند که سرمایه‌هایی که وارد منطقه می‌شوند را مطابق با استراتژی‌های اقتصادی خود هدایت کنند و اگر موفق به کنترل آن نشوند، به دلیل اینکه سرمایه‌های جدید از تکنولوژی و دانش جدید برخوردارند، در فرایند رقابت با سرمایه جدید شکست می‌خورند. کاهش توان رقابتی یک بنگاه در مقابل بنگاه دیگر جابجایی مکانی را ضروری می‌سازد. ولی همانگونه که ذکر شد امکان جابجایی جغرافیایی زیرساخت‌های

فیزیکی و اجتماعی به سهولت امکانپذیر نیست. بنابراین همه بنگاه‌هایی که در یک منطقه اقدام به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها کرده‌اند، باید بتوانند در مقابل سرمایه در گردش، که موجودیت آن‌ها را تهدید می‌کند، مقابله کنند. تضاد جغرافیایی و بنیادینی که میان قدرت در حال ظهور برای غلبه بر فضا و زیرساخت‌های فضایی ثابت وجود دارد این هدف را الزامی می‌کند (Harvey, 1985: 150). بنابراین، مسأله تضاد میان سرمایه ثابت و سرمایه در گردش در فرایند گردش فضایی سرمایه به تضاد دیالکتیکی میان قلمروسازی و قلمروزدایی روابط اجتماعی (Brenner, 461: 2018) منجر می‌شود و مسأله موفقیت یا ناکامی بنگاه‌های اقتصادی از این طریق با سیاست‌های قلمروی و مفهوم دولت پیوند می‌خورد و سرمایه‌گذاران سعی می‌کنند برای حصول به هدف خود با نهادهای دولتی وارد همکاری شوند. همکاری میان دولت و سرمایه‌گذاران زمانی جدی است که دولت نیز از منافع حاصل از سرمایه‌گذاری سود ببرد.

مفهوم مناطق آزاد تجاری-صنعتی در ایران یک مفهوم رها از قلمرو است و از نظر ورود و خروج سرمایه بسیار نفوذپذیر هستند. این مناطق در مجاور کشور مادر، که یک مفهوم به شدت وابسته با قلمرو و نفوذناپذیر است، تأسیس شده‌اند. ماده ۲۰ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی اشاره می‌کند که ورود و خروج سرمایه و سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی در هر منطقه، آزاد و بدون کنترل می‌باشد. همچنین، بند پ ماده ۴ مقررات سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد که سرمایه‌ها تحت شرایطی پذیرفته می‌شود که مستلزم اعطای امتیاز یا حقوق انحصاری به سرمایه‌گذار توسط سازمان نباشد. از سوی دیگر، بر اساس ماده ۱۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و نیز تبصره ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات، ورود کالاهایی از مناطق آزاد به داخل کشور که مجموع ارزش افزوده و مواد اولیه داخلی به کار رفته در تولید کالا بیش از ۶۰٪

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 می‌باشند. 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 می‌گردند، از موارد نقل و انتقال داخلی کشور محسوب می‌شوند که نیازمند پرداخت حقوق گمرکی نمی‌باشند.

اگر چه مؤسسات اقتصادی داخل کشور بدون هیچ اعمال محدودیتی می‌توانند کالاهای خود را به منطقه ارسال کنند، اما ورود کالاهای تولید شده در منطقه به داخل دارای محدودیت است. سرمایه‌گذارانی که در منطقه اقدام به سرمایه‌گذاری تولیدی می‌کنند در دستیابی به بازار مصرف داخلی محدود می‌شوند. در اینجا، با یک مفهوم متضاد فضایی از سرمایه‌مواجه می‌شویم: از یک سو سرمایه‌گذارانی که در منطقه آزاد سرمایه‌گذاری کرده‌اند و نمی‌توانند ورود و خروج کالا و سرمایه را کنترل کنند و از سوی دیگر سرمایه‌گذارانی که در داخل کشور در فعالیت تولید سرمایه‌گذاری کرده‌اند و در مقابل ورود و خروج کالا و سرمایه با مفهوم قلمرو تجهیز شده‌اند و می‌توانند مسأله وابستگی قلمروی را کنترل کنند. به عبارت دیگر، برای سرمایه‌گذاران داخلی منطقه آزاد تجاری جزء قلمرو ملی محسوب می‌شود ولی برای سرمایه‌گذارانی که در منطقه آزاد فعالیت می‌کنند، 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 حکمروایی 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 مواجهه با نیازهای سرمایه‌گذاران 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 سرمایه‌گذار 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 زیرساخت‌های اجتماعی در منطقه آزاد تجاری است. بر اساس قانون، سازمان منطقه آزاد هزینه تأمین زیرساخت‌های اجتماعی را در قالب عوارض مختلف از سرمایه‌گذار اخذ می‌کند. بنابراین حتی اگر برای تأسیس زیرساخت‌ها از اعتبارات خارج از منطقه (اعتبارات ملی) استفاده شود، بازپرداخت این اعتبارات فقط از محل درآمدهای سازمان انجام می‌گیرد (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 زیرساخت‌هایی که هزینه آن توسط سرمایه‌گذاران منطقه تأمین می‌شود 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 می‌شود، ولی نحوه هزینه آن توسط بخش خصوصی صورت نمی‌گیرد. بلکه دولت تعیین کنند نحوه هزینه درآمدهای حاصل از منطقه است. مسلماً سرمایه‌گذاران بین‌المللی با کسب اطلاع از نحوه هزینه و فرایند احداث زیرساخت‌ها در

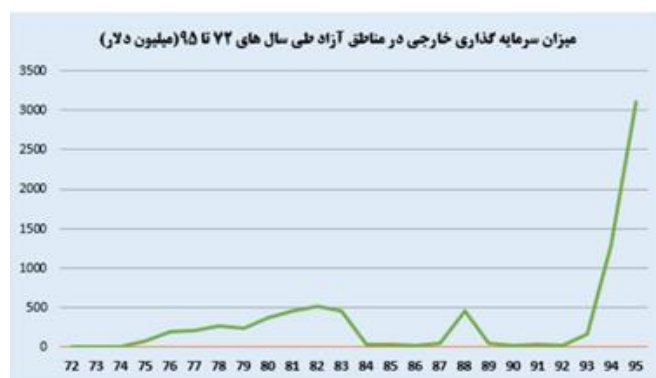
الزامات فضایی که پیش شرط کسب سود و ارزش افزوده است، محروم هستند و این مسأله می تواند ناتوانی و ناکارآمدی مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران را در رسیدن به اهداف خود را مضاعف کند. همچنین، مناطق آزاد تجاری-صنعتی با منطبق تولید در عصر معاصر منطبق نیستند. زیرا تولید در عصر معاصر به شدت وابسته به مفهوم قلمرو و ساخت اجتماعی آن در سطوح مختلف (محلی تا جهانی) است.

۴-۲. درآمدها و هزینه های سازمان مناطق آزاد

کیش، قشم و چابهار

در سال های ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۰ مهم ترین 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 می دهد. این مسئله دلیل روشنی دارد و آن مبنا قرار گرفتن درآمدهای جاری خود مناطق برای ایجاد زیرساخت ها و امکانات لازم است. از طرفی هم هر چه به سال ۱۳۹۵ نزدیک تر می شویم جمع هزینه های 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 سرمایه گذاری در اثر عوامل تحریمی و مسائل سیاسی است. نمودار شماره ۱ گویای این واقعیت می باشد.

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 تیلور 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. سرمایه گذران 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 می شود. 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



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

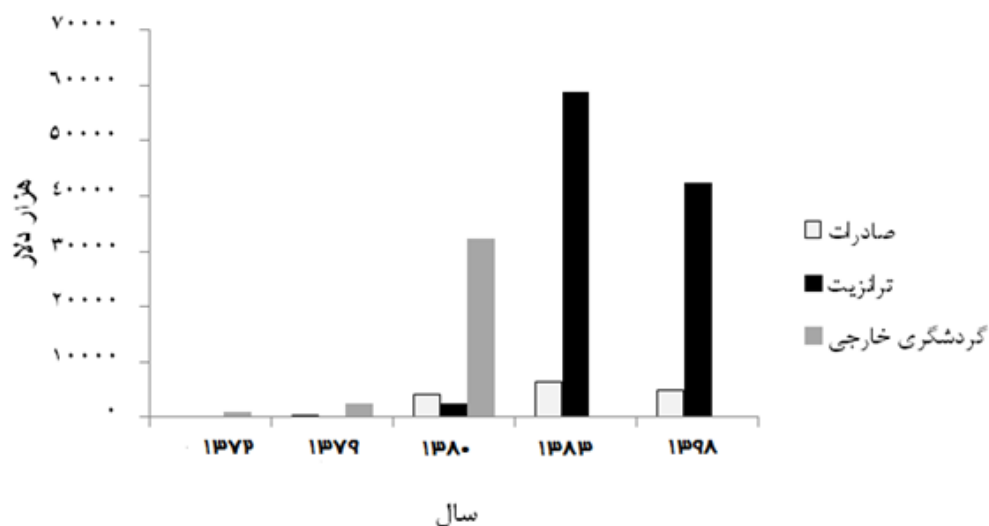
(منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی ایران، ۱۳۹۷)

۴-۳. منابع عمده درآمدی مناطق آزاد تجاری-

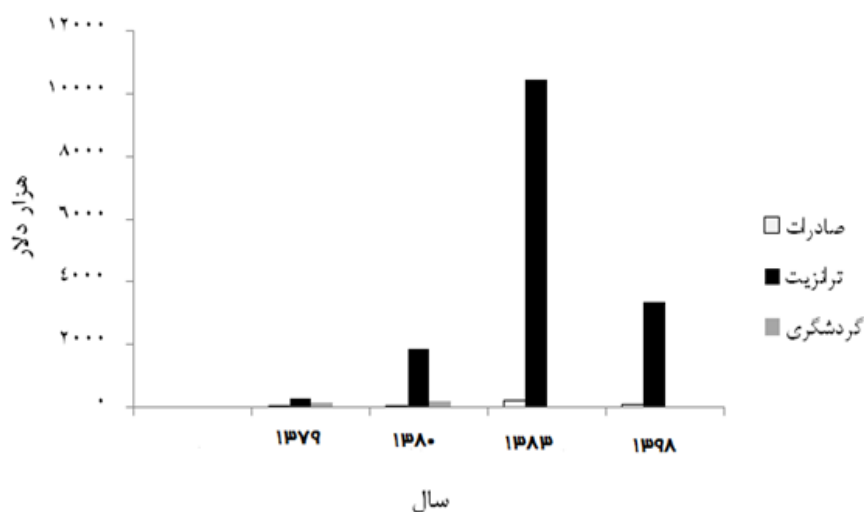
صنعتی قشم، کیش و چابهار

سه منطقه کیش، قشم و چابهار طی سالهای ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۰ در مجموع مبلغ ۴۶۲ میلیون دلار درآمد ارزی از محل صادرات کالا (در هر سه منطقه)، گردشگر خارجی (در هر سه منطقه)، ترانزیت (در منطقه چابهار) و سوخت رسانی (در منطقه قشم) کسب کرده‌اند. جالب اینکه عمده درآمد ارزی مناطق کیش و قشم از محل گردشگری خارجی و سوخت رسانی بوده؛ به طوری که در کیش ۸۳ درصد و در قشم ۹۱ درصد درآمد ارزی ناشی از این محل‌ها بوده و بیشترین درآمد ارزی چابهار از محل ترانزیت کالا ۸۹ درصد بدست آمده است. در مجموع از سه منطقه آزاد یاد شده طی نه سال، (۱۳۸۹ تا ۱۳۹۸)، حدود ۷۰ میلیون دلار کالا صادر شده است؛ یعنی تنها حدود ۱۵ درصد درآمد ارزی مناطق از محل صادرات کالا بدست آمده است. با توجه به میزان صادرات غیر نفتی کشور ملاحظه می‌شود منطقه آزاد قشم طی سال‌های یاد شده کمتر از نیم درصد و دو منطقه کیش و چابهار کمتر از ۰/۰۲ درصد صادرات غیر نفتی کشور را به خود اختصاص داده‌اند. این ارقام به روشنی بیانگر میزان ناموفق بودن این مناطق در توسعه صادرات است. همچنین مناطق آزاد

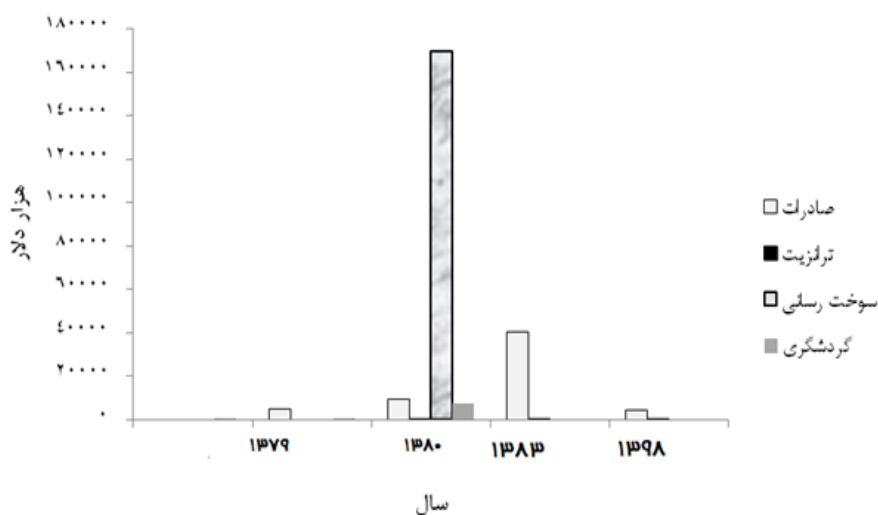
کیش، قشم و چابهار به ترتیب در مجموع طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸، مبالغ ۱۳، ۱۶۶ و ۰/۷ میلیون دلار صادرات داشته‌اند. بنابراین طی دوازده سال از مبالغ ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۸ سه منطقه یاد شده در مجموع حدود ۲۵۰ میلیون دلار کالا صادر نموده‌اند که از این میزان حدود ۹۱ درصد سهم قشم، ۸ درصد سهم کیش و یک درصد سهم چابهار بوده است. به رغم گرایش‌هایی که برای سه منطقه کیش، قشم و چابهار گفته شده، آمار نشان می‌دهد که کارکرد منطقه کیش در زمینه ترانزیت از دو منطقه دیگر به مراتب بیشتر بوده است، به طوری که طی چهار سال ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸ منطقه کیش حدود ۱۶۰ میلیون دلار ترانزیت داشته در حالی که قشم طی همین مدت تنها ۸۸ هزار دلار و چابهار طی نه سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۸ تنها ۲ میلیون دلار ترانزیت داشته‌اند. آمار ۶ ماهه ی اول سال ۱۳۹۹ هم گویای واقعیت‌هایی است اینکه کیش ۴۸۳۰ هزار دلار صادرات و ۴۲۳۰۰ هزار دلار ترانزیت، و صادرات و واردات قشم به ترتیب ۴۵۰۰ و ۲ هزار دلار و چابهار هم ۹۶ و ۳۳۷۰ هزار دلار صادرات و ترانزیت داشته‌اند. نمودارهای زیر (نمودار شماره ۲ و ۳) به ترتیب منابع عمده درآمدی مناطق آزاد کیش، قشم و چابهار را نمایش می‌دهند.



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



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



نمودار ۴. منابع عمده درآمدی منطقه آزاد چابهار
(منبع: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی ایران)

امکانات و چشم انداز کلی سرمایه گذاری خارجی در کشور اشاره نمود.

۴-۵. 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 ۱۳۹۰ همچنان منطقه کیش بیشترین سرمایه گذاری داخلی و چابهار کمترین

۴-۴. 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

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.

۴-۶. مناطق آزاد تجاری ایران و سناریوی آینده

ی نظام تولید جهانی

به نظر می‌رسد 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 اقتضات 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.

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 داده های یافت شده و مصاحبه های 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 شده اند. از عوامل مهم این عدم موفق می توان به فقدان قوانین و مقررات روشن جهت فعالیت این گونه مناطق دانست. زیرا یک منطقه آزاد که ایجاد می شود نیازمند ضوابط و قوانین سرمایه گذاری، 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 فعالیت های اقتصادی هستند و همین امر هم دلیل عمده عدم موفقیت مناطق آزاد است. از این رو، به نظر می رسد تاکنون این مناطق به مرز مورد انتظار از صادرات و صادرات مجدد نرسیده اند. از طرفی برخی مشکلات قانونی مربوط به قوانین و مقررات بانکی و جذب سرمایه ها نیز بر این تأخیر تأثیر گذاشته است. علاوه بر آن، عدم ثبات در برنامه های سیاست خارجی کشور که پی آمد آن در سال های اخیر تحریم های متعدد شرکت های سرمایه گذار در این مناطق بوده، خود سبب مضاعف شدن مشکلات توسعه ای 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 (زیربنها، راه ها، آب،

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 می‌سازد. به سبب ظرفیت اندک انتقال این ویژگی‌ها از یک قلمرو به قلمرو دیگر، بنگاه‌های 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 می‌شوند. از طرفی، دارایی‌های یک شرکت و مؤسسه که در شکل ثابت آن در زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی هزینه می‌شود، به شدت توسط سرمایه در گردش می‌تواند مورد تهدید واقع شود. زیرا نگاه سرمایه در گردش تصرف بازارهای مصرف و تولید در یک قلمرو خاص است در حالی که شرکت‌های موجود در یک قلمرو به دنبال یافتن راهی برای جلوگیری از ورود رقیبان جدید در منطقه یا ورود کنترل شده آن‌ها هستند. به همین خاطر اغلب یک کنش جمعی از سوی بنگاه‌ها و مؤسسات اقتصادی موجود در منطقه شکل می‌گیرد تا مسأله وابستگی قلمروی را کنترل کنند. تضاد میان سرمایه ثابت و سرمایه در گردش در فرایند گردش فضایی سرمایه می‌تواند به تقابل دیالکتیکی میان قلمروسازی و قلمروزدایی روابط اجتماعی منجر شود و مسأله موفقیت یا ناکامی بنگاه‌های اقتصادی از این طریق با سیاست‌های قلمروی و مفهوم دولت پیوند می‌خورد و سرمایه گذاران هم سعی می‌کنند برای حصول به هدف خود با نهادهای دولتی وارد همکاری شوند. هدف شرکت‌های سرمایه گذار این است که راهبردهای اقتصادی را مطابق خواسته‌ها و دستورالعمل خویش

در منطقه دنبال کنند. بر این اساس، آن‌ها باید از این توان برخوردار باشند که سرمایه‌هایی که وارد قلمرو می‌شوند را مطابق با استراتژی‌های اقتصادی خود هدایت کنند و اگر موفق به کنترل آن نشوند، به دلیل اینکه سرمایه‌های جدید از تکنولوژی و دانش جدید برخوردارند، در فرایند رقابت با سرمایه جدید شکست می‌خورند. 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 برونزها را از دسترسی به بازار مصرف منع می‌کند، درونزها را از 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 طوری که می‌توان گفت شکلی از دولت محلی را سازماندهی می‌کنند که در

- کلیت قلمروسازی و قلمروگرایی کشور نقش محلی، ملی و فراملی ایفا می‌نماید. 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 مواجهه 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 آن‌ها از الزامات فضایی که پیش شرط کسب سود و ارزش افزوده است، محروم هستند و این مسأله می‌تواند 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.
- ۶. 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
 ۳. التجایی، ابراهیم (۱۳۸۸)، «مناطق آزاد تجاری و صنعتی: ابزار راهبرد توسعه صادرات در مقایسه با سه کشور دیگر آسیایی»، فصلنامه پژوهش‌های 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، مهتری (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)، دیدگاه‌های 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.

- 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). China's 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.
۱۳. ناصری، سید مهدی؛ سینکی، بهاره (۱۳۹۶)، بایسته های مناطق آزاد، *فصلنامه اقتصاد*، شماره ۷۶، صص ۴۹ - 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

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.