

وعده‌های محقق نشده در مناطق آزاد تجاری ایران

به قلم بهمن آذر (/fa/experts/bhmn-adhr/)

۵ سپتامبر ۲۰۲۲

همچنین دست‌یافتنی به

/ (English (/policy-analysis/failed-promises-irans-free-trade-zones

العربية (/ar/policy-analysis/www-ayran-almnkwtht-bshan-mnatq-altjart-alhrt/)

درباره نویسنده

بهمن آذر (/fa/experts/bhmn-adhr/)

دکتر بهمن آذر در رشته جامعه‌شناسی دارای درجه دکتری است و تحقیقاتش بر استراتژی اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران متمرکز است. علاوه بر این، دکتر آذر مستندهایی را درباره مسائل مختلف سیاسی-اجتماعی ایران تهیه کرده است.

تحلیل کوتاه

هدف از پروژه مناطق آزاد تجاری اشتغال‌زایی رونق سرمایه‌گذاری و ادغام اقتصاد ایران در نظام جهانی بود. اما در عمل نبود زیرساخت و فساد مقام‌ها این مناطق آزاد تجاری را به بازارهای انحصاری تبدیل کرد که ضرر آنها بیش از فایده است.

ظرف دو دهه پس از انقلاب جمهوری اسلامی ایران به دنبال آن بود که از یک مدل اقتصادی متمرکز با بوروکراسی گسترده به مدلی متمرکز بر کوچک‌سازی دولت و اقتصاد بازار تغییر جهت دهد. در راستای این چشم‌انداز جدید ایران پروژه مناطق آزاد تجاری خود را در اوایل دهه ۱۹۹۰ راه‌اندازی کرد که به دنبال تقویت صادرات از طریق بنادر راهبردی کشور و سایر مسیرهای تجاری بود. مجلس شورای اسلامی در ایران در سال ۱۹۹۲ قانون مناطق آزاد تجاری (<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/92283>) را تصویب کرد و سه منطقه را در خلیج فارس برای این پروژه در نظر گرفت: جزایر کیش و قشم و بندر چابهار.

در حال حاضر هفت منطقه آزاد تجاری در سراسر ایران فعال است اما سه منطقه اول و به‌ویژه منطقه چابهار شاید دارای بیشترین اهمیت استراتژیک باشند. چند سال پس از این پروژه ایران مفهوم مشابهی به نام «مناطق ویژه اقتصادی» را معرفی کرد که هدف از آن بهبود شبکه‌های عرضه و توزیع در کشور بود و به عنوان مجرا و کانال کالاهای در حال ترانزیت عمل می‌کرد. اما اثربخشی مناطق ویژه اقتصادی منوط به موفقیت مناطق آزاد تجاری بود. این مناطق آزاد تجاری بخشی از یک استراتژی سیاسی-اقتصادی بزرگتر بود اما از همان ابتدا اهداف تعیین‌شده برای این مناطق با واقعیت مطابقت نداشت.

سیاست ملی صحنه را می‌چیند

فرمول اولیه مناطق آزاد تجاری همزمان با انتخاب اکبر هاشمی رفسنجانی به مقام ریاست‌جمهوری شکل گرفت که سیاستمداری راستگرا و مشتاق اجرای آزادسازی اقتصادی بود. با پیروزی او در انتخابات سفره ضیافت برای راستگرایان گسترده شد. دولت به سرعت خود را برای تغییر آماده کرد و فوراً فهرستی از برنامه‌ها را در دستور کار خود قرار داد: خصوصی‌سازی مقررات‌زدایی و آزادسازی قیمت‌ها. عمر دولتی که در سال‌های قبل از آن به دنبال تسلط بر اقتصاد ملی کردن صنایع ارائه خدمات اجتماعی و حفظ یارانه‌ها بود به سر آمده بود.

غربی‌ها نیز از سیاست‌های جسورانه اقتصادی دولت جدید رفسنجانی استقبال کردند. همزمان با حرکت رژیم‌های کمونیستی سابق

اروپای شرقی و دیکتاتورهای سابق آمریکای لاتین و آفریقا به سمت آزادسازی بازارهای خود به نظر می‌رسید که ایران نیز همین روند جهانی اصلاحات اساسی را دنبال می‌کند. رفسنجانی شخصا تبلور این مفهوم بود او که فرزند یک باغدار پسته و روحانی طرفدار بازار آزاد بود بر مالکیت خصوصی اقتصاد و کاهش یارانه‌های دولتی اصرار داشت.

به دستور رفسنجانی چندین شرکت که پس از انقلاب ملی شده بودند مجدداً خصوصی شدند بازار سهام احیا شد و او حتی با موفقیت توانست از کشورهای غربی -از جمله آنهایی که تهران زمانی محکوم‌شان کرده بود- و همچنین از بانک جهانی وام‌های چند میلیون دلاری درخواست کند. قوانین سرمایه‌گذاری خارجی به تدریج اصلاح شد و این قوانین حالا دیگر بیش از گذشته منافع خارجی‌ها را تامین می‌کرد.

برخی از تحلیلگران غربی خوشبین بودند که اگر سیاست‌های ایدئولوژیک دست ایران را در ادغام در نظام جهانی بسته است اجرای این سیاست‌های اقتصادی آن را در نظام جهانی اقتصاد ادغام خواهد کرد. در واقع سیاست‌های دولت رفسنجانی با جدیت از برنامه دقیق بانک جهانی پیروی می‌کرد. خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی ناکارآمد حذف یا کاهش کنترل قیمت‌ها و یارانه‌ها تجارت آزاد پایان نظام چندرخی ارز و حمایت از سرمایه‌گذاری خصوصی و خارجی همان توصیه‌هایی بود که در برنامه‌های اصلاحی پیشنهادی از طرف بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول قید شده بود.

مطابق آرشیو مذاکرات مجلس (مربوط به سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۲) در ۲۲ نوامبر ۱۹۸۹ محمد باقر نوبخت یکی از اولین حامیان طرح منطقه آزاد این طرح را همسو با اهداف کلان بازار آزاد معرفی کرد. نوبخت می‌گفت: «بنادر آزاد اشتغال می‌آفرینند بنادر آزاد درآمد ارزی بالایی ایجاد می‌کنند بنادر آزاد صادرات را افزایش می‌دهند نقدینگی را ساکن می‌کنند باعث جذب سریع فناوری می‌شوند تولید داخلی و رفاه نسبی را افزایش می‌دهند... این طرح باعث ایجاد و تسهیل بازاریابی می‌شود و ده‌ها منافع دیگر دارد که در حال حاضر به آن‌ها شدیداً نیاز داریم.» به عبارت دیگر مدافعان مناطق آزاد تجاری از این لایحه حول سه محور اصلی دفاع کردند: اول اشتغال‌زایی از طریق حذف مفاد قانون کار و مقررات‌دایی از سایر قوانین دوم جذب سرمایه‌گذار خارجی و سوم افزایش صادرات. آن‌ها بعداً اهداف را به این ترتیب خلاصه کردند (<http://ensani.ir/file/download/article/20101229154457-6.pdf>): «هدف اصلی مجلس از تصویب این قانون افزایش صادرات غیرنفتی کشور بود زیرا میزان صادرات غیرنفتی کشور در فاصله سال‌های ۱۹۸۳ تا ۱۹۸۸ (۱۳۶۲ تا ۱۳۶۷) از ۳۸۸ میلیارد دلار فراتر نرفت که نمی‌توانست سهم قابل توجهی در تامین ارز برای واردات کشور داشته باشد».

سیاست ایجاد منطقه آزاد را باید از منظر تلاش برای ترویج ادغام اقتصاد ایران در قلب اقتصاد جهانی نیز ملاحظه کرد. با تعیین دو بندر آزاد تجاری در خلیج فارس و چندین بندر آزاد تجاری دیگر در شمال شرق و جنوب‌شرق کشور روند بین‌المللی شدن اقتصاد و صنعت ایران آغاز شد. مناطق آزاد به طور جدی از تسری قوانین اقتصادی کشور معاف شد و حذف و کاهش مالیات تغییر قراردادهای کاری حذف مقررات زیست‌محیطی کاهش نظارت قانونی و سایر قوانین حمایتی به نفع سرمایه‌گذاران عمل می‌کرد.

واقعیت اجرایی شدن منطقه آزاد

اهداف اولیه مناطق آزاد حول محور ایجاد اشتغال تقویت صادرات و جذب سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی از طریق ارائه یک فضای اقتصادی مطلوب‌تر در سایه کاهش مقررات و دادن امتیاز شکل گرفته بود. در مورد بندر چابهار رژیم به دنبال ایجاد ثبات در بلوچستان از طریق ایجاد فرصت‌های شغلی برای مردم محلی بلوچ بود که در گذشته به شکل سیستمی مورد بی‌توجهی قرار گرفته بودند. با این حال این امتیازات چالش اصلی پیش روی سرمایه‌گذاران داخلی را برطرف نکرد: فارغ از محدودیت‌های قانونی و مقررات بورژوازی صنایع ایران قادر به رقابت با رقبای خارجی خود نبود. این ناتوانی به واقعیات نظام اقتصادی ایران و بنیان ضعیف آن برای سرمایه‌داری صنعتی در مقایسه با دیگر قدرت‌های منطقه‌ای برمی‌گشت.

به علاوه محل‌های منتخب برای مناطق آزاد ایران -جزایر کیش و قشم واقع در خلیج فارس- زیرساخت کافی برای صنعتی شدن نداشتند. در چابهار ناحیه اطراف شهر دسترسی به مسیرهای ترانزیتی مناسب را محدود می‌کرد. علاوه بر این به دلیل تحریم‌ها و مشکلات ایدئولوژیک شرکت‌ها حتی پس از گذشت سه دهه از عمر قانون مناطق آزاد همچنان با مشکلات عملیاتی عمده در داخل ایران مواجه هستند.

با آشکار شدن این محدودیت‌ها پروژه مناطق آزاد از انتظارات قبلی فاصله گرفت و این مناطق به بازارهای مصرف‌کنندگان و مقصد واردات تبدیل شدند. احداث مال‌های بزرگ مراکز خرید و دیگر جاذبه‌های گردشگری به جای آنکه موجب صنعتی‌کردن این مناطق برای افزایش تولید و تقویت صادرات شود معماری شهری محلی را در این فرآیند دگرگون کرد. با توجه به حذف مقررات و خودمختاری مناطق

ازاد شرکت‌های بزرگ دارای ارتباط با سازمان‌های محلی مناطق آزاد اجازه داشتند تا بدون پرداخت مالیات گمرکی قابل توجه به واردات کالا بپردازند و در نهایت بازار را به انحصار خود درآوردند. افزایش تمرکز بر واردات هم مسیر اقتصادی مناطق آزاد را تغییر داد و هم شهرهای جدیدی ایجاد کرد. این چرخش که ناشی از فقدان زیرساخت‌های صنعتی در مناطق آزاد بود جریان کالاهای خارجی ارزان‌تر در ایران را افزایش داد و در نتیجه کسب‌وکارهای ایرانی را که نمی‌توانستند با این قیمت‌های پایین رقابت کنند محکوم به فنا ساخت. روند ایجاد مناطق آزاد همچنین موجبات کشف کالای دیگری را برای سیاست‌گذاران فاسد فراهم ساخت: زمین. ماهیت خودمختار مناطق به این معنی بود که سازمان‌های اداره‌کننده مناطق آزاد محلی اختیار مصادره زمین برای فروش به شرکت‌های ساخت‌وساز را دارند. بدین ترتیب این سازمان‌ها به‌ویژه در چابهار به بازیگران اصلی مصادره زمین تبدیل شدند. این واقعیت که مناطق آزاد از بسیاری از مقررات داخلی معاف و مستثنی بودند شبکه‌های دزدسالار را قادر ساخت تا از ابزارهای فساد برای بیرون راندن مردم محلی از منطقه استفاده کنند.

منطقه آزاد کیش اولین تجربه ایران در زمینه فعالیت‌های اقتصادی-تجاری آزاد است. این منطقه مانند سایر مناطق آزاد تجاری در سراسر جهان برای جذب سرمایه‌گذاری ایرانی و خارجی در بخش‌های صنعتی و غیرصنعتی طراحی شده بود. این قبیل مناطق دارای معافیت مالیات بر درآمد معافیت گمرکی و ارائه یارانه‌های رفاهی برای خدمات به ساکنان از جمله هزینه‌های حمل‌ونقل و سایر خدمات عمومی است.

با این حال حتی زمانی که ایران شروع به عملی کردن سیاست‌های منطقه آزاد تجاری خود کرد دولت متوجه شد که با یک رقیب سرسخت منطقه‌ای در دبی مواجه است. بندر جبل‌علی و بورس رشک‌برانگیز دبی تا اوایل دهه ۹۰ میلادی از هم‌تایان ایرانی خود در قشم کیش و چابهار پیشی گرفته بود. سیاست‌گذاران ایرانی همواره این سوال را مطرح می‌کردند که چگونه کشوری بدون منابع آب زیاد یا زمین کافی و یا حتی جمعیت قابل توجه اکنون در همه جبهه‌ها برتری یافته است. محمدجعفر اسلامی معاون سازمان برنامه و بودجه در این باره گفت: «اگر به خاطر امکانات و تقاضای ایران برای خرید کالاها نبود دبی به خودی خود شاید به این مرحله نمی‌رسید. بنابراین معتقدیم به جای آنکه این فرصت را به خارجی‌ها و کشورهای دیگر بدهیم باید بتوانیم آن را برای نیازهای داخلی خود حفظ کنیم».

با این حال چندین هدف داخلی مناطق آزاد نیز در مرحله اجرا به جایی نرسید. مناطق آزاد با نوید توسعه چندین منطقه ایران که از نظر اقتصادی ضعیف بودند به‌ویژه در سیستان و بلوچستان مطرح شد. مدافعان این طرح مانند محمدجعفر اسلامی با تأکید بر اینکه ایجاد فرصت‌های شغلی یکی از دلایل اصلی ایجاد مناطق آزاد تجاری است گفت: «ما در کشور برای توسعه برخی از مناطق محروم خود مانند منطقه بلوچستان مثلاً چابهار به این سازوکار نیاز داریم تا به منطقه آزاد تجاری تبدیل شوند».

اشتغال‌زایی در منطقه چابهار نیز با هدف حذف قاچاق در بندر چابهار طراحی شد. در واقع بسیاری از مردم محلی چابهار برای تأمین بخشی از معاش خود روی تفاوت قیمت میان چابهار و خارج سرمایه‌گذاری کردند. از آنجا که اکثر آنان حق گمرک پرداخت نمی‌کردند اختلاف میان قیمت وارداتی کالاها با مرکز منبع درآمد خوبی محسوب می‌شد. اکنون بخشی از درآمد گمرک قرار است به منطقه آزاد اختصاص یابد.

این منطقه آزاد در عین حال قرار بود که با کاهش مقررات و اعطای امتیازات مختلف برای تقویت صادرات کالاهای تولیدی سرمایه‌گذاران ایرانی را جذب کند. اما قوانین و مقررات اقتصادی در آغاز کار دغدغه اصلی سرمایه‌گذاران بود. بورژوازی صنعتی ایران نمی‌توانست با رقبای خارجی خود رقابت کند. حتی با فرض این که برخی شرکت‌های ایرانی توان رقابت با محصولات خارجی را داشتند جزایر کیش و قشم فاقد پیش‌نیازها و زیرساخت‌های لازم برای صنعتی شدن بودند. چابهار نیز به دلیل نبود راه‌های ترانزیتی مناسب نمی‌توانست صنعتی شود.

از دیدگاه ایجاد اشتغال هدف اولیه این بود که با صنعتی‌شدن منطقه افراد محلی به استخدام درآیند. اما آنچه که در واقعیت رخ داد با این اهداف مطابقت نداشت. اگرچه زیرساخت‌های شهری منطقه تغییر کرد هیچ کارخانه یا شرکت تولیدی ایجاد نشد. در عوض مناطق آزاد به قطب‌قایی با مراکز خرید مجلل تبدیل شدند که کالاهای لوکس را به قیمت ارزان‌تر از استان‌های دیگر عرضه می‌کردند. شرکت‌های بزرگی که با ادارات مناطق آزاد محلی ارتباط دارند بازار را از طریق واردات بدون مالیات قانونی به انحصار خود درآورده‌اند. اقدامی که نه تنها برای ایرانی‌ها فرصت‌های شغلی ایجاد نکرد بلکه کسب‌وکارهای محلی را که توان رقابت با قیمت‌های پایین‌تر را نداشتند از بین برد.

اگرچه جمهوری اسلامی در اوایل دهه ۱۹۹۰ از طریق مناطق آزاد تجاری در دوران ریاست جمهوری رفسنجانی قصد داشت اقتصاد خود را با سایر نقاط جهان مرتبط و در آن ادغام کند اما اشتباه‌های بزرگ محاسباتی مقام‌های ایرانی مانع از تحقق این هدف شد. با نبود زیرساخت‌ها و بدون در نظر گرفتن بازار هدف این مناطق به منبع دیگری برای سودجویی مدیران دزدسالار تبدیل شدند و در نهایت در



RECOMMENDED



BRIEF ANALYSIS

How Turkey Views Russian Naval Access to the Black Sea

سپتامبر ۲۰۲۲



Soner Cagaptay

(/policy-analysis/how-turkey-views-russian-naval-access-black-sea)



BRIEF ANALYSIS

The Consequences of Turkey's Shifting Position on the Syrian Crisis

سپتامبر ۲۰۲۲



Salahuddin Hawa

(/policy-analysis/consequences-turkeys-shifting-position-syrian-crisis)



BRIEF ANALYSIS

Responding to the PA's Mounting Fiscal Crisis

سپتامبر ۲۰۲۲ |



Jonah Shrock ,
Gabriel Epstein ,
David Makovsky

(/policy-analysis/responding-pas-mounting-fiscal-crisis)

TOPICS

[\(fa/policy-analysis/aqtsad-ayran/\) اقتصاد ایران](#)

[\(fa/policy-analysis/amwrdakhly-ayran/\) امورداخلی ایران](#)

REGIONS & COUNTRIES

[\(fa/policy-analysis/ayran/\) ایران](#)