

# مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی رهیافت

سال هفدهم، شماره ۶۲، بهار ۱۴۰۲  
صفحه ۱۲۷ تا ۱۴۸

## آسیب شناسی جذب سرمایه گذاری در مناطق ویژه اقتصادی

( مطالعه موردی: مناطق ویژه اقتصادی سازمان صنایع معدنی - ایמידرو)

علی اصغر علاقه / دانشجوی دکتری علوم سیاسی، گروه علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد شهرضا، شهرضا، ایران  
سید محمد علی شریعتی / استادیار گروه معارف اسلامی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد نجف آباد، نجف آباد، ایران (نویسنده مسئول)  
shariaty1347@gmail.com

اسماعیل شفیعی سروستانی / گروه علوم سیاسی، واحد شهرضا، دانشگاه آزاد اسلامی، شهرضا، ایران  
esmaeilshafiee@gmail.com

### چکیده

مناطق ویژه اقتصادی امروزه به عنوان یکی از ابزارهای سیاستی به منظور جذب سرمایه گذاری، پشتیبانی از تولید و توسعه صادرات و واردات در دستور کار دولت‌ها قرار گرفته‌اند. اساساً این مناطق با هدف جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تسهیل فرایند انتقال فناوری‌های نوظهور و پشتیبانی از فرایند تولید و ارتقای قابلیت صادراتی در کشور ایجاد شده است. این موضوع نیز در باب مناطق ویژه اقتصادی وابسته به سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) نیز صادق است. در این مقاله تلاش شد تا جریان و روند جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و داخلی را در این مناطق براساس چارچوب نظری برون‌گرایی مورد بررسی قرار گیرد. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است از منظر جذب سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی مناطق ویژه اقتصادی فعال در حوزه انرژی چون صنایع فلزی و معدنی خلیج فارس و پارسیان نسبت به دو منطقه کاشان و لامرد موثرتر و موفق عمل کرده‌اند. هرچند عللی چون نظام تحریم‌ها، بی توجهی به امر تولید، ترجیح خواست بومی نسبت به سنجش‌یابی دقیق مکانی و زیرساختی و غفلت از اصلاحات بانکی و بیمه‌ای مشوق سرمایه‌گذاری از علل عدم موفقیت این مناطق بوده است.

**کلیدواژه:** منطقه ویژه اقتصادی، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، سرمایه‌گذاری داخلی، برون‌گرایی تجاری، ایمیدرو.

تاریخ تأیید ۱۴۰۲/۰۲/۲۵

تاریخ دریافت ۱۴۰۱/۱۲/۰۵

### مقدمه

مناطق ویژه اقتصادی امروزه به عنوان یکی از ابزارهای سیاستی به منظور جذب سرمایه گذاری، پشتیبانی از تولید و توسعه صادرات و واردات در دستور کار دولت‌ها قرار گرفته اند. متعاقب این انتظارات است که دولت‌ها تلاش می‌کنند به در راستای جذب سرمایه گذاری بیشتر و جذاب کردن محیط سرمایه‌گذاری در داخل، انواع معافیت‌ها و امتیازات مالی و اعتباری و گمرکی را به بنگاه‌ها و سرمایه‌گذاران (در دو سطح داخلی و خارجی) ارائه دهند.

به طور کلی تجربه جهانی در زمینه جذب سرمایه گذاری از طریق مناطق ویژه اقتصادی نشان می‌دهد که دو مدل خاص از این مناطق وجود دارند:

الف) مناطق آزاد تجاری و صنعتی<sup>۱</sup> (یا به طور علمی تر مناطق پردازش صادراتی) که بر تولید برای صادرات تمرکز دارند.

ب) مناطق ویژه اقتصادی<sup>۲</sup> در مقیاس بزرگ که معمولاً فعالیت‌های تجاری و صنعتی مسکونی و چند منظوره را با هم ترکیب می‌کنند (6: farole&Akini, 2011).

مدل اولی به مثابه یک مدل سنتی است که به طور گسترده در سراسر جهان در حال توسعه برای تقریباً چهار دهه استفاده می‌شود. و مدل دوم شکل جدیدی از منطقه اقتصادی را نشان می‌دهد که در دهه ۱۹۸۰ در چین سرچشمه گرفته و در سال‌های اخیر در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران محبوبیت بیشتری پیدا کرده است. اگرچه این مدل‌ها نیازی به انحصار متقابل ندارند اما به بطور قابل توجهی از نظر اهداف، الزامات سرمایه گذاری و رویکرد متفاوت هستند. مناطق ویژه اقتصادی نقش دیرینه‌ای در تجارت بین المللی دارند و عمدتاً بر پایه‌ی دستیابی به یک یا چند مورد از چهار هدف سیاست زیر ایجاد می‌شوند:

۱- برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی: تقریباً تمام برنامه‌های مناطق ویژه اقتصادی (چه مدل‌های کوچک مقیاس و چه بزرگ مقیاس چین) حداقل تا حدودی هدفشان جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است.

۲- به عنوان «دریچه‌ها یا سوپاپ اطمینان» به منظور کاهش بیکاری در مقیاس بزرگ: به عنوان مثال برنامه مناطق ویژه اقتصادی در کشورهایی چون تونس و جمهوری

1. Export Processing Zone

2. Special Economic Zone

دومینیکن اغلب به عنوان نمونه‌هایی از برنامه‌هایی ذکر می‌شوند که در محاصره باقی مانده‌اند و تغییرات اقتصادی ساختاری چشمگیری را تسریع نکرده‌اند، اما با این وجود در اجرای برنامه‌های اشتغال‌زایی کماکان قوی و مستحکم هستند.

۳- در حمایت از یک استراتژی اصلاحات اقتصادی گسترده‌تر: در این دیدگاه، مناطق ویژه اقتصادی همچنین به عنوان ابزار ساده اما مهمی هستند که به یک کشور اجازه توسعه و تنوع بخشیدن به صادرات را می‌دهند. مناطق مقاوم و ضد صادرات را کاهش می‌دهند و در عین حال موانع محافظ را دست نخورده نگه می‌دارند. مناطق ویژه اقتصادی چین؛ جمهوری کره؛ موریس؛ و تایوان چین از این الگو پیروی می‌کنند.

۴- به عنوان محیطی تجربی به منظور اعمال سیاست‌ها و رویکردهای جدید: مناطق ویژه اقتصادی بزرگ چین نمونه‌های کلاسیک هستند. سیاست‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، حقوقی، زمین، نیروی کار و حتی قیمت‌گذاری، ابتدا در مناطق ویژه اقتصادی معرفی و آزمایش شدند و سپس به بقیه بخش‌های اقتصاد تعمیم داده شدند.

در ایران از اوایل دهه ۷۰ ه.ش، خلق و بهره‌گیری از مناطق اقتصادی در قالب مناطق آزاد تجاری صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی، آغاز شد؛ اما با گذشت حدود ۳۰ سال از اتخاذ این تصمیمات، به نظر می‌رسد به رغم کسب توفیقاتی در برخی از مناطق، اما در حالت کلی نتایج موردنظر حاصل نشده و در اقتصاد ایران خبری از توسعه صنعتی و تحولات شگرف به دلیل ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی وجود ندارد. تجربه جهانی حاکی از آن است که برخی کشورها با ایجاد مناطق ویژه اقتصادی توانسته‌اند اصلاحات اقتصادی خود را مورد سنجش و تجربه قرار دادند و به سمت اقتصاد رقابتی تر رفته‌اند و این کشورها توانسته‌اند با سیاست‌گذاری صحیح در این زمینه از ابزار مناطق ویژه اقتصادی در راستای توسعه صادرات، افزایش اشتغال و به طور ویژه جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی بهره‌گیری نمایند. اما نگاهی که باید مورد توجه قرار گیرد این است که اساساً مناطق ویژه اقتصادی یک ابزار فی‌الذات خنثی‌ای است که نمی‌بایست به مثابه هدف در نظر گرفته شود؛ بلکه تجربه الگوهای موفق در این زمینه نشان می‌دهد که تعیین جایگاه این مناطق در استراتژی و رویکرد توسعه اقتصادی کشورها به موفقیت و تاثیرگذاری این مناطق در رشد اقتصادی کشورهای مذکور کمک کننده بوده است. اما رویکردی که در ایران از ابتدای شکل‌گیری چنین مناطقی باعث بوجود آمدن یک وابستگی به مسیر ناصحیح شده

است، نشان می‌دهد که برخلاف کشورهای موفق، رشد کمی این مناطق به مثابه شاخص کارآمدی و رشد اقتصادی در نظر گرفته شده است. در تجربه ایرانی از سال ۱۳۷۵ تا به امروز، بیش از ۸۰ منطقه ویژه اقتصادی در کشور به تصویب رسیده است که تنها حدود ۳۰ منطقه فعال است و لوایح و طرح‌های ایجاد مناطق جدید (از جمله طرح ایجاد ۹۰ منطقه ویژه اقتصادی جدید) اعلام وصول شده است (محمدی فرد و پناهی، ۱۴۰۱: ۳). به عبارت دیگر این به معنای آن است که وظیفه و رسالت اصلی دولت در زمینه رشد اقتصادی که بایستی مبتنی بر اصلاحات عمیق، واقعی و مساله محور نهادی و ساختاری اقتصاد باشد در اولویت بعد از استقرار ایجاد مناطق ویژه اقتصادی قرار گرفته است. این در حالی است که امروزه در فضای سیاست گذاری رشد و توسعه، با فراهم سازی زمینه نقش آفرینی بیشتر پارک‌های علم و فناوری در ذیل توافق‌نامه‌های تجارت ترجیحی و اتحادیه‌های اقتصادی و گمرکی، بیش از پیش نقش مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد تجاری در حال کمتر شده است. اگر تجربه جهانی خلق این مناطق به منظور رقابتی‌تر کردن اقتصاد و رشد اقتصادی و تسهیل جذب سرمایه گذاری است، اما در مدل ایرانی این مناطق عمدتاً محصول ترجیحات و درخواست‌های محلی، فشارهای سیاسی و اجتماعی و اقتصادی ویژه و نیز اهداف دیگری چون توسعه منطقه‌ای است.

مطالعه و بررسی مناطق ویژه اقتصادی از منظری سیاست گذارانه ضرورتی است که کمتر در ادبیات توسعه اقتصادی و صنعتی به آن توجه شده است. به همین منظور در این مقاله تلاش می‌شود از منظر آسیب‌شناسی به موضوع نقش و کارکرد و البته تجربه مناطق ویژه اقتصادی در جذب سرمایه گذاری خارجی و داخلی پرداخته شده و نظام مشکلات اصلی در این زمینه مورد بررسی قرار گیرد.

## ۲. پیشینه ادبیات تحقیق:

موضوع بررسی آسیب‌های مناطق ویژه اقتصادی در ایران یکی از موضوعات مهمی است که کمتر در پژوهش‌های علمی و آکادمیک مورد توجه قرار گرفته است. در ادامه به مهمترین تحقیقاتی که در این زمینه تولید شده است می‌پردازیم.

محمدی فرد و پناهی (۱۴۰۱) در گزارشی تحت عنوان «تحلیل و بررسی عملکرد مناطق ویژه اقتصادی» به این نتیجه رسیده‌اند که مناطق ویژه اقتصادی فعال از معضلات و مشکلات کمتری نسبت به مناطق آزاد تجاری صنعتی برخوردارند؛ همچنین در برخی شاخص‌ها، عملکرد مناطق ویژه اقتصادی نسبت به مناطق آزاد تجاری صنعتی بهتر بوده است. از منظر نویسندگان عمده موفقیت مناطق ویژه اقتصادی مربوط به مناطق ویژه

اقتصادی حوزه انرژی است. نویسندگان همچنین اذعان داشته‌اند با بررسی عملکرد ۵۰ منطقه ویژه اقتصادی غیرفعال و فعال با شاخص‌های عملکردی محدود، حاکی از ضرورت بازنگری فعالیت‌ها و گسترش این مناطق در کشور است. ترجیحات محلی در فرایند تصویب مناطق، عدم آشنایی تصمیم‌گیران با سایر ابزارهای توسعه منطقه‌ای و اقتصادی، عدم پذیرش مسئولیت سازمان منطقه توسط بخشهای خصوصی و دولتی توانمند، عدم همکاری در تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز، عدم صرفه اقتصادی راه اندازی منطقه ویژه مصوب به دلیل مکان‌یابی نامناسب، دورافتادگی از صنایه وابسته و زیرساخت‌ها از جمله دلایلی است که مناطق ویژه اقتصادی را با مشکل جدی مواجه ساخته است.

خواهی فرد و صادقی (۱۳۹۹) به مساله موانع سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در ایران می‌پردازند. نویسندگان ضمن برشمردن ضرورت برداشتن موانع سرمایه‌گذاری خارجی در این مناطق، عضویت ایران را در سازمان تجارت جهانی به عنوان یک شاخص مثبت ولی از سوی دیگر تغییرات پی در پی و عدم وضوح قوانین و مقررات، عدم معرفی مناسب مزایای سرمایه‌گذاری خارجی و ضعف تأسیسات زیربنایی و خدمات و همچنین پیش شرط‌های اولیه و حل و فصل اختلافات از موانع و محدودیت‌های سرمایه‌گذاری در مناطق اقتصادی و آزاد تجاری صنعتی محسوب می‌شود.

سیدی (۱۳۹۸) در پژوهش خود به بررسی فرایند سیاست‌گذاری لایحه مصوب ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در سال ۱۳۹۷ در ایران پرداخته است. مقاله با استفاده از چارچوب نظری ائتلاف مدافع و جریان‌ات چندگانه کینگدان به این نتیجه رسیده است که عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی فعلی در کشور نامناسب بوده و ایجاد این مناطق به جهت اقتصادی قابل دفاع نبوده است. با این وجود ایجاد این مناطق از نگاه دولت و حاکمیت دارای منفعت تشخیص داده شده است. نویسندگان همچنین بر ضرورت اصلاح فرایند بررسی و تصویب مناطق آزاد جدید توسط دبیرخانه و شورای عالی مناطق آزاد و ویژه و همچنین فرایند بررسی لایحه مذکور در مجلس تاکید دارد.

قریشی (۱۳۹۸) در پژوهش خود به بررسی عوامل تاثیرگذار بر عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی ایران می‌پردازد. نویسندگان اذعان می‌دارد که پس از اعمال اصلاحاتی در زمینه جذب سرمایه‌گذاری در این مناطق، با شروع سیاست جذب سرمایه خارجی یا درب باز در سال ۱۳۹۴، ایران توانست مقادیر قابل توجهی سرمایه‌گذاری مستقیم دریافت کند. اما پس از تحریم‌های هوشمند و چندلایه ایالات متحده امریکا بر علیه ایران میزان این

سرمایه‌گذاری به شدت کاهش پیدا کرده و توزیع میزان جذب سرمایه‌گذاری مستقیم نیز یکسان نبوده است.

تریث (۲۰۲۲) در پژوهش خود به بررسی اثر ترویج سرمایه‌گذاری از طریق مکانیسم منطقه ویژه اقتصادی را بر جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در سراسر کامبوج پرداخته است. نتایج این پژوهش حاکی از آن است که داده‌های تابلویی ساخته شده از ۱۹ استان کامبوج در طول سال‌های ۲۰۱۵-۲۰۲۱ نشان می‌دهد که تعداد مناطق ویژه اقتصادی به طور مثبت بر ورودی و تنوع سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در سراسر کشور تأثیر می‌گذارد، اگرچه که سرمایه تخصیص داده شده در توسعه مناطق ویژه اقتصادی بر تنوع سرمایه‌گذاری را افزایش می‌دهد نه ورودی سرمایه را. همچنین مقاله بر متغیرهای دیگری چون وجود یک منطقه ویژه اقتصادی، شدت فعالیت‌های آن و سن اولین منطقه ویژه ایجاد شده در یک استان در جذب سرمایه‌گذاری خارجی تأکید دارد. نویسنده استدلال می‌کند که برخی اقدامات و ویژگی‌های استانی، از جمله هزینه‌های سالانه دولت، تعداد روابط عمومی، تراکم جمعیت، جمعیت ۱۸ سال به بالا، بنادر اعماق دریا، و دروازه‌های بین‌المللی، احتمالاً تأثیر قابل توجهی بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به استان‌های کامبوج دارند. در مجموع، مکانیسم مناطق ویژه اقتصادی فعالیت‌های سرمایه‌گذاری خارجی متنوع‌تری را جذب می‌کند و تأثیر قابل توجهی بر توزیع سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کامبوج دارد.

به طور کلی امعان نظر در ادبیات و آثار تدوین شده در این حوزه نشان می‌دهد که نقش مناطق ویژه اقتصادی به ویژه مناطق ویژه اقتصادی ایمیدرو کمتر مورد پژوهش قرار گرفته است. به همین منظور بداعت و نوآوری مقاله در نگاه سیاست‌گذارانه و آسیب شناسانه به موضوع جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی باشد.

### ۳. چارچوب نظری : مناطق ویژه اقتصادی ابزاری برای برون‌گرایی

#### تجاری

مناطق ویژه اقتصادی یا به عبارت دیگر مناطق پردازش صادرات بیش از چهار دهه پیش بر بنیاد نگرش‌های برون‌گرا، مبتنی بر مزیت‌ها و فرصت‌های اقتصادی و با هدف گسترش صادرات شکل گرفتند. اساساً ایجاد مناطق ویژه اقتصادی محصول یک رویکرد برون‌گرا و به مثابه یکی از راهکارهای توسعه کشورها با بهره‌گیری از فرصت‌های موجود در نظام اقتصاد جهانی به شمار می‌رود (قریشی، ۱۳۹۸: ۲۸).

در یک دسته‌بندی کلی، برون‌گرایی در رشد تجارت و دسترسی به منابع مالی خارجی نمود پیدا می‌کند، اما بررسی تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد کشورها سه مرحله از برون‌گرایی را پشت سر گذاشته‌اند. فرایند برون‌گرایی ابتدا با برون‌گرایی تجاری آغاز می‌شود، با برون‌گرایی در تولید تکامل می‌یابد و در نهایت به برون‌گرایی مالی و سرمایه‌ای می‌انجامد (نیلی و همکاران، ۱۳۹۷: ۳۷۲-۳۷۳). در برون‌گرایی تجاری که رشد تجارت خارجی را به همراه دارد، نه تنها سهم واردات و صادرات از تولید ناخالص داخلی افزایش پیدا می‌کند، بلکه ترکیب و تنوع محصولات صادراتی و وارداتی نیز دستخوش تغییر می‌گردد. دسترسی به بازارها بزرگ‌تر و در معرض قراردادن بازار داخلی سبب می‌شود فرایند کشف مزیت‌های اقتصادی یک کشور مسیر تازه‌ای به خود بگیرد که این امر خود تنوع محصولات تجاری را تحت تاثیر قرار می‌دهد. از جمله شواهد بررسی شده آن است که در ابتدای فرایند برون‌گرایی تجاری، تعداد کالاهای قابل تجارت افزایش و سپس کاهش می‌یابد که بیانگر تخصیص منابع در اقتصاد در جهت کشف مزیت‌های اقتصادی و سپس تمرکز منابع بر مزیت‌های ایجاد شده است (Cheeseman, 2019: 179-181). تسهیل و شتاب بخشیدن به رشد تجارت با عقد قراردادهای دوجانبه و چندجانبه و عضویت در بلوک‌های تجاری و سازمان تجارت جهانی انجام می‌شود. این ترتیبات که به کاهش موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای می‌انجامد سبب می‌شود فرایند تجارت تسهیل شود و شتاب گیرد. یکی از ابزارهای مهم برون‌گرایی تجاری، مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد تجاری صنعتی است که قادر است رشد تجارت و صنعت را از طریق ادغام در مدارهای بین‌المللی تجاری و صنعتی تسهیل کرده و با جذب هر چه بیشتر منابع و سرمایه‌گذاری خارجی به تحقق رشد اقتصادی یاری می‌رساند. همچنین این مناطق می‌توانند مراحل بعدی برون‌گرایی یعنی برون‌گرایی تولیدی و مالی - سرمایه‌ای را محقق نماید. برآیند بازشدن اقتصادی و برون‌گرایی در کنار سایر سیاست‌های اتخاذ شده توسط کشورها سبب شد رشد پدیده‌ای فراگیر شود و کشورهای مختلف فارغ از جغرافیا بتوانند رشدهای بالا برای دوره‌های زمانی طولانی‌تر نسبت به گذشته داشته باشند. در حالی که در بازه سال‌های ۱۹۸۹-۱۹۸۰ میلادی، تعداد کشورهای با رشد بالای ۴ درصد تنها ۳۸ درصد کشور بود، با طی کردن روندی افزایشی در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۵، این تعداد به ۸۰ کشور رسید (نیلی و همکاران، ۱۳۹۷: ۳۷۸).

نقش دولت‌ها در فرایند برون‌گرایی اقتصادی از طریق ایجاد مناطق ویژه اقتصادی، کاستن از ناطمینی‌ها و همراه‌سازی بازیگران کلیدی برای ایجاد اصلاحات اقتصادی

است. خلق مناطق ویژه اقتصادی فعال، به همراه اقدامات دولت‌ها در راستای بهبود فضای کسب و کار برای شرکای تجاری خود و تطبیق بیشتر فضای کسب و کار داخلی با استانداردهای مرسوم و به روز جهانی می‌تواند نقش کلیدی در پایدارسازی منافع حاصل از برون‌گرایی ایفا کنند. موارد زیر از جمله قواعدی است که دولت‌ها در جهت بهره‌مندی بیشتر و تسهیل فرایند برون‌گرایی در چارچوب مناطق ویژه اقتصادی به کار می‌گیرند:

-قوانین کار متناسب با سرمایه‌گذاری خارجی و در عین حال ممانعت از سرکوب دستمزدها و شکل‌گیری شکاف درآمدی

-اراده به شفاف‌سازی و تحقق رویکردهای ضدفساد

-قوانین انحصار در مواجهه با ورود شرکت‌های بزرگ جهانی و شکل‌گیری منافع پنهان با شرکای داخلی

-قوانین بازار سرمایه در مدیریت صحیح جریان ورود و خروج سرمایه در مناطق ویژه اقتصادی

-قوانین تجاری و تعرفه در جهت تسهیل تجارت

-قوانین مالیاتی متناسب با جذب سرمایه و تسهیل حضور صنایع خارجی به منظور اجتناب از ماریپیچ دستمزد مالیات در رقابت‌های جهانی جذب سرمایه

-قوانین بانکی و اعتباری متناسب با تأمین مالی از منابع بین‌المللی و جلوگیری از تخصیص منابع ورودی به حوزه‌های غیرمولد (Chaisse & Hu, 2019: 114).

به همین منظور در مقاله حاضر از منظر برون‌گرایی تجاری به مثابه چارچوب نظری به بررسی آسیب‌ها و موانع جذب سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق ویژه اقتصادی در ایران به ویژه سازمان ایمیدرو می‌پردازیم. به همین منظور باید این مورد بررسی شود از منظر برون‌گرایی تجاری، چه موانعی بر سر راه تحقق جذب سرمایه‌گذاری مستقیم داخلی و خارجی در این مناطق وجود داشته است؛ و تا چه میزان مناطق مذکور قادر به تحقق انتظارات و اهداف رشد تجاری و اقتصادی در کشور شده‌اند.

#### ۴. مناطق ویژه اقتصادی در ایران

علاقه به ایجاد و راه‌اندازی مناطق آزاد اقتصادی در ایران به دهه ۵۰ شمسی برمی‌گردد، زمانی که پتانسیل جزیره کیش به عنوان پرچم‌دار منطقه آزاد تجاری در خلیج فارس برای اولین بار مطرح شد. با این حال، پس از تحولات منجر به انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، موضوع مناطق آزاد اقتصادی پس از دو دهه دوباره مطرح گشت. در اواخر



دهه ۶۰ و با شروع تلاش‌های بازسازی پس از جنگ، برنامه پنج ساله اول توسعه (۹۳-۱۹۸۹) پایه‌های به اصطلاح «مناطق آزاد تجاری-صنعتی» ایران را پی‌ریزی کرد. در ماده ۱۹ این طرح سه منطقه پیشگام در سواحل جنوبی ایران پیش‌بینی شده بود: دو جزیره کیش و قشم در خلیج فارس و چابهار در منتهی‌الیه جنوب شرقی سرزمین اصلی که با دریای عمان هم‌مرز است.

سرعت حرکت به سرعت پس از این افزایش یافت و تعدادی گام مهم دیگر برداشته شد. در سال ۱۳۶۹، مصوبه «تأسیس مناطق آزاد تجاری و صنعتی و تشکیل شورای عالی مناطق آزاد» به تصویب شورای اقتصاد رسید. براساس این مصوبه، شورایی به ریاست رئیس‌جمهور و متشکل از چند وزیر، رئیس کل بانک مرکزی و رئیس سازمان برنامه و بودجه تشکیل شد و عنوان شورا، «شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی» تعیین شد. این شورای عالی مسئولیت نظارت و مدیریت و عملیات اجرایی برای این مناطق و مناطق آتی را بر عهده داشت. تجربه مناطق آزاد تجاری صنعتی در ایران با توجه به انزوای دوران پس از انقلاب و همچنین ویرانی‌های حاصل از جنگ در دهه شصت، این مناطق به عنوان «درهای پستی» (اصطلاحی به منظور راهی شبه رسمی برای ارتباط با تجارب بین‌المللی) جذابی برای اقتصاد جهانی و جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شدند. بدون شک، یکی از جذابیت‌های ناگفته مناطق، سهم بالقوه آنها در کاهش اشتغال ایران برای واردات در آن زمان بود. بنابراین تعجب‌آور نبود که مناطق اولیه عمدتاً به دلیل دسترسی مناسب به آبراه‌های بین‌المللی ایران در جنوب انتخاب شده بودند و به عنوان دروازه‌هایی برای ورود به اقتصاد بین‌المللی گسترده‌تر دیده می‌شدند (Hakimian, 2011: 855).

یکی دیگر از موارد مهم در برنامه اول، ایجاد مناطق موسوم به «مناطق ویژه اقتصادی» در سراسر کشور بود. اما اگر تسهیل دسترسی به کالاهای وارداتی فقط تا حدی برای راه‌اندازی مناطق آزاد تجاری صنعتی مهم بود، انگیزه واضح‌تری پشت ایجاد مناطق ویژه اقتصادی بود که عبارت بود از تأمین پایدار نهاده‌ها و محصولات واسطه‌ای برای واحدهای صنعتی مختلف. مناطق ویژه اقتصادی در ایران حتی قبل از انقلاب و در اوج رونق نفت در دهه پنجاه، واحدهای صنعتی مختلف با تاخیرهای پرهزینه‌ای در تأمین نهاده‌ها و محصولات واسطه‌ای خود از خارج از کشور مواجه بودند. برای رفع این مشکل، تسهیلات ویژه‌ای از سوی گمرک تهران برای تسهیل واردات و نگهداری این کالاها ایجاد شده بود. نیاز به این موارد در دهه شصت با اختلالات ناشی از جنگ عراق تشدید شد.

ماده ۲۰ برنامه پنج ساله اول توسعه نیاز به مناطق موسوم به «مناطق حفاظت شده گمرکی» را تشخیص داد، اما دو جنبه را معرفی کرد که به موجب آن مناطق در سرزمین اصلی توسط گمرک مدیریت می‌شد و مناطق در خطوط ساحلی تحت نظارت بودند. سازمان بنادر و کشتیرانی. بر اساس این طرح، اولین منطقه ویژه اقتصادی در سیرجان در سال ۱۳۷۱ (در استان کرمان، شمال بندرعباس) با عنوان رسمی «منطقه حراست شده گمرکی» تأسیس شد.

شورای عالی مناطق آزاد در تصویب نامه مورخ ۱۳۷۴/۰۵/۲۳ نام «مناطق ویژه اقتصادی» را جایگزین مناطق ویژه حراست شده، می‌نماید. لذا مناطق ویژه اقتصادی محدوده‌های محصور از کشور هستند که در آن به منظور پشتیبانی از تولید و صادرات، امتیازاتی غالباً از جنس معافیت گمرکی به فعالان اقتصادی ارائه می‌گردد. مطابق تبصره ۱۹ و ۲۰ قانون برنامه اول توسعه، پیدایش مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی در مناسبات اقتصاد ایران را می‌توان سال ۱۳۶۹ و آغاز برنامه اول توسعه دانست؛ هرچند قانون چگونگی اداره مناطق آزاد در سال ۱۳۷۲ و قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی در سال ۱۳۸۴ به تصویب رسیدند. به عبارت دیگر قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی به منظور یکپارچه سازی فرایندها و مقررات ناظر به این مناطق، حدود ۱۸ سال پس از تکلیف ایجاد این مناطق، تصویب و ابلاغ شده است (محمدی فرد و پناهی، ۱۴۰۱: ۵). طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۴۰۱، در حال حاضر ۸۰ منطقه ویژه اقتصادی به تصویب رسیده است که از این میان تعداد ۳۰ منطقه فعال است. منظور از فعال بودن، محصورسازی و استقرار گمرک ایران در مناطق ویژه اقتصادی جهت استفاده از مزایا و معافیت‌های گمرکی و همچنین وجود آمار عملکرد برای مناطق ویژه است (محمدی فرد و پناهی، ۱۴۰۱: ۵).

از این میان، ۴ منطقه ویژه اقتصادی متعلق به سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) می‌باشد. که در جدول ذیل عناوین و سال تاسیس آن و منطقه استقرار آنها مشخص شده است.

منطقه ویژه اقتصادی	وضعیت	استان	سال تصویب	سازمان مسئول
۱ صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس	فعال	هرمزگان	۱۳۷۶	ایمیدرو
۲ لاهرد	فعال	فارس	۱۳۸۹	ایمیدرو
۳ انرژی بارسپان	فعال	هرمزگان	۱۳۸۹	ایمیدرو
۴ کاشان	غیر فعال	اصفهان	۱۳۸۹	ایمیدرو

### -منطقه ویژه اقتصادی صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس

- «در ۱۳ کیلومتر ۱۳ بزرگراه شهید رجایی در غرب بندر عباس واقع شده است. این منطقه در تاریخ ۱۳۷۶/۱۰/۲۴ با نام منطقه ویژه معادن و فلزات، براساس مصوبه هیات وزیران تأسیس و از تاریخ ۱۳۸۳/۱۲/۱۶ به منطقه اقتصادی ویژه صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس و سپس با اضافه شدن عبارت اقتصادی در ابتدای سال ۱۳۸۸ به منطقه ویژه صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس تغییر نام داد. این منطقه با وسعت تقریب ۴۶۵۰ هکتار در چهار سایت جنوبی، میانی، شمالی و توسعه تقسیم شده است. در این منطقه صنایع تولید فولاد، آلومینیوم و پتروشیمی، برداشت مواد معدنی و احداث نیروگاه‌های تولید برق زون بندی منطقه ویژه اقتصادی خلیج فارس را تشکیل می‌دهند» (سایت اینترنتی ایمیدرو).

### -منطقه ویژه اقتصادی صنایع انرژی بر پارسین:

- «بر اساس سیاست‌های برنامه چهارم توسعه از سال ۱۳۸۴ مطالعات مکان یابی استقرار صنایع انرژی بر در راستای جلوگیری از خام‌فروشی گاز طبیعی، تولید محصولات با ارزش افزوده بیشتر، تکمیل زنجیره تولید پتروشیمی و فولاد از مواد اولیه تا محصولات نهایی و افزایش صادرات غیرنفتی آغاز شد. صنایع انرژی بر به آن گروه از صنایع اطلاق می‌شود که سهم انرژی مصرفی آنها در هزینه‌های تمام شده محصول نهایی، نسبت به دیگر عوامل تولید در مقایسه با صنایع دیگر بالا بوده و نقش تعیین کننده‌ای در قیمت نهایی محصول آنها داشته باشد، از قبیل صنایع پتروشیمی، فولاد و آلومینیوم. از این رو منطقه ویژه صنایع انرژی بر پارسین با مساحتی قریب به ۱۰ هزارهکتار در ۳۰ کیلومتری شرق عسلویه، در منتهی الیه غربی استان هرمزگان و مرز سه استان هرمزگان، بوشهر و فارس به عنوان گزینه‌های محل استقرار صنایع انرژی بر انتخاب گردید و متعاقباً در سال ۱۳۸۹ این منطقه ویژه اقتصادی به تصویب هیئت محترم وزیران و نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی رسید. طرح ایجاد منطقه ویژه اقتصادی صنایع انرژی بر پارسین بر اساس موافقتنامه شماره ۴۰۳۰۱۰۰۴ از جمله طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که از سال ۱۳۸۴ موافقتنامه آن فی مابین سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران به عنوان دستگاه اجرایی این طرح مبادله گردید. منطقه ویژه صنایع انرژی بر پارسین با هدف استقرار و تولید ۴ میلیون تن فولاد، ۱۸ میلیون تن

محصولات پتروشیمی، ۱,۲ میلیون تن آلومینیوم، ۶ هزارمگاوات برق در سال و احداث بندر پارسیان با ظرفیت تخلیه و بارگیری سالانه ۴۰ میلیون تن و تاسیسات آب شیرین کن که نیاز به سرمایه‌گذاری بالغ بر ۳۷,۴ میلیارد دلار در بخش غیردولتی که حدوداً معادل ۱۴۰۰۰۰ میلیارد تومان خواهد داشت، تا کنون در منطقه دو واحد پتروشیمی با مجموع سرمایه‌گذاری ۴,۲ میلیارد دلار شروع به کار نموده اند که در نهایت اشتغال مستقیم برای ۷۵ هزار نفر و اشتغال غیر مستقیم برای حدود ۲۷۰ هزار نفر ایجاد می‌کند (سایت اینترنتی دانش نفت، ۱۳۹۶/۱۲/۴)

#### -منطقه ویژه اقتصادی لامرد:

-مصوبه منطقه ویژه اقتصادی لامرد در سال ۸۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و هیئت دولت این مصوبه را در سال ۹۰ ابلاغ کرد. براساس این مصوبه با توجه به امکان ایجاد صنایع متنوع انرژی‌بر و از آنجاییکه ساختار منطقه به گونه‌ای است که نیازمند استقرار ساختارهای قانونی می‌باشد، بنابراین بهره‌مندی از جایگاه مشخص در نظام اداری حائز اهمیت است. این منطقه در راستای جلوگیری از خام فروشی گاز طبیعی، تولید محصولات با ارزش افزوده بیشتر، تکمیل زنجیره تولید پتروشیمی، آلومینیوم و فولاد از مواد اولیه تا محصولات نهایی و افزایش صادرات غیرنفتی ایجاد شده است. ایجاد منطقه ویژه اقتصادی در شهرستان لامرد ظرفیت جدید و مطلوبی را در نزدیکی بزرگترین مخزن گازی جهان (پارس جنوبی) و خلیج فارس فراروی کشور فراهم آورده است. این منطقه که از اهمیت راهبردی برخوردار است و نقش بارزی در صنعتی شدن استان فارس ایفا می‌کند.

#### -منطقه ویژه اقتصادی کاشان:

-این منطقه با توجه به قانون ایجاد مناطق ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۹/۹/۲۸ مجلس شورای اسلامی و مصوبه ۱۳۹۱/۹/۲۶ هیات وزیران، منطقه ویژه اقتصادی کاشان تحت مسئولیت سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) با گرایش فعالیتی صنعتی، تجاری و خدماتی در ۳۵ کیلومتری شمال شهرستان کاشان مصوب و تأسیس شده است.

#### ۵. آسیب شناسی جذب سرمایه‌گذاری در مناطق ویژه اقتصادی سازمان

ایمیدرو

مناطق ویژه اقتصادی یا مناطق پردازش صادرات در برنامه‌های توسعه در کشور با هدف «پشتیبانی از تولیدات داخلی، توسعه صادرات غیرنفتی و ایجاد تحرک در اقتصاد منطقه‌ای» تأسیس و گسترش داده شدند. از سوی دیگر به تدریج با توجه به کارکرد این مناطق و نیز شرایط و اقتضات اقتصاد ایران طی دهه ۹۰ ه.ش انتظارات دیگری از این مناطق ایجاد شد. طبق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی که از سوی رهبری در سال ۱۳۹۲ ابلاغ گردید، انتظاراتی چون «انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج» از مناطق ویژه اقتصادی ایجاد شد. امعان نظر در تمامی این اهداف و انتظارات نشان می‌دهد که مناطق ویژه اقتصادی با رویکرد برون‌گرایی تجاری باید به دنبال تأمین و توسعه سرمایه‌گذاری به ویژه جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی باشند. به عبارت دیگر جذب سرمایه‌گذاری، مهمترین شاخصی است که از طریق آن می‌توان یک منطقه ویژه اقتصادی را موفق یا ناموفق دانست؛ اساساً یک منطقه ویژه اقتصادی با جذب سرمایه‌گذاری است که می‌تواند اهداف دیگری چون تولید و صادرات را تحقق بخشد. به همین منظور در این بخش تلاش می‌شود تا با بررسی روند جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در مناطق ویژه اقتصادی در ایران به ویژه مناطق ویژه اقتصادی سازمان ایمیدرو، به فهمی دقیق‌تری از روند و کارکرد مناطق مذکور برسیم. بازه زمانی که در این مقاله در نظر گرفته شده است طی سال‌های ۱۳۹۲ تا پایان سال ۱۳۹۹ را در برمی‌گیرد. البته در روند بررسی مشخص شد که یکی از موانع مهمی که بر سر راه پژوهش و بررسی عملکرد مناطق ویژه اقتصادی وجود دارد، ناچیز بودن اطلاعات و آمارهایی تفکیکی مناطق به صورت منظم است. هر یک از مناطق ویژه اقتصادی نیز در این زمینه اطلاعات موثری که حاکی از نشان دادن روندها و پیامدهای سیاست‌گذاری‌ها و اقدامات آنها باشد را به مخاطب ارائه نمی‌دهند. اما با توجه به اطلاعات موجود در این زمینه که در گزارش‌های مختلفی همچون گزارش دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی و یا اطلاعات مندرج در گزارش‌های مراکز تحقیقاتی همچون مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تلاش می‌شود به یک تصویر دقیقی از عملکرد این مناطق دسترسی پیدا کنیم. البته موضوع کمبود و تناقضاتی آماری و اطلاعاتی که در این زمینه وجود دارد به طوری است که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز به آن اذعان داشته و تفسیر چنین آماری را با احتیاط می‌پذیرد.

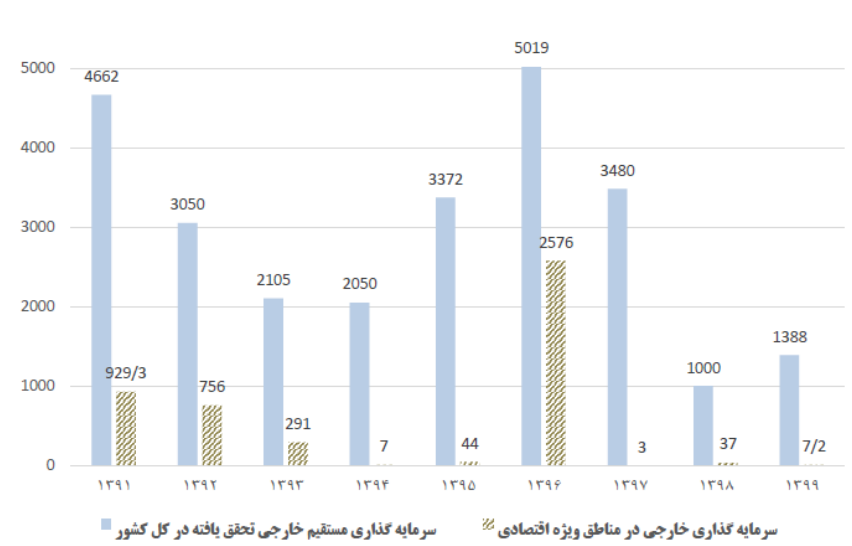
تحلیل اولیه‌ای که می‌توان براساس داده‌های موجود از روند عملکردی مناطق ویژه اقتصادی ارائه داد حاکی از آن است که مناطقی که در حوزه انرژی فعال هستند بخش

عمده‌ی داده‌های عملکردی را به خود اختصاص داده‌اند. برای نمونه منطقه ویژه انرژی پاریسیان که یکی از مناطق ویژه سازمان ایمیدرو و همچنین منطقه ویژه اقتصادی پارس نیز هست حجم عمده‌ای از آمار را به خود اختصاص داده‌اند؛ در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس آمده است که این «حدود ۷۰ درصد صادرات میعانات گازی و مشتقات نفتی کشور از این مناطق صورت می‌پذیرد و جاری شدن مقررات منطقه ویژه اقتصادی صرفاً ناظر بر کاهش تشریفات گمرکی بوده و علت اصلی این حجم از تولید و صادرات و جذب سرمایه نشان دهنده مزیت نسبی کشور در حوزه انرژی است» (حمیدی فرد و پناهی، ۱۴۰۱: ۱۳).

تصویری که داده‌های عملکردی مناطق ویژه اقتصادی در نگاه اول ایجاد می‌کند حاکی از آن است که فعالیت‌های صنعتی و تجاری و تولیدی غیر انرژی درصد بسیار کمتری از فعالیت یا موفقیت را به نام خود ثبت کرده‌اند. در بحث جذب سرمایه‌گذاری خارجی نیز همین نسبت را می‌توان دید.

طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹ سرمایه‌گذاری خارجی محقق شده در ۱۷ منطقه ویژه اقتصادی بالغ بر ۳,۷ میلیارد دلار بوده است که بطور سالیانه متوسط حجم سرمایه‌گذاری خارجی ۴۶۵ میلیون دلار بوده است. همانطور که انتظار می‌رود از این حجم ۳,۷ میلیارد دلاری، حدود ۶۳ درصد متعلق به دو منطقه انرژی پارس و پتروشیمی و پاریسیان بوده است. طبق آمارها سایر مناطق ویژه اقتصادی فاقد سرمایه‌گذاری خارجی طی سال‌های مورد بررسی بوده‌اند. در میان مناطق سازمان ایمیدرو منطقه ویژه انرژی پاریسیان، صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس و لامرد به ترتیب ۲۱۶۳، ۷۵۴ و ۳۷۲ میلیون دلار بیشترین و منطقه ویژه اقتصادی بوشهر با یک میلیون دلار کمترین جذب سرمایه‌گذاری خارجی را داشته‌اند. (حمیدی فرد و پناهی، ۱۴۰۱: ۱۳).

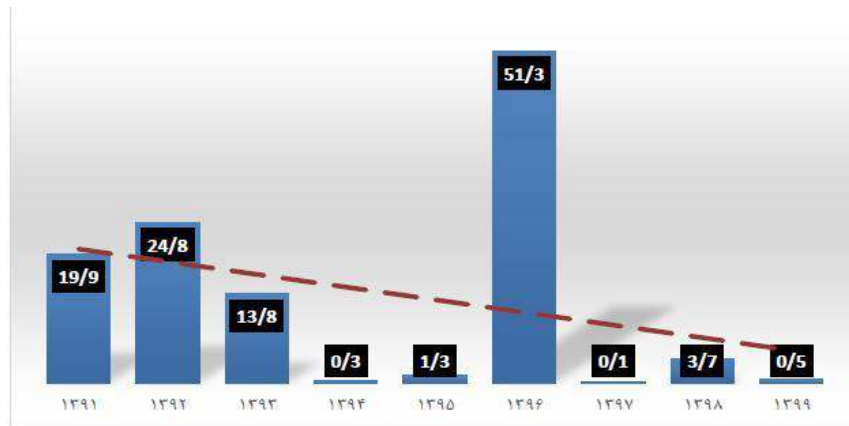
نمودار یک : حجم انباشتی سرمایه گذاری خارجی تحقق یافته در مناطق ویژه اقتصادی کشور (۱۳۹۲-۱۳۹۹)



منبع : گزارش مرکز پژوهش های مجلس، ۱۴۰۱؛ دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، ۱۴۰۰

البته حجم سرمایه گذاری مستقیم خارجی (FDI) ارتباط مستقیمی با موضوع همگرایی و برون گرایی در مدارهای بین المللی داشته و تا حد زیادی به میزان ریسک سرمایه گذاری در یک کشور ارتباط دارد. آمارها و اطلاعات موجود نشان می دهد که میزان حجم سرمایه گذاری خارجی در مناطق ویژه اقتصادی با مساله تحریم های مربوط به پرونده هسته ای ایران و به ویژه نظام تحریمی فعال شده در دوران ریاست جمهوری دونالد ترامپ ، رئیس جمهور وقت ایالات متحده امریکا، مربوط بوده است. برجام و توافق حاصل شده بین ایران و کشورهای ۱+۵ در سال ۱۳۹۵ باعث شد تا میزان سرمایه گذاری خارجی در مناطق ویژه اقتصادی رشد قابل توجهی داشته باشد و خروج امریکا از توافق برجام در ۲۰۱۶ باعث شد تا حجم سرمایه گذاری مستقیم خارجی کاهش زیادی را شاهد باشد. نمودار ذیل این روند را به خوبی نشان می دهد.

نمودار دو: میزان جذب سرمایه گذاری خارجی مناطق ویژه اقتصادی طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۹



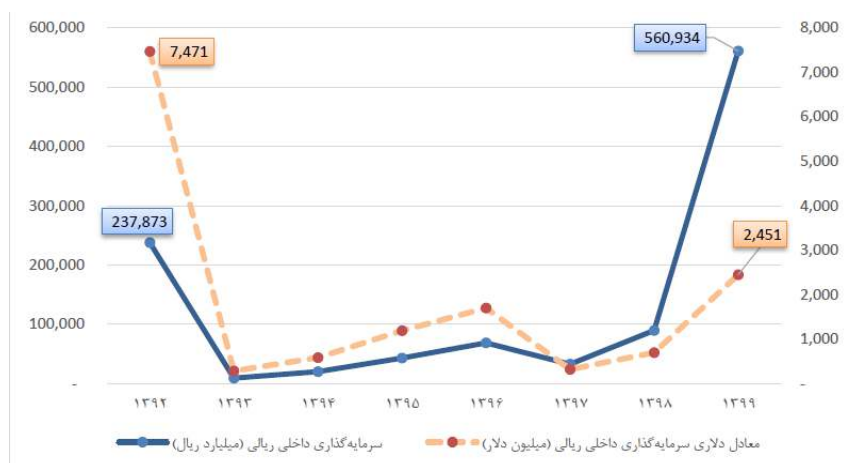
منبع: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱؛ دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، ۱۴۰۰. همانطور که در نمودار شماره دو مشهود است روند جذب سرمایه گذاری خارجی به شدت از روند تحریم‌ها و محدودیت‌های اعمال شده بر سر راه رشد اقتصاد ایران طی سال‌های موردنظر حکایت دارد؛ و این محدودیت‌ها یکی از علل مهم تاثیرگذار بر عدم موفقیت مناطق ویژه اقتصادی در جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی بوده است. نتیجه دیگر این محدودیت‌ها، بی ثباتی و نوسانات شدید جریان جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی است. به طوری که طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۹، ۲۰ درصد حجم سرمایه گذاری در سال ۱۳۹۱ به ۵۱ درصد در سال بعد از توافق برجام یعنی ۱۳۹۶ و نهایتاً به ۰/۵ درصد در سال‌های پس از خروج امریکا از معاهده برجام رسیده است. این نوسانات شدید یکی از علل مهم کاهش ریسک سرمایه گذاری مستقیم خارجی است. به تعبیر دیگر مناطق ویژه اقتصادی به علتی که از عهده توان و قابلیت آنها خارج است، قادر به تحقق اهداف و انتظارات خود نیستند. این در حالی است که رقبای منطقه‌ای این مناطق همچون صحار، دوقم و سلاله عمان و جبل علی امارات و گوادر پاکستان توانسته‌اند طی همین سال‌های مورد بررسی بالغ بر ۲۶ میلیارد دلار جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی داشته باشند (درودی، ۱۳۹۷).

در بخش سرمایه گذاری داخلی اما مناطق ویژه اقتصادی به طور کلی و مناطق ویژه اقتصادی ایמידرو موفق‌تر از جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی عمل کرده‌اند. بنا بر



آمارهای ارائه شده « طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹ در حوزه ریالی، مجموعاً ۱۰۶ هزار میلیارد تومان سرمایه‌گذاری انجام گرفته است که به طور متوسط سالانه ۱۳,۳ هزار میلیارد تومان (با احتساب قیمت جاری) بوده است. با احتساب معادل دلاری براساس نرخ ارز در سال‌های موردنظر این میزان سرمایه‌گذاری مجموعاً معادل ۱۴,۷ میلیارد دلار و به طور متوسط سالانه معادل ۱,۸ میلیارد دلار می‌باشد» (محمدی‌فرد و پناهی، ۱۴۰۱: ۱۵). روند جذب سرمایه‌گذاری داخلی زمانی جالب تر می‌شود که بدانیم تنها در سال ۱۳۹۹ بالغ بر ۵۶ هزار میلیارد تومان جذب سرمایه‌گذاری داخلی محقق شده است. که این رقم بیشتر از مجموع سرمایه‌گذاری ریالی داخلی طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ بوده است. نمودار شماره سه این روند را به خوبی منعکس کرده است.

نمودار شماره سه - میزان سرمایه‌گذاری داخلی جذب شده توسط مناطق ویژه اقتصادی کشور (۱۳۹۲-۱۳۹۹)



منبع: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱؛ دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، ۱۴۰۰. مناطق ویژه اقتصادی سازمان ایمیدرو همچون صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس و لامرد با حدود ۱۸ و ۷,۸ میلیارد دلار طی سال‌های مورد بررسی توانستند بیشترین جذب سرمایه داخلی به صورت ارزی را به خود اختصاص دهند. و نسبت به رقبای داخلی خود از رشد اقتصادی بیشتری برخوردار شوند. مقایسه دو روند جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و داخلی نشان می‌دهد که بخش زیادی از گسترش و توسعه کمی و کیفی و رونق این مناطق ناشی از سرمایه‌گذاری‌ها و منابع داخلی بوده و این مناطق در جذب سرمایه‌های خارجی موفق نبوده‌اند. این در حالی است که همانطور در سطور قبلی گفته شد، شاخص

سنجش موفقیت مناطق ویژه اقتصادی در دنیا، میزان جذب سرمایه‌های مستقیم خارجی است. و اینکه این مناطق تا چه توانسته‌اند سرمایه‌های مالی و فناوریانه نوظهور را در منطقه خود وارد سازند. از این منظر مناطق اقتصادی ویژه به طور کلی و مناطق ویژه سازمان ایمیدرو به طور اخص مناطق ناموفقی بوده باشند. اگرچه که تمامی این ناموفقیت را نمی‌توان بر اساس مولفه نظام تحریم‌ها و محدودیت‌های اعمال شده بر اقتصاد و توسعه ایران تفسیر کرد. بخش مهمی برگرفته از مولفه‌های آسیب‌زایی بوده است که مناطق ویژه اقتصادی ایمیدرو و مناطق دیگر اقتصادی کشور را در برگرفته و مانع از رسیدن این مناطق به اهدافشان می‌شود. با وجود جالب توجه بودن اهداف و انگیزه‌های ایجاد مناطق ویژه اقتصادی در کشور به دلیل انحراف از فلسفه و اساس فعالیت مناطق ویژه اقتصادی ( که بر تولید و عملیات صنعتی، گردش تجارت و توسعه صادرات غیرنفتی استوار است) و نیز نواقص ناشی از عدم تطابق ابزارها با راهبرد توسعه برون‌گرا، اهداف اصلی محقق نشد. علل این وضعیت را می‌توان در چند محور دسته بندی کرد. به مهم‌ترین این علل می‌پردازیم:

#### غفلت از امر تولید:

یکی از دلایل مهم عدم موفقیت مناطق ویژه اقتصادی ایمیدرو بی توجهی به امر تولید است. بی توجهی به تولید و تکیه صرف بر مزیت‌های نسبی ( به ویژه در حوزه انرژی) و جهت‌گیری به سمت فعالیت‌های غیرتولیدی در این مناطق، باعث گردیده است که تولیدات این مناطق و نوع آن از آنچه موردانتظار است، فاصله زیادی داشته باشد. مناطق ویژه اقتصادی زمانی قادر به جذب حداکثری سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی شوند که اساساً تولیدی صورت گرفته باشد. بی توجهی به خلق مزیت، موجب صادرات مواد خام و کالاهایی با ارزش افزوده پایین در این مناطق شده است (قریشی، ۱۳۹۸: ۵۴). این مناطق زمانی قابلیت توسعه‌ای و برون‌گرایی را می‌توانند تحقق ببخشند که استراتژی و راهبرد مشخصی برای تولید داشته باشند.

#### - هژمونی خواست محلی در تأسیس مناطق ویژه اقتصادی:

همانطور که قبلاً نیز گفته شد یکی از علل عدم موفقیت و نافع‌ماندن مناطق ویژه اقتصادی، تأسیس آنها براساس دلایل برسازشی شده‌ی محلی و همچنین دلایل سیاسی است. بخش زیادی از مناطق ویژه اقتصادی همچون منطقه ویژه اقتصادی کاشان ( وابسته به ایمیدرو) به دلیل رجحان داشتن فشارهای محلی به نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در دستور کار سیاست‌گذار قرار داده شده است. همین امر باعث شده است که عمده‌ی این مناطق از انتخاب نقطه جغرافیایی مناسبی برخوردار نباشند و تأسیس بیشتر این مناطق، در

بسترهای فاقد زیرساخت‌های لازم برای این مناطق ایجاد شده است. عدم وجود زیرساخت‌های ضروری و همچنین عدم تأمین مالی به منظور فراهم ساختن این زیرساختها از سوی دولت، موجب شده است که برخی از این مناطق براساس رویاها و آینده‌های نامحتمل تاسیس شده و به امید رونق یافتن در آینده، غیرفعال رها شده است. بررسی مکان یابی مناطق ویژه اقتصادی در کشور حاکی از آن است که برخی از این مناطق امروزه غیرفعال، در محروم‌ترین نقاط جغرافیایی کشور به لحاظ زیرساختی جانمایی شده اند. «مقصود از محرومیت عبارت است از فقدان تاسیسات زیربنایی، زیرساختی و انرژی در منطقه؛ سطح بسیار پایین استانداردهای زندگی، زیست محیطی و بهداشتی؛ فقدان نیروهای تحصیل کرده و ماهر در منطقه؛ دوری از شهرهای بزرگ؛ اقتصاد محلی رو به افول و درون‌گرا؛ ظهور و بروز پدیده‌هایی همچون قاچاق و غیره. انتخاب نقاط جغرافیایی ضعیف برای برخی از این مناطق نه تنها به عاملی برای توسعه که خود به مثابه بخشی از معضل توسعه نیافتگی این مناطق بدل شده اند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰؛ قریشی، ۱۳۹۸: ۵۶).

واقعیت این است که اگر مناطق ویژه اقتصادی براساس پتانسیل‌های هر یک از نقاط کشور و با تکمیل زیرساخت‌های اساسی لازم و در یک جانمایی صحیح تأسیس شده بودند، می‌توانستند دارای کارکردهای مطلوب خود باشند. سیاست‌گذار و قانون‌گذار با درهم آمیختن وظایف توسعه منطقه‌ای و اقتصادی برای مناطق اقتصادی باعث انحراف این مناطق از کارکردهای اصلی و تخصصی آنها شدند. این مناطق چه در بعد وظایف توسعه منطقه‌ای (وظیفه غیرتخصصی) و چه در بعد کارکردهای اصلی (وظایف تخصصی) نتوانستند در تراز مناطق موفق عمل کنند. گسترش بی ضابطه مناطق اقتصادی صرفاً باعث دامن زدن به مطالبات بومی در بین دولت‌ها و مجالس مختلف بدون در نظر گرفتن مطالعات کارشناسی و علمی از عملکرد این مناطق شده است (محمدی‌فرد و پناهی، ۱۴۰۱: ۳۸).

#### **-سخت‌گیری در سیستم‌های مالی (به ویژه بانک و بیمه)**

- در مناطق ویژه اقتصادی سازمان ایمیدرو و دیگر مناطق به عنوان یکی از دلایل عدم جذب و مانع سرمایه‌گذاری خارجی محسوب می‌شود؛ نکته مهم در این مسیر نقش بازارهای مالی است و اصولاً وجود بازارهای مالی توسعه یافته راه را برای استفاده بهتر از سرمایه‌گذاری‌های خارجی و جذب آن هموار می‌سازد؛ عموماً نرخ‌های بالای بازده سرمایه‌گذاری همراه با ثبات در قوانین و مقررات مربوطه به مالیات، بیمه، تجارت می‌تواند عامل انگیزشی سرمایه‌گذار خارجی باشد و واضح است که تمامی شرکت‌های خارجی سرمایه‌گذار در تجزیه و تحلیل برنامه‌های سرمایه‌گذاری، توسعه سیستم‌های مالی و تسهیل قوانین را مدنظر قرار خواهند داد و در صورتی که

قوانین تضمینی مناسب را برای آنان در نظر گرفته باشد اقدام به سرمایه‌گذاری می‌نمایند (زاگر خواهی فرد و صادقی، ۱۳۹۹: ۲۳۰-۲۳۱).

### **-فقدان رویکرد استراتژیک و راهبردی مشخص در قبال تاسیس**

**مناطق ویژه اقتصادی:** سیاست‌های اتخاذ شده در قبال تاسیس مناطق ویژه اقتصادی حاکی از آن است که تاسیس این مناطق بیشتر با هدف پاسخگویی به مطالبات محلی و توسعه منطقه‌ای صورت گرفته است و در عین حال سایر اهداف همانند توسعه ساز و کارهای جذب سرمایه‌گذاری خارجی و ورود به بازارهای جهانی و منطقه‌ای کمتر مورد توجه بوده است. این در حالی است که وجود رویکرد استراتژیک از جمله پیش شرط‌های لازم برای موفقیت این مناطق می‌باشد.

### **-نسبت ساخت ایدئولوژیک و ساختی رانتی دولت با رشد و گسترش**

**مناطق ویژه اقتصادی:** ساختار ایدئولوژیک در ج.ا. ایران مبتنی بر اندیشه‌ها و رویکردهای استقلال خواهانه بوده و سیر تحولات سیاسی و بین‌المللی کشور نیز در دوران پس از انقلاب اسلامی، نشان داده است استقلال خواهی و مستقل بودن یکی از محورهای مورد تاکید حاکمیت در ایران بوده است. البته ساخت رانتی دولت در این استقلال خواهی بی‌تاثیر نبوده است؛ ساخت رانتی و ایدئولوژیک دولت مقوم یکدیگر بوده و بی‌نیازی و کم توجهی به رشد اقتصادی برون‌گرا که مبتنی بر درگیر شدن و فعال شدن در مدارهای بین‌المللی است کمتر مورد توجه قرار گیرد. انباشت ثروت مبتنی بر منابع هیدروکربنی به خلق ذهنیت نفتی در سیاست‌گذار ایرانی منجر شده است که باعث غفلت از فرصت‌های استراتژیک و ژئواکونومیک و انباشت ثروت از طریق توسعه صنعتی و توسعه تجاری گردیده است (نیلی و همکاران، ۱۳۹۷: ۶۹-۷۳). فعال شدن مناطق آزاد تجاری صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی نسبت مستقیمی با بین‌المللی شدن و فعال بودن یک کشور در فرایندهای تجاری و اقتصادی منطقه‌ای و بین‌المللی است. که این امر در ج.ا. ایران به واسطه ایدئولوژی خواهان استقلال خواهی با ساختی رانتی نتوانسته است بروز و ظهور داشته باشد.

### **نتیجه گیری**

در این مقاله تلاش شد تا از منظر رویکرد برون‌گرایی تجاری به عنوان یکی از رویکردهای رایج در خلق مناطق ویژه اقتصادی (SEZ's) به تجربه این مناطق در ایران نگریسته شود. اساساً این مناطق با هدف جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تسهیل فرایند انتقال فناوری‌های نوظهور و پشتیبانی از فرایند تولید و ارتقای قابلیت صادراتی در

کشور ایجاد شده است. تجربه مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد تجاری صنعتی نشان داده است عواملی چون غفلت از امر تولید، هژمونی خواست محلی در تأسیس مناطق ویژه اقتصادی، سخت‌گیری از سیستم‌های مالی به ویژه از سوی بانک و بیمه، فقدان رویکرد استراتژیک و راهبردی مشخص در قبال تأسیس مناطق ویژه اقتصادی و همچنین هژمونی ساخت ایدئولوژیک و رانتی بر فعالیت‌های برون‌گرای اقتصادی و تجاری به ویژه در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی باعث کم‌بازدهی و یا پرنوسان بودن این مناطق شده است؛ به طوری که سهم اندکی در رشد و توسعه اقتصادی در کشور داشته‌اند. این موضوع نیز در باب مناطق ویژه اقتصادی وابسته به سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) نیز صادق است. بررسی‌های صورت گرفته مبتنی بر آمارها و داده‌های اندک و بعضاً متناقضی که در این زمینه وجود دارد نشان می‌دهد که تجربه مناطق ویژه اقتصادی در ایران یک تجربه پر فراز و نشیب است. از سویی این مناطق بواسطه دلایلی چون نظام تحریم‌ها و محدودیت‌های اعمال شده بر اقتصاد ایران نتوانسته‌اند روند باثباتی در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی داشته باشند ولی در عین حال چندین برابر میزان جذب سرمایه‌گذاری خارجی، سرمایه و منابع داخلی را جذب نمایند. بی‌توجهی به امر تولید و اولویت بخشی به مطالبات بومی به منظور تأسیس این مناطق در سراسر کشور همراه با فقدان زیرساخت‌های لازم برای رونق این مناطق باعث شده است که این مناطق نتوانند در مسیر مورد انتظار اصلی حرکت نمایند. مناطقی همچون منطقه انرژی بر پارسیان یا منطقه صنایع فلزی و معدنی خلیج فارس که هر دو وابسته به سازمان ایمیدرو هستند از جذب سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی موردانتظاری برخوردار هستند. اما همین روند در دو منطقه ویژه اقتصادی کاشان و لامرد به طور کلی نتوانسته است به اهداف توسعه‌ای و رونق تجاری نائل آید و در جذب سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی ناموفق عمل کرده‌اند. به نظر می‌رسد یک نظام اصلاحی داخلی چند لایه که بتواند در سطح ساختار تقنینی فرایند قانونی تأسیس و گسترش مناطق ویژه اقتصادی را سامان ببخشد، توجه به توسعه زیرساختی در مناطق مصوب، رهاسازی دولت از مناطق غیرفعال و تعطیلی دائمی آنها، اصلاح نظام تأمین مالی به ویژه در دو بخشی بانکی و بیمه‌ای و توجه بیشتر به خلق مزیت‌های نسبی در امر تولید و سیاست خارجی توسعه‌گرا در سطح منطقه و بین‌الملل قادر باشد تا شرایطی را برای رونق بخشی و جذب هر چه بیشتر سرمایه‌گذاری خارجی این مناطق مهیا سازد.

## منابع و مآخذ:

- اسفندیاری، علی اصغر؛ مقدس حسین زاده، سمیره، دلاوری، مجید (۱۳۸۷). «ارزیابی عملکرد مناطق آزاد تجاری ایران و تاثیر آن در توسعه اقتصادی این مناطق»، **پژوهشنامه اقتصادی**، دوره ۸، شماره ۱، صص ۶۹-۸۹.
- درویدی، مسعود (۱۳۹۷). **بررسی و تحلیل الگوهای مدیریت و حکمرانی توسعه سواحل مکران در شرق کشور**، تهران: مرکز بررسیهای استراتژیک ریاست جمهوری
- زاگرخواهی فرد، یحیی؛ صادقی، محمد (۱۳۹۹). «تحلیل حقوقی - اقتصادی موانع سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد ایران»، **فصلنامه علمی تحقیقات حقوقی آزاد**، دوره سیزدهم، شماره ۴۷، صص ۲۱۱-۲۲۳
- سیدی، پویا (۱۳۹۸). تبیین فرآیند سیاست‌گذاری لایحه مصوب ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در سال ۱۳۹۷ در ایران، **پایان نامه کارشناسی ارشد**، دانشگاه شریف
- قریشی، روح الله (۱۳۹۸). بررسی عوامل تاثیرگذار بر عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی ایران، **پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی**، موسسه آموزش عالی کار واحد خرمدره.
- کریمی امیری، خدیجه (۱۳۸۱). بررسی ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل مناطق آزاد تجاری به منظور راهبرد توسعه صادرات، **پایان نامه کارشناسی ارشد**، دانشگاه تهران
- محمدی فرد، محمدحسام؛ پناهی، سامان (۱۴۰۱). **تحلیل و بررسی عملکرد مناطق ویژه اقتصادی ایران**، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- نیلی، مسعود و همکاران (۱۳۹۷). **اقتصاد ایران؛ چگونگی گذر از ابرچالشها، تهران**: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی
- سایت سازمان ایמידرو**
- سایت اینترنتی دانش نفت**، ۱۳۹۶
- Chaisse Juli; Hu Jiaxiang, **International Economic Law and the Challenges of the Free Zones**, Kluwer Law International (2019)
- Cheeseman, Nic; Bertrand, Eloïse, and Sa'eed Husaini (2019). **A Dictionary of African Politics**, Oxford: Oxford Publisher
- Farole, Thomas; Akini, Golkhan (2011). **Special Economic Zones** (Progress, Emerging Challenge, and Future Directions), Washington D.C.: The World Bank.
- Gift Mugano (2021). **Special Economic Zones Economic Development in Africa**. Palgrave Macmillan
- Hakimian, Hasan (2011). "Iran's Free Trade Zones: Back Doors to the International Economy?" , **Iranian Studies** , NOVEMBER

2011, Vol. 44, No. 6 (NOVEMBER 2011), pp. 851-874

Theot Therith, Chuop. (2022). **Effect of Investment Promotion through the Special Economic Zone Mechanism on the Distribution of FDI in Cambodia**. *Economies* 10: 231

Word Investment Report (2019)", **United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)**,