

بازتعریف نقش مناطق آزاد تجاری - صنعتی در اقتصاد ملی

یکی از سیاست‌های اقتصادی که از دهه ۱۹۶۰ با در نظر داشتن اهداف گوناگونی نظیر اتصال تدریجی با اقتصاد جهانی، جذب سرمایه‌های خارجی و داخلی، دستیابی به فناوری پیشرفته، افزایش صادرات، بهبود محیط کسب و کار حاکم بر مناطق از طریق ارتقای شفافیت، پیشگیری و مقابله با فساد و بهبود فرایندها، تلاش برای تقویت رقابت‌پذیری و واگذاری عادلانه و رقابتی فرصت‌ها به عموم و اجرای طرح‌های جامع توسعه مناطق و تدوین و اجرای برنامه‌های عملیاتی آنها مورد توجه تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران کلان دنیا قرار داشته، تأسیس و راه‌اندازی مناطق آزاد تجاری صنعتی بوده است. طبق تعریف بانک جهانی، منطقه آزاد تجاری، قلمرو معینی از یک کشور است که غالباً در داخل یا نزدیک یک بندر واقع شده است و در آن تجارت آزاد با سایر نقاط جهان مجاز شناخته می‌شود.

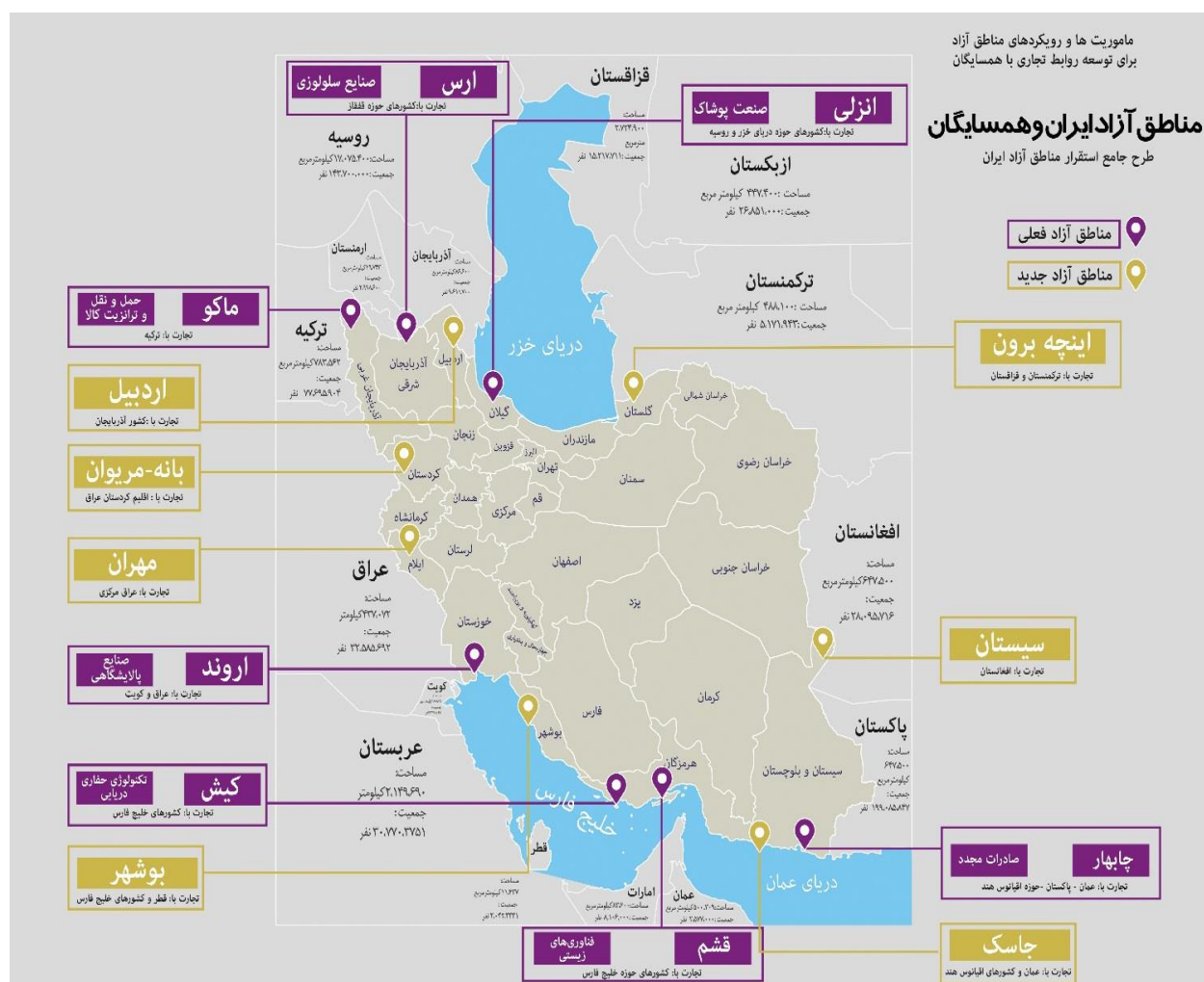
در شرایط کنونی جهان، روند آزادسازی اقتصادی یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شود. نقش اصلی مناطق آزاد در کشورهای در حال توسعه، تغییر تفکر اقتصادی در این کشورها و همسویی اقتصاد ملی آنها با اقتصاد جهانی است. از اینروست که بسیاری از این کشورها با توصیه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، راهبردهای صادرات گرا را به عنوان راهبرد توسعه خود انتخاب کرده‌اند. ولی تغییر سیاست و آزاد سازی تجاری، می‌توانست بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی ایجاد نماید. لذا بسیاری از آنها برای چرخش به توسعه صادرات، ابتدا به شکل موضعی آزادسازی تجارت را با توسعه مناطق آزاد تجربه کرده و پس از یادگیری‌های لازم آن را به کل اقتصاد سرایت داده‌اند. 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 پیشرو بوده‌اند. بطوریکه در میان ۱۰ منطقه آزاد حائز رتبه برتر در جهان ۵ منطقه از آسیا که ۲ منطقه آن در امارات قرار دارد.



FDI's Global Free Zones of the Year
— Top 10 Zones Globally

Rank	Free zone	Country
1	DMCC	United Arab Emirates
2	Tanger Med Zones	Morocco
3	Łódź Special Economic Zone	Poland
4	Waigaoqiao Free Trade Zone	China
5	Cayman Enterprise City	Cayman Islands
6	Mahindra World City Chennai	India
7	Coyol Free Zone	Costa Rica
8	Ras Al Khaimah Economic Zone	UAE
9	Mauritius Freeport	Mauritius
10	Freeport of Ventspils	Latvia

در ایران نیز از سال ۱۳۶۸ سیاست توسعه مناطق آزاد برای جذب سرمایه گذاری خارجی و توسعه صادرات شکل گرفت. بر این اساس تاکنون ۷ منطقه آزاد تجاری-صنعتی؛ (ماکو، کیش، قشم، چابهار، ارس، انزلی و اروند) و شماری مناطق ویژه اقتصادی در پهنه جغرافیایی سراسر ایران ایجاد شده است که مسئولیت ایجاد هماهنگی میان آنها از سال ۱۳۷۱ برعهده شورای عالی مناطق آزاد است، همچنین راهاندازی ۷ منطقه آزاد تجاری-صنعتی دیگر (اینچه برون، مهران، اردبیل، سیستان، بانه-مریوان، قصرشیرین، و بوشهر) نیز در مجلس تصویب و در دستور کار اجرای دولت قرار گرفته است.



اما با گذشت چندین سال از این اقدام به استناد مطالعات متعدد کارشناسی برخورداری از برخی ویژگی‌ها و امتیازات خاص از جمله ساختار تشکیلاتی متفاوت با سرزمین اصلی، وجود مدیریت یکپارچه، امکان اخذ عوارض در ازای خدمات، مستثنا شدن از مقررات مربوط به اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی، معافیت مالیاتی بیست ساله، معافیت مالیات بر واردات، مستثنا شدن از مقررات ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی و مستثنا شدن از مقررات نحوه استفاده از زمین و منابع ملی و مدیریت فروش یا اجازه آن و ... هنوز اهداف مورد نظر در این مناطق حاصل نشده و به همین دلایل ساختاری و عملکردی نسبت به کشورهای رقیب منطقه‌ای که

به شدت در تلاش برای توسعه مناطق آزاد ویژه اقتصادی و جذب سرمایه گذاران بین المللی هستند، نتوانسته‌اند خود را به تراز مناطق آزاد موفق منطقه‌ای و جهانی برسانند و نقش مورد نظر خود را در اقتصاد ملی ایفا کنند. این در حالی است که تمام مناطق آزاد تجاری-صنعتی موفق جهان، زمانی به موفقیت رسیده‌اند که اقتصاد این کشورها از مناطق آزاد به عنوان یک مرحله اولیه و استراتژی جهت تجارت هدفمند در اقتصاد جهانی استفاده کرده‌اند. سپس به خاطر اینکه سرزمین اصلی آمادگی پیاده کردن این استراتژی را نداشته، مناطقی طراحی و تأسیس شده‌اند تا قوانین و مقررات تجارت آزاد با کمترین موانع اداری و بیشترین تسهیلات و امتیازات برای سرمایه‌گذاری خارجی در آنجا اجرا شود. وقتی نتیجه این سیاست‌ها در منطقه آزاد تجربه شد، مرحله به مرحله این قوانین عملی شده در مناطق آزاد را به سرزمین اصلی تعمیم می‌دهند. به طور کلی موارد ذیل از جمله عوامل ناکامی و چالش‌های پیش روی مناطق آزاد موجود و راه‌اندازی مناطق آزاد جدید است که باعث ناکامی و ناکارآمدی این مناطق خواهد شد:

۱. عدم توجه به حساسیت سرمایه خارجی به امنیت و بازدهی فضای سرمایه‌گذاری
۲. عدم سرمایه‌گذاری اولیه برای ایجاد زیرساخت‌های موردنیاز مناطق آزاد
۳. جایگاه مبهم مناطق آزاد در اسناد توسعه‌ای کشور
۴. عدم اولویت‌بندی نیازهای هر منطقه
۵. وجود قوانین و مقررات دست و پاگیر
۶. در نظر گرفتن اهداف بلندپروازانه برای مناطق آزاد و عدم انطباق مأموریت‌های محوله به مناطق آزاد با زیرساخت‌های موجود
۷. کمبود آموزش نیروی کار و بازده اندک نیروی انسانی

در مقایسه با تجارب بین المللی، مناطق آزاد در ایران تا رسیدن به اهداف مورد نظر در توسعه صادرات و جذب سرمایه‌گذاری فاصله زیادی دارند. با توجه به اینکه توسعه مناطق آزاد نیازمند اتفاق و همراهی تمام ارکان اقتصادی و حتی سیاسی کشور بوده و لزوماً در سطح اختیارات مدیران مناطق آزاد نیست، در واقع توسعه مناطق آزاد در کشور برای آنکه به سطح عملکردی مطلوب مشابه آنچه در کره جنوبی، تایوان و حتی دبی تجربه شده است، دست یابند؛ نیازمند آن است که نقش مناطق آزاد در اقتصاد ملی بازتعریف شود.

دولت‌ها می‌توانند با اعمال سیاست خارجی هوشمندانه نسبت به تحولات اقتصاد بین الملل، ثبات در تصمیم‌گیری‌ها، قوانین و مقررات تجاری و گمرکی، توجه به وضعیت سیاسی و فرهنگی ایران در عرصه جهانی، برخورداری از یک سیستم اداری فاقد جنبه‌های بوروکراتیک، نیروی انسانی متخصص (نیروی انسانی با مهارت تحصیلاتی و ارتباطی بالا)، اولویت‌بندی نیازهای هر منطقه به منظور بهینه کردن توزیع منابع مالی، اجماع نظر در زمینه هدف‌های ایجاد و گسترش مناطق آزاد و تعیین اهداف جداگانه برای مناطق آزاد و پذیرفتن هدف‌های آزادسازی اقتصادی و مالکیت خصوصی، تاب‌آوری مناطق آزاد ایران را که نتیجه‌ی آن ارتقاء اقتصاد ملی است، منجر شوند.

بررسی‌ها در حوزه مناطق آزاد تجاری، حکایت از آن دارد که تجربه ایجاد این مناطق در ایران، با کاستی‌هایی روبرو است. شایان توجه است که در مورد ایجاد مناطق آزاد در دیگر نقاط کشور نباید فراموش نکرد که مناطق آزاد فعال کشور، هنوز گرفتار بسترسازی‌های اولیه هستند و منافع چندانی نصیب کشور نکرده‌اند. بنابراین در چنین شرایطی، ایجاد مناطق آزاد جدید، نباید با تکرار خطاهای گذشته منجر به هدررفت منابع مالیاتی، عدم توفیق نسبی اهدافی مانند صادرات، تولید و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و در نهایت سرخوردگی و سلب اعتماد جامعه نسبت به موفقیت سیاست‌های عمومی شود. از اینرو با توجه به موارد ذکر شده در بازتعریف کارکردها و نقش مناطق آزاد کشور، اصول و مبانی زیر باید مورد توجه قرار گیرد:

۱) مناطق آزاد در تجربه جهانی از ارکان مهم راهبردهای صنعتی محسوب می‌شوند و در ایران نیز باید این نهادسازی در قالب استراتژی توسعه صنعتی و چشم‌اندازهای آینده توسعه اقتصاد ملی صورت پذیرد و مناطق آزاد جایگاه ویژه خود را بازیابند.

۲) الگوهای مدیریتی و سازماندهی مناطق آزاد ایران در شرایط رقابتی نوین در جهان، باید در سطح استانداردهای بین‌المللی شکل گیرد. ارتباط با خارج از کشور به‌گونه‌ای برقرار شود که جریان ورود و خروج سرمایه را تسهیل کند. در این راستا، ایجاد دفاتر سرمایه‌گذاری با مشارکت شرکت‌های خارجی در درون سازمان‌های مناطق آزاد می‌تواند راه‌گشا باشد.

۳) ایفای نقش و انجام مأموریت استراتژیک مناطق آزاد کشور در گرو اتصال آنها با سایر برنامه‌های عمران و توسعه ملی در ابعاد میان‌مدت و کوتاه‌مدت است. به‌عبارتی ایجاد سریع زیربناهای کالبدی و غیرکالبدی این مناطق باید در اولویت‌های برنامه‌ای دولت گنجانده شود و تسهیلات و اعتبارات مورد نیاز، پیش‌بینی شود.

۴) وظایفی نظیر توسعه منطقه‌ای، امنیت سرزمینی و محرومیت‌زدایی که حاکمیتی هستند، از شمول وظایف سازمان‌های مناطق آزاد خارج شود و به دستگاه‌های اجرایی ذیربط سپرده شود.

۵) موفقیت مناطق آزاد کشور در گرو هم‌پیوندی اقتصاد ایران با اقتصاد جهانی است که این مهم نیز مستلزم وجود زیربناهای مدرن با مدیریت در تراز بین‌المللی و تسهیلات و امکانات تجاری - خدماتی ویژه و قابل رقابت با مناطق همجوار نظیر فرودگاه، بندر، اسکله، ناوگان حمل‌ونقل، راه‌های ارتباطی، زیرساخت مخابراتی، آب، برق و گاز، خدمات بانکی و بیمه‌ای کارآمد و زیرساخت‌های گردشگری، اقامتی و رفاهی است. تأمین این زیرساخت‌ها نیازمند منابع مالی فراوان است که دولت باید در مرحله آماده‌سازی، بخش مهمی از آن را در زمره تعهدات اجرایی خود قلمداد کند.

۶) دستگاه‌های اجرایی کشور باید مکلف شوند در حوزه موضوعی وظایف خود به احداث زیربناهای و ایجاد تسهیلات در مناطق آزاد مشارکت کنند و در این زمینه فعالیت‌های خود را با سازمان‌های مناطق آزاد هماهنگ کنند.

۷) ساختارهای انگیزشی مناسبی به‌منظور ترغیب شرکت‌های خصوصی و دولتی با فعالیت‌های برون‌مرزی به استقرار محل فعالیت خود در مناطق آزاد، در نظر گرفته شود.

۸) همراه با ارتقای شرایط رقابت‌پذیری مناطق آزاد کشور، زمینه‌های نقش‌پذیری تکمیلی این مناطق با مناطق آزاد کشورهای همسایه در چارچوب همکاری‌های فی‌مابین سازمان‌ها، بنگاه‌ها و تأسیسات تولیدی تجاری فراهم شود.

۹) باید برای سازمان‌های مناطق آزاد، از یکسو به‌مثابه یک مؤسسه خصوصی، تمهیدات لازم برای برخورداری از تسهیلات حساب ذخیره ارزی و منابع بانکی فراهم شود و ازسوی دیگر با ملاحظه تعهدات دولت در حوزه‌های زیربنایی، امکاناتی برای فروش اوراق مشارکت و ارائه تضمین‌های دولتی در نظر گرفته شود.

۱۰) به منظور حذف وابستگی درآمدی سازمان‌های مناطق آزاد به واردات، باید در برنامه‌های عمرانی و بودجه عمومی کشور، منابع لازم جهت امور زیربنایی در این مناطق تخصیص داده شود و در عین حال مکانیسمی پیش‌بینی شود که به استقلال عملیاتی سازمان‌های مناطق آزاد نیز خدشه‌ای وارد نشود.

دکتر فریبرز محمدی - کمیته توسعه و آمایش سرزمین کمیسیون زیربنایی و تولیدی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام