

اظهار نظر درباره "لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری و ۱۲ منطقه ویژه اقتصادی"

پیشتر ایجاد مناطق آزاد تجاری در دنیا را به بندر آزاد هامبورگ (سال ۱۸۸۸ میلادی) و فرودگاه بین‌المللی بندر شانون در ایرلند (سال ۱۹۵۹ میلادی) نسبت می‌دهند. بعد از این، ایده ایجاد مناطق آزاد در دنیا شایع شده و در دهه‌های اخیر نهادهای بین‌المللی نظیر سازمان توسعه صنعتی ملل متحد^۱ (UNIDO) بر ایجاد و تأسیس مناطق آزاد تجاری به عنوان وسیله‌ای برای تشویق توسعه صنعت با هدف صادرات به عنوان انتخابی در مقابل سیاست‌های جایگزینی واردات به کشورها توصیه کرد. براین اساس، کشورهای در حال توسعه از اواسط دهه ۶۰ میلادی به احداث و تأسیس مناطق آزاد تجاری به منظور تحقق اهداف ذیل اقدام کردند:

- ۱- جذب سرمایه‌گذاری خارجی
- ۲- انتقال تکنولوژی
- ۳- توسعه صادرات
- ۴- کسب درآمدهای ارزی
- ۵- ایجاد اشتغال
- ۶- ایجاد نمایشگاه

۱ - The United National Industrial Development Organization

ایران نیز به منظور پیگیری و تحقق برخی از اهداف اقتصادی به ایجاد و تأسیس مناطق آزاد تجاری و صنعتی اقدام کرد. با پایان یافتن جنگ در اواخر دهه شصت و آغاز اجرای برنامه توسعه، دولت تلاش کرد براساس سیاستهای اقتصادی متداول در دنیا، به شیوه‌ای اقدام کند تا با بهره‌مندی از وجود فرصتهای این چنینی، در سیاستهای اقتصادی کشور نیز تغییراتی را بوجود آورد تا از این طریق کاستی‌ها جبران و زمینه برای رشد و توسعه اقتصادی فراهم گردد و از اقتصاد درونگرا به سمت اقتصادی برونگرا حرکت کند و از این طریق سرمایه‌گذاری خارجی جذب شود، توان تولید توسعه پیدا کند و صادرات بیشتر شود. این بود که برای اولین بار ایجاد مناطق آزاد در کشور، براساس تبصره‌های (۱۹) و (۲۰) ماده واحده قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قانون^۲ مورد توجه قرار گرفت و سه منطقه آزاد چابهار، کیش و قشم به موجب قانون و پس از آن در سال ۱۳۸۲

۲ - در تبصره (۱۹) اینگونه آمده است: به دولت اجازه داده می‌شود که حداکثر در سه نقطه از نقاط مرزی کشور، مناطق آزاد تجاری - صنعتی تأسیس نماید.

در تبصره (۲۰) اینگونه ذکر شده است: به منظور پشتیبانی تولید، گمرک ایران و سازمان بنادر و کشتیرانی موظفند حداکثر ظرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون مناطق ویژه حراست شده‌ای را در مبادی ورودی و یا گمرکات داخلی جهت نگهداری به صورت امانی مواد اولیه و قطعات و ابزار و مواد تولیدی که بدون انتقال ارز وارد می‌شود تأسیس نمایند. ورود کالا از مناطق مذکور جهت مصرف داخلی، تابع مقررات صادرات و واردات خواهد بود. صاحبان کالامی‌توانند بدون هیچ گونه تشریفات کالای وارداتی خود را از مبادی مذکور، از کشور خارج نمایند. آیین‌نامه اجرایی این تبصره به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید

مناطق آزاد اروند، ارس و انزلی و در سال ۱۳۸۹ منطقه آزاد ماکو تأسیس شدند.

با توجه به اهداف که در تأسیس و ایجاد مناطق آزاد مورد انتظار است، دولت یازدهم اخیراً "لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری و ۱۲ منطقه ویژه اقتصادی" را در دستور کار خود قرار داد. بر اساس این لایحه به دولت اجازه داده می‌شود در استانهای گلستان (اینچه برون)، ایلام (مهران)، اردبیل (اردبیل)، سیستان و بلوچستان (سیستان)، کردستان (بانه - میوان)، هرمزگان (جاسک)، بوشهر (بوشهر)، منطقه آزاد تجاری - صنعتی را در محدوده هایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد ایجاد شود.

همچنین دولت می‌تواند در استانهای فارس (فسا)، یزد (ابركوه - ميبدا)، زنجان (زنجان)، کهگیلویه و بویراحمد (گچساران)، آذربایجان غربی (سرو، ارومیه)، خراسان رضوی (خواف - قوچان)، لرستان (خرم آباد)، قزوین (تاکستان) و اصفهان (شاهین شهر) منطقه ویژه اقتصادی و در استان البرز (ساوجبلاغ) منطقه ویژه اقتصادی دارویی ایجاد کند.^۳

با توجه به وجود تجربه ایجاد چنین مناطقی در کشور، قبل از این که لایحه اخیر دولت به تصویب برسد، جا دارد در خصوص موفقیت یا عدم موفقیت اینگونه مناطق در کشور بررسی کارشناسانه انجام شود و روشن شود علت عقب ماندگی کشور و ناپایداری در رشد اقتصادی ریشه در چه عواملی دارد؟ آیا ایجاد اینگونه مناطق می‌تواند گره‌ای از مشکلات رشد و توسعه

۳- <http://dolat.ir/NSite/FullStory/News/?Serv=v&Id=۲۸۱۲۷۱>

اقتصاد کشور باز کند یا ایجاد اینگونه مناطق به مشکلات اقتصاد ایران اضافه می‌کند؟

با توجه به آنچه که در ابتدای این نوشتار آمده است بیش از دو دهه از ایجاد و تأسیس مناطق آزاد صنعتی و تجاری در ایران می‌گذرد و براین اساس ۷ منطقه آزاد در کشور ایجاد شده است و این مناطق نتوانستند به اهداف اصلی خود برسند. در مورد علت این عدم موفقیت مطالب زیر قابل توجه است. ایجاد منطقه آزاد در ایران برای تعقیب یک هدف اقتصادی انجام می‌شود که در آن جذب سرمایه‌گذاری خارجی، حضور شرکتهای خارجی، رشد اقتصادی، توسعه، گسترش اشتغال، رشد صادرات و ... را مورد توجه قرار می‌دهد. لذا ناخواسته این هدف اقتصادی تحت تاثیر متغیرهای دیگری قرار خواهد گرفت. به عبارت دیگر، برای اینکه بتوانیم این موضوع را تبیین نمائیم که چرا مناطق آزاد در ایران نتوانستند به هدف اصلی خود برسند؛ لازم است در خصوص آن جامع‌نگری و نگرش سیستمی داشته باشیم. در چنین نگرشی نمی‌توان از طریق اثرگذاری یک عامل یا متغیر، بتوانیم ناکامی و یا تعقیب هدف را مورد توجه قرار دهیم.

از نظر نگارنده این متن، موفقیت یا ناکامی مناطق آزاد به در نظر گرفتن عوامل پیشین و پسینی بستگی دارد که بدون بودن عوامل پیشین امکان دستیابی به هدف ممکن نیست و عوامل پسین نیز به چگونگی امور اجرایی در مناطق آزاد متمرکز می‌شود و در واقع این عملکرد بر میزان موفقیت و یا ناکامی آن تاثیرگذار است. براین اساس ایجاد مناطق آزاد به یک سلسله از پیش زمینه نیاز دارد. این پیش نیازها را به دو دسته زیر ساختهای لازم و



قوانین سهل و آسان و سیاستهای تشویقی و انگیزشی تقسیم می‌کند. ناگفته نماند که انتخاب موقعیت جغرافیایی مناسب و وجود زیرساخت‌های لازم در موفقیت و تعقیب اهداف مناطق آزاد موثر است. به نظر می‌آید یکی از دلایل عمده ناکامی ایران در تحقق اهداف مناطق آزاد، نبود زیرساخت‌های اولیه مناسب برای ایجاد اینگونه مناطق است.

در واقع مناطق آزاد باید به گونه‌ای باشند که دارای زیرساخت‌های لازم باشند یا حداقل امکانات را برای ایجاد زیرساخت داشته باشند. برای این منظور، انتخاب منطقه جغرافیایی مناسب برای مناطق آزاد دارای اهمیت است. در خصوص مهمترین زیرساخت‌های ایجاد مناطق آزاد به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

فناوری اطلاعات: وجود زیربنای فناوری اطلاعات باعث می‌شود تا امکان دسترسی آسان‌تر در تمامی نقاط منطقه به وسائل ارتباطی امروزی نظیر اینترنت پرسرعت فراهم گردد.

نیروی کار: دسترسی آسان و ارزان به نیروی کار ماهر، نیمه ماهر و ساده، امکان آموزش نیروی کار، استفاده از قوانین سهل و آسان در استفاده از نیروی کار وجود داشته باشد.

صنایع پشتیبانی: وجود جاده‌های مناسب حمل‌ونقل، دسترسی به شبکه‌های حمل‌ونقل سرزمین اصلی، وجود فرودگاه‌های محلی و یا دسترسی آسان و سریع به فرودگاه‌های سرزمین اصلی، استقرار در بنادر و یا نزدیکی به خطوط کشتیرانی

پشتیبانی قانونی دولت: وجود مشوق‌های مالیاتی، وجود قوانین سهل و آسان‌گیرانه برای سرمایه‌گذاری خارجی، معافیت‌های تعرفه‌ای برای سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی، اعمال قوانین متفاوت و سهل در زمینه اقتصادی و تجاری نسبت به سرزمین اصلی به منظور تشویق سرمایه‌گذاران؛ حمایت قانونی از ایجاد و توسعه صنایع پسین

انتخاب مکان استراتژیک: وجود امکانات زیربنایی و یا امکان ایجاد زیربنای مورد نیاز با قیمت ارزان از لحاظ موقعیت جغرافیایی و زیست محیطی منطقه، دوری از نواحی بحران‌زا، سهولت کنترل فیزیکی، نزدیکی به مبادی خروجی کالا از سرزمین اصلی و ارسال کالا به بازارهای خارجی، دسترسی به راه‌های بین‌المللی و داخلی

سازمان مسئول: ساختار شفاف و تصریح وظایف سازمان‌های مسئول در منطقه، ایجاد مدیریت واحد در منطقه، اداره منطقه به صورت ایالتی و دارا بودن قوانین مخصوص به خود و مستقل از قوانین سرزمین اصلی

در بحث مربوط به زیرساخت‌های مورد نیاز برای تاسیس منطقه آزاد، موضوع تحلیل هزینه-فایده برای تاسیس نیز باید مورد توجه قرار گیرد. اگر برای ایجاد منطقه آزاد، آن منطقه بدرستی انتخاب نشود، ممکن است هزینه ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز بیش از منافع آن باشد. این در مناطق آزاد فیلیپین دیده می‌شود. مطالعه‌ای که توسط بانک جهانی انجام شده نشان می‌دهد که هزینه زیاد ایجاد زیرساخت‌ها در مناطق آزاد فیلیپین باعث شد که براساس تحلیل هزینه-فایده، این مناطق از لحاظ اقتصادی دارای زیان خالص باشند. اما با همین تحلیل، مناطق آزاد چین و کره جنوبی دارای سود

خالص است. پس انتخاب نامناسب موقعیت جغرافیایی نه تنها منافع را ندارد بلکه هزینه نیز تحمیل می‌شود.

مناطق آزاد ایران از لحاظ موقعیت جغرافیایی در نقاط سوق‌الجیشی قرار گرفته‌اند، اما جانمایی عملیاتی آنها اشکالات متعددی دارد. عمده‌ترین این اشکالات فراهم نبودن زیرساخت‌های لازم برای ایجاد مناطق است و پیش از ایجاد مناطق آزاد در این گونه مناطق، زیرساخت‌های لازم برای آنها فراهم نشده و سیاست ایجاد زیرساخت‌ها از محل درآمدهای مناطق آزاد پس از افتتاح و شروع به کار اتخاذ می‌شود. از طرف دیگر، مناطق آزاد به لحاظ جغرافیایی اکثراً در مناطق محروم کشور قرار گرفته‌اند.

به طور کلی مهم‌ترین علت تاسیس مناطق آزاد در ایران در بدو تاسیس، توسعه منطقه‌ای است. به همین دلیل، مناطق آزاد بعضاً در محروم‌ترین نقاط جغرافیایی کشور جانمایی شده‌اند. منظور از محرومیت نبود زیرساخت‌های لازم و به معنای زیر است:

فقدان تاسیسات زیربنایی، زیرساختی و انرژی در منطقه

سطح بسیار پایین استانداردهای زندگی، زیست محیطی و بهداشتی

فقدان نیروهای تحصیلکرده و ماهر در منطقه

دوری از شهرهای بزرگ

اقتصاد محلی ضعیف و درونگرا و ظهور و بروز پدیده‌هایی نظیر قاچاق و ... مشاهدات اولیه نشان می‌دهد که اصلی‌ترین مناطق آزاد کشور در نواحی قرار گرفته‌اند که به لحاظ مباحث زیربنایی دارای محرومیت هستند. نبود چنین امکانات و متعهد نشدن دولت به تامین و تجهیز چنین امکاناتی باعث می-

شود که این گونه مناطق به ضد توسعه تبدیل گردند و نابسامانی‌ها را در مناطق تشدید نمایند.

بررسی تجربه کشورهای که این سیاست را برای توسعه کشور خود برگزیدند نشان می‌دهد که این کشورها ابتدا زیربناها را در آن مناطق ایجاد کردند و سپس آن مناطق را آزاد اعلام نمودند. پس بین ایران و کشورهای موفق، اختلاف در روش بسیار است. باید توجه داشته باشیم که موضوع ایجاد زیرساخت‌ها و یا دسترسی به آنها در اینگونه مناطق از اهمیت فراوانی برخوردار است و در این میان امکانات و تاسیسات بخش انرژی و حمل‌ونقل بسیار برحسته‌تر است. در واقع، در اختیار بودن انرژی مناسب و مطمئن و ابزارها و شبکه‌های حمل‌ونقل مناسب در موفقیت مناطق آزاد تاثیرگذار است و اگر این امکانات زیربنایی وجود نداشته باشد فرصت‌های سرمایه‌گذاری از بین خواهد رفت.

به نظر می‌آید، برای این که سیاست مربوط به ایجاد مناطق آزاد در کشور به هدف اصلی خود که همانا جذب سرمایه‌گذاری خارجی و توسعه صادرات و .. منجر شود، نیاز به این دارد تا مناطق آزاد به لحاظ موقعیت جغرافیایی به گونه‌ای انتخاب شود تا موضوع مربوط به ایجاد زیرساخت‌ها در آن به لحاظ هزینه-فایده، توجیه‌پذیر باشند و امکانات زیربنایی مناسب را اختیار داشته باشند. در ایران وضعیت به گونه‌ای است که در ایجاد مناطق آزاد، تصمیم‌گیری به گونه‌ای است که به این موضوعات توجه نمی‌شود. یعنی بدون توجه به شرایط اولیه یا پیشین ایجاد منطقه آزاد اقدام می‌شود. نادیده گرفتن شرایط و پیش‌زمینه‌های مربوط به مناطق آزاد باعث شد که اینگونه

مناطق عملاً کارکرد اصلی خود را از دست بدهند و برخی گزارشها گویای واقعیت‌های زیر است.^۴

"مقایسه ارزش واردات با صادرات صورت گرفته در مناطق آزاد از یک واقعیت ناخوشایند حکایت دارد که برخلاف هدف اصلی ایجاد این مناطق است. براساس آمار ثبت شده ورودی و خروجی‌های گمرکات کشور، ارزش واردات کالا از مناطق آزاد ۱۱ برابر بیشتر از ارزش صادرات انجام شده از این مناطق بوده است.

تنها در طول دو سال گذشته دو میلیون و ۵۳۹ هزار تن کالا به ارزش دو میلیارد و ۱۶۲ میلیون و ۴۰۳ هزار دلار از طریق گمرکات کیش، قشم، چابهار، منطقه آزاد انزلی، منطقه آزاد اروند، منطقه آزاد چابهار، منطقه آزاد حسن رود و منطقه آزاد جلفا وارد کشور شده است. در مقابل این میزان واردات در سال ۱۳۹۳، ۷۰۳ هزار تن کالا به ارزش ۱۹۶ میلیون و ۵۲۲ دلار صادر شده است. برداشتن قید تعرفه‌ها از کالاهای ورودی از این مناطق عاملی شد که دروازه‌های کشور هرچه بیشتر به روی کالاهای خارجی گشوده شود.

نسبت ارزش واردات به صادرات صورت گرفته در مناطق آزاد نشان می‌دهد که در مقابل ۹۹/۹۳ درصد واردات تنها ۰/۰۷ درصد صادرات انجام شده است. با وجود آنکه از ابتدای شکل‌گیری مناطق آزاد نسبت واردات و

۴ - <http://alef.ir/vdcqiqoapzt\ayu۲.cbct.html?۳۷۴۰۶۱>

صادرات به صورت ناعادلانه به نفع واردات شکل گرفته بود اما این نسبت در سال‌های گذشته شدت و وخامت بیشتر پیدا کرده است. نسبت ارزش صادرات به واردات مناطق آزاد کشور از حدود ۰/۳۵ درصد در سال ۱۳۸۰ به حدود ۰/۰۷ در سال ۹۱ کاهش یافته است؛ به عبارت دیگر در ۱۰ سال گذشته واردات تقریباً همواره با شیب زیادی افزایشی بوده است ولی صادرات از مناطق آزاد در سال‌های مورد اشاره رشد چندانی نداشته است و مناطق آزاد کشور در توسعه صادرات موفق نبوده است. مقایسه ارقام صادرات و واردات در مناطق آزاد و ویژه نشان می‌دهد تقریباً میزان واردات شش برابر صادرات بوده است. بررسی نسبت صادرات از مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به مجموع صادرات غیرنفتی نیز وضعیتی مشابه را به تصویر می‌کشد. این نسبت از ۵۰ درصد در سال ۸۴ به کمتر از ۱۵ درصد در سال ۹۱ کاهش یافته است که نشان‌دهنده عدم توجه به صادرات در مناطق آزاد است."

این عملکردها گویای این واقعیت است که تأسیس مناطق آزاد در ایران نتوانسته است به هدف اصلی خود برسد و ایجاد اینگونه مناطق خود به عاملی برای آسیب وارد کردن به اقتصاد کشور تبدیل شده است. لذا قبل از این که دولت "لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری و ۱۲ منطقه ویژه اقتصادی" لایحه دولت را تقدیم مجلس شورای اسلامی کند باید در مورد دلیل عدم موفقیت مطالعه آسیب‌شناسانه انجام شود.