

**گروه راهبردی - مرتضی فاخری - وقتی سخن گفتیم**
از مناطق آزاد به میان می‌آید، ناخودآگاه تصویر خودروهای شسیک و مدرن با پلاک‌های سفید و شماره‌گذاری خاص در ذهن نقش می‌بندد. برای بسیاری از ایرانیان، این مناطق نه به عنوان پایگاه‌های تولید و صادرات، بلکه به مثابه ویترینی از خودروهای خارجی شناخته می‌شوند که در سائر نقاط کشور با اصلا قابل دسترسی نیستند یا با قیمت‌های گزافی معامله می‌شوند. این در حالی است که فلسفه وجودی مناطق آزاد در جهان، مقوله‌ای کاملاً متفاوت و بسیار فراتر از نمایش و تردد خودروهای لوکس است. شاید بتوان گفت که هیچ پدیده‌ای به اندازه انباشت خودروهای خارجی در خیابان‌های کیش و قشم، نتوانسته است شکاف میان شعراهای توسعه‌ای و واقعیت‌های اجرایی در این مناطق را به تصویر بکشد. اما چگونه این فاصله عمیق شکل گرفت و چرا مناطق آزاد ایران، که قرار بود الگوی پیشرفت و گشایش اقتصادی باشند، به نماد واردات کالاهای مصرفی بدل شدند؟ مناطق آزاد تجاری - صنعتی که ریشه در نظر به‌های اقتصادی پس از جنگ جهانی دوم و حرکت کشورها از سیاست جایگزینی واردات به سمت راهبرد توسعه صادرات دارند، به عنوان موتورهای محرک اقتصاد در نظر گرفته شدند. تاریخچه این مناطق به قرن هجدهم و بندر آزاد ترست در ایتالیا بازمی‌گردد، اما اوج شکوفایی آنها به قرن بیستم و به ویژه دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم تعلق دارد، زمانی که کشورهای در حال توسعه به دنبال یافتن راه‌هایی برای پیوند با اقتصاد جهانی بودند. سازمان توسعه صنعتی ملل متحد (یونیدو) این مناطق را محرکی برای تشویق صادرات صنعتی معرفی می‌کند و بانک جهانی آنها را قلمرویی می‌داند که با هدف تسهیل تجارت و تولید با محوریت صادرات ایجاد شده‌اند. تجربه کشورهای موفق جهان، به ویژه در شرق آسیا، نشان داده است که این مناطق می‌توانند نقشی کلیدی در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، انتقال فناوری‌های پیشرفته، ایجاد اشتغال مولد، و در نهایت، پیوند اقتصاد چین با بازارهای جهانی ایفا کنند. به عنوان مثال، در کشور چین سهم مناطق آزاد از صادرات به ۴۵ درصد می‌رسد و بیش از ۷۷ درصد تولیدات صنعتی این کشور در همین مناطق انجام می‌شود و در مالزی نیز بیش از ۳۰ درصد صادرات و ۷۲ درصد سرمایه‌گذاری خارجی از مسیر مناطق آزاد عبور می‌کند. سنگاپور که خود به مثابه یک منطقه آزاد تمام عیار طراحی شده، توانسته است با تکیه بر زیرساخت‌های لجستیکی و مقررات شفاف، به یکی از قطب‌های مالی و تجاری جهان تبدیل شود. امارات متحده عربی نیز با الهام از این مدل، منطقه آزاد جبل علی را به بستری برای جذب سرمایه‌گذاران بین‌المللی و تنوع‌بخشی به اقتصاد خود تبدیل کرده است که امروزه بیش از یک چهارم تولید ناخالص داخلی این کشور را به خود اختصاص داده است. این نمونه‌ها نشان می‌دهند که مناطق آزاد زمانی کارآمد خواهند بود که به مثابه آزمایشگاهی برای اجرای سیاست‌های اقتصادی نوین و تسهیل فعالیت‌های مولد طراحی شوند، نه صرفاً به عنوان مجلسی برای تخلیه کالاهای مصرفی.

با این حال، آنچه در ایران رخ داده، فاصله عمیقی با این الگوی موفق جهانی دارد. قوانین بالادستی کشور، از جمله بند ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و ماده یک قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، اهدافی چون «تسریع در امور زیربنایی، عمران و آبادانی، رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی» را برای این مناطق ترسیم کرده است. این اهداف در نگاه اول جامع و مترقی به نظر می‌رسند، اما تعدد و گاه ناسازگاری



آنها، خود به یکی از مهمترین چالش‌های حکمرانی در این حوزه تبدیل شده است. کارشناسان اقتصادی بر این باورند که قانونگذار با انباشتن اهداف متعدد و گاه متضاد، عملاً تمرکز متولیان اجرایی را کاهش داده و نظارت‌پذیری را با دشواری مواجه ساخته است. به عبارت دیگر، وقتی از یک منطقه آزاد انتظار می‌رود که همزمان به توسعه زیرساخت‌ها بپردازد، جذب سرمایه خارجی کند، اشتغال مولد ایجاد نماید، بازار کالا را تنظیم کند و صادرات غیرنفتی را افزایش دهد، طبیعی است که در عمل، هیچیک از این اهداف به طور کامل محقق نشود و مدیران اجرایی به سمت ساده‌ترین و زودبازده‌ترین گزینه‌ها، یعنی واردات کالاهای مصرفی، متمایل شوند. این مسئله در حالی تشدید می‌شود که ساختار نظارتی بر عملکرد مناطق آزاد نیز از شفافیت کافی برخوردار نیست و گزارش‌های مالی و عملکردی این مناطق به ندرت به صورت دقیق و قابل راستی‌آزمایی در دسترس افکار عمومی قرار می‌گیرد.

در این میان، خودرو به مهمترین نماد این انحراف از هدف تبدیل شده است. خودروهای مناطق آزاد با برخورداری از معافیت‌های حقوق ورودی و عوارض گمرکی، به پنجره‌ای رو به تکنولوژی روز دنیا برای خریداران تبدیل شده‌اند. این موضوع بسرای مصرف‌کنندگان ایرانی که سالهاست با محدودیت‌های شدید وارداتی و بازار انحصاری خودرو وینترین فروش خودروهای وارداتی تبدیل کرده است. جالب آنکه این پدیده ریشه در تاریخچه واردات خودرو به ایران دارد. از دهه ۱۳۷۰ که واردات خودرو به صورت جدی آغاز شد، همواره این پرسش مطرح بود که چرا باید خودروهای خارجی تنها در مناطق آزاد تردد کنند و مردم سرزمین اصلی از دیدن و استفاده از آنها محروم باشند. این نگاه مصرف‌گرایانه به مناطق آزاد، تدریجاً در ذهنیت عمومی و حتی سیاستگذاران نهادینه شد، تا جایی که امروز بسیاری از مردم، مناطق آزاد را مترادف با خرید خودروی خارجی می‌دانند و کمتر کسی به پتانسیل‌های تولیدی و صادراتی این مناطق توجه دارد. قوانین سختگیرانه تردد خودروهای مناطق آزاد، که آنها را به یک منطقه جغرافیایی خاص محدود می‌کند، اگرچه مانعی برای تبدیل شدن آنها به خودرویی برای استفاده روزمره در سراسر کشور است، اما در عمل، به ایجاد یک بازار خاص و پررونق در همان مناطق منجر نشده است. خودروهایی با پلاک‌های سفید که بسامجوزهای موقت (مخصوصی) می‌توانند برای مدت کوتاهی از منطقه خارج شوند، به یکی از جذابیت‌های گردشگری و سرمایه‌گذاری در جزایری چون کیش و قشم بدل شده‌اند. انباشت این

خودروها در ملبمان شهری این مناطق، نه تنها جلوه‌ای از شکاف اقتصادی میان مناطق آزاد و سرزمین اصلی را به نمایش می‌گذارد، بلکه نشان از آن دارد که بخش قابل توجهی از پتانسیل و زیرساخت‌های این مناطق صرف خدمت‌رسانی به این پدیده شده است، تا اینکه به بستری برای فعالیت‌های مولد اقتصادی تبدیل شود. این انباشت خودروها در معابر عمومی، خود به معضلی برای مدیریت شهری تبدیل شده و تصویری از یک جامعه مصرف‌زده را ارائه می‌دهد که در آن، نمایش دارایی‌های لوکس بر تولید و کار مولد ترجیح داده شده است. از سوی دیگر، این پدیده اثرات روانشناختی عمیقی بر جامعه گذاشته و شکاف طبقاتی را به شکلی عینی و روزمره به نمایش می‌گذارد، چراکه خودروهای وارداتی مناطق آزاد نماد برخورداری از امکاناتی هستند که برای اکثر مردم غیرقابل دسترس است.

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تصویر روشنی از این ناکارآمدی ارائه می‌دهد. بر اساس این گزارش، سهم مناطق آزاد ایران از صادرات غیرنفتی کشور در سال‌های اخیر حدود یک درصد، از تولید کل کشور حدود یک درصد و از تعداد واحدهای تولیدی فعال نیز کمتر از سه درصد بوده است. در حالی که وسعت مناطق آزاد بیش از سه برابر شهرک‌های صنعتی کشور است، اما میزان اشتغال‌زایی در این شهرک‌ها بیش از سه برابر مناطق آزاد است. این آمار به خوبی نشان می‌دهد که مناطق آزاد ایران در تحقق اهداف مولد خود چقدر ناکام بوده‌اند و به جای اینکه به موتور تولید و صادرات بدل شوند، به کانالی برای واردات کالاهای مصرفی، به ویژه خودرو، و ایجاد اشتغال‌هایی با بهره‌وری پایین در حوزه خدمات و گردشگری تبدیل شده‌اند. به عبارت دقیقتر، مهمترین وابستگی مالی مناطق آزاد به واردات شکل گرفته است. این وابستگی، زنجیره‌ای از انحرافات را ایجاد کرده است: از یک سو، سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی به جای ورود به عرصه تولید با هدف صادرات، جذب سودهای سریع حاصل از واردات و فروش خودرو می‌شوند. از سوی دیگر، زیرساخت‌های اساسی و مولد که برای توسعه صنعتی کارشناسان تاکید می‌کنند که اعطای غیرهدفمند معافیت‌ها و امتیازات، نبود زیرساخت‌های مناسب، و مکان‌یابی نادرست مناطق (اغلب در نقاط محروم و فاقد زیرساخت‌های اولیه) از دیگر عوامل شکست این مناطق در رسیدن به اهداف اولیه است. این ناکامی در حالی رخ می‌دهد که در جهان، مناطق آزاد با هدف «تمرین اقتصادی» و به عنوان پایلوت‌هایی برای اجرای سیاست‌های اقتصادی جدید ایجاد می‌شوند و پس از موفقیت، قوانین آنها به سرزمین اصلی تسری داده می‌شود، همانگونه که چین با موفقیت این الگو را پیاده‌سازی کرد. در

ایران اما، به نظر می‌رسد رابطه معکوسی برقرار شده است؛ به جای آنکه مناطق آزاد آزمایشگاهی برای اصلاح قوانین و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی در سراسر کشور باشند، خود به تابعی از قوانین محدودکننده و سساختارهای بروکراتیک سرزمین اصلی تبدیل شده و نتوانسته‌اند استقلال عملیاتی لازم برای ایفای نقش خود را به دست آورند.

اما موضوع به اینجا ختم نمی‌شود. پرسش مهمتر این است که اگر مردم از رقابت استقبال می‌کنند و مصرف‌کنندگان ایرانی به دنبال انتخاب‌های بیشتر در بازار خودرو هستند و حتی برخی از خودروسازان و قطعه‌سازان، مشروط به آزادسازی قیمت‌ها، با واردات مخالفتی ندارند، چرا هنوز یک بازار رقابتی واقعی شکل نگرفته است؟ پاسخ را باید در مجموعه‌ای از عوامل ساختاری و سیاستی جستجو کرد. قوانین پیچیده و بعضاً متناقض، عدم شفافیت در عملکرد و آمار مناطق آزاد، و چالش‌های حکمرانی که ناشی از وجود اهداف متعدد و بعضاً نامرتب است، همگی دست به دست هم داده‌اند تا راه برای شکل‌گیری یک بازار منسجم و رقابتی بسته شود. از سوی دیگر، نمی‌توان از نقش منافع شکل گرفته در ساختار موجود غافل شد. جریان واردات خودرو، شبکه‌ای از ذینفعان را ایجاد کرده است که از وضعیت فعلی بهره می‌برند و هرگونه تغییر بنیادین را به مثابه تهدیدی برای منافع خود تلقی می‌کنند. این گروه‌ها با استفاده از ابزارهای مختلف، از جمله لابی‌گری در مراکز تصمیم‌گیری و ایجاد گفتمان‌های غالب در رسانه‌ها، سعی در حفظ وضع موجود دارند. همچنین، نبود بانک‌های اطلاعاتی دقیق و به‌روز از وضعیت تولید، واردات، و عرضه خودرو در مناطق آزاد، امکان برنامه‌ریزی دقیق و مبتنی بر شواهد را از سیاستگذاران سلب کرده است. این نبود شفافیت، زمینه را برای تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای و بعضاً غیرکارشناسی فراهم می‌آورد که خود به تداوم بحران کمک می‌کند.

برای مثال، آزادسازی اخیر در زمینه واردات خودرو و همچنین مصوبات مربوط به تبدیل پلاک خودروهای مناطق آزاد به پلاک ملی با پرداخت عوارض، اگر چه می‌تواند به افزایش عرضه در بازار داخلی کمک کند، اما بدون یک برنامه‌ریزی بلندمدت و هدفمند برای سیاماندهی تولید داخلی و ایجاد رقابت واقعی، ممکن است صرفاً به واردات بیشتر خودروهای خارجی، خروج ارز و تقویت بیشتر نقش نمایشی مناطق آزاد بیانجامد. به عبارت دیگر، این سیاست‌ها اگر در بستری از اصول اقتصادی صحیح و با هدف افزایش بهره‌وری و رقابت‌پذیری کل صنعت خودرو اجرا نشوند، به جای آنکه گره‌گشسا باشند، می‌توانند به بحرانی جدید دامن بزنند. تجربه چند دهه گذشته نشان داده است که اتکای صرف به واردات بدون تقویت همزمان تولید داخلی، نه تنها به بهبود کیفیت خودروهای داخلی منجر نمی‌شود، بلکه می‌تواند با ایجاد وابستگی بیشتر به واردات، صنعت خودرو را از مسیر توسعه باز دارد. نگاه علم اقتصاد به این مقوله، بر اهمیت ایجاد فضای رقابتی توأم با حمایت هوشمندانه از تولید داخلی تاکید دارد؛ به گونه‌ای که واردات به عنوان محرکی برای ارتقای

«سرآمد» تحلیل می‌دهد؛

# «مناطق آزاد» ویترینی

# به وسعت یک آرزو

## چرا مناطق آزاد ایران در سایه خودروها گم شدند؟

کیفیت و کاهش قیمت خودروهای داخلی عمل کند، نه اینکه صرفاً به عاملی برای حذف تولیدات داخلی از بازار تبدیل شود. رعایت شرایط اجتماعی نیز در این میان نقشی حیاتی ایفا می‌کند؛ چرا که هرگونه تغییر در سیاست‌های خودرویی و مناطق آزاد، باید با در نظر گرفتن تبعات آن بر اقشار مختلف جامعه، به ویژه گروه‌های کم‌درآمد و کارگران صنعت خودروساز، همراه باشد و نباید به بهای افزایش نابرابری و تشدید شکاف طبقاتی تمام شود. در حقیقت، هر سیاست اقتصادی برای پایدار ماندن، نیازمند پشتوانه اجتماعی است و این پشتوانه زمانی حاصل می‌شود که تغییرات به گونه‌ای طراحی شوند که منافع حاصل از آن به طور عادلانه میان تمامی گروه‌های جامعه توزیع شود. بنابراین، آنچه از بررسی وضعیت مناطق آزاد ایران بر می‌آید، تصویر یک فرصت بزرگ و مغتنم است که در دامنه‌ای از بی‌تدبیری و ناهماهنگی به دام افتاده است. مناطق آزاد ایران همچون آنچه‌ای هستند که نه آینده روشن تولید و صادرات، بلکه آرزوی دیرینه مصرف‌کننده‌ای را بازتاب می‌دهند که سالهاست از کیفیت و تنوع در بازار خودرو محروم مانده است. این انحراف، نه تنها مناطق آزاد را از هدف اصلی خود دور کرده، بل که به شکلی متناقض، خود به یکی از موانع جدی توسعه صنعت خودروی کشور تبدیل شده است؛ چراکه وجود خودروهای وارداتی با قیمت‌های پایینتر و کیفیت بالاتر در مناطق آزاد، همواره به عنوان اهرم فشاری علیه تولیدکنندگان داخلی عمل کرده و در عین حال، با فراهم کردن یک مسیر جایگزین برای تامین نیاز مصرف‌کنندگان، انگیزه لازم برای اصلاح ساختار تولید داخلی را کاهش داده است. برای برون‌رفت از این وضعیت، نیاز به یک بازنگری اساسی در الگوی حکمرانی این مناطق احساس می‌شود؛ بازنگریایی که در آن، اهداف مولد به اولویت نخست تبدیل شوند، معافیت‌ها هدفمند گردند، زیرساخت‌های تولید و صادرات تقویت شوند و شفافیت، به عنوان شرط اساسی برای جلب اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی، در کانون سیاست‌گذاری قرار گیرد. این بازنگری باید با مشارکت فعال همه ذینفعان، از جمله خودروسازان، قطعه‌سازان، واردکنندگان، مصرف‌کنندگان و کارشناسان مستقل انجام شود تا ضمن حفظ منافع مشروع همه گروه‌ها، مسیر جدیدی برای تحقق اهداف اولیه مناطق آزاد ترسیم گردد. بدون چنین تحولی، مناطق آزاد همواره در حسرت آنکه روزی موتور اقتصاد باشند، به ویترینی برای نمایش کالاهای لوکس و یادآور ناکامی‌های اقتصادی باقی خواهند ماند و این ویترین هرچند درخشان، هرگز نمی‌تواند خیالی یک اقتصاد پویا و مولد را پر کند. باید پرسید آیا این سرنوشت محتوم مناطق آزاد ایران است یا هنوز می‌توان با اراده‌ای جمعی و نگاهی نو، آنها را از بند ویترین بودن رها ساخت و به موتورهای واقعی توسعه تبدیل کرد؟ پاسخ به این پرسش، بیش از آنکه در قالب سیاست‌های مقطعی و بخشنامه‌ای قابل جستجو باشد، نیازمند عزمی ملی برای بازتعریف نقش مناطق آزاد در اقتصاد کشور و پایبندی به اصول علم اقتصاد در کنار ملاحظات اجتماعی و سیاسی است.

بدون شرح



عکس: اصغر بشارتی

قاب دوربین

بدون شرح...

