محمدحسام محمدی‌فر، پژوهشگر مناطق آزاد در گفت‌وگو با «فرهیختگان» تشریح کرد

راز ثروت آفرینی در مناطق آزاد جهان

مهدی عبداللهی
دبیر گروه اقتصاد

از اواسط دهه ۶۰ میلادی کشورها اقدام به احداث مناطق آزاد تجاری کردند. جذب سرمایه‌گذاری خارجی، افزایش صادرات، انتقال تکنولوژی، کسب درآمد ارزی و ایجاد اشتغال از جمله اهداف احداث این مناطق بود. در ایران هم از دهه ۶۰ و از برنامه اول توسعه سیاستگذاران کشور به این نتیجه رسیدند که مناطق آزاد می‌تواند با ظرفیت‌هایی که دارد و از طریق امتیازات و مزایایی که به آن داده می‌شود در جذب سرمایه‌گذاری خارجی، تولید صادرات‌محور و افزایش اشتغال نقش‌آفرینی کند که در این رابطه امتیازها و انحصارات زیادی به این مناطق داده شد اما نتیجه نشان داد که این مناطق در ایجاد اشتغال، افزایش تراز تجاری و تولید صادرات‌محور موفقیت‌های چندانی کسب نکردند. «فرهیختگان» در گفت‌وگوی مفصلی با محمدحسام محمدی‌فر، از پژوهشگران حوزه تجارت خارجی و مناطق آزاد به این سوال پاسخ می‌دهد که چرا مناطق آزاد در ایران به موفقیت چندانی دست پیدا نکرده‌اند.

به‌عنوان اولین سوال بفرمایید اهداف احداث مناطق آزاد (همچون جذب سرمایه‌گذار خارجی، افزایش صادرات، تولید صادرات‌محور، انتقال تکنولوژی، کسب درآمد ارزی و ایجاد اشتغال) در ایران به اهداف خود رسیده است؟

مناطق آزاد در ادبیات جهانی از اسامی، اهداف و عبارات مختلفی برخوردارند و به‌نوعی حالت ابتکاری در حوزه سیاست‌های اقتصادی، تجاری کشورها دارند که متناسب با شرایط کشور خود از آن استفاده می‌کنند. معمولا غالب این مناطق از شاکله‌ای تبعیت می‌کنند که در اسناد بین‌المللی همچون آنکتاد، ویندو، سازمان جهانی آمده و آن ارائه یک‌سری معافیت‌ها در محدوده‌ای از کشور برای رسیدن به یک‌سری اهداف است. آن معافیت‌ها و امتیازات چیست؟ امتیازاتی همچون معافیت مالیاتی، معافیت گمرکی، بحث تبادلات مالی و نیروی اشتغال، انرژی ارزان، سوبسیدها و تخفیف‌هایی که ارائه می‌شود. آن اهداف چیست؟ یکی از اصلی‌ترین اهداف بحث جذب سرمایه‌گذاری است مخصوصا با تاکید بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)، بحث توسعه تولید، صادرات و مواردی از این دست که کشورهای مختلف متناسب با سیاستی که دارند دست به آن می‌زنند، به‌عبارت دیگر برخی کشورها سیاست توسعه صادرات دارند و با آن رویکرد منطقه آزاد می‌زنند، برخی سیاست جایگزینی واردات دارند و بیشتر روی آن نقطه و تولید متمرکز هستند.

در ایران نخست ماده‌ای که به موضوع اهداف مناطق آزاد پرداخته، قانون چگونگی اداره مناطق آزاد است که حدود ۹ یا ۸ هدف از قبیل توسعه زیرساخت‌ها، عمران و آبادانی که ظاهرا رویکرد آن به محرومیت‌زدایی گرایش دارد، بحث‌های تولید و صادرات و حضور در بازارهای منطقه‌ای و مواردی از این دست که در قانون آمده ولی به‌صورت مشخص‌تر در بند ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ۴ هدف برای مناطق آزاد عنوان شده که در سال ۱۳۹۲ ابلاغ شد. قانون چگونگی مناطق آزاد که عرض کردم سال ۱۳۷۲ به تصویب رسیده و سیاست‌های کلی در سال ۱۳۹۲ و آنجا ۴ هدف را به‌صورت مشخص‌تر عنوان می‌کند. ۱-بحث تولید، ۲-صادرات کالا و خدمات، ۳-انتقال فناوری‌های پیشرفته و تامین نیازهای ضروری و ۴-منابع مالی از خارج کشور، پس در سیاست‌های کلی اشاره شده که مناطق آزاد باید به این ۴ حوزه برگردند.

بررسی عملکرد این مناطق نشان می‌دهد این مناطق بین ۱ تا ۲ درصد صادرات کل کشور را به خود اختصاص دادند، یعنی در این سال‌های اخیر که می‌گویند صادرات قدری رشد کرده جمع صادرات کالا، صادرات خدمات و صادرات مجدد مناطق آزاد ما حدود یک میلیارد دلار است که این را فقط در مقابل صادرات کالا که حدود ۴۰ تا ۴۴ میلیارد دلار در سال است که در سال گذشته به ۵۳ میلیارد دلار رسید و نشان می‌دهد سهم اندکی مناطق آزاد دارند. در بحث تولیدات بررسی‌ها نشان می‌دهد ۱ تا ۲ درصد تولیدات کشور در مناطق آزاد شکل گرفته و در بحث تراز تجاری که مسئولان فعلی مناطق آزاد ادعا می‌کنند سال گذشته برای اولین بار تراز تجاری مناطق آزاد مثبت شده و این نکته خوبی است که قبول کرده‌اند سال قبل منفی بود، چون تا قبل از این قبول نمی‌کردند که آمارها نشان می‌دهد به‌صورت میانگین واردات به مناطق آزاد دوبرابر صادرات بود. الان که تراز تجاری مثبت شده منتظر هستیم آمار را منتشر کنند تا بررسی کنیم چه اتفاقی افتاده که تراز مثبت شده و به چه صورت است. همچنین در حوزه اشتغال باید گفت حدود ۴ درصد اشتغال کل کشور در مناطق آزاد شکل گرفته و مناطق آزاد که سه‌برابر شهرک‌های صنعتی ما وسعت دارند، یک‌سوم شهرک‌های صنعتی توانستند اشتغال ایجاد کنند که نشان می‌دهد این شاخص در شهرک‌های صنعتی بهتر بوده، لذا آنچه از عملکرد مناطق آزاد به ذهن می‌آید آن است که این مناطق نه آنچنان به‌سمت تولید و نه به‌سمت صادرات رفته‌اند با اینکه کشور نیاز داشته مخصوصا در این ایام که ارزآوری مساله اصلی کشور بود به‌جای اینکه در تامین ارز کشور کمک کنند بعضا مصرف‌کننده ارزی برای واردات کالا شدند و فرآیند این مناطق نشان می‌دهد متاسفانه خیلی به اهدافی که مدنظر بود، نرسیدند.

درکنار این شاید بتوان یکی، دو نکته مثبت را در حوزه مناطق آزاد در بعد محرومیت‌زدایی و بحث توسعه محلی بیان کرد که شاید جزء اهداف اصلی مناطق آزاد نبوده و در دنیا هم به‌خاطر آبادانی یک محدوده منطقه آزاد ایجاد نمی‌کنند ولی عملا فرآیند تصویب مناطق آزاد در کشور ما بیشتر به‌خاطر بحث محرومیت‌زدایی است. ما برخی جلسات بررسی مناطق آزاد جدید را حضور داشتیم، مثلا نماینده آن شهر یا مسئولی از آن شهر می‌گفت چون اینجا محروم است آن را منطقه آزاد کنید، درصورتی که در دنیا مکانی که بهترین زیرساخت‌ها و پتانسیل را دارد برای منطقه آزاد شدن انتخاب می‌کنند. طبیعتا جایی که محروم باشد سرمایه‌گذاری خارجی خیلی مطلوبیت ندارد ولو ۲۰۰ سال هم معافیت مالیاتی بدهید؛ چراکه وقتی قرار نیست آنجا رشد کند و محروم است مطلوبیت زیادی برای سرمایه‌گذار ندارد. اما درمجموع باید گفت مناطق آزاد در این حوزه توانسته‌اند به بهبودهای نسبی-نه کامل-دست پیدا کنند، چون ما الان در مناطق آزاد کیش، قشم، چابهار هم مناطق محروم و حاشیه‌نشین را داریم ولی درمجموع یک‌سری امکانات به این مناطق رفتند و اجازه دادند مسافر بیاید و پاساژ احداث شود که توانست تا حدودی منابعی را که قبلا به خزانه می‌آمد، به این مناطق بیاورد. چون یکی از منابع اصلی مناطق آزاد بحث فروش زمین است که در گزارش خود بیان کردید که حدود ۷۰-۶۰ درصد درآمد از این طریق تامین می‌شود که به‌واسطه منطقه آزاد شدن ارزش زمین بالا می‌رود و از این لحاظ که منابع زیاد می‌شود خوب است ولی باز برای مردم قشر مستضعف و متوسط آنجا یک چالش حساب می‌شود. یکی دیگر از محل‌های درآمد بحث واردات است. ما اجازه می‌دهیم کالای خارجی مانند پوشاک و... که واردات آن ممنوع است به مناطق آزاد بیایند و مسافران آنجا خرید کنند و به‌واسطه آن، درآمدی برای مناطق آزاد کسب می‌شود و علاوه‌بر این اجازه دادیم تا سقف ۳ میلیارد دلار -که اخیرا به ۴ میلیارد دلار افزایش یافته- واردات از طریق مناطق آزاد به سرزمین اصلی انجام شود که حدود ۱۰ تا ۱۵ درصد را مناطق آزاد به‌عنوان عوارض دریافت کند، قبلا این پول به خزانه می‌رفت و الان دست یک‌سری سازمان‌های مناطق آزاد می‌دهیم که بیشتر نقش سازمان‌های عمران منطقه‌ای به خود گرفته‌اند تا آن منطقه را آباد کنند. این الگو در حوزه محرومیت‌زدایی ممکن است قابل استفاده باشد ولی از اهداف مناطق آزاد دور است و فاصله دارد.

چند نوع مزایای عمده در مناطق آزاد داریم؟

یکی معافیت مالی است که در قانون سال ۷۲ آمده سرمایه‌گذار خارجی از تاریخ پروانه بهره‌برداری ۱۵ سال معافیت مالیاتی دارد که بعدا اصلاح شد و به ۲۰ سال افزایش یافت. دنبال این هستند که برای بعد از ۲۰ سال تعیین تکلیف شود. مزیت دیگر تا سال گذشته مالیات بر ارزش افزوده بود که البته این لغو شد. فقط درصورت صادرات به سرزمین اصلی مالیات بر ارزش افزوده را معاف هستند. نکته بعدی بحث معافیت گمرکی است که براساس ماده ۱۴ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد ورود کالا به این مناطق پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنی است، برای همین امتیاز اساسی محسوب می‌شود که براساس همین امتیاز خودروی خارجی آنجا پلاک می‌شود و در سطح منطقه می‌تواند تردد کند که این هم امتیازی برای بومیان یا سرمایه‌گذاران آنجا باشد. یکی از امتیازات دیگر بحث لغو روادید برای اتباع خارجی است که در منطقه می‌آیند و نیازی به اخذ روادید از قبل ندارند و همانجا در فرودگاه یا مرز مهر در پاسپورت آنها می‌خورد و وارد کشور می‌شوند. یک‌سری مقررات جدا اعم از مقررات اشتغال دارد که از دید من مزیت خاصی برای کارفرما وجود ندارد ولی مقررات اشتغال مجزا برای آن تعیین کردند و حتی مقررات راهنمایی و رانندگی جداگانه دارد و حتی مقررات حوزه‌های مختلف تعیین شده است که یکی از امتیازات اصلی آن در حوزه تاسیس بانک، بیمه و بورس است و این امتیاز به مناطق آزاد داده شده ولی باید با هماهنگی نهادهای سرزمین اصلی مثل بانک مرکزی، بورس، شورای عالی بیمه و... باشد که متاسفانه هنوز اتفاق جدی نیفتاده و اخیرا بورس بین‌الملل را در کیش ایجاد کرده‌اند. یک امتیاز دیگر موضوعی است که در قانون آمده و تا حدی هم اجرا می‌شود که البته امتیاز مناسبی از بعد منافع ملی نیست، بحث آزادی ورود، خروج و خرید و فروش ارز است که در مناطق آزاد در دستورالعمل‌ها و قوانین تاکیدشده که آزاد است، یعنی هر شخص حقیقی و حقوقی می‌تواند ارز بیاورد، ببرد، خرید کند و بفروشد که این امر قدری در این حوزه متلاطم ارزی ممکن است منشأ مشکلاتی شود اما درمجموع باید گفت که اینها جزء اصلی‌ترین مزیت‌های مناطق آزاد هستند.

برخی آمارها نشان می‌دهد تعداد زیادی شرکت صوری در مناطق آزاد کشور ثبت شده است؟ با اینها باید چه کار کرد؟ سازوکارهای کشورهای دیگر در اعطای امتیازات خاص به این مناطق چگونه است که منجر به فساد و رانت نمی‌شود؟

در بحث شرکت‌های صوری باید گفت که این موضوع خیلی رسانه‌ای شد و به یاد دارم در سال ۹۵ رئیس سازمان بازرسی ورود کرد و یک‌سری اتفاقات افتاد که دوستان مناطق آزاد ابتدا نمی‌پذیرفتند ولی اخیرا ضمن پذیرش این امر گفتند جلوی این را گرفتیم و این شرکت‌ها را غیرفعال می‌کنیم که امیدواریم ادامه داشته باشد. پایه اصلی بحث این است که معافیت را باید در ازای شفافیت بدهیم. مثال منطقه آزاد ترکیه را جلوتر بیان خواهم کرد که علی‌رغم معافیت‌هایی که می‌دهند، ولی اگر درآمدها یا ارزش‌هایی که بازرگان اظهار می‌کند، تا ۵ درصد بیشتر اختلاف داشته باشد، مشمول جرایم سنگینی می‌شود. این نشان می‌دهد آزاد بودن معادل رها و خارج از کنترل بودن نیست؛ یعنی منطقه آزاد هستید و معاف هستید ولی باید شفاف کار کنید. در مناطق آزاد بعد از اتفاقاتی که افتاد در قانون مالیات‌های مستقیم و قانون بهبود فضای کسب‌وکار گفته شد هرگونه معافیت ازجمله معافیت مناطق آزاد در حوزه مالیات منوط به ارائه اظهارنامه مالیاتی با نرخ صفر است، یعنی معاف هستید ولی به شرطی که اظهارنامه دهید. اگر اظهارنامه ندهید مشمول می‌شوید و بقیه اتفاقاتی که می‌افتد. متاسفانه این موضوع به‌خاطر عدم همکاری سازمان‌های منطقه آزاد و جدیت بیشتری که باید سازمان امور مالیاتی به خرج می‌داد، به صورت کامل اجرایی نشد تا با کسانی که اظهارنامه نمی‌دهند برخورد شود. البته تا حدودی هم می‌خواستند با بحث سرمایه‌گذاران همراهی کنند که سرمایه‌گذارانی که آنجا هستند کمتر به چالش بخورند ولی از بُعد ملی خیلی مطلوب نبود.

در ترکیه بیان شده که بخشی از قلمرو گمرکی است که باید گمرک در آنجا هم مستقر باشد ولی از مقررات گمرکی عمومی معاف هستند و از مقررات گمرکی مناطق آزاد تبعیت می‌کنند. ولی ما کلا گمرک را از منطقه آزاد بیرون انداختیم و گفتیم سازمان منطقه آزاد که به نحوی ذی‌نفع جریان درآمدی در منطقه است بررسی کند آنجا چه اتفاقی می‌افتد که یک‌سری از کالاها می‌آید که خارج از گمرک است یا آمار و شیوه ثبت آمار و ارزش‌گذاری متفاوت است. لذا در پاسخ به سوال شما که چه کنیم این اتفاقات و تخلفات در مناطق آزاد کمتر شود، عدم شفافیت چه در حوزه عملکردی و چه در حوزه فرآیندی و چه در بخش آمارها یکی از چالش‌های اصلی مناطق آزاد است. اتفاقا در برنامه راهبردی ارتقای سلامت نظام اداری که سال ۹۴ تصویب شد مناطق آزاد موظف شدند آمارهای عملکردی خود را به صورت شفاف، ماهانه و سالانه به‌صورت عمومی منتشر کنند که الان حدود ۸ سال می‌گذرد در یک بازه‌ای منتشر کردند اما دیگر نکردند و این اتفاق نیفتاده است.

یکی از بحث‌هایی که درخصوص مناطق آزاد ترکیه داشتیم، بحث تقسیم کار و تخصصی بودن مناطق آزاد این کشور بود. چرا چنین تقسیم کاری بین مناطق آزاد ایران دیده نمی‌شود؟

متاسفانه به‌صورت رسمی چنین دسته‌بندی نشده و سال ۹۴ یا ۹۵ دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد قصد داشت که به این سمت برود و یک‌سری مطالعاتی انجام داد. حدود ۱۰ هسته اعم از هسته شیلات، هسته انرژی، هسته گردشگری و... تشکیل شد تا فعالیت مناطق آزاد تا حدودی هدفمند شود و به آن سمت پیش بروند. اما آنچه از نتیجه مطالعات دیدیم آن بود که تقریبا به همه مناطق آزاد ۶ تا ۷ هسته را تخصیص دادند. اما در مناطق آزاد ترکیه این دسته‌بندی وجود دارد. برای مثال منطقه استانبول مختص چرم است و به‌صورت مشخص در حوزه چرم کار می‌کند، یا این منطقه در حوزه منسوجات کار می‌کند. این دسته‌بندی چند فایده دارد: اولا سرمایه‌گذار تکلیف خود را می‌داند که در چه حوزه‌ای باید ورود کند. اگر می‌خواهد ورود به زنجیره ارزش و خوشه صنعتی که مدنظر است بکند، آنجا به صورت کامل وجود دارد یا خیر. یک نفر در قشم یا ارس تولید پوشاک می‌کند، آیا آنقدر آب می‌توانیم تامین کنیم برای صنعت نساجی که صنعت آب‌بری است؟ آنقدر برق می‌توانیم تامین کنیم؟ اگر تامین کردیم صنعت پسینی و پیشینی آنجا وجود دارد که از آنها خریداری کند یا نیازهای ایشان را تا قبل از زنجیره تامین کند؟ خیر. متاسفانه این وجود ندارد ولی اگر مناطق آزاد را بتوانیم به سمت تخصصی شدن ببریم و این خوشه‌های صنعتی آنجا شکل گیرند و حتی در بلندمدت بتوانیم در زنجیره ارزش جهانی قرار دهیم -مثل کاری که امارات انجام داده یا مشابه رفتاری که در بخشی از ترکیه انجام شد- می‌توانیم به نقش مناطق آزاد در توسعه اقتصاد ملی امیدوار باشیم. ولی مشکل ما پایه‌ای‌تر است، یعنی روزی که خواستیم این مناطق آزاد را ایجاد کنیم اصلا به این چیزها فکر نکردیم که کشور ما سیاست صنعتی دارد یا ندارد، در قالب سیاست صنعتی می‌خواهیم در چه جغرافیایی منطقه آزاد ایجاد کنیم که به سیاست صنعتی کمک کند. آیا منطقه آزاد در زنجیره ارزش قرار گیرد و... لذا چون ایجاد مناطق آزاد از پایه مشکل داشته اصلاح آن، قدری سخت است.

برخی می‌گویند مناطق آزاد ما یک بازنمایش اتفاقاتی است که در سرزمین اصلی رخ می‌دهد. یعنی چون تحریم هستیم، روندهای کلان در مناطق آزاد هم شبیه به سرزمین اصلی است. این را قبول دارید یا کم‌کاری و بی‌برنامگی‌هایی داشتیم که باعث شده این مناطق نتوانند در بخشی از زنجیره‌های ارزش جهانی قرار بگیرند؟

من یک سوال کنم که آیا مناطق آزاد چین الان قابل تحریم شدن است؟ خب وقتی حجم بالایی از سرمایه‌گذاری وجود دارد؛ از خود کشور آمریکا تا سایر نقاط جهان و حجم مبادلات بالایی که دارند، طبیعتا تحریم‌پذیری را مشکل می‌کند و اگر مشکلی هم باشد قابل اجرا نیست. ولی اگر منطقه آزادی داشته باشید که زیرساخت اولیه نداشته باشد، مثلا منطقه آزاد چابهار را طوری جانمایی کردند که فرودگاه و بندر نداشت و نقاط لجستیکی که بتواند از صنایع تولیدی و تبدیلی و سایر موارد حمایت کند وجود نداشت، چه برسد که جذب سرمایه‌گذار داشته باشد. بخش عمده‌ای به همان نحوه مکان‌یابی و نحوه تاسیس برمی‌گردد و بخش دیگر به نحوه اداره برمی‌گردد و قطعا در خیلی از مناطق آزاد دنبال تولید نبودیم بلکه دنبال واردات بودیم که آن هم علت‌های مختلفی داشت. من به دوستان بیان کردم که اگر ما هم مدیرعامل مناطق آزاد شویم اولین کار ما این است که واردات کنیم، چون آخر سال باید حقوق کارمندان را پرداخت کنیم، چون قاعده‌گذاری نامناسبی شده که این مناطق به سمت تولید و صادرات نمی‌روند. من نقش تحریم را بی‌اثر نمی‌بینم. ما با مناطق آزاد چین، امارات و... فاصله داریم و تحریم‌ها بیشتر ناظر به این است که ما نتوانستیم نهاد مالی بین‌المللی در مناطق آزاد ایجاد کنیم، نتوانستیم سرمایه‌گذار را به مناطق آزاد بیاوریم. طبیعتا آنها بی‌اثر نبوده اما هدف منطقه آزاد این بود که وارد بازارهای جهانی بشویم و چون نشدیم این تحریم اثرگذار بوده است. ما مناطق آزاد زدیم که بتوانیم این تحریم‌ها را دور بزنیم. مناطق آزاد باید به این سمت می‌رفتند که تحریم‌پذیر نباشند یا اگر تحریم شدیم بتوانیم اینها را دور بزنیم ولی درباره مناطق آزاد هم مثل بقیه سازمان‌های کشور، مثل صنعت خودروسازی و... می‌گوییم تحریم شدیم و ما هم نمی‌توانیم موفق شویم و شاخص‌های ما مثل سایر نقاط کشور است. درحالی که مناطق آزاد با این همه امتیاز و اختیارات و برنامه‌هایی که برای آن چیده بودیم برای این بود که بتوانیم به وسیله آنها در بازارهای جهانی حضور پیدا کنیم و تحریم‌ها را دور بزنیم.

مطالعات زیادی در حوزه مناطق آزاد کشورهای دیگر داشتید که یک نمونه آن مناطق آزاد کشور ترکیه است. چه تفاوت‌ها و شباهت‌هایی با مناطق آزاد ایران دارند؟

من آمار سال ۲۰۲۲ ترکیه را دارم. تقریبا ۱۸ منطقه آزاد فعال دارند، البته در بقیه اسناد تا ۲۱ منطقه نیز عنوان شده که ۳ منطقه در سال گذشته فعال نبوده و آماری از آن منتشر نکردند. این ۱۸ منطقه حدود ۱۸ میلیارد دلار صادرات داشته است که ۷۰ درصد با خارج از کشور و ۳۰ درصد با سرزمین اصلی بوده. یعنی تولید می‌کرده و به داخل کشور می‌فرستاده. همچنین ۳۸ درصد معاملات بازرگانی این مناطق آزاد ترکیه با کشورهای اروپایی بوده و ۱۸ درصد با کشورهای آسیایی بوده که در مجموع ۴,۵ تا ۵ درصد تجارت کل ترکیه را به خود اختصاص دادند. مجموع حجم تجارت این مناطق در سال ۲۰۲۲ حدود ۳۳ میلیارد دلار بوده است. این رقم در امارات بیشتر و در چین قابل توجه می‌شود و در ترکیه آمار محدودی نزدیک به ۵-۴ درصد کل تجارت آنهاست که آمار سال گذشته را بیان کردید. مناطق آزاد ترکیه ویژگی جالبی که دارند بحث وسعت محدود و یکپارچه بودن آنهاست. منطقه آزاد ارس ما چندتکه است، منطقه بانه ما که اخیرا مصوب شده یا چابهار، مناطق آزاد چندتکه هستند ولی آنها یک وسعت محدودی دارند، یکپارچه بوده و فاقد مناطق مسکونی هستند. حتی ورود افراد عمومی و اقامت آنها ممنوع است و باید مجوز برای ورود داشته باشند و از قبل مجوز گرفته باشند که در ماده ۹ قانون آنها مصوب شده است.

محدود شدن مقیاس و وسعت مناطق آزاد در ترکیه و دیگر کشورها نشان می‌دهد که این مناطق با هدف جذب سرمایه‌گذاری خارجی و تولید صادرات‌محور احداث شده‌اند، نه محرومیت‌زدایی و اقدامات عمرانی.

بله، چیزی شبیه به شهرک‌های صنعتی رفتار کرده‌اند. یک وسعت محدود، یکپارچه و فاقد سکنه که ورود و خروج باید کنترل شود و این نشان می‌دهد هدف محرومیت‌زدایی نبوده و هدف تولیدی همانند شهرک صنعتی و صادرات برای آنها اولویت بوده است. همچنین اگر بخواهیم اهداف ترکیه را بیان کنیم باید گفت در ماده یک قانون مناطق آزاد این کشور ۵ هدف اصلی بیان شده است. این اهداف شامل ۱-افزایش سرمایه‌گذاری و تولیدات صادرات‌محور، ۲-سرعت بخشیدن به ورود فناوری و سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم به ترکیه، ۳-هدایت فعالیت‌های اقتصادی به سمت صادرات، ۴-توسعه تجارت بین‌المللی و ۵-بهبود عملکرد ترکیه در سطح تجارت جهانی بوده که نزدیک به اهداف بند ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است که بیان شد؛ به‌عبارتی هم بحث فناوری، هم موضوع صادرات و هم بخش تولید است؛ همچنین یک‌سری راهبردهای صادراتی دارد که هدفگذاری کرده تا در سال ۲۰۲۳ بدان دست یابد. در ماده ۶ قانون مناطق آزاد ترکیه گفته شده قلمرو گمرکی مناطق آزاد قسمتی از قلمرو گمرکی ترکیه محسوب می‌شوند اما کالاهای موجود در آن از مقررات و ضوابط گمرکی مستثنی خواهند بود که این نشان می‌دهد آنجا تحت نظارت گمرک است. در ماده ۱۹ گفته اقامت در منطقه آزاد ممنوع است و برای موارد خاص موقت باید مجوز از سازمان منطقه بگیرند. اگر سیاستگذاران به دنبال محرومیت‌زدایی هستند این محرومیت‌زدایی از طریق تولید و صادرات در آن منطقه شکل می‌گیرد یعنی شما منطقه‌ای را به‌واسطه ایجاد کارخانه و زیرساخت‌ها به سمت تولید و صادرات می‌آورید که یک‌سری آثار سرریز دارد. نمونه جالب آن، منطقه شنجن چین است که به واسطه سرریز تولید و صادرات، امروز دارای منطقه شهری و صنعتی پویاست.

بحث ترکیه هم تکمیل بفرمایید که سراغ مناطق آزاد چین برویم.

یکی از نکات مهمی که در بحث معافیت‌ها داریم این است که باید هدفمند باشند. اگر به دنبال تولید و صادرات هستند مثلا معافیت گمرکی را باید به واردات مواد اولیه و ماشین‌آلات بدهیم، نه کالای خارجی که در واقع واردات آن ضدتولید می‌شود. اما معافیت در مناطق آزاد ما متاسفانه عمومی است. در ماده ۱۴ بیان شده مبادلات بازرگانی منطقه با خارج یعنی هر کالایی که وارد شود، مستثنی از شمول قوانین عمومی است و از معافیت برخوردار است. حتی در حوزه مالیات، معافیت مالیاتی را برای هم تولیدکننده و هم واردکننده در نظر گرفتیم، هم برای دلال و هم برای بخش‌های غیرمولد که این نشان می‌دهد باید اصلاح شود. اما از سال ۲۰۰۹ به بعد در ترکیه گفته‌اند صرفا تولیدکنندگانی که ۸۵ درصد از تولیدات آنها صادر شده از پرداخت مالیات معاف هستند. یعنی یک رویکرد کاملا هدفمند صادرات‌محور است که بدان اشاره شد. درباره مالیات بر ارزش افزوده داخل منطقه معافیت عمومی است ولی اگر بخواهد به سرزمین اصلی ارسال شود باید پرداخت شود یا معافیت مالیات بر حقوق ماهانه جالب است که در سال ۲۰۱۵ معافیت کارمندان ۲۵ درصد بود -کامل معاف نکرده که آن شفافیت از بین برود- گفته است برای پرسنلی که آنجا هستند ۱۵ تا ۳۵ درصد تخفیف و برای شرکت‌ها تا ۲۰ درصد تخفیف، یعنی ۱۰۰ درصد معافیت نداده است. در ترکیه اگر شرکت‌ها فعالیت‌های خارج از منطقه را با اسناد خلاف واقع یا گمراه‌کننده جهت فرار مالیاتی ارائه دادند مجوز فعالیت کلا تعلیق می‌شود و در ماده ۲۳ یک‌سری مقررات در رابطه مجازات دارند. در حوزه گمرکی نیز اگر میزان درآمد یا ارزش اظهارشده تا سقف ۵ درصد کمتر یا بیشتر باشد مجوز تعلیق می‌شود و از هیچ امتیازی برخوردار نیستند و مجازات‌هایی در این رابطه وجود دارد. اما در کشور ما نگاه عمومی این نیست و می‌گویند منطقه آزاد است و نباید نظارت کرد و مورد سوال قرار داد.

درخصوص مالیات نیز، در مناطق آزاد ترکیه برای واردات یک‌دهم درصد ارزش کالا را به‌عنوان عوارض سازمان منطقه و برای صادرات نیز ۰,۹ درصد را می‌گیرند. یعنی عوارضی که از صادرات می‌گیرد بیشتر از واردات است و مطلوبیت سازمان منطقه و درآمد مناطق آزاد ترکیه روی صادرات است. به عبارت دیگر می‌گوید اگر کالا می‌آورید اینها مواد اولیه است و خیلی درآمدی ندارد، اما وقتی تولید کردید و صادر کردید از روی آن عوارض دریافت می‌کنم. اگر خواستید به سرزمین اصلی بفرستید کامل باید حقوق پرداخت شود و مزیت محدودی دارد. اما در مجموع بخواهیم بگوییم مناطق آزاد ترکیه چه تفاوت‌هایی با کشور ما دارند، یکی در نحوه ایجاد است. منطقه آزاد پازلی از تغییرات و اصلاحات اقتصادی ترکیه بود که ایجاد شد. نمی‌خواهیم با این مثال‌ها بگوییم ترکیه بی‌نقص و بی‌عیب است و موفق بود ولی نسبت به مناطق آزاد ایران نشان می‌دهد موفق‌تر عمل کردند. یک سیاست صنعتی، توسعه‌ای داشتند که مناطق آزاد یک پازلی از آن بود که اجرا شد ولی در کشور ما فقدان راهبرد توسعه صنعتی وجود دارد. بر همین اساس مناطق آزاد ما نمی‌دانند می‌خواهند چه کنند و بعد از ایجاد چطور می‌خواهند فعالیت کنند؟ که سال گذشته و دو سال گذشته رهبری نیز بر موضوع تدوین راهبرد صنعتی و استراتژی توسعه صنعتی تاکید کردند. یک نکته دیگر بحث ایجاد مناطق آزاد است. بعد از ۴۲ سال اینها ۲۱ منطقه داشتند و الان ۱۸ منطقه دارند. مناطق آزاد را همواره اضافه نکردند مثل ما که سالی چند منطقه آزاد اضافه کنیم؛ یعنی ۲۱ منطقه دارند و این مناطق را توسعه می‌دهند.

بسیاری معتقدند یکی از پایه‌های موفقیت‌های توسعه صنعتی چین مناطق آزاد است. همراهی مناطق آزاد با سیاست‌های کلان چین چگونه است؟

چین هم دقیقا مشابه ترکیه دست به ایجاد مناطق آزاد زد. یک‌سری سیاست‌های اصلاحی با توجه به نظام کمونیستی که در چین وجود دارد، داشتند. از دهه ۸۰ دنبال یک‌سری سیاست‌های اصلاحی بودند که یک قطعه از آن پازل مناطق آزاد است با این عنوان که یک منطقه‌ای ایجاد کنیم و بتوانیم به‌صورت پایلوت، آزمایشی و گلخانه‌ای بخشی از سیاست‌های تجارت آزاد را آنجا انجام دهیم تا به‌مرور زمان و با تکمیل به کل کشور تعمیم دهیم و شاخص‌های اقتصادی را بهبود ببخشیم. این از دهه ۸۰ و شکاف توسعه بین چین و غرب خیلی شدت گرفت و رهبران چین تشخیص دادند بتوانند یک برنامه اصلاحی را برای توسعه اقتصاد این کشور تدوین کنند. بر این اساس ۴ منطقه آزاد که بندری هم هستند و به آن منطقه ویژه اقتصادی گفته می‌شود، ایجاد شد که این ۴ مورد ویژگی خاصی دارند. یکی منطقه آزاد شنجن است که درباره آن صحبت خواهیم کرد. منطقه آزاد شنجن یک نزدیکی به هنگ‌کنگ داشت و دارد که آنجا سرمایه‌گذاران زیادی هستند و بحث‌های تولید شکل گرفت و از این ظرفیت برای توسعه استفاده کردند. منطقه آزاد شانتو را برای نزدیکی به کشورهای جنوب‌شرقی آسیا ایجاد کردند، منطقه آزاد شیائومی را برای نزدیکی به تایوان، جذب سرمایه‌گذاران و جریان مالی که در آنجا وجود دارد ایجاد کردند و منطقه ژوها به جهت نزدیکی به ماکائو و جذب سرمایه‌گذاران ایجاد شد به عبارت دیگر هدف اصلی آنها جذب سرمایه‌گذار خارجی با رویکرد تولید صادرات‌محور بود که آنها آنجا بیایند و با استفاده از مزایایی همچون معافیت مالیاتی، کارگر ارزان و سایر مواردی که وجود دارد، توسعه دهند. این نکته اساسی است که به صرف معافیت آنجا کار نکنیم. بازار هدف را رصد کردند. همچنین درخصوص منطقه آزاد شنجن می‌بینیم که ۴ مسیر توسعه را طی کرده یعنی در ابتدا یک شهر ماهیگیری و روستانشین بود که گام اول را از صفر با صنایع مونتاژی یا صنایع بسیار ساده‌ای مانند بافت تور ماهیگیری آغاز می‌کنند. برای گام دوم هم به سمت جایگاه متوسط و پایین زنجیره صنعتی حرکت می‌کنند؛ به‌عبارت دیگر به سمت توسعه سرمایه‌بر می‌روند که تعدادی واحدهای تولیدی بزرگ آنجا احداث می‌شود. در گام سوم به سمت اواسط زنجیره صنعت جهانی می‌روند چون آنجا کمبود زمین به وجود می‌آید و با افزایش قیمت زمین مواجه هستند و در گام چهارم که الان شاهد آن هستیم بیشتر به توسعه مبتنی بر نوآوری حرکت می‌کنند و فعالیت‌های آنجا حالت‌های تک پیدا می‌کند. نکته جالب این است که این هدایت و مدیریتی که آنجا داشتند با استفاده از پویایی همین مقررات بوده است. در گام سوم تصمیم می‌گیرند کلیه سیاست‌های ترجیحی برای مناطق ویژه شنجن پایان داده شود یعنی هر معافیت مالیاتی پایان داده شود. یا در گام اول که می‌خواهند از صنایع تبدیلی و مونتاژ به سمت صنایع با ارزش افزوده بالاتر حرکت کنند، سیاست مالیاتی می‌گذارند، مالیات و قیمت زمین را بیشتر می‌کنند، عوارض بر صنایع می‌گذارند تا بازرگانان آنجا تغییر رفتار دهند و به سمت تولیدات با ارزش افزوده بالاتر بیایند و مجددا برای تغییر سیاست از گام دوم به گام سوم و از گام سوم به گام چهارم با ابزار سیاستگذاری اقدام می‌کنند. امروز هم به دوستان مناطق آزاد می‌گوییم هدفمند کنید می‌گویند حق‌الناس است چراکه با این هدف سرمایه‌گذاری کرده که معاف باشد درصورتی که مناطق آزاد موفق جهان با این ابزار رفتار سرمایه‌گذاران را تنظیم می‌کند تا به هدف کلان و ملی دست یابد. اما چند نکته در بحث مالیات وجود دارد؛ برای مثال معافیت مالیاتی بسیار محدود بود، سه‌ساله و متناسب با میزان تولید بود. می‌گفتند سالانه این میزان تولید و اشتغال داشته باشید معافیت مالیاتی افزایش می‌یابد. برای مثال در سال ۲۰۱۸ درآمد مناطق ویژه شنجن ۵ درصد از کل درآمدهای ملی چین را به خود اختصاص داد. ما نگاهی به مناطق آزاد داریم که دنبال این هستند از بیت‌المال بودجه بگیرند، در جهان نگاه برعکس است و دولت مناطق آزاد را می‌زند که درآمدزایی داشته باشد و از این طریق درآمد کسب کند ولی متاسفانه شاهد این هستیم در کشور ما این موضوع تقریبا برعکس است. لذا بخواهیم جمع‌بندی انجام دهیم، دو تفاوت جدی وجود دارد که یکی در بحث راهبرد توسعه صنعتی است که معلوم نیست مناطق آزاد ما می‌خواهند چه کار کنند که اگر این مشخص شود می‌توان برای مناطق آزاد از ایجاد تا نحوه فعالیت و ارائه معافیت هدفمند برنامه‌ریزی داشته باشیم که در چین این بوده و با این رویکرد شروع کردند. از سرمایه‌گذاری خرد و مونتاژ آغاز شد و به‌تدریج با پویایی در مقررات‌گذاری در بحث مالیات و گمرکی به این سمت حرکت کردند که الان یک‌سری مناطق نسل جدید و نسل ۴ دارند که در حوزه فناوری‌های‌ های تک فعالیت می‌کند.

برای جمع‌بندی بفرمایید چه درس‌هایی از مناطق آزاد چین و ترکیه می‌توان گرفت؟

بخواهیم یک کلیاتی بیان کنیم در حوزه ایجاد مناطق آزاد به نظرم همان نکته‌ای که رهبری چند سال پیش بدان تاکید کردند راهگشاست. یعنی اول تکلیف خود را روشن کنیم در چه حوزه‌هایی می‌خواهیم توسعه صنعتی، توسعه تجاری داشته باشیم که تکلیف ما در این حوزه‌ها مشخص باشد که براساس آن بتوانیم برای مناطق آزاد تعیین تکلیف کنیم که هر منطقه آزاد در چه حوزه تخصصی فعالیت کند و چه خوشه‌های صنعتی آنجا شکل گیرد و چگونه می‌تواند در زنجیره ارزش داخلی و جهانی نقش‌آفرینی کند. لذا درمجموع تا زمانی که سیاست اقتصادی و کلان تجاری ما مشخص نباشد مناطق آزاد هم مثل بقیه سازمان‌ها سردرگم هستند و با اینکه حرف‌های بزرگی می‌زنیم که اینجا می‌خواهد محل صادرات باشد، درنهایت هدفی جز گردشگری را از مناطق آزاد نخواهیم دید. پس نکته اول این است که در حد سیاست‌های کلان و سیاست توسعه صنعتی تکلیف خود را مشخص کنیم که چه می‌خواهیم. در قدم بعدی بعد از آنکه سیاست تعیین شد، مناطق آزاد را قدری از حیث مکان‌یابی، وسعت محدود، یکپارچگی، حضور گمرک، بحث شفافیت استاندارد کنیم. کسی که می‌خواهد آنجا فعالیت انجام دهد از مقررات مناطق آزاد استفاده کند ولی شفاف باشد. معافیت گمرکی، معافیت مالیاتی و معافیت ارزی شفاف باشد. در گام بعد و براساس اهداف، معافیت‌ها را هدفمند اهدا کنیم؛ یعنی این‌طور نباشد که کل این منطقه از معافیت مالیاتی بهره‌مند باشند. مثل ترکیه که می‌گوید واحد تولیدی هستید به شرطی معاف هستید که ۸۵ درصد از محصولات را صادر کنید و اگر به سرزمین اصلی بفرستید معافیت محدود می‌شود و نمی‌توانید استفاده کنید. پس باید به سمت هدفمندی معافیت‌ها نیز برویم. یکی از نکات دیگر که در حوزه اداره مناطق آزاد اهمیت دارد این است که درآمدهای مالی برای اینها ببینیم. درواقع الان منابع مالی که وجود دارد هم غیرمولد و هم ناپایدار است و یکی از ریشه‌های اصلی حرکت مناطق آزاد به سمت واردات‌محور شدن است. اگر بتوانیم منطق درآمدی مناطق آزاد را طوری اصلاح کنیم که منفعت سازمان‌های مناطق آزاد در این باشد که عملکرد مناطق آزاد به سمت صادرات برود این مساله را باید با خود تعیین تکلیف کنیم که مناطق آزاد را برای توسعه ملی می‌خواهیم یا توسعه محلی؟ اگر بحث محرومیت‌زدایی است اینقدر خود را اذیت نکنیم که سیاست توسعه صنعتی چه باشد، نه منطقه آزادی می‌خواهیم که مثل سازمان‌های عمران توسعه منطقه‌ای کار کنند و آبادانی ایجاد کنند و امتیازات مختص به آن می‌دهیم و به منطقه آزاد و امتیازات آن هم نیاز نیست. منطقه محروم هم کم نداریم. همین‌طور منطقه آزاد کنیم. خیلی از حرف‌هایی که بیان می‌کنیم با آن سیاست مضر و مغایر است. اما اگر می‌خواهیم واقعا مناطق آزاد را به سمت بند ۱۱ سیاست‌های کلی ببریم و می‌خواهیم از آن بهره‌هایی بریم که چین و ترکیه بردند، باید این قواعد را اعمال کنیم، اصولی در این مسیر حرکت کنیم. اگر این قضیه تعیین تکلیف نشود به نظر ما همچنان در حوزه منطقه آزاد سردرگم خواهیم بود.