



پانیز رحیمی خبرنگار گروه اقتصاد

در تیر ماه سال ۱۳۹۷ و در بحبوحه بحران ارزی، دولت دوازدهم با هدف کنترل مصرف ارز و حمایت از تولید داخلی، واردات بیش از ۱۴۰۰ قلم کالای دارای مشابه تولید داخل را ممنوع کرد. تصمیمی که با استقبال بسیاری از کارشناسان اقتصادی همراه شد و از آن به‌عنوان گامی مؤثر در صرفه‌جویی ارزی، کاهش وابستگی به واردات و تقویت صنایع داخلی یاد شد. کالاهایی همچون تن ماهی، صابون، آب معدنی، ویفر، کف‌پوش، دفترچه مشق و حتی پاکت نامه، در لیست ممنوعه قرار گرفتند؛ اقلامی که مجموع واردات آن‌ها پیش از ممنوعیت، حدود ۴/۵ میلیارد دلار برآورد می‌شد. این سیاست موجب رشد نسبی اشتغال در بخش صنعت، تحریک تولید و صرفه‌جویی ارزی شد. اما اخیراً دولت چهاردهم با این استدلال که مصوبه دولت روحانی تا انتهای برنامه ششم توسعه اعتبار داشته، با استناد به فقدان پایه حقوقی این مصوبه به برنامه هفتم، دستور رفع ممنوعیت مذکور را داده است. اقدامی که با انتقاد برخی کارشناسان و حتی واکنش منفی رهبر انقلاب همراه شد. حضرت آیت‌الله خامنه‌ای روز گذشته در دیدار با جمعی از کارگران کشور در این خصوص فرمودند: «شنیدم اخیراً یکی از دستگاه‌ها اعلام کرده ممنوعیت ورود محصولات دارای مشابه داخلی را برداشته. چرا برداشته‌شود آن چیزی که در داخل تولید می‌شود. آن را ترویج کنید، اگر کیفیتش خوب نیست سعی کنید روی کیفیت کار شود.» کارشناسان اقتصادی می‌گویند باز شدن مسیر واردات کالاهای غیرضروری و دارای مشابه تولید داخل، در این شرایط که تحریم‌ها هم پیچیده‌تر شده، فشار زیادی به منابع ارزی وارد خواهد کرد. اتفاقی که می‌تواند قدرت بازارسازی بانک مرکزی را در مدیریت مؤثر بازار ارز با چالش مواجه کند. از سوی دیگر، صنایع داخلی که طی سال‌ها با اتکا به ممنوعیت واردات توسعه یافته بودند، اکنون با کاهش تقاضا، انباشت کالا و بحران مالی روبه‌رو خواهند شد. سرمایه‌گذاری‌هایی که با امید به تداوم حمایت‌ها شکل گرفته بودند، ممکن است با خطر تعطیلی و ورشکستگی روبه‌رو شوند و این روند می‌تواند به زنجیره‌ای از بیکاری، رکود تولید و تضعیف بخش مولد اقتصاد منجر شود. بررسی‌های «فرهیختگان» از نتایج گزارش ممنوعیت ۱۴۰۰ قلم کالایی که در دولت روحانی ممنوع شده، نشان می‌دهد ارزش این اقلام به قیمت سال ۱۳۹۶ بیش از ۴ میلیارد دلار بوده است، رقمی که احتمالاً به قیمت امروز، بیش از ۴٫۵ میلیارد دلار نیاز ارزی جدید ایجاد می‌کند.

اقدام دولت روحانی برای ممنوعیت۱۴۰۰ قلم کالا

در تیر ماه سال ۱۳۹۷، دولت دوازدهم تحت ریاست‌جمهوری حسن روحانی تصمیمی اساسی درخصوص مدیریت محدودیت‌های ارزی کشور اتخاذ کرد که به‌طور غیرمستقیم تأثیرات مهمی بر اقتصاد کشور داشت. این تصمیم در شرایطی اتخاذ شد که با افزایش نیاز به ارز خارجی برای واردات کالاهای مختلف، منابع ارزی کشور تحت فشار قرار گرفته بود. در این راستا، یکی از مهم‌ترین اقداماتی که دولت برای مقابله با بحران ارزی اتخاذ کرد، ممنوعیت واردات کالاهای مشابه داخلی بود. این تصمیم، علاوه بر کاهش فشار بر منابع ارزی، تأثیرات مثبتی در بخش صنعت کشور داشت

رفع ممنوعیت واردات برخی اقلام دم دستی می‌تواند ضربهٔ بزرگی به تولید بزند

ضرر ۴.۵ میلیارد دلاری بالیست جدید واردات



و درنهایت به افزایش اشتغال در این بخش کمک کرد. براساس این تصمیم، واردات ۱۴۰۰ قلم کالای لوکس، دارای مشابه داخل و غیرضرور ممنوع شد.

ریخت و پاش ۴/۵ میلیارد دلاری برای واردات بیل، کلنگ و آب معدنی!

ممنوعیت واردات کالاهای مشابه تولید داخل که از سال ۱۳۹۷ توسط دولت دوازدهم به‌منظور مدیریت بحران ارزی و حمایت از تولید داخلی اجرایی شد، در ابتدا با استقبال برخی از کارشناسان اقتصادی مواجه شد. آن‌ها معتقد بودند این سیاست توانست فشار وارد بر منابع ارزی کشور را کاهش داده و فرصت رشد را برای صنایع داخلی فراهم کند. گزارشی که دولت دوازدهم تحت عنوان لیست ممنوعه واردات ۱۴۰۰ قلم کالای لوکس، دارای مشابه داخل و غیرضرور منتشر کرد، برآورد کرده بود ارزشی این اقلام به قیمت سال ۱۳۹۶ بیش از ۴ میلیارد دلار است. رقمی که اگر دوباره واردات آن‌ها آزاد شود، به قیمت سال ۱۴۰۴ بیش از ۴٫۵ میلیارد دلار می‌تواند مصرف ارزی جدید ایجاد کند. برخی از این اقلام عبارتند از سیمان سفید، صابون، تن ماهی، آب معدنی، شیرین‌بیان، سس، ویفر، مجسمه‌های زینتی، در و پنجره و حتی لوازم ساده‌ای چون بیل، کلنگ، مداد رنگی و کارت پستال. بررسی‌ها نشان می‌دهد با این ممنوعیت، در دوره تحریم حداکثری، تولیدکنندگان داخلی موفق شدند بخشی از نیاز بازار را تأمین کرده و از ارزشی غیرضروری جلوگیری کنند. جالب آنکه حتی اقلامی عجیب‌تر مانند شلاق و تازیانه نیز در لیست واردات به چشم می‌خورد. با این حال، در سال‌های اخیر و با تغییراتی در سیاست‌های تجاری، برخی از این اقلام بار دیگر اجازه واردات یافتند؛ اقدامی که به‌گفته بسیاری از کارشناسان، تصمیمی نادرست در شرایط محدودیت منابع ارزی کشور بود. آن‌ها تأکید دارند واردات اقلام غیرضروری نه‌تنها

به اتلاف ارز اختصاص یافته به واردات منجر شد، بلکه می‌توانست منابع مالی مهمی را از بانک مرکزی برای مدیریت مؤثرتر بازار ارز دریغ کند. به باور این کارشناسان، واردات مجدد این کالاه‌ا، ازجمله کف‌پوش، شمع، گولر آبی، مخلوط‌کن و حتی اقلامی چون دفترچه مشق و قاپ عکس، می‌تواند کشور را با چالش تأمین ارز مواجه کند. درحالی که این منابع باید در بخش‌های کلیدی‌تری مانند دارو، مواد اولیه و کالاهای سرمایه‌ای هزینه شوند، یا اینکه این منابع باید ذخیره شده و دست بانک مرکزی برای بازارسازی باز باشد. از این رو، بازنگری در مصوبه اخیر آزادسازی واردات اقلام غیرضروری به نظر می‌رسد باید مطالبه مجلس نیز باشد.

آب درکوزه و ماتشنه لبان می‌گردیم

در ادامه این روند، فهرست کالاهای وارداتی شامل اقلامی می‌شود که نه‌تنها مصرف عمومی محدودی دارند، بلکه مشابه آن‌ها در داخل کشور باکیفیت قابل قبول تولید می‌شود. کالاهایی مانند صابون حمام و دستشویی، دستمال مرطوب، کلاه‌گیس، کاغذ، مقوا و نمذ، معرق صنایع دستی، پشم‌شیشه و زیورآلات نمدی بار دیگر به چرخه واردات بازگشتند؛ مسئله‌ای که به باور کارشناسان، بیانگر نبود اولویت‌بندی روشن در تخصیص منابع ارزی است. واردات چنین کالاهایی در شرایطی که کشور با محدودیت شدید منابع ارزی روبه‌روست، نه‌تنها به تولیدکنندگان داخلی لطمه وارد می‌کند، بلکه امکان تمرکز دولت بر تأمین نیازهای حیاتی مانند دارو، تجهیزات پزشکی و مواد اولیه مورد نیاز صنایع را کاهش می‌دهد. تداوم این رویکرد می‌تواند تولیدکنندگان داخلی را بیدلسردی، کاهش سرمایه‌گذاری و افت بهره‌وری مواجه کند و عملاً زنجیره‌ای از رکود را در بخش‌های مختلف اقتصادی رقم بزند.

خداحافظی با صرفه‌جویی ارزی؟

دولت در مصوبه خود استدلال می‌کند با پایان یافتن برنامه

پنج‌ساله ششم توسعه، ممنوعیت واردات کالاهای دارای مشابه تولید داخل که بر اساس ماده ۱۶ قانون حمایت از تولید داخلی اعمال شده بود، می‌تواند لغو شود. این تصمیم در پی نامه‌ای رسمی از سوی معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری به معاونت صنایع عمومی وزارت صنعت، معدن و تجارت اتخاذ شده و در ابلاغیه جدید وزارت صمت نیز مورد تأیید قرار گرفته است. دولت می‌گوید ممنوعیت یادشده که با هدف حمایت از تولیدکنندگان داخلی در طول اجرای برنامه ششم توسعه به اجرا درآمده بود، دیگر پشتوانه قانونی ندارد، چراکه در برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه، سازوکاری برای ادامه آن در نظر گرفته نشده است. بر همین اساس، پیشنهاد جدیدی مطرح شده که به‌جای تداوم سیاست‌های ممنوعیتی، از ابزارهای تعرفه‌ای برای مدیریت واردات استفاده شود.

علیه تولید داخل

باتوجه‌به تصمیم منع واردات ۱۴۰۰ کالا در سال ۰۹۷، کالاهایی که مشابه آن‌ها در داخل کشور تولید می‌شد، وارداتشان ممنوع شد. این اقدام باعث شد که بسیاری از تولیدات داخلی جایگزین کالاهای وارداتی شوند و تولیدکنندگان داخلی توانستند جایگزین‌هایی برای کالاهای خارجی فراهم کنند. در این میان، یکی از تأثیرات مثبت این تصمیم، کاهش ارزشبری بود. تولیدکنندگان داخلی که قبلاً به واردات مواد اولیه یا کالاهای مشابه نیاز داشتند، حالا توانستند نیاز بازار داخلی را از طریق تولیدات خود تأمین کنند، که این امر به نفع اقتصاد کشور و کاهش وابستگی به واردات شد. از سوی دیگر نیز صنایع تولیدکننده‌ای که در طی حدود ۷ سال برنامه‌ریزی‌هایی را در راستای توسعه بازار و گسترده‌تر کردن فعالیت‌های خود در نظر گرفته‌اند و بعضاً حتی واحدهای تولیدی در مسیر تحقق این توسعه اقدامات جدی در حوزه دریافت سرمایه مبر کرده و در قبال آن نیز تعهد مالی داده‌اند، این در شرایطی است که حالا این تصمیم، به بر باد رفتن سرمایه‌گذاری و همچنین کوچک شدن واحدهای تولیدی نیز منجر می‌شود. کوچک شدنی که به قیمت کاهش اشتغال تمام می‌شود.

فشار مضاعف به بانک مرکزی

هرچه واردات افزایش یابد، طبیعتاً فشار زیادی به منابع ارزی وارد می‌شود که این اتفاق، دست بانک مرکزی برای مدیریت بازار ارز را بسته‌تر می‌کند. ازاین‌رو، کارشناسان تأکید می‌کنند که باید مصرف منابع ارزی به‌ویژه برای کالاهای غیرضروری و مصرفی کنترل می‌شد، چرا که این امر می‌توانست بانک مرکزی را در مدیریت بازار ارز بیاری کند و از نوسانات شدید ارزی جلوگیری کند. به همین دلیل، برخی از کارشناسان معتقدند که اگر واردات کالاهای غیرضروری محدود می‌شد و منابع ارزی صرف نیازهای اساسی و ضروری می‌گردید، شرایط بهتری برای مدیریت بازار ارز فراهم می‌شد. از سوی دیگر، با باز شدن مسیرهای واردات، مشاغل و صنایعی که قبلاً تحت تأثیر ممنوعیت واردات قرار گرفته بودند، با بحران جدیدی روبه‌رو شدند. بسیاری از واحدهای تولیدی که به تولید کالاهایی مشابه وارداتی پرداخته بودند، با کاهش تقاضا و حضور دوباره کالاهای وارداتی در بازار، متضرر شدند. سرمایه‌گذاری‌هایی که در این راستا صورت گرفته بود، اکنون در معرض خطر قرار گرفتند و برخی از این مشاغل به دلیل واردات بی‌رویه کالاهای مشابه خارجی دچار رکود و حتی تعطیلی شده‌اند.

سهم ۴۵ درصدی مناطق آزاد چین از صادرات

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی با عنوان «مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان: کشور چین» به بررسی تجارب این کشور در حوزه مناطق آزاد پرداخته است. در بخشی از گزارش آمده است: «چین در راستای پیشرفت و بهبود شاخص‌های اقتصادی خود، از سیاست‌ها و ابزارهای مختلفی (نظیر مناطق آزاد یا ویژه اقتصادی) استفاده کرده است. این کشور متناسب با نیازهای خود، اقدام به راه‌اندازی انواع مختلفی از مناطق اقتصادی کرده است که رویکردها، زیرساخت‌ها، مقررات و وسعت‌های مختلفی نسبت به یکدیگر دارند؛ به‌عنوان مثال، منطقه آزاد آزمایشی، منطقه ویژه اقتصادی، شهر باز (ساحلی، مرزی و…)، منطقه توسعه اقتصاد و فناوری، منطقه توسعه صنایع با فناوری بالا، منطقه همکاری مرزی، منطقه محدودشده پارک لجستیک، منطقه پردازش صادرات و پساکر صنعتی، از مهم‌ترین انواع مناطق اقتصادی چین محسوب می‌شوند. چین توانسته است با تعیین مأموریت‌های ملی و توسعه‌ای برای مناطق ویژه اقتصادی و تأمین ملزومات آن، شاخص‌های اقتصادی از قبیل تولید، صادرات و جذب سرمایه‌گذاری را ارتقا دهد؛ مهم‌ترین ویژگی‌های مناطق اقتصادی چین عبارت‌اند از استفاده از محیط آزمایشی مناطق برای اصلاحات اقتصادی و تعمیم برخی از اصلاحات به کل کشور؛ تعیین کارکرد ملی برای مناطق؛ استفاده از ظرفیت سایر دستگاه‌های ملی در اموری نظیر تأمین زیرساخت، نظارت، اجرا و…؛ مقرره‌گذاری پویا و توجه به منافع ملی در وضع مقررات؛ تنوع مناطق با رویکردهای تخصصی و اعطای مشوق‌های مدت‌دار از میدا زمانی آغاز فعالیت منطقه.

در کشور ما چالش‌هایی از قبیل نگاه‌های متضاد به مقوله مناطق آزاد، عدم تعیین مأموریت‌های ملی، عدم تأمین زیرساخت‌ها و تداخل دستگاه‌های اجرایی، مانع از نقش‌آفرینی این مناطق در توسعه و پیشرفت کشور شده و به انحراف مناطق از اهداف اصلی انجامیده است. براساس داده‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، مجموع مناطق خاص (اقتصادی) چین به ترتیب حدود ۴۵ درصد و ۵۱ درصد از کل صادرات و واردات کشور چین را به خود اختصاص داده است. مناطق ویژه اقتصادی با ۲۵٫۶ درصد بیشترین و مرکز همکاری مرزی بین‌المللی با ۶ صد هزارم درصد کمترین سهم را از مجموع مبادلات تجاری دارند. تنوع مناطق اقتصادی در چین نشان می‌دهد این کشور در حال بررسی و استفاده از ابزارها و سیاست‌های مختلفی است که برخی از آن‌ها صرفاً اقتصادی نبوده‌اند (نظیر مناطق یکپارچه آزمایشی) و رویکردهای بدیع در شیوه حکمرانی را تجربه می‌کنند؛ برخی دیگر از مناطق نیز با رویکرد و اهداف خاص نظیر توسعه فناوری از فعالیت‌های سرزمین اصلی و سایر مناطق اقتصادی حمایت می‌کنند.

از مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، می‌توان دلالت‌هایی را در حوزه مناطق

آزاد و ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران تبیین کرد.

■ همسویی مناطق با سایر سیاست‌های اقتصادی کشور: ایجاد مناطق آزاد و ویژه یا آزاد اقتصادی در چین زمانی صورت گرفت که سیاست کلی اقتصاد چین باز کردن درهای اقتصاد بود. در سیاست‌های باز کردن درهای اقتصاد، کارگر ارزان چینی به جهان عرضه شد و درهای چین برای سرمایه‌های خارجی و استفاده از کارگر و سرزمین چین باز شد. برای اجرای این سیاست، مناطق آزاد یا ویژه به‌عنوان دروازه‌های ورود چین به دنیا در نظر گرفته شدند. بنابراین در حالی که کل سیاست اقتصادی چین در راستای باز کردن درهای اقتصاد بود، مناطق آزاد توانستند درود چین به اقتصاد بین‌الملل را تسهیل کنند. این نکته از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. به نظر می‌رسد یکی از دلایل ناموفق بودن مناطق آزاد ایران، نبود تطبیق سیاست‌های سرزمین اصلی با اهداف تعیین‌شده برای مناطق آزاد است.

■ سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها پیش از ایجاد منطقه: پیش از آنکه شژن به‌عنوان اولین منطقه ویژه اقتصادی چین شناخته شود، دولت چین سرمایه‌گذاری زیادی در زیرساخت‌های آن انجام داد. شژن تا پیش از منطقه ویژه شدن، دهکده کوچک ماهی‌گیری بود که دولت چین با توجه به موقعیت مناسب و لجستیکی آن که نزدیک به هنگ کنگ بود، سرمایه‌گذاری بسیاری در راه‌ها و زیرساخت‌ها انجام داد و پس از آن امتیازات و معافیت‌هایی برای جذب سرمایه‌گذار خارجی تعیین کرد. این در حالی است که در ایران به‌طور معمول ابتدا مناطق آزاد ایجاد می‌شود و سپس این مناطق از طریق فروش زمین اقدام به کسب درآمد و تأمین زیرساخت‌ها می‌کنند و همین امر مانعی جدی برای جذب سرمایه‌گذار خارجی است. بنابراین لازم است تأییش از ایجاد مناطق آزاد، زیرساخت‌های لازم متناسب با کارکردی که برای منطقه پیش‌بینی شده است، ایجاد شود.

■ عدم گسترش مناطق با جامعیت بالا (مناطق ویژه اقتصادی):

آنچه از تجربه چین می‌توان برشمرد، این است که پس از آنکه مناطق ویژه اقتصادی در چین توانستند به چین در راستایی باز شدن درهای اقتصاد کمک کنند، گسترش مناطق آزاد از طریق ایجاد مناطقی بسیار بزرگ و جامع شبیه پنج منطقه ویژه اصلی نبوده؛ بلکه به نوع کارکرد منطقه، نوع دیگری از مناطق تعریف شده است. به‌عنوان مثال، برای تجارت با کشورهای همسایه، مناطقی ویژه تجارت مرزی تشکیل شده است که مانند مناطق آزاد قبلی نبودند و هر کدام کارکرد خود را داشتند. این در حالی است که در ایران پس از تجربه مناطق اولیه کیش، قشم و چابهار، مناطق متعددی اضافه شدند که همگی مناطق آزاد نام گرفتند. حتی در مرزهای کشور برای تجارت مرزی نیز مناطق آزاد تعریف شد.

به نظر می‌رسد در حال حاضر کشور از حیث مناطق آزاد اشباع است و اگر برای هر امری نیازمند مقررات سهل‌گیرانه است، لازم است تا مناطقی با معافیت‌های خاص تشکیل شود نه اینکه یکپارچه قید شود فلان منطقه تحت قانون چگونگی اداره مناطق آزاد خواهد بود.

■ مقررات متفاوت برای مناطق مختلف: در ایران با آنکه مناطق آزاد کشور از حیث جذابیت‌ها، ظرفیت‌ها و شرایط جغرافیایی و اقتصادی، وضعیت متنوعی دارند؛ لیکن براساس یک نظام ساختاری واحد اداره می‌شوند و دارای معافیت‌ها و مشوق‌های یکسانی اند. این موضوع مشکلات بسیاری را پدید می‌آورد؛ برخی مناطق که ابتدا تشکیل شدند، دارای سکنه‌اند و نیازمند حکمرانی واحد هستند؛ برخی دیگر به تازگی پیوسته‌اند و مشکلاتی از قبیل تعارض مالکیت زمین و نظایر آن را دارند. آنچه از تجربه چین قابل مشاهده است، اداره مناطق با ویژگی‌های یکسان براساس قانون یکسان و طراحی قوانین متفاوت در برخی موارد برای منطقه‌ای جداگانه است.

علاوه بر موارد مذکور، پیشنهادهای کلی زیر نیز در خصوص مناطق آزاد ایران گفتنی است.

- بازنگری در کارکرد مناطق آزاد به منظور اعمال (آزمایشی) اصلاحات و توسعه اقتصادی
- تعیین مأموریت‌های تخصصی برای هر کدام از مناطق آزاد کشور مبتنی بر ابتکار و جانیامی ایران در نظم جدید جهانی و منطقه‌ای، استراتژی توسعه صنعتی، سند آمایش سرزمینی و سایر اسناد بالادستی
- بازنگری در تعداد و وسعت مناطق آزاد کشور متناسب با کارکردهای توسعه‌ای
- تدوین سازوکار مدیریتی و نظام مشوق‌ها برای هر منطقه یا هر نوع از مناطق متناسب با مأموریت و ظرفیت‌های آن (با توجه به گستردگی و تنوع شرایط مناطق آزاد کشور)
- تدوین و تعیین ضابطه برای ایجاد مناطق آزاد جدید و جلوگیری از افزایش تعداد و وسعت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی مبتنی بر سازوکار گذشته که غالباً بدون توجه به اهداف و کارکرد اصلی این مناطق صورت می‌پذیرفت
- بازنگری در مشوق‌های مناطق آزاد با رویکرد اعطای معافیت‌های هدفمند و افزایش انگیزه فعالان اقتصادی در تسریع سرمایه‌گذاری
- تعیین اهداف کمی برای مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در قوانین مربوطه و مبتنی بر مأموریت‌های هر منطقه
- تعیین سازوکار تأمین منابع مالی، تأمین زیرساخت و حیطه همکاری دستگاه‌های ملی در زمینه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی متناسب با مأموریت‌های تعیین‌شده برای منطقه.

مدیر مسئول:

■ محمدامین ایمانجانی

قائم‌مقام مدیرمسئول:

■ مسعود فروغی

سر‌دبیر:

■ محمد زعیم‌زاده

تلفن و فکس:

■ ۰۲۱) ۶۲۹۹۹۴۹۵

کدپستی:

■ ۱۱۳۵۶۳۳۸۱۶

چاپ:

■ چاپخانه دانشگاه آزاد اسلامی

نشانی:

■ خیابان حافظ، پلین‌تر لژ جمهوری

رویمروی ساختمان‌نبورس

ساختمان فرهیختگان، طبقه سوم