

جایگاه و نقش مناطق از دیدگاه سرمایه گذاران و مسوولین طی جلسات مختلف بررسی و نتایج و درخواست های متعددی در پاسخ به تصمیمات مجلس برای مناطق در رسانه ها اطلاع رسانی شد. طی این مدت تنها سوالی که ذهن هرکسی را می توانست به خودمشغول کند این بود که چرا در پاسخ به بیان اینکه مناطق آزاد ناموفق بوده اند این سوال پرسیده نشد که چه کسی و بر اساس چه شاخصی عملکرد مناطق آزاد را سنجید؟ این سوال منجر به بررسی گزارش "تحلیل عملکرد اقتصادی مناطق آزاد طی سال های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸" (از این پس در این متن با عنوان گزارش مجلس) که در اردیبهشت ماه ۱۴۰۰ توسط مرکز پژوهش های مجلس تهیه شده است، و قیاس آن با اصول منتشر شده توسط سازمان و ارگان های بین المللی در خصوص نحوه سنجش عملکرد مناطق آزاد در دنیا گردید. مطابق با بند الف و بند د- ماده ۲ "قانون شرح وظایف مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی"، یکی از وظایف مرکز پژوهش های مجلس "مطالعه، پژوهش و ارائه نظرات کارشناسی در مورد تمام اوبیج و طرح ها به نمایندگان و کمیسیون های تخصصی مجلس شورای اسلامی" و "تامین نیازهای اطلاعاتی کمیسیون ها و نمایندگان مجلس و برقراری نظام اطلاع رسانی "می باشد لذا می توان گفت کلیه تصمیمات صورت گرفته در خصوص مناطق آزاد بر اساس گزارش های منتشره توسط این مرکز می باشد.

بررسی گزارش مذکور به معنی حمایت از عملکرد مناطق آزاد نیست چرا که مناطق آزاد کشور پتانسیل عملکرد مناسب تری را داشته اند که به دلایل متعدد به ظر فیت ها به درستی مورد استفاده قرار نگرفته اند اما صدور حکم قاطع ناموفق به مناطق آزاد از سوی مرکز پژوهش های مجلس و تصمیم سازی بر اساس این مطالعات، جای بسی تأمل دارد.

در اینجا صرفا بخش بسیار کوچکی از نتایج تحقیق و بررسی ها آورده شده است. اما سوالی بزرگ برای من به جا ماند "آیا تمام تصمیمات مجلس بر اساس چنین گزارش هایی است"، گزارش مجلس، "جذب سرمایه گذاری، تولید و صادرات از اهداف اصلی مناطق آزاد مخصوصا در کشورهای درحال توسعه محسوب شده که بدون تحقق آنها، نمیتوان منطقه آزادی را موفق دانست"

اگرچه اهداف اقتصادی از اهداف مهم ایجاد مناطق آزاد محسوب می شوند لیکن صدور حکم نهایی موفق یا ناموفق بودن صرفا بر اساس سنجش این ۳ هدف صحیح به نظر نمی رسد. در خصوص نحوه صحیح سنجش و ارزیابی عملکرد مناطق آزاد تحقیقات اندکی در سطح جهان صورت گرفته است. بر اساس گزارش کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل (UNCTAD) مطالعات انجام شده نیز بیشتر بر روی مسایلی مانند صادرات و اشتغال زایی متمرکز داشته اند و مطالعات اندکی به صورت بررسی هزینه- فایده انجام شده است. از سویی بانک جهانی (۲۰۰۸)، دو دسته مزایای "استاتیک" و "ادایمیک" برای مناطق آزاد (ویژه) معرفی نموده است که در زمان سنجش عملکرد مناطق آزاد تمام این موارد را باید در نظر داشت.

مزایای استاتیک شامل:

- اشتغال آفرینی و درآمدزایی مستقیم
- رشد صادرات و تنوع صادرات
- درآمد ارزی
- سرمایه گذاری مستقیم خارجی
- درآمدزایی دولتی
- از نظر بانک جهانی مزایای استاتیک در کشورهای توسعه نیافته و کشورهای که نرخ در آمد دولت و اشتغال پایین است بیشتر مشهود است.

مزایای ادایمیک شامل:

- اشتغال آفرینی غیر مستقیم
- ارتقای مهارت ها و تکنولوژی
- اشتغال زنان
- انتقال تکنولوژی
- اثر نامشایی
- توسعه و عمران منطقه ای

سنجش اثرات و مزایای ادایمیک دشوار تر به نظر می رسد لیکن این اثرات در بلند مدت بسیار مهم تر هستند، از سویی دیگر، در هر بررسی و سنجش عملکرد مناطق، هزینه های منطقه نیز باید کاملا مد نظر قرار گیرد. (World Bank, ۲۰۰۸).

کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل (UNCTAD) در سال ۲۰۱۹ بیان داشت که رشد اقتصادی توسط مناطق بایستی صرفا پس از دوره توسعه زیر ساخت های منطقه سنجیده شود (در حالیکه اولین گزارش مجلس در خصوص سنجش عملکرد مناطق آزاد ایران مربوط به آذرماه ۱۳۷۴ است به بیان دیگر صرفا ۲ سال پس از تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد) و سنجش تاثیر و عملکرد مناطق نباید صرفا بر اساس فاکتورهای اقتصادی و مالی باشد.

همچنین جهت سنجش اثرات مناطق، مزایای اقتصادی بایستی در برابر هزینه های انجام شده محاسبه شوند و در نهایت صرفا سنجش تاثیرات مستقیم و غیر مستقیم مناطق زمینه صدور حکم موفقیت و یا عدم موفقیت را فراهم می سازد. این در حالیست که در گزارش

نقدی بر گزارش «تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران تهیه شده توسط مرکز پژوهش های مجلس»

چه کسی و چگونه عملکرد مناطق آزاد را ارزیابی کرد؟!

صدیقه زارعی – پژوهشگر

طی یکسال گذشته در رسانه و شبکه های اجتماعی صحبت از عملکرد ناموفق مناطق آزاد است موضوعی که همیشه توسط مسولین با تعریف از جایگاه و نقش مناطق آزاد پاسخ داده شد.

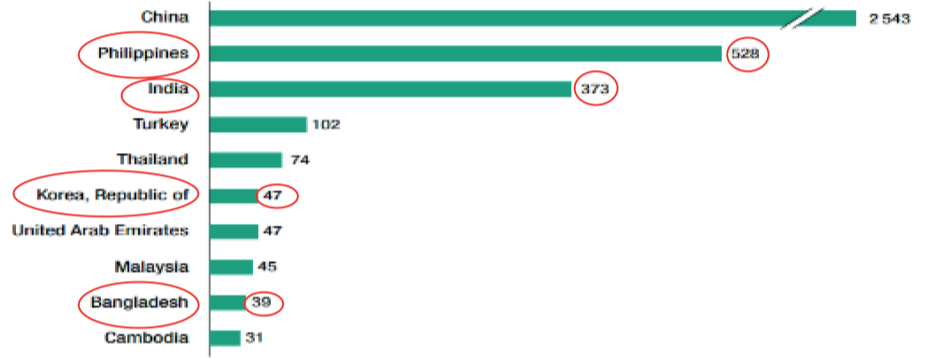
Zone Development Rankings		
Regions	Number of zones	Employment (thousands)
Asia and the Pacific/Latin America/Central and Eastern Europe and Central Asia/Middle East and North Africa	187	50,000
China	187	50,000
Vietnam	185	4,000
Hungary	160	1,300
Costa Rica	139	950
Mexico	109	888
Czech Republic	92	552
Philippines	83	345
Dominican Republic	58	335
Kenya	55	452
Egypt, Arab Rep. of	53	387
Poland	48	369
Nicaragua	34	369
Thailand	31	354
Jordan	27	336
United Arab Emirates	26	260

جدول شماره ۱. رتبه بندی مناطق آزاد دنیا از لحاظ تعداد، اشتغال و صادرات در سال ۲۰۰۷.

منبع: بانک جهانی، ۲۰۰۸

گزارش مجلس «طبق مستندات مربوطه در سال های اخیر به صورت میانگین سیالیانه بیش از ۵۰۰ هزار فرصت اشتغال خالص در کشور ایجاد شده است؛ لذا مناطق آزاد معادل ۴ درصد اشتغال زایی کلی کشور را بر عهده دارند.»

در خصوص اینکه مناطق آزاد بایستی چند درصد در صادرات، اشتغال آفرینی و جذب سرمایه گذاری خارجی سهم داشته باشند



نمودار شماره ۱. تعداد مناطق آزاد (ویژه) در کشورهای آسیایی.

منبع: UNCTAD, ۲۰۱۹.

در قوانین ملی کشورهای مختلف کلمات متفاوتی جهت تعریف مناطق ویژه (اقتصادی و یا مناطق آزاد) استفاده شده است لیکن در اکثریت موارد در گزارش های بین الملل از SEZ منطقه ویژه اقتصادی جهت توصیف انواع مختلف اینگونه مناطق استفاده شده است و در گزارش مجلس به طور اخص صرفا بر روی مناطقی که در قوانین ایران به نام مناطق آزاد فعالیت دارند تمرکز شده است و از سنجش عملکرد مناطق ویژه اقتصادی اجتناب شده است. در حالیکه ۵ منطقه (Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen, Hainan) در چین که عملکرد آنها بسیار خوب است و این کشور دارای مناطق دیگری تحت عناوین منطقه توسعه اقتصادی و تکنولوژی (ETDZs)، منطقه آزاد تجاری (FTZs) و منطقه صنعتی تکنولوژی پیشرفته (HIDZs) و ... است.

لذا در صورتی که مقرر بود از هر نوع منطقه جهت قیاس عملکرد استفاده شود مناسب تر به نظر می رسید تا عملکرد مناطق ویژه اقتصادی ایران نیز در گزارش مذکور بیان می شد. علی رغم اینکه حتی در گزارش مجلس چنین بیان شده است «اصطلاح SEZ یک عنوان عام است که برای این مناطق در نظر گرفته میشود و اتفاقاً مناطق ویژه اقتصادی در ایران به تجربیات مشابه خارجی نزدیکتر هستند.»

مطابق گزارش سال ۲۰۱۱ بانک جهانی، ۵ منطقه ویژه اقتصادی مهم چین در سال ۲۰۰۶، ۲ درصد از اشتغال، ۵ درصد از تولید ناخالص ملی GDP، ۹ درصد از سرمایه گذاری خارجی جذب شده، ۲۲ درصد از صادرات و ۲ درصد از کل جمعیت کشور چین را به خود اختصاص داده اند و در سال ۲۰۰۹، ۱۱ درصد از GDP و ۲۹ درصد از صادرات مربوط به ۵۴ منطقه توسعه اقتصادی و تکنولوژی (ETDZs) و ۱۵ منطقه آزاد تجاری (FTZs) و ۵۳ منطقه صنعتی تکنولوژی پیشرفته (HIDZs) در چین بوده است یعنی حاصل از ۱۲۲ منطقه.

• سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل (UNIDO) در سال (۲۰۱۹)، نیز یکی از عوامل موفقیت مناطق آزاد را نزدیکی به مناطق پر جمعیت شهری اعلام نمود.

UNCTAD (۲۰۱۹)، در سودن از شهر رادارای تاثیر منفی در عملکرد مناطق دانسته همچنین در گزارش مذکور این چنین بیان شده که ۹۰ درصد قوانین داخلی کشورهای مختلف جهان تعریف مشخص و تقریبا یکسانی از مناطق آزاد دارند و تنها برخی کشورها مانند لهستان (که منطقه آزاد را منطقه غیر مسکونی تعریف کرده است)، پاکستان و گامبیا تعاریف کمی متفاوت دارند و در گزارش مجلس تعریف کشور لهستان مبنی بر عدم وجود منطقه مسکونی در منطقه آزاد به عنوان یک مرجع جهت نفی وجود مناطق مسکونی در مناطق آزاد استفاده شده است. این در حالیست که در گزارش UNCTAD در خصوص ضعف های سیاست گذاری کشور لهستان در خصوص مناطق آزاد نیز سخن گفته شده است.

• مطابق گزارش UNCTAD (۲۰۱۹) در شرق و جنوب شرق آسیا، در ده های اخیر به سمت ایجاد نوع جدیدی از مناطق از قبیل مناطق high-tech، مناطق آزاد وسیع یکپارچه که شامل مناطق مسکونی هستند حرکت نموده اند.

مناطق وسیع (یا مناطق شهری) در راستای رشد اقتصادی مناطق در دست توسعه معرفی شدند. به طور مثال در جمهوری کره، مناطقی جهت توسعه متوزان در سال ۲۰۰۰ ایجاد شدند که این مناطق نه تنها تسهیلات بلکه مناطق مسکونی، خدمات پزشکی یا کیفیت، فرصت های گردشگری و تفریحی و موسسات آموزشی دارند.

گزارش مجلس «حضور مناطق آزاد در محدوده های شهری و روستایی و تفویض وظایف حاکمیتی بر دوش سازمان منطقه به جای وظایف اقتصادی متناسب با اهداف اصلی منطقه، از عوامل مهم انحراف مناطق آزاد نسبت به اهداف اصلی ارزیابی میشود»

و همچنین «وسعت زیاد مناطق آزاد در ایران چالشی است که این مناطق را درگیر امور شهری و روستایی و مسائل اجرایی کرده است و مغایر با اهداف و راهبردهای تأسیس این مناطق است.»

در خصوص مغایرت اهداف و فعالیت های مناطق موادی به شرح ذیل لازم به ذکر است:

• مطابق با ماده ۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد گفته شده «به منظور تسریع در امور زیربنایی، عمران و آبادی و رشد و توسعه و..... و ارائه خدمات عمومی به دولت اجازه داده می شود می مناطق آزاد را بر اساس موازین قانونی اداره نماید». علاوه بر این ماده در قانون، ماده ۵ اساس نامه سازمان های منطقه آزاد کیش، چابهار، قشم کلمه خدمات عمومی به عنوان یکی از اهداف تشکیل این سازمان ها آورده شده است، که در تعریف کلمه خدمات عمومی نیز باید این توضیح را بیان کرد که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول سوم، بیست و نهم و سی ام وظایفی از قبیل: ایجاد امکانات آموزشی رایسگان، رفاه، رفع فقر، برخورداری تمام افراد جامعه از خدمات تأمین اجتماعی و... را بر عهده دولت قرار داده است.

به تعبیر برخی حقوقدانان از آنجایی که این موارد از مصادیق بارز خدمات عمومی هستند میتوان این مفهوم را یکی از مبانی وجودی دستگاه های دولت دانست. لذا سازمان های مناطق آزاد به نمایندگی از دولت مطابق با این ماده ملزم به ارائه خدمات عمومی در مناطق می باشند.

بند «د» از ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴) بیان می دارد که «به منظور زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری، سازمان های مناطق آزاد موظفند حداقل یک درصد از محل وصول عوارض ورود و صدور کالا و خدمات این مناطق را از طریق نهاد های حمایتی به محرومین نیازمندان بومی این مناطق اختصاص دهنده. لذا علی رغم تکالیف قانونی مناطق آزاد به انجام این امور، گزارش مجلس حاکیست که صرفا در سال ۲۰۰۷، سهم بزرگ اعلام شده و در مجموع کل جذب سرمایه گذاری است. لذا از آنجایی که یکی از اهداف مناطق آزاد در ایران با الگوبرداری از مناطق آزاد موفق شرق آسیا بوده است.

گزارش مجلس «تمام مناطق آزاد و موفق در دنیا با دستنگاه های مرتبط با تجارت خارجی از جمله کمزگی، بندر، فرودگاه هماهنگ هستند و نیاززی نیست که اموری مانند آموزش و پرورش، امور فرهنگی، ورزشی، محیط زیست و برخی دیگر از امور حاکمیتی توسط سازمان های مناطق آزاد که تخصص لازم را در این خصوص ندارند مدیریت شود»

این در حالیست که از منظر بسیاری از سازمان های بین المللی بروکرسی های اداری و دخیل بودن تعداد زیاد ارگان های مسول در تصمیم گیری یکی از عوامل بازدارنده سرمایه گذاری می باشد و از سویی بررسی و ارزیابی طرح های سرمایه گذاری از منظر زیست محیطی پیش از هر گونه تصمیم سازی نیز یکی از اصول ارزیابی طرح های سرمایه گذاری است. لذا از آنجایی که یکی از اهداف مناطق جذب سرمایه گذاری معرفی شده است آیا افزایش تعداد ارگان های دخیل در تصمیم سازی برای سرمایه گذاری منجر به افزایش جذابیت زمینه های سرمایه گذاری خواهد شد؟

در اینجا صرفا بخش بسیار جزئی از نتایج تحلیل و بررسی «گزارش بررسی عملکرد مناطق آزاد» که توسط مرکز پژوهش های مجلس تهیه شده بود آورده شده است و ابهامات عدیده دیگری از قبیل قیاس عملکرد مناطق آزاد با شهرک های صنعتی کشور و هاب لجستیک های منطقه و در گزارش مذکور وجود دارد که محلی از تأمل و تفکر دارند.

از آنجایی که مطالعات مرکز پژوهش های مجلس زمینه ساز تصمیم گیری کمیسیون ها و نمایندگان مجلس، می گردد و پایه و اساس تصمیمات و تغییرات عدیده ای در زمینه های مختلف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و در کشور می باشد مناسب است هر یک از افراد این کشور در هر رشته و هر تخصص در راستای بر بارت رسیدن مطالعات این مرکز به بررسی و ارائه نظر در خصوص نتایج مطالعات این مرکز بپردازد.



پرتیراژترین و با سابقه ترین نشریه جزیره کیش

۴۴۴۲۴۹۶۹

۴۴۴۲۴۹۹۹

گسترده ترین شبکه اطلاع رسانی داخلی منطقه آزاد کیش

روزنامه