

تجربیات معتبر جهانی در خصوص مناطق آزاد و ویژه از ابزار مدرن سیاستگذاری تا مراکز توسعه جوامع محلی

کنفرانس توسعه و تجارت سازمان ملل متحد (UNCTAD) همه ساله گزارش هایی را با عنوان "گزارش سرمایه گذاری جهانی" منتشر می نماید که این گزارش در سال 2019 بر مناطق آزاد و ویژه جهان بعنوان یکی از موفقترین ابزارهای جذب سرمایه گذاری داخلی و خارجی تمرکز یافته است.

مطابق این گزارش، مناطق آزاد و ویژه، مناطق معین و مرزبندی شده جغرافیایی هستند که دولت ها، فعالیت های صنعتی مستقر در آن مناطق را از طریق مشوق های مالی و نظارتی و تامین زیرساخت ها تسهیل می کنند که این ابزار به طور گسترده در اکثر اقتصادهای در حال توسعه و توسعه یافته مورد استفاده قرار می گیرد.

متداول ترین گونه مناطق، انواع مدل های مناطق آزاد است که اساساً مناطق گمرکی جدا شده از سرزمین اصلی هستند. علاوه بر تخفیف حقوق و تعرفه های گمرکی، مشوق های مالی، مقررات مناسب کسب و کار، توجه به تامین زمین، مجوزها و پروانه ها، قوانین کار، ساده سازی و تسهیل فرآیندهای اداری نیز از دیگر مزیت های این مناطق می باشد. تامین زیرساخت های توسعه یافته نیز یکی دیگر از ویژگیهای مهم این مناطق می باشد، خصوصاً در کشورهای در حال توسعه که ممکن است زیرساختهای ضروری در خارج از این مناطق ضعیف باشد.

از منظر چارچوب قانونی



Source: UNCTAD.

در انتهای سال 2018، حدود 5400 منطقه آزاد در حال فعالیت بوده اند که بیش از 1000 منطقه طی بازه ی زمانی 2014 تا 2018 ایجاد شده اند. بیش از 500 منطقه نیز در حال ایجاد می باشند که طی سالهای نزدیک به بهره برداری خواهند رسید. به چند دلیل سیاستگذاران این مناطق را بعنوان موثرترین اقدام حمایتی جهت توسعه سرمایه گذاری و صنعت در ذهن دارند:

• نخست؛ سهولت اجرای اصلاحات تجاری در مناطق آزاد و ویژه. در کشورهایی که اعمال اصلاحات سراسری در کل کشور

مشکل را می باشد، مناطق آزاد و ویژه بعنوان گزینه ی عملیاتی و فاز پایلوت در این مسیر مورد بهره برداری قرار میگیرند. با این وجود کشورهای در حال توسعه که جذاب سازی اقلیم سرمایه گذاری را در دست دارند نیز به اینگونه مناطق اعتماد می کنند. در شرایطی که این کشورها نتوانند رتبه های رقابتی بهتر یا سرمایه گذاری خارجی مطلوب را کسب نمایند، مناطق آزاد و ویژه ممکن است همچنان به عنوان یک مکمل ضروری برای بسته ارتقا سرمایه گذاری، و به عنوان نشانه ای از پیشرفت کشور در ایجاد یک فضای جذاب سرمایه گذاری شناخته شوند.

- دوم؛ هزینه کم ایجاد مناطق آزاد و ویژه. یکی از دلایل کلیدی ایجاد این مناطق، کم هزینه بودن آنها در مقایسه با تامین زیرساخت های صنعتی مشابه در کل اقتصاد است. هزینه های سرمایه ای برای توسعه مناطق آزاد و ویژه (خصوصاً مناطقی که قطعات زمین را بجای اراضی آماده سازی شده و مدرن ارائه می دهند)، اغلب به تامین زیرساخت ها و ایجاد شبکه ارتباطی داخل مرزهای منطقه محدود می شود. هزینه های دیگر که عموماً به بخش خصوصی بعنوان توسعه دهنده منطقه برون سپاری می شود، به تدریج و همزمان با جذب سرمایه گذاران و توسعه قطعات بعدی صورت می پذیرد.
- سوم؛ افزایش فشار رقابتی. این مناطق، خصوصاً مناطق پردازش صادرات، بطور معمول جاذب سرمایه های پویا و جویای کارآیی بیشتر در کشورهای رقیب می باشند. علی رغم ظهور اشکال جدید مناطق جهت بهره برداری از منابع طبیعی با هدف بازارهای داخلی یا توانمندی های نوآورانه (به عنوان مثال مناطق با فناوری پیشرفته یا مناطق سبز)، بیشتر مناطق آزاد و ویژه اساساً بخشی از بسته رقابتی ارتقا سرمایه گذاری کشورها، همراه با دیگر مشوق های جذب سرمایه گذاری می باشند. سرمایه گذاری مستقیم خارجی در جهان طی دهه اخیر تضعیف شده و خصوصاً در حوزه تولید طی 5 سال اخیر نسبت به دوره مشابه قبلی کمتر نیز شده است. در پاسخ به بازار فشرده سرمایه گذاری در فعالیت های صنعتی، وظیفه ی دولت هاست که همچنان به ارتقاء جذابیت بسته های سرمایه گذاری خود ادامه دهند.

بنا به تجربه طولانی و استفاده گسترده از مناطق آزاد و ویژه، تحقیقات و مستندات زیادی در زمینه دلایل موفقیت و شکست این مناطق را موجود می باشد که شامل ویژگی های اصلی این مناطق ها و تحلیل تأثیرات اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و تأثیرات توسعه ای آنها می باشد. سیاست های ایجاد این مناطق بر 3 بعد متمرکز می باشد: (1) تمرکز استراتژیک (2) چارچوب حاکمیتی و نظارتی (3) طراحی ارزش های پیشنهادی (یا بسته مزایای سرمایه گذاری).

1. تمرکز استراتژیک: اقتصادهایی که با استفاده از این مناطق با موفقیت بیشتری به توسعه صنعتی سریع دست یافته اند، تأکید دارند که مناطق نه تنها یک ابزار ارتقا سرمایه گذاری بلکه قبل از هر چیز یک ابزار سیاست گذاری صنعتی هستند. اقتصادهای شرق و جنوب شرق آسیا، مناطق متعددی را بصورت متمرکز بر صنایع خاص یا فعالیت های اقتصادی و اجزای زنجیره ارزش یک رده ی صنعت خاص با موفقیت قابل توجه تشکیل داده اند که به عوامل مشابه تولید، مهارت ها، فن آوری ها و پیوندهای بازار متکی هستند. هم افزایی و به اشتراک گذاری منابع و هزینه ها، عامل مهمی در موفقیت خوشه های ایجاد شده در آن مناطق می باشند که سهم قابل توجهی در توسعه اقتصادی ملی را بر عهده دارند. اغلب کشورهای کمتر توسعه یافته که اخیراً به ایجاد مناطق آزاد و ویژه روی آورده اند، رویکرد فعالیت های چندگانه را دنبال کرده اند و تلاشی برای ترویج حوزه های تخصصی یا خوشه های صنعتی ندارند و نقش مناطق را صرفاً به ابزارهای ارتقاء سرمایه گذاری تقلیل می دهند.
2. چارچوب حاکمیتی و نظارتی: مناطق آزاد و ویژه بعنوان محدوده هایی با روش حکمرانی جدا از سرزمین اصلی، لزوماً یک خدمت عمومی هستند. فرآیند توسعه، مالکیت و مدیریت هریک از این مناطق می توانند عمومی، خصوصی، یا مشارکت عمومی - خصوصی باشند. توسعه دهندگان خصوصی، معمولاً جهت کاهش هزینه های اولیه و دسترسی به تخصص بین المللی در فرآیندهای طراحی، ساخت و بازاریابی بکارگرفته می شوند. مدیریت و نظارت بر منطقه می تواند توسط انواع ذینفعان اعم از دولت (سطوح مختلف محلی، منطقه ای یا ملی)، سرمایه گذاران و فعالین اقتصادی منطقه، انجمن های صنفی و صنعتی،

نمایندگان جوامع محلی و یا دیگر گروه های مرتبط صورت پذیرد. مدل های مدیریتی متعددی حتی در یک کشور یا ایالت وجود دارد، و انتخاب آنها بسته به اهداف و حوزه تمرکز استراتژیک هر منطقه متفاوت خواهد بود. چارچوب قانونی برای مناطق آزاد و ویژه (عموما قانون یا مقررات ملی) غالباً پارامترهای حاکمیتی و مدل های نهادی را تعیین میکند.

3. ارزش های پیشنهادی: چارچوب های قانونی مناطق آزاد و ویژه، تقریباً همیشه بسته ای از مزایا را برای سرمایه گذاران در آن منطقه تعریف می کنند، خصوصاً در مواردی نظیر معافیت های گمرکی، مالیات و دیگر ضوابط نظارتی ملی. از آنجا که این مناطق همه از مفهوم مناطق آزاد بهره مند می باشد (آزاد از تعرفه ها، مالیات، تشریفات زائد)، مولفه های اصلی مشوق های این مناطق بسیار مشابه می باشند. در موارد متعدد، زیرساخت های سخت و نرم ایجاد شده در اطراف این مناطق، در دسترس بودن مهارت های کافی، مراکز تامین مایحتاج، تسهیل کسب و کار، و خدمات مشترک، بعنوان عوامل مهم موفقیت برای توسعه و تاثیر گذاری این مناطق شناخته شده اند. اینگونه حمایت ها، باعث پشتیبانی آسانتر از خوشه های فعال و حوزه های تخصصی در مناطق می گردند.

در اقلیم کسب و کار و سرمایه گذاری امروز، سیاست گذاران در سرتاسر جهان برای ایجاد مناطق آزاد و ویژه موفق با چالش های سنتی فوق الذکر روبرو هستند، علاوه بر آن چالش های جدیدی همچون توسعه پایدار و متوازن، انقلاب صنعتی جدید، و تغییر الگوهای تولید بین المللی نیز اخیراً بوجود آمده اند.

تمایز بین انواع مناطق آزاد و ویژه در جهان، امری پیچیده می باشد، با اینحال عموم این مناطق از مفهوم مناطق آزاد تجاری منشعب می شوند که مشخصه ی اصلی آنها، مناطق گمرکی تفکیک شده از سرزمین اصلی می باشد. مناطق آزاد عموماً در کنار بندرها، فرودگاه ها و کریدورهای مرزی جانمایی می گردند که بیشتر میزبان شرکت های ارائه دهنده خدمات انبارداری، لجستیک، و حمل و نقل می باشند. این مناطق با دسترسی آسان به بازارهای بین المللی، غالباً دارای پارکهای صنعتی مجاور برای استقرار مشاغل صنعتی هستند. مناطق آزاد مستقر در کشورهای توسعه یافته، بیشتر به این نوع کارکرد نزدیک می باشند. کشورهای در حال توسعه بیشتر از مناطق آزاد و ویژه جهت جذب سرمایه گذاری و فعالیت های متنوع صنعتی استفاده می نمایند و بنابراین، مزایای گمرکی، مالی و نظارتی را برای همه مشاغل مستقر در این محدوده فراهم می کنند. بعنوان مثال نواحی به وسعت یک استان در کشور چین اغلب شامل انواع مختلف از مناطق آزاد و ویژه می باشند.

در صورتیکه مناطق خاص صنعتی و تجاری در جهان را از دو منظر سیاست های اقتصادی و چارچوب قانونی مورد تحلیل و دسته بندی قرار دهیم، ماتریس زیر منتج می شود. کشورهای مختلف بر اساس رویکردهای توسعه ای و ضوابط قانونی، به ایجاد مناطق مختلف مطابق ماتریس زیر اقدام می نمایند. بسیاری از مناطقی که رژیم نظارتی مشخصی ندارند با در نظر داشتن اهداف توسعه صنعتی مشخص ایجاد می شوند.

مناطقی که بیشترین تطبیق را با دیدگاه توسعه و همچنین دیدگاه سیاست سرمایه گذاری دارند، در نیمه پایین ماتریس معین گردیده اند که بعنوان بخشی جدایی ناپذیر از سیاست های صنعتی با هدف خوشه بندی فعال ایجاد می شوند. اگرچه مناطق آزاد تجاری با تمرکز بر خدمات لجستیک و انبارداری دارای اهمیت بالایی هستند، با اینحال بیشتر مناطق فعلی و آتی در کشورهای در حال توسعه، مناطق آزاد یکپارچه ای با هدف جذب سرمایه گذاری در فعالیت های صنعتی می باشند. بسیاری از مناطقی که رژیم نظارتی مشخصی ندارند با در نظر داشتن اهداف شفاف جهت توسعه صنعتی ایجاد می شوند. مقامات دولتی خصوصاً در سطوح ملی، موسسات شبه عمومی و خصوصی، نوآوری های عظیمی را در مفهوم مناطق آزاد و ویژه ایجاد نموده اند، بعنوان مثال مناطق تخصصی علوم، مراکز رشد استارتاپ ها، تحقیق و توسعه، بیوتکنولوژی، صنایع سبز، و ... که چنین مناطقی می توانند گزینه های معتبری برای بهبود عملکرد مناطق آزاد و ویژه فعلی باشند.

