

مناطق ویژه اقتصادی جهان، در ترازوی نقد عملکرد

مناطق ویژه اقتصادی نقاط محصوره هستند که در آن صادرکنندگان و سرمایه‌گذاران از مشوق‌های مالیاتی، تعرفه‌ای و قانونی برخوردار می‌شود.



مناطق ویژه اقتصادی در میان دولت‌هایی که امیدوارند ارقام مربوط به تجارت و سرمایه‌گذاری را بالا ببرند، خیلی طرفدار دارند. رواندا طرحی راهبردی برای آنها تدوین کرده است. میانمار هم زمان با تلاش برای جذب سرمایه، به آنها روی آورده است. کشورهایی که مدت‌هاست طرفدار این مناطق هستند، از چین گرفته تا امارات متحده عربی بر تعداد آنها افزوده‌اند. یک وزیر دولت هند طرح‌های این کشور را در این زمینه انقلابی توصیف کرده و افزوده است این مناطق 2 درصد به تولید ناخالص کشور خواهد افزود. توماس فارول از بانک جهانی می‌گوید هر کشوری که تا 10 سال پیش منطقه ویژه اقتصادی نداشت، حالا یا دارد یا در حال برنامه‌ریزی برای تاسیس آن است.

مناطق ویژه اقتصادی نقاط محصوره هستند که در آن صادرکنندگان و سرمایه‌گذاران از مشوق‌های مالیاتی، تعرفه‌ای و قانونی برخوردار می‌شود. نگاهی به تاریخ این مناطق شاید باعث درنگ وزرای تجارت علاقه‌مند شود. این مناطق باعث اختلال در اقتصاد می‌شوند. دیگر پیامدهای آن شامل سرمایه‌گذاری در زیرساخت مورد نیاز و کاهش درآمد مالیاتی است. طرفداران این مناطق امیدوارند که افزایش شغل و تجارت بر این پیامدهای منفی بچرند. در عمل، بسیاری از مناطق ویژه تجاری عملکرد خوبی ندارند. اطلاعات مربوط به عملکرد آنها روشن نیست، زیرا به راحتی نمی‌توان این اطلاعات را از دیگر نیروهای اقتصادی جدا کرد. اما شواهد تاریخی حاکی از آن است که این مناطق به طور کلی شامل سه دسته می‌شوند: تعدادی محدودی موارد موفق، تعداد بیشتری که اندکی از نظر ارزیابی هزینه و فایده، مثبت هستند و انبوهی از مناطق شکست‌خورده که یا هیچ وقت به بهره‌برداری نرسیدند، مدیریت ضعیف داشتند یا سرمایه‌گذاران از معافیت‌های آنها استفاده کردند، بدون آنکه اشتغال یا درآمدهای صادراتی چشمگیری ایجاد کنند.

نخستین مناطق آزاد اقتصادی در فنیکه باستان ایجاد شد. در دوران معاصر، نخستین منطقه آزاد در فرودگاه شانون در ایرلند در سال ۱۹۵۹ ایجاد شد. اما این طرح در سال‌های دهه ۱۹۸۰ که چین استفاده از آن را شروع کرد، رونق گرفت. اکنون بیش از ۴ هزار منطقه آزاد تجاری در جهان وجود دارد. مطالعه‌ای که در سال ۲۰۰۸ صورت گرفت، شمار افرادی را که در این مناطق کار می‌کنند، به حدود ۶۸ میلیون نفر برآورد کرد. بزرگ‌ترین موارد موفق این طرح در چین اتفاق افتاد. تصمیم پکن برای ایجاد کردن یک منطقه آزاد تجاری در شنژن در سال ۱۹۸۰، این شهر را به یک مرکز بزرگ صادراتی تبدیل کرد. از آن زمان، ده‌ها منطقه آزاد تجاری در سراسر کشور ایجاد شده است. دیگر موارد موفق در امارات متحده عربی، کره جنوبی و مالزی رخ داده است. بیشتر اقتصاددانان متفق‌القول هستند که مناطق ویژه اقتصادی، محرک آزادسازی اقتصادی در چین بودند.

فهم دقیقی از مناطق ویژه اقتصادی در دست نیست. تحقیقی که در سال ۲۰۱۴ از سوی اقتصاددانان دانشگاه دافین در پاریس منتشر شد، نشان داد در ازای میزان معینی از حمایت تعرفه‌ای، مناطق ویژه تجاری صادرات کشورهایی را که در آن قرار دارند و نیز کشورهای دیگری که کالاهای واسطه‌ای می‌فرستند، افزایش می‌دهد. به همین دلیل است که سازمان تجارت جهانی به طور کلی مناطق ویژه تجاری را تحمل می‌کند، هر چند که بسیاری از آنها مقررات یارانه آن را نقض می‌کنند. در همین تحقیق خاطرنشان شده بود این مناطق اغلب بهانه‌ای به دولت‌ها می‌دهد که موانع محافظت‌گرایانه را در دیگر نقاط کشور حفظ کنند.

مشکلات دیگری هم رخ می‌دهد. دیوانسالاری ممکن است بیش از حد و دستگاه اداری کم بودجه باشد. اغلب سرمایه‌گذاری چندانی روی جاده، راه‌آهن و بنادر نمی‌شود تا منطقه ویژه را به دیگر نقاط کشور و جهان متصل کند. بسیاری از مناطق ویژه تجاری به دلایلی از همین دست موفق نبوده‌اند. در ایالت ماهرآشتر در هند، ایجاد ۱۳۹ منطقه ویژه اقتصادی تصویب شده است که سرمایه‌گذاران از ۶۱ منطقه آن خارج شدند، زیرا سیاست‌ها دائما تغییر می‌کرد، فرایند انتخاب آنها مبهم بود و نسبت به آینده مناطق نگرانی وجود داشت. یک نظرسنجی نشان داد شرکت‌ها گاه ناچار بودند برای فعالیت کردن در یک منطقه، با ۱۵ دستگاه اداری سر و کار داشته باشند. اعتراض مردم محلی به گرفتن زمین برای این مناطق نیز از دیگر عوامل بازدارنده سرمایه‌گذاران بود.

افزون بر این، دولت‌ها به خاطر یک عامل نادرست به اجرای مناطق ویژه اقتصادی روی می‌آورند، یعنی به دست آوردن تمجید به خاطر اجرای اصلاحات اقتصادی بدون آنکه مجبور شوند آزادسازی کامل را اجرا کنند. آزادسازی ناقص می‌تواند راهی برای حفظ کردن برخی از رانتهایی باشد که در نواحی دیگر و با محافظت کردن از شرکت‌ها از رقابت به دست می‌آید. همچنین در مناطق آزاد، گاه پرداخت مبالغ غیرقانونی عادی می‌شود. در سال ۲۰۰۵، ۶۰ درصد شرکت‌های هندی در مناطق ویژه اقتصادی گزارش کردند که مبالغی اضافه به مقامات منطقه ویژه تجاری پرداخته‌اند. در نیجریه گمرک به شدت در برابر راه‌اندازی مناطق ویژه اقتصادی مقاومت می‌کرد تا درآمدش کم نشود. یک نگرانی دیگر استفاده از این مناطق پول‌شویی از طریق بالا نشان دادن ارزش صادراتی کالاهاست.

موضوع مناطق ویژه اقتصادی دارای محدودیت‌های طبیعی است. آنچه در بخش تولید موثر است، ممکن است در بخش‌های دیگر موثر نباشد. منطقه آزاد تجاری شانگهای که در سال ۲۰۱۳ راه افتاد و تمرکز آن بر امور مالی است، موفق نبوده است. اقتصاددانان معتقدند نمی‌توان در این منطقه با توجه به محدودیت‌های اعمال شده توسط دولت چین بر سرمایه در آن عمل کنند، زیرا آثار آن به دیگر بخش‌های اقتصاد کشیده می‌شود. نظرسنجی جدید نشان داد سه چهارم شرکت‌های آمریکایی که در شانگهای هستند، گفتند این منطقه هیچ امتیازی برایشان نداشته است.

این امر سبب نشده است که چین طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی مالی دیگری را تصویب نکند. پکن ایجاد کردن این مناطق را در کشورهای دیگر نیز تشویق می‌کند. اکنون دولت چین به ۶ کشور آفریقایی در این زمینه کمک می‌کند. مناطق ویژه اقتصادی چین دولتی است، اما مناطق ویژه به طور فزاینده‌ای به طور خصوصی اداره می‌شوند. تعداد مناطق ویژه اقتصادی خصوصی در فیلیپین اکنون ۱۰ برابر همتهای دولتی آن است. اگر طرح مناطق ویژه حاکمیتی رونق بگیرد، خصوصی سازی این مناطق بیشتر می‌شود. مناطق ویژه حاکمیتی می‌توانند مقررات مختلف از قانون کار و مقررات ضدفساد را خود تدوین کنند. پیشرفته‌ترین مورد از این دست را شماری از طرفداران آمریکایی اقتصاد آزاد در هندوراس اجرا می‌کنند. اما هنوز این طرح به بهره‌برداری نرسیده است، زیرا بسیاری از آن نگران هستند که این منطقه به صورت دولت در دولت عمل کند و بهره آن را شرکت‌ها ببرند.

صرف نظر از آنکه مناطق ویژه اقتصادی موفق باشند، می‌توان آزمایش‌های دیگری را انتظار داشت. کره جنوبی و تایلند در حال کار روی طرحی هستند که پارک‌های زیست بومی-صنعتی خوانده می‌شود. برخی کشورها این مناطق را برای پناهندگان در نظر گرفته‌اند. چه بسا شمار مناطق ویژه اقتصادی به زودی از ۵ هزار بگذرد.