

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه ایجاد هشت منطقه ویژه اقتصادی»

مقدمه

یکی از راهکارهای توسعه کشورها استفاده از استراتژی‌های برون‌نگر و بهره‌گیری از فرصت‌های موجود در نظام اقتصاد جهانی با ایجاد مناطقی است که مقررات اقتصادی آنها، از جمله سیاست‌های جذب سرمایه و مقررات تجاری و گمرکی با سرزمین اصلی متفاوت باشد.

در ایران این اقدام از طریق تأسیس مناطقی با عنوان مناطق آزاد و ویژه مورد نظر سیاست‌گذاران قرار گرفت. تأسیس مناطق آزاد به موجب قانون مصوب سال ۱۳۷۲ با اخذ مجوز از مجلس انجام شده و تاکنون ۶ منطقه آزاد (کیش، قشم، چابهار، اروند، ارس و انزلی) تأسیس شده است. اجازه تأسیس مناطق ویژه اقتصادی یا مناطق حراست‌شده گمرکی از برنامه دوم توسعه تا سال ۱۳۸۴ به دولت سپرده شده بود که مطابق قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی این تصمیم نیز به مجلس سپرده شد.

موضوع لایحه

با توجه به اینکه در تبصره «۲» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۱ مجلس و ۱۳۸۴/۹/۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، تأسیس مناطق ویژه اقتصادی جدید به مجلس سپرده شده است، دولت با ارائه لایحه‌ای در قالب یک ماده واحده از مجلس اجازه خواسته است که در هشت منطقه به تأسیس منطقه ویژه اقتصادی اقدام کند. این مناطق عبارتند از: اسلام آباد غرب (کرمانشاه)، نمین (اردبیل)، بندر امام خمینی (خوزستان)، نوشهر (مازندران)، مهران (ایلام)، جازموریان و رفسنجان (کرمان)، سمنان (سمنان).

اهداف مناطق ویژه و زیرساخت‌های مورد نیاز

تشکیل مناطق ویژه اقتصادی براساس ماده (۱) قانون چگونگی اداره این مناطق شامل اهدافی مانند پشتیبانی از فعالیت‌های اقتصادی، برقراری ارتباط تجاری بین‌المللی، تحرک در اقتصاد منطقه‌ای و تولید و پردازش کالا، انتقال فناوری، صادرات غیرنفتی، ایجاد اشتغال مولد و جلب و تشویق سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، صادرات مجدد، عبور خارجی (ترانزیت) و انتقال کالا (ترانشیپ) بوده است و اولین شرطی که در این ماده برای تبدیل برخی مناطق به مناطق ویژه به آن اشاره شده است استعداد و توان لازم برای تحقق اهداف مذکور است.

بنابراین اصلی‌ترین عامل مؤثر بر کارایی مناطق ویژه، نهادها و زیربنای اقتصادی موجود در مناطق است که در ابتدای فعالیت این مناطق به‌عنوان شرط اولیه فعالیت باید مورد نظر قرار گیرد. زیرساخت‌های مورد نیاز در این‌گونه مناطق شامل موارد زیر است:

فناوری اطلاعات پیشرفته و ممتاز	نیروی کار	صنایع پشتیبانی	زیربنایها و خدمات در سطح جهانی	پشتیبانی قانونی دولت	انتخاب مکان استراتژیک	سازمان مسئول کارا
وجود زیربنایهای فناوری و اطلاعات در منطقه - امکان ایجاد تجارت اینترنتی - ایجاد ارتباطات درون منطقه‌ای - ایجاد ارتباط با سایر مناطق آزاد	وجود نیروی کار ساده و ارزان قیمت - وجود نیروی کار ماهر و متخصص و متنوع - ثبات بازار کار - وجود برنامه‌های آموزشی و تربیتی جهت ارتقای سطح نیروی کار - دسترسی به مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای	وجود خطوط منظم کشتیرانی - وجود خطوط منظم هوایی - وجود و دسترسی به شرکت‌های ارائه‌کننده انواع خدمات مورد نیاز صنایع	وجود تجهیزات و امکانات بندری - امکانات حمل و نقل با کیفیت بالا - ارتباط با شبکه راه آهن ملی - دسترسی به انرژی‌ها - برق و ... - وجود امکانات پیش‌ساخته جهت تولید و انبارکردن کالاها	وجود مشوق‌های مالیاتی - کمترین موانع قانونی و تداخل قانونی - جمع‌آوری و پردازش اطلاعات و در دسترس گذاشتن - حمایت قانونی از ایجاد و توسعه صنایع - حمایت قانونی پسین	اندازه بازار گسترده - وجود امکانات زیربنایی - دسترسی به راه‌های بین‌المللی و داخلی - وجود زیرساخت‌های مناسب از نظر آبادانی و توسعه - دسترسی به نیروی کار - دسترسی به انرژی ارزان - دوری از نواحی بحران‌زا - سهولت کنترل فیزیکی	ساختار شفاف و تصریح وظایف سازمان‌های مسئول در منطقه - وجود برنامه جامع و همه جانبه‌نگر - همکاری با فعالان اقتصادی در منطقه - وجود نیروی متخصص در منطقه - حداقل موانع بروکراتیک - استقلال نسبی از حکومت مرکزی

بررسی موضوع

همان‌طور که در قانون مربوط به مناطق آزاد مشاهده می‌شود شرط اصلی ایجاد این مناطق وجود استعداد و توان منطقه‌ای برای اطمینان از دستیابی به اهداف مورد نظر است و نه تبدیل مناطقی از خاک کشور بدون دستیابی به اهداف مذکور. در غیر این صورت با توجه به تغییراتی که در قوانین مربوط به پرداخت حقوق و عوارض گمرکی، واردات کالا، معافیت‌های گمرکی، ورود و خروج سرمایه، امکان ترانزیت و صدور مجدد، مقررات خاص کار و بیمه و استخدامی، ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های معنوی، سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، تضمین سود، صدور مجوزهای خاص، وجود معافیت‌های مالیاتی و درآمدی، امور بانکی، پولی، ارزی و بیمه‌ای خاص، مقررات ورود و خروج افراد، خرده‌فروشی و ... وجود دارد، اعمال تبعیض میان مناطق علاوه بر کاهش درآمدهای دولت در صورت عدم تحقق اهداف قانونی زیان‌هایی را به اقتصاد داخلی وارد می‌آورد.

با توجه به اینکه اجازه تأسیس مناطق ویژه به مجلس سپرده شده است، اشراف و اطمینان مجلس به حصول اهداف قانونی مورد نظر در گرو بررسی شرایط و استعدادهای خاص هر منطقه است.

هشت منطقه‌ای که در این لایحه به آن اشاره شده است از شرایط و ویژگی‌های بسیار متفاوتی برخوردار بوده و امکان تجمیع در تصمیم‌گیری برای هر ۸ منطقه ویژه به صورت واحد با مشکل مواجه است.

با توجه به اینکه عملکرد مناطق ویژه اقتصادی موجود با اهداف تأسیس آنها فاصله بسیاری دارد لازم است ابتدا با بررسی عملکرد این مناطق و رفع موانع پیش‌روی آنها از طریق تخصیص منابع مالی مورد نیاز و توسعه زیرساخت‌ها به اهداف مورد نظر دست یافته، سپس در صورت نیاز به تأسیس مناطق جدید که مستلزم تحمل هزینه‌های مضاعف است اقدام کرد.

پیشنهاد

با توجه به اینکه شرط اولیه قانون برای تأسیس این مناطق وجود استعداد و توان لازم برای حصول اهداف قانونی است و شرایط این مناطق از نظر دستیابی به زیرساخت‌های اولیه محدود و متفاوت است، می‌توان پیشنهاد نمود که نمایندگان محترم مجلس ضمن رد کلیات این لایحه، دولت را مکلف کنند که برای درخواست تأسیس هر منطقه ویژه گزارشی مفصل از امکانات و زیرساخت‌های منطقه مورد نظر ارائه کرده تا دستیابی به اهداف قانونی، امکان‌سنجی شود. لازمه این مهم آن است که به جای درخواست چندین منطقه به صورت یک جا، دولت برای هر منطقه لایحه‌ای مجزا به مجلس تقدیم کند، زیرا تصمیم‌گیری مجلس برای تصویب هر کدام با توجه به توانایی‌های هر یک از مناطق، متفاوت است. در ضمن استفاده از اسامی مناطق مختلف کشور در یک لایحه می‌تواند تصمیم‌گیری در مجلس را به سمت تمایلات منطقه‌ای سوق دهد که خود آسیبی جدی در آینده برای مجلس محسوب می‌شود.

تصمیم‌گیری در خصوص تأسیس مناطق ویژه با مکان‌یابی صحیح و کارشناسی موجب خواهد شد تا ابهاماتی که در خصوص ناکارایی و عدم تحقق اهداف تأسیس مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی وجود دارد با تأسیس مناطق ویژه جدید تشدید نشود و تأسیس مناطق آزاد و ویژه از جنبه شعاری و تبلیغاتی با هدف عمران منطقه‌ای به معنای واقعی خود که ابزاری برای توسعه ملی است تبدیل شده و بار مالی هزینه‌ای جدیدی که فاقد توجیه اقتصادی است به دولت تحمیل نشود.