

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه ایجاد مناطق ویژه اقتصادی سهند مراغه، آستارا و سهلان»

مقدمه

تأسیس مناطق ویژه یکی از راهکارهای توسعه کشورها با استفاده از استراتژی‌های برون‌نگر و بهره‌گیری از فرصت‌های موجود در نظام اقتصاد جهانی است. این مناطق دارای مقررات اقتصادی متفاوتی با دیگر نقاط سرزمین اصلی هستند.

۱. 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 سه منطقه شامل سهند مراغه و سهلان در آذربایجان شرقی و آستارا در گیلان منطقه ویژه اقتصادی ایجاد نماید.

۲. پیشینه قانونی

بعد از اشاره به مناطق ویژه حراست شده در تبصره «۲۰» قانون برنامه اول و همچنین جزء «۱» بند «د» تبصره «۲۵» قانون برنامه دوم، مناطق متعددی در کشور با عنوان مناطق ویژه تأسیس شد که می‌توان به ۱۶ منطقه ویژه اقتصادی سیرجان، سرخس، بندر بوشهر، ارگ جدید، پتروشیمی، سلفچگان، بوشهر، شهید رجایی، خلیج فارس، انرژی پارس، امیرآباد، شیراز، پیام، یزد، کشتی‌سازی خلیج (فارس) و لرستان اشاره نمود.

با توجه به تبصره «۲» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران ایجاد مناطق ویژه اقتصادی جدید با تصویب مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود. به همین دلیل دولت در تاریخ‌های ۱۳۸۷/۷/۷ و ۱۳۸۷/۱۱/۶ با ارائه دو لایحه^۱ تقاضا نمود تا در ۲۳ منطقه دیگر مناطق ویژه تأسیس شود. در صورت تصویب لوایح مذکور (در حال بررسی نظر شورای نگهبان) تعداد مناطق ویژه به ۳۹ منطقه خواهد رسید.

۳. بررسی موضوع

الف) عملکرد مناطق ویژه: این مناطق نسبت به سرزمین اصلی از مزایای مختلفی برخوردارند که به‌نوعی اعمال تبعیض میان مناطق ویژه با سرزمین اصلی به‌منظور دستیابی به اهدافی خاص محسوب می‌شود. بررسی عملکرد این مناطق با توجه به شاخص‌های عملکردی، اثربخشی، قانونی و برنامه‌ای شرایط مناسبی را نشان نمی‌دهد. آمار این شاخص‌ها چندین بار از حوزه مشاورت ریاست جمهوری در امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی درخواست شد ولی متأسفانه آمار واصل شده از این مناطق به‌صورت اطلاعات خام و اولیه بوده که قابلیت مقایسه با یکدیگر را ندارند. اما براساس همین آمار و اطلاعات پراکنده به روشنی مشخص است که عملکرد مناطق ویژه با اهداف و اختیارات آن تناسب ندارد و این مناطق به‌جای اینکه با استفاده از سیاست حمایتی معافیت حقوق ورودی، مواد اولیه وارد کنند و به واسطه سیاست تشویقی معافیت مالیاتی آن را پردازش و صادر نمایند به امر ساده واردات کالا به مناطق و ورود این کالاها با تخفیف سود بازرگانی به داخل کشور اقدام می‌کنند. سؤال اساسی آن است که در این شرایط، استراتژی و راهبرد دولت و مجلس در خصوص تصمیم‌گیری برای توسعه این مناطق آن هم به شکل فزاینده چیست؟

۱. لایحه ایجاد هشت منطقه ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۲۳۰ و لایحه ایجاد یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی و پانزده منطقه ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران با شماره ثبت ۲۷۴.

ب) شرط اصلی و اولیه ایجاد مناطق ویژه: در ماده (۱) قانون تشکیل و اداره این مناطق وجود استعداد و توان منطقه‌ای برای اطمینان از دستیابی به اهداف مورد نظر شرط اصلی ایجاد این مناطق است. یکی از زیرساخت‌های اصلی، انتخاب مکان استراتژیک برای مناطق است. در حال حاضر مدل و روش انتخاب مکان‌هایی که به‌عنوان مناطق ویژه معرفی می‌شوند مشخص نیست و دولت همیشه علت نبود کارایی مطلوب در مناطق ویژه و عدم دستیابی به اهداف تأسیس آنها را فقدان زیرساخت در این مناطق عنوان می‌کند. مناطق موفق دنیا اول به تهیه زیرساخت‌ها اقدام کرده و بعد انتظار حصول اهداف را داشته‌اند نه اینکه تصویب مناطق را عاملی برای رشد و توسعه منطقه تلقی کنند.

ج) فرایند تصمیم‌گیری: تأسیس مناطق ویژه جدید مطابق قانون به مجلس سپرده شده است. اشراف و اطمینان مجلس به حصول اهداف قانونی تأسیس این مناطق در گرو بررسی شرایط و استعداد‌های خاص هر منطقه است. بنابراین لازم است که دولت برای درخواست تأسیس هر منطقه گزارش مفصلی از مراحل طی شده به‌عنوان دلایل توجیهی برای پیشنهاد تأسیس منطقه ارائه دهد. این گزارش مطابق تقاضای حوزه مشاورت ریاست جمهوری در امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی باید شامل موارد ذیل باشد: ۱. ارائه تصویب‌نامه هیئت وزیران درخصوص بررسی منطقه ویژه، ۲. ارائه گزارش اقتصادی، اجتماعی، خدماتی، ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها، ۳. دلایل کارشناسی مزیت‌ها و توانمندی‌ها و ضرورت ایجاد منطقه و نحوه تأمین منابع مالی، ۴. وضعیت فعلی آب، برق، انرژی، مخابرات، راه‌ها، فرودگاه، حمل‌ونقل و ...، ۵. عنوان منطقه و فعالیت اصلی براساس مزیت، ۶. سازمان درخواست‌کننده، ۷. معرفی مشخصات شخص حقوقی سازمان مسئول، ۸. تأییدیه استانداری و تعهد دستگاه‌های آب، برق، انرژی، مخابرات، راه و ...، ۹. مساحت منطقه و تعیین جهات، ۱۰. نقشه خوانا و مشخص، ۱۱. اسناد مثبت تصرف اراضی و ۱۲. مدارک و مستندات ثبتی و بلامعارض، گمرکی، سازمان حفاظت محیط زیست.

در حال حاضر این گزارش توجیهی برای نمایندگان محترم ارائه نشده است و با شرایط فعلی به نظر می‌رسد بهتر است با اصلاح قانون فعلی اختیار تأسیس مناطق ویژه جدید به دولت داده شود تا در کاهش وقت و هزینه‌های تحمیل شده به کشور مؤثر باشد.

د) شمول قانون: با ادامه روند فزاینده تعداد مناطق ویژه، دیگر این مناطق نیستند که استثنایی بر قوانین و مقررات جاری کشور از جمله قانون امور گمرکی به حساب آیند، بلکه سرزمین اصلی است که خاص است. این موضوع به ذهن متبادر می‌شود که شاید بهتر باشد فرصت و امکان ایجاد مناطق ویژه به تمام کشور داده شود و با یک ماده واحده احکام قانون مناطق ویژه اقتصادی به کل کشور تسری پیدا کند تا موضوع تبعیض در مناطق و استان‌های مختلف کشور مطرح نشود و اگر امتیازی وجود دارد، کل کشور بتواند از آن بهره‌مند گردند.

۴. پیشنهاد

در گسترش این‌گونه امتیازات لازم است به استراتژی صنعتی و تولیدی کشور نیز توجه نمود؛ زیرا ایران برخلاف برخی از مناطق همجوار (دبی) که تنها جنبه بازرگانی دارند کشوری با آرمان‌های تولیدی و صنعتی محسوب می‌شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود:

تصمیم‌گیری درخصوص تأسیس مناطق ویژه جدید پس از آسیب‌شناسی وضع موجود و رفع چالش‌های پیش‌رو و تعیین استراتژی و راهبرد دولت و مجلس درخصوص توسعه این مناطق صورت پذیرد و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری و حوزه مشاورت ریاست جمهوری در مناطق آزاد و ویژه مکلف شوند آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای مناطق ویژه را انجام و ارائه دهند. در صورت بررسی دقیق مزیت‌های مناطق موردنظر در لایحه که طبق بند «ج» قسمت ۳ این گزارش، دولت باید آنها را به‌عنوان دلایل توجیهی خود از انتخاب این مناطق به‌عنوان مناطق ویژه ارائه کند، تصویب مناطق ویژه جدید مطابق این لایحه قابل توصیه است.