

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه ایجاد یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی و پانزده منطقه ویژه اقتصادی»

مقدمه

استفاده از سیاست‌های برون‌نگر به منظور رشد و توسعه کشور از طریق ایجاد مناطقی خاص در خارج از قلمرو گمرکی از سال‌های مربوط به برنامه اول توسعه و در تبصره‌های «۱۹» و «۲۰» آن قانون مدنظر قرار گرفت. تأسیس مناطق آزاد به موجب تبصره «۲» بند «ج» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری و صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲ با اخذ مجوز از مجلس انجام شد و تاکنون ۶ منطقه آزاد (کیش، قشم، چابهار، اروند، ارس و انزلی) تأسیس شده است. اجازه تأسیس مناطق ویژه اقتصادی یا مناطق حراست شده گمرکی نیز از برنامه اول تا سال ۱۳۸۴ به دولت سپرده شده بود که مطابق تبصره «۲» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی این تصمیم نیز به مجلس سپرده شد.

موضوع لایحه

دولت با ارائه لایحه‌ای در قالب یک ماده واحده از مجلس اجازه خواسته است که یک منطقه آزاد و هشت منطقه ویژه اقتصادی تأسیس کند این مناطق عبارتند از: یک منطقه آزاد در ماکو و ۱۵ منطقه ویژه اقتصادی در استان‌های سیستان و بلوچستان (سیستان)، کردستان (مریوان)، خراسان جنوبی (بیرجند)، فارس (لامرد، نیریز و کازرون)، خراسان رضوی (دوغارون)، آذربایجان غربی (سلماس)، اصفهان (کاشان)، چهارمحال و بختیاری (شهرکرد)، تهران (شهر ری)، همدان (جهان‌آباد)، گلستان (اترک)، بوشهر (گناوه) و سمنان (دامغان).

بررسی موضوع

۱. اصلی‌ترین عامل مؤثر بر کارایی مناطق آزاد و ویژه، نهادها و زیربنای اقتصادی موجود در مناطق هستند که در ابتدای فعالیت این مناطق به عنوان شرط اولیه فعالیت باید مورد نظر قرار گیرد. به همین دلیل است که شرط اصلی ایجاد این مناطق در قانون، «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 مالکیت 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. در شرایطی که مسئولان مناطق، اصلی‌ترین دلیل عدم تحقق اهداف مناطق آزاد و ویژه را عدم وجود زیرساخت‌ها می‌دانند، اضافه کردن مناطقی که از حداقل زیرساخت‌های مورد نیاز نیز برخوردار نیستند توجیه فنی و اقتصادی ندارد.

زیرساخت‌های مورد نیاز برای هر منطقه که به عنوان حداقل‌های مورد نیاز محسوب می‌شوند به شرح جدول ذیل 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 اطلاعات در منطقه - امکان ایجاد تجارت اینترنتی - ایجاد ارتباطات اینترنتی 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 پسین - حمایت قانونی	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 بوروکراتیک - استقلال نسبی از حکومت مرکزی

۲. با توجه به اینکه اجازه تأسیس مناطق آزاد و ویژه به مجلس سپرده شده است، اشراف و اطمینان مجلس به حصول اهداف قانونی مورد نیاز در گرو بررسی شرایط و استعدادهای خاص هر منطقه است. با توجه به اینکه ۱۵ منطقه ویژه و یک منطقه آزاد که در این لایحه به آن اشاره شده است از شرایط و ویژگی‌های بسیار متفاوتی برخوردار هستند، امکان تجمیع در تصمیم‌گیری برای هر ۱۵ منطقه ویژه و یک منطقه آزاد به صورت واحد با ابهام مواجه است.

۳. نکته دیگر تفاوت ماهوی منطقه آزاد با منطقه ویژه است. مناطق آزاد مناطقی برای صادرات مجدد و تعامل با اقتصاد جهانی و مناطق ویژه بیشتر مناطق تولیدی و صنعتی محسوب می‌شوند. هرچند این مناطق در بسیاری از امتیازات و معافیت‌ها یکسان هستند ولی در برخی دیگر مانند ورود اتباع خارجی به مناطق، معافیت و درصد سرمایه‌گذاری، ثبت شرکت‌ها، استفاده از زمین و منابع ملی، معافیت‌های مالیاتی، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی، کالاهای همراه مسافر، بانکداری و فعالیت‌های بیمه‌ای از شرایط متفاوتی برخوردارند (جدول پیوست).

۴. مطابق قانون، ورود کالای همراه مسافر از سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار آزاد است ولی ورود کالا به شکل همراه مسافر از سه منطقه جدیدالتأسیس اروند، ارس و انزلی ممنوع بوده است و با استناد به عدم دسترسی به زیرساخت‌ها، درخواست استفاده از مزیت مذکور را دارند. در مورد اخیر هر چند فعلاً در لایحه (ماکو) این قضیه مبهم مانده ولی دورنمای بلندمدت آن نمی‌تواند متفاوت از مناطق قبلی باشد.

۵. با الحاق ایران به سازمان جهانی تجارت بسیاری از ویژگی‌هایی که هم‌اکنون تنها به این مناطق اعطا شده به کل کشور تسری می‌یابند و این مناطق کارکرد اندک فعلی خود را نیز از دست می‌دهند، بنابراین لازم است تجدیدنظری کلی در روند تأسیس این مناطق صورت پذیرد.

۶. با توجه به مذاکرات مربوط به جلسه ۱۳۸۷/۸/۲۰ کمیسیون اقتصادی درخصوص لایحه ایجاد هشت منطقه ویژه اقتصادی، هم‌اکنون ۱۶ منطقه ویژه در کشور وجود دارد که به واسطه لایحه مذکور دولت قصد دارد ۸ منطقه دیگر به آن افزوده و لایحه حاضر نیز ۱۵ منطقه ویژه دیگر را در دستور کار قرار داده است. درخواست حدود ۶۰ منطقه ویژه دیگر نیز در حوزه مشاورت ریاست جمهوری در امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در حال بررسی است. با توجه به این اعداد، در فضای آتی، کشور با حدود ۱۰۰ منطقه ویژه مواجه خواهد بود که از تقسیم آن بر تعداد استان‌ها نیز سرانه قابل توجهی حاصل می‌شود. ادامه روند مبهم و بی‌هدف کنونی بدون توجه به عملکرد مناطق موجود تنها موجب گسترش هزینه‌ها در بودجه برای اجرای فرایند تهیه زیرساخت‌ها خواهد شد که منافع آن به هیچ وجه ارائه نشده است. این مناطق به‌طور معمول با مشکل تفکیک از سرزمین اصلی مواجه هستند و با ایجاد دوگانگی و عدم توسعه مناطق هم‌جوار مواجه می‌شود که در نهایت با اعمال فشار مناطق غیرمشمول درخواست‌هایی مبنی بر توسعه مناطق نیز ارائه خواهد شد.

پیشنهاد

با توجه به ابهامات متعدد در روند فزاینده تعداد مناطق آزاد و ویژه پیشنهاد می‌شود که نمایندگان محترم مجلس ضمن رد کلیات این لایحه، دولت را مکلف کنند که برای درخواست تأسیس هر منطقه آزاد و 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.

جدول پیوست - مقایسه شرایط سرمایه‌گذاری و امتیازات و معافیت‌ها در مناطق آزاد و مناطق ویژه

ردیف	شرح موضوع	مناطق آزاد	مناطق ویژه
۱	ورود به مناطق	بدون نیاز به روادید قبلی با رعایت مقررات و ضوابط موضوعه	با صدور روادید در مبادی ورود و رعایت مقررات و ضوابط موضوعه
۲	اشتغال در مناطق	پس از دریافت مجوز کار از سازمان منطقه طبق مقررات منطقه	پس از دریافت مجوز کار از سازمان منطقه طبق مقررات
۳	اقامت در مناطق برای شاغل و افراد تحت تکفل	پس از دریافت مجوز کار از سازمان منطقه	پس از دریافت پروانه کار در منطقه
۴	سرمایه‌گذاری و درخواست آن	طبق مقررات مناطق آزاد	طبق مقررات سرزمین اصلی
۵	درصد سرمایه‌گذاری مجاز	به هر میزان تا صد در صد	طبق مقررات سرزمین اصلی
۶	ثبت شرکت و درخواست آن	طبق مقررات مناطق آزاد	طبق مقررات سرزمین اصلی
۷	استفاده از زمین و منابع ملی	طبق مقررات مناطق	طبق مقررات سرزمین اصلی
۸	معافیت مالیاتی بر فعالیت اقتصادی	۳۰ سال از روز شروع فعالیت (تولید محصول، شروع هر فعالیت غیرتولیدی)	طبق مقررات سرزمین اصلی با رعایت بعضی تسهیلات در هر منطقه ویژه
۹	استخدام نیروی انسانی، مقررات کار	طبق مقررات خاص مناطق آزاد	همانند مقررات خاص مناطق آزاد (قانون جدید مناطق ویژه)
۱۰	بیمه خدمات درمانی و تأمین اجتماعی	طبق قانون سازمان تأمین اجتماعی کشور	طبق قانون سازمان تأمین اجتماعی کشور
۱۱	استخدام نیروی انسانی خارجی	تا ده درصد نیروی انسانی شاغل در منطقه	همانند مقررات خاص مناطق آزاد (قانون جدید مناطق ویژه) تا ده درصد نیروی انسانی شاغل در منطقه
۱۲	واردات به منطقه و صادرات از منطقه به خارج	طبق مقررات مناطق آزاد و معاف از حقوق گمرکی	طبق مقررات مناطق آزاد و معاف از حقوق گمرکی
۱۳	واردات به منطقه و صادرات از منطقه به داخل کشور	ورود تا منطقه آزاد معاف از حقوق گمرکی و از منطقه به داخل طبق مقررات داخلی کشور	ورود تا منطقه ویژه معاف از حقوق گمرکی و از منطقه به داخل طبق مقررات داخلی کشور
۱۴	ورود کالای ساخته شده در منطقه به داخل کشور	طبق ضوابط ارزش افزوده و فرمول تعیین شده	طبق ضوابط ارزش افزوده و فرمول تعیین شده
۱۵	کالا و تجهیزات و مواد اولیه از داخل به منطقه و از منطقه به خارج	تا منطقه آزاد بدون حقوق گمرکی از منطقه به خارج با حقوق گمرکی	تا منطقه ویژه: بدون حقوق گمرکی از منطقه به خارج: با حقوق گمرکی
۱۶	ذخیره‌سازی کالا و مواد در گمرک منطقه	تا حد امکان منطقه از لحاظ زمان و مکان	تا حد امکان منطقه از لحاظ زمان و مکان دسترس
۱۷	ترخیص کالا از گمرک منطقه	به دفعات با صدور تمامی اسناد ترخیص مورد نیاز و گواهی مبداء	به دفعات با صدور تمامی اسناد ترخیص مورد نیاز و گواهی مبداء
۱۸	عمده فروشی و خرده فروشی	عمده فروشی	خرده فروشی
		در تمام مناطق چه به ایرانیان و چه خارجی‌ان مجاز است	در تمام مناطق چه به ایرانیان و چه خارجی‌ان مجاز است
۱۹	بانکداری	بانک برون مرزی Off-shore بانک‌های داخلی	فقط بانک‌های داخلی با امکان فعالیت ارزی
۲۰	فعالیت بیمه‌گری	بر طبق مقررات مجری در مناطق آزاد	بر طبق مقررات مجری در داخل کشور

مأخذ: سایت رسمی حوزه مشارکت ریاست جمهوری در امور مناطق آزاد ویژه اقتصادی به آدرس: