

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



مشخصات لایحه

مقدمه

دوره هشتم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۷۰

شماره چاپ:

۱۲۳۰

تاریخ چاپ:

۱۳۸۹/۷/۱۰

نام دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۰۴۴۱

تاریخ انتشار:

۱۳۸۹/۸/۱

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 تا این تفاوت‌ها بتواند زمینه جذب سرمایه، رونق تجاری و رشد اقتصادی را فراهم آورد.

۱. موضوع لایحه

دولت با ارائه لایحه‌ای در قالب یک ماده واحد از مجلس اجازه خواسته است که در ۱۴ منطقه استان‌های هرمزگان (پارسیان و لاوان)، یزد (فولاد اردکان و صدوق)، مرکزی (کاوه، زرنديه - ویژه مبلمان و دکوراسیون)، خراسان شمالی (بجنورد)، خراسان رضوی (سبزوار)، لرستان (بروجرد)، گیلان (لاهیجان)، فارس (جهرم)، کرمانشاه (قصرشیرین) و اصفهان (شهرضا) منطقه ویژه اقتصادی ایجاد نماید.

۲. پیشینه قانونی

بعد از اشاره به مناطق ویژه حراست شده در تبصره «۲۰» قانون برنامه اول توسعه و همچنین جزء «۱» بند «د» تبصره «۲۵» قانون برنامه دوم توسعه، 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 کرد. با توجه به تبصره «۲» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران که در تاریخ ۱۳۸۴/۹/۵ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است، ایجاد مناطق ویژه اقتصادی جدید با تصویب مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود.

دولت در تاریخ‌های ۱۳۸۷/۷/۷، ۱۳۸۷/۱۱/۶ و ۱۳۸۸/۳/۲۷ با ارائه ۳ لایحه تقاضا نمود در ۸، ۱۵ و ۳ (مجموعاً ۲۶) منطقه دیگر منطقه ویژه تأسیس شود. در صورت تصویب نهایی لوایح فوق (درحال بررسی نظر شورای نگهبان و بررسی در صحن علنی مجلس) تعداد مناطق ویژه به ۴۲ منطقه خواهد رسید.^۱

۳. بررسی موضوع

درخصوص این لایحه توجه به سه نکته ضروری است.

الف) در صورت تصویب این لایحه تعداد مناطق ویژه در کشور به ۵۶ منطقه می‌رسد (۱۶ منطقه فعال، ۲۶ منطقه مصوب مجلس و ۱۴ منطقه در لایحه) و پیشنهاد تشکیل مناطق ویژه دیگری نیز در مرکز امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی درحال بررسی است. نکته قابل تأمل آن است که آیا استراتژی بلندمدت توسعه کمی این مناطق از نظر تعداد و با توجه به آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی کلان صورت می‌پذیرد یا صرفاً انگیزه‌های منطقه‌ای موجب رشد فزاینده تعداد این مناطق شده است؟ «مسئلاً این مهم برعهده معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و مرکز امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی است که استراتژی کشور درخصوص توسعه این مناطق را ارائه دهند».

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 و لایحه ایجاد مناطق ویژه اقتصادی سه‌سند مراغه، آستارا و سهلان با شماره ثبت ۳۲۰.

ب) نکته دوم به مستندات و نقشه‌های پیوست این مناطق بازمی‌گردد.

اولاً تبصره «۱» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران صراحت دارد که تعیین محدوده جغرافیایی و طرح جامع و حدود فعالیت به موجب این قانون و پیشنهاد دبیرخانه و تصویب هیئت وزیران خواهد بود. یعنی هیچ تکلیف قانونی برای بررسی و تصویب نقشه مناطق برای مجلس وجود ندارد و مصوبه هیئت وزیران در این خصوص کفایت می‌کند. این اقدام تنها می‌تواند به‌عنوان یک فتح باب و مستند قانونی موجب این امر شود که در موارد بعدی نیز تصویب نقشه‌ها از مجلس مطالبه شود. ثانیاً احتمالاً هدف دولت از قرار دادن نقشه‌های مناطق در پیوست لایحه جلوگیری از ایراد شورای نگهبان به این موضوع بوده است. در این خصوص شایان توجه است که تبصره «۱» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه که دلالت بر تعیین محدوده توسط هیئت وزیران دارد از جمله موارد اختلافی میان مجلس و شورای نگهبان بود که در سال ۱۳۸۴ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید بنابراین مصوبات قبلی کمیسیون درخصوص ایجاد مناطق ویژه جدید ابتدائاً مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت و حتی مقرر شد با اصرار مجلس بر این مصوبه به مجمع ارسال شود ولی در نامه مورخ ۱۳۸۹/۶/۳ شورای نگهبان با شماره ۸۹/۳۰۴/۳۹۳۹۰ دیگر به این مغایرت اشاره‌ای نشده و تنها تکلیف دولت به ارائه لایحه درخصوص کالاهای همراه مسافر مورد ایراد واقع شد که نشان‌دهنده عدم نیاز به تعیین محدوده توسط مجلس و کفایت مصوبه هیئت وزیران است.

ثالثاً در تعیین محدوده منطقه ویژه و تصرف اراضی واقع در محدوده توسط اشخاص حقوقی غیردولتی و نظایر آن الزامات قانونی از جمله حکم تبصره «۲» ماده (۳) قانون مناطق ویژه وجود دارد که بررسی رعایت این الزامات و نظارت بر چگونگی فرآیند اجرا از وظایف دولت است. مسلم است که مسئولیت حقوقی تعیین محدوده در این موارد متوجه هیئت دولت خواهد بود و دستگاه‌های نظارتی عملکرد دولت را در این خصوص بررسی خواهند کرد. تصویب نقشه‌های پیوست توسط مجلس مصوبه هیئت وزیران را به قانون مجلس تبدیل و مسئولیت حقوقی آن را متوجه مجلس خواهد کرد.

رابعاً علیرغم مسائل حقوقی فوق از نظر کارشناسی نیز تصویب نقشه‌های مناطق توسط مجلس با ابهام مواجه است زیرا تصویب یک محدوده مستلزم بررسی تخصصی و کارشناسی دقیق و صرف زمان طولانی، مطالعه اسناد مالکیتی و اعزام تیم‌های تحقیق و... است که انجام این مطالعات وظیفه قانونی دولت بوده و باید نسبت به آن پاسخگو باشند و با تصویب مجلس این پاسخگویی با ابهام مواجه می‌شود.

خامساً محدوده منطقه ویژه لزوماً در طی زمان محدوده‌ای ثابت نیست و در برخی موارد به فراخور مزیت‌ها و مقتضیات منطقه تغییر می‌یابد. این تغییر در طول سال‌های گذشته چندین بار برای مناطق ویژه به‌واسطه مصوبه هیئت وزیران اتفاق افتاده است. در صورتی که نقشه‌های پیوست مناطق به تصویب مجلس برسد هرگونه الحاق و توسعه و وسعت منطقه نیز باید به موجب قانون مصوب مجلس باشد که این موضوع روند توسعه مناطق را با مشکل مواجه می‌کند.

ج) مسلماً تمام این مناطق از ویژگی‌های یکسان و مزیت‌های واحد برخوردار نیستند. با توجه به اینکه مطابق متن ماده (۱) قانون مناطق ویژه شرط ایجاد منطقه وجود استعداد و توان لازم برای تحقق اهداف است به‌نظر می‌رسد به‌جای تعجیل در تصویب این مناطق، کمیته‌هایی برای بررسی بیشتر موضوع و شناخت استعدادها و توان منطقه تشکیل و پس از اطمینان از ظرفیت هر منطقه به تصویب آن پرداخته شود.

پیشنهادها

۱. با توجه به رسیدن تعداد این مناطق به حدود ۶۰ منطقه، لازم است در تصویب این لوایح به دورنمای آمایش سرزمین کشور و استراتژی کلان اقتصاد درخصوص توسعه کمی و کیفی این مناطق، کارکرد آنها تاکنون، آسیب‌شناسی مشکلات و چالش‌های پیش رو و کاهش درآمدهای مالیاتی دولت توجه شود.

۲. با توجه به ابهامات حقوقی و کارشناسی از تصویب نقشه‌های پیوست پرهیز شود تا مطابق قانون، مسئولیت حقوقی رعایت الزامات آن با دولت باشد و امکان تغییر محدوده نیز تسهیل شود.

۳. در بررسی لایحه از تصویب فهرست‌وار مناطق مختلف پرهیز و هر منطقه بعد از اثبات برخورداری از استعداد و توان منطقه‌ای مورد تصویب قرار گیرد.