



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح ایجاد منطقه ویژه اقتصادی تخصصی دارویی برکت»

مقدمه

نگاهی کلی به عملکرد مناطق ویژه اقتصادی بیانگر آن است که مناطق یاد شده به شرط وجود برخی الزامات و زیرساخت‌ها و در صورت أخذ تمامی مجوزها و ایجاد و اداره آنها در مناطقی با وسعت محدود و قرار گرفتن در نواحی صنعتی و تولیدی و خارج از محدوده‌های جمعیتی شهری و روستایی می‌توانند نقاطی برای تولید، صادرات، ترانزیت، نگهداری کالا، انبارداری، انتقال فناوری و تأمین منابع و سرمایه مورد نیاز بخش تولید محسوب شده و به عبارت دیگر می‌توان گفت ایجاد مناطق ویژه اقتصادی با توجه به کارکردهای اقتصادی فوق با مؤلفه‌های اقتصاد مقاومتی منطبق است و چنانچه اهداف اصلی مورد نظر قانونگذار از ایجاد این مناطق محقق شوند، می‌توانند نقش فعال‌تری در اجرای سیاست‌های کلان کشور ایفا کنند. البته با توجه به شرایط فعلی تجارت جهانی و اقتصاد کشور لزوماً توسعه کمی این مناطق در اولویت نبوده، اما توسعه کیفی این مناطق می‌تواند بیش از پیش با اتخاذ سیاست‌های حمایتی و اصولی تقویت گردد.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۲۹

شماره چاپ:

۳۹۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۱۱/۲

۱. موضوع طرح

ماده واحده - به دولت اجازه داده می‌شود در استان البرز (شهرستان ساوجبلاغ) منطقه ویژه اقتصادی تخصصی دارویی برکت را ایجاد نماید.

تبصره - این منطقه براساس قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۸۴ و اصلاحات بعدی آن اداره خواهد شد.

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی

دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات اجتماعی

مطالعات حقوقی

۲. نگاهی به منطقه ویژه پیشنهادی اقتصادی دارویی برکت

منطقه ویژه اقتصادی دارویی برکت واقع در محدوده شمالی کیلومتر ۱۰ آزادراه کرج - قزوین و در فاصله‌ای نزدیک به فرودگاه امام خمینی (ره) و پیام و راه آهن سراسری و یکی از شریان‌های اصلی حمل‌ونقل زمینی کشور در محدوده‌ای محصور و مشخص با وسعت حدود ۲۰۰ هکتار با قابلیت توسعه تا ۳۰۰ هکتار، جانمایی شده و به زیرساخت‌های اصلی مورد نیاز بخش تولید از جمله آب، برق، گاز، فاضلاب، تصفیه‌خانه، مخازرات، شبکه فیبر نوری، راه‌های دسترسی داخلی، فضای سبز و مجموعه نمایشگاهی مجهز شده است. این منطقه ویژه به‌عنوان یک شهرک صنعتی تخصصی دارویی می‌تواند در صورت استفاده مناسب از ظرفیت ایجاد شده، بخش مهمی از نیاز دارویی کشور را تأمین و نقش بسزایی در تولید داروهای خاص و گرانبه‌ای که در حال حاضر از خارج از کشور وارد می‌شوند و نیز توسعه صادرات دارو داشته باشد.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۵۳۳۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۱/۱۶

براساس اطلاعات و مستندات ارسالی از طرف سازمان مسئول اداره‌کننده منطقه (ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره)) زمین شهرک پس از اخذ مجوزهای قانونی، تملک شده و سرمایه‌گذاری لازم برای آماده‌سازی زیرساخت‌های مورد نیاز توسط بنیاد برکت وابسته به ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) انجام می‌گیرد.

لازم به ذکر است که بررسی پیشنهاد ایجاد منطقه ویژه اقتصادی دارویی برکت در سال ۱۳۹۳ در قالب لایحه ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی جاسک در استان هرمزگان و منطقه ویژه اقتصادی دارویی در استان البرز با شماره ثبت ۵۲۷ و در سال ۱۳۹۴ در قالب لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۱۱۹ در دستور کار مجلس قرار گرفته بود و این بار با توجه به طولانی شدن زمان بررسی لایحه فوق و وجود تفاوت‌های ماهوی و زیرساختی در مناطق پیشنهادی در لوایح دولت، به‌صورت مستقل در قالب طرحی جداگانه توسط نمایندگان مجلس پیشنهاد شده است.

۳. برخی موضوعات در خصوص چگونگی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی جدید

الف) ایجاد اولین مناطق ویژه اقتصادی در کشور به تبصره «۲۰» قانون برنامه اول توسعه و جزء «۱» بند «د» تبصره «۲۵» قانون برنامه دوم توسعه باز می‌گردد. ایجاد مناطق ویژه اقتصادی جدید بعد از تصویب قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی (مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۱) و مطابق تبصره «۲» ماده (۱) آن به مجلس شورای اسلامی محول گردید. با این حال محدوده جغرافیایی مناطق ویژه برخلاف مناطق آزاد با پیشنهاد دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌گردد.

ب) مطابق آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی با شماره ۲۶۷۳۱/ت ۵۰۴۱۱ ک مصوب ۱۳۹۳/۳/۱۱ هیئت وزیران، ایجاد مناطق ویژه اقتصادی نیازمند رعایت مواردی از قبیل داشتن طرح توجیهی به همراه نقشه جانمایی، ارائه موافقت بدون قید و شرط دستگاه‌های اجرایی جهت تأمین خدمات زیرساختی و سایر موارد مندرج در آیین‌نامه مذکور است که تأمین شروط مذکور در طرح پیشنهادی نیازمند بررسی دقیق این شروط است. مطابق مستندات دریافت شده در خصوص این طرح، مستندات لازم شامل طرح توجیهی به همراه نقشه جانمایی، ارائه موافقت دستگاه‌های اجرایی جهت تأمین خدمات زیرساختی و سایر موارد مندرج در آیین‌نامه مذکور اخذ شده است.

ج) یکی از مشکلات اساسی برخی از مناطق ویژه اقتصادی مصوب، نداشتن سازمان مسئول توانمند به‌لحاظ مالی، فنی و تخصصی است. مطابق بند «۲» ماده (۵) آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی توانمند به‌لحاظ مالی، فنی و تخصصی مرجح بر سرمایه‌گذاری بخش دولتی است. به‌دلیل اهمیت این موضوع جمعی از کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در مورخ ۱۳۹۵/۵/۲۰ از محدوده فنس‌کشی شده، محصور و دارای ظرفیت استقرار گمرک جمهوری اسلامی ایران در منطقه مورد نظر، از روند تکمیل زیرساخت‌هایی از قبیل آب، برق، گاز، شبکه‌های مخابراتی و مواصلاتی، کانال‌های آبی، موزه گیاهان دارویی، تصفیه‌خانه فاضلاب، پست‌های برق و برخی دیگر از زیرساخت‌های لازم، موضوع آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی بازدید کردند. شایان توجه است که بررسی و بازدید این زیرساخت‌ها توسط نمایندگان محترم نیز می‌تواند در اشراف ایشان نسبت به ظرفیت‌های این منطقه و کمک به فرآیند تصمیم‌گیری پیرامون تصویب این منطقه مؤثر باشد.

د) یکی از مواردی که در ایجاد مناطق آزاد و ویژه لازم است مورد توجه قرار گیرد مغایرت آن با تبصره «۱» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه است. شایان توجه است که این حکم در بند «الف» ماده (۶) مصوبه برنامه ششم توسعه مصوب مجلس نیز آمده است. با توجه به اینکه ایجاد منطقه ویژه اقتصادی جدید به‌منزله برقراری معافیت‌های جدید می‌باشد از این رو ایجاد این مناطق مغایر قانون برنامه توسعه بوده و مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب آن نیازمند کسب دوسوم آرای نمایندگان مجلس است.

ه) یکی دیگر از ابهامات مطروحه درخصوص این طرح امکان مغایرت آن با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. شایان توجه است که هر چند تصویب این طرح به دلیل اعطای معافیت‌های مالیاتی جدید موجب کاهش منابع مالی دولت شده و دارای بار مالی است ولی به نظر می‌رسد با توجه به درج این منطقه در لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد اقتصادی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۱۱۹ به دلیل موافقت دولت با ایجاد این منطقه مغایرتی در این خصوص وجود ندارد. البته این امکان نیز وجود دارد که دولت موافقت خود با ایجاد این منطقه را به درج آن در لایحه به همراه سایر مناطق پیشنهادی موکول نماید که در این صورت طرح پیشنهادی مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود.

۴. نگاهی اجمالی به تعداد و وضعیت مناطق ویژه اقتصادی فعال و غیرفعال

در مجموع تاکنون ۶۴ منطقه ویژه اقتصادی به تصویب رسیده است که چگونگی فعالیت آنها، تعیین سازمان مسئول و تأمین زیرساخت برای آنها به شرح جدول ذیل می‌باشد. شایان توجه است که تعیین محدوده مناطق ویژه اقتصادی منوط به طرح توجیهی ایجاد مناطق و برنامه زمانبندی شده برای عملیاتی شدن این مناطق است. در این مناطق نقش سازمان‌های مسئول مناطق بسیار شبیه سازمان‌های توسعه‌ای بوده، به گونه‌ای که وظیفه ایجاد زیرساخت و واگذاری آن به سرمایه‌گذاران را دارند.

جدول ۱. تعداد و وضعیت مناطق ویژه اقتصادی فعال و غیرفعال

وضعیت	تعداد مناطق ویژه اقتصادی فعال و غیرفعال (مجموعاً ۶۴ منطقه)
فعال	۱۶ منطقه ویژه اقتصادی اولیه مصوب دولت
فعال	۱۳ منطقه ویژه اقتصادی مصوب مجلس که سازمان مسئول آن مشخص و گمرک در آنها مستقر شده است.
غیرفعال	۸ منطقه ویژه اقتصادی مصوب مجلس که سازمان مسئول آن مشخص شده و در حال تکمیل زیرساخت هستند.
غیرفعال	۱۲ منطقه ویژه اقتصادی مصوب مجلس که سازمان مسئول آن مشخص شده و بدون زیرساخت هستند.
غیرفعال	۱۵ منطقه ویژه اقتصادی مصوب مجلس که سازمان مسئول آن مشخص نشده است.

مأخذ: مستندات نامه مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۲ با شماره ۹۵۲/۱۰/۳۶۸۲ شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی.

بنابراین مطابق جدول فوق از کل ۶۴ منطقه ویژه مصوب، تنها ۲۹ منطقه ویژه اقتصادی فعال و ۳۵ منطقه ویژه اقتصادی مصوب دیگر به دلایلی از جمله عدم تعیین سازمان مسئول و یا عدم تأمین زیرساخت مورد نیاز، هنوز غیرفعال هستند. از این رو در تصویب هر منطقه ویژه توجه به زیرساخت‌های مورد نیاز بخش تولید و تعیین سازمان مسئول اداره‌کننده توانمند از اهمیت بسزایی برخوردار است.

۵. عملکرد کلی مناطق ویژه اقتصادی

مناطق ویژه اقتصادی از بُعد اینکه عموماً متمرکز بر امور تولیدی بوده‌اند نتایج به مراتب بهتری از مناطق آزاد تجاری- صنعتی داشته‌اند. در ادامه به برخی از آمارهای عملکردی مناطق ویژه اقتصادی اشاره خواهد شد.

جدول ۲. عملکرد کمی مناطق ویژه اقتصادی در جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی

طی سال‌های ۱۳۹۲ - ۱۳۹۴

منطقه	سال	سرمایه‌گذاری داخلی		سرمایه‌گذاری خارجی (میلیون دلار)
		(میلیارد ریال)	ارزی (میلیون دلار)	
مناطق ویژه اقتصادی غیر بندری	۱۳۹۲	۹۶,۴۳۵	۳۷۸	۷۵۶
	۱۳۹۳	۹,۳۷۷	۶,۷۴۵	۲۹۱
	۱۳۹۴	۲۰,۵۱۵	۴,۱۲۱	۷
مناطق ویژه اقتصادی بندری	۱۳۹۲	۲,۴۳۲	۰	۰
	۱۳۹۳	۲۱,۴۹۰	۰	۶۵
	۱۳۹۴	۱۴,۵۷۳	۰	۰

مأخذ: همان.

جدول ۲ نشان می‌دهد که عملکرد مناطق ویژه بندری در مقایسه با عملکرد مناطق ویژه غیربندری بسیار ناچیز بوده است. در حالی که در تجارب موفق بین‌المللی مناطق ویژه اقتصادی بندری به واسطه استفاده از ظرفیت‌های ناشی از ارتباط دریایی با سایر کشورها، عملکرد موفق تری داشته‌اند. مقایسه سهم مناطق ویژه اقتصادی از جذب سرمایه‌گذاری خارجی کشور در سال ۱۳۹۴ نشان می‌دهد که ۹۹/۶۶ درصد از سرمایه‌گذاری خارجی در سایر نقاط کشور و تنها ۰/۳۴ درصد سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق ویژه اقتصادی جذب شده است که عمده آن نیز مربوط به مناطق ویژه اقتصادی غیربندری است. عمده سرمایه‌گذاری داخلی انجام شده در مناطق ویژه غیربندری در مناطق ویژه انرژی پارس، پتروشیمی، صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس، کشتی‌سازی خلیج فارس و عمده سرمایه‌گذاری خارجی انجام شده نیز در منطقه ویژه اقتصادی سلفچگان انجام شده است. شایان توجه است که هر چند در سال‌های اخیر آمار قابل توجهی از سهم تجارت (صادرات - واردات) در مناطق ویژه نسبت به کل تجارت کشور ارائه می‌شود، ولی باید به این نکته توجه نمود که بسیاری از مناطق ویژه مرزی (بندری و غیربندری) تنها مسیری برای عبور کالاهای وارداتی یا صادراتی هستند و لزوماً این کالاها در مناطق ویژه تولید یا پردازش نشده‌اند. بنابراین یکی از شاخص‌های مهم که بیانگر میزان عملکرد مناطق ویژه است ارزش کالاهای تولید شده در مناطق و یا ارزش افزوده ایجاد شده در مناطق است که لازم است گزارش دقیقی از این دو شاخص در این مناطق ارائه شود.

۶. ملاحظات حوزه سلامت در صنعت دارو

الف) با توجه به اینکه صنعت دارو در سلامت و بهداشت افراد جامعه دارای تأثیرات زیادی است و به نوعی کالای ضروری و استراتژیک محسوب می‌شود، هرگونه ایجاد انحصار در این صنعت از طرف نهاد یا شرکت خاص می‌تواند منجر به بروز تبعاتی در تولید، عرضه و قیمت‌گذاری دارو شود. به جهت ضرورت حفظ شرایط رقابتی و تولید محصولات دارویی و جلوگیری از انحصار لازم است به سیاست‌هایی از جمله ایجاد مراکز دارویی و تخصصی در مناطق آزاد و ویژه در سایر نقاط کشور و امکان حضور رقابتی شرکت‌های متقاضی در منطقه ویژه پیشنهادی دارویی برکت توجه ویژه نمود. از این رو لازم است با توجه به فعالیت و تصویب مناطق ویژه دیگر در نقاط مختلف کشور که معافیت‌ها و امتیازات قانونی یکسانی دارند، نسبت به تشویق سایر تولیدکنندگان جهت استقرار

در این مناطق و جلوگیری از ایجاد انحصار اقدام نمود. حضور شرکت‌های مختلف تولیدکننده دارو از بخش خصوصی در جلوگیری از انحصار، افزایش کیفیت تولید دارو و کاهش هزینه تمام شده در منطقه ویژه اقتصادی دارویی برکت بسیار حائز اهمیت است که می‌تواند توسط نهادهای متولی نظارت بر عملکرد مناطق ویژه و سایر نهادهای متولی جلوگیری از ایجاد انحصار و تشویق رقابت کنترل لازم صورت پذیرد.

ب) همچنین ورود سرمایه‌گذاران خارجی در حوزه صنعت دارویی در مناطق آزاد و ویژه می‌تواند در صورت مدیریت صحیح و با هدف انتقال تکنولوژی و تولید مشترک از سوی خارجیان به ایجاد فضای رقابتی در این صنعت منجر شود. تجربه نشان داده است که حمایت‌های بی‌ضابطه و غیرهدفمند با ایجاد انحصار برای تولیدکنندگان داخلی در بلندمدت به افزایش قیمت محصول، افزایش هزینه‌ها و کاهش کیفیت منجر شده است که نمونه آن نیز در برخی صنایع داخلی کشور قابل مشاهده است. البته موضوع سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت دارو، با توجه به ضرورت حفظ امنیت و استقلال دارویی کشور دارای شرایط خاصی است که باید به آن توجه ویژه شود.

ج) هر چند در تولید برخی کالاها با تکنولوژی بالا و Hi-Teck مانند داروهای خاص به دلیل ضرورت و دسترسی نیروهای انسانی متخصص، تاکنون ناگزیر به تمرکز واحدهای تولیدی در مرکز کشور بوده‌ایم، با این حال لازم است در بلندمدت به آمایش مناسب سرزمینی و تمرکززدایی در حوزه تولید و بهره‌برداری از ظرفیت‌های سایر مناطق کشور نیز توجه ویژه نمود.

جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. به طور کلی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی مطابق تعریف نهادهای بین‌المللی از جمله بانک جهانی و OECD در مناطق محصور و با مساحت محدود و دارای کارکرد تخصصی و خارج از نقاط شهری و روستایی و دارای زیرساخت‌های موردنیاز با تمرکز بر جذب سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال تکنولوژی‌های نوین می‌تواند همانند برخی از مناطق ویژه موفق در تجربیات جهانی موجب تحقق اهداف قانونگذار از ایجاد این مناطق شود.

۲. به نظر می‌رسد ایجاد مناطق ویژه جدید به دلیل برقراری معافیت برای برخی مناطق و فعالان اقتصادی، مغایر تبصره «۱» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم و حکم مندرج در بند «الف» ماده (۶) مصوبه برنامه ششم توسعه بوده و برای تصویب نیاز به کسب دوسوم آرا دارد. ولی درخصوص مغایرت این طرح با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به دلیل بار مالی به نظر می‌رسد به دلیل درج این منطقه در لوایح پیشنهادی دولت، موافقت دولت با این امر اعلام و طرح پیشنهادی مغایرتی با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی ندارد. مگر آنکه دولت موافقت خود با ایجاد این منطقه را منوط به درج آن در لایحه نماید.

۳. با توجه به اینکه بنیاد برکت خود از تولیدکنندگان اصلی دارو در کشور است، ایجاد این منطقه ویژه اقتصادی در صورتی که صرفاً شرکت‌های تابعه آن بنیاد در آنجا مستقر شوند می‌تواند منجر به ایجاد انحصار در این صنعت شود که این امر باید مورد توجه متولیان نظارت بر عملکرد مناطق ویژه اقتصادی و نهادهای تنظیم‌گر بازار و مسئولان مبارزه با انحصار و تشویق رقابت قرار گیرد.

۴. با توجه به بررسی‌ها و بازدیدهای انجام شده از زیرساخت‌های ایجاد شده در محدوده منطقه ویژه پیشنهادی، به نظر می‌رسد، تصویب طرح پیشنهادی ایجاد منطقه ویژه اقتصادی تخصصی دارویی برکت در مساحت محصور و محدود ۲۰۰ هکتاری با قابلیت توسعه تا ۳۰۰ هکتار و امکان استقرار گمرک جمهوری اسلامی ایران در منطقه مورد نظر، با توجه به تطبیق نسبی زیرساخت‌ها با شرایط آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی و اخذ مجوزهای قانونی لازم به شرط رعایت ضوابط مقابله با انحصار و تشویق رقابت، قابل توصیه است.