

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

مقدمه

بررسی آمارهای اخیر مناطق ویژه اقتصادی نشان می‌دهد که حجم عمده فعالیت‌های اقتصادی در مناطق ویژه اقتصادی انرژی پارس و پتروشیمی متمرکز است که این مناطق نیز محل تولید و صادرات مواد پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی است که ارتباط قابل توجهی به منطقه ویژه بودن این مناطق ندارد. سایر مناطق ویژه اقتصادی که باید نقش مؤثری در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و صادرات داشته باشند، عمدتاً نقش مؤثری در اقتصاد ملی ایفا نمی‌کنند. همچنین در اکثر تجربیات موفق دنیا، مناطق آزاد و ویژه بندری عملکرد موفقی داشته‌اند در حالی که عملکرد مناطق ویژه اقتصادی بندری نسبت به مناطق ویژه اقتصادی غیربندری در ایران برعکس تجربیات موفق جهانی است و نشان‌دهنده عدم استفاده حداکثری از پتانسیل‌های بنادر به دلیل ضعف‌های زیرساختی در این مناطق است.

با این حال با توجه به اینکه مناطق ویژه اقتصادی، مناطقی با وسعت محدود بوده و در نواحی صنعتی و تولیدی و خارج از محدوده‌های جمعیتی شهری و روستایی قرار گرفته‌اند، نسبت به مناطق آزاد تجاری - صنعتی عملکرد تخصصی‌تر و با حاشیه کمتری داشته‌اند. 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 شود.

۱. موضوع طرح

ماده واحده - به دولت اجازه داده می‌شود در استان فارس منطقه ویژه اقتصادی لار را در محدوده‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، ایجاد نماید. منطقه ویژه یاد شده، براساس قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ اداره خواهد شد.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۰۷

شماره چاپ:

۵۹۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۵/۱۰

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفترا: مطالعات

اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۵۶۲۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۹/۲۷

۲. نکاتی در خصوص منطقه ویژه اقتصادی لار

در مطالعات و بررسی‌های انجام شده توسط استانداری فارس^۱ احداث منطقه ویژه اقتصادی لار با هدف توسعه صنعتی، فراهم‌آوری اشتغال و مبادلات بازرگانی کالاهای صنعتی به‌عنوان بخشی از اهداف و نیازهای توسعه استان فارس معرفی شده که در شهرستان لار مد نظر قرار گرفته است. طرح پیشنهادی این منطقه با مساحت حدود ۹۸۴ هکتار دارای کاربری‌های مختلفی است که پس از جانمایی و جذب سرمایه‌گذار قابل بهره‌برداری خواهد بود. تسطیح اراضی، جانمایی و خیابان‌بندی، احداث ساختمان‌های اداری و خدماتی، انبارها، تأسیسات زیربنایی، شبکه‌های برق، گاز، آب و فاضلاب، احداث سیستم تصفیه فاضلاب، تأسیسات آتش‌نشانی، ایجاد فضای سبز و بهره‌برداری از امکانات زیربنایی مهمترین اقدامات اجرایی این طرح محسوب می‌شود. از آنجا که تعیین ساختار صنعتی منطقه ویژه اقتصادی لار در چارچوب همکاری مشترک متقاضیان سرمایه‌گذار با مجری طرح امکان‌پذیر است، بخش خصوصی علاقمند به سرمایه‌گذاری، نقش تعیین‌کننده در انتخاب انواع واحدهای صنعتی با توجه به پتانسیل‌های بالقوه منطقه و استان، همچنین بازار مصرف داخلی و خارجی کالاهای تولیدی دارد. از طرفی سرمایه‌گذار در صورت تحصیل زمین و ایجاد زیرساخت‌ها (اجرای پروژه‌های دوره ساخت) دارای انگیزه لازم جهت احداث واحدهای صنعتی و تولید خواهد بود. بنابراین مجری طرح جلب مشارکت بخش خصوصی متعهد است که به‌منظور رعایت ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی و الگوی توسعه صنعتی در رابطه با واحدهای مورد درخواست متقاضیان از ادارات کل حفاظت محیط زیست و معدن و تجارت و دیگر ارگان‌های ذیربط استان به‌طور موردی استعلام نموده و پس از دریافت مجوزهای قانونی اقدام به واگذاری امتیاز و احداث واحدهای صنعتی کند. یکی از شروط واگذاری امتیاز به سرمایه‌گذاران واحدهای صنعتی و تولیدی رعایت کلیه ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی است.

موارد مورد نیاز که در آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی مورد توجه قرار گرفته است در مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۸/۱۵ با شماره ۹۶۲/۶۰/۳۵۲۹ دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی به‌شرح ذیل گزارش شده است:

۱. طرح توجیه فنی، مالی و اقتصادی منطقه ویژه اقتصادی لار که در سال ۱۳۹۳ تهیه شده و در دست بازبینی و به‌روزرسانی است.
۲. انتخاب شرکت آتیه سامان کیش به‌عنوان سازمان متولی منطقه ویژه اقتصادی لار.
۳. تخصیص اراضی ۹۴۸ هکتاری مورد نیاز منطقه ویژه از طرف منابع طبیعی استان که در شرف عقد قرارداد اجاره در امور اراضی استان می‌باشد.
۴. تهیه طرح مطالعات آثار زیست‌محیطی منطقه توسط مشاور که در سازمان محیط زیست کشور در حال بررسی است.
۵. تخصیص و ابلاغ آب مورد نیاز دوره بهره‌برداری از طرح به میزان ۵ میلیون مترمکعب از سد سلمان فارسی از طرف شرکت سهامی آب منطقه‌ای فارس.
۶. موافقت و ابلاغ انرژی گاز مورد نیاز منطقه از طریق شرکت گاز.
۷. اخذ موافقت کلیه دستگاه‌های خدمات‌رسان از جمله راه، مخابرات، آب، برق و همچنین در نامه مذکور اشاره شده که نقشه محدوده مورد نظر نیز براساس فرمت تهیه و ارسال خواهد شد.

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 جز «۱» بند «د» تبصره «۲۵» قانون برنامه دوم توسعه بازمی‌گردد. 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 شد. 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

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۸/۱۵ دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۶۲/۶۰/۳۵۲۹.

دستگاه‌های اجرایی جهت تأمین خدمات زیرساختی و سایر موارد مندرج در آیین‌نامه مذکور است که تأمین شروط مذکور در طرح پیشنهادی نیازمند بررسی دقیق 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. از این‌رو بررسی توانمندی شرکت آتیه سامان کیش که به‌عنوان سازمان مسئول منطقه ویژه اقتصادی لار انتخاب شده یکی از اقداماتی است که باید توسط دبیرخانه و دولت مورد توجه قرار گیرد.

د) یکی از مواردی که در ایجاد مناطق ویژه جدید لازم است مورد توجه قرار گیرد مغایرت آن با بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه است. در این بند آمده است که برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ممنوع است. بنابراین با توجه به اینکه ایجاد منطقه ویژه اقتصادی جدید به منزله برقراری معافیت‌های جدید می‌باشد از این‌رو ایجاد این مناطق مغایر قانون برنامه توسعه بوده و مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب آن در کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس نیازمند کسب دوسوم آرای نمایندگان مجلس است.

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 به‌شرح 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، به‌گونه‌ای 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 هیچ‌گونه تحرکی در زمینه ایجاد زیرساخت ندارد.
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 و گزارش دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با عنوان آسیب‌شناسی، چالش‌ها و عملکرد ۱۳۹۲ - ۱۳۹۶.

مطابق جدول فوق از کل ۶۴ منطقه ویژه مصوب، تنها ۲۹ منطقه ویژه اقتصادی فعال و ۳۵ منطقه ویژه اقتصادی مصوب دیگر به‌دلایلی از جمله عدم تعیین سازمان مسئول و یا عدم تأمین زیرساخت مورد نیاز، هنوز غیرفعال هستند. از این‌رو در تصویب هر منطقه ویژه توجه به زیرساخت‌های مورد نیاز بخش تولید و تعیین سازمان مسئول اداره‌کننده توانمند از اهمیت بسزایی برخوردار است. شایان توجه است که مطابق لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۱۱۹ مورخ ۱۳۹۶/۷/۳۰، دولت از مجلس شورای اسلامی خواسته است تا اجازه ایجاد دوازده منطقه ویژه اقتصادی بدهد. با این حال لایحه مذکور به‌دلیل مسائلی از جمله عدم کارایی مناطق ویژه اقتصادی فعلی و انتقادات نسبت به عملکرد این مناطق، هنوز به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است. بررسی همزمان این لایحه با لایحه فوق ضروری به‌نظر می‌رسد.

۵. عملکرد کلی مناطق ویژه اقتصادی

مناطق ویژه اقتصادی عموماً متمرکز بر امور تولیدی بوده‌اند و از این رو نتایج به مراتب بهتری از مناطق آزاد تجاری-صنعتی داشته‌اند، البته بخش عمده تولید و صادرات در مناطق ویژه اقتصادی نیز مربوط به **مناطق** از کشور است که در آنجا کالاهای پتروشیمی و مشتقات نفتی تولید می‌شود.

جدول ۲. عملکرد کمی متغیر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و داخلی در مناطق ویژه اقتصادی طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۵ (مجموع مناطق بندری و غیربندری)

سال	سرمایه‌گذاری داخلی		سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی محقق شده
	ارزی (میلیون دلار)	میلیارد ریال	
۱۳۹۲	۳۷۸	۱۰۱,۷۶۰	۷۵۶
۱۳۹۳	۶,۷۴۵	۳۰,۸۶۷	۳۵۶
۱۳۹۴	۴,۱۱۵	۳۳,۸۱۳	۶/۷
۱۳۹۵	۴,۱۷۴	۵۹,۸۹۷	۴۳/۸

مأخذ: محاسبات محقق براساس آمار ارائه شده در گزارش دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با عنوان آسیب‌شناسی، چالش‌ها و عملکرد ۱۳۹۲ - ۱۳۹۶.

در سال ۱۳۹۵ سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی محقق شده نسبت به سال ۱۳۹۲ کاهش قابل توجهی را نشان می‌دهد. با توجه به گشایش‌های بعد از تحریم‌های اقتصادی انتظار این بوده است که روند افزایشی باشد در حالی که آمارها خلاف این امر را نشان می‌دهد.

جدول ۳. عملکرد کمی متغیر واردات و صادرات در مناطق ویژه اقتصادی غیربندری

(واحد میلیون دلار)

طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۵

سال	واردات	صادرات
۱۳۹۲	۳,۸۶۱	۱۷,۲۱۵
۱۳۹۳	۳,۸۶۱	۲۲,۶۵۹
۱۳۹۴	۵,۹۰۱	۱۷,۱۴۸
۱۳۹۵	۵,۳۵۲	۲۰,۵۷۴

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با عنوان آسیب‌شناسی، چالش‌ها و عملکرد ۱۳۹۲ - ۱۳۹۶. نکته: بخش اعظم صادرات مناطق ویژه صرفاً صادرات نفت و میعانات از منطقه ویژه انرژی پارس (عسلویه) است.

مقایسه آمار صادرات مناطق ویژه اقتصادی غیربندری در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۲ رشد قابل توجهی را نشان نمی‌دهد که بیانگر مشکلات عمده برای تولیدکنندگان حتی در مناطق ویژه اقتصادی است. به هر حال افزایش صادرات و تولید نیازمند برنامه‌ریزی مستمر و تسهیل محیط کسب‌وکار و اجرای صحیح و کامل قوانین و مقررات است. در رابطه با آمارهای واردات مناطق ویژه اقتصادی جدول ۳ نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ آمار واردات دقیقاً مشابه هم است که احتمالاً می‌تواند نشان‌دهنده نادقیق بودن و اشکالاتی در نحوه انتشار این آمارها باشد. به‌طور مثال در آمارهای ارائه شده توسط دبیرخانه ذیربط برای مناطق ویژه اقتصادی غیربندری صادرات به‌صورت ارزشی (دلاری) و برای مناطق ویژه بندری به‌صورت وزنی (تن) ارائه شده است که امکان تجمیع و مقایسه این آمارها وجود ندارد و ضرورت دارد تا بازبینی در نحوه انتشار این آمارها صورت گیرد.

جدول ۴. عملکرد وزنی (تن) متغیر واردات و صادرات در مناطق ویژه اقتصادی بندری طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۵

سال	واردات	صادرات
۱۳۹۲	۳۸,۵۰۸,۲۶۶	۴۷,۹۸۲,۵۱۹
۱۳۹۳	۳۳,۷۲۱,۱۲۸	۴۹,۷۹۹,۵۵۴
۱۳۹۴	۳۲,۴۵۴,۶۶۲	۵۰,۲۳۳,۲۳۷
۱۳۹۵	۳۲,۱۶۶,۰۲۸	۷۰,۴۴۶,۴۵۴

مأخذ: همان.

نگاهی به عملکرد کمی مناطق ویژه اقتصادی نشان می‌دهد که عمده فعالیت‌های اقتصادی انجام شده در مناطقی است که در آنها نفت و کالاهای پتروشیمی تولید می‌شود و سایر مناطق سهم قابل توجهی در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و صادرات نداشته‌اند.

جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. یکی از ابزارهایی که عمده‌تاً در سه دهه پیش برخی از کشورها برای آزادسازی تجاری و اقتصادی مورد توجه قرار دادند ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی است. در حال حاضر روش‌های متعددی از جمله توافقات تجاری یک یا چندجانبه منطقه‌ای، توافقنامه‌های تجارت ترجیحی، اتحادیه‌های گمرکی و ایجاد بازارهای مشترک برای توسعه تجارت وجود دارد و این ابزارها نقش مناطق آزاد و ویژه را در توسعه تجارت کم‌رنگ کرده است.

به‌طور 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. منطقه ویژه اقتصادی پیشنهادی لار با مساحت محدود کمتر از هزار هکتار به‌لحاظ منطق اقتصادی و کارشناسی و در صورت تعیین سازمان مسئول توانمند و غیردولتی قابل فنس‌کشی و محصورسازی است و در صورت تأمین زیرساخت‌ها قابل عملیاتی شدن است.

۲. شایان توجه است که دولت مطابق لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۱۱۹، مورخ ۱۳۹۶/۷/۳۰ از مجلس درخواست کرد تا مجوز ایجاد مناطق آزاد و ویژه جدید را صادر کند. بدیهی است لایحه ایجاد منطقه ویژه اقتصادی لار نیز می‌باید هم‌زمان با لایحه مذکور بررسی و با یکدیگر تجمیع شود.

۳. ایجاد مناطق ویژه جدید به‌دلیل برقراری معافیت برای برخی مناطق و فعالان اقتصادی، مغایر حکم مندرج در بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه بوده و برای تصویب در کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس نیاز به کسب دوسوم آرا دارد.

۴. براساس بررسی‌های انجام شده از ۶۴ منطقه ویژه اقتصادی مصوب تنها ۲۹ منطقه فعال می‌باشد، از این رو ایجاد مناطق ویژه جدید مستلزم بررسی علل عملیاتی نشدن مناطق ویژه مصوب است تا مناطق جدید نیز به سرنوشت نامعلوم برخی از مناطق ویژه فعلی دچار نشوند. با این حال با توجه به ارسال مستندات لازم مطابق با موارد مندرج در آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی و ارائه توضیحات لازم درخصوص امکانات، زیرساخت‌ها و مساحت منطقه ویژه پیشنهادی ایجاد منطقه ویژه اقتصادی لار با سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی قابل توصیه است.

