



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی»

مقدمه

مناطق ویژه اقتصادی، مناطقی با وسعت محدود بوده و در نواحی صنعتی و تولیدی و خارج از محدوده‌های جمعیتی شهری و روستایی قرار گرفته‌اند، از این رو نسبت به مناطق آزاد تجاری - صنعتی عملکرد تخصصی‌تر و با حاشیه کمتری داشته‌اند. با این حال 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. ایجاد کردن حدود ۹۰ منطقه ویژه اقتصادی بدون در نظر گرفتن مسائل زیست‌محیطی، آمایش سرزمینی و هزینه و فایده محلی و ملی آثار مفید بلندمدت و پایداری برای اقتصاد ملی نخواهد داشت و چه بسا تبعات منفی آن بیشتر از تبعات مثبت این طرح باشد.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۰۷

شماره چاپ:

۱۲۰۹

تاریخ چاپ:

۱. موضوع طرح

ماده واحد - مناطق ویژه اقتصادی مطابق شرح فهرست پیوست، با رعایت شرایط ذیل ایجاد می‌گردد:
الف) وجود سازمان اداره‌کننده حقوقی غیردولتی مورد تأیید شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی.
ب) اخذ مجوز شورای برنامه‌ریزی استان مربوطه مبنی بر تخصیص اراضی و تأیید مدارک و الزامات مورد نیاز از قبیل تعهد تأمین زیرساخت‌های اساسی مانند آب، برق، گاز و موافقت قطعی سازمان حفاظت محیط زیست.
لیست مناطق ویژه اقتصادی پیشنهادی به شرح ذیل است:
آذربایجان شرقی (مرند، شبستان، ملکان، ورزقان، میانه، بناب)، آذربایجان غربی (خوی، چابهار، بوکان، مهاباد، پیرانشهر، سردشت، تکاب، نقده، ارومیه، اشنویه، میاندوآب، چالدران)، اردبیل (نیر، مشکین‌شهر، انگوت (گرمی)، کوثر، خلخال)، اصفهان (نائین، گلپایگان، میمه، برخوار، زرین‌شهر، شهید مدرس کرون، مبارکه، هرنه و ورزنه، فلاورجان، فریدن)، البرز (طالقان)، تهران (طلا و جواهر تهران، چرم شهر ورامین)، خراسان جنوبی (نهبندان، انرژی‌های نو سربیشه، فردوس)، خراسان رضوی (گناباد، تربت حیدریه)، خراسان شمالی (شیروان، جاجرم، اسفراین)، خوزستان (چغازنبیل، مسجد سلیمان، امیدیه، هندیجان)، زنجان (ابهر)، سمنان (شاهرود، میامی)، سیستان و بلوچستان (پیرانشهر، سراوان)، فارس (مرودشت، گردشگری پارسه، آباد، معدنی بوانات و خرم بید، خرامه، اقلید، سپیدان، داراب)، قزوین (قزوین)، قم (شهر فرودگاهی سلفچگان)، کردستان (بیجار، دیواندره، سقز)، کرمان (ریلی زرنه، شهر بابک، گل گهر سیرجان، شهداد، کرمان، انار)، کرمانشاه (اورامانات)، گیلان (چمخاله، فومن و شفت، طالش، بندر کیشهر)، لرستان (کوه‌دشت، الیگودرز)، مازندران (نور، محمودآباد، آمل)، مرکزی (سنگ محلات، گل و گیاه محلات، عایق‌های رطوبتی دلجان، امیر کبیر اراک)، همدان (لاله جین، اسدآباد)، یزد (بافق و مهریز).

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۳۱۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱۱/۱۳

۲. برخی نکات و ملاحظات 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 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 هیئت‌وزیران تعیین می‌شود.

ب) مطابق آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی با شماره ۲۶۷۳۱/ت/۵۰۴۱۱ ک مصوب ۱۳۹۳/۳/۱۱ هیئت‌وزیران، 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 است.

ج) یکی از مشکلات اساسی برخی از مناطق ویژه اقتصادی مصوب، نداشتن سازمان مسئول توانمند به لحاظ مالی، فنی و تخصصی است. مطابق بند «۲» ماده (۵) آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی توانمند به لحاظ مالی، فنی و تخصصی مرجح بر سرمایه‌گذاری بخش دولتی است.

د) به موجب طرح حاضر ۹۰ منطقه ویژه اقتصادی جدید شناسایی شده است و هر یک از این مناطق مطابق ماده (۸) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴ از معافیت حقوق گمرکی، سود بازرگانی و عوارض برخوردار بوده و همچنین مطابق ماده (۵۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده نیز معاف می‌باشند. علاوه بر این، ایجاد هر منطقه ویژه اقتصادی مستلزم ایجاد زیرساخت‌هایی است که در قوانین نیز بدان اشاره شده است. به عنوان مثال مطابق ماده (۲۰) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران «محدوده مناطق ویژه اقتصادی جزو قلمرو گمرکی جمهوری اسلامی ایران نمی‌باشد و گمرک مکلف است با رعایت مفاد ماده (۸) این قانون در مبادی ورودی و خروجی آنها به منظور اعمال مقررات مربوط به صادرات و واردات استقرار یابد» بنابراین از جمله زیرساخت‌های لازم برای این مناطق استقرار گمرک می‌باشد که چنین امری مستلزم هزینه‌های زیادی است. همچنین براساس ماده (۱۸) این قانون «وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت در حیطه وظایف قانونی، خدمات لازم از قبیل برق، آب، مخابرات، سوخت و سایر خدمات را در حدود امکانات و با نرخ‌های مصوب جاری در همان منطقه جغرافیایی به مناطق ارائه خواهند نمود» لذا تهیه این زیرساخت‌ها و همچنین ارائه خدمات مزبور نیز مستلزم بار مالی زیادی است. لذا افزایش مناطق ویژه علاوه بر اینکه درآمد دولت از محل‌های مزبور را کاهش خواهد داد، باعث افزایش هزینه‌های عمومی نیز خواهد شد و به دلیل عدم پیش‌بینی طریق جبران آن مغایر اصل هفتادوپنج (۷۵) قانون اساسی است.

ه) 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 است از این رو 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.

و) عنوان طرح با توجه به مفاد آن و سوابق قانونی، مناسب نیست و بر اساس قواعد تنقیحی، باید این طرح با عنوان طرح اصلاح قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۱ تقدیم مجلس می‌شد.

ز) بند «۲» نظر شماره ۱۱۷۴۸ مورخ ۱۳۸۴/۲/۱۴ شورای نگهبان در خصوص لایحه تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی اشعار می‌دارد: «با توجه به اینکه اصلاحات به عمل آمده در تبصره «۲» ماده (۳)، اعمال امور حاکمیتی علاوه بر قوانین موضوعه به موجب این قانون ذکر شده و قانون موصوف نسبت به موضوع، یعنی تعیین موارد حاکمیتی ساکت است، نتیجتاً اشکالات مترتب بر مواد (۴) و (۷) با اصل شصتم «۶۰» قانون اساسی به قوت خود

باقی است». در نتیجه، اعمال امور حاکمیتی باید براساس قوانینی که در این خصوص حکمی دارند، منحصرأ توسط بخش دولتی (و نه بخش غیردولتی) انجام گیرد در غیر این صورت مغایر با اصل شصتم (۶۰) قانون اساسی تلقی می‌شود.

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

در مجموع تاکنون ۶۴ منطقه ویژه اقتصادی ایجاد شده است که چگونگی فعالیت آنها، تعیین سازمان مسئول و تأمین زیرساخت برای آنها به شرح جدول ذیل است. 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 هیچ‌گونه عملکردی 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 آسیب شناسی، چالش‌ها و عملکرد ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶.

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 زیرساخت‌های مورد نیاز، هنوز غیرفعال هستند. آمارها و عملکرد مناطق ویژه اقتصادی نشان می‌دهد مناطقی که توسط مجلس تصویب شده‌اند عمدتاً غیرفعال هستند.

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 مناطقی از کشور است که در آنجا کالاهای پتروشیمی و مشتقات نفتی تولید می‌شود.

جدول ۲. عملکرد کمی متغیر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و داخلی

(واحد: میلیون دلار)

در مناطق ویژه اقتصادی طی سال‌های ۱۳۹۶ - ۱۳۹۲

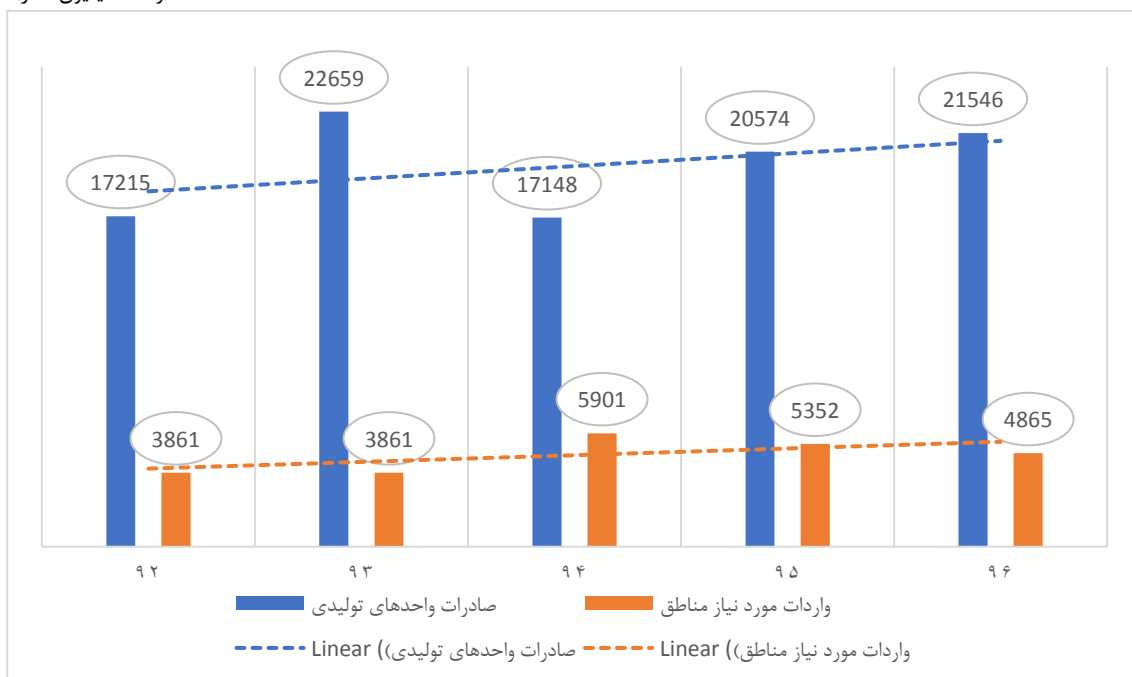
سال	سرمایه‌گذاری داخلی (ریالی)		سرمایه‌گذاری داخلی (ارزی)		سرمایه‌گذاری خارجی	
	تحقق یافته	صدور مجوز	تحقق یافته	صدور مجوز	تحقق یافته	صدور مجوز
۱۳۹۲	۹۶,۴۳۵		۳۷۸		۷۵۶	
۱۳۹۳	۳۰,۸۶۷		۶,۷۴۵		۲۹۱	
۱۳۹۴	۳۳,۸۱۳		۴,۱۱۵		۶/۷	
۱۳۹۵	۵۹,۸۹۷		۴,۱۷۴		۴۳/۸	
۱۳۹۶	۷۱,۴۶۴	۷۶,۵۳۵	۲۴۲۲	۳۶۷۹	۱۷۶	۳۴۸۱

مأخذ: گزارش دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی.

در سال ۱۳۹۶ از ۳,۶۷۹ میلیون دلار مجوز صادر شده جهت انجام سرمایه‌گذاری داخلی ۲,۴۲۲ میلیون دلار تحقق یافته است که نسبت عملکرد به مصوب ۶۵ درصد است. در کنار سرمایه‌گذاری ارزی بخش قابل توجهی از سرمایه‌گذاری در مناطق ویژه اقتصادی معطوف به سرمایه‌گذاری ریالی است. همچنین در همین سال تنها ۵ درصد از کل مجوزهای صادر شده جهت انجام سرمایه‌گذاری خارجی تحقق یافته است که آمار اندکی محسوب می‌شود. در سال ۱۳۹۶ در کل کشور ۱۰,۶۴۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری خارجی مصوب شده که سهم مناطق ویژه اقتصادی حدوداً ۳,۴۸۲ میلیون دلار است. باید توجه کرد این ارقام مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی مصوب است و با رقم تحقق یافته فاصله زیادی دارد.

نمودار ۱. عملکرد کمی متغیرهای واردات و صادرات در مناطق ویژه اقتصادی طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۶

(واحد: میلیون دلار)



مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با عنوان آسیب شناسی، چالش‌ها و عملکرد ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶.

صادرات از مناطق ویژه اقتصادی طی دوره مورد بررسی نسبتاً روند صعودی را طی کرده است در حالی که واردات مناطق ویژه اقتصادی روند تقریباً ثابتی داشته است. البته باید توجه داشت که حجم عمده صادرات از مناطق ویژه اقتصادی انرژی پارس، پتروشیمی و صنایع فلزی و معدنی است.

جمع‌بندی

۱. وجود سازمان اداره‌کننده حقوقی غیردولتی و معرفی آن از اختیارات دولت است و مجلس نمی‌تواند مطابق قانون، طرح‌های دارای بار مالی را تصویب کند. به عبارت دیگر تحقق شرط وجود سازمان اداره‌کننده حقوقی غیردولتی مورد تأیید شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی احاله به مجهول است. همچنین معافیت‌های اعطایی به تولیدکنندگان مستقر در این مناطق ویژه اقتصادی به طور صریح مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است.

۲. در قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ ذکر شده است که: «وزارتخانه‌های نیرو، نفت و ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلفند، نسبت به تأمین آب، برق، گاز و امکانات مخابراتی شهرک‌ها و نواحی صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی تا درب واحدهای صنعتی و معدنی مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی و معدنی و منطقه ویژه اقتصادی اقدام کنند». مطابق این قانون حتی اگر سازمان‌های مسئول، غیردولتی باشند وظیفه تأمین زیرساخت‌های اساسی مندرج در متن قانون بر عهده وزارتخانه‌های دولت است. از این رو طرح پیشنهادی با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی مغایرت دارد.
۳. این طرح به دلیل اینکه وظیفه تقنینی مجلس را به دولت واگذار کرده است مغایر با اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی است. مطابق تبصره «۲» ماده (۱) قانون ایجاد مناطق ویژه اقتصادی مصوب سال ۱۳۸۴ تصویب مناطق ویژه اقتصادی جدید به عهده مجلس شورای اسلامی است در حالی که دو بند ماده واحد طرح مذکور خلاف این امر را نشان می‌دهد زیرا وظیفه تحقق الزامات ایجاد مناطق را به دولت واگذار کرده و مجلس نمی‌تواند وظیفه تقنینی خود را به دولت واگذار کند.
۴. ایجاد مناطق ویژه جدید به دلیل برقراری معافیت برای برخی مناطق و تولیدکنندگان فعال، 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.
۵. براساس بررسی‌های انجام شده از ۶۴ منطقه ویژه اقتصادی مصوب، تنها ۲۹ منطقه فعال است، 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.
۶. ایجاد این تعداد مناطق ویژه اقتصادی بدون داشتن طرح توجیهی و مطالعات آمایش سرزمینی و بدون در نظر گرفتن منافع ملی، آثار مثبت بلندمدت و پایداری برای اقتصاد ملی نخواهد داشت.
۷. دو بند ماده واحد طرح شامل: الف) وجود سازمان اداره‌کننده حقوقی غیردولتی مورد تأیید شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی. ب) اخذ مجوز شورای برنامه‌ریزی استان مربوطه مبنی بر تخصیص اراضی و تأیید مدارک و الزامات مورد نیاز از قبیل تعهد تأمین زیرساخت‌های اساسی مانند آب، برق، گاز و موافقت قطعی سازمان حفاظت محیط زیست، به نوعی اصلاح قانون مناطق ویژه اقتصادی محسوب می‌شود و عنوان طرح با محتوای آن همخوانی ندارد.

پیشنهاد

در خصوص این طرح پیشنهاد این است که صرفاً ۱۲ منطقه ویژه اقتصادی پیشنهادی که در لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری – صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی که مطالعات کارشناسی و توجیهی آنها انجام شده است به تصویب رسیده و در خصوص مابقی مناطق ویژه اقتصادی که در قالب طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی مطرح شده‌اند از طریق مسئولان محلی و منطقه‌ای، مطالعات کارشناسی آن در دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و کمیته تخصصی ذیل آن انجام و سپس توسط هیئت‌وزیران تصویب و در قالب لایحه دولت به مجلس ارائه تا در دستور کار مجلس قرار گیرد.