



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی براساس قانون برنامه پنجساله ششم توسعه

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»

### 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، توسعه کمی این مناطق در اولویت نیست، اما توسعه کیفی این مناطق می‌تواند بیش از پیش با اتخاذ سیاست‌های حمایتی و اصولی تقویت گردد. ایجاد کردن حدود ۶۰ منطقه ویژه اقتصادی بدون در نظر گرفتن ملاحظات مربوط به توازن منطقه‌ای، آمایش سرزمینی و درآمدهای دولت آثار بلندمدت و پایداری برای اقتصاد ملی نخواهد داشت. توجه به این نکته نیز لازم است که در حال حاضر از مناطق ویژه اقتصادی موجود و مصوب تقریباً بیش از نصف آنها غیرفعال است. گزارش حاضر اشکالات قانونی و تبعات اقتصادی طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی را مورد بررسی قرار می‌دهد.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۸۳

شماره چاپ:

۱۶۸۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۹/۱۷

### ۱. موضوع طرح

در ماده واحد این طرح قید شده است که این طرح به ایجاد مناطق ویژه اقتصادی در ۳۶ نقطه کشور می‌پردازد. بر این اساس طبق طرح حاضر، حدود ۶۰ منطقه ویژه اقتصادی جدید در این طرح علاوه بر تصویب بیش از ۱۰۰ منطقه ویژه اقتصادی در لایحه ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۱۱۹ مصوب مجلس شورای اسلامی<sup>۱</sup> ایجاد می‌شود.

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر مطالعات

اقتصادی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

### ۲. برخی نکات و ملاحظات در خصوص 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.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۸۸۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۱/۰۸

۱. لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده دو منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی.

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 به‌همراه 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 که در طرح حاضر چنین رویه‌ای طی نشده است.

ج) به‌موجب طرح حاضر ۶۰ منطقه ویژه اقتصادی جدید شناسایی شده است و هریک 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 ارزش‌افزوده از پرداخت مالیات بر ارزش‌افزوده نیز معاف می‌باشند. علاوه بر این، ایجاد هر منطقه ویژه اقتصادی مستلزم تأمین زیرساخت‌هایی است که در قوانین نیز بدان اشاره شده است. به‌عنوان 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 به‌منظور 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 و مخارج عمرانی برای توسعه زیرساخت‌ها نیز خواهد شد.

د) مطابق تبصره «۲» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق آزاد مصوب سال ۱۳۸۴ تعیین سازمان مسئول غیردولتی منوط به تملک اراضی واقع در محدوده منطقه ویژه اقتصادی مورد نظر توسط اشخاص حقوقی غیردولتی، قبل از صدور مجوز هیئت وزیران می‌باشد. از این رو در این طرح نه تکلیف تصرف اراضی برای بخش غیردولتی مشخص است و نه اینکه سازمان مسئول غیردولتی توانمند معرفی شده است و از این حیث طرح فعلی دارای ابهام جدی است. همچنین معافیت‌های اعطایی به تولیدکنندگان مستقر در این مناطق ویژه اقتصادی به‌طور صریح مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است.

ه) نظر به حکم ماده (۸۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)<sup>۱</sup>، طرح حاضر منجر به افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود که باید محل جبران آن تعیین شود در غیر این صورت با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی مغایرت دارد.

و) ایجاد مناطق ویژه جدید به‌دلیل برقراری معافیت برای 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.

ز) مطابق ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه، «ایجاد هرگونه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی جدید منوط به تصویب

۱. ماده (۸۱) - 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. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است اعتبار مورد نیاز را در لایحه بودجه سنواتی به این منظور پیش‌بینی کند.

مجلس شورای اسلامی و تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز برای استقرار واحدهای تولیدی، اخذ مجوز مورد نیاز از قبیل تأییدیه زیست‌محیطی، نظامی و امنیتی با رعایت قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ امکان‌پذیر است». از این رو به دلیل عدم رعایت حکم برنامه‌ای مزبور مبنی بر اخذ مجوزهای لازم طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی پیشنهادی نمایندگان مجلس شورای اسلامی به جهت مغایرت با ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه برای تصویب در کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس نیاز به کسب دوسوم آرا دارد.

### جمع‌بندی و پیشنهاد

ایجاد مناطق ویژه اقتصادی جدید در شرایطی که کمتر از نیمی از مناطق ویژه اقتصادی مصوب به حالت غیرفعال درآمده‌اند، به لحاظ منطق کارشناسی و علمی توجیه ندارد. باب شدن چنین رویه‌ای در مجالس و دولت‌های مختلف بدون انجام مطالعات همه‌جانبه کارشناسی و آثار بلندمدت آن به صلاح اقتصاد ملی نیست. این طرح صراحتاً دارای بار مالی برای دولت است و حتی با وجود پذیرش سازمان مسئول غیردولتی برای تأمین زیرساخت‌ها، وظیفه تأمین زیرساخت‌های اساسی طبق قانون برعهده دولت است و تأمین زیرساخت‌های اساسی توسط بخش خصوصی فاقد توجیه اقتصادی است.

نکته بعدی این است که طرح فعلی مغایر برخی از مواد قانون برنامه ششم توسعه (نیازمند کسب دوسوم آرا جهت تصویب در کمیسیون‌ها و صحن علنی) و مغایر بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر افزایش سهم درآمدهای مالیاتی دولت است. ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جدید نباید محلی برای تأمین اهداف غیراقتصادی باشد و رویه فعلی نیازمند اصلاح است. آنچه مبنای پیشنهاد چنین طرح‌ها و لوایحی قرار می‌گیرد. بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است که نیازمند تفسیر دقیق از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام است. استنباط مطالعات کارشناسی این است که آنچه در بند «۱۱» این سند بالادستی تصریح شده اشاره به توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی فعلی دارد و برای تمرین آزادسازی اقتصادی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی فعلی کفایت می‌کند. از این رو تصویب چنین طرحی با این ابعاد و گستردگی و بدون انجام مطالعات کارشناسی جامع و بدون رفع مشکلات مناطق ویژه فعلی توصیه نمی‌گردد.