



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی بوشهر»

مقدمه

ایجاد مناطق آزاد و مناطق پردازش صادرات در برخی از کشورهای در حال توسعه به عنوان نقطه شروعی برای آزادسازی تجاری در سطح ملی مورد استفاده قرار گرفته و بعضاً نتایج مثبتی نیز بر اقتصاد این کشورها داشته است. با این حال با توجه به ایجاد سیاست‌های حمایتی تبعیضی برای یک منطقه خاص و امکان برهم زدن تخصیص بهینه منابع و ایجاد مزیت و یا عدم مزیت منطقه‌ای، ایجاد هر منطقه آزاد جدید می‌باید با تحلیل هزینه و فایده ملی و منطقه‌ای صورت پذیرد و در غیر این صورت در دستیابی به اهداف اصلی خود ناموفق بوده و می‌تواند آثار نامطلوبی نیز بر مناطق همجوار و منافع اقتصادی کلان کشور داشته باشند.

مشخصات طرح

دوره نهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۵۳

شماره چاپ:

۱۳۶۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۴/۱/۱۷

۱. موضوع لایحه

در لایحه ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی بوشهر، در قالب یک ماده واحد، ذکر شده است که «به دولت اجازه داده می‌شود در استان بوشهر در محدوده‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، منطقه آزاد تجاری - صنعتی ایجاد نماید. منطقه یاد شده براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲ با اصلاحات بعدی آن اداره خواهد شد».

۲. بررسی ایجاد مناطق آزاد جدید از منظر حقوقی

به موجب حکم صریح مندرج در تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی آن ایجاد مناطق آزاد جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است. بنابراین تنها نهاد تصمیم‌گیر برای ایجاد و تعیین محدوده مناطق آزاد با توجه به تبعات قانونی حاکم بر آن، مجلس شورای اسلامی است. علی‌رغم صراحت قانونی فوق، در سنوات اخیر اعلام ایجاد مناطق آزاد در سفرهای استانی هیئت دولت و در زمان ارائه لایحه دولت به مجلس، موجب شکل‌گیری انتظارات منطقه‌ای شده و بررسی کارشناسی و صلاحیت تصویب و یا رد لایحه در مجلس را تحت تأثیر ملاحظات اجتماعی و اقتصادی منطقه‌ای قرار می‌دهد و حتی می‌تواند منجر به تعارض میان منافع ملی با منافع منطقه‌ای شود.

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفا تر: مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مطالعات انرژی، صنعت و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۴۳۰۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۴/۳/۲۶

نکته قابل تأمل در این لایحه، عدم ارائه نقشه ممهور به مهر هیئت دولت و واگذاری تعیین محدوده منطقه آزاد به هیئت وزیران است. این در حالی است که به موجب نظرات متعدد شورای نگهبان، مانند نظر شماره ۸۸/۳۰/۳۲۲۴۱ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲ و نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۳۲۹ مورخ ۱۳۸۳/۲/۱۷ تعیین محدوده مناطق آزاد تجاری - صنعتی از امور تقنینی به شمار آمده و واگذاری آن به هیئت وزیران مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

شایان توجه است که محدوده سه منطقه آزاد کیش و قشم و چابهار در سال ۱۳۷۲ به موجب مصوبه مجلس تعیین شد با این حال در سال ۱۳۸۲ تعیین محدوده سه منطقه آزاد اروند، ارس و انزلی به هیئت دولت تفویض شد که هم‌اکنون موجب بروز مشکلاتی در بی‌ثباتی محدوده مناطق مذکور (مانند نمونه منطقه آزاد اروند) نیز شده است. از این رو در زمان تصویب منطقه آزاد ماکو در سال ۱۳۸۹ مصوبه مجلس مبنی بر اجازه تعیین محدوده توسط دولت، مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت و محدوده مورد نظر به موجب نقشه پیوست لایحه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

۳. بررسی کلیات موضوع

الف) یکی از اولین نکاتی که در زمان ایجاد هر منطقه آزاد جدید باید مورد توجه قرار گیرد نگاه به عملکرد مناطق آزاد فعلی و رفع مشکلات پیش روی آنها است. زیرا متأسفانه مناطق آزاد فعلی به دلیل ضعف‌های ساختاری و عملکردی در تحقق اهداف قانونی خود به خصوص در حوزه‌هایی نظیر جذب سرمایه و توسعه صادرات به صورت کامل موفق نبوده‌اند.

ب) یکی از آسیب‌هایی که موجب بروز مشکلاتی در روند بررسی و تصویب و در برخی موارد استرداد اینگونه لوایح می‌شود، اضافه شدن تعدادی منطقه جدید به لایحه است. این امر با توجه به معافیت‌های مالیاتی مناطق آزاد، موجب کاهش درآمدهای دولت شده و با عنایت به بار مالی آن با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارد، مگر آنکه طریقه جبران بار مالی آن پیش‌بینی شود.

۴. بررسی منطقه آزاد پیشنهادی بوشهر

استان بوشهر از استان‌های جنوبی کشور است که با استان‌های خوزستان، کهگیلویه و بویراحمد، فارس و هرمزگان هم‌جوار بوده و بیش از ششصد کیلومتر مرز دریایی با خلیج فارس دارد. مساحت این استان حدود ۲۷,۶۵۳ کیلومتر مربع بوده و جمعیتی بالغ بر ۸۸۶,۲۶۷ نفر دارد. این استان یکی از مهم‌ترین مبادی صادرات نفت خام جهان محسوب شده و گمرکات مستقر در این استان رتبه اول کشور در خصوص صادرات کالاهای غیرنفتی (عمدتاً وابسته به بخش پتروشیمی) را به خود اختصاص داده‌اند، از این رو استان بوشهر از اهمیت راهبردی و اقتصادی خاصی برخوردار است. بوشهر استانی مهاجرپذیر بوده و به دلیل فعالیت منطقه ویژه عسلویه در این استان با حدود ۶۵۰۰۰ نفر نیروی کار از ویژگی‌های خاصی برخوردار است. از مزیت‌های اقتصادی استان بوشهر می‌توان به بخش نفت، گاز و پتروشیمی، تولید خرما، صید ماهی، صنایع کشتی و لنج‌سازی، توربافی، کوزه، سفال و ... اشاره نمود و فعالیت نیروگاه اتمی بوشهر، شرکت ملی صنایع دریایی ایران و بندر بوشهر را می‌توان از مشخصه‌های اصلی این استان دانست.

بندر بوشهر با برخورداری از ۱۵ پست اسکله عمومی، کانتینری، فله، مایع و نفتی و عمق آب‌خور ۴ الی ۱۰/۵ متر و قابلیت پذیرش کشتی‌های تا ۳۰,۰۰۰ تنی از ظرفیت پذیرش ۷ میلیون تن کالا برخوردار بوده و علی‌رغم محدودیت‌های ناشی از فضای محصور بندر در کنار شهر بوشهر جزو بنادر اصلی کشور محسوب می‌شود.

علی‌رغم ظرفیت‌های فوق در خصوص منطقه آزاد پیشنهادی بوشهر توجه به موارد ذیل ضروری است:

الف) نکته اساسی در خصوص لایحه ایجاد منطقه آزاد بوشهر، عدم ارائه نقشه مشخص و دقیق و ممهور به مهر هیئت دولت است. بدیهی است که ارائه هرگونه تحلیل کارشناسی در خصوص توجیه فنی و اقتصادی ایجاد منطقه آزاد بوشهر توسط این مرکز منوط به ارائه نقشه از طرف دولت است و در صورت عدم ارائه نقشه امکان ارائه هیچگونه تحلیل کارشناسی مقدور نمی‌باشد؛ زیرا تعیین محدوده به سؤالات زیر پاسخ می‌دهد:

- محدوده تعیین شده دارای چه زیرساخت‌هایی است؟
- آیا بندر بوشهر در محدوده منطقه آزاد قرار دارد یا خیر؟ مسائل مربوط به مدیریت دوگانه بندر و منطقه آزاد، مالکیت اراضی موجود و اراضی در حال تحصیل، نحوه انتصاب مدیر بندر، نحوه توزیع درآمدهای بندری و ... چگونه است؟

- در صورت عدم الحاق بندر بوشهر به منطقه آزاد، تعامل دو بندر در کنار یکدیگر (بندر در حال احداث نگین در محدوده منطقه آزاد و بندر بوشهر در محدوده منطقه ویژه اقتصادی بندر بوشهر) چگونه خواهد بود؟
- ارتباط و اثر منطقه آزاد پیشنهادی بر منطقه ویژه اقتصادی فعلی بوشهر، منطقه ویژه بندر بوشهر، شهرک صنعتی بوشهر و منطقه ویژه عسلویه چگونه است؟
- آیا فرودگاه در محدوده منطقه آزاد قرار دارد یا خیر؟
- نحوه اتصال نقاط منفصله به یکدیگر مانند منطقه ویژه بوشهر، شهرک صنعتی بوشهر، فرودگاه بوشهر، منطقه بندر بوشهر، منطقه اصلی شامل جزیره نگین و صدرا و عباسک، محدوده صنعتی کشتی سازی و ... چگونه است؟
- وضعیت زیرساخت‌هایی مانند آب، برق، ارتباطات و فناوری اطلاعات، انرژی، گاز، راه‌های مواصلاتی، بندری، هوایی و ... و تعهد سازمان‌ها به ایجاد اینگونه زیرساخت‌ها در محدوده چگونه است؟
- چه صنایعی در داخل محدوده و چه صنایعی در خارج از محدوده قرار گرفته‌اند؟
- تحلیل آثار ایجاد منطقه آزاد بر کارخانجات فعال و نیمه‌فعال در زمینه صنایع فلزی و پایین‌دستی پتروشیمی، مواد غذایی دریایی، پرورش میگو، صنایع کشتی‌سازی، صنایع چوب، صنایع شیمیایی، تولید سنگ مصنوعی و ... و فعالیت‌های صنعتی همجوار مانند مراکز پرورش میگو و شهرک‌های صنعتی مجاور چگونه است؟
- تحلیل انجام شده درخصوص وضعیت معارضان زمین، امکان بروز پدیده زمین‌خواری و افزایش قیمت مسکن و ساختمان بیانگر چه روندی است؟ خروج پادگان نیروی هوایی از محدوده شهر و عدم الحاق اراضی نظامی به محدوده شهر منجر به چه تبعاتی در قیمت مسکن و ساختمان خواهد شد؟
- نظر ستاد کل نیروهای مسلح درخصوص مسائل نظامی، انتظامی و امنیتی منطقه و انتقال پادگان و فرودگاه چیست؟
- تحلیل آثار زیست‌محیطی توسعه صنایع مذکور بر محدوده منطقه چگونه است؟
- عدم ارائه نقشه پیشنهادی و گزارش توجیهی برای ایجاد این منطقه در حالی است که دولت در آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق آزاد تجاری- صنعتی مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۹ با شماره ۴۶۱۵۶/ت/۵۰۴۱۱ ک مدارک و مستنداتی را برای ایجاد این مناطق تعیین کرد تا متضمن امکانات و زیرساخت‌های اولیه مناطق و دستیابی به اهداف قانونی باشد. ازاین‌رو بررسی مدارک مورد نظر درخصوص منطقه آزاد پیشنهادی بوشهر به شرح ذیل می‌تواند مؤید وجود و یا عدم وجود زیرساخت‌های مورد نظر باشد:
- ارائه طرح توجیهی (مطالعات اولیه): شامل مطالعات پایه مبتنی بر مزیت‌های اقتصادی، تاریخی و فرهنگی به همراه برآورد هزینه‌های راه‌اندازی و نحوه تأمین منابع مالی مورد نیاز به همراه برنامه زمان‌بندی و تأثیر عملکرد منطقه بر اقتصاد محلی و ملی با توجه به بازار کشورهای هدف برای تهیه مواد اولیه و صادرات کالاهای ساخته شده و تأثیر آن بر شاخص‌ها و استانداردهای فرهنگی، اجتماعی و زیست‌محیطی (مطابق بند «ه» ماده (۱) و بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه).
- ارائه موافقت بدون قید و شرط دستگاه‌های اجرایی تأمین‌کننده خدمات زیرساختی و سایر مراجع ذی‌ربط قانونی (مطابق بند «ب» ماده (۲) آیین‌نامه).
- نقشه جانمایی (کاداستر) محدوده پیشنهادی و موقعیت جغرافیایی (جهات چهارگانه و موقعیت نسبت به شهرهای اطراف و غیره).
- وضعیت شبکه‌های زیربنایی شامل آب، برق، ارتباطات و فناوری اطلاعات.
- شبکه‌های مواصلاتی (زمینی، دریایی و هوایی) (مطابق بند «د» ماده (۲) آیین‌نامه).
- انرژی (موافقت غیرمشروط دستگاه ذی‌ربط) (مطابق بند «ه» ماده (۲) آیین‌نامه).
- نظر مساعد استانداری و تعهد برای حمایت از منطقه (مطابق بند «۴» ماده (۲) آیین‌نامه).
- اعلام وضعیت اراضی محدوده پیشنهادی اعم از مالکیت دولتی و غیردولتی (مطابق بند «۵» ماده (۲) آیین‌نامه).

- نظر مساعد ستاد کل نیروهای مسلح (مطابق بند «۶» ماده (۲) آیین نامه).

- تطبیق جغرافیایی محدوده منطقه پیشنهادی با محدوده‌های مصوب در تقسیمات کشوری (مطابق بند «۷» ماده (۲) آیین نامه).

ب) نکته دیگر آنکه تصمیم‌گیری مجلس در خصوص این لایحه در صورت عدم تعیین محدوده، به منزله رأی مثبت یا منفی به ایجاد یک منطقه با مساحت و محدوده کاملاً نامشخص و مجهول است. نمایندگان در این شرایط نمی‌دانند که در صورت تصویب این قانون مساحت و محدوده منطقه آزاد بوشهر چند هکتار است و یا کل مساحت استان بوشهر را شامل خواهد شد. از این رو به نظر می‌رسد مطالبه دولت از مجلس در خصوص تصویب نام یک منطقه بدون علم و اطلاع از حدود اربعه آن در شأن نهاد قانونگذاری کشور نمی‌باشد.

شایان توجه است که علی‌رغم برگزاری جلسات مشترک با دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و استانداری بوشهر و بازدید میدانی از منطقه بوشهر، تا تاریخ تهیه این گزارش؛ نقشه جانمایی (کاداستر) منطقه آزاد پیشنهادی بوشهر ممهور به مهر هیئت دولت به مرکز پژوهش‌ها واصل نشده است.

جمع‌بندی

۱. در توسعه کمی مناطق آزاد می‌باید به عملکرد گذشته این مناطق و رفع چالش‌های پیش روی آنها توجه کرد در غیر این صورت ایجاد مناطق جدید لزوماً به معنای رشد اقتصادی منطقه‌ای قلمداد نمی‌شود. ضمن اینکه اضافه شدن هر منطقه به لایحه توسط نمایندگان در مجلس، موجب کاهش درآمدهای دولت شده و با عنایت به بار مالی آن، اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارد.

۲. در آیین نامه چگونگی ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۹ با شماره ۴۶۱۵۶/ت/۵۰۴۱۱ ک به برخی از اسناد و مدارک مورد نیاز برای ایجاد مناطق آزاد اشاره شده است. بررسی این اسناد و مدارک مستلزم ارائه نقشه محدوده و طی مراحل کارشناسی است.

۳. در این لایحه، نقشه مصوب هیئت دولت در خصوص منطقه پیشنهادی بوشهر ارائه نشده و با توجه به اینکه این امر نوعی ضابطه‌گذاری و اعمال معافیت‌ها و تخفیفات قانونی است، تفویض آن به دولت مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به‌شمار می‌آید. از این رو ارائه نقشه مصوب توسط هیئت دولت در پیوست لایحه امری ضروری و الزامی است.

۴. به‌طور کلی تصویب مناطق آزاد صرفاً در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و این امر نیز تنها با اشراف نمایندگان مجلس در خصوص برخورداری مناطق پیشنهادی از امکانات و زیرساخت‌های اولیه که فهرست آنها در مصوبات هیئت وزیران آمده است، میسر می‌شود. از این رو به نظر می‌رسد تشکیل کارگروه‌هایی برای بررسی مستندات مورد نیاز، از جمله تعهد دستگاه‌های متولی جهت تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز و حسب مورد بازدید میدانی نمایندگان محترم از مناطق پیشنهادی، برای تصمیم‌گیری در خصوص ایجاد این مناطق ضروری است.

پیشنهاد

مستندات دریافتی در جلسات کارشناسی برگزار شده برای بررسی این لایحه در خصوص منطقه آزاد پیشنهادی بوشهر، بیانگر آن است که زیرساخت‌های بالفعل و بالقوه به نسبت مناسب‌تری در این منطقه در مقایسه با برخی دیگر از مناطق پیشنهادی وجود دارد که در صورت تعیین محدوده منطقه توسط دولت و رفع ابهامات مدیریتی بندری و نحوه اتصال نقاط منفصله می‌توان به استفاده از مزایای قانونی مناطق آزاد در این منطقه امیدوار بود.

با این حال تا زمان ارائه نقشه محدوده پیشنهادی ممهور به مهر هیئت دولت امکان ارائه اظهار نظر کارشناسی تکمیلی در خصوص توجیه فنی و اقتصادی این پیشنهاد مقدور نبوده و به همین دلیل تصمیم‌گیری نهایی درباره ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی بوشهر امکان‌پذیر نمی‌باشد.