

۶۳۸۳

۴

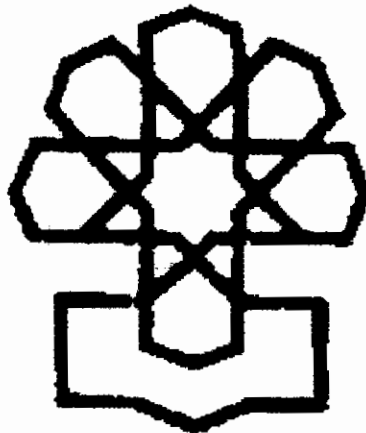
شماره ترتیب چاپ: ۱۰۱۵
شماره چاپ سابقه: —
شماره دفتر ثبت: ۳۹۰



دوره ششم - سال دوم
۱۳۸۰-۱۳۸۱
تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۰۹/۱۹

گزارش کارشناسی درباره لایحه:

تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی
جمهوری اسلامی ایران



کمیسیون‌های ارجاعی
اقتصادی - اجتماعی - امنیت ملی و سیاست خارجی - انرژی -
برنامه و بودجه و محاسبات - صنایع و معادن - عمران - قضایی و حقوقی

شماره مسلسل: ۶۳۸۳
کدموضوعی: ۲۰۰

معاونت پژوهشی
اسفند ۱۳۸۰

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی
دفتر مطالعات حقوقی

تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران

کدموضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۳۸۳

۱. پیشینه قانونی و بیان مقاصد لایحه

در تبصره ۲۰ قانون برنامه پنج‌ساله اول توسعه، ایجاد مناطق ویژه در مبادی ورودی یا گمرکات داخلی، به نگهداری امانی مواد اولیه و قطعات وارد شده به صورت بدون انتقال ارز محدود گردید. بدین ترتیب، این مناطق فقط انبارهای تحت نظارت گمرک^۱ بودند و برای آن‌ها هیچ فعالیت تولیدی در نظر گرفته نشده بود. در بند «د» تبصره ۲۵ قانون برنامه دوم نیز موارد فوق با حذف ورود کالا بدون انتقال ارز به این مناطق تکرار شد. لکن در آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور اهداف دیگری نظیر پردازش کالا، ترانزیت، صادرات و صادرات مجدد کالا نیز مطرح گردید و برای ورود موقت و خرده فروشی کالا به خارجیان تسهیلاتی در نظر گرفته شد. در لایحه تحت بررسی، علاوه بر موارد مذکور، محدودیت مکانی مناطق ویژه نیز حذف گردیده است. مزایای دیگری نیز نظیر معافیت از عوارض، خرده فروشی برای مصرف در این مناطق، ورود و خروج سرمایه خارجی، ثبت شرکت‌های خارجی، مجوز فعالیت شرکت‌های بیمه و تأمین خدمات عمومی منطقه از سوی سازمان‌های دولتی با نرخ‌های مصوب به صورت قانونی افزوده شده است. گذشت دوره زمانی برنامه پنج‌ساله دوم توسعه نیز یکی دیگر از مقاصد این لایحه است. همچنین در صورت تصویب این لایحه، ایجاد مناطق ویژه جدید مستلزم تصویب مجلس نخواهد بود، در حالی که ایجاد مناطق آزاد و محدوده آن‌ها مستلزم تصویب مجلس است.

۲. ارزیابی مقاصد لایحه

بحث قانونی ماندن تأسیس و فعالیت مناطق ویژه با توجه به سپری شدن قانون برنامه دوم توسعه بحث قابل قبولی است. اما گسترش دامنه و محدوده فعالیت و تأسیس مناطق ویژه

قابل تأمل است؛ به ویژه آن که عملکرد این مناطق لااقل در بُعد صادرات چندان موفقیت آمیز نبوده است. فعالیت این مناطق گرچه تا حدی در ایجاد اشتغال و ایجاد تحرک در اقتصادهای برخی مناطق مؤثر بوده، اما واردات کالا از آن‌ها هم اکنون یکی از موانع جدی توسعه تولیدات داخلی محسوب می‌گردد.

۳. تبیین آثار مستقیم و غیرمستقیم ناشی از اجرای لایحه

الف) قانونمند شدن تأسیس و فعالیت مناطق ویژه اقتصادی.

ب) افزایش اختیارات دولت در تأسیس مناطق جدید.

ج) توسعه احتمالی این مناطق و افزایش واردات از آن‌ها.

د) تحت فشار قرار گرفتن برخی تولیدات داخلی به دلیل واردات از این مناطق که از امتیازاتی نظیر معافیت از عوارض و معافیت ارزش افزوده از پرداخت حقوق گمرکی و سود بازرگانی برخوردارند.

ها) سهولت تولید کالا در منطقه با نگاه به بازار داخلی به جای صادرات، به دلیل معافیت از عوارض، حقوق گمرکی و سود بازرگانی.

۴. ایرادات وارد بر لایحه و ارائه پیشنهادها مشخص

ماده ۱- در این ماده صادرات مجدد مترادف با ترانزیت قلمداد شده که صحیح نیست.

همچنین منظور از «عبور خارجی» مشخص نیست. چنانچه آمد و شد سرمایه‌گذاران - به جای توریست یا جهانگرد - مورد نظر باشد این موضوع باید صراحتاً قید گردد.

تبصره: در این تبصره همه مقررات به صلاحدید هیأت دولت واگذار شده که می‌تواند منجر به انحراف سیاست‌گذاری‌های مربوط بدون رجوع به نظر مجلس گردد.

ماده ۳- در بند الف این ماده لغت «ایجاد» و عبارات «مسئول منطقه» باید حذف شود. عبارت «غیردولتی» نیز قابل فهم نیست. واگذاری یک منطقه کشور به یک سازمان غیردولتی که یک نهاد حاکمیتی است قابل توجیه نیست. به علاوه روش واگذاری (براساس مزایده، انتخاب هیأت دولت یا سایر طرق) باید مشخص شود.

ماده ۴- باز گذاشتن دست سازمانی که می‌تواند «غیردولتی» هم باشد در اخذ و جوهی که خود

تعرفه آن را تعیین می‌کند صحیح نیست. بنابراین پیشنهاد می‌شود ماده مذکور به شرح زیر اصلاح شود:

سازمان می‌تواند برای تسهیل و اجرای بهتر اهداف تعیین شده، علاوه بر خدمات عمومی که وزارخانه‌ها و سازمان‌های وابسته به دولت ارائه می‌کنند رأساً خدمات بیش‌تری ارائه و بر اساس تعرفه‌ای که به تصویب هیأت دولت می‌رسد و جوهری را دریافت دارد.

تبصره: در تبصره ماده ۴ معافیت از پرداخت عوارض در مورد کلیه فعالیت‌ها پیش‌بینی شده، لکن فقط برای تولید و صدور کالا قابل توجیه است. در ضمن در حقوق ایران واژه اشخاص صرف‌نظر از شخص حقوقی و حقیقی، اعم از خصوصی و عمومی و حتی نهادهای انقلابی است. لذا ذکر حقیقی و حقوقی در دنباله آن زائد است.

ماده ۵- اولاً بعد از واژه تعریف شده سازمان «منطقه» زائد است. به علاوه مرجح است که عبارت «صرفاً در حدود فعالیت‌هایی است که براساس این قانون مجاز است» به عبارت «در چارچوب و طبق مجوز صادر شده از طرف هیأت دولت برای آن منطقه باید انجام پذیرد» تغییر یابد.

ماده ۷- لازم است سازمان درآمدهای خود را با یک سازوکار نظارتی هزینه کند. به علاوه ملزم کردن سازمان به هزینه کردن درآمدها در چارچوب سیاست‌گذاری دولت باید با ضمانت اجرایی همراه باشد.

ماده ۸- اولاً در این ماده ذکر فعالیت اقتصادی تمامی فعالیت‌های بعدی (عمرانی، ساختمانی و خدماتی) را در بر می‌گیرد. ثانیاً در خط آخر «مسئول» اضافه است. ثالثاً عبارت «در اختیار» باید به عبارت «برعهده» تغییر یابد؛ زیرا سازمان وظایفی را برعهده داشته و اختیار انجام دادن یا ندادن آن‌ها را ندارد. در این ماده نیز پیش‌بینی مقام ناظر ضروری است.

تبصره - در این ماده باید مقام تشخیص دهنده نظارت، نحوه اعلام تخلف و فرصت رفع و ضمانت اجرای آن تصریح شود و یا به هیأت دولت واگذار گردد.

ماده ۹- اعمال کنترل‌های لازم در تبصره ماده ۹ بسیار دشوار خواهد بود.

ماده ۱۰- به نظر می‌رسد «داخل منطقه» باید حذف شود. زیرا به این معناست که اگر کسی به طور مثال عطری را خریداری کند باید مابقی آن را قبل از خروج از منطقه دور بریزد. به عبارت دیگر بعضی از قواعد بیش از آن که فایده داشته باشند برای مجریان و مردم تولید

زحمت می‌کند. لذا پیشنهاد می‌شود این ماده به صورت زیر اصلاح شود:

«خرده‌فروشی کالا در منطقه صرفاً برای مصرف (عرفی) مجاز است و همچنین صدور کالا به هر میزان از مناطق به سایر نقاط کشور با پرداخت حقوق و عوارض گمرکی امکان‌پذیر است.»
ماده ۱۱- جمله آخر ماده زائد است. اگر هر چیزی به شخصی واگذار شد آن شخص مالک آن محسوب می‌شود.

ماده ۱۲- این ماده مشوق تولید برای بازار داخلی است. توصیه می‌شود تولیدات قابل ورود به کشور از این مناطق (به طور مثال به یک سوم) محدود گردد. به علاوه لازم است برای عبارت پردازش شده تعریفی ارائه گردد.

ماده ۱۴- این ماده باید به صورت زیر اصلاح شود:

ورود سرمایه خارجی به منطقه و خروج اصل سرمایه و سود متعلق حاصل از فعالیت اقتصادی خارجی از منطقه....

ماده ۱۵- در بند «الف» این ماده آنچه ممکن است نیاز به قانون داشته باشد میزان مشارکت سهام خارجی است. عبارت «پس از تملیک سازمان منطقه» نیز زائد است؛ به خصوص که یک حق ضمنی برای تملیک املاک به سازمان می‌دهد.

بند «ب» ماده ۱۵ و اگذاری املاک به اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی را میسر می‌سازد و لازم است گفته شود «به اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی واگذار می‌گردد».

ماده ۱۷- برای حالتی که بین حقوق مکتسب افراد و چارچوب طرح مغایرتی به وجود می‌آید باید تمهیداتی در قانون پیش‌بینی شود.

ماده ۱۸- در این ماده عبارت «ویژه اقتصادی» بعد از مناطق با توجه به تعریف داده شده صحیح نیست.

ماده ۱۹- لازم است صریحاً مشخص شود که آیا خدمات عمومی ارائه شده از طرف وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی می‌توانند نرخ‌های جدا از نرخ سایر نقاط کشور داشته باشند و یا همانند مورد ثبت و گمرک، عبارت مذکور فقط تأکیدی بر انجام وظایف است.