

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«لایحه ایجاد منطقه آزاد تجاری- صنعتی خلیج فارس»



مشخصات لایحه

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۵۱

شماره چاپ:

۱۸۶۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۰/۱۱/۱۷

مقدمه

ایجاد مناطقی در کشور به عنوان مناطق آزاد و برخوردار از مزایا و معافیت‌های مختلف یکی از راهکارهای مورد نظر برای رشد و توسعه اقتصادی کشور بوده که از برنامه اول توسعه مورد نظر قانونگذار قرار گرفت. براساس تبصره «۱۹» قانون برنامه اول توسعه (مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱) به دولت اجازه داده شد که حداکثر در سه نقطه از نقاط مرزی کشور، مناطق آزاد تجاری - صنعتی تأسیس نماید. به این ترتیب بود که اولین گام برای ایجاد مناطق آزاد برداشته شد و به موجب قانون (مصوب ۱۳۷۲/۶/۷) سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار ایجاد گردید. در گام‌های بعدی نیز به موجب قانون (مصوب ۱۳۸۲/۶/۲) سه منطقه آزاد اروند، ارس و انزلی و به موجب قانون (مصوب ۱۳۸۹/۷/۴) منطقه آزاد ماکو ایجاد شد.

شایان توجه است که به موجب تبصره «۲» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ ایجاد مناطق جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود. یعنی نهاد تصمیم‌گیر برای ایجاد منطقه آزاد جدید، با توجه به آثار و نتایج آن و تبعات قانونی حاکم بر منطقه، مجلس شورای اسلامی است.

موضوع لایحه

این لایحه در قالب دو ماده به دولت اجازه می‌دهد که با ادغام چهار منطقه زیر، منطقه جدیدی به نام «منطقه آزاد خلیج فارس» ایجاد و آن را براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و اصلاحات بعدی آن اداره نماید.

۱. منطقه آزاد قشم

قشم یکی از بزرگترین و اولین مناطقی است که در کشور به عنوان منطقه آزاد معرفی شد. این منطقه دارای مشخصاتی مانند موقعیت جغرافیایی مناسب، مساحت قابل توجه، سواحل وسیع، جاذبه‌های توریستی متعدد و آثار تاریخی است. عمده‌ترین مشکلات پیش روی این منطقه به برخی تداخل وظایف میان دستگاه‌های اداری با سازمان منطقه و همچنین وجود دوگانگی شمول محدوده منطقه در کل جزیره باز می‌گردد. به این صورت که تمامی جزیره به عنوان منطقه آزاد محسوب نشده و این امر موجب دودستگی در ارائه خدمت در جزیره و وجود پدیده قاچاق شده است.

تعیین محدوده منطقه آزاد قشم از مسائلی است که همواره منشأ اختلاف نظر بوده است. هرچند هیئت وزیران به موجب تصویبنامه شماره ۱۳۳۶۱۶/ت ۶۶۱ هـ مورخ ۱۳۶۹/۱۱/۱۶ به استناد تبصره «۱۹» قانون برنامه اول توسعه جزیره قشم را به عنوان منطقه آزاد تجاری - صنعتی تعیین کرد با این حال به موجب تصویبنامه شماره ۴۵۳۹۹/ت ۱۶۸۷۶ ک مورخ ۱۳۷۵/۵/۱۶ تنها بخشی از ساحل شمال شرقی جزیره قشم به وسعت تقریبی ۱۳۰ کیلومترمربع به عنوان قسمتی از محدوده ۳۰۰ کیلومتری منطقه آزاد قشم تعیین شد. همچنین مقرر شد تمامی اراضی خارج از منطقه آزاد (به استثنای نقاط نظامی، امنیتی که به ترتیب مقرر در تبصره این بند مشخص می‌شود) به عنوان منطقه ویژه اقتصادی تعیین شود. در تبصره این مصوبه مقرر شد که نقاط نظامی و امنیتی با پیشنهاد ستاد فرماندهی کل قوا، دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد به تصویب شورای عالی امنیت ملی برسد. در ادامه نیز به موجب تصویبنامه شماره ۶۱۱۷۲/ت ۱۸۴۱۱ ک مورخ ۱۳۷۶/۵/۱۱، بخشی از ساحل شمال شرقی جزیره قشم به وسعت تقریبی ۱۶۰ کیلومترمربع علاوه بر محدوده موضوع قبلی با رعایت به هم پیوستگی محدوده مذکور به عنوان منطقه آزاد تعیین شد.

نام دفتر:

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۲۳۶۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۱/۲/۱۳

هرچند برخی مصوبات مانند شق ۲۴ از بند «ب» تصویبنامه شماره ۱۸۸۰۸/ت/۲۸۵۷۴ هـ مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۰ هیئت وزیران به دنبال این بودند که به منظور توسعه یکپارچه جزیره قشم کلیه اراضی موجود در منطقه ویژه قشم تبدیل به منطقه آزاد گردد، ولی این امر همانند برخی لواهی که از طرف دولت به مجلس ارائه شده بود، به دلیل حساسیت‌های نظامی و امنیتی که قبلاً نیز به شورای عالی امنیت ملی سپرده شده بود از دستور کار خارج گردید.

## ۲. منطقه ویژه اقتصادی کشتی‌سازی خلیج فارس

این منطقه براساس مصوبه مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۴ در ۳۷ کیلومتری غرب بندرعباس، به مساحت ۱۱۰۰ هکتار ایجاد و دارای ۱ بانک داخلی و ۱۱ اسکله و به استناد گزارش پشتیبان این لایحه که توسط مرکز امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی تهیه شده است، دارای برخی محدودیت‌ها مانند کمبود منابع مالی، کمبود نیروی متخصص، بومی نشدن تکنولوژی تولید و عدم رقابت با رقبای خارجی است.

## ۳. منطقه ویژه اقتصادی بندر شهید رجائی

این منطقه به‌عنوان بزرگ‌ترین بندر کانتینری کشور، در محدوده‌ای با ۲۴۰۰ هکتار مساحت ایجاد و دارای ۵۵۰۰ متر اسکله، ۲۷ اسکله، ۲ پست اسکله نفتی، ۷ بانک داخلی، ۴ مؤسسه بیمه، مهمانسرا، رستوران، مجتمع ورزشی - رفاهی - تفریحی، سردخانه ۲۰ هزار تنی، تعداد کثیری سوله، محوطه روباز و بارانداز و دارای برخی محدودیت‌ها مانند فقدان بانک و بیمه خارجی، امکانات رفاهی و کمبود نیروی کار متخصص است.

## ۴. منطقه ویژه اقتصادی صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس

این منطقه در تاریخ ۱۳۷۶/۱۰/۲۴ در ۱۳ کیلومتر ۱۳ جاده اسکله شهید رجائی با وسعت اولیه ۲۰۰۰ هکتار ایجاد و در تاریخ ۱۳۸۳/۱۲/۱۶ تغییر نام داد و در اسفندماه ۱۳۸۶ به ۵۰۰۰ هکتار افزایش یافت. این منطقه یکی از مبادی صادرات فلزاتی مانند فولاد، روی و آلومینیم و مواد معدنی و سنگ آهن است و دارای ۵ بانک داخلی، ۳ آب‌شیرین‌کن، ۴ اسکله، ۶ مهمانسرا، ۱ هتل و ۶ انبار بوده و با برخی محدودیت‌ها مانند عدم وجود فرودگاه، کمبود نیروی متخصص، محدودیت آب شرب، کمبود برق، عدم انتقال گاز عسلویه، ظرفیت پایین اسکله، محدودیت در استفاده از راه‌آهن، اقلیم نامساعد، کمبود منابع مالی، تکنولوژی قدیمی صنایع و ظرفیت پایین در پذیرش آلاینده‌ها مواجه است.<sup>۱</sup>

## هدف لایحه

هرچند به نظر می‌رسد دولت از این اقدام اهداف متعددی را دنبال می‌کند، ولی در مقدمه توجیهی لایحه تنها به وجود محدودیت‌های منطقه آزاد قشم و ضرورت ایجاد یک منطقه آزاد بزرگ با استفاده از ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های لازم برای رقابت با مناطق آزاد منطقه و دنیا اشاره شده است.

## بررسی موضوع

۱. اولین خلأ موجود در این لایحه فقدان نقشه پیوست منطقه است، باتوجه به اینکه تصویب منطقه آزاد به موجب مصوبه مجلس حاصل می‌شود لازم است نقشه مربوط به منطقه به مجلس ارائه شود تا مشخص شود منطقه ویژه خلیج فارس به‌صورت ۴ لکه منفصله است و یا منطقه‌ای به هم پیوسته خواهد بود. همچنین مشخص نیست که محدوده دریایی حد فاصل قشم تا سرزمین اصلی جزو این منطقه قرار دارد یا خیر؟

۲. در بررسی این لایحه، باید به این نکته توجه شود که ایجاد مناطق آزاد جدید مطابق قانون تنها توسط مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود و تصویب ایجاد این منطقه توسط سایر مراجع هیچ‌گونه تعهد و تکلیفی برای مجلس نخواهد داشت.

۳. موضوعی که در این خصوص باید مورد نظر قرار گیرد، نحوه بررسی چنین لواهی در مجلس است، شایان توجه است که تصویب این‌گونه مناطق نیاز به بررسی دقیق تمامی الزامات و تکالیف قانونی و همچنین بررسی زیرساخت‌های مورد نیاز یک منطقه است.

بسیاری از مناطق فعلی دلیل اصلی عدم تحقق برخی اهداف و وظایف خود را در مکان‌یابی غیرکارشناسی و در نتیجه فقدان زیرساخت‌های مورد نیاز و عدم ارائه راه‌حل برای تأمین آنها می‌دانند و به همین دلیل سنجش برخی معیارها از جمله زیرساخت‌های مبتنی بر فناوری اطلاعات، نیروی کار مورد نیاز، خطوط ارتباطی هوایی، دریایی و زمینی مربوط، تجهیزات و امکانات حمل‌ونقل، زیرساخت‌های انرژی، مشوق‌های قانونی و مقرراتی، سازمان اداره‌کننده مسئول و پاسخگو و انتخاب مکان استراتژیک و غیره نیاز به مطالعه کارشناسی

۱. گزارش تبدیل سه منطقه ویژه اقتصادی صنایع فلزی و معدنی بندرعباس، کشتی‌سازی خلیج فارس و بندر شهید رجائی به منطقه آزاد خلیج فارس، شرکت آمار سنجان صالح، مرکز امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، ریاست‌جمهوری، خرداد ۱۳۹۰.

دارد. به بیان دیگر تصویب این‌گونه لوایح تنها در صورتی قابل توصیه است که نمایندگان محترم نسبت به تأیید کامل ضرورت ایجاد این منطقه و قابلیت‌های آن به اشراف رسیده باشند که این امر در گرو بررسی شرایط و استعدادهای خاص هر منطقه است.

۴. در نگاه اول می‌توان عنوان نمود که تبدیل این مناطق ویژه به یک منطقه آزاد به معنای استفاده از امتیازات قانونی نظیر معافیت مالیاتی، تسهیل در ورود و خروج اتباع بیگانه، امکان توسعه خدمات بانکی خارجی، انتقال آسان‌تر ارز، تسهیل مالکیت شرکت‌های خارجی، امکان تأسیس بیمه خارجی، توسعه فعالیت‌های خرده‌فروشی و استفاده از امتیازات زیرساختی مانند پالایشگاه‌ها و امکانات مشترک است که می‌تواند به تشکیل یک منطقه آزاد توانمند در جنوب کشور و سواحل خلیج فارس بیانجامد. البته این تصمیم دارای آثار و تبعات دیگری نیز هست که در این گزارش به آنها اشاره می‌شود.

۵. یکی از آثار نامطلوب تصویب این لایحه و تشکیل منطقه آزاد جدید، ایجاد رکود در محدوده فعلی منطقه آزاد قشم است. منطقه آزاد قشم یکی از اولین مناطق آزاد کشور است که سرمایه‌گذاری‌های فراوانی از طرف بخش‌های دولتی و خصوصی در آن صورت گرفته است. ایجاد منطقه آزاد در سرزمین اصلی در کنار منطقه آزاد قشم با امتیازات قانونی مشابه و با زیرساخت‌ها و امکانات بهتر (بندر شهید رجایی) به منزله ایجاد رکود در منطقه آزاد قشم است، زیرا مسلماً واردکنندگان و تولیدکنندگان به جای تخلیه کالا در قشم و انتقال آن به سرزمین اصلی، این اقدام را مستقیماً از منطقه آزاد جدید انجام خواهند داد. مسلم است که قبل از اتخاذ هرگونه تصمیمی که منجر به رکود در فعالیت منطقه آزاد قشم و بروز زیان برای سرمایه‌گذاران شود، باید به تبعات اقتصادی، سیاسی و منطقه‌ای آن توجه کرد.

۶. تبدیل منطقه ویژه به منطقه آزاد لزوماً به معنای استفاده از امکانات و مزایای بیشتر نیست، زیرا این امر می‌تواند مشکلاتی را نیز برای مناطق ویژه فعلی به دنبال داشته باشد. تغییر مدیریت‌ها و از بین رفتن انسجام فعلی در وظایف سازمان منطقه، تغییر روابط میان سازمان با فعالان اقتصادی، تغییر تصور عمومی از منطقه‌ای تولیدی به منطقه‌ای رفاهی - توریستی و افزایش توقعات اجتماعی، افزایش قیمت زمین و مواد غذایی و غیره و فشارهای بومی و منطقه‌ای و... از جمله مواردی است که می‌تواند در روند فعلی فعالیت‌های مناطق ویژه اخلال ایجاد کند.

۷. یکی از مشکلاتی که می‌تواند به واسطه این ادغام پیش آید وجود معارض و مدعیان مالکیت برای زمین در منطقه پیشنهادی است. متأسفانه در اغلب مناطق آزاد کشور به دلیل عدم دقت در نقشه اولیه منطقه طیف وسیعی از مدعیان مالکیت اعم از مردم عادی، ساکنین محلی، دستگاه‌های دولتی، اشخاص حقوقی، نیروهای نظامی و امنیتی وجود دارند. در این لایحه نیز اگر در تعیین محدوده پیشنهادی، موضوع ساکنین محلی و سایر مدعیان مورد بررسی قرار نگیرد می‌تواند موجب بروز مشکلاتی در آینده شود.

۸. از میان سه منطقه ویژه پیشنهادی برای الحاق به قشم، دو منطقه کشتی‌سازی و صنایع فلزی با مشکلات و موانعی مواجه هستند، ولی منطقه بندر شهید رجایی دارای عملکردی مطلوب و امکانات درخور توجه است. در گزارش توجیهی که در خردادماه ۱۳۹۰ در این خصوص انجام و نظر کارشناسان این مناطق در خصوص ادغام این سه منطقه و تبدیل به یک منطقه آزاد گرفته شد مشاهده گردید که ۱۰۰ درصد کارشناسان بندر شهید رجایی با این امر مخالف بوده‌اند و بر عکس به ترتیب ۱۰۰ درصد و ۸۶ درصد کارشناسان دو منطقه کشتی‌سازی و صنایع فلزی با این اقدام موافق بوده‌اند. آمار فوق بیانگر تفاوت آثار این ادغام در بندر شهید رجایی نسبت به دو منطقه ویژه دیگر است.

۹. یکی از اصلی‌ترین ابهامات تشکیل این منطقه آن است که درحال حاضر امکانات و سرمایه موجود در مناطق ویژه فعلی در حیطه مسئولیت وزارتخانه‌های مختلف است. هرچند به صورت غیررسمی عنوان می‌شود که اداره منطقه جدید با سازمان اداره کننده منطقه آزاد قشم خواهد بود ولی همین امر می‌تواند منجر به بروز تبعاتی منفی در حوزه اداره و مدیریت منطقه جدید شود و اجرایی شدن این طرح را با مشکل مواجه سازد. برای مثال بندر شهید رجایی که دارای امکانات و زیرساخت‌های عظیم در منطقه بوده و فعالیت کانتینری کشور در آن متمرکز است، زیر نظر سازمان بنادر و دریانوردی فعالیت می‌کند و درآمد ایجاد شده توسط این بندر هزینه سایر بنادر کشور را نیز تأمین می‌سازد. بنابراین هرگونه ادغام بدون ارائه حکم مشخص درخصوص مدیریت منطقه و شیوه اداره آن دارای تبعات منفی میان دستگاه‌های مختلف خواهد بود.

۱۰. یکی دیگر از مشکلات موجود در این زمینه اختلاف نظر در خصوص مزایا و مشکلات ورود کالا به شکل کالای همراه مسافر است. مطابق قانون، ورود کالای همراه مسافر از سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار آزاد است، ولی ورود همین کالا از سه منطقه اروند، ارس و انزلی ممنوع بوده است. در خصوص منطقه آزاد جدید نیز به نظر می‌رسد با توجه به اینکه این منطقه حاصل الحاق مناطقی به منطقه آزاد قشم است و همچنین در ماده (۲) لایحه به اداره این منطقه براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و اصلاحات بعدی آن اشاره شده

است، هدف آن است که ورود کالای مسافر از این منطقه آزاد باشد که این امر می‌تواند تبعاتی را برای مناطق ویژه‌ای که امروزه به فعالیت‌های اقتصادی تولیدی می‌پردازند داشته باشد.

۱۱. وجود نقاط نظامی و امنیتی در منطقه به خصوص در بخش‌هایی از جزیره قشم موجب شده است که حواشی مختلفی در خصوص لزوم توجه به این حساسیت‌ها به وجود آید. همین مسائل منجر به رد لایحه «توسعه منطقه آزاد قشم» و حذف حکم مربوط به آن در لایحه «برنامه پنجم توسعه» شد. به همین دلیل لازم است نقشه منطقه آزاد خلیج فارس به صورت کامل تعیین و نقاط نظامی و امنیتی با پیشنهاد ستاد فرماندهی کل قوا، دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد احصا شده و به تصویب شورای عالی امنیت ملی برسد. در هر حال هرگونه تصمیم‌گیری در خصوص تشکیل این منطقه جدید منوط به استعلام از ستاد مشترک نیروهای مسلح است.

۱۲. نکته آخر اینکه، هم اکنون در خصوص کارکرد مناطق آزاد فعلی و حصول اهداف قانونی مورد نظر به خصوص در حوزه‌هایی مانند جذب سرمایه‌گذاری و صادرات از نظر کارشناسی ابهام‌هایی وجود دارد. بنابراین اضافه کردن یک منطقه آزاد دیگر بدون رفع این مشکلات نه تنها به منزله اقتدار نظام در مقابل سایر مناطق آزاد موجود در حوزه خلیج فارس نیست، بلکه گواهی مجدد بر عدم توانایی مناطق آزاد کشور در استفاده از امتیازات قانونی خود و عدم موفقیت در استفاده از این ابزار خواهد شد. راهکار مطرح برای حل این مشکل پیش-بینی منابع مالی مورد نیاز برای تأمین زیرساخت‌های مناطق و ایجاد زیرساخت‌ها قبل از ایجاد منطقه است.

### پیشنهاد و نتیجه‌گیری

این لایحه از ابعاد مختلف از جمله عدم وجود نقشه پیوست، لزوم بررسی کلیه الزامات و تکالیف قانونی در ایجاد منطقه، آثار و تبعات منفی بر فعالیت‌های جاری مناطق فعلی، ابهام در ورود کالای همراه مسافر، حساسیت‌های نظامی و امنیتی موجود و عدم پیش‌بینی منابع مالی تأمین زیرساخت‌های منطقه و عدم تعیین سازمان اداره‌کننده منطقه با ابهاماتی مواجه است. به همین دلیل تصویب ایجاد این منطقه با نواقص موجود قابل توصیه نیست.

تصویب این لایحه منوط به تعیین تکلیف در موارد ذیل است:

۱. تعیین دقیق محدوده منطقه جدید و انضمام نقشه منطقه به لایحه، از طرف دولت.
  ۲. بررسی دقیق معارضان زمین و مدعیان مالکیت در محدوده پیشنهادی و رفع تعارض.
  ۳. کالبد شکافی دقیق آثار مثبت و منفی تصویب این لایحه از جمله، آثار مثبتی مانند برخورداری از امتیازات قانونی و زیرساختی و آثار منفی از جمله، رکود در منطقه آزاد قشم، اخلاف در فعالیت فعلی مناطق ویژه از جمله بندر شهید رجایی، ورود کالای همراه مسافر و ...
  ۴. استعلام از ستاد مشترک نیروهای مسلح در خصوص حساسیت‌های نظامی و امنیتی موجود در منطقه با توجه به تجربه لوایح مشابه در خصوص توسعه منطقه آزاد قشم.
  ۵. تعیین تکلیف در خصوص سازمان اداره‌کننده و مدیریت منطقه جدید و نحوه تجدید ارزیابی دارایی‌ها و سرمایه‌های مربوط به وزارتخانه‌های مختلف و بررسی آثار و تبعات انتزاع این سرمایه‌ها از وزارتخانه‌های مربوط.
- با توجه به ابهامات فوق، تصویب این لایحه در قالب حکم فعلی قابل توصیه نیست.