

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی مهران و اردبیل»

مقدمه

ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران با برخورداری از معافیت‌های گمرکی و مالیاتی و سایر امتیازات قانونی، با توجه به عدم عضویت کشور در سازمان تجارت جهانی و عدم استفاده مطلوب از ظرفیت موافقتنامه‌های تجاری بین‌المللی و منطقه‌ای، می‌تواند در جذب سرمایه‌گذاری خارجی و شکل‌گیری تولید صادراتی در کشور مؤثر باشد. این مناطق به شرط وجود زیرساخت‌های فیزیکی و قانونی مناسب، با معافیت حقوق و عوارض گمرکی مربوط به مواد اولیه و سایر کالاهای واسطه‌ای زمینه جذب سرمایه‌های خارجی را فراهم کرده و به دنبال تحقق اهدافی همچون توسعه صادرات، انتقال تکنولوژی، ایجاد اشتغال، ایجاد درآمدهای ارزی و رشد اقتصادی می‌باشند.

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۷۰

شماره چاپ:

۱۴۲۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۴/۳/۱۲

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفاتر: مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مطالعات انرژی، صنعت و

انرژی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۴۳۰۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۴/۳/۲۶

۱. موضوع لایحه

این لایحه در قالب یک ماده واحده به دولت اجازه می‌دهد که منطقه آزاد تجاری - صنعتی مهران را در استان ایلام و منطقه آزاد تجاری - صنعتی اردبیل را در استان اردبیل در محدوده‌هایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد ایجاد کند و این مناطق را براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ اداره نماید.

۲. سابقه حقوقی ایجاد مناطق آزاد در کشور

ایجاد مناطق آزاد برای اولین بار به موجب تبصره «۱۹» قانون برنامه اول توسعه در دستور کار دولت قرار گرفت و سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار به موجب قانون مصوب ۱۳۷۲ ایجاد و پس از آن نیز سه منطقه آزاد اروند، ارس و انزلی در سال ۱۳۸۲ و منطقه آزاد ماکو در سال ۱۳۸۹ تأسیس شدند. شایان توجه است که به موجب تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ ایجاد مناطق آزاد جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است. یعنی نهاد تصمیم‌گیر برای ایجاد و تعیین محدوده مناطق آزاد با توجه به تبعات قانونی حاکم بر قواعد مناطق آزاد، مجلس شورای اسلامی است.

علیرغم تأکید قانونگذار به ضرورت تصویب محدوده منطقه آزاد در زمان ایجاد منطقه، در این لایحه، نقشه ممه‌ور به مهر هیئت دولت ارائه نشده و تعیین محدوده منطقه آزاد به هیئت وزیران واگذار شده است. توجه به این نکته ضروری است که به موجب نظرات متعدد شورای نگهبان، مانند نظر شماره ۸۸/۳۰/۳۲۲۴۱ مورخ ۱۳۸۸/۰۲/۰۲ و نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۳۲۹ مورخ ۱۳۸۳/۰۲/۱۷ تعیین محدوده مناطق آزاد تجاری - صنعتی از امور تقنینی به‌شمار آمده و واگذاری آن به هیئت وزیران مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است (این امر در زمان تصویب منطقه آزاد ماکو در سال ۱۳۸۹ موجب عودت لایحه از طرف شورای نگهبان به مجلس شد). شایان توجه است که این مناطق دارای قواعدی از جمله معافیت حقوق ورودی و معافیت مالیات بر درآمد و یا قوانین خاص در زمینه ورود و خروج اتباع خارجی و فعالیت بانک‌ها و بیمه‌های خارجی هستند و نمی‌توان مسئولیت تعیین محدوده مشمول این امتیازات را به غیرقانونگذار واگذار کرد. ضمن اینکه تجربه واگذاری این اختیار به هیئت دولت (درخصوص سه منطقه اروند، ارس و انزلی در سال ۱۳۸۲) نیز نشان‌دهنده آن است که محدوده این‌گونه مناطق می‌تواند با تصمیم هیئت وزیران تغییر یافته (مانند منطقه آزاد اروند) و موجب مشکلاتی در بی‌ثباتی قوانین ناظر بر

این مناطق شود. بنابراین لایحه فوق از حیث واگذاری تعیین محدوده منطقه آزاد به هیئت وزیران مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به‌شمار می‌رود و لازم است تعیین محدوده توسط مجلس شورای اسلامی صورت پذیرد.

۳. بررسی موضوع

در خصوص این لایحه می‌توان به چند نکته اشاره کرد:

الف) مناطق آزاد فعلی به دلیل ضعف‌هایی از جمله عدم مکان‌یابی مناسب، عدم وجود زیرساخت‌ها، توجه به درآمدهای ناپایدار مانند فروش زمین و درآمدهای وابسته به واردات کالا، وجود انگیزه‌هایی مانند تردد خودروهای خارجی و ورود کالاهای مصرفی همراه مسافر، مشکلات مدیریتی و نظارتی و فقدان استراتژی بلندمدت و کلان‌نگر نتوانسته‌اند به اهداف قانونی خود به‌خصوص در حوزه‌هایی نظیر جذب سرمایه و توسعه صادرات دست یابند.

ب) یکی از مشکلاتی که معمولاً این‌گونه لوایح با آن مواجه می‌شوند، اضافه شدن تعدادی منطقه آزاد و یا ویژه به لایحه است. به دلیل معافیت‌های مالیاتی و امتیازات خاص این مناطق، اضافه شدن هر منطقه به لایحه می‌تواند موجب کاهش درآمدهای دولت شده و با عنایت به بار مالی آن خلاف اصل هفتادوپنجم قانون اساسی قلمداد می‌شود، مگر آنکه طریقه جبران آن پیش‌بینی شود. ضمن اینکه در برخی موارد، افزودن فهرستی از مناطق آزاد و ویژه پیشنهادی به این‌گونه لوایح منجر به استرداد لوایح ارسالی از طرف دولت نیز شده است.

ج) ارزیابی عوامل مؤثر بر عدم تحقق اهداف مناطق آزاد و ویژه نشان می‌دهد که بخشی از این عدم تحقق‌ها به مکان‌یابی ناصحیح مناطق و انتخاب محدوده‌هایی بازمی‌گردد که دارای زیرساخت‌های مناسب نمی‌باشند. برای مثال در مطالعات اولیه ایجاد مناطق آزاد در کشور که با همکاری آنکتاب در دهه ۴۰ شمسی صورت گرفته بود، بندرعباس به عنوان گزینه مناسب جهت ایجاد منطقه آزاد پیشنهاد شده بود با این حال ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌های دیگری موردنظر قرار گرفت. از همین رو دولت برای مکان‌یابی مناسب و رفع مشکل فقدان زیرساخت‌ها در آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق آزاد تجاری-صنعتی مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۹ با شماره ۴۶۱۵۶/ت/۵۰۴۱۱ ک، مدارک و مستندات را برای ایجاد این مناطق تعیین کرد تا متضمن امکانات و زیرساخت‌های اولیه مناطق و دستیابی به اهداف قانونی باشد. برخی از موارد که در آیین‌نامه فوق مطالبه شده است به شرح ذیل می‌باشد.

- 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) آیین‌نامه).

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

د) اما نکته اساسی در خصوص مناطق آزاد پیشنهادی، عدم ارائه نقشه مشخص و دقیق و مههور به مهر هیئت دولت

است. بدیهی است که ارائه هرگونه تحلیل کارشناسی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس به‌عنوان مشاور نمایندگان درخصوص توجیه فنی و اقتصادی این مناطق، ارزیابی آثار مثبت و منفی این اقدام بر فعالان اقتصادی و صنایع موجود در منطقه و یا مناطق مجاور، تحلیل مسائل امنیتی و اطلاعاتی، بررسی آثار زیست‌محیطی، وضعیت تملک اراضی و معارضان زمین و علم و اطلاع از اینکه منطقه پیشنهادی دارای چه زیرساخت‌ها و بسترها و ظرفیت‌هایی می‌باشد، همگی منوط به ارائه نقشه از طرف دولت است و در صورت عدم ارائه نقشه امکان ارائه هیچ‌گونه تحلیل کارشناسی مقذور نمی‌باشد.

نکته دیگر آنکه تصویب این لایحه توسط مجلس شورای اسلامی، در صورت عدم تعیین محدوده، به منزله رأی مثبت به ایجاد یک منطقه با مساحت و محدوده کاملاً مجهول و نامشخص است. نمایندگان در این شرایط نمی‌دانند که در صورت تصویب این قانون مساحت و محدوده مناطق آزاد اردبیل و مهران چند هکتار است و یا کل مساحت استان‌های اردبیل و ایلام را شامل خواهد شد. از این‌رو به نظر می‌رسد مطالبه دولت از مجلس درخصوص تصویب نام یک منطقه بدون علم و اطلاع از حدود اربعه آن در شأن نهاد قانونگذاری کشور نمی‌باشد.

جمع‌بندی

۱. در توسعه کمی مناطق آزاد و ویژه لازم است به عملکرد گذشته مناطق و رفع مشکلات پیش روی آنها توجه ویژه کرد زیرا ایجاد این مناطق لزوماً به معنای رشد و پیشرفت اقتصادی بخش‌هایی از کشور قلمداد نمی‌شود.

۲. اضافه شدن هر منطقه به لایحه توسط نمایندگان در مجلس، می‌تواند موجب کاهش درآمدهای دولت شده و با عنایت به بار مالی آن خلاف اصل هفتادوپنجم قانون اساسی قلمداد می‌شود.

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

۴. در این لایحه، نقشه مصوب هیئت دولت درخصوص منطقه پیشنهادی اردبیل و مهران ارائه نشده و با توجه به اینکه این امر نوعی ضابطه‌گذاری و اعمال معافیت‌ها و تخفیفات قانونی است، تنفیذ آن به دولت مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به‌شمار می‌آید. از این‌رو ارائه نقشه مصوب توسط هیئت دولت در پیوست لایحه امری ضروری و الزامی است.

۵. به‌طور کلی تصویب مناطق آزاد صرفاً در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و این امر نیز تنها با اشراف نمایندگان مجلس درخصوص برخورداری مناطق پیشنهادی از امکانات و زیرساخت‌های اولیه که فهرست آنها در مصوبات هیئت وزیران آمده است، میسر می‌شود. از این‌رو به نظر می‌رسد تشکیل کارگروه‌هایی برای بررسی مستندات موردنیاز، از جمله تعهد دستگاه‌های متولی جهت تأمین زیرساخت‌های موردنیاز و حسب مورد بازدید میدانی از مناطق پیشنهادی، برای تصمیم‌گیری درخصوص ایجاد این مناطق ضروری است که مقدمه تمام این بررسی‌ها تعیین محدوده منطقه پیشنهادی می‌باشد.

پیشنهاد

با توجه به مطالب فوق تا زمان ارائه نقشه محدوده پیشنهادی ممه‌ور به مهر هیئت دولت امکان ارائه اظهارنظر کارشناسی درخصوص آثار مثبت و منفی این اقدام و وجود و یا فقدان زیرساخت‌های موردنیاز مقذور نبوده و تصمیم‌گیری درخصوص ایجاد این مناطق نیز میسر نمی‌باشد.

