

شماره چاپ: ۱۳۴

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۱۱۹

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۷/۳۰

اظهارنظر کارشناسی درباره:

«لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده

منطقه ویژه اقتصادی» چالش‌های ناشی از وسعت

محدوده‌های مناطق آزاد و بررسی اجمالی

نقشه‌های پیوست لایحه

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۴۹۳۴-۲

دی‌ماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱- آسیب‌های پیش روی مناطق آزاد فعلی ناشی از وسعت محدوده‌ها و مکانیابی آنها
۵	۱-۱- عدم امکان ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز
۶	۱-۲- عدم امکان فنس‌کشی و محصور نمودن منطقه و زمینه رسوب و قاچاق کالا
۶	۱-۳- عدم امکان عملیاتی نمودن مزایای قانونی در کل محدوده مصوب منطقه
۷	۱-۴- بروز پدیده افزایش قیمت زمین و زمین‌خواری
۷	۱-۵- تردد خودروی سواری
۷	۱-۶- ورود کالای همراه مسافر
۸	۱-۷- وجود نقاط جمعیتی شهری و روستایی در محدوده مناطق
۸	۱-۸- تورم ساختار سازمانی و افزایش نیروی انسانی ستادی در مناطق
۹	۱-۹- بروز مشکل در استفاده از فرودگاه‌های مسافری موجود در شهرها
۹	۱-۱۰- قرار گرفتن مسیرهای اصلی جاده‌ای کشور در محدوده مناطق آزاد
۹	۱-۱۱- ایجاد مناطق منفصله
۱۰	۲- مؤلفه‌های قابل بررسی در محدوده مناطق آزاد تجاری - صنعتی
۱۲	۳- بررسی اجمالی نقشه‌های مناطق آزاد پیوست لایحه دولت
۱۲	۳-۱- بررسی نقشه منطقه آزاد پیشنهادی جاسک
۱۷	۳-۲- بررسی نقشه منطقه آزاد پیشنهادی اردبیل
۲۰	۳-۳- بررسی نقشه منطقه آزاد پیشنهادی اینچه‌برون
۲۳	۳-۴- بررسی نقشه محدوده منطقه آزاد پیشنهادی بانه- مریوان
۲۷	۳-۵- بررسی نقشه منطقه آزاد پیشنهادی بوشهر
۲۹	۳-۶- بررسی نقشه منطقه آزاد پیشنهادی سیستان
۳۲	۳-۷- بررسی نقشه منطقه آزاد پیشنهادی قصر شیرین
۳۴	۳-۸- بررسی نقشه منطقه آزاد پیشنهادی مهران
۳۷	جمع‌بندی و پیشنهاد
۳۸	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی» چالش‌های ناشی از وسعت محدوده‌های مناطق آزاد و بررسی اجمالی نقشه‌های پیوست لایحه

چکیده

آسیب‌شناسی عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی گویای این واقعیت است که مکانیابی و جانمایی این مناطق و تعیین محدوده‌های آنها در کارکردشان و هدایت این مناطق به سمت فعالیت‌های تجاری و بازرگانی و دور شدن از فضای تولید و صادرات نقش بسزایی داشته است.

با توجه به اهمیت این موضوع نقشه‌های مربوط به ایجاد مناطق آزاد پیشنهادی جدید شامل مناطق جاسک، بوشهر، مهران، قصرشیرین، بانه - مریوان، اردبیل، اینچه‌برون و سیستان که در اصلاحیه^(۱) لایحه در تاریخ ۱۳۹۶/۷/۲۰ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده بود، با برگزاری جلسات کارشناسی و اخذ اطلاعات تکمیلی از دولت^۲ مورد بررسی قرار گرفت.

نتایج این بررسی‌ها نشان‌دهنده آن است که برخی از این مناطق از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های ایجاد منطقه آزاد برخوردار بوده، ولی برخی دیگر از مناطق دارای اراضی معارض و فاقد زیرساخت‌های مورد نیاز بخش تولید بوده و برخی نیز در محدوده‌های شهری و روستایی قرار گرفته که می‌تواند موجب مشکلاتی برای ساکنان مناطق و سازمان‌های اداره‌کننده آنها شود. همچنین برای ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز برای این مناطق به اعتبارات قابل توجهی نیاز است و راهکار مشخصی برای تأمین این اعتبارات پیش‌بینی نشده است. از این رو ایجاد مناطق در برخی از محدوده‌های پیشنهادی حرکت در مسیر برخی از مناطق فعلی و انحراف از تحقق اهدافی از جمله جذب سرمایه‌های خارجی، تقویت تولید و توسعه صادرات و توسل به برخی درآمدهای ناپایدار مانند فروش اراضی، اخذ عوارض از واردات، ورود کالای همراه مسافر و تردد خودروهای سواری در محدوده مناطق جدید می‌باشد که مغایر با اهداف مورد نظر در اقتصاد مقاومتی است.

۱. لایحه ایجاد «هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی» که در تاریخ ۱۳۹۵/۴/۲۹ با شماره ۱۳۴ چاپ و با شماره ۱۱۹ ثبت شده بود مجدداً در تاریخ ۱۳۹۶/۷/۲۰ تحت عنوان اصلاحیه (۱) لایحه، تجدید چاپ شده است. در بند «۱» این لایحه عنوان شده است که عنوان لایحه به «لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی» اصلاح می‌شود.

۲. با توجه به عدم امکان بازدید میدانی از تمامی مناطق پیشنهادی، اطلاعات مناطق مختلف در این گزارش، از نتایج جلسات مشترک با دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و برخی دستگاه‌های نظارتی استخراج شده و با عنایت به تغییر چندباره محدوده مناطق پیشنهادی در چند ماه گذشته امکان تغییر آمار و اطلاعات و تحلیل‌های مندرج در گزارش محتمل است.

مقدمه

مطابق تعریف نهادهای بین‌المللی^۱ از مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، مناطقی محصور هستند که به وسیله فنس‌کشی محصور شده و عموماً کمتر از هزار هکتار هستند که در آنها سرمایه‌گذاری و تولید انجام می‌شود. حدود ۲۵ سال از ایجاد اولین مناطق آزاد کشور (کیش، قشم و چابهار) در سال ۱۳۷۲ می‌گذرد. محدوده این مناطق در قانون مصوب آنها توسط مجلس تعیین گردید. با این حال در سال ۱۳۸۲ تعیین محدوده منطقه آزاد اروند، ارس و انزلی از طرف مجلس به هیئت دولت تفویض شد، 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 جهت تعیین محدوده به مجلس عودت گردید، زیرا شورای نگهبان تعیین محدوده مناطق آزاد را جزء امور تقنینی دانسته و واگذاری این امر به دولت را خلاف اصل هشتادوپنجم قانون اساسی می‌داند. ضمن اینکه تعیین محدوده مناطق آزاد به موجب حکم صریح مندرج در تبصره «۳» ماده (۱) برعهده مجلس شورای اسلامی است.

علی‌رغم تأکیدات قانونی فوق مبنی بر ضرورت تعیین محدوده مناطق آزاد توسط قانونگذار و عدم امکان تفویض آن به دولت، لوایح متعددی از جمله لوایح زیر در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و در تمامی این ۸ لایحه، دولت از مجلس درخواست نمود که تعیین محدوده را به دولت بسپارد:

۱. لایحه الحاق جزیره هرمز به محدوده منطقه آزاد قشم با شماره ثبت ۱۸۲ اعلام وصول
۱۳۹۱/۸/۲۸.

۲. لایحه ایجاد منطقه آزاد تجاری- صنعتی جاسک در استان هرمزگان و منطقه ویژه اقتصادی دارویی در استان البرز با شماره ثبت ۵۲۷ اعلام وصول ۱۳۹۳/۸/۲۰.

۳. لایحه ایجاد منطقه آزاد تجاری- صنعتی بوشهر با شماره ثبت ۵۵۳ اعلام وصول ۱۳۹۳/۱۲/۲۴.

۴. لایحه ایجاد مناطق آزاد تجاری- صنعتی مهران و اردبیل با شماره ثبت ۵۷۰ اعلام وصول
۱۳۹۴/۲/۲۹.

۵. لایحه ایجاد یک منطقه آزاد تجاری- صنعتی (اینچهبرون) و یازده منطقه ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۶۰۶ اعلام وصول ۱۳۹۴/۶/۳۰.

۶. لایحه ایجاد مناطق آزاد تجاری- صنعتی سیستان و بانه- مریوان با شماره ثبت ۶۳۷ اعلام وصول ۱۳۹۴/۹/۳۰.

۷. لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری- صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۱۱۹ اعلام وصول ۱۳۹۵/۴/۲۳.

1. Engman, Michael, Onodera, Osamu and Pinali, Enrico (2007), Export processing zones: Past and Future role in Trade and Development OECD, Trade Policy Working Paper No. 53



۸. با این حال با توجه به تأکید کمیسیون‌های تخصصی به‌ویژه کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، از دبیرخانه شورای عالی مناطق خواسته شد تا مطابق تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی، نقشه‌های پیوست این مناطق به تأیید هیئت دولت رسیده و پس از آن جهت تصویب به مجلس ارائه شود. اقدامی که بعد از گذشت چند سال در اصلاحیه (۱) لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری-صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی در تاریخ ۱۳۹۶/۷/۲۰ انجام و نقشه‌های مصوب هیئت وزیران به پیوست لایحه به مجلس تقدیم شد.

این گزارش تلاش دارد هرچند به‌صورت اجمالی به بررسی برخی مؤلفه‌های مهم و تأثیرگذار در این نقشه‌ها بپردازد تا نمایندگان با علم و اطلاع از کمیت و کیفیت محدوده‌ها به بررسی لایحه دولت بپردازند.

۱. آسیب‌های پیش روی مناطق آزاد فعلی ناشی از وسعت محدوده‌ها و مکانیابی آنها

تجربه مناطق آزاد تجاری در ایران عمدتاً موفقیت‌آمیز نبوده و این مناطق را به محلی برای واردات کالاهای مصرفی بادوام از جمله خودرو تبدیل کرده است و رقابت‌های بین مناطق آزاد در جهت استفاده از معافیت‌های مالیاتی کالاهای مصرفی بوده است. به همین دلیل برای بهبود در این وضعیت، راهکار مناسب‌تر استفاده از شهرک‌های صنعتی موفق در اطراف شهرها و تبدیل آنها به مناطق آزاد تجاری است. این شهرک‌ها نه‌تنها زنجیره تأمین منابع و مواد اولیه را می‌تواند فراهم کند، بلکه به‌دلیل برخورداری از زیرساخت‌ها نیاز به سرمایه‌گذاری کمتری توسط دولت دارد. به‌علاوه نزدیکی آنها به شهرهای بزرگ، مجاورت با بازار مصرف بزرگ را ایجاد می‌کند و حضور نیروی کار با مهارت و تحصیلکرده را که در شهرهای بزرگ و کوچک ساکن است ممکن می‌کند.^۱

در گزارش رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور^۲ از عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی در سال ۱۳۹۵ تصریح شده است که «جلوگیری از ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در کشور، اگر چه از نظر ماهیت و فلسفه وجودی دارای پشتوانه علمی و عملیاتی مناسبی بوده است، لکن معافیت‌های متعدد در این بخش و عدم شفافیت دادوستد مربوط به این مناطق همواره به‌عنوان یکی از معضلات اساسی نظام مالیاتی مطرح بوده و نه‌تنها بخشی از درآمدها از سبد مالیات کشور حذف می‌گردد، بلکه عدم شفافیت و عدم ارائه اطلاعات در آن مناطق نیز شناسایی نشده و اقتصاد زیرزمینی در مناطق مذکور افزایش می‌یابد که به تبع آن موجب افزایش فرار مالیاتی خواهد شد. معافیت این مناطق به‌نحوی است که حتی شرکت‌های تولیدی و خدماتی واقع در سرزمین اصلی ترجیح می‌دهند با توجه به هزینه‌های

۱. مسعود نیلی و همکاران، اقتصاد ایران، چگونگی گذر از ابرچالش‌ها، خلاصه طرح جامع مطالعات اقتصاد ایران، جلد اول، مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۹۶.

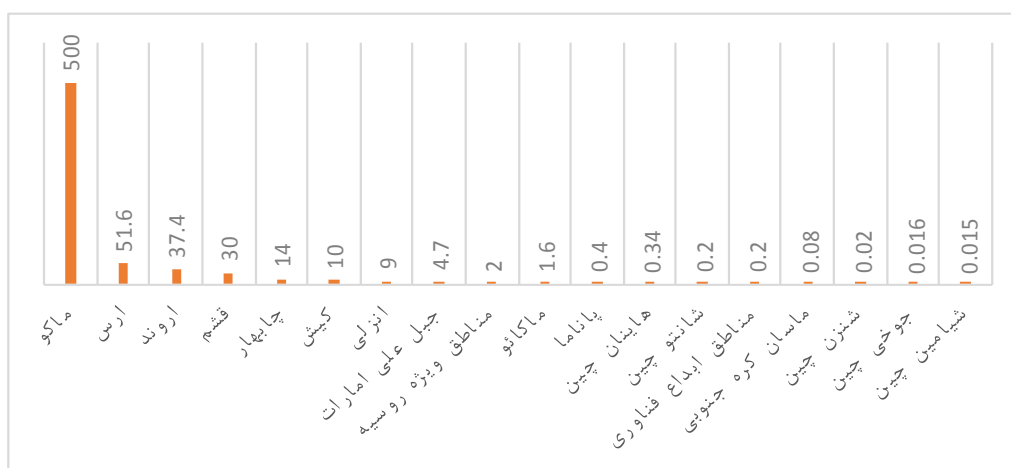
۲. سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۶)، گزارش عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۵، جلد اول: حوزه فرابخشی.

بالای جابجایی، واحد کسب‌وکار خود را به این مناطق انتقال دهند که این خود نیز مشکلات عدیده‌ای را به وجود خواهد آورد».

بیش از دو دهه از ایجاد اولین مناطق آزاد تجاری- صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی با هدف جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و رونق تولید و صادرات در ایران می‌گذرد و به نظر می‌رسد این مناطق علی‌رغم تلاش‌های انجام شده در حال حاضر با چالش‌های کارکردی متعددی روبرو هستند که بخشی از آنها ناشی از وسعت بالای آنها و عدم مکانیابی صحیح است.

نمودار مقایسه مساحت مناطق آزاد ایران با سایر مناطق آزاد جهان

(هزار هکتار)



مأخذ: گزارش وزارت اطلاعات پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۶/۶ مشاور و رئیس حوزه ریاست مجلس شورای اسلامی با شماره ۱۰/۴۶۵۹۷/د.

به استناد گزارش وزارت اطلاعات،^۱ مقایسه تطبیقی مساحت مناطق آزاد ایران و برخی از مناطق آزاد جهان نشان می‌دهد که موفق‌ترین مناطق آزاد جهان شامل مناطق آزاد شنژن چین و جبل علی امارات، دارای مساحت‌های کمتر از ۵ هزار هکتار هستند که نشان از حاکم بودن منطق علمی و تمرکز این مناطق بر امور تولید، صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و پرهیز از ورود به مسائل حاشیه‌ای در این مناطق برعکس مناطق آزاد ایران است. در مقابل منطقه آزاد ماکو با مساحت بیش از ۵۰۰ هزار هکتار و مناطق ارس و اروند با مساحت‌های چند ده هزار هکتاری به جهت تأمین زیرساخت‌ها و فنس‌کشی منطقه و جلوگیری از رسوب کالا و قاچاق و درگیر شدن با امور شهری و روستایی با مشکلات متعددی مواجه بوده و توجیه اقتصادی خود را به‌لحاظ تولیدی و صادراتی از دست داده‌اند. جدول زیر نیز وسعت انواع مناطق آزاد را نشان می‌دهد:

۱. گزارش وزارت اطلاعات پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۶/۶ مشاور و رئیس حوزه ریاست مجلس شورای اسلامی با شماره ۱۰/۴۶۵۹۷/د.



جدول ۱. انواع مناطق آزاد و کاربردهای آن

نوع منطقه	اهداف توسعه	اندازه متداول	منطقه متداول	فعالیت‌ها	بازارها	مثال
منطقه تجارت آزاد	حمایت از تجارت	کوچکتر از ۵۰ هکتار	بندر ورودی	فعالیت‌های تجاری	داخلی، صادرات مجدد	پاناما
مناطق پردازش صادرات سنتی	تولید برای صادرات	کوچکتر از ۱۰۰ هکتار	-	تولید و سایر فرآوری‌ها	عمدتاً صادرات	بنگلادش، ویتنام
شرکت‌های آزاد (مناطق پردازش صادرات تک‌واحدی)	تولید برای صادرات	بدون حداقل	هر منطقه از سراسر کشور	تولید و سایر فرآوری‌ها	عمدتاً صادرات	مائوریتوس، مکزیک
مناطق پردازش صادرات ترکیبی ^۲	تولید برای صادرات	کوچکتر از ۱۰۰ هکتار تنها بخشی از منطقه پردازش صادرات است	-	تولید و سایر فرآوری‌ها	داخلی، صادراتی	لاکرننگ ^۱ تایلند
بندر آزاد/ ^۴ مناطق ویژه اقتصادی	توسعه یکپارچه	بزرگتر از ۱۰۰۰ هکتار	-	چندکاره	داخلی، صادراتی	عقبه اردن ^۳ ، شنژن چین

Source: The World Bank (2011).

همانطور که جدول فوق نشان می‌دهد مساحت انواع مناطق (تجارت آزاد، آزاد و ویژه اقتصادی) عموماً کمتر از هزار هکتار است. بخشی از چالش‌های پیش روی مناطق آزاد ایران به واسطه وسعت بالا و یا مکانیابی ناصحیح به شرح زیر است:

۱-۱. عدم امکان ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز

یکی از اصلی‌ترین پیامدهای ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌های وسیع، عدم امکان تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز برای منطقه است. بدیهی است جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی و ایجاد زمینه برای تولید کالا در مناطق، مستلزم برخورداری از زیرساخت‌های اولیه مانند منابع آب، برق، گاز و زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات و زیرساخت‌هایی مانند راه‌های ارتباطی هوایی (فرودگاه‌ها)، دریایی (بندر)، زمینی (ریل راه‌آهن و راه‌های ترانزیتی) و ... می‌باشد.

1. La krabang
2. Hybrid
3. Aqaba
4. Special Economic Zone

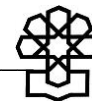
ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌های وسیع و به‌خصوص مکانیابی آنها در محدوده‌های فاقد زیرساخت‌های مورد نیاز با هدف عمران و آبادانی منطقه اصلی‌ترین نقطه انحراف در ایجاد این مناطق است، زیرا منابع مورد نیاز برای ایجاد این مناطق از محل صادرات و تولید در مناطق حاصل نشده و سازمان‌های اداره‌کننده مناطق، ناگزیر به منابع درآمدی مانند وصول عوارض از واردات، کالای همراه مسافر، فروش اراضی و پلاک‌گذاری خودروی سواری روی می‌آورند. این در حالی است که با کوچک شدن محدوده این مناطق امکان تأمین زیرساخت‌های اولیه برای استقرار صنایع از محل سرمایه‌های بخش خصوصی و یا سرمایه‌گذاری‌های خارجی فراهم بوده و انحراف مناطق به سمت واردات و نظایر آن، مفهومی نخواهد داشت.

۱-۲. عدم امکان فنس‌کشی و محصور نمودن منطقه و زمینه رسوب و قاچاق کالا

ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌هایی با مساحت زیاد و عدم امکان فنس‌کشی بخشی از این محدوده‌ها موجب عدم استقرار گیت‌های ورود و خروج و در نتیجه ایجاد زمینه برای عدم نظارت کامل گمرک بر تمامی محدوده وسیع این مناطق و امکان بروز پدیده قاچاق کالا در قالب رسوب کالا به سرزمین اصلی شده و منجر به عارضه‌هایی متعدد برای مسئولان مناطق و اختلاف‌نظرهایی با برخی از سازمان‌های نظارتی از جمله گمرک جمهوری اسلامی ایران، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، سازمان بازرسی کل کشور و یا سایر دستگاه‌های متولی مبارزه با فساد شده است. این در حالی است که با کوچک شدن محدوده این مناطق امکان فنس‌کشی کل محدوده و استقرار گمرک جهت کنترل ورود و خروج کالا فراهم بوده و پدیده قاچاق از این مناطق دیگر مفهومی نخواهد داشت. تجربه ایجاد مناطق آزاد قبلی با وسعت زیاد نشان داده محصورسازی آنها به دلیل هزینه‌بر بودن و عدم پذیرش گمرک جمهوری اسلامی ایران بر تمام منطقه محصور شده، همیشه به‌طور کامل به سرانجام نرسیده است.

۱-۳. عدم امکان عملیاتی نمودن مزایای قانونی در کل محدوده مصوب منطقه

ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌های وسیع موجب شده که بخش عمده‌ای از این مناطق علی‌رغم تصویب در نهادهای قانونی و مقرراتی، به دلیل عدم فنس‌کشی و یا عدم استقرار گمرک، عملیاتی نشوند. این موضوع موجب بروز مطالبات همیشگی و نارضایتی برای مناطق مذکور شده است، زیرا به‌واسطه قرار گرفتن در این مناطق با مشکلاتی مانند افزایش قیمت زمین و مسکن و افزایش قیمت خدمات و مدیریت دوگانه در حوزه‌های مختلف اداری مواجه می‌شوند، ولی به‌علت عدم فنس‌کشی و محصور شدن منطقه نمی‌توانند از مزیت‌های مربوط به معافیت‌های مالیاتی استفاده نمایند و همین موضوع مطالبه‌ای همیشگی برای مردم و ساکنان بومی منطقه ایجاد می‌کند. از این رو تصویب یکباره محدوده‌های وسیع و بهره‌برداری فاز به فاز این مناطق موجب بروز نارضایتی‌هایی در ساکنان مناطق شده است. این در حالی است که با



کوچک شدن محدوده این مناطق امکان فنس‌کشی و استقرار گمرک و بهره‌مندی کل منطقه از مزایای قانونی مناطق آزاد فراهم خواهد شد.

۴-۱. بروز پدیده افزایش قیمت زمین و زمین‌خواری

ایجاد مناطق آزاد در اراضی وسیع موجب ایجاد انگیزه برای افزودن اراضی مختلف به محدوده مناطق آزاد شده است. معمولاً با ایجاد منطقه آزاد قیمت اراضی داخل محدوده بالا رفته و در کنار ایجاد مزیت برای این اراضی، اراضی مجاور با عدم مزیت مواجه می‌شوند. به همین دلیل فشارهای مختلف برای اضافه شدن اراضی به محدوده این مناطق وجود دارد.

از طرف دیگر با ایجاد مناطق آزاد قیمت اراضی و اجاره‌بهای مسکن افزایش یافته و موجب بروز مشکلاتی برای ساکنان این مناطق می‌شود.

یکی از دلایل انحراف مناطق آزاد از عملکرد مطلوب، وابستگی درآمدی این مناطق به فروش اراضی به‌عنوان یکی از منابع منطقه است که در برخی موارد نیز به‌دلیل اختلاف‌نظرهایی درخصوص نحوه قیمت‌گذاری و برگزاری مزایده‌ها منجر به بروز حاشیه‌هایی برای این مناطق شده است. این در حالی است که با کوچک شدن محدوده این مناطق دیگر تکیه مسئولان بر فروش اراضی وسیع، مفهومی نخواهد داشت.

۵-۱. تردد خودروی سواری

ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌های وسیع منجر به ایجاد نیاز برای تردد در این مناطق به‌وسیله خودرو شده و همین امر رویه نامطلوب واردات و پلاک‌گذاری خودروی سواری را ایجاد کرده است. با توجه به معافیت این مناطق از حقوق ورودی و همچنین نرخ‌های بالای تعرفه واردات خودرو در سرزمین اصلی، این امر به یکی از جذابیت‌های مناطق آزاد تبدیل شده و بازارهای واسطه‌ای و دلالی متعددی برای این موضوع ایجاد شده است. این در حالی است که هدف از ایجاد این مناطق تولید و صادرات بوده و مواردی از قبیل تردد خودروی سواری و توسعه این تردها به کل سطح استان و یا شعاع چند ده کیلومتری موجب انحراف این مناطق از اهداف اصلی و همچنین بروز حاشیه‌هایی مبنی بر تبدیل این مناطق به محل تردد خودروهای لوکس و پرمصرف شده است. این در حالی است که با کوچک شدن محدوده این مناطق دیگر تردد خودروی سواری در محدوده مناطق آزاد، مفهومی نخواهد داشت.

۶-۱. ورود کالای همراه مسافر

یکی از موضوعاتی که موجب بروز انتقاداتی جدی برای مناطق فعلی شده است، استفاده از معافیت کالای همراه مسافر برای اشخاصی است که به این مناطق سفر کرده و در بازگشت از معافیت کالای همراه مسافر استفاده می‌کنند. به همین دلیل در تبصره «۳» اصلاحیه لایحه دولت پیشنهاد داده است که

واردات کالا به صورت مسافری به هر میزان از مناطق یادشده به سایر نقاط کشور ممنوع است. شایان توجه است که در صورت عدم تصویب این بند، این معافیت که یکی از عوامل انحراف این مناطق از اهداف اصلی و تبدیل آنها به معبری هرچند کوچک برای واردات کالاهای مصرفی است باقی مانده و به عنوان یکی از اصلی ترین مزیت های مناطق موجب ایجاد پاساژهای تجاری و فروشگاه های خرده فروشی در مناطق برای بهره برداری از همین مزیت خواهد شد.

هرچند دولت در لایحه ایجاد مناطق جدید پیشنهاد کرده است که ورود کالای همراه مسافر از مناطق جدید ممنوع باشد، با این حال انتقاداتی در خصوص این پیشنهاد به لحاظ تبعیض بین مناطق جدید با مناطق فعلی مطرح شده و همین انگیزه می تواند تصویب این بند را با مشکلاتی مواجه سازد.

بنابراین بهترین راه برای پرهیز از توسل مناطق آزاد به استفاده از کالای همراه مسافر به عنوان یکی از جذابیت های منطقه خود، کاهش محدوده منطقه با هدف عدم ایجاد انگیزه برای استفاده از این معافیت است. بدیهی است با کوچک شدن محدوده این مناطق دیگر سفر به این مناطق و استفاده از معافیت کالای همراه مسافر مفهومی نخواهد داشت.

۷-۱. وجود نقاط جمعیتی شهری و روستایی در محدوده مناطق

وجود نقاط جمعیتی شهری و روستایی در محدوده مناطق فعلی موجب انحراف سازمان های مناطق از اهداف اصلی خود و تمرکز مدیران این مناطق به امور شهری و روستایی شده و این مناطق را درگیر امور شهرداری و خدمات شهری و صدور مجوزهای شهرسازی و ارائه خدمات به ساکنان مناطق کرده است. این امر موجب بروز ناهماهنگی هایی با سایر سازمان های مستقر در این مناطق شده و مدیریت یکپارچه مناطق در خصوص تفویض اختیار سازمان های اجرایی را با مشکل مواجه کرده است. بدیهی است دستگاه های ارائه دهنده خدمات مانند آب، برق، گاز و ... نیز طرح های توسعه ای خود را متوقف و هزینه کرد در این خصوص را به سازمان اداره کننده منطقه محول می کنند که موجب بروز مشکلاتی برای ساکنان مناطق شده است. وجود نقاط جمعیتی در محدوده مناطق آزاد امکان کنترل ورود و خروج کالا را نیز مختل می کند، زیرا بدیهی است که امکان کنترل تمامی خودروهای سواری ورودی و خروجی به شهرها و روستاها و کنترل تمامی ساکنان این مناطق در هنگام ورود و خروج از محدوده و منطقه وجود ندارد و همین امر زمینه قاچاق کالا از این مناطق را نیز تشدید می کند.

۸-۱. تورم ساختار سازمانی و افزایش نیروی انسانی ستادی در مناطق

ایجاد مناطق آزاد در محدوده های وسیع، موجب تورم نیروی انسانی در سازمان های این مناطق و ناکارایی ساختار اداری و تشکیلاتی شده که با تغییر پیاپی مدیریت ها در این مناطق و خروج نیروهای توانمند



تخصصی و رسوب نیروهای اداری، موجب کاهش کیفیت نیروی انسانی در مناطق خواهد شد. عدم وجود ساختار سازمانی مشخص، موجب افزایش تعداد نیروهای اداری و ستادی در مناطق شده و برخی از سازمان‌های مناطق آزاد در مقایسه با شهرداری‌ها و سازمان‌های مشابه با تورم شدید نیروی انسانی و هزینه‌های بالای آن مواجه هستند. این در حالی است که با کوچک شدن محدوده این مناطق، دیگر نیازی به نیروی انسانی متورم برای ارائه خدمات نخواهد بود.

۹-۱. بروز مشکل در استفاده از فرودگاه‌های مسافری موجود در شهرها

قرار گرفتن فرودگاه‌های مسافری موجود در شهرها برای استفاده تجاری در مناطق آزاد پیشنهادی هرچند یکی از زیرساخت‌های مهم محسوب می‌شود با این حال به‌عنوان یک محدودیت در طراحی نقشه مناطق بعضاً موجب عدم توازن و چندپارگی مناطق شده است. همچنین به‌دلیل اینکه رفت‌وآمد مسافران عادی آن مناطق از این فرودگاه‌ها انجام می‌شود و پیشنهاد شده است که کالای همراه مسافر در این مناطق به هر میزان ممنوع باشد، می‌تواند مشکلات عدیده‌ای را برای مردم منطقه و مدیریت آن ایجاد کند. همچنین مشکلات آتی ناشی از این مسئله، بهانه را برای آزادسازی کالای همراه مسافر در سال‌ها و حتی ماه‌های پس از تصویب لایحه به وجود خواهد آورد.^۱

۱۰-۱. قرار گرفتن مسیرهای اصلی جاده‌ای کشور در محدوده مناطق آزاد

یکی دیگر از چالش‌های پیش روی مناطق آزاد در محدوده‌های وسیع، قرار گرفتن مسیرهای اصلی جاده‌ای کشور در این محدوده‌هاست. این موضوع می‌تواند رفت‌وآمد وسایل نقلیه باری و مسافری را به‌دلیل کنترل‌های گمرکی دچار مشکل کند. این مسئله از آنجا اهمیت پیدا می‌کند که برخی از این مسیرها محل رفت‌وآمد مردم در داخل کشور هستند و توقف خودروها و بازرسی اشخاصی که در این مسیر تردد می‌کنند میسر نیست.^۲

۱۱-۱. ایجاد مناطق منفصله

ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌های منفصله به‌دلیل وسعت بالای این مناطق، موجب بروز مشکلات متعددی برای مناطق آزاد شده است. در برخی موارد یک منطقه آزاد، با یک نام و مدیریت در چند لکه منفصل از یکدیگر تشکیل شده که ایجاد طرح‌های توسعه‌ای و زیرساختی متوازن در آنها مقدور نبوده و بعضاً انتقال کالا میان این مناطق منفصله با توجه به وجود معافیت‌های گمرکی در مناطق آزاد موجب بروز پدیده قاچاق در کشور شده است.

۱. گزارش پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۳ وزارت اطلاعات با شماره ۷۳۰۱۳/۱۸۱۵۰.

۲. همان.

در جمع‌بندی این بخش می‌توان عنوان کرد که، ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌هایی با وسعت زیاد و فاقد زیرساخت‌های مورد نیاز با هدف محرومیت‌زدایی، موجب شده که سازمان‌های مناطق آزاد در اولین گام باید به دنبال ایجاد زیرساخت‌های اولیه این محدوده‌ها باشند که این امر نیازمند تأمین درآمد مکفی است که از محل تولید و صادرات حاصل نخواهد شد. اتکای درآمدهای منطقه به فروش اراضی، اخذ عوارض از واردات کالاهای مصرفی و پلاک‌گذاری خودروهای سواری لوکس منجر به کم‌توجهی به مقوله‌های اصلی مانند تقویت تولید صادرات‌گرا و جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی شده و در نتیجه انحراف در عملکرد این مناطق را به دنبال داشته است.

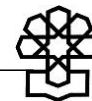
شایان توجه است که مناطق آزاد فعلی در مقایسه با مناطق همجوار به موفقیت‌هایی در حوزه رونق و اشتغال دست یافته‌اند، اما به اهداف مدنظر در خصوص تبدیل شدن به سکوی تولید و صادرات و جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی نرسیده‌اند. البته عمران و آبادانی منطقه‌ای ایجاد شده در مناطق مصوب نیز به قیمت تضعیف اقتصاد ملی و ایجاد عدم مزیت در مناطق همجوار بوده که با مؤلفه‌های اصلی اقتصاد مقاومتی در تضاد است. این در حالی است که در صورت تصویب مناطق آزاد جدید در مناطق محدود و محصور و قابل کنترل حتی اگر مناطق جدید در جذب سرمایه و تولید موفق عمل نکنند، آسیب کمتری برای اقتصاد ملی خواهند داشت.

۲. مؤلفه‌های قابل بررسی در محدوده مناطق آزاد تجاری - صنعتی

مطابق ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه، ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی منوط به تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز جهت استقرار واحدهای تولیدی، اخذ مجوزهای مورد نیاز از قبیل تأییدیه‌های زیست‌محیطی، نظامی و امنیتی در این مناطق است. بنابراین داشتن زیرساخت‌های لازم و برآورد منابع مالی لازم جهت ایجاد این زیرساخت‌ها یک الزام قانونی است و اگر این شرایط تأمین نشود ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جدید خلاف قانون برنامه ششم توسعه است.

همچنین دولت 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. از این‌رو بررسی مدارک مورد نظر در خصوص مناطق آزاد پیشنهادی 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

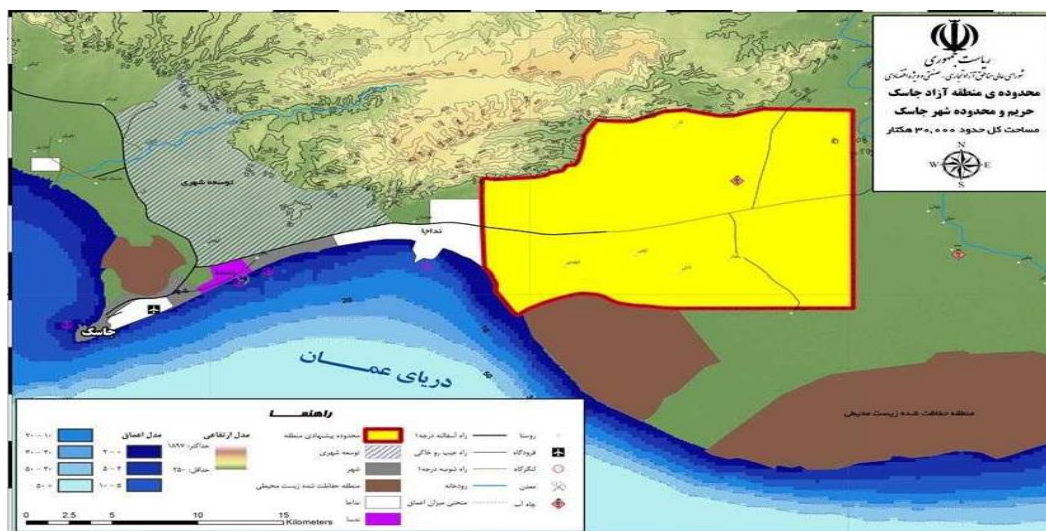


- صادرات کالاهای ساخته شده و تأثیر آن بر شاخص‌ها و استانداردهای فرهنگی، اجتماعی و زیست‌محیطی (مطابق بند «ه» ماده (۱) و بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه).
- ارائه موافقت بدون قید و شرط دستگاه‌های اجرایی تأمین‌کننده خدمات زیرساختی و سایر مراجع ذیربط قانونی (مطابق بند «ب» ماده (۲) آیین‌نامه).
- نقشه جانمایی (کاداستر) محدوده پیشنهادی و موقعیت جغرافیایی (جهات چهارگانه و موقعیت نسبت به شهرهای اطراف و غیره). (مطابق بند «۲» ماده (۴) آیین‌نامه).
- وضعیت شبکه‌های زیربنایی شامل آب، برق، ارتباطات و فناوری اطلاعات. (جزء «الف» و «ب» و «ج» بند «۳» ماده (۴) آیین‌نامه).
- شبکه‌های مواصلاتی (زمینی، دریایی و هوایی) (مطابق جزء «د» بند «۳» ماده (۴) آیین‌نامه).
- انرژی (موافقت غیرمشروط دستگاه ذیربط) (مطابق جزء «ه» بند «۳» ماده (۴) آیین‌نامه).
- نظر مساعد استانداری و تعهد برای حمایت از منطقه (مطابق بند «۴» ماده (۴) آیین‌نامه).
- اعلام وضعیت اراضی محدوده پیشنهادی اعم از مالکیت دولتی و غیردولتی (مطابق بند «۵» ماده (۴) آیین‌نامه).
- نظر مساعد ستاد کل نیروهای مسلح (مطابق بند «۶» ماده (۴) آیین‌نامه).
- تطبیق جغرافیایی محدوده منطقه پیشنهادی با محدوده‌های مصوب در تقسیمات کشوری (مطابق بند «۷» ماده (۴) آیین‌نامه).
- در ادامه به بررسی نقشه تک‌تک مناطق آزاد پیشنهادی و بررسی موارد مورد نیاز جهت تکمیل این زیرساخت‌ها اشاره می‌شود:

۳. بررسی اجمالی نقشه‌های مناطق آزاد پیوست لایحه دولت

۳-۱. بررسی نقشه منطقه آزاد پیشنهادی جاسک

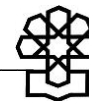
نقشه ۱. بررسی منطقه آزاد پیشنهادی جاسک



جدول ۲. زیرساخت‌های موجود در منطقه آزاد پیشنهادی جاسک

۳۰,۰۰۰ هکتار	مساحت
۱۲ کیلومتر	طول نوار مرزی
۲۵,۰۰۰ هکتار	مساحت اراضی ملی
۱,۰۰۰ هکتار	اراضی شخصی
۲۵,۰۰۰ هکتار	اراضی بدون معارض
خیر - فرودگاه جاسک	فرودگاه در داخل محدوده
خیر - امکان ساخت وجود دارد	بندر در داخل محدوده
خیر	پایانه در داخل محدوده
خیر	راه‌آهن داخل محدوده
۱۱ میلیون مترمکعب در سال	میزان آب قابل تأمین
۷۰ مگاوات	میزان برق قابل تأمین
۳۰ میلیون مترمکعب	میزان گاز قابل تأمین
بدون محدودیت	زیرساخت مخابرات در داخل محدوده
-	تعداد کارخانه‌ها در داخل محدوده
۸۰۰ هکتار مزرعه میگو	بنگاه‌های فعال در داخل محدوده
فاقد محدوده چهارگانه	تأییدیه زیست‌محیطی
دارد	تأییدیه نظامی و امنیتی برای محدوده
-	میزان اعتبار مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها

مأخذ: اطلاعات پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۹ شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۶۲/۱۰/۴۰۸۶.



نکات مورد نظر در خصوص نقشه منطقه آزاد پیشنهادی جاسک به شرح ذیل است:

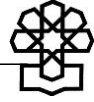
۱. یکی از اصلی ترین مشکلات پیش روی منطقه پیشنهادی جاسک فقدان زیرساخت های ارتباطی و مواصلاتی مورد نیاز است. برای مثال این منطقه در حال حاضر فاقد هرگونه فرودگاه، بندر، راه آهن و پایانه است و از این رو در بن بست قرار گرفتن آن در جنوب شرقی کشور می تواند منجر به عدم کارایی این منطقه به عنوان منطقه آزاد شود.
۲. شهر جاسک در داخل محدوده قرار نگرفته و از این رو مشکلی از نظر وجود نقاط شهری در داخل منطقه وجود ندارد.
۳. یکی از مشکلات موجود در این منطقه وجود اراضی نظامی نیروی دریایی ارتش و نیروی دریایی سپاه در مناطق همجوار است که می تواند در جذب سرمایه گذار به ویژه سرمایه گذار خارجی آثار منفی داشته باشد.
۴. وسعت ۳۰ هزار هکتاری منطقه بسیار وسیع بوده و ایجاد زیرساخت برای این منطقه بسیار مشکل خواهد بود. ضمن اینکه امکان بهره برداری از کل این منطقه با توجه به پتانسیل های تولیدی دور از ذهن بوده و نیاز به تأمل بیشتری دارد.
۵. هیچ برآوردی از میزان اعتبار مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت ها در این منطقه توسط دبیرخانه ارائه نشده است.
۶. بخشی از محدوده منطقه آزاد به خصوص در شمال محدوده جزء ارتفاعات بوده و امکان بهره برداری را برای صنایع مختلف ندارد.
۷. هرچند مطابق اطلاعات ارائه شده دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، عنوان شده که محدوده انتخابی فاقد محدوده چهارگانه زیست محیطی^۱ است، با این حال با توجه به همجواری این محدوده با منطقه حفاظت شده زیست محیطی، امکان توسعه این منطقه با محدودیت هایی مواجه است.
۸. با توجه به اینکه حدود هزار هکتار از اراضی این منطقه شخصی بوده و امکان بروز مشکلاتی از قبیل تملک این اراضی دور از ذهن نیست، بازنگری در محدوده منطقه و بررسی مالکیت اراضی به واسطه پرهیز از بروز رانت برای اشخاص ضروری است.
۹. براساس اطلاعات واصله از دستگاه های نظارتی محدوده پیشنهادی حداکثر دارای ۴ هزار هکتار وسعت است و احتمالاً رقم ۳۰ هزار هکتار با احتساب حریم و محدوده شهر جاسک محاسبه شده است. برای محصورسازی منطقه پیشنهادی به ۱۶ کیلومتر فنس کشی نیاز است، ولی به دلیل وجود تعداد زیاد معارض محصورسازی این محدوده با مشکلاتی مواجه خواهد شد. در حال حاضر برای ۴۰۰ هکتار از این

۱. منظور از محدوده چهارگانه زیست محیطی، مناطقی شامل: ۱. پارک های ملی، ۲. آثار طبیعی ملی، ۳. پناهگاه های حیات وحش و ۴. مناطق حفاظت شده است.

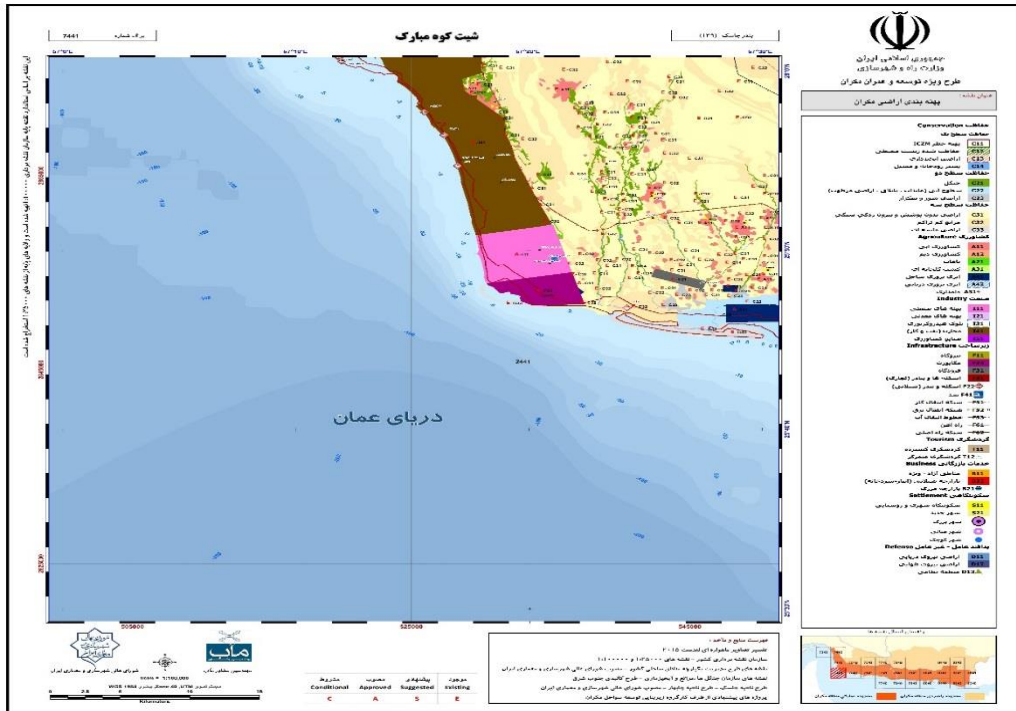
اراضی پرونده تصرفی وجود دارد. همچنین از ۴ سال قبل و پس از اعلام ریاست جمهوری مبنی بر ایجاد منطقه آزاد جاسک، برخی افراد اقدام به خرید زمین کرده‌اند. برخی از محدوده‌های واگذار شده فاقد آثار کشت و زرع هستند و مناسب است در محدوده پیشنهادی تدقیق و تجدیدنظر شود. محدوده پیشنهادی فاقد بندر و گمرک بوده و نزدیک‌ترین گمرک به این منطقه، گمرک جاسک است که ۲۵ کیلومتر با محدوده پیشنهادی فاصله دارد.

روستاهایی مانند یکدار و سورگلم در محدوده منطقه قرار دارند. روستای یکدار دارای شهرک‌های محمدآباد (با ۵۳۲ نفر جمعیت) و علی‌آباد (با ۲۲۳ نفر جمعیت) بوده و منطقه سورگلم دارای ۴۴۷ نفر سکنه است. محدوده شهرستان جاسک (چه غرب و چه شرق منطقه) مشکل تأمین آب نداشته و سد جگین با ۲۴۰ میلیون مترمکعب ظرفیت در منطقه قرار دارد. سد گابریل نیز در حال احداث است. همجواری منطقه با جنگل حرا و منطقه حفاظت شده محیط زیست و همچنین اراضی متعلق به نیروی دریایی، احتمالاً در آینده اکوسیستم منطقه را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد و یا از بُعد امنیتی مشکلاتی ایجاد می‌کند. واحد مزرعه میگو در محدوده پیشنهادی یک واحد فعال و موفق است.

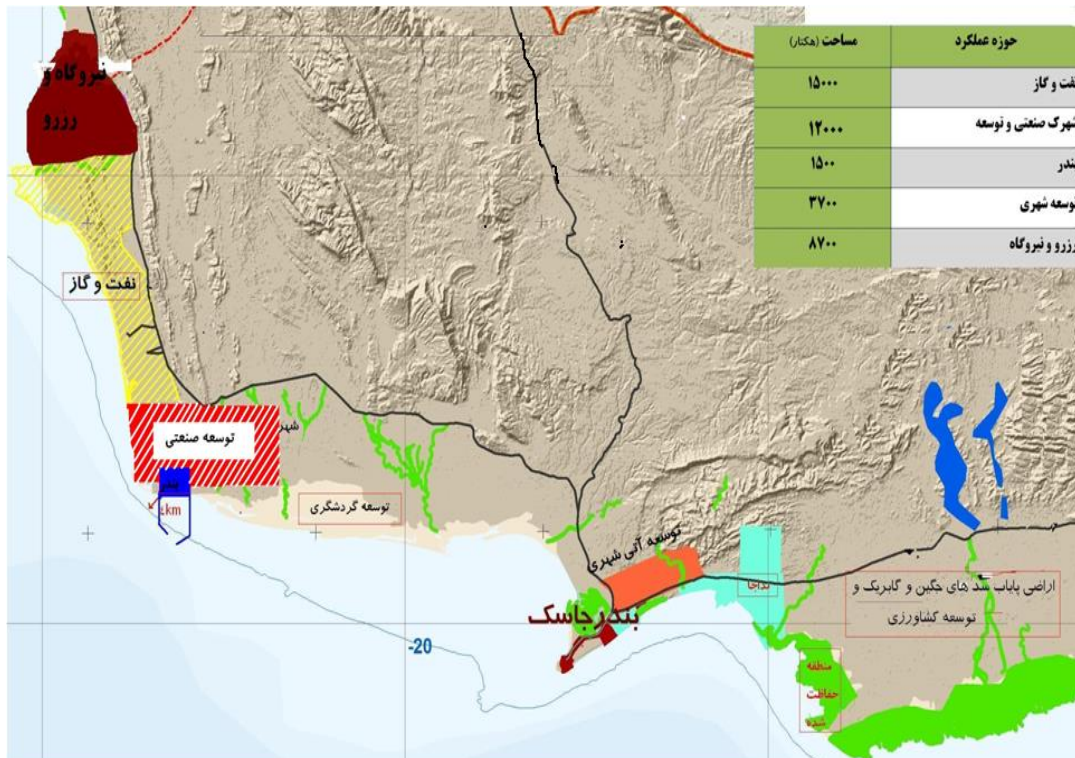
محدوده بهمدی و نصری در غرب شهرستان جاسک، به مراتب موقعیت مناسب‌تری جهت ایجاد منطقه آزاد دارند، چرا که اراضی این محدوده تماماً ملی بوده و فاقد معارض است. این محدوده که در ۳۰ کیلومتری غرب جاسک قرار دارد، امکان توسعه وسعت تا ۳۰ هزار هکتار را داراست و موانع نظامی یا زیست‌محیطی جهت توسعه منطقه وجود ندارد. شهرستان جاسک دارای ۲۷۰ کیلومتر مرز آبی است.^۱
 ۱۰. براساس اطلاعات واصله از نقشه‌های شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، عمده طرح‌های مربوط به توسعه مکران و جاسک مربوط به منطقه غرب جاسک و منطقه کوه مبارک به شرح نقشه‌های ذیل است.



نقشه ۲. پهنه‌بندی مکران (شیت کوه مبارک) پهنه‌بندی کلی



نقشه ۳. پهنه‌بندی ابلاغی استقرار صنایع در غرب جاسک (براساس مصوبات جلسات مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۹ و ۱۳۹۴/۱۱/۲۴)



در محدوده غرب جاسک، طرح‌هایی در حوزه نفت و گاز، نیروگاهی و توسعه صنعتی و گردشگری تعریف شده است. از این رو این ابهام وجود دارد که علی‌رغم وجود طرح‌های مصوب در محدوده غرب مکران، علت جانمایی منطقه آزاد جاسک در شرق جاسک چیست؟ و آیا طرح‌های تعریف شده در غرب جاسک نمی‌توانند در صورت انتقال محدوده مناطق آزاد به آن محدوده از مزیت‌های قانونی مناطق آزاد در توسعه مکران استفاده کنند. ایجاد منطقه در شرق جاسک، مسلماً موجب عدم مزیت برای طرح‌های مصوب در غرب جاسک خواهد شد.

۱۱. در خصوص منطقه آزاد پیشنهادی جاسک لازم است به ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی توجه کرد. در این ماده آمده است: «در اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی افزایش توان مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور و اجرای سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه موضوع تقسیم کار و تعیین نقش ملی در مناطق، استان‌ها، نواحی و جزایر کشور و حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته، توسعه اقتصاد دریایی جنوب کشور و ایجاد مناطق مهم اقتصادی در زمینه‌های دارای مزیت به‌منظور بهره‌برداری از استعدادهای سواحل جنوب شرقی کشور، بهره‌مندی جامعه محلی، استفاده از سرمایه‌ها و فرصت‌های بین‌المللی و کاهش عدم تعادل‌های مناطق کشور، بهره‌مندی جامعه محلی، استفاده از سرمایه‌ها و فرصت‌های بین‌المللی و کاهش عدم تعادل‌های مناطق کشور، سازمان توسعه سواحل مکران به‌عنوان سازمان توسعه‌ای با شخصیت شرکتی برای برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر برنامه‌های توسعه در سواحل مکران در صورت تأمین اعتبار در بودجه سنواتی در محدوده شهرستان‌های میناب، سیریک، جاسک، چابهار و کنارک ایجاد می‌شود. اساسنامه این سازمان ظرف مدت چهار ماه پس از تصویب نهایی ارائه می‌شود. تمام وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی، نهادها و مؤسسات عمومی به غیر از دفاعی، امنیتی، قضایی و امور خارجه و همچنین تمام دارایی‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی اعم از منقول و غیرمنقول و تمام طرح‌ها و پروژه‌ها (در حال بهره‌برداری یا اجرا)، در منطقه سواحل مکران به این سازمان واگذار می‌شود. این محدوده در چارچوب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران و قانون جلب و حمایت از سرمایه‌گذاران خارجی در ایران اداره می‌شود. چگونگی ارتباط مناطق آزاد این محدوده با سازمان، در اساسنامه تعیین می‌شود».

بنابراین با ایجاد منطقه آزاد پیشنهادی جاسک و تشکیل سازمان دولتی منطقه آزاد در کنار سازمان توسعه سواحل مکران که به‌موجب ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه، امکان تداخل وظایف و تعارض اهداف این دو سازمان دولتی وجود داشته و خود می‌تواند مانعی برای توسعه و پیشرفت منطقه باشد. شایان توجه است که در بند «و» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مبلغ ۱۰۰ میلیون دلار و ۳،۵۰۰ میلیارد ریال بابت توسعه مکران از محل صندوق توسعه ملی دیده شده است که ایجاد منطقه آزاد جاسک می‌تواند موجب مدیریت دوگانه در این محدوده و ایجاد موازی‌کاری در بهره‌برداری از



اعتبارات فوق شود.

ضمن اینکه سازمان توسعه سواحل مکران مطابق حکم صریح ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه از امتیازات قانونی مناطق آزاد برخوردار بوده و از این جهت ضرورتی به ایجاد منطقه آزاد جدید در این محدوده نیست.

• پیشنهاد در خصوص نقشه محدوده منطقه آزاد جاسک

با توجه به تشکیل سازمان توسعه سواحل مکران به عنوان سازمان توسعه‌ای و استفاده از تمامی امتیازات مناطق آزاد در این منطقه به موجب ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه، به نظر ضرورتی برای ایجاد منطقه آزاد جاسک نیست. با این حال در صورت تصویب، به نظر می‌رسد، لازم است در مکانیابی مجدد منطقه آزاد جاسک با توجه به طرح‌های موجود در غرب جاسک بازنگری صورت پذیرد. همچنین وسعت ۳۰ هزار هکتاری برای این منطقه بسیار بالا بوده و حذف نقاط کوهستانی و فاقد زیرساخت و کاهش محدوده توصیه می‌شود.

۲-۳. بررسی نقشه منطقه آزاد پیشنهادی اردبیل

نقشه ۴. بررسی منطقه آزاد پیشنهادی اردبیل



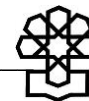
جدول ۳. زیرساخت‌های موجود در منطقه آزاد پیشنهادی اردبیل

مساحت	۳۰,۴۰۴ هکتار
طول نوار مرزی	۲۴ کیلومتر
مساحت اراضی ملی	۱,۰۰۸ هکتار
اراضی شخصی	۱۱,۲۳۶ هکتار
اراضی بدون معارض	۱,۰۰۸ هکتار
فرودگاه در داخل محدوده	پارس آباد
بندر در داخل محدوده	-
پایانه در داخل محدوده	خیر
راه آهن داخل محدوده	خیر
میزان آب قابل تأمین	۳ مترمکعب در ثانیه
میزان برق قابل تأمین	۲۴ مگاوات
میزان گاز قابل تأمین	۲۰۰۰۰ میلیون مترمکعب
زیرساخت مخابرات در داخل محدوده	بدون محدودیت
تعداد کارخانه‌ها در داخل محدوده	۷۷
بنگاه‌های فعال در داخل محدوده	۷۴
تأییدیه زیست‌محیطی	فاقد محدوده چهارگانه
تأییدیه نظامی و امنیتی برای محدوده	دارد
میزان اعتبار مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها	۱۰ هزار میلیارد ریال

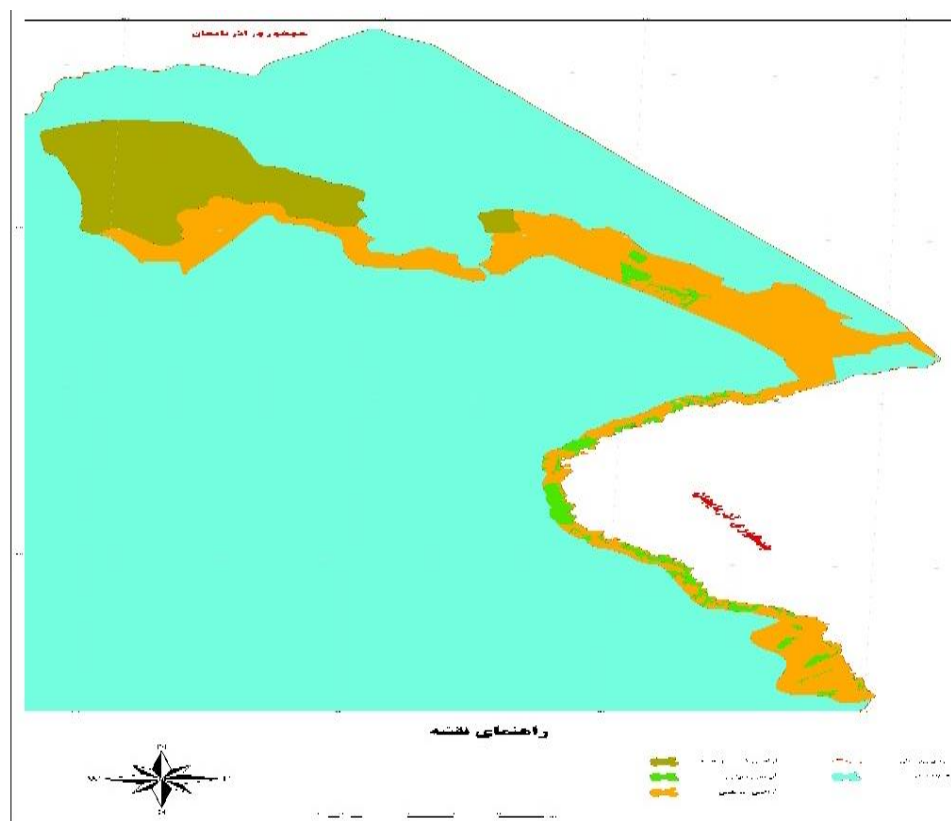
مأخذ: اطلاعات پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۹ شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۶۲/۱۰/۴۰۸۶.

نکات مورد نظر در خصوص نقشه منطقه آزاد پیشنهادی اردبیل به شرح ذیل است:

۱. نقشه محدوده منطقه آزاد پیشنهادی اردبیل به صورت منفصله بوده و دو بخش گرمی و پارس آباد از یکدیگر منفصل می‌باشند. این موضوع منجر به دوگانگی مدیریتی، عدم توازن در منطقه و امکان بروز پدیده قاچاق در منطقه خواهد شد.
۲. مرز رسمی مربوط به این منطقه مرز بیله‌سوار در بخش شمالی منطقه است و منطقه گرمی فاقد مرز رسمی فعال است.
۳. در ابتدا مقرر بود بخشی از استان اردبیل به منطقه آزاد ارس الحاق شود و مطالبات منطقه‌ای اصلی‌ترین دلیل ایجاد منطقه آزاد اردبیل مطابق نقشه پیوست لایحه به صورت منفصله است.
۴. یکی از اصلی‌ترین مشکلات مربوط به این منطقه، وجود اراضی متعدد شخصی و دارای معارض است. مطابق اطلاعات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد، از بیش از ۳۰,۴۰۴ هکتار مساحت محدوده پیشنهادی تنها ۱,۰۰۸ هکتار بدون معارض بوده و بیش از ۱۱,۲۳۶ هکتار نیز اراضی شخصی است که مسلماً موجب بروز مشکلاتی برای مدیریت منطقه خواهد شد.



نقشه ۵. مالکیت اراضی منطقه آزاد اردبیل



مطابق نقشه فوق، که از نقشه‌های ابتدایی منطقه آزاد پیشنهادی اردبیل به صورت یکپارچه است، سهم بالایی از اراضی منطقه پیشنهادی اراضی شخصی و یا اراضی مربوط به کشت و صنعت مغان است و اراضی دولتی که می‌تواند در اختیار سازمان منطقه آزاد قرار گیرد به صورت محدود و پراکنده و منفصله خواهد بود.

۵. اعتبار پیش‌بینی شده برای تأمین وجوه مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها در این منطقه از طرف دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی حدود ۱۰ هزار میلیارد ریال بوده که روش مشخصی برای تأمین این اعتبار پیش‌بینی نشده است.

۶. قسمت پایین محدوده پیشنهادی، ناظر به تقویت گمرک آزادلو است که برخی از مسئولان محلی، به دنبال بازگشایی و رونق این منطقه هستند. اما به دلیل فاصله اندک گمرک بيله‌سوار با این مرز (کمتر از ۱۰۰ کیلومتر) بازگشایی مرز مذکور فاقد توجیه است. در حال حاضر در مرزهای سمت شهرستان گرمی، مرز محصور نبوده و با توجه به اینکه اغلب این مرزها کوهستانی هستند، کالای قاچاق از این طریق وارد می‌گردد. در محدوده شمالی بجز محدوده شرقی در حوالی شهرستان بيله‌سوار و گمرک آن، مابقی اراضی متعلق به شرکت کشت و صنعت مغان بوده که این شرکت در مرحله خصوصی‌سازی قرار دارد. صرفاً تعداد محدودی خانه سازمانی متعلق به شرکت مذکور در محدوده پیشنهادی قرار دارد.

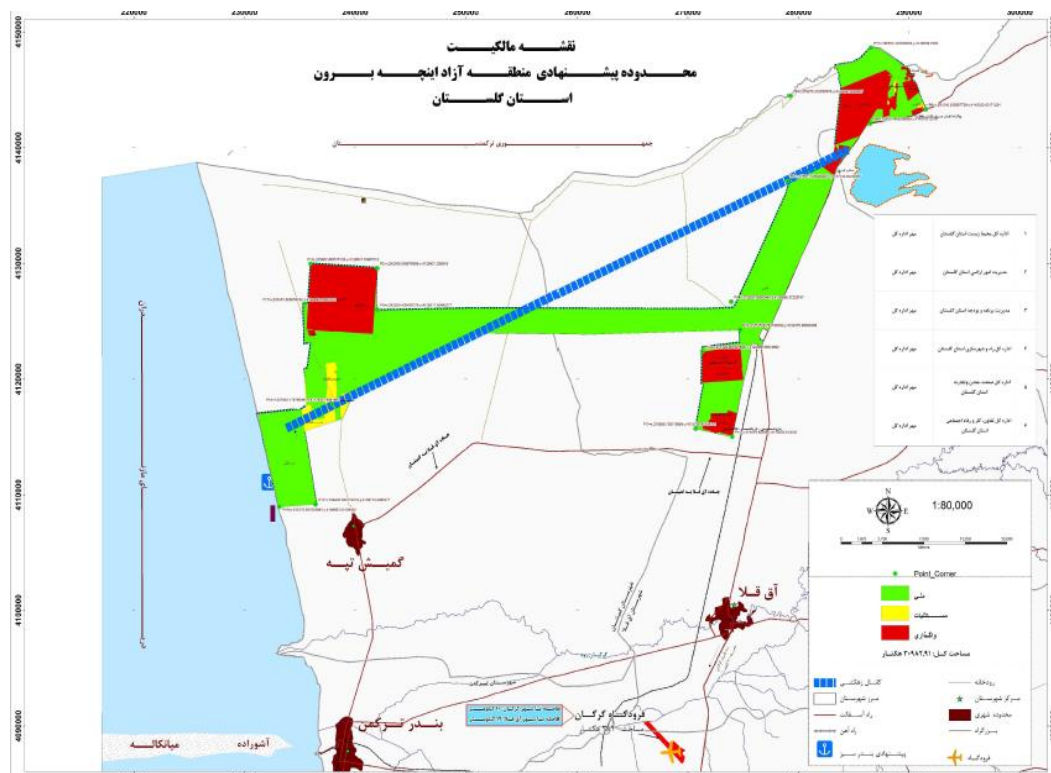
فرودگاه موجود نیز یک فرودگاه باری است که محصولات مربوط به این شرکت را جابجا می‌کند. قسمت جنوبی و پایین این محدوده، عشایر و ایلات‌نشینان قرار می‌گیرند و با ایجاد منطقه آزاد احتمال تغییر بافت این منطقه وجود دارد. در اردبیل مشکل تأمین آب وجود دارد چراکه هنوز برنامه‌ای جهت برداشت حقایبه از رودخانه ارس وجود ندارد.^۱

• پیشنهاد در خصوص نقشه محدوده منطقه آزاد اردبیل

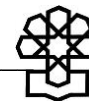
با توجه به موارد فوق به دلیل عدم وجود زمین مناسب و مرز رسمی فعال در منطقه گرمی و عوارض منفی مدیریتی به واسطه منفصله بودن آن، پیشنهاد می‌شود منطقه گرمی از محدوده حذف و مساحت منطقه پیشنهادی به منطقه کشت و صنعت مغان و فرودگاه و نوار باریک مربوط به اتصال به مرز بیله‌سوار کاهش یابد.

۳-۳. بررسی نقشه منطقه آزاد پیشنهادی اینچه‌برون

نقشه ۶. بررسی منطقه آزاد پیشنهادی اینچه‌برون



۱. گزارش پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۳ وزارت اطلاعات با شماره ۷۳۰۱۳/۱۸۱۵۰.

**جدول ۴. زیرساخت‌های موجود در منطقه آزاد پیشنهادی اینچه‌برون**

مساحت	۳۰,۹۸۲ هکتار
طول نوار مرزی	۷۲ کیلومتر
مساحت اراضی ملی	۲۲۵۲۴ هکتار
اراضی شخصی	۸۴۵۹ هکتار
اراضی بدون معارض	۲۲۵۲۴ هکتار
فرودگاه در داخل محدوده	خیر - فرودگاه گرگان
بندر در داخل محدوده	خیر امکان ساخت وجود دارد
پایانه در داخل محدوده	دارد
راه‌آهن داخل محدوده	بله
میزان آب قابل تأمین	مشکل تأمین وجود ندارد
میزان برق قابل تأمین	مشکل تأمین وجود ندارد
میزان گاز قابل تأمین	مشکل تأمین وجود ندارد
زیرساخت مخابرات در داخل محدوده	بدون محدودیت
تعداد کارخانه‌ها در داخل محدوده	۱
بنگاه‌های فعال در داخل محدوده	۱۰
تأییدیه زیست‌محیطی	فاقد محدوده چهارگانه
تأییدیه نظامی و امنیتی برای محدوده	دارد
میزان اعتبار مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها	-

مأخذ: اطلاعات پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۹ شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۶۲/۱۰/۴۰۸۶.

نکات مورد نظر در خصوص نقشه منطقه آزاد پیشنهادی اینچه‌برون به شرح ذیل است:

۱. شکل نامناسب محدوده منطقه آزاد پیشنهادی به دلیل تلاش برای ارتباط (مرز- گمرک - راه‌آهن) به دریای خزر است. در حالی که با توجه به سطح پایین آب در نواحی تعیین شده برای ساخت بندر در آینده و مساحت بسیار بالایی که برای اتصال راه‌آهن و گمرک به منطقه آزاد وجود دارد، می‌توان محدوده طرح بندر را از نقشه منطقه پیشنهادی حذف کرد. ضمن اینکه این منطقه در مجاورت مناطق زیست‌محیطی قرار گرفته و موجب حساسیت‌هایی در منطقه می‌شود.
۲. در صورت حذف بندر و راه ارتباطی آن به منطقه ویژه فعلی می‌توان موضوع الحاق فرودگاه گرگان و کریدور ارتباطی آن به منطقه ویژه را مورد بررسی قرار داد.
۳. بخش وسیعی از مساحت منطقه پیشنهادی (حدود ۸,۴۵۹ هکتار) از اراضی متعلق به اشخاص است که می‌تواند موجب بروز مشکلاتی برای مدیریت منطقه شود. از این رو کاهش وسعت محدوده قابل بررسی است.
۴. اعتبار مشخصی برای تأمین وجوه مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها در این منطقه از طرف

دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی پیش‌بینی نشده است.

۵. در ابتدا وسعت پیشنهادی بالغ بر ۱۰۰ هزار هکتار بود که در نهایت آن را کاهش داده و به حدود ۳۰ هزار هکتار رساندند. تعداد ۹ شرکت قصد خرید اراضی را داشتند که فقط یک شرکت توانسته است ۷۵ هکتار از اراضی نزدیک راه‌آهن را تصاحب کند، ولی از واگذاری زمین به سایر شرکت‌ها جلوگیری گردید. در این محدوده منطقه مسکونی قرار ندارد، البته مرز روستاها و حریم توسعه یکی از روستاها با محدوده منطقه تلاقی دارد. بنا شده است حریم توسعه روستای مذکور به طرفی دیگر و خارج از محدوده پیشنهادی منتقل گردد. در جنوب شرقی نقشه، منطقه ویژه اترک قرار دارد که زیرساخت‌های آن فراهم شده است. بندر گمیشان دارای عمق کمی است و نیازمند لایروبی است.^۱

• پیشنهاد در خصوص نقشه محدوده منطقه آزاد اینچ‌برون

پیشنهاد می‌شود که محدوده منطقه آزاد اینچ‌برون به گمرک و مرز رسمی، راه‌آهن، شهرک صنعتی و پتروشیمی منحصر شود و با حذف طرح آتی بندر، بخش عمده‌ای از مشکلات اراضی دارای معارض مرتفع شود.

۱. گزارش پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۳ وزارت اطلاعات با شماره ۷۳۰۱۳/۱۸۱۵۰

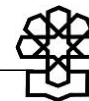
جدول ۵. زیرساخت‌های موجود در منطقه آزاد پیشنهادی بانه - مریوان

مساحت	۸,۴۹۵ هکتار
طول نوار مرزی	۱۱ کیلومتر
مساحت اراضی ملی	۵,۹۳۷ هکتار
اراضی شخصی	۲,۵۵۷ هکتار
اراضی بدون معارض	۲۹۰۰ هکتار
فرودگاه در داخل محدوده	خیر
بندر در داخل محدوده	-
پایانه در داخل محدوده	بله - باشماق
راه‌آهن داخل محدوده	خیر
میزان آب قابل تأمین	مشکل تأمین جود ندارد
میزان برق قابل تأمین	مشکل تأمین جود ندارد
میزان گاز قابل تأمین	۱۴۰ هزار مترمکعب در ساعت
زیرساخت مخابرات در داخل محدوده	فیبر نوری
تعداد کارخانه‌ها در داخل محدوده	۷۳
بنگاه‌های فعال در داخل محدوده	۸۲
تأییدیه زیست‌محیطی	فاقد محدوده چهارگانه
تأییدیه نظامی و امنیتی برای محدوده	دارد
میزان اعتبار مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها	-

مأخذ: اطلاعات پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۹ شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۶۲/۱۰/۴۰۸۶

نکات مورد نظر در خصوص نقشه منطقه آزاد پیشنهادی بانه - مریوان به شرح ذیل است:

- منطقه آزاد بانه- مریوان به صورت منفصله بوده و قطعاً مشکلاتی را به دلیل مباحث مدیریتی، توسعه متوازن منطقه‌ای، مشکل در امکان انتقال کالا و بروز زمینه قاچاق و رسوب کالا به سرزمین اصلی ایجاد خواهد کرد. همچنین مدیریت بر هر دو این مناطق می‌تواند موجب بروز حساسیت‌های منطقه‌ای شده و مسائل قومی را دامن بزند. از این رو ایجاد یک منطقه غیرمنفصل و یا حذف یکی از این دو منطقه و یا ایجاد دو منطقه آزاد مستقل پیشنهاد می‌شود.
- در مرز میان منطقه پیشنهادی بانه با عراق، مرز رسمی از طرف عراق وجود ندارد و منحصر به عبور و گذر مرزی است. عمده بنگاه‌های اقتصادی در این خصوص در مرز باشماق در محدوده منطقه پیشنهادی مریوان واقع شده است.
- اراضی موجود در این دو محدوده عمدتاً اراضی کشاورزی و یا اراضی کوهستانی است که جهت استفاده منطقه آزاد مناسب نبوده و می‌تواند مشکلاتی را نیز برای کشاورزان ایجاد کند. شایان توجه است که بخش کشاورزی دارای معافیت‌های مربوط به خود بوده و قرار گرفتن در محدوده مناطق آزاد،



مزیتی برای کشاورزان ایجاد نخواهد کرد.

۴. شهرک صنعتی بانه در محدوده منطقه آزاد پیشنهادی قرار نگرفته و منطقه‌ای مرزی نیست.
۵. با توجه به حجم بالای قاچاق کالا در مناطق غربی کشور و وجود پدیده‌هایی مانند کوله‌بری و سوءاستفاده از معافیت‌های منطقه‌ای، ایجاد مناطق آزاد در این مناطق می‌تواند موجب انتقال این انتقادات به مدیریت مناطق آزاد شده و حجم قاچاق موجود را به مدیریت مناطق آزاد ارتباط دهد. از این رو ایجاد مناطق آزاد در این دو منطقه اهداف تولیدی و صادراتی را در پی نداشته و عمده‌تاً موجب افزایش ابهامات مربوط به ورود کالای همراه مسافر و یا ورود کالا به کشور به صورت قاچاق از مناطق آزاد خواهد شد.
۶. اعتبار مشخصی برای تأمین وجوه مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها در این منطقه از طرف دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی پیش‌بینی نشده است.
۷. با توجه به جنگلی بودن هر دو منطقه بانه و مریوان، اکثر قریب به اتفاق محدوده‌های خالی از پوشش جنگل، به زیر کشت رفته و زراعی است که اکثر این اراضی زراعی، جزء مستثنیات بوده و مابقی دارای معارضین محلی می‌باشد، مابقی عرصه‌ها جنگلی بوده و عملاً دارای ممنوعیت و محدودیت واگذاری است و جهت کاربری صنعتی و غیره از دسترس خارج است.
۸. در ارتباط با محدوده پیشنهادی بانه، در گذشته محدوده‌ای با وسعت ۶۴ هکتار در جوار روستای ولی‌آباد به‌عنوان محدوده منطقه ویژه اقتصادی در اختیار شرکت شهرک‌های صنعتی قرار داده شده است و این محدوده محاط در عرضه پیشنهادی می‌باشد. روستای سرانبد متروکه، روستای ولی‌آباد با ۲۳۹ نفر جمعیت و روستای اشترآباد با ۱۳۴ نفر جمعیت، لذا جمعاً ۳۷۳ نفر در محدوده پیشنهادی ساکن هستند. مساحت کل عرصه ۲۸۲۱ هکتار است که از این مقدار ۴۲۸ هکتار جزء مستثنیات و مقدار ۲۳۹۲ هکتار جزء منابع ملی است. شایان ذکر است در حال حاضر پلاک‌های محاط در محدوده پیشنهادی بانه، در چارچوب قانون رفع تداخلات، اصلاح و بازنگری نشده و آمار و اطلاعات ارائه شده پس از اجرای این قانون به‌طور حتم دستخوش تغییرات خواهد شد. برای محصورسازی منطقه بانه حدوداً به ۵۰ کیلومتر فنس‌کشی نیاز است.
۹. در ارتباط با محدوده پیشنهادی مریوان، روستای برده رشه با ۱۰۲۰ نفر جمعیت، روستای میرآباد با ۱۰۸۸۸ نفر جمعیت، روستای خاو با ۲۸۲ نفر جمعیت و روستای ساوجی با ۱۱۴۳ نفر جمعیت، لذا جمعاً ۱۳۳۳۳ نفر در محدوده پیشنهادی ساکن هستند. همچنین مرز منطقه از ورودی بیش از ۱۰ روستای دیگر در حاشیه محدوده پیشنهادی می‌گذرد به‌گونه‌ای که مسیرهای اصلی ورود یا خروج از استان در این محدوده قرار دارد و این امر، محصورسازی و کنترل محدوده منطقه آزاد پیشنهادی را غیرممکن می‌سازد. برای محصورسازی منطقه مریوان به حدود ۸۰ کیلومتر فنس‌کشی نیاز است. عنوان می‌شود دو روستای خاو و میرآباد، توانسته‌اند روستای خود را در محدوده پیشنهادی جانمایی کنند. در قسمت شرقی محدوده پیشنهادی، محدوده شهرک صنعتی قرار دارد که این منطقه در حال حاضر زمینی

مسطح بوده و به دلایل مختلفی از جمله مشکل تأمین آب هنوز فعال نشده است. به صورت کلی شهرستان مریوان با مشکل تأمین آب مواجه بوده و منابع آب دریاچه زریوار که در جنوب محدوده پیشنهادی قرار دارد، با مشکلاتی مواجه است. البته مدت‌هاست که برای رفع این مشکل می‌خواهند آب سد گاران را به این منطقه منتقل نمایند، ولی این پروژه که دارای سه فاز بوده و در فاز سوم آن، آب به این محدوده خواهد رسید، در فاز اول متوقف شده است. بخشی از زمین‌های حاشیه جاده اصلی (باشماق-مریوان) توسط اتباع خارجی به صورت وکالتی خریداری شده است. همچنین اغلب زمین‌های موجود در محدوده پیشنهادی قطعه‌بندی شده و افراد حقیقی صاحب آن هستند که وجود این حجم از معارض، مشکلاتی را در آینده ایجاد خواهد کرد. جاده اصلی باشماق-مریوان از وضعیت مناسبی برخوردار نبوده، لذا دارای محدودیت تردد است، ولی بناست در قالب طرح ملی این جاده بهسازی گردد. در حال حاضر از مسیر بایوه-مرانه-سیدعلیا تا سنندج قاچاق صورت می‌گیرد؛ لذا وجود موانع طبیعی نظیر کوه، خاصیت بازدارندگی در مقابل قاچاق کالا را ندارند. مساحت کل عرصه ۵۷۴۷/۴۳ هکتار است که از این مقدار ۳۰۹۴/۵ هکتار جزء مستثنیات و مقدار ۲۶۵۲/۹۳ هکتار جزء منابع ملی است.^۱

• پیشنهاد در خصوص نقشه محدوده منطقه آزاد بانه - مریوان

مدیریت واحد برای این منطقه به دلیل منفصله بودن و ایجاد حساسیت‌های منطقه‌ای مخاطره‌آمیز است. پیشنهاد می‌شود در صورت نیاز دو منطقه مستقل تشکیل گردد.

محدوده منطقه آزاد بانه را به دلیل عدم وجود مرز رسمی فعال می‌توان منحصر به محدوده منطقه ویژه فعلی بانه کرد.

محدوده منطقه آزاد مریوان را نیز می‌توان با حذف اراضی کشاورزی به محدوده مرزی قابل استفاده برای بخش صنعت و صنایع تبدیلی محدود کرد.

با توجه به موارد فوق بازنگری در شیوه ایجاد و مدیریت و نقشه‌های هر دو منطقه ضروری است.

۱. گزارش پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۳ وزارت اطلاعات با شماره ۷۳۰۱۳/۱۸۱۵۰.

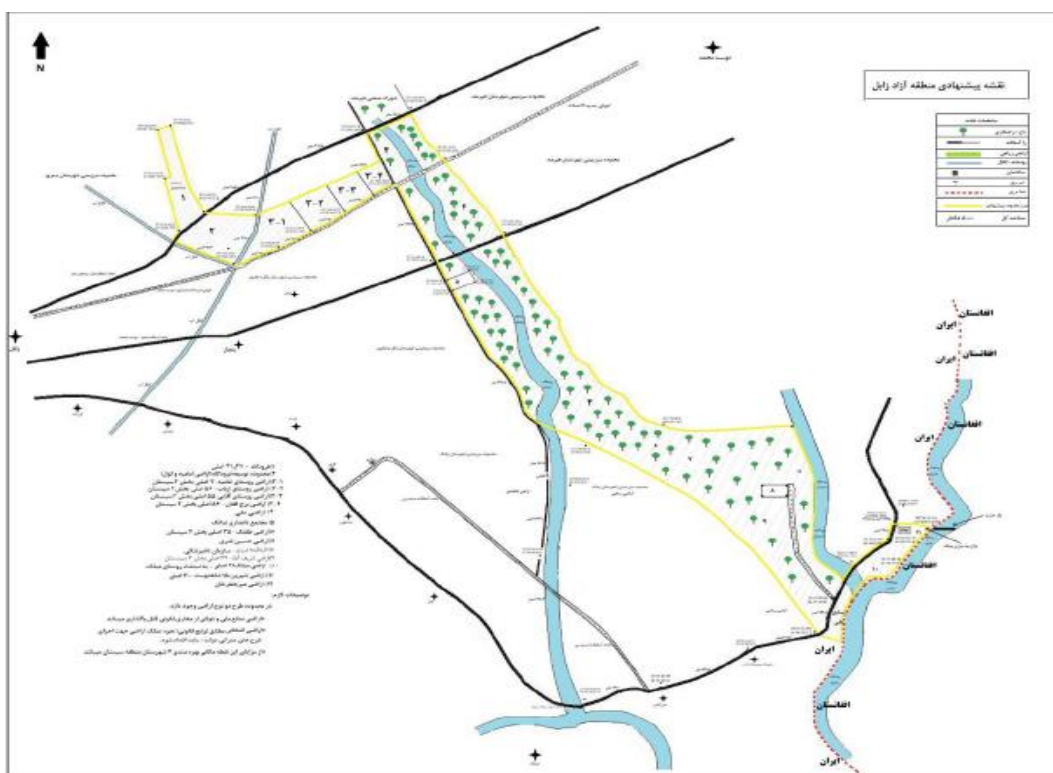
جدول ۶. زیرساخت‌های موجود در منطقه آزاد پیشنهادی بوشهر

مساحت	۲۶,۶۸۴ هکتار
طول نوار مرزی	۱۸ کیلومتر
مساحت اراضی ملی	۲۴,۲۳۳ هکتار
اراضی شخصی	۲,۴۵۱ هکتار
اراضی بدون معارض	۲۴,۲۳۳ هکتار
فرودگاه در داخل محدوده	بله - فرودگاه بوشهر
بندر در داخل محدوده	بله - بندر بوشهر
پایانه در داخل محدوده	خیر
راه آهن داخل محدوده	خیر
میزان آب قابل تأمین	۱,۵۶۰ میلیون لیتر در سال
میزان برق قابل تأمین	۲۸۰ مگاوات
میزان گاز قابل تأمین	۱,۳۰۰ میلیون لیتر مکعب در سال
زیرساخت مخابرات در داخل محدوده	بدون محدودیت
تعداد کارخانه‌ها در داخل محدوده	۱۵۹
بنگاه‌های فعال در داخل محدوده	۲۷۷
تأییدیه زیست‌محیطی	فاقد محدوده چهارگانه
تأییدیه نظامی و امنیتی برای محدوده	دارد
میزان اعتبار مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها	۲۳۰۰ میلیارد ریال

مأخذ: اطلاعات پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۹ شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۶۲/۱۰/۴۰۸۶.

نکات مورد نظر در خصوص نقشه منطقه آزاد پیشنهادی بوشهر به شرح ذیل است:

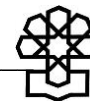
- منطقه آزاد پیشنهادی بوشهر به دلیل برخورداری از فرودگاه و بندر و برخورداری از دو منطقه ویژه با رویکرد تولیدی، دارای مزیت‌های نسبی مناسبی است.
- نکته قابل تأمل در این نقشه اختصاص اراضی وسیع بابت ایجاد فرودگاه جدید است که با توجه به نزدیکی به فرودگاه فعلی، ایجاد فرودگاه جدید از نظر حجم سرمایه‌گذاری مورد نیاز و مسائل فنی مربوط به تداخل هوایی با ابهام مواجه است و می‌توان با حذف این اراضی محدوده منطقه را کاهش داد.
- نکته قابل تأمل دیگر عدم قرار گرفتن مزارع پرورش میگو در محدوده منطقه است. با توجه به همجواری این مناطق می‌توان از ظرفیت ایجاد صنایع تبدیلی به واسطه مزیت مناطق آزاد برای توسعه پرورش میگو استفاده کرد.
- اعتبار پیش‌بینی شده برای تأمین وجوه مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها در این منطقه از طرف دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی حدود ۲/۳ هزار میلیارد ریال بوده که روش مشخصی برای تأمین این اعتبار پیش‌بینی نشده است.
- روستاهای کوچک در مناطقی مانند جزیره شیف وجود دارد که دارای جمعیت اندکی هستند.



جدول ۷. زیرساخت‌های موجود در منطقه آزاد پیشنهادی سیستان

۲۸۴۳۸ هکتار	مساحت
۷ کیلومتر	طول نوار مرزی
۱۵۲۶۰ هکتار	مساحت اراضی ملی
۱۸۵۷ هکتار	اراضی شخصی
۲۶۲۵۰ هکتار	اراضی بدون معارض
بله - فرودگاه زابل	فرودگاه در داخل محدوده
-	بندر در داخل محدوده
بله - میلک	پایانه در داخل محدوده
خیر	راه آهن در داخل محدوده
مشکل تأمین وجود ندارد.	میزان آب قابل تأمین
مشکل تأمین وجود ندارد	میزان برق قابل تأمین
مشکل تأمین وجود ندارد	میزان گاز قابل تأمین
بدون محدودیت	زیرساخت مخابرات در داخل محدوده
۳	تعداد کارخانه‌ها در داخل محدوده
۵	بنگاه‌های فعال در داخل محدوده
فاقد محدوده چهارگانه	تأییدیه زیست محیطی
دارد	تأییدیه نظامی و امنیتی برای محدوده
۱۵۴ هزار میلیارد	میزان اعتبار مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها

مأخذ: اطلاعات پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۹ شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۶۲/۱۰/۴۰۸۶.



نکات مورد نظر در خصوص نقشه منطقه آزاد پیشنهادی سیستان به شرح ذیل است:

۱. محدوده منطقه آزاد سیستان به صورت دو لکه منفصله دیده شده است که قطعاً مشکلاتی را به دلیل مباحث مدیریتی، توسعه متوازن منطقه‌ای، بروز مشکل در امکان انتقال کالا و بروز زمینه قاچاق و رسوب کالا به سرزمین اصلی ایجاد خواهد کرد. همچنین مدیریت بر هر دو این مناطق (زابل - سیستان) می‌تواند موجب بروز حساسیت‌های منطقه‌ای شده و مسائل قومی را دامن بزند. از این رو ایجاد یک منطقه متصله و یا حذف یکی از این دو منطقه پیشنهاد می‌شود.
۲. در منطقه منفصله سیستان که در منطقه رامشار جانمایی شده است، دو لکه منطقه ویژه اقتصادی سیستان و شهر صنعتی رامشار واقع شده است. به نظر می‌رسد جهت جذب سرمایه‌گذار به این محدوده، قرار گرفتن همین دو منطقه در محدوده مناطق آزاد کفایت کرده و نیازی به محدوده ۲۰ هزار هکتاری مطابق نقشه پیوست لایحه که بخش عمده‌ای از آن اراضی بیابانی و بایر است، نمی‌باشد.
۳. در محدوده سیستان شهر جدید رامشار قرار گرفته که تعداد اندکی خانوار در این مجموعه ساکن هستند. قرار گرفتن شهر جدید در محدوده منطقه آزاد می‌تواند موجب بروز مشکلات مدیریتی برای مدیریت شهر جدید و همچنین درگیری مسئولان منطقه با مدیریت شهری و ارائه خدمات شهری شود. همچنین به نظر می‌رسد نیازی به قرار گرفتن شهر در محدوده منطقه نبوده و ساکنان شهر جدید می‌توانند از سرریز مطلوبیت و اشتغال احتمالی ایجاد شده در منطقه استفاده نمایند.
۴. در منطقه پیشنهادی زابل، تعداد زیادی روستا واقع شده که می‌تواند موجب بروز مشکلاتی برای مدیریت منطقه آزاد شود. به نظر می‌رسد با کاهش مساحت محدوده به منطقه فرودگاهی و اراضی پسران آن و ارتباط کریدوری با مرز میلک می‌توان مساحت این منطقه را کاهش و نقاط جمعیت روستایی را از منطقه خارج کرد.
۵. اعتبار پیش‌بینی شده برای تأمین وجوه مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها در این منطقه از طرف دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی حدود ۱۵۴ هزار میلیارد ریال بوده که روش مشخصی برای تأمین این اعتبار پیش‌بینی نشده است.
۶. در محدوده رامشار تقریباً تمامی اراضی متعلق به دولت بوده و فاقد معارض است. در محدوده شهر جدید رامشار نیز تعداد زیادی واحد مسکونی از ۲۵ سال قبل ایجاد شده است. لکن این شهرک تقریباً متروکه بوده و تنها حدود ۲۰ خانوار در آن سکونت دارند. این شهرک مسکونی مشکل تأمین آب دارد. برخی از مردم این واحدهای مسکونی را به‌عنوان پس‌انداز خریداری کرده‌اند. با ایجاد منطقه آزاد، امکان رشد قیمت و رونق این منطقه وجود دارد. شهر صنعتی رامشار و منطقه ویژه اقتصادی سیستان فاقد فعالیت بوده و صرفاً یک زمین مسطح است که تابلوی ورودی برای آن نصب شده است. ظاهراً یک سوله در این منطقه در حال احداث است.
۷. در محدوده زهک، روستاهای امامیه و ارباب در شمال محدوده پیشنهادی تولید انگور استان را

برعهده دارند و شهرک صنعتی هیرمند در شمال منطقه نیز تقریباً غیرفعال است.^۱

• پیشنهاد در خصوص نقشه محدوده منطقه آزاد سیستان - زابل

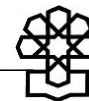
۱. مدیریت واحد برای این منطقه به دلیل منفصله بودن و ایجاد حساسیت‌های منطقه‌ای مخاطره‌آمیز است. پیشنهاد می‌شود در صورت نیاز دو منطقه مستقل تشکیل گردد.
۲. محدوده منطقه آزاد سیستان کاهش یافته و منحصر به منطقه ویژه اقتصادی سیستان و شهرک صنعتی رامشار و اراضی حدفاصل شود.
۳. محدوده منطقه آزاد زابل را نیز می‌توان به فرودگاه و پسران‌های آن و کریدور ارتباطی به مرز میلک منحصر کرد.
۴. با توجه به موارد فوق بازنگری در شیوه ایجاد و مدیریت و نقشه‌های هر دو منطقه ضروری است.

۳-۷. بررسی نقشه منطقه آزاد پیشنهادی قصر شیرین

نقشه ۱۱. بررسی منطقه آزاد پیشنهادی قصر شیرین



۱. گزارش پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۳ وزارت اطلاعات با شماره ۷۳۰۱۳/۱۸۱۵۰.



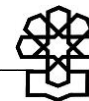
جدول ۸. زیرساخت‌های موجود در منطقه آزاد پیشنهادی قصر شیرین

مساحت	۹,۸۵۰ هکتار
طول نوار مرزی	۲۷ کیلومتر
مساحت اراضی ملی	۵/۱ هکتار
اراضی شخصی	۴/۷۵ هکتار
اراضی بدون معارض	۵/۱ هکتار
فرودگاه در داخل محدوده	خیر
بندر در داخل محدوده	-
پایانه در داخل محدوده	بله - پرویزخان و خسروی
راه آهن داخل محدوده	خیر
میزان آب قابل تأمین	۴۵۰ لیتر بر ثانیه
میزان برق قابل تأمین	۱۵ مگاوات
میزان گاز قابل تأمین	بدون محدودیت
زیرساخت مخابرات در داخل محدوده	فیبر نوری
تعداد کارخانه‌ها در داخل محدوده	۳
بنگاه‌های فعال در داخل محدوده	۲۵
تأییدیه زیست‌محیطی	فاقد محدوده چهارگانه
تأییدیه نظامی و امنیتی برای محدوده	دارد
میزان اعتبار مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها	۸,۳۲۰ میلیارد

مأخذ: اطلاعات پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۹ شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۶۲/۱۰/۴۰۸۶.

نکات مورد نظر در خصوص نقشه منطقه آزاد پیشنهادی قصر شیرین به شرح ذیل است:

۱. مساحت پیشنهادی این منطقه کمتر از ۱۰ هزار هکتار است.
۲. هدف اصلی از این نقشه اتصال مرز پرویزخان در شمال محدوده (متصل به اقلیم کردستان عراق) به مرز خسروی در جنوب محدوده (متصل به حکومت مرکزی عراق) است و از این رو می‌تواند کریدور ارتباطی مناسبی قلمداد شود.
۳. منطقه ویژه فعلی قصر شیرین در محدوده منطقه آزاد پیشنهادی قرار گرفته و بخش محدودی از آن در حال ایجاد زیرساخت برای بهره‌برداری است.
۴. به نظر می‌رسد می‌توان با حذف برخی از اراضی، ابهام مربوط به اتصال این منطقه به شهر و یا حریم توسعه شهر را رفع نمود تا تداخلی میان منطقه آزاد با نقاط جمعیتی شهری ایجاد نشود.
۵. اعتبار پیش‌بینی شده برای تأمین وجوه مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها در این منطقه از طرف دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی حدود ۸,۳۲۰ میلیارد ریال بوده که روش مشخصی برای تأمین این اعتبار پیش‌بینی نشده است.



جدول ۹. زیرساخت‌های موجود در منطقه آزاد پیشنهادی مهران

مساحت	۳۵,۰۰۰ هکتار
طول نوار مرزی	۶۷ کیلومتر
مساحت اراضی ملی	۲۴۳۸۸ هکتار
اراضی شخصی	۸۳۶۰ هکتار
اراضی بدون معارض	۲۴۳۸۸ هکتار
فرودگاه در داخل محدوده	دارد
بندر در داخل محدوده	-
پایانه در داخل محدوده	چهار پایانه مسافری به مساحت ۱۰۱ هکتار و یک مورد پایانه صادراتی با مساحت ۱۰ هکتار
راه‌آهن داخل محدوده	خیر
میزان آب قابل تأمین	۸۷ میلیون لیتر مکعب در سال
میزان برق قابل تأمین	۹۵ مگاوات
میزان گاز قابل تأمین	بدون محدودیت
زیرساخت مخابرات در داخل محدوده	بدون محدودیت
تعداد کارخانه‌ها در داخل محدوده	۴۹
بنگاه‌های فعال در داخل محدوده	۵۶ بنگاه، علاوه بر این تعداد ۱,۴۳۸ بنگاه صنفی، ۹۰ مسافرخانه، ۳۰ سوئیت گردشگری، ۴ آژانس مسافرتی، ۱۱ کارگاه صنایع دستی، ۳ جایگاه عرضه سوخت
تأییدیه زیست‌محیطی	فاقد محدوده چهارگانه
تأییدیه نظامی و امنیتی برای محدوده	دارد
میزان اعتبار مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها	۲۰ هزار میلیارد ریال

مأخذ: اطلاعات پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۹ شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۶۲/۱۰/۴۰۸۶

نکات مورد نظر در خصوص نقشه منطقه آزاد پیشنهادی مهران به شرح ذیل است:

۱. اصلی‌ترین مشکل مربوط به محدوده منطقه آزاد مهران، قرار گرفتن شهر مهران در محدوده منطقه آزاد است. با ورود شهر به محدوده منطقه مشکلات بسیاری برای مدیریت شهری روی داده و تعارض‌های متعددی میان سازمان اداره‌کننده منطقه با شهرداری، شورای شهر و سایر سازمان‌ها و دستگاه‌های خدمات‌دهنده ایجاد می‌شود.

ورود شهر به داخل محدوده منطقه آزاد موجب تردد خودروهای سواری با پلاک منطقه و تردد آن در استان شده و موجب حاشیه‌هایی برای مهران می‌شود.

ورود شهر به داخل محدوده موجب عدم امکان فنس‌کشی و عدم استقرار گمرک در درب ورود و خروج خواهد شد. بدیهی است که نمی‌توان مردم و ساکنین مهران را در ورود و خروج از شهر کنترل و

بازرسی کرد و از این رو امکان قاچاق کالاهای دارای معافیت از شهر به خارج آن حاشیه‌هایی را برای منطقه ایجاد خواهد کرد.

۲. اصلی‌ترین توجیه برای قرار گرفتن شهر در محدوده منطقه آزاد، استفاده از ظرفیت شهر در مراسم اربعین حسینی عنوان می‌شود. شایان توجه است که در بسیاری از کشورها، هتل‌ها، سکونتگاه‌ها و پارکینگ‌ها را در خارج از محوطه شهری بنا می‌کنند تا مشکلی برای بافت سنتی شهرها ایجاد نکند زیرا ورود و خروج مسافر در مقطع کوتاه زمانی می‌تواند موجب بروز مشکلات شهری و ترافیکی و اجتماعی برای ساکنان مهران شود.

۳. در حال حاضر منطقه ویژه در نزدیکی مرز مهران با کشور عراق قرار گرفته که می‌توان با توسعه محدوده آن و پرهیز از ورود منطقه به حریم شهر، اراضی مناسبی برای توسعه بخش تولید و ایجاد سکونتگاه‌های موقت و دائمی برای پذیرایی از زوار اربعین ایجاد کرد. ضمن اینکه با توجه به ظرفیت اندک و محدود ایجاد تولید و جذب سرمایه در این‌گونه موارد ضرورتی به ایجاد منطقه در مساحت ۳۵ هزار هکتاری وجود ندارد.

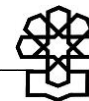
۴. اعتبار پیش‌بینی شده برای تأمین وجوه مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها در این منطقه از طرف دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی حدود ۲۰ هزار میلیارد ریال بوده که روش مشخصی برای تأمین این اعتبار پیش‌بینی نشده است.

۵. شهرک اسلامی با جمعیت ۵ هزار نفری در محدوده منطقه قرار دارد. این شهر در ۷ کیلومتری مهران قرار گرفته است. منطقه ویژه اقتصادی مهران نیز در محدوده پیشنهادی قرار دارد. تعدادی کارخانه فعال در این محدوده قرار گرفته، ولی خیلی کمتر از ۴۹ کارخانه‌ای است که دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی اعلام کرده است. بازارچه مرزی نیز در گمرک مرزی مهران قرار دارد که بناست به دلیل حجم بالای زوار در ایام اربعین، این بازارچه به مرز پایین‌تری از مهران منتقل گردد. برای محصورسازی این محدوده نیاز به حداقل ۲۰ کیلومتر فنس کشی می‌باشد.^۱

• پیشنهاد در خصوص نقشه محدوده منطقه آزاد مهران

با توجه به موارد فوق می‌توان با تبدیل منطقه ویژه مهران و توسعه پسرانه‌های آن به منطقه آزاد زمینه جذب سرمایه و ایجاد واحدهای تولیدی و خدماتی را ایجاد کرد و از تسری حاشیه‌های مناطق آزاد به شهر مهران جلوگیری کرد.

۱. گزارش پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۳ وزارت اطلاعات با شماره ۷۳۰۱۳/۱۸۱۵۰.



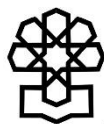
جمع‌بندی و پیشنهاد

نقشه‌های پیوست لایحه ایجاد مناطق آزاد جدید که در محدوده‌های وسیع (مهران ۳۵,۰۰۰ هکتار، اینچه‌برون ۳۰,۹۸۳ هکتار، اردبیل ۳۰,۴۰۴ هکتار، جاسک ۳۰,۰۰۰ هکتار، سیستان ۲۸,۴۳۸ هکتار، بوشهر ۲۶,۶۸۴ هکتار، بانه - مریوان ۸,۴۹۵ هکتار، قصر شیرین ۹,۸۵۰ هکتار) به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است، مورد بررسی قرار گرفت و پیشنهاد می‌شود با رویکرد عدم ایجاد مناطق آزاد در نقاط جمعیتی شهری و روستایی، عدم ایجاد مناطق منفصله، تعیین تکلیف اراضی دارای معارض، عدم ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌های فاقد زیرساخت‌های ضروری برای تولید و توجه به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های کشور در تولید و صادرات و توجه به درآمدهای لازم برای تأمین اعتبار مورد نیاز برای تکمیل زیرساخت‌ها در این مناطق، نقشه‌های مناطق بازنگری شده و محدوده مناطق آزاد پیشنهادی تا سقف ۳,۰۰۰ هکتار کاهش یابد و مطابق رویه قانونی پس از تصویب در هیئت وزیران به مجلس شورای اسلامی ارسال شود. برای مثال می‌توان محدوده فعلی برخی از مناطق ویژه که در داخل محدوده پیشنهادی مناطق آزاد جدید قرار دارند به منطقه آزاد تبدیل کرد. البته می‌توان مساحت برخی زیرساخت‌ها مانند فرودگاه و بندر را از سقف محدوده فوق مستثنا نمود.

کاهش محدوده مناطق آزاد پیشنهادی موجب می‌شود که این مناطق در حوزه‌های مختلف از جمله منابع مورد نیاز برای ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، امکان محصور شدن و فنس‌کشی و رسوب کالا به سرزمین اصلی به صورت قاچاق، زمین‌خواری و تغییر کاربری، تردد خودروی سواری لوکس و کالای همراه مسافر و... دارای مشکلات به مراتب کمتری نسبت به مناطق آزاد فعلی باشند.

منابع و مأخذ

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۹۳۴-۱، سال ۱۳۹۶.
۲. گزارش وزارت اطلاعات پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۶/۶ مشاور و رئیس حوزه ریاست مجلس شورای اسلامی با شماره ۱۰/۴۶۵۹۷.
۳. گزارش پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۳ وزارت اطلاعات با شماره ۷۳۰۱۳/۱۸۱۵۰.
۴. مستندات ارسال شده توسط شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی در خصوص نقشه‌های پیوست لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی اصلاح شده در مورخ ۱۳۹۶/۷/۳۰ با شماره ثبت ۱۱۹.
۵. نیلی، مسعود و همکاران، اقتصاد ایران، چگونگی گذر از ابرچالش‌ها، خلاصه طرح جامع مطالعات اقتصاد ایران، جلد اول، مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۹۶.
۶. سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۶)، گزارش عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۵، جلد اول: حوزه فرابخشی.
6. The World Bank (2011), Special Economic Zones, Progress, Emerging Challenges, and Future Directions Edited by Thomas Farole and Gokhan Akinci
7. Engman, Michael, Onodera, Osamu and Pinali, Enrico (2007), Export processing zones: Past and future role in trade and development OECD, Trade Policy Working Paper No. 53.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲-۱۴۹۳۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری- صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی» چالش‌های ناشی از وسعت محدوده‌های مناطق آزاد و بررسی اجمالی نقشه‌های پیوست لایحه

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: سامان پناهی

ناظر علمی: سعید غلامی باغی

متقاضی: کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی

همکاران: مرتضی احمدی، حسام محمدی فرد

واژه‌های کلیدی:

۱. مناطق آزاد
۲. نقشه
۳. محدوده
۴. زیرساخت
۵. قاچاق



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۶/۷/۳۰

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۶/۱۰/۲۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۰/۲۴