

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تشکیل و اداره مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی»

مقدمه

ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی و انواع مختلف آن مربوط به سه دهه پیش است که کشورهای چین با سیستم اقتصادی متمرکز برای گذار به اقتصاد مبتنی بر بازار با پذیرش الزامات و رویکردهای چنین سیاستی، آن را به کار گرفتند و در برخی موارد از جمله تجربیات کشورهای شرق آسیا، اروپا و در برخی از نقاط خاورمیانه به موفقیت‌هایی رسیدند و در برخی از موارد از جمله در برخی از کشورهای آفریقایی به دلیل نداشتن زیرساخت‌های لازم به شکست انجامید. در هر صورت در ایران نیز وجود ۷ منطقه آزاد و ۶۴ منطقه ویژه اقتصادی برای تمرین آزادسازی اقتصادی کافی است و نیازی به توسعه کمی این مناطق در کشور نیست. در این گزارش به بررسی طرح ایجاد مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی پرداخته می‌شود.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۷۵

شماره چاپ:

۱۶۴۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۸/۲۵

۱. موضوع طرح

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

سایر دفاتر: مطالعات مالیه

عمومی و توسعه مدیریت،

مطالعات حقوقی،

مطالعات اجتماعی،

مطالعات فرهنگی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۸۷۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۱/۶

ماده واحد - به منظور تعمیق و تبیین فرهنگ اصیل ایرانی و اسلامی و نیز آشنایی مسلمانان سایر کشورها با جاذبه‌های زیارتی و گردشگری ایران و ارتباط دینی با سایر ملل و ایجاد اشتغال مولد و تشویق سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی، به دولت اجازه داده می‌شود تا با رعایت این قانون در مناطق زیر که استعداد و توان لازم برای تحقق اهداف مذکور را دارند نسبت به تشکیل مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی اقدام نماید.

۱. منطقه آزاد زیارتی و سیاحتی مشهد مقدس در محدوده جغرافیایی شهرستان مشهد

۲. منطقه آزاد زیارتی و سیاحتی قم در محدوده جغرافیایی شهرستان قم

تبصره ۱ - ایجاد مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی جدید در شهرستان‌ها و مناطق مستعد، با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی صورت خواهد پذیرفت.

تبصره ۲ - این قانون از حیث اداره مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی و قوانین و مقررات حاکم بر آن تابع مقررات مندرج در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوبه ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی آن می‌باشد.

تبصره ۳ - در مناطقی که منطقه آزاد تجاری - صنعتی تشکیل شده و یا می‌شود، سازمان مزبور مسئولیت اجرای این قانون را برعهده خواهد داشت، در غیر این صورت اداره آن برعهده سازمان منطقه آزاد زیارتی و سیاحتی می‌باشد.

۲. نکات اقتصادی در خصوص طرح ایجاد مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی

۱. در حال حاضر براساس ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم بخشی از درآمدهای حاصل از هتل‌داری، مراکز اقامتی و گردشگری معاف از مالیات می‌باشد و لذا بخشی از اهداف طراحان این طرح مبنی بر حمایت از اقتصاد گردشگری در قالب قوانین موجود قابل پیگیری و تحقق است و بنابراین نیازی به گسترش دامنه معافیت‌های مالیاتی نیست. همچنین اگر طرح حاضر با تشکیل مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی به دنبال حمایت از گردشگری، افزایش سرمایه‌گذاری و اشتغال در این حوزه و گسترش حضور گردشگران خارجی در مناطق مورد اشاره می‌باشد، لزومی به معافیت کلیه فعالیت‌های اقتصادی مشابه با معافیت مالیاتی مناطق آزاد تجاری - صنعتی نیست، زیرا اهداف قانونگذار از تصویب مناطق آزاد تجاری - صنعتی متفاوت با اهداف طراحان محترم این طرح می‌باشد. بنابراین حتی با فرض لزوم تصویب طرح تشکیل مناطق زیارتی و سیاحتی، باید صرفاً فعالیت‌هایی که به صورت مستقیم با گردشگری در ارتباط هستند، مشمول معافیت مالیاتی گردند. گفتنی است که اعطای معافیت به کلیه فعالیت‌های اقتصادی و تجاری در مناطق مورد اشاره (مشهد و قم) می‌تواند منجر به رونق فعالیت‌های سوداگران در بخش املاک و مستغلات و... در این مناطق گردد.

۲. در خصوص معافیت مالیات بر ارزش افزوده نیز باید توجه داشت که در این پایه مالیاتی، مصرف‌کننده نهایی کالا و خدمات مشمول پرداخت مالیات می‌باشد و به همین دلیل مالیات بر ارزش افزوده به تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی اصابت نمی‌کند. از همین رو معافیت مالیات بر ارزش افزوده ابزار مناسبی برای حمایت از فعالان اقتصادی بخش گردشگری نیست و عملاً منجر به افزایش قیمت تمام شده ارائه‌دهندگان خدمات گردشگری خواهد شد (زیرا امکان تهاوتر و یا استرداد اعتبار مالیاتی آنها میسر نمی‌باشد). همچنین معافیت مالیاتی در نظام مالیات بر ارزش افزوده می‌تواند منجر به فرار مالیاتی قابل توجه نسبت به مالیات‌های مستقیم و کاهش شفافیت اقتصادی در ساختار اقتصادی کشور گردد.

۳. بهره‌گیری از قابلیت‌ها و جاذبه‌های طبیعی، تاریخی، مذهبی و... به منظور ایجاد توسعه پایدار نگرشی ارزشمند است که نمایندگان محترم در قالب طرح تشکیل اداره مناطق زیارتی و سیاحتی به دنبال تحقق آن هستند. با وجود این، به نظر می‌رسد با توجه به ویژگی‌های متفاوت مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی و مناطق آزاد تجاری، برخی ملاحظات مختص شهرهای زیارتی بایستی مورد توجه قرار گیرد. ضمن اینکه موضوعی با این درجه از اهمیت و وجوه متعددی که دارد نیازمند مطالعات جامع و امکان‌سنجی با بهره‌گیری از ظرفیت‌های علمی و دیدگاه و نظرات قوه مجریه و نهادهای نظارتی در این رابطه است.

۴. با توجه به تفکر تجارت آزاد مستتر در رویکرد ایجاد مناطق آزاد تجاری و اقتصادی و نیز برخی پیامدهای اجتماعی و فرهنگی حاصل از ایجاد چنین مناطقی، به نظر می‌رسد اداره مناطق زیارتی و سیاحتی پیشنهادی با استفاده از سازوکارهای تعیین شده برای اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی امکان‌پذیر نیست؛ لذا ضروری است نحوه اداره این مناطق در متن طرح تعیین شود. همچنین با توجه به سطوح تقسیمات کشوری و با عنایت به تبصره (۲) طرح پیشنهادی، ضروری است که وظایف، نقش‌ها و مسئولیت‌های استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و نیز سازمان مناطق آزاد به صورت دقیق و صریح مشخص گردد.

۵. شهرهای مشهد و قم به عنوان اصلی‌ترین مقاصد گردشگران داخلی و خارجی (به‌ویژه همسایگان) هستند و سطح تأسیسات و خدمات گردشگری در این دو استان نسبت به سایر استان‌های کشور مطلوب است. به طوری که بیش از ۳۰ درصد زیرساخت‌های اقامتی (مانند هتل، هتل آپارتمان و...) کشور فقط در استان خراسان رضوی (مشهد) ایجاد شده‌اند و بیش از ۵۰ درصد گردشگران ورودی به کشور از

این شهر بازدید و زیارت می‌کنند. همچنین این دو شهر مقصد اصلی غالب گردشگران داخلی محسوب می‌شوند. لذا چنانچه اولویتی برای توسعه گردشگری مدنظر باشد باید مناطق کم‌برخوردار مانند استان‌های جنوبی و غربی (از جمله سیستان و بلوچستان، هرمزگان، خوزستان، ایلام، لرستان، کرمانشاه و کردستان) از اولویت بالاتری برخوردار باشند، نه مناطقی که هم‌اکنون از توسعه نسبی گردشگری برخوردار هستند.

۶. علاوه بر موارد فوق در حوزه گردشگری موضوع ایجاد مناطق نمونه گردشگری از جمله موضوعاتی بوده است که از ابتدای دهه ۸۰ هجری شمسی مطرح شده و در اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۴ هیئت دولت (وزیران عضو شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری) آیین‌نامه تأسیس این مناطق را تصویب نمود. از تاریخ مذکور تاکنون ۱۱۶۸ منطقه نمونه گردشگری در کشور شناسایی و به تصویب هیئت دولت رسیده است. نکته جالب اینکه تنها حدود ۵ درصد از این مناطق به بهره‌برداری رسیدند که غالباً هم در مناطق برخوردار تأسیس شدند. لذا به نظر می‌رسد بررسی علل و عوامل عدم توفیق موضوع مناطق نمونه گردشگری (که در صورت موفقیت به اهدافی فراتر از طرح حاضر دست می‌یافت) بر طرح حاضر ارجحیت داشته باشد.

۳. نکات حقوقی طرح

۱. مفهوم و تعریف «منطقه آزاد زیارتی و سیاحتی» تاکنون در هیچ متن قانونی و حقوقی تعریف نشده است، لذا ابتدا باید تعریف مشخصی از این مفهوم ارائه کرد. همچنین مفاد مندرج در تبصره یک، یک حکم مستقل از ماده‌واحده بوده و گویی یک ماده جدید است. مشخص نیست چرا به‌عنوان تبصره ذکر شده است. نکته بعدی این است که مفاد تبصره (۲) اگر تنها ناظر به نحوه اداره مناطق آزاد زیارتی قم و مشهد است، می‌تواند به‌عنوان تبصره ذکر شود، ولی اگر یک حکم کلی است و انحصاری به این دو منطقه ندارد بهتر است در قالب یک ماده مستقل دیده شود. تبصره (۳) نیز ابهام و ایراد نگارشی دارد و از این حیث مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

۲. عبارت مندرج در سطور ابتدای متن ماده‌واحده از جنس مفاهیم مندرج در مقدمه توجیهی طرح‌ها و لوایح می‌باشد، لذا مناسب است عبارات ابتدایی متن تا قبل از عبارت «به دولت اجازه داده ...» از متن ماده‌واحده حذف گردیده و به مقدمه توجیهی منتقل شود. همچنین بهتر است به‌جای عبارت «به دولت اجازه داده می‌شود» از تعبیر «دولت مکلف است» استفاده شود.

۳. اگر قرار است نحوه اداره و ضوابط حاکم بر مناطق زیارتی و سیاحتی، همان ضوابط اداره مناطق آزاد تجاری و صنعتی باشد چه نیازی به ایجاد مفهوم مناطق آزاد زیارتی به‌عنوان یک مفهوم مستقل از مفهوم منطقه آزاد تجاری و صنعتی است.

۴. در صورتی که مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی با رویکرد و قواعد حاکم بر مناطق آزاد تجاری و صنعتی اداره شود عمیقاً محل مناقشه است و به نظر می‌رسد به دلیل ماهیت متفاوت این امور، قطعاً باعث ناکارآمدی اداره این مناطق خواهد شد، لذا تبصره (۲) ماده‌واحده در تعارض با بند «۱۰» اصل سوم (۳) قانون اساسی مبنی بر مغایرت با نظام اداری صحیح است.

۵. در تبصره (۳) ماده‌واحده مذکور وظیفه‌ای را برعهده سازمان منطقه آزاد زیارتی و سیاحتی قرار داده است، این در حالی است که در ساختار اداری کشور اصولاً چنین سازمانی وجود نداشته و همچنین مغایر با قوانین و مقرراتی است که تمامی امور گردشگری اعم از زیارتی و سیاحتی را به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی محول نموده است. همچنین تسری قوانین خاص مناطق

آزاد تجاری و صنعتی به اداره مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی مانع تحقق اهداف پیش بینی شده طراحان، کاهش نفوذ دولت، کاهش عواید و دارایی‌های عمومی کشور به دلیل عدم پیش بینی منابع مالی آن، در تضاد با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است.^۱

۶. منظور از اقدام دولت برای تشکیل مناطق آزاد زیارتی قم و مشهد مشخص نیست و از این حیث نیز می‌تواند در فرایند اجرای قانون و نظارت بر آن مشکلاتی را از حیث مصداق‌یابی تعهد دولت ایجاد نماید.

۷. طرح پیشنهادی مغایر بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است. توضیح آنکه بند «۱۷» سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، «لزوم افزایش درآمدهای مالیاتی» را از جمله شاخص‌های مقاومت اقتصادی قلمداد کرده است. بدون شک هدف این سیاست جلوگیری از فرار مالیاتی و شناسایی و اخذ مالیات از تمامی مشمولین از یک سو و ایجاد منابع جدید اخذ درآمد مالیاتی و عدم برقراری معافیت جدید از سوی دیگر است. در حالی که از جمله امتیازات و یا به عبارت دیگر از مؤلفه‌های مناطق آزاد، معافیت‌های بلندمدت این مناطق از مالیات‌های مستقیم و مالیات بر ارزش افزوده است.

جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. قانون تشکیل و اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی به غیر از کالای همراه مسافر و لغو روادید مزیت خاص دیگری در خصوص کمک به مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی ندارد. از این رو با توجه به اینکه موضوع کالای همراه مسافر در مناطق آزاد جدید که به تصویب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی رسیده است ممنوع شده است برقراری مجدد برای مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی دارای ایرادات جدی است و تصویب آن به جهت تبعیض علیه سایر نقاط همجوار توصیه نمی‌گردد.

۲. به موجب حکم صریح تبصره (۳) ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی، ایجاد مناطق آزاد جدید و تعیین محدوده مناطق آزاد بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است. همچنین به جهت اینکه سازمان‌های مناطق آزاد دولتی هستند و همچنین معافیت‌های مالیاتی و گمرکی گسترده‌ای دارند این طرح به دلیل کاهش درآمدهای دولت خلاف اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است. همچنین این طرح مغایر با بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر افزایش سهم درآمدهای مالیاتی دولت در اقتصاد است.

۳. یکی از مواردی که در ایجاد مناطق آزاد جدید لازم است مورد توجه قرار گیرد عدم مغایرت آن با بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه است. در این بند آمده است که برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ممنوع است. بنابراین با توجه به اینکه ایجاد منطقه ویژه اقتصادی جدید به منزله برقراری معافیت‌های جدید می‌باشد، از این رو ایجاد این مناطق مغایر قانون برنامه توسعه بوده و مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب آن در کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس نیازمند کسب دوسوم آرای نمایندگان مجلس است.

۴. ایجاد مناطق آزاد در نقاط شهری و جمعیتی و با گستره وسیع و به جهت فنس کشی و محصورسازی این مناطق جهت استقرار گمرک،

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۸ با شماره ۹۸۲۳۰۱/۳۰۰۵۷ وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی.

تردد شهروندان عادی را با مشکلات جدی و عدیده‌ای مواجه می‌کند و باعث بروز پدیده قاچاق کالا به دلیل عدم امکان نظارت می‌شود. ضمن اینکه وجود نقاط جمعیتی و شهری در داخل محدوده مناطق آزاد اصولاً مغایر با منطق ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی است و در حال حاضر سازمان‌های مناطق آزاد را با مشکلات مضاعفی مواجه کرده و این مناطق را از وظیفه اصلی خود یعنی تولید و صادرات دچار انحراف کرده است. با توجه به مطالب مطرح شده، در راستای وظایف ذاتی و قانونی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و مطابق ضوابط و مقررات موجود، مناطق نمونه گردشگری تحت نظارت این وزارتخانه قابل تشکیل می‌باشد و تشکیل مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی از طریق طرح مجلس فاقد توجیه و پشتوانه کارشناسی است. این طرح به جهت گستردگی و نامشخص بودن ابعاد جغرافیایی آن و دربر گرفتن محدوده‌های شهری و روستایی مشکلات عدیده‌ای را برای اداره این مناطق و مناطق همجوار ایجاد می‌کند و به‌لحاظ هماهنگی دستگاه‌های اجرای موضوع ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور با چالش‌های جدی مواجه است. در مجموع با توجه به کاهش درآمدهای دولت، مغایرت با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی و بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و ایرادات و ابهامات محتوایی، مرکز پژوهش‌های مجلس با کلیات این طرح مخالف است.

