

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی سرخس، دوغارون و مازندران»

مقدمه

لایحه ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی سرخس - دوغارون و مازندران از سری لوایح ایجاد مناطق آزاد اقتصادی جدید است که در سال‌های اخیر از سوی دولت تصویب و جهت طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شده است. شواهد و آمار مربوط به تولید در مناطق آزاد سایر کشورها، حکایت از آن دارد که تعداد محدودی از مناطق و اکثراً در آسیا، سهم قابل توجهی از فعالیت اقتصادی مناطق ویژه اقتصادی را در سراسر جهان به خود اختصاص داده‌اند، اما نمونه‌های بی‌شماری از مناطق وجود دارد که برای مدت طولانی پس از ایجاد به اهداف خود نرسیده‌اند.^۱ تجربه مناطق آزاد ایران نیز نشان می‌دهد که این مناطق تنها در صورت تغییرات ساختاری در نحوه اداره مناطق آزاد می‌توانند نقش مفیدی در اقتصاد ملی ایفا کنند. این گزارش به بررسی و اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه توسعه محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی سرخس - دوغارون و مازندران می‌پردازد.

مخصوص سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۸۰

شماره چاپ:

۱۸۲۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱۱/۱۹

۱. موضوع لایحه

در مقدمه توجیهی لایحه مطرح شده است که: یکی از ابزارهای لازم برای توسعه صادرات و ایجاد اشتغال در کشور کاهش موانع قانونی است که این امر از طریق تأسیس مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی میسر است. لذا به منظور رفع موانع رشد و توسعه و ایجاد رونق اقتصادی در برخی مناطق کشور این لایحه پیشنهاد می‌گردد.

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

۲. ارزیابی مفاد لایحه

در خصوص این لایحه چند نکته باید مورد توجه قرار گیرد:

الف) 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؛ زیرا 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 است و نمی‌توان مسئولیت تعیین محدوده را به غیرقانونگذار واگذار کرد. این امر از حیث مطابقت اعطای این صلاحیت، با قانون اساسی به ویژه اصل هشتادوپنجم (۸۵) آن (ممنوعیت واگذاری صلاحیت تقنینی توسط مجلس شورای اسلامی) حائز اهمیت است. از این رو مطابق قانون باید نقشه مصوب هیئت وزیران به پیوست لایحه جهت بررسی در مجلس شورای اسلامی از سوی دولت ارائه شود.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۹۷۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۱/۲۶

ب) لویح متعددی در سنوات اخیر برای ایجاد مناطق آزاد جدید و توسعه محدوده مناطق آزاد فعلی از سوی دولت و مجلس تهیه و تدوین شده است که نیازمند آسیب‌شناسی جدی از دلایل و اهداف چنین شیوه ایجاد مناطق آزاد یا توسعه محدوده مناطق آزاد فعلی است. ایجاد مناطق آزاد و یا توسعه محدوده آنها به‌عنوان ابزاری در جهت افزایش همکاری با اقتصاد جهانی در ادبیات نظری تجویز می‌شود و برای این منظور، مناطق آزاد و ویژه اقتصادی فعلی برای ایران کفایت می‌کند. باید در نظر داشت که صرف توسعه کمی مناطق آزاد، بدون رعایت پیش‌شرط‌های ایجاد این مناطق و توجه ملاحظات توسعه منطقه‌ای، صرفاً باعث هدررفت در اقتصاد ملی خواهد شد.

۳. نکات ناظر به نقشه‌های پیشنهادی

۱. منطقه آزاد پیشنهادی مازندران سه محدوده منفصل امیرآباد (۱۰۶۰ هکتار)، چپکروند - میروند (۴۶۱ هکتار) و بندر نوشهر (۸۴ هکتار) را شامل می‌شود. مناطق پیشنهادی اولاً منفصل هستند و ثانیاً منطقه ویژه اقتصادی امیرآباد که مهم‌ترین قسمت نقشه پیشنهادی است، در حال حاضر منطقه ویژه اقتصادی است و مزایای مناطق ویژه اقتصادی را دارد.

۲. در مجاورت دریای خزر منطقه آزاد انزلی برای تجارت با کشورهای CIS تأسیس شده است و می‌تواند در صورت تکمیل زیرساخت‌های بندری و هوایی، بخش عمده‌ای از تجارت با این کشورها را پوشش دهد و از این جهت تأسیس منطقه آزاد مازندران باعث موازی‌کاری و هدررفت منابع کشور در این عرصه خواهد شد.

۳. براساس آخرین آمار دریافتی از دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی در ۶ ماهه سال ۱۳۹۸ تعداد واحدهای فعال اقتصادی در منطقه ویژه اقتصادی امیرآباد ۲ واحد فعال است. با توجه به آمار ارائه شده از این منطقه ویژه اقتصادی، تبدیل آن به منطقه آزاد مزیت خاصی برای کشور ایجاد نخواهد کرد. ضمن اینکه نقشه پیشنهادی دارای نقاط منفصل است و یکی از چالش‌های اساسی در مناطق آزاد که تشدیدکننده قاچاق کالا است، ایجاد مناطق آزاد منفصل است.

۴. منطقه آزاد سرخس نیز از دو محدوده منفصل دوغارون (به مساحت ۸۷۰۰ هکتار) و سرخس (۵۲۰۰ هکتار) تشکیل شده است که در حال حاضر هر دو منطقه پیشنهادی در قالب مناطق ویژه اقتصادی در حال فعالیت هستند. این مناطق پیشنهادی نیز منفصل هستند و در صورت تصویب لایحه، باعث بروز مشکلات مدیریتی، بروز ناهماهنگی‌های اجرایی و افزایش قاچاق کالا خواهد شد.

۴. تفاوت مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی

همان‌گونه که اشاره شد، مناطق پیشنهادی سرخس، دوغارون و امیرآباد، در حال حاضر منطقه ویژه اقتصادی هستند. مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در بسیاری از امتیازات و معافیت‌های اصلی، خصوصاً در حوزه تولید و صادرات که هدف اصلی این مناطق می‌باشند، مشترک هستند. به‌عنوان مثال مناطق ویژه اقتصادی از حیث امتیازات و معافیت‌های گمرکی جهت واردات مواد اولیه، قطعات، ماشین‌آلات خط تولید و سایر موارد مصرفی واحدهای تولیدی و خدماتی مستقر در محدوده منطقه ویژه، مشابه مناطق آزاد تجاری - صنعتی می‌باشند (مواد (۸) و (۲۰) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی و ماده (۱۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد). در خصوص معافیت‌های مالیاتی، واحدهای مستقر در محدوده مناطق ویژه اقتصادی از ۵ تا ۱۳ سال از پرداخت مالیات معاف بوده (ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم) و این معافیت در مناطق آزاد تجاری - صنعتی معادل ۲۰ سال از آغاز فعالیت است (ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد). در حوزه مالیات بر ارزش افزوده نیز هر دو معاف هستند (ماده (۵۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده). مقررات کار و اشتغال نیروی انسانی نیز در مناطق ویژه مشابه مناطق آزاد می‌باشد (ماده (۱۶) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی). لذا مناطق ویژه بجز در مدت معافیت مالیات مستقیم، در سایر امتیازات مرتبط با تولید و صادرات، مشابه مناطق آزاد هستند.

از سوی دیگر برخی از امتیازات مناطق آزاد که معمولاً منجر به انحراف این مناطق از اهداف اصلی شده و تخلفاتی نظیر قاچاق کالا و ارز را در پی داشته است، در مناطق ویژه اقتصادی وجود ندارد. امتیازاتی نظیر خرده‌فروشی محصولات نهایی خارجی موسوم به کالای همراه مسافر (ماده ۹) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی)، مجاز بودن ورود، خروج، خرید و فروش ارز توسط کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی در محدوده مناطق آزاد (مواد ۹) و (۱۰) آیین‌نامه عملیات پولی بانکی در مناطق آزاد)، امکان واردات و تردد خودروهای لوکس بدون پرداخت حقوق ورودی با پلاک منطقه آزاد و در نهایت کسب درآمد از محل فروش زمین یا اخذ عوارض از واردات کالا. همچنین مناطق ویژه غالباً توسط بخش‌های تخصصی شامل شرکت‌های خصوصی، نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌ها یا سازمان‌های دولتی تخصصی اداره می‌شوند، اما مناطق آزاد که از قوانین شرکت‌های دولتی مستثنا هستند (ماده ۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد) و اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل سازمان مناطق آزاد، توسط شخص رئیس‌جمهور و هیئت وزیران تعیین می‌شود (ماده ۶) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد)، بعضاً به دلیل انتصابات سیاسی از تخصص کافی برخوردار نبوده و منجر به گسترش مداخله‌گری دولت می‌گردد. در حال حاضر سازمان مسئول مناطق ویژه سرخس، دوغارون و امیرآباد به ترتیب عبارتند از: آستان قدس رضوی، شرکت عمران و توسعه دوغارون و سازمان بنادر و دریانوردی. با تبدیل این مناطق به منطقه آزاد، عملاً سازمان‌های مذکور که تاکنون زیرساخت این مناطق را تأمین نموده و دارای منابع مالی نسبتاً مستقل از دولت هستند، خلع ید شده، ساختار دولتی حجیم‌تر شده و معضل تداخل وظایف و اختیارات سازمان‌های مناطق آزاد با سایر دستگاه‌های اجرایی شدت خواهد گرفت. بنابراین با تبدیل مناطق ویژه فعلی به مناطق آزاد، علاوه بر تغییر در ساختار اداره‌کننده تخصصی این مناطق، صرفاً امتیازاتی که منجر به انحراف مناطق آزاد از اهداف اصلی (تولید و صادرات) شده، به این مناطق تسری می‌یابد. در هر حال باید توجه داشت که اگر هدف از ایجاد منطقه آزاد در این مناطق، توسعه تولید و اشتغال است، در حال حاضر مناطق ویژه اقتصادی از معافیت‌های اصلی مناطق آزاد برخوردار می‌باشند و تفاوتی از این جهت برای این مناطق ایجاد نخواهد شد.

۴. نظرات هیئت نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص افزایش مناطق آزاد

با توجه به ساختار و عملکرد مناطق آزاد فعلی، هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام در دو نوبت افزایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی را مغایر بندهای «۱۱» و «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بند «۱» جز «د» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین اعلام نموده است.^۲ لذا با توجه به عدم اصلاح قانون مناطق آزاد، لایحه ایجاد مناطق آزاد سرخس - دوغارون و مازندران نیز همانند لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد جدید، مغایر سیاست‌های کلی می‌باشد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

در حال حاضر در کشور هفت منطقه آزاد در حال فعالیت هستند که در هشت‌ماهه سال ۱۳۹۸ تنها ۷۶ میلیون دلار سرمایه‌گذاری خارجی در این مناطق تحقق یافته و تنها ۶۳۴ میلیون دلار صادرات کالا و خدمات به خارج از کشور انجام شده است. این امر نشان‌دهنده عدم موفقیت این مناطق در رسیدن به اهداف اقتصادی تعریف شده در قانون است. در بُعد توسعه منطقه‌ای نیز هرچند ظاهراً موفقیت‌هایی در این مناطق حاصل شده است، اما این موفقیت‌های ظاهری اولاً به صورت نامتوازن و غیرمتناسب با بافت منطقه‌ای و ثانیاً به قیمت فروش

۲. مطابق نامه شماره ۹۹۰۵۲/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۰۸ و نامه شماره ۹۳۹۷/۹۹۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۰۱.

منابع (زمین) یا افزایش واردات تحقق یافته است.

شواهد تجربی و نظری نشان می‌دهد که تمایل به توسعه کمی این مناطق و یا توسعه محدوده مناطق آزاد فعلی بدون در نظر گرفتن ملاحظات آمایش سرزمین و توسعه متوازن منطقه‌ای، باعث ایجاد تبعیض و بی‌عدالتی در اکثر نقاط کشور خواهد شد و باید در نظر داشت که توسعه کیفی مناطق آزاد و تأثیرگذاری مثبت آن بر اقتصاد ملی با توسعه کمی یا گسترش محدوده مناطق آزاد فعلی محقق نمی‌شود.

زمانی که ابزاری برای رسیدن به هدفی طراحی می‌شود و کارایی مطلوب خود را ندارد گسترش آن بجز انحراف منابع کشور عایدی برای منافع بلندمدت ملی نخواهد داشت. از این رو با توجه به اینکه در محدوده مناطق آزاد پیشنهاد شده، مناطق ویژه اقتصادی در حال فعالیت هستند و در بسیاری از امتیازات و معافیت‌های تولیدی و صادراتی مشترک هستند، تبدیل این مناطق به مناطق آزاد اقتصادی ضمن گسترش حجم سازمانی دولت، آثار قابل توجهی بر توسعه این مناطق نخواهد داشت. (همچنین توسعه کمی مناطق آزاد به دلیل برقراری معافیت‌های مالیاتی و گمرکی، مغایر حکم مندرج در بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه بوده و برای تصویب در کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس نیازمند کسب دوسوم آرای نمایندگان است). از این رو ایجاد هرگونه منطقه آزاد جدید تا زمانی که مشکلات مناطق آزاد فعلی مرتفع نشوند، به هیچ عنوان توصیه نمی‌گردد.

