



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه:

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:
۷۹۷

مشخصات گزارش:

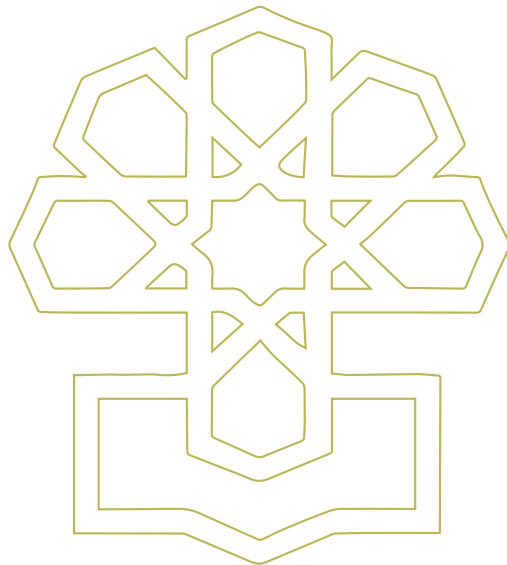
تهیه و تدوین:
محمد حسام محمدی فرد

ناظر علمی:
موسی شهبازی غیانی



شماره مسلسل:
۲۲۰۱۸۴۷۲

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۷/۲۵



اظهار نظر کارشناسی درباره:

بررسی لایحه ایجاد منطقه آزاد تجاری- صنعتی دوغارون



مقدمه

در حال حاضر حدود ۱۰۰ منطقه آزاد و ویژه اقتصادی مصوب در کشور وجود دارد که در ۲۹ سال اخیر (از سال ۱۳۷۲ تا ۱۴۰۰) به تصویب رسیده‌اند؛ مشتمل بر ۱۶ منطقه آزاد تجاری صنعتی و حدود ۸۱ منطقه ویژه اقتصادی. مطابق بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصادی مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰، مناطق آزاد و ویژه اقتصادی مکلف هستند حوزه عمل خود را در راستای چهار هدف اصلی این مناطق، توسعه دهند که عبارتند از: ۱. انتقال فناوری‌های پیشرفته، ۲. گسترش و تسهیل تولید، ۳. صادرات کالا و خدمات و ۴. تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج. در ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی نیز اهداف زیر برای مناطق آزاد تصویر شده است: ۱. تسریع در انجام امور زیربنایی، ۲. عمران و آبادانی، ۳. رشد و توسعه اقتصادی، ۴. سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ۵. ایجاد اشتغال سالم و مولد، ۶. تنظیم بازار کار و کالا، ۷. حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، ۸. تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ۹. ارائه خدمات عمومی. آمارها نشان می‌دهد عملکرد مناطق آزاد ایران در مقایسه با سایر مناطق آزاد موفق جهان و همچنین در مقایسه با شاخص‌های عملکردی سرزمین اصلی، از وضعیت مطلوبی برخوردار نبوده و فاصله زیادی با اهداف تعیین شده دارند؛ سهم این مناطق از صادرات غیرنفتی کشور (با لحاظ صادرات خدمات) حدود یک درصد، از میزان تولید حدود یک درصد، از تعداد واحدهای تولیدی فعال کمتر از ۳ درصد، از جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی حدود ۱۰ درصد و اشتغال‌زایی کل کشور حدود ۴ درصد است. میزان واردات کالا از طریق مناطق آزاد نیز حدود دو برابر صادرات کالا از این مناطق به خارج از کشور است. شایان ذکر است وسعت مناطق آزاد بیش از سه برابر وسعت شهرک‌ها و نواحی صنعتی کشور بوده، اما میزان اشتغال در شهرک‌های صنعتی بیش از سه برابر اشتغال در مناطق آزاد کشور است.^۱

۱. گزارش تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰.

عدم تحقق اهداف در مناطق آزاد ریشه در عوامل متعددی دارد که مهم‌ترین آنها عبارت است از: ۱. اعطای غیرهدفمند معافیت‌ها و امتیازات، ۲. وابستگی منابع درآمدی مناطق آزاد به واردات و فروش زمین، ۳. نبود زیرساخت‌های متناسب با اهداف مولد، ۴. تعیین نامناسب وسعت و مکانیابی غیردقیق مناطق آزاد و ۵. عدم تمرکز مناطق آزاد بر وظایف تخصصی. در صورت افزایش تعداد مناطق آزاد بدون آسیب‌شناسی و بدون توجه به نقاط قوت و ضعف عملکرد ۲۹ ساله این مناطق، تبعاً نتیجه‌ای مشابه سایر مناطق حاصل خواهد شد.

متن لایحه

متن لایحه ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی دوغارون به شرح زیر است:

ماده واحده - به دولت اجازه داده میشود در استان خراسان رضوی (دوغارون) در محدوده به شرح نقشه پیوست، منطقه آزاد تجاری - صنعتی ایجاد نماید.
تبصره - منطقه آزاد تجاری - صنعتی یادشده براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲ - با اصلاحات بعدی آن اداره خواهد شد.

مروری اجمالی بر پیشینه و سوابق قانونی

مطابق تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی، ایجاد مناطق جدید و تعیین محدوده آنها بنابه پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود. همچنین براساس ماده (۲۳) بر نامه پنج ساله ششم توسعه، ایجاد هر گونه مناطق آزاد جدید منوط به تأمین زیرساخت و اخذ مجوزهای مربوطه از قبیل تأییدیه زیست محیطی، نظامی و امنیتی می باشد.^۱ مطابق نامه ستاد کل نیروهای مسلح،^۲ هیچ تأییدیه‌ای به منظور ایجاد مناطق آزاد سرخس و دوغارون صادر نگردیده است.

در خصوص لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده دو منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد سیزده منطقه ویژه اقتصادی، هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی، در دو مرحله افزایش تعداد مناطق آزاد را مغایر سیاست‌های کلی اعلام نمود.^۳ شورای نگهبان نیز چهار مرتبه در خصوص تصویب لایحه مذکور، اعلام مغایرت نمود و در نهایت در تاریخ ۱۴۰۰/۲/۱۵ بخشی از آن به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید.

لایحه ایجاد منطقه آزاد سرخس - دوغارون و مازندران در تاریخ ۱۳۹۹/۲/۱۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید؛ لکن شورای نگهبان در راستای اصل نود و چهارم قانون اساسی و تطبیق مصوبات با موازین شرعی و قانون اساسی، اطلاعات ارائه شده در خصوص هر یک از مناطق آزاد را کافی و توجیه کننده ندانست و عنوان نمود موضوع روشن نبوده و دارای ابهام است. کمیسیون اقتصادی مجلس در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۶/۱۶ به منظور رفع ابهام شورای نگهبان، تغییراتی را در متن لایحه اعمال کرده و ضمن ملزم نمودن دولت به ارائه گزارش توجیهی به تفکیک هر منطقه، شروط و محدودیت‌هایی را برای فعالیت این مناطق در نظر گرفت که عبارتند از: ۱. الزام به محصورسازی و استقرار گمرک، ۲. استقرار و راه‌اندازی تدریجی، ۳. الزام دولت به تصویب و ابلاغ طرح جامع، ۴. محدودیت در خرده‌فروشی و کالای همراه مسافر، ۵. محدودیت تردد خودروی خارجی و ۶. ارائه گزارش عملکرد دوره‌ای و منظم. این شروط در لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد جدید نیز ذکر گردیده بود.

در ادامه دولت سیزدهم سه لایحه مجزا به منظور ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی سرخس، منطقه آزاد تجاری - صنعتی دوغارون و منطقه آزاد تجاری - صنعتی مازندران ارائه نمود که در تاریخ ۱۴۰۱/۳/۲۹ اعلام وصول گردید. در لایحه قبلی منطقه آزاد سرخس - دوغارون به عنوان یک منطقه پیشنهاد گردیده بود. متن لایحه نشان می‌دهد نسبت به ایرادات و ابهامات شورای نگهبان، مغایرت‌های هیئت عالی نظارت و اصلاحات کمیسیون اقتصادی مجلس در جلسه ۱۴۰۰/۶/۱۶، بی توجه بوده و هیچ اصلاحی به منظور رفع ابهامات در لایحه جدید صورت نگرفته است.

۱. ماده (۲۳) - ایجاد هر گونه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی جدید منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز برای استقرار واحدهای تولیدی، اخذ مجوز مورد نیاز از قبیل تأییدیه زیست محیطی، نظامی و امنیتی با رعایت قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی، مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ امکان پذیر است.
۲. نامه شماره ۱۳۷۲/۶/۷ و ۱۳۷۲/۶/۷ مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۸.
۳. مطابق نامه شماره ۹۹۰۵۲/۱۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۸ و نامه شماره ۹۷۹۳-۹۹۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۷/۱ هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی.

شایان ذکر است با توجه به تعدد لوایح ایجاد و افزایش وسعت مناطق آزاد، طرح اصلاح قانون چگونگی مناطق آزاد تجاری - صنعتی به منظور سامان بخشی به فرایند ایجاد و فعالیت مناطق آزاد در کمیسیون اقتصادی تدوین و در تاریخ ۱۳۹۹/۵/۲۹ توسط هیئت رئیسه مجلس اعلام وصول شد و بررسی های زیادی در کمیسیون در خصوص این طرح صورت گرفت که البته تاکنون این طرح به تصویب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی نرسیده است. در برنامه پیشنهادی وزیر محترم امور اقتصادی و دارایی نیز، ارائه لایحه به منظور اصلاح قانون مناطق آزاد مطرح گردید که البته هنوز چنین لایحه ای تقدیم مجلس شورای اسلامی نشده است. شایان ذکر است مطابق بند «ز» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، وزیر امور اقتصادی و دارایی مسئول اجرای قوانین مرتبط با حوزه مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی است.

اظهار نظر کارشناسی

منطقه ویژه اقتصادی دوغارون در استان خراسان رضوی، در سال ۱۳۸۹ تصویب شد. این منطقه با ۸۷۰۰ هکتار مساحت در مرز افغانستان قرار دارد و سازمان مسئول منطقه، شرکت عمران و توسعه دوغارون (غیردولتی) است. مطابق آمار ارائه شده از سوی دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد، در سال ۱۳۹۹ تعداد یک واحد تولیدی فعال با اشتغال ۱۰ نفر در منطقه ویژه دوغارون مستقر است. همچنین دارای ۲۴۸ واحد خدماتی با اشتغال ۱۸۲۹ نفر و ۳۰ واحد بازرگانی با اشتغال ۳۰۰ نفر می باشد. طی سال های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۸ میزان ۱۶۱ میلیون دلار واردات به محدوده منطقه و ۱۰۶۰ میلیون دلار صادرات از (مسیر یا مبدأ) منطقه ویژه دوغارون انجام پذیرفته که البته آمار صادرات با توجه به تعداد و میزان تولید در منطقه، دارای ابهام است. گفتنی است بخشی از صادرات و ترانزیت کشور به مقصد افغانستان از گمرک دوغارون انجام می گیرد. در این بازه زمانی حدود ۷۸ میلیارد تومان سرمایه گذاری داخلی ریالی و یک میلیون دلار سرمایه گذاری داخلی ارزی انجام گرفته، اما فاقد سرمایه گذاری خارجی است.

مناطق آزاد و ویژه اقتصادی از حیث مزیت ها و مقررات صادرات، واردات (بجز خردفروشی و کالای همراه مسافر)، اشتغال، تولید و مالیات بر ارزش افزوده تا حد زیادی مشابه یکدیگر هستند. واحدهای صنعتی و معدنی مناطق آزاد دارای معافیت مالیاتی ۲۰ سال هستند^۱ و در مناطق ویژه اقتصادی ۷ تا ۱۳ سال معافیت مالیاتی دارند^۲ و در صورت استقرار در مناطق کمتر برخوردار اشتغال، معافیت مالیاتی آنها مشابه مناطق آزاد خواهد شد.^۳ لذا این مقایسه نشان می دهد **تبدیل منطقه ویژه به منطقه آزاد، مزیت قابل توجهی برای افزایش تولید و صادرات در منطقه ویژه اقتصادی ایجاد نخواهد نمود.**^۴

ملاحظه اساسی این است که وسعت بالای محدوده پیشنهادی و کمبود زیرساخت های حوزه های تولید و حمل و نقل، منتج به عدم موفقیت منطقه آزاد دوغارون خواهد شد. تأمین زیرساخت نقش مؤثری در عملکرد مناطق آزاد دارد، لکن عدم تأمین مالی به منظور ایجاد زیرساخت هفت منطقه مصوب سال ۱۴۰۰ و عدم تکمیل زیرساخت سایر مناطق آزاد فعال، نشان می دهد دولت محترم و سازمان های مناطق آزاد منابع کافی به منظور تکمیل زیرساخت در مناطق جدید در اختیار ندارند.

هتئاسفانه اسناد و مطالعات پشتیبان و طرح توجیهی ایجاد منطقه آزاد دوغارون مبتنی بر مزیت نسبی و آمایش سرزمینی، ارائه نگردیده و در خصوص پشتوانه کارشناسی این پیشنهاد، تردید وجود دارد. از سوی دیگر علی رغم درخواست های مکرر به منظور ایجاد و افزایش وسعت مناطق آزاد در کشور، برنامه جامع و راهبردی در خصوص تعداد و وسعت مناطق مورد نیاز کشور، مأموریت و جایگاه این مناطق در پیشرفت اقتصادی ایران وجود ندارد. لذا با توجه به عملکرد نه چندان مطلوب این مناطق، مشخص نیست دومینوی افزایش این مناطق چه زمانی متوقف خواهد شد؟ و کشور چه زمانی از مزایای مناطق موجود بهره مند خواهد شد؟

۱. ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی.

۲. ماده (۱۳۲) قانون مالیات های مستقیم.

۳. قسمت سوم از بند «ب» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور.

۴. در خصوص امتیازات غیر تولیدی و غیرصادراتی نظیر تردد خودروی خارجی، ایجاد پاساژ و عرضه کالای مسافری در مناطق آزاد نیز باید توجه گردد که ضمن ایجاد زمینه عرضه ها و تخلفات متعدد، کمیسیون اقتصادی به شرط ایجاد محدودیت در این زمینه ها با لایحه موافقت نموده است.

با توجه به تعدد درخواست‌های ایجاد مناطق آزاد و ویژه، فرایند ایجاد مناطق نیازمند سامان‌دهی و بازنگری جدی است؛ بر این اساس و با مطالعه مدل ایجاد و توسعه مناطق آزاد موفق، پیاده‌سازی **طرح ایجاد پلکانی مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد تجاری-صنعتی** پیشنهاد می‌گردد که مطابق آن، صرفاً شهرک‌ها و نواحی صنعتی که طی چند سال عملکرد موفق‌تری در حوزه جذب سرمایه، تولید و صادرات داشته‌اند، می‌توانند به مناطق ویژه اقتصادی تبدیل شوند و به همین ترتیب، صرفاً مناطق ویژه اقتصادی موفق در شاخص‌های تولید، صادرات، تراز تجاری و جذب سرمایه‌گذاری خارجی، به شرط حضور در محدوده‌های مرزی قادر خواهند بود از امتیازات مناطق آزاد تجاری-صنعتی بهره‌مند گردند. توسعه وسعت مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد تجاری-صنعتی نیز صرفاً براساس شاخص‌های تعیین شده و در گروی بهبود عملکرد این مناطق خواهد بود.

به عبارت دیگر در طرح ایجاد پلکانی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، بخش قابل توجهی از علل و ریشه‌های عدم موفقیت این مناطق مرتفع خواهد شد؛ به عنوان مثال در صورتی که محدوده‌ای دارای حجم بالای تولید، صادرات و سرمایه‌گذاری طی چند سال متوالی باشد، طبیعتاً دارای زیرساخت مناسب، مکان‌یابی مناسب، صرفه اقتصادی به‌منظور جذب سرمایه و سازمان مسئول توانمند می‌باشد و در نتیجه می‌تواند منطقه آزاد یا ویژه موفق‌تری باشد؛ همچنین براساس این تدبیر، پیگیری‌های مسئولان محترم (به‌جای رایزنی‌های متداول) به سمت توسعه و بهبود شاخص‌های تعیین شده (نظیر جذب سرمایه، تسهیل تولید و صادرات) هدایت می‌شود و تنها از این طریق می‌توان اقدام به ایجاد یا افزایش وسعت مناطق آزاد و ویژه نمود.

با توجه به اینکه در صورت پیاده‌سازی فرایند مذکور، مناطق مستعد تولید، صادرات و سرمایه‌گذاری به مناطق آزاد تبدیل می‌شوند، لذا می‌تواند مغایرت با اسناد بالادستی (نظیر مغایرت با قانون اساسی^۱ و سیاست‌های کلی نظام^۲ ناظر به عدم اعمال تبعیض ناروا در ایجاد مناطق آزاد سابق) را مرتفع نماید؛ چراکه در این رویه، مناطق مستعد کشور با کسب شاخص‌های تعیین شده می‌توانند به عنوان مناطق آزاد اقتصادی جدید، جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی معرفی شوند. به‌منظور افزایش ضمانت اجرا، این پیشنهاد باید در اسناد بالادستی یا قوانین برنامه توسعه (برنامه هفتم) درج شود تا امکان تصویب مناطق اقتصادی جدید خارج از این چارچوب ممکن نباشد یا نیازمند رأی بالای نمایندگان (دوسوم) باشد. در مجموع با عنایت به عملکرد مناطق آزاد تجاری-صنعتی، قبل از ایجاد مناطق جدید بایستی نسبت به سامان‌دهی و بهبود مناطق فعلی اقدام گردد. همچنین با توجه به عدم ارائه اطلاعات و مطالعات پشتیبان به‌منظور رفع ابهامات و ایرادات قبلی شورای محترم نگهبان، نبود دلایل و پشتوانه‌های کارشناسی برای ایجاد منطقه آزاد دوغارون و همچنین عدم توجه به شروط کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، **تصویب این لایحه مناسب ارزیابی نمی‌گردد**. بر این اساس ایجاد منطقه آزاد دوغارون تنها پس از اصلاح قوانین و فرایندهای ایجاد مناطق آزاد، تأمین زیرساخت، کاهش وسعت محدوده پیشنهادی و همچنین اصلاحاتی از قبیل تأمین شروط کمیسیون اقتصادی ناظر به: ۱. الزام به محصورسازی و استقرار گمرک، ۲. استقرار و راه‌اندازی تدریجی، ۳. الزام دولت به تصویب و ابلاغ طرح جامع، ۴. محدودیت در خرده‌فروشی و کالای همراه مسافر، ۵. محدودیت تردد خودروی خارجی و ۶. ارائه گزارش عملکرد دوره‌ای، می‌تواند صورت گیرد.

۱. بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.
۲. بند «۱» جزء «د» سیاست‌های کلی آمایش سرزمینی: ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا در مناطق کشور.