



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه:

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۷۹۶

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

مشخصات گزارش:



شماره مسلسل:

۲۲۰۱۹۱۴۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۴/۲۵



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه ایجاد منطقه آزاد تجاری صنعتی سرخس»

محمد حسام محمدی فرد

مقدمه

در حال حاضر حدود ۱۰۰ منطقه آزاد و ویژه اقتصادی مصوب در کشور وجود دارد که در ۳۰ سال اخیر به تصویب رسیده‌اند؛ مشتمل بر ۱۶ منطقه آزاد تجاری صنعتی و حدود ۸۱ منطقه ویژه اقتصادی. مطابق بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد 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.^۱

(ناظران علمی) زهرا کاویانی، سیدمهدی بنی‌طبا، (اظهارنظرکنندگان دفتر حقوقی)، محمد بزرگر خسروی، امین‌اله پاکنژاد.

۱. به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران» و با شماره مسلسل ۱۷۴۹۲ مراجعه شود.



لایحه ایجاد مناطق آزاد سرخس - دوغارون و مازندران در تاریخ ۱۳۹۹/۰۲/۱۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید ^۱ لکن شورای نگهبان در راستای اصل نودوچهارم 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**. 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 کرد که در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۲۹ اعلام وصول شد. گفتنی است در لایحه قبلی منطقه آزاد سرخس - دوغارون به عنوان یک منطقه پیشنهاد شده بود. متن لایحه اخیر دولت به ترتیب زیر است:

ماده واحد - به دولت اجازه داده می شود در استان خراسان رضوی (سرخس) 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.

کمیسیون اقتصادی مجلس در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۷ با اعمال اصلاحات و تغییراتی، لایحه مذکور را تصویب کرد. تغییرات و اصلاحات کمیسیون اقتصادی مجلس به ترتیب زیر است:

۱. تأکید بر ایجاد منطقه خارج از نقاط جمعیتی (صدر ماده)،
۲. استفاده از امتیازات گمرکی منطقه پس از محصورسازی منطقه و تأیید گمرک (تبصره ۲)،
۳. الزام دولت به تصویب طرح جامع منطقه آزاد و تعیین زمان (تبصره ۳)،
۴. محدودیت در اعطای امتیاز کالای همراه مسافر و تردد خودروهای خارجی (تبصره ۴ و ۵)،
۵. الزام به ارائه گزارش دوره‌ای از عملکرد مناطق (تبصره ۶).

اظهار نظر کلی در خصوص مصوبه کمیسیون اقتصادی

اصلاحات کمیسیون اقتصادی مجلس در مجموع لایحه دولت را ارتقا داده است و می تواند امکان بروز برخی از مشکلات در حوزه مناطق آزاد تجاری صنعتی را کاهش دهد. ولی با عنایت به وجود مسائل و نکات زیر، تصویب این لایحه مناسب ارزیابی نمی شود:

۱ مغایرت افزایش تعداد مناطق آزاد با سیاست‌های کلی ابلاغی براساس اعلام هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی

لوايح و طرح‌های اخیر با موضوع افزایش تعداد یا وسعت مناطق آزاد تجاری صنعتی، غالباً با اعلام مغایرت یا ابهام از سوی شورای محترم نگهبان و هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی همراه بوده است. برای مثال در لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده دو منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد سیزده منطقه ویژه اقتصادی که در متن نهایی ضوابطی مشابه ضوابط فوق در آن اضافه شده بود، هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی، در دو مرحله **افزایش تعداد مناطق آزاد را مغایر سیاست‌های کلی اعلام نمود**.^۲ شورای نگهبان نیز چهار مرتبه در خصوص تصویب لایحه مذکور، اعلام مغایرت نمود و نهایتاً در تاریخ ۱۴۰۰/۰۲/۱۵ ایجاد هفت منطقه آزاد به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. لذا به نظر می رسد با عنایت به عدم اصلاح مقررات و عملکرد مناطق آزاد منطبق با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، افزایش تعداد این مناطق مغایر قانون اساسی و یا سیاست‌های کلی نظام تشخیص داده می شود.

در راستای مغایرت‌های اعلام شده از سوی هیئت عالی نظارت، اصلاح ضوابط مناطق آزاد ناظر به ارائه هدفمند معافیت‌ها در راستای فعالیت‌های مندرج در بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ایجاد پلکانی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی مبتنی بر عملکرد و شاخص‌های مثبت هر منطقه، کاهش وسعت مناطق آزاد، استقرار سامانه‌ها و کاهش امکان تخلف در مناطق آزاد می تواند بخش قابل توجهی از ایرادهای هیئت عالی نظارت را مرتفع کند.

۱. ماده واحد - به دولت اجازه داده می شود در استان‌های خراسان رضوی (سرخس - دوغارون) و مازندران (مازندران) در محدوده به شرح نقشه پیوست، منطقه آزاد تجاری - صنعتی ایجاد نماید.

تبصره - مناطق آزاد تجاری - صنعتی یادشده براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲ - با اصلاحات بعدی آن اداره خواهد شد.

۲. مطابق نامه شماره ۹۹۰۵۲/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۸ و نامه شماره ۹۷۹۳-۹۹۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۰۱ هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی، همچنین در لایحه افزایش وسعت منطقه آزاد انزلی ایرادات مشابهی در نامه شماره ۱۰۲۴۲۷/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۲۹ توسط هیئت عالی نظارت مطرح گردید.



با این حال همان طور که اشاره شد جایگاه رفع این ایرادها و پیشنهادهای ذکر شده برای آن، که مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی به تفصیل به آن پرداخته^۱ در قالب قوانین ایجاد مناطق آزاد جدید نیست و نیازمند اصلاح قوانین مادر این حوزه مانند «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲ - با اصلاحات بعدی» است. بر همین اساس مجدداً تأکید می‌شود که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با کلیات این لایحه و تصویب هر گونه منطقه آزاد جدید تا پیش از اصلاح قوانین مادر مخالف است. اما در صورت تأکید به تصویب لایحه از سوی مجلس محترم، تبصره‌های الحاقی کمیسیون اقتصادی، مثبت ارزیابی می‌شوند.

شایان ذکر است در صدر ماده واحده به وجود گزارش توجیهی ایجاد منطقه آزاد مذکور اشاره شده است لکن گزارشی در ادامه و پیوست قانون ارائه نشده است.

۲- عدم راه اندازی مناطق قبلی

همان گونه که اشاره شد، در تاریخ ۱۴۰۰/۰۲/۱۵ ایجاد هفت منطقه آزاد به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. به رغم آنکه بیش از دو سال از تصویب مناطق جدید می‌گذرد، اما همچنان به دلیل عدم تخصیص بودجه مناسب برای تکمیل امکانات اولیه، این مناطق اجرایی نشده‌اند. سایر مناطق آزاد فعال کشور نیز به دلیل عدم منابع کافی، در تکمیل برخی از زیرساخت‌های اساسی خود ناتوان هستند که در گزارش‌های قبلی مرکز به آن اشاره شده است.^۲ لذا با عنایت به منابع محدود دولت و عدم تأمین امکانات سایر مناطق، به نظر می‌رسد مناطق جدید نیز با چالش مشابهی مواجه شوند.

۳- امتیازات مشابه مناطق ویژه اقتصادی با مناطق آزاد

منطقه سرخس در حال حاضر منطقه ویژه اقتصادی است و مناطق آزاد و ویژه اقتصادی از حیث مزیت‌ها و مقررات صادرات، واردات (به جز خرده‌فروشی 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^۳ و در مناطق ویژه اقتصادی ۵ تا ۱۳ سال معافیت مالیاتی دارند^۴ و در صورت استقرار در مناطق کمتر برخوردار از اشتغال، معافیت مالیاتی آنها مشابه مناطق آزاد خواهد شد.^۵ لذا این مقایسه نشان می‌دهد **تبدیل منطقه ویژه به منطقه آزاد، مزیت قابل توجهی برای افزایش تولید و صادرات در منطقه ویژه اقتصادی ایجاد نخواهد کرد.**^۶ با عنایت به اصلاحات صورت گرفته کمیسیون اقتصادی، مناطق جدید شباهت بیشتری به مناطق ویژه اقتصادی خواهند داشت.

۴- اراضی و مدیریت منطقه

در حال حاضر یک بخش غیردولتی (آستان قدس رضوی) متولی اداره، تأمین زیرساخت، بازاریابی و سایر امورات سازمان منطقه ویژه سرخس می‌باشد لکن مطابق مواد (۵) و (۶) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، این مناطق را صرفاً دولت اداره خواهد کرد و اعضای هیئت مدیره، مدیرعامل و رئیس هیئت مدیره توسط هیئت وزیران تعیین می‌شود. لذا اولاً انتقال مدیریت منطقه از بخش غیردولتی نسبتاً توانمند به بخش دولتی غیرتخصصی، مناسب ارزیابی نمی‌شود؛ ثانیاً انتقال مالکیت اراضی (مخصوصاً اراضی وقف شده) به بخش دولتی نیز با ابهام‌هایی همراه خواهد بود.

۵- بازگشت امتیازات

ایجاد محدودیت در واردات و عرضه کالای مسافری، از اصلاحات بسیار مهم و مناسب کمیسیون در متن لایحه محسوب می‌شود؛ اما تجربه نشان می‌دهد در قانون ایجاد مناطق آزاد اروند، ارس و انزلی در تاریخ ۱۳۸۲/۰۶/۰۲، ورود کالای همراه مسافر از سه منطقه آزاد یادشده به سایر نقاط کشور به هر میزان ممنوع شد؛ لکن پس از فشارهای مکرر، در قانون ایجاد یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی و بیست و سه منطقه ویژه اقتصادی مورخ ۱۳۸۹/۰۸/۰۱ دولت مکلف به یکسان‌سازی مقررات مربوط به ورود کالای همراه مسافر از مناطق آزاد به سایر نقاط کشور شد. از این رو ایجاد مناطق آزاد جدید در ابتدا به دلیل کاهش مقاومت‌ها با ممنوعیت کالای همراه مسافر همراه بوده ولی پس از تصویب، فشارها به منظور رفع این ممنوعیت افزایش خواهد یافت.

۱. برای اطلاعات بیشتر به گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه توسعه منطقه آزاد تجاری-صنعتی گیلان (انزلی)» (اعاده شده از شورای نگهبان (۲)) به شماره مسلسل ۱۸۶۰۱ مراجعه شود.
۲. به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران» و با شماره مسلسل ۱۷۴۹۲ مراجعه شود.
۳. ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی.
۴. ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم.
۵. قسمت سوم از بند «ب» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.
۶. در خصوص امتیازات غیرتولیدی و غیرصادراتی نظیر تردد خودروی خارجی، ایجاد پاساژ و عرضه کالای مسافری در مناطق آزاد نیز باید توجه گردد که ضمن ایجاد زمینه عرضه‌ها و تخلیفات متعدد، کمیسیون اقتصادی به شرط ایجاد محدودیت در این زمینه‌ها با لایحه موافقت نموده است.



ماده - تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحد - به دولت اجازه داده می‌شود در استان خراسان رضوی در محدوده خارج از نقاط جمعیتی به شرح نقشه پیوست و گزارش توجیهی، منطقه آزاد تجاری - صنعتی سرخس را ایجاد کند.		✗			ضمن مخالفت با کلیات لایحه، ولی در صورت تصویب لایحه، تبصره‌های ششگانه می‌تواند از چالش‌های بعدی مناطق آزاد بکاهد.	
تبصره ۱ - منطقه آزاد تجاری - صنعتی ایجاد شده با رعایت تبصره‌های ذیل و براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و اصلاحات بعدی آن اداره می‌شود. هرگونه تغییر در محدوده‌های مصوب، منوط به پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی است.	✓				تعیین محدوده مناطق آزاد از امور تقنینی محسوب شده و تأکید بر تغییر محدوده مناطق پس از تصویب مجلس، مناسب ارزیابی می‌شود. تجربه واگذاری تعیین وسعت مناطق آزاد ارس و ارونند به هیئت وزیران نشان می‌دهد وسعت این مناطق بدون قاعده و به صورت قابل توجیهی افزایش یافته است.	
تبصره ۲ - اعمال امتیازات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا به استثنای مواد، کالاهای، تجهیزات و ماشین‌آلات مورد نیاز طرح‌های سرمایه‌گذاری و توسعه‌ای مناطق، در این منطقه، منوط به تأیید محصورشدن محدوده مورد نظر توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران و استقرار آن در مبادی ورودی و خروجی منطقه است. سازمان هر منطقه می‌تواند بخش‌هایی از محدوده قانونی مصوب منطقه را به تدریج محصور و پس از تأیید و استقرار گمرک جمهوری اسلامی ایران نسبت به عملیاتی نمودن آن اقدام کند.	✓				با عنایت به معافیت‌های گمرکی مناطق آزاد براساس ماده (۱۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی، محصورسازی منطقه و استقرار گمرک جمهوری اسلامی ایران در مبادی این مناطق (جهت استفاده از معافیت‌ها و جلوگیری از تخلفات) از اهمیت بالایی برخوردار است.	
تبصره ۳ - سازمان منطقه موظف است ظرف یکسال و نیم پس از تشکیل، طرح جامع منطقه را بر رعایت اسناد و طرح‌های ملی بالادستی تهیه و برای تصویب به شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی ارائه کند. شورای عالی موظف است حداکثر ظرف ۶ ماه پس از دریافت طرح جامع، نسبت به تصویب آن اقدام و مراتب را جهت اجرا ابلاغ کند.	✓				متأسفانه پس از گذشت سال‌ها از تاریخ تصویب و آغاز فعالیت برخی از مناطق آزاد و ویژه، این مناطق فاقد طرح جامع بوده یا با تأخیر قابل توجیهی طرح جامع این مناطق به تصویب رسیده است. واگذاری اراضی و اجرای طرح‌های توسعه‌ای باید براساس طرح جامع منطقه صورت پذیرد. الزام دولت (شورای عالی مناطق آزاد و ویژه) به تصویب طرح جامع و تعیین مهلت اقدام برای ایشان، مثبت ارزیابی می‌شود.	
تبصره ۴ - حکم تبصره «۱۳» قانون ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد سیزده منطقه ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۹۹/۲/۳۰ در خصوص این منطقه لازم‌الاجراست.	✓				با عنایت به اهداف اصلی مناطق آزاد که باید با رویکرد توسعه تولید و صادرات فعالیت نمایند، حذف امتیاز خرده‌فروشی اقلام خارجی (که با استفاده از معافیت گمرکی وارد می‌شوند)، مناسب و ضروری ارزیابی می‌شود.	
تبصره ۵ - مجوز واردات خودروهای سواری خارجی در محدوده این منطقه، صرفاً به اشخاصی اعطا می‌شود که دارای مجوز فعالیت اقتصادی در محدوده منطقه باشند. تردد خودروهای فوق صرفاً در محدوده مصوب پیوست این قانون امکان‌پذیر است.	✓				با عنایت به اهداف اصلی مناطق آزاد که باید با رویکرد توسعه تولید و صادرات فعالیت نمایند، محدود کردن امتیاز واردات اقلام خارجی نظیر خودرو (که با استفاده از معافیت گمرکی وارد می‌شوند)، مناسب و ضروری ارزیابی می‌گردد.	
تبصره ۶ - دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی مکلف است هر ۶ ماه یکبار گزارش عملکرد منطقه آزاد تجاری - صنعتی ایجاد شده به موجب این قانون را تهیه و به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.	✓				ایجاد شفافیت در آمار و شاخص‌های عملکردی مناطق آزاد و تعیین الزام قانونی به ارائه گزارش‌های دوره‌ای، مناسب و ضروری ارزیابی می‌شود.	

۱. واردات کالا از خارج کشور به مناطق آزاد ایجاد شده به موجب بند «۱» این ماده واحد به منظور عرضه به مسافران ممنوع و اعطای معافیت کالای همراه مسافر از مناطق مذکور به سرزمین اصلی صرفاً شامل کالاهای تولید شده در آن مناطق می‌باشد.



با عنایت به مطالب فوق، ضمن مخالفت با کلیات لایحه دولت محترم، به دلیل آنکه مغایرت‌های هیئت عالی نظارت که سابقاً برای لوایح افزایش تعداد یا وسعت مناطق آزاد ذکر شده بود، همچنان بر این لایحه نیز مترتب است، پیشنهاد می‌شود تا دولت و مجلس محترم ابتدا اقدام به اصلاح قوانین مادر مرتبط با این حوزه نمایند و هرگونه لایحه‌ای برای افزایش مناطق آزاد منوط به انجام اصلاحات فوق باشد.^۱

با این حال در صورت تصویب لایحه، تبصره‌های ششگانه می‌تواند برخی از چالش‌های مناطق آزاد جدید را کاهش دهد؛ از این رو ضرورت دارد در صورت تصویب ماده واحد، تبصره‌های ذیل آن نیز به تصویب برسد.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحد				
تبصره ۱				
تبصره ۲				
تبصره ۳				
تبصره ۴				
تبصره ۵				
تبصره ۶				

۱. برای اطلاعات بیشتر به گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه توسعه منطقه آزاد تجاری-صنعتی گیلان (انزلی)» (اعاده شده از شورای نگهبان (۲)) به شماره مسلسل ۱۸۶۰۱ مراجعه شود.