



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه:

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۷۹۵

شماره چاپ:

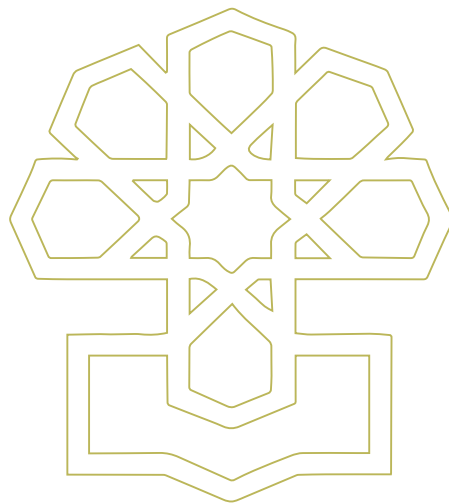
تاریخ چاپ:

مشخصات گزارش:



شماره مسلسل:
۲۲۰۱۸۴۷۱

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۷/۱۹



بررسی لایحه ایجاد منطقه آزاد تجاری صنعتی مازندران

مقدمه

در حال حاضر نزدیک به 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 (بالحاظ صادرات خدمات) حدود ۱ درصد، از میزان تولید حدود ۱ 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 ۲ 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^۱ کشور است.

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.

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، اردیبهشت ۱۴۰۰.

۱- متن لایحه

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

ماده واحد - به دولت اجازه داده می‌شود در استان مازندران 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.

۲- 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 بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود. همچنین براساس ماده (۲۳) برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، ایجاد هر گونه مناطق آزاد جدید منوط به تأمین زیر ساخت و اخذ مجوزهای مربوطه از قبیل تأییدیه زیست محیطی، نظامی و امنیتی می‌باشد^۱.

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 کرد.^۲ شورای نگهبان نیز ۴ مرتبه در خصوص تصویب لایحه مذکور، اعلام مغایرت نمود و نهایتاً در تاریخ ۱۴۰۰/۰۲/۱۵ بخشی از آن به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید.

لایحه ایجاد منطقه آزاد سرخس - دوغارون و مازندران در تاریخ ۱۳۹۹/۰۲/۱۶ 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 کردند موضوع روشن نبوده و دارای ابهام است. کمیسیون اقتصادی مجلس در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۱۶ 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 ۸ منطقه آزاد جدید نیز ذکر شده بود.

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 ۱۴۰۱/۰۳/۲۹ اعلام وصول شد. متن لایحه نشان می‌دهد نسبت به ایرادها و ابهام‌های شورای نگهبان، مغایرت‌های هیئت عالی نظارت و اصلاحات کمیسیون اقتصادی مجلس در جلسه ۱۴۰۰/۰۶/۱۶، بی توجه بوده و هیچ اصلاحی به منظور رفع ابهام‌ها در لایحه جدید صورت نگرفته است.

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 ۱۳۹۹/۰۵/۲۹ توسط هیئت رئیسه مجلس اعلام وصول شد و بررسی‌های 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 شد که البته هنوز چنین لایحه‌ای 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.

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. مطابق نامه شماره ۹۹۰۵۲/۰۱۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۸ و نامه شماره ۹۷۹۳-۹۹۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۰۱ هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی.

محدوده پیشنهادی برای ایجاد منطقه آزاد مازندران، شامل سه قسمت منفصل از یکدیگر است؛ بندر امیرآباد بهشهر با ۱۰۶۰ هکتار، چپکود-میرود با ۴۶۱ هکتار و نوشهر با ۸۴ هکتار مساحت. محدوده چپکود-میرود، میان بندر امیرآباد (شرق استان مازندران) و بندر نوشهر (غرب استان مازندران) قرار دارد که فاصله زمینی آن تا بندر امیرآباد حدود ۷۰ کیلومتر و تا بندر نوشهر حدود ۱۴۰ کیلومتر است؛ مسافت زمینی بندر امیرآباد تا منطقه آزاد اینچه برون حدوداً ۱۰۰ کیلومتر و بندر نوشهر تا منطقه آزاد انزلی حدود ۲۳۰ کیلومتر می باشد.

مناطق ویژه اقتصادی امیرآباد و نوشهر در استان مازندران، به ترتیب در سال های ۱۳۷۶ و ۱۳۸۰ تصویب شدند. این مناطق با ۱۰۶۰ هکتار و ۸۹ هکتار مساحت، در ساحل دریای خزر قرار دارند و سازمان مسئول مناطق ویژه مذکور، سازمان بنادر و دریانوردی (وزارت راه و شهرسازی) است.

متأسفانه آمار تفکیکی از شاخص های عملکردی این دو منطقه و ویژه اقتصادی ارائه نشده و صرفاً در برخی از سال ها، مجموع عملکرد ۶ منطقه و ویژه اقتصادی بندری در برخی از شاخص ها اعلام شده است. همچنین اسناد و مطالعات پشتیبان و طرح توجیهی ایجاد منطقه آزاد مازندران مبتنی بر مزیت نسبی و آمایش سرزمینی، ارائه نشده و درخصوص پشتوانه کارشناسی این پیشنهاد، تردید وجود دارد. لذا کارکرد و تمایز منطقه آزاد مازندران در مقایسه با سایر مناطق آزاد و ویژه ایران در حوزه دریای خزر مشخص نیست.

مناطق آزاد و ویژه اقتصادی از حیث مزیت ها و مقررات صادرات، واردات (به جز خرده فروشی 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 مناطق ویژه اقتصادی ۷ تا ۱۳ سال معافیت مالیاتی دارند و در صورت استقرار در مناطق کمتر برخوردار از اشتغال، معافیت مالیاتی آنها مشابه مناطق آزاد خواهد شد^۲. لذا این مقایسه نشان می دهد با دغدغه مناطق کمتر برخوردار و اشتغال در این مناطق تبدیل منطقه ویژه به منطقه آزاد، مزیت قابل توجهی برای افزایش تولید و صادرات در منطقه و ویژه اقتصادی ایجاد نخواهد کرد^۳.

با توجه به تجربه منطقه آزاد ارس، ایجاد مناطق آزاد منفصل، و عدم امکان محصورسازی مسیرهای طولانی میان محدوده های پیشنهادی، زمینه بروز تخلفاتی از جمله قاچاق کالا را فراهم می کند.

بنادر امیرآباد و نوشهر دارای زیرساخت هایی در حوزه بندری می باشند اما درخصوص زیرساخت های حوزه تولید و همچنین زیرساخت های محدوده چپکود-میرود، ابهام وجود دارد. تأمین زیرساخت نقش مؤثری در عملکرد مناطق آزاد دارد لکن عدم تأمین مالی به منظور ایجاد زیرساخت ۷ 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.

گفتنی است در مناطق آزاد بندری و فرودگاهی، چالش مدیریت و تفویض اختیارات میان دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و وزارت راه و شهرسازی وجود دارد که نمونه آن در منطقه آزاد چابهار (بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری) و فرودگاه امام خمینی (ره) مشاهده می شود. لذا قبل از تبدیل این محدوده ها به مناطق آزاد، بایستی ابهام های قانونی درخصوص تفویض اختیارات سازمان های مسئول مرتفع شود.

از سوی دیگر به رغم درخواست های مکرر به منظور ایجاد و افزایش وسعت مناطق آزاد در کشور، برنامه جامع و راهبردی درخصوص 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.

جمع بندی و پیشنهاد

با توجه به تعدد درخواست‌های ایجاد مناطق آزاد و ویژه، فرایند ایجاد مناطق باید ساماندهی و شفاف شود؛ 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 می‌شود که مطابق آن، صرفاً شهرک‌ها و نواحی صنعتی که طی چند سال عملکرد موفق 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 شوند. توسعه و 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؛ برای مثال در صورتی که محدوده‌ای دارای حجم بالای تولید، صادرات و سرمایه‌گذاری طی چند سال متوالی باشد، طبیعتاً زیرساخت مناسب، مکان‌یابی مناسب، صرفه اقتصادی به منظور جذب سرمایه و سازمان مسئول توانمند دارد و در نتیجه می‌تواند منطقه آزاد یا ویژه موفق باشد؛ همچنین براساس این تدبیر، پیگیری‌های مسئولان محترم (به جای 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 کرد.

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 ناظر به عدم اعمال تبعیض ناروا در ایجاد مناطق آزاد سابق) را مرتفع کند؛ 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. به منظور 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 و یا نیازمند رأی بالای نمایندگان (دوسوم) باشد.

با توجه به عدم ارائه اطلاعات و مطالعات پشتیبان به منظور رفع ایرادها و ابهام‌های شورای محترم نگهبان و بررسی کارشناسی ایجاد منطقه آزاد مازندران، و همچنین عدم توجه به شروط کمیسیون اقتصادی، **تصویب این لایحه مناسب ارزیابی نمی‌گردد**. بر این اساس ایجاد منطقه آزاد مازندران 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؛ و همچنین تعیین محدوده‌ای یکپارچه و محدود، می‌تواند صورت گیرد.

بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.