



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه:

دوره یازدهم - سال چهارم

شماره ثبت:
۹۱۰

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۸۷):

«پیشنهاد الحاقی: سازوکار ایجاد و توسعه مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی»



محمد حسام محمدی فر

مشخصات گزارش:



شماره مسلسل:
۲۲۰۱۹۳۳۴

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۷/۱۹

چکیده

در حال حاضر ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی از ضابطه خاصی پیروی نکرده و مقررات این حوزه از ضمانت اجرایی برخوردار نیست. تکلیف برنامه هفتم توسعه در خصوص ایجاد پلکانی مناطق آزاد از مسیر عملکرد موفق شهرک‌های صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی، بخش عمده‌ای از دغدغه‌های قانونگذار مبنی بر تأمین زیرساخت قبل از ایجاد منطقه، حضور سرمایه‌گذار و مزیت منطقه جهت تولید و صادرات را تأمین می‌نماید.

۱. مقدمه

در حال حاضر حدود ۱۶ منطقه آزاد و ۸۰ منطقه ویژه اقتصادی مصوب در کشور وجود دارد که طرح‌ها و لوايح دیگری به منظور افزایش تعداد و وسعت این مناطق در حال بررسی و تصویب هستند. بخش قابل توجهی از معضلات و چالش‌های مناطق آزاد ریشه در نحوه ایجاد و تأسیس این مناطق دارد [۱] که اصلی‌ترین آنها عبارتند از: ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در محدوده‌های محروم و فاقد زیرساخت، وجود محدوده‌های مسکونی در مناطق آزاد، تعیین وسعت‌های بسیار زیاد برای مناطق، ایجاد مناطق آزاد منفصل، فشارهای سیاسی و محلی در ایجاد مناطق و عدم توجه به ظرفیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی هر محدوده در ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی. [۲]

بنابراین لازم است تا یک معیار مشخصی برای ایجاد مناطق آزاد جدید، افزایش وسعت مناطق آزاد قبلی و ایجاد مناطق ویژه یا تبدیل آنها به مناطق آزاد تعیین شود، تا هر منطقه در صورت رسیدن به حداقل‌های این معیار، بتواند تبدیل وضعیت شود.



۲. بررسی چالش‌های فعلی تشکیل و تأسیس مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

در حال حاضر مطابق بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصادی مقاومتی، ۴ هدف اصلی برای مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در نظر گرفته شده، که عبارتند از: «توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به‌منظور ۱. انتقال فناوری‌های پیشرفته، ۲. گسترش و تسهیل تولید، ۳. صادرات کالا و خدمات و ۴. تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج.» این درحالی است که وضعیت فعلی ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در کشور، به‌سختی می‌تواند اهداف فوق را محقق سازد. از مهم‌ترین دلایل این موضوع می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

■ ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در مناطق محروم و بدون زیرساخت

در بسیاری از موارد ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی متأسفانه به ابزار انتخاباتی و تبلیغاتی برخی از سیاست‌مداران تبدیل شده، که منجر به تعدد بی‌حاصل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی^۱ و عدم تحقق اهداف مدنظر از ایجاد مناطق شده است؛ علاوه بر عدم تحقق اهداف، منجر به بروز معضلاتی نظیر هدررفت منابع ملی، قاچاق کالا و ارز و فرار مالیاتی نیز گردیده است. همچنین وجود مناطق مسکونی در محدوده مناطق آزاد، به گسترش تخلفات و انحراف مناطق آزاد از اهداف اصلی خود دامن زده است.

■ ایجاد مناطق بدون ارائه طرح‌های توجیهی

مناطق آزاد و ویژه پیشنهادی، غالباً فاقد طرح‌های توجیهی و اقتصادی هستند و صرفاً ادعاهایی به‌منظور ظرفیت‌های بالای منطقه مطرح می‌شود که مبتنی بر آن، سرمایه‌گذاران پس از ایجاد منطقه آزاد و ویژه اقتصادی به‌سمت مناطق سرازیر خواهند شد؛ اما عملاً با ایجاد منطقه، به‌دلیل عدم مطالعات کارشناسی و همچنین عدم تأمین زیرساخت، چنین نتیجه‌ای رخ نمی‌دهد! لذا باید سازوکاری تعیین شود تا نمایندگان دولت و مجلس به‌جای رایزنی و لابی‌گری جهت افزایش تعداد مناطق آزاد و ویژه حوزه متبوع خود، تلاش خود را در راستای تأمین زیرساخت و افزایش تولید و صادرات صرف نمایند و در صورت اثربخش بودن فعالیت ایشان، حوزه انتخابی‌شان دارای منطقه آزاد یا ویژه خواهد شد.

■ عدم وجود ضمانت اجرایی در قانون برای تأمین زیرساخت‌های مناطق

در مواردی نظیر ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب مجلس) و آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق آزاد (مصوب دولت) به لزوم تأمین زیرساخت قبل از ایجاد و فعالیت مناطق آزاد تأکید شده است، اما متأسفانه این مقررات ضمانت اجرایی نداشته، هر دو نهاد فوق‌الذکر شرط خود را نقض نموده و اقدام به پیشنهاد و تصویب مناطق فاقد زیرساخت نموده‌اند. لذا باید به‌دنبال تعیین فرایندی بود تا **ضمانت اجرایی** «تأمین زیرساخت مناطق آزاد قبل از ایجاد منطقه» را افزایش دهد. استفاده از ظرفیت سیاست‌های کلی و برنامه هفتم توسعه، نقش قابل‌توجهی در افزایش ضمانت اجرای سازوکار پیشنهادی خواهد داشت.

با توجه به موارد فوق، به‌نظر می‌رسد تأمین زیرساخت‌های منطقه، ایجاد ضمانت اجرایی برای تأمین آن و همچنین جلوگیری از ایجاد مناطق جدید بدون ضوابط و صرفاً به‌دلیل تبلیغات انتخاباتی، ضروری است. از این‌رو، پیشنهاد می‌شود تا مناطقی در اولویت تبدیل به مناطق آزاد و ویژه اقتصادی قرار گیرند، که از ویژگی‌های اولیه برخوردار باشند. یک ظرفیت بسیار مناسب در این موضوع، استفاده از شهرک‌ها و نواحی صنعتی برای تبدیل شدن به مناطق ویژه و استفاده از مناطق ویژه برای تبدیل شدن به مناطق آزاد است. به‌نحوی که یک منطقه جغرافیایی، برای تبدیل شدن به منطقه آزاد و ویژه، لازم است تا مراحل طی کرده و طی یک فرایند پلکانی، به منطقه آزاد تبدیل شود.

۱. در حال حاضر حدود ۷ منطقه آزاد و ۳۰ منطقه ویژه اقتصادی غیرفعال در کشور وجود دارد.



۳. جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد

در این گزارش به‌طور مختصر به چالش‌های فعلی تشکیل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی پرداخته شده و اشاره شد که شیوه فعلی در تشکیل مناطق، نمی‌تواند اهداف تعیین شده برای آنها (مندرج در بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) را تضمین کند. بنابراین لازم است تا یک بازنگری در تشکیل مناطق صورت گیرد، به‌نحوی که تبدیل یک منطقه به منطقه آزاد، طی یک سازوکار پلکانی باشد. در حال حاضر شهرک‌ها و نواحی صنعتی،^۱ مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد تجاری صنعتی از حیث کارکرد و امتیازات حوزه تولید و صادرات، در بسیاری از موارد مشابه یکدیگر می‌باشند.^۲ با طراحی سازوکاری جهت ایجاد پلکانی مناطق آزاد از مسیر عملکرد موفق شهرک‌های صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی (یعنی گسترش تولید و صادرات)، می‌توان اطمینان یافت بخش عمده‌ای از دغدغه‌های قانونگذار مبنی بر تأمین زیرساخت قبل از ایجاد منطقه، حضور سرمایه‌گذار و مزیت منطقه جهت تولید و صادرات تأمین می‌گردد. به عبارت دیگر در متن پیشنهادی جهت الحاق به برنامه هفتم توسعه، در ازای عملکرد موفق واحدهای تولیدی، امتیازات ایشان افزایش یافته و ابتدا به منطقه ویژه اقتصادی و سپس به منطقه آزاد تجاری صنعتی تبدیل خواهند شد. [۳]

ماده الحاقی پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس به برنامه هفتم

ماده ***

ایجاد و افزایش وسعت هرگونه منطقه آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی صرفاً در حالت‌های ذیل و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود:

الف) تبدیل شهرک‌ها و نواحی صنعتی به مناطق ویژه اقتصادی که به‌مدت سه سال متوالی تعداد واحدهای تولیدی فعال، میزان تولید و صادرات محصول در آنها متناسب با وسعت شهرک و نواحی به بیش از نصاب معین برسد، در همان محدوده مصوب شهرک و نواحی صنعتی امکان‌پذیر است.

ب) تبدیل منطقه ویژه اقتصادی مرزی به منطقه آزاد تجاری صنعتی جدید که به‌مدت پنج سال متوالی تعداد واحدهای تولیدی فعال، میزان تولید محصول، صادرات حاصل از تولید در منطقه به خارج از کشور و سرمایه‌گذاری خارجی محقق شده در آن متناسب با وسعت منطقه ویژه به بیش از نصاب معین برسد، در همان محدوده مصوب منطقه ویژه امکان‌پذیر است. ج) افزایش وسعت مناطق آزاد تجاری صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی که به‌مدت پنج سال متوالی تعداد واحدهای تولیدی فعال، میزان تولید محصول، صادرات حاصل از تولید در منطقه به خارج از کشور و سرمایه‌گذاری خارجی، در مقایسه با وسعت مصوب منطقه به بیش از نصاب معین برسد، در سقف تعیین شده به‌شرط اخذ تأییدیه زیست‌محیطی، عدم وجود مناطق مسکونی و عدم وجود معارض در مالکیت اراضی پیشنهادی امکان‌پذیر است.

تبصره «۱»

آیین‌نامه و نصاب‌های مندرج در این ماده ظرف مدت ۶ ماه توسط کارگروهی با مسئولیت وزارت امور اقتصادی و دارایی و با حضور نمایندگان وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت راه و شهرسازی، وزارت اطلاعات، بانک مرکزی، سازمان برنامه و بودجه، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز و دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی تعیین شده و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.

تبصره «۲»

در فرایند ایجاد مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد تجاری صنعتی جدید، ضوابط و نحوه تداوم یا انتقال مدیریت مناطق و مالکیت بر اراضی و زیرساخت‌ها، مطابق قوانین و مقررات مربوطه توسط هیئت‌وزیران تعیین خواهد شد.

تبصره «۳»

آغاز فعالیت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی مصوب شامل اعطای معافیت‌ها و مشوق‌ها و صدور مجوز فعالیت توسط سازمان منطقه، منوط به تصویب طرح جامع منطقه توسط هیئت‌وزیران براساس مزیت‌های هر منطقه و نقش آن در توسعه ملی، محصورسازی ۱۰۰ درصد محدوده با تأیید گمرک و استقرار گمرک جمهوری اسلامی ایران در کلیه مبادی مناطق با سرزمین اصلی و خارج از کشور می‌باشد.

۱. از منظر معافیت مالیاتی نیز مطابق ماده (۱۳۲) قانون امور مالیاتی، مناطق ویژه و شهرک‌های صنعتی از معافیت یکسانی برخوردار هستند. تنها مزیت مناطق ویژه نسبت به شهرک‌ها و نواحی صنعتی، موضوع معافیت گمرکی مناطق ویژه اقتصادی است؛ به عبارت دیگر با محصورسازی و استقرار گمرک در مناطق ویژه اقتصادی، این مناطق خارج از قلمرو گمرکی محسوب می‌شوند. البته لازم به ذکر است رویه‌های گمرکی نظیر ورود موقت در کل کشور ازجمله شهرک‌های صنعتی قابل استفاده بوده و نیاز بسیاری از واحدهای مستقر در شهرک‌های صنعتی را پوشش می‌دهد.

۲. جهت آشنایی بیشتر با تفاوت‌ها و شباهت‌های مناطق آزاد، مناطق ویژه و شهرک‌های صنعتی به گزارش «تحلیل و بررسی عملکرد مناطق ویژه اقتصادی ایران» با شماره مسلسل ۱۸۵۶۴ مراجعه شود.



- [۱] برای آشنایی بیشتر با عملکرد و چالش‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران» با شماره مسلسل ۲۹۴۷۱ و گزارش «تحلیل و بررسی عملکرد مناطق ویژه اقتصادی ایران» با شماره مسلسل ۴۶۵۸۱ مراجعه شود.
- [۲] محمدی فرد محمد حسام، پناهی سامان (۱۴۰۰)، «تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (با شماره مسلسل ۱۷۴۹۲).
- [۳] محمدی فرد محمد حسام، پناهی سامان (۱۴۰۱)، «تحلیل و بررسی عملکرد مناطق ویژه اقتصادی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (با شماره مسلسل ۱۸۵۶۴).

