

دوره دهم - سال اول

شماره چاپ: ۱۳۴

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۴/۲۹

شماره ثبت: ۱۱۹

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی
و دوازده منطقه ویژه اقتصادی»

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱-۱۴۹۳۴

آبان ماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۳	مقدمه.....
۳	۱. موضوع لایحه.....
۵	۲. نکاتی در خصوص ایجاد هشت منطقه آزاد اقتصادی جدید.....
۶	۳. نکاتی در خصوص نقشه‌های پیوست لایحه.....
۹	۴. توضیحاتی در خصوص ایجاد دوازده منطقه ویژه اقتصادی جدید.....
۱۰	۵. بررسی موضوع الحاق اراضی نیمه شمالی جزیره هرمز به منطقه آزاد قشم.....
۱۰	۶. اشاره به برخی از نکات کلی.....
۱۷	۷. مروری بر شاخص‌های کمی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در ایران.....
۲۱	پیشنهادها.....
۲۵	جمع‌بندی.....
۲۷	منابع و مآخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی»

چکیده

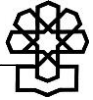
با توجه به اینکه لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی^۱ در دستور کار کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است، مرکز پژوهش‌های مجلس با برگزاری جلسات کارشناسی با ذینفعان موضوع و مطالعات انجام شده در این مرکز، گزارش حاضر را تدوین کرد که به بررسی ابعاد مختلف ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی می‌پردازد.

نتایج حاصل از انجام تحقیق حاضر نشان می‌دهد که تأسیس مناطق آزاد جدید بدون تأمین پیش‌نیازها و الزامات آن و در مساحت‌هایی وسیع و بدون داشتن الگوی کلان در خصوص توسعه متوازن منطقه‌ای، تضمین‌کننده توسعه اقتصادی در کشور نیست و موجب ایجاد فرآیندهای زائد در نظام قانونی و اجرایی کشور خواهد شد. در صورت ایجاد مناطق آزاد جدید باید این مناطق مطابق اصول پذیرفته شده جهانی (مساحت‌های محدود، محصور شده، فاقد جمعیت ساکن و با رویکرد تولیدی و تخصصی) ایجاد شوند تا آسیب‌های مناطق آزاد فعلی به اقتصاد ملی را نداشته باشند. همچنین آنچه که در بند «۱۱» سیاست‌های اقتصاد

۱. لایحه ایجاد «هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی» که در تاریخ ۱۳۹۵/۴/۲۹ با شماره ۱۳۴ چاپ و با شماره ۱۱۹ ثبت شده بود مجدداً در تاریخ ۱۳۹۶/۷/۳۰ تحت عنوان اصلاحیه (۱) لایحه، تجدید چاپ شده است. در بند «۱» این لایحه عنوان شده است که عنوان لایحه به «لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری- صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی» اصلاح می‌شود.

مقاومتی بدان اشاره شده است بیشتر معطوف بر توسعه کیفی به جای توسعه کمی این مناطق است. نقشه‌های پیوست لایحه در خصوص محدوده مناطق آزاد پیشنهادی، نشان می‌دهد که مناطق آزاد جدید دارای مساحت‌های وسیع و نامعلوم از نظر وضعیت زیرساختی (داشتن فرودگاه، بندر، راه‌های مواصلاتی، شبکه‌های زیربنایی، وجود نقاط منفصله و...) هستند. اگر مناطق آزاد جدید به شکلی که در لایحه دولت درج شده است و مطابق نقشه‌های پیوست ایجاد شوند همانند مناطق آزاد فعلی با آسیب‌ها و چالش‌هایی جدی مواجه خواهند شد و نقطه انحراف آنها از بدو تأسیس جهت تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز با توسل به کسب درآمدهای ناپایدار از جمله فروش اراضی و اخذ عوارض از واردات و تردد خودرو سواری وارداتی آغاز می‌شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود جهت اینکه مناطق آزاد جدید به شیوه اصولی و مطابق مناطق آزاد موفق جهان ایجاد شوند اولاً مساحت مناطق آزاد جدید کاهش یابد و توضیحات کاملی از وضعیت زیرساخت‌های مناطق پیشنهادی در نقشه‌های پیوست ارائه شود. ثانیاً در صورتی که مساحت این مناطق محدود شد دولت می‌تواند منابعی را جهت تکمیل زیرساخت‌های این مناطق با مشارکت بخش خصوصی و تعاونی اختصاص دهد تا مطابق تجربه مناطق آزاد موفق دنیا در مساحت‌هایی محدود و محصور شده، زیرساخت‌هایی با رویکرد تولیدی و تخصصی ایجاد شوند.

در ضمن با توجه به حکم صریح تبصره «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر ممنوعیت وضع هرگونه معافیت جدید طی سال‌های اجرای قانون، تصویب این لایحه به معنای اصلاح قانون برنامه بوده و جهت تصویب در کمیسیون‌ها و صحن علنی نیازمند دوسوم آرا می‌باشد.



مقدمه

ایجاد مناطق آزاد بدون تأمین زیرساخت‌های لازم و در مساحت‌هایی وسیع و بدون داشتن الگوی کلان توسعه اقتصادی کشور تضمین‌کننده پیشرفت کیفی و متوازن در کشور نیست. واقعیت این است که مناطق آزاد موفق در دنیا در مساحتی محدود و تخصصی و پس از تأمین کلیه زیرساخت‌های مورد نیاز ایجاد شدند تا بتوانند در مسیر تحقق اهداف اصلی خود یعنی توسعه صادرات، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال فناوری و تقویت اقتصاد ملی گام بردارند. ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌هایی وسیع بدون زیرساخت‌های اقتصادی، کارکرد مطلوبی از جهت تخصیص و توزیع بهینه منابع برای اقتصاد ملی نخواهد داشت. همچنین با وجود هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی در کشور و ۶۴ منطقه ویژه اقتصادی نیازی به توسعه کمی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جدید به شکل فعلی نیست، در صورت ایجاد مناطق جدید نیز توصیه می‌شود این مناطق در محدوده‌هایی با مساحت‌های محدود، محصور، فاقد جمعیت ساکن، تخصصی و با رویکرد تولیدی ایجاد شوند.

۱. موضوع لایحه

در اصلاحیه شماره (۱) لایحه آمده است که:

۱. عنوان لایحه به «لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده

منطقه ویژه اقتصادی» اصلاح می‌شود.

۲. بند «۱» ماده واحده لایحه مذکور به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

الف) عبارت «و کرمانشاه (قصر شیرین)» بعد از عبارت «بوشهر (بوشهر)» الحاق می‌شود.
 ب) متون زیر به‌عنوان تبصره‌های «۱»، «۲» و «۳» به بند یاد شده الحاق می‌شود:
تبصره «۱» - محدوده مناطق آزاد تجاری - صنعتی یاد شده به شرح نقشه‌های پیوست تعیین می‌شود.

تبصره «۲» - کاهش محدوده مناطق یاد شده در صلاحیت هیئت وزیران خواهد بود.
تبصره «۳» - واردات کالا به‌صورت مسافری به هر میزان از مناطق یاد شده به سایر نقاط کشور ممنوع است.

با توجه به اصلاحیه فوق متن پیشنهادی به این‌صورت است که به دولت اجازه داده می‌شود:

۱. در استان‌های گلستان (اینچ‌برون)، ایلام (مهران)، اردبیل (اردبیل)، سیستان و بلوچستان (سیستان)، کردستان (بانه - مریوان)، هرمزگان (جاسک)، بوشهر (بوشهر)، کرمانشاه (قصر شیرین)، منطقه آزاد تجاری - صنعتی را در محدوده‌هایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، ایجاد نماید.

۲. در استان‌های فارس (فسا)، یزد (ابركوه و میبد)، زنجان (زنجان)، کهگیلویه و بویراحمد (گچساران)، آذربایجان غربی (سرو - ارومیه)، خراسان رضوی، (خواف و قوچان)، لرستان (خرم‌آباد)، قزوین (تاکستان) و اصفهان (شاهین‌شهر) منطقه ویژه اقتصادی و در استان البرز (ساوجبلاغ) منطقه ویژه اقتصادی دارویی ایجاد کنند.

۳. اراضی نیمه‌شمالی جزیره هرمز در محدوده مصوب هیئت وزیران و با تأیید ستاد فرماندهی کل قوا به وسعت ۲۱ کیلومتر مربع به هم پیوسته و راه اتصال دریای آن به جزیره قشم به محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم ملحق می‌شود.

۴. مناطق آزاد تجاری - صنعتی یاد شده براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد



مصوب ۱۳۷۲ و مناطق ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۴ اداره خواهند شد.

تبصره «۱» - محدوده مناطق آزاد تجاری - صنعتی یاد شده به شرح نقشه‌های پیوست تعیین می‌شود.

تبصره «۲» - کاهش محدوده مناطق یاد شده در صلاحیت هیئت وزیران خواهد بود.

تبصره «۳» - واردات کالا به صورت مسافری به هر میزان از مناطق یاد شده به سایر نقاط کشور ممنوع است.

۲. نکاتی در خصوص ایجاد هشت منطقه آزاد اقتصادی جدید

به موجب حکم صریح تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی، ایجاد مناطق آزاد جدید و تعیین محدوده مناطق آزاد بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است. 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 هستند و مسئولیت تعیین محدوده مشمول این امتیازات به موجب قانون برعهده نهاد تقنینی است. بنابراین تنها نهاد تصمیم‌گیر برای ایجاد، تعیین و یا توسعه و حتی کاهش محدوده مناطق آزاد با توجه به تبعات قانونی حاکم بر آن، مجلس شورای اسلامی است. همچنین به موجب نظرات متعدد شورای نگهبان مانند نظر شماره ۸۸/۳۰/۳۲۲۴۱ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲ و نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۳۲۹ مورخ ۱۳۸۳/۲/۱۷ تعیین محدوده مناطق آزاد تجاری - صنعتی از امور تقنینی به شمار آمده و واگذاری آن به هیئت وزیران مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

شایان توجه است که محدوده سه منطقه آزاد کیش و قشم و چابهار در سال ۱۳۷۲ به موجب مصوبه مجلس تعیین شد با این حال در سال ۱۳۸۲ تعیین محدوده سه منطقه آزاد اروند، ارس و انزلی به هیئت دولت تفویض شد که هم‌اکنون موجب بروز مشکلاتی در بی‌ثباتی محدوده مناطق مذکور نیز شده است. (مانند نمونه توسعه منطقه آزاد اروند و اضافه شدن شهرهای آبادان و خرمشهر به محدوده منطقه آزاد که مغایر با اهداف اصلی این مناطق در حوزه تولید و صادرات است) از این رو در زمان تصویب منطقه آزاد ماکو در سال ۱۳۸۹ مصوبه مجلس مبنی بر اجازه تعیین محدوده توسط دولت، مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت و محدوده مورد نظر به موجب نقشه پیوست لایحه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. بنابراین عبارت مندرج در بند «۱» ماده واحده مبنی بر ایجاد مناطق در محدوده‌هایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسند و تبصره «۲» بند «۲» لایحه اصلاحی مبنی بر کاهش محدوده‌ها پس از تصویب در مجلس، مغایر حکم صریح تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی و خلاف صریح اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است و دولت مطابق قانون نمی‌تواند پس از تصویب نقشه‌ها در مجلس شورای اسلامی به موجب مصوبه هیئت وزیران، محدوده‌ها را تغییر دهد.

۳. نکاتی در خصوص نقشه‌های پیوست لایحه

در نقشه‌های پیوست لایحه که در محدوده‌های وسیع (ارdebیل ۳۴,۸۲۴ هکتار، جاسک ۳۰,۰۰۰ هکتار، بوشهر ۲۶,۶۸۴ هکتار، مریوان و سیستان ۲۰,۰۰۰ هکتار و...) و نامشخص از نظر وضعیت زیرساختی، وجود نقاط منفصله، محدوده‌های شهری و



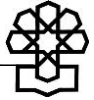
روستایی، وجود نقاط بندری، فرودگاهی در داخل محدوده، جاده‌ها، صنایع مستقر در محدوده و... به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است و بدیهی است امکان بررسی دقیق محدوده با توجه به نقشه‌های پیوست میسر نیست. بنابراین جهت بررسی نقشه‌ها پیشنهاد می‌گردد:

۱. محدوده مناطق آزاد پیشنهادی تا سقف ۳,۰۰۰ هکتار کاهش یابد و مطابق رویه قانونی پس از تصویب در هیئت وزیران به مجلس شورای اسلامی ارسال شود. کاهش محدوده مناطق آزاد پیشنهادی موجب می‌شود که این مناطق در حوزه‌های مختلف از جمله منابع مورد نیاز برای ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، امکان محصور شدن و فنس‌کشی و رسوب کالا به سرزمین اصلی به‌صورت قاچاق، زمین‌خواری و تغییر کاربری، تردد خودرو سواری لوکس و کالای همراه مسافر و... دارای مشکلات به‌مراتب کمتری نسبت به مناطق آزاد فعلی باشند.

۲. در نقشه‌های ارسال شده توضیحاتی دقیق از وضعیت زیرساخت‌های موجود در محدوده‌های پیشنهادی و چگونگی تأمین مالی جهت ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز ارائه شود. شایان توجه است که در ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه به ضرورت اخذ مجوزهای مورد نیاز از قبیل تأییدیه‌های زیست‌محیطی، نظامی و امنیتی و داشتن زیرساخت‌های لازم اشاره شده است. بنابراین لازم است به همراه نقشه‌های پیوست تأییدیه‌های فوق و زیرساخت‌های موجود در محدوده مناطق آزاد پیشنهادی ارائه شود.

شایان توجه است که بررسی محدوده‌های پیشنهادی در لایحه از جهات مختلف به‌خصوص همپوشانی و یا تعارض با سایر قوانین حائز اهمیت است. برای مثال

درخصوص منطقه آزاد پیشنهادی جاسک لازم است به ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی توجه کرد. در این ماده آمده است که «در اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی افزایش توان مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور و اجرای سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه موضوع تقسیم کار و تعیین نقش ملی در مناطق، استان‌ها، نواحی و جزایر کشور و حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته، توسعه اقتصاد دریایی جنوب کشور و ایجاد مناطق مهم اقتصادی در زمینه‌های دارای مزیت به‌منظور بهره‌برداری از استعدادهای سواحل جنوب شرقی کشور، بهره‌مندی جامعه محلی، استفاده از سرمایه‌ها و فرصت‌های بین‌المللی و کاهش عدم تعادل‌های مناطق کشور، بهره‌مندی جامعه محلی، استفاده از سرمایه‌ها و فرصت‌های بین‌المللی و کاهش عدم تعادل‌های مناطق کشور، سازمان توسعه سواحل مکران به‌عنوان سازمان توسعه‌ای با شخصیت شرکتی برای برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر برنامه‌های توسعه در سواحل مکران در صورت تأمین اعتبار در بودجه سنواتی در محدوده شهرستان‌های میناب، سیریک، جاسک، چابهار و کنارک ایجاد می‌شود. اساسنامه این سازمان ظرف مدت چهارماه پس از تصویب نهایی ارائه می‌شود. تمام وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی، نهادها و مؤسسات عمومی به غیر از دفاعی، امنیتی، قضایی و امور خارجه و همچنین تمام دارایی‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی اعم از منقول و غیرمنقول و تمام طرح‌ها و پروژه‌ها (درحال بهره‌برداری یا اجرا)، در منطقه سواحل مکران به این سازمان واگذار می‌شود. این محدوده در چارچوب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران و قانون جلب و حمایت از سرمایه‌گذاران خارجی در ایران اداره می‌شود. چگونگی ارتباط مناطق آزاد این محدوده با سازمان، در اساسنامه تعیین می‌شود».



بنابراین با ایجاد منطقه آزاد پیشنهادی جاسک و تشکیل سازمان دولتی منطقه آزاد در کنار سازمان توسعه سواحل مکران که به موجب ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه، امکان تداخل وظایف و تعارض اهداف این دو سازمان دولتی وجود داشته و خود می تواند مانعی برای توسعه و پیشرفت منطقه باشد. ضمن اینکه سازمان توسعه سواحل مکران از امتیازات قانون مناطق آزاد برخوردار بوده و از این جهت ضرورتی به ایجاد منطقه آزاد جدید در این محدوده نیست.

۴. توضیحاتی در خصوص ایجاد دوازده منطقه ویژه اقتصادی جدید

مطابق آیین نامه چگونگی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی با شماره ۲۶۷۳۱/ت/۵۰۴۱۱ ک مصوب ۱۳۹۳/۳/۱۱ هیئت وزیران، ایجاد مناطق ویژه نیازمند رعایت مواردی از قبیل داشتن طرح توجیهی به همراه نقشه جانمایی، ارائه موافقت بدون قید و شرط دستگاه های اجرایی جهت تأمین خدمات زیرساختی و سایر موارد مندرج در آیین نامه مذکور است که تأمین شروط مذکور در لایحه پیشنهادی نیازمند بررسی دقیق یکایک مناطق می باشد.

از کل ۶۴ منطقه ویژه اقتصادی که به موجب تبصره «۲۰» قانون برنامه اول توسعه و جز «۱» بند «د» تبصره «۲۵» قانون برنامه دوم توسعه توسط دولت و یا به موجب قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۱ توسط مجلس شورای اسلامی ایجاد شده است، تنها ۲۴ منطقه شامل ۱۶ منطقه اولیه مصوب دولت و ۸ منطقه جدید مصوب مجلس دارای گمرک هستند. همچنین صرفاً در ۱۸ منطقه فعالیت های تولیدی و خدماتی، واردات، صادرات و... انجام می شود. با توجه به روند فوق، ایجاد مناطق ویژه

جدید مستلزم بررسی علل عملیاتی نشدن مناطق مصوب است تا مناطق جدید

نیز به سرنوشت نامعلوم برخی از مناطق ویژه فعلی دچار نشوند.

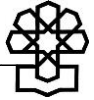
به‌طور کلی ضرورت بازنگری در نحوه ایجاد این مناطق، نداشتن توجیه اقتصادی ایجاد برخی از مناطق ویژه، نبود سازمان‌های مسئول توانمند به‌لحاظ مالی، فنی و مدیریتی، نداشتن زیرساخت‌های مورد نیاز این مناطق، عدم بازنگری در نحوه اداره و شرح وظایف سازمان اداره‌کننده و... از مشکلات عمده این مناطق هستند.

۵. بررسی موضوع الحاق اراضی نیمه شمالی جزیره هرمز به منطقه آزاد قشم

مطابق حکم صریح تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی ایجاد مناطق آزاد، ایجاد مناطق آزاد جدید و تعیین محدوده مناطق آزاد بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است. بنابراین تنها نهاد تصمیم‌گیر برای ایجاد، تعیین و یا توسعه محدوده مناطق آزاد با توجه به تبعات قانونی حاکم بر آن، مجلس شورای اسلامی است و با توجه به تنفیذ تعیین محدوده الحاقی به مصوبه هیئت وزیران در بند «۳» لایحه اولیه درخصوص الحاق بخشی از جزیره هرمز به منطقه آزاد قشم، این امر برخلاف قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و خلاف صریح اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

۶. اشاره به برخی از نکات کلی

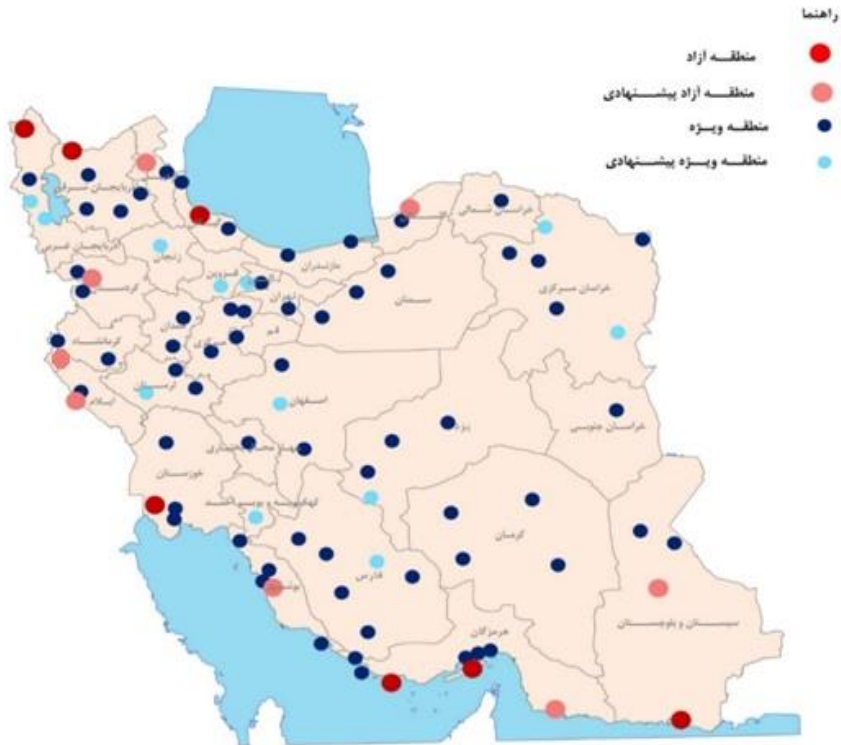
الف) در تبصره «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه صراحتاً آمده است که در طول سال‌های برنامه وضع هرگونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت مالیاتی و حقوق ورودی طی سال‌های برنامه ممنوع است. با توجه به اینکه مناطق آزاد و ویژه دارای مؤلفه‌ها و



امتیازاتی مانند معافیت از مالیات بر درآمد و معافیت از مالیات بر واردات کالا هستند، بنابراین ایجاد مناطق آزاد و ویژه جدید چه در قالب لایحه و چه در قالب طرح برخلاف قانون برنامه ششم توسعه بوده و جهت تصویب نیازمند کسب دوسوم آرای نمایندگان می‌باشد.

ب) اکثر مطالعات موجود در حوزه عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در ایران حاکی از آن است که این مناطق نتوانسته‌اند به‌صورت مطلوب به اهداف اصلی خود دست یابند. اهداف اصلی این مناطق در دنیا که در محدوده‌هایی بسیار کوچک و خارج از مناطق شهری و عمدتاً در نقاط حاشیه بندری با رویکرد کاملاً تخصصی و با تمرکز بر فناوری‌های پیشرفته و دانش‌بنیان ایجاد و واقع شده‌اند، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، ارتقای سطح تولید، ایجاد اشتغال مولد، توسعه صادرات به‌خصوص در کالاهای با ارزش افزوده بالا می‌باشد. بنابراین توسعه کیفی این مناطق بر توسعه کمی آنها اولویت دارد.

نقشه جغرافیایی تعداد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی مصوب و پیشنهادی مطابق لایحه اخیر دولت



ج) در بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به‌منظور انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج اشاره شده است که به‌عنوان جهت‌گیری در حوزه دستیابی به اهداف اصلی مناطق آزاد تلقی می‌شود. در این سیاست‌ها هیچ اشاره‌ای به ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جدید نشده است و در



شرایط فعلی که مناطق آزاد به دلیل عدم وجود زیرساخت‌های اولیه و تأمین درآمد مورد نیاز برای ایجاد این زیرساخت‌ها به اخذ عوارض از واردات کالاهای مصرفی، شماره‌گذاری خودروهای وارداتی لوکس و فروش اراضی روی آورده‌اند، اهدافی مغایر با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را دنبال کرده و تحقق اقتصاد مقاومتی در گرو آسیب‌شناسی عملکرد گذشته و اصلاح رویه‌های ناصحیح حاکم بر مناطق آزاد و ویژه است. همچنین از دیگر مغایرت‌های این لایحه با سیاست‌های کلی نظام، مغایرت با بند «۱۹» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مبنی بر «شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...» است. بنابراین با توجه به وجود مغایرت‌های گوناگون لایحه با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، برنامه ششم توسعه، آمایش سرزمین و ... می‌توان به مغایرت لایحه پیشنهادی با بند «۱» اصل یکصدودهم قانون اساسی اشاره کرد.

د) نکته دیگر آنکه اگر قوانین و مقررات در سرزمین اصلی تا این اندازه دارای اشکال است که ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جدید تنها راه‌حل برای فعالان مولد اقتصادی است تا بتوانند با قوانین آسان‌تری فرآیندهای اداری و تولیدی خود را انجام دهند به نظر می‌رسد اصلاح قوانین و مقررات سرزمین اصلی مقدم بر ایجاد مناطق آزاد جدید است چون منافع آن ملی و کلان است و ایجاد تبعیض منطقه‌ای نمی‌کند.

ه) یکی از اهداف اصلی سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، کوچک‌سازی دولت و محدودسازی اندازه سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی است، این درحالی است که ایجاد مناطق آزاد جدید به دلیل ایجاد سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی جدید مغایر با سیاست‌های کوچک‌سازی دولت است.

و) ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جدید برخلاف سیاست‌های آمایش سرزمینی است و توسعه نامتوازن منطقه‌ای کشور نه تنها با توسعه کمی این مناطق الزاماً بهبود نمی‌یابد، بلکه به بروز مشکلاتی برای مناطق همجوار نیز منجر می‌شود. جهت تقویت امنیت مرزها و بهبود معیشت مرزنشینان می‌توان سیاست‌های توسعه مناطق مرزی و محروم کشور را به‌وسیله مجموعه‌ای از سیاست‌های منسجم و هدفمند ملی طراحی و اجرا کرد. شایان ذکر است افزایش تجارت الزاماً نیاز به ایجاد منطقه آزاد ندارد و می‌توان با ابزارهای تجاری و استفاده از توافقات منطقه‌ای به توسعه تجارت پرداخت. در درجه اول باید زمینه ارتقای رقابت‌پذیری کالاهای ساخت داخل فراهم شود و در گام بعدی وارد فرآیند مذاکرات تجاری شد. همچنین در زمان بررسی میزان عمران و آبادانی ایجاد شده در مناطق آزاد و ویژه باید به آثار منفی این اقدام بر درآمدهای مالیاتی و تضعیف اقتصاد ملی و ایجاد عدم مزیت برای مناطق و صنایع همجوار نیز توجه کرد.

ز) با عنایت به بررسی مقالات و مطالعات انجام شده در مورد مناطق آزاد و طرح مباحث کارشناسی از طرف متخصصان اقتصادی مبنی بر وجود چالش‌های کارکردی در عملکرد مناطق آزاد در ایران و عدم تحقق برخی از اهداف از جمله جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، ارتقای سطح تولید و صادرات، به نظر می‌رسد توسعه کمی این مناطق بدون رفع چالش‌های پیش رو با مؤلفه‌های اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های تجاری مبتنی بر توسعه صادرات، سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر کوچک‌سازی دولت، سیاست‌های مالی مبنی بر تمرکز بودجه و سیاست‌های مبنی بر افزایش شفافیت مالی و اداری و توجه به آمایش سرزمینی مغایر می‌باشد. از این رو می‌باید در ضمن این لایحه و یا به‌واسطه اصلاح قانون چگونگی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی نسبت به رفع



مشکلات موجود در حوزه‌های ذیل اقدام نمود:

- تعیین دقیق محدوده‌های فعلی و رفع مشکل معارضان زمین و فنس‌کشی کامل آنها
- ایجاد تنوع در درآمد‌های مناطق آزاد و رفع وابستگی آنها به درآمد‌های ناشی از واردات خودروهای لوکس، عوارض وارداتی کالاهای مصرفی و فروش اراضی
- تأمین منابع مورد نیاز برای ایجاد زیرساخت‌های اولیه مناطق قبل از شروع فعالیت
- اعمال محدودیت برای ورود کالاهای همراه مسافر
- اعمال محدودیت برای تردد خودرو در خارج از محدوده قانونی مناطق آزاد و ویژه
- خارج کردن نقاط جمعیتی (شهری و روستایی) از محدوده مناطق آزاد و ویژه به‌منظور پرهیز از پرداختن به امور شهری و روستایی به‌جای انجام فعالیت‌های تخصصی تولیدی
- تعیین تکلیف و تصویب آیین‌نامه مربوط به چارت اداری و سازمانی مناطق و نحوه انتصابات و نظارت بر حقوق و دستمزد هیئت مدیره‌ها و مسئولان سازمان‌های مناطق آزاد
- نظارت دیوان محاسبات و سایر سازمان‌های متولی بر عملکرد بودجه‌ای و مالی مناطق آزاد و ویژه
- اصلاح و به‌روزرسانی قوانین و مقررات جذب سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی و نحوه واگذاری زمین
- اصلاح و به‌روزرسانی قوانین و مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی
- اصلاح و به‌روزرسانی قوانین و مقررات بانک، بیمه و بازارهای مالی
- رفع ابهامات موجود در معافیت‌های مالیاتی مربوط به فعالان اقتصادی و مرتبط نبودن معافیت‌های اعطایی به تولید و صادرات
- ضرورت وحدت مدیریت و یکپارچگی نظارت بر عملکرد صادرات و واردات در کشور

با هماهنگی میان سازمان مناطق با گمرک ایران

- تقویت نظارت بر عملکرد مناطق آزاد و ارائه مستمر آمار عملکرد مناطق آزاد

توسط نهادهای بالادستی و سازمان‌های متولی مدیریت و برنامه‌ریزی در سطح کلان

- تفکیک هدف عمران و آبادانی و حل مشکلات معیشتی مرزنشینان و تقویت

مرزها از حیثه وظایف مناطق آزاد و ویژه و تحلیل مشکلات به‌وجود آمده برای اقتصاد

ملی به‌واسطه توسعه کمی مناطق آزاد و ضرورت توجه به آمایش سرزمینی و مرزها

به‌واسطه ارائه لایحه جامع تقویت معیشت مرزی

ح) در سال ۱۳۷۲ که سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار تأسیس شدند امتیاز ورود

کالای همراه مسافر به مناطق یاد شده داده شد، ولی ورود کالای همراه مسافر برای سه

منطقه آزاد اروند، ارس و انزلی که در سال ۱۳۸۲ ایجاد شد به هر میزان ممنوع گردید.^۱

این موضوع مورد انتقاد مسئولان محلی این مناطق قرار گرفت و به‌موجب مصوبه مجلس

شورای اسلامی و به‌منظور رفع تبعیض نسبت به مناطق آزاد (اروند، انزلی و ارس) که

در سال ۱۳۸۲ و منطقه آزاد ماکو که در سال ۱۳۸۹ ایجاد شدند ورود کالای همراه

مسافر مجاز شد.^۲ بنابراین اگر مناطق آزاد پیشنهادی جدیدی با مساحت‌های محدود

(تا سقف سه هزار هکتار)، خالی از جمعیت ساکن و با رویکرد تولیدی و تخصصی

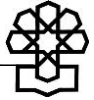
ایجاد شوند نیازی به ورود کالای همراه مسافر به این مناطق نیست. با این حال در

صورتی که این مناطق در مساحت‌هایی وسیع و مطابق مناطق آزاد فعلی ایجاد شوند نیاز

به برخی از جذابیت‌های لازم از جمله ورود کالای همراه مسافر دارند.

۱. قانون ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی آبادان و خرمشهر، جلفا و بندر انزلی، مصوب ۱۳۸۲/۲/۶.

۲. قانون ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی يك منطقه آزاد تجاري و بیست و سه منطقه ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۹/۷/۴.



۷. مروری بر شاخص‌های کمی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در ایران

ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی یکی از سیاست‌های اقتصادی کشور بعد از تصویب برنامه اول توسعه بوده و تاکنون ۷ منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ۶۴ منطقه ویژه اقتصادی به تصویب رسیده است. به‌طور کلی مشخصه‌های منطقه آزاد تجاری - صنعتی عبارت است از ناحیه‌ای مجزا، محصور و حفاظت شده از قلمرو یک کشور که مجهز به زیرساخت‌های لازم به‌منظور تخلیه و بارگیری، تهیه سوخت و پهلوگیری کشتی‌ها، انبار کردن کالا و ارسال آنها از طرق مختلف به‌ویژه دریایی و زمینی است.

در کشورهای درحال توسعه، غالباً مناطق آزاد به‌منظور تشویق صنایع صادراتی شکل می‌گیرند و واردات مواد خام و اولیه، کالاهای واسطه‌ای، سرمایه‌ای، تجهیزات و ماشین‌آلات مورد نیاز از عوارض گمرکی معاف می‌باشند.

اهداف اصلی ایجاد مناطق آزاد شامل جذب سرمایه‌گذاری خارجی، انتقال فناوری‌های نوین، افزایش صادرات و ایجاد اشتغال مولد می‌باشد که برخی از این آمارها در جداول ذیل به تفکیک ۷ منطقه آزاد کیش، قشم، چابهار، اروند، انزلی، ارس و ماکو اشاره شده است.

جدول ۱. آمار سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد کشور

طی سال‌های ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۵ (میلیون دلار)

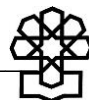
سال	کیش	قشم	چابهار	انزلی	اروند	ارس	ماکو	جمع
۱۳۹۱	۳۰	۲	۰	۰	۰	۰	۰	۳۲
۱۳۹۲	۰	۰	۵	۰	۱	۱۷	۴	۲۷
۱۳۹۳	۰	۲	۳۸	۰	۲۳	۵۵۲	۲	۶۱۷
۱۳۹۴	۳۳	۷۳	۸	۱۳	۵۳	۴۹	۱,۰۶۲	۱,۲۹۱
۱۳۹۵	۱۰۴	۲,۶۰۰	۱۴	۴۰	۱۰۶	۱۱۹	۱۲۰	۳,۱۰۳
جمع	۱۶۷	۲,۶۷۷	۶۵	۵۳	۱۸۳	۷۳۷	۱,۱۸۸	

مأخذ: سایت شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی به آدرس اینترنتی:

www.freezones.ir

جذب سرمایه‌گذاری خارجی از مهمترین موضوعات در رشد و توسعه اقتصادی کشورهای درحال توسعه است که البته نیاز به هدایت و تخصیص این منابع به بخش‌های مولد اقتصادی دارد. سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد از سال ۱۳۹۳ با توجه به رفع تدریجی تحریم‌های بین‌المللی و حضور سرمایه‌گذاران روند رو به رشدی داشته است و با تکمیل زیرساخت‌های لازم و اصلاح قوانین و مقررات مربوط به جذب سرمایه‌گذاری خارجی می‌توان آن را تقویت کرد. عمده سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده طی سال‌های مورد اشاره نیز مربوط به منطقه آزاد قشم و ماکو بوده است.

منابع مالی شرکت‌های خارجی در شرایط فعلی و با توجه به کاهش درآمدهای دولت یک منبع تأمین مالی مهم به‌شمار می‌رود. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشورهایی که به توسعه اقتصادی دست یافته‌اند نقش مهمی دارد. در سال ۲۰۱۴ تقریباً معادل ۰/۸ درصد از تولید ناخالص داخلی ایران سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بوده



است. درحالی که این نسبت برای کشورهای ترکیه، مالزی و سنگاپور به ترتیب برابر با ۱/۶، ۳/۵ و ۲۰/۷ درصد بوده است.

جدول ۲. آمار صادرات کالا از مناطق آزاد کشور طی سال‌های ۱۳۹۱ - ۱۳۹۴

(میلیون دلار)

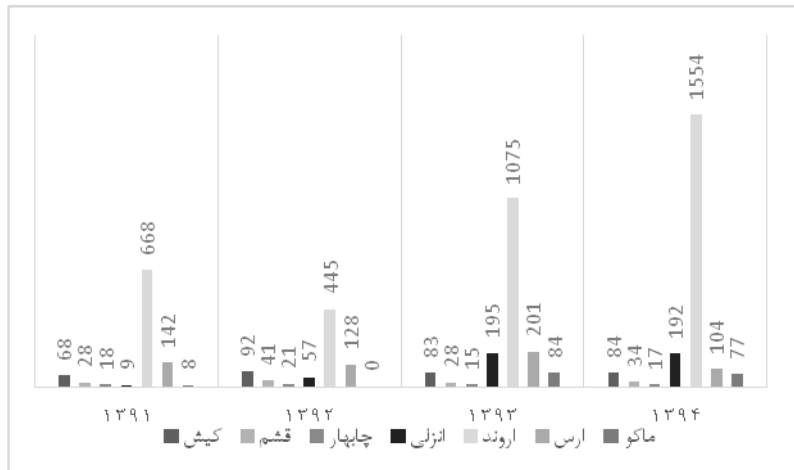
سال	کیش	قشم	چابهار	انزلی	اروند	ارس	ماکو	جمع
۱۳۹۱	۶۸	۲۸	۱۸	۹	۶۶۸	۱۴۲	۸	۹۴۱
۱۳۹۲	۹۲	۴۱	۲۱	۵۷	۴۴۵	۱۲۸	۰	۷۸۴
۱۳۹۳	۸۳	۲۸	۱۵	۱۹۵	۱,۰۷۵	۲۰۱	۸۴	۱,۱۶۸
۱۳۹۴	۸۴	۳۴	۱۷	۱۹۲	۱,۵۵۴	۱۰۴	۷۷	۲,۰۶۲
جمع	۳۲۷	۱۳۱	۷۱	۴۵۳	۳,۷۴۲	۵۷۵	۱۶۹	

مأخذ: همان.

صادرات کل مناطق آزاد در سال ۱۳۹۳ به رقم ۱,۱۶۸ میلیون دلار و پس از آن در سال ۱۳۹۴ به رقم ۲,۰۶۲ میلیون دلار رسیده است که نسبت به سال قبل حدوداً ۲۳ درصد افزایش رشد داشته است. نمودار زیر نیز آمار صادرات را به تفکیک مناطق آزاد نشان می‌دهد که عمده صادرات کالا نیز مربوط به منطقه آزاد اروند می‌باشد. کالاهای صادراتی ثبت شده از مناطق آزاد لزوماً صادرات کالاهای تولید شده در این مناطق نبوده و می‌تواند شامل کالاهایی شود که در سرزمین اصلی تولید و صرفاً از گمرکات مناطق ترخیص و صادر شده باشند.

نمودار روند صادرات کالا از مناطق آزاد کشور طی سال‌های ۱۳۹۱ - ۱۳۹۴

(میلیون دلار)



مأخذ: سایت شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی به آدرس اینترنتی:

www.freezones.ir

در مجموع آمارهای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و صادرات کالا از مناطق آزاد بیانگر این است که هرچند روند رو به رشدی از سال ۱۳۹۳ مشاهده می‌شود اما جهت دستیابی به اهداف این مناطق باید تسریع تکمیل زیرساخت‌های این مناطق، ایجاد شرایط با ثبات سیاسی و اقتصادی، اصلاح فضای کسب‌وکار و اطمینان‌بخشی به فعالان اقتصادی جهت تولید و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و داخلی به‌طور مستمر دنبال شود.

در حال حاضر، بیش از ۱۰۰۰ واحد صنعتی و تولیدی در مناطق آزاد استقرار یافته‌اند که حدوداً ۷۰ درصد آنها به‌لحاظ ضوابط طبقه‌بندی‌های صنعتی یعنی میزان نیروی انسانی شاغل و یا حجم سرمایه‌گذاری ثابت و یا ترکیبی از این دو پارامتر، در طبقه‌بندی صنایع کوچک و متوسط قرار می‌گیرند و بدین لحاظ دستیابی به بازارهای



صادراتی برای این صنایع به لحاظ کمبود آشنایی با فنون بازاریابی صادراتی و یا عدم استطاعت کافی برای صرف هزینه‌های تحقیق و توسعه با دشواری توأم است. مناطق آزاد در توسعه فناوری پیشرفته نیز توفیق چندانی نداشته‌اند، به گونه‌ای که بیشتر صنایع فعال در این مناطق را اغلب شرکت‌های مونتاژ محصولات الکترونیکی، واحدهای نساجی و پوشاک، صنایع غذایی و مصالح ساختمانی تشکیل می‌دهند. با این حال مناطق ویژه اقتصادی از بابت اینکه به‌طور تخصصی در حوزه تسهیل تولید و صادرات متمرکز بوده‌اند و کارکرد تخصصی‌تری داشته‌اند، نسبت به مناطق آزاد تجاری - صنعتی کمتر مورد انتقاد کارشناسی قرار گرفته‌اند. در سال ۱۳۹۲ حدود ۱۸/۵ میلیارد دلار صادرات از مناطق ویژه اقتصادی به کشورهای خارجی انجام شده بود که سهم قابل توجهی از کل صادرات کشور را شامل می‌شود. به‌طور کلی ضرورت بازنگری در نحوه ایجاد این مناطق، نداشتن توجیه اقتصادی ایجاد برخی از مناطق ویژه، عدم وجود سازمان‌های مسئول توانمند به لحاظ مالی، فنی و مدیریتی، نداشتن زیرساخت‌های مورد نیاز این مناطق، عدم بازنگری در نحوه اداره و شرح وظایف سازمان اداره‌کننده از مشکلات عمده این مناطق هستند.

پیشنهادها

۱. با عنایت به اینکه تعیین محدوده مناطق آزاد توسط هیئت وزیران مغایر تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد بوده و به دلیل تقنینی بودن وظیفه تعیین محدوده مناطق آزاد، واگذاری این امر به هیئت وزیران خلاف اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. بنابراین تبصره «۱» لایحه اصلاحی مبنی بر اعطای صلاحیت کاهش

محدوده مناطق آزاد به هیئت وزیران، مغایر حکم صریح تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی است. قید این تبصره در لایحه دولت به این معناست که این محدوده‌ها به‌طور دقیق کارشناسی نشده است و امکان تغییر آن در آینده بنابر صلاحدید دولت وجود دارد. اگر هدف از ایجاد مناطق آزاد جدید، جذب سرمایه، تولید و صادرات است، پیشنهاد می‌شود دولت مساحت مناطق آزاد پیشنهادی در لایحه را تا سقف ۳,۰۰۰ هکتار کاهش دهد و نقشه‌های اصلاح شده را به مجلس شورای اسلامی ارسال کند. در این صورت مناطق فوق قابل محصور شدن هستند، رویکرد تولیدی و صادراتی خواهند داشت و با آسیب‌هایی مانند انگیزه برای واردات و کالای همراه مسافر و تردد خودرو نیز مواجه نخواهند شد.

۲. در راستای اجرای ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر ضرورت اخذ مجوزهای مورد نیاز از قبیل تأییدیه‌های زیست‌محیطی، نظامی و امنیتی و داشتن زیرساخت‌های لازم و همچنین مطابق آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۹ با شماره ۴۶۱۵۶/ت ۵۰۴۱۱ ک، دولت و مجلس مدارک و مستنداتی را برای ایجاد مناطق آزاد تعیین کرد تا متضمن امکانات و زیرساخت‌های اولیه مناطق و دستیابی به اهداف قانونی باشد بنابراین لازم است به همراه نقشه‌های پیوست تأییدیه‌های زیست‌محیطی، نظامی و امنیتی و زیرساخت‌های موجود در محدوده مناطق آزاد پیشنهادی به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. در این خصوص مرکز پژوهش‌های مجلس با دستگاه‌های ذیربط در خصوص اجرای ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه مکاتبه کرد که تا زمان نگارش



این گزارش از دستگاه‌های ذیربط پاسخی دریافت نشده است.

۳. شایان توجه است که هرگونه الحاق مناطقی جدید به مناطق مندرج در لایحه و یا توسعه محدوده مناطق فعلی به دلیل تسری معافیت مالیات بر درآمد و مالیات بر واردات به مناطقی جدید موجب کاهش درآمدهای دولت شده و مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. مسیر اضافه نمودن مناطق جدید به حوزه مناطق آزاد و ویژه پیشنهاد این مناطق به دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و دولت و احراز شرایط آن و ارائه به مجلس در لوایح آتی دولت است.

۴. با توجه به حکم صریح تبصره «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر ممنوعیت وضع هرگونه معافیت جدید طی سال‌های اجرای قانون، تصویب این لایحه به معنای اصلاح قانون برنامه بوده و جهت تصویب در کمیسیون‌های تخصصی و صحن علنی مجلس نیازمند دوسوم آرا می‌باشد.

۵. با توجه به اینکه مساحت مناطق آزاد فعلی در لایحه پیشنهادی دولت در محدوده‌هایی وسیع است و در نقشه‌های پیشنهادی وضعیت زیرساخت‌های موجود، وجود نقاط جمعیتی، شهری و منفصله داخل محدوده و نحوه فنس‌کشی محدوده مناطق آزاد پیشنهادی مشخص نیست پیشنهاد می‌گردد اولاً مساحت محدوده‌های مناطق آزاد پیشنهادی تا سقف ۳,۰۰۰ هکتار کاهش یابد و ثانیاً با توجه به اینکه مناطق آزاد جدید پیشنهادی در اکثر نقاط مرزی کشور واقع شده و توسعه پایدار آنها اقدامی ملی و در راستای توسعه مرزها و تقویت معیشت مرزنشینان محسوب می‌شود می‌توان منابعی از صندوق توسعه ملی جهت تأمین

زیرساخت‌های این مناطق با تصویب مجلس شورای اسلامی تخصیص داد. البته اختصاص منابع از صندوق توسعه ملی جهت ایجاد زیرساخت‌ها برای محدوده‌های وسیعی که در نقشه‌های پیوست از طرف دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است دارای توجیه اقتصادی نیست و در صورتی که محدوده این مناطق به صورت دقیق کارشناسی و محدود شود می‌توان از منابع صندوق توسعه ملی برای تجهیز و تکمیل زیرساخت‌های لازم نیز استفاده کرد. در صورت نداشتن زیرساخت‌ها و شرایط لازم برای ایجاد این مناطق و در محدوده‌هایی وسیع نقطه انحراف این مناطق از بدو تأسیس با توسل به ایجاد درآمدهای ناپایدار از جمله اخذ عوارض از واردات و فروش اراضی و جهت تأمین زیرساخت‌ها شروع خواهد شد. تصویب نقشه‌های پیشنهادی مناطق آزاد مندرج در پیوست لایحه آن هم در محدوده‌های وسیع با توجه به شرایط بودجه‌ای و مالی در کشور ایجاد زیرساخت‌ها را با مشکلات جدی مواجه می‌کند، بنابراین باید مساحت این مناطق محدود باشد که بتوان زیرساخت‌های لازم در این مناطق را از طریق بودجه و منابع مورد نیاز از محل صندوق توسعه ملی یا سایر منابع ایجاد کرد.

۶. راه اصولی‌تر برای اختصاص بودجه برای توسعه زیرساخت‌های مناطق آزاد در قالب ردیف بودجه شرکت‌های دولتی به صورت سالیانه در بودجه‌های سنواتی است. به عبارت دیگر با توجه به اینکه سازمان‌های مناطق آزاد سازمانی دولتی بوده و در مراحل اولیه تأسیس زیان‌ده هستند و طی سال‌های بعد از تشکیل به سوددهی خواهند رسید دولت می‌تواند در قالب طرح‌های توسعه عمرانی مناطق، منابعی را در بودجه درج و اختصاص دهد.



جمع‌بندی

با توجه به نکات مطرح شده پیشنهاد می‌شود لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی به شکل ذیل اصلاح گردد تا برخی از مشکلات فعلی مناطق آزاد از جمله نداشتن زیرساخت‌های لازم، اخذ عوارض از واردات، فروش اراضی، آسیب‌های مربوط به قاچاق کالا و ناهماهنگی‌های اجرایی کاهش یابد و مغایرت‌های موجود با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و اقتصاد مقاومتی مرتفع گردد. در صورتی که موارد مندرج در لایحه دولت و نقشه‌های پیوست ارائه شده به شکل فعلی تصویب شود نمی‌توان انتظار داشت در این مناطق کار تولیدی و سرمایه‌گذاری صورت پذیرد و دچار آسیب‌های مناطق آزاد فعلی شده و نفع بلندمدتی برای اقتصاد ملی نخواهد داشت و تبعات ناکارایی‌ها و انحرافات آن را باید پذیرفت. همچنین پیشنهاد می‌شود در خصوص ۸ منطقه آزاد مندرج در لایحه بررسی جداگانه‌ای توسط کارگروه‌های تخصصی کمیسیون اقتصادی مجلس، جهت بررسی دقیق نقشه‌های پیوست از منظر زیرساخت‌های مورد نیاز به صورت مجزا و با توجه به توان، پتانسیل‌ها و زیرساخت‌های موجود در هر منطقه صورت پذیرد. در هر حال با توجه به حکم تبصره «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه تصویب این لایحه به معنای اصلاح قانون برنامه بوده و در کمیسیون‌های تخصصی و صحن علنی نیازمند دوسوم آرا می‌باشد.

ماده واحد - به دولت اجازه داده می‌شود:

۱. در استان‌های گلستان (اینچه‌برون)، ایلام (مهران)، اردبیل (اردبیل)، سیستان و بلوچستان (سیستان)، کردستان (بانه - مریوان)، هرمزگان (جاسک)، بوشهر (بوشهر)، کرمانشاه (قصر شیرین)، صرفاً در محدوده‌هایی یکپارچه، محصور شده و خارج از نقاط جمعیتی شهری و روستایی تا سقف سه هزار هکتار منطقه آزاد تجاری - صنعتی را مطابق نقشه‌های پیوست، ایجاد نماید.
 ۲. در استان‌های فارس (فسا)، یزد (ابركوه و ميبد)، زنجان (زنجان)، کهگیلویه و بویراحمد (گچساران)، آذربایجان غربی (سرو - ارومیه)، خراسان رضوی، (خواف و قوچان)، لرستان (خرم‌آباد)، قزوین (تاکستان) و اصفهان (شاهین‌شهر) منطقه ویژه اقتصادی و در استان البرز (ساوجبلاغ) منطقه ویژه اقتصادی دارویی صرفاً در محدوده‌هایی یکپارچه، محصور شده و خارج از نقاط جمعیتی شهری و روستایی تا سقف سیصد هکتار ایجاد کند.
 ۳. اراضی نیمه شمالی جزیره هرمز به وسعت ۲۱ کیلومترمربع به هم پیوسته و راه اتصال دریای آن به جزیره قشم مطابق نقشه پیوست پس از تأیید ستاد فرماندهی کل قوا به محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم ملحق می‌شود.
 ۴. مناطق آزاد تجاری - صنعتی یاد شده براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مصوب ۱۳۷۲ و مناطق ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۴ اداره خواهند شد.
- تبصره «۱»** - مساحت بنادر و فرودگاه‌های مستقر در مناطق پیشنهادی جزء سقف محدوده محسوب نمی‌شوند.
- تبصره «۲»** - دولت می‌تواند در صورت بهره‌برداری صنایع فعال در منطقه از تمامی محدوده مصوب مناطق فوق، لایحه توسعه محدوده منطقه در مناطق همجوار را حداکثر تا سقف مقرر در این ماده تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.
- تبصره «۳»** - عملیاتی شدن امتیازات قانونی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی منوط به تأیید محصور شدن کل محدوده قانونی منطقه توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.
- تبصره «۴»** - واردات کالا به صورت مسافری به هر میزان از مناطق یاد شده در این قانون به سایر نقاط کشور ممنوع است.
- تبصره «۵»** - به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود جهت تکمیل زیرساخت‌های لازم در مناطق آزاد مندرج در این قانون با هدف ایجاد زمینه استقرار واحدهای تولیدی منابع ارزی از صندوق توسعه ملی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی اختصاص دهد.



منابع و مآخذ

۱. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی درخصوص لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۹۵، ۲۲۰۱۴۹۳۴.

۲. سایت شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی به آدرس اینترنتی:

www.freezones.ir

3. Engman, Michael, Onodera, Osamu and Pinali, Enrico, Export processing zones: Past and future role in trade and development OECD, Trade Policy Working Paper No. 53, 2007.

4. World Bank, Export Processing Zones, Policy and Research Series 20, Washington D, 1992.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱-۱۴۹۳۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی»

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: سامان پناهی

همکار: میثم پیله‌فروش

اظهار نظر کننده خارج از مرکز: عباس معمارنژاد

ناظران علمی: سعید غلامی‌باغی، محمد قاسمی

مقتضی: کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مناطق آزاد تجاری - صنعتی

۲. مناطق ویژه اقتصادی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۵/۵/۲۰

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۶/۷/۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۸/۱۴

