

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «لایحه ایجاد یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی و یازده منطقه ویژه اقتصادی»

#### مقدمه

مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی یکی از ابزارهای توسعه تجارت خارجی می‌باشند که می‌توانند به تقویت تولید صادرات محور و توسعه اقتصادی کشورها کمک کرده و علاوه بر آن زمینه مساعدی را برای رفع موانع توسعه اقتصادی، از جمله جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی فراهم کنند. ایجاد مناطق آزاد و ویژه نیاز به ملزوماتی دارد که در تأسیس این مناطق در ایران کمتر مورد توجه قرار گرفته و این موضوع چالش‌هایی را برای اداره این مناطق به وجود آورده است که از اهداف اصلی خود که توسعه صادرات، افزایش اشتغال، جذب سرمایه‌گذار خارجی و انتقال تکنولوژی‌های نوین است دور مانده‌اند. بنابراین برای ایجاد هر منطقه آزاد جدید، باید تحلیل هزینه و فایده ملی و منطقه‌ای صورت پذیرد. در غیر این صورت مناطق فوق در دستیابی به اهداف اصلی خود ناموفق بوده و می‌تواند آثار نامطلوبی نیز بر مناطق همجوار و منافع اقتصاد ملی در سطح کلان داشته باشند. لازم به ذکر است که ایجاد مناطق آزاد و ویژه صرفاً یک ابزار توسعه‌ای است و صرف برخورداری از این ابزار برای بهبود شاخص‌های اقتصادی در سطح ملی و منطقه‌ای کافی نیست و نیازمند وجود زیرساخت‌های مناسب و استفاده صحیح، علمی و اصولی از این فرصت است.

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۰۶

شماره چاپ:

۱۵۵۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۴/۷/۸

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

نام دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

#### ۱. موضوع لایحه

در این لایحه، در قالب یک ماده واحد، ذکر شده است که «به دولت اجازه داده می‌شود در استان گلستان منطقه آزاد تجاری - صنعتی اینچه برون و در استان‌های فارس (فسا)، یزد (ابركوه و میبد)، زنجان (زنجان)، کهگیلویه و بویر احمد (گچساران)، آذربایجان غربی (سرو - ارومیه)، خراسان رضوی (خواف و قوچان)، لرستان (خرم آباد)، قزوین (تاکستان) و اصفهان (شاهین‌شهر) مناطق ویژه اقتصادی در محدوده‌هایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، ایجاد نماید. منطقه آزاد یاد شده براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲ - با اصلاحات بعدی و مناطق ویژه یاد شده براساس قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴ - اداره خواهد شد».

#### ۲. بررسی ایجاد مناطق آزاد و ویژه جدید از منظر قانونی

به موجب حکم صریح تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی آن و همچنین بند «۲» ماده (۴) آیین‌نامه، ایجاد مناطق آزاد جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است. بنابراین تنها نهاد تصمیم‌گیر برای ایجاد و تعیین محدوده مناطق آزاد با توجه به تبعات قانونی حاکم بر آن، مجلس شورای اسلامی است. علیرغم صراحت قانونی فوق، در سنوات اخیر به دلیل اعلام ایجاد مناطق آزاد در سفرهای استانی هیئت دولت و یا انتشار مفاد لایحه دولت، انتظارات منطقه‌ای برای تشکیل مناطق پیشنهادی شکل گرفته و بررسی کارشناسی و صلاحیت تصویب و یا رد لایحه در مجلس را تحت تأثیر ملاحظات اجتماعی و منطقه‌ای قرار می‌دهد و حتی می‌تواند منجر به تعارض میان منافع ملی با منافع منطقه‌ای شود.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۴۵۲۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۴/۸/۲۳

با توجه به ماده قانونی فوق، عدم ارائه نقشه ممه‌ور به مهر هیئت دولت و واگذاری تعیین محدوده مناطق آزاد پیشنهادی به هیئت وزیران، خلاف قانون چگونگی اداره مناطق آزاد بوده و مطابق 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 به‌شمار آمده و واگذاری آن به هیئت وزیران مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. شایان توجه است که محدوده سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار در سال ۱۳۷۲ به‌موجب مصوبه مجلس تعیین شد با این‌حال 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 (مانند توسعه فزاینده محدوده منطقه آزاد اروند) نیز شده است. از این‌رو 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 موردنظر به‌موجب نقشه پیوست لایحه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در خصوص این لایحه نیز هنوز محدوده و نقشه ممه‌ور به مهر هیئت دولت منطقه آزاد پیشنهادی اینچ‌ه برون ارائه نشده است و به همین دلیل نقشه‌ای که استانداری گلستان در خصوص منطقه آزاد پیشنهادی ارائه داده است مورد ملاک و بررسی قرار گرفته است. همچنین ایجاد مناطق ویژه اقتصادی جدید با تصویب قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی (مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۱) و مطابق تبصره «۲» ماده (۱) آن به مجلس شورای اسلامی محول شد با این‌حال تعیین محدوده جغرافیایی مناطق ویژه برخلاف مناطق آزاد با پیشنهاد دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و تصویب هیئت وزیران صورت می‌پذیرد.

### ۳. بررسی کلیات موضوع

الف) از اولین نکاتی که در زمان ایجاد هر منطقه آزاد و ویژه جدید باید مورد توجه قرار گیرد بررسی عملکرد مناطق آزاد و ویژه فعلی و رفع مشکلات فراوان آنهاست. زیرا متأسفانه مناطق آزاد و ویژه فعلی به‌دلیل ضعف‌های ساختاری و عملکردی در تحقق اهداف قانونی خود به‌خصوص در حوزه‌هایی نظیر جذب سرمایه و توسعه صادرات به صورت کامل موفق نبوده‌اند. ب) یکی از آسیب‌هایی که موجب بروز مشکلاتی در روند بررسی و تصویب و در برخی موارد استرداد این‌گونه لوایح می‌شود، اضافه شدن تعدادی منطقه آزاد و ویژه جدید به لایحه است. این امر با توجه به معافیت‌های مالیاتی مناطق آزاد، موجب کاهش درآمدهای دولت شده و با عنایت به بار مالی آن با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارد، مگر آنکه روش جبران بار مالی آن پیش‌بینی شود.

ج) یکی دیگر از نکات قابل توجه در بررسی این‌گونه لوایح، پراکندگی و تشتت حاکم بر پیشنهادی‌های ایجاد مناطق جدید است. هم‌اکنون چندین لایحه با عناوین متعدد و در مقاطع زمانی متفاوت و نزدیک به هم، برای ایجاد مناطق آزاد جاسک، بوشهر، اردبیل، مهران و اینچ‌ه برون به مجلس ارائه شده که برخی در کمیسیون‌های تخصصی تصویب و برخی دیگر نیز در حال بررسی است. همچنین تهیه لوایح دیگری نیز در خصوص مناطق پیشنهادی جدید از جمله زابل، مریوان-بانه در هیئت دولت در حال بررسی است. این تشتت گویای آن است که استراتژی بلندمدت و مشخصی برای توسعه کمی این مناطق وجود ندارد و پیشنهادی‌های ارائه شده در قالب لوایح مختلف، از یک مطالعه جامع و واحد سرچشمه نمی‌گیرد. بنابراین به نظر می‌رسد جمع‌تأمی این پیشنهادها در قالب یک مصوبه و بررسی دقیق مدارک و مستندات مورد نیاز آنها از ضروریات می‌باشد.

د) از دیگر مواردی که می‌باید مورد توجه قرار گیرد آن است که تمامی مناطق ویژه پیشنهادی در این لایحه قبلاً در مصوبه مورخ ۱۳۹۴/۵/۴ کمیسیون اقتصادی مجلس با عنوان «لایحه ایجاد منطقه آزاد تجاری-صنعتی جاسک، توسعه محدوده مناطق آزاد تجاری-صنعتی چابهار، ماکو، ارس و انزلی و ایجاد (۶۰) منطقه ویژه اقتصادی جدید» به تصویب رسیده بود که تصویب مجدد آنها دارای ابهام است.

#### ۴. بررسی منطقه آزاد پیشنهادی اینچه برون در استان گلستان و یازده منطقه ویژه اقتصادی

استان گلستان با جمعیت حدود ۱/۸ میلیون نفری، ۱/۳ درصد مساحت کشور را دارا بوده و دارای ۷ اقلیم از ۱۳ اقلیم شناخته شده است. تنوع محصولات کشاورزی (بیش از ۷۰ نوع محصول)، دریچه ورود به آسیای میانه (از طریق کریدور ریلی، دریایی، زمینی و هوایی)، معادن متنوع (نفت، گاز، زغال سنگ، ید و صدف کوهی) و تولید حدود ۵ درصد پروتئین حیوانی کشور برخی از مزیت‌های اقتصادی این استان است. منطقه آزاد پیشنهادی اینچه برون در حدفاصل ۵ شهرستان (گرگان، گنبد کاوس، آق قلا، بندر ترکمن و گمیشان) قرار گرفته است. وجود سرزمین مسطح و لم‌یزرع وسیع، بلامعارض بودن اراضی واقع در منطقه، وجود مبادی ارتباطی، حمل‌ونقل و وجود گمرک دایر و فعال و امکانات گذر مرزی از مزیت‌های منطقه آزاد پیشنهادی است.

علیرغم ظرفیت‌های فوق، **ارائه هرگونه تحلیل کارشناسی** درخصوص توجیه فنی و اقتصادی ایجاد منطقه آزاد، زیرساخت‌های موجود، نظر ستاد کل نیروهای مسلح درخصوص مسائل نظامی و امنیتی، تحلیل آثار زیست‌محیطی محدوده و سایر موارد آیین‌نامه ایجاد مناطق آزاد در استان گلستان توسط این مرکز **منوط به ارائه نقشه از طرف دولت است.**

با این حال استانداری گلستان مطابق با نقشه پیشنهادی در مطالعات خود، برخی از مستندات موضوع آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق آزاد تجاری-صنعتی مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۹ با شماره ۴۶۱۵۶/ت/۵۰۴۱۱ ک درخصوص تأمین زیرساخت‌های اولیه ایجاد منطقه آزاد پیشنهادی را طی نامه شماره ۹۴/۵/۲۲۳۲۴ مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۰ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارائه کرده که بیانگر هماهنگی و مکاتبه با سازمان‌هایی از قبیل جهاد کشاورزی، حفاظت محیط زیست، منابع طبیعی و آبخیزداری، راه و شهرسازی، آب منطقه‌ای، شرکت گاز، توزیع برق و مخابرات استان درخصوص ایجاد این منطقه است.

مستندات دریافتی در جلسات کارشناسی برگزار شده و بازدید میدانی به‌عمل آمده درخصوص بررسی این لایحه، بیانگر نکاتی به‌شرح ذیل است:

۱. برای ایجاد منطقه آزاد پیشنهادی لازم است با استفاده از قابلیت‌های استراتژیک جغرافیایی و اقتصادی منطقه نسبت به **ایجاد زیرساخت‌های اولیه و توسعه آنها** اقدام کرد و بدون برنامه‌ریزی برای ایجاد این زیرساخت‌ها تحقق اهداف میسر نخواهد بود.

۲. در صورت تمرکز مسیر آبی منطقه در **بندر خواجه نفس** باید اذعان کرد که این بندر به دلیل نداشتن زیرساخت‌های مناسب، هزینه بالای لایروبی و ابهامات مالکیتی، دارای ملاحظات است و می‌توان پیشنهادهای جدیدی مانند استفاده از منطقه بندری گمیشان را مورد بررسی قرار داد.

۳. **فرودگاه گرگان** از زیرساخت‌های ارتباطی ضروری ایجاد مناطق آزاد بوده و لازم است درخصوص الحاق آن به محدوده منطقه بررسی بیشتری صورت گیرد.

۴. با توجه به محدوده ۱۲۰,۰۰۰ هکتاری منطقه آزاد پیشنهادی، اگر **محدوده پیشنهادی صرفاً به مناطقی منحصر شود (منطقه ویژه اقتصادی اترک و مناطق همجوار تا مرز ترکمنستان)** که در آنجا زیرساخت‌های بالفعل قابل توسعه وجود دارد می‌توان از ظرفیت‌های موجود به نحوه شایسته‌تری بهره‌برداری کرد.

۵. با توجه به اهمیت بحث تأمین امنیت منطقه آزاد پیشنهادی اخذ نظر ستاد کل نیروهای مسلح موضوع بند «۶» ماده (۴) آیین‌نامه اشاره شده نیز یکی از موارد الزامی است.

درخصوص ایجاد مناطق ویژه اقتصادی نیز لازم به ذکر است که براساس اعلام دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، از کل ۶۴ منطقه ویژه اقتصادی کشور تنها ۲۴ منطقه شامل ۱۶ منطقه قدیمی و ۸ منطقه جدید دارای گمرک هستند. از این تعداد نیز صرفاً در ۱۸ منطقه فعالیت‌های تولیدی و خدماتی، واردات، صادرات و ... انجام می‌شود. عدم جانمایی مناسب، نداشتن سازمان‌های مسئول توانمند به‌لحاظ مالی، فنی و دانش تخصصی از مشکلات عمده مناطق ویژه اقتصادی هستند. بنابراین به‌نظر می‌رسد سرمایه‌گذاری دولتی و ایجاد سازمان اداره‌کننده دولتی برای مناطق ویژه جدید دارای توجیه نباشد. البته باید

متذکر شد که عملکرد نه‌چندان مناسب مناطق آزاد و ویژه اقتصادی قطعاً متأثر از سیاست‌های اتخاذ شده در سرزمین اصلی و فضای حاکم بر اقتصاد کلان کشور نیز می‌باشد.

### جمع‌بندی و پیشنهاد

صرف ایجاد مناطق آزاد جهت افزایش صادرات، اشتغال و جذب فناوری‌های نوین کافی نیست. شرط لازم تحقق این اهداف، برخورداری از زیرساخت‌ها و استفاده اصولی، علمی و مشخص کردن جایگاه ایجاد مناطق آزاد در اهداف بلندمدت توسعه اقتصادی کشور است. برخلاف اهداف قانونی متعدد ذکر شده در ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی، مناطق آزاد در تجارب موفق بین‌المللی مناطقی با مساحت محدود و کاملاً تخصصی تعریف می‌شوند.

علیرغم وجود ابهامات و انتقادات مطروحه، به‌خصوص در بخش تحقق اهداف ایجاد مناطق آزاد و لزوم آسیب‌شناسی عملکرد این مناطق و رفع چالش‌های پیش‌رو، درخصوص ایجاد منطقه آزاد اینچہ برون باید بعد از ارائه نقشه ممه‌ور به مهر هیئت دولت جهت بررسی زیرساخت‌های موجود و امکان ارائه نظر کارشناسی، به مواردی از جمله تعیین تکلیف مالکیت بندر خواجه نفس و خروج آن از محدوده در صورت برخورداری از مالکیت خصوصی (به‌دلیل ایجاد رانت)، امکان‌سنجی استفاده از ظرفیت فرودگاه گرگان با اتصال راه کریدوری به منطقه و محصور نمودن محدوده منطقه پیشنهادی به منطقه ویژه اقتصادی اترک و مناطق همجوار تا مرز ترکمنستان توجه کرد. این منطقه در صورت اتصال راه آهن گرگان - شاهرود می‌تواند نقش مهمی در برقراری ارتباط مرز شمالی (ترکمنستان-اینچہ برون) به دریای آزاد جنوبی (بندر عباس - خلیج فارس) و تحقق کریدور شمال- جنوب ایفا نماید. ضمن اینکه منطقه آزاد اینچہ برون با توجه به ماهیت مبادلات تجاری میان ایران و ترکمنستان به‌عنوان مرز وارداتی کاربردی نداشته و می‌تواند نقش مهمی در توسعه صادرات و ترانزیت ایفا نماید.

درخصوص ایجاد یازده منطقه ویژه اقتصادی پیشنهاد شده نیز باید ذکر کرد که برخی شهرهای استان‌های موردنظر، دارای منطقه ویژه اقتصادی مصوب و درحال فعالیت می‌باشند و لذا توجیه‌پذیری ایجاد چند منطقه ویژه در استان‌های مذکور با ابهاماتی مواجه است زیرا توان صنایع فعال در برخی از استان‌ها در شرایطی نیست که بتواند دو یا چند منطقه ویژه اقتصادی را پشتیبانی نماید. همچنین مطالعات طرح توجیهی، برخورداری از زیرساخت‌های مناسب و موافقت صریح و غیرمشروط نهادها و سازمان‌های محلی برای تأمین خدمات مورد نیاز منطقه مطابق موادی از آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی به مجلس شورای اسلامی ارائه نشده است. با توجه به موارد ذکر شده نکات ذیل قابل توصیه می‌باشد:

۱. تصویب منطقه آزاد اینچہ برون بعد از ارائه نقشه ممه‌ور به مهر هیئت دولت و تعیین تکلیف مالکیت بخشی از اراضی پیشنهادی و رفع ابهاماتی درخصوص زیرساخت‌های بندری، هوایی و ریلی قابل توصیه است.
۲. درخصوص مناطق ویژه جدید نیز ایجاد این مناطق صرفاً با سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی توصیه می‌شود.
۳. با توجه به پراکندگی و تشتت لوایح دولت درخصوص ایجاد مناطق آزاد و ویژه جدید، تجمیع و بررسی یکپارچه این مناطق با توجه به زیرساخت‌ها و قابلیت‌های بالفعل و بالقوه، توجه به برنامه استراتژیک کشور برای توسعه کمی و کیفی این مناطق و رفع مشکلات فراوان مناطق فعلی و سنجش اثربخشی ایجاد این مناطق برای اقتصاد ملی و منطقه‌ای ضروری به‌نظر می‌رسد.

