



مناطق آزاد

خلاءها
چالش‌ها
راهکارها

قرارگاه ملی مبارزه با مفاسد اقتصادی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مناطق آزاد

قرارگاه ملی مبارزه با مفاسد اقتصادی

گردآورندگان:

محمد قاسمی

رسول یوسفی



fesadsetiz.ir

شناسنامه

نام اثر: مناطق آزاد

گردآورندگان: محمد قاسمی - رسول یوسفی

صفحه آرا: معین الاسوند

تیراژ: محدود

قطع: وزیری

تعداد صفحه: ۲۸

نوبت چاپ: چاپ اول - سال ۱۴۰۱

سایت: fesadsetiz.ir

شبکه‌های اجتماعی: @fesadsetiiz , @fesadsetiz_ir



قرن‌گاہ ملی مبارک‌آزہ
بامفاسد اقتصادی

۰۲۱-۶۶۴۰-۸۷۳۰

۰۹۳۸-۹۳۰-۲۳۵۸



هرگونه کپی برداری تنها با ذکر منبع مجاز می‌باشد.

فهرست

مقدمه	۵
تعارف	۶
اهمیت مناطق آزاد تجاری و مناطق ویژه اقتصادی در اسناد بالادستی	۷
مناطق آزاد تجاری در ایران؛ شکل گیری، اهداف و مزیت‌ها	۸
مغایرت مناطق آزاد و ویژه و گسترش آن‌ها با اسناد بالادستی	۹
از نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام	۹
از نظر شورای نگهبان	۱۰
اهداف مناطق آزاد	۱۱
اهداف مناطق ویژه اقتصادی	۱۱
مزیت‌های قانونی مناطق آزاد	۱۲
معافیت‌های قانونی مناطق آزاد و ویژه	۱۲
معافیت‌های قانونی مناطق آزاد تجاری-صنعتی	۱۲
معافیت‌های مناطق ویژه اقتصادی	۱۵
علل ناکارآمدی مناطق آزاد	۱۷
چالش‌های مناطق آزاد تجاری در ایران	۲۰
پیشنهادها و راه کارها	۲۴

مقدمه

ایجاد و اداره مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، با توجه به شرایط حاکم بر اقتصاد کشور و ضعف مؤلفه‌های اقتصاد مبتنی بر فضای آزاد تجاری و رقابت کامل، میتواند فضایی برای جذب سرمایه گذاری خارجی، تولید رقابت پذیر صادراتی و ورود فناوری‌های پیشرفته قلمداد شود. با این حال تحقق این اهداف مستلزم حصول برخی زیرساخت‌ها و امکانات مناسب است که در صورت نبود آن‌ها، می‌تواند منافع ایجاد این مناطق را در مقابل هزینه‌هایی که برای اقتصاد ملی ایجاد میکند کمرنگ سازد. برخی از کارشناسان معتقدند که این مناطق نتوانسته‌اند به بخشی از اهداف خود به خصوص در حوزه‌هایی مانند جذب سرمایه گذاری خارجی، توسعه صادرات غیرنفتی و ایجاد ارزش افزوده در بخش تولید دست یابند.

از طرف دیگر این مناطق آثاری انکارناپذیر در توسعه منطقه‌ای و ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی داشته‌اند و از همین رو تمایل برای توسعه کمی این مناطق به موضوعی محوری در تصمیمات مسئولان تبدیل شده است.

در این جزوه تلاش می‌شود به بررسی کلی اهداف، مزیت‌ها، علل ناکارآمدی و چالش‌های مناطق آزاد در کشور و برخی از راهکارها و پیشنهادات مرتبط با این حوزه بپردازیم.

تعاریف

مناطق آزاد

منطقه آزاد تجاری، قلمرو معینی است که غالباً در محدوده‌ی داخل یک بندر یا در مجاورت آن قرار گرفته و در آن تجارت آزاد با سایر نقاط جهان مجاز شناخته شده است. در این مناطق می‌توان کالاها را بدون پرداخت حقوق و عوارض گمرکی صادر و یا وارد کرد و آن‌ها را برای مدتی در انبار ذخیره و در صورت لزوم بسته بندی و مجدداً صادر کرد.

منطقه آزاد ناحیه صنعتی ویژه‌ای است که تولیدات آن جهت گیری صادراتی دارند. تسهیلات این مناطق جهت جلب سرمایه گذاران خارجی و تسهیل استقرار آن‌هاست.

منطقه ویژه اقتصادی

منطقه ویژه اقتصادی، یک منطقه جغرافیایی محدود و معمولاً از لحاظ فیزیکی محافظت شده است که دارای مدیریت واحد می‌باشد و مشمول مزایایی بر اساس مکان فیزیکی داخل منطقه و منطقه گمرکی مجزا (مزایای بدون عوارض گمرکی) است.

اهمیت مناطق آزاد تجاری و مناطق ویژه اقتصادی در اسناد بالادستی

ایجاد یک منطقه آزاد در صورت موفقیت در اجرای اهداف مدنظر برای آن می‌تواند امتیازات زیر را به دنبال داشته باشد:

- جذب سرمایه خارجی در بخش‌های مولد
- ایجاد فرصت‌های اشتغال
- افزایش ارزش افزوده‌ی بخش‌های اقتصادی به ویژه صنعت
- کمک به کشور برای ورود به بازارهای جهانی و آشنایی با تجارت خارجی
- گسترش صادرات
- افزایش کارایی اقتصادی
- افزایش درآمد کشور ناشی از فعالیتهای خدماتی (حمل و نقل، بیمه، توریسم، بارگیری و...)
- کمک به ورود کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای با شرایط و قیمت مناسب‌تر
- افزایش تراز تجاری
- افزایش سرمایه گذاری داخلی و ایجاد اشتغال
- افزایش سرمایه گذاری مستقیم خارجی (FDI)
- صادرات غیر نفتی
- انتقال فناوری‌های پیشرفته
- گسترش و تسهیل تولید
- صادرات کالا و خدمات
- تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج

مناطق آزاد تجاری در ایران؛ شکل گیری، اهداف و مزیت‌ها

ضربه پذیری اقتصاد ایران از صادرات نفتی سال‌هاست که مورد توجه قرار گرفته و رهبر معظم انقلاب (مدظله العالی) نیز بارها بر این امر تأکید داشته‌اند. برای کشوری چون ایران که درصد قابل توجهی از فعالیت‌های تولیدی و خدماتی اش به دلیل ارتباط نزدیک با دنیا به وسیله ارز خارجی رقم می‌خورد، نوسان‌های شدید ارزی می‌تواند بر بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی آن اثر گذار باشد.

به همین دلیل توسعه صادرات غیرنفتی به عنوان یک تصمیم قطعی در کشور مورد توجه قرار گرفت. در این شرایط بدون انجام مطالعات دقیق و با الگوگیری از اقدامات توسعه غربی، ایجاد مناطق آزاد به عنوان یکی از بهترین ابزارها برای توسعه صادرات غیرنفتی مورد توجه قرار گرفت. طبق تکلیف مقرر در تبصره‌ی ۱۹ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲) به دولت اجازه داده می‌شود که حداکثر در سه نقطه از نقاط مرزی کشور، مناطق آزاد تجاری-صنعتی تأسیس نماید.

در سال پایانی این قانون سه منطقه آزاد قشم، کیش و چابهار پا به عرصه وجود گذاشتند. با شکل گیری دبیرخانه شورایی عالی مناطق آزاد در تابستان سال ۱۳۷۱ پس از یک دوره‌ی فشرده و پر تلاش، مرحله‌ی مهم تصویب «قانون چگونگی اداره‌ی مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران» در شهریورماه ۱۳۷۲ پشت سر گذاشته شد. بلافاصله نیز هیئت وزیران به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی، اختیارات خود ناشی از قانون فوق الذکر را به شورایی عالی مناطق آزاد تفویض نمود. با تشکیل شورایی عالی مناطق آزاد مناطق آزاد بخش اعظمی از مقررات و آیین نامه‌های اجرایی قانون یاد شده، در طول سال ۷۳ تهیه و به تصویب این شورا رسید.

اندیشه ایجاد منطقه آزاد چابهار برای اولین بار توسط دفتر برنامه ریزی برنامه و بودجه استان سیستان و بلوچستان، در چارچوب نظری توسعه استان (زمینه مطالعه پایه آمایش سرزمین در سال ۱۳۶۳) مطرح شد و سپس در طرح پایه آمایش سرزمین جمهوری اسلامی ایران مورد اشاره قرار گرفت.

اما به طور مشخص در مطالعات توسعه محور شرق (مصوب سال ۱۳۶۴ هیئت دولت) و در راستای ترقی بخش بازرگانی به عنوان محور توسعه استان بود که به طور جدی بر طرح ایجاد منطقه آزاد تجاری در منطقه چابهار تأکید شد و کلیات آن ارائه گردد و سپس با همت «دفتر هماهنگی و پیگیری مصوبه و طرح‌های توسعه محور شرق» به انجام مطالعات راهبردی منطقه آزاد تجاری-صنعتی چابهار منجر شد.

در اردیبهشت ماه ۱۳۷۰ و طی مصوبه هیئت وزیران، اراضی شرق خلیج چابهار به مساحت ۱۴ هزار هکتار به عنوان منطقه آزاد چابهار رسمیت یافت و در ۲۲ بهمن ۱۳۷۱ توسط جناب آقای هاشمی رفسنجانی رئیس جمهور وقت کشور افتتاح گردید.

مصوبه شهریورماه ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی، مهر تأیید نهایی برای آغاز به کار و فعالیت در منطقه آزاد چابهار به شمار می‌رود. در مطالعات توسعه محور شرق، از منطقه آزاد چابهار به عنوان کانونی برای توسعه منطقه‌ای سخن به میان آمده است که در چارچوب استراتژی خروج از بحران شرق کشور بایستی بر فعالیت‌های تجاری متمرکز گردد.

مغایرت مناطق آزاد و ویژه و گسترش آن‌ها با اسناد بالادستی

از نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام

- مغایرت با بند ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

بند ۱۱: توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به منظور انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج.

مغایرت: با توجه به آمارهای غیرشفاف موجود، عملکرد مناطق آزاد مثبت ارزیابی نمی‌شود و همین موضوع سبب شده تا مجمع تشخیص، گسترش مناطق را مغایر با اهداف در نظر گرفته شده بداند.

- مغایرت با بند ۱۷ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

بند ۱۷: اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی

مغایرت: افزایش مناطق آزاد و ویژه برابر است با کاهش درآمدهای مالیاتی دولت.

- مغایرت با بند ۱ جزء «د» سیاست‌های کلی آمایش سرزمینی

دستیابی به تعادل‌های منطقه‌ای متناسب با قابلیت‌ها و توان‌های هرمنطقه با توجه به نکته زیر:

ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا در مناطق کشور.

از نظر شورای نگهبان

- مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی

طبق اصل ۷۵ قانون اساسی، طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم باشد. طبق نظر پژوهشکده شورای نگهبان، افزایش تعداد زیادی مناطق آزاد و ویژه بدون در نظر گرفتن منابع مالی مورد نیاز ایجاد زیر ساخت، استقرار گمرک و دیگر موارد مربوطه، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

اهداف مناطق آزاد

- انجام امور زیربنایی
- حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای
- سرمایه گذاری و افزایش درآمد عمومی
- تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی
- تنظیم بازار کار و کالا
- ایجاد اشتغال سالم و مولد
- رشد و توسعه اقتصادی
- عمران و آبادانی
- ارائه خدمات عمومی

اهداف مناطق ویژه اقتصادی

- پشتیبانی از فعالیت‌های اقتصادی
- برقراری ارتباط تجاری بین المللی و تحرک در اقتصاد منطقه‌ای
- تولید و پردازش کالا
- انتقال فناوری
- صادرات غیرنفتی
- ایجاد اشتغال
- جلب و تشویق سرمایه گذاری داخلی و خارجی
- صادرات مجدد
- عبور خارجی (ترانزیت) و انتقال کالا (ترانشیپ)

مزیت‌های قانونی مناطق آزاد

آزادی ورود و خروج سرمایه، معافیت مالیاتی تا پانزده سال، تضمین کامل سرمایه‌های خارجی، امکان ترانزیت، امکان مشارکت سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، معافیت گمرکی برای ورود کالاهای ساخته شده در منطقه به داخل کشور، امکان ورود کالا بدون پرداخت عوارض گمرکی و سود بازرگانی به منطقه، امکان خرده‌فروشی کالا، امکان ورود اتباع خارجی از طریق مبادی ورودی و خروجی.

در حالی که اساس تفکر در فعالیت مناطق آزاد در عملیات صنعتی و گردش تجارت و به عبارت بر عملکرد صادرات استوار است، چنانچه به این عملکرد توجه کافی نشود، انحراف‌هایی در ماهیت عملکرد مناطق به وجود می‌آید.

معافیت‌های قانونی مناطق آزاد و ویژه

معافیت‌های قانونی مناطق آزاد تجاری-صنعتی

۱. معافیت مالیاتی

معافیت ۲۰ ساله مالیات بر درآمد برای اشخاص حقیقی و حقوقی که در منطقه به انواع فعالیت‌های اقتصادی اشتغال دارند، نسبت به هر نوع فعالیت اقتصادی در منطقه آزاد

۲. واردات و معافیت‌های گمرک

- طبق ماده ۱۴ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی، مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنی هستند.
- طبق ماده ۱۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی، ورود کالاهایی که تمام یا بخشی مواد اولیه آن از داخل کشور تأمین و در منطقه آزاد تولید می‌شود از تمام یا بخشی از حقوق گمرکی و سود بازرگانی مربوط به مواد اولیه داخلی معاف خواهند بود.
- طبق ماده ۱۷ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی، کالاهایی که برای بکارگیری و مصرف در منطقه از داخل کشور به مناطق حمل می‌گردند، از موارد نقل و انتقال داخلی کشور است.
- امکان ورود ۳۲۰۰ قلم مواد اولیه بدون ثبت سفارش
- امکان ورود تجهیزات و ماشین آلات از خارج از کشور به منطقه
- امکان ورود خودرو و تردد با پلاک منطقه در محدوده منطقه آزاد
- تخفیف ۱۵ درصدی سود بازرگانی در واردات کالای تجاری از مناطق به کشور و کسب درآمد مناطق با دریافت بخشی از تخفیف درصدی سود بازرگانی به عنوان عوارض

۳. مشوق‌ها و مزایای خاص

- انبارداری کالاهای تجاری وارداتی به سرزمین اصلی قبل از ورود به کشور و همچنین انبارداری مواد اولیه واحدهای صنعتی و تولیدی
 - تعیین محدودیت زمانی جهت متروکه شدن کالا توسط سازمان منطقه
 - ورود و فروش کالای مسافر
 - مبادله ارز
- طبق آیین نامه اجرایی عملیات پولی بانکی در مناطق آزاد:

ماده ۹: خرید و فروش کلیه ارزها در مقابل ریال یا سایر ارزها و کلیه معاملات و نقل و انتقالات ارزی در مناطق توسط اشخاص حقیقی و حقوقی آزاد است.

ماده ۱۰: نقل و انتقال کلیه ارزها از خارج از کشور به مناطق و از مناطق به خارج از کشور توسط اشخاص حقیقی و حقوقی آزاد است. (تبصره: نقل و انتقال ارز از سایر نقاط کشور توسط اشخاص حقیقی و حقوقی به مناطق و بالعکس، تابع قوانین و مقررات ارزی کشور خواهد بود.)

۴. سرمایه گذاری خارجی

- تسهیل ورود سرمایه گذار خارجی طبق مقررات سرمایه گذاری در مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران:
- پذیرش سرمایه گذاری کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی و مؤسسات اعم از ایرانی و خارجی و سازمان‌های بین‌المللی.
- سرمایه گذاران خارجی می‌توانند در فعالیتهای اقتصادی منطقه به هر نسبتی مشارکت نمایند.
- سرمایه گذار می‌تواند سرمایه‌ای را که به منطقه وارد می‌کند، بیمه نماید.
- حقوق قانونی سرمایه گذاران خارجی مورد تضمین و حمایت است. سرمایه سرمایه گذاران چنانچه در مواردی به وسیله قانون به نفع عموم ملی شود و یا اینکه از سرمایه گذاران مزبور سلب مالکیت گردد جبران عادلانه خسارت به عهده سازمان می‌باشد.
- خروج سود ویژه و مبالغ مربوط به اصل و منافع حاصل از فعالیتهای اقتصادی سرمایه‌های خارجی و سرمایه‌های ارزی ایرانیان و همچنین مبالغ ناشی از فروش یا واگذاری اینگونه سرمایه‌ها از مناطق مجاز است.
- سرمایه گذاران می‌توانند سهام یا سهم شرکت خود را با موافقت سازمان منطقه به سرمایه گذاران دیگر واگذار نمایند.

معافیت‌های مناطق ویژه اقتصادی

۱. معافیت مالیاتی

- معافیت مالیاتی تا ۱۳ سال از مالیات بر درآمد طبق ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم
- معافیت مالیات بر ارزش افزوده طبق مواد ۶، ۷ و ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده

۲. واردات و معافیت‌های گمرک

- واردات کالا پس از ثبت گمرکی معاف از کلیه عوارض است. طبق ماده ۸ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی، مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور و یا سایر مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد تجاری و صنعتی پس از ثبت در گمرک از حقوق گمرکی، سود بازرگانی و کلیه عوارض ورود و صدور تحت هر عنوان معاف بوده و مشمول محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مقررات واردات و صادرات به استثنای محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های قانونی و شرعی نمی‌شود و مبادلات بازرگانی مناطق با سایر نقاط کشور به استثنای مناطق یاد شده در فوق تابع مقررات صادرات و واردات می‌باشد.
- امکان ورود کالای تولید شده به سرزمین اصلی با پرداخت حقوق ورودی مواد اولیه متناسب با ارزش افزوده طبق تبصره ۳ ماده ۸ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی، مبادلات مواد اولیه و قطعات خارجی وارد شده به مناطق که جهت پردازش، تبدیل، تکمیل یا تعمیر به داخل کشور وارد می‌شود تابع مقررات ورود موقت بوده پس از پردازش، تبدیل، تکمیل یا تعمیر جهت استفاده در منطقه بدون تنظیم اظهارنامه و پروانه صادراتی یا حداقل تشریفات گمرکی به مناطق مرجوع و تسویه می‌گردد.

طبق ماده ۱۲ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی، گمرک جمهوری اسلامی ایران مکلف است تقاضای صاحبان کالا را برای ترانزیت کالا و حمل مستقیم از سایر مبادی ورودی به مناطق، پذیرفته و تسهیلات لازم را از این جهت فراهم نماید. طبق ماده ۲۰ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی، محدوده مناطق ویژه اقتصادی جزء قلمرو گمرکی جمهوری اسلامی ایران نمی‌باشد و گمرک مکلف است با رعایت مفاد ماده ۸ این قانون در مبادی ورودی و خروجی آن‌ها به منظور اعمال مقررات مربوط به صادرات و واردات استقرار یابد.

- امکان ورود تجهیزات و ماشین آلات از خارج کشور

مناطق ویژه اقتصادی مشمول کلیه معافیت‌های گمرکی مشابه سرزمین اصلی، اعم از بند غ ماده ۱۱۹ قانون امور گمرکی مبنی بر واردات ماشین آلات خط تولید به تشخیص وزارت صنایع و معادن توسط واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی مجاز که از پرداخت حقوق ورودی معاف هستند، تسهیلات ۱۸ گانه گمرک برای فعالان مجاز اقتصادی (AEO) و ماده ۳۸ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور است.

۳. مشوق‌ها و مزایای خاص

- واردات و نگهداری کالا از قبیل مواد اولیه، ماشین آلات، ابزار و قطعات ماشین آلات خط تولید به صورت امانی وارد شده به منطقه (در اکثر مناطق)
- عدم وجود محدودیت زمانی جهت متروکه شدن کالا (در اکثر مناطق)

۴. سرمایه گذاری خارجی

بدون مشوق خاص برای مناطق ویژه اقتصادی، مطابق با سرزمین اصلی

علل ناکار آمدی مناطق آزاد

در این بخش به برخی از دلایل عدم توفیق مناطق آزاد تجاری در ایران از منظر کارشناسان اقتصادی می‌پردازیم:

۱. تضاد منافع میان پیشرفت مناطق آزاد و کاهش واردات

یکی از شاخص‌های مهم ارزیابی عملکرد مناطق آزاد، نسبت واردات به صادرات در این مناطق است. بررسی‌ها نشان می‌دهد تراز تجاری مناطق آزاد از ابتدای شکل‌گیری منفی بوده است که این امر به نوبه خود مغایر با تولید ملی و اقتصاد مقاومتی است. یکی از ریشه‌های اصلی این اتفاق، ذینفع بودن سازمان‌های مدیریت مناطق آزاد از افزایش واردات است و توسعه زیرساخت‌های مناطق آزاد منوط به درآمدهای هر منطقه شده که طبیعتاً این سیاست موجب متمایل شدن مدیریت این مناطق به صدور بیشتر مجوزهای واردات شده است.

فروش زمین به متقاضیان یکی دیگر از منابع عمده کسب درآمد سازمان‌های مناطق آزاد است که موجب افزایش شدید قیمت زمین در این مناطق شده است. عمده این زمین‌ها نیز اغلب توسط سودجویانی خریداری می‌شود که صرفاً هدف آنان کسب سود بیشتر از محل فروش مجدد آن زمین‌هاست. این شرایط همچنین موجب ترغیب سازمان‌های مدیریت این مناطق به خرید زمین‌های اطراف محدوده منطقه آزاد و فروش آن به قیمت بالا شده است. به همین دلیل شرایط لازم برای ایجاد واحدهای تولیدی در این مناطق فراهم نشده است.

یکی دیگر از منابع اصلی کسب درآمد سازمان‌های این مناطق، عواید حاصل از صدور مجوز ورود کالاهای همراه مسافر به سایر نقاط کشور است که عملاً این مناطق را به سکوی واردات تبدیل کرده است. اگرچه طبق تبصره ۲ ماده واحده لایحه مناطق آزاد مصوب کمیسیون اقتصادی مجلس واردات کالا به صورت مسافری ممنوع اعلام شده است اما تجربه تاریخی ما در تصویب این بند در دهه‌های گذشته نشان می‌دهد که این امر خیلی قابلیت اجرا ندارد چرا که همچون گذشته با اعتراض افراد مبنی بر تبعیض مناطق روبرو خواهیم شد و حذف این بند بعد از مدتی محتمل است. در مقابل با توجه به مشوق‌ها و معافیت‌هایی که به کالاهای

صادراتی اعطا شده، عملاً انگیزه‌ای برای تسهیل و افزایش صادرات نگذاشته و اگر منطقه‌ای در صادرات عملکرد موفق‌تری نداشته باشد، خللی در منابع آن ایجاد نخواهد شد.

۲. جایابی اشتباه و وسعت زیاد مناطق آزاد

به طور کلی ریشه اصلی عملکرد ضعیف مناطق آزاد ایران در جذب سرمایه گذاری خارجی به کمبود زیرساخت‌های لازم در این مناطق برمی‌گردد. در کنار سیاست نادرست توسعه زیرساخت مناطق آزاد از محل درآمدهای هر منطقه، وسعت زیاد و جایابی اشتباه این مناطق نیز دلایل مهمی برای فراهم نشدن زیرساخت‌ها و امکانات هستند.

ایجاد مناطق آزاد با تجهیز و تکمیل زیرساخت معنا پیدا می‌کند و منطقه‌ای که فاقد زیرساخت باشد، نباید از سوی دولت‌ها به عنوان منطقه آزاد معرفی گردد. مطالعه انجام گرفته درباره برخی مناطق آزاد در کشورهای مختلف نشان می‌دهد تأمین و تکمیل زیرساخت قبل از ایجاد مناطق آزاد یک اصل مهم است. در واقع ایجاد منطقه آزاد صرفاً منوط به تجهیز و تکمیل زیرساخت است.

با این حال اغلب مناطق آزاد ایران در نقاط مرزی و غالباً محروم تأسیس شده و برخلاف منطق اصلی شکل‌گیری این مناطق در جهان، ایجاد زیرساخت و رفع محرومیت را به بعد از تأسیس منطقه آزاد محول کرده‌اند.

وسیع بودن مناطق آزاد در ایران باعث شده است برخی نقاط شهری و روستایی هم در محدوده این مناطق قرار گیرند که با توجه به تنفیذ اختیارات دستگاه‌های اجرایی شهری و روستایی به سازمان‌های مناطق آزاد، مشکلاتی را برای ساکنان به وجود آورده است. از طرف دیگر وجود این نقاط جمعیتی در محدوده مناطق آزاد موجب انحراف سازمان‌های مناطق از اهداف اصلی خود و تمرکز این سازمان‌ها بر امور شهری و روستایی شده و این مناطق را درگیر خدمات شهرداری و صدور مجوزهای شهرسازی و ارائه خدمات به ساکنان کرده است. مناطق آزاد چین و کره جنوبی که دارای مساحت نسبتاً زیادی هستند، در ابتدای تأسیس وسعت بسیار کمی داشته و به مرور زمان و با تکمیل زیرساخت‌ها و افزودن تجهیزات ضروری

به وسعت کنونی رسیده‌اند. در حالی که مناطق آزاد ایران از ابتدا با وسعت زیاد شکل گرفته‌اند. همچنین انتخاب مناطق آزاد در مناطق عمدتاً محروم جغرافیایی و ناتوانی دولت در تأمین نیازهای اولیه این مناطق، نه تنها این مناطق را به توسعه نرسانده بلکه مشکلات متعددی را برای ساکنان بومی نیز به وجود آورده است.

۳. فقدان الگوی توانمندسازی و بهبود معیشت ساکنان بومی

یکی از استدلال‌های رایج که برای تأسیس مناطق آزاد مطرح می‌شود، بهبود معیشت و اقتصاد ساکنان آن مناطق است. در حالی که بررسی شاخص‌های مهم نشان می‌دهد معیشت ساکنان این مناطق غالباً بدتر از گذشته شده است.

با نگاهی به مناطق آزاد در کشور مشخص می‌شود که عمده فعالان اقتصادی این مناطق افراد غیر بومی هستند و مردم منطقه عملاً نقشی در اقتصاد آن ندارند و به کارگران شرکت‌هایی تبدیل شده‌اند که صاحبان آن‌ها بومی این مناطق نیستند. اعطای مجوز و امتیاز جهت واردات کالاهای لوکس، عدم تأمین زیرساخت قبل از تأسیس و بعد از تأسیس منطقه آزاد، ایجاد نکردن موقعیت شغلی و رفاهی متوازن برای مناطق و از طرفی بالا رفتن هزینه‌های معیشتی مردم از جمله مسکن به شکاف طبقاتی در این مناطق دامن زده و قشر کثیری از بومیان منطقه و روستاهای اطراف مناطق آزاد در وضعیت مناسبی به سر نمی‌برند.

فقدان الگویی مشخص برای بهبود معیشت ساکنان بومی مناطق آزاد موجب نادیده گرفته شدن شأن و منزلت این اقشار محروم شده و آن‌ها را از یک جامعه تولیدکننده به یک جامعه خدمتکار و زیردست تبدیل کرده است.

۴. نداشتن مزیت ویژه برای جذب بخش تولید به مناطق آزاد

یکی از دلایل اصلی ناتوانی مناطق آزاد در جذب سرمایه‌گذاری و عدم هدایت آن به بخش تولید، علاوه بر عوامل گفته شده در فوق، نبود جذابیت و مزیت‌های ویژه برای شکل‌گیری واحدهای تولیدی در این مناطق نسبت به سایر نقاط کشور است. در واقع قوانینی که در سر

زمین اصلی وجود دارد در مناطق آزاد نیز برقرار است و فعالان اقتصادی و سرمایه گذاران با توجه به سهولت دسترسی و وجود زیر ساخت‌های بیشتر، مناطق آزاد را به عنوان مقصد فعالیت‌های خود انتخاب نمی‌کنند.

چالش‌های مناطق آزاد تجاری در ایران

۱. نفوذ در فرهنگ، اقتصاد و سیاست

یکی از مهم‌ترین اهدافی که برای مناطق آزاد تجاری بیان شده است، محرومیت زدایی و افزایش رفاه بومیان این مناطق است؛ اما باید گفت که این هدف در عمل به یکی از جدی‌ترین چالش‌های اقتصادی و فرهنگی برای این مناطق بدل شده است.

اغلب کالاهایی که بدون پرداخت عوارض وارد این مناطق می‌شوند، کالاهایی لوکس و غیرضروری مثل خودرو، پوشاک، لوازم صوتی و تصویری و... می‌باشند.

از سویی دیگر متأسفانه اغلب این مناطق به سبب مرزی بودن و دوری از مرکز، بسیاری از امکانات اولیه زندگی را در حد مطلوب در اختیار نداشته و در محرومیت به سر می‌برند. ورود یکباره این کالاهای لوکس و نسبتاً ارزان باعث می‌شود که خانوارهای این مناطق همزمان با محروم بودن از نیازهای ضروری، به سمت نیازهای کاذب کشانده شوند. لذا در این مناطق شهرهایی شکل خواهد گرفت که در جنبه‌هایی همچون امورات بهداشتی، زیرساخت‌های حمل و نقل جاده‌ای و... با مشکلات متعددی روبرو هستند اما خودروهای لوکس سوار می‌شوند.

اتفاقات ذکر شده همچنین سبک زندگی متناسب با خود را نیز در این مناطق شکل می‌دهند.

لذا متناسب با این کالاهای مصرفی وارداتی، طبقاتی در این مناطق شکل می‌گیرد که میان سنتی ماندن و غربی شدن در شک و تردید هستند. روشن است که با نفوذ این کالاهای مصرفی غربی در زندگی مردم این مناطق و همچنین جایگاه استراتژیک و مرزی این مناطق، نوار مرزی

کشور از نظر اعتقادی و فرهنگی دستخوش تغییر و تحولات نامطلوب می‌گردد و از آن جایی که این مناطق هر ساله میزبان هزاران مسافر و گردشگر داخلی از سایر نقاط کشور هستند، به تدریج سبک زندگی پر زرق و برق اما آسیب پذیر این مناطق گریبان گیر سایر مناطق کشور نیز خواهد شد.

۲. چالش‌های بومیان

عدم تولید ثروت و اشتغال برای بومیان از یک طرف و افزایش قیمت زمین از طرف دیگر، جوانان منطقه را جهت تهیه مسکن با مشکل مواجه نموده است. شاید افزایش قیمت زمین برای اشخاصی که دارای ملک و املاک در منطقه هستند، اثر کوتاه مدت مناسبی داشته باشد، اما برای جوانان و بومیانی که دارای مسکن نیستند، خرید مسکن تبدیل به یک آرزو می‌گردد.

اعطای مجوز و امتیاز جهت واردات کالاهای لوکس، عدم تأمین زیرساخت قبل از تأسیس و بعد از تأسیس آن، ایجاد نکردن موقعیت شغلی و رفاهی متوازن برای مناطق و از طرفی بالا بردن هزینه‌های زندگی از جمله مسکن، به شکاف طبقاتی در این مناطق دامن زده و اغلب بومیان منطقه و روستاهای اطراف مناطق آزاد در وضعیت مناسبی به سر نمی‌برند. در برخی از مناطق در بهترین حالت، بومیان صرفاً کارگران ارزان و نگهبانان افراد سرمایه دار و بعضاً سودجو هستند. لذا تأسیس مناطق آزاد تا کنون راهکار مناسبی جهت توانمندسازی بومیان نبوده است.

۳. سیل ورود کالاهای مصرفی، آسیب به تولید داخل

بخش عمده کالاهای وارد شده به کشور از طریق مناطق آزاد، کالاهای مصرفی هستند و در عمل این مناطق به محلهایی برای واردات مواد اولیه و کالاهای ساخته شده به ویژه لوازم بهداشتی، آرایشی و غذایی تبدیل شده‌اند. طبعاً زمانی که بازرگانان کشور شرایط آسان واردات از طریق مناطق آزاد از قبیل نیاز نداشتن به عملیات گمرکی، ثبت سفارش و... را مشاهده می‌کنند، ترجیح می‌دهند واردات کالاهای ساخته شده را از طریق این مناطق پیگیری کنند. تا

جایی که در بسیاری از موارد با وجود نبود ثبات در تجارت و بازرگانی کشور، شاهد رشد چشمگیر بازرگانی در مناطق آزاد هستیم. این در حالی است که بازرگانی کل کشور تغییر چندانی نداشته است. در این شرایط در بسیاری موارد تولید کنندگان داخلی با طرف‌های خارجی به تفاهم می‌رسند و با استفاده از مزیت‌های بازار جهانی، کالای مدنظر را با قیمت ارزان تر و سرعت بیشتر به مناطق آزاد وارد و به سرزمین اصلی منتقل می‌کنند. به عنوان مثال کیش به عنوان نماد مناطق آزاد کشور به جای این که کالایی را تولید و بخشی از این تولیدات را به سرزمین اصلی و بخشی را صادر کند به بازاری برای خرید ارزان تر کالا تبدیل شده است.

۴. رانت خواری

با توجه به ساختار اداری پیچیده در مناطق آزاد، عدم شفافیت عملکرد در مناطق و عدم نظارت دستگاه‌های نظارتی بر آن، هر چند یکبار خبری در مورد فساد بزرگ در مناطق به گوش می‌رسد و این‌ها صرفاً اخباری هستند که کشف و رسانه‌ای شده‌اند و تخلفات دیگری نیز محتمل است. به عنوان مثال تخلف یکی از معاونین منطقه آزاد اروند، بازداشت یکی از مسئولین منطقه آزاد چابهار و... نمونه‌هایی از اتفاقاتی است که از طریق رانت و فسادهای موجود در مناطق رخ داده است.

وجود معافیت مالیاتی باعث ایجاد شرکت‌هایی در مناطق آزاد شده است که در واقع در سرزمین اصلی فعالیت می‌کنند اما از معافیت مناطق آزاد استفاده می‌نمایند. این مشکل از این جا ناشی می‌شود که پس از ثبت شرکت در مناطق آزاد، امکان رصد فعالیت شرکت وجود ندارد. سازمان امور مالیاتی نیز که فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌ها را تحت نظر دارد، امکان نظارت بر این شرکت‌ها را نخواهد داشت. لذا ثبت شرکت در مناطق آزاد و فعالیت در داخل کشور به راحتی قابل انجام خواهد بود.

۵. قاچاق کالا

یکی از جدی ترین عوامل برای افزایش قاچاق کالا در کشور، ایجاد مناطق آزاد اقتصادی بوده است که در مرزهای کشور ایجاد شده و محلی برای ورود کالاهای قاچاق یا کالاهایی است که نمی‌توانند از مبادی رسمی و به طور مستقیم وارد شوند.

ایران به دلیل شرایط خاص مقررات صادرات و واردات و در نتیجه آن منفعت زیاد قاچاق کالاهای هدف، نیازمند شرایط کنترلی خاص نیز می‌باشد. ورود کالا به مناطق آزاد بدون کنترل و امکان رهگیری، صرفاً به تسهیل قاچاق از مناطق آزاد کمک خواهد کرد. مطالعه مناطق آزاد برخی کشورهای توسعه یافته نیز نشان می‌دهد که تسهیل تجارت در مناطق آزاد و کاهش بروکراسی باعث کاهش نظارت در این مناطق نشده است. در این کشورها کالاهای وارده به مناطق آزاد از بدو ورود تا خروج از مناطق و یا استفاده در تولید، توسط گمرک آن کشور به صورت الکترونیکی رهگیری می‌شوند.

۶. قاچاق ارز

دو دلیل برای این مشکل وجود دارد. نخست اینکه طبق قانون، خرید و فروش ارز توسط هر شخص حقیقی و حقوقی در این مناطق، آزاد است. این مسئله سبب می‌شود امکان هر گونه کنترل بر خرید و فروش ارز از بین برود. از نظر قوانین داخل کشور تنها بانک‌ها و صرافی‌های مجاز تحت نظارت بانک مرکزی امکان خرید و فروش ارز دارند که این مسئله امکان نظارت و مدیریت ارز کشور را برای بانک مرکزی فراهم می‌کند؛ اما این امکان برای بانک مرکزی در مناطق آزاد وجود ندارد.

دوم، مشکل عدم تفکیک نظام ارزی در مناطقی از سرزمین اصلی است. طبق قانون، ورود و خروج ارز از سرزمین اصلی به مناطق و بالعکس تابع قوانین داخلی کشور است. با این وجود، برخی بانک‌ها و صرافی‌ها از طریق شعب مناطق آزاد خود، در سرزمین اصلی فعالیت می‌کنند که این مسئله ورود و خروج ارز را از کنترل و نظارت بانک مرکزی خارج می‌کند.

پیشنهادها و راه کارها

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 هشتاد و پنجم قانون اساسی است، الزام است ابتدا محدوده تمامی مناطق آزاد مذکور به تأیید هیئت دولت رسیده و نقشه مهر شده توسط هیئت دولت به عنوان ضمیمه لایحه اضافه و توسط نمایندگان مورد بررسی قرار گیرد.


۲. در نظر است تا زمان تعیین دقیق محدوده پیشنهادی، امکان اظهارنظر کارشناسی درخصوص توجیه اقتصادی و فنی مناطق مقدور نبوده و بررسی زیرساخت‌های مورد نیاز، شبکه‌های آب، برق، گاز، ارتباطات و تحلیل پیامدهای اقتصادی و اجتماعی، فرهنگی و امنیتی و انتظامی موضوع آیین نامه ایجاد مناطق، منوط به تعیین محدوده و اخذ استعلامات مورد نیاز از جمله نظر موافق سازمان محیط زیست و ستاد کل نیروهای مسلح باشد.

۳. 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 سرمایه گذاری 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 کوچک سازی 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 می‌بایستی در ضمن این لایحه و یا به واسطه 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 فنس کشی کامل آنها
- ایجاد تنوع در درآمدهای مناطق آزاد و رفع وابستگی آنها به درآمدهای ناشی از واردات خودروهای لوکس، عوارض وارداتی کالای 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
- جلوگیری از ورود بی رویه کالا به مناطق آزاد و اعمال عوارض گمرکی بر کالاهای وارداتی به منطقه و تشویق صادرات و معافیت گمرکی و مالیاتی کالاهای صادراتی
- ایجاد امنیت و فضای سیاسی با ثبات در مناطق آزاد و برقراری تعرفه‌های ترجیحی برای مناطق در مقایسه با کشورهای هم جوار، جهت تشویق سرمایه گذاران داخلی و خارجی
- تقویت سیستم مدیریت دبیرخانه مناطق آزاد برای اداره مناطق آزاد ایران و جلوگیری از فعالیت موازی سایر ادارات در اداره‌ی این مناطق
- روشن و شفاف سازی قوانین و تدوین قوانین به صورت بلند مدت و پایدار، هماهنگ با استانداردهای جهانی
- ثبات قوانین و مقررات پولی، بانکی، صادرات و واردات و سرمایه گذاری در مناطق آزاد
- خارج کردن نقاط جمعیتی (شهری و روستایی) از محدوده مناطق آزاد و ویژه به منظور پرهیز از پرداختن به امور شهری و روستایی به جای انجام فعالیتهای تخصصی تولیدی
- تعیین تکلیف و تصویب آیین نامه مربوط به چارت اداری و سازمانی مناطق و نحوه انتصابات و نظارت بر حقوق و دستمزد هیئت مدیره‌ها و مسئولین سازمان‌های مناطق آزاد
- نظارت دیوان محاسبات و سایر سازمان‌های متولی بر عملکرد مالی مناطق آزاد و ویژه

- اصلاح و به روز رسانی قوانین جذب سرمایه گذاری خارجی و داخلی و نحوه واگذاری زمین
- اصلاح و به روز رسانی قوانین و مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی
- اصلاح و به روز رسانی 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 برنامه ریزی 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 به وجود آمده برای اقتصاد ملی به واسطه توسعه کمی مناطق آزاد و ضرورت توجه به آمایش سرزمینی و مرزها به واسطه ارائه لایحه جامع تقویت معیشت مرزی



ایجاد و اداره مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، با توجه به شرایط حاکم بر اقتصاد کشور و ضعف مؤلفه‌های اقتصاد مبتنی بر فضای آزاد تجاری و رقابت کامل، میتواند فضایی برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی، تولید رقابت پذیر صادراتی و ورود فناوری‌های پیشرفته قلمداد شود. با این حال تحقق این اهداف مستلزم حصول برخی زیرساخت‌ها و امکانات مناسب است که در صورت نبود آن‌ها، می‌تواند منافع ایجاد این مناطق را در مقابل هزینه‌هایی که برای اقتصاد ملی ایجاد می‌کند کمرنگ سازد. برخی از کارشناسان معتقدند که این مناطق نتوانسته‌اند به بخشی از اهداف خود به خصوص در حوزه‌هایی مانند جذب سرمایه‌گذاری خارجی، توسعه صادرات غیرنفتی و ایجاد ارزش افزوده در بخش تولید دست یابند.