

**اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد
تجاری – صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲:
نظرات دستگاه‌های اجرایی به همراه
محورهای اصلاح قانون**

معاونت مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۷۴۹۱
اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی.....
۲	مقدمه
۵	۱. تبیین ضرورت اصلاح قانون مناطق آزاد.....
۱۰	۲. نظرهای دستگاه‌ها و نهادها درخصوص کلیات اصلاح قانون
۱۰	۲-۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۱۲	۲-۲. بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۱۳	۲-۳. شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی ریاست جمهوری
۱۳	۲-۴. نظرهای اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
۱۶	۲-۵. نظرهای وزارت امور اقتصادی و دارایی
۲۰	۲-۶. سازمان بنادر و دریانوردی.....
۲۲	۲-۷. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.....
۲۳	۲-۸. سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران
۲۳	۲-۹. سازمان امور مالیاتی کشور
۲۶	۲-۱۰. نظرهای سازمان منطقه آزاد ارس
۲۸	۲-۱۱. نظرهای سازمان منطقه آزاد اروند
۲۹	۳. چارچوب پیشنهادی برای اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی
۳۶	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۳۸	پیوست
۷۳	منابع و مأخذ



اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲: نظرات دستگاه‌های اجرایی به همراه محورهای اصلاح قانون

خلاصه مدیریتی

مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران با نزدیک به سه دهه فعالیت نتوانسته‌اند آنچنان‌که مورد انتظار قانونگذار بوده است به اهداف افزایش صادرات، انتقال فناوری و جذب سرمایه‌گذاری خارجی دست یابند اگرچه در بعد توسعه منطقه‌ای و محرومیت‌زدایی برخی اقدام‌های مثبت انجام شده است. عملکرد اقتصادی مناطق آزاد نشان می‌دهد که به‌طور متوسط طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸ حدوداً ۷۱۷ میلیون دلار کالا از مناطق آزاد به خارج صادر و ۱۴۵۰ میلیون دلار کالا وارد این مناطق شده است و در نتیجه تراز تجاری مناطق آزاد طی سال‌های مورد بررسی به‌طور متوسط دارای ۷۳۳ میلیون دلار کسری بوده است. همچنین متوسط سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد طی سال‌های مورد اشاره حدوداً ۲۴۳ میلیون دلار و در سرزمین اصلی ۲۳۱۴ میلیون دلار بوده است که نشان‌دهنده عدم موفقیت مناطق آزاد در رسیدن به اهداف اصلی تأسیس این مناطق است. همچنین این مناطق سهم اندکی در تجارت خارجی کشور دارند به‌طوری‌که نسبت حجم تجارت خارجی در مناطق آزاد نسبت به سرزمین اصلی به‌طور متوسط طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸ حدوداً ۲/۳ درصد بوده است. شاخص‌های دیگر نیز نشان‌دهنده وضعیت مطلوب در عملکرد این مناطق نیست.

به‌طور کلی ریشه اصلی مشکلات در مناطق آزاد به نحوه ایجاد، مدل اداره این مناطق و همچنین وجود اهداف متعددی (پیگیری هم‌زمان اهداف اقتصادی و توسعه منطقه‌ای) برمی‌گردد که برای این مناطق در قانون تعریف شده است. به عبارت دیگر ایجاد مناطقی در محدوده‌هایی وسیع و دارای نقاط جمعیتی، بدون زیرساخت و جانمایی مناسب و همچنین فقدان پیش‌شرط‌های لازم برای رشد تولید و صادرات از ابتدای تأسیس، این مناطق را به سمت عدم تمرکز بر وظایف اصلی و درآمدزایی از محل واردات، فروش زمین و اخذ عوارض سوق داده است.

در کنار وجود ضعف‌ها و چالش‌ها در نحوه سیاست‌گذاری و اداره مناطق آزاد در کشور، سیاست‌ها و روندهایی که در عرصه کلان سیاست‌گذاری در کشور وجود دارد نیز بر عملکرد مناطق آزاد تأثیرگذار بوده است ولی نکته مهم این هدف این بوده است که با اعطای مشوق‌ها، معافیت‌ها و ایجاد زیرساخت‌های لازم، این مناطق بتوانند به‌عنوان الگوهای موفق صادرات و تولید در بستر جذب سرمایه‌گذاری خارجی و

انتقال فناوری‌های پیشرفته مطرح و آثار مثبت آن بر سرزمین اصلی نیز منتقل شود که متأسفانه این گونه نبوده است.

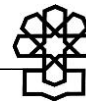
طبق بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، اهداف اصلی ایجاد و توسعه مناطق آزاد در کشور باید «انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج» باشد که دستیابی به این اهداف در گرو الزاماتی است که باید مدنظر سیاستگذار قرار گیرد. یکی از الزامات مهم در این زمینه اصلاح و کارآمدسازی قوانین مربوط به مناطق آزاد و پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی و سازوکارهای نظارتی و پاسخگویی مناسب است. در پاسخ به این سؤال که چه اشکال‌ها و ایرادهایی در قانون «چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری و صنعتی» وجود دارد و اینکه چه اصلاحاتی در سطح قانونگذاری لازم است تا آسیب‌های مناطق آزاد در کشور به حداقل رسیده و این مناطق به اهداف قانونی خود دست یابند، مرکز پژوهش‌های مجلس مکاتباتی را با دستگاه‌های ذی‌ربط داشت و بر همین اساس نظرهای مختلف را در این خصوص گردآوری کرد.

درمجموع براساس آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته مرکز پژوهش‌های مجلس و مبتنی بر برآیند نظر دستگاه‌ها و نهادها، مهم‌ترین محورهای ضروری برای اصلاح قانون مناطق آزاد عبارت است از:

۱. اصلاح نحوه تأمین مالی مناطق آزاد برای تکمیل زیرساخت‌های اساسی،
۲. اصلاح محدوده مناطق آزاد ناظر به خارج کردن نقاط جمعیتی و شهری از محدوده مناطق آزاد و حذف نقاط منفصل،
۳. محصورسازی مناطق آزاد،
۴. سامان‌دهی و هدفمند شدن معافیت‌های مالیاتی،
۵. مدیریت کالاهای وارداتی به مناطق آزاد،
۶. شفافیت در ارائه آمار و اطلاعات،
۷. عدم واگذاری کامل امور حاکمیتی به این مناطق و تمرکز بر وظایف تخصصی.

مقدمه

در سال‌های اخیر با تشکیل سازمان تجارت جهانی بعد از موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) و توسعه مذاکرات بین‌المللی در این ساختار از قبیل مذاکرات دور توکیو و اوروگوئه که درصدد کاهش عوارض گمرکی و از بین بردن سایر موانع تجاری در جهت تحقق تجارت آزاد در جهان صورت گرفته است در عمل به کاهش نقش مناطق آزاد صنعتی - تجاری منجر شده است و جایگاه آنها در زمینه‌سازی



توسعه مناسبات بین‌المللی تنزل یافته است. بدین ترتیب ادبیات و مطالعات اقتصادی که به بررسی تأثیر مناطق آزاد بر روند توسعه کشورها می‌پردازد در دهه گذشته کاهش یافته و عمده مطالعات به دهه ۱۹۹۰ برمی‌گردد. ضمن اینکه در گزارش اخیر انکتاد که در سال ۲۰۱۹ منتشر شده روند ایجاد مناطق آزاد در جهان تقریباً از سال ۲۰۰۰ میلادی به بعد روندی کاهشی بوده است.^۱

نزدیک به سه دهه از ایجاد اولین مناطق آزاد تجاری - صنعتی که با هدف جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و رونق تولید و صادرات در ایران می‌گذرد و به‌نظر می‌رسد این مناطق به‌رغم تلاش‌های انجام شده در حال حاضر با چالش‌های کارکردی متعددی روبه‌رو هستند. ایجاد مناطق آزاد متعدد با مساحت زیاد و نبود امکان فنس‌کشی بخشی از این محدوده‌ها، موجب شده گمرک بر همه محدوده‌های این مناطق نظارت کامل نداشته باشد و امکان بروز پدیده قاچاق کالا در قالب رسوب کالا به سرزمین اصلی شده و به عارضه‌هایی همچون فروش اراضی، تردد خودروهای لوکس وارداتی، واردات کالاهای مصرفی و ورود کالای همراه مسافر برای کسب درآمدهای سازمان‌های این مناطق منجر شود. از طرف دیگر وجود نقاط جمعیتی شهری و روستایی در محدوده مناطق فعلی موجب انحراف سازمان‌های مناطق از اهداف اصلی خود و تمرکز مدیران این مناطق به امور شهری و روستایی شده و سبب بروز ناهماهنگی‌هایی با سایر سازمان‌های مستقر در این مناطق شده است و مدیریت یکپارچه مناطق در خصوص تفویض اختیار سازمان‌های اجرایی و شهرداری‌ها را با مشکل مواجه کرده و همچنین موجب تورم نیروی انسانی در سازمان‌های این مناطق و ناکارایی ساختار اداری و تشکیلاتی و بروز پرونده‌های موردی مفاسد اقتصادی و تغییر پیایی مدیریت‌ها در این مناطق شده و در برخی موارد به توسعه نامتوازن در محدوده‌های بومی منطقه و تأثیر نامطلوب بر مناطق همجوار منجر شده است.

چین موفق‌ترین کشور در بهره‌گیری از مناطق ویژه است. این کشور با توجه به شرایط محیطی و اقتصادی خود ابتدا چهار منطقه ویژه اقتصادی احداث کرد، سپس هم‌زمان اقتصاد داخلی خود را به سمت اقتصادهای با محوریت بازار سوق داده و در این راه قوانین و مقررات، روش‌های اخذ مالیات، نحوه مالکیت و بازارهای مالی، ساختار گمرکی خود را بهبود بخشید. افزون بر چین، منطقه آزاد جبل‌علی در دبی نیز در میان مناطق ویژه اقتصادی جهان به‌شمار می‌رود. در مقابل، گزارش‌های متعددی از بانک جهانی نشان می‌دهد که تجربه مناطق ویژه اقتصادی در آفریقا مانند دبی نیست. این مطالعات نشان می‌دهد که مناطق ویژه اقتصادی در قاره آفریقا در شاخص‌هایی نظیر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، ایجاد اشتغال، افزایش صادرات در سطح پایین‌تری نسبت به مناطق دیگر قاره‌ها دارند. از نظر فارول^۲، وضعیت نامناسب و نامشخص محیط کسب‌وکار از دلایل عدم موفقیت مناطق ویژه اقتصادی در آفریقا است. برآوردهای کلان از

1. UNCTAD (2019), World Investment Report, Special Economic Zones

2. Farole, T.

تأثیرات این مناطق، دشوار به نظر می‌رسد. به لحاظ مقیاس جهانی، تأثیر مناطق ویژه اقتصادی نسبتاً ناچیز است، اما این مناطق در دو دهه اخیر رشد سریع‌تری داشته‌اند (یوسفی و حیدری، ۱۳۹۶).

شواهد نشان می‌دهد که این مناطق نقش بسیاری به خصوص در سرمایه‌گذاری و صادرات می‌تواند داشته باشند اگرچه تأثیر این مناطق بر اشتغال در حد متوسطی است (فارول، ۲۰۱۱). برخی از دلایل عدم موفقیت مناطق ویژه اقتصادی آفریقا شامل نبود قانون، مقررات و چارچوب نهادی مشخص، محیط کسب‌وکار ضعیف شامل محدودیت‌های فراوان در مراحل ثبت، صدور مجوز، مالیات، تشریفات تجاری، گمرک و ...، زیرساخت‌های نامناسب و ناکافی، مدیریت دولت و عدم سازگاری با سیاست‌های داخلی است (ژنگ، ۲۰۱۵)^۱. موفق‌ترین مناطق آزاد با اقتصاد داخلی تعامل نزدیکی داشته‌اند: به‌طور مثال کره جنوبی در زمینه پیوند با اقتصاد داخلی خوب عمل کرده است. این مناطق باید به بازارهای جهانی وصل شوند تا بتوانند کارایی لازم را داشته باشند. همچنین باید تعادل مناسبی میان نظارت کافی و آزادی از بوروکراسی دولتی برقرار شود، تداخل بیش از حد دولت مرکزی فرصت آزمایش را خنثی می‌کند (اکونومیست، ۲۰۱۵)^۲. بنابراین تجربه ایجاد مناطق آزاد نشان می‌دهد که صرف تأسیس این مناطق باعث رشد مؤلفه‌های اقتصادی نظیر صادرات، سرمایه‌گذاری خارجی، انتقال فناوری نمی‌شود و بسترها و پیش‌نیازهایی لازم دارد که در صورت مهیا نشدن باعث انحراف منابع اقتصادی کشورها می‌شود. از این رو سیاست توسعه مناطق آزاد به شکل فعلی در ایران ناکارآمد است و ضمن اینکه از منظر سیاست اقتصادی بهینه اول محسوب نمی‌شود و اصلاحات سیاست کلان تجاری در سرزمین اصلی مقدم بر توسعه این مناطق است و در این فضا حداقل انتظاری که از سیاستگذاران وجود دارد این است که استانداردهای ایجاد این مناطق رعایت شود. حال سؤال این است که مناطق آزاد فعلی در ایران چقدر با این استانداردها و وضعیت مطلوب فاصله دارند و به‌طور خاص در حوزه قوانین چه چالش‌ها و ضعف‌هایی وجود دارد. بر همین اساس گزارش حاضر درصدد است با توجه به نظر دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط و همچنین آسیب‌شناسی صورت گرفته از عملکرد این مناطق، محورهای اولویت‌دار برای اصلاح قانون را ارائه کند. از این رو در این گزارش نظرهای دستگاه‌های اجرایی و نهادهای ذی‌ربط درخصوص اصلاح قانون مصوب سال ۱۳۷۲^۳ جمع شده و براساس آسیب‌شناسی صورت گرفته و تحلیل محورها و مدل اصلاح قانون

1. D. Z Zeng

2. The Economist

۳. برای دریافت نظر دستگاه‌ها جلسه‌ای در مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۲ در مرکز پژوهش‌های مجلس با حضور نمایندگان حدود ۲۵ دستگاه اجرایی برگزار شد. ایده‌های جدیدتر دستگاه‌های اجرایی، با توجه به گذشت چند سال از برگزاری جلسه، مجدداً با مکانبات لازم از انتهای سال ۱۳۹۸ اخذ شد و در گزارش مورد استفاده قرار گرفت. ازجمله دستگاه‌هایی که با آنها مکاتبه شد شامل: گمرک جمهوری اسلامی ایران، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت صنعت و معدن و تجارت، نیروی انتظامی، وزارت اطلاعات، سازمان بنادر و دریانوردی، شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، وزارت راه و شهرسازی، سازمان امور مالیاتی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران، بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان حفاظت محیط زیست، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، سازمان منطقه آزاد ارس، سازمان منطقه آزاد ماکو، سازمان منطقه آزاد اروند، سازمان منطقه آزاد انزلی، سازمان منطقه آزاد قشم، سازمان منطقه آزاد چابهار، سازمان منطقه آزاد کیش، شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد هستند. اکثر دستگاه‌های ذی‌ربطی که با آنها مکاتبه شد پاسخ مکانبات را دادند و درخصوص اصلاح قانون مناطق آزاد نکاتی را ارائه کردند.



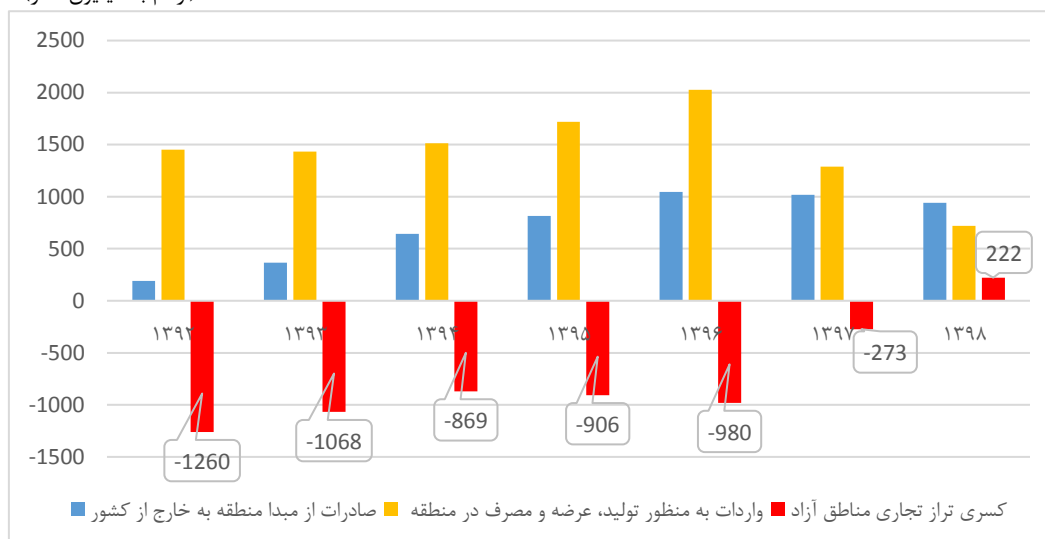
ازسوی مرکز پژوهش‌های مجلس مطرح شده است. ساختار گزارش به این نحو است که ابتدا تبیین ضرورت اصلاح قانون مورد بحث قرار گرفته، سپس نظرهای دستگاه‌های اجرایی در مورد مشکلات و نقاط قوت و ضعف کلی مناطق آزاد مطرح شده است. همچنین در قسمت سوم محورهای اصلاح قانون بررسی و درنهایت جمع‌بندی گزارش ارائه می‌شود. پیوست گزارش نیز شامل نظرهای دستگاه‌ها و نهادهای مختلف درخصوص مواد قانون است.

۱. تبیین ضرورت اصلاح قانون مناطق آزاد

۱. از زمانی که دولت ایجاد مناطق آزاد را به موجب تبصره «۱۹» قانون برنامه اول توسعه در دستور کار خود قرار داد و از زمان تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی در شهریورماه ۱۳۷۲ در مجلس شورای اسلامی و ایجاد اولین مناطق آزاد در کشور نزدیک به سه دهه می‌گذرد. به استناد مطالعات متعدد، مناطق آزاد به‌رغم برخورداری از برخی ویژگی‌ها و امتیازات خاص ازجمله ساختار تشکیلاتی متفاوت با سرزمین اصلی، وجود مدیریت یکپارچه، امکان اخذ عوارض در ازای ارائه خدمات، مستثنا شدن مقررات مربوط به اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی، بانک‌ها و بیمه‌های خارجی و صدور روادید برای اتباع خارجی، معافیت مالیاتی بیست‌ساله، معافیت مالیات بر واردات، امکان اعطای معافیت به واردات کالای تولید شده در منطقه آزاد به سایر نقاط کشور، امکان تأمین و تضمین اعتبار از منابع داخلی و خارجی، آزادی ورود و خروج سرمایه و سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی و مستثنا شدن مقررات حمایت سرمایه‌گذاری در هر منطقه و چگونگی و میزان مشارکت خارجی، مستثنا شدن مقررات ثبت شرکت‌ها، مالکیت‌های صنعتی و معنوی و مستثنا شدن مقررات نحوه استفاده از زمین و منابع ملی و ترتیب فروش یا اجاره آن و ... نتوانسته‌اند خود را به تراز مناطق آزاد موفق منطقه‌ای و جهانی برسانند. البته تعدادی از این مناطق در برخی زمینه‌های توسعه تولید و صادرات کشور و توسعه منطقه‌ای موفقیت‌های نسبی داشته‌اند. مطابق آمار نمودار ذیل که میزان صادرات و واردات در مناطق آزاد را نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ به‌جز سال ۱۳۹۸ تراز تجاری (مابه‌التفاوت صادرات مناطق آزاد به خارج و واردات این مناطق از خارج کشور) مناطق آزاد کشور منفی بوده است.

نمودار ۱. کسری تراز تجاری در مجموع مناطق آزاد کشور طی سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۲

(ارقام به میلیون دلار)

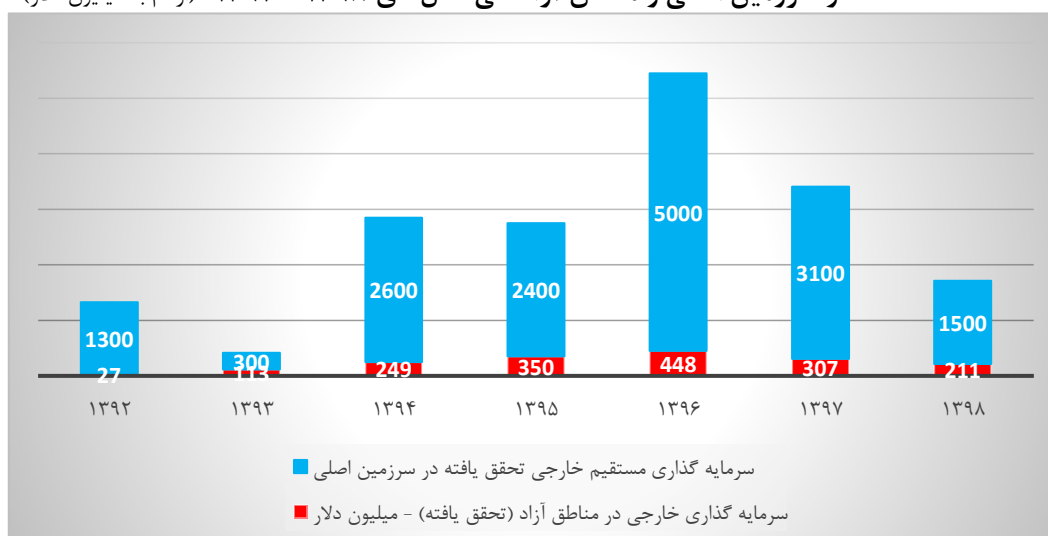


مأخذ: آمارهای دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی.

آمارها نشان می‌دهد که حتی قبل از تشدید تحریم‌های اقتصادی نیز میزان صادرات در مناطق آزاد از واردات کمتر بوده است و این موضوع به دلیل ساختار طراحی شده برای این مناطق است که درآمدهای این مناطق را به واردات گره زده است. متغیر مهم دیگر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است که در نمودار ذیل نشان داده شده است.

نمودار ۲. مقایسه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی

در سرزمین اصلی و مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۹۸ - ۱۳۹۲ (ارقام به میلیون دلار)

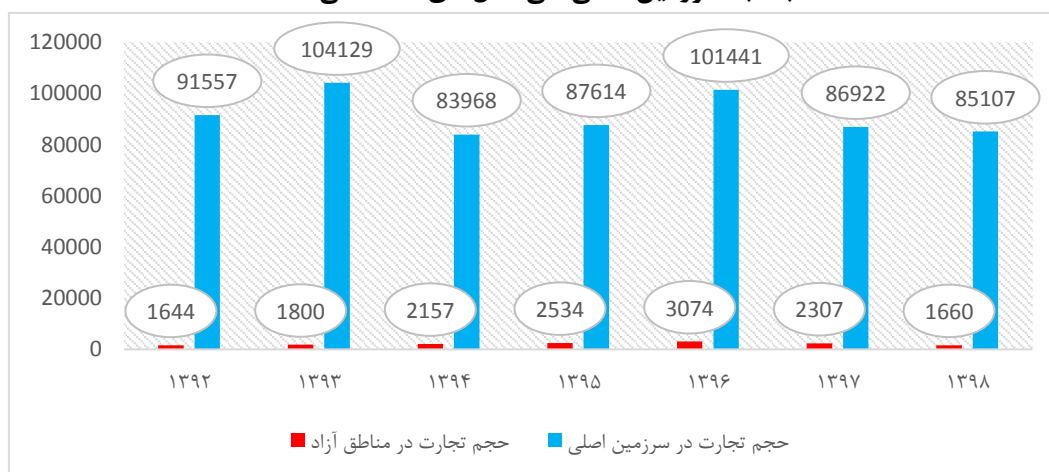


مأخذ: آمارهای دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی.



در سال ۱۳۹۸ سرمایه‌گذاری خارجی صورت گرفته در مناطق آزاد تنها ۲۱۱ میلیون دلار بوده است که نسبت به سال ۱۳۹۷ حدوداً ۴۵ درصد کاهش یافته است. همچنین آمارها نشان می‌دهد که عمده سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در سرزمین اصلی انجام شده است، در حالی که مناطق آزاد باید در این زمینه سهم عمده از سرمایه‌گذاری خارجی صورت گرفته را به خود اختصاص دهند. نمودار بعدی نیز مقایسه حجم تجارت خارجی در مناطق آزاد نسبت به سرزمین اصلی را نشان می‌دهد.

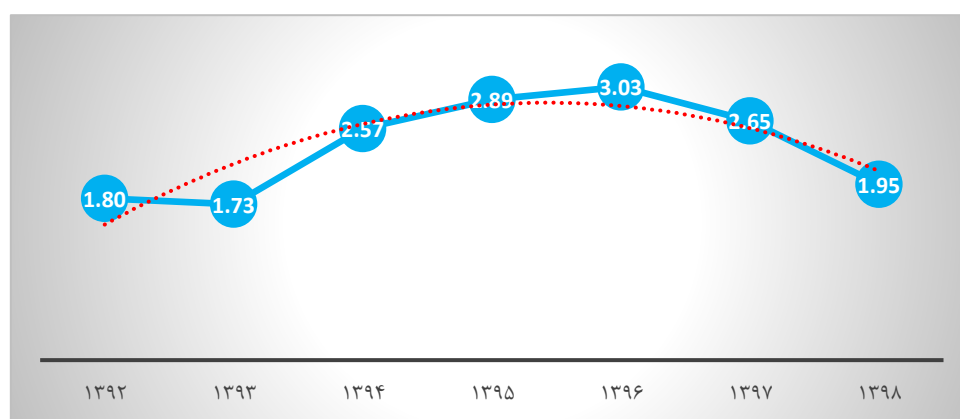
نمودار ۳. حجم تجارت خارجی در مناطق آزاد
نسبت به سرزمین اصلی طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸



مأخذ: محاسبات براساس آمارهای رسمی تجارت خارجی کشور و عملکرد اقتصادی مناطق آزاد.

آمارها نشان می‌دهد مناطق آزاد سهم چندانی از تجارت خارجی کشور را تشکیل نمی‌دهند در حالی که یکی از اهداف اصلی تأسیس این مناطق افزایش تبادلات تجاری است. سهم تجارت خارجی در مناطق آزاد نسبت به سرزمین اصلی در سال ۱۳۹۸ تقریباً ۲ درصد بوده و این نشان‌دهنده عدم موفقیت این مناطق در عملکرد اقتصادی است.

نمودار ۴. نسبت حجم تجارت خارجی در مناطق آزاد
به سرزمین اصلی طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸



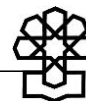
یکی از پیامدهای اصلی سهم اندک (۲ الی ۳ درصد) تجارت خارجی در مناطق آزاد نسبت به سرزمین اصلی این خواهد بود که سهم غالب در تعیین سیاست‌های تجاری با سرزمین اصلی خواهد بود و این مناطق دنباله‌رو سیاست‌های اتخاذ شده در سرزمین اصلی هستند، درحالی‌که این مناطق با عملکرد موفق خود در مقام عمل می‌توانستند در اتخاذ سیاست‌های تجاری در نهادهای متولی این امر تأثیرگذار باشند.

۲. اکثر مناطق آزاد تجاری - صنعتی موفق در دنیا زمانی به موفقیت رسیده‌اند که اقتصاد این کشورها از مناطق آزاد به‌عنوان یک پایلوت یا مرحله اولیه برای تجارت هدفمند در اقتصاد جهانی استفاده کرده‌اند، یعنی ابتدا استراتژی توسعه این کشورها در راستای تجارت هدفمند در اقتصاد جهانی تدوین شده سپس به دلیل اینکه سرزمین اصلی آمادگی پیاده کردن این استراتژی را نداشته، مناطقی طراحی و تأسیس شده‌اند تا قوانین و مقررات تجارت آزاد با کمترین موانع اداری و بیشترین تسهیلات و امتیازات برای سرمایه‌گذاری خارجی در آنجا اجرا شود. وقتی نتیجه این سیاست‌ها در منطقه آزاد تجربه شد، مرحله به مرحله این قوانین عملی شده در مناطق آزاد را به سرزمین اصلی تعمیم می‌دهند.

۳. عدم موفقیت و مشکلات اجرایی که این مناطق با آن مواجه‌اند ریشه در عدم رعایت الزامات توسعه‌ای و نهادی و در مراحل بعد در ابعاد قانونی و اجرایی دارد. همواره باید توجه داشت که صرف ایجاد مناطق آزاد نقش خاصی را در توسعه تجارت بین‌المللی و افزایش صادرات، اشتغال، جذب سرمایه‌گذار خارجی و فناوری نخواهد داشت. لازمه رسیدن به اهداف این است که از ابزارهای اقتصادی به‌درستی و در جایگاه خود استفاده شود.

۴. ایجاد مناطق آزاد متعدد در محدوده‌هایی با مساحت زیاد و نبود امکان فنس‌کشی بخشی از این محدوده‌ها، موجب می‌شود گمرک نظارت کامل بر همه محدوده وسیع این مناطق نداشته باشد و امکان بروز پدیده قاچاق کالا در قالب رسوب کالا به سرزمین اصلی شده و به عارضه‌هایی همچون فروش اراضی، تردد خودروهای لوکس وارداتی، واردات کالاهای مصرفی و ورود کالای همراه مسافر منجر می‌شود. این در حالی است که مناطق آزاد موفق، در مساحتی محدود و متمرکز بر امور تولیدی و پس از تأمین همه زیرساخت‌های مورد نیاز ایجاد می‌شوند تا بتوانند در مسیر تحقق اهداف اصلی خود یعنی توسعه صادرات، افزایش اشتغال، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال تکنولوژی‌های نوین و تقویت اقتصاد ملی گام بردارند.

۵. ازطرف دیگر وجود نقاط جمعیتی شهری و روستایی در محدوده مناطق فعلی موجب انحراف سازمان‌های مناطق از اهداف اصلی خود و تمرکز مدیران این مناطق به امور شهری و روستایی شده و باعث بروز ناهماهنگی‌هایی با سایر سازمان‌های مستقر در این مناطق شده است و مدیریت یکپارچه مناطق درخصوص تفویض اختیار سازمان‌های اجرایی و شهرداری‌ها را با مشکل مواجه کرده



و همچنین موجب تورم نیروی انسانی در سازمان‌های این مناطق و ناکارایی ساختار اداری و تشکیلاتی و بروز برخی پرونده‌های موردی مفسد اقتصادی و تغییر پیاپی مدیریت‌ها در این مناطق شده و در بعضی موارد به توسعه نامتوازن در محدوده‌های بومی منطقه و تأثیر نامطلوب بر مناطق همجوار شده است.

۶. ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌های فاقد زیرساخت‌های لازم با هدف محرومیت‌زدایی، موجب آن شده است که سازمان‌های مناطق آزاد در اولین گام به دنبال ایجاد زیرساخت‌های اولیه این محدوده‌ها باشند که این امر نیازمند تأمین درآمد مکفی است که از محل تولید و صادرات حاصل نخواهد شد. اتکالی درآمدهای منطقه به فروش اراضی، اخذ عوارض از واردات کالاهای مصرفی و پلاک‌گذاری خودروهای سواری لوکس به کم‌توجهی به مقوله‌های اصلی مانند تقویت تولید صادرات‌گرا و جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی منجر شده و در نتیجه انحراف در عملکرد این مناطق را به دنبال داشته است. شایان توجه است که عمران و آبادانی منطقه‌ای ایجاد شده در مناطق مصوب بدون کلان‌نگری و بحث‌های آمایش سرزمین نیز باعث تبعیض در مناطق همجوار شده است.

۷. مناطق آزاد در تئوری راهکاری برای تمرین آزادسازی تجاری و تقویت فضای رقابتی در راستای تسهیل فضای کسب‌وکار بوده است، ولی در عمل سیاستگذاران اقتصادی از آن به‌عنوان ابزاری برای توسعه منطقه‌ای، تقویت مرزها، ایجاد اشتغال پایدار، افزایش امنیت مرزی، محرومیت‌زدایی، تمرکززدایی و ... استفاده کرده‌اند.

۸. کشورهای مختلفی از سیاست مناطق آزاد برای عرضه کالا و خدمات به بازارهای خارجی استفاده کرده‌اند که آثار متفاوتی بر توسعه اقتصادی کشورها داشته است. این سیاست در بعضی از کشورها به تنوع و رشد صادرات، ایجاد اشتغال و ارزآوری منجر شده است، اما در برخی دیگر مانند کشورهای آفریقایی، نتایج ناامیدکننده بوده است. سیاست توسعه مناطق آزاد نباید جایگزین اصلاحات اقتصادی و تجاری در کل کشور شود و فضای کسب‌وکار و اداری آسان در این مناطق باید الگویی برای کشور باشد.

درمجموع می‌توان بیان داشت که طبق بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، اهداف اصلی ایجاد و توسعه مناطق آزاد در کشور باید «انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج» باشد که دستیابی به این اهداف در گرو الزاماتی است که باید مدنظر سیاستگذار قرار گیرد. یکی از الزامات مهم در این زمینه اصلاح و کارآمدسازی قوانین مربوط به مناطق آزاد در کشور است. از این‌رو در چنین فضایی اصلاح قانون مناطق آزاد با تمرکز بر اموری که مزیت این مناطق را حفظ کند و درعین حال بتواند مشکلات اجرایی که مناطق آزاد با آن روبه‌رو هستند را مرتفع کند ضروری به‌نظر می‌رسد.

۲. نظرهای دستگاه‌ها و نهادهای درخصوص کلیات اصلاح قانون

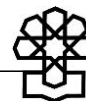
در این قسمت نظر دستگاه‌های اجرایی درخصوص آسیب‌شناسی عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی با تأکید بر قانون مربوط تبیین شده است. رویکرد مباحث مطرح شده در این قسمت ناظر بر بررسی عملکرد کلی مناطق آزاد و ارائه یک چارچوب کلی است.

۲-۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران^۱

درخصوص اصلاح «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران»، مصوب سال ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی آن، می‌توان بیان داشت که فرایند جهانی شدن در دو قرن اخیر تحولات گسترده‌ای در همه ابعاد اجتماعی و اقتصادی کشورها پدید آورده و نیازمندی‌های متقابل کشورها را در پی داشته است. در این اثنا، مناطق آزاد تجاری - صنعتی سهم بسزایی در تحقق فرایند جهانی شدن اقتصاد و ارتباط اقتصاد ملی کشورها با اقتصاد جهانی ایفا کرده‌اند. بدین لحاظ و نیز به‌منظور رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی و ... در سال ۱۳۷۲ «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» به تصویب رسید. وفق فراز آغازین قانون مزبور، مقرر شد به‌منظور تسریع در انجام امور زیربنایی، رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، حضور فعال کشور در بازارهای جهانی و منطقه‌ای و ...، برخی از مناطق کشور به‌عنوان مناطق آزاد تجاری - صنعتی، به اداره دولت درآید. در این راستا، در ماده (۱۸) اصلاحیه قانون یاد شده به بحث بانکداری در مناطق مزبور پرداخته شد و تفصیل آن نیز به آیین‌نامه عملیات پولی و بانکی که بانک مرکزی تهیه کرده و در سال ۱۳۸۷ به تصویب هیئت وزیران رسیده، احاله شده است.

موضوع ارتباط با اقتصاد جهانی و جلب و جذب سرمایه‌های خارجی که از اهداف عمده تأسیس مناطق آزاد تجاری محسوب می‌شود؛ علاوه بر تجلی در قانون و آیین‌نامه یاد شده، چنان حائز اهمیت بوده که یکی از رئوس و محورهای مهم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی - ابلاغی مقام معظم رهبری - 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 اختصاص یافته است. به‌رغم تأکید اسناد یاد شده بر نقش و کارکرد مؤثر و راهبردی مناطق آزاد در توسعه اقتصادی کشور، به‌نظر می‌رسد قانون و آیین‌نامه مذکور تاکنون نتوانسته به نحو شایسته وضعیت رضایت‌بخشی را در مناطق آزاد در حوزه پولی و بانکی فراهم کند؛ هرچند تحریم‌های بین‌المللی نیز در شکل‌گیری وضعیت موجود نقش بسیاری داشته است. ازاین‌رو باید با شناسایی مشکلات و معضلات موجود در عرصه

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۱۴ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با شماره ۹۶/۱۰۸۰۰۳.



بانکداری در مناطق آزاد، نسبت به رفع آنها اقدام و از این حیث، شبکه بانکی کشور را در انجام عملیات بانکی در مناطق آزاد یاری کرد. در این خصوص، اسناد بالادستی از جمله قوانین و مقررات مربوط به مناطق آزاد نباید صرفاً به بیان کلیات بسنده کرده؛ بلکه با صدور احکام تفصیلی و شفاف، راه را بر تفسیرهای مضیق مسدود کند. به این منظور برخی مؤلفه‌های مناط اعتبار که باید مورد عنایت و اعتنای قانونگذار محترم در تقریر احکام مربوط در مناطق آزاد قرار گیرد؛ عبارتند از:

- نظام حقوقی و قانونی شفاف، منسجم و کارآمد به نحوی که مشوق‌ها و ابزارهای حمایتی لازم را برای فعالیت متری، اثبات، ایمن، قابل اطمینان و با رعایت اصول رازداری بانکی مشارکت‌کنندگان و ذی‌نفعان در بازار پولی و بانکی مناطق آزاد فراهم سازد؛

- اعمال کنترل‌های حداقلی و در حد ضرورت، ازسوی دولت به‌جز در مواردی که منافع شخصی مشارکت‌کنندگان با منافع عمومی تعارض دارد؛

- رژیم‌های مقرراتی و مالیاتی سهل‌گیرانه و ترجیحی در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی در زمینه پولی و بانکی؛
- زیرساخت‌های قوی فناوری (IT) و ارتباطات راه دور.

بدین‌لحاظ ضروری است قوانین پولی و بانکی در مناطق آزاد، با نظر داشت مؤلفه‌های مزبور و سیاست‌های پولی / بانکی معطوف به آن، وضع شود. **مطالعات اخیر در خصوص قوانین پولی بانکی کارا و کارآمد در مناطق آزاد، مبین آن است که در تنقیح قوانین پولی / بانکی موجود، وضع موضوع‌های ذیل مدنظر قانونگذار واقع می‌شود:**

۱. تسهیل مشارکت اشخاص خارجی در تأسیس یا خرید سهام بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی یا تأسیس شعبه و دفاتر نمایندگی در مناطق آزاد. به‌گونه‌ای که میزان سهام قابل تملک توسط اشخاص خارجی در تأسیس و یا تأمین سرمایه بانک، شرکت لیزینگ و شرکت صرافی تابع مقررات مربوط در سرزمین اصلی نباشد و بانک مرکزی تعیین و ابلاغ کند.

۲. وضع نظام ارزی براساس سازوکارهای بازار؛ انجام عملیات ارزی در مناطق آزاد تابع مجموعه مقررات ارزی خاص مناطق آزاد و براساس سازوکارهای بازار صورت پذیرد.

۳. تعیین میزان سرمایه مورد نیاز برای تأسیس واحد بانکی در مناطق آزاد به میزانی کمتر از سرزمین اصلی.

۴. عملیات و خدمات بانکی به ارز (بانکداری برون‌مرزی) توسط واحد بانکی برون‌مرزی در چارچوب رویه‌ها و استانداردهای بانکی بین‌المللی اساسنامه و اجازه دریافتی واحد بانکی برون‌مرزی انجام شود. توضیح اینکه بانکداری برون‌مرزی (Offshore Banking) می‌تواند به‌عنوان مؤثرترین گام اجرایی برای حصول اهداف متصور در مناطق آزاد باشد. براساس تعاریف کلاسیک بانکداری برون‌مرزی، این قسم از بانکداری به عملیات بانکی اطلاق می‌شود که یک بانک یا شعبه واقع در منطقه با پول خارجی و در

مقیاس بزرگ انجام می‌دهد. عموماً این نوع عملیات، مشمول شرایط و ضوابطی خاص است. این گونه بانکداری، معمولاً با تأسیس شعبه بانک‌ها یا یک تأسیس حقوقی مستقل بانکی (واحد مستقل فرعی) در مناطق آزاد انجام می‌شود.

۵. تعیین نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات اعطایی اعم از ارزی و ریالی، نرخ جدید و فروش ارز، کارمزد خدمات بانکی در مناطق آزاد براساس شرایط عرضه و تقاضا در بازار.

۶. شفاف‌سازی نحوه تجهیز و تخصیص منابع در واحدهای بانکی. در این خصوص می‌توان به موارد ذیل اشاره داشت:

۱-۶. افتتاح حساب سپرده توسط واحد بانکی در منطقه برای اشخاص حقیقی ایرانی که اقامتگاه آنها در سرزمین اصلی است؛ اشخاص حقوقی که در سرزمین اصلی به ثبت رسیده و مرکز اصلی عملیات آن در سرزمین اصلی است و اتباع غیرایرانی که پروانه اقامت در سرزمین اصلی دارند؛ ممنوع شود؛

۲-۶. اعطای تسهیلات توسط بانک‌ها، شرکت لیزینگ، شرکت تعاونی اعتبار و صندوق قرض‌الحسنه مستقر در سرزمین اصلی به منظور مصرف در مناطق آزاد ممنوع شود؛

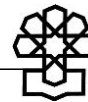
۳-۶. انتقال منابع از مناطق آزاد به بانک‌ها، مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی، شرکت لیزینگ، شرکت تعاونی اعتبار و صندوق قرض‌الحسنه مستقر در سرزمین اصلی و اعطای تسهیلات به منظور مصرف در سرزمین اصلی و ارائه خدمات بانکی به سرزمین اصلی از قبیل صدور ضمانت‌نامه بانکی و گشایش اعتبار اسنادی ریالی / ارزی با رعایت مقررات مربوط مجاز شود.

موکول شدن احکام ناظر بر تأسیس، فعالیت، نظارت، انحلال و تصفیه شرکت‌های لیزینگ، صندوق‌های قرض‌الحسنه و شرکت‌های صرافی در مناطق آزاد به دستورالعمل‌های مصوب شورای پول و اعتبار.

۲-۲. بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران^۱

مفاد قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران و به‌ویژه ماده (۲۸) آن که درباره تأسیس و فعالیت مؤسسه‌های بیمه ایرانی با سرمایه داخلی و خارجی و شعب و نمایندگی آنها و مؤسسه‌های کارگزاری بیمه در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران است، از نظر بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران واجد اشکال خاصی نبوده و نیازمند اصلاح نیست. درعین حال اشکال‌های احتمالی موجود در خصوص فعالیت مؤسسه‌های بیمه در مناطق مذکور از طریق اصلاح مقررات مصوب هیئت وزیران، قابل رفع است.

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۱۹ بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران با شماره ۹۶/۶۰۰/۴۱۰۳۳.



۳-۲. شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی ریاست جمهوری^۱

درخصوص پیشنهادهای اصلاحی قوانین و مقررات مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، با عنایت به اقدامهای به عمل آمده از طریق ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی درباره اصلاح برخی از مقررات موجود و نیز ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی، به نظر می‌رسد قوانین مصوب فعلی در صورت اجرای کامل، از ظرفیت مناسبی برای تسریع در اقدامهای توسعه‌ای و بهبوددهنده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی برخوردارند و آنچه که از آن به عنوان موانع و چالش‌های نهادی موضوع توسعه و تحقق اهداف مناطق یاد می‌شود صرفاً عدم پایداری و تمکین به تکالیف و الزامات قانونی ازسوی دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط با حوزه فعالیت مناطق مذکور است. بر این اساس در شرایط فعلی ضرورتی به اصلاح قوانین نبوده و باید نسبت به پیاده‌سازی کامل قوانین موجود به طرق مقتضی اهتمام لازم معمول شود.

۴-۲. نظرهای اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران^۲

مناطق آزاد تجاری و ویژه اقتصادی یکی از ابزارهای توسعه تجارت خارجی هستند که می‌توانند در صورت فراهم آوردن بسترهای مناسب در این مناطق، به تقویت تولید صادرات‌محور و توسعه اقتصادی کشورها کمک کنند و نیز زمینه مساعدی را برای رفع موانع توسعه اقتصادی، از جمله جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی، افزایش تولید و ایجاد اشتغال فراهم کنند تأسیس این مناطق در کشورهایی با بیشترین موفقیت همراه بوده که حرکت پیوسته و باثباتی را دنبال کرده و ورود به عرصه تولید و تجارت در جهان را در دستور کار خود قرار داده‌اند. در کشورهای موفق، ایجاد این مناطق به منزله ابزاری برای توسعه صنعتی و تقویت تولید در دستور کار قرار گرفته‌اند.

در این خصوص می‌توان به تجربه کشور چین اشاره کرد. دولت مرکزی چین برای توسعه مناطق آزاد خود، گام به گام عمل کرده و از اقدامهای دفعی پرهیز کرده است. این کشور سه مرحله را طی کرده؛ به طوری که ابتدا دوره‌ای را از زمان بنیان‌گذاری و تأسیس تا ساخت امور زیربنایی گذرانده است. سپس وارد مرحله توسعه و ساختن یک اقتصاد متکی بر صادرات شده و در نهایت مرحله شتاب در رشد و توسعه مناطق (از سال ۱۹۹۰ به بعد) را در پیش گرفته است. از مهم‌ترین عوامل موفقیت چین در توسعه مناطق آزاد می‌توان به بسترسازی‌های نهادی، بسترسازی‌های اقتصادی و به کارگیری سیاست‌ها و مقررات انگیزشی اشاره کرد.

نکته‌ای که باید در نظر داشت آن است که صرف ایجاد مناطق آزاد و ویژه، به افزایش صادرات، ایجاد اشتغال و جذب فناوری‌های نوین منجر نمی‌شود، بلکه شرط اصلی تحقق این اهداف، داشتن رویکرد

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۴ شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۶۲/۱۰/۱۳۲۱.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۲ نظرات اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران با شماره ۲۱۰/۱۶۹۸/ص.

تولیدمحور و توجه ویژه به تقویت تولید در این مناطق است که این مهم، بدون وجود استراتژی توسعه صنعتی و برنامه راه مشخص، محقق نخواهد شد. به علاوه ایجاد زیرساخت‌ها به صورت اصولی و علمی (تحلیل‌های هزینه و فایده) و مشخص کردن جایگاه درست مناطق مذکور در اهداف بلندمدت توسعه اقتصادی کشور، بسیار حائز اهمیت است.

متأسفانه در کشور ما این مسائل در ایجاد مناطق آزاد و ویژه، مورد غفلت جدی قرار گرفته است و نتیجه این غفلت‌ها نه تنها سبب شده در اداره و استفاده از مناطق فوق چالش‌هایی به وجود آید، بلکه به دور شدن از اهداف اصلی (توسعه صادرات کالاهایی با ارزش افزوده بالا، افزایش اشتغال، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال تکنولوژی‌های نوین و دانش‌بنیان) نیز منجر شده است. نگاهی اجمالی به آمارهای محدود موجود در زمینه صادرات و سرمایه‌گذاری خارجی مناطق مزبور در کشور نشان می‌دهد در شرایطی که بنیه تولیدی ضعیف است و زیرساخت‌ها و الزامات اولیه مهیا نشده است، آنچه محقق می‌شود با آنچه انتظار می‌رود، تفاوت بنیادی دارد.

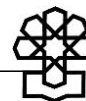
عمده دلایل شکست عملکرد در این مناطق را می‌توان به اختصار در مواردی نظیر بی‌توجهی به تولید، انتخاب نقطه جغرافیایی نامناسب، نبود زیرساخت‌های لازم، نداشتن نگاه استراتژیک و کلان به موضوع و چالش‌های قانونی نسبت داد که باعث شده این مناطق بیش از آنکه سکویی برای صادرات باشند، به محلی برای واردات بی‌رویه تبدیل شده و کارکرد توسعه‌ای خود را از دست داده‌اند.

با توجه به مطالب بیان شده توصیه می‌شود قبل از هرگونه اصلاح قانون حاضر، ایجاد بسترهای نهادی لازم درخصوص این مناطق در دستور کار قرار گیرد. همچنین ضمن تلاش در راستای تغییر نگرش سیاست‌گذاران و مدیران ارشد به سمت بالا بردن کیفیت مناطق مذکور و نه صرفاً افزایش کمیت آنها، برخی از عوامل مهم و اثرگذار در موفقیت مناطق آزاد و ویژه نظیر شفافیت اهداف و استراتژی‌ها، مطلوبیت مکانی، موقعیت جغرافیایی، تأمین زیرساخت‌ها، سیاست‌های تشویقی و قوانین روشن و شفاف، در کنار مشخص کردن جایگاه درست مناطق مذکور در اهداف بلندمدت توسعه اقتصادی کشور، مورد توجه قرار گیرد تا به این ترتیب از تحمیل هزینه‌های هنگفت بر اقتصاد ملی جلوگیری شود.

مجلس محترم با بهره‌گیری از قدرت قانونی و نقش نظارتی خود می‌تواند به بررسی چرایی عدم تحقق اهداف توسعه‌ای برشمرد برای ایجاد این مناطق پرداخته و تا رفع مشکلات فعلی این مناطق از توسعه کمی آنها جلوگیری به عمل آورد. راهکارهایی که در انتها پیشنهاد می‌شود به شرح ذیل است:

- تعیین و تدوین نقشه راه تولید در قالب استراتژی توسعه صنعتی به دور از فضای اقتصاد سیاسی در راستای هدفمند ساختن برنامه تولیدی این مناطق؛

- باز تعریف نقش مناطق آزاد و ویژه به عنوان مناطقی برای تولید صادراتمحور، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال فناوری‌های جدید؛



- برقراری امنیت اقتصادی و پایداری سیاسی، به‌عنوان یکی از شروط لازم برای وجود محیط کسب‌وکار مناسب و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در راستای تأمین مالی تولید در این مناطق

- هم‌راستاسازی اهداف ملی و منطقه‌ای و تمرکز بر اهداف بلندمدت توسعه‌ای؛

- گسترش و تقویت زیرساخت‌های اقتصادی مناسب برای تولید و صادرات با پشتیبانی و تسهیلات دولت قبل از شروع فعالیت؛

- ایجاد تنوع در درآمدهای این مناطق و رفع وابستگی آنها به درآمدهای ناشی از واردات خودروهای لوکس، عوارض وارداتی کالاهای مصرفی و فروش اراضی؛

- اصلاح و به‌روزرسانی قوانین و مقررات جذب سرمایه‌گذاری خارجی، بانک، بیمه و بازارهای مالی؛

- 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 و ارائه مستمر آمار عملکرد توسط سازمان‌های متولی.

به‌طور کلی در متن «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی آن» و قوانین مربوط به اصلاح آن، مواردی به‌شرح ذیل مشاهده می‌شود:

اولاً: به «ایجاد مناطق جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی» در تبصره «۲» ماده (۱)، اشاره شده است.

نکته‌ای که در این زمینه ضرورت دارد مورد بررسی قرار داده شود این است که آیا تاکنون با ایجاد مناطق آزاد تجاری و ویژه اقتصادی در کشور، اهداف مربوط به تأسیس این مناطق (نظیر رشد و توسعه اقتصادی، رشد صادرات، سرمایه‌گذاری، حضور فعال در بازارهای منطقه‌ای و جهانی، اشتغال جوانان و ...) محقق شده است که براساس قانون همچنان اجازه ایجاد این مناطق به سیاستگذاران داده می‌شود.

ثانیاً: ذیل مواد (۱۳)، (۱۴)، (۱۵) و (۱۶) قانون حاضر برخی از حمایت‌ها از فعالان در این مناطق صورت گرفته است. به‌طور مثال می‌توان به مواردی از قبیل معافیت از پرداخت مالیات بر درآمد تا بیست سال؛ مستثنا بودن از شمول مبادلات بازرگانی این مناطق با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات صادرات و واردات؛ معاف بودن واردات کالاهای تولید شده در منطقه آزاد به سایر نقاط کشور، تا حد ارزش افزوده در آن منطقه از حقوق گمرکی و سود بازرگانی مربوط به مواد اولیه داخلی و غیره اشاره کرد.

در این خصوص باید توجه داشت هر حمایتی لزوماً به افزایش تولید و اشتغال (به‌عنوان یکی از اهداف ایجاد این مناطق در کشور)، منجر نمی‌شود بلکه آن دسته از حمایت‌هایی که در عمل موجب حمایت از تولید می‌شوند، حمایت‌های صحیح، محدود، مشروط و زمان‌مند هستند. بنابراین پیشنهاد می‌شود با توجه به هدف ایجاد مناطق آزاد در کشور یعنی حمایت از تولید داخلی و تبدیل این مناطق به سکوی صادرات کشور، با استفاده از توان کارشناسی موجود؛ حمایت‌های صحیح، مشروط و با

دوره زمانی معقول طراحی شود و بیش از این اجازه تبدیل شدن این مناطق به محلی برای واردات کالاهای لوکس و مصرفی و توزیع رانت، داده نشود.

۵-۲. نظرهای وزارت امور اقتصادی و دارایی^۱

ضمن تأیید کلیات مطرح شده در نامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، علاوه بر مشکلات و موانع برشمرده شده، مسائل و چالش‌های دیگری در مسیر ارتقا و توسعه این مناطق در کشور وجود دارد و رفع برخی از آنها می‌تواند در اصلاحیه قانون مناطق آزاد مدنظر قرار گیرد. برخی از این چالش‌ها و موانع و نکات تفصیلی در مورد مشکلات برشمرده در نامه مرکز پژوهش‌های مجلس به شرح ذیل است:

- تعیین اهداف متعدد در مواردی متناقض برای مناطق آزاد در قانون چگونگی اداره مناطق مزبور اعم از توسعه منطقه‌ای، جذب سرمایه، توسعه صادرات، ایجاد اشتغال و غیره: به دلیل فاصله گرفتن مناطق از کارکردهای اقتصادی، اغلب این اهداف تاکنون محقق نشده یا به میزان اندکی محقق شده است.

- مکان‌یابی نامناسب مناطق آزاد (از لحاظ وجود زیرساخت‌ها و امکانات اولیه مورد نیاز) و قرار گرفتن برخی از این مناطق در مناطق جمعیتی کشور: در کشورهایی با تجربه موفق در حوزه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، مناطق مزبور از مناطق جمعیتی فاصله دارند. به علاوه در اغلب این کشورها مناطقی به عنوان منطقه ویژه اقتصادی یا آزاد انتخاب شده‌اند که از زیرساخت‌ها و امکانات اولیه و زیربنایی لازم و کافی بهره‌مند بوده‌اند یا پیش از ایجاد منطقه، دولت ما به صورت فعالانه، زیرساخت‌های لازم در این مناطق را فراهم کرده‌اند. اما در کشور ما مناطق آزاد تجاری عمدتاً در مناطق محروم (نظیر چابهار) و فاقد زیرساخت‌ها و امکانات اولیه قرار گرفته‌اند و تلاش جدی برای احداث زیرساخت‌ها در اغلب این مناطق صورت نگرفته است.

- عدم پیش‌بینی منابع مالی برای ایجاد زیرساخت‌های لازم در مناطق خارج از محل درآمدهای آنها؛ توسعه امکانات زیربنایی و زیرساخت‌ها در مناطق آزاد ایران منوط به درآمدهای ناشی از عوارض حاصل از واردات و صدور کالای همراه مسافر به سرزمین اصلی شده که این امر ضمن عدم تحقق ارتقای زیرساخت‌های اولیه در این مناطق به دلیل نبود منابع مالی کافی، به عاملی محرک برای افزایش واردات از مناطق آزاد به کشور شده است. این موضوع مناطق را از کارکرد اصلی آنها (توسعه صادرات) دور کرده است.

- در نظر گرفتن مشوق‌ها و معافیت‌های غیرهدفمند برای مناطق آزاد و محدود شدن منابع مالی دولت از ناحیه این معافیت‌ها: براساس ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد که ناظر بر معافیت‌های مالیاتی فعالان اقتصادی در مناطق آزاد است. هیچ نوع تمایزی بین انواع فعالیت‌های اقتصادی از منظر تولیدی، خدماتی یا تجاری وجود ندارد و نگرش یکسانی بر همه فعالیت‌ها جاری است و

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۳ وزارت امور اقتصادی و دارایی با شماره ۹۳/۶۶۱۶۱.



هیچ‌گونه ارتباطی بین معافیت مالیاتی بر عملکرد منطقه یا بنگاه‌ها از لحاظ صادراتی بودن و یا جذب سرمایه‌های خارجی تعریف نشده است. بررسی بندهای «۱»، «۲» و «۳» ماده (۵) و بند «۲» ماده (۹) مقررات صادرات و واردات و امور گمرکی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ماده (۱۵)، (۱۶) و (۱۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی حاکی از آن است که تنها امتیاز در نظر گرفته شده برای واردات کالاهایی نظیر مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای، تجهیزات و ماشین‌آلات به مناطق آزاد تجاری با هدف تولید و سرمایه‌گذاری در مقایسه با واردات کالاهای مصرفی به این مناطق صرفاً در عوارض بندری و فرودگاهی خلاصه می‌شود. بررسی تجربه برخی کشورهای موفق در حوزه مناطق ویژه و آزاد اقتصادی از جمله چین و کره جنوبی، از اعمال معافیت و تخفیفات مالیاتی و حقوق گمرکی برای واردات مواد خام و اولیه، تجهیزات و ماشین‌آلات که در تولید به‌کار می‌روند به مناطق آزاد اقتصادی این کشورها حکایت دارد. این در حالی است که در ایران واردات همه کالاها اعم از مصرفی، سرمایه‌ای، واسطه‌ای، ماشین‌آلات، تجهیزات و مواد خام و اولیه به مناطق آزاد تجاری - صنعتی از پرداخت حقوق ورودی و مالیات بر ارزش افزوده معاف هستند.

به‌علاوه در تدوین سیاست‌های مالیاتی برای مناطق آزاد باید این نکته را مدنظر داشت که وجود فعالیت اقتصادی در منطقه آزاد لزوماً بیانگر موفقیت این مناطق و مثبت بودن اثر خالصی آن برای کل اقتصاد نیست. چه‌بسا فعالیت‌های موجود در سایه انتقال حجم بزرگی از منابع دولت در قالب بودجه و یا انواع یارانه‌ها ایجاد شده باشد که می‌تواند هزینه فرصت بزرگی محسوب شود که می‌توانست در گزینه بهتری صرف شود. ضمن آنکه به‌هرحال اعطای معافیت مالیاتی، باعث کاهش درآمد دولت شده و بنابراین باید بیش از کاهش این درآمد، در منطقه منفعت وجود داشته باشد تا از این طریق دولت بتواند با تکیه بر درآمدهای حاصله در مناطق آزاد اهداف توسعه‌ای خود را دنبال کرده و کاهش درآمد مالیاتی را از این طریق جبران کند. با این‌همه، عملکرد کشورها در مناطق مختلف جهان حاکی از آن است که مشوق‌های مالیاتی به‌عنوان ابزاری برای جذب سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد و رشد توسعه اقتصادی اعمال می‌شود.

بررسی مشوق‌های مالیاتی در مناطق آزاد نشان می‌دهد در اغلب کشورهای منتخب از جمله ایرلند، اسپانیا، لهستان، رومانی، چین، اندونزی، هند، تایلند، تایوان، تونس، کنیا، اردن، کویت، مصر، قطر، عمان، لبنان، مراکش، کلمبیا، کنیا و غنا صرفاً درآمد شرکت‌ها در مناطق آزاد معاف از مالیات است و در برخی از این کشورها نیز اعمال معافیت محدود به درآمد حاصل از فعالیت تولیدی شرکت‌ها شده است (ترکیه). حال آنکه در مناطق آزاد ایران، همه منابع مالیاتی از جمله ثروت (شامل ارث و نقل و انتقال دارایی و اجاره)، حقوق و درآمد معاف از پرداخت مالیات هستند.

علاوه بر این بررسی‌ها نشان می‌دهد در برخی از کشورها، مشوق مالیاتی خاصی برای مناطق آزاد پیش‌بینی نشده است و برخی کشورها نیز طی سال‌های اخیر به کاهش مشوق‌های مالیاتی در این مناطق گرایش داشته‌اند.

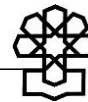
با توجه به مراتب فوق برخلاف ایران که معافیت مالیاتی مناطق آزاد، عام بوده و همه منابع مالیاتی را شامل می‌شود مشوق‌های مالیاتی این مناطق در سایر کشورها تقریباً هدفمند و با توجه به ماهیت فعالیت‌ها و اهداف تأسیس مناطق آزاد اعمال می‌شود.^۱

- تسهیل واردات از مناطق آزاد به سرزمین اصلی: براساس قوانین و مقررات مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران برای ورود تولیدات مناطق مذکور به داخل کشور منعی برقرار نشده و واردات این تولیدات به کشور صرفاً به رعایت مقررات صادرات و واردات عمومی کشور و پرداخت حقوق ورودی مربوطه و معافیت‌های در نظر گرفته شده در ماده (۱۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد اقتصادی منوط شده است. این در حالی است که در بیشتر کشورهای موفق در حوزه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، غالباً تنها ورود درصدی از کالاهای تولید شده در مناطق آزاد به سرزمین اصلی به شرط پرداخت کامل حقوق گمرکی مجاز است.

- ضعف در ساختار مدیریتی مناطق آزاد و تداخل مدیریتی مناطق آزاد با مدیریت سرزمین اصلی: تجربه نشان می‌دهد در سال‌های گذشته غالباً انتخاب و تعیین هیئت‌مدیره سازمان‌های مناطق آزاد با ملاحظات مربوط به تخصص اقتصادی و تجاری صورت نگرفته است. به علاوه با وجود تأکید قانون برنامه پنجم توسعه بر تعیین مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به عنوان بالاترین مقام مناطق آزاد، همچنان ناهماهنگی‌هایی در حوزه مدیریت دستگاه‌های مختلف در مناطق آزاد وجود دارد.

از سوی دیگر در حال حاضر در کشورهای موفق دنیا در حوزه مناطق آزاد و ویژه، واگذاری مالکیت و مدیریت مناطق مذکور به بخش خصوصی مدنظر قرار گرفته است. اما در ایران مطابق ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، سازمان‌های مناطق آزاد، سازمان‌هایی دولتی هستند و براساس ماده (۶) قانون مورد اشاره و اساسنامه سازمان‌های مزبور، مدیرعامل سازمان که ریاست هیئت‌مدیره را به عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست جمهوری و از میان اعضای هیئت‌مدیره، منصوب و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه است. شایان توجه است که انتخاب مدیرعامل سازمان از بین اعضای هیئت‌مدیره با اصول حاکمیت شرکتی همخوانی ندارد.

۱. برگرفته از گزارش «مشوق‌های مالیاتی مناطق آزاد در کشورهای منتخب و ایران»، دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، پاییز ۱۳۹۵. وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت امور اقتصادی درخصوص تهیه پیش‌نویس اصلاح قانون مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی آن.



- وجود انحصار برخی ارگان‌ها در بعضی از مناطق آزاد نظیر چابهار: برای نمونه در حال حاضر تنها فرودگاه منطقه آزاد چابهار، یک فرودگاه نظامی است و اداره بندر چابهار نیز در اختیار سازمان منطقه آزاد چابهار قرار ندارد.

با توجه به موارد فوق جمع‌بندی و پیشنهادهای وزارت امور اقتصادی و دارایی به شرح ذیل است:

- با توجه به نکات ارائه شده در بخش قبل، به‌نظر می‌رسد تعیین یک یا دو هدف مشخص برای مناطق آزاد، اصلاح و تقویت مدیریت مناطق آزاد با تأکید بر فراهم‌سازی امکان مدیریت بخش خصوصی، هدفمند کردن مشوق‌ها، تعیین منابع مالی مشخص برای ارتقای زیرساخت‌های مناطق آزاد، تعیین شرایط و ضوابط یک منطقه برای تبدیل شدن به منطقه آزاد (مناطق جدید) نظیر بهره‌مندی از زیرساخت‌های لازم و رفع انحصار ارگان‌های نظامی در مناطق، از ضروریاتی است که می‌بایست در اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مورد توجه جدی قرار گیرد.

- به‌منظور تقویت نظارت بر عملکرد سازمان‌های مناطق آزاد و پیشگیری از بروز فساد، اعمال اصول حاکمیت شرکتی در سازمان‌های مناطق و انتخاب مدیرعامل سازمان، مستقل از اعضای هیئت‌مدیره پیشنهاد می‌شود (اصلاح ماده (۶) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اصلاح اساسنامه سازمان‌های مناطق).

- با هدف افزایش کارایی مشوق‌های مالیاتی در مناطق آزاد در ایران پیشنهاد می‌شود مشوق‌های ترکیبی با تمرکز بیشتر بر ماهیت فعالیت‌ها معرفی شوند. به‌عنوان مثال، با توجه به اولویت‌بندی فعالیت‌ها که متناسب با شرایط منطقه آزاد انجام می‌گیرد می‌توان از هر دو مشوق، معافیت مدت‌دار برای دوره‌های محدودتر و مشروط به اهداف مدنظر و نرخ‌های ترجیحی برای فعالیت‌های مختلف استفاده کرد تا بدین ترتیب هم حمایت از فعالیت‌های خاص انجام گرفته باشد و هم با اعمال درصدی تخفیف برای سایر فعالیت‌ها، درآمدزایی دولت از مسیر جمع‌آوری مالیات نیز تحقق یابد.

برای مثال معافیت‌های مالیاتی از محوریت شرکت‌ها و بنگاه‌ها خارج و از یک تاریخ معین برای یک بازه زمانی معین متناسب با میزان آبادانی و پیشرفت هر منطقه، درجه صادرات‌گرایی محصولات تولید شده، سرمایه خارجی جذب شده، خلق و بهره‌برداری از مزیت‌های نسبی، ارزش افزوده ایجاد شده و جذب فناوری‌های نوین بازطراحی شود (از صفر تا صد درصد). به‌عبارت دیگر باید شاهد یک ماتریس مالیاتی برای مناطق آزاد باشیم تا ابزار مالیات مؤثر و کارآمد عمل کند. برای برخی فعالیت‌ها مثل تولیدات با سطح فراوری پایین بهتر است معافیتی در نظر گرفته نشود (اصلاح ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی).

- برای واردات کالاهای تولید شده در مناطق آزاد به سرزمین اصلی با معافیت گمرکی، سقف ورود تعیین شود (مثلاً ۵۰ درصد) و مابقی مستلزم پرداخت کامل حقوق ورودی باشد (اصلاح ماده (۱۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد)

- حقوق ورودی کالاهای مصرفی وارداتی به مناطق آزاد تجاری - صنعتی به استثنای کالاهای موضوع بندهای «۱» و «۲» ماده (۵) مقررات صادرات، واردات و امور گمرکی مناطق آزاد تجاری - صنعتی مشابه حقوق ورودی این کالاها در سرزمین اصلی، دریافت و منابع حاصله به بارانه صادرات از مناطق و ایجاد تأسیسات زیربنایی اختصاص یابد (اصلاح ماده (۵) مقررات صادرات، واردات و امور گمرکی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و درج آن در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد).

- با توجه به نبود مشوق‌های محرک برای صادرات مجدد در مناطق آزاد تجاری صنعتی کشور، تعبیه مشوق‌هایی برای توسعه صادرات مجدد کالاها در این مناطق ضروری به نظر می‌رسد.

- برخی (یا بخشی از) مناطق آزاد تجاری - صنعتی به مناطق صرفاً پردازش صادراتی، تبدیل و معافیت‌های مالیاتی به این محدوده (حذف معافیت‌های مالیاتی سایر مناطق) محدود شود و خرده‌فروشی و واردات از محل ارزش افزوده از این مناطق پردازش صادرات به کشور ممنوع شود.

- در مناطق آزاد تجاری - صنعتی که خرده‌فروشی در آنها ممنوع نیست معافیت مالیاتی لغو یا محدود شود.

- ردیف‌های بودجه‌ای مستقل در قوانین بودجه سالیانه برای احداث و تکمیل تأسیسات زیربنایی مناطق آزاد به منظور قطع کردن ارتباط درآمد این مناطق از محل عوارض واردات به این مناطق اختصاص یابد.

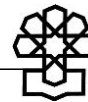
- به لحاظ قانونی و اجرایی، امکان تبدیل برخی از مناطق آزاد به مناطق تخصصی (کالایی و خدماتی) فراهم شود. این امر می‌تواند در اصلاحیه قانون مورد توجه قرار گیرد.

۶-۲. سازمان بنادر و دریانوردی^۱

به موجب بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، اختیارات دستگاه‌های اجرایی واقع در مناطق آزاد تجاری - صنعتی، به سازمان مسئول منطقه واگذار شده است. عمل به اطلاق حکم مذکور یعنی واگذاری اختیارات و درواقع صلاحیت‌های سازمان بنادر و دریانوردی (ازجمله به شرح زیر) به هیچ وجه با اقتضائات عملی و بین‌المللی انجام وظایف و مأموریت‌های این سازمان سازگاری ندارد.

۱. بی‌تردید تصمیم‌گیری راجع به وظایف حاکمیتی در امور بندری و دریایی بازرگانی کشور، آثار فراگیری در زمینه حمل‌ونقل دریایی داخلی و بین‌المللی دارد که قلمرو آن فراتر از محدوده مناطق آزاد

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۳/۱۳ سازمان بنادر و دریانوردی با شماره ۹۶۶۶/۹۹/ص.



تجاری - صنعتی است. وظایف سازمان بنادر و دریانوردی در امور فوق، نوعاً دارای جنبه‌های فنی و تخصصی دریایی است که انجام آن ازسوی سایر مراجع قانونی، متعذر است. سازمان مذکور به‌عنوان مرجع ملی و نماینده دولت در مراجع و سازمان‌های بین‌المللی مربوط در امور بندری و دریایی بازرگانی و مجری مقررات بین‌المللی مربوط فعالیت می‌کند. توضیح آنکه اداره تخصصی بنادر بازرگانی کشور علاوه بر جنبه‌های اقتصادی و تجاری، از این حیث که بنادر کشور پایگاه اعمال صلاحیت دولت در امور دریایی و نظارت بر اجرای قواعد و کنوانسیون‌های بین‌المللی دریایی در مورد انواع کشتی‌های تجاری، از جمله کشتی‌های خارجی است نیز حائز اهمیت ویژه است.

۲. باید توجه داشت که میان کارکردهای حاکمیتی و تصدی بنادر ارتباطی ناگسستنی برقرار است به‌خصوص جنبه‌های دریایی کارکرد بنادر بر نحوه اداره بنادر تأثیرگذار است. دولت در بخش حاکمیتی باید برای اداره و تأمین نظم عمومی و جریان صحیح امور بندری و دریایی کشور، سرمایه‌گذاری‌های هنگفتی انجام دهد. به همین دلیل در قوانین و مقررات مربوط سازمان بنادر و دریانوردی پیش‌بینی شده است که درآمدهای ناشی از حقوق و عوارض و خدمات بندری و دریایی باید پشتوانه امکان و انجام امور حاکمیتی مزبور باشد. بر این اساس، ساختار اداری و مالی سازمان بنادر و دریانوردی به‌صورت یک سازمان درآمد - هزینه‌ای طراحی شده است. به همین سبب اختصاص بخشی از درآمدهای مذکور به سازمان مناطق آزاد، عملاً موجب ایجاد خدشه در انجام وظایف قانونی سازمان بنادر و دریانوردی می‌شود.

۳. با توجه به مراتب فوق، در وضعیت فعلی مسئله چگونگی هماهنگی بین مدیریت سازمان مناطق آزاد و سازمان بنادر و دریانوردی، یکی از چالش‌های اساسی در مناطق مذکور است. مسئله مذکور موضوعی نیست که با ساده‌انگاری بتوان از طرقی از قبیل تفویض اختیار، آن را حل کرد. تجربه سنوات اخیر هم نشان داده است که در عمل، چالش‌های مذکور حل نشده است.

۴. بررسی پاره‌ای از احکام پیش‌بینی شده در قانون مرتبط با ایجاد و اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی راجع به فعالیت‌های بندری و دریایی حاکی از آن است که طراحان مقررات مربوط با اقتضائات عملی و بین‌المللی این فعالیت‌ها آشنایی کافی نداشته‌اند. برای نمونه می‌توان به ماده (۲۲) قانون مناطق آزاد درباره ثبت کشتی‌ها در این مناطق اشاره کرد که به‌هیچ‌وجه با مبانی و اقتضائات سیاسی و بین‌المللی کشتیرانی تجاری در مورد ثبت کشتی‌ها سازگاری نداشته و به همین سبب در عمل با چالش‌های اداری متعدد همراه شده و عملاً متروک مانده است.

۵. بی‌دلیل نبوده است که سال‌ها پیش قانونگذار در بند «۱۹» ماده (۳) آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی (دریانوردی)، یکی از وظایف این سازمان را «تعیین مناطق آزاد در صورت لزوم و تهیه مقررات و شرایط استفاده از آن با موافقت شورای عالی سازمان و تصویب مجلسین» برشمرده است. همچنین در سال‌های اخیر یکی از اقتضائات انجام وظایف حاکمیتی این سازمان در صدور مجوز ایجاد تأسیسات دریایی و مقابله با ساخت‌وسازهای غیرمجاز، موجب شده است قانونگذار در بند «۷» ماده واحده قانون

تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر (مصوب ۱۳۹۵) مقرر کند: «سازمان بنادر و دریانوردی مکلف است با استفاده از پاسگان (گارد) بنادر به‌عنوان ضابط قوه قضائیه در محدوده بنادر و سواحل کشور به‌منظور اجرای ماده‌واحد قانون الحاق یک تبصره به بند «۲۲» ماده (۳) آیین‌نامه سازمان بنادر و دریانوردی مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۲۵ براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب وزیر راه و شهرسازی می‌رسد، نسبت به تأمین امنیت و ایمنی بنادر کشور اعم از مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی و سرزمین اصلی اقدام کند»، زیرا مدیریت بنداری که بناست به‌صورت منطقه آزاد اداره شوند، جز توسط مرجع تخصصی مربوط، یعنی سازمان بنادر و دریانوردی، باعث نوعی از هم‌گسیختگی در مدیریت و نظام اداری بنادر کشور خواهد شد.

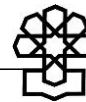
۶. مجدداً تأکید می‌شود ضرورت اداره تخصصی امور بندری و دریایی بازرگانی کشور به‌دست سازمان بنادر و دریانوردی (به‌عنوان مرجعی کاملاً تخصصی در اداره امور مذکور) به‌ویژه با توجه به ابعاد سیاسی و بین‌المللی آن، از قبیل ثبت و اعطای تابعیت به کشتی‌ها و اعمال مقررات مربوط به آب‌های بین‌المللی نسبت به کشتی‌های تحت پرچم، موضوعی نیست که بتوان به‌یک‌باره با تصویب یک بند قانونی (بند «الف» ماده (۱۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) آن را از صلاحیت این سازمان خارج کرد. نکات مذکور همگی بر ضرورت اصلاح بند فوق تأکید دارد؛ امری که در صورت بی‌توجهی مقتضی به آن، نه‌تنها قوه مجریه بلکه کلیت نظام سیاسی کشور را می‌تواند با چالش‌ها و پیامدهای جبران‌ناپذیری مواجه سازد.

۷-۲. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی^۱

- یکی از مشکلات اساسی در مناطق آزاد، بروز تعارضات قانونی است. تعارضی که بین قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری با مصوبات شوراهای میان‌بخشی (دولت محلی) وجود دارد. شوراهای میان‌بخشی که در ساختار اجرایی کشور هستند با هدف تسریع و تسهیل قوانین موضوعه کشور ایجاد شده و مجاز نیستند برخلاف اهداف قانونگذار عمل کنند. با توجه به اینکه در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری این موضوع دیده نشده است، از این‌رو ضرورت دارد به‌منظور تعامل مؤثر، چنانچه وظایف مشترکی بین مدیریت مناطق آزاد با سایر دستگاه‌های اجرایی حاضر در منطقه وجود دارد؛ موارد احصا و تفکیک موضوعی شوند. همچنین در موارد خاص مرجع قانونی موجهی برای داوری موضوع به‌عنوان فصل‌الخطاب در قانون تعیین شود.

- در ماده (۱۰) قانون مذکور هرگونه وصول عوارض به مدیریت مناطق آزاد محول شده است. چنانچه در مواردی، خدمات مشترکی از سوی دو دستگاه انجام شده باشد؛ ممکن است عوارض به‌صورت مضاعف

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۳/۲۴ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با شماره ۴۳۹۲۰.



اخذ شده و موجبات نارضایتی عمومی از عملکرد دستگاه‌های اجرایی را سبب شود. از این رو تفکیک وظایف به‌راحتی این مشکل را مرتفع خواهد کرد.

- تجمیع و اخذ عوارض از سوی دستگاه قانونی واحد به‌عنوان روش مکمل برای بهبود هزینه‌های عمومی سودمند خواهد بود. اگرچه هزینه‌های عمومی ناشی از ایجاد مناطق آزاد تجاری بالاست، اما معافیت اشخاص حقیقی و حقوقی به مدت پانزده سال از پرداخت مالیات بر درآمد و دارایی که در ماده (۱۳) قانون موصوف درج شده است به مرور زمان کاهش درآمدهای عمومی را به دنبال داشته و در نتیجه مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود. پیشنهاد می‌شود راهکار کارآمد دیگری در کنار ماده (۱۳) برای افزایش درآمدهای عمومی تبیین شود.

۸-۲. سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران^۱

یکی از تجارب کشورهای موفق در جذب سرمایه به مناطق آزاد و ویژه؛ اختصاص مناطق ویژه خاص صنایع و حوزه‌های اولویت‌دار کشور است که با تجهیز مناسب و اختصاص مشوق‌های جذاب این مناطق را صرفاً به پروژه‌های اولویت‌دار اختصاص می‌دهند. بر این اساس همه بخش‌ها و حوزه‌ها ملزم به شناسایی و معرفی اولویت‌های جذب سرمایه‌گذاری خود می‌باشند که این امر ضمن ایجاد مزیت ترجیحی به این مناطق، باعث هدفمندی استفاده از مکانیسم مشوق‌ها صرفاً برای صنایع و حوزه‌های دارای اولویت می‌شود. پیشنهاد سازمان «ایجاد مناطق ویژه طرح‌های اولویت‌دار و تعریف مشوق‌های منحصر به این مناطق» است که می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

۹-۲. سازمان امور مالیاتی کشور^۲

- در دهه‌های گذشته سیاست طراحی مناطق آزاد در بسیاری از کشورها از جمله ایران مورد توجه قرار گرفته است. در این مناطق با هدف توسعه سرمایه‌گذاری، عموماً حمایت‌های قانونی متعددی برای فعالیت‌های اقتصادی در نظر گرفته می‌شود که حمایت‌های مالیاتی از آن جمله هستند. در ایران نیز معافیت مالیاتی ۲۰ ساله برای اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در مناطق آزاد نسبت به مالیات بر درآمد و دارایی آنها پیش‌بینی شده است.

- با وجود امتیازات و منافع گسترده‌ای که مناطق آزاد اقتصادی در کشورهای مختلف از آنها برخوردار بوده‌اند، در عمل، برخی از این مناطق، موفق و برخی دیگر ناموفق ارزیابی شده‌اند. در ایران نیز بررسی‌ها،

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۲۲ سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران با شماره ۱۷۷۵-۵-۲۱.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۱۰ سازمان امور مالیاتی کشور با شماره ۲۲۵۶/۳۰/۲۰ ص.

آمار و اطلاعات موجود از عدم موفقیت مناطق آزاد در نیل به بخش عمده‌ای از اهداف توسعه‌ای مدنظر حکایت دارد.

- تحقیقات زیادی درخصوص بررسی علل و ریشه‌های موفقیت یا عدم موفقیت مناطق آزاد انجام شده است. براساس مطالعات موجود، موفقیت یا شکست مناطق آزاد با عوامل مختلفی ازجمله کیفیت زیرساخت‌ها، موقعیت جغرافیایی، ثبات وضعیت کلان اقتصادی، اندازه مناطق، اتصال به بازار داخلی، نیروی کار ماهر و همچنین زمان مناسب برای تأسیس این مناطق ارتباط دارد. در برخی موارد نیز یک منطقه، مستعد رشد اقتصادی بوده و رشد شکل گرفته در آن ارتباطی به وجود منطقه آزاد و حمایت‌های قانونی ندارد. برخی مواقع حتی از مناطق آزاد به‌عنوان مانع رشد اقتصادی هم بحث شده است.

به‌طور کلی نکته‌ای که در همه مطالعات مشترک است اینکه مشوق‌هایی مانند «مشوق‌های

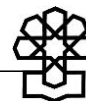
مالیاتی» به تنهایی نمی‌توانند در جذب سرمایه در مناطق آزاد نقش مؤثری ایفا کنند.

- در ایران برای مشوق مالیاتی مناطق آزاد از روش تعطیلی مالیاتی بلندمدت و آن هم به‌صورت عام استفاده شده است. شایان ذکر است بهره‌گیری از این روش علاوه بر اینکه موجب بروز مشکلات اجرایی در نظام مالیاتی کشور می‌شود، به دلایل زیر، پرهزینه‌ترین و غیراثربخش‌ترین روش اعطای مشوق محسوب شده و لازم است مورد تجدیدنظر قرار گیرد:

- حجم بالای درآمد از دست رفته و فزونی هزینه‌ها به منافع؛
- ایجاد زمینه برای اجتناب، فرار و برنامه‌ریزی مالیاتی؛
- عدم ارتباط میزان مشوق به حجم سرمایه‌گذاری،
- عدم شفافیت هزینه‌های مرتبط با میزان سرمایه‌گذاری و منافع حاصله؛
- ایجاد مزیت برای سرمایه‌گذاری‌های کوتاه‌مدت؛
- وابستگی ارزش مشوق مالیاتی برای بنگاه‌ها به مقدار سودی که در دوره معافیت حاصل می‌شود و برخورداری فعالیت‌هایی که سودآوری بالایی دارند و به مشوق و حمایت نیازی ندارند از بیشترین میزان مشوق؛
- عدم نظارت دقیق بر فعالیت‌ها و دریافت کامل اطلاعات که موجب بروز مشکلات در سامانه‌های اطلاعاتی نظام مالیاتی می‌شود.

تجارب سایر کشورها نشان می‌دهد استفاده از روش‌هایی مانند اعتبار مالیاتی، استهلاک شتابان یا نرخ ترجیحی به‌صورت هدفمند برای بخش‌ها یا فعالیت‌های معین، از اثربخشی مطلوب‌تری برخوردارند و در صورت انتخاب روش تعطیلی مالیاتی، باید در دوره‌های زمانی کوتاه مدت مورد استفاده قرار گیرد.

- نتایج مطالعات و مدل‌های اقتصادسنجی حاکی از آن است که مشوق‌های مالیاتی اعطا شده در ایران اثر معناداری بر جذب سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد نداشته است و در مورد سرمایه‌گذاری



داخلی نیز به لحاظ مقداری اثر کوچکی دارد. ازسوی دیگر براساس نتایج به دست آمده هزینه - فایده اعطای مشوق های مالیاتی حجم بسیاری از درآمدهای دولت را از بین می برد، درحالی که به همان میزان ارزش ثروت اقتصاد افزایش نمی یابد. لذا ادامه برنامه های مشوق محور بر مبنای تعطیلی مالیاتی بلندمدت در مناطق آزاد به ویژه با توجه به عملکرد این مناطق در نیل به اهداف مدنظر، بیش از پیش در تضییع منابع اقتصادی کشور سهم خواهد داشت.

- یکی از اصول شفافیت مالیاتی، تجمیع احکام و مقررات مرتبط در قانون مالیات ها و عدم پراکندگی آنها در قوانین مختلف به منظور کاهش هزینه های تمکین و وصول مالیات است. بدین لحاظ باید همه مشوق ها و معافیت های مالیاتی از جمله موارد مرتبط با مناطق آزاد در قوانین مالیاتی گنجانده شوند.

- در سال های اخیر تهیه و تدوین پیش نویس لایحه اصلاح قانون مالیات های مستقیم در دستور کار وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور مالیاتی کشور قرار داشته که اصلاح و بازنگری در نظام مشوق ها و معافیت های مالیاتی نیز یکی از رویکردهای اصلی آن بوده است. در بند «۶۰» پیش نویس لایحه، متنی به شرح زیر برای جایگزینی ماده (۱۳) «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی آن» پیشنهاد شده که البته به عنوان ماده (۱۴۰) به قانون مالیات های مستقیم الحاق شده است:

«متن ذیل به عنوان ماده (۱۴۰) به قانون الحاق می گردد:

کلیه اشخاص دارای مجوز فعالیت در مناطق آزاد تجاری - صنعتی علاوه بر معافیت های مالیاتی سرزمین اصلی، بابت درآمد ابرازی حاصل از فعالیت های زیر در منطقه مشمول مالیات به نرخ صفر خواهند بود:

الف) ۱۰۰ درصد درآمد ابرازی حاصل از خدمات مالی بین المللی،

ب) ۶۰ درصد درآمد ابرازی حاصل از فعالیت های تولیدی، هتل ها، مراکز اقامتی و گردشگری دارای مجوز از مراجع ذی صلاح؛

ج) ۴۰ درصد درآمد ابرازی حاصل از سایر فعالیت ها؛

تبصره «۱»: در صورتی که فعالیت های بندهای موضوع (ب) و (ج) با حداقل ۲۰ درصد مشارکت سرمایه گذاران خارجی با مجوز مراجع ذی صلاح انجام شده باشد، به میزان ۱۰ واحد درصد به این معافیت ها اضافه می شود.

تبصره «۲»: کلیه اشخاصی که تاریخ بهره برداری مندرج در مجوز فعالیت آنها در منطقه آزاد، قبل از سال ۱۳۹۹ باشد، معافیت های مدت دار این اشخاص که به موجب قوانین موضوعه مقرر گردیده با رعایت مقررات مربوطه تا انقضای مدت به قوت خود باقی است».

۱۰-۲. نظرهای سازمان منطقه آزاد ارس^۱

۱. یکی از مهم‌ترین عوامل قانونی ایجادکننده اختلال در عملکرد مناطق آزاد که به شکلی تمام مرزهای فعالیت را تحت تأثیر قرار می‌دهد، عدم شفافیت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مصوب ۱۳۷۵/۰۸/۲۲ است که پیشنهاد می‌شود به نحو قطعی اختیارات اجرایی دولتی مستقر در مناطق آزاد به مدیران عامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض شود، بدیهی است در این صورت اهم مسائل و مشکلات پیش‌رو تا حدودی مرتفع خواهد شد که با گذشت بیش از ۲۱ سال تاکنون درخصوص همه دستگاه‌های اجرایی عملی نشده است.

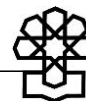
۲. با توجه به اینکه در ماده (۱۰) و (۱۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد صدور هرگونه مجوز فعالیت اقتصادی، ایجاد بنا و تأسیسات برعهده مناطق آزاد گذاشته شده است با وجود فعالیت شهرداری در داخل محدوده منطقه آزاد ارس، باعث تداخل در عملکرد این دو واحد شده است که در این خصوص باید قانون حاکم بر مناطق آزاد در محدوده مصوب اجرا شده و صدور مجوز پروانه ساختمانی در همه اراضی داخل محدوده توسط سازمان منطقه آزاد ارس صورت پذیرد و از دواگانگی به‌وجود آمده که باعث بروز مشکلات برای اهالی منطقه می‌شود جلوگیری به‌عمل آید. بدیهی است در صورتی که فعالیت شهرداری در زمینه صدور پروانه ساختمانی منتفی و این امر را سازمان‌های مناطق آزاد برعهده بگیرند نقش شورای شهر کم‌رنگ‌تر خواهد شد و اتخاذ تصمیم در این خصوص نیز مورد انتظار خواهد بود و درخصوص دهیاری‌های روستایی مستقر در محدوده منطقه آزاد ارس و وظایف بنیاد مسکن تداخل در حیطه کاری مشهود است که به بازنگری قوانین و رویه موجود نیازمند است.

۳. در قانون مناطق آزاد، مجوز صدور پروانه به منطقه آزاد ارائه شده، اما زمانی که احداث اعیانی مازاد بر پروانه باشد، تشکیل هیئتی مشابه اعضای ماده (۱۰۰) قانون شهرداری با داشتن ضمانت اجرایی تجویز نشده و منطقه آزاد در این مورد با خلأ قانونی مواجه است که پیشنهاد می‌شود تشکیل هیئتی مشابه ماده (۱۰۰) قانون شهرداری متشکل از معاونان و مدیران مرتبط سازمان‌های مناطق آزاد و قاضی بدوی و تجدیدنظر تصویب شود.

۴. تشکیل شورای تأمین ویژه به ریاست مدیرعامل سازمان منطقه آزاد به‌رغم صراحت قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و اجرای آن در سال‌های گذشته، تشکیل جلسات شورای تأمین ویژه متوقف شده است.

۵. در قانون مناطق آزاد تشکیل واحد نیروی انتظامی و مرزبانی پیش‌بینی شده اما تاکنون انجام نیافته است، با توجه به اینکه وجود نیروی انتظامی مختص منطقه آزاد مفید است، تدبیر لازم از جهت تشکیل آن و اجرایی شدن موضوع اتخاذ شود.

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۲/۳ سازمان منطقه آزاد ارس با شماره ۸۷/۳۴۷۸/ص.



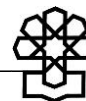
۶. حسب ماده (۱۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد صدور هرگونه فعالیت اقتصادی در اختیار سازمان‌های مناطق آزاد است و در معاونت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، کارکنانی هستند که شغل ایشان نظارت بر قیمت‌گذاری کالاها از ناحیه فروشندگان و جلوگیری از گران‌فروشی بوده و به‌عبارتی وظایف اداره بازرگانی و نظارت و بازرسی به‌عهده نام‌برندگان است، از نظر اینکه ضمانت اجرایی برای پیشگیری از گران‌فروشی موجود نبوده و قانون نظام صنفی با عدم حضور نمایندگان مذکور در همان قانون، قابل اجرا در منطقه آزاد نیست خلأ قانون در این قسمت محسوس است.
۷. با توجه به موقعیت جغرافیایی منطقه آزاد ارس و قرارگیری رودخانه ارس در محدوده منطقه آزاد و با وجود نقش حاکمیتی مناطق آزاد در محدوده مصوب، عملاً سازمان منطقه آزاد هیچ نماینده رسمی و دارای اختیار تصمیم‌گیری در کمیته هماهنگی رودخانه‌های مرزی را ندارد.
۸. رفع مشکلات ناشی از تداخل محدوده‌های مصوب سازمان با مصوبات زیست‌محیطی با هدف تسهیل سرمایه‌گذاری در اراضی متداخل و با تأکید بر حل موضوع فرودگاه ارس.
۹. نبود مدیریت متمرکز بر پایانه‌های مرزی توسط سازمان منطقه آزاد که ناشی از قوانین سرزمین اصلی و حاکمیت چندگانه دستگاه‌های حاضر در محل پایانه‌هاست و این امر انجام هرگونه عملیات فرهنگی و اقتصادی را در محل پایانه‌ها با چالش مواجه می‌سازد.
۱۰. عدم تفکیک آماری دستگاه‌های زیرنظر استانداری و فرمانداری بین دو حوزه منطقه آزاد و شهرستان‌های مشمول و ارائه آمار جامع شهرستانی به نام منطقه آزاد که چالش‌های اجتماعی فراوانی را منجر می‌شود. به‌عنوان نمونه می‌توان به آمار اشتغال و بیکاری، اعتیاد و طلاق و ... اشاره کرد.
۱۱. مقررات ورود و اقامت اتباع خارجی در مناطق آزاد تجاری، صنعتی جمهوری اسلامی ایران به‌علت عدم استقرار نمایندگان نیروی انتظامی در مبادی ورودی اجرایی نمی‌شود.
۱۲. سازمان تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان با هماهنگی سازمان تأمین اجتماعی استان بعضاً بخشنه‌هایی را برای کل ادارات کار استان لازم‌الرعا می‌کنند که با مقررات مناطق آزاد در تعارض است و این امر باعث بروز مشکلات عدیده کارگری و کارفرمایی می‌شود. در این خصوص نشست‌های مشترک و تبیین قوانین و مقررات مناطق آزاد راهگشا خواهد بود.
۱۳. اجرایی شدن اخذ عوارض آلاینده‌ها از همه صنایع و واحدهای تولیدی مختلف در محدوده منطقه آزاد.
۱۴. با عنایت به اینکه برخی طرح‌های سرمایه‌گذاری (ازجمله نیروگاهی) نیاز به اخذ مجوزهای لازم از ادارات مستقر در سرزمین اصلی دارند عدم شفافیت کار و فرایندهای طولانی موجود، باعث کندی روند سرمایه‌گذاری و درنهایت انصراف سرمایه‌گذار از ادامه کار در منطقه را باعث می‌شود.
۱۵. نبود شاخص‌های اعتبارسنجی سرمایه‌گذاران و ارائه مشاوره سرمایه‌گذاری به‌صورت تخصصی (شرکت مشاور سرمایه‌گذاری IPU برای خدمات ارزیابی، تدوین، تحلیل و امکان‌سنجی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری و تهیه بسته‌های سرمایه‌گذاری مرتبط).

۱۶. عدم پیاده‌سازی پنجره واحد سرمایه‌گذاری به صورت الکترونیکی (Single Window) و نهایتاً مراجعه سرمایه‌گذار از طریق One Stop Shop.
۱۷. هنوز سیستم انتقال پول بین بانکی بین‌المللی در هاله‌ای از ابهام قرار دارد لذا یکی از ابزارهای مالی بین‌المللی عملاً بی‌پاسخ مانده است.
۱۸. عدم تفویض اختیار کنترل و صدور و تمدید مجوزهای مربوط به گذرنامه، پروانه اقامت برای سرمایه‌گذاران خارجی توسط ارگان‌های ذی‌ربط مستقر در منطقه.
۱۹. عدم امکان اخذ کد اقتصادی مشتری برای کالاهای تولیدی در منطقه.
۲۰. عدم اجرای کامل معافیت‌های مالیاتی - مالیات مستقیم و مالیات بر ارزش افزوده (۹٪) برای فعالان اقتصادی در منطقه.
۲۱. طولانی و زمان‌بر بودن فرایند صدور مجوز استانداردسازی محصولات تولید شده.
۲۲. عدم پذیرش گواهی استاندارد ایران از سوی کشورهای مقصد صادراتی که باعث می‌شوند مجوز گواهی از کشور دوباره بررسی و صادر شود.
۲۳. مشکلات واردکنندگان بخش کشاورزی و خشکبار درخصوص قرنطینه محصولات به‌ویژه در صادرات مجدد.
۲۴. نبود ضوابط شفاف و یکسان گمرکی درخصوص واردات کالاها و مواد اولیه مورد نیاز فعالان و اعمال برخی رویه‌های سلیقه‌ای به‌جای مقررات گمرکی، از سوی برخی مدیران و پرسنل گمرک.

۲-۱۱. نظرهای سازمان منطقه آزاد اروند^۱

۱. درخصوص تعیین عوارض، همه اختیارات و وظایف ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده به این سازمان تفویض تا نسبت به تعیین هرگونه عوارض که مشخص نشده، تصمیم‌گیری صورت پذیرد.
۲. اصلاح ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران به نحوه ذیل: تفویض کلیه اختیارات ادارات و سازمان‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی و نیز تعیین مدیران و رؤسای آنها با تفویض اختیار رئیس‌جمهور و بدون تأیید وزیر مربوطه صورت پذیرد.
۳. پیگیری موضوع حاکمیتی و تفویض کامل مأموریت‌ها، شرح وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی محدوده مناطق به بالاترین مقام اجرایی و نماینده دولت (مدیرعامل و رئیس هیئت‌مدیره سازمان مناطق آزاد) است که این مفاد براساس ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی و ماده (۶۵) احکام دائمی توسعه کشور تصریح و تبیین شده است اما تاکنون به صورت کامل اجرا نشده است.
۴. معمولاً مناطق آزاد در مناطق مرزی احداث می‌شوند اما به دلیل اینکه مناطق آزاد هیچگونه نماینده‌ای در نهادهای تصمیم‌گیر اصلی ندارند بنابراین به‌طور معمول نقش آنها در حالت ابهام قرار خواهد گرفت

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۳/۳ سازمان منطقه آزاد ارس با شماره ۸۷/۳۴۷۸/ص.



به عنوان مثال مناطق آزاد در کار ویژه مرز شورای امنیت کشور فاقد نماینده هستند که چالش‌های فراوانی برای منطقه آزاد ارونند ایجاد کرده است.

۵. نقش نهادهای عمومی و شورای اسلامی شهر در مناطق آزاد مشخص نیست.

۶. ماده (۲۷) قانون مناطق آزاد در قانون دائمی برنامه توسعه تغییر یافت و فقط بند «الف» در نظر گرفته شد، اما درحقیقت اختیارات همه دستگاه‌های اجرایی فایده‌ای برای مناطق آزاد ندارد بلکه برخی از دستگاه‌ها اهمیت دارد لذا پیشنهاد می‌شود بندهای «الف» و «ب» ماده (۲۷) به‌طور دقیق، دستگاه‌های مشمول را به نام تعیین کنند.

۷. عدم به‌روزرسانی قوانین و مقررات گمرکی مناطق آزاد متناسب با تغییرات قوانین و آیین‌نامه‌های گمرک جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین مرتبط.

۸. عدم تمکین سازمان‌های همجوار (سازمان بنادر و دریانوردی و گمرک جمهوری اسلامی ایران) درخصوص اجرای قوانین و مقررات گمرکی مناطق آزاد.

۹. تداخل یا موازی بودن برخی قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی سازمان‌های همجوار (سازمان بنادر و دریانوردی و گمرک جمهوری اسلامی ایران و وزارت صنعت، معدن و تجارت) با قوانین و مقررات گمرکی مناطق آزاد (ازجمله، موارد مرتبط با کالاهای متروکه و رسوبی، کالای همراه مسافر، کنترل ورود و خروج کالا از و به داخل (محدوده مناطق آزاد).

۱۰. ابهام یا خلأ قوانین و مقررات گمرکی مناطق آزاد درخصوص برخی مسائل مرتبط با رویه‌های جاری گمرکی مناطق (مرجوعی، مسافری، بازرینی، ارزش‌گذاری و ...).

۱۱. نبود قانون و مقررات مدون درخصوص صادرات مجدد کالا در مناطق آزاد، با عنایت به اینکه مناطق آزاد تنها مرجع صادرکننده اظهارنامه‌های صادرات مجدد کالا هستند.

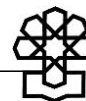
۱۲. نبود قانون و مقررات درخصوص جرائم و تخلفات گمرکی (کم‌اظهاری، کسر یا اضافه تخلیه و ...).

۳. چارچوب پیشنهادی برای اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی

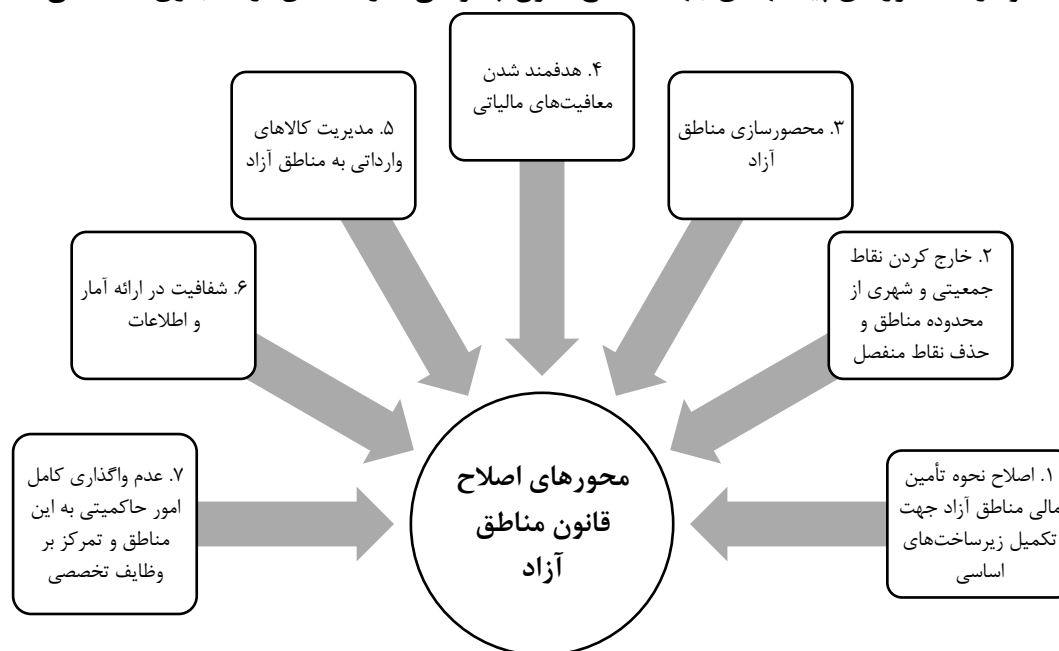
مبتنی بر آسیب‌شناسی صورت گرفته و تبیین ایده‌های دستگاه‌ها و نهادهای مختلف، به‌نظر می‌رسد در کنار برخی چالش‌ها در مقام اجرا، قانون چگونگی اداره مناطق آزاد نیازمند اصلاحاتی در حوزه نحوه اداره مناطق آزاد، شروط و الزامات ایجاد و توسعه مناطق و نظایر آن است که شرایط را به‌گونه‌ای فراهم آورد که این مناطق به‌طور عمده بر صادرات، جذب سرمایه‌های خارجی و انتقال فناوری متمرکز باشند. ازطرفی محول کردن وظیفه توسعه منطقه‌ای و محرومیت‌زدایی به سازمان‌های مناطق آزاد آنها را درگیر امور غیرتخصصی و فرعی کرده است. مدل فعلی که در آن مناطق آزاد هم به دنبال صادرات و تولید

باشند و هم وظیفه توسعه منطقه‌ای را دنبال کنند، در کنار تفویض همه اختیارات دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی به این مناطق طی نزدیک به سه دهه شکست خورده است. به عبارت دیگر نه تنها تولید و صادرات نسبت به سرزمین اصلی توفیق چندانی نداشته است بلکه امور محرومیت‌زدایی و توسعه منطقه‌ای نیز به‌رغم برخی تأثیرات مثبت آن مبتنی بر سند آمایش سرزمینی و عدالت منطقه‌ای صورت نگرفته است. از طرف دیگر تقاضای دولت و نمایندگان مجلس در دوره‌های مختلف برای ایجاد مناطق آزاد امکان تمرکز بر رفع مشکلات مناطق آزاد فعلی را با چالش مواجه ساخته است. از این‌رو در گام نخست نباید طی یک دوره زمانی مشخص، مجوز قانونی تأسیس مناطق آزاد جدید صادر شود تا بتوان مناطق فعلی را به سمت اهداف تخصصی خود هدایت کرد.

با توجه به نظرهای دستگاه‌های مختلف، قانون اداره مناطق آزاد در محورهایی نظیر اهداف تأسیس، اختصاص منابع درآمدی برای تکمیل زیرساخت‌ها، محصورسازی، هدفمند شدن معافیت‌های مالیاتی، مدیریت کالاهای وارداتی به این مناطق، اصلاح محدوده، نظارت‌های گمرکی از مهم‌ترین موضوع‌هایی هستند که در اصلاح قانون باید مدنظر داشته و تعیین تکلیف کرد که به‌طور خلاصه در شکل زیر و در ادامه با ارائه توضیحات کارشناسی اشاره شده است.



نمودار ۵. محورهای پیشنهادی جهت اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی



مأخذ: تحقیق حاضر.

۱. صلاح نحوه تأمین مالی مناطق آزاد جهت تکمیل زیرساخت‌های اساسی

یکی از دلایل اصلی عملکرد ضعیف مناطق آزاد عدم تکمیل زیرساخت‌های این مناطق در بدو تأسیس است. در تجربیات موفق در این زمینه ابتدا زیرساخت‌های مناطق آزاد توسط دولت تکمیل می‌شود و سپس فعالیت‌های تولیدی در این مناطق شکل می‌گیرد. اما در مناطق آزاد ایران سازمان‌های این مناطق از ابتدای تأسیس بدون زیرساخت‌های اساسی ایجاد شدند و منبع مالی اصلی آنها برای تکمیل زیرساخت‌ها درآمدهای حاصل از واردات و اخذ عوارض بوده است.

منابع عمده درآمد مناطق آزاد عبارتند از: وصول عوارض کالاهای تجاری از مبادی مناطق آزاد به داخل کشور به میزان ۱۵ درصد، فروش زمین، عوارض کالای همراه مسافر، شماره‌گذاری خودرو و ...، این شیوه کسب درآمد، مناطق آزاد و تکمیل زیرساخت‌های آن را به واردات وابسته کرده است. یکی از موارد جالب توجه در تأیید این موضوع، رقابت مناطق آزاد با یکدیگر بر واردات کالا است. نکته دیگر این است که مناطق آزاد با هدف خلق مزیت‌های نسبی جدید احداث می‌شوند و نه استفاده و بهره‌برداری از مزیت‌های نسبی موجود، به عبارت دیگر، در احداث مناطق آزاد موفق جهان نگرش‌های توسعه‌ای حاکم است. از این رو، بهره‌برداری از مزیت‌های نسبی (آنچه به عنوان مزیت‌های مناطق جدید به منظور تبدیل شدن به منطقه آزاد برشمرده شده است) نیاز به تبدیل شدن به منطقه آزاد ندارد.^۱ بنابراین یکی از نکات کلیدی در تأسیس مناطق آزاد تکمیل زیرساخت‌های اساسی این مناطق در ابتدای تأسیس است. گره

۱. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد (۱۳۸۷)، تأسیس مناطق آزاد تجاری - صنعتی جدید، فرصت یا تهدید؟

زدن تکمیل زیرساخت‌های این مناطق به درآمدهای وارداتی از ابتدای تأسیس، این مناطق را دچار انحراف عملکردی در اهداف کرده است.

۲. اصلاح محدوده مناطق آزاد ناظر به خارج کردن نقاط جمعیتی و شهری از محدوده مناطق آزاد و حذف نقاط منفصل

وجود نقاط جمعیتی در محدوده مناطق آزاد، به گسترش تخلفات و انحراف مناطق آزاد از اهداف اصلی خود دامن زده است؛ برای مثال محصورسازی منطقه و مبارزه با قاچاق کالا در محدوده‌های مسکونی و دارای تردد بالای بومیان تقریباً غیرممکن بوده و موجب نارضایتی مردم مناطق شده است. همچنین وجود سایر دستگاه‌ها نظیر فرمانداری، شهرداری، شوراهای شهر و ... موجب بروز تداخل وظایف و اختیارات بین سازمانی شده است و از این جهت نباید مناطق آزاد درگیر امور شهری و روستایی شوند. بنابراین ضرورت خروج مناطق آزاد از مناطق شهری و روستایی به دلایلی نظیر کاهش منازعات بین‌سازمانی، سهولت در شناسایی و مبارزه با قاچاق کالا و ارز، حذف وظایف حاکمیتی از دوش سازمان‌های مناطق آزاد، ایجاد مناطق تخصصی برای تولید، صادرات و سایر فعالیت‌های اقتصادی ضروری است. مطالعات بانک جهانی بر این مسئله تأکید دارد که مساحت‌های این مناطق با هدف تمرکز بر امور تولیدی و صادراتی باید در حد چند صد هکتار در نظر گرفته شود.

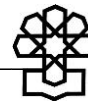
شایان ذکر است که با توجه به اینکه تعداد زیادی از مناطق آزاد فعلی در کشور ما این اصل را رعایت نکرده‌اند، برای رسیدن به وضع مطلوب در این مناطق درخصوص خارج کردن نقاط جمعیتی و شهری نیازمند دوره گذار است و شاید این کار به یکباره صورت نگیرد ولی مهم این است که قانونگذار این موضوع را عنوان اصل بشناسد و وضع موجود را در رسیدن به وضع مطلوب سامان‌دهی کند.

۳. محصورسازی مناطق آزاد

مناطق آزاد در سراسر دنیا غالباً وسعت محدودی دارند کمااینکه در گزارش سال ۱۹۹۲ بانک جهانی به محدوده مناطق پردازش صادرات (EPZ)^۱ اشاره شده و وسعت آن را بین ۱۰ تا ۳۰۰ هکتار عنوان کرده است. البته در این بین استثنائاتی نیز وجود دارد ولی آنچه که غالب است محدوده‌های چند صد هکتاری است. به‌طور مثال میانگین مساحت در کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی حدوداً ۴۰۰۰ هکتار است.^۲ بنابراین مشکل عمده‌ای که محدوده‌های وسیع مناطق آزاد ایجاد می‌کند اولاً تکمیل زیرساخت‌ها را با چالش جدی مواجه می‌کند، ثانیاً باعث می‌شود نقاط جمعیتی در محدوده قرار گیرد و باعث عدم تمرکز سازمان‌های مناطق آزاد بر امور غیرتخصصی شوند و مطالبات منطقه‌ای را نیز افزایش می‌دهد و باعث رقابتی مخرب در کشور برای تعدد مناطق آزاد می‌شود و دست آخر باعث می‌شود نتوان منطقه را

1. Export Processing Zones

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۸)، لایحه توسعه محدوده منطقه آزاد چابهار، شماره مسلسل ۱۶۹۷۸.



محصور کرد و امتیازات قانونی مناطق آزاد به درستی پیاده کرد و این مورد نیز زمینه تخلفات گمرکی و قاچاق کالا را فراهم می‌کند.

۴. سامان‌دهی و هدفمند شدن معافیت‌های مالیاتی

در تدوین سیاست‌های مالیاتی برای مناطق آزاد باید این نکته را مدنظر داشت که وجود فعالیت اقتصادی در منطقه آزاد لزوماً بیانگر موفقیت این مناطق و مثبت بودن اثر خالص آن برای کل اقتصاد نیست. چه بسا فعالیت‌های موجود در سایه انتقال حجم بزرگی از منابع دولت در قالب بودجه و یا انواع یارانه‌ها ایجاد شده باشد که می‌تواند هزینه فرصت بزرگی محسوب شود که می‌توانست در گزینه بهتری صرف شود. ضمن آنکه به هر حال اعطای معافیت مالیاتی، باعث کاهش درآمد دولت شده و بنابراین باید بیش از کاهش این درآمد، در منطقه منفعت وجود داشته باشد تا از این طریق دولت بتواند با تکیه بر درآمدهای حاصله در مناطق آزاد اهداف توسعه‌ای خود را دنبال کرده و کاهش درآمد مالیاتی را از این طریق جبران کند. باین‌همه، عملکرد کشورها در مناطق مختلف جهان حاکی از آن است که مشوق‌های مالیاتی به صورت صحیح و اصولی به عنوان ابزاری برای جذب سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد و رشد توسعه اقتصادی اعمال می‌شود.

بررسی مشوق‌های مالیاتی در مناطق آزاد نشان می‌دهد در اغلب کشورهای منتخب از جمله ایرلند، اسپانیا، لهستان، رومانی، چین، اندونزی، هند، تایلند، تایوان، تونس، کنیا، اردن، کویت، مصر، قطر، عمان، لبنان، مراکش، کلمبیا، کنیا و غنا صرفاً درآمد شرکت‌ها در مناطق آزاد معاف از مالیات است و در برخی از این کشورها نیز اعمال معافیت محدود به درآمد حاصل از فعالیت تولیدی شرکت‌ها شده است (ترکیه). علاوه بر این بررسی‌ها نشان می‌دهد در برخی از کشورها، مشوق مالیاتی خاصی برای مناطق آزاد پیش‌بینی نشده است و برخی کشورها نیز طی سال‌های اخیر گرایش به کاهش مشوق‌های مالیاتی در این مناطق داشته‌اند. حال آنکه در مناطق آزاد ایران، همه منابع مالیاتی از جمله ثروت (شامل ارث و نقل و انتقال دارایی و اجاره)، حقوق و درآمد معاف از پرداخت مالیات می‌باشند.^۱

با توجه به مراتب فوق برخلاف ایران که معافیت مالیاتی مناطق آزاد، عام بوده و همه منابع مالیاتی را شامل می‌شود مشوق‌های مالیاتی این مناطق در سایر کشورها تقریباً هدفمند و با توجه به ماهیت فعالیت‌ها و اهداف تأسیس مناطق آزاد اعمال می‌شود.

۵. مدیریت کالاهای وارداتی به مناطق آزاد

بررسی تجربه برخی کشورهای موفق در حوزه مناطق ویژه و آزاد اقتصادی از جمله چین و کره جنوبی، از اعمال معافیت و تخفیفات مالیاتی و حقوق گمرکی برای واردات مواد خام و اولیه، تجهیزات و ماشین‌آلات که در تولید به کار می‌روند به مناطق آزاد اقتصادی این کشورها حکایت دارد. این در حالی است که در

۱. برگرفته از گزارش «مشوق‌های مالیاتی مناطق آزاد در کشورهای منتخب و ایران»، دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، پاییز ۱۳۹۵.

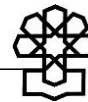
ایران واردات همه کالاها اعم از مصرفی، سرمایه‌ای، واسطه‌ای، ماشین‌آلات، تجهیزات و مواد خام و اولیه به مناطق آزاد تجاری - صنعتی از پرداخت حقوق ورودی و مالیات بر ارزش افزوده معاف هستند.

همچنین مطابق مواد (۱۵)، (۱۶) و (۱۷) قانون چگونگی اداره مناطق به دلیل تخفیفات حقوق ورودی در نظر گرفته شده به میزان ارزش افزوده ایجاد برای واردات کالاهای تولید شده در مناطق آزاد به سرزمین اصلی، واردات این گونه کالاها به کشور آسان و به صرفه شده است. به عنوان نمونه براساس اظهارات مدیران انجمن صنایع نساجی کشور، برخی افراد پتوهای رولی را با استفاده از تعرفه پارچه‌های الیاف بلند (ردیف تعرفه ۶۰) به کشور وارد می‌کنند. تعرفه این محصول ۳۲ درصد است، درحالی‌که حقوق و تعرفه گمرکی در نظر گرفته شده برای هر تخته پتوی معمولی ۷۵ درصد است. پتوهای رولی در مناطق آزاد برش خورده، دوردوزی و بسته‌بندی می‌کنند. از آنجاکه طبق قانون اگر در مناطق آزاد روی کالاهای وارداتی مقدار جزئی کار انجام شود، آن محصول قابلیت صادرات دوباره به خارج یا ورود آن به کشور را دارد، با یک عملیات ساده، پتوی رولی پس از تبدیل شدن به پتوی معمولی به بازار ایران سراریز می‌شود. به این ترتیب محصولی با تعرفه پایین‌تر وارد بازار کشور می‌شود. به علاوه براساس قانون چگونگی اداره مناطق برای ورود تولیدات مذکور به داخل کشور منعی برقرار نشده و واردات این تولیدات به کشور صرفاً به رعایت مقررات صادرات و واردات عمومی کشور و پرداخت حقوق ورودی مربوطه و معافیت‌های در نظر گرفته شده در ماده (۱۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد اقتصادی منوط شده است. این موارد سبب شده تا بنگاه‌های فعال در این مناطق بازار داخلی را هدف خود قرار داده و نگاه چندانی به تصاحب بازارهای منطقه‌ای و بین‌المللی نداشته باشند.^۱

۶. شفافیت در ارائه آمار و اطلاعات

یکی از مشکلات عمده در مناطق آزاد نحوه انتشار و ارائه آمار و اطلاعات عملکرد اقتصادی و مالی این مناطق است. آمارهای اقتصادی به‌روز و قابل استناد از ارکان اصلی تحلیل‌های اقتصادی محسوب می‌شود. انتشار آمار عملکرد مناطق آزاد کشور از سوی دستگاه متولی به صورت منظم و در فواصل زمانی فصلی و سالانه به همراه گزارش حسابرس منتشر نمی‌شود. ضمن اینکه این آمار شامل جزئیات اقلام واردات، صادرات و ارزش افزوده ایجاد شده در مناطق آزاد نیست و صرفاً به اعداد کلی اکتفا می‌شود. همچنین با توجه به اینکه مناطق آزاد در مقام تسهیل‌گری و کاهش بوروکراسی اداری هستند نیاز است که شاخص‌های انجام کسب‌وکار در این مناطق نیز به صورت عمومی از سوی دستگاه متولی منتشر شود تا نشان دهد مزیت‌های مراحل انجام کسب‌وکار در این مناطق نسبت به سرزمین اصلی به لحاظ زمانی، هزینه و فرایندهای اداری به چه نحوی است.

۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۳۹۵)، مقایسه عملکرد مناطق آزاد تجاری موفق دنیا و ایران و بررسی میزان دستیابی به اهداف ایجاد این مناطق در ایران، دفتر تحقیقات و سیاست‌های پولی و بازرگانی.



۷. عدم واگذاری کامل امور حاکمیتی به این مناطق و تمرکز بر وظایف تخصصی

واگذاری اختیارات همه دستگاه‌های اجرایی به سازمان‌های مناطق آزاد امکان عملیاتی شدن ندارد و با گذشت نزدیک به سه دهه از تأسیس این مناطق، در عمل هماهنگی امور شهری ازجمله وظایف فرمانداری‌ها، شورای شهر، شهرداری‌ها، امور فرهنگی، آموزش و پرورش، محیط زیست و ... که ارتباطی به وظایف تعریف شده برای مناطق آزاد در تجربیات موفق جهانی ندارد عملی نشده است.

اصولاً مناطق آزاد براساس مطالعات نهادهای بین‌المللی و تجربیات داخلی باید بر امور تولید، صادرات، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال فناوری متمرکز شوند و امور شهری و روستایی و حتی برخی از امور مرتبط با حوزه اقتصادی نظیر گمرک، مالیات و ... ارتباطی به وظایف مناطق آزاد ندارد. اگرچه در ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مصوب سال ۱۳۷۲ وظایف متعددی به این مناطق واگذار شده است اما این ماده قانونی اجرایی نشده است. همچنین به لحاظ ظرفیت سازمانی مناطق آزاد، محول شدن چنین اموری به این مناطق هزینه‌های جاری سازمان‌های مناطق آزاد را افزایش و امکان تمرکز بر وظایف اصلی کاهش می‌یابد.

مناطق آزاد مطابق تجربیات موفق منطقه‌ای و جهانی در مساحت‌هایی کوچک و در مجاورت بنادر، فرودگاه‌ها و زیرساخت‌های حمل‌ونقل باید قرار گیرد. بنابراین به لحاظ اجرایی، ظرفیت سازمانی و صلاحیت حرفه‌ای و تخصصی، سازمان‌های مناطق آزاد صرفاً باید بر تولید و تجارت متمرکز باشند.

درخصوص وظایف شهری، پیشنهاد این است که مناطق جمعیتی و شهری از محدوده مناطق آزاد فعلی به تدریج و در یک بازه زمانی خارج و اختیارات سازمان‌هایی که ارتباطی به وظایف تخصصی مناطق آزاد ندارد به خود سازمان‌های دولتی تفویض شود. البته برای حفظ وضعیت مناطق آزادی که مشکلات کمتری با دستگاه‌های اجرایی دارند می‌توان این مورد را به تشخیص هیئت‌وزیران واگذار کرد. درخصوص امور حاکمیتی در حوزه اقتصادی نیز به نظر می‌رسد برخی وظایف حاکمیتی نظیر امور گمرکی و مالیاتی نیز سازمان متولی این موضوع‌ها باید رویه‌های قانونی مربوط به مناطق آزاد را اجرا کند نه اینکه همه این وظایف در مدیرعامل سازمان منطقه آزاد تجمیع شود، در مقابل بالاترین سطح هماهنگی بین دستگاه‌های متولی امور اقتصادی در داخل محدوده مناطق با سازمان‌های مناطق آزاد باید برقرار شود و سایر امور غیرتخصصی از حیثه مسئولیت‌های این مناطق خارج شود. ارائه لایحه اصلاح نقشه مناطق آزاد فعلی با محوریت مطالب مطرح شده باید مطابق پیشنهاد دولت صورت گیرد.

ازاین‌رو در قالب مدل فعلی اداره مناطق آزاد تمرکز بر وظایف اصلی با چالش‌هایی جدی مواجه است، به دلیل اینکه این مناطق هم‌زمان نقش توسعه منطقه‌ای - شهری و تولید را دارند و اداره مناطق به این شکل از کارآمدی لازم برخوردار نبوده است. از این جهت هرچه اصلاحات قانونی به نحوی باشد که جنبه وظایف منطقه‌ای و توسعه شهری و روستایی محدود شود می‌تواند تمرکز سازمان‌های مناطق آزاد را بر وظایف اصلی افزایش دهد. در این میان، تخصصی شدن مناطق آزاد و مشخص شدن مأموریت

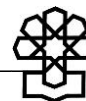
اصلی هریک از مناطق (به‌طور مثال در حوزه‌های تولیدی، صادراتی، گردشگری و ...) نیز می‌تواند در دستیابی به اهداف قانونی مؤثر باشد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طبق بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، اهداف اصلی ایجاد و توسعه مناطق آزاد در کشور باید «انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج» باشد که دستیابی به این اهداف در گرو الزاماتی است که باید مدنظر سیاستگذار قرار گیرد. یکی از الزامات مهم در این زمینه اصلاح و کارآمدسازی احکام قانونی مربوط به مناطق آزاد و پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی و سازوکارهای نظارتی و پاسخگویی مناسب است. در پاسخ به این سؤال که چه اشکال‌ها و ایرادهایی در قانون «چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری و صنعتی» وجود دارد و اینکه چه اصلاحاتی در سطح قانونگذاری لازم است تا آسیب‌های مناطق آزاد در کشور به حداقل رسیده و این مناطق به اهداف قانونی خود دست یابند، مرکز پژوهش‌های مجلس مکاتباتی را با دستگاه‌های ذی‌ربط در این خصوص داشت و بر همین اساس نظرهای مختلف در این خصوص گردآوری شد و مبتنی بر آسیب‌شناسی عملکرد مناطق آزاد در کنار انعکاس نظرهای دستگاه‌ها، محورهای اصلاحی قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی تبیین شد.

عملکرد اقتصادی مناطق آزاد نشان می‌دهد که به‌طور متوسط طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸ حدوداً ۷۱۷ میلیون دلار کالا از مناطق آزاد به خارج صادر و ۱۴۵۰ میلیون دلار کالا وارد این مناطق شده است و در نتیجه تراز تجاری مناطق آزاد طی سال‌های مورد بررسی به‌طور متوسط دارای ۷۳۳ میلیون دلار کسری بوده است. همچنین متوسط سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد طی سال‌های مورد اشاره حدوداً ۲۴۳ میلیون دلار و در سرزمین اصلی ۲۳۱۴ میلیون دلار بوده است که نشان‌دهنده عدم موفقیت مناطق آزاد در رسیدن به اهداف اصلی تأسیس این مناطق است. همچنین این مناطق سهم اندکی در تجارت خارجی کشور دارند به‌طوری‌که نسبت حجم تجارت خارجی در مناطق آزاد نسبت به سرزمین اصلی به‌طور متوسط طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸ حدوداً ۲/۳ درصد بوده است. شاخص‌های دیگر نیز نشان‌دهنده وضعیت مطلوب در عملکرد این مناطق نیست.

مناطق آزاد باید بر صادرات، جذب سرمایه‌های خارجی و انتقال فناوری متمرکز باشند، اما محول کردن وظیفه توسعه منطقه‌ای و محرومیت‌زدایی به سازمان‌های مناطق آزاد آنها را درگیر امور غیر تخصصی و فرعی کرده است. مدل فعلی که در آن مناطق آزاد هم به دنبال صادرات و تولید باشند و هم وظیفه توسعه منطقه‌ای را دنبال کنند طی نزدیک به سه دهه شکست خورده است.



به عبارت دیگر نه تنها تولید و صادرات نسبت به سرزمین اصلی توفیق چندانی نداشته است بلکه امور محرومیت زدایی و توسعه منطقه‌ای نیز با وجود تأثیرات مثبت آن مبتنی بر سند آمایش سرزمینی صورت نگرفته است. از طرف دیگر تقاضای دولت و نمایندگان مجلس در دوره‌های مختلف برای ایجاد مناطق آزاد امکان تمرکز بر رفع مشکلات مناطق آزاد را با چالش مواجه ساخته است.

درمجموع براساس آسیب‌شناسی‌های انجام گرفته توسط مرکز پژوهش‌های مجلس و مبتنی بر برآیند نظرهای دستگاه‌ها و نهادها، مهم‌ترین محورهای اصلاح قانون مناطق آزاد عبارت است از:

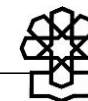
- اصلاح نحوه تأمین مالی مناطق آزاد برای تکمیل زیرساخت‌های اساسی،
- اصلاح محدوده مناطق آزاد ناظر به خارج کردن نقاط جمعیتی و شهری از محدوده مناطق آزاد و حذف نقاط منفصل،
- محصورسازی مناطق آزاد،
- سامان‌دهی و هدفمند شدن معافیت‌های مالیاتی،
- مدیریت کالاهای وارداتی به مناطق آزاد،
- شفافیت در ارائه آمار و اطلاعات،
- عدم واگذاری کامل امور حاکمیتی به این مناطق و تمرکز بر وظایف تخصصی.

پیوست

جدول نظرات دستگاه‌ها و نهادهای مختلف در خصوص اصلاح مفاد قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
۱	ماده (۱) - به منظور تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی، به دولت اجازه داده می‌شود مناطق ذیل را به عنوان مناطق آزاد تجاری و صنعتی براساس موازین قانونی و این قانون اداره نماید. الف) منطقه آزاد کیش طبق نقشه پیوست ب) منطقه آزاد قشم حداکثر به وسعت سیصد کیلومتر مربع به هم پیوسته در ضلع شمال شرق جزیره در محدوده‌ای که هیئت وزیران تعیین خواهد نمود. ج) منطقه آزاد چابهار (طبق نقشه پیوست). تبصره «۱» - مناطق آزاد از تسهیلات و امتیازات موضوع این قانون برخوردار خواهند بود. تبصره «۲» - محدوده آبی مجاور مناطق آزاد که قلمرو آن به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید، منحصراً در خصوص فعالیت‌های مربوط به سوخت‌رسانی کشتی‌ها از امتیازات این قانون برخوردار خواهد بود.	• اظهار نظر ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز^۱ در خصوص اصلاح ماده (۱) ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز در راستای بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و همچنین اهداف و مبانی شکل‌گیری مناطق آزاد تجاری - صنعتی متناسب با شرایط امروز اقتصاد ملی پیشنهاد خود را در خصوص اصلاح ماده (۱) قانون ارائه داده است: ماده (۱) - به منظور گسترش و تسهیل تولید و صادرات غیرنفتی، جذب و انتقال تکنولوژی و فناوری‌های پیشرفته و مورد نیاز کشور. تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج. جلب و جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، ایجاد اشتغال مولد و سالم محرومیت‌زدایی و رشد و آبادانی مناطق و به دولت اجازه داده می‌شود. تبصره «۳» ماده (۱) - ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی جدید، صرفاً براساس مطالعات آمایش سرزمین و در محدوده‌های یکپارچه و خارج از نقاط جمعیتی و تا سقف ۳ هزار هکتار با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر است. در صورت ضرورت توسعه محدوده مناطق آزاد تجاری، با رعایت ملاحظات فوق و تکمیل شدن ظرفیت در نظر گرفته شده، با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس، محدوده مناطق آزاد افزایش می‌یابد. اضافه شدن تبصره «۴» جدید ذیل ماده (۱). دولت مکلف است در بدو تأسیس مناطق آزاد تجاری، نسبت به سرمایه‌گذاری اولیه برای تأمین زیرساخت‌های لازم اقدام کند.

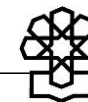
۱. نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۴ ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز با شماره ۹۶/۱۱۶۳۹/ص.



ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
	تبصره «۳» - ایجاد مناطق جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.	• اظهار نظر وزارت اطلاعات^۱ در خصوص اصلاح ماده (۱) ماده (۱) - به منظور تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی، انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج، به دولت اجازه داده می‌شود مناطق ذیل را به عنوان مناطق آزاد تجاری و صنعتی براساس موازین قانونی و این قانون اداره کند. الف) منطقه آزاد جزیره کیش طبق نقشه پیوست. ب) منطقه آزاد قشم حداکثر به وسعت سیصد کیلومتر مربع به هم پیوسته در ضلع شمال شرق جزیره در محدوده‌ای که هیئت وزیران تعیین خواهد کرد. ج) منطقه آزاد چابهار (طبق نقشه پیوست). تبصره «۱» - مناطق آزاد از تسهیلات و امتیازات موضوع این قانون برخوردار خواهند بود. تبصره «۲» - محدوده آبی مجاور مناطق آزاد که قلمرو آن به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید، منحصرأ در خصوص فعالیت‌های مربوط به سوخت‌رسانی کشتی‌ها از امتیازات این قانون برخوردار خواهد بود. تبصره «۳» - ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی جدید صرفأ در محدوده‌هایی یکپارچه و متصل و خارج از نقاط جمعیتی شهری و روستایی تا سقف سه هزار هکتار امکان‌پذیر است و مساحت بنادر و فرودگاه‌های مستقر در مناطق پیشنهادی جزو سقف محدوده محسوب نمی‌شود. ایجاد مناطق جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و در قالب طرح توجیهی به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		تبصره «۴»- آغاز فعالیت منطقه آزاد تجاری - صنعتی جدید شامل اعطای معافیت، واگذاری زمین، ثبت شرکت و صدور مجوز فعالیت صرفاً پس از تحقق موارد زیر مجاز است: ۱. تأیید بی‌قید و شرط ایجاد منطقه از نظر شرایط زیست‌محیطی توسط سازمان حفاظت محیط زیست و از نظر امنیتی توسط ستاد کل نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات؛ ۲. تأیید وجود ۷۰ درصد زمین‌های بدون معارض در محدوده منطقه توسط وزارت جهاد کشاورزی؛ ۳. اجرایی شدن حداقل ۷۰ درصد زیرساخت‌های مورد نیاز شامل حمل‌ونقل، انرژی، ارتباطات و فناوری اطلاعات براساس طرح توجیهی، نظارت بر تحقق این بند به ترتیب حوزه‌های زیرساختی برعهده وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، نیرو، نفت و ارتباطات و فناوری اطلاعات است. ۴. محصورسازی ۱۰۰ درصد محدوده مصوب منطقه با تأیید گمرک جمهوری اسلامی ایران. تبصره «۵»- دولت موظف است ظرف مدت سه ماه از ابلاغ این قانون، نقشه جدید اصلاحی مناطق آزاد موجود را با رعایت شرایط تبصره «۳» این ماده تهیه و جهت تصویب به مجلس ارائه کند. اشخاصی که تا قبل از تصویب نقشه جدید، حقوق مکتسبه‌ای تحصیل کرده‌اند، تا پایان مدت آن حقوق حفظ خواهد شد. • اظهار نظر سازمان امور مالیاتی کشور^۱ در خصوص اصلاح ماده (۱) جهت نیل به اهداف مذکور در ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و همچنین برقراری عدالت مالیاتی، پیشنهاد می‌شود طول دوره برخورداری از مشوق‌های مالیاتی منطقه متناسب با نوع فعالیت واحدهای اقتصادی (تولیدی، معدنی، خدماتی، بازرگانی و ...) مستقر در آن مناطق، در نظر گرفته شود.

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۳ سازمان امور مالیاتی کشور با شماره ۲۰۰/۵۲۴۴.



• اظهار نظر اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران^۱

اولاً به ایجاد مناطق جدید و تعیین محدوده آنها بنا بر پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی در «۲» ماده (۱) اشاره شده است.

نکته‌ای که در این زمینه ضرورت دارد مورد بررسی قرار گیرد این است که آیا تاکنون با ایجاد مناطق آزاد تجاری و ویژه اقتصادی در کشور، اهداف مربوط به تأسیس این مناطق (نظیر رشد و توسعه اقتصادی، رشد صادرات، سرمایه‌گذاری، حضور فعال در بازارهای منطقه‌ای و جهانی، اشتغال جوانان و ...) محقق شده است که براساس قانون همچنان اجازه ایجاد این مناطق به سیاستگذاران داده می‌شود.

ثانیاً ذیل مواد (۱۳)، (۱۴)، (۱۵) و (۱۶) قانون حاضر برخی حمایت‌ها از فعالان این مناطق صورت گرفته است. به‌طور مثال می‌توان به مواردی از قبیل معافیت از پرداخت مالیات بر درآمد تا بیست سال، مستثنا بودن از شمول مبادلات بازرگانی این مناطق با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات صادرات و واردات، معاف بودن واردات کالاهای تولید شده در منطقه آزاد به سایر نقاط کشور، تا حد ارزش افزوده در آن منطقه از حقوق گمرکی و سود بازرگانی مربوط به مواد اولیه داخلی و غیره اشاره کرد.

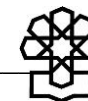
در این خصوص باید توجه داشت هر حمایتی لزوماً منجر به افزایش تولید و اشتغال (به‌عنوان یکی از اهداف ایجاد این مناطق در کشور)، نمی‌شود. بلکه آن دسته از حمایت‌هایی که در عمل موجب حمایت از تولید می‌شوند، حمایت‌های صحیح، محدود، مشروط و زمان‌مند هستند. لذا پیشنهاد می‌شود با توجه به هدف ایجاد مناطق آزاد در کشور یعنی حمایت از تولید داخلی و تبدیل این مناطق به سکوی صادرات کشور، با استفاده از توان کارشناسی موجود، حمایت‌های صحیح، مشروط و با دوره زمانی معقول طراحی شود و بیش از این اجازه تبدیل شدن این مناطق به محلی برای واردات کالاهای لوکس، مصرفی و توزیع رانت، داده نشود.

• اظهار نظر سازمان حفاظت محیط زیست^۲

اصلاح تبصره «۳» ماده (۱) به شرح ذیل پیشنهاد می‌شود:

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		ایجاد مناطق جدید و تعیین محدوده آنها بنا بر پیشنهاد دولت و منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز و اخذ تأییدیه زیست‌محیطی، نظامی و امنیتی امکان‌پذیر خواهد بود. • اظهار نظر سازمان منطقه آزاد انزلی^۳ در خصوص اصلاح ماده (۱) ماده (۱) - به منظور تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، ایجاد ارزش افزوده در تولید کالا و خدمات و صادرات و صادرات مجدد آن، کمک به تأمین و ورود مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای مورد نیاز کشور با شرایط و قیمت مناسب و انتقال فناوری‌های پیشرفته، به دولت اجازه داده می‌شود مناطق ذیل را به عنوان مناطق آزاد تجاری - صنعتی براساس موازین قانونی و این قانون اداره کند.
۲	ماده (۲) - درآمد سازمان‌های مناطق آزاد صرفاً بایستی در چارچوب بودجه سالیانه که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد هزینه گردد. کمک‌های سازمان جهت عمران و آبادانی سایر نواحی (با اولویت نواحی همجوار) صرفاً با تصویب هیئت دولت امکان‌پذیر بوده و هرگونه کمک دیگری تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب خواهد شد.	• اظهار نظر سازمان منطقه آزاد انزلی^۴ در خصوص اصلاح ماده (۲) به منظور جلوگیری از تفاسیر متعدد در خصوص منابع مورد استفاده شده توسط سازمان‌های مناطق آزاد پیشنهاد می‌شود واژه «منابع» بعد از عبارت «درآمد» در متن قانون قید شود. متن اصلاحی پیشنهادی ماده (۲) - درآمد و منابع سازمان‌های مناطق آزاد صرفاً بایستی در چارچوب بودجه سالیانه که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد هزینه شود. کمک‌های سازمان برای عمران و آبادانی سایر نواحی (با اولویت نواحی همجوار) صرفاً با تصویب هیئت دولت امکان‌پذیر بوده و هرگونه کمک دیگری تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب خواهد شد.

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۳/۱۲ اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران با شماره ۱۰/۲/۱۶۹۸/ص.
۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۳/۷ سازمان حفاظت محیط زیست با شماره ۹۹/۲۰۰/۷۱۲۶.
۳. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.
۴. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.



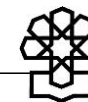
ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
۳	ماده (۳) - در این قانون واژه‌های زیر به جای عبارت‌های مشروح مربوط به کار می‌رود. کشور: کشور جمهوری اسلامی ایران. منطقه: منطقه آزاد تجاری - صنعتی. سازمان: سازمان هر منطقه آزاد تجاری - صنعتی. مجلس: مجلس شورای اسلامی.	• اظهار نظر گمرک جمهوری اسلامی ایران^۱ در خصوص ماده (۳) ضرورت دارد در تعاریف موضوع ماده (۳) مفاهیم زیر لحاظ شود: گمرک: گمرک جمهوری اسلامی ایران. ثبت گمرکی: ارائه اظهارنامه به گمرک با شکل و تعداد نسخی که گمرک ایران تعیین می‌کند به منظور ثبت و تأیید اطلاعات گمرکی کالا (اعم از نوع، مقدار، طبقه‌بندی و ارزش کالا) بدون هیچگونه تشریفات دیگر. مقررات گمرکی: مقررات گمرکی در این قانون شامل قوانین و مقرراتی است که نظارت یا اجرای آن از سوی مرجع صلاحیتدار با ذکر نام مناطق آزاد به گمرک واگذار شده است. سرزمین اصلی: آن بخش از کشور که در آنجا مقررات صادرات، واردات و امور گمرکی به طور کامل اجرا می‌شود.
۴	ماده (۴) - هیئت وزیران مسئولیت: الف) تصویب آیین‌نامه‌ها و هماهنگ نمودن کلیه فعالیت‌های هر منطقه. ب) تصویب اساسنامه سازمان و شرکت‌های تابعه. ج) تصویب برنامه‌های عمرانی، فرهنگی، بودجه سالانه و عملکرد صورت‌های مالی سازمان‌های مناطق. د) تصویب مقررات امنیتی و انتظامی مناطق با تأیید فرماندهی کل قوا. ه) اعمال نظارت عالیه بر فعالیت‌های مناطق.	• نظر ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز^۲ در خصوص ماده (۴) در راستای تفویض اختیار هیئت وزیران به شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز پیشنهاد خود را در خصوص اصلاح صدر ماده (۴) به شرح ذیل مطرح کرده است: هیئت وزیران با شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی مسئولیت:

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۳ گمرک جمهوری اسلامی ایران با شماره ۱۳۹۹/۲۳۵۱۵۰.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۴ ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز با شماره ۱۱۶۲۹/۹۶/ص.

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		• اظهار نظر شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد^۱ در خصوص اصلاح ماده (۴) مطابق نظر شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد بند «ج» ماده (۴) با تبصره «۱» ماده (۲۹) برنامه ششم توسعه^۱ تناقض دارد که توضیحات این شورا به شرح ذیل است: مطابق بند «ج» ماده (۴) قانون، سازمان‌های مناطق آزاد همه‌ساله با تهیه و ارائه صورت‌های مالی منتهی به ۲۹ اسفند هر سال به سازمان حسابرسی حسب مورد حسابداران رسمی مستقل اقدام کرده و گزارش حسابرسی به همراه صورت‌های مالی حداکثر تا پایان تیرماه سال بعد به مجمع (وزرای عضو شورای عالی) ارائه می‌دهند که در مجمع بررسی و تصویب خواهد شد. حال آنکه مطابق تبصره «۱» ماده (۲۹) برنامه ششم ورود دیوان محاسبات را به عملکرد مالی این مناطق مجاز اعلام کرده که در تعارض با بند «ج» ماده مذکور است. • اظهار نظر سازمان منطقه آزاد انزلی^۲ در خصوص اصلاح ماده (۴) بند «و» به‌عنوان پیشنهاد برای افزایش هماهنگی‌های بین‌بخشی در دستگاه‌های اجرایی و نهادهای قوای سه‌گانه: «و»- وظیفه پیگیری مغایرت‌ها و تعارضات قانونی بین دستگاه‌های اجرایی و همچنین هماهنگی‌های بین نهادهای قوای سه‌گانه.
۵	ماده (۵)- هر منطقه توسط سازمانی که به‌صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت و همچنین ماده واحده قانون تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و	• اظهار نظر شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد^۳ در خصوص اصلاح ماده (۵) مطابق نظر شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد مفاد ماده (۵) با تبصره «۱» ماده (۲۹) برنامه ششم توسعه تناقض دارد که توضیحات آن به شرح ذیل است:

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۱ شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق با شماره ۹۶/۱۳/۶۸۱.



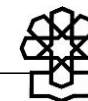
ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
	مؤسسات تابعه وزارتخانه‌ها مصوب ۱۳۶۶ (پیشنهاد/اصلاح/این ماده با توجه به قانون تفسیر مصوب ۱۳۷۶) مستثنی بوده و منحصرأ براساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهد شد و در موارد پیش‌بینی نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود.	در ماده (۵) قانون مناطق آزاد، سازمان‌های مناطق را به‌صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل دانسته که از تمامی قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی کرده و اداره مناطق مذکور را منحصرأ براساس قانون چگونگی مناطق آزاد، اساسنامه و در موارد پیش‌بینی نشده تابع قانون تجارت بیان کرده است حال آنکه ورود دستگاه‌های نظارتی و محاسباتی دیگر (مطابق تبصره «۱» ماده (۲۹) برنامه ششم توسعه) عملاً در تناقض با محتوای ماده (۵) این قانون، ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم و ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در این خصوص است.

۱. ماده (۲۹) - دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادهای کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی‌فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم نماید، به‌نحوی‌که میزان ناخالص پرداختی به هر یک از افراد فوق مشخص شود و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران از شمول این حکم مستثنی هستند. اجرای این حکم درخصوص بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تنها با مصوبه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود.
- دستگاه‌های مشمول این ماده مکلفند حقوق، فوق‌العاده‌ها، هزینه‌ها، کمک‌هزینه‌ها، کارانه، پرداخت‌های غیرماهانه و مزایای ناخالص پرداختی ماهانه اعم از مستمر و غیرمستمر، نقدی و غیرنقدی (معادل ریالی آن) و سایر مزایا به مقامات، رؤسا، مدیران موضوع این ماده را از هر محل (ازجمله اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۴/۱، درآمدهای اختصاصی، اعتبارات متفرقه، اعتبارات کمک‌های رفاهی، اعتبارات بودجه عمومی و منابع عمومی و همچنین اعتبارات موضوع ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم با اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳، تبصره «۱» ماده (۲۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده، مواد (۱۶۰) تا (۱۶۲) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۳ و یا اعتبارات خاص ناشی از واگذاری و فروش شرکت‌ها در سازمان خصوصی‌سازی، اعتبارات مربوط به ردیف‌های کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدها و موارد مشابه)، منحصرأ در فیش حقوقی منعکس و پس از ثبت در سامانه فوق، پرداخت کنند، به‌نحوی‌که میزان هرگونه ناخالص پرداختی ماهانه به هر یک از افراد مذکور بلافاصله در سامانه اطلاعاتی هر دستگاه مشخص باشد.
- تبصره «۱» - کلیه اشخاص حقوقی مشمول این ماده مکلفند از تاریخ ۱۳۸۸/۱/۱ اطلاعات مربوط به مقامات، رؤسا، مدیران موضوع این ماده را به دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور ارائه دهند. مستنکف از ارائه اسناد و اطلاعات مورد درخواست به انفسال موقت از خدمات دولتی و عمومی از سه ماه تا یک سال به تشخیص مراجع قضایی محکوم می‌شود. دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور مکلفند طبق وظایف و اختیارات قانونی خود اطلاعات مربوط به پرداخت‌های مذکور را در اسرع وقت به‌منظور بازگرداندن وجوه پرداخت شده رسیدگی نمایند و در صورتی‌که مبالغی برخلاف قوانین به افراد موضوع این ماده پرداخت شده باشد، اقدامات قانونی لازم را به‌عمل آورند.
۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.
۳. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۱ شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد با شماره ۹۶/۱۳/۶۸۱.

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		• اظهار نظر سازمان منطقه آزاد انزلی^۱ در خصوص اصلاح ماده (۵) با توجه به اینکه تعریف سازمان با ماهیت شرکت متفاوت است لذا پیشنهاد می‌شود متن ماده (۵) به شرح ذیل اصلاح شود: ماده (۵) - هر منطقه توسط سازمانی که به صورت یک شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و منحصراً براساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهد شد و در موارد پیش‌بینی نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود.
۶	ماده (۶) - سازمان توسط هیئت‌مدیره متشکل از سه یا پنج نفر اداره خواهد شد. اعضاء هیئت‌مدیره توسط هیئت وزیران انتخاب خواهند شد. مدیرعامل سازمان که ریاست هیئت‌مدیره را به‌عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست جمهوری و از میان اعضاء هیئت‌مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه می‌باشد. انتخاب مدیرعامل و اعضاء هیئت‌مدیره برای مدت سه سال بوده و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. عزل مدیرعامل و اعضاء هیئت‌مدیره با همان مراجع انتخاب‌کننده می‌باشد. هیئت وزیران مسئولیت و اختیار مجامع عمومی سازمان هر منطقه را به‌عهده دارد.	• اظهار نظر شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد^۲ در خصوص ماده (۶) در خصوص ماده (۶) و ترکیب اعضاء هیئت‌مدیره و ساختار سازمانی که عموماً به صورت کاملاً دولتی و انتصابی بوده با عنایت به نگرانی‌های مجلس شورای اسلامی و تشکل‌های صنفی، تغییرات به شرح ذیل برای شفاف‌تر شدن عملکرد مناطق پیشنهاد می‌شود: سازمان توسط هیئت‌مدیره متشکل از پنج نفر اداره خواهد شد. سه نفر از اعضاء هیئت‌مدیره توسط هیئت وزیران و دو نفر از منتخبان فعالین اقتصادی هر منطقه معرفی شده توسط تشکل‌های صنفی مجاز (پس از تأیید مراجع ذیصلاح) تعیین خواهند شد. مدیرعامل سازمان که ریاست هیئت‌مدیره را به‌عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست جمهوری و از میان اعضاء هیئت‌مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه است. انتخاب مدیرعامل و اعضاء هیئت‌مدیره برای مدت سه سال بوده و انتخاب مجدد آنان بلامانع است.

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۱ شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد با شماره ۹۶/۱۳/۶۸۱.



ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		عزل مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره با همان مراجع انتخاب‌کننده است. هیئت وزیران مسئولیت و اختیار مجامع عمومی سازمان هر منطقه را به‌عهده دارد. • اظهار نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی^۱ در خصوص اصلاح ماده (۶) قانون به‌منظور تقویت نظارت بر عملکرد سازمان‌های مناطق آزاد و پیشگیری از بروز فساد، اعمال اصول حاکمیت شرکتی در سازمان‌های مناطق و انتخاب هیئت‌مدیره سازمان، مستقل از اعضای هیئت‌مدیره پیشنهاد می‌شود.
۷	ماده (۷) - سازمان هر منطقه مجاز است با تصویب هیئت وزیران نسبت به تشکیل شرکت‌های لازم که طبق موازین قانون تجارت تشکیل می‌شود، اقدام نماید.	دستگاه‌های ذی‌ربط نظری در خصوص اصلاح ماده (۷) قانون ارائه نکردند.
۸	ماده (۸) - سازمان و شرکت‌های تابع آن مجاز هستند قراردادهای لازم را با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی منعقد نمایند و با سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی با رعایت اصول قانون اساسی برای انجام طرح‌های عمرانی و تولیدی مشارکت کنند. اختلاف‌ها و دعاوی ناشی از قراردادهای منعقد شده برحسب توافق‌ها و تعهدهای قراردادی دو طرف، رسیدگی و حل‌وفصل می‌شود.	دستگاه‌های ذی‌ربط نظری در خصوص اصلاح ماده (۸) قانون ارائه نکردند.
۹	ماده (۹) - وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت می‌توانند برای ارائه تسهیلات و خدمات در محدوده هر منطقه قراردادهای لازم را در حدود مصوبه‌های هیئت وزیران با سازمان یا شرکت‌های تابع آن منعقد نمایند. شرایط این‌گونه قراردادهای به‌نحوی خواهد بود که موجب حفظ موقعیت رقابتی منطقه در مقابل مناطق آزاد سایر کشورها گردد.	• اظهار نظر سازمان منطقه آزاد انزلی^۲ در خصوص اصلاح ماده (۹) با توجه به قوانین قبلی در برنامه‌های توسعه نظیر بند «الف» ماده (۳۵) برنامه چهارم توسعه پیشنهاد می‌گردد تبصره‌ای به ماده (۹) قانون بدین شرح اضافه شود: تبصره پیشنهادی: مجموعه نهادها و دستگاه‌های اجرایی که خدمات عمومی شامل خدمات آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، انرژی و حمل‌ونقل عمومی را با هماهنگی سازمان هر منطقه همانند سرزمین اصلی موظفند ارائه کنند.

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۳ وزارت امور اقتصادی و دارایی با شماره ۹۳/۶۶۱۶۱.

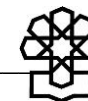
۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
۱۰	ماده (۱۰) - سازمان هر منطقه می‌تواند با تصویب هیئت وزیران در مقابل انجام خدمات شهری و فراهم نمودن تسهیلات مواصلاتی، بهداشت، امور فرهنگی، آموزشی و رفاهی از اشخاص حقیقی و حقوقی منطقه عوارض اخذ نماید.	• اظهار نظر وزارت اطلاعات^۱ در خصوص اصلاح ماده (۱۰) سازمان مناطق قادر شود تا در ازای انواع خدمات در محدوده مناطق به انواع اشخاص حقیقی و حقوقی، عوارض و درآمد کسب کند. در صورت خروج مناطق از محدوده شهری، عبارت «شهری» و «ساکن منطقه» فاقد اعتبار است. بنابراین پیشنهاد اصلاح ماده (۱۰) به شرح ذیل مطرح می‌شود: ماده (۱۰) - سازمان هر منطقه می‌تواند با تصویب هیئت وزیران در مقابل انجام خدمات شهری و فراهم نمودن تسهیلات مواصلاتی، بهداشت، امور فرهنگی، آموزشی و رفاهی در محدوده منطقه از اشخاص حقیقی و حقوقی ساکن منطقه عوارض اخذ نماید. • اظهار نظر شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد^۲ در خصوص اصلاح ماده (۱۰) اضافه کردن کلمه سایر خدمات به ماده (۱۰) برای جلوگیری از سوءاستفاده احتمالی برخی مشاغل و سایر ارگان‌های اجرایی: «سازمان هر منطقه می‌تواند با تصویب هیئت وزیران در مقابل انجام خدمات شهری و فراهم نمودن تسهیلات مواصلاتی، بهداشت، امور فرهنگی، آموزشی و رفاهی و سایر خدمات از اشخاص حقیقی و حقوقی منطقه عوارض اخذ نماید». • اظهار نظر سازمان منطقه آزاد انزلی^۳ در خصوص اصلاح ماده (۱۰) ماده (۱۰) - سازمان هر منطقه می‌تواند با تصویب هیئت وزیران در مقابل صدور مجوزها، انجام خدمات شهری، عمرانی و فراهم نمودن تسهیلات مواصلاتی، بهداشتی، امور فرهنگی، آموزشی

۱. نامه مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۹ وزارت اطلاعات با شماره ۳۱۵۱۳/۲۳۹۹۸.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۱ شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد با شماره ۹۶/۱۳/۶۸۱.

۳. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.



ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		و رفاهی، اشتغال و امور اتباع بیگانه و سایر اموری که هیئت‌مدیره هر سازمان پیشنهاد می‌نماید، از اشخاص حقیقی و حقوقی منطقه عوارض اخذ نماید. بدیهی است هیچ‌یک از دستگاه‌های اجرایی در داخل محدوده منطقه حق اخذ عوارض را نخواهند داشت و تخلف از آن در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.
۱۱	ماده (۱۱) - صدور مجوز برای انجام هر نوع فعالیت اقتصادی مجاز، ایجاد بنا و تأسیسات و تصدی به انواع مشاغل توسط اشخاص حقیقی و حقوقی، در مورد مشاغلی که متصدی مستقیم ندارند در محدوده منطقه فقط در اختیار سازمان می‌باشد.	• اظهار نظر شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد^۱ در خصوص اصلاح ماده (۱۱) حذف جمله «در مورد مشاغلی که متصدی مستقیم ندارند» از متن ماده (۱۱) برای جلوگیری از سوءاستفاده برخی مشاغل و سایر ارگان‌های اجرایی: «صدور مجوز برای انجام هر نوع فعالیت‌های اقتصادی مجاز، ایجاد بنا و تأسیسات و تصدی به انواع مشاغل توسط اشخاص حقیقی و حقوقی در محدوده منطقه فقط در اختیار سازمان می‌باشد». • اظهار نظر سازمان منطقه آزاد/انزلی^۲ در خصوص اصلاح ماده (۱۱) قانون پیشنهاد می‌شود: عبارات «در مورد مشاغلی که متصدی مستقیمی ندارند» از ماده (۱۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی حذف شود زیرا با وظایف ذاتی و قانونی مناطق آزاد که بالاترین مقام اجرایی هر منطقه بوده و با توجه به روح نص قانونی مورد اشاره سازمان‌های مناطق آزاد که مدل کوچک شده حاکمیت قوه مجریه در محدوده مناطق خود هستند، (به‌استثنای نهادهای امنیتی و دفاعی) در تراحم است. بنابراین طبق رویه فعلی نیز کلیه مجوزهایی که مربوط به دستگاه‌های اجرایی می‌شود می‌بایست از ناحیه سازمان‌های مناطق آزاد صادر شود.

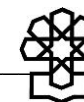
۱. همان.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۱ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۶/۱۳۰/۱۱۸۳۳.

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		• اظهار نظر سازمان منطقه آزاد انزلی^۱ در خصوص اصلاح ماده (۱۱) واژه حقوقی مبهم است. با توجه به اینکه عبارت «در مورد مشاغلی که متصدی مستقیم ندارند» مبهم بوده و منجر به ایجاد تفاسیر متعدد از جمله رأی جدید دیوان عدالت اداری در خصوص اعمال مالیات برای مشاغل دستگاه‌های اجرایی شده است لذا متن ذیل پیشنهاد می‌شود: ماده (۱۱) - صدور مجوز برای انجام هر نوع فعالیت اقتصادی مجاز، ایجاد بنا و تأسیسات و تصدی به انواع مشاغل توسط اشخاص حقیقی در محدوده منطقه فقط در اختیار سازمان می‌باشد.
۱۲	ماده (۱۲) - مقررات مربوط به اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی و صدور روادید برای اتباع خارجی به موجب آیین‌نامه‌هایی خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.	دستگاه‌های اجرایی نظری در خصوص اصلاح ماده (۱۲) قانون ارائه نداده‌اند.
۱۳	ماده (۱۳) - اشخاص حقیقی و حقوقی که در منطقه به انواع فعالیت‌های اقتصادی اشتغال دارند، نسبت به هر نوع فعالیت اقتصادی در منطقه آزاد از تاریخ بهره‌برداری مندرج در مجوز به مدت بیست سال از پرداخت مالیات بر درآمد و دارایی موضوع قانون مالیات‌های مستقیم معاف خواهند بود و پس از انقضای بیست سال تابع مقررات مالیاتی خواهند بود که با پیشنهاد هیأت وزیران به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید. تبصره - معافیت مالیاتی موضوع این ماده در فاصله زمانی میان ایجاد مناطق آزاد و شروع فعالیت تا زمان تصویب این قانون نیز قابل اعمال می‌باشد.	• اظهار نظر وزارت اطلاعات^۲ در خصوص اصلاح ماده (۱۳) ماده (۱۳) - درآمد ابرازی حاصل از فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی در هریک از واحدهای اقتصادی در منطقه با داشتن یکی از شرایط بندهای «۱» تا «۳»، از تاریخ بهره‌برداری مندرج در مجوز به مدت بیست سال از مالیات بر درآمد موضوع قانون مالیات‌های مستقیم معاف هستند: ۱. فعالیت‌های تولیدی، معدنی و دانش‌بنیان، ۲. خدمات بیمارستان‌ها، هتل‌ها و مراکز اقامتی گردشگری، ۳. فعالیت در حوزه تأمین زیرساخت در منطقه شامل حمل‌ونقل، انرژی، زیست‌محیطی، ارتباطات و فناوری اطلاعات.

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.

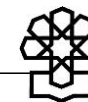
۲. نامه مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۹ وزارت اطلاعات با شماره ۳۱۵۱۲/۲۳۹۹۸.



ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		تبصره «۱»- پس از انقضای معافیت مالیاتی بیست‌ساله، نرخ مالیات به‌صورت پلکانی در طول پنج سال و هر سال به میزان ۲۰ درصد یک دوم مالیات مقرر در سرزمین اصلی افزایش یافته و از سال بیست‌وپنجم به بعد نرخ یک دوم مالیات مقرر در سرزمین اصلی باقی خواهد ماند. تبصره «۲»- کلیه جرائم و تخلفات، تشویقات، امتیازات، بخشودگی‌ها، تخفیفات و معافیت‌های پیش‌بینی شده در قوانین و مقررات مالیاتی و سایر قوانین سرزمین اصلی شامل فعالیت مناطق آزاد تجاری - صنعتی نیز خواهد بود. تبصره «۳»- شرط برخورداری از معافیت‌های موضوع این ماده، ارائه اظهارنامه و عملکرد مالی مطابق مفاد بند «ت» ماده (۱۳۲) و همچنین تبصره «۱» ماده (۱۴۶) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم است. دستورالعمل نحوه ارائه اظهارنامه و عملکرد مالی موضوع این تبصره ظرف مدت سه ماه با همکاری مشترک دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی و سازمان امور مالیاتی تهیه خواهد شد. تبصره «۴»- صدور، تجدید یا تمدید مجوز هر نوع فعالیت اقتصادی برای اشخاص حقیقی و حقوقی توسط سازمان منطقه و اعطای تسهیلات بانکی به اشخاص حقوقی و حقیقی از طرف بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری، مشمول ماده (۱۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم خواهد بود. تبصره «۵»- در رسیدگی به پرونده‌های مالیاتی فعالان اقتصادی هر منطقه، نماینده سازمان منطقه می‌تواند به‌عنوان نفر سوم هیئت‌های حل اختلاف (موضوع بند «۳» ماده (۲۴۴) قانون مالیات‌های مستقیم) مورد انتخاب مؤدی یا سازمان قرار گیرد. تبصره «۶»- معادل ۱۰ درصد از کل درآمدهای حاصل از مالیات‌های اخذ شده از اشخاص حقیقی و حقوقی در منطقه، مستقیماً به سازمان همان منطقه جهت مصارف عمرانی تعلق می‌گیرد.

• اظهار نظر شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد^۱ در خصوص اصلاح ماده (۱۳) «ماده ۱۳- اشخاص حقیقی و حقوقی که در منطقه به انواع فعالیت‌های اقتصادی اشتغال دارند نسبت به نوع فعالیت اقتصادی به شرح بندهای ذیل در منطقه آزاد از تاریخ صدور یا تمدید مندرج در مجوز فعالیت از محاسبه و پرداخت مالیات بر باب درآمد و باب دارایی موضوع قانون مالیات‌های مستقیم مستثنی و معاف خواهند بود و پس از انقضای مدت معافیت تابع مقررات مالیاتی خواهند بود که با پیشنهاد هیئت وزیران به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.» الف) فعالیت‌های خدماتی توزیعی و تجاری به مدت ۳۰ سال، ب) فعالیت‌های تولیدی و معدنی، دانش‌بنیان، خدمات فنی مهندسی، خدمات گردشگری، ترانزیت، سرمایه‌گذاری‌های مربوط به تأمین زیرساخت‌های منطقه شامل حمل‌ونقل، انرژی (آب، برق، مخابرات، گاز و ...)، زیست‌محیطی، ارتباطات و فناوری مطالعات به مدت ۵۰ سال. • اظهار نظر سازمان امور مالیاتی^۱ کشور در خصوص اصلاح ماده (۱۳) متن زیر به‌عنوان ماده (۱۴۰) لایحه پیش‌نویس قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم و جایگزین ماده (۱۳) قانون مناطق آزاد مصوب سال ۱۳۷۲ پیشنهاد شده است: کلیه اشخاص دارای مجوز فعالیت در مناطق آزاد تجاری - صنعتی علاوه بر معافیت‌های مالیاتی سرزمین اصلی، بابت درآمد ابرازی حاصل از فعالیت‌های زیر در منطقه مشمول به نرخ صفر خواهد بود: الف) ۱۰۰ درصد درآمد ابرازی حاصل از خدمات مالی بین‌المللی ب) ۶۰ درصد درآمد ابرازی حاصل از فعالیت‌های تولیدی، هتل‌ها، مراکز اقامتی و گردشگری دارای مجوز از مراجع ذی صلاح ج) ۴۰ درصد درآمد ابرازی حاصل از سایر فعالیت‌ها	
--	--

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۱ شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد با شماره ۹۶/۱۳/۶۸۱.



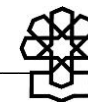
ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		تبصره «۱»- در صورتی که فعالیت‌های بندهای موضوع «ب» و «ج» با حداقل ۲۰ درصد مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی با مجوز ذی صلاح انجام شده باشد، به میزان ۱۰ درصد به این معافیت‌ها اضافه می‌شود. تبصره «۲»- کلیه اشخاصی که تاریخ بهره‌برداری مندرج در مجوز فعالیت آنها در منطقه آزاد، قبل از سال ۱۳۹۹ باشد، معافیت‌های مدت‌دار این اشخاص که به موجب قوانین موضوعه مقرر گردیده با رعایت مقررات تا انقضای مدت به قوت خود باقی است. • اظهار نظر سازمان منطقه آزاد انزلی^۲ در خصوص اصلاح ماده (۱۳) ماده (۱۳)- اشخاص حقیقی و حقوقی که در منطقه به انواع فعالیت‌های اقتصادی اشتغال دارند، بدین ترتیب که برای فعالیت‌های تولیدی صرف‌نظر از مکان تحویل کالاهای تولید شده شده به خریدار و برای فعالیت‌های بازرگانی و خدماتی صرفاً ناظر بر آن دسته از فروش کالا و خدماتی که در محدوده منطقه آزاد انجام می‌گیرد، از تاریخ بهره‌برداری مندرج در مجوز به مدت بیست سال از پرداخت مالیات بر درآمد و دارایی موضوع قانون مالیات‌های مستقیم معاف خواهند بود و پس از انقضای بیست سال تابع مقررات مالیاتی خواهند بود که با پیشنهاد هیئت وزیران به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.
۱۴	ماده (۱۴)- مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنی هستند و مقررات صدور ورود کالا و تشریفات گمرکی در محدوده هر منطقه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید مبادلات بازرگانی مناطق با سایر نقاط کشور اعم از مسافری و تجاری تابع مقررات عمومی صادرات و واردات کشور می‌باشد.	• اظهار نظر گمرک جمهوری اسلامی ایران^۳ در خصوص اصلاح ماده (۱۴) ماده (۱۴)- مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور و یا سایر مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور پس از ثبت گمرکی و ارائه اسناد و اطلاعات مورد نیاز به گمرک برای اجرای مقررات گمرکی، از شمول مقررات عمومی صادرات و واردات کشور مستثنی است. تشریفات مربوط به نقل و انتقال، مبادله، به کارگیری و استفاده از کالا در محدوده هر منطقه به تصویب هیئت وزیران

۱. مستندات مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۱۰ سازمان امور مالیاتی کشور با شماره ۳۲۵۶/۲۰۰/ص.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.

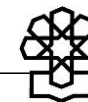
۳. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۲ گمرک جمهوری اسلامی ایران با شماره ۱۳۹۹/۲۲۵۱۵۰.

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		خواهد رسید. مبادلات بازرگانی مناطق با سرزمین اصلی اعم از مسافری و تجاری تابع مقررات عمومی صادرات و واردات کشور است. تبصره «۱»- کالاهای وارده به منطقه پیش از طی عملیات ثبت گمرکی مشمول مقررات عمومی صادرات و واردات است و کلیه احکام مربوط به اماکن گمرکی نسبت به این قبیل کالاها اعمال می‌گردد. کالاهای مذکور در صورتی که مشمول مقررات متروکه نشده باشد، پس از طی عملیات ثبت گمرکی مشمول مقررات منطقه از زمان ورود به کشور به استثنای هزینه‌های نقل و انتقال و نگهداری و سایر هزینه‌هایی که تا پایان عملیات ثبت به کالا تعلق می‌گیرد خواهد بود. در صورتی که ارائه‌دهنده خدمات منجر به هزینه‌های مذکور، سازمان بوده باشد اخذ هزینه توسط سازمان صورت می‌پذیرد. تبصره «۲»- مواد اولیه و قطعات خارجی که برای پردازش و سپس استفاده از کالای پردازش شده در مناطق به سرزمین اصلی وارد می‌شود تابع مقررات ورود موقت بوده پس از ساخت، تبدیل، تکمیل، تعمیر یا فراوری هنگام ورود به منطقه با تنظیم اظهارنامه مرجوعی تسویه می‌گردد. سایر تشریفات مربوط به نحوه ورود موقت و تسویه آن، تابع شرایط مقرر در ماده (۵۱) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ و آیین‌نامه اجرایی مربوط خواهد بود. تبصره «۳»- مسافران خروجی از منطقه به خارج از کشور، موظفند کالای همراه خود را به گمرک اظهار کنند. تبصره «۴»- ارزش کالای همراه مسافر قابل ورود از طریق مناطق سالانه حداکثر به میزان یک درصد از مجموع واردات کل کشور در سال ماقبل آن و براساس آمار واردات اعلام شده از سوی گمرک است. فهرست و ارزش کالاهای قابل ورود از این محل به محدوده هر منطقه، در کارگروه منتخب هیئت وزیران به تصویب خواهد رسید. کنترل سقف ارزش و نوع کالای قابل عرضه به منظور فروش در بخش مسافری منطقه، براساس ارزش مورد تأیید گمرک در



ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		فرایند ثبت گمرکی و برعهده سازمان هر منطقه است. کالاهای تولید یا پردازش شده در مناطق با رعایت سقف ارزش تعیین شده برای هر منطقه همچنین فهرست کالای همراه مسافر، قابل عرضه در بخش مسافری می‌باشند. این قبیل کالاها در صورتی که حداقل دارای ۴۰ درصد ارزش افزوده ایجاد شده در منطقه بوده و به تشخیص کارگروه مذکور جنبه مسافری داشته باشند، فارغ از سهمیه و فهرست تعیین شده قابل عرضه در بخش مسافری خواهند بود. تبصره «۵»- به استثنای کالاهایی که به مقاصد تجاری، صنعتی، تولیدی، عمرانی و همراه مسافر به منطقه وارد می‌شود ورود سایر کالاها تحت هر عنوان اعم از کالاهایی که برای مصارف عمومی ساکنان منطقه به محدوده وارد می‌شود مشروط به تدوین سازوکار اجرایی لازم که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد با دیدگاه حمایت از کالاهای ساخت داخل مجاز خواهد بود. • اظهار نظر وزارت اطلاعات^۱ در خصوص ماده (۱۴) پیشنهاد نخست: ماده (۱۴)- مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنی هستند و مقررات صدور و ورود کالا و تشریفات گمرکی در محدوده هر منطقه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید و همچنین مبادلات بازرگانی مناطق با سایر نقاط کشور اعم از مسافری و تجاری تابع مقررات عمومی صادرات و واردات کشور می‌باشد. موارد زیر پس از ثبت در گمرک جمهوری اسلامی ایران، از شمول مقررات فوق مستثنی می‌باشند و مقررات صدور و ورود آنها در محدوده منطقه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید: الف) ورود مواد اولیه، ماشین‌آلات، تجهیزات و قطعات مورد نیاز برای احداث و فعالیت‌های عمرانی از خارج از کشور

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		(ب) ورود مواد اولیه، ماشین‌آلات، تجهیزات و قطعات مورد نیاز واحدهای تولیدکننده کالا مستقر در منطقه متناسب با ظرفیت تولید مندرج در پروانه واحد تولیدی از خارج از کشور (پ) ورود تجهیزات مورد نیاز واحدهای گردشگری و درمانی مستقر در منطقه متناسب با ظرفیت واحد از خارج از کشور (ت) ورود وسایل حمل‌ونقل نقلیه عمومی از خارج از کشور (ث) صدور کالا از منطقه به خارج از کشور تبصره: هرگونه کاهش ترجیحی سود بازرگانی توسط دولت جهت ترخیص کالاهای تجاری از مناطق آزاد تجاری - صنعتی به سرزمین اصلی ممنوع است. پیشنهاد دوم: ماده (۱۴) - مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی در گمرک جمهوری اسلامی ایران از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنی هستند و مقررات صدور و ورود کالا و تشریفات گمرکی در محدوده هر منطقه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. مبادلات بازرگانی مناطق با سایر نقاط کشور تابع مقررات عمومی صادرات و واردات کشور است. تبصره «۱» - ورود کالا به مناطق آزاد تجاری - صنعتی بدون انجام تشریفات قانونی مشمول قاچاق خواهد شد. تبصره «۲» - هرگونه کاهش ترجیحی سود بازرگانی توسط دولت جهت ترخیص کالاهای تجاری از مناطق آزاد تجاری - صنعتی به سرزمین اصلی ممنوع است. تبصره «۳» - ورود کالا به صورت مسافری به هر میزان از منطقه به سایر نقاط کشور ممنوع است.



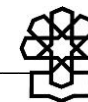
پیشنهاد سوم: ماده (۱۴) - مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی در گمرک جمهوری اسلامی ایران، از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنی هستند و مقررات صدور و ورود کالا و تشریفات گمرکی در محدوده هر منطقه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. مبادلات بازرگانی مناطق با سایر نقاط کشور اعم از مسافری و تجاری تابع مقررات عمومی صادرات و واردات کشور است. تبصره «۱» - ورود کالا به مناطق آزاد تجاری - صنعتی بدون انجام تشریفات قانونی مشمول قاچاق خواهد شد. تبصره «۲» - هرگونه کاهش ترجیحی سود بازرگانی توسط دولت جهت ترخیص کالاهای تجاری از مناطق آزاد تجاری صنعتی به سرزمین اصلی ممنوع است. تبصره «۳» - واردات محصولات نهایی جهت فروش در هر منطقه، سالانه به میزان ۵۰ درصد ارزش صادرات حاصل از تولید در آن منطقه به خارج از کشور در سال گذشته، از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنی هستند و مازاد بر آن تابع مقررات عمومی صادرات و واردات کشور است. مجموع این واردات در همه مناطق آزاد نباید از سقف ۲ درصد واردات کل کشور به مأخذ سال قبل تجاوز کند. تعیین فهرست اقلام مسافری و مصرفی غیرصنعتی قابل ورود به منطقه با استفاده از این تبصره به گونه‌ای که موجب تهدید تولید داخلی و شرایط رقابتی در کشور نشود، برعهده هیئت دولت خواهد بود. • اظهارنظر ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز^۱ در خصوص اصلاح ماده (۱۴) ماده (۱۴) - ورود کالا به مناطق و مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنی هستند.		
--	--	--

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		تبصره «۱»- ورود کالا به مناطق آزاد تجاری - صنعتی بدون انجام تشریفات قانونی و خارج از اماکن گمرکی مجاز، مشمول مقررات قاچاق کالا و ارز خواهد بود. تبصره «۲»- مسئولیت برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت بر پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز بر محدوده مصوب مناطق آزاد برعهده مدیران عامل مناطق آزاد است. دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی موظف است به‌منظور شفاف‌سازی عملکرد اقتصادی مناطق نسبت به انجام موارد ذیل اقدام کند: ۱. یکسان‌سازی فرایند صدور انواع مجوزهای اقتصادی در مناطق، ۲. ایجاد پایگاه جامع اطلاعات اقتصادی مناطق. • اظهار نظر شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد^۲ در خصوص ماده (۱۴) ماده (۱۴)- مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات عمومی صادرات و واردات کشور مستثنی بوده و مقررات صدور و ورود کالا و تشریفات گمرکی در محدوده هر منطقه پس از تصویب هیئت وزیران توسط گمرک سازمان هر منطقه کنترل و اعمال خواهد شد. مبادلات بازرگانی مناطق با سایر نقاط کشور اعم از مسافری و تجاری تابع مقررات عمومی صادرات و واردات کشور است.
۱۵	ماده (۱۵)- واردات کالای تولید شده در منطقه آزاد به سایر نقاط کشور، تا حد ارزش افزوده در آن منطقه با تصویب هیئت وزیران از پرداخت تمام یا قسمتی از حقوق گمرکی و سود بازرگانی معاف می‌باشند.	• نظر گمرک جمهوری اسلامی ایران^۳ در خصوص اصلاح ماده (۱۵) ماده (۱۵)- واردات کالاهای تولید و یا پردازش شده در منطقه به‌هنگام ورود به سایر نقاط کشور به نسبت مجموع ارزش افزوده ایجاد شده در منطقه و ارزش مواد اولیه و قطعات داخلی به‌کار رفته در آن، تولید داخلی محسوب و از پرداخت حقوق ورودی و اخذ ثبت سفارش معاف است.

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۴ ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز با شماره ۹۶/۱۱۶۳۹/ص.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۱ شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد با شماره ۹۶/۱۳/۶۸۱.

۳. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۲ گمرک جمهوری اسلامی ایران با شماره ۱۳۹۹/۲۳۵۱۵۰.



ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		تبصره «۱»- مواد اولیه و قطعات خارجی به کار رفته در تولید و یا پردازش، مشروط به پرداخت حقوق ورودی بدون نیاز به اخذ مجوزهای مربوط به ورود قطعی برای این قبیل کالاها، در حکم مواد اولیه و قطعات داخلی محسوب می‌شود. تبصره «۲»- مواد اولیه و قطعات خارجی به کار رفته در تولید یا پردازش، حداکثر به میزان درصد ارزش افزوده ایجاد شده در منطقه، با تصویب هیئت وزیران از پرداخت حقوق ورودی معاف است. تبصره «۳»- واردات کلیه کالاهای تولید یا پردازش شده در منطقه به سرزمین اصلی مستلزم اخذ کلیه مجوزهای مربوط به ورود قطعی این قبیل کالاهاست. • اظهار نظر شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد^۱ در خصوص ماده (۱۵) پیشنهاد الحاق تبصره به ماده (۱۵). پیشنهاد اول: «تبصره- واردات کالای تولید شده در منطقه آزاد به سایر نقاط کشور با تصویب هیئت وزیران از محاسبه و پرداخت مالیات بر درآمد معاف می‌باشند». پیشنهاد دوم: «تبصره- واردات کالای تولید شده در منطقه آزاد به سایر نقاط کشور تا حد مجاز با تصویب هیئت وزیران از محاسبه و پرداخت مالیات بر درآمد معاف می‌باشند». • اظهار نظر وزارت اقتصاد^۲ در خصوص اصلاح ماده (۱۵) قانون برای واردات کالاهای تولید شده در مناطق آزاد به سرزمین اصلی با معافیت گمرکی، سقف ورود تعیین شود (مثلاً ۵۰ درصد) و مابقی مستلزم پرداخت کامل حقوق ورودی باشد.

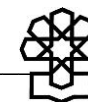
۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۱ شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد با شماره ۹۶/۱۳/۶۸۱.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۳ وزارت اقتصاد با شماره ۹۳/۶۶۱۶۱.

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		• اظهارنظر سازمان منطقه آزاد انزلی^۱ در خصوص اصلاح ماده (۱۵) ماده (۱۵) - واردات کالای تولید شده در منطقه آزاد به سایر نقاط کشور، تا حد ارزش افزوده در آن منطقه با تصویب هیئت وزیران از پرداخت تمام یا قسمتی از حقوق گمرکی و سود بازرگانی معاف می‌باشند. با توجه به اینکه طبق بند «ب» ماده (۶۵) احکام دائمی موضوع مفاد این ماده با آن متفاوت است عملاً اجرای این قانون با توجه به تأخر زمانی به صورت کان لم یکن درآمده است لذا پیشنهاد می‌شود بند «ب» احکام دائمی جایگزین گردد و این ماده به تبع آن حذف شود. متن بند «ب» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی (ماده (۱۵) پیشنهادی): کالاهای تولید و یا پردازش شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به هنگام ورود به سایر نقاط کشور به نسبت مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه و قطعات داخلی به کاررفته در آن، تولید داخلی محسوب و از پرداخت حقوق ورودی معاف است.
۱۶	ماده (۱۶) - ورود کالاهایی که تمام یا بخشی از مواد اولیه آن از داخل کشور تأمین و در منطقه آزاد تولید می‌شود از تمام یا بخشی (متناسباً) از حقوق گمرکی و سود بازرگانی مربوط به مواد اولیه داخلی معاف خواهند بود.	• اظهارنظر گمرک جمهوری اسلامی ایران^۲ در خصوص ماده (۱۶) ماده (۱۶) - واردکنندگان کالا به منطقه می‌توانند تمام یا قسمتی از کالای خود را از طریق قبض انبار صادره از سوی سازمان معامله و به دیگران واگذار کنند. در این صورت دارنده قبض انبار صادره، صاحب کالا محسوب می‌شود. تبصره - سازمان مجاز است حسب درخواست صاحب کالا نسبت به صدور گواهی مبدأ برای کالاهایی که در منطقه تولید، پردازش و یا مورد معامله قرار گرفته و از منطقه خارج می‌شوند. اقدام کند. در مواردی که سازمان برای کالاهای معامله شده که به همان صورت که به منطقه وارد شده‌اند از آن خارج می‌شوند گواهی مبدأ صادر کند چنانچه صاحب کالا درخواست

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۲ گمرک جمهوری اسلامی ایران با شماره ۱۳۹۹/۲۳۵۱۵۰.



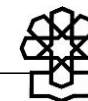
ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		صادرات به خارج از کشور را داشته باشد صدور گواهی با مبدأ ایران بلامانع خواهد بود. در غیر این صورت درج نام کشور سازنده در گواهی صادره الزامی است. بانک‌های کشور مکلف به پذیرش گواهی موضوع این تبصره هستند. • اظهارنظر سازمان منطقه آزاد انزلی^۱ در خصوص اصلاح ماده (۱۶) ماده (۱۶) - ورود کالاهایی که تمام یا بخشی از مواد اولیه آن از داخل کشور تأمین و در منطقه آزاد تولید می‌شود از تمام یا بخشی (متناسباً) از حقوق گمرکی و سود بازرگانی مربوط به مواد اولیه داخلی معاف خواهند بود. با توجه به مفاد تبصره‌های بند «ب» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی پیشنهاد می‌شود تبصره‌های ذیل آن به ماده (۱۶) اضافه شود: تبصره «۱» - مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای خارجی به‌کاررفته در تولید، مشروط به پرداخت حقوق ورودی، در حکم مواد اولیه و کالای داخلی محسوب می‌شود. تبصره «۲» - مواد اولیه و قطعات خارجی به‌کاررفته در کالاهای تولید یا پردازش شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی که در گذشته از سایر مناطق کشور به منطقه ارسال شده و در تولید یا پردازش محصولی که به کشور وارد می‌شود، به‌کار گرفته شود در حکم مواد اولیه تلقی می‌شود و از پرداخت حقوق ورودی معاف است.
۱۷	ماده (۱۷) - کالاهایی که برای به‌کارگیری و مصرف در منطقه از داخل کشور به مناطق حمل می‌گردند، از موارد نقل و انتقال داخلی کشور است ولی صادرات آنها از منطقه به خارج تابع مقررات عمومی صادرات و واردات خواهد بود.	اظهارنظر گمرک جمهوری اسلامی^۲ ایران در خصوص ماده (۱۷) ماده (۱۷) - کالاهایی که برای به‌کارگیری و مصرف در منطقه از داخل کشور به مناطق حمل می‌شوند، مشروط به ارائه اطلاعات مورد نیاز به گمرک به‌منظور اجرای مقررات گمرکی، از موارد نقل و انتقال داخلی کشور است، ولی صادرات آنها از منطقه به خارج کشور تابع مقررات عمومی صادرات و واردات است.

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۲ گمرک جمهوری اسلامی ایران با شماره ۱۳۹۹/۲۳۵۱۵۰.

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		ضمناً پیشنهاد می‌شود متن ماده (۱۰) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی به شرح ذیل عیناً در قانون مناطق آزاد به‌عنوان یک ماده مستقل لحاظ شود: واردکنندگان کالا به مناطق می‌توانند تمام یا قسمتی از کالای خود را در مقابل قبض انبار تفکیکی معامله که توسط سازمان منطقه صادر خواهد شد به دیگران واگذار کنند در این صورت دارنده قبض انبار تفکیکی، صاحب کالا محسوب خواهد شد. تبصره- مدیریت هر منطقه مجاز است حسب درخواست متقاضی نسبت به صدور گواهی مبدأ برای کالاهای که از منطقه خارج می‌شوند اقدام کنند. بانک‌های کشور مکلف به پذیرش گواهی موضوع این تبصره هستند. • اظهار نظر وزارت اطلاعات^۱ در خصوص ماده (۱۷) ماده (۱۷)- کالاهایی که برای به کارگیری و مصرف در منطقه از داخل کشور به مناطق حمل می‌شوند، پس از ثبت در گمرک جمهوری اسلامی ایران از موارد نقل و انتقال داخلی کشور است ولی صادرات آنها از منطقه به خارج تابع مقررات عمومی صادرات و واردات خواهد بود.
۱۸	ماده (۱۸)- تأسیس بانک و مؤسسه اعتباری به صورت شرکت سهامی عام یا خاص با سهام با نام و اشتغال به عملیات بانکی و استفاده از عنوان بانک و یا مؤسسه اعتباری در مناطق منحصراً طبق مفاد این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن که توسط بانک مرکزی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید انجام می‌شود. تبصره «۱»- تأسیس بانک و مؤسسه اعتباری ایرانی با سرمایه داخلی و خارجی در مناطق، موکول به پیشنهاد سازمان و تصویب اساسنامه آنها توسط شورای پول و اعتبار و صدور مجوز از طرف بانک مرکزی است.	شورای هماهنگی و همکاری فعالین مناطق آزاد پیشنهاد اصلاحی در تبصره «۱» و «۲» ماده (۱۸) را به شرح ذیل ارائه کرده است: «تبصره «۱»- تأسیس بانک و مؤسسه اعتباری ایرانی با سرمایه داخلی و خارجی در مناطق، موکول به پیشنهاد سازمان، تأیید شورای عالی مناطق آزاد و تصویب اساسنامه آنها توسط شورای پول و اعتبار و صدور مجوز از طرف بانک مرکزی است». «تبصره «۲»- افتتاح شعبه توسط بانک‌ها و یا مؤسسات اعتباری اعم از ایرانی و خارجی موکول به پیشنهاد سازمان، تأیید شورای عالی مناطق آزاد و بانک مرکزی است».

۱. نامه مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۹ وزارت اطلاعات با شماره ۳۱۵۱۳/۳۳۹۹۸.



ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
	تبصره «۲»- افتتاح شعبه توسط بانک‌ها و یا مؤسسات اعتباری اعم از ایرانی و خارجی موکول به پیشنهاد سازمان و تأیید بانک مرکزی است. تبصره «۳»- نظام حاکم بر برابری ریال ایران با اسعار مختلف در مناطق آزاد توسط هیئت وزیران تعیین می‌شود. تبصره «۴»- معاملات واحدهای بانکی در مناطق آزاد با ریال ایران مشمول مقررات بانکداری اسلامی خواهد بود. واحدهای بانکی که مجوز انجام بانکداری برون‌مرزی اخذ نموده‌اند از انجام معاملات به ریال ایران ممنوع هستند. تبصره «۵»- تأسیس شعب بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری خارجی در محدوده‌هایی از منطقه آزاد ارس که مطابق قانون توسعه محدوده این منطقه مصوب ۱۳۸۵ توسعه یافته‌اند مجاز نمی‌باشد.	
۱۹	ماده (۱۹)- سازمان می‌تواند برای اجرای طرح‌های زیربنایی و تولیدی در قالب برنامه و بودجه مصوب خود نسبت به تأمین و تضمین اعتبار از منابع داخلی و خارجی با تصویب هیئت وزیران اقدام کند. بازپرداخت این اعتبارات فقط از محل درآمدهای سازمان انجام خواهد شد.	• اظهارنظر سازمان منطقه آزاد انزلی ^۱ در خصوص اصلاح ماده (۱۹) ماده (۱۹)- سازمان می‌تواند برای اجرای طرح‌های زیربنایی و تولیدی در قالب برنامه و بودجه مصوب خود نسبت به تأمین و تضمین اعتبار از منابع داخلی و خارجی با تصویب هیئت وزیران اقدام کند. بازپرداخت این اعتبارات فقط از محل درآمدها و منابع سازمان انجام خواهد شد.
۲۰	ماده (۲۰)- ورود و خروج سرمایه و سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی در هر منطقه، آزاد می‌باشد. مقررات لازم برای جلب و حمایت سرمایه‌گذاری در هر منطقه و چگونگی و میزان مشارکت خارجی‌ان در فعالیت‌های هر منطقه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.	• اظهارنظر سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران ^۲ در خصوص اصلاح ماده (۲۰) ضرورت اصلاح ماده (۲۰) قانون مناطق آزاد مبنی بر ورود و خروج سرمایه و سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی در هر منطقه آزاد و چگونگی و میزان مشارکت خارجی‌ان در فعالیت‌های

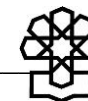
۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۲۳ سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران با شماره ۴۷۶۱-۵-۲۱.

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		هر منطقه ...، با عنایت به اینکه به استناد ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۱ (قانون)، سرمایه‌گذاری‌های خارجی که در قلمرو جمهوری اسلامی ایران براساس قانون پذیرفته می‌شود، از تسهیلات و حمایت‌های مندرج در قانون برخوردار است. لذا با وجود قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، این ماده باید به‌طور مناسب اصلاح شود.
۲۱	ماده (۲۱) - حقوق قانونی سرمایه‌گذاران خارجی که پذیرش سرمایه آنها به تصویب هیئت وزیران رسیده است، مورد تضمین و حمایت است. سرمایه سرمایه‌گذاران مزبور چنانچه در مواردی به وسیله قانون به نفع عموم ملی شود یا اینکه از سرمایه‌گذاران یاد شده سلب مالکیت شود، جبران عادلانه خسارت به‌عهده دولت می‌باشد. مقررات مربوط به نحوه پذیرش سرمایه‌های مذکور و طریق جبران خسارت به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.	• اظهار نظر سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران ^۱ در خصوص اصلاح ماده (۲۱) ضرورت اصلاح ماده (۲۱) قانون مناطق آزاد، مبنی بر تضمین و حمایت سرمایه‌گذاران خارجی و جبران خسارت در صورت سلب مالکیت ...، با عنایت به اینکه فصل چهارم قانون تشویق (تضمین و انتقال سرمایه خارجی) از جمله ماده (۹) قانون و ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی که پوشش‌های تضمینی لازم در قبال سلب مالکیت را ارائه می‌دهد.
۲۲	ماده (۲۲) - ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی، همچنین ثبت کشتی‌ها، شناورها و هواپیماها در هر منطقه با رعایت اصل هشتادویکم (۸۱) قانون اساسی طبق ضوابط مصوب هیئت وزیران انجام می‌شود. تبصره - ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی در هر منطقه توسط سازمان آن منطقه انجام می‌شود.	• اظهار نظر شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی ^۲ در خصوص اصلاح ماده (۲۲) شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی در خصوص اصلاح تبصره ماده (۲۲) قانون پیشنهادی به شرح ذیل ارائه کرده است: تبصره ماده (۲۲) - تعیین نام، ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی در هر منطقه توسط سازمان آن منطقه انجام می‌شود.

۱. همان.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۱ شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی با شماره ۹۶/۱۳/۶۸۱.



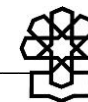
ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		• اظهار نظر سازمان هواپیمایی کشوری^۱ در خصوص اصلاح ماده (۲۲) برابر مفاد مواد (۱۱) و (۱۲) قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸، برای اینکه هواپیمایی به تابعیت ایرانی شناخته شود، باید در دفتر مخصوص ثبت هواپیماها که در سازمان هواپیمایی کشوری نگهداری می‌شود، به ثبت برسد. همچنین مطابق منطوق و منصوص مندرج در کنوانسیون بین‌المللی شیکاگو ۱۹۴۴ از جمله تکالیف مقرر در مواد (۱۷) و (۲۱) از فصل سوم این کنوانسیون، ثبت تابعیت هواپیماها برعهده سازمان هواپیمایی هر کشوری گذاشته شده است، ایضاً براساس مفاد آیین‌نامه ثبت و تابعیت هواپیماهای کشوری مصوب ۱۳۴۳، تقاضای ثبت هواپیماها باید توسط متقاضی به سازمان هواپیمایی کشوری تقدیم و حسب تشخیص این سازمان مبنی بر رعایت شرایط ثبت، هواپیمای مزبور در دفتر مخصوص ثبت هواپیماها ثبت شده و گواهینامه ثبت و تابعیت برای متقاضی صادر شود. متأسفانه این امر در حالی است که ماده (۲۲) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب ۱۳۷۲ چنین مقرر کرده: «ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی، همچنین ثبت کشتی‌ها، شناورها و هواپیماها در هر منطقه، توسط سازمان آن منطقه ... انجام می‌شود». بنابراین به وضوح مستفاد است، مفاد ماده (۲۲) قانون مزبور موجبات تزامن و تعارض با احکام مندرج در قانون هواپیمایی کشوری و سایر مقررات موضوعه هوانوردی اعم از ملی و بین‌المللی را فراهم کرده است از طرفی سازمان هواپیمایی کشوری به‌عنوان تنها نماینده دولت در اعمال حاکمیت بر صنعت هوانوردی کشور، متولی اجرای قوانین و مقررات ملی و بین‌المللی مربوط به صنعت مذکور را عهده‌دار است. لذا ازسوی دیگر محرز است چنانچه هواپیمایی در دفتر مخصوص این سازمان ثبت مالکیت و تابعیت نشود هم در مرحله صدور گواهینامه قابلیت پروازی و سایر مجوزهای لازم، قطعاً دچار معضلات و مشکلات عدیده‌ای خواهد شد و مهم‌تر

۱. مستندات نامه مورخ ۹۶/۴/۱۱ سازمان هواپیمایی کشوری با شماره ۹۶/۱۲/۶۸۱.

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		اینکه پس از وقوع حادثه‌ای چنانچه دادگاهی از بابت شناسایی مالکیت و تابعیت وسیله نقلیه از این سازمان استعلامی به عمل آورد، بدیهی است که این سازمان از این بابت و نیز از منظر شناسایی و اعلام شرکت متصدی حمل و نقل در خصوص جبران خسارات جانی و مالی وارده بر سرنشینان هواپیما و یا بار شهروندان یقیناً با مشکل و تعارض قوانین مواجه خواهد شد. بنابراین در جهت اصلاح ماده (۲۲) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری و صنعتی و حذف عبارت «ثبت هواپیما» از مقرر مذکور صورت گیرد.
۲۳	ماده (۲۳) - سازمان می‌تواند در محل‌های لازم دفتر نمایندگی تأسیس نماید.	دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در خصوص این ماده اظهار نظر نکرده‌اند.
۲۴	ماده (۲۴) - نحوه استفاده از زمین و منابع ملی و ترتیب فروش یا اجاره آن به اتباع کشور در محدوده هر منطقه که در مالکیت دولت باشد طبق مقررات مصوب هیئت وزیران و با رعایت برنامه‌های عمرانی هر منطقه تعیین می‌گردد. سازمان هر منطقه مسئول اجرای مقررات مربوط خواهد بود. تبصره «۱» - اجاره زمین به اتباع خارجی مجاز و فروش آن مطلقاً ممنوع است. تبصره «۲» - ساکنین ایرانی جزایر موضوع مناطق آزاد همانند سایر نقاط کشور دارای کلیه حقوق مالکیت عرصه و اعیان می‌باشند. سازمان ثبت اسناد و املاک مکلف است برابر قوانین و مقررات سند مالکیت به نام اشخاص صادر نماید.	• اظهار نظر سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی ایران^۱ در خصوص اصلاح ماده (۲۴) قانون ضرورت اصلاح ماده (۲۴) و تبصره ذیل قانون مناطق آزاد، مبنی بر تملک زمین توسط اتباع خارجی، با عنایت به وجود تبصره ذیل ماده (۲) قانون و ماده (۳۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی که در خصوص چگونگی تملک زمین برای سرمایه‌گذاران خارجی تأکید شده است. • اظهار نظر سازمان منطقه آزاد انزلی^۲ در خصوص اصلاح ماده (۱۹) الحاق تبصره جدید به عنوان تبصره «۳» تبصره «۳» - مالکیت کلیه اراضی دولتی و اراضی متعلق به بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی در داخل محدوده منطقه آزاد به سازمان هر منطقه پس از طی تشریفات قانونی منتقل و اسناد مالکیت به نام دولت جمهوری اسلامی و به نمایندگی سازمان هر منطقه اصلاح می‌شود.

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۲۳ سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی ایران با شماره ۵-۲۱-۴۷۶۱.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۸۰۱۹/۱۰۰/۹۹.



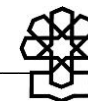
ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
۲۵	ماده (۲۵) - رئیس و مدیران سازمان هر منطقه، مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های تابعه، کلیه وزرا و رؤسای سازمان‌های دولتی، رؤسای قوه قضائیه و دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری، دادستان کل کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور و معاونان و مشاوران آنان و نمایندگان مجلس، استانداران، شهرداران و معاونان ایشان و وابستگان درجه یک آنان مجاز به داشتن سهام در شرکت‌هایی که توسط سازمان هر منطقه ایجاد می‌شود و همچنین شرکت‌های خصوصی که در محدوده منطقه فعالیت دارند نمی‌باشند.	• اظهار نظر وزارت اطلاعات^۱ در خصوص اصلاح ماده (۲۵) قانون مطابق برخی از دلایل توجیهی وزارت اطلاعات اصلاحاتی را در متن ماده (۲۵) قانون پیشنهاد داده است. این دلایل عبارتند از: ۱. عبارت «وابستگان درجه یک» ابهام دارد؛ آنچه در قانون مدنی در قسمت ارث (ماده ۸۶۸) آمده است طبقات است. بهتر آن است که منظور از وابستگان درجه یک تصریح شود. ۲. این ماده فاقد ضمانت اجراست. بنابراین بنا بر دلایل ذکر شده اصلاح مدنظر به صورت ذیل است: رئیس و مدیران سازمان هر منطقه، مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های تابعه، کلیه وزرا و رؤسای سازمان‌های دولتی، رؤسای قوه قضائیه و دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری، دادستان کل کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور و معاونان و مشاوران آنان و نمایندگان مجلس، استانداران، شهرداران و معاونان ایشان و وابستگان درجه یک همسر، پدر، مادر، فرزند، برادر و خواهر آنان مجاز به داشتن سهام در شرکت‌هایی که توسط سازمان هر منطقه ایجاد می‌شود و همچنین شرکت‌های خصوصی که در محدوده منطقه فعالیت دارند نمی‌باشند. متخلفان از این ماده علاوه بر ابطال سهام آنان و استرداد کل اموال تحصیل شده از این طریق، به سه برابر جزای نقدی معادل ارزش سهام آنان و مجازات درجه ۵ محکوم می‌شوند.
۲۶	ماده (۲۶) - آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.	اصلاحاتی را در خصوص این ماده دستگاه‌های اجرایی پیشنهاد نکردند.
۲۷	ماده (۲۷) - به منظور ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های مناطق آزاد، حسب مورد با تأیید وزیر ذی‌ربط به یکی از دو روش زیر عمل خواهد شد:	• نظر سازمان منطقه آزاد اروند^۲ در خصوص اصلاح ماده (۲۷) ماده (۲۷) - قانون مناطق آزاد در قانون دائمی برنامه توسعه تغییر یافت و فقط بند «الف» در نظر گرفته شد اما در حقیقت اختیارات کلیه دستگاه‌های اجرایی فایده‌ای برای مناطق آزاد

۱. نامه مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۹ وزارت اطلاعات با شماره ۳۱۵۱۳/۲۳۹۹۸.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۷ سازمان منطقه آزاد اروند با شماره ۹۹/۲/۰۱/۲۳۷۹.

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
	الف) دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را به رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض نمایند. ب) مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان و با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می‌شوند.	ندارد بلکه برخی از دستگاه‌ها اهمیت دارد لذا پیشنهاد می‌شود بندهای «الف» و «ب» ماده (۲۷) به‌طور دقیق، دستگاه‌های مشمول را به نام تعیین کنند. • اظهار نظر سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی ارس^۱ در خصوص اصلاح ماده (۲۷) قانون ۱. یکی از مهم‌ترین عوامل قانونی ایجادکننده اختلال در عملکرد مناطق آزاد که به شکلی تمام حوزه‌های فعالیت را تحت تأثیر قرار می‌دهد عدم شفافیت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۷۵/۸/۲۲ و نیز ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه کشور است: در ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۷۵/۸/۲۲ و نیز بند «الف» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه کشور قید شده است که اختیارات دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در مناطق آزاد به مدیران عامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض شود لکن عدم شفافیت این مواد موجب عدم درک صحیح از آن و ایجاد مشکلاتی در مرحله اجرا شده است. به‌طوری‌که فرایند تفویض اختیار یا صدور احکام رؤسای ادارات بسیار پیچیده و به کندی صورت می‌گیرد و در مقابل بدون انجام تفویض اختیارات، دستگاه متبوع اقدام به قطع ارائه خدمات در محدوده مناطق آزاد می‌کند که نتیجتاً موجبات سردرگمی و نارضایتی ساکنان و فعالان اقتصادی می‌شود و یا در صورتی که تفویض اختیار انجام گیرد دستگاه‌های اجرایی انتظار دارند بودجه مربوطه توسط سازمان‌های مناطق آزاد هزینه شود ولی درآمدهای حاصل به حساب دستگاه‌های جاری واریز گردد. ۲. از دیگر چالش‌های قانونی مناطق آزاد عدم تعیین تکلیف نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها و شورای شهر است که به‌طور شفاف ذکر نشده است که آیا رفتار سازمان‌های مناطق آزاد با این نهادها باید همانند دستگاه‌های اجرایی باشد و در این صورت لازم است

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۴ سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی ارس با شماره ۸۵۳۲/۸۶ص.

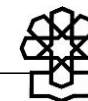


ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		چگونگی تفویض اختیارات آن مشخص شود. گفتنی است به موجب ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، نهادهای عمومی غیردولتی به‌عنوان دستگاه اجرایی تلقی می‌شوند. همچنین به موجب بند «الف» تبصره «۲» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه «اختیارات فرماندار در مورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا در مناطق آزاد به مدیر سازمان منطقه آزاد واگذار می‌شود» و بودجه‌ای از محل استاندارد و یا سایر ردیف‌های دولتی برای شهرداری‌های مناطق آزاد تعلق نمی‌گیرد و در مورد شهرداری‌ها نیز محل تأمین بودجه و تعلق درآمدهای حاصل و همچنین ضوابط حاکم بر شهرداری‌های مستقر در مناطق به‌صورت شفاف تعیین نشده است. • نظرات سازمان منطقه آزاد انزلی^۱ در خصوص اصلاح ماده (۲۷) ماده (۲۷) - به‌منظور ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های مناطق آزاد، حسب مورد با تأیید وزیر ذی‌ربط به یکی از دو روش زیر عمل خواهد شد: الف) دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را به رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض کنند. ب) مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان و با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می‌شوند. با توجه به بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی که اشعار می‌دارد: الف) مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی ازطرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به‌عهده آنهاست. سازمان‌های مناطق آزاد

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۸۰۱۹/۱۰۰/۹۹.

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		منحصراً براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری . صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند. عملاً همه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به‌استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به‌عهده سازمان‌های مناطق آزاد است که در اجرای وظایف و مسئولیت‌های منتقل شده هیچگونه ابزاری ارائه نشده است لذا پیشنهاد می‌شود این ماده با بهره‌گیری از مفاد بند «الف» ماده (۶۵) احکام دائمی بدین‌شرح اصلاح شود. ماده (۲۷)- به‌منظور ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های مناطق آزاد، سازمان هر منطقه (هیئت‌مدیره) و وزیر ذی‌ربط موظفند طبق شرایط حاکم بر منطقه به یکی از دو روش زیر عمل کنند: الف) دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را با تدوین آیین‌نامه‌ای که هیئت وزیران تدوین و تصویب می‌کند به رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض کنند. ب) مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان و با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی با تدوین آیین‌نامه‌ای که هیئت وزیران تدوین و تصویب می‌شود منصوب می‌شوند.
۲۸	ماده (۲۸)- تأسیس و فعالیت مؤسسات بیمه ایرانی با سرمایه داخلی و خارجی و شعب و نمایندگی آنها و مؤسسات کارگزاری بیمه در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مجاز و صرفاً تابع مقرراتی است که به پیشنهاد بیمه مرکزی ایران به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. تبصره- حکم مذکور در این ماده شامل شعب و نمایندگی مؤسسات خارجی و مؤسسات کارگزاری بیمه خارجی خواهد بود.	• نظر سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی ایران^۱ در خصوص اصلاح ماده (۲۸) قانون ضرورت اصلاح ماده (۲۸) قانون مناطق آزاد و تبصره ذیل آن مبنی بر چگونگی تأسیس و فعالیت مؤسسات بیمه ایرانی با سرمایه خارجی، با عنایت به اینکه در مواد (۲) قانون و (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی به این موضوع‌ها اشاره شده است.

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۲۳ سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی ایران با شماره ۵-۲۱-۴۷۶۱.



ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
۲۹	ماده ۲۹- تأسیس و فعالیت بورسها با سرمایه داخلی و خارجی در مناطق آزاد براساس مقررات مجاز و تابع آئین‌نامه‌ای است که ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون با پیشنهاد شورای عالی بورس و اوراق بهادار به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.	• اظهار نظر شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد^۱ در خصوص اصلاح ماده (۲۹) ماده (۲۹)- تأسیس و فعالیت بورسها با سرمایه داخلی و خارجی در مناطق آزاد براساس مقررات مجاز و تابع آیین‌نامه اجرایی در چارچوب قواعد و مقررات استاندارد بین‌المللی است که مشترکاً توسط دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و شورای عالی بورس و اوراق بهادار تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. پیشنهاد ماده الحاقی (نظر وزارت اطلاعات) جهت شفافیت اطلاعاتی و ارزیابی عملکرد مناطق آزاد وزارت اطلاعات پیشنهاد الحاق یک ماده به قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی را به شرح ذیل دارد: • دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی موظف است با جمع‌آوری اطلاعات عملکردی مناطق آزاد، بانک جامع اطلاعاتی مناطق آزاد را ایجاد کند. در این بانک شاخص‌های عملکردی هر منطقه براساس شاخص‌های «انجام کسب‌وکار» بانک جهانی تولید و به‌صورت عمومی منتشر می‌شود. پیشنهاد ماده الحاقی (سازمان حفاظت محیط زیست^۲) استقرار طرح‌های عمرانی و واحدهای صنعتی - خدماتی که به موجب مصوبه شورای عالی حفاظت محیط زیست مشمول تهیه گزارش ارزیابی زیست‌محیطی است، منوط به اخذ مجوز از سازمان حفاظت محیط زیست خواهند بود.
		• اظهار نظر سازمان منطقه آزاد انزلی^۳ (پیشنهاد ماده الحاقی) همه تعهدنامه‌ها، اقرارنامه‌ها و قراردادهای منعقد و سایر اسناد تنظیمی در سازمان هر منطقه در حکم سند رسمی محسوب و کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، دستگاه‌های اجرایی دولت

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۱ شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد با شماره ۹۶/۱۳/۶۸۱.

۲. مستندات مورخ ۱۳۹۹/۳/۷ سازمان حفاظت محیط زیست با شماره ۹۹/۲۰۰/۷۱۲۶.

۳. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.

ردیف	قانون فعلی	نظر دستگاه‌ها
		و قوه قضائیه و سازمان‌های وابسته به آن موظف به پذیرش اسناد مذکور بوده و از این حیث آثار اسناد رسمی بر آن مترتب خواهد بود. • اظهارنظر سازمان منطقه آزاد انزلی^۱ (پیشنهاد ماده الحاقی) همه قوانین و مقررات مغایر از تاریخ تصویب این قانون ملغی‌الاثرا اعلام می‌شود. • اظهارنظر سازمان منطقه آزاد انزلی^۲ (پیشنهاد ماده الحاقی) با توجه به بند «ج» ماده (۶۵) احکام دائمی برنامه توسعه کشور که اشعار می‌دارد: ج) محدوده آبی مناطق آزاد تجاری - صنعتی با رعایت ملاحظات امنیتی و دفاعی که به تأیید ستاد کل نیروهای مسلح می‌رسد به فاصله هشتصد متر از قلمرو خاکی مناطق آزاد تعیین می‌شود و از امتیازات قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و اصلاحات بعدی آن برخوردار است. پیشنهاد می‌شود محدوده آبی به دو کیلومتر (دو هزار متر) از قلمرو خاکی افزایش یابد و متن به شرح ذیل اصلاح شود و ماده جدیدی و یا تبصره‌ای به قانون اضافه گردد: محدوده آبی مناطق آزاد تجاری - صنعتی با رعایت ملاحظات امنیتی و دفاعی که به تأیید ستاد کل نیروهای مسلح می‌رسد به فاصله دو کیلومتر از قلمرو خاکی مناطق آزاد تعیین می‌شود و از امتیازات قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و اصلاحات بعدی آن برخوردار است.

۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.

۱. پناهی، سامان (۱۳۹۶)، لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی، چالش‌های ناشی از وسعت محدوده‌های مناطق آزاد و بررسی اجمالی نقشه‌های پیوست، شماره مسلسل ۱۴۹۳۴-۲.
۲. پناهی، سامان و عزیزنژاد، صمد (۱۳۹۸)، لایحه توسعه محدوده منطقه آزاد چابهار، شماره مسلسل ۱۶۹۷۸.
۳. پناهی، سامان (۱۳۹۸)، راهکاری برای مدیریت یکپارچه در مناطق آزاد، روزنامه دنیای اقتصاد با شماره ۴۷۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۷.
۴. یوسفی، کوثر و حیدری، مصطفی (۱۳۹۶)، بررسی عملکرد گمرکی منطقه ویژه شهید رجایی، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، شماره ۸۲.
۵. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۴ سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی ارس با شماره ۸۵۴۲/ص ۹۶.
۶. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۱۱ وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی با شماره ۶۳۰۵۴.
۷. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۳/۲۴ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با شماره ۴۳۹۲۰.
۸. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۱۳ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با شماره ۹۶/۱۰۸۰۰۳.
۹. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۱۰ گمرک جمهوری اسلامی ایران با شماره ۹۶/۲۵۳۳۱۴.
۱۰. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۱۱ شورای هماهنگی و همکاری فعالین اقتصادی مناطق آزاد با شماره ۹۶/۱۳/۶۸۱.
۱۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۴ ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز با شماره ۹۶/۱۱۶۲۹/ص.
۱۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۱۳ سازمان امور مالیاتی کشور با شماره ۲۰۰/۵۲۴۴.
۱۳. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۰ سازمان امور مالیاتی کشور با شماره ۲۰۰/۳۲۵۶/ص.
۱۴. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۱۳ وزارت امور اقتصادی و دارایی با شماره ۹۳/۶۶۱۶۱.
۱۵. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۴ شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۶/۱۰/۱۲۲۱.
۱۶. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۱۹ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با شماره ۹۶/۶۰۰/۴۱۰۳۳.
۱۷. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۲ نظرات اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران با شماره ۲۱۰/۱۶۹۸/ص.
۱۸. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۳/۷ سازمان حفاظت محیط زیست با شماره ۹۹/۲۰۰/۷۱۲۶.
۱۹. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۳۱ سازمان بنادر و دریانوردی با شماره ۹۶/۱۵۷۸۷/ص.
۲۰. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۲۲ سازمان بنادر و دریانوردی با شماره ۹۹/۹۶۶۶/ص.
۲۱. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۲۳ سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی با شماره ۴۷۶۱-۵-۲۱.
۲۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۲۲ سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی با شماره ۱۷۷۵-۵-۲۱.
۲۳. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۱۱ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۶/۱۳۰/۱۱۸۳۲.
۲۴. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ سازمان منطقه آزاد انزلی با شماره ۹۹/۱۰۰/۸۰۱۹.
۲۵. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۲۷ سازمان منطقه آزاد اروند با شماره ۹۹/۲/۰۱/۲۳۷۹.
۲۶. نامه مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۹ وزارت اطلاعات با شماره ۳۱۵۱۳/۳۳۹۹۸.
27. Douglas, D.Z. (2015), Global Experiences with Special Economic Zones –With a Focus on China and Africa, Trade and Competitiveness Global Practice, The World Bank
28. Farole, Thomas (2011), Special Economic Zones: What Have We Learned?, the World Bank.
29. www.economist.com/news/leaders/21647615-world-awash-free-trade-zones-and-their-offshoots-many-are-not-worth-effort-not



شماره مسلسل: ۱۷۴۹۱	شناسنامه گزارش
عنوان گزارش: اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲: نظرات دستگاه‌های اجرایی به همراه محورهای اصلاح قانون نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی) تهیه و تدوین: سامان پناهی ناظر علمی: موسی شهبازی غیاثی اظهاری نظر کنندگان: صمد عزیزنژاد، حسن حیدری واژه‌های کلیدی: ۱. قانون مناطق آزاد ۲. تولید ۳. صادرات ۴. مناطق آزاد تجاری-صنعتی تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۲/۸ 	