

با نمایندگان مردم در مجلس دهم
۲۹. مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۹۳۱
مردادماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. تاریخچه ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در جهان و ایران
۵	۲. مناطق آزاد و ویژه موفق دنیا
۷	۳. تعریف قانونی مناطق آزاد و ویژه در ایران
۸	۴. مقایسه ویژگی‌های مناطق آزاد تجاری- صنعتی با مناطق ویژه اقتصادی در ایران
۱۰	۵. قوانین و مقررات ناظر بر ایجاد مناطق آزاد و ویژه در ایران
۱۳	۶. ساختار و وظایف دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی
۱۵	۷. معرفی اجمالی مناطق آزاد و ویژه کشور
۱۶	۷-۱. منطقه آزاد تجاری- صنعتی کیش
۱۷	۷-۲. منطقه آزاد تجاری- صنعتی قشم
۱۷	۷-۳. منطقه آزاد تجاری- صنعتی چابهار
۱۸	۷-۴. منطقه آزاد تجاری- صنعتی انزلی
۱۸	۷-۵. منطقه آزاد تجاری- صنعتی ارس
۱۹	۷-۶. منطقه آزاد تجاری- صنعتی اروند
۱۹	۷-۷. منطقه آزاد تجاری- صنعتی ماکو
۲۰	۷-۸. معرفی برخی از مناطق ویژه اقتصادی و عملکرد آنها
۲۱	۸. بررسی عملکرد کمی مناطق آزاد و ویژه
۲۱	۸-۱. عملکرد مناطق آزاد
۲۶	۸-۲. عملکرد مناطق ویژه اقتصادی
۲۷	۹. آسیب‌شناسی عملکرد مناطق آزاد و ویژه
۳۰	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۲	منابع و مآخذ



با نمایندگان مردم در مجلس دهم ۲۹. مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی

چکیده

ایجاد و اداره مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، با توجه به شرایط حاکم بر اقتصاد کشور و ضعف مؤلفه‌های اقتصاد مبتنی بر فضای آزاد تجاری و رقابت کامل، می‌تواند فضایی برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی، تولید رقابت‌پذیر صادراتی و ورود فناوری‌های پیشرفته قلمداد شود با این حال تحقق این اهداف مستلزم حصول برخی زیرساخت‌ها و امکانات مناسب است که در صورت نبود آنها، می‌تواند منافع ایجاد این مناطق را در مقابل هزینه‌هایی که برای اقتصاد ملی ایجاد می‌کند کمرنگ سازد.

اهمیت پرداختن به موضوع مناطق آزاد و ویژه از آن رو است که علیرغم رشد کمی تعداد این مناطق و نیز تمایل به ایجاد مناطق جدید و توسعه محدوده مناطق فعلی به دلیل برخورداری از برخی ویژگی‌ها و امتیازات قانونی خاص، برخی از کارشناسان معتقدند که این مناطق نتوانسته‌اند به بخشی از اهداف کمی قانونی خود به خصوص در حوزه‌هایی مانند جذب سرمایه‌گذاری خارجی، توسعه صادرات غیرنفتی و ایجاد ارزش افزوده در بخش تولید دست یابند.

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

با توجه به دلایل فوق، همواره طرح‌ها و لوایح مختلفی درخصوص مناطق آزاد و ویژه در دولت و مجلس در حال بررسی است و از این رو شفاف‌سازی فضای حاکم بر این مناطق به‌عنوان یکی از محورهای راهبردی اقتصاد کشور محسوب می‌شود.

در این مطالعه تلاش می‌شود تا با ارائه تعریف مناطق آزاد و ویژه و مرور تاریخچه ایجاد این مناطق در ایران و جهان به بررسی ساختار حقوقی این مناطق، دبیرخانه شورای عالی و سازمان‌های مناطق آزاد پرداخته شده و با بیان شاخص‌های کمی و آسیب‌شناسی عملکرد این مناطق، تصویری هرچند اولیه (به دلیل ضعف آمار و اطلاعات)، از این مناطق ارائه شود. امید است نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی:

- با نظارت مؤثر خود از توجه صرف مسئولان به تمایلات منطقه‌ای در ایجاد مناطق آزاد و ویژه جدید جلوگیری کرده و روش‌های جایگزین برای توسعه اقتصادی مناطق کشور در راستای آمایش

سرزمینی پیشنهاد دهند.

- از ابزار نظارتی خود برای رصد وضعیت فعلی و نقشه راه تک تک مناطق آزاد و ویژه اقتصادی فعلی و بررسی و آسیب‌شناسی دلایل عدم تحقق برخی اهداف و احصای مشکلات پیش رو بهره ببرند.
- از ایجاد مناطق جدید بدون انجام مطالعه جامع در خصوص زیرساخت‌های ضروری و مناسب پرهیز و تا رفع نسبی مشکلات کلان پیش روی این مناطق از ایجاد منطقه جدید و توسعه محدوده مناطق فعلی خودداری کنند.
- از ابزار تقنینی مجلس جهت اصلاح برخی خلأهای قانونی موجود در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی استفاده نمایند.

مقدمه

یکی از ابزارهای توسعه ارتباط با اقتصاد بین‌الملل و آزمون ورود به فضای آزادسازی اقتصادی در برخی از کشورهای در حال توسعه ایجاد مناطق آزاد است. فلسفه اصلی ایجاد این مناطق ارتقای سطح تولید و تشویق صنایع صادراتی از طریق اعطای مزایایی از جمله واردات مواد خام و اولیه، کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات مورد نیاز به صورت معاف از حقوق و عوارض گمرکی است. منطقه آزاد تجاری، محدوده معینی از قلمرو یک کشور است که خارج از محدوده قانونی، اداری و فیزیکی تأسیسات گمرکی و معمولاً در محدوده یک بندر قرار دارد و در آن تجارت آزاد با سایر نقاط جهان مجاز شناخته می‌شود. این مناطق جهت‌گیری صادراتی دارند و ورود و خروج کالا و سرمایه و جابجایی نیروی کار متخصص در آنها به سهولت صورت می‌گیرد.^۱

این مناطق با بهره‌گیری از تسهیلات و مشوق‌هایی نظیر حذف تعرفه‌های گمرکی و سود بازرگانی، حذف مالیات برای تولیدکنندگان، حذف تشریفات زائد ارزی، رفع محدودیت‌های صادراتی و ایجاد تسهیلات در ورود و خروج اتباع خارجی، با جذب سرمایه‌گذاری خارجی و جذب فناوری مدرن به توسعه سرزمین اصلی کمک می‌کنند.^۲

شایان ذکر است مناطق آزاد بر حسب نوع فعالیت، به گونه‌های مختلفی تقسیم می‌شوند که هر یک کارکرد خاص خود را دارند و از آن جمله می‌توان به «منطقه آزاد تجاری»، «منطقه آزاد صنعتی»، «منطقه آزاد تجاری-صنعتی»، «منطقه آزاد گمرکی»، «منطقه آزاد گردشگری»، «منطقه پردازش صادرات»، «منطقه ممتاز صادراتی»، «منطقه ویژه اقتصادی» و... اشاره کرد.^۳

۱. کریمی‌کیا و مقدم (۱۳۹۱)، گوگردچیان و همکاران (۱۳۸۹)، رهنورد (۱۳۸۹)، رکن‌الدین افتخاری و همکاران (۱۳۸۸)، تحقیقی (۱۳۸۸)، برهانی (۱۳۸۷)، جبارزاده (۱۳۸۷)، لطیفی و امین‌آقایی (۱۳۸۶)، فیضی (۱۳۷۹).

۲. گوگردچیان و همکاران (۱۳۸۹)، تحقیقی (۱۳۸۸)، رکن‌الدین افتخاری و همکاران (۱۳۸۸)، پورجعفر و محمودینژاد (۱۳۸۶).

۳. گوگردچیان و همکاران (۱۳۸۹)، رهنورد (۱۳۸۹).



۱. تاریخچه ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در جهان و ایران

در بررسی تاریخچه ایجاد مناطق آزاد در جهان، در ابتدا به بنادر آزادی اشاره می‌شود که با اهداف گوناگون از جمله افزایش صادرات، انتقال فناوری‌های نوین، جذب سرمایه‌گذاران خارجی و ایجاد اشتغال در قرون گذشته پایه‌گذاری شدند. در این ارتباط نخستین بنادر آزاد شناخته شده جهان، مناطق محصور با دیوارهای دفاعی بودند که در بنادر «چالیس» و «پیرائوس» یونان بنا شده بودند. نخستین بندر آزاد جهان که مشخصاً با هدف افزایش حجم دادوستد پایه‌گذاری شد، بندر آزاد رومی‌ها در جزیره دالاس در دریای اژه بود که تمامی دادوستدها در آن بدون دریافت حقوق گمرکی انجام می‌شد و پس از آن، بنادر آزاد مشابهی در جنوا، ونیز و جبل‌الطارق ایجاد شدند.^۱

با وجود این بندر آزاد هامبورگ را که در سال ۱۸۸۸ تأسیس شده است می‌توان اولین بندر آزادی دانست که هدف تأسیس آن تا حدود زیادی به اهداف مناطق آزاد با مفهوم امروزی تطابق دارد. موفقیت چشمگیر این بندر، منجر به ایجاد مناطق آزاد دیگر به ویژه در اروپا شد. اهداف اصلی این بنادر که تا قبل از جنگ جهانی دوم ایجاد شدند، در انبارداری، انتقال کالا از یک وسیله نقلیه به یک وسیله نقلیه دیگر، صدور مجدد کالا و در مجموع در «تجارت» خلاصه می‌شد.^۲

در ادبیات مناطق آزاد، منطقه آزاد شانون در ایرلند که در سال ۱۹۵۹ ایجاد شد، به‌عنوان اولین منطقه آزاد به مفهوم جدید آن شناخته می‌شود. زیرا برای اولین بار، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، انتقال فناوری، ایجاد اشتغال و جهش اقتصادی به‌عنوان اهداف اصلی یک منطقه آزاد مورد توجه قرار گرفت. هند اولین کشور آسیایی بود که در سال ۱۹۶۵ منطقه آزاد (کاندلا) را ایجاد کرد. پس از آن سنگاپور در سال ۱۹۶۸، مالزی و کره جنوبی در سال ۱۹۷۰ و تایلند در سال ۱۹۷۷ اولین مناطق آزاد خود را تشکیل دادند.^۳

بر این اساس روند تأسیس مناطق آزاد در جهان را می‌توان در ۴ مرحله طبقه‌بندی کرد:

- **مرحله رشد آرام** که تا اوایل سال ۱۹۷۰ تعدادی مناطق آزاد در اروپا و آمریکای لاتین تشکیل شدند.
- **مرحله رشد متوسط** که از اوایل دهه ۱۹۷۰ تا اوایل دهه ۱۹۸۰ را شامل می‌شود و طی آن کشورهای جنوب شرقی آسیا و تا حدی آفریقا اقدام به تأسیس مناطق آزاد کردند.
- **مرحله رشد سریع** که در دوره گسترش بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول و موج تفکر اقتصادی خودلیرالی در کشورهای جهان ایجاد شد.

• **مرحله جابجایی و توقف نسبی** که از اوایل دهه ۱۹۹۰ تا به امروز ادامه دارد.

شایان ذکر است ایجاد و توسعه مناطق آزاد در کشورهای در حال توسعه، عمدتاً معلول تغییر راهبرد

۱. موسایی و عزیزبانی‌فر (۱۳۸۷).

۲. رکن‌الدین افتخاری و همکاران (۱۳۸۸)، موسایی و عزیزبانی‌فر (۱۳۸۷)، برهانی (۱۳۸۷).

۳. موسایی و عزیزبانی‌فر (۱۳۸۷).

توسعه صنعتی در این کشورها برشمرده می‌شود. در این ارتباط در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، راهبرد جایگزینی واردات به منظور کاهش وابستگی به دنیای خارج مورد توجه اغلب کشورهای در حال توسعه بود. اما از اواخر دهه ۱۹۶۰، توسعه صنعتی برون‌گرا مبتنی بر اقتصاد باز در قالب راهبرد توسعه صادرات با محوریت جذب سرمایه خارجی، انتقال فناوری، ارتقای مهارت‌ها و دسترسی به بازار و شبکه‌های توزیع جهانی، با اقبال بیشتری از سوی کشورهای در حال توسعه مواجه شد. بر این اساس، ایجاد مناطق آزاد نیز به‌عنوان ابزاری برای توسعه صادرات صنعتی و همچنین محلی برای سنجش تبعات پیوستن این کشورها به اقتصاد جهانی، مورد توجه قرار گرفت.^۱

نخستین جرقه‌های تأسیس مناطق آزاد در ایران در سال‌های اولیه دهه ۱۳۳۰ شکل گرفت. در آن سال‌ها مشکلاتی نظیر فقدان تسهیلات بندری و تأسیسات مورد نیاز برای نگهداری کالاهای وارده به کشور، ایجاد چنین مناطقی در بنادر بازرگانی بزرگ جنوب کشور (خرمشهر، بوشهر و بندر عباس) را به امری ضروری مبدل کرده بود. نهایتاً نتایج مطالعات اولیه صورت گرفته در این زمینه، تنها منجر به راه‌اندازی یک انبار نگهداری کالا در خرمشهر شد.^۲ در دهه ۱۳۴۰ مجدداً موضوع ایجاد مناطق آزاد مورد توجه قرار گرفت و بالاخره در این سال‌ها، زمینه تأسیس اولین مرکز جهانگردی در جزایر کیش و مینو فراهم آمد.^۳

پس از انقلاب اسلامی و در سال ۱۳۵۸، براساس ماده واحده مصوب شورای انقلاب، منطقه کیش از پرداخت حقوق و عوارض گمرکی، حق انحصار و ثبت سفارش در مورد کالاهای وارداتی، معاف شد.^۴ در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، سیاست توسعه صادرات مورد توجه قرار گرفت و در این میان، ایجاد مناطق آزاد به‌عنوان یکی از ابزارهای مهم افزایش صادرات غیر نفتی در تبصره «۱۹» قانون برنامه اول توسعه و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی جهت پردازش و صادرات در تبصره «۲۰» قانون برنامه اول توسعه مورد توجه قرار گرفت. اما یکی از مهمترین نواقص این تبصره، عدم تبیین مطلوب نحوه ایجاد و اداره مناطق آزاد تا سال ۱۳۷۲ بود. بنابراین مناطق آزاد کیش، قشم و چابهار فعالیت اولیه خود را بدون برخورداری از هیچ قانون مشخصی، به‌ترتیب در سال‌های ۱۳۶۸، ۱۳۶۹ و ۱۳۷۰ آغاز کردند.^۵

۱. صدیقی (۱۳۸۱).

۲. ابراهیم‌زاده و آقاسی‌زاده (۱۳۹۰)، رکن‌الدین افتخاری و همکاران (۱۳۸۸)، موسایی و عزیزبانی‌فر (۱۳۸۷)، اسفندیاری و همکاران (۱۳۸۷)، محمدی‌راد (۱۳۸۷)، شاددل (۱۳۸۶).

۳. ابراهیم‌زاده و آقاسی‌زاده (۱۳۹۰)، موسایی و عزیزبانی‌فر (۱۳۸۷)، شاددل (۱۳۸۶).

۴. موسایی و عزیزبانی‌فر (۱۳۸۷)، اسفندیاری و همکاران (۱۳۸۷)، محمدی‌راد (۱۳۸۷)، شاددل (۱۳۸۶).

۵. ابراهیم‌زاده و آقاسی‌زاده (۱۳۹۰)، رکن‌الدین افتخاری و همکاران (۱۳۸۸)، موسایی و عزیزبانی‌فر (۱۳۸۷)، اسفندیاری و همکاران (۱۳۸۷)، محمدی‌راد (۱۳۸۷)، داوریان (۱۳۸۷)، جبارزاده (۱۳۸۷)، شاددل (۱۳۸۶).



۲. مناطق آزاد و ویژه موفق دنیا

کشورهای آسیایی که اقدام به تأسیس مناطق آزاد تجاری کردند، در دو گروه قابل بررسی هستند. گروه اول کشورهایی مانند کره جنوبی، سنگاپور و امارات که به اصول اقتصاد آزاد تمایل نشان دادند و بازار را به عنوان حاکم اصلی تخصیص منابع، معتبر شناختند. این کشورها در استراتژی توسعه صنعتی خود، به شدت سیاست‌های مبتنی بر برون‌گرایی را مورد توجه قرار دادند.

در موفقیت نسبی این مناطق، سه عامل مورد توجه قرار گرفته است که عبارتند از:

الف) اتخاذ استراتژی مناسب صنعتی و اقدامات مطلوب در این زمینه.

ب) ایفای نقش صحیح و قدرتمند دولت‌ها به عنوان حاکمان توسعه‌گرا که با دخالت‌های قوی در

اقتصاد و اعمال سیاست‌های مناسب، فعالیت‌های اقتصادی را نظم داده و تقویت کنند.

ج) محیط اقتصادی مطلوب بین‌المللی به گونه‌ای که در زمان ایجاد این مناطق (دهه‌های ۱۹۶۰ و

۱۹۷۰) تجارت جهانی به سرعت در حال رشد بوده و بازارهای کشورهای صنعتی به روی کالاهای تولیدی جهان رو به توسعه باز شده بود.

دومین گروه کشورهای آسیایی، کشورهایی مانند هند و چین هستند که در ابتدا تمایل چندانی به اقتصاد آزاد نداشتند. برخی از این کشورها همزمان با راهبرد جایگزینی واردات، اقدام به تأسیس مناطق آزاد کردند تا از آن به عنوان ابزاری برای حفظ اقتصاد دوگانه استفاده کنند. در نهایت بسیاری از این کشورها نیز راهبرد تجاری خود را به سوی برون‌گرایی و توسعه صادرات تغییر دادند و از آن زمان، مناطق آزاد در این کشورها توانستند نقش خود را در گشودن مرحله‌ای دروازه‌های اقتصاد به جهان خارج ایفا کنند.

جدول ۱ زیر برخی مقررات را در مناطق آزاد کشور در مقایسه با مناطق آزاد سایر کشورهای آسیایی

نشان می‌دهد.

جدول ۱. مقایسه برخی از مقررات و معافیت‌های موجود در مناطق آزاد تجاری جهان و

(درصد)

جمهوری اسلامی ایران

مناطق آزاد تجاری	آزادی ورود سرمایه	آزادی بازگشت سود	آزادی بازگشت سرمایه	معافیت از حقوق و عوارض ملی	معافیت‌های مالیاتی
کره جنوبی	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	پرداخت عوارض مادامی که کالاهای تهیه شده از مواد خام وارداتی صادر می‌شوند لغو می‌گردد	مالیات بر درآمد و مالیات بر شرکت به میزان ۵۰ درصد برای مدت ۵ سال کاهش می‌یابد
تایوان	۱۰۰	۱۰۰	تأثیر آن ۲۰ درصد در سال از اولین سال پس از سرمایه‌گذاری مجاز می‌باشد	۱۰۰	اعطای معافیت‌های پنج‌ساله
هنگ کنگ	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	مالیات‌ها در سطح بسیار نازلی قرار دارد
سنگاپور	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	عوارض گمرکی تنها بر کالاهایی نظیر بنزین، الکل و تنباکو وضع می‌شود	عدم اخذ هرگونه مالیات از سود و سرمایه
دوبی	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	عدم اخذ هر نوع مالیات
ترکیه	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	عدم اخذ هر نوع مالیات
چین	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	معافیت کالاهای تولیدی مناطق آزاد از پرداخت مالیات
کیش	۱۰۰	طبق مقررات آزاد است	طبق مقررات آزاد است	۱۰۰	طبق قانون مالیات‌های مستقیم در مورد مناطق محروم معافیت مالیات بر درآمد برای فعالیت‌های تولیدی داخل منطقه
قشم	۱۰۰	طبق مقررات آزاد است	طبق مقررات آزاد است	۱۰۰	معافیت کامل مالیات بر درآمد و معافیت بر واردات کالای داخل منطقه

مآخذ: مهدی تحقیقی، «تحلیلی بر وضعیت مناطق آزاد و ویژه در ایران»، دو ماهنامه بررسی‌های بازرگانی، ش ۲۰۷، سال ۱۳۸۶ و نتایج تحقیق.



ذکر این نکته ضروری است که مناطق آزاد ایران و سایر کشورها به لحاظ نوع معافیت‌ها و تخفیفات گمرکی و مالیاتی تفاوت چندانی ندارند و اصل کارکردها تقریباً مشابه است، اما اینکه چرا مناطق آزاد ایران نتوانسته‌اند به اهداف اصلی خود از جمله تولید، صادرات و جذب سرمایه‌های خارجی دست یابند ریشه در مشکلات دیگری دارد که به آن پرداخته خواهد شد.

۳. تعریف قانونی مناطق آزاد و ویژه در ایران

ایجاد مناطق آزاد تجاری- صنعتی به تبصره «۱۹» قانون برنامه اول توسعه باز می‌گردد. همچنین در ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران،^۱ هدف از تأسیس این مناطق 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 ذکر شده است. قوانین و آیین‌نامه‌های مختلفی به منظور تعیین چگونگی فعالیت‌ها و اداره این مناطق به تصویب رسیده که در برخی از آنها امتیازات قانونی ویژه‌ای برای این مناطق منظور شده و آنها را از سرزمین اصلی متمایز می‌سازد.

مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با اینکه دارای قوانین و مقررات خاص خود هستند، اما به هر حال کاملاً جدا از سیاست‌های اقتصادی اتخاذ شده در سرزمین اصلی نیستند، زیرا بخشی از توسعه کمی و کیفی این مناطق نیازمند سیاستگذاری صحیح و همه‌جانبه از بالا به پایین دارد. به عبارت دیگر سیاستگذاری برای توسعه کیفی این مناطق باید تحت یک مجموعه سیاست‌های توسعه‌ای و همه‌جانبه و در سطح کلان باشد. صرف انتقاد از عملکرد مناطق آزاد بدون توجه به شرایط و اوضاع اقتصادی کشور در طی سالیان گذشته به بهبود عملکرد این مناطق کمکی نخواهد کرد.

ایجاد مناطق ویژه اقتصادی نیز به تبصره «۲۰» قانون برنامه اول توسعه باز می‌گردد که در آن ذکر شده است «به منظور پشتیبانی تولید، گمرک ایران و سازمان بنادر و کشتیرانی موظفند حداکثر ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون مناطق ویژه حراست شده‌ای را در مبادی ورودی و یا گمرکات داخلی جهت نگهداری به صورت امانی مواد اولیه و قطعات و ابزار و مواد تولیدی که بدون انتقال ارزش وارد می‌شود تأسیس نمایند. ورود کالا از مناطق مذکور برای مصرف داخلی، تابع مقررات صادرات و واردات خواهد بود. صاحبان کالا می‌توانند بدون هیچ‌گونه تشریفات کالای وارداتی خود را از مبادی مذکور، از کشور خارج نمایند. آیین‌نامه اجرایی این تبصره به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

همچنین در ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی،^۲ هدف از ایجاد این مناطق

۱. مصوب سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۷۲/۶/۲۱ شورای نگهبان.

۲. مصوب سال ۱۳۸۴ مجلس شورای اسلامی و تصویب ۱۳۸۴/۹/۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

این گونه ذکر شده است که به منظور پشتیبانی از فعالیت‌های اقتصادی و برقراری ارتباط تجاری بین‌المللی و تحرک در اقتصاد منطقه‌ای و تولید و پردازش کالا، انتقال فناوری، صادرات غیرنفتی، ایجاد اشتغال مولد و جلب و تشویق سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، صادرات مجدد، عبور خارجی (ترانزیت) و انتقال کالا (ترانشیپ) به دولت اجازه داده می‌شود در شهرستان‌هایی که استعداد و توان لازم برای تحقق اهداف مذکور را دارند مناطقی را با عنوان منطقه ویژه اقتصادی ایجاد نماید.

۴. مقایسه ویژگی‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی با مناطق ویژه اقتصادی در ایران

مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی در بیشتر موارد دارای کارکرد اقتصادی مشابهی از نظر حمایت از تولید و صادرات هستند با این حال تفاوت‌هایی نیز بین آنها وجود دارد. مهمترین تفاوت‌های موجود در امتیازات قانونی مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی در معافیت‌های مالیاتی، صدور روادید، قوانین و مقررات حضور بانک‌ها و بیمه‌ها، مسائل امنیتی و انتظامی، چگونگی سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی و نحوه مدیریت این مناطق است. به اعتقاد بسیاری از کارشناسان مناطق ویژه اقتصادی به دلیل اینکه تخصصی‌تر تعریف شده‌اند و حوزه تجاری و بازرگانی آنها نسبت به مناطق آزاد تجاری - صنعتی کمتر است از نظر کارکرد اقتصادی که همان حمایت از تولید و صادرات است به مناطق آزاد و ویژه اقتصادی موفق بین‌المللی نزدیک‌تر است. سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد تابع مقررات مناطق آزاد است، ولی سرمایه‌گذاری در مناطق ویژه تابع مقررات سرزمین اصلی است. اشتغال در مناطق آزاد تابع مقررات این مناطق است و اشتغال در مناطق ویژه تابع مقررات سرزمین اصلی است.

جدول ۲. مقایسه شرایط سرمایه‌گذاری و امتیازات و معافیت‌ها در مناطق آزاد و مناطق ویژه

ردیف	شرح موضوع	مناطق آزاد	مناطق ویژه
۱	ورود به مناطق	بدون نیاز به روادید قبلی با رعایت مقررات و ضوابط موضوعه روادید تا ۶ ماه برای منطقه صادر می‌شود	با صدور روادید در مبادی ورود و رعایت مقررات و ضوابط موضوعه
۲	اشتغال در مناطق	پس از دریافت مجوز کار از سازمان منطقه و براساس قرارداد کاری که در منطقه منعقد می‌شود بدون الزام به رعایت قانون کار طبق مقررات منطقه	پس از دریافت مجوز کار از سازمان منطقه طبق مقررات
۳	اقامت در مناطق برای شاغل و افراد تحت تکفل	پس از دریافت مجوز کار از سازمان منطقه	پس از دریافت پروانه کار در منطقه
۴	سرمایه‌گذاری و درخواست آن	طبق مقررات مناطق آزاد - اخذ مجوز سرمایه‌گذاری از سازمان مناطق آزاد و عدم نیاز به مراجعه به سایر نهادها	طبق مقررات سرزمین اصلی



ردیف	شرح موضوع	مناطق آزاد	مناطق ویژه
۵	ثبت شرکت و درخواست آن	طبق مقررات مناطق آزاد	طبق مقررات سرزمین اصلی
۶	استفاده از زمین و منابع ملی	طبق مقررات مناطق	طبق مقررات سرزمین اصلی
۷	معافیت مالیاتی بر فعالیت اقتصادی	۲۰ سال از روز شروع فعالیت (تولید محصول، شروع هر فعالیت غیرتولیدی)	طبق مقررات سرزمین اصلی با رعایت بعضی تسهیلات در هر منطقه ویژه- به عنوان مثال مناطقی که شامل منطقه محروم می شوند از معافیت مالیاتی مناطق محروم برخوردار بوده و همچنین مناطق از مالیات بر ارزش افزوده معافاند
۸	استخدام نیروی انسانی، مقررات کار	طبق مقررات خاص مناطق آزاد کارفرما در پرداخت عیدی و مزد و پاداش تنها براساس قرارداد کار عمل می کند و در زمان اخراج کارگر حتی اگر از نظر سازمان غیرموجه باشد، خسارت پرداخت می کند و الزامی به حفظ کارگر ندارد. رسیدگی به حل اختلافات یک مرحله ای بوده و مرجع رسیدگی تنها سازمان مناطق آزاد است	همانند مقررات خاص مناطق آزاد (قانون جدید مناطق ویژه)
۹	استخدام نیروی انسانی خارجی	تا ۱۰ درصد نیروی انسانی شاغل در منطقه	همانند مقررات خاص مناطق آزاد (قانون جدید مناطق ویژه) تا ۱۰ درصد نیروی انسانی شاغل در منطقه
۱۰	واردات به منطقه و صادرات از منطقه	طبق مقررات مناطق آزاد و معاف از حقوق گمرکی	طبق مقررات مناطق آزاد و معاف از حقوق گمرکی
۱۱	واردات به منطقه و صادرات از منطقه به داخل کشور	ورود تا منطقه آزاد معاف از حقوق گمرکی و از منطقه به داخل طبق مقررات داخلی کشور	ورود تا منطقه ویژه معاف از حقوق گمرکی و از منطقه به داخل طبق مقررات داخلی کشور
۱۲	ورود کالای ساخته شده در منطقه به داخل کشور	طبق ضوابط ارزش افزوده و فرمول تعیین شده	طبق ضوابط ارزش افزوده و فرمول تعیین شده
۱۳	کالا و تجهیزات و مواد اولیه از داخل به منطقه و از منطقه به خارج	تا منطقه آزاد بدون حقوق گمرکی از منطقه به خارج با حقوق گمرکی	تا منطقه ویژه بدون حقوق گمرکی از منطقه به خارج با حقوق گمرکی
۱۴	ترخیص کالا از گمرک منطقه	به دفعات با صدور تمامی اسناد ترخیص مورد نیاز و گواهی مبدأ	به دفعات با صدور تمامی اسناد ترخیص مورد نیاز و گواهی مبدأ
۱۵	عمده فروشی و خرده فروشی	عمده فروشی	عمده فروشی
		در تمام مناطق چه به ایرانیان و چه در مناطق کیش،	در تمام مناطق چه به ایرانیان و چه فقط به خارجیان به شرط خروج

ردیف	شرح موضوع	مناطق آزاد	مناطق ویژه
		چه خارجی مجاز است	قشم و چابهار ۲. به خارجی در تمام مناطق به شرط خروج کالا از کشور
۱۶	بانکداری	بانک برون مرزی Off-shore بانک‌های داخلی	فقط بانک‌های داخلی با امکان فعالیت ارزی
۱۷	فعالیت بیمه‌گری	طبق مقررات مجری در مناطق آزاد	طبق مقررات مجری در داخل کشور

www.freezones.ir

مأخذ: سایت رسمی دبیرخانه مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی به آدرس:

می‌توان بیان کرد که در بحث قوانین و مقررات و تسهیل شرایط تولید مناطق آزاد قواعد و مقررات آسان‌تری نسبت به مناطق ویژه داشته و در بعضی موارد نیز اشتراکاتی وجود دارد. با این حال انجام سرمایه‌گذاری‌های مولد و اشتغال‌زا تنها با ارائه تخفیف‌های مالیاتی و گمرکی کافی نیست و شرط لازم جهت رونق فعالیت‌های اقتصادی در سرزمین اصلی و این مناطق تسهیل فضای کسب‌وکار و تصحیح نظام انگیزشی صاحبان سرمایه به سمت سرمایه‌گذاری‌های مولد و سیاست‌های مشوق تولید است.

۵. قوانین و مقررات ناظر بر ایجاد مناطق آزاد و ویژه در ایران

ایجاد مناطق آزاد به موجب تبصره «۱۹» قانون برنامه اول توسعه در دستور کار دولت قرار گرفت و سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار به موجب قانون ایجاد و پس از آن نیز سه منطقه آزاد اروند، ارس و انزلی و در نهایت منطقه آزاد ماکو تأسیس شدند. شایان توجه است که به موجب تبصره «۲» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ مجلس شورای اسلامی ایجاد مناطق آزاد جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است. یعنی نهاد تصمیم‌گیر برای ایجاد و تعیین محدوده مناطق آزاد با توجه به تبعات قانونی حاکم بر قواعد مناطق آزاد، مجلس شورای اسلامی است.

ایجاد مناطق ویژه نیز به تبصره «۲۰» قانون برنامه اول توسعه و جز «۱» بند «د» تبصره «۲۵» قانون برنامه دوم توسعه بازمی‌گردد که مستند به این قوانین دولت نسبت به ایجاد ۱۶ منطقه ویژه اولیه اقدام نمود و پس از آن نیز یک‌بار ۲۳ منطقه ویژه^۱ و بار دیگر در همان سال سه منطقه ویژه^۲ و بار دیگر ۲۲ منطقه ویژه^۳ به موجب قانون تأسیس شد. شایان توجه است که دو لایحه دیگر مبنی بر پیشنهاد

۱. قانون ایجاد يك منطقه آزاد تجاري - صنعتي و بيست‌وسه منطقه ویژه اقتصادي، مصوب ۱۳۸۹/۷/۴ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۹/۷/۱۴ شورای نگهبان.

۲. قانون ایجاد مناطق ویژه اقتصادي سهند، مراغه، آستارا و سهلان مصوب ۱۳۸۹/۹/۲۸ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ شورای نگهبان.

۳. قانون ایجاد مناطق جديد ویژه اقتصادي مصوب ۱۳۸۹/۹/۲۸ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ شورای نگهبان.



ایجاد ۳۷ منطقه ویژه جدید نیز در سال ۱۳۹۲ در مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفته بود^۱ که با توجه به درخواست مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۰ هیئت وزیران برای استرداد لوایح فوق از دستور کار مجلس خارج شد.

شایان توجه است که ایجاد مناطق ویژه اقتصادی جدید بعد از تصویب قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی مصوب در سال ۱۳۸۴ و مطابق تبصره «۲» ماده (۱) آن به مجلس محول گردید با این حال تعیین محدوده جغرافیایی مناطق ویژه برخلاف مناطق آزاد با پیشنهاد دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و تصویب هیئت وزیران صورت می‌گیرد.

ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی متضمن شرایطی است که دولت در آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق آزاد^۲ و آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی^۳ به آن پرداخته است.

برخی از مواردی که در آیین‌نامه ایجاد مناطق آزاد و ویژه مطالبه شده است به شرح ذیل است:

- ارائه طرح توجیهی (مطالعات اولیه): شامل مطالعات پایه مبتنی بر مزیت‌های اقتصادی، تاریخی و فرهنگی به همراه برآورد هزینه‌های راه‌اندازی و نحوه تأمین منابع مالی مورد نیاز به همراه برنامه زمانبندی و تأثیر عملکرد منطقه بر اقتصاد محلی و ملی با توجه به بازار کشورهای هدف برای تهیه مواد اولیه و صادرات کالاهای ساخته شده و تأثیر آن بر شاخص‌ها و استانداردهای فرهنگی، اجتماعی و زیست‌محیطی.
- ارائه موافقت بدون قید و شرط دستگاه‌های اجرایی تأمین‌کننده خدمات زیرساختی و سایر مراجع ذیربط قانونی.

- نقشه جانمایی (کاداستر) محدوده پیشنهادی و موقعیت جغرافیایی (جهات چهارگانه و موقعیت نسبت به شهرهای اطراف و غیره).

- وضعیت شبکه‌های زیربنایی شامل آب، برق، ارتباطات و فناوری اطلاعات.
- شبکه‌های مواصلاتی (زمینی، دریایی و هوایی).
- انرژی (موافقت غیرمشروط دستگاه ذیربط).
- نظر مساعد استانداری و تعهد برای حمایت از منطقه.
- اعلام وضعیت اراضی محدوده پیشنهادی اعم از مالکیت دولتی و غیردولتی.
- نظر مساعد ستاد کل نیروهای مسلح.

- تطبیق جغرافیایی محدوده منطقه پیشنهادی با محدوده‌های مصوب در تقسیمات کشوری.

به عبارت دیگر دولت برای مکان‌یابی مناسب و رفع مشکل فقدان زیرساخت‌ها در آیین‌نامه‌های یاد شده مدارک و مستندانی را برای ایجاد این مناطق تعیین کرد تا متضمن امکانات و زیرساخت‌های اولیه

۱. مصوبه ۱۳۹۲/۴/۲ کمیسیون اقتصادی مجلس.

۲. مصوب سال ۱۳۹۳ هیئت وزیران با شماره ۵۰۴۱۱/۴۶۱۵۶.ك.

۳. مصوب سال ۱۳۹۳ هیئت وزیران با شماره ۵۰۴۱۱/۲۶۷۳۱.ك.

مناطق و دستیابی به اهداف قانونی باشد. با این حال علیرغم مقررات مصوب فوق، در لوایح و طرح‌های ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جدید، برخی از موارد موضوع آیین‌نامه ایجاد این مناطق به‌طور کامل رعایت نشده است. این در حالی است که ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی بدون رعایت موارد آیین‌نامه کارکرد مطلوبی نخواهد داشت.

همچنین اولویت دادن به رفع مشکلات مناطق آزاد و ویژه اقتصادی فعلی مقدم بر ایجاد مناطق آزاد و ویژه جدید است. ذکر این نکته نیز ضروری است که مناطق آزاد و ویژه اقتصادی فعلی از لحاظ زیرساخت‌های ذکر شده در آیین‌نامه‌های ایجاد این مناطق هنوز نواقص زیادی دارند و درآمدهای این مناطق با توجه هزینه‌های جاری که سازمان‌های مناطق آزاد دارند پاسخگوی تکمیل زیرساخت‌های این مناطق نیست. از این رو باید در گام اول با کمک دولت و اختصاص منابع مالی به سازمان‌های این مناطق زیرساخت‌های این مناطق تکمیل شود. در اکثر کشورهایی که اقدام به ایجاد مناطق آزاد کرده و عملکرد موافقی داشته‌اند ابتدا با اختصاص منابعی زیرساخت‌های این مناطق را در یک ناحیه **محصور و محدود** تکمیل کرده و قوانین گمرکی را در آن اعمال کرده‌اند.

با این حال برخی از مناطق آزادی که در ایران ایجاد شده‌اند با گذشت سال‌ها از ایجاد آنها به‌علت محدوده گسترده و نوع مکان‌یابی، فنس‌کشی و محصور نشده‌اند و پدیده‌هایی مانند قاچاق کالا نیز در این مناطق به‌صورت موردی روی داده است که ناشی از عدم تکمیل زیرساخت‌ها و دیگر مشکلات مربوط به تعیین محدوده در این مناطق است.

از این رو در شرایط فعلی افزایش تعداد کمی مناطق آزاد کمک چندانی به بهبود اقتصاد ملی نخواهد کرد. تجربه سال‌ها اعمال معافیت در مناطق محروم و مرزی گویای این واقعیت است که افزایش تولید، ایجاد اشتغال مولد و پایدار و افزایش صادرات با حمایت یارانه‌ای صرف و اعمال معافیت محقق نمی‌شود و تجربه مناطق آزاد نیز گویای همین واقعیت است.

یکی از ادله مطرح شده برای افزایش تعداد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، توجه به موضوع عمران و آبادانی منطقه‌ای است که این توجیه اصولاً با فلسفه اصلی ایجاد مناطق یعنی تقویت و توسعه تولیدات صادرات‌گرا مغایر است و عمران و آبادانی صورت گرفته نیز به قیمت تضعیف اقتصاد ملی و کاهش درآمدهای عمومی دولت است. دلیل دیگر مطرح شده توسط مدافعان ایجاد مناطق آزاد و ویژه جدید یعنی اشتغال و حفظ جمعیت در مناطق مرزی و تقویت معیشت مرزنشینان نیز صرفاً منحصر به مناطق پیشنهاد شده نیست و مشمول تمامی نقاط مرزی کشور می‌شود. راهکار مناسب در این خصوص اعطای امتیازات قانونی به تمامی نقاط مرزی از طریق لایحه ساماندهی مرزنشینی است که دولت می‌تواند ارائه دهد و در تقویت و بهبود معیشت مرزنشینان و ایجاد امنیت پایدار در نقاط مرزی می‌تواند موثر باشد و آثار آن بر اقتصاد ملی نیز مورد بررسی و سنجش قرار گیرد. هزینه ایجاد مناطق آزاد جدید در نگاه اول



با توجه به اینکه این مناطق مشمول معافیت‌های مالیاتی و حقوق گمرکی می‌شوند، کاهش درآمدهای مالیاتی دولت است. همچنین ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جدید نیازمند ایجاد زیرساخت‌های لازم می‌باشد که باید منابع درآمدی پایداری برای این موضوع فراهم شود.

۶. ساختار و وظایف دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

هر منطقه آزاد یا ویژه اقتصادی تحت نظر سازمان منطقه آزاد و یا ویژه اقتصادی مدیریت می‌شود. همچنین شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی که تحت نظر دولت اداره می‌شود با ساختاری هیئت مدیره‌ای عهده‌دار نظارت بر عملکرد سازمان‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی است و وظیفه نظارت، سیاستگذاری، تدوین آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوطه و راهبری توسعه کیفی و کمی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را بر عهده دارد. برخی از این وظایف عبارتند از:^۱

- برنامه‌ریزی و تدوین خط‌مشی‌های لازم به منظور بهره‌گیری از ظرفیت‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در بخش‌های مختلف جهت افزایش تولید، ایجاد اشتغال، توسعه اقتصادی، توسعه گردشگری، توسعه مراکز علمی و آموزشی، عمرانی و آبادانی مناطق کشور، حضور در عرصه‌های تولید و بازارهای منطقه‌ای و جهانی.

- ایجاد هماهنگی در روابط سازمان مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با دستگاه‌های دولتی، عمومی و مردمی.
- بررسی و تصویب بودجه سالیانه مناطق آزاد و ارسال به هیئت وزیران با سایر مراجع ذیربط.
- پیشنهاد عزل و نصب اعضای هیئت‌مدیره، بازرسان و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد، هیئت وزیران یا سایر مراجع ذیربط.

- بررسی و اعلام نظر درباره اصلاح طرح‌های جامع و کالبدی ارائه شده توسط مناطق و پیشنهاد نهایی آن به کمیسیون اقتصادی دولت و سایر مراجع ذیربط.

- بررسی و تهیه لایحه ایجاد مناطق جدید و ویژه اقتصادی.
- نظارت بر تحقق اهداف و مأموریت‌ها و عملکرد مناطق و گزارش نتایج آن در ۶ ماه به هیئت وزیران و سایر مراجع ذیربط.

- بررسی عملکرد سازمان‌های مناطق آزاد و کنترل کلیه اسناد و مدارک سازمان‌های مناطق اعم از دفاتر، صورت‌های مالی، پرونده‌ها، قراردادها و مکاتبات مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به‌منظور رعایت قوانین و مقررات مربوط.

- تدوین و ارائه اساسنامه سازمان‌های دولتی جدید به‌منظور اداره منطقه ویژه اقتصادی مورد نظر به هیئت وزیران.

۱. برای مطالعه مشروح وظایف رجوع کنید به سایت رسمی دبیرخانه شورای هماهنگی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به آدرس:
www.freezones.ir/Default.aspx?tabid=88

- پیشنهاد در خصوص تعیین محدوده جغرافیایی، طرح کالبدی، نوع و حدود فعالیت مجاز هر یک از مناطق ویژه اقتصادی به هیئت وزیران یا سایر مراجع ذیربط.

در واقع شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی وظایفی از قبیل نظارت، سیاستگذاری توسعه کمی و کیفی، مقرراتگذاری و تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی، عزل و نصب اعضای هیئت‌مدیره سازمان‌های مناطق آزاد و هماهنگی بین این سازمان‌ها و... را بر عهده دارد.

بنابراین مشاهده می‌شود که شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی نقش بسیار پررنگی در نظارت و آسیب‌شناسی عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و بهبود شرایط کنونی داشته و برخی از مشکلات این مناطق در موضوعاتی از قبیل عدم وجود شفافیت کامل در آمار و اطلاعات شاخص‌های عملکردی، اتکای درآمدهای اصلی سازمان‌های مناطق آزاد به فروش زمین و عوارض دریافتی از واردات کالا و نحوه هزینه‌کرد این درآمدها، عدم به‌کارگیری نیروی انسانی براساس تخصص و تجربه، عدم تدوین استراتژی توسعه کمی و کیفی بلندمدت این مناطق و نبود ثبات مدیریتی در سازمان‌های مناطق آزاد جهت ریل‌گذاری توسعه‌ای در این مناطق از آسیب‌های جدی نظارتی و سیاستگذاری دبیرخانه مناطق آزاد در دو دهه گذشته بوده است.

موضوع نداشتن استراتژی توسعه اقتصادی مشخص در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و نرسیدن به اهداف مد نظر قانونگذار با گذشت بیش از بیست سال از زمان ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی نیاز به اصلاحات در روند عملکردی مناطق آزاد را ضروری می‌نماید که در چند سال اخیر مورد توجه دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد نیز قرار گرفته و هرچند مطالعاتی در خصوص تدوین استراتژی مناطق آزاد در دبیرخانه انجام شده است ولی عملیاتی شدن این راهبردها مستلزم آسیب‌شناسی عملکرد مناطق فعلی و رفع چالش‌های پیش رو می‌باشد.

یک چالش اساسی در ساختار شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی این است که همزمان با تغییر دولت‌ها دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی نیز دچار تغییر می‌شود و این تغییر سیاستگذاری در این نهاد را نیز دچار تغییرات اساسی می‌سازد. به عبارت دیگر با شروع تغییر در اعضای اداره‌کننده شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، این تغییرات به سازمان‌های اداره‌کننده مناطق آزاد نیز رسوخ کرده و رئیس این سازمان‌ها نیز دچار تغییر می‌شود و در نتیجه سیاستگذاری توسعه در دوره جدید متفاوت می‌شود. این بحث منجر به عدم استمرار استراتژی‌های قبلی و عدم استفاده از تجربیات انباشته دوره‌های گذشته شده است.

بحث بعدی در این خصوص اکتفا به نظارت درون سازمانی بر عملکرد مناطق آزاد است. این موضوع باعث شده است که آمار و عملکرد مستمری ازسوی دبیرخانه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی درخصوص عملکرد کمی این مناطق منتشر نشده و انجام هر گونه تجزیه و تحلیل آماری و کارشناسی محدود به آمار عملکردی مقطعی شود. در این مورد نیاز است که آمار عملکرد کمی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

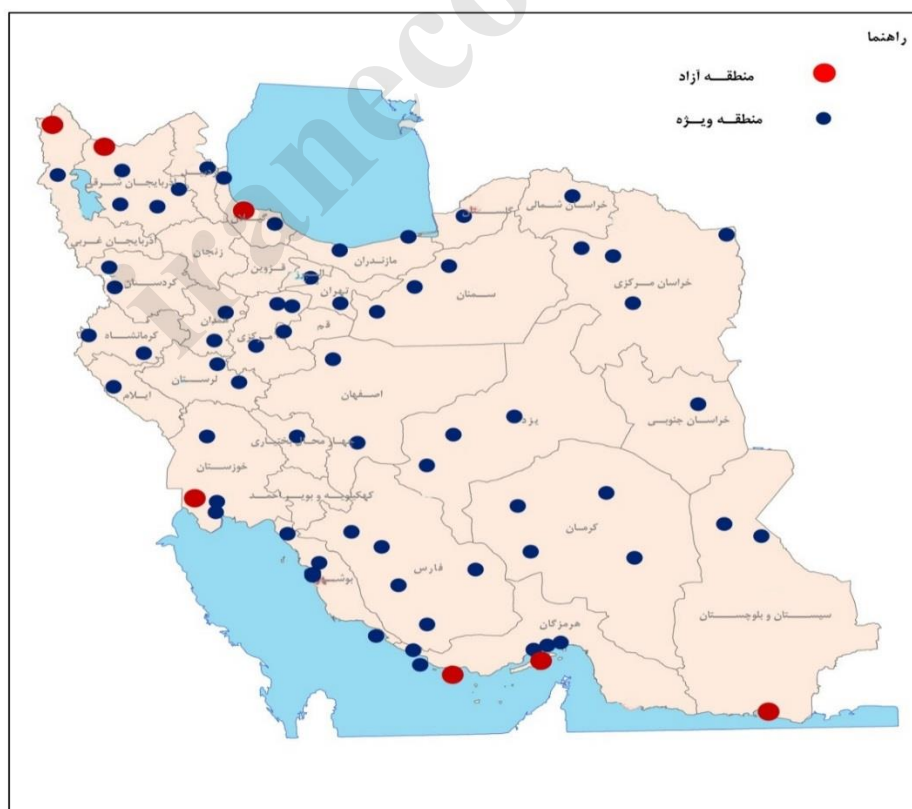


به صورت مستمر و دوره‌ای از سوی شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی خواسته شود تا با بهره‌گیری از نظرات کارشناسان متخصص زمینه ارتقای عملکرد این مناطق فراهم شود. در این خصوص می‌توان نهادهای تخصصی در بدنه دولت و نهادهای کارشناسی خارج از دولت را در امر نظارت بر عملکرد مناطق آزاد دخیل کرد و نظارت بر عملکرد این مناطق را با هدف ارتقای کارآمدی و رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری در این مناطق بهبود بخشید. بنابراین با توجه به وظایف گسترده‌ای که برای دبیرخانه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی تعریف شده است، راهکار رفع بخشی از مشکلات فعلی مناطق آزاد را می‌توان در ثبات مدیریت‌ها و ارتقای فرآیند سیاستگذاری اقتصادی این نهاد دولتی و کیفیت نظارت آن بر عملکرد مناطق آزاد و ویژه جستجو کرد. بخشی از مشکلات این حوزه نیز ناشی از آثار سیاست‌های اقتصادی اتخاذ شده در دولت‌های مختلف و در سطح کلان کشور بوده است که این امر نیز مشکلات مناطق آزاد را دو چندان کرده است.

۷. معرفی اجمالی مناطق آزاد و ویژه کشور

در حال حاضر در کشور هفت منطقه آزاد «کیش»، «قشم»، «چابهار»، «انزلی»، «ارس»، «اروند» و «ماکو» و ۶۴ منطقه ویژه اقتصادی وجود دارد که در نقشه ذیل قابل مشاهده است.

شکل ۱. تعداد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در نقشه جغرافیایی کشور



نقشه فوق بیانگر تعداد بالای مناطق آزاد و ویژه کشور و نشانگر ضرورت بررسی آثار این مناطق بر اقتصاد ملی و درآمد عمومی کشور است. صرف تعدد این مناطق در اقتصاد کشور نمی‌تواند کمک چندانی به بهبود وضعیت اقتصادی کشور بکند و می‌توان برای افزایش صادرات و توسعه زیرساختی مناطق محروم و مرزی کشور سیاست‌های ساختاری و بلندمدتی را طراحی و اجرا کرد. در ادامه به اختصار به ویژگی‌های هر یک از مناطق مذکور پرداخته شده است.

متأسفانه علیرغم گذشت زمان قابل توجهی از تصویب برخی از مناطق ویژه فوق هنوز بسیاری از آنها غیرفعال بوده و سازمان اداره‌کننده آنها مشخص نشده است. همچنین محدوده برخی از مناطق آزاد نیز فنس کشی نشده و امکان اعمال تمامی مزایای مناطق آزاد در آنها میسر نیست.

اهداف کلی و اصلی مناطق آزاد در ایران عبارتند از: رشد و توسعه اقتصادی، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی، ایجاد اشتغال سالم و تنظیم بازار کار، افزایش سرمایه، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، جذب فناوری، انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی، ارائه خدمات عمومی و... می‌باشد. در ادامه به بررسی اجمالی هر یک از مناطق آزاد ایران پرداخته و مزیت نسبی هر یک از این مناطق مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۷-۱. منطقه آزاد تجاری- صنعتی کیش

جزیره کیش که به لحاظ تقسیمات سیاسی بخشی از شهرستان بندر لنگه در استان هرمزگان محسوب می‌شود، با مساحتی در حدود ۹۱ کیلومتر مربع، بعد از قشم، دومین جزیره وسیع خلیج فارس محسوب می‌شود. این جزیره در ۱۸ کیلومتری کرانه جنوبی ایران واقع شده و با شهر بندرعباس ۳۰۰ کیلومتر فاصله دارد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی براساس مصوبه شورای انقلاب در اسفندماه ۱۳۵۸ جزیره کیش به عنوان منطقه آزاد تجاری اعلام شد. ولی این طرح تا سال ۱۳۶۵ متوقف بود. بدین ترتیب تاریخ رسمی تأسیس منطقه آزاد تجاری- صنعتی در جزیره کیش، سال ۱۳۷۲ است.^۱

پتانسیل‌های توسعه کیش در قالب سه محور توریسم، خدمات و صنعت شناسایی شده‌اند و بنابراین سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی در این منطقه با توسعه امکانات و زیرساخت‌های رفاهی نیز همراه بوده است تا علاوه بر برآوردن نیازهای صنعت و خدمات، خدمات گردشگری را نیز در حد مطلوب تأمین کند. بر این اساس توسعه منطقه آزاد تجاری- صنعتی کیش بر مبنای دو اصل «توسعه تجارت منطقه‌ای و بین‌المللی» و «توسعه امکانات سیاحتی و جهانگردی» پی‌ریزی شده است.

در این مسیر، مأموریت اصلی منطقه آزاد تجاری- صنعتی کیش، توسعه و ترویج گردشگری، تمرکز خدمات فرهنگی و رفاهی، ایجاد بورس خدمات تجاری، تشکیل نمایشگاه‌ها و همایش‌های داخلی و



بین‌المللی و پایگاه توسعه و ترویج فناوری اطلاعات و ارتباطات است.^۱

۲-۷. منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم

قشم بزرگ‌ترین جزیره خلیج فارس است که با مساحتی بالغ بر ۱۴۰۰ کیلومتر مربع، در فاصله ۳۷ کیلومتری جنوب شهر بندرعباس و در دهانه تنگه هرمز و در مسیر راه‌های دریایی خلیج فارس به دریای عمان و اقیانوس هند و بالعکس قرار دارد. کوتاه‌ترین فاصله جزیره با کرانه ایران، حدود ۲ کیلومتر است. شایان ذکر است در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، به منظور برقراری عدالت اجتماعی و توازن امکانات و خدمات در کشور، رفع محرومیت در استان هرمزگان و ارتقای شاخص‌های توسعه این استان، ایجاد مناطق آزاد در جزایر و مناطق کمتر توسعه یافته استان، مد نظر سیاستگذاران کشور قرار گرفت. بر این اساس منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم، از سال ۱۳۶۹، براساس دستور مجلس، کار خود را آغاز کرد. این منطقه در حدود ۳۰۰ کیلومتر مربع از وسعت جزیره را به خود اختصاص داده است.^۲

مهمترین نقشی که در سیاست‌های کلان کشور در مسیر بازسازی اقتصادی برای منطقه آزاد قشم در نظر گرفته شده است، مبدل شدن به بزرگترین منطقه آزاد تجاری - صنعتی جهان، میان اروپا و ژاپن است. مأموریت اصلی این منطقه، تمرکز سوخت‌رسانی به شناورها و کشتی‌های در حال عبور از خلیج فارس، ایجاد صنایع تولیدی صادراتی، ارائه خدمات فنی - مهندسی، انتقال دانش فنی به منطقه و کشور و ایجاد پارک ملی است.

۳-۷. منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار

منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار که در سال ۱۳۷۰ طی مصوبه هیئت وزیران در اراضی شرق اسکله شهید کلاتری تأسیس شده است، با ۱۴۰ کیلومترمربع مساحت، بخشی از شهرستان چابهار را تشکیل می‌دهد که در شرق خلیج چابهار و ۷ کیلومتری شهر چابهار واقع شده است.

این منطقه از طریق شهرستان ایرانشهر و پس از عبور از استان خراسان جنوبی، به کشورهای آسیای میانه و افغانستان، از شرق به کشور پاکستان و از جنوب به دریای عمان، اقیانوس هند و آب‌راه‌های بین‌المللی، قاره آفریقا، شرق آسیا، اروپا و دریای مدیترانه راه دارد.^۳

اهمیت توسعه منطقه سیستان و بلوچستان به لحاظ نقش آن در امنیت و هم‌بستگی ملی، ضرورتی برای ایجاد منطقه آزاد چابهار محسوب شده است. در برنامه چهارم توسعه کشور از بندر چابهار به عنوان قطب سوم اقتصادی نام برده شده است. زیرا با توجه به موقعیت ویژه جغرافیای این بندر، دروازه اصلی تجارت کشور با سایر کشورها به شمار می‌رود.

در این مسیر، توسعه ترانزیت و حمل و نقل کالا، تجارت منطقه‌ای، بارانداز تجاری کالاها و مواد اولیه،

۱. شاددل (۱۳۸۶) و خاتمی (۱۳۸۲).

۲. گورانی و همکاران (۱۳۹۲)، ولیقلی‌زاده و ذکی (۱۳۹۱)، اسفندیاری و همکاران (۱۳۸۷).

۳. اسفندیاری و همکاران (۱۳۸۷)، شیرافکن (۱۳۹۰)، ابراهیم‌زاده و آفاسی‌زاده (۱۳۹۰)، شاددل (۱۳۸۶)، پرتوی (۱۳۸۵)، خاتمی (۱۳۸۳)، محمدی (۱۳۸۴).

ایجاد صنایع تبدیلی و تولیدی با جهت‌گیری صادراتی، عرضه سوخت و ایجاد صنایع وابسته به نفت و جذب گردشگر به‌عنوان مأموریت اصلی منطقه آزاد چابهار در نظر گرفته شده است.

۴-۷. منطقه آزاد تجاری- صنعتی انزلی

شهر انزلی به‌عنوان مهمترین بندر شمالی ایران در حاشیه جنوب غربی دریای خزر و در غرب دلتای سفیدرود، در استان گیلان واقع شده است. بندر انزلی از شمال به دریای خزر، از جنوب به شهرستان صومعه‌سرا، از شرق به شهرستان رشت و از غرب به شهرستان رضوان‌شهر متصل است. شهرستان انزلی ۳۶۰ کیلومتر تا تهران، ۴۰ کیلومتر تا رشت و ۳۵ کیلومتر تا فرودگاه بین‌المللی سردار جنگل، فاصله دارد. این شهرستان دارای آب و هوای معتدل و مرطوب ساحلی بوده که در فصول مختلف سال شرایط آب و هوایی مطلوبی را داراست.

منطقه آزاد انزلی در ابتدای تأسیس محدوده وسیعی از شهرستان بندرانزلی به مساحت ۳۲ کیلومتر مربع خشکی و ۴۰ کیلومترمربع آبی را شامل شده و از سال ۱۳۸۴ رسماً آغاز به کار کرده است.^۱ شایان توجه است که تعیین محدوده منطقه آزاد انزلی براساس قانون ایجاد این منطقه، به دولت سپرده شده و از این‌رو، مطابق تصویب‌نامه^۲ وزیران عضو شورای هماهنگی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی در سال ۱۳۹۲، محدوده منطقه آزاد انزلی به بیش از ۹۴ کیلومترمربع افزایش یافته است. مأموریت اصلی منطقه آزاد انزلی تمرکز بر کسب‌وکار صنایع خانگی، فناوری اطلاعات و ارتباط با حوزه کشورهای دریای خزر است.

۵-۷. منطقه آزاد تجاری- صنعتی ارس

منطقه آزاد تجاری- صنعتی ارس در ابتدای تأسیس با مساحت ۹۷ کیلومترمربع و با مرکزیت شهرستان جلفا در استان آذربایجان شرقی، در حاشیه جنوبی رود ارس و همسایگی کشورهای آذربایجان و ارمنستان و جمهوری خودمختار نخجوان آغاز به کار کرد. این منطقه با تبریز، ۱۳۷ کیلومتر و با تهران ۷۶۱ کیلومتر فاصله دارد. مجوز تأسیس سازمان منطقه آزاد ارس در شهریورماه ۱۳۸۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و این سازمان فعالیت خود را در اواخر شهریورماه ۱۳۸۳ آغاز کرد. براساس مصوبه هیئت وزیران^۳ محدوده منطقه آزاد ارس شامل ۹۷۰۰ هکتار از اراضی منطقه می‌شد که براساس مصوبه جدید این هیئت محترم در سال ۱۳۸۷، محدوده این منطقه به ۵۱ هزار هکتار شامل بخش‌هایی از ۲ شهرستان جلفا و خداآفرین افزایش یافت. این محدوده ابلاغی در بخش متصل، محدوده اصلی را از ۹۷۰۰ هکتار به ۲۰۵۰۰ هکتار افزایش داده است و در ۳ بخش منفصل نیز قسمتی از شهرستان کلبر به وسعت ۲۴ هزار هکتار (موسوم به قلی بیگلر) و اراضی اطراف سد

۱. ممی‌پور و همکاران (۱۳۹۲).

۲. شماره ت ۴۹۵۱۶ ه مورخ ۱۳۹۲/۰۶/۰۵.

۳. مورخ ۱۳۸۴/۴/۷ به شماره ۵۳۰۸۲۰ ت/۲۰۷۰۸.



خداآفرین به وسعت ۶۱۰۰ هکتار و محدوده گمرک نوردوز (مرز ایران با ارمنستان) به وسعت ۲۴۰ هکتار جمعاً به وسعت ۵۱۰۰۰ هکتار کل محدوده منطقه آزاد ارس را تشکیل می‌دهد. مأموریت اصلی منطقه آزاد ارس تمرکز بر کسب‌وکار و مبادلات تجاری با کشورهای حوزه قفقاز می‌باشد.

۶-۷. منطقه آزاد تجاری - صنعتی اروند

محدوده اولیه منطقه آزاد اروند با مساحتی بالغ بر ۱۷۰ کیلومترمربع در جنوب غرب استان خوزستان، در محل تلاقی رودخانه‌های اروند و کارون تأسیس شد که با کشورهای عراق و کویت، مرز مشترک دارد.^۱ سازمان منطقه آزاد اروند پس از طی مراحل قانونی و تصویب مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۳/۵/۴ فعالیت خود را آغاز کرد و محدوده قانونی آن نیز متعاقباً در تاریخ ۱۳۸۴/۴/۱۸ به‌موجب مصوبه هیئت دولت تعیین شد.

وزیران عضو شورای هماهنگی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی در جلسه ۱۳۹۲/۱۰/۲۲ تصویب نمودند که مساحت محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی اروند از (۱۷۲۰۰) هکتار به (۳۴۷۰۰) هکتار مطابق نقشه‌ای که تأیید شده به مهر دفتر هیئت دولت است، اصلاح شود.^۲ این منطقه براساس طرح جامع تهیه شده شامل ۳ بخش اصلی شهرک‌های صنعتی خرمشهر و آبادان، شلمچه و جزیره مینو است. از کل مساحت اراضی این منطقه ۸۶۰۰ هکتار به فعالیت‌های صنعتی و ۴۸۰۰ هکتار به سایر بخش‌ها در زمینه بازرگانی گردشگری و اداری و ۳۸۰۰ هکتار به بخش‌های بندری، انبارداری و ترانزیت اختصاص یافته است. هدف اصلی این منطقه نیز تمرکز بر صنایع پایین‌دستی نفت و پتروشیمی است.

۷-۷. منطقه آزاد تجاری - صنعتی ماکو

شهرستان ماکو در شمال غربی ایران (استان آذربایجان غربی) قرار گرفته و به‌عنوان یکی از مناطق آزاد هفت‌گانه ایران به‌حساب می‌آید که با دارا بودن مرز مشترک با سه کشور ترکیه، عراق و آذربایجان اهداف اقتصادی ویژه خود را دنبال می‌کند. مساحت منطقه آزاد ماکو ۵ هزار کیلومترمربع است که از لحاظ مساحت جزء بزرگ‌ترین مناطق آزاد جهان به‌حساب می‌آید. این منطقه شهرهای ماکو، شوط و پلدشت را شامل می‌شود. همچنین اساسنامه سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی ماکو نیز توسط هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۵ تصویب شده است. این منطقه نیز بر توسعه مبادلات تجاری با ترکیه تمرکز یافته است.

هرچند منطقه آزاد ماکو از ظرفیت‌های بالقوه بسیاری برخوردار است با این حال وسعت زیاد محدوده

۱. شیرافکن، ۱۳۹۰.

۲. سایت رسمی سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران به آدرس:

law.dotic.ir/AIPLaw/lawview.do?reqCode=lawView&lawId=221331

منطقه و وجود سکونتگاه‌های گوناگون در این منطقه منجر به بروز مشکلاتی با دستگاه‌های اجرایی مستقر در داخل محدوده مناطق آزاد و اجرای قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و برخورداری تمامی مناطق از مزایای ایجاد منطقه آزاد شده است.

۸-۷. معرفی برخی از مناطق ویژه اقتصادی و عملکرد آنها

از کل ۶۴ منطقه ویژه اقتصادی که به موجب تبصره «۲۰» قانون برنامه اول توسعه و جز «۱» بند «د» تبصره «۲۵» قانون برنامه دوم توسعه توسط دولت و یا به موجب قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۱ توسط مجلس شورای اسلامی ایجاد شده است، تنها ۲۴ منطقه شامل ۱۶ منطقه اولیه مصوب دولت و ۸ منطقه جدید مصوب مجلس دارای گمرک هستند. همچنین صرفاً در ۱۸ منطقه فعالیت‌های تولیدی و خدماتی، واردات، صادرات و... انجام می‌شود. لازم به ذکر است ۱۶ منطقه اولیه اواخر دهه ۱۳۷۰ و اوایل دهه ۱۳۸۰ شکل گرفته و ۴۸ منطقه ویژه اقتصادی جدید از سال ۱۳۸۹ به بعد توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده‌اند. وزیر عضو شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی نیز، در چند مرحله سازمان مسئول، محدوده و موضوع فعالیت ۳۱ منطقه را تعیین کردند. ۱۷ منطقه ویژه اقتصادی باقیمانده نیز فاقد سازمان مسئول هستند.^۱ علیرغم انتقاداتی که به عملکرد مناطق آزاد تجاری وارد می‌شود عملکرد مناطق ویژه اقتصادی فعال و عملیاتی شده در حوزه‌هایی مانند تولید، صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی نسبتاً مناسب بوده است.

مناطق ویژه اقتصادی انرژی پارس، پتروشیمی بندر امام خمینی، صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس در درجه اول به واسطه اینکه گرایش اصلی فعالیت‌های اقتصادی در این مناطق مبتنی بر مزیت‌های اصلی کشور در زمینه اقتصادی یعنی منابع فراوان و ارزان نفت و گاز و پتروشیمی و نیز کانی‌های فلزی و غیرفلزی تعریف شده موفقیت‌های قابل توجهی را در نیل به اهداف مورد نظر به دست آورده‌اند. آمارها نشان می‌دهد سه منطقه ویژه اقتصادی یاد شده با اتکا به مزیت‌های نسبی کشور و نیز مزیت‌های قانونی مناطق ویژه اقتصادی توانسته‌اند سهم قابل توجهی از تولید ناخالص داخلی و نیز اشتغال کشور را به خود اختصاص دهند. تبدیل وضعیت برخی از مهمترین بنادر کشور به مناطق ویژه اقتصادی با هدف بهره‌گیری از مزیت‌های قانونی این مناطق در جهت جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی اگرچه به خودی خود امری مثبت تلقی می‌شود با این همه فعلیت یافتن ظرفیت‌های قانونی و نیز اهداف مورد نظر، از ایجاد مناطق ویژه اقتصادی بندری در گرو ایجاد بستر مناسب برای پردازش کالا، صادرات و واردات مجدد و... است. برای مثال بندر شهید رجایی به‌عنوان اصلی‌ترین بندر کشور برای ورود و صدور کالا با استفاده از مزیت‌های قانونی مناطق ویژه اقتصادی باید بتواند سهم بزرگی از ترانزیت، ترانشیپ، صادرات مجدد و...

۱. گزارش عملکرد مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی (۱۳۹۳)، معاونت برنامه‌ریزی و هماهنگی امور مناطق دبی‌خانه مناطق آزاد.



منطقه را به خود اختصاص دهد. بندر و منطقه آزاد جبل علی امارات نمونه موفق از این دست است. اگرچه باید گفت تحریم‌های حمل‌ونقل نیز، آثار منفی زیادی بر عملکرد و مبادلات بازرگانی این بنادر بر خود برجای گذاشته است. مناطق ویژه بندری امام خمینی، بوشهر، نوشهر و امیرآباد نیز عملکرد نسبتاً خوبی داشته‌اند. منطقه ویژه اقتصادی سلفچگان و سیرجان نیز از دیگر مناطق ویژه اقتصادی هستند که به لحاظ مکان‌یابی مناسب آنها، عملکرد اقتصادی نسبتاً مناسبی داشته‌اند.

سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی در مجموع سازمان مسئول یازده منطقه ویژه اقتصادی است. بجز دو منطقه ویژه اقتصادی یزد و لرستان مابقی مناطق ویژه اقتصادی که سازمان مسئولی آنها را شهرک‌های صنعتی برعهده دارد به دلیل عدم تأمین اعتبار برای ایجاد زیرساخت، این سازمان قادر به عملیاتی کردن اهداف این مناطق نشده‌اند. مناطق ویژه اقتصادی شهرکرد و مهران نیز، که سازمان مسئولی آنها را سازمان‌های همیاری و شهرداری‌های این استان‌ها برعهده دارند سرنوشت بهتری نداشته و سازمان مسئول بودجه مناسب برای ایجاد زیرساخت در این مناطق تأمین نکرده است. منطقه ویژه اقتصادی جازموریان نیز، که شرکت سرمایه‌گذاری سهام عدالت کرمان سازمان مسئولی آن را برعهده دارد نیز سرنوشت مشابهی دارد.^۱

۸. بررسی عملکرد کمی مناطق آزاد و ویژه

در این بخش به ارائه برخی شاخص‌های مربوط به عملکرد کمی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور طی سال‌های فعالیت این مناطق خواهیم پرداخت.

۸-۱. عملکرد مناطق آزاد

در سه دهه گذشته، عمده جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشورهای در حال توسعه، در مناطق آزاد این کشورها صورت گرفته است. مناطق آزاد قابلیت‌های فراوانی را برای کشورهای در حال توسعه ایجاد نموده و قادر است کشورهای در حال توسعه را در پیمودن فرآیندهای صنعتی شدن هدایت نماید اما این تجربه در ایران به دلایل مختلف به طور کامل محقق نشده است. همچنین در ده‌های اخیر با تشکیل سازمان تجارت جهانی و گسترش تعاملات منطقه‌ای در چارچوب موافقتنامه‌های تجارت ترجیحی، اتحادیه گمرکی، بازار مشترک و اتحادیه‌های اقتصادی، عملاً نقش مناطق آزاد در تسهیل تجاری و جذب سرمایه‌گذاری خارجی کاهش پیدا کرده، زیرا گسترش پیمان‌های یاد شده، سبب شده تا بهره‌گیری از ظرفیت مناطق آزاد، جذابیت کمتری داشته باشد. از این رو ادبیات و مطالعات اقتصادی که به بررسی تأثیر مناطق آزاد بر روند توسعه کشورها می‌پردازد در دهه گذشته کاهش یافته و عمده مطالعات در این حوزه به دهه ۱۹۹۰ باز می‌گردد و همچنین

۱. گزارش عملکرد مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی (۱۳۹۳)، معاونت برنامه‌ریزی و هماهنگی امور مناطق دیرخانه مناطق آزاد.

مناطق آزاد ایران که دارای اهداف متعددی هستند در تجربیات موفق جهانی کمتر وجود دارد و مناطق آزاد موفق در دنیا مناطقی محصور، محدود و تخصصی هستند.

با عنایت به مطالب فوق بررسی عملکرد کمی مناطق آزاد می‌تواند به بیان برخی نقاط قوت و ضعف این مناطق کمک کند که در ذیل به برخی از آنها اشاره می‌شود.

جدول ۳. عملکرد برخی شاخص‌های کمی مناطق آزاد (کیش، قشم، چابهار، اروند، ارس،

انزلی و ماکو) در سال‌های ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۲ (میلیون دلار)

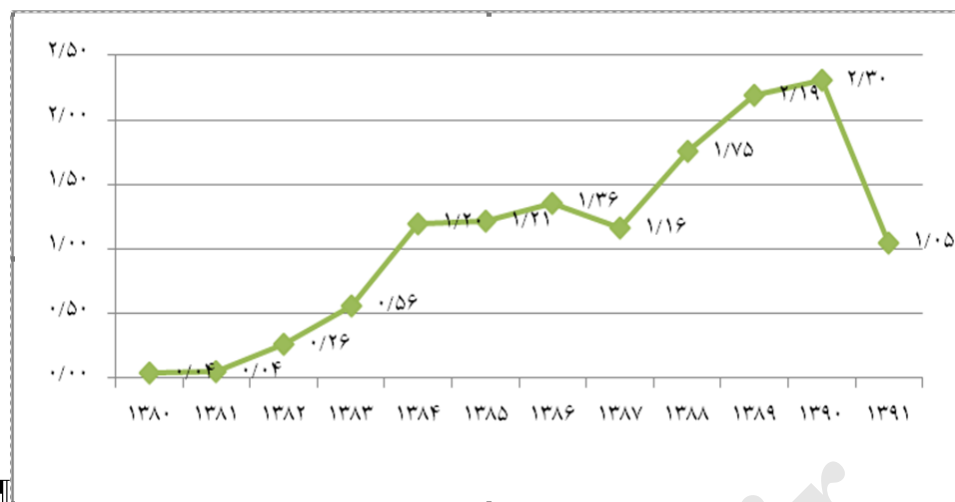
شاخص	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
سرمایه‌گذاری خارجی	۲۴۷	۲۶۴	۱۴	۳۶
صادرات کالا به خارج از کشور	۸۷۳	۹۸۴	۸۵۷	۱,۱۳۹
واردات کالا از طریق منطقه به سرزمین اصلی	۱,۶۱۳	۱,۵۶۲	۱,۶۴۲	۱,۹۲۲
واردات مواد اولیه جهت مصرف در واحدهای تولیدی منطقه	۳۵۵	۶۰۷	۱۷۷	۳۸۵
واردات سایر کالاها به منطقه	۷۱۲	۱,۲۷۳	۵۷۹	۱,۲۰۱
صادرات کالا به سرزمین اصلی	۱۹۵	۲۵۴	۱۰۲	۱۲۴
صادرات مجدد	۶۷	۱۹۹	۳۵	۸۴

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی هماهنگی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی (شایان توجه است که علیرغم ارسال مکاتباتی از جمله نامه مورخ ۱۳۹۴/۴/۲ مرکز پژوهش‌ها با شماره ۱۴/۶۶/۳۲۱۷-۸۲ آمار رسمی از سوی دبیرخانه تاکنون ارسال نشده و آمار مذکور به صورت غیررسمی دریافت شده است)

مطابق جدول فوق در طول سال‌های گذشته به‌طور میانگین تنها ۱۴۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری خارجی در هر سال توسط ۷ منطقه آزاد جذب شده و تنها حدود ۹۶۳ میلیون دلار به طور متوسط در هر سال از این مناطق صادرات به خارج کشور و به‌طور متوسط حدود ۹۶ میلیون دلار نیز صادرات مجدد صورت گرفته است که با توجه به وظیفه اصلی این مناطق در جذب سرمایه‌گذاری خارجی و توسعه صادرات بسیار ناچیز می‌باشد. نمودار ۱ نشان می‌دهد که نسبت صادرات از مناطق آزاد نسبت به کل صادرات کشور طی سال‌های مورد اشاره همواره کمتر از ۲/۵ درصد بوده است که نشان از اثربخشی اندک این شاخص در مناطق آزاد دارد.



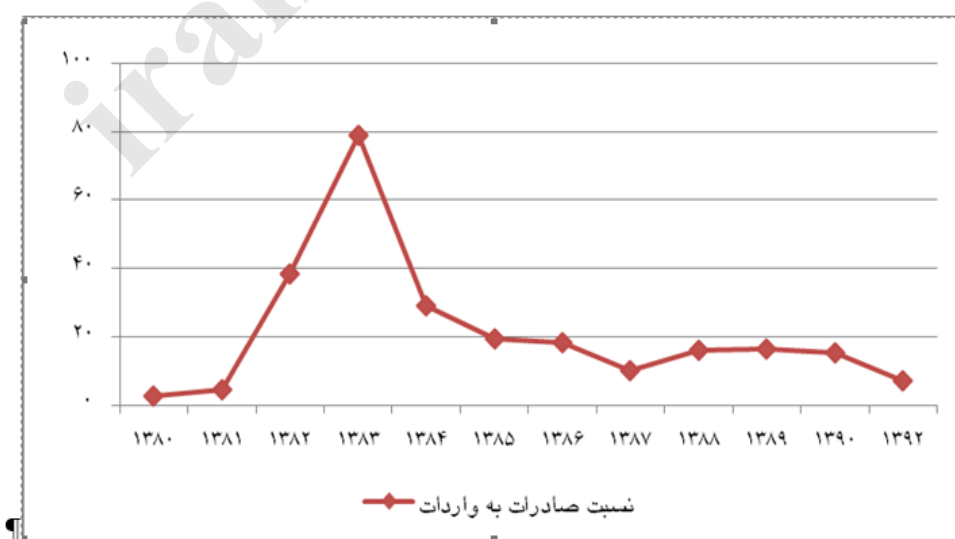
نمودار ۱. روند نسبت صادرات از مناطق آزاد به کل صادرات کشوری سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۹۱ (درصد)



مأخذ: محاسبات براساس آمار دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی.

شایان توجه است که در طول این سال‌ها به‌طور متوسط در هر سال حدود ۳ میلیارد دلار واردات انجام شده است که ۱۶۸۵ میلیون دلار واردات به سرزمین اصلی، ۳۸۱ میلیون دلار واردات برای مصرف در واحدهای تولیدی منطقه و ۹۴۱ میلیون دلار نیز واردات سایر کالاهای مصرفی به منطقه بوده است. همچنین ازجمله شاخص‌هایی که معمولاً به‌عنوان شاخص‌های ارزیابی موفقیت یک کشور یا منطقه در کسب رشد اقتصادی و جذب سرمایه و توسعه صادرات به‌کار گرفته می‌شود نسبت صادرات به واردات باشد.

نمودار ۲. روند نسبت صادرات به واردات در مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۸۰ - ۱۳۹۲



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

توضیح: در آمار ارسال شده عملکرد سال ۱۳۹۱ ذکر نشده بود.

همان‌طور که نمودار فوق نشان می‌دهد در هیچ یک از سال‌های مورد مطالعه این نسبت بزرگ‌تر از یک (۱۰۰ درصد) نشده و در اکثر سال‌ها این نسبت کمتر از بیست درصد بوده است. یکی دیگر از مهمترین اهداف مناطق آزاد جذب سرمایه‌گذاری خارجی است و عمده مناطق آزاد جهان این هدف را جزء یکی از مأموریت‌های اصلی خود می‌دانند. از این‌رو جدول ۴ میزان سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در مناطق آزاد کشور را به تفکیک مناطق آزاد نشان می‌دهد.

جدول ۴. میزان سرمایه‌گذاری خارجی انجام شده در مناطق آزاد کشور

طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۳ به تفکیک هر منطقه (میلیون دلار)

نام منطقه	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	جمع کل
انزلی	۴	-	-	-	-	۴
ارس	۲۲۱	۲۴۲	-	۲۵	۲۹	۵۱۷
اروند	۱	-	-	۱	۱۰۸	۱۱۰
چابهار	۱۰	۸	۱۲	۶	۲۵	۶۱
قشم	۱۱	۱۴	۲	۲	۲	۳۱
کیش	-	-	-	-	-	-
ماکو	-	-	-	۱	۲	۳
جمع	۲۴۷	۲۶۴	۱۴	۳۶	۱۶۵	۷۲۶

مأخذ: مستندات پیوست نامه مورخ ۱۳۹۴/۹/۱۶ با شماره ۹۴۲/۳۰/۳۴۱۸ شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی.

جدول فوق نشان می‌دهد که در مجموع هفت منطقه آزاد حدود ۷۲۶ میلیون دلار سرمایه‌گذاری خارجی طی سال‌های یاد شده انجام شده است که حجم عمده این سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده نیز مربوط به منطقه آزاد ارس و اروند بوده و سایر مناطق موفقیت قابل توجهی در خصوص موضوع اشاره شده نداشته‌اند.

عدم موفقیت در جذب سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد ایران عمدتاً به عدم ایجاد زیرساخت‌های مناسب در این مناطق، وجود تردید در جذب سرمایه‌گذاری خارجی و اعمال تحریم‌های غرب علیه ایران نسبت داده می‌شود. از دیگر مواردی که موجب عدم جذب سرمایه‌گذاری خارجی در این مناطق شده، ابهام در چگونگی واگذاری زمین به خارجیان عنوان می‌گردد. علیرغم تصویب قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در سال ۱۳۸۱، قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی و آیین‌نامه اجرایی آن نحوه واگذاری زمین و منابع ملی در مناطق آزاد در دهه هفتاد تاکنون هیچ‌گونه قانون یا آیین‌نامه‌ای که نحوه واگذاری اراضی به سرمایه‌گذاران خارجی را به‌طور مشروح و صریح مشخص کند، تدوین و تصویب نگردیده است. این درحالی است که درخواست‌های سرمایه‌گذاران



خارجی جهت انتقال قطعی زمین (برای مثال در منطقه آزاد قشم) گزارش شده است.^۱ این امر گویای یکی از اصلی‌ترین مشکلات مناطق آزاد در کشور به این شرح است که اولاً مناطق آزاد در ایران عموماً با ضعف جدی در زیرساخت‌های اولیه مواجه بوده و با توجه به ماهیت درآمد-هزینه‌ای خود مجبور هستند برای تأمین زیرساخت‌ها از محل درآمدهای خود هزینه نمایند. طبیعتاً از محل صادرات با توجه به معافیت‌ها و مشوق‌های صادراتی، درآمدی نصیب سازمان اداره‌کننده منطقه نخواهد شد ولی سازمان مذکور می‌تواند از مسیر واردات به اخذ عوارض و کسب درآمدهایی اقدام نماید که با اتکای آن درآمدها به انجام وظایف اصلی خود و تأمین زیرساخت‌ها بپردازد. این فرآیند شروع انحراف مناطق آزاد از اهداف اصلی خود تلقی می‌شود، موضوعی که در پیشنهاد ایجاد مناطق آزاد جدید نیز مغفول واقع شده است.

البته درخصوص آمار مربوط به واردات مناطق آزاد باید به این نکته توجه کرد که تمامی این مناطق فارغ از منطقه آزاد بودن یا نبودن آنها، به‌عنوان نقاط بندری یا مرزی جزء مبادی واردات کالا به داخل کشور محسوب می‌شوند. بنابراین در شرایطی که هیچ‌گونه محدودیتی برای واردات کالا از سایر نقاط کشور به سرزمین اصلی وجود ندارد تلقی مبادی وارداتی به مناطق آزاد (در شرایطی که حدود ۳ میلیارد دلار بعد از پرداخت حقوق و عوارض گمرکی از طریق مناطق آزاد به سرزمین اصلی وارد می‌شود در کنار واردات میانگین ۵۰ میلیارد دلاری در ۵ ساله گذشته)، تلقی صحیحی نمی‌باشد.^۲

بنابراین هرچند به اعتقاد برخی از کارشناسان دلایل عدم موفقیت نسبی مناطق آزاد را باید در فقدان زیرساخت‌ها و نحوه جانمایی محدوده مناطق، نداشتن استراتژی بلندمدت توسعه‌ای و برخی ساختارهای موجود در نحوه مدیریت و نظارت بر عملکرد این مناطق جستجو نمود با این حال به‌نظر می‌رسد یکی از مهمترین نقاط ضعف این مناطق عدم ارائه گزارش‌های دقیق از عملکرد مناطق و در نتیجه عدم ارزیابی و آسیب‌شناسی آن به منظور شناسایی مشکلات و رفع آنها جهت بهبود روندهای گذشته است.

لازم به ذکر است عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی قطعاً از سیاست‌های اقتصادی اتخاذ شده در سرزمین اصلی و تحریم‌های بین‌المللی نیز متأثر بوده است.

مناطق آزاد در توسعه فناوری پیشرفته نیز توفیق چندانی نداشته‌اند، به‌گونه‌ای که بیشتر صنایع فعال در این مناطق را اغلب شرکت‌های مونتاژ محصولات الکترونیکی، واحدهای نساجی و پوشاک، صنایع غذایی و مصالح ساختمانی تشکیل می‌دهند.

۱. نامه مورخ ۱۳۹۵/۵/۵ وزارت امور اقتصادی و دارایی با شماره ۹۳/۷۹۷۹۸ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. گزارش عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی (۱۳۹۳)، معاونت برنامه‌ریزی و هماهنگی امور مناطق دبی‌خانه مناطق آزاد.

۲-۸. عملکرد مناطق ویژه اقتصادی

در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جنبه تجاری و بازرگانی این مناطق از جنبه تولید و سرمایه‌گذاری‌های مولد نسبت به مناطق ویژه اقتصادی پررنگ‌تر بوده است. با این حال مناطق ویژه اقتصادی از بابت اینکه به‌طور تخصصی در حوزه تسهیل تولید و صادرات متمرکز بوده‌اند و کارکرد تخصصی‌تری نسبت به مناطق آزاد داشته‌اند کمتر در معرض انتقادات کارشناسی بوده‌اند.

جدول ۵ نشان می‌دهد که مجموع سرمایه‌گذاری خارجی در کل مناطق ویژه اقتصادی در سال ۱۳۹۲ حدود ۷۵۵ میلیون دلار بوده است که این رقم برای سال مشابه در کل مناطق آزاد ۳۶ میلیون دلار بوده است که نشان‌دهنده عدم موفقیت مناطق آزاد در رسیدن به یکی از اهداف اصلی قانونی خود یعنی جذب سرمایه‌گذاری خارجی است.

جدول ۵. عملکرد برخی از شاخص‌های مناطق ویژه اقتصادی

نام متغیر	۱۳۹۲	درصد رشد نسبت به سال ۱۳۹۱
سرمایه‌گذاری داخلی (هزار میلیارد ریال)	۱۰۰	۲۷۰
سرمایه‌گذاری خارجی (میلیون دلار)	۷۵۵	-۸۰
واحدهای تولیدی	فعال	۳۸۶
	در حال ساخت	۱۶۸
	غیرفعال	۱۷۶
اشتغال (نفر)	۱۴۸۳۲۴	-۱/۵

مأخذ: گزارش عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی (۱۳۹۳)، معاونت برنامه‌ریزی و هماهنگی امور مناطق دبیرخانه مناطق آزاد.

در حوزه مناطق ویژه نیز می‌توان عنوان کرد که از میزان واردات کل کشور در سال ۱۳۹۲ یعنی حدود ۴۹/۶ میلیارد دلار، حدود ۱۱/۸ میلیارد دلار از گمرکات مناطق ویژه اقتصادی وارد شده است که ۲۳/۶ درصد از واردات کل کشور را شامل می‌شود. عمده این میزان واردات مربوط به سرزمین اصلی بوده که از طریق گمرکات مناطق ویژه اقتصادی (جهت بهره‌مندی از مزایای گمرکی شامل قبض انبار تفکیکی و قابل معامله و ...) وارد شده است.

میزان صادرات غیرنفتی کشور نیز در سال ۱۳۹۲ حدود ۳۱ میلیارد دلار بوده که از این مقدار حدود ۱۸/۵ میلیارد دلار صادرات تولیدات مناطق ویژه اقتصادی به کشورهای خارجی بوده که ۵۹/۹



۹. آسیب‌شناسی عملکرد مناطق آزاد و ویژه

از زمانی که دولت ایجاد مناطق آزاد را به‌موجب تبصره «۱۹» قانون برنامه اول توسعه در دستور کار خود قرار داد و از زمان تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی در شهریور ماه ۱۳۷۲ در مجلس شورای اسلامی و ایجاد اولین مناطق آزاد در کشور حدود بیش از دو دهه می‌گذرد. به اذعان برخی از کارشناسان، مناطق آزاد علیرغم 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 روایید 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 خارجیان، مستثنا شدن مقررات ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی و مستثنا شدن مقررات نحوه استفاده از زمین و منابع ملی و ترتیب فروش یا اجاره آن و... نتوانسته‌اند به اکثر اهداف اصلی قانونی خود دست یابند، موضوعی که باید با توجه به شاخص‌های کمی و کیفی عملکرد این مناطق مورد بررسی کارشناسی قرار گیرد.

تمام مناطق آزاد تجاری - صنعتی موفق زمانی به موفقیت رسیده‌اند که اقتصاد این کشورها از مناطق آزاد به‌عنوان یک پایلوت یا مرحله اولیه جهت تجارت هدفمند در اقتصاد جهانی استفاده کرده‌اند. یعنی ابتدا استراتژی توسعه این کشورها در راستای تجارت هدفمند در اقتصاد جهانی تدوین شده سپس به‌خاطر 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.

برای موفقیت منطقه آزاد تجاری، باید عوامل جذب‌کننده شرکت‌ها شناخته شوند. عوامل کلیدی موفقیت در این مناطق شامل ثبات سیاسی، تعهد به اقتصاد آزاد، موقعیت استراتژیک، در دسترس بودن نیروی کار ارزان و زیرساخت‌های مناسب است.^۲ همان‌طور که آمارهای عملکرد مناطق آزاد کشور نشان می‌دهد این مناطق در رسیدن به اهداف اصلی خود که شامل افزایش صادرات، اشتغال، جذب

۱. گزارش عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی (۱۳۹۳)، معاونت برنامه‌ریزی و هماهنگی امور مناطق دبیرخانه مناطق آزاد.

2. Badri (1996).

سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال فناوری است، چندان موفق نبوده‌اند. در این راستا می‌توان با توافقنامه‌های تجارت ترجیحی منطقه‌ای و تعامل سازنده با اقتصاد بین‌المللی ضمن حمایت از صنایع آسیب‌پذیر داخلی از مزایای رقابت در صحنه بین‌المللی بهره‌جست و از گسترش صرفاً کمی مناطق آزاد بدون در نظر گرفتن هزینه و فایده آنها جلوگیری کرد. در عصر حاضر و با رقابت شدید در زمینه تولید کالاهای رقابتی نمی‌توان بدون تعامل با اقتصاد جهانی و البته با در نظر گرفتن منافع اقتصاد ملی یک اقتصاد پویا و با فناوری مدرن داشت. بنابراین موضوع قوانین و مشکلات اجرایی که این مناطق با آن مواجه هستند ریشه در یکسری الزامات توسعه‌ای و نهادی و در مراحل بعد در ابعاد قانونی و اجرایی دارد که به طور خلاصه در جدول زیر آورده شده است.

جدول ۶. الزامات موفقیت مناطق آزاد کشور

الزامات	عوامل اثرگذار در تحقق الزامات
داشتن نگاه توسعه‌ای و ملی	- ثبات اقتصادی و سیاسی - داشتن استراتژی توسعه اقتصادی مشخص و نگاه ملی به تأسیس این مناطق - تعامل سازنده و هدفمند با نظام اقتصاد بین‌المللی - تعریف جایگاه این مناطق در اقتصاد (توسعه صادرات یا توسعه منطقه‌ای؟)
الزامات قانونی	- جمع‌آوری و اصلاح قوانین و مقررات دست‌وپاگیر مرتبط با مناطق آزاد با رویکرد جذب سرمایه‌گذاران خارجی
الزامات اجرایی	- عدم موازی‌کاری دستگاه‌های اجرایی مختلف در این مناطق - تعریف محدوده استاندارد برای این مناطق - مکان‌یابی صحیح و ایجاد زیرساخت‌های لازم - نظارت بر عملکرد مناطق توسط یک نهاد مستقل از دولت - توجه به ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی تأسیس این مناطق بر کل کشور و مناطق همجوار

مأخذ: پناهی، ۱۳۹۴.

طبق جدول فوق در سه سطح توسعه‌ای و نهادی، قانونی و اجرایی نیاز به یکسری الزامات است تا مناطق آزاد فعلی بتوانند به اهداف از پیش تعیین شده خود دست یابند. 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 به درستی و در جایگاه خود و با توجه به ظرف زمان و مکان استفاده کرد. بنابراین در صورتی که به برخی از موارد اشاره شده به درستی پرداخته شود آنگاه می‌توان نقش مناطق آزاد اقتصادی را در اقتصاد ملی بهبود بخشید. سطح اول که همان سطح توسعه‌ای است بسیار کلیدی و مهم است زیرا اگر مشخص نشود که مناطق آزاد برای چه هدفی و در راستای کدام استراتژی توسعه صنعتی و اقتصادی ایجاد شده‌اند و



دقیقاً چه نقشی را خواهند داشت این مناطق کارکرد مطلوبی نخواهند داشت. سطح بعدی، بُعد قانونی مسئله ایجاد مناطق آزاد است که بعد از اینکه در سطح اول استراتژی توسعه اقتصادی کشور مشخص شد نیاز به قانونگذاری در این زمینه وجود دارد. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری مصوب سال ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی آن متأثر از سطح اول است، به عبارت دیگر اگر الزامات توسعه‌ای و نهادی صحیح، مشخص و دقیق باشد در این صورت می‌توان اشکالات قانونی را نیز مرتفع کرد. مورد بعدی مشکلات اجرایی است که به طور مسلم اگر موارد سطح اول و دوم یعنی الزامات توسعه‌ای و قانونی به خوبی تبیین و مشخص شوند آنگاه در سطح اجرایی نیز این مشکلات به مراتب کمتر خواهد بود. باید توجه داشت که ادبیات تئوریک منسجمی درباره کارکرد مناطق آزاد و نقش آن در بهبود اقتصادهای توسعه یافته در عصر کنونی وجود ندارد و با گسترش تعاملات اقتصادی در قالب توافقنامه‌های چندجانبه منطقه‌ای عملاً از نقش این مناطق کاسته شده است. اگر سایر کشورها نیز اقدام به گسترش تعداد مناطق آزاد و ارائه تخفیفات اقتصادی گسترده در این مناطق بکنند در نهایت شاهد یک بازی باخت باخت در تجارت بین‌المللی خواهیم بود. راه درست و بلندمدت آن است که اصلاحات اقتصادی با رویکرد ارتقای توان تولیدی کشور و قابلیت رقابت و ورود به بازارهای جهانی در کل کشور دنبال شود.^۱

هرچند به گواه آمار و ارقام ارائه شده، مناطق ویژه اقتصادی یکی از کانون‌های فعالیت اقتصادی، اعم از تولید، خدمات، تجارت کلان، صادرات، واردات و... هستند. با این حال، همه مناطق ویژه نیز عملکرد یکسان و مشابهی نداشته‌اند. موفقیت و یا عدم موفقیت مناطق بستگی تام و تمام به نحوه ایجاد این مناطق، داشتن توجیه اقتصادی، وجود سازمان مسئول توانمند به لحاظ مالی و فنی و با انگیزه دارد. آن دسته از مناطق ویژه‌ای که ایجاد آنها متکی به برنامه‌های کلان و بالادستی حوزه تخصصی بوده و از سازمان مسئول توانمند مالی برای تأمین هزینه ایجاد زیرساخت‌ها بهره‌مند بوده است تا حدود زیادی توانسته‌اند به اهداف مورد انتظار دست‌یابند. اما سازمان‌های مسئول دولتی، با ساختارهای اداری ناکارآمد مواجه بوده که از انگیزه کافی برای فعالیت در عرصه مناطق ویژه اقتصادی برخوردار نیستند. نکته اساسی، جدا نیدن مشکلات و مسائل مناطق ویژه اقتصادی از مشکلات و مسائل کلان اقتصاد کشور است. بی‌شک رفع کامل تحریم‌ها، ثبات سیاست‌های اقتصادی، کنترل تورم و... عملکرد به مراتب بهتری را برای این مناطق رقم خواهد زد. با این همه میدان دادن به بخش خصوصی واقعی در بلندمدت می‌تواند مشکل ضعف مدیریت و کمبود انگیزه در مناطق ویژه اقتصادی را مرتفع نموده و افق‌های بهتری را برای این مناطق رقم زند.^۲

بازنگری در نحوه ایجاد این مناطق، داشتن توجیه فنی ایجاد مناطق ویژه از نظر اقتصادی، وجود سازمان‌های مسئول توانمند به لحاظ مالی، فنی و مدیریتی، تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق، بازنگری در نحوه اداره و شرح وظایف سازمان اداره‌کننده، بازنگری در نحوه نظارت بر عملکرد مناطق از

۱. پناهی (۱۳۹۴).

۲. گزارش عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی (۱۳۹۳)، معاونت برنامه‌ریزی و هماهنگی امور مناطق دیرخانه مناطق آزاد.

الزامات بهبود عملکرد مناطق ویژه اقتصادی است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در شرایط کنونی که اقتصاد کشور با شرایط اقتصاد رقابتی مبتنی بر بازار فاصله دارد، ایجاد مناطق آزاد و ویژه در قالب مناطقی تخصصی، محصور و در مساحت‌هایی محدود و دارای زیرساخت‌های مناسب می‌تواند به‌عنوان مراکزی برای تنفس اقتصاد ملی تلقی شود. البته ایجاد مناطقی فاقد زیرساخت‌های مناسب و در محدوده‌هایی وسیع و غیرقابل فنس‌کشی می‌تواند با کاهش درآمدهای مالیاتی و گسترش قاچاق و از بین بردن تقسیمات کشوری، آثار مخربی نیز بر اقتصاد ملی داشته باشد.

با توجه به مطالب بیان شده در گزارش، در شرایط فعلی مهمترین دلایل عدم موفقیت نسبی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در برخی از اهداف و شاخص‌های کمی ازجمله جذب سرمایه‌گذاری خارجی، ارتقای سطح تولید، ایجاد اشتغال مولد و پایدار و توسعه صادرات غیرنفتی را می‌توان در موارد زیر جستجو کرد که عبارتند از:

۱. وجود مشکلاتی در تهیه طرح‌های توجیهی اولیه این مناطق و غلبه تمایلات منطقه‌ای به ادله فنی و اقتصادی در برخی از طرح‌ها،
۲. وجود ابهاماتی در جانمایی و تعیین محدوده برخی مناطق و عدم استفاده از تمامی ظرفیت‌های کارشناسی تخصصی و تغییرات مکرر برخی محدوده‌های مصوب،
۳. وجود مشکلاتی در نحوه بررسی دقیق ضرورت ایجاد مناطق جدید و توسعه محدوده مناطق فعلی در زمان ارائه پیشنهاد در هیئت دولت و در زمان تصویب محدوده‌ها در کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس شورای اسلامی،
۴. عدم وجود یا ضعف در زیرساخت‌های حیاتی و مورد نیاز در محدوده مناطق برای جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی،
۵. وجود نواقصی در ساختار اداری و تشکیلاتی سازمان‌های مناطق آزاد و در نتیجه تغییر پیاپی مدیریت‌ها، تورم نیروهای اداری و کاهش کارایی سازمانی،
۶. وابستگی درآمدهای منطقه به اخذ عوارض از واردات کالا، اجازه تردد خودرو سواری و فروش زمین جهت تأمین هزینه‌های اداری و توسعه زیرساخت‌های اقتصادی منطقه و در نتیجه انحراف از اهداف اساسی ازجمله توسعه صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و افزایش سطح تولید،
۷. نبود مدیریت یکپارچه در مناطق آزاد و وجود اختلاف‌نظرهای اجرایی با سازمان‌های دولتی و غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات در منطقه،
۸. وجود برخی ابهامات قانونی و مقرراتی درخصوص اجرای قوانین مالیاتی در محدوده منطقه،



۹. وجود ناهماهنگی‌هایی با شوراها، شهرداری‌ها و سایر نهادهای عمومی ارائه‌دهنده خدمات در مناطق،
۱۰. وجود پدیده قاچاق کالا از منطقه به سرزمین اصلی درخصوص محدوده‌های فاقد فنس‌کشی و ضرورت نظارت مستمر و سیستمی درخصوص موضوع مبارزه با رانت، انحصار و فساد در مناطق،
۱۱. ضعف ساختاری و سازمانی در نظارت بر عملکرد سازمان اداره‌کننده مناطق و دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی،
۱۲. ضعف مشهود در ارائه آمار مستمر از عملکرد کمی و کیفی و ساختار سیستمی نظارت بر عملکرد مناطق آزاد و ویژه.

علیرغم انجام مطالعات متعدد درخصوص ضرورت تحول در تشکیل و اداره مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و اشراف مسئولان به وجود مشکلات جدی در نحوه ایجاد، اداره و نظارت بر این مناطق و تشکیل هیئت‌های تحقیق و تفحص از عملکرد مناطق در مجالس مختلف گذشته و تشکیل برخی پرونده‌های حقوقی و قضایی در این خصوص، پاسخ به این سؤال که چرا تاکنون این مشکلات رفع نشده است را باید در نظام انگیزشی متولیان منطقه‌ای دنبال نمود.

فارغ از انگیزه‌های سازمانی مرتبط با گسترش حیطه اختیارات بخشی از دولت با ایجاد مناطق آزاد و ویژه جدید و ایجاد شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی و استقرار هیئت‌مدیره‌های متعدد، مسئولان محلی نیز از ابزار ایجاد مناطق جدید و توسعه محدوده مناطق فعلی به‌عنوان یکی از ابزارهای توسعه منطقه‌ای استفاده کرده و عمده سیستم‌هایی که مسئول نظارت بر عملکرد این مناطق می‌باشند خود در صف تقاضای ایجاد و توسعه این مناطق قرار دارند.

با توجه به روند فوق به‌نظر می‌رسد حل مشکلات این حوزه نیازمند اقدامات ذیل باشد:

۱. شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی درخصوص کمیّت و کیفیت فعالیت مناطق آزاد و ویژه در کشور و شناسایی تنگناها و مشکلات پیش رو مشروط به ارائه آمار عملکردی از طرف مناطق مذکور،
۲. اطلاع‌رسانی درخصوص وجود مسیرها و راهکارهای مؤثرتر برای توسعه منطقه‌ای به‌جای استفاده ناصحیح از ابزار ایجاد مناطق آزاد و ویژه،
۳. بازتعریف نقش مناطق آزاد و ویژه به‌عنوان مناطقی محصور برای تولید صادرات‌محور، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال فناوری‌های جدید به جای ایجاد دولت‌های محلی و شرکت‌های توسعه عمران منطقه‌ای و مناطقی صرفاً با هدف توسعه تجارت بدون توجه به ظرفیت‌های تولید و صادرات،
۴. اصلاح و بازنگری در محدوده مناطق آزاد فعلی جهت رفع مشکلات مربوط به معارضان اراضی و کاهش اختلاف با دستگاه‌های اجرایی و شهرداری‌ها،
۵. تدقیق و احصای ضوابط ایجاد مناطق جدید در راستای تحقق اهداف توأمان ملی و منطقه‌ای در مساحتی محدود و فنس‌کشی‌شده،
۶. ایجاد نهادهای فرابخشی جهت نظارت بر عملکرد مناطق فعلی و بررسی پیشنهادهای ایجاد

مناطق جدید در راستای آمایش سرزمینی و کمک به اقتصاد ملی

با توجه به موارد فوق به نظر می‌رسد مجلس شورای اسلامی می‌تواند با استفاده از ابزار نظارتی خود نسبت به رصد وضعیت عملکرد و نقشه راه تک‌تک مناطق آزاد و ویژه اقتصادی فعلی و بررسی و آسیب‌شناسی دلایل عدم تحقق برخی اهداف و احصای مشکلات پیش روی این مناطق اقدام و با راهبرد پرهیز از توجه صرف به تمایلات منطقه‌ای در ایجاد مناطق آزاد و ویژه جدید و استفاده از روش‌های جایگزین برای توسعه اقتصادی منطقه‌ای، ابتدائاً مانع ایجاد مناطق جدید تا رفع نسبی مشکلات پیش‌روی مناطق آزاد و ویژه فعلی شده و با استفاده از ابزار تقنینی خود جهت اصلاح برخی خلأهای قانونی موجود در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی اقدام نماید.

منابع و مأخذ

۱. ابراهیم‌زاده، عیسی و آقاسی‌زاده، عبدالله. «تأثیر منطقه آزاد چابهار بر توسعه گردشگری حوزه نفوذ آن با بهره‌گیری از مدل رگرسیون و آزمون T-test»، مجله جغرافیا و توسعه، ش ۲۱، ۱۳۹۰.
۲. اسفندیاری، علی‌اصغر، مقدس حسین‌زاده، سمیره و دلاوری، مجید. «ارزیابی عملکرد مناطق آزاد تجاری ایران و تأثیر آن در توسعه اقتصادی این مناطق»، پژوهشنامه اقتصادی، ش ۲۸، ۱۳۸۷.
۳. اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه ایجاد یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی و بازده منطقه ویژه اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۵۲۳، ۲۲۰۱۳۹۴.
۴. اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی جاسک در استان هرمزگان و منطقه ویژه اقتصادی دارویی در استان البرز، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۱۳۲، ۱۳۹۳.
۵. برهانی، حمید. «مناطق آزاد و تأثیر آن در اقتصاد داخلی»، فصلنامه بانک صادرات ایران، ش ۴۷، ۱۳۸۷.
۶. پناهی، سامان. نقش مناطق آزاد اقتصادی در تجارت خارجی، کنفرانس سالانه مدیریت و اقتصاد کسب‌وکار، ۱۳۹۴.
۷. پورجعفر، محمدرضا و محمودی‌نژاد، هادی. «توسعه گردشگری و مناطق آزاد»، ماهنامه راه و ساختمان، ش ۴۴، ۱۳۸۶.
۸. تحقیقی، مهدی. «تحلیلی بر وضعیت مناطق آزاد و ویژه در ایران»، دو ماهنامه بررسی‌های بازرگانی، ش ۲۰۷، ۱۳۸۶.
۹. جبارزاده، فاطمه. «مناطق آزاد تجاری - صنعتی در آیین قانون، ماهنامه مناطق آزاد، ش ۱۹۰، ۱۳۸۷.
۱۰. خاتمی، همایون. «ارزیابی عملکرد مناطق آزاد در جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی و ایجاد اشتغال»، مجله اقتصادی، سال سوم، ش ۲۵، ۱۳۸۲.
۱۱. خرم، علی. «مناطق آزاد: جغرافیای تحول»، ماهنامه روند اقتصادی، ش ۱۵، آبان‌ماه ۱۳۸۴.
۱۲. داوریان، مجید. «اهمیت مناطق آزاد و نقش آن در رشد و توسعه اقتصادی کشور»، فصلنامه بانک صادرات ایران، ش ۴۷، ۱۳۸۷.
۱۳. رستم‌گورانی، ابراهیم و همکاران. «بررسی جایگاه مناطق آزاد تجاری جزیره قشم در توسعه پایدار و امنیت اجتماعی»، دو فصلنامه آمایش سرزمین، سال پنجم، ۱۳۸۲.
۱۴. رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا، وجدانی طهرانی، هدیه و علی رازینی، ابراهیم. «ارزیابی و اولویت‌بندی مناطق آزاد تجاری ایران با استفاده از روش MADM»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، ش ۶۲، ۱۳۸۸.
۱۵. رهنورد، فرج‌اله. «عوامل مؤثر بر عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران»، فصلنامه فرآیند مدیریت و توسعه،



- ش ۷۴، ۱۳۸۹.
۱۶. سایت رسمی دبیرخانه شورای هماهنگی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به آدرس:
<http://www.freezones.ir/Default.aspx?tabid=88>
۱۷. شاددل، آمنه. «ویژگی‌ها و عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران»، دو ماهنامه بررسی‌های بازرگانی، ش ۲۰۷، ۱۳۸۶.
۱۸. شیرافکن، مهدی. «بررسی استراتژی‌های رقابتی مناطق آزاد ایران با تأکید بر موقعیت استراتژیک منطقه آزاد چابهار»، فصلنامه دریا و کشتی، ش ۲، ۱۳۹۰.
۱۹. صدری، محمدباقر. «برای توسعه مناطق آزاد چه کرده‌ایم؟»، فصلنامه بانک صادرات ایران، ش ۴۷، ۱۳۸۷.
۲۰. صدیقی، کورس. «پارادایم نوین مناطق آزاد؛ الگوی کارکردی و نقش‌پذیری جدید مناطق آزاد در ایران»، ماهنامه بورس، ش ۴۷، ۱۳۸۴.
۲۱. فیضی، کامران. «تجزیه و تحلیل عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران»، فصلنامه مطالعات مدیریت (بهبود و تحول)، ش ۲۶، ۱۳۷۹.
۲۲. کریمی کیا، اسما و مقدم، محمد. «بررسی عوامل جذب سرمایه‌گذاری در منطقه آزاد اروند»، مجله اقتصادی، سال دوازدهم، ش ۶ و ۷، ۱۳۹۱.
۲۳. گزارش عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، معاونت برنامه‌ریزی و هماهنگی امور مناطق دبیرخانه مناطق آزاد، ۱۳۹۳.
۲۴. گزارش مناطق آزاد و ویژه اقتصادی (کارکردها، چالش‌ها و الزامات)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۱۰۶، ۱۳۹۰.
۲۵. گوگردچیان، احمد، طیبی، سیدکامیل و امینی، فاطمه. «اثر جریان ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بر صادرات غیرنفتی در مناطق آزادی تجاری ایران (۱۳۸۷-۱۳۷۵)»، مجله سیاستگذاری اقتصادی، سال دوم، ش ۳، ۱۳۸۹.
۲۶. لطیفی، غلامرضا و امین آقایی، مهرناز. «جایگاه مناطق آزاد در برنامه‌ریزی منطقه‌ای ایران»، فصلنامه علوم اجتماعی، ش ۳۶، زمستان ۱۳۸۵.
۲۷. محمدی، کریم. «مناطق آزاد، فرصت طلایی صادرات غیرنفتی»، ماهنامه توسعه صادرات، ش ۴۹، ۱۳۸۴.
۲۸. محمدی‌راد، مهدیه. «مناطق آزاد اقتصادی ایران در باتلاق صادرات»، فصلنامه بانک صادرات ایران، ش ۴۷، ۱۳۸۷.
۲۹. ملک‌زادگان، محمدحسین. «نگاهی به طرح تبدیل قشم به منطقه آزاد بین‌المللی دریایی»، ماهنامه پیام دریا، ش ۱۷۸، ۱۳۸۷.
۳۰. ممی‌پور، سیاب، بشارتی، زهرا و بهبودی، داود. «بررسی و اولویت‌بندی عوامل جذب سرمایه‌گذاری در منطقه آزاد انزلی»، مجله اقتصاد و توسعه منطقه‌ای سال بیستم، دوره جدید، ش ۷، ۱۳۹۳.
۳۱. موسایی، میثم و عزیزبانی‌فر، جمال. «توجیه اقتصادی ایجاد منطقه آزاد تجاری در کردستان»، دو ماهنامه بررسی‌های بازرگانی، ش ۲۱۶، ۱۳۸۷.
۳۲. نامه مورخ ۱۳۹۵/۵/۵ وزارت امور اقتصادی و دارایی با شماره ۹۳/۷۹۷۹۸.
۳۳. ولیقلی‌زاده، علی و ذکی، یاشار. «اهمیت استراتژیک پل خلیج فارس در توسعه ژئواکونومیکی منطقه آزاد قشم»، فصلنامه پژوهش‌های جغرافیای انسانی، ش ۸۲، ۱۳۹۱.
34. Madani, Dorasti. A Review of Role and Impact of Export Processing Zone, The World Bank, 1999.
35. Engman, Michael, Onodera, Osamu and Pinali, Enrico. Export processing zones: Past and futhre role in trade and development OECD, Trade Policy Working Paper No. 53, 2007.



شماره مسلسل: ۱۴۹۳۱

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: با نمایندگان مردم در مجلس دهم ۲۹. مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)

تهیه و تدوین کنندگان: سامان پناهی، زهرا ذاکری

ناظر علمی: سعید غلامی باغی

همکاران: مجتبی اسفندیاری کلوکن، امید شریفی، حسین هرورانی

متقاضی: کاظم جلالی (رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مناطق آزاد تجاری- صنعتی

۲. مناطق ویژه اقتصادی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۵/۱۶