

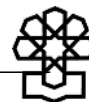
# بررسی چالش‌های مناطق آزاد ایران

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۲۰۱۷  
آبان‌ماه ۱۳۹۰

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	۱- زیرساخت‌ها لازم برای موفقیت مناطق آزاد
۲	۱-۱- زیرساخت‌های لازم برای ایجاد یک منطقه آزاد تجاری
۴	۱-۲- مناطق آزاد ایران و موقعیت جغرافیایی
۶	۱-۳- بررسی مقایسه‌ای زیرساخت‌ها در مناطق آزاد ایران و برخی از مناطق دیگر
۸	۱-۴- نگاه استراتژیک و کلان به موضوع مناطق آزاد
۱۱	۲- مقایسه سیاست‌های تشویقی مناطق آزاد ایران و جهان
۱۳	۲- چالش‌های قانونی مناطق آزاد ایران
۱۳	۳-۱- ارزش‌افزوده ایجاد شده در مناطق آزاد
۱۴	۳-۲- عدم مدیریت یکپارچه
۱۶	۳-۳- سرمایه‌گذاری خارجی
۱۷	۳-۴- قانون نظام صنفی
۱۷	۳-۵- منطقه ویژه نظامی
۱۷	۳-۶- اخذ عوارض شهری
۱۸	۳-۷- بانکداری و بیمه
۲۰	۳-۸- مقررات کار و اشتغال
۲۱	۳-۹- تعمیم قوانین جدید به مناطق آزاد
۲۲	۴- سایر موانع و چالش‌های مناطق آزاد
۲۲	۴-۱- موارد کلی
۲۴	۴-۲- موارد اختصاصی مناطق
۲۷	۵- مروری بر ویژگی‌های منطقه آزاد جبل‌علی امارات
۳۰	جمع‌بندی و پیشنهاد
۳۳	منابع و مآخذ



## بررسی چالش‌های مناطق آزاد ایران

### چکیده

منطقه آزاد اقتصادی بنا به تعریف به منطقه‌ای اطلاق می‌شود که از شمول برخی مقررات سرزمین اصلی خارج بوده و دارای قوانین سهل‌گیرانه به خصوص در زمینه تجارت است. با این حال بسته به هدف ایجاد منطقه، قوانین متفاوتی در مناطق آزاد و ویژه در نقاط مختلف جهان حاکم است. مناطق آزاد اقتصادی به طور معمول با وضع قوانین سهل‌گیرانه تجاری به منظور جذب سرمایه‌گذاری خارجی و گسترش روابط تجاری ایجاد می‌شوند.

در کشور ما نیز تأسیس مناطق آزاد به عنوان یکی از عوامل رشد و توسعه منطقه‌ای و ملی از سال‌های برنامه اول توسعه در قالب تبصره‌های «۱۹» و «۲۰» ماده واحده آن مورد نظر قانونگذار قرار گرفت. با این حال پس از گذشت حدود دو دهه از برنامه اول و تأسیس ۶ منطقه آزاد، به نظر می‌رسد که این مناطق نتوانسته‌اند در حد انتظار ظاهر شده و به اهداف تعیین شده دست یابند. این گزارش به بررسی چالش‌ها و موانع موجود بر سر راه موفقیت مناطق آزاد می‌پردازد. در این خصوص ابتدا به برخی از پیش‌نیازهای لازم برای موفقیت مناطق آزاد پرداخته شده و در ادامه مروری کوتاه بر منطقه آزاد جبل‌علی صورت گرفته و در انتها نیز جمع‌بندی صورت می‌گیرد. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که یکی از موانع اصلی پیش روی موفقیت مناطق آزاد نامناسب بودن سیاست ایجاد زیرساخت‌ها از محل درآمدهای مناطق است. همچنین برخی موانع قانونی که باعث عدم جذابیت مناطق آزاد برای سرمایه‌گذاری خارجی شده نیز، جزء موانع دستیابی مناطق آزاد به اهداف تعیین شده هستند.

### مقدمه

موفقیت یک منطقه آزاد تجاری به عوامل متعددی بستگی دارد. این عوامل را می‌توان در دو گروه کلی دسته‌بندی کرد که دسته اول شامل پیش‌نیازهای لازم برای دستیابی به موفقیت بوده و دسته دوم عوامل پسین برای دستیابی به موفقیت را دربرمی‌گیرد.

در حقیقت دسته اول اشاره به پیش‌نیازهای لازم برای ایجاد یک منطقه آزاد و عملکرد موفق آن

دارد که بدون وجود این پیش‌نیازها، نمی‌توان موفقیت‌های چشمگیری را از مناطق آزاد انتظار داشت. دسته دوم نیز، بر چگونگی امور اجرایی در مناطق تأکید دارد. به طوری که مانند هر سازمانی، عملکرد مجریان بر میزان موفقیت یا عدم موفقیت سازمان اثرگذار است. هر کدام از عوامل مذکور در میزان موفقیت مناطق آزاد دارای اهمیت هستند. با این حال بررسی پیش‌نیازهای لازم برای موفقیت مناطق آزاد، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. زیرا تا زمانی که پیش‌نیازها فراهم نباشند، عملکرد مناسب در دسته دوم عوامل نیز تأثیرگذار نخواهد بود.

پیش‌نیازهای لازم برای دستیابی به موفقیت مناطق آزاد را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم کرد. دسته اول شامل زیرساخت‌های لازم برای دستیابی به موفقیت و دسته دوم شامل قوانین سهل‌گیرانه و سیاست‌های تشویقی است.

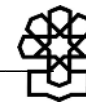
ادامه این مطالعه در چهار بخش کلی صورت می‌گیرد، در بخش اول به بررسی زیرساخت‌های لازم برای موفقیت مناطق آزاد و چالش‌های مناطق در این زمینه پرداخته می‌شود. بخش دوم به واکاوی موانع قانونی مناطق آزاد اختصاص داشته و در بخش سوم سایر موانع و مشکلات پیش روی مناطق آزاد مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش انتهایی و چهارم نیز مروری کوتاه بر مهمترین ویژگی‌های منطقه آزاد جبل‌علی امارات صورت خواهد گرفت و در نهایت جمع‌بندی کلی و پیشنهادها ارائه می‌شود.

### ۱. زیرساخت‌های لازم برای موفقیت مناطق آزاد

انتخاب موقعیت جغرافیایی مناسب و وجود زیرساخت‌های لازم، یکی از دلایل اصلی موفقیت مناطق آزاد است. به طور کلی یکی از چالش‌های اصلی مناطق آزاد ایران، عدم وجود زیرساخت‌های اولیه برای ایجاد مناطق آزاد بوده است.

#### ۱-۱. زیرساخت‌های لازم برای ایجاد یک منطقه آزاد تجاری

انتخاب منطقه جغرافیایی مناسب برای مناطق آزاد، از اهمیت بسزایی برخوردار است. این مناطق باید به گونه‌ای باشد که دارای زیرساخت‌های لازم بوده و یا حداقل منابع لازم برای ایجاد زیرساخت‌ها را داشته باشند. جدول ۱ مهمترین زیرساخت‌های لازم برای ایجاد مناطق آزاد را نشان می‌دهد.



جدول ۱. زیرساخت‌های لازم برای ایجاد مناطق آزاد

سازمان مسئول	انتخاب مکان استراتژیک	پشتیبانی قانونی دولت	زیربناها و خدمات در سطح جهانی	صنایع پشتیبانی	نیروی کار	فناوری اطلاعات
ساختار شفاف و تصریح وظایف سازمان‌های مسئول در منطقه، ایجاد مدیریت واحد در منطقه اداره منطقه به صورت ایالتی و دارا بودن قوانین مخصوص به خود مستقل از قوانین سرزمین اصلی	وجود امکانات زیربنایی و یا امکان ایجاد زیربناهای مورد نیاز با قیمت ارزان (از لحاظ موقعیت جغرافیایی و زیست‌محیطی منطقه)، دوری از نواحی بحران‌زا، سهولت کنترل فیزیکی، نزدیکی به مبادی خروج کالا از سرزمین اصلی و ارسال کالا به بازارهای خارجی، دسترسی به راه‌های بین‌المللی و داخلی	وجود مشوق‌های مالیاتی، وجود قوانین سهل و آسان‌گیرانه برای سرمایه‌گذاری خارجی معافیت‌های تعرفه‌ای برای سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی اعمال قوانین متفاوت و سهل در زمینه اقتصادی و تجاری نسبت به سرزمین اصلی به منظور تشویق سرمایه‌گذاران حمایت قانونی از ایجاد و توسعه صنایع پسین	دسترسی به انرژی‌ها از قبیل برق، گاز، نفت و فرآورده‌های نفتی وجود امکانات جهت تولید و انبار کردن کالا	وجود جاده‌های مناسب حمل‌ونقل دسترسی به شبکه‌های حمل‌ونقل سرزمین اصلی وجود فرودگاه‌های محلی و یا دسترسی آسان و سریع به فرودگاه‌های سرزمین اصلی استقرار در بنادر و یا نزدیکی به خطوط کشتیرانی	دسترسی آسان و ارزان به نیروی کار ماهر، نیمه ماهر و ساده امکان آموزش نیروی کار استفاده از قوانین سهل‌گیرانه و آسان در استفاده از نیروی کار	وجود زیربناهای فناوری اطلاعات امکان دسترسی آسان در تمامی نقاط منطقه به اینترنت پر سرعت

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در جدول فوق، پشتیبانی قانونی و سازمان مسئول در دسته دوم یعنی پیش‌نیازهای قانونی قرار دارد.

نکته حائز اهمیت درخصوص زیرساخت‌های مورد نیاز برای تأسیس یک منطقه آزاد و توجه به وجود این زیرساخت‌ها، موضوع تحلیل هزینه - فایده برای تأسیس مناطق آزاد است. از آنجایی که تأسیس یک منطقه آزاد بدون وجود زیرساخت‌های مناسب و لازم منجر به عملکرد ناموفق این مناطق خواهد شد، لازم است تا پیش از تأسیس هر منطقه، مبادرت به تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز شود. در صورتی که منطقه مورد نظر برای ایجاد منطقه آزاد به‌درستی انتخاب نشده باشد، ممکن است هزینه ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز بیش از منافع به‌وجود آمده در مناطق شود. این امر موضوعی است که درخصوص مناطق آزاد فیلیپین دیده شده است. نتایج مطالعه‌ای که توسط بانک جهانی منتشر شده،<sup>۱</sup> نشان می‌دهد که هزینه زیاد ایجاد زیرساخت‌ها در مناطق آزاد فیلیپین، باعث شد که براساس یک تحلیل هزینه - فایده، این مناطق از لحاظ اقتصادی دارای زیان خالص باشند، در صورتی که با همین تحلیل، مناطق آزاد چین و کره جنوبی، دارای نفع خالص بوده‌اند که این موضوع به دلیل انتخاب مناسب منطقه از لحاظ موقعیت زیرساختی بوده است. انتخاب نادرست موقعیت جغرافیایی، نه تنها منافی را به لحاظ ایجاد مناطق آزاد دربرداشته، بلکه هزینه‌های بیشتری را نیز تحمیل می‌کند.

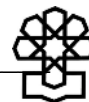
## ۱-۲. مناطق آزاد ایران و موقعیت جغرافیایی

اگر چه مناطق آزاد ایران از لحاظ موقعیت جغرافیایی، عموماً در نقاط سوق‌الجیشی قرار گرفته‌اند، اما جانمایی عملیاتی آنها دارای اشکالات متعددی است. عمده‌ترین اشکال فراهم نبودن زیرساخت‌های لازم برای ایجاد مناطق بوده است. به طوری که پیش از ایجاد مناطق آزاد در این مناطق، زیرساخت‌های لازم برای آنها فراهم نشده و سیاست ایجاد زیرساخت‌ها از محل درآمدهای مناطق آزاد پس از افتتاح و شروع به کار، اتخاذ شده است. از طرف دیگر، مناطق آزاد به لحاظ جغرافیایی اکثراً در مناطق محروم کشور واقع شده‌اند.

به‌طور کلی، مهم‌ترین فلسفه تأسیس مناطق آزاد در ایران در بدو تأسیس، توسعه منطقه‌ای بوده است. به همین دلیل مناطق آزاد بعضاً در محروم‌ترین نقاط جغرافیایی کشور جانمایی شده‌اند که منظور از محرومیت نبود زیرساخت‌های لازم و یا به‌طور کلی به معنای زیر است:

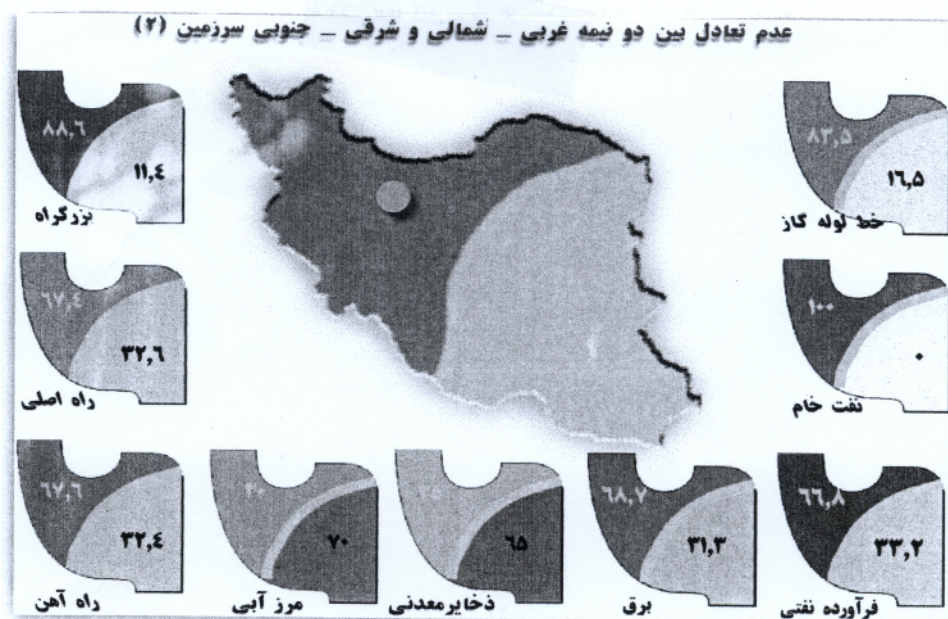
- فقدان تأسیسات زیربنایی، زیرساختی و انرژی در منطقه،

1. Benefit-cost Appraisal of Export Processing Zones: a Survey of Literature/Development Policy Review, 2003, 21(1): 51-65/Jayanthakumaran, Kankesu



- سطح بسیار پایین استانداردهای زندگی، زیست‌محیطی و بهداشتی،
  - فقدان نیروهای تحصیلکرده و ماهر در منطقه،
  - دوری از شهرهای بزرگ،
  - اقتصاد محلی ضعیف و درون‌گرا و ظهور و بروز پدیده‌هایی همچون قاچاق و ...
- شکل زیر محرومیت منطقه جنوبی - شرقی که اصلی‌ترین مناطق آزاد کشور در آن واقع شده‌اند را نشان می‌دهد:

شکل عدم تعادل بین دو نیمه غربی - شمالی و شرقی - جنوبی سرزمین



مأخذ: نقد و بررسی سیاست‌های ناکارآمد در حوزه مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران، سازمان منطقه آزاد چابهار، پیوست نامه مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۷ منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار به شماره ۹۰/۱۰/۲۲۴۶ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

انتخاب مناطق آزاد در مناطق محروم جغرافیایی و عدم تعهد دولت در تأمین نیازهای اولیه، نه تنها این مناطق را به عامل توسعه منطقه‌ای تبدیل ننموده است، بلکه مشکلات خاص آنها را به نابسامانی‌های مناطق محروم نیز افزوده است.<sup>۱</sup>

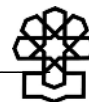
۱. نقد و بررسی سیاست‌های ناکارآمد در حوزه مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران، سازمان منطقه آزاد چابهار، پیوست‌نامه ارسالی سازمان منطقه آزاد چابهار مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۷ به شماره ۹۰/۱۰/۲۲۴۶ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

### ۳-۱. بررسی مقایسه‌ای زیرساخت‌ها در مناطق آزاد ایران و برخی از مناطق دیگر

سیاست دولت در ایجاد زیرساخت‌ها به صورت ایجاد زیرساخت‌ها از محل درآمدهای مناطق آزاد پس از افتتاح و شروع به کار مناطق بوده است. این در حالی است که تجربه مناطق آزاد موفق جهان مانند جبل‌علی، امارات، شیامین و های‌نان چین نشان می‌دهد که در این مناطق در بدو تأسیس ابتدا زیرساخت‌های لازم فراهم شده و سپس مبادرت به ایجاد مناطق آزاد شده است. به عنوان مثال عملیات اجرایی احداث منطقه آزاد جبل‌علی ۷ سال پیش از تأسیس این منطقه آغاز شد. این عملیات از سال ۱۹۷۸ آغاز شد و دقیقاً زمانی که تمامی زیرساخت‌های لازم فراهم شد (از جمله بندر جبل‌علی بزرگ‌ترین بندر دست‌ساز بشر دنیا با سرمایه‌گذاری ۲/۵ میلیارد دلار)، منطقه آزاد جبل‌علی در سال ۱۹۸۵ افتتاح شد. در مناطق آزاد شیامین و های‌نان چین نیز به ترتیب با سرمایه‌گذاری اولیه ۴/۵ و ۲/۵ میلیارد دلار، تأسیسات و امکانات اولیه ایجاد شد. جدول ۲ مقایسه تطبیقی بین زیرساخت‌های منطقه آزاد جبل‌علی،<sup>۱</sup> منطقه های‌نان چین<sup>۲</sup> و یکی از مناطق آزاد ایران - چابهار - را در بدو تأسیس نشان می‌دهد.

---

1. Jebel Ali  
2. Hainan



## جدول ۲. مقایسه تطبیقی امکانات زیربنایی و شاخص‌های ارائه خدمت در برخی مناطق آزاد

ردیف	شرح	منطقه آزاد چابهار		مناطق آزاد بین‌المللی در بدو تأسیس	
		بدو تأسیس ۱۳۷۴	۱۳۸۹	های‌نان چین	جبل‌علی (امارات)
۱	بندر	بندر با توان محدود خارج از محدوده منطقه آزاد	بندر با توان محدود خارج از محدوده منطقه آزاد	۲۴ بندر ۱۱۲ پست اسکله، ظرفیت ۱۰ میلیون تن	۳ پایانه دریایی با ظرفیت پذیرش نامحدود کشتی
۲	راه	فاقد راه‌آهن و جاده‌های ترانزیتی	فاقد راه‌آهن	۷ هزار کیلومتر بزرگراه ترانزیتی و شهری	بزرگراه‌ها به‌طور کامل ایجاد شده بود.
۳	فرودگاه	فرودگاه نظامی خارج از محدوده منطقه آزاد	فرودگاه نظامی خارج از محدوده منطقه آزاد	فرودگاه با ۲۷۰ پرواز داخلی و خارجی در هفته	فرودگاه بین‌المللی اختصاصی
۴	برق	۱ مگاوات	۱۷ مگاوات	کاملاً تأمین	کاملاً تأمین
۵	آب شیرین	کمبود شدید	کمبود شدیدتر	کاملاً تأمین	کاملاً تأمین
۶	مخابرات	فاقد امکانات مخابراتی	امکانات مخابراتی اولیه	امکانات پیشرفته مخابراتی	امکانات بسیار پیشرفته مخابراتی
۷	انبار	فاقد انبار سرپوشیده فاقد سردخانه	۹۰۰۰ متر مربع انبار ۴۱۰۰ مترمکعب سردخانه	امکانات مناسب	۴۸ هزار متر مربع انبار، ۴۲ هزار مترمکعب سردخانه
۸	گمرک	فاقد گمرک تخصصی	فاقد گمرک تخصصی	مستقر در منطقه	به‌طور اختصاصی در منطقه مستقر است
۹	دفاتر کار و هتل‌ها	فاقد هرگونه ساختمان و ابنیه اداری	عمدتاً ابنیه تجاری دو باب هتل	در سطح وسیع و مناسب	کاملاً تأمین

مأخذ: نقد و بررسی سیاست‌های ناکارآمد در حوزه مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران، سازمان منطقه آزاد چابهار پیوست‌نامه مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۷ منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار به شماره ۹۰/۱۰۰/۲۲۴۶ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

در میان زیرساخت‌ها؛ تأسیسات گروه انرژی و حمل‌ونقل که نیاز به منابع مالی گسترده‌ای دارد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. زیرا ابزارهای مناسب حمل‌ونقل تأثیر بسزایی در موفقیت منطقه داشته و ناکارآمد بودن سیستم حمل‌ونقل عملاً فرصت‌های سرمایه‌گذاری زیادی را سلب می‌کند.<sup>۱</sup>

عدم وجود و تکمیل زیرساخت‌های مورد نیاز در مناطق آزاد و همچنین سهم ناچیز مناطق از بودجه عمومی کشور و عدم پوشش درآمدهای اختصاصی مناطق برای ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز، از موانع اصلی مناطق در دستیابی به اهداف بوده است. در حقیقت سرمایه‌گذار برای انتخاب

۱. گزارش پیوست نامه مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۷ منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار به شماره ۹۰/۱۰۰/۲۲۴۶ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مکان سرمایه‌گذاری، ابتدا اقدام به بررسی زیرساخت‌های موجود آن منطقه می‌نماید و اگر زیرساخت‌های یک منطقه ناقص و ناکافی باشد، مکان دیگری را برای سرمایه‌گذاری انتخاب می‌کند که این موضوع با توجه به وجود مناطق آزاد سایر کشورهای جهان مانند جبل‌علی امارات در منطقه خاورمیانه، تأثیر زیادی در جذب سرمایه‌های خارجی به این مناطق به جای مناطق آزاد ایران داشته است.

در ایران شروع به کار سه منطقه قدیمی آزاد کشور (کیش، قشم و چابهار) بدون سرمایه‌گذاری اولیه بوده در حالی که همان‌طور که در جدول ۲ نشان داده شده است، مناطق آزاد جبل‌علی امارات و هاینان چین با امکانات و زیرساخت‌های اولیه کامل، آغاز به کار کردند. از آنجایی که ایجاد و تکمیل زیرساخت‌های لازم و ضروری فرایندی زمانبر است و به طور متوسط نیاز به پنج سال زمان دارد، لذا اگر در این مدت (مدت زمان لازم برای ایجاد و تکمیل زیرساخت‌های مورد نیاز) سرمایه‌گذارانی تقاضای سرمایه‌گذاری داشته باشند، احتمالاً از تصمیم خود منصرف شده و همین موضوع باعث می‌شود تا مناطق آزاد در ابتدای امر نتوانند به درآمدهای لازم برای ایجاد زیرساخت‌ها دست یابند.

یکی از دلایل واردات بی‌رویه در مناطق آزاد که این مناطق را به دروازه‌های وارداتی تبدیل کرده نیز همین موضوع است تا بتوانند از محل عوارض حقوق ورودی منابع لازم برای ایجاد زیرساخت‌ها را تأمین نمایند.

#### ۴-۱. نگاه استراتژیک و کلان به موضوع مناطق آزاد

وجود یک نگاه استراتژیک به بحث مناطق آزاد از جمله پیش‌نیازهای لازم برای موفقیت مناطق آزاد است. مجموع سیاست‌های اتخاذ شده در کشور ما نشان می‌دهد که تأسیس مناطق آزاد در کشورمان بیشتر با هدف توسعه منطقه‌ای صورت گرفته و سایر اهداف مانند توسعه سرمایه‌گذاری خارجی و ورود به بازارهای جهانی و منطقه‌ای کمتر مورد توجه قرار گرفته است. مقایسه‌ای بین سیاست‌های اتخاذ شده در مناطق آزاد ایران و منطقه آزاد جبل‌علی این موضوع را بیشتر مشخص می‌کند.

نگاه استراتژیک به اهداف منطقه و امکان حضور سهل برای سرمایه‌گذار خارجی از جمله تفاوت‌های منطقه آزاد جبل‌علی و مناطق آزاد ایران است که اختلاف فاحشی را در دستاوردهای این مناطق ایجاد کرده است.

برای مثال در منطقه آزاد جبل‌علی تمرکز بر روی فعالیت‌های اقتصادی صورت گرفته و سایر فعالیت‌ها و امکانات مانند امکانات اقامتی و توریستی به دومی واگذار شده است. این در حالی است



که در مناطق آزاد اقتصادی ایران تجمیع فعالیت‌ها صورت گرفته و اصرار سیاستگذاران در تجمیع فعالیت‌ها و تمرکز ارائه خدمت در محدوده مرزهای مناطق بدون توجه به پتانسیل‌ها و توانمندی‌های مناطق همجوار بوده است. در واقع مناطق آزاد ایران دستور کار توسعه منطقه‌ای را در حوزه مرزهای داخلی خود پیگیری نموده و دستگاه‌های اجرایی و سیاستگذاری نیز از این رویه حمایت کرده‌اند. این موضوع باعث شده تا رشد و توسعه مناطق آزاد کمتر باعث رشد و توسعه شهرستان‌های همجوار شود.

جدول ۳ مقایسه‌ای را بین امکانات شهرستان چابهار و امیرنشین دوبی در آغاز تأسیس مناطق آزاد چابهار و جبل‌علی نشان می‌دهد.

جدول ۳. مقایسه شهرستان چابهار و امیرنشین دوبي

ردیف	موضوع	شهرستان چابهار		منطقه آزاد چابهار		امیرنشین دوبي		منطقه آزاد جبل علی	
		۱۳۷۲	۱۳۸۹	۱۳۷۲	۱۳۸۹	۱۹۷۸	۲۰۱۰	۱۹۷۸	۲۰۱۰
۱	بندر و اسکله	(M)	(M)	∅	∅	(M)	(P)	∅	(P)
۲	انبار و سردخانه	∅	(M)	∅	(M)	∅	∅	∅	(P)
۳	نیروگاه برق	∅	∅	∅	(S)	(M)	(P)	∅	∅
۴	کارخانه آب شیرین کن	∅	∅	∅	(S)	(M)	(P)	∅	∅
۵	فرودگاه	∅	∅	∅	(S)	(M)	(P)	∅	∅
۶	دفاتر اداری و کاری	∅	∅	∅	(M)	(M)	(P)	(M)	(P)
۷	مراکز تجاری و خرید	∅	(M)	∅	(S)	(M)	(P)	∅	∅
۸	کارخانجات صنعتی و تولیدی	∅	∅	∅	(M)	∅	∅	∅	(P)
۹	منطقه مسکونی مناسب	∅	(M)	∅	(P)	∅	(P)	∅	∅
۱۰	هتلها و مراکز اقامتی	∅	(M)	∅	(S)	(M)	(P)	∅	∅
۱۱	مراکز تفریحی و توریستی و ورزشی	∅	∅	∅	(S)	(M)	(P)	∅	∅
۱۲	پارک و فضای عمومی	∅	(M)	∅	(M)	(M)	(P)	∅	∅
۱۳	پلاژ و پارک ساحلی	∅	∅	∅	(S)	∅	(P)	∅	∅
۱۴	بیمارستان و مراکز بهداشتی و درمانی	∅	(M)	∅	(S)	(M)	(P)	∅	∅
۱۵	مراکز دانشگاهی و علمی	(M)	(M)	∅	(S)	∅	(P)	∅	∅

مأخذ: همان.

∅ = کمبود شدید

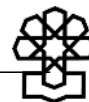
(M) = تأمین معمولی یا محدود

(P) = تأمین کامل و مناسب

(S) = استراتژی اصرار بر ایجاد

خلاصه نتایج جدول ۳ نشان می‌دهد که شهرستان چابهار و امیرنشین دوبي در ابتدای تأسیس منطقه آزاد چابهار و جبل علی به لحاظ امکانات زیربنایی و رفاهی اختلاف زیادی با یکدیگر نداشته‌اند، اما در سال ۲۰۱۰ تفاوت‌های قابل توجهی بین امکانات دو منطقه آزاد و دو سرزمین اصلی وجود دارد. این اختلاف به‌طور خلاصه ناشی از دو سیاست اجرایی متفاوت است. سیاست اول آنکه منطقه آزاد جبل علی در سال ۱۹۸۵ و پس از فراهم شدن امکانات زیربنایی اولیه تأسیس شد، اما منطقه آزاد چابهار مانند سایر مناطق آزاد ایران با سیاست تأمین زیرساخت‌ها از محل درآمدهای کسب شده، تأسیس شد. سیاست دوم نیز تجمیع فعالیت‌های اقتصادی در مرز منطقه آزاد است که باعث اختلاف به لحاظ امکانات بین منطقه آزاد و سرزمین‌های همجوار آن در ایران شده است.

در دوبي، منطقه آزاد جبل علی که در دورترین نقطه نسبت به شهر دوبي قرار دارد، صرفاً جهت انجام فعالیت‌های اقتصادی، تولیدی، صنعتی و ترانزیت تجهیز و فعال گردیده و سایر عوامل مرتبط



مورد نیاز اعم از مراکز اقامتی مسکونی، مراکز مالی، پولی و اعتباری و ... همه و همه در سرزمین اصلی یعنی در امیرنشین دوبی جانمایی و احداث گردیده‌اند. به این ترتیب درآمدهای حاصل از فعالیت‌های اقتصادی منطقه آزاد جبل‌علی از یکسو و نیاز فعالان اقتصادی به خدمات رفاهی، اقامتی، درمانی، تفریحی و ... از سوی دیگر، زمینه‌های رشد همه‌جانبه امیرنشین دوبی را فراهم ساخته‌اند.

در واقع ایجاد فضای مساعد در جهت تأمین نیازها که با قوانین تسهیل شده جذب سرمایه‌گذاری از ناحیه دولت دوبی تأمین گردیده، نتایج قابل ملاحظه‌ای همچون جذب بیش از ۲۰۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری خارجی در یک بازه زمانی پنج‌ساله را رقم زده است. این در حالی است که در مناطق آزاد ایران اصرار بیش از حد بر ایجاد و تمرکز تمامی فعالیت‌های اقتصادی، تفریحی، اقامتی و ... در محدوده مرز مناطق آزاد، به یک عامل ضدتوسعه‌ای در شهرستان‌ها و نواحی مستعد همجوار آن تبدیل شده و نه تنها شرایط توسعه منطقه‌ای فراهم نگردیده، بلکه فاصله محرومیت بیشتر نیز شده است.

## ۲. مقایسه سیاست‌های تشویقی مناطق آزاد ایران و جهان

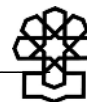
سیاست‌های تشویقی ارائه شده در مناطق آزاد ایران که به موجب قانون ایجاد مناطق و آیین‌نامه‌های اجرایی آن پیش‌بینی شده مواردی از قبیل معافیت‌های مالیاتی، قانون کار و ... است. جدول ۴ مقایسه تطبیقی بین سیاست‌های تشویقی مناطق آزاد ایران و برخی از کشورهای دیگر را نشان می‌دهد.

جدول ۴. مقایسه تطبیقی برخی سیاست‌های تشویقی مناطق آزاد ایران و سایر کشورها

موضوع	ایران	چین	امارات متحده عربی	هند	کره جنوبی
معافیت مالیاتی	معافیت ۲۰ ساله از شروع فعالیت	معافیت از مالیات بر درآمد و لزوم پرداخت مالیات ۱۵ درصدی برای تجارت	معافیت مالیاتی برای شرکت‌ها به مدت ۱۵ سال و قابل تمدید برای ۱۵ سال دیگر	معافیت ۱۰۰ درصد برای پنج سال (خارجی‌ها سه سال) و ۵۰ درصد تخفیف برای دو سال بعد	معافیت دائم از مالیات فعالیت‌های کسب‌وکار و معافیت مالیات بر ارزش‌افزوده کالاهای سرمایه‌ای وارداتی - معافیت پنج‌ساله مالیات بر درآمد و تخفیف ۵۰ درصدی سه‌ساله پس از آن
حقوق گمرکی	محدودیت تعرفه‌ای ندارد	به‌طور کلی معاف است اما برای برخی کالاها که فقط در منطقه به فروش می‌رسد نیمی از عوارض اخذ می‌شود	معافیت ۱۰۰ درصد	معافیت پنج‌ساله - عدم بررسی گمرکی و تنها براساس خوداظهاری	معافیت کامل حقوق گمرکی برای کالاهای مواد خام، قطعات، اجزا و ماشین‌آلات و تجهیزات، تولیدات صادراتی
مالکیت خارجی	اجاره به مجاز و فروش ممنوع است	۱۰۰ درصد	۱۰۰ درصد*	۱۰۰ درصد	۱۰۰ درصد
مشوق صادراتی	صادرات معاف از تعرفه بوده و سود نیز تا ۱۰ سال معاف است	معاف از عوارض صادراتی	۱۰۰ درصد معافیت صادرات و واردات	صادرات مجدد کالاهای وارداتی و کالاهای وارد شده با وام	مشوق صادراتی مانند وام با نرخ بهره پایین

مآخذ: قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و «مناطق آزاد تجاری و صنعتی، ابزار راهبرد توسعه صادرات در مقایسه با سه کشور دیگر آسیایی»، پژوهشنامه اقتصادی، ۱۳۸۸ و طرح پژوهشی بررسی نقش مناطق آزاد - ویژه اقتصادی در رشد و توسعه صنعت و معدن.  
\* مالکیت خارجی در امارات تنها با تمدید سالیانه فعالیت شرکت برقرار خواهد بود.

تنها تفاوت قابل توجه در سیاست‌های تشویقی مناطق آزاد ایران و سایر مناطق آزاد در جدول ۳ مربوط به مالکیت خارجی است که در مناطق آزاد ایران این مالکیت امکانپذیر نبوده و تنها به صورت اجاره امکانپذیر است.



### ۳. چالش‌های قانونی مناطق آزاد ایران

قوانین شفاف و باثبات یکی از اصلی‌ترین پیش‌نیازهای لازم برای موفقیت‌های اقتصادی در هر جامعه‌ای است. شفافیت و ثبات قوانین به عاملین اقتصادی کمک می‌کند تا تصمیمات اقتصادی خود را برای بازه‌های بلندمدت اتخاذ کنند. در مقابل عدم شفافیت و ثبات در قوانین باعث می‌شود تا ریسک سرمایه‌گذاری‌ها افزایش یافته و در نتیجه سرمایه‌گذاران تمایلی به سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی نداشته باشند. در این میان لزوم شفافیت قوانین مناطق آزاد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، زیرا یکی از اهداف اصلی ایجاد مناطق آزاد، جلب سرمایه‌های خارجی بوده است. از این رو برای دست یافتن به این هدف، لازم است تا سرمایه‌گذار خارجی اطمینان کافی از ثبات محیطی که در آن قصد سرمایه‌گذاری دارد را داشته باشد.

قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، مرجع اصلی قانونی مناطق آزاد است. این قانون در سال ۱۳۷۲ به تصویب رسید و بعد از آن نیز دچار تغییراتی شد. همچنین در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه نیز موادی جداگانه در خصوص مناطق آزاد به تصویب رسید. در حال حاضر وجود نقاط ابهام‌آمیز در این قوانین و برخی خلأهای قانونی، باعث شده تا مناطق آزاد ایران نتوانند به برخی از اهداف اولیه پیش‌بینی شده دست یابند. در ادامه مروری کوتاه بر برخی از ابهام‌های قانونی موجود در قانون مناطق آزاد خواهیم داشت.

#### ۳-۱. ارزش افزوده ایجاد شده در مناطق آزاد

معضل نحوه محاسبه ارزش افزوده از مهمترین مشکلات بخش صنایع مستقر در مناطق آزاد و نیز یکی از عوامل بازدارنده توسعه صنعت در منطقه است که همواره موجب چالش بین مناطق آزاد و گمرک شده و مشکلاتی را در زمینه تولید کالا در مناطق آزاد ایجاد کرده است.

تفاوت دیدگاه بین گمرک و مدیریت مناطق آزاد در اجرای مقررات موضوع بند «ج» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی نسبت به مناطق آزاد است. براساس بند «ج» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم<sup>۱</sup> کالاهای تولیدی با پردازش شده در مناطق آزاد به هنگام ورود به سایر نقاط کشور به میزان مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد داخلی و قطعات داخلی به‌کار رفته در آن

۱. بند «ج» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه: کالاهای تولیدی یا پردازش شده در مناطق آزاد هنگام ورود به سایر نقاط کشور به میزان مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه داخلی و قطعات داخلی به‌کار رفته در آن مجاز و تولید داخلی محسوب و از پرداخت حقوق ورودی معاف خواهد بود.

تبصره - مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای خارجی به‌کار رفته در تولید مشروط به پرداخت حقوق ورودی در حکم مواد اولیه و کالای داخلی محسوب می‌شود.

مجاز و تولید داخلی محسوب شده و از پرداخت حقوق ورودی معاف خواهد بود. همچنین در تبصره «۱» این بند آمده است که مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای خارجی به‌کار رفته در تولید مشروط به پرداخت حقوق ورودی در حکم مواد اولیه و کالای داخلی محسوب می‌شود. این حکم در بند «ب» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم نیز با اندکی تغییرات تکرار شده، اما تبصره «۱» این ماده همچنان باقی است که در حقیقت نتوانسته ابهام موجود در ماده را برطرف سازد.

از زمان تصویب این ماده در برنامه چهارم، گمرک ایران به استناد تبصره ذیل بند «ج» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، به روشی عمل می‌نماید که دقیقاً منطبق با مقررات قبل از تصویب این قانون است. هدف از تصویب ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه این بود که اگر کالایی در مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی تولید شود متناسب با عواملی همچون مواد اولیه داخلی به‌کار گرفته شده و ارزش‌افزوده ایجاد شده در منطقه، درصدی از کل تولید این کالاها کالای داخلی محسوب و بدون پرداخت حقوق ورودی وارد کشور شود.

این مشوق براساس مواد قانونی فوق‌الذکر برای مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی در نظر گرفته شده است. در صورتی که استنباط گمرک با این دیدگاه متفاوت است.

این استدلال گمرک کاملاً منطبق بر مقررات قبل از تصویب ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم است و بدین ترتیب این ماده قانونی عبث و بیهوده خواهد شد.

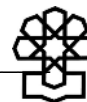
## ۲-۳. عدم مدیریت یکپارچه

یکی از مشکلات اساسی سازمان‌های مناطق آزاد، عدم مدیریت یکپارچه و عدم رعایت مفاد قانونی مربوط به این موضوع است. ماده (۲۷) قانون مناطق آزاد و ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه به این موضوع اشاره دارند. ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی<sup>۱</sup> مقرر می‌دارد که به‌منظور ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های مناطق آزاد، حسب مورد با تأیید وزیر ذیربط به یکی از دو روش زیر عمل شود:

**الف)** دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را به رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض نمایند.

**ب)** مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیئت مدیره و عامل سازمان و به حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می‌شوند.

۱. قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۵/۴/۲۴ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۷۵/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام.



در بند «الف» ماده (۳۵)<sup>۱</sup> قانون برنامه چهارم نیز دولت مکلف شده بود به منظور اعمال مدیریت واحد و ایجاد رشد اقتصادی مناسب در مناطق آزاد، مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد را به نمایندگی از خود به بالاترین مقام اجرایی منطقه واگذار کند. همچنین طبق آن ماده کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به استثنای دستگاه‌های نهادی دفاعی و امنیتی مکلف شده بودند که ضمن رعایت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ نسبت به اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد اقدام نمایند. این موضوع در ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم نیز تأکید شده است. با وجود آنکه قانون تکلیف را به خوبی مشخص کرده، در عمل تعارضاتی میان دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه مشاهده می‌کنیم که موجب درست اجرا نشدن قانون است. بنابراین لازم است ضمانت‌های اجرایی برای آن ایجاد شود.

یکی از مشکلات اساسی مناطق آزاد در این زمینه، تناقض بین قانون مناطق آزاد و مصوبات شوراهای میان‌بخشی است. شوراهای میان‌بخشی در بدنه اجرایی کشور ماهیتاً با هدف تسریع و تسهیل قوانین موضوعه کشور ایجاد شده‌اند و مجاز نیستند به بهانه مشکلات اجرایی آنها را در عمل کنار بگذارند یا خلاف اهداف قانونگذار عمل کنند.

در حال حاضر تنفیذ مصوبات این شوراها و دستگاه‌های اجرایی سرزمین اصلی، از مهمترین مشکلات مناطق آزاد است.

مثلاً در برخی مناطق آزاد رئیس کل گمرک کشور، مصوبه شورای عالی اداری را نافذتر از احکام قانونی مصوب قوه مقننه و احکام بالادستی بخش اجرایی (متبلور در قانون برنامه پنجم توسعه کشور) و حتی احکام دولت جمهوری اسلامی ایران می‌داند. اجرای قوانین موضوعه‌ای مانند برنامه پنجم توسعه کشور ایجاب می‌کند به منظور پیشگیری از اتخاذ تصمیمات موازی و متناقض و بروز هرگونه مغایرتی بین مقررات دستگاه‌ها با قوانین مناطق آزاد، نهادهای بخشی در کلیه مراحل مختلف تدوین، تصویب و ابلاغ مقررات خود قوانین موضوعه را در نظر گیرند. در غیر این صورت مصوبات آنها کارایی لازم را نخواهد داشت.<sup>۲</sup>

عدم عضویت مؤثر و کارآمد نمایندگان مناطق آزاد در کمیسیون‌های اقتصادی و زیربنایی هیئت دولت به عنوان مناطقی از کشور که با قوانین اقتصادی دیگری اداره می‌شوند نیز در شکل

---

۱. بند «الف» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه: «دولت مکلف است به منظور اعمال مدیریت واحد و ایجاد رشد اقتصادی مناسب در مناطق آزاد اقدامات زیر را انجام دهد:

الف) مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام اجرایی منطقه محسوب شده و کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به استثنای دستگاه‌های نهادی دفاعی و امنیتی مکلف هستند ضمن رعایت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ نسبت به اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد اقدام نمایند.

۲. حسین بروجردی، مشکلات قانونی مناطق آزاد، ماهنامه خبری تحلیلی آغاز (با زمینه تخصصی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه)، ش ۱۶، ص ۵۳.

عدم مدیریت یکپارچه در مناطق آزاد تأثیرگذار است که حل این موضوع می‌تواند به رفع عدم مدیریت یکپارچه در مناطق آزاد کمک کند.

همچنین موازی بودن وظایف شهرداری‌ها و مناطق آزاد یکی از مشکلات اساسی بیشتر مناطق آزاد کشور است و سه منطقه آزاد ارس،<sup>۱</sup> قشم<sup>۲</sup> و انزلی<sup>۳</sup> بیش از سایر مناطق از این موضوع رنج می‌برند.

تناقض بین تصمیمات سازمان حفاظت از محیط زیست و منطقه آزاد ارس نیز یکی دیگر از نمونه‌های بارز در عدم مدیریت یکپارچه مناطق آزاد است که در بخش معضلات اختصاصی مناطق به آن اشاره خواهد شد.

### ۳-۳. سرمایه‌گذاری خارجی

وجود ابهاماتی در خصوص سرمایه‌گذاری خارجی یکی دیگر از مشکلات مربوط به موانع قانونی مناطق آزاد است. مناطق آزاد ایران تاکنون نتوانسته‌اند با ایجاد اطمینان در فضای سرمایه‌گذاری زمینه مساعدی را برای سرمایه‌گذاران خارجی فراهم کنند. از مواردی که موجب عدم جلب سرمایه‌گذار خارجی می‌شود، ابهام در چگونگی واگذاری زمین به خارجی‌هاست.

علیرغم تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی و آیین‌نامه اجرایی نحوه واگذاری زمین و منابع ملی<sup>۴</sup> در مناطق آزاد در دهه هفتاد، تا کنون هیچ‌گونه قانون یا آیین‌نامه‌ای که نحوه واگذاری اراضی به سرمایه‌گذاران خارجی در مناطق آزاد را به‌طور مشروح و صریح مشخص نماید، تدوین و تصویب نگردیده است. این در حالی است که جذب سرمایه‌گذاران خارجی مستلزم اطمینان خاطر سرمایه‌گذار از انباشت و بازگشت سرمایه و لازمه آن آگاهی سرمایه‌گذار از نحوه و مدت زمان تسلط بر اراضی تحت اختیار است.

براساس اظهار نظر سازمان منطقه آزاد قشم<sup>۵</sup> علیرغم تصویب قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی در سال ۱۳۸۱،<sup>۶</sup> به دلیل عدم پیش‌بینی مشخص و ارائه راهکار قابل اعتنایی در قانون مذکور جهت واگذاری زمین به سرمایه‌گذاران خارجی، هیچ نتیجه قابل توجهی، لااقل در منطقه آزاد قشم، عاید سرمایه‌گذار نگردیده و سازمان منطقه آزاد قشم همچنان شاهد وصول

۱. نامه شماره ۴۵۲۹/ص/۹۰ سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی ارس مورخ ۱۳۹۰/۰۴/۲۸ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

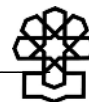
۲. نامه شماره ۴۵۷/ح/۹۰/ق/۹۰ سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم مورخ ۱۳۹۰/۰۴/۲۱ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۳. پیوست نامه شماره ۹۰/۱۰۰/۶۳۹۳ منطقه آزاد تجاری - صنعتی انزلی، مورخ ۱۳۹۰/۰۵/۲۵ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۴. تصویب‌نامه شماره ۱۶۴۴۸/ت/۲۵۳ ک هیئت وزیران مورخ ۱۳۷۳/۲/۱۰.

۵. نامه شماره ۴۵۷/ح/۹۰/ق/۹۰ سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم مورخ ۱۳۹۰/۰۴/۲۱ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۶. قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۸۱/۳/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام.



درخواست‌های سرمایه‌گذاران خارجی جهت انتقال قطعی زمین می‌باشد که از جمله آنها درخواست شرکت تأسیساتی نفتی NPCC بود که در نهایت به سرمایه‌گذار ایرانی واگذار گردید.

### ۳-۴. قانون نظام صنفی

به موجب ماده (۸۸) قانون نظام صنفی<sup>۱</sup> «دبیرخانه هیئت عالی نظارت مکلف است با همکاری دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی، نسبت به تهیه آیین‌نامه اجرایی حاکم بر تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی در مناطق آزاد کشور اقدام کند تا پس از تصویب وزیر بازرگانی به اجرا درآید». با این حال موضوع تهیه آیین‌نامه این ماده قانونی تاکنون اجرایی نگردیده و موجب ابهام در چگونگی فعالیت تشکلهای صنفی در مناطق آزاد شده است.

### ۳-۵. منطقه ویژه نظامی

مقررات انتظامی در مناطق آزاد به موجب تصویب‌نامه «مقررات امنیتی و انتظامی مناطق آزاد تجاری - صنعتی» متفاوت با سرزمین اصلی تدوین شده است.<sup>۲</sup> به موجب ماده (۶) این تصویب‌نامه «تأمین امنیت و آسایش عمومی و ایجاد نظم در قلمرو مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران به عهده نیروی انتظامی است». همچنین در تبصره ذیل این ماده مقرر شده که: «نیروی انتظامی برای انجام مأموریت فوق موظف به تشکیل منطقه ویژه انتظامی برای هر منطقه خواهد بود». با این حال با وجود تأکید قانون برای ایجاد منطقه ویژه نظامی، بنابر اعلام سازمان‌های مناطق آزاد<sup>۳</sup> موضوع تشکیل منطقه ویژه نظامی برای مناطق مسکوت مانده و اقدام مؤثری از سوی ناجا صورت نگرفته است. عدم اجرای این امر اجرای آیین‌نامه مرزبانی مناطق آزاد، آیین‌نامه چگونگی اداره اماکن عمومی مناطق آزاد و آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی مناطق آزاد را تحت‌الشعاع قرار داده است.

### ۳-۶. اخذ عوارض شهری

تناقض بین مسئولیت‌های سازمان‌های مناطق آزاد و شوراهای شهر و روستا به یکی از معضلات جدی مناطق آزاد تبدیل شده است که اهم این معضلات به موضوع اخذ عوارض شهری مربوط می‌شود. در این خصوص، از طرفی اهم فعالیت اجرایی شوراها در تعیین عوارض، صدور مجوز

۱. قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ شورای نگهبان قانون اساسی.

۲. تصویب‌نامه شماره ۲۷۱۱۶ ت ۹۲ ک مورخ ۱۳۷۳/۷/۹.

۳. پیوست نامه سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی انزلی به شماره ۹۰/۱۰۰/۶۳۹۳ مورخ ۱۳۹۰/۵/۲۵ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

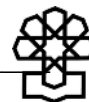
بنا و مواردی از این قبیل متبلور می‌شود و از طرف دیگر به موجب ماده (۱۰) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی وصول هرگونه عوارض در قبال انجام خدمات شهری و غیره به سازمان مناطق آزاد محول شده است. این ماده مقرر می‌دارد «سازمان هر منطقه می‌تواند با تصویب هیئت وزیران در مقابل انجام خدمات شهری و فراهم نمودن تسهیلات موصلاتی، بهداشت، امور فرهنگی، آموزشی و رفاهی از اشخاص حقیقی و حقوقی ساکن منطقه عوارض اخذ نماید». همچنین بر اساس ماده (۱۱) این قانون «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». برای رفع این مشکل در تبصره «۲» ذیل ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه<sup>۱</sup> اختیارات فرماندار در مورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا در مناطق آزاد به مدیر سازمان منطقه آزاد واگذار شده است. با این حال بنابر اعلام سازمان‌های مناطق آزاد<sup>۲</sup> تناقض بین مسئولیت‌های سازمان مناطق آزاد و شوراهای اسلامی شهر و روستا همچنان به قوت خود باقی است. به‌عنوان مثال موازی بودن وظایف شهرداری جلفا با مدیریت خدمات شهری سازمان منطقه آزاد ارس، باعث عدم دستیابی سریع به برخی اهداف و رکود طرح‌های عمرانی در حوزه خدمات شهری شده است. با وجود آنکه در این زمینه ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم موضوع را به روشنی مشخص کرده، اما شهرداری جلفا از این قانون تمکین نمی‌کند. بنابراین لازم است تا در این زمینه، ضمن اصلاح قانون شوراها، شفاف‌سازی لازم انجام شود.

### ۷-۳. بانکداری و بیمه

به‌طور معمول قوانین مربوط به بانکداری در مناطق آزاد کشورهای مختلف جهان متفاوت با سرزمین اصلی است. این قوانین به‌گونه‌ای تنظیم می‌شوند تا امکان فعالیت بانک‌های خارجی در مناطق آزاد را سهل کرده و در پی آن امکان سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد را گسترش دهد. با این حال سیاست‌های مالی مناطق آزاد تاکنون نتوانسته بانک‌ها و مؤسسات مالی خارجی را به فعالیت در مناطق آزاد تشویق کند. ماده (۱۸) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تأسیس بانک و مؤسسات مالی و اعتباری در مناطق آزاد را منحصراً براساس مفاد آن قانون و آیین‌نامه اجرایی آن که به پیشنهاد بانک مرکزی ارائه می‌شود دانسته است. در تبصره «۴» این ماده اشاره شده است که «معاملات واحدهای بانکی در مناطق آزاد با ریال ایران مشمول مقررات بانکداری اسلامی خواهد

۱. قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی و تصویب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲. سازمان‌های مناطق آزاد قشم، ارس و اروند.



بود». برخی از کارشناسان وجود این تبصره را یکی از موانع پیش روی فعالیت‌های بانک‌های خارجی در مناطق آزاد می‌دانند، اما به نظر می‌رسد که عدم فعالیت بانک‌های خارجی در مناطق آزاد به عوامل دیگری مانند بوروکراسی پیچیده برای اخذ مجوز تأسیس و ریسک بالای سرمایه‌گذاری به علت عدم اطمینان کافی برای حفظ حقوق مالکیت باشد، زیرا قانونگذار در تبصره «ب» ذیل ماده (۱۳) آیین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup> به نوعی ابهام موجود در تبصره «۴» ماده (۱۸) قانون مناطق آزاد را مرتفع کرده و عنوان داشته که «معاملات واحدهای بانکی در مناطق به ریال مشمول مقررات بانکداری اسلامی خواهد بود. این واحدها در معاملات خود به ارز مجاز به رعایت رویه‌های بانکی بین‌المللی هستند». بنابراین حل مشکل بانکداری در مناطق آزاد نیازمند حل موانعی است که به‌طور کلی برای سرمایه‌گذاران خارجی در مناطق آزاد وجود دارد.

به‌طور کلی شرایط کشورمان و وجود تحریم‌های بین‌المللی باعث می‌شود تا تمایل سرمایه‌گذار خارجی به سرمایه‌گذاری در ایران کاهش یابد. از این رو برای تشویق بانک‌های خارجی برای ایجاد شعب در مناطق آزاد، باید مشوق‌هایی بیش از سایر مناطق آزاد جهان ایجاد شود. در حال حاضر برخی از موانع تأسیس بانک‌های خارجی در ایران را می‌توان عوامل زیر دانست:

- عدم امکان واگذاری تملک زمین به خارجی‌ها،

- عدم اطمینان از حفظ حقوق مالکیت،

- اجازه صدور مجوز برای تأسیس و یا افتتاح شعب که در اختیار بانک مرکزی است.

در حال حاضر به موجب ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، «تأسیس بانک و مؤسسه و افتتاح شعب بانک‌ها و مؤسسات اعم از ایرانی یا خارجی در مناطق موکول به پیشنهاد سازمان و صدور مجوز توسط بانک مرکزی است». همچنین به موجب تبصره «۱» این ماده، «اساسنامه بانک‌ها و مؤسسات و هرگونه تغییرات بعدی در اساسنامه آنها، باید پس از پیشنهاد سازمان به تأیید شورای پول و اعتبار برسد».

به نظر می‌رسد که لازم است به‌منظور ایجاد شرایط سهل برای تأسیس بانک‌های خارجی، ایجاد مجوز برای افتتاح شعب بانک‌های خارجی تنها تحت نظر سازمان مناطق آزاد صورت گیرد. به این منظور بانک مرکزی می‌تواند فهرستی از بانک‌های خارجی مورد تأیید این بانک را تهیه کرده و پس از آن سازمان مناطق آزاد مسئول اعطای مجوز به شعب بانک‌های خارجی مورد تأیید بانک مرکزی باشد.

لازم به ذکر است که موضوع فعالیت بانک‌های خارجی در مناطق آزاد از اهمیت ویژه‌ای

۱. تصویب‌نامه شماره ۲۳۶۸/ت/۲۲۶۲۳ ک مورخ ۱۳۷۹/۲/۲۷ هیئت وزیران.

برخوردار است، زیرا فعالیت بانک‌های خارجی را می‌توان در زمره زیرساخت‌های لازم برای موفقیت مناطق آزاد دانست. به‌خصوص در شرایط تحریمی اقتصاد ایران که تحریم‌های بین‌المللی برای فعالیت بانک‌های ایران وضع شده است، بدون فعالیت بانک‌های خارجی، عملاً سرمایه‌گذاران خارجی نیز تمایلی به فعالیت در مناطق آزاد نخواهند داشت. از این رو لازم است موانع مربوط به فعالیت بانک‌های خارجی با توجه ویژه‌ای بر طرف گردد.

### ۳-۸. مقررات کار و اشتغال

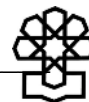
به‌منظور تسهیل و گسترش فعالیت‌های اقتصادی در مناطق آزاد، مقررات مربوط به اشتغال نیروی انسانی و بیمه تأمین اجتماعی در مناطق آزاد، متفاوت از سرزمین اصلی تدوین شده است. به موجب ماده (۱۲) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، تصویب این مقررات به هیئت وزیران محول شده و به دنبال آن آیین‌نامه اجرایی «مقررات مربوط به اشتغال نیروی انسانی و بیمه تأمین اجتماعی در مناطق آزاد» به تصویب رسید.<sup>۱</sup> تلاش شده تا در آیین‌نامه اجرایی شرایط به‌گونه‌ای ایجاد شود تا واحدهای فعال در مناطق آزاد بتوانند به جذب نیروی کار متخصص و کارآمد، فارغ از محدودیت‌های قانون کار، بپردازند با این حال ایراداتی نیز متوجه این مقررات است که سازمان‌های مناطق آزاد و واحدهای فعال در آن را با مشکل مواجه ساخته است.

#### ۳-۸-۱. سرپرست واحد کار

به موجب ماده (۵) مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، وزارت کار و امور اجتماعی با هماهنگی سازمان هر منطقه، واحد کار و خدمات اشتغال را در هر یک از مناطق آزاد ایجاد خواهد کرد که این واحد نسبت به تنظیم امور بازار کار، نظارت بر مسائل حفاظت و بهداشت کار و سایر امور اقدام خواهد کرد. به موجب تبصره «۱» این ماده، «سرپرست واحد کار و خدمات اشتغال با پیشنهاد سازمان هر منطقه و حکم وزیر کار منصوب می‌شود». از آنجایی که سرپرست به مسئولیت‌های موقت اطلاق می‌شود، لازم است تا واژه سرپرست در تبصره «۱» این ماده به مدیر واحد کار تغییر یافته و مدیر مزبور مستقیماً زیر نظر سازمان به فعالیت مشغول باشد، زیرا براساس گزارش‌های ارسالی برخی از مناطق آزاد،<sup>۲</sup> اطلاق سرپرست به مسئول این واحد موجب عدم استقلال رأی سرپرست واحد کار و نفوذ و اعمال سلیق شخصی در امورات مربوط به وی شده است.

۱. تصویب‌نامه شماره ۳۳۴۳۳/ت۲۵ک مورخ ۱۳۷۷/۳/۱۶ هیئت وزیران و اصلاحیه‌های پس از آن.

۲. گزارش ارسالی منطقه آزاد ارس پیوست‌نامه شماره ۴۵۲۹/ص۹۰ مورخ ۱۳۹۰/۰۴/۲۸ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



### ۲-۸-۳. مرخصی‌ها

به موجب ماده (۲۴) مقررات اشتغال نیروی انسانی و بیمه تأمین اجتماعی، مرخصی استحقاقی سالیانه کارگران با احتساب روزهای جمعه، جمعاً بیست روز است. با این حال در این آیین‌نامه اشاره‌ای به سایر مرخصی‌ها مانند مرخصی زایمان یا مرخصی استعلاجی نشده که در این خصوص نیاز به بازنگری دارد.

### ۳-۸-۳. بازرس

به موجب ماده (۶) مقررات اشتغال نیروی انسانی و بیمه تأمین اجتماعی در مناطق آزاد، مقرر شده است که بازرسان کار از کارگاه‌های مشمول این تصویب‌نامه بازرسی به عمل آورند. در این خصوص در برخی مواقع نیاز به اظهارنظر کارشناس بازرس در مناطق آزاد بوده که از شهرستان‌های همجوار درخواست بازرس می‌شود و گاه‌ها ماه‌ها به طول می‌انجامد تا بازرس اعلام نظر نموده و اتخاذ تصمیم مقتضی به عمل آید. بنابراین به منظور تسهیل در امور مربوطه پیشنهاد می‌گردد افرادی توسط واحدهای کار و خدمات اشتغال در هر یک از مناطق به وزارت کار و امور اجتماعی (وزارت کار و تعاون فعلی) معرفی شوند تا نسبت به طی دوره‌های آموزشی اقدام نموده و احکام لازم کارشناسی بازرس کار صادر گردد.

### ۴-۸-۳. پاداش و بن

در مجموعه مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد که به منظور تسهیل روابط کار در مناطق آزاد تدوین شده، ابهامات و نواقصی در زمینه بیمه، ایمنی و حوادث ناشی از کار، مشاغل سخت و زیان‌آور و مسائلی مانند عیدی، پاداش و بن کارگری دارد که موجب برداشت‌های سلیقه‌ای از قانون شده است.

### ۹-۳. تعمیم قوانین جدید به مناطق آزاد

تعمیم بعضی قوانین جدیدالتصویب به مناطق آزاد و الزام مناطق آزاد به وضع عوارض که موجب افزایش قیمت محصول نهایی در مناطق آزاد می‌شود. مانند عوارض بابت حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان داخلی.

#### ۴. سایر موانع و چالش‌های مناطق آزاد

علاوه بر مشکلاتی که در بالا به آنها اشاره شد، مسائل دیگری نیز وجود دارد که مناطق آزاد ایران را در دستیابی به اهداف تعیین شده با مشکل ایجاد کرده است. این موانع را می‌توان در دو دسته‌بندی کلی تحت عنوان «موارد کلی» که مربوط به تمامی مناطق آزاد بوده و «موارد اختصاصی مناطق» تقسیم‌بندی کرد.

##### ۴-۱. موارد کلی

###### ۴-۱-۱. وجود معارض و مدعیان مالکیت در مناطق آزاد

یکی از مشکلات زمین‌های مناطق آزاد، وجود مدعیان مالکیت و معارضان اراضی است. این مشکل پس از گذشت ۱۷ سال از مناطق آزاد همچنان پابرجاست و این مناطق را با مشکل ایجاد کرده است. این موضوع ناشی از نقشه‌های اولیه مناطق آزاد است که دارای دقت کافی نبوده و در هنگام تعیین محدوده‌ها موضوع ساکنین محلی و سایر مدعیان کمتر مورد توجه قرار گرفته است.<sup>۱</sup>

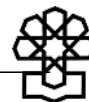
###### ۴-۱-۲. دوره‌های کوتاه‌مدت کاری مدیران مناطق

میانگین دوره عمر مدیریت مدیران مناطق آزاد ۲ سال است که این موضوع باعث شده تا این مناطق در دستیابی به اهداف اولیه با مشکل مواجه شوند. دوره مدیریت کوتاه‌مدت باعث می‌شود تا مدیران دید کلان به برنامه‌ها اقتصادی اجرا شده نداشته باشند و طرح‌های زودبازده را مد نظر قرار دهند. این موضوع بیشتر به جهت اعمال سیاست‌های حزبی در به‌کارگیری مدیران است.

###### ۴-۱-۳. عدم تعریف جایگاه مناطق آزاد در برنامه‌های پنج‌ساله و برنامه‌های بلندمدت

عدم تعریف جایگاه مناطق آزاد در برنامه‌های بلندمدت باعث شده تا سایر نهادهایی که می‌باید طرح‌های تفصیلی و بلندمدت خود را بر اساس طرح‌های جامع مناطق آزاد تنظیم و مغایرت‌های احتمالی را مطابق با طرح‌های جامع مناطق اصلاح کنند، از این کار تمرد نمایند. به طور کلی نگاه برنامه‌های توسعه کشور به موضوع مناطق آزاد به خصوص برنامه چهارم و پنجم تنها به صورت تصویب قوانین موردی بوده و در این خصوص نگاه جامع و برنامه‌ای وجود نداشته است. در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه تنها یک ماده به مناطق آزاد اختصاص یافته که به تبیین و تأکید برخی قوانین موجود در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد پرداخته و یا مقررات موردی را در این زمینه مقرر می‌کند. در هیچ کدام از برنامه‌های چهارم و پنجم مشخص نشده که برای مثال پس از

۱. نقد و بررسی سیاست‌های ناکارآمد در حوزه مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران، سازمان منطقه آزاد چابهار، پیوست‌نامه مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۷ به شماره ۹۰/۱۰۰/۲۲۴۶ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



پایان برنامه، مناطق قرار است به چه نقطه‌ای برسند، چه میزان سرمایه خارجی جذب کنند و چه تعداد شرکت در آنها ثبت شود. در صورتی که مشخص نمودن این موارد در برنامه‌های توسعه می‌تواند به مشخص نمودن سند راهبردی مناطق آزاد کمک کند.

#### ۴-۱-۴. حضور گمرک ایران در مبادی ورودی کالا به مناطق آزاد

به موجب ماده (۱۷) مقررات صادرات، واردات و امور گمرکی مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران،<sup>۱</sup> «کنترل و نظارت بر ورود و صدور کالا از مناطق آزاد به سایر نقاط کشور توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران صورت می‌گیرد. سرپرست گمرک مستقر در منطقه با معرفی سازمان و حکم رئیس کل گمرک منصوب می‌شود». به موجب تبصره این ماده نیز «کنترل و نظارت بر ورود و صدور کالا از مناطق آزاد به سایر کشورها توسط گمرک سازمان بر مبنای این مقررات و دستورالعمل‌های اجرایی مربوط انجام می‌پذیرد». براساس این ماده، گمرک ایران باید صرفاً در مبادی ورودی کالا به سرزمین اصلی و بالعکس قرار گیرد، حال آنکه گمرک مذکور هم‌اکنون ضمن استقرار در مبادی خروجی کالا به سرزمین اصلی، در مبادی خروجی کالا از خارج از کشور به مناطق آزاد نیز حضور می‌یابد که با قوانین و مقررات عمومی و خصوصی مناطق آزاد مطابقت ندارد. برطبق ماده (۱) مقررات صادرات، واردات و امور گمرکی مناطق آزاد، «گمرک سازمان واحدی از زیرمجموعه سازمان منطقه می‌باشد که مجری مقررات صادرات و واردات در هر منطقه است». با توجه به ماده (۱۷) مقررات صادرات و واردات و لزوم حفظ مدیریت یکپارچه در مناطق آزاد باید شرایطی اتخاذ شود تا مطابق قانون، صدور و ورود کالا از مناطق آزاد تنها زیر نظر گمرک سازمان صورت پذیرد. از دیگر چالش‌ها و موانع که در ارتباط با گمرک در مناطق آزاد مطرح است، ابهام و در وضعیت اموال تملیکی و کالاهای متروکه در مناطق آزاد است که بر ضرورت تصویب قانون در این زمینه تأکید می‌کند.

#### ۴-۱-۵. عدم وجود مراجع خاص برای رسیدگی به پرونده‌های خارجی

ایجاد محیط امن برای سرمایه‌گذاری خارجی و اطمینان سرمایه‌گذار از حفظ حقوق مالکیت از پیش‌نیازهای لازم برای جذب سرمایه‌گذار خارجی است. در حال حاضر مراجع قضایی خاصی برای رسیدگی به پرونده‌های قضایی مرتبط با سرمایه‌گذاران خارجی وجود ندارد. در حالی که وجود چنین مراجعی می‌تواند در ایجاد تسریع در امور پرونده‌های قضایی سرمایه‌گذاری خارجی کمک کند. بنابراین در راستای جذب سرمایه‌گذاری خارجی و ایجاد محیط امن برای سرمایه‌گذاری، لازم است تا در خصوص بررسی پرونده‌های قضایی مرتبط با سرمایه‌گذاری خارجی، تدابیری

۱. مصوبه شماره ۳۳۴۳۱ مورخ ۱۳۷۳/۲/۱۹ هیئت وزیران.

اتخاذ شود تا این پرونده‌ها در مراجع قضایی خاص و محاکم تخصصی رسیدگی شود.

#### ۲-۴. موارد اختصاصی مناطق

برخی از مناطق آزاد ۶ گانه کشورمان با توجه به شرایط ویژه موقعیت جغرافیایی متفاوتی که دارند، دارای موانع و مشکلاتی هستند که در زیر به برخی از آنها اشاره می‌کنیم.

##### ۱-۲-۴. قشم

اهم مشکلات و چالش‌های منطقه آزاد قشم عبارتند از:

- عدم تمایل مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی در خصوص تفویض اختیارات خود به شرکت استاندارد و نظارت بر ضوابط بهداشت انسانی سازمان منطقه آزاد قشم،  
- عدم گسترش منطقه آزاد قشم به کل جزیره که موجب دودستگی در ارائه خدمت در جزیره شده و همچنین معضل قاچاق در این جزیره را به وجود آورده است.<sup>۱</sup>

##### ۲-۲-۴. ارس

اهم مشکلات و چالش‌های منطقه آزاد ارس عبارتند از:

تعارض بین مسئولیت‌های سازمان منطقه آزاد ارس و سازمان حفاظت از محیط زیست نیز یکی از معضلات این منطقه است. برای مثال با وجود آنکه محدوده این منطقه آزاد به تصویب هیئت محترم دولت رسیده و طرح فرودگاه بین‌المللی ارس به عنوان یکی از مصوبات هیئت دولت در سفرهای استانی محسوب شده و تمامی اقدامات در خصوص انتخاب فنی محل احداث فرودگاه به صورت میدانی صورت گرفته، با این حال سازمان محیط زیست کشور مطالعه ارزیابی زیست‌محیطی محل احداث فرودگاه به عنوان یکی از الزامات توسعه منطقه آزاد ارس و همچنین سایت صنایع پاک و صنایع سنگین را جهت شروع عملیات اجرایی تأیید نمی‌کند.<sup>۲</sup>

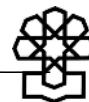
##### ۳-۲-۴. بندر انزلی

اهم مشکلات و موانع منطقه آزاد انزلی عبارتند از:

- عدم یکپارچگی محدوده مصوب منطقه که در سه تکه جدا از هم تحت عناوین ناحیه گلشن و فاز تجارت منطقه (منطقه ویژه اقتصادی گلشن)، شهرک صنعتی و اراضی اطراف آن و محدوده بندری در نظر گرفته شده است که این مورد باعث شده بسیاری از قوانین مناطق آزاد کشور قابلیت اجرای یکپارچه در منطقه آزاد انزلی را نداشته باشند.

۱. نامه شماره ۱۰۰/۴۵۷/ح ق/۹۰ سازمان منطقه آزاد تجاری-صنعتی قشم مورخ ۱۳۹۰/۰۴/۲۱ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. نامه شماره ۹۰/۴۵۲۹/ص ق/۹۰ سازمان منطقه آزاد تجاری-صنعتی ارس مورخ ۱۳۹۰/۰۴/۲۸ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



- تحت مالکیت خصوصی بودن بیش از دوسوم اراضی محدوده‌های قانونی منطقه: با توجه به اینکه بیش از دوسوم محدوده قانونی در نظر گرفته شده برای منطقه آزاد تجاری - صنعتی انزلی در تملک بخش خصوصی است از این‌رو نه تنها زمینی برای ارائه به سرمایه‌گذاران متقاضی در اختیار این سازمان نبوده، بلکه باعث گسترش بورس‌بازی و افزایش کاذب قیمت زمین شده که هزینه‌های سرمایه‌گذاری در منطقه را افزایش داده و باعث دلسردی سرمایه‌گذاران متقاضی شده است. محدودیت اراضی، معارض داشتن بسیاری از اراضی منطقه جهت اجرای پروژه‌های عمرانی و کمبود اعتبارات منابع درآمدی سازمان برای آزادسازی اراضی، باعث گردیده سازمان علاوه بر اینکه متولی ایجاد زیرساخت باشد، زمین و اراضی مورد نیاز را برای ایجاد زیرساخت‌ها و پروژه‌های عمرانی نیز آزادسازی نماید. از این‌رو با توجه به منابع کم و احتمال رانت‌خواری و افزایش کاذب قیمت اراضی مشکلات عدیده‌ای برای سازمان به وجود آید و حتی این امر سبب شده که بسیاری از پروژه‌های عمرانی با صرف هزینه‌های سنگین برای ماه‌ها به دلیل پیدا شدن معارض متوقف شده و هزینه‌های بیشتری را به سازمان تحمیل نماید.

- به استناد ماده (۱۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد کشور، اگر چه برخی از امور مربوط به دستگاه‌های دیگر در محدوده مصوب مناطق آزاد از جمله محیط زیست - منابع طبیعی، جنگل‌ها و مراتع و غیره به سازمان‌های مناطق آزاد واگذار گردیده، ولی با وجود این دستگاه‌ها و نهادهای مذکور در اجرای طرح‌ها یا پروژه‌های سازمان و یا طرح‌هایی که با مجوز سازمان توسط بخش خصوصی در محدوده مصوب منطقه در حال انجام است عکس‌العمل نشان داده و با اخلال در کارها باعث کندی روند اجرای پروژه‌ها و طرح‌های مورد نظر می‌گردند.

- عدم تحویل کامل شهرک صنعتی حسن رود به سازمان منطقه با وجود اینکه طبق مصوبه هیئت وزیران جزء محدوده منطقه محسوب می‌گردد و این عوامل باعث گردیده بسیاری از مزایای قانونی منطقه آزاد انزلی مانند انواع معافیت‌های مالیاتی گمرکی و... در این شهرک اعمال نشود و از این بابت صاحبان صنایع مستقر در شهرک متضرر گردند.

- عدم تحویل طرح ساحلی جفرود به سازمان منطقه آزاد انزلی که در محدوده قانونی منطقه واقع شده است.

- عدم تعریف مبادی ورودی منطقه آزاد انزلی (ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی صدور روادید اتباع خارجی).

- صدور مجوزهای غیرقانونی نظیر مجوز احداث بنا توسط برخی از دستگاه‌ها و نهادها: به استناد ماده (۱۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد 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 صرفاً در اختیار سازمان منطقه آزاد انزلی می‌باشد. لذا هیچ یک از نهادها و سازمان‌های دیگر طبق این قانون مجاز به صدور هیچ‌گونه مجوزی در محدوده منطقه نمی‌باشند. این در حالی است برخی از دستگاه‌ها و نهادهای مستقر در محدوده از جمله دهیاری‌ها، بخشدارهای و سازمان بنادر آن هم بدون انجام هماهنگی اقدام به صدور مجوزهایی نظیر مجوز ساخت بنا نموده‌اند که این موضوع مشکلات فراوانی را برای سازمان منطقه به وجود آورده است.

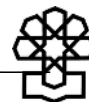
- عدم پذیرش نقشه مصوب منطقه آزاد انزلی توسط سازمان امور مالیاتی و همچنین اخذ مالیات علی‌رغم معافیت‌های مالیاتی مناطق آزاد:

در متن مصوبه هیئت دولت در خصوص تعیین محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی انزلی آمده است که «محدوده منطقه ویژه اقتصادی گلشن - بندر انزلی و شهرک صنعتی انزلی به شرح نقشه پیوست که تأیید شده به مهر هیئت دولت می‌باشد به‌عنوان محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی انزلی تعیین می‌گردد» براساس نقشه محدوده منطقه که ممه‌ور به مهر هیئت محترم دولت می‌باشد، محدوده منطقه آزاد انزلی نزدیک به ۳۲۰۰ هکتار بوده که محدوده منطقه ویژه اقتصادی گلشن - بندرانزلی سابق و شهرک صنعتی انزلی تنها بخش کوچکی از محدوده منطقه به شمار می‌آید. این در حالی است که متأسفانه سازمان امور مالیاتی تنها سه محدوده مذکور که بدان اشاره شده است را قبول داشته و علی‌رغم مکاتبات متعدد ارائه مستندات و پیگیری‌های مستمر صورت گرفته توسط این سازمان هنوز هم نقشه مصوب منطقه مورد پذیرش سازمان مذکور قرار نگرفته است و این موضوع باعث شده که شرکت‌های تولیدی - صنعتی که در سایر نواحی مصوب منطقه قرار داشته و مشغول فعالیت می‌باشند از مزایای معافیت‌های مالیاتی در نظر گرفته شده برای مناطق آزاد محروم گردند.

علاوه بر مورد فوق سازمان امور مالیاتی استان گیلان و شهرستان انزلی با انجام مکاتبات متعدد با واحدهای تولیدی مستقر در کلیه نواحی و محدوده‌های منطقه که مجوز فعالیت و پروانه بهره‌برداری را از این سازمان دریافت نموده‌اند آنها را ملزم به تنظیم اظهارنامه مالیاتی موضوع ماده (۲۱) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده<sup>۱</sup> و دریافت ۳ درصد ارزش‌افزوده<sup>۲</sup> (۱/۵ درصد مالیات بر ارزش‌افزوده موضوع ماده (۱۶) و ۱/۵ درصد عوارض خارج حریم موضوع ماده (۳۸) قانون مربوطه) می‌نماید و این در حالی است که براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری -

۱. «قانون مالیات بر ارزش‌افزوده» مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۷/۳/۲ شورای نگهبان.

۲. این نرخ با توجه به تبصره «۲» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم سالیانه به میزان یک واحد افزایش می‌یابد به طوری که از ابتدای سال ۱۳۹۰ به ۴ درصد افزایش یافته است.



صنعتی به ویژه در مواد (۵)، (۸)، (۱۰)، (۱۱) و (۲۴) آن و تبصره ماده (۲) آیین‌نامه مربوطه، اخذ هرگونه عوارض به عهده سازمان می‌باشد و علاوه بر آن قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و مالیات‌های مستقیم صرفاً برای سرزمین اصلی قابلیت اجرایی داشته و اعمال آن برای مناطق آزاد که خارج از سرزمین اصلی محسوب می‌گردند و جاهت قانونی نداشته و حتی به استناد بند «۳» ماده (۵۲) قانون مذکور صراحتاً بیان شده که قانون چگونگی اداره مناطق آزاد نسبت به این قانون مستثنا و قابل اجرا نمی‌باشد. بنابراین با توجه به قانون مالیات بر ارزش‌افزوده اقدامات سازمان امور مالیاتی با ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مغایرت داشته و موجب نارضایتی و اعتراض مدیران واحدهای مستقر در محدوده سازمان که مجوز بهره‌برداری از منطقه اخذ نموده‌اند شده است.

### ۵. مروری بر ویژگی‌های منطقه آزاد جبل‌علی امارات

کشور امارات متحده عربی دارای ۳۰ منطقه آزاد با اهداف و کارکردهای متفاوت است<sup>۱</sup> که بیشترین تعداد این مناطق در شیخ‌نشین دومی قرار دارد. منطقه آزاد جبل‌علی در ۳۵ کیلومتری جنوب شهر دومی قرار داشته و دارای مساحتی بیش از ۴۵ کیلومتر مربع است.<sup>۲</sup> این منطقه در سال ۱۹۷۸ پایه‌گذاری شده و در سال ۱۹۸۵ پس از ایجاد زیرساخت‌های اولیه، به بهره‌برداری رسید و براساس آخرین گزارش منطقه آزاد جبل‌علی شامل بیش از ۶۵۰۰ شرکت از جمله ۵۰۰ شرکت بین‌المللی است.

مناطق آزاد امارات قوانین سهل‌گیرانه‌ای را به‌منظور جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی فراهم آورده‌اند. برخی از ویژگی‌های اصلی مناطق آزاد امارات متحده عربی عبارتند از:

- مالکیت ۱۰۰ درصد برای سرمایه‌گذاری خارجی،<sup>۳</sup>
- ۱۰۰ درصد معافیت مالیاتی صادرات و واردات،
- تضمین ۱۰۰ درصد بازگشت سرمایه و سودهای متعلقه،
- معافیت از پرداخت مالیات بر شرکت‌ها به مدت ۱۵ سال و قابل تجدید برای ۱۵ سال دیگر،
- معافیت از مالیات بر درآمد،

۱. پایگاه اطلاع‌رسانی مناطق آزاد دومی و امارات به آدرس اینترنتی <http://www.dubaifaqs.com/free-zones-uae.php>

۲. پایگاه اطلاع‌رسانی منطقه آزاد جبل‌علی به آدرس اینترنتی <http://www.jafza.ae>

۳. در مناطق آزاد امارات، بر خلاف سایر نقاط این کشور اجازه مالکیت ۱۰۰ درصدی برای خارجی‌ان فراهم است. با این حال این

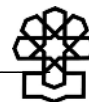
مالکیت نیز با محدودیت‌هایی مواجه است. برای مثال شرکت‌های خارجی مستقر در منطقه هر سال باید مجوز فعالیت خود را تمدید کنند و در صورت عدم تمدید، شرکت منحل و مالکیت سلب می‌شود.

- همکاری و مساعدت در مورد استخدام نیروی کار و خدمات حمایتی مانند مسکن.
- یک مقام مسئول مستقل منطقه آزاد تجاری به تنهایی منطقه آزاد را اداره می‌نماید و دفتر نمایندگی، مسئول صدور مجوز فعالیت‌ها و ارائه‌دهنده کمک به شرکت‌هایی است که فعالیت خود را در آن منطقه آغاز می‌نمایند.<sup>۱</sup>
- منطقه آزاد جبل‌علی نیز دارای برخی مزایایی است که در زیر به برخی از آنها اشاره می‌کنیم:
- عدم نیاز شرکت‌های خارجی به داشتن ضامن داخلی و امکان مالکیت ۱۰۰ درصد شرکت‌ها،
- قابلیت دسترسی به بازار بزرگ خاورمیانه،
- دسترسی به بازارهای منطقه در کمتر از ۲۴ ساعت،
- دسترسی به بنادر منطقه در کمتر از ۴۸ ساعت،
- دارای امکانات تأسیساتی جهت نگهداری از کالاهای فاسد شدنی،
- قابلیت انتقال ارز به هر منطقه از جهان،
- اجاره زمین به منظور ساخت و یا امکان استفاده از ساختمان‌ها و ادارات از پیش ساخته شده،
- انجام سریع مراحل ثبت شرکت در مدت یک هفته و ورود به مرحله اجرایی،
- انجام کلیه اقدامات اداری جهت ثبت شرکت، اخذ ویزای اقامت، جستجوی محل اقامت و ....،
- پیروی از خط‌مشی آزادی کامل مبادلات بین‌المللی و فقدان کنترل‌های ارزی.<sup>۲</sup>
- منطقه آزاد جبل‌علی به‌عنوان یکی از مناطق آزاد رو به رشد در چهار سال اخیر (۲۰۰۶ تا ۲۰۱۱) به موفقیت‌های چشمگیری دست یافته که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.
- افزایش مشتریان منطقه تا ۶۰ درصد،
- افزایش درآمد سالیانه به‌طور متوسط ۳۴ درصد،
- در اختیار داشتن ۲۵ درصد تولید ناخالص داخلی سالیانه (GDP) دوبی،
- ایجاد بیش از ۱۶۰ هزار شغل در کشور امارات با استفاده از شرکت‌های موجود در منطقه،
- در اختیار داشتن بیش از ۵۰ درصد صادرات دوبی،
- در اختیار داشتن ۲۰ درصد سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در امارات.<sup>۳</sup>
- علل گسترش شرکت‌های خارجی در این منطقه را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:
- وجود امکانات زیربنایی مناسب شامل دسترسی به جاده‌ها، دریاها و حمل‌ونقل هوایی و دریایی،

۱. بررسی نقش مناطق آزاد - ویژه اقتصادی در رشد و توسعه صنعت و معدن، وزارت صنایع و معادن، ۱۳۸۳، ص ۷۴.

۲. همان.

۳. پایگاه اطلاع‌رسانی منطقه آزاد جبل‌علی به آدرس اینترنتی



- امکان مالکیت و مدیریت ۱۰۰ درصد خارجی،
  - وجود ثبات سیاسی در بندر،
  - آزادی در برگرداندن سرمایه (امکان ۱۰۰ درصد بازگشت سود و سرمایه)،
  - تضمین در مورد عدم ملی کردن سرمایه خارجی،
  - اجازه استخدام در محل و عدم وجود هر نوع محدودیت برای کار در منطقه و هزینه‌های پایین نیروی کار و کرایه حمل بار،
  - عدم محدودیت در استفاده از هر نوع ارز خارجی،
  - عدم اخذ هر نوع مالیات و عوارض،
  - آزادی شرکت‌ها در ساخت ساختمان‌ها و یا استفاده از ساختمان‌های از پیش ساخته شده،
  - امکان صدور سریع مجوز برای ساخت کارخانه در کمتر از دو هفته،
  - امکان استفاده از نیروی کار با ملیت‌های مختلف و ...<sup>۱</sup>.
- به‌طور کلی می‌توان عنوان داشت که بعضی موارد کلی باعث تفاوت‌های قابل توجه بین دستاوردهای مناطق آزاد ایران و سایر کشورها به‌خصوص منطقه آزاد جبل‌علی امارات شده است که به برخی از این موارد در زیر اشاره می‌شود:
- **سیاست تأمین زیرساخت‌ها** از محل درآمدهای مناطق آزاد که در جمهوری اسلامی ایران به کار گرفته شده در حالی که زیرساخت‌ها در منطقه آزاد جبل‌علی امارات پیش از تأسیس به‌طور کامل ایجاد شده بودند.
  - **سیاست تجمیع فعالیت‌های اقتصادی** در داخل مرزهای مناطق آزاد در ایران که باعث عدم رشد و شکوفایی شهرستان‌های همجوار منطقه شده، در حالی که در امارات، زیرساخت‌های مورد نیاز برای فعالیت‌های تجاری و صنعتی در منطقه آزاد جبل‌علی و سایر امکانات رفاهی و توریستی در شیخ‌نشین دوبی ایجاد شده است. این موضوع باعث شده تا همزمان که منطقه آزاد جبل‌علی رشد می‌کند، مناطق همجوار آن نیز به رشد و شکوفایی دست یابند.
  - **سهولت کسب‌وکار** در منطقه آزاد جبل‌علی امارات، یکی از ویژگی‌های بارز این منطقه است. در منطقه جبل‌علی امارات، تلاش شده تا تأسیس بنگاه و ایجاد فعالیت‌های اقتصادی در کمترین زمان ممکن صورت گیرد. همان‌طور که در قسمت مزایای منطقه آزاد جبل‌علی امارات نیز اشاره شد، مواردی مانند انجام سریع مراحل ثبت شرکت و یا کارخانه، ایجاد اطمینان برای سرمایه‌گذار خارجی از طریق اعطای مالکیت زمین، ایجاد فضاهای اداری پیش‌ساخته جهت واگذاری به متقاضیان که باعث تسریع در امور می‌شود و... باعث سهولت کسب‌وکار در منطقه آزاد جبل‌علی

۱. بررسی نقش مناطق آزاد - ویژه اقتصادی در رشد و توسعه صنعت و معدن، وزارت صنایع و معادن، ۱۳۸۳.

امارات شده که متأسفانه در مناطق آزاد ایران کمتر به آن توجه می‌شود.

- **مدیریت یکپارچه** در منطقه آزاد جبل‌علی امارات مورد توجه قرار گرفته به طوری که اداره کلیه امور منطقه توسط یک مقام مسئول منطقه آزاد جبل‌علی صورت می‌گیرد. در حالی که مشکل عدم مدیریت یکپارچه در مناطق آزاد ایران از موانع اساسی رشد و توسعه مناطق آزاد است. مجموع این عوامل و سایر سیاست‌های تشویقی در نظر گرفته شده در منطقه آزاد جبل‌علی به خصوص سیاست‌های اتخاذی در زمینه سرمایه‌گذاری خارجی باعث شده تا این منطقه اقبال به مراتب بالاتری در دستیابی به اهداف تعیین شده نسبت به مناطق آزاد ایران داشته باشد.

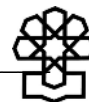
### جمع‌بندی و پیشنهاد

در این مطالعه به بررسی چالش‌های پیش روی مناطق آزاد در دستیابی به اهداف تعیین شده پرداخته شد. مطالب مطرح شده در این مطالعه ما را به این جمع‌بندی می‌رساند که به طور کلی موانع پیش روی مناطق آزاد در دستیابی به اهداف تعیین شده را می‌توان در فراهم نبودن پیش‌نیازهای لازم برای موفقیت این مناطق و همچنین چالش‌های موجود در قوانین این مناطق دانست.

یک سیاست غلط که موجب دور شدن این مناطق از اهداف تعیین شده گردید، سیاست تأمین زیرساخت‌های مناطق از محل درآمدهاست. این موضوع باعث شد تا مناطق آزاد به منظور تأمین مالی ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز، روی به واردات آورده تا از محل عوارض وارداتی بتوانند منابع مورد نیاز را تأمین کنند. در حالی که تجربه مناطق آزاد سایر کشورها مانند منطقه آزاد جبل‌علی واقع در امارات نشان می‌دهد این مناطق پس از تأمین زیرساخت‌های لازم به بهره‌برداری رسیدند. وجود زیرساخت‌های مناسب در کنار قوانین سهل‌گیرانه موجب شد تا منطقه آزاد جبل‌علی جذابیت برای سرمایه‌گذاران خارجی داشته باشد. از طرف دیگر، وجود سیاست‌های تشویقی در مناطق آزاد، یکی دیگر از پیش‌نیازهای لازم برای جذب سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد است. مقایسه تطبیقی بین سیاست‌های تشویقی مناطق آزاد ایران و برخی از مناطق آزاد سایر کشورهای جهان نشان از محدودیت وجود مشوق‌های لازم برای سرمایه‌گذاران خارجی در مناطق آزاد ایران دارد. بنابراین آنچه از مطالب عنوان شده برمی‌آید آن است که به منظور دستیابی به اهداف تعیین شده در مناطق آزاد لازم است تا بازنگری کلی در برخی از سیاست‌های اتخاذ شده در این مناطق صورت گیرد.

برخی از سیاست‌های پیشنهادی عبارتند از:

- عدم ایجاد مناطق آزاد جدید تا قبل از ایجاد زیرساخت‌های لازم،
- کمک به ایجاد زیرساخت‌های لازم در مناطق آزاد فعلی از طریق اختصاص ردیف بودجه‌ای،



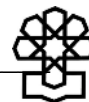
- بازنگری در قوانین مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد،
- ایجاد احساس امنیت برای سرمایه‌گذار با استفاده از تغییر در قوانین،
- امکان اعطای مالکیت ۱۰۰ درصد به سرمایه‌گذار خارجی برای مدت زمان مشخص و با ذکر شرایط خاص،
- ایجاد ثبات در مدیریت با استفاده از اتخاذ یک استراتژی مشخص و عدم انتخاب مدیران حزبی،
- ایجاد مدیریت یکپارچه در مناطق آزاد از طریق تنفیذ کلیه اختیارات سایر دستگاه‌های اجرایی به مدیر سازمان منطقه آزاد،
- رفع مشکل حقوق ورودی در قانون ارزش‌افزوده و ...

موضوع مناطق آزاد و بررسی دلایل عدم موفقیت این مناطق سال‌ها است که به یکی از موضوعات پرچالش کشور تبدیل شده و می‌توان گفت تاکنون اقدام چندانی در این خصوص صورت نگرفته است. زیرا وضعیت شاخص‌های عملکرد مناطق نیز متأسفانه بهبود چندانی نیافته است. این در حالی است که وجود مناطق آزاد در کشورهایمانند چین، امارات، هند و سایر کشورهایی که در گزارش نیز به آنها اشاره شد، تا حدود زیادی به رشد و توسعه اقتصادی این کشورها کمک کرده و در واقع دروازه ورود این کشورها به بازارهای خارجی و حضور پر قدرت در تجارت خارجی بوده است. رشد و شکوفایی مناطق آزاد می‌تواند در راستای دستیابی به اهداف تعیین شده در سند چشم‌انداز بیست‌ساله نیز تأثیر بسزایی داشته باشد. زیرا در حال حاضر کشورهای منطقه به‌خصوص امارات و قطر با تأکید بر تجارت آزاد توانسته‌اند جایگاه مناسبی در منطقه به دست آورده و کشور ایران بدون اعمال تغییرات اساسی در سیاست‌های این مناطق نمی‌تواند به هدف رشد و توسعه مورد نظر دست یابد.

در صورتی که بتوان اصلاحات مورد نظر را در کلیه مناطق به اجرا گذاشت، بسیار مفید فایده خواهد بود. با این حال از آنجایی که تأمین زیرساخت‌های مناطق در درجه اول از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار بوده و این امر ممکن است هزینه‌بر باشد، پیشنهاد می‌شود که برای انجام اصلاحات فوق و به‌خصوص اختصاص ردیف بودجه‌ای برای تأمین زیرساخت‌ها در مرحله اول یکی از مناطق آزاد کشور که دارای مزیت‌های زیرساختی بوده انتخاب شده و تغییرات اساسی به‌لحاظ سیاست‌های تشویقی، شیوه مدیریتی، تأمین زیرساخت‌ها و سایر موارد در آن اعمال شود. در این خصوص باید برنامه بلندمدتی برای این منطقه تعیین شده (به‌عنوان مثال یک سند چشم‌انداز ده‌ساله) و در این سال‌ها ردیف بودجه‌ای جهت تأمین زیرساخت‌ها در بودجه سالیانه پیش‌بینی شود. همچنین می‌توان در این منطقه امکان مالکیت ۱۰۰ درصد خارجی را برای دوره‌ای

محدود و مشروط به برخی ضوابط فراهم کرده و شرایط بسیار سهل‌گیرانه را از قبیل معافیت مالیاتی، اعطای زمین و... برای فعالیت بانک‌های خارجی فراهم آورد.

همچنین باید توجه داشت که با توجه به وجود مناطق آزاد موفقی در منطقه مانند مناطق آزاد کشور امارات، شرایط باید به‌گونه‌ای اتخاذ شود تا سیاست‌های تشویقی اعمال شده، سرمایه‌گذاران خارجی را به سرمایه‌گذاری در منطقه به نسبت مناطق امارات ترغیب کند. با اجرای آزمایشی این مقررات در منطقه انتخاب شده می‌توان به مرور زمان این قوانین را به سایر مناطق نیز تسری داد.



## منابع و مآخذ

۱. آیین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران، تصویب‌نامه شماره ۲۳۶۸/ت/۲۲۶۲۳ ک مورخ ۱۳۷۹/۲/۲۷ هیئت وزیران.
۲. آیین‌نامه اجرایی نحوه واگذاری زمین و منابع ملی در مناطق آزاد، تصویب‌نامه شماره ۱۶۴۴۸/ت/۲۵۳ ک هیئت وزیران مورخ ۱۳۷۳/۲/۱۰.
۳. بروجردی، حسین. مشکلات قانونی مناطق آزاد، ماهنامه خبری تحلیلی آغاز (با زمینه تخصصی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه)، ش ۱۶.
۴. التجایی، ابراهیم. مناطق آزاد تجاری و صنعتی: ابزار راهبرد توسعه صادرات در مقایسه با سه کشور دیگر آسیایی، پژوهشنامه اقتصادی، تابستان ۱۳۸۸، ۹ (پیاپی ۳۳): ۱۸۹-۲۲۲.
۵. تصویب‌نامه شماره ۲۷۱۱۶ ت ۹۳ ک مورخ ۱۳۷۳/۷/۹.
۶. تصویب‌نامه شماره ۳۳۴۳۱/ت/۳۲۴ ک مورخ ۱۳۷۳/۲/۱۹ هیئت وزیران.
۷. تصویب‌نامه شماره ۳۳۴۳۳/ت/۳۲۵ ک مورخ ۱۳۷۷/۳/۱۶ هیئت وزیران و اصلاحیه‌های پس از آن.
۸. پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی، «بررسی نقش مناطق آزاد - ویژه اقتصادی در رشد و توسعه صنعت و معدن، وزارت صنایع و معادن»، ۱۳۸۳.
۹. قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۵/۴/۲۴ مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۵/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۰. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱.
۱۱. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی، تصویب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۲. قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی و تصویب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۳. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۸۳/۷/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۴. قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۱/۲/۳.
۱۵. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و تأیید شورای نگهبان، ۱۳۷۲/۶/۲۱.
۱۶. قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان، ۱۳۸۷/۳/۲.
۱۷. قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ شورای نگهبان قانون اساسی.
۱۸. نامه سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی انزلی به شماره ۹۰/۱۰۰/۶۳۹۳ مورخ ۱۳۹۰/۵/۲۵ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۹. نامه شماره ۹۰/ص/۴۵۲۹ مورخ ۱۳۹۰/۰۴/۲۸ صنعتی ارس مورخ ۱۳۹۰/۰۴/۲۸ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲۰. نامه شماره ۱۰۰/۴۵۷ ح ق/ ۹۰ سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم مورخ ۱۳۹۰/۰۴/۲۱ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۱. نامه شماره ۹۰/۱۰۰/۶۳۹۳ منطقه آزاد تجاری - صنعتی انزلی مورخ ۱۳۹۰/۰۵/۲۵ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۲. نقد و بررسی سیلست‌های ناکارآمد در حوزه مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران، سازمان منطقه آزاد چابهار، پیوست نامه ارسالی سازمان منطقه آزاد چابهار مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۷ به شماره ۹۰/۱۰۰/۲۲۴۶ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
23. Benefit-cost Appraisal of Export Processing Zones: a Survey of Literature/Development Policy Review, Jayanthakumaran, Kankesu, 2003.  
<http://www.jafza.ae>
۲۴. پایگاه اطلاع رسانی منطقه آزاد جبل‌علی به آدرس اینترنتی:
۲۵. پایگاه اطلاع‌رسانی مناطق آزاد دویی و امارات به آدرس اینترنتی:  
<http://www.dubaifaqs.com/free-zones-uae.php>
۲۶. مرکز امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به آدرس:  
[www.freezones.ir](http://www.freezones.ir)



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۰۱۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی چالش‌های مناطق آزاد ایران

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)

تهیه و تدوین: زهرا کاویانی

ناظر علمی: فتح‌اله تازی

مقتضی: علیرضا زاکانی (نماینده تهران، ری، شمیرانات و اسلامشهر در مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مناطق آزاد

۲. سرمایه‌گذاری خارجی

۳. موانع و چالش‌ها

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۸/۴