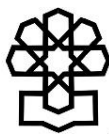


مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان (۴):

کشور آمریکا



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۵۲۳

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان (۴): کشور آمریکا

نام دفتر: مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین کنندگان: محمدحسام محمدی فرد، سامان پناهی

اظهاری نظر کنندگان: فتح اله تاری، حسین هرورانی

ناظران علمی: زهرا کاویانی، سیدمهدی بنی‌طبا

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

صفحه آرا: نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. مناطق آزاد

۲. مناطق تجارت خارجی

۳. صادرات

۴. واردات



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۰/۱۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۴	۱. مقدمه
۴	۲. اهداف و تعاریف
۵	۳. تاریخچه مناطق تجارت خارجی در آمریکا
۷	۴. آشنایی اجمالی با مناطق آزاد آمریکا
۹	۵. انواع مناطق تجارت خارجی
۱۳	۶. مشوق‌ها و معافیت‌ها
۱۵	۷. ساختار اداره
۱۹	۸. نحوه صدور مجوز
۲۰	۹. عملکرد
۲۵	جمع‌بندی
۲۸	منابع و مآخذ

تصاویر

۹	تصویر ۱. پراکندگی مناطق آزاد تجاری در ایالات متحده آمریکا
۱۰	تصویر ۲. محدوده مناطق اصلی و فرعی در یکی از مناطق تجارت خارجی آمریکا
۱۲	تصویر ۳. حوزه‌های تخصصی مناطق تجارت خارجی ایالت تگزاس
۱۲	تصویر ۴. اطلاعات منطقه تجارت خارجی دالاس در سال ۲۰۲۱
۱۵	تصویر ۵. نمایی از فرایندهای مبادله کالا در مناطق آزاد

جداول

۸	جدول ۱. تعداد مناطق آزاد تجاری به تفکیک هر ایالت در آمریکا
۱۱	جدول ۲. تفاوت‌های مناطق اصلی و فرعی
۲۱	جدول ۳. ده ایالت برتر از لحاظ صادرات و واردات مواد از طریق مناطق آزاد تجاری

نمودارها

۲۲	نمودار ۱. ارزش صادرات مناطق تجارت خارجی به خارج از کشور در طول سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۱
۲۲	نمودار ۲. میزان صادرات مناطق تجارت خارجی آمریکا به خارج از کشور و سرزمین اصلی
۲۳	نمودار ۳. ارزش کالاها و مواد خام وارد شده به مناطق تجارت خارجی آمریکا
۲۴	نمودار ۴. نسبت واردات اقلام داخلی به کل واردات در مناطق تجارت خارجی آمریکا
۲۴	نمودار ۵. عمده اقلام وارداتی به مناطق تجارت خارجی آمریکا طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۸
۲۵	نمودار ۶. تعداد شاغلین در مناطق تجارت خارجی ایالات متحده آمریکا (۲۰۱۲ تا ۲۰۲۱)



مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان (۴): کشور آمریکا

چکیده

مناطق تجارت خارجی یا مناطق آزاد در آمریکا با هدف افزایش سرعت بازرگانی خارجی، تشویق تجارت بین‌المللی و افزایش صادرات، از فعالیت‌هایی نظیر انبارش و ذخیره‌سازی، امور نمایشگاهی، مونتاژ، تولید و پردازش کالا بدون انجام تشریفات عمومی در محدوده منطقه حمایت می‌نمایند. این مناطق بیش از ۱۵ درصد تولید ناخالص (در بخش تولید) و ۱۸ درصد ارزش افزوده این بخش را در آمریکا تشکیل می‌دهند؛ البته بخش قابل توجهی از تجارت مناطق تجارت خارجی شامل واردات مواد اولیه و همچنین صادرات محصولات تولید شده، با سرزمین اصلی صورت می‌پذیرد. مناطق آزاد آمریکا بر توسعه تولید و تجارت خارجی تمرکز نموده‌اند و بر این اساس امتیازاتی نظیر خرده‌فروشی کالا (از جمله اقلام وارداتی) جایگاهی در فعالیت این مناطق ندارد. در اغلب مناطق آزاد آمریکا که از وسعت محدودی برخوردارند، یک یا چند فعالیت تخصصی انجام می‌پذیرد؛ لازم به ذکر است امتیازات مناطق آزاد آمریکا لزوماً شامل محدوده‌های تعیین شده نیستند و فعالان اقتصادی خارج از مناطق فعلی نیز در صورت دارا بودن شرایط تعیین شده، می‌توانند تحت عنوان مناطق فرعی از مزایای مناطق آزاد استفاده نمایند.

تعیین سازوکار نظارت و ارزیابی مناطق آزاد (تصمیم‌گیری در خصوص تداوم یا عدم تداوم فعالیت‌های تعیین شده در منطقه)، استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در اداره مناطق آزاد، شفافیت در صدور مجوزهای فعالیت و توجه به دغدغه تولیدکنندگان داخلی در مراحل صدور مجوز یا تعیین تعرفه ترجیحی برای فعالان این مناطق، از جمله ویژگی‌های مناطق آزاد آمریکا محسوب می‌شود.

خلاصه مدیریتی

بیان مسئله

بررسی تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در سایر کشورها و توجه به **رویکردهای تعمیم‌پذیر**، می‌تواند در ارزیابی و قاعده‌گذاری مناسب در حوزه مناطق آزاد و ویژه ایران، مؤثر واقع شود. در سلسله گزارش‌های «مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان» که تا پیش از این به تجربه کشورهای امارات، ترکیه و چین (شن ژن)^۱ پرداخته شده‌است، فرایندها و ساختارهای ایجاد، فعالیت و اداره مناطق آزاد مورد بررسی قرار گرفته و با توجه به سیاست‌های

۱. مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان (۱): کشور امارات به شماره مسلسل ۱۹۱۰۶
مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان (۲): کشور ترکیه به شماره مسلسل ۱۸۹۷۱
مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان (۳): منطقه ویژه اقتصادی شنژن (کشور چین) به شماره مسلسل ۱۸۹۹۶

قابل تعمیم، پیشنهاد‌های راهبردی و بعضاً اجرایی به منظور بهبود عملکرد مناطق آزاد یا ویژه اقتصادی ایران ارائه گردیده است. اصطلاح مناطق آزاد یا مناطق ویژه اقتصادی (SEZ) یک عنوان عام است که در اسناد و مطالعات برای این مناطق در نظر گرفته می‌شود اما در کشور آمریکا از عنوان **مناطق تجارت خارجی** یا (FTZ Foreign Trade Zones) برای آن استفاده شده است. توجه به تجربه‌ی آمریکا از این منظر می‌تواند ارزشمند باشد که سوابق مناطق آزاد در یک کشور دارای مکانیسم‌های بازار و با حضور نهادهای سازمان‌یافته را به ما نشان می‌دهد.

نقطه نظرات و یافته‌های کلیدی

بر اساس قانون مناطق تجارت خارجی ایالات متحده آمریکا، هدف عمده از تأسیس این مناطق افزایش سرعت بازرگانی خارجی، تشویق تجارت بین‌المللی و افزایش صادرات است.

امریکا دارای بیش از ۲۵۰ منطقه آزاد تجاری است که بر اساس آمارهای سال ۲۰۲۱ تنها حدود ۳۵۶ واحد تولیدی در ۱۹۷ منطقه فعال بوده‌اند. مناطق تجارت خارجی بیش از ۱۵ درصد تولید ناخالص (در بخش تولید) و ۱۸ درصد ارزش افزوده این بخش را در آمریکا تشکیل می‌دهند. سهم مناطق تجارت خارجی از واردات آمریکا حدود ۱۰ درصد، از صادرات حدود ۶ درصد و از مشاغل تولیدی این کشور حدود ۳ درصد است. عمده‌ی سود ناشی از فعالیت در این مناطق از طریق **صرفه جویی‌های اندک** در مقیاس واحد و تولید انبوه حاصل خواهد شد.

حدود ۶۳ درصد اقلامی که وارد مناطق تجارت خارجی می‌شوند در فعالیتهای تولیدی قرار گرفته و مابقی (حدود ۳۷ درصد) در انبارها و سایر فعالیتهای لجستیکی استفاده می‌شوند. بخش قابل توجهی از تجارت مناطق تجارت خارجی شامل واردات مواد اولیه و همچنین صادرات محصولات تولید شده، با سرزمین اصلی صورت می‌پذیرد؛ به عنوان مثال سالانه حدود ۸۳ درصد تولیدات مناطق به داخل آمریکا ارسال می‌گردد. گمرک و حفاظت مرزی^۱ (CBP) که ذیل وزارت امنیت داخلی آمریکا قرار دارند، مستقیماً بر مناطق تجارت خارجی نظارت می‌کنند و مقررات گمرکی تعیین شده را اجرا می‌نمایند.

فرایند صدور مجوزهای تولیدی در مناطق تجارت خارجی حدود ۴ ماه طول می‌کشد اما در شرایط خاص که با مخالفت‌ها و چالش‌های سایر ذی‌نفعان (از جمله تولیدکنندگان سرزمین اصلی) همراه باشد، این فرایند ممکن است تا بیش از یک سال به طول بیانجامد.

مهم‌ترین ویژگی‌های مناطق تجارت خارجی آمریکا عبارتند از:

۱. مکان محور نبودن برخی از مناطق آزاد آمریکا

در حالت کلی مناطق آزاد را می‌توان در دو گروه دسته‌بندی نمود؛ مناطق آزاد مکان محور و مناطق آزاد تحت الگو؛ مناطق آزاد مکان محور، در محدوده‌ای معین از کشور ایجاد می‌شوند اما در مناطق آزاد تحت رژیم یا الگو، محل قرارگیری شرکت یا کارخانه از اهمیت کمتری برخوردار بوده و در صورت تبعیت از ضوابط و الگوی اعلامی، قادر

خواهند بود از مزایای مناطق آزاد بهره‌مند شوند. بر همین اساس برخی از مناطق آزاد آمریکا (مناطق فرعی) مکان‌محور نبوده و فعالان اقتصادی خارج از مناطق فعلی در صورت دارا بودن شرایط مد نظر می‌توانند درخواستی مبنی بر ایجاد منطقه آزاد در محدوده واحد اقتصادی خود را ارائه نمایند.

۲. شفافیت

شفافیت در نحوه صدور مجوز، انتشار عمومی مجوزها و همچنین تعیین سازوکاری جهت تصمیم‌سازی رقابتی تجاری و تولیدکنندگان سرزمین اصلی در فرایند صدور مجوز فعالیت در مناطق آزاد، منجر به کاهش زمینه تخلفات و تهدید فعالیت‌های سرزمین اصلی گردیده‌است.

۳. فعالیت تخصصی و ممنوعیت خرده‌فروشی

اغلب مناطق تجارت خارجی آمریکا در وسعتی محدود اقدام به فعالیت در حوزه‌های تخصصی نظیر صنایع الکترونیک، پتروشیمی، صنایع دریایی و... می‌نمایند. تمرکز بر صنایع تخصصی نقش مؤثری در تکمیل زنجیره ارزش و بهبود کیفیت تولید محصولات مورد نظر داشته است. مناطق آزاد آمریکا بر توسعه تولید و تجارت خارجی تمرکز نموده‌اند و بر این اساس امتیازاتی نظیر خرده‌فروشی اقلام از جمله اقلام وارداتی جایگاهی در فعالیت این مناطق ندارد.

۴. استفاده از ظرفیت بخش خصوصی

علاوه بر نحوه ایجاد مناطق آزاد (که می‌تواند براساس درخواست بخش خصوصی شکل بگیرد) و یا فرایند صدور مجوزهای فعالیت (که نظرات بخش خصوصی اخذ می‌گردد)، ساختار اداره مناطق آزاد آمریکا نیز نشان می‌دهد بخشی از مدیریت مناطق آزاد در حوزه صاحبان امتیاز، بهره‌برداران و کاربران به بخش خصوصی تفویض شده و با عنایت به کاهش مداخلات دولت و تلاش بخش خصوصی جهت توسعه منطقه و افزایش سود، احتمال موفقیت مناطق آزاد افزایش می‌یابد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی

با توجه به شیوه تأسیس و اداره مناطق آزاد ایران و برخی از موارد مفید در بررسی مقررات حاکم بر مناطق آزاد آمریکا که قابلیت کاربست عملیاتی و اجرایی برای مناطق آزاد ایران دارد، پیشنهادهای زیر ارائه می‌گردد:

- شفافیت در صدور مجوزها و اعطای امتیازات مالیاتی و گمرکی،
- اصلاح و تعیین وسعت مناطق براساس کارکردهای تخصصی و اجتناب از توسعه کمی و جغرافیایی مناطق آزاد ایران براساس فرایندهای سیاسی،
- تبدیل بخشی از مناطق آزاد و ویژه فعلی به مناطق تخصصی،
- استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در اداره مناطق آزاد،
- تمرکز بر توسعه تولید و تجارت در مناطق به‌جای خرده‌فروشی کالا در محدوده مناطق آزاد،
- اعطای معافیت‌های هدفمند و شفاف با اظهار نرخ صفر،

• لغو یا ایجاد محدودیت در امتیازات قانونی مناطق آزاد و ویژه ایران که به اهداف اصلی و قانونی خود نرسیده‌اند.

۱. مقدمه

مناطق ویژه اقتصادی (SEZ) در بسیاری از کشورهای دنیا ایجاد شده‌است. تقریباً سه‌چهارم کشورهای جهان، دارای چنین مناطقی هستند که سالیانه ۷.۵ تریلیون دلار تولید ناخالص دارند.^۱ معمولاً این برداشت در مورد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی وجود دارد که کشورهای در حال توسعه و دارای نیروی کار از آن به‌عنوان یک ابزار استفاده می‌کنند تا با جذب سرمایه‌گذاری خارجی و افزایش تولیدات بتوانند صادرات خود را به نقاط مختلف جهان گسترش دهند. کشورهایی مانند چین براساس چنین نگاهی دست به تأسیس این‌گونه مناطق زده‌اند؛ اما مناطق ویژه اقتصادی در کشورهای توسعه‌یافته نیز جایگاه خاصی دارند [1].

در ادبیات بین‌المللی، مناطق اقتصادی یا همان مناطق آزاد از تعاریف، اهداف، انواع و حتی اسامی^۲ متعددی برخوردار بوده و یافتن یک تعریف واحد بین‌المللی برای آن تقریباً غیرممکن است؛ اما با بررسی تعاریف و اهداف موجود، می‌توان دریافت که این مناطق از یک شاکله کلی تبعیت می‌کنند؛ اغلب مناطق یک یا چند معافیت مالی و مقرراتی را در محدوده‌ای از سرزمین خود اعطا می‌کنند تا به هدف‌های خاصی برسند. این اهداف می‌تواند شامل جذب سرمایه‌گذاری خارجی، تولید و صادرات کالا و خدمات باشد [۲]. اصطلاح مناطق ویژه اقتصادی (SEZ) یک عنوان عام است که معمولاً در اسناد و مطالعات برای این مناطق در نظر گرفته می‌شود، اما کشور آمریکا غالباً از عنوان **مناطق تجارت خارجی یا FTZ (Foreign Trade Zones)** برای آن استفاده کرده است. توجه به تجربه آمریکا از این منظر می‌تواند ارزشمند باشد که سوابق مناطق آزاد در یک کشور توسعه‌یافته همراه با مکانیسم‌های بازار و با حضور نهادهای سازمان‌یافته را مشخص می‌کند.

۲. اهداف و تعاریف

منطقه تجارت خارجی به منطقه محافظت شده‌ای گفته می‌شود که تحت نظارت گمرک قرار دارد، اما به‌لحاظ موضوعات مربوط به حقوق گمرکی، خارج از قلمرو گمرکی در نظر گرفته می‌شوند^۳؛ این به آن معناست که برای کالاهای خارجی که وارد مناطق شده و به‌عنوان محصولات مختلف دوباره صادر می‌شوند، رویه‌های گمرکی ساده شده و عوارض یا تعرفه‌های وارداتی بر آن اعمال نمی‌شود. برای محصولاتی که به‌منظور مصرف در ایالات متحده وارد آمریکا (سرزمین اصلی) می‌شوند، عوارض و رویه‌های گمرکی به‌صورت کامل اعمال می‌شود [۶].

۱. بونج ۲۰۰۷.

۲. منطقه آزاد تجاری (FTZ)، منطقه پردازش صادرات (EPZ)، منطقه ویژه اقتصادی (SEZ)، مناطق تجارت خارجی (FTZ) و

براساس رویه‌های مناطق تجارت خارجی، کالاهای داخلی و خارجی در این مناطق با هدف انجام فعالیت‌های مختلف اعم از ذخیره‌سازی،^۱ امور نمایشگاهی،^۲ مونتاژ،^۳ تخریب،^۴ اعمال تغییرات،^۵ تولید^۶ و پردازش^۷ بدون انجام تشریفات گمرکی پذیرفته می‌شوند، مگر تا زمانی که کالای خارجی برای مصرف داخلی وارد قلمرو گمرکی ایالات متحده آمریکا شود. با توجه به آنکه ساختار گمرک در آمریکا ذیل وزارت امنیت داخلی^۸ این کشور قرار دارد، وزیر مربوطه با هدف حفاظت از منافع دولت و مهیا کردن شرایط ورود کالای خارجی از این مناطق به قلمرو گمرکی، مأموران گمرکی را در این مناطق منصوب می‌کند [۳]. گمرک و حفاظت مرزی^۹ (CBP) مستقیماً بر مناطق تجارت خارجی نظارت کرده و مقررات تعیین شده را اجرا می‌کنند. نظارت CBP همچنین شامل حفاظت از درآمد تعرفه‌ای ایالات متحده و محافظت در برابر فعالیت‌های غیرقانونی از طریق غربالگری، هدف‌گیری و بازرسی است [۶].

واردکنندگان همواره این اختیار را دارند که به یکی از دو حلت زیر عوارض مربوطه را پرداخت کنند؛ روش اول آنکه عوارض را متناسب با مواد خارجی در حالت اولیه در بدو ورود به منطقه پرداخت نمایند و روش دوم آنکه عوارض را پس از انجام فرایندهای پردازشی و متناسب با محصول نهایی محاسبه و پرداخت کنند [۳].

امتیاز ایجاد و بهره‌برداری از این مناطق توسط هیئت‌رئیس مناطق تجارت خارجی^{۱۰} و براساس قانون مناطق تجارت خارجی مصوب ۱۹۳۴ واگذار می‌شود. مطابق این قانون، هدف عمده از تأسیس این مناطق افزایش سرعت و تشویق بازرگانی خارجی است. قانون مذکور با هدف بهبود اقتصاد و تجارت آمریکا و عوامل اقتصادی مرتبط با رقابت بین‌المللی تدوین شده است [۴]. لذا تشویق تجارت بین‌المللی و افزایش صادرات ایالات متحده نیز از دیگر اهداف اصلی مناطق تجارت خارجی محسوب می‌شود [۱۲].

۳. تاریخچه مناطق تجارت خارجی در آمریکا

برنامه ایجاد مناطقی تحت عنوان مناطق آزاد تجاری در آمریکا در سال ۱۹۳۴ و براساس قانون مناطق تجارت خارجی [۴] شکل گرفت. این قانون یکی از مهم‌ترین قوانینی است که در جهت کاهش برخی اثرات مخرب تعرفه‌ها^{۱۱} تصویب شد. اگرچه ایده اولیه ایجاد این مناطق در سال ۱۹۳۴ شکل گرفت، اما بلوغ چنین ایده‌هایی تا نیم‌قرن در ایالات متحده آمریکا به طول انجامید. مناطق ویژه اقتصادی در آمریکا در نتیجه تغییرات مهم قوانین در سال‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۸۰ رشد چشمگیری داشتند. این مناطق به‌طور قابل‌توجهی تعرفه را برای شرکت‌های حاضر در مناطق کاهش

1. Storage
2. Exhibition
3. Assembly
4. Destruction
5. Manipulation
6. Manufacture
7. Processing
8. United States Department of Homeland Security
9. Customs and Border Protection
10. FTZ Board

۱۱. تحت عنوان تعرفه‌های اسموت هاولی که در سال ۱۹۳۰ تصویب شده بود و تعرفه‌های کالاهای وارداتی را تا ۵۳ درصد افزایش می‌داد.

دادند و این سیاست، مناطق را برای استفاده‌کنندگان از کالاهای واسطه‌ای خارجی بسیار جذاب کرد. با گسترش این مناطق، تولیدکنندگان داخلی کالاهای مشابه در آمریکا (مستقر در سرزمین اصلی و خارج از مناطق) از این رخداد نگران بودند و با انجام لابی‌هایی در سطح کنگره، قوانین را به‌شکلی اصلاح کردند که شامل حمایت از کالاهای تولید داخل نیز باشد [۵].

لذا برنامه آمریکا برای ایجاد مناطق تجارت خارجی و قانون مربوطه در سال ۱۹۳۴ و در بحبویه رکود بزرگ تصویب شد. در این قانون، شرایط و استانداردهای فیزیکی برای هر منطقه، تأیید درخواست‌ها، الزامات عملیات هر منطقه و... تعیین شده‌است. بر این اساس برنامه مناطق تجارت خارجی آمریکا (FTZ) ۲۵ سال قبل از ایجاد منطقه پردازش صادرات شانون ایرلند (۱۹۵۹) به آرامی آغاز شد و سپس عوامل متعدد داخلی و خارجی، استفاده از ظرفیت‌های منطقه را تسریع کردند.

در این بازه زمانی، در داخل آمریکا چهار اتفاق مهم رخ داد:

۱- صدور مجوز تولید در مناطق تجارت خارجی

اولین و احتمالاً مهم‌ترین رخداد، تغییر برنامه مناطق تجارت خارجی برای اجازه دادن به فعالیت‌های تولیدی بود؛ قانون اولیه مناطق تجارت خارجی (۱۹۳۴)، تولید در مناطق را ممنوع اعلام کرده بود! زیرا برخی نگران بودند که ترویج واردات قطعات ارزان‌تر برای استفاده در فرایند تولید، به تولیدکنندگان داخلی همان قطعات آسیب می‌رساند؛ اما این مدل نتوانست دوام بیاورد و در سال ۱۹۵۰، کنگره قانون مناطق تجارت خارجی را اصلاح کرد تا اجازه تولید در مناطق را بدهد.

۲- صدور مجوز ایجاد مناطق فرعی

دو سال بعد در ۱۹۵۲، کنگره این اصلاحات را یک قدم جلوتر برد و مقررات جدیدی را صادر کرد که براساس آن، به سایت‌های FTZ (مناطق تجارت خارجی) اجازه می‌داد محوطه و تأسیسات یک شرکت به‌عنوان زیرمجموعه منطقه تجارت خارجی (زیرمنطقه یا منطقه فرعی) تعیین شود. این ابتکار به کسب‌وکارهایی که در خارج از محدوده منطقه قرار دارند اجازه می‌داد به مزایای FTZ دسترسی داشته باشند.

امروزه شرکت‌ها می‌توانند در یک منطقه تجارت خارجی تعریف شده فعالیت کرده و یا تسهیلات و شرایط منطقه را به محل شرکت و کارخانه خود منتقل کنند. فرایند ایجاد منطقه تجارت خارجی در محدوده تأسیسات یک شرکت حدود ۱ تا ۵ ماه زمان می‌برد [۶].

۳- معافیت از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده و برخی عوارض دیگر

براساس مصوبات وزارت خزانه‌داری آمریکا در سال‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۸۲، تولیدکنندگان مناطق تجارت خارجی از پرداخت عوارض‌های مربوط به ارزش افزوده، مبادله (دلالی) و حمل‌ونقل کالای وارداتی معاف شدند.

۴- توجه به عوامل خارجی

توجه به چند عامل خارجی نیز منجر شد استفاده از مناطق تجارت خارجی مورد توجه شرکت‌های آمریکایی و چندملیتی قرار گیرد؛ ۱. افزایش رقابت قیمتی در سطح جهانی که باعث شد شرکت‌ها به دنبال راه‌حلی برای صرفه‌جویی در

هزینه‌ها و کاهش قیمت‌ها باشند،^۱ ۲. آموزش کسب‌وکارها برای کاهش هزینه‌ها در منطقه و ۳. توسعه فناوری که تولید مشترک جهانی را ممکن می‌کند.

باتوجه به تغییراتی که از زمان تصویب مقررات مناطق تجارت خارجی رخ داده است، کنگره ممکن است مجدداً تصمیم بگیرد که آیا سیستم فعلی مناطق (FTZ) هنوز هم هدف اصلی قانون را برآورده می‌کند؟ و آیا همچنان بهترین وسیله برای تحقق آن است یا خیر؟ [۶]

۴. آشنایی اجمالی با مناطق آزاد آمریکا

درخصوص تعداد مناطق تجارت خارجی در آمریکا، آمار و ارقام متفاوتی اعلام شده است؛ در برخی از منابع ۲۹۵ منطقه [۷] و ۲۶۶ منطقه [۸] بیان شده و در منابعی دیگر ۲۵۸ منطقه [۹] تأیید شده،^۲ عنوان گردیده است؛ اما براساس گزارش عملکرد سال ۲۰۲۱، تنها در ۱۹۷ منطقه فعال تعداد ۳۶۵ عملیات تولیدی صورت گرفته است [۹]. همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، این مناطق آزاد تجاری^۳ در سراسر ۵۰ ایالات آمریکا با نام مناطق تجارت خارجی^۴ هم شناخته می‌شوند. طبق تعاریف، یک منطقه آزاد تجاری به مکان جغرافیایی انتخاب شده‌ای در ایالات متحده آمریکا اطلاق می‌شود که شرکت‌های تجاری می‌توانند از امتیازات خاص گمرکی این مناطق در جهت تشویق فعالیت‌های مربوط به خلق ارزش‌افزوده اقتصادی در این کشور بهره ببرند. این امتیازات قانونی در قالب‌های گوناگونی از جمله اعطای تخفیفات مالیاتی و گمرکی، تأخیر در پرداخت مالیات‌ها و یا معافیت‌های ۱۰۰ درصدی مالیاتی اعمال می‌شود. بنابراین هدف چنین مناطقی عمدتاً کمک به شرکت‌های تجاری آمریکایی و در راستای افزایش رقابت بین آنها با کاهش تعرفه‌های وارداتی و صادراتی است. Source: <https://enforcement.trade.gov/>.

تعداد مناطق آزاد تجاری را در ایالت‌های مختلف آمریکا نشان می‌دهد [۱۰].

۱. موجب شد شرکت‌ها برای کنترل قیمت به دنبال ابتکارهایی جهت صرفه‌جویی باشند.
۲. مناطق فعال که حداقل یک سایت زیرمجموعه (منطقه فرعی) فعال داشته باشد.

3. Free Trade Zones
4. Foreign Trade Zones

جدول ۱. تعداد مناطق آزاد تجاری به تفکیک هر ایالت در آمریکا

نام ایالت	تعداد منطقه	نام ایالت	تعداد منطقه	نام ایالت	تعداد منطقه	نام ایالت	تعداد منطقه	نام ایالت	تعداد منطقه
Alabama	5	Hawaii	1	Massachusetts	3	New Mexico	2	South Carolina	3
Alaska	4	Idaho	2	Michigan	7	New York	16	South Dakota	1
Arizona	7	Illinois	8	Minnesota	3	North Carolina	4	Tennessee	8
Arkansas	2	Indiana	6	Mississippi	4	North Dakota	2	Texas	33
California	17	Iowa	4	Missouri	3	Ohio	9	Utah	1
Colorado	3	Kansas	2	Montana	3	Oklahoma	4	Vermont	3
Connecticut	4	Kentucky	3	Nebraska	2	Oregon	2	Virginia	5
Delaware	1	Louisiana	8	Nevada	2	Pennsylvania	8	Washington	12
Florida	21	Maine	5	New Hampshire	1	Puerto Rico	3	West Virginia	2
Georgia	3	Maryland	4	New Jersey	5	Rhode Island	1	Wisconsin and Wyoming	4

Source: <https://enforcement.trade.gov/>.

ایالت‌های تگزاس^۱ با ۳۲ منطقه آزاد تجاری، لوئیزیانا^۲ با ۷ منطقه آزاد تجاری و کارولینای جنوبی^۳ با ۳ منطقه آزاد تجاری از معروف‌ترین مناطق آزاد تجاری ایالات متحده آمریکا از لحاظ تولید محصولات صادراتی به‌شمار می‌روند.

1. Texas
2. Louisiana
3. South Carolina

تصویر ۱. پراکندگی مناطق آزاد تجاری را در ایالات متحده آمریکا



Source: <https://www.descartes.com/home>.

همان‌طور که از نقشه پراکندگی مناطق آزاد تجاری در ایالات متحده آمریکا پیداست، بیشتر این مناطق در اطراف بندرگاه‌ها متمرکز شده‌اند؛ علاوه‌براین می‌توان مشاهده کرد که بخش قابل‌توجهی از مناطق تجارت خارجی آمریکا در قسمت‌های شرقی کشور آمریکا مستقر شده‌اند.

۵. انواع مناطق تجارت خارجی

تا سال ۲۰۰۸، برنامه مناطق تجارت خارجی، مناطق خاصی را برای فعالیت به‌عنوان مناطق عمومی (و با اهداف عمومی) تعیین می‌کرد که میزبان چندین کاربر تحت چارچوب سایت سنتی^۱ (TSF) بودند. هیئت مناطق تجارت خارجی^۲ از TSF به‌عنوان یک مدل منسوخ یاد کرد که بار بزرگی را بر متقاضیان تحمیل می‌کرد و نیازمند صرف زمان و منابع دولتی زیادی بود.

برای ارائه انعطاف و سرعت در برنامه مناطق تجارت خارجی، در دسامبر ۲۰۰۸ چارچوب سایت جایگزین^۳ (ASF) تصویب شد؛ ASF به‌عنوان یک منطقه خدماتی در فاصله ۶۰ مایلی^۴ از یک درگاه ورودی مورد تأیید گمرک و حفاظت مرزی (CBP)^۵ عمل می‌کند. امروزه، حدود دوسوم مناطق تحت ASF قرار دارند. این سایت‌های جایگزین، شامل دو نوع (مگنت و فرعی) می‌شوند که در ادامه به آنها پرداخته خواهد شد [۱۲]. اگر مناطق مگنت تا ۵ سال و مناطق فرعی تا ۳ سال مورد استفاده قرار نگیرند، حذف خواهند شد [۱۰].

1. Traditional Site Framework
2. FTZ Board Regulations
3. Alternative Site Framework

۴. یا فاصله آن معادل ۹۰ دقیقه رانندگی با خودرو باشد.

5. Customs and Border Protection

بر این اساس به صورت کلی مناطق آزاد تجاری در ایالات متحده آمریکا که در سایت جایگزین (ASF) فعالیت می‌کنند را می‌توان در دو نوع دسته‌بندی کلی معرفی کرد؛ **نوع اول** عبارت است از مناطق اصلی که با نام سایت‌های مگنت (مغناطیسی)^۱ نیز شناخته می‌شوند و به طور معمول در پارک‌های صنعتی و یا بندرگاه‌ها مستقر شده‌اند؛ این مناطق اهداف کلی تری نسبت به نوع دوم دارند و تحت شمول و نظارت گمرک ایالات متحده می‌باشند.

نوع دوم که با نام مناطق فرعی^۲ شناخته می‌شوند جهت بهره‌بردن شرکت‌های خاص تأیید می‌شوند. مناطق فرعی از لحاظ تکنولوژیکی تحت تأثیر مناطق نوع اول می‌باشند، اما عملکرد خاص خود را دارند. معمولاً مناطق فرعی مناطقی هستند که فقط برای یک نوع فعالیت تجاری طراحی شده‌اند. بررسی‌ها نشان می‌دهد الزاماً تولیدات انجام شده در این مناطق جهت اهداف صادراتی نبوده و بخش قابل توجهی از تولیدات‌شان نیز برای مصرف در بازار داخلی است. این شرایط در مناطق ویژه اقتصادی کشورهای ثروتمند مانند بسیاری از کشورهای اروپایی نیز دیده می‌شود [۵] [۱].

در تصویر زیر محدوده منطقه اصلی (محدوده بزرگ‌تر) و فرعی (محدوده کوچک‌تر) در یکی از مناطق تجارت آمریکا مشخص شده‌است.

تصویر ۲. محدوده مناطق اصلی و فرعی در یکی از مناطق تجارت خارجی آمریکا



Source: International Trade Administration [۱۰].

1. Magnet Sites
2. Subzones (Usage-Driven Sites)

جدول ۱. تفاوت‌های مناطق اصلی و فرعی

عنوان	مناطق اصلی	مناطق فرعی
اهداف	کلی و عمومی	تخصصی
بازار هدف تولیدات	غالباً صادراتی	غالباً به سرزمین اصلی [۵]
وابستگی	مستقل	وابستگی فناوری به منطقه اصلی
وسعت	محدود	محدودتر از مناطق اصلی
مکان‌یابی	بنادر یا پارک‌های صنعتی	داخل کشور (با فاصله معین از مبادی)
گمرک	استقرار کامل	استقرار دفاتر گمرکی

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

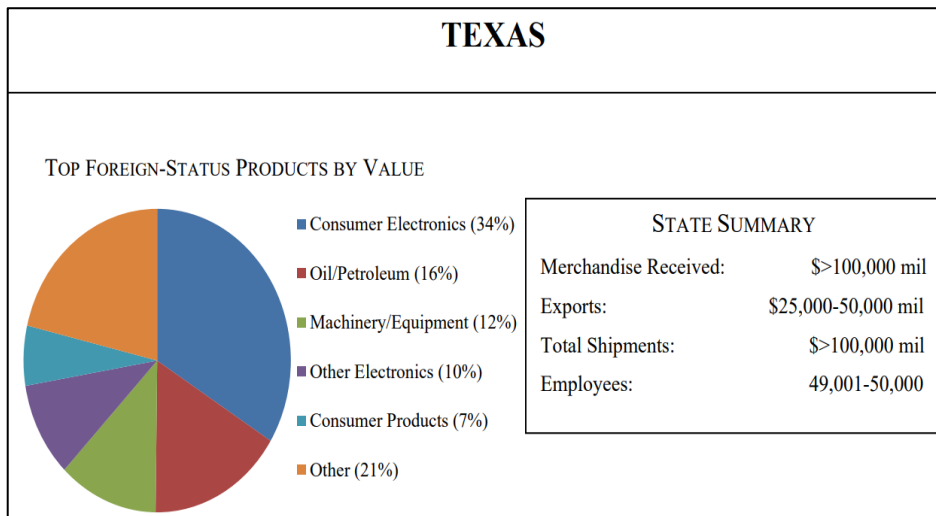
اگرچه بیشتر مناطق تجارت خارجی در آمریکا معمولاً نزدیک بندرها قرار دارند، اما همه آنها محدود به چنین مناطقی جغرافیایی نمی‌شوند؛ همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، ویژگی مهم برخی از مناطق آمریکا این است که راه‌اندازی و اجرای چنین مناطقی مکان‌محور نیست [۵]، بلکه در صورت تقاضای یک شرکت جهت استفاده از مزایای منطقه (در صورتی که در فاصله ۶۰ مایلی مبادی ورودی کشور قرار داشته باشد) و موافقت با این درخواست، در همان محل شرکت یا کارخانه مرزهای گمرکی ترسیم می‌شود. برخلاف شیوه راه‌اندازی سایر مناطق که در آن محدوده‌ای از کشور به‌عنوان مناطق آزاد تجاری در نظر گرفته شده، زیرساخت‌هایی برای آن منطقه فراهم می‌شود و سپس شرکت‌هایی در آن مناطق شروع به فعالیت خواهد کرد؛ بلکه در این شیوه، در محدوده‌های دارای زیرساخت و فعالیت اقتصادی مناسب، که غیرمرزی بوده و حائز شرایط تعیین شده باشد، امکان بررسی تقاضای ایجاد منطقه آزاد وجود خواهد داشت.

در چنین مناطقی در ایالات متحده آمریکا ممکن است برای دو شرکت کاملاً مشابه، نرخ‌ها و تعرفه‌های متفاوتی انتخاب شود. البته لازم به ذکر است اگرچه دولت از اختیار تعیین تعرفه‌های متفاوت برخوردار است، اما وقتی کالا مشابه باشد، معمولاً برای همه شرکت‌ها رویکرد یکسانی را در نظر می‌گیرد. به این ترتیب شرکت یا شرکت‌هایی هستند که با آنها مطابق تعرفه معمول برخورد می‌شود و شرکت‌هایی نیز هستند که از تعرفه پایین‌تر برای آن کالا برخوردار می‌شوند. طبق این رویکرد و تفاوت در تعرفه‌های شرکت‌های متفاوت، در واقع نوعی کارکرد بازتوزیعی را نیز می‌توان در این سیاست مشاهده کرد [۵].

فرایندهای تأیید برای ایجاد منطقه تجارت خارجی در محدوده تأسیسات یک شرکت (مناطق فرعی) حدود ۳۰ روز طول می‌کشد ولی در حالت‌های خاص ممکن است این فرایند تا ۵ ماه زمان ببرد. قبل از اعمال اصلاحات در فرایند صدور مجوز مناطق فرعی، این فرایند ۱۰ تا ۱۲ ماه به طول می‌انجامید [۶].

گفتنی است اغلب مناطق تجارت خارجی، در حوزه‌های تخصصی فعالیت می‌کنند. تصویر زیر نسبت فعالیت مناطق تجارت خارجی در ایالت تگزاس را نمایش می‌دهد. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، بخش قابل توجهی از مناطق این ایالت در حوزه صنایع الکترونیک و صنایع حوزه پتروشیمی فعالیت دارند.

تصویر ۳. حوزه‌های تخصصی مناطق تجارت خارجی ایالت تگزاس



مأخذ: گزارش سالیانه مناطق تجارت خارجی آمریکا (شماره ۸۳) [۹].

تصویر زیر اطلاعاتی در خصوص منطقه ویژه اقتصادی دالاس در ایالت تگزاس را نشان می‌دهد. در این منطقه در سال ۲۰۲۱ تعداد ۲۱ واحد در حوزه انبارداری و توزیع کالا فعال بوده و تعداد ۴ واحد در عملیات تولید کالا فعالیت داشته‌اند که اسامی کاربران شرکت‌های تولیدی و صاحب‌امتیاز منطقه نیز در آن نمایش داده شده است. در بخش‌های بعدی در خصوص ساختار اداره مناطق تجارت خارجی از جمله صاحبان امتیاز و کاربران توضیحاتی ارائه خواهد شد.

تصویر ۴. اطلاعات منطقه تجارت خارجی دالاس در سال ۲۰۲۱

FTZ 39, DALLAS/FORT WORTH
GRANTEE: DALLAS/FORT WORTH INTERNATIONAL AIRPORT BOARD

All Activity:

MERCHANDISE RECEIVED	EXPORTS	EMPLOYEES
\$5,000-10,000 mil	\$250-500 mil	3,001-4,000

Warehouse/Distribution Activity:

NUMBER OF OPERATORS	MERCHANDISE RECEIVED	EXPORTS	TOTAL SHIPMENTS
21	\$5,000-10,000 mil	\$100-250 mil	\$1,000-5,000 mil

Production Activity:

	COMPANY	MERCHANDISE RECEIVED	EXPORTS	TOTAL SHIPMENTS
39	Dallas Airmotive	\$1,000-5,000 mil	\$100-250 mil	\$1,000-5,000 mil
39	Lasko Products, Inc.	\$100-250 mil	\$1-5 mil	\$100-250 mil
39C	Sanden International (U.S.A.), Inc.	\$100-250 mil	\$1-5 mil	\$75-100 mil
39I	Safran Helicopter Engines USA, Inc.	\$100-250 mil	\$0	\$100-250 mil

مأخذ: همان [۹].

۶. مشوق‌ها و معافیت‌ها

این مناطق به‌طور عمده مزایای زیادی را برای شرکت‌های تجاری به‌همراه دارند که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود:

● **کاهش عوارض در شرایط تعرفه معکوس:** مزایای تعرفه معکوس زمانی وجود دارد که نرخ عوارض مربوط به کالای تمام شده پایین‌تر از نرخ عوارض مربوط به اجزا و قطعات باشد؛ لذا در مرحله واردات تولیدات منطقه به سرزمین اصلی، اگر عوارض گمرکی اجزا و قطعات خارجی به کار رفته در محصول نهایی تولید شده در منطقه بیشتر از عوارض واردات کالای نهایی مشابه باشد، عوارض کمتر (یعنی تعرفه محصول نهایی) لحاظ می‌شود [۶].

● **معافیت گمرکی واردات به محدوده منطقه:** واردات قطعات یا مواد اولیه به منطقه آزاد تجاری مستلزم پرداخت هیچ‌گونه حقوق گمرکی نیست؛ عوارض گمرکی تنها زمانی پرداخت می‌شود که کالا از منطقه برای مصرف به قلمرو گمرکی ایالات متحده منتقل شود.

● **معافیت گمرکی صادرات مجدد:** تعرفه گمرکی بر کالاهایی که از طریق این مناطق وارد خاک ایالات متحده آمریکا می‌شوند و سپس به خارج از مرزهای این کشور صادرات مجدد می‌شوند، تعلق نمی‌گیرد.

● **تعویق در پرداخت‌ها:** مناطق آزاد به شرکت‌ها اجازه می‌دهد کالاها را با استفاده از امتیازاتی نظیر کاهش در تعرفه‌های مالیاتی، تعویق در پرداخت تعرفه‌ها و یا معافیت از پرداخت عوارض تعرفه‌ای وارد کنند؛ لذا با بهره‌گیری از برنامه مناطق تجارت خارجی ایالات متحده، شرکت‌ها می‌توانند در هزینه‌های خود به مقدار قابل توجهی صرفه‌جویی کنند؛ تعویق مالیات‌های گمرکی و مالیات‌های غیرمستقیم تا رسیدن کالاهای وارد شده به مناطق نهایی که خارج از مناطق آزاد تجاری ایالات متحده آمریکا هستند، یکی دیگر از امتیازات قابل توجه این مناطق است [۱۱]؛ در این مناطق هزینه تعمیر و نگهداری بندر به‌جای پرداخت در لحظه ورود، به‌صورت سه‌ماهه پرداخت می‌شود [۱۳].

● **انبارش کالا:** مناطق آزاد تجاری در ایالات متحده به شرکت‌ها اجازه می‌دهد تا کالاهای خود را به‌طور نامحدود در این منطقه نگهداری کنند؛ به‌عبارت‌دیگر محدودیت زمانی برای ذخیره و انبار کالاهایی که در مناطق آزاد تجاری هستند، وجود ندارد.

● **معافیت مالیاتی:** معافیت از مالیات بر ارزش معامله و دارایی و مالیات‌های ایالتی (مانند مالیات بر دارایی) درحالی‌که کالاها در مناطق آزاد تجاری هستند، برقرار است؛ همچنین شرکت‌هایی که اقدام به واردات کالاها و مواد خامی می‌کنند که قراردادهای متقابل با دولت و یا ارتش ایالات متحده آمریکا دارند، معافیت ۱۰۰ درصدی مالیاتی دارند؛ لازم به ذکر است کالاهای آسیب‌دیده و کالاهایی که بین دو منطقه آزاد تجاری جابه‌جا می‌شوند از معافیت مالیاتی برخوردارند [۱۱].

● **کاهش هزینه پردازش کالا (MPF)^۱**

1. Merchandise processing fee

عوارض یا هزینه‌های پردازش کالا معادل ۰.۳۴۶۴ درصد ارزش تخمینی حمل‌ونقل کالا است که حداقل ۲۵ دلار و حداکثر ۴۸۵ دلار برای هر ورودی محاسبه و اخذ می‌شود؛ کاربران منطقه قادر به ثبت یک ورودی واحد (به‌استثنای کالاهای مشمول ورود زنده) برای تمام کالاهای حمل شده از یک منطقه در یک دوره هفت روزه متوالی هستند و می‌توانند به‌جای صدور فایل‌های ورودی مختلف برای هر حمل‌ونقل در ۷ روز متوالی، همه را در یک فایل ارائه کنند؛ بر این اساس ارائه فایل‌ها و پرونده‌های کمتر، هزینه‌های کارگزاری و هزینه‌های حمل‌ونقل را کاهش می‌دهد [۱۳].

● **ساده‌سازی فرایندها، بهبود پشتیبانی و زیرساخت‌ها:** با توجه به اینکه مناطق آزاد تجاری قطب فعالیت‌های مربوط به واردات هستند، در این مناطق شیوه‌های گمرکی ساده و شفاف اعمال می‌شود تا عملکرد لجستیک در این مناطق تسریع شود؛ مناطق آزاد تجاری در ایالات متحده دارای تدابیر امنیتی شدیدی هستند. شرکت‌ها به‌عنوان کاربران منطقه می‌توانند از حفاظت امنیتی پیشرفته بهره‌مند شوند و نگران جرائمی مانند سرقت نباشند [۱۱].

● **کاهش هزینه بیمه:** عوارض قابل پرداخت در کالاهای مناطق تجارت خارجی FTZ، در محاسبه ارزش بیمه گنجانده نمی‌شود که این امر هزینه‌های بیمه را کاهش می‌دهد [۱۳].

● **اجتناب از سهمیه:** در برخی از موارد که برای واردات کالا سهمیه مشخصی وجود دارد، در مناطق تجارت خارجی ممکن است پس از تکمیل سهمیه نیز امکان واردات وجود داشته باشد. در بسیاری از موارد، کالاهای دارای سهمیه، در فرایند تولید و پردازش قرار گرفته و محصول نهایی مشمول سهمیه نخواهد بود [۱۳].

گفتنی است هیئت‌رئیس مناطق تجارت خارجی می‌توانند حسب مورد برخی از فعالیت‌ها را در این مناطق براساس ملاحظات عمومی لغو و یا محدود کنند. این مورد کارکرد سیاستی مهمی برای مناطق آزاد و ویژه اقتصادی ایران نیز دارد که مناطق آزاد یا ویژه‌ای که از کارکردهای اصلی و مورد نظر قانون‌گذار منحرف شده‌اند، دچار محدودیت، کاهش یا لغو امتیازات و مجوزهای قانونی شوند.

همان‌گونه که اشاره شد کالاهایی که با هدف صادرات^۲ وارد این مناطق می‌شوند با هدف برخورداری از تخفیف‌ها و بازگشت مالیات‌های فدرال، به‌عنوان کالای صادر شده^۳ در نظر گرفته می‌شوند. کالاهای خارجی (اموال منقول شخصی)^۴ و کالاهای داخلی که برای صادرات در یک منطقه نگهداری می‌شوند از انواع مالیات‌های مبتنی بر ارزش^۵ محلی و دولتی معاف هستند. البته ورود کالاهایی که در راستای اهداف تعیین شده در قانون مناطق تجارت خارجی نیستند، مشمول رویه‌های معمول گمرکی خواهند بود [۱۱].

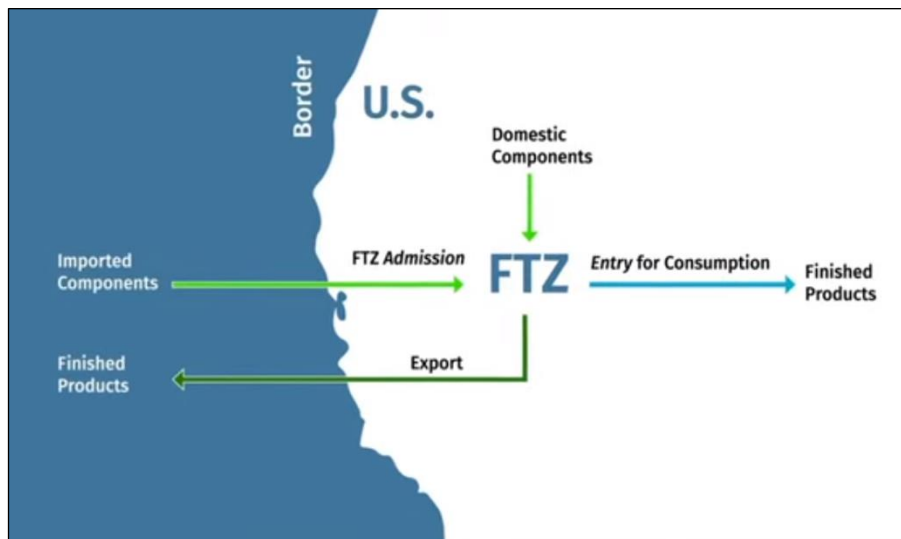
با توجه به امتیازات مناطق تجارت خارجی، عمده‌ی سود ناشی از فعالیت در این مناطق از طریق صرفه‌جویی‌های اندک در مقیاس واحد و تولید انبوه حاصل خواهد شد. از میان امتیازات مناطق تجارت خارجی، کاهش عوارض در

1. Public Interest
2. Zone-Restricted Status
3. Exported
4. Tangible Personal Property
5. Ad Valorem Taxes

شرایط تعرفه معکوس بیشتر مورد استفاده فعالان اقتصادی قرار گرفته و احتمالاً حدود ۵۰ درصد هزینه‌های صرفه‌جویی شده واحدهای اقتصادی^۱ را به خود اختصاص داده است [۶].

تصویر کلی از رویه‌های مبادله کالا در مناطق تجارت خارجی آمریکا به صورت شکل زیر نمایش داده شده است.

تصویر ۵. نمایی از فرایندهای مبادله کالا در مناطق آزاد



Source: International Trade Administration (ITA) [۱۰]

گفتنی است محصولاتی که مصرف آن برای عموم مردم مضر هستند همانند الکل، محصولات مبتنی بر تنباکو، اسلحه گرم، محصولات کشاورزی تهدیدکننده و سایر موارد مرتبط اجازه ورود به مناطق آزاد تجاری را ندارند. علاوه بر این اجازه مبادله محصولات خارجی به صورت خرده‌فروشی درون مناطق آزاد تجاری وجود ندارد [۱۱].

۷. ساختار اداره

مناطق تجارت خارجی براساس قانون مناطق تجارت خارجی^۲ و دو مجموعه مقررات زیر راهبری می‌شوند:

۱. مقررات هیئت‌رئیس مناطق تجارت خارجی،^۳

۲. مقررات گمرک آمریکا.^۴

در حالت کلی هیئت‌رئیس مناطق تجارت خارجی مسئولیت تأسیس، نگهداری و مدیریت مناطق تجارت خارجی را براساس قانون این مناطق برعهده دارند. به علاوه هر نوع سؤال یا درخواستی در زمینه‌های مختلف تولیدی، فعالیت‌های

۱. کارخانه فولکس واگن تخمین زده است با استفاده از مزیت کاهش عوارض در تعرفه معکوس، با تولید ۱۵۰ هزار خودرو در منطقه تجارت خارجی، می‌تواند حدود ۱,۹ میلیون دلار یا ۱۳ دلار به ازای هر خودرو صرفه جویی نماید.

2. FTZ Act
Board Regulations
4. CBP Regulations

مجاز و اجزای این مناطق صرفاً توسط هیئت‌رئیس‌ه پاسخ داده می‌شود. این درحالی است که گمرک آمریکا صرفاً مسئولیت اجرای قانون حقوق و عوارض^۱ و سایر قوانین مرتبط با آن را برعهده دارد. در ادامه به بررسی وظایف و اختیارات نقش‌ها و نهادهای مربوطه در مناطق تجارت خارجی آمریکا پرداخته می‌شود [۱۱].

هیئت‌رئیس‌ه

ریاست هیئت مناطق تجارت خارجی برعهده وزیر بازرگانی است. [۱۲] هیئت‌رئیس‌ه FTZ اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های قانونی زیر را برعهده دارد:

۱. تجویز قوانین و مقررات مرتبط با این مناطق؛
۲. اعطای کمک‌های مالی به مناطق و تأیید اصلاحات در پروژه اصلی منطقه؛
۳. تأیید فعالیت‌های تولیدی و پردازشی در منطقه؛
۴. تعیین مصادیق و مواردی که صرفاً محل تصمیم هیئت‌رئیس‌ه است؛
۵. تجدیدنظر کردن در خصوص تصمیمات معاون و یا دستیار اجرایی وزیر بازرگانی در زمینه واردات؛
۶. بازرسی از دارایی‌ها، فعالیت‌ها و حساب‌های صاحب‌امتیاز و یا بهره‌بردار؛
۷. الزام صاحبان امتیاز به ارائه گزارش به FTZ؛
۸. گزارش سالیانه عملکرد مناطق به کنگره؛
۹. محدودیت و یا ممنوعیت فعالیت‌های مناطق؛
۱۰. اعمال جریمه نسبت به تخلفات از قانون مناطق تجارت خارجی؛
۱۱. لغو امتیاز دارنده امتیاز مناطق؛
۱۲. هیئت رئیس‌ه موظف است ارزیابی‌های لازم را در مورد فعالیت‌های این مناطق به عمل آورد و مشخص نماید چه مصادیقی از فعالیت‌ها در راستای تأمین منافع عمومی و چه مصادیقی از آن برای منافع عمومی زیان‌آور است. [۱۱]

گمرک آمریکا^۲

اکثر امور مربوط به حقوق و عوارض و مسئولیت‌های وزارت خزانه‌داری در این مناطق براساس قانون FTZ برعهده گمرک است. این فعالیت‌ها شامل آماده‌سازی و اجرای قوانین و مقررات تأیید شده توسط وزارت خزانه‌داری و تخصیص نیروی گمرکی لازم جهت انجام وظایف در این مناطق می‌شود. با این حال گمرک آمریکا در موارد غیرگمرکی مرتبط با این مناطق، نماینده وزارت خزانه‌داری محسوب نمی‌شود. این موارد عبارتند از:

۱. موارد دارای ماهیت سیاستگذاری؛
۲. وظایف سایر ادارات زیر نظر وزارت خزانه‌داری که اختیارات خود را به گمرک واگذار نکرده باشند، مانند سرویس درآمد‌های داخلی.^۳

1. Tariff Act
2. CBP Role
3. Internal Revenue Service (IRS)

دغدغه و هدف اصلی گمرک آمریکا در این مناطق عبارت است از کنترل ورود و خروج کالاها به این مناطق، محافظت از منافع تجاری دولت و حصول اطمینان از رعایت الزامات قانونی در فعالیتهای این مناطق. مطابق با نقش گمرک به عنوان یک نهاد با اختیارات قانونی، این نهاد از هر نوع تشویق و یا عدم تشویق نسبت به تأسیس و یا استفاده از مناطق تجارت خارجی پرهیز می‌کند. کارمندان گمرک حق ندارند هیچ نوع پیشنهادی به طرفین، نسبت به اولویت دادن یک منطقه نسبت به مناطق دیگر و یا استفاده از یک منطقه به جای استفاده از سایر امکانات و مکانیسم‌های موجود در قلمرو گمرکی را ارائه بدهند [۱۱].

مدیر بندر ورودی،^۱ نماینده هیئت‌رئیس FTZ

مدیر بندر ورودی در هر منطقه، نماینده محلی هیئت‌رئیس FTZ محسوب می‌شود. مدیر بندر مسئولیت فراخوانی نمایندگان سایر دستگاه‌های دولتی در موارد لازم در زمینه مدیریت، نگهداری و بهره‌برداری از مناطق را برعهده دارد؛ وی همچنین مسئولیت انجام نظارت عمومی بر فرایندها و رویه‌های جاری منطقه، و فعالیتهای صاحبان امتیاز، بهره‌برداران و کاربران آن را برعهده دارد [۱۱].

صاحبان امتیاز،^۲ بهره‌برداران^۳ و کاربران^۴

هیئت‌رئیس FTZ هیچ مالکیت و حق اجرایی در این مناطق ندارند و می‌توانند حق تأسیس، حق بهره‌برداری و حق نگهداری از این مناطق را به متقاضیان واجد شرایط واگذار کنند. صاحبان امتیاز می‌توانند از طریق یک قرارداد که معمولاً با بخش خصوصی بسته می‌شود امور اجرایی مربوط به منطقه را به دیگری واگذار کنند. افراد دیگر نیز می‌توانند منطقه‌ای را درون محدوده اجاره کرده، یا ساختمان احداث نموده و امور اجرایی خود را در آن انجام دهند؛ این درحالی است که سایر استفاده‌کنندگان باید هزینه خدمات مربوط به پردازش کالاهای خود در این مناطق را به بهره‌بردار پرداخت کنند. در ادامه به بررسی مسئولیت‌ها و وظایف نقش‌های مذکور یعنی صاحبان امتیاز، بهره‌برداران و کاربران می‌پردازیم.

صاحبان امتیاز

صاحبان امتیاز، یک شرکت خصوصی و یا دولتی است که امتیاز تأسیس، بهره‌برداری و نگهداری پروژه منطقه^۵ به وی اعطا می‌شود.

مسئولیت‌های عمده وی عبارتند از:

۱. تأمین و نگهداری تسهیلات مرتبط با یک منطقه براساس قانون؛

1. Port Director
2. Grantees
3. Operator
4. User Duties and Responsibilities
5. Zone Project

۲. بهره‌برداری از منطقه به‌عنوان سرمایه عمومی با نرخ عادلانه و منطقی، در نظر گرفتن هزینه مشخص برای استفاده از خدمات و امتیازات این مناطق، ابلاغ آن به هرکسی که درخواست استفاده از آنها را دارد و همچنین تنظیم دستورالعمل‌های یکپارچه برای بهره‌برداری از این مناطق؛
۳. تنظیم گزارش‌های سالیانه برای ارائه به هیئت‌رئیس مطابقت با نیازها و اطلاعات مورد نیاز ایشان؛
۴. نگاه‌داری حساب‌ها، اسناد و سوابق براساس الزامات قانونی؛
۵. تنظیم درخواست برای هیئت‌رئیس نسبت به ایجاد منطقه فرعی،^۱ گسترش یا اصلاح پروژه-منطقه؛
۶. صدور مجوز احداث ساختمان‌های ضروری برای پیشبرد پروژه-منطقه‌های مصوب؛
۷. بهره‌برداری، نگاه‌داشت و مدیریت پروژه منطقه براساس قانون FTZ و سایر قوانین و مقررات که سایر آژانس‌های دولتی و گمرک آمریکا متولی آنها هستند، مطابق با جدول هزینه‌ها و تعرفه‌ها که توسط خود صاحب‌امتیاز تنظیم می‌شود؛
۸. تنظیم اعلامیه کتبی به مدیر بندر نسبت به تأیید بهره‌بردار جدید؛
۹. چنانچه صاحب‌امتیاز خودش بهره‌بردار هم باشد مسئولیت تنظیم تقاضانامه‌ها و انجام تعهدات مربوط به درخواست‌های فعال‌سازی، غیرفعال‌سازی و بازفعال‌سازی^۲ با وی خواهد بود.

بهره‌برداران

بهره‌بردار یک شرکت یا یک شخص حقیقی است و براساس موافقت‌نامه‌ای که با صاحب‌امتیاز تنظیم می‌کند، از یک منطقه (اصلی) و یا زیرمنطقه (فرعی) بهره‌برداری می‌نماید. در ادبیات گمرکی، «بهره‌بردار» شامل صاحب‌امتیازی که از منطقه خودش بهره‌برداری می‌کند نیز می‌شود. فعال‌سازی یک منطقه نیاز به تأمین ضمانت از سوی بهره‌بردار دارد که این مهم از طریق تکمیل فرم گمرک صورت می‌پذیرد. بهره‌بردار از این طریق اصول موافقت‌نامه‌ای را که با صاحب‌امتیاز منعقد کرده است (مبنی بر تطابق فعالیت‌ها با قوانین مربوطه و مقررات گمرکی) ضمانت می‌کند و از سوی دیگر میزان مسئولیت‌های وی (بهره‌بردار) به صورت شفاف معین می‌شود؛ به عبارت دیگر آغاز فعالیت منطقه منوط به موافقت و تأیید گمرک خواهد بود. در حالت کلی آغاز فعالیت یک منطقه فرایندی دو مرحله‌ای است، مرحله اول عبارت است از اخذ مجوز تأسیس، بهره‌برداری و نگاه‌داشت منطقه از هیئت‌رئیس منطقه (که صاحب‌امتیاز نیز می‌تواند به بهره‌بردار واگذار کند) و مرحله دوم عبارت است از اخذ مجوز گمرک برای فعال‌سازی و آغاز ورود کالاها به منطقه. تنها بعد از پشت سر گذاشتن مرحله دوم و اخذ مجوز گمرکی است که کاربران می‌توانند از مزایای اعطا شده در منطقه بهره‌مند شوند [۱۱].

کاربران

کاربر می‌تواند به یکی از سه شکل شرکت (شخصیت حقوقی)، شخصیت حقیقی و یا شریک (شراکت) در منطقه حضور داشته باشد. وی براساس موافقت‌نامه‌ای که با صاحب‌امتیاز یا بهره‌بردار امضا می‌کند، قادر است از امکانات یک منطقه

1. Subzone
2. Reactivation

در زمینه‌های ذخیره‌سازی، پردازش و تولید کالاهای داخلی یا خارجی با وضعیت منطقه^۱ استفاده کند؛ معمولاً کاربران به افرادی اطلاق می‌شود که درخواست اخذ مجوز پذیرش کالا در منطقه یا خروج کالای با وضعیت منطقه^۲ را تنظیم می‌کند. در مناطق فرعی معمولاً بهره‌بردار و کاربر یکی هستند. آنها می‌توانند با اجازه صاحب‌امتیاز و براساس قانون اقدام به ساخت تجهیزات و ساختمان‌های مورد نیاز برای انجام فعالیت‌هایشان کنند [۱۱].

۸. نحوه صدور مجوز

جهت اخذ مجوز برای شروع فعالیت در مناطق آزاد تجاری باید پنج مرحله طی شود: در مرحله نخست فرم‌های از پیش طراحی شده‌ای به نام مجوز درخواست منطقه آزاد تجاری بین‌المللی ایالات متحده آمریکا^۳ باید تکمیل و به هیئت‌رئیس منطقه آزاد تجاری مدنظر ارسال شود. در مرحله دوم فعال اقتصادی نوع اختیاراتی را که قرار است در این مناطق داشته باشد مشخص می‌کند. در گام سوم براساس نوع اختیارات و فعالیت‌ها، باید پرداخت‌های مربوطه انجام شود. در مرحله چهارم، فعال‌سازی مجوز منطقه آزاد تجاری از طریق اداره گمرک و حفاظت مرزی ایالات متحده آمریکا^۴ انجام می‌شود؛ در نهایت و در مرحله پنجم پس از تأیید درخواست، فعالیت در منطقه آزاد تجاری آغاز می‌شود. گفتنی است مجوزهای صادر شده برای بنگاه‌های حاضر در مناطق نیز در دسترسی عمومی قرار می‌گیرد. برای اینکه یک شرکت در مناطق آزاد تجاری فعالیت خود را آغاز کند، باید ظرفیت، تولیدات و مواد مورد نیاز خود برای کاهش تعرفه واردات را مشخص کرده باشد. بر این اساس درخواست‌ها در سامانه ثبت فدرال^۵ منتشر می‌شوند. قبل آنکه تصمیم نهایی اتخاذ شود ممکن است بحث‌ها و منازعاتی وجود داشته باشد تا به این ترتیب تصمیمات با اطمینان بیشتری اتخاذ شود. این تصمیمات باید در هیئت‌رئیس هر منطقه آزاد تجاری مورد بررسی قرار گیرد. از این رو ممکن است فرایندها حداقل یک سال و یا بیشتر، مطابق با چالش‌های حقوقی و مسائلی که در مورد هر شرکت وجود دارد، به طول بینجامد. در این رویه گروه‌های صنعتی، تولیدکنندگان (دولت محلی و یا ایالتی)، اتحادیه‌ها، سناتورها و افراد کنگره و نهادهای حاکم بر مناطق، نقش خود را در این چالش‌ها ایفا می‌کنند [۵].

در رویه‌های جدید صدور مجوز سعی شده است تا زمان صدور مجوز برای واحدهای تولیدی به ۴ ماه (۱۲۰ روز) کاهش یابد؛ در صورتی که مخالفت و چالشی از سوی ذی‌نفعان در بازه مورد اعلام نشود، مجوز صادر می‌شود ولی در صورت وجود نظرات مخالف، فرایند یک‌ساله برای بررسی بیشتر جوانب صدور یا عدم صدور مجوز اجرا خواهد شد [۶].

۱. کالاهایی که در محدوده منطقه قرار می‌گیرند و از امتیازات آن استفاده می‌کند: Zone Status .

2. Zone Status

3. International Free Trade Zone USA

4. CBP

5. Federal Register

۹. عملکرد

در آمریکا مناطق ویژه اقتصادی یا همان مناطق تجارت خارجی نقش مهمی در اقتصاد این کشور دارند. این مناطق تقریباً یک‌ششم کل تولیدات آمریکا را تشکیل می‌دهند. حدود یک‌هشتم (معادل ۱۰ تا ۱۲ درصد) ارزش کل واردات آمریکا و ۲۸ درصد واردات مشمول مالیات، از طریق این مناطق صورت می‌گیرد که مجموعاً منجر به تعویق یا بخشودگی ۱۷ میلیارد دلار عوارض از سال ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۵ شد. مناطق مذکور بیش از ۱۵ درصد کل محصول ناخالص^۱ در بخش تولید و ساخت^۲ و ۱۸ درصد ارزش‌افزوده این بخش را در آمریکا تشکیل می‌دهند [۱].

داده‌های آخرین گزارش که مربوط به سال ۲۰۲۱ است نشان می‌دهد در بین ایالت‌ها، ایالت تگزاس در حوزه‌های صادرات محصولات تولید شده در منطقه و فعالیت‌های انبارش و توزیع^۳ با ارزش حدود ۱۰ میلیارد دلار، دارای فعال‌ترین مناطق آزاد تجاری در آمریکاست؛ همچنین در محموله‌های وارد شده به خاک آمریکا به‌عنوان مواد خام جهت استفاده در فعالیت‌های تولیدی این کشور، در رتبه اول قرار دارد. این ایالت در محموله‌های وارد شده جهت انبار و توزیع در جایگاه سوم قرار دارد که ارزش مجموع محموله‌های وارد شده از طریق مناطق آزاد تجاری این کشور در حدود ۲۵ میلیارد دلار است. بعد از تگزاس ایالت‌هایی مثل لوئیزیانا، آلاباما، فلوریدا، کالیفرنیا و کارولینای جنوبی در جایگاه‌های بعدی قرار می‌گیرند. گفتنی است که ارزش کل کالاهای صادر شده از طریق این مناطق در آمریکا ۱۲۳.۶ میلیارد دلار بوده است. ده ایالت سرآمد از لحاظ میزان کالاهای صادر و وارد شده از طریق مناطق آزاد تجاری را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشخص است ایالت تگزاس در هر دو بخش جزو ایالت‌های فعال بوده است. در بخش صادراتی ایالت‌های لوئیزیانا، کارولینای جنوبی و کالیفرنیا به‌ترتیب در رتبه‌های دوم تا چهارم قرار گرفته‌اند. همچنین در بخش کالاهای وارداتی از طریق مناطق آزاد تجاری ایالت‌های کالیفرنیا، لوئیزیانا و ایلینویز، رتبه‌های دوم تا چهارم را به خود اختصاص داده‌اند.

1. Gross Output
2. Manufacturing

۳. گفتنی است که فعالیت‌هایی که در مناطق آزاد تجاری انجام می‌شود در گروه‌های مختلفی قرار می‌گیرند که فعالیت‌های تولیدی (Production) و انبارداری (Warehouse) از مهم‌ترین این موارد است.

جدول ۳. ده ایالت برتر از لحاظ صادرات و واردات مواد از طریق مناطق آزاد تجاری

Merchandise Received

	State/Territory
1	Texas
2	California
3	Louisiana
4	Illinois
5	South Carolina
6	Tennessee
7	Indiana
8	Arizona
9	Pennsylvania
10	Alabama

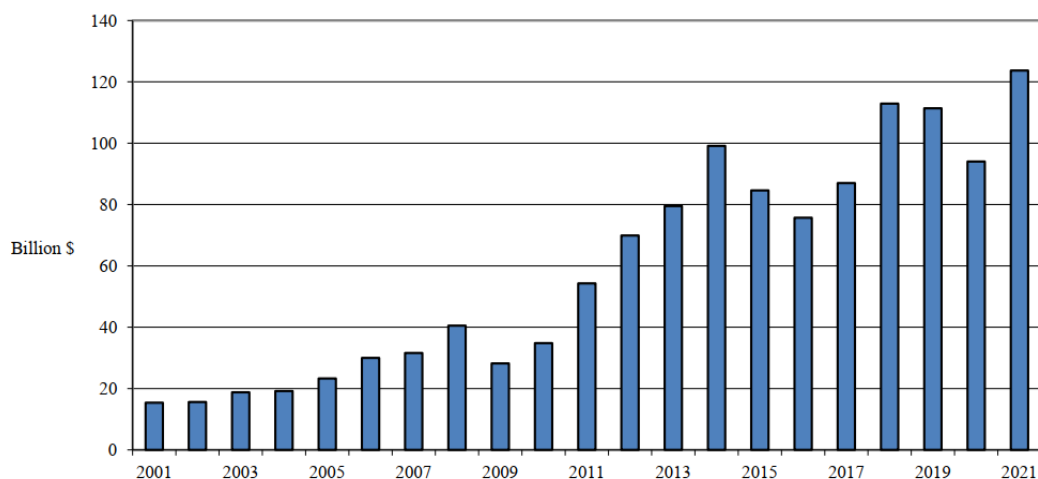
Exports

	State/Territory
1	Texas
2	Louisiana
3	South Carolina
4	California
5	Alabama
6	Florida
7	Puerto Rico
8	Indiana
9	Tennessee
10	Mississippi

مأخذ: گزارش سالیانه مناطق تجارت خارجی آمریکا (شماره ۸۳) [۹].

Error! Reference source not found. ارزش میزان صادرات انجام شده از طریق مناطق آزاد تجاری را در طول سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۱ نشان می‌دهد. همان‌طور که پیداست در طول سال‌های یاد شده روند کلی میزان صادرات از طریق این مناطق افزایشی بوده است. به‌طوری‌که در طول بیست سال (۲۰۰۱ تا ۲۰۲۱) میزان ارزش صادرات از طریق این مناطق بیش از ۵۸۳ درصد افزایش داشته است. همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد صادرات از طریق مناطق آزاد آمریکا به کشورهای خارجی حدود ۱۲۳ میلیارد دلار است. سهم صادرات این مناطق به خارج از کشور حدود ۵ الی ۷ درصد کل صادرات آمریکاست.

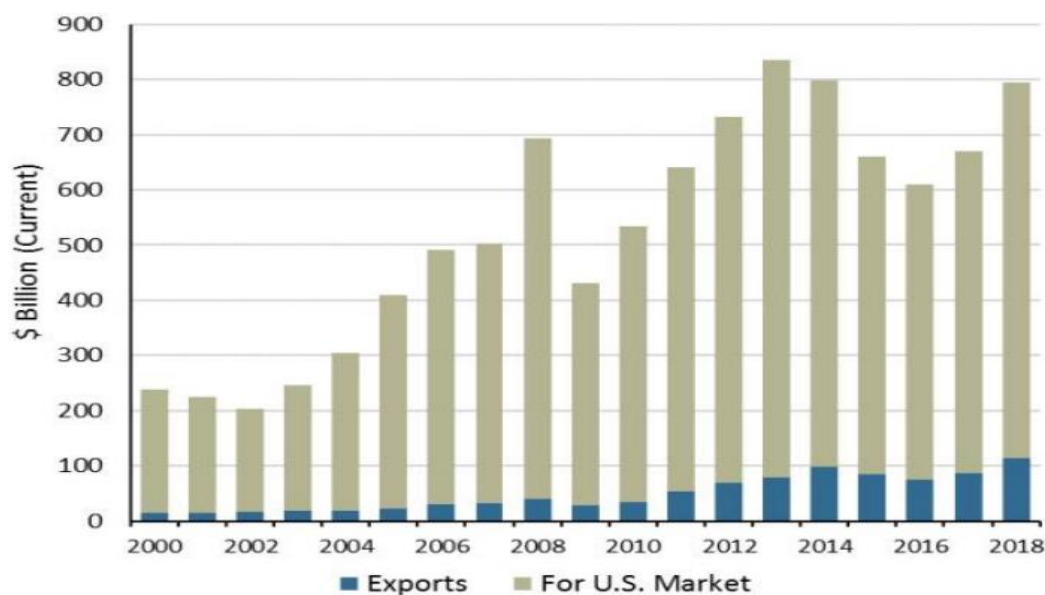
نمودار ۱. ارزش صادرات مناطق تجارت خارجی به خارج از کشور در طول سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۱
(برحسب میلیارد دلار)



مأخذ: همان [۹].

نمودار زیر نشان می‌دهد بخش قابل توجهی از تولیدات مناطق تجارت خارجی آمریکا به سرزمین اصلی ارسال می‌شود؛ بر این اساس حدود ۱۷ درصد تولیدات مناطق تجارت خارجی به خارج از کشور صادر شده و مابقی (۸۳ درصد) به داخل کشور ارسال می‌شود. لذا به نظر می‌رسد اغلب مناطق تجارت خارجی آمریکا بازار داخلی این کشور را هدف قرار داده و فعالیت‌های خود را توسعه می‌دهند.

نمودار ۲. میزان صادرات مناطق تجارت خارجی آمریکا به خارج از کشور و سرزمین اصلی
(طی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۸، برحسب میلیارد دلار)

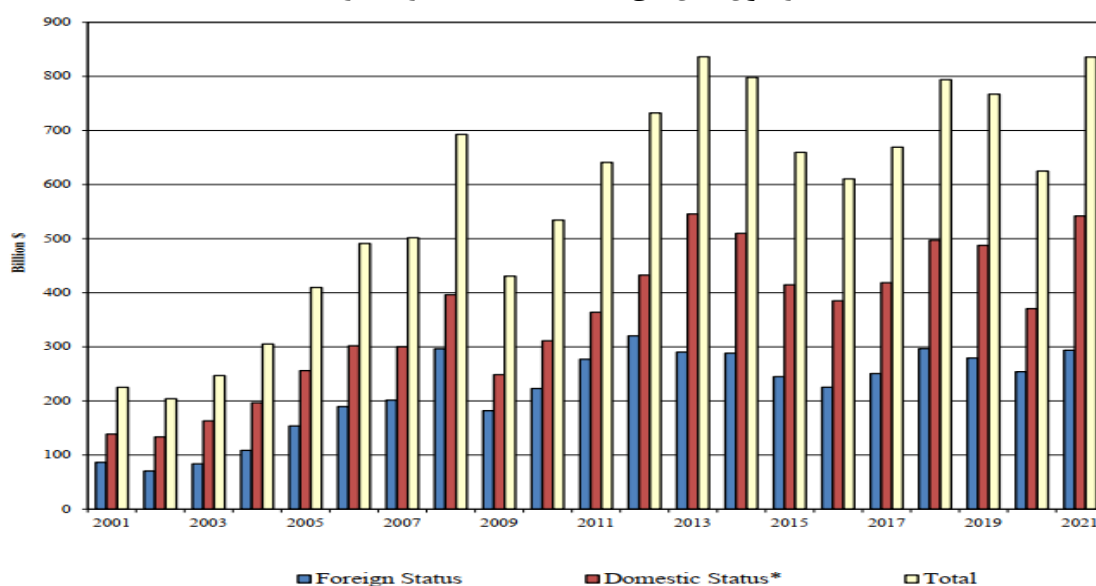


مأخذ: گزارش کنگره آمریکا [۶].

مطابق با آخرین آمار موجود که در گزارش‌های سالیانه دفتر مناطق آزاد تجاری آمریکا منتشر شده است ارزش کل کالاهای وارد شده به خاک آمریکا از طریق این مناطق در سال ۲۰۲۱، حدود ۸۳۵.۶ میلیارد دلار بوده که در مقایسه با سال قبل از آن (۶۲۵ میلیارد دلار)، افزایش یافته است. بزرگ‌ترین صنایعی که فعالیت تولیدی این مناطق را به خود اختصاص داده‌اند شامل بخش‌های پالایش نفت، خودروسازی، الکترونیک، داروسازی، ماشین‌آلات و تجهیزات بوده است [۹].

ارزش کالاها و مواد خام وارد شده به این مناطق را در طول سال‌های مشابه نشان می‌دهد. این اقلام به دو بخش تقسیم می‌شود که بخش اول مربوط به کالاها و مواد خامی است که منشأ خارجی دارند و بخش دوم مربوط به کالاها و مواد خامی است که منشأ داخلی دارند و در واقع در درون خاک ایالات متحده آمریکا تولید شده، یا بین مناطق آزاد تجاری منتقل شده و یا به دلایل دیگری مجدداً به عنوان مواد خام در تولیدات داخلی به کار گرفته شده‌اند.

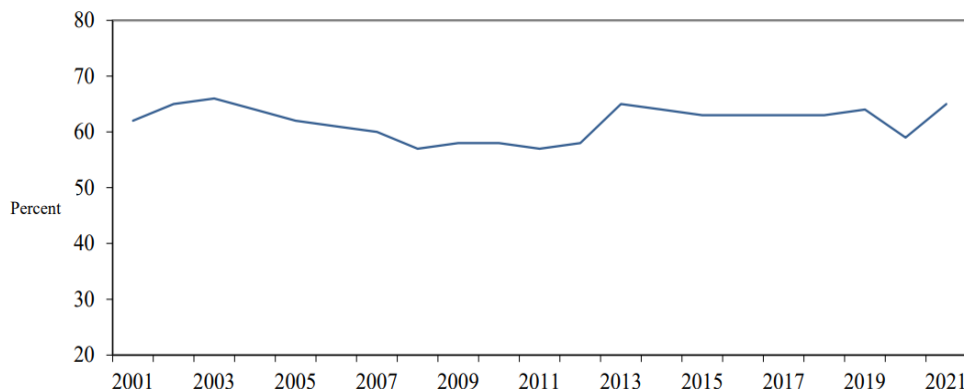
نمودار ۲. ارزش کالاها و مواد خام وارد شده به مناطق تجارت خارجی آمریکا در طول سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۱ (میلیارد دلار)



مأخذ: گزارش سالیانه مناطق تجارت خارجی آمریکا (شماره ۸۳) [۹].

همان‌گونه که مشاهده می‌شود بخش قابل توجهی از اقلام وارداتی به مناطق تجارت خارجی آمریکا منشأ داخلی دارند؛ بنابراین بخش قابل توجهی از مواد اولیه و زنجیره ارزش محصولات تولیدی در مناطق تجارت خارجی از محل سرزمین اصلی یا تولیدات داخلی آمریکا تأمین می‌شود. همچنین مطابق نمودار زیر در سال‌های مختلف حدود ۶۰ تا ۷۰ درصد واردات به محدوده مناطق آزاد آمریکا را اقلام داخلی این کشور تشکیل داده‌اند.

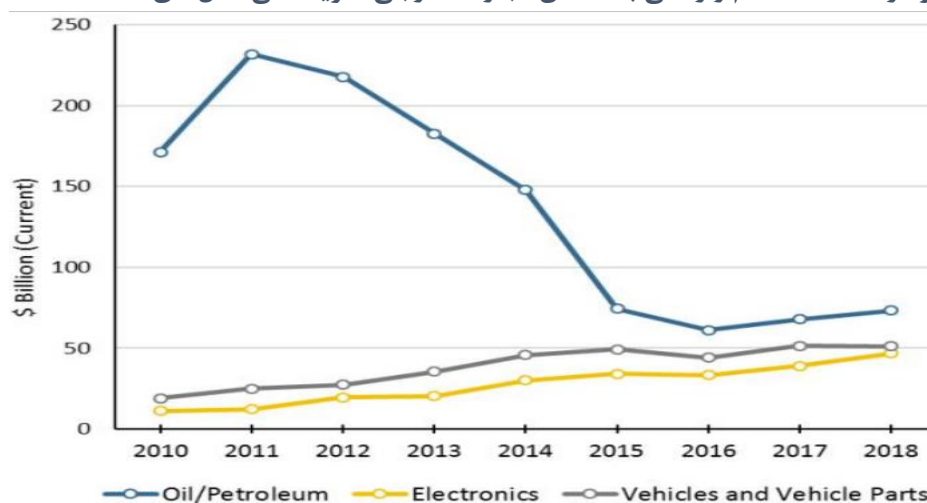
نمودار ۴. نسبت واردات اقلام داخلی^۱ به کل واردات در مناطق تجارت خارجی آمریکا در طول سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۱ (درصد)



مأخذ: همان [۹].

حدود ۶۳ درصد اقلامی که وارد مناطق تجارت خارجی می‌شوند در فعالیت تولید قرار گرفته و مابقی (حدود ۳۷ درصد) در انبارها و سایر فعالیت‌های لجستیکی استفاده می‌شوند. تقریباً معادل ۱۰ درصد از واردات آمریکا از طریق مناطق تجارت خارجی انجام می‌پذیرد. براساس گزارش کنگره آمریکا طی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۸ بخش عمده محصولات خارجی وارد شده به مناطق تجارت خارجی شامل محصولات نفتی و پتروشیمی، وسایل نقلیه و قطعات خودرو و قطعات الکترونیک می‌شود. در سال ۲۰۱۸ سهم محصولات نفتی و پتروشیمی معادل ۲۵ درصد، سهم وسایل نقلیه و قطعات خودرو معادل ۱۷ درصد و سهم قطعات الکترونیک معادل ۱۶ درصد بوده است [۶].

نمودار ۵. عمده اقلام وارداتی به مناطق تجارت خارجی آمریکا طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۸

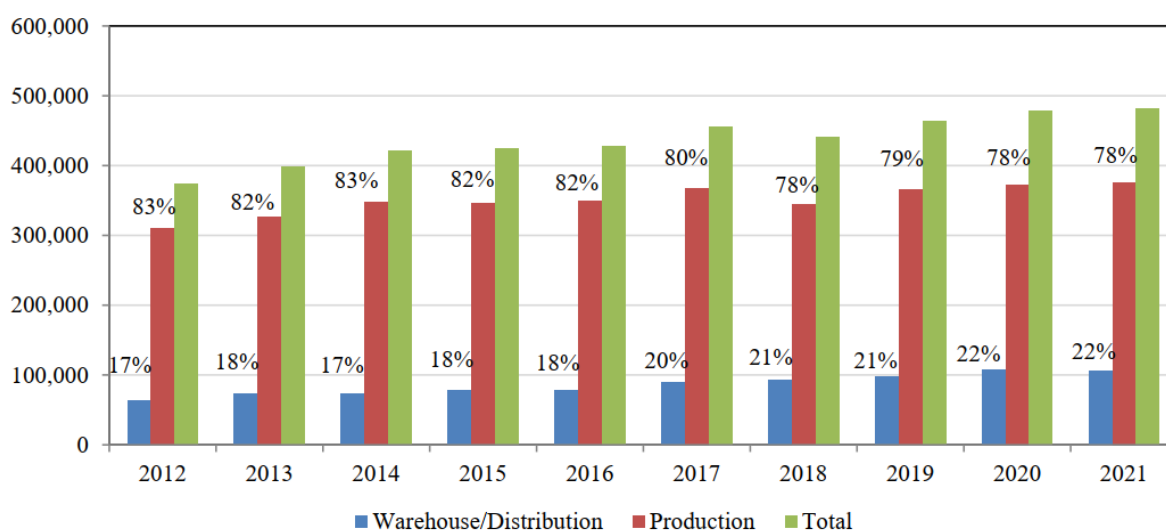


مأخذ: گزارش کنگره آمریکا [۶].

۱. منظور از کالای داخلی اقلامی است که در داخل کشور تولید شده یا اقلام خارجی که تشریفات گمرکی (از جمله پرداخت عوارض گمرکی) بر آنها اعمال شده باشد.

بررسی‌های آخرین گزارش منتشر شده در خصوص عملکرد مناطق تجارت خارجی آمریکا نشان می‌دهد بیش از ۴۸۰ هزار نفر به‌طور مستقیم در این مناطق مشغول به کار هستند که ۷۸ درصد آن در بخش تولیدی و ۲۲ درصد در بخش انبار و توزیع مشغول به کار هستند. تعداد کارگران شاغل در مناطق آزاد تجاری در ایالات متحده آمریکا را بین سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۱ در بخش‌های تولیدی، انبارداری و توزیع نشان می‌دهد. این نمودار بیانگر آن است که در طول سال‌های یاد شده تعداد شاغلان در این مناطق افزایش داشته است. همچنین در تمامی سال‌ها بیش از ۸۰ درصد شاغلان مناطق تجارت خارجی در حوزه فعالیت‌های تولیدی مشغول به کار بوده و حدود ۲۰ درصد آنان در حوزه‌های مربوط به توزیع و انبارداری استخدام شده‌اند [۹]. در سال ۲۰۱۸ بیش از ۴۴۰ هزار نفر در مناطق تجارت خارجی آمریکا فعال بوده (حدوداً معادل ۳ درصد از مشاغل تولیدی آمریکا) که اغلب آنها در فعالیت‌های تولیدی فعالیت داشته‌اند [۶].

نمودار ۳. تعداد شاغلین در مناطق تجارت خارجی ایالات متحده آمریکا (۲۰۱۲ تا ۲۰۲۱)



مأخذ: گزارش سالیانه مناطق تجارت خارجی آمریکا (شماره ۸۳) [۹].

جمع‌بندی

در این گزارش به بررسی نحوه ایجاد و فعالیت مناطق تجارت خارجی در آمریکا و سیاست‌های ناظر به این مناطق پرداخته شد. آمار و عملکرد این مناطق بیانگر آن است که هنوز بخش قابل توجهی از تولید و تجارت آمریکا در ارتباط با مناطق آزاد است. در ادامه به برخی از شاخص‌ترین سیاست‌ها و اقدامات این کشور در حوزه مناطق آزاد یا همان مناطق تجارت خارجی پرداخته می‌شود که می‌تواند در سیاستگذاری و اصلاح مقررات و فرایندهای اجرایی مناطق آزاد ایران نیز مؤثر باشد:

شفافیت

شفافیت در نحوه صدور مجوز و انتشار عمومی مجوزها، علاوه بر کاهش احتمال تخلف و فساد، نقش مؤثری در بهبود فرایندهای اجرایی مناطق آزاد آمریکا داشته است. ازسوی دیگر به وسیله شفاف‌سازی، رقبای تجاری و تولیدکنندگان سرزمین اصلی از صدور مجوز مطلع بوده و در فرایند تصمیم‌سازی مشارکت خواهند داشت. دلالت این موضوع برای مناطق آزاد ایران می‌تولند شفافیت در صدور مجوزها و اعطای معافیت‌ها (نظیر اعطای معافیت مالیاتی مبنی بر اظهار با نرخ صفر) باشد.

مکان‌یابی مناسب

در حלת کلی مناطق آزاد را می‌توان در دو گروه دسته‌بندی کرد؛ مناطق آزاد مکان‌محور و مناطق آزاد تحت الگو؛ مناطق آزاد مکان‌محور، در محدوده‌ای معین از کشور ایجاد می‌شوند و فعالان اقتصادی به‌منظور بهره‌مندی از مزایا و معافیت‌ها، در این مناطق سرمایه‌گذاری می‌کنند. در مناطق آزاد تحت رژیم یا الگو، محل قرارگیری شرکت یا کارخانه از اهمیت کمتری برخوردار بوده و در صورت تبعیت از الگوی اعلامی قادر خواهند بود از مزایای مناطق آزاد (از جمله معافیت‌های گمرکی و مالیاتی) بهره‌مند شوند.

بر همین اساس برخی از مناطق آزاد آمریکا مکان‌محور نبوده و فعالان اقتصادی خارج از مناطق فعلی در صورت دارای بودن شرایط مدنظر (از جمله فاصله با مبادی ورود کالا) می‌توانند درخواستی مبنی بر ایجاد منطقه آزاد در محدوده واحد اقتصادی خود را ارائه کنند؛ سپس نهادهای تصمیم‌گیر درخواست را بررسی کرده و در صورت احراز شرایط، اقدام به محصورسازی و استقرار گمرک جهت اعمال معافیت‌ها می‌کنند. با این رویه، مناطق آزاد در محدوده‌های دارای صرفه اقتصادی و زیرساخت و براساس درخواست بخش خصوص توانمند شکل خواهد گرفت؛ لذا احتمال موفقیت این منطقه افزایش یافته و از ایجاد مناطق آزاد ناموفق و غیرفعال جلوگیری خواهد شد. این شیوه مکان‌یابی نشان می‌دهد برخلاف مناطق آزاد ایران که غالباً مبتنی بر نگاه توسعه منطقه‌ای و فرایندهای سیاسی است، تعیین محدوده مناطق مبتنی بر فرایندهای مشخص در زمینه حمایت از تولید و تجارت بوده و معمولاً وسعت‌های جغرافیایی محدود و دارای زیرساخت را دربرمی‌گیرند.

استفاده از ظرفیت بخش خصوصی و سازوکار ارزیابی

علاوه بر نحوه ایجاد مناطق آزاد که می‌تواند براساس درخواست بخش خصوصی شکل بگیرد، ساختار مناطق آزاد آمریکا نشان می‌دهد بخشی از مدیریت مناطق آزاد در حوزه صاحبان امتیاز، بهره‌برداران و کاربران نیز به بخش خصوصی تفویض شده و با عنایت به کاهش مداخلات دولت و تلاش بخش خصوصی جهت توسعه منطقه و افزایش سود، احتمال موفقیت مناطق آزاد افزایش می‌یابد. ازسوی دیگر با تعیین سازوکار نظارت و همچنین ارزیابی عملکرد منطقه، درخصوص تداوم فعالیت‌های منطقه تصمیم‌گیری خواهد کرد. کارکرد ساختار دولتی مناطق آزاد ایران

(با اهداف متعدد تعریف شده برای این مناطق)، عملاً تأثیرگذاری معنادار و اثربخش این مناطق در افزایش ظرفیت تولید و صادرات کشور را در بن‌بست سیاستی و اجرایی قرار داده است؛ به گونه‌ای که سیاست‌گذار اقتصادی نه امکان کاهش امتیازات این مناطق را به دلیل تبعات اجتماعی آن دارد و نه عملاً راه‌حل مشخصی برای خروج از وضعیت فعلی دارد.

ممنوعیت خرده‌فروشی

مناطق آزاد آمریکا بر توسعه تولید و تجارت خارجی تمرکز نموده‌اند و بر این اساس امتیازاتی نظیر خرده‌فروشی اقلام از جمله اقلام وارداتی جایگاهی در فعالیت این مناطق نخواهد داشت؛ لذا خرده‌فروشی کالا در این مناطق ممنوع گردیده است.

معافیت‌های هدفمند و توجه به دغدغه تولیدکنندگان داخلی

ممنوعیت خرده‌فروشی، توجه به دغدغه تولیدکنندگان (در زمان صدور مجوز و تعیین تعرفه ترجیحی برای واحدهای درخواست‌دهنده) و لغو معافیت‌ها در صورت واردات کالای خارج از موضوع فعالیت منطقه و همچنین واردات از محدوده مناطق به سرزمین اصلی، حاکی از آن است که سیاست‌گذاران اقتصادی آمریکا در کنار توجه به توسعه تجارت خارجی، بر ارائه هدفمند معافیت‌های اقتصادی و حمایت از تولید داخلی توجه ویژه‌ای دارند.

فعالیت تخصصی

اغلب مناطق تجارت خارجی آمریکا در وسعتی محدود اقدام به فعالیت در حوزه‌های تخصصی نظیر صنایع الکترونیک، پتروشیمی، صنایع دریایی و... می‌کنند. تمرکز بر صنایع تخصصی نقش مؤثری در تکمیل زنجیره ارزش و بهبود کیفیت تولید محصولات مورد نظر داشته است. یکی از سیاست‌های مهمی که نظارت‌پذیری گمرکی، مالیاتی و کارایی اقتصادی را در مناطق آزاد ایران افزایش می‌دهد حرکت به سمت تخصصی شدن این مناطق در ایران است.

منابع و مأخذ

1. Matthew Grant, 2020. Why Special Economic Zones? Using Trade Policy to Discriminate across Importers.
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. محمدی‌فرد، حسام، پناهی‌نیکو قشلاق، سامان، (۱۴۰۰/۲/۷). «تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران». تهران، ایران.
3. Foreign Trade Zones Manual, Customs and Border Protection, 2011.
4. Foreign-Trade Zones Act of 1934.
۵. ذاکری، محمدرضا (۱۴۰۰). «نحوه اداره مناطق ویژه اقتصادی در آمریکا». (ecomotive.ir).
6. Liana Wong. (2019). US Foreign-trade zones: background and issues for congress. Congressional Research Service. (<https://crsreports.congress.gov/>)
7. <https://web.archive.org/web/20160401235206/http://ia.ita.doc.gov/ftzpage/201up.html>
8. <https://enforcement.trade.gov/>
9. 83rd Annual Report of the Foreign-Trade Zones Board to the Congress of the United States.
10. International Trade Administration, U.S. Foreign-Trade Zones Board, (Overview for CBP: Alternative Site Framework (ASF)) (<https://enforcement.trade.gov/ftzpage/info/zonetypes.html>)
۱۱. ترجمه راهنمای مناطق تجارت خارجی آمریکا (Foreign Trade Zones Manual, Customs and Border Protection, 2011)، دانشنامه مناطق آزاد (wikifreezones.com)، تیر ۱۳۹۸.
12. U.S. Foreign-Trade Zone (FTZ) Program. (Updated February 26, 2020). Congressional Research Service. (<https://crsreports.congress.gov/>).
13. <https://cdrpc.org/programs/economic-development/foreign-trade-zone-121/ftz-benefits>

گزیده سیاستی

بررسی سیاست‌های قابل‌تعمیم مناطق آزاد جهان نظیر مناطق تجارت خارجی آمریکا می‌تواند به بهبود ضوابط حاکم بر ایجاد و فعالیت مناطق آزاد کشور کمک نماید. مناطق آزاد آمریکا که خارج از مناطق مسکونی بوده و دارای وسعت محدودی هستند، غالباً در حوزه‌های تخصصی فعالیت نموده و توسعه تولید و تجارت خارجی، از اصلی‌ترین اهداف این مناطق محسوب می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir