

## باسمه تعالی

### الف) عنوان منابع و سندها:

- 1- مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصاد، آسیب‌ها، چالش‌ها و عملکرد 1392 تا 1396 / دبیرخانه شواربعالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی / 8 آبان 1396، نشست کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی.
- 2- گزارش سالیانه کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل (آنکتاد) / 2016 و 2017.
- 3- آمار رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران در خصوص واردات و صادرات کل کشور // 1394 و 1395.
- 4- نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن 1395 / مرکز ملی آمار.

### ب) محتوا:

#### اهمیت موضوع مناطق آزاد تجاری-صنعتی

#### چکیده

تشکیل مناطق آزاد تجاری-صنعتی با چهار هدف اصلی (صادرات، تولید، جذب منابع مالی از خارج و انتقال فناوری) در سال 1372 آغاز شد. متأسفانه طی 24 سال تجربه کشور، هیچ یک از اهداف اصلی محقق نشده است به گونه‌ای که (1) سهم این مناطق در صادرات کشور کمتر از 1 درصد، (2) سهم این مناطق در جذب سرمایه خارجی کشور کمتر از 4 درصد، (3) سهم این مناطق در ایجاد اشتغال کشور کمتر از 3 درصد است، و (4) متأسفانه آمار مشخص و شفافی از تولید و انتقال فناوری در این مناطق وجود ندارد. علاوه بر عدم تحقق اهداف اصلی، کشور دچار عوارض جانبی فراوانی در این مناطق شده است که مهم‌ترین آن‌ها قاچاق کالا و ارز از طریق مناطق، توسعه شرکت‌های صوری و زمینه‌سازی فرار مالیاتی، تخلفات متعدد در واگذاری منابع و اراضی مناطق، تشدید شکاف طبقاتی در مناطق، افزایش مخاطرات امنیتی و گسترش معضلات فرهنگی و اجتماعی می‌باشد.

به عبارت دیگر، بنا بر این بود که

- مناطق آزاد تبدیل به سکوی صادرات شده و به رونق تولید و حل معضل بیکاری کمک نماید ولی دقیقاً برعکس، تبدیل به سکوی واردات و بازار فروش محصولات خارجی شده و به تضعیف تولید داخل و افزایش بیکاری منجر شده است.
- با ایجاد این مناطق سهم بیشتری در بازار کشورهای دیگر (منطقه و جهان) داشته باشیم ولی دقیقاً برعکس، بازار کشور خودمان را نیز در اختیار کالاهای وارداتی قرار داده‌ایم و بسیاری از مردم به جای خرید کالا از تولیدکننده داخلی یا فروشگاه‌های سرزمین اصلی، به مناطق آزاد مراجعه می‌کنند.

با توجه به عدم تحقق هیچ یک از اهداف اصلی و بروز عوارض منفی متعدد، به نظر می‌رسد پروژه مناطق آزاد، یک پروژه شکست‌خورده برای اقتصاد کشور است و ضرورت دارد علاوه بر جلوگیری از تشکیل مناطق جدید، نسبت به سامان‌دهی مناطق موجود و نهایتاً اصلاح قانون مناطق اقدام عاجل صورت پذیرد.

### مقدمه

مناطق آزاد تجاری-صنعتی به واسطه قانون برنامه اول توسعه در سال 1369 و با هدف توسعه اقتصادی از طریق جذب سرمایه و گسترش تولید وارد اقتصاد ایران شد و از سال 1372 با تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار رسماً آغاز به فعالیت نمودند. سپس در سال‌های 82، 89 و 95 تعداد 6 منطقه آزاد دیگر توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید؛ این مناطق عبارتند از ارس، انزلی، ماکو، فرودگاه امام خمینی (ره) و مکران<sup>1</sup>. از سال 1394 نیز دولت لایحه افزایش 8 منطقه آزاد دیگر را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نمود که هم‌اکنون در مراحل پایانی تصویب قرار دارد.

با توجه به گذشت حدود 24 سال از آغاز فعالیت مناطق آزاد تجاری-صنعتی، زمان مناسبی است تا با ارزیابی میزان تحقق اهداف اصلی این مناطق، ادامه فعالیت و یا افزایش تعداد آن‌ها مورد بررسی قرار گیرد.

### اهداف تشکیل مناطق آزاد

هدف اصلی از ایجاد مناطق آزاد تجاری-صنعتی، توسعه و رشد اقتصادی از طریق سرمایه‌گذاری خارجی در حوزه تولید و صادرات است. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال 1372، هدف از ایجاد این مناطق را به ترتیب زیر بیان نموده است:

1. تسریع در انجام امور زیربنایی
2. عمران و آبادانی، رشد و توسعه اقتصادی
3. سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی
4. ایجاد اشتغال سالم و مولد
5. تنظیم بازار کار و کالا
6. حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای
7. تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی
8. ارائه خدمات عمومی

<sup>1</sup> - در حال حاضر قوانین منطقه آزاد در فرودگاه امام و سواحل مکران اجرایی نشده است.

همچنین در بند 11 سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی سال 1392، به صورت تخصصی تر به 4 هدف اصلی و مولد اشاره شده است؛ در این بند آمده:

"توسعه‌ی حوزه‌ی عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به منظور:

✓ انتقال فناوری‌های پیشرفته

✓ گسترش و تسهیل تولید

✓ صادرات کالا و خدمات

✓ تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج"

مطالعه مناطق آزاد جهان نشان می‌دهد هدف دولت‌ها در ایجاد این مناطق، توسعه سرمایه‌گذاری است. البته این مسئله قابل توجه است که در اسناد مربوط به مناطق آزاد و ویژه در کشورهای دیگر، منظور از سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری خارجی بوده و شاخص اصلی بررسی عملکرد این مناطق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی<sup>2</sup> (FDI) است. در ایران نیز سرمایه‌گذاری خارجی به‌عنوان هدف اصلی سرمایه‌گذاری در نظر گرفته شده که این مسئله را می‌توان از قانون و مقررات تسهیل ورود و خروج سرمایه و سرمایه‌گذار خارجی در مناطق آزاد برداشت کرد.

به‌منظور تحقق اهداف در مناطق آزاد، برخی از قوانین که بر کسب‌وکار در سرزمین اصلی حاکم هستند توسط دولت در مناطق آزاد به صورت کامل لغو و برخی دیگر به صورت متفاوتی (با محدودیت کمتر) اعمال می‌شود.

### عملکرد نامطلوب مناطق آزاد

عملکرد نامناسب مناطق آزاد انتقادات بسیاری را برانگیخته است به گونه‌ای که رهبر معظم انقلاب (مدظله‌العالی) نیز در مقطعی از نحوه عملکرد مناطق آزاد انتقاد نموده‌اند؛

أ. دیدار با دانشجویان، چهاردهم تیرماه 95: "خب شما مناطق آزاد را می‌بینید غصه‌دار می‌شوید، حق هم دارید! اما بروید این چیزها (نمونه‌های موفق نظیر فناوری نانو و سایر خدمات) را هم ببینید تا امیدوار بشوید، خوشحال بشوید؛ و ببینید این چیزها هم در کشور هست؛ این سطح آگاهی‌ها را بالا می‌برد."

ب. دیدار نوروزی، اول فروردین 96: "به بنده گزارش دادند که از فلان بندر در روز مثلاً سه هزار تا پنج هزار کانتینر وارد کشور می‌شود. از مجموع این سه هزار یا پنج هزار، فقط ۱۵۰ کانتینر بازدید می‌شود! خب چرا؟ بقیه بازدید نمی‌شود و می‌آید؛ وقتی داخل انبار رفت، معلوم می‌شود که جنس قاچاق است که وارد شده است؛ [آن‌هم] از مبادی رسمی کشور! حالا آنچه از مرزهای غیررسمی وارد می‌شود که بحث دیگری است؛ یا از مناطق آزاد همین جور؛ باید جلوی این‌ها گرفته بشود؛ و می‌توانیم."

<sup>2</sup> - Foreign Direct Investment

ت. نگرانی از قاچاق پوشاک، تیرماه 96:

"نارضایتی رهبر انقلاب از واردات بی‌رویه و قاچاق پوشاک از مناطق آزاد که توسط دفتر ایشان به دبیر وقت شورایی مناطق آزاد منتقل گردید و آقای ترکان نیز در نامه 1396/04/31 دستور پیگیری موضوع را صادر نمود."

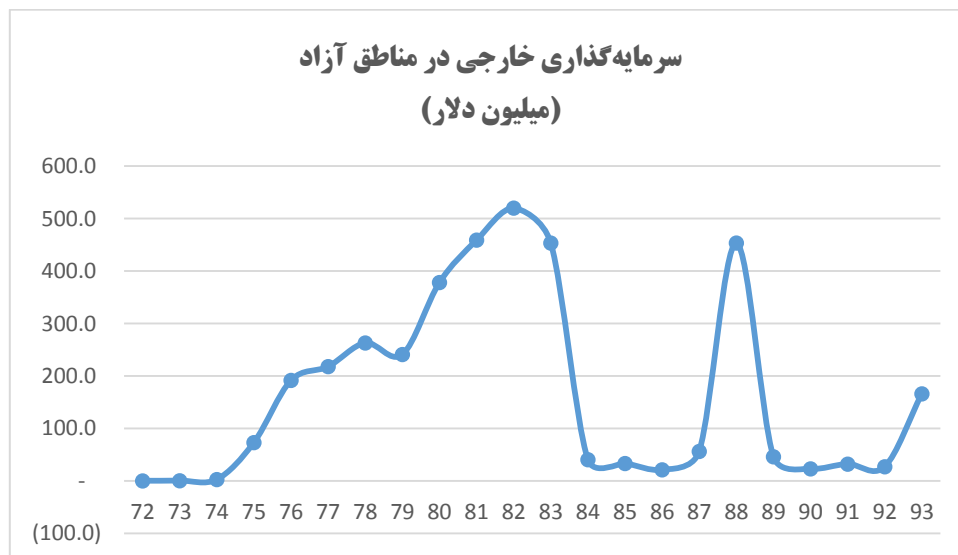
در ادامه این بخش، عملکرد مناطق آزاد تجاری-صنعتی بر اساس میزان تحقق اهداف اصلی و همچنین عوارض ناشی از فعالیت این مناطق بر اقتصاد کشور، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

### عدم تحقق اهداف اصلی

آمار و اطلاعات نشان می‌دهد مناطق آزاد در راستای اهداف اصلی خود یعنی سرمایه‌گذاری خارجی، صادرات و اشتغال‌زایی عملکرد موفق‌تری نداشته‌اند که در ادامه به آن‌ها اشاره خواهد شد. البته آمار دقیقی از میزان تحقق دو هدف اصلی دیگر یعنی تولید و انتقال فناوری‌های پیشرفته در مناطق آزاد وجود ندارد.

### کمتر از 4 درصد سرمایه‌گذاری خارجی در ایران!

نمودار زیر میزان سرمایه‌گذاری خارجی در این مناطق را طی 24 سال اخیر نشان می‌دهد. مطابق این نمودار، به‌طور میانگین سرمایه‌گذاری خارجی در مجموع 7 منطقه آزاد کشور سالانه معادل 176 میلیون دلار است. این رقم در 5 سال اخیر به کمتر از 60 میلیون دلار می‌رسد.



نمودار 1 - میزان سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد ایران، دبیرخانه شورایی مناطق آزاد (سند شماره 1)

جدول زیر میزان سرمایه‌گذاری خارجی در کشور را به نمایش می‌گذارد. مطابق این آمار، میانگین سرمایه‌گذاری خارجی در سال‌های 2009 تا 2015، معادل 3.253 میلیارد دلار است. در صورتی که میانگین سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد طی سال‌های 85 تا 93، به صورت میانگین معادل 84.1 میلیون دلار در سال است؛ به عبارت دیگر **جذب سرمایه خارجی در مناطق آزاد کمتر از 4 درصد کل سرمایه‌گذاری خارجی در ایران است**. بر خلاف سایر مناطق آزاد موفق جهان که موجب افزایش جذب سرمایه‌گذار خارجی شده و حجم قابل توجهی از سرمایه‌گذاری خارجی کشور را به خود اختصاص می‌دهند، مناطق آزاد ایران در این زمینه موفق نبوده‌اند.

| سال  | سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران (میلیارد دلار) |
|------|---|
| 2009 | 2.983   |
| 2010 | 3.649   |
| 2011 | 4.277   |
| 2012 | 4.662   |
| 2013 | 3.050   |
| 2014 | 2.105   |
| 2015 | 2.050   |
| 2016 | 3.372   |

جدول 1- میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران، گزارش سالیانه کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل (سند شماره 2) با توجه به حجم اندک سرمایه‌گذاری خارجی در ایران، طبیعتاً 4 درصد آن بسیار رقم ناچیزی بوده و قابل چشم‌پوشی می‌باشد. بدیهی است که به دلیل حجم پایین سرمایه‌گذاری خارجی که آن هم غالباً در زمینه‌های تجاری و خدماتی جذب شده، اهدافی مانند انتقال تکنولوژی در مناطق آزاد نیز محقق نگردیده است.

### **کمتر از یک درصد صادرات کل کشور!**

طبق آمار منتشر شده، مجموع صادرات کالا و خدمات از مناطق آزاد به خارج از کشور در سال‌های 94 و 95 به ترتیب حدود 260 و 350 میلیون دلار می‌باشد. لذا با توجه به صادرات 42 میلیارد دلاری کشور در سال‌های اخیر، مجموع مناطق آزاد کمتر از 1 درصد کل صادرات کشور را تشکیل می‌دهند.

| سال | صادرات کالا و خدمات مناطق آزاد | صادرات کل کشور |
|-----|--------------------------------|----------------|
|-----|--------------------------------|----------------|

|                |                |           |
|----------------|----------------|-----------|
| (میلیارد دلار) | (میلیارد دلار) |           |
| 42.428         | 0.259          | <b>94</b> |
| 44.041         | 0.349          | <b>95</b> |

جدول 2 - صادرات مناطق آزاد و کل کشور در سال‌های 94 و 95، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد (سند شماره 1) و گمرک جمهوری اسلامی ایران (سند شماره 3)

این در حالیست که واردات کالا از طریق مناطق آزاد سالانه بین 3 تا 4 میلیارد دلار و حدوداً معادل 10 درصد واردات کشور برآورد شده است. لذا مناطق آزاد هفتگانه ایران، 10 درصد واردات کل کشور و در مقابل، کمتر از 1 درصد صادرات کشور را تامین می‌نمایند!

### کمتر از 3 درصد اشتغال کشور!

طبق آمار ارائه شده توسط دولت محترم، سالانه حدود 600 هزار الی 700 هزار شغل جدید در کشور ایجاد می‌گردد (ادعای مسئولین ذی‌ربط از جمله ریاست محترم جمهور و وزیر کار، تعاون و رفاه اجتماعی)؛ این در حالیست که طبق آمار منتشر شده توسط دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد، سالانه حدود 20 هزار فرصت شغلی در مجموع مناطق آزاد کشور پدید می‌آید (سند شماره 1). به عبارت دیگر سهم مناطق آزاد تجاری-صنعتی در اشتغال‌زایی کشور کمتر از 3 درصد می‌باشد.

جدول زیر نرخ بیکاری در استان‌های دارای منطقه آزاد را نمایش می‌دهد (سند شماره 4). همانگونه که ملاحظه می‌گردد نرخ بیکاری اغلب این استان‌ها بیشتر از متوسط نرخ بیکاری در کل کشور است.

| محدوده            | نرخ بیکاری در سال 1395 |
|-------------------|------------------------|
| هرمزگان           | 10.7                   |
| آذربایجان غربی    | 11.4                   |
| <b>کل کشور</b>    | <b>12.6</b>            |
| گیلان             | 12.7                   |
| سیستان و بلوچستان | 13.1                   |
| آذربایجان شرقی    | 13.5                   |
| خوزستان           | 14.3                   |

جدول 3- نرخ بیکاری در استان‌های دارای مناطق آزاد (سند شماره 4)

## بروز عوارض منفی متعدد

علاوه بر عدم تحقق اهداف اصلی، کشور دچار عوارض جانبی فراوانی در این مناطق شده است که مهم‌ترین آن‌ها قاچاق کالا و ارز از طریق مناطق، توسعه شرکت‌های صوری و زمینه‌سازی فرار مالیاتی، تخلفات متعدد در واگذاری منابع و اراضی مناطق، تشدید شکاف طبقاتی در مناطق، افزایش مخاطرات امنیتی و گسترش معضلات فرهنگی و اجتماعی می‌باشد. در ادامه به نحوه وقوع برخی از این مشلات اشاره می‌گردد.

### قاچاق کالا

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

در کشور ما برخی از کالاهایی که به مناطق آزاد وارد می‌شوند تحت نظارت گمرک جمهوری اسلامی ایران نیستند؛ همچنین گمرک مناطق آزاد نیز نظارت کافی بر آن‌ها ندارد، لذا اگر کالایی که تا نزدیکی مرزهای کشور ما بدون کنترل آمده، به صورت غیرقانونی به کشور وارد شود، دستگاه‌های نظارتی از این مسئله خبردار نخواهند شد.<sup>۳</sup> در ادامه به شرایط خاص مناطق آزاد که موجب تسهیل قاچاق می‌شود، اشاره شده است:

- ✓ تا زمانی که کالا در منطقه آزاد باشد، قاچاق محسوب نشده و با توجه به گستردگی مرز سرزمین اصلی و مناطق آزاد، فرصت‌طلبان امکان انبار کالای خود در مناطق آزاد و خروج آن از مناطق را در زمان مناسبی خواهند داشت.
- ✓ اگر کالایی بدون ثبت گمرکی به منطقه وارد شود، قاچاق محسوب نشده و در صورت کشف، با پرداخت هزینه‌ای اندک به سازمان منطقه به‌عنوان عوارض، تبرئه می‌گردد.
- ✓ طبق بند "و" ماده 112 قانون برنامه پنجم، محدوده آبی در فاصله 800 متری از قلمرو خاکی مناطق آزاد نیز از امتیازات این مناطق برخوردار بوده<sup>۴</sup> و در صورت کشف محموله با ظن قوی به قاچاق که در حال ورود و یا خروج از این مناطق باشند، امکان برخورد با آن وجود نداشته و همچنین جهت اثبات فاصله مدنظر، نیروهای انتظامی با مشکلاتی مواجه خواهند شد.

3- بر اساس برنامه راهبردی ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد در مناطق آزاد مصوب هیات وزیران در تاریخ 94/9/8، گمرک جمهوری اسلامی در تمامی مبادی مناطق آزاد مستقر خواهند شد.

4- این ماده در برنامه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نیز عیناً تکرار شده است.

- ✓ به اذعان برخی از مدیران گمرکات جمهوری اسلامی ایران در مناطق آزاد، در محدوده‌هایی نظیر ارتفاعات، دریا یا خورها عملاً امکان کنترل وجود نداشته و مسیرهایی جهت قاچاق کالا ایجاد شده است.
- ✓ ایجاد خلل و پارگی در فنس‌ها و عدم امکان نظارت لحظه به لحظه بر چندین کیلومتر حصارکشی، امکان قاچاق را برای افراد سودجو فراهم آورده است.
- ✓ عدم بهره‌مندی از سامانه‌های نظارت بر انبارهای تحت کنترل مناطق، امکان دپوی کالای قاچاق در این مناطق را افزایش می‌دهد. در حال حاضر سرنوشت بسیاری از کالاهای ورودی به مناطق آزاد مشخص نیست؛ صادرات، مصرف در منطقه، ورود به سرزمین اصلی و یا ایجاد ارزش افزوده؟

### فرار مالیاتی

بر اساس ماده 13 قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی، اشخاص حقیقی و حقوقی که به انواع فعالیت‌های اقتصادی در منطقه فعالیت دارند، به مدت بیست سال از تاریخ بهره‌برداری مندرج در مجوز از پرداخت مالیات معاف خواهند بود. همچنین مناطق آزاد از مالیات بر ارزش افزوده مستثنی هستند. ولی در صورت ارسال کالا و خدمات به سرزمین اصلی، اشخاص حقیقی و حقوقی موظف به پرداخت مالیات خواهند بود.

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

بنابراین یکی از تخلفات رایج، ایجاد شرکت‌های صوری در مناطق آزاد به منظور فرار مالیاتی است. به عنوان مثال در منطقه آزاد کیش با بررسی 9580 شرکت ثبت شده، 2841 شرکت با آدرس و کدپستی یکسان در جزیره کیش به ثبت رسیده‌اند. این آدرس عبارتست از: کیش برج صدف طبقه سوم واحد 301. در هر کدام از واحدهای 302 و 402 همین مجتمع به ترتیب 79 و 63 شرکت ثبت شده است. ثبت چند هزار شرکت در یک آدرس پستی نشان از عدم فعالیت این شرکت‌ها در مناطق آزاد و سوءاستفاده از معافیت مالیاتی است.<sup>5</sup> همچنین طبق اسناد موجود حدود 10 شرکت انفورماتیک، بیش از 600 میلیارد تومان از درآمد خود را که در سرزمین اصلی به دست آورده‌اند، به صورت صوری در دفاتر خود در مناطق آزاد ثبت نموده و مدعی معافیت از مالیات هستند.

5- مطاب بند "ت" ماده 132 قانون مالیات‌های مستقیم و مصوبه برنامه راهبردی ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد در مناطق آزاد، شرط برخورداری از هرگونه معافیت مالیاتی برای اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در مناطق آزاد و سایر مناطق کشور، تسلیم اظهارنامه مالیاتی در موقع مقرر قانونی است.



## مغایرت با اسناد بالادستی

براساس ماده 1 قانون مناطق آزاد مصوب سال 1372:

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

و بند 11 سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی:

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

این اهداف برای مناطق تعریف، تصریح و تأکید شده است.

به جرأت و با قاطعیت می‌توان گفت که این اهداف محقق نشده‌اند و یا بسیار اندک و ناچیز بوده است.

مضافاً تصویب این لایحه با برخی از سیاست‌های کلی و قوانین برنامه‌های توسعه در تضاد است که در ادامه مختصراً به آن‌ها اشاره می‌گردد:

1. بند 11 سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی:

"توسعه‌ی حوزه‌ی عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به‌منظور: انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات، تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج"  
که بر توسعه کیفی و حوزه عمل مناطق آزاد تأکید می‌نماید (و نه توسعه کمی)

2. بند 17 سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی:

"اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی"  
که طبیعتاً افزایش مناطق آزاد با معافیت مالیاتی 20 ساله و معافیت دائمی از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده در تقابل با این اصل قرار دارند.

3. بند 7 سیاست‌های کلی تولید ملی:

"مدیریت منابع ارزی با تأکید بر تأمین نیازهای تولید ملی و کارآفرینی، و ثبات ارزش پول ملی"  
مناطق آزاد دارای قوانین خاص ارزی می‌باشند. واردات کالا به مناطق آزاد از ثبت سفارش معاف است، ورود و خروج ارز و همچنین خرید و فروش ارز توسط اشخاص حقیقی و حقوقی آزاد است. ورود و خروج اتباع خارجی نیز به این مناطق تسهیل شده است. این امتیاز در بحران‌های ارزی کشور تاثیرگذار بوده و در مغایرت با بند 7 سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی قرار دارد.

4. ماده 6 قانون برنامه ششم توسعه:

"به منظور تحقق صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی، اصلاح نظام درآمدی دولت و همچنین قطع وابستگی بودجه به نفت تا پایان اجرای قانون برنامه ششم: برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ممنوع است."

با توجه به معافیت مالیاتی 20 ساله برای تمامی فعالیت‌های اقتصادی در مناطق آزاد کشور، و معافیت دائمی از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده در این مناطق، افزایش آن قطعاً به برقراری ترجیح و معافیت مالیاتی منجر خواهد شد.

5. ماده 23 قانون برنامه ششم توسعه:

"ایجاد هرگونه منطقه آزاد جدید منوط به تأمین زیرساخت جهت استقرار واحدهای تولیدی و اخذ تأییدیه‌های زیست‌محیطی، نظامی و امنیتی است"  
براساس بررسی‌های صورت گرفته از مناطق آزاد پیشنهادی هیچ‌کدام از زیرساخت‌های مورد نیاز یک منطقه آزاد تأمین نگردیده است. برخی از مناطق آزاد فعلی نیز با وجود گذشت چند دهه از فعالیت آن‌ها، هنوز از زیرساخت‌های اولیه محرومند.

6. ماده 28 قانون برنامه ششم توسعه:

"کاهش سطوح مدیریت و کاهش پست‌های سازمانی"  
در حالیکه افزایش ده‌ها منطقه آزاد و ویژه جدید، نیازمند تشکیل ده‌ها سازمان منطقه‌ای و سطوح مدیریتی متعدد ذیل وزارت اقتصاد و شورای عالی مناطق آزاد می‌باشد.

7. بند 10 سیاست‌های کلی نظام اداری:

"چابک سازی، متناسب سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم انداز"  
که این بند نیز با افزایش و گسترش مناطق آزاد در تضاد است.

8. مواد 61 و 62 ضوابط ملی آمایش سرزمین:

"ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی صرفاً براساس مطالعات آمایش سرزمینی در پهنه سرزمینی ممکن خواهد بود"  
که متأسفانه اغلب مناطق آزاد و ویژه فعلی و همچنین مناطق در حال تصویب فاقد این مطالعات کارشناسی هستند.

## راهکارهای پیشنهادی

مطالب فوق نشان می‌دهد در ابتدا بنا بود مناطق آزاد تبدیل به سکوی صادرات گردد و به رونق تولید و حل معضل بیکاری کمک نماید ولی دقیقاً برعکس، تبدیل به سکوی واردات و بازار فروش محصولات خارجی گردیده و به تضعیف تولید داخل و افزایش بیکاری منجر شده است. همچنین انتظار می‌رفت با ایجاد این مناطق سهم بیشتری در بازار کشورهای دیگر (منطقه و جهان) داشته باشیم ولی دقیقاً برعکس، بازار کشور خودمان را نیز در اختیار کالاهای وارداتی قرار داده‌ایم و بسیاری از مردم به جای خرید کالا از تولیدکننده داخلی یا فروشگاه‌های سرزمین اصلی، به مناطق آزاد مراجعه می‌کنند. لذا ناظر به این مطالب، سه راهکار کلی زیر پیشنهاد می‌گردد:

### 1. جلوگیری از تشکیل مناطق جدید

با توجه به عملکرد 24 ساله مناطق آزاد تجاری-صنعتی و بروز عوارض ناشی از ادامه فعالیت یا گسترش این مناطق، افزایش مناطق آزاد جدید فاقد توجیه بوده و مناسب است روند تصویب لایحه افزایش 8 منطقه آزاد و 12 منطقه ویژه اقتصادی متوقف گردد. در تیرماه 95 با یک فوریت این لایحه در مجلس شورای اسلامی موافقت شد و هم‌اکنون در دستور کار کمیسیون اقتصادی مجلس قرار دارد.

### 2. سامان‌دهی مناطق موجود

نظر به عملکرد نامطلوب مناطق آزاد فعلی، مناسب است شاخص‌های عملکردی این مناطق در بازه‌ای معین مورد ارزیابی قرار گرفته و معافیت‌های مناطق ناموفق و فاقد توجیه محدود گردد.

### 3. اصلاح قانون "چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی"

اصلاح قانون مناطق نیز نقش موثری در کاهش عوارض جانبی خواهد داشت؛ اصلاح مواد 13 و 14 این قانون که ناظر به اعطای معافیت از پرداخت مالیات و حقوق ورودی می‌باشد، از اهمیت بیشتری برخوردار است. اعطای امتیازات در مناطق آزاد به صورت عام به تمامی فعالیت‌های اقتصادی و تمامی اقلام وارداتی تعلق گرفته است. به‌عنوان مثال همان‌گونه که یک واحد صنعتی از پرداخت مالیات معاف است، یک شرکت بازرگانی که صرفاً اقدام به واردات و فروش کالا می‌نماید نیز از پرداخت مالیات معاف است، همچنین سایر فعالیت‌های واسطه‌ای، خدماتی و صنفی که بعضاً جایی در اهداف اصلی مناطق آزاد ندارند نیز از پرداخت مالیات معاف هستند.

به همین صورت معافیت حقوق ورودی که شامل مواد اولیه، قطعات و ماشین‌آلات صنعتی به‌منظور توسعه تولید در مناطق آزاد است، شامل واردات تمامی کالاها از جمله محصولات نهایی، مصرفی و تجاری نیز می‌گردد. با این حساب اعطای امتیازات یکسان در حوزه‌های صنعتی و غیرصنعتی از یک طرف، ریسک پایین تجارت و مشکلات پیرامون تولید و صادرات از طرف دیگر، جذابیت فعالیت‌های غیرتولیدی در مناطق را به شدت افزایش داده است. در برخی از مناطق اقتصادی موفق دنیا، امتیازات به صورت هدفمند و در راستای اهداف اصلی این مناطق اعطا شده است.

لذا مناسب است به وسیله اصلاح مقررات حاکم بر مناطق آزاد، معافیت‌ها صرفاً به فعالیت‌هایی تعلق گیرد که در راستای اهداف اصلی 4 گانه (صادرات، تولید، جذب منابع مالی از خارج و انتقال فناوری) قرار دارد.

#### 4. اشتغال زایی پایدار با شناسایی و استفاده از ظرفیت‌های بومی و صنایع تبدیلی

با شناسایی و استفاده از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های بومی (مانند جاذبه‌های توریستی، ظرفیت‌های کشاورزی و ...)، توسعه صنایع بسته‌بندی (که اشتغال‌های زنجیره‌واری به دنبال دارد)، توسعه صنایع تبدیلی (مانند صنایع پتروشیمی، تبدیل میوه‌ها به چیپس، مربا، شربت و ...) و ... می‌توان علاوه بر تامین برخی نیازهای داخلی، صادرات هدفمند و ارزآوری داشت و نیازهای معیشتی، اشتغال و امنیت مردم مناطق بومی را برطرف نمود و نیازی به افزایش مناطق آزاد نباشد.