

مروری بر قانون «چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری -
صنعتی جمهوری اسلامی ایران» - (۱)

■ مناطق آزاد در ایران؛ از اندیشه تا عمل

دکتر الف. ه. امینی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

اشاره

در شماره پیشین «مجلس و پژوهش»، به خط‌مشی‌های نوینی، که در بازرگانی خارجی باید گزید، اشاره داشتیم و درباره ضرورت بازننگری در چهره و ساختار مناطق آزاد، سخن گفتیم و وعده کردیم که در این شماره، مشروح‌تر به این مهم پردازیم.

در مقاله حاضر ابتدا مروری بر پیشینه مناطق آزاد در ایران ارائه شده است و نشان داده شده که فقدان مطالعات کافی یا هدف‌گذاری‌های گنگ و مبهم، از مناطق آزاد در ایران تنها ساختاری در خدمت توسعه واردات و گسترش دلالتی به جای گذارده است.

در ادامه بحث به مفاهیم و انواع گوناگون مناطق آزاد جهان پرداخته و محتوا و کارایی هرگونه تشریح شده است. در شماره آینده که بخش دوم این مقاله از نظر گرامی‌تان خواهد گذشت با توجه به تجارب و دستاوردهای جهان امروز، کارایی قانون نحوه اداره مناطق آزاد که اخیراً از سوی مجلس شورای اسلامی تصویب گردیده، مورد سنجش و واکاوی قرار گرفته است.

اندیشه ایجاد مناطق و سرزمینهای آزاد نشان می‌دهد که پس از آن، دامنه اندیشه ایجاد مناطق و سرزمینهای آزاد بازرگانی از ایالات متحده آمریکا به حوزه دریای کارائیب و کشورهای اروپایی نیز کشیده شد.

نکته‌ای که توجه به آن در این گفتار اهمیت دارد و در اینجا به طور خلاصه عنوان خواهد شد، این است که مناطق آزاد در شکل نوین خود از جمله پدیده‌های مربوط به سالهای بعد از پایان جنگ جهانی دوم، بویژه سالهای دهه هفتاد است. دهه‌ای که ایجاد و توسعه این گونه مناطق در سراسر جهان از گسترشی چشمگیر برخوردار بوده و آثار آن نیز اکنون در بازرگانی بین‌المللی و در نهایت اقتصاد ملی ممالک میزبان این مناطق آشکار و بر همگان روشن است.

۱- پیشینه مناطق آزاد در ایران

به طور کلی اندیشه ایجاد مناطق و سرزمینهای آزاد در ایران نخستین بار در سالهای آغازین دهه سی و با بروز مسائل و مشکلات ناشی از نبود تسهیلات بندری و تأسیسات و تجهیزات مورد نیاز برای نگاهداری کالاهای وارد به کشور در بندرهای عمده بازرگانی و مبادلاتی جنوب مانند بندر خرمشهر، بوشهر و بندر عباس آشکار گردید. در آن زمان، در پی بروز مشکلات در زمینه تخلیه و انبار کالاهای وارد به کشور، اندیشه ایجاد مناطق آزاد به گونه‌ای درخور توجه، از سوی برخی

پیش از آغاز سخن و اظهار نظر درباره قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران که اخیراً از تصویب قوه مقننه گذشت، لازم به یادآوری است که به طور کلی اصطلاح یا مفهوم مناطق و سرزمینهای آزاد در انواع متفاوت آن و در نهایت انگیزه تأسیس آنها نه در جهان و نه در ایران مطلب تازه یا مقوله‌ای نیست که اندیشه آن ابداعی و خلق‌الساعه باشد. مفهوم مبادله آزاد و به طور کلی مناطق و سرزمینهای مبادله یا بازرگانی آزاد، مفهومی کاملاً قدیمی و مربوط به دوران باستان است. این گونه مناطق از نظر قدمت سابقه‌ای طولانی و به قدمت گمرکات دارند. به هر حال اندیشه ایجاد مناطق و سرزمینهای آزاد، در آغاز - صرف نظر از نمونه‌های باستانی آن مانند: دلوس (DELOS) یا ژن (GEN) و بنادر «صور» و «کارتاژ» و... - تنها با هدف توسعه بازرگانی و از راه ایجاد و برقراری تسهیلات لازم و مورد نیاز برای مبادلات آزاد بازرگانی، در اواخر سده نوزدهم با الهام از بندر آزاد «هامبورگ» و برای نخستین بار در ایالات متحده آمریکا آغاز شد. بندری که در سال ۱۱۹۸ میلادی به کانون بازرگانی شمال اروپا و عمده‌ترین مرکز جامعه بازرگانی «هانزه» (HANSE) تبدیل شد و مجدداً در سال ۱۸۸۸ میلادی با تدوین اساسنامه‌ای جدید به عنوان یک بندر آزاد بازرگانی احیا گشت. بررسی تاریخ

در طی همین دوره، همزمان با گسترش جهانگردی بین‌المللی و آشکار شدن مزایای مترتب بر آن و همچنین توصیه‌های موکد سازمان ملل متحد مبنی بر کمک به توسعه جهانگردی، بویژه در کشورهای درحال توسعه که برخوردار از جاذبه‌های جهانگردی می‌باشند، این رشته از فعالیت که از جمله فعالیتهای چندمنظوره بازرگانی - فرهنگی است، از سوی این سازمان به عنوان صنعت، شناسایی و اعلام شد. دلیل این امر نیز کمابیش به سبب آن بود که این کشورها به پیشرفت صنعتی بهای زیادی می‌دادند، و سازمان ملل نیز این ممالک را ترغیب به قائل شدن مزایای ویژه برای فعالیتهای صنعتی می‌کرد. لذا شناسایی این رشته از فعالیت به عنوان صنعت، می‌توانست جهانگردی را از مزایایی که در این کشورها برای توسعه صنعتی قائل بودند (مانند زمین رایگان، بخشودگی مالیاتی و...) برخوردار سازد و موجبات توسعه آن را فراهم آورد.

به دنبال توسعه جهانگردی بین‌المللی در شکل نوین آن که از مظاهر دوران بعد از جنگ جهانی دوم است، دامنه آن به ایران نیز کشیده شد. درخواستهای فراوانی که برای بهره‌گیری از آفتاب زمستانی خلیج فارس، بویژه از سوی یک موسسه مسافرتی اسکانندیناویایی متعلق به یک کشیش دانمارکی ترتیب دهنده تورهای زمستانی ارائه شد، مسؤولان وقت گسترش جهانگردی ایران را بر آن داشت تا با تأیید سازمان برنامه وقت، مطالعه مربوط به ایجاد مراکز جهانگردی در جزیره‌های «مینو»

مسؤولان عنوان شد. با وجود آن که این اندیشه مورد تأیید پیروان دبستان بازرگانی آزاد و تأکید بالاترین مقامات وقت کشور قرار داشت، براساس نتایجی که از مطالعات و بررسیهای مهندسین مشاور دانمارکی «کامپساکس» منتخب سازمان برنامه وقت به دست آمده بود، ایجاد مناطق آزاد به صورت بندرها یا جزیره‌های آزاد مورد تأیید قرار نگرفت، اما توصیه شد برای رفع موانع و مشکلات تخلیه و انبار کالاهای وارد به کشور از راه بندرهای جنوب و همچنین تسهیل امر بازرگانی به لحاظ ضرورت مورد با فوریت هرچه بیشتر نسبت به ایجاد انبارهای عادی نگاهداری کالا و انبارهای آزاد گمرکی اقدام شود. براساس این توصیه و تأکید بود که در سال ۱۳۳۸ نسبت به ایجاد یک انبار نگاهداری کالا در خرمشهر اقدام شد.

۱-۱- کیش: در سالهای میانی دهه چهل، اندیشه ایجاد بنادر و جزایر آزاد در خلیج فارس و دریای عمان بار دیگر بالا گرفت. این موضوع به کمیسیونی متشکل از بلندپایه‌ترین کارشناسان اقتصادی وقت در وزارت اقتصاد ارجاع و مورد مطالعه و بررسی و تجزیه و تحلیل کارشناسی واقع شد. کمیسیون، ایجاد بنادر و جزایر آزاد را به جهات علمی - عملی بسیار از نظر اقتصادی غیرموجه تشخیص داد. اما این کمیسیون نیز ایجاد انبارهای آزاد گمرکی در مبادی گمرکی را که از جمله ابتدایی‌ترین، قدیمترین و کاراترین نوع از انواع مناطق آزاد محسوب می‌شوند، مورد توصیه و تأکید قرار داد.

بانک عمران - مهد کودک - مرکز مدیریت -
اسکله قایقرانی - باشگاه ورزشی - مسجد -
مجتمع فعالیتهای ورزشی
۲۷/۳۰۰/۰۰۰/-

- تأسیسات زیربنایی و توریستی در مراحل
اول، دوم و سوم اجرای پروژه مشتمل بر:
جاده - بندر - آب - برق - فاضلاب - دفع زباله -
اقامتگاه مخصوص فرودگاه - پست - تلفن -
تلگراف - ایستگاه رادیو - تلویزیون - زیباسازی
محیط - مجتمع موزه‌ها - ساختمان اداری -
ژاندارمری - آتشفشانی - نیروی دریایی -
فرمانداری - خانه سازی - مراکز پزشکی و
داروخانه - بازار - جنگل‌بانی
۳۰/۰۰۰/۰۰۰/-
جمع کل هزینه ۸۲/۶۰۰/۰۰۰ دلار

در این جا باید تأکید کنیم تصمیمی که در
آن زمان گرفته شده بود، دلالت بر آن داشت
که از مرکز جهانگردی کیش با توجه به
موقعیت ویژه آن و جاذبه‌های مطلقاً
جهانگردی و منحصر به فردی که در آن
ایجاد شده بود، به عنوان یکی از انواع
سرزمینهای آزاد که در ادبیات مربوط به
پردیسهای مالی - مالیاتی شهرت دارند،
بهره‌برداری شود. مانند: آندورا در مرز
فرانسه و اسپانیا، موناکو در جنوب شرقی
فرانسه یا مناطق مشابهی در داخل خاک
سوئیس یا ممالکی مانند برخی سرزمینهای
واقع در حوزه دریای کارائیب. این مناطق
تنها و تنها به عنوان مرکز توسعه جهانگردی
یا پردیس‌های مالی - مالیاتی که یکی از
انواع مناطق و سرزمینهای آزاد بازرگانی

و «کیش» را به مهندسين مشاور ایرانی - و
«بنیاد رایت» همکار مشاورین ایرانی -
واگذار کنند. براین اساس، طرحهای جامع
مراکز جهانگردی کیش و مینو به عنوان دو
طرح مستقل، با توجیه اقتصادی و
پیش‌بینی بازده فوق‌العاده بالا تهیه و از
تصویب شورای عالی شهرسازی گذشت.

در سال ۱۳۵۱ بانک عمران - بانک ملت
کنونی - عهده‌دار اجرای طرح شد و با
همکاری یک پیمانکار فرانسوی به نام
«مرکوری - گرافیت» کار اجرای طرح را با
مختصر تغییراتی که در طرح مصوب به
وجود آورد، با صرف هزینه‌ای برابر -
۸۲/۶۰۰/۰۰۰/- دلار در سال ۱۳۵۶ آن را
به پایان برد. اجزاء شرح هزینه را در زیر
ملاحظه می‌فرمائید.

شرح خلاصه هزینه اجرای پروژه‌های ایجاد
مرکز جهانگردی کیش در مراحل سه‌گانه طرح
(هزینه اجرای پروژه‌ها در مراحل مختلف
بر حسب دلار)

- مرحله اول مشتمل بر اجرای طرحهای زیر:
هتل شماره (۱) - ویلاهای لوکس - کازینو -
اقامتگاه نخست‌وزیر - کلبه نخست‌وزیر -
رسنوران کلپ ساحلی - مرکز خرید (بازار) -
فروشگاه - کلینیک - مرکز کارکنان - صنایع
سبک - تسهیلات برای انبار عمومی
۲۵/۳۰۰/۰۰۰/-

- مرحله دوم مشتمل بر اجرای طرحهای زیر:
هتل شماره (۲) - ویلاهای سوپرلوکس -

هستند، شناخته می‌شوند و از سایر انواع مناطق آزاد، بویژه پردازش صادرات کاملاً متفاوت و متمایزند. در این صورت، روشن است که مرکز جهانگردی کیش افزون بر کسب درآمد ارزی کلان برای کشور و بهره‌گیری از تبعات آن مانند افزایش نرخ اشتغال در منطقه، افزایش تولید ناخالص داخلی، برقراری تعادل اقتصادی در سطح منطقه و... می‌توانست بخش عظیمی از خروجیهای جهانگردی ملی (مسافرانی که برای بهره‌گیری از اوقات فراغت خود به خارج از کشور سفر می‌کنند) را به خود جذب کند و از این راه نیز بر موازنه پرداختهای خارجی کشور اثر مثبت داشته باشد. بدیهی است در این صورت و با پاگرفتن و کسب معروفیت مرکز جهانگردی کیش، امکان ایجاد یک منطقه پردازش صادرات (که گفته شد کاملاً متمایز از پردیسه‌های مالی - مالیاتی است)، در گوشه دیگری از جزیره فراهم می‌شد.

در سالهای بعد از ۱۳۵۷ علی‌رغم آن که براساس ماده واحده مصوب شورای انقلاب، مقرر بود از جزیره کیش به صورت یک منطقه آزاد بازرگانی - جهانگردی بهره‌برداری شود، بهره‌گیری از این جزیره و تأسیسات آن که صرفاً با هدفهای توسعه جهانگردی ایجاد شده بود، به دست فراموشی سپرده شد. سازمان مسؤل در اداره امور کیش به دلایل بعضاً روشن اما در مجموع نامعلوم، بی‌توجه به هدفهای تعیین شده برای بهره‌گیری اقتصادی از مرکز جهانگردی کیش (که گفته شد از هر نظر نه

تنها در خلیج فارس بلکه در منطقه به گونه‌ای منحصر به فرد ایجاد شده بود)، با اقداماتی بدون هرگونه توجیه اقتصادی یا دست کم غیرعملی، بهره‌برداری از مرکز موردنظر را آغاز کرد و ادامه داد. تاکنون طرحهای متعددی که روشن نیست براساس کدامین ضابطه، مصوبه یا مجوز قانونی عملی شده‌اند در این جزیره اجراء شده است. به موجب آمار ارائه شده از سوی سازمان عمران کیش، سرمایه‌ای که تا سال ۱۳۷۰ به منطقه جذب شده حدود -/۱۲۲ میلیارد ریال بوده است. بعلاوه، حجم قراردادهای منعقد شده میان سازمان و افراد و اشخاص حقیقی و حقوقی رقمی در حدود -/۱۰/۳۰۰ میلیارد ریال شده است. اکنون مرکز جهانگردی کیش به گونه‌ای خود جوش به منطقه‌ای تبدیل شده است که به هیچ وجه با هیچ یک از انواع مناطق و سرزمینهای آزاد همخوانی ندارد و لذا قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران (که در بخش دوم این گفتار به آن اشاره خواهد شد) نمی‌تواند بر آن حاکمیت یابد و نشان خواهیم داد که چنانچه به گونه‌ای جدی درباره آن تصمیم‌گیری نشود، بی‌تردید به کانون فساد و فعالیت‌های غیرقانونی و ناسالم مانند قاچاق و... نهایتاً مضر برای اقتصاد کشور تبدیل خواهد شد.

۱-۲ - قشم و چابهار: پیش از این اشاره داشتیم که از دهه پنجاه به این سو، مطالعات گوناگونی به صورت مستقل یا بخشی از

سیاستگذاری، تعیین خط مشی و سازماندهی عملیات اجرایی مناطق آزاد، هماهنگیهای لازم به عمل آید و لذا در همین رابطه شورای عالی مناطق آزاد تشکیل شد. این شورا وظایف خود را در جلسه مورخ - ۱۳۶۹/۱۰/۳ تعیین و ورود و خروج سرمایه، معاملات ارزی و سهام در این مناطق را راساً آزاد اعلام کرد؟

دولت براساس تبصره ۱۹ اولین قانون برنامه، کیش، قشم و چاه‌بهار را به عنوان مناطق آزاد تجاری - صنعتی (مناطق پردازش صادرات) اعلام داشت. هر یک از سازمانهای این مناطق که به عنوان مناطق آزاد تجاری - صنعتی اعلام شده بودند، بی آن که قانونی درخصوص نحوه اداره این مناطق در اختیار داشته باشد و به طور کلی، محدوده منطقه آزاد تحت حاکمیت آنها (که اساساً باید منطقه‌ای محدود، محصور و حراست شده باشد ...) معلوم باشد، عملیات اجرایی ویژه‌ای را آغاز کرد. این سازمانها با انجام مذاکره و توافقهایی که با صاحبان سرمایه‌های خصوصی داخلی و خارجی به عمل آوردند، اجرای طرحهایی را به صورت انتزاعی آغاز یا مورد موافقت قرار دادند و این درمورد هر سه منطقه و بویژه قشم بیش از دو منطقه دیگر صادق است. ضمناً مکانیزم عملیات بازرگانی را نیز به نحوی تعیین و مورد عمل قرار دادند که این مناطق - که در واقع مناطق پردازش صادرات تلقی می‌شوند و باید ارزآور باشند -

یک گزارش مطالعاتی درباره ایجاد مناطق آزاد در جنوب و جنوب شرقی کشور انجام پذیرفته است. در برخی از این مطالعات، توصیه‌هایی کلی و سطحی ارائه شده است. توصیه‌هایی که باجمال می‌توان گفت متأسفانه با امکانات بالقوه و بالفعل موجود در سطح منطقه و حتی کشور همخوانی ندارند؛ هرچند این مطالعات در مجموع مطالعاتی ارزنده محسوب می‌شوند.

در سال ۱۳۶۸ براساس تبصره ۱۹ نخستین برنامه پنجساله توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور به دولت اجازه داده شد در سه منطقه مرزی اقدام به ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی نماید. براساس تبصره ۲۰ همین قانون، گمرک ایران و سازمان بنادر و کشتیرانی نیز مکلف شدند حداکثر ظرف شش ماه از تاریخ تصویب قانون برنامه اول، مناطق ویژه حراست شده‌ای را که در واقع همان انبارهای آزاد گمرکی می‌باشند، درمبادی ورودی و گمرکات اصلی کشور تأسیس کنند تا آن که برای نگاهداری امانی کالا، مواد اولیه و قطعات و ابزار و مواد تولیدی که بدون انتقال ارز وارد کشور می‌شود، مورد بهره‌برداری قرار گیرند.

در اجرای تبصره ۱۹ مورد اشاره و براساس طرحی که وزارت اقتصاد و دارایی در جلسه مورخ ۱۳۶۹/۵/۱ - طرح اداره مناطق آزاد - در شورای اقتصاد مطرح کرد و به تأیید رساند، مقرر گردید در زمینه

به گونه‌ای در جهت ایجاد تسهیلات فراوان برای توسعه واردات به جای صادرات فعال شدند و موجبات خروج مقدار معتنابهی ارز و ورود کالاهای غیر لازم را فراهم ساختند.

سازمان منطقه آزاد قشم با این تصور که کل جزیره را برای ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی موضوع تبصره ۱۹ قانون تحت حاکمیت دارد، مذاکره با افراد و مؤسسات خصوصی داخلی و خارجی را برای سرمایه‌گذاری در زمینه طرحهای گوناگون آغاز کرد. براساس این مذاکرات، تا سال ۱۳۷۰ طبق آمار منتشره از سوی سازمان منطقه آزاد قشم برای سرمایه‌گذاری در زمینه تولید مصالح ساختمانی، لوله و سازه‌های فلزی، ساخت شناورهای صیادی - گارد و تفریحی، قطعات فولادی و ماشین‌آلات صنعتی، تأسیسات ترابری دریایی، نان‌پزی و تأسیس کلینیک، احداث چایخانه، هتل و امکانات رفاهی مربوط و... با سرمایه‌ای بالغ بر -/۰۰۰/۰۰۰/۸۵۵/۴۰ (چهل میلیارد و هشتصد و پنجاه و پنج میلیون) ریال با افراد و مؤسسات خصوصی توافق به عمل آمده و مجوزهای لازم به آنها اعطاشده است.

در همین دوره براساس مذاکره با صاحبان سرمایه‌های خارجی (از جمله ۵ مورد ژاپن، دو مورد کانادا، دو مورد استرالیا و سه مورد از کشورهای ایتالیا، فرانسه و آلمان) برای سرمایه‌گذاری در زمینه تولید آهن اسفنجی، فولاد لوله‌سازی، فروکرم، مواد شیمیایی و پتروشیمی، کک نفتی، پالایشگاه نفت، نیروگاه تولید آب و برق،

اندود روی آلومینیوم، تولید و ساخت کامیون و روغنهای سنگین صنعتی با سرمایه‌ای حدود بیش از ۷/۲ میلیارد دلار توافقات اولیه و مطالعات و گفتگوهای لازم به عمل آمد.

جالب این که در این دوره مهمترین اقدامات مربوط به فعالیتهای عمرانی است که با بهره‌گیری از اعتبارات عمرانی انجام پذیرفته است. از آن جمله می‌توان به راه‌اندازی اسکله و بندر جدید قشم با اعتباری معادل ۲/۵ میلیون دلار و بازسازی فرودگاه با صرف اعتباری برابر ۴۴ میلیون ریال و تجهیز ورزشگاه قشم با ۴۰۰ میلیون ریال اعتبار اشاره کرد.

در مورد منطقه آزاد تجاری - صنعتی چاه‌بهار که عملیات اجرایی آن از سال ۱۳۷۱ در محوطه‌ای به مساحت /۱۴۰۰۰ هکتار قابل توسعه آغاز شده است، جز برقراری معاملات آزاد تجاری و معافیت از پرداخت برخی عوارض گمرکی بر کالاهای وارد به منطقه و به بیان دیگر، توسعه واردات به جای صادرات - حرکتی که مرتبط با منطقه‌ای به نام منطقه پردازش صادرات باشد - انجام پذیرفته است. اقداماتی که در این منطقه انجام شده است، کمابیش اقداماتی مربوط به عمران شهری است و لذا با مناطق آزاد ارتباطی ندارد. بدین ترتیب، روشن است که هنوز فلسفه وجودی این مناطق برای مسؤولان مربوط چنان که باید، روشن نیست.

در ادامه این روند، سرانجام لایحه چگونگی اداره مناطق آزاد جمهوری

می‌تواند در نخستین وهله ایجاد شبهه کند و تصاویر متفاوت و غیرواقعی را به ذهن، متبادر سازد؛ اما تصویر درست از واقعیت این مناطق آن است که اساساً آنها را همچون فضایی تصور کرد که درون آنها برخی مالیاتها و مقررات حذف شده است. شرکتها و مؤسساتی که در این مناطق مستقر می‌شوند، پس از برقراری نظام مساعد و لازم (نظامی که لازمه برقراری آن بی‌تردید انجام مطالعات اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جامع و همه‌جانبه در زمینه مکان‌یابی، تعیین نوع منطقه باتوجه به عملکرد موردنظر، ظرفیت، کاربرد، میزان سرمایه‌گذاری و... در انطباق با ظرفیتهای بالقوه مربوط و امکان به فعل درآوردن این ظرفیتهای و همچنین سرمایه‌گذاری برای ایجاد و تامین نیازهای زیربنایی و هزینه تدوین مقررات آزادسازی فعالیت در محدوده حراست شده و محصور موردنظر است) در مقایسه با شرکتها و مؤسساتی که در محدوده مقررات عادی مالی فعالیت دارند، از مزایای ویژه‌ای بهره‌مند می‌شوند که خاص مناطق آزاد در انواع متفاوت آن است. نکته دیگری که توجه به آن فوق‌العاده حائز اهمیت است و باید مورد توجه ویژه قرار گیرد، آن است که اولاً باید به‌طور دقیق روشن باشد، منطقه یا سرزمین آزاد موردنظر کدام نوع از انواع گوناگون مناطق آزاد است؛ درثانی، کدامین مالیاتها و مقررات در منطقه، تعدیل یا آزاد خواهد شد

اسلامی ایران، مورد پیشنهاد مورخ ۱۳۷۱/۴/۳۱ شورای اقتصاد، پس از تصویب هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۷۱/۵/۱۲ تقدیم قوه مقننه شد. این لایحه پس از بررسی در کمیسیون خاص بررسی «چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» در جلسه مورخ ۱۳۷۲/۳/۳۱ از تصویب قوه مقننه گذشت و برای اظهارنظر به شورای نگهبان تقدیم شد. کمیسیون خاص مربوط، لایحه را با اصلاحاتی در جهت تامین نظریات شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۲/۵/۳۰ به مجلس شورای اسلامی تقدیم داشت و به دنبال آن، لایحه از تصویب نهایی گذشت.

۲- مناطق آزاد؛ آشنایی با مفاهیم واقعی و غیر خودساخته

به نظر می‌رسد لازم باشد پیش از بررسی و اظهارنظر درباره «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران»، چند نکته اساسی و درخور اهمیت درباره مناطق آزاد - را که آگاهی از آنها حائز اهمیت ویژه است - هرچند کوتاه از نظر بگذرانیم.

گفتیم مناطق و سرزمینهای آزاد در شکل نوین خود از جمله پدیده‌های بعد از جنگ جهانی دوم و بویژه دهه هفتاد است. نکته‌ای که نباید از آن غافل ماند، توجه به این معناست که اصطلاح یا مفهوم مناطق آزاد

یک منطقه آزاد تجاری تنها و تنها از نظر حقوق و عوارض گمرکی و مالیاتهای مربوط به واردات آزاد است؛ بعلاوه، کنترلهای مربوط به واردات کالا در این مناطق انجام نمی‌پذیرد، اما کلیه قوانین جزایی و مدنی جاری در کشور میزبان می‌تواند درباره آنها اعمال شود؛ بویژه قوانینی که مربوط به امنیت عمومی، سلامت و بهداشت و قانون کار است.

مناطق آزاد بازرگانی از قدیمترین انواع منساقق آزاد مسحسوب می‌شوند. ابتدایی‌ترین، کارآترین، معمولترین، ساده‌ترین و موثرترین نوع در این گروه از مناطق آزاد که اکنون تمامی ممالک پیشرفته در مبادی ورودی و گمرکی خود از آن بهره می‌جویند و جزء جدانشدنی بازرگانی آنها می‌باشد، همانا انبارهای آزاد گمرکی هستند که به صورت انبارهای آزاد عمومی (دولتی) و انبارهای آزاد خصوصی مورد استفاده قرار می‌گیرند. بی‌تردید ایجاد این نوع انبارها یا مناطق آزاد که مجوز آن تبصره ۲۰ قانون برنامه اول است، باید نخستین گام در جهت ایجاد انواع مناطق و سرزمینهای آزاد در ایران باشد. در این گروه از مناطق آزاد، افزون بر انبارهای آزاد گمرکی "Free ware houses" فروشگاههای آزاد (Duty Free Shopes) واقع در فرودگاهها، شهرهای بزرگ، ایستگاههای اصلی راه‌آهن، بندرهای ورودی دریایی، مناطق و مراکز جهانگردی، پردیسهای مالی - مالیاتی و... نیز قرار دارند. بنادر و جزایر آزاد بازرگانی از قدیمترین

و به طور کلی مزایای مترتب بر این منطقه‌ها یا هر یک از انواع آن قانوناً در چه حد و برای چه مدتی برقرار خواهد بود. اینها، جزئی از مقررات مربوط به مناطق آزاد است. مناطق آزاد در جهان امروز اساساً در سه گروه اصلی: «بازرگانی» - «پردازش صادرات» - «مناطق آزاد شرکتهای کار و پیشه» و در نهایت «پردیسههای مالی - مالیاتی» - که نوعی از سرزمینهای آزاد می‌باشند - تقسیم و گروه‌بندی می‌شوند. این مناطق هر کدام دارای ویژگیهای خاص خود و انواعی متفاوت می‌باشند و چنانچه در نظر باشد به احداث یا ایجاد یکی از انواع آنها در کشور یا منطقه‌ای اقدام شود، بی‌تردید آگاهی و تسلط بر خصوصیات آنها ضروری و در واقع لازمه کار است. در زیر فهرست‌وار و در حد امکان فشرده به آنها اشاره می‌کنیم.

۱-۲- مناطق آزاد بازرگانی - منطقه آزاد بازرگانی اساساً بخشی محصور از سرزمین یک کشور است که به وسیله پلیس یا گارد گمرکات حفاظت می‌شود. محلی است در یک بندر یا نقطه‌ای در درون کشور که از نظر مقررات عمومی، بویژه حقوق گمرکی از سایر مناطق کشور متمایز است. در منطقه آزاد، انواع کالا - به استثنای کالاهای ممنوعه - از هر مبدأ می‌تواند بدون انجام تشریفات گمرکی تحویل انبارها شده در آن جا نگاهداری شود. این کالاها عمدتاً به منظور صدور مجدد در این انبارها نگاهداری می‌شوند و بعضاً می‌توانند بسته‌بندی، دستچین و جداسازی شوند.

کالا‌های خارجی می‌توانند آزادانه به آن جا وارد شوند و در بازار مصرف به فروش برسند، (بدون پرداخت حقوق و عوارض گمرکی) یا این که مبادله این‌گونه کالاها مشمول مالیات کمتری باشد، واجد اهمیت ویژه است. ناگفته نماند چندسالی است برخی ممالک دارای بندر آزاد، مالیات‌هایی بر واردات به بندرهای آزاد خود وضع کرده‌اند و در پاره‌ای موارد به لحاظ شرایط اقتصادی نابرابر و برابری نامناسب ارزی، مسؤولان این بندرها ناگزیر به محدود کردن عملیات بندر آزاد شده‌اند. نکته جالب این که این بندرها کلاً در مناطق عقب مانده قرار گرفته‌اند.

۲-۲ - مناطق پردازش صادرات (Export Processing Zones) - این گروه از مناطق آزاد که در مجموع با الهام از منطقه آزاد (SHANNON) واقع در ایرلند شمالی (که به سال ۱۹۵۸ ایجاد شده) تأسیس شده‌اند، کمابیش تمامی مناطق آزاد ممالک جهان سوم را دربر می‌گیرند. فلسفه وجودی این مناطق که در محدوده‌ای محصور، حراست شده و غیرقابل نفوذ قرار دارند، توسعه صادرات از راه تولید، تبدیل، بسته‌بندی، جداسازی، مونتاژ و... کالا‌های قابل صدور مجدد بابت بهره‌گیری از سرمایه‌های خارجی و داخلی می‌باشد. روشن است که نیروی انسانی، مواد اولیه و سایر انواع تسهیلات ارزش‌نقیمت در این مناطق دارای

انواع مناطق آزاد محسوب می‌شوند و معمولاً متشکل از تعداد زیادی انبارهای آزاد می‌باشند و جز برخی از آنها (مانند: بندرهای هامبورگ، گینهاک، استراسبورگ) عمدتاً در محدوده مناطق مستعمراتی بوده‌اند، مناطقی که پس از دورانی طولانی از حاکمیت استعمار، و به دنبال کسب استقلال، تمام یا بخشی از سرزمین آنها براساس قرارداد یا به‌طور مستقل به منطقه آزاد تبدیل شده است و استعمارگران سابق اکنون مدتهاست افزون بر استفاده از منابع طبیعی و انسانی ارزش‌نقیمت آنها از معافیت پرداخت عوارض گمرکی و مالیات و برخی دیگر امتیازات در این مناطق و سرزمین‌های آزاد برخوردار می‌باشند. با وجود این باید توجه داشت که در بنادر و جزایر آزاد ممکن است مزیت‌هایی را که برای منطقه آزاد قائل می‌شوند به سراسر بندر، جزیره یا کشور تعمیم داد. بهترین نمونه در این مورد «جزایر قناری» و «هنگ‌کنگ» است. همچنین مقررات گمرکی بندر آزاد می‌تواند تنها شامل بخشی از بندر بشود که به‌طور نسبی بیشتر واجد شرایط است؛ به عنوان مثالی از این نوع می‌توان از بندر «مانائوس» (Manaos) در برزیل یاد کرد.

براساس نظر برخی کارشناسان یک بندر آزاد بتدریج حالت مکانی را به خود می‌گیرد که در یک کشور بیشترین آزادی، ساده‌ترین تشریفات اداری و برتری‌های گمرکی در آن انجام می‌پذیرد. همین موضوع که انواع

بویژه آن که از کمکهای مالی ویژه برخوردارند.

«نظریه ایجاد مناطق شرکتها را در بخشهای عقبمانده شهرها به منظور راهاندازی فعالیتهای اقتصادی به پروفیسور «پترهال» (Peter Hall) استاد دانشگاه «ریدینگ» انگلستان نسبت می دهند. برتریهای مالیاتی که این شرکتها را دربر می گیرند، عبارتند از: معافیت ده ساله بر زمین آماده ساختمان و نیز مالیاتهای گوناگون محلی نظیر مالیات مشاغل، مالیات بر املاک صنعتی و بازرگانی و همچنین مالیات بر سرمایه گذارهای ساختمانی. افزون بر این باید از ایجاد تسهیلات و آسان سازی مقررات گوناگون بویژه شهرسازی نیز نام برد.

همانگونه که گفتیم زادگاه این مناطق انگلستان است. از سالهای ۱۹۸۱ و ۱۹۸۳ و ۱۹۸۴ ایجاد اینگونه مناطق در انگلستان آغاز شد و در ۲۷ منطقه ۲۰۱۸ شرکت آغاز به کار کردند و موجب ایجاد ۴۸۱۰۰ شغل جدید شدند. در ایالات متحده براساس همین اندیشه، فعالیتی مشابه انجام پذیرفت و حدود ۱۴۵۰ منطقه مقررات ویژه ایجاد گردید. در شهر برلن نیز چنین منطقه ای با همین ویژگیها ایجاد شده است.

از سال ۱۹۸۳ در بلژیک ده منطقه و از سال ۱۹۸۶ در فرانسه اجازه چندین منطقه از این نوع صادر شد. وسعت این مناطق برخلاف مناطق پردازش صادرات که متوسط مساحت آنها حدود ۳۵ هکتار و بزرگترین آنها ۱۰۰ هکتار است، در حدود

اهمیت و نقش مؤثر می باشند. به بیان ساده تر، منطقه پردازش صادرات، ترکیبی از انبارهای صنعتی و تجاری مجهز به سایر انواع تأسیسات و تسهیلات است و غالباً در کنار شهرهای بزرگ و پرجمعیت ایجاد می شوند و یا در کنار محدوده محدود و محصور و حراست شده آنها غالباً شهرکهایی با انواع تأسیسات و تسهیلات مورد نیاز ایجاد می گردد. بدین سان ملاحظه می شود که منطقه پردازش صادرات در واقع همان منطقه آزاد صنعتی است که در آن کالا به منظور صدور مجدد تولید می شود و لذا سرمایه گذاری در اینگونه مناطق از انواع مالیاتها برای مدتی مشخص که کمتر از ده سال نیست، معاف است. افزون بر این، ورود انواع ماشین آلات و مواد اولیه به این مناطق از پرداخت حقوق و عوارض گمرکی معاف می باشد و لذا از مناطق آزاد صرفاً تجاری فوق العاده متمایز است.

۲-۳- مناطق آزاد شرکتها یا کار و پیشه (Enterprise Zones) - «مناطق شرکتها» یا «مناطق کار و پیشه» با «مناطق پردازش صادرات» این تفاوت را دارند که هدف اصلی آنها ایجاد کار و مقابله با بیکاری است و برخی اوقات برای عمران و آبادانی مناطق محروم و عقب مانده ایجاد می شوند. مناطق شرکتها در داخل هر کشور، بخش جغرافیایی ویژه ای را دربر می گیرند که در درون آن کلیه فعالیتهای شرکتها از برتریهای گوناگون مالیاتی برخوردار می شوند و مقررات مالی و اداری حاکم بر آنان دست و پاگیر نیستند؛

۳۰۰ هکتار است. هدف از ایجاد این مناطق آن است که بخشی از نیروی کار منطقه که پس از دگرگونیهای بسیار بیکار شده‌اند، دوباره به کار گرفته شوند. این مناطق با مختصر تفاوتی مشابه مناطق مربوط به شهرکهای صنعتی مستقر در کشور خودمان است. مناطق شرکتها یا کار و پیشه که کمابیش مربوط به کشورهای پیشرفته است، جدیدترین نسل از مناطق آزاد به حساب می‌آیند و آزادی عمل بر خلاف مناطق آزاد که متوجه منطقه است، متوجه شرکتها می‌باشد.

بنابراین، آنچه تاکنون در مورد انواع مناطق آزاد گفتیم باختصار چنین است:

الف - مناطق آزاد بازرگانی که از جمله قدیمترین مناطق آزاد هستند، با هدف توسعه بازرگانی و پذیرش کالاهای بین‌المللی و جهت دادن به جریان این کالاها ایجاد می‌شوند. در این دسته از مناطق آزاد، تأسیسات و تجهیزات زیربنایی توسط کشور میزبان ایجاد و تنها به صورت اجاره در اختیار شرکتها بازرگانی داخلی و خارجی گذارده می‌شود.

ب - مناطق پردازش صادرات که با الهام از منطقه آزاد «شانون» در ایرلند شمالی پا به عرصه وجود نهاده‌اند، با هدف جذب سرمایه‌های خارجی و داخلی و پذیرش شرکتها برای افزایش تولید به منظور توسعه صادرات و با توجه به شرایط

محلی در محدوده‌ای محصور و حراست شده ایجاد می‌شوند. در این مناطق نیز تأسیسات زیربنایی و اولیه را کشور میزبان ایجاد می‌کند و تنها و تنها به صورت اجاره در اختیار متقاضیان قرار می‌دهد. بدیهی است متقاضیان برای ایجاد انبارهای بازرگانی یا صنعتی نیز مجاز به اجاره زمین هستند. این گونه مناطق در بیشتر کشورها تحت اداره اتاق بازرگانی و صنایع و معادن قرار دارند و غالباً به صورت شرکتها سهامی عام اداره می‌شوند که بهترین نوع ایجاد و اداره این نوع مناطق است. بدیهی است همواره نماینده حکومت مرکزی نیز در اداره این مناطق نقش موثری دارد.

ج - مناطق شرکتها جدیدترین نسل مناطق آزاد هستند، در مقایسه با دو گروه از مناطق آزاد بازرگانی و مناطق پردازش صادرات این تفاوت را دارند که به منظور ایجاد اشتغال و جابجایی مشاغل از نقاط پیشرفته به مناطق عقب‌مانده طراحی می‌شوند.

نکته حائز اهمیت در ایجاد مناطق آزاد آن است که این مناطق در برابر مزایای فراوان و نقش موثر در توسعه بازرگانی خارجی، علاوه بر این که هزینه‌هایی را در بردارند، گهگاه مسائل و مشکلاتی هم ایجاد می‌کنند. به همین دلیل است که کشورهای پیشرفته صنعتی برای ایجاد مناطق آزاد قوانین فوق‌العاده دقیق و

سنجیده‌ای دارند.

۴-۲- پردیسه‌های مالی و مالیاتی - علاوه بر انواع فوق، نوع دیگری از سرزمینهای آزاد وجود دارد که به پردیسه‌های مالی و مالیاتی معروفند. این پردیسه‌ها شامل مناطق و مراکز جهانگردی یا تمامی سرزمین کوچکی از یک کشور است که در آن قوانین و مقررات مالیاتی ثبت شرکتها، شناورها و ... یا بکلی از میان برداشته شده یا تا حدود زیادی تعدیل شده است و آزادیهای ویژه‌ای در آنها وجود دارد؛ از جمله آزادیهای مربوط به مالیات بردرآمدهای خاص، بویژه برای اشخاص غیرمقیم. مرکز جهانگردی کیش نیز از جمله مناطق مناسب برای این پردیسه‌هاست که می‌تواند در توسعه اقتصادی منطقه و کشور نقش اساسی داشته باشد.

هریک از گروههای بالا دارای انواع متفاوتی از مناطق و سرزمینهای آزاد هستند که افزون بر تعریف کلی مناطق آزاد، تعاریف، ویژگیها و کاربردهای ... متفاوت خود را دارند. مناطقی که هدف از ایجاد آنها در هر کشور متفاوت از کشور دیگر است. تعاریفی که تاکنون از مناطق پردازش صادرات ارائه شده و نکته‌ای که توجه به آن برای ما حائز اهمیت است، آن است که «مناطق پردازش صادرات» که در ایران به صورت ابتدایی آن مناطق آزاد تجاری - صنعتی نامیده شده است، بخشی محدود، محصور، حراست شده و غیرقابل نفوذ از یک کشور است که در آن از قوانین و مقررات

گمرکی، مالی و مالیاتی و... یا خبری نیست یا این که این قوانین و مقررات تا حدود زیادی تعدیل شده‌اند. در این مناطق، واردات کالا مشمول هیچ نوع حقوق گمرکی یا کنترل بر واردات نمی‌باشد و بعضاً معافیت از پرداخت مالیات بردرآمد شرکتها را برای بهره‌گیران خود تضمین می‌کند. روشن است که سایر قوانین و مقررات ویژه در هر کشور با کشور دیگر متفاوت است؛ زیرا باید در انطباق با هدفهای موردنظر از ایجاد این مناطق و امکانات، فراهم، تدوین و اعمال شود. لازم به یادآوری است که به‌طورکلی فراهم‌سازی و ارائه خدمات و تسهیلات اولیه این مناطق از جمله: انجام مطالعات مربوط به مکان‌یابی، توجیه اقتصادی، تهیه طرحهای فیزیکی و معماری، امکانات اولیه مانند: آب و برق و پست و تلفن و تلکس و فاکس و... از جمله وظایفی است که همان‌گونه که گفته شد، به عهده کشور میزبان است و باید به وسیله دولت مرکزی، محلی یا برپاکنندگان این‌گونه مناطق، ایجاد و دراختیار گذارده شود. منظور از «برپاکنندگان» آن است که این مناطق می‌توانند و باید توسط صاحبان صنایع و بازرگانی و از محل فروش سهام، تحت نظارت حکومت مرکزی یا نماینده آن و به طور مثال با سرمایه اولیه اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و شرکت شهرکهای صنعتی به عنوان نماینده صاحب سهم حکومت مرکزی (و در ایران نهاد ریاست جمهوری و نمایندگان ناظر مجلس) تشکیل شوند و مورد بهره‌برداری قرار گیرند. این

منطقه پردازش صادرات از جمله حساسترین مسائلی است که باید به آن پرداخت؛ زیرا در غیراین صورت این مناطق نه تنها توان انجام وظایف واقعی خود را نخواهند یافت بلکه زمینه‌ساز ضرر و زیان غیرقابل جبران برای کشور خواهند شد.

منابع

- 1- Kish Development GRG. development Proj.kish island march 1974
- 2- Les Zones franches et regime Similaires offerts au Commerce International 1973 (CFCE)

□ □ □

بهترین روش برای ایجاد مناطق آزاد است. پیش از آغاز کار بررسی، تجزیه و تحلیل و اظهارنظر درباره «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» که در بخش بعدی این گفتار به آن خواهیم پرداخت، یادآوری کنیم که مناطق پردازش صادرات از جمله عمده‌ترین ابزارهای آزادسازی بازرگانی در سطح ملی و بین‌المللی محسوب می‌شوند. ابزارهایی که باید کشور میزبان در اختیار بهره‌گیران و به بیان دیگر صاحبان سرمایه‌های خارجی و داخلی قرار دهد. روشن است که این مناطق می‌توانند با سرمایه اولیه دولت مرکزی یا واحدهای محلی یا همان‌گونه که گفتیم، برپاکنندگان آن ایجاد شوند. این مناطق ابزارهایی تلقی می‌شوند که باید در نهایت از طریق جلب سرمایه‌های داخلی و خارجی، رونق سرمایه‌گذاری برای تولید انواع کالا و خدمات قابل صدور و صدور مجدد، کسب تکنولوژی پیشرفته، افزایش سطح مهارت نیروی انسانی، افزایش نرخ اشتغال، عهده‌دار شدن نقش فعال در بازرگانی ملی و منطقه‌ای، فراهم‌سازی پایگاهی مستحکم جهت گسترش دادوستد و حضور فعال در بازارهای جهانی و... به افزایش درآمد ارزی و به تبع آن توسعه اقتصادی - اجتماعی منجر شوند. نکته پایانی این بخش از گفتار توجه به این واقعیت است که برخورداری از معافیت و انواع مزایای مترتب بر واحدهای فعال در محدوده محصور و حراست شده