

# عملکرد مناطق آزاد کشور و تبیین موارد ضعف و قوت آنها

سعیده احمدی<sup>۱</sup>

## چکیده

بررسی عملکرد مناطق آزاد براساس آخرین آمارهای رسمی موجود نشان می‌دهد که این مناطق در برخی اهداف تعیین شده مانند صادرات، جذب سرمایه‌گذاری و تولید با وجود گذشت بیش از یک دهه از تأسیس نخستین منطقه آزاد در کشور دستاورد چندانی قابل اعتنایی نداشته‌اند. وجود تضاد و ناهمگنی منافع سیاسی با منافع ملی، وجود خلأهای قانونی، عدم بستر مناسب برای جذب سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد، گستردگی بسیار بالای مناطق آزاد و فرار مالیاتی، فعالیت شرکت‌های صوری و کاغذی برای فرار مالیاتی یا فرار مالیاتی شرکت‌های مستقر در مناطق، وجود پدیده قاچاق کالا در خصوص محدوده‌های فاقد فنس کشی و افزایش قیمت زمین و زمین‌خواری، مهم‌ترین علل ناکامی مناطق آزاد در ایران به شمار می‌روند که به نظر می‌رسد در تشدید وضعیت نامناسب اقتصادی کشور اثرگذار باشند. براساس این، راهکارهایی مانند ایجاد بانک اطلاعاتی مناسب در ارتباط با عملکرد و وضعیت مناطق آزاد، تدوین قوانین هماهنگ با استانداردهای جهانی و شفاف‌سازی آنها و مشخص شدن شیوه مدیریت مناطق آزاد می‌تواند تأثیر بسزایی در برطرف کردن تنگناها و نارسایی‌های مناطق آزاد داشته باشد.

واژگان کلیدی: مناطق آزاد، ضعف، قوت.

## مقدمه

به دلیل بسته ماندن بیش از حد اقتصاد ایران در دهه‌ای که بخش عمده‌ای آن زیر سایه جنگ تحمیلی بود، باید از این راهکار توسعه‌ای بهره گرفت. براساس این، در برنامه اول توسعه مصوب ۱۳۶۸ مجلس شورای اسلامی، به دولت اجازه داده شد حداکثر در سه نقطه از نقاط مرزی کشور، مناطق آزاد تجاری تأسیس کند. مناطق آزاد در ابتدا، تنها به جزایر کیش و قشم محدود می‌شدند، اما در حال حاضر هفت منطقه آزاد وجود دارد که عبارت‌اند از: قشم، کیش، ارس، ماکو، اروند، چابهار و انزلی. البته، مناطق آزاد دیگری مانند منطقه آزاد فرودگاه امام خمینی (ره) و منطقه مکران منتظرند تا به‌عنوان مناطق آزاد تجاری به تصویب برسند.

منطقه آزاد تجاری، قلمروی معینی است که اغلب در داخل یا مجاورت بندر قرار دارد و در آن تجارت آزاد با سایر نقاط جهان مجاز دانسته می‌شود. امروزه مناطق آزاد به‌عنوان پدیده‌ای فراگیر و ابزاری برای تحقق استراتژی‌های توسعه برون‌نگر با تأکید بر سیاست توسعه صادرات مورد توجه قرار گرفته‌اند. تأسیس مناطق آزاد و ویژه اقتصادی از راهکارهای توسعه کشورها با بهره‌گیری از فرصت‌های موجود در نظام اقتصاد جهانی به شمار می‌رود، به طوری که بیشتر کشورهای در حال توسعه، به احداث یک یا چند منطقه آزاد مبادرت کرده‌اند. سیاست‌گذاران اقتصادی ایران نیز در سال‌های پایانی دهه ۱۳۶۰ به این نتیجه رسیدند که

۱- عضو گروه اقتصاد سیاسی، مرکز پژوهشی امنیت اقتصادی تدبیر، تهران، ایران ahmadi.tadbir@gmail.com

این مناطق اصرار دارند. حال، پرسش اینجاست که اعطای معافیت‌های مالیاتی مانند مالیات بر ارزش افزوده در مناطق آزاد، افزایش سرمایه‌گذاری و تقویت تولید را به ارمغان آورده است یا گسترش این مناطق و تکثیر معافیت‌ها در مناطق آزاد تجاری، بستری برای شکل‌گیری اقتصاد پنهان ایجاد کرده است؟ برای پاسخ به این پرسش‌ها، در این نوشته می‌کوشیم ضمن بررسی عملکرد مناطق آزاد، موارد ضعف و قوت این مناطق را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم و راهکارهایی را برای برطرف کردن تنگناها و نارسایی‌های مناطق آزاد ارائه کنیم.

#### ۱- بررسی عملکرد مناطق آزاد<sup>۱</sup>

هدف از ایجاد مناطق آزاد، فراهم کردن شرایط مناسب به منظور افزایش تولید و صدور کالاهای صنعتی از طریق جذب سرمایه‌های خارجی، ایجاد اشتغال، کسب درآمد ارزی، افزایش درآمد حاصل از گردشگری، تأمین مواد اولیه و قطعات مورد نیاز صنایع، برقراری پیوندهای صنعتی با داخل کشور، رشد و رفاه اقتصادی و مادی مردم مناطق و سپس، منافع ملی است. بانک جهانی، هدف از ایجاد مناطق آزاد تجاری را در کوتاه‌مدت، افزایش صادرات، ایجاد فرصت‌های اشتغال، ترغیب سرمایه و شتاب بخشیدن به توسعه منطقه و در بلندمدت، انتقال فناوری، کسب و ارتقای مهارت‌های مدیریتی و رشد اقتصاد کشور بیان کرده است. برای بررسی عملکرد مناطق آزاد، در این بخش، آمارهای مربوط به میزان سرمایه‌گذاری داخلی و

مناطق آزاد، دارای مقررات اقتصادی متفاوتی با دیگر نقاط سرزمین اصلی هستند تا این تفاوت‌ها بتوانند زمینه جذب سرمایه، رونق تجاری و رشد اقتصادی را فراهم آورند. به منظور رشد و توسعه این مناطق، کشورها از مشوق‌های متنوعی مانند مشوق‌های قانونی، مالیاتی و مالی بهره می‌گیرند. دولت‌ها از طریق مناطق آزاد به دنبال آن هستند تا ضمن حفظ چهارچوب‌های مقرراتی، صادرات خود را در زمینه‌های مختلف گسترش دهند. علاوه بر این، فراهم‌سازی فرصت‌های شغلی و همچنین اتخاذ سیاست‌های نوین در عرصه‌های اقتصادی، گمرکی و قوانین کار از دیگر اهداف ایجاد چنین مناطقی به شمار می‌روند. در ایران نیز چنین مشوق‌هایی برای مناطق آزاد در نظر گرفته شده است. براساس قانون، در مناطق آزاد، هر فعال اقتصادی به مدت ۲۰ سال، از پرداخت مالیات بر درآمد معاف است و فعالیت‌های تولیدی و معدنی و صادرات کالاها و خدمات در مناطق ویژه اقتصادی با رعایت قوانین و مقررات مربوط با نرخ صفر محاسبه می‌شود. همچنین شرکت‌های مستقر در مناطق ویژه و آزاد تجاری - صنعتی از پرداخت ۹ درصد مالیات بر ارزش افزوده بابت خرید کالاها و خدمات در محدوده مناطق یادشده معاف هستند.

با وجود مزایایی که برای این مناطق از سوی دولت در نظر گرفته شده است، بسیاری از کارشناسان بر این باورند که کارایی مناطق آزاد در حد مطلوب نیست و نباید این مناطق گسترش یابند و حتی برخی از مزایا و معافیت‌های اعطا شده به این مناطق باید برداشته شود. در نقطه مقابل، برخی نیز بر گسترش

۱- اطلاعات آماری مناطق ویژه موجود نیست، براساس این، تنها عملکرد مناطق آزاد بررسی شده است.

توسعه پنجم و ششم در بخش فرابخشی و بخشی دیگر از گزارش‌های اتاق ایران (منتج از آمارهای رسمی از شورای عالی مناطق آزاد تجاری)، به دست آمده است. همچنین یادآوری می‌شود، اطلاعات آماری مناطق ویژه موجود نیست.

خارجی در مناطق آزاد و میزان واردات و صادرات در سال‌های اخیر مورد بررسی قرار می‌گیرد. لازم به یادآوری است که آخرین آمارهای ارائه شده در خصوص مناطق آزاد تا پایان سال ۱۳۹۷ است که بخشی از این آمارها از گزارش عملکرد قانون برنامه

جدول ۱- واردات کالا به مناطق آزاد با هدف تولید، مصرف و عرضه (میلیون دلار)

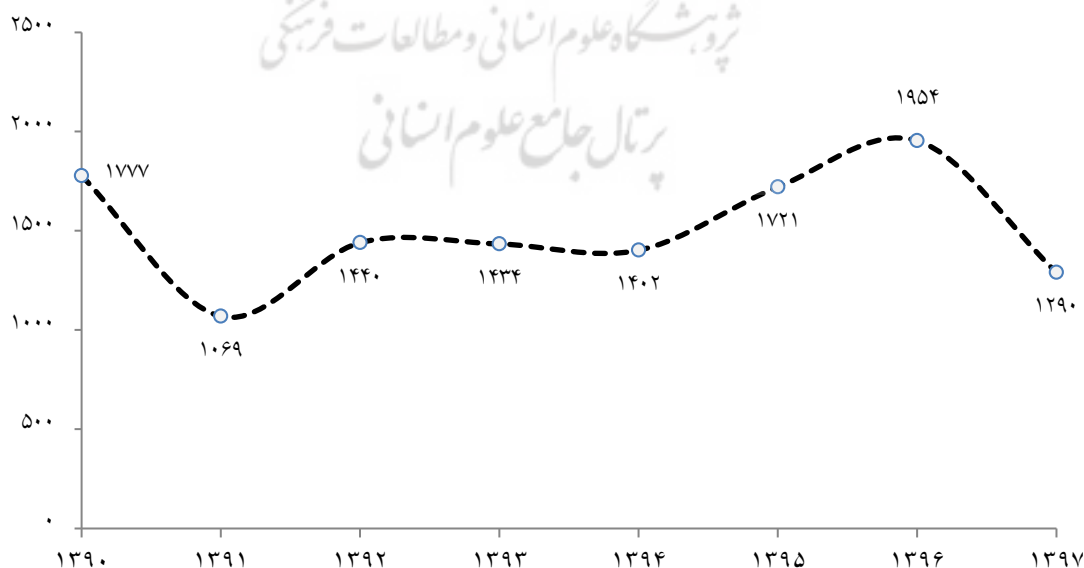
مناطق آزاد	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	جمع هر منطقه طی سال‌های * ۱۳۹۶-۱۳۹۰
کیش	۳۰۲	۳۱۰	۵۵۹	۳۳۹	۳۶۶	۴۳۴	۳۴۹	۲۶۵۹
قشم	۴۹۲	۳۶۰	۴۷۵	۴۰۰	۳۱۵	۲۸۱	۳۱۶	۲۶۳۹
چابهار	۳۵۰	۲۹۰	۲۹۱	۱۸۲	۲۲۰	۲۸۰	۴۷۹	۲۰۹۲
انزلی	۱۹	۱۰	۲۵	۶۴	۵۰	۱۰۲	۱۲۰	۳۹۰
اروند	۲۶۸	۸۶	۱۱	۲۶۸	۲۲۸	۲۶۳	۳۹۲	۱۵۱۶
ارس	۳۴۶	۱۲	۷۹	۱۶۱	۱۶۳	۳۰۴	۲۵۹	۱۳۲۴
ماکو**	۰	۰	۰	۲۰	۵۹	۵۶	۳۹	۱۷۴
جمع سالیانه مناطق	۱۷۷۷	۱۰۶۹	۱۴۴۰	۱۴۳۴	۱۴۰۲	۱۷۲۱	۱۹۵۴	۱۰۷۹۷

\* آمار سال ۱۳۹۷ به تفکیک منطقه‌ای موجود نیست و در این سال تنها کل واردات مناطق ارائه شده است.

\*\* منطقه آزاد ماکو سال ۱۳۹۰ تصویب شد و از ۱۳۹۱ شروع به فعالیت کرد.

مآخذ: گزارش عملکرد قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه و آمارهای رسمی از شورای عالی مناطق آزاد تجاری.

نمودار ۱- واردات کالا با هدف تولید، مصرف و عرضه در مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۷ (میلیون دلار)



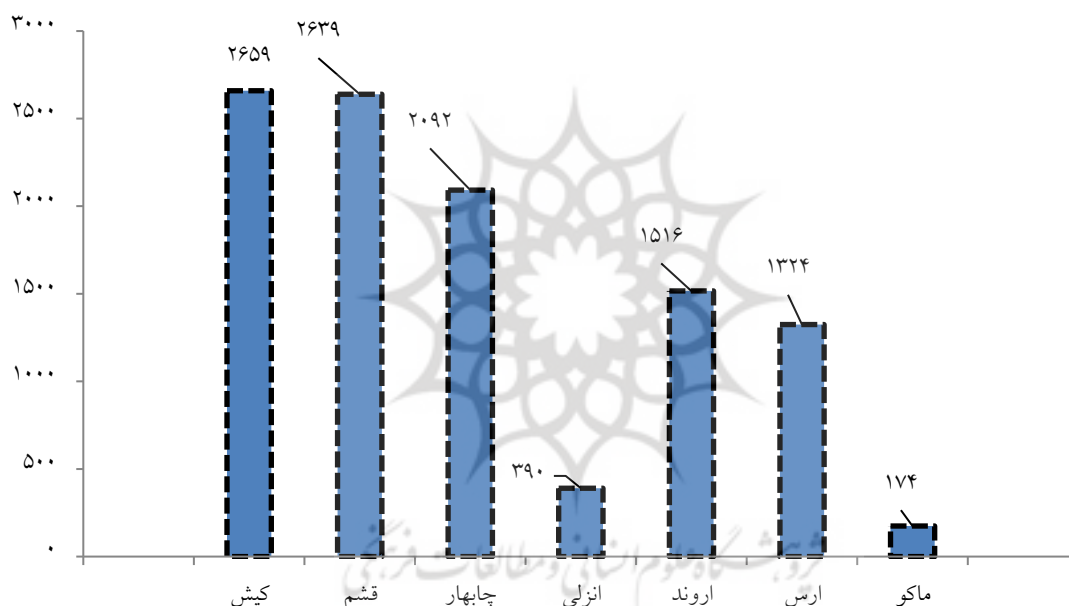
مآخذ: همان.

کالا از طریق گمرک جمهوری اسلامی ایران در منطقه آزاد به سرزمین اصلی را شامل نمی‌شود. در بین مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶ دو منطقه کیش و قشم به ترتیب بیشترین میزان واردات را با هدف تولید، عرضه و مصرف در منطقه داشته‌اند.

بررسی آمارهای واردات حاکی از آن است که کل واردات کالا با هدف تولید، عرضه و مصرف در مناطق آزاد طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶، معادل ۱۰۷۹۷ میلیون دلار بوده است که با اضافه شدن مقدار واردات سال ۱۳۹۷، این رقم به ۱۲۰۸۷ میلیون دلار افزایش یافته است. این رقم، واردات

نمودار ۲- واردات کالا با هدف تولید، عرضه و مصرف به تفکیک مناطق آزاد طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۶

(میلیون دلار)



مأخذ: همان.

جدول ۲- واردات کالا از طریق مناطق آزاد به سرزمین اصلی (میلیون دلار)

سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶*
واردات کالا از طریق مناطق آزاد به سرزمین اصلی	۱۵۶۲	۱۶۴۴	۱۹۲۱	۲۲۸۹	۲۲۵۶	۲۹۴۱	۲۶۹۲

\* آخرین آمارهای موجود در این زمینه مربوط به سال ۱۳۹۶ است.

مأخذ: همان.

بررسی افزایشی بوده و از ۱۵۶۲ میلیون دلار در سال ۱۳۹۰ به رقم ۲۶۹۲ میلیون دلار در سال ۱۳۹۶ رسیده است.

در جدول شماره ۲، آمارهای واردات کالا از طریق مناطق آزاد به سرزمین اصلی آمده که طی دوره مورد



جدول ۳- وضعیت صادرات از مناطق آزاد کشور طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۷

سال	صادرات تولیدات مناطق آزاد به خارج از کشور		صادرات تولیدات منطقه به سرزمین اصلی		صادرات تولیدات داخلی از طریق منطقه		کل صادرات
	صادرات (میلیون دلار)	سهم (درصد)	صادرات (میلیون دلار)	سهم (درصد)	صادرات (میلیون دلار)	سهم (درصد)	
۱۳۹۰	۲۹۱	۱۰/۷	۲۵۴	۹/۳	۱۹۸	۷۲/۸	۲۷۳۲
	۳۱۱	۱۰/۷	۱۰۱	۳/۵	۲۴۶۷	۸۴/۶	۲۹۱۵
۱۳۹۱	۱۴۱	۳/۸	۱۲۴	۳/۳	۳۳۹۴	۹۱/۵	۳۷۱۰
	۳۴۱	۷/۹	۲۱۱	۴/۹	۳۷۵۷	۸۶/۶	۴۳۳۸
۱۳۹۲	۲۶۱	۶/۳	۱۹۹	۴/۸	۳۲۷۰	۷۹/۵	۴۱۱۳
	۳۴۹	۸/۷	۷۵۶	۱۸/۹	۲۴۲۶	۶۰/۷	۳۹۹۶
۱۳۹۳	۴۸۴	۱۰/۰	۲۷۰	۵/۶	۳۵۱۲	۷۲/۷	۴۸۲۹
	۴۹۱	-	-	-	-	-	-
۱۳۹۴	۴۹۱	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-
۱۳۹۵	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-
۱۳۹۶	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-
۱۳۹۷	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-

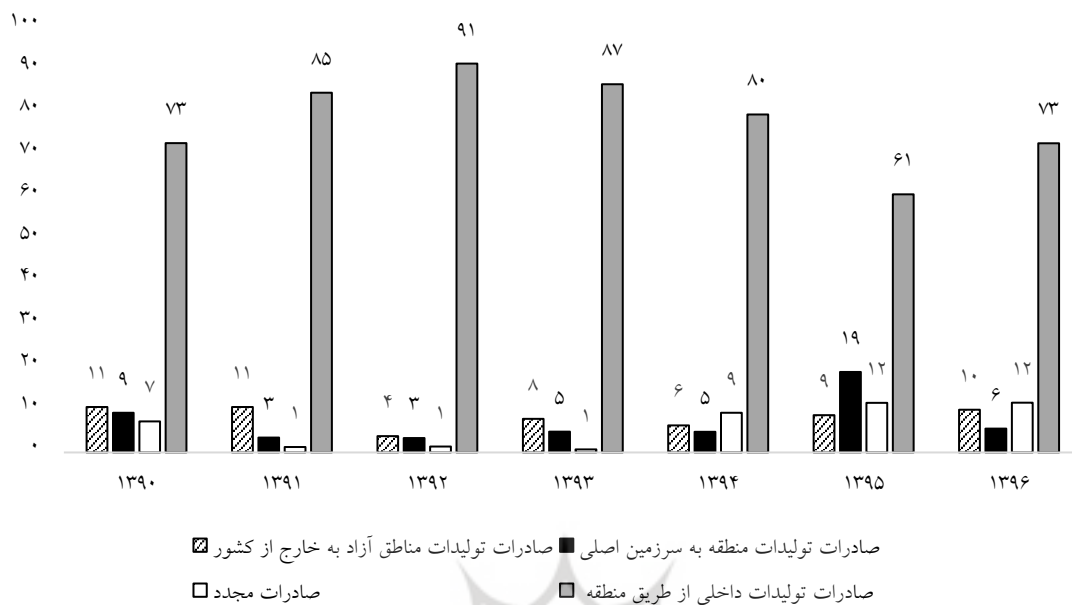
مأخذ: همان.

آمارهای ارایه شده در خصوص صادرات طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۷ شامل تولیدات منطقه به خارج از کشور، صادرات مجدد، صادرات تولیدات منطقه به سرزمین اصلی و صادرات تولیدات داخلی از طریق مناطق آزاد بوده که جمع آن معادل ۲۶۶۳۳ میلیون دلار اعلام شده است<sup>۱</sup>. نکته قابل توجه آن است که بیشترین سهم از صادرات طی این سال‌ها متعلق به صادرات تولیدات داخلی از طریق منطقه به خارج است که رقمی حدود ۲۰۸۱۴ میلیون دلار و به‌طور میانگین سهمی بیش از ۷۵ درصد دارد و سهم تولیدات منطقه به خارج از کل صادرات صورت گرفته، بسیار ناچیز است (جدول و نمودار شماره ۳).

۱- برخی از این آمارها برای سال ۱۳۹۷ گزارش نشده است.

عدم موفقیت در جذب سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد ایران را شاید بتوان به فقدان استراتژی توسعه صنعتی و برنامه مشخص برای جذب سرمایه از خارج، نبود زیرساخت‌های مناسب در این مناطق و ضعف‌های قانونی مرتبط دانست. البته، بخشی از عدم توفیق مناطق آزاد در جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی می‌تواند ناشی از اعمال تحریم‌ها باشد.

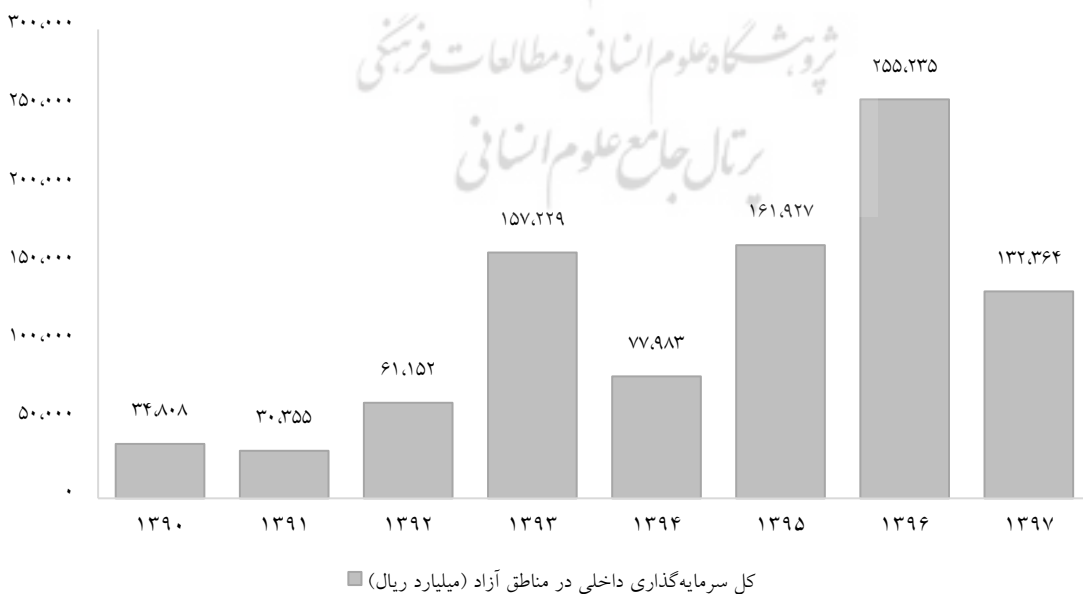
نمودار ۳- سهم انواع صادرات از مناطق آزاد کشور طی سال‌های \*۱۳۹۶-۱۳۹۰ (درصد)



\* در گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۷، برخی از این آمارها ارایه نشده است. مأخذ: همان.

با وجود اینکه تقویت و رشد صادرات یکی از اهداف تأسیس این مناطق بوده، آمارها بیان‌کننده آن است. است که صادرات در این مناطق بسیار محدود بوده است.

نمودار ۴- روند سرمایه‌گذاری داخلی در مناطق آزاد، مجوز صادر شده طی سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۰

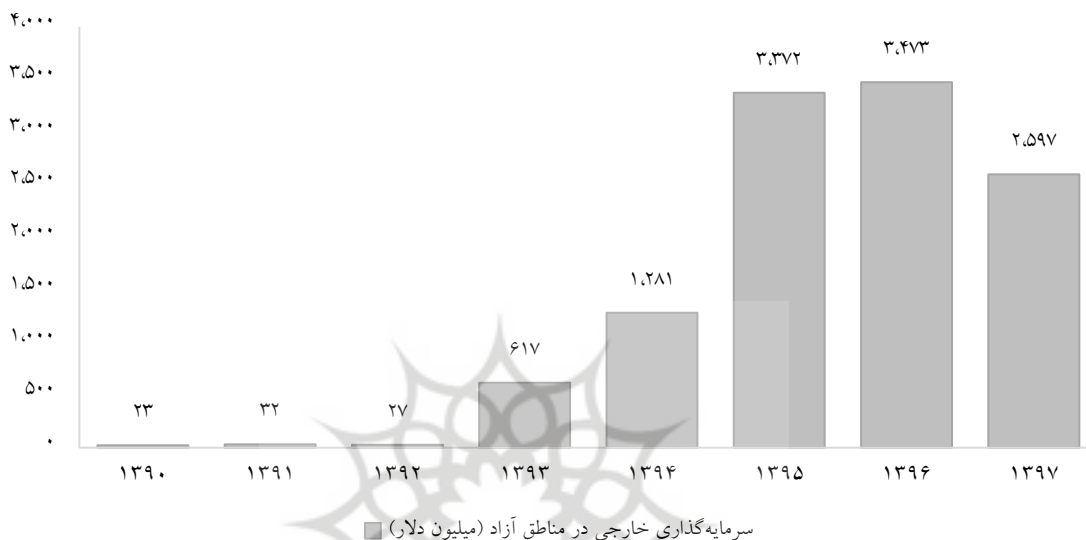


مأخذ: همان.



همان‌طور که از نمودار شماره ۴، مشخص است، روند سرمایه‌گذاری داخلی در این مناطق طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶ افزایشی بوده و از ۳۴۸۰۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۰ به رقم ۲۵۵۲۳۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۶ رسیده، اما در سال ۱۳۹۷ با کاهش روبه‌رو بوده و به ۱۳۲۳۶۴ میلیارد ریال رسیده است.

نمودار ۵- روند سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد، مجوز صادر شده طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۷



مأخذ: همان.

البته، بخشی از عدم توفیق مناطق آزاد در جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی می‌تواند ناشی از اعمال تحریم‌ها باشد.

همچنین روند سرمایه‌گذاری خارجی طی سال‌های مورد بررسی صعودی بوده، به طوری که از رقم ۲۳ میلیون دلار در سال ۱۳۹۰ به ۳۴۷۳ میلیون دلار در سال ۱۳۹۶ افزایش یافته، هرچند این مقدار در سال ۱۳۹۷ کاهش داشته و به ۲۵۹۷ میلیون دلار رسیده است (نمودار شماره ۵). با اینکه روند سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در این مناطق صعودی بوده است، اما مقادیر جذب شده رقم قابل توجهی نیست. عدم موفقیت در جذب سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق آزاد ایران را شاید بتوان به فقدان استراتژی توسعه صنعتی و برنامه مشخص برای جذب سرمایه از خارج، نبود زیرساخت‌های مناسب در این مناطق و ضعف‌های قانونی مرتبط دانست.

نکته قابل توجه آن است که بیشترین سهم از صادرات طی این سال‌ها متعلق به صادرات تولیدات داخلی از طریق منطقه به خارج است که رقمی حدود ۲۰۸۱۴ میلیون دلار و به‌طور میانگین سهمی بیش از ۷۵ درصد دارد و سهم تولیدات منطقه به خارج از کل صادرات صورت گرفته، بسیار ناچیز است.

نکته قابل توجه آن است که بیشترین سهم از صادرات طی این سال‌ها متعلق به صادرات تولیدات داخلی از طریق منطقه به خارج است که رقمی حدود ۲۰۸۱۴ میلیون دلار و به‌طور میانگین سهمی بیش از ۷۵ درصد دارد و سهم تولیدات منطقه به خارج از کل صادرات صورت گرفته، بسیار ناچیز است.

جدول ۴- میزان اشتغال ایجاد شده در مناطق آزاد (نفر)

مناطق آزاد	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	* جمع هر منطقه طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۶	سهم هر منطقه (%)
کیش	۳۶۲	۳۵۰	۹۳۹	۱۹۵۰	۱۶۹۰	۱۷۱۰	۶۵۰	۷۶۵۱	۶
قشم	۱۴۱	۱۳۵۱	۶۰۲۰	۲۹۶۲	۹۷۱	۱۷۹۸	۱۸۰۹	۱۵۰۵۲	۱۲
چابهار	۱۳۱۸	۱۳۲۹	۱۴۰۰	۱۶۰۰	۳۰۰۳	۳۶۱۶	۲۴۰۳	۱۴۶۶۹	۱۲
ارس	۳۹۵۳	۴۳۵۰	۵۵۰۰	۲۸۸۴	۲۷۳۸	۹۷۱	۴۱۴	۲۱۸۱۰	۱۸
اروند	۲۵۲۱	۱۹۰۶	۱۳۱۲	۹۸۱۵	۲۸۹۲	۷۲۱۱	۳۴۸۳	۲۹۱۴۰	۲۳
انزلی	۴۴۵۵	۴۲۳۰	۴۲۱۹	۳۴۲۶	۵۴۰۰	۲۴۹۸	۲۳۲۰	۲۶۵۴۸	۲۱
ماکو	۰	۱۴۱	۳۰۰	۴۳۹	۲۳۳۸	۳۱۸۱	۳۱۸۵	۹۵۸۴	۸
جمع سالیانه مناطق	۱۲۷۵۰	۱۳۶۵۷	۱۹۶۹۰	۲۴۰۷۶	۱۹۰۳۲	۲۰۹۸۵	۱۴۲۶۴	۱۲۴۴۵۴	

\* در گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۷، این آمارها ارایه نشده است.  
مأخذ: همان.

فعالیت‌های تولیدی با جهت‌گیری صادرات، جذب نقدینگی سرگردان داخلی و کمک به مهار تورم، محرومیت‌زدایی، افزایش کارآیی اقتصاد ملی، اتصال تدریجی اقتصاد ملی به اقتصاد جهانی، افزایش درآمد عمومی، تنظیم بازار کار و کالا، ارایه خدمات عمومی و تحرک‌آفرینی در اقتصاد داخلی، در نظر گرفته شده است. به عبارتی، توسعه مناطق آزاد مبتنی بر الگوی صحیح تولیدگرا هدف اصلی از ایجاد مناطق آزاد بوده، اما شواهد ناشی از آمارها نشان می‌دهد که مدل کنونی مناطق آزاد در کشور چندان با اهداف رشد تولید، افزایش توان صادراتی و ایجاد اشتغال پایدار هم‌راستا نیست. شاید بتوان دلیل این عملکرد ضعیف را به این موضوع نیز نسبت داد که بخش زیادی از تولیدات کشور تولیدات متکی بر واردات هستند. اگر رویکرد تبدیل واردات به محصول صادراتی در دستور کار بود، مناطق آزاد می‌توانستند نقش پررنگی ایفا کنند، اما عمده مواد اولیه وارداتی، صرف تولید کالایی می‌شود که در داخل کشور مصرف دارد. به-

بررسی آمار اشتغال ایجاد شده طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶، گویای آن است که در طول ۷ سال حدود ۱۲۴ هزار شغل ایجاد شده است. مناطق اروند و انزلی به ترتیب با ۲۳ و ۲۱ درصد، بیشترین سهم را در ایجاد اشتغال داشته‌اند (جدول شماره ۴). لازم به یادآوری است که آمار اشتغال از دست‌رفته در این مناطق موجود نیست.

مقایسه واردات منطقه با حجم صادرات تولیدات منطقه، میزان جذب سرمایه‌های خارجی و میزان اشتغال‌زایی این مناطق گویای آن است که اهداف موردنظر برای ایجاد مناطق آزاد، محقق نشده است و این مناطق در سال‌های مورد بررسی از عملکرد مناسبی برخوردار نبوده‌اند. در این زمینه، در اسناد بالادستی مناطق آزاد، اهداف گوناگونی برای این مناطق مانند جذب سرمایه‌های خارجی و داخلی، ایجاد فرصت‌های شغلی جدید و افزایش مهارت نیروی انسانی، کسب درآمد ارزی و افزایش صادرات، دستیابی به فناوری پیشرفته، ارتقا و توسعه



کشور زده‌اند و تلاش برای تصویب چنین طرحی کاملاً مغایر با اهداف جهش تولید است. دلیل چنین تلاش‌هایی از سوی مسئولان به فقدان حاکمیت قانون و تقابل منافع عمومی با منافع عده‌ای خاص برمی‌گردد. یکی از عوامل اصلی پافشاری بر مسئله گسترش مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، فشارهای سیاسی و انتخاباتی نمایندگان و مسئولان محلی است، زیرا با وجود معافیت‌های گمرکی و مالیاتی و بهره‌مندی از دیگر مزایای مناطق آزاد، امکان تثبیت جایگاه و کسب محبوبیت احتمالی این افراد در بین مردم حوزه انتخابی‌شان افزایش می‌یابد. در مجلس شورای اسلامی، شانس انتخاب مجدد برای نمایندگان نسبتاً پایین است و یکی از مهم‌ترین انگیزه‌ها برای نمایندگان، جذب حداکثر منابع دولتی برای حوزه انتخابی خود است. بنابراین، مجال اندکی برای به‌کارگیری نگاه ملی در تصمیمات اقتصادی باقی می‌ماند.

در برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای، توسعه منطقه‌ای باید در راستای توسعه ملی صورت پذیرد، اما به نظر می‌رسد در خصوص مناطق آزاد کشور، منافع و مطالبات منطقه‌ای در اولویت نخست قرار دارد. این نگرش نه تنها به تحقق اهداف توسعه منطقه‌ای و محرومیت‌زدایی از مناطق منجر نشده، بلکه حتی با منافع بلندمدت ملی نیز در تضاد است و در نهایت، نتیجه‌ای جز ایجاد رانت برای گروهی خاص، توسعه خدمات توزیعی، به‌ویژه در زمینه واردات کالا و ناتوانی در توسعه فعالیت‌های تولیدی دربر نداشته است.

طور عمده مناطق آزاد کشور تاکنون در ایجاد ارزش افزوده و تبدیل واردات به صادرات خیلی موفق عمل نکرده‌اند.

## ۲- چالش‌ها، تنگناها و ضعف‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

در این بخش، براساس بررسی وضعیت و عملکرد مناطق آزاد، مهم‌ترین دلایلی که باعث شکست سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی موردنظر برای پیشرفت و تعالی مناطق آزاد شده و این مناطق را با چالش مواجه کرده است، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱-۲- وجود تضاد و ناهمگنی منافع سیاسی با منافع ملی

با اینکه لایحه افزایش مناطق آزاد به دلیل مغایرت با قانون اساسی سه بار با مخالفت شورای نگهبان همراه شده است، اما در اردیبهشت ۱۳۹۹ و در روزهای پایانی مجلس دهم، کمیسیون اقتصادی برای بار چهارم این مصوبه را به صحن علنی مجلس فرستاد تا در صورت تصویب در صحن، مجمع تشخیص مصلحت نظام درباره آن تصمیم بگیرد. در حال حاضر مجمع تشخیص مصلحت در خصوص ایجاد مناطق آزاد استان‌های گلستان (اینچه‌برون)، ایلام (مهران)، اردبیل (اردبیل)، سیستان و بلوچستان (سیستان)، کردستان (بانه - مریوان)، هرمزگان (جاسک)، بوشهر (بوشهر)، کرمانشاه (قصر شیرین) رسیدگی و رأی‌گیری می‌کند که تا زمان تهیه گزارش حاضر، نتیجه نامشخص است. این موضوع در حالی بوده که مناطق آزاد کنونی به دروازه واردات تبدیل شده و ضربه سنگینی به تولید

## ۲-۲- وجود خلأهای قانونی

یکی از ضعف‌های عمده مناطق آزاد خلأهای قانونی است. به‌رغم تحولات اقتصادی - سیاسی گسترده کشور در سال‌های اخیر، هیچ‌گونه بازنگری در قانون مناطق آزاد رخ نداده است. قوانین موجود یا اجرا نمی‌شوند یا به صورت سلیقه‌ای اجرا می‌شوند. سیاست‌گذاری‌های دولت و به‌طور کلی نگرش مدیران دولتی به مناطق آزاد کشور یک‌دست و شفاف نیست. همچنین بخش خصوصی در تدوین قوانین و مقررات مشارکت داده نمی‌شود در حالی که می‌توان از طریق تعامل جدی با بخش خصوصی، نظرات و تجارب آن را در اداره مناطق آزاد، به‌خصوص چابهار و حل مشکلات و موانع توسعه این مناطق به کار گرفت.

## ۲-۳- فقدان بستر مناسب برای جذب

## سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد

در تمام کشورهایی که به ایجاد مناطق آزاد تجاری صنعتی اقدام کرده‌اند، دولت‌ها ابتدا تمام زیرساخت‌های لازم مانند راه، آب، برق، بندر، فرودگاه و... را ایجاد و سپس، سرمایه‌گذاران را به سرمایه‌گذاری دعوت کرده‌اند، در حالی که در ایران مسیری معکوس طی شده است. ابتدا بخشی از سرزمین اصلی کشور به‌عنوان منطقه آزاد جدا می‌شود و از سرمایه‌گذاران می‌خواهند تا در این مناطق حضور یابند. سپس، از محل عوارض و حقوق گمرکی دریافتی از سرمایه‌گذاران به ایجاد زیرساخت در این مناطق اقدام می‌کنند، روندی بسیار کند و فسادآور که به‌هیچ‌وجه با فلسفه وجودی این مناطق منطبق نیست.

بر اساس قانون مناطق آزاد تجاری و صنعتی، دولت پانزده درصد از حقوق و عوارض گمرکی را به این مناطق اختصاص می‌دهد تا صرف آبادانی و ایجاد زیرساخت مناطق آزاد کنند و بقیه حقوق دریافتی جزء درآمدهای دولت محسوب می‌شود، اما در عمل، زمانی که تعرفه بیشتر کالاهای مصرفی ورودی در مناطق آزاد اندک است، مدیران مناطق آزاد به سوی واردات کالاهای لوکس، خودرو، قطعات خودرو و کالاهایی که تعرفه بالایی دارند هدایت می‌شوند تا از رانت موجود بهره‌مند شوند.

## ۲-۴- گستردگی بسیار بالای مناطق آزاد و فرار

## مالیاتی

مناطق آزاد از مرزبندی مشخصی برخوردار نیستند، به‌طوری که مساحت قابل توجه مناطق یادشده و همچنین سکونت جمعیت زیاد موجب شده است که معافیت این مناطق، زمینه ایجاد فساد و فرار مالیاتی گسترده را فراهم آورد. تفاوت قابل ملاحظه قیمت کالاهای وارداتی با بازار سرزمین اصلی به دلیل معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و همچنین نبود حفاظ و فنس‌کشی گمرکی مناسب در مرز مناطق آزاد و سرزمین اصلی و فعال نبودن نیروهای انتظامی ویژه مناطق آزاد باعث شده است کالای ارزان‌تر به چند قدم آن‌طرف‌تر از محدوده مناطق آزاد، یعنی سرزمین اصلی برسد. این موضوع مصداق فرار مالیاتی و تبعیض است. این موضوع در حالی است که براساس تعریف نهادهای بین‌المللی، مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، مناطقی هستند که با فنس‌کشی محصور شده‌اند و به‌طور عموم کمتر از هزار هکتارند، حال



شرکت‌ها براساس آیین‌نامه اجرایی قانون ارتقای سلامت نظام اداری، رفع شده است. با ایجاد این پایگاه اطلاعاتی، تمام متقاضیانی که درخواست فعالیت در مجموعه‌های کشوری را داشته‌اند، مکلف به ثبت‌نام و اخذ شناسه ملی در این پایگاه اطلاعاتی شده‌اند. شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی از این طریق، شرکت‌های اقتصادی را رصد کرده است و در نتیجه، شرکت‌هایی که در مناطق آزاد به شکل صوری ثبت شده بودند تا از امتیازات این مناطق استفاده کنند، شناسایی و حذف شده‌اند و شرکت‌هایی که مشغول به فعالیت در این مناطق هستند به کار خود ادامه می‌دهند.

باین‌حال، براساس اظهارات کارشناسان، این مشکل تا حد زیادی رفع نشده و در برخی موارد به‌قوت خود باقی است و حتی در صورت رفع کامل مشکل شرکت‌های صوری، همچنان برخی شرکت‌های مستقر در مناطق آزاد از معافیت‌های مالیاتی، به‌ویژه معافیت مالیات بر ارزش‌افزوده سوءاستفاده می‌کنند. این شرکت‌ها با سوءاستفاده از این معافیت، به خرید مواد اولیه محصولات مختلفی از جمله محصولات پتروشیمی از طریق شرکت بورس کالای ایران اقدام می‌کنند، اما این مواد اولیه را در مناطق دیگری به‌جز مناطق آزاد تجاری، بازرگانی می‌کنند یا به فروش می‌رسانند که این موضوع باعث به‌وجود آمدن رقابت ناسالم در تولید محصولات پتروشیمی می‌شود و علاوه بر التهاب بازار، زمینه‌ساز فرارهای گسترده مالیاتی است. در واقع، این شرکت‌ها برخلاف تعهدات، از

آنکه در ایران، گاه نصف یک استان به‌عنوان منطقه آزاد تعیین می‌شود که خود، فسادزایی و نبود شفافیت را در پی دارد. جبل علی امارات یکی از موفق‌ترین مناطق آزاد دنیاست که کل مساحت آن در فاز اول ۱۰۰۰ هکتار و با فاز توسعه ۱۷۰۰ هکتار بوده، در حالی که مناطق آزاد ایران بسیار وسیع هستند؛ برای مثال، ماکو ۵۰۰ هزار هکتار مساحت دارد یا آنکه مساحت منطقه آزاد اروند ۴۲ هزار هکتار است.

## ۲-۵- فعالیت شرکت‌های صوری و کاغذی برای فرار مالیاتی یا فرار مالیاتی شرکت‌های مستقر در مناطق

در مناطق آزاد تجاری و ویژه اقتصادی، شرکت‌های متعددی به ثبت رسیده‌اند که فعالیت اصلی آنها در سرزمین اصلی متمرکز است، اما این شرکت‌ها صرفاً روی کاغذ وارد مناطق آزاد شده‌اند. در واقع، کسانی که در مناطق آزاد، شرکت ثبت می‌کنند، صرف‌نظر از اینکه در کدام بخش از سرزمین اصلی فعالیت کنند، از معافیت‌های مالیاتی و سایر مزایای مناطق آزاد برخوردار می‌شوند. این در حالی است که قانون استفاده شرکت‌ها از مزایای مناطق آزاد منوط به بهره‌برداری این شرکت‌ها در محدوده این مناطق است. به عبارتی، شرکت‌های صوری و کاغذی زیادی وجود دارند که در سرزمین اصلی مشغول به فعالیت هستند، اما هنگام حسابرسی مالیاتی از این شرکت‌ها، برای سوءاستفاده از معافیت‌های مالیاتی، اظهار می‌کنند که در مناطق آزاد فعالیت دارند.

براساس دفاعیات شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در سال جاری، مشکل فعالیت شرکت‌های صوری با ایجاد پایگاه ثبت اطلاعات حقوقی

### ۳- موارد قوت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

یکی از موارد قوت مناطق آزاد در ایران، بحث گردشگری است. برخورداری مناطق آزاد از سواحل، موقعیت جغرافیایی مناسب و تنوع محیط‌های طبیعی و بکر بودن آنها باعث ایجاد جاذبه‌های گردشگری برای این مناطق شده است. در واقع، مناطق آزاد، امروزه برای تحقق اراده کشور در توسعه گردشگری خارجی یکی از مناسب‌ترین گزینه‌ها هستند؛ صنعتی که در شرایط حساس اقتصادی این روزها می‌تواند زمینه برقراری و بهبود روابط بسیاری از کشورهای خارجی را با ایران مهیا کند و در زمانی کوتاه زمینه رونق اقتصادی و اشتغال جوانان را فراهم آورد. توسعه گردشگری تنها گزینه‌های اقتصادی ایران از وابستگی به نفت نیست، اما زودبازده‌ترین است و مناطق آزاد کشور می‌توانند آماده‌ترین مناطق برای شروع یک اتفاق مهم در این باره باشند. تأثیر بیماری همه‌گیر کرونا بر گردشگری ایران که در تحریم‌های آمریکا به‌عنوان یکی از حوزه‌های زنده اقتصاد ایران مطرح شده بود، بسیار محسوس و نگران‌کننده است، اما اگر کشور از شرایط کرونا عبور کند، مناطق آزاد امکان جذب گردشگر بسیار بیشتری را دارند.

همچنین دسترسی برخی از مناطق مانند منطقه آزاد ارس به منابع معدنی مانند سنگ‌های ساختمانی و دسترسی به شهرهای هم‌جوار در کشورهای همسایه، وجود نیروی کار فراوان و مستعد از جمله موارد قوت مناطق آزاد به‌شمار می‌روند. با وجود این، باید توجه کرد که مواردی مانند موقعیت جغرافیایی

ورود مواد یادشده به مناطق آزاد تجاری خودداری و به فروش مواد در خارج از مناطق و سرزمین اصلی اقدام می‌کنند که این، مصداق وقوع فرار مالیاتی است.

### ۲-۶- وجود پدیده قاچاق کالا در محدوده‌های فاقد فنس کشی

مقررات خاص مناطق آزاد بستر قاچاق کالا را به کشور افزایش می‌دهد. این مقررات خاص باید به‌گونه‌ای تنظیم شود که کنترل و نظارت به‌واسطه گمرک انجام شود. در مناطق آزاد جهان، کالا به‌محض ورود به مناطق آزاد رهگیری و نظارت می‌شود و به این واسطه از قاچاق آن جلوگیری به عمل می‌آید. این در حالی است که در حال حاضر برخی از مناطق، فنس کشی کامل ندارند و همین علت ساده موجب افزایش قاچاق در مناطق آزاد شده است.

### ۲-۷- افزایش قیمت زمین و زمین خواری

با تعیین منطقه‌ای به‌عنوان منطقه آزاد، عده‌ای زمین‌ها را تفکیک می‌کنند و با دور زدن اداره ثبت اسناد، زمین‌ها را به قیمت کلان می‌فروشند و از رانت ایجاد شده در این بین، بهره می‌برند. در این ارتباط و برای نمونه، آمار متخلفان دستگیرشده در جزیره کیش و منطقه بوشهر به علت دریاخواری و زمین‌خواری، حدود ۵۰۰ نفر است<sup>۱</sup>. افزایش غیرمعقول قیمت زمین در این مناطق به علت لابی‌گری افراد ذی‌نفوذ، ساکنان این مناطق را نیز با مشکلات زیادی مواجه کرده است.

۱- زارع، رحیم، عضو کمیسیون اقتصادی مجلس دهم شورای اسلامی (۱۵ تیر ۱۳۹۵)، گفت‌وگوی ویژه خبری شبکه دو سیما.

سرمایه، نیروی کار و مدیریت را به مناطق مورد نظر تسریع می‌کند. در نتیجه، ایجاد منطقه آزاد تجاری در بطن فعالیت‌های اقتصادی، فرآیندی هدفمند به شمار می‌آید که وظیفه آن، کمک به رشد اقتصادی، تقویت صنعتی شدن و فراهم کردن امکانات مبادلات بازرگانی، به‌ویژه در زمینه توسعه صادرات است.

مناطق آزاد، پلی بین اقتصاد داخلی و جهانی با جهت‌گیری تولیدی، صادراتی، انتقال فناوری و رشد و توسعه اقتصادی هستند. در واقع، مناطق آزاد تجاری - صنعتی در کشورهای در حال توسعه، ابزار توسعه اقتصادی برای کل اقتصاد هستند نه منطقه‌ای صرفاً تجاری. مناطق آزاد وسیله‌ای برای ورود به بازارهای جهانی و بهره‌گیری از برتری‌های نسبی در بازرگانی بین‌المللی هستند، فناوری، مدیریت و سرمایه را به کشور وارد می‌کنند، عوامل تولید داخلی را با عوامل علمی و دانش فنی خارجی تلفیق می‌کنند و سرانجام کشور را در مسیر توسعه صنعتی و در بلندمدت در رده کشورهای توسعه‌یافته و صنعتی قرار می‌دهند. این موضوع تقویت‌کننده بنیان‌های امنیت اقتصادی برای کشور خواهد بود.

با وجود این، گستردگی فساد در مناطق آزاد قادر است کارکردهای مثبت یادشده را زیر سؤال ببرد و به‌جای رشد و توسعه کشور، این مناطق را به خطری جدی برای امنیت اقتصادی بدل کند. به عبارت دیگر، در شرایط حاضر، منافع گره‌خورده عده‌ای ذی‌نفع در کنار نبود یک سیستم نظارتی مستقل و کارآمد در مناطق آزاد، بینه تولیدی و صادراتی این

مناسب و قرار گرفتن در مرز مشترک با برخی کشورهای همسایه، وجود نیروی کار فراوان و مستعد و... که از سوی موافقان گسترش مناطق آزاد به‌عنوان مزیتی برای این مناطق بیان می‌شود، به‌طور عمده از جنس فرصت‌های بالقوه مانند برخورداری از شرایط مناسب ژئوپلیتیکی است و در این بین، مزیت بالفعل قابل توجهی که در نتیجه سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی، نهادسازی و ساختار مناسب مدیریتی حاصل شده باشد و نکته قوتی برای مناطق آزاد کشور به شمار برود، قابل اشاره نیست. در این ارتباط، باید توجه کرد که این دست فرصت‌ها (که از آنها تحت عنوان مزیت‌های مناطق آزاد کشور در تجارت بین‌المللی یاد می‌شود)، در اختیار دیگر کشورهای منطقه نیز قرار دارند و در حال حاضر توسط رقبای منطقه‌ای به فعلیت درآمده‌اند. مناطق آزاد کشور در حال حاضر دارای رقبایی مانند شیخ‌نشین‌های دوبی، رأس‌الخیمه و... هستند که تاکنون سهم زیادی از جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی را به خود اختصاص داده‌اند.

#### ۴- ملاحظات امنیت اقتصادی

از دیدگاه توسعه اقتصاد ملی، ایجاد مناطق آزاد می‌تواند مانند دریچه‌ای به جهان خارج، آزادی مبادلات تجاری را تأمین کند و به جذب برخی تخصص‌های فنی و سرمایه‌ای مورد نیاز جریان توسعه صنعتی کشور یاری رساند. از دیدگاه توسعه اقتصاد منطقه‌ای، منطقه آزاد تجاری موجب تحرک و پویایی اقتصاد نواحی مجاور خود می‌شود و حرکت

توسعه مناطق آزاد مبتنی بر الگوی صحیح تولیدگرا هدف اصلی از ایجاد مناطق آزاد بوده، اما شواهد ناشی از آمارها نشان می‌دهد که مدل کنونی مناطق آزاد در کشور چندان با اهداف رشد تولید، افزایش توان صادراتی و ایجاد اشتغال پایدار هم‌راستا نیست.

### نتیجه‌گیری و راهکارها

بررسی عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مقایسه آن با اهداف تأسیس این مناطق نشان می‌دهد که نه تنها بسیاری از این اهداف تحقق نیافته‌اند، بلکه مشکلات ساختاری موجود مانند نبود مدیریت یکپارچه، نبود نهادهای نظارتی مستقل و کارآمد، عدم شفافیت در قوانین مربوط به نحوه عملکرد و اداره مناطق آزاد تجاری و... باعث شده است این مناطق به بستری برای گسترش انواع فساد مانند رانت‌خواری و قاچاق تبدیل شوند و به‌جای توسعه صادرات و ورود فناوری‌های پیشرفته، محملی برای واردات کالاهای مصرفی خارجی مانند خودروهای لوکس و تقسیم رانت باشند. معافیت‌های متعدد در این بخش و عدم شفافیت دادوستد مربوط به این مناطق، همواره به‌عنوان یکی از معضلات اساسی نظام مالیاتی مطرح بوده است و نه تنها بخشی از درآمدها از سبد مالیات کشور حذف می‌شود، بلکه عدم شفافیت و اقتصاد زیرزمینی در مناطق یادشده افزایش می‌یابد که به‌تبع آن، موجب افزایش فرار مالیاتی خواهد شد. معافیت این مناطق به‌نحوی است که حتی

مناطق را به‌شدت تضعیف و محمل و پوششی برای قاچاق و واردات کالاهای مصرفی و لوکس با رانت بالا ایجاد کرده است. در واقع، وقتی یک منطقه مرزی به لحاظ اقتصادی عقب‌افتاده باشد، گردش مالی پایینی داشته باشد و مردم به لحاظ اقتصادی ضعیف باشند، با ایجاد منطقه آزاد مزیت‌هایی ایجاد می‌کنند تا به ورود صاحبان سرمایه به منطقه منجر شود و در پی آن، افزایش سرمایه‌گذاری رخ دهد. همچنین مزیت‌های دیگری مانند سهولت در واردات خودرو و برخی کالاهای دیگر، یک سطح رفاه نسبی را برای برخی از مردم منطقه ایجاد می‌کند. در حال حاضر، سرمایه‌گذاری‌هایی که در این مناطق صورت می‌گیرد، به‌طور عمده تولیدی نیست، بلکه سرمایه‌گذاری در حوزه خدمات است؛ مانند ایجاد مراکز خرید و بازارهایی که صرفاً برای توسعه واردات است. معافیت‌هایی که برای واردات به مناطق آزاد اعطا شده، آنها را به هابی برای واردات کالای قاچاق تبدیل کرده است. همچنین باید به این مسئله توجه کرد که به‌رغم انتظار کسب درآمد برای دولت در این مناطق، متأسفانه هزینه توسعه این مناطق نیز بر دوش دولت بوده و بر بار هزینه‌های دولت افزوده است که به کسری بیشتر بودجه می‌انجامد و همین موضوع بر بحران بدهی دولت دامن می‌زند. از این‌رو، دولتی که گرفتار بدهی باشد در سیاست‌گذاری‌های خود عجول‌تر، شتاب‌زده‌تر و مخرب‌تر عمل می‌کند و همه اینها زمینه بی‌ثباتی‌های اجتماعی و برهم خوردن امنیت اقتصادی کشور را رقم خواهد زد.





از برخی امتیازهای این مناطق مانند معافیت‌های مالیاتی بوده که باعث محرومیت دولت از منابع عظیم مالی می‌شود. از این رو، رصد این شرکت‌ها و لغو مجوز آنها در صورت عدم فعالیت از شدت بحران‌های مالی دولت خواهد کاست.

- **تعیین دقیق محدوده مناطق آزاد و تقویت نظارت و بازرسی این مناطق با بهره‌مندی از فناوری جدید:** مشخص کردن دقیق مناطق آزاد و به عبارت دیگر، فنس‌کشی دقیق این مناطق امکان نظارت و کنترل بهتر را فراهم می‌کند و احتمال ورود و خروج کالای قاچاق را کاهش می‌دهد و از این طریق از بار هزینه‌های دولت برای کنترل و بازرسی می‌کاهد.

- **بازنگری در نوع واردات این مناطق:** نظام تعرفه‌ای مناطق آزاد در راستای کنترل واردات و تشویق تولید و صادرات از کارآمدی مناسب برخوردار نیست و هیچ نوع تمایزی بین واردات کالاهای سرمایه‌ای یا مواد اولیه نسبت به واردات کالاهای مصرفی مشاهده نمی‌شود. از این رو، بازنگری قوانین مربوط به اداره این مناطق و نظارت بر اجرای صحیح این قوانین می‌تواند راهگشا باشد.

- **مشخص شدن شیوه مدیریت مناطق آزاد:** بررسی دلایل ناکامی مناطق آزاد ایران در دستیابی به برخی اهداف در مقایسه با کشورهای موفق دنیا حاکی از آن است که معضله‌هایی مانند قاچاق، عدم توفیق مناطق آزاد در جذب سرمایه‌گذاری خارجی و عدم تفکیک وظایف تخصصی مدیریت مناطق آزاد یا به عبارتی، ابهام در شیوه مدیریت آنها سبب

شرکت‌های تولیدی و خدماتی واقع در سرزمین اصلی ترجیح می‌دهند با توجه به هزینه‌های بالای جابه‌جایی، واحد کسب‌وکار خود را به این مناطق انتقال دهند که این مسئله نیز مشکلات عدیده‌ای را به وجود می‌آورد. براساس این، راهکارهایی آرایه می‌شود که در صورت توجه ویژه و اجرایی شدن آنها، عملکرد مطابق با انتظار و بهتری را از مناطق آزاد شاهد خواهیم بود:

- **ایجاد بانک اطلاعاتی مناسب در ارتباط با عملکرد و وضعیت مناطق آزاد:** مناطق آزاد در زمینه آمار و اطلاعات با فقر و کمبودهای جدی روبه‌رو هستند، به طوری که بسیاری از مطالعات صورت گرفته در این زمینه یا با محدودیت دسترسی به منابع آماری مواجه بوده‌اند یا آمارهای مخدوش آرایه کرده‌اند. بنابراین، ایجاد بانک اطلاعاتی مناسب می‌تواند امکان مشارکت تمام بدنه پژوهشی کشور را برای بررسی عملکرد مناطق آزاد و افزایش شفافیت این مناطق فراهم کند.

- **تدوین قوانین هماهنگ با استانداردهای جهانی و شفاف‌سازی آنها:** تبعیت از یک‌سری قوانین مکتوب، شفاف و مطابق با استانداردهای جهانی، مقایسه عملکرد مناطق آزاد در کشور را با مناطق آزاد سایر کشورها امکان‌پذیر می‌کند و ظرفیت‌های نظارتی از طریق شاخص‌های جهانی را فراهم می‌آورد.

- **رصد فعالیت شرکت‌های ثبت شده در مناطق آزاد و ابطال مجوز آنها در صورت عدم فعالیت:** ثبت برخی شرکت‌ها در مناطق آزاد که حوزه فعالیتشان در سرزمین اصلی است تنها برای استفاده



اختیاراتی که برای مدیران عامل مناطق آزاد در نظر گرفته شده است، به منظور رفع دغدغه نظارتی مجلس، رؤسای مناطق آزاد، مانند استان‌ها، زیر نظر وزارت کشور با حکم رییس جمهوری فعالیت کنند.

### منابع

- گزارش عملکرد قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه
- گزارش‌های اتاق ایران (منتج از آمارهای رسمی از شورای عالی مناطق آزاد تجاری)

شده است ضرورت‌هایی در خصوص اصلاح نقص‌های موجود در قوانین بالادستی، به‌ویژه قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی وجود داشته باشد. در واقع، انجام اصلاحات نیازمند بازنگری قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی است. در این راستا، در سال جاری طرح اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی توسط کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در ۴ ماده ارایه شده است. به‌رغم آنکه لزوم بازنگری در این قانون و ایجاد تغییر در شیوه مدیریت این مناطق به‌درستی توسط قانون‌گذار درک شده و بدون شک، این اصلاحیه گام مهمی برای رسیدن به شکل مطلوب در مدیریت مناطق آزاد است، به نظر می‌رسد در برخی از مفاد این طرح، دقت و شفافیت لازم برای اصلاح خلأهای موجود مغفول مانده است؛ برای نمونه، یکی از اصلی‌ترین مشکلات کنونی مناطق آزاد آن است که مدیریت مناطق آزاد وارد فضاهایی می‌شود که ربطی ماهوی به کار تجارت، صنعت و اقتصاد ندارد. بنابراین، انتظار می‌رود موارد اصلاحی در راستای اصلاح خلأهای موجود، به‌نحوی باشد که بتواند گامی مؤثرتر در راستای عملیاتی کردن اهداف تعیین شده و بازنگری در انحرافات موجود در دو سطح اهداف و شیوه مدیریت مناطق آزاد باشد. با توجه به این نکته که کارکرد مناطق آزاد صرفاً اقتصادی نیست و حاکمیتی نیز هست، پیشنهاد می‌شود اصلاح قانون با تمرکز بیشتر بر این دو رکن صورت گیرد. همچنین با توجه به

