



The Necessity of Revising the Laws Governing the Free Zones of the Islamic Republic of Iran Based on General Policies Making and An Attitude Towards the Laws of the Free Zones of Other Countries

Mozafar Hamzei Mashari¹ 

Alireza Saybani² 

1. Ph.D. student of Criminal Law and Criminology, Faculty of Humanities, Bandar Abbas Islamic Azad University, Bandar Abbas, Iran

Email: mozafar.hamzei@gmail.com

2. Assistant Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Humanities, Islamic Azad University, Bandar Abbas Branch, Bandar Abbas, Iran (Corresponding author).

Abstract

Free zones include different types that are formed according to the goals of the governments and follow the development field desired by that government. In Iran, governments generally seek to establish free trade zones, but in particular, they pursue the goals of tourism, especially economic-industrial, science and technology, or a combination of different goals. In this study, by applying free trade zones in different countries, we have challenged the reasons and legal policies for the lack of growth and development of these zones in the Islamic Republic of Iran. Various reasons have been proposed for this issue, which have been identified mainly due to legal conflicts, the existence of different decision-making authorities, and lack of attention to management principles based on legal standards and the supervision of criminal systems. The management of free zones requires the perspective of global trade and the efficiency of international capital; On this basis, it is necessary to make decisions and legislate in this matter commercially and with the view of economic exploitation; He distanced himself from political views, because in the eyes of the world, free trade zones are considered an international environment and outside the government's sovereignty; It means that any idea and thinking and any natural or legal person of any nationality can engage in free commercial and economic activity in those areas.

Keywords: Free Trade, Free Trade Zones, Revision of Laws, General Policies Making, Comparative Study



ضرورت بازنگری قوانین حاکم بر مناطق آزاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس سیاست‌گذاری کلان و نگرشی بر قوانین مناطق آزاد سایر کشورها

مظفر حمزه‌ئی ماشاری^۱ ID، علیرضا سایبانی^۲ ID

۱. دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد بندرعباس، بندرعباس، ایران
Email: mozafar.hamzei@gmail.com
۲. استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد بندرعباس، بندرعباس، ایران
(نویسنده مسئول)

چکیده

مناطق آزاد، شامل انواع مختلفی هستند که متناسب با اهداف دولت‌ها تشکیل می‌شوند و زمینه رشد مورد نظر آن دولت را پیگیری می‌کنند. در ایران عموماً دولت‌ها به دنبال تشکیل مناطق آزاد تجاری هستند؛ اما به‌طور خاص اهداف گردشگری، ویژه اقتصادی-صنعتی، علم و فناوری و یا تلفیقی از اهداف مختلف را پیگیری می‌کنند. در این مطالعه با تطبیق مناطق آزاد تجاری در کشورهای مختلف، دلایل و سیاست‌های حقوقی عدم رشد و توسعه این مناطق در جمهوری اسلامی ایران را به چالش گذاشته‌ایم. دلایل مختلفی برای این موضوع مطرح شده که عمدتاً به دلیل تضادهای قانونی، وجود مراجع مختلف تصمیم‌گیری و عدم توجه به اصول مدیریت بر اساس استانداردهای حقوقی و نظارت نظام‌های کیفی شناسایی شده‌اند. مدیریت مناطق آزاد نیازمند نگاه تجارت جهانی و بهره‌وری از سرمایه‌های بین‌المللی است؛ بر این اساس باید تجاری و با دید بهره‌بردار اقتصادی در این موضوع تصمیم‌گیری و قانون‌گذاری کرد و از دیدگاه‌های سیاسی فاصله گرفت؛ زیرا در نگاه دنیا، مناطق آزاد تجاری یک محیط بین‌المللی و خارج از حاکمیت دولت‌ها تلقی می‌شوند؛ یعنی هر ایده و تفکری و هر شخص حقیقی یا حقوقی با هر ملیتی می‌تواند در آن مناطق به فعالیت آزادانه تجاری و اقتصادی بپردازد. **کلیدواژه‌ها:** تجارت آزاد، مناطق آزاد تجاری، بازنگری قوانین، سیاست‌گذاری کلان، مطالعه تطبیقی

مقدمه

دولت‌ها به منظور دستیابی به اهداف مثبت اقتصادی و در واقع تعامل آزادتر و سریع‌تر در عرصه‌های اقتصادی، اقدامات بسیاری انجام می‌دهند. ایجاد مناطق آزاد تجاری^۱ یکی از اقدامات شایع در دهه‌های اخیر بوده است (کراگمن^۲، ۱۹۹۱؛ تیفنبرون^۳، ۲۰۱۳؛ یانگ و وانگ و فو^۴، ۲۰۲۱). این مناطق با هدف‌های جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، کسب درآمد از ارز خارجی (چنگ، ژانگ و لی^۵، ۲۰۲۲)، گسترش صادرات، اشتغال، گسترش فناوری (یانگ^۶، ۲۰۰۹؛ اکبری، رشیدی، پاداش و کریمیان روندی^۷، ۲۰۱۹؛ مالیسزکا، ون در منسبروگ، پریرا، اسوریو رودارت و روتا^۸، ۲۰۲۰) و ... ایجاد می‌شوند. بر همین اساس پیش از تأسیس مناطق آزاد مسائلی مانند تدوین قوانین و مقررات، مسائل مربوط به جابه‌جایی ارز، تضمین سرمایه‌گذاری و دیگر مسائل حقوقی از سوی دولت‌ها مشخص و تعریف می‌شود و سپس منطقه‌ای به‌عنوان منطقه آزاد^۹ با استراتژی‌های صادراتی معرفی می‌شود (یانگ، ۲۰۰۹؛ چایسه و هو^{۱۰}، ۲۰۱۹).

قوانین لازمه تضمین حقوق سرمایه‌گذار و کشور پذیرنده هستند تا بتوانند با امنیت و آسودگی خاطر به همکاری خود ادامه دهند. تضمین و تحقق قوانین عادلانه و اثربخش نیازمند بازنگری و واکاوی هستند تا کارایی خود را به بهترین حالت ممکن برسانند؛ زیرا که تا قانونی اجرا نشود امکان شناسایی و مطالعه ضعف و قوت آن فراهم نمی‌گردد، بنابراین مطالعه و بازنگری در قوانین مناطق آزاد نیز بنا به ماهیت مدرنی که دارند نیازمند مطالعه و بازنگری مداوم هستند. این پژوهش نیز ضرورت بازنگری را مورد تأکید قرار داده است و با توجه به عدم کارایی مناطق آزاد، در این پژوهش با تأکید بر سیاست‌های کلی نظام و سیر تحولات قوانین حاکم بر مناطق آزاد در دیگر کشورها به ضعف‌ها و نیاز بازنگری اشاره شده است.

-
1. Free Trade Zones (FTZ)
 2. Krugman
 3. Tiefenbrun
 4. Yang, Wang & Fu
 5. Cheng, Zhang & Li
 6. Yang
 7. Akbari, Reshadi, Padash, & Karimian Ravandi
 8. Maliszewska, van der Mensbrugge, Pereira, Osorio Rodarte & Ruta
 9. Free Zone
 10. Chaisse & Hu

تجربه کشورهای آسیای جنوب شرقی نشان داده است که ایجاد امنیت اقتصادی و مقرراتی مهم‌ترین انگیزه جلب سرمایه‌های خارجی به این کشورها است (هاداری، ۱۹۹۰؛ نم و رادولسکو، ۲۰۰۴؛ آسامادو، آتولیک و ینسو، ۲۰۲۱). امنیت اقتصادی به عوامل متعددی بستگی دارد که از آن جمله می‌توان به ثبات پول ملی، تغییر نیافتن پی‌درپی قوانین و مقررات، قانونمند بودن فعالیت‌ها، جبران خسارت وارده در صورت ورود خسارت، قانونمند بودن تضمین نقل و انتقال آزادانه اصل و فرع سرمایه‌گذاری‌های خارجی و افزایش نیافتن مدام مالیات‌ها و نظایر آن است (اسفندیاری، ۱۳۹۲). در این مقاله نیز بر اساس تجربه کشورهای توسعه‌یافته و فعال در مدیریت موفق مناطق آزاد بر این فرض تأکید کرده‌ایم که واکاوی قوانین با هدف سالم‌سازی رویه‌ها و بهبود رویکردها منجر به بازسازی قوانین و مقررات و در نتیجه توسعه و پیشرفت در مناطق آزاد می‌شود.

مشاهدات دیگر نیز نشان داده که توسعه در مناطق آزاد به قوانین مختلف و اثرگذار در زمینه‌های ساخت و تولید، کار، گمرک، مالکیت و غیره نیاز دارد (آبرامویچ، ۲۰۰۴؛ تیغنبرون، ۲۰۱۳؛ اکبری، ابادری و چایجانی، ۲۰۱۹؛ مشفق، ۱۴۰۲)، تا امکان جذب سرمایه و فعالیت در این مناطق به راحتی و با سهولت انجام گیرد. از طرفی ماهیت اهداف تعریف شده اقتصادی ایجاب می‌کند که قوانین تنظیم شده در این مناطق با دیگر قوانین حاکم بر سرزمین‌های داخلی در تعارض باشد و سیاست‌گذاران را با چالش‌های حقوقی جدی و اساسی روبرو کند (وان، ژانگ، وانگ و چن، ۲۰۱۴). این تعارض می‌تواند یک شکاف برای مدیریت باشد و یا اینکه زمینه سوءاستفاده حقوقی را فراهم نماید (شیبانی و عبدی پورفرد، ۱۳۹۹؛ مشفق، ۱۴۰۲). گزارش‌های بسیاری وجود دارند که اثبات می‌نمایند جرائم مختلفی از جمله پول‌شویی و ایجاد رانت از طریق قوانین مناطق آزاد صورت می‌گیرد. اما بسیاری از کشورها توانسته‌اند با بازبینی و واکاوی فرایندها به این جرائم خاتمه دهند و یا با نظارت بیشتری اعمال حاکمیت کنند.

در ایران نیز با توجه به حضور کم‌رنگ اقتصاد ملی در عرصه رقابت جهانی؛ مناطق آزاد تجاری به‌منظور تسهیل در توسعه صادرات و تولید، در مناطق مرزی و کمتر توسعه یافته، با تأکید بر موقعیت‌های بالقوه در ارتباط با توسعه صادرات ایجاد گردیدند

1. Hadari
2. Nam, C. W., & Radulescu
3. Asumadu, Atuilik & Yensu
4. Avramovic
5. Akbari, Azbari & Chaijani
6. Wan, Zhang, Wang & Chen

(کامران، ۱۳۸۱؛ اسفندیاری و همکاران، ۱۳۹۲). اهداف مناطق آزاد ایران بر این پایه استوار است که واردات مواد و تجهیزات مختلف برای مونتاژ و تولید برای صادرات آزاد باشد و در واقع اشخاص بتوانند مواد اولیه را بدون محدودیت‌های گمرکی وارد و با تسهیلات مناسبی تبدیل به موارد مصرفی نمایند و تولیدات خود را صادر کنند.

همچنین به دلیل گستردگی مناطق سرزمینی در ایران و از طرفی نیز رقابت سنگین تجاری و اقتصادی با کشورهای حاشیه خلیج فارس، توسعه مناطق آزاد تجاری ضروری است که تاکنون آن‌چنان موفق عمل نشده است (رهنورد، ۱۳۸۹؛ سلطان زاده، خیاطیان و حبیب دوست، ۱۴۰۲). موانع بسیار زیاد قانونی و مقرراتی، اداری، مدیریتی و مقررات دست و پاگیر قانونی و مشکلات مراحل تصویبی آن، تعدد مراجع کنترلی و در موارد قابل توجهی دخالت سلیقه‌های شخصی در امور مختلف از جمله تعرفه‌ها، مشکلات و ضعف‌های مدیریتی در اکثر مراجع و نهادهای قانونی، توجه نداشتن مراجع قانون‌گذاری و اجرایی به اهمیت مناطق آزاد و غیره از محدودیت‌های قانونی در مناطق آزاد هستند (آموزگاربه‌میری و نادری زاده، ۱۴۰۲). بر این اساس به لحاظ حقوقی این مناطق باید مورد بازبینی قرار گرفته شوند تا بتوان توسعه و نیازهای قانونی و مقرراتی در خصوص پیشرفت این مناطق و متناسب با شرایط اقتصادی روز فراهم باشد.

با توجه به مسائل مطرح شده و اینکه توسعه مناطق آزاد تجاری نیازمند تدوین و گسترش قوانین مناسب است و در واقع قوانین و مقررات در توسعه این مناطق نقش اصلی را ایفا می‌کنند؛ تا جایی که امنیت اقتصادی وابسته به قوانین و مقررات حاکم در این مناطق است. از طرفی نیز با توجه به اینکه اصل در مدیریت مناطق آزاد مبتنی بر تضاد قوانین و مقررات با مقررات حاکم بر مناطق سرزمینی است، در این پژوهش به دنبال پاسخگویی به این سؤال اصلی بودیم که با نگاهی موشکافانه و تحلیل ساختار حقوقی، سیاست‌های کلان و قوانین مناطق آزاد جمهوری اسلامی ایران و سیر تحولات آن در کشورهای در حال توسعه، موانع و چالش‌های حقوقی مرتبط با آن را شناسایی و مسیر توسعه حقوقی آن را شناسایی نماییم؛ در نتیجه بتوان راهکارهای مناسب در جهت توسعه، عدالت و امنیت اقتصادی در مناطق آزاد ایران شکل حقوقی اثربخش و کارکردی بگیرد. بر این اساس ساختار سیاست‌های کلی نظام و تحولات حقوقی مناطق آزاد تجاری جمهوری اسلامی ایران و دیگر کشورها در خصوص اختیارات و استقلال درون‌سازمانی مناطق آزاد، مقررات پولی و بانکی، مقررات گمرکی، عوارض و مالیات، مقررات صدور مجوز سرمایه‌گذاری، مالکیت و اشتغال مورد مطابقت و تحلیل قرار گرفته شده است.

۱. واکاوی جایگاه نظام حقوقی مناطق آزاد تجاری

اگرچه مناطق آزاد یک سیستم و استثنای بالقوه در نظام حکمرانی و حقوقی کشورها با هدف ایجاد بسترهای لازم برای توسعه تولید و تجارت محسوب می‌شوند (روباتام^۱، ۲۰۲۲)؛ اما همواره چالش‌های حقوقی مختلفی در خصوص ماهیت این مناطق مطرح شده است. چالش‌هایی از قبیل اینکه این مناطق فرصت ویژه‌ای برای ارتکاب برخی جرائم از جمله پول‌شویی بوده‌اند (بوست^۲، ۲۰۱۶) و یا اینکه تعارض قوانین ملی کشور با قوانین و استثنائات موجود در این مناطق، چالش‌های مدیریتی، قضایی، انتظامی و دیگر مباحث حقوقی را به وجود آورده است (هولمس و سرویکا^۳، ۲۰۱۹؛ شبانی و عبدی پورفرد، ۱۳۹۹). بر اساس برخی از آمار و گزارش‌های ارائه شده، مجلاتی مانند نیویورک تایمز گزارش داده‌اند که برخی از مناطق آزاد در خاورمیانه هدف مجرمان بوده‌اند (چن، یوان و سوآی^۴، ۲۰۲۱؛ روباتام، ۲۰۲۲) و به‌علاوه اتحادیه اروپا گزارشی منتشر کرده که نشان می‌دهد آثار هنری و آثار باستانی که از جای دیگری سرقت شده‌اند در منطقه آزاد ژنو کشف شده‌اند (اومی^۵، ۲۰۱۹؛ وسولوسکا، سیریبریاک، پتکو، داوبن و یوداد^۶، ۲۰۲۳). نیویورک تایمز گزارش داده است که تقلب و پول‌شویی می‌تواند در این مناطق آزاد خصوصاً در سایت‌های تولید و انبارداری نزدیک به بنادر و فرودگاه‌ها، جایی که دولت‌ها مقررات مالی و مالیاتی را کاهش می‌دهند تا سرمایه‌گذاری خارجی را جذب کنند و حرکت سریع کالاها را آسان کنند می‌تواند به کرات اتفاق بیفتد (نم و رادولسکو، ۲۰۰۴).

محققان و حقوقدانان به‌شدت سوءاستفاده از مناطق آزاد را مورد انتقاد قرار داده‌اند، آنان بیان می‌کنند که در سراسر جهان از مناطق آزاد توسط گروه‌های سازمان یافته، سوءاستفاده شده است (تیفنبرون، ۲۰۱۳؛ مالیسزکا و همکاران، ۲۰۲۰؛ یانگ و همکاران، ۲۰۲۱؛ آسومادو و همکاران، ۲۰۲۱؛ لی، وانگ و جوآی^۷، ۲۰۲۱). البته این امر نشان دهنده این نیست همه مناطق بازرگانی آزاد این فعالیت‌های غیرقانونی را پذیرفته یا تسهیل می‌کنند. گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۸ در سال ۲۰۱۰ درباره آسیب‌پذیری‌های

1. Rowbotham

2. Bost

3. Holmes & Serwicka

4. Chen, Yuan & Cui

5. Omi

6. Veselovska, Sieriebriak, Petkov, Dovban & Udod

7. Liu, Wang & Guo

8. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

پول‌شویی مناطق آزاد تجاری هشدار داد و این سوءاستفاده‌ها را شامل «مشارکت در گروه‌های جرائم سازمان‌یافته و بین‌المللی، قاچاق مواد مخدر، تقلب و قاچاق کالا» می‌داند (پنگ و فی^۱، ۲۰۱۷؛ سورناراجا^۲، ۲۰۲۱).

بنابراین گزارش‌ها نشان می‌دهد که بیشتر مناطق آزاد تجاری به هدف ایجاد یک ابزار مهم و مشروع در اقتصاد کشورها به وجود می‌آیند تا باعث تسهیل تجارت و توسعه بین‌المللی شوند. با این حال، ویژگی‌هایی که فرصت‌های تجاری مشروع را فراهم می‌کنند، می‌توانند توسط گروه‌های سازمان‌یافته برای تولید، توزیع و فروش کالاهای تقلبی بهره‌برداری و سوءاستفاده شوند (آموزگار بهمیری و نادری زاده، ۱۴۰۲؛ روباتام، ۲۰۲۲). زمانی که این فعالیت‌های جنایی در دید عمومی بدون اجرای قانون اتفاق می‌افتد، یا بدتر از آن، به‌سادگی نادیده گرفته می‌شود، اهداف اصلی مناطق آزاد برای ترویج تجارت و رشد اقتصادی در نهایت نابود می‌شوند. بر همین اساس برای تشریح بهتر جایگاه مناطق آزاد تجاری در این مقاله به تشریح و واکاوی اهداف و اصول مترتب بر این مناطق را مورد تحلیل قرار داده‌ایم.

اصطلاح عمومی منطقه آزاد را می‌توان به‌عنوان منطقه‌ای با اندازه متغیر تعریف کرد که در آن شرکت‌های مجاز از رژیم حقوقی قابل اعمال در کشور میزبان معاف هستند (یانگ، وانگ و فو، ۲۰۲۱؛ وسولوسکا و همکاران، ۲۰۲۳)، به‌ویژه در رابطه با عوارض گمرکی (یا حتی مالیات در جایی که کشور اجازه می‌دهد). در ازای این امتیاز و سایر مزایا، کشورها از این شرکت‌ها انتظار دارند که تعداد زیادی شغل ایجاد کنند (سلطان زاده، خیاطیان و حبیب دوست، ۱۴۰۲؛ مشفق، ۱۴۰۲؛ پنگ و فی، ۲۰۱۷)، صادرات را تحریک کنند و با وارد کردن بخش‌های جدید به اقتصاد به تنوع بخشیدن اقتصاد کشور کمک کنند (مشفق، ۱۴۰۲؛ تیفنبرون، ۲۰۱۳؛ وان و همکاران، ۲۰۱۴؛ هولمس و سرویکا، ۲۰۱۹). در واقع مناطق آزاد تجاری خارج از حقوق گمرکی ناظر بر آن کشور هستند، زیرا کالاهای نگهداری شده و یا خدمات و تولید ارائه شده در منطقه آزاد از مالیات و عوارض ورودی معاف هستند. که این به معنای کنترل ویژه گمرکی بر روی کالاها است تا بتوانند به توسعه تنوع صادراتی کشور کمک کنند. بنابراین باید اذعان داشت که، مناطق آزاد از نظر مالیاتی و مراودات مالی بخشی از قلمرو و حقوق قضایی ملی نیستند. با این تعریف کلی باید اذعان داشت که مناطق آزاد دارای انواع مختلفی به لحاظ حقوقی و

1. Peng, & Fei
2. Sornarajah

نحوه مدیریت هستند که کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل^۱ این مناطق را به شکل جدول زیر تقسیم‌بندی کرده است. در واقع این مناطق بنا به ماهیت و اهدافی که برای آنان در نظر گرفته می‌شود در یکی از تقسیم‌بندی‌های زیر قرار می‌گیرند. این تقسیم‌بندی به این دلیل گزارش شده که نشان دهد هر منطقه‌ای را نمی‌توان مناطق تجاری تلقی کرد.

جدول ۱: تفکیک مناطق آزاد از مناطق ویژه اقتصادی از دیدگاه کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل (۲۰۱۹)

| مناطق ویژه اقتصادی ^۲ | مناطق آزاد |
|--|-----------------------------------|
| پارک‌های فناوری‌های پیشرفته ^۳ | مناطق پردازش صادراتی ^۴ |
| پارک‌های علم و دانش ^۵ | مناطق آزاد تجاری |
| مناطق علم و فناوری ^۶ | بنادر آزاد ^۷ |
| مناطق آزاد اقتصادی ^۸ | |
| پارک‌های خدماتی ^۹ | |
| مناطق سبز ^{۱۰} | |
| مناطق امن ^{۱۱} | |
| مناطق توسعه گردشگری ^{۱۲} | |
| مناطق آزاد مالی ^{۱۳} | |

کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل در تعریف مناطق آزاد دو حالت کلی را در نظر گرفته و به عبارتی مناطق آزاد را به دو دسته اصلی تقسیم می‌کند. گروه اول مناطق آزاد تجاری هستند که مطابق با تعریف بانک جهانی^۴، مناطق محصور شده و بدون عوارض گمرکی هستند که امکانات انبارداری، ذخیره‌سازی و توزیع را برای

1. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)
2. Special Economic Zones
3. High-Tech Parks
4. Export Processing Zones (EPZ)
5. Science Parks
6. Science and Technology Zones
7. Freeports
8. Free Economic Zones
9. Services Parks
10. Green Zones
11. Safe Zones
12. Tourism Development Zones
13. Financial Free Zones
14. World Bank

عملیات تجارت، حمل‌ونقل و صادرات مجدد ارائه می‌دهند (بانک جهانی، ۲۰۱۹). این مناطق نقش حیاتی به‌عنوان تسهیل‌کننده تجارت در فرآیند جهانی شدن را ایفا می‌کنند. مناطق آزاد تجاری عموماً در مجاورت بنادر (معروف به بندر آزاد) و فرودگاه‌های اصلی قرار دارند. همچنین در امتداد محورهای مواصلاتی اصلی (دریایی، ریلی و جاده‌ای)، کریدورهای توسعه و یا در مناطق مرزی حضور دارند (روباتام، ۲۰۲۲). گروه دوم مناطق پردازش صادراتی هستند که مطابق با تعریف کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل به مناطقی گفته می‌شود که در تولید (منسوجات و پوشاک، کفش، کالاهای ورزشی، لوازم الکترونیکی مصرفی، قطعات صنعتی و غیره) و به‌طور فزاینده‌ای در ارائه خدماتی که می‌توانند از راه دور از طریق شبکه‌های دیجیتال ارائه شوند (پردازش داده‌های دیجیتال، توسعه فناوری اطلاعات، مراکز تماس، خدمات مالی و غیره). ویژگی بارز مناطق پردازش صادراتی مبتنی بر این است که تمام یا بخشی از تولید خود را به خارج از کشور صادر کنند، طبق قوانین بسیار دقیقی که توسط کد سرمایه‌گذاری کشور مبدأ (معمولاً بین ۸۰ تا ۱۰۰ درصد تولید آن‌ها متغیر است). در واقع این مناطق محلی برای تبدیل مواد اولیه وارداتی به کالاهای با ارزش‌افزوده بیشتر و کمک به تولید و صادرات آن کشور است. اگر محصولات تولید شده از مناطق پردازش صادراتی به بازار داخلی منتقل شوند، شرکت‌ها باید معادل حقوق گمرکی که در صورت واردات این محصولات باید بپردازند، پرداخت نمایند تا از آسیب به اصل رقابت جلوگیری شود. برخی از معروف‌ترین نمونه‌های مناطق پردازش صادراتی شامل شانون^۱ (ایرلند، از ۱۹۵۹ تا ۲۰۱۷)^۲، کائوسیونگ^۳ (تایوان، از سال ۱۹۶۶)، مانائوس^۴ (برزیل، از سال ۱۹۶۷)، ماسان^۵ (کره جنوبی، از سال ۱۹۷۰)، بیان لپاس^۶ (مالزی، از سال ۱۹۷۲) و باتام^۷ (اندونزی، از سال ۱۹۷۸) است. این مناطق بسیار موفق بوده‌اند و هنوز هم هستند و سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی زیادی را به خود جذب کرده‌اند. این مناطق همچنان به‌عنوان الگویی برای انتشار مفهوم مناطق آزاد صنعتی و خدمات در سراسر جهان در

1. Shannon

۲. بر اساس قوانین جدید اتحادیه اروپا، شانون وضعیت رسمی منطقه آزاد خود را از دست داد. با این حال، اکنون طبق معیارهای UNCTAD یک منطقه ویژه اقتصادی است، که مزایای مالی مناطق اصلی را ندارد و به‌نوعی تنها یک منطقه آزاد معمولی تلقی می‌گردد؛ به عبارتی ویژگی‌های گروه اول و دوم را به‌طور کامل ندارد.

3. Kaohsiung

4. Manaus

5. Masan

6. Bayan Lepas

7. Batam

نظر گرفته می‌شوند (بوست، ۲۰۱۶؛ روباتام، ۲۰۲۲). اما بحث اصلی در خصوص مناطق آزاد تجاری این است که مدیریت دشوار و پیچیده حقوقی را می‌طلبند تا بتوانند بهترین بازخورد مورد انتظار را داشته باشند؛ از طرفی نیز باید توجه داشت که مناطق آزاد دارای انواع مختلفی هستند و هر منطقه آزادی به‌عنوان منطقه آزاد تجاری شناخته نمی‌شود و در واقع تناسب عموم و خصوص مطلق نسبت به آنان در جریان است.

۲. توجه و ضرورت وجودی مناطق آزاد در سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران

بر اساس آنچه از سیاست‌گذاری کلان در نظام اقتصادی ایران برمی‌آید، در کنار توجه به جذب سرمایه‌های خارجی و استفاده از ظرفیت‌های نظام بین‌الملل، همواره استقلال اقتصادی و اولویت قرار گرفتن تولید داخلی مورد تأکید بوده است. به‌طوری که مفهوم «اقتصاد مقاومتی» از همین نگاه نشئت گرفته و به‌طور مشخص عدم وابستگی به واردات و محصولات خارجی را مدنظر قرار می‌دهد. رهبر معظم جمهوری اسلامی ایران به‌طور مشخص در ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه که با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین شده، بر سه محور «اقتصاد مقاومتی»، «پیشسازی در عرصه علم و فناوری» و «تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی» توجه اکید داشته است، که هر سه مفهوم بر استقلال داخلی توجه دارد. بنابراین بدیهی است که بر پایه این فلسفه مدیریتی، هدایت و کنترل مناطق آزاد صورت می‌گیرد. در ادامه این ابلاغ رهبر جمهوری اسلامی ایران تصریح نموده که: «با تحقق اهداف برنامه ششم در ارائه الگویی برآمده از تفکر اسلامی در زمینه پیشرفت، که به‌کلی مستقل از نظام سرمایه‌داری جهانی است، یاری رساند.»

اما این نگاه موجب نمی‌شود که نگاه کلان اقتصادی ایران را یک نظام اقتصادی بسته و بدون توجه به نظام جهانی در نظر گرفت؛ زیرا که به‌طور مشخص، همواره رهبری ایران بر جبران عقب‌ماندگی حاصل از وابستگی‌های رژیم پهلوی، هشت سال جنگ تحمیلی و توسعه منطقی اصرار داشته است (سیف، ۱۳۹۲). همچنین برای اثبات این مدعا که فلسفه مدیریت اقتصادی کشور بر محدودیت استوار نیست و توسعه منطقی و جبران عقب‌ماندگی‌ها را در نظر دارد، در زیر مستندات که این موضوع را تضمین می‌کند، ارائه می‌گردد.

در بند ۴ برنامه ششم توسعه (امور اقتصادی)^۱، بر پایه فلسفه عدم وابستگی به نظام سرمایه‌داری، بر پیوندهای اقتصادی و تجاری و انعقاد پیمان‌های پولی اصرار شده است. این موضوع نشان می‌دهد که نوع خاصی از تجارت مدنظر در سیاست‌های کلی نظام در ایران است که می‌تواند بر ساختار، فعالیت و مدیریت مناطق آزاد تجاری تأثیر بگذارد. از طرفی نیز در بند ۶۶ برنامه ششم توسعه (امور حقوقی و قضایی)^۲ نیز به منظور تضمین قراردادها و شفافیت اقتصادی و توسعه سرمایه خارجی به بازنگری قوانین تأکید شده است که ضرورت مورد بحث تحقیق را مشخص می‌کند. علاوه بر آن در خصوص نحوه مدیریت مناطق آزاد نیز در بند ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی رهبر جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۲، به‌طور مشخص بر «توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به‌منظور انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج» اشاره شده و مشخص می‌نماید که مناطق آزاد بخش مهمی از اقتصاد مقاومتی در ایران هستند تا بتوانند بر اساس فلسفه و ایدئولوژی خود به اهداف اقتصادی دست پیدا کنند.

آنچه از سیاست‌های کلی نظام در ایران برمی‌آید، مناطق آزاد زمینه مناسبی برای توسعه اقتصادی مدنظر کشور هستند و سازوکارهای همسویی برای زیرساخت‌های فکری و قانونی برای جایگاه بخشی و بازنگری در مدیریت مناطق آزاد محیا شده است. در پرتو سیاست‌های کلی نظام، اهمیت توسعه اقتصادی مشخص شده که توسعه مناطق آزاد تجاری یکی از مهم‌ترین ارکان آن است.

۳. اختیارات و استقلال درون‌سازمانی مناطق آزاد تجاری

امروزه صدها منطقه آزاد در سرتاسر جهان از قاره آمریکا گرفته تا خاور دور در حال فعالیت هستند. در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا^۳ نیز مناطق آزاد موفق بسیاری وجود دارد؛ از منطقه آزاد جبل علی دبی که موج اولیه اقتصاد الکترونیک را نیز در

۱. توسعه پیوندهای اقتصادی و تجاری متقابل و شبکه‌ای کشور به‌ویژه با کشورهای منطقه آسیای جنوب غربی، تبدیل شدن به قطب تجاری و ترانزیتی و انعقاد پیمان‌های پولی دو و چندجانبه با کشورهای طرف تجارت در چارچوب بندهای ۱۰، ۱۱ و ۱۲ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

۲. حمایت قضائی مؤثر در تضمین حقوق مالکیت و استحکام قراردادها به‌منظور توسعه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری خارجی

خود جای داد گرفته، تا مناطق آزاد عقبه مصر در خلیج سوئز و منطقه آزاد «طنجیر»^۱ در شمال مراکش از این نمونه‌های موفق هستند. اما اینکه این مناطق چگونه به این موفقیت رسیده‌اند و مناطق تجاری دیگری این مسیر را طی نکرده‌اند حتماً به نحوه مدیریت آنان بستگی داشته است که در این قسمت بدان اشاره شده و مورد مطالعه تطبیقی قرار گرفته است (اسفندیاری و همکاران، ۱۳۹۲؛ هولمس و سرویکا، ۲۰۱۹).

به‌طور خلاصه باید گفت که منطقه آزاد تجاری یک منطقه محصور برای آزادی تجارت و تبادل کالا است، و بر همین اساس قطعاً هر منطقه آزاد تجاری باید مجموعه‌ای از سیستم‌های امنیتی قابل کنترل، از جمله سیستم‌های کنترل دسترسی، شناسایی مزاحمان محیطی، شناسایی خودکار و سیستم‌های مدیریت بازدیدکننده را اجرا کند (اکبری و همکاران، ۲۰۱۹؛ ازیکا، اوکمنام و چیچیوک، ۲۰۱۹). در استانداردهای بین‌المللی دسترسی افراد غیرمجاز به منطقه آزاد تجاری امکان‌پذیر نیست، زیرا این منطقه یک منطقه کنترل شده است و کلیه بازدیدکنندگان باید به دفتر پذیرش منطقه آزاد مراجعه کنند (روباتام، ۲۰۲۲). این امر از هرگونه فعالیت مجرمانه یا مشکوک به‌ویژه در مورد قاچاق جلوگیری می‌کند.

علاوه بر این، منطقه آزاد تجاری باید با حصارهای ایمن به‌عنوان یک منطقه تعیین شود و از مناطق اطراف جدا شود. با یک دروازه واحد منتهی به محیط خارجی، و یک دروازه دیگر منتهی به محیط بندر احاطه شود (بوست، ۲۰۱۶؛ چایسه و هو، ۲۰۱۹؛ آسومادو و همکاران، ۲۰۲۱). باین‌حال، در برخی موارد، امکان دارد منطقه آزاد تجاری به‌عنوان توسعه یک بندرگاه در نظر گرفته شود و ممکن است بسته به سطح امنیتی که در مکان خاص، ضروری تلقی می‌شود، حد ترخیص گمرک بین بندر و منطقه آزاد وجود داشته باشد. این کنترل سرزمینی از نظر اسناد و مدارک و مجوز خروج از منطقه خواهد بود. این روش در مناطق آزاد معمول است که یک سند تأیید شده مناسب به نام مجوز آزادسازی کالا یا رسید خروج رایگان از بندر صادر شود (چنگ و همکاران، ۲۰۲۲).

۳-۱. تحلیل ساختار مدیریت مناطق آزاد تجاری در کشورهای آمریکای

شمالی و ایران

در آمریکا منطقه آزاد تجاری یک منطقه جغرافیایی امن است که توسط دولت فدرال تأیید شده است و کالاهای تجاری داخلی و خارجی در آن به‌عنوان یک منطقه خارج

1. Tangier

2. Ezike, Ukemenam & Chijioke

از حوزه تجاری ایالات متحده و خارج از حوزه گمرکی آمریکا به همان شکل که در خارج از این حوزه‌ها باشند، تحت نظارت گمرک آمریکا قرار می‌گیرند (تیفنبرون، ۲۰۱۳؛ روباتام، ۲۰۲۲).

دو نوع منطقه تجارت خارجی وجود دارد: مناطق عمومی، که به‌عنوان مناطق مرکزی شناخته می‌شوند، و زیرمناطق ویژه، که تحت مالکیت شرکت‌های خصوصی هستند و بهره‌برداری می‌شوند که برای استفاده‌های خاصی مانند فعالیت‌های تولیدی یا فرآوری طراحی شده‌اند (روباتام، ۲۰۲۲). مناطق عمومی به‌عنوان امکانات کلی‌تر عمل می‌کنند و خدمات مختلفی را به بسیاری از کاربران ارائه می‌دهند. زیرمناطق ویژه، اما امکانات تک‌مصرفی هستند که نمی‌توانند در محدوده مناطق عمومی جای بگیرند. مناطق عمومی معمولاً در بنادر یا پارک‌های صنعتی قرار دارند و برای کاربران مناطق مختلف باز هستند. زیرمناطق یا سایت‌های مصرفی برای یک کاربرد خاص مدیریت می‌شوند. این مناطق برای تکمیل و بهبود فرایندهای تولید و استفاده از ظرفیت‌های منابع خارجی، زیرمناطق ویژه‌ای را پوشش می‌دهند تا بتوانند تجارت و داد و ستد بین‌المللی کالا و خدمات را به تولید و ارزش‌آفرینی برسانند (آرانگومیرندا و همکاران، ۲۰۲۰). بر این اساس مزایای مناطق آزاد در آمریکا مشتمل بر کمک به تسهیل و تسریع تجارت بین‌المللی، ارائه روش‌های گمرکی ویژه برای کمک به شرکت‌های آمریکایی در انجام عملیات مرتبط با تجارت بین‌المللی در رقابت با کارخانه‌های خارجی، تشویق و تسهیل صادرات و واردات، کمک به جذب فعالیت خارجی و تشویق به حفظ فعالیت داخلی و دیگر موارد اقتصادی و شغلی محصور شده است.

برنامه مناطق آزاد تجارت خارجی آمریکا نه تنها فروش و واردات کالا به این مناطق را مجاز می‌کند، بلکه در بسیاری از موارد به شرکت‌ها امکان کاهش یا حتی حذف گمرک بر روی محصولات تولید شده برای مصرف داخلی را می‌دهد. این مزیت از تفاوت‌های کلیدی بین برنامه مناطق آزاد تجارت خارجی آمریکا و برنامه جاری در دیگر کشورها است (روباتام، ۲۰۲۲). بنابراین مناطق آزاد می‌توانند یک عامل برای ایجاد بهره‌وری و فراهم نمودن فرصت‌های شغلی باشند. در ایران این اتفاق به وقوع نپیوسته و مناطق آزاد نتوانسته‌اند به محیطی برای ارزش‌آفرینی منابع و ایجاد فرصت‌های شغلی از طریق تجارت آزاد خارجی باشند. کما اینکه اقتصاددانان بر این باورند که خام‌فروشی در ایران یک راهکار سریع و ساده برای تأمین بودجه دولت و نهادهای اقتصادی وابسته

به حاکمیت است؛ آمار نیز نشان می‌دهد که تراز تجاری ایران با احتساب مواد خام دارای وزنه مثبت یا برابر با دیگر کشورها است و بدون آن همواره منفی است. با توجه به فلسفه، اهداف و سیاست‌های مدون کشور در خصوص مناطق آزاد، رویه‌های معمول و مدیریت مناطق آزاد نتوانسته به تحقق اهداف و سیاست‌های قانونی مدون دسترسی پیدا کند. هرچند که در بند «ل» ماده ۳۳ برنامه چهارم توسعه^۱ برای رونق بخشی به تجارت خارجی دولت مکلف به بازنگری و اصلاح در قانون مناطق آزاد تجاری و صنعتی و مقررات ضد دامپینگ شده است.

در ایالات متحده، هیئت مناطق تجارت خارجی تحت رهبری و مدیریت وزیر بازرگانی و وزیر خزانه‌داری قرار دارد. این هیئت و به‌طور کلی برنامه مناطق آزاد تجاری با قانون مناطق بازرگانی خارجی^۲ سال ۱۹۳۴ ایجاد شد (تینفرون، ۲۰۱۳؛ روباتام، ۲۰۲۲). این طرح با هدف تحریک تجارت بین‌المللی، تحریک سرمایه‌گذاری اقتصادی در فعالیت‌های مناطق آزاد تجاری و ایجاد تعداد زیادی شغل برای اقتصاد آمریکا در حال رکود طراحی شده بود. در همه این جنبه‌ها، نتیجه موفقیت پیشرفته بوده و به واقع، این برنامه به بازبایی اصلی آمریکا از رکود کمک کرده است. در ایران نیز از اهداف اساسی ایجاد مناطق آزاد تجاری، توسعه تجارت بین‌المللی و ایجاد اشتغال بوده است و تشکیلات قانونی مناسبی برای این منظور در نظر گرفته شده است، اما تضاد و انحراف در مدیریت مناطق باعث شده تا کارایی و بهره‌وری مناسب ایجاد نگردد. به‌طوری که تضاد در اعمال حاکمیت و استقرار نهادها و ارگان‌های تصمیم‌گیر و همسو با مناطق آزاد باعث شده روند مدیریت و کنترل توسعه در این مناطق با مشکل مواجه شود. قانون برنامه چهارم توسعه در ماده ۳۵ احصا نموده که مدیریت هر کدام از مناطق آزاد با سازمان مناطق آزاد است و تمامی ارگان‌ها مکلف به اصلاح و رفع مغایرت‌های موجود با این موضوع هستند اما دولت ضمن حفظ فرمانداری‌ها و ایجاد تضاد، موجبات عدم تحقق اهداف در این زمینه را فراهم نموده است.^۳

۱. ماده ۳۳ برنامه چهارم توسعه: «دولت مکلف است به‌منظور هم‌پیوندی فعال با اقتصاد جهانی و رونق بخشیدن به تجارت خارجی، قانون مقررات صادرات و واردات، قانون امور گمرکی و قانون مناطق آزاد تجاری و صنعتی را بازنگری و اصلاح و مقررات ضد دامپینگ را تدوین نموده و به تصویب مرجع ذی‌ربط برساند».

2. ACT OF JUNE 18, 1934- (Foreign Trade Zones Act)

۳. ماده ۳۵ برنامه چهارم توسعه: «دولت مکلف است به‌منظور اعمال مدیریت واحد و ایجاد رشد اقتصادی مناسب در مناطق آزاد اقدامات زیر را انجام دهد: الف - مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام اجرایی منطقه محسوب شده و کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به استثنای دستگاه‌های نهادی دفاعی و امنیتی مکلف هستند ضمن رعایت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲، ۶، ۷ نسبت به اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد اقدام نمایند».

کانادا با هدف تحریک اقتصادی اقدام به تأسیس منطقه آزاد تجاری «میرابل»^۱ در «کبک»^۲ (ایالتی در کانادا) نموده است. در این طرح با ارائه بسته‌ای از مزایای مالیاتی، شرکت‌های استراتژیک جذب شده و به توسعه تجارت بین‌المللی کمک کرده‌اند. این مزایا شامل معافیت از مالیات درآمد، مالیات بر سرمایه و سهم کارفرمایی در صندوق خدمات بهداشتی کانادا^۳ و اعتبارات مالیاتی قابل بازپرداخت، همچنین معافیت از گمرکات، مالیات بر کالاها و خدمات و مالیات فروش بود. همچنین، تخفیف مالیاتی نیز به بعضی از متخصصان خارجی استخدام شده توسط شرکت‌ها داده می‌شود (گرینسپون و شمسیه^۴، ۲۰۰۷؛ روباتام، ۲۰۲۲).

در سال ۲۰۱۳، منطقه میرابل به‌عنوان یک منطقه آزاد تجاری پایان یافت. قوانین جدیدی در کانادا مصوب شد که به شرکت‌ها اجازه می‌دهد انبارهای مرکز توزیع صادرات مستقل خود را تأسیس کنند و به‌عنوان انبارهای گمرکی کانادایی تأیید شوند؛ بدین ترتیب مطابق با قوانین جدید، نیازی به مناطق آزاد مشخص شده و تعریف شده از قبل نیست و هر شرکت می‌تواند انبارداری مرکز توزیع صادرات مختص به خود را داشته باشد. در ایران با توجه به گستردگی راه‌های تبادل تجاری و امکان استفاده زمینی، دریایی و هوایی در مناطق استراتژیک تجاری امکان این طرح وجود دارد؛ اما به دلیل عدم به‌روزرسانی قوانین و فرایندهای حقوقی مناطق آزاد، این امر محقق نشده است (کیوریاک و سیو^۵، ۲۰۱۴). سیر تحولات و تغییرات ایجاد شده در کانادا بیانگر اراده دولت و حاکمیت این کشور به دنبال توسعه تجارت و ایجاد چرخه مالی و تجاری بین‌المللی است تا این کشور به سبب قوانین محدود کننده از ساختار تجارت جهانی عقب نماند. در ایران چرخه مدیریت مناطق آزاد تجاری بسیار پیچیده و دارای ساختار گسترده‌ای است، به‌طوری‌که در مواد ۶، ۷، ۱۲ و ۱۴ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، تعارضات مشهودی در نحوه مدیریت این مناطق قابل مشاهده است. این تعارضات می‌تواند به تولید رانت و سوءاستفاده‌های سیاسی منجر شود و مزیت و فرصت‌های مناطق آزاد تجاری را به تهدید و حیات خلوت مجرمان سازمان یافته و انحصارطلبان تبدیل شود. امکان دخالت بدون محدودیت دولت بر مقررات کلان این مناطق و همچنین امکان فعالیت سازمان‌های دولتی و یاران‌های

1. Mirabel

2. Quebec

3. Health Services Fund (HSF)

4. Grinspun & Shamsie

5. Ciuriak & Xiao

وابسته به دولت و حاکمیت یک چالش دیگر است که ضریب فعالیت‌های مجرمانه و سوءاستفاده را محیا می‌کند.

۲-۳. ماهیت مناطق آزاد تجاری در خاورمیانه و ایران

در منطقه خاورمیانه و آفریقای شمالی، حدود ۷۳ منطقه آزاد وجود دارد و ۱۷ کشور منطقه خاورمیانه و آفریقای شمالی نوعی از منطقه آزاد را در دست دارند یا در حال توسعه هستند (کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل، ۲۰۱۹). مناطق آزاد خاورمیانه و آفریقای شمالی تمایل داشته‌اند که بر روی تجارت (واردات کالا و باصدارات به مقاصد دیگر) تمرکز کنند؛ اما اخیراً یک روند و تحول از مناطق آزاد سنتی به سمت نوعی منطقه اقتصادی و منطقه صنعتی است که با هدف تقویت ارزش افزوده و درآمد، و نیز ترویج تنوع اقتصادی و ایجاد اشتغال بیشتر در حال پیگیری است. یکی از این نوع مناطق آزاد، منطقه آزاد جبل علی است، یک بندرگاه با عمق بسیار در دبی که سال ۱۹۸۵ تأسیس شد و به‌عنوان یکی از موفق‌ترین مناطق آزاد شناخته می‌شود (روباتام، ۲۰۲۲). این بندر به‌عنوان یک بندر ترانزیتی شروع بکار کرد که کشتی‌های بزرگ کالاها را تخلیه می‌کردند و کشتی‌های کوچک‌تر آن‌ها را به بنادر دیگری در سراسر خلیج فارس منتقل می‌کردند. فعالیت‌ها و کالاهای مرتبط از مالیات واردات معاف بودند. جبل علی موجی از ابتکارات جدید در مناطق آزاد را به وجود آورده و بر همین اساس امروزه امارات متحده عربی بیش از یک‌سوم حجم تجارت تمام مناطق آزاد خاورمیانه و آفریقای شمالی را به خود اختصاص داده است. این موضوع باعث شده است که دولت‌های امارات متحده عربی، به‌ویژه دبی، مناطق صنعتی را برای هدف‌گذاری بخش‌های خاص ایجاد کنند. در حال حاضر ۲۴ منطقه با ویژگی‌های نوین وجود دارد که شهرک مدیا دبی یکی از بهترین آن‌هاست.

از ۹ منطقه آزاد تجاری مصر ۶ منطقه قبل از سال ۱۹۹۴ تأسیس شده‌اند. از سال ۲۰۰۷، مصر در حال تمرکز بر مناطق صنعتی متمرکزتر به نام مناطق سرمایه‌گذاری است که کمتر به امتیازات مالیاتی و بیشتر به تسهیل رویه‌های اداری، زیرساخت‌های با کیفیت و مدیریت بخش خصوصی برای جذب سرمایه‌گذاری وابسته است. به‌طور کلی، مناطق آزاد در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا، قوانین نظارتی را فراهم می‌کنند. در بسیاری از مناطق، مقامات به‌عنوان یک مرجع یکپارچه عمل می‌کنند و مراحل مربوط به مجوزها را ساده‌تر و فرآیندهای اداری را ساده‌تر می‌کنند. یک اصل نظارتی، معافیت از محدودیت‌های مالکیت خارجی است. در بسیاری از کشورهای خلیج فارس،

مانند کویت، بحرین و امارات، مقررات مالکیت زمین از طریق اجاره بلندمدت قابل تجدید یا اخذ معافیت مستقیم از آن‌ها، آسان‌تر شده است (بوله^۱، ۲۰۰۷؛ روباتام، ۲۰۲۲). البته این سؤال پیش می‌آید که آیا مناطق آزاد واقعاً فعالیت می‌کنند یا خیر؟ در مورد منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا، آن‌ها فعالیت می‌کنند و اثبات آن در قالب شواهد مبتنی بر داده‌ها در منابع مختلف وجود دارد. برخی سرمایه‌گذاری‌ها ممکن است به‌رحال انجام شده باشند، اما وجود مناطق، دولت‌ها را تشویق به توسعه سیاست‌های سرمایه‌گذاری خود، رضایت سرمایه‌گذاران و ترویج فرصت‌های کسب‌وکار جدید می‌کند. آن‌ها همچنین شغل‌ها را ایجاد می‌کنند: بانک جهانی برآورد می‌کند که مناطق آزاد حدود ۱٫۵ درصد از اشتغال ملی در سراسر منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا را شامل می‌شوند (ویلسون^۲، ۲۰۲۱؛ روباتام، ۲۰۲۲؛ مشفق، ۱۴۰۲). بنابراین باید توجه داشت که مناطق آزاد باید محلی برای فعالیت آزادانه تجار و سرمایه‌گذاران با امنیت تضمین دولت‌ها برای حفظ منافع آنان باشد. در ایران تضمین مناسبی و رویه مشخصی برای حضور حداکثری سرمایه‌گذاران خارجی فراهم نشده است و دولت نتوانسته سیاست تحریم‌زدایی از مناطق آزاد تجاری را به نتیجه برساند؛ در صورتی که این مناطق مطابق با تعاریف بین‌المللی خارج از مناطق سرزمینی تلقی می‌شوند.

مناطق در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا که به مدت طولانی بهترین عملکرد را داشته‌اند، معمولاً در کشورهایی هستند که محیط فعال‌سازی در هر صورت نسبتاً موافق است، از نظر سیاست‌های کلان اقتصادی و نرخ ارز، قوانین مالکیت خصوصی و سرمایه‌گذاری، مقررات بازار کار، بهره‌وری سرمایه انسانی و حکمرانی قانون. انگیزه‌ها و مناطق اقتصادی، مکمل هستند، اما نمی‌توانند جایگزین یک محیط فعال‌سازی خوب باشند. مناطق نباید به‌عنوان جایگزین تلاش‌های بزرگ‌تر کشور در اصلاحات تجاری و سرمایه‌گذاری دیده شوند (بوله، ۲۰۰۷، روباتام، ۲۰۲۲).

مناطق آزاد تجاری در مراکش مناطقی هستند که تحت قوانین و مقررات خاصی اداره می‌شوند. در این مناطق، شرکت‌های فعال در صادرات صنعتی و تجاری از برخی از محدودیت‌های گمرکی مستثنا هستند. عوارض و مالیات واردات، تجارت خارجی و کنترل مبادله در این مناطق اعمال نمی‌شود (براهاب، دادوش^۳، ۲۰۲۰). هر منطقه بر اساس قوانین خاص خود تعریف و احداث می‌شود و نوع فعالیت شرکت‌های فعال در آن را

1. Bolle
2. Wilson
3. Berahab & Dadush

تعیین می‌کند. کالاهای وارد شده به این مناطق و کالاهای صادر شده از آن‌ها از پرداخت مالیات معاف هستند. پس از پنج سال فعالیت، شرکت‌های فعال در منطقه آزاد با نرخ ۸/۷۵ درصد به جای ۳۰ درصد عادی، مالیات کسب و کار پرداخت می‌کنند. شرکت‌هایی که وضعیت منطقه آزاد صادراتی دارند، هیچ حداقل الزام صادراتی و محدودیتی در سهم کالاهایی که ممکن است در قلمرو ملی مراکش بفروشند، ندارند (سعداله و اوتاج^۱، ۲۰۲۱).

البته در ایران نیز «اشخاص حقیقی و حقوقی که در منطقه به انواع فعالیت‌های اقتصادی اشتغال دارند، نسبت به هر نوع فعالیت اقتصادی در منطقه آزاد از تاریخ بهره‌برداری مندرج در مجوز به مدت پانزده سال از پرداخت مالیات بر درآمد و دارایی موضوع قانون مالیات‌های مستقیم معاف خواهند بود و پس از انقضا پانزده سال تابع مقررات مالیاتی خواهند بود.»^۲

تا سال ۲۰۱۵، ۱۳ منطقه آزاد در مراکش وجود داشت، از جمله منطقه آزاد نوآسور در کازابلانکا^۳؛ منطقه آزاد تنجیر-مد کسار المجاز ملوسا^۴ و ۲؛ منطقه آزاد وجده^۵؛ منطقه پردازش صادرات در کنیترا^۶؛ منطقه پردازش صادرات تنجیر^۷؛ بندر تطوان^۸؛ بندر کازانیر^۹؛ و منطقه ذخیره‌سازی آزاد هیدروکربورها در کبدانا و نادور^{۱۰}. مراکش در بهبود روند انتشار و تأیید این مناطق آزاد پیشرفت‌های قابل توجهی کرده است. اپراتورهای شناخته شده اکنون قادرند ۳۰ عملیات را به صورت راه دور انجام دهند، مانند انتشار و تأیید کالاها، امضای دیجیتال اظهارنامه‌های گمرکی و پرداخت الکترونیکی است. علاوه بر این، یک توافق بین گمرک و مدیریت کل مالیات اجازه تبادل داده‌های مالیاتی اپراتورهای اقتصادی تأیید شده را می‌دهد که روند مربوط به مالیات را کاهش می‌دهد.

1. Saadallah, & Outtaj

۲. ماده ۱۳ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران

3. Nouaceur in Casablanca

4. Tanger-Med Ksar el Majaz Mellousa 1 and 2;

5. Oujda

6. Kenitra

7. Tangier

8. Tetouan

9. Casanear

10. Kbdana and Nador

۴. مقررات گمرکی، عوارض و مالیات

سازمان جهانی گمرک^۱ (WCO) و سازمان تجارت جهانی به‌صراحت بیان می‌کنند که تعرفه‌های جهانی به‌گونه‌ای طراحی شده‌اند که معافیت‌های گمرکی از هر نوع وجود نداشته باشد و تمام کالاهای وارداتی به هر کشوری باید در هنگام واردات باید تعهد حقوق گمرکی آن اظهار شود. به‌عبارت‌دیگر، حقوق ورودی برای کلیه کالاهای وارداتی در زمان واردات قابل پرداخت است و نمی‌توان از آن اجتناب کرد. در واقع مناطق آزاد تجاری به‌نوعی مناطق خارج از محدوده سرزمینی هر کشور محسوب می‌شوند تا بتوانند اقتصاد و سرمایه‌گذاری آن کشور را به توسعه و مبادلات بیشتر سوق دهند، بنابراین ورود کالا و خدمات به سرزمین‌های ملی همواره با دریافت حقوق گمرکی خواهد بود.

۴-۱. مقررات گمرکی، عوارض و مالیات در مناطق آزاد تجاری آمریکا و ایران

در ایالات متحده آمریکا بسیاری از شرکت‌ها از منطقه آزاد برای تأخیر پرداخت گمرک و مالیات استفاده می‌کنند و در صورت بازصادرات بار، از پرداخت گمرک و مالیات مربوطه کاملاً معاف می‌شوند، زیرا کالا به‌عنوان کالایی که به منطقه مصرف ملی آمریکا وارد نشده است، در نظر گرفته می‌شود (تیفنبرون، ۲۰۱۲). مناطق آزاد تجاری می‌توانند توسط شرکت‌های عمومی و خصوصی، در مناطق عمومی و خاص، اداره شوند. کالاهای از هر صنفی که باشند می‌توانند در منطقه آزاد نگهداری شوند بدون اینکه مشمول گمرک آمریکا یا سایر مالیات‌های ارزش‌افزوده شوند (تیفنبرون، ۲۰۱۵؛ ۲۰۱۳). به دلیل اینکه هر کالا و محموله‌ای تجاری که به آمریکا وارد می‌شود، مشمول گمرک آمریکا می‌شود و نیاز به پرداخت فوری گمرک آمریکا دارد، شرکت‌ها و تجار به‌وسیله مناطق آزاد از فواید و مزیت‌های قابل توجهی در صرفه‌جویی هزینه‌ها بهره‌مند می‌شوند و با انگیزه بهتری اقدام به سرمایه‌گذاری در این مناطق می‌کنند. باین‌حال هدف اصلی این مناطق، کمک به کسب‌وکارهای آمریکایی برای رقابت در بازار جهانی است (روباتام، ۲۰۲۲).

در برنامه مناطق آزاد تجاری آمریکا، شرکت‌ها می‌توانند از مزایای بسیاری مانند معافیت از گمرک برای صادرات مجدد، حذف گمرک برای ضایعات، معافیت از گمرک برای کالاهای آسیب‌دیده یا ناسازگار، کاهش در هزینه‌های پردازش کالا و هزینه‌های

1. World Customs Organization (WCO)

کارگزاری از طریق ورود هفتگی، صرفه‌جویی در جریان نقدی و آزادی از مالیات ارزش‌افزوده و مزیت تفاوت‌های گمرکی برخوردار شوند. آن‌ها همچنین می‌توانند فعالیت‌های تولیدی را در قالب زیرمنطقه با تأیید دولت آمریکا انجام دهند، تا زمانی که با چنین فعالیت‌هایی به اقتصاد محلی کمک کنند (تیفنبرون، ۲۰۱۵؛ پوست، ۲۰۱۹؛ روباتام، ۲۰۲۲). تضاد منافع و اختلاف در مدیریت و مقررات حاکم بر مناطق آزاد تجاری ایران، عاملی است که همواره در قاچاق و دور زدن اصول و قواعد حاکم بر این مناطق در ایران اثر داشته است. در واقع سوءاستفاده از معافیت‌های مناطق آزاد، دخالت مسئولان محلی و گسترش رانت و انحصار همگی ناشی از تضاد قوانین و عدم سیاست‌گذاری مشخص حقوقی است که این مناطق و مزیت‌های آن را تبدیل به چالش‌های اساسی نموده است (کامران، ۱۳۸۱).

در مناطق آزاد ایالات متحده آمریکا مزایای معکوس تعرفه وجود دارد، یعنی نرخ گمرکی برای کالای نهایی کمتر از نرخ گمرکی برای قطعات تشکیل دهنده است. به‌عنوان مثال، نرخ تعرفه وارداتی خودروها ارزش‌افزوده ۲/۵ درصد دارند، درحالی‌که قطعات تشکیل دهنده آن‌ها ممکن است نرخ تعرفه وارداتی تا ۶/۵ درصد داشته باشند (تیفنبرون، ۲۰۱۵؛ روباتام، ۲۰۲۲). این بدان معناست که تولید قطعات در کارخانه‌های درون آمریکا به‌صرفه‌تر از خودرویی آمریکایی با قطعات تولید شده در خارج از آن کشور باشد و در مقابل قیمت مصرف خودرویی تولید شده در خارج از کشور، به‌صرفه‌تر از خودرویی تولید شده با قطعات خارجی باشد. بنابراین، با تولید کالاهای نهایی در یک منطقه آزاد تجاری، واردکنندگان آمریکایی می‌توانند از نرخ گمرکی معکوس استفاده کنند، درحالی‌که عملیات تولید را در داخل آمریکا حفظ می‌کنند. نرخ گمرکی معکوس زمانی کار می‌کند که یک واردکننده با اختیار تولید در یک منطقه آزاد تجاری مجاز است که قطعات خود را بدون گمرک وارد کند، کالای نهایی را تولید کند و حق گمرکی و حفاظت از مرزهای ایالات متحده^۱ را برای محتوای خارجی در کالای نهایی با نرخ گمرکی پایین‌تر کالاهای نهایی در زمان ورود پرداخت کند (تیفنبرون، ۲۰۱۳؛ روباتام، ۲۰۲۲).

واردکننده از پرداخت نرخ گمرکی بالاتر برای قطعات تشکیل‌دهنده خودداری می‌کند و پرداخت کمترین نرخ گمرکی برای ارزش محتوای خارجی را تا زمان مصرف در بازرگانی آمریکا به تعویق می‌اندازد. نرخ گمرکی معکوس به‌طور عمده در صنعت

1. U.S. Customs and Border Protection (CBP)

تولیدی دیده می‌شود و به شرکت‌های خودروسازی، نفت، دارویی، هوافضا، الکترونیک، پوشاک و بسیاری دیگر از شرکت‌های مرتبط سود می‌بخشد. ماده ۱۴ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران که یک قانون مادر در امور مناطق آزاد است مقرر نموده که: «مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنا هستند و مقررات صدور و ورود کالا و تشریفات گمرکی در محدوده هر منطقه به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید مبادلات بازرگانی مناطق با سایر نقاط کشور اعم از مسافری و تجاری تابع مقررات عمومی صادرات و واردات کشور است.» همان‌طور که گفته شد این موضوع می‌تواند موجب سوءاستفاده جریان‌های قدرت و سیاسی باشد تا بتوانند با سوءاستفاده از قدرت اقدام به ارتکاب جرائم پنهانی همانند رانت و انحصار شوند یا زمینه پول‌شویی و اختلاس‌های کلان فراهم شود.

۴-۲. سازوکار گمرک، عوارض و مالیات در مناطق آزاد تجاری انگلستان و

ایران

در انگلستان ترخیص گمرکی ورود و خروج از منطقه آزاد به همان شکلی که در انبار گمرکی انجام می‌شود، انجام می‌شود. بارها از کشتی - هواپیما تخلیه می‌شوند و با استفاده از ساده‌ترین روش‌های تخلیه از گمرک پیش ترخیص می‌شوند. آن‌ها به سرعت از فرودگاه به منطقه آزاد منتقل می‌شوند و در یک انبار مشخص ذخیره می‌شوند که تا زمان نیاز مشتری تحت کنترل گمرکی قرار دارند. هنگامی که مشتری یک محموله خاص را می‌خواهد، این محموله از طریق گمرک پیش ترخیص شده و به حرکت درمی‌آید و یا می‌تواند تحت کنترل گمرکی به محل کنترل شده گمرکی خود مشتری منتقل شود، جایی که در آن نقطه ترخیص گمرکی می‌شود. در صورتی که مشتری در خارج از کشوری که منطقه آزاد در آن قرار دارد قرار دارد، محموله مورد نظر مجدداً صادر می‌شود و در نتیجه مالیات و عوارض وارداتی برداشته می‌شود. برای صادرات مجدد محموله، کالاها از کنترل گمرکی در منطقه آزاد خارج شده و سپس به بندر یا فرودگاه بازگردانده می‌شوند، جایی که برای حمل به خارج از کشور در کشتی - هواپیما بارگیری می‌شوند (روباتام، ۲۰۲۲). در ایران به دلیل عدم تمرکز بر سرمایه‌گذار خارجی و تأکید بر منابع و سرمایه داخلی (به‌ویژه منابع دولتی) اهداف این مناطق را به چالش کشیده است.

برای همه مناطق آزاد، رویه‌های گمرکی بر اساس روش‌های ساده عمل می‌کنند. یک اظهارنامه ساده مرزی توسط شخص یا نماینده واقع در منطقه آزاد تکمیل می‌شود و کالاها از فرودگاه به منطقه آزاد تخلیه می‌شوند. سپس با تکمیل یک اظهارنامه تکمیلی، به‌عنوان موجودی شرکت مستأجر منطقه آزاد وارد می‌شوند. هنگامی که کالاها به آزادسازی می‌رسند، یک اظهارنامه تکمیلی دیگر برای اهداف مالیات و عوارض وارداتی به گمرک ارائه می‌شود. اگر کالاها فرار است مجدداً صادر شوند، یک اظهارنامه صادرات به کامپیوتر گمرک ارائه می‌شود و کالاها مطابق با آن صادر می‌شوند. با استفاده از این روش، کالاها بدون نیاز به گمرک کامل برای هر محموله به‌سرعت و با کارایی بالا تعریف می‌شوند. این روش به بازرگانان کمک می‌کند تا زمان و هزینه بیشتری را برای تعریف کالاها در منطقه آزاد صرف نکنند. در انگلستان، دولت روش‌های مورد نیاز برای تعریف کالاها از مناطق آزاد/فرودگاهی را تعیین کرده است. این روش‌ها شامل دریافت مجوز الکترونیکی و فراهم کردن تسهیلات برای گمرک برای بررسی کالاها؛ همچنین، بازرگان باید هنگام خروج کالاها از منطقه آزاد، مدیر منطقه آزاد را مطلع کنند؛ نگهداری مجموعه‌ای از سوابق تجاری که به شناسایی کالاها از زمان دریافت اولیه، از طریق انبارداری تا حذف و در نهایت اضافه شدن به اظهارنامه تکمیلی واردات می‌شود؛ با قوانین ممنوعیت‌ها، محدودیت‌ها و قوانینی که برای آزادی کالاها در چرخه تجاری لازم است، مطابقت داشته باشد.

یکی از حوزه‌های کلیدی در مراکز ذخیره‌سازی و تخلیه مناطق آزاد، مربوط به مسئله مرسوله یا کالا است. این سیستم به‌طور سنتی برای امکان انبارداری گمرکی استفاده می‌شود، اما همچنین برای امکانات منطقه آزاد نیز قابل اجرا است.

در این سیستم، کالاهای فروشنده در ابتدا به انبار فروشنده که تحت کنترل آن‌ها است (شامل انبار اجاره‌ای) ارسال می‌شود و به‌عنوان موجودی مرسوله تلقی می‌شود. در اینجا چندین مشتری نیز برای کالای مرسولی وجود دارد. در چنین شرایطی با وجود اینکه کالا در انبار دریافت کننده است، صادر کننده همچنان مالک خواهد بود. در واقع این‌ها کالاهایی هستند که از کشور مبدأ فروشنده یا صادرکننده به یک انبار یا امکانات ذخیره‌سازی مشتری در کشور دیگری ارسال می‌شوند و مالکیت این کالاها هنوز با فروشنده باقی می‌ماند.

شرکت‌هایی که کالاها را خارج از انگلستان تأمین می‌کنند نفع خریدار را در نظر می‌گیرند و ممکن است در هنگام ورود کالاها به انبار گمرکی، مالیات ورودی و مالیات بر ارزش‌افزوده را به تعویق بیندازند. مشتری در تاریخ بعدی سفارش خرید را ارسال

می‌کند و کالاها از انبار منطقه آزاد ارسال می‌شوند و مالیات بر ارزش افزوده به تعویق می‌افتد یا در سیستم PVA ثبت می‌شود (این سیستم در انگلستان و جمهوری ایرلند استفاده می‌شود)، درحالی‌که مالیات ورودی به حساب به تعویق انداخته شده مشتری ثبت می‌شود.

به‌طور معمول، مالیات ورودی و گمرکی در هنگام ورود کالاها و ورود به جریان آزاد پرداخت می‌شود. در صورتی‌که کالاها به انبار گمرکی وارد شوند، مالیات ورودی در لحظه خروج کالاها از انبار و ورود به جریان آزاد پرداخت می‌شود. با این حال، شرکت‌ها می‌توانند از انواع معافیت‌های گمرکی که به‌عنوان روش‌های ویژه شناخته می‌شوند، برای به تعویق انداختن، کاهش یا درخواست معافیت از پرداخت گمرکی و مالیات بر ارزش افزوده در شرایط مشخص استفاده کنند. روش‌هایی ویژه نیز برای تعویق مالیات وجود دارند که شامل موارد زیر هستند:

- ❖ انبارداری گمرکی: اجازه می‌دهد کالاهایی که در گردش آزاد نیستند، بدون پرداخت گمرکی و در صورت لزوم، بدون مالیات ارزش افزوده و مالیات صادرات، در یک انبار گمرکی نگهداری شوند؛
- ❖ مناطق آزاد: همانند انبارداری گمرکی عمل می‌کند، اما در اینجا یک سری شرکت‌ها از داخل منطقه آزاد به‌صورت کنترل‌شده در گمرک فعالیت می‌کنند؛
- ❖ پردازش ورودی: اجازه می‌دهد درحالی‌که پردازش در حال انجام است، پرداخت گمرکی و مالیات وارداتی بر روی کالاهای وارد شده به تعویق افتد؛
- ❖ پردازش خروجی: اجازه می‌دهد تا کالاها به‌طور موقت برای پردازش یا تعمیر صادر شوند و پس از پردازش، محصولات پردازش شده با حفظ وضعیت داخلی یا با تخفیف جزئی از گمرک وارد شوند؛
- ❖ ورود موقتی: به کسب‌وکارها و افرادی که خارج از آن کشور مستقر هستند، اجازه می‌دهد کالاها را با تخفیف کامل یا جزئی از گمرک و سایر هزینه‌ها به دلیل کاربرد خاصی که دارند، وارد کنند؛
- ❖ استفاده مجاز: اجازه می‌دهد تا برخی کالاهای وارد شده با نرخ کمتر یا صفر گمرکی، در صورت استفاده از آن‌ها برای مصارف مشخصی، وارد شوند.

۴-۳. نحوه اعمال مقررات گمرکی و مالیات در خاورمیانه و ایران

الجزایر، مصر، کویت و امارات متحده عربی، معافیت کامل از مالیات بر درآمد شخصی و شرکتی را در مناطق آزاد تجاری اجرا می‌کنند. لبنان، مراکش و یمن معافیت از مالیات شرکتی با مدت‌زمان متغیر را ارائه می‌دهند. در مورد مالیات درآمد شخصی کارمندان خارجی، یمن معافیت کامل، اردن ۱۲ سال معافیت و تونس نرخ مالیات ثابت ۲۰ درصد را ارائه می‌دهد. در این مناطق، حمایت‌های مالی شایع نیستند، اگرچه در صورت وجود، بسیار محدود هستند. در واقع، مفهوم مناطق آزاد اقتصادی برای پیاده‌سازی حمایت‌های تجاری یا دولتی اجازه نمی‌دهد. تحفظات مالیاتی و گمرکی بارهای مالی را که بیشتر کسب‌وکارها با آن مواجه هستند، برداشته و این به معنای این است که سودهای بدون مالیات می‌تواند در رشد شرکتی سرمایه‌گذاری شود و همچنین منافع اقتصادی آشکاری را برای جامعه منطقه‌ای و ملی به همراه داشته باشد. حمایت‌های مالی شامل کاهش قیمت اجاره زمین و خدمات عمومی، مانند مصر، لبنان، تونس، کویت و امارات متحده عربی، کمک دولتی برای تهیه زمین، مانند مراکش، یا حمایت از هزینه‌های آموزشی، مانند منطقه عقبه در اردن، دارد.

در ایران نیز بنا به یک دیدگاه تاریخی و برداشت نادرست از استقلال اقتصادی، هدف آرمانی از هر امر اقتصادی، تأکید بر تولید آن در داخل کشور است و این موضوع حتی در فلسفه مناطق آزاد گنجانده شده است؛ به طوری که در ماده ۱۵ قانون تشکیل مناطق آزاد تصریح شده که: «واردات کالای تولید شده در منطقه آزاد به سایر نقاط کشور، تا حد ارزش افزوده در آن منطقه با تصویب هیئت‌وزیران از پرداخت تمام یا قسمتی از حقوق گمرکی و سود بازرگانی معاف می‌باشند.» در صورتی که استفاده از بحث موقعیت ترانزیتی و انبارداری در مرزهای کشور یک امکان ویژه برای جذب سرمایه‌گذار است و یا تأکید بر واردات ماشین‌آلات صنایع تبدیلی یک مزیت ویژه برای کمک به تولید مقرون‌به‌صرفه و رقابت‌پذیر جهانی است. کشورهای بسیاری برای استفاده از ظرفیت‌های قابل رقابت، تولید قطعات و یا مواد اولیه کارخانه‌ها را مورد شمول تجارت آزاد قرار می‌دهند.

نتیجه‌گیری

مناطق آزاد تجاری دارای مزایای مختلفی در اقتصاد هستند، در یک تقسیم‌بندی کلی مزایای اقتصاد کلان مناطق آزاد شامل جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، افزایش

صادرات، تنوع و توسعه اقتصاد و ایجاد اشتغال و همچنین ایجاد بازار بزرگ‌تر از طریق ورود نیروی کار خارج از کشور که منجر به افزایش کلی درآمد ملی و رونق بیشتر اقتصاد ملی است، است؛ در اقتصاد خرد مزایایی از قبیل کاهش یا تعلیق عوارض و مالیات واردات، بهبود رقابت، انتقال دانش و همچنین جهت‌گیری بیشتر صادراتی و پیچیدگی شرکت‌های داخلی را به همراه خواهد داشت و از نظر استراتژیک نیز به ثبات اقتصادی بیشتر و سطوح بالاتر قدرت و نفوذ اقتصادی محلی و همچنین نفوذ بیشتر بر تجارت منطقه‌ای و جهانی را در پی خواهند داشت. در این خصوص منطقه جبل علی دبی یک نمونه بارز و موفق است که توانسته در همه این شاخص‌ها موفق عمل کند؛ به طوری که گزارش‌های سازمان‌های مختلف اقتصادی از جمله بانک جهانی، کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل و سازمان توسعه صنعتی ملل متحد^۱ مبنی بر این است که تأثیر اقتصادی قابل توجهی بر تجارت منطقه‌ای و جهانی برای کشور امارات داشته است. به طوری که ارزش تجاری مناطق آزاد امارات متحده عربی بیش از ۸۰ درصد از صادرات غیرنفتی این کشور را تشکیل می‌دهد.

بنابراین در بحث مناطق آزاد باید به داده‌ها و ستاده‌ها توجه داشت؛ یعنی اینکه سیاستمداران و قانون‌گذاران باید تحلیل نمایند که امتیازات و معافیت‌های اعمال شده جنبه عمومی خواهند داشت و از طریق کمک به تولید، ایجاد اشتغال، جذب سرمایه‌گذاری، ارزش‌آفرینی تجاری و اعمال نفوذ بین‌المللی به کلیت کشور منفعت خواهند رساند. تعارض منافع و مراکز متفاوت قدرت و تصمیم‌گیری و نیز امکان دخالت بدون محدودیت قدرت‌های مرکزی در ارکان مناطق آزاد، از جمله مهم‌ترین چالش‌های کیفی مقابل توسعه مناطق آزاد تجاری هستند. منابع قدرت مرکزی این امکان را فراهم می‌کنند تا بدون توجه به کلیت بهره‌وری و توسعه همه‌جانبه مناطق آزاد، موقعیت‌هایی را در اختیار دیگرانی قرار دهند که امکان سوءاستفاده‌های حقوقی و ارتکاب جرائم را در پی داشته باشد.

تجربه کنونی دنیا و بخصوص مطالعه تطبیقی مناطق آزاد تجاری دیگر کشورها با مناطق آزاد تجاری در ایران این نکته اساسی را نیز پیش روی قرار می‌دهد که تنها بهره‌مندی از مزیت‌های جغرافیایی و موقعیت مکانی برای توسعه مناطق آزاد تجاری و ترویج سرمایه‌گذاری کافی نیست و پس از آن به ارائه انگیزه‌های اقتصادی، چارچوب قانونی روشن، بوروکراسی ساده و زیرساخت‌های مناسب لازم است. بنابراین هر طرح

منطقه آزاد تجاری سطحی از خطر را به همراه دارد؛ اما کنترل نظارتی و حاکمیت بر هر منطقه آزاد این سطح از خطر را کاهش می‌دهد و در نتیجه منطقه آزاد را کارآمدتر و رقابتی‌تر می‌کند. کنترل و تجزیه و تحلیل ریسک در مدیریت مناطق آزاد بسیار مهم است و برای اینکه منطقه آزاد از نظر توسعه اقتصادی ملی قابل دوام و قابل اعتماد باشد، باید همیشه اعمال شود. با این حال، ریسک متغیر است و تنها از طریق ادراک، محاسبه و تجزیه و تحلیل قابل تشخیص است. ریسک همچنین به اقداماتی بستگی دارد که برای اجرای کنترل‌های سخت‌گیرانه بر عملیات منطقه آزاد و میزان گسترده بودن این کنترل‌ها انجام شده است. در واقع برای توسعه منطقه آزاد تجاری به همان ارائه انگیزه‌های اقتصادی، چارچوب قانونی روشن، بوروکراسی ساده و زیرساخت‌های مناسب نیاز است.

چالش‌های پیش‌روی مناطق آزاد ایران را می‌توان به‌طور کلی به دو دسته از عوامل نسبت داد: آن‌هایی که ناشی از طراحی و بهره‌برداری از خود مناطق است و آن‌هایی که به عوامل کلان مربوط می‌شوند. از جمله چالش‌های سطح خرد را می‌توان به عدم تمرکز کافی و شفافیت اهداف، مسائل حاکمیتی و مسائل مربوط به منابع اشاره داشت. مناطق آزاد تجاری ایران از اهداف اصلی خود یعنی ارتقای صادرات و توسعه مشاغل دور شده‌اند و بیشتر به مرکزی برای تجارت داخلی و گردشگری تبدیل شده‌اند. در واقع مدیریت و قوانین در یک راستا عمل نمی‌کنند. اصول و استانداردهای مناطق آزاد در ایران ایجاب می‌نماید که منطقه آزاد تجاری یک منطقه حفاظت شده و تحت کنترل مدیریت خاص و قوانین خاص است که تنها محل رفت‌وآمد تجار و سرمایه‌گذاران است. در این مناطق نباید رفت‌وآمد عمومی و بدون مجوز صورت گیرد، بلکه تنها تجار و سرمایه‌گذاران و افراد وابسته به آنان برای انجام امور انبارداری و بازاریابی در آنجا حضور و رفت‌وآمد داشته باشند. متأسفانه شرایطی پیش آمده که مناطق آزاد تجاری محلی برای تفریح و جذب گردشگر شده‌اند و تجارت تجار منحصر به عمده‌فروشی و توزیع کالا و خدمات به داخل کشور شده است؛ در صورتی که موقعیت ایران به نحوی است که محل بی‌بدیلی برای ترانزیت و جابه‌جایی بین‌المللی کالا است. به‌طور کلی، اهمیت روزافزون دیگر قدرتهای اقتصادی منطقه مانند عربستان سعودی، با عزم راسخ برای آغاز اصلاحات اقتصادی و ایجاد شهرهای بزرگ اقتصادی در سال‌های اخیر، و همچنین کشورهایی مانند ترکیه، از طریق ارتباط با اروپا و سابقه طولانی‌تر تعامل با اقتصاد بین‌الملل، رقابت سختی را برای ایران به وجود آورده است. تا زمانی که سیاست‌های سرزمین اصلی ایران در رابطه با سرمایه‌گذاری مستقیم

خارجی و اصلاحات اقتصادی عمومی نتوانند با سیاست‌هایی که در مناطق آزاد ترویج می‌کند، ساده‌سازی و منطبق نشوند، توانایی ایران برای موفقیت کاهش می‌یابد.

ملاحظات اخلاقی

حامی مالی: این مقاله حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان: تمام نویسندگان در آماده‌سازی این مقاله مشارکت کرده‌اند.

تعارض منافع: این مقاله برگرفته از رساله دکترای پژوهش‌محور دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس با موضوع «نظام حقوق کیفری حاکم بر مناطق آزاد جمهوری اسلامی ایران» بوده است.

تعهد کپی‌رایت: طبق تعهد نویسندگان، حق کپی‌رایت (CC) رعایت شده است.

References

- Aggarwal, A. (2002). Liberalisation, multinational enterprises and export performance: evidence from Indian manufacturing. *Journal of Development Studies*, 38(3), 119-137. <https://doi.org/10.1080/00220380412331322371>
- Akbari, M., Reshadi, M. S., Padash, H., & Karimian Ravandi, M. (2019). Identification and Prioritization of Business Opportunities in the Aras Free Trade Zone. *Human Geography Research*, 51(2), 291-306. <https://doi.org/10.22059/jhgr.2017.228918.1007415>
- Amozegarbehambari, M. P; Nadari Zadeh, S. (2023), Tarikhcheh Menategh Azad Iran Ve Mozaya Ve Moayeb Aneya [The history of Iran's free zones and their advantages and disadvantages], The Third International Conference And The Fourth National Conference On New Findings In Management, Psychology And Accounting Papers, Modir Modaber Institute. (in Persian)
- Asumadu, G., Atuilik, D. A., & Yensu, J. (2021). Contribution of Stand-Alone Enterprises in Ghana Free Zones in Attracting Foreign Direct Investment. *International Journal of Innovation and Applied Studies*, 33(1), 77-89.
- Avramovic, N. (2004). Legal Definition of the Institution of Free-Trade Zones. *Law Theory & Prac.*, 21, 53.
- Berahab, R., & Dadush, U. (2020). Has Morocco benefited from the free trade agreement with the European Union. *Policy Center for the New South*, February 2020, 1-32.
- Bolle, M. J. (2006, June). Middle East Free Trade Area: Progress Report. Congressional Information Service, Library of Congress.
- Bost, F. (2016). The World of Free Zones. *World Free Zones Organization Bulletin*, pp. 21-25. Accessible at www.worldfzo.org/Portals/0/OpenContent/Files/446/World_FZO_Bulletin01.pdf; www.worldfzo.org.
- Bost, F. (2019). Special economic zones: methodological issues and definition. *Transnational Corporations Journal*, 26(2), 141-153. <https://doi.org/10.18356/948d2781-en>
- Chaisse, J., & Hu, J. (Eds.). (2019). *International Economic Law and the Challenges of the Free Zones*. Kluwer Law International BV.
- Chen, H., Yuan, B., & Cui, Q. (2021). Does the pilot free trade zone policy attract the entering of foreign-invested enterprises? The evidence from China. *Applied Economics Letters*, 28(14), 1162-1168. <https://doi.org/10.1080/13504851.2020.1803482>
- Cheng, H. U. I. F. A. N. G., Zhang, Y. I., & Li, H. (2022). Effects of free trade zone policy on China's income disparity. *The Singapore Economic Review*, 67(02), 709-732. <https://doi.org/10.1142/S0217590820500320>
- Ciuriak, D., & Xiao, J. (2014). Should Canada unilaterally adopt global free trade?. *Commissioned Study*, Canadian Council of Chief Executives.
- Esfandiari, A. A., Moghadas Hosseynzadeh, S., & Delavari, M. (2008). Evaluation of Iran's free trade zones and its effects on economic development of these zones. *Economics Research*, 8(28), 119-146. (in Persian)

- Ezike, I. B., Ukemenam, A. I., & Chijioke, I. F. (2019). Free Trade Zones: A Strategic Evaluation of Nigeria Success (Failure) Story. *Journal of Management and Economic Studies*, 1(1), 66-78.
- Hadari, Y. (1990). The role of tax incentives in attracting foreign investments in selected developing countries and the desirable policy. In *Int'l L.* (Vol. 24, p. 121).
- Kamran, H. (2002). The Causes And Development Of Free Commercial-Industrial Zones Iran. *Geographical Research*, 65 and 66, 32-42. (in persian)
- Krugman, P. (1991). The move toward free trade zones. *Economic Review*, 76(6), 7-41.
- Maliszewska, M., van der Mensbrugge, D., Pereira, M. F. S., Osorio Rodarte, I., & Ruta, M. (2020). African Continental Free Trade Area: Economic and Distributional Effects. *GTAP Annual Conference on Global Economic Analysis*. <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/events/conferences/default.asp>
- Analysis. <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/events/conferences/default.asp>
- Moshfeq, Z. (1402), Asabshnasa Mdl Hkemrana Mnatq Azad Keshwr [Pathology of the governance model of the country's free zones]. *Mahnamh 'Elma «Amnat Aqtsada»*, 10 (11), 65-76. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.17354188.1401.10.11.5.4> (in persian)
- Nam, C. W., & Radulescu, D. M. (2004). Types of tax concessions for attracting foreign direct investment in free economic zones. Available at SSRN 534707. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.534707>
- Omi, K. (2019). Extraterritoriality'of free zones: the necessity for enhanced customs involvement. *World Customs Organization Research Paper*, 47.
- Peng, D., & Fei, X. (2017). China's free trade zones: regulatory innovation, legal assessment and economic implication. *The Chinese Economy*, 50(4), 238-248. <https://doi.org/10.1080/10971475.2017.1321886>
- Rahnavard, F. (2011). Influential factors on Iran's free trade-industrial zones. *Management and Development Process*, 23(2), 45-59. <http://dorl.net/dor/20.1001.1.17350719.1389.23.2.6.3> (in Persian)
- Rowbotham, M. (2022). *Freeports and Free Zones: Operations and Regulation in the Global Economy*. Informa Law from Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003232025>
- Rowbotham, M. (2022). *Freeports and Free Zones: Operations and Regulation in the Global Economy*. Informa Law from Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003232025>
- Saadallah, O., & Outtaj, B. (2021). Morocco's Trade, between Free Trade Agreements and Integration into the African Union: Which Potential for Morocco's Foreign Trade?. *World*, 7090602(1.00), 16856013-81. <https://www.scitepress.org/Link.aspx?doi=10.5220/0010447400800088>
- Seif, A. M. (1392), mqdmh aa br nqshh rah peaadh saza saast haa kela aqtsad mqawmta jmhwa aslama aaran [An introduction to the road map for the implementation of the general policies of the resistance economy of the Islamic Republic of Iran], *Basij Strategic Studies Quarterly*, 16(61),

- 89-115. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.1735501.1392.16.61.4.0> (in Persian)
- Serwicka, I., & Holmes, P. (2019). What Is The Extra Mileage In The Reintroduction Of 'Free Zones' in The Uk. UK Trade Policy Observatory Briefing Paper, 28. blogs.sussex.ac.uk/uktpo/files/2019/02/BP28print.pdf
 - Sheibani, A., & Abdipour Fard, E. (2020). Pathology of the structure and regulations of the free trade zones organization with corporate governance norms in the public sector. Public Law Knowledge Quarterly, 9(29), 69-90. <https://doi.org/10.22034/qjplk.2020.203> (in Persian)
 - Sinclair, Robert D., (2001). Export Processing Zones: An Ingredient for Successful Liberalization. The Maxwell School of Syracuse University (2003), Department of Economics, <http://faculty.maxwell.syr.edu/sinclair/Papers/Export%20Processing%20Zones%20-%20actual%20paper.pdf>, Zugriff: 25.05. 3.
 - Soltanzadeh, J., Khayyatian, S., & Habibdoust, A. (2023). Explaining the Functions of Free Economic Zones in the Iranian Innovation System and Knowledge-based Economy. Journal Strategic Studies of Public Policy, 12(45), 8-27. <https://doi.org/10.22034/sspp.2023.1971326.3315> (in Persian)
 - Tiefenbrun, S. (2013). US foreign trade zones, tax-free trade zones of the world, and their impact on the US economy. J. Int'l Bus. & L., 12, 149.
 - Tiefenbrun, S. (2015). US foreign trade zones and Chinese free trade zones: A comparative analysis. J. Int'l Bus. & L., 14, 189.
 - Tiefenbrun, S. (Ed.). (2012). Tax free trade zones of the world and in the United States. Edward Elgar Publishing.
 - UNCTAD (2019). World Investment Report 2019: Special Economic Zones. New York and Geneva: United Nations, pp. 126–206.
 - Veselovska, N., Sieriebriak, S., Petkov, V., Dovban, I., & Udod, A. (2023). Crime prevention in special (free) economic zones. Cuestiones Políticas, 41(77), 369-389. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4177.25>
 - Wan, Z., Zhang, Y., Wang, X., & Chen, J. (2014). Policy and politics behind Shanghai's free trade zone program. Journal of Transport Geography, 34, 1-6. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2013.10.015>
 - Wilson, R. (2021). Economic development in the Middle East. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003053149>
 - World Bank (2019). Eco-Industrial Park Handbook. Title Page Photo: Teesport (courtesy of gazettelive.co.uk).
 - Yang, N., Wang, C., & Fu, Y. (2021). Research on construction of industrial environment system of cross-border e-commerce in free trade zone based on geological environment assessment method. In IOP Conference Series: Earth and Environmental Science (Vol. 632, No. 2, p. 022031). IOP Publishing.
 - Yang, Y. C. (2009). A comparative analysis of free trade zone policies in Taiwan and Korea based on a port hinterland perspective. The Asian journal of shipping and logistics, 25(2), 273-303. [https://doi.org/10.1016/S2092-5212\(09\)80006-0](https://doi.org/10.1016/S2092-5212(09)80006-0)

