



# چالش ها و مزایای قانونی سرمایه گذاری

## در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

کمیسیون سرمایه گذاری

دبیرخانه کمیسیون های تخصصی

عنوان گزارش: چالش‌ها و مزایای قانونی سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

کمیسیون: سرمایه‌گذاری

تهیه کننده: امید عبدالهیان

انتشار: دبیرخانه کمیسیون های تخصصی اتاق ایران

شماره گزارش: ۱۲۹۶۸۵

بهار ۹۶

## چکیده

رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری، ایجاد اشتغال، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، صادرات غیرنفتی، ایجاد اشتغال مولد و جلب و تشویق سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و صادرات مجدد مهمترین اهدافی بود که منجر به تصویب «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» و «قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران» در سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۸۴ و مجموعه‌ای مقررات مرتبط با آن شد. مجموعه این قوانین و مقررات، محیطی مقرراتی برای اعطای مزایای مالیاتی، آزادی ورود و خروج سرمایه، معافیت‌های راجع به حقوق ورودی، انعطاف روابط کار، فعالیت بانک‌های خارجی و... بوجود آورده است که سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی در مناطق آزاد و ویژه را تسهیل می‌نماید. اما در مقابل چالش‌هایی مانند ناهماهنگی میان الگوی مدیریتی سرزمین اصلی و مناطق آزاد، پراکندگی و تغییرات قوانین و مقررات، مشکلات راجع به محاسبه ارزش افزوده، عدم تشکیل منطقه ویژه انتظامی، نواقص مقررات کار و اشتغال مناطق، چالش‌های پیش روی تاسیس بانک‌های خارجی و فقدان مرجعی خاص برای رسیدگی به اختلافات سبب شده است که این مناطق در تحقق اهداف خود با مشکلاتی روبرو شوند. در این نوشتار به بررسی این مزایا و چالش‌ها پرداخته می‌شود.

**واژه‌های کلیدی: مناطق آزاد تجاری - صنعتی، مناطق ویژه اقتصادی، قوانین، سرمایه‌گذاری**

## فهرست مطالب

۶	.....مقدمه
۸	.....۱- مزایای قانونی سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد تجاری - صنعتی
۸	.....۱-۱- مزایای مالیاتی
۸	.....۱-۱-۱- مالیات‌های مستقیم
۸	.....۱-۱-۱-۱- مناطق آزاد تجاری-صنعتی
۹	.....۱-۱-۱-۲- مناطق ویژه اقتصادی
۱۰	.....۲-۱-۱- مالیات بر ارزش افزوده
۱۳	.....۳-۱-۱- عوارض
۱۵	.....۲-۱- حقوق ورودی
۱۵	.....۱-۲-۱- قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران
۱۶	.....۲-۲-۱- قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران
۱۶	.....۳-۲-۱- قانون برنامه پنجم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
۱۷	.....۴-۲-۱- قانون امور گمرکی
۱۸	.....۵-۲-۱- مقررات صادرات، واردات و امور گمرکی مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران
۱۸	.....۳- مالکیت اموال غیرمنقول
۲۱	.....۴-۱- آزادی کامل ورود و خروج سرمایه
۲۳	.....۵-۱- عدم اجرای قانون کار و حکومت مقررات خاص
۲۴	.....۲- چالش‌های قانونی سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی
۲۴	.....۱-۲- الگوی مدیریتی سیاسی سرزمین اصلی و مناطق آزاد
۲۶	.....۲-۲- پراکندگی و تغییرات قوانین
۲۷	.....۳-۲- محاسبه ارزش افزوده
۲۷	.....۴-۲- تشکیل نشدن مناطق ویژه انتظامی
۲۷	.....۵-۲- چالش‌های روابط کار
۲۹	.....۶-۲- چالش‌های بانکهای خارجی
۲۹	.....۱-۶-۲- صدور مجوز تاسیس بانکهای خارجی
۳۰	.....۲-۶-۲- معاملات بانک‌های خارجی به ریال

۳-۶-۲ افزایش حداقل سرمایه تاسیس بانک‌های خارجی

۳۰

۳۱ ..... ۷-۲ فقدان مرجع خاص برای رسیدگی به اختلافات

۳۳ ..... نتیجه

۳۴ ..... منابع

## فهرست جداول

- جدول (۱): مدت استفاده از معافیت ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم..... ۱۰
- جدول (۲): مقایسه قیود و شرایط معافیت از حقوق گمرکی در قوانین مختلف..... ۱۷
- جدول (۳): احکام قانونی راجع به مالکیت اموال غیرمنقول در مناطق آزاد توسط سرمایه‌گذاران خارجی..... ۱۸
- جدول (۴): قوانین حاکم بر مناطق آزاد و ویژه..... ۲۶

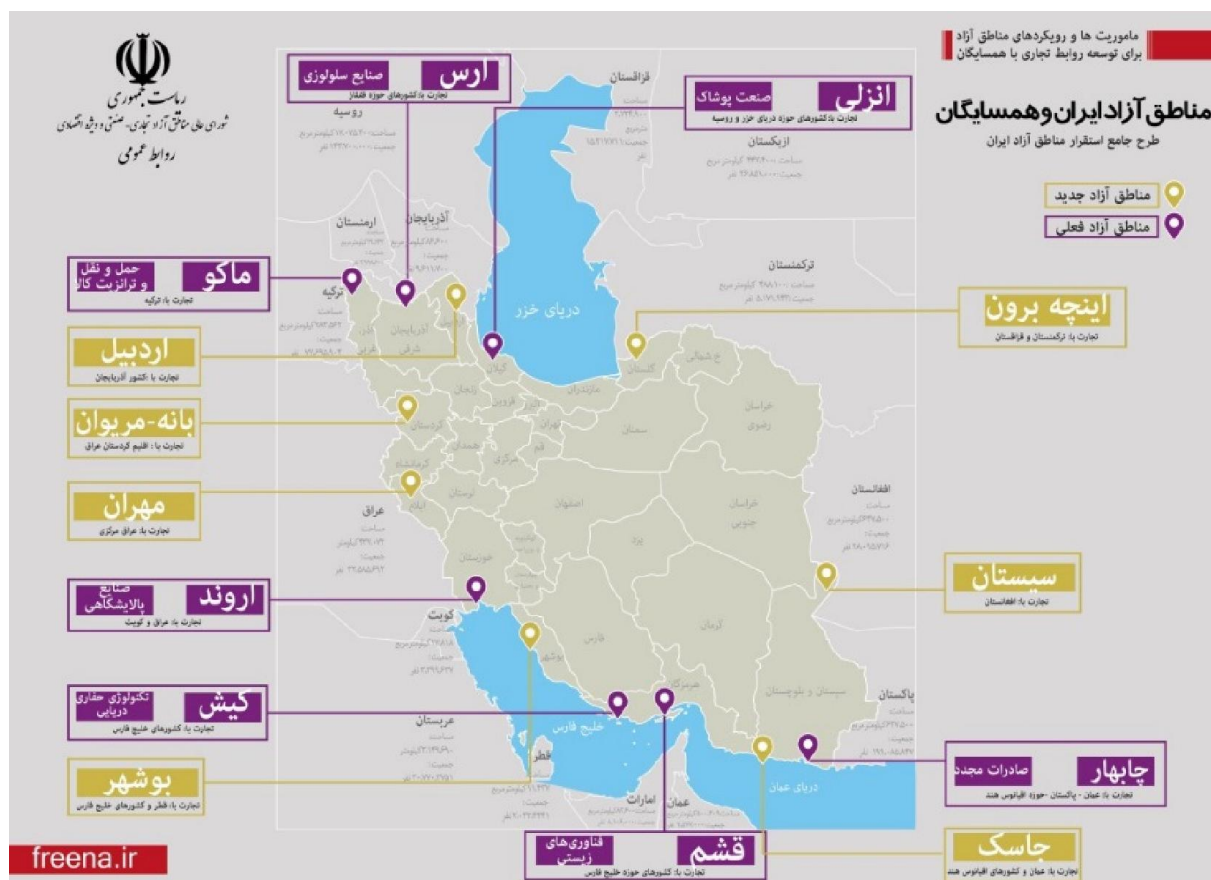
## فهرست نمودارها

- نمودار (۱): مناطق آزاد فعلی و جدید..... ۶
- نمودار (۲): معافیت از مالیات بر ارزش افزوده در مبادلات اقتصادی مرتبط با مناطق آزاد..... ۱۳
- نمودار (۳): انواع روابط اشخاص با اموال..... ۱۹
- نمودار (۴): الگوی مدیریت سیاسی کشور..... ۲۴
- نمودار (۵): چالش‌های حقوقی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در تحقق اهداف..... ۳۳

## مقدمه

مناطق آزاد تجاری به منظور تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی تشکیل می‌شوند.<sup>۱</sup> هدف تشکیل مناطق ویژه اقتصادی نیز پشتیبانی از فعالیت‌های اقتصادی و برقراری ارتباط تجاری بین المللی و تحرک در اقتصاد منطقه‌ای و تولید و پردازش کالا، انتقال فناوری، صادرات غیرنفتی، ایجاد اشتغال مولد و جلب و تشویق سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، صادرات مجدد، عبور خارجی (ترانزیت) و انتقال کالا (ترانشیپ) است.<sup>۲</sup> توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به منظور انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج، از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی جمهوری اسلامی ایران است.<sup>۳</sup> برای رسیدن به اهداف فوق هفت منطقه آزاد فعال و هفت منطقه آزاد جدید تشکیل شده‌اند.

### نمودار (۱): مناطق آزاد فعلی و جدید



منبع: وبسایت شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی

علاوه بر این حدود ۳۶ منطقه ویژه اقتصادی نیز برای تحقق اهداف فوق به وجود آمده است. توفیق این مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در دستیابی به اهداف خود متأثر از عوامل و زمینه‌های متعددی است که می‌توان آنها را به سه گروه اصلی تقسیم کرد: عوامل سیاسی، عوامل اقتصادی و عوامل و زمینه‌های حقوقی.

<sup>۱</sup> ماده ۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران

<sup>۲</sup> ماده ۱ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۵

<sup>۳</sup> بند ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۲۹

با تاکید بر اهمیت توجه به تاثیر هر یک از زمینه‌های فوق و ضرورت بررسی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی از هر یک از منظرهای سه گانه مذکور، نوشتار حاضر تنها از زاویه دید حقوقی به بررسی مزایا و چالش‌های فراروی این مناطق پرداخته است. بنابراین از ورود به حوزه‌های سیاسی و اقتصادی با وجود تاثیر قابل توجه آنها خودداری شده است. تمرکز اصلی این نوشتار بر استخراج مزایا و چالش‌های مناطق از دل قوانین و مقررات حاکم برای آنها بوده است. بدین منظور تلاش بر این بوده است که تمامی قوانین و مقررات با وجود تعدد و پراکندگی آنها مورد بررسی قرار گیرد و علاوه بر این، آخرین قوانین و مقررات مرتبط نیز مورد توجه قرار گیرد. «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ که در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ به تأیید شورای نگهبان رسیده است آخرین قانونی است که در این خصوص مورد بررسی قرار گرفته است. نوشتار حاضر با هدف برجسته کردن مزایا و چالش‌های فعالیت مناطق آزاد، در دو بخش تدوین شده است. بخش اول به بررسی مزایای قانونی سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی می‌پردازد و بخش دوم مهمترین چالش‌های قانونی پیش روی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی برای نیل به اهداف خود را ترسیم می‌کند.



## ۱- مزایای قانونی سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد تجاری - صنعتی

برای تسهیل دستیابی به اهداف تاسیس مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، مزایا و معافیت‌های متعددی در قوانین و مقررات مختلف برای فعالیت در این منطقه پیش بینی شده است که مهمترین آنها عبارتند از مزایای مالیاتی، معافیت از حقوق ورودی، تسهیلاتی راجع به مالکیت اموال غیرمنقول بجز زمین و آزادی کامل ورود و خروج سرمایه که در این بخش به بررسی آنها پرداخته می‌شود.

### ۱-۱- مزایای مالیاتی

مزایای مالیاتی پیش بینی شده برای مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را می‌توان به سه دسته؛ شامل معافیت از مالیات‌های مستقیم، معافیت از مالیات بر ارزش افزوده و معافیت از عوارض به شرحی که در ادامه بررسی می‌شود تقسیم کرد.

#### ۱-۱-۱ مالیات‌های مستقیم

معافیت‌های مالیاتی در حوزه مالیات‌های مستقیم در خصوص مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در این نوشتار بصورت جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

##### ۱-۱-۱-۱ مناطق آزاد تجاری-صنعتی

ماده ۱۳ «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران» مزایای مالیاتی فعالیت اقتصادی در مناطق آزاد را بدین ترتیب بیان کرده است: «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 بیست سال از پرداخت مالیات بر درآمد و دارایی موضوع قانون مالیات‌های مستقیم معاف خواهند بود و پس از انقضاء بیست سال تابع مقررات مالیاتی خواهند بود که با پیشنهاد هیأت وزیران به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.»

#### الف. مصادیق مالیات‌های مستقیم مشمول معافیت

در ماده ۱۳، مالیات بر درآمد و مالیات بر دارایی مشمول معافیت‌های قانونی قرار گرفته است. فهرست مالیات بر درآمد و دارایی در در قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۰۳ بیان شده است. عناوین زیر ذیل عنوان مالیات بر دارایی مشمول معافیت ماده ۱۳ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد هستند:

- مالیات سالانه املاک
- مالیات مستغلات مسکونی خالی
- مالیات بر اراضی بایر
- مالیات بر ارث
- حق تمبر

مالیات بر درآمد نیز در قانون مذکور شامل موارد زیر می‌شود:

- مالیات بر درآمد املاک
- مالیات بر درآمد کشاورزی
- مالیات بر درآمد حقوق
- مالیات بر درآمد مشاغل
- مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی
- مالیات درآمد اتفاقی
- مالیات بر جمع درآمد ناشی از منابع مختلف

## ب. مدت معافیت

در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ مدت معافیت از پرداخت مالیات ۱۵ سال بود. قانون اصلاح ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۸/۳/۶، این مدت را به ۲۰ سال افزایش داد. لایحه اصلاح ماده ۱۳ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی برای افزایش مدت معافیت به ۲۵ سال در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۹ کارگروه تخصصی منتخب شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی به تصویب رسید که لازم الاجرا شدن آن نیازمند طی شدن مراحل تصویب در مجلس شورای اسلامی است. بنابراین عملاً در حال حاضر مدت استفاده از معافیت مالیاتی راجع به مالیات مستقیم ۲۰ سال است.

## پ. تاریخ شروع معافیت

قید دیگری که در استفاده از امتیازات ماده ۱۳ وجود دارد، ضرورت اخذ مجوز از سازمان مناطق است. هیات وزیران در تاریخ ۱۰ مرداد ۱۳۹۵ با تصویب مقرره‌ای با عنوان «تعیین شرایط شکلی و محتوایی مجوز فعالیت (بهربرداری) در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی» مقرر کرده است: «شرایط شکلی و محتوایی مجوز فعالیت (بهربرداری) در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی به ترتیبی است که حسب مورد توسط سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی و سازمان مسئول منطقه ویژه اقتصادی تعیین و ابلاغ می‌شود و مبنای استفاده از معافیت‌های مالیاتی، زمان شروع فعالیت (بهربرداری) مندرج در مجوز است که از سوی سازمان‌های یاد شده (حسب مورد) اعلام می‌شود.» بنابراین مدت ۲۰ ساله استفاده از معافیت‌های مالیاتی از تاریخ مندرج در مجوزی است که سازمان مناطق آزاد یا مناطق ویژه اقتصادی تعیین می‌کند. قید دیگری که برای استفاده از مزایای مالیاتی در ماده ۱۳ پیش بینی شده آن است که مالیات تنها شامل فعالیت‌های اقتصادی و آن هم در منطقه آزاد می‌شود. نوع فعالیت اقتصادی در مجوز سرمایه‌گذاری تعیین می‌شود. این فعالیت باید در قلمرو تعیین شده در مناطق آزاد انجام گیرد.

## ت. آرایه اظهارنامه مالیاتی

قید دیگری نیز برای استفاده از معافیت مالیاتی مذکور در ماده ۱۳ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی وجود دارد. بند (ت) ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۰۳ که بموجب ماده ۳۱ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور اصلاح شده است مقرر می‌کند: «شرط برخورداری از هرگونه معافیت مالیاتی برای اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در مناطق آزاد و سایر مناطق کشور تسلیم اظهارنامه مالیاتی در موقع مقرر قانونی است. اظهارنامه مالیاتی اشخاص حقوقی شامل ترازنامه و حساب سود و زیان طبق نمونه‌ای است که توسط سازمان امور مالیاتی تهیه می‌شود.» بنابراین فعالان اقتصادی در مناطق آزاد و ویژه به هر حال باید نسبت به تسلیم اظهارنامه مالیاتی اقدام کنند.

## ۱-۱-۲- مناطق ویژه اقتصادی

بند (پ) ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۰۳ امتیازات مالیاتی فعالیت در مناطق ویژه اقتصادی را بیان کرده است. مطابق ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم، «درآمد ابرازی ناشی از فعالیت‌های تولیدی و معدنی اشخاص حقوقی غیردولتی در واحدهای تولیدی یا معدنی که از تاریخ اجرای این ماده از طرف وزارتخانه‌های ذیربط برای آنها پروانه بهره‌برداری صادر یا قرارداد استخراج و فروش منعقد می‌شود و همچنین درآمدهای خدماتی بیمارستان‌ها، هتل‌ها و مراکز اقامتی گردشگری اشخاص یادشده که از تاریخ مذکور از طرف مراجع قانونی ذیربط برای آنها پروانه بهره‌برداری یا مجوز صادر می‌شود، از تاریخ شروع بهره‌برداری یا استخراج یا فعالیت به مدت پنج سال و در مناطق کمتر توسعه یافته به مدت ۱۰ سال با نرخ صفر مشمول مالیات می‌باشد.» سپس در بند (پ) ماده ۱۳۲ بیان شده است: «پ - دوره برخورداری محاسبه مالیات با نرخ صفر برای واحدهای اقتصادی مذکور موضوع این ماده واقع در شهرک‌های صنعتی یا مناطق ویژه اقتصادی به مدت دو سال و در صورت استقرار شهرک‌های صنعتی یا مناطق ویژه اقتصادی در مناطق کمتر توسعه یافته، به مدت سه سال افزایش می‌یابد.»

بنابراین درآمد ناشی فعالیت تولیدی و معدنی همچنین درآمدهای خدماتی بیمارستان‌ها، هتل‌ها و مراکز اقامتی گردشگری در مناطق ویژه اقتصادی به مدت ۷ سال و در مناطق ویژه اقتصادی که در مناطق کمتر توسعه یافته قرار دارند به مدت ۱۳ سال با نرخ صفر مشمول مالیات است. منظور از مالیات با نرخ صفر در بند (الف) ماده ۱۳۲ بیان شده است. در این ماده مقرر شده است: «منظور از مالیات با نرخ صفر روشی است که مؤدیان مشمول آن مکلف به تسلیم اظهارنامه، دفاتر قانونی، اسناد و مدارک حسابداری حسب مورد، برای درآمدهای خود به ترتیب مقرر در

این قانون و در مواعد مشخص شده به سازمان امور مالیاتی کشور می‌باشند و سازمان مذکور نیز مکلف به بررسی اظهارنامه و تعیین درآمد مشمول مالیات مؤدیان براساس مستندات، مدارک و اظهارنامه مذکور است و پس از تعیین درآمد مشمول مالیات مؤدیان، مالیات آنها با نرخ صفر محاسبه می‌شود.»

برای استفاده از معافیت مالیاتی شرایط متعددی در قانون مالیات‌های مستقیم پیش بینی شده که در ادامه به بررسی آنها می‌پردازیم.

**الف. نوع معافیت مالیاتی:** معافیت مالیاتی مقرر در ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم از نوع معافیت از مالیات بر درآمد (از انواع مالیات‌های مستقیم) است.

**ب. درآمدهای مشمول معافیت:** درآمد ناشی از فعالیت‌های تولیدی و معدنی و همچنین درآمدهای خدماتی بیمارستان‌ها، هتل‌ها و مراکز اقامتی گردشگری مشمول معافیت مالیاتی مذکور هستند.

**پ: مشمولان معافیت مالیاتی:** معافیت مالیاتی مقرر در ماده شامل اشخاص حقوقی غیردولتی می‌شود. بنابراین اشخاص حقیقی و همچنین اشخاص حقوقی دولتی نمی‌توانند برای معافیت مالیاتی به این ماده استناد کنند.

**ت. شرط صدور مجوز یا پروانه بهره‌برداری پس از تصویب قانون:** واحدهای تولیدی یا معدنی که از تاریخ اجرای ماده ۱۳۲ اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم از طرف وزارتخانه‌های ذی‌ربط برای آنها پروانه بهره‌برداری صادر یا قرارداد استخراج و فروش منعقد می‌شود و همچنین بیمارستان‌ها، هتل‌ها و مراکز اقامتی گردشگری که از تاریخ مذکور از طرف مراجع قانونی ذی‌ربط برای آنها پروانه بهره‌برداری یا مجوز صادر می‌شود مشمول معافیت مالیاتی در ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم هستند. بنابراین ملاک زمانی استفاده از این معافیت آن است که صدور پروانه بهره‌برداری، انعقاد قرارداد استخراج یا صدور مجوز پس از تاریخ اجرای ماده ۱۳۲ باشد. با توجه به اینکه ماده ۱۳۲ بموجب ماده ۳۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ اصلاح و جایگزین شده است و قانون رفع موانع تولید در تاریخ ۱۳۹۴/۲/۳۰ در روزنامه رسمی منتشر شده است، لذا با در نظر گرفتن اینکه مستند به ماده ۲ قانون مدنی (اصلاحی ۱۳۴۸/۰۸/۲۹) قوانین پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجرا است مگر آنکه در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد و نظر به اینکه در متن قانون رفع موانع تولید زمانی برای اجرای قانون معین نشده است لذا معافیت مذکور ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی یعنی نیمه خردادماه به اجرا درآمد است.

### ث: آغاز، مدت و پایان استفاده از معافیت

در صورتی که شرایط فوق‌الذکر وجود داشته باشد زمان آغاز استفاده از مزایای مذکور در ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم تاریخ شروع بهره‌برداری یا استخراج یا فعالیت است. مدت معافیت به شرح جدول زیر خواهد بود:

جدول (۱): مدت استفاده از معافیت ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم

منطقه	مدت	توضیحات
مناطق کمتر توسعه یافته	۱۰ سال	مستند به صدر ماده ۱۳۲
مناطق ویژه اقتصادی	۷ سال	پنج سال مذکور در صدر ماده ۱۳۲ بعلاوه دو سال مقرر در بند (پ)
شهرک‌های صنعتی	۷ سال	پنج سال مذکور در صدر ماده ۱۳۲ بعلاوه دو سال مقرر در بند (پ)
شهرک‌های صنعتی در مناطق کمتر توسعه یافته	۱۳ سال	۱۰ سال مقرر در صدر ماده ۱۳۲ بعلاوه سه سال مذکور در بند (پ)
مناطق ویژه اقتصادی در مناطق کمتر توسعه یافته	۱۳ سال	۱۰ سال مقرر در صدر ماده ۱۳۲ بعلاوه سه سال مذکور در بند (پ)
سایر مناطق	۵ سال	مستند به صدر ماده ۱۳۲

### ج. شرط تسلیم اظهارنامه

اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در مناطق آزاد و سایر مناطق کشور برای اینکه از هرگونه معافیت مالیاتی استفاده کنند باید نسبت به تسلیم اظهارنامه مالیاتی اقدام کنند. بنابراین همه اشخاص در هر شرایطی باید اقدام به ارائه اظهارنامه مالیاتی کنند.

### ۱-۱-۲ مالیات بر ارزش افزوده

وضعیت معافیت از مالیات بر ارزش افزوده باید با توجه به قوانین و مقررات مربوط در سه مرحله زیر مورد بررسی قرار گیرد: الف: فعالیت‌های اقتصادی داخل منطقه آزاد تجاری؛ ب: صادرات و واردات بین منطقه آزاد تجاری و خارج کشور؛ پ: ورود و خروج کالا و خدمات بین مناطق آزاد و سرزمین اصلی

### الف: فعالیت‌های اقتصادی داخل منطقه آزاد تجاری

بند (۱) بخشنامه ۵۴۴۰۹ مورخ ۱۳۸۸/۰۵/۲۶ سازمان امور مالیاتی مقرر می‌کند: «۱. مبادلات کالا و خدمات فی‌مابین اشخاص و فعالان اقتصادی مقیم در مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی، در داخل محدوده مناطق یاد شده، مشمول مالیات و عوارض موضوع قانون یاد شده [قانون مالیات بر ارزش افزوده ۱۳۸۷] نمی‌باشد.»

مستند به بخشنامه فوق، مشروط به وجود دو شرط «اقامت» و «مبادله در داخل محدوده مناطق آزاد»، اشخاص و فعالان اقتصادی می‌توانند از معافیت از مالیات بر ارزش افزوده استفاده کنند.

**شرط مقیم بودن:** ماده ۵۹۰ قانون تجارت در تعریف اقامتگاه مقرر می‌کند: «اقامتگاه شخص حقوقی محلی است که اداره شخص حقوقی در آنجا است.» قانون مدنی نیز مقرر کرده است: «اقامتگاه هر شخصی عبارت از محلی است که شخص در آن جا سکونت داشته و مرکز مهم امور او نیز در آن جا باشد. اگر محل سکونت شخصی غیر از مرکز مهم امور او باشد مرکز امور او اقامتگاه محسوب است. اقامتگاه اشخاص حقوقی مرکز عملیات آن‌ها خواهد بود.» با توجه به مستندات فوق باید دید منظور از شرط اقامت چیست؟

هیات عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه‌های شماره ۶۱۲-۶۱۹ مورخ آذر ۱۳۹۲ با موضوع ابطال بخشنامه شماره ۱۳۸۸/۵/۲۶-۵۴۴۰۹ سازمان امور مالیاتی کشور مقرر کرده است: «فعالیت در محدوده مناطق مذکور با اقامت اشخاص در مناطق ملازمه دارد و این اقامت منصرف از اقامت موضوع ماده ۵۹۰ قانون تجارت است، بنابراین اشخاص حقیقی و حقوقی که در مناطق یاد شده با اخذ مجوز از مراجع ذیصلاح به فعالیت مبادرت می‌کنند مقیم محسوب می‌شوند.» بنابراین برای تأمین شرط مقیم بودن نیازی نیست که محل اداره شخص حقوقی هم در محل منطقه آزاد مستقر باشد بلکه هر شخصی که مجوز فعالیت از سازمان مناطق اخذ کرده باشد و در منطقه به فعالیت مشغول باشد، مشمول معافیت از مالیات بر ارزش افزوده خواهد بود؛ خواه این شخص حقیقی باشد یا حقوقی.

سازمان امور مالیاتی به منظور رفع ابهامات نحوه اجرای مقررات بخشنامه ۵۴۴۰۹ مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۶ بخشنامه‌ای تصویب نمود که محتوای آن مشابه رای فوق الذکر از هیات عمومی دیوان عدالت اداری است. در بخشنامه سازمان امور مالیات کشور مقرر شده است:

«... از آنجایی که اشخاص مقیم مناطق مذکور که به عرضه کالا یا ارائه خدمت موضوع این قانون [قانون مالیات بر ارزش افزوده ۱۳۸۷] در محدوده مناطق مزبور مبادرت می‌نمایند، در زمره مؤدیان مشمول ثبت نام و اجرای این قانون محسوب نشده و در خصوص اجرای مقررات این قانون، از جمله مطالبه و وصول مالیات و عوارض از خریداران در محدوده مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، تکلیفی برای آنان پیش بینی نگردیده، بنابراین فعالان اقتصادی مقیم مناطق مزبور، در مواقع عرضه کالا یا ارائه خدمت در داخل محدوده مناطق، صرفنظر از محل اقامت خریدار، تکلیفی در خصوص مطالبه و وصول مالیات و عوارض نخواهند داشت...»

**شرط اخذ مجوز:** بند (۱) بخشنامه شماره ۵۴۴۰۹ مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۶ شرط «اخذ مجوز» را نیز برای استفاده از معافیت مالیاتی برای مبادلات داخل منطقه آزاد پیش بینی کرده است. این شرط به نحوی در دل شرط مقیم بودن نیز نهفته است.

هیات وزیران در تاریخ ۱۰ مرداد ۱۳۹۵ با تصویب مقرره‌ای با عنوان «تعیین شرایط شکلی و محتوایی مجوز فعالیت (بهره‌برداری) در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی» مقرر کرده است: «شرایط شکلی و محتوایی مجوز فعالیت (بهره‌برداری) در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی به ترتیبی است که حسب مورد توسط سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی و سازمان مسئول منطقه ویژه اقتصادی تعیین و ابلاغ می‌شود و مبنای استفاده از معافیت‌های مالیاتی، زمان شروع فعالیت (بهره‌برداری) مندرج در مجوز است که از سوی سازمان‌های یاد شده (حسب مورد) اعلام می‌شود.»

پیش از این نیز سازمان امور مالیاتی به منظور ایجاد وحدت رویه و همراه با ابلاغ دادنامه شماره ۶۱۲-۶۱۹ مورخ ۱۳۹۲/۹/۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رابطه با بخشنامه شماره ۵۴۴۰۹ مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۶ به واحدهای زیرمجموعه بخشنامه‌ای (با شماره شماره: ۲۰/۹۳/۲۹ مورخ: ۱۳۹۳/۰۳/۰۵) صادر کرد که در آن نکاتی راجع به مجوز فعالیت در مناطق آزاد مقرر شده است:

اولاً: با توجه به قوانین و مقررات مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی، مرجع ذیصلاح صدور مجوز فعالیت برای فعالان اقتصادی حسب مورد، سازمان مسئول مناطق ذیربط خواهد بود. بنابراین شرط عدم شمول مالیات و عوارض ارزش افزوده نسبت به عرضه کالا و ارائه خدمات توسط فعالان اقتصادی در مناطق مذکور داشتن مجوز فعالیت از سازمان مسئول مناطق آزاد و ویژه حسب مورد خواهد بود. بنابراین کلیه مجوزهای صادره توسط سازمان مناطق از تاریخ صدور با رعایت تاریخ لازم الاجرا شدن قانون مالیات بر ارزش افزوده (۱۳۸۷/۷/۱) منوط اعتبار خواهد بود. خاطرنشان می‌سازد در مورد پرونده‌هایی که به موجب مقررات قانونی، قابل طرح در مراجع دادرسی از جمله هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده می‌باشد، نمایندگان هیأت‌های مذکور موظفند با رعایت مفاد این بخشنامه و لحاظ نمودن واقعیت امر اصدار رأی نمایند.<sup>۴</sup>

ثانیاً: عدم شمول مالیات و عوارض مستلزم دریافت «مجوز فعالیت»، تحت همین عنوان خواهد بود و شامل عناوین تأییدیه و یا گواهی انجام فعالیت و سایر عناوین مشابه نمی‌باشد.

### ب: صادرات و واردات بین منطقه آزاد تجاری و خارج کشور

ماده ۱۳ قانون مالیات بر ارزش افزوده صریحاً صادرات از منطقه آزاد تجاری به خارج کشور را معاف از مالیات بر ارزش افزوده اعلام کرده است: «صادرات کالا و خدمت به خارج از کشور از طریق مبادی خروجی رسمی، مشمول مالیات موضوع این قانون نمی‌باشد و مالیات‌های پرداخت شده بابت آنها با ارائه برگه خروجی صادره توسط گمرگ (در مورد کالا) و اسناد و مدارک مثبت، مسترد می‌گردد.» بند (۲) بخشنامه ۵۴۴۰۹ مورخ ۱۳۸۸/۰۵/۲۶ سازمان امور مالیاتی نیز مقرر کرده است: «صادرات کالاها و خدمات از مناطق مذکور به خارج از کشور... مشمول مالیات و عوارض موضوع قانون نمی‌باشد.»

در مورد معافیت واردات نیز می‌توان به بند (۲) بخشنامه ۵۴۴۰۹ مورخ ۱۳۸۸/۰۵/۲۶ استناد کرد که مقرر می‌کند: «... واردات کالا و خدمات خارج از کشور به مناطق یاد شده مشمول مالیات و عوارض موضوع قانون [قانون مالیات بر ارزش افزوده ۱۳۸۷] نمی‌باشد.»

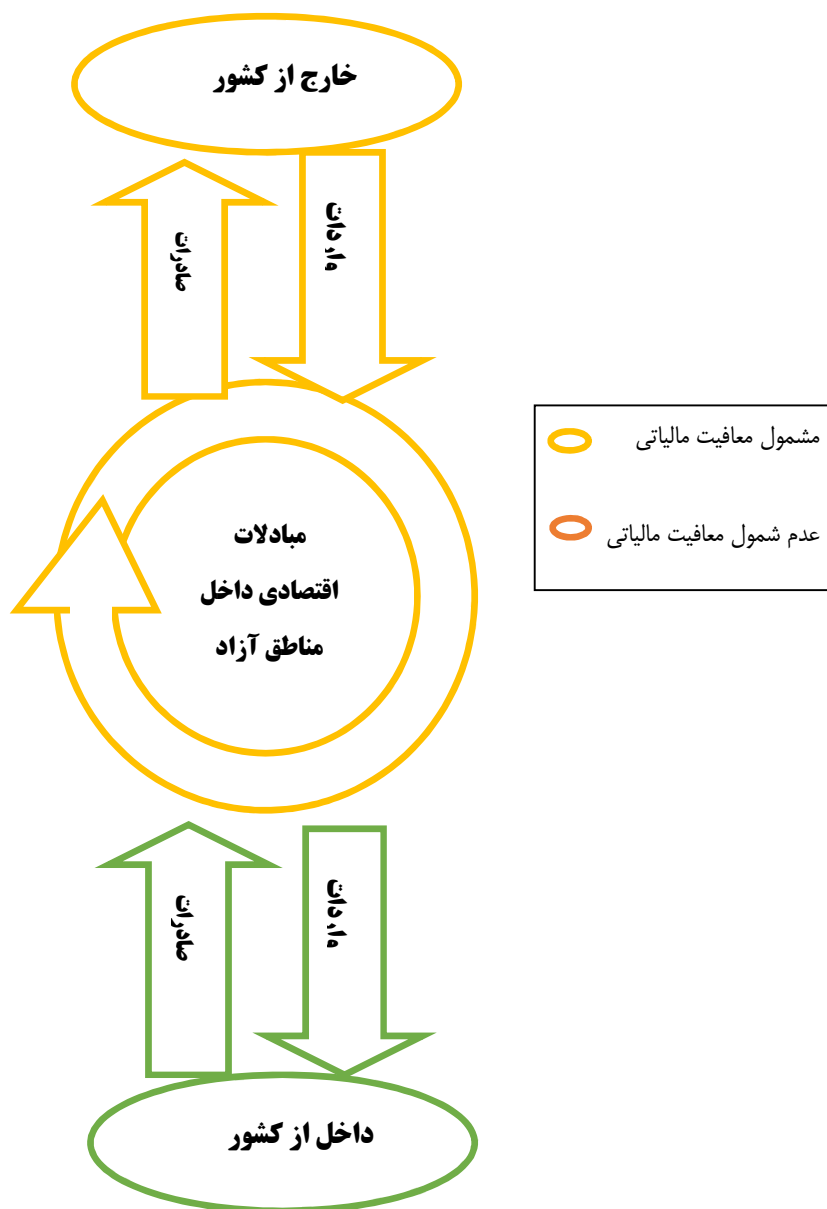
### پ: ورود و خروج کالا و خدمات بین مناطق آزاد و سرزمین اصلی

بند (۳) بخشنامه ۵۴۴۰۹ مورخ ۱۳۸۸/۰۵/۲۶ مقرر می‌کند: «واردات کالا و خدمات از مناطق یاد شده به قلمرو گمرکی کشور مشمول پرداخت مالیات و عوارض می‌باشد.» در رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه: ۶۱۲-۶۱۹ نیز مقرر شده است: در قوانین موضوعه بویژه قانون مالیات بر ارزش افزوده و قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی و قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران حکمی ناظر بر عدم شمول پرداخت مالیات و عوارض بر واردات کالا و خدمات از مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی به قلمرو گمرکی کشور وجود ندارد. بنابراین واردات کالا و خدمات از مناطق آزاد و ویژه به قلمرو گمرکی کشور مشمول پرداخت مالیات و عوارض می‌باشد.

در مورد مالیات و عوارض صادرات کالا و خدمات از سرزمین اصلی به مناطق آزاد نیز ماده ۱۳ قانون مالیات بر ارزش افزوده تکلیف موضوع را بدین ترتیب روشن کرده است: «صادرات کالا و خدمت به خارج از کشور از طریق مبادی خروجی رسمی، مشمول مالیات موضوع این قانون نمی‌باشد و مالیات‌های پرداخت شده بابت آنها با ارائه برگه خروجی صادره توسط گمرگ (در مورد کالا) و اسناد و مدارک مثبت، مسترد می‌گردد.» قیود خارج از کشور و مبادی خروجی رسمی در این ماده نشان می‌دهد که تنها صادرات به خارج از کشور مشمول معافیت مالیاتی می‌شود و صادرات به مناطق آزاد اقتصادی فی نفسه نمی‌تواند واجد این امتیاز باشد. بنابراین هر چند ماده ۷ قانون مالیات بر ارزش افزوده در تعریف صادرات، صدور کالا به مناطق آزاد تجاری - صنعتی را نیز در برمی‌گیرد: «صادرات در این قانون، صدور کالا یا خدمت به خارج از کشور یا به مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی می‌باشد.» اما به قرینه قیود ماده ۱۳ قانون مالیات بر ارزش افزوده این نوع مبادلات معاف از مالیات بر ارزش افزوده نخواهد بود.

<sup>۴</sup> این بند مستند به بخشنامه شماره ۲۰/۹۴/۶ مورخ ۲۶/۰۱/۱۳۹۴ سازمان امور مالیاتی است که بند ۲ بخشنامه ای که در مقام بررسی آن هستیم را به شرح متن اصلاح کرده است.

نمودار (۲): معافیت از مالیات بر ارزش افزوده در مبادلات اقتصادی مرتبط با مناطق آزاد



## ۱-۱-۳ عوارض

بند (د) ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه که در قالب بند (ت) ماده ۶۵ قانون احکام دائمی قوانین برنامه تبدیل به حکم قانونی دائمی شده است، مقرر می‌کند: «مبادلات کالا بین مناطق آزاد و خارج از کشور و نیز سایر مناطق آزاد از کلیه عوارض (به‌استثنای عوارض موضوع ماده (۱۰) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷)، مالیات و حقوق ورودی معاف می‌باشند.» بنابراین تنها عوارض ماده ۱۰ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد برسمیت شناخته شده بود.

ماده ۱۰ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲ (اصلاحی ۱۳۷۵/۰۸/۲۲) مقرر می‌کند: «سازمان هر منطقه می‌تواند با تصویب هیأت وزیران در مقابل انجام خدمات شهری و فراهم نمودن تسهیلات مواصلاتی، بهداشت، امور فرهنگی، آموزشی و رفاهی از اشخاص حقیقی و حقوقی منطقه عوارض اخذ نماید. آیین نامه اجرایی اخذ عوارض در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی عوارض قابل وصول را تعیین کرده است.»

آیین نامه اجرایی اخذ عوارض در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۷۲/۱۰/۲۷ و دستورالعمل و روش اجرایی آیین نامه اخذ عوارض در مناطق آزاد تجاری - صنعتی در تاریخ ۱۳۷۳/۰۷/۰۹ به تصویب رسید. این مصوبات بارها موضوع اصلاحاتی قرار گرفته است.<sup>۵</sup>

مطابق ماده ۴ آیین نامه اجرایی اخذ عوارض در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران (اصلاحی ۱۳۷۳/۰۹/۲۷)، میزان عوارض موضوع ماده ۲ این آیین نامه از طرف هیأت مدیره هر منطقه تعیین می‌شود و به تصویب شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی می‌رسد.

ماده ۶ آیین نامه اجرایی اخذ عوارض در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۷ نوعی از عوارض را پیش بینی و شرایط تشویقی خاصی برای پرداخت سریع آن تعیین کرده است. ماده ۶ «الحاقی ۱۳۹۵/۰۵/۲۷» این آیین نامه مقرر می‌کند: «سازمان‌ها مجازند از کلیه ارایه دهندگان خدمات قراردادهای مشاوره، طراحی و پیمانکاری (از قبیل ساختمانی، حمل و نقل، خدمات و انبارداری) که محل اجرای آن در مناطق قرار دارد معادل یک درصد مبلغ قرارداد را به عنوان عوارض عمرانی شهری وصول و به حساب‌های مربوط واریز نمایند. مجوز فعالیت برای هر قرارداد یا مجموعه قراردادهای صادر و در دوره اجرای قراردادهای مذکور معتبر می‌باشد.» مستند به تبصره (۱) این ماده، در صورتی

<sup>۵</sup> ماده ۲ آیین نامه اجرایی اخذ عوارض در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۷ مقرر می‌کند: عوارض مشروح زیر توسط سازمان حسب مورد از اشخاص ساکن اخذ می‌شود:

الف - عوارض شماره گذاری: وجوهی است که سازمان در قبال شماره گذاری نقلیه زمینی، متناسب با نوع وسیله، اخذ می‌نماید.  
ب - عوارض سالانه: وجوهی است که سازمان سالانه از دارندگان وسایل نقلیه زمینی متناسب با نوع وسیله، اخذ می‌نماید.  
پ - عوارض تردد: وجوهی است که سازمان از رانندگان وسایل نقلیه زمینی که با پلاکهای سایر نقاط کشور در منطقه تردد می‌کنند، اخذ می‌نماید. این عوارض ممکن است در هر بار تردد یا در قالب صدور کارت تردد وسایل نقلیه اخذ گردد.  
ت - عوارض خروج: وجوهی است که سازمان از اشخاصی که به مقصد خارج از کشور از مرزهای منطقه خارج می‌شوند، به هنگام خروج دریافت می‌دارد.  
ث - عوارض ورود: وجوهی است که سازمان از اشخاصی که قصد ورود به منطقه را دارند دریافت می‌دارد.  
تبصره - (منسوخه ۱۳۸۲/۰۵/۰۸) موارد مستثنا از شمول این بند را سازمان هر منطقه تعیین می‌کند.  
ج - عوارض مواصلاتی: وجوهی است که سازمان از دارندگان وسایل نقلیه یا مؤسسات حمل و نقل بابت استفاده از پایانه های مواصلاتی ایجاد شده در منطقه اخذ می‌نماید.

چ - عوارض بندری: وجوهی است که سازمان در قبال ارائه تسهیلات بندری برای حمل و نقل دریایی از استفاده کنندگان آنها دریافت می‌دارد.  
ح - عوارض فرودگاهی: وجوهی است که سازمان در قبال ارائه تسهیلات فرودگاهی برای حمل و نقل هوایی و تردد هواپیما از صاحبان کالا یا مؤسسات حمل و نقل هوایی اخذ می‌نماید.

خ - عوارض فعالیت (پذیره): وجوهی است که سازمان در قبال صدور و تمدید مجوز فعالیت در منطقه برای اشخاص حقیقی و حقوقی از آنها اخذ می‌نماید.  
د - عوارض کالا: وجوهی است که سازمان از اشخاصی که قصد واردات کالا از خارج به منطقه و یا قصد حمل کالا از منطقه به سایر نقاط کشور را دارند اخذ می‌نماید.  
ذ - عوارض خدمات شهری: وجوهی است که سازمان بابت ارایه خدمات شهری از مالکان یا بهره برداران اراضی و مستحدثات واقع در منطقه اخذ می‌کند.  
ماده ۶ - (الحاقی ۱۳۹۵/۰۵/۲۷) سازمان‌ها مجازند از کلیه ارایه دهندگان خدمات قراردادهای مشاوره، طراحی و پیمانکاری (از قبیل ساختمانی، حمل و نقل، خدمات و انبارداری) که محل اجرای آن در مناطق قرار دارد معادل یک درصد مبلغ قرارداد را به عنوان عوارض عمرانی شهری وصول و به حساب‌های مربوط واریز نمایند. مجوز فعالیت برای هر قرارداد یا مجموعه قراردادهای صادر و در دوره اجرای قراردادهای مذکور معتبر می‌باشد.

که اشخاص حقیقی و حقوقی مشمول این ماده ظرف یک ماه پس از ابلاغ قرارداد منعقد، کل عوارض متعلقه را نقداً پرداخت نمایند، با تصویب هیأت مدیره سازمان‌ها مشمول تا (۳۰) درصد تخفیف در عوارض مورد مطالبه خواهند شد.

در ماده ۴ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۰۵ در حکمی مشابه با ماده ۱۰ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب مقرر شده است: «سازمان می‌تواند مطابق آئین‌نامه‌ای که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، علاوه بر خدماتی که دستگاه‌های اجرایی ارائه می‌نمایند در قبال ارائه خدمات عمومی زیربنایی و مهندسی و تسهیلات مواصلاتی، انبار داری، تخلیه، بارگیری، بهداشتی، فرهنگی، ارتباطات، آموزشی و رفاهی و جوهی را دریافت نماید. اشخاص حقیقی و حقوقی که در منطقه به کار تولید کالا و خدمات فعالیت دارند، برای فعالیت در محدوده منطقه از پرداخت هرگونه عوارض معمول در کشور معاف می‌باشند.»

## ۱-۲ حقوق ورودی

قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، قانون برنامه پنجم توسعه، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران و مقررات صادرات، واردات و امور گمرکی مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران برای صادرات و واردات از مناطق آزاد مزایا و معافیت‌هایی در خصوص حقوق ورودی پیش‌بینی کرده است. حقوق گمرکی در قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰ که در حال حاضر فاقد اعتبار است<sup>۶</sup> چنین تعریف شده بود: «حقوق گمرکی و جوهی است که میزان آن به موجب جدول تعرفه گمرکی ضمیمه این قانون تعیین و دریافت می‌شود.» سود بازرگانی نیز در قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰ بدین ترتیب تعریف شده بود: «سود بازرگانی و جوهی است که بر اساس قانون انحصار تجارت خارجی به موجب تصویب‌نامه هیئت وزیران برقرار می‌گردد.» در قانون امور گمرکی ۱۳۹۰ از اصطلاح «حقوق ورودی» استفاده شده است. «حقوق ورودی» در بند (د) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۰۸/۲۲ بدین ترتیب تعریف شده است: «حقوق گمرکی معادل چهار درصد (۴٪) ارزش گمرکی کالا به اضافه سود بازرگانی که توسط هیأت وزیران تعیین می‌گردد به علاوه و جوهی که به موجب قانون، گمرک مسئول وصول آن است و به واردات قطعی کالا تعلق می‌گیرد ولی شامل هزینه‌های انجام خدمات نمی‌شود.»<sup>۷</sup> بنابراین مستند به قانون امور گمرکی ۱۳۹۰ حقوق ورودی شامل موارد زیر می‌شود:

۱- حقوق گمرکی

۲- سود بازرگانی

۳- و جوهی که به موجب قانون، گمرک مسئول وصول آن است و به واردات کالا تعلق می‌گیرد.

قانونگذار تاکید کرده است هزینه انجام خدمات مشمول عنوان حقوق ورودی نمی‌شود. تعریف حقوق ورودی از این جهت حائز اهمیت است که دایره معافیت‌هایی که در قوانین مختلف برای فعالیت اقتصادی در مناطق آزاد و ویژه را پیش‌بینی کرده است، مشخص می‌کند.

## ۱-۲-۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران

ماده ۱۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌کند: «واردات کالای تولید شده در منطقه آزاد به سایر نقاط کشور، تا حد ارزش افزوده در آن منطقه با تصویب هیأت وزیران از پرداخت تمام یا قسمتی از حقوق گمرکی و سود بازرگانی معاف می‌باشند.»

<sup>۶</sup> مستند به ماده ۱۶۵ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰، از زمان لازم الاجراء شدن این قانون، قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن نسخ صریح شده است.

<sup>۷</sup> پیش از این نیز در ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی جزء (۳) بند (ر) تبصره (۱۹) قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور مصوب ۱۳۸۲/۰۵/۲۷ «بدون پرداخت حقوق ورودی» بدین ترتیب تعریف شده است: «هر گونه فعل و یا ترک فعلی که سبب عدم پرداخت حقوق گمرکی، مالیات، حق ثبت سفارش کالا، انواع عوارض و سایر و جوه دریافتی از کالاهای و ارداتی مصوب هیأت وزیران که جنبه تجاری دارد، گردد.»



امتیازات (شامل معافیت از حقوق گمرکی و سود بازرگانی) این ماده تنها شامل واردات از مناطق آزاد به سایر نقاط کشور می‌شود بنابراین دامنه آنها را نمی‌توان به سایر امتیازات توسعه داد. علاوه بر این، امتیازات مقرر تنها در خصوص کالاها وضع شده است و خدمات مشمول ماده فوق الذکر نیست. این معافیت شامل ارزش افزوده ای است که در این مناطق ایجاد شده است.

تنها چالشی که ماده ۱۵ با آن روبرو است، مقید کردن اعطای امتیازات به تصویب هیات وزیران است. در این ماده اولاً هیات وزیران باید مصوبه ای در خصوص معافیت از حقوق گمرکی و سود بازرگانی داشته باشد و ثانیاً میزان این معافیت را تعیین نماید. این معافیت ممکن است تمام یا قسمتی از سود بازرگانی و حقوق گمرکی باشد و سقف آن به میزان ارزش افزوده‌ای خواهد بود که در کالای تولیدی ایجاد شده است.

### ۱-۲-۲ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران

ماده ۱۱ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۰۵ مقرر می‌کند: «کالاهای تولید و یا پردازش شده در منطقه هنگام ورود به سایر نقاط کشور به میزان مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه داخلی و قطعات داخلی به کار رفته در آن مجاز و تولید داخلی محسوب و از پرداخت حقوق ورودی معاف خواهد بود»

این قانون حدود یک دهه پس از قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران به تصویب رسیده است و قیود استفاده از امتیازات معافیت حقوق ورودی کمتری در آن پیش بینی شده است.

علاوه بر این، ماده ۸ قانون فوق‌الذکر مقرر کرده است: «مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور و یا با سایر مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد تجاری و صنعتی پس از ثبت در گمرک از حقوق گمرکی، سود بازرگانی و کلیه عوارض ورود و صدور تحت هر عنوان معاف بوده و مشمول محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مقررات واردات و صادرات به استثنای محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های قانونی و شرعی نمی‌شود و مبادلات بازرگانی مناطق با سایر نقاط کشور به استثنای مناطق یاد شده در فوق تابع مقررات صادرات و واردات می‌باشد.»

### ۱-۲-۳ قانون برنامه پنجم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

بند (ب) ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) مقرر می‌کند: «ب - کالاهای تولید و یا پردازش شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به هنگام ورود به سایر نقاط کشور به نسبت مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه و قطعات داخلی به کار رفته در آن، تولید داخلی محسوب و از پرداخت حقوق ورودی معاف است.

تبصره ۱- مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای خارجی به کار رفته در تولید، مشروط به پرداخت حقوق ورودی، در حکم مواد اولیه و کالاهای داخلی محسوب می‌شود.

تبصره ۲- مواد اولیه و قطعات خارجی به کار رفته در کالاهای تولید و یا پردازش شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی که در گذشته از سایر نقاط کشور به منطقه ارسال شده و در تولید و یا پردازش محصولی که به کشور وارد می‌شود، به کار گرفته شود در حکم مواد اولیه تلقی می‌گردد و از پرداخت حقوق ورودی معاف است.»

با پایان مهلت اجرای قانون برنامه پنجم توسعه، حکم قانونی فوق‌الذکر بی‌اعتبار است. اما حکم مذکور در بند (ب) ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور تبدیل به حکم قانونی دائمی شده است.<sup>۸</sup> قانون مذکور در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و شورای نگهبان آن را تایید نموده است.

حکم مقرر در بند (ب) ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نسبت به ماده ۱۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران امتیازات بیشتری را پیش بینی کرده است و در حدود تعارض قانون سابق را نسخ کرده است. در جدول زیر به مقایسه قیود و شرایط معافیت از حقوق گمرکی در سه قانون پرداخته می‌شود:

<sup>۸</sup> - کالاهای تولید و یا پردازش شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به هنگام ورود به سایر نقاط کشور به نسبت مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه و قطعات داخلی به کار رفته در آن، تولید داخلی محسوب و از پرداخت حقوق ورودی معاف است.

تبصره ۱- مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای خارجی به کار رفته در تولید، مشروط به پرداخت حقوق ورودی، در حکم مواد اولیه و کالای داخلی محسوب می‌شود.  
تبصره ۲- مواد اولیه و قطعات خارجی به کار رفته در کالاهای تولید و یا پردازش شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی که در گذشته از سایر مناطق کشور به منطقه ارسال شده و در تولید و یا پردازش محصولی که به کشور وارد می‌شود، به کار گرفته شود در حکم مواد اولیه تلقی می‌شود و از پرداخت حقوق ورودی معاف است.

جدول (۲): مقایسه قیود و شرایط معافیت از حقوق گمرکی در قوانین مختلف

قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران	قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
کالای تولید شده	کالاهای تولید و یا پردازش شده	کالاهای تولید و یا پردازش شده
مناطق آزاد	مناطق ویژه	مناطق آزاد و ویژه اقتصادی
تا حد ارزش افزوده در منطقه آزاد از حقوق گمرکی و سود بازرگانی معاف است.	به میزان مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه داخلی و قطعات داخلی به کار رفته از حقوق ورودی معاف است.	به نسبت مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه و قطعات داخلی به کار رفته در آن از حقوق ورودی معاف است.
نیاز به مصوبه هیأت وزیران وجود دارد	مقید به تصویب هیأت وزیران نیست	مقید به تصویب هیأت وزیران نیست.
معافیت از تمام یا قسمتی از حقوق گمرکی و سود بازرگانی با تعیین هیأت وزیران است.	قیدی برای محدود کردن میزان معافیت وجود ندارد.	قیدی برای محدود کردن میزان معافیت وجود ندارد.

جدول فوق نشان می‌دهد که قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نسبت قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور تسهیلات بیشتری برای فعالیت در مناطق آزاد پیش‌بینی کرده است و بیشتر به قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران شبیه است. تبصره ۱ بند (ب) ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، حاوی قیدی راجع به مواد اولیه و قطعات خارجی به کار رفته در کالاهای تولیدی و پردازش شده است که همزمان شامل مناطق آزاد و ویژه می‌شود: «مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای خارجی به کار رفته در تولید، مشروط به پرداخت حقوق ورودی، در حکم مواد اولیه و کالای داخلی محسوب می‌شود.» مستند به این تبصره، حقوق ورودی مواد اولیه و قطعات خارجی باید یک‌بار پرداخت شود و پس از آن در صورتی که در تولید یا پردازش کالایی استفاده شود هنگام ورود به داخل کشور از به نسبت مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه و قطعات داخلی از حقوق ورودی معاف خواهد بود.

در تبصره ۲ بند (ب) ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه امتیاز دیگری نیز به شرح زیر پیش‌بینی شده است: «مواد اولیه و قطعات خارجی به کار رفته در کالاهای تولید و یا پردازش شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی که در گذشته از سایر مناطق کشور به منطقه ارسال شده و در تولید و یا پردازش محصولی که به کشور وارد می‌شود، به کار گرفته شود در حکم مواد اولیه تلقی می‌شود و از پرداخت حقوق ورودی معاف است.»

#### ۱-۲-۴ قانون امور گمرکی

شرکت‌های حمل و نقل موظفند هنگام ورود وسیله نقلیه به قلمرو گمرکی، دو نسخه اظهارنامه اجمالی تنظیم و به هر یک از آنها نسخه ای از فهرست کل بار و در صورت نیاز، بارنامه‌های (راهنامه‌های) هر ردیف از فهرست کل بار را ضمیمه و به گمرک و مرجع تحویل گیرنده کالا تسلیم کنند و در صورت خالی بودن وسیله نقلیه، اظهارنامه اجمالی با تصریح بر خالی بودن تسلیم نمایند. اظهارنامه اجمالی باید به زبان فارسی و طبق نمونه ای که گمرک ایران با هماهنگی مراجع تحویل گیرنده تهیه می‌نماید، بدون حک و اصلاح و قلم خوردگی تنظیم گردد. تبصره ۲ ماده ۱۸ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ کالاهای ورودی از مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی به قلمرو گمرکی را از انجام تکلیف فوق معاف کرده است.

علاوه بر این، مدت مجاز نگهداری کالا در انبارهای گمرکی از تاریخ تحویل کالا به این اماکن سه ماه است. اما مستند به تبصره ۴ ماده ۲۴ قانون امور گمرکی تعیین مهلت توقف کالا در مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی بر اساس ضوابط قانونی مناطق مذکور در اختیار سازمان‌های مسؤول این مناطق است. هر چند باید توجه داشت که کالاهایی که در این مناطق پس از انقضاء مهلت‌های اعطائی توسط سازمان‌های مذکور مهلت منقضی، اعلام می‌شوند نیز مشمول مقررات کالای متروکه می‌گردند.

ماده ۶۶ قانون امور گمرکی مقرر کرده است: «حقوق ورودی اخذ شده از عین کالای وارداتی که از کشور صادر می‌گردد و مواد، کالاهای مصرفی و لوازم بسته‌بندی خارجی به کار رفته یا مصرف شده در تولید، تکمیل یا بسته‌بندی کالای صادر شده با رعایت مقررات این قانون و آیین نامه اجرائی آن با مأخذ زمان ورود کالا باید به صادرکننده مسترد گردد.» در تبصره ۱ ماده ۶۶ تاکید شده است: «تبصره ۱ - کالاهایی که به منظور صادرات، به مناطق آزاد یا مناطق ویژه اقتصادی حمل می‌گردد چنانچه برابر قوانین و مقررات از این مناطق صادر شود مشمول مقررات استرداد می‌گردد.»

همچنین ماده ۹۹ این قانون کالاهای داخلی حمل شده به مناطق آزاد از طریق دریا و رودخانه‌های مرزی را مشمول مقررات کابوتاژ قرار داده است: «کران بری ( کابوتاژ ) رویه ای است که براساس آن کالای داخلی از یک گمرک مرزی به گمرک مرزی دیگر در قلمرو گمرکی از راه دریا یا رودخانه‌های مرزی حمل می‌گردد. کالایی که از لحاظ نزدیکی راه با رعایت صرفه تجاری از یک نقطه به نقطه دیگر قلمرو گمرکی از راه‌های زمینی مجاز با عبور از خاک کشور خارجی و همچنین کالایی که از راه دریا یا رودخانه‌های مرزی به مناطق آزاد حمل می‌شود در صورتی که برای مصرف در این مناطق باشد نیز مشمول مقررات کران بری ( کابوتاژ ) می‌شود. در این موارد هرگاه کالای کران بُرد (کالای کابوتاژی) با وسایل نقلیه داخلی حمل شود وسیله نقلیه نیز تابع رویه کالای کران بُرد (کالای کابوتاژی) است.»

### ۱-۲-۵ مقررات صادرات، واردات و امور گمرکی مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران

«مقررات صادرات، واردات و امور گمرکی مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» در تاریخ ۱۳۷۳/۰۲/۱۹ به تصویب وزیرای عضو شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران رسیده است.<sup>۹</sup> در بند (۵) ماده ۵ این تصویبنامه با اشاره به یکی از امتیازهای مناطق آزاد در خصوص معافیت از حقوق گمرکی مقرر می‌کند: «به استثنای مواردی که سازمان هر منطقه، ترتیب دیگری مقرر دارد، ورود کالا از خارج، سایر مناطق آزاد کشور یا از قلمرو گمرکی، برای عرضه در نمایشگاه، صادرات مجدد، بسته‌بندی مجدد، تفکیک، درجه‌بندی، پاک کردن، مخلوط کردن و عملیات مشابه به صورت موقت و با پرداخت هزینه‌های خدماتی تحت نظارت سازمان هر منطقه مجاز است. استفاده یا فروش این کالاها که از خارج وارد شده، در منطقه بر اساس ارزش کالا هنگام ورود به منطقه مشمول پرداخت عوارض بندری و فرودگاهی و انجام تشریفات ترخیص قطعی می‌باشد.»

### ۱-۳- مالکیت اموال غیرمنقول

مهمترین احکام قانونی که راجع به مالکیت اموال غیرمنقول در مناطق آزاد توسط اتباع خارجی وجود دارد به شرح جدول زیر هستند:

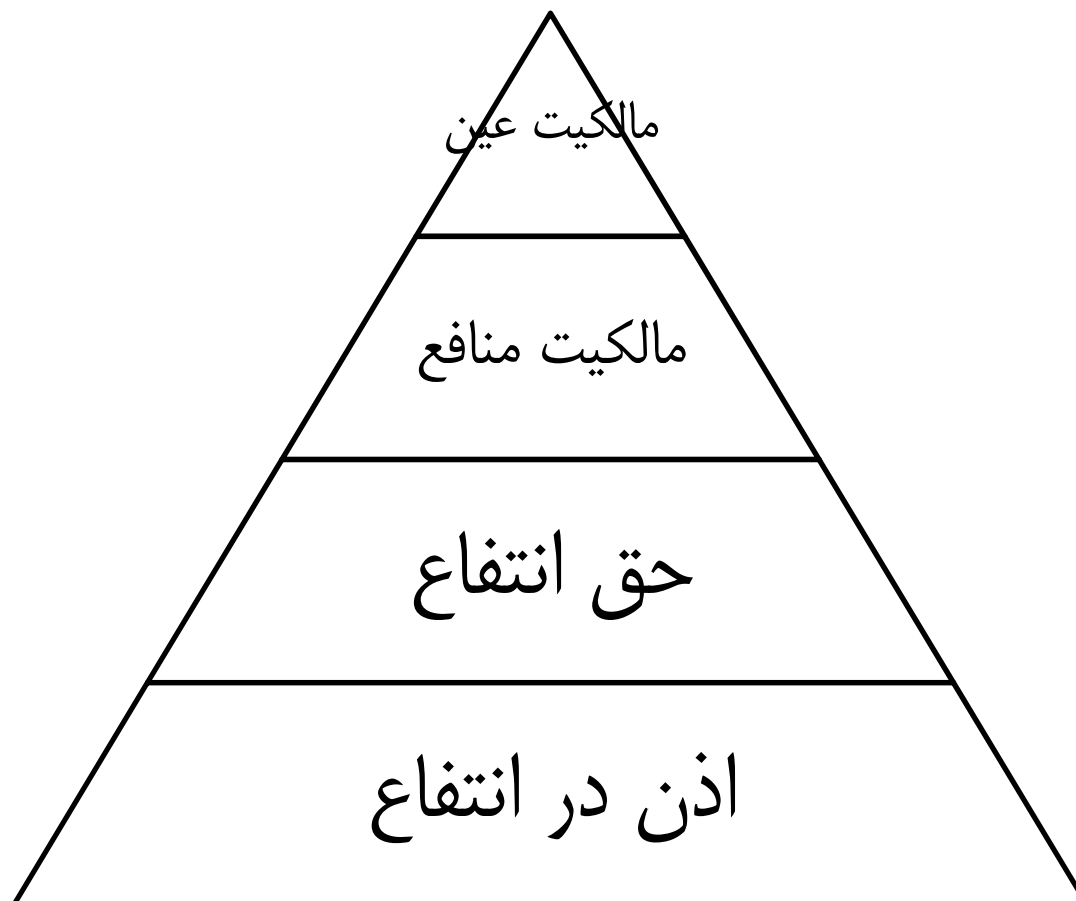
جدول (۳): احکام قانونی راجع به مالکیت اموال غیرمنقول در مناطق آزاد توسط سرمایه‌گذاران خارجی

عنوان	تاریخ تصویب	شماره ماده	حکم قانونی
قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۷۲/۶/۷	تبصره ۱ ماده ۲۴	اجاره زمین به اتباع خارجی مجاز و فروش آن مطلقاً ممنوع است.
آیین نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران	مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۲۳ اصلاحی ۱۳۹۲/۱۲/۲۰	ماده ۹	فروش و انتقال قطعی زمین به اتباع خارجی ممنوع است. در مواردی که انجام سرمایه‌گذاری خارجی منجر به تشکیل شرکت ایرانی گردد، تملک زمین به نام شرکت متناسب با طرح سرمایه‌گذاری به تشخیص سازمان مجاز می‌باشد. همچنین ماده ۱۶ این آیین نامه مقرر می‌کند: «واگذاری بهره‌برداری از منابع ملی به اشخاص حقیقی و حقوقی با رعایت کلیه قوانین موضوعه در این مورد، در اختیار این سازمان [سازمان مناطق] می‌باشد»
قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی	۱۳۸۱/۰۳/۰۴	تبصره ماده ۲	قانون مربوط به تملک اموال غیرمنقول اتباع خارجی مصوب ۱۶/۱۳۱۰/۱۶ کماکان به قوت خود باقی می‌باشد. تملک هر نوع زمین به هر میزان به نام سرمایه‌گذار خارجی در چارچوب این قانون مجاز نمی‌باشد.
آیین نامه اجرایی قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی	۱۳۸۱/۰۶/۲۴	ماده ۳۴	در مواردی که انجام سرمایه‌گذاری خارجی منجر به تشکیل شرکت ایرانی گردد، تملک زمین به نام شرکت متناسب با طرح سرمایه‌گذاری به تشخیص سازمان مجاز می‌باشد.

<sup>۹</sup> مصوبه « تشکیل شورایی به منظور ایجاد هماهنگی در بین سازمانهای مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران » مصوب ۱۳۷۳/۰۲/۱۱ به تصویب هیات وزیران رسیده است. مستند به بند ۲ این تصویب نامه: « وظایف و اختیارات هیات وزیران مذکور در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری، صنعتی جمهوری اسلامی ایران ( به استثنای تبصره ( ۲ ) ماده ( ۱ ) قانون مزبور ) - مصوب ۱۳۷۲ - به کمیسیونی مرکب از وزرای موضوع بند ( ۱ ) این تصویبنامه محول می‌شود. ملاک تصمیم‌گیری کمیسیون موافقت اکثریت اعضای حاضر و حداقل چهار نفر می‌باشد و مصوبات کمیسیون در صورت تایید رییس جمهور با رعایت ماده ( ۱۹ ) آیین نامه داخلی هیات دولت قابل صدور خواهند بود. »

در توضیح احکام قانونی فوق باید توجه داشت که مستند به ماده ۲۹ قانون مدنی: «ممکن است اشخاص نسبت به اموال علاقه‌های ذیل را دارا باشند: ۱- مالکیت (اعم از عین و منفعت) ۲- حق انتفاع ۳- حق ارتفاق به ملک غیر» حق ارتفاق ارتباط چندانی با بحث حاضر ندارد، اما سایر روابط را می‌توان به درجاتی تقسیم کرد که در راس آنها مالکیت نسبت به عین قرار دارد.

نمودار (۳): انواع روابط اشخاص با اموال



در احکام قانونی که در جدول (۳) درج شده است تنها مالکیت عین برای سرمایه‌گذاران تبعه خارجی ممنوع شده است اما سایر علقه‌ها نسبت به اموال غیرمنقول با مانع قانونی روبرو نیست. مالکیت منافع برای سرمایه‌گذار خارجی و ایجاد حق انتفاع هر چند برای مدت طولانی، در صورتی که مطابق قوانین ایران انجام گرفته باشد فاقد اشکال است. به همین دلیل انعقاد عقد اجاره زمین از سوی سرمایه‌گذار خارجی با تبصره ماده ۲ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی در تعارض نخواهد بود. در تبصره ۱ ماده ۲۴ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۰۷ نیز مقرر شده است: «اجاره زمین به اتباع خارجی مجاز و فروش آن مطلقاً ممنوع است.» در تعیین حدود تبصره ماده ۲ قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی باید اضافه کرد که محدودیت تملک در این تبصره، منحصر به «زمین» است و نه هر مال غیرمنقول. بنابراین سرمایه‌گذار خارجی مجاز است سایر اموال غیرمنقول را از جمله اموال غیرمنقولی که در مواد ۱۲ تا ۱۷ قانون مدنی نام برده شده است تملک نماید و از این نظر محدودیتی وجود ندارد.

مشخص است که در تدوین آیین نامه اجرایی قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، دغدغه تبصره ماده ۲ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی برای تدوین‌کنندگان وجود داشته است؛ لذا در ماده ۳۴ برای ارایه راهکار مقرر شده است: «در مواردی که انجام سرمایه‌گذاری خارجی منجر به تشکیل شرکت ایرانی گردد، تملک زمین به نام شرکت متناسب با طرح سرمایه‌گذاری به تشخیص سازمان مجاز می‌باشد.» بنابراین در صورتی که در نتیجه سرمایه‌گذاری «شرکت ایرانی» تشکیل شود، این شرکت می‌تواند با اجازه سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و

فنی ایران به تملک زمین نیز بپردازد. در صورت ارایه چنین تقاضایی، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران در صورتی اقدام به صدور مجوز خواهد کرد که تملک زمین متناسب با طرح سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذار خارجی باشد. سوالی که مطرح می‌شود این است که منظور از شرکت ایرانی در این ماده چیست؟ آیا مستند به ماده اول قانون راجع به ثبت شرکت‌ها مصوب ۱۳۱۰ شرکتی است که صرف‌نظر از تابعیت شرکاء یا سهامداران، در ایران تشکیل شده و مرکز اصلی آن در ایران باشد؟ یا مستند به موادی مانند ماده ۱ «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده ۱۰۴ قانون مالیات‌های مستقیم» مصوب ۱۳۹۱ معیارهای واقعی مانند میزان و درصد سهام نیز باید در نظر گرفته شود؟ به نظر می‌رسد در تفسیر شرکت ایرانی مندرج در ماده ۳۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی نمی‌توان بدون توجه به فلسفه وضع و تصویب تبصره ماده ۲ قانون یاد شده و اصول قانون اساسی و تفاسیر شورای نگهبان تفسیر موسعی ارایه داد و باید رویکرد سختگیرانه‌تر را با روح قوانین موجود سازگارتر دانست.

یکی از استثناهای دیگر برای تملک زمین برای سرمایه‌گذاران خارجی، از ماده ۸ قانون مدنی استخراج می‌شود. ماده ۸ قانون مذکور مقرر کرده است: «اموال غیرمنقول که اتباع خارجه در ایران بر طبق عهود تملک کرده یا می‌کنند از هر جهت تابع قوانین ایران خواهد بود.» بنابراین تملک اموال غیرمنقول در ایران به وسیله اتباع خارجه در اثر عهدنامه بین دولت ایران و دولتی که تبعه خارجه تابعیت آن کشور را دارد مجاز است. بعنوان مثال از بند ۱ ماده ۱ «قانون موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری فدرال آلمان» مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳ برمی‌آید که اصطلاح «سرمایه‌گذاری» اموال غیرمنقول که به طور مستقیم یا غیرمستقیم توسط سرمایه‌گذاران ایرانی یا آلمانی در قلمرو طرف متعاقد دیگر برطبق قوانین و مقررات طرف متعاقد دیگر به کار گرفته شود را نیز دربرمی‌گیرد. به عبارتی در این موافقتنامه به سرمایه‌گذاران آلمانی اجازه داده است که در قلمرو ایران اموال غیرمنقولی را بکار گیرد. هر چند اصطلاح بکار گرفتن اعم از مالکیت عین یا منافع و حق انتفاع است. در موافقتنامه‌های تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری بین دولت ایران و سایر دولت‌ها نیز چنین بندهایی وجود دارد.<sup>۱۰</sup>

در بررسی شرایط تملک اموال غیرمنقول باید به بررسی «تصویب نامه تملک اموال غیرمنقول توسط اتباع خارجی غیرمقیم در جمهوری اسلامی ایران» نیز پرداخت. این تصویب‌نامه توسط وزارت امور خارجه به استناد بند ۱۷ ماده ۲ قانون وظایف وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۶۴ تهیه شد و در تاریخ ۱۳۷۴/۹/۱۹ به تصویب رسید. با صدور رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری با عنوان «ابطال آیین‌نامه چگونگی تملک اموال غیرمنقول توسط اتباع خارجی غیرمقیم در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴/۹/۱۹» در تاریخ ۱۳۷۸/۱۱/۳۰، نه تنها آیین‌نامه مذکور ابطال گردید؛ بلکه در متن رای تأکید شد: «نظر به اینکه اعطاء هر گونه امتیاز خاص به اتباع بیگانه از جمله تملک اموال غیرمنقول در قلمرو جغرافیائی کشور ایران توسط آنان منوط به حکم صریح قانونگذار است و بند ۱۷ ماده ۲ قانون وظایف وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۶۴/۱۲/۲۰ مجلس شورای اسلامی در خصوص بررسی و ابلاغ موافقت با استملاک عین یا منفعت نمایندگی‌های خارجی و استملاک اتباع بیگانه در ایران... متضمن اعطاء اختیار وضع مقررات خاصی در باب جواز تملک اراضی و املاک توسط اتباع بیگانه به قوه مجریه نیست، بنابراین آیین‌نامه مورد اعتراض خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.» با وجود لغو تصویب‌نامه مصوب ۱۳۷۴، هنوز در خصوص اعتبار یا عدم اعتبار آیین‌نامه استملاک اتباع خارج مصوب ۱۳۲۸ و تصویب نامه استملاک اتباع خارجی مصوب ۱۳۴۲/۷/۱۳ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۴۴ ابهام وجود دارد. (در خصوص استدلالات مربوط به عدم اعتبار این مقررات ر.ک. طلائی و مزروعی، ۱۳۹۱، ۱۴۱ به بعد و در خصوص نظر مخالف آن ر.ک. طلائی، ۱۳۷۷، ۱۵۸ به بعد)

استثناهای فوق نشان می‌دهد همان‌طور که قانونگذار حق تملک اموال غیرمنقول به خارجیان بدون قید و شرط را نپذیرفته است، درصدد نفی مطلق این امتیاز نیز نبوده است. بنابراین مستند به اصول ۹، ۴۰، بند ۸ اصل ۴۳ و اصل ۱۵۳ قانون اساسی، اصل بر عدم امکان تملک اموال غیرمنقول است مگر در موارد که قانون اجازه آن را صادر کرده است. لذا رویکرد نظام حقوقی ایران را باید چیزی میانه نفی مطلق و پذیرش مطلق دانست. اما این وضعیت مبهم و پیچیده نیازمند شفافیت بیشتر است تا مانعی در مسیر سرمایه‌گذاری خارجی محسوب نشود. برای رفع ابهامات ناشی از خلاء قانونی موجود و اشکال وارده شده به تصویب نامه قانونی سال ۱۳۴۲ و آیین‌نامه اجرایی آن، وزارت امور خارجه در سال ۱۳۸۲ لایحه‌ای را تهیه و ارایه کرد که پس از طی مراحل تصویب در هیات وزیران به مجلس شورای اسلامی (دوره هفتم) ارسال شد. اما با آغاز به کار مجلس هشتم دولت از قرار گرفتن آن در دستور کار خودداری کرد و آن را در فهرست مربوط قرار نداد. در نتیجه این لایحه از دستور کار مجلس خارج شد. (طلائی، مزروعی، ۱۳۹۱، ۱۲۴)

<sup>۱۰</sup> در خصوص موافقتنامه های تشویق و حمایت متقابل از سرمایه گذاری ج.ا.ایران (لازم الاجراء) به پیوست ۱ مراجعه شود.

- سایر مواردی که قانونگذار تملک اموال غیرمنقول توسط اتباع خارجی را تجویز کرده به شرح زیر است:
- ماده ۹۶۷ قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷: «ترکه منقول و غیرمنقول اتباع خارجه که در ایران واقع است فقط از حیث قوانین اصلیه از قبیل قوانین مربوط به تعیین وارث و مقدار سهم الارث آنها و تشخیص قسمتی که متوفی می‌توانسته است به موجب وصیت تملیک نماید، تابع قانون دولت متبوع متوفی خواهد بود.»
  - تبصره ۷ ماده ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک مصوب سال ۱۳۷۰: «رسیدگی به تقاضای بیگانه مستلزم رعایت تشریفات آیین‌نامه استملاک اتباع خارجه در ایران است.»
  - بند ۱۷ ماده ۲ قانون وظایف وزارت امور خارجه مصوب سال ۱۳۶۴: «وزارت امور خارجه در اجرای مفاد ماده ۱ وظایف اساسی زیر را عهده‌دار خواهد بود: ... ۱۷. بررسی و ابلاغ موافقت با استملاک عین یا منفعت نمایندگی‌های خارجی و استملاک اتباع بیگانه در ایران و انجام امور مربوط به استملاک دولت جمهوری اسلامی ایران در کشورهای خارجی.»
  - تبصره ۲ ماده ۹۸۷ اصلاحی قانون مدنی مصوب سال ۱۳۷۰: «زن‌های ایرانی که بر اثر ازدواج، تابعیت خارجی را تحصیل می‌کنند، حق داشتن اموال غیرمنقول را در صورتی که موجب سلطه اقتصادی خارجی گردد، ندارند. تشخیص این امر با کمیسیون متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های امور خارجه و کشور و اطلاعات است.»
  - ماده واحده قانون حمایت از طرح بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده پیرامون حرم مطهر حضرت امام رضا (ع) و حضرت معصومه (س) مصوب سال ۱۳۸۴، «نظر به ضرورت نوسازی بافت‌های فرسوده و به منظور تسریع و در اجرای طرح‌های بهسازی و نوسازی بافت پیرامون حرمین مطهر امام رضا (ع) و حضرت معصومه (س) که در این قانون «حرمین مطهر» گفته می‌شود؛ مفاد زیر می‌باید به اجرا گذارده شود: وزارت مسکن و شهرسازی مجاز است اجازه خرید و استملاک حداکثر چهار درصد از اراضی واقع در محدوده مصوب طرح حرمین مطهر را از محل اراضی و املاک متعلق به خود یا بخش خصوصی یا سایر بخش‌ها جهت احداث پروژه‌های مسکونی و اقامتی با رعایت قوانین و مقررات و کاربری مصوب به اتباع خارجی مسلمان (مشروط به رفتار متقابل کشور متبوع) صادر نماید. تبصره: صدور مجوز خرید و استملاک گفته شده در بند ۱ و همچنین نقل و انتقال‌های بعدی به نام اتباع مسلمان خارجی منوط به تصویب کمیسیون متشکل از نمایندگان وزارت اطلاعات، وزارت امور خارجه، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور و نماینده آستان قدس رضوی یا آستان مقدسه حرم حضرت معصومه (س) حسب مورد خواهد بود. دبیری کمیسیون مذکور برعهده‌ا‌زتر مسکن و شهرسازی است.»
- واقعیت این است که پیش از تصویب قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی در سال ۱۳۸۱ نیز ممنوعیت تملک اموال غیرمنقول جزو موانع و محدودیت‌های سرمایه‌گذاری خارجی در ایران معرفی شده بود. (بی‌نا، ۱۳۷۷، ۳۰) به نظر می‌رسد راهکاری که در مجلس هفتم در پیش گرفته شده بود اما با روی کار آمدن مجلس هشتم کنار گذاشته شد، راهکار مناسبی است؛ به این معنی که در لایحه‌ای مقررات راجع به استملاک اتباع بیگانه با رعایت قانون اساسی بصورت منسجم و واقع‌بینانه تصویب شود. علاوه بر این در صورتی که تنقیح قوانین و تدوین قانون جامع در نظام حقوقی ایران به اجرا درآید، تمامی قوانین معتبر موجود در یک مجموعه گردآوری خواهد شد که مشکلات و چالش‌ها را تا حدود زیادی برطرف خواهد کرد.

#### ۴-۱- آزادی کامل ورود و خروج سرمایه

ماده ۲۰ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲ مقرر می‌کند: «ورود و خروج سرمایه و سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی در هر منطقه آزاد می‌باشد. مقررات لازم برای جلب و حمایت سرمایه‌گذاری در هر منطقه و چگونگی و میزان مشارکت خارجی‌ان در فعالیت‌های هر منطقه به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.» بنابراین قاعده کلی، آزاد بودن ورود و خروج سرمایه<sup>۱۱</sup> و سود

<sup>۱۱</sup> در ماده ۳ مقررات سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۳ منظور از سرمایه به این ترتیب بیان شده است: «ماده ۳ - سرمایه از لحاظ این مقررات عبارت است از:

الف - وجوه ریالی و ارزهای قابل تبدیل در مناطق (هرمنطقه)

ب - ماشین‌آلات، تجهیزات، لوازم و ابزار کار.

ج - حقوق مالکیت صنعتی شامل حق اختراع، دانش فنی و علائم و نامهای تجاری.

د - وسایل حمل و نقل زمینی، هوایی و آبی مربوط به موضوع سرمایه‌گذاری.

به مناطق آزاد است. وزیرای عضو شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی به استناد ماده ۲۰ فوق، «مقررات سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» را در تاریخ ۱۳۷۳/۰۲/۱۹ تصویب کردند که شرایط سرمایه‌گذاری و ورود و خروج سرمایه را بیان می‌کند. در این مصوبه، مدارک و مراحل زیر برای ورود سرمایه به مناطق آزاد پیش بینی شده است:

- مراحل کامل اخذ مجوز سرمایه‌گذاری توسط سازمان هر منطقه طی شود یا در مورد تبصره ۱ ماده ۶ مقررات سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد به تصویب اکثریت وزیرای عضو شورای عالی مناطق آزاد<sup>۱۲</sup> برسد.
  - درصد معینی از سرمایه برای شروع عملیات اجرایی موضوع مجوز سرمایه‌گذاری به منطقه وارد شود.
  - وجوه ریالی و ارزهای قابل تبدیل به حساب بنگاه اقتصادی سرمایه پذیر و یا واحد مورد سرمایه‌گذاری نزد بانکها (یا مؤسسات اعتباری مجاز) واریز شود. این وجوه با احتساب معادل ریالی یا ارزی حسب مورد در تاریخ واریز طبق گواهی بانک (یا مؤسسه اعتباری مجاز) به عنوان سرمایه سرمایه‌گذار در دفاتر سازمان هر منطقه ثبت می‌شود.
  - ماشین آلات، تجهیزات، لوازم و ابزار کار و وسایل حمل و نقل زمینی، هوایی و آبی مربوط به موضوع سرمایه‌گذاری در حدود مندرج در مجوز سرمایه‌گذاری براساس ارزش سیف<sup>۱۳</sup> آنها به موجب اسناد و صورت حساب‌های مربوط پس از رسیدگی توسط سازمان هر منطقه مجموعاً به یکی از ارزهای قابل تبدیل، در تاریخ ترخیص تعیین و ضمن ثبت ارزش ارزی، معادل ریالی آن به نرخ روز بازار ارز منطقه، از همان تاریخ به عنوان سرمایه سرمایه‌گذار در دفاتر سازمان هر منطقه ثبت شود.
  - حقوق مالکیت صنعتی شامل حق اختراع، دانش فنی و علائم و نام‌های تجاری پس از تأیید ارزش آنها توسط سازمان هر منطقه قابل ثبت به عنوان سرمایه در دفاتر هر سازمان می‌باشد. چگونگی زمان‌بندی اختصاص ارزش دانش فنی به حساب سرمایه به موازات انتقال دانش فنی صورت می‌گیرد.
  - تمام یا قسمتی از سود ویژه قابل انتقال که در مناطق آزاد حاصل و به سرمایه اصلی اضافه شده یا در فعالیت مجاز دیگری که مشمول این مقررات باشد به کارانداخته شود پس از تأیید مؤسسه حسابرسی مورد وثوق سازمان هر منطقه به ترتیب مندرج در بند ۴ ماده ۸ مقررات سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد به عنوان سرمایه سرمایه‌گذار، در دفاتر سازمان هر منطقه ثبت می‌شود.
- اصل در مورد خروج سرمایه نیز مستند به ماده ۲۰ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، آزادی خروج است. مصوبه «مقررات سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد» نیز پس از اینکه در ماده ۱۲ تأکید می‌کند: «خروج سود ویژه و مبالغ مربوط به اصل و منافع حاصل از فعالیت‌های اقتصادی سرمایه‌های خارجی و سرمایه‌های ارزی ایرانیان و همچنین مبالغ ناشی از فروش، یا واگذاری این گونه سرمایه‌ها از مناطق مجاز است...» شرایط زیر را برای خروج سرمایه تعیین کرده است:

- درخواست سرمایه‌گذار از سازمان هر منطقه
- احراز این که مبالغ مورد درخواست برای خروج از مناطق، حاصل به کارانداختن سرمایه ثبت شده سرمایه‌گذاران در موضوع مجوز سرمایه‌گذاری می‌باشد توسط سازمان هر منطقه
- بررسی ملاحظات مربوط به مالیات توسط سازمان هر منطقه و احراز خالص بودن مبالغ مورد درخواست برای خروج
- صدور تأییدیه برای خروج توسط سازمان هر منطقه ظرف یک هفته از تاریخ وصول درخواست

ه - تمام یا قسمتی از سود ویژه قابل انتقال که در مناطق آزاد حاصل و به سرمایه اصلی اضافه شده یا در فعالیت مجاز دیگری که مشمول این مقررات باشد به کارانداخته شود. «

علاوه بر این مطابق تبصره ماده ۳ (اصلاحی ۱۳۸۰/۰۳/۱۹)، «در موارد خاص قبول مواد اولیه و قطعات نیمه ساخته به تشخیص سازمان مناطق به عنوان بخشی از سرمایه خارجی امکان پذیر است.»

<sup>۱۲</sup> ماده ۲۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۰۷ (اصلاحی ۱۳۷۸/۰۴/۳۰) مقرر می‌کند: «حقوق قانونی سرمایه‌گذاران خارجی که پذیرش سرمایه آنها به تصویب هیأت وزیران رسیده است، مورد تضمین و حمایت است...» در این رابطه تبصره ۱ ماده ۶ مقررات سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد (اصلاحی ۱۳۸۰/۰۳/۱۹) مقرر می‌کند: «درخواست‌های سرمایه‌گذاران خارجی که متقاضی تضمین و حمایت (موضوع ماده ۲۱) قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران (می باشند، توسط کمیته ای مرکب از نمایندگان دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد (رییس کمیته)، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی (وزارت امور اقتصادی و دارایی) و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور بررسی خواهد شد و براساس پیشنهاد کمیته مذکور و تصویب اکثریت وزیرای عضو شورای عالی مناطق آزاد، مجوز سرمایه‌گذاری برای آنها صادر می‌شود.» بنابراین درخواست‌های موافقت با درخواست‌های سرمایه‌گذارانی که قصد استفاده از امتیازات قانونی برای تضمین و حمایت را دارند با تشریفات بیشتری همراه است که منجر به افزایش مراحل و بروکراسی صدور مجوز می‌شود.

<sup>۱۳</sup> قیمت کالا و کرایه از مبدأ تا ایران به همراه بیمه بین راهی ارزش «سیف» یا (CIF) کالا را تشکیل می‌دهند.

## ۱-۵- عدم اجرای قانون کار و حکومت مقررات خاص

ماده ۱۲ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌کند: «مقررات مربوط به اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی و صدور روادید برای اتباع خارجی به موجب آیین نامه‌هایی خواهد بود که به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.» در این خصوص مصوبه «مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳ مصوب شورای عالی مناطق آزاد تجاری» به تصویب رسیده است.

علاوه بر این، ماده ۱۶ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴ مقرر می‌کند: «امور مربوط به اشتغال نیروی انسانی و روابط کار، بیمه و تأمین اجتماعی در منطقه بر اساس مقررات مصوب و جاری در مناطق آزاد تجاری - صنعتی خواهد بود.» ماده ۱۷ آئین نامه اجرائی قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۶ نیز در این خصوص مقرر می‌کند: «امور مربوط به اشتغال نیروی انسانی و روابط کار و تأمین اجتماعی، قرارداد کار، شرایط کار و مراجع حل اختلاف آنها بر اساس مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی، موضوع تصویب نامه شماره ۳۳۴۳۳/ت۲۵ک مورخ ۱۳۷۳/۳/۱۶ و اصلاحات بعدی آن می‌باشد.»

بنابراین روابط کارگر و کارفرما در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی بر اساس مصوبه «مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» تنظیم می‌گردد. این مصوبه در تاریخ ۱۳۷۳/۲/۱۹ به تصویب شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران رسیده است. در این مصوبه «سازمان منطقه» و «واحد کار و خدمات اشتغال» را مسئول نظارت بر اجرای مقررات این تصویبنامه و رعایت حقوق کارفرمایان و کارگران و انجام تعهدات پیش بینی شده در ارتباط با قرارداد کار و تنظیم امور بازار کار، نظارت بر مسایل حفاظت و بهداشت کار قرار داده است.

سازمان منطقه در رابطه با تنظیم روابط کار و تأمین حقوق کارگران وظایفی به شرح زیر برعهده دارد:

- نظارت بر اجرای مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران
- نظارت بر رعایت حقوق کارفرمایان و کارگران
- نظارت بر انجام تعهدات پیش‌بینی شده در ارتباط با قرارداد کار
- اختیار اخذ ضمانت‌های لازم از کارفرمایان برای انجام تعهدات کارفرمایان در قبال کارگانشان
- تأمین امکانات رفاهی مورد نیاز کارگران آن منطقه از قبیل مسکن، تأسیسات ورزشی، خدمات بهداشتی و درمانی و تسهیلات لازم به منظور تهیه آذوقه و مایحتاج با همکاری و مشارکت کارفرمایان و کارگران
- واحد کار و خدمات اشتغال در مناطق آزاد توسط وزارت کار و امور اجتماعی با هماهنگی سازمان هرمنطقه تشکیل می‌شود. سرپرست واحد کار و خدمات اشتغال با پیشنهاد سازمان هر منطقه و حکم وزیر کار و امور اجتماعی منصوب می‌شود. این واحد وظایف از قبیل موارد زیر را برعهده دارد:

- تنظیم امور بازار کار
- نظارت بر مسایل حفاظت و بهداشت کار



## ۲ چالش‌های قانونی سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

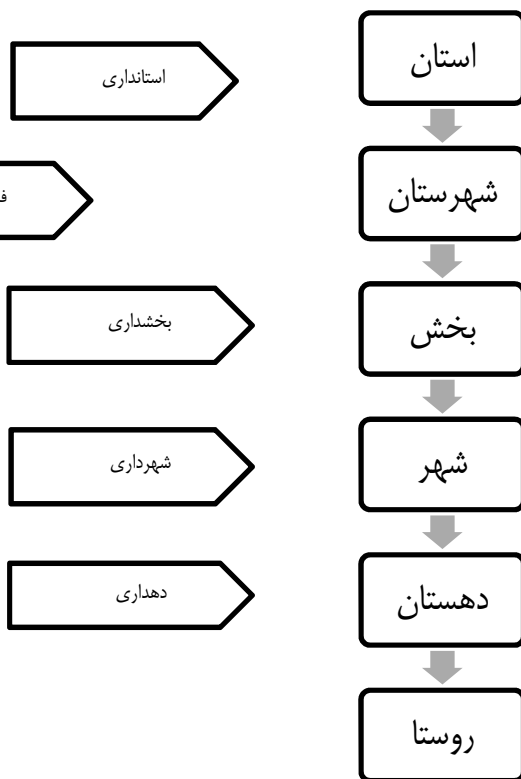
در بررسی چالش‌های قانونی فعالیت در مناطق آزاد و ویژه تجاری الگوی مدیریتی اداره، پراکندگی قوانین و مقررات، چالش‌های محاسبه ارزش افزوده، تشکیل نشدن مناطق ویژه انتظامی، چالش‌های روابط کار، چالش‌های بانک‌های خارجیو فقدان مرجع اختصاصی برای رسیدگی به اختلافات مورد بررسی قرار گرفته است.

### ۱-۲ الگوی مدیریتی سیاسی سرزمین اصلی و مناطق آزاد

ماده ۱۲ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ مقرر می‌کند: «از لحاظ نظام اداری دهستان تابع بخش و بخش تابع شهرستان و شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی خواهد بود.» ماده ۱ آئین‌نامه اجرائی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری جمهوری اسلامی ایران مصوب ۶۳/۷/۲۲ در تکمیل حکم قانون مقرر کرده است: «عناصر تقسیمات کشوری بموجب ماده ۱ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری عبارتند از: روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان که چگونگی شناخت هر یک از آنها مطابق قانون مربوطه و این آئین‌نامه خواهد بود.»

در ماده ۱۴ قانون صدرالذکر تاکید شده است: «رعایت محدوده کلیه واحدهای تقسیماتی برای تمامی واحدها و سازمان‌های اداری (اجرائی و قضائی) و نهادهای انقلاب اسلامی کشور لازم است.» همچنین در آیین‌نامه این قانون، اداره امور بخش با بخشدار (تبصره ۱ ماده ۷)، شهر با شهرداری (تبصره ماده ۶)، شهرستان با فرمانداری (تبصره ۱ ماده ۱۴) و استان با استانداری (تبصره ۲ ماده ۱۵) است. بنابراین الگوی مدیریتی سیاسی کشور به شرح نمودار زیر است:

نمودار (۴): الگوی مدیریت سیاسی کشور



الگوی مقرر در نمودار باید بر تمام قلمرو جمهوری اسلامی ایران اعمال شود و مناطق آزاد نیز از این الگو استثنا نیستند. با این وجود، قانون مناطق آزاد از الگوی مدیریتی فوق استثنا شده اند و نظام مدیریتی خاصی بر آن حاکم است.

ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌کند: «هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود...»

در این قانون به سازمان مناطق وظایفی مانند اخذ عوارض واگذار شده است. ماده ۱۰ قانون چگونگی مناطق آزاد مقرر می‌کند: «سازمان هر منطقه می‌تواند با تصویب هیأت وزیران در مقابل انجام خدمات شهری و فراهم نمودن تسهیلات مواصلاتی، بهداشت، امور فرهنگی، آموزشی و رفاهی از اشخاص حقیقی و حقوقی منطقه عوارض اخذ نماید.»

بنابراین در حالی که ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۳/۳/۱، یکی از وظایف شوراهای شهر را تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود بیان کرده است. همچنین ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۸ مقرر می‌کند: وصول عوارضی که طبق این آیین‌نامه توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و یا شهرک وضع می‌شود، در مورد عوارض شهر برعهده شهرداری، در مورد روستا برعهده دهیار و دهیاری و در مورد شهرک‌ها برعهده مسوولان اجرایی شهرک مربوط خواهد بود که مطابق مقررات مربوط و ضمانت‌های اجرایی آن اقدام می‌نمایند. مرجع وصول مکلف به دادن رسید رسمی به مودی است. اما مناطق آزاد از این مقررات مستثنی بوده و سازمان هر منطقه می‌تواند با تصویب هیأت وزیران در مقابل انجام خدمات شهری و فراهم نمودن تسهیلات مواصلاتی، بهداشت، امور فرهنگی، آموزشی و رفاهی از اشخاص حقیقی و حقوقی منطقه عوارض اخذ نماید.

وجود دو نظام مدیریتی در مناطق آزاد می‌تواند مشکلات، چالش‌ها و ناهماهنگی‌هایی ایجاد کند. تعارضات بین بخشداری، شهرداری، سازمان محیط زیست و سازمان منطقه آزاد موجب بروز مشکلاتی از قبیل ناتمام ماندن طرح‌های جاده سازی، فنس کشی، حصارکشی و... می‌شود. (ذاکری و اسفندیاری، ۱۳۹۵، ۳۰) برای مدیریت این چالش‌ها و کاهش آنها ماده ۲۷ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد (الحاقی ۱۳۷۵/۰۸/۲۲) دو راه حل به شرح زیر را پیش بینی کرده است:

«به منظور ایجاد هماهنگی در فعالیتهای مناطق آزاد، حسب مورد با تایید وزیر ذیربط به یکی از دو روش زیر عمل خواهد شد :

الف - دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را به رییس هیات مدیره و مدیر عامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض نمایند.

ب - مدیران، روسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رییس هیات مدیره و مدیر عامل سازمان و با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می‌شوند.»

اما هیچکدام از این دو راه حل در این قانون ترجیح داده نشده است. بند (الف) ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران راه حل نخست را ترجیح داده بود. سپس همین ماده در بند (الف) ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور بدین شرح تکرار شد: «الف- مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسؤولیت‌های دستگاه‌های اجرائی دولتی مستقر در این مناطق به استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به‌عهده آنها است. سازمان‌های مناطق آزاد منحصراً براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند.

تبصره ۱- واگذاری وظایف، اختیارات و مسؤولیت‌های دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، با موافقت ایشان صورت می‌پذیرد.

تبصره ۲- اختیارات فرماندار در مورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا در مناطق آزاد به مدیرسازمان منطقه آزاد واگذار می‌شود.»

با وجود تصویب احکام قانونی مذکور، هنوز برخی مناطق آزاد تجاری موازی بودن وظایف شهرداری‌ها و مناطق آزاد را از مشکلات و چالش‌های فعالیت این مناطق عنوان می‌کنند. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی در سال ۱۳۹۰ سه منطقه آزاد ارس، قشم و انزلی را بیش از سایر مناطق گرفتار این مشکل معرفی کرده است. (کاویانی، ۱۳۹۰، ۱۶) هر چند این گزارش به ابتدای سال ۱۳۹۰ برمی‌گردد اما در سال‌های بعد نیز گزارش‌هایی در این خصوص از سوی خبرگزاری‌ها منتشر شده است.<sup>۱۴</sup>

<sup>۱۴</sup> بعنوان نمونه به آدرسهای اینترنتی زیر مراجعه شود:

<http://www.tabnakhormozgan.ir/fa/news/216114/%D9%86%D9%82%D8%B6-%D9%85%DA%A9%D8%B1%D8%B1-%D9%85%D8%B5%D9%88%D8%A8%D8%A7%D8%AA-%D8%B4%D9%88%D8%B1%D8%A7%DB%8C-%D8%B4%D9%87%D8%B1-%D8%A7%D8%B2-%D9%85%D8%AF%DB%8C%D8%B1%D8%B9%D8%A7%D9%85%D9%84-%D9%85%D9%86%D8%B7%D9%82%D9%87-%D8%A2%D8%B2%D8%A7%D8%AF>  
<http://www.qeshmonline.com/news/6930/%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B2%DB%8C%E2%80%8C%DA%A9%D8%A7%D8%B1%DB%8C%E2%80%8C%D9%87%D8%A7%D8%AF%D8%B1%D9%85%D9%86%D8%A7%D8%B7%D9%82%D8%A2%D8%B2%D8%A7%D8%AF%D8%AE%D8%AF%D9%85%D8%AA%E2%80%8C%D8%B1%D8%B3%D8%A7%D9%86%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D8%A8%D8%A7%DA%86%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%A8%D8%B1%D9%88%D9%85%DB%8C%E2%80%8C%DA%A9%D9%86%D8%AF>

تناقض میان قانون مناطق آزاد و مصوبات شوراهای میان بخشی چالش دیگری است که در حوزه مدیریتی مناطق آزاد به آن اشاره شده است. شوراهای میان بخشی در بدنه اجرایی کشور ماهیتا با هدف تسریع و تسهیل قوانین موضوعه کشور ایجاد می‌شوند. تنفیذ مصوبات این شوراهای و دستگاه‌های اجرایی سرزمین اصلی از مهمترین مشکلات مناطق آزاد نام برده شده است. (کاوپانی، ۱۳۹۰، ۱۶)

برای حل مشکلات فوق یکپارچه سازی احکام قانونی راجع به مدیریت مناطق آزاد و شفاف سازی این قوانین یکی از راهکارهای پیشنهادی است. چنانکه پیش از این توضیح داده شد، احکام قانونی راجع به مدیریت مناطق آزاد در قوانین مختلف بخصوص قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، قوانین برنامه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه پراکنده است. این احکام پراکنده ضمن رفع ابهامات و افزایش صراحت قانون باید در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری و صنعتی ادغام و الحاق شوند. تدوین ضمانت اجرا برای احکام قانونی و عضویت موثر نمایندگان مناطق آزاد و ویژه در کمیسیون‌های اقتصادی و زیربنایی هیات دولت از دیگر راهکارها برای افزایش یکپارچگی و هماهنگی در مدیریت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی است.

## ۲-۲ پراکندگی و تغییرات قوانین

هر چند قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۰۷ و قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۰۵ قوانین مادر حاکم بر این مناطق هستند اما قوانین و مقررات پراکنده متعدد در این خصوص به تصویب رسیده است. در جدول زیر قوانین مرتبط با مناطق آزاد تجاری در دو گروه تقسیم شده اند.

جدول (۴): قوانین حاکم بر مناطق آزاد و ویژه

قوانینی که تمام احکام آن مرتبط با مناطق آزاد و ویژه است	قوانینی که برخی احکام آن مرتبط با مناطق آزاد و ویژه است
قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی	قانون نظام صنفی ۱۳۸۲
قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴	قانون مالیات بر ارزش افزوده
قانون توسعه محدوده منطقه آزاد ارس ۱۳۸۵	قانون حمایت از شرکتها و موسسات دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری‌ها و اختراعات مصوب ۱۳۸۹
قانون ایجاد مناطق آزاد تجاری صنعتی آبادان و خرمشهر، جلفا و بندرانزلی مصوب ۱۳۸۲	قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی
قانون ایجاد یک منطقه آزاد تجاری-صنعتی و ۲۳ منطقه ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۹	قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه
قانون ایجاد مناطق جدید ویژه اقتصادی	قانون امور گمرکی
قانون ایجاد مناطق ویژه اقتصادی سهند مراغه، استارا و سهلان مصوب ۱۳۸۹	قوانین بودجه
قانون الحاق جزایر هندورابی و فارور کوچک و بزرگ به محدوده منطقه آزاد کیش	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

جدول فوق نشان می‌دهد که نه تنها قوانینی که تمامی احکام آن مرتبط با مناطق آزاد و ویژه اقتصادی هستند، متعدد و پراکنده‌اند بلکه بصورت موردی در سایر قوانین نیز احکامی در این خصوص به تصویب می‌رسند. علاوه بر این جداول فوق تنها با تحقیق در مورد قوانین تدوین شده است در حالی که پراکندگی در مقررات بیشتر است. به این حجم انبوه از قوانین و مقررات باید توافقی‌های بین المللی از جمله، قانون قرارداد اقامت و دریانوردی بین دولت ایران و دولت فرانسه ۱۳۴۵، قانون الحاق دولت ایران به معاهده واحده مواد مخدر ۱۹۶۱ نیویورک ۱۳۵۱ و موافقتنامه بازرگانی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت مالزی مصوب ۱۳۶۷ را نیز اضافه کرد. در این شرایط عدم اجرای قوانین و بروز ناهماهنگی دور از ذهن نخواهد بود.

برای حل این معضل بیش از هر چیز رعایت اصول قانونگذاری ضرورت دارد. تصویب قوانین پراکنده و اصلاح یک قانون در ضمن قانونی دیگر که گاه عنوان آن هیچ ارتباطی با قانون اصلاح شده ندارد و تورم اختصاص به قوانین حوزه مناطق آزاد و ویژه ندارد بلکه مشکلی است که نظام قانونگذاری ایران در تمامی حوزه‌ها با آن روبرو است. (نجفی خواه و عبدالهیان، ۱۳۹۵، ۸۰) برای حل این مشکل دو راهکار وجود دارد.

۱- **رعایت اصول قانونگذاری:** در نظام حقوقی ایران، متن مدون لازم‌الاجرائی در خصوص استانداردهای قانون‌نویسی وجود ندارد. رفع این نقیصه و تدوین و تصویب متنی جامع و دقیق در این خصوص از تصویب قوانین متعدد در یک حوزه و ابهام و اجمال قوانین تا حدود زیادی جلوگیری خواهد کرد.

۲- **تدوین قانون جامع مناطق آزاد و ویژه اقتصادی:** در نظام حقوقی فرانسه برای حل مشکل تعدد و تنوع قوانین در حوزه‌های مختلف، راهکار تدوین «قانون جامع» در پیش گرفته شده است. در نظام حقوقی ایران نیز قوانینی با قید «جامع» به تصویب رسیده است؛ به عنوان نمونه می‌توان به قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران اشاره کرد. علاوه بر این مفهوم تنقیح قوانین چندین دهه است که در نظام حقوقی ایران مورد توجه و تاکید قرار دارد. اما تدوین قانون جامع با هر دو این مفاهیم در عین ارتباط، تفاوت‌های اساسی دارد. تدوین قانون جامع مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به این معنی است که تمامی احکام قانونی راجع به موضوع مناطق آزاد و ویژه از قوانین مختلف جمع آوری و بعد از تعیین وضعیت اعتبار یا عدم اعتبار آن در یک متن و در قالب فهرست موضوعی جدیدی گردآوری و بروزرسانی شود و سپس با تایید مجلس شورای اسلامی این متن جایگزین تمامی متون سابق گردد. بدین ترتیب دسترسی شهروندان به احکام قانونی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی آسان و اجرای آنها امکانپذیرتر خواهد بود در عین اینکه از این پس اضافه یا کسر شدن حکمی قانونی راجع به مناطق آزاد در قوانین دیگر امکانپذیر نبوده و تنها ضمن اصلاح این متن قانونی تحقق خواهد یافت. (نجفی خواه و عبدالهیان، ۱۳۹۵، ۱۳۲)

## ۳-۲ محاسبه ارزش افزوده

در بررسی معافیت‌های حقوق ورودی در بخش ابتدایی این نوشتار، محاسبه ارزش افزوده ایجاد شده در تولید کالاها در مناطق آزاد و کسر آن از حقوق گمرکی یکی از مزایای این مناطق عنوان شد. اما نحوه اجرای این امتیاز قانونی و اعطای معافیت‌های مذکور یکی از چالش‌هایی است که مناطق آزاد با آن روبرو هستند. در تفسیر ماده ۱۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران و بند (ب) ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه (که پیش از این در برنامه پنجم توسعه نیز لازم‌الاجرا بود) تفاوت استنباط و دیدگاه میان گمرک و مدیریت مناطق آزاد وجود دارد. (کاویانی، ۱۳۹۰، ۱۶) از طریق اصلاح آئین نامه اجرائی قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی و تعیین دقیق شرایط و ضوابط محاسبه ارزش افزوده می‌توان این چالش را از مسیر فعالیت صنایع مستقر در مناطق آزاد حذف نمود.

## ۴-۲ تشکیل نشدن مناطق ویژه انتظامی

ماده ۶ «مقررات امنیتی و انتظامی مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» مصوب هیات وزیران در تاریخ ۷۳/۷/۹ مقرر می‌کند: «تأمین امنیت و آسایش عمومی و ایجاد نظم و در قلمرو مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران به عهده نیروی انتظامی است. تبصره: نیروی انتظامی برای انجام مأموریت فوق موظف به تشکیل منطقه ویژه انتظامی برای هر منطقه خواهد بود.» در سال ۱۳۹۰ یکی از چالش‌های فراروی مناطق آزاد عدم تشکیل این مناطق ویژه انتظامی بود (کاویانی، ۱۳۹۰، ۱۷) در دهه ۹۰ شمسی نیز مستندی برای تشکیل این مناطق ویژه وجود ندارد. بنابراین یکی از مزایایی که برای تسهیل تأمین امنیت و آسایش عمومی با رعایت ویژگی‌های مناطق آزاد پیش بینی شده بود هنوز اجرایی نشده است. عدم تشکیل آن، بر آیین نامه مرزبانی مناطق آزاد، آیین نامه اداره اماکن عمومی مناطق آزاد و آیین نامه راهنمایی و رانندگی مناطق آزاد اثر منفی داشته است.

## ۵-۲ چالش‌های روابط کار

در بررسی مزایای مناطق آزاد و ویژه تجاری به استثنا شدن روابط کارگری در این مناطق از قانون کار اشاره شد. در این خصوص توجه به دو موضوع اهمیت دارد.

برخلاف برداشت رایج که حمایت‌های قانون کار را چالشی برای کارفرمان و به تبع آن برای تولید و اشتغال می‌داند، وضعیت کنونی نظام حقوقی ایران نشان از آن دارد که پس از اصلاحات متعددی که در قانون کار انجام شده است، این قانون تا حد زیادی از حمایت‌های قانونی از کارگران تهی شده است. در قانون کار مصوب ۱۳۶۹ اینگونه نبود که کارفرما اساساً حق اخراج کارگر را نداشته باشد. بلکه اصل بر عدم امکان اخراج کارگر بود ولی این اصل استثنایایی داشت که در ماده ۲۷ قانون کار<sup>۱۵</sup> بیان شده است. علاوه بر آن، با اصلاحاتی در قوانین، حاکمیت اراده در قراردادهای کار از سوی قانونگذار افزایش یافته است<sup>۱۶</sup>. (نجفی خواه و عبدالهیان، ۱۳۹۵، ۴۱۵) بنابراین عملاً نباید استثنا کردن مقررات حاکم بر روابط کار در مناطق آزاد و ویژه با توجه به اصلاحاتی که در قانون کار انجام گرفته است، امتیاز فوق العاده و منحصر بفردی ارزیابی شود. علاوه بر این، استثنا کردن قواعد حاکم بر روابط کار در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی مستلزم آن است که نظام حقوقی حاکم بر روابط کار در این منطقه بدور از اجمال، ابهام و تعارض تدوین شود تا در عمل بتواند روابط کارگران و کارفرمایان را مدیریت کند. اما مصوبه «مقررات اشغال نیروی انسانی، بیمه و تامین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» که در سال ۱۳۷۳ به تصویب شورای عالی مناطق آزاد رسیده است در موارد مختلفی دچار اجمال و ابهام است که مشکلاتی ایجاد می‌کند. به عنوان نمونه در مصوبه شورای عالی مناطق آزاد تنها به مرخصی استحقاقی اشاره شده است. در توصیف شرایط مرخصی استحقاقی در این مصوبه مقرر شده است: «مرخصی استحقاقی سالانه کارگران با احتساب روزهای جمعه جمعاً بیست روز است.» در این مصوبه اشاره ای به مرخصی زایمان و مرخصی استعلاجی نشده و مقررات راجع به آن با سکوت برگزار شده است.

در خصوص بیمه نیز ماده ۴۶ این مصوبه مقرر کرده است: «سازمان هرمنطقه آزاد مکلف است رأساً یا بامشارکت سازمان تامین اجتماعی و یا شرکت‌های بیمه نسبت به تاسیس " صندوق یا صندوق‌هایی " به منظور ارائه خدمات درمانی، غرامت دستمزد ایام بیماری، بارداری، ازکارافتادگی جزئی و کلی، بازنشستگی، فوت وسایر موارد مربوط برای کارکنان مشمول این مقررات در مناطق آزاد اقدام نماید. « ضمن اینکه بموجب تبصره همین ماده «سازمان تامین اجتماعی می‌تواند به طور مستقل نیز نسبت به ارائه خدمات مختلف بیمه حسب مورد به شاغلان داخلی و خارجی واحدهای مستقر در مناطق آزاد براساس قوانین و مقررات تامین اجتماعی اقدام کند.»

<sup>۱۵</sup> هرگاه کارگر در انجام وظایف محوله قصور ورزد و یا آئین نامه های انضباطی کارگاه را پس از تذکرات کتبی، نقض نماید کارفرما حق دارد در صورت اعلام نظر مثبت شورای اسلامی کار علاوه بر مطالبات و حقوق معوقه به نسبت هر سال سابقه کار معادل یک ماه آخرین حقوق کارگر را به عنوان " حق سنوات " به وی پرداخته و قرارداد کار را فسخ نماید. درواحدهایی که فاقد شورای اسلامی کار هستند نظر مثبت انجمن صنفی لازم است. در هر مورد از موارد یاد شده اگر مساله با توافق حل نشد به هیات تشخیص ارجاع و در صورت عدم حل اختلاف از طریق هیات حل اختلاف رسیدگی و اقدام خواهد شد. در مدت رسیدگی مراجع حل اختلاف، قرارداد کار به حالت تعلیق در می‌آید.  
<sup>۱۶</sup> بند (ب) ماده ۸ «قانون رفع برخی از موانع تولی و سرمایه‌گذاری صنعتی» مصوب ۱۳۸۷، مقرر می‌کند: «بند ذیل به عنوان بند (ح) به متن ماده (۱۰) قانون کار اضافه می‌شود: ح - شرایط و نحوه فسخ قرارداد» حال به اعمال این اصلاح در ماده ۱۰ قانون کار می‌پردازیم تا مشخص شود که در قانون مصوب ۱۳۸۷ چه گام بزرگی در مسیر انعطاف قراردادهای کار برداشته شده است:

«ماده ۱۰ - قرارداد کار علاوه بر مشخصات دقیق طرفین، باید حاوی موارد ذیل باشد.

الف - نوع کار یا حرفه یا وظیفه ای که کارگر باید به آن اشتغال یابد.

ب - حقوق یا مزد مبنا ولواحق آن

ج - ساعات کار، تعطیلات و مرخصیها

د - محل انجام کار

ه - تاریخ انعقاد قرارداد

و - مدت قرارداد، چنانچه کار برای مدت معین باشد.

ز - موارد دیگری که عرف و عادت شغل یا محل، ایجاب نماید.

ح - شرایط و نحوه فسخ قرارداد»

بنابراین کارفرمایان بدون هیچ قید و محدودیتی در خصوص نوع قراردادهای کار مجاز به تعیین شرایط فسخ قرارداد هستند. بند (ز) ماده ۲۱ قانون کار نیز در تقویت این رویکرد جدید به قانون کار اضافه شده است. در بند (ج) ماده ۸ قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه گذاری صنعتی مصوب ۱۳۸۷/۰۸/۲۵ مقرر شده است: «ج - بند ذیل به عنوان بند (ز) به متن ماده (۲۱) قانون کار اضافه شود: ز - فسخ قرارداد به نحوی که در متن قرارداد پیش بینی گردیده است.» بنابراین قرارداد کار می‌تواند در نتیجه فسخ قرارداد به نحوی که در متن قرارداد پیش‌بینی شده است، خاتمه یابد.

لازم به ذکر است که نظام تامینی قانون تامین اجتماعی و نظام حمایتی قانون کار در تعادل با یکدیگر قرار دارند و سهل‌گیری در مقررات حمایتی قانون کار مناطق آزاد و ویژه اقتصادی قاعداً باید از طریق برقراری نظام تامین اجتماعی قوی‌تر جبران شود. این در حالی است که علاوه بر سهل‌گیری در قوانین کار و اشتغال در مناطق آزاد، چنانکه از ماده ۴۶ و تبصره آن برمی‌آید، نظام تامین اجتماعی کامل و شفاف برای حمایت از کارگران شاغل در این منطقه وجود ندارد. باید موازنه بین قانون کار و قانون تامین اجتماعی برقرار شود. بنابراین سیاستگذار بسته به شرایط موجود می‌تواند در مناطق آزاد و ویژه، گزینه حمایت بیشتر یا انعطاف بیشتر را انتخاب کند اما به هر حال باید انتخاب این سیاست با در نظر گرفتن موازنه آن در قانون تامین اجتماعی باشد. اگر انعطاف در مقررات کار بیشتر می‌شود و پایان دادن به قرارداد کار برای کارفرما راحت‌تر می‌شود در مقابل باید حمایت‌های قانون تامین اجتماعی مثل بیمه بیکاری افزایش پیدا کند و برعکس. (عبدالهپیان و نجفی خواه، ۱۳۹۵، ۴۱۴) این ابهامات در خصوص بیمه، حوادث ناشی از کار، ایمنی، مشاغل سخت و زیان آور، پاداش و عیدی نیز وجود دارد.

## ۲-۶ چالش‌های بانکهای خارجی

در تاریخ ۳۰/۴/۱۳۷۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۳۰/۴/۱۳۷۸ را به تصویب رساند. در این قانون اصلاحی، ماده ۱۸ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد به کلی جایگزین شد<sup>۱۷</sup>. در تبصره (۱) این ماده، اجازه تأسیس بانک و مؤسسه اعتباری ایرانی با سرمایه خارجی<sup>۱۸</sup> و در تبصره (۲) اجازه افتتاح شعبه توسط بانک‌ها و یا مؤسسات اعتباری خارجی داده شد که گامی رو به جلو برای توسعه مناطق آزاد محسوب می‌شود. با این تغییرات که در سال ۱۳۷۸ در سیستم بانکی مناطق آزاد پدید آمد، امکان اتصال به شبکه‌های مالی خارجی فراهم آمد. این امر علاوه بر سرعت بخشیدن به جذب سرمایه‌های خارجی در مناطق آزاد می‌تواند زمینه برای واقعی‌تر شدن جایگاه نظام بانکی، شناسایی و رفع اشکالات مرتبط با آن باشد. تأسیس و فعالیت مؤسسات بیمه ایرانی با سرمایه خارجی<sup>۱۹</sup> و شعب و نمایندگی مؤسسات خارجی و مؤسسات کارگزاری بیمه خارجی<sup>۲۰</sup> نیز در ماده ۲۸ قانون چگونگی مناطق آزاد تجویز شد. بنابراین مواد ۱۸ و ۲۸ اصلاحی قانون چگونگی اداره مناطق آزاد را باید یکی از مزایای قانونی فعالیت در این مناطق دانست. با این وجود فعالیت بانک‌های خارجی در مناطق آزاد با چالش‌هایی بخصوص در زمینه اخذ مجوز و قانون حاکم بر معاملات واحدهای بانکی روبرو هستند.

## ۲-۶-۱ صدور مجوز تأسیس بانکهای خارجی

<sup>۱۷</sup> در متن اصلاحی ماده ۱۸ مقرر شده است: «ماده ۱۸ - تأسیس بانک و مؤسسه اعتباری به صورت شرکت سهامی عام یا خاص با سهام با نام و اشتغال به عملیات بانکی و استفاده از عنوان بانک و یا مؤسسه اعتباری در مناطق منحصراً طبق مفاد این قانون و آیین نامه اجرایی آن که توسط بانک مرکزی تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید انجام می‌شود.

تبصره ۱ - تأسیس بانک و مؤسسه اعتباری ایرانی با سرمایه داخلی و خارجی در مناطق، موکول به پیشنهاد سازمان و تصویب اساسنامه آنها توسط شورای پول و اعتبار و صدور مجوز از طرف بانک مرکزی است.

تبصره ۲ - افتتاح شعبه توسط بانکها و یا مؤسسات اعتباری اعم از ایرانی و خارجی موکول به پیشنهاد سازمان و تأیید بانک مرکزی است.

تبصره ۳ - نظام حاکم بر برابری ریال ایران با اسعار مختلف در مناطق آزاد توسط هیأت وزیران تعیین می‌شود.

تبصره ۴ - معاملات واحدهای بانکی در مناطق آزاد با ریال ایران مشمول مقررات بانکداری اسلامی خواهد بود.

واحدهای بانکی که مجوز انجام بانکداری برون مرزی اخذ نموده اند از انجام معاملات به ریال ایران ممنوع هستند.»

<sup>۱۸</sup> بانک یا موسسه ایرانی در ماده ۳ آیین نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران «مصوب ۰۹/۰۹/۱۳۷۸ بدین ترتیب تعریف شده است: «بانکها و موسساتی که با سرمایه ایرانی یا خارجی و یا با مشارکت ایرانی و خارجی در منطقه به ثبت برسند و مرکز اصلی آنها نیز در همان منطقه باشد بانک یا موسسه ایرانی ثبت شده در منطقه محسوب می‌شوند.»

<sup>۱۹</sup> مستند به قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۳۰/۴/۱۳۷۸ که در تاریخ ۳۰/۴/۱۳۷۸ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است.

<sup>۲۰</sup> مستند به قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲ که در تاریخ ۱۵/۱۲/۱۳۸۸ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است.

ماده ۴ «آیین نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۸/۹/۹ مقرر می‌کند: «تاسیس بانک و موسسه و افتتاح شعب بانک‌ها و موسسات اعم از ایرانی یا خارجی در مناطق موکول به پیشنهاد سازمان و صدور مجوز توسط بانک مرکزی است.» مستند به ماده ۴ و سایر مواد آیین‌نامه فوق‌الذکر مجوزهایی که برای فعالیت بانک‌ها، موسسات یا شعب بانکهای خارجی در مناطق آزاد پیش بینی شده به شرح زیر است:

- اخذ تاییدیه سازمان مناطق
- اخذ مجوز تاسیس صادره از بانک مرکزی
- تایید اساسنامه و تغییرات بعدی آن توسط شورای پول و اعتبار
- ثبت در منطقه آزاد
- ارایه اعلامیه فروش ارز به یکی از واحدهای بانکی در مناطق به میزان سرمایه متعلق به اتباع خارجی
- تودیع بخشی از سپرده‌های تودیع شده نزد خود، به میزان و نوع ارزی که بانک مرکزی تعیین می‌کند به عنوان سپرده قانونی نزد بانک مرکزی
- نگهداری بخشی از سود ویژه سالیانه خود به صورت اندوخته (میزان این اندوخته حداقل ۱۵ درصد سود ویژه خواهد بود)

برای تسهیل فعالیت بانکهای خارجی در مناطق آزاد پیشنهاد شده است که صدور مجوز به مناطق آزاد واگذار شود و در عوض، نقش نظارتی که در ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب ۱۳۷۸ برای بانک مرکزی پیش بینی شده، پررنگتر شود. لذا مداخله بانک مرکزی می‌تواند محدود به معرفی فهرست بانکهای مجاز و مورد تایید شود. (کاویانی، ۱۳۹۰، ۱۹) در پیش گرفتن چنین سیاستی می‌تواند تشریفات پیچیده برای اخذ مجوز تاسیس را کاهش دهد.<sup>۲۱</sup> تجمع همه فعالیت‌ها در سازمان مناطق می‌تواند منجر به افزایش زمان و کاهش مراحل تاسیس شود ضمن اینکه با پیش بینی نظارت دقیق بانک مرکزی بر فعالیت سازمان مناطق در این خصوص از تخلفات احتمالی جلوگیری می‌شود.

## ۲-۶-۲ معاملات بانکهای خارجی به ریال

تبصره ۴ ماده ۱۸ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران (الحاقی ۱۳۷۸/۰۴/۳۰) مقرر می‌کند: معاملات واحدهای بانکی در مناطق آزاد با ریال ایران مشمول مقررات بانکداری اسلامی خواهد بود. همچنین بند (ب) ماده ۱۳ آیین نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران در این خصوص اضافه می‌کند: «معاملات کلیه واحدهای بانکی در مناطق به ریال ایران مشمول مقررات بانکداری اسلامی خواهد بود. این واحدها در معاملات خود به ارز مجاز به رعایت رویه‌های بانکی بین المللی هستند.» برخی کارشناسان وجود این تبصره را یکی از موانع پیش روی فعالیت‌های بانکهای خارجی در مناطق آزاد می‌دانند. (همان، ۱۹)

## ۳-۶-۲ افزایش حداقل سرمایه تاسیس بانکهای خارجی

از موانع دیگری که برای کاهش رغبت به فعالیت بانکهای خارجی در مناطق آزاد نام برده می‌شود. افزایش حداقل سرمایه تاسیس بانکهای خارجی است. پیرو بخشنامه شماره ۱۲۷۴۲۸/۹۴ مورخ ۱۸/۰۵/۱۳۹۴ موضوع ابلاغ «دستورالعمل اجرایی ناظر بر تأسیس، فعالیت، نظارت و انحلال واحدهای بانکی برون مرزی در مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران» به شبکه بانکی کشور، بانک مرکزی یا صدور بخشنامه‌ای اعلام کرد؛ شورای پول و اعتبار در یک‌هزار و دویست و بیستمین جلسه مورخ ۱۳۹۵/۴/۸ با رویکرد تمهید شرایط حضور و فعالیت بانکهایی معتبر،

<sup>۲۱</sup> برای کاهش زمان تعیین تکلیف تقاضاها در مصوبه «اصلاح آیین نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۸/۰۲/۲۳» که در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۳ به تصویب هیات وزیران رسیده، مقرر شده است، حکم زیر بعنوان تبصره ۳ ماده ۴ به آیین نامه عملیات پولی و بانکی مناطق آزاد اضافه شده است: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است ترتیبی اتخاذ نماید که در مدت یک ماه از زمان دریافت پیشنهاد سازمان برای تأسیس بانک و مؤسسه، مجوز تأسیس بانک صادر گردد و یا در صورتی که امکان تأسیس براساس قوانین و مقررات مربوط وجود نداشته باشد، مراتب را به سازمان اعلام نماید. مدت زمانی که از تاریخ اعلام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صرف تأمین و واریز سرمایه اولیه توسط متقاضی تأسیس می‌گردد، در محاسبه مهلت یادشده لحاظ نخواهد شد.» هر چند پیش بینی مهلت می‌تواند به کاهش زمان منتهی شود ولی اولاً ضمانت اجرایی برای عدم رعایت مهلت مذکور تعیین نشده است و ثانیاً چنانکه بررسی شد، علاوه بر مجوز بانک مرکزی مجوزها و مراحل دیگری نیز برای کسب مجوز فعالیت باید طی شود که زمانبر خواهد بود.

برخوردار از سرمایه مکتفی و توانمند برای انجام عملیات بانکداری برون مرزی در مناطق آزاد که قادر به جبران زیان‌های احتمالی وارده، پوشش ریسک‌ها، تضمین ثبات و پایداری و دارای ظرفیت اعتباری و تسهیلات‌دهی کافی باشند، حداقل سرمایه مورد نیاز برای تأسیس بانک برون مرزی در مناطق آزاد را از ۲۵ میلیون یورو به ۱۵۰ میلیون یورو افزایش داده است. همچنین در همین راستا، مقرر شد؛ انجام عملیات بانکی برون مرزی از طریق یک واحد مستقل صرفاً معطوف به تأسیس بانک باشد و ایجاد مؤسسه اعتباری غیربانکی در خصوص چنین عملیاتی منتفی شود.

این بخشنامه بانک مرکزی و بالا بردن حداقل سرمایه مورد نیاز برای تأسیس را عده از عوامل اصلی کاهش رغبت فعالیت بانک‌های خارجی اعلام کردند. در مقابل بانک مرکزی بر آن است که سرمایه بانک به واسطه برخورداری از قدرت جذب زیان‌های غیرمنتظره، نقش بسیار کلیدی در حفظ سلامت و ثبات نظام بانکی و مالی ایفا می‌کند. از این رو، ناظران بانکی باید اطمینان حاصل کنند بانک‌های تحت نظارت آن‌ها همواره از سرمایه کافی برای جذب زیان‌ها و در عین حال، تداوم اعتباردهی به مشتریان - حتی در شرایط بحران - برخوردار باشند. حفظ و نگهداری سرمایه کافی و متناسب با مخاطرات موجود، منبع اصلی اعتماد عمومی به هر بانک به‌طور اخص و نظام بانکی به‌طور اعم است. بدین لحاظ و به منظور حفظ ثبات و سلامت نظام بانکی، حدود و ثغور عملکرد و فعالیت هر بانک در نظام پولی و مالی مبتنی بر میزان سرمایه تعیین می‌شود تا ضمن هدایت فعالیت‌های مختلف بانک‌ها در ایفای نقش واسطه‌گری مالی، آسیب‌پذیری اقتصاد ناشی از مخاطرات بالقوه فعالیت‌های بانکی کنترل شده و کاهش یابد.<sup>۲۲</sup> بنابراین بانک مرکزی بالا رفتن حداقل سرمایه مورد نیاز را ضامن تضمین حقوق مشتریان این بانک‌ها می‌داند.

مجموع عوامل فوق سبب شده است که دبیر شورای عالی مناطق آزاد در بهمن ماه ۱۳۹۵ ضمن اعلام خبر افزایش درخواست‌ها برای تأسیس این بانک‌ها در مناطق آزاد، تأکید کند که چالش‌های موجود سبب شده است که متقاضیان ایجاد بانک‌های خارجی عقب نشینی کنند.<sup>۲۳</sup>

## ۲-۷ فقدان مرجع خاص برای رسیدگی به اختلافات

ماده ۸ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۰۷ مقرر می‌کند: «سازمان و شرکت‌های تابع آن مجاز هستند قراردادهای لازم را با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی منعقد نمایند و با سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی با رعایت اصول قانون اساسی برای انجام طرح‌های عمرانی و تولیدی مشارکت کنند. اختلاف‌ها و دعاوی ناشی از قراردادهای منعقد شده بر حسب توافق‌ها و تعهدهای قراردادی دو طرف، رسیدگی و حل و فصل می‌شود.» همچنین ماده ۱۶ مقررات سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳/۰۲/۱۹ مقرر کرده است: «موارد اختلاف بین سرمایه‌گذار خارجی و طرف ایرانی براساس قراردادها و توافق‌های کتبی حل خواهد شد.»

از جمع دو ماده فوق چنین می‌توان استنباط کرد که امکان ارجاع اختلافات ناشی از قراردادهای منعقد در مناطق آزاد به داوری وجود دارد و این امر مخالفتی با اصل ۱۳۹ قانون اساسی که مقرر می‌کند: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن بدواری در هر مورد موکول به تصویب هیات وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردیکه طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند.» ندارد.

در مقابل، عده‌ای با استناد به ظاهر اصل ۱۳۹ قانون اساسی و قید «با رعایت اصول قانون اساسی» در ماده ۸ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد معتقدند که صرف درج شرط داوری و انعقاد قرارداد داوری برای ارجاع اختلاف به داوری کفایت نمی‌کند. در رای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مصوبه ۱۶۸۶۹۲/ت/۳۶۹۵۹-هـ/۱۶/۱۲/۱۳۸۵ هیأت وزیران که در تاریخ ۲۲ خرداد ۱۳۹۱ صادر شده، این نظر پذیرفته شده و مقرر شده است: «مستفاد از اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران... علی‌الأصول ماموران دولت در زمان انعقاد قرارداد داوری مکلف هستند حسب مورد مصوبه هیأت وزیران یا مصوبه مجلس شورای اسلامی را اخذ کنند. نظر به این که مصوبه معترض عنه پس از تنظیم قرارداد داوری

<sup>۲۲</sup> <http://www.cbi.ir/showitem/15852.aspx>

<sup>۲۳</sup> <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1395/11/29/1330952/%D8%B3%D8%AE%D8%AA-%DA%AF%DB%8C%D8%B1%DB%8C-%D8%A8%D8%A7%D9%86%DA%A9-%D9%85%D8%B1%DA%A9%D8%B2%DB%8C-%D8%B3%D8%B1%D9%85%D8%A7%DB%8C%D9%87-%DA%AF%D8%B0%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D9%86-%D8%A8%D8%A7%D9%86%DA%A9%DB%8C-%D8%B1%D8%A7-%D9%81%D8%B1%D8%A7%D8%B1%DB%8C-%D8%AF%D8%A7%D8%AF>



صادر شده است و مفاد اصل ۱۳۹ قانون اساسی در آن رعایت نشده است خلاف قانون تشخیص داده می‌شود و با استناد به بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.»

با این وجود به نظر می‌رسد قید «با رعایت اصول قانون اساسی» در ماده ۸ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد به بخش ابتدایی ماده مرتبط بوده و به بخش دوم ماده راجع به دعاوی و اختلافات تسری نمی‌یابد. ضمن اینکه در اصل ۱۳۹ اطلاع و تصویب مجلس ضروری است که ماده ۸ قانون مناطق آزاد نیز با اطلاع مجلس به تصویب رسیده است. لذا نظر به صراحت ماده ۸ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و ماده ۱۶ مقررات سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد امکان ارجاع این دعاوی به داوری بدون اینکه در زمان انعقاد قرارداد داوری حسب مورد مصوبه هیأت وزیران یا مصوبه مجلس شورای اسلامی اخذ شود وجود دارد.

اما به هر حال این ابهام در نظام حقوقی ایران یکی از چالش‌های فعالیت در مناطق آزاد است ضمن اینکه در «قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۴ ماده خاصی به حل و فصل اختلافات در مناطق ویژه اقتصادی اختصاص داده نشده و ماده ۲۱ قانون مذکور مقرر می‌دارد: «فعالیت درون هر منطقه به استثنای مواردی که در این قانون به آن اشاره شده است تابع سایر قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران است.» بنابراین برخلاف مناطق آزاد، اختلافات ناشی از سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق ویژه اقتصادی بدون هیچ تردیدی مشمول قوانین سرزمین اصلی و محدودیت‌های آن است. این در حالی است که سایر نظام‌های حقوقی در این خصوص گام‌های قابل توجهی برداشته و مراجع رسیدگی به اختلافات تخصصی برای حل مشکلات راجع به سرمایه‌گذاری با سرمایه‌گذاران خارجی ایجاد کرده اند. به عنوان نمونه می‌توان به دادگاه‌های مرکز مالی بین‌المللی دبی<sup>۲۴</sup> اشاره کرد که تجربه ای موفق در این خصوص هستند.

---

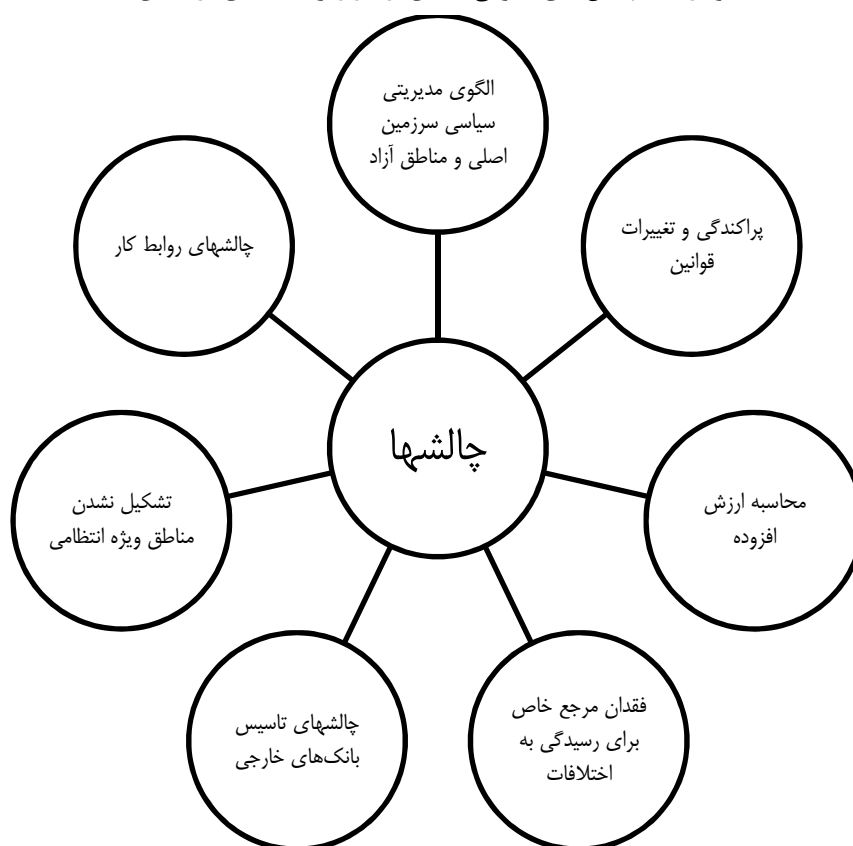
<sup>۲۴</sup> Dubai International Financial Centre (DIFC) Courts

## نتیجه

محیط مقرراتی حاکم بر مناطق آزاد و ویژه اقتصادی تلاش کرده است با پیش بینی معافیت‌ها و امتیازاتی، مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را در تحقق اهداف خود یاری رساند. مهمترین این مزایا عبارتند از: مزایای مالیاتی، معافیت‌های راجع به حقوق ورودی در راستای تحقق اهداف تشکیل این مناطق، مالکیت اموال بجز زمین، آزادی کامل ورود و خروج سرمایه و عدم اجرای قانون کار و حکومت مقررات خاص. بدین ترتیب یکی از وجوه ممیزه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را باید استثنا شدن آن از دایره وسیعی از قوانین اقتصادی در نظام حقوقی ایران دانست. صدور روادید اتباع خارجی، سرمایه‌گذاری، اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی، اخذ عوارض، مقررات مالی و معاملاتی سازمان‌ها، صدور و ورود کالا و تشریفات گمرکی، عملیات پولی و بانکی، مقررات امنیتی و انتظامی، ضوابط ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی و استفاده از زمین و منابع ملی بخصوص در مناطق آزاد تجاری تابع نظام جداگانه‌ای است که عموماً به تصویب وزیران عضو شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی می‌رسد.

در مقابل مزایا و استثناهای متعددی که در قوانین و مقررات برای فعالیت در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی پیش‌بینی شده است، فعالیت در این مناطق با چالش‌هایی نیز روبرو است که باید برای رفع آنها برنامه ریزی کرد.

### نمودار (۵): چالش‌های حقوقی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در تحقق اهداف



عمده چالش‌های فوق را می‌توان با اعمال اصلاحاتی در مقررات حاکم بر مناطق آزاد و ویژه اقتصادی حل نمود. با توجه به اینکه مرجع صالح برای تصویب این تغییرات و اصلاحات، وزیران عضو شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی هستند لذا نیازی به تصویب قوانین و طی کردن تشریفات و مراحل تصویب قوانین وجود ندارد و مصوبه این شورا کفایت خواهد کرد. همین موضوع سبب می‌شود که انجام اصلاحات لازم برای حل چالش‌های فوق در زمانی کوتاهتر امکانپذیر باشد.

## منابع

- بی نا، (۱۳۷۷)، نارسایی های قانونی و مقرراتی سرمایه گذاری خارجی، مروری بر کارکرد سرمایه گذاری خارجی، دفتر بررسی های اقتصادی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، خرداد ۱۳۷۷، کد گزارش: ۲۴۰۳۲۱۱
- ذاکری، زهرا، اسفندیاری کلوکن، مجتبی، (۱۳۹۵)، فراتحلیل مطالعات مناطق آزاد: ۱. مقالات، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی ، دفتر مطالعات اقتصادی، گزارش پژوهشی، شماره مسلسل: ۱۵۰۶۸
- طلابکی طرقي، اکبر و مزروعی ابیانه یحیی، (۱۳۹۱)، بررسی لزوم قانونگذاری جدید در خصوص تملک اموال غیرمنقول توسط اتباع بیگانه، فصلنامه بررسی های حقوق عمومی، سال اول، شماره ۲، زمستان، ص ۱۲۳-۱۵۲
- کاویانی، زهرا، (۱۳۹۰)، بررسی چالش های مناطق آزاد ایران، دفتر مطالعات اقتصادی، گزارش پژوهشی، شماره مسلسل: ۱۲۰۱۷
- نجفی خواه، محسن، عبدالهیان، امید، (۱۳۹۵)، چالش ها و راهکارهای کارایی نظام قانونگذاری در فرایند رشد اقتصادی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، معاونت پژوهشی، طرح پژوهشی چارچوب دستیابی به رشد اقتصادی پایدار و اشتغال زا در آینده میان مدت.
- نجفی خواه، محسن، عبدالهیان، امید، (۱۳۹۵)، ارزیابی انعطاف پذیری محیط مقرراتی حاکم بر روابط کار، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، معاونت پژوهشی، طرح پژوهشی چارچوب دستیابی به رشد اقتصادی پایدار و اشتغال زا در آینده میان مدت.