

آذر ۱۴۰۱
مسلسل: ۱۸۵۶۴

تحلیل و بررسی عملکرد مناطق ویژه اقتصادی ایران





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۵۶۴

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تحلیل و بررسی عملکرد مناطق ویژه اقتصادی ایران

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)

تهیه و تدوین کنندگان: محمدحسام محمدی فرد، سامان پناهی

اظهار نظر کنندگان: سیدمحمدرضا سیدنورانی، مرتضی نیکخواه نسب (دفتر مطالعات انرژی،

صنعت و معدن)

ناظران علمی: موسی شهبازی غیائی، فتح‌اله تاری، سیدعلی روحانی

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

ویراستار تخصصی: —

صفحه آرا: مهدیه قمچیلی

واژه‌های کلیدی:

۱. مناطق ویژه اقتصادی

۲. مناطق آزاد

۳. رشد اقتصادی

۴. صادرات



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۹/۱۵

به نام خدا

فهرست مطالب

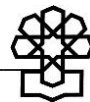
۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	مقدمه
۴	۱. مروری بر سوابق قانونی مناطق ویژه اقتصادی
۸	۲. اهداف تشکیل مناطق ویژه اقتصادی
۸	۲-۱. تعاریف و اهداف مناطق اقتصادی جهان
۹	۲-۲. اهداف مناطق ویژه اقتصادی ایران
۱۱	۲-۳. عوامل مؤثر در عملکرد مناطق ویژه اقتصادی
۱۲	۳. عملکرد اقتصادی مناطق ویژه ایران
۱۳	۳-۱. جذب سرمایه
۱۳	۳-۱-۱. سرمایه‌گذاری خارجی
۱۵	۳-۱-۲. سرمایه‌گذاری داخلی
۱۸	۳-۲. تجارت
۱۸	۳-۲-۱. صادرات
۲۱	۳-۲-۲. واردات
۲۲	۳-۲-۳. ترانزیت خارجی
۲۲	۳-۳. تعداد واحد تولیدی
۲۳	۳-۴. اشتغال
۲۳	۴. مقایسه مناطق ویژه اقتصادی با سایر مناطق دارای معافیت
۲۳	۴-۱. مقایسه مناطق ویژه اقتصادی با مناطق آزاد تجاری صنعتی
۲۵	۴-۱-۱. مقایسه مقررات مناطق ویژه و آزاد
۲۷	۴-۱-۲. مقایسه ماهیت مناطق ویژه و آزاد
۳۰	۴-۲. مقایسه مناطق ویژه اقتصادی با نواحی و شهرک‌های صنعتی
۳۰	۴-۲-۱. تفاوت‌ها
۳۲	۴-۲-۲. شباهت‌ها
۳۳	۴-۳. مقایسه مناطق ویژه اقتصادی با مناطق نمونه گردشگری
۳۴	۴-۴. مقایسه مناطق ویژه اقتصادی با پارک‌های علم و فناوری
۳۶	۵. آسیب‌شناسی مناطق ویژه اقتصادی
۳۶	۵-۱. غیرفعال ماندن مناطق ویژه اقتصادی مصوب
۳۶	۵-۲. عدم آشنایی تصمیم‌گیران با ظرفیت‌های منطقه و ابزارهای توسعه
۳۷	۵-۳. اقتصاد سیاسی فرایند ایجاد مناطق ویژه اقتصادی
۳۹	۵-۴. افزایش زمینه تخلفات (قاچاق کالا، فرار مالیاتی و ...)
۴۱	جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد
۴۴	منابع و مأخذ

فهرست جداول

- جدول ۱. مناطق ویژه اقتصادی ایران در یک نگاه..... ۶
- جدول ۲. امتیازات ارائه شده در مناطق ویژه اقتصادی..... ۱۱
- جدول ۳. مناطق آزاد تجاری-صنعتی ایران در یک نگاه..... ۲۴
- جدول ۴. مقایسه مناطق ویژه اقتصادی با مناطق آزاد از منظر مقررات..... ۲۶
- جدول ۵. حوزه فعالیت برخی از مناطق ویژه اقتصادی..... ۲۸
- جدول ۶. مقایسه ماهیت مناطق ویژه اقتصادی ایران با مناطق آزاد..... ۲۹
- جدول ۷. مقایسه مناطق ویژه اقتصادی با سایر مناطق دارای معافیت..... ۳۵

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. مجموع میزان سرمایه‌گذاری خارجی محقق شده در مناطق ویژه اقتصادی ایران و کل کشور طی سال‌های ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۹ (میلیون دلار)..... ۱۴
- نمودار ۲. نسبت سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق ویژه اقتصادی به سرمایه‌گذاری خارجی کل کشور در هر سال طی سال‌های ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۹ (درصد)..... ۱۴
- نمودار ۳. مجموع میزان سرمایه‌گذاری داخلی-ریالی محقق شده (میلیارد ریال) و معادل دلاری آن (میلیون دلار) در مناطق ویژه اقتصادی ایران طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹..... ۱۶
- نمودار ۴. میزان سرمایه‌گذاری داخلی-ارزی در مناطق ویژه اقتصادی ایران طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹ (ارقام به میلیون دلار)..... ۱۶
- نمودار ۵. نسبت سرمایه‌گذاری خارجی به سرمایه‌گذاری داخلی (ارزی) در هر سال طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹ (ارقام به میلیون دلار)..... ۱۷
- نمودار ۶. نسبت سرمایه‌گذاری داخلی در مناطق ویژه اقتصادی به میزان تشکیل سرمایه ثابت ناخالص کل کشور (با قیمت جاری) در هر سال طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹ (درصد)..... ۱۸
- نمودار ۷. صادرات از مبدأ مناطق ویژه اقتصادی به خارج از کشور طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹..... ۱۹
- نمودار ۸. نسبت صادرات از مناطق ویژه اقتصادی به صادرات غیرنفتی کل کشور طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۹ (درصد)..... ۲۰
- نمودار ۹. رابطه بین نرخ ارز غیررسمی (ریال) و صادرات غیرنفتی (میلیارد دلار) از مناطق ویژه اقتصادی طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۹..... ۲۰
- نمودار ۱۰. میزان واردات کالا به محدوده مناطق ویژه اقتصادی ایران طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹..... ۲۱
- نمودار ۱۱. مقایسه صادرات و واردات مناطق ویژه اقتصادی ایران (بدون احتساب مناطق انرژی) طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹ (ارقام به میلیون دلار)..... ۲۲



تحلیل و بررسی عملکرد مناطق ویژه اقتصادی ایران

چکیده

افزایش سرمایه‌گذاری، پشتیبانی از تولید و توسعه صادرات از مهم‌ترین اهداف مناطق ویژه اقتصادی محسوب می‌شود که برای تحقق آنها، معافیت‌ها و امتیازات گمرکی و مالی به فعالان مستقر در منطقه اعطا شده است. در مجموع، مناطق ویژه اقتصادی فعال از معضلات کمتر و همچنین در برخی از شاخص‌ها، از عملکرد بهتری نسبت به مناطق آزاد تجاری صنعتی برخوردارند؛ به دلایلی نظیر وسعت محدود، استقرار گمرک ایران در مبادی مناطق، عدم حضور محدوده‌های مسکونی در منطقه، ممنوعیت خرده‌فروشی و عدم معافیت واردات کالای همراه مسافر، تعیین حوزه فعالیت تخصصی برای اغلب مناطق. البته در حوزه صادرات غیرنفتی بخش عمده‌ای از موفقیت مناطق ویژه اقتصادی مربوط به مناطق ویژه اقتصادی حوزه انرژی است.

در عین حال عملکرد حدود ۵۰ منطقه ویژه اقتصادی غیرفعال و چندین منطقه فعال با شاخص‌های عملکردی محدود، نشان می‌دهد ادامه فعالیت و گسترش مناطق ویژه اقتصادی نیازمند بازنگری است. علل ایجاد مناطق ویژه اقتصادی غیرفعال و ناموفق عبارتند از: تکیه بر ترجیحات محلی در فرایند تصویب مناطق، عدم آشنایی تصمیم‌گیران با سایر ابزارهای توسعه، عدم پذیرش مسئولیت سازمان منطقه توسط بخش‌های خصوصی و دولتی توانمند، عدم همکاری در تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز، عدم صرفه اقتصادی راه‌اندازی منطقه ویژه مصوب به دلیل مکان‌یابی نامناسب، دورافتادگی از صنایع وابسته و زیرساخت‌ها. از این رو فرایند ایجاد مناطق ویژه اقتصادی باید به گونه‌ای اصلاح شود که معضلات اشاره شده را کاهش دهد؛ برای تحقق این هدف طرح ایجاد پلکانی و تدریجی مناطق ویژه اقتصادی پیشنهاد می‌شود.

خلاصه مدیریتی

اهداف متعددی برای مناطق ویژه اقتصادی بیان شده است اما اسناد بالادستی و مطالعات بین‌المللی نشان می‌دهد افزایش سرمایه‌گذاری، پشتیبانی از تولید و توسعه صادرات از مهم‌ترین اهداف مناطق ویژه اقتصادی محسوب می‌شود که برای تحقق آنها، معافیت‌ها و امتیازات گمرکی و مالی به فعالان مستقر در منطقه اعطا شده است. تبعاً با تحقق این اهداف، نتایجی نظیر تحرک در اقتصاد منطقه‌ای و افزایش اشتغال حاصل می‌شود.

از سال ۱۳۷۵ تا امروز، بیش از ۸۰ منطقه ویژه اقتصادی در کشور به تصویب رسیده است که تنها حدود ۳۰ منطقه فعال است و لوایح و طرح‌های ایجاد مناطق جدید (از جمله طرح ایجاد ۹۰ منطقه ویژه اقتصادی جدید) اعلام وصول شده است.

بررسی عملکرد مناطق ویژه اقتصادی در سال‌های اخیر نشان می‌دهد از میان ۳۰ منطقه فعال، حجم قابل توجهی از شاخص‌های عملکردی مناطق مربوط به مناطق ویژه انرژی (انرژی پارس^۱، پتروشیمی بندر امام (ره) و لاوان) است؛ پس از آن عمده فعالیت مناطق ویژه در برخی از شاخص‌ها متعلق به منطقه صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس، کشتی‌سازی خلیج فارس، لامرد، ارگ جدید، سیرجان، سرخس، دوغارون، پیام، سلفچگان و مناطق بندری (بندر امام خمینی (ره)، امیرآباد، بوشهر، شهید رجایی، نوشهر و آستارا) است. مابقی مناطق از عملکرد بسیار محدودتری برخوردارند. تراز تجاری مجموع مناطق ویژه اقتصادی طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹، مثبت ۹۱ میلیارد دلار بوده است، اما بدون احتساب عملکرد مناطق انرژی (صادرات و واردات حوزه مشتقات نفتی و میعانات گازی) تراز تجاری مناطق ویژه اقتصادی منفی است. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۹۹ صادرات از مجموع مناطق ویژه اقتصادی فعال ۹۰۳۸ میلیون دلار بوده که بدون احتساب مناطق انرژی (انرژی پارس، پتروشیمی بندر امام (ره) و لاوان) میزان صادرات ۱۰۷۹ میلیون دلار بوده است. در همین سال میزان واردات (به‌منظور تولید، مصرف و عرضه در منطقه) ۱۶۵۸ میلیون دلار بوده و در نتیجه تراز تجاری در این سال منفی ۵۷۹ میلیون دلار است. عملکرد اقتصادی مناطق ویژه اقتصادی بدون در نظر گرفتن عملکرد مناطق انرژی با وضعیت مطلوب فاصله دارد.

حجم سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق ویژه اقتصادی طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹ به‌طور متوسط، سالانه معادل ۴۶۵ میلیون دلار است که از این میان، حدود ۶۰ درصد مربوط به مناطق انرژی است. متوسط سرمایه‌گذاری داخلی سالیانه نیز به‌صورت ریالی معادل ۱۳.۳ هزار میلیارد تومان و به‌صورت ارزی معادل ۴ میلیارد دلار بوده که به‌ترتیب ۳۵ و ۵۵ درصد آن متعلق به مناطق انرژی است. به‌صورت میانگین در هر منطقه ویژه اقتصادی فعال، ۱۸ واحد تولیدی فعال قرار دارد و تعداد مجموع شاغلان در واحدهای تولیدی مناطق ویژه اقتصادی مجموعاً ۱۰۳ هزار نفر اعلام شده که ۸۰ درصد آن سهم مناطق انرژی است.

در مجموع، مناطق ویژه اقتصادی فعال از معضلات کمتر و همچنین در برخی از شاخص‌ها، از عملکرد بهتری نسبت به مناطق آزاد تجاری صنعتی برخوردارند؛ به دلایلی نظیر وسعت محدود، استقرار گمرک ایران در مبادی مناطق، عدم حضور محدوده‌های مسکونی در منطقه، ممنوعیت خرده‌فروشی و عدم معافیت واردات کالای همراه مسافر، تعیین حوزه فعالیت تخصصی برای اغلب مناطق، تعیین سازمان متولی مرتبط و نسبتاً توانمند و عدم وابستگی درآمد مناطق به واردات. البته در حوزه صادرات غیرنفتی بخش عمده‌ای از موفقیت مناطق ویژه اقتصادی مربوط به مناطق ویژه اقتصادی حوزه انرژی است.

اما با این حال وجود حدود ۵۰ منطقه ویژه اقتصادی غیرفعال و چندین منطقه فعال با شاخص‌های عملکردی محدود، نشان می‌دهد ادامه فعالیت و گسترش مناطق ویژه اقتصادی نیازمند بازنگری است. علل ایجاد مناطق ویژه اقتصادی غیرفعال و ناموفق عبارتند از: تکیه بر جنبه‌های توسعه منطقه‌ای و ترجیحات محلی در فرایند تصویب مناطق، عدم آشنایی تصمیم‌گیران با سایر ابزارهای توسعه، عدم پذیرش مسئولیت سازمان منطقه توسط بخش‌های خصوصی و

۱. عسلویه.

۲. جاری شدن مقررات منطقه ویژه اقتصادی در این مناطق ناظر بر کاهش تشریفات گمرکی بوده و علت اصلی این حجم از تولید و صادرات، مزیت نسبی کشور در حوزه انرژی است.



دولتی توانمند، عدم همکاری در تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز، عدم صرفه اقتصادی راه‌اندازی و فعالیت منطقه ویژه مصوب به دلیل مکان‌یابی نامناسب، دورافتادگی از صنایع وابسته و زیرساخت‌ها.

از سوی دیگر گسترش بی‌رویه معافیت‌های تجاری از طریق مناطق ویژه و آزاد، منجر به بروز **حاکمیت دوگانه** در مدیریت تجارت خارجی کشور شده و اعمال مقررات عمومی را با مشکل مواجه کرده است.

از این رو فرایند ایجاد مناطق ویژه اقتصادی باید به گونه‌ای اصلاح شود که معضلات اشاره شده را کاهش دهد؛ بر این اساس و با مطالعه سایر ابزارهای توسعه، طرح ایجاد پلکانی و تدریجی مناطق ویژه اقتصادی پیشنهاد شده است که مطابق آن، صرفاً شهرک‌ها و نواحی صنعتی که طی چند سال عملکرد موفقی در حوزه جذب سرمایه، تولید و صادرات داشته‌اند، می‌توانند به مناطق ویژه اقتصادی تبدیل شوند و به همین ترتیب، صرفاً مناطق ویژه اقتصادی موفق در شاخص‌های تولید، صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی، **به شرط حضور در محدوده‌های مرز رسمی** قادر خواهند بود از امتیازات مناطق آزاد تجاری صنعتی استفاده کنند. توسعه وسعت مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد تجاری صنعتی نیز صرفاً بر اساس شاخص‌های تعیین شده و در گرو بهبود عملکرد این مناطق خواهد بود.

شایان ذکر است این رویه پیشنهادی، موضوع مغایرت با قانون اساسی^۱ و سیاست‌های کلی آمایش سرزمین^۲ ناظر به عدم اعمال تبعیض ناروا را مرتفع می‌سازد؛ چراکه در این رویه، همه مناطق مستعد کشور با کسب شاخص‌های تعیین شده می‌توانند به عنوان مناطق ویژه اقتصادی جدید، جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی معرفی شوند.

مقدمه

در کشورهای مختلف جهان از ابزارهایی به منظور توسعه صنعتی و اقتصادی کشور استفاده می‌کنند؛ یکی از این ابزارها که در برخی از کشورهای در حال توسعه، تحولات شگرفی را پدید آورده، ایجاد و توسعه مناطق اقتصادی است. در ایران نیز از اواخر دهه ۶۰، رویکرد استفاده از مناطق اقتصادی در قالب مناطق آزاد تجاری صنعتی و مناطق ویژه حراست شده که بعدها به مناطق ویژه اقتصادی تغییر نام داد، آغاز شد؛ اما با گذشت حدود ۳۰ سال از اتخاذ این تصمیمات، به نظر می‌رسد به رغم کسب توفیقاتی در برخی از مناطق، اما در حالت کلی نتایج مورد نظر حاصل نشده و در اقتصاد ایران خبری از توسعه صنعتی و تحولات شگرف به دلیل ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی وجود ندارد.

تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که برخی از این کشورها به خوبی توانسته‌اند اصلاحات اقتصادی را از مناطق آزاد و ویژه شروع کنند و به سمت اقتصاد رقابتی حرکت کنند. برای یک اصلاح بزرگ ساختاری در اقتصاد برخی از کشورها با ایجاد مناطق ویژه و حرکت به سمت اقتصاد مبتنی بر توسعه صادرات توانسته‌اند تا حدودی به اهداف اقتصادی خود دست یابند و این مناطق نقش خوبی را در توسعه صادرات، افزایش اشتغال و جذب سرمایه‌گذار خارجی داشته‌اند. ایجاد مناطق ویژه اقتصادی صرفاً یک ابزار اقتصادی است که فی‌نفسه نمی‌تواند مفید واقع شود بلکه باید جایگاه آنها در رویکرد توسعه اقتصادی کشور به طور دقیق مشخص شده باشد. همچنین ایجاد مناطق ویژه یک سیاست بهینه دوم

۱. بند «۹» اصل (۲) قانون اساسی: **رفع تبعیضات ناروا** و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.
۲. بند «۱» جز «د» سیاست‌های کلی آمایش سرزمینی: ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و **رفع تبعیض ناروا** در مناطق کشور.

طبق تئوری‌های اقتصادی است و سیاست مطلوب آن است که اصلاحات عمیق ساختاری و نهادی اقتصاد در کل کشور اجرایی شود تا رشد و شکوفایی اقتصادی ملی صورت گیرد.

اشاره به این نکته نیز ضروری است که در سال‌های اخیر با ایجاد توافقنامه‌های تجارت ترجیحی و اتحادیه‌های اقتصادی و گمرکی نقش این مناطق نیز کم‌رنگ شده است و نسل مدرن‌تر مناطق ویژه در کشورهای صنعتی پیشرفته بیشتر به سمت ایجاد پارک‌های علم و فناوری و به‌طور کلی به سمت تخصصی شدن حرکت کرده‌اند.

از سوی دیگر، توسعه این مناطق برای هدف‌های دیگری مورد استفاده تصمیم‌گیران و سیاست‌یون کشور قرار گرفته است؛ توسعه منطقه‌ای و ترجیحات محلی، کارکرد جدید مناطق اقتصادی در ایران هستند که به افزایش بی‌رویه این مناطق در محدوده‌هایی منجر شده است که فاقد زیرساخت‌های مورد نظر جهت تحقق اهداف اصلی هستند.

با توجه به این معضلات، مطالعات و آسیب‌شناسی‌های متعددی پیرامون مناطق آزاد تجاری صنعتی صورت پذیرفته اما مقوله مناطق ویژه اقتصادی غالباً مغفول مانده است. از این‌رو ضرورت دارد تا با بررسی اهداف و عملکرد مناطق ویژه اقتصادی و مقایسه آن با سایر ابزارهای توسعه اقتصادی نظیر مناطق آزاد و شهرک‌های صنعتی، فرایندهای ایجاد و فعالیت مناطق ویژه اقتصادی مورد بازنگری قرار گیرد.

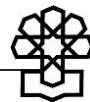
۱. مروری بر سوابق قانونی مناطق ویژه اقتصادی

مناطق ویژه اقتصادی براساس قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۴/۰۳/۱۱ فعالیت می‌کنند اما پیدایش و آغاز فعالیت این مناطق به سال‌ها پیش از آن برمی‌گردد؛ مطابق تبصره «۲۰» قانون برنامه پنج‌ساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱، گمرک ایران و سازمان بنادر و کشتیرانی به‌منظور **پشتیبانی تولید**، مکلف به ایجاد مناطق ویژه حراست شده در مبادی ورودی یا گمرکات داخلی شدند. در این قانون آمده:

«به‌منظور پشتیبانی تولید، گمرک ایران و سازمان بنادر و کشتیرانی موظفند حداکثر ظرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون مناطق ویژه حراست شده‌ای را در مبادی ورودی و یا گمرکات داخلی جهت نگهداری به‌صورت امانی مواد اولیه و قطعات و ابزار و مواد تولیدی که بدون انتقال ارز وارد می‌شود تأسیس کنند. ورود کالا از مناطق مذکور جهت مصرف داخلی، تابع مقررات صادرات و واردات خواهد بود. صاحبان کالا می‌توانند بدون هیچ‌گونه تشریفات کالای وارداتی خود را از مبادی مذکور، از کشور خارج کنند. آیین‌نامه اجرایی این تبصره به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

همچنین در بند «د» ماده (۲۵) قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳/۰۹/۲۰ مجدداً به موضوع مناطق ویژه حراست شده با محوریت **پشتیبانی از تولیدات داخلی** و **توسعه صادرات غیرنفتی**، تأکید شده است؛ در این قانون آمده:

«۱. به‌منظور پشتیبانی از تولیدات داخلی و توسعه صادرات غیرنفتی و ایجاد تحرک در اقتصاد منطقه‌ای دولت می‌تواند مناطق ویژه حراست شده‌ای را در مبادی ورودی و یا گمرک‌های داخلی ایجاد کند. ورود کالا از مناطق مذکور



جهت مصرف داخلی، تابع مقررات صادرات و واردات خواهد بود و صدور کالا از این مناطق بدون هیچ‌گونه تشریفات انجام خواهد شد.

۲. مناطق ویژه حراست شده که به موجب تبصره «۲۰» قانون برنامه اول توسعه ایجاد شده‌اند بایستی فعالیت خود را با مفاد این تبصره و آیین‌نامه اجرایی آن تطبیق دهند.

۳. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط هیئت وزیران به تصویب خواهد رسید.»

شورای عالی مناطق آزاد در تصویب‌نامه مورخ ۱۳۷۴/۰۵/۲۳ نام «مناطق ویژه اقتصادی» را جایگزین مناطق ویژه حراست شده، می‌نماید. لذا مناطق ویژه اقتصادی محدوده‌های محصور از کشور هستند که در آن به‌منظور پشتیبانی از تولید و صادرات، امتیازاتی غالباً از جنس معافیت گمرکی به فعالان اقتصادی ارائه می‌گردد.

بررسی‌ها نیز نشان می‌دهد حدود ۲۰ منطقه پیش از تصویب قانون مناطق ویژه اقتصادی تأسیس شده و یا آغاز به فعالیت کرده‌اند: در سال ۱۳۷۵ مناطق ویژه اقتصادی سرخس، قشم، خرمشهر و جلفا، در سال ۱۳۷۶ مناطق ویژه اقتصادی پتروشیمی، صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس، بندر شهید رجایی، بوشهر، بندر بوشهر، بندر امیرآباد بهشهر، سیرجان، ارگ جدید، سلفچگان و بندر انزلی، در سال ۱۳۷۷ مناطق ویژه اقتصادی انرژی پارس و لرستان، در سال ۱۳۷۸ مناطق ویژه اقتصادی پیام و شیراز، در سال ۱۳۷۹ منطقه ویژه اقتصادی یزد و در سال ۱۳۸۰ منطقه ویژه اقتصادی کشتی‌سازی خلیج فارس.

بنابراین مطابق تبصره «۱۹» و «۲۰» قانون برنامه اول توسعه، پیدایش مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی در مناسبات اقتصاد ایران را می‌توان سال ۱۳۶۹ و آغاز برنامه اول توسعه دانست هرچند قانون چگونگی اداره مناطق آزاد در سال ۱۳۷۲ و قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی در سال ۱۳۸۴ به تصویب رسیدند. به عبارت دیگر قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی به‌منظور یکپارچه‌سازی فرایندها و مقررات ناظر به این مناطق، حدود ۱۸ سال پس از تکلیف ایجاد این مناطق، تصویب و ابلاغ شده است.

مطابق جدول زیر، در حال حاضر ۸۰ منطقه ویژه اقتصادی به تصویب رسیده است که از این میان تعداد ۳۰ منطقه فعال است^۱. منظور از فعال بودن، محصورسازی و استقرار گمرک ایران در مناطق ویژه اقتصادی جهت استفاده از مزایا و معافیت‌های گمرکی و همچنین وجود آمار عملکرد برای مناطق ویژه است؛ به‌عنوان مثال در منطقه ویژه اقتصادی دارویی برکت که در ساوجبلاغ استان البرز مستقر است، پیش از این فعالیت‌های تولیدی شکل گرفته اما اخیراً در قانون ایجاد هفت منطقه آزاد و ایجاد سیزده منطقه ویژه اقتصادی مصوب ۱۴۰۰/۲/۱۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام از مزایای مناطق ویژه اقتصادی برخوردار شده است. البته در اغلب مناطق غیرفعال، علاوه بر عدم استقرار گمرک، هیچ‌گونه فعالیت تولیدی و صنعتی نیز در آن صورت نمی‌گیرد.

۱. لازم به ذکر است در جدول ۱ منطقه ویژه اقتصادی رامشمار، قصرشیرین، بوشهر، بانه و مریوان به‌ترتیب در محدوده مناطق آزاد جدید سیستان، قصرشیرین، بوشهر و بانه-مریوان قرار گرفته‌اند. همچنین برخی دیگر از مناطق آزاد کشور، پیش از تبدیل به منطقه آزاد، منطقه ویژه اقتصادی بوده‌اند؛ به‌عنوان مثال منطقه آزاد اروند، ارس و انزلی (مصوب سال ۱۳۸۲)، به‌ترتیب در ابتدا منطقه ویژه اقتصادی خرمشهر، جلفا و بندر انزلی بوده‌اند که در سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ مصوب شدند. لذا با احتساب این مناطق، تعداد مناطق ویژه اقتصادی مصوب کشور به بیش از ۸۰ منطقه خواهد رسید.

جدول ۱. مناطق ویژه اقتصادی ایران در یک نگاه

ردیف	منطقه ویژه اقتصادی	وضعیت	استان	سال تصویب	سازمان مسئول
۱	سرخس	فعال	خراسان رضوی	۷۵	آستان قدس رضوی
۲	منطقه ویژه قشم	غیرفعال	هرمزگان	۷۵	سازمان منطقه آزاد قشم
۳	پتروشیمی بندر امام ^(۳)	فعال	خوزستان	۷۶	شرکت ملی پتروشیمی
۴	صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس	فعال	هرمزگان	۷۶	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران-ایمیدرو
۵	بندر شهید رجایی	فعال	هرمزگان	۷۶	سازمان بنادر و دریانوردی
۶	بندر بوشهر	فعال	بوشهر	۷۶	سازمان بنادر و دریانوردی
۷	بوشهر	غیرفعال	بوشهر	۷۶	شرکت عمران و توسعه بوشهر
۸	بندر امیرآباد بهشهر	فعال	مازندران	۷۶	سازمان بنادر و دریانوردی
۹	سیرجان	فعال	کرمان	۷۶	سازمان عمران کرمان
۱۰	ارگ جدید بم	فعال	کرمان	۷۶	شرکت عمران ارگ
۱۱	سلفچگان	فعال	قم	۷۶	مؤسسه توسعه و عمران منطقه ویژه سلفچگان قم
۱۲	انرژی پارس	فعال	بوشهر	۷۷	شرکت مهندسی و توسعه نفت
۱۳	لرستان	فعال	لرستان	۷۷	شرکت شهرک‌های صنعتی استان لرستان
۱۴	شیراز	فعال	شیراز	۷۸	شرکت توسعه صنایع و صادرات فارس
۱۵	پیام	فعال	البرز	۷۸	شرکت خدمات هوایی پیام
۱۶	یزد	فعال	یزد	۷۹	شرکت شهرک‌های صنعتی استان یزد
۱۷	کشتی‌سازی خلیج فارس	فعال	هرمزگان	۸۰	شرکت مجتمع کشتی‌سازی و صنایع فراساحل ایران (ایزواپکو)
۱۸	بندر امام خمینی	فعال	خوزستان	۸۹	سازمان بنادر و دریانوردی
۱۹	بندر نوشهر	فعال	مازندران	۸۹	سازمان بنادر و دریانوردی
۲۰	بندر آستارا	فعال	گیلان	۸۹	سازمان بنادر و دریانوردی
۲۱	کاوه	فعال	مرکزی	۸۹	شرکت شهرک صنعتی کاوه
۲۲	زرنديه ایرانیان	فعال	مرکزی	۸۹	شرکت توسعه سیاحان سرزمین ایرانیان
۲۳	لاوان	فعال	هرمزگان	۸۹	شرکت ملی نفت ایران
۲۴	رفسنجان	فعال	کرمان	۸۹	شرکت گروه صنعتی زرینه مس
۲۵	سهلان	فعال	آذربایجان شرقی	۸۹	شرکت انبارهای عمومی و خدمات گمرکی ایران
۲۶	دوغارون	فعال	خراسان رضوی	۸۹	شرکت عمران و توسعه دوغارون
۲۷	بیرجند (خراسان جنوبی)	فعال	خراسان جنوبی	۸۹	شرکت سرمایه‌گذاری و توسعه منطقه ویژه اقتصادی خراسان جنوبی (بیرجند)
۲۸	لامرد	فعال	فارس	۸۹	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)
۲۹	گرمسار	فعال	سمنان	۸۹	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)
۳۰	بجنورد	فعال	خراسان شمالی	۸۹	شرکت شهرک‌های صنعتی استان خراسان شمالی
۳۱	انرژی بر پارسین	فعال	هرمزگان	۸۹	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)
۳۲	اسلام‌آباد غرب	فعال	کرمانشاه	۸۹	شرکت منطقه ویژه اقتصادی زاگرس
۳۳	نمین	غیرفعال	اردبیل	۸۹	شرکت بازرگانی شاهد



ردیف	منطقه ویژه اقتصادی	وضعیت	استان	سال تصویب	سازمان مسئول
۳۴	چهرم	غیرفعال	فارس	۸۹	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)
۳۵	کاشان	غیرفعال	اصفهان	۸۹	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)
۳۶	شهرکرد	غیرفعال	چهارمحال و بختیاری	۸۹	سازمان همیاری شهرداری‌های استان چهارمحال و بختیاری
۳۷	قصرشیرین	غیرفعال	کرمانشاه	۸۹	سازمان همیاری شهرداری‌های استان کرمانشاه
۳۸	شهری	غیرفعال	تهران	۸۹	شرکت سرمایه‌گذاری ری
۳۹	شمال استان بوشهر	غیرفعال	بوشهر	۸۹	شرکت شهرک‌های صنعتی استان بوشهر
۴۰	شهر جدید رامشار	غیرفعال	سیستان و بلوچستان	۸۹	شرکت عمران شهر جدید رامشار
۴۱	دامغان	غیرفعال	سمنان	۸۹	شرکت توسعه و سرمایه‌گذاری نوید منطقه ویژه اقتصادی
۴۲	سلماس	غیرفعال	آذربایجان غربی	۸۹	مؤسسه منطقه ویژه اقتصادی سلماس
۴۳	جهان‌آباد	غیرفعال	همدان	۸۹	شرکت شهرک‌های صنعتی استان همدان
۴۴	مهران	غیرفعال	ایلام	۸۹	سازمان همیاری شهرداری‌های استان ایلام
۴۵	سبزوار	غیرفعال	خراسان رضوی	۸۹	مؤسسه آبادانی دیار سربداران
۴۶	بانه	غیرفعال	کردستان	۸۹	شرکت شهرک‌های صنعتی استان کردستان
۴۷	سمنان	غیرفعال	سمنان	۸۹	شرکت شهرک‌های صنعتی استان سمنان
۴۸	اترک	غیرفعال	گلستان	۸۹	شرکت شهرک‌های صنعتی استان گلستان
۴۹	جازموریان	غیرفعال	کرمان	۸۹	شرکت سرمایه‌گذاری سهام عدالت استان کرمان
۵۰	کازرون	غیرفعال	فارس	۸۹	شرکت شهرک‌های صنعتی استان فارس
۵۱	نیریز	غیرفعال	فارس	۸۹	.
۵۲	اردکان	غیرفعال	یزد	۸۹	.
۵۳	صدوق	غیرفعال	یزد	۸۹	.
۵۴	بروجرد	غیرفعال	لرستان	۸۹	.
۵۵	شهررضا	غیرفعال	اصفهان	۸۹	.
۵۶	کاشمر	غیرفعال	خراسان رضوی	۸۹	.
۵۷	میرجاوه	غیرفعال	سیستان و بلوچستان	۸۹	.
۵۸	سراب	غیرفعال	آذربایجان شرقی	۸۹	.
۵۹	بستان‌آباد	غیرفعال	آذربایجان شرقی	۸۹	.
۶۰	سهند مراغه	غیرفعال	آذربایجان شرقی	۸۹	.
۶۱	لاهیجان	غیرفعال	گیلان	۸۹	.
۶۲	مریوان	غیرفعال	کردستان	۸۹	.
۶۳	ملایر	غیرفعال	همدان	۸۹	.
۶۴	مبلمان و دکوراسیون	غیرفعال	مرکزی	۸۹	.
۶۵	شوش	غیرفعال	خوزستان	۸۹	.
۶۶	زاهدان	غیرفعال	سیستان و بلوچستان	۸۹	.
۶۷	منطقه ویژه فرودگاه امام	فعال	تهران	۹۴	وزارت راه و شهرسازی
۶۸	فسا	غیرفعال	فارس	۱۴۰۰	.
۶۹	لار	غیرفعال	فارس	۱۴۰۰	.
۷۰	ابرکوه	غیرفعال	یزد	۱۴۰۰	.
۷۱	میبد	غیرفعال	یزد	۱۴۰۰	.

ردیف	منطقه ویژه اقتصادی	وضعیت	استان	سال تصویب	سازمان مسئول
۷۲	زنجان	غیرفعال	زنجان	۱۴۰۰	.
۷۳	گچساران	غیرفعال	کهگیلویه و بویراحمد	۱۴۰۰	.
۷۴	سرو-ارومیه	غیرفعال	آذربایجان غربی	۱۴۰۰	.
۷۵	خواف	غیرفعال	خراسان رضوی	۱۴۰۰	.
۷۶	قوچان	غیرفعال	خراسان رضوی	۱۴۰۰	.
۷۷	خرم‌آباد	غیرفعال	لرستان	۱۴۰۰	.
۷۸	تاکستان	غیرفعال	قزوین	۱۴۰۰	.
۷۹	شاهین‌شهر	غیرفعال	اصفهان	۱۴۰۰	.
۸۰	ساوجبلاغ (دارویی)	غیرفعال	البرز	۱۴۰۰	ستاد اجرایی فرمان حضرت امام(ره)

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی.

۲. اهداف تشکیل مناطق ویژه اقتصادی

۱-۲. تعاریف و اهداف مناطق اقتصادی جهان

در ادبیات بین‌المللی، مناطق اقتصادی از تعاریف، اهداف، انواع و حتی اسامی^۱ متعددی برخوردارند و یافتن یک تعریف واحد بین‌المللی برای آن تقریباً غیرممکن است. اصطلاح (SEZ) یک عنوان عام است که برای این مناطق در نظر گرفته می‌شود و در ایران نیز دو الگو از مناطق اقتصادی تعریف شده است که عبارتند از مناطق آزاد تجاری صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی؛ اما با بررسی تعاریف و اهداف موجود، می‌توان دریافت که این مناطق از یک شاکله کلی تبعیت می‌کنند؛ اغلب مناطق یک یا چند معافیت مالی و مقرراتی را در محدوده‌ای از سرزمین خود اعطا می‌کنند تا به هدف‌های خاصی برسند.

این اهداف می‌تواند شامل جذب سرمایه‌گذاری خارجی، تولید و صادرات کالا و خدمات باشد که طبیعتاً با تحقق این اهداف، نتایجی نظیر توسعه منطقه‌ای، افزایش درآمدهای کشور یا افزایش اشتغال پایدار پدید خواهد آمد. براساس گزارش آنکتاد^۲ (۲۰۱۹)، امروزه نزدیک به ۵۴۰۰ منطقه ویژه اقتصادی وجود دارد و انتظار می‌رود در سال‌های آینده حداقل ۵۰۰ منطقه دیگر (تقریباً ۱۰ درصد از کل مناطق فعلی) افتتاح شود. اما بررسی روند افزایش تعداد مناطق ویژه یا آزاد اقتصادی از سال ۱۹۸۶ تا ۲۰۱۸ نشان می‌دهد از سال ۲۰۰۲ روند توسعه کمی این مناطق کاهنده بوده و در عرصه سیاستگذاری تجاری در کشورها ابزارهای دیگری به کار گرفته شده و می‌شود.^۳

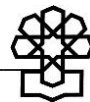
برخی از تعاریف و اهداف مناطق اقتصادی جهان در ادامه ارائه شده است^۴:

مطابق کنوانسیون کیوتو، منطقه آزاد اقتصادی عبارت است از: «قسمتی از سرزمین اصلی که مبادلات کالا در آن فراتر از محدودیت‌های موجود در سرزمین اصلی در نظر گرفته شده است و مقید به قوانین گمرکی و مالیاتی سرزمین اصلی نیستند».

۱. منطقه آزاد تجاری (FTZ)، منطقه پردازش صادرات (EPZ)، منطقه ویژه اقتصادی (SEZ)، منطقه تجارت خارجی (FTZ) و ...
2. UNCTAD (2019), World Investment Report, Special Economic Zones.

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۰)، تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران با شماره مسلسل ۱۷۴۹۲، صفحات ۵ و ۶.

۴. همان، صفحات ۵ تا ۹.



اهداف مناطق ویژه اقتصادی (SEZs) از منظر کشورهای در حال توسعه عبارت است از: تقویت صادرات، ارزآوری، ایجاد اشتغال، جذب سرمایه‌گذار مستقیم خارجی، بهره‌برداری از منابع طبیعی، صنعتی شدن، توسعه منطقه‌ای، مقررات‌زدایی از صنایع صادراتی، آزمون سیاست بازار آزاد، اهداف سیاسی، نوآوری در تکنولوژی، درآمدهای مالیاتی، متنوع‌سازی بخش‌ها و تخصص‌گرایی.^۱

در اقتصادهای پیشرفته، نقش مناطق ویژه (SEZ) عبارت است از معافیت‌های تعرفه‌ای و مهم‌تر از آن انبساط‌دهی و رویه‌های گمرکی به‌منظور پشتیبانی از زنجیره‌های تأمین در نقاط مرزی؛ در مقابل، در اقتصادهای در حال توسعه، هدف اصلی SEZها به‌طور کلی ساخت، ایجاد تنوع و ارتقای صنایع با جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است.^۲ تفاوت در تعاریف و تخصیص اصطلاحات برای اهداف دیگر نیز باعث سردرگمی در تعریف مناطق آزاد شده است؛ به عنوان مثال اصطلاح «منطقه آزاد» شکلی از «مناطق ویژه اقتصادی» است که بر معافیت گمرکی متمرکز است اما در برخی کشورها برای مفاهیمی استفاده می‌شود که خارج از تعریف مناطق ویژه اقتصادی هستند؛ «مناطق آزاد شهری» در فرانسه ابتکاری است که برای حمایت از مشاغل کوچک و خدمات محلی در مناطق محروم داخلی استفاده می‌شود.^۳

مطالعه تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که در اغلب کشورها ابتدا منطقه ویژه اقتصادی به‌عنوان نوعی از مناطق آزاد اقتصادی شکل گرفته و در مراحل بعدی، منطقه آزاد تجاری یا منطقه پردازش صادراتی درون همین مناطق ویژه اقتصادی شروع به فعالیت کرده است و بنگاه‌های تولیدی مستقر در این مناطق با ابزارهای مختلفی، جهت صادرات محصولات تولیدی خود به دیگر کشورها تشویق می‌شوند (سیروئن، ۴، ۲۰۱۴).^۵

بنابراین با توجه به مفاهیم و نکات فوق، پایه اهداف مناطق اقتصادی را می‌توان بر جذب سرمایه، تولید و صادرات کالا و خدمات و انتقال فناوری استوار دانست که با تحقق آن، آثار مثبتی بر اقتصاد ملی و منطقه‌ای سرریز خواهد شد.

۲-۲. اهداف مناطق ویژه اقتصادی ایران

در تبصره «۲۰» قانون برنامه پنج‌ساله اول توسعه (مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱) به موضوع پشتیبانی از تولید به‌عنوان هدف اصلی از ایجاد مناطق ویژه اشاره می‌کند. در تبصره «۲۵» قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه (مصوب ۱۳۷۳/۰۹/۲۰)، علاوه بر اشاره به پشتیبانی از تولیدات داخلی، توسعه صادرات غیرنفتی و ایجاد تحرک در اقتصاد منطقه‌ای را نیز از اهداف ایجاد مناطق ویژه بیان می‌کند. البته به‌نظر می‌رسد با توجه به اهداف و تعاریف بین‌المللی، توسعه اقتصاد منطقه‌ای از جنس پیامد و نتیجه تحقق دو هدف اصلی دیگر یعنی تولید و صادرات است؛ در ادامه دو قانون فوق‌الذکر، به الزامات تحقق این اهداف نظیر معافیت واردات مواد اولیه اشاره شده است.

۱. «مناطق آزاد تجاری، جلد اول: گزارش بین‌الملل»، صفحه ۱۵؛ مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، معاونت پژوهشی-دفتر طرح‌های پژوهشی، مجری: آقای علیرضا ساعدی؛ بهمن ۱۳۹۴.

۲. “Word Investment Report 2019”, page: 137, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2019.

۳. “Word Investment Report 2019”, page: 134, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2019.

۴. Siroen.

۵. «مقایسه عملکرد مناطق آزاد تجاری موفق دنیا و ایران و بررسی میزان دستیابی به اهداف ایجاد این مناطق در ایران»، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی دفتر تحقیقات و سیاست‌های پولی و بازرگانی؛ اردیبهشت ۱۳۹۵.

اما در ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۴/۰۳/۱۱)، اهداف، پیامدها و ابزارها همگی به‌عنوان هدف ایجاد این مناطق بیان شده‌اند؛ اهداف اصلی نظیر جلب سرمایه‌گذاری، تولید و صادرات، پیامدها نظیر ایجاد اشتغال و تحرک در اقتصاد منطقه‌ای و ابزارها نظیر صادرات مجدد، ترانزیت و ترانشیب. این اهداف ۱۱ گانه به‌ترتیب زیر است:

۱. پشتیبانی از فعالیت‌های اقتصادی
۲. برقراری ارتباط تجاری بین‌المللی
۳. تحرک در اقتصاد منطقه‌ای
۴. تولید و پردازش کالا
۵. انتقال فناوری
۶. صادرات غیرنفتی
۷. ایجاد اشتغال مولد
۸. جلب و تشویق سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی
۹. صادرات مجدد
۱۰. عبور خارجی (ترانزیت)
۱۱. انتقال کالا (ترانشیب)

اما در بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹)، به‌صورت تخصصی‌تر به چهار هدف اصلی و مولد اشاره شده است؛ یعنی توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به‌منظور:

- انتقال فناوری‌های پیشرفته؛
- گسترش و تسهیل تولید؛
- صادرات کالا و خدمات؛
- تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج.

با توجه به موارد فوق، گزینه اول و چهارم ناظر به تأمین و توسعه سرمایه‌گذاری مخصوصاً سرمایه‌گذاری خارجی است. همچنین موارد دوم و سوم به دیگر اهداف اصلی مناطق ویژه اقتصادی یعنی صادرات و تولید اشاره می‌کند. لذا با توجه به مطالب این بخش، جذب سرمایه‌گذاری، تولید و صادرات جزء اهداف اصلی مناطق ویژه اقتصادی محسوب شده که بدون تحقق آنها، نمی‌توان منطقه ویژه‌ای را موفق دانست و با تحقق آنها، سایر اهداف نظیر اشتغال و توازن منطقه‌ای شکل خواهد گرفت. بر همین اساس جهت ارزیابی عملکرد مناطق ویژه اقتصادی، ابتدا شاخص‌های عملکردی پیرامون اهداف اصلی بررسی خواهد شد. شایان ذکر است اهداف اصلی از تأسیس مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در دنیا عمدتاً ناظر به بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است و سایر موارد مطرح شده در ماده (۱) قانون مناطق ویژه اقتصادی از آثار سرریز ایجاد مناطق ویژه اقتصادی است و جز اهداف اصلی نیست.

به‌منظور تحقق اهداف در مناطق ویژه اقتصادی، برخی از قوانین که بر کسب‌وکار در سرزمین اصلی حاکم هستند توسط دولت در مناطق ویژه اقتصادی به‌صورت کامل لغو و برخی دیگر به‌صورت متفاوتی (با محدودیت کمتر) اعمال



می‌شود. جدول زیر فهرستی از امتیازات ارائه شده به فعالیت اقتصادی در مناطق ویژه را نشان می‌دهد که در قوانین مختلف به آنها اشاره شده است.

جدول ۲. امتیازات ارائه شده در مناطق ویژه اقتصادی

ردیف	امتیاز ارائه شده	قانون
۱	مستثنی بودن از مقررات صادرات و واردات (در مبادلات با خارج از کشور و سایر مناطق اقتصادی)	ماده (۸) و (۲۰) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی
۲	تعیین مهلت توقف کالا توسط سازمان منطقه	ماده (۱۶) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی
۳	قانون کار خاص مناطق ویژه اقتصادی	ماده (۱۶) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی
۴	معافیت از پرداخت عوارض معمول در کشور (برای فعالیت اقتصادی)	ماده (۴) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی
۵	ثبت شرکت و مالکیت مادی و معنوی منصرف از میزان مشارکت سهام داخلی و خارجی	ماده (۱۵) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی
۶	امکان اداره منطقه توسط بخش غیردولتی	ماده (۳) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی
۷	معافیت مالیاتی به مدت ۷ تا ۱۳ سال	بند «پ» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم

مأخذ: قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی مصوب سال ۱۳۸۴.

۲-۳. عوامل مؤثر در عملکرد مناطق ویژه اقتصادی

در ادامه گزارش به بخشی از عوامل موفقیت مناطق اقتصادی اشاره شده است و هر منطقه‌ای که تأسیس می‌شود باید بخشی از شرایط ذیل را دارا باشد تا بتواند کارکردهای مطلوب خود را داشته باشد:

- وجود اسکله‌هایی برای امکان پهلوگیری و تخلیه و بارگیری کشتی‌های بزرگ
- وجود محوطه‌های مناسب برای باراندازی و همچنین استقرار تجهیزات بندری
- ایجاد انبارهای مناسب در بندر و تأمین آب و برق و سوخت منطقه
- شبکه‌های ارتباطی (ریلی، هوایی و زمینی) مناسب برای پوشش بنادر و مناطق همجوار
- وجود شبکه‌های مخابراتی پیشرفته
- وجود خوشه‌های پشتیبانی حامی فعالیت‌های با ارزش افزوده بالا نظیر زیرساخت‌ها و زنجیره‌های تأمین و توزیع کالا و خدمات، تسهیلات رفاهی از قبیل بیمارستان و دانشگاه و مسکن، دسترسی به فناوری اطلاعاتی پیشرفته

در ادبیات بین‌المللی اقتصادی و گزارش‌های سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی در مورد علل ناکامی بعضی از مناطق آزاد یا ویژه، عوامل متعددی را فهرست می‌کنند که موارد زیر از جمله مهم‌ترین آن شمرده می‌شود^۱:

- مکان‌یابی نادرست
- فضای نامساعد برای جذب سرمایه خارجی
- بی‌ثباتی سیاسی و ضعف قدرت مرکزی در اتخاذ تصمیم‌های اساسی

1. UNESCAP, Free Trade Zone and Port Hinterland Development, Bangkok, Thailand, 2005.

- ضعف مدیریت منطقه آزاد (وجود بوروکراسی، فساد مالی، تورم کارمندی، دخالت‌های بی‌مورد عوامل خارج از منطقه آزاد، وجود قوانین و مقررات دست و پاگیر و ...)
- کمبود آموزش نیروی کار و بازده اندک نیروی انسانی (گرانی نیروی کار)
- هزینه تأسیسات زیربنایی و سرمایه‌گذاری‌های بی‌مورد
- ضعف تعمیر و نگهداری تأسیسات و امکانات زیربنایی و ناکارایی عملیاتی
- کمبود امکانات مالی و نقدینگی
- کمبود ارتباطات و ضعف خدمات‌دهی و خدمات‌رسانی
- ناآگاهی از اینکه سرمایه خارجی فاقد ملیت است و به مجرد احساس ناامنی و کم‌بازدهی، منطقه آزاد را ترک خواهد کرد و به فضای امن‌تری نقل مکان خواهد کرد.

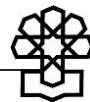
عمده موارد فوق که به‌عنوان عوامل ناکامی مناطق اقتصادی برشمرده شده است، جزء مشکلات اصلی مناطق اقتصادی ایران (اعم از ویژه یا آزاد) است و تا زمانی که پیش‌شرط‌های موفقیت این مناطق تأمین نشود نمی‌توان انتظار داشت این مناطق در مسیر رشد قرار گیرند.

۳. عملکرد اقتصادی مناطق ویژه ایران

در این بخش آمار و اطلاعات مناطق ویژه اقتصادی طی سال‌های اخیر (بازه زمانی ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹) بررسی می‌شود. یکی از معضلات اساسی در تحلیل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، عدم انتشار آمار و اطلاعات تفکیکی پیرامون عملکرد و پیامدهای مناطق به‌صورت منظم و در بازه‌های زمانی مشخص است و متأسفانه در برخی موارد با تناقض آماری مواجه هستیم؛ با این حال براساس اطلاعات موجود که توسط دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی ارائه شده است، به تحلیل کلی عملکرد مناطق ویژه اقتصادی ایران می‌پردازیم. در آمارهای ارائه شده، اطلاعات عملکردی ۳۰ منطقه ویژه اقتصادی با شاخص‌های جذب سرمایه‌گذاری داخلی (ارزی و ریالی)، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، میزان واردات و صادرات، تعداد واحدهای تولیدی فعال و میزان اشتغال به تفکیک سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹ وجود دارد؛ البته در برخی از شاخص‌ها، آمار مناطق ویژه اقتصادی بندری^۱ به‌صورت تجمیعی اعلام شده و تعدادی از مناطق دیگر در برخی از سال‌ها فاقد اطلاعات عملکردی هستند. در گزارشی دیگر، آمار عملکرد ۳۳ منطقه ویژه اقتصادی در سال ۱۳۹۹ ارائه شده اما در شاخص اشتغال آمار ۳۷ منطقه ارائه شده است.^۲ در تحلیل عملکرد مناطق آزاد و ویژه با توجه به گسترش کمی و جغرافیایی در این مناطق، در تفسیر آمار اقتصادی این مناطق باید با احتیاط برخورد و تفسیر کرد.

۱. بنادر امام خمینی^(ع)، امیرآباد، بوشهر، شهید رجایی، نوشهر و آستارا.

۲. مستندات نامه مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱ شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۵۲۲۸/۱۰/۹۸۲-۱-۲-۲ سرمایه‌گذاری داخلی و مستندات ارائه شده در سال ۱۴۰۰.



یکی از نکات قابل توجه در تحلیل عملکرد مناطق ویژه اقتصادی، آمار مناطق فعال در حوزه انرژی است به گونه‌ای که بخش بزرگی از عملکرد مناطق ویژه در شاخص‌های مختلف، مربوط به مناطق ویژه اقتصادی انرژی پارس (عسلویه)، پتروشیمی بندر امام و لاوان است؛ البته در این میان، منطقه ویژه لاوان عملکرد محدودی دارد و حجم عمده‌ای از آمار مختص عملکرد منطقه ویژه انرژی پارس است. لازم به ذکر است حدود ۷۰ درصد صادرات میعانات گازی و مشتقات نفتی کشور از این سه منطقه صورت می‌پذیرد و جاری شدن مقررات منطقه ویژه اقتصادی صرفاً ناظر بر کاهش تشریفات گمرکی بوده و علت اصلی این حجم از تولید و صادرات، مزیت نسبی کشور در حوزه انرژی است؛ از این رو به منظور بررسی دقیق آثار و عملکرد مناطق ویژه اقتصادی، بایستی شاخص‌های مناطق فعال در حوزه انرژی را به صورت مجزا تحلیل کرد.

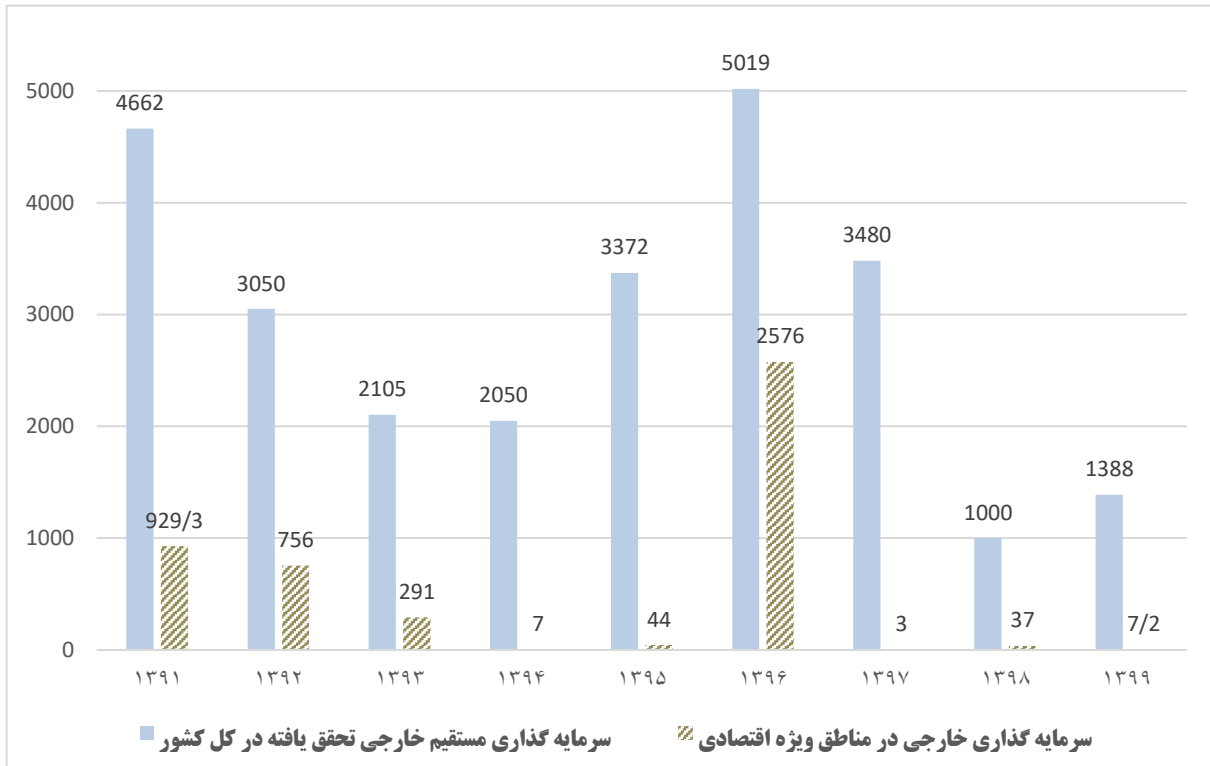
۳-۱. جذب سرمایه

در این بخش عملکرد مناطق ویژه اقتصادی در موضوع جذب سرمایه را در دو سرفصل سرمایه‌گذاری خارجی و سرمایه‌گذاری داخلی بررسی می‌کنیم.

۳-۱-۱. سرمایه‌گذاری خارجی

مطالعه مناطق اقتصادی جهان نشان می‌دهد هدف اغلب دولت‌ها از ایجاد این مناطق، توسعه سرمایه‌گذاری است؛ البته این مسئله قابل توجه است که در اسناد مربوط به مناطق آزاد و ویژه در کشورهای دیگر، تکیه بر سرمایه‌گذاری خارجی بوده و شاخص اصلی بررسی عملکرد این مناطق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)^۱ است. در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹، سرمایه‌گذاری خارجی صرفاً در ۱۷ منطقه ویژه اقتصادی به ارزش ۳۰۷ میلیارد دلار صورت پذیرفته است که حجم سالیانه آن به طور متوسط معادل ۴۶۵ میلیون دلار است؛ از این میان، حدود ۶۰ درصد مربوط به دو منطقه انرژی پارس و پتروشیمی است. سایر مناطق ویژه (علاوه بر ۱۷ منطقه فوق‌الذکر) فاقد سرمایه‌گذاری خارجی بوده‌اند. در میان این مناطق، منطقه ویژه انرژی پارس، صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس و لامرد به ترتیب با ۲۱۶۳، ۷۵۴ و ۳۷۲ میلیون دلار بیشترین و منطقه ویژه اقتصادی بوشهر با ۱ میلیون دلار کمترین جذب سرمایه‌گذاری خارجی را داشته‌اند.

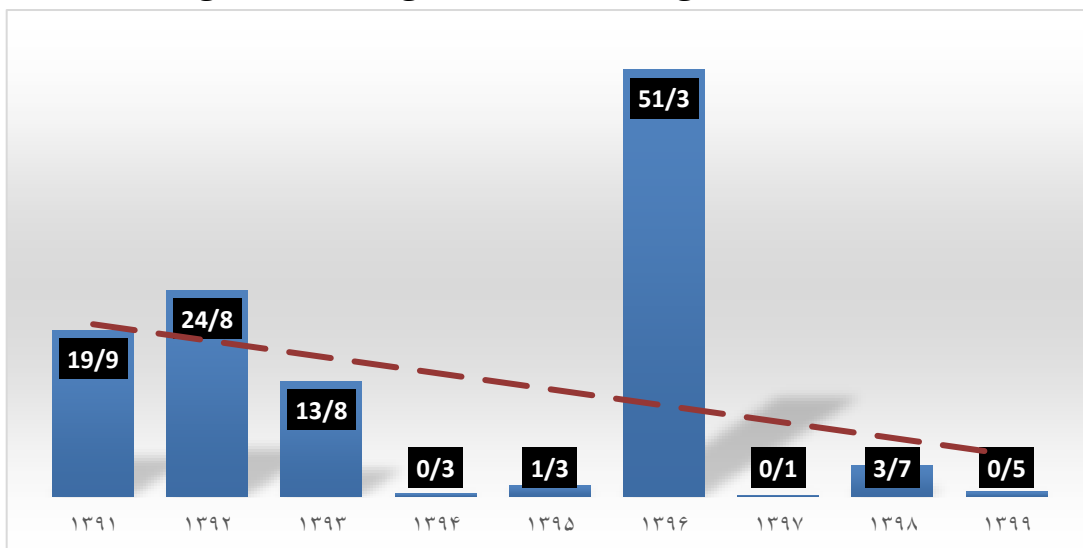
نمودار ۱. مجموع میزان سرمایه‌گذاری خارجی محقق شده در مناطق ویژه اقتصادی ایران و کل کشور طی سال‌های ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۹ (میلیون دلار)



مأخذ: براساس آمارهای دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی و سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران

نمودار ۲. نسبت سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق ویژه اقتصادی

به سرمایه‌گذاری خارجی کل کشور در هر سال طی سال‌های ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۹ (درصد)



مأخذ: همان.



براساس آمارهای ارائه شده نسبت سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق ویژه اقتصادی به سرمایه‌گذاری خارجی در کل کشور طی سال‌های ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۹ روند نزولی طی کرده است و این مورد هم یکی از ناکامی‌های این مناطق در جذب سرمایه‌های خارجی است. نکته قابل توجه نوسان شدید در جذب سرمایه‌های خارجی طی سال‌های مورد بررسی است، به گونه‌ای که این رقم از حدود ۲۰ درصد در سال ۱۳۹۱، به ۵۱ درصد در سال ۱۳۹۶ و نهایتاً به ۰/۵ درصد در سال ۱۳۹۹ رسیده است.

۲-۱-۳. سرمایه‌گذاری داخلی

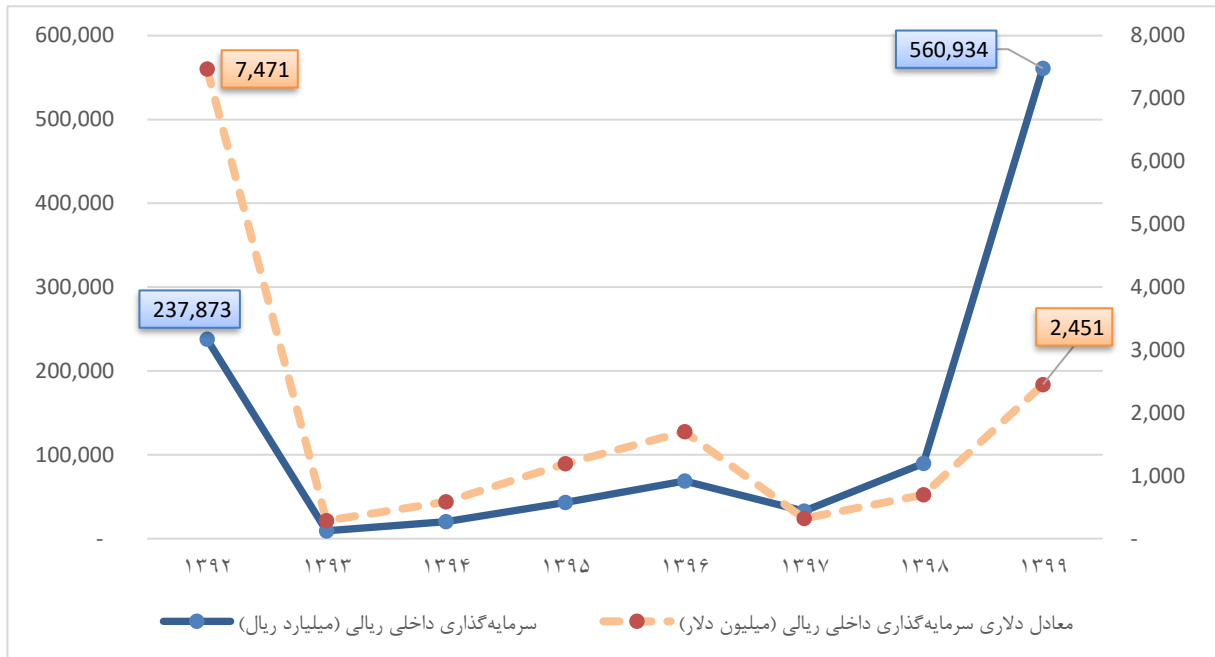
در این بخش میزان سرمایه‌گذاری داخلی به تفکیک ریالی و ارزی ارائه شده است. طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹ در حوزه ریالی، مجموعاً ۱۰۶ هزار میلیارد تومان سرمایه‌گذاری انجام گرفته است که به‌طور متوسط سالانه ۱۳.۳ هزار میلیارد تومان (با احتساب قیمت جاری) بوده است. با احتساب معادل دلاری بر اساس نرخ ارز در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹، این میزان سرمایه‌گذاری مجموعاً معادل ۱۴.۷ میلیارد دلار^۱ و به‌طور متوسط سالانه معادل ۱.۸ میلیارد دلار می‌باشد.

مطابق آمار ارائه شده در سال ۱۳۹۹، تنها در این سال به میزان ۵۶ هزار میلیارد تومان (یعنی بیشتر از مجموع سرمایه‌گذاری ریالی در ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸)، جذب سرمایه‌گذاری داخلی به‌صورت ریالی انجام گرفته است؛ در سال ۱۳۹۹ به میزان ۳۲ هزار میلیارد تومان در منطقه ارگ جدید، ۱۹ هزار میلیارد تومان در مجموع ۶ منطقه ویژه بندری، ۱ هزار میلیارد تومان در منطقه پیام و مابقی به میزان محدود در ۱۹ منطقه دیگر سرمایه‌گذاری داخلی ریالی انجام گرفته است. در این سال سهم منطقه ویژه اقتصادی انرژی پارس و لاوان صفر بوده و سهم منطقه پتروشیمی حدود ۶۰۰ میلیارد تومان می‌باشد.

متأسفانه آمار سرمایه‌گذاری داخلی، به تفکیک سرمایه‌گذار دولتی و غیردولتی ارائه نشده و همچنین درخصوص پروژه‌های کلان سرمایه‌گذاری، مخصوصاً طرح‌هایی که در سال ۱۳۹۹ و در اوج تحریم‌ها به‌شدت افزایش یافته است، اطلاعاتی در دسترس نیست.

۱. بر اساس میانگین نرخ ارز در هر سال محاسبه شده است.

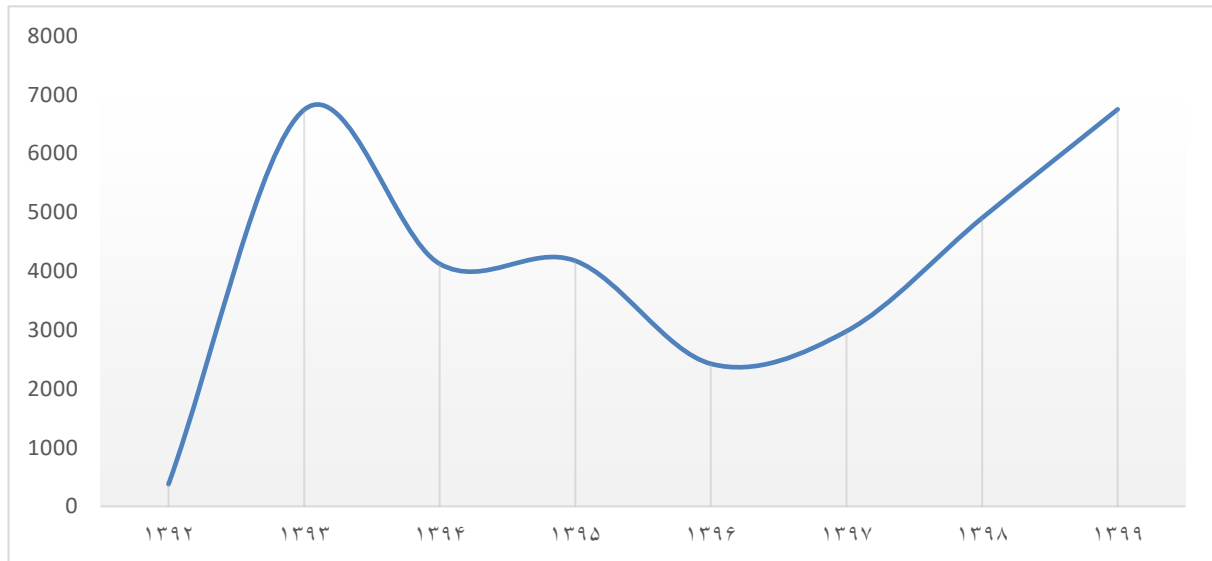
نمودار ۳. مجموع میزان سرمایه‌گذاری داخلی-ریالی محقق شده (میلیارد ریال) و معادل دلاری آن (میلیون دلار) در مناطق ویژه اقتصادی ایران طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹



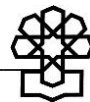
مأخذ: براساس آمارهای دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

سرمایه‌گذاری داخلی به صورت ارزی طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹، مجموعاً ۳۲.۴ میلیارد دلار بوده که متوسط سالیانه آن حدود ۴ میلیارد دلار است. مناطق ویژه اقتصادی انرژی پارس، صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس، مناطق بندری و لامرد، به ترتیب با حدود ۱۸، ۷.۸، ۴.۵ و ۱.۴ میلیارد دلار طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹، بیشترین جذب سرمایه داخلی به صورت ارزی را به خود اختصاص داده‌اند.

نمودار ۴. میزان سرمایه‌گذاری داخلی-ارزی در مناطق ویژه اقتصادی ایران طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹ (ارقام به میلیون دلار)



مأخذ: براساس آمارهای دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی.

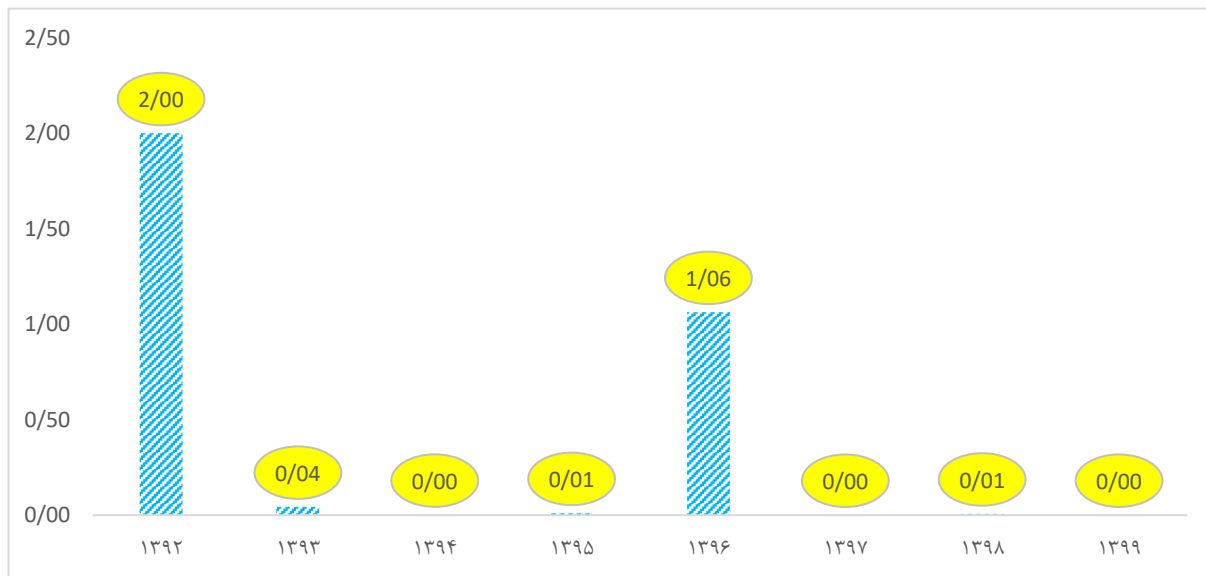


نسبت سرمایه‌گذاری خارجی به داخلی (صرفاً بخش ارزی) در این مناطق، در غالب سال‌های مورد بررسی نه تنها کمتر از یک بوده، بلکه روند نزولی را نیز طی کرده است. این مطلب نشان می‌دهد بخش عمده‌ای از توسعه و رونق این مناطق ناشی از سرمایه‌گذاری‌ها و منابع داخلی بوده و این مناطق در جذب سرمایه‌های خارجی موفق نبوده‌اند. این در حالی است که یکی از اهداف اصلی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی جذب سرمایه‌های خارجی و استفاده از منابع مالی خارجی برای توسعه و انتقال فناوری بوده است.

نمودار ۵. نسبت سرمایه‌گذاری خارجی به سرمایه‌گذاری داخلی (ارزی)

(ارقام به میلیون)

در هر سال طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹

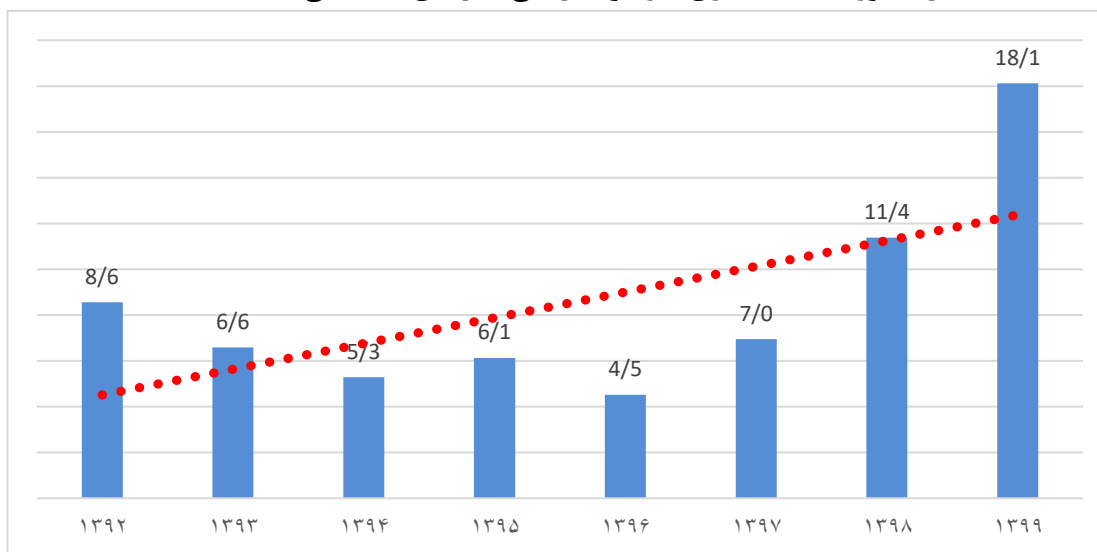


مأخذ: همان.

مقایسه مجموع سرمایه‌گذاری داخلی در مناطق ویژه اقتصادی (اعم از ریالی و ارزی)^۱ با میزان تشکیل سرمایه ثابت ناخالص کل کشور (با قیمت جاری) در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹، نشان می‌دهد مناطق ویژه اقتصادی به صورت میانگین حدود ۸.۴ درصد از کل سرمایه‌گذاری داخلی کشور را به خود اختصاص داده‌اند. این نسبت رو به رشد بوده و در سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ به ترتیب به بیش از ۱۱ و ۱۸ درصد رسیده است که نشان می‌دهد در این بازه زمانی، سرمایه‌گذاری داخلی در مناطق ویژه اقتصادی نسبت به کل کشور از سرعت بیشتری برخوردار بوده است.

۱. بر اساس میانگین نرخ ارز در هر سال محاسبه شده است.

نمودار ۶. نسبت سرمایه‌گذاری داخلی در مناطق ویژه اقتصادی به میزان تشکیل سرمایه ثابت ناخالص کل کشور (با قیمت جاری) در هر سال طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹ (درصد)



مأخذ: براساس آمارهای دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۳-۲. تجارت

در این بخش عملکرد مناطق ویژه اقتصادی در حوزه صادرات، واردات، تراز تجاری و ترانزیت خارجی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳-۲-۱. صادرات

براساس آمار ارائه شده از سوی دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹، صادرات (حاصل از تولید در منطقه) تنها از ۲۰ منطقه ویژه اقتصادی به خارج از کشور صورت گرفته است که میزان آن مجموعاً حدود ۱۳۸ میلیارد دلار بوده و متوسط سالانه حدود ۱۷.۲ میلیارد دلار است. سایر مناطق ویژه فاقد صادرات بوده‌اند.

شایان ذکر است در سال ۱۳۹۹ صادرات از مناطق ویژه اقتصادی به خارج از کشور برابر با ۹ میلیارد دلار

بوده است که حدوداً ۸۸ درصد آن سهم مناطق ویژه حوزه انرژی (انرژی پارس، پتروشیمی و لاوان) است.

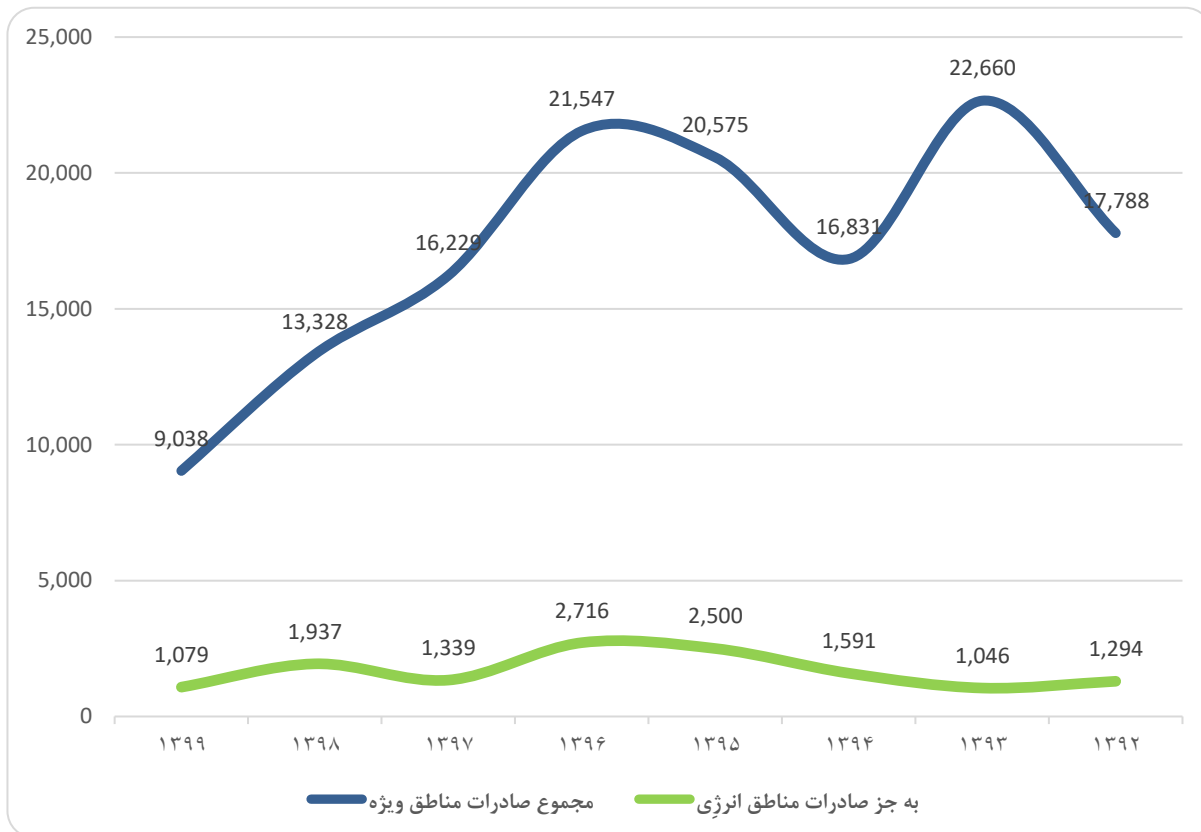
به جز مناطق انرژی، منطقه ویژه صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس، سیرجان، سرخس و دوغانون به ترتیب با ۵.۱، ۱.۶،

۱.۲ و ۱ میلیارد دلار در مجموع ۸ سال گذشته، بیشترین صادرات حاصل از تولید در منطقه به خارج از کشور را داشته‌اند.



نمودار ۷. صادرات از مبدأ مناطق ویژه اقتصادی به خارج از کشور طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹

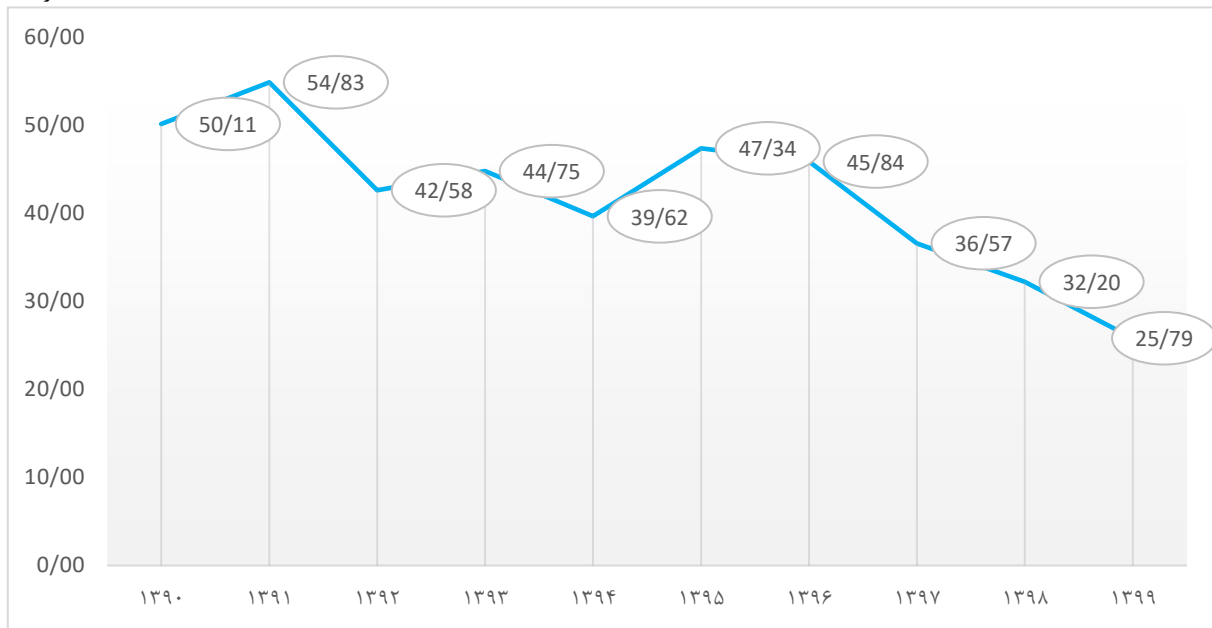
(ارقام به میلیون دلار)



مأخذ: براساس آمارهای دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی.

براساس آمارها نسبت صادرات از کل مناطق ویژه اقتصادی به کل صادرات غیرنفتی کشور از ۵۰ درصد در سال ۱۳۹۰ به حدود ۲۵ درصد در سال ۱۳۹۹ کاهش پیدا کرده است. البته اگر صادرات از مناطق ویژه انرژی از آمار صادرات این مناطق کسر شود رقم صادرات از مناطق ویژه در سال ۱۳۹۹ بدون احتساب مناطق انرژی حدود یک میلیارد دلار است که نسبت به سرزمین اصلی حدوداً ۴ درصد می‌باشد.

نمودار ۸. نسبت صادرات از مناطق ویژه اقتصادی به صادرات غیرنفتی کل کشور طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۹ (درصد)



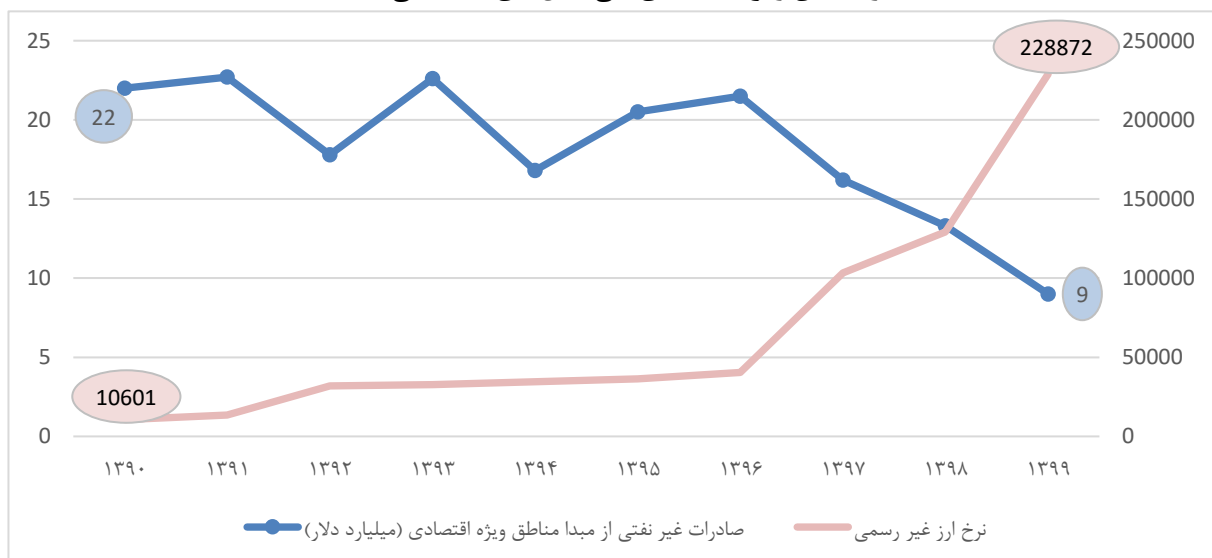
مأخذ: همان. و گمرک جمهوری اسلامی ایران.

براساس آمارها طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۹ میزان صادرات از مناطق ویژه اقتصادی به‌رغم جهش نرخ ارز از ۲۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۰ به رقم حدوداً ۹ میلیارد دلار کاهش یافته است. شایان توجه است که نرخ ارز غیررسمی در همین دوره از رقم ۱۰۶۰۱ تومان به رقم ۲۲۸۸۷ تومان رسیده است و بیش از دو برابر افزایش یافته است، درحالی‌که صادرات غیرنفتی در همین دوره کمتر از نصف شده است.

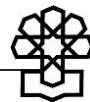
نمودار ۹. رابطه بین نرخ ارز غیررسمی (ریال) و صادرات غیرنفتی

(میلیارد دلار)

از مناطق ویژه اقتصادی طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۹



مأخذ: براساس داده‌های دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

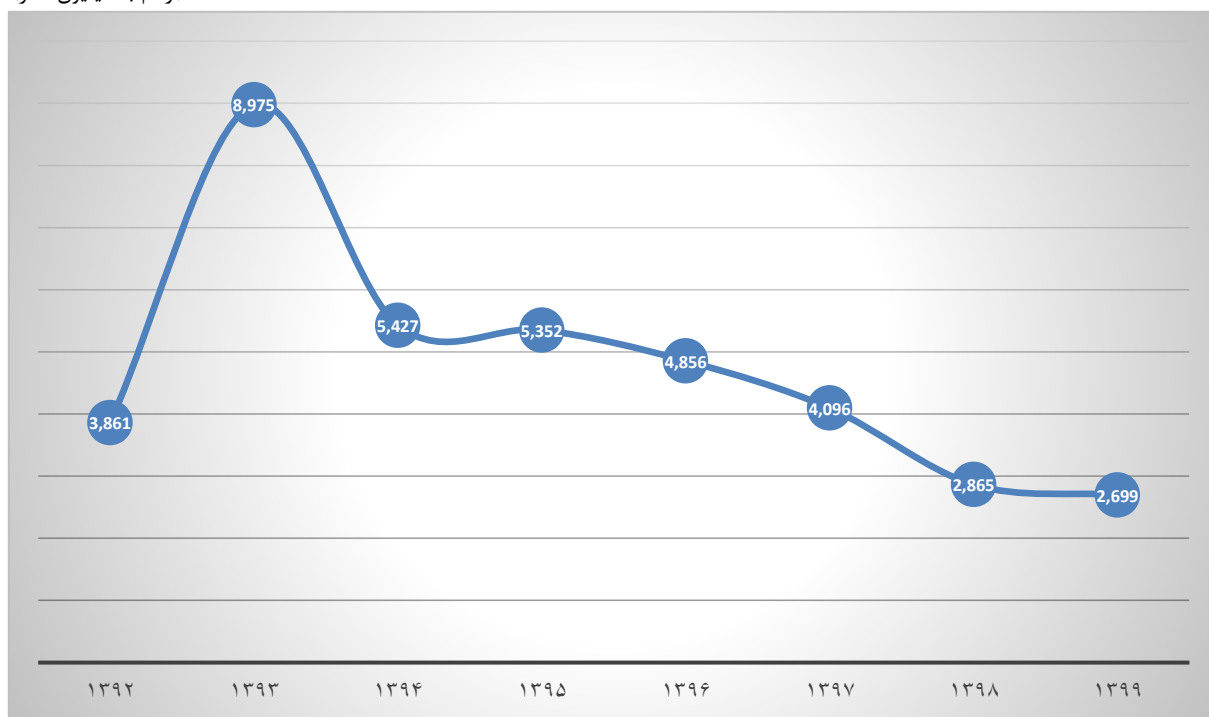


۲-۲-۳. واردات

در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹، مجموعاً ۳۸.۱۳ میلیارد دلار کالا از خارج کشور به محدوده مناطق ویژه اقتصادی وارد شده است که متوسط سالیانه آن معادل ۴.۷ میلیارد دلار است. از این میان، حدود ۱۶ میلیارد دلار (معادل ۴۲ درصد) سهم مناطق ویژه حوزه انرژی است؛ از این رو متوسط واردات به محدوده سایر مناطق ویژه اقتصادی، معادل ۲.۶ میلیارد است.

نمودار ۱۰. میزان واردات کالا به محدوده مناطق ویژه اقتصادی ایران طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹

(ارقام به میلیون دلار)

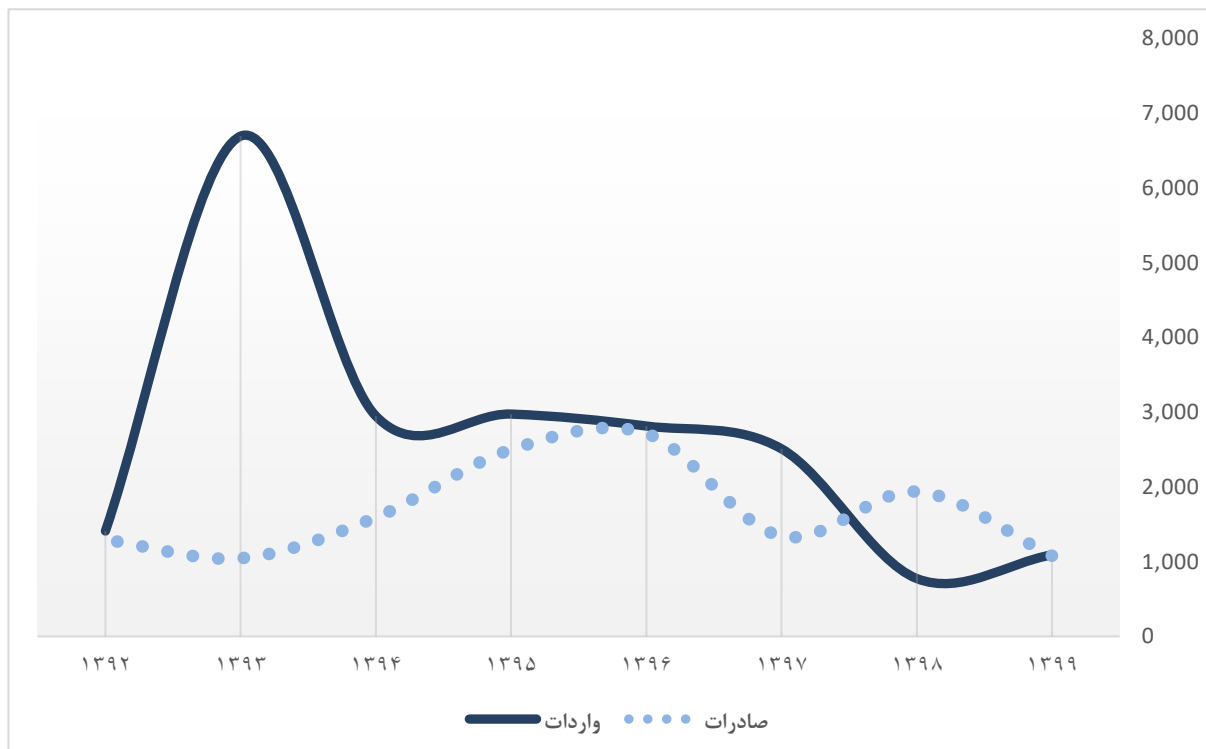


مأخذ: براساس آمارهای دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی.

هرچند آمار نشان می‌دهد تراز تجاری مجموع مناطق ویژه اقتصادی در مجموع ۸ سال ۹۲ تا ۹۹، مثبت ۹۱ میلیارد دلار بوده است. نمودار بعدی نشان می‌دهد که در صورتی که مناطق ویژه حوزه انرژی از آمار صادرات و واردات تفکیک شود، این مناطق چندان هم در صادرات موفق عمل نکرده‌اند؛ به گونه‌ای که بدون احتساب عملکرد مناطق ویژه حوزه انرژی، تراز تجاری مناطق ویژه اقتصادی در بازه زمانی مذکور حدود منفی ۴ میلیارد دلار می‌باشد.

نمودار ۱۱. مقایسه صادرات و واردات مناطق ویژه اقتصادی ایران

(ارقام به میلیون دلار) (بدون احتساب مناطق انرژی) طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹



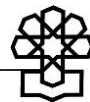
مأخذ: همان.

۳-۲-۳. ترانزیت خارجی

آمار ترانزیت خارجی فقط برای سال ۱۳۹۹ ارائه شده که براساس آن ۱۲۷۶ میلیون دلار ترانزیت خارجی انجام گرفته است؛ بیش از ۹۹ درصد ترانزیت خارجی سهم مجموع ۶ منطقه ویژه اقتصادی بندری (بنادر امام خمینی(ره)، امیرآباد، بوشهر، شهید رجایی، نوشهر و آستارا) بوده و پس از آن، مناطق دوغارون، سهلان و انرژی پارسین به ترتیب با ۷۹۳، ۶۴۲ و ۶۴۰ میلیون دلار دارای بیشترین حجم ترانزیت خارجی هستند.

۳-۳. تعداد واحد تولیدی

مطابق آمار ارائه شده، تا پایان سال ۱۳۹۹ تعداد ۵۱۹ واحد تولیدی فعال در مناطق ویژه اقتصادی کشور وجود دارد که تعداد ۱۱۶ واحد (حدود ۲۲ درصد) آن سهم مناطق ویژه حوزه انرژی است. به جز مناطق انرژی، منطقه ویژه اقتصادی سلفچگان و بوشهر به ترتیب با ۸۱ و ۴۳ واحد، دارای بیشترین واحد تولیدی فعال هستند. بر این اساس به طور میانگین در هر منطقه ویژه اقتصادی تعداد ۱۸ واحد تولیدی فعال مستقر است.



۳-۴. اشتغال

توسعه فرصت‌های شغلی یکی از پیامدهای حاصل از گسترش تولید، صادرات و جذب سرمایه در مناطق ویژه اقتصادی است. براساس گزارش دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، تا پایان سال ۱۳۹۹، حدود ۱۴۵ هزار نفر در این مناطق شاغل هستند که از این میان، تعداد ۱۰۳ هزار نفر در واحدهای تولیدی، ۲۵ هزار نفر به صورت پیمانکاری، ۱۱ هزار نفر در واحدهای خدماتی، ۶ هزار نفر در سازمان‌های مسئول منطقه و ۶۸۱ نفر در واحدهای بازرگانی اشتغال دارند. میزان ۸۰ درصد اشتغال در واحدهای تولیدی و ۶۵ درصد کل اشتغال مناطق سهم مناطق انرژی است. لذا متوسط اشتغال در سایر مناطق ویژه اقتصادی (مناطق که در حوزه انرژی فعال نیستند) حدود ۱.۷ هزار نفر است. یکی از موضوع‌هایی که لازم است در ارزیابی عملکرد مناطق مورد توجه قرار گیرد، نسبت نتایج و دستاوردهای آنها با اهداف کمی تعیین شده برای مناطق و فاصله بین این دو در طول دوره عملکردی است. متأسفانه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی فاقد برنامه‌های هدف‌گذاری شده مشخص از سوی قانونگذار است و عملاً هر نوع و هر میزان دستاوردی می‌تواند به‌عنوان شاخص عملکردی مورد توجه قرار گیرد بدون آنکه مشخص شود آیا ایجاد مثلاً ۱۰۰۰ شغل یا صادرات ۲۰۰ میلیون دلاری در یک منطقه در طول برنامه‌های توسعه اقتصادی در مقایسه با اهداف ایجاد منطقه، یک دستاورد مطلوب بوده است یا خیر؟

۴. مقایسه مناطق ویژه اقتصادی با سایر مناطق دارای معافیت

معمولاً اولین سؤالی که در مطالعه مناطق ویژه اقتصادی مطرح می‌شود، پیرامون تفاوت‌ها و شباهت‌های این مناطق با مناطق آزاد تجاری است؛ چراکه مناطق آزاد نسبت به مناطق ویژه اقتصادی غالباً شناخته‌شده‌تر هستند؛ شاید عواملی نظیر امتیازات و معافیت‌های مناطق آزاد، پیگیری‌ها و درخواست برخی از مسئولان جهت ایجاد مناطق آزاد جدید، تبلیغات گسترده و امکان سفرهای گردشگری به این مناطق، تمرکز بر مناطق آزاد را افزایش داده است. اما از دید فعالان اقتصادی و تولیدکنندگان، سؤال اصلی احتمالاً پیرامون تفاوت‌ها و شباهت‌های مناطق ویژه اقتصادی با شهرک‌ها و نواحی صنعتی است. پاسخ به این سؤال‌ها و آشنایی با ظرفیت‌های توسعه صنعتی کشور می‌تواند ریسک سرمایه‌گذاری و هزینه تمام شده تولید کالا و خدمات را کاهش دهد. مطابق مقررات، مناطق دیگری نیز در کشور وجود دارند که با اهداف تخصصی ایجاد شده و دارای مزایا و معافیت‌هایی هستند؛ پارک‌های علم و فناوری و مناطق نمونه گردشگری، از این جمله هستند که در این بخش مختصراً به بررسی آنها نیز خواهیم پرداخت.

۴-۱. مقایسه مناطق ویژه اقتصادی با مناطق آزاد تجاری صنعتی

مناطق آزاد تجاری صنعتی در ایران، بعد از تکلیف قانون برنامه اول توسعه در سال ۱۳۶۹، رسماً از سال ۱۳۷۲ با تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی آغاز به فعالیت کردند. اهداف متنوعی از ایجاد این مناطق تصویر شده است که از میان آن می‌توان به مواردی نظیر تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی، رشد و توسعه

اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی^۱ اشاره کرد. در جدول زیر، اطلاعاتی پیرامون مناطق آزاد تجاری صنعتی ایران نمایش داده است^۲:

جدول ۳. مناطق آزاد تجاری-صنعتی ایران در یک نگاه

ردیف	نام منطقه آزاد	مساحت مصوب (هکتار)	وضعیت	استان	سال تصویب
۱	کیش	۹۱۵۰	فعال	هرمزگان	۱۳۶۹
۲	قشم	۳۰۰۰۰ (مابقی جزیره قشم، منطقه ویژه اقتصادی محسوب می‌شود)	فعال	هرمزگان	۱۳۶۹
۳	چابهار	۸۰۰۰۰	فعال	سیستان و بلوچستان	۱۳۶۹
۴	انزلی ^۳	۸۶۰۹	فعال	گیلان	۱۳۸۲
۵	اروند	۳۷۴۰۰	فعال	خوزستان	۱۳۸۲
۶	ارس	۷۱۸۴۸	فعال	آذربایجان شرقی	۱۳۸۲
۷	ماکو	۳۹۰۰۰۰	فعال	آذربایجان غربی	۱۳۸۹
۸	فرودگاه امام	۱۵۰۰ (مابقی شهر فرودگاهی، منطقه ویژه اقتصادی محسوب می‌شود)	فعال	تهران	۱۳۸۹
۹	مکران	نامشخص (به موجب ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه)	غیرفعال	سیستان و بلوچستان و هرمزگان	۱۳۹۵
۱۰	مهران	۷۰۰۰	غیرفعال (تازه تأسیس)	ایلام	۱۴۰۰
۱۱	اینچه‌برون	۱۲۵۷۷	غیرفعال (تازه تأسیس)	گلستان	۱۴۰۰
۱۲	اردبیل	نامشخص (یکی از ۴ منطقه منفصل به انتخاب دولت)	غیرفعال (تازه تأسیس)	اردبیل	۱۴۰۰
۱۳	سیستان	۲۱۱۱۵	غیرفعال (تازه تأسیس)	سیستان و بلوچستان	۱۴۰۰
۱۴	بانه-مریوان	۵۵۷۹	غیرفعال (تازه تأسیس)	کردستان	۱۴۰۰
۱۵	بوشهر	۲۶۱۱۶	غیرفعال (تازه تأسیس)	بوشهر	۱۴۰۰
۱۶	قصرشیرین	۷۲۲۳	غیرفعال (تازه تأسیس)	کرمانشاه	۱۴۰۰

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی.

۱. ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲.
 ۲. در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۰)، با عنوان تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران با شماره مسلسل ۱۷۴۹۲، به تفصیل عملکرد مناطق آزاد بررسی شده است.
 ۳. بخشی از وسعت منطقه آزاد انزلی در دیوان عدالت اداری ابطال شد که فرایند قانونی بازگشت اراضی در کمیسیون اقتصادی در حال پیگیری است.



تفاوت‌ها و شباهت‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را می‌توان از دو منظر مورد بررسی قرار داد؛ از منظر قانونی و از منظر ماهیتی. در مقایسه‌های قانونی، به امتیازات و معافیت‌های مندرج در مقررات و فرایندهای مناطق آزاد و ویژه پرداخته می‌شود و در بررسی ماهیت مناطق، مباحثی نظیر وسعت، تعدد و مکان‌یابی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی مورد نظر است.

۱-۱-۴. مقایسه مقررات مناطق ویژه و آزاد

مطابق قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی (ماده ۱۴) و قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی (مواد ۸) و (۲۰)، این مناطق از امتیاز یکسانی در حوزه معافیت‌های گمرکی برخوردارند یا این تفاوت که در مناطق ویژه اقتصادی برخلاف مناطق آزاد، ورود کالا به صورت مسافری به هر میزان از منطقه ویژه به سایر نقاط کشور ممنوع است (ماده ۹). البته گفتنی است شرط معافیت‌های گمرکی در مناطق آزاد و ویژه، انجام فرایند ثبت گمرکی کالا است؛ مطابق مقررات، مبادله کالا میان مناطق با خارج از کشور و سایر مناطق آزاد و ویژه، پس از ثبت گمرکی، از شمول محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مقررات صادرات و واردات (به جز ممنوعیت‌های قانونی و شرعی) معاف بوده و مبادلات بازرگانی با سایر نقاط کشور، تابع مقررات صادرات و واردات کشور است.

در امور مربوط به اشتغال نیروی انسانی، روابط کار، بیمه و تأمین اجتماعی نیز مناطق آزاد و ویژه اقتصادی از ضوابط و امتیازات مشابهی برخوردارند (ماده ۱۶) قانون مناطق ویژه.^۱

مطابق ماده (۵۲) قانون سابق مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۱۷ با اصلاحات بعدی، مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در معاملات داخل مناطق، میان مناطق و با خارج از کشور، از معافیت مالیات بر ارزش افزوده برخوردار بودند. در قانون ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰ مناطق آزاد و ویژه با شرایطی مشمول پرداخت مالیات بر ارزش افزوده هستند. اما در مواردی نظیر معافیت مالیاتی، مرجعیت ثبت شرکت‌ها، مبادلات ارزی، پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی، ورود اتباع خارجی، مقررات راهنمایی و رانندگی، تردد خودروی خارجی با پلاک منطقه، استفاده از زمین و منابع ملی، تأسیس بورس، بیمه، بانک و صرافی، مناطق آزاد از امتیازات و مقررات مجزایی برخوردارند اما در مناطق ویژه اقتصادی براساس ضوابط سرزمین اصلی عمل می‌شود.

البته لازم به ذکر است در سرزمین اصلی امتیازاتی مشابه امتیازات مناطق آزاد وضع شده است که مناطق ویژه اقتصادی نیز از آن برخوردارند؛ برای مثال در آیین‌نامه اجرایی صدور روادید اتباع خارجی در مناطق آزاد (مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۷)، به موضوع ورود اتباع بیگانه به مناطق آزاد بدون نیاز به اخذ قبلی روادید اشاره شده است که در مصوبه هیئت وزیران به شماره ۱۵۶۹۹۴/ت ۴۷۲۵۷ هـ این امتیاز برای ورود سرمایه‌گذاران خارجی به کشور وجود دارد. همچنین در ماده (۸) و (۹) قانون حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری خارجی (مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹)، مشابه ماده (۲۰) و (۲۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، دولت مکلف به حمایت قانونی از سرمایه‌گذاران خارجی در کشور است. در حوزه معافیت مالیاتی نیز فعالان مناطق آزاد از معافیت ۲۰ ساله برخوردارند (ماده ۱۳) اما فعالیت‌های تولیدی و خدماتی در شهرک‌های صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی به مدت ۷ تا ۱۳ سال (مطابق با شرایط مندرج در بند «پ» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم) از پرداخت مالیات معاف هستند.

۱. مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳/۰۲/۱۹ با اصلاحات بعدی.

سازمان‌های مناطق آزاد، شرکت‌های دولتی بوده و مدیرعامل و اعضای هیئت مدیره آن توسط هیئت وزیران تعیین می‌شود (مواد ۵ و ۶) اما سازمان‌های متولی مناطق ویژه اقتصادی از بخش غیردولتی نیز انتخاب می‌شوند (ماده ۳). مطابق ماده (۶۵) قانون احکام دائمی توسعه کشور، مدیرعامل سازمان منطقه آزاد بالاترین مقام اجرایی منطقه بوده و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی به ایشان تفویض شده است اما مسئولیت سازمان‌های متولی مناطق ویژه اقتصادی، صرفاً در حوزه‌هایی نظیر صدور مجوز و پذیرش سرمایه‌گذاری است (ماده ۷، ۱۴، ۱۵ و ۲۲).

یکی دیگر از تفاوت‌های مهم میان مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، محل‌های درآمدی سازمان‌های مناطق است. مطابق تصویب‌نامه ۶۴۶۴۸/ت/۲۹۲۹۱ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۹ و اصلاحات بعدی آن سود بازرگانی اقلام تجاری که از طریق مناطق آزاد به سرزمین اصلی وارد می‌شوند حداکثر تا ۱۵ درصد ارزش سیف^۱ کالا، کاهش یافته و سازمان منطقه آزاد موظف است معادل آن را به‌عنوان عوارض اخذ کند. بودجه عملیاتی مناطق آزاد نشان می‌دهد بخش عمده‌ای از منابع و درآمدهای تحقق‌یافته مناطق آزاد از این محل و از محل واگذاری زمین و مستحقات تأمین شده است. لذا مناطق آزاد علاوه بر اخذ عوارض در قبال ارائه خدمات (ماده ۱۰)، از این دو منبع مالی نیز برخوردار است. اما سازمان‌های متولی مناطق ویژه اقتصادی از منبع اول درآمدی محروم هستند و صرفاً اخذ عوارض در قبال ارائه خدمات (ماده ۴) و واگذاری زمین در برخی از مناطق ویژه، بخش قابل توجه درآمد این مناطق را تشکیل می‌دهد. البته با توجه به وسعت محدود مناطق ویژه اقتصادی، موضوع اخذ درآمد از واگذاری زمین موضوعیت کمتری دارد.

در جدول زیر به برخی از اصلی‌ترین تفاوت‌ها و شباهت‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی اشاره شده است:

جدول ۴. مقایسه مناطق ویژه اقتصادی با مناطق آزاد از منظر مقررات

عنوان	منطقه ویژه اقتصادی	منطقه آزاد تجاری-صنعتی
مقررات گمرکی	مبادلات بازرگانی با خارج: معافیت از مقررات عمومی صادرات و واردات	مبادلات بازرگانی با خارج: معافیت از مقررات عمومی صادرات و واردات
امتیاز خرده‌فروشی (کالای همراه مسافر)	ممنوع است	مجاز است
مالیات بر درآمد (مالیات مستقیم)	معاف از مالیات ۷ الی ۱۳ سال (واحدهای تولیدی و خدماتی تعیین شده)	معاف از مالیات به مدت ۲۰ سال (کلیه فعالیت‌ها)
مالیات بر ارزش افزوده	مشمول مالیات بر ارزش افزوده	مشمول مالیات بر ارزش افزوده
مبادلات ارز	مطابق مقررات سرزمین اصلی	آزادی ورود و خروج، خریدوفروش توسط هر شخص حقیقی و حقوقی
مالی و بانکی (تأسیس بورس، بانک و بیمه داخلی و خارجی)	مطابق مقررات سرزمین اصلی	دارای مقررات و امتیازات خاص
ورود اتباع خارجی	مطابق مقررات سرزمین اصلی	بدون نیاز به اخذ روادید قبلی
اختیارات سازمان منطقه	صرفاً در حوزه صدور مجوز و سایر موارد مرتبط با تولید و صنعت	مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به‌نماینده‌گی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های



عنوان	منطقه ویژه اقتصادی	منطقه آزاد تجاری-صنعتی
	(سازمان مسئول منطقه می‌تواند از بخش غیردولتی باشد)	دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به‌استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به‌عهده آنها است. (قانون احکام دائمی)
اشتغال و نیروی انسانی	دارای مقررات و امتیازات خاص	دارای مقررات و امتیازات خاص
سایر مقررات (ثبات شرکت، استفاده از زمین و منابع ملی، منطقه ویژه انتظامی، مقررات راهنمایی و رانندگی و ...)	مطابق مقررات سرزمین اصلی	دارای مقررات و امتیازات خاص
درآمد سازمان مناطق	از محل ارائه خدمات و اخذ عوارض و در برخی مناطق، واگذاری زمین	از محل واردات، واگذاری زمین و ارائه خدمات

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۱-۴. مقایسه ماهیت مناطق ویژه و آزاد

مطابق تعاریف و نحوه سیاستگذاری پیرامون مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در ایران، این مناطق تفاوت‌های ماهوی با یکدیگر دارند که در ادامه به بررسی آنها می‌پردازیم.

الف) مناطق آزاد معمولاً در مرزهای کشور و در مجاورت مبادی عبور کالا (پورت‌های دریایی، بندری، هوایی و جاده‌های ترانزیتی) ایجاد می‌شوند؛ به‌جز منطقه آزاد فرودگاه امام خمینی (ره) که مرز هوایی محسوب می‌شود، مابقی مناطق آزاد ایران در مجاورت مرزهای جغرافیایی ایجاد شده‌اند. اما مناطق ویژه اقتصادی، لزوماً در کنار مرزهای جغرافیایی نبوده و غالباً در عمق کشور ایجاد شده‌اند؛ همان‌گونه که در جدول ۱ مشاهده می‌شود، علاوه بر استان‌های مرزی، استان‌های غیرمرزی نظیر فارس، لرستان، یزد، اصفهان، مرکزی، سمنان، همدان، زنجان، تهران و ... دارای مناطق ویژه اقتصادی هستند. لزوماً همه مناطق ویژه اقتصادی استان‌های مرزی نیز در مجاورت مرزها یا در شهرستان‌های مرزی ایجاد نشده‌اند.

ب) مناطق آزاد تعداد محدود و وسعت بالایی دارند اما مناطق ویژه اقتصادی از وسعت محدود و تعداد بالایی برخوردارند. در حال حاضر ۱۴ منطقه آزاد با وسعت معین در کشور وجود دارد که بدون محاسبه وسعت منطقه آزاد ماکو (دارای ۳۹۰ هزار هکتار وسعت)، میانگین مساحت مناطق آزاد حدود ۲۴ هزار هکتار است؛ اما از تعداد ۸۰ منطقه ویژه اقتصادی که در کشور وجود دارد، میانگین وسعت مناطق ویژه فعال (۳۰ منطقه) حدود ۳۰۳ هزار هکتار است.

ج) اغلب مناطق آزاد ایران متأسفانه برخلاف اهداف اصلی و نمونه‌های موفق بین‌المللی، در محدوده‌های شهری و روستایی دارای سکنه ایجاد می‌شوند اما مناطق ویژه اقتصادی در محدوده‌های تخصصی و فاقد سکنه تأسیس شده‌اند. گفتنی است ایجاد مناطق اقتصادی در محدوده‌های مسکونی و دارای وسعت بالا، علاوه بر ایجاد مسئولیت‌های جانبی برای سازمان مسئول و انحراف این مناطق از اهداف اصلی خود، نظارت بر جریان کالایی و ارزی را با چالش‌های جدی روبه‌رو کرده و زمینه بروز تخلفاتی نظیر قاچاق کالا و ارز شده است. یکی از موارد اصلی نیز که باعث انحراف کارکرد مناطق آزاد از اهداف اصلی شده است ادغام امور شهری و روستایی با امور اقتصادی مانند تولید و صادرات است. از این جهت عموماً مناطق ویژه اقتصادی ایران به مدل‌های بین‌المللی و موفق در نحوه ایجاد و اداره مشابهت زیادی دارند.

د) همان‌گونه که در بخش قبلی ذکر شد، مناطق ویژه اقتصادی را می‌تواند بخش دولتی و غیردولتی اداره کند. مطابق جدول ۱، در حال حاضر سازمان‌های متولی مناطق ویژه اقتصادی شامل نهادهای دولتی، شرکت‌های دولتی، نهادهای حاکمیتی و شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی است. در حالی که سازمان‌های مناطق آزاد، شرکت دولتی محسوب شده و مدیرعامل و اعضای هیئت مدیره مناطق آزاد مستقیماً توسط هیئت وزیران تعیین می‌شوند.

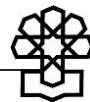
ه) مناطق آزاد، حوزه فعالیت مشخصی ندارند و به‌صورت عام از عنوان مناطق آزاد تجاری صنعتی برای آنها استفاده می‌شود. اما برای بسیاری از مناطق ویژه اقتصادی مخصوصاً مناطقی که پیش از تصویب قانون مناطق ویژه اقتصادی تأسیس شدند، حوزه فعالیت مشخصی تعیین شده است. متأسفانه برخی از مناطق ویژه مخصوصاً مناطق جدید، مشابه مناطق آزاد فاقد حوزه فعالیت مشخصی هستند در حالی که در تبصره «۱» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی تصریح شده است:

«در مناطق ویژه اقتصادی که برای فعالیت معین ایجاد شده‌اند، تعیین محدوده جغرافیایی، طرح جامع و کالبدی، نوع و حدود فعالیت مجاز هر یک از آنها به موجب این قانون و با پیشنهاد دبیرخانه و تصویب هیئت وزیران خواهد بود.»

در جدول زیر، حوزه فعالیت برخی از مناطق ویژه اقتصادی فعال نشان داده شده است:

جدول ۵. حوزه فعالیت برخی از مناطق ویژه اقتصادی

ردیف	منطقه ویژه اقتصادی	حوزه فعالیت
۱	پتروشیمی	فعالیت پتروشیمیایی در زمینه تولید و فراوری محصولات پتروشیمی و توسعه صنایع پتروشیمی
۲	صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس	تولیدی-صنعتی و معدنی
۳	بندر شهید رجایی	کلیه امور مربوط به فعالیت‌های دریایی، بندری و صنایع و خدمات وابسته و لجستیکی
۴	سرخس	عام
۵	سیرجان	عام
۶	ارگ جدید بم	فعالیت‌های صنعتی و تولید
۷	سلفچگان	عام
۸	انرژی پارس	فعالیت در صنایع وابسته به نفت و گاز
۹	لرستان	صرفاً به‌منظور فعالیت‌های صنعتی و تولیدی
۱۰	شیراز	عام
۱۱	پیام	پردازش صادرات، صنایع سبز، ایجاد پایانه صادراتی و ارائه خدمات یکپارچه و همه‌جانبه به صادرکنندگان
۱۲	کشتی‌سازی خلیج فارس	فعالیت‌های خدماتی و صنایع دریایی
۱۳	بندر نوشهر	صادرات و واردات
۱۴	کاوه	صنعتی-تجاری-خدماتی
۱۵	زرندیه ایرانیان	گردشگری، تجاری-صنعتی
۱۶	لاوان	انرژی، شیلات و آبخیزداری
۱۷	رفسنجان	صنعتی-خدماتی با اولویت صنایع مس
۱۸	سپهران	تجاری-صنعتی-خدماتی
۱۹	بیرجند	صنعتی-تجاری-خدماتی
۲۰	اسلام‌آباد غرب	تجاری-صنعتی
۲۱	گرمسار	تجاری-صنعتی
۲۲	کاشان	صنعتی، تجاری و خدماتی



ردیف	منطقه ویژه اقتصادی	حوزه فعالیت
۲۳	شهرکرد	صنایع تبدیلی و بسته‌بندی
۲۴	شهرری	تجاری-صنعتی-خدماتی
۲۵	دامغان	تجاری-صنعتی
۲۶	سلماس	صنایع تبدیلی و بسته‌بندی
۲۷	بانه	صنایع تبدیلی و بسته‌بندی
۲۸	نمین	تجاری-صنعتی
۲۹	جازموریان	صنایع تبدیلی و تجارت
۳۰	کازرون	صنایع تبدیلی کشاورزی

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی.

در جدول زیر، تفاوت‌های ماهیتی مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد تجاری صنعتی نمایش داده شده است.

جدول ۶. مقایسه ماهیت مناطق ویژه اقتصادی ایران با مناطق آزاد

عنوان	منطقه ویژه اقتصادی	منطقه آزاد تجاری-صنعتی
حوزه فعالیت	غالباً تخصصی	عام (تجاری و صنعتی)
وسعت	محدود	زیاد
تعداد	زیاد	کم
شمول مناطق مسکونی	فاقد مناطق مسکونی	شامل مناطق مسکونی شهری و روستایی
موقعیت جغرافیایی	کلیه نقاط کشور	غالباً در مناطق مرزی
سازمان متولی	خصوصی، دولتی، شرکت‌های دولتی و یا نهادهای عمومی غیردولتی	دولتی

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

مناطق ویژه اقتصادی عمدتاً به دلیل انجام فعالیت‌های تخصصی با مساحت‌های محدود و قابل نظارت در ورود و خروج کالا حاشیه کمتری نسبت به مناطق آزاد داشته‌اند. عملکرد اقتصادی این مناطق نیز در متغیرهایی مانند صادرات غیرنفتی نسبت به مناطق آزاد اقتصادی بهتر بوده اما در سرمایه‌گذاری خارجی نسبت به مناطق آزاد دچار عقب‌ماندگی است. براساس آمارها در سال ۱۳۹۹ حدوداً ۹ میلیارد دلار از مناطق ویژه اقتصادی صادرات انجام شده است و در همین سال حدود ۷ میلیون دلار در کل این مناطق سرمایه‌گذاری خارجی محقق شده است.

با توجه به مطالب این بخش و بررسی عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، می‌توان نتیجه گرفت مناطق ویژه اقتصادی فعال به دلیل وسعت محدود، استقرار گمرک ایران در مبادی مناطق، عدم حضور محدوده‌های مسکونی در منطقه، ممنوعیت خرده‌فروشی و عدم معافیت واردات کالای همراه مسافر، تعیین حوزه فعالیت تخصصی برای اغلب مناطق، تعیین سازمان متولی مرتبط و نسبتاً توانمند و عدم وابستگی درآمد مناطق به واردات، از معضلات کمتری نسبت به مناطق آزاد تجاری صنعتی برخوردار بوده و در برخی از شاخص‌ها نیز دارای عملکرد بهتری هستند.

۲-۴. مقایسه مناطق ویژه اقتصادی با نواحی و شهرک‌های صنعتی

شهرک صنعتی مکانی است دارای محدوده و مساحت معین برای استقرار مجموعه‌ای از واحدهای صنعتی، پژوهشی و فناوری و خدمات پشتیبانی از قبیل طراحی، مهندسی، آموزشی، اطلاع‌رسانی، مشاوره‌ای و بازرگانی که همه یا بعضی از امکانات زیربنایی و خدمات ضروری را با توجه به نوع و وسعت شهرک و ترکیب فعالیت‌های آن در اختیار واحدهای مذکور قرار می‌دهد.^۱

نواحی و محدوده‌های صنعتی از سال‌های قبل از انقلاب به صورت معدود در کشور وجود داشت اما مبدأ ساماندهی فرایندهایی نظیر تأسیس، اداره، واگذاری زمین و ... در شهرک‌های صنعتی را می‌توان قانون تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۰۷ و تصویب‌نامه‌های مرتبط با آن دانست.

مطابق آمار تا پایان شهریور سال ۱۳۹۹، تعداد ۱۰۰۵ شهرک و ناحیه صنعتی مصوب در کشور وجود دارد که تعداد ۸۲۳ مورد از آنها به بهره‌برداری رسیده‌اند. در این میان استان اصفهان با ۷۰ شهرک و استان قم با ۱۱ شهرک، به ترتیب دارای بیشترین و کمترین تعداد شهرک و نواحی صنعتی فعال در کشور هستند. همچنین تا پایان زمان مذکور، تعداد ۴۶۴۱۳ واحد در این شهرک‌ها و نواحی به بهره‌برداری رسیده و بیش از ۹۳۵ هزار نفر در این واحدها مشغول به کار هستند. میزان سرمایه‌گذاری در شهرک‌ها و نواحی صنعتی نیز بیش از ۱۹۷ هزار میلیارد تومان اعلام شده است. مجموع مساحت شهرک‌ها و نواحی صنعتی حدود ۱۵۰ هزار هکتار عنوان شده که به میزان ۸۹ هزار هکتار از آن وارد فاز عملیاتی شده است؛^۲ بنابراین متوسط وسعت شهرک‌ها و نواحی صنعتی کمتر از ۲۰۰ هکتار است.

۱-۲-۴. تفاوت‌ها

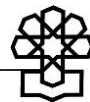
مناطق ویژه اقتصادی دارای چهار تفاوت عمده با شهرک‌ها و نواحی صنعتی می‌باشند و در مابقی موارد با اصول و فرایندهای مشابهی فعالیت می‌کنند.

تفاوت اول **پیرامون نحوه تأسیس** است؛ مطابق تبصره «۲» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی، این مناطق با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد خواهد شد اما مطابق بند «۸» قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران، **افزایش شهرک‌های صنعتی با تصویب هیئت دولت** انجام خواهد شد.

تفاوت دوم در خصوص سازمان‌های متولی مناطق و شهرک‌هاست؛ هیئت وزیران می‌تواند سازمان مسئول دولتی یا غیردولتی برای مناطق ویژه اقتصادی تعیین نماید (ماده (۳) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی) اما برای اداره شهرک‌ها و نواحی صنعتی، نیاز به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی (شرکت فرعی) در نقاط مختلف کشور است که رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل هر شرکت فرعی توسط وزیر صنعت، معدن و تجارت تعیین می‌شود (بند «۲» و «۳» قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران). نهاد بالادستی مناطق ویژه اقتصادی، هیئت وزیران یا همان شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به نمایندگی از دولت است اما در شهرک‌های صنعتی، مجمع عمومی به‌عنوان نهاد متولی تعیین شده است؛ اعضای مجمع عمومی شرکت شهرک‌های صنعتی عبارتند از: وزیر صنعت، معدن و تجارت

۱. ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون تأسیس ثبت شرکت شهرک‌های صنعتی ایران.

۲. منبع: شرکت شهرک‌های صنعتی.



(رئیس مجمع) وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر نیرو، وزیر مسکن و شهرسازی و وزیر جهاد کشاورزی؛ همچنین وزیر صنعت، معدن و تجارت در مقابل مجلس شورای اسلامی مسئول امور مربوط به شرکت شهرک‌های صنعتی ایران است (بند «۱» قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران). گفتنی است سازمان مسئول ۱۰ منطقه ویژه اقتصادی، از میان شرکت‌های شهرک‌های صنعتی استان مربوطه تعیین شده است.^۱

تفاوت سوم، **ناظر به مرجعیت صدور مجوز** برای بهره‌مندی از تسهیلات مالی، دریافت سهمیه مواد اولیه، تخصیص ارز و موارد مشابه در کشور است. در موارد ذکر شده، غالباً مجوز وزارت صنعت، معدن و تجارت موسوم به پروانه بهره‌برداری به‌ین‌یاب ملاک عمل قرار می‌گیرد؛ حال آنکه مطابق ماده (۷) قانون مناطق ویژه اقتصادی، برای فعالیت در این مناطق اخذ مجوز سازمان مسئول (در قالب طرح جامع و کالبدی) کفایت کرده و همچنین مطابق ماده (۴) این قانون، از پرداخت عوارض معمول در کشور معاف می‌باشند. بر این اساس بسیاری از واحدهای مستقر در مناطق ویژه اقتصادی به‌منظور بهره‌مندی از مزایای فوق‌الذکر، علاوه بر اخذ مجوز از سازمان منطقه، به دریافت مجوز فعالیت از ادارات صنعت، معدن و تجارت اقدام می‌کنند. حال آنکه واحدهای مستقر در شهرک‌های صنعتی صرفاً به دریافت پروانه بهره‌برداری اقدام کرده و بعضاً در مواردی نظیر تخصیص ارز، نسبت به واحدهای مستقر در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در اولویت قرار دارند. در این موضوع، فعالیت در سرزمین اصلی و شهرک‌های صنعتی نسبت به مناطق ویژه اقتصادی دارای مزیت است.

تفاوت چهارم و مهم‌ترین تفاوت در **معافیت‌های گمرکی** مناطق ویژه اقتصادی است که پیش‌تر به آن اشاره شد؛ مطابق ماده (۲۰) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی، محدوده مناطق ویژه اقتصادی جزو قلمرو گمرکی جمهوری اسلامی ایران نیست و گمرک مکلف است در مبادی ورودی و خروجی آنها به‌منظور اعمال مقررات مربوط به صادرات و واردات استقرار یابد؛ اما شهرک‌های صنعتی در زمره قلمرو گمرکی محسوب شده و نیازی به استقرار گمرک در مبادی آن نمی‌باشد. همچنین مطابق ماده (۸) قانون مناطق ویژه اقتصادی، مبادلات بازرگانی مناطق با سایر نقاط کشور تابع مقررات عمومی صادرات و واردات بوده و از این نظر (مبادله با سرزمین اصلی) مناطق ویژه مزیتی بر شهرک‌های صنعتی ندارند؛ اما به‌رغم صراحت قانون، در رویه اجرایی مطابق تصویب‌نامه ۷۳۵۷۷/ت/۲۸۰۶۲۸ ک مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۰ و اصلاحات بعدی، در واردات کالای تولید و پردازش شده در مناطق ویژه اقتصادی (و مناطق آزاد) به سرزمین اصلی، قطعات و مواد اولیه خارجی به نسبت ارزش افزوده ایجاد شده در محصول نهایی، از پرداخت حقوق ورودی، و به نسبت درصد مجاز قابل ورود^۲، از ثبت سفارش معاف هستند.

در خصوص **تفاوت چهارم** باید به چند نکته توجه کرد؛ از منظر سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان، محصورسازی گمرکی و استقرار گمرک در محل فعالیت، هم فرصت است و هم تهدید؛ فرصت از این منظر که امکان عدم ارائه تضامین و عدم پرداخت حقوق ورودی کالا تا مرحله ورود کالا به سرزمین اصلی و یا صادرات محصول وجود دارد که به سرمایه در گردش واحد اقتصادی کمک می‌کند. در مقابل روبه‌رو شدن با نظارت‌ها و فرایندهای مختلف گمرکی حتی برای ورود و خروج اقلام داخلی، برای برخی از فعالان تهدید محسوب می‌شود؛ لذا در برخی از مناطق ویژه اقتصادی که در

۱. مناطق ویژه اقتصاد لرستان، یزد، کاوه، بجنورد، شمال استان بوشهر، جهان‌آباد، بانه، سمنان، اترک، کازرون.
۲. درصد مجاز قابل ورود حاصل جمع درصد ارزش افزوده و درصد قطعات داخلی به‌کار رفته در تولید است.

مجاورت یک یا چند شهرک صنعتی قرار دارند، معمولاً تمایل فعالان به شهرک‌های صنعتی بیشتر است و همچنین در استان‌هایی که منطقه ویژه اقتصادی غیرفعال دارند، شهرک‌ها و نواحی صنعتی فعال وجود دارد.

از سوی دیگر مقررات، رویه‌ها و دستورالعمل‌های متعددی برای تسهیل واردات مواد اولیه، ماشین‌آلات خط تولید و واردات به‌منظور پردازش و صادرات محصول وجود دارد که واحدهای مستقر در شهرک‌های صنعتی از آن استفاده می‌کنند؛ به‌عنوان مثال مطابق بند «غ» ماده (۱۱۹) قانون امور گمرکی، واردات ماشین‌آلات خط تولید به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت از سوی واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی مجاز، از پرداخت حقوق ورودی معاف می‌باشد. رویه‌های ورود موقت، ورود موقت برای پردازش و بخشنامه‌های موردی (ترخیص به‌صورت نسبی، با تودیع ضمانتنامه بانکی یا بیمه‌ای) از دیگر مواردی است که برای فعال مستقر در کشور همانند فعال مستقر در مناطق ویژه، امکان افزایش سرمایه در گردش واحد اقتصادی را تا عرضه محصول در بازار یا صادرات آن به خارج از کشور فراهم می‌کند.

مطابق مطالب فوق، همان‌گونه که مشاهده شد تفاوت‌های مناطق ویژه اقتصادی و شهرک‌های صنعتی بسیار محدود و جزئی بوده و در برخی موارد، فعالیت در شهرک‌های صنعتی مزیت بیشتری نسبت به مناطق ویژه اقتصادی دارد.

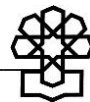
۲-۲-۴. شباهت‌ها

همان‌گونه که نام مناطق ویژه اقتصادی معمولاً همراه مناطق آزاد عنوان می‌شود، در بسیاری از مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با شهرک‌ها و نواحی صنعتی نیز نام مناطق ویژه اقتصادی به چشم می‌خورد. به‌عنوان مثال در بند «پ» و «د» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم، نام مناطق ویژه اقتصادی و شهرک‌های صنعتی در کنار یکدیگر ذکر شده و از معافیت یکسانی برخوردارند؛ در بند «پ» آمده:

«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 توسعه‌یافته، به مدت سه‌سال افزایش می‌یابد».

هرچند برخی از مناطق ویژه اقتصادی نظیر انرژی پارس و بندر شهید رجایی کارکرد تخصصی دارند، اما فعالیت اغلب مناطق ویژه اقتصادی مشابه شهرک‌ها و نواحی صنعتی می‌باشند و از این‌رو مقررات و ضوابط مشابهی در واگذاری اراضی، ساخت‌وساز واحدهای کارگاهی، صنفی و صنعتی و حتی نظام درآمد-هزینه‌ای دارند. برای مثال مطابق تبصره ماده (۲۲) قانون مناطق ویژه اقتصادی، نقل‌وانتقال اراضی از سوی اشخاص حقیقی یا حقوقی بهره‌بردار با رعایت کاربری اراضی، موکول به ارائه گواهی پایان کار از سازمان هر منطقه می‌شود؛ همچنین مطابق ماده (۱۳) آیین‌نامه اجرایی قانون تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران، صدور مجوز احداث ساختمان و گواهی پایان ساختمان و رسیدگی به عدم رعایت ضوابط ساختمانی واحدهای مستقر در شهرک صنعتی براساس ضوابط مصوب شرکت اصلی به‌عهده شرکت‌های فرعی است.

شهرک‌های صنعتی وسعت محدودی دارند، در نقاط مختلف کشور پراکنده هستند و محدوده آنها فاقد شهرها و روستاهای دارای سکنه است. اغلب شهرک‌های صنعتی فعال همانند مناطق ویژه اقتصادی فعال،



زیرساخت‌های مورد نیاز تولید را تأمین کرده‌اند و هر دو از امتیازات قانون حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری خارجی (مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹) برخوردارند.

۳-۴. مقایسه مناطق ویژه اقتصادی با مناطق نمونه گردشگری

مطابق ماده (۸) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳، دولت می‌تواند در مناطق مستعد به راه‌اندازی مناطق نمونه گردشگری اقدام کنند. در این قانون آمده:

«به‌منظور فراهم کردن زمینه توسعه پایدار میراث فرهنگی و گردشگری، جلب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی با رعایت قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ در ایجاد تأسیسات زیربنایی جهت معرفی بهتر بناها و محوطه‌های تاریخی، تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی و ارائه خدمات مناسب به جهانگردان، دولت می‌تواند در مناطق مستعد کشور و قطب‌های گردشگری با تأکید بر مناطق کمتر توسعه‌یافته به متقاضیان بخش‌های غیردولتی اجازه تأسیس مناطق نمونه گردشگری را بدهد». متأسفانه آمار دقیقی از تعداد مناطق نمونه گردشگری مصوب و فعال و همچنین آمار عملکردی این مناطق وجود ندارد.

در مقررات، معافیت انحصاری برای فعالیت در مناطق نمونه گردشگری در نظر گرفته نشده است اما امتیازات متعددی برای سرمایه‌گذاران حوزه گردشگری در کشور ارائه شده است. به‌عنوان مثال در حوزه تخفیف‌های مالیاتی، براساس ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» ماده (۱۳۲) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم، درآمد مراکز خدماتی هتل‌ها و مراکز اقامتی گردشگری^۱ که از ابتدای سال ۱۳۹۵ برای آنها پروانه بهره‌برداری صادر شده است، از زمان شروع فعالیت به مدت پنج سال و در مناطق کمتر توسعه‌یافته به مدت ۱۰ سال با نرخ صفر مشمول مالیات خواهند بود. همچنین مطابق ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی و اصلاحیه آن، کلیه تأسیسات گردشگری^۲ واحدهای گردشگری از نظر پرداخت عوارض صدور پروانه ساختمانی مشمول تعرفه بخش صنایع هستند و شهرداری‌ها موظفند عوارض مقرر را فارغ از نوع پروانه و کاربری زمین براساس تعرفه بخش صنایع و با معافیت از عوارض عرصه غیر از عوارض نوسازی فقط در مورد ساختمان محاسبه و دریافت کنند. همچنین شهرداری‌ها موظفند برای افزایش زیربنای کلیه تأسیسات گردشگری عوارض مقرر را با حداکثر تخفیف محاسبه و دریافت کنند.

در خصوص واگذاری زمین نیز در ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری به شماره ۶۸۴۳/ت ۳۲۴۰۰ ک مورخ ۱۳۸۳/۰۲/۱۱ آمده:

«سرمایه‌گذار می‌تواند اراضی منطقه را پس از اخذ موافقت‌نامه تأسیس، تفکیک، آماده‌سازی و برای سرمایه‌گذاری و اجرای طرح‌های مصوب به اشخاص حقیقی یا حقوقی واگذار نماید. واگذاری قطعی اراضی منطقه توسط سرمایه‌گذار قبل از تفکیک و آماده‌سازی ممنوع و انجام آن مشروط به اجرای طرح‌های مصوب می‌باشد. پیش‌فروش اراضی، خدمات، تأسیسات و واحدهای مختلف، تحت نظارت سازمان (میراث فرهنگی و گردشگری) و با رعایت مقررات مربوط، به‌منظور تأمین بخشی از هزینه‌های زیرساخت منطقه توسط سرمایه‌گذار مجاز می‌باشد».

۱. شامل هتل، متل، مهمان‌پذیر، هتل آپارتمان، زائرسراها، خانه مسافرها، اقامتگاه‌های بوم‌گردی، اقامتگاه‌های سنتی، مجتمع‌ها و اردوگاه‌های گردشگری، هتل بیمارستان، تأسیسات اقامتی واقع در مجتمع‌های خدمات رفاهی بین‌راهی، دهکده‌های سلامت.
۲. موضوع ماده (۱) آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری و نظارت بر فعالیت آنها و اصلاحات بعدی آن.

با توجه به مطالب فوق، مناطق نمونه گردشگری صرفاً از سوی سرمایه‌گذار بخش غیردولتی ایجاد و اداره خواهد شد در حالی که امکان اداره مناطق ویژه اقتصادی توسط بخش دولتی و غیردولتی وجود دارد. مناطق نمونه گردشگری براساس تصویب‌نامه هیئت وزیران ایجاد می‌شود اما مناطق ویژه اقتصادی صرفاً براساس قانون مجلس شورای اسلامی تأسیس خواهد شد. مناطق نمونه گردشگری مشابه برخی از مناطق ویژه اقتصادی موفق، حوزه فعالیت کاملاً مشخصی دارند. از سوی دیگر معافیت‌های مناطق ویژه اقتصادی مکان‌محور است اما در حوزه گردشگری این معافیت‌ها عمومی است؛ به عبارت دیگر به‌رغم آنکه معافیت‌ها و امتیازات متنوعی برای فعالیت در حوزه گردشگری کشور و تأسیسات مربوط به آن ارائه شده است، اما فعالیت در محدوده مناطق نمونه گردشگری از معافیت انحصاری برخوردار نبوده و مزیت آن نسبت به سایر نقاط کشور، استفاده بهینه از زیرساخت موجود (آثار باستانی و منابع طبیعی) و یا ایجاد زیرساخت گردشگری (مراکز تفریحی و اقامتی) توسط سرمایه‌گذار بخش غیردولتی است.

۴-۴. مقایسه مناطق ویژه اقتصادی با پارک‌های علم و فناوری

در حال حاضر ۴۴ پارک علم و فناوری در کشور وجود دارد که برخی از آنها زمینه فعالیت تخصصی دارند و برخی دیگر دارای زمینه فعالیت جامع هستند.^۱ به‌عنوان مثال پارک علم و فناوری غیاث‌الدین جمشید کاشانی در استان اصفهان، در زمینه‌های نساجی و صنایع مرتبط (نظیر صنعت فرش)، کشاورزی و داروهای گیاهی و تولید اسانس فعالیت می‌کند. پارک علم و فناوری، سازمانی است که متخصصان حرفه‌ای مدیریت می‌کنند و هدف اصلی آن افزایش ثروت در جامعه از طریق ارتقای فرهنگ نوآوری و رقابت در میان شرکت‌های حاضر در پارک و مؤسسه‌های متکی بر علم و دانش است. برای دستیابی به این هدف یک پارک علمی، جریان دانش و فناوری را در میان دانشگاه‌ها، مؤسسه‌های تحقیق و توسعه، شرکت‌های خصوصی و بازار، به حرکت انداخته و مدیریت می‌کند و رشد شرکت‌های متکی بر نوآوری را از طریق مراکز رشد (انکوباتورها) و فرایندهای زایشی تسهیل می‌کند. پارک‌های علمی و فناوری همچنین خدمات دیگری با ارزش افزوده بالا همراه با فضاهای کاری و تسهیلات با کیفیت بالا فراهم می‌کند.^۲

هریک از پارک‌ها و مراکز رشد به‌صورت مؤسسه دولتی یا غیردولتی تأسیس و زیر نظر هیئت امنای اداره خواهد شد. اساسنامه پارک‌ها و مراکز رشد به تصویب شورای عالی تحقیقات و فناوری خواهد رسید.^۳ مجوز ایجاد و انحلال پارک‌های علم و فناوری نیز براساس ضوابط مصوب وزارت علوم، تحقیقات و فناوری خواهد بود.^۴

مطابق ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از مراجع قانونی ذی‌ربط هستند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی^۵ عمل می‌کنند.

۱. وب‌سایت رسمی وزارت علوم <https://www.msrt.ir/fa/grid/278>

۲. تعریف ارائه شده توسط انجمن بین‌المللی پارک‌های علم (IASP) انواع مختلف پارک‌های علم در جهان از قبیل پارک‌های فناوری، پارک‌های تحقیقاتی، قطب‌های فناوری و مناطق فناوری را شامل می‌شود؛ بند «ب» ماده (۲) قانون مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری.

۳. ماده (۲) قانون مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۱۲.

۴. تبصره ماده (۵) قانون مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۱۲.

۵. مصوب هیئت امنای که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش می‌رسد.



هرچند که مطابق ماده (۳) قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات مصوب ۱۳۸۹/۰۸/۳۰، شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان از معافیت مالیاتی، حقوق گمرکی، سور بازرگانی و عوارض صادراتی به مدت ۱۵ ماه برخوردارند، اما مطابق ماده (۹) همین قانون، واحدهای پژوهشی، فناوری و مهندسی مستقر در پارک‌های علم و فناوری از مزایای قانونی مناطق آزاد در خصوص روابط کار، معافیت مالیاتی و عوارض سرمایه‌گذاری و مبادلات بین‌المللی برخوردارند؛ بر این اساس پارک‌های علم و فناوری از معافیت مالیاتی ۲۰ ساله برخوردار بوده و در حوزه قانون کار و معافیت حقوق ورودی، امتیازات مشابه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را دارا می‌باشند.

با توجه به مطالب فوق، پارک‌های علم و فناوری با رویکرد تحقیق و توسعه و تقویت ارتباط صنعت و دانشگاه، در حوزه‌ها و زمینه‌های مختلفی فعالیت می‌کنند و از معافیت مالیاتی مناطق آزاد و اغلب امتیازات گمرکی مناطق ویژه اقتصادی برخوردارند. بدیهی است که پارک‌های علم و فناوری در وسعتی محدود و خارج از مناطق مسکونی ایجاد می‌شوند. همچنین فرایند تأسیس و انحلال این مناطق برعهده بدنه دولت است.

با توجه به مطالب این بخش، جدول زیر مهم‌ترین تفاوت‌های مناطق دارای معافیت با یکدیگر را نشان می‌دهد:

جدول ۷. مقایسه مناطق ویژه اقتصادی با سایر مناطق دارای معافیت

معافیت	مناطق آزاد تجاری صنعتی	مناطق ویژه اقتصادی	شهرک‌های صنعتی	منطقه نمونه گردشگری	پارک علم و فناوری
معافیت مالیات مستقیم	۲۰ ساله	۷ تا ۱۳ سال	۷ تا ۱۳ سال	عدم معافیت (اعطای معافیت عمومی به حوزه گردشگری)	مشابه مناطق آزاد (۲۰ ساله)
معافیت مالیات بر ارزش افزوده	عدم معافیت	عدم معافیت	عدم معافیت	عدم معافیت	مشابه مناطق آزاد
معافیت گمرکی	معاف از مقررات عمومی صادرات و واردات	معاف از مقررات عمومی صادرات و واردات	عدم معافیت (معافیت عمومی برای واردات ماشین‌آلات و مواد اولیه، رویه ورود موقت و ...)	عدم معافیت (معافیت عمومی برای واردات تأسیسات گردشگری)	مشابه مناطق آزاد
خرده‌فروشی (کالای همراه مسافر)	مجاز (به جز مناطق مصوب ۱۴۰۰)	ممنوع	ممنوع	ممنوع	ممنوع
سرمایه‌گذاری خارجی	مقررات خاص	قانون حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری خارجی	قانون حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری خارجی	قانون حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری خارجی	مشابه مناطق آزاد
حوزه تخصصی	عام	تخصصی و عام	تولید و صنعت (در زمینه‌های تخصصی و عام)	ارائه خدمات گردشگری	علمی (در زمینه‌های تخصصی و عام)
مرجع تأسیس	مجلس	مجلس	دولت	دولت	دولت
سازمان اداره‌کننده	دولتی (با بالاترین اختیارات کلیه دستگاه‌های دولتی منطقه)	دولتی و غیردولتی (با تأیید دولت)	دولتی (با تأیید وزارت صمت)	سرمایه‌گذار غیردولتی (با تأیید وزارت میراث فرهنگی و گردشگری)	مؤسسه دولتی یا غیردولتی (با تأیید شورای عالی تحقیقات و فناوری)
واگذاری زمین	دارای مقررات خاص	دارای مقررات خاص	دارای مقررات خاص	دارای مقررات خاص	دارای مقررات خاص
وسعت	بالا	محدود	محدود	محدود	محدود
شمول مناطق مسکونی	دارای مناطق مسکونی (به جز برخی از مناطق مصوب ۱۴۰۰)	فاقد مناطق مسکونی	فاقد مناطق مسکونی	دارای مناطق بوم‌گردی یا مراکز اقامتی	فاقد مناطق مسکونی

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۵. آسیب‌شناسی مناطق ویژه اقتصادی

همان‌گونه که اشاره شد مناطق ویژه اقتصادی، با هدف پشتیبانی از تولید و توسعه صادرات غیرنفتی آغاز به فعالیت کردند. آنچه امروز شاهد آن هستیم، ۸۰ منطقه ویژه اقتصادی است که حدود ۵۰ منطقه غیرفعال بوده و تنها تعداد محدودی از مناطق (شامل سه منطقه در حوزه انرژی) دارای عملکرد نسبتاً قابل قبولی در صادرات، استقرار واحدهای تولیدی و جذب سرمایه هستند. در ادامه به تحلیل عملکرد و آسیب‌شناسی توسعه مناطق ویژه اقتصادی خواهیم پرداخت.

۱-۵. غیرفعال ماندن مناطق ویژه اقتصادی مصوب

مطابق بررسی‌های صورت گرفته، عدم تمایل شرکت‌های دولتی و غیردولتی جهت پذیرش مسئولیت سازمان مناطق ویژه اقتصادی، یکی از اصلی‌ترین علت‌های غیرفعال ماندن بسیاری از مناطق ویژه است.

برخی دیگر از مناطق به‌رغم تعیین سازمان مسئول، هنوز غیرفعال هستند. این موضوع می‌تواند ریشه در سه عامل داشته باشد؛ ابتدا عدم توانمندی سازمان متولی تعیین شده؛ دوم عدم همکاری بخش‌های دولتی مخصوصاً در تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز و سوم عدم صرفه اقتصادی راه‌اندازی و فعالیت منطقه ویژه مصوب. عدم صرفه اقتصادی، دلایلی نظیر مکان‌یابی ناصحیح، دورافتادگی از زیرساخت‌ها و صنایع پسینی و پیشینی، و یا حضور نواحی و شهرک‌های صنعتی موفق و مجهز به زیرساخت‌های مورد نیاز در استان یا شهرستان منطقه ویژه مصوب، دارد. بنابراین در برخی از مناطق ویژه اقتصادی با وجود تعیین محدوده، فنس‌کشی و نصب نام منطقه بر سردر ورودی، هیچ فعالیت صنعتی صورت نمی‌گیرد. شایان ذکر است مطابق تصویب‌نامه هیئت وزیران با موضوع برنامه راهبردی ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در مبادلات مرزی^۱ به شماره ۱۱۸۴۱۶/ت/۵۰۱۳۹ مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۰۸، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی موظف به ارائه پیشنهاد حذف مناطق ویژه اقتصادی فاقد توجیه اهداف مصوب (ظرف ۶ ماه) گردید که متأسفانه اقدام مقتضی در این زمینه صورت نپذیرفت.

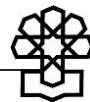
عوامل ذکر شده یعنی عدم توانمندی سازمان مسئول، عدم تأمین زیرساخت کامل، عدم صرفه اقتصادی و مکان‌یابی نامناسب، در عدم موفقیت مناطق ویژه اقتصادی فعال نیز مؤثر هستند.

اما سؤال اصلی اینجاست که با توجه به غیرفعال و ناموفق بودن تعداد زیادی از مناطق ویژه اقتصادی که علل آن نیز قابل احصا بوده و می‌توان در قانون پیش‌بینی و پیشگیری کرد، علت تمایل مسئولان به افزایش مناطق ویژه اقتصادی چیست؟ برای پاسخ به این سؤال باید فرایند تصویب مناطق ویژه اقتصادی را بررسی کرد.

۲-۵. عدم آشنایی تصمیم‌گیران با ظرفیت‌های منطقه و ابزارهای توسعه

توسعه و رفع محرومیت همواره یکی از اصلی‌ترین دغدغه‌های مسئولان کشور تلقی شده است؛ بنابراین مسئولان در نظام قانونگذاری و اجرایی کشور سعی می‌کنند با ارائه معافیت یا ایجاد سازمان‌های جدید، نقش خود را در توسعه

۱. بخش (ب) مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی، بند «۳» راهکارهای عملیاتی.



منطقه‌ای ایفا کنند؛ اما برای این منظور، ابتدا باید آشنایی کامل با سازمان‌ها یا ابزارهایی که برای توسعه منطقه‌ای در کشور به کار گرفته می‌شود، ایجاد شود؛ آشنایی با اهداف، کارکردها و معضلات مناطق اقتصادی اعم از مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، شهرک‌ها و نواحی صنعتی، مناطق نمونه گردشگری، پارک‌های علم و فناوری و ... پس از آن براساس مطالعات آمایش سرزمینی و مزیت‌های نسبی منطقه متبوع و تطابق کارشناسی آن با کارکردهای اصلی هر کدام از ابزارهای توسعه، اقدام به گسترش مناطق اقتصادی یا سایر مناطق دارای معافیت کند و اگر قالب‌های فعلی پاسخگوی شرایط منطقه‌ای نبود، اقدام به تعریف ابزارهای جدید توسعه‌ای شود.

با این تفاسیر، ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با هدف توسعه گردشگری، یا با هدف ایجاد کارخانجات صنعتی در مناطق بیابانی فاقد زیرساخت بدون آنکه پیش‌تر شهرک صنعتی در آن مکان فعال شده باشد، نشان از ناآشنایی تصمیم‌گیران کشور با ابزارهای موجود دارد.

۳-۵. اقتصاد سیاسی فرایند ایجاد مناطق ویژه اقتصادی

مطابق تبصره «۲» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی، ایجاد مناطق جدید با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود. بر این اساس با ارائه لایحه از سوی دولت به مجلس یا ارائه طرح توسط نمایندگان مجلس، امکان ایجاد مناطق ویژه جدید وجود خواهد داشت.

بررسی فرایندی که پس از تقدیم لایحه، تا مرحله تصویب قانون طی می‌شود، از اهمیت بالایی برخوردار است. به‌عنوان مثال لایحه ایجاد ۷ منطقه آزاد تجاری-صنعتی و ۱۲ منطقه ویژه اقتصادی در تیرماه سال ۱۳۹۵ به مجلس تقدیم شد و با رایزنی نمایندگان مجلس، تعداد مناطق پیشنهادی تدریجاً افزایش پیدا کرد؛ تا جایی که مصوبه نهایی در تاریخ ۱۳۹۷/۰۶/۱۱ شامل ۸ منطقه آزاد و ۱۰۳ منطقه ویژه اقتصادی شد؛ ۱۳ منطقه ویژه اقتصادی در لایحه دولت و ۹۰ منطقه ویژه اقتصادی به پیشنهاد نمایندگان مجلس.^۱ در قانون ایجاد یک منطقه آزاد تجاری صنعتی و ۲۳ منطقه ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۹/۰۷/۰۴ نیز فرایند مشابهی طی شد؛ یعنی ایجاد مناطق ویژه صرفاً با ارائه نام استان یا شهرستان حوزه انتخابی، بدون توجه به امکان‌سنجی، مطالعات پشتیبان، تعیین سازمان مسئول توانمند و مکان‌یابی مناسب. در این فرایند غالباً بر رایزنی با دولت (جهت ارائه لایحه) یا با نمایندگان مجلس جهت ارائه طرح و تصویب آن تمرکز می‌شود.

برخی از کارشناسان معتقدند با توجه به آنکه تعیین محدوده مناطق ویژه اقتصادی ماهیت تقنینی دارد، تصویب ایجاد مناطق ویژه جدید باید به همراه نقشه منطقه باشد؛ لذا واگذاری تعیین وسعت و محدوده منطقه به دولت، برخلاف اصل (۸۵) قانون اساسی تلقی می‌شود. هرچند شورای نگهبان در مواردی براساس این تحلیل، اقدام به بازگرداندن مصوبات مجلس در خصوص مناطق ویژه کرده است،^۲ اما عملاً در بسیاری از موارد، تصویب مناطق ویژه اقتصادی بدون تعیین نقشه صورت می‌گیرد و در مصوبه مجلس صرفاً به ذکر نام استان یا شهرستانی که دولت موظف به ایجاد منطقه ویژه اقتصادی در آن است، اکتفا می‌شود.

۱. افزایش ۹۰ منطقه ویژه پیشنهادی نمایندگان با مخالفت شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، به تأیید نرسید اما مجدداً این طرح در مجلس یازدهم اعلام وصول شده است.
۲. مانند نظر شماره ۹۸/۱۰۳/۱۵۱۴۲ مورخ ۹۸/۱۰/۱۸ مورخ ۹۸/۱۰/۱۸ شورای نگهبان.

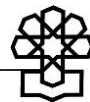
ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی که از امتیازات و معافیت‌هایی برخوردارند، مخصوصاً در مناطق محروم و کمتر برخوردار، طبیعتاً برای مسئول و مردم آن مناطق مطلوبیت خواهد داشت؛ هرچند در بلندمدت آثار مطلوب از تصویب مناطق جدید حاصل نشود؛ بنابراین چرا مسئول آن منطقه از ارائه نام شهرستان متبوع خود جهت ایجاد مناطق ویژه خودداری کند حال آنکه سایرین، نام محدوده مورد نظر خود را به لیست مناطق جدید اضافه کرده‌اند. این اتفاق در حالی رخ می‌دهد که در برخی از استان‌ها، مناطق ویژه اقتصادی مصوب غیرفعال وجود دارد اما مسئولان جدید به دنبال ایجاد منطقه‌ای جدید هستند. بنابراین گسترش بی‌ضابطه مناطق اقتصادی (آزاد یا ویژه) صرفاً از منظر ترجیحات منطقه‌ای و اقتصاد سیاسی قابل تحلیل و بررسی است.

بنابر تعریف تودارو و اسمیت (۲۰۰۹)، اقتصاد سیاسی مجموعه جریان‌های اجتماعی و نهادی دانسته می‌شود که از طریق آنها، گروه‌های ذی‌نفع در هر جامعه اعم از صاحبان نفوذ اقتصادی یا سیاسی، برای تخصیص منابع در جهت منافع خود یا برای مصلحت جامعه تلاش می‌کنند. به این ترتیب اقتصاد سیاسی به رابطه بین سیاست و اقتصاد اشاره دارد و تأکید خاصی بر نقش قدرت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی دارد. ایجاد مناطق آزاد به جهت اهداف غیراقتصادی برای دولت و مجلس بهینه محسوب می‌شود و یک سیاست برد - برد برای نهادهای یادشده است. استفاده از ابزار ایجاد مناطق ویژه یا آزاد در مواقعی صرفاً برای پاسخگویی به مطالبات منطقه‌ای مسئولان دولت‌ها و مجالس بوده است و برخی از مناطق ویژه اقتصادی تأسیس شده صرفاً در حد صدور یک مجوز قانونی تأسیس بدون داشتن سرمایه‌گذار باقی مانده‌اند.

بنابراین وقتی لایحه توسعه کمی مناطق اقتصادی اعم از آزاد یا ویژه به مجلس ارسال می‌شود هر دو نهاد تمایل به توسعه کمی این مناطق دارند. در این فضا بحث‌های کارشناسی کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد و این شرایط، فضا را برای گسترش کمی این مناطق فراهم می‌کند. در نتیجه یک دور باطل برای توسعه کمی مناطق اقتصادی شکل می‌گیرد که بدون توجه به توسعه متوازن منطقه‌ای و نیازها و اولویت‌های کشور، ایجاد مناطقی بدون تکمیل زیرساخت‌های اساسی در اولویت قرار می‌گیرد.

واقعیت این است که اگر مناطق ویژه اقتصادی براساس پتانسیل‌های هریک از نقاط کشور و با تکمیل زیرساخت‌های اساسی لازم و در یک جانمایی صحیح تأسیس شده بودند می‌توانستند دارای کارکردهای مطلوب خود باشند. سیاستگذار و مقنن با درهم‌آمیختن وظایف توسعه منطقه‌ای و اقتصادی برای مناطق اقتصادی (اعم از آزاد یا ویژه) باعث انحراف این مناطق از کارکردهای اصلی و تخصصی آنها شد. این مناطق چه در بعد وظایف توسعه منطقه‌ای (وظیفه غیرتخصصی) و چه در بعد کارکردهای اصلی (وظایف تخصصی) نتوانستند در تراز مناطق موفق عمل کنند. گسترش بی‌ضابطه مناطق اقتصادی صرفاً باعث دامن زدن به مطالبات منطقه‌ای در بین دولت‌ها و مجالس مختلف بدون در نظر گرفتن مطالعات کارشناسی و علمی از عملکرد این مناطق شده است.

علاوه بر آنچه اشاره شد گسترش کمی و جغرافیایی مناطق اقتصادی (اعم از آزاد یا ویژه) از سیاست‌های اقتصاد باز محسوب می‌شود و چنانچه سیاست تجاری کشور به‌گونه دیگری و در تضاد با سیاست‌های مناطق ویژه اقتصادی



دنبال شود این مناطق بدون تعامل با جهان خارج، مناطقی صرفاً در حد شهرک‌های صنعتی باقی می‌ماند و در میان مدت بدون اینکه به جذب سرمایه‌ها و منابع مالی خارجی منجر شوند، به دلیل معافیت‌های مالیاتی اعطا شده باعث کاهش درآمدهای دولت خواهد شد.

البته باید به این نکته اشاره کرد که تعداد معدود مناطق ویژه اقتصادی موفق، از فرایند فوق مستثنی بوده و با پیشنهاد سازمان متولی توانمند (عمدتاً وابسته به وزارت نفت یا شرکت شهرک‌های صنعتی)، به همراه مطالعات کارشناسی، مکان‌یابی مناسب و تأمین زیرساخت‌های لازم آغاز به فعالیت کردند که نتایج آن در شاخص‌های عملکردی نمایان است.

یکی دیگر از معضلات اصلی در روش فعلی افزایش مناطق اقتصادی، اعمال تبعیض نارواست؛ به دلیل آنکه مناطق ویژه و آزاد براساس ظرفیت‌های منطقه‌ای و مزیت‌های نسبی ایجاد نمی‌شوند، گسترش این مناطق مصداق تبعیض ناروا در نظام تصمیم‌گیری کشور محسوب می‌شود که مغایر قانون اساسی^۱ و سیاست‌های کلی است؛ بر همین اساس هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و شورای نگهبان در چند نوبت مصوبات افزایش مناطق آزاد و ویژه را مغایر قانون اساسی اعلام کرده‌اند؛ هیئت عالی نظارت ابتدا در تاریخ ۱۳۹۷/۰۷/۰۱ (به شماره نامه ۹۹۰۰/۹۷۹۳) و سپس در تاریخ ۱۳۹۸/۱۱/۰۸ (به شماره نامه ۹۹۰۵۲/۰۱۰۱) مصوبه افزایش مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را مغایر بندهای «۱۱» و «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بند «۱» جز «د» سیاست‌های کلی آمایش سرزمینی (ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا در مناطق کشور) دانست. شورای محترم نگهبان نیز در سه مرتبه علاوه بر ایراد ساختاری در ارائه مصوبه، براساس نظرات هیئت نظارت، مصوبه افزایش مناطق را مغایر اصل (۱۱۰) قانون اساسی اعلام کرد.

لذا علاوه بر لزوم بازتعریف اهداف، کارکردها و الزامات مناطق آزاد و ویژه اقتصادی برای تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران کشور، باید سازوکاری برای ایجاد و نظارت بر این مناطق طراحی شود که در بخش بعدی (جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد) به آن پرداخته خواهد شد.

۴-۵. افزایش زمینه تخلفات (قاچاق کالا، فرار مالیاتی و ...)

مناطق ویژه اقتصادی در مقایسه با مناطق آزاد تجاری، از معضلات و مشکلات بسیار کمتری برخوردارند. علت آن را می‌توان در چند ویژگی مناطق ویژه جستجو کرد؛ مواردی نظیر وسعت محدود، استقرار گمرک ایران در مبادی مناطق، عدم حضور محدوده‌های مسکونی در منطقه، ممنوعیت خرده‌فروشی و عدم معافیت واردات کالای همراه مسافر، تعیین حوزه فعالیت تخصصی برای اغلب مناطق، تعیین سازمان متولی مرتبط و نسبتاً توانمند، و عدم وابستگی در آمد مناطق به واردات، از جمله ویژگی‌های مهم مناطق ویژه اقتصادی است که مناطق آزاد فاقد آنهاست؛ به همین واسطه، برخی از مسئولان و کارشناسان به‌رغم مخالفت با افزایش مناطق آزاد، با گسترش مناطق ویژه اقتصادی مخالفتی ندارند و معتقدند مناطق ویژه غیرفعال هرچند آثار مثبتی نخواهند داشت، اما عوارضی هم بر اقتصاد کشور تحمیل نمی‌کنند؛ اما در این زمینه باید به چند نکته توجه کرد:

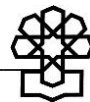
۱. بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

با گسترش مناطق اقتصادی، نباید حاکمیت دوگانه با افزایش استثنائات در مقررات کشور پدید آید؛ این ابزارها بناست فعالیت‌های تخصصی در مناطق مستعد را تسهیل کنند و از سوی دیگر اگر معافیت یا قاعده‌ای حقیقتاً به تسهیل کسب‌وکار منجر می‌شود، نباید در انحصار چند منطقه آزاد و ویژه اقتصادی قرار گیرد. به عبارت دیگر استفاده از ابزارهایی به منظور توسعه منطقه‌ای، نباید تصمیم‌گیران را از توسعه عمومی کشور غافل کند و طبیعتاً توسعه متوازن کشور نسبت به توسعه منطقه‌ای دارای اولویت بیشتری است. شایان توجه است یکی از کارکردهای مناطق اقتصادی در جهان، ایجاد محیط‌های پایلوت و آزمایشی در کشور به منظور اعمال مقررات، تمرین تجارت آزاد و ... است؛ حال سؤال اینجاست که بعد از حدود ۳۰ سال به چه میزان از ظرفیت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در این راستا استفاده شده است و کدام قاعده عمومی را با آزمودن در مناطق اقتصادی، به کل کشور تعمیم داده‌ایم؟

البته تفاوت اصلی مناطق آزاد با سایر ابزارها، علاوه بر امکان خرده‌فروشی کالای خارجی (کالای همراه مسافر)، فرایند اخذ درآمد و هزینه‌کرد منابع در این مناطق است که سایرین از این امتیازها محروم هستند؛ در مناطق آزاد درآمدهای وصول شده مخصوصاً درآمدهای حاصل از واردات، مستقیماً به حساب سازمان منطقه واریز می‌شود؛ این منابع که برای منطقه قابل توجه است، سابقاً به حساب خزانه عمومی واریز می‌شد و جهت تخصیص منابع، نیاز به رایزنی و پیگیری‌های متعدد از مجلس تا سازمان برنامه و بودجه وجود داشت اما با ایجاد مناطق، نحوه وصول و هزینه‌کرد آن به شدت تسهیل می‌شود. لذا به رغم آنکه برای گسترش مناطق آزاد از شعار «توسعه صنعتی» استفاده می‌شود، اما مطلوبیت ایجاد این مناطق غالباً معطوف به افزایش منابع موجود در منطقه و سهولت در وصول و هزینه آن است که نتیجه آن تبدیل شدن به سکوی واردات، کاهش درآمدهای عمومی و تخلفاتی نظیر حقوق‌های نجومی یا تشریفات زائد در برخی از مناطق آزاد است. همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد اگر سیاست توزیع بودجه با اختیارات و مسئولیت‌های کافی به سازمان‌های توسعه منطقه‌ای امری صحیح و قابل قبول است، این امتیاز نباید در انحصار مناطق آزاد باشد و سازوکار قانونی تعمیم آن باید ایجاد شود.

از سوی دیگر در حالت عمومی ایجاد استثنا و گسترش آن، کنترل قواعد عمومی را با مشکلاتی مواجه می‌کند؛ درست است که مناطق ویژه اقتصادی نسبت به مناطق آزاد از معضلات کمتری برخوردارند، اما تخلفاتی در حوزه قاچاق کالا و فرار مالیاتی گریبانگیر مناطق ویژه اقتصادی نیز بوده است؛ به عنوان مثال مطابق تبصره «۱» ماده (۸) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی، ورود کالاهای داخلی به این مناطق جزء حمل داخلی محسوب می‌شود و نیازمند کنترل‌های گمرکی نیست. با توجه به اینکه کالاهای خارجی وارد شده به مناطق نیز از شمول قانون امور گمرکی خارج هستند، امکان ورود این کالاها به سرزمین اصلی به جای کالاهای داخلی کاملاً محتمل است. کما اینکه در برخی از مناطق ویژه اقتصادی این تخلف رخ داده است. در حوزه خرید و فروش مواد پتروشیمی نیز تخلفات متعددی به منظور سوءاستفاده از معافیت مالیات بر ارزش افزوده در مناطق ویژه اقتصادی شناسایی شده است؛ مواد پتروشیمی در محیط بورس به فروش می‌رسند و بعضاً محل تحویل خوراک پتروشیمی به صورت صوری در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی اعلام شده و از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده^۱ معاف می‌شوند، اما در واقعیت این معامله و تحویل کالا در سرزمین اصلی

۱. در قانون جدید مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰/۰۳/۰۲ معافیت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده حذف شد.



صورت می‌گیرد. مطابق اظهارنظر رئیس وقت سازمان امور مالیاتی در سال ۱۳۹۶ حدود ۳۹۰۰ میلیارد تومان فرار مالیاتی از این طریق شناسایی شده است.^۱

جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد

اهداف متعددی از ایجاد مناطق ویژه اقتصادی بیان شده است اما بررسی اسناد بالادستی، مقررات و مطالعات بین‌المللی نشان می‌دهد اصلی‌ترین اهداف این مناطق عبارتند از: توسعه تولید، صادرات و جذب سرمایه. همانگونه که پیش‌تر اشاره شد، مناطق ویژه اقتصادی فعال به دلیل وسعت محدود، استقرار گمرک ایران در مبادی مناطق، عدم حضور محدوده‌های مسکونی در منطقه، ممنوعیت خرده‌فروشی و عدم معافیت واردات کالای همراه مسافر، تعیین حوزه فعالیت تخصصی برای اغلب مناطق، تعیین سازمان متولی مرتبط و نسبتاً توانمند و عدم وابستگی درآمد مناطق به واردات، از معضلات کمتری نسبت به مناطق آزاد تجاری صنعتی برخوردار بوده و در برخی از شاخص‌ها نیز دارای عملکرد بهتری هستند؛ اما باین حال وجود حدود ۵۰ منطقه ویژه اقتصادی غیرفعال و چندین منطقه فعال با شاخص‌های عملکردی محدود، نشان می‌دهد ادامه فعالیت و گسترش مناطق ویژه اقتصادی نیازمند بازنگری است. علل ایجاد مناطق ویژه اقتصادی غیرفعال و ناموفق عبارتند از:

۱. تکیه بر جنبه‌های توسعه منطقه‌ای و ترجیحات محلی در فرایند تصویب مناطق،
 ۲. ناآشنایی تصمیم‌گیران با سایر ابزارهای قانونی توسعه و ظرفیت‌های منطقه متنوع براساس مطالعات آمایش سرزمینی،
 ۳. عدم پذیرش مسئولیت سازمان منطقه توسط بخش‌های خصوصی و دولتی،
 ۴. عدم توانمندی سازمان متولی تعیین شده،
 ۵. عدم همکاری بخش‌های دولتی مخصوصاً در تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز،
 ۶. عدم صرفه اقتصادی راه‌اندازی و فعالیت منطقه ویژه مصوب،
 ۷. مکان‌یابی نامناسب، دورافتادگی از زیرساخت‌ها و صنایع وابسته و یا حضور نواحی و شهرک‌های صنعتی موفق و مجهز به زیرساخت‌های مورد نیاز در استان یا شهرستان منطقه ویژه مصوب.
- ازسوی دیگر گسترش بی‌رویه معافیت‌های تجاری از طریق مناطق ویژه و آزاد، اعمال مقررات عمومی کشور را با مشکل مواجه خواهد کرد و در صورتی که سیاست تجاری کشور در تضاد با گسترش کمی و جغرافیایی مناطق اقتصادی (آزاد یا ویژه) باشد باعث بروز حاکمیت دوگانه در نظام تجاری کشور خواهد شد و درنهایت نیز مقررات سرزمین اصلی به مناطق اقتصادی (آزاد یا ویژه) تسری خواهد یافت و این مناطق را از کارکرد اصلی خود باز خواهد داشت. لذا فرایند ایجاد مناطق ویژه اقتصادی باید به‌گونه‌ای اصلاح شود که معضلات اشاره شده را کاهش دهد.
- مطالعه سایر ابزارهای توسعه به ما نشان داد مناطق ویژه اقتصادی فرایند و کارکرد مشابهی با نواحی و شهرک‌های صنعتی دارند. ازسوی دیگر شهرک‌های صنعتی فرایند تصویب آسان‌تری داشته، با تصویب هیئت وزیران آغاز به کار

می‌کنند و بدون نیاز به هزینه جهت محصورسازی گمرکی و استقرار گمرک می‌توانند فعالیت خود را آغاز نمایند؛ همچنین مطالعات کارشناسی، آمایشی، زیست‌محیطی و تکمیل زیرساخت توسط دولت انجام می‌گیرد و نمایندگان مجلس می‌توانند از طریق وزیر صنعت، معدن و تجارت بر فرایند ایجاد آن نظارت کنند.

بنابراین پیشنهاد مشخص گزارش حاضر آنست که صرفاً نواحی و شهرک‌های صنعتی که طی چند سال پیاپی شاخص‌های تولید، صادرات و جذب سرمایه‌گذاری را کسب کردند، امکان تبدیل به مناطق ویژه اقتصادی را داشته باشند؛ در طرح ایجاد پلکانی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، بخش زیادی از علل و ریشه‌های عدم موفقیت این مناطق مرتفع خواهد شد؛ به‌عنوان مثال در صورتی که محدوده‌ای دارای حجم بالای تولید، صادرات و سرمایه‌گذاری طی چند سال متوالی باشد، طبیعتاً دارای زیرساخت مناسب، مکان‌یابی مناسب، صرفه اقتصادی به‌منظور جذب سرمایه و سازمان مسئول توانمند است و در نتیجه می‌تواند منطقه آزاد یا ویژه موفق باشد؛ همچنین براساس این تدبیر، پیگیری‌های مسئولان محترم (به‌جای رایزنی‌های متداول) به سمت توسعه و بهبود شاخص‌های تعیین شده (نظیر جذب سرمایه، تسهیل تولید و صادرات) هدایت می‌شود و تنها از این طریق می‌توان اقدام به ایجاد یا افزایش وسعت مناطق آزاد و ویژه کرد.

شایان ذکر است رویه پیشنهادی، موضوع مغایرت با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام ناظر به عدم اعمال تبعیض ناروا را مرتفع می‌سازد؛ چراکه در این رویه، مناطق ویژه اقتصادی، منحصر به محدوده و منطقه خاصی نبوده و همچنین توانمندی مسئولان محلی در رایزنی و کسب امتیاز برای حوزه انتخابی خود تأثیری در ایجاد منطقه جدید نخواهد داشت؛ بر این اساس همه مناطق مستعد کشور با کسب شاخص‌های تعیین شده می‌توانند به‌عنوان مناطق ویژه اقتصادی جدید، جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی معرفی شوند.

پس از تعیین قاعده برای ایجاد مناطق ویژه اقتصادی، بایستی برای مناطق آزاد تجاری صنعتی که از معضلات بیشتری برخوردارند نیز قاعده‌ای در نظر گرفت در غیر این صورت، معضلاتی که برای ایجاد مناطق ویژه ذکر شد، در ایجاد مناطق آزاد شدت خواهد گرفت. همان‌گونه که اشاره شد مناطق ویژه اقتصادی به‌منظور فعالیت‌های صنعتی و تولیدی، امتیازات و شرایط تقریباً مشابهی با مناطق آزاد دارند؛ همچنین مناطق ویژه اقتصادی به‌دلیل وسعت کمتر و عدم حضور مناطق مسکونی، از معضلات و تخلفات کمتری نسبت به مناطق آزاد برخوردارند. لذا دولت‌ها و نمایندگان مجلس که با اهدافی نظیر توسعه تولید و صادرات خواستار ایجاد مناطق آزاد در محدوده مورد نظر هستند، می‌توانند از ظرفیت مناطق ویژه اقتصادی استفاده کنند و با حصول موفقیت در تولید، صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی، در صورت نیاز و با رعایت ملاحظات، صرفاً مناطق ویژه اقتصادی موفق به مناطق آزاد تجاری صنعتی تبدیل شوند. این پیشنهاد مشکلات مناطق آزاد در حوزه زیرساخت، حضور در مناطق مسکونی، عرضه کالای مسافری و اعمال تبعیض ناروا را کاهش می‌دهد و تلاش دولت‌ها و نمایندگان مجلس نیز به‌جای پیگیری و رایزنی جهت ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌های وسیع فاقد زیرساخت و مطالعات کارشناسی، بر بهبود عملکرد مناطق ویژه اقتصادی، نواحی و شهرک‌های صنعتی متمرکز خواهد شد.



با توجه به زمان بر بودن فرایند تصویب مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و همچنین وجود مخالفت‌های بدنه‌های کارشناسی، بعضاً از راهبرد «افزایش وسعت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی موجود» (به صورت متصل یا منفصل) به جای ایجاد مناطق جدید استفاده می‌شود. این راهبرد نیز دارای اشکالات جدی است، در مواردی نظیر افزایش وسعت منطقه آزاد چابهار، محدوده‌های جدید حدود پنج برابر مساحت محدوده قبلی وسعت دارند و مساحت این منطقه از ۱۴ هزار هکتار به حدود ۸۰ هزار هکتار افزایش یافت. لذا در فرایند پلکانی ایجاد مناطق اقتصادی، برای موضوع افزایش وسعت مناطق نیز باید قواعدی در نظر گرفته شود و این افزایش متناسب با نیازها و عملکرد هر منطقه باشد.

همچنین به منظور ساماندهی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی غیرفعال، پیشنهاد می‌شود در صورت عدم راه‌اندازی و عدم فعالیت مناطق در بازه‌ای معین پس از تصویب، در اعطای امتیازات و معافیت‌ها به مناطق مذکور بازنگری شده و استفاده از مقررات مناطق مذکور، پس از بررسی‌های کارشناسی و تصویب مجدد مجلس امکان‌پذیر باشد.

پیشنهاد ایجاد پلکانی مناطق ویژه اقتصادی و آزاد تجاری صنعتی، قادر خواهد بود فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در حوزه افزایش استثنائات تجاری را بهبود بخشد و علاوه بر کاهش امکان معضلات و تخلفات، به بهبود عملکرد و افزایش بهره‌وری مناطق اقتصادی کمک کند. به منظور افزایش ضمانت اجرا، این پیشنهاد باید در اسناد بالادستی یا قوانین برنامه توسعه پیش‌بینی شود تا امکان تصویب مناطق اقتصادی جدید خارج از این چارچوب ممکن نباشد و یا نیازمند رأی بالای نمایندگان (دوسوم) باشد. به نظر می‌رسد برنامه هفتم توسعه جایگاه مناسبی برای تصویب این چارچوب باشد که متن آن به ترتیب زیر پیشنهاد می‌شود:

ماده- ایجاد و توسعه هرگونه منطقه آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی صرفاً منوط به تأمین شرایط ذیل و تصویب مجلس شورای اسلامی است:

الف) در محدوده شهرک‌ها و نواحی صنعتی که به مدت سه سال متوالی تعداد واحدهای تولیدی فعال، میزان تولید و صادرات محصول در آنها به نصاب معین برسد، فعالیت منطقه ویژه اقتصادی جدید با رعایت قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ امکان‌پذیر است.

ب) در محدوده مناطق ویژه اقتصادی که به مدت پنج سال متوالی تعداد واحدهای تولیدی فعال، میزان تولید محصول، صادرات حاصل از تولید در منطقه به خارج از کشور و سرمایه‌گذاری خارجی محقق شده در منطقه به نصاب معین برسد، به شرط حضور در محدوده‌های مرز رسمی اعم از دریایی، هوایی و زمینی، فعالیت منطقه آزاد تجاری صنعتی جدید با رعایت قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷، امکان‌پذیر است.

ج) مناطق آزاد تجاری صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی فعال که به مدت پنج سال متوالی تعداد واحدهای تولیدی فعال، میزان تولید محصول و صادرات حاصل از تولید در منطقه به خارج از کشور، در مقایسه با وسعت مصوب منطقه به نصاب معین برسد، افزایش وسعت در سقف تعیین‌شده امکان‌پذیر است.

تبصره «۱»: آیین‌نامه اجرایی و نصاب‌های مندرج در این ماده ظرف مدت ۶ ماه توسط کارگروهی با مسئولیت وزارت امور اقتصادی و دارایی و با حضور نمایندگان وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت راه و شهرسازی، وزارت اطلاعات، بانک مرکزی، سازمان برنامه و بودجه، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز و دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی تهیه شده و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

تبصره «۲»: مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی مصوب که به مدت دو سال متوالی غیرفعال باشند، پس از تصویب مجدد در مجلس شورای اسلامی از مقررات، امتیازات و معافیت‌های مناطق مذکور بهره‌مند خواهند بود. ضوابط و شاخص‌های مناطق و محدوده‌های غیرفعال توسط کارگروه تبصره ۱ این ماده تعیین خواهد شد.

منابع و مأخذ

۱. «تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران»، با شماره مسلسل ۱۷۴۹۲؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۴۰۰.
۲. نامه دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی خطاب به ریاست وقت مجلس شورای اسلامی با موضوع عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی؛ به شماره ۹۸۲/۱۰/۵۲۲۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۰۱ و مستندات ارسالی سال ۱۴۰۰.
۳. «مناطق آزاد تجاری، جلد اول: گزارش بین‌الملل»؛ مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، معاونت پژوهشی-دفتر طرح‌های پژوهشی، مجری: آقای علیرضا ساعدی؛ بهمن ۱۳۹۴.
۴. «مقایسه عملکرد مناطق آزاد تجاری موفق دنیا و ایران و بررسی میزان دستیابی به اهداف ایجاد این مناطق در ایران»؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی دفتر تحقیقات و سیاست‌های پولی و بازرگانی؛ اردیبهشت ۱۳۹۵.
۵. «الزامات جذب بهینه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران با بهره‌گیری از تجربه کشورهای موفق»، با شماره مسلسل ۱۷۰۸۳؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۹.
۶. «مجموعه قوانین و مقررات مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی»، ویرایش سوم؛ معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات؛ اردیبهشت ۱۳۹۴.
۷. آمار رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران (درگاه <https://www.irica.ir>).
۸. آمار رسمی بانک مرکزی (درگاه <https://www.cbi.ir>).
9. “Word Investment Report 2019”, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2019.