

«مناطق آزاد تجاری» و «مراکز مالی فراساحلی»، راهکارهایی که می‌توانست تحریم‌شکن باشد

۲۵ سال تجربه شکست خورده

غیر قابل اتکا نشان دادن قوانین این مناطق، دافعه ایجاد کرده است، مقدار سرمایه لازم اعلام شده خود به غایت دور از واقعیت فضای رقابتی در میان مراکز مالی فراساحلی دنیا و منطقه بوده و از این جهت خلاف مسأله ۱۸ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی است.

در ادامه برای درک میزان گزاف حداقل سرمایه اعلام شده در مناطق آزاد تجاری ایران، هزینه ایجاد بانک در جزیره کیمن به عنوان معروف‌ترین مرکز مالی فراساحلی در دنیا و همچنین مرکز مالی بین‌المللی لابوان مالزی به عنوان الگویی جهت تأسیس مراکز مالی مشابه در ایران خواهد آمد؛ در لابوان مالزی به جهت تسهیل تأسیس بانک و شعب بانکی در این منطقه به اخذ هزینه سالانه ۳۰۰۰۰ دلار اکتفا شده است^(۱). در کیمن اما بر اساس نوع جواز فعالیت و همچنین میزان دارایی‌های تحت مدیریت هر بانک، هزینه اولیه و سالانه در نظر گرفته شده است. در جزیره کیمن ۱۴۶ بانک حضور دارند که در این میان ۱۱ بانک جواز نوع A و ۱۳۵ بانک دیگر جواز نوع B را دارا هستند^(۲). حداکثر میزان هزینه اخذ جواز اولیه نوع A، ۶۰۰ هزار دلار و حداکثر میزان هزینه جواز اولیه نوع B، ۷۰ هزار دلار است. بعد از آن حداکثر هزینه سالانه برای جواز نوع A، یک میلیون دلار و حداکثر هزینه سالانه برای جواز نوع B، ۱۰۰ هزار دلار خواهد بود^(۳).

موارد یاد شده برخی از کاستی‌های موجود در فضای مقرراتی این مناطق است اما در نهایت شاید بتوان دلیل شکست اهداف مدنظر از احداث مناطق آزاد تجاری را در عدم شناخت قانونگذاران از ملزومات اولیه تأسیس چنین مناطقی دانست؛ ناگهانی‌ای که منجر به تصمیم‌سازی‌های ناگهانی و فاقد پشتوانه تجربی مراکز مشابه شده است.

البته اینگونه تصمیم‌سازی‌ها مختص مناطق آزاد تجاری نبوده و در اعلام نرخ ارز گرفته تا بانک‌ها را از چنین فعالیت‌هایی منع کرد و در نهایت به دلیل عدم تمکین بانک‌ها و به خاطر ضعف بانک مرکزی در کنترل بانک‌های خارجی در سال ۱۳۹۰، ابلاغیه یکسان‌سازی نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های بانکی و سود تسهیلات اعطایی مناطق آزاد و سرزمین اصلی صادر شد.

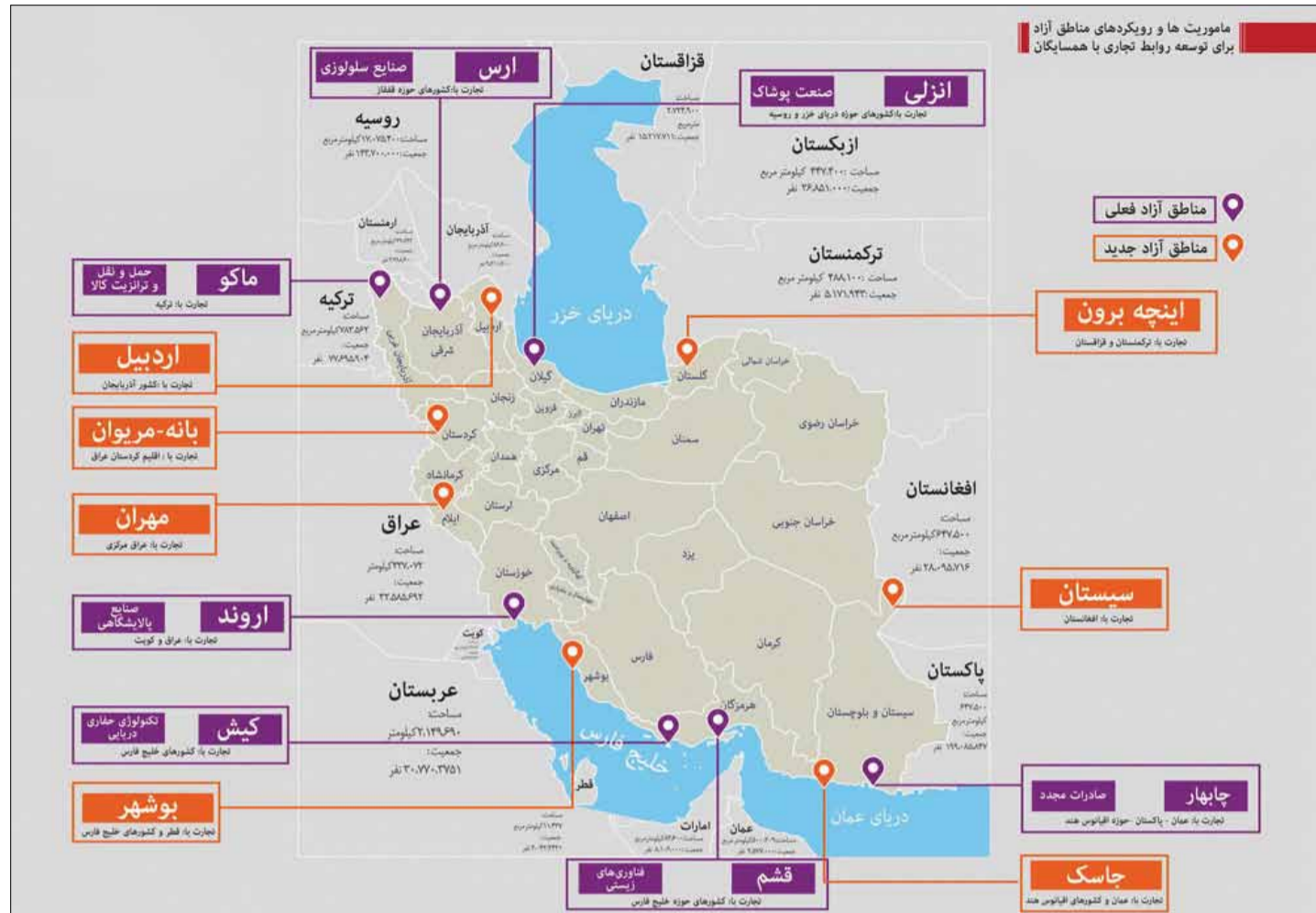
شاید بتوان ریشه بی‌نظمی مالی کنونی در رعایت سقف سپرده را به بد عادت شدن بانک‌ها در فرآیند یادشده نسبت داد.

از دیگر عوامل عدم توفیق در جذب شعب بانک‌های خارجی با تأسیس آنها در مناطق آزاد تجاری ایران می‌شود به حداقل سرمایه لازم جهت تأسیس واحد بانکی و وجود ابهامات قانونی فراوان اشاره کرد. از مهم‌ترین مولفه‌های موفقیت مراکز مالی فراساحلی تودیع حداقلی سرمایه اولیه است، حال آنکه در دستورالعمل اجرایی جهت تأسیس بانک برون‌مرزی ۱۰ میلیون دلار و موسسه برون‌مرزی ۵ میلیون دلار و تأسیس شعب ۳ میلیون دلار به صورت نقد می‌بایست

به بانک مرکزی تودیع می‌شد و به مرور زمان این ارقام به‌رغم افزایش نرخ تبادل دلار و تومان، جهش قابل توجهی یافت به طوری که در سال ۹۴ ارقام ذکر شده به ترتیب به ۱۵، ۲۵ و ۵ میلیون یورو و در تیر ۱۳۹۵ مورد اول به ۱۵۰ میلیون یورو تغییر یافت و طی ۲ ماه این رقم با کاهش ۵۰ میلیون یورویی به ۱۰۰ میلیون یورو تقلیل پیدا کرد.

جالب آنکه این سخت‌گیری‌ها در شرایط عدم وجود صف تقاضا برای حضور در این مراکز صورت پذیرفته است.

این تغییرات گسترده، فضای مبهمی را برای آینده موسسات مالی ایجاد می‌کند و در فضای کسب و کار و جذب سرمایه چه چیزی مخرب‌تر از ابهام؟ علاوه بر تغییرات پیاپی در میزان حداقل سرمایه لازم جهت تأسیس بانک در ایران که جدای از کمیت آن و به دلیل



از این طریق بی‌اثر شد. بانک مرکزی نیز طی ابلاغیه‌هایی ابتدا سال ۸۱ و سپس سال ۸۶ ربوی با ارزهای غیرملی است. در اسلام اخذ ربا تنها از کافر حربی جایز است و بر اساس همین قاعده است که بانک مرکزی از سپرده‌های ارزی خارج از کشور خود بهره دریافت می‌کند، با این حال ربا دادن در مناطق آزاد تجاری در ماده ۳۸ و بار دیگر در ماده ۴۶ مجاز شمرده شده و تنها عملیات ربوی ریالی ممنوع شده است.

ماده ۳۸- معاملات کلیه واحدهای بانکی در منطقه به ریال ایران مشمول مقررات قانون عملیات بانکی بدون ربا خواهد بود. این واحدها در معاملات ارزی خود مجاز به رعایت رویه‌های بین‌المللی بانکی هستند.

ماده ۴۶- واحدهای بانکی برون‌مرزی و واحدهایی که مجوز عملیات ارزی را از بانک مرکزی دریافت کرده‌اند می‌توانند بر اساس رویه‌های بین‌المللی بانکی به ارائه خدمات و انجام معاملات به ارز [...] مبادرت نمایند.

آزادی عمل دیگر اعطا شده به واحدهای بانکی واقع در مناطق آزاد تجاری مربوط به سقف سود سپرده است. زمانی که در سرزمین اصلی بانک‌ها موظف به رعایت سقف سود سپرده بودند، به بانک‌های این مناطق در ماده ۴۴ دستورالعمل مذکور اجازه تعیین میزان سود سپرده به تشخیص خود موسسات واگذار شد.

ماده ۴۴- واحدهای بانکی می‌توانند سود علی‌الحساب سپرده‌های سرمایه‌گذاری را به تشخیص خود تعیین و بر اساس قراردادهای منعقد به سپرده‌گذاران، در فواصل زمانی معین پرداخت نمایند. البته به دلیل نظارت پایین بانک مرکزی بر موسسات مالی سرزمین اصلی، بانک‌های سرزمینی به عنوان نماینده مشتریان خود اقدام به اخذ سپرده از مشتریان خارج از مناطق آزاد تجاری کرده و حساب‌هایی را در این مناطق برای آنها افتتاح می‌کردند که در حقیقت سقف سود سپرده تعیین شده در سرزمین اصلی

ماده ۱۸- این‌نامه اجرایی عملیات و معاملات پولی و بانکی در مناطق توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران طی مدت ۳ ماه پس از تصویب این قانون با هدف حفظ امکان‌ات رقابتی منطقه در مقابل مناطق آزاد سایر کشورها تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. مقررات یادشده که بنا بود ظرف مدت ۳ ماه به تصویب برسد، پس از گذشت ۷ سال، سرانجام به امضای هیأت وزیران رسید. این تأخیر را باید جزو نخستین علائم شکست در رسیدن به اهداف مد نظر مناطق آزاد تجاری دانست؛ در حالی که در مراکز مهم فراساحلی قوانین لازم بی‌درنگ به تصویب می‌رسند و اجرایی می‌شوند و قوانین مانع نیز بلافاصله حذف می‌شوند شاهد این فاصله زمانی طولانی برای یکی از مهم‌ترین ارکان این مناطق، یعنی رکن پولی هستیم.

در راستای رقابت‌پذیرسازی مناطق آزاد تجاری در ایران البته قوانینی به نسبت آزادانه‌تری برای موسسات مالی فعال در مناطق آزاد تجاری نسبت به سرزمین اصلی در نظر

گرفته شده است. دویسی که همزمان ویژگی‌های مراکز مالی فراساحلی و مناطق آزاد تجاری را دارا هستند، چنین هدفگذاری‌ای برای مناطق آزاد ایران نیز امکان‌پذیر است اما با توجه به وضعیت مناطق آزاد تجاری در کشور، ناکفته پیداست که اکنون پس از گذشت بیش از ۲۵ سال از تصویب قانون مربوط به مناطق آزاد تجاری، هیچ‌یک از اهداف مدنظر برای تأسیس این مناطق محقق نشده است.

■ **آسیب‌شناسی مناطق آزاد تجاری**
اکنون با نگاهی اجمالی به قوانین داخلی، به چرایی عدم توفیق مناطق آزاد تجاری در ایران پرداخته می‌شود.

در ماده یک قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، به طور خاص به تمرکز بر بازارهای کالا و کار اشاره شده است.

ماده ۱- به منظور تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی، رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی، به‌دولت اجازه داده می‌شود مناطق ذیل را به عنوان مناطق آزاد تجاری و صنعتی بر اساس موازین قانونی و این قانون اداره نماید.

الف - منطقه آزاد جزیره کیش
ب - منطقه آزاد قشم
ج - منطقه آزاد چابهار

البته در ماده ۱۸ این قانون اهمیت بازار مالی از منظر قانونگذاران پنهان نمانده و در آن، هیأت دولت و بانک مرکزی را موظف به تصویب مقررات لازم طی مدت ۳ ماه برای حفظ رقابت‌پذیری مناطق آزاد تجاری موضوع این قانون با سایر مراکز مالی فراساحلی و مناطق آزاد تجاری در منطقه کرده است؛ موضوعی که در دستورالعمل اجرایی عملیات پولی و بانکی در این مناطق مغفول مانده است.

ماده ۱۸- این‌نامه اجرایی عملیات و معاملات پولی و بانکی در مناطق توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران طی مدت ۳ ماه پس از تصویب این قانون با هدف حفظ امکان‌ات رقابتی منطقه در مقابل مناطق آزاد سایر کشورها تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. مقررات یادشده که بنا بود ظرف مدت ۳ ماه به تصویب برسد، پس از گذشت ۷ سال، سرانجام به امضای هیأت وزیران رسید. این تأخیر را باید جزو نخستین علائم شکست در رسیدن به اهداف مد نظر مناطق آزاد تجاری دانست؛ در حالی که در مراکز مهم فراساحلی قوانین لازم بی‌درنگ به تصویب می‌رسند و اجرایی می‌شوند و قوانین مانع نیز بلافاصله حذف می‌شوند شاهد این فاصله زمانی طولانی برای یکی از مهم‌ترین ارکان این مناطق، یعنی رکن پولی هستیم.

در راستای رقابت‌پذیرسازی مناطق آزاد تجاری در ایران البته قوانینی به نسبت آزادانه‌تری برای موسسات مالی فعال در مناطق آزاد تجاری نسبت به سرزمین اصلی در نظر

خارجی و جذب سرمایه از طریق بازار سرمایه است، لذا در این مراکز مقررات حداقلی در حوزه‌های مالی مانند افشای حداقلی اطلاعات، استانداردهای حسابداری، مقررات ورود به تابلوهای بازار سرمایه، هزینه‌های پایین ثبت شرکت و نقل و انتقالات دارایی‌های مالی وضع شده است. این قوانین سهیل‌گیرانه البته تنها پول‌های تمیز را جذب نمی‌کند و این مراکز را به مرکزی برای جذب پول‌های کثیف و پولشویی نیز مناسب می‌سازد. همانطور که گفته شد درآمد دولت از این مراکز از مالیات‌های غیرمستقیم گرفته می‌شود لذا تنها در مبادی گمرکی نظارت وجود دارد و این نظارت شدید است.

تولید ناخالص داخلی (میلیارد دلار) ۲۱۷

نسبت سپرده خارجی به تولید ناخالص داخلی ۶۰۷

سپرده بانکی خارجی (میلیارد دلار) ۱۶۴۰

کیمن ۸۴

برمودا ۴۲۷

هنگ کنگ ۷۴۲

سوئیس ۶۴

ایران ۴۳۹/۵

جدول یک - میزان سپرده بانکی خارجی و تولید ناخالص داخلی (۲۰۱۳)، برگرفته از (Fitchner ۲۰۱۵)^(۴)
اطلاعات ایران مربوط به سال ۲۰۱۷ و بنا بر سایت Financial Tribune^(۵) است.

تاریخ تصویب

شهریور ۱۳۷۹

مرداد ۱۳۹۴

تیر ۱۳۹۵

شهریور ۱۳۹۵

جدول ۲ - تغییرات حداقل سرمایه مورد نیاز جهت تأسیس موسسات مالی برون‌مرزی، استخراج شده بر اساس دستورالعمل‌ها و ابلاغیه‌های بانک مرکزی

فراساحلی هدف اصلی، بازار مالی و عمدتاً بازار پول و سرمایه است؛ هر چند تحرک بازار کار و کالا نیز با واسطه در چشم‌انداز این مراکز قرار دارند. اغلب در این مراکز درآمد، ثروت و سود سهام، معاف از مالیات بوده و برعکس مناطق آزاد تجاری، درآمد دولت از وضع مالیات نسبتاً سنگین بر کالاهای مصرفی و وارداتی و به عبارت دیگر از مالیات‌های غیرمستقیم تأمین می‌شود. موفقیت این مراکز به جذب سرمایه خارجی بیشتر وابسته است. از نمونه‌های موفق این مراکز می‌توان به جزایر کیمن، جزیره برمودا، امارات، سنگاپور، هنگ‌کنگ و سوئیس اشاره کرد. مراکز مالی فراساحلی با عبارات دیگری نیز چون مرکز مالی بین‌المللی و مرکز بانکی بین‌المللی شناخته می‌شوند^(۶).

وجه مشترک مراکز مالی فراساحلی را زوروم در گزارش‌های صندوق بین‌المللی پول در ۳ محور بیان کرده است (همان):

محیط مساعد کسب و کار و مقرراتی نظرات حداقلی

مالیاتی مستقیم نزدیک به صفر درصد همانطور که پیش‌تر گفته شد هدف مراکز مالی فراساحلی جذب سرمایه خارجی شامل سپرده‌های بانکی، سرمایه‌گذاری مستقیم

عباس قدیری: در دنیا احداث مراکز ویژه اقتصادی با هدف ایجاد مزیت در حوزه‌های مختلف و تحریک بازارهای متفاوت امری مرسوم است. مراکز مالی فراساحلی و مناطق آزاد تجاری از جمله این مراکز اقتصادی هستند. در ایران سابقه مناطق آزاد تجاری به ربع قرن می‌رسد و چندی است که زرمه تشکیل مرکز مالی فراساحلی نیز به گوش می‌رسد. اخیراً خبری از قصد ۳ کشور مالزی، ترکیه و قطر برای تأسیس مراکز مالی فراساحلی با قوانین مشترک رسانه‌ای شد^(۱). این موضوع برای تقابل با فشارهای اقتصادی وارد آمده به خصوص به کشورهای قطر و ترکیه صورت می‌پذیرد که اقتصاد این کشورها را با مشکل مواجه کرده است؛ تحریم‌های آمریکا علیه بانک‌های ترکیه‌ای که با ایران همکاری داشته‌اند و تحریم برخی اشخاص ترکیه‌ای و تحریم همه‌جانبه قطر توسط برخی کشورهای عربی از جمله عربستان سعودی و امارات عربی متحده از جمله این فشارهاست. تأسیس مرکزی مشابه در ایران با استفاده از مراکز مالی فراساحلی موجود در دنیا به عنوان راهکاری برای تخفیف فشارها تحت شرایط خاص می‌تواند در شرایط کنونی کارگشا باشد.

در ادامه برخی ویژگی‌های مناطق آزاد تجاری و مراکز مالی فراساحلی به اختصار بیان خواهد شد و سپس دلایل شکست خوردن اهداف مناطق آزاد تجاری مطرح خواهد شد؛ دلایلی که بیشتر به زیرساخت‌های نهادی و قانونگذاری برمی‌گردد و در صورت عدم شناسایی و رفع آنها، عاقبت تأسیس مراکز مالی فراساحلی در ایران را نیز باید مانند سرانجام مناطق آزاد تجاری، نمایشی و فرمایشی قلمداد کرد.

■ **تفاوت مرکز مالی فراساحلی و منطقه آزاد تجاری**
در مناطق آزاد تجاری با هدف تسهیل واردات مواد خام، ایجاد ارزش افزوده بر روی این مواد و صادرات مجدد محصولات فرآوری شده، واردات و صادرات کالا معاف از مالیات است. همچنین ایجاد هاب بازرگانی و کسب سود ناشی از خرید عمده و بازصادرات کلان و خرد، از دیگر اهداف تأسیس مناطق آزاد تجاری است. این مناطق به صورت مستقیم بازار کالا و کار را هدف قرار می‌دهند. درآمد دولت‌ها از این مراکز برگرفته از مالیات‌های مستقیم نظیر مالیات بر سود و درآمد خواهد بود. از مهم‌ترین مناطق آزاد تجاری جهان می‌توان به منطقه آزاد تجاری در هنگ‌کنگ و دوی اشاره کرد.

برخلاف مناطق آزاد تجاری، در مراکز مالی

فراساحلی هدف اصلی، بازار مالی و عمدتاً بازار پول و سرمایه است؛ هر چند تحرک بازار کار و کالا نیز با واسطه در چشم‌انداز این مراکز قرار دارند. اغلب در این مراکز درآمد، ثروت و سود سهام، معاف از مالیات بوده و برعکس مناطق آزاد تجاری، درآمد دولت از وضع مالیات نسبتاً سنگین بر کالاهای مصرفی و وارداتی و به عبارت دیگر از مالیات‌های غیرمستقیم تأمین می‌شود. موفقیت این مراکز به جذب سرمایه خارجی بیشتر وابسته است. از نمونه‌های موفق این مراکز می‌توان به جزایر کیمن، جزیره برمودا، امارات، سنگاپور، هنگ‌کنگ و سوئیس اشاره کرد. مراکز مالی فراساحلی با عبارات دیگری نیز چون مرکز مالی بین‌المللی و مرکز بانکی بین‌المللی شناخته می‌شوند^(۶).

وجه مشترک مراکز مالی فراساحلی را زوروم در گزارش‌های صندوق بین‌المللی پول در ۳ محور بیان کرده است (همان):

محیط مساعد کسب و کار و مقرراتی نظرات حداقلی

مالیاتی مستقیم نزدیک به صفر درصد همانطور که پیش‌تر گفته شد هدف مراکز مالی فراساحلی جذب سرمایه خارجی شامل سپرده‌های بانکی، سرمایه‌گذاری مستقیم

