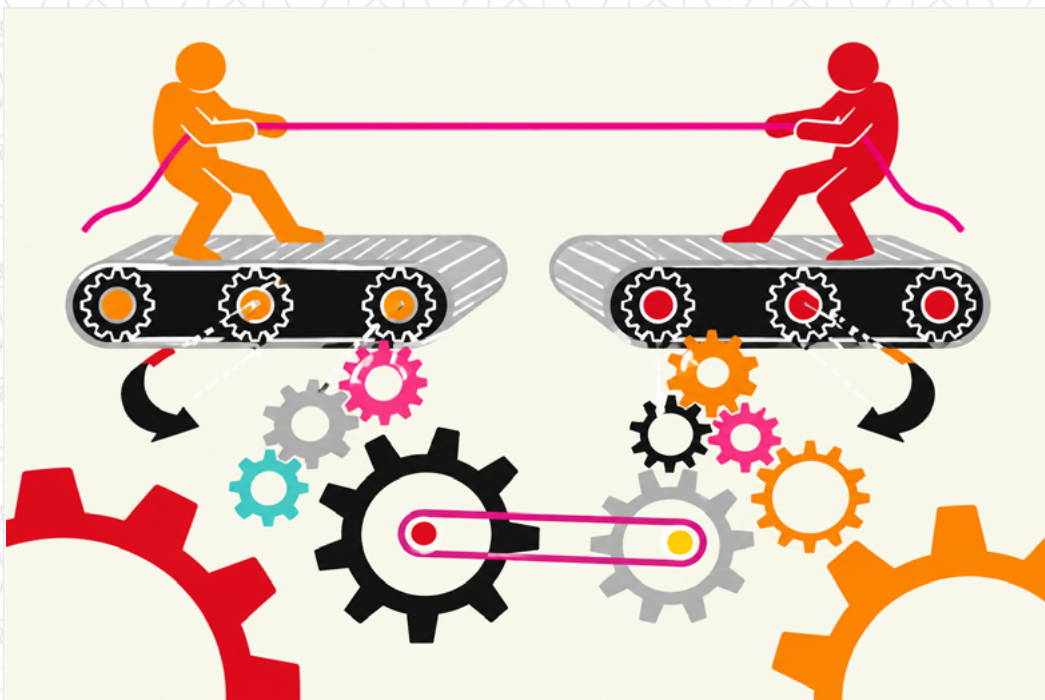


تحلیل و بررسی سازوکار مدیریت مناطق آزاد ایران (۱): تداخل وظایف و اختیارات با دستگاه‌های مستقر در منطقه آزاد





عنوان: تحلیل و بررسی سازوکار مدیریت مناطق آزاد (۱):
تداخل وظایف و اختیارات با دستگاه‌های مستقر در منطقه آزاد
تهیه و تدوین (Author): محمدحسام محمدی فرد (گروه بازرگانی)
واژه‌های کلیدی: مناطق آزاد، حکمرانی، مدیریت، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد، شرکت دولتی
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21914>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11980.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: تحلیل و بررسی سازوکار مدیریت مناطق آزاد (۱):

تداخل وظایف و اختیارات با دستگاه‌های مستقر در منطقه آزاد

نوع گزارش: طرح/ لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)

مدیر مطالعه: زهرا کاویانی

ناظران علمی: سیدمهدی بنی‌طبا، وحید فولادگر

اظهار نظر کنندگان: سیدمحمدحسن فاطمی (دفتر مطالعات بخش عمومی)،

حسین اصلی‌پور (دفتر مطالعات مدیریت)، محمد عبدالحسین‌زاده (دفتر مطالعات مدیریت)،

فهیمة غفرانی (دفتر مطالعات مدیریت)، مژده ناطقی (دفتر مطالعات مدیریت)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: سیداحسان خاندوزی (وزیر اسبق امور اقتصادی و دارایی)،

میثم صف‌زاده (معاون حقوقی، بازرسی و امور مجلس دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی)،

جواد عباس‌پور (کارشناس و مدیر امور مناطق ویژه اقتصادی دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد)،

فردین کریمی (کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی)، سامان پناهی (کارشناس حوزه مناطق آزاد)

گرافیک و صفحه آرایی: منیره حاجی محمدی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۳/۰۷



چکیده.....	۷
خلاصه مدیریتی.....	۸
۱. مقدمه.....	۱۰
۲. پیشینه.....	۱۵
۱-۲. سوابق مطالعاتی.....	۱۵
۲-۲. سوابق تقنینی.....	۱۵
۳. آشنایی با ساختار سازمان های مناطق آزاد.....	۱۷
۱-۳. ماهیت و چارچوب سازمان منطقه آزاد.....	۱۷
۲-۳. ارکان سازمان منطقه آزاد.....	۱۸
۳-۳. مهم ترین ویژگی ها.....	۲۲
۴. سیر تحول قوانین حوزه مدیریت مناطق آزاد.....	۲۲
۱-۴. بالاترین مقام اجرایی در زمینه اقتصادی و زیربنایی.....	۲۳
۲-۴. همکاری در انتصاب یا تفویض اختیار.....	۲۳
۳-۴. بالاترین مقام اجرایی در همه زمینه ها (به جز امنیتی و دفاعی).....	۲۴
۴-۴. تفویض تمام وظایف، اختیارات و مسئولیت ها (به جز امنیتی و دفاعی).....	۲۴
۵-۴. انتقال دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد به وزارت اقتصاد.....	۲۴
۶-۴. تأکید بر ارتقای نحوه اداره و مدیریت مناطق آزاد.....	۲۵
۵. تداخل وظایف و اختیارات میان دستگاه های مستقر در منطقه.....	۲۷
۱-۵. تمایل به حفظ درآمدها و واگذاری هزینه ها.....	۲۷
۲-۵. محدود بودن ظرفیت مناطق آزاد جهت پذیرش تمام وظایف تخصصی.....	۲۸
۳-۵. سیاست گذاری غیر هم گرا در سازمان های اجرایی.....	۲۹
۴-۵. تعارض و تراحم قوانین.....	۲۹
۵-۵. عدم تطابق محدوده مناطق آزاد با تقسیمات کشوری.....	۳۲
۶-۵. مشخص نبودن رویکرد کلان دولت و غلبه رویکرد تمرکزگرایانه.....	۳۳
۷-۵. جمع بندی بخش پنجم.....	۳۴
۶. بررسی سازوکار اداره مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان.....	۳۴
۱-۶. امارات.....	۳۶
۲-۶. آمریکا.....	۳۷
۳-۶. ترکیه.....	۴۰
۴-۶. چین.....	۴۲
۵-۶. قزاقستان.....	۴۶
۶-۶. لهستان.....	۴۸
۷-۶. جمع بندی بخش ششم.....	۴۹
۷. تحلیل و بررسی.....	۵۲
۱-۷. اجماع ملی.....	۵۲
۲-۷. تعیین مأموریت.....	۵۳
۳-۷. اصلاح ساختار.....	۵۵

۸. جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۶۰
۹. پیوست: نظرات و پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی در حوزه اداره مناطق آزاد و اصلاح قانون.....	۶۲
۹-۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی.....	۶۲
۹-۲. سازمان بنادر و دریانوردی.....	۶۳
۹-۳. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.....	۶۳
۹-۴. سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران.....	۶۴
۹-۵. سازمان هواپیمایی کشوری.....	۶۴
۹-۶. استانداری هرمزگان.....	۶۵
۹-۷. سازمان محیط زیست.....	۶۵
۹-۸. گمرک.....	۶۵
۹-۹. دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی.....	۶۵
۹-۱۰. سازمان منطقه آزاد اروند.....	۶۶
۹-۱۱. سازمان منطقه آزاد ارس.....	۶۷
۹-۱۲. سازمان منطقه آزاد انزلی.....	۶۷
۹-۱۳. جمع‌بندی نظارت دستگاه‌ها.....	۶۸
منابع و مأخذ.....	۶۸

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. جایگاه سازمانی سازمان‌های مناطق آزاد.....	۱۲
شکل ۲. ارکان سازمان منطقه آزاد.....	۱۹
شکل ۳. نمودار ساختارهای اداره مناطق آزاد در دنیا.....	۳۵
شکل ۴. جایگاه تعیین مأموریت برای اصلاح سازوکارهای مناطق آزاد.....	۵۵

فهرست جداول

جدول ۱. معرفی مناطق آزاد ایران.....	۱۳
جدول ۲. پیشینه پژوهشی.....	۱۵
جدول ۳. پیشینه تقنینی.....	۱۶
جدول ۴. مهم‌ترین وظایف و اختیارات سازمان‌های مناطق آزاد براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد.....	۱۸
جدول ۵. سیر تحول در مقررات ناظر به اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی.....	۲۶
جدول ۶. تعارضات قانونی مدیریت شهری و مناطق آزاد.....	۳۱
جدول ۷. نوع‌شناسی مناطق اقتصادی در چین.....	۴۳
جدول ۸. طبقه‌بندی آنکتاد از مناطق اقتصادی چین.....	۴۳
جدول ۹. خلاصه‌ای از ساختار مدیریت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان.....	۵۱
جدول ۱۰. مقایسه شرایط و موقعیت مناطق آزاد کشور.....	۵۷



تحلیل و بررسی سازوکار مدیریت مناطق آزاد ایران (۱): تداخل وظایف و اختیارات با دستگاه‌های مستقر در منطقه آزاد

چکیده



الگوی مناطق آزاد از ظرفیت قابل توجهی به منظور اجرای آزمایشی اصلاحات اقتصادی و حکمرانی در محیط‌های گلخانه‌ای برخوردار است. در کشور ما نیز براساس قوانین مختلف از جمله بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مدیران سازمان‌های مناطق آزاد، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و تمام مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق (به استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی) به عهده آنهاست.

این رویکرد مبتنی بر الگوی «دولت‌های محلی» و به منظور کاهش بوروکراسی و ساده‌سازی رویه‌های اداری در مناطق آزاد اتخاذ شده است؛ اما بررسی‌ها نشان می‌دهد پیاده‌سازی این الگو عملاً به جز در مواردی محدود، قابلیت اجرا نداشته و تداخل دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه، به یکی از موانع اصلی ارتقای مناطق آزاد تبدیل شده است.

تجربه ساختاری و عملکردی مناطق آزاد به ما نشان می‌دهد صرف ایجاد یک سازمان جدید با اختیارات بالا (جهت تحقق اهداف توسعه‌ای)، لزوماً موفق نیست، بلکه پیچیدگی‌های متعددی را بر ساختار اداری و اجرایی کشور تحمیل می‌کند؛ بر همین اساس، تکرار این مدل برای پاسخ به سایر نیازها، از جمله توسعه سواحل مکران، پیشنهاد نمی‌شود.

امروزه بسیاری از مناطق آزاد موفق دنیا براساس حکمرانی شبکه‌ای اداره می‌شوند؛ شبکه‌ای از دولت، بخش خصوصی، نهادهای ملی و محلی در اداره مناطق آزاد مشارکت دارند و حوزه هر کدام در قبال وظایف خود و سایر دستگاه‌ها تعیین شده است. با عنایت به تجربه مناطق آزاد موفق و همچنین نظرات دستگاه‌های اجرایی، پیشنهاد می‌شود ساختار بهینه اداره و تعامل سازمان‌های اجرایی مستقر در منطقه، متناسب با مأموریت و شرایط هر منطقه تعیین و اجرایی شود.

بیان / شرح مسئله

در تعاریف مختلفی که از مناطق آزاد ارائه شده است، به عباراتی نظیر «تسهیل رویه‌های اداری» و «ساده‌سازی»^۱ به‌عنوان یکی از اهداف یا کارکردهای مناطق آزاد، اشاره شده است؛ لذا یکی از فلسفه‌های اصلی مناطق آزاد، ایجاد محدوده‌هایی است که فارغ از بوروکراسی رایج در سطح کشور، فرایندهای تولید، صادرات و جذب سرمایه را تسهیل کنند؛ اما بروز تداخل در وظایف و اختیارات سازمان‌های مناطق آزاد با سایر سازمان‌های مستقر در منطقه، یکی از چالش‌های مهم مناطق آزاد محسوب می‌شود که تأثیر قابل توجهی بر عملکرد این مناطق دارد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مهم‌ترین ویژگی‌های سازمان‌های مناطق آزاد عبارت‌اند از:

- مستثنا بودن از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت؛
 - انتخاب نشدن مدیرعامل توسط هیئت‌مدیره (انتصاب مدیرعامل توسط رئیس‌جمهور از میان اعضای هیئت‌مدیره)؛
 - تعیین اعضای هیئت‌مدیره توسط مجمع عمومی یعنی هیئت وزیران؛
 - تجمع جایگاه رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل منطقه در یک نفر؛
 - متعلق بودن تمام سهام سازمان به دولت؛
 - اعطای جایگاه و وظایف شرکتی و حاکمیتی به مدیرعامل سازمان منطقه (بالاترین مقام اجرایی منطقه)؛
 - تفویض وظایف دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در منطقه به مدیرعامل سازمان؛
 - تعیین و تصویب بودجه مناطق توسط هیئت وزیران (تأمین منابع خارج از ساختار قانون بودجه و سازمان برنامه و بودجه کشور).
- ارتقای عملکرد مناطق آزاد نیازمند اصلاحاتی از قبیل بهبود قواعد، تأمین زیرساخت‌ها و تعیین مأموریت‌های هر منطقه براساس مزیت‌های نسبی و نیازهای کشور است و صرفاً با مرتفع کردن چالش تداخل وظایف و اختیارات سازمان منطقه با سایر سازمان‌ها، هدف مذکور محقق نمی‌شود؛ اما بررسی‌ها نشان می‌دهد بدون تعیین تکلیف و حل چالش حکمرانی، ارتقای عملکرد مناطق آزاد میسر نخواهد بود.
- قوانین متعددی به‌منظور افزایش اختیارات سازمان‌های مناطق آزاد به تصویب رسیده است که در مهم‌ترین مصوبه در بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور آمده است: «مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به‌استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنهاست».
- این حکم قانونی که بر الگوی مدیریت مناطق آزاد مبتنی بر مدل «دولت‌های محلی» تأکید دارد، علاوه بر به رسمیت شناختن استقلال سازمان‌های مناطق آزاد در محدوده مصوب، اختیارات گسترده‌ای را به‌منظور تسهیل رویه‌ها و یکپارچگی مدیریتی به ایشان اعطا کرده است.

بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد تفویض تمام وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه به سازمان‌های مناطق آزاد، در اغلب موارد به دلایل زیر قابلیت اجرا نداشته است:

- تبیین و تدوین نشدن سازوکار دقیق تفویض اختیارات، مسئولیت‌ها و وظایف؛
- انگیزه‌های ناظر به حفظ منابع درآمدی و تمایل به واگذاری هزینه‌ها در دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی؛
- سیاست‌ها و رویکردهای متفاوت دستگاه‌های اجرایی با سازمان مناطق آزاد؛
- وظایف تخصصی برخی از دستگاه‌ها و عدم امکان واگذاری آن به سازمان منطقه آزاد؛
- بروز حاکمیت چندگانه در خصوص منابع و مسائل مشترک با سرزمین اصلی (به دلایلی از قبیل عدم تفکیک نظام اقتصادی مناطق آزاد از سرزمین اصلی)؛
- تعارض و تداخل قوانین و مقررات؛
- نبود سازگاری با مدل حکمرانی سرزمین اصلی.

علاوه بر موارد مذکور، باید توجه داشت مناطق آزاد کشور از لحاظ ظرفیت‌ها، موقعیت جغرافیایی و سایر شرایط، همگن نیستند و نمی‌توان نسخه واحدی در خصوص تفویض تمام مسئولیت‌ها در همه مناطق تجویز کرد؛ شایان ذکر است، ایجاد نهادهای موازی در محدوده‌هایی از کشور که لزوماً براساس مطالعات آمایشی تبدیل به منطقه آزاد نشده و غالباً با فشارهای سیاسی و منطقه‌ای ایجاد شده‌اند، نه فقط ارزش افزوده‌ای برای کشور ندارد، بلکه به حاکمیت چندگانه در کشور منجر می‌شود.

تجربه تعیین سازمان مستقل برای مناطق آزاد و انتزاع مابقی دستگاه‌ها از این مناطق که با هدف بهبود ارائه خدمات و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی صورت پذیرفت، عملاً دو نتیجه در پی داشت: ابتدا آنکه دستگاه‌های ملی مسائل مناطق آزاد را خارج از حیطه سازمان متبوع خود می‌دانند و غالباً دغدغه جدی برای حل آن ندارند؛ دوم آنکه در مواردی سازمان منطقه آزاد را به‌عنوان دستگاه رقیب تلقی کرده، به مقابله با آن پرداخته یا حوزه امتیازات آن را محدود کرده‌اند.

ساختاری فرادستگاهی با نام شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی (به نمایندگی از هیئت وزیران) نیز نتوانست این تنازعات را به‌صورت کامل مدیریت کند.

تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی سایر کشورها به ما نشان می‌دهد که ساختار اداره انواع مناطق اقتصادی در یک کشور، لزوماً یکسان نیست و با توجه به شرایط و مأموریت‌های هر منطقه، ممکن است متفاوت باشد؛ امروزه بسیاری از مناطق آزاد موفق دنیا براساس حکمرانی شبکه‌ای اداره می‌شوند؛ شبکه‌ای از دولت، بخش خصوصی، نهادهای ملی و محلی در اداره مناطق آزاد مشارکت دارند و حوزه هرکدام در قبال وظایف خود و سایر دستگاه‌ها تعیین شده است. لذا الگوی «دولت محلی» تنها مدل اداره مناطق آزاد بین‌المللی نیست و سایر سازوکارها از طریق مدیریت فرایندها و تعامل با بخش‌های خصوصی و دولتی نیز در اداره مناطق استفاده شده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تجربه ساختاری و عملکردی مناطق آزاد نشان می‌دهد الگوی ایجاد یک سازمان جدید با اختیارات بالا به گونه‌ای که تمام وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها به آن تفویض شود، موفق نبوده و تناقضات و پیچیدگی‌های متعددی را در ساختار اداری و اجرایی کشور پدید آورده است؛ لذا استفاده از این مدل برای پاسخ به سایر نیازها، از جمله توسعه سواحل مکران، پیشنهاد نمی‌شود.

به‌منظور طراحی سازوکار بهینه مدیریت در مناطق آزاد، ابتدا باید مأموریت اصلی یا اولویت‌های هر منطقه تعیین، و براساس آن، حوزه‌ها و سازمان‌های مرتبط با آن شناسایی شوند؛ سپس در خصوص موارد مرتبط (نظیر مدیریت بنادر، مدیریت پایانه‌ها، مدیریت



فرودگاه‌ها، صدور مجوزها، کنترل‌های گمرکی، فرایندهای مالیاتی و...) سازوکار انتصاب، اجرا، سیاستگذاری، منابع و هزینه‌ها متناسب با هر سازمان دولتی و در هر منطقه آزاد، استخراج خواهد شد.

علاوه بر این موارد، در صورت تعیین مأموریت در سطوح ملی برای یک یا دو منطقه آزاد راهبردی کشور، می‌توان به صورت محدود از مدل دولت‌های محلی (با استفاده از ظرفیت‌هایی نظیر اصل (۱۲۷) قانون اساسی و انتصاب مدیرعامل منطقه به عنوان نماینده ویژه رئیس جمهور به صورت موقت یا تعریف سازوکار دولت - شرکتی) به منظور تحقق اهداف و پروژه‌های ملی و افزایش یکپارچگی در منطقه، استفاده کرد.

بررسی دستاوردها و مخاطرات این الگوی آزمایشی از حکمرانی محلی می‌تواند در توسعه اختیارات مسئولان استانی و تفویض مسئولیت‌ها مورد استفاده قرار گیرد.

۱. مقدمه

در تعاریف مختلفی که از مناطق آزاد ارائه شده، به عبارتی نظیر «تسهیل رویه‌های اداری» و «ساده‌سازی» به عنوان یکی از اهداف یا کارکردهای مناطق آزاد، اشاره شده است. به عنوان مثال براساس تعریف آنکتاد:^۱ مناطق آزاد مجزا از قلمرو گمرکی محسوب می‌شوند که علاوه بر معافیت از عوارض و تعرفه‌ها، غالباً خدماتی از قبیل مشوق‌های مالی، مقررات تجاری مناسب در مورد دسترسی به زمین، مجوزها، قوانین استخدامی و تسهیل و ساده‌سازی رویه‌های اداری ارائه می‌دهند.^۲

علاوه بر آن بانک جهانی نیز معتقد است مناطق آزاد مشوق‌های مالی، مقررات مناسب برای کسب و کار و ساده‌سازی (یا تسهیل رویه‌های) اداری را ارائه می‌دهند [۱].

بنابراین یکی از فلسفه‌های اصلی مناطق آزاد، ایجاد محدوده‌هایی است که فارغ از بوروکراسی رایج در سطح کشور، فرایندهای تجاری و اقتصادی در آن تسهیل، و در نتیجه، اهداف اصلی مناطق آزاد نظیر توسعه تولید، صادرات و سرمایه‌گذاری محقق می‌شود؛ براین اساس، در کشور ما سازمان‌های مناطق آزاد با اختیارات کافی در زمینه‌هایی نظیر صدور مجوز فعالیت، اخذ عوارض، واگذاری زمین، ثبت شرکت، تأمین زیرساخت و... ایجاد، و متولی امور مناطق آزاد تجاری - صنعتی شدند؛ درعین حال، نظامات اداری و رسمی مشخصی در کشور مستقرند که از قواعد مرتبط با خود در حوزه‌های تنظیم مقررات، صدور مجوز، توزیع سهمیه، اعطای تسهیلات و... تبعیت می‌کنند. بروز تعارض در منافع یا رویکردهای سازمان‌های مناطق آزاد با سایر سازمان‌های هم‌جوار، به یکی از موانع پیشرفت این مناطق تبدیل شده است.

چالش‌های سطح حکمرانی،^۳ نشان‌دهنده وجود نارسایی‌های اساسی در بُعد اجرا و مدیریت است. این بدان معناست که حتی با فرض مرتفع شدن تمام چالش‌های سطح نهادی،^۴ در صورتی که توجه لازم به چالش‌های

۱. کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل (UNCTAD) United Nations Conference on Trade and Development

2. Essentially Separate Customs Territories, in Addition to Relief From Duties and Tariffs, Most Zones Also Offer Fiscal Incentives, Business-Friendly Regulations Regarding Land Access, Permits, and Licenses, or Employment Rules, and Administrative Streamlining and Facilitation

۳. سطح سه، سطح حکمرانی یا نهادهای اعمال مدیریت یا انجام بازی است و مجموعه‌ای از آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌هایی که برای تضمین اجرای قواعد بازی تنظیم می‌شوند، در این سطح قرار می‌گیرند (براساس ۴ سطح نهادی ویلیامسون).

۴. سطح دو، محیط نهادی است و شامل قواعد رسمی بازی مانند قانون اساسی، حقوق مالکیت، تشکیلات سیاسی، نهادهای اولیه مالی و سایر قوانین عادی می‌شود. در واقع براساس هنجارها و قوانین سطح یک، یک سری قوانین وضع می‌شوند که این قوانین قاعده بازی محسوب می‌شوند و تغییرات عمده در این قواعد بازی طی دوره‌ها یا قرن‌ها امکان‌پذیر است (براساس ۴ سطح نهادی ویلیامسون).

سطح حکمرانی نشود و بازنگری جدی در ساختار مدیریتی، اجرایی و نظارتی به‌عنوان مهم‌ترین مؤلفه‌های سطح حکمرانی، صورت نپذیرد، بازهم نمی‌توان نسبت به تحقق اهداف و حصول دستاوردهای مطلوب، خوش‌بین بود [۲].

تجربه جهانی نشان داده است که صرفاً ارائه مشوق‌های اقتصادی برای موفقیت یک منطقه آزاد کافی نیست و کیفیت نهادها و ساختار حکمرانی نقشی حیاتی دارد. نظریه نهادگرایی نوین بر اهمیت قواعد بازی^۱ یعنی قوانین، مقررات، حقوق مالکیت و نحوه اجرای آنها در عملکرد اقتصاد تأکید دارد. مناطق آزاد موفق، دارای نهادهای باکیفیت هستند؛ یعنی قوانین شفاف و باثبات، بوروکراسی کارآمد، حمایت قوی از حقوق مالکیت و قراردادهای فساد اداری پایین [۳].

به عبارت دیگر، ارتقای عملکرد مناطق آزاد نیازمند اصلاحاتی از قبیل بهبود قواعد، تأمین زیرساخت‌ها و تعیین مأموریت‌های هر منطقه براساس مزیت‌های نسبی و نیازهای کشور است و صرفاً با مرتفع کردن چالش تداخل وظایف و اختیارات سازمان منطقه با سایر سازمان‌ها، هدف مذکور محقق نمی‌شود؛ اما بررسی‌ها نشان می‌دهد بدون تعیین تکلیف و حل چالش حکمرانی، ارتقای عملکرد مناطق آزاد میسر نخواهد بود.

برای حل این چالش، قوانین و مقررات متعددی به تصویب رسیده‌اند، لکن این مصوبات عملاً در بیش از سه دهه‌ای که از آغاز فعالیت مناطق می‌گذرد، نتوانسته‌اند به رفع آن کمک کنند.

چالش حکمرانی در اغلب مناطق آزاد کشور وجود دارد، اما در مناطق مختلف، با شدت و ضعف همراه است؛ به‌عنوان مثال در مناطق آزادی نظیر کیش و انزلی،^۲ به‌واسطه وسعت و محدوده منطقه، تقریباً کمترین تداخل وجود دارد. همچنین برخی از مناطق آزاد اخیر که در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۲ به تصویب رسیده‌اند، به دلیل وسعت محدود و خروج آنها از محدوده‌های شهری و روستایی، احتمال می‌رود چالش کمتری در این زمینه داشته باشند؛ در مقابل، در مناطق آزاد منفصل^۳ یا مناطق وسیعی که شامل چند شهرستان می‌شوند (نظیر ارس، ماکو و اروند)، این چالش تشدید می‌شود.

وجود مناطق مسکونی در محدوده مناطق آزاد ایران، به انحراف مناطق آزاد از اهداف اصلی خود و گسترش برخی از تخلفات دامن زده است؛ برای مثال محصورسازی منطقه و مبارزه با قاچاق کالا در محدوده‌های مسکونی و دارای تردد بالای بومیان، تقریباً غیرممکن است و افزایش نظارت‌ها موجب نارضایتی عمومی خواهد شد. از سوی دیگر، سازمان منطقه آزاد که وظیفه اصلی آن توجه به اهداف چهارگانه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۴ است، متأسفانه درگیر معضلات و مشکلات منطقه‌ای می‌شود و از رسیدگی به امور اصلی بازمی‌ماند؛ همچنین وجود سایر دستگاه‌ها نظیر فرمانداری، شهرداری و... موجب بروز تداخل وظایف و اختیارات و منازعات بین‌سازمانی خواهد شد [۴].

در مناطق آزاد با وسعت محدود و خارج از محدوده‌های مسکونی، طبیعتاً چالش تداخل با دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه کاهش می‌یابد، اما چالش مدیریت و هماهنگی در سایر سطوح نیز وجود دارد؛ به‌عنوان

1. Rules of the Game

۲. البته لایحه توسعه وسعت منطقه آزاد انزلی در سال ۱۴۰۳ به تصویب مجلس رسید.

۳. مناطق آزادی که شامل چند محدوده جداگانه‌اند؛ نظیر منطقه آزاد ارس، منطقه آزاد مازندران و منطقه آزاد بانه-مریوان.

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

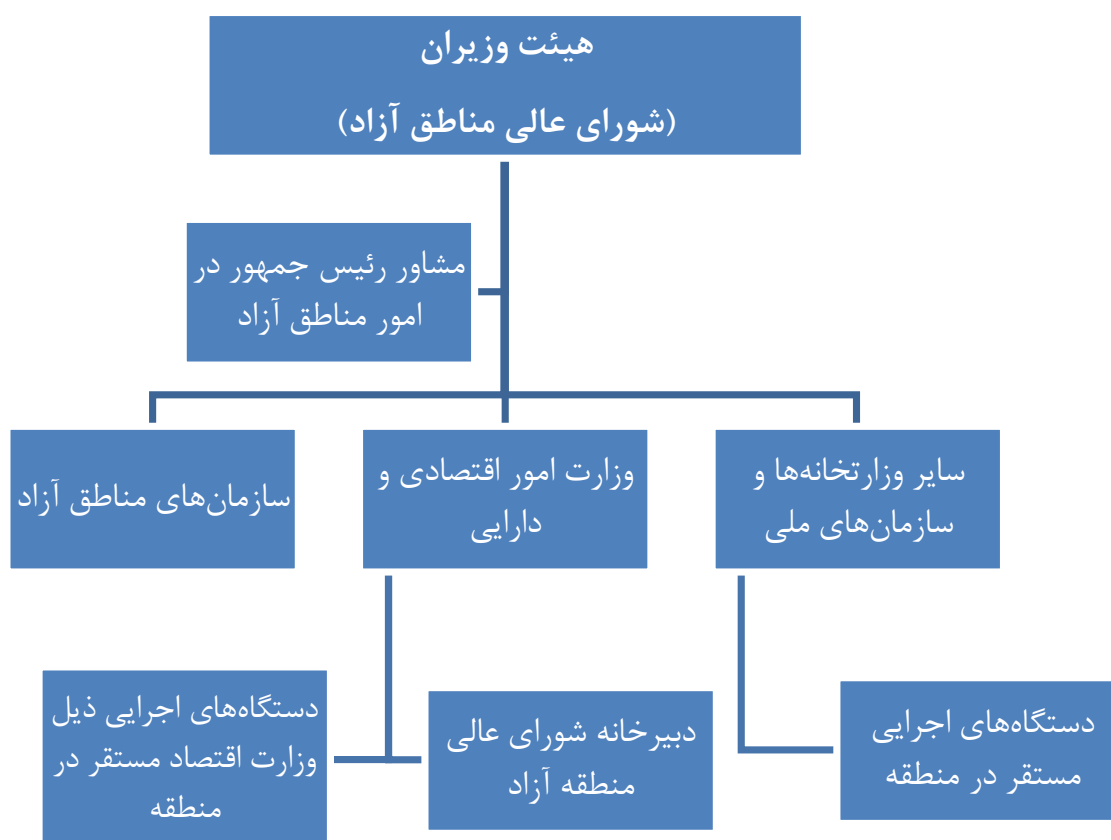


مثال، جایگاه و کارکرد دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد در تعامل با سازمان‌های مناطق آزاد و پاسخ‌گویی در برابر دستگاه‌های نظارتی و حاکمیتی، از فرایند مدوّنی تبعیت نمی‌کند؛ همچنین چالش‌هایی در حوزه هماهنگی مناطق آزاد با وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ملی وجود دارد که نیازمند تحلیل و بررسی خواهد بود. علاوه بر چالش‌های ساختاری در اداره مناطق آزاد، آسیب‌هایی در حوزه انتصابات این مناطق وجود دارد که در سایر گزارش‌ها به آن اشاره شده است؛ به عنوان مثال دوران کوتاه‌مدت اغلب مدیران عامل (میانگین حدود ۲/۵ سال) و تعیین نشدن ضوابط و شاخص‌های اولیه برای احراز صلاحیت‌های مدیرعامل منطقه، از مهم‌ترین عوامل مؤثر در عدم ثبات و عملکرد نامطلوب مناطق آزاد محسوب می‌شود.

لذا مشکلات ساختاری و اداری مناطق آزاد، حداقل در سه سطح قابل تحلیل و بررسی است:

- ارتباط با دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه؛
 - ارتباط با دستگاه‌های ملی (نظیر بانک مرکزی، سازمان امور مالیاتی و...)
 - ارتباط با هیئت وزیران (مجمع عمومی یا همان شورای عالی مناطق آزاد و دبیرخانه شورای عالی).
- البته تمرکز و هدف این گزارش بر تحلیل سطح اول، یعنی چالش‌های سازمان منطقه آزاد با دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه، قرار دارد. شکل ۱، جایگاه سازمان‌های مناطق آزاد را در نظام اداری کشور نمایش می‌دهد.

شکل ۱. جایگاه سازمانی سازمان‌های مناطق آزاد [۵]



گفتنی است، با توجه به تعداد بالای مناطق آزاد کشور و درخواست‌هایی که به منظور افزایش تعداد و وسعت مناطق آزاد مطرح می‌شود، عدم رفع این چالش به توسعه مشکلات ساختاری و اداری در کشور منجر خواهد شد. از سوی دیگر، با عنایت به استفاده از این الگو در خصوص توسعه سواحل مکران (براساس تصریح ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، بررسی آسیب‌های این شیوه حکمرانی اهمیت مضاعفی پیدا خواهد کرد.

همچنین رهبر شهید انقلاب (ره) در بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به اهداف اصلی مناطق آزاد اشاره کردند^۱ و در سخنان دوسال پیش خود، بر لزوم استفاده صحیح از ظرفیت مناطق آزاد (و نه براساس رویه نادرست سابق) تأکید داشتند^۲ که این موضوع اهمیت اصلاح سازوکارهای مناطق آزاد را به منظور تحقق اهداف و بهره‌مندی از ظرفیت‌های این مناطق نمایش می‌دهد. با عنایت به مطالب مذکور، بررسی جایگاه سازمان‌های مناطق آزاد و نحوه اداره این مناطق از چند منظر دارای اهمیت است:

۱. عدم امکان بهره‌مندی کشور از ظرفیت‌های مناطق آزاد (به رغم تأکیدات رهبر شهید (ره))؛

۲. اتلاف منابع و زمان دولت و بخش خصوصی در تداخلات بین سازمانی؛

۳. روند افزایشی تعداد و وسعت مناطق آزاد کشور؛

۴. استفاده از مدل اداره مناطق آزاد در توسعه سواحل مکران.

در حال حاضر ۱۸ منطقه آزاد مصوب در کشور وجود دارد. جدول ۱ اطلاعات این مناطق را نمایش می‌دهد:

جدول ۱. معرفی مناطق آزاد ایران

ردیف	نام منطقه	سال تصویب	وضعیت فعالیت	جمعیت (هزار نفر)	وسعت (هکتار)
۱	کیش	۱۳۶۹	فعال	۳۹/۸	۹۱۵۰
۲	قشم	۱۳۶۹	فعال	۲۰۰	۳۰۰۰۰
۳	چابهار	۱۳۶۹	فعال	۱۵/۴	۸۱۷۸۱
۴	اروند	۱۳۸۲	فعال	۵۵۰	۳۷۴۰۰
۵	ارس	۱۳۸۲	فعال	۱۹/۵	۷۱۸۴۸
۶	انزلی	۱۳۸۲	فعال	۳۵	۸۶۰۹
۷	ماکو	۱۳۸۹	فعال	۲۰۰	۳۳۹۰۰۰۰
۸	فرودگاه امام خمینی (ره)	۱۳۸۹	فعال	-	۱۵۰۰
۹	سیستان	۱۴۰۰	غیر فعال	نامشخص	۲۱۱۱۵ (۸۵۶۶+۱۲۵۴۹)

۱. بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی: توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به منظور انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج.

۲. ایشان فرمودند: این مناطق آزاد یا مناطق ویژه اقتصادی جزو فرصت‌های کشور است اگر درست از آن استفاده بشود؛ نه آن جوری که در طول زمان به شکل نادرستی از آنها استفاده شد [۳۳].

۳. تا سال ۱۳۹۵، وسعت این منطقه ۵۰۰ هزار هکتار عنوان می‌شد، اما از سال ۱۳۹۵، وسعت منطقه آزاد ماکو ۳۹۰ هزار هکتار اعلام شد.



ردیف	نام منطقه	سال تصویب	وضعیت فعالیت	جمعیت (هزار نفر)	وسعت (هکتار)
۱۰	بوشهر	۱۴۰۰	غیر فعال (فعالیت براساس منطقه ویژه) ^۱	نامشخص	۲۶۱۶۱
۱۱	بانہ-مریوان	۱۴۰۰	غیر فعال (فعالیت براساس منطقه ویژه)	-	۵۵۷۹ (۳۵۸۳+۱۹۹۶)
۱۲	مهران	۱۴۰۰	غیر فعال	-	۷۰۰۰
۱۳	قصر شیرین	۱۴۰۰	غیر فعال	-	۷۲۲۳
۱۴	اردبیل	۱۴۰۰	غیر فعال	-	۱۵۰۰
۱۵	اینچه برون	۱۴۰۰	غیر فعال	-	۱۲۵۷۷
۱۶	سرخس	۱۴۰۲	غیر فعال (فعالیت براساس منطقه ویژه)	-	۵۲۰۰
۱۷	دوغارون	۱۴۰۲	غیر فعال (فعالیت براساس منطقه ویژه)	-	۸۷۰۰
۱۸	مازندران	۱۴۰۲	غیر فعال (فعالیت براساس منطقه ویژه)	-	۱۶۰۵

مأخذ: یافته‌های پژوهش (براساس مصوبات مجلس شورای اسلامی و گزارش‌های دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد).

در گزارش پیش‌رو، پس از بررسی پیشینه مطالعاتی و تقنینی، در بخش سوم با ساختار سازمان‌های مناطق آزاد آشنا می‌شویم. پس از آن در بخش چهارم، تاریخچه‌ای از روند مصوبات قانونی در خصوص جایگاه سازمان‌های مناطق آزاد را بررسی می‌کنیم؛ سپس در بخش‌های پنجم و ششم به ترتیب چالش‌های سازمان‌های مناطق آزاد با سازمان‌های هم‌جوار و همچنین تجربه سایر مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان بررسی خواهد شد. در بخش هفتم به تحلیل و بررسی موضوع، و نهایتاً در بخش پایانی به جمع‌بندی گزارش و ارائه پیشنهاد خواهیم پرداخت. در پیوست این گزارش نیز به نظرات و پیشنهادهای برخی از دستگاه‌های اجرایی در حوزه اداره مناطق آزاد و اصلاح قوانین مربوطه، به صورت مختصر اشاره شده است.

۱. با عنایت به آنکه برخی از مناطق آزاد جدید، قبلاً منطقه ویژه اقتصادی بودند، همچنان فعالیت خود را در همان قالب ادامه داده و هنوز مقررات مناطق آزاد بر آنها حاکم نشده است. هر چند که برای برخی از این مناطق هیئت‌مدیره نیز تعیین شده است.



۲-۱. سوابق مطالعاتی

در اغلب مطالعاتی که در خصوص چالش‌های مناطق آزاد ایران صورت گرفته است، ساختار اداره مناطق آزاد و موضوع تداخل وظایف و اختیارات سازمان‌های مناطق آزاد با سازمان‌های هم‌جوار، به‌عنوان یکی از چالش‌های اصلی به‌صورت مختصر مطرح شده است که در بخش‌های مختلف این گزارش به آنها اشاره می‌شود. جدول ۲ اطلاعات برخی از این گزارش‌ها را نمایش می‌دهد؛ البته گزارش یا مقاله‌ای که به‌صورت تخصصی و مجزا به این چالش پرداخته باشد، یافت نشده است؛ لذا با عنایت به پیچیدگی‌های موجود در تعامل سازمان‌های مناطق آزاد با ذی‌نفعان مختلف از قبیل دستگاه‌های دولتی، این موضوع نیازمند تحلیل و بررسی دقیق و جداگانه‌ای است که در این گزارش به‌صورت اختصاصی و تفصیلی به موضوع تعارض مدیریتی در محدوده مناطق آزاد، سیر قوانین و تحلیل زوایا و چالش‌های مربوطه پرداخته می‌شود.

جدول ۲. پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر
۱	تحلیل و آسیب‌شناسی ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه از منظر سازوکارهای اداره سازمان توسعه سواحل مکران	۱۴۰۴	۲۰۵۸۱	دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس
۲	تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران	۱۴۰۰	۱۷۴۹۲	دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس
۳	اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲: نظرات دستگاه‌های اجرایی به همراه محورهای اصلاح قانون	۱۴۰۰	۱۷۴۹۱	دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس
۴	فراتحلیل مناطق آزاد: ۱. مقالات	۱۳۹۵	۱۵۰۶۸	دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس
۵	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی»	۱۳۹۳	۱۳۷۴۶	دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس
۶	بررسی چالش‌های مناطق آزاد ایران	۱۳۹۰	۱۲۰۱۷	دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس
۷	دلایل عدم موفقیت مناطق آزاد ایران	۱۳۷۴	۱۵۰۰۹۳۱	دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۲. سوابق تقنینی

در خصوص شیوه اداره مناطق آزاد و ارتباط آن با سایر سازمان‌های هم‌جوار، قوانین و مقررات متعددی به تصویب رسیده است که به‌عنوان مثال می‌توان به اساسنامه هر سازمان منطقه آزاد اشاره کرد. اما برخی از قوانین و مقررات مرتبط با این حوزه، از اهمیت بیشتری برخوردار است که در جدول ۳ نمایش داده شده است. در بخش چهارم گزارش، به تفصیل روند تصویب و تغییر قوانین بررسی خواهد شد.



جدول ۳. پیشنهاد تقنینی

ردیف	نام قانون	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده	نکات برجسته
۱	قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۲/۰۶/۰۷	مواد (۵) و (۶)	تعیین ماهیت، حیطه وظایف و شیوه انتصاب اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان منطقه آزاد
۲	قانون اصلاح چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۵/۰۸/۲۲	ماده (۲۷)	تعیین شیوه انتصاب یا تفویض امور مربوط به دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه
۳	قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۳/۰۶/۱۱	بند «الف» ماده (۳۵)	افزایش حوزه وظایف و اختیارات سازمان منطقه متناسب با ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد
۴	قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۹/۱۰/۱۵	بند «الف» ماده (۱۱۲)	افزایش حوزه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های سازمان منطقه آزاد
۵	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶/۰۱/۱۶	بند «الف» ماده (۶۵)	افزایش حوزه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های سازمان منطقه آزاد
۶	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶/۰۱/۱۶	ماده (۶۸)	اداره سازمان توسعه سواحل مکران براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد
۷	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶/۰۱/۱۶	تبصره ماده (۲۳)	انتقال ساختار دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد وزارت اقتصاد
۸	قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۴/۱۸	ماده (۱۱۹)	تأکید بر ارتقای سازوکار مدیریت مناطق آزاد توسط دولت

مأخذ: همان.

۳. آشنایی با ساختار سازمان‌های مناطق آزاد



۳-۱. ماهیت و چارچوب سازمان منطقه آزاد

هر منطقه آزاد، توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌شود و سرمایه آن متعلق به دولت است، اداره می‌شود. این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته از **شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا بوده و منحصرأ بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهند شد و در موارد پیش‌بینی نشده در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و اساسنامه هر منطقه، تابع قانون تجارت^۱ خواهند بود.**^۲ **هیئت وزیران مسئولیت و اختیار مجامع عمومی سازمان هر منطقه را به عهده دارد.**^۳

۳-۱-۱. سازوکار انتصاب و عزل

سازمان هر منطقه آزاد توسط هیئت‌مدیره متشکل از سه یا پنج نفر اداره خواهد شد. اعضای هیئت‌مدیره توسط هیئت وزیران انتخاب خواهند شد. مدیرعامل سازمان که ریاست هیئت‌مدیره را به عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست جمهوری و از میان اعضای هیئت‌مدیره منصوب می‌شود و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه است. انتخاب مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره برای مدت سه سال، و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. عزل مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره با همان مراجع انتخاب‌کننده است.^۴

۳-۱-۲. وظایف و اختیارات

در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، وظایف و اختیارات متعددی برای سازمان در نظر گرفته شده است که می‌توان به مواردی نظیر صدور مجوز، اخذ عوارض، ثبت شرکت و مالکیت‌های صنعتی و معنوی، تأمین و تضمین اعتبار، ایجاد شرکت، اجرای مقررات مربوط به اراضی مناطق آزاد و... اشاره داشت.

۱. در مواردی از قانون تجارت که خلاف شرع نباشد.

۲. ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد.

۳. ماده (۶) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد.

۴. همان.



جدول ۴. مهم‌ترین وظایف و اختیارات سازمان‌های مناطق آزاد بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد [۵]

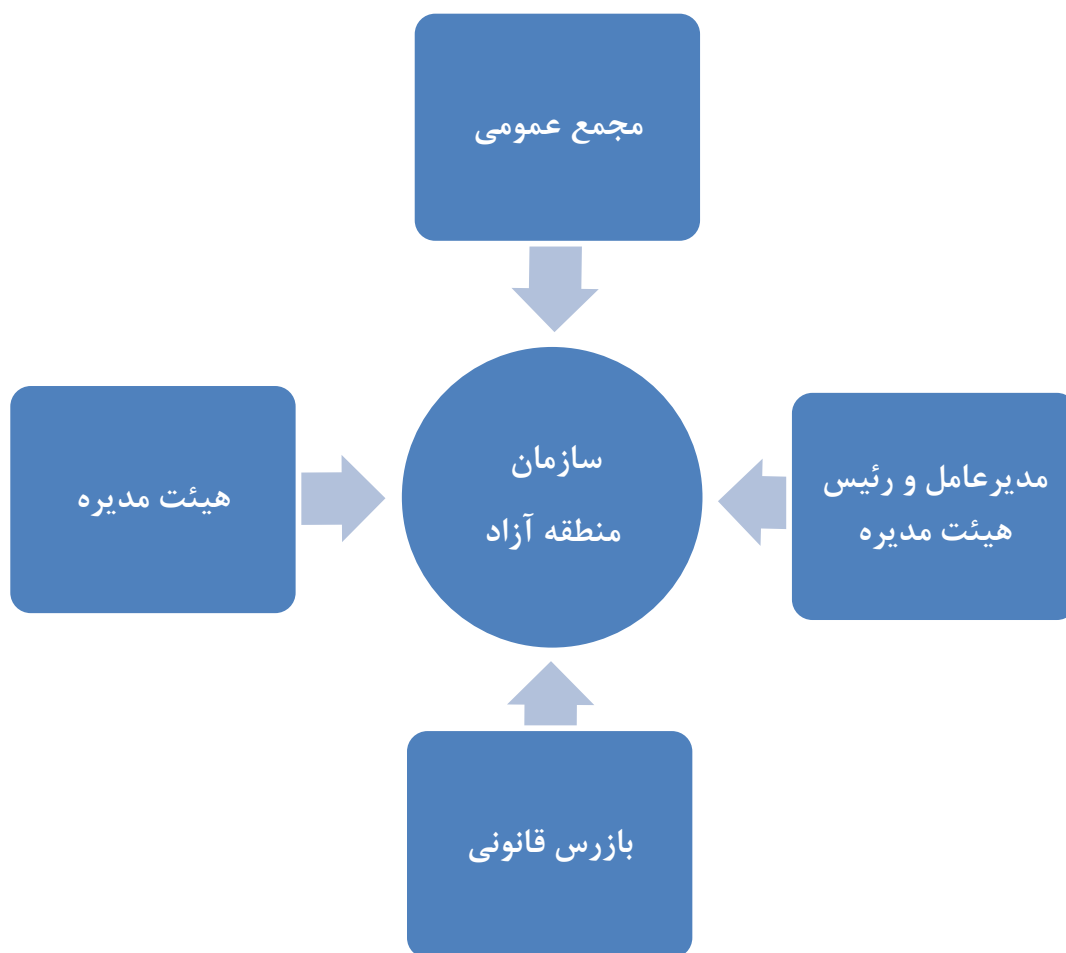
ردیف	ماده	موضوع	متن قانون
۱	(۷)	ایجاد شرکت	سازمان هر منطقه مجاز است با تصویب هیئت وزیران نسبت به تشکیل شرکت‌های لازم که طبق موازین قانون تجارت تشکیل می‌شود، اقدام نماید.
۲	(۱۰)	اخذ عوارض	سازمان هر منطقه می‌تواند با تصویب هیئت وزیران در مقابل انجام خدمات شهری و فراهم نمودن تسهیلات مواصلاتی، بهداشت، امور فرهنگی، آموزشی و رفاهی از اشخاص حقیقی و حقوقی منطقه عوارض اخذ نماید.
۳	(۱۱)	صدور مجوز	صدور مجوز برای انجام هر نوع فعالیت اقتصادی مجاز، ایجاد بنا و تأسیسات و تصدی به انواع مشاغل توسط اشخاص حقیقی و حقوقی، در مورد مشاغل که متصدی مستقیم ندارند در محدوده منطقه فقط در اختیار سازمان می‌باشد.
۴	(۱۸)	پیشنهاد ایجاد شعب خارجی بانک‌ها	افتتاح شعبه توسط بانک‌ها و یا مؤسسات اعتباری اعم از ایرانی و خارجی موکول به پیشنهاد سازمان و تأیید بانک مرکزی است.
۵	(۲۲)	ثبت شرکت‌ها و ...	ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی، همچنین ثبت کشتی‌ها، شناورها و هواپیماها در هر منطقه با رعایت اصل هشتاد و یکم (۸۱) قانون اساسی طبق ضوابط مصوب هیئت وزیران انجام می‌شود. تبصره: ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی در هر منطقه توسط سازمان آن منطقه انجام می‌شود.
۶	(۲۴)	مدیریت و واگذاری اراضی	نحوه استفاده از زمین و منابع ملی و ترتیب فروش یا اجاره آن به اتباع کشور در محدوده هر منطقه که در مالکیت دولت باشد طبق مقررات مصوب هیئت وزیران و با رعایت برنامه‌های عمرانی هر منطقه تعیین می‌گردد. سازمان هر منطقه مسئول اجرای مقررات مربوط خواهد بود.

۲-۳. ارکان سازمان منطقه آزاد

مطابق اساسنامه‌های سازمان‌های مناطق آزاد، ارکان سازمان به این ترتیب‌اند که در ادامه به بررسی بیشتر هر کدام از ارکان سازمان منطقه آزاد پرداخته خواهد شد:

- مجمع عمومی (هیئت وزیران یا شورای عالی مناطق آزاد)؛
- هیئت‌مدیره؛
- مدیرعامل و رئیس هیئت‌مدیره؛
- بازرس یا بازرسان قانونی.

شکل ۲. ارکان سازمان منطقه آزاد [۵]



۱-۲-۳. مجمع عمومی و شورای عالی مناطق آزاد

همان گونه که اشاره شد، هیئت وزیران به عنوان مجمع عمومی سازمان های مناطق آزاد تعیین شده است. مطابق اصل (۱۳۸) قانون اساسی، دولت می تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون های متشکل از چند وزیر واگذار کند و مصوبات این کمیسیون ها در محدوده قوانین، پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجراست. براین اساس، دولت ها مصوبات متعددی در خصوص ایجاد شورای هماهنگی یا شورای عالی مناطق آزاد داشته اند که وظایف هیئت وزیران در خصوص مناطق آزاد را به آن تفویض کرده اند. در آخرین مصوبه (به تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۴ با اصلاحات بعدی) آمده است:

«به منظور ایجاد هماهنگی، هدایت، سیاست گذاری و نظارت بر سازمان های مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، که در این تصویب نامه به اختصار «شورا» نامیده می شود، متشکل از رئیس جمهور (رئیس شورا)، وزیران امور اقتصادی و دارایی، کشور، صنعت، معدن و تجارت، امور خارجه، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، راه و شهرسازی و جهاد کشاورزی و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دبیر شورا تشکیل می شود. در صورت عدم حضور رئیس جمهور، جلسه شورا به ریاست معاون اول رئیس جمهور تشکیل می شود...»

دبیرخانه شورا دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و ساختار تشکیلاتی آن در وزارت امور اقتصادی و دارایی مستقر می باشد و

بودجه مورد نیاز آن از محل اعتبارات مصوب مربوط تأمین می‌شود.

وظایف و اختیارات هیئت وزیران در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و... به وزیران عضو شورا تفویض می‌شود» [۶].

لذا مسئولیت و اختیارات مجامع عمومی سازمان‌های مناطق آزاد و سایر تکالیف و اختیارات هیئت وزیران در حوزه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، بر عهده شورای عالی مناطق آزاد (به نمایندگی از هیئت وزیران) قرار گرفته است.

براساس ماده (۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، هیئت وزیران انجام این امور را بر عهده دارند:

الف) تصویب آیین‌نامه‌ها و هماهنگ نمودن کلیه فعالیت‌های هر منطقه.

ب) تصویب اساسنامه سازمان و شرکت‌های تابعه.

ج) تصویب برنامه‌های عمرانی، فرهنگی، بودجه سالانه و عملکرد صورت‌های مالی سازمان‌های مناطق.

د) تصویب مقررات امنیتی و انتظامی مناطق با تأیید فرماندهی کل قوا.

ه) اعمال نظارت عالیه بر فعالیت‌های مناطق.

در ماده (۸) اساسنامه مناطق آزاد کیش، قشم و چابهار نیز به این موارد به‌عنوان وظایف و اختیارات هیئت وزیران (شورای عالی مناطق آزاد) اشاره شده است:

الف) موافقت با تأسیس و انحلال شرکت‌های تابعه.

ب) تصویب، اصلاح و تغییر اساسنامه سازمان و شرکت‌های تابعه با رعایت اصل (۸۵) قانون اساسی.

ج) اعمال نظارت عالیه بر فعالیت‌های سازمان.

د) تصویب برنامه‌های عمرانی، فرهنگی، بودجه سالانه، صورت‌های مالی و عملکرد سازمان.

ه) تصویب آیین‌نامه‌های سازمان.

و) تصویب مقررات امنیتی و انتظامی منطقه با تأیید فرماندهی کل قوا.

ز) اتخاذ تصمیم نسبت به افزایش و یا کاهش سرمایه.

ح) نصب و عزل اعضای هیئت‌مدیره.

ط) انتخاب بازرس و یا بازرسان و تعیین حق الزحمه آنها.

ی) تعیین خط‌مشی عمومی سازمان.

ک) تعیین حقوق، مزایا و هرگونه پاداش اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل.

ل) تعیین میزان و نحوه اخذ عوارض در محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی.

م) اتخاذ تصمیم نسبت به هر موضوعی که با رعایت مفاد این اساسنامه در دستور جلسه مجمع عمومی قرار گیرد.

ن) اتخاذ تصمیم درباره واریز تمام یا قسمتی از سود سالیانه سهم سهام‌داران به حساب اندوخته‌های سازمان.

۲-۳-۲. هیئت‌مدیره

در اساسنامه‌های مناطقی نظیر کیش، قشم و چابهار، این موارد به‌عنوان وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره سازمان منطقه آزاد تصریح شده است:

الف) تعیین روش‌های اجرایی انعقاد هرگونه قرارداد و مشارکت با اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از داخلی و خارجی.

ب) چگونگی و نحوه ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی، همچنین ثبت کشتی‌ها، شناورها و هواپیماها در منطقه، براساس آیین‌نامه‌های مربوط و بدون ایجاد حق امتیاز و انحصار.

ج) موافقت با تأسیس دفتر نمایندگی در محل‌های لازم.

د) چگونگی و نحوه استفاده از زمین و منابع ملی و ترتیب فروش یا اجاره آن در محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی براساس قانون و آیین‌نامه اجرایی مصوب مجمع عمومی.

ه) اخذ تصمیم نسبت به خرید و فروش و اجاره و پیمانکاری و انجام کلیه امور تجاری و تولیدی و مبادرت به صادرات و واردات در چارچوب آیین‌نامه‌های مصوب.

و) تهیه و پیشنهاد برنامه و بودجه سالانه سازمان به مجمع عمومی جهت تصویب.

ز) تهیه و تأیید گزارش هیئت‌مدیره، صورت‌های مالی و عملکرد سالانه سازمان و ارائه آن به مجمع عمومی جهت تصویب.

ح) بررسی و تدوین آیین‌نامه‌های داخلی و ارائه آن به مجمع عمومی جهت تصویب.

ط) تشکیل یا انحلال شرکت‌های فرعی براساس موازین قانون تجارت با تصویب مجمع عمومی.

ی) موافقت با اعطا و قبول ضمانت و ظهرنویسی و تضمینات تجاری و رهن و وثیقه اموال منقول و غیرمنقول در چارچوب آیین‌نامه‌های مربوط.

ک) هیئت‌مدیره می‌تواند بعضی از اختیارات خود را به رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل تفویض نماید.

۳-۲-۳. مدیرعامل و رئیس هیئت‌مدیره

مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، **بالاترین مقام منطقه** محسوب می‌شوند و تمام وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنهاست.^۱

همچنین در اساسنامه مناطق آزاد کیش، قشم و چابهار آمده است: «رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل در اجرای مصوبات و تصمیمات هیئت‌مدیره دارای همه‌گونه حقوق، اختیارات و اعتبارات بوده و نمایندگی سازمان را در مقابل اشخاص ثالث دارد. سایر وظایف و اختیارات وی به این شرح است:

الف) کلیه مکاتبات عادی و جاری سازمان با امضای رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل معتبر می‌باشد.

ب) عزل و نصب کارکنان سازمان.

ج) تعیین حقوق و مزایا، ارتقا و اعطای پاداش و اضافه حقوق کارکنان و اخذ تصمیم درباره کلیه امور استخدامی کارکنان طبق آیین‌نامه‌های مربوط.

د) دریافت مطالبات و پرداخت بدهی‌ها و افتتاح حساب ریالی و ارزی در بانک‌های داخلی و خارجی با امضای مجاز سازمان.

ه) صدور مجوز برای انجام هر نوع فعالیت اقتصادی مجاز در محدوده منطقه آزادی تجاری - صنعتی.

و) صدور روادید برای اتباع خارجی به موجب آیین‌نامه‌های مربوط.

ز) تعیین متصدی برای انواع مشاغل که در محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی متصدی مستقیم ندارد.

ح) رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل می‌تواند برخی از اختیارات خود را به اعضای هیئت‌مدیره و یا کارکنان سازمان به تشخیص و مسئولیت خود واگذار نماید.

ط) رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل مسئول حسن اجرای کلیه امور منطقه آزاد تجاری - صنعتی و حفظ حقوق و منافع و اموال سازمان می‌باشد».

۳-۲-۴. بازرس یا بازرسان قانونی

مجمع عمومی (یعنی هیئت وزیران یا شورای عالی مناطق آزاد) یک بازرس اصلی و یک بازرس علی‌البدل را از میان اشخاص حقیقی یا حقوقی ذی‌صلاح برای مدت یک سال انتخاب می‌کند. بازرس قانونی می‌تواند هرگونه رسیدگی و بازرسی را در حدود اختیارات قانونی

۱. بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.



و وظایف محوله انجام دهد، به تمام دفاتر و پرونده‌ها و قراردادهای سازمان مراجعه کند و اسناد و مدارک مربوط به سازمان را مورد رسیدگی قرار دهد. اهم وظایف و اختیارات بازرس به این شرح است:

(الف) تطبیق عملیات سازمان با بودجه مصوب.

(ب) رسیدگی به صورت‌های مالی سازمان و تصدیق و مطابقت آنها با دفاتر سازمان و تهیه گزارش و اظهارنظر در مورد عملیات سازمان برای تقدیم به مجمع عمومی؛ گزارش مزبور حداقل ۲۰ روز قبل از جلسه مجمع عمومی به رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل تسلیم می‌شود.

(ج) اظهارنظر در مورد صحت و سقم گزارش هیئت‌مدیره به مجمع عمومی.

(د) اجرای وظایف بازرس که طبق مقررات این اساسنامه تعیین شده، نباید به هیچ وجه مانع جریان عادی کار سازمان شود.^۱ براساس مصوبات هیئت وزیران، معمولاً سازمان حسابرسی به عنوان حسابرر قانونی و بازرر مستقل، تعیین می‌شود.

۳-۳. مهم‌ترین ویژگی‌ها

با عنایت به نکات این بخش، مهم‌ترین ویژگی‌های سازمان‌های مناطق آزاد عبارت‌اند از:

- مستثنا بودن از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت؛
 - انتخاب نشدن مدیرعامل توسط هیئت‌مدیره (انتصاب مدیرعامل توسط رئیس‌جمهور از میان اعضای هیئت‌مدیره)؛
 - تعیین هیئت وزیران به عنوان مجامع عمومی هر سازمان منطقه؛
 - تعیین اعضای هیئت‌مدیره توسط هیئت وزیران؛
 - تجمع جایگاه رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل منطقه در یک نفر؛
 - متعلق بودن تمام سهام سازمان به دولت؛
 - اعطای جایگاه و وظایف شرکتی و حاکمیتی به مدیرعامل سازمان منطقه (به عنوان بالاترین مقام اجرایی منطقه)؛
 - تفویض وظایف دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در منطقه به مدیرعامل سازمان؛
- تعیین و تصویب بودجه مناطق توسط هیئت وزیران (و تأمین منابع خارج از ساختار قانون بودجه و سازمان برنامه و بودجه کشور).

۴. سیر تحول قوانین حوزه مدیریت مناطق آزاد

بروز معضل تداخل وظایف و اختیارات در مناطق آزاد، از سال‌های ابتدایی فعالیت این مناطق آشکار شد و به تدریج، شدت گرفت. در گزارشی که سال ۱۳۷۴ منتشر شده، آمده است: از جمله مشکلات مهم دیگر، وجود برخی قوانین و مقررات اداری در مورد شیوه مدیریت مناطق آزاد است. تداخل وظایف رئیس منطقه آزاد و سایر نهادهای انتظامی و کشوری موانعی در جهت کارکرد مناسب این مناطق به وجود آورده است که ضرورت طرح شیوه‌های تازه‌تری برای مدیریت اجرایی مناطق را می‌طلبد. در این رابطه نبود انسجام و وحدت مدیریت مناطق از جمله علل کارکرد ناموفق مناطق ذکر شده است [۷].

همچنین سه سال پس از تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، دبیر وقت شورای عالی مناطق آزاد (در سال ۱۳۷۵) می‌گوید: «بسیاری از دستگاه‌ها که همه آنها گرفتار بوروکراسی و کاغذبازی متداول هستند، تمایل دارند که سیطره و خدمت خود را در مناطق

۱. مواد (۲۰) و (۲۱) اساسنامه سازمان‌های مناطق آزاد کیش، قشم و چابهار.

آزاد نیز ادامه دهند. نتیجه این تفکر، تداخل یا برخورد مدیریت مناطق آزاد با دستگاه‌های اجرایی بوده که در عمل فعالیت‌های اقتصادی را در آنجا کند می‌کرده است» [۸].

بر همین اساس، قوانین حوزه مدیریت مناطق آزاد دستخوش تغییرات مختلفی شد که در ادامه به سیر تحول قوانین این حوزه پرداخته می‌شود.

۴-۱. بالاترین مقام اجرایی در زمینه اقتصادی و زیربنایی

در ابتدای ایجاد مناطق آزاد و تصویب قانون چگونگی اداره مناطق در سال ۱۳۷۲، انتظار می‌رفت جایگاه بالای مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره به واسطه انتصاب توسط رئیس‌جمهور و هیئت وزیران، و همچنین معرفی مدیرعامل به عنوان بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی، بتواند مانع از بروز چالش‌های اجرایی در مناطق آزاد شود؛ در ماده (۶) قانون مذکور آمده است: «سازمان توسط هیئت‌مدیره متشکل از سه یا پنج نفر اداره خواهد شد. اعضای هیئت‌مدیره توسط هیئت وزیران انتخاب خواهند شد. مدیر عامل سازمان که ریاست هیئت‌مدیره را به عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست‌جمهوری و از میان اعضای هیئت‌مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه می‌باشد...».

اما در همان ابتدای فعالیت مناطق آزاد، ناهماهنگی‌های متعددی میان سازمان‌های مناطق آزاد و دستگاه‌های اجرایی مستقر به وجود آمد. در سال ۱۳۷۵ دولت در لایحه‌ای خواستار حذف عبارت «در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی» از ماده (۶) قانون شد که براساس آن، مدیرعامل منطقه در همه زمینه‌ها بالاترین مقام اجرایی منطقه محسوب می‌شد؛ اما این پیشنهاد توسط شورای نگهبان، مغایر اصل (۶۰) قانون اساسی^۱ تشخیص داده شد (البته در مصوبات بعدی نظیر قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه و قانون احکام دائمی که به آن اشاره خواهد شد، این مفهوم با مغایرت شورای نگهبان مواجه نشد).

۴-۲. همکاری در انتصاب یا تفویض اختیار

در ادامه برای حل این چالش، دو رویکرد مطرح شد: رویکرد اول ناظر به تفویض اختیارات و مسئولیت‌ها به سازمان منطقه آزاد بود؛ به گونه‌ای که فرایندهای اجرایی در منطقه توسط سازمان منطقه انجام پذیرد؛ رویکرد دوم بر ادامه فعالیت سازمان‌های هم‌جوار در منطقه با دخالت سازمان منطقه در فرایند انتصابات تأکید داشت. در نهایت ماده (۲۷) در سال ۱۳۷۵ با محوریت این دو رویکرد، به قانون چگونگی اداره مناطق آزاد الحاق شد که در آن آمده است:

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

الف) دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را به رئیس هیئت‌مدیره و مدیر عامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض نمایند.

ب) مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان و با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می‌شوند».

اما این ماده نیز نتوانست چالش‌های میان دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه با سازمان‌های مناطق آزاد را به صورت کامل حل کند و در اغلب موارد، سازمان‌های هم‌جوار تمکین نکردند و عملاً تابع سیاست‌های سازمان اصلی خود بودند. از سوی دیگر، سازمان‌های نوپای منطقه آزاد نیز این قابلیت را نداشتند که متناظر تمام دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه را ذیل ساختار خود ایجاد کنند؛

۱. اصل (۶۰) قانون اساسی: اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است.

چراکه با چالش تأمین نیروی متخصص، پرداخت حقوق و مزایا، متورم شدن سازمان منطقه و افزایش بوروکراسی مواجه می‌شدند. تأکید بر عبارت **تأیید وزیر ذی‌ربط** در صدر ماده (۲۷) و همراهی نکردن وزرا نیز می‌تواند یکی از دلایل عدم اجرای آن باشد.

۳-۴. بالاترین مقام اجرایی در همه زمینه‌ها (به‌جز امنیتی و دفاعی)

در ادامه، ماده (۳۵) قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳) تصویب شد که در آن علاوه بر تأکید بر ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، مدیر سازمان منطقه آزاد را به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی منطقه تعیین کرد. در این قانون عملاً قید امور زیربنایی و اقتصادی (که در ماده (۶) قانون مقید شده بود) حذف شد تا بهانه‌ای بر عدم همکاری از سوی تمام دستگاه‌های اجرایی (به‌جز امنیتی و دفاعی) وجود نداشته باشد. همچنین دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند نسبت به اصلاح مقررات خود در راستای اجرای این ماده اقدام کنند.

در ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه آمده است: «مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، **بالاترین مقام اجرایی منطقه** محسوب شده و کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به‌استثنای دستگاه‌های نهادی دفاعی و امنیتی مکلف هستند ضمن رعایت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ نسبت به اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد اقدام نمایند».

۴-۴. تفویض تمام وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها (به‌جز امنیتی و دفاعی)

پس از آنکه مصوبه مذکور نیز نتوانست مشکلات بین دستگاهی را مرتفع کند، در ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹) و همچنین ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه (مصوب ۱۳۹۶)، علاوه بر تأکید بر جایگاه مدیرعامل منطقه به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی، صراحتاً همه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه به مدیران مناطق آزاد تفویض شد تا جای هیچ‌گونه شک و شبهه‌ای در خصوص جایگاه برتر سازمان‌های مناطق آزاد در برابر سایر سازمان‌های موازی باقی نماند؛ در این قوانین آمده است: «مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به‌استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنها است. سازمان‌های مناطق آزاد منحصراً براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند...».

۵-۴. انتقال دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد به وزارت اقتصاد

همان‌گونه که در بخش سوم گزارش اشاره شد، پس از تفویض امور مناطق آزاد توسط هیئت وزیران به شورای عالی مناطق آزاد (مركب از وزرای مربوطه)، دبیرخانه‌ای به‌منظور انجام تکالیف قانونی ایجاد شد که دبیر آن توسط رئیس‌جمهور تعیین می‌شد و ساختار آن ذیل نهاد ریاست‌جمهوری تعریف شده بود؛ در این ساختار، دبیرخانه وظیفه‌ای نسبت به پاسخ‌گویی در قبال عملکرد مناطق آزاد به نهادهای نظارتی از جمله مجلس شورای اسلامی نداشت؛ به دلایلی از جمله افزایش پاسخ‌گویی مناطق آزاد به مجلس، **افزایش همکاری‌ها و کاهش تنش‌ها با مهم‌ترین سازمان‌های اقتصادی هم‌جوار (از قبیل گمرک، مالیات، بیمه، بانک و بورس)**، تبصره ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه به تصویب رسید که براساس آن، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل و وزیر مربوطه، به‌عنوان مسئول اجرای قوانین در مناطق تعیین شد. در این تبصره آمده است: «کلیه وظایف، اختیارات،

ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل و وزیر ذی‌ربط مسئول اجرای قوانین مرتبط با حوزه مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی خواهد بود».

این حکم در برخی از قوانین بودجه سنواتی سال‌های اخیر نیز تکرار شد. گفتنی است، پس از ابلاغ این قانون از سال ۱۳۹۶، غالباً دبیر شورای عالی مناطق آزاد (که توسط وزیر اقتصاد تعیین می‌شود)، به‌عنوان مشاور رئیس‌جمهور در امور مناطق آزاد نیز معرفی می‌گردد^۱ تا در پیگیری امور و برگزاری جلسات، از حوزه نفوذ و قدرت بیشتری برخوردار باشد.^۲ با اینکه حدود ۹ سال از ابلاغ این قانون می‌گذرد، بررسی‌ها نشان می‌دهد در یکی از اهداف اصلی تبصره ماده (۲۳) قانون برنامه ششم، یعنی هم‌افزایی دستگاه‌های ذیل وزارت اقتصاد و کاهش تنش‌ها با سازمان‌های مناطق آزاد، توفیق چندانی حاصل نشده است. اینکه مناطق آزاد ذیل چه نهادی اداره شوند، ارتباط مستقیمی به اهداف سیاستگذار از ایجاد و توسعه مناطق آزاد دارد؛ در شرایط فعلی و براساس ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، سیاستگذار مدل توسعه منطقه‌ای در مناطق محروم و مرزی را نیز در نظر داشته که غالباً با اهداف و تجربیات جهانی شباهتی نداشته و فاقد اثربخشی لازم برای اقتصاد ملی بوده است. ازسوی دیگر، در مدلی که مناطق آزاد ذیل دستگاه اجرایی مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی اداره شوند، به‌دلیل آنکه اغلب اهداف ایجاد مناطق آزاد در ماده (۱) قانون فوق‌الذکر فراتر از اختیارات وزارت امور اقتصادی و دارایی است، تناسبی بین ساختار و اهداف اداره مناطق آزاد در حالت فعلی وجود ندارد.

۴-۶. تأکید بر ارتقای نحوه اداره و مدیریت مناطق آزاد

آخرین تلاش قانونگذار برای رفع تداخلات مدیریتی در مناطق آزاد، مربوط به قانون برنامه هفتم پیشرفت (توسعه) است که در آن، خود دولت مکلف است نسبت به ارتقای نحوه اداره و مدیریت مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، تعیین تکلیف کند؛ در ماده (۱۱۹) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، دولت آمده است: «دولت مکلف است حداکثر ظرف یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به موارد زیر با تأکید بر ایجاد نهاد پیش‌ران مطابق نظر هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و تعیین تکلیف نسبت به ارتقای نحوه اداره و مدیریت مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، اقدام لازم را در چارچوب قوانین به عمل آورد...».

تکلیف ماده (۱۱۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت در خصوص مناطق آزاد، کلی و غیرشفاف نگارش شده است و اینکه سیاستگذار با چه سازوکاری به دنبال تحقق این ماده قانونی است، محل ابهام بوده و از این منظر، بعید به‌نظر می‌رسد این ماده قانونی نیز نقش مؤثری در کاهش تداخلات بین سازمانی داشته باشد.

۱. البته ابرادات حقوقی به این انتصاب وارد می‌گردد؛ چرا که جایگاه مشاور رئیس‌جمهور و همچنین دبیر شورای عالی مناطق آزاد (ذیل وزارت اقتصاد) هر کدام یک شغل محسوب شده و امکان تصدی دو شغل دولتی هم‌زمان، مغایر قانون است. گفتنی است، در حال حاضر دبیران جدید شورای عالی مناطق آزاد (آقای مسرور و آقای فروزان) توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی انتخاب شده و فاقد حکم مشاور رئیس‌جمهور هستند.

۲. همان‌گونه که در مقدمه گزارش اشاره شد، در این گزارش بر تعارضات میان سازمان منطقه آزاد با دستگاه‌های مستقر در منطقه، تمرکز شده و چالش‌های حوزه دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ارتباط آن با سازمان‌های منطقه، در گزارش دیگری بررسی خواهد شد.

جدول ۵. سیر تحول در مقررات ناظر به اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی

ردیف	سال تصویب	قانون	متن مقرر
۱	۱۳۷۲	قانون چگونگی اداره مناطق آزاد	ماده (۶): سازمان توسط هیئت‌مدیره متشکل از سه یا پنج نفر اداره خواهد شد. اعضای هیئت‌مدیره توسط هیئت وزیران انتخاب خواهند شد. مدیرعامل سازمان که ریاست هیئت‌مدیره را به عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست‌جمهوری و از میان اعضای هیئت‌مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه می‌باشد. انتخاب مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره برای مدت سه سال بوده و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. عزل مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره با همان مراجع انتخاب‌کننده می‌باشد. هیئت وزیران مسئولیت و اختیار مجامع عمومی سازمان هر منطقه را به عهده دارد.
۲	۱۳۷۵	اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد	ماده (۲۷): به منظور ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های مناطق آزاد، حسب مورد با تأیید وزیر ذی‌ربط به یکی از دو روش زیر عمل خواهد شد: الف) دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را به رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض نمایند. ب) مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان و با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می‌شوند.
۳	۱۳۸۳	قانون برنامه چهارم توسعه	بند «الف» ماده (۳۵): مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام اجرایی منطقه محسوب شده و کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به استثنای دستگاه‌های نهادی دفاعی و امنیتی مکلف هستند ضمن رعایت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ نسبت به اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد اقدام نمایند.
۴	۱۳۸۹	قانون برنامه پنجم توسعه (بند «الف» ماده (۱۱۲))	مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنها است. سازمان‌های مناطق آزاد منحصر بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند.
۵	۱۳۹۶	قانون احکام دائمی (بند «الف» ماده (۶۵))	تبصره «۱»: واگذاری وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، با موافقت ایشان صورت می‌پذیرد. تبصره «۲»: اختیارات فرماندار در مورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا در مناطق آزاد به مدیر سازمان منطقه آزاد واگذار می‌شود.
۶	۱۳۹۶	قانون برنامه ششم توسعه	تبصره ماده (۲۳): کلیه وظایف، اختیارات، ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل و وزیر ذی‌ربط مسئول اجرای قوانین مرتبط با حوزه مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی خواهد بود.
۷	۱۴۰۳	قانون برنامه هفتم پیشرفت	ماده (۱۱۹): دولت مکلف است حداکثر ظرف یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به موارد زیر با تأکید بر ایجاد نهاد پیش‌ران مطابق نظر هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و تعیین تکلیف نسبت به ارتقای نحوه اداره و مدیریت مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، اقدام لازم را در چارچوب قوانین به عمل آورد....

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

جدول ۵ روند تحولات قانونی را نشان می‌دهد که علی‌رغم صراحت، در هیچ برهه‌ای به صورت کامل اجرایی نشده است؛ این موضوع می‌تواند ناشی از عدم ضمانت اجرایی کافی، وجود قوانین متناقض و متعارض با قوانین فوق یا اصولاً عدم امکان‌پذیری اجرای آن باتوجه به ساختارهای داخلی کشور باشد.

در فصل بعدی، به علل و مصادیق عدم اجرای قانون که به بروز تداخل وظایف و اختیارات میان سازمان‌های مناطق آزاد با سایر دستگاه‌ها منجر شده است، اشاره خواهد شد.

۵. تداخل وظایف و اختیارات میان دستگاه‌های مستقر در منطقه



در خصوص عملکرد مناطق آزاد چهار مؤلفه اصلی باید به صورت مستمر بررسی و بازنگری شوند؛ این مؤلفه‌ها عبارت‌اند از:

- بهبود چارچوب نظارتی؛

- افزایش جذابیت‌ها و مشوق‌های سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی؛

- ارتقای زیرساخت‌ها؛

- بهبود تعامل‌ها.

در خصوص مؤلفه چهارم، یعنی بهبود تعامل، باید تعامل بین اجزای مختلف مناطق آزاد بررسی و تقویت شود تا اطمینان حاصل شود که آنها به طور مؤثر با هم کار می‌کنند. چنین رویه‌ای می‌تواند شامل افزایش همکاری و هماهنگی بین سازمان‌های دولتی مختلف مسئول در حوزه مدیریت مناطق آزاد و بهبود جریان شکل گرفته بین کسب‌وکارها و سایر ذی‌نفعان باشد [۱].

لذا در این فصل، به بررسی کیفیت تعامل سازمان‌های مستقر در مناطق آزاد پرداخته می‌شود؛ بررسی‌ها نشان می‌دهد در مقاطع مختلف، برخی از دستگاه‌های اجرایی نسبت به تفویض وظایف و اختیارات خود به سازمان‌های مناطق آزاد اقدام کرده‌اند؛ البته ارتباطات و میزان نفوذ مدیران وقت سازمان‌های مناطق آزاد در تحقق این موضوع، بی‌تأثیر نبوده است.^۱ در برخی از مناطق نظیر منطقه آزاد کیش نیز تفویض اختیارات توسط تعدادی از دستگاه‌های اجرایی انجام شده است. برخی از سازمان‌ها نیز با تعامل و انعقاد تفاهم‌مکتوب یا شفاهی با سازمان منطقه آزاد، نسبت به تقسیم وظایف و اختیارات میان طرفین اقدام کرده و در بازه‌هایی این چالش را کاهش داده‌اند؛ اما آنچه مسلم است، قانون به صورت کامل اجرایی نشده و تداخلات بین سازمانی در محورهای اصلی فعالیت مناطق آزاد، همچنان گریبان‌گیر این مناطق است.

در ادامه، به بررسی برخی از دلایل و مصادیق بروز تداخل وظایف و اختیارات پرداخته می‌شود؛ این موارد از طریق مصاحبه با خبرگان و مسئولان اجرایی، مطالعه قوانین و مقررات و شناسایی تعارضات قانونی استخراج شده است.

۱-۵. تمایل به حفظ درآمدها و واگذاری هزینه‌ها

برخی از مدیران مناطق آزاد معتقدند پس از تصویب این قوانین، غالباً دستگاه‌های هزینه‌ای (نظیر وزارت آموزش و پرورش و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی) نه فقط مخالفتی با آن نداشتند، بلکه در تفویض امور مربوطه پیش قدم بودند؛ اما در خصوص دستگاه‌های درآمدی یا اقتصادی که اهمیت بیشتری دارند، همچنان چالش‌های جدی وجود دارد. مطابق ادعای برخی از مسئولان مناطق آزاد، با آنکه امکانات و خدمات مختلفی به دستگاه‌های مستقر در منطقه اعطا می‌شود (نظیر خودرو سازمانی، منزل سازمانی، ساختمان اداری و...)، متأسفانه در موارد بسیاری همکاری مناسبی با سازمان منطقه آزاد ندارند؛ همچنین دستگاه‌های هم‌جوار در برخی از موارد برای اجرای وظایف خود، هزینه‌های سنگینی از سازمان منطقه آزاد مطالبه می‌کنند.

در مقابل، دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه معتقدند سازمان منطقه آزاد به سازمان‌های درآمدی تمایل دارند و از تفویض سازمان‌های هزینه‌ای استقبال نمی‌کنند؛ لذا یکی از پیش‌نیازهای اساسی برای امکان‌پذیر شدن تفویض وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی به سازمان منطقه آزاد، تعیین تکلیف در خصوص درآمدها و هزینه‌ها (مخصوصاً هزینه‌های تأمین زیرساخت، حقوق و مزایای کارمندان و...) است.

۱. به عنوان مثال در منطقه آزاد قشم، بنا به هماهنگی صورت گرفته میان وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان منطقه آزاد قشم، یک نفر به عنوان مدیر فرهنگ و ارشاد شهرستان و معاون فرهنگی سازمان منطقه آزاد قشم، معرفی می‌شود.

به‌عنوان مثال در صورت ایجاد یک نیروگاه برق توسط دولت در محدوده منطقه آزاد، درآمدهای حاصل از آن نصیب کدام سازمان شده و هزینه‌های مربوطه (نظیر ساخت، پشتیبانی، حقوق و دستمزد و...) توسط چه نهادی باید تأمین شود؟^۱

۲-۵. محدود بودن ظرفیت مناطق آزاد جهت پذیرش تمام وظایف تخصصی

یکی دیگر از موانع تفویض اختیارات را می‌توان وظایف تخصصی دستگاه‌های اجرایی دانست؛ به‌عنوان مثال اگر وظایف و اختیارات سازمان‌هایی از قبیل سازمان بنادر و دریانوردی، سازمان هواپیمایی کشور، سازمان امور مالیاتی، گمرک، استاندارد، وزارت نیرو، دامپزشکی، شیلات، محیط زیست و... به سازمان منطقه آزاد تفویض شود، سازمان منطقه آزاد در ابتدا فاقد منابع انسانی متخصص در این زمینه‌ها بوده است؛ لذا باید نسبت به آموزش و استخدام نیروهای فنی و تخصصی در هر زمینه اقدام کند که بسیار هزینه‌بر و زمان‌بر است. بر همین اساس، غالباً عدم تفویض در حوزه سازمان‌های تخصصی مشاهده می‌شود؛ به‌عنوان مثال، مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی در خصوص تفویض اختیارات خود به شرکت استاندارد و نظارت بر ضوابط بهداشت انسانی سازمان منطقه آزاد قشم، تمایلی نداشته است [۹].

در حوزه مدیریت بنادر نیز سازمان بنادر و دریانوردی معتقد است ضرورت اداره تخصصی امور بندری و دریایی بازرگانی کشور به دست سازمان بنادر و دریانوردی (به‌عنوان مرجعی کاملاً تخصصی در اداره امور مذکور) به‌ویژه با توجه به ابعاد سیاسی و بین‌المللی آن (از قبیل ثبت و اعطای تابعیت به کشتی‌ها و اعمال مقررات مربوط به آب‌های بین‌المللی نسبت به کشتی‌های تحت پرچم)، موضوعی نیست که بتوان به‌یکباره با تصویب یک بند قانونی آن را از صلاحیت این سازمان خارج کرد. وظایف سازمان بنادر و دریانوردی در امور مذکور، نوعاً دارای جنبه‌های فنی و تخصصی دریایی است که انجام آن از سوی سایر مراجع قانونی، متعذر است. سازمان مذکور به‌عنوان مرجع ملی و نماینده دولت در مراجع و سازمان‌های بین‌المللی مربوط در امور بندری و دریایی بازرگانی و مجری مقررات بین‌المللی مربوط فعالیت می‌کند. توضیح آنکه اداره تخصصی بنادر بازرگانی کشور علاوه بر جنبه‌های اقتصادی و تجاری، از این حیث که بنادر کشور پایگاه اعمال صلاحیت دولت در امور دریایی و نظارت بر اجرای قواعد و کنوانسیون‌های بین‌المللی دریایی در مورد انواع کشتی‌های تجاری (از جمله کشتی‌های خارجی) بوده، حائز اهمیت ویژه است [۱۰].

برخی از کارشناسان و مدیران راهکاری میانی پیشنهاد می‌کنند که براساس آن برخی از نیروهای زبده دستگاه‌های مذکور به سازمان منطقه آزاد مأمور شوند یا ذیل دستگاه منطقه فعالیت کنند، ولی با هماهنگی منطقه منصوب شده و اضافه دریافتی (در قالب اضافه کار و...) از سازمان منطقه آزاد اخذ کنند؛ اما در عمل، دستگاه‌های اجرایی به‌سادگی حاضر به انتقال نیروهای زبده خود نیستند و همچنین ایرادات حقوقی و قانونی به مأموریت یا اضافه پرداخت توسط سازمان منطقه وجود دارد.^۲ لذا ایجاد ده‌ها معاونت موازی با سازمان‌های تخصصی کشور در هریک از ۱۸ منطقه آزاد کشور، عملاً بهینه و امکان‌پذیر نیست و بار سنگینی را بر دوش سازمان‌های مناطق آزاد تحمیل می‌کند.

۱. در بند «پ» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، صرفاً موضوع درآمدها و هزینه‌های بنادر ایجاد شده توسط سازمانی غیر از سازمان بنادر و دریانوردی تعیین تکلیف شده است: «هزینه‌های بندری مربوط به طبق قوانین جاری از کشتی‌ها و شناورها بابت خدمات بندری دریافت می‌شود، در صورتی که این بنادر توسط بخش‌های خصوصی، تعاونی و مناطق آزاد تجاری - صنعتی در محدوده مناطق آزاد ایجاد شده باشند، توسط سازمان‌های مناطق آزاد مربوطه اخذ می‌شود...».

۲. رئیس مجلس شورای اسلامی (محمد باقر قالیباف) در نامه‌ای به رئیس‌جمهور (حسن روحانی) مأموریت کارمندان دستگاه‌های اجرایی به سازمان‌های مناطق آزاد را غیرقانونی اعلام کرد: «بازگشت به رونوشت تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۱۵/۲۴۰/ت/۵۸۸۱۶ هـ مورخ ۴ خرداد ۱۴۰۰ موضوع اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت خدمات کشوری متعاقب بررسی‌ها و اعلام نظر مقامات هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت و با قوانین و مستنداً به صدر ماده واحده و تبصره «۴» الحاقی به قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) آیین‌نامه اجرایی آن مراتب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات بعدی و ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی آن مراتب متضمن اعلام نظر قطعی جهت اقدام لازم در مهلت مقرر قانونی و اعلام نتیجه به این جانب ابلاغ می‌شود. بدیهی است پس از انقضای یک هفته مهلت مقرر در قانون آن بخش از مصوبه که مورد ایراد قرار گرفته است، ملغی‌الایثر خواهد بود».

۳-۵. سیاست‌گذاری غیرهم‌گرا در سازمان‌های اجرایی

نکته مهم دیگری که باید به آن توجه کرد، همسو نبودن یا مغایر بودن سیاست‌های سازمان منطقه با دستگاه‌های هم‌جوار است؛ مثلاً ممکن است ضوابط مدنظر سازمان ملی استاندارد، سازمان محیط زیست، سازمان غذا و دارو، سازمان گمرک، وزارت امور خارجه و... با سیاست‌های سازمان منطقه آزاد همسو نباشد و موجب ایجاد خلل در فرایندهای اجرایی منطقه شود.

به‌عنوان مثال، در یک منطقه، ظرفیت یا هزینه تأمین آب و انرژی (سوخت یا برق) متناسب با برنامه‌های توسعه‌ای سازمان منطقه آزاد نیست؛ در این شرایط تکلیف دستگاه مستقر در منطقه مشخص چه خواهد بود؟ آیا باید با توجه به زیرساخت‌های موجود و سیاست‌های کشوری، از دستگاه سرزمین اصلی (که غالباً از منظر منابع و انتصاب به آن وابسته است) پیروی نماید؟ یا از سازمان منطقه آزاد که طبق قانون بالاترین مقام اجرایی منطقه است، تبعیت کند؟

به‌عنوان مثالی دیگر، سازمان غذا و دارو مبتنی بر سیاست حفظ سلامت مردم، بر اخذ انواع مجوزها، گواهی‌ها و تأییدیه‌های بهداشتی در اقلام وارداتی به منطقه، تأکید دارد؛ اما ممکن است سازمان منطقه آزاد با رویکرد تسهیل تجارت یا حتی توسعه صادرات مجدد، اخذ تمام مجوزهای مذکور را محل اهداف و سیاست‌های منطقه آزاد تشخیص دهد.

از این منظر، دستگاه‌های اجرایی مختلف کشور، از تفویض مسئولیت‌های سازمان متبوع به مناطق آزاد خودداری می‌کنند؛ چراکه حداقل در ۱۸ نقطه از کشور، امکان نقض سیاست‌های سازمان مربوطه فراهم می‌شود.

بنابراین در حوزه تفویض مسئولیت‌ها نیز باید سازوکار و متولی سیاست‌گذاری در حوزه‌های مختلف منطقه آزاد تبیین و تعیین تکلیف گردد.

۴-۵. تعارض و تراحم قوانین

با وجود تأکید بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی بر جایگاه سازمان منطقه آزاد، در قوانین و مقررات دستگاه‌های دیگر (که گاهی قانون خاص آن دستگاه تلقی می‌شود) نیز وظایف و اختیارات مربوطه را منحصرأ بر عهده دستگاه مذکور قرار داده است؛ لذا قوانین و مقررات خاص سایر دستگاه‌ها در مغایرت با بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی است. به‌عنوان مثال وجود قوانین خاص برای سازمان‌هایی نظیر استاندارد، محیط زیست، بنادر و دریانوردی، غذا و دارو، شیلات، دام‌پزشکی، استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و... و همچنین حیطه شمولیت آنها بر کل کشور (از جمله مناطق آزاد)، ابهامات و تعارضاتی را به همراه داشته است. در ادامه به برخی از تعارضات اشاره خواهد شد؛ همچنین در پیوست گزارش که حاوی نظرات و پیشنهاد‌های دستگاه‌های اجرایی است، به برخی دیگر از تعارضات قانونی اشاره شده است.

۱-۴-۵. تعارض اختیارات قانونی استانداری‌ها و فرمانداری‌ها با قوانین مناطق آزاد

مطابق مقررات، استانداران به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیئت وزیران، با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند. استانداران در قلمرو مأموریت خویش به‌عنوان نماینده عالی دولت، مسئولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی را عهده‌دار خواهند بود^۱. برگزاری شورای تأمین و شورای اداری، از مهم‌ترین وظایف استانداری محسوب می‌شود. همچنین همه وظایف و اختیاراتی که بر عهده استانداران محول شده است، فرمانداران نیز همان وظایف و اختیارات^۲ را در شهرستان محل مأموریت خود دارا هستند^۳. گفتنی است، عزل و تغییر مدیران حوزه استان و شهرستان نیز معمولاً با اطلاع (یا پیشنهاد) استاندار و فرماندار صورت می‌پذیرد.

۱. از مواد (۱) و (۳) مصوبه شورای عالی اداری با عنوان طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان.

۲. به استثنای جانشینی شورای اسلامی شهر در موارد خاص.

۳. ماده (۲۴) مصوبه شورای عالی اداری با عنوان طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان.



مقررات مذکور نشان می‌دهد در محدوده مناطق آزاد، دولت حداقل دو نماینده عالی دارد؛ استاندار (فرماندار) و مدیرعامل منطقه آزاد؛ به عبارت دیگر، ساختارهایی نظیر استانداری و فرمانداری نیز در حوزه قوانین خود، نماینده عالی دولت محسوب شده و از این منظر، در تعارض با بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی قرار دارند. همچنین گفتنی است، مطابق تبصره «۲» بند «الف» ماده (۶۵) احکام دائمی، صرفاً «اختیارات فرماندار در مورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا در مناطق آزاد به مدیرسازمان منطقه آزاد واگذار می‌شود» و در خصوص تفویض سایر وظایف فرماندار، قانون سکوت کرده است که می‌تواند به معنای عدم تفویض سایر وظایف باشد.

۲-۴-۵. تعارض اختیارات قانونی سازمان بنادر و دریانوردی با قوانین مناطق آزاد

یکی دیگر از تعارضات قانونی را می‌توان در قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۰ دید؛ براساس این قانون وظیفه مدیریت تسریع در امر تخلیه و بارگیری بر عهده سازمان بنادر و دریانوردی گذاشته شده است. همچنین در بند «۲» این قانون آمده است: «سازمان بنادر و دریانوردی موظف است جهت کاهش انتظار نوبت کشتی‌های تجاری نسبت به توسعه و تکمیل بنادر و تأسیسات بندری و تأمین تجهیزات مورد نیاز دریایی و بندری کشور در چارچوب قوانین و مقررات حاکم بر مناطق ویژه اقتصادی و آزاد تجاری - صنعتی از محل منابع داخلی خود مندرج در بودجه سنواتی اقدام نماید».

در این بند، از یک سو وظیفه تجهیز بنادر و تأمین تجهیزات بر عهده سازمان بنادر قرار داده شده است؛ اما از سوی دیگر در بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، همه وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه بر عهده مدیرعامل سازمان منطقه گذاشته شده است؛ لذا مشخص نیست تکمیل بنادر مناطق آزاد و تسریع در امر تخلیه و بارگیری در این مناطق، بر عهده سازمان منطقه آزاد است یا سازمان بنادر؟

به عنوان مثال، بندری با سرمایه‌گذاری سازمان بنادر و دریانوردی در محدوده مناطق آزاد احداث می‌شود یا یکی از بنادر فعال این سازمان، با تصویب مجلس در محدوده یک منطقه آزاد قرار می‌گیرد؛ باتوجه به آنکه سازمان بنادر به صورت هزینه - درآمدی فعالیت می‌کند، درآمدهای حاصل از فعالیت این بندر باید در اختیار کدام سازمان قرار گیرد؟ هزینه‌ها و حقوق کارمندان توسط کدام نهاد پرداخت خواهد شد؟ مدیریت بندر و تعیین تعرفه‌ها بر عهده کدام سازمان خواهد بود؟

شایان ذکر است، در بند «پ» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور آمده است: «هزینه‌های بندری مربوط که طبق قوانین جاری از کشتی‌ها و شناورها بابت خدمات بندری دریافت می‌شود، در صورتی که این بنادر توسط بخش‌های خصوصی، تعاونی و مناطق آزاد تجاری - صنعتی در محدوده مناطق آزاد ایجاد شده باشند، توسط سازمان‌های مناطق آزاد مربوطه اخذ می‌شود...». لذا می‌توان این گونه برداشت کرد که بنادر سازمان بنادر و دریانوردی در زمینه مدیریت، منابع و هزینه‌های بندری که در منطقه آزاد احداث کرده است، مستقل است و صرفاً بنادر ایجاد شده توسط سازمان منطقه آزاد یا بخش غیردولتی، می‌توانند تحت مدیریت سازمان منطقه آزاد فعالیت کند که این بند نیز به گونه‌ای در تعارض با بند «الف» ماده (۶۵) قرار دارد.

۳-۴-۵. تعارض اختیارات شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها با قوانین مناطق آزاد

چالش تداخل مسئولیت‌ها، صرفاً ناظر به دستگاه‌های اجرایی دولتی نیست و در مواردی تداخل وظایف سازمان منطقه آزاد با شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها نیز مشاهده می‌شود؛ موازی بودن وظایف شهرداری‌ها و مناطق آزاد، یکی از مشکلات اساسی اغلب مناطق آزاد کشور است و سه منطقه آزاد ارس، قشم و انزلی بیش از سایر مناطق از این موضوع رنج می‌برند [۹]. به عنوان مثال، در خصوص موضوع عوارض شهری از طرفی اهم فعالیت اجرایی شوراهای عوارض، صدور مجوز بنا و مواردی از این قبیل متبلور می‌شود و از طرف دیگر به موجب ماده (۱۰) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، وصول هرگونه عوارض در قبال انجام خدمات شهری و غیره به سازمان مناطق آزاد محول شده است. این موضوع باعث ایجاد تنش بین شوراهای شهر و سازمان‌های مناطق آزاد در برخی از مناطق آزاد کشور شده است [۱۱].

براین اساس، در حوزه‌هایی نظیر صدور مجوز یا پروانه ساخت و ساز و اخذ عوارض شهری تعارضات قانونی میان مناطق آزاد و شهرداری‌ها وجود دارد که جدول ۶ تعارضات قانونی در خصوص حوزه اختیارات و وظایف سازمان‌های مناطق آزاد با شوراهای شهر و شهرداری‌ها را نمایش می‌دهد.

جدول ۶. تعارضات قانونی مدیریت شهری و مناطق آزاد [۱۲]

ردیف	موضوع اختلافی	ماده‌های مربوط به قانون اساسی و قانون شهرداری‌ها و قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی	قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی
۱	بالاترین مقام اجرایی	اصول (۱۰۰) و (۱۰۳) قانون اساسی	ماده (۶)
۲	تصویب و اخذ عوارض	بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی ؛ بند «۸» ماده (۴۵)، بند «۲۶» ماده (۵۵)، ماده (۷۴)، ماده (۷۷) قانون شهرداری‌ها	ماده (۱۰)
۳	طرح‌های توسعه شهری	بند «۱۷» ماده (۵۵)، بند «۱۱» ماده (۷۱) قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی	ماده (۲۴)
۴	مجوز ایجاد بناهای شهری	بندهای «۲» و «۲۴» ماده (۵۵)، ماده (۱۰۰)، تبصره «۸» ماده (۱۰۰)، ماده (۱۰۱) قانون شهرداری‌ها	مواد (۱۱) و (۲۴)

برخی از صاحب‌نظران معتقدند شورای شهر نهاد مقنن در امور محلی است و شهرداری بازوی اجرایی و عامل مصوبات شورا است؛ در حالی که سازمان منطقه آزاد تجاری صنعتی یک نهاد ملی اجرایی است؛ بنابراین باتوجه به اصل تفکیک و توازن قوا و اصل (۱۰۳) قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند»، لذا سازمان مناطق آزاد نیز باید در امور محلی در چارچوب مصوبات شورا عمل کند [۱۳]. گفتنی است براساس قانون مدیریت خدمات کشوری، شهرداری‌ها نیز در زمره دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شوند، اما در بند «الف» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه و بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، به لزوم تفویض دستگاه‌های اجرایی **دولتی** مستقر در منطقه آزاد، تصریح شده که عملاً شهرداری‌ها را از زمره آن خارج کرده است.

۴-۵. تعارض اختیارات و صلاحیت‌های قانونی سازمان حفاظت از محیط زیست با قوانین مناطق آزاد

بررسی‌ها نشان می‌دهد تعارضات مختلفی میان سازمان حفاظت از محیط زیست و برخی از سازمان‌های مناطق آزاد وجود دارد. به‌عنوان مثال، تناقض بین تصمیمات سازمان حفاظت از محیط زیست و منطقه آزاد ارس یکی از نمونه‌های بارز در عدم مدیریت یکپارچه مناطق آزاد است [۹].

در زمینه تعارضات با سازمان محیط زیست و شورای عالی حفاظت محیط زیست، به رأی دیوان عدالت اداری^۱ درخصوص مدیریت تالاب بوجاق اشاره می‌شود که در این رأی، ضمن رد مدیریت سازمان منطقه آزاد انزلی بر این تالاب، به مصادیق متعددی از تعارض قوانین در این زمینه اشاره شده است: «مطابق مواد (۲) و (۳) **قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست** مصوب سال ۱۳۵۴، تعیین مناطق پارک ملی و تحدید حدود آن از افزایش و کاهش با شورای عالی حفاظت محیط زیست است. مقام واضع در مصوبات مورد شکایت خارج از حدود اختیارات عمل نموده و با افزایش محدوده مناطق آزاد تجاری انزلی موجب کاهش محدوده پارک ملی انزلی

۱. رأی شماره ۸۵۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

و منطقه حفاظت شده گردیده است. از طرفی داخل شدن محدوده پارک ملی و منطقه حفاظت شده انزلی به محدوده منطقه آزاد تجاری انزلی مطابق مادتين (۴) و (۵) **قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری، صنعتی جمهوری اسلامی ایران** مستلزم خروج مدیریت و اداره پارک ملی و منطقه حفاظت شده از شورای عالی حفاظت محیط زیست به مدیریت سازمان شرکت‌های تجاری منطقه آزاد تجاری خواهد بود که مخالف با بند «ب» ماده (۳) **قانون شکار و صید** بوده که تعیین محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های زمانی و مکانی شکار و صید پارک ملی و مناطق حفاظت شده اختصاصاً با شورای عالی حفاظت محیط زیست قرار دارد. لذا با توجه به حساسیت مدیریت زیستگاه حیات وحش، قرار گرفتن آن در محدوده منطقه آزاد تجاری با مدیریت افراد غیرمتجانس با محیط زیست، تخریب بیشتر زیستگاه‌های حساس کشور را به همراه خواهد داشت. با توجه به مراتب و با استناد به بند «۱» ماده (۱۲) و ماده (۸۸) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ **حکم بر ابطال مصوبات مورد اعتراض صادر و اعلام می‌شود**.

۵-۴-۵. تعارض اختیارات قانونی جایگاه‌های ویژه با قوانین مناطق آزاد

علاوه بر سازمان منطقه آزاد و مدیرعامل آن، که بالاترین مقام اجرایی در منطقه‌اند، جایگاه‌هایی نظیر استاندار ویژه، نماینده ویژه رئیس‌جمهور (براساس اصل (۱۲۷) قانون اساسی)، سازمان توسعه سواحل مکران، دستگاه‌های نظامی و امنیتی و... در منطقه حضور دارند که با حوزه اختیارات وسیع، معارض مدیرعامل سازمان منطقه آزادند. به‌عنوان مثال، مطابق اصل (۱۲۷) قانون اساسی، رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت با تصویب هیئت وزیران نماینده، یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین کند. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود.

همچنین در ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در خصوص مکران آمده است: «تمام وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی، نهادها و مؤسسات عمومی به غیر از دفاعی، امنیتی، قضایی و امور خارجه و همچنین تمام دارایی‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی اعم از منقول و غیرمنقول و تمام طرح‌ها و پروژه‌ها (در حال بهره‌برداری یا اجرا)، در منطقه سواحل مکران به این سازمان واگذار می‌شود. این محدوده در چارچوب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران و قانون جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در ایران اداره می‌شود. چگونگی ارتباط مناطق آزاد این محدوده با سازمان، در اساسنامه تعیین می‌شود».

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مبنی بر جایگاه مدیرعامل سازمان منطقه آزاد به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی منطقه، در تعارض با موارد فوق قرار دارد.

۵-۵. عدم تطابق محدوده مناطق آزاد با تقسیمات کشوری

محدوده مناطق آزاد کشور لزوماً بر تقسیمات کشور منطبق نبوده و غالباً بخشی از یک شهرستان به‌عنوان منطقه آزاد تعیین شده است (به جز منطقه آزاد ماکو)؛ حتی در مواردی مرز منطقه آزاد از میان یک شهر یا روستا عبور کرده است.

براین اساس، عملاً امکان حذف ادارات یا ادارات کلی که براساس حوزه جغرافیایی شهرستان، بخش یا شهر فعالیت می‌کنند، وجود ندارد؛ چراکه جهت اعمال وظایف سازمانی (حداقل در مابقی حوزه مسئولیت خود که در محدوده منطقه آزاد محسوب نمی‌شود)، باید حضور داشته باشد. لذا اگر امکان واگذاری تمام مسئولیت‌های دستگاه‌ها در حوزه تقسیمات کشوری وجود داشت، تحقق منظور قانون مبنی بر حذف دستگاه موازی و تفویض تمام امور به سازمان منطقه آزاد از احتمال بیشتری برخوردار بود؛ ولی در شرایط فعلی، امکان حذف سازمان موازی وجود ندارد و دستگاه مستقر به دلیل کوچک شدن حوزه مسئولیت خود، در برابر تفویض مسئولیت مقاومت می‌کند.

از سوی دیگر، شوراهای تأمین یا اداری بر اساس تقسیمات کشوری یعنی حوزه استان و شهرستان تشکیل می‌شوند؛ براین اساس، ریاست مدیرعامل منطقه آزاد بر این شوراها ممکن نبوده؛ چراکه بخشی از محدوده مدنظر، منطقه آزاد نیست؛ همچنین منطقی نیست دستگاه‌های مربوطه برای یک موضوع واحد (در یک شورا)، در دو جلسه با دو رئیس متفاوت شرکت کنند.

۵-۶. مشخص نبودن رویکرد کلان دولت و غلبه رویکرد متمرکزگرایانه

علی‌رغم تصریح قانون در خصوص جایگاه سازمان منطقه آزاد و چالش‌هایی که در سه دهه اخیر در خصوص مدیریت مناطق آزاد وجود داشته است، در عمل دولت‌ها نیز پیگیری مجدانه برای اجرای این قانون را در دستور کار خود قرار نداده‌اند؛ بلکه مصوباتی برخلاف آن نیز به تصویب رسانده‌اند که می‌توان به مصوبه‌های لزوم ثبت سفارش^۱ و ثبت آماری با منشأ ارز مورد تأیید بانک مرکزی^۲ برای واردات کالا به مناطق آزاد، استقرار گمرک جمهوری اسلامی ایران در مناطق آزاد^۳ و ارائه اظهارنامه مالیاتی فعالان مناطق (با نرخ صفر) به اداره کل مالیات^۴ اشاره کرد. عدم پیگیری اجرای بخشنامه تشکیل جلسات شورای تأمین با ریاست مدیرعامل سازمان نیز در همین پازل تعریف می‌شود. گفتنی است، صدور احکام مدیران عامل در دوره‌های اخیر نیز به وزیر امور اقتصادی و دارایی و یا دبیر شورای عالی مناطق آزاد تفویض شده است که طبیعتاً برخلاف منطق ماده (۶۵) قانون احکام دائمی، جایگاه مدیران عامل مناطق آزاد را (در مقایسه با زمانی که احکام ایشان توسط رئیس‌جمهور صادر می‌شد) به شدت تنزل می‌دهد.

حتی با بررسی عملکرد تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی نیز می‌توان رفتار مشابهی را ملاحظه کرد که در بخش‌های قبلی با عنوان تزاخم و تعارض قوانین، به برخی از مصادیق آن اشاره شد.

این رویکرد می‌تواند ناشی از چند عامل اصلی باشد: ابتدا آنکه مناطق آزاد ایران به دلیل وسعت و تعداد بالایی که در کشور دارند، لزوماً از سرزمین اصلی مجزا نیستند و حداقل از منظر اقتصادی، سیاسی و امنیتی، مشابهت و وابستگی زیادی به سایر نقاط کشور دارند؛ لذا در این زمینه‌ها مرزی وجود ندارد و ایجاد هرگونه استثنا در مناطق آزاد، می‌تواند به محلی برای نقض قوانین و دور زدن مقررات کشور تبدیل شود؛ عملکرد مناطق آزاد و بروز تخلفاتی در حوزه واگذاری زمین، قاچاق کالا و ارز، فرار مالیاتی، اتلاف منابع سازمان و... نیز بر این ادعا صحه می‌گذارد.

نکته دیگری که باید به آن توجه داشت، آن است که مناطق آزاد ایران در جذب سرمایه‌گذاری و صادرات موفقیت چندانی نداشته و اغلب واحدهای تولیدی یا بازرگانی که برای انجام فعالیت، وارد منطقه شده‌اند، داخلی بوده و بازار هدف آنها، سرزمین اصلی است؛ از این منظر باید با سازوکارها و سازمان‌های داخلی ارتباط داشته باشند؛ از سوی دیگر، علاوه بر مشوق‌های مناطق آزاد، تقاضای بهره‌مندی از مزایای کشور (نظیر اخذ تسهیلات، سهمیه انرژی با نرخ حمایتی، خرید از بورس کالا، تخصیص ارز با نرخ حمایتی و...) را نیز دارند. باتوجه به وضع تحریم‌های ظالمانه، محدودیت منابع و لزوم مدیریت واحد آن در کشور، طبیعتاً ایجاد نهاد موازی و رسمیت بخشی به آن، می‌تواند با چالش‌هایی همراه باشد؛ لذا عموماً تمایل دولت و دستگاه‌های اجرایی، بر مدیریت متمرکز است و در عمل، تمایلی برای تفویض این اختیارات به سازمان‌های مناطق آزاد وجود ندارد.

دلیل سوم، نبود اتفاق نظر دستگاه‌های اجرایی در خصوص مأموریت و کارکرد مناطق آزاد است؛ بی‌توجهی به رسالت مناطق آزاد و ابهام در عملکرد این مناطق، منجر می‌شود به اینکه دستگاه‌های اجرایی همکاری مناسبی با مناطق آزاد نداشته باشند. رجوع به

۱. مصوبه ۱۳۹۷/۰۱/۲۲ هیئت وزیران.

۲. مصوبه ۱۴۰۱/۱۱/۰۳ هیئت وزیران.

۳. موضوع ثبت سفارش و استقرار گمرک ایران در مناطق آزاد به واسطه رأی دیوان عدالت اداری لغو شد.

۴. تصویب‌نامه برنامه راهبردی ارتقای سلامت نظام اداری به شماره ۱۱۸۴۱۶/ت ۱۹۳/۵۰ هـ مورخ ۱۳۹۴/۰۸/۱۷.

نظرات و پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی در حوزه مناطق آزاد (که در پیوست این گزارش آمده) نشان می‌دهد میان اهداف مدنظر قانونگذار با دیدگاه‌های اغلب دستگاه‌های اجرایی، فاصله زیادی وجود دارد و همین موضوع به تمرکزگرایی و عدم تفویض اختیارات به سازمان‌های مناطق آزاد دامن زده است.

۷-۵. جمع‌بندی بخش پنجم

مطالب این بخش نشان داد انگیزه‌های مختلفی برای بروز تداخل در وظایف و اختیارات سازمان‌های هم‌جوار وجود دارد که تعارضات قانونی و سازمانی، به این موضوع دامن زده است؛ اصلی‌ترین ریشه‌های احصا شده در این گزارش عبارت‌اند از:

- تبیین و تدوین نشدن سازوکار دقیق تفویض اختیارات، مسئولیت‌ها و وظایف؛
 - انگیزه‌های ناظر به حفظ منابع درآمدی و تمایل به واگذاری هزینه‌ها در دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی؛
 - سیاست‌ها و رویکردهای متفاوت دستگاه‌های اجرایی با سازمان مناطق آزاد؛
 - وظایف تخصصی برخی از دستگاه‌ها و عدم امکان واگذاری آن؛
 - وجود قوانین و مقررات متناقض و متعارض؛
 - بروز حاکمیت چندگانه در خصوص منابع و مسائل مشترک با سرزمین اصلی (به دلایلی از قبیل عدم تفکیک نظام اقتصادی مناطق آزاد از سرزمین اصلی)؛
 - ناسازگاری با مدل حکمرانی در سرزمین اصلی و مشخص نبودن رویکرد کلان قانونگذار و مجری در خصوص استقلال مدیریت مناطق آزاد.
- براین اساس، به‌نظر می‌رسد تفویض کامل مسئولیت‌های اجرایی به تمام سازمان‌های مناطق آزاد، اجرایی نیست و براساس تجربه ۳۰ سال گذشته، امکان پیاده‌سازی آن در اغلب مناطق آزاد کشور وجود نخواهد داشت. به عبارت دیگر، حل این چالش با ارائه پیشنهادهای کلی و عمومی به نتیجه نخواهد رسید و یافتن راهکار اجرایی، در ابتدا نیازمند شناخت کامل از شرایط و اولویت هر منطقه آزاد و همچنین آشنایی با وظایف و مأموریت اصلی‌ترین دستگاه‌های هم‌جوار است.

۶. بررسی سازوکار اداره مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان



براساس گزارش فراتحلیل مناطق آزاد، امروزه مناطق آزاد دنیا با ساختارهای متفاوتی اداره می‌شوند که مهم‌ترین آنها به این شرح‌اند (رفیعی ۱۳۸۸) [۲]:

شکل ۳. نمودار ساختارهای اداره مناطق آزاد در دنیا [۲]



■ ساختار دولتی

دولت به صورت مستقیم اداره امور را برعهده دارد و گاهی دیپارتمان‌هایی در بدنه دولت ایجاد می‌شود که عهده‌دار انجام این وظایف اند. در این گونه ساختارها تدوین قوانین مربوط به مناطق آزاد، برعهده قوه مقننه است.

■ حاکمیت دولت‌های محلی

در کشورهای فدرالی، نوعی ساختار اداره مناطق آزاد وجود دارد که در آن دولت محلی ضمن پیروی از کلیات مصوب در نظام فدرال، خود به تنهایی اقدام به ایجاد و اداره مناطق آزاد می‌کند.

■ کنسرسیوم

در این روش دولت مؤسس بخش قابل توجهی از سهام خود را به اعضای کنسرسیوم منتقل می‌کند. انتخاب اعضا به روش‌های متفاوت از جمله فراخوان برگزاری مزایده صورت می‌گیرد. گفتنی است در این گونه ساختارها دولت‌های مؤسس و نهادهای قانونگذاری دخالتی در خصوص تدوین سیاست‌های راهبردی منطقه آزاد، از جمله محدودیت‌های پذیرش سرمایه و سرمایه‌گذار، انتقال سود، سرمایه و ارز، تعرفه‌ها و سرویس‌های خدماتی و... نخواهند داشت.



■ ساختار خصوصی

این مناطق پس از صدور مجوز توسط حکومت‌های مرکزی، تأسیس شده و در قوانین کلان تابع تصمیمات قوه مقننه کشور هستند، ولی در تعیین و تدوین سازوکارهای اجرایی و سیاستگذاری عملکرد خود در بلندمدت مستقل عمل می‌کنند.

■ ساختار مشارکتی

در این حالت دولت‌های مؤسس بخشی از سهام مناطق آزاد خود را در قالب‌های متفاوتی همچون خصوصی‌سازی به سرمایه‌گذاران عموماً حقوقی واگذار می‌کنند. فعالیت‌های مناطق آزاد با ساختار مشارکتی، عموماً در راستای یک محور متمرکز است [۲]. همچنین در سلسله‌گزارش‌های «مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان» به بررسی تعاریف، عملکرد و ساختار مناطق آزاد کشورهای مختلف از جمله امارات [۱۴]، ترکیه [۱۵]، آمریکا [۱۶]، قزاقستان [۱۷]، چین [۱۸] [۱۹] و لهستان^۱ پرداخته شده است. در ادامه این بخش، به‌صورت مختصر به ساختار و نحوه مدیریت این مناطق اشاره خواهد شد.

۱-۶. امارات

کشور امارات از سال ۱۹۸۵ میلادی به ایجاد مناطق آزاد اقدام کرده است و در حال حاضر بیش از ۴۵ منطقه آزاد یا ویژه اقتصادی در این کشور وجود دارد. بخش زیادی از این مناطق در زمینه‌هایی نظیر رسانه، آموزش، نمایشگاه، بهداشت و درمان، فناوری، خدمات مالی و مشاوره‌ای، خدمات فرودگاهی و... فعالیت می‌کنند؛ به عبارت دیگر تعداد محدودی از مناطق آزاد این کشور (حدود پنج منطقه) در زمینه تولید کالا، صادرات و صادرات مجدد فعالیت دارند که بخش زیادی از شاخص‌های مثبت تجاری امارات مربوط به این مناطق است. اغلب مناطق آزاد صنعتی امارات در بنادر یا فرودگاه‌های این کشور قرار دارند و تمام مؤسسه‌های خصوصی محلی و خارجی پس از تأمین الزامات اولیه، امکان فعالیت تجاری در این مناطق را خواهند داشت.

۱-۶-۱. صلاحیت‌های دولت فدرال و حاکم هر امارت

طبق ماده (۱۲۱) قانون اساسی امارات متحده عربی که در سال ۲۰۰۹ اصلاح شده است، مقررگذاری عمومی در خصوص مناطق آزاد تجاری، روش ایجاد آنها و حدود استثنا شدن آنها از قوانین سرزمین اصلی، در صلاحیت دولت فدرال است؛ باوجود این، قانون اساسی امارات به هر امارت اجازه می‌دهد تا منطقه آزاد عمومی یا تخصصی (مربوط به صنایع یا فعالیت‌ها) را سامان‌دهی کند. در پی اجازه کلی که برای امیر هر امارت در نظر گرفته شده است، تشکیل مناطق آزاد تجاری در هر امارت بدون نیاز به قانون فدرال، با حکم امیر آن امارت صورت می‌گیرد و در حکم مذکور علاوه بر تجویز تشکیل منطقه آزاد، مرجع اداره‌کننده آن منطقه نیز تأسیس و رئیس آن تعیین می‌شود. هر منطقه آزاد ازسوی یک سازمان مستقل منطقه‌ای اداره می‌شود که وظیفه آن ایجاد زیرساخت، خدمات فرعی و نظارت بر فعالیت‌ها و فراهم آوردن امکانات برای تجارت و شرکت‌هاست.

در این زمینه اداره مستقل منطقه آزاد علاوه بر فراهم آوردن زیرساخت‌ها و سامان‌دهی امور مربوط به شرکت‌های ثبت شده، بر رعایت قوانین مربوطه در حوزه تجارت بین‌الملل و همچنین قواعد خاص موجود در زمینه فعالیت در مناطق آزاد هر امارت تأکید می‌کند. خدمات و تسهیلات اداری ارائه شده ازسوی مناطق آزاد عمدتاً شامل تجهیز دفاتر اداری با فضاهای اداری مطلوب، همراه با گزینه‌های متعدد به شکل دفاتر مبلیه یا نیمه‌مبلیه است. سازمان منطقه آزاد پس از انجام تمام الزامات مربوط به مجوزها و اخذ تأییدیه‌های لازم

۱. این گزارش در حال آماده‌سازی جهت انتشار است.

توسط سرمایه‌گذار، مابقی خدمات ضروری مورد نیاز کسب‌وکار از قبیل اتصالات برق، آب‌کشی و... را نیز فراهم می‌کند. ارائه خدمات اطلاعات و فناوری، اتصال دستگاه‌های ارتباطی و اتصال شبکه‌های اینترنتی با مشخصات استاندارد و سرعت بالا، اتصالات شبکه اطلاعات و فناوری‌های ارتباطی بی‌سیم، امکان بازاریابی برای کار و تبلیغات از جمله دیگر خدماتی است که سازمان مستقل منطقه آزاد به شرکت‌های سرمایه‌گذار ارائه می‌دهد.

جذابیت اصلی در تشکیل شرکت در مناطق آزاد امارات این است که هیچ محدودیتی برای مالکیت خارجی وجود ندارد و شرکت‌ها با یک **سازمان مستقل منطقه آزاد**، که مسئولیت صدور مجوزهای فعالیت و تنظیم فعالیت شرکت‌های داخل منطقه آزاد را برعهده دارد، اداره می‌شوند.

مقررات مربوط به شرکت‌های مناطق آزاد در هر امارت متفاوت است و هر منطقه آزاد مجموعه‌ای از رویه‌ها و محدودیت‌های خاص خود را دارد؛ اما به‌طور کلی، شرکتی که در منطقه آزاد مربوطه ثبت شده است، به انجام تجارت در خارج از منطقه آزاد و در سرزمین اصلی (امارات) مجاز نیست. با این حال، چنانچه شرکت تمایل به گسترش حوزه فعالیت خود در امارات داشته باشد، باید مجوز اولیه را از سازمان منطقه آزاد مربوطه دریافت کند؛ پس از آن شرکت برای انجام الزامات مجوز باید به اداره توسعه اقتصادی محلی در امارت مربوطه مراجعه کند.

۲-۱-۶. متولی فرایندهای گمرکی

در خصوص فرایندهای گمرکی، هر کالایی که وارد منطقه آزاد می‌شود، خارج از محدوده گمرکی محسوب می‌شود و مشمول کنترل و رویه‌های معمول گمرکی نخواهد بود؛ مدارک مورد نیاز از قبیل بارنامه، مجوز واردات، فاکتور و... در مراکز گمرکی مناطق آزاد **تحت کنترل گمرک دبی** پردازش می‌شود و «جواز ترانزیت منطقه آزاد»، که قبض ورود به منطقه آزاد است، به‌عنوان سند ترخیص کالا صادر می‌شود [۱۴].

مطالب مذکور نشان می‌دهد مناطق آزاد کشور امارات به‌صورت دولت محلی و توسط حاکم امارت مربوطه، که دارای اختیارات کافی است، اداره می‌شود. البته زیرساخت‌ها توسط دولت امارات تأمین، و برخی از فرایندها نظیر فرایند گمرکی مناطق آزاد، تحت نظارت گمرک این کشور اعمال می‌شوند.

امکان ایجاد مناطقی با ساختار دولت محلی و ثبات مدیریت، از مهم‌ترین ویژگی‌های مناطق آزاد کشور امارات محسوب شده که باتوجه به ساختار اداری و حاکمیتی این کشور، قابل اجرا بوده است؛ سلطان بن سلیم، مدیرعامل منطقه آزاد جبل علی امارات و مدیر شرکت سرمایه‌گذاری بنادر جهانی دبی^۱، بیش از سه دهه است که اداره این منطقه را بر عهده دارد.

۲-۲. آمریکا

در کشور آمریکا از عبارت مناطق تجارت خارجی^۲ نیز برای مناطق آزاد و ویژه اقتصادی استفاده می‌شود. این کشور دارای بیش از ۲۵۰ منطقه آزاد تجاری است که براساس آمارهای سال ۲۰۲۱ فقط حدود ۳۵۶ واحد تولیدی در ۱۹۷ منطقه فعال بوده‌اند. در حالت کلی مناطق آزاد آمریکا را می‌توان در دو گروه دسته‌بندی کرد؛ مناطق آزاد مکان‌محور و مناطق آزاد تحت الگو؛ مناطق آزاد مکان‌محور، در محدوده‌ای معین از کشور ایجاد می‌شوند، اما در مناطق آزاد تحت رژیم یا الگو، محل قرارگیری شرکت یا کارخانه از اهمیت کمتری برخوردارند و در صورت تبعیت از ضوابط و الگوی اعلامی، قادر خواهند بود از مزایای مناطق آزاد بهره‌مند شوند. بر همین اساس،

1. Dp World

2. Foreign-Trade Zone (FTZ)

برخی از مناطق آزاد آمریکا (مناطق فرعی) مکان‌محور نیستند و فعالان اقتصادی در صورت دارا بودن شرایط تعیین شده، می‌توانند درخواستی مبنی بر ایجاد منطقه آزاد در محدوده واحد اقتصادی خود را ارائه کنند.

مناطق تجارت خارجی آمریکا براساس قانون مناطق تجارت خارجی و دو مجموعه مقررات زیر راهبری می‌شوند:

- مقررات هیئت‌رئیس منطقه تجارت خارجی،

- مقررات گمرک آمریکا.

در حالت کلی، هیئت‌رئیس منطقه تجارت خارجی مسئولیت تأسیس، نگهداری و مدیریت مناطق تجارت خارجی را براساس قانون این مناطق برعهده دارد. به‌علاوه هر نوع سؤال یا درخواستی در زمینه‌های مختلف تولیدی، فعالیت‌های مجاز و اجزای این مناطق صرفاً توسط هیئت‌رئیس پاسخ داده می‌شود. این درحالی است که گمرک آمریکا صرفاً مسئولیت اجرای قانون حقوق و عوارض و سایر قوانین مرتبط با آن را برعهده دارد. در ادامه به بررسی وظایف و اختیارات نهادهای مربوطه در مناطق تجارت خارجی آمریکا پرداخته می‌شود.

۱-۲-۶. آشنایی با هیئت‌رئیس در مناطق آمریکا

ریاست هیئت مناطق تجارت خارجی برعهده وزیر بازرگانی است. هیئت‌رئیس منطقه تجارت خارجی (FTZ) اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های قانونی زیر را برعهده دارد:

- تجویز قوانین و مقررات مرتبط با این مناطق؛

- اعطای کمک‌های مالی به مناطق و تأیید اصلاحات در پروژه اصلی منطقه؛

- تأیید فعالیت‌های تولیدی و پردازشی در منطقه؛

- تعیین مصادیق و مواردی که صرفاً محل تصمیم هیئت‌رئیس است؛

- تجدید نظر کردن در خصوص تصمیمات معاون یا دستیار اجرایی وزیر بازرگانی در زمینه واردات؛

- بازرسی از دارایی‌ها، فعالیت‌ها و حساب‌های صاحب‌امتیاز و یا بهره‌بردار؛

- الزام صاحبان امتیاز به ارائه گزارش به FTZ؛

- گزارش سالیانه عملکرد مناطق به کنگره؛

- محدودیت یا ممنوعیت فعالیت‌های مناطق؛

- اعمال جریمه نسبت به تخلفات از قانون مناطق تجارت خارجی؛

- لغو امتیاز دارنده امتیاز مناطق.

هیئت‌رئیس موظف است ارزیابی‌های لازم را در مورد فعالیت‌های این مناطق به عمل آورد و مشخص کند چه مصادیقی از فعالیت‌ها در راستای تأمین منافع عمومی، و چه مصادیقی از آن برای منافع عمومی زیان‌آور است.

۲-۲-۶. چارچوب عملکرد مدیر بندر و گمرک در مناطق آمریکا

مدیر بندر ورودی در هر منطقه، نماینده محلی هیئت‌رئیس FTZ محسوب می‌شود. مدیر بندر مسئولیت فراخوانی نمایندگان سایر دستگاه‌های دولتی در موارد لازم در زمینه مدیریت، نگهداری و بهره‌برداری از مناطق، و همچنین مسئولیت انجام نظارت عمومی بر فرایندها و رویه‌های جاری منطقه و فعالیت‌های صاحبان امتیاز، بهره‌برداران و کاربران آن را برعهده دارد.

اکثر امور مربوط به حقوق و عوارض و مسئولیت‌های وزارت خزانهداری در این مناطق براساس قانون FTZ برعهده گمرک است. این فعالیت‌ها شامل آماده‌سازی و اجرای قوانین و مقررات تأیید شده توسط وزارت خزانهداری و تخصیص نیروی گمرکی لازم برای انجام

وظایف در این مناطق می‌شود. با این حال گمرک آمریکا در موارد غیرگمرکی مرتبط با این مناطق، نماینده وزارت خزانه‌داری محسوب نمی‌شود. این موارد عبارت‌اند از:

- موارد دارای ماهیت سیاستگذاری؛

- وظایف سایر ادارات زیر نظر وزارت خزانه‌داری که اختیارات خود را به گمرک واگذار نکرده باشند، مانند سرویس درآمدهای داخلی. دغدغه‌ها و اهداف اصلی گمرک آمریکا در این مناطق عبارت‌اند از: کنترل ورود و خروج کالاها به این مناطق، محافظت از منافع تجاری دولت، و حصول اطمینان از رعایت الزامات قانونی در فعالیت‌های این مناطق.

مطابق با نقش گمرک به عنوان یک نهاد با اختیارات قانونی، این نهاد از هر نوع تشویق یا عدم تشویق نسبت به تأسیس یا استفاده از مناطق تجارت خارجی پرهیز می‌کند. کارمندان گمرک حق ندارند هیچ نوع پیشنهادی به طرفین، نسبت به اولویت دادن یک منطقه نسبت به مناطق دیگر یا استفاده از یک منطقه به جای استفاده از سایر امکانات و مکانیسم‌های موجود در قلمرو گمرکی ارائه بدهند.

۳-۶. آشنایی با صاحبان امتیاز، بهره‌برداران و کاربران در مناطق آمریکا

هیئت‌رئیس FTZ هیچ مالکیت و حق اجرایی در این مناطق ندارند و می‌توانند حق تأسیس، حق بهره‌برداری و حق نگهداری از این مناطق را به متقاضیان واجد شرایط واگذار کنند.

صاحبان امتیاز می‌توانند از طریق یک قرارداد، که معمولاً با بخش خصوصی بسته می‌شود، امور اجرایی مربوط به منطقه را به دیگری واگذار کنند. افراد دیگر نیز می‌توانند منطقه‌ای را درون محدوده اجاره کرده، یا ساختمان احداث کنند و امور اجرایی خود را در آن انجام دهند؛ این درحالی است که سایر استفاده‌کنندگان باید هزینه خدمات مربوط به پردازش کالاهای خود در این مناطق را به بهره‌بردار پرداخت کنند. در ادامه به بررسی مسئولیت‌ها و وظایف نقش‌های مذکور یعنی صاحبان امتیاز، بهره‌برداران و کاربران پرداخته می‌شود.

■ صاحبان امتیاز

صاحب امتیاز، یک شرکت خصوصی یا دولتی است که امتیاز تأسیس، بهره‌برداری و نگهداری پروژه منطقه به وی اعطا می‌شود. مسئولیت‌های عمده وی عبارت‌اند از:

- تأمین و حفاظت از تسهیلات مرتبط با یک منطقه براساس قانون؛

- بهره‌برداری از منطقه به عنوان سرمایه عمومی با نرخی عادلانه و منطقی، در نظر گرفتن هزینه مشخص برای استفاده از خدمات و امتیازات این مناطق؛ ابلاغ آن به هرکسی که درخواست استفاده از آنها را دارد و همچنین تنظیم دستورالعمل‌های یکپارچه برای بهره‌برداری از این مناطق؛

- تنظیم گزارش‌های سالیانه برای ارائه به هیئت‌رئیس مطابق با نیازها و اطلاعات مورد نیاز ایشان؛

- نگهداری حساب‌ها، اسناد و سوابق براساس الزامات قانونی؛

- تنظیم درخواست برای هیئت‌رئیس نسبت به ایجاد منطقه فرعی، گسترش یا اصلاح پروژه - منطقه؛

- صدور مجوز احداث ساختمان‌های ضروری برای پیشبرد پروژه - منطقه‌های مصوب؛

- بهره‌برداری، نگهداشت و مدیریت پروژه منطقه براساس قانون FTZ و سایر قوانین و مقررات که سایر آژانس‌های دولتی و گمرک آمریکا متولی آنها هستند، مطابق با جدول هزینه‌ها و تعرفه‌ها که توسط خود صاحب امتیاز تنظیم می‌شود؛

- تنظیم اعلامیه کتبی به مدیر بندر نسبت به تأیید بهره‌بردار جدید؛

- چنانچه صاحب امتیاز خودش بهره‌بردار هم باشد، مسئولیت تنظیم تقاضانامه‌ها و انجام تعهدات مربوط به درخواست‌های فعال‌سازی، غیرفعال‌سازی و بازفعال‌سازی با وی خواهد بود.



■ بهره‌برداران

بهره‌بردار یک شرکت یا یک شخص حقیقی است و براساس موافقت‌نامه‌ای که با صاحب امتیاز تنظیم می‌کند، از یک منطقه (اصلی) یا زیرمنطقه (فرعی) بهره‌برداری می‌کند. در ادبیات گمرکی، «بهره‌بردار» شامل صاحب امتیازی نیز می‌شود که از منطقه خودش بهره‌برداری می‌کند. فعال‌سازی یک منطقه نیاز به تأمین ضمانت از سوی بهره‌بردار دارد که این مهم از طریق تکمیل فرم گمرک صورت می‌پذیرد. بهره‌بردار از این طریق اصول موافقت‌نامه‌ای را که با صاحب امتیاز منعقد کرده است (مبنی بر تطابق فعالیت‌ها با قوانین مربوطه و مقررات گمرکی) ضمانت می‌کند و از سوی دیگر میزان مسئولیت‌های وی (بهره‌بردار) به صورت شفاف معین می‌شود؛ به عبارت دیگر، آغاز فعالیت منطقه منوط به موافقت و تأیید گمرک خواهد بود. در حالت کلی آغاز فعالیت یک منطقه فرایندی دومارحله‌ای است: مرحله اول عبارت است از اخذ مجوز تأسیس، بهره‌برداری و نگهداشت منطقه از هیئت‌رئیس منطقه (که صاحب امتیاز نیز می‌تواند به بهره‌بردار واگذار کند) و مرحله دوم عبارت است از اخذ مجوز گمرک برای فعال‌سازی و آغاز ورود کالاها به منطقه. تنها بعد از پشت سر گذاشتن مرحله دوم و اخذ مجوز گمرکی است که کاربران می‌توانند از مزایای اعطا شده در منطقه بهره‌مند شوند.

■ کاربران

کاربر می‌تواند به یکی از سه شکل: شرکت (شخصیت حقوقی)، شخصیت حقیقی یا شریک (شراکت) در منطقه حضور داشته باشد. وی براساس موافقت‌نامه‌ای که با صاحب امتیاز یا بهره‌بردار امضا می‌کند، قادر است از امکانات یک منطقه در زمینه‌های ذخیره‌سازی، پردازش و تولید کالاهای داخلی یا خارجی با وضعیت منطقه استفاده کند؛ معمولاً کاربران به افرادی اطلاق می‌شود که درخواست اخذ مجوز پذیرش کالا در منطقه یا خروج کالای با وضعیت منطقه را تنظیم می‌کنند. در مناطق فرعی معمولاً بهره‌بردار و کاربر یکی‌اند. آنها می‌توانند با اجازه صاحب امتیاز و براساس قانون اقدام به ساخت تجهیزات و ساختمان‌های مورد نیاز برای انجام فعالیت‌هایشان کنند [۱۶].

با عنایت به مطالب مذکور، مسائلی نظیر صدور مجوز در اختیار هیئت‌رئیس (متشکل از دستگاه‌های دولتی) قرار دارد و مابقی امور به نقش‌های دیگر نظیر صاحب امتیاز، بهره‌بردار یا کاربر (که می‌تواند از بخش خصوصی باشد)، واگذار می‌شود. ریاست هیئت فوق با وزارت بازرگانی بوده و در مناطق دارای مرز آبی، متصدی بنادر کشور به‌عنوان نماینده هیئت‌رئیس در منطقه حضور خواهد داشت. همچنین ضوابط گمرکی توسط گمرک آمریکا اعمال می‌شود.

۳-۶. ترکیه

۱-۳-۶. جایگاه هیئت وزیران و وزارت بازرگانی در ایجاد و اداره مناطق آزاد ترکیه

کشور ترکیه دارای ۱۸ منطقه آزاد فعال است که همانند شهرک‌های صنعتی، غالباً دارای وسعت محدود و خارج از مناطق مسکونی هستند، اقامت در آنها ممنوع بوده و ورود به این مناطق نیازمند اخذ مجوزهای قبلی است. مناطق آزاد ترکیه ذیل وزارت بازرگانی این کشور فعالیت می‌کنند، ولی زیرساخت آن توسط بهره‌برداران یا کاربران (اپراتور) بخش خصوصی نیز ایجاد می‌شود. مطابق ماده (۲) قانون مناطق آزاد ترکیه، صلاحیت تعیین محل و محدوده مناطق آزاد (که براساس قانون ایجاد شده‌اند) برعهده هیئت وزیران است. هیئت وزیران مجوز تأسیس و بهره‌برداری از مناطق آزاد را به آژانس‌ها و مؤسسات عمومی، اشخاص حقیقی یا حقوقی مقیم یا غیرمقیم می‌دهد.

همچنین براساس ماده (۶) مقررات مناطق آزاد ترکیه، تبادل کالا میان مناطق آزاد دارای بندر، به شرط آنکه منطقه مبدأ و مقصد تحت نظارت گمرک باشند، از نظر تشریفات گمرکی از مقررات مناطق آزاد تبعیت می‌کند.

براساس ماده موقت شماره (۲) قانون مذکور، تاریخ شروع به کار رسمی منطقه آزاد روزی است که ایجاد حصارکشی محیطی، برج مراقبت و دروازه ورودی به پایان برسد و اداره اجرایی منطقه، پلیس و گمرک وظایف خود را شروع کنند. گفتنی است، اداره کل مناطق آزاد در سال ۱۹۸۳ در چارچوب سازمان نخست‌وزیری تأسیس شد. پس از کش‌وقوس‌های فراوان و انتقال به معاونت‌های خزانه‌داری یا بازرگانی نخست‌وزیری، نهایتاً اداره کل مناطق آزاد در ساختار وزارت بازرگانی جایگاه خود را تثبیت کرده است.

۲-۳-۶. وظایف و ترکیب اعضای هیئت هماهنگی مناطق آزاد ترکیه

هیئت هماهنگی مناطق آزاد با ریاست معاون وزارت بازرگانی خارجی و عضویت نمایندگان اداره کل مناطق آزاد، وزارت مالیه، معاونت امور گمرکی، معاونت امور دریایی (اداره کل حمل‌ونقل دریایی و اداره کل کشتی‌سازی)، وزارت امور داخله (اداره پلیس)، آژانس حمایت و ترویج سرمایه‌گذاری ترکیه، مجمع صادرکنندگان ترکیه و اتحادیه اتاق‌ها و کالاهای ترکیه (رئیس مجمع مناطق آزاد ترکیه) تشکیل می‌شود.

هیئت مذکور حداقل سالی یک بار به دعوت رئیس تشکیل جلسه می‌دهد؛ دبیرخانه هیئت، توسط اداره کل مناطق آزاد دایر می‌شود. هیئت هماهنگی به طور کلی فعالیت‌های انجام شده در مناطق را ارزیابی و راهبردها و پیشنهادهایی را به‌منظور بهبود مناطق و حل مشکلات آنها تدوین می‌کند. تصمیمات اتخاذ شده در صورت جلسه، گزارش شده و با امضای اعضا متعاقباً به اداره کل مناطق آزاد ارسال می‌شود.

۳-۳-۶. آشنایی با ادارات کل مناطق آزاد در ترکیه

ادارات مناطق آزاد به‌موجب ماده (۵) مقررات (شماره ۴۰۵۹) مستقیماً تابع معاونت بازرگانی خارجی (وزارت بازرگانی ترکیه) اند. برخی از وظایف و اختیارات ادارات مناطق آزاد به این شرح است:

- الف) اعطای تمام مجوزها در خصوص استفاده از حریم اراضی، برنامه‌ریزی، ساخت و بهره‌برداری از ساختمان‌ها و تأسیسات؛
- ب) تأمین درآمدهای منطقه آزاد برای واریز به حساب ویژه، افتتاح حساب نزد بانک‌ها و انجام مراحل مربوط؛
- ج) اطمینان از هماهنگی برای انجام وظایف در جهت منافع عمومی از قبیل گمرک، امنیتی، کارگری، تأمین اجتماعی، بهره‌برداری بندری، خدمات ارتباطی و بهداشتی؛
- د) نظارت و کنترل بر رویه‌های انجام شده براساس شرایط «قراردادهای بهره‌برداری» و «قراردادهای تأسیس و بهره‌برداری» مصوب بین معاونت بازرگانی خارجی و شرکت‌های بهره‌بردار یا مجری یا مؤسس - بهره‌بردار و نیز مواردی که بین شرکت‌های مذکور وضع می‌شود، و قراردادهایی که بین سایر کاربران، شرکت‌های دولتی و خصوصی وضع شده‌اند؛
- هـ) آماده‌سازی و تهیه هزینه‌های خدمات، اجاره یا قیمت فروش که توسط بهره‌بردار یا مؤسس - بهره‌بردار تهیه شده است؛
- و) اعطای مجوز ورود و مجوز ورود ویژه؛
- ز) تأیید قراردادهای اجاره یا فروش اشخاص حقوقی یا حقیقی که برای اخذ پروانه بهره‌برداری مناسب تشخیص داده می‌شوند؛
- ح) ارزیابی فعالیت‌های منطقه و ارائه نتایج فعالیت‌های انجام شده سالیانه در گزارش‌های میان‌دوره‌ای، ارائه گزارش فعالیت‌ها و حساب‌های سالیانه همراه با جداول، پیوست‌ها و توضیحات لازم مبنی بر عواید حساب ویژه به اداره کل؛
- ط) خروج کالاهای قابل مبادله و دارایی‌های ثابت بنگاه‌هایی که پروانه بهره‌برداری آنها باطل یا منقضی شده است (در مهلت‌های مقرر در آیین‌نامه).

مدیر منطقه تمام اقدامات لازم را برای اطمینان از انجام وظایف مندرج در آیین‌نامه و اجرای رویه‌هایی که باید مطابق با قانون باشد،



انجام می‌دهد. مدیر منطقه مسئولیت تمام نظارت‌ها، بازرسی‌ها و اجرای این وظایف را بر عهده دارد. براساس ماده (۵۰) مقررات مناطق آزاد ترکیه، انجام فعالیت‌های خدماتی مختلف از قبیل نمایندگی بیمه، کارگزاران حمل‌ونقل، کارگزاران گمرک، مشاوران مالی، حسابداران رسمی، حسابداران و کارشناسان خوداشتغال و سایر فعالیت‌های خدماتی که به تأیید اداره کل می‌رسد، با اخذ «پروانه بهره‌برداری» و همچنین با تهیه «مجوز ورود» (از اداره منطقه) می‌تواند در منطقه انجام شود. لذا ادارات کل مناطق آزاد وظایفی نظیر صدور مجوز فعالیت، هماهنگی، کنترل و نظارت بر مناطق را برعهده دارند، ولی شرکت‌های بهره‌بردار (اپراتور) که به ایجاد (مؤسس - اپراتور) و یا تکمیل زیرساخت‌های هر منطقه آزاد اقدام کرده‌اند، از بخش خصوصی‌اند؛ این شرکت‌ها غالباً از طریق قراردادهای ساخت و بهره‌برداری یا BOT در هر منطقه به ارائه خدمات، اخذ درآمد و سود و تکمیل زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق اقدام می‌کنند.

براساس ماده (۷) قانون مناطق آزاد ترکیه، درآمد مناطق آزاد از محل‌های زیر تأمین می‌شود:

- صدور مجوزها؛
- اخذ عوارض به میزان ۱/۰ درصد ارزش گمرکی^۱ کالای وارداتی (به منطقه از خارج از کشور) و هزینه ۹/۰ درصد از ارزش کالای صادراتی از منطقه آزاد ترکیه؛
- پرداخت‌هایی براساس قراردادهای بسته شده با افراد حقیقی و موجودیت‌های حقیقی فعال در مناطق آزاد؛
- سایر دریافتی‌ها از طریق سرمایه‌گذاری و...

براساس ماده (۱۳) قانون مذکور، از آنجاکه ترتیبات اجرایی این قانون به آیین‌نامه‌های دولتی واگذار شده است، در نظر گرفتن موارد مربوط به سازمان‌ها، مالیات‌ها، قدرت و مسئولیت هریک از اپراتورهای مناطق آزاد، یا اعطا و لغو کردن مجوز هریک از اپراتورهای مناطق، در نظر گرفتن نگهداری صنایع و برندهای تجاری، در نظر گرفتن هرگونه حقوق و پرداختی به حساب ویژه، در نظر گرفتن اصول مربوط به اداره فعالیت‌های مناطق آزاد، در نظر گرفتن اجازه ورود به منطقه و کارت‌های شناسایی، و در نظر گرفتن اصول کاری و هرگونه موضوع مرتبط دیگر به مناطق آزاد، توسط مقررات دولتی مشخص می‌شود [۱۵].

۴-۶. چین

۴-۶-۱. انواع مناطق اقتصادی در چین

کشور چین به ایجاد انواع مختلفی از مناطق اقتصادی اقدام کرده است که تعداد آنها در برخی از گزارش‌ها به بیش از ۲۵۰۰ منطقه می‌رسد. البته پنج منطقه اصلی چین که از مناطق اولیه‌اند و بنادری با ظرفیت بالا دارند عبارت‌اند از: شنژن، ژوهای، شانتو، شیامن و هاینان؛ بقیه مناطق، غالباً مناطق محدود مشابه شهرک‌های صنعتی یا پارک‌های علم و فناوری‌اند. سازمان‌های مختلفی نسبت به طبقه‌بندی مناطق اقتصادی اقدام کرده‌اند که جدول ۷، طبقه‌بندی سازمان جهانی کار و آنکتاد را نمایش می‌دهد.

1. Cost, Insurance, and Freight (CIF)

جدول ۷. نوع‌شناسی مناطق اقتصادی در چین [۲۰]

ردیف	طبقه‌بندی ملی چین	طبقه‌بندی ILO	اصطلاح عمومی
۱	منطقه ویژه اقتصادی ^۱	منطقه ویژه اقتصادی	مناطق ویژه
۲	شهر باز ساحلی / مرزی / داخلی / کنار دریا ^۲		
۳	منطقه توسعه اقتصاد و فناوری ^۳	منطقه سرمایه‌گذاری ^۴	مناطق توسعه
۴	منطقه توسعه صنایع با فناوری بالا ^۵		
۵	منطقه همکاری اقتصادی مرزی ^۶		
۶	منطقه محدود شده، پارک لجستیک ^۷	منطقه آزاد تجاری صنعتی ^۸	
۷	منطقه پردازش صادرات ^۹		
۸	پارک صنعتی / منطقه سرمایه‌گذاری و غیره ^{۱۰}		

۴-۶. متولیان مناطق ویژه اقتصادی در چین

براین اساس، مناطق متنوع چین ساختارهای مختلفی دارند. به عنوان مثال، مناطق توسعه صنعتی با فناوری بالا که در دوران رونق مناطق پردازش صادرات (سال‌های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۳) و با هدف ارتقای سطح تکنولوژی در مناطق ویژه اقتصادی ایجاد شدند، تحت مدیریت وزارت علوم و فناوری هستند، در حالی که سایر مناطق توسعه تحت مدیریت وزارت بازرگانی قرار دارند.

جدول ۸. طبقه‌بندی اکتاداز مناطق اقتصادی چین [۲۱]

ردیف	تقسیم‌بندی رسمی مناطق	انواع مناطق وسیع ^{۱۱}
۱	مناطق توسعه اقتصادی و فناوری	مناطق ویژه اقتصادی
۲	مناطق توسعه فناوری پیشرفته	مناطق جدید ملی ^{۱۲}
۳	مناطق ویژه گمرکی ^{۱۳}	مناطق ملی نوآوری تهاجمی ^{۱۴}
۴	مناطق همکاری اقتصادی فرامرزی / داخلی ^{۱۵}	مناطق ملی کلید تجربه برای توسعه و گشایش ^{۱۶}
۵	سایر مناطق	مناطق آزاد آزمایشی ^{۱۷}
۶		مناطق آزمایشی تجارت الکترونیک فرامرزی ^{۱۸}

1. Special Economic Zone (SEZ)
2. Open Coastal/ Riverside/ Inland/ Border City
3. Economic and Technology Development Zone (ETDZ)
4. Enterprise Zone
5. High-Tech Industrial Development Zone (HIDZ)
6. Border Economic Cooperation Zone (BECZ)
7. Bounded Zone/ Logistics Park (BZ/ BLZ)
8. Industrial/ Commercial Free Zone
9. Export Processing Zone (EPZ)
10. Industrial Park, Investment Zone Etc (IP/ IZ)
11. Selected Type of Wide-Area Zones
12. National New Area
13. Special Customs zone (SCZ)
14. National Innovation Demonstration Zone
15. Border/ Cross-Border Economic Cooperation Zone (BECZ)
16. National Key Experimental Zone for Development and Opening-up
17. Pilot FTZ
18. Cross-Border e-Commerce Pilot Zone



از منظر وسعت بالای مناطق اقتصادی چین، مناطق وسیع به ۶ دسته تقسیم شده‌اند که عبارت‌اند از: مناطق ویژه اقتصادی، مناطق جدید ملی، مناطق ملی نوآوری تهاجمی، مناطق ملی کلید تجربه برای توسعه و گشایش، مناطق آزاد آزمایشی، مناطق آزمایشی تجارت الکترونیک فرامرزی.

مناطق آزاد و ویژه، که معمولاً برای تعیین مرز قلمرو گمرکی جداگانه حصارکشی می‌شوند، از نظر مساحت محدودند؛ لذا وسعت اغلب مناطق ویژه اقتصادی در سراسر جهان از کمتر از صد هکتار تا چند صد هکتار (به‌طور متوسط حدود ۱ کیلومتر مربع معادل ۱۰۰ هکتار) تعیین می‌شود؛ اما مناطق با وسعت استانی،^۱ که هدف اصلی آنها اجرای آزمایشی اصلاحات اقتصادی یا تجاری بود، رژیم‌های نظارتی متمایزی را ارائه می‌کنند؛ لذا یک استان را نیز می‌توان یک منطقه تعریف شده در نظر گرفت که زیرساخت‌های این‌گونه مناطق از زیرساخت‌های موجود شهری یا استانی تشکیل شده است و لزوماً به منطقه اختصاص ندارد. مناطق ویژه با وسعت استانی در اصل توسط چین طراحی شده‌اند و این مناطق می‌توانند شامل چند زیرمنطقه یا منطقه فرعی باشند.

در ادامه به بررسی ساختار منطقه ویژه شنژن واقع در استان گواندوگ پرداخته می‌شود. براساس ماده (۳) قانون مناطق ویژه استان گواندوگ، «کمیته استان گواندوگ برای اداره مناطق ویژه» باید تشکیل شود تا از طرف مسئولان ایالات گواندوگ، مدیریت واحدی روی مناطق ویژه اعمال شود. این کمیته مسئول اجرای پروژه‌های تسطیح زمین، ساخت‌وساز امکانات عمومی مانند عرضه آب، زه‌کشی، جاده، عرضه انرژی، ارتباطات و غیره است. برای اجرای این پروژه‌ها در صورت نیاز می‌توان از مشارکت سرمایه‌گذار خارجی استفاده کرد.

ماده (۲۳) قانون تشکیل مناطق ویژه استان گواندوگ، در هفت بند وظایف کمیته اداره مناطق ویژه استان گواندوگ را مشخص کرده است. براساس این ماده، کمیته اداره مناطق ویژه استان گواندوگ باید فعالیت‌های زیر را انجام دهد:

- ۱- تدوین برنامه‌های توسعه برای مناطق ویژه و سامان‌دهی اجرای آن؛
 - ۲- بررسی و تصویب پروژه‌های سرمایه‌گذاری توسط سرمایه‌گذاران در مناطق ویژه؛
 - ۳- مسئولیت تخصیص زمین و ثبت‌نام پروژه‌های صنعتی و تجاری؛
 - ۴- ایجاد هماهنگی در روابط بین بانک‌ها، بیمه، اداره مالیات، بازرسی مرزها، گمرک، پست، ارتباطات و سایر نهادها و ارگان‌هایی که در مناطق ویژه ایجاد می‌شود؛
 - ۵- فراهم کردن نیروی کار مورد نیاز بنگاه‌های موجود در مناطق ویژه و همچنین دفاع از حقوق کارگران و کارمندان در این مناطق؛
 - ۶- ایجاد و راه‌اندازی مراکز تفریحی، فرهنگی و بهداشتی عمومی و نهادهای رفاهی در مناطق ویژه؛
 - ۷- حفظ نظم عمومی در مناطق ویژه و بر طبق قانون محافظت از اشخاص و اموال، در برابر موارد نقض قانون.
- براساس ماده (۲۴)، منطقه ویژه اقتصادی شنژن تحت مدیریت مستقیم کمیته اداره مناطق ویژه استان گواندوگ قرار دارد و در خصوص دو منطقه دیگر، یعنی شانتو و ژوهایی، دفاتر لازم برای اداره مناطق در این دو منطقه از سوی کمیته اداره مناطق ویژه اقتصادی گواندوگ تأسیس خواهد شد.

۳-۴-۶. استفاده از ظرفیت دستگاه‌های دولتی

در ماده (۵) قانون ایجاد و مدیریت مناطق آزاد تجاری نیز تصریح شده است به‌منظور متمرکز کردن عملیات و مدیریت یک منطقه آزاد تجاری و ارائه خدمات مختلف برحسب نیاز در این مناطق، باید یک سازمان دولتی مناسب انتخاب (با رضایت سازمان مافوق) و به یوآن اجرایی پیشنهاد شود. مطابق ماده (۱۲) این قانون، فعالیت‌های زیر در یک منطقه آزاد تجاری باید توسط دفاتر شعب ایجاد شده

یا نمایندگان تمام وقت منصوب شده توسط مقامات دولتی مربوطه (و با همکاری مقام مدیریتی آن منطقه آزاد تجاری) انجام شود:

- امور مالیاتی؛
- امور گمرکی؛
- قرنطینه و امور آزمایشی؛
- امور انتظامی (پلیس)؛
- امور مالی؛
- تأمین برق و آب؛
- فعالیت‌های پستی و مخابراتی؛
- سایر فعالیت‌های رسمی در ارتباط با سازمان‌های دولتی [۱۸].

شهرداری یا دولت محلی شنژن، که زیرساخت‌های مختلف از جمله شهر هوشمند، حمل و نقل، انرژی و... را تأمین می‌کند، منابع خود را از محل‌های مختلفی نظیر سرمایه‌گذاری خارجی، شرکت‌های سرمایه محلی (LIC)^۱، ارزش زمین، مالیات، صندوق‌ها و نهادهای مالی دولت محلی، وصول می‌کند [۱۹].

شیان ذکر است، وسعت و نحوه مدیریت در مناطق تخصصی، متفاوت است و به عنوان مثال مناطق توسعه صنعتی با فناوری بالا (HIDZ) تحت مدیریت وزارت علوم و فناوری بوده و مناطق توسعه اقتصادی و فناوری (ETDZ) تحت نظارت وزارت بازرگانی قرار دارند؛ عملکرد هر دو منطقه HTDZ و ETDZ به طور منظم ارزیابی می‌شود. مطابق مصوبه اداری سال ۱۹۹۶، وزارت علوم و فناوری چین به ارزیابی دوره‌ای مناطق توسعه صنایع با فناوری بالا (HTDZ) ملزم است. به «مناطق با مدیریت ضعیف و به آرامی در حال توسعه»^۲ دستور داده شده است که عملکرد خود را در یک محدودیت زمانی اصلاح کنند؛ در غیر این صورت وضعیت HTDZ خود را از دست می‌دهند. سیستم شاخص ارزیابی سال ۲۰۱۳ شامل چهار دسته و چهل شاخص است [۱۹].

باتوجه به تعاریفی که ارائه شد، می‌توان پنج منطقه ویژه اقتصادی اصلی چین (شنژن، ژوهای، شانتو، شیامن و هاینان) را از منظر تعاریف معادل مناطق آزاد ایران (نظیر کیش، قشم و چابهار) دانست. بقیه مناطق اقتصادی چین (به جز مناطق وسیع)، تقریباً معادل شهرک‌های صنعتی، پارک‌های علم و فناوری یا مناطق ویژه اقتصادی در ایران هستند.

اما مناطقی از چین که تقریباً مشابهی در کشور ما ندارند، مناطقی اند که تحت عنوان مناطق استانی، آزمایشی، یکپارچه یا توسعه معرفی شدند.^۳ این مناطق که غالباً وسعت بالایی دارند، برای اصلاحات و تعمیم آنها به سایر نقاط کشور ایجاد می‌شوند. این مناطق ممکن است شامل چند منطقه اقتصادی دیگر در داخل خود شوند که به عنوان مثال در آن محدوده‌های کوچک و محصور، مقررات گمرکی خاصی اعمال شود، اما شیوه مدیریت و اعمال مقررات اصلاحی در محدوده‌های وسیع مناطق آزمایشی، منحصر به آن وسعت‌های محدود نیست. در این مناطق وسیع، شیوه‌های مختلفی از مدیریت شهری، حکمرانی اقتصادی، توسعه گردشگری و... آزمایش و اجرا می‌شوند. لذا این مناطق از توسعه اقتصادی فراتر رفته‌اند و به دنبال توسعه اجتماعی، توسعه حکمرانی یا به عبارتی دیگر توسعه متوازن در همه زمینه‌ها هستند که در محیط آزمایشی با عنوان مناطق آزاد یا ویژه اجرا و ارزیابی می‌شوند.^۴

1. Local Investment Corporations (LICs)

2. Poorly Managed and Slowly Developing Zones

۳. البته منطقه وسیع ماکو با وسعتی بالغ بر ۳۹۰ هزار هکتار در کشور ما وجود دارد، اما براساس قوانین و مقررات، رویکرد و اهداف آن نظیر سایر مناطق آزاد کشور، اقتصادی بوده و از این منظر تفاوتی با سایر مناطق ایران ندارد.

۴. با عنایت به آنکه مناطق آزاد ایران در گام‌های اولیه نظیر توسعه اقتصادی و افزایش تولید و صادرات، موفقیت چندانی به دست نیاورده‌اند، لذا مقایسه مناطق وسیع چین با مناطق کشور مان منطقی نبوده و همچنین ایجاد چنین مناطقی در کشورمان نیز به هیچ وجه توصیه نمی‌شود؛ اما روند ایجاد و موفقیت سایر مناطق اقتصادی چین می‌تواند دلالت‌هایی برای مناطق آزاد ایران داشته باشد.



در مناطق وسیع، با آنکه مدیریت سازمان منطقه در حوزه وسیع‌تری اعمال می‌شود، اما دستگاه‌های ملی مکلف‌اند برای انجام امور تخصصی، نسبت به معرفی نماینده یا ایجاد دفتر، اقدام کنند. فعالیت ایشان براساس مقررات مناطق ویژه اقتصادی انجام خواهد شد.

۵-۶. قزاقستان

از میان ۱۳ منطقه ویژه اقتصادی قزاقستان که در ۲۱ سال اخیر به وجود آمده، تعداد ۹ منطقه از سال ۲۰۱۱ به بعد ایجاد شده‌اند؛ لذا کشور قزاقستان را می‌توان در زمره کشورهای نوپا در حوزه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی قلمداد کرد. اغلب مناطق ویژه قزاقستان (به جز مناطقی نظیر شهر جدید آستانه) دارای وسعت محدودند و خارج از محدوده‌های مسکونی قرار دارند.

۱-۵-۶. متولی مناطق ویژه اقتصادی قزاقستان

به صورت کلی، امور مربوط به مناطق ویژه اقتصادی، توسط سه سازمان در دولت قزاقستان صورت می‌پذیرد که عبارت‌اند از آژانس کازاینوست^۱ (ذیل وزارت امور خارجه)، کمیته سرمایه‌گذاری (ذیل وزارت صنعت و امور زیربنایی) و کمیته درآمدهای دولتی (ذیل وزارت امور مالی). ارتباط با سرمایه‌گذار خارجی و معرفی فرصت‌های سرمایه‌گذاری بر عهده آژانس کازاینوست است؛ بررسی درخواست‌ها، اعطای امتیاز ثبت شرکت، اعطای زمین و مجوزهای بهره‌برداری و ثبت اطلاعات سرمایه‌گذار برای معرفی به کمیته درآمدهای دولتی، توسط کمیته سرمایه‌گذاری انجام می‌پذیرد. کمیته درآمدهای دولتی نیز اعمال معافیت‌های مالی در خصوص سرمایه‌گذار در منطقه ویژه اقتصادی را بر عهده دارد؛ اما در قانون مناطق ویژه اقتصادی کشور قزاقستان، چندین نقش، نهاد و تشکل تعریف شده که به این شرح است:

- **دولت:** دولت کشور جمهوری قزاقستان.
- **نهاد مجاز:**^۲ دستگاه اجرایی مرکزی مجری مقررات مربوط به ایجاد، بهره‌برداری و لغو مناطق ویژه اقتصادی.
- **مرکز هماهنگی واحد:**^۳ یک شخص حقوقی است که وظایفش توسعه، ترویج و افزایش جذابیت سرمایه‌گذاری در مناطق ویژه اقتصادی است.
- **شرکت مدیریت:**^۴ شخص حقوقی است که به موجب این قانون در وضعیت حقوقی شرکت سهامی برای تضمین عملکرد منطقه ویژه اقتصادی تأسیس شده است (نهاد مدیریت منطقه ویژه اقتصادی یک شرکت مدیریتی، یک مؤسسه دولتی از دستگاه اجرایی محلی پایتخت یا یک صندوق خوشه‌ای مستقل^۵ است).
- **دستگاه‌های اجرایی محلی:**^۶ شهرداری‌ها یا دولت‌های محلی که می‌توانند مسئولیت شرکت مدیریت را بر عهده گیرند.
- **شورای کارشناسی:**^۷ یک نهاد مشورتی و مشورتی بین‌بخشی است که توسط مرجع مجاز برای رسیدگی به موضوع ایجاد یا لغو منطقه ویژه اقتصادی تشکیل می‌شود.
- **تنظیم مقررات:**^۸ سازمانی است که در تاریخ درخواست متقاضی، درخواست وی را در صورت تکمیل بودن اسناد ثبت می‌کند (بررسی انطباق اسناد ارائه شده با لیست اسناد تأیید شده توسط نهاد مجاز).

1. Kazhinvest
2. Authorized Body
3. Unified Coordination Center
4. Managing Company
5. Autonomous Cluster Fund
6. Local Executive Bodies
7. Expert Council
8. Regulatory Agency

■ **شرکت‌کننده یا فعال اقتصادی:**^۱ مشارکت‌کننده بالقوه علاقه‌مند به اجرای طرح در منطقه ویژه اقتصادی است (بهره‌بردار).

■ **متقاضی:**^۲ شخصی که برای انجام فعالیت‌های اولویت‌دار یا فرعی به سازمان تنظیم مقررات منطقه ویژه اقتصادی درخواست می‌دهد.

۲-۵-۶. وظایف ساختارهای کلیدی در اداره مناطق ویژه اقتصادی قزاقستان

در ادامه، به برخی از مهم‌ترین وظایف، نقش‌ها و ساختارهای کلیدی در مناطق ویژه اقتصادی قزاقستان پرداخته می‌شود. براساس ماده (۴) قانون مناطق ویژه اقتصادی قزاقستان، دولت قزاقستان دارای این وظایف و اختیارات است:

- تدوین سیاست‌ها و دستورالعمل‌های دولت در خصوص ایجاد و بهره‌برداری از مناطق ویژه اقتصادی؛
- تصویب قوانین نظارتی که فعالیت مناطق ویژه اقتصادی را تنظیم می‌کند؛
- تعریف مرکز هماهنگی واحد؛

• تعیین نهاد مجاز؛

• ایجاد یا لغو منطقه ویژه اقتصادی؛

• اتخاذ تصمیم برای ایجاد یک شرکت مدیریت؛

• مشارکت در شرکت مدیریت.

صلاحیت نهاد مجاز شامل این موارد است:

• اجرای سیاست‌های دولت در زمینه ایجاد و بهره‌برداری از مناطق ویژه اقتصادی؛

• انجام هماهنگی فعالیت دستگاه‌های دولتی و شرکت‌های مدیریتی در زمینه ایجاد، بهره‌برداری و لغو مناطق ویژه اقتصادی به‌استثنای منطقه ویژه اقتصادی «شهر جدید آستانه»؛

• توسعه اقدامات قانونی نظارتی، تنظیم‌کننده فعالیت‌های مناطق ویژه اقتصادی؛

• تهیه و تصویب فرم درخواست و پرسش‌نامه برای ثبت‌نام به‌عنوان شرکت‌کننده در منطقه ویژه اقتصادی؛

• تصویب قراردادهای استاندارد برای اجرای فعالیت‌ها؛

• تعیین شرکت مدیریت (به روش رقابتی).

براساس ماده (۶) مقررات مذکور، صلاحیت دستگاه‌های اجرایی محلی یک منطقه شامل این موارد است:

• اجرای سیاست دولت در حوزه عملیات مناطق ویژه اقتصادی؛

• ارائه پیشنهاد ایجاد منطقه ویژه اقتصادی به نهاد مجاز؛

• مشارکت در شرکت مدیریت به‌ترتیب مقرر در این قانون؛

• تهیه یک قطعه زمین برای قرار دادن منطقه ویژه اقتصادی طبق روال تعیین شده توسط قانون زمین جمهوری قزاقستان و انعقاد

قراردادهای اجاره زمین و تأسیسات زیربنایی ساخته شده با هزینه بودجه یا شرکت مدیریت یا یک صندوق خوشه‌ای مستقل؛

• جذب شرکت‌کنندگان منطقه ویژه اقتصادی برای شرکت در فعالیت‌های منطقه ویژه اقتصادی؛

• نظارت بر رعایت شرایط قراردادهای عملکرد و همچنین تجزیه و تحلیل داده‌های نظارت؛

• اعمال سایر اختیارات واگذار شده به دستگاه‌های اجرایی محلی.

اختیارات یک مرکز هماهنگی واحد عبارت‌اند از:

1. Participants

2. Applicant

- تعامل با دستگاه‌های دولتی، سهام‌داران شرکت‌های مدیریت، دستگاه‌های مدیریت مناطق ویژه اقتصادی و شرکت‌کنندگان (فعالان اقتصادی) در مناطق ویژه اقتصادی در مورد ثبت‌نام شرکت‌کنندگان، توزیع قطعات زمین، تأمین مالی و توسعه زیرساخت‌های مناطق ویژه اقتصادی؛
- ارائه پیشنهادها به نهاد مجاز در مورد بهبود قوانین جمهوری قزاقستان درباره مناطق ویژه اقتصادی؛
- مدیریت سهام شرکت‌های مدیریت متعلق به دولت؛
- ارائه خدمات برای توسعه و ارتقای مناطق ویژه اقتصادی در جمهوری قزاقستان از جمله: نظارت بر وضعیت تأسیسات زیربنایی مناطق ویژه اقتصادی و
- مطابق ماده (۱۸)، برخی از وظایف سازمان تنظیم مقررات منطقه ویژه اقتصادی عبارت‌اند از:
 - تعامل با نهادهای دولتی در مورد مسائل مربوط به فعالیت‌های مناطق ویژه اقتصادی؛
 - اعطای کاربری ثانویه زمین یا استفاده از قطعات زمین و اجاره تأسیسات زیربنایی به شرکت‌کنندگان در منطقه ویژه اقتصادی و افرادی که فعالیت‌های جانبی انجام می‌دهند؛
 - انعقاد و فسخ قراردادها برای انجام فعالیت‌های تولیدی؛
 - ارائه گزارش از نتایج فعالیت مناطق ویژه اقتصادی؛
 - جذب شرکت‌کنندگان در منطقه ویژه اقتصادی؛
 - جذب سرمایه‌گذاری برای احداث تأسیسات زیربنایی و انجام سایر انواع فعالیت‌های مناطق ویژه اقتصادی.
- مطابق ماده (۱۵)، تأمین نیروی برق و حرارت، گاز، آب و سایر خدمات عمومی، برعهده همان تأمین‌کنندگان کشور (سرزمین اصلی) خواهد بود.
- ازسوی دیگر، هیئت‌مدیره (شرکت مدیریت) منطقه ویژه اقتصادی این حق را دارد که در صورت کوتاهی شرکت‌کننده (بهره‌بردار) منطقه ویژه اقتصادی در انجام تعهدات تعیین شده در موافقت‌نامه اجرای فعالیت‌ها، به‌طور یک‌جانبه توافق‌نامه انجام فعالیت‌ها را فسخ کند. در صورتی که شرکت‌کننده در منطقه ویژه اقتصادی به تعهدات خود عمل نکند، اقدامات مربوطه توسط نهاد مجاز تنظیم می‌شود [۱۷]. با عنایت به مطالب مذکور، مناطق ویژه اقتصادی قزاقستان توسط یک شرکت مدیریت که در اختیار دستگاه اجرایی مستقر در منطقه است، اداره می‌شود و با سایر نهادهای اجرایی کشور، همکاری دارد. سازوکارهایی نظیر شورای کارشناسی و تنظیم مقررات نیز ایجاد شده‌اند که به‌عنوان بازوهای اجرایی و کارشناسی مناطق ویژه اقتصادی، وظایف خود را انجام می‌دهند.

۶-۶. لهستان

در لهستان ۱۴ منطقه ویژه اقتصادی وجود دارد که در سراسر کشور پراکنده شده‌اند و دارای مناطق فرعی یا زیرمنطقه‌های مختلفی‌اند؛ فعالیت مناطقی که بین سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۱ تأسیس شده‌اند، تا سال ۲۰۲۶ ادامه خواهد داشت. مناطق ویژه اقتصادی لهستان از مؤثرترین و موفق‌ترین مناطق آزاد در جهان محسوب می‌شوند [۲۲].

از منظر حقوقی، چارچوب ایجاد و اداره مناطق ویژه اقتصادی در قانون ۲۰ اکتبر ۱۹۹۴ درباره مناطق ویژه اقتصادی^۱ تصریح شده است. طبق ماده (۴) این قانون، مناطق ویژه اقتصادی با تصویب آیین‌نامه شورای وزیران (هیئت وزیران) و بنا به پیشنهاد وزیر اقتصاد ایجاد می‌شوند. به‌موجب این قانون، مناطق ویژه اقتصادی به‌عنوان قلمروهای اداری مجزا شناخته می‌شوند که در آن مجموعه‌ای از

1. Ustawa z Dnia 20 Października 1994 r. o Specjalnych Strefach Ekonomicznych

مقررات خاص با هدف تسهیل فعالیت‌های اقتصادی و حمایت از توسعه به اجرا گذاشته می‌شود. این چارچوب حقوقی به ذی‌نفعان اجازه می‌دهد تا در مقایسه با فعالیت در خارج از این مناطق، از شرایط ترجیحی برای انجام کسب‌وکار برخوردار شوند.

۱-۶-۶. سازوکار اداره مناطق ویژه اقتصادی قزاقستان

مناطق ویژه اقتصادی لهستان در قالب شرکت‌های سهامی عام اداره می‌شوند که اکثریت سهام آنها در اختیار خزانه‌داری دولتی یا دولت‌های منطقه‌ای قرار دارد. این شرکت‌ها مسئولیت اداره مناطق را بر عهده دارند و قطعاتی از زمین را برای اجاره یا توسعه در اختیار سرمایه‌گذاران قرار می‌دهند. در بسیاری از مناطق، زیرساخت‌های لازم از پیش آماده شده است، اما در صورت نیاز، امکان توسعه این زیرساخت‌ها با مشارکت دولت‌های محلی وجود دارد.

گفتنی است مدیر منطقه (رئیس هیئت‌مدیره) توسط هیئت نظارت^۱ شرکت مدیریت SEZ و طبق اساسنامه و قانون هر منطقه انتخاب یا عزل می‌شود. ترکیب هیئت نظارت تابع سهام‌داران اصلی است که شامل دولت (وزارت توسعه و فناوری) و دیگر نهادهای محلی یا سایر طرف‌های ذی‌نفع می‌شود [۲۳].

۲-۶-۶. ارتباط و تعامل مناطق ویژه اقتصادی لهستان با سایر نهادها

در قانون سال ۲۰۱۸، وزارت توسعه، کار و فناوری^۲ نقش مناطق ویژه اقتصادی را مجدداً مشخص کرده است. سازمان‌های مناطق ویژه اقتصادی به‌عنوان مدیران منطقه برای حمایت از سرمایه‌گذاری‌های جدید، تحت منطقه سرمایه‌گذاری لهستان (به نمایندگی از وزیر) مسئول صدور تصمیمات هستند. مدیران منطقه می‌توانند تصمیماتی برای حمایت از سرمایه‌گذاری‌های جدید در حوزه بسیار وسیع‌تری نسبت به مناطق ویژه اقتصادی صادر کنند.

هر منطقه ویژه اقتصادی به‌طور مستقل در قالب یک شرکت دولتی فعالیت می‌کند، در حالی که هماهنگی کلی و سیاست‌گذاری کلان از طریق آژانس سرمایه‌گذاری و تجارت لهستان انجام می‌شود [۲۴].

از نظر سازمانی، مدیریت مستقیم مناطق به شرکت‌های مدیریتی واگذار شده است که معمولاً مالکیت دولتی یا نیمه‌دولتی دارند و در عمل مجری سیاست‌های ملی در سطح منطقه محسوب می‌شوند. مدیریت اجرایی هر منطقه معمولاً بر عهده مدیرعامل شرکت اداره‌کننده همان SEZ است.

سازمان‌های مناطق ویژه اقتصادی واسطه بین دولت مرکزی، سرمایه‌گذاران و مقامات محلی‌اند؛ در کشور لهستان سعی شده است با تقسیم وظایف دقیق، وجود مدیریت مرکزی (شرکت مدیریت SEZ)، انعقاد توافق‌نامه یا قراردادهای رسمی با سازمان‌های هم‌جوار و تشکیل کمیته‌های مشترک، تداخلات بین‌دستگاهی کاهش یابد. **انعقاد توافق‌نامه همکاری (MoUs)** میان سازمان منطقه و دستگاه‌ها هم‌جوار، یکی از رایج‌ترین اقدامات به‌منظور افزایش هماهنگی در مناطق ویژه اقتصادی است؛ توافق‌نامه در حوزه‌هایی نظیر تخصیص زمین، آماده‌سازی زیرساخت‌ها، آموزش، صدور مجوز و... [۲۵].

۷-۶. جمع‌بندی بخش ششم

براساس گزارش‌های مذکور، در حالت کلی، شیوه مدیریت مناطق آزاد در چند دسته قابل بررسی است:

■ **دسته اول**، مناطقی که با وسعت محدود، به تولید کالا یا خدمت می‌پردازند. این مناطق شبیه شهرک‌های صنعتی، پارک‌های علم و فناوری یا محدوده بندری و گمرکی، وسعت محدود و فعالیت تخصصی، و حوزه تداخلات بسیار محدودی با سازمان‌های هم‌جوار

1. Rada Nadzorcza

2. the Ministry of Development, Labour and Technology

3. Memorandum of Understanding

دارند. این محدوده ذیل یک سازمان دولتی نظیر وزارت بازرگانی یا وزارت علوم و فناوری فعالیت می‌کند یا در مواردی، از ظرفیت بخش خصوصی برای بهره‌برداری از منطقه استفاده می‌شود. مناطق آزاد کشور ترکیه، اغلب مناطق قزاقستان و برخی از انواع مناطق چین، چنین سازوکاری دارند. در این مناطق، فرایندهای اجرایی نظیر فرایند گمرکی، توسط سازمان گمرک کشور (اما با سازوکارها، قواعد و معافیت‌های تعریف شده) انجام می‌پذیرد.

■ **دسته دوم**، مناطقی که لزوماً مکان محور نیستند و در صورت دارا بودن شرایط تعیین شده، می‌توانند از تمام یا برخی از امتیازات مناطق آزاد استفاده کنند. این مناطق که تحت عنوان مناطق فرعی، ثانویه یا زیرمنطقه تعریف می‌شوند، در صورت درخواست متقاضی، در یک محدوده تولیدی یا لجستیکی ایجاد و توسط بخش خصوصی (یا گاهی دولتی) اداره می‌شوند. البته برای دریافت مجوزها، در یک سازوکار مشخص باید به دستگاه‌های دولتی مراجعه کنند. مناطق تجارت خارجی آمریکا در این قالب فعالیت می‌کنند و گمرک آمریکا بر فرایند تبادل کالا در این مناطق نظارت دارد. مناطق فرعی در برخی از مناطق اقتصادی کشور چین نیز تعریف شده است.

■ **دسته سوم**، مناطقی که به صورت دولت محلی اداره می‌شوند و سازمان‌های مناطق آزاد، وظیفه و اختیار کامل در اداره تمام امور منطقه را بر عهده دارند؛ هرچند که ممکن است بخشی از محدوده منطقه به واسطه تولید کالا و خدمات و اعمال مقررات گمرکی، محصور باشد، محدوده منطقه می‌تواند شامل شهر یا یک استان (ایالت) شود. البته گفتنی است باوجود مختار بودن سازمان‌های مناطق آزاد، زیرساخت‌های مورد نیاز در این محدوده‌ها، قبل از ایجاد منطقه آزاد توسط دولت تأمین شده است. برخی از مناطق کشور امارات و چین، در این قالب فعالیت می‌کنند.

جدول ۹ خلاصه‌ای از نحوه مدیریت در محدوده مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در کشورهای مختلف را نمایش می‌دهد:

جدول ۹. خلاصه‌ای از ساختار مدیریت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان

نام کشور	نهاد هماهنگ‌کننده	ویژگی‌های ساختار مدیریت
امارات	ساختار مستقل سازمان منطقه آزاد زیر نظر متولی هر امارت	دولت‌های محلی مستقل، با اختیارات کافی و مدت مدیریت طولانی.
آمریکا	هیئت‌رئیس‌ه مناطق تجارت خارجی	کمیته‌ای موسوم به هیئت‌رئیس‌ه مناطق تجارت خارجی به ریاست وزارت بازرگانی و حضور دستگاه‌های مربوطه وظیفه تنظیم‌گری در مناطق را برعهده دارد. در مناطق بندری، مدیر بندر به‌عنوان نماینده هیئت‌رئیس‌ه منطقه نقش هماهنگی دستگاه‌های ملی مستقر در منطقه را برعهده دارد. در لایه بهره‌برداران و صاحبان امتیاز مناطق از ظرفیت بخش خصوصی استفاده می‌شود.
ترکیه	هیئت هماهنگی	کمیته‌ای موسوم به هیئت هماهنگی مناطق آزاد با ریاست معاون وزارت بازرگانی خارجی و عضویت نمایندگان اداره کل مناطق آزاد، وزارت مالیه و سایر دستگاه‌ها برگزار می‌شود. ادارات کل مناطق آزاد نیز ذیل وزارت بازرگانی هستند. اغلب مناطق ترکیه مشابه شهرک‌های صنعتی ایجاد و اداره می‌شوند.
چین	کمیته استانی مدیریت مناطق	کمیته استانی (مثلاً استان گواندوگ) برای اداره مناطق ویژه متشکل از دستگاه‌های مربوطه متولی هماهنگی در مناطق هستند. چین انواع مختلفی از مناطق ویژه اقتصادی را تجربه کرده است، برخی مشابه شهرک‌های صنعتی اداره می‌شوند و در برخی دیگر از ساختار دولت‌های محلی با اختیارات کافی استفاده شده است. لذا باتوجه به تعدد انواع مناطق در چین، متناسب با نوع هر منطقه، وزارت بازرگانی، وزارت علوم، شهرداری یا استاندار و... متولی مناطق ویژه اقتصادی هستند.
قزاقستان	ساختار دولتی به‌عنوان نهاد مجاز	انجام هماهنگی فعالیت دستگاه‌های دولتی و شرکت‌های مدیریتی در زمینه ایجاد، بهره‌برداری و لغو مناطق ویژه اقتصادی، از مهم‌ترین وظایف نهاد مجاز است. اغلب مناطق قزاقستان نیز مشابه شهرک‌های صنعتی اداره می‌شوند.
لهستان	هیئت نظارت	مناطق ویژه اقتصادی لهستان در قالب شرکت‌های سهامی عام اداره می‌شوند که اکثریت سهام آنها در اختیار خزانه‌داری دولتی یا دولت‌های منطقه‌ای قرار دارد. ترکیب هیئت نظارت تابع سهام‌داران اصلی است که شامل دولت (وزارت توسعه و فناوری) و دیگر نهادهای محلی یا سایر طرف‌های ذی‌نفع می‌شود.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

مطالعه ساختارهای مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشورهای مختلف جهان حاوی چند نکته اساسی است که می‌تواند در بهبود حکمرانی مناطق آزاد ایران مورد توجه قرار گیرد:

- براساس مطالعه تطبیقی که در این پژوهش هم آمده است، امروزه بسیاری از مناطق آزاد موفق دنیا براساس حکمرانی شبکه‌ای اداره می‌شوند؛ یعنی نه تمرکز کامل و نه تفویض کامل. بلکه شبکه‌ای از دولت، بخش خصوصی، نهادهای محلی و نهادهای ملی در اداره مناطق آزاد مشارکت دارند؛
- تعیین مدل همکاری با سازمان‌های هم‌جوار، تنش‌های بین سازمانی را به‌شدت کاهش داده است؛
- در تمام مدل‌های اداره مناطق آزاد (از جمله دولت‌های محلی)، وظایفی نظیر تأمین زیرساخت اولیه و حتی اعمال برخی از قواعد نظیر قواعد گمرکی، توسط دولت یا سازمان دولتی مربوطه صورت می‌پذیرد؛
- مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در یک کشور می‌توانند بنا به مأموریت‌ها، ظرفیت‌ها یا محدودیت‌های مختلفی که دارند، از الگوی حکمرانی متفاوتی برخوردار باشند؛
- به‌منظور سامان‌دهی دستگاه‌های متولی در محدوده مناطق، ایجاد شورای هماهنگی فعال با شرح وظایف و اختیارات مشخص، نقش مؤثری در کاهش تداخلات بین دستگاهی در محدوده مناطق آزاد داشته است؛
- امکان بهره‌مندی از ظرفیت بخش خصوصی در بهره‌برداری و یا مدیریت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی وجود دارد.

۷. تحلیل و بررسی



تحلیل نظری و مفهومی مناطق آزاد، فقط نیمی از ماجراست؛ ارزش واقعی این ابزار توسعه‌ای در کاربست عملی و نتایج ملموس آن نهفته است. موفقیت یا شکست یک منطقه آزاد، بیش از آنکه به فهرست مشوق‌های ارائه شده وابسته باشد، به «الگوی حکمرانی» و اکوسیستم نهادی حاکم بر آن بستگی دارد. حکمرانی کارآمد، پلی است که ایده‌های نظری «مزیت رقابتی» و «ادغام در زنجیره‌های ارزش جهانی» را به واقعیت‌های اقتصادی نظیر رشد صادرات، جذب سرمایه و خلق فناوری تبدیل می‌کند [۳].

اصلاح الگوی حکمرانی مناطق آزاد و تدوین سازوکار بهینه این مناطق، الزاماتی متعددی دارد؛ اجماع ملی در حوزه کارکرد مناطق آزاد و تعیین مأموریت این مناطق، از مهم‌ترین الزامات آن محسوب می‌شوند که در ادامه بررسی و سپس پیشنهادهایی در این خصوص ارائه خواهد شد.

۷-۱. اجماع ملی

در نتیجه تناقضات رویکردی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری و اجرایی کشور، عملاً بروز ناهماهنگی و ناهم‌سویی در اقدامات دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه آزاد مشاهده می‌شود که در نتیجه آن، اهداف مورد نظر از مناطق آزاد محقق نمی‌شود و متولی مشخصی نیز برای پاسخ‌گویی وجود ندارد. خواجه نظام‌الملک طوسی^۱ در کتاب سیاست‌نامه می‌نویسد: «وزیران هشیار به همه روزگار هرگز دو شغل یک مرد را نفرمودندی و یک شغل دو مرد را، تا کارهای ایشان همیشه به‌نظام و بارونق بودی ... هرگاه که دو مرد را یک شغل فرمایند این بدان و آن بدین افکند و همیشه آن کار ناکرده ماند، بدین معنی است که: خانه به دو کدبانو نازفته بُود، و از دو کدخدا ویران».

به‌دلیل بی‌توجهی به بایسته‌های توسعه و فلسفه اساسی برنامه‌ریزی توسعه در ارتباط با مناطق آزاد و نادیده گرفتن برخی از روندهای گذشته، هماهنگی‌های لازم در ابعاد گوناگون توسعه مناطق آزاد ایجاد نشده و در نتیجه تزاخم‌های ناشی از ناهماهنگی‌ها، باوجود صرف هزینه، زمان، منابع، سرمایه انسانی و انرژی فکری کشور، دستاورد قابل ملاحظه‌ای حاصل نشده است. از جمله مهم‌ترین این ناهماهنگی‌ها، عبارت‌اند از:

- ناهماهنگی در نظام تصمیم‌گیری و عدم اجماع ملی؛
- ناهماهنگی میان خواست ملی و خواست منطقه‌ای؛
- ناهماهنگی‌های اجرایی؛
- ناهماهنگی میان سیاست‌ها؛
- ناهماهنگی میان بخش دولتی و بخش خصوصی؛
- ناهماهنگی‌های فرهنگی - اجتماعی.

لذا به‌منظور تحقق اهداف مورد نظر، در وهله اول، باید ریشه‌های ایجاد و تداوم این ناهماهنگی‌ها شناسایی شود و در جهت برطرف ساختن آنها، اقدامات جدی در دستور کار قرار گیرد [۲]. طبیعتاً در گام اول نیازمند **اجماع ملی** درخصوص لزوم بهره‌مندی از ظرفیت‌های مناطق آزاد کشور هستیم؛ هرچند که بررسی نظرات و پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی در حوزه مناطق آزاد (که در پیوست این گزارش به بخشی از آن اشاره شده است)، عدم اجماع و واگرایی در این زمینه را نمایش می‌دهد.

۱. ابوعلی حسن بن علی طوسی (قرن پنجم هجری قمری) مشهور به نظام‌الملک.

اجماع ملی به معنای اراده و توافق ملی و بسیج تمام نیروها در راستای عملیاتی‌سازی برنامه‌های مدنظر است. این اجماع همه ابعاد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه را دربرمی‌گیرد. به عبارتی اگر توسعه مناطق آزاد به عنوان راهبرد توسعه ملی مورد توجه قرار گیرد، نیاز است در عرصه سیاسی، مناسبات منطقه‌ای و بین‌المللی به منظور افزایش تحقق‌پذیری توسعه مناطق آزاد طرح‌ریزی شود که برقراری روابط بین‌المللی آرام و بدون تنش با سایر کشورها از ملزومات اولیه آن به شمار می‌رود. در عرصه اقتصادی، ضروری است نقش مناطق آزاد در برنامه توسعه ملی به روشنی مشخص شود، اعتبارات لازم تخصیص داده شود و تمام سیاست‌های اقتصادی در راستای حمایت از این مناطق جهت‌گیری شوند. براین اساس، هر چه مشارکت ذی‌نفعان افزایش یابد، هزینه‌ها کمتر و دستاوردها بیشتر خواهد بود. این در حالی است که براساس تجربه چندین ساله فعالیت مناطق آزاد در کشور، به نظر نمی‌رسد اعتقاد راسخی در همه ارکان تصمیم‌گیری کشور نسبت به کارآمدی راهبرد توسعه صادرات به طور عام و ابزار مناطق آزاد به طور خاص وجود داشته باشد و بنابراین مناطق آزاد به گونه‌ای شایسته، مورد حمایت قرار نگرفته‌اند. در این خصوص، عدم موفقیت در ایجاد زیرساخت‌ها و عدم جذب منابع سرمایه‌ای، گواهی بر این مدعاست. براین اساس، در تأسیس و راه‌اندازی مناطق آزاد به عنوان کانون‌های توسعه کشور، فقط به صورت ظاهری عمل شده است. این وفاداری به ظاهر تا به آنجا پیش رفته است که **مناطق آزاد را از ابزاری برای توسعه ملی به مطالبه‌ای استانی بدل کرده است** که در بهترین حالت، ایجاد برخی امتیازات و رفع محرومیت از منطقه‌ای خاص را دنبال می‌کنند [۲].

لذا اجماع ملی باید در تمام ارکان و مراحل مناطق آزاد وجود داشته باشد؛ از مرحله تعیین اهداف و مأموریت‌ها تا مکان‌یابی، تأمین زیرساخت، تأسیس و مدیریت منطقه؛ لکن اغلب مناطق آزاد کشورمان با دو چالش جدی روبه‌رو هستند که عبارت‌اند از: **اهداف کلی^۱ و مکان‌یابی غیرکارشناسی**؛ دو چالشی که طراحی ساختار بهینه را با مشکل مواجه می‌کند. با توجه به فرایند ایجاد و توسعه محدوده مناطق آزاد در کشورمان، که غالباً بر مبنای فشارهای سیاسی و محلی صورت پذیرفته و می‌پذیرد، سامان‌دهی مأموریت‌ها و وسعت هر منطقه آزاد، کار دشواری خواهد بود.

مناطق آزاد کشورمان، غالباً با رویکرد **محرومیت‌زدایی** و بهبود شرایط مناطق مرزی ایجاد شدند و در عمل، دو دستاورد مهم برای آن محدوده به همراه دارند: دستاورد اول، **افزایش منابع و درآمدها** در محدوده مرزی است که خارج از ساختار بودجه کشور وصول شده و از طریق سازمان منطقه آزاد (از محل‌هایی نظیر واردات کالا، فروش زمین، اخذ عوارض و...) حاصل می‌شود؛ میزان این منابع در اغلب مناطق، بسیار بیشتر از منابع در اختیار استانداری همان استان است. دستاورد دوم، ایجاد سازمان منطقه آزاد و شرکت‌های وابسته به آن است که موجب **ایجاد جایگاه‌ها و پست‌های سازمانی** متعددی در منطقه شده و محملی را جهت رایزنی و توصیه‌ها (برای تصدی مسئولیت‌ها در آن شهرستان)، فراهم می‌کند.

۷-۲. تعیین مأموریت

رویکرد مدیریت اقتضایی به عنوان رهیافت مدیریتی استدلال می‌کند که هیچ «بهترین راه» واحدی برای مدیریت وجود ندارد و رویکرد مدیریتی باید متناسب با شرایط محیطی و اقتضائات خاص هر موقعیت باشد. این رویکرد بر ضرورت پرهیز از یک الگوی یکسان برای همه مناطق آزاد تأکید دارد. برنامه توسعه و الگوی حکمرانی هر منطقه باید براساس استعداد و ظرفیت منحصربه‌فرد آن منطقه طراحی شود؛ برای مثال، الگوی توسعه‌ای مناسب برای کیش (با محوریت گردشگری و خدمات) با الگوی مناسب برای ماکو (با محوریت لجستیک و تجارت زمینی) متفاوت است [۳].

۱. ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد: 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، به دولت اجازه داده می‌شود مناطق ذیل را به عنوان مناطق آزاد تجاری و صنعتی براساس موازین قانونی و این قانون اداره نماید.



تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی سایر کشورها (بخش ششم گزارش) نیز به ما نشان داد که ساختار اداره انواع مناطق اقتصادی در یک کشور، لزوماً یکسان نیست و باتوجه به شرایط و مأموریت‌های هر منطقه، ممکن است متفاوت باشد.

در قالب مدل فعلی اداره مناطق آزاد، تمرکز بر وظایف اصلی مناطق با چالش‌هایی جدی مواجه است، به دلیل آنکه این مناطق هم‌زمان نقش توسعه منطقه‌ای (محرومیت‌زدایی) و ملی (توسعه تولید و تجارت) را دارند و اداره مناطق به این شکل، از کارآمدی لازم برخوردار نبوده است. از این جهت، هر چه اصلاحات قانونی به نحوی باشد که جنبه وظایف منطقه‌ای و توسعه شهری و روستایی در اغلب مناطق محدود شود، می‌تواند تمرکز سازمان‌های مناطق آزاد را بر وظایف اصلی افزایش دهد. در این میان، تخصصی شدن مناطق آزاد و مشخص شدن مأموریت اصلی هریک از مناطق (به‌طور مثال در حوزه‌های تولیدی، صادراتی، گردشگری و...) نیز می‌تواند در دستیابی به اهداف ذاتی مؤثر باشد [۱۰].

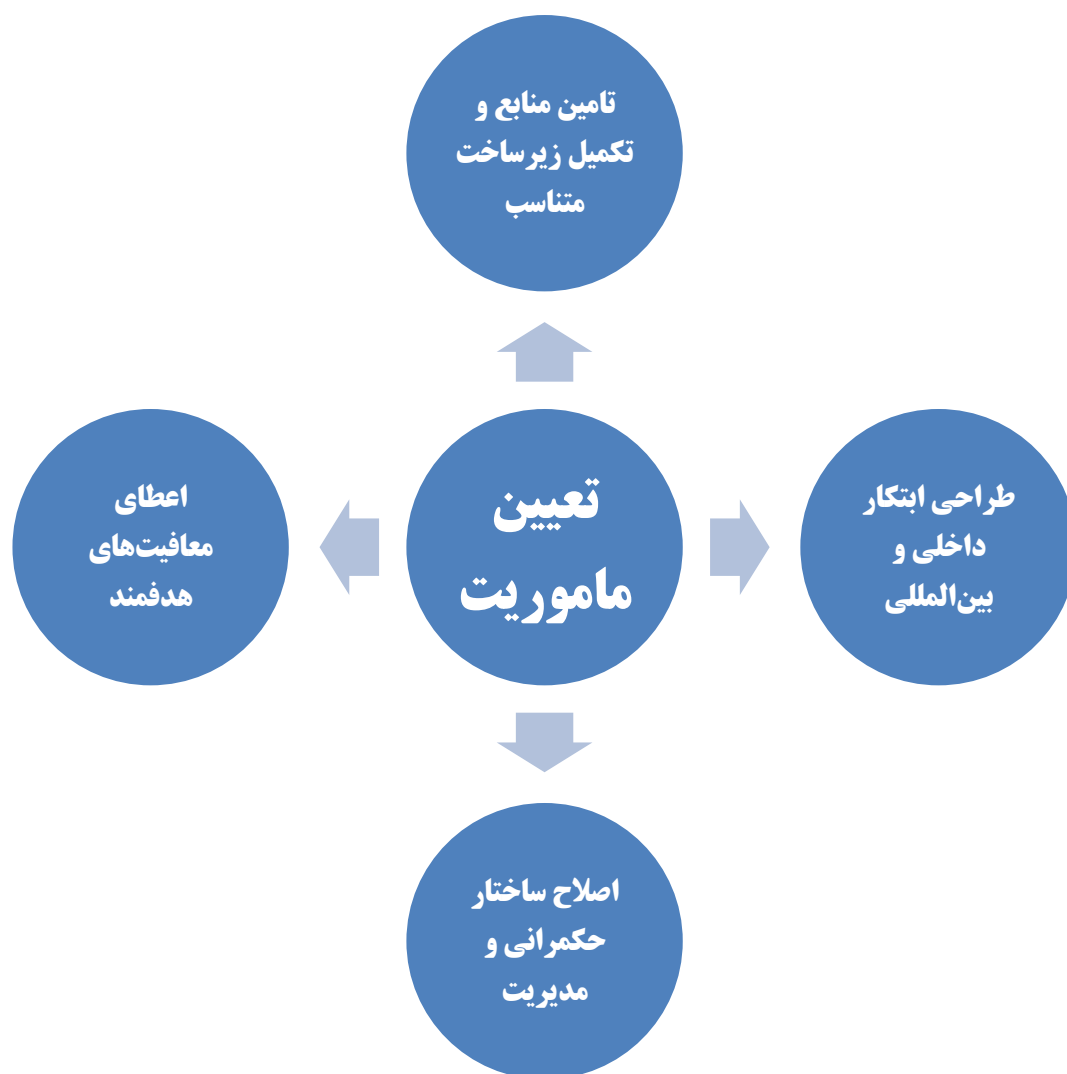
بنابراین **عدم اجماع ملی** در حوزه مناطق آزاد و **مبهم بودن مأموریت‌های هر منطقه آزاد**، از ریشه‌های بروز اختلاف‌نظر در حوزه‌هایی نظیر وسعت منطقه، تأمین زیرساخت‌ها، معافیت‌ها و حتی ساختار اداره منطقه محسوب می‌شود.

آلبرت اوتو هیرشمن^۱ اقتصاددان آلمانی، در تئوری رشد نامتعادل خود عنوان می‌کند: **هیچ کشور در حال توسعه‌ای وجود ندارد که به اندازه کافی سرمایه و دیگر منابع را در اختیار داشته باشد که آن را برای سرمایه‌گذاری هم‌زمان در تمام بخش‌های اقتصادی صرف کند.** وی اعتقاد داشت که سرمایه‌گذاری باید در صنایع یا بخش‌های منتخب اقتصادی صورت گیرد. در این شرایط منافع سرمایه‌گذاری در آن دسته از صنایع و بخش‌های اقتصادی که حداکثر فایده اقتصادی اجتماعی را ایجاد می‌کنند، می‌تواند منابع لازم را برای سرمایه‌گذاری در سایر بخش‌ها فراهم آورد. در این شرایط، اقتصاد به‌طور نظام‌مند و تدریجی رشد خواهد کرد. بنابراین سرمایه‌گذاری در وهله اول باید در آن دسته از بخش‌های اقتصادی صورت گیرد که پیوندهای پسین و پیشین بیشتری با سایر بخش‌ها دارد؛ سپس این بخش‌ها، سایر بخش‌های اقتصاد را به دنبال خود خواهد کشید [۲۶].

این موضوع به طریق اولی در خصوص توسعه منطقه آزاد نیز صدق می‌کند و محدودیت زمان و منابع، مانع از تحقق اهداف و مأموریت‌های چندگانه در مناطق خواهد شد. لذا «تعیین مأموریت»، به مثابه دال مرکزی بوده که کل نظام معنایی گفتمان منطقه آزاد و سایر چارچوب‌ها نظری و عملی، بر حول آن استوار است؛ به عبارت دیگر، صرفاً در صورت تعیین مأموریت برای منطقه می‌توان پروژه‌ها و اولویت‌های زیرساختی، سازوکار مداخله و همکاری دستگاه‌های هم‌جوار، مدل تأمین مالی، نظام معافیت‌ها و امتیازات هدفمند و... را به‌صورت بهینه طراحی و تعیین کرد.

«تعیین مأموریت»، آثار و فواید جانبی دیگری نیز برای منطقه خواهد داشت؛ ابتدا آنکه با تغییر مدیریت، اولویت‌ها و مأموریت‌ها تغییر نخواهد کرد و ثانیاً سرمایه‌گذاران با چشم‌انداز روشن‌تری در خصوص فعالیت اقتصادی در منطقه آزاد، تصمیم‌گیری خواهند کرد. گونه‌شناسی مناطق آزاد نشان می‌دهد که این ابزار سیاستی از یک الگوی ساده و تک‌بعدی به مجموعه‌ای از الگوهای پیچیده، تخصصی و پویا تکامل یافته است. هر منطقه برای هدف خاصی طراحی شده و نیازمند زیرساخت‌ها، قوانین و ساختار حکمرانی متفاوت است. انتخاب الگوی نامناسب یا تلاش برای تحمیل اهداف یک نوع منطقه به نوع دیگر، به ناکارآمدی و تحقق نیافتن ظرفیت‌ها منجر می‌شود. برای ایران درک عمیق این گونه‌شناسی و تمایز میان انواع مناطق، نخستین گام در مسیر بازنگری استراتژیک و حرکت به سمت توسعه کیفی و تخصصی‌سازی مناطق آزاد موجود و آتی است [۳].

شکل ۴. جایگاه تعیین مأموریت برای اصلاح سازوکارهای مناطق آزاد



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

براین اساس، تفویض تمام امور اجرایی به سازمان منطقه، لزوماً منفعتی برای منطقه آزاد ندارد، بلکه ممکن است سازمان منطقه را از اهداف اصلی خود منحرف کند و هزینه‌های سازمان را افزایش دهد؛ به عنوان مثال تفویض اموری نظیر آموزش و پرورش، آموزش عالی، فرهنگ و ارشاد اسلامی و حتی در مواردی ارائه خدمات شهری (نظیر جمع‌آوری زباله، نظافت معابر و...) در حالت کلی لزوماً کمکی به تحقق اهداف در همه مناطق آزاد نمی‌کند و تعیین ساختار تفویض یا انتصاب برای آنها بلاوجه خواهد بود.

۳-۷. اصلاح ساختار

با عنایت به مطالب مذکور، در فرایند اصلاح ساختار مدیریت مناطق آزاد باید این موارد مورد نظر قرار گیرد:

- ۱ تعیین مأموریت و اولویت‌های هر منطقه آزاد (متناسب با ظرفیت‌های منطقه و نیازهای کشور)؛
- ۲ استخراج دستگاه‌های مستقر در هر منطقه؛



۳- تعیین و تفکیک دستگاه‌های مرتبط و غیرمرتبط با مأموریت و اولویت‌های هر منطقه؛

۴- تدوین دستورالعمل فعالیت و همکاری به تفکیک هر دستگاه مرتبط شامل این موارد:

۴-۱. نصب و عزل مدیران؛

۴-۲. درآمدها (درآمدها و منابع ناشی از ارائه خدمات، اخذ عوارض و...)

۴-۳. هزینه‌ها (هزینه‌ها و مصارف عمرانی، زیرساختی، پشتیبانی، حقوق و دستمزد و...)

۴-۴. سیاستگذاری (تعیین برنامه و چشم‌انداز دستگاه مربوطه)؛

۴-۵. اجرا (صدور مجوز، عقد قرارداد، تأمین زیرساخت و...).

در این شیوه، تقریباً به‌ازای هر منطقه، یک الگو شامل الگوی مدیریتی و تفاهم با سازمان‌های هم‌جوار مرتبط، استخراج خواهد شد که احتمالاً نیازمند زمان قابل توجهی برای انجام اقدامات کارشناسی و مذاکرات بین‌دستگاهی خواهد بود.

۱-۳-۷. تنظیم قواعد عمومی متناسب با حوزه خدمات

در زمینه اصلاح ساختار، می‌توان نسبت به تنظیم قواعد عمومی نیز اقدام کرد؛ به‌عنوان مثال، خدمات حوزه مناطق آزاد به دو دسته خدمات عمومی و خدمات تخصصی - اقتصادی قابل تقسیم است: بسترسازی خدمات عمومی توسط سازمان منطقه آزاد (به‌عنوان یک نهاد توسعه‌گر) و ارائه خدمات عمومی (نظیر بیمارستان، مدرسه، شبکه آب و برق و...) توسط متولی عمومی آن در کشور صورت پذیرد؛ اما در حوزه خدمات تخصصی - اقتصادی سازمان منطقه آزاد باید نقش پررنگ‌تری در ارائه خدمات داشته باشد و سایر دستگاه‌های ملی و عمومی از طریق سازوکارهای تفاهم شده با منطقه آزاد همکاری کنند.

۲-۳-۷. دسته‌بندی مناطق

شیوه دیگری که می‌تواند برای رفع چالش مذکور استفاده شود و به‌عنوان راهکاری میان‌مدت قابلیت اجرا داشته باشد، دسته‌بندی مناطق کشور براساس شرایط و شاخص‌های مشترک است که دستورالعمل واحدی برای هرکدام از دسته‌های تعیین شده استخراج گردد؛ به عبارت دیگر، می‌توان مناطق را براساس شاخص‌هایی نظیر وسعت، موقعیت و معارضین بالفعل، تقسیم‌بندی و مطابق آن، سناریوهای مختلف اداره منطقه آزاد را بررسی کرد؛ شیوه‌ای که در اظهار نظر دستگاه‌های اجرایی (پیوست گزارش) نیز به آن اشاره شده است.

به‌عنوان مثال، جدول ۱۰ شرایط مختلف مناطق آزاد کشور را براساس شاخص‌هایی نظیر وسعت، انفصال محدوده، مرز آبی و شمول محدوده مسکونی نشان می‌دهد:

جدول ۱۰. مقایسه شرایط و موقعیت مناطق آزاد کشور

ردیف	نام منطقه	وسعت	جزیره	منفصل	مرز آبی	محدوده مسکونی	معارض مدیریتی	سایر توضیحات مهم
۱	کیش	نسبتاً بالا	*		*	*		دارای مدیریت نسبتاً مستقل
۲	قشم	بالا	*		*	*		دارای بنادر و فرودگاه مستقل
۳	چابهار	بالا		*	*	*	سازمان توسعه مکران*	
۴	اروند	بالا		*	*	*		
۵	ارس	بالا		*		*		
۶	انزلی	محدود		*	*	*		ایجاد بندر مستقل
۷	ماکو	بسیار بالا				*		ایجاد فرودگاه مستقل
۸	فرودگاه امام خمینی ^(ره)	محدود					شرکت شهر فرودگاهی*	
۹	سیستان	نسبتاً بالا		*		*	محدود	
۱۰	بوشهر	بالا			*	*	محدود	
۱۱	بانه-مریوان	محدود		*				
۱۲	مهران	محدود						
۱۳	قصر شیرین	محدود						
۱۴	اردبیل	محدود		*				
۱۵	اینچه برون	نسبتاً بالا						
۱۶	سرخس	محدود					آستان قدس*	
۱۷	دوغارون	نسبتاً محدود						
۱۸	مازندران	محدود		*	*		سازمان بنادر و دریانوردی*	

مأخذ: همان.

باتوجه به اطلاعات جدول ۱۰، در نگاه اولیه می‌توان مناطق آزاد را در چهار گروه پیشنهادی دسته‌بندی کرد: مناطق جزیره‌ای (کیش و قشم)، مناطق وسیع (ماکو، چابهار، ارس، اروند، سیستان، بوشهر و اینچه‌برون)، مناطق محدود (انزلی، مهران، بانه-مریوان، قصر شیرین، اردبیل و دوغارون) و مناطق محدود دارای معارض مدیریتی (فرودگاه امام(ره)، سرخس و مازندران). در گروه اول، مناطق جزیره‌ای، به دلیل وجود حصار طبیعی و تفکیک منطقه از سرزمین اصلی، بیشتر و بهتر می‌توان از الگوهای

مدیریت مستقل نظیر مدل دولت‌های محلی استفاده کرد. البته این مدل به معنای عدم مشارکت و سرمایه‌گذاری نهادهای ملی در مناطق جزیره‌ای نیست و با عنایت به مأموریت ملی مناطق مذکور، باید سازوکار تعامل با سازمان‌های دولتی از جمله وزارت نفت، بانک مرکزی و سازمان بنادر و دریانوردی برای بهره‌مندی کشور از ظرفیت این مناطق، طراحی و پیاده‌سازی شود. در مناطق جزیره‌ای می‌توان از ظرفیت فرمانداری برای هماهنگی و یکپارچگی دستگاه‌های مستقر در منطقه استفاده کرد؛ براین اساس، می‌توان مدیرعامل منطقه آزاد را به عنوان فرماندار شهرستان مربوطه معین کرد، یا فرماندار آن منطقه، با رعایت ملاحظات توسط سازمان منطقه آزاد تعیین شود. در گروه دوم، یعنی مناطق وسیع، علاوه بر تأکید بر عدم دخالت در امور غیر مرتبط (نظیر آموزش، فرهنگ و...)، باید تعیین تکلیف نحوه تعامل یا تفویض با سازمان‌های اصلی (در حوزه‌های مشخص و منطبق با اهداف) صورت پذیرد.

گروه سوم، که شامل مناطق دارای وسعت محدود می‌شوند، غالباً خارج از مناطق مسکونی‌اند و چالش‌های مدیریتی در آنها به مراتب کمتر از مناطق دیگر است. این مناطق همانند شهرک‌های صنعتی، می‌توانند در حوزه محدود خود نسبت به اعمال قواعد مربوطه اقدام کنند و کمترین تداخل را دستگاه‌های اجرایی داشته باشند. البته دستگاه‌های ملی باید مکلف شوند که زیرساخت‌های مدنظر نظیر انرژی و آب را حداقل تا ورودی منطقه تأمین کنند (همانند شهرک‌ها و نواحی صنعتی). در صورتی که سازمان از توانمندی کافی برای تأمین زیرساخت خود برخوردار نباشد یا ایجاد زیرساخت موازی، فاقد صرفه اقتصادی باشد، می‌تواند از ظرفیت سازمان‌ها و زیرساخت‌های ملی استفاده کند که در این حالت همانند دسته دوم، باید سازوکار تعامل، مدیریت، اجرا، انتصابات، درآمدها و هزینه‌ها مشخص شود.

گروه چهارم، شامل مناطقی است که علی‌رغم وسعت محدود، دارای تعارضاتی نه در سطح اجرا، بلکه در سطح مدیریت منطقه‌اند؛ فرودگاه امام^(۶) (شرکت شهر فرودگاهی)، سرخس (آستان قدس رضوی)^۱ و مازندران (سازمان بنادر و دریانوردی) در این دسته قرار می‌گیرند. در این مناطق، چالش بر سر همکاری نکردن دستگاه مستقر در منطقه نیست، بلکه چالش ناظر به سازمان متولی و ریاست منطقه است. مناطق این گروه، قبل از آنکه تبدیل به منطقه آزاد شوند، توسط یک سازمان تخصصی تجهیز می‌شدند و فعالیت می‌کردند؛ اما با تبدیل این مناطق به مناطق آزاد، قاعدتاً سازمان‌های مربوطه باید خلع ید شوند و براساس سازوکار مواد (۵) و (۶) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، نسبت به تعیین مدیرعامل و هیئت‌مدیره سازمان منطقه آزاد توسط دولت اقدام شود. طبیعتاً پس از تبدیل شدن این محدوده‌ها به مناطق آزاد، تمام اختیارات و حتی درآمدها، متعلق به سازمان منطقه آزاد خواهد بود. در خصوص این مناطق با توجه به آنکه سازمان‌های مربوطه تخصصی بوده و نقش قابل توجهی در تأمین زیرساخت و فعال‌سازی منطقه داشته‌اند، پیشنهاد می‌شود سازوکاری قانونی تعریف شود که ترجیحاً همان سازمان‌ها امکان اداره منطقه را داشته باشند.

در شیوه دوم، تأکید بر روش حل مسئله از طریق دسته‌بندی مناطق آزاد، مدنظر است و در صورت افزودن شاخص‌های دیگر، می‌توان به تقسیم‌بندی‌های دیگری از مناطق آزاد دست پیدا کرد. به عنوان مثال دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد [۲۷] پیشنهاد می‌کند این تقسیم‌بندی براساس شاخص‌های زیر صورت پذیرد:

- **نیازهای توسعه‌ای:** شناسایی و دسته‌بندی مناطق آزاد براساس نیازهای توسعه‌ای خاص آنها، مانند زیرساخت‌های حمل‌ونقل، تأسیسات تولیدی و نیاز به فناوری‌های نوین. برای مثال منطقه‌ای که به زیرساخت‌های بندری نیاز دارد با منطقه‌ای که به امکانات گردشگری بیشتر نیازمند است، به‌طور متفاوتی مدیریت می‌شود.
- **پتانسیل‌های اقتصادی:** توجه به ظرفیت‌های اقتصادی هر منطقه، مانند منابع طبیعی، دسترسی به بازارهای بین‌المللی یا

۱. ماده (۱۲) اساسنامه منطقه آزاد سرخس: اعضای هیئت‌مدیره به پیشنهاد مشترک وزیر امور اقتصادی و دارایی و تولیت آستان قدس رضوی توسط مجمع عمومی انتخاب می‌شوند. عزل اعضای هیئت‌مدیره با همان مرجع انتخاب‌کننده است.

ظرفیت جذب سرمایه‌گذاری خارجی. این موضوع به شناسایی بهتر فرصت‌ها و بهره‌برداری حداکثری از قابلیت‌های موجود کمک می‌کند. برای مثال مناطقی با قابلیت تولید و صادرات به‌عنوان قطب‌های صنعتی و تجاری و دسته‌بندی می‌شوند.

■ **اولویت‌های راهبردی و نقشه راه ملی:** تعیین نقشه و جایگاه هر منطقه در استراتژی‌های توسعه ملی، برخی مناطق می‌توانند به‌عنوان قطب‌های صنعتی یا علمی تعریف شوند؛ درحالی‌که دیگر مناطق ممکن است برای مقاصد گردشگری یا فناوری اطلاعات تخصیص یابند. به این ترتیب، اهداف کلان کشور بهتر تحقق می‌یابد.

هرچند که در مکاتبه دبیرخانه، دسته‌بندی مناطق فعلی و جدید براساس شاخص‌های فوق‌الذکر ارائه نشده است، در ادامه به مزایای این تقسیم‌بندی از قبیل بهره‌برداری بهینه از منابع، افزایش کارایی و بهره‌وری، انعطاف‌پذیری بیشتر در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری، جلوگیری از تداخل وظایف و افزایش هماهنگی، بهبود مدیریت و مسئولیت‌پذیری و جذب سرمایه‌گذاری هدفمند اشاره شده است.

۳-۷. سایر شیوه‌های پیشنهادی

سازمان‌های مناطق آزاد، جنبه اقتصادی و حاکمیتی دارند؛ با توجه به آنکه زمین، امتیاز واردات و صدور مجوزها به‌عنوان مهم‌ترین دارایی‌ها به این نهاد واگذار شده است، برای آنکه بتواند معامله و کسب درآمد داشته باشد، باید توان تشکیل ترازنامه را پیدا کند؛ در گام بعدی این نهاد باید امکان مشارکت و سرمایه‌گذاری جدید از طریق تأسیس شرکت یا غیر آن را داشته باشد که باز هم تنها ساختار ممکن، شرکت است.

لذا ساختار شرکتی، می‌تواند نیازهای اقتصادی ساختار مناطق آزاد را پوشش دهد. ولی در حوزه حاکمیتی، در قوانین فقط به جایگاه بالای مدیرعامل سازمان و همچنین تفویض تمام وظایف، اختیارات و وظایف دستگاه‌های مستقر در منطقه کفایت شده است. در این زمینه سازمان منطقه آزاد قشم [۲۸] پیشنهاد می‌کند ساختار و موجودیت جدیدی تحت عنوان **دولت شرکتی** در قانون خدمات کشوری تعریف شود که سازمان‌های مناطق آزاد از طریق آن، بتوانند نیازهای حاکمیتی و اقتصادی خود را پوشش دهند. در این سازوکار، صرفاً سازمان منطقه می‌تواند نسبت به قاعده‌گذاری در محدوده منطقه خود اقدام کند و فقط به مجمع عمومی خود (هیئت وزیران) پاسخ‌گو خواهد بود. البته جزئیات این طرح از قبیل چگونگی تعامل با سازمان‌های هم‌جوار و نحوه بهره‌مندی از تخصص و منابع سرزمین اصلی، تبیین نشده است. همچنین به نظر می‌رسد این الگو صرفاً در برخی از مناطق آزاد کشور، که شرایط و قابلیت‌های ویژه‌ای دارند، قابلیت اجرای آزمایشی داشته باشد.

علاوه بر این موارد، در صورت تعیین مأموریت در سطوح ملی برای یک یا دو منطقه آزاد راهبردی کشور، می‌توان به صورت محدود از ظرفیت‌هایی نظیر اصل (۱۲۷) قانون اساسی (نماینده ویژه رئیس‌جمهور)^۱ به منظور تحقق اهداف و پروژه‌های ملی و افزایش یکپارچگی در منطقه، استفاده کرد. در این پیشنهاد برخلاف پیشنهاد قبلی، استفاده از تخصص و ظرفیت دستگاه‌های ملی وجود خواهد داشت و سطح هماهنگی و پاسخ‌گویی در توسعه منطقه افزایش می‌یابد. بررسی دستاوردها و مخاطرات این الگوی آزمایشی از حکمرانی محلی می‌تواند در توسعه اختیارات مسئولان استانی و تفویض مسئولیت‌ها به کار گرفته شود.

۱. رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، بر حسب ضرورت با تصویب هیئت وزیران نماینده، یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین کند. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود.



۸. جمع‌بندی و پیشنهادها

ساده‌سازی فرایندهای مناطق آزاد و افزایش قدرت اجرایی سازمان‌های مناطق آزاد در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی به‌منظور مقابله با تشریفات و بوروکراسی‌های زائد، امری ضروری محسوب می‌شود؛ اما تجربه تعیین سازمان مستقل برای مناطق آزاد و انتزاع بقیه دستگاه‌ها از این مناطق، عملاً دو نتیجه در پی داشت: ابتدا آنکه دستگاه‌های ملی مسائل مناطق آزاد را خارج از حیطه سازمان متبوع خود می‌دیدند و دغدغه جدی برای حل آن نداشتند؛ دوم آنکه در مواردی مناطق آزاد را به‌عنوان یک دستگاه رقیب تلقی کردند و به مقابله با آن پرداختند یا حوزه امتیازات آن را محدود کردند. ساختاری فرادستگاهی با نام شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی با حضور سازمان‌ها و وزرای اقتصادی و زیربنایی مربوطه (به نمایندگی از هیئت وزیران) نیز نتوانست این تنازعات را مدیریت کند؛ ازسوی دیگر، وابستگی مناطق به سرزمین اصلی از حیث منابع (اعم از منابع مالی، ارزی و مواد اولیه)، تخصص و گاهی مجوزها، استقلال مناطق آزاد کشور را با ابهام جدی مواجه کرده است.

منطقه آزاد نمی‌تواند یک «آنکلاو» یا منطقه محصور و جدا از اقتصاد سرزمین مادری باشد. اگرچه این مناطق برای موفقیت نیازمند استقلال مدیریتی و قانونی‌اند، هدف نهایی باید ایجاد پیوندهای مثبت و هوشمندانه با اقتصاد ملی باشد تا منافع حاصل از آن (مانند فناوری، دانش مدیریتی و اشتغال) به کل کشور سرریز کند [۳].

لذا باتوجه به تجربه ساختاری و عملکردی مناطق آزاد می‌توان نتیجه گرفت الگوی ایجاد یک سازمان جدید با اختیارات بالا به‌گونه‌ای که تمام وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها به آن تفویض شود، در کوتاه‌مدت می‌تواند به‌واسطه افزایش منابع، تأثیری در کاهش محرومیت‌های منطقه‌ای داشته باشد، اما در بلندمدت، این الگو برای تحقق اهداف توسعه‌ای موفق نیست و تناقضات و پیچیدگی‌های متعددی بر ساختار اداری و اجرایی کشور تحمیل می‌کند. بر همین اساس، استفاده از این مدل برای پاسخ به سایر نیازها ازجمله توسعه سواحل مکران، پیشنهاد نمی‌شود.

نکته دیگری که باید مورد توجه تصمیم‌گیران قرار بگیرد، جلوگیری از ایجاد مناطق آزاد جدید مخصوصاً مناطقی با وسعت بالا و محدوده‌های منفصل است؛ تعدد و افزایش این مناطق، ساختار اداره کشور را با تداخلاتی مواجه می‌کند و در صورتی که این مناطق وسیع و منفصل باشند، چالش‌های آنها دوچندان خواهد بود. از این منظر، اصلاح محدوده مناطق آزاد فعلی نیز می‌تواند نقش مؤثری در کاهش مداخلات داشته باشد که البته باید با در نظر گرفتن ملاحظات و تبعات مربوطه، در دستور کار قرار گیرد.

شایان ذکر است، کج کارکردی در اداره مناطق آزاد ریشه در نحوه تأسیس و جانمایی این مناطق دارد؛ قانونگذار به دلایل متعدد ازجمله توسعه مناطق مرزی و کمترتوسعه‌یافته در کشور، مدلی از مناطق آزاد را پایه‌گذاری کرد که فقط بخشی از درآمدهای دولت مرکزی در نقاط مورد نظر صرف تأمین زیرساخت‌های اولیه شود. در نتیجه ایجاد چنین مناطق آزادی، دنبال کردن اهداف اصلی این مناطق، یعنی سرمایه‌گذاری خارجی، افزایش صادرات و انتقال فناوری، به اهداف فرعی تبدیل شد و این مناطق بخش قابل توجهی از انرژی خود را برای اصطکاک با دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه صرف کردند.

در مجموع، بررسی‌های صورت‌گرفته در این گزارش نشان می‌دهد سه مسئله اساسی و ریشه‌ای در اداره مناطق آزاد ایران عبارت‌اند از:

- ابهام نهادی،
- حاکمیت چندگانه،
- تمرکز هم‌زمان نقش‌های سیاستگذاری، اجرا، تنظیم‌گری (و گاهی نظارت) در یک نهاد.

براین اساس، سه اصلاح راهبردی باید در اولویت قرار گیرد:

- طراحی مجدد معماری حکمرانی مناطق آزاد بر مبنای تفکیک نقش‌ها؛
- بررسی موردی یا طبقه‌بندی مناطق آزاد و طراحی مدل حکمرانی متناسب برای هر کدام؛
- استقرار نظام پاسخ‌گویی، ارزیابی عملکرد و شایسته‌سالاری مدیریتی.

تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی سایر کشورها نیز به ما نشان داد که اولاً ساختار اداره انواع مناطق اقتصادی در یک کشور، لزوماً یکسان نیست و باتوجه به شرایط و مأموریت‌های هر منطقه، ممکن است متفاوت باشد؛ ثانیاً اعمال یا اجرای مقررات و فرایندهای مناطق آزاد یا تأمین زیرساخت‌ها، غالباً توسط دستگاه‌های ملی انجام می‌گیرد؛ هر چند که سازمان‌های متولی منطقه آزاد و ویژه، در مدیریت منطقه مستقل باشند و در صورت لزوم، برخی از اختیارات به ایشان تفویض شده باشد؛ امروزه بسیاری از مناطق آزاد موفق دنیا براساس **حکمرانی شبکه‌ای** اداره می‌شوند؛ شبکه‌ای از دولت، بخش خصوصی، نهادهای محلی و نهادهای ملی در اداره مناطق آزاد مشارکت دارند و حوزه هر کدام در قبال وظایف خود و سایر دستگاه‌ها تعیین شده است.

لذا راهکار پیشنهادی این گزارش برای حل چالش سازمان‌های مناطق آزاد با دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه، شناسایی مسائل هر منطقه متناسب با نوع، وسعت، شرایط، موقعیت و اولویت‌های هر منطقه است؛ بنابراین تأکیدی بر تفویض تمام امور اجرایی وجود ندارد، بلکه ابتدا باید حوزه‌های اقتصادی، زیربنایی و (در صورت لزوم) سایر مسائل مرتبط با منطقه احصا شده، در صورت وجود تداخل، سازوکار تعامل (در زمینه‌هایی نظیر اجرا، سیاستگذاری، انتصاب، اجرا، درآمدها و هزینه‌ها)، تعیین شود. تعیین سازوکار می‌تواند توسط طرفین یا کارگروهی متشکل از دستگاه اجرایی مربوطه، سازمان منطقه آزاد و دبیرخانه شورای عالی تدوین شود. در صورت لزوم می‌توان براساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی از ظرفیت شورای عالی مناطق آزاد (که با حضور رؤسای دستگاه‌ها و وزرای مربوطه تشکیل می‌شود)، برای تصویب نهایی این دستورالعمل‌ها استفاده کرد.

با این سازوکار، در ابتدا حوزه‌هایی نظیر آموزش، خدمات شهری و... در اغلب مناطق آزاد از حیطه مسئولیت سازمان‌های مناطق خارج می‌شود؛ سپس در خصوص موارد مرتبط با اهداف و مأموریت هر منطقه (نظیر مدیریت بنادر، مدیریت پایانه‌ها، مدیریت فرودگاه‌ها، صدور مجوزها، کنترل‌های گمرکی، فرایندهای مالیاتی و...) تدوین سازوکار تعامل، مطابق فرایند فوق انجام خواهد شد. همچنین می‌توان از شیوه گروه‌بندی مناطق آزاد متناسب با شاخص‌هایی نظیر نیازهای توسعه‌ای، پتانسیل‌های اقتصادی، اولویت‌های راهبردی، وسعت، جمعیت، مرز دریایی و... استفاده و الگوی مدیریت شبکه‌ای را متناسب با هر نوع و گروه، استخراج کرد.

علاوه بر این موارد، در صورت تعیین مأموریت در سطوح ملی برای یک یا دو منطقه آزاد راهبردی کشور^۱ می‌توان به صورت محدود از مدل دولت‌های محلی (با استفاده از ظرفیت‌هایی نظیر اصل (۱۲۷) قانون اساسی و انتصاب مدیرعامل منطقه به عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهور یا تعریف سازوکار دولت - شرکتی) به منظور تحقق اهداف و پروژه‌های ملی و افزایش یکپارچگی در منطقه، استفاده کرد؛ متناسب با افزایش حوزه اختیارات مدیران مناطق آزاد، باید سازوکار انتصاب مدیران با لحاظ شایستگی و حرفه‌ای بودن ایشان مدنظر قرار گیرد و الزاماتی برای ایجاد شفافیت در فرایندهای اجرایی در مناطق آزاد استفاده شود. بخشنامه صادره از سوی سازمان اداری و استخدامی کشور ذیل ماده (۵۴) و نیز ماده (۵۶) قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص الزامی بودن تشکیل کانون‌های ارزیابی شایستگی مدیران حرفه‌ای (پیش از انتصاب)، یکی از سازوکارهایی است که می‌توان در انتخاب مدیران شایسته برای مناطق آزاد از آن بهره برد.

بررسی دستاوردها و مخاطرات این الگوی آزمایشی از حکمرانی محلی، می‌تواند در توسعه اختیارات مسئولان استانی و تفویض مسئولیت‌ها به کار رود.

۱. نظیر کیش یا قشم.



۹. پیوست: نظرات و پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی در حوزه اداره مناطق آزاد و اصلاح قانون

در جریان بررسی طرح اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰، و همچنین مطالعه منطقه آزاد قشم در سال‌های ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۴، نظرات و پیشنهادهای دستگاه‌های مختلف جمع‌آوری و برخی از آنها در گزارش مجزایی منتشر شد [۱۰]. در این میان، نظراتی در خصوص اصلاح ماده (۲۷) قانون، مأموریت‌ها و ساختار اداره مناطق آزاد ارائه شده است که مختصراً به آن پرداخته می‌شود. هدف از بررسی مجزای نظرات دستگاه‌های، آشنایی با چارچوب فکری و سیاست‌های دستگاه‌های اجرایی در قبال موضوع مناطق آزاد است؛ این نظرات می‌تواند دید بهتری در خصوص زمینه‌ها و ریشه‌های تداخل، که در بخش‌های قبلی بیان شد، به ما ارائه دهد؛ همچنین در میان نظرات و پیشنهادهای دستگاه‌ها، امکان تفحص در خصوص وجود یا فقدان اجماع ملی پیرامون کارکرد مناطق آزاد و تقدم منافع ملی بر منافع سازمانی وجود دارد. علاوه بر موارد فوق الذکر، معمولاً در میان نظرات و دیدگاه‌های مختلف، پیشنهادهای جذاب و قابل توجهی مشاهده می‌شود که در تدوین راهکار و سازوکار پیشنهادی مؤثر خواهد بود.

۹-۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی

یکی از چالش‌های مناطق آزاد عبارت است از ضعف در ساختار مدیریتی مناطق آزاد و تداخل مدیریتی مناطق آزاد با مدیریت سرزمین اصلی. تجربه نشان می‌دهد در سال‌های گذشته غالباً انتخاب و تعیین هیئت‌مدیره سازمان‌های مناطق آزاد با ملاحظات مربوط به تخصص اقتصادی و تجاری صورت نگرفته است. به علاوه با وجود تأکید قانون برنامه پنجم توسعه بر تعیین مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به عنوان بالاترین مقام مناطق آزاد، همچنان ناهماهنگی‌هایی در حوزه مدیریت دستگاه‌های مختلف در مناطق آزاد وجود دارد. از سوی دیگر، در حال حاضر در کشورهای موفق دنیا در حوزه مناطق آزاد و ویژه، واگذاری مالکیت و مدیریت مناطق مذکور به بخش خصوصی مدنظر قرار گرفته است. اما در ایران مطابق ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، سازمان‌های مناطق آزاد، سازمان‌هایی دولتی‌اند و براساس ماده (۶) قانون مورد اشاره و اساسنامه سازمان‌های مزبور، مدیرعامل سازمان که ریاست هیئت‌مدیره را به عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست جمهوری و از میان اعضای هیئت‌مدیره، منصوب می‌شود و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه است. شایان توجه است که انتخاب مدیرعامل سازمان از بین اعضای هیئت‌مدیره با اصول حاکمیت شرکتی همخوانی ندارد.

به نظر می‌رسد تعیین یک یا دو هدف مشخص برای مناطق آزاد، اصلاح و تقویت مدیریت مناطق آزاد با تأکید بر فراهم‌سازی امکان مدیریت بخش خصوصی، تعیین منابع مالی مشخص برای ارتقای زیرساخت‌های مناطق آزاد و... از ضروریاتی است که باید در اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مورد توجه جدی قرار گیرد.

همچنین به منظور تقویت نظارت بر عملکرد سازمان‌های مناطق آزاد، پیشگیری از بروز فساد و اعمال اصول حاکمیت شرکتی در سازمان‌های مناطق، انتخاب مدیرعامل سازمان مستقل از اعضای هیئت‌مدیره پیشنهاد می‌شود (اصلاح ماده (۶) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اصلاح اساسنامه سازمان‌های مناطق).

۹-۲. سازمان بنادر و دریانوردی

در بخش پنجم گزارش، به برخی از نظرات سازمان بنادر و دریانوردی در حوزه وظایف تخصصی و درآمدها اشاره شد؛ در تکمیل و جمع‌بندی این نظرات آمده است:

سال‌ها پیش قانونگذار در بند «۱۹» ماده (۳) آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتی‌رانی، یکی از وظایف این سازمان را «تعیین مناطق آزاد در صورت لزوم و تهیه مقررات و شرایط استفاده از آن با موافقت شورای عالی سازمان و تصویب مجلسین» برشمرده است. همچنین در سال‌های اخیر یکی از اقتضائات انجام وظایف حاکمیتی این سازمان در صدور مجوز ایجاد تأسیسات دریایی و مقابله با ساخت‌وسازهای غیرمجاز، موجب شده است قانونگذار در بند «۷» ماده واحد قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر (مصوب ۱۳۹۵) مقرر کند: «سازمان بنادر و دریانوردی مکلف است با استفاده از پاسگان (گارد) بنادر به عنوان ضابط قوه قضائیه در محدوده بنادر و سواحل کشور به منظور اجرای ماده واحد قانون الحاق یک تبصره به بند «۲۲» ماده (۳) آیین‌نامه سازمان بنادر و دریانوردی مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۲۵ براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب وزیر راه و شهرسازی می‌رسد، نسبت به تأمین امنیت و ایمنی بنادر کشور اعم از مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی و سرزمین اصلی اقدام کند»، زیرا مدیریت بنداری که بناست به صورت منطقه آزاد اداره شوند، جز توسط مرجع تخصصی مربوط، یعنی سازمان بنادر و دریانوردی، باعث نوعی از هم‌گسیختگی در مدیریت و نظام اداری بنادر کشور خواهد شد.

به موجب بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، اختیارات دستگاه‌های اجرایی واقع در مناطق آزاد تجاری - صنعتی، به سازمان مسئول منطقه واگذار شده است. عمل به اطلاق حکم مذکور یعنی واگذاری اختیارات و در واقع صلاحیت‌های سازمان بنادر و دریانوردی، به هیچ‌وجه با اقتضائات عملی و بین‌المللی انجام وظایف و مأموریت‌های این سازمان سازگاری ندارد.

دولت در بخش حاکمیتی باید برای اداره و تأمین نظم عمومی و جریان صحیح امور بندری و دریایی کشور، سرمایه‌گذاری‌های هنگفتی انجام دهد. به همین دلیل در قوانین و مقررات مربوط سازمان بنادر و دریانوردی پیش‌بینی شده است که درآمدهای ناشی از حقوق و عوارض و خدمات بندری و دریایی باید پشتوانه امکان و انجام امور حاکمیتی مزبور باشد. براین اساس، ساختار اداری و مالی سازمان بنادر و دریانوردی به صورت یک سازمان درآمد-هزینه‌ای طراحی شده است. به همین سبب اختصاص بخشی از درآمدهای مذکور به سازمان مناطق آزاد، عملاً موجب ایجاد خدشه در انجام وظایف قانونی سازمان بنادر و دریانوردی می‌شود.

مجدداً تأکید می‌شود ضرورت اداره تخصصی امور بندری و دریایی کشور به دست سازمان بنادر و دریانوردی (به ویژه با توجه به ابعاد سیاسی و بین‌المللی آن، از قبیل ثبت و اعطای تابعیت به کشتی‌ها و اعمال مقررات مربوط به آب‌های بین‌المللی نسبت به کشتی‌های تحت پرچم)، موضوعی نیست که بتوان به یکباره با تصویب یک بند قانونی (بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) آن را از صلاحیت این سازمان خارج کرد. نکات مذکور همگی بر ضرورت اصلاح بند فوق تأکید دارند؛ امری که در صورت بی‌توجهی مقتضی به آن، نه فقط قوه مجریه، بلکه کلیت نظام سیاسی کشور را می‌تواند با چالش‌ها و پیامدهای جبران‌ناپذیری مواجه سازد.

۹-۳. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

یکی از مشکلات اساسی در مناطق آزاد، بروز تعارضات قانونی است؛ تعارضاتی که بین قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری با مصوبات شوراهای میان‌بخشی (دولت محلی) وجود دارد. شوراهای میان‌بخشی که در ساختار اجرایی کشور هستند با هدف تسریع و تسهیل قوانین موضوعه کشور ایجاد شده‌اند و مجاز نیستند برخلاف اهداف قانونگذار عمل کنند. با توجه به اینکه در قانون چگونگی

اداره مناطق آزاد تجاری این موضوع دیده نشده است، از این رو ضرورت دارد به منظور تعامل مؤثر، چنانچه وظایف مشترکی بین مدیریت مناطق آزاد با سایر دستگاه‌های اجرایی حاضر در منطقه وجود دارد، موارد **احصا و تفکیک موضوعی** شوند. همچنین در موارد خاص مرجع قانونی موجهی برای داوری موضوع به عنوان فصل الخطاب در قانون تعیین شود.

در ماده (۱۰) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، هرگونه وصول عوارض به مدیریت مناطق آزاد محول شده است. چنانچه در مواردی، خدمات مشترکی از سوی دو دستگاه انجام شده باشد، ممکن است عوارض به صورت مضاعف اخذ و موجبات نارضایتی عمومی از عملکرد دستگاه‌های اجرایی را سبب شود. از این رو **تفکیک وظایف** به راحتی این مشکل را مرتفع خواهد کرد.

۴-۹. سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران

یکی از تجارب کشورهای موفق در جذب سرمایه به مناطق آزاد و ویژه، اختصاص مناطق ویژه خاص صنایع و حوزه‌های اولویت‌دار کشور است که با تجهیز مناسب و اختصاص مشوق‌های جذاب، این مناطق را صرفاً به **پروژه‌های اولویت‌دار** اختصاص می‌دهند. بر این اساس، همه بخش‌ها و حوزه‌ها به شناسایی و معرفی اولویت‌های جذب سرمایه‌گذاری خود ملزم‌اند که این امر ضمن ایجاد مزیت ترجیحی به این مناطق، باعث هدفمندی استفاده از مکانیسم مشوق‌ها صرفاً برای صنایع و حوزه‌های دارای اولویت می‌شود. پیشنهاد سازمان «ایجاد مناطق ویژه **طرح‌های اولویت‌دار** و تعریف مشوق‌های منحصر به این مناطق» است که می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

۵-۹. سازمان هواپیمایی کشوری

برابر مفاد مواد (۱۱) و (۱۲) قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸ برای اینکه هواپیمایی به تابعیت ایرانی شناخته شود، باید در دفتر مخصوص ثبت هواپیماها که در سازمان هواپیمایی کشوری نگهداری می‌شود، به ثبت برسد. همچنین مطابق منطوق و منصوص مندرج در کنوانسیون بین‌المللی شیکاگو ۱۹۴۴، از جمله تکالیف مقرر در مواد (۱۷) و (۲۱) از فصل سوم این کنوانسیون، ثبت تابعیت هواپیماها بر عهده سازمان هواپیمایی هر کشوری گذاشته شده است، همچنین بر اساس مفاد آیین‌نامه ثبت و تابعیت هواپیماهای کشوری مصوب ۱۳۴۳، تقاضای ثبت هواپیماها باید توسط متقاضی به سازمان هواپیمایی کشوری تقدیم و حسب تشخیص این سازمان مبنی بر رعایت شرایط ثبت، هواپیمای مزبور در دفتر مخصوص ثبت هواپیماها ثبت، و گواهینامه ثبت و تابعیت برای متقاضی صادر شود. متأسفانه این امر در حالی است که ماده (۲۲) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب ۱۳۷۲ چنین مقرر کرده است: «ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی، همچنین ثبت کشتی‌ها، شناورها و هواپیماها در هر منطقه، توسط سازمان آن منطقه... انجام می‌شود». بنابراین به وضوح مستفاد است، مفاد ماده (۲۲) قانون مزبور موجبات تزامن و تعارض با احکام مندرج در قانون هواپیمایی کشوری و سایر مقررات موضوعه هوانوردی اعم از ملی و بین‌المللی را فراهم کرده است.

از طرفی **سازمان هواپیمایی کشوری به عنوان تنها نماینده دولت در اعمال حاکمیت بر صنعت هوانوردی کشور**، متولی اجرای قوانین و مقررات ملی و بین‌المللی مربوط به صنعت مذکور است. از سوی دیگر، محرز است چنانچه هواپیمایی در دفتر مخصوص این سازمان ثبت مالکیت و تابعیت نشود، هم در مرحله صدور گواهینامه قابلیت پرواز و سایر مجوزهای لازم، قطعاً دچار معضلات و مشکلات عدیده‌ای خواهد شد و مهم‌تر اینکه پس از وقوع حادثه‌ای، چنانچه دادگاهی از باب شناسایی مالکیت و تابعیت وسیله نقلیه از این سازمان استعلامی به عمل آورد، بدیهی است که این سازمان از این بابت و نیز از منظر شناسایی و اعلام شرکت متصدی حمل و نقل در خصوص جبران خسارات جانی و مالی وارده بر سرنشینان هواپیما یا بار شهروندان، یقیناً با مشکل و تعارض قوانین مواجه خواهد شد.

۹-۶. استانداری هرمزگان

سازمان مناطق آزاد، دستگاه اجرایی محسوب می‌شود و سپردن وظایف دستگاه‌های امنیتی و حاکمیتی (نظیر ریاست شورای تأمین) به دستگاه اجرایی، خلاف قانون خدمات کشوری است. ازسوی دیگر، مطابق ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی، **سازمان مناطق آزاد ماهیت سازمانی دارد و قراردادهای کارکنان آن سازمان براساس قانون کار است، اما برای امور حاکمیتی باید مستخدمین رسمی در پست‌های ثابت سازمانی به‌کارگیری شوند.**^۱ برخی از دستگاه‌ها نظیر فرمانداری، ادارات ذیل وزارت دادگستری، بانک‌های دولتی و... به‌عنوان دستگاه اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، اساساً حاکمیتی محسوب می‌شوند و تفویض آن به سازمان منطقه آزاد با چالش همراه خواهد بود.^۲

همچنین در تبصره «۲» بند «الف» ماده (۶۵) احکام دائمی آمده است: «اختیارات فرماندار درمورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا در مناطق آزاد به مدیر سازمان منطقه آزاد واگذار می‌شود» و درخصوص تفویض سایر وظایف فرماندار، قانون سکوت کرده که به‌معنای عدم تفویض است.

بهموجب ماده (۴) آیین‌نامه معاملاتی سازمان‌های مناطق آزاد تجاری صنعتی، درآمدهای سازمان منطقه به حساب‌های غیرقابل برداشت سازمان واریز می‌شود، اما به‌موجب اصل (۵۳) **قانون اساسی، درآمدها و دریافتی‌های دستگاه‌های دولتی به حساب خزانه کل واریز می‌شود.** لذا انتقال وظایف و اختیارات دستگاه‌های درآمدی به منطقه آزاد (نظیر اداره مالیات، گمرک و...) با ابهام و چالش همراه است [۲۹].

۹-۷. سازمان محیط زیست

متن زیر به قانون چگونگی اداره مناطق آزاد الحاق شود:

استقرار طرح‌های عمرانی و واحدهای صنعتی - خدماتی که به‌موجب مصوبه شورای عالی حفاظت محیط زیست مشمول تهیه گزارش ارزیابی زیست‌محیطی می‌شوند، **منوط به اخذ مجوز از سازمان حفاظت محیط زیست خواهند بود.**

۹-۸. گمرک

صدر ماده (۱۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد به این صورت اصلاح شود:

مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور و یا سایر مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور پس از ثبت گمرکی و ارائه اسناد و اطلاعات مورد نیاز به گمرک برای اجرای مقررات گمرکی، از شمول مقررات عمومی صادرات و واردات کشور مستثناست. تشریفات مربوط به نقل و انتقال، مبادله، به‌کارگیری و استفاده از کالا در محدوده هر منطقه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. مبادلات بازرگانی مناطق با سرزمین اصلی اعم از مسافری و تجاری تابع مقررات عمومی صادرات و واردات کشور است...

۹-۹. دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی

درخصوص پیشنهاد‌های اصلاحی قوانین و مقررات مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، با عنایت به اقدام‌های به‌عمل آمده از طریق ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی درباره اصلاح برخی از مقررات موجود و نیز ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

۱. با استناد به ماده (۸) و بند «الف» ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، برای امور حاکمیتی باید مستخدمین رسمی در پست‌های ثابت سازمانی به‌کار گرفته شوند.

۲. البته به‌نظر می‌رسد باتوجه به عبارت پایانی ماده (۵) قانون خدمات کشوری که در آن آمده است: «... کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند»، سازمان‌های مناطق آزاد را نیز می‌توان در زمره دستگاه‌های اجرایی برشمرد.



کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی، به نظر می‌رسد قوانین مصوب فعلی در صورت اجرای کامل، از ظرفیت مناسبی برای تسریع در اقدام‌های توسعه‌ای و بهبوددهنده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی برخوردارند و آنچه از آن به عنوان موانع و چالش‌های نهادی موضوع توسعه و تحقق اهداف مناطق یاد می‌شود، صرفاً عدم پایداری و تمکین به تکالیف و الزامات قانونی از سوی دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط با حوزه فعالیت مناطق مذکور است. براین اساس، در شرایط فعلی ضرورتی به اصلاح قوانین نیست و باید نسبت به پیاده‌سازی کامل قوانین موجود به طرق مقتضی اهتمام لازم معمول شود.

دبیرخانه مذکور در مکاتبه‌ای دیگر [۲۷] بیان می‌دارد: بخش مهمی از چالش‌های ناظر به عدم اجرای مدیریت یکپارچه در مناطق آزاد، به جهت فقدان آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی است که به تبیین تکالیف هریک از دستگاه‌های اجرایی در قبال منطقه و بالعکس پرداخته و شیوه‌های اجرایی بند مذکور را با عنایت به ویژگی‌های دستگاه‌های مختلف، تعریف کند. از این رو به نظر می‌رسد تصویب آیین‌نامه اجرایی می‌تواند بدون نیاز به تغییر بند «الف» ماده (۶۵)، ابهامات و تعارضات را مرتفع کند.

۹-۱۰. سازمان منطقه آزاد اروند

● در خصوص تعیین عوارض، همه اختیارات و وظایف ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده به این سازمان تفویض شود تا نسبت به تعیین هرگونه عوارض که مشخص نشده، تصمیم‌گیری صورت پذیرد.

● اصلاح ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران به نحوه ذیل: تفویض کلیه اختیارات ادارات و سازمان‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی و نیز تعیین مدیران و رؤسای آنها با تفویض اختیار رئیس جمهور و بدون تأیید وزیر مربوطه صورت پذیرد.

● پیگیری موضوع حاکمیتی و تفویض کامل مأموریت‌ها، شرح وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی محدوده مناطق به بالاترین مقام اجرایی و نماینده دولت (مدیرعامل و رئیس هیئت‌مدیره سازمان مناطق آزاد) انجام گیرد؛ این مفاد براساس ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی و ماده (۶۵) احکام دائمی توسعه کشور تصریح و تبیین شده، اما تاکنون به صورت کامل اجرا نشده است.

● معمولاً مناطق آزاد در مناطق مرزی احداث می‌شوند، اما به دلیل اینکه مناطق آزاد هیچ‌گونه نماینده‌ای در نهادهای تصمیم‌گیر اصلی ندارند، بنابراین به طور معمول نقش آنها در حالت ابهام قرار خواهد گرفت. به عنوان مثال مناطق آزاد در کار ویژه مرز شورای امنیت کشور فاقد نماینده‌اند که چالش‌های فراوانی برای منطقه آزاد اروند ایجاد کرده است.

● نقش نهادهای عمومی و شورای اسلامی شهر در مناطق آزاد مشخص نیست.

● ماده (۲۷) قانون مناطق آزاد در قانون دائمی برنامه توسعه تغییر یافت و فقط بند «الف» در نظر گرفته شد، اما در حقیقت اختیارات همه دستگاه‌های اجرایی فایده‌ای برای مناطق آزاد ندارد، بلکه برخی از دستگاه‌ها اهمیت دارد؛ لذا پیشنهاد می‌شود بندهای «الف» و «ب» ماده (۲۷) به طور دقیق، دستگاه‌های مشمول را به نام تعیین کنند.

● عدم به‌روزرسانی قوانین و مقررات گمرکی مناطق آزاد متناسب با تغییرات قوانین و آیین‌نامه‌های گمرک جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین مرتبط.

● عدم تمکین سازمان‌های هم‌جوار (سازمان بنادر و دریانوردی و گمرک جمهوری اسلامی ایران) در خصوص اجرای قوانین و مقررات گمرکی مناطق آزاد.

● تداخل یا موازی بودن برخی قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی سازمان‌های هم‌جوار (سازمان بنادر و دریانوردی و گمرک جمهوری اسلامی ایران و وزارت صنعت، معدن و تجارت) با قوانین و مقررات گمرکی مناطق آزاد (از جمله، موارد مرتبط با کالاهای متروکه و

رسوبی، کالای همراه مسافر، کنترل ورود و خروج کالا از و به داخل محدوده مناطق آزاد).

- ابهام یا خلأ قوانین و مقررات گمرکی مناطق آزاد در خصوص برخی مسائل مرتبط با رویه‌های جاری گمرکی مناطق (مرجوعی، مسافری، بازرینی، ارزش گذاری و...).
- نبود قانون و مقررات مدون در خصوص صادرات مجدد کالا در مناطق آزاد، با عنایت به اینکه مناطق آزاد تنها مرجع صادرکننده اظهارنامه‌های صادرات مجدد کالا هستند.
- نبود قانون و مقررات در خصوص جرائم و تخلفات گمرکی (کم‌اظهاری، کسر یا اضافه تخلیه و...).

۹-۱۱. سازمان منطقه آزاد ارس

یکی از مهم‌ترین عوامل قانونی ایجادکننده اختلال در عملکرد مناطق آزاد که به شکلی تمام حوزه‌های فعالیت را تحت تأثیر قرار می‌دهد، عدم شفافیت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران و نیز ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه کشور است که در آن قید شده است اختیارات دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در مناطق آزاد به مدیران عامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض شود؛ لکن نبود شفافیت این مواد موجب عدم درک صحیح از آن و ایجاد مشکلاتی در مرحله اجرا شده است. به‌طوری‌که فرایند تفویض اختیار یا صدور احکام رؤسای ادارات، بسیار پیچیده است و به‌کندی صورت می‌گیرد و در مقابل بدون انجام تفویض اختیارات، دستگاه متبوع به قطع ارائه خدمات در محدوده مناطق آزاد اقدام می‌کند که در نتیجه موجبات سردرگمی و نارضایتی ساکنان و فعالان اقتصادی می‌شود یا در صورتی که تفویض اختیار انجام گیرد، دستگاه‌های اجرایی انتظار دارند بودجه مربوطه توسط سازمان‌های مناطق آزاد هزینه شود، ولی درآمدهای حاصل به حساب دستگاه‌های جاری واریز گردد.

از دیگر چالش‌های قانونی مناطق آزاد عدم تعیین تکلیف نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها و شورای شهر است که به‌طور شفاف ذکر نشده است آیا رفتار سازمان‌های مناطق آزاد با این نهادها باید همانند دستگاه‌های اجرایی باشد؟ در این صورت لازم است چگونگی تفویض اختیارات آن مشخص شود. گفتنی است به‌موجب ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، نهادهای عمومی غیردولتی به‌عنوان دستگاه اجرایی تلقی می‌شوند. همچنین به‌موجب بند «الف» تبصره «۲» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه «اختیارات فرماندار در مورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا در مناطق آزاد به مدیر سازمان منطقه آزاد واگذار می‌شود» و بودجه‌ای از محل استانداری یا سایر ردیف‌های دولتی برای شهرداری‌های مناطق آزاد تعلق نمی‌گیرد؛ در مورد شهرداری‌ها نیز محل تأمین بودجه و تعلق درآمدهای حاصل و همچنین ضوابط حاکم بر شهرداری‌های مستقر در مناطق به‌صورت شفاف تعیین نشده است.

۹-۱۲. سازمان منطقه آزاد انزلی

براساس بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، عملاً همه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به‌استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی، به‌عهده سازمان‌های مناطق آزاد است که در اجرای وظایف و مسئولیت‌های منتقل شده هیچ‌گونه ابزاری ارائه نشده است؛ لذا پیشنهاد می‌شود این ماده با بهره‌گیری از مفاد بند «الف» ماده (۶۵) احکام دائمی به این شرح اصلاح شود:

ماده (۲۷): به‌منظور ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های مناطق آزاد، سازمان هر منطقه (هیئت‌مدیره) و وزیر ذی‌ربط موظفند طبق شرایط حاکم بر منطقه به یکی از دو روش زیر عمل کنند:

الف) دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را با تدوین آیین‌نامه‌ای که هیئت وزیران تدوین و تصویب می‌کند به رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض کنند.

ب) مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان و با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی با تدوین آیین‌نامه‌ای که هیئت وزیران تدوین و تصویب می‌کنند منصوب می‌شوند.

۹-۱۳. جمع‌بندی نظرات دستگاه‌ها

مطابق مطالب مذکور، سازمان‌های وابسته به مناطق آزاد، غالباً به اجرای قانون و واگذاری مسئولیت‌ها، اختیارات و وظایف به سازمان منطقه آزاد تأکید دارند و سایر سازمان‌های هم‌جوار، معتقد به عدم امکان واگذاری هستند. عدم انتصاب مدیران متخصص در مناطق آزاد، عدم تمکین به قانون، وظایف تخصصی برخی از دستگاه‌ها و معضلات ناشی از درآمدها و هزینه‌ها، مهم‌ترین علل مطرح شده در این نظرات بود.

باین حال، در میان این نظرات به پیشنهادهای میانی و کاربردی قابل توجهی اشاره شده که در ارائه راهکارهای اصلاحی مورد توجه قرار گرفت؛ مهم‌ترین پیشنهادها عبارت‌اند از:

- تعیین مأموریت یا طرح‌های اولویت‌دار برای مناطق آزاد؛
- همکاری دولت در تأمین منابع مورد نیاز تکمیل زیرساخت‌های مناطق آزاد؛
- بی‌نیازی به تفویض مسئولیت‌های تمام دستگاه‌های اجرایی؛
- تعیین مصادیق نیازمند واگذاری مسئولیت‌ها (متناسب با مأموریت و شرایط هر منطقه)؛
- تعیین سازوکار تفویض یا انتصاب در دستگاه‌ها اجرایی مستقر در مناطق آزاد توسط هیئت وزیران؛
- استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در اداره مناطق آزاد.

منابع و مآخذ



[1] Omar Sharaf-addeen Alansary, Tareq Al-Ansari (2023); Defining 'free zones': A systematic review of literature..

[۲] ذاکری، زهرا و مجتبی اسفندیاری کلون (۱۳۹۵)، «فراتحلیل مطالعات مناطق آزاد: ۱. مقالات»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۰۶۸.

[۳] مسرور رضا (۱۴۰۴)، «الگوی حکمرانی مناطق آزاد ایران»، انتشارات شرکت دنیای اقتصاد تابان.

[۴] محمدی فرد، محمدحسام و سامان پناهی (۱۴۰۰)، «تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۴۹۲.

[۵] معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۹۵)، کتاب مجموعه برگزیده قوانین و مقررات مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی.

[۶] دلایل عدم موفقیت مناطق آزاد ایران، آذر ۱۳۷۴. کد گزارش ۱۵۰۰۹۳۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

[۷] کاویانی، زهرا (۱۳۹۰)، «بررسی چالش‌های مناطق آزاد ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۰۱۷.

[۸] پناهی، سامان (۱۴۰۰)، «اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲: نظرات دستگاه‌های اجرایی به همراه محورهای اصلاح قانون»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۴۹۱.

[۹] کاویانی، زهرا (۱۳۹۰)، «با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۲۰. مناطق آزاد و ویژه اقتصادی (کارکردها، چالش‌ها و الزامات)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۲۱۰۶.

[۱۰] بیادی، حسن، حمید صبوری خواه و محمدحسین بوچانی (۱۳۹۰)، «چالش‌های فراروی مدیریت مناطق آزاد در جمهوری اسلامی ایران و راهکارهای برون‌رفت»، کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی مجمع تشخیص مصلحت نظام.

[۱۱] کارگروه راهبردی پروژه مؤسسه حقوقی خانه جهانی وکلا (پاییز ۱۳۸۷)، کتاب «بررسی مقایسه‌ای جایگاه قانونی، وظایف و اختیارات شورای شهر، شهرداری و سازمان منطقه آزاد تجاری-صنعتی قشم».

- عنوان: تحلیل و بررسی سازوکار مدیریت مناطق آزاد (۱):
تداخل وظایف و اختیارات با دستگاه‌های مستقر در منطقه آزاد

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21914>
Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11980.html
Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

الگوی مناطق آزاد از ظرفیت قابل توجهی به منظور اجرای آزمایشی اصلاحات اقتصادی و حکمرانی در محیطهای گلخانه‌ای برخوردار است. برای حل تعارضات بین‌سازمانی، ساختار بهینه مدیریت مناطق آزاد باید متناسب با مأموریت، اولویت و ظرفیت هر منطقه طراحی شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir