

## آسیب‌شناسی ساختار و مقررات سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی با معیارهای حکمرانی شرکتی در بخش عمومی

عادل شیبانی<sup>۱\*</sup>، ابراهیم عبدی پورفرد<sup>۲\*\*</sup>

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه قم، قم، ایران.

۲. استاد گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق دانشگاه قم، قم، ایران.

تاریخ دریافت: ۹۹/۳/۳۰ تاریخ پذیرش: ۹۹/۷/۵

### چکیده

مناطق آزاد با جذب سرمایه‌گذاری خارجی و تقویت تولید مبتنی بر صادرات، نقش مهمی در توسعه اقتصادی کشورها دارند. در ایران براساس ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، اداره هریک از این مناطق بر عهده سازمانی دولتی است که ارکان شرکت‌های تجاری را دارد، در عین حال از رعایت تمامی قوانین و مقررات ناظر بر اداره و نظارت بر شرکت‌های دولتی مستثناست. براساس مطالعات موجود، مناطق آزاد ایران توفیق چندانی در دستیابی به اهداف سیاست‌گذاری شده، نداشته‌اند. از جمله رهیافت‌هایی که می‌تواند به اصلاح و بهبود عملکرد این مناطق منجر شود، آسیب‌شناسی حقوقی سازمان اداری مناطق یادشده است. طی دو دهه گذشته، حکمرانی شرکتی الگوی اصلی مطالعه ساختار و قواعد شرکت‌ها -در بخش‌های خصوصی و دولتی- شناخته شده است. پژوهش حاضر در پی ارزیابی ساختار و قواعد راهبری سازمان مناطق آزاد با معیارهای حکمرانی شرکتی است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد طراحی قواعد راهبری سازمان مناطق آزاد ایران، با معیارهای حکمرانی شرکتی همسو نیست. به عبارتی، وضعیت حقوقی این سازمان، محصول تلفیق معیوب وظایف گسترده حاکمیتی، با اهداف اقتصادی است. بنابراین، یکی از راه‌های بهینه‌سازی و کارآمدی آن، جداسازی اختیارات حاکمیتی از فعالیت‌های مدیریتی و تجاری معطوف به توسعه اقتصادی است.

**واژگان کلیدی:** بنگاه‌های عمومی، حکمرانی شرکتی، سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، مناطق آزاد، مالکیت دولتی.

\* Email: Adel.sheibani@yahoo.com

نویسنده مسئول

\*\* Email: Drabdipour@yahoo.com

# Pathology of the Structure and Regulations of the Free Trade Zones Organization with Corporate Governance Norms in the Public Sector

Adel Sheibani <sup>1\*</sup> & Ebrahim Abdipour Fard <sup>2\*\*</sup>

1- PH. D Student of Public Law, Qom University, Qom, Iran.

2- Professor, Department of Private Law, Faculty of Law, Qom University, Qom, Iran.

## Abstract

Free trade zones play an important role in the economic development of countries by attracting foreign investment and strengthening export-based production. In Iran, according to the Article 5 of the Act on the Administration of Free Zones, the trustee of the administration of each organizational zone is a governmental organization, which is one of the pillars of commercial companies. According to existing studies, Iran's free zones have not been very successful in achieving policy goals. One of the approaches that can improve and reform the performance of these areas is the legal pathology of the administrative organization of the mentioned areas. Over the past two decades, corporate governance has been the main model for studying the structure and rules of companies. The present study has tried to evaluate the structure and rules of governing the Free Zones Organization with the criteria of corporate governance. The findings of the study indicate that the design of the rules of management of the Free Zones Organization, is not in line with the criteria of corporate governance. In fact, the legal status of this organization is the product of a flawed integration of the broad tasks of governance with economic goals in the legislative process. Therefore, one of the optimization ways in this regard is to separate the governing powers from the managerial and business activities focused on economic development.

## Keywords

Free Zones, Government Ownership, Corporate Governance, General Policies of the Article 44 of the Constitution, Public Enterprises.

---

\* Email: Adel.sheibani@yahoo.com

\*\* Email: Drabdipour@yahoo.com

Corresponding Author

## مقدمه

پیش‌بینی مناطق آزاد تجاری-صنعتی از جمله سازوکارهایی است که زمینه توسعه اقتصاد ملی را فراهم می‌کند، از این‌رو پرداختن به آن‌ها در تحقیقات و سیاست‌گذاری جوامع در حال توسعه اهمیت فراوانی دارد. این مناطق با کاهش موانع تجارت و سرمایه‌گذاری می‌توانند زمینه مساعدی را برای جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی فراهم کرده و تولید مبتنی بر صادرات را تقویت کنند (ره‌نورد، ۱۳۸۹: ۴۷). اساس شکل‌گیری مناطق آزاد، انتخاب راهبرد صادرات‌گرا به‌عنوان محور توسعه است. در این رویکرد تأسیس مناطق آزاد تجاری-صنعتی یا به‌عبارت بهتر «مناطق پردازش صادرات» به‌عنوان راهکار جهت‌دهی کلی اقتصاد، از درون‌گرایی به برون‌گرایی مورد توجه کشورها قرار می‌گیرد (التجایی، ۱۳۸۸: ۱۹۱).

در تعریف، منطقه آزاد تجاری بخشی از قلمرو یک کشور به‌شمار می‌رود که خارج از محدوده قانونی، اداری و فیزیکی تأسیسات گمرکی و معمولاً در محدوده یک بندر قرار گرفته است و در آن تجارت آزاد با سایر نقاط جهان مجاز شمرده می‌شود. این مناطق جهت‌گیری صادراتی دارند و در آن‌ها ورود و خروج کالا، سرمایه، همچنین جابه‌جایی نیروی کار متخصص به‌سهولت صورت می‌گیرد. دولت‌ها برای تأسیس مناطق علاوه بر مدنظر قرار دادن ملاحظات اقلیمی، جغرافیایی و طبیعی تلاش می‌کنند در تدوین مقررات، برتری رقابتی مناطق یادشده را نسبت به بخش کلان شکل دهند تا از این راه سرمایه‌ها را در مسیری که حداکثر منافع را برای جامعه داشته باشد، هدایت کنند (گرجی ازندریانی و باران‌زهی، ۱۳۹۸: ۱۵۰).

از جمله مهم‌ترین تفاوت‌های مناطق آزاد با سایر نقاط قلمرو یک کشور از منظر حقوق اقتصادی، در نظر نگرفتن مالیات برای کالاهای کشور میزبان است. همچنین در محدوده این مناطق بسیاری از محدودیت‌های تجارت خارجی برای صادرات و واردات اعمال نمی‌شود (Grubel, 1982: 40). در واقع می‌توان مناطق آزاد را بخشی از قلمرو داخلی به‌شمار آورد که از نظر مقررات تجاری خارج از مرزهای ملی تلقی می‌شود (Xia Lu, 2014: 361).

در مجموع مناطق آزاد ایران به‌خصوص در قیاس با مناطق مشابه خارجی نتوانسته‌اند اهداف<sup>۲</sup> سیاست‌گذاری شده را محقق سازند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵: ۷۸؛ اسفندیار و همکاران، ۱۳۸۷، ۱۴۳؛ ره‌نورد، ۱۳۸۹: ۵۰).<sup>۳</sup> بی‌شک عوامل و نارسایی‌های متعددی در این ناکامی نقش

داشته است. در عین حال همان‌طور که دیگر نویسندگان نیز اشاره کرده‌اند، می‌توان ساختار اداره این مناطق را از دلایل عمده ناکارآمدی آن تلقی کرد (افتخارجهرمی و رضوانی، ۱۳۹۵: ۲۵۲). منظور از ساختار اداره مناطق آزاد، آن دسته از قوانین، هنجارها و فرایندهای اداری است که نهاد متولی اداره هر یک از مناطق آزاد اقدامات و تصمیمات خود را براساس آن اتخاذ می‌کند. در واقع مسئله پژوهش حاضر در نگاهی گسترده، ارزیابی و آسیب‌شناسی مقررات حاکم بر سازمان اداری مناطق آزاد تجاری-صنعتی ایران است. برای تحقق این امر مجموعه‌ای از اصول و شاخص‌های مدیریت سازمانی به کار می‌رود که در ادبیات حقوقی و اقتصادی تحت عنوان حکمرانی شرکتی<sup>۴</sup> از آن‌ها یاد می‌شود. حکمرانی شرکتی در مفهومی ساده شامل سازوکارهای حقوقی و اقتصادی است که می‌توانند در فرایندهای سیاسی متحول شوند (La Porta et al., 1997: 1150). مطالعات متعددی در خصوص مفهوم حاکمیت شرکتی انجام گرفته است که می‌توان آن‌ها را به دو دسته تفکیک کرد؛ دسته اول، به الگوهای رفتاری می‌پردازند و شیوه‌های اجرایی سازمان‌ها را از نظر ساختار، عملکرد، وضعیت سهامداران و ذی‌نفعان بررسی می‌کنند. این الگو برای مطالعه وضعیت یک بنگاه به‌ویژه از بعد شاخص‌های اقتصادی مناسب به نظر می‌رسد.

دسته دوم، چارچوب‌های هنجاری را مدنظر قرار می‌دهند و از جمله به مطالعه مقررات حاکم بر فعالیت بنگاه، ارتباط آن با نظام حقوقی و قضایی، بازارهای مالی و شرایط نیروی کار می‌پردازند. برای انجام مطالعه تطبیقی به‌خصوص از نظر تحلیل قوانین و هنجارهای حاکم بر مؤسسات، رویکرد اخیر مناسب‌تر است، زیرا نشان می‌دهد چگونه اختلاف در چارچوب هنجاری حاکم بر مؤسسات، بر الگوی رفتاری آن مؤسسه، سرمایه‌گذاران و سایر اشخاص تأثیر می‌گذارد (Claessens & Yurtoglu, 2013: 3). واضح است که روش پژوهش حاضر با الگوی اخیر مناسبت دارد.

با این توضیح، پرسش اصلی تحقیق پیش‌رو این است که نسبت قواعد راهبری سازمان مناطق آزاد با معیارهای حکمرانی شرکتی چیست و معیارهای حکمرانی شرکتی در طراحی حقوقی سازمان اداری مناطق آزاد تجاری-صنعتی چه جایگاهی دارند؟ در تلاش برای پاسخگویی به این پرسش، سؤالات فرعی دیگری نیز قابل طرح و بررسی است، از جمله اینکه مفهوم حکمرانی شرکتی چیست؟ اصول بایسته آن در بخش دولتی و بنگاه‌های عمومی کدام است؟

روش تحقیق حاضر عمدتاً توصیفی، تحلیلی و تطبیقی است و تلاش خواهد شد در ابتدا با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و پژوهش‌های موجود، مفهوم و هنجارهای حکمرانی شرکتی توصیف شود و در تطبیق با آن، مقررات حاکم بر سازمان اداری مناطق آزاد تجاری-صنعتی از منظر حقوقی تحلیل گردد. به این منظور نخست پیشینه تقنینی تأسیس مناطق آزاد در ایران و ساختار کنونی آن بررسی می‌شود. سپس با نگاهی به مفهوم حکمرانی شرکتی، مهم‌ترین معیارها و اصول آن ارزیابی خواهد شد و در ادامه، ضمن بررسی و تطبیق مقررات حاکم بر تأسیس و اداره سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی با معیارهای موصوف، به تحلیلی مهم‌ترین نکات و نتایج آن خواهیم پرداخت.

### ۱. پیشینه مناطق آزاد تجاری-صنعتی و راهبری آن

در ایران نخستین سابقه تقنینی در خصوص مناطق آزاد به اواخر دهه شصت و اولین قانون برنامه توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به سال ۱۳۶۸ می‌رسد.<sup>۵</sup> پس از آن در دهه ۷۰ روند قانون‌گذاری و تأسیس مناطق آزاد تسریع شد و در سال ۱۳۷۲ «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. براساس ماده ۵ این قانون: «هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد 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 منحصراً براساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهد شد و در موارد پیش‌بینی نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود».

بر این اساس متولی اداره هر منطقه آزاد تجاری-صنعتی سازمانی است که در قالب یک شرکت تأسیس می‌شود و در اجرای اختیارات خود از رعایت کلیه قوانین و مقررات عمومی ناظر بر اداره و نظارت بر شرکت‌های دولتی مستثناست. اختیاراتی که براساس مواد ۷ تا ۱۱ قانون یادشده به این سازمان اعطا شده است، حیظه بسیار گسترده‌ای را در برمی‌گیرد. به موجب مواد ۷ و ۸ قانون یادشده سازمان مجاز است با تصویب هیأت وزیران نسبت به تأسیس شرکت‌های لازم مطابق با قانون تجارت اقدام کند، آنگاه از طریق این شرکت‌ها قراردادهای

لازم را با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی یا خارجی منعقد سازد و با مشارکت سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی به اجرای طرح‌های تولیدی و عمرانی اقدام کند.

همچنین به موجب ماده ۱۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی: «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 مشاغلی که متصدی مستقیم ندارند در محدوده منطقه فقط در اختیار سازمان می‌باشد».

ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نیز، در چند بند بر اختصاص تمامی وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی به استثنای اختیارات دفاعی و امنیتی به مدیران سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی، تأکید کرده است.<sup>۶</sup> حکم ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه سرانجام، عیناً در بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور تکرار و به بیان دیگر تثبیت شد.<sup>۷</sup>

صرف‌نظر از وضعیت اختیارات اعطایی، چالش دیگر در مواجهه با دستگاه اداره‌کننده مناطق آزاد، استفاده قانون‌گذار از دو عنوان «سازمان» و «شرکت» برای توصیف این نهاد است. سازمان در قوانین اداری، تعریف مشخص و روشنی ندارد. با این حال به‌نظر می‌رسد در معنایی عام سازمان اداری یا دولتی، نهادی فرادست محسوب می‌شود که برای تحقق اهداف کلان حاکمیتی یا انجام بخشی از وظایف و امور مربوط به یکی از قوای سه‌گانه به‌کار می‌رود.<sup>۸</sup> در معنای خاص اما، شاید بتوان سازمان را معادل وضعیت حقوقی «مؤسسه دولتی» در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۹</sup> و ماده ۳ قانون محاسبات عمومی<sup>۱۰</sup> تلقی کرد. این برداشت، با وظایف حاکمیتی و اختیارات قانونی سازمان مناطق آزاد منطبق است، هرچند ممکن است برای تحقق سودآوری و اهداف اقتصادی تأسیس مناطق آزاد تجاری-صنعتی، همچنین با ساختار شرکتی پیش‌بینی‌شده در قانون و اساسنامه حاکم بر آن سازمان، نامتناسب به‌نظر برسد.<sup>۱۱</sup> البته همان‌طور که بیان شد، قانون‌گذار در عین حال عنوان شرکت را هم به‌کار برده و بر پیچیدگی آثار حقوقی این نهاد افزوده است. شرکت به تعبیر ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۴ قانون محاسبات عمومی، بنگاهی اقتصادی است که به‌منظور انجام قسمتی از تصدی‌های دولت ایجاد می‌شود. از نظر منطقی به‌کارگیری عنوان شرکت جایی توجیه‌پذیر است که مسئله

تصدی‌گری و سود و زیان، محور اصلی باشد و این ساختار در ماهیت خود، تاب اعمال حاکمیت و تحقق اهداف کلان سیاسی اداری را ندارد.

به‌طور کلی به‌نظر می‌رسد قانون‌گذار از میان عناوین سه‌گانه پیش‌بینی‌شده در ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی کشور<sup>۱۲</sup>، وظایف و اختیارات «مؤسسه دولتی» را با اهداف و ساختارهای «شرکت دولتی» تلفیق کرده و عنوان آن را سازمان گذارده است. در تحلیل نهایی می‌توان سازمان مناطق آزاد را یک شرکت دولتی خاص تلقی کرد که از اقتدارت گسترده حاکمیتی بهره‌مند است و در عین حال از مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی تبعیت نمی‌کند. ساختار شرکتی سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ابتدای آن بر ارکان شرکت‌های تجاری از جمله مجمع عمومی، هیأت مدیره و مدیر عامل<sup>۱۳</sup>، امکان سنجش آن را با معیارهای حکمرانی شرکتی فراهم می‌کند. در ادامه مفهوم حکمرانی شرکتی و عناصر آن به‌اجمال بررسی خواهد شد.

### ۱-۱. حکمرانی شرکتی؛ مفهوم و مؤلفه‌های بنیادین

پس از گذار از نظریات دولت رفاهی بزرگ<sup>۱۴</sup> و دولت ژاندارم حداقلی<sup>۱۵</sup>، آخرین مرحله تکامل اداری دولت نظریه «حکمرانی شایسته»<sup>۱۶</sup> است. در دوره نخست، گسترش مالکیت دولتی مهم‌ترین رهیافت توسعه اقتصادی به‌شمار می‌رفت. در دوره دوم، خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و کوچک‌سازی دولت جایگزین آن شد و در دوره سوم، مداخله دولت برای زدودن آثار منفی خصوصی‌سازی، مدنظر قرار گرفت (میدری، ۱۳۸۵: ۲۶۲-۲۶۵).

حکمرانی شایسته به نظامی از ارزش‌ها اشاره می‌کند که جامعه با استفاده از آن قادر می‌شود اقتصاد، سیاست و مسائل اجتماعی خود را از طریق تعامل سه بخش دولت، بازار و جامعه مدنی مدیریت کند (قلی‌پور، ۱۳۸۳: ۸۶). از نظر کمیسیون اروپا حکمرانی شایسته عبارت است از مدیریت شفاف و مسئولانه منابع یک کشور برای توسعه اقتصادی اجتماعی پایدار و عادلانه (Landman, 2002: 2).

مطابق این الگو که توسط محافل بین‌المللی سیاست‌گذار اقتصادی مانند بانک جهانی توصیه شده است<sup>۱۷</sup>، دولت‌ها باید با به‌کارگیری رهیافت‌های مختلف، نتایج منفی خصوصی‌سازی و کاهش مداخله دولت را رفع کنند، همچنین عملکرد شرکت‌ها و بخش‌های دولتی را با سیاست‌گذاری مناسب ارتقا بخشند. از نظر بانک جهانی ویژگی‌های حکمرانی

خوب عبارت است از: حق اظهارنظر و پاسخگویی، کیفیت مقررات، اثربخش دولت، ثبات سیاسی و نبود خشونت، حاکمیت قانون و مهار فساد (Kaufmann et al., 2002: 5-6).

یکی از توصیه‌های اجرایی نظریه حکمرانی خوب در زمینه راهبری و مدیریت بنگاه‌های اقتصادی، نظریه «حکمرانی شرکتی»<sup>۱۸</sup> است. در مفهوم کلی، حکمرانی شرکتی به شیوه‌ها، فرایندها و پیوندهایی اطلاق می‌شود که از طریق آن‌ها بنگاه‌ها قانون‌گذاری و مدیریت می‌شوند (Subramanian, 2015: 97). پیشینه و نقطه عزیمت شکل‌گیری مفهوم حکمرانی شرکتی، به جداسازی مدیریت از مالکیت، و تفکیک هیأت مدیره از سهامداران شرکت بازمی‌گردد (Bainbridge, 2008: 4-6). مسئله اصلی حکمرانی شرکتی، ترغیب سهامداران و جلب اطمینان آنان برای واگذاری اختیار اموال خود به مدیران شرکت است. این مفهوم با هدف دستیابی به سازوکارهایی که ضمن صیانت از حقوق همه ذی‌نفعان کارایی اقتصادی را نیز بهبود بخشد، در دو دهه گذشته به الگوی اصلی تحقیقات در حوزه‌های مدیریت، اقتصاد و حقوق مبدل شده است (Hess & Impavido, 2003: 2).

رهیافت‌های حکمرانی شرکتی با نزدیک کردن منافع سهامداران و مدیران شرکت هزینه‌های نمایندگی<sup>۱۹</sup> را کاهش می‌دهند. رابطه نمایندگی در حقوق و اقتصاد چنانچه در چارچوب قوانین و رویه‌های روشن و کارآمد مهار نشود، همواره مستعد تولید تعارض منافع<sup>۲۰</sup>، ناکارآمدی و فساد است (Zacharias, 1998: 437). بنابراین یکی از مزیت‌های به‌کارگیری توصیه‌های حکمرانی شرکتی در بخش‌های عمومی، کاهش مشکلات نمایندگی در این بخش‌هاست (Hess & Impavido, 2003: 14).

در قیاس با بخش خصوصی، بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی با چالش‌های ویژه حکمرانی هم مواجهند که بر عملکردشان تأثیر می‌گذارد. مهم‌ترین چالش آن‌ها اتخاذ تصمیمات اقتصادی است؛ درحالی‌که شیوه ارائه محصولات و خدمات آن‌ها متأثر از اهداف سیاسی است (مهاجرانی و همکاران، ۱۳۹۸: ۶). بنابراین استفاده از اصول و معیارهای حکمرانی شرکتی در این حوزه نیز بسیار مؤثر است.

## ۲. اصول و هنجارهای حکمرانی شرکتی

ضرورت توجه به اصول و معیارهای حکمرانی شرکتی در بخش عمومی موجب شد سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی<sup>۲۱</sup> به‌عنوان مرجع اصلی سیاست‌گذار در این حوزه،



مجموعه توصیه‌های خود را در خصوص حاکمیت شرکتی در بخش عمومی منتشر کند. این راهنمایی‌ها که در سال ۲۰۱۵ بازبینی و تکمیل شده است، دامنه‌ای از اصول مرتبط با قاعده‌گذاری، هدایت و مدیریت در بخش‌های عمومی را عرضه می‌دارد.<sup>۲۲</sup>

از میان هفت اصل توصیه‌شده از سوی سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی، در ادامه به تبیین پنج اصل منتخب می‌پردازیم و با استفاده از آن‌ها وضعیت حقوقی سازمان مناطق آزاد را بررسی می‌کنیم.<sup>۲۳</sup>

## ۲-۱. دلایل و منطق مالکیت دولت<sup>۲۴</sup>

از نظر سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی، بیشینه‌سازی ارزش مالکیت برای جامعه از طریق تخصیص کارآمد منابع توسط دولت صورت می‌گیرد و دولت باید از این راه، مالکیت خود را به نفع عموم مردم اعمال کند. همچنین دولت باید اهداف و توجیهات خود را با دقت ارزیابی و منتشر کند، به طوری که دلایل و اهداف مالکانه دولت، همواره به روشنی در معرض بررسی انتقادی افکار عمومی قرار گیرد. تحقق این امر مستلزم سیاست‌گذاری جامع در حوزه مالکیت دولت است. این سیاست‌گذاری باید تمام جوانب مالکیت دولت را توضیح دهد و دولت را متعهد به پاسخگویی گرداند (OECD, 2015: 29-32).

در خصوص سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی، اولاً مطابق ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و ماده ۱۴ اساسنامه آن، سرمایه و به تبع آن مالکیت سازمان یادشده تماماً متعلق به دولت است. به عبارت دیگر براساس قانون، بخش خصوصی امکان شراکت در مالکیت این سازمان را ندارد.

ثانیاً، در شرایط کنونی مهم‌ترین متون قانونی در خصوص سیاست‌گذاری در حوزه مالکیت دولت در ایران، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ابلاغی خرداد ۱۳۸۴ و قانون اجرای این سیاست‌ها مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸ است. از این رو برای ارزیابی مالکیت دولتی در این سازمان، باید الزامات متون قانونی یادشده به خصوص احکام مواد ۲ و ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را مدنظر قرار داد.

بر این اساس به نظر می‌رسد موضوع بخش عمده‌ای از فعالیت‌های سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی از نوع فعالیت‌های احصاشده در بند ۱ ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است؛ فعالیت‌هایی که به موجب بند «الف» ماده ۳ همان قانون؛ مالکیت،

سرمایه‌گذاری و مدیریت دولت در این فعالیت‌ها به هر نحو و هر میزان ممنوع است و دولت مکلف شده براساس تبصره ۱ ماده ۳ مذکور، تا پایان برنامه چهارم توسعه تمام حقوق متعلق به آن از جمله حقوق مالکانه، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام، حق بهره‌برداری و حق مدیریت خود را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار کند.

با توجه مواد قانونی مذکور و با در نظر داشتن محتوای توصیه‌های سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی در خصوص مالکیت دولت، نمی‌توان توجیه روشنی برای وضعیت فعلی سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی ارائه کرد. از سوی دیگر با توجه به عدم توفیق سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی در رسیدن به اهداف سیاست‌گذاری شده<sup>۲۵</sup>، به نظر نمی‌رسد تخصیص منابع در این زمینه سبب بیشینه‌سازی ارزش‌داری جامعه و رسیدن به شرایط بهینه شده باشد. در واقع در اینجا نیز ناکارآمدی ناشی از مالکیت گسترده دولتی به‌عنوان یکی از ویژگی‌های اقتصاد ایران، می‌تواند به‌عنوان علت اصلی ناکامی تلقی شود (Omidvar & Faghih, 2011: 13). در چنین شرایطی، و با ملاحظه تجربه موفق کشورهای که از رهیافت‌های خصوصی‌سازی برای تأسیس و اداره مناطق آزاد بهره گرفته‌اند<sup>۲۶</sup>، انتظار می‌رود که ساختار این سازمان براساس تجویزهای اسناد بالادستی مورد بازبینی قرار گیرد.

## ۲-۲. نقش دولت به عنوان مالک<sup>۲۷</sup>

براساس توصیه‌های سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی، دولت باید راهبرد مالکانه خود را به‌صورت آگاهانه و فعال اعمال کرده و اطمینان حاصل کند که راهبری شرکت‌ها به‌صورت شفاف، مسئولانه و با حداکثر تخصص و اثربخشی انجام می‌گیرد. برای تحقق این امر می‌بایست شیوه‌های عملیاتی مورد استفاده در بنگاه‌های عمومی و دولتی، استاندارد و مطابق با هنجارهای متداول باشد. تغییر یا تعریف مجدد اهداف به روشی غیرشفاف و مداخله در مدیریت و استقلال عمل شرکت‌ها، مغایر با الزامات یادشده است و نباید صورت گیرد. همچنین لازم است حقوق مالکانه دولت به‌طور مشخص تعیین و در نهاد ذی‌صلاح متمرکز شود. اهداف اصلی حقوق مالکانه دولت براساس هنجارهای سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی، عبارت است از حضور مؤثر در مجامع عمومی، تلاش برای شکل‌گیری هیأت مدیره براساس اصل شایستگی و تکثر، نظارت بر تحقق اهداف اقتصادی و تنظیم فرایندهای

گزارش‌دهی و نظارت. این اهداف باید مطابق با ساختار قانونی هر بنگاه اقتصادی، تنظیم و اعمال شود (OECD, 2015: 33-43).

عمده تأکیدات این بخش ناظر بر تفکیک مالکیت از اداره و لزوم تلاش دولت برای تضمین اصل تخصص و شایستگی در مدیریت شرکت است. این توصیه‌ها در صورت وجود خط و مشی مشخص برای مالکیت بخش عمومی و تضمین استقلال هیأت مدیره شرکت‌ها در تصمیم‌گیری محقق می‌شود.

همان‌گونه که گفتیم، چنانچه مبنای مالکیت دولت صحیح و مطابق با سیاست‌گذاری‌های پیشینی و کارآمد باشد، باید به افزایش ارزش‌داری و منافع عمومی منجر شود. نکته مهم این است که حتی در چنین شرایطی نیز نباید مدیریت شرکت را جزء حقوق مالکانه دولت فرض کرد، بلکه نقش سازنده دولت در این‌جا محدود به نظارت بر فرایندهایی است که استقلال و تخصص مدیران شرکت را فراهم می‌آورد.

با این اوصاف حتی اگر مالکیت دولت بر سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی به موجب داده‌های اطمینان‌بخش سودآور و توجیه‌پذیر می‌بود، باز هم براساس آموزه‌های حکمرانی شرکتی، ترتیبات انتخاب هیأت مدیره و مدیرعامل به شرح ماده ۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی<sup>۲۸</sup> و مواد ۱۲ و ۱۳ اساسنامه آن<sup>۲۹</sup>، غیرقابل قبول و ناکارآمد تلقی می‌شد. براساس ترتیبات یادشده، اعضای هیأت مدیره توسط هیأت وزرا (نماینده صاحبان سهام در مجمع عمومی) و مدیر عامل به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی، از میان آنان و با حکم رئیس‌جمهور منصوب خواهد شد. این ترکیب کاملاً دولتی از یک سو انتخاب مدیران براساس معیارهای تخصص و اثربخشی را تضمین نمی‌کند، از سوی دیگر مانعی در برابر استقلال عمل و مدیریت شایسته سازمان خواهد بود. به این ترتیب می‌توان گفت سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی دارای یک ساختار بسیار متمرکز و دولتی است که در آن جدایی مدیریت از مالکیت به‌سختی اتفاق می‌افتد؛ آسیبی که سایر شرکت‌های دولتی ایران نیز از آن رنج می‌برند (Omidvar & Faghih, 2011: 15).

### ۲-۳. اطمینان از رابطه با ذی‌نفعان<sup>۳۰</sup>

سیاست مالکیت دولتی باید مسئولیت اشخاص و بنگاه‌های عمومی را در برابر ذی‌نفعان به‌طور کامل شناسایی و مطالبه کند. لازم است سیاست‌های یادشده انتظارات مربوط به رفتار

مسئولانه در این زمینه را روشن کرده و از حقوق قانونی یا قراردادی ذی‌نفعان در برابر اشخاص عمومی و دولتی، صیانت کنند. این امر در گرو گزارش مستمر امور مرتبط با ذی‌نفعان و گروه‌های وابسته است.

تدوین و اجرای منشور اخلاقی و پیش‌بینی رویه‌های نظارت درونی الزامات دیگری هستند که ارتباط با ذی‌نفعان و درک مطالبات آن‌ها را ممکن می‌سازند. همچنین سیاست‌گذاری مالکیت عمومی باید به گونه‌ای باشد که راه سوءاستفاده از مؤسسات و شرکت‌های عمومی جهت تأمین هزینه فعالیت‌های سیاسی را مسدود کند و اجازه ندهد این بخش‌ها مبدل به سکه دولت در بازار سیاست شوند (OECD, 2015: 57-60).

توصیه‌های سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی در زمینه اطمینان از رابطه با ذی‌نفعان را می‌توان حول سه محور خلاصه کرد؛ نخست لزوم صیانت از حقوق ذی‌نفعان و تدوین کدهای اخلاقی لازم برای تعامل با آن‌ها، دوم گزارش و ارزیابی مستمر وضعیت ارتباط با ذی‌نفعان، و در آخر ممانعت از تبدیل شرکت‌ها و بنگاه‌های عمومی به عنوان منبع مالی فعالیت‌های حزبی سیاسی.

منظور از ذی‌نفعان، اشخاص و بازیگرانی غیر از سهامداران شرکت است که حقوق و منافع آن‌ها مستقیماً از تصمیمات و اقدامات سازمان متأثر می‌شود (Claessens & Yurtoglu, 2013: 18-19). به همین دلیل هنجارهای حکمرانی شرکتی برای اطمینان از بررسی و اعمال دیدگاه‌های آن‌ها در راهبری سازمان‌ها، الزاماتی را توصیه می‌کند.

واقعیت این است که مبنای طراحی ساختار و شیوه‌های راهبری سازمان مناطق آزاد در ایران، نگاهی حاکمیتی و مشارکت‌ناپذیر بوده است و از این‌رو مسئله لزوم تعامل با ذی‌نفعان و شنیدن صدای آن‌ها<sup>۳۱</sup> در قوانین حاکم بر سازمان، به عنوان یک دغدغه مدنظر قرار نگرفته است. صرف‌نظر از ماده ۸ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد که اجازه انعقاد قرارداد با اشخاص یا سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی را برای انجام طرح‌های عمرانی و تولیدی به سازمان داده، قانون‌گذار حاکمیت اندیش از استماع نقطه‌نظرات و مطالبات ذی‌نفعان کاملاً فارغ بوده است. برای نمونه براساس ماده ۱۱: «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 مشاغلی که متصدی مستقیم ندارند، در محدوده منطقه فقط در اختیار سازمان می‌باشد». همچنین

براساس ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه و متعاقب آن بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور: «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 استثناء 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».

بنابراین نه تنها صدور مجوز فعالیت و سرمایه‌گذاری در بسیاری از زمینه‌ها در انحصار سازمان است، بلکه این نهاد به‌عنوان بالاترین مقام محلی از اقتدارات عمومی فراوانی بهره‌مند است و هیچ‌گونه تکلیف قانونی یا رویه‌ای برای استماع مطالبات ذی‌نفعان یا ارائه گزارش و ارزیابی دیدگاه‌های آن‌ها ندارد. از سوی دیگر ساختار متمرکز و تماماً دولتی مدیریت سازمان<sup>۳۲</sup> و نهاد سیاست‌گذار و بالادستی آن (شورای عالی مناطق آزاد)<sup>۳۳</sup> نیز، سازمان یادشده را به گزینه‌ای مناسب جهت تأمین اهداف و منافع حزبی سیاسی تبدیل کرده است؛ مضافاً اینکه این به ظاهر شرکت دولتی، مطابق ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد از رعایت تمام قوانین ناظر و محدودکننده عملکرد شرکت‌های دولتی (با تمام نواقصشان) معاف است و نظارت‌ناپذیری، معضل دیگری است که در جای خود به آن می‌پردازیم<sup>۳۴</sup>.

#### ۲-۴. مسئولیت‌های هیأت مدیره<sup>۳۵</sup>

مطابق توصیه‌های سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی، هیأت مدیره شرکت‌های دولتی باید از اقتدار، صلاحیت و بی‌طرفی لازم برخوردار باشد تا بتواند به وظایف خود در زمینه جهت‌دهی راهبردی و نظارت بر مدیریت سازمان اقدام کند و مسئولیت‌نهایی عملکرد شرکت به آن منتسب شود. لازم است هیأت مدیره با همه سهامداران رفتاری منصفانه داشته و در برابر آن‌ها پاسخگو باشد. همچنین این هیأت باید تماماً در جهت منافع بنگاه عمل کند.

هیأت مدیره باید قدرت تعیین و برکناری مدیرعامل و تخصیص پاداش کارکنان را براساس اهداف بلندمدت سازمان داشته باشد. ترکیب هیأت مدیره باید امکان داوری عینی و مستقل در امور شرکت را فراهم کند. لازم است انتخاب تمامی اعضا حتی اعضای دولتی، براساس تخصص و شایستگی صورت گیرد و مسئولیت آن‌ها در برابر قانون یکسان باشد. همچنین اعضای هیأت باید از هرگونه سوداگری و رابطه با شرکت، مدیران و سهامداران عمده آنکه

ممکن است بی‌طرفی عمل آن‌ها را دچار مخاطره کند، عاری باشند. در واقع فرایندهای راهبری شرکت باید به‌گونه‌ای سامان‌دهی شود تا مانع از شکل‌گیری تعارض منافع<sup>۳۶</sup> و خروج اعضای هیأت مدیره از بی‌طرفی شود و دخالت سیاسی در امور آن‌ها را محدود گرداند.

رئیس هیأت مدیره باید مسئولیت کارایی هیأت را بر عهده بگیرد و با هماهنگی سایر اعضا، به‌عنوان رابط میان رکن مدیریت و مالکیت عمل کند.

به‌منظور ارتقای عملکرد هیأت مدیره لازم است آموزش‌های لازم برای بهبود مهارت‌ها، اطلاعات و استقلال بیشتر در نظر گرفته شود. توصیه دیگر این است که سازوکار نظارت درونی و حسابرسی داخلی توسط هیأت مدیره به‌کار گرفته شود و کمیته‌های حسابرسی، مدیریت ریسک، پاداش و ارزیابی عملکرد سالانه پیش‌بینی شود (OECD, 2015: 69-76).

در خصوص وضعیت هیأت مدیره سازمان منطقه آزاد تجاری-صنعتی، مطابق ماده ۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و مواد ۱۲ تا ۱۷ اساسنامه آن، انتخاب و عزل کلیه اعضای هیأت مدیره در اختیار تنها سهامدار یعنی همان دولت است. طبعاً این ترکیب منتخب، مستعد تبدیل شدن به حیات خلوت و باشگاه دولتی است. چنین ساختاری ظرفیت خود را در خدمت منافع فاتحان صندوق‌های رأی قرار می‌دهد و نمی‌تواند اهداف بلندمدت و تجویزهای مبتنی بر دانش و تجربه را بر منافع کوتاه‌مدت ترجیح دهد.

براساس نتایج مطالعات، استقلال هیأت مدیره نقش تعیین‌کننده‌ای در ارتقای عملکردی بنگاه‌های اقتصادی در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای نوظهور دارد (Claessens & Yurtoglu, 2013: 25). بنابراین فقدان استقلال هیأت مدیره سازمان منطقه آزاد می‌تواند موجب شود سازمان یادشده از هدایت راهبردی شرکت و انجام وظایفی که در ماده ۱۷ اساسنامه به آن اشاره شده است، باز ماند و نتواند اهداف سیاست‌گذاری شده را محقق سازد.

نکته دیگر، در خصوص تعداد اعضای هیأت مدیره است. براساس معیارهای حکمرانی شرکتی، تعداد اعضای هیأت مدیره باید به‌گونه‌ای باشد که افرادی با طیف وسیعی از مهارت‌های مالی، تجاری و حقوقی را در برگیرد. به‌نظر می‌رسد حداقل مذکور در ماده ۶ (سه نفر) برای پوشش تخصص‌های لازم کافی نیست و لازم است تعداد و تخصص اعضا بازبینی شود.

علاوه‌بر موارد مذکور، ابهام در خصوص وظایف و مسئولیت‌ها، نبود دستورالعمل ارزیابی، و ناتوانی در انتخاب مدیرعامل از جمله خلأهای دیگری است که حکمی در خصوص آن در

قانون و اساسنامه سازمان قید نشده و قانون الزام آور دیگری نیز بر آن تأکید نکرده است. از این نظر نیز ساختار دولتی سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی با معضلی مشابه با سایر شرکت‌های دولتی روبه‌روست (Omidvar & Faghih, 2011: 24).

## ۲-۵. افشای اطلاعات و شفاف‌سازی<sup>۳۷</sup>

بنگاه‌های عمومی باید بالاترین معیارهای شفافیت را رعایت کنند و از این نظر تابع همان استانداردهای مطلوب حسابرسی و شفافیت در شرکت‌های غیردولتی باشند. این سازمان‌ها باید داده‌های مالی و غیرمالی بااهمیت را، براساس شاخص‌های پذیرفته‌شده بین‌المللی منتشر کنند و در دسترس عموم قرار دهند. با توجه به ظرفیت و میدان فعالیت بنگاه، اطلاعات منتشرشده می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

- اظهارنامه روشن در خصوص اهداف سازمانی و شیوه‌های تحقق آن‌ها؛
- منابع مالی و عملیاتی بنگاه عمومی؛ از جمله داده‌های مربوط به ترتیبات بودجه و هزینه‌های اهداف سیاست‌گذاری شده؛
- اطلاعات مربوط به چگونگی مالکیت، سیستم رأی‌گیری و راهبری اجرایی شرکت؛
- میزان پاداش اعضای هیأت مدیره و مدیران کلیدی؛
- داده‌های مربوط به چگونگی انتخاب، اطمینان از صلاحیت، استقلال و تکرر اعضای هیأت مدیره؛
- اطلاعات هرگونه مخاطره قابل پیش‌بینی که می‌تواند موجب تغییر ارزش دارایی‌ها شود و اقدامات اتخاذشده برای مدیریت این مخاطرات؛
- جزئیات مربوط به هرگونه کمک مالی از جمله اطلاعات قراردادهای مهم و ضمانت‌نامه‌های دریافت‌شده از دولت، قراردادهای ناشی از مشارکت‌های دولتی و خصوصی؛
- داده‌های مرتبط با کارمندان و سایر ذی‌نفعان.

علاوه بر انتشار موارد مذکور، سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی توصیه می‌کند صورت‌های مالی سالانه بنگاه‌های عمومی براساس معیارهای مطلوب، تحت حسابرسی مستقل قرار گیرد. همچنین نهاد مالکیت دولتی باید توسعه و استمرار گزارش‌های تجویزشده را مدنظر قرار دهد و تضمین کند. در نهایت از نظر سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی استفاده از

ارتباطات مبتنی بر وب به منظور تسهیل دسترسی همگانی به داده‌ها، اقدامی مطلوب برای تحقق اهداف این بخش به‌شمار می‌رود (OECD, 2015: 61-67).

مبنای بحث شفافیت و افشای اطلاعات، تسهیل در نظارت‌پذیری به‌منظور اطمینان از سلامت سازوکارهای اداره یک سازمان است. بنابراین میزان افشای داده‌های عملکردی و انتشار فعال آن‌ها، معیاری است که می‌تواند کیفیت راهبری، سطح فسادپذیری و حتی ارزش بنگاه و اقبال سرمایه‌گذاران نسبت به آن را نشان دهد (Claessens & Yurtoglu, 2013: 24).

اغلب سازمان اداری کشورهایی که اقتصاد خود را با تکیه بر فروش منابع طبیعی اداره می‌کنند، در برابر شفافیت و پاسخگویی مقاومت می‌کنند و خصلت نظارت‌ناپذیر دارند<sup>۳۸</sup> در خصوص سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی نیز، نه تنها در قانون و اساسنامه آن هیچ‌گونه حکمی مبنی بر لزوم افشا و انتشار اطلاعات وجود ندارد، بلکه برعکس، این سازمان همان‌طور که گفتیم، براساس ماده ۵ قانون تأسیس خود از قوانین عمومی نظارت نیز مستثنا شده و با این اوصاف، حتی توجیه لزوم اعمال نظارت بر آن مستلزم اجتهاد حقوقی است!<sup>۳۹</sup> امری که در حالت عادی از فرط بدهت نیازی به تأکید ندارد.

در مجموع دخالت قانون‌گذار و پیش‌بینی مقرراتی که افشای اطلاعات را الزامی سازند، ضروری به‌نظر می‌رسد، چراکه در ایران از یک سو پنهان‌سازی اطلاعات و «چراغ خاموش» کار کردن روشی سودمند به‌شمار می‌رود، و از سوی دیگر، براساس نتایج پژوهش‌های انجام‌گرفته مهم‌ترین علت خودداری از افشای اطلاعات، نبود احکام قانونی الزام‌آور در این خصوص برای بازیگران عرصه اقتصادی است (Omidvar & Faghih, 2011: 45-48).

هرچند در سال‌های اخیر با تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و آیین‌نامه اجرایی آن برخی تکالیف در خصوص انتشار فعال اطلاعات برای دستگاه‌های اجرایی و از جمله سازمان منطقه آزاد تجاری-صنعتی مقرر شده است<sup>۴۰</sup>، با وجود این احکام قانون یادشده یا اجرا نمی‌شود یا ناقص اجرا می‌شود. صرف‌نظر از این موضوع ماهیت اطلاعاتی که تحقق حکمرانی شرکتی در بخش عمومی مستلزم افشای آن‌هاست، داده‌هایی است که به صورت‌های مالی، پاداش مدیران، قراردادهای مهم و ... مربوط می‌شود، از این رو به‌نظر می‌رسد تکلیف به انتشار آن‌ها نیاز به قانون‌گذاری مستقل دارد.



## نتیجه‌گیری

سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی، مؤسسه‌ای دولتی با ارکان شرکت است و قانون‌گذار دو عنوان سازمان و شرکت را برای آن به کار برده است. به نظر می‌رسد دوگانگی عنوان، ریشه در دوگانگی اهداف و کارکردهای سازمان یادشده دارد، که همزمان تلفیقی از اقتدارات عالی حاکمیتی در کنار اهداف اقتصادی مبتنی بر تجارت آزاد را در برمی‌گیرد. این ابداع قانون‌گذارانه محصول ناتوانی دستگاه تقنین در انطباق وظایف حاکمیتی با اهداف توسعه اقتصادی است و شاید بتوان منشأ آن را ناسازگاری مبانی اقتصادی قانون اساسی با طرح‌ها و انتظارات کنونی دانست.

در پژوهش حاضر تلاش شد قواعد راهبری سازمان منطقه آزاد تجاری-صنعتی، با معیارهای حکمرانی شرکتی -به‌مثابه الگوی اصلی مطالعات مربوط به راهبری شرکت‌ها در بخش‌های خصوصی و دولتی- ارزیابی شود. این سنجش که براساس پنج معیار منتخب صورت گرفت، نشان داد الگوی فعلی راهبری سازمان مناطق آزاد در ایران، فارغ از هنجارهای حکمرانی شرکتی طراحی شده و در نتیجه این دو الگو کاملاً ناهمسو به نظر می‌رسند، زیرا الگوی حکمرانی شرکتی در بخش عمومی، براساس منطق اقتصادی و با هدف تأمین بیشترین منافع ارکان شرکت و ذی‌نفعان آن شکل گرفته است، و این الگو در راهبری خود از فنون مدیریت دولتی نوین بهره می‌برد. اما الگوی راهبری سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی، عبارت است از واگذاری دامنه وسیعی از اختیارات حاکمیتی به یک ساختار متمرکز دولتی، با کمترین میزان نظارت و پاسخگویی. بنابراین جداسازی اختیارات حاکمیتی از فعالیت‌های مدیریتی و تجاری معطوف به توسعه اقتصادی را می‌توان نخستین گام تحقق حکمرانی شرکتی در سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی، تلقی کرد.

بازسازی حقوقی سازمان جایگزین، باید با رعایت سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص مالکیت دولتی در بخش عمومی صورت گیرد و احکام مواد ۲ و ۳ قانون اجرای این سیاست‌ها، در آن رعایت شود. علاوه بر آن در طراحی حقوقی ساختار جایگزین پیشنهاد می‌شود: - الزامات قانونی ساختار شرکت‌ها از جمله استقلال اعضای هیأت مدیره و عدم دخالت دولت در امور آن‌ها تثبیت شود؛

- برخورد عادلانه با همه سهامداران و مشارکت آن‌ها در تصمیم‌گیری‌های شرکت تضمین شود؛

- با تهیه منشور اخلاقی مناسب، خط و مشی ارتباط با ذی‌نفعان و استماع مطالبات آن‌ها تدوین و گزارش‌های آن به‌طور مستمر منتشر شود؛
- سازوکارهای حسابرسی داخلی کارآمد، و حسابرسی مستقل خارجی پیش‌بینی شود و گزارش‌های عملکرد سالانه به‌همراه سایر اطلاعاتی که مورد توجه عموم است، با استفاده از ارتباطات مبتنی بر وب در اختیار عموم قرار گیرد؛
- هدایت راهبردی شرکت بر عهده هیأت مدیره‌ای که از ترکیب و مهارت‌های لازم برخوردار است گذاشته شود و این هیأت، آموزش‌های دوره‌ای مورد نیاز را دریافت کند؛
- سرانجام، هیأت مدیره با پایش مدیران، تشکیل کمیته‌های مدیریت ریسک، حقوق و مزایا - مسئولیت نهایی عملکرد شرکت را بر عهده گیرد.



## یادداشت‌ها

۱. برای دیدن تعاریف بیشتر ر.ک:

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵)، فراتحلیل مطالعات مناطق آزاد، ص ۱۶.

قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/991799>

۲. ر.ک: ماده ۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران، ماده ۵ اساسنامه سازمان‌های مناطق آزاد تجاری صنعتی و بند ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹.

۳. همچنین ر.ک:

- دلایل ناکامی مناطق آزاد ایران در مقایسه با منطقه آزاد جبل علی؛ گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۷)، قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/729504>

- کامران، ۱۳۸۱: صص ۳۲-۴۲.

### 4. Corporate Governance.

۵. تبصره ۱۹ قانون برنامه اول توسعه: «به دولت اجازه داده می‌شود که حداکثر در سه نقطه از نقاط مرزی کشور، مناطق آزاد تجاری صنعتی تأسیس نماید.»

۶ «الف - 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 استثناء 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.»

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.»

۷. ر.ک: ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.

۸ در مصوبات دولتی اشاراتی به مفهوم سازمان شده است. از جمله مطابق ماده ۱ آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌های بین‌المللی مصوب ۱۳۷۱/۰۲/۱۳، دستگاه یا سازمان دولتی عبارت است از وزارتخانه، مؤسسه یا شرکتی که مطابق قوانین و مقررات، اعمال حاکمیت یا تصدی دولت جمهوری اسلامی ایران را در امری به عهده دارد. در مواردی که موضوع در ارتباط با وظایف و مسئولیت‌های چند دستگاه باشد، تعیین دستگاه مسئول بر عهده هیأت وزیران می‌باشد.

۹. ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری: «مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد»

۱۰. ماده ۳ قانون محاسبات عمومی: «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.»

۱۱. ر.ک: مواد ۵ و ۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران، و مواد ۴ و ۶ اساسنامه سازمان‌های مناطق آزاد تجاری صنعتی.

۱۲. ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی کشور: «از تاریخ تصویب این قانون ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد ۲ و ۳ و ۴ این قانون منحصراً به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند مکلف‌اند حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند والا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی و محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود.»

۱۳. ر.ک: ماده ۶ قانون و اساسنامه مناطق آزاد تجاری صنعتی.

14. Welfare State.

15. Night-watchman state.

16. Good Governance.

17. see: World Bank. (2003), Better Governance for Development in the Middle East and North Africa. available at:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/558101468776955399/Better-governance-for-development-in-the-Middle-East-and-North-Africa-enhancing-inclusiveness-and-accountability>

18. Corporate Governance.

19. Representation.

20. Conflict of Interest.

21. The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

22. See: OECD (2005), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. Available at:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>.

۲۳. از میان اصول هفت‌گانه پیشنهادی، به دو اصل شرکت‌های دولتی در بازار « State-owned enterprises in the marketplace » و « روابط سهامداران و تجارت مسئولانه » Stakeholder relations and responsible business که به معیارهای هنجاری تجارت و رفتار حرفه‌ای در بازار پرداخته‌اند، اشاره نخواهد شد. این امر اولاً به سبب رعایت اختصار است، ثانیاً، با توجه به این واقعیت که سازمان مناطق آزاد تجاری صنعتی با وجود اهداف اقتصادی تأسیس آن، ماهیتاً شرکت دولتی صرف نیست.

24. Rationales for state ownership.

۲۵. ر.ک: مقدمه همین نوشتار.

۲۶. ر.ک:

- گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵)، فراتحلیل مطالعات مناطق آزاد، صص ۱۸-۲۲.

-التجایی، ۱۳۸۸: ۱۹۴-۲۰۶.

-افتخار جهرمی و رضوانی، ۱۳۹۵: ۲۵۴-۲۵۵.

27. The state's role as an owner.

۲۸. ماده ۶: «سازمان توسط هیأت مدیره متشکل از سه یا پنج نفر اداره خواهد شد. اعضای هیأت مدیره توسط هیأت وزیران انتخاب خواهند شد. مدیرعامل سازمان که ریاست هیأت مدیره را به عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست جمهوری و از میان اعضای هیأت مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه می‌باشد. انتخاب مدیر عامل و اعضای هیأت مدیره برای مدت سه سال بوده و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. عزل مدیر عامل و اعضای هیأت مدیره با همان مراجع انتخاب‌کننده می‌باشد. هیأت وزیران مسئولیت و اختیار مجامع عمومی سازمان هر منطقه را به عهده دارد.»

۲۹. ماده ۱۲: «سازمان توسط هیأت مدیره‌ای متشکل از سه یا پنج نفر با تشخیص مجمع عمومی اداره می‌گردد. اعضای هیأت مدیره توسط مجمع عمومی انتخاب می‌شوند. عزل اعضای هیأت مدیره با همان مرجع انتخاب‌کننده می‌باشد.»

ماده ۱۳: «اعضای هیأت مدیره برای مدت سه سال انتخاب می‌شوند. انتخاب مجدد آنان بلامانع است. تا زمانی که اعضای هیأت مدیره جدید انتخاب نشده‌اند، هیأت مدیره سابق به کار خود ادامه خواهد داد.»

30. Equitable treatment of shareholders and other investors.

31. Hearing.

۳۲. ر.ک: ماده ۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی، همچنین مواد ۱۲ و ۱۳ اساسنامه آن.

۳۳. برای دیدن ترکیب و اختیارات شورای عالی مناطق آزاد ر.ک:

<http://www.dastour.ir/Print/?LID=173356>

۳۴. ر.ک: بخش ۵-۲ همین مقاله.

همچنین ر.ک: فضلای و هداوند، ۱۳۹۶: ۹-۳۱.

35. The responsibilities of the boards of state-owned enterprises.

36. Conflict of Interest.

37. Disclosure and transparency.

38. See: "The Rentier State in the Arab World", Beblawi, Hazem, Arab Studies Quarterly, Vol. 9, No. 4, 1987, pp. 383-398.

۳۹. ر.ک: فضلای و هداوند، ۱۳۹۶.

۴۰. ر.ک: ماده ۱۰ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۰۶ و ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی آن.

## منابع

## الف) فارسی

۱. افتخار جهرمی، گودرز و ابراهیم رضوانی (۱۳۹۵)، «الگوی خصوصی‌سازی ساختار اداره مناطق آزاد تجاری»، *فصلنامه مطالعات مدیریت راهبردی*، دوره ۷، ش ۲۷، ص ۲۴۹ - ۲۵۷.
۲. اسفندیاری، علی‌اصغر؛ مقدس حسین‌زاده، سمیره و مجید دلاوری (۱۳۸۷)، «ارزیابی عملکرد مناطق آزاد تجاری ایران و تأثیر آن در توسعه اقتصادی این مناطق»، *فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی*، دوره ۸، ش ۲۸، ص ۱۱۹ - ۱۴۶.
۳. التجایی، ابراهیم (۱۳۸۸)، «مناطق آزاد تجاری و صنعتی: ابزار راهبرد توسعه صادرات در مقایسه با سه کشور دیگر آسیایی»، *فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی*، دوره ۹، ش ۳۳، ص ۱۸۹ - ۲۲۲.
۴. رهنورد، فرج‌الله (۱۳۸۹)، «عوامل مؤثر بر عملکرد مناطق آزاد تجاری-صنعتی ایران»، *فصلنامه فرایند مدیریت و توسعه*، دوره ۲۳، ش ۲، ص ۴۵ - ۵۹.
۵. قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۸۳)، «تحلیل و امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت»، *فصلنامه دانش مدیریت*، دوره ۱۷، ش ۵، ص ۸۵ - ۱۱۲.
۶. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۸)، *حقوق اداری*، تهران: سمت، چ پانزدهم.
۷. فضلی، عزیزالله و مهدی هداوند (۱۳۹۶)، «ماهیت حقوقی نظارت بر سازمان مناطق آزاد تجاری صنعتی ایران»، *فصلنامه حقوق اداری*، دوره ۵، ش ۱۳، ص ۹ - ۳۱.
۸. کامران، حسن (۱۳۸۱)، «علل توسعه‌نیافتگی مناطق آزاد ایران»، *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، دوره ۱۷، ش ۳-۲، ص ۳۲ - ۴۲.
۹. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و محمد باران زهی (۱۳۹۸)، «امکان استقلال اداری مناطق آزاد تجاری-صنعتی در ایران»، *نشریه حقوق اداری*، دوره ۶، ش ۱۹، ص ۱۴۹ - ۱۷۰.
۱۰. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵)، *فراتحلیل مطالعات مناطق آزاد، تهران: دفتر مطالعات اقتصادی*.
۱۱. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۷)، *دلایل ناکامی مناطق آزاد ایران در مقایسه با منطقه آزاد جبل علی، تهران: دفتر مطالعات اقتصادی*.
۱۲. مشهدی، علی (۱۳۹۷)، *فرهنگ اصطلاحات حقوق اداری*، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ اول.
۱۳. مهاجرانی، امیرعلی؛ مشایخی، علینقی و مسعود طالبیان (۱۳۹۸)، «حکمرانی شرکتی در ایران: پژوهش موردی شرکت های دولتی»، *فصلنامه علوم مدیریت ایران*، دوره ۱۴، ش ۵۳، ص ۱ - ۱۹.
۱۴. میدری، احمد (۱۳۸۵)، «مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب»، *فصلنامه رفاه اجتماعی*، دوره ۶، ش ۲۲، ص ۲۶۱ - ۲۸۷.

## ب) انگلیسی

1. Beblawi, H. (1987), "The Rentier State in the Arab World", *Arab Studies Quarterly*, Vol. 9, No. 4, pp. 383-398.

2. Bainbridge, Stephen (2008), **The New Corporate Governance in Theory and Practice**, New York: Oxford University Press.
3. Claessens, Stijn & Yurtoglu, B. (2012), "Corporate Governance in Emerging Markets: A Survey", **Emerging Markets Review**, available at: [https://www.researchgate.net/publication/228241635\\_Corporate\\_Governance\\_in\\_Emerging\\_Markets\\_A\\_Survey](https://www.researchgate.net/publication/228241635_Corporate_Governance_in_Emerging_Markets_A_Survey)
4. Grubel, H. (1982), "Towards a Theory of Free Economic Zones". **Weltwirtschaftliches Archiv**, Vol. 118, No. 1, pp. 39 – 61.
5. Hess, David; Impavido, Gregorio (2003), **Governance of Public Pension Funds: Lessons from Corporate Governance and International Evidence**, Policy Research Working paper; No. 3110, World Bank, Washington, DC: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18125> License: CC BY 3.0 IGO.
6. Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; Zoido-Lobaton, Pablo (2002), **Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01**, Policy Research Working Paper; No. 2772. available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15733>.
7. Landman, Todd & Häusermann, Mrs. (2002), **Map-making and analysis of the main international initiatives on developing indicators on democracy and good governance**, available at: [https://www.researchgate.net/publication/228814760\\_Map-making\\_and\\_analysis\\_of\\_the\\_main\\_international\\_initiatives\\_on\\_developing\\_indicators\\_on\\_democracy\\_and\\_good\\_governance](https://www.researchgate.net/publication/228814760_Map-making_and_analysis_of_the_main_international_initiatives_on_developing_indicators_on_democracy_and_good_governance) Development Process.
8. La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R.W. Vishny, (1997), "Legal determinants of external finance". **The Journal of Finance**, Vol 52, Nom 3.
9. OECD (2005), **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises**, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>.
10. Omidvar, A, Faghih, H (2011), **Iran corporate governance country report**, CSR Iran. available at: <http://www.inexlibris.com/Articles/download/be191acc-5830-45a6-8240-240683222896>
11. **Oxford Advanced Learners Dictionary** (2004), Edited by Sally Wehmeier, Oxford, Oxford University Press.
12. Subramanian, Guhan (2015), "Corporate Governance 2.0." **Harvard Business Review**, Vol. 93, Nom 3, p. 96-105 available at: <https://hbr.org/2015/03/corporate-governance-2-0>
13. World Bank. (2003), **Better Governance for Development in the Middle East and North Africa**, available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/558101468776955399/Better-governance-for-development-in-the-Middle-East-and-North-Africa-enhancing-inclusiveness-and-accountability>
14. Xia Lu. (2014), "The Development Process, Functional Evaluation, and Implications of World Free Trade Zones". **World Review of Political Economy**, Vol. 5, No. 3, p 359 – 371.
15. Zacharias, F. (1998), "Waiving Conflicts of Interest", **The Yale Law Journal**, Vol. 108, No. 2, pp. 407 – 438.