

آسیب‌شناسی مدل حکمرانی مناطق آزاد کشور

زهرا مشفق^۱

چکیده

آسیب‌شناسی چالش‌های حکمرانی در مناطق آزاد گواه است که مشخص نبودن جایگاه الگوی اداره و مدیریت مناطق آزاد در اقتصاد کشور و نبود شفافیت در اهداف نهایی این مناطق و نیز متناسب نبودن برخی از قوانین و مقررات با فضای حاکم بر مناطق آزاد از عمده تعارض‌ها و ناکارآمدی‌ها در این مناطق است که با اصلاح چالش‌های مطرح شده می‌توان به تحقق اهداف تعیین شده برای مناطق آزاد امیدوار بود. بازنگری قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی نیازمند این است که با آسیب‌شناسی دقیق از مناطق موجود، نقاط ضعف این مناطق شناسایی شود و سپس الگوی مدیریتی جدید تدوین و متناسب با آن نیز قوانین و مقررات حاکم بر این مناطق اصلاح شود. در غیر این صورت قوانین موجود مناطق آزاد به هدررفت منابع منجر می‌شود و دستاوری برای این مناطق نخواهد داشت. برای بهبود عملکرد این مناطق، بازنگری در ساختار دبیرخانه مناطق آزاد، بازنگری در نحوه تأمین مالی این مناطق، هدفمند کردن معافیت‌های مالیات، تمرکز بر هدف‌گذاری تخصصی در مناطق آزاد، تمرکز بر جذب سرمایه‌گذاری خارجی به صورت هدفمند و انتصاب شایسته مدیران فارغ از معیارهای سیاسی توصیه می‌شود.

واژگان کلیدی: مناطق آزاد، حکمرانی، الگوی مدیریتی، تجربه کشورها.

مقدمه

انتقال فناوری جدید از طریق تمرکز بر مناطق آزاد را مدنظر قرار داده‌اند. از این رو پرداختن به موضوع مناطق آزاد و چگونگی مدیریت این مناطق در تحقیقات و سیاست‌گذاری جوامع بسیار حائز اهمیت است. تأسیس مناطق آزاد تجاری-صنعتی یا به عبارت دیگر، «مناطق پردازش صادرات» به عنوان راهکار جهت‌دهی کل اقتصاد کشورها از درون‌گرایی به برون‌گرایی مورد توجه قرار گرفته است.

به‌رغم اینکه اهمیت مناطق آزاد تجاری همواره در اسناد برنامه توسعه اقتصادی کشور مورد توجه بوده، نگاهی به عملکرد این مناطق حاکی است که در عمل موفقیت چندانی در این حوزه به دست نیامده است

بررسی مناطق آزاد موفق دنیا مبین این است که با داشتن ظرفیت‌هایی برای افزایش صادرات، اشتغال‌زایی، جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی، جذب گردشگران داخلی و... می‌توانند در اقتصاد کشورها به‌ویژه کشورهای در حال توسعه نقش مهمی ایفا کنند. مناطق آزاد اقتصادی با جذب سرمایه‌گذاری خارجی و تقویت تولید مبتنی بر صادرات، نقش مهمی در توسعه اقتصادی کشورها دارند. نگاهی به تجربه کشورهای موفق در زمینه اداره مناطق آزاد بیان می‌کند که پیشبرد اهدافی مانند توسعه صادرات، افزایش اشتغال، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و

درنهایت، راهکارهایی برای دستیابی به حکمرانی مطلوب در مناطق آزاد ارائه می‌شود.

۱- چالش‌ها و ابهامات اساسی در حکمرانی مناطق آزاد

نگاهی به عملکرد مناطق آزاد کشور گواه است که این مناطق در قیاس با مناطق مشابه خارجی نتوانسته‌اند اهداف سیاست‌گذاری شده را محقق کنند. بدون شک عوامل و نارسایی‌های متعددی در شکل‌گیری این وضعیت مؤثر بوده‌اند که یکی از مهم‌ترین آن‌ها به ساختار ناکارآمد حکمرانی این مناطق مربوط می‌شود. در ادامه، به برخی از مهم‌ترین موارد اثرگذار بر سازوکار مدیریت این مناطق اشاره شده است.

– نبود تفاهم عمومی و اجماع ملی در پذیرش مناطق آزاد: منطقه آزاد از جمله طرح‌هایی است که در ایران هیچ‌گاه تعریف جامع و مانعی نداشته و اجماع عمومی نیز در قبال آن صورت نگرفته است. برای همین، در عملکرد و مدیریت موفق آن همواره چالش‌های متعدد وجود دارد.

– تغییر ماهیت دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد: یکی از اصلی‌ترین دلایل انحراف مناطق آزاد از رسالت اصلی و در نتیجه، عملکرد ناموفق، تغییر ماهیت دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به‌عنوان دستگاه سیاست‌گذار و ناظر بر اجرای صحیح قوانین و عملکرد سازمان‌های مناطق آزاد و تبدیل شدن آن به دستگاهی عریض و پرتراکم مانند وزارتخانه‌ای است که سازمان‌های مناطق آزاد

و با وجود تمام مزیت‌ها و ظرفیت‌ها، مناطق یادشده نتوانسته‌اند از جایگاه مناسبی در توسعه صادرات کشور که یکی از مهم‌ترین اهداف تأسیس این مناطق است، برخوردار باشند. عملکرد مناطق آزاد کشور گویای این واقعیت است که به استناد اطلاعات آماری در دسترس، این مناطق در کشور محلی برای خروج ارز به‌جای ارزآوری و ورود محصولات متنوع خارجی به‌جای صادرات تولیدات داخلی است. در واقع، این مناطق در دستیابی به اصلی‌ترین رسالت‌های خود یعنی جذب سرمایه‌گذاری خارجی، ارتقای صادرات و اشتغال‌زایی چندان موفق نبوده‌اند. در ۳۰ سال گذشته برخی از کشورهای جهان با احداث مناطق آزاد به سمت توسعه صادرات و ظرفیت‌سازی برای حضور در بازارهای بین‌المللی حرکت کرده‌اند، اما ایران به دلایل متعدد نتوانسته است در راستای اهداف اقتصادی خود از این ابزار به‌درستی استفاده کند و مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی به یکی از چالش‌های حکمرانی اقتصادی تبدیل شده‌اند. از این‌رو آسیب‌شناسی نحوه حکمرانی و ساختار مدیریتی در مناطق آزاد بسیار حائز اهمیت است.

در گزارش حاضر برای کارآمدسازی حکمرانی مناطق آزاد، ابتدا ابهامات و ایرادات حکمرانی در این مناطق و نیز برخی از مهم‌ترین دلایل و چالش‌هایی که مسبب وضعیت موجود در مناطق آزاد هستند، بررسی می‌شود. سپس الگوی مطلوب توسعه مناطق آزاد کشور و الزامات لازم برای جذب سرمایه در این مناطق مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد و

مناطق آزاد شده، بلکه سبب شده است تا امروزه شاخص صحیحی برای ارزیابی آن‌ها در دست نباشد و در نتیجه، هدف از تأسیس مناطق آزاد به انحراف کشیده شده است. همچنین، از آنجاکه مدیران عامل مناطق آزاد، حکم خود را از رئیس‌جمهوری، معاون یا مشاور ریاست‌جمهوری می‌گیرند، خود را در جایگاهی قلمداد می‌کنند که دیگر نهادها باید در خدمت برنامه‌هایی که آن‌ها برای منطقه تحت مدیریت خود ترسیم می‌کنند، باشند. در نتیجه، از زمان تأسیس این مناطق، سازمان‌های عامل مناطق آزاد با نهادهایی مانند دهیاری، بخشداری، شهرداری، گمرک، دارایی، صنعت، بازرگانی، ساکنان محلی و نمایندگان مردم در شورای روستا، شهر و مجلس شورای اسلامی دچار چالش و رقابت بوده‌اند.

- تفکیک نکردن مناطق مسکونی از مناطق آزاد: یکی از چالش‌های مناطق آزاد کشور، حضور بافت‌های جمعیتی در آن‌هاست. در نتیجه، یکی از اهداف مناطق آزاد، ارائه خدمات عمومی در نظر گرفته شده است. این هدف باعث شده است تا مناطق آزاد وارد نقش‌هایی مانند شهرداری، فرمانداری و... شوند که باعث می‌شود با دستگاه‌های مربوط دچار چالش‌های جدی شوند.

- نبود طرح توجیهی و جامع به‌عنوان الزام اولیه در ایجاد مناطق آزاد: بر اساس مواد ۲ و ۳ آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق آزاد تجاری-صنعتی، باید طرح توجیهی (مطالعات اولیه) و جامع به همراه نقشه جانمایی و دیگر اسناد و مدارک مربوط توسط متقاضی به دبیرخانه ارائه شود. یکی از نخستین

را به‌عنوان ادارات کل خود در نظر می‌گیرد و در تمام امور آن‌ها از انتصاب تا تصویب شیوه‌نامه‌های اجرایی مرتبط و غیرمرتبط دخالت می‌کند.

- وجود تعارض منافع و تضاد در اهداف و کارکرد در نظام حکمرانی مناطق آزاد: موضوع تعارض منافع نه تنها در مناطق آزاد، بلکه در سطح وسیع‌تر گریبان‌گیر حکمرانی کل کشور است. در ایران درحالی‌که اهداف اصلی مناطق آزاد بر اساس اصل ۱۱ قانون اقتصاد مقاومتی گسترش تولید، صادرات، انتقال فناوری و تأمین نیازهای ضروری تعریف شده است، کارکرد اصلی در مناطق آزاد بیشتر متمرکز بر اهداف عمرانی، محرومیت‌زدایی مانند تأمین بهداشت و آموزش ساکنان و به‌طورکلی، مسئولیت‌های اجتماعی و توسعه منطقه‌ای است؛ البته گفتنی است در ماده ۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد به امور زیربنایی، عمران و آبادانی به‌عنوان وظایف مناطق آزاد اشاره شده است. این در حالی است که هیچ‌یک از مناطق آزاد دنیا وظیفه عمران و آبادانی منطقه را بر عهده ندارد، بلکه عمران و آبادانی منطقه‌ای باید پس از تأسیس مناطق آزاد و راه‌اندازی آن اتفاق بیفتد و در نظر گرفتن این وظیفه برای مناطق آزاد برخلاف رسالت اصلی آن‌هاست. این موضوع سبب شده است بخش زیادی از منابع و امکانات این مناطق برای تأمین خدمات عمومی هدر رود و آن‌ها از محل درآمدهای خود از واردات، این خدمات را ارائه دهند.

وجود اهداف متعدد و متناقض نه تنها سبب تداخل وظایف و کارکردهای دیگر سازمان‌ها با سازمان

منطقه فراهم است یا خیر؟ همچنین، مجوز موافقت دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات زیرساختی نیز تأمین شده باشد. نبود طرح جامع و تفصیلی برای مناطق آزاد سبب شده است تا هر مدیری که روی کار می‌آید، به صورت سلیقه‌ای کار کند. اگر طرح جامع برای منطقه آزاد وجود داشته باشد، اهداف و کارکرد آن نیز مشخص است و مدیر مربوط باید متناسب با مطالعات صورت گرفته اقدامات لازم را اجرا کند، اما در اثر تغییرات وسیع مدیریتی هیچ مسیر ثابتی پیگیری نمی‌شود. اگر طرح جامع موجود باشد، راهبردها و مأموریت‌ها و پس از آن، طرح تفصیلی مشخص می‌شود که می‌توان بر اساس آن، موفقیت یا عدم موفقیت منطقه را ارزیابی کرد.

- نحوه تأمین مالی و درآمدزایی: بر اساس ماده ۱۹ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد ایران، «سازمان مناطق آزاد می‌تواند برای اجرای طرح‌های زیربنایی و تولیدی در قالب برنامه و بودجه مصوب خود نسبت به تأمین و تضمین اعتبار از منابع داخلی و خارجی با تصویب هیئت وزیران اقدام نماید. بازپرداخت این اعتبارات فقط از محل درآمدهای سازمان انجام خواهد شد»، ایجاد زیرساخت‌ها و توسعه عمرانی بر عهده سازمان‌های مناطق آزاد گذاشته شده است. از این رو سازمان‌ها باید از محل درآمد خود، هم به ایجاد و توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز منطقه آزاد بپردازند و هم هزینه‌های خود را تأمین کنند. عدم تخصیص منابع و تأمین نشدن امکانات زیرساختی کافی از طرف دولت در همان مرحله آغاز ایجاد منطقه آزاد یکی دیگر از چالش‌های

الزامات در ایجاد منطقه آزاد، تدوین طرح جامع است که توسط کارشناسان بررسی و در آن مسائل اقتصاد ملی و جهانی رصد شده باشد و سپس مشخص شود که این منطقه استعداد و ظرفیت ایجاد منطقه آزاد را دارد یا خیر، اما متأسفانه در ایران ایجاد مناطق آزاد بیشتر با فشارهای سیاسی همراه بوده است و در هر منطقه‌ای که نمایندگان قدرت چانه‌زنی بیشتری داشته، قادر به ایجاد منطقه آزاد بوده‌اند. بنا بر اظهارات مدیران مناطق آزاد، سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار تنها مناطق آزادی هستند که بدون فشار سیاسی ایجاد شدند و دیگر مناطق اگرچه نمی‌توان گفت که واجد شرایط منطقه آزاد نیستند، اما با فشار سیاسی ایجاد شده‌اند. وجود رانت‌های متعدد از جمله افزایش قیمت زمین سبب شده است برخی از نمایندگان مجلس بدون درک عمیق از مفهوم مناطق آزاد و پیش‌نیازهای احداث آن، تأکید بر ایجاد آن در حوزه انتخابی خود داشته باشند.

نگاهی به طرح‌های توجیهی در مناطق آزاد نشان می‌دهد که این طرح‌ها با فشار مؤسسه‌های منطقه تصویب و منطقه در جایی تأسیس می‌شود که هرچند ظرفیت منطقه‌ای دارد، امکان توسعه زیرساخت‌ها برای آن فراهم نیست. همچنین، بر اساس ماده ۱ آیین‌نامه چگونگی ایجاد مناطق آزاد، در طرح‌های جامع باید تجهیزات شهری مناطق آزاد مشخص باشد که تا به حال در هیچ طرح جامعی چنین موردی رعایت نشده است؛ ضمن اینکه باید به دقت در خصوص برآورد نیاز برای تأسیس زیرساخت، بررسی شود که آیا امکان ایجاد زیرساخت در آن

نیروی کار و سرمایه است، اما بر اساس بررسی‌های انجام‌شده، اشتغال در مناطق آزاد با نیروی کار و اشتغال کل کشور مقایسه‌شدنی نیست؛ ضمن اینکه اغلب فعالیت‌های رایج در مناطق آزاد مربوط به بخش خدمات است که نیازمند مهارت و تخصص بالایی نیست. متأسفانه نیروی کاری که در مناطق آزاد به‌صورت بومی وجود دارد، مهارت تخصصی لازم را ندارد. برای مثال، با وجود اینکه یکی از اهداف مناطق آزاد ایجاد اشتغال است، اما زمانی که کارخانه‌ای در منطقه‌ای احداث می‌شود، نیروی کار بومی برای آن کارخانه تخصص لازم و کافی ندارد و استخدام نیروی بومی عمدتاً در عناوینی مانند نگهبان یا آشپز است. این موضوع با وعده ایجاد اشتغال برای نیروی کار بومی تناقض دارد و به نارضایتی مردم آن منطقه منجر می‌شود. نکته دیگر که در توسعه سرمایه‌گذاری مورد غفلت واقع شده، این است که در مناطق آزاد تمام سرمایه‌گذارها به‌صورت عمومی دعوت می‌شوند و درنهایت نیز منتج به سرمایه‌گذاری نمی‌شود. در واقع، به‌جای اینکه سرمایه‌گذار را هدفمند و متناسب با نیازهای منطقه جهت داد، اجازه داده می‌شود که سرمایه‌گذار متناسب با داشته‌ها و ظرفیت خود عمل کند. باید توجه داشت که حتی اگر به‌صورت هدفمند هم سرمایه‌گذاری شود، اما سرمایه‌گذار حمایت نشود و امنیت روحی-روانی برایش فراهم نشود، حاضر به ورود سرمایه خود به آن منطقه نخواهد بود.

- **وسعت زیاد و مکان‌یابی نادرست مناطق آزاد:** در حال حاضر ۱۵ منطقه آزاد مصوب در کشور وجود

موجود در این مناطق است. از آنجاکه دولت زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق آزاد را تأمین نکرده است و بخش خصوصی قوی نیز وجود ندارد، آن‌ها باید خود منابع درآمدی مورد نیاز برای تأسیس زیرساخت‌ها را کسب کنند. مهم‌ترین منبع درآمدی و تأمین مالی مناطق آزاد ایران، فروش زمین، عوارض واردات کالاهای تجاری به سرزمین اصلی و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی است. این در حالی است که بسیاری از مناطق آزاد موفق در دیگر کشورهای منطقه از جمله امارات متحده عربی، در شرایطی فعالیت خود را آغاز کرده‌اند که امکانات زیرساختی لازم را به بهترین نحو در اختیار داشته‌اند. با توجه به محل‌های درآمدزایی سازمان‌های مناطق آزاد در ایران، آنچه مشخص است ناپایداری منابع و غیرمولد بودن آن‌هاست؛ زیرا درآمدهای عوارض وارداتی پایدار نیست و ممکن است تحت تأثیر عوامل مختلف تغییر کند. همچنین، واردات‌محور بودن مناطق آزاد بر اساس این نوع درآمدزایی بیش‌ازپیش اثبات می‌شود (کریمی، ۱۴۰۱). زمین نیز به‌عنوان سرمایه مناطق آزاد شمرده می‌شود و با فروش آن، این سرمایه از دست منطقه آزاد خارج می‌شود و در صورتی که فعالیت‌های صنعتی در زمین صورت نگیرد، این احتمال وجود دارد که زمین وارد فرایند دلالی شود.

- **عدم به‌کارگیری الگوی توسعه سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد:** اگر بتوان فرایند انباشت سرمایه را در یک مکان فراهم کرد، سرمایه‌گذار به آن منطقه جذب می‌شود. گام نخست در این باره، افزایش بهره‌وری

عدم اولویت‌بندی در ایجاد زیرساخت‌ها در مناطق آزاد: به‌طور کلی دو نوع زیرساخت عمرانی وجود دارد که یکی با وجهه تولید و دیگری با وجهه مصرف است. اغلب موفقیت‌هایی که در مناطق آزاد مانند کیش و قشم ایجاد شده، در ایجاد زیرساخت با وجهه مصرف مانند پاساژ، مغازه، شهربازی و... بوده است در حالی که مهم‌ترین عنصری که منجر به توسعه منجر می‌شود، ایجاد زیرساخت با وجهه تولید است. بنابراین، عدم اولویت‌بندی در ایجاد زیرساخت‌ها در مناطق آزاد و نیز آماده نبودن آن‌ها برای حضور بخش خصوصی یکی از مشکلات مناطق آزاد است. با توجه به بازگشت سرمایه طولانی در زیرساخت‌های تولیدی، بخش خصوصی در زیرساخت‌های مصرفی بسیار مشتاق‌تر است؛ ضمن اینکه مناطق آزاد نیز قدرت تضامین و حمایت از کسب‌وکارهای تولیدی را ندارند. برای مثال، در منطقه آزاد ماکو، پایانه لجستیک که الزام ابتدایی بهره‌وری اقتصادی است، وجود ندارد، اما فرودگاه احداث شده است؛ ضمن اینکه فرودگاه ماکو اصلاً توجیه نوابری هوایی ندارد. همچنین، در منطقه آزاد ارس چندین مجوز ساخت هتل داده شده و ۶۰ هزار واحد تجاری هم ساخته شده، اما هیچ محیط تولیدی ایجاد نشده است تا برای آن‌ها (واحدهای تجاری) مشتری ایجاد شود.

۲- چالش‌های مربوط به قوانین و مقررات مناطق آزاد

یکی از مشخصه‌های حکمرانی خوب، کارایی دستگاه‌های اجرایی در طراحی، پیاده کردن و اعمال

دارد که مناطق فعال در مجموع، حدود ۷۴۰ هزار هکتار وسعت دارند و ایران در جهان از نظر وسعت مناطق آزاد در جایگاه نخست است (کریمی، ۱۴۰۱). از آنجا که مناطق آزاد در نقاط مرزی کشور قرار گرفته‌اند و این نقاط عمده‌تاً محروم هستند، این دیدگاه وجود دارد که گسترش دامنه مناطق آزاد در این مناطق منجر به محرومیت‌زدایی می‌شود. یکی از اشتباهاتی که در زمان ایجاد مناطق آزاد رخ داده، این است که مرزهای منطقه بعد از سکونت ایجاد شده است. این در حالی است که در کشوری مانند امارات متحده عربی که عملکرد موفق‌تری در احداث منطقه آزاد (از جمله جبل‌علی) دارد، قبل از سکونت، مرزهای منطقه آزاد ایجاد شده است. به این ترتیب که پس از مطالعات امکان‌سنجی، منطقه‌ای خالی را به منطقه آزاد تبدیل کرده، اما در ایران در داخل محدوده مسکونی مرز کشیده و بخشی از آن تبدیل به منطقه آزاد شده است که مزید بر دیگر چالش‌های منطقه شده است. برای مثال، سازمان مناطق آزاد برای دریافت مجوز از سوی گمرک برای فعالیت در یک منطقه باید محدوده آن منطقه را با حصارکشی یا دیوار مشخص کند که این موضوع در بسیاری از موارد با اعتراض مردم آن منطقه روبه‌رو می‌شود. در منطقه آزاد ارس، منطقه‌ای برای احداث نیروگاه برق به مساحت ۵۰ هکتار انتخاب شد که با اعتراض شدید از سوی مردم مواجه شد. زمانی که اعتراضات مردمی شکل می‌گیرد، این موضوع بدون شک بر انتظارات سرمایه‌گذار خارجی یا داخلی که قصد سرمایه‌گذاری در آن منطقه را دارد، اثرگذار است.

خدماتی مانند رستوران از همان مزیتی بهره‌مند شود که بنگاه بزرگ تولیدی با چند هزار نفر نیروی کار بهره‌مند می‌شود. شاخص‌هایی مانند تولید، صادرات، اشتغال و گردش مالی می‌تواند بسته به نوع فعالیت بنگاه اقتصادی مبنای سنجش و ارزیابی قرار گیرد. از این رو ممکن است که بنگاهی در یک سال معاف از مالیات باشد و در سال بعد به دلیل عدم دستیابی به اهداف تعیین‌شده، عدم معافیت به آن تعلق گیرد.

- نبود ثبات در قانون‌گذاری: ثابت نبودن قوانین و مقررات مناطق آزاد در سال‌های اخیر تأثیر منفی در فرایندهای مدیریتی و خدمات‌رسانی در این مناطق آزاد داشته است که در صورت تداوم، این روند بیشتر نیز خواهد شد. برای مثال، درحالی‌که بر اساس ماده ۱۳ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، این مناطق از پرداخت مالیات‌های مستقیم معاف هستند، اما در بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱، مجلس این معافیت را لغو کرد و مناطق آزاد نیز مانند سرزمین اصلی مشمول پرداخت مالیات بر ارزش‌افزوده شده‌اند. همچنین، به‌رغم اینکه بر اساس ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد کشور، مناطق آزاد منحصراً طبق قوانین خود اداره می‌شوند و از قوانین شرکت‌های دولتی مستثنا هستند، مسئولان عالی‌رتبه مانند استاندار حاضر به پذیرش این موضوع نیستند که مناطق آزاد خارج از مرزهای گمرکی کشور است و بر لزوم حرف‌شنوی مناطق آزاد از آن‌ها پافشاری می‌کنند.

- خلأ قانونی در نظارت بر عملکرد مناطق آزاد: یکی دیگر از خلأهایی که در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد وجود دارد، افشا و انتشار اطلاعات است.

درست قوانین و سیاست‌هاست. در این راستا، کیفیت قوانین و مقررات متناسب با ساختار و شرایط اقتصادی بسیار حائز اهمیت است. قوانین و مقررات نامناسب محیط نامناسبی برای فعالان اقتصادی ایجاد و آن‌ها را سردرگم می‌کند. از جمله آسیب‌هایی که متوجه مناطق آزاد است و باعث عدم حضور و اطمینان سرمایه‌گذارها در این مناطق شده است، موارد زیر است.

- متناسب نبودن معافیت‌های مالیاتی با شرایط اقتصادی کشور: به‌موجب ماده ۱۳ قانون مناطق آزاد، معافیت مالیاتی به مدت ۲۰ سال برای هر نوع فعالیت اقتصادی است. بحث مالیات بر فعالیت‌های اقتصادی در این مناطق باید با دقت نظر بیشتری مورد توجه قرار گیرد. اول اینکه، اگر کشورهایی مانند امارات متحده عربی یا چین قانون ۲۰ ساله معاف از مالیات را به کار می‌گیرند، شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی متفاوتی در مقایسه با ایران دارند. زمانی می‌توان چنین قانونی را اعمال کرد که شرایط اقتصاد کلان باثبات باشد. در اقتصاد کشور ما در ۲۰ سال، انواع تحریم‌های اقتصادی و انواع تغییرات در سیاست‌های اقتصادی و بخش‌نامه‌ها بر بنگاه‌های اقتصادی تحمیل شده که باعث ایستایی کار و افزایش هزینه برای بنگاه‌های مستقر در این مناطق شده است. نفس اعطای معافیت ۲۰ ساله برای بنگاه‌ها نیز محل اشکال است. برای پویایی در فعالیت بنگاه‌های اقتصادی نباید قانون معافیت برای همه بنگاه‌ها یکسان باشد، بلکه باید بر اساس ماهیت، نوع فعالیت و بازدهی‌ای که دارند، متفاوت باشد. برای مثال، قانون معافیت مالیاتی نباید به‌گونه‌ای طراحی شود که بنگاه

در خصوص سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی نه تنها در قانون هیچ حکمی مبنی بر لزوم انتشار اطلاعات وجود ندارد، بلکه برعکس این سازمان براساس ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد^۱ از قوانین عمومی نظارت نیز مستثنا شده است. بنابراین، لحاظ مقرراتی که بر مبنای آن، انتشار اطلاعات و عملکرد مناطق آزاد الزامی می‌شود، ضروری به نظر می‌رسد. گفتنی است که منظور از انتشار اطلاعات تنها اطلاعات آماری مربوط به صادرات، واردات و سرمایه‌گذاری مناطق آزاد نیست، بلکه جزئیات بیشتری از جمله اطلاعات قراردادهای مهم، ضمانت‌نامه‌های دریافت‌شده از دولت، قراردادهای ناشی از مشارکت‌های دولتی و خصوصی و اطلاعات مربوط به کارکنان دبیرخانه مناطق آزاد و دیگر ذی‌نفعان نیز مدنظر است که باید به‌صورت دوره‌ای منتشر شود.

۳- بررسی الگوهای حکمرانی مناطق آزاد در جهان

بررسی مبانی تئوری الگوهای حکمرانی در مناطق آزاد جهان نشان می‌دهد که به‌طور کلی، چهار الگو برای حکمرانی در کشورهای جهان دنبال می‌شود که به شرح زیر است.

۱- الگوی حکمرانی نوع دوم: در این الگو، زمین و مقررات‌گذاری را دولت آماده می‌کند و برای ایجاد زیرساخت‌ها از روش‌هایی مانند BLT^۲ و BOO^۳ استفاده می‌شود. برای مثال، می‌توان به منطقه آزاد سنگاپور اشاره کرد که تمام زیرساخت‌های دریایی و بندری را ایجاد کرده است؛ به‌طوری‌که در بندر سنگاپور ۱۵ هزار کشتی با تناژهای بالا پهلو می‌گیرند.

۳- بررسی الگوهای حکمرانی مناطق آزاد در جهان

بررسی مبانی تئوری الگوهای حکمرانی در مناطق آزاد جهان نشان می‌دهد که به‌طور کلی، چهار الگو برای حکمرانی در کشورهای جهان دنبال می‌شود که به شرح زیر است.

۱- الگوی حکمرانی نوع اول: در این الگوی حکمرانی، تأمین زمین و مقررات‌گذاری

۱. هر منطقه توسط سازمانی که به‌صورت 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 دیگر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند و منحصراً بر اساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره می‌شوند و در موارد پیش‌بینی‌نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت هستند.

۲. یکی از روش‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی که مخفف Build Leasing Transfer (ساخت، اجاره و واگذاری) است.

۳. یکی از روش سرمایه‌گذاری مشارکتی که مخفف Build Operate Owner (ساخت، بهره‌برداری و مالکیت) است.

و حاکمیتی وجود نداشته باشد، می‌تواند موفق باشد. گرجستان مثال موفق از این الگوست. در کشور گرجستان الگوی حکمرانی در منطقه آزاد تفلیس از نوع چهارم است. به این ترتیب که منطقه آزاد دولتی بدون بودجه زیرساختی بوده، اما چون به اندازه کافی استقلال مدیریتی داشته، برای تکمیل زیرساخت‌ها با چین قرارداد منعقد کرده است.

به‌طور کلی، الگوی توسعه مناطق آزاد در کشور به این صورت بوده که زمین اختصاص داده و یک‌سری قاعده‌گذاری‌ها نیز انجام شده است. سپس سازمان مناطق آزاد از محل درآمدهایی که دارد باید زیرساخت ایجاد کند، اما اتفاق نظر در میان کارشناسان این حوزه وجود دارد که این الگو به موفقیت عملکرد مناطق آزاد منجر نشده و نیاز به بازنگری در الگوی حکمرانی مناطق آزاد نیاز است. با توجه به آنچه مطرح شد، برای هر منطقه آزاد باید یک الگوی توسعه در نظر گرفت و مدیران مناطق آزاد پیش از شروع به کار، راهبردهای توسعه‌ای خود را تهیه، تصویب و سپس شروع به کار اجرایی کنند. در میان چهار الگوی مورد بررسی، به نظر می‌رسد الگوی سوم ارائه شده در توسعه مناطق در مقایسه با دیگر الگوها، بیشتر با شرایط کشور تناسب و قابلیت اجرا دارد. زمانی که الگوی مناسبی برای حکمرانی وجود نداشته باشد، بخش خصوصی نیز سردرگم می‌شود و نمی‌داند باید از چه الگویی باید پیروی کند. از این رو در گام نخست باید الگوی مناسب را تعریف کرد و پس از آن از شراکت بخش خصوصی بهره‌مند شد.

و در حال حاضر دومین بندر بزرگ و پرتردد شرق آسیا شمرده می‌شود. در شهر فرودگاهی سنگاپور، نخست سیستم‌های لجستیک احداث و بعد فراخوان برای جذب شرکت‌های لجستیک داده شد.

- **الگوی حکمرانی نوع سوم:** در این الگو، زمین و مقررات‌گذاری را دولت تعریف می‌کند و تخصیص می‌دهد و سپس هسته پیشران تعریف می‌شود. در واقع، تلفیقی از الگوهای اول و دوم است. برای مثال، آلمان بندر هامبورگ را به‌عنوان هسته پیشران منطقه آزاد اعلام کرد و پس از آنکه هسته توسعه توانست به بلوغ اقتصادی برسد، جذابیت برای فازهای بعدی ایجاد می‌شود و سرمایه‌گذارها انگیزه برای مشارکت پیدا می‌کنند. مطابق این الگو، دولت یک منطقه را انتخاب می‌کند و سرمایه‌گذاری لازم برای توسعه زیرساخت را انجام می‌دهد و سپس آن را برای ایجاد جذابیت برای سرمایه‌گذاری در سایر زیرساخت‌های منطقه معرفی می‌کند. ارتقای نوآوری، مبادله دانش و ایجاد صنایع خلاق (بانک و بیمه)، اقتصاد دیجیتال و درنهایت، رفتن به سمت ایجاد شهرهای هوشمند از اهداف منطقه آزاد هامبورگ است. در کشور ایران، منطقه آزاد تجاری شهر فرودگاهی امام‌خمینی و منطقه آزاد کیش از الگوی سوم پیروی می‌کنند.

- **الگوی حکمرانی نوع چهارم:** در این الگو، تأمین زمین و مقررات‌گذاری را دولت انجام می‌دهد، اما پس از بهره‌برداری از منابع خصوصی و خودگران، زیرساخت‌ها آماده‌سازی می‌شود. این الگو در کشور ایران نیز تا حدودی در مناطق آزاد پیاده شده است. حکمرانی از نوع چهارم به شرط اینکه تنگنای قانونی

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

گزارش عنوان شد، به نظر می‌رسد دو عامل عمده تعارض‌ها و ناکارآمدی‌ها در مناطق آزاد وجود دارد که عامل اول ناظر بر سازوکار و الگوی مدیریت مناطق آزاد است که بر نحوه سیاست‌گذاری در این مناطق اثرگذار است و عامل دوم ناظر بر ایجاد برخی از اصلاحات در قوانین و مقررات اقتصادی به‌ویژه قانون معافیت از مالیات‌هاست. باید توجه داشت که بازنگری قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی نیازمند است که با آسیب‌شناسی دقیق از مناطق موجود، نقاط ضعف این مناطق شناسایی و سپس الگوی مدیریتی جدید تدوین شود و متناسب با آن، قوانین و مقررات حاکم بر این مناطق اصلاح شود. در غیر این صورت قوانین موجود مناطق آزاد به هدررفت منابع منجر می‌شود و دستاوری برای مناطق آزاد نخواهد داشت. در ادامه، به برخی از راهکارها در این باره اشاره می‌شود.

– بازنگری در ساختار دبیرخانه مناطق آزاد: ساختار مدیریتی مناطق آزاد دستخوش تحولات زیادی شده است. دبیرخانه مناطق آزاد که سابقاً با تعداد محدودی از افراد اداره می‌شد، درحال حاضر بسیار بزرگ و پرتراکم شده است و با حدود ۳۰۰۰ نفر اداره می‌شود. مشخص نیست که دلیل استخدام این تعداد نیرو در این سازمان چیست. توصیه می‌شود که سازمان‌های مناطق آزاد به روش ریاستی و نه به صورت هیئت‌مدیره‌ای مدیریت شود تا اختیار تام داشته باشد. همچنین، از آنجاکه بعد از گذشت ۵ سال، تبصره ماده ۲۳ قانون برنامه ششم توسعه^۱ عملیاتی و اجرایی نشده

نگاهی به عملکرد حکمرانی در مناطق آزاد در سه دهه اخیر گواه است که الگوی برنامه‌ریزی شده و مشخصی در ایجاد زیرساخت‌ها برای مناطق آزاد وجود ندارد و اگر بخواهیم الگویی را برای توسعه این مناطق در کشور جست‌وجو کنیم به این صورت بوده که دولت زمین را داده و قاعده‌گذاری‌ها و معافیت‌هایی نیز اعمال کرده و انتظار داشته است که مناطق آزاد زیرساخت‌ها را تهیه کنند. مناطق آزاد نیز به دلایل مختلف نتوانسته‌اند این کار را انجام دهند و بعد از گذشت سه دهه، این مناطق همچنان نارس مانده‌اند. منطقه آزاد ابزار اقتصادی است و دولت‌ها از این ابزار متناسب با اهداف خود استفاده می‌کنند، اما در ایران متأسفانه مشخص نیست که منطقه آزاد به‌عنوان ابزار برای چه هدفی ایجاد شده است و اساساً درک درستی از منطقه آزاد وجود ندارد. در نتیجه، حاکمیت نمی‌تواند هدف‌گذاری کند. از آنجاکه هیچ سند و هدف‌گذاری‌ای برای مناطق آزاد وجود ندارد و مشخص نیست که مناطق آزاد باید چه اندازه در تولید، صادرات یا جذب سرمایه باید سهم داشته باشند، در گام نخست باید نقش مناطق آزاد و سپس مأموریت ویژه هر منطقه در اقتصاد مشخص شود تا مدیرعامل هر منطقه به دنبال سرمایه‌گذاری‌های اشتباه نرود و منجر به هدررفت منابع نشود. در گام دوم باید طرح کسب‌وکار و احصای میزان زیرساخت‌ها و اولویت‌بندی آن مشخص شود و سپس تقسیم زیرساخت‌ها به تولید و مصرفی صورت گیرد. با توجه به چالش‌هایی که در این

۱. همه وظایف، اختیارات، ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوط به وزارت امور اقتصادی و دارایی مستقل و وزیر ذی‌ربط مسئول اجرای قوانین مرتبط با حوزه مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی خواهد بود.

شده است. برای مثال، در منطقه آزاد کیش نباید برای بنگاه‌هایی که در حوزه نفتی فعالیت می‌کنند، معافیت در نظر گرفت؛ زیرا فلسفه و کارکرد منطقه آزاد کیش گردشگری و خدمات است. در منطقه آزاد ارس به دلیل مسائل و مشکلات زیست‌محیطی نباید به کارخانه‌های فولاد معافیت مالیات داده شود. به عبارت دیگر، در این منطقه باید معافیت‌ها به صنایع بالادستی و نه صنایع مادر که آلودگی بالا دارند و هزینه‌بر هستند، اعطا شود. همچنین، معافیت‌ها بر اساس اینکه بنگاه تا چه اندازه در منطقه آزاد دارای مزیت است، اعطا شود. اگر بعد از بازه زمانی یادشده بنگاه اقتصادی بر اساس طرح توجیهی آن به میزان صادرات و اشتغال مشخص شده دست یافته باشد و بخش زیادی از آن محقق شده باشد، می‌تواند وارد فاز بعدی شود و ۷ سال معافیت دیگر را تمدید کرد. برای ۵ یا ۷ سال دوم می‌توان برنامه‌ریزی کرد که در صورت تحقق اهداف، معافیت مالیاتی دوباره تمدید شود. به عبارت دیگر، برای بنگاه اقتصادی پربازدهی که تولید، صادرات و اشتغال ایجاد می‌کند، حتی می‌تواند بیشتر از ۲۰ سال معافیت مالیاتی اعطا کرد. بنابراین، برای تمام بنگاه‌های اقتصادی نباید یک قانون را اعمال کرد؛ ضمن اینکه به جای دوره معافیت ۲۰ ساله، می‌توان آن را تقسیم به ۴ یا ۵ دوره کرد و بازدهی بنگاه‌ها در این دوره‌ها ارزیابی شود. در خصوص بنگاه‌هایی که تعهدات خود را محقق نکنند، می‌توان به صورت پلکانی از آن‌ها مالیات گرفت. برای مثال، از بنگاهی که نتوانسته است به تعهدات خود عمل کند، در سال اول ۵ درصد مالیات گرفته شود و در صورتی که بتواند خود را توسعه

و تنها بار روانی داشته و به تشدید دخالت دستگاه‌های دولتی و به‌ویژه سازمان‌های زیرمجموعه وزارت اقتصادی و امور دارایی منجر شده است، لغو این تبصره در قانون برنامه هفتم توسعه کشور و اصلاح ساختار دبیرخانه بر مبنای شرح وظایف مصوب و قوانین و مقررات کنونی مناطق آزاد توصیه می‌شود.

- بازنگری در نحوه تأمین مالی مناطق آزاد: با مطالعه و بررسی مناطق آزاد موفق در دیگر کشورهای جهان می‌توان نتیجه گرفت که اصلی‌ترین محل درآمدزایی آن‌ها درآمدهای خدماتی بوده است. در واقع، دولت با توسعه زیرساخت‌ها در حوزه‌های مختلف مانند خدمات انبارداری، حمل‌ونقل (هوایی و ریلی)، لجستیک و... سرمایه‌گذاری‌های زیادی را جذب کرده است و در نتیجه، خدمات بیشتری ارائه می‌شود و از این محل، مناطق آزاد درآمدهای بیشتری کسب می‌کنند. این در حالی است که در مناطق آزاد ایران با توجه به ضعف در زیرساخت‌ها و در نتیجه، ضعف در ارائه خدمات، ارائه خدمات کمترین سهم را در درآمدزایی این مناطق دارد.

- هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی: سبک غیرهدفمند مشوق‌ها و مالیات‌ها سبب شده است بستری برای فرارهای مالیاتی و دور زدن قوانین مربوط ایجاد شود. برای مثال، در خصوص معافیت‌های مالیاتی ۲۰ ساله، این فرایند باید به صورت پلکانی باشد؛ ضمن اینکه باید شرایط خاصی برای شمول معافیت مالیاتی در نظر گرفته شود. معافیت مالیاتی باید برای بنگاه‌هایی در نظر گرفته شود که براساس هدف و طرح توجیهی در آن منطقه ایجاد

آزاد با هزینه‌های لازم در زمینه مطالعات و تحقیقات بازاریابی و تنظیم استراتژی بازاریابی خارجی و شناخت و مدیریت بر بازار بنگاه‌های تولیدی در راستای تحقق اهداف اصلی مناطق آزاد گام بردارند. یکی از چالش‌های اصلی در جذب سرمایه خارجی محدودیت‌های حوزه بانکی و بیمه است، اما عدم موفقیت‌ها را نمی‌توان تنها به این موضوع محدود کرد. ضروری است برای جذب سرمایه‌های خارجی در راستای متقاعد ساختن مشتریان به سرمایه‌گذاری در منطقه و نیز حمایت و تضمین موفقیت و امنیت سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی تلاش کرد.

منابع

- کریمی، فردین (اسفند ۱۴۰۰). بررسی جایگاه مناطق ویژه و آزاد در توسعه تجارت خارجی و همکاری‌های اقتصادی، اندیشکده اقتصاد مقاومتی.
- کریمی، فردین (فروردین ۱۴۰۱). بررسی منابع و روش کسب درآمد سازمان مناطق آزاد در ایران، اندیشکده اقتصاد مقاومتی.
- مدرسه حکمرانی شهید بهشتی (۱۳۹۸). گزارش سیاستی نظام حکمرانی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی.
- مصاحبه با متخصصان و مسئولان عالی‌رتبه در حوزه مناطق آزاد.
- معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵). فراتحلیل مطالعات مناطق آزاد، شماره مسلسل: ۱۵۰۶۸.

دهد و به سطح تعهدات برساند، دوباره معافیت مالیاتی داده شود و در غیر این صورت به صورت پلکانی مالیات بیشتر گرفته شود.

- تمرکز بر هدف‌گذاری تخصصی در مناطق آزاد:

یکی از ریشه‌های ناکارآمدی مناطق آزاد قانون‌گذاری و هدف‌گذاری یکسان برای تمام مناطق آزاد بدون توجه به شرایط جغرافیایی و مزیت‌های اقتصادی است. این در حالی است که در کشورهای دنیا تأسیس مناطق آزاد دنیا با تمرکز بر اهداف مشخصی صورت می‌گیرد. توصیه می‌شود برای بهره‌برداری هرچه بهتر از مزیت‌های اقتصادی هر منطقه و به دنبال آن، ایجاد زیرساخت‌های متناسب، طراحی و تدوین نسخه یکسان برای تمام مناطق آزاد صورت نگیرد و تلاش شود مناطق آزاد حول وظیفه و هدف تخصصی، فعالیت‌های خود را انجام دهند. این موضوع نیازمند کارشناسی و شناسایی مزیت‌های جغرافیایی و سیاسی در هر منطقه است تا مشخص شود هر منطقه چه ظرفیتی دارد و چه انتظاراتی باید از آن داشت.

- تمرکز بر جذب سرمایه‌گذاری خارجی به صورت

هدفمند: تقریباً در اغلب مناطق آزاد کشور اموری مانند محرومیت‌زدایی و توسعه منطقه‌ای با موفقیت‌هایی همراه بوده، اما اهدافی مانند صادرات و سرمایه‌گذاری خارجی در اولویت قرار نداشته است. این در حالی است که مناطق آزاد برای دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی پایدار با مشکل کمبود منابع سرمایه‌گذاری روبه‌رو هستند. ماده ۱۹ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد نیز به‌درستی نشان از اهمیت این مسئله برای تعامل با اقتصاد بین‌الملل و رونق مناطق آزاد کشور دارد. ضروری است که مدیران مناطق