

## الگوی خصوصی سازی ساختار اداره مناطق آزاد تجاری

گودرز افتخار جهرمی\*، ابراهیم رضوانی\*\*

### چکیده

تاسیس مناطق آزاد تجاری یکی از شیوه‌های جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تسهیل اقتصاد آزاد است که زمینه رشد و توسعه اقتصادی را فراهم می‌سازد. از همین رو، نحوه اداره مناطق آزاد تجاری دارای اهمیت زیادی خواهد بود. در ایران به موجب قوانین موضوعه، مناطق آزاد تجاری از طریق تاسیس یک شرکت دولتی که دارای کلیه اختیارات حاکمیتی به استثنای امور نظامی و امنیتی است، اداره می‌شوند. به‌کارگیری شیوه متمرکز در اداره مناطق مزبور ایرادات جدی دارد که خود یکی از موانع نیل به اهداف چنین مناطقی است؛ به‌نحوی که، ضرورت بازنگری در نحوه اداره مناطق آزاد، ضرورت خصوصی‌سازی ساختار اداره آنها را تایید می‌کند. پس از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در کنار قوانین حاکم بر اداره مناطق آزاد تجاری، به نظر می‌رسد پس از رفع برخی موانع، امکان واگذاری مدیریت به بخش خصوصی در این مناطق وجود دارد. واگذاری مذکور می‌تواند در دو مرحله صورت پذیرد. در مرحله نخست ضمن بازسازی ساختاری سازمان اداره‌کننده، وظایف حاکمیتی تمامی مناطق آزاد ایران به یک سازمان متمرکز و واحد محول و سازمان‌های فعلی مناطق بسیار کوچک شده و صرفاً به‌عنوان نماینده سازمان مرکزی در مناطق به امور حاکمیتی اشتغال می‌یابند سایر امور غیرحاکمیتی در صلاحیت سازمان‌های مناطق نیز به شرکت‌های قابل واگذاری، سپرده می‌شود و در مرحله بعد شرکت‌های مذکور نیز از طریق قرارداد اجاره طولانی‌مدت به بخش خصوصی واگذار می‌شود.

**کلیدواژه‌ها: منطقه آزاد تجاری؛ سازمان منطقه آزاد تجاری؛ خصوصی‌سازی؛ واگذاری مدیریت.**

---

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۴/۰۷/۲۱، تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۴/۱۱/۱۲

\* استاد، دانشکده شهید بهشتی.

\*\* دانشجوی دکتری، دانشگاه شهید بهشتی.

## ۱. مقدمه

بسیاری از کشورهای در حال توسعه که در پی جذب سرمایه‌گذاری صادرات محور هستند، خود را در محیطی می‌بینند که تمامی سیاست‌ها در جهت حمایت از تولیدات داخلی پایه‌گذاری شده است. حمایت بالا از تولیدات داخلی، موانعی را در سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و نیز صادرات ایجاد می‌کنند؛ در حالی که، در این مناطق آزادسازی کامل تجارت ممکن نباشد، شاید بهترین راه‌حل جایگزین، ایجاد مناطق آزاد تجاری به‌عنوان ابزار جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی باشد. در واقع، ایجاد مناطق آزاد تجاری بخشی از فرآیند برنامه‌ریزی شده و تحت کنترل دولت جهت توسعه است و مشوق‌های مالیاتی و دیگر مشوق‌ها در این مناطق جهت ورود و فعالیت سرمایه‌گذاران خارجی بر همین مبنا پیش‌بینی شده است.

تعاریفی برای مناطق آزاد تجاری وجود دارد که در آنها از تعبیری همچون منطقه تجارت آزاد<sup>۱</sup>، منطقه پردازش صادرات<sup>۲</sup>، منطقه تجارت خارجی<sup>۳</sup>، بندر آزاد<sup>۴</sup> استفاده می‌شود. طبق تعریف سازمان توسعه صنعتی ملل متحد<sup>۵</sup>، مناطق آزاد تجاری، به‌عنوان محرکه‌ای در جهت تشویق صادرات صنعتی تلقی می‌شود [۱۲]. طبق تعریف بانک جهانی که به نظر می‌رسد کامل‌ترین تعریف باشد، «منطقه آزاد تجاری، قلمرو معینی است که غالباً در درون محدوده یک بندر یا در مجاورت آن قرار گرفته و در آن تجارت آزاد با سایر نقاط جهان مجاز شناخته شده است. کالاها را می‌توان بدون پرداخت حقوق و عوارض گمرکی از این مناطق صادر یا وارد کرد و آنها را برای مدتی در انبار ذخیره و در صورت لزوم بسته‌بندی و مجدداً صادر کرد. کالاهایی که از منطقه آزاد تجاری به کشور میزبان وارد می‌شوند، حقوق و عوارض گمرکی مقرر را می‌پردازند. مناطق پردازش صادرات علاوه بر تسهیلات فوق، ابنیه و خدمات مورد نیاز جهت تولید، تبدیل مواد خام و کالاهای واسطه‌ای وارداتی به محصولات نهایی را با هدف صدور آنها و برخی اوقات جهت فروش در بازار داخلی، به شرط پرداخت حقوق و عوارض گمرکی معمول فراهم می‌کنند. از این جهت، منطقه پردازش صادرات، ناحیه صنعتی ویژه‌ای است که تولیدات آن جهت‌گیری صادراتی دارند. تسهیلات این مناطق جهت جلب سرمایه‌گذاران خارجی و تسهیل استقرار آنها می‌باشد و معمولاً با مشوق‌های دیگری نیز همراه است» [۱۶].

- 
1. Free Trade Zone (FTZ)
  2. Export Processing Zone (EPZ)
  3. foreign-trade zone (FTZ)
  4. Free Port
  5. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)

سابقه ایجاد مناطق آزاد تجاری در ایران به سال ۱۳۶۸ برمی‌گردد که در بهمن‌ماه این سال هنگام تهیه و تصویب قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به موجب تبصره ۱۹، به دولت اجازه داده شد که حداکثر در سه نقطه از نقاط مرزی کشور، مناطق آزاد تجاری - صنعتی تأسیس کند. در پی تصویب این قانون هیأت وزیران در سال ۱۳۷۲، تأسیس سه منطقه آزاد کیش، قشم و چابهار را تصویب کرد و سپس در سال‌های بعد مناطق آزاد ارس، اروند، ماکو و انزلی نیز به این مناطق اضافه شد. ماده ۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی، اهداف تشکیل مناطق آزاد تجاری صنعتی را به این شرح بیان می‌کند: «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» [۷].

از نظر ساختاری در ایران براساس ماده ۵ قانون فوق «هر منطقه 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 مستثنی بوده و منحصر بر اساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهند شد و در موارد پیش‌بینی نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود». تامل در قانون مزبور و رویه عملی نشان‌دهنده آن است که چنین سازمانی در قالب یک شرکت بدون تعیین نوع شرکت عملاً دارای کلیه اختیارات مربوط به اداره منطقه است به گونه‌ای که موارد اختیارات سازمان به‌طور پراکنده در مواد ۸، ۷، ۹ و ۱۰ قانون فوق بیان شده و در ماده ۶ مقرر شده است که «مدیر عامل سازمان که ریاست هیأت مدیره را به‌عهده 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»؛ از سوی دیگر، ماده ۱۱ آن نیز مقرر می‌دارد: «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». وجود چنین رویکردی در اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی با تصویب ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم تکمیل شده است؛ به گونه‌ای که بر اساس بند الف این ماده «مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسؤولیت‌های دستگاه‌های اجرائی دولتی مستقر در این مناطق به استثناء نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنها است».

بنابراین، نظام حقوقی حاکم بر اداره مناطق آزاد تجاری از طریق طراحی یک ساختار سازمانی در قالب شرکت با لحاظ کلیه اختیارات به استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به شیوه متمرکز مورد توجه قرار گرفته است. در واقع، مناطق آزاد ایران نتوانسته است اهدافی را که برای حصول به آن تأسیس شده است، برآورده سازد و یکی از دلایل عمده این شکست را باید در ساختار اداره این مناطق بررسی کرد. از یک سو، پیچیدگی و ابهام ساختاری و از سوی دیگر ساختار دولتی حاکم بر این مناطق در کنار عوامل دیگری که تفصیل آن در حوصله این نوشته نیست، به عنوان مهمترین موانع توسعه کیفی این مناطق بوده‌اند؛ در حالی که، تجارب جهانی حکایت از موفقیت مناطق آزادی دارد که اداره آن در دست بخش خصوصی بوده است. در پی ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و متعاقب آن تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و شروع روند خصوصی‌سازی در کشور، امکان واگذاری اداره مناطق آزاد تجاری به بخش خصوصی مورد سؤال واقع شده است. این پژوهش به دنبال پاسخ‌گویی به سوالات زیر است: ماهیت حقوقی سازمان حاکم بر مناطق آزاد تجاری ایران چیست؟ چه موانعی بر سر راه خصوصی‌سازی در مناطق آزاد ایران وجود دارد؟ در فرض رفع موانع واگذاری، مناسب‌ترین روش برای واگذاری اداره مناطق آزاد تجاری چیست؟ جهت پاسخ‌گویی به این سوالات، پژوهش پیش‌رو در دو بخش شکل گرفته است: در قسمت نخست جهت تبیین ماهیت ساختاری سازمان حاکم بر مناطق آزاد تجاری ایران، به نحوه اداره این مناطق اشاره می‌شود و در بخش دوم، پس از بررسی روش‌های مختلف خصوصی‌سازی، امکان عملی خصوصی‌سازی در مناطق آزاد تجاری ایران بررسی و سپس، متناسب‌ترین روش واگذاری و ساختار اداره مناطق آزاد ارائه می‌شود.

## ۲. مدل‌های اداره مناطق آزاد تجاری

مدل‌های استفاده‌شده در اداره مناطق آزاد تجاری را می‌توان به چند دسته تقسیم کرد: مدل سازمانی<sup>۱</sup>، مدل اداری<sup>۲</sup> و مدل یکپارچه (جامع)<sup>۳</sup>.

در مدل سازمانی، یک شرکت غیرانتفاعی، خصوصی، عمومی یا شرکت مشترک عمومی و خصوصی، مسئول سازماندهی ساختاری منطقه آزاد تجاری است. همچنین، آنها مسئول سازماندهی فعالیت‌های اقتصادی و فراهم آوردن تجهیزات لجستیکی مورد نیاز هستند؛ اما، مدیریت منطقه آزاد

1. organizational model

2. administrative model

3. integrated model

تجاری از طریق مدل اداری مبتنی بر اداره مناطق آزاد توسط واحدهای اداری موجود در منطقه است؛ به نحوی که، مراجع اداری مجاز امور اقتصادی، تجاری و صنعتی موجود در منطقه را از طریق مجاری اداری محلی به طور مستقیم مدیریت می کنند.

مدل سوم یعنی مدل جامع، مجموعه ای از مدل های سازمانی و اداری است. مهمترین ویژگی این مدل، تقسیم کار میان سرمایه گذاران منطقه، ادارات منطقه و مدیران مشاغل و خدمات است که همه آنها طبق قوانین به ایفاء وظیفه می پردازند. بر اساس این مدل، مرجع مربوطه محلی، ممکن است سازماندهی و مدیریت فعالیت های موجود در منطقه را به یک شرکت خصوصی واگذار کند. از جمله تحولات اخیر این نوع مدل اداره، می توان به توسعه آژانس های تجاری نیمه دولتی اشاره کرد که تمامی وظایف و تکالیف جهت اداره منطقه آزاد را متمرکز و اجرا می کنند [۱۵].

### ۳. نقش دولت در رابطه با مناطق آزاد تجاری

در رابطه با مناطق آزاد تجاری نیز مانند موضوعات دیگر، دو رویکرد متفاوت ممکن است توسط دولت اتخاذ شود: مداخله و عدم مداخله. موضوعی که بسیار اهمیت دارد، حدود مداخله دولت است. در یک حالت حداکثری از دیدگاه مداخله، تمامی مراحل شروع، تأسیس و مدیریت به واسطه دولت انجام می شود. برای مثال، مناطق آزاد کره جنوبی، تایوان، بیشتر مناطق آزاد مالزی و برخی از مناطق آزاد مکزیکی کاملاً دولتی هستند و توسط دولت ایجاد شده و اداره می شوند [۱۷].

طرفداران دخالت حداکثری دولت در مناطق آزاد تجاری، بر نقش راهبری دولت در رابطه با اهداف عمده مناطق آزاد تجاری اشاره می کنند. اهداف اصلی سیاست گذاری در مناطق آزاد تجاری عبارتند از: ایجاد شغل، جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی، انتقال فن آوری، ارتقاء و تنوع صنعتی. در رابطه با تمام این اهداف اساسی، دولت ها نقش راهبر و پیشرو دارند. بنابراین، نظر به اهمیتی که این موضوعات برای دولت ها دارد، کنترل مناطق آزاد تجاری باید به طور کامل در دست دولت ها باشد [۱۷].

در مقابل مخالفان دخالت دولت ها در اداره مناطق آزاد تجاری، به عدم کارایی و فقدان منفعت برای کارمندان دولتی، تشریفات زائد اداره دولتی، تردید و عدم قطعیت در سیستم اداره دولتی و ارتشاء اشاره می کنند که هر کدام از این موارد به عنوان یک مانع در موفقیت یک منطقه آزاد تجاری عمل می کند. مخالفان مداخله دولت در مناطق آزاد تجاری، به ضرورت رقابتی بودن و کارآمدی در اقتصاد جهانی اشاره می کنند که تنها در صورت دخالت اشخاص حقوقی انتفاعی در مناطق آزاد تجاری قابل

دسترسی است نه از طریق مداخله دولت؛ چرا که، این اشخاص به شدت معطف و خلاق هستند و بهتر می‌توانند با تغییرات بازار و فن‌آوری‌های نوین مجهز شوند. همچنین، یک منطقه آزاد تجاری تحت کنترل بخش خصوصی کمتر در معرض ارتشاء و تغییرات سیاسی است. در چنین منطقه‌ای دولت رقیب مستقیم بخش خصوصی نخواهد بود؛ بلکه، به‌عنوان مکمل و ارتقاءدهنده بخش خصوصی عمل خواهد کرد.

در پی پدیدار شدن موج خصوصی‌سازی عمومی در سطح جهان، دخالت بخش خصوصی در مناطق آزاد تجاری محبوبیت زیادی پیدا کرد. این موج توسط نهادهای بین‌المللی نظیر آژانس توسعه بین‌المللی سازمان ملل متحد<sup>۱</sup> و بانک جهانی<sup>۲</sup> نیز تشویق و حمایت شد. نمونه این تشویق و حمایت‌های بانک جهانی را می‌توان در پروژه ساییک بی فیلیپین<sup>۳</sup>، منطقه پردازش صادرات کنیا<sup>۴</sup> و طرح توسعه منطقه آزاد صنعتی جمهوری دومینکن<sup>۵</sup> مشاهده کرد.<sup>۶</sup> همچنین، نمونه حمایت موفقیت‌آمیز آژانس توسعه بین‌المللی سازمان ملل متحد را در ایجاد منطقه آزاد تجاری توگو<sup>۷</sup> می‌توان مشاهده کرد.<sup>۸</sup>

موفقیت یک منطقه آزاد تا حدود زیادی وابسته به نقشی است که بخش خصوصی در رابطه با اداره منطقه و نیز کمک به بخش دولتی جهت ایجاد ساختار، فراهم کردن چارچوب حقوقی و ارائه خدمات، ایفا می‌کند. بخش خصوصی در اجرای قوانین معطف‌تر است و در کنار این موضوع می‌تواند منبع مهمی از مدیریت ریسک و نظریه‌های کارشناسی را به نحو مطلوبی تأمین کند [۱۴].

بانک جهانی به‌عنوان یکی از زیرمجموعه‌های سازمان ملل متحد، همواره در گزارش‌هایی که منتشر کرده، ایجاد مناطق آزاد تجاری با دخالت بخش خصوصی را تشویق و به کشورها توصیه کرده است که حتی اگر خود دولت مستقیماً مایل به اداره مناطق آزاد تجاری است، حداکثر خودمختاری را به مرجع اداره‌کننده اعطا کند؛ به‌نحوی که، نرم‌های اداره دولت مرکزی در این مناطق پیاده نشوند. تجربه بسیار موفق برخی از مناطق آزاد تجاری خصوصی در جهان گواه این موضوع است که ایده

1. United States Agency for International Development (USAID)

2. World Bank

3. Philippines' Subic Bay Project

4. Kenya EPZ project

5. Industrial Free Zone Development Project in the Dominican Republic

6. World Bank Report No. 16604. Available at:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/projects/P090768%5EP090768>.

7. Togo zone

۸. گزارش‌های مربوط به هر منطقه به‌طور مجزا در لینک زیر در دسترس است:

<http://www.worldbank.org/projects>

عدم دخالت دولت در مناطق آزاد تجاری به خوبی کارآمد است. از جمله این مناطق آزاد خصوصی که بسیار موفق عمل کرده‌اند، منطقه آزاد تجاری لارومانا<sup>۱</sup> در جمهوری دومینیک است. این شهر که به عنوان منطقه آزاد تجاری فعالیت می‌کند تحت کنترل شرکت مرکزی رومانا است و به صورت خصوصی اداره می‌شود. میزان اشتغال در آن ۱۰۰ درصد گزارش شده است [۱۳].

بسیاری از کشورهای آفریقایی برای طی فرآیند توسعه، اقدام به ایجاد مناطق آزاد تجاری کرده‌اند که از این میان، تجربه کشورهای موریتانی و سنگال بسیار جالب است. منطقه آزاد موریتانی اغلب به عنوان یک منطقه آزاد موفق شناخته می‌شود؛ درحالی‌که، منطقه آزاد سنگال به عنوان یک منطقه آزاد شکست‌خورده، مطرح است. مناطق آزاد این دو کشور به فاصله سه سال، موریتانی سال ۱۹۷۱ و سنگال سال ۱۹۷۴ ایجاد شدند. از دلایل عمده موفقیت منطقه آزاد موریتانی، مواردی نظیر بسته مشوق‌های اقتصادی جذاب، نیروی کار آموزش‌دیده و فراوان و نقش کلیدی دولت دخالت‌حداقلی دولت در اداره منطقه آزاد بیان شده است [۱۳].

همچنین، دلایل عمده عدم موفقیت منطقه آزاد سنگال که نتوانست هیچ‌کدام از اهداف خود را در زمینه اشتغال، صادرات و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برآورده کند، عبارت‌اند از: تشریفات و بروکراسی اداری برای سرمایه‌گذاری، تعیین شرط حداقل تعداد کارگر و کف سرمایه به میزان زیاد (حداقل ۱۵۰ کارگر و حداقل یکصد هزار دلار سرمایه) برای فعالیت در این منطقه، استانداردهای دولتی سفت و سخت در خصوص استخدام کارگران که کار را برای سرمایه‌گذاران سخت می‌کرد و فراهم‌نکردن محیط‌های کارگاهی اجاره‌ای که موجب عدم اشتیاق سرمایه‌گذاران خارجی می‌شد. بدون شک در مورد هر کدام از این دلایل مشهودترین نقش متعلق به دولت است، مدیریت دولتی منجر به بروکراسی زاید شد، چارچوب حقوقی منطقه به درستی طراحی نشد و منطقه فاقد زیرساخت‌های لازم بود که هر دو این موارد از وظایف ذاتی دولت در ارتباط با مناطق آزاد تجاری است [۱۳].

البته، راه‌حل منطقی، پرهیز از هرگونه افراط و تفریط در خصوص نقش دولت است. همان‌گونه که تسلط و کنترل کامل دولت بر مناطق آزاد تجاری ممکن است باعث کاهش راندمان مناطق و در نتیجه عدم موفقیت آن شود، واگذاری صد درصد امور به بخش خصوصی نیز ممکن است مفسده‌هایی در پی داشته باشد. راه‌حل منطقی این است که برای دولت در دو مرحله ایجاد و نظارت نقش قائل شد. به‌طور کلی، در یک حالت ایده‌آل نقش دولت در رابطه با مناطق آزاد تجاری را می‌توان در این موارد خلاصه کرد: فراهم آوردن چارچوب حقوقی لازم، انجام امور اداری ابتدایی نظیر مطالعات امکان

سنجی ابتدایی، تشویق بخش خصوصی داخلی جهت فعالیت در منطقه و بازاریابی خارجی برای سرمایه‌گذاری در منطقه.

از جهت راهنمایی برای سیاست‌گذاری، برای ترسیم چارچوب حقوقی و اداری یک منطقه آزاد، دولت باید کاملاً ماهیت مشوق‌های پیشنهادی و نوع صناعی که در این مناطق می‌توانند فعالیت کنند (صنایع سنگین یا سبک، سرمایه‌گذاری طولانی‌مدت یا کوتاه‌مدت و غیره) را ارزیابی کند تا مطمئن شود که این مشوق‌ها و فعالیت‌ها موافق با چارچوب سیاست‌های کلان دولت هستند. همچنین، در صورت عضویت کشور در سازمان تجارت جهانی دولت باید مطمئن شود که این مشوق‌ها منطبق با قواعد سازمان تجارت جهانی در خصوص ارتقاء تجارت هستند.

در بیشتر موارد، دولت‌ها در ایجاد یا ارتقاء زیرساخت‌های لازم برای مناطق آزاد تجاری سرمایه‌گذاری می‌کنند. این فعالیت دولت‌ها شامل توسعه راه‌ها، بنادر و فرودگاه‌های نزدیک مکان منطقه آزاد می‌شود. به‌طور کلی، دولت‌ها باید آب و برق پایدار برای مناطق آزاد تجاری فراهم کنند که ممکن است به نوبه خود مستلزم احداث نیروگاه جدید باشد. همچنین، دولت‌ها باید ظرفیت حمل و نقل بین‌المللی منطقه را افزایش دهند. در بسیاری از مناطق آزاد تجاری، این خدمات از یارانه استفاده می‌کنند و این موضوع به‌عنوان یک مشوق اقتصادی اضافی در جهت جذب سرمایه‌گذاری عمل می‌کند؛ به‌طور کلی، نرخ‌های یارانه‌ای، جزو بسته مشوق‌ها معرفی شده است [۱۷].

زمانی که چارچوب اولیه حقوقی، اداری و فیزیکی منطقه شکل گرفت، دولت باید تصدی خدمات جاری نظیر تعرفه‌ها، تکالیف تنظیمی و نظارتی را بر عهده گرفته و اداره امور تجاری را به شرکت‌های خصوصی یا گروه شرکت‌ها واگذار کند. پژوهش‌ها نشان داده است که یک نظام اداری ساده، چالاک و کارآمد و نظارت و کنترل بر تعرفه‌ها در تمامی مراحل ایجاد و اداره یک منطقه آزاد تجاری، نقش قاطع و اساسی در موفقیت منطقه آزاد دارد؛ چرا که، این موارد به‌صورت عمده‌ای بر جذابیت منطقه برای سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی و کارکرد احتمالی و موفقیت شرکت‌های موجود در منطقه تأثیرگذار است [۱۳].

به‌طور خلاصه، صرف‌نظر از این موضوع که یک منطقه آزاد، دولتی است یا خصوصی، دولت نقش مهم و کلیدی در موفقیت منطقه آزاد دارد. تدارک خدمات اداری و اقتصادی کارآمد، یک نظام حقوقی و قانونی صریح و شفاف، یک چارچوب خط‌مشی پایدار و بدون قید و بندهای اضافی و رفتار مساوی و بدون تبعیض با بازیگران اقتصادی فعال در یک منطقه آزاد تجاری، یک منطقه آزاد تجاری را در معرض موفقیت قرار می‌دهد و در رابطه با همه این موارد دولت‌ها نقش اساسی و کلیدی دارند.



#### ۴. ماهیت ساختار اداره مناطق آزاد تجاری در ایران

در ایران طبق تکلیف مقرر در تبصره ۱۹ قانون برنامه اول توسعه (۱۳۶۸) و در سال پایانی این قانون سه منطقه آزاد قشم، کیش و چابهار پا به عرصه وجود گذاشتند. با شکل‌گیری دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد در تابستان ۱۳۷۱ فرآیند تصویب «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» در شهریورماه ۱۳۷۲ سپری شد. هیأت وزیران به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی اختیارات خود ناشی از قانون فوق‌الذکر را به شورای عالی مناطق آزاد تفویض نمود. با تشکیل شورای عالی مناطق آزاد، عمده مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی قانون یاد شده، در طول سال ۷۳ تهیه و به تصویب این شورا رسید.

بر اساس تعریف سازمان: «سازمان حالت قسمتهایی است که واحد و مجموعی را برای انجام فعالیت‌های خاص تشکیل می‌دهند، چون سازمان حکومتی و سازمان نظامی» [۵]. اصولاً سازمان‌های مناطق آزاد که قانون به ایجاد آنها صراحت دارد، به منظور تحقق اهداف و سیاست‌های دولت و انجام فعالیت‌های خاص ایجاد شده‌اند و عهده‌دار وظائف عموماً حاکمیتی دولت در محدوده مناطق خود هستند و بدین ترتیب از دامنه شمول خصوصی‌سازی خارج می‌شوند.

در متن قانون، ماهیت ساختاری مناطق آزاد مبهم و ناشناخته است. در ماده ۵ قانون اداره مناطق آزاد آمده است: «هر منطقه 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 مستثنی بوده و منحصر بر اساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهند شد و در موارد پیش‌بینی نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود.»

در این ماده از دو کلمه متفاوت سازمان و شرکت استفاده شده است. سازمان در واقع یک نهاد فرادست محسوب می‌شود که ممکن است برای انجام وظائف و تحقق اهداف کلان، اقدام به ایجاد شرکت‌هایی در مجموعه تشکیلاتی خود کند. در مقیاس کلان می‌توان به سازمان هواپیمایی کشوری اشاره کرد که شرکت فرودگاه‌های کشور زیرمجموعه آن بوده و وظائف خاص خود را انجام می‌دهد؛ اما، همان‌طور که ملاحظه می‌شود، قانون چگونگی اداره مناطق آزاد ماهیت سازمان‌های مناطق آزاد را مترادف با شرکت فرض کرده است؛ درحالی‌که، تعاریف «سازمان» و «شرکت» متفاوت بوده و شرکت در واقع همکاری تعدادی از افراد در راستای انجام فعالیت‌های تعریف شده‌ای است که منجر به ایجاد

درآمد شده و اعضاء در سود و ضرر حاصله شریک می‌باشند. با موارد ذکرشده در بند ۵ اساسنامه سازمان‌های مناطق آزاد<sup>۱</sup> قابل جمع نمی‌باشد.

بر فرض که سازمان مذکور ماهیتاً شرکت محسوب شود، آیا یک شرکت دولتی است؟ ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور تصریح دارد: «شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود.» در این ماده، دو ویژگی برای تشخیص شرکت دولتی ذکر شده است: ۱. با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود، ۲. بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد.

ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد ایران نیز عنوان می‌کند: «هر منطقه (منظور مناطق آزاد ایران است) توسط سازمانی که به صورت شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌شود و سرمایه آن متعلق به دولت است، اداره می‌شود.» ظاهراً سازمان مناطق آزاد تجاری هر دو ویژگی مورد نظر قانون محاسبات عمومی کشور را دارا است. از یک سو، به موجب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد ایران ایجاد شده است و از سوی دیگر، به تصریح ماده ۵ همین قانون تمامی سرمایه آن متعلق به دولت است؛ بنابراین، علی‌الاصول باید یک شرکت دولتی تلقی شود. اگرچه در ظاهر موضوع شکل‌گیری مناطق آزاد ایران در قالب ساختارهای دولتی می‌گنجد، اما اشکالاتی نیز در این میان مترتب است که ماهیت ساختاری مناطق آزاد ایران را مورد سؤال قرار می‌دهد. از جمله اشکالات وارده می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱) بخش دوم ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد ایران عنوان می‌دارد «این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و منحصرأ بر اساس این قانون اداره خواهند شد»؛ بنابراین، بر اساس این ماده سازمان‌های مناطق آزاد از دامنه شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی خارج می‌باشند.

۱. ماده ۵ - اهداف سازمان به این شرح می‌باشد: انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی، رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازارکار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی.

۲) بر اساس قانون تفسیر شمول حکم موضوع ماده واحده قانون تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکتها و موسسه‌های تابعه وزارتخانه‌ها به سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی، سازمان مناطق آزاد تجاری ایران مشمول قانون تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و یا تغییر اساسنامه شرکتها و موسسه‌های تابعه وزارتخانه‌ها قرار نمی‌گیرد. موضوع استفساریه: با توجه به مفاد ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲ آیا سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی نیز از مصادیق موسسه‌ها و شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌ها که طبق مجوزهای قانونی ایجاد شده یا می‌شوند، موضوع ماده واحده قانون تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکتها و موسسات تابعه وزارتخانه‌ها مصوب ۱۳۶۶ محسوب می‌شوند؟ نظر مجلس: «ماده واحده - با توجه به صراحت ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲ که اعلام می‌دارد «هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌شود و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود و این شرکتها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و منحصر بر اساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهند شد» و با توجه به این که قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲ بوده و موخر و حاکم بر قانون «تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکتها و موسسه‌های تابعه وزارتخانه‌ها مصوب ۱۳۶۶» می‌باشد؛ لذا، سازمان مناطق آزاد از مصادیق ماده واحده مصوبه سال ۱۳۶۶ نمی‌باشد.»

۳) مناطق آزاد علی‌رغم منتسب بودن به دولت، سهمی از بودجه جاری و عمومی دولت ندارند. دولت بدون قبول هیچ‌گونه تعهدی در زمینه تکمیل زیرساخت‌های مناطق آزاد نسبت به افتتاح آنها اقدام کرده و سپس، موضوع کسب درآمد و توسعه و تکمیل زیرساخت‌های مناطق را به عهده خود ایشان گذاشته است. همچنین، طبق ماده ۱۹ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری ایران «سازمان 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 هیأت وزیران اقدام کند. بازپرداخت این اعتبارات فقط از محل درآمدهای سازمان انجام خواهد شد.»

۴) در تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۸ از اداره حقوقی دادگستری چنین سؤال شده است: قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی در مورد شرکت‌هایی که شخصیت مستقل از وزارتخانه و موسسه دولتی دارند قابل اعمال نیست و با توجه به ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲ و قانون تفسیر شمول حکم موضوع ماده واحده قانون تعیین

مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و موسسه‌های تابعه وزارتخانه‌ها به سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی، مصوب سال ۱۳۷۶، سازمان منطقه آزاد کیش مشمول مقررات قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی نیست.

۵) موضوع دیگری که مبحث فوق را پیچیده‌تر می‌کند موضوع تعلق سرمایه سازمان‌های مناطق آزاد به دولت می‌باشد. در صورتی که سرمایه سازمان‌های مناطق آزاد تماماً متعلق به دولت باشد، این سؤال مطرح می‌شود که چرا در ماده ۴ اساسنامه مناطق آزاد<sup>۱</sup>، سرمایه مناطق به یکصد هزار سهم مساوی به ارزش یک میلیون ریال تقسیم شده است؟ از آنجاکه، هیچ پاسخ منطقی برای این سؤال یافت نشده است، این موضوع مطرح است که طراحان تشکیلات اداره مناطق آزاد نتوانسته‌اند ماهیتی یک دست و روشن از سیستم خود ارائه داده و با مخلوط کردن مفاهیم و اصولی کاملاً متفاوت، ساختاری پیچیده و غیرواقعی از مناطق آزاد را به تصویر کشیده‌اند.

با در نظر گرفتن تمام جوانب، به نظر می‌رسد سازمان اداره‌کننده مناطق آزاد تجاری ایران را باید یک شرکت دولتی دانست؛ اما نه یک شرکت دولتی عادی. سازمان مذکور یک شرکت دولتی خاص با ویژگی‌های منحصر به فرد خود است که از قواعد، اصول و مقررات سایر شرکت‌های دولتی تبعیت نمی‌کند.

**ساختار تشکیلاتی مناطق آزاد.** براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مصوب ۱۳۷۲، هیأت وزیران بالاترین رکن تصمیم‌گیری در مناطق آزاد است. وظایف این هیأت عبارت است از:  
 ۱) تصویب آیین‌نامه‌ها و هماهنگ کردن تمامی فعالیت‌های هر منطقه، ۲) تصویب اساسنامه سازمان و شرکت‌های تابع، ۳) تصویب برنامه‌های عمرانی، فرهنگی، بودجه سالانه و عملکرد صورت‌های مالی سازمان‌های مناطق، ۴) تصویب مقررات امنیتی، انتظامی مناطق به تایید فرماندهی کل قوا ۵) اعمال نظارت عالی بر فعالیت‌های مناطق.

همچنین، به منظور ایجاد هماهنگی در سازمان‌های مناطق آزاد تجاری صنعتی شورایی به ریاست رئیس جمهور و مرکب از افراد زیر تشکیل می‌شود: وزیران امور اقتصادی و دارایی، بازرگانی، کشور، کار و امور اجتماعی، صنایع، معادن و فلزات، راه و ترابری، نفت، نیرو، مسکن و شهرسازی، فرهنگ و

۱. ماده ۴- سرمایه سازمان: سرمایه سازمان یکصد میلیارد (۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال است که از محل آورده‌های غیرنقدی (زمین و تأسیسات) سازمان تقویم می‌شود. سرمایه سازمان کلاً متعلق به دولت بوده و منقسم به یکصد هزار سهم (۱۰۰/۰۰۰) یک میلیون ریالی می‌باشد. (۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰)

ارشاد اسلامی، رییس سازمان برنامه و بودجه، رییس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی.

وظایف و اختیارات هیأت مذکور در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی به استثنای موارد: ۱- تبصره (۲) ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری، صنعتی و تبصره ۲۵ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی خاص به کمیسیون مرکب از وزیران فوق محول شده است.

بدین ترتیب، سازمان هر منطقه به رغم دولتی‌بودن از اختیارات قانونی زیادی که در قانون و اساسنامه مربوط پیش‌بینی شده، برخوردار است؛ از این‌رو، سازمان‌های مناطق آزاد قادر خواهند بود فارغ از هرگونه قوانین نارسا و محدودکننده دولتی، با اختیارات زیاد در منطقه عمل کنند.

بالاترین رکن سازمان‌های مناطق آزاد، مجمع عمومی آنها است و هیأت وزیران (وزیران عضو شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی) مسؤلیت و اختیار این مجمع را برای سازمان هر منطقه بر عهده دارد. به همین ترتیب، سازمان هر منطقه توسط هیأت مدیره‌ای متشکل از سه یا پنج نفر اداره؛ و اعضای هیأت مدیره مزبور توسط هیأت وزیران (شورای عالی مناطق آزاد) انتخاب می‌شود. مدیر عامل سازمان که ریاست هیأت مدیره را نیز بر عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست جمهوری و از میان اعضای هیأت مدیره منصوب می‌شود و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه است. انتخاب مدیر عامل و اعضای هیأت مدیره برای مدت سه سال و انتخاب مجدد آنها بلامانع است. عزل مدیر عامل و اعضای هیأت مدیره با همان مراجع انتخاب‌کننده آنها است.

از سوی دیگر، به‌منظور ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه و سازمان‌های مناطق آزاد بر اساس بند الف ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم «مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسؤولیت‌های دستگاه‌های اجرائی دولتی مستقر در این مناطق به استثناء نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنها است».

##### ۵. خصوصی‌سازی در ساختار اداره مناطق آزاد تجاری ایران

مدیریت یک منطقه آزاد تجاری باید جواب‌گوی نیازهای بنگاه‌های مشغول در منطقه باشند. تجربه نشان داده است که مدیریت دولتی هزینه‌ها را افزایش می‌دهد، تأخیر در برنامه‌های دولتی یک امر طبیعی است، منجر به زیان‌دهی مشاغل می‌شود، منطقه را نیازمند به یارانه دولتی می‌کند و به‌طورکلی، پاسخ‌گوی نیازهای بازیگران بخش خصوصی منطقه نیست و نمی‌تواند اهداف و سیاست‌های کلان دولت را از ایجاد مناطق آزاد تجاری تأمین کند. برای مثال، در قاره آفریقا در

کشورهایی که مدیریت دولتی را برای مناطق آزاد تجاری اعمال کرده‌اند، منطقه آزاد نتوانسته است اهداف عمده‌ای نظیر اشتغال، جلب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و صادرات را برآورده کند. در مقابل، کشورهای نظیر پاناما و جمهوری دومینیکن که حضور بخش خصوصی در مدیریت مناطق پررنگ بوده است تجربه موفق‌تری را در این زمینه داشته‌اند [۱۸]. در این قسمت ابتدا به بررسی انواع روش‌های خصوصی‌سازی پرداخته می‌شود و سپس، موانع موجود در راه خصوصی‌سازی در مناطق آزاد تجاری ایران بررسی می‌شود و در پایان مدل ویژه و پیشنهادی برای خصوصی‌سازی در مناطق آزاد تجاری بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بررسی خواهد شد.

**انواع روش‌های خصوصی‌سازی.** واگذاری و خصوصی‌سازی را می‌توان به دو روش کلی تقسیم کرد:

روش واگذاری مالکیت و روش واگذاری مدیریت: روش واگذاری مالکیت، مواردی نظیر اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام و واگذاری اموال و روش واگذاری مدیریت، مواردی نظیر اجاره، پیمان مدیریت و پیمانکاری عمومی را شامل می‌شود که هرکدام به‌طور مختصر بررسی می‌شوند.

#### **الف. واگذاری مالکیت**

**اجاره به شرط تملیک (واگذاری واحد به مدیریت و کارکنان).** یکی از مؤثرترین روش‌های واگذاری واحدهای دولتی، فروش این واحدها به مدیریت و کارکنان خود واحد می‌باشد که ضمن تقویت انگیزه آنان، کارایی واحد مشمول واگذاری را تا حد زیادی بالا می‌برد. در جریان به‌کارگیری روش فوق، شرکتی برای خرید واحد اولیه به‌وجود می‌آید و مدیریت و کارکنان واحد اولیه سهام شرکت جدید را می‌خرند، شرکت جدید واحد دولتی را می‌خرد و شرکت دولتی در عمل به خصوصی تبدیل می‌شود. در مواردی که مدیران یا کارکنان امکان پرداخت هزینه خرید واحد را نداشته باشند، فروش اقساطی به مدیران یا کارکنان و تأمین منابع لازم برای واگذاری از طریق اخذ وام از سازمان‌های مالی به‌عنوان یک راه‌حل توصیه می‌شود. در این روش مدیران و کارکنان واحد مشمول واگذاری درصدی از سهام آن شرکت را خریداری کرده و به این ترتیب کنترل شرکت را به دست می‌گیرند [۱].

**فروش سهام.** فروش سهام به دو صورت انجام می شود؛ گاهی عرضه سهام به صورت عمومی است و گاهی صرفاً به بخش خصوصی عرضه می شود.

**- عرضه عمومی سهام.** در این نوع خصوصی سازی، تمام حساب های مالی شرکت بررسی می شود و ضمن شفاف سازی، سهام شرکت در معرض فروش قرار می گیرد. در این روش، دولت تمام یا قسمتی از سهام خود را در واحدهایی که تمام یا درصدی از سهام آنها به دولت تعلق دارد از طریق بورس اوراق بهادار به عموم مردم عرضه می کند. این روش برای واگذاری واحدهایی مفید و کارا است که اولاً به صورت سهامی عام تشکیل شده باشند و ثانیاً، از نظر قانونی، سودآوری، وضعیت مالی و ... دارای شرایط رضایت بخشی باشند [۱۱].

**- عرضه مستقیم سهام به صورت کلی یا جزئی به بخش خصوصی.** در این روش، دولت تمام یا قسمتی از سهام متعلق به خود در شرکتی که تمام یا بخشی از سهام آن تحت تملک دولت است را به شخص یا گروه مشخصی در بخش خصوصی واگذار می کند. فروش سهام واحدهای دولتی طبق این روش به دو صورت عمده صورت می پذیرد: برگزاری مزایده و ایجاد رقابت بین خریداران سهام و مذاکره مستقیم با خریداران سهام. در شیوه مزایده، ابتدا اشخاصی که اعتبار، توان مالی بالا، شهرت تجاری، سوابق خوب صنعتی و مدیریتی دارند، انتخاب می شوند و سپس به آنها اجازه شرکت در مزایده داده می شود. روش عرضه خصوصی سهام، به طور عمده در مورد شرکت هایی که عملکرد مالی مناسبی نداشته و نیاز به مدیریت قوی و باتجربه دارند استفاده می شود. این روش، دارای انعطاف پذیری زیادی است و روشی مناسب برای کشورهای است که دارای بورس فعال نیستند [۱].

**تجدید سازمان و تجزیه واحدهای بزرگ دولتی به واحدهای کوچک تر.** چنانچه شرکت دولتی به صورت مجموعه ای بزرگ و ناهمگن و فاقد جاذبه های لازم برای واگذاری به بخش خصوصی باشد، می توان با تجدید سازمان و ساختار آن، واحدهای کوچک تر و همگنی به وجود آورد که هر کدام دارای شخصیت حقوقی مجزا باشند. این روش دولت را قادر می سازد که در مورد قطعات تفکیک شده از شیوه های مختلف واگذاری استفاده کند. یکی دیگر از اهداف دولت در جریان تفکیک واحد می تواند خروج از حالت انحصاری و ایجاد رقابت در حوزه فعالیت آن شرکت باشد [۳].

**ب. مصادیق واگذاری مدیریت.** در این موارد دولت می‌تواند با بهبود روش‌های عملیاتی، کارآیی این واحدها را افزایش دهد؛ به عبارت دیگر، انضباط اقتصادی که از مشخصه‌های بخش خصوصی است در بنگاه دولتی به کار گرفته شود و بدون واگذاری مالکیت، مدیریت بنگاه‌های مورد نظر به بخش خصوصی واگذار می‌شود.

**قرارداد اجاره.** در این روش، بخش خصوصی می‌تواند در جریان اجاره، اموال و تأسیسات شرکت را تا مدت معینی در اختیار گیرد. شرایط اجاره توسط دولت تعیین و هر یک از طرفین تعهداتی را متقبل می‌شوند. در این چارچوب، اجاره‌گیرنده تمام خطرهای تجاری واحد را در طول مدت اجاره می‌پذیرد و در هر شرایطی - جز در موارد استثناء مندرج در قرارداد - موظف به پرداخت مبلغ توافق شده اجاره است. در پایان دوره اجاره و در صورت عدم تمدید قرارداد، مورد اجاره باید همانند روز اول به دولت بازگردانده شود. طبیعی است که طی مدت اجاره، تعمیرات و نگهداری ماشین‌آلات نیز به شکل منطقی انجام می‌گیرد و اجاره‌بها نیز می‌تواند از طرق گوناگونی تعیین شود که از آن جمله می‌توان به تعیین یک مبلغ ثابت یا درصدی از سود خالص تصاعدی بر اساس میزان تولید و غیره اشاره کرد. از طریق قرارداد اجاره به‌طور معمول مدیریت، فن‌آوری و مهارت‌های بخش خصوصی وارد شرکت می‌شوند و اجاره در حقیقت اقدام موقتی در جهت دستیابی شرکت به سطح مطلوب سودآوری و کارآیی محسوب می‌شود. پس از این مرحله، تصمیم نهایی در خصوص چگونگی واگذاری یا عدم واگذاری کامل شرکت به بخش خصوصی اتخاذ می‌شود. زمانی که حفظ مالکیت در بلندمدت برای دولت حائز اهمیت است، استفاده از این روش برای افزایش کارآیی مناسب به نظر می‌رسد. مهمترین ویژگی این روش آن است که مدیریت، فن‌آوری و مهارت‌های بخش خصوصی وارد شرکت دولتی می‌شود. این عمل در چارچوب قراردادی انجام می‌گیرد که مدت و اجرت مربوط به آن مشخص است و در این روش صرفاً خصوصی‌سازی مدیریت و در نتیجه بالارفتن کارایی دولتی انجام خواهد شد [۱۱].

همان‌گونه که اشاره شد در این روش دولت مایل نیست که مالکیت واحد خود را از دست دهد و با استفاده از عقد قراردادهای واگذاری مدیریت و اجاره دارایی‌ها، سیاستی کوتاه‌مدت را جهت حل مشکلات خود در اداره واحدها بکار می‌برد.



**پیمان مدیریت.** همانند قراردادهای اجاره، این نوع قراردادها در پی دستیابی به مدیریت و مهارت‌های بخش خصوصی است و برای بالابردن کارایی شرکت منعقد می‌شود؛ اما، در عین حال برخلاف روش قبل مدیران هیچ‌گونه خطر مالی را بر عهده نمی‌گیرند و در واقع طی مدت پیش‌بینی شده در استخدام دولت می‌باشند و همزمان هزینه جدیدی نیز ایجاد می‌شود که به‌طور طبیعی باید با افزایش سودآوری واحد جبران شود. در این نوع قرارداد، اداره شرکت در اختیار مدیرانی قرار می‌گیرد که تجربه دولتی مدیریت فنی و فن‌آوری کافی - ترجیحاً در همان رشته - را داشته باشند. قرارداد دوره مشخصی دارد و مدیران طی مدت قرارداد به‌طور معمول از اختیار تام برخوردار هستند.

از آنجاکه، ممکن است ساختار شرکت همچنان بوروکراتیک و دولتی باقی بماند و مدیر جدید به تدریج تحت تأثیر محیط جذب این ساختار شود، برخی اوقات از طرف قرارداد درخواست می‌شود که به منظور مسئولیت‌پذیری بیشتر تعدادی از سهام شرکت را بخرد. در این روش، واحد دولتی همچنان در معرض خطرات تجاری بوده و مسئول تأمین سرمایه در گردش مورد نیاز و پرداخت بدهی‌های خود می‌باشد [۱].

**پیمانکاری عمومی.** پیمانکار عمومی، شرکت یا مجموعه‌ای از شرکت‌ها است که توانایی طراحی، تأمین منابع مالی، اجرایی و مدیریت لازم را جهت انجام امور مهندسی، تدارکات، اجرا و مدیریت یک پروژه به‌طور کامل داشته باشد. پیمانکار عمومی در حقیقت شبکه‌ای از شرکت‌های مختلف مهندسی و تأمین و ساخت است که به همراه هم یک پروژه کلید در دست را پیش می‌برند، معمولاً این شرکت‌ها سازمان‌هایی رقیب‌اند که برای منافع مشترکی در یک پروژه گرد هم می‌آیند تا پروژه را با این همکاری مشترک به انتها برسانند. این شرکت‌ها، پیمانکاران فرعی همان شرکت پیمانکار عمومی هستند. به عهده گرفتن مسئولیت انجام کل یک پروژه یا بخش اعظم مستقل و به‌ویژه اجرایی آن از مطالعات مقدماتی و توجیه‌پذیری تا برنامه‌ریزی، طراحی، تدارکات و تأمین، احداث ابنیه و تأسیسات، ساخت و آزمون ماشین‌آلات و تجهیزات، تدارکات، حمل، نصب، راه‌اندازی و آزمون‌های بهره‌برداری و تحویل به کارفرما توسط یک پیمانکار واحد جزو وظایف پیمانکاری عمومی است؛ بنابراین، پیمانکار عمومی باید توان پذیرش مسئولیت کامل کار مورد تعهد خود و انجام مدیریت فعالیت‌های مختلف آن را به تنهایی و رأساً بر عهده داشته باشد [۱].

### موانع خصوصی‌سازی در مناطق آزاد تجاری

قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی آمده است «در ماده ۲- فعالیت‌های اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران شامل: تولید، خرید و یا فروش کالاها و یا خدمات به سه گروه زیر تقسیم می‌شود:

۱. تمامی فعالیت‌های اقتصادی به جز موارد مذکور در گروه دو و سه این ماده.  
 ۲. فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی به جز موارد مذکور در گروه سه این ماده.

۳. فعالیت‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های مشمول این گروه عبارت‌اند از:

(۱) شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس)، (۲) شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی، (۳) تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح، (۴) شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز، (۵) معادن نفت و گاز، (۶) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون، (۷) بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران، (۸) شبکه‌های اصلی انتقال برق، (۹) سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، (۱۰) سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، (۱۱) رادیو و تلویزیون.»

با تدقیق در بندهای سه‌گانه ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به نظر می‌رسد، مناطق آزاد بواسطه شأن فعالیت‌های اقتصادی خود عملاً در دسته‌بندی گروه اول قرار می‌گیرند. طبق بند الف ماده ۳ قانون مذکور: «مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در آن دسته از بنگاه‌های اقتصادی که موضوع فعالیت آنها مشمول گروه یک ماده (۲) این قانون است، اعم از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تأسیس مؤسسه و یا شرکت دولتی، مشارکت با بخش‌های خصوصی و تعاونی و بخش عمومی غیردولتی، به هرنحو و به هر میزان ممنوع است». همچنین، تبصره ۱ ماده ۳ مقرر می‌دارد: «دولت مکلف است سهم، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشرکه، حقوق مالکانه، حق بهره‌برداری و مدیریت خود را در شرکت‌ها، بنگاه‌ها و مؤسسه‌های دولتی و غیردولتی که موضوع فعالیت آنها جزء گروه یک ماده (۲) این قانون است، تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار کند». بدین ترتیب، مناطق آزاد که مشمول بنگاه‌های دسته اول قرار می‌گیرند، باید در اختیار بخش‌های تعاونی یا خصوصی قرار گیرند.

با این وجود، دو نکته وجود دارد که تردیدهایی را در خصوص امکان واگذاری سازمان‌های مناطق آزاد ایران ایجاد می‌کند:

الف) سازمان‌های مناطق آزاد ایران در حوزه فعالیت خود عملاً عهده‌دار انجام وظائف حاکمیتی دولت هستند. با توجه به متن ماده ۵ اساسنامه سازمان‌های مناطق آزاد، اهداف کلان مناطق آزاد به شرح زیر است:

۱) تسریع در انجام امور زیربنایی (۲) عمران و آبادانی (۳) رشد و توسعه اقتصادی (۴) سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی (۵) ایجاد اشتغال سالم و مولد (۶) تنظیم بازار کار (۷) تنظیم بازار کالا (۸) حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای (۹) تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی (۱۰) ارائه خدمات عمومی اجتماعی و امور شهری.

در واقع، برخی اهداف و وظایف سازمان‌های اداره‌کننده مناطق آزاد ایران که در مواد ۵ و ۸ اساسنامه سازمان‌های مناطق آزاد به آن اشاره شده است، بستری برای اعمال سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و عمرانی دولت است که هر سه مقوله در زمره امور حاکمیتی دولت‌ها و غیرقابل واگذاری است. همین نتیجه از تطبیق مواد مذکور با مواد ۸ الی ۱۰ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز به دست می‌آید.<sup>۱</sup> این بدان معنا است که وجود وظائف حاکمیتی در حوزه فعالیت‌های مناطق آزاد به‌عنوان جایگزین دولت، مانع از حضور مناطق آزاد در گروه‌های مشمول واگذاری می‌شود.

۱. ماده ۸- امور حاکمیتی: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه بوده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. از قبیل: الف- سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی. ب- برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد. ج- ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم. د- فراهم کردن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری ه- قانون‌گذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی. و- حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی ز- ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی ح- اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی ط- حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی ی- تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت کشور ک- ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی ل- بخشی از امور مندرج در مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست و نهم و سی‌ام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی با تأیید هیأت وزیران امکان‌پذیر نمی‌باشد. م- سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.

ماده ۹- امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی: آن دسته از وظایفی است که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌شود از قبیل: آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، علوم و تحقیقات، درمان، توانبخشی، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات عمومی و امور فرهنگی، هنری و تبلیغات اسلامی.

ب) نکته دوم که از متن ماده ۵ قانون اداره مناطق آزاد استخراج می‌شود موضوع خارج بودن مناطق آزاد از دامنه شمول قوانین و مقررات شرکت‌های دولتی است. ماده ۵ صراحت دارد که مناطق آزاد صرفاً بر مبنای قانون خاص خود اداره می‌شوند و مجموعه قوانین و مقررات شرکت‌های دولتی در محدوده مناطق آزاد لازم‌الاجراء نمی‌باشد. این ماده به شخصیت حقوقی مستقل سازمان‌های مناطق آزاد نیز اشاره می‌کند. با وجود چنین صراحت قانونی مناطق آزاد در دسته‌بندی جداگانه‌ای از شرکت‌های دولتی قرار می‌گیرند و این ابهام به‌وجود می‌آید که بر این اساس، از دامنه شمول خصوصی‌سازی خارج خواهند شد.

در مجموع، وجود وظایف حاکمیتی برای سازمان‌های مناطق آزاد و نیز پیچیدگی و ابهام ساختاری به‌عنوان اهم موانع احتمالی خصوصی‌سازی در این سازمان‌ها قابل بحث و بررسی است؛ لذا، در این مجال راه‌حل‌های ممکن ارائه خواهد شد.

**۶. مدل خصوصی‌سازی ویژه مناطق آزاد ایران.** در این بخش، با بهره‌گیری از مواد مرتبط در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مدل مناسبی برای خصوصی‌سازی در سازمان اداره‌کننده مناطق آزاد تجاری ایران ارائه می‌شود؛ اما، با توجه به پیچیدگی ساختاری، اشکالات موجود در ساختار و نیز وجود تکالیف حاکمیتی در حوزه وظایف این سازمان، به نظر می‌رسد، بر فرض فقدان ممنوعیت قانونی، باز هم در شرایط فعلی امکان واگذاری مطلوب وجود ندارد؛ لذا، واگذاری باید در دو مرحله صورت گیرد، ابتدا بازسازی ساختاری یا به تعبیری تجدید سازمان و سپس طی مراحل واگذاری. بنابراین، در دو مبحث جداگانه به بررسی این دو مرحله پرداخته خواهد شد.

**بازسازی ساختاری.** با توجه به مباحث مطرح‌شده، مناطق آزاد ایران در اولین قدم نیازمند تغییرات گسترده در ساختار تشکیلاتی خود می‌باشند. بند ب ماده ۱۹ قانون فوق‌الذکر مقرر می‌دارد:

«ب - بازسازی ساختاری: در مواردی که مقدمات واگذاری بنگاه فراهم نباشد؛ ولی با انجام اصلاحات ساختاری بنگاه قابل واگذاری می‌شود، وزارت امور اقتصادی و دارایی در چهارچوبی که هیأت واگذاری

ماده ۱۰-۱- امور زیربنایی: آن دسته از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی کشور می‌شود از قبیل: طرح‌های آب و خاک و شبکه‌های انرژی، ارتباطات و راه.

مشخص می‌کند، بنگاه را حداکثر ظرف یک سال بازسازی ساختاری می‌کند. دوره بازسازی ساختاری در موارد خاص قابل تمدید است.»

همچنین، در بند ۵ ماده ۱۸ آمده است: «در اجراء این قانون وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است آن دسته از طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را که به صورت شرکت مستقل اداره نمی‌شوند و یا در قالب غیرشرکتی اداره می‌شوند و به نحو موجود قابل واگذاری نمی‌باشند و صرفاً به منظور واگذاری، ابتدا تبدیل به شخص حقوقی مناسب کرده و سپس، نسبت به واگذاری آنها ظرف یک سال از زمان تبدیل و با رعایت تبصره‌های ۲ و ۳ بند «الف» ماده (۳) این قانون اقدام کند. این حکم تا پایان سال ۱۳۹۲ معتبر است.»

بنابراین، بازسازی ساختاری در خصوص مناطق آزاد با وجود اشکالات فراوانی که ساختار فعلی این مناطق دارد و امکانی که در بند ب ماده ۱۹ و بند ۵ ماده ۱۸ قانون پیش‌بینی شده است، یک پیش‌شرط قطعی برای فراهم‌آوردن شرایط واگذاری مناطق بشمار می‌رود. آنچه در متن مواد مذکور مهم به نظر می‌رسد، درک الزام بازسازی ساختاری مناطق آزاد توسط وزارت اقتصاد و دارایی و همچنین تعیین چارچوب ساختاری مناسب جهت بازسازی سازمان مناطق آزاد توسط هیئت واگذاری است.

در این پژوهش تلاش می‌شود چارچوب ساختار کلان مناطق آزاد به گونه‌ای ارائه شود تا ضمن تسهیل فرآیند خصوصی‌سازی، تضمین‌کننده حقوق حاکمیتی دولت در مناطق آزاد نیز باشد. بخش عمده‌ای از وظایف و کارکردهای سازمان‌های مناطق آزاد که مربوط به امور غیرحاکمیتی است باید از سازمان منفک شود. در این بازسازی ساختاری پیشنهاد می‌شود که یک سازمان متمرکز و واحد برای اداره امور حاکمیتی تمامی مناطق آزاد تشکیل شود و سایر وظایف سازمان‌های مناطق آزاد فعلی در چارچوب شرکت‌های موضوع قانون تجارت و به طور خاص شرکت سهامی عام یا خاص قابل واگذاری، طراحی شود. در این طرح پیشنهادی، در خصوص کلیه امور کلان مناطق آزاد از جمله سیاست‌گذاری، تدوین برنامه‌های راهبردی، بودجه‌ریزی و استفاده از منابع دولتی و غیره یک سازمان متمرکز با عنوان «سازمان مناطق آزاد ایران» ایجاد و رئیس سازمان مذکور می‌تواند به طور مستقیم توسط رئیس جمهور انتخاب شود. البته سازمان‌های فعلی حاکم در هر منطقه نیز حذف نمی‌شوند؛ بلکه، به عنوان حلقه واسط و مجری سیاست‌های نظارتی، امور اجرایی و حاکمیتی و به عنوان نماینده «سازمان منطقه آزاد ایران» با همین نام‌های فعلی یا با نام متناسب جدید باقی می‌مانند؛ ولی بسیار کوچک شده و هیچ‌گونه اشتغال و کارکرد غیر حاکمیتی ندارند و کلیه امور غیرحاکمیتی به شرکت‌های منطبق با قانون تجارت (سهامی عام یا خاص) واگذار می‌شود.

برخی از مزیت‌های این سازمان نسبت به تشکیلات فعلی عبارت‌اند از:

الف) استفاده صحیح و منطقی از تعریف سازمان در طراحی ساختاری: همان‌طور که گفته شد، ساختار فعلی سازمان‌های اداره‌کننده مناطق آزاد ایران از نظر علمی قابل تطبیق با سازمان نیست؛ ولی، سازمان جدید این عیب را ندارد و یک سازمان اداری به معنای خاص کلمه است.

ب) ایجاد رابطه منطقی تشکیلات مرکزی اداره‌کننده مناطق آزاد با دولت

ج) حذف پسوند تجاری صنعتی از عنوان مناطق آزاد، به‌نحوی که با توجه به استعداد و امکانات هر منطقه آزاد، سازمان برنامه خاصی را برای توسعه آن در نظر خواهد گرفت و لزومی به محصور ماندن مناطق در چارچوب الفاظ نیست.

د) ایجاد تمرکز در خصوص امور کلان کلیه مناطق آزاد، به‌گونه‌ای که از موازی‌کاری و فعالیت‌ها و سیاست‌های ضد و نقیض مناطق مختلف جلوگیری و وحدت رویه، به‌خصوص در سیاست‌های کلان ایجاد شود.

ه) تسهیل فرآیندهای خصوصی‌سازی بر مبنای ایجاد شرایط واگذاری

**تعیین روش واگذاری.** طبق ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴: «هیأت واگذاری مجاز است حسب شرایط متناسب با مفاد این ماده از کلیه روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها حسب مورد استفاده کند».

برای تعیین روش واگذاری باید به این نکته توجه داشت که هر دو مکانیزم واگذاری مالکیت و واگذاری مدیریت قابل اعمال است. با توجه به این که دولت همواره در مناطق آزاد تجاری، علاوه بر توسعه تجارت و صادرات به‌دنبال پیاده‌سازی سیاست‌های کلان اقتصادی است، به نظر می‌رسد که روش مناسب واگذاری اداره مناطق آزاد تجاری ایران در مورد شرکت‌هایی که سازمان مناطق آزاد ایران حساسیت بیشتری بر آن دارد، واگذاری مدیریت از طریق قرارداد اجاره یا پیمان مدیریت باشد نه واگذاری مالکیت. ولی در خصوص سایر شرکت‌ها می‌توان از روش واگذاری مالکیت استفاده کرد.

البته، باید توجه کرد که طبق ماده ۱۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی<sup>۱</sup>، پیش‌زمینه واگذاری، تعیین دقیق میزان دارایی‌های مناطق آزاد تجاری است که قاعدتاً پس از مرحله بازسازی ساختاری برای هر شرکتی به‌طور جداگانه صورت خواهد گرفت.

واگذاری شرکت‌هایی که برای امور غیرحاکمیتی در مناطق آزاد ایجاد می‌شود به روش عرضه سهام در بورس، به دو دلیل روشی نامناسب و تقریباً غیرممکن است: نخست این‌که سازمان‌های مناطق آزاد که در واقع ایفاگر نقش‌های حاکمیتی در حوزه تحت نفوذ خود بوده‌اند و هیچ‌گاه با ماهیت شرکتی مورد بررسی و تحلیل مالی و حسابرسی قرار نگرفته‌اند؛ در صورتی‌که، شرکت‌های متقاضی ورود به بورس لازم است تا مدارک روشن و صحیحی از فعالیت‌های مالی خود که به تأیید مؤسسه‌های حسابرسی معتبر رسیده باشد را ارائه کنند. به عبارت دیگر، شفافیت مالی به‌عنوان پیش‌زمینه ورود به بورس مفقود است.<sup>۲</sup>

نکته دوم مربوط به تفاوت دو ماهیت سازمانی و شرکتی است که سابقاً نیز به آن اشاره شد. سازمان‌ها که فلسفه تأسیس آنها محقق‌شدن بخشی از اهداف و سیاست‌های دولت است عموماً بر مبنای یک نظام بودجه‌ریزی سالانه اداره می‌شوند. در این‌گونه ساختارها تحقق اهداف، جایگاهی فراتر از مباحث درآمدزایی و سوددهی دارد. سازمان‌های مناطق آزاد مأمور بوده‌اند ضمن کسب درآمد از محل‌های پیش‌بینی‌شده، مجموع درآمدها را در ردیف‌های مشخص که به تأیید شورای عالی مناطق آزاد می‌رسانند، هزینه کنند. آنچه همواره در تعیین موفقیت عملکرد مناطق آزاد مورد تأکید بوده است، شاخص‌هایی از قبیل میزان تجارت (واردات و صادرات)، عملیات عمرانی، کمک به نواحی همجوار و فعالیت‌های منتهی به جذب سرمایه‌گذاری است نه ترازنامه سود و زیان مالی. در حالی‌که، آنچه از نظر بورس بسیار مهم به نظر می‌رسد عملکرد مالی شرکت‌ها در خصوص تعیین میزان موفقیت از طریق

۱. ماده ۱۷- کلیه دستگاه‌های دولتی موضوع ماده (۸۶) این قانون مکلف‌اند ظرف شش‌ماه از تصویب این قانون کلیه بنگاه‌های دولتی مشمول گروه‌های (۱) و (۲) ماده (۲) این قانون را در هر بازار بر اساس عواملی از جمله اندازه شرکت، فن‌آوری، وضعیت مالی، روابط صنعتی و میزان حساسیت مصرف‌کننده نسبت به محصول تولیدی شرکت طبقه‌بندی نموده و فهرست شرکت‌ها و حقوق و دارایی‌های مطرح در تبصره «۱» ماده (۳) این قانون، پیشنهاد واگذاری آنها را به همراه تعداد نیروی انسانی، فهرست اموال منقول و غیرمنقول، کلیه اطلاعات و مدارک لازم و آخرین صورت‌های مالی حسابرسی شده را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه کنند.

۲. ماده ۶ دستورالعمل پذیرش اوراق بهادار در بورس اوراق بهادار تهران (مصوب ۸۶/۱۰/۱، اصلاحیه مصوب ۱۳۹۰/۲/۲۴، اصلاحیه مصوب ۱۳۹۰/۵/۱۵ شامل الحاقیه مورخ ۱۳۸۹/۴/۱۲)

بررسی مستندات و مدارک مرتبط به‌ویژه ترازنامه سود و زیان آنها می‌باشد. موضوعی که در مناطق آزاد چندان مطرح نبوده و ملاک عمل بررسی‌های مالی قرار نمی‌گیرد.<sup>۱</sup>

روش اجاره به شرط تملیک نیز عملاً در مورد بنگاه‌هایی مصداق دارد که سود ده بوده و متقاضی یا متقاضیان توان پرداخت ثمن معامله را نداشته باشند. در چنین شرایطی بنگاه به روش اجاره به شرط تملیک واگذار می‌شود و این روش عموماً در واگذاری بنگاه‌ها و شرکت‌ها به تعاونی‌ها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی به‌کار می‌رود. این درحالی است که سود ده بودن مناطق آزاد تجاری ایران به‌شدت مورد تردید است و در عین حال برای تأمین الزامات و نیازهای زیرساختی خود به سرمایه‌گذاری‌های هنگفتی نیز محتاج هستند. بنابراین، واگذاری مناطق آزاد به این روش نیز توصیه نمی‌شود. مشکل دیگری که مناطق آزاد با آن مواجه هستند، احتمال قریب به یقین قطع سیاست‌های حمایتی دولت در جهت ایجاد منابع درآمدی مناطق است؛ زیرا، قاعدتاً پس از واگذاری مناطق آزاد به بخش‌های خصوصی سیاست‌های حمایتی نیز لغو خواهند شد.

بنابر نتایج مباحث فوق روش‌های اجاره، پیمان مدیریت و پیمانکاری عمومی در جهت اجرای خصوصی‌سازی (در مدیریت) در حوزه مناطق آزاد، پیشنهاد می‌شود که از میان این روش‌ها نیز مناسب‌ترین روش، واگذاری اداره مناطق آزاد تجاری از طریق قرارداد اجاره طولانی‌مدت است. چرا که، در پیمان مدیریت نیز همچنان خطرات مربوط به مدیریت دولتی تا حدودی وجود دارد و ممکن است مدیران در اثر برخورد با ساختار دولتی دوباره به بروکراسی زائد روی آورند. پیمان‌کاری عمومی نیز هرچند برای مرحله ایجاد مناطق آزاد جدید روش مناسبی به‌شمار می‌رود؛ لیکن به نظر می‌رسد تناسبی با وضعیت موجود مناطق آزاد ایران ندارد.

در روش اجاره طولانی‌مدت، مالکیت شرکت کنترل‌کننده برای سازمان منطقه آزاد باقی می‌ماند؛ اما، اداره آن برای یک مدت طولانی به بخش خصوصی واگذار می‌شود. این قرارداد اجاره باید طولانی‌مدت باشد تا ثبات مدیریتی و نیز منافع طولانی‌مدت طرف مقابل انگیزه‌های لازم جهت سرمایه‌گذاری درازمدت را ایجاد کند. نمونه روش واگذاری از طریق اجاره در دنیا که نتایج موفقیت‌آمیزی در پی داشته است منطقه آزاد گوادر<sup>۲</sup> پاکستان می‌باشد. بر طبق توافقات انجام‌شده این منطقه ابتدا برای یک دوره ۲۵ ساله به یک شرکت سنگاپوری اجاره داده شد و سپس در سال ۲۰۱۳ با فسخ قرارداد مذکور برای یک دوره طولانی‌مدت دیگر اداره آن به یک شرکت چینی واگذار شد<sup>۳</sup> و با

۱. همان، بند ۵ ماده ۶ فوق‌الذکر.

2. Gwader Port

3. <http://www.dawn.com/news/786992/china-given-contract-to-operate-gwadar-port>.



برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری مناسب چینی‌ها بندر گوادر به یک رقیب جدی برای منطقه آزاد چابهار تبدیل شده است [۶].

وزارت اقتصاد و دارایی باید ضمن اعلام روش واگذاری، سرمایه‌گذاران توانمند داخلی و خارجی را شناسایی کرده و مقدمات لازم را فراهم کند و مصوبه هیأت واگذاری جهت اجاره بلندمدت برخی یا تمام مناطق آزاد را اخذ کند. بدیهی است سازمان مناطق آزاد ایران به نمایندگی از وزارت اقتصاد و دارایی، مسئولیت‌های پیگیری امور مربوطه را پس از عقد قرارداد اجاره به عهده خواهد داشت.

## ۷. نتیجه‌گیری و پیشنهاد

علی‌رغم ابهامات و پیچیدگی‌های ساختاری که تا حدود زیادی ناشی از مقررات حاکم بر فعالیت سازمان اداره‌کننده مناطق آزاد ایران است، سازمان مذکور را باید گونه خاصی از شرکت‌های دولتی تلقی کرد که از قوانین و مقررات شرکت‌های دولتی تبعیت نمی‌کند. ساختار پیچیده دولتی مناطق آزاد تجاری ایران به‌عنوان یکی از موانع توسعه کیفی آن شناخته می‌شود؛ بنابراین، خصوصی‌سازی ساختار اداره‌کننده این مناطق می‌تواند به‌عنوان یکی از گزینه‌های احتمالی جهت توسعه مناطق بررسی شود. از حیث نظری، فعالیت تحت تصدی سازمان‌های مناطق آزاد تجاری ایران مشمول هیچ‌کدام از بندهای ۲ و ۳ ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قرار نمی‌گیرد؛ بلکه به‌دلیل طبع اقتصادی، این فعالیت‌ها مشمول بند ۱ ماده مذکور قرار می‌گیرند و فعالیت دولت در آنها ممنوع بوده و باید به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار شود؛ اما از بعد عملی موانعی در واگذاری اداره این مناطق به بخش خصوصی وجود دارد. علاوه بر ابهام و پیچیدگی ساختاری که به آن اشاره شد، وظایف حاکمیتی که بر عهده سازمان‌های مناطق آزاد تجاری قرار گرفته است، غیرقابل واگذاری است؛ بنابراین، جز وظایف و کارکردهای حاکمیتی، بقیه فعالیت‌های سازمان اداره‌کننده مناطق آزاد تجاری ایران قابل واگذاری به بخش خصوصی است. این واگذاری نیازمند طی مقدماتی از جهت بازسازی ساختاری سازمان است؛ به‌نحوی که وظایف حاکمیتی کلیه مناطق آزاد تجاری به یک سازمان متمرکز واگذار شود و سازمان‌های فعلی مناطق آزاد بسیار کوچک شده و صرفاً امور نظارتی و اجرایی که از سوی سازمان متمرکز به آنها احاله می‌شود را انجام می‌دهند. بقیه امور مناطق آزاد در قالب شرکت‌های قابل واگذاری طراحی و به‌تدریج به بخش خصوصی واگذار می‌شود. با توجه به این‌که دولت همواره در مناطق آزاد تجاری، علاوه بر توسعه تجارت و صادرات به‌دنبال اجرای سیاست‌های کلان اقتصادی است، به‌نظر می‌رسد روش مناسب واگذاری اداره مناطق آزاد تجاری ایران به‌صورت واگذاری مدیریت باشد، نه واگذاری مالکیت. این بدین معنا است که مدیریت دولتی بر مناطق آزاد تجاری خود مانع

بزرگی در مسیر اهداف متصور برای چنین مناطقی است؛ بنابراین، به نظر می‌رسد واگذاری مدیریت مناطق به بخش خصوصی روشی منطقی برای محدود ساختن مداخلات دولتی است. در عین حال واگذاری مدیریت الزاما به معنای واگذاری مالکیت اموال و عرصه‌های دولتی نیست؛ بلکه مقصود واگذاری مدیریت اموال و عرصه‌های مزبور به بخش خصوصی و بهره‌گیری از مزیت‌های بخش خصوصی در بالابردن بهره‌وری مناطق آزاد است. در انطباق با شیوه واگذاری مدیریت مناطق آزاد به بخش خصوصی و از بین روش‌های واگذاری مدیریت نیز قرارداد اجاره طولانی مدت به عنوان مناسب‌ترین قالب برای خصوصی‌سازی مدیریت مناطق آزاد تجاری ایران پیشنهاد می‌شود. به‌نحوی که، مالکیت شرکت کنترل‌کننده برای سازمان منطقه آزاد باقی می‌ماند؛ اما اداره آن برای یک مدت طولانی به بخش خصوصی واگذار می‌شود. این قرارداد اجاره طولانی مدت موجب می‌شود تا ثبات مدیریتی و نیز منافع طولانی مدت طرف مقابل انگیزه‌های لازم جهت سرمایه‌گذاری درازمدت را فراهم کند. تجربه برخی مناطق آزاد تجاری خارجی مانند واگذاری بندر آزاد گوادر پاکستان به بخش خصوصی یکی از شواهد مصداقی و موفق از اجرای این مدل از خصوصی‌سازی ساختار اداره مناطق آزاد تجاری است.

## منابع

۱. اثنی‌عشری، ابوالقاسم و اعتمادنیا، محسن (۱۳۹۰). مقایسه تئوریک انواع روش‌های خصوصی‌سازی و قابلیت به‌کارگیری این روش‌ها در واگذاری مراکز تلفن به بخش خصوصی، مجله اقتصادی - ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، ۱ و ۲، ۱۱۱-۱۳۰.
۲. اساسنامه سازمان‌های مناطق آزاد تجاری.
۳. چشمی، علی (۱۳۸۹). *الزامات و نتایج خصوصی‌سازی* (چاپ نخست). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۴. دستورالعمل پذیرش اوراق بهادار در بورس اوراق بهادار تهران مصوب ۱۳۸۶.
۵. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳). *لغت‌نامه دهخدا* (چاپ نخست) تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۶. سلطانی، علیرضا (۱۳۸۱). توسعه بندر آزاد گوادر: همکاری چینی - پاکستانی و آثار آن بر ایران، گزارش راهبردی مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، قابل دسترس در:  
<http://www.csr.ir/departments.aspx?abtid=06&depid=44&semid=491>
۷. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲.
۸. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶.
۹. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.
۱۰. قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۱.
۱۱. کابلی‌زاده، احمد (۱۳۸۴). خصوصی‌سازی مردمی: *کارآیی همراه با عدالت* (چاپ نخست) تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
12. Al-Sanie, Abdolrahman Ibrahim (1991). The Adoption of Marketing Concept in The Operation of Free Trade zone: a Comparative Global Study (PhD Thesis), Unoversity of Sheffiled, UK.
13. Dorsati Madani (1999). A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones, Policy Research Working Paper 2238, Trade, Development Research Group of World Bank.
14. Industry Development Division, Industry and Energy Department, and the Trade Policy Division, Country Economics Department of the World Bank (1992). Export processing zones.
15. Kofi Oteng Kufuor (1997). The Ghana Free Zone Act, *Transnat'l Law*, 10, 245-263.
16. Kusago, Takayoshi, (1998). Export Processing Zones: A Review in Need of Update, Social Protection Group of World Bank Paper No. 9802,.
17. Organisation for Economic Co-operation and Development (2007). Trade Policy Working Paper No. 53.
18. Watson, Peter (2001). Export Processing Zones: Has Africa Missed the Boat? Not yet!, Africa Region Working Paper Series No. 17.
19. Xiangming Chen (2009). The Evolution of Free Economic Zones and the Recent Development of Cross National Growth Zones, 19 *International Journal of Urban & Regional Research*, 19, 593-621.