




The University of Tehran Press

The Relationship between the Competences of Governmental Institutions and Free- Trade/Industrial-Zones Organizations

Mohammad Ghasem Tangestani¹  | Mahdi Moradi Berelian² 

1. Corresponding Author; Associate Prof., Department of International Law, Faculty of Law and Political Science, Kharazmi University, ahrna, Iran. Email: m.tangestani@khu.ac.ir
2. Assistant Prof., Department of Law, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Babolsar, Iran. Email: m.moradib@umz.ac.ir

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	<p>Free trade/industrial zones, which have been created with the aim of facilitating trade activities, especially in underdeveloped areas, have expanded in the Iranian legal system. This study focuses on the legal system of free trade/industrial zones from the perspective of the relationship between the governing organizations of these zones and the governmental bodies in their territory. The study shows that the laws governing the administration of free zones have not been able to provide a suitable model for coordination between responsible organizations inside these zones. The mechanism embedded in the laws (specifically article 65 (A) of the Act on Permanent Provisions of the Development Plans) faces challenges due to non-compliance with the principles of public administration and administrative law. Accordingly, in addition to the need to repeal the above provision, it is necessary to stipulate that exercising the powers of the free-trade/industrial-zone organizations does not negate the legal powers of the relevant governmental bodies in these zones. Also, the powers of the above-mentioned organizations should be limited to commercial and industrial affairs of their respective zones. To establish executive coordination between the governmental bodies and the free-trade/industrial-zone organizations, it is recommended that a council composed of the director of the free-trade-zone organization and the highest governmental officials of the zone be established.</p>
Pages: 49-73	
Received: 2021/07/26	
Received in revised form: 2021/11/06	
Accepted: 2022/04/18	
Published online: 2024/03/20	
Keywords: <i>Regulating relations, interaction and cooperation, article 65 of the Act on Permanent Provisions of the Development Plans, free trade/industrial zones, overlap of competencies.</i>	
How To Cite	Tangestani, Mohammad Ghasem; Moradi Berelian, Mahdi (2024). The ratio of the competence of the State Institutions with the Responsible Organization of the region in Free Trade-Industrial Zones. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 54 (1), 49-73. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2022.327803.2838
DOI	10.22059/JPLSQ.2022.327803.2838
Publisher	University of Tehran Press. 



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۴، شماره: ۱

بهار ۱۴۰۳

Homepage: <http://jplsqt.ac.ir>

نسبت صلاحیت دستگاه‌های اجرایی با سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی

محمدقاسم تنگستانی^۱ | مهدی مرادی برلیان^۲

۱. نویسنده مسئول؛ دانشیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.

رایانامه: m.tangestani@khu.ac.ir

۲. استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران. رایانامه: m.moradib@umz.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی	مناطق آزاد تجاری که با هدف تسهیل فعالیت‌های تجاری و تحقق رشد اقتصادی به‌ویژه در کشورهای توسعه‌نیافته ایجاد شده‌اند، در نظام حقوقی ایران نیز طی سال‌های گذشته ظهور و به‌تدریج گسترش یافته‌اند. ارزیابی کارکرد این مناطق از سویه‌های گوناگون ضروری است. در پژوهش حاضر تمرکز بر ارزیابی نظام مدیریتی و حقوقی مناطق آزاد از منظر ارتباط نهاد اداره‌کننده این مناطق با دستگاه‌های اجرایی فعال در قلمرو آنهاست؛ امری که در پژوهش‌های موجود تاکنون به‌صورت مستقل مدنظر نبوده است. مقاله پیش‌رو نشان می‌دهد قوانین حاکم بر اداره مناطق آزاد نتوانسته‌اند الگوی مناسبی برای هماهنگی سازمان‌های مسئول مناطق با دستگاه‌های اجرایی مربوط پیش‌بینی کنند. سازوکار مندرج در قوانین (به‌طور مشخص بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) به‌سبب عدم انطباق با اصول مدیریت دولتی و حقوق اداری، با چالش‌های جدی روبه‌روست. مطابق یافته‌های مقاله، ضمن لزوم لغو حکم مذکور، ضرورت دارد بر اساس حکم صریح قانونی مقرر شود اعمال اختیارات سازمان‌های مسئول مناطق آزاد نافی اعمال صلاحیت‌های قانونی دستگاه‌های اجرایی مربوط نیست و ضمن محدود کردن اختیارات سازمان‌های مذکور به امور تجاری-صنعتی، به‌منظور ایجاد هماهنگی اجرایی میان دستگاه‌های اجرایی با سازمان مسئول مناطق، شورایی مرکب از مدیر سازمان مسئول مناطق آزاد و مدیران دستگاه‌های اجرایی در هر منطقه تشکیل شود.
صفحات: ۴۹-۷۳	
تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۰۴	
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۰/۰۸/۱۵	
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۱/۲۸	
تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۳/۰۱/۰۱	
کلیدواژه‌ها: تنظیم روابط، تعامل و همکاری، ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مدیریت منطقه آزاد تجاری-صنعتی، همپوشانی صلاحیت‌ها.	
استناد	تنگستانی، محمدقاسم؛ مرادی برلیان، مهدی (۱۴۰۳). نسبت صلاحیت دستگاه‌های اجرایی با سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۴ (۱)، ۴۹-۷۳. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2022.327803.2838
DOI	10.22059/JPLSQ.2022.327803.2838
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

منطقه آزاد بخشی از قلمرو یک کشور است که کالای عرضه شده در آن به طور کلی از لحاظ حقوق و عوارض ورودی مانند کالایی محسوب می‌شود که خارج از قلمرو گمرکی است و مشمول نظارت‌های گمرکی معمول نیست. از نظر «یونیدو»^۱ مناطق آزاد راهکاری برای تشویق توسعه صنعتی با هدف صدور کالاهای صنعتی است. «آنکتاد»^۲ هم با اذعان به اینکه ساختار فعلی تجارت جهانی به زیان کشورهای توسعه نیافته است، مناطق آزاد را ابزاری برای دگرگونی این ساختار به نفع کشورهای مذکور می‌داند (ذاکری و اسفندیاری کلون، ۱۳۹۵: ۱۰۰). در واقع مناطق آزاد اغلب محدوده تجاری هستند که بنگاه‌های اقتصادی آزادانه اقدام به وارد کردن مواد خام (اولیه)، کالاهای نیمه ساخته و ماشین‌آلات و تجهیزات خود بدون عوارض گمرکی، تعرفه و مالیات می‌کنند و با تولید و سرهم‌بندی کالا، با کمترین محدودیت اقدام به صادرات آن می‌کنند؛ از این رو وجود ساختاری منعطف برای ایجاد واحدهای تولیدی و صنعتی در نزدیکی بندر و یا فرودگاه و بهره‌مندی از تسهیلات مواصلاتی، یکی از الزامات ایجاد مناطق آزاد است (ذاکری و اسفندیاری کلون، ۱۳۹۵: ۹۶).

مناطق آزاد تجاری-صنعتی در ایران با هدف تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری، 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 تشکیل شده‌اند. در حال حاضر مناطق آزاد تجاری-صنعتی در ایران عبارت‌اند از: کیش، قشم، چابهار، اروند، ارس، انزلی، ماکو و شهر فرودگاهی امام خمینی (ره) و به تازگی مناطق آزاد تجاری-صنعتی اینچه‌برون، مهران، اردبیل، سیستان، بانه-مریوان، بوشهر و قصر شیرین که در هفت مورد اخیر به موجب قانون ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری-صنعتی و ایجاد سیزده منطقه ویژه اقتصادی (مصوب ۱۴۰۰/۰۲/۳۱) دولت مکلف به ایجاد آنها شده است؛ البته محدوده برخی از مناطق مذکور نیز به مرور زمان توسعه یافته (همچون قانون توسعه محدوده منطقه آزاد تجاری-صنعتی چابهار مصوب ۱۳۹۸/۱۰/۲۴؛ قانون توسعه محدوده منطقه آزاد ارس مصوب ۱۳۸۵/۰۵/۲۹) یا مناطق جدیدی به آنها الحاق شده است (نظیر قانون الحاق بنادر شهید بهشتی و شهید کلاتری به محدوده منطقه آزاد تجاری-صنعتی چابهار). همچنین پیش‌بینی می‌شود بر تعداد مناطق مذکور در آینده افزوده شود. با عنایت به اینکه از تاریخ تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، قریب سی سال سپری می‌شود،

1. UNIDO (The United Nations Industrial Development Organization)

2. UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)

آسیب‌شناسی قانون مذکور و رفع مشکلات آن ضرورت دارد. به‌طور کلی، مسائل مربوط به مناطق آزاد تجاری-صنعتی از جنبه‌های مختلف اقتصادی، مالی، مدیریتی، حقوقی و غیره قابل بررسی است. در چند دهه اخیر پژوهش‌های متعددی در خصوص مناطق آزاد انجام گرفته است؛ اما آنچه در این پژوهش بر آن تمرکز شده، بررسی مسائل سازمان‌های مناطق آزاد از منظر حقوق عمومی و به‌طور مشخص‌تر، نحوه تنظیم روابط سازمان‌های مذکور با سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌صلاح است. بی‌تردید یکی از لوازم عملکرد صحیح سازمان‌های مناطق آزاد، طراحی الگوی ارتباطی مناسب میان سازمان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط است؛ امری که داخل در قلمرو پژوهش‌های مدیریتی و حقوقی (حقوق عمومی) قرار می‌گیرد.

مقاله پیش‌رو درصدد پاسخگویی به پرسش‌های زیر است: نسبت صلاحیت دستگاه‌های اجرایی با سازمان مسئول منطقه در مناطق آزاد تجاری-صنعتی چگونه است؟ آیا امکان عمل به اطلاق حکم بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵) وجود دارد؟ سازوکار(های) موجود در خصوص هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی چگونه ارزیابی می‌شود؟

فرضیه‌های پژوهش حاضر نیز به شرح زیر صورت‌بندی شده است: صلاحیت‌های سازمان‌های مسئول منطقه آزاد، نافی تمامی صلاحیت‌های دستگاه‌های اجرایی نیست؛ عمل به اطلاق حکم بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، در خصوص کلیه دستگاه‌های اجرایی و در مورد تمامی صلاحیت‌های قانونی آن‌ها، نه به لحاظ نظری قابل دفاع است و نه از حیث عملی، امکان‌پذیر است؛ سازوکار هماهنگی مندرج در ماده ۲۷ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران و نیز حکم بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، در عمل موجب ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های مربوط به نحو مقتضی و مطلوب نشده است.

با توجه به نوظهور بودن مناطق آزاد در ایران، طبعاً پرداختن به مسائل آنها باید موضوع بررسی و پژوهش‌های لازم در حوزه‌های علمی مربوط قرار گیرد. حسب بررسی صورت‌گرفته تاکنون پژوهش مستقلی در خصوص موضوع مذکور انجام نگرفته است، اگرچه در لابه‌لای پژوهش‌های موجود حسب مورد مباحثی در خصوص موضوعات مرتبط با آن انجام شده که در متن مقاله حاضر مورد استفاده و ارجاع قرار گرفته است. عمده پژوهش‌های انجام‌گرفته، راجع به الگوی مدیریت مناطق آزاد است. ضرورت انجام این پژوهش با عنایت به اهمیت مسئله‌های آن برای بخش قابل توجهی از دستگاه‌های اجرایی به‌خصوص با عنایت به درج حکم مربوط در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، به‌منظور جلوگیری از ایجاد مشکلات جدی در روابط دستگاه‌های اجرایی با سازمان‌های مسئول منطقه آزاد است. به بیان دیگر، نتایج این پژوهش نه‌فقط ناظر بر سازمان‌های مناطق آزاد است، بلکه برای دستگاه‌های

اجرایی که در قلمرو جغرافیایی مناطق آزاد دارای مأموریت‌های قانونی هستند نیز مفید به نظر می‌رسد. افزون بر این، از دیگر دلایل ضرورت انجام پژوهش پیش‌رو می‌توان به این مسئله اشاره کرد که حسب بررسی انجام گرفته، مناطق آزاد در ایران در مجموع نتوانسته‌اند اهداف مورد انتظار از ایجادشان را محقق کنند و یکی از عوامل این عدم توفیق، ساختار اداره مناطق مذکور است (شیبانی و عبدی‌پور فرد، ۱۳۹۹: ۷۲-۷۳) که تنظیم مناسب آن نقش انکارناپذیری در ایفای درست کارکردهای این مناطق در راستای دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده قانونی دارد.

بر اساس مطالب پیش‌گفته، در این مقاله در قالب چهار بند، ابتدا به بررسی الگوهای تطبیقی مدیریت مناطق آزاد و الگوی مدیریتی مناطق آزاد در نظام حقوقی ایران پرداخته خواهد شد؛ سپس نسبت صلاحیت‌های سازمان‌های مسئول مناطق آزاد و دستگاه‌های اجرایی مربوط و سازوکارهای هماهنگی میان مراجع مذکور ارزیابی و در نهایت، پیشنهاد مربوط به سازوکار هماهنگی میان مراجع مذکور ارائه می‌شود.

۲. الگوهای (تطبیقی) مدیریت مناطق آزاد

اگرچه در نقاط مختلف جهان شمار زیادی از مناطق آزاد تجاری را می‌توان شناسایی کرد که طبیعتاً هریک از آنها ویژگی‌های خاص خود را به‌ویژه از لحاظ مدیریتی دارا هستند، با وجود این، تعیین دست‌کم چند الگوی مشخص مدیریتی که بتوان این مناطق را در آنها دسته‌بندی کرد، تا اندازه‌ای امکان‌پذیر به نظر می‌رسد. پیش از تبیین مختصر الگوهای مدیریتی موردنظر، بیان چند نکته در اینجا ضروری است؛ نخست، در حوزه مورد بررسی این مقاله در گستره تطبیقی، واقعیت تکرر در واژگان و عباراتی را که به این مناطق اشاره دارند، نمی‌توان نادیده انگاشت، به‌گونه‌ای که نزدیک به نوزده اصطلاح در این زمینه شناسایی شده‌اند: «مناطق آزاد»^۱ در کشورهایی همچون کاستاریکا، هندوراس، ایرلند، تایلند، ترکیه، امارات و ونزوئلا، «مناطق ویژه اقتصادی»^۲ در چین، «مناطق آزاد صنعتی»^۳ در کلمبیا، غنا، سوریه، اردن، «مناطق آزاد تجاری»^۴ در بلغارستان، شیلی، مصر، «مناطق آزاد صادرات»^۵ در جامائیکا، «مناطق آزاد تجاری-صنعتی»^۶ در کشورمان، «مناطق آزاد اقتصادی»^۷ در روسیه، «مناطق محصور»^۱ در اندونزی، «شهرک‌های صنعتی»^۲ در تایلند و

1. Free Zones
2. Special Economic Zones (SEZ)
3. Industrial Free Zones
4. Free Trade Zones (FTZ)
5. Export Free Zones
6. Free Trade and Industrial Zones
7. Free Economic Zones

«مناطق آزاد پردازش صادرات»^۳ در توگو از جمله این اصطلاحات و عناوین هستند (Hamed, 2014: 24-25)؛ دوم، تعابیر مذکور در بسیاری موارد همزمان به کار رفته و به مفهوم تقریباً مشابهی اشاره دارند، هرچند برخی از آنها همچون «مناطق آزاد تجاری» و یا «مناطق ویژه اقتصادی» کاربرد بیشتری دارند (Jayanthakumaran, 2006: 230)، به ویژه اصطلاح «مناطق آزاد تجاری» متداول‌ترین و پرکاربردترین تعبیر چه نزد محققان این حوزه و چه در حیطه قوانین و مقررات دولتی است (Tiefenbrun, 2012: 3)؛ سوم، «مناطق آزاد تجاری» از منظرهای گونه‌گونی تعریف شده‌اند، اما به صورت کوتاه می‌توان این مناطق را در شکل ابتدایی خود با چند مشخصه اصلی تعریف کرد؛ «به لحاظ جغرافیایی دارای حدود مشخص بوده و معمولاً با ابزار معین فیزیکی از دیگر مناطق کشور جدا می‌شود؛ مزایا، منافع و تسهیلات اقتصادی قابل توجه نسبت به دیگر نواحی کشور دارد و از عوارض گمرکی معاف بوده و تشریفات و روش‌های ساده‌ای اداری و اجرایی در آنها مجری است» (Akinci & Crittle, 2008: 9). مناطق آزاد تجاری دارای گونه‌گونی قابل توجهی بوده و روش‌های اداره آنها نیز بر اساس مبانی مختلفی دسته‌بندی و تبیین شده‌اند. گزارش جامع بانک جهانی در خصوص این مناطق، دست‌کم در نمونه‌های مورد بررسی خود، مبادرت به شناسایی چهار الگوی مدیریتی برای این مناطق کرده است:

۱. اداره توسط مقامات (مراجع) مستقل دولتی یا شرکت‌های دولتی^۴ که در کشورهای نظیر اردن، بنگلادش، کره، زیمبابوه و کنیا به کار گرفته می‌شود؛ ۲. اداره توسط یک دپارتمان مخصوص در وزارتخانه مربوطه^۵ که در کشورهای تایوان، سنگال، اسلواکی و السالوادور مشاهده می‌شود؛ ۳. مدیریت مناطق از طریق هیأت مدیره مخصوص مناطق آزاد^۶ که در هند، ترکیه، اوکراین، لهستان و ویتنام از این الگو استفاده شده است؛ ۴. اداره مناطق توسط آژانس‌های ارتقای سرمایه‌گذاری^۷ که اغلب نیمه‌دولتی‌اند؛ البته این روش به ندرت و در تعداد اندکی از کشورها همچون سریلانکا، اوگاندا و ایرلند به کار گرفته شده است (Akinci & Crittle, 2008: 19). این الگوهای مدیریتی که اغلب مبتنی بر ایفای نقش دولت هم در زمینه ایجاد و توسعه مناطق آزاد و هم مقررات‌گذاری (رگولاتوری) برای این مناطق هستند، در برخی کشورها با مشارکت بخش خصوصی دچار تغییراتی شده است، به گونه‌ای که نقش مرجع یا نهاد دولتی

1. Bonded Zones
2. Industrial Estates
3. Export Processing Free Zones
4. Government Authorities or Corporations
5. Specialized Departments Within a Ministry
6. Zone-Specific Management Boards
7. Investment Promotion Agencies

مربوطه به مقررات‌گذاری در این مناطق محدود شده و عملیات ایجاد، اداره و توسعه این مناطق عمدتاً به بخش غیردولتی سپرده شده است. به سبب همین تحولات، بانک جهانی در گزارش جدیدتر خود نحوه مدیریت این مناطق را در قالب الگوهای دیگری همانند «مدیریت خصوصی»^۱ و «مدیریت از طریق مشارکت بخش عمومی و خصوصی»^۲ نیز مدنظر قرار داده است (Buba & Wong, 2017: 36). برخی محققان این حوزه نیز تقریباً الگوهای مدیریتی مذکور را در یک دسته‌بندی سه‌گانه جای داده‌اند: نخست، «مدل سازمانی»^۳ که در آن شرکت‌های غیرانتفاعی، خصوصی، عمومی و یا شرکت‌های مشترک عمومی و خصوصی وظیفه تهیه زیرساخت‌ها و سازماندهی فعالیت‌های اقتصادی منطقه را بر عهده دارند؛ دوم، در «مدل اداری»^۴ دولت‌های محلی^۵ یا ایالات به نمایندگی از مقامات مرکزی اداره امور اقتصادی، تجاری و صنعتی منطقه را عهده‌دار شده‌اند و یا مستقیماً از طریق مقامات محلی گمرک و یا بندر مربوطه این کار را انجام می‌دهند؛ سوم، «مدل یکپارچه»^۶ که آمیزه‌ای از دو مدل پیشین است و در آن میان سرمایه‌گذاران، ادارات، مدیران مشاغل و خدمات منطقه گونه‌ای تقسیم کار مبتنی بر مقررات دولتی وجود دارد. در این مدل، امکان واگذاری سازمان‌دهی و اداره مناطق آزاد از سوی دولت‌های محلی به شرکت‌های خصوصی پیش‌بینی شده است؛ از جمله تحولات صورت‌گرفته در این مدل، واگذاری اداره مناطق به صورت کامل و متمرکز به آژانس‌های تجاری نیمه‌دولتی است (Chen, 1995: 595).

در انتهای این قسمت شایان ذکر است که هنگام بحث از الگوهای مدیریتی مناطق آزاد باید دانست که الگوی مدیریت دولتی مناطق آزاد، خود دارای دست‌کم دو جنبه است؛ نخست، دولتی بودن مفهومی گسترده دارد و سازمان‌های اداره‌کننده‌ای را که تحت کنترل دولت مرکزی یا دولت‌های محلی هستند، شامل می‌شود. این مدل البته خود دارای دو شکل فرعی است: مدیریت انحصاری که در آن دولت یک سازمان تخصصی را برای مدیریت، هماهنگی و نظارت بر مناطق آزاد تشکیل می‌دهد، به مانند آنچه در کشورهای برزیل و ایالات متحده آمریکا وجود دارد؛ مدیریت از طریق نمایندگی که در آن دولت به جای تشکیل یک سازمان تخصصی، یک مقام ارشد را برای مدیریت این مناطق برمی‌گزیند یا یکی از

1. Private Management
2. Public-Private Partnership
3. Organizational Model
4. Administrative Model

۵. منطقه آزاد تجاری شانگهای چین به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین مناطق آزاد جهان که در سال ۲۰۱۳ ایجاد شده است، از طریق کمیته اداری منتخب دولت محلی شانگهای اداره می‌شود (Peng & Fei, 2017: 243).

6. Integrated Model

دپارتمان‌های دولتی را مأمور این امر می‌کند؛ جنبه دوم مبتنی بر این واقعیت است که یک نظام مدیریت دولتی خاص مناطق آزاد تعبیه می‌شود که مدیریت همه‌جانبه و هماهنگی امور این مناطق را در برمی‌گیرد. این مدل دارای سه شکل فرعی است: نخست، مدل مبتنی بر غلبه یا برتری دولت که نقش اصلی را دپارتمان‌های دولتی ایفا می‌کنند؛ دوم، مدل مبتنی بر برتری شرکت‌ها که در آن شرکت‌های مدیریت حرفه‌ای از سوی دولت صلاحیت و اجازه مدیریت مناطق را دارند و سوم، مدلی که بر همکاری مشترک میان دپارتمان‌های دولتی و شرکت‌های مدیریت حرفه‌ای استوار است (Xiao, 2016: 38). پس از بررسی مختصر الگوهای مدیریتی مناطق آزاد تجاری و صنعتی در گستره تطبیقی، در بخش بعد الگوی به‌کارگرفته‌شده برای اداره مناطق آزاد در کشورمان مطمح‌نظر قرار خواهد گرفت.

۳. الگوی مدیریت مناطق آزاد در ایران

الگوی مدیریت مناطق آزاد در ایران، مبتنی بر اداره توسط دولت (الگوی مدیریت انحصاری دولتی) است. هر منطقه توسط سازمانی (سازمان مسئول منطقه) که در قالب شرکت دولتی با شخصیت حقوقی مستقل (با سرمایه دولت) تشکیل می‌شود، اداره می‌شود. با توجه به جایگاه و مأموریت‌های خاص این قبیل شرکت‌ها، سازمان‌های مسئول منطقه و شرکت‌های وابسته به آنها از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند^۱ و منحصراً بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی، اساسنامه‌های مربوط و قانون تجارت اداره می‌شوند. بر این اساس، بخش غیردولتی نقش مستقیمی در اداره مناطق آزاد در ایران ندارد و این دولت است که با ایجاد یک شرکت، هر منطقه آزاد را اداره می‌کند.

از سال ۱۳۷۲ تا اواخر ۱۳۹۵ امور هماهنگی و نظارت بر مناطق آزاد بر عهده شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی بود که بر اساس مصوبه هیأت وزیران بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی ایجاد شد و دبیرخانه آن در نهاد ریاست جمهوری بود و دبیر شورا، به سبب اهمیت جایگاه آن همزمان مشاور رئیس‌جمهور نیز بود. از ابتدای سال ۱۳۹۶ و به موجب تبصره ماده ۲۳ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، تمامی وظایف، اختیارات، ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با

۱. مستثنا شدن اداره مناطق آزاد از قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه‌های دولتی نافی صلاحیت مراجع نظارتی در نظارت بر مناطق مذکور نیست؛ اگرچه برخی نویسندگان پیشنهاد کرده‌اند به این امر تصریح شود (هداوند و فضلی، ۱۳۹۶: ۲۸).

حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوط به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل و وزیر ذی‌ربط مسئول اجرای قوانین مرتبط با حوزه مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی خواهد بود. شایان ذکر است در حکم انتصاب دبیر جدید شورا، به‌رغم اینکه مقام یادشده توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی منصوب می‌شود، همچنان جایگاه مشاورت رئیس‌جمهور تداوم دارد.

از نظر برخی نویسندگان، نظام مدیریتی و اداری مناطق آزاد با سایر مناطق کشور متفاوت است. درحالی که در مناطق اصلی بر اساس اصل تفکیک قوا، هر یک از قوا و دستگاه‌های دولتی متکفل اداره امور مربوط به خود هستند، در مناطق آزاد یک نهاد اداری تمامی امور راجع به بخش‌های مختلف را به‌صورت متمرکز انجام می‌دهد (مهریزی مؤخر، ۱۳۹۲: ۱). البته عبارت «کلیه امور راجع به بخش‌های مختلف» اطلاق دارد و چنانچه منظور از آن، کلیه امور دستگاه‌های دولتی باشد، عمل به آن نه امکان‌پذیر است و نه قابل دفاع. درهرحال، نظام مدیریت مناطق آزاد موجد چالش‌های مختلفی در عمل شده که مهم‌ترین آن تعیین نسبت میان صلاحیت سازمان اداره‌کننده این مناطق با دستگاه‌های اجرایی دولتی ذی‌ربط و چگونگی انتظام روابط فی‌مابین است. در ادامه ضمن بررسی نسبت مذکور و ارزیابی سازوکار هماهنگی میان نهادهای پیش‌گفته، ویژگی‌های الگوی مدیریتی مناطق آزاد در ایران بیشتر آشکار خواهد شد.

۴. نسبت صلاحیت‌های سازمان‌های مسئول مناطق آزاد و دستگاه‌های اجرایی

یکی از تبعات طراحی ساختار دولتی برای سازمان‌های مسئول مناطق آزاد، تنظیم روابط سازمان مسئول اداره منطقه با دستگاه‌های دولتی مستقر در منطقه مربوط است. ماده ۲۷ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران (الحاقی ۱۳۷۵/۰۸/۲۲) به‌عنوان اولین حکم قانونی مربوط مقرر کرده است: «به‌منظور ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های مناطق آزاد، حسب مورد با تأیید وزیر ذی‌ربط به یکی از دو روش زیر عمل خواهد شد:

الف) دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را به رئیس هیأت مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض کنند؛

ب) مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیأت مدیره و مدیرعامل سازمان و با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می‌شوند». شایان یادآوری است حکم مذکور تاکنون نسخ صریح نشده است، اما با عنایت به مفاد حکم بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور باید قائل به نسخ ضمنی آن شد.

در گام بعد، بند «الف» ماده ۳۵ قانون چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری

اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی مقرر کرده بود: «مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام اجرایی منطقه محسوب شده و کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به استثنای دستگاه‌های نهادی دفاعی و امنیتی مکلف هستند ضمن رعایت ماده ۲۷ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۰۷ نسبت به اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد اقدام نمایند». همچنین وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت موظف شده بودند در حیطة وظایف قانونی ضمن هماهنگی با سازمان‌های مناطق آزاد، خدماتی از قبیل برق، آب، مخابرات، سوخت و سایر خدمات را با نرخ‌های مصوب جاری در همان منطقه جغرافیایی از کشور به مناطق آزاد ارائه کنند؛ لکن در قانون برنامه سوم توسعه، حکم مشابه احکام مذکور پیش‌بینی نشده است.

سپس بند «الف» ماده ۶۵ قانون مذکور عیناً با تکرار حکم بند «الف» ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) به تصویب می‌رسد، قانونگذار به منظور ساماندهی مناطق آزاد و ایفای نقش مؤثر آن‌ها در تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام، اعمال مدیریت یکپارچه و ایجاد رشد اقتصادی مناسب در این مناطق، هم‌پیوندی و تعامل اثرگذار اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی و ارائه الگوی توسعه ملی در بخش‌های مختلف، به موجب بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مقرر کرده است: «مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنهاست. سازمان‌های مناطق آزاد منحصراً بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند». البته بر اساس تبصره‌های بند مذکور، واگذاری وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های تحت نظر مقام رهبری، با موافقت ایشان صورت می‌پذیرد؛ همچنین تصریح شده است اختیارات فرماندار در مورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا در مناطق آزاد به مدیر سازمان منطقه آزاد واگذار می‌شود.

ارزیابی سازوکار مندرج در قوانین و مقررات مذکور جهت هماهنگی میان سازمان مسئول در مناطق آزاد و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در قسمت بعدی به صورت تفصیلی مدنظر قرار خواهد گرفت، اما در اینجا به صورت مختصر به انواع مختلف ناهماهنگی‌های موجود بین دستگاه‌های اجرایی و سازمان منطقه آزاد و مصادیق آن اشاره می‌شود:

۱.۴. نسبت صلاحیت‌های مناطق آزاد و نظام عدم‌تراکم

در عمل اداره مناطق آزاد متأثر از دو الگوی مدیریت سیاسی (وزارت کشور، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها) و اختصاصی (سازمان‌های مناطق آزاد) است که حسب مورد ممکن است مکمل یا متعارض یکدیگر باشند و طبعاً بر عملکرد آن منطقه تأثیرات مثبت یا منفی بگذرانند (حافظنیا و همکاران، ۱۳۹۰: ۲۹). برای نمونه موارد متعددی در تعارض میان اختیارات بخشداری و سازمان منطقه آزاد کیش مطرح شده است. از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: نخست، با آنکه مطابق مقررات و موازین موجود، نیروهای نظامی در منطقه در چارچوب وظایفی که در راستای تأمین امنیت بر عهده دارند، باید تحت نظارت بخشدار عمل کنند، اما در منطقه آزاد کیش نه تنها برای انتصاب فرمانده نیروی نظامی نظر موافق مدیرعامل سازمان منطقه اخذ می‌شود، بلکه نظارت بر تأمین امنیت منطقه نیز بر عهده سازمان است؛ دوم، با آنکه یکی از وظایف اصلی بخشداران هدایت و تشکیل مرتب جلسات شورای تأمین و نظارت بر حسن اجرای مصوبات آن است، در منطقه آزاد کیش عملاً این وظیفه در زمره وظایف سازمان قرار گرفته است؛ سوم، نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات راهنمایی و رانندگی و اداره گذرنامه مطابق موازین قانونی به بخشداران واگذار شده است، اما در منطقه مذکور سازمان منطقه این مهم را انجام می‌دهد؛ چهارم، حسن اجرای قوانین و مقررات مربوط به تردد، اقامت، تابعیت، استملاک و دیگر امور مربوط به اتباع و نمایندگی‌های خارجی، پناهندگان، معاونان، مهاجران و آوارگان بر عهده بخشداران است که در منطقه آزاد کیش، سازمان منطقه این وظیفه را انجام می‌دهد؛ پنجم، نظارت بر تشکیل اتحادیه‌ها و اصناف و رعایت تصمیمات اتخاذشده آنها، بر اساس قوانین و مقررات موجود بر عهده بخشداران است که در جزیره کیش، هدایت امور مذکور بر عهده سازمان منطقه است (حافظنیا و همکاران، ۱۳۹۰: ۳۲-۳۵). در مطالعه موردی منطقه آزاد کیش، سازمان مسئول منطقه به تدریج در بیشتر امور منطقه تسلط یافته و در عمل اختیارات سایر نهادها (خاصه بخشداری) کاهش یافته است (حافظنیا و همکاران، ۱۳۹۰: ۳۶). با تقویت و تثبیت موقعیت سازمان‌های مناطق آزاد به نظر می‌رسد چنین روندی (توسعه تدریجی اعمال اختیارات قانونی سازمان‌های مذکور) در مورد سایر مناطق آزاد نیز صورت پذیرد.

۲.۴. نسبت صلاحیت مناطق آزاد با قوه قضاییه

در خصوص ارتباط نهاد اداره‌کننده مناطق آزاد با قوه قضاییه باید گفت که نهاد مذکور صلاحیت قضایی ندارد و قوه قضاییه همچون سایر مناطق، در مناطق آزاد نیز صلاحیت‌های خود را به صورت انحصاری اعمال می‌کند. البته در مواردی که سازمان‌های مناطق آزاد اختیارات دستگاه‌هایی را اعمال کنند که مأموران آنها ضابط دادگستری باشند، طبعاً مأموران سازمان‌های مناطق آزاد از چنین جایگاهی برخوردار

خواهند بود. برای نمونه بر اساس ماده ۱۵ آیین‌نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد^۱ به استناد قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور، قانون اراضی مستحدث و ساحلی و قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست برای اجرای قوانین مذکور در محدوده مناطق آزاد، کارکنان ذی‌ربط در مناطق آزاد به قائم‌مقامی کارکنان سازمان جنگل‌ها و مراتع و سازمان حفاظت محیط‌زیست، ضابطان قضایی محسوب می‌شوند.

همچنین شایان ذکر است سازمان‌های مسئول مناطق آزاد نمی‌توانند جایگزینی برای سازمان‌های غیرقضایی وابسته به قوه قضاییه (همچون سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور) باشند.

۳.۴. نسبت صلاحیت مناطق آزاد با نظام عدم‌تمرکز محلی

قانون چگونگی اداره مناطق آزاد در خصوص صلاحیت نهادهای محلی (شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها و...) در مناطق مذکور حکمی ندارد. با توجه به اینکه مناطق آزاد علی‌القاعده در یکی از محدوده‌های شهر، روستا یا بخش تشکیل می‌شوند، روابط سازمان‌های مسئول منطقه با نهادهای محلی باید مشخص شود. سازمان‌های مناطق آزاد نمی‌توانند اختیارات شوراهای محلی را نادیده انگارند. اجرای قانون مناطق آزاد در موارد متعددی با قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای کشور و انتخاب شهرداران تداخل دارد؛ با توجه به جایگاه مبتنی بر قانون اساسی شوراهای اخیر، به نظر می‌رسد حتی با وضع قانون هم امکان واگذاری اختیارات آنها به سازمان‌های مناطق آزاد وجود نداشته باشد (مهریزی مؤخر، ۱۳۹۲: ۴-۵).

۵. ارزیابی سازوکارهای هماهنگی میان سازمان‌های مسئول منطقه و دستگاه‌های اجرایی

پیش از ارزیابی سازوکارهای فعلی در زمینه هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی در مناطق آزاد، ضرورت دارد ابتدا به صورت مختصر به مفهوم‌شناسی و بررسی ضرورت هماهنگی میان دستگاه‌ها (به صورت خاص، میان دستگاه‌های دولتی) پرداخته شود.

۱. تمامی اختیاراتی که در زمینه تجاوز و تصرف و تخریب اراضی دولتی و ملی و اراضی ساحلی و حریم آن بر اساس قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور - مصوب ۱۳۴۸ و اصلاحات بعدی آن و قانون اراضی مستحدث و ساحلی - مصوب ۱۳۵۴ - به وزارتخانه‌های مسئول محول شده و همچنین اختیارات موضوع مواد ۱۱ تا ۱۵ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست - مصوب ۱۳۵۳ - که به سازمان حفاظت محیط‌زیست تفویض شده و نیز اختیارات خاصی که در این مورد به سایر نهادهای دولتی محول شده است، از تاریخ تصویب این آیین‌نامه در محدوده مناطق آزاد به سازمان تفویض می‌شود.

۵.۱. مفهوم‌شناسی و ضرورت هماهنگی

واکاوی مفهومی مقوله هماهنگی میان سازمان‌ها (به صورت کلی، اعم از سازمان‌های دولتی و غیردولتی)، داخل در حوزه علم مدیریت است. اگرچه به مناسبت ورود آن به نظام حقوقی در قالب اسناد حقوقی لازم‌الاجرا، حسب مورد توسط حقوقدانان نیز بررسی شده است. با وجود این، اساس این مباحث علی‌القاعده باید در علم مدیریت ردیابی شود.

یکی از مؤلفه‌های مدیریت، در کنار برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و رهبری و کنترل، مقوله هماهنگی^۱ است.^۲ بدون هماهنگی، سایر مؤلفه‌های مذکور کارایی لازم را نخواهند داشت. هماهنگی، فرایندی است که طی آن همه بخش‌های تشکیل‌دهنده یک کل برای نیل به هدف مشترک ترکیب می‌شوند و در بردارنده تعاملات میان مشارکت‌کنندگانی هستند که تحقق اهداف مربوط را بدون تعامل و ارتباط با دیگران قابل حصول نمی‌دانند. با تفکیک میان هماهنگی در مقام وضع خط‌مشی‌های عمومی و اجرای آنها، شایان ذکر است که در نظریه‌های کلاسیک اداره امور عمومی، تمرکز بر وجه اخیر بود. هماهنگی در اجرای خط‌مشی‌های عمومی از جمله از طریق سلسله‌مراتب سازمانی و تفکیک مشاغل و وظایف صورت می‌گیرد. در رویکرد نهادگرایی نوین، دستیابی به هماهنگی از طریق درک شبکه‌ای از تعاملات درون سازمانی و برون سازمانی محقق می‌شود (شیخ‌الاسلام و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۵-۱۹).

در انجام وظایف به‌هم‌پیوسته، ایجاد هماهنگی در سطوح مختلف فردی، گروهی، سازمانی و فراسازمانی، یک ضرورت راهبردی محسوب می‌شود. تا دهه ۱۹۵۰ میلادی، نظریه‌پردازان علوم مدیریتی، سازمان را سامانه بسته‌ای می‌دانستند که ارتباطی با محیط پیرامونی خود ندارد. بدان سبب است که گفته می‌شود نظریه سیستم‌ها، انقلابی بزرگ در خصوص ارتباط محیط و سازمان محسوب می‌شود (بیکدلو و رهنورد، ۱۳۹۶: ۴ و ۱۹).

در پژوهشی در خصوص توسعه پایدار، مشخص شده است که یکی از موانع مهم نیل به هدف مذکور، ناهماهنگی میان مراجع ذی‌ربط است. بر اساس یافته‌های پژوهش یادشده، گام اول هماهنگی، این است که روابط بین نهادهای ذی‌ربط، شفاف باشد (الوانی، بی‌تا). در خصوص گام اول، شایان ذکر است موانع هماهنگی بین سازمان‌های در بخش عمومی کشور شامل عوامل درون سازمانی، عوامل میان سازمانی، موانع سیاسی، قانونی، اداری، محیطی و درنهایت، عوامل فرهنگی می‌شود (شیخ‌الاسلام و

1. Coordination

۲. برای واکاوی مفهومی عناصر و مؤلفه‌های مدیریت، مطالعه کتاب‌های مدیریتی از جمله کتاب مبانی مدیریت استیفن پی رایبزن و دی سنزو (۱۳۹۲) قابل استفاده و مفید است.

همکاران، ۱۳۹۶: ۲۱-۲۶). از جمله پیشنهادهای ارائه شده به منظور ایجاد هماهنگی میان سازمانی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: تدوین برنامه‌های اقدام با رویکرد توافقی، وضع رویه‌های عملیاتی استاندارد برای سازمان‌های ذی‌ربط، تعریف سازوکارهای هماهنگی مانند شوراهای بخشی، تسهیم اطلاعات و دانش میان سازمان‌های مربوط، استفاده از بازخورد اطلاعاتی مناسب در میان سازمان‌های مذکور، تعریف سازوکارهای پاسخگویی، شفاف‌سازی اهداف و تقسیم کار میان سازمانی و هدف‌گذاری و ارتقای فهم مشترک سازمان‌های مزبور (بیکدلو و رهنورد، ۱۳۹۶: ۲۰).

شایان یادآوری است که در قانون اساسی ایران ضرورت هماهنگی میان دستگاه‌های دولتی در اصول متعددی همچون اصل ۸۷ (لزوم حفظ هماهنگی میان اعضای هیأت وزیران)، بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی (حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه از طریق رهبری)، اصل ۱۳۴ (لزوم حفظ هماهنگی میان دستگاه‌های دولتی) و اصل ۱۷۶ (هماهنگی تمامی امور کشور با تدابیر دفاعی و امنیتی) مورد توجه قرار گرفته است.

۲.۵. سازوکارهای هماهنگی در مناطق آزاد

به نظر می‌رسد قانونگذار در مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر اداره مناطق آزاد به روش‌های مدیریتی شناخته شده ایجاد هماهنگی میان سازمانی عنایت لازم نداشته و آنها را به کار نگرفته است، بلکه صرفاً از طریق نهاد تفویض اختیار کوشیده تا به انتظام و هماهنگی روابط میان دستگاه‌های اجرایی و مناطق آزاد دست یابد که این کوشش نیز نافرجام بوده است؛ در نقد بند «الف» ماده ۲۷ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد گفتنی است که در «تفویض اختیار» یک مقام اداری، بخشی از (و نه کل) اختیارات خود را به افراد تحت مدیریت خود در آن مجموعه سازمانی واگذار می‌کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۱: ۶۵). تفویض اختیار اصولاً توسط مقام بالاتر به مقام یا مأمور پایین‌تر همان دستگاه یا مجموعه سازمانی در چارچوب قانون صورت می‌گیرد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۶: ۷۵). بدین ترتیب امکان تفویض اختیارات یک دستگاه دولتی به دستگاه دولتی (یا غیردولتی) دیگر وجود ندارد (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۳۸).

افزودن، کاستن، لغو یا واگذاری اختیارات دستگاه‌های دولتی به سایر دستگاه‌ها، به موجب قانون عادی در مواردی که داخل در صلاحیت سایر قوای حکومتی باشد، از حیث مغایرت با قانون اساسی با ایراد مواجه است. ضمن اینکه حکم ماده ۲۷ قانون مذکور با شرایط تفویض اختیار همخوانی ندارد و به نوعی حاوی حکمی خلاف قاعده است، زیرا اختیار یک دستگاه دولتی در یک محدوده جغرافیایی را به کل، به دستگاه دیگر واگذار می‌کند.

در خصوص مفاد بند «ب» ماده ۲۷ قانون مذکور درباره انتصاب مدیران دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیأت مدیره و مدیرعامل سازمان مسئول منطقه و با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط، نکات زیر قابل ذکر است. اولاً سازوکار مذکور لزوماً به هماهنگی میان مراجع یادشده منتهی نمی‌شود. چه بسا پس از تصدی پست مربوط، شخص عملاً مجری سیاست‌های دستگاه اجرایی مربوط باشد؛ ثانیاً اجرای آن با ابهامات و خلأهایی مواجه است؛ از جمله اینکه در صورت عدم توافق سازمان مسئول منطقه و دستگاه اجرایی ذی‌ربط در انتصاب شخص خاصی به‌عنوان مدیر، تکلیف چیست؟ در صورتی که پس از انتصاب، بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط اقدام به عزل مدیر مربوط نماید و سازمان مسئول منطقه با این امر موافق نباشد، چگونه باید اقدام کرد؟ چنانچه درائتای انجام وظایف مدیر مربوط، میان سیاست‌های دستگاه‌های اجرایی مربوط با سیاست‌های سازمان مسئول منطقه تعارض یا ناهماهنگی وجود داشته باشد، تکلیف مقام مذکور چیست؟ در هر حال، مدیر دستگاه باید پاسخگوی کدام یک از مراجع مذکور باشد؟ انتخاب یکی از روش‌های مذکور (مذکور در بندهای «الف» و «ب» ماده ۲۷ قانون مزبور) در صلاحیت وزیر ذی‌ربط (و نه مدیر سازمان مسئول منطقه) گذاشته شده است.

اطلاق حکم بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نیز به جهت اعطای تمامی وظایف، صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی دولتی، به مدیران سازمان‌های مناطق آزاد، به دلایلی که در ادامه بیان می‌شود، قابل ایراد است. منطق ایجاد سازمان‌های عمومی (دولتی) با شخصیت حقوقی مستقل، اداره تخصصی امور عمومی است. هر سازمان عمومی متکفل اداره بخشی از امور عمومی به‌صورت تخصصی است (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۰۴-۱۰۸). واگذاری اختیارات تمامی دستگاه‌های اجرایی دولتی در مناطق آزاد به یک شرکت دولتی نه تنها به لحاظ منطقی با هدف ایجاد نهادهای غیرمتمرکز سازگار نیست (و در نهایت به اداره ناکارآمد امور منتهی خواهد شد)، بلکه به لحاظ عملی هم متعذر به نظر می‌رسد. گفتنی است عبارت «دستگاه اجرایی دولتی» پیشتر تعریف قانونی نشده است. ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری منظور از «دستگاه اجرایی» را بیان کرده است. با توجه به حکم ماده اخیر، به نظر می‌رسد منظور از عبارت یادشده (دستگاه‌های اجرایی دولتی)، وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی باشد.

به‌رغم سپری شدن بیش از چهار سال از تصویب قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ظاهراً پژوهشی که با روش میدانی اقدام به بررسی اجرای حکم مذکور کرده باشد، انجام نشده است؛ عدم اجرای کامل حکم مذکور هم به دلایل اجرایی - عملیاتی است و هم به دلایل حقوقی - مدیریتی. در اینکه سازمان‌های مسئول منطقه قاعداً باید بخشی از اختیارات برخی از دستگاه‌های اجرایی را در محدوده مناطق

آزاد عهده‌دار شوند، تردیدی نیست، اما بحث اصلی در خصوص کم‌وکیف اختیارات مزبور است. شایان توجه آنکه از نظر شورای عالی مناطق مذکور، علت اصلی مشکلات موجود عدم اجرای مقررات قانونی مربوط است، از این رو نیازی به اصلاح قوانین مذکور نیست (پناهی، ۱۴۰۰: ۱۲). در نظرسنجی صورت‌گرفته از دستگاه‌های اجرایی، سازمان بنادر و دریانوردی با اشاره به مرجعیت ملی سازمان مذکور در اجرای مقررات بین‌المللی مربوط (دریانوردی) و تخصصی بودن انجام وظایف مزبور (به‌نحوی که انجام آن توسط سایر دستگاه‌ها متعذر است) و تبعات منفی واگذاری انجام وظایف مذکور به دستگاه غیرتخصصی به لحاظ بین‌المللی، سیاسی و اقتصادی، نظر به عدم سازگاری حکم بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور با اقتضات عملی و بین‌المللی انجام وظایف سازمان مذکور داده است. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیز احصا و تفکیک موضوعی وظایف مشترک سازمان‌های مناطق آزاد با وظایف دستگاه‌هایی اجرایی را پیشنهاد کرده است (پناهی، ۱۴۰۰: ۲۰-۲۲). شایان توجه آنکه سازمان منطقه آزاد اروند، در اعلام‌نظر خود بیان کرده که واگذاری اختیارات تمامی دستگاه‌های اجرایی فایده‌ای برای مناطق آزاد ندارد، بلکه برخی دستگاه‌ها از اهمیت برخوردارند، از این رو ضرورت دارد دستگاه‌های مربوط احصا شوند (پناهی، ۱۴۰۰: ۲۹). در انتهای گزارش مذکور که در مرکز پژوهش‌های مجلس تدوین شده است، در مقام تحلیل و ارائه پیشنهاد بیان شده که واگذاری اختیارات دستگاه‌های اجرایی به سازمان‌های مناطق آزاد امکان عملیاتی شدن ندارد. انتقال وظایف شهرداری، شورای شهر، فرمانداری، امور فرهنگی، آموزش و پرورش و ... که ارتباطی به وظایف سازمان‌های مذکور ندارد، موجه نیست. بر اساس مطالعات بین‌المللی، مناطق آزاد بر امور تولید، صادرات، جذب سرمایه و انتقال فناوری متمرکزند و سایر امور مانند امور شهری، روستایی، سایر حوزه‌های اقتصادی نظیر گمرک و مالیاتی ارتباطی به وظایف سازمان‌های مناطق مذکور ندارد. ضمن اینکه واگذاری تمامی اختیارات دستگاه‌های اجرایی به سازمان‌های یادشده علاوه‌بر اینکه امکان عملیاتی شدن ندارد، موجب عدم تمرکز آنها بر وظایف اصلی‌شان می‌شود. بر اساس تجارب موفق بین‌المللی، مناطق آزاد در مساحت‌های کوچک و در مجاورت بنادر، فرودگاه‌ها و زیرساخت‌های حمل‌ونقل قرار دارند و بر تولید و تجارت متمرکزند. در انتها پیشنهاد شده است ضمن خارج کردن وظایف شهری از قلمرو اختیارات مناطق آزاد، امور حاکمیتی مربوط نظیر امور گمرکی و مالیاتی نیز بر عهده سازمان‌های حاکمیتی ذی‌صلاح باشد و نه سازمان‌های مسئول منطقه؛ فریگی وظایف واگذارشده به سازمان‌های مذکور یکی از دلایل عدم کارآمدی آنهاست (پناهی، ۱۴۰۰: ۳۵).

بر اساس یافته‌های پژوهشی، سازمان‌های حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور بیشترین تعامل را با سازمان‌های مناطق آزاد دارند. سهم عمده تناقضات هم به مسائل

زیست‌محیطی مربوط می‌شود. در نهایت پیشنهاد شده است که مسئولیت نظارت بر فعالیت‌ها در مناطق آزاد بر عهده شورایی مرکب از سازمان مسئول منطقه و سازمان حفاظت محیط زیست باشد (احمدیان و شامی، ۱۳۹۴: ۱۰۴). راهکار مذکور به دلیل آنکه هم دربرگیرنده تمامی دستگاه‌های ذی‌ربط نیست و همچنین تشکیل آن بدون اصلاح قوانین و مقررات موجود و از جمله قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران و نیز حکم بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و تأکید بر لزوم انجام امور تخصصی کشور توسط دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط در کنار ضرورت هماهنگی میان آنها با سازمان‌های مسئول در مناطق، فاقد اثرگذاری لازم است، در عمل موجب ایجاد هماهنگی نخواهد شد، زیرا مسبوق به ایجاد هماهنگی در مقام اجرا، باید در مقام وضع، ابتدا حدود دقیق صلاحیت‌های قانونی مراجع مربوط به نحو حداکثری مشخص و شفاف باشد؛ به بیان دیگر، شوراها می‌توانند بدیل مناسبی برای عدم تعیین دقیق حدود صلاحیت‌های دستگاه‌های دولتی (به‌طور کلی، و نسبت به یکدیگر) باشند. راهکار اتخاذشده در ماده ۶۵ قانون مذکور نیز به دلیل حذف کلی یک طرف رابطه که اساساً صورت مسئله را حذف کرده است، موجه به نظر نمی‌رسد.

الگوی مدیریت مناطق آزاد به‌طور کلی، محل بحث و تبادل نظر جدی بوده و پیشنهادهایی هم برای اصلاح الگوی فعلی مطرح شده است. از آنجا که نحوه تنظیم روابط سازمان مسئول منطقه با دستگاه‌های اجرایی مربوط بخشی از عناصر الگوی مذکور محسوب می‌شود، هرگونه تغییر در الگوی مدیریت مناطق آزاد طبعاً نحوه تنظیم روابط مراجع مذکور را نیز تحت تأثیر قرار خواهد داد. برای مثال برخی نویسندگان استفاده از عنوان سازمان برای شرکت دولتی اداره‌کننده مناطق آزاد را حاکی از تلفیق همزمان اقتدارات عالی حاکمیتی با اهداف اقتصادی مبتنی بر تجارت آزاد دانسته‌اند. همچنین در ادامه، الگوی حکمرانی شرکتی در بخش عمومی به‌عنوان بدیل مناسب برای اداره مناطق آزاد پیشنهاد شده است. الگوی مذکور بر اساس منطق اقتصادی و با هدف تأمین بیشترین منافع ارکان شرکت و ذی‌نفعان آن شکل گرفته است. بر اساس نظر مذکور، الگوی فعلی اداره مناطق آزاد کمترین میزان نظارت و پاسخگویی را دارد و نخستین گام برای اصلاح وضعیت موجود، تفکیک وظایف حاکمیتی از فعالیت‌های تجاری در مناطق آزاد است (شیبانی و عبدی‌پورفرد، ۱۳۹۹: ۸۶). برخی دیگر از نویسندگان ضمن اشاره به ساختار پیچیده اداره مناطق آزاد در ایران و عدم توفیق آن الگو در توسعه مناطق آزاد، خصوصی‌سازی اداره مناطق مزبور را به‌عنوان یک پیشنهاد جایگزین مطرح کرده‌اند. با عنایت به اینکه فعالیت‌های سازمان‌های مناطق آزاد مشمول هیچ‌یک از بندهای ۲ و ۳ ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیست، به دلیل طبع اقتصادی آنها مشمول بند ۱ ماده مذکور قرار می‌گیرند که فعالیت دولتی در آن ممنوع است و باید به بخش غیردولتی

واگذار شود. بر این اساس جز وظایف حاکمیتی سازمان‌های مناطق آزاد، سایر وظایف سازمان‌های مزبور باید به بخش خصوصی واگذار شود. بدین ترتیب سازمان‌های فعلی مناطق آزاد بسیار کوچک می‌شوند و صرفاً به امور نظارتی و اجرایی می‌پردازند. وظایف قابل‌واگذاری مناطق یادشده به تدریج به بخش خصوصی واگذار خواهند شد. واگذاری مدیریت (و نه مالکیت) مناطق آزاد به بخش خصوصی، روش منطقی برای محدودسازی اختیارات دولت است. منظور از واگذاری مدیریت، واگذاری مدیریت اموال و عرصه‌های دولتی به بخش خصوصی و بهره‌گیری از مزیت‌های بخش خصوصی در بالا بردن بهره‌وری مناطق مذکور است (و نه واگذاری مالکیت). از میان روش‌های موجود در زمینه واگذاری مدیریت، انعقاد قرارداد اجاره بلندمدت مناسب‌ترین گزینه است. این روش ضمن حفظ مالکیت دولت موجب ثبات مدیریتی و تأمین منافع طولانی مدت سرمایه‌گذاران بخش خصوصی می‌شود (افتخار جهرمی و رضوانی، ۱۳۹۵: ۲۷۳-۲۷۴).

باری، اگرچه ضرورت اصلاح الگوی مدیریتی مناطق آزاد به سبب مشکلاتی که در عمل طی سالیان گذشته به‌ویژه از نظر تداخل و آشفتگی در اعمال صلاحیت سازمان‌های مسئول در اداره مناطق آزاد در خصوص وظایف دستگاه‌های اجرایی بروز یافته، بدیهی و انکارناپذیر است، اما هرگونه اصلاح در این زمینه ضمن توجه به تجربه انباشته اداره این مناطق در ایران و جهان باید اقتضائات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و اداری کشورمان را مطمح نظر قرار دهد و خاصه بایسته‌های موجود در قانون اساسی و دیگر اسناد بالادستی را رعایت کند. همچنین توجه به این نکته ضروری است که با عنایت به تعدد و تنوع مشکلات فرهنگی، ساختاری، حقوقی و مدیریتی که فرایند خصوصی‌سازی اقتصاد در کشورمان را به تجربه ناخوشایندی بدل کرده است، هرگونه اصلاح در نظام مدیریتی مناطق آزاد که با هدف مشارکت بخش خصوصی در آن صورت گیرد، نمی‌تواند بدون رفع مشکلات پیش‌گفته به توفیق دست یابد و در نهایت بر نابسامانی موجود در اداره این مناطق خواهد افزود.

با عنایت به مطالبی که بیان شد و در مقام اصلاح نظام هماهنگی میان سازمان‌های مسئول منطقه و دستگاه‌های اجرایی مربوط، مقتضی است ضمن حفظ جایگاه قانونی (وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های) دستگاه‌های تخصصی ذی‌ربط، با استفاده از ظرفیت قانون اساسی، موارد ایجاد هماهنگی هم حسب مورد بر عهده دستگاه‌های مذکور یا هیأت وزیران قرار گیرد.

گفتنی است یکی از دلایل اهمیت موضوع، گستره وسیع جغرافیایی برخی از مناطق آزاد و طبعاً مأموریت‌های قانونی دستگاه‌های اجرایی در آن محدوده است؛ به نحوی که چنانچه حوزه جغرافیایی و وسعت مناطق آزاد، محدود باشد، اساساً ممکن است بحث از ارتباط سازمان‌های مسئول منطقه با دستگاه‌های اجرایی مربوط، چندان قابل طرح نباشد.

باید توجه داشت به دلیل ایجاد مناطق آزاد در جوار بنادر یا فرودگاه‌های کشور (از حیث تسهیل در ورود و خروج کالا)، ارتباط سازمان‌های مناطق آزاد با برخی از دستگاه‌های اجرایی همچون سازمان بنادر و دریانوردی، سازمان هواپیمایی کشوری، گمرک جمهوری اسلامی ایران و غیره از اهمیت و حساسیت بیشتری نسبت به سایر دستگاه‌ها برخوردار است؛ امری که نیازمند توجه خاص به جایگاه قانونی مراجع اخیر و جلوگیری از تداخل وظایف و لوژ شدن مسئولیت در حوزه تخصصی امور یادشده است.^۱ همچنین با توجه به پیش‌فرض‌های نظام حقوقی (از جمله اصل تفکیک قوا)، امور داخل در صلاحیت قوای مقننه و قضائیه و سایر نهادهای حکومتی غیر تابع قوه مجریه (نظیر نهادهای وابسته به مقام رهبری، شوراهای اسلامی کشور و نهادهای محلی مربوط نظیر شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) و نیز دستگاه‌های وابسته به آن‌ها، از حوزه صلاحیتی سازمان‌های مسئول مناطق آزاد، خارج است. طبعاً چنین تحلیلی در سطح مطلوب و بر مبنای مفروضات نظام حقوقی ایران و به‌ویژه قانون اساسی که در آن با تصریح به اصل تفکیک قوا، وظایف نهادها و سازمان‌های حکومتی مشخص شده، صورت گرفته است. همان‌گونه که در متن مقاله به تفصیل اشاره شد، قوانین موجود و از جمله مقررات مربوط به اداره مناطق آزاد از منظر پیش‌بینی شده در قانون اساسی دست‌کم به نحو مقتضی و مناسب تبعیت نکرده‌اند و در عمل موجبات ایجاد تداخل و ناهماهنگی میان صلاحیت‌های دستگاه‌های گوناگون حکومتی با سازمان‌های مسئول اداره مناطق آزاد را فراهم کرده‌اند.

افزون بر موارد یادشده، با توجه به جایگاه برخی دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان یک مرجع فراگیر ملی (دستگاه‌هایی مانند سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان برنامه و بودجه کشور، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان ملی استاندارد ایران)، در هر حال سازمان‌های مناطق آزاد علی‌القاعده دارای صلاحیت‌های مراجع مذکور نخواهند بود. شایان ذکر است سازمان‌های مذکور در جایگاهی متفاوت با سایر دستگاه‌های دولتی تابع قوه مجریه قرار دارند (از حیث وابستگی به ریاست جمهوری) و با توجه به جنس وظایف آنها و فراشمول بودن حوزه صلاحیتی آنها در طول صلاحیت سایر دستگاه‌های دولتی، به نظر می‌رسد سازمان‌های مناطق آزاد علی‌القاعده نمی‌توانند جایگزینی برای سازمان‌های مذکور محسوب شوند. برای مثال دو سازمان اداری و استخدامی و برنامه و بودجه، در واقع اختیارات رئیس‌جمهور بر اساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی را اعمال می‌کنند و لازاین‌رو جایگاهی متفاوت با سایر دستگاه‌های دولتی دارند.

۱. با عنایت به تخصصی بودن وظایف سازمان‌های مذکور، به‌رغم سپری شدن بیش از چهار سال از تصویب قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، سازمان‌های مسئول مناطق آزاد تاکنون نتوانسته‌اند جایگزین مراجع تخصصی مذکور شوند و ظاهراً به همین دلیل، در عمل اقدام به امضای تفاهم‌نامه همکاری در خصوص نحوه اعمال صلاحیت‌های قانونی خود با سازمان‌هایی همچون سازمان بنادر و دریانوردی کرده‌اند.

باری، هدف از ایجاد مناطق آزاد تجاری-صنعتی، تشکیل جزیره مستقلی که به صورت مستقل از نظام اداری کشور توسط یک سازمان دولتی (واجد تمام اختیارات دستگاه‌های دولتی باشد) نیست. ایده‌ای که بر آن تأکید می‌شود، این است که حدود صلاحیت‌های سازمان‌های مسئول مناطق آزاد قاعدتاً باید متناسب و متناظر با وظایف قانونی آنها که اغلب جنبه تجاری و صنعتی دارد، باشد. در هر حال سازمان‌های مذکور نمی‌توانند جایگزین تمامی دستگاه‌های اجرایی دولتی و اعمال‌کننده انحصاری تمامی اختیارات قانونی آنها باشند. در دفاع از ایده مذکور، دلایل توجیهی زیر قابل ذکر است:

الف) مفروضات نظام حقوقی ایران (از جمله اصل تفکیک قوا و جلوگیری از لوٹ شدن مسئولیت)؛

ب) جلوگیری از توالی فاسد ناشی از تمرکز وظایف تمامی دستگاه‌های اجرایی در محدوده جغرافیایی مشخص، در سازمان واحد؛

ج) انجام تخصصی امور عمومی با واگذاری اختیارات مربوط به دستگاه‌های تخصصی ذی‌ربط به منظور حفظ کارآمدی در انجام وظایف؛

د) تناسب وظایف و صلاحیت‌های سازمان‌های دولتی با کارکردهای پیش‌بینی شده برای آنها (طبعاً جنس و میزان وظایف سازمان‌های مناطق آزاد باید متناسب با مأموریت‌های قانونی آنها باشد)؛

ه) هماهنگی میان اعمال صلاحیت‌های تخصصی دستگاه‌های اجرایی با وظایف سازمان‌های مسئول مناطق آزاد به منظور تحقق اهداف قانونی مربوط به ایجاد مناطق مذکور.

با عنایت به نکات مذکور، اطلاق حکم بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، از جهت دربرگیری کلیه اختیارات تمامی دستگاه‌های اجرایی دولتی، موجه نیست و به منظور اصلاح وضعیت موجود از حیث ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های دولتی و سازمان‌های مسئول مناطق آزاد، ضرورت دارد حکم بند یادشده از ماده مذکور لغو شود. همان‌طور که اشاره شد، حکم قانونی مذکور، با حذف کلی یک طرف رابطه (تمامی دستگاه‌های اجرایی به‌جز سازمان‌های مسئول مناطق آزاد) و واگذاری کلیه اختیارات تمامی دستگاه‌های اجرایی دولتی به مراجع اخیر، اساساً مسئله هماهنگی را بلاوجه کرده است.

در مقام پیشنهاد حکم جایگزین، ضمن شناسایی اصل اختیارات دستگاه‌های دولتی در محدود مناطق آزاد، اختیارات سازمان‌های مسئول مناطق باید صرفاً محدود به امور تجاری-صنعتی شود. نظر به اینکه اعمال اختیارات مذکور نیز نیازمند هماهنگی (نه در مقام وضع، بلکه در مقام اجرا) میان سازمان مسئول منطقه و دستگاه‌های اجرایی مربوط است، تشکیل شورایی متشکل از مدیر سازمان مسئول منطقه و مدیران دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه، مفید و حتی ضروری به نظر می‌رسد.

در خصوص پیشنهاد مذکور ذکر چند نکته ضروری است: اولاً شورای مذکور، صرفاً در مقام ایجاد

هماهنگی در مرحله اجرای صلاحیت‌های قانونی دستگاه‌های دولتی تشکیل می‌شود؛ از این رو ضرورت دارد قبل از هر اقدامی، حدود دقیق اختیارات قانونی سازمان‌های مسئول مناطق آزاد مشخص شود (هماهنگی در مقام وضع)^۱؛ ثانیاً در صورت عدم امکان ایجاد هماهنگی توسط شورای مذکور، بنا حکم اصل ۱۳۴ قانون اساسی، رفع اختلاف در صلاحیت هیأت وزیران خواهد بود؛ ثالثاً حتی اختیارات هیأت وزیران در این موارد، صرفاً در حدود قوانین مربوط قابل اعمال است و چنانچه وضع، اصلاح یا تفسیر قانون، لازم باشد، موضوع باید طی لایحه‌ای به مجلس شورای اسلامی ارائه شود.

مزیت الگوی پیشنهادی مذکور این است که ضمن حفظ جایگاه و صلاحیت‌های قانونی دستگاه‌های دولتی، به اقتضات خاص مربوط به اداره این مناطق نیز عنایت دارد؛ همچنین با مفروضات نظام حقوقی ایران (از جمله اصل تفکیک قوا، عدم تمرکز اختیارات در سازمان واحد، کارآمدی در انجام وظایف، هماهنگی میان دستگاه‌ها دولتی و ...) نیز منطبق است.

۶. نتیجه

از ابتدای دهه هفتاد شمسی با اقتباس از نظام حقوقی و اقتصادی سایر کشورها، مناطقی در داخل قلمرو جغرافیایی کشور به عنوان منطقه آزاد تجاری-صنعتی و منطقه ویژه اقتصادی شناسایی شده‌اند و طبعاً نظام حقوقی خاصی بر آنها حاکم شده است که از ابعاد مختلفی، با نظام حقوقی حاکم بر سرزمین اصلی، متفاوت است. در دو دهه اخیر نیز پژوهش‌های متعدد و البته ناکافی در خصوص مناطق مزبور به زبان فارسی نوشته شده، لکن در خصوص نظام مدیریتی و حقوقی (خاصه حقوق عمومی) مناطق مزبور ادبیات علمی مناسبی ایجاد نشده است. بی‌تردید ضعف در طراحی الگوی مدیریتی مناطق مذکور (به‌طور مشخص رکن سازمانی مسئول اداره مناطق یادشده و روابط آن با سایر دستگاه‌هایی اجرایی ذی‌ربط)، عملکرد مناطق مذکور را تحت تأثیر قرار خواهد داد.

در این پژوهش، ضمن تبیین الگوی مدیریتی مناطق آزاد در سایر کشورها و ایران، به تحلیل روابط سازمان مسئول منطقه آزاد با دستگاه‌های اجرایی پرداختیم. بر اساس یافته‌های مقاله پیش‌رو،

۱. عمده اصطکاک صلاحیتی در این حوزه، به وظایف سازمان‌های مسئول مناطق آزاد با وظایف وزارت صنعت، معدن و تجارت مربوط می‌شود. طبعاً صلاحیت‌های سازمان‌های مسئول مناطق آزاد، ارتباط مستقیمی با صلاحیت بسیاری از دستگاه‌های دولتی مستقر در مناطق مذکور (مانند وزارت کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت راه و شهرسازی و ...) و نهادهای تخصصی زیرمجموعه آنها ندارد.

سازوکارهای پیش‌بینی شده در ماده ۲۷ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد در عمل موجب هماهنگی میان سازمان‌های مناطق آزاد و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط نشده است. اثربخش نبودن سازوکارهای یادشده موجب خلق ایده‌ای شد که هم‌اکنون در قالب بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵) در نظام حقوقی ایران تثبیت شد.

سازوکار اخیر نیز به سبب عدم انطباق با اصول و پیش‌فرض‌های اساسی مدیریت دولتی و حقوق اداری، با چالش‌های نظری و عملی جدی مواجه است؛ امری که موجب شده حکم مذکور در عمل به صورت کامل و مؤثر اجرایی نشود. واگذاری تمامی اختیارات کلیه دستگاه‌های اجرایی دولتی واقع در مناطق آزاد به سازمان‌های مسئول مناطق مذکور، راهکار موجه و قابل دفاعی برای ایجاد هماهنگی میان مراجع مذکور نیست و در واقع مسئله را با حذف کلی یک طرف رابطه، به ظاهر حل می‌کند. عمل به اطلاق حکم مذکور عملاً نظام اداری را از ابعاد مختلفی (از جمله تخصص‌گرایی، پاسخگویی، کارآمدی و ...) تحت تأثیر قرار می‌دهد و در نهایت نمی‌تواند سازوکاری برای «هماهنگی» میان سازمان‌های مسئول مناطق آزاد و دستگاه‌های اجرایی دولتی باشد.

با توجه به محدودیت جغرافیایی قلمرو مناطق آزاد، تمامی دستگاه‌هایی اجرایی دارای وظایف و اختیاراتی در آن حوزه نیستند. همچنین تعارض میان صلاحیت‌های سازمان‌های مسئول منطقه با برخی از سازمان‌های ذی‌صلاح و کاملاً تخصصی (از جمله گمرک جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و دریانوردی، سازمان هواپیمایی کشوری، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان ملی استاندارد ایران، سازمان حفاظت محیط زیست و حسب مورد وزارت آموزش و پرورش و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) نمود بیشتری دارد و قدر مسلم آن است که امکان واگذاری تمامی صلاحیت‌های مراجع مذکور به سازمان‌های مسئول منطقه، نه امکان‌پذیر است و نه قابل دفاع.

با عنایت به نتایج پژوهش حاضر، پیشنهاد می‌شود ضمن لغو بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ماده ۲۷ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران به شرح زیر اصلاح شود:

«اعمال اختیارات سازمان مسئول بر اساس این قانون در مناطق آزاد نافذ اعمال صلاحیت‌های قانونی سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌صلاح مربوط نیست. به منظور تسهیل در دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده برای مناطق آزاد و هماهنگی (اجرایی) میان اقدامات دستگاه‌های اجرایی در این مناطق با فعالیت‌های سازمان مسئول مناطق آزاد، شورایی مرکب از سازمان مسئول مناطق آزاد و بالاترین مقامات دستگاه‌های اجرایی در هر منطقه تشکیل می‌شود. این شورا ضمن رعایت لزوم انجام امور تخصصی هر

حوزه توسط دستگاه مربوطه، حسب مورد در خصوص نحوه ایجاد هماهنگی در اعمال صلاحیت‌های قانونی دستگاه‌های ذی‌ربط با رعایت قوانین و مقررات مربوط اتخاذ تصمیم می‌کند. در صورت ایجاد هرگونه اختلاف در نحوه اعمال صلاحیت‌های قانونی مراجع مذکور، مصوبه هیأت وزیران در این زمینه، تا حدودی که نیازمند وضع یا تفسیر قوانین نباشد، رافع اختلاف خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به پیشنهاد دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی (با همکاری دستگاه‌های اجرایی مربوط)، به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. چنین پیشنهادی از یک سو، بر مبنای مستحکم ضرورت مبادرت به مشورت و بهره‌گیری از خرد جمعی به‌ویژه در مواردی که امکان بروز ناهماهنگی و اختلاف وجود دارد، استوار است؛ ضرورتی که در قانون اساسی نیز به‌انحای مختلف به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم (نظیر حکم اصول ۱۳۴، ۱۷۶ و ...) بدان اشاره شده است. از سمتی دیگر، راهکار ارائه‌شده در اینجا نه‌تنها از منظر مندرج در حقوق اساسی مبنی بر تفکیک قوا و نهادهای دخیل در امر حکمرانی و رعایت انجام تخصصی امور توسط قوه یا نهاد مرتبط پیروی می‌کند، بلکه مبتنی بر رعایت اصل پذیرفته‌شده رعایت سلسله‌مراتب اداری و لزوم رفع اختلافات و تحقق هماهنگی میان نهادهای مختلف از طریق بالاترین مقامات (در مانحن فیه هیأت وزیران) است.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۶). *حقوق اداری*. ج ۱، چ اول، تهران: میزان.
۲. انصاری، ولی‌الله (۱۳۸۶). *کلیات حقوق اداری*. چ هفتم، تهران: میزان.
۳. رابینز، استیفن پی و دی سنزو، دیوید (۱۳۹۲). *مبانی مدیریت*. ترجمه محمدعلی حمید رفیعی و همکاران، چ دوازدهم، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۴. رضائیان، علی (۱۳۹۶). *مبانی سازمان و مدیریت*. چ بیستم، تهران: سمت.
۵. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۱). *حقوق اداری*. چ هجدهم، تهران: سمت.
۶. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۷). *حقوق اداری (۱-۲)*. چ نهم، تهران: میزان.

ب) مقالات

۷. احمدیان، رضا و شامی، محمدرضا (۱۳۹۴). ارزیابی نقش و اثر مناطق آزاد بر مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی

۸. نمونه موردی: منطقه آزاد تجاری-صنعتی انزلی. فصلنامه مطالعات برنامه‌ریزی شهری، ۳، ۹، ۹۱-۱۰۸.
۹. افتخارچهرمی، گودرز و رضوانی، ابراهیم (۱۳۹۵). الگوی خصوصی‌سازی ساختار اداره مناطق آزاد تجاری. *مطالعات مدیریت راهبردی*، ۲۶، ۲۴۹-۲۷۵.
۹. بیکدلو، فهیمه و رهنورد، فرج‌اله (۱۳۹۶). سنجش هماهنگی میان‌سازمانی و شناسایی عوامل مؤثر بر آن در سازمان‌های عمومی. *فرایند مدیریت و توسعه*، ۳۰(۲)، ۳-۲۲.
۱۰. حافظ‌نیا، محمدرضاغ ذوقی بارانی، کاظم و احمدی‌پور، زهرا (۱۳۹۰). بررسی تأثیر الگوی دوگانه مدیریت سیاسی فضا بر کارکردهای مناطق آزاد: مطالعه موردی کیش. *مدرس علوم انسانی - برنامه‌ریزی و آمایش فضا*، ۱۱(۱)، ۲۱-۳۹.
۱۱. دهمرده قلعه نو، نظر؛ علی احمدی، ندا و قادری، عباسعلی (۱۳۹۸). ارزیابی و اولویت‌بندی مناطق آزاد کشور و تأثیر آن در توسعه اقتصادی این مناطق. *فصلنامه سیاست‌های راهبردی کلان*، ۷(۱)، ۱۰۸-۱۳۳.
۱۲. شیبانی، عادل و عبدی‌پورفرد، ابراهیم (۱۳۹۹). آسیب‌شناسی ساختار و مقررات سازمان منطقه آزاد تجاری-صنعتی با معیارهای حکمرانی شرکتی در بخش عمومی. *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۲۹، ۶۹-۹۰.
۱۳. شیخ الاسلام، نجمه؛ دانایی فرد، حسن؛ کردنایج، اسدالله و مرتضوی، مهدی (۱۳۹۶). واکای موانع هماهنگی بین سازمان‌های بخش عمومی ایران. *فصلنامه علمی-پژوهشی مدیریت سازمان‌های دولتی*، ۵(۴)، ۱۳-۳۰.
۱۴. هداوند، مهدی و فضلی، عزیزاله (۱۳۹۶). ماهیت نظارت بر سازمان‌های منطقه آزاد تجاری-صنعتی ایران. *دوفصلنامه حقوق اداری*، ۵(۱۳)، ۹-۳۱.

ج) گزارش‌ها

۱۵. پناهی، سامان (۱۴۰۰). اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲: نظرات دستگاه‌های اجرایی به‌همراه محورهای اصلاح قانون. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۴۹۱
۱۶. ذاکری، زهرا و اسفندیاری کلونکن، مجتبی (۱۳۹۵). فراتحلیل مطالعات مناطق آزاد: ۱. مقالات، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۰۶۸.
۱۷. مهریزی مؤخر، رضا (۱۳۹۲). نظام حقوقی حاکم بر مناطق آزاد ایران/بخش دوم. صص ۵-۱، قابل دسترسی در: <https://freena.ir/print/25951>

۲. انگلیسی

A) Books

1. Tiefenbrun, S. (2012). *Tax Free Trade Zones of the World and in the United States*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
2. Xiao, L. (2016). *National Test System Design of China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone*. Singapore: Springer.

B) Articles

3. Chen, X. (1995). The Evolution of Free Economic Zones and the Recent Development of Cross-National Growth Zones. *International Journal of Urban and Regional Research*, 19, 593-621 .DOI: 10.1111/j.1468-2427.1995.tb00530.x
- 4.3 Jayanthakumaran, K. (2014). Performance and Prospects of Export Processing Zones: Asia an update. *Journal of Comparative Asian Development*, 5(2), 229-246.
5. Peng, D., & Xiuyan, F. (2017). China's Free Trade Zones: Regulatory Innovation, Legal Assessment and Economic Implication. *The Chinese Economy*, 50, 238-248. DOI: 10.1080/10971475.2017.1321886

C) Documents

6. Akinci, G., & Crittle, J. (2008). *Special Economic Zone: Performance, Lessons learned, and Implication for Zone Development*, Foreign Investment Advisory Service (FIAS) Occasional Paper, Washington, D.C.: World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/Special-economic-zone-performance-lessons-learned-and-implication-for-zone-development>.
7. Buba, J., & Wong, Michael D (2017). *Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts*, Washington, D.C.: World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/316931512640011812/Special-economic-zones-an-operational-review-of-their-impacts>.

D) Thesis

8. Hamed, H. (2014). A Comparative analysis of Free Trade Zones. *dissertation submitted in partial fulfilment of the requirements for the MPhil in Architecture & Urban Studies*, Cambridge University.