




Examining policy solutions for implementation of law of free trade- zones of Iran in line with the general policies of the resistance economy

Ali Khajehnaieni¹ 

Hossein Ahmadi² 

1. Assistant Professor of Public Policy, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran (Corresponding author).

naieni@atu.ac.ir

2. Master's degree of Public Policy, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

hosseinahmadi.farvardin@gmail.com

Abstract

The "Law on the Administration of Free Trade-Industrial Zones" was enacted in Iran in 1993 to facilitate foreign trade, attract investment, and promote economic growth. However, evidence shows that most of its provisions have not been effectively implemented over the past three decades. This qualitative study, using semi-structured expert interviews, explores the barriers to implementation and proposes policy solutions. Key challenges include weak institutional structures, conflicting legal frameworks, inadequate infrastructure, poor coordination among agencies, and the absence of a comprehensive monitoring system. Political interference, lobbying by interest groups, and limited private sector participation further hinder implementation. The findings recommend legal reform to align with mainland laws, strengthening the Secretariat's autonomy, targeting fiscal incentives, and improving human capital. Developing clear oversight mechanisms is also essential. Ultimately, achieving the intended goals requires structural reforms, integrated policy action, and active collaboration between public and private sectors.

Keywords: Free zones, Free Zones Law, General policies of the Resistance Economy, Iran.

JEL Classification: -

Extended abstract

Introduction

Free trade zones are designated areas created to facilitate international trade, attract foreign investment, and promote regional economic development through tax exemptions, customs facilitation, and independent management. In Iran, the "Law on the Administration of Free Trade-Industrial Zones" was enacted in 1993 with objectives such as boosting exports, attracting foreign capital, creating jobs, and fostering infrastructure development. However, evidence indicates major implementation deficiencies over the past three decades. Official reports claim that only 30% of the law has been implemented, with numerous structural and legal barriers hindering its success. The study aims to identify and propose policy strategies to enhance the effective implementation of this law, within the broader framework of Iran's resistance economy policies.

Methods

This research employed a qualitative methodology, utilizing semi-structured interviews with eight policy experts and senior officials from relevant organizations. The sampling followed a theoretical sampling approach, with interviews continuing until theoretical saturation was achieved. Data were analyzed using Thematic Analysis, encompassing coding of transcripts, identifying basic themes (125 codes), organizing them into 13 organizing themes, and consolidating them into 5 overarching themes. Credibility and dependability were ensured through peer review, participant validation, and intercoder reliability checks.

Results and Discussion

The analysis revealed five main thematic areas essential for improving policy implementation:

1. Institutionalization of Policy: Reforming the legal and organizational structure of the Free Zones Secretariat, ensuring managerial stability, improving infrastructure, and enhancing private sector engagement.
2. Policy Formulation: Amending conflicting laws between the mainland and free zones, targeting fiscal incentives more effectively, and ensuring clarity in the zones' mission.
3. Policy Execution: Enhancing coordination among governmental institutions, resisting interest group lobbying, updating executive bylaws, and promoting managerial professionalism.
4. Monitoring and Evaluation: Developing periodic and multidimensional evaluation systems using both qualitative and quantitative indicators.
5. Environmental Factors: Addressing external challenges such as sanctions and increasing the zones' global competitiveness by boosting foreign investment and modernizing infrastructure.

Interviews highlighted key deficiencies such as overlapping mandates, excessive political interference in appointments, weak private sector participation, and inadequate legislative alignment. The study also emphasized the mismatch between the law's uniform approach and the diverse geographic, economic, and logistical realities of different zones.

Conclusion and Recommendations

Effective implementation of the Free Zones Law requires a comprehensive and systemic reform. Key recommendations include:

- Revising the legal framework to eliminate contradictions with national laws

and better define each zone's functional mission.

- Enhancing the autonomy and oversight capacity of the Free Zones Secretariat.
- Creating incentive structures that favor productive over speculative activities.
- Improving coordination across ministries and reducing bureaucratic overlap.
- Investing in infrastructure and human capital, especially through skill development programs.
- Establishing independent and periodic monitoring mechanisms to evaluate policy outcomes.

E-ISSN: 2345-2552 / Center for Strategic Research / Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies

Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

 10.30507/jmsp.2025.508123.2792



Use your device to scan
and read the article online



Citation: Khajehnaieni, A. and Ahmadi, H. (2025). Examining policy solutions for implementation of law of free trade- zones of Iran in line with the general policies of the resistance economy. (e226777). Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies, 13(51), e226777.
doi: 10.30507/jmsp.2025.508123.2792

بررسی راهکارهای سیاستی برای اجرای قانون اداره مناطق آزاد ایران در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

حسین احمدی^۲

علی خواجه نائینی^۱

۱. استادیار سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
naieni@atu.ac.ir

۲. کارشناسی ارشد سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
hosseinahmadi.farvardin@gmail.com

چکیده

مناطق آزاد در جهان با هدف تسهیل تجارت، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، توسعه صادرات و انتقال فناوری ایجاد شدند. این مناطق به دلیل کاهش محدودیت‌های گمرکی، معافیت‌های مالیاتی و ایجاد زیرساخت‌های مناسب، نقش مهمی در رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال ایفا کرده‌اند. در ایران، قانون «چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی» در سال ۱۳۷۲ تصویب شد. شواهد مختلف نشان از ضعف در اجرای این قانون در سه دهه اخیر دارند. این پژوهش با هدف ارائه راهکارهای سیاستی برای اجرای قانون چگونگی اداره مناطق آزاد انجام شده است. پژوهش حاضر، کیفی بوده و داده‌ها با استفاده از مصاحبه با خبرگان جمع‌آوری و با روش تحلیل مضمون تحلیل شده‌اند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که برای اجرای این قانون نیاز به اصلاح قانون به‌منظور تطابق قانون مناطق آزاد با قوانین سرزمین اصلی، تقویت کارآمدی و استقلال دبیرخانه مناطق آزاد، توسعه زیرساخت‌ها، تقویت نظام نظارت و ارزیابی، ثبات مدیریتی، هماهنگی نهادهای حاکمیتی، هدفمندشدن معافیت‌های مالیاتی و گمرکی، مقابله با فشارها و لابی گروه‌های ذی‌نفع، مشارکت بخش خصوصی و توانمندسازی تخصصی مدیران و نیروی انسانی وجود دارد.

کلیدواژه‌ها: مناطق آزاد، قانون مناطق آزاد، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ایران.
طبقه‌بندی JEL: -

شپای الکترونیک: ۲۳۴۵-۲۵۵۲ / پژوهشکده تحقیقات راهبردی / فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان

doi: 10.30507/jmsp.2025.508123.2792



مسئولیت مقاله از نظر محتوای علمی و نظریات مطرح‌شده در متن آن، به عهده نویسندگان و یا نویسنده مسئول مقاله است و مورد تأیید / عدم تأیید صاحب امتیاز نشریه سیاست‌های راهبردی و کلان نیست.

خواجه نائینی، علی و احمدی، حسین (۱۴۰۴). بررسی راهکارهای سیاستی برای اجرای قانون اداره مناطق آزاد ایران در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی. سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳(۵۱)، e226777.
doi: 10.30507/jmsp.2025.508123.2792

مقدمه

منطقه آزاد تجاری قلمرو معینی است که غالباً در محدوده داخل یک بندر و یا در مجاورت آن قرار گرفته و در آن تجارت آزاد با سایر نقاط جهان مجاز شمرده می‌شود؛ به گونه‌ای که کالاها را می‌توان بدون پرداخت حقوق و عوارض گمرکی از این مناطق صادر یا به آن‌ها وارد کرد. در مورد واردات کالا به این مناطق امکان ذخیره بسته‌بندی و صدور مجدد این کالاها وجود دارد. کالاهایی که از مناطق آزاد تجاری به کشور میزبان وارد می‌شوند، ملزم به پرداخت حقوق و عوارض گمرکی کشور میزبان هستند. در یک جمع‌بندی کلی می‌توان ویژگی‌های مناطق آزاد تجاری را از این قرار برشمرد: ۱- تأمین مواد خام و کالاهای واسطه‌ای، ۲- صدور تولیدات داخلی بدون پرداخت مالیات بر صادرات یا عوارض فروش، ۳- ارائه یارانه به صادرکنندگان در صورت حمایت از صنایع داخلی و ۴- وجود مدیریت مستقل در مناطق آزاد تجاری (Latifi & Amin Aghai, 2007). آخرین قانون مرتبط با این حوزه در ایران، قانون چگونگی اداره مناطق آزاد در ایران مصوب سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی است. اهداف اصلی این قانون عبارت بود از: تسهیل تجارت خارجی، ایجاد بستر مناسب برای گسترش تجارت خارجی، واردات و صادرات کالا، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، ارائه مشوق‌های قانونی و مالی برای جذب سرمایه‌گذاران خارجی، ایجاد اشتغال و رشد اقتصادی، تسهیل در ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی و صنعتی در مناطق کمتر توسعه یافته، معافیت‌های مالیاتی و گمرکی. پس از گذشت سه دهه از تصویب قانون، شواهد مختلف نشان از ضعف در اجرا و یا عدم اجرای قانون دارد. رئیس هیئت مدیره شورای هماهنگی فعالان اقتصادی مناطق آزاد معتقد است ۷۰ درصد قوانین مناطق آزاد، اجرا نشده است. رئیس فراکسیون مناطق آزاد صنعتی - تجاری و مناطق ویژه اقتصادی مجلس یازدهم نیز می‌گوید فقط ۳۰ درصد قانون مناطق آزاد تجاری و اقتصادی اجرایی شده است؛ بنابراین باید گفت در مسیر اجرای کامل این سیاست (قانون مناطق آزاد)، عوامل بازدارنده و تنگناهای زیادی وجود داشته که شناسایی آن‌ها به منظور کارآمد کردن اجرای قانون از اهداف اصلی این پژوهش است.

۱. اجرای سیاست‌های عمومی

سیاست^۱ در پاسخ به مسائلی نیازمند توجه اتخاذ شده و معطوف به یک هدف یا وضعیت مطلوب به‌عنوان راه‌حل یک مسئله است (Brikland, 2016, p. 8). اجرای سیاست به‌عنوان یکی از مراحل اصلی فرایند سیاست‌گذاری عمومی از سال ۱۹۷۰ به بعد مورد توجه خاص اندیشمندان و پژوهشگران حوزه سیاست‌گذاری و اجرا قرار گرفته است (وحید، ۱۴۰۳). اجرای سیاست آن چیزی است که بین شکل‌گیری اراده بخشی از حکومت برای انجام کار و تأثیر نهایی که بر محیط اجرا می‌گذارد، اتفاق می‌افتد و انجام یک تصمیم سیاسی عمده است که در راستای یک قانون بوده و در عین حال می‌تواند شکلی از دستورهای مهم اجرایی یا تصمیمات قضایی باشد (Mazmanin & Sabatier, 1983, p. 20). اجرا فرایند پیچیده تغییر را منعکس می‌کند جایی که تصمیم‌های حکومتی به برنامه طرز عمل، مقررات و عملیات تبدیل می‌شود تا از این طریق اوضاع اجتماعی بهبود یابد (کمالی و دیگران، ۱۳۹۸، ص. ۵). از نظر برخی دیگر، اجرای سیاست شامل اهداف، طرح‌ها و پیشنهادهای دستیابی به اهداف، برنامه‌های مصوب دستیابی به اهداف و تصمیمات است (Jones, 1997, p. 138) و طی آن مسئولان دولتی خط‌مشی را عملیاتی خواهند کرد یا برای عملیاتی کردن آن سعی خواهند کرد و بنابراین اهداف خط‌مشی حاصل خواهد شد یا برای نیل به آن تلاش خواهند کرد (Papadopoulos, 2009, p. 14). جان گرین و ون د گراف در پژوهش خود در سال ۱۹۹۶ تحت عنوان اجرا به‌مثابه عمل ارتباطی، اجرا را به‌عنوان یک تعامل ارتباطی بین عاملان خط‌مشی و گروه‌های هدف معرفی می‌کنند، در واقع به عقیده این دو نویسنده اجرا استمرار سیاست با وسایل متفاوت است. در اجرای خط‌مشی طی عمل ارتباطی یادگیری بین سیاست‌گذاران و افراد و گروه‌ها، افراد و گروه‌های درگیر در اجرا به‌وجود می‌آید و در واقع تنها از طریق چنین یادگیری است که انتخاب‌های انجام شده طی اجرای خط‌مشی‌ها می‌توانند همسو با تصمیمات خط‌مشی که به‌صورت مردم‌سالارانه قانونی شده‌اند باقی بمانند. به عقیده گراف یادگیری بین چهارچوب‌های معرفتی مختلف از طریق خلق بسترهای سازمانی خاص که به‌وسیله معنا پوشیده شده‌اند به‌وجود می‌آید در ارتباط مصنوعات سازمانی به‌وجود می‌آید که تحت آن‌ها تجانس معنایی بین عاملان مختلف به‌وجود آمده است (Grin & Van De Graaf, 1996). بلین و تیلگرن (۲۰۱۲) متغیرهای مرتبط با موفقیت اجرای سیاست را در پنج

گروه شامل فرایند شکل‌گیری سیاست، اجرای منظم، نظارت و کنترل سیاست، رهبری و مدیریت و کارکنان توانمند و حکمرانی مشارکتی طبقه‌بندی کردند. مکینده^۱ (۲۰۰۵) معتقد است که شکاف اجراء زمانی می‌تواند از سیاست نشئت بگیرد که سیاست به‌جای گروه‌های هدف از حکومت ریشه بگیرد. در این‌گونه موارد، برنامه‌ریزی از بالا به پایین است و ذینفعان هدف اجازه نخواهند داد تا به فرموله‌شدن سیاست‌هایی که روی زندگی آنان تأثیرگذار است، کمک کنند. این امر آن‌چیزی است که در بیشتر کشورهای در حال توسعه اتفاق می‌افتد. از بُعدی دیگر، موانع اجرای خط‌مشی‌ها را می‌توان در شش مورد خلاصه کرد: سبک مدیریت از بالا به پایین یا سیاست عدم مداخله مدیریت ارشد، راهبرد غیرمشخص و اولویت‌های متعارض، تیم مدیریت ارشد غیراثربخش، ارتباطات عمودی ضعیف، هماهنگی ضعیف میان کارکردها، کسب‌وکارها یا مرزها، توسعه ناکافی و مهارت‌های ناکافی رهبری در همه جوانب (Beer & Eisenstat, 2000). هاوالت و رامش^۲ (۱۹۹۸) محدودیت‌های اجرای سیاست را به این شرح برمی‌شمرند: الف. محدودیت‌های مربوط به ماهیت مسئله شامل: ۱- دشواری‌های فنی، تعدد اهداف، اندازه گروه هدف و تغییرات رفتاری ناشی از سیاست در گروه هدف؛ ۲- اوضاع و احوال حاکم بر جامعه شامل شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ظهور فناوری جدید؛ ۳- محدودیت‌ها و مشکلات مربوط به سازمان‌های مجری و مجریان سیاست ب. معیارهای لازم برای طراحی و اجرای سیاست: ۱- وضوح هدف‌های سیاست و سلسله‌مراتب آن‌ها؛ ۲- اتکای به یک نظریه علی معتبر؛ ۳- اعتبار کافی؛ ۴- مقررات روشن؛ ۵- تجربه و تعهد کافی. دسته‌ای دیگر از موانع اجرا عبارت است از: ۱- بی‌توجهی مدیران به سیاست‌های تدوین‌شده توسط خبرگان، ۲- نبود تعهد لازم در اجراء، ۳- اعمال نظرهای شخصی مدیران و مجریان، ۴- تضاد بین منافع مجریان و اجراء، ۵- نبود تخصص کافی، ۶- نبود توافق همگانی با سیاست‌ها، ۷- نبود سازوکارهای هماهنگی، ۸- ارتباطات ناکافی دستگاه‌های مجری، ۹- بی‌توجهی به گروه‌های ذینفع، ۱۰- عدم حمایت شهروندان، ۱۱- اشتغال به دغدغه‌های سیاسی، ۱۲- تعدد و تداخل اختیارات مراجع سیاست‌گذار و ناهمسویی اهداف (Brynard, 2005). همان‌طور که مشاهده می‌شود متغیرهای متنوعی در سطوح مختلف بر اجراء تأثیر منفی گذاشته که از آن‌ها تحت عنوان موانع اجراء یاد می‌شود.

1. Makinde

2. Howlett & Ramesh

۲. پیشینه پژوهش

فضلی و هداوند (۱۳۹۶)، بر این باورند که هدف اصلی از تشکیل مناطق آزاد در ایران، وجود جایگزینی برای توسعه صادرات انحصاری نفتی بود. احمدی (۱۳۹۹)، در پژوهش خود با موضوع «عملکرد مناطق آزاد کشور و تبیین موارد ضعف و قوت آن‌ها» خاطرنشان می‌کند بررسی عملکرد مناطق آزاد براساس آخرین آمارهای رسمی موجود نشان می‌دهد که این مناطق در برخی اهداف تعیین‌شده مانند صادرات، جذب سرمایه‌گذاری و تولید با وجود گذشت بیش از یک دهه از تأسیس نخستین منطقه آزاد در کشور دستاورد چندان قابل‌اعتنایی نداشته‌اند. وجود تضاد و ناهمگنی منافع سیاسی با منافع ملی، وجود خلأهای قانونی، عدم بستر مناسب برای جذب سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد، گستردگی بسیار بالای مناطق آزاد و فرار مالیاتی، فعالیت شرکت‌های صوری و کاغذی برای فرار مالیاتی یا فرار مالیاتی شرکت‌های مستقر در مناطق آزاد، وجود پدیده قاچاق کالا و... از مهم‌ترین علل ناکامی مناطق آزاد در ایران به‌شمار می‌روند که به نظر می‌رسد در تشدید وضعیت نامناسب اقتصادی کشور اثرگذار باشند. براین‌اساس، راهکارهایی مانند ایجاد بانک اطلاعاتی مناسب در ارتباط با عملکرد و وضعیت مناطق آزاد، تدوین قوانین هماهنگ با استانداردهای جهانی و شفاف‌سازی آن‌ها و مشخص شدن شیوه مدیریت مناطق آزاد می‌تواند تأثیر به‌سزایی در برطرف‌کردن تنگناها و نارسایی‌های مناطق آزاد داشته باشد.

افتخار جهرمی و رضوانی (۱۳۹۵)، در مقاله‌ای تحت عنوان «الگویی خصوصی‌سازی ساختار اداره مناطق آزاد تجاری» بر این نکته تأکید دارند که 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 کوچک‌شده و صرفاً به‌عنوان نماینده سازمان مرکزی در مناطق به امور حاکمیتی اشتغال می‌یابند سایر امور غیرحاکمیتی در صالحیت 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.

۳. روش پژوهش

روش این پژوهش کیفی است و داده‌های مرتبط از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان گردآوری شده است. این روش، امکان جمع‌آوری داده‌های کیفی عمیق و کشف موانع پیچیده اجرا را فراهم می‌کند. برای نمونه‌گیری از روش نمونه‌گیری نظری که بر مفاهیم استخراج شده از داده‌ها استوار است، استفاده شده است (نصر و دیگران، ۱۳۹۸). در نمونه‌گیری نظری، از رویدادها و نه لزوماً افراد نمونه‌گیری می‌شود و هدف از مراجعه به افراد برای مصاحبه، کاوش رویدادها است. رویدادهایی که مبین مقولات گوناگون مرتبط با پدیده مورد بررسی پژوهش هستند (Creswell, 2018, p. 92). جامعه آماری، شامل خبرگان و مطلعان مرتبط با موضوع مناطق آزاد می‌باشند که به‌صورت هدفمند (دارابودن دانش و تجربه مدیریتی در حوزه موضوع مورد بحث) انتخاب شدند. در مجموع پس از ۸ مصاحبه با خبرگان، داده‌های گردآوری‌شده به نقطه اشباع رسیدند. در این پژوهش، اشباع‌نظری از طریق تحلیل هم‌زمان داده‌ها با جمع‌آوری آن‌ها صورت گرفته است. زمانی که در مراحل نهایی مصاحبه‌ها یا تحلیل‌ها، داده‌های جدید منجر به استخراج مفهوم یا مقوله تازه‌ای نمی‌شدند و صرفاً تکرار مضامین قبلی بودند، اشباع‌نظری محقق تلقی گردید. برای اطمینان از اشباع، پس از آخرین واحد تحلیل نیز دو نمونه اضافی بررسی شد که داده جدیدی حاصل نشد. پرسش‌های مصاحبه به‌گونه‌ای طراحی شده‌اند که ابعاد مختلف موانع اجرای قانون که در ادبیات پژوهش بیان شد را به تصویر بکشد. مصاحبه‌ها در جلسات حضوری انجام شدند و تا اشباع‌نظری داده‌ها ادامه یافتند. اطلاعات مرتبط با مصاحبه‌شوندگان در جدول ۱ بیان شده است.

جدول (۱): اطلاعات مصاحبه‌شونده‌ها

کد	تخصص	نهاد مرتبط	مدت مصاحبه
۱	کارشناس حقوقی	شورای عالی مناطق آزاد	۳۰ دقیقه
۲	کارشناس معاونت توسعه	شورای عالی مناطق آزاد	۵۰ دقیقه
۳	مدیر صنایع خلاق	شورای عالی مناطق آزاد	۳۵ دقیقه
۴	کارشناس برنامه‌ریزی	وزارت اقتصاد	۳۰ دقیقه
۵	کارشناس صنعتی	وزارت صمت	۴۰ دقیقه
۶	پژوهشگر	مرکز پژوهش‌های مجلس	۹۰ دقیقه
۷	هیئت علمی	دانشگاه تهران	۷۰ دقیقه
۸	پژوهشگر حوزه مناطق آزاد	اندیشکده اقتصاد مقاومتی	۸۰ دقیقه

در ادامه، داده‌های جمع‌آوری شده با استفاده از روش تحلیل مضمون^۱ طبقه‌بندی شدند. این روش به شناسایی الگوهای اصلی در داده‌ها و استخراج موانع کلیدی کمک می‌کند. تحلیل داده‌ها در چند طبقه شامل دسته‌بندی مضامین و تفسیر یافته‌ها انجام شد. شناسایی کدها با بررسی مفاهیم اولیه و کلی پیرامون اجرای قانون مناطق آزاد استخراج شد، سپس با بازبینی ۲ تن از محققان، فرایند اصلاح آن‌ها انجام شد. گام بعدی پس از کدگذاری متون، تحلیل، ترکیب و تلفیق کدها در قالب مضامین پایه است. در این گام، کدهای شناسایی شده بر اساس میزان تشابه مفهومی، دسته‌بندی و ترکیب شده و ۱۲۵ مضمون پایه استخراج شد. در نهایت، مضامین پایه شناسایی شده بر اساس شهود و درک پژوهشگر از موضوع بررسی شده و با توجه به وجه اشتراک مضامین پایه، در قالب ۱۳ مضمون سازمان‌دهنده قرار گرفتند. در نهایت، مضامین سازمان‌دهنده دسته‌بندی شده و در ۵ مضمون فراگیر جای گرفتند. این فرایند تا زمانی ادامه پیدا کرد که تمامی مضامین پایه به مضامین سازمان‌دهنده و سپس مضامین فراگیر تخصیص یافتند. پس از تخصیص کلیه مضامین پایه به مضامین سازمان‌دهنده و سپس دسته‌بندی مضامین سازمان‌دهنده در قالب مضامین فراگیر، فرایند یادشده، چند بار بازنگری شد و در مواردی جداسازی، ترکیب، حذف یا اضافه شدند. برای افزایش روایی، از راهبرد بازبینی مشارکت‌کنندگان استفاده شد؛ بدین‌صورت که خلاصه‌ای از نتایج تحلیل در اختیار برخی از مشارکت‌کنندگان قرار گرفت و نظر آن‌ها درباره دقت انعکاس یافته از دیدگاه‌هایشان أخذ شد. برای تأمین پایایی، از روش کدگذاری مجدد توسط پژوهشگر در فاصله زمانی دو هفته‌ای استفاده شد. همچنین، بخشی از داده‌ها توسط یک پژوهشگر مستقل کدگذاری گردید و میزان توافق بین دو کدگذار بررسی شد که توافق بالایی مشاهده شد.

۴. یافته‌های پژوهش

مهم‌ترین راهکارهای سیاستی برای اجرای قانون چگونگی اداره مناطق آزاد حاصل از کدگذاری اولیه و تعیین مضامین سازمان‌دهنده و فراگیر، در جدول ۲ بیان شده است:

جدول (۲): راهکارهای سیاستی اجرای قانون مناطق آزاد

ردیف	مضمون فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه (کدهای اولیه)
۱	نهادمندی سیاست	دبیرخانه مناطق آزاد	استقلال دبیرخانه، تقویت در نظارت، نیروی متخصص، ضمانت اجرایی، عدم تداخل وظایف با دیگر نهادها، وظایف شفاف
		زیرساخت‌ها	زیرساخت‌های جامع، وجود فناوری پیشرفته، عدم وابستگی به بخش خصوصی، کارآمدی بودجه دولتی، فروش زمین با برنامه، توسعه تجهیزات فنی، تأمین مالی مناسب
		ثبات مدیریتی	عدم تغییرات مکرر مدیران، انتصاب مدیران متخصص، وجود چشم‌انداز توسعه، عدم سیاست‌زدگی در انتصابات، تقویت اعتماد سرمایه‌گذاران، اولویت‌های غیرسلیقه‌ای مدیران، برنامه‌ریزی پایدار
۲	تدوین سیاست	مشارکت بخش خصوصی	تفویض اختیارات کافی، عدم وجود محدودیت‌های قانونی، دیوان‌سالاری غیرپیچیده، مشوق‌های سرمایه‌گذاری، واگذاری شفاف، عدم تمرکز دولت‌محور، رقابت اقتصادی، ضمانت‌های سرمایه
		تطابق با قوانین سرزمین اصلی	تضاد قوانین مالیاتی، تعارض با قوانین گمرکی، مقاومت دستگاه‌های دولتی، نبود مدیریت یکپارچه، گسترش غیرضروری مناطق آزاد، پیچیدگی مجوزدهی، موانع تجارت بین‌المللی
		معافیت‌های مالیاتی و گمرکی	معافیت‌های هدفمند، هماهنگی میان دستگاه‌ها در حوزه معافیت‌ها، تطابق معافیت‌ها با قوانین سرزمین اصلی، جذابیت سرمایه‌گذاری، مدیریت معافیت‌ها، عدم تداخل در قوانین بالادستی، مقابله با مشکلات اجرایی معافیت‌ها
۳	اجرای سیاست	هماهنگی سازمان‌های حاکمیتی	بخشنامه‌های غیرمتناقض، عدم تضاد منافع سازمانی، همکاری وزارتخانه‌ها، عدم تأخیر در اجرای پروژه، عدم اختلافات محلی و مرکزی، برطرف کردن نگرانی‌های امنیتی سرمایه‌گذاری،

ردیف	مضمون فراگیر	مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه (کدهای اولیه)
			وجود پروتکل‌های سیاستی، وجود نقشه راه همکاری، وجود سیاست کلان جهت‌دهنده اقدام
		مقابله با فشارها و لابی گروه‌های ذی‌نفع	نفوذ گروه‌های خاص، لابی‌گری مافیای خودرو، جلوگیری از ورود کالاهای بی‌کیفیت، تصویب قوانین غیرهدفمند، تفویض اختیار، منافع غیرشخصی سازمان‌ها، اصلاحات ساختاری
		آیین‌نامه‌های اجرایی	عدم تغییرات مکرر آیین‌نامه‌ها، سازگاری با شرایط روز، همکاری دستگاه‌های دولتی، تفویض اختیارات کامل، عدم تناقض با قوانین بالادستی، تمرکز بر اصلاحات هدفمند، عدم پیچیدگی مردم‌سالاری، شفاف بودن
		تخصص مدیران و نیروی انسانی	انتصاب غیرسیاسی مدیران، تقویت نیروی متخصص، آموزش کارکنان، درک درست از قوانین، وجود تجربه اجرایی، جذب نیروهای حرفه‌ای، برنامه مهارت‌آموزی، دوره‌های توانمندسازی
۴	نظارت و ارزیابی سیاست	پایش	نظارت جامع و مداوم، تقویت جایگاه دبیرخانه، نظارت چندبُعدی، شفافیت مدیریتی، پایش مقطعی و دوره‌ای، ناظران مستقل
		سنجش	وجود معیارهای ارزیابی، عدم مخالفت‌های سیاسی با اصلاحات، توجه به نتایج ارزیابی، ارزیابی شواهدمحور، شاخص‌های کمی و کیفی
۵	عوامل محیطی	تحریم‌ها	تقویت سرمایه‌گذاری خارجی، توسعه تعاملات بین‌المللی، مقابله با اختلال در سیستم بانکی، تقویت مزایای گمرکی، توسعه صادرات کالا، توسعه بازار داخلی، افزایش جذب فناوری
		سرمایه‌گذاری خارجی	مقابله با تحریم‌های بین‌المللی، مشکلات امنیتی در برخی مناطق، عدم پیچیدگی دیوانسالاری، هماهنگی نهادی، توسعه زیرساخت‌ها، مشوق‌های مناسب، جذب فناوری، بیمه فناوری، ضمانت فناوری

۵. بحث

۱-۵. راهکارهای سیاستی اجرای قانون مناطق آزاد جمهوری اسلامی ایران

۱-۱-۵. تطابق قانون با مقتضیات جغرافیایی و اجتماعی ایران

مصاحبه‌شونده کد ۱ در این زمینه می‌گوید: «اینکه یک قانون به‌صورت عمومی برای ۱۸ منطقه آزاد کارکرد داشته باشد درست نیست؛ مثلاً وقتی قشم را به‌عنوان قطب لجستیک در نظر بگیریم دیگر نیازی به هدررفت وقت و هزینه برای مسائلی مانند گردشگری و ورزش نداریم و بالعکس. اگر مأموریت کیش گردشگری باشد، وظایف مشخصی دارد؛ البته خود مسئولان مناطق از تعیین مأموریت ترس دارند چراکه هرچقدر مسئولیت و مأموریت‌های بیشتری داشته باشند امکان پاسخگویی کم‌تری دارند و قابلیت توجه بیشتری دارند برای عملکرد ضعیفی که داشته‌اند». مصاحبه‌شونده کد ۵ هم می‌گوید: «مشکل مناطق آزاد این است که قانونی نوشته‌اند برای یک جزیره‌ای مثل کیش که فاصله‌ای با سرزمین اصلی دارد و یک دریا میان آن است و هر اتفاقی در آن جزیره بیفتد، عملاً تأثیری بر سرزمین اصلی ایران ندارد. در مورد قشم هم این قضیه صدق می‌کند چراکه در جزیره هستند که موانع طبیعی آن‌ها را جدا می‌کند؛ اما این ظرفیت برای سایر مناطق وجود ندارد که این مهم در تدوین قانون بی‌توجه مانده است. مثال دیگر، منطقه آزاد ماکو است که بزرگ‌ترین منطقه آزاد دنیاست و به‌هیچ‌وجه امکان محصورکردن آن وجود ندارد. مناطق آزاد موفق در دنیا به این نتیجه رسیدند که مناطق باید قابل‌کنترل باشد ولی در ایران به دلایل سیاسی شکل گرفتند».

۱-۲-۵. عدم وجود تعدد و تناقض اهداف در قانون مناطق آزاد

تعدد و تناقض اهداف در قانون مناطق آزاد برجسته است. مصاحبه‌شونده کد ۶ می‌گوید «در ماده یک قانون، اهدافی برای مناطق آزاد تعیین شده که اساساً با یکدیگر در تناقض هستند. این اهداف شامل ترکیبی از اهداف محلی و ملی است که تمرکز سازمان‌های مناطق آزاد را بر اجرای اهداف محلی، نظیر ارائه خدمات عمومی، توسعه، عمران و آبادانی، قرار داده و به اهدافی مانند صادرات یا حضور در بازارهای جهانی و منطقه‌ای کمتر توجه شده است». به نظر مصاحبه‌شونده کد ۳ «قانونی که در آن مأموریت‌های مناطق آزاد به‌طور مشخص تعریف نشده، باید اصلاح شود. من فکر می‌کنم حاکمیت باید بداند که از مناطق آزاد چه انتظاری دارد. الان آیین‌نامه‌ها

مشکلات را حل نمی‌کنند؛ مثلاً در مورد ماده ۶۵ که اختیارات مناطق آزاد به آن تفویض شده، عملاً دست هیئت وزیران بسته است و تصویب آیین‌نامه نمی‌تواند کمکی کند. چون وقتی اختیارات تفویض شده، دیگر هیئت وزیران نمی‌تواند نحوه تعامل با سازمان بنادر را مشخص کند؛ بنابراین، در قانون جدید باید مأموریت هر منطقه مشخص شود». یکی دیگر از مشکلات اساسی که توسط صاحب‌نظران مطرح شده، عدم مشخص بودن مأموریت‌های دقیق هر منطقه آزاد در قانون است. به نظر مشارکت‌کنندگان در پژوهش، قانون موجود نیاز به اصلاح اساسی دارد تا وظایف و اختیارات مناطق آزاد به‌طور دقیق‌تری تعیین شود. در این صورت، مناطق آزاد می‌توانند با اختیارات کامل‌تری به فعالیت‌های خود ادامه دهند و تداخل وظایف با دیگر سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها کاهش یابد.

۵-۱-۳. توسعه سیاست‌های تسهیل‌کننده و انگیزشی

بسترهای مناسبی برای انگیزه‌بخشی به سرمایه‌گذاری وجود ندارد. از نظر مصاحبه‌شونده کد ۵، «مثلاً سرمایه‌گذار چینی سرمایه‌گذاری کرده است ولی برای خروج ارز با مشکل مواجه شده است یعنی طبق قانون رفع تعهد صادرات در مقابل واردات اگر شما صادرات از ایران انجام بدهید ملزم هستید ارز دریافتی را به کشور وارد کنید که خود مانعی برای فعالیت سرمایه‌گذاران خارجی است و انگیزه آن‌ها را از بین می‌برد که با این محدودیت قانونی پشیمان شده‌اند و قصد ادامه فعالیت ندارند».

۵-۱-۴. کارآمدی و استقلال دبیرخانه مناطق آزاد

دبیرخانه مناطق آزاد به یک نهاد نسبتاً تشریفاتی تبدیل شده است. مصاحبه‌شونده کد ۸ می‌گوید: «هر موقع دبیرخانه زیرمجموعه ریاست جمهوری باشد استقلال مناطق آزاد بیشتر است و هر موقع زیرمجموعه سرزمین اصلی مانند وزارت اقتصاد باشد اتفاقات مثبتی نیفتاده است. مناطق آزاد خود را پاسخگو به وزارت اقتصاد می‌بینند نه دبیرخانه؛ با توجه به محدودیت‌های قانونی و مالی که وزارتخانه اقتصاد برای آن‌ها ایجاد کرده است». مصاحبه‌شونده کد ۴ می‌گوید: «آنچه مجلس بیشتر تأکید دارد این است که دبیرخانه، نهاد فرادستگاهی باشد برای نظارت بر مناطق آزاد پس دبیرخانه صرفاً کار نامه‌نگاری انجام ندهد و بیاید نظارت داشته باشد. بر همین اساس دبیرخانه به وزارت اقتصاد واگذار شد که بتواند دبیر را به مجلس بکشاند و از او سؤال کنند و به‌نوعی وزارت اقتصاد متولی اجرای قانون در مناطق

آزاد است. خود سازمان‌های مناطق معتقد به حذف دبیرخانه هستند و نیازی به پاسخگویی و مداخله دبیرخانه نمی‌بینند. باید قدرت نظارتی را دبیرخانه افزایش دهیم تا کارآمدتر شود و اگر صرفاً کارهای دبیرخانه انجام دهد کارآمدی لازم را نخواهد داشت پس اگر واگذاری دبیرخانه به وزارت اقتصاد باعث شود که قدرت دبیرخانه بیشتر شود من موافق خواهم بود چراکه قدرت دبیرخانه باعث پویاتر شدن فعالیت مناطق آزاد می‌شود».

۵-۱-۵. اصلاح قانون به منظور تطابق آن با قوانین سرزمین اصلی

قانون مناطق آزاد با قوانین سرزمین اصلی در تعارض است. مصاحبه‌شونده کد ۳ می‌گوید: «ماده ۶۵ قابلیت اجرا ندارد، چون همین ایده را برای مکران هم در نظر گرفته شد و گفتند مکران هم بر اساس قانون مناطق آزاد اداره شود، ولی قابلیت اجرا نداشت که بخشی از آن مربوط به منابع درآمدی است؛ مثلاً برخی سرمایه‌گذاران در قبال سرمایه‌گذاری، داعیه مدیریت بر مناطق آزاد را دارند. یعنی توقع دارند بالاترین مقام اجرایی باشند». مصاحبه‌شونده کد ۶ می‌گوید: «چالش اصلی این است که مناطق آزاد، بر اساس ایده اولیه، باید محدوده جغرافیایی مشخصی داشته باشند تا امکان اعمال حکمرانی و مدیریت یکپارچه فراهم شود؛ اما در عمل، مناطق آزاد فراتر از محدوده تعریف‌شده حرکت کرده و شهرها، روستاها و شهرستان‌ها را نیز دربر گرفته‌اند. این گسترش جغرافیایی تعارضاتی مدیریتی ایجاد کرده است؛ برای مثال، بر اساس ماده ۲۷ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و ماده ۶۵ احکام دائمی توسعه، مدیرعامل منطقه آزاد باید بالاترین مقام اجرایی در محدوده این مناطق باشد و دستگاه‌های دولتی موظف به تفویض اختیار به مناطق آزاد هستند؛ اما در عمل، این تفویض اختیار اتفاق نیفتاده است. در مناطقی مانند ماکو که بیش از ۵۰۰ هزار هکتار را شامل می‌شود و چند شهرستان و روستا را دربرمی‌گیرد، این پرسش پیش می‌آید که آیا فرمانداری‌ها یا شهرداری‌ها باید اختیارات خود را به منطقه آزاد واگذار کنند؟ و اگر چنین اتفاقی بیفتد، آیا منطقه آزاد به یک شهرداری بزرگ تبدیل نمی‌شود؟ از طرف دیگر، سازمان‌های دولتی نظیر وزارت صمت، وزارت جهاد، سازمان امور مالیاتی و گمرک نیز تمایلی به تفویض اختیار ندارند. این اختلافات باعث شده است که سازمان منطقه آزاد نیز نتواند از قدرت لازم برای مدیریت این موضوعات برخوردار شود. در نتیجه، سازمان منطقه آزاد مجبور شده است که خود دست به تأسیس نهادهایی مانند گمرک و مجوزدهی بزند؛ اما این اقدامات تنها باعث پیچیدگی بیشتر فرایندها شده است؛ برای

مثال، یک سرمایه‌گذار ابتدا باید از منطقه آزاد مجوز بگیرد و سپس برای همان فعالیت از وزارتخانه‌های دیگر مانند جهاد کشاورزی یا وزارت صمت نیز مجوز جداگانه‌ای دریافت کند. این فرایند نه تنها بهبود مدیریت و تسهیل‌گری را به دنبال نداشته بلکه دیوان‌سالاری و مشکلات بیشتری ایجاد کرده است». بنابراین قانون فعلی مناطق آزاد به لحاظ میزان و محدوده اختیارات مدیریت مناطق آزاد و نسبت این اختیارات با اختیارات سایر نهادها (وزارتخانه‌های سیاسی کشور (استانداری‌ها و فرمانداری‌ها)، وزارت خارجه و سایر وزارتخانه‌های ذکر شده دارای ابهام بوده و باید در جهت تفویض اختیارات مشخص با ذکر شفاف دایره و محدوده این اختیارات به نحوی در تعارض با سایر قوانین نباشد، گام بردارد.

۵-۱-۶. ثبات مدیریتی مناطق آزاد

نبود شاخص در انتصاب مدیران هم عامل بسیار مهمی است، هر مدیری مناسب با گرایش فکری و سلیقه خود و یا رشته تحصیلی سازمان را به آن سمت هدایت می‌کند. از نظر مصاحبه‌شونده کد ۲ «در یکی از مناطق یک زمانی مدیر عامل سازمان حوزه تجارت و بازرگانی را تقویت می‌کند چون از وزارت صمت آمده بود و مدیر عامل بعدی حوزه صنعتی را اولویت قرار می‌دهد؛ زیرا مدیرعامل کارخانه صنعتی بوده است». مصاحبه‌شونده کد ۳ می‌گوید: «در قشم از قبل انقلاب گفته شده باید یک پل تا سرزمین اصلی احداث شود به نام پل خلیج فارس، مثلاً در دولت نهم، زیرساخت اولیه مهیا شد؛ اما در دوره بعدی کلاً با پروژه مخالفت شد و پروژه به این مهمی که در اسناد آمایش‌ستیران بوده است و در مطالعات جامع قشم بررسی شده است و چقدر در بحث توسعه ترانزیت کمک می‌کند یک تغییر مدیریتی، هشت سال پروژه را منفعّل می‌کند». «مناطق آزاد فاقد یک چشم‌انداز یا الگوی مشخص برای توسعه هستند. این وضعیت باعث می‌شود که هر مدیر بر اساس سلیقه و اولویت‌های شخصی خود عمل کند؛ به‌عنوان مثال یک مدیر در قشم تمرکز خود را بر توسعه گردشگری می‌گذارد و منابع را به این سمت هدایت می‌کند. مدیر بعدی به زیرساخت‌ها اولویت می‌دهد و پروژه‌های گردشگری را متوقف می‌کند. مدیر دیگری تمرکز خود را بر بانکداری و سرمایه‌گذاری مالی می‌گذارد» (مصاحبه‌شونده کد ۵).

۵-۱-۷. ارتقاء تخصص مدیران و نیروی انسانی مناطق آزاد

ضعف تخصص مدیران و نیروی انسانی مناطق آزاد مشهود بوده است. مصاحبه‌شونده کد ۱ می‌گوید: «برخی انتصابات بر اساس تخصص‌گرایی نبوده است؛ به‌طورمثال شخصی در سال ۹۵ با رئیس وقت دبیرخانه مناظره می‌کند در رد کامل مفهوم مناطق آزاد و اعتقادی اساساً به مناطق آزاد نداشتند، خودشان چند دوره بعد دبیر شورای عالی شدند». مصاحبه‌شونده کد ۲ می‌گوید: «مشکل مناطق آزاد، تغییرات مدیریتی گسترده است و تا گروه جدید بیاید با شرایط جدید آشنا شود برکنار می‌شوند و ماندنی نیستند که باز بستگی به منطقه دارد؛ مثلاً کیش علاقه‌مند به رفتن زیاد دارد یعنی تعداد زیادی از مدیران مشتاق فعالیت در کیش هستند؛ مثلاً یک شخص که در دفتر مقررات وزارت صمت فعالیت داشت - که تصمیم‌گیر واردات و صادرات کشور هستند - تصمیم گرفت در قسمت بازرگانی کیش فعالیت کند. نمی‌توان تخصص‌گرایی در همه مناطق یکسان تلقی کرد و گاهی افرادی فعالیت کردند که تخصص و انگیزه کافی نداشتند». مصاحبه‌شونده کد ۳ می‌گوید «یکی از مشکلات اساسی در مناطق آزاد، نحوه انتخاب و استخدام کارکنان و مدیران است مناطق آزاد، به‌عنوان شرکت‌های دولتی که ساختار درآمد - هزینه‌ای دارند، به‌طور مداوم تحت فشار مدیران و ذی‌نفعان سرزمین اصلی قرار می‌گیرند که سفارش‌های متعددی برای استخدام افراد مختلف ارائه می‌دهند. در نتیجه، سازمان‌هایی عریض و طویل در مناطق آزاد شکل گرفته‌اند که اغلب توجیه اقتصادی ندارند».

۵-۱-۸. تقویت مشارکت بخش خصوصی

بستر مشارکت بخش خصوصی در تدوین و اجرای قانون پیش‌بینی نشده است. مصاحبه‌شونده کد ۵ می‌گوید: «در قانون مناطق آزاد، نقشی برای بخش خصوصی تعریف نشده است؛ برای مثال، در ترکیه، در لایه‌های مختلف، شرکت‌های بهره‌بردار به بخش خصوصی سپرده شده‌اند. در کیش و قشم به‌طور پراکنده از ظرفیت بخش خصوصی استفاده کرده‌ایم، اما در لایه‌های تصمیم‌گیری، بیش‌تر امور به دولت سپرده شده است. به نظر مصاحبه‌شونده کد ۷: «در ایران دولت‌ها تمایل زیادی به واگذاری امور ندارند. در کشور ما می‌توان روی بحث سهام‌داری بخش خصوصی تأکید کرد تا از این طریق بخش خصوصی بتواند سرمایه‌گذاری کند و جذب سرمایه‌گذار را به‌دنبال داشته باشد».

۵-۹. توسعه زیرساخت‌های مناطق آزاد

کمبود منابع و زیرساخت‌ها تأثیر زیادی در عدم اجرای این قانون داشته است. طبق نظر مصاحبه‌شونده کد ۲، «یکی از اشتباهات سیاست‌گذاری در حوزه مناطق آزاد این است که دولت یک منطقه بیابانی و بدون زیرساخت را به منطقه آزاد تبدیل می‌کند و سپس بودجه آن را قطع می‌کند، به طوری که از سرمایه‌گذاران خواسته می‌شود خودشان زیرساخت‌ها را تأمین کنند. دولت باید منابع اولیه برای ایجاد زیرساخت‌های ضروری در مناطق آزاد را فراهم کند؛ اما در حال حاضر این مسئولیت به طور کامل بر دوش بخش خصوصی قرار گرفته است». مصاحبه‌شونده کد ۵ بیان می‌کند «کمبود منابع در اجرای قانون تأثیر منفی گذاشته، اصولاً ما درآمدها را کاملاً به مناطق واگذار کردیم و آن‌ها بدون توجیه اقتصادی و آینده‌نگری اقدام به فروش زمین می‌کنند در صورتی که زمین باید به صورت مشارکتی و اجاره‌های بلندمدت واگذار شود. مشکل جدیدتر آن است که با همین منابع محدود ما به دنبال تشریفات و ساختمان‌سازی هستیم، مطابق گزارش تحقیق و تفحص مجلس از منطقه ارونند، تعداد بسیاری خودرو به شهرداری‌ها و بخشداری‌ها واگذار شده است که خارج از وظایف مناطق است. فناوری و تجهیزات هم کمبود بسیار قابل توجهی دارد که می‌تواند خلل در اجرای قانون ایجاد کند چراکه تجهیزات و فناوری‌ها در اختیار سازمان‌های ملی است مانند سازمان بنادر و هم‌سویی میان سازمان‌ها وجود ندارد برای جابه‌جایی فناوری‌ها». مصاحبه‌شونده کد ۲ می‌گوید: «زیرساخت‌های یک سری جاها مناسب منطقه آزاد نبوده، وظیفه تأمین زیرساخت هم با دولت نیست؛ مثلاً منطقه‌ای مثل ماکو با آن وسعت و بدون زیرساخت هرچه هزینه کنیم تأمین زیرساخت شدنی نیست؛ اما کیش و قشم کوچک‌تر هستند و درآمد بیشتری هم دارد و زیرساخت‌ها در طول زمان توسعه پیدا می‌کند». در پایان باید گفت: «ما مناطق دارای سکنه را تبدیل به منطقه آزاد کردیم؛ مثلاً در منطقه آزاد ماکو سه مدیرکل از هر سازمانی وجود داشته است به دلیل وسعت بسیار زیاد و همه مسئولان عزل شدند و در آبادان و خرمشهر شهرداری وجود داشت در صورتی که کیش و قشم شهرداری ندارد. درست است که در مناطق دارای سکنه تفاهماتی ایجاد شد؛ اما در قضیه‌ای مثل متروپل باز این تعارض مشکل آفرید و هیچ‌کس مسئولیت آن را برعهده نگرفت (مصاحبه‌شونده کد ۵).

۵-۱-۱۰. مقابله با فشارها و لابی گروه‌های ذی‌نفع

فشارهای فراقانونی و غیرقانونی تأثیرات منفی بر اجرای قانون برجای گذاشته است. طبق نظر مصاحبه‌شونده کد ۳ «نمایندگان برخی اتاق‌ها، مخالف رویکرد مناطق آزاد هستند یا برخی اتحادیه‌ها به شدت با منطقه آزاد مشکل داشتند. به‌طور کلی سرمایه‌گذاران سرزمین اصلی مناطق آزاد را رقیب خود می‌بینند چراکه معتقدند محصولات مناطق آزاد صادر نمی‌شود و وارد سرزمین اصلی می‌شود». مصاحبه‌شونده کد ۸ می‌گوید: «سازمان بنادر، سازمان امور مالیاتی، گمرک، وزارت صمت، وزارت جهاد کشاورزی، استاندارد و سازمان محیط زیست هم درآمدهای خود را از مجوزها و خدماتی که ارائه می‌دهند به دست می‌آورند و حاضر نیستند از درآمدهای خود چشم‌پوشی کنند. این دستگاه‌ها تمایلی به اجرای این قانون و تفویض اختیار به مناطق آزاد ندارند و به همین دلیل اجرای صحیح این قانون با مشکل مواجه می‌شود».

۵-۱-۱۱. هماهنگی نهادهای حاکمیتی

اختلافات و عدم هماهنگی نهادهای حاکمیتی بزرگ‌ترین ضربه را به اجرای قانون زده است. به گفته مصاحبه‌شونده کد ۲، «ماده ۶۵ احکام دائمی واقعاً شگونی نیست، به‌طورمثال تالاب بوجاق جز منطقه آزاد انزلی بود و نزاع ایجاد شد بین منطقه آزاد و سازمان محیط زیست که مدیریت به عهده چه کسی باشد. منطقه آزاد ملاکش ماده ۶۵ بود که بالاترین مقام اجرایی است و سازمان محیط زیست هم ادعای قانون خاص داشت و دیوان عدالت اداری هم به سازمان محیط زیست رأی داد. حتی استانداری‌ها و فرمانداری‌ها هم قانون دارند که بالاترین مقام اجرایی هستند که این هم تناقض قانونی است که مجلس هم نتوانسته است کاری انجام دهد. در حوزه شهرداری‌ها و سازمان بنادر و شیلات هم این اختلاف وجود دارد، چراکه هر سازمان قانون مختص به خود را دارند و مشخص نیست کدام قانون ارجحیت دارد». از نظر مصاحبه‌شونده کد ۳ «به‌عنوان مثال وزارت اقتصاد و دارایی ممکن است به‌دنبال جذب سرمایه‌گذاری خارجی باشد، درحالی‌که برخی وزارتخانه‌ها یا نهادهای دیگر از لحاظ امنیتی و اقتصادی نگران تأثیرات این سرمایه‌گذاری‌ها هستند، این اختلافات گاهی منجر به صدور بخشنامه‌های متناقض و موانعی در مسیر جذب سرمایه‌گذاران شده است که می‌تواند از جمله عوامل عدم موفقیت مناطق آزاد در دستیابی به اهداف اصلی خود باشد». از نظر مصاحبه‌شونده کد ۵ «وقتی مشکل پیش بیاید یقه مناطق آزاد را می‌گیرند؛ مثلاً اگر مشکل بهداشتی در انزلی پیش بیاید همه وزارت بهداشت را می‌شناسند. در کیش

واردات دارو بدون تأیید وزارت بهداشت انجام نمی‌شود که در اینجا وزارت بهداشت اختیار تصمیم‌گیری هم پیدا کرده است و اجازه تأسیس بیمارستان و بحث توریست درمانی در کیش را نمی‌دهد». از نظر مصاحبه‌شونده کد ۶ «خیلی از صنایعی که در مناطق آزاد هستند سعی دارند مجوز سرزمین اصلی را کسب نمایند چون بعداً برای گرفتن تسهیلات از بانک راحت‌تر هستند و حتی برای گرفتن سهمیه پتروشیمی، بورس وزارت صمت را قبول دارد و برای ثبت سفارش هم تأییدیه وزارت صمت نیاز است». با وجود این، مصاحبه‌شونده کد ۳ اعتقاد دارد «در دوره‌هایی که دبیر شورای عالی یا مدیران عامل قدرت بیشتری داشتند هرم قدرت بیشتر به سمت آن‌هاست؛ مثلاً در دولت نهم، دبیر شورای عالی مناطق آزاد از قدرت منحصربه‌فردتری برخوردار بودند؛ در آن دوره قدرت مناطق آزاد بیشتر بود نسبت به سرزمین اصلی».

۵-۱-۱۲. هدفمند شدن و جذابیت معافیت‌های مالیاتی و گمرکی مناطق آزاد

هدفمند نبودن معافیت‌ها مورد تأکید مصاحبه‌شوندگان قرار گرفته است. مصاحبه‌شونده کد ۷ اعتقاد دارد که «یکی از ایرادات قانون این است که معافیت‌های اعطاء شده در مناطق هدفمند نیست؛ مثلاً نباید معافیت‌های مالیاتی فعالیت‌های تولیدی با واردات یکسان باشد. ما اکنون هدفمندی در ارائه مشوق‌های مالیاتی و گمرکی نداریم. ما باید به روش‌های مختلفی معافیت بدهیم. باید هدف‌گذاری مشخصی داشته باشیم که متناسب با آن معافیت ارائه کنیم. منطقی معافیت باید مشخص باشد. وقتی می‌گوییم معافیت هدفمند، یعنی شما باید بدانید که منطقه آزاد را برای چه هدفی تأسیس کرده‌اید. اگر هدف تولید است، معافیت باید به تولیدکننده‌ها داده شود. اگر هدف تجارت است، معافیت باید به تجارت تعلق گیرد». از نظر مصاحبه‌شونده کد ۴ «ضعف، ماده ۱۳ است که معافیت مالیاتی بیست‌ساله‌ای را بدون هدفمندی خاص برای تمامی فعالیت‌های اقتصادی در نظر گرفته است. این امر موجب می‌شود که فعالان اقتصادی در هر زمینه‌ای، چه تولید صادرات‌محور و چه فعالیت‌های خدماتی و تجاری، از معافیت مالیاتی یکسان بهره‌مند شوند. این رویکرد باعث می‌شود که هم فردی که در حال انجام کار تولیدی برای صادرات است و هم فردی که به فعالیت‌های خدماتی یا تجاری مشغول است، هر دو به‌طور یکسان از معافیت بیست‌ساله مالیاتی برخوردار شوند. این وضعیت به‌طور ناخواسته تمام فعالیت‌های اقتصادی را در یک سطح و بستر مشابه قرار می‌دهد و هیچ مشوق جدی برای حرکت به سمت تولید

صادرات محور باقی نمی‌گذارد». مسئله دیگر جذاب نبودن معافیت‌های فعلی است. معافیت مالیاتی مناطق آزاد جذابیت جدی برای جذب سرمایه‌گذاری ندارد و همچنین جهت‌دهی مناسبی به سرمایه‌گذاران نکرده است. از نظر مصاحبه‌شونده کد ۶ «اخیراً مرکز پژوهش‌های مجلس و سازمان امور مالیاتی گفته‌اند که زمان شروع معافیت باید از زمان تأسیس باشد. ممکن است من و سرمایه‌ام در آینده به‌حدی برسد که بخواهم سرمایه‌گذاری‌ام را به منطقه آزاد بیاورم. باید توجه داشت که جذابیت منطقه آزاد نباید در آینده کاهش یابد. با این تفاسیر، درحال حاضر کیش و قشم دیگر معافیت مالیاتی ندارند. اگر یک سرمایه‌گذار بخواهد به کیش یا قشم برود، باید پرسد: «چرا باید به آنجا بروم؟ چه انگیزه‌ای برای من وجود دارد؟». مصاحبه‌شونده کد ۸ خاطرنشان می‌کند «الان کار به جایی رسیده است که قوانین سرزمین اصلی نسبت به مناطق آزاد سهل‌تر است؛ مثلاً واحد تولیدی در مناطق آزاد مواد اولیه را با دلار ۷۰ تومان وارد می‌کند ولی واحد تولیدی سرزمین اصلی همان مواد اولیه را با دلار ۴۰ تومان وارد می‌کند و کلاً مزیت مناطق دیگر قابل اعتنا نیست. در تدوین این معافیت‌ها باید به گونه‌ای دیگر عمل کرد؛ مثلاً بانک مرکزی در اعطای ارزها باید اولویت‌بندی را مدنظر قرار دهد. در کل، بند ۱۴ قانون که در مورد معافیت‌های گمرکی است بدون توجه مانده است».

۵-۱-۱۳. تقویت نظارت و ارزیابی دوره‌ای قانون مناطق آزاد

ضعف در نظارت و عدم ارزیابی دوره‌ای قانون مناطق آزاد مشهود است. از نظر مصاحبه‌شونده کد ۵، «در قانون مناطق آزاد و آیین‌نامه‌های مرتبط؛ هدف‌گذاری کمی وجود نداشته و این امر امکان ارزیابی متقن را امکان‌پذیر نمی‌کند». به اعتقاد مصاحبه‌شونده کد ۱: «در دوره‌هایی، دبیرخانه از طریق معاونت حقوقی ارزیابی‌هایی کرده است منتهی فقط از جنبه حقوقی و نه سیاستی. در دوره‌ای که پروژه پنجره (الکترونیکی‌سازی خدمات مناطق آزاد) اجرا می‌شد در سال‌های ۹۷ تا ۹۹ راجع به اصلاح قانون صحبت شده بود ولی به ثمر نرسید». از نظر مصاحبه‌شونده کد ۶، «برخی نهادهای نظارتی توانایی ارزیابی دقیق عملکرد مناطق آزاد را نداشته‌اند. نظارت مؤثری از سوی مجلس وجود ندارد. مجلس باید پیگیری کند که این قانون تا چه اندازه اجرا شده و کدام دستگاه‌ها از اجرای آن امتناع می‌کنند».

نتیجه‌گیری

قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی «ایران در سال ۱۳۷۲ تصویب شد. شواهد مختلف نشان از عدم اجرای این قانون در بسیاری از ابعاد در سه دهه اخیر دارند. این پژوهش با هدف شناسایی و تحلیل موانع اجرای قانون چگونگی اداره مناطق آزاد انجام شده است. قانون مناطق آزاد به‌عنوان یکی از ابزارهای اقتصادی مهم در ایران، نیازمند توجه ویژه و نظارت دقیق‌تری برای رسیدن به اهداف خود است. اگرچه این مناطق به‌طور کلی به‌عنوان محرکی برای توسعه اقتصادی و جذب سرمایه‌های خارجی شناخته می‌شوند؛ اما ضعف‌های اساسی در نظارت و ارزیابی مستمر عملکرد آن‌ها وجود دارد که مانع از تحقق ظرفیت کامل این مناطق می‌شود. این پژوهش نشان می‌دهد که در حال حاضر نظارت‌های حقوقی و جزئی که بیش‌تر در قالب گزارش‌ها و ارزیابی‌های سطحی انجام می‌شود، قادر به ارزیابی مؤثر و جامع از عملکرد مناطق آزاد نیستند. برای پیشبرد اهداف این مناطق، ضروری است که در گام اول و در مرحله تدوین سیاست، نقایص قانون فعلی برطرف شود. به‌جای ارزیابی‌های محدود و صرفاً حقوقی، یک سیستم نظارتی و ارزیابی جامع بر اساس شاخص‌های کمی و کیفی در صلاحیه قانون، تعبیه و پیاده‌سازی شود. این سیستم باید شامل ارزیابی‌های دوره‌ای از جنبه‌های مختلف مناطق آزاد، از جمله جنبه‌های اقتصادی، اجرایی و اجتماعی باشد. نظارت دقیق و شفاف در گام بعدی، نه تنها به مدیران و مقامات کمک خواهد کرد که از اجرای صحیح قانون مطمئن شوند بلکه امکان شناسایی مشکلات و نواقص را در مراحل ابتدایی فراهم می‌آورد، به‌طوری‌که بتوانند اقدامات اصلاحی به‌موقع انجام دهند. علاوه‌براین، وجود نهادهای مستقل نظارتی که از نظر اجرایی و سیاسی مستقل باشند، می‌تواند به تأمین شفافیت و دقت ارزیابی‌ها کمک کند. همچنین، ضروری است که گزارش‌های دوره‌ای از عملکرد مناطق آزاد به مقامات عالی‌رتبه کشور و مجلس شورای اسلامی ارسال شود تا نظارت‌های ملی به‌طور مؤثر بر روند اجرای قانون انجام گیرد و در صورت بروز هرگونه مشکل، سریعاً اقدامات لازم اتخاذ شود. در این میان، تعامل مستمر با بخش خصوصی و دریافت بازخوردهای آن‌ها نیز می‌تواند به شناسایی چالش‌های عملیاتی و پیدا کردن راه‌حل‌های کارآمدتر کمک کند. در گام بعدی و در حوزه جزئیات مرتبط با منابع و نهادمندی اجرای سیاست، زیرساخت‌های فیزیکی و دیجیتال این مناطق نیز باید به‌طور مستمر به‌روز و توسعه یابند تا ظرفیت‌های اقتصادی این مناطق به حداکثر برسد. گسترش بنادر، فرودگاه‌ها، شبکه‌های حمل و نقل و ارائه تسهیلات برای کسب‌وکارها، از جمله عواملی هستند که می‌توانند در تسهیل

فعالیت‌های اقتصادی و تجاری در این مناطق تأثیرگذار باشند. مشارکت فعال بخش خصوصی نیز از دیگر عوامل مؤثر بر موفقیت این مناطق است. در بسیاری از موارد، موفقیت مناطق آزاد به توانمندی و تجربه بخش خصوصی در مدیریت منابع، جذب سرمایه و بهینه‌سازی فعالیت‌ها بستگی دارد؛ بنابراین، ایجاد یک فضای مناسب برای همکاری بخش خصوصی و دولتی می‌تواند به‌طور چشمگیری عملکرد این مناطق را بهبود دهد. از سوی دیگر، تقویت نیروی انسانی متخصص و آموزش مهارت‌های مورد نیاز برای فعالیت در این مناطق، به‌ویژه در زمینه‌های مدیریت کسب‌وکار، مالیات و امور گمرکی، می‌تواند به‌طور مستقیم به افزایش کارایی و بهره‌وری در این مناطق کمک کند. ایجاد مراکز آموزشی و پژوهشی برای تربیت نیروی انسانی متخصص در مناطق آزاد یکی از راهکارهای اساسی برای ارتقای کیفیت عملکرد این مناطق است. در مجموع، برای رسیدن به بهره‌وری و موفقیت واقعی در مناطق آزاد، باید نه تنها نظارت و ارزیابی دقیق و مؤثر وجود داشته باشد، بلکه اصلاحات اساسی در قوانین، بهبود زیرساخت‌ها، تشویق مشارکت بخش خصوصی و توسعه نیروی انسانی نیز در دستور کار قرار گیرد. با توجه به چالش‌ها و فرصت‌هایی که مناطق آزاد در اختیار کشور قرار می‌دهند، لازم است رویکردی جامع و یکپارچه در جهت مدیریت و توسعه این مناطق اتخاذ شود تا به اهداف اقتصادی و اجتماعی مطلوب دست یابیم.

ملاحظات اخلاقی

حامی مالی: این مقاله حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان: تمام نویسندگان در آماده‌سازی این مقاله مشارکت کرده‌اند.
تعارض منافع: بنابه اظهار نویسندگان، در این مقاله هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

تعهد مالکیت معنوی: طبق تعهد نویسندگان، حق مالکیت معنوی (CC) رعایت شده است.

References

- Ahmadi, Saeedeh (2019). The performance of the country's free zones and explaining their strengths and weaknesses. *Monthly Scientific Journal "Economic Security"*, 8(11), 27-42. (In Persian)
- Beer, M., & Eisenstat, R. A. (2000). The Silent Killers of Strategy Implementation and Learning. *Sloan Management Review*, (41), 29-40.
- Belin, M. Å. & Tillgren, P. (2012). Vision Zero: How a policy innovation is dashed by interest conflicts but may prevail in the end. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16 (3), 83–102.
- Brikland, Thomas (2016). *An Introduction to the Policy Process Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge
- Brynard, P. A. (2005). *Policy implementation: Lessons for service delivery*. Livingstone, Zambia.
- Creswell, J. W. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (4th ed.)*. Sage Publications.
- Eftekhar Jahromi, Goodarz & Rezvani, Ebrahim (2016). Privatization Model of Administrative Framworke of Free Trade Zones. 7(26), 249-275. (In Persian)
- Fazli, azizollah & Hadavand, mehdi (2018). legal nature for supervision on commercial- industrial freezones organization of iran. *Administrative law*, 5(13), 9-31. (In Persian)
- Grin, J. & Van De Graaf. (1996). *Implementation as communicative action*. Policy Sciences.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (1998). Policy subsystem configurations and policy change: Operationalizing the post-positivist analysis of the politics of the policy proess. *Policy Studies Journal*, 26(3), 466–481.
- Jones, G. (1997). *An introduction to the study of public policy*. Massachusetts: Duxbury.
- Kamali, Y.; Sheikhzadeh, Joshani S. & Ahmadinezhad, F. (2020). Implementation of public policies: providing a set of criteria for successful implementation of policies. *Iranian Journal of Public Policy*, 6(2), 253-275. (In Persian)
- Latifi, gholamreza & Amin aghai, mehrnaaz (2007). Economic Free Zones and Regional Planning Iran. *Social Sciences*, 13(36), 76-102. (In Persian)
- Makinde, Taiwo (2005). Problem of policy implementation in developing nations: The Nigerian experience. *J. SOC. Sci.*, 11(1), 63-69.
- Mazmanian, D. & Sabatier, P. (1983). *Implementation and public policy*. University Press of America.

- Nasr, Ahmad Reza; Arezi, Hamid Reza & Paksresht, Mohammad Jafar (2019). *Quantitative and qualitative research methods in educational sciences and psychology*, Samt. (In Persian)
- Papadopoulos, T. (2009). *Policy implementation: Theory and reality*.
- Vahid, Majid (2024). *Public Policy*. Mizan. (In Persian)