گزارش توجیهی ماده ۶۵ احکام دائمی و ماده ۱۸ قانون مناطق آزاد

شناسه سند: MK-LAW-2026-04

مرجع صـادرکننده: سـازمان منطقه آزاد تجاری - صـنعتی ماکو | بهبود بشـیری، فرینا اکبری، بهزاد چهارباغی، مبین خیاطی و امیرحسین دارابی

موضوع: شیوه‌نامه اجرایی گزارش تحلیل صلاحیت‌های قانونی، حل تعارض مقرراتی و الگوی تقنینی استقرار هاب مالی آفشور

مسئله‌شناسی حقوقی و هدف گزارش توجیهی

این گزارش توجیهی تخصصی با هدف مستندسازی حقوقی و تبیین اختیارات قانونی سازمان منطقه آزاد تجاری-صنعتی ماکو جهت تأسیس **"مرجعیت ارزی و پایانه تسویه مالی هوشمند (ماکو اف ایکس)** "تدوین شده است. در نظام تقنینی کشور، پیوند میان اختیارات حاکمیتی تفویض‌شده به مدیران مناطق آزاد بر مبنای **ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور** و صلاحیت‌های پیش‌بینی‌شده در **ماده ۱۸ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد** و آیین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی، بستری بی‌بدیل و کاملاً قانونی برای ایجاد سندباکس رگولاتوری آفشور و واحدهای بانکداری برون‌مرزی فراهم ساخته است. این گزارش نشان می‌دهد که طرح ماکو نه تنها هیچ‌گونه تعارضی با صلاحیت‌های بالادستی بانک مرکزی ندارد، بلکه دقیقاً در راستای اجرای تکالیف قانونی حاکمیت در جهت توسعه زیرساخت‌های تجارت خارجی است.

۱. واکاوی ماهوی و قلمرو ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب بهمن‌ماه ۱۳۹۵ یکی از پیشرفته‌ترین احکام قانونی در جهت تحقق مدیریت یکپارچه اقتصادی و رفع موانع بروکراسی اداری در مناطق آزاد تجاری-صنعتی است. بر اساس بند (الف) این ماده قانونی صراحتاً مقرر شده است:

> "به‌منظور ساماندهی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و ایفای نقش مؤثر آن‌ها در تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام، 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 بر عهده آن‌ها است. سازمان‌های مناطق آزاد منحصراً بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اصلاحات بعدی آن و اساسنامه‌های مربوط اداره می‌شوند."

از منظر اصول تفسیر حقوقی، عبارت **"کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی"** عام الشمول بوده و به وضوح دلالت بر این دارد که هیئت مدیره و مدیرعامل سازمان منطقه آزاد ماکو واجد صلاحیت اجرایی تام جهت سیاست‌گذاری، تأسیس نهادهای تسهیل‌کننده تجارت، راه‌اندازی پایانه‌های تسویه مالی و تسهیل ترانزیت کالا در محدوده جغرافیایی منطقه می‌باشند. تنها استثنای تصریح‌شده در متن قانون، امور دفاعی و امنیتی است؛ لذا کلیه امور اقتصادی، بازرگانی، گمرکی و زیرساخت‌های مرتبط با خدمات مالی درون منطقه در قلمرو صلاحیت حاکمیتی سازمان قرار دارد.

۲. جایگاه عملیات پولی و ارزی در ماده ۱۸ قانون مناطق آزاد

ماده ۱۸ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب ۱۳۷۲، ستون فقرات نظام مالی و اعتباری مناطق آزاد است. این ماده بیان می‌دارد:

> "تأسیس بانک و مؤسسه اعتباری ایرانی با سرمایه داخلی و خارجی و شعب بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خارجی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی منحصراً طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد."

متعاقب این ماده، **"آیین‌نامه اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی"** تصویب گردیده که در فصول مختلف آن، فعالیت‌های ارزی آفشور، **بانکداری برون‌مرزی** (Offshore Banking Unit - OBU) و مبادلات ارزی فعالان اقتصادی به رسمیت شناخته شده است. نکته اساسی در این آیین‌نامه، عدم شمول محدودیت‌های تحمیلی سرزمین اصلی (نظیر نرخ‌های دستوری سود، سهمیه‌بندی‌های اجباری تسهیلات و کنترل‌های اداری برون‌مرزی) بر عملیات مالی برون‌مرزی در مناطق آزاد است. این ظرفیت قانونی به سازمان منطقه آزاد ماکو اجازه می‌دهد با همراهی ناظر پولی، سامانه‌های تسویه چندارزی مستقل بر پایه ارزهای دوجانبه ایجاد نماید.

۳. سازگاری ساختاری و حل تعارض صلاحیت با بانک مرکزی

یکی از پرسش‌های اساسی در مباحث رگولاتوری، تفکیک مرز اختیارات میان **"شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی"** و **"سازمان مناطق آزاد"** است. تحلیل تطبیقی قواعد حقوقی حاکی از سازگاری و تفکیک کاملاً منطقی در این حوزه است:

- **سیاست‌گذاری کلان پول**[1]: تعیین حجم پول، نظارت عالیه بر شبکه بانکی و ثبات پول ملی در صلاحیت انحصاری بانک مرکزی است. پلتفرم **"ماکو اف ایکس"** با اجرای سیاست **عایق‌بندی نقدینگی** (Ring-Fencing) و حذف کامل اسکناس فیزیکی، هیچ‌گونه مداخله‌ای در حجم پول یا پایه پولی کشور ایجاد نمی‌کند.
- **تسهیل تسویه و عملیات تجارت خارجی**[2]: سازمان منطقه آزاد ماکو به استناد ماده ۶۵، به عنوان بسترساز مبادلات تجاری عمل کرده و بستری فنی-حقوقی جهت شفاف‌سازی نرخ‌های غیررسمی ایجاد می‌نماید.
- **سندباکس رگولاتوری به عنوان پل همگرایی**: راه‌اندازی پلتفرم در چارچوب سندباکس رگولاتوری آفشور ماکو، ابزاری است که در آن بانک مرکزی نقش رگولاتور ناظر را حفظ کرده و سازمان ماکو نقش مدیر اجرایی تالار و مجری زیرساخت را بر عهده می‌گیرد. در نتیجه نه تنها تعارضی حادث نمی‌شود، بلکه الگویی موفق از هم‌افزایی نهادی شکل می‌گیرد.

۴. بررسی تطبیقی رژیم‌های حقوقی بین‌المللی" مرکز مالی بین المللی استانبول " و " مرکز مالی بین المللی دبی "

مطالعه هاب‌های مالی موفق منطقه خاورمیانه و اوراسیا نشان می‌دهد که استقلال حقوقی و مقرراتی، پیش‌شرط قطعی شکوفایی بازارهای مالی آفشور است:

نام هاب مالی	مبنای قانونی و استقلال حقوقی	رژیم مالیاتی و گمرکی	ارتباط با بانک مرکزی سرزمین اصلی
مرکز مالی استانبول (IFC)	قانون شماره ۷۴۱۲ ترکیه مصوب ۲۰۲۲ با صلاحیت‌های خاص	معافیت ۱۰۰ درصدی مالیات بر درآمد شرکت‌ها تا سال ۲۰۳۱	پایبندی به استانداردهای پولی با آزادی کامل تراکنش‌های فرامرزی
مرکز مالی دبی (DIFC)	قانون شماره ۹ امارت دبی و استقرار نظام حقوقی مستقل کامن‌لا	معافیت تضمین‌شده ۵۰ ساله از هرگونه مالیات مستقیم	سازمان خدمات مالی مستقل دبی (DFSA) با نظارت عالی فدرال
پلتفرم "ماکو اف ایکس"	ماده ۶۵ قانون احکام دائمی و ماده ۱۸ قانون مناطق آزاد	معافیت‌های ۲۰ ساله مالیاتی و عوارض ترجیحی گمرک بازرگان	سندباکس رگولاتوری آفشور با دسترسی برخط ناظران بانک مرکزی

۵. پیش‌نویس متن مصوبه پیشنهادی هیئت وزیران جهت ابلاغ رسمی

جهت تثبیت نهایی سازوکار حقوقی پلتفرم و تضمین همکاری تمام دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط (گمرک، وزارت اقتصاد، وزارت صمت و بانک مرکزی)، متن پیشنهادی مصوبه هیئت وزیران به شرح زیر تنظیم گردیده است:

پیش‌نویس مصوبه هیئت وزیران (موضوع: استقرار سندباکس پولی و تالار ارزی منطقه آزاد ماکو):

"هیئت وزیران در جلسه مورخ ... به پیشنهاد مشترک دبیرخانه شورای‌عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و به استناد ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و ماده ۱۸ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی تصویب نمود:

---

[1] Macro-Monetary Policy

[2] Trade Settlement & Micro-Structure

۱. به سازمان منطقه آزاد تجاری-صنعتی ماکو اجازه داده می‌شود با همکاری بانک مرکزی نسبت به ایجاد **"محیط آزمون تنظیم‌گری آفشور (سندباکس ارزی)"** به منظور راه‌اندازی تالار تسویه مبادلات ارزی فرامرزی، صدور ابزارهای توکنایزشده با پشتوانه ۱۰۰ درصد دارایی ارزی بانکی و اتصال به مراکز مالی منطقه‌ای اقدام نماید.

۲. کلیه تسویه‌های محقق‌شده در این تالار به عنوان بازگشت ارز حاصل از صادرات و رفع تعهدات ارزی صادرکنندگان معتبر بوده و گمرک جمهوری اسلامی ایران موظف است تشریفات ترخیص کالاهای تجاری مربوطه را در چارچوب مسیر سبز گمرکی تسریع نماید.

۳. خروجی تسویه‌های این پلتفرم منحصراً به صورت اعتباری و حواله تجاری بوده و ورود هرگونه اسکناس فیزیکی به سرزمین اصلی ممنوع می‌باشد."

۶. نتیجه‌گیری و گام‌های اجرایی حقوقی

تحلیل جامع موازین قانونی نشان می‌دهد که ظرفیت تقنینی موجود در ماده ۶۵ قانون احکام دائمی و ماده ۱۸ قانون مناطق آزاد، اختیارات کافی را برای هیئت مدیره سازمان منطقه آزاد ماکو پدید آورده است تا به عنوان پیشران دیپلماسی ارزی کشور ایفای نقش نماید. با تدوین پیش‌نویس آیین‌نامه‌های انطباق، تشکیل کارگروه مشترک با بانک مرکزی و اخذ مصوبه حمایتی از هیئت وزیران، هیچ مانع حقوقی بر سر راه استقرار تالار مرجعیت ارزی ماکو وجود نخواهد داشت.