

شماره چاپ: ۸۶۵

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۸۵

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱/۲۷

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح ماده (۲) و بند (ج) ماده (۴)
قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی
جمهوری اسلامی ایران»

کد موضوعی: ۲۲۰

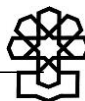
شماره مسلسل: ۱۵۸۵۶

اردیبهشت ماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۳	۱. موضوع طرح.....
	۲. نکات کلی در خصوص طرح اصلاح ماده (۲) و بند «ج» ماده (۴) قانون چگونگی اداره
۶	مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲.....
۱۰	۳. ابهاماتی در خصوص هریک از مواد طرح.....
۱۵	جمع‌بندی و پیشنهاد.....
۱۷	منابع و مأخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح ماده (۲) و بند (ج) ماده (۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران»

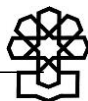
چکیده

بهره‌گیری از سازوکار مناطق آزاد به‌عنوان یکی از ابزارهای توسعه صادرات، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، انتقال فناوری‌های جدید، توسعه محلی و منطقه‌ای مدنظر قانونگذار بوده است. این مناطق جهت دستیابی به اهداف خود نیاز دارند که با مقررات اداری سهل و آسان نسبت به سرزمین اصلی به اهداف خود برسند. از این رو هرگونه قانونگذاری و قاعده‌گذاری جدید برای مناطق آزاد کشور نباید اصول کلی و فلسفه ایجاد این مناطق را نقض کند. طرح اصلاح ماده (۲) و بند «ج» ماده (۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی در پی این هدف است که نحوه هزینه‌کرد درآمدهای سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی شفاف شود و نهادهای نظارتی بتوانند بر بودجه این مناطق نظارت کنند. با توجه به جلسات کارشناسی برگزار شده درخصوص این طرح و نظرات سازمان‌های تخصصی درخصوص طرح مذکور و با توجه به اصل وجودی و فلسفه ایجاد این مناطق نتیجه‌گیری شد که باید با سازوکاری بر بودجه این مناطق نظارت کرد که از طرفی این مناطق را دچار رویه جدیدی نکند و از طرف دیگر امکان نظارت بر دخل و خرج سازمان‌های مناطق آزاد نیز فراهم شود. لذا با توجه به موارد گفته شده پیشنهادهایی در انتهای گزارش ارائه شده است.

مقدمه

مناطق آزاد در دنیا با هدف اینکه دارای مقررات و رویه‌های سهل‌تری نسبت به سرزمین اصلی باشند ایجاد شده‌اند. هر نوع اصلاح قانونگذاری در حوزه قانون مناطق آزاد باید این موضوع را در نظر بگیرد که رویه اداری جدیدی در این مناطق ایجاد نکند زیرا هر نوع اقدام به مقرراتگذاری در این حوزه باعث کاهش حوزه عمل مناطق آزاد می‌شود. هدف از طرح اصلاح ماده (۲) و بند «ج» ماده (۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی این است که نحوه هزینه‌کرد درآمدهای سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی و شرکت‌های تابعه از شفافیت لازم برخوردار نیست، بنابراین طراحان در مقدمه توجیهی طرح بیان کرده‌اند که این دغدغه نظارتی باید به‌نوعی مرتفع شود و نهادهای نظارتی بتوانند بر بودجه سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی نظارت کنند. در قانون اساسی نیز در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی بر تصویب بودجه تمام دستگاه‌های دولتی در مجلس تأکید شده است و طبق اصل پنجاه و سوم قانون اساسی درآمدهای مناطق آزاد تجاری نیز باید در خزانه متمرکز و پرداخت‌ها براساس قانون انجام گیرد، در سال‌های گذشته مناطق آزاد از درآمد بالایی برخوردار بودند، اما نحوه هزینه‌کرد بنابر اظهار برخی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی شفاف نبوده است. به‌عنوان مثال اظهار می‌شود که عمده منابع سازمان‌های مناطق آزاد تجاری از محل فروش زمین بوده، اما نحوه هزینه‌کرد آنها شفاف نیست.

در گزارش عملکرد سازمان برنامه و بودجه مطرح شده است که «در نظام بودجه‌بندی سازمان‌های مناطق آزاد محل تأمین هزینه‌های جاری صرفاً درآمدهای این سازمان‌ها بوده و منابع آنها از جمله منابع حاصل از واگذاری زمین و عوارض ورود کالای



تجاری از مسیر مناطق آزاد به سرزمین اصلی، صرفاً به مصارف سرمایه‌ای اختصاص می‌یابد»^۱. این موضوع نشان می‌دهد که درآمد سازمان‌های مناطق آزاد از محل فروش زمین و عوارض ورود کالای تجاری صرف مصارف سرمایه‌ای شده است که این موارد اگر در قوانین بودجه قید شود می‌تواند باعث شفافیت در نحوه دخل و خرج سازمان‌های مناطق آزاد شود.

۱. موضوع طرح

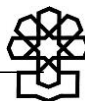
در مقدمه توجیهی این طرح آمده است که: بودجه به‌عنوان سند سیاست‌گذاری دولت که دربرگیرنده خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها، برنامه‌ها، عملیات، درآمدها، هزینه و به‌طور کلی برآورد منابع و مصارف طی یک سال واجد جنبه‌های فنی و سیاسی است. در بودجه سالیانه کشور اصولی نظیر اصل جامعیت الزاماتی دارد که رعایت آنها ضروری است. به‌عبارت دیگر به اقتضای اصل جامعیت، تمام مبادلات مالی دولت باید برای نمایندگان مردم روشن باشد و بدون دشواری بتوان بر ابعاد مختلف آن نظارت اثربخشی داشت. قانون اساسی نیز به این موضوع توجه ویژه کرده است. طبق اصل پنجاه و سوم قانون اساسی، کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل کشور متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اختیارات مصوب به‌موجب قانون انجام می‌گیرد.

با این همه از سال ۱۳۷۲ که سازمان‌های مناطق آزاد در کشور شکل گرفت این فرض حاکم بود که این سازمان‌ها بتوانند از طرق مختلف خدماتی، شهری، بندری و

۱. سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۶)، گزارش عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۵، جلد اول، حوزه فرابخشی.

فرودگاهی و همین‌طور خدمات انبارداری و عوارض حاصل از ارزش‌افزوده مواد اولیه و صادرات مجدد، کسب درآمد کنند. طبق ماده (۲) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مقرر شد بودجه سالیانه این سازمان‌ها خارج از لایحه بودجه سالیانه دولت بررسی و تصویب شود. براین‌اساس عالی‌ترین مرجع تصویب‌کننده بودجه سازمان‌های مذکور، هیئت وزیران و یا شورایی تحت عنوان شورای عالی مناطق آزاد متشکل از تعدادی از وزراست. اکنون پس از ۲۴ سال از تأسیس و فعالیت این سازمان‌ها هنوز بخش اعظمی از درآمد و منابع در آنها از طریق فروش زمین، ساختمان، تأسیسات و سایر اموال غیرمنقولی حاصل می‌شود که جزء منابع عمومی کشور محسوب می‌شود. مصداق روشن این موضوع، بودجه سال ۱۳۹۶ سازمان منطقه آزاد کیش است که حدود شصت‌وسه درصد (۶۳٪) از منابع درآمدی این سازمان به فروش زمین و اسناد دریافتنی اختصاص دارد. به این ترتیب تاکنون در مجموع ده‌ها هزار میلیارد تومان از منابع عمومی کشور تحت عنوان بودجه سازمان‌های مناطق آزاد و شرکت‌های تابعه خارج از اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی با نظارت حداقلی دریافت و هزینه شده است.

با توجه به شرایط کنونی کشور و محدودیت منابع دولت و لزوم کنترل هزینه‌ها و افزایش درآمدهای پایدار از یک‌سو و روح حاکم بر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مبنی بر پیش‌بینی بودجه تمامی دستگاه‌های اجرایی در بودجه کل کشور جهت تصویب و نظارت اثربخش مجلس شورای اسلامی ضروری است که بودجه سازمان‌های مناطق آزاد و شرکت‌های تابعه آنها در لوایح بودجه سالیانه دولت منظور و جمع بودجه آنها همچون دیگر شرکت‌های دولتی به ارقام ماده واحده بودجه کل کشور اضافه شود. مواد طرح



اصلاح ماده (۲) و بند «ج» ماده (۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲ به شرح ذیل است:

ماده (۱)

ماده (۲) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ به شرح ذیل اصلاح و سه تبصره به آن الحاق می‌گردد:

ماده (۲) - بودجه سازمان‌های مناطق آزاد و شرکت‌های تابعه شامل درآمدها و سایر منابع درآمدی به‌ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد تهیه و پس از تأیید شورای عالی مناطق آزاد طی مراحل لازم در لویایح بودجه سنواتی کشور جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود. **تبصره «۱»-** جمع بودجه این سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه به رقم ماده واحده بودجه کل کشور اضافه می‌گردد.

تبصره «۲»- کلیه وجوه درآمدی این سازمان‌ها به‌حسابی متمرکز نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود تا پس از تصویب از طریق موافقتنامه‌هایی که در چارچوب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و براساس شرح فعالیت‌ها و طرح‌هایی که بین هریک از این سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد منعقد می‌شود تخصیص یابد.

تبصره «۳»- در اجرای سند آمایش سرزمین استانی موضوع ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه و پیوند هدفمند بودجه این سازمان‌ها با طرح مصوب آمایش سرزمین و لزوم مدیریت بهینه درآمدها و هزینه‌هایی که در این مناطق ماهیت استانی و ملی دارند، استاندار رئیس هیئت‌مدیره سازمان یا سازمان‌هایی است که در استان تحت آن تأسیس و فعالیت دارد. استاندار مکلف است هر ۶ ماه یکبار گزارشی از وضعیت این درآمدها، هزینه‌ها به کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

ماده (۲)

در بند «ج» ماده (۴) عبارت «بودجه سالیانه» حذف می‌گردد.

ماده (۳)

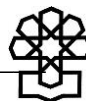
از تاریخ تصویب این قانون کلیه قوانین مغایر با آن لغو می‌گردد.

**۲. نکات کلی درخصوص طرح اصلاح ماده (۲) و بند «ج» ماده (۴) قانون
چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲**

وجود مناطق آزاد با حداقل محدودیت‌های اداری و قانونی نسبت به سرزمین اصلی در کشور می‌تواند کمک شایانی به توسعه تجاری و منطقه‌ای در کشور کند به شرطی که زیرساخت‌ها، بسترها و الزامات ایجاد این مناطق مهیا شود.

به‌منظور ایجاد محیط نظارتی در راستای عملکرد بین‌المللی و برای تسهیل سرمایه‌گذاری و تجارت، منطقه آزاد تجاری آزمایشی الگوی اداری و خدمات‌رسانی را با کارایی بالا تهیه خواهد کرد (شهرداری دولت خلق شانگهای، حکم شماره ۷، ماده (۲۶)، ۲۹ سپتامبر ۲۰۱۳ میلادی). معمولاً سرمایه‌گذاران خارجی چین را با نظام اداری پیچیده همراه با تعداد زیادی از فرم‌های ثبت و مجوزهای مورد نیاز می‌شناسند. منطقه آزاد تجاری آزمایشی شانگهای، اولین تلاش برای تبدیل به نسخه ساده شده نظام جاری است.^۱

۱. لورنزو ریکاردی. جذب سرمایه‌گذاری خارجی از طریق مناطق آزاد تجاری (تجربه چین)، ترجمه رضا آذری محبی، انتشارات معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۲۰۱۶.



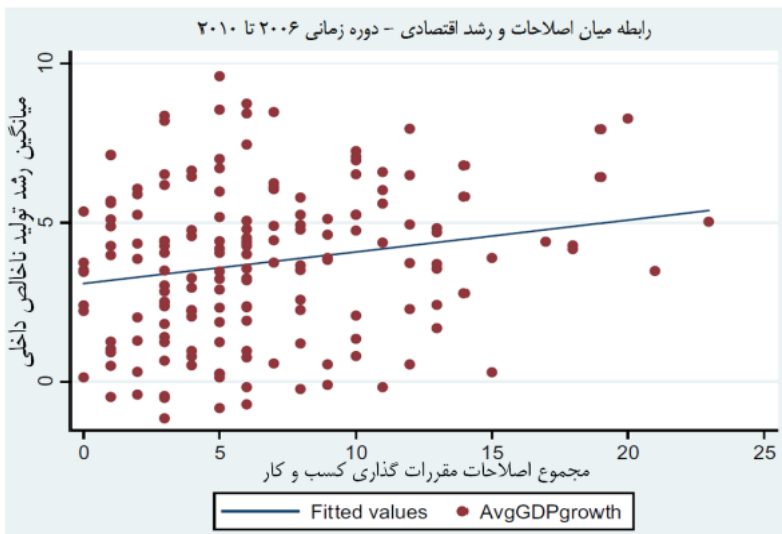
در گزارش سال ۲۰۱۸ انجام کسب‌وکار بانک جهانی، ایران با چهار رتبه تنزل نسبت به گزارش سال ۲۰۱۷، در رتبه ۱۲۴ از میان ۱۹۰ کشور و در مقایسه با کشورهای سند چشم‌انداز، با دو رتبه تنزل نسبت به سال قبل در جایگاه هجدهم از ۲۵ کشور قرار گرفته است. پیشرفت سریع سایر کشورها و کندی اصلاحات در ایران، موجب کسب رتبه نامطلوب‌تر کشور نسبت به سال گذشته شده است.^۱ جانکوف و همکاران^۲ (۲۰۰۲) دریافتند که کشورهای با مقررات سنگین‌تر برای ورود به حوزه کسب‌وکار، دارای فساد بالاتر و اقتصاد غیررسمی وسیع‌تر هستند در حالی که کالاهای عمومی و خصوصی آنها کیفیت بهتری ندارد.

اصلاح مقررات‌گذاری کسب‌وکار به‌طور وسیع و معناداری در میان کشورها گسترش یافته و به‌عنوان معیاری برای اندازه‌گیری موفقیت سیاست‌گذاران استفاده می‌شود. در مطالعه‌ای تأثیر اصلاح مقررات‌گذاری کسب‌وکار بر نرخ رشد اقتصادی طی بازه زمانی ۲۰۰۶ - ۲۰۱۰ نشان می‌دهد که برای ۱۷۲ کشور مورد مطالعه پاسخگویی رشد اقتصادی به اصلاح مقررات‌گذاری کسب‌وکار وجود دارد که این رابطه مثبت در نمودار ذیل قابل مشاهده است.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، سال ۲۰۱۸ و ارزیابی عملکرد دولت یازدهم در بهبود رتبه کشور در این گزارش؛ شماره مسلسل ۱۵۶۲۰، ۱۳۹۶.

2. Djankov et al

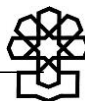
نمودار رابطه میان اصلاحات و رشد اقتصادی



Source: Jamal Ibrahim Haidar, 2012.

شواهد به نسبت قوی از آثار مثبت اصلاح مقررات‌گذاری وجود دارد و این آثار برآورد شده، قابل ملاحظه، بزرگ و موجه است. این مطالعه نشان می‌دهد که به‌طور میانگین، هر اصلاح مقررات‌گذاری کسب‌وکار با ۱۵٪ درصد افزایش نرخ رشد در تولید ناخالص داخلی همراه است.^۱ به هر حال ایجاد مناطق آزاد نیز در راستای مقررات‌زدایی و تسهیل در انجام کسب‌وکار است و دولت و مجلس باید سیاست‌هایی اتخاذ کنند که به رویه‌های اداری کمتر و سهل‌تر منجر شود. طرح اصلاح ماده (۲) و بند «ج» ماده (۴) قانون

۱. جمال ابراهیم حیدر، تأثیر اصلاح مقررات‌گذاری کسب‌وکار بر رشد اقتصادی، مترجم: هانیه رضازادگان، مجله اقتصاد ژاپن و اقتصاد بین‌الملل، ش ۲۶، ۲۰۱۲، صص ۲۸۵ تا ۳۰۷.



چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال با این هدف مطرح شده است که بر نحوه دخل و خرج در مناطق آزاد نظارت شود و درآمدها و هزینه‌های سازمان‌های مناطق آزاد و شرکت‌های زیرمجموعه این مناطق آزاد از کانال مجلس شورای اسلامی با شفافیت بیشتری تحت نظارت قرار گیرد.

در بند «ن» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ مصوب (۱۳۹۶/۱۲/۲۰) تصریح شده است که: دولت مکلف است اقدامات قانونی لازم جهت درج بودجه تلفیقی سازمان‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در این قانون را انجام دهد. این تبصره به موجب ایراد شماره ۹۶/۱۰۲/۴۶۱۱ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۹ شورای نگهبان به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ اضافه شد. در نظر شورای نگهبان آمده است که: **در بند الحاقی تبصره «۱۲»، موضوع اصلاح بند «ب» ماده واحده، بند الحاقی مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است، زیرا بودجه سال ۱۳۹۷ مناطق آزاد و ویژه اقتصادی منظور نگردیده است که این نظر در پاسخ به مصوبه شماره ۳۴۸/۱۱۱۱۰۹ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۷ مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.** بنابراین مجلس شورای اسلامی در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ دولت را مکلف کرد که اقدامات قانونی لازم جهت درج بودجه تلفیقی سازمان‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در این قانون را انجام دهد.

۳. ابهاماتی در خصوص هر یک از مواد طرح

در خصوص برخی از بندهای این طرح نکات و ابهاماتی وجود دارد که نیاز دارد مورد بررسی بیشتری قرار گیرد که در ادامه این موارد به شرح ذیل است:

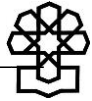
ماده (۱) طرح پیشنهادی

ماده (۲) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ به شرح ذیل اصلاح و سه تبصره به آن الحاق می‌گردد:

ماده (۲) - بودجه سازمان‌های مناطق آزاد و شرکت‌های تابعه شامل درآمدها و سایر منابع درآمدی به‌ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد تهیه و پس از تأیید شورای عالی مناطق آزاد طی مراحل لازم در لوایح بودجه سنواتی کشور جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود.

نکات ماده (۱) طرح پیشنهادی

۱. منظور از عبارت «قانون مقرر» در این ماده پیشنهادی مشخص نیست.
۲. عبارت «شورای عالی مناطق آزاد» در قانون مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲ تعریف نشده است و مرجع تصویب بودجه سازمان‌های مناطق آزاد هیئت وزیران است.
۳. روند تصویب بودجه سازمان‌های مناطق آزاد و شرکت‌های تابعه با بودجه شرکت‌های دولتی متفاوت است. بنابراین عبارت «و پس از تأیید شورای عالی مناطق آزاد طی مراحل لازم در لوایح بودجه سنواتی کشور جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی»



مغایر ماده (۵) قانون مناطق آزاد تجاری - صنعتی که بیان می‌دارد سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به مناطق آزاد از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا بوده و منحصرأ براساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهند شد و در موارد پیش‌بینی نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهد بود.

۴. اضافه شدن بودجه سازمان‌های مناطق آزاد به بودجه کل کشور باعث ایجاد روبه جدیدی در تهیه و تصویب بودجه این مناطق می‌شود و در ضمن باعث می‌شود که در حین تصویب بودجه سازمان‌های مناطق آزاد در مجلس شورای اسلامی تغییراتی در ردیف درآمدی و هزینه‌ای این مناطق ایجاد شود که این مناطق را از اهداف خود دور کند و از انعطاف‌های لازم نیز پس از تصویب برخوردار نباشد.

۵. در مقدمه توجیهی این طرح، به مواردی همچون محدودیت درآمدها و لزوم کنترل هزینه اشاره شده است، بنابراین باید مشخص شود که هدف طراحان بررسی جزئیات بودجه سازمان‌های مناطق آزاد و تصمیم‌گیری در مورد انواع منابع یا درآمدها و مقدار پیش‌بینی شده و همچنین محل هزینه‌کرد آنها در بودجه سنواتی است، یا اینکه هدف اصلی طراحان انعکاس این مقادیر در بودجه و افزایش نظارت مالی توسط برخی مراجع مانند دیوان محاسبات است. بنابراین لازم است که نحوه بررسی بودجه این سازمان‌ها در مجلس به صورت صریح مشخص شود. با توجه به ساختار فعلی سازمان‌های مناطق آزاد و قرار گرفتن آنها در قالب حقوقی شرکت دولتی، عدم ورود به جزئیات و تصویب ارقام کلان توسط مجلس از سازگاری بیشتری برخوردار است.

تبصره «۱» ذیل ماده (۱) طرح پیشنهادی

تبصره «۱»- جمع بودجه این سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه به رقم ماده واحده بودجه کل کشور اضافه می‌گردد.

نکته تبصره «۱» ذیل ماده (۱) طرح پیشنهادی

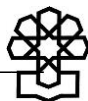
اضافه شدن رقم بودجه سازمان‌های مناطق آزاد به رقم بودجه کل کشور باعث می‌شود که این رقم بزرگ‌تر شود. بنابراین در هنگام اختصاص بودجه‌هایی به دستگاه‌های اجرایی که درصدی از بودجه کل کشور هستند، این رقم بزرگ‌تر خواهد شد که نیاز دارد این اصلاحیه در قوانین بودجه مدنظر قرار گیرد.

تبصره «۲» ذیل ماده (۱) طرح پیشنهادی

تبصره «۲»- کلیه وجوه درآمدی این سازمان‌ها به حسابی متمرکز نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود تا پس از تصویب از طریق موافقتنامه‌هایی که در چارچوب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و براساس شرح فعالیت‌ها و طرح‌هایی که بین هریک از این سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد منعقد می‌شود تخصیص یابد.

نکات تبصره «۲» ذیل ماده (۱) طرح پیشنهادی

۱. این تبصره مغایر با ماده (۵) قانون مناطق آزاد تجاری - صنعتی است و با سازمان‌های مناطق آزاد مطابق با یک وزارتخانه برخورد کرده است.
۲. در تبصره «۲» ماده (۱) طرح به نحوه واریز وجوه درآمدی این سازمان‌ها به خزانه و تخصیص آنها بر مبنای موافقتنامه اشاره شده است. در این رابطه باید گفت که مبادله



موافقتنامه صرفاً در رابطه با دستگاه‌های استفاده‌کننده از وجوه عمومی و برای آن بخش از منابع ایشان که از منابع عمومی تأمین می‌شود، مطرح می‌گردد. لذا استفاده واژه موافقتنامه برای این سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه (مشابه سایر شرکت‌های دولتی)، با توجه به ماهیت شرکتی ایشان صحیح نیست.

۳. رویکرد پیشنهادی در این تبصره مراحل تخصیص بودجه مناطق را پیچیده و طولانی کرده و می‌تواند به عدم اجرای برنامه‌های مصوب مناطق در طول سال منجر شود. رویه پیشنهادی با رویکرد شرکت‌های دولتی نیز مغایر است.

تبصره «۳» ذیل ماده (۱) طرح پیشنهادی

تبصره «۳»- در اجرای سند آمایش سرزمین استانی موضوع ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه و پیوند هدفمند بودجه این سازمان‌ها با طرح مصوب آمایش سرزمین و لزوم مدیریت بهینه درآمدها و هزینه‌هایی که در این مناطق ماهیت استانی و ملی دارند، استاندار رئیس هیئت‌مدیره سازمان یا سازمان‌هایی است که در استان تحت آن تأسیس و فعالیت دارد. استاندار مکلف است هر ۶ ماه یکبار گزارشی از وضعیت این درآمدها، هزینه‌ها به کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

نکات تبصره «۳» ذیل ماده (۱) طرح پیشنهادی

۱. سند آمایش سرزمین موضوع ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه هنوز تدوین نشده است و نقشه توسعه کلان منطقه‌ای کشور و استان‌ها مشخص نیست، بنابراین پیوند دادن بودجه این مناطق به سند فوق می‌تواند عملکرد مناطق را دچار مشکل کند.

۲. در ساختار فعلی سازمان‌های مناطق آزاد چنین ترکیبی وجود ندارد و بنابر حکم دولت به دلیل لزوم جامعیت و فرابخشی بودن موضوع مناطق آزاد، رئیس هیئت‌مدیره به‌عنوان مدیرعامل سازمان منطقه آزاد منصوب می‌شود.

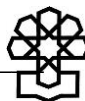
۳. منصوب شدن استاندار به‌عنوان مدیرعامل یا رئیس هیئت‌مدیره سازمان منطقه آزاد باعث تشدید تمایلات سازمانی و بخشی و ایجاد تضاد منافع در سازمان‌های مناطق آزاد می‌گردد و این مناطق را از اهداف کلان خود دور می‌کند، زیرا می‌تواند رویکرد مدیریت مناطق را به سمت مدیریت امنیتی و سیاسی سوق دهد. در ساختار فعلی استاندار نظرات خود را به دولت اعلام می‌کند و مشکلی از این جهت وجود ندارد.

ماده (۲) طرح پیشنهادی

در بند «ج» ماده (۴) عبارت «بودجه سالیانه» حذف می‌گردد.

نکته ماده (۲) طرح پیشنهادی

این ماده مغایر با ماده (۵) قانون مناطق آزاد تجاری - صنعتی است و ساختار مناطق آزاد شرکت دولتی است و بودجه این مناطق طبق قانون باید به تصویب هیئت وزیران تصویب و ابلاغ شود. حتی با فرض تصویب این طرح نیز تصویب بودجه توسط هیئت وزیران نافی تصویب مجدد توسط مجلس نیست و لازم است ابتدائاً بودجه مناطق به تصویب هیئت وزیران برسد.



ماده (۳) طرح پیشنهادی

از تاریخ تصویب این قانون کلیه قوانین مغایر با آن لغو می‌گردد.

نکته ماده (۳) طرح پیشنهادی

این عبارت از منظر حقوقی دارای ابهام است و لازم است صراحتاً به موادی اشاره شود که به موجب این پیشنهاد لغو می‌شوند تا نسخ صریح صورت پذیرد و در غیر این صورت خودبه‌خود مواد قانونی نسخ ضمنی شده و اشاره به این جمله به صورت کلی زائد است.

جمع‌بندی و پیشنهاد

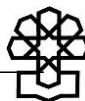
احکام پیشنهادی در این طرح حتی با فرض ایجاد شفافیت بیشتر در بودجه مناطق آزاد، اگر رویه اداری جدیدی برای مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایجاد کند و یا تمایلات منطقه‌ای مسئولان استانی و نمایندگان مجلس را در بودجه این مناطق وارد نماید، با فلسفه وجودی مناطق آزاد تجاری - صنعتی در تعارض است. هدف کلان ایجاد مناطق آزاد مطابق با تجربیات موفق جهانی، ایجاد مناطقی با رویه‌های اداری کمتر و سهل‌تر نسبت به سرزمین اصلی است. مناطق آزاد باید با تسهیل فضای کسب‌وکار به افزایش صادرات، توسعه منطقه‌ای، جذب سرمایه‌گذاری خارجی در صورت فراهم شدن پیش‌نیازها و الزامات این امر و همچنین انتقال فناوری‌های جدید کمک کنند. در هر حال به نظر می‌رسد از سوی دیگر جهت رفع دغدغه نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی مبنی بر افزایش شفافیت در دخل و خرج مناطق آزاد می‌توان حکم قانونی را تصویب

کرد که دیوان محاسبات و سایر نهادهای نظارتی بر بودجه سازمان‌های مناطق آزاد به صورت قانونی نظارت موثر داشته باشند. با توجه به موارد گفته شده و جهت افزایش نظارت و شفافیت در نحوه هزینه‌کرد بودجه‌های سازمان‌های مناطق آزاد می‌توان در قالب پیشنهاد ذیل سه تبصره به ماده (۲) قانون مناطق آزاد تجاری - صنعتی اضافه کرد:

تبصره «۱»- دولت مکلف است بودجه مصوب هیئت وزیران در خصوص سازمان‌های مناطق آزاد و شرکت‌های تابعه را به صورت اطلاعی در پیوست شماره (۳) قوانین بودجه سالیانه درج نماید.

تبصره «۲»- دولت مکلف است گزارش عملکرد بودجه سازمان‌های مناطق آزاد و شرکت‌های تابعه را هر ۶ ماه یکبار به کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

تبصره «۳»- دیوان محاسبات کشور مکلف است گزارش تفریغ بودجه و ارزیابی عملکرد بودجه سازمان‌های مناطق آزاد و شرکت‌های تابعه را به صورت سالانه تهیه و به کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.



منابع و مآخذ

۱. ریکاردی، لورنزو. جذب سرمایه‌گذاری خارجی از طریق مناطق آزاد تجاری (تجربه چین)، ترجمه رضا آذری محبی، انتشارات معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۲۰۱۶.
۲. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. اظهارنظر کارشناسی درخصوص لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۹۳۴، ۱۳۹۵.
۳. ابراهیم حیدر، جمال. تأثیر اصلاح مقررات‌گذاری کسب‌وکار بر رشد اقتصادی، مترجم: هانیه رضازادگان، مجله اقتصاد ژاپن و اقتصاد بین‌الملل، ش ۲۶، ۲۰۱۲.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی (سال ۲۰۱۸) و ارزیابی عملکرد دولت یازدهم در بهبود رتبه کشور در این گزارش؛ شماره مسلسل ۱۵۶۲۰، ۱۳۹۶.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۸۵۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۲) و بند (ج) ماده (۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران»

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)، مطالعات اقتصاد بخش عمومی

تهیه و تدوین: سامان پناهی

همکار: داریوش ابوحمز

ناظر علمی: سعید غلامی‌باغی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه

۲. مناطق آزاد

۳. نظارت

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۷/۱/۲۸

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۷/۲/۲۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۲/۳۰

