

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

۶۱. بودجه سازمان‌های مناطق آزاد

مقدمه

در سال ۱۳۹۷ و براساس گزارش عملکرد قانون برنامه ششم^۱ توسعه تنها ۳۰۷ میلیون دلار سرمایه‌گذاری خارجی تحقق یافته در مناطق آزاد انجام شده است. همچنین صادرات^۲ از هفت منطقه آزاد در سال ۱۳۹۷ در مجموع تقریباً یک میلیارد دلار بوده است. این رقم در مقایسه با صادرات غیرنفتی ۴۲ میلیارد دلاری از کل کشور، تقریباً ۲/۵ درصد از کل صادرات غیرنفتی کشور در سال ۱۳۹۷ است که رقم بسیار اندکی است. این امر نشان می‌دهد توسعه مناطق آزاد با روش کنونی، توفیقی در دستیابی به اهداف اولیه این مناطق نخواهد داشت.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برای اولین بار بودجه سازمان‌های مناطق آزاد در پیوست شماره (۳) که در واقع بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است درج شد و تصویر کلی و برآوردی از عملکرد بودجه سازمان‌های مناطق آزاد را به نمایش می‌گذارد. براساس ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی مصوب سال ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی آن، اهداف متعددی برای مناطق آزاد تعریف شده است. از این رو با توجه به اهداف قانونی مناطق آزاد انعکاس این مأموریت‌ها در بودجه سازمان‌های مناطق آزاد باید نمایان و مشخص باشد. گزارش حاضر به بررسی این مطلب می‌پردازد و در واقع میزان انطباق بودجه سازمان‌های مناطق آزاد با مأموریت تعریف شده برای این مناطق تحلیل و بررسی خواهد شد.

خلاصه منابع و مصارف

در تحلیل بودجه سازمان‌های مناطق آزاد، تمرکز بررسی بر این موضوع است که عمده درآمدها و هزینه‌های مناطق آزاد شامل چه اقلامی است و اینکه چه میزان با اهداف تأسیس مناطق آزاد انطباق دارد.

ارقام جدول ۱ نشان می‌دهد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ درآمدها با رشد ۲۰ درصدی و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش زمین، ساختمان و تأسیسات و سایر دارایی‌ها مانند سهام) با رشد ۱۵/۲ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مواجه است. در سمت مصارف نیز هزینه‌ها دارای رشد ۲۰ درصدی بوده و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شامل طرح‌های عمرانی نسبت به سال قبل تغییری نداشته‌اند. تحلیل و ارزیابی قابلیت تحقق منابع و مصارف سازمان‌های مناطق آزاد، نیازمند اطلاع از جزئیات هریک از اقلام منابع و مصارف بودجه سازمان‌های مناطق آزاد است که متأسفانه در لایحه بودجه ارائه نشده‌اند.

۱. سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۸)، گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی.
۲. شامل ۴۹۱ میلیون دلار صادرات کالا از مناطق به خارج از کشور و صادرات مجدد کالا از مناطق آزاد به خارج ۵۲۷ میلیون.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۸۷

شماره چاپ:

۱۷۱۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۹/۱۸

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۸۸۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۱/۸

جدول ۱. خلاصه کل منابع و مصارف بودجه سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی

(میلیون ریال)

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ و مقایسه آن با قانون بودجه سال ۱۳۹۸

منابع	قانون سال ۱۳۹۸	لایحه سال ۱۳۹۹	درصد رشد	مصارف	قانون سال ۱۳۹۸	لایحه سال ۱۳۹۹	درصد رشد
درآمدها	۱۰,۷۹۷,۴۱۹	۱۲,۱۱۳,۰۸۳	۲۰	هزینه‌ها	۱۰,۰۹۴,۲۳۵	۱۲,۰۹۵,۶۰۴	۲۰
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۳,۴۶۹,۳۹۰	۳۶,۹۱۲,۷۳۵	۰	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۶,۹۱۲,۷۳۵	۳,۹۹۹,۳۹۰	۱۵/۲
واگذاری دارایی‌های مالی	۲۵,۳۷۲,۸۳۹	۳,۳۷۲,۶۹۹	۰	تملك دارایی‌های مالی	۳,۳۷۲,۶۹۹	۲۵,۸۰۳,۸۴۱	۱/۷
عوارض ورود کالاهای تجاری از مسیر منطقه به سرزمین اصلی	۱۱,۸۸۲,۷۲۹	۱,۴۰۰,۵۲۶	۲۱۸/۷	افزایش دارایی‌های جاری	۴۳۹,۵۲۴	۱۱,۸۸۲,۷۲۹	۰
جمع	۵۱,۵۲۲,۳۷۷	۵۴,۶۴۲,۸۶۴					
کسر می‌شود حساب‌های اندوخته منظور در واگذاری دارایی‌های مالی	۷۰۳,۱۸۴	۷۲۹,۷۴۷					
جمع کل	۵۰,۸۱۹,۱۹۳	۵۳,۷۹۹,۰۴۳	۵/۹	جمع کل	۵۰,۸۱۹,۱۹۳	۵۳,۷۹۹,۰۴۳	۵/۹

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ و قانون بودجه سال ۱۳۹۸، پیوست‌های شماره ۳.

بررسی‌ها نشان می‌دهد نزدیک به ۵۰ درصد از جزئیات اقلام سمت منابع (بخش‌هایی از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و عوارض ورود کالاهای تجاری از مسیر منطقه به سرزمین اصلی)، مواردی نیست که جزو مأموریت‌های اصلی تأسیس و ایجاد مناطق آزاد در ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی باشد (براساس صورت‌های مالی سازمان‌های مناطق آزاد در سال ۱۳۹۶، درآمد حاصل از فروش زمین و مستحقات و همچنین درآمد حاصل از عوارض ورود کالا، به‌عنوان درآمد عملیاتی سازمان لحاظ می‌شود). اگرچه در سمت مصارف هزینه‌های عمرانی و توسعه منطقه‌ای سهم عمده‌ای دارد ولی این منابع نیز از محل واردات و عوارض‌های متعدد اخذ شده است.

اصولاً هدف از تأسیس مناطق آزاد، تولید، صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال فناوری است و باید در نظر داشت طرح‌های عمرانی و امور شهری و روستایی و توسعه منطقه‌ای از وظایف تخصصی مناطق آزاد نیست. با توجه به اینکه عمده طرح‌های عمرانی از منابع داخلی سازمان‌های مناطق آزاد تأمین می‌شود و محدوده جغرافیایی مناطق آزاد کشور نیز وسیع است و در این محدوده نقاط شهری و جمعیتی نیز قرار دارد، انجام طرح‌های عمرانی و توسعه منطقه‌ای اگرچه فعالیت اقتصادی موجهی است اما محدوده جغرافیایی وسیع مناطق آزاد کشور، تکمیل زیرساخت‌های مرتبط با تولید و صادرات را با چالش جدی مواجه می‌کند. هرچند در بحث توسعه منطقه‌ای نیز به‌صورت متوازن عمل نشده است و باعث تبعیض در خصوص مناطق همجوار شده است.

براساس بررسی‌های صورت گرفته و آخرین گزارش‌های دریافتی از بودجه سازمان‌های مناطق آزاد^۱ براساس آمارهای سال ۱۳۹۶، بیشترین سهم درآمدی سازمان‌های مناطق آزاد مربوط به ردیف‌های عوارض ورود و خروج کالا و مسافر با سهم ۳۸ درصدی و صدور مجوزها با سهم ۲۸ درصدی است.

۱. تجزیه و تحلیل عملکرد بودجه سازمان‌های مناطق آزاد براساس آخرین عملکرد دریافتی انجام شده است. یکی از مشکلات اصلی دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی عدم انتشار آمارهای به‌روز و سری زمانی به‌صورت عمومی و در چارچوب تحلیلی مشخص و قابل ارزیابی است که این موضوع، نیاز به آسیب‌شناسی و تحلیل کارشناسی در گزارش دیگری دارد.

جدول ۲. جزئیات عملکردی ردیف‌های درآمدی کل سازمان‌های مناطق آزاد در سال ۱۳۹۶

(میلیون ریال)

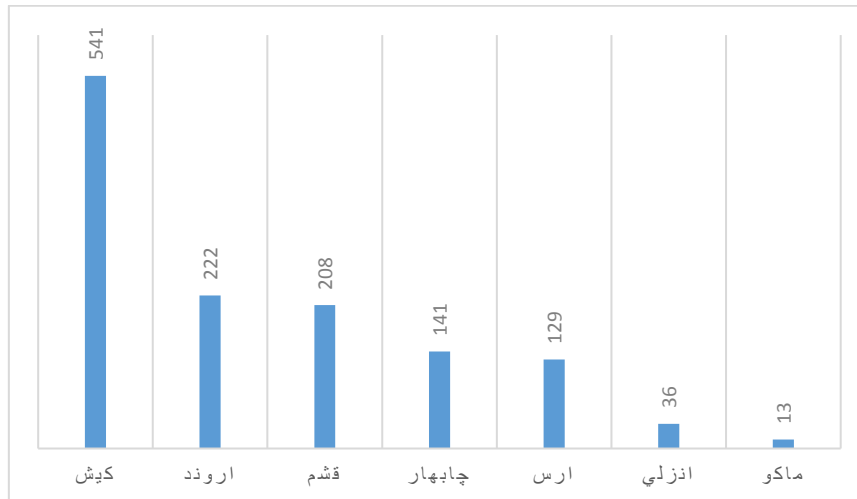
عنوان	سهم ارزشی	سهم از کل (درصد)
اجاره	۳۶۷,۰۶۸	۴
خدمات شهری	۱,۱۰۲,۱۹۱	۱۳/۹
صدور مجوزها	۲,۲۷۲,۱۵۵	۲۸
خدمات بندری و فرودگاهی	۱۸۹,۱۲۷	۲/۴
عوارض ورود و خروج کالا و مسافر	۳,۰۱۶,۳۲۸	۳۸
خدمات انبارداری و لجستیک	۸۱,۶۳۲	۱/۰
درآمد عمومی واحدهای خاص	۵۳۶,۲۰۶	۶/۸
سایر درآمدها	۳۳۲,۰۶۵	۴/۱
کل درآمدها	۷,۸۹۶,۷۷۲	۱۰۰

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی (۱۳۹۶)، گزارش آسیب‌شناسی، چالش‌ها و عملکرد.

این رویه کم‌وبیش در همه مناطق آزاد کشور حاکم است و درآمد چندانی از محل تولید و صادرات عاید سازمان‌های مناطق آزاد نمی‌شود. نمودار ۱ مقایسه وضعیت واردات از مناطق آزاد کشور را نشان می‌دهد که در این بین در سال ۱۳۹۷ از منطقه آزاد کیش واردات بیشتری نسبت به سایر مناطق آزاد کشور انجام شده است.

نمودار ۱. ارزش واردات^۱ از مناطق آزاد در سال ۱۳۹۷

(میلیون دلار)

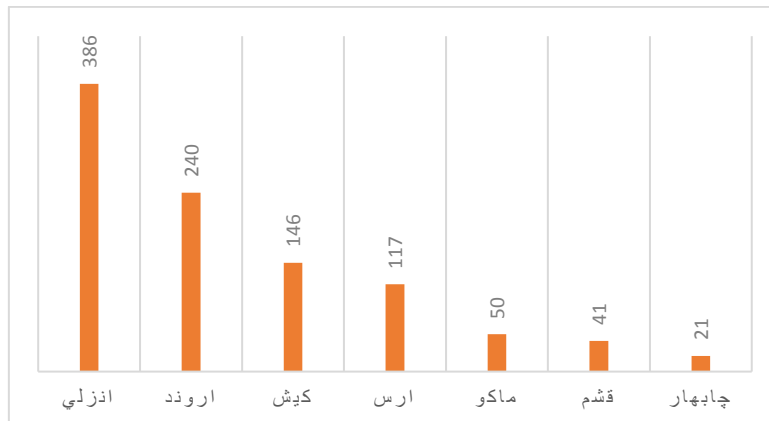


مأخذ: آمارهای دریافت شده از دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی.

همچنین نمودار ۲ مقایسه ارزش صادرات در بین مناطق آزاد کشور را نشان می‌دهد. نکته جالب توجه این است که منطقه آزاد انزلی با کمترین مساحت (۸,۶۰۹ هکتار) صادراتی‌ترین منطقه آزاد کشور است و این امر نشان‌دهنده این است که گستره وسیع جغرافیایی عامل تأثیرگذاری در موفقیت یک منطقه آزاد نیست.

۱. سرجمع واردات شامل واردات مسافری، وسایل نقلیه موتوری، مواد اولیه واحدهای تولید و مصرف در منطقه است که براساس آمارهای ارائه شده از دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در سال ۱۳۹۷ اخذ شده است.

نمودار ۲. ارزش صادرات^۱ کالا از مناطق آزاد در سال ۱۳۹۷ (میلیون دلار)



مأخذ: آمارهای دریافت شده از دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی.

بررسی بودجه سازمان‌های مناطق آزاد نشان می‌دهد که این مناطق به اهداف صادراتی و سرمایه‌گذاری خود دست نیافته‌اند. ادامه روال فعلی برای مناطق آزاد، ناکارایی‌های فراوانی را به دنبال دارد. ایجاد این نوع مناطق آزاد و وابسته کردن آن به اخذ عوارض از واردات، فروش زمین و غیره... و شناسایی موارد یاد شده به عنوان درآمد عملیاتی، مغایر با تجربه مناطق آزاد موفق منطقه‌ای و جهانی است. مناطق آزاد باید ابتدا با جانمایی مناسب و تکمیل زیرساخت‌ها و در مساحت محدوده و فنس‌کشی شده با سازمانی کوچک و مشتمل بر بدنه کارشناسی توانمند با استقرار گمرک به دنبال اهداف اصلی منطقه تأسیس شوند.

جمع‌بندی و پیشنهاد

طی سال‌های اخیر، مناطق آزاد عموماً با عوارض ورود و خروج کالا، خدمات شهری، صدور مجوز و فروش زمین اداره می‌شوند و عملاً مانند شرکت‌های عمران منطقه‌ای و شهرداری‌ها عمل می‌کنند. این تجربه منطبق بر مناطق آزاد موفق در نمونه‌های مشابه جهانی نیست. مناطق آزاد نیازمند هستند که اولاً از امور توسعه منطقه‌ای خارج شوند، ثانیاً به اموری مانند صادرات، تولید، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال فناوری متمرکز شوند.

در حال حاضر نامشخص بودن الگوی توسعه مناطق آزاد، به‌ویژه اینکه مشخص نیست مأموریت اصلی آنها چیست، اصلاحات ساختاری در بودجه سازمان‌های مناطق آزاد را با مشکل مواجه کرده است. اگر گسترش زیرساخت‌های مناطق آزاد به‌عنوان مأموریت این سازمان‌ها مدنظر است، باید دولت بودجه این زیرساخت‌ها را تأمین کند و درآمد مناطق آزاد را از محل واردات و اخذ عوارض‌های متعدد محدود نماید و صرفاً سازمانی باشد که امور هماهنگی فعالان منطقه آزاد را سامان‌دهی می‌کند. در قالب مدل فعلی، بخش عمده درآمدهای مناطق آزاد متکی بر واردات یا اخذ عوارض متعدد یا فروش زمین و مستحقات است که اساساً همسو با منافع بلندمدت ملی نیست؛ اما با در نظر گرفتن این موضوع که نقش توسعه منطقه‌ای نیز به مناطق آزاد محول شده است، محدود کردن این نوع درآمدها، این مناطق را با مشکلات جدی مواجه می‌کند و تبعات اقتصادی و اجتماعی منفی به همراه دارد.

۱. سرجمع صادرات کالا و خدمات و صادرات مجدد به خارج.

در مجموع و در میان مدت اگر بنا بر توسعه صادرات، تولید و سرمایه‌گذار خارجی و انتقال تکنولوژی است باید محدوده مناطق آزاد مورد بازنگری قرار گیرد و این مناطق به مناطقی محصور، کوچک، خارج از نقاط جمعیتی - شهری و متمرکز بر وظایف تولیدی و صادراتی شوند و دولت نیز باید تکمیل زیرساخت‌های اساسی مورد نیاز تولید و صادرات را تأمین مالی کند. در غیر این صورت امکان انجام اصلاحات ساختاری جدی در بودجه، جلوگیری از پدیده قاچاق کالا و تمرکز بر وظایف اصلی در قالب الگوی فعلی (نقش دولت محلی و توسعه صادرات و تولید) چندان محتمل نیست.

اگر اصلاحات ساختاری فوق انجام نشود حداقل موارد ضروری که در شرایط فعلی و کوتاه‌مدت می‌توان انجام داد افزایش شفافیت و استانداردسازی گزارش‌دهی در جزئیات اقلام منابع و مصارف بودجه سازمان‌های مناطق آزاد و درج آنها در پیوست لایحه بودجه است تا حداقل مناطق آزادی که تمرکز بیشتری بر تولید و صادرات دارند تقویت شوند و برای مناطق آزادی که نقش پررنگ‌تری در محرومیت‌زدایی و توسعه منطقه‌ای دارند با کمک نهادهای متولی از جمله سازمان برنامه و بودجه کشور و با در نظر گرفتن برنامه‌های آمایش سرزمین و توسعه متوازن منطقه‌ای، مدل‌های بهینه‌تری طراحی و عملیاتی شود.

