

به نام خدا

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور

۱۳. بند «ح» تبصره «۱۸»

(مناطق آزاد)



مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۷۱۵

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر مطالعات

اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۸۰۵۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۱/۱۷



مقدمه

مطابق با تبصره ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی مصوب سال ۱۳۹۵، کلیه وظایف، اختیارات، ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شد و براساس این حکم وزیر ذی‌ربط مسئول اجرای قوانین مرتبط با حوزه مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی مشخص گردید.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ دولت پیشنهاد داده است تا طبق روال قبل از برنامه ششم، اداره دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در زیرمجموعه نهاد ریاست جمهوری قرار گیرد. موافقان تصویب ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه اعتقاد داشتند به دلیل حاکم بودن وزارت اقتصاد در حوزه‌های سرمایه‌گذاری، بخش بانکی، مالیات و امور گمرکی (تجارت)، این مصوبه باعث ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های مذکور خواهد شد و در نتیجه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، بر وظایف اصلی خود تمرکز خواهند داشت؛ از طرفی مجلس نیز از ابزارهای نظارتی خود می‌تواند بهتر استفاده کند؛ اما در مقابل مخالفان معتقد بودند انتقال دبیرخانه مناطق آزاد به زیرمجموعه وزارت اقتصاد، به دلیل صدور حکم دبیر شورا توسط رئیس جمهور و تأیید حکم مدیران عامل سازمان‌های مناطق آزاد توسط هیئت وزیران و امضای رئیس جمهور، مشکلاتی را در زمینه نظارت و پاسخگویی برای وزارت امور اقتصادی و دارایی و حتی مجلس شورای اسلامی به وجود می‌آورد و امکان مدیریت یکپارچه در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی نیز ناممکن می‌شود.

براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی، مصوب سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی، دبیر شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با اختیارات کامل، براساس قانون در محدوده منطقه آزاد عمل می‌کند و مدیران عامل هر منطقه نیز پس از تأیید هیئت وزیران با حکم رئیس جمهور انتخاب می‌شوند؛ لذا نقش مدیران عامل مناطق آزاد مانند استاندار بوده و وظایف هماهنگی و در برخی موارد نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی در حوزه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را برعهده دارند؛ لذا اگر این مناطق زیر نظر وزیر امور اقتصادی و دارایی اداره شوند، سایر دستگاه‌ها از مدیران عامل سازمان‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی پیروی نخواهند کرد و حاکمیت یکپارچه در این مناطق با دشواری روبه‌رو خواهد شد.

فارغ از استدلال‌های مطرح شده از سوی موافقان و مخالفان به نظر می‌رسد مشکل اصلی مناطق آزاد در این نیست که زیرمجموعه چه نهاد یا وزارتخانه‌ای اداره شوند، بلکه در این است که متأسفانه مأموریت و اهداف ایجاد یک منطقه آزاد در ایران به درستی طراحی نشده است تا براساس آن بتوان ساختار سازمانی و اداری لازم را برای مأموریت تعیین شده طراحی و عملیاتی کرد. گزارش حاضر ضمن بررسی مختصر این موضوع، بند «ح» تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۴۰۱ را مورد ارزیابی قرار می‌دهد.

۱. متن بند «ح» تبصره «۱۸»

متن بند «ح» تبصره «۱۸» به شرح ذیل است:

از سال ۱۴۰۱ دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات زیر نظر رئیس‌جمهور اداره می‌شود.

۲. مروری اجمالی بر پیشینه موضوع و سوابق قانونی

در دلایل توجیهی لایحه چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران که در جلسه مورخ ۱۳۷۱/۴/۳۱ به تصویب هیئت وزیران رسیده است، این‌گونه اشاره شده است که: «براساس قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دولت می‌تواند در نقاطی از کشور، مناطق آزاد تجاری - صنعتی تأسیس نماید. با عنایت به نقش گسترده و همه‌جانبه‌ای که مناطق آزاد تجاری - صنعتی در بالا بردن شکوفایی صنعت و اقتصاد ملی و منطقه‌ای ایفا می‌کنند، و به‌منظور جامه عمل پوشاندن به اهداف برنامه پنج‌ساله، لایحه ... جهت انجام تشریفات قانونی ... تقدیم می‌شود». این لایحه در سال ۱۳۷۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و تبدیل به قانون شد.

در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی، مصوب سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی، مأموریت‌های گسترده مانند شکوفایی صنعت و اقتصاد ملی و منطقه‌ای به کمک مناطق آزاد تجاری - صنعتی در نظر گرفته شده است. براساس همین نگاه نیز متن قانون نگارش شده و هماهنگی اجرایی بین دستگاه‌های دولتی نیز براساس الگویی که مدنظر سیاستگذار بود طراحی شد. این نوع نگاه به مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در واقع الگویی از اداره مناطق مذکور را پایه‌گذاری کرد که قائل به انجام وظایف متعدد اقتصادی و عمران و آبادانی بود. با توجه به اینکه قانونی که در خصوص مناطق آزاد در سال ۱۳۷۲ مصوب شده بود، فاقد راهکاری شفاف و جامع در زمینه هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی بود، در سال ۱۳۷۴ لایحه دیگری با عنوان «اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی» با دلایل توجیهی ذیل ارائه شد:

«نظر به اینکه در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران ابهاماتی در زمینه‌های پولی و بانکی، نحوه هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و نحوه اخذ عوارض وجود دارد و این امر مشکلات و مسائلی را در اجرای قانون مذکور و اهداف و برنامه‌های مورد نظر به وجود آورده است به‌منظور رفع موانع موجود و ایجاد هماهنگی مطلوب در زمینه‌های اقتصادی و اجرایی در مناطق یاد شده، لایحه ... جهت انجام تشریفات قانونی ... تقدیم می‌شود». با عنایت به محدوده‌های جمعیتی، وظایف اقتصادی و توسعه منطقه‌ای در هم آمیخته و ضرورت حاکم شدن حاکمیت یکپارچه در مناطق آزاد، ارائه چنین لایحه‌ای ضروری بود. بر این اساس اصلاحاتی در ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲ صورت گرفت به‌نحوی که مشکل حاکمیت یکپارچه در مناطق آزاد را حل کند. اصلاح صورت گرفته به شرح ذیل بود:

«ماده (۲۷) - به منظور 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 هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض نمایند. ب) مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان و به حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می‌شوند».

این لایحه اصلاحی نیز در سال ۱۳۷۸ به تصویب مجلس رسید و تبدیل به قانون شد. اما به دلیل اینکه دستگاه‌های اجرایی متعددی از قبیل محیط زیست و منابع طبیعی، شوراهای شهر و روستا، شهرداری‌ها، آموزش و پرورش، مرزبانی، سازمان بنادر، فرودگاه‌ها و ... در داخل محدوده مناطق آزاد وجود داشت، به‌رغم وجود و تصریح قانون، مدیریت یکپارچه در حوزه مناطق آزاد با چالش‌های جدی همراه شد. اساساً برخی از دستگاه‌های اجرایی با سازمان‌های مناطق آزاد وظایف موازی و تداخلی داشتند و امکان چنین هماهنگی با مشکل مواجه شد و با وجود تأکید قانونگذار در اسناد بالادستی مبنی بر اعمال مدیریت یکپارچه توسط سازمان مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، همچنان این مهم تحقق نیافت.

مشکل هماهنگی در دستگاه‌های اجرایی در محدوده مناطق آزاد و ویژه اقتصادی همچنان ادامه یافت تا اینکه سیاستگذار در بند «الف» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه^۱ مجدداً جهت هماهنگی دستگاه‌های اجرایی در محدوده مناطق آزاد ماده قانونی جدیدی را مطرح کرد. اما همچنان مشکل ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در مناطق آزاد به قوت خود باقی ماند؛ جایگاه حقوقی و قانونی دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی نیز همچنان به صورت دقیق و براساس یک فهم مشترک بین سیاستگذار و آنچه که در عمل نیاز به آن وجود دارد تبیین و تعیین نشد.

جهت حل مشکل جایگاه دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی از مسیر قانونگذاری، در سال ۱۳۹۳، مجلس شورای اسلامی «طرح شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی» را با شماره ثبت ۴۳۹ در دستور کار قرار داد. در این طرح وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان دبیر شورا معرفی شده و تصویب تشکیلات شورا و دبیرخانه و شرح وظایف و اختیارات آن و سایر امور مربوط به مجامع عمومی سازمان‌های مناطق آزاد به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی موکول شده بود که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

در ادامه روند تصمیم‌گیری درخصوص نحوه حکمرانی در مناطق آزاد، تبصره ماده (۲۳) قانون برنامه ششم، مصوب سال ۱۳۹۵، نیز با هدف تقویت نظارت مجلس شورای اسلامی بر عملکرد سازمان‌های مناطق آزاد به تصویب رسید؛ اما نقش و جایگاه وزیر امور اقتصادی و دارایی درخصوص مصوبات هیئت وزیران در مورد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و همچنین ارتباط بین سازمان‌های مناطق مذکور با وزیر اقتصاد به‌درستی و دقیق تبیین نشد. این تبصره نیازمند تعیین سازوکارهایی قانونی و مقرراتی بود تا به تفصیل، جزئیات وظایف مدیران سازمان‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، مأموریت‌های دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه و همچنین وظایف وزیر اقتصاد در مدیریت، فرایندها و ساختار جدید دبیرخانه و مناطق مذکور به صورت دقیق مشخص شود.

۱. ماده (۱۱۲). به منظور ساماندهی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و ایفاء 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: الف) 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 استثناء نهادهای دفاعی و امنیتی به‌عهده آنهاست. سازمان‌های مناطق آزاد منحصراً براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند. تبصره «۱» - واگذاری وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، با موافقت ایشان صورت می‌پذیرد. تبصره «۲» - اختیارات فرماندار در مورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا در مناطق آزاد به مدیر سازمان منطقه آزاد واگذار می‌شود.

در ادامه و در سال ۱۳۹۶ نیز براساس ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه اقتصادی، مجدداً مدیران عامل سازمان‌های مناطق آزاد از طرف دولت به‌عنوان بالاترین مقام منطقه محسوب شدند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق (به‌استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی) برعهده آنها قرار داده شد. اما واقعیت این است که اگر مناطق آزاد در جغرافیای محدود، محصور، نظارت‌پذیر و در یک جانمایی صحیح با تمرکز بر وظایف اقتصادی تأسیس شده بودند به‌راحتی اعمال مدیریت یکپارچه و تمرکز بر وظایف اصلی مناطق مذکور امکان‌پذیر بود. سیاستگذار و مقنن با در هم آمیختن وظایف توسعه منطقه‌ای و اقتصادی در یک پهنه جغرافیایی وسیع همراه با نقاط جمعیتی و وجود دستگاه‌های متعدد دولتی در محدوده مناطق آزاد، امکان مدیریت یکپارچه در مناطق آزاد را با چالش جدی مواجه کرد و طی نزدیک به سه دهه از ایجاد مناطق آزاد همچنان این مناطق به دنبال حاکمیت یکپارچه براساس ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه اقتصادی، مصوب سال ۱۳۹۶، هستند و تا به حال نیز این مهم تحقق نیافته است.

در این راستا شایسته است قانونگذار به‌جای تمرکز بر انتقال و جابه‌جایی مکرر موقعیت دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در دولت که عمدتاً نقش هماهنگ‌کننده را در بین سازمان‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی برعهده دارد، به تقویت جایگاه مدیران سازمان‌های مذکور و همچنین ایجاد ضمانت اجرایی کافی جهت عمل به ماده (۶۵) قانون احکام دائمی در محدوده مناطق آزاد و ویژه اقتصادی بپردازد. چنانچه لازم است در ساختار اداره مناطق آزاد تغییر رویکردی صورت گیرد، ضروری است این مهم از طریق اصلاح قوانین دائمی مربوطه و در کنار توجه به سایر ابعاد انجام پذیرد.

۳. برخی ملاحظات اقتصادی و حقوقی

با توجه به مباحثی که در بخش‌های قبلی مطرح شد می‌توان از دو جنبه اقتصادی و حقوقی مواردی را در مورد انتقال مجدد دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی ذیل ریاست‌جمهوری به شرح ذیل مطرح کرد:

- مجلس شورای اسلامی به‌دلیل اثربخشی وظایف نظارتی خود در خصوص عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و براساس این منطق که مناطق آزاد متمرکز بر اهداف عمدتاً اقتصادی (تولید، صادرات، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، جذب سرمایه‌های خارجی، انتقال فناوری، ترانزیت و ...) هستند، در تبصره ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه^۱ کلیه وظایف، اختیارات، ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل کرد.

- قانون بودجه، سالیانه و موقتی است و اقداماتی از قبیل جابه‌جایی تشکیلات یک سازمان یا نهاد دولتی نیازمند بررسی و مطالعات کارشناسی دقیق در قالب اصلاح قانون دائمی مربوط است؛ علاوه بر این تصویب چنین پیشنهادی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ ادامه وظایف نظارتی مجلس شورای اسلامی در خصوص مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را با مشکلات متعددی مواجه می‌کند.

- تجربه چنین ساختاری یعنی اداره مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در زیرمجموعه ریاست‌جمهوری طی بیش از دو دهه ایجاد مناطق مذکور، کارآمد نبوده است. ضمن اینکه تجربه عملی تغییر ساختار اداری طی سال‌های گذشته در کشور نشان داده است که چنین اقدامات شتاب زده و فاقد برنامه اقتصادی مشخص، اثربخش نبوده و باعث اتلاف منابع می‌شود.

۱. تبصره - کلیه وظایف، اختیارات، ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه 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.

• انتقال دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به زیرمجموعه ریاست جمهوری (ساختار قبل از تصویب برنامه ششم توسعه) مغایر با تبصره ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه است و جهت تصویب در صحن علنی و کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی نیازمند رأی دوسوم نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی است.

• طرح اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است و آنچه که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در خصوص انتقال مجدد جایگاه سازمانی دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به زیرمجموعه ریاست جمهوری آمده، به شکل ناقص و بدون تعریف دقیق قانونی جایگاه این دبیرخانه مطرح شده است. لذا شایسته است تعیین تکلیف در خصوص ساختار دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه در قانون دائمی مرتبط و با یک بررسی دقیق‌تر صورت پذیرد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

اساساً تصمیم‌گیری در خصوص اینکه دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی ذیل چه نهادی اداره شود کاملاً بستگی به این مطلب دارد که مناطق مذکور به دنبال تحقق چه اهدافی هستند. نحوه تأسیس مناطق آزاد در سال‌های گذشته موجب دامن زدن به مطالبات منطقه‌ای در بین مسئولان دولتی و مردم منطقه شده و بدون اینکه ابعاد ملی و منطقه‌ای ایجاد این مناطق مورد توجه قرار گیرد، صرفاً افزایش کمی و جغرافیایی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را به همراه داشته است. در چنین رویه‌ای جابه‌جایی مکرر ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در داخل دولت، مشکل حاکمیت و حکمرانی در مناطق مذکور را حل و فصل نخواهد کرد. این مناطق به دلیل ضعف در تفکیک وظایف توسعه منطقه‌ای و وظایف اقتصادی در مداری از توسعه ناکارآمد قرار گرفته‌اند و به‌جای تمرکز بر تأمین زیرساخت‌ها و لجستیک لازم جهت تولید و تجارت، به وظایف غیر تخصصی پرداخته‌اند. انجام امور زیربنایی و عمران و آبادانی جزو اقدامات زیرساختی در همه اقتصادها محسوب می‌شود اما هدف از تأسیس مناطق آزاد و ویژه اقتصادی اصولاً این نبوده است.

بررسی‌های اقتصادی و حقوقی حول موضوع نشانگر واقعیت‌های مهمی به شرح زیر است:

۱. تجربه ناموفق در زمینه ادغام، تفکیک و جابه‌جایی مکرر دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی،
۲. کاسته شدن از نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در خصوص مناطق آزاد و ویژه اقتصادی،
۳. مغایرت با تبصره ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه (نیازمند تصویب دوسوم آرا در صحن علنی و کمیسیون‌ها)،
۴. نادرست بودن تصمیم‌گیری در خصوص موضوع بسیار مهم نحوه اداره و هماهنگی در مورد مناطق آزاد در قوانین موقت مانند قانون بودجه،

۵. انتقال دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی چه در زیرمجموعه ریاست جمهوری و چه اینکه این مناطق ذیل یکی از وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و یا وزارت صنعت، معدن و تجارت اداره و مدیریت شوند، بدون بازنگری در خصوص اهداف و مأموریت‌های اصلی مناطق آزاد فعلی و جدیدالتأسیس و پیگیری اهداف متعدد چندگانه توسط مناطق مذکور، کارآمدی لازم را نخواهد داشت.

با عنایت به نکات فوق، تصویب بند «ح» تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ توصیه نمی‌شود و ضروری است هرگونه اصلاح در ساختار دبیرخانه مناطق آزاد با لحاظ سایر ابعاد مربوط به این مناطق در قالب اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی که هم‌اکنون در شکل یک طرح مجزایی در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است، صورت گیرد.