دو فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال پنجم، شماره ۱۳، پائیز و زمستان ۱۳۹۶

ماهیت حقوقی نظارت بر سازمان مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران

عزیزالله فضلی[۱]؛ مهدی هداوند[۲]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۲/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۴/۰۴

چکیده

هدف اصلی از تشکیل مناطق آزاد در کشورمان، وجود جایگزینی برای توسعه صادرات انحصاری نفتی بود. جهت نیل به اهداف مندرج در قوانین مناطق آزاد و برنامه‌های پنج‌ساله، طبق ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، سازمان منطقه آزاد، به‌عنوان یکی از نهادهای اصلی تنظیم و تصدی امور مناطق، از حیث فعالیت و ساختار، تقریباً مستثنی از قوانین تجاری و عمومی دولتی سرزمین اصلی طراحی گردید. این استثنائات، در دو حوزه اداره امور سازمان مناطق و نظارت بر این سازمان، قابل تبلور است. پرسش اصلی مقاله آن است که «نظر به مستثنی شدن سازمان مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران از مقررات عمومی مالی و دولتی، سازوکار نظارت بر این سازمان چیست؟». نگارنده در پاسخ به این سؤال، ابتدا مفاهیم و خصوصیات مناطق آزاد را تبیین می‌کند و پس از اشاره به نهادهای دخیل در سیاست‌گذاری و اداره امور مناطق، بیان ساختار قانونی سازمان منطقه آزاد و ارزیابی نحوه نظارت بر این سازمان، اشعار می‌دارد که با عنایت به وضع حقوقی موجود سازمان منطقه و تدقیق در مشروح مذاکرات تصویب قانون مزبور در مجلس شورای اسلامی درخصوص بودجه و استثنائات قانونی سازمان منطقه، این مناطق از شمول نظارت‌های عمومی سرزمین اصلی خارج است. لذا جهت جلوگیری از مفاسد اداری و اقتصادی این سازمان مستقل و شفافیت در پاسخ‌گویی آن، پیشنهادهای قانونی مربوطه در قالب نتیجه ارائه می‌شود.

واژگان کلیدی: سازمان منطقه آزاد، استثنائات قانونی سازمان منطقه آزاد، نظارت بر سازمان منطقه آزاد، سازمان برنامه و بودجه، دیوان محاسبات کشور.

۱. دانشجوی دکترای تخصصی حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (ره) Azizfazli66@gmail.com

۲. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول). mehdihadavand@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

۱. سلسله مراتب حقوقی- اداری در مناطق آزاد

وجود و حیات مناطق آزاد، مستلزم قوانین و مدیریتی فارغ از نظام سیاسی، حقوقی و اقتصادی داخلی است. مراجع اصلی قانون‌گذاری، مقررات‌گذاری و تصدی‌گری، به‌شرح زیر است:

۱-۱. مجلس شورای اسلامی

در خصوص صلاحیت مجلس شورای اسلامی به اختصار اشاره می‌کنیم که در تبصره ۳ ماده ۱ قانون مناطق آزاد آمده است: «ایجاد مناطق جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود». با عنایت به این ماده و نظریه شورای نگهبان[۱]، صلاحیت مجلس شورای اسلامی در مناطق آزاد را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد[۲]:

۱. جواز ایجاد مناطق آزاد جدید؛ ۲. تعیین محدوده مناطق آزاد؛ ۳. توسعه محدوده مناطق آزاد؛ ۴. تعیین حدود فعالیت‌های مجاز.[۳]

۱-۲. شورای‌عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی[۴] (هیأت وزیران)

حسب ماده ۴ قانون مناطق آزاد، هیأت وزیران مسئولیت تصویب آیین‌نامه‌ها و هماهنگ نمودن کلیه فعالیت‌های هر منطقه، تصویب اساسنامه سازمان منطقه و شرکت‌های تابعه، تصویب برنامه‌های عمرانی، فرهنگی، بودجه سالانه و عمل‌کرد صورت‌های مالی سازمان‌های مناطق، تصویب مقررات امنیتی و انتظامی مناطق با تأیید فرماندهی کل قوا، اعمال نظارت عالیه بر فعالیت‌های مناطق را به‌عهده خواهد داشت.

---

۱. نظر ۳۲۲۴۱/۳۰/۸۸ مورخ ۲/۲/۱۳۸۸ و نظر شماره ۷۳۲۹/۳۰/۸۳ مورخ ۱۷/۲/۱۳۸۳

۲. برای اطلاعات بیش‌تر (ر.ک به: اظهارنظر کارشناسی درباره:«لایحه ایجاد یک منطقه آزاد تجاری- صنعتی و بیست و سه منطقه ویژه اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل: ۱-۲۴۰۹۴۸۴، تاریخ انتشار:۲۷/۴/۱۳۸۹)

۳. این صلاحیت این مفهوم را می‌رساند که هر منطقه آزادی که ایجاد می‌شود مشمول قانون مناطق آزاد است و در محدوده معافیت‌ها، امتیازات، مشوق‌ها، استثنائات و مقررات مصوب آن قرار دارد. این مهم پیرامون تمامی مجوزهای قانونی مجلس در قالب مواد مختلف قانون مناطق آزاد در زمینه های مالیات، عوارض، ثبت شرکت‌ها، ورود کالای همراه مسافر و دیگر حوزه‌ها، مجری است.

۴. عنوان «شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی» ابتدا به «شورای هماهنگی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی» و سپس به «شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی» تغییر یافته است که ازین پس جهت اختصار، از عبارت «شورای عالی مناطق آزاد» استفاده می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

هیأت وزیران به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی اختیارت خود ناشی از قانون مناطق آزاد را طی مصوبه‌ای[۱]، به وزرای عضو شورای‌عالی مناطق آزاد تفویض نمود. شورای‌عالی مناطق آزاد متشکل از برخی وزراء و ریاست برخی سازمان‌هاست که ترکیب فعلی اعضاء در مصوبه ۳/۶/۱۳۹۲ هیأت وزیران[۲]، مشخص شده است.

۱-۳. دبیرخانه شورای‌عالی مناطق آزاد

به منظور سازماندهی و اداره اموری که طبق قانون به‌عهده شورای‌عالی مناطق آزاد گذارده شد، دبیرخانه شورای عالی تشکیل گردید[۳]. لذا کارویژه اصلی دبیرخانه، ساماندهی، برنامه‌ریزی و مدیریت وظایف و اختیارات قانونی شورای عالی مناطق آزاد است.

٤-۱. سازمان منطقه آزاد

سطح بَعد از شورای‌عالی، «سازمان منطقه آزاد»[۴] می‌باشد که تقریباً تمامی امور اجرایی هر منطقه آزاد در حوزه اختیارات و وظایف وی می‌باشد. در هر یک از مناطق، تنظیم و تنسیق امور از حیث مقررات‌گذاری خرد و تصدی امور اجرایی آن با سازمان هر منطقه است.

در خصوص ساختار قانونی سازمان منطقه آزاد، ماده ۵ قانون مناطق آزاد بیان داشته که: «هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است، اداره می‌شود. این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت، مستثنی بوده و منحصراً بر اساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهند شد و در موارد پیش‌بینی نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود.»

---

۱. طبق مصوبه ۱۶۶۳۲/ت۳۰هـ مورخ ۱۳/۲/۱۳۷۳

۲. تصویب نامه ابلاغی به شماره ۱۱۳۲۰۰/ت ۴۹۵۱۶ه مورخ ۵/۶/۱۳۹۲

۳. مصوبه «شرح وظایف و اهداف دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد...» مصوب ۱۳۷۲ شورای‌عالی

۴. جهت اختصار در کلام و به تناسب نگارش و فحوای متن، زین پس از عبارت‌های «سازمان منطقه» یا «سازمان» استفاده می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

۲. جایگاه استثنائات ساختاری سازمان منطقه آزاد در نظارت بر آن

۱-۲. استثنا شدن از مقررات عمومی از حیث اداره یا نظارت ؟

با عنایت به ماده ۵ فوق، یکی از مباحثی که در موسع یا مضیق بودن استثنائات سازمان منطقه آزاد از قوانین عمومی دولت مطرح می‌باشد، این است که این تخصیص دارای ابعاد مختلفی است که مهم‌ترین آنها در دو حوزه اداره سازمان منطقه و نظارت بر آن است و همین مهم، محل اختلاف نظر شده است که آیا استثناء شدن شرکت منطقه آزاد از قوانین عمومی دولتی در تمامی جوانب مجری است یا با تفسیری مضیق، تنها مرتبط با اداره آن سازمان است و شامل تخصیص آن از امور نظارتی مانند نظارت‌های مالی و قضایی و اداری و... نمی‌شود. این مهم در انتهای بند الف ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه نیز بدین صورت مطرح شده است: «سازمان‌های مناطق آزاد منحصراً براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند.»

درهمین جا ذکر یک نکته خالی از فایده نخواهد بود و آن هم این‌که در ماده ۱۱۲ مشارالیها، قانون تجارت جای خود را به قانون کار داده است. به عبارت دیگر، حداقل در مدت زمان لازم‌الاجرا بودن قانون برنامه پنجم توسعه، دیگر ماده ۵ قانون مناطق آزاد جاری نیست. بدین ترتیب، علاوه بر قوانین عمومی دولت، قانون تجارت نیز لازم‌الاتباع نخواهد بود. این مسأله در جای خود نیز قابل تأمل است که هم‌اکنون مجال بررسی آن وجود ندارد.

برای مثال در استثناءشدن، می‌توان به نظر تفسیری مجلس[۱] درخصوص عدم نیاز به کسب مجوز از مجلس جهت تغییر اساسنامه سازمان مناطق آزاد که موضوع قانون «تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات تابعه وزارتخانه‌ها[۲]» است و نیز نظر اداره حقوقی قوه قضائیه[۳] پیرامون عدم تسری قانون «نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال

---

۱. این نظر تفسیری در قالب ماده واحده «قانون تفسیر شمول حکم ماده واحده قانون تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات تابعه وزارتخانه‌ها به سازمان‌های مناطق آزاد» در تاریخ ۸/۸/۱۳۷۶ در مجلس شورا اسلامی به تصویب رسیده است.

۲. ماده واحده مصوب ۲۲/۹/۱۳۶۶

۳. نظریه ۹۲۰۴/۷– ۱۸/۱۱/۱۳۲۸ اداره حقوقی قوه قضائیه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

دولتی» نسبت سازمان منطقه آزاد کیش اشاره داشت که این تخصیص‌ها نیز از مصادیق استثناءشدن از حکم شرکت‌های دولتی است.

۲-۲. تحلیل ماده ۵ در مشروح مذاکرات قانون چگونگی اداره قانون مناطق آزاد

درخصوص میزان استثناشدن شرکت دولتی منطقه آزاد از مقررات عمومی دولتی در حد اداره امور یا اداره امور و نظارت بر آن، نگاه به مشروح مذاکرات دوره چهارم مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۲ ما را تاحدودی بدین مسأله رهنمون می‌نماید.

الف. مخالفان استثنا شدن از نظارت در ماده ۵

یکی از نمایندگان مجلس[۱] در ایراد به بخشی از این ماده، مواردی را بدین مضمون مطرح کرد: «این سازمان که هم شرکت دولتی است و هم از سرمایه دولت استفاده می‌کند نمی‌تواند از قانون مستثنی باشد. همان هزار و خرده‌ای شرکتی که در قانون داشتیم، ما ایراد داشتیم که این‌ها در بودجه حساب و کتابشان درست نیست و سال قبل به دلیل این‌که خواستیم بودجه به‌موقع تحویل داده شود به این شرکت‌ها فرجه داده شد که حسابرسی‌شان درگردش بیاید. در این‌جا می‌توانیم اسمش(سازمان منطقه آزاد) را شرکت نگذاریم، همان سازمان باشد و از سرمایه دولت هم استفاده نکند. ولی وقتی‌که از سرمایه دولت استفاده می‌کند درست نیست که ما از این قانون مستثنی‌اش کنیم.». هم‌چنین یکی دیگر از نمایندگان[۲] بیان داشته است: «همین تجزیه قانون، همین تصمیم‌گیری‌های متعدد، همین قوانین مجزا و استثناهاست که این بی‌سروسامانی را در دستگاه اجرایی ما فراهم کرده؛ بنابراین اگر می‌خواهید قانون متمرکز باشد، اگر می‌خواهید دستگاه‌ها یک ارگانیزم سالم و ارتباط منظمی داشته باشد، معنا ندارد در این‌جا که مناطق آزاد ماهیت شرکتی دارند، از قوانین شرکت‌ها مستثنی کنیم» (مشروح مذاکرات مجلس، ۱۳۷۲، ص۲۸)[۳].

باتوجه به بیان مواردی چون حساب و کتاب نداشتن برخی شرکت‌های دولتی و بی‌سروسامانی آن‌ها توسط نمایندگان مجلس مشخص می‌شود که یکی از دغدغه‌های ایشان، پاسخ‌گویی سازمان

---

۱. دکتر حسن کامران دستجردی

۲. احمد حبیبیان

۳. برای کسب اطلاعات بیشتر مراجعه شود به :مشروح مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، دوره چهارم. روزنامه رسمی، جلسه ۱۱۸، مورخ ۲۳/۳/۱۳۷۲.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

منطقه و نظارت بر آن‌هاست که با باقی‌ماندن متن حاضر، این عدم نظارت کماکان ادامه خواهد یافت. با وجود ایرادات فوق، متن حاضر به‌همین شکل تصویب شد. بدین ترتیب مشخص می‌شود که این ماده هم نحوه اداره و هم پاسخ‌گویی سازمان منطقه را از قوانین استثنا مربوطه نیز به هر دو مهم برمی‌گردد.

ب. موافقان استثنا شدن از نظارت در ماده ۵

از دیگر سو، به زعم تدوین کنندگان قانون، برای آن‌که در امور مناطق آزاد خللی وارد نشود و این مناطق بتوانند در مسیر توسعه و پیشرفت و رشد صادرات و سرمایه‌گذاری قدم بگذراند، نظارت بر آن‌ها هم مشخص شده است، لیکن به‌نحوی که مانع اقدامات سازمان نشود. این نظارت نیز تنها یک نظارت درونی است که حسب ماده ۴ قانون مربوطه[۱] توسط شورای عالی مناطق آزاد صورت می‌گیرد. همان شورایی که به نحوه ترکیب و ساختار و پاسخ‌گویی آن ایراداتی وارد نمودیم.

نظارت توسط شورای‌عالی مناطق آزاد، مطلبی است که مورد ادعای یکی از نمایندگان[۲] مخالف در پاسخ به ایرادات نمانیدگان در ماده ۵ بوده و گفته: «(این شرکت اصلی و شرکت‌ها فرعی) تحت کنترل شورای عالی و مجلس هستند به خاطر این‌که به‌هر صورت شرکت هستند. مگر مجمع عمومی‌شان کیست؟ همان شورای عالی... . بنابراین کنترل‌هایشان هم انجام می‌شود.» (مشروح مذاکرات مجلس، ۱۳۷۲، ص۲۹)[۳]

پس می‌توان اذعان داشت که انگیزه و اراده قانون‌گذار در تدوین این ماده، تخصیص سازمان منطقه از قوانین مربوط به نحوه اداره و نظارت و پاسخ‌گویی آن از قواعد و قوانین عمومی شرکت‌های دولتی است.

در راستای تأیید این نظر می‌توان اذعان داشت که ذیل متن ماده ۵ ق. مناطق آزاد به صورت عام و مطلق بوده و قرائن و اماراتی مبنی بر تخصیص و تقیید در متن حاضر وجود ندارد. لذا باید

---

۱. ماده ۶ لایحه پیشنهادی

۲. اسماعیل داودی شمسی (نایب رییس کمیسیون خاص)

۳. برای کسب اطلاعات بیشتر مراجعه شود به: مشروح مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی. دوره چهارم، روزنامه رسمی، جلسه ۱۱۸، مورخ ۲۳/۳/۱۳۷۲.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

گفت این استثناشدن از قوانین عمومی دولت، در تمامی شؤون و افراد و احوال بوده و مقید و مختص به نحوه اداره امور نیست.

۳. مراجع ناظر بر سازمان مناطق آزاد

در این مرقوم، فقط به مراجع نظارتی مبتلابهی پرداخته می‌شود که از اهمیت بیش‌تری برخوردار بوده و نسبت به دیگر موارد پاسخ‌گویی سازمان منطقه، اختلاف برانگیزتر است و محمل اختلاف در تفاسیر و اجرا می‌باشد. با این مقدمه، نظارت‌های نهادهای درونی و بیرونی بر سازمان مزبور را توصیف کرده، مورد نقد و ارزیابی قرار می‌دهیم.

۱-۳. نظارت سازمان بازرسی کل کشور

سازمان بازرسی کل کشور یکی از مهم‌ترین دستگاه‌های نظارتی در قلمرو مسائل مالی و اقتصادی از جمله حوزه‌ی مالی دولتی است که به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی مسئولیت نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری کشور را برعهده دارد. این سازمان به عنوان بازوی نظارتی قوه قضائیه نقش برجسته‌ای در فرایند کلی نظام کنترلی کشور دارد. صلاحیت اصلی این سازمان نظارت و بازرسی نسبت به کلیه وزارت‌خانه‌ها و دستگاه‌های دولتی کشور می‌باشد و در این راه علاوه بر برخورداری از کارشناسان متخصص، دارای بازرسان قضایی نیز می‌باشد (موسوی بیگی، ۱۳۸۹: ۵۳).

همان‌طور که در ماده ۵ قانون مناطق آزاد آمده است، سازمان منطقه آزاد به‌عنوان یک شخصیت حقوقی در قالب یک شرکت دولتی تشکیل می‌گردد که شرح آن گذشت. بدین دلیل طبق قوانین مربوطه می‌بایست تحت شمول نظارت سازمان بازرسی کشور قرار گیرد. از آن‌جایی که سازمان مناطق باید در راستای تحقق بخشیدن به اهداف تعریف شده در ماده یک قانون مناطق آزاد حرکت کنند تحت بازرسی این نهاد نظارتی قرار می‌گیرند؛ چراکه یکی از جنبه‌های نظارت در این سازمان، تطبیق عمل‌کرد دستگاه مربوطه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادهای مناسب در جهت حسن جریان امور است[۱].

۱. تبصره ماده ۱ الحاقی مصوب ۱۷/۴/۱۳۷۸ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

«بازرسی و نظارت مستمرکلیه وزارت‌خانه‌ها و ادارات و اموراداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عامه‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها است براساس برنامه منظم[1]»، از جمله صلاحیت‌های سازمان بازرسی کل کشور طبق قانون مربوطه می‌باشد. لذا سازمان منطقه آزاد نیز می‌بایست به این مرجع نظارتی پاسخ‌گو باشد؛ چراکه دارای ویژگی‌های زیر است که در صلاحیت فوق بدان اشاره شده است:

۱. تمام سهام آن متعلق به دولت است.

۲. شرکت دولتی محسوب می‌شود.

۳. دولت یعنی همان هیأت وزیران (شورای عالی مناطق آزاد) بر آنها نظارت می‌کند.

۴. مهم‌ترین ویژگی برای سازمان مناطق آزاد، وجود عبارت «بازرسی و نظارت ...کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها است» می‌باشد؛ زیرا طبق ماده ۵ ق. مناطق آزاد، سازمان منطقه از قواعد عمومی شرکت‌های دولتی مستثنی است؛ اما با وجود عبارت مزبور در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، می‌توان گفت که سازمان مناطق آزاد از جمله سازمان‌هایی است که شمول قانون مربوطه نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام است، پس امکان نظارت سازمان بازرسی بر آن وجود دارد.

۲-۳. نظارت سازمان برنامه و بودجه

عمده وظایف نظارتی سازمان برنامه و بودجه نشأت گرفته از قانون برنامه و بودجه است. براساس ماده ۵ قانون برنامه و بودجه یکی از وظایف سازمان مزبور، نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آنها است. از سوی دیگر، براساس ماده یک همین قانون برنامه‌ها به سه گروه اصلی درازمدت، پنج‌ساله و سالانه تقسیم شده‌اند که لازم است وظایف و عملیات اجرایی تمام دستگاه‌های اجرایی در آن‌ها مشخص و تعیین شده باشد؛ بنابراین در تمام برنامه‌های توسعه‌ای (اعم از درازمدت،

---

۱. بند (الف) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

پنج‌ساله و سالانه) باید وظایف دستگاه‌های اجرایی از جمله شرکت‌های دولتی تعیین شود و سازمان نیز بر حسن اجرای آنها نظارت کند.

همان‌طور که در ماده ۲ ق. مناطق آزاد آمده است، درآمد سازمان‌های مناطق آزاد صرفاً باید در چارچوب بودجه سالیانه که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، هزینه شود. لذا بودجه مناطق آزاد در بودجه سالانه تقدیمی دولت به مجلس درج نمی‌گردد. سؤال این‌جاست که در این حالت، آیا سازمان برنامه و بودجه یا هر سازمانی که طی ادوار مختلف با نام‌های گوناگون، وظایف این سازمان را برعهده دارد، بر هزینه این بودجه نظارت دارد؟

یک نهاد ذی‌صلاح نظارتی در امور مالی و بودجه، همان شورای‌عالی است که توضیحاتی پیرامون آن داده شد؛ اما نهاد دیگری که در همان سال‌های ابتدایی مختص این مهم در نظرگرفته شده بود، سازمان برنامه و بودجه بود. این نظارت که محدود به طرح‌های عمرانی بود، در بند ۱ مصوبه شورای‌عالی بدین نحو آمده است: «نظارت عملیاتی بر طرح‌های عمرانی مندرج در بودجه سالانه سازمان‌های مناطق آزاد، توسط سازمان برنامه و بودجه صورت می‌گیرد.»[۱]

اما در جای دیگری نیز این نهاد به عنوان ناظر بر بودجه مناطق آزاد درنظر گرفته شد که از استحکام و پشتوانه بیش‌تری برخوردار بود که البته نهادینه نمودن این مهم دو دهه به‌طول انجامید تا سرانجام در قانون بودجه سال ۹۳ نمود قانونی یافت[۲]: «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور مکلف است بر بودجه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در طول سال ۱۳۹۳ که به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد نظارت نموده، آن را در پیوست شماره (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور درج نماید.»

مشاهده می‌شود که نظارت‌های سازمان برنامه و بودجه، یا محدود به حوزه‌های خاصی چون طرح‌های عمرانی بود یا محدود به مقطع زمانی خاصی بود یا این نظارت توسط مقررات‌گذاران مختلفی تصویب شده بود که خود موجب آشفتگی امر نظارت می‌شود.

در تحلیل نظارت سازمان مزبور بر سازمان منطقه آزاد باید گفت: مواد ۱۷ و ۱۹ قانون برنامه و بودجه با مکلف کردن شرکت‌های دولتی به ارسال برنامه سرمایه‌گذاری سال بعد خود که از محل

---

۱. مصوبه «چگونگی اعمال نظارت شورای عالی بر فعالیت‌های مناطق»

۲. بند (ی) تبصره ۲۰ بودجه ۹۳

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

منابع داخلی شرکت‌های مزبور تأمین اعتبار می‌شود، نظارت سازمان بر شرکت‌های دولتی را تقویت کرده است.

افزون بر این، نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آن‌ها طبق مفاد فصل نهم قانون برنامه و بودجه که تحت عنوان «نظارت» می‌باشد، از صلاحیت‌های سازمان برنامه و بودجه می‌باشد[۱]. از سوی دیگر، تهیه و تنظیم بودجه کل کشور نیز از وظایف این سازمان می‌باشد[۲]. بنابراین لازمه نظارت این سازمان بر شرکت‌های دولتی مانند سازمان منطقه آزاد، درج بودجه آن‌ها توسط سازمان مزبور در بودجه کل کشور است؛ چراکه وفق قانون محاسبات عمومی کشور، یکی از اقسام سه‌گانه بودجه کل کشور، بودجه شرکت‌های دولتی می‌باشد[۳].

با توجه به مباحث مطروحه، باید اشعار داشت که درج نام سازمان منطقه آزاد در بودجه کل کشور و نیز رعایت قانون محاسبات عمومی کشور از استثنائات قانونی موضوع ماده ۵ و وفق ماده ۲ قانون مناطق آزاد می‌باشد؛ اما با توجه به مشکلات و مفاسد اداری و اقتصادی و آشفتگی‌های مالی مناطق آزاد، ضرورت نظارت دستگاه‌های نظارتی مانند سازمان سازمان برنامه و بودجه نمایان گردید. این مهم موجب شد که نمایندگان در تبصره الحاقی ۲۵ به ماده واحده بودجه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور را مکلف کردند بر بودجه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در طول سال ۱۳۹۳ که به تصویب شورای‌عالی مناطق آزاد می‌رسد، نظارت کرده، آن را در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور درج کنند. هم‌چنین در ماده واحده بودجه سال ۹۵ نیز آمد که سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است بر بودجه سال ۱۳۹۴ سازمان‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی دولتی نظارت و بودجه سال ۱۳۹۵ این مناطق را در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور منظور کند؛ اما این وظیفه نظارتی در لایحه بودجه سال ۹۵ برای سازمان مزبور درج نشد.

---

۱. بند ۶ ماده ۵ قانون برنامه و بودجه

۲. بند ۵ ماده ۵ قانون برنامه و بودجه

۳. ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور: بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، بوده و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود: ۱. ....؛ ۲. بودجه شرکت‌های دولتی و بانکها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار ؛ ۳. ... .

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

مرکز پژوهش‌های مجلس در رابطه با لایحه بودجه سال ۹۵ اظهار می‌نماید که در بند «ب» ماده واحده لایحه، عدم محاسبه و عدم درج بودجه مناطق آزاد در بودجه شرکت‌های دولتی، مغایر با اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی است. واژه «کل کشور» مندرج در صدر اصل ۵۲ قانون اساسی[۱]، مقتضی رعایت اصل جامعیت بودجه است. هم‌چنین می‌توان از واژه‌های «کلیه دریافت‌های دولت» و «همه پرداخت‌ها» مندرج در اصل۵۳ ق. ا [۲]، لزوم رعایت اصل جامعیت بودجه از حیث شمول نهادی را استنباط کرد. اما از سوی دیگر، طبق ماده ۲ و بند «ج» ماده ۴ قانون مناطق آزاد، بودجه شرکت‌های مزبور (سازمان مناطق آزاد) به‌تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

از آنجا که قاعدتاً احکام قانون محاسبات عمومی کشور، شامل شرکت‌های مستلزم ذکر یا تصریح نام نمی‌شود و باتوجه به این‌که در ذیل ماده ۵ ق. مناطق آزاد، این سازمان از قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی شده است، بودجه مناطق آزاد، در شمار شرکت‌های دولتی در قوانین بودجه درج نمی‌شود؛ این امر مغایر اصل ۵ ق. ا است؛ زیرا ماده ۵ مزبور ناظر بر نحوه اداره مناطق مذکور است و نه ناظر بر نحوه نظارت بر عمل‌کرد آن‌ها. (برزگر خسروی، ۱۳۹۴: ۶-۷)

همان‌طور که در گزارش حقوقی فوق آمده است، از نظر این مرکز، ماده ۵ تنها ناظر به اداره خواهد بود و شامل نظارت برکارکرد سازمان مناطق نمی‌شود که با بحث‌های پیش‌گفته، نگارنده با این نظر مخالف است. درصورتی که این استثنا شامل نظارت هم بشود، دیگر عدم درج نام سازمان مناطق در بودجه به‌مثابه مخالفت با قانون اساسی نیز نخواهد بود. هم‌چنین در ماده ۲ ق. مناطق آزاد آمده است که درآمد سازمان مناطق آزاد می‌باید براساس بودجه مصوب هیأت وزیران هزینه گردد. یعنی ماده مزبور در مقام بیان تفکیک نحوه مصرف و درج بودجه این سازمان از روند معمول بودجه‌نویسی در قوانین مربوطه می‌باشد. در غیر این صورت، وضع این ماده عبث و بلاجهت بود. در ماده ۵ نیز با تحلیل ارائه‌شده نگارنده، استثنا شدن سازمان منطقه در تمامی شؤون است. بدین

---

۱. اصل پنجاه و دوم: بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

۲. اصل پنجاه و سوم: کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

ترتیب، اگر مواد ۲، ۴ و ۵ ق. مناطق آزاد مغایر با قانون اساسی بود؛ چرا شورای نگهبان ایرادی بر آنها وارد نساخت. هرچند نظر نگارنده دارای توالی فاسده اجرایی و آثار منفی خواهد بود لیکن با توجه به متن و تفسیر ارائه شده از قانون، گریزی از این تحلیل نیست و اتفاقاً با این دیدگاه به‌دنبال آن هستیم تا نشان دهیم قانون فعلی مناطق آزاد دچار نقصان و ایرادات عمیق حقوقی است که با تفاسیر مقطعی، قابل حل و مداوا نیست.

چنان‌چه به‌دنبال عدم درج بودجه سازمان مناطق آزاد در بودجه سال ۹۵، یکی از نمایندگان مجلس[۱] که در زمان تصویب قانون مناطق آزاد در سال ۱۳۷۲ نیز یکی از مخالفان استثناشدن این مناطق از قوانین عمومی دولت بود در این خصوص بیان داشت: «در قانون بودجه سال ۹۴، سازمان برنامه و بودجه موظف به نظارت بر بودجه مناطق آزاد شد؛ اما این نظارت صورت نگرفته است.[۲]»

بدین ترتیب باوجود وضع قوانین بودجه سالانه جهت نظارت سازمان برنامه و بودجه، در سال‌های پیش نیز نظارتی انجام نشد. پس این نوع مقررات‌گذاری و تنظیم‌گری که نیاز به تصمیم‌گیری‌های سالانه و گذرا در قانون بودجه یا حتی قوانین برنامه پنج‌ساله دارد، شاید تنها به‌عنوان میان‌بری حقوقی و راه‌کاری کوتاه‌مدت، تاحدودی مفید تلقی گردد، لیکن ثمره عملی آن این بود که تاکنون هیچ نظارتی ازسوی سازمان برنامه و بودجه بر بودجه سازمان مناطق صورت نپذیرفت. لذا درصورتی که تنظیم‌گران و سیاست‌گذاران، تصمیمی مجدّانه بر این نظارت داشته باشند نیاز است که دو مهم «درج نام سازمان منطقه آزاد در قانون بودجه کل کشور» و «نظارت سازمان برنامه و بودجه بر سازمان منطقه آزاد» در قانون مناطق آزاد آورده شود تا عمل‌کرد مناطق آزاد از دو عنصر شفافیت و پاسخ‌گویی برخوردار باشد.

۳-۳. نظارت دیوان محاسبات کشور

یکی از مهم‌ترین نظارت‌هایی که از طریق مجلس صورت می‌گیرد، نظارت دیوان محاسبات کشور است. هدف دیوان محاسبات کشور، اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به‌منظور پاسداری از بیت‌المال می‌باشد که یکی از طرق آن، «کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها،

---

۱. حسن کامران

۲. انتقاد از عدم نظارت بر مناطق آزاد در بودجه ۹۵، خبرگزاری مهر، ۲۲/۱/۱۳۹۵، http://www.mehrnews.com/news/3594758/

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی است که به‌نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند[۱]».

درخصوص روند درج نام سازمان مناطق آزاد در لوایح بودجه سالانه کل کشور در سنوات اخیر، در قسمت نظارت سازمان برنامه و بودجه بر سازمان منطقه آزاد مطالبی عنوان شد که از تکرار آن‌ها اجتناب می‌ورزیم؛ اما درتکمیل همان مطالب، مباحثی را مطرح می‌نماییم.

بیان شد که نام سازمان مناطق آزاد در لوایح بودجه ۹۳ و ۹۴ درج گردید تا نظارت بر آن توسط سازمان برنامه و بودجه صورت گیرد؛ اما درخصوص دلیل این مسأله که چرا باتوجه به وجود مواد ۲، ۴ و ۵ قانون مناطق آزاد، بایستی نام این سازمان در بودجه درج شود، باید به ورود دیوان محاسبات به این مهم اشاره داشت. چراکه علاوه بر نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نظارت دیوان مذکور نیز نیازمند درج سازمان مناطق در بودجه کل کشور است.

ریاست دیوان محاسبات کشور طی نامه‌های مختلف در سال ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ [۲]با رئیس مجلس شورای اسلامی با استناد به اصل ۵۵ قانون اساسی، قانون محاسبات عمومی کشور و قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری و با عنایت به تعلق سرمایه سازمان‌های مذکور به دولت، آن مناطق را در دایره شمول نظارتی دیوان محاسبات دانسته و به منظور رفع موانع موجود در اعمال نظارت قانونی، خواهان درج بودجه سازمان مناطق آزاد تجاری در لوایح بودجه کل کشور گردیده است. این نظر از سوی رئیس مجلس به کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی ارجاع شد تا رسیدگی لازم انجام گیرد.

کمیسیون مزبور نیز با تأیید نظرات دیوان محاسبات کشور اعلام داشت: با توجه به اینکه به موجب ماده ۵ قانون مناطق آزاد، مناطق مذکور به صورت شرکت با سرمایه دولت و منحصراً براساس قانون خاص و اساسنامه‌های مربوط اداره می‌شوند و در موارد پیش‌بینی نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود؛ بنابراین اداره آنها طبق قانون و اساسنامه است ولی قوانین مصرف و نحوه درج بودجه مناطق آزاد در بودجه کل کشور در قانون و اساسنامه و هم‌چنین در قانون تجارت پیش‌بینی نشده است، لذا مصرف بودجه این مناطق تابع قوانین عمومی مانند قوانین ثبتی، بانکی، ارزی و مشابه آن است که مغایرتی با قانون و اساسنامه آنها هم ندارد. از سوی دیگر، طبق

---

۱. اصل ۵۵ قانون اساسی و ماده ۱ قانون دیوان محاسبات کشور

۲. نامه‌های شماره ۱۱۱/۱۰۰۰۰ مورخ ۲۸/۷/۱۳۸۸ و شماره ۱۷۴۷/۹۷۶/م/۲ مورخ ۱۰/۱۱/۱۳۸۹

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور درج می‌گردد و براساس اصل ۵۲ قانون اساسی بودجه کل کشور از طرف دولت به مجلس تقدیم می‌گردد. بنابراین بودجه این مناطق نیز باید در بودجه کل کشور درج شود و طبق قوانین و مقررات عمومی به مصرف برسد. لذا از دولت محترم تقاضا می‌گردد بودجه مناطق آزاد را در لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور درج نموده، به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ۳۴-۳۵)[۱]

هرچند این امر در بوجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ محقق نشد. لیکن در سنوات ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ در بودجه درج شد. البته گزارشی از سوی دیوان محاسبات منتشر نگردید. چنان‌چه یکی از نمایندگان مجلس اذعان داشت: دیوان محاسبات در دوره‌های قبل گاه‌گاهی به مناطق آزاد ورود پیدا می‌کرد، اما طی دو سال اخیر (۹۳ و ۹۴) اجازه ورود نداشته است! با وجود ابلاغ و تأکید رئیس مجلس، این دیوان تمکین نکرده و به راحتی مسئولان مناطق آزاد در استان‌های مختلف اعلام کرده‌اند که اجازه ورود به دیوان محاسبات نداده‌ایم[۲].

در تحلیل نظارت دیوان بر سازمان مناطق آزاد استدلال دیگری نیز مطرح شد. بدین ترتیب که یکی از صلاحیت‌های این دیوان، حسابرسی یا رسیدگی کلیه حساب‌های درآمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورت‌های مالی دستگاه‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم‌الاجراء می‌باشد[۳]. منظور از دستگاه‌ها در قانون دیوان محاسبات نیز کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدهایی است که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند و به‌طور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول ۴۴ و

---

۱. برای کسب اطلاعات بیش‌تر مراجعه کنید به: مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هشتم، جلسه علنی ۲۵ دی-ماه ۱۳۹۰، شماره جلسه: ۳۹۳، شماره روزنامه رسمی: ۱۹۴۹۲

۲. مطلب «ممانعت از بازرسی دیوان محاسبات در مناطق آزاد»؛ نطق سید حسین دهدشتی نمایند مردم آبادان و اروندکنار (منطقه آزاد اروند) در دفاع از طرح «تحقیق و تفحص از عملکرد سازمان منطقه آزاد اروند» در صحن علنی مجلس مورخ ۳۰ اردیبهشت ۱۳۹۴ در آدرس: http://www.mehrnews.com/news/2586312/

۳. ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی برآنها مترتب بشود، می‌باشد. واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آنها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این تعریف می‌باشند[۱].

هم‌چنین براساس ماده ۴۲ قانون مزبور، دیوان محاسبات کشور برای انجام وظایف خود می‌تواند در تمامی امور مالی کشور تحقیق و تفحص نماید و در تمامی موارد مستقیماً مکاتبه برقرار نماید و تمام مقامات جمهوری اسلامی ایران و قوای سه‌گانه و سازمان‌ها و ادارات تابعه و کلیه اشخاص و سازمان‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند، مکلف به پاسخگویی مستقیم می‌باشند، حتی در مواردی‌که از قانون محاسبات عمومی مستثنی شده باشند.

اما به‌دلیل عدم درج بودجه سازمان‌های مناطق آزاد در قوانین بودجه کل کشور، اعمال نظارت‌های دیوان محاسبات کشور بر سازمان‌های مزبور با مشکل مواجه می‌شود که به‌زعم برخی کارشناسان، این امر نیز با اصل ۵۵ ق. ا مغایرت دارد. لذا جهت تضمین حداکثری نظارت دیوان محاسبات بر شرکت‌های مناطق آزاد، بهتر است بودجه آن‌ها در بودجه کل کشور درج شود. (برزگر خسروی، ۱۳۹۴: ۷).

برهمین اساس، رئیس مجلس شورای اسلامی طی نامه‌ای[۲] خطاب به رئیس جمهور وقت، تصمیم‌نامه وزیران عضو شورای هماهنگی مناطق آزاد و ویژه با موضوع «استثنا نمودن حسابرسی فعالیت‌های مالی مناطق آزاد از صلاحیت دیوان محاسبات کشور»[۳] را مغایر قانون اعلام کرد.

النهایه در این تحلیل آمده است، در عین این‌که می‌توان سازمان‌های مناطق آزاد را از شمول قانون محاسبات عمومی کشور مستثنی کرد، باید آن‌ها را تابع قانون برنامه و بودجه کشور دانست و براساس اصل ۵۲ قانون اساسی و ماده ۱۳ [۴] و بند ۱۱ ماده ۱ [۵] قانون برنامه و بودجه کشور، بودجه

---

۱. تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور

۲. نامه شماره ۳۱۴۰۵هـ/ب مورخ ۱۷/۵/۱۳۹۰

۳. تصمیم‌نامه فاقد شماره مصوب جلسه ۱۵/۷//۱۳۸۹

۴. ماده ۱۳- کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند برنامه سالانه و بودجه سال بعد خود را همراه با اعتبارات جاری و عمرانی مورد نیاز طبق دستورالعمل تهیه بودجه به سازمان ارسال دارند.

۵. بند ۱۱ ماده ۱- دستگاه اجرایی: منظور وزارتخانه، نیروها و سازمان‌های تابعه ارتش شاهنشاهی، استانداری یا فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، موسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام‌المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی است که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالانه بشود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

آن‌ها را در بودجه کل کشور درج کرد؛ بنابراین، ماده ۵ قانون مناطق آزاد، مستلزم عدم درج بودجه سازمان‌های مناطق آزاد در بودجه کل کشور نیست. (برزگر خسروی، ۱۳۹۴: ۷–۸).

در مقام پاسخ به نظر دیوان محاسبات و کمیسیون اصل ۹۰ باید گفت، درخصوص تغایر عدم نظارت دیوان محاسبات با اصل ۵۲ ق. ا و ماده ۱ قانون محاسبات عمومی و جایگاه نحوه مصرف و درج بودجه سازمان مناطق آزاد در ماده ۵ ق. مناطق آزاد، باید به همان استدلال‌های بیان شده در مبحث نظارت سازمان برنامه و بودجه مراجعه نمود تا از اطاله کلام کاسته شود. لذا دلایل مطروحه توسط این دو نهاد دارای خدشه می‌باشد.

استدلال‌هایی که مستند به قانون اساسی و قوانین مناطق آزاد و برنامه و بودجه است، نیازمند تکرار نیست؛ چراکه در ابتدای همین بحث و درخلال مباحث قبلی بدان پرداخته شد. فقط یک نکته را باید در تحلیل تبصره ماده ۲ و انتهای ماده ۴۲ قانون دیوان محاسبات اشاره داشت و آن هم این‌که در این دو ماده به سازمان‌ها و واحدهای اجرایی اشاره شده که به صورت عام و مطلق در این قانون مدنظر است و شامل واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آنها مستلزم ذکر نام است، نیز می‌شود یا سازمان‌هایی که حتی از قانون محاسبات عمومی نیز مستثنی شده‌اند، مکلف به پاسخ‌گویی به دیوان محاسبات می‌باشند. اما هر دو مورد دارای یک قید می‌باشند که آن قید این است که این سازمان‌ها و شرکت‌ها به‌نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند. به عبارتی دیگر، سازمان‌هایی مکلف به پاسخگویی می‌باشند که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند، حال، چه این‌که از قانون محاسبات عمومی مستثنی شده باشند و چه این‌که مستثنی نشده باشند. پس شرط اول نظارت دیوان، استفاده شرکتی دولتی هم‌چون سازمان منطقه آزاد از بودجه کل کشور است و سپس حالات و قیود دیگر بر آن بار می‌شود. پس باید وضعیت حقوقی بودجه مناطق آزاد بیش‌تر تبیین گردد.

الف. مشروح مذاکرات ماده ۲ قانون مناطق آزاد

جهت تبیین بیش‌تر جایگاه «بودجه»، نگاه به نظرات موافقان و مخالفان ماده ۲ ق. مناطق آزاد در زمان تصویب آن در مجلس شورای اسلامی در دوره چهارم بسیار مفید است. هدف ما از آوردن نظرات نمایندگان آن است که مشخص نماییم، منظور واضعان این ماده، خارج کردن سازمان مناطق آزاد از دو مسأله «بودجه کل کشور» و «نظارت نهادهای بیرونی» است و مخالفان نیز همین مسأله

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

را مورد ایراد قرار دادند. البته، این ماده به‌همان صورت پیشنهاد شده تصویب شد و امروزه می‌نگریم آن ایرادات پس از سال‌های متمادی گریبان‌گیر اقتصاد کشور شده و نهادهای نظارتی را با مشکلات حقوقی و اجرایی مواجه نموده و مقررات‌گذاران و مجریان را مجبور به تفاسیر مختلف نموده است.

۱. دیدگاه مخالفان ماده ۲ قانون مناطق آزاد

ایراد یکی از مخالفان، پیرامون عدم واریز بودجه به خزانه‌داری کل کشور است؛[۱] چراکه نگارش ماده بدین نحو، مناطق آزاد را ازین مسأله مستثنی می‌نماید. وی بیان می‌دارد، ما از مزایایی که برای مناطق آزاد خودمان در مقایسه با دیگر مناطق آزاد جهان برمی‌شمردیم، میزان درآمدهایی بود که می‌توانست برای کشور ما ایجاد کند. منتها این درآمدها را به‌جای این‌که وارد خزانه کنیم و بعد براساس تصمیمی که مجلس شورای اسلامی در زمان تدوین بودجه می‌گیریم هزینه کنیم، در اینجا قید شده که کلیه این درآمدها فقط براساس مصوبات شورای‌عالی مناطق هزینه بشود. ما به‌طور قطع معتقد نیستیم که مناطق آزاد جدای از کشور هست. مناطق آزاد جزء کشور هستند و طبق قانون اساسی ما هر آن‌چه را که درآمد در کشور داریم می‌باید به خزانه ریخته شود و براساس مصوبات مجلس در بودجه هزینه شود. در نتیجه این ماده را به هیچ وجه به‌صلاح جمهوری اسلامی نمی‌بینم و پیشنهاد حدفش را دارم.

یکی دیگر از مخالفت‌ها اشاره به عدم پاسخ‌گویی سازمان منطقه آزاد به مراجع نظارتی در متن ماده ۲ می‌باشد[۲]، چنان‌چه گفته شد؛ طبق قانون اساسی، ما هر هزینه‌ای را که در کشور می‌کنیم می‌باید یک نظارتی بر آن داشته باشیم. کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ که خدمت مقام معظم رهبری رسیدند، ایشان مشخصاً درخصوص مسائل دیوان محاسبات، درآمد و هزینه کشور، حساسیت به‌خرج دادند و تأکید کردند که می‌بایستی منابع مالی کشور صحیح بررسی شود. لذا حذف این ماده بدین معنا نیست که درآمد مناطق آزاد خرج امور دیگر شود و سر مناطق آزاد بی‌کلاه بماند، بلکه هدف

۱. محسن یحیوی؛ نماینده مجلس
۲. مهنس عبدالله نوروزی؛ نماینده مجلس

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

اصلی آن است که از مجرای خزانه بیاید و عیناً برگشت داده شود و درموقعیت خود، خرج آن مناطق شود. (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۲، ۳۰-۲۹)[۱].

۲. دیدگاه موافقان ماده ۲ قانون مناطق آزاد

نمایندگان موافق این ماده[۲] در مقام پاسخ به این ایرادات، معتقد بودند که در کجای این قانون چنین پیش‌بینی شده که اگر ما این ماده را حذف کنیم درآمدهای سازمان به خزانه واریز می‌شود؟ ما با آوردن ماده ۲، در واقع خواسته‌ایم که مقداری از سیاست‌گذاری در هزینه‌ها و بودجه‌های سازمان را به هیأت دولت و شورای‌عالی واگذار کنیم. لذا این شورا نظارت بر هزینه‌ها و درآمدهای سازمان خواهد کرد.

موافقان وجود این ماده هم‌چنین اذعان داشتند[۳]؛ اگر ماده ۲ حذف شود سازمان هرطور که بخواهد درآمدها را خرج می‌کند و ممکن است بدون برنامه و حساب و کتاب باشد. بنابراین منطقه آزاد هرطور که علاقه‌مند بود و تشخیص داد، می‌تواند هزینه کند و اگر این ماده باقی بماند بایستی طبق بودجه مصوب شورای‌عالی هزینه بکند. بنابراین، ماده مزبور مکانیزمی است برای نظم و نسق دادن به هزینه‌های منطقه آزاد و اعتبارات و درآمدهایی که در آن‌جا هست. لذا شورای‌عالی به عنوان مرجعی است که هم سیاست‌گذاری می‌کند و هم مشخص می‌کند که بودجه سالیانه از چه کانالی و با چه اولویتی هزینه بشود. (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۲، ۳۰)[۴].

با تدقیق در صحبت‌های موافقان متوجه می‌شویم که ایشان نافی این ایراد مخالفان ماده ۲ نیستند که با وجود این ماده، دیگر درآمد به خزانه ریخته نمی‌شود و لذا در بودجه سالانه کل کشور مصوب مجلس نیز درج نمی‌گردد و بالتبع، نهادهای نظارتی مثل مجلس و دیوان محاسبات هم امکان ورود و ارزیابی ندارند. اتفاقاً واضعان و مدافعان ماده ۲ بر این عقیده بودند که چون این بودجه مصوب مجلس نبوده و به تصویب شورای‌عالی درمی‌آید و همین شورا نیز صلاحیت نظارت بر

---

۱. برای کسب اطلاعات بیش‌تر مراجعه شود به: مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره چهارم، جلسه علنی ۹ خرداد ۱۳۷۲، شماره جلسه: ۱۱۶، شماره روزنامه رسمی:۱۴۰۸۲

۲. سید کمال شهریاری؛ نماینده مجلس

۳. سید اسماعیل داودی شمسی؛ نایب رئیس کمیسیون خاص و مرتضی الویری؛ مشاور رئیس جمهور در امور مناطق آزاد به‌عنوان نماینده دولت در مجلس

۴. برای کسب اطلاعات بیش‌تر مراجعه شود به: مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره چهارم، جلسه علنی ۹ خرداد ۱۳۷۲، شماره جلسه: ۱۱۶، شماره روزنامه رسمی:۱۴۰۸۲

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

عملکرد سازمان مناطق را به‌عهده دارد، امکان برنامه‌ریزی و ارزیابی بهتری از امور مناطق آزاد وجود دارد؛ لذا نگارندگان این گزاره قانونی برآنند که اثبات و ایجاب این ماده، دال بر نفی و سلب صلاحیت دیگر نهادهای عمومی سرزمین اصلی بوده و بدین دلیل آن را وضع نمودند. پس با توضیحات بیان‌شده، استدلال‌هایی که نهادهای فوق‌الاشعار مطرح نمودند که ماده ۵، مستلزم عدم درج بودجه سازمان‌های مناطق آزاد در بودجه کل کشور نیست، مقرون به‌صواب نمی‌باشد و با تشریح نظرات قانون‌گذاران پیرامون مواد ۲ و ۵ این قانون در مشروح مذاکرات مجلس، معین می‌گردد که تمامی مواد این قانون در مقام تخصیص و استثنا کردن مناطق آزاد از قواعد عمومی حاکم بر سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و حتی بسیاری از مقررات فراتر از این حوزه نیز می‌باشد.

مع‌الوصف، همان‌طور که از اصل ۵۵ ق. ا و بند الف ماده ۱ قانون دیوان محاسبات کشور پیداست، نظارت مالی دیوان محاسبات بر شرکت‌های دولتی، زمانی صورت می‌پذیرد که این دستگاه‌ها به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده نمایند. پیش‌تر نیز بیان داشتیم که وفق قانون محاسبات عمومی کشور، یکی از اقسام سه‌گانه بودجه کل کشور، بودجه شرکت‌های دولتی می‌باشد. بنابراین لازمه نظارت این دیوان بر سازمان منطقه آزاد، درج بودجه آن‌ها به‌عنوان یکی از شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور است. هم‌چنین تهیه و تنظیم بودجه کل کشور نیز از وظایف سازمان برنامه و بودجه می‌باشد که باید به تصویب مجلس برسد. بنابراین تا زمانی که بودجه سازمان مناطق آزاد در لایحه بودجه سالانه درج نگردد، امکان نظارت دیوان محاسبات وجود ندارد. چراکه یک قانون عادی دیگری به نام قانون مناطق آزاد وجود دارد که در مواد ۲، ۴ و ۵ آن، تصریح به الزام درج نام سازمان منطقه در بودجه کل کشور وجود ندارد، بلکه بالعکس و باعنایت به تفسیر همین مواد می‌توان نظر عدم درج نام سازمان در لایحه بودجه سالانه را قوت بخشید. لذا تنها در صورت تصویب قانون عادی دیگر همانند قانون بودجه سالانه‌ای که مشمول نام سازمان مناطق باشد، مواد فوق الاشعار قانون مناطق آزاد دچار نسخ ضمنی و موقت می‌گردند که ایرادات این نوع تقنین مقطعی و توقیتی، پیش‌تر به‌میان آمد.

پس هرچند درحال حاضر، بر اساس تفاسیر مختلف اصول قانون اساسی و قوانین مربوطه و یا براساس قانون‌گذاری‌های کوتاه و گذرا، از نظر اجرایی و تا حدودی از منظر حقوق عمومی و اداری، امکان نظارت دیوان محاسبات کشور قابل تحقق خواهد بود. لیکن، اگر مقررات‌گذاران این مناطق،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

اصرار بر پاسخ‌گویی سازمان منطقه به این دیوان داشته باشند ضروری است که دو مسأله «درج نام سازمان منطقه آزاد در قانون بودجه کل کشور» و «نظارت دیوان محاسبات بر سازمان منطقه آزاد» در قانون مناطق آزاد به‌تصریح آورده شود تا کارکرد مناطق آزاد به اعتبار قانونی مستحکم، قابل نظارت و ارزیابی باشد.

نتیجه‌گیری

باعنایت به مباحث مطروحه درخصوص ساختار سازمان منطقه آزاد و تحلیل‌های ارائه شده پیرامون استثنائات قانونی آن، مشخص گردید که این استثنائات، هم ناظر به نحوه اداره امور سازمان و هم مربوط به نظارت‌های مختلف بر این نهاد می‌باشد. لذا جهت جلوگیری از فسادهای اداری و اقتصادی و پیشرفت این مناطق درجهت اهداف تعیینی و توسعه صادرات و کسب منابع ارزی، به عنوان نتیجه‌گیری، پیشنهاد می‌شود که وجوه نظارت بر نهادهای مقررات‌گذار در مناطق آزاد شفاف گردد تا نواقص مربوط به اجمال و فقدان و عدم شفافیت و پاسخ‌گویی سه دهه قبل، تکرار نگردد. لذا پیشنهاد می‌گردد که هم از نهادهای ناظر موجود در کشور به نحو صحیح استفاده شود و هم به‌دلیل ضروروت و حساسیت جایگاه اقتصادی مناطق آزاد در صادرات غیرنفتی کشور، نهاد مستقل دیگری جهت پاسخ‌گویی تعبیه گردد. نتیجه این مقاله در قالب پیشنهاد مواد قانونی زیر مطرح می‌شود.

پیشنهاد اصلاحی ماده ۲: درآمد سازمان‌های مناطق آزاد صرفاً بایستی در چارچوب بودجه سالانه کل کشور تنظیم و براساس اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی هزینه شود.

ماده پیشنهادی الحاقی: مستثنی شدن سازمان منطقه از قوانین و مقررات عمومی دولتی موضوع ماده ۵ این قانون، شامل صلاحیت‌های نظارتی نمی‌شود و تمامی مراجع نظارتی قوای سه‌گانه از قبیل دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان برنامه و بودجه و سایر نهادهایی که به‌موجب قانون اساسی یا قوانین و مقررات عمومی سرزمین اصلی، وظیفه نظارت بر شرکت‌ها و مؤسسات دولتی را بر عهده دارند، بر اقدامات، تصمیمات، مقررات و بودجه سازمان منطقه آزاد نظارت دارند.

ماده پیشنهادی الحاقی: به‌منظور حصول اطمینان از تحقق اهداف مناطق آزاد و نظارت مستمر بر فعالیت‌های جاری سازمان مناطق آزاد و جلوگیری از هرگونه انحراف احتمالی از خط‌مشی‌ها،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

سیاست‌ها، قوانین و مقررات، هیأت نظارتی با ترکیب رئیس دیوان محاسبات کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور و رئیس سازمان حسابرسی کشور، تشکیل می‌شود.

تبصره- نظارت این هیأت، مغایر وظایف قانونی دستگاه‌های نظارتی نظیر دیوان محاسبات و بازرسی کل کشور نخواهد بود.

ماده پیشنهادی الحاقی: وظایف هیأت نظارت عبارتند از :

رسیدگی به گزارش‌های مالی بودجه سازمان مناطق و نحوه هزینه‌کرد آن و تهیه گزارش‌های موردی و ادواری برای مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه؛

اطلاع از فهرست و سمت مدیران ارشد سازمان مناطق آزاد و بررسی عملکرد آنان؛

بررسی چگونگی حل وفصل اختلافات و رسیدگی به شکایات فعالان اقتصادی منطقه توسط سازمان منطقه آزاد؛

رسیدگی به عملکرد سازمان مناطق از لحاظ انطباق با موازین و اهداف قوانین، مقررات و اساسنامه.

تبصره- این هیأت در ایفای وظایف خود و بدون مداخله در امور جاری، کلیه مقررات، اسناد و دارایی‌ها و حساب‌های سازمان مناطق آزاد را مورد رسیدگی قرار داده، می‌تواند به اطلاعات و مدارک و مستنداتی که لازم می‌داند دسترسی داشته باشد. این هیأت موظف است گزارش نظارتی خود را هر شش ماه یک بار به مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه ارائه دهد.

فهرست منابع

الف. کتب، مقالات، اسناد و مکاتبات

- التجایی، ابراهیم، (۱۳۸۸)؛ مناطق آزاد تجاری و صنعتی: ابزار راهبرد توسعه صادرات در مقایسه با سه کشور دیگر آسیایی، پژوهشنامه اقتصادی، دوره ۹، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۸، ص ۱۸۵ تا ۱۹۷.
- الویری. مرتضی (۱۳۷۸)؛ مصاحبه با مجله اقتصاد ایران، تهران، شماره ۱۱، ص ۸ تا ۱۲.
- اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه ایجاد یک منطقه آزاد تجاری- صنعتی و بیست و سه منطقه ویژه اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل: ۱-۲۴۰۹۴۸۴، تاریخ انتشار:۱۳۸۹./۲۷/۴
- «انتقاد از عدم نظارت بر مناطق آزاد در بودجه ۹۵»، خبرگزاری مهر، ۲۲/۱/۱۳۹۵، به آدرس: http://www.mehrnews.com/news/3594758/

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

– برزگر خسروی. محمد و همکاران، گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور۴۸. از منظر حقوقی»، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۴۷۵۸، تاریخ انتشار: ۱۸/۱۲/۱۳۹۴.

– پناهی، سامان. ذاکری، زهرا، گزارش «با نمایندگان مردم در مجلس دهم. ۲۹. مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی»، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۴۹۳۱، تاریخ انتشار: ۱۶/۵/۱۳۹۵.

– صلاحی، محمود، (۱۳۸۶)؛ آشنایی با مفهوم منطقه آزاد در قرن حاضر، تهران. دبیرخانه شورای‌عالی مناطق آزاد. ماهنامه آغاز، شماره ۲، زمستان ۱۳۸۶، ص ۱۴۴تا ۱۵۶.

– مشروح مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی. دوره چهارم. روزنامه رسمی. جلسه ۱۱۸ مورخ ۲۳/۳/۱۳۷۲.

– مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره چهارم، جلسه علنی ۹ خرداد ۱۳۷۲، شماره جلسه: ۱۱۶، شماره روزنامه رسمی:۱۴۰۸۲.

– مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هشتم، جلسه علنی ۲۵ دی‌ماه ۱۳۹۰، شماره جلسه: ۳۹۳، شماره روزنامه رسمی: ۱۹۴۹۲.

– «ممانعت از بازرسی دیوان محاسبات در مناطق آزاد»؛ نطق سید حسین دهدشتی نمایند مردم آبادان و اروندکنار (منطقه آزاد اروند) در دفاع از طرح «تحقیق و تفحص از عملکرد سازمان منطقه آزاد اروند» در صحن علنی مجلس مورخ ۳۰ اردیبهشت ۱۳۹۴ به آدرس: http://www.mehrnews.com/news/2586312/

– موسوی بیگی، علی، بررسی سیاست جنایی جمهوری اسلامی ایران پیرامون فساد مالی در قراردادهای دولتی، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه فردوسی مشهد، دانشکده علوم اداری و اقتصادی، ۱۳۸۹.

– نامه رئیس مجلس شورای اسلامی خطاب به رئیس جمهور وقت به‌شماره ۳۱۴۰۵هـ/ب مورخ ۱۷/۵/۱۳۹۰.

– نامه‌های ریاست دیوان محاسبات کشور خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی به‌شماره ۱۱۱/۱۰۰۰۰ مورخ ۲۸/۷/۱۳۸۸ و شماره ۱۷۴۷/۹۷۶/م/۲ مورخ ۱۰/۱۱/۱۳۸۹.

– نظریه ۹۲۰۴/۷– ۱۸/۱۱/۱۳۲۸ اداره حقوقی قوه قضاییه.

– نظریه‌های شماره ۳۲۲۴۱/۳۰/۸۸ مورخ ۲/۲/۱۳۸۸ و ۷۳۲۹/۳۰/۸۳ مورخ ۱۷/۲/۱۳۸۳ شورای نگهبان.

– وب‌سایت رسمی شورای‌عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به آدرس: http://www.freezones.ir

ب. قوانین و مقررات

– آیین‌نامه «مالی و معاملاتی سازمان‌های مناطق آزاد»

– آیین‌نامه اجرایی «أخذ عوارض در مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران»

– اساسنامه سازمان منطقه آزاد قشم

– تصمیم‌نامه وزیران عضو شورای هماهنگی مناطق آزاد و ویژه با موضوع «استثنا نمودن حسابرسی فعالیت‌های مالی مناطق آزاد از صلاحیت دیوان محاسبات کشور»، فاقد شماره مصوب جلسه ۱۵/۷//۱۳۸۹

– دستورالعمل و روش اجرایی «آیین‌نامه اخذ عوارض در مناطق آزاد»

– قانون ایجاد مناطق آزاد تجاری- صنعتی آبادان، خرمشهر، جلفا و بندر انزلی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

- قانون ایجاد یک منطقه آزاد تجاری–صنعتی و ۲۳ منطقه ویژه اقتصادی
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
- قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتمـاعی و فرهنگی
- قانون برنامه و بودجه
- قانون بودجه سال ۹۳
- قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران
- قانون دیوان محاسبات کشور
- قانون مالیات بر ارزش افزوده
- قانون محاسبات عمومی کشور
- قانون مدیریت خدمات کشوری
- لایحه اصلاح قانون تجارت مصوب ۱۳۴۳
- ماده واحده «قانون تفسیر شمول حکم ماده واحده قانون تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات تابعه وزارتخانه ها به سازمان‌های مناطق آزاد»
- مصوبه «تشکیل شورای‌عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی»
- مصوبه «چگونگی اعمال نظارت شورای عالی بر فعالیت‌های مناطق»
- مصوبه «شرح وظایف و اهداف دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد...»
- مقررات «سرمایه گذاری در مناطق آزاد»
- مقررات «صادرات، واردات و امور گمرکی مناطق آزاد»
- ماده واحده «تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات تابعه وزارتخانه‌ها»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]