

نشست‌های برگزار شده در معاونت پژوهشی دانشگاه علامه طباطبائی

عنوان نشست: اساسنامه تأسیس سازمان توسعه سواحل مکران

واحد برگزار کننده نشست:	معاونت پژوهشی دانشگاه علامه طباطبائی
مسئول نشست:	دکتر حسین اصلی‌پور (عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
تاریخ برگزاری نشست:	۱۴۰۲/۰۷/۱۸
اعضای هیأت علمی:	دکتر مجیدرضا مؤمنی، دکتر غلامرضا کاظمیان، دکتر علی محمد فلاح‌زاده، دکتر سمانه عابدی، دکتر عباس طوسی، دکتر سعید زرنندی، دکتر محمدعلی دهقان دهنوی، دکتر فتح‌اله تاری، دکتر ستار پروین - دکتر شهزاد برومند، دکتر میثم امیری (اعضای هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر ریاضی (عضو هیأت علمی دانشگاه عالی دفاع ملی)
نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:	مهندس معین‌الدین موسوی (نماینده مجلس شورای اسلامی)، خانم فهیمه غفرانی (مدیر گروه نظام اداری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)
مسئله محوری نشست:	بررسی ابعاد لایحه پیشنهادی دولت تحت عنوان «اساسنامه تأسیس سازمان توسعه سواحل مکران»، مسئله محوری در این باره اولاً ضرورت تأسیس چنین سازمانی در عین وجود دستگاه‌های اجرایی و تقنینی موازی در کشور و ثانیاً آسیب‌شناسی محتوای اساسنامه پیشنهادی در قالب تأسیس با ماهیت شرکتی بوده است.
سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دبیرخانه توسعه سواحل مکران، وزارت کشور، استانداری سیستان و بلوچستان، استانداری هرمزگان، وزارت امور اقتصادی و دارایی، شورای عالی مناطق آزاد تجاری، صنعتی و ویژه اقتصادی

چکیده مباحث طرح شده (مقدمه، چالش‌ها و مشکلات پیش رو):

دانشگاه علامه طباطبائی در راستای سلسله نشست‌های کمک به حل مسائل کشور، نشستی را در امتداد سلسله جلسات مذکور با حضور اساتید دانشگاه، دستگاه‌های اجرایی مسئول، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و جمعی از صاحب‌نظران برگزار نمود. برآیند نکات مطرح شده در جلسه بیانگر آن است که اگرچه ضرورت توجه به توسعه سواحل مکران با عنایت به تأکیدات مقام معظم رهبری بر اهمیت منطقه مکران به عنوان «ثروت ملی» مورد تأیید می‌باشد؛ لکن اساسنامه تهیه شده دارای ایرادات متعددی می‌باشد، به گونه‌ای که نتوانسته اهداف مورد تأکید برای توسعه منطقه مذکور را محقق سازد. بر اساس اهم مباحث مطروحه در نشست مزبور به شرح زیر است:

ضرورت تنظیم سند راهبردی و گزارش پشتیبان وجود دارد. به موجب حکم ماده ۶۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه (مصوب ۱۳۹۵) دولت موظف گردید، حداکثر ظرف مدت ۴ ماه اساسنامه این سازمان را تنظیم و به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. این امر محقق نشد تا سال گذشته، هیأت وزیران در تصویب نامه مورخ ۱۴۰۱/۷/۴ به جای تشکیل سازمان توسعه سواحل مکران مبادرت به تشکیل شورای توسعه سواحل مکران نمود و طی این مصوبه دبیرخانه شورا را موظف کرد تا تصویب اساسنامه سازمان توسعه سواحل مکران را پیگیری نماید. اکنون دولت متن لایحه اساسنامه توسعه مکران را با عنوان «لایحه قانونی» ارائه کرده است. به این ترتیب مشخص نیست، پس از ۷ سال از تصویب قانون، مشکلات اجرایی تأسیس سازمان مذکور، چگونه تحلیل و رفع شده و اساسنامه پیشنهادی مستظهر به کدام گزارش پشتیبان بوده است؟

توسعه سواحل مکران نیازمند ایجاد سازمانی جدید با تعارضات متعدد نیست. مشکلاتی چون ضعف فرایندهای کارشناسی در نظام اداری کشور، کمبود شواهد و اطلاعات معتبر، شتاب‌زدگی تصمیم‌گیران برای دستیابی سریع به راه حل و جایگزینی ایده پراکنی با راه حل یابی سبب شده «تغییرات ساختاری» و «تأسیس یک ساختار جدید» همواره راه حلی آماده و

سهل‌الوصول باشد. این در حالی است که ایجاد ساختارهای جدید تنها یکی از انواع راه‌حل‌هایی است که در برابر مشکلات سیاستی می‌تواند مطرح شود. چه بسا تحلیل لایه‌های مختلف مسأله، مشاوره با ذی‌نفعان و مطلعان و انجام شماری از مطالعات بتواند راهکارهای کارآمدتری عرضه نماید. اگرچه تأسیس سازمان توسعه سواحل مکران در حکم ماده ۶۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه تکلیف شده اما اگر هدف، توسعه منطقه مکران است به نظر می‌رسد به جای ایجاد ساختار و تشکیلات جدید می‌توان از ظرفیت‌های شورای توسعه سواحل مکران که هیأت وزیران به موجب تصویب‌نامه مورخ ۱۴۰۱/۷/۴ ایجاد نموده اهداف توسعه سازمان مذکور را پیگیری نمود.

اساسنامه تنظیم شده به لحاظ فنی و محتوایی عقب‌نشینی بزرگی دارد- اساسنامه پیشنهادی نسبت به طرح‌های مصوب پیش از خود دچار ضعف‌ها و ابهاماتی است که باید مورد توجه قرار گیرد. اساسنامه سازمان توسعه سواحل مکران باید به چند سؤال کلیدی پاسخ دهد: سیاست‌گذاری و استراتژی کلان در سازمانی که قرار است متولی یکی از پیچیده‌ترین نهادهای متولی توسعه باشد چگونه دیده شده است؟ آیا ابعاد توسعه از همه ابعاد و به صورت جامع و کامل مورد توجه قرار گرفته است؟ نحوه تقسیم کار در سه سطح ملی، منطقه‌ای و محلی با چه سازوکاری مدنظر قرار گرفته است؟ اساسنامه برای پاسخگویی، نظارت و ارزیابی چه تدبیری اندیشیده است؟

ابهام در شخصیت حقوقی سازمان کارکرد صحیح آن را با ابهام مواجه ساخته است- به موجب ماده ۶۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، سازمان توسعه سواحل مکران به عنوان سازمان توسعه‌ای با شخصیت شرکتی برای برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر برنامه‌های توسعه در سواحل مکران در صورت تأمین اعتبار در بودجه سنواتی در محدوده شهرستان‌های میناب، سیریک، جاسک، چابهار و کنارک ایجاد می‌شود. این محدوده در چهارچوب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران و قانون جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در ایران اداره می‌شود. در واقع تناقض اصلی پیشنهاد سازمانی با ماهیت شرکتی ولی وظایف کاملاً حاکمیتی (در سطح کلان) می‌باشد.

ابهام در ساز و کارهای نظارتی بر سازمان پیشنهادی - علاوه بر ابهام در مکانیسم‌های مالی و پرداخت‌های اعضای هیأت مدیره و سایر ارکان سازمان، موضوع چگونگی نظارت بر حسن انجام وظایف سازمان و نیز مکانیسم پاسخگویی هیأت مدیره و مقام عالی سازمان به نهادهای ذی‌ربط کاملاً مبهم و غیر شفاف است.

تداخل وظایف به ویژه با سازمان‌های عمومی در سطح محلی (شورای اسلامی شهر و روستا، شهرداری‌ها و استانداری‌ها) - محتوای اساسنامه به گونه‌ای تنظیم شده است که عملاً عمده اختیارات شورای شهر و شهرداری‌ها و همین‌طور استانداری‌های دو استان مرتبط با مکران از آن‌ها سلب شده است و مشخص نیست بعد از تشکیل این سازمان، نهادهای مذکور دارای چه سطحی از اختیارات در پیش برد تصمیمات مرتبط با مکران هستند؟

توصیه‌های سیاستی:

۱- ضرورت توجه به جامعه محلی و بخش خصوصی در اساسنامه مورد تأکید است - علیرغم تأکید بر ضرورت توجه به جامعه محلی در ماده ۶۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و با اینکه این موضوع در اهداف سازمان مذکور ملاحظه می‌شود اما در اساسنامه مذکور، جامعه محلی و بخش خصوصی از نقش و جایگاه مشخصی برخوردار نیست و سازوکاری برای مشارکت این دو بخش دیده نشده است. این در حالی است که تجربیات توسعه نشان می‌دهد بدون مداخله و کنشگری دو بخش مذکور برنامه‌های توسعه با شکست مواجه خواهند شد.

۲- ماده ۶۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه نیازمند اصلاح است - به عقیده بسیاری از حاضرین جلسه مأخذ همه آشفتگی‌ها و ابهامات موجود در اساسنامه ماده ۶۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه است. در این حکم مختصات سازمان توسعه‌ای مکران تصویر شده است که زمینه‌ساز تعارضات متعددی شده است. اگرچه از منظر حقوقی اصلاح ماده مذکور مستلزم اخذ رأی دو سوم نمایندگان مجلس می‌باشد اما ضرورت اصلاح مورد اجماع صاحب‌نظران است.

۳- **تجدید نظر در ارکان سازمان پیشنهادی** - با توجه به مباحث صورت گرفته در جلسه و در نظر گرفتن این چالش جدی که سازمان پیشنهاد شده هم‌زمان دربرگیرنده سه وظیفه برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی در درون خود (و نه توسط یک سازمان یا نیروی مستقل بیرونی) است، پیشنهاد می‌شود بخش‌هایی نظیر «شورای هماهنگی جوامع محلی»، «شورای نخبگان و ذینفعان کلیدی»، «روابط بین‌الملل و جذب سرمایه» به علاوه یک «نهاد ناظر مستقل بیرونی» به ارکان سازمان اضافه شود. نکته دیگر مورد اشاره در نشست در این باره آن است که قوه مجریه باید محور تشکیل سازمان پیشنهادی باشد و فرا قوه‌ای کردن ماهیت این سازمان (به لحاظ سطح تعریف وظایف) دارای اشکال حقوقی است.

۴- **ضرورت تهیه پیوست‌های زیست‌محیطی، امنیتی و نظامی وجود دارد** - با توجه به حکم موضوع ماده ۲۳ قانون برنامه ششم توسعه^۱، تأسیس هرگونه منطقه آزاد تجاری - صنعتی منوط به تحقق سه شرط؛ ۱- تصویب مجلس شورای اسلامی و ۲- تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز برای استقرار واحدهای تولیدی، ۳- اخذ مجوز مورد نیاز از قبیل تأییدیه زیست‌محیطی، نظامی و امنیتی دانسته شده است. برای تأسیس سازمان‌های جدید مناطق آزاد، در ابتدا می‌بایست علاوه بر تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز، مجوزات زیست‌محیطی و نیز نظامی و امنیتی نیز اخذ گردد. چنین پیوستی در لایحه ملاحظه نمی‌شود.

۵- **توجه به طرح ویژه توسعه و عمران منطقه ساحلی مکران (مصوب دی ماه ۱۳۹۲)** - طرح مذکور جزء معدود طرح‌هایی است که در هر دو شورای عالی «شهرسازی و معماری» و نیز «آمایش سرزمین» مصوب شده است. با توجه به جایگاه و سطح اعضاء دو شورای

^۱ ایجاد هرگونه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی جدید منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز برای استقرار واحدهای تولیدی، اخذ مجوز مورد نیاز از قبیل تأییدیه زیست‌محیطی، نظامی و امنیتی با رعایت قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ امکان‌پذیر است.

فصل دوم : توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۴۴

مذکور، قاعدتاً می‌بایست در زمره یکی از اسناد بالادستی و حاکم بر این اساسنامه از آن استفاده می‌شده ولی مفاد اساسنامه حاکی از آن است که تنظیم آن بدون توجه به این طرح صورت گرفته است.

۶- ضرورت مشخص شدن چگونگی ارتباط مناطق آزاد این محدوده با سازمان مکران وجود دارد- در اساسنامه پیشنهادی، درباره چگونگی ارتباط مناطق آزاد تجاری-صنعتی در محدوده مورد عمل با سازمان توسعه سواحل مکران (مثل منطقه آزاد چابهار) صحبتی نشده و آن را مسکوت گذاشته است.

۷- ایرادات متعدد حقوقی ناظر بر اساسنامه پذیرش لایحه توسط شورای نگهبان را با تردید مواجه ساخته است- اساسنامه بدون توجه به قوانین مشابه، قانون اساسی و نیز سیاست‌های کلی ابلاغی و اقتضائات حاکم بر شرکت‌های دولتی، صرفاً در تعجیل برای وضع سازمان این منطقه ارائه شده است.

با توجه به مغایرت‌های اساسی گفته شده و نکات مطروحه به نظر می‌رسد تأسیس سازمان جدید به کیفیت مورد تأکید در اساسنامه بر آشفتگی‌های موجود خواهد افزود و لذا وضع کلیت لایحه به سبب ایرادات یاد شده پیشنهاد نمی‌شود.