



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه

آزاد تجاری -صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

لایحه قانونی ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری- صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه آزاد تجاری- صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی که ابتدا تحت عنوان لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری- صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی اعلام وصول گردیده بود، نهایتاً با اصلاحات و اضافات متعددی در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید، لکن پس از ارسال نزد شورای نگهبان با ایراد کلی این شورا مواجه شد. همچنین هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام بررسی مغایرت و عدم انطباق مصوبه مزبور با سیاستهای کلی، مفاد مصوبه حاضر را مغایر برخی از بندهای سیاستهای کلی نظام در حوزه‌های مختلف شناخت. ازین رو کمیسیون محترم به منظور رفع این ایرادات، اصلاحاتی را در مصوبه قبلی اعمال و جهت تصویب در صحن مجلس، ارائه نموده است. در این گزارش ضمن پرداختن به ایراد شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت مجمع، به بررسی مصوبه کمیسیون در این خصوص خواهیم پرداخت.

بررسی ایرادات شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام

از جمله مسائلی که ناظر به مصوبه حاضر وجود داشته و همین موضوع نیز محل ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است، حجم گسترده تغییراتی است که مصوبه مجلس نسبت به لایحه دولت داشته است. با این توضیح که براساس لایحه پیشنهادی دولت، صرفاً ایجاد ۸ منطقه آزاد تجاری- صنعتی و ۱۲ منطقه ویژه اقتصادی پیش‌بینی شده بود، لکن براساس مصوبه مجلس اولاً حوزه مناطق آزاد تجاری - صنعتی به‌موجب اصلاحات مجلس گسترش پیدا کرده است، ثانیاً ایجاد ۱۲ منطقه ویژه اقتصادی به ۱۰۳ منطقه افزایش یافته است، ثالثاً احکام متعددی ناظر به مناطق جدید آزاد و ویژه اقتصادی پیش‌بینی شد. لذا باتوجه به دامنه اصلاحات مجلس، ساختار لایحه دولت دچار نوعی دگرگونی شده و در نتیجه مصوبه مزبور از سوی شورای نگهبان مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی شناخته شد. چراکه مطابق اصل مزبور صلاحیت تدوین لایحه، به دولت سپرده شده است و تغییرات ساختاری در لایحه دولت مغایر صلاحیت دولت در این رابطه تلقی می‌شود. اما در خصوص ایرادات هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام باید گفت این هیئت در سه بند، مصوبه مجلس را به شرح زیر مغایر برخی از سیاستهای کلی نظام دانسته است:

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۱۱۹

شماره چاپ:

۱۶۶۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۸/۲۲

معاونت پژوهش‌های
سیاسی - حقوقی
دفتر مطالعات
حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۴۹۳۴-۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۸/۲۶

۱. در بند اول نظر هیئت عالی نظارت، مصوبه مجلس مغایر بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی شناخته شده است. توضیح آنکه بند «۱۷» سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، «لزوم افزایش درآمدهای مالیاتی» را از جمله شاخصهای مقاومت اقتصادی قلمداد کرده است. بدون شک هدف این سیاست جلوگیری از فرار مالیاتی و شناسایی و اخذ مالیات از تمامی مشمولین از یکسو و ایجاد منابع جدید اخذ درآمد مالیاتی و عدم برقراری معافیت جدید از سوی دیگر است. درحالی‌که از جمله امتیازات و یا به عبارت دیگر از مؤلفه‌های مناطق آزاد و ویژه، معافیت‌های بلندمدت این مناطق از مالیات‌های مستقیم و مالیات بر ارزش افزوده است.

۲. در دومین بند از اظهارنظر هیئت عالی نظارت، مصوبه مجلس مغایر بند «۱» جزء «د» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین تلقی شده است. بند مزبور «ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا در مناطق کشور» را یکی از سیاست‌های آمایش سرزمین معرفی کرده است. این در حالی است که افزایش بی‌رویه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، با لحاظ معافیت‌های گمرکی و مالیاتی موجود در این مناطق، به گسترش تبعیض منجر خواهد شد.

۳. براساس بند سوم از نظر هیئت عالی نظارت، مصوبه مجلس مغایر بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی شناخته شده است. با این توضیح که مطابق بند مزبور «توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به منظور انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج» مورد تأکید قرار گرفته است که به عنوان جهت‌گیری اصلی در حوزه دستیابی به اهداف مناطق آزاد تلقی می‌شود. همانگونه که مشاهده می‌شود در این سیاست‌ها (با وجود در مقام بیان بودن) هیچ اشاره‌ای به افزایش تعداد و یا گسترش دامنه جغرافیایی این مناطق نشده است. چراکه مفهوم تأکید مقرر در این بند مبنی بر «توسعه حوزه عمل» آن است که محوریت توسعه مناطق آزاد باید ارتقاء حوزه عمل و ارتقاء کیفی آن در راستای اهداف شمرده شده در بند ۱۱ باشد و نه آنکه محوریت، افزایش تعداد مناطق آزاد و همچنین گسترش حوزه جغرافیایی آن باشد. بنابراین اولاً مقصود از این بند، ساماندهی وضع موجود مناطق آزاد و ویژه، توسعه کیفی مناطق آزاد و ویژه موجود و هدایت آن‌ها به سمت اهداف ایجاد و مبانی شکل‌گیری و اعطای مأموریت‌های جدید به مناطق از جمله انتقال فناوری‌های پیشرفته و تأمین منابع مالی است.

ثانیاً بر فرض اینکه افزایش تعداد مناطق آزاد نیز از سیاست‌های مزبور برداشت شود، لکن باتوجه به اینکه مناطق آزاد فعلی درنیل به اهداف تصریح شده ناموفق بوده‌اند و تجربه نشان داده است که مناطق آزاد، نه تنها به گسترش صادرات کمک نکرده‌اند، بلکه به افزایش بی‌رویه واردات کالا نیز دامن زده‌اند، بنابراین افزایش مناطق آزاد بدون نیل به اهداف مصرح در بند ۱۱ در مغایرت با این بند قرار دارد.

بررسی مصوبه کمیسیون

حال که تا حدودی ایرادات شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت مجمع تبیین شد، به بررسی مصوبه کمیسیون از حیث رفع ایرادات مزبور خواهیم پرداخت. نکته قابل توجه این است که با عنایت به اینکه ایرادات فوق‌الذکر اصولاً ناظر به کلیات مصوبه حاضر می‌باشد، لازم است علاوه بر بررسی اصلاحات صورت‌گرفته به صورت موردی، در انتها با ملاحظه مجموع اصلاحات صورت گرفته، در خصوص رفع ایرادات وارده اظهارنظر نمود.

عنوان طرح

در مصوبه کمیسیون اولین اصلاح ناظر به عنوان طرح حاضر می‌باشد که به جهت اصلاحات مقرر در مفاد طرح ضروری بوده است و از این حیث فاقد ایراد به نظر می‌رسد.

بند «۱» ماده واحده

در بند «۱» اصلاحی، به دولت اجازه داده شده مناطق آزاد تجاری- صنعتی را مطابق نقشه‌های پیوست مصوب هیئت دولت ایجاد کند. در حالی که در مصوبه سابق صرفاً به نقشه‌های پیوست همین مصوبه اشاره شده بود.

به نظر اصلاح صورت گرفته با هدف تصریح به عدم تغییر لایحه دولت توسط مجلس بوده است و در واقع بیان داشته که همان مصوبه هیئت وزیران مورد تأیید قرار گرفته است و مصوبه مجلس در این رابطه لایحه دولت را تغییر نداده است.

بند «۲» ماده واحده

مطابق اصلاح صورت گرفته در بند «۲» اولاً عبارت «محدوده مناطق آزاد چابهار و ارس را مطابق نقشه‌های پیوست اصلاح کند» از بند سابق حذف و ثانیاً عبارت «محدوده منطقه آزاد ماکو را مطابق نقشه‌های مصوب هیئت دولت اصلاح کند» جایگزین عبارت «بخش‌هایی از شهرستان‌های خوی و چالدران به منطقه آزاد تجاری- صنعتی ماکو ملحق ... کند» شده است. در این خصوص نیز به نظر می‌رسد اصلاحات صورت گرفته ناظر به رفع ایراد مغایرت مصوبه مجلس با اصل ۷۴ قانون اساسی به جهت تغییر اساسی لایحه دولت می‌باشد. در این رابطه به نظر می‌رسد اگرچه بخشی از این تغییرات که در مصوبه سابق وجود داشت حذف شده است، لکن ظاهراً بخشی از این تغییرات همچنان باقی هست که البته این امر می‌تواند تغییر اساسی لایحه دولت محسوب نشده و فاقد ایراد باشد.

اما نکته قابل ملاحظه ای که در این رابطه وجود دارد آن است که مطابق تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۰۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی)^۱ علاوه بر ایجاد مناطق جدید، تعیین محدوده آن‌ها نیز با پیشنهاد دولت برعهده مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است. لذا عبارت اصلاحی که محدوده منطقه آزاد ماکو را مطابق نقشه‌های مصوب هیئت دولت دانسته و در مجلس به تصویب نمی‌رسد ترتیبی برخلاف قانون موجود می‌باشد. علاوه بر این با توجه به اثراتی که ایجاد مناطق آزاد بر محدوده جغرافیایی مورد نظر دارد، به نظر همانگونه که قانون حاضر نیز به این امر تصریح نموده است، تعیین محدوده این مناطق امری تقنینی بوده و لازم است در مجلس به تصویب برسد و در نتیجه تفویض آن به دولت مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی مبنی بر منع تفویض قانون گذاری می‌باشد.

بند «۴» ماده واحده

مطابق مصوبه کمیسیون یک جزء به ذیل بند «۴» اضافه می‌شود که براساس آن «تأمین کلیه هزینه‌های احداث و نگهداری منطقه توسط سازمان اداره کننده (سرمایه‌گذار بخش خصوصی)» به‌عنوان یکی از شرایط ایجاد مناطق جدید اقتصادی تلقی شده است. به نظر می‌رسد پیش‌بینی چنین حکمی با هدف جلوگیری از ایراد بار مالی مصوبه توسط شورای نگهبان در این مرحله از تصویب طرح حاضر بوده است. چراکه در مرحله قبل، شورای نگهبان صرفاً ایرادی کلی نسبت به مصوبه مجلس وارد نمود و وارد جرئیات مصوبه نشده بود و لذا اصلاح صورت گرفته در واقع نوعی پیشگیری جهت ایراد احتمالی شورای نگهبان به نظر می‌رسد.

۱. تبصره ۳- ایجاد مناطق جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

اما نکته ای که در این خصوص وجود دارد این است که اگرچه اصلاح صورت گرفته (همانگونه که مصوبه سابق نیز تا حدودی مؤید همین مسئله بود) منجر به جلوگیری از افزایش هزینه‌های عمومی ناشی از ایجاد مناطق ویژه اقتصادی می‌شود، لکن بخشی از بار مالی ایجاد مناطق جدید اقتصادی ناشی از کاهش درآمدهای عمومی است. چراکه هر یک از این مناطق، مطابق ماده (۸) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۴) از معافیت حقوق گمرکی، سود بازرگانی و عوارض برخوردار بوده و همچنین مطابق ماده (۵۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده، از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده نیز معاف می‌باشند. لذا این معافیت‌ها منجر به کاهش درآمد عمومی می‌شود و در نتیجه امکان ایراد مغایرت با اصل ۷۵ توسط شورای نگهبان، کماکان باقی است.

تبصره «۶» الحاقی

در مصوبه اصلاحی یک تبصره نیز تحت عنوان تبصره «۶» به ماده واحده الحاق شده که براساس آن هزینه‌های مربوط به استقرار و ارائه خدمات گمرکی در مناطق ویژه موضوع بند «۴» (مناطق که براساس اصلاحات مجلس به لایحه دولت الحاق گردیده است) از محل درآمدهای مناطق ویژه اقتصادی أخذ می‌شود.

این تبصره نیز به نظر می‌رسد ناظر به جلوگیری از افزایش هزینه‌های دولت و ایجاد بار مالی جدید به دلیل اصلاحات مجلس در خصوص لایحه دولت است که در این رابطه نیز نکته فوق‌الذکر (مذکور در خصوص بند ۴ ماده واحده) وجود دارد.

فهرست مناطق ویژه اقتصادی

کمیسیون محترم در ذیل فهرست «مناطق ویژه اقتصادی» اصلاحی شکلی انجام داده که براساس آن تفکیک صورت گرفته میان فهرست مناطق ویژه اقتصادی مقرر در لایحه دولت و فهرست مناطق ویژه اقتصادی مورد تقاضای نمایندگان حذف گردیده است و صرفاً مقرر شده «فهرست مناطق ویژه اقتصادی موضوع بند «۴» ماده واحده به شرح زیر می‌باشد». در این رابطه باید گفت:

اولاً بند «۴» ماده واحده صرفاً ناظر به ایجاد مناطق ویژه اقتصادی است که در لایحه دولت نبوده و براساس پیشنهاد نمایندگان به لایحه دولت افزوده شده است، در حالی که در ذیل فهرست «مناطق ویژه اقتصادی» علاوه بر مناطق ویژه اقتصادی که با پیشنهاد نمایندگان به لایحه دولت افزوده شده، فهرست مناطق ویژه اقتصادی مقرر در لایحه دولت نیز وجود دارد و این دسته از مناطق، موضوع بند «۳» ماده واحده هستند و نه بند «۴» ماده واحده.

ثانیاً اگرچه به نظر می‌رسد اصلاح صورت گرفته در این بند به دلیل رفع ایراد مغایرت مصوبه مجلس با اصل ۷۴ قانون اساسی به جهت تغییر اساسی لایحه دولت پیش‌بینی شده است، لکن به دلیل اینکه علی‌رغم تغییر صورت گرفته، اصلاحی در خصوص میزان این مناطق صورت نپذیرفته است، تغییر ماهوی و مؤثری نسبت به مصوبه سابق در این خصوص ایجاد نشده است.

نتیجه‌گیری

باعنایت به بررسی‌های فوق اگرچه در مصوبه اصلاحی کمیسیون، سعی شده اصلاحاتی جهت رفع ایراد مغایرت مصوبه مجلس با اصل ۷۴ قانون اساسی به دلیل تغییر اساسی لایحه دولت از سوی مجلس، صورت پذیرد، لکن اصلاحات مقرر به نحو کافی تأمین کننده این مقصود نیست. همچنین در خصوص مغایرت‌های این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام شایان ذکر است ایرادات مجمع تشخیص مصلحت نظام راجع به مغایرت‌های این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام به صورت کلی مورد توجه قرار نگرفته است و علاوه بر این برخی ایرادات دیگر نیز همانگونه که در متن گزارش بدان‌ها اشاره شد، نسبت به مصوبه کمیسیون وجود دارد.