



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» در تاریخ ۹۵/۴/۲۳ اعلام وصول گردیده بود،^۱ 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. در این گزارش ضمن پرداختن به ایراد شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت مجمع، به بررسی سازوکارهای رفع آن خواهیم پرداخت.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۱۱۹

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

بررسی ایراد شورای نگهبان

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 به موجب 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 دگرگونی شده است 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. شایان ذکر است شورای نگهبان در موارد متعددی چنین ایرادی را نسبت به برخی مصوبات مجلس وارد کرده است.^۲

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفاتر: مطالعات حقوقی

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۴۹۳۴-۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۷/۲۹

۱. لازم به ذکر است که لایحه اولیه دولت ناظر به ایجاد هفت منطقه آزاد بوده است و لکن مطابق اصلاحیه ۹۶/۷/۴ دولت، ضمن اصلاح عنوان لایحه، یک منطقه آزاد دیگر نیز به لایحه افزوده می‌شود.

۲. به عنوان نمونه این شورا در اظهار نظر نسبت به لایحه تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی اعلام داشته است «علی‌رغم ابهامات و اشکالات متعددی که بر این مصوبه وارد است از آنجا که مصوبه مجلس شورای اسلامی با لایحه دولت ماهیتاً اختلاف پهن دارد و از مصادیق طرح موضوع اصل (۷۴) قانون اساسی محسوب نمی‌شود و پیشنهاد و اصلاحات مذکور در اصل (۷۵) نیز در مورد آن صدق نمی‌کند و تغییرات معموله، اصلاح عرفی در لایحه محسوب نمی‌گردد، لذا مصوبه مرقوم مغایر اصول فوق‌الذکر شناخته شد.» (نظر شماره: ۷۸۶/۱۰۲/۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۷).

با عنایت به توضیحات فوق رفع ایرادهای ذکر شده سازوکار ذیل قابل ملاحظه می‌باشد:

اول اینکه، بخش قابل توجهی از اضافات و الحاقات مجلس به لایحه مزبور حذف گردد، به‌نحوی که تغییرات و اصلاحات مجلس نسبت به لایحه قابل ملاحظه نبوده و به‌عنوان اصلاح لایحه تلقی شود (و نه تغییر اساسی آن).

دوم اینکه، آن اضافات و الحاقات مجلس به لایحه دولت، به‌عنوان طرحی مجزا مطابق تشریفات قانونی در دستور کار مجلس قرار گیرد.

سوم اینکه، دولت می‌تواند در مقام اصلاح لایحه پیشین خود در این خصوص، آن دسته از اضافات و الحاقات مدنظر را در قالب لایحه اصلاحی تقدیم مجلس کند.

گفتنی است در صورت اتخاذ هریک از این سازوکارها، بررسی تفصیلی شورای نگهبان نسبت به مصوبات مجلس در این موارد وجود خواهد داشت.

بررسی ایرادات هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام

هیئت عالی نظارت در سه بند، مصوبه مجلس را به شرح زیر مغایر برخی از سیاست‌های کلی نظام دانسته است:

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^۱ «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، اما 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. البته این امر به جز موضوع فرار مالیاتی اشخاصی است که به صورت ظاهری اقدام به تشکیل یا ثبت شرکت در این مناطق نموده و از معافیت‌های مالیاتی مقرر جهت این مناطق استفاده کرده‌اند درحالی که حوزه فعالیت آنها در سرزمین اصلی می‌باشد.

لازم به ذکر است در گزارش رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور که عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی در سال ۱۳۹۵ بیان شده است، «ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در کشور اگرچه از نظر ماهیت و فلسفه وجودی دارای پشتوانه علمی و عملیاتی مناسبی بوده است، اما معافیت‌های متعدد در این بخش و عدم شفافیت دادوستد مربوطه به این مناطق، همواره به‌عنوان یکی از معضلات اساسی نظام مالیاتی مطرح بوده و نه تنها بخشی از درآمدها از سبد مالیات کشور حذف می‌گردد، بلکه عدم شفافیت و عدم ارائه اطلاعات در آن مناطق نیز شناسایی نشده و اقتصاد زیرزمینی در مناطق مذکور افزایش می‌یابد که به تبع آن موجب افزایش فرار مالیاتی خواهد شد. معافیت این مناطق به‌نحوی است که حتی شرکت‌های تولیدی و خدماتی واقع در سرزمین اصلی ترجیح می‌دهند با توجه به هزینه‌های بالای جابه‌جایی، واحد کسب و کار خود را به این مناطق انتقال دهند که این خود نیز مشکلات عدیده‌ای را به وجود خواهد آورد»^۲.

با عنایت به توضیحات مزبور به نظر می‌رسد به‌منظور رفع این ایراد، ضروری است سازوکارهای لازم به‌منظور جبران کاهش درآمد مالیاتی مزبور پیش‌بینی شود.

۱. بند «۱۷» - اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی.

۲. سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۶)، گزارش عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۵، جلد اول: حوزه فرابخشی.

۲. در دومین بند از اظهار نظر 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. لذا به نظر می‌رسد با افزایش منطقی این مناطق چنین ایرادی مرتفع باشد.

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 «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، «توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به‌منظور 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 به‌عنوان 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 مبنای شکل‌گیری و اعطای مأموریت‌های جدید به مناطق از جمله «انتقال فناوری‌های پیشرفته» و «تأمین منابع مالی از خارج» است.

ثانیاً بر فرض اینکه افزایش تعداد مناطق آزاد نیز از سیاست‌های مزبور برداشت شود، لکن با توجه به اینکه مناطق آزاد فعلی در نیل 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.

حال آنکه ملاحظه می‌شود در مصوبه حاضر محوریت صرفاً به افزایش تعداد و توسعه دامنه جغرافیای این مناطق اختصاص یافته است و نسبت به «حوزه عمل» و ارتقا کیفی این مناطق کاملاً غفلت شده است. لذا لازم است در مصوبه مجلس در راستای تحقق بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، اهداف مزبور مورد توجه قرار گیرد.

نتیجه‌گیری

با عنایت به توضیحات مطروحه جهت رفع ایرادات شورای نگهبان سازوکارهای ذیل قابل پیشنهاد است:

۱. بخش قابل ملاحظه‌ای از اضافات و الحاقات مجلس به لایحه مزبور حذف شود.
 ۲. اضافات و الحاقات مجلس به لایحه دولت، به‌عنوان طرحی مجزا مطابق تشریفات قانونی در دستور کار مجلس قرار گیرد.
 ۳. دولت در مقام اصلاح لایحه پیشین خود، آن دسته از اضافات و الحاقات مدنظر را در قالب لایحه اصلاحی تقدیم مجلس کند.
- درخصوص ایرادهای هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز این نکته قابل ذکر است که ایرادهای مزبور ناظر به کلیت مصوبه مجلس می‌باشد و رفع آن مستلزم تغییر رویکرد مجلس نسبت به این مناطق و اصلاحات لازم در مصوبه حاضر در این خصوص است.