



اظهارنظر 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) (۲)

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 را مغایر برخی از بندهای سیاست‌های کلی نظام در حوزه‌های مختلف شناخت. کمیسیون محترم به‌منظور رفع ایرادات، اصلاحاتی را در مصوبه قبلی اعمال و جهت تصویب در صحن مجلس، ارائه نمود. پس از تصویب مصوبه کمیسیون در صحن علنی مجلس شورای اسلامی و ارسال نزد شورای محترم نگهبان، شورا در اظهارنظر مجدد کماکان ایراد سابق مصوبه در خصوص مغایرت آن با اصل ۷۴ قانون اساسی را به قوت خود باقی دانست. در این گزارش ضمن پرداختن به ایراد شورای محترم نگهبان، به بررسی مصوبه کمیسیون در این خصوص خواهیم پرداخت.

بررسی ایراد شورای نگهبان

ازجمله مسائلی که ناظر به مصوبه پیشین وجود داشته و همین موضوع نیز محل ایراد شورای نگهبان قرار گرفته بود، حجم گسترده تغییراتی بود که مصوبه مجلس نسبت به لایحه دولت داشت. 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 بود، ثانیاً ایجاد ۱۲ منطقه ویژه اقتصادی به ۱۰۳ منطقه افزایش یافته بود، ثالثاً احکام متعددی ناظر به مناطق جدید آزاد و ویژه اقتصادی پیش‌بینی شده بود. لذا با توجه به دامنه اصلاحات مجلس، ساختار لایحه دولت دچار نوعی دگرگونی شده و در نتیجه مصوبه مزبور ازسوی 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.

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۱۱۹

شماره چاپ:

۱۷۱۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۹/۱۹

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر مطالعات

حقوقی

سایر دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۴۹۳۴-۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۹/۲۳

شورای محترم نگهبان در اظهار نظر اخیر خود این چنین بیان نمود: «علی‌رغم اصلاحات به‌عمل آمده، از آنجا که براساس اصل ۷۴ قانون اساسی، پیشنهاد لایحه دارای فرآیند خاصی است و باید پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم شود، نامه هیئت وزیران در خصوص موافقت با اصلاحات انجام شده توسط مجلس شورای اسلامی، رافع ایراد سابق این شورا نخواهد بود. لذا ایراد سابق این شورا در خصوص مغایرت این مصوبه با اصل ۷۴ قانون اساسی کماکان به قوت خود باقی است.»

بررسی ایرادات هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام

اما در خصوص ایرادات هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام باید گفت این هیئت در سه بند، مصوبه پیشین مجلس را به شرح زیر مغایر برخی از سیاست‌های کلی نظام دانسته بود:

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 ازسوی دیگر است. درحالی‌که ازجمله امتیازات و یا به‌عبارت 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 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 درحالی 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 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 ارتقای حوزه عمل و ارتقای 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 ازجمله انتقال فناوری‌های پیشرفته و تأمین منابع مالی 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 محل تأمل بوده‌اند و تجربه نشان داده است که مناطق آزاد، نه‌تنها 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 تبیین شد، به بررسی مصوبه کمیسیون از حیث رفع ایراد مزبور خواهیم پرداخت. براساس این مصوبه مقرر گردیده جهت رفع ایراد اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی، مفاد «طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی به شماره چاپ ۱۲۰۹» که در این لایحه ادغام گردیده بود، به صورت جداگانه گزارش گردد. در همین راستا کمیسیون با بازگشت به مفاد لایحه پیشین و با ابقاء بندهای «۱، ۲ و ۳» ماده واحده و همچنین ۵ تبصره نخست آن و صرفاً با حذف بند «۴» ماده واحده و تبصره «۶» آن در جهت رفع ایراد اصل ۷۴ قانون اساسی گام برداشته است. لکن نکته قابل ملاحظه‌ای که درخصوص مصوبه اصلاحی کمیسیون وجود دارد آن است که همانند مصوبه سابق، اصلاحی در راستای رفع ایرادات مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت نگرفته است و از این حیث به نظر ایرادات ناظر به مغایرت با سیاست‌های کلی همچنان باقی است.

شایان ذکر است، یکی از مواردی که در ایجاد مناطق ویژه جدید لازم است مورد توجه قرار گیرد مغایرت آن با بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه است. در این بند آمده است که برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ممنوع است. بنابراین با توجه به اینکه ایجاد منطقه ویژه اقتصادی جدید به منزله برقراری معافیت‌های جدید است از این رو ایجاد این مناطق مغایر قانون برنامه توسعه بوده و مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب آن در کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس نیازمند کسب دوسوم آرای نمایندگان مجلس است.

نتیجه‌گیری

با عنایت به بررسی‌های فوق اگرچه در مصوبه اصلاحی کمیسیون، سعی شده ضمن تفکیک لایحه و طرح، 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 نظر تأمین‌کننده مغایرت‌های این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام نمی‌باشد و لذا مغایرت‌های این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام به صورت کلی و براین اساس با اصل ۱۱۰ قانون اساسی کماکان به قوت خود باقی است.