

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه توسعه منطقه آزاد تجاری - صنعتی گیلان (انزلی)»
(اعاده شده از شورای نگهبان)

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۰

شماره چاپ:

۱۱۴۳

مشخصات گزارش



تهیه و تدوین:

امین‌اله پاک‌نژاد

ناظران علمی:

محمد برزگر خسروی

احمد حکیم‌جوادی

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۳۱۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۵/۸



مقدمه

به موجب تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود. از این رو لایحه «توسعه منطقه آزاد تجاری - صنعتی گیلان (انزلی)» با عنایت به مقدمه توجیهی آن، در راستای برنامه‌ها و سیاست‌های دولت دوازدهم در توسعه مناطق آزاد تجاری - صنعتی انزلی و رفع موانع رشد و توسعه صادرات و ایجاد اشتغال و رونق اقتصادی در منطقه یادشده، در دوره دهم مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. این لایحه در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۳ مجلس با اصلاحاتی به تصویب رسید و در راستای اجرای اصل نودوچهارم قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان در نامه ۹۹/۱۰۲/۱۷۶۸۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۳ خود، مصوبه مذکور را مغایر قانون اساسی اعلام کرد. با پایان دوره دهم مجلس شورای اسلامی، این لایحه با شماره ثبت ۴۰ در دوره یازدهم مجلس اعلام وصول شد. کمیسیون اقتصادی جهت تأمین نظر شورای نگهبان اصلاحاتی در مصوبه قبلی مجلس به تصویب رسانده است. در ادامه گزارش به بررسی ایراد شورای نگهبان و مصوبه کمیسیون اقتصادی در جهت رفع ایراد شورای مذکور خواهیم پرداخت.

بررسی ایراد شورای نگهبان

در متن مصوبه مجلس شورای اسلامی، ضمن تعیین محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی گیلان (انزلی)، به دولت اجازه داده شد، علاوه بر محدوده مشخص شده، حداکثر به میزان دو هزار هکتار مطابق نقشه پیوست اضافه نماید. شورای نگهبان در راستای اجرای اصل نودوچهارم قانون اساسی، مصوبه مذکور را خلاف بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی اعلام نمود. براساس نظر شورای مذکور «این مصوبه مغایر بندهای «۱۱» و «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و در نتیجه مغایر بند «۱» اصل «۱۱۰» قانون اساسی شناخته شد». مطابق نظر شورای نگهبان، مصوبه مجلس شورای اسلامی به دلیل مغایرت با بندهای «۱۱» و «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، مغایر قانون اساسی است. در ادامه به توضیح ایراد مذکور پرداخته می‌شود.

براساس 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. از این رو در توسعه مناطق آزاد تجاری-صنعتی ضروری است، اولاً انتقال فناوری‌های پیشرفته، یا ثانیاً گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و یا ثالثاً تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج، مدنظر قرار گیرد. به بیان دیگر در بند فوق‌الذکر، جهت و الگوی توسعه مناطق آزاد تجاری-صنعتی مشخص شده است و هرگونه توسعه در این مناطق باید با رعایت جهات مذکور باشد. مصوبه مجلس در خصوص منطقه آزاد تجاری-صنعتی گیلان (انزلی)، صرفاً به توسعه جغرافیایی منطقه مذکور پرداخته است و به جهت‌گیری بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در توسعه مناطق آزاد تجاری-صنعتی توجه ندارد. بدین جهت، مصوبه مجلس شورای اسلامی به‌دلیل عدم رعایت بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، توسط شورای نگهبان مغایر بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی شناخته شده است.

از طرف دیگر بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، حکم به «اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی» داده است. بر این اساس، در روند قانونگذاری، اصلاح نظام درآمدی دولت باید با عنایت به بهبود نظام مالیاتی مورد توجه قرار گیرد. مصوبه مجلس شورای اسلامی در توسعه محدوده منطقه آزاد تجاری-صنعتی انزلی به‌دلیل برقراری معافیت‌های مالیاتی و گمرکی در محدوده جغرافیایی بیشتر، مغایر سیاست مذکور به‌شمار می‌رود. به‌عبارت‌دیگر، توسعه منطقه آزاد تجاری-صنعتی انزلی، منجر به کاهش سهم درآمدهای مالیاتی دولت می‌شود، لذا مغایر بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و به تبع آن بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

بررسی مصوبه کمیسیون در جهت رفع ایراد شورای نگهبان

کمیسیون اقتصادی جهت بررسی و رفع ایراد شورای نگهبان نسبت به لایحه توسعه محدوده منطقه آزاد تجاری-صنعتی انزلی در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۰۸، اصلاحاتی به شرح زیر انجام داد:

«تبصره ماده‌واحد حذف و پنج تبصره به شرح زیر به ماده‌واحد الحاق می‌شود:

تبصره ۱- هرگونه تغییر کاربری اراضی، خارج از ضوابط قانونی در محدوده‌های الحاقی موضوع این قانون ممنوع و رعایت قوانین و مقررات مربوط به حفظ محیط زیست و جلوگیری از تخریب و آلودگی زیست‌محیطی در کل محدوده منطقه الزامی است. پس از تصویب این قانون، هرگونه تغییر در محدوده منطقه آزاد تجاری صنعتی انزلی منوط به پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی است.

تبصره ۲- واردات کالا از خارج کشور به محدوده‌های الحاقی جدید موضوع این قانون به‌استثنای محدوده فرودگاهی، به‌منظور عرضه به مسافران ممنوع و اعطای معافیت کالای همراه مسافر از محدوده‌های مذکور به سرزمین اصلی صرفاً شامل کالاهای تولیدشده در آن مناطق می‌باشد.

تبصره ۳- اعمال امتیازات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا در مناطق الحاقی موضوع این قانون به‌استثنای مواد، کالاهای، تجهیزات و ماشین‌آلات مورد نیاز طرح‌های سرمایه‌گذاری و توسعه‌ای مناطق، منوط به تأیید محصورشدن محدوده مورد نظر توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران و استقرار آن در مبادی ورودی و خروجی منطقه است. سازمان منطقه می‌تواند بخش‌هایی از محدوده‌های الحاقی جدید را به‌تدریج محصور و پس از تأیید و استقرار گمرک جمهوری اسلامی ایران نسبت به عملیاتی‌نمودن محدوده اقدام کند.

تبصره ۴- سازمان منطقه موظف است ظرف یک‌سال‌ونیم پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، طرح جامع منطقه را با در نظر گرفتن محدوده الحاقی جدید، با رعایت اسناد و طرح‌های ملی بالادستی تهیه و برای تصویب به شورای عالی مناطق آزاد تجاری-

صنعتی و ویژه اقتصادی ارائه کند. شورای عالی موظف است حداکثر ظرف شش ماه نسبت به تصویب طرح جامع اقدام نماید و مراتب را جهت اجرا ابلاغ کند.

تبصره ۵- دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی مکلف است هر شش ماه یکبار گزارش عملکرد منطقه آزاد تجاری- صنعتی انزلی را تهیه و به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.»

همان طور که بیان شد، مصوبه مورد بحث، به دو جهت مورد ایراد شورای نگهبان واقع شده است؛ جهت اول ناظر به عدم رعایت بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در خصوص الگوی توسعه مناطق آزاد تجاری- صنعتی؛ و جهت دوم راجع به عدم رعایت بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی است. با این اوصاف برای پاسخ به این پرسش که آیا ایراد شورای نگهبان نسبت به مصوبه مجلس شورای اسلامی برطرف شده است یا خیر، ضروری است مصوبه کمیسیون اقتصادی با توجه به ایراد شورای نگهبان به شرح ذیل مورد بررسی قرار گیرد.

در خصوص ایراد شورای نگهبان نسبت به عدم رعایت بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به نظر می‌رسد ایراد شورای نگهبان مرتفع نشده است. توضیح آنکه همان طور که بیان شد، براساس بند مذکور، الگوی توسعه در مناطق آزاد تجاری- صنعتی باید در راستای انتقال فناوری‌های پیشرفته، یا گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و یا تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج باشد. به نظر می‌رسد با عنایت به اصلاحات انجام شده توسط کمیسیون، کماکان ایراد شورای نگهبان باقی است؛ چراکه با عنایت به محدوده پیشنهادی و زیرساخت‌های مورد نیاز و عدم تغییر در سازوکارهای موجود، تحولی در انتقال فناوری‌های پیشرفته، و یا گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و یا تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج رخ نخواهد داد. به عبارت دیگر مصوبه حاضر منجر به توسعه حوزه عمل مناطق آزاد تجاری- صنعتی نخواهد شد؛ لذا کماکان مصوبه کمیسیون مغایر بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به نظر می‌رسد.

در خصوص ایراد شورای نگهبان نسبت به عدم رعایت بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز به نظر می‌رسد که کماکان ایراد مرتفع نشده است؛ چراکه در اصلاحات انجام شده، معافیت‌های مالیاتی و گمرکی مناطق آزاد تجاری- صنعتی، همچنان پابرجاست، که این امر با بند مذکور مغایر است. لازم به ذکر است، با عنایت به بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران مبنی بر ممنوعیت برقراری هرگونه تحقیق، ترجیح و معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای برنامه، مصوبه حاضر، مطابق ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان می‌باشد.

جمع‌بندی

لایحه «توسعه منطقه آزاد تجاری- صنعتی گیلان (انزلی)»، به دلیل مغایرت با بندهای «۱۱» و «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت. کمیسیون اقتصادی در جهت رفع ایراد مذکور پنج تبصره به مصوبه قبلی مجلس اضافه کرده است. با تحلیل موارد اصلاحی توسط کمیسیون، به نظر می‌رسد که ایراد شورای نگهبان کماکان باقی است؛ چراکه مصوبه کمیسیون مذکور در خصوص معافیت‌های مالیاتی و گمرکی مناطق الحاق شده به منطقه (مغایرت با بند «۱۷» سیاست کلی مزبور) و همچنین توسعه مناطق آزاد تجاری- صنعتی در راستای انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج (مغایرت با بند «۱۱» سیاست کلی مزبور)، اصلاحات مؤثری نداشته است. لازم به ذکر است، با

عنایت به بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران مبنی بر ممنوعیت برقراری هرگونه تحقیق، ترجیح و معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای برنامه، مصوبه حاضر، مطابق ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان می‌باشد.

شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون
۱		✓	

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحده	<p>تبصره ماده‌واحد حذف و پنج تبصره به شرح زیر به ماده‌واحد الحاق می‌شود:</p> <p>«تبصره ۱- هرگونه تغییر کاربری اراضی، خارج از ضوابط قانونی در محدوده‌های الحاقی موضوع این قانون ممنوع و رعایت قوانین و مقررات مربوط به حفظ محیط زیست و جلوگیری از تخریب و آلودگی زیست‌محیطی در کل محدوده منطقه الزامی است. پس از تصویب این قانون، هرگونه تغییر در محدوده منطقه آزاد تجاری صنعتی انزلی منوط به پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی است.</p> <p>تبصره ۲- واردات کالا از خارج کشور به محدوده‌های الحاقی جدید موضوع این قانون به‌استثنای محدوده فرودگاهی، به‌منظور عرضه به مسافران ممنوع و اعطای معافیت کالای همراه مسافر از محدوده‌های مذکور به سرزمین اصلی صرفاً شامل کالاهای تولید شده در آن مناطق می‌باشد.</p> <p>تبصره ۳- اعمال امتیازات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا در مناطق الحاقی موضوع این قانون به استثنای مواد، کالاهای، تجهیزات و ماشین‌آلات مورد نیاز طرح‌های سرمایه‌گذاری و توسعه‌ای مناطق، منوط به تأیید محصورشدن محدوده مورد نظر توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران و استقرار آن در مبادی ورودی و خروجی منطقه است. سازمان منطقه می‌تواند بخش‌هایی از محدوده‌های الحاقی جدید را به‌تدریج محصور و پس از تأیید و استقرار گمرک جمهوری اسلامی ایران نسبت به عملیاتی نمودن محدوده اقدام کند.</p> <p>تبصره ۴- سازمان منطقه موظف است ظرف یک‌سال و نیم پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، طرح جامع منطقه را با در نظر گرفتن محدوده الحاقی جدید، با رعایت اسناد و طرح‌های ملی بالادستی تهیه و برای تصویب به شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی ارائه کند. شورای عالی موظف است حداکثر ظرف شش‌ماه نسبت به تصویب طرح جامع اقدام نماید و مراتب را جهت اجراء ابلاغ کند.</p> <p>تبصره ۵- دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی مکلف است هر شش‌ماه یک‌بار گزارش عملکرد منطقه آزاد تجاری-صنعتی انزلی را تهیه و به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.»</p>		✓		<p>علی‌رغم اصلاحات انجام شده توسط کمیسیون اقتصادی، کماکان ایراد شورای نگهبان باقی است؛ چراکه مصوبه کمیسیون مذکور در خصوص معافیت‌های مالیاتی و گمرکی مناطق افزوده شده (مغایرت بند «۱۷») و همچنین توسعه مناطق آزاد تجاری-صنعتی در راستای انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج، اصلاحاتی نداشته است.</p>	