



اظهاری نظر کارشناسی درباره:
«طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی»
(اعاده شده از شورای نگهبان) (۲)

مقدمه

طرح «ایجاد مناطق ویژه اقتصادی» در واقع پیرو ایراد شورای نگهبان نسبت به مصوبه مجلس در خصوص «لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی» مبنی بر مغایرت آن با اصل ۷۴ قانون اساسی، در تاریخ ۱۳۹۷/۹/۱۱ اعلام وصول گردیده بود. با این توضیح که شورای نگهبان در مرحله اول لایحه مزبور را به جهت اضافات و تغییراتی که مجلس نسبت به لایحه دولت وارد نموده بود مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی شناخت. لذا به منظور رفع این ایراد طرحی جداگانه که در بردارنده اضافات و تغییرات مجلس نسبت به لایحه دولت بود اعلام وصول گردید تا با ادغام آن با لایحه، ایراد شورای نگهبان مرتفع گردد، لکن شورای نگهبان مجدداً چنین اصلاحی را رافع ایراد شورا ندانست و در نتیجه مجدداً طرح مزبور به صورت مجزا در دستور صحن علنی مجلس قرار گرفته است. بنابراین طرح حاضر به صورت مستقل پیشتر در مجلس تصویب و نزد شورای نگهبان ارسال نشده است و در نتیجه به کارگیری عبارت «اعاده شده از شورای نگهبان» در خصوص طرح حاضر به نحو مستقل محل تأمل است. حال با این مقدمه به بررسی مفاد طرح حاضر خواهیم پرداخت.

بررسی مصوبه کمیسیون

مصوبه حاضر اگرچه به دلیل اینکه در قالب طرح می‌باشد، فاقد ایراد سابق شورای نگهبان در خصوص «لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی» تلقی می‌شود، لکن نکات و ایرادات دیگری نسبت به طرح حاضر وجود دارد که چندان ارتباطی با طرح یا لایحه بودن این موضوع ندارد:

اولین مسئله ناظر به بار مالی چنین طرحی است. چراکه هر یک از مناطق ویژه، 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. علاوه بر این ایجاد هر منطقه ویژه مستلزم ایجاد زیرساخت‌هایی است که در قوانین بدان اشاره شده است. به عنوان مثال مطابق ماده (۲۰) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران «محدوده مناطق ویژه اقتصادی جزء قلمرو گمرکی جمهوری اسلامی ایران نمی‌باشد و گمرک مکلف است با رعایت مفاد ماده (۸) این قانون در مبادی ورودی و خروجی آنها به منظور اعمال مقررات مربوط به صادرات و واردات استقرار یابد» بنابراین از جمله زیرساخت‌های لازم برای این مناطق، استقرار گمرک می‌باشد که چنین امری مستلزم هزینه‌های زیادی است.

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:
۵۰۷

شماره چاپ:
۱۷۱۸

تاریخ چاپ:
۱۳۹۸/۹/۱۹

معاونت پژوهش‌های
سیاسی - حقوقی
دفتر مطالعات
حقوقی
سایر دفاتر:
مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۴۰۱۶۳۱۰-۱

تاریخ انتشار:
۱۳۹۸/۹/۲۳

همچنین براساس ماده (۱۸) این قانون «وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت در حیطه وظایف قانونی، خدمات لازم از قبیل برق، آب، مخابرات، سوخت و سایر خدمات را در حدود امکانات و با نرخ‌های مصوب جاری در همان منطقه جغرافیایی به مناطق ارائه خواهند نمود». لذا تهیه این زیرساخت‌ها و همچنین ارائه خدمات مزبور نیز مستلزم بار مالی زیادی است. لذا افزایش مناطق ویژه علاوه بر اینکه درآمد دولت از محل‌های مزبور را کاهش خواهد داد، باعث افزایش هزینه‌های عمومی نیز می‌شود. حال مصوبه کمیسیون اگرچه با پیش‌بینی بند «پ» و تبصره «۲» ماده واحده سعی نموده تا حد امکان بار مالی ایجاد مناطق ویژه جدید را پیش‌بینی نماید و براساس آن «تأمین کلیه هزینه‌های احداث و نگهداری منطقه توسط سازمان اداره‌کننده (سرمایه‌گذار بخش خصوصی)» به‌عنوان یکی از شرایط ایجاد مناطق جدید اقتصادی تلقی شده است و همچنین هزینه‌های مربوط به استقرار و ارائه خدمات گمرکی در مناطق ویژه موضوع این قانون از محل درآمدهای مناطق ویژه اقتصادی أخذ می‌شود، لکن باید گفت چنین احکامی تنها منجر به جلوگیری از افزایش هزینه‌های عمومی ناشی از ایجاد مناطق ویژه اقتصادی می‌شود، اما بخشی از بار مالی ایجاد مناطق جدید ویژه، ناشی از کاهش درآمدهای عمومی است. چراکه هر یک از این مناطق مطابق قوانین فوق‌الذکر از برخی معافیت‌های گمرکی و مالیاتی برخوردارند و لذا این معافیت‌ها منجر به کاهش درآمد عمومی می‌شود و در نتیجه امکان ایراد مغایرت این طرح با اصل ۷۵ توسط شورای نگهبان، کماکان باقی است.

مسئله دیگری که درخصوص طرح حاضر وجود دارد این است که چنین موضوعی پیشتر (که در قالب لایحه ایجاد مناطق آزاد بیان شده بود) با ایرادات متعددی مبنی بر مغایر با سیاست‌های کلی نظام ازسوی هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام مواجه شده بود و به‌نظر باتوجه به اینکه در این رابطه تغییری در مصوبه حاضر نیز صورت نیافته، ایرادات هیئت عالی نظارت کماکان پابرجاست. با این توضیح که این هیئت در سه بند، مصوبه مجلس را به‌شرح 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 ازجمله 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 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 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 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 باتوجه 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.

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 مصوبه کمیسیون به دلیل اینکه در قالب طرح ارائه شده است، فاقد ایراد مغایرت با اصل ۷۴ قانون اساسی است، لکن باتوجه به برخی معافیت‌های (گمرکی، مالیاتی و...) که در قوانین جهت مناطق ویژه اقتصادی پیش‌بینی شده است، طرح حاضر مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد و همچنین به دلیل اینکه اصلاحاتی جهت رفع ایرادات هیئت عالی نظارت صورت نگرفته کماکان ایرادات مربوط به مغایرت مصوبه با سیاست‌های کلی نظام و براین اساس با اصل ۱۱۰ قانون اساسی پابرجاست.