



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی»

(اعاده شده از شورای نگهبان (۳))

مقدمه

مصوبه مجلس جهت ایجاد مناطق ویژه اقتصادی که پیش از این دو بار (یکبار در قالب لایحه و یک بار در قالب طرح) به تصویب صحن علنی مجلس رسیده و با ایراد شورای محترم نگهبان مواجه شده بود پس از بررسی و اصلاح در صحن علنی، برای بار سوم به موجب اظهار نظر شورای محترم نگهبان در تاریخ ۱۸ دی ماه ۹۸ مغایر قانون اساسی شناخته شد. این مصوبه در جلسه ۲۳ دی ماه کمیسیون اقتصادی مورد بررسی قرار گرفت و به منظور رفع ایرادات شورای نگهبان مواردی جهت اصلاح آن به تصویب رسید. اکنون ضمن تبیین ایرادات شورای نگهبان، اصلاحات پیشنهادی کمیسیون از جهت امکان رفع ایرادات شورای نگهبان بررسی می‌گردد.^۱

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۰۷

شماره چاپ:

۱۷۷۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱۰/۲۳

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات

حقوقی

سایر دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲-۲۴۰۱۶۳۱۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۰/۲۸

تبیین ایرادات شورای نگهبان و بررسی پیشنهاد های اصلاحی کمیسیون

۱. در بند اول اظهار نظر شورای نگهبان تصریح شده است: «ایجاد مناطق ویژه اقتصادی بدون تعیین محدوده جغرافیایی آن مناطق توسط مجلس شورای اسلامی مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد». در تبیین ایراد مذکور باید توجه داشت مناطق ویژه اقتصادی دارای یکسری احکام خاص قانونی به عنوان حمایت از فعالیت های اقتصادی واقع در آن مناطق می باشند که نسبت به نظامات عام تقنینی حاکم بر مناسبات اقتصادی در کشور دارای تفاوت هایی است بنابراین با تعیین مناطق ویژه عملاً برخی از فعالیت های اقتصادی که تا قبل از آن مشمول نظامات عام اقتصادی بوده اند از احکام خاص ناظر بر فعالیت های اقتصادی واقع در مناطق ویژه برخوردار می گردند بر این اساس مشخص است که همچون صلاحیت ایجاد این مناطق، تعیین قلمرو جغرافیایی آنها نیز بر گستره شمول قوانین عام اقتصادی و احکام خاص ناظر بر فعالیت های اقتصادی واقع در مناطق ویژه تأثیر مستقیم خواهد داشت. بنابراین تعیین قلمرو مناطق ویژه نیز ماهیتاً یک عمل تقنینی محسوب می شود. بر این اساس مصوبه حاضر به دلیل آنکه مستلزم آن است که قلمرو و محدوده این مناطق نیز علی رغم آنکه ماهیت تقنینی دارد توسط دولت محترم تعیین شود مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۱. شایان ذکر است مرکز پژوهش ها پیرامون این طرح، مغایرت این لایحه یا بند «۱۷» سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی، مغایرت با سیاست های کوچک سازی دولت و سیاست های کلی اصل چهارم قانون اساسی و همچنین مغایرت با حکم مندرج در بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه مورد اشاره قرار گرفته بود.

مطابق تبصره «۱» و «۲» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی مجوز ایجاد مناطق ویژه اقتصادی با مجلس شورای اسلامی و تعیین محدوده برخلاف مناطق آزاد با هیئت وزیران است. به عبارت دیگر نکته صحیح‌تر این است که اگر دولت محدوده جغرافیایی مناطق ویژه اقتصادی را در هنگام ارائه لایحه پیوست لایحه ارائه نکند (اگر چه مجلس نمی‌تواند محدوده را تغییر دهد) خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است. بنابراین در خصوص تمام مناطق ویژه اقتصادی باید دولت محدوده را تعیین نماید.

به‌منظور رفع این ایراد، کمیسیون اقتصادی پیشنهاد نموده است که یک تبصره به‌عنوان تبصره «۴» به ماده واحده موضوع مصوبه الحاق گردد که به‌موجب آن مقرر شده است: «مطابق تبصره «۱» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، تعیین محدوده جغرافیایی، طرح جامع و کالبدی، نوع و حدود فعالیت مجاز هر یک از آنها با پیشنهاد دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و تصویب هیئت وزیران انجام می‌شود»

به نظر می‌رسد پیشنهاد کمیسیون محترم رافع ایراد شورای نگهبان نباشد چرا که حکم موضوع تبصره ۱ ماده ۱ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه (مصوب مجمع تشخیص مصلحت) ناظر بر واگذاری صلاحیت تعیین محدوده جغرافیایی ... آن دسته از مناطق ویژه ای است که از قبل تا تاریخ تصویب قانون مذکور در مجمع (یعنی ۱۳۸۴/۹/۵) توسط دولت ایجاد شده بودند در حقیقت این یک حکم مصلحت‌گرایانه بوده که از جهت تعیین تکلیف اصل ایجاد و تعیین محدوده مناطق ویژه ای که تا آن زمان دولت بدون اخذ مصوبه قانونی از مجلس ایجاد نموده بود به تصویب رسیده است. مشخص است که با این توضیح مجلس نمی‌تواند مستند به آن حکم قانونی صلاحیت تقنینی تعیین محدوده مناطق ویژه ای از آن تاریخ به بعد و از جمله در زمان فعلی ایجاد شده یا قرار است ایجاد شود را به دولت تفویض نمایند.

۲. در بند دوم اظهارنظر شورای محترم نگهبان به دلیل آنکه ایجاد مناطق ویژه اقتصادی جدید مستلزم اعطای برخی معافیت‌های مالیاتی و گمرکی می‌باشد و نیز باعث افزایش هزینه‌های عمومی به دلیل تکلیف دستگاه‌های دولتی به تأمین خدمات عمومی مطابق با اقتضائات این مناطق می‌گردد و در متن مصوبه مجلس هیچ راهی جهت جبران این کاهش درآمد و افزایش هزینه‌ها پیش بینی نشده است، ماده واحده مذکور مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی قلمداد شده است.

به منظور رفع این ایراد، کمیسیون محترم اقتصادی پیشنهاد نموده است یک تبصره به‌عنوان تبصره ۵ به ماده واحده الحاق شود به موجب این تبصره مقرر شده است: «به منظور کاهش درآمدهای مالیاتی دولت در مناطق ویژه اقتصادی که به موجب این قانون ایجاد می‌گردند صرفاً واحدهای تولید و معدنی که پس از ایجاد مناطق مذکور، جواز تاسیس و پروانه بهره‌برداری اخذ می‌نمایند می‌توانند از مالیات با نرخ صفر موضوع ماده ۳۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی بهره‌مند شوند.»

به نظر می‌رسد الحاق تبصره مذکور در رفع ایراد شورای نگهبان وافی به مقصود نباشد چرا که همچنان بحث افزایش هزینه‌های عمومی به دلیل تکلیف دستگاه‌های دولتی به ارائه خدمات عمومی در این مناطق مطابق با اقتضائات مناطق ویژه به قوت خود باقی خواهد بود. در حقیقت پیشنهاد کمیسیون تنها به مسئله کاهش درآمد مالیاتی دولت توجه نموده است و به مسئله افزایش هزینه‌های عمومی به سبب ایجاد این مناطق دقت نظر نداشته است.

نتیجه‌گیری

بنابر مراتب فوق، اصلاحات پیشنهادی کمیسیون متأسفانه نه رافع ایراد اول شورای نگهبان قلمداد می‌شود و نه در رفع بند دوم ایراد این شورا وافی به مقصود می‌باشد.