



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره دوازدهم، سال اول

شماره ثبت:  
۷۵

شماره چاپ:  
۸۸

تاریخ چاپ:  
۱۴۰۳/۰۶/۲۵

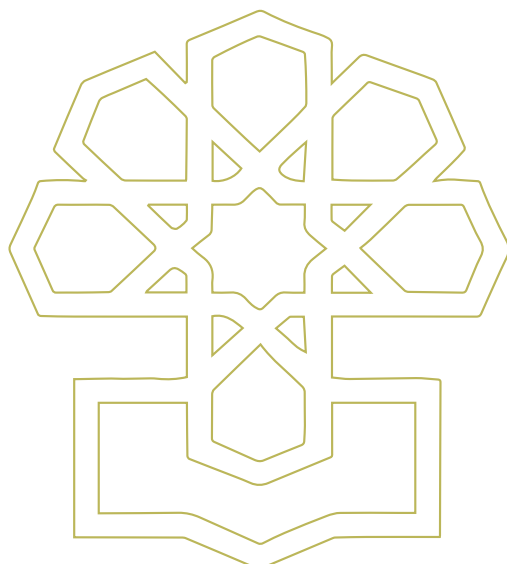


مشخصات گزارش:

نوع گزارش:  
 طرح یا لایحه  
 نظارتی  
 راهبردی

شماره مسلسل:  
۲۲۰۲۰۱۳۷

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۷/۳۰



## اظهار نظر کارشناسی درباره گزارش کمیسیون اقتصادی در خصوص: «لایحه پیوست اصلاحی موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه»



حسین هرورانی، صادق بیرجندی

### چکیده

منطقه‌گرایی و توجه به همکاری‌های اقتصادی و تجاری منطقه‌ای مجموعه اقداماتی است که در قالب‌های مختلف مانند تریبیات تجاری ترجیحی<sup>۱</sup>، منطقه تجارت آزاد<sup>۲</sup>، اتحادیه گمرکی<sup>۳</sup>، بازار مشترک<sup>۴</sup> و اتحادیه اقتصادی<sup>۵</sup> از طریق انعقاد موافقت‌نامه‌های دو یا چندجانبه صورت می‌پذیرد. پس از موافقت‌نامه‌های تجارت ترجیحی که ساده‌ترین و ابتدایی‌ترین نوع همگرایی اقتصادی به شمار می‌روند، کشورهای طرف قرارداد سعی می‌کنند با امضای موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد، روابط تجاری خود را گسترش داده و مناسبات و همکاری‌های دوجانبه را تقویت کنند. این مسیر در تعامل دو کشور جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه هم طی شده است و قانون موافقت‌نامه تجارت آزاد جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه در سال ۱۳۹۰ به تصویب رسیده است و لایحه حاضر به‌عنوان مکمل قانون قبلی تلقی می‌شود. شایان ذکر است این لایحه که در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۰۲/۳۰ به تصویب هیئت وزیران رسیده، در تاریخ ۱۴۰۳/۰۶/۲۵ اعلام وصول شده و در ۱۴۰۳/۰۷/۰۸ با اصلاحات جزئی به تصویب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی رسیده است. این گزارش به بررسی لایحه پیوست اصلاحی موافقت‌نامه‌ی تجارت آزاد میان جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه می‌پردازد.

زهرا کاویانی<sup>۱</sup> (ناظر علمی)؛ محمد آدمی «دفتر حقوقی»، مهرشاد غفارزاده «دفتر سیاسی» (اظهار نظرکنندگان)؛  
منیره حاجی محمدی (صفحه‌آرا)



منطقه‌گرایی و توجه به همکاری‌های اقتصادی و تجاری منطقه‌ای مجموعه اقداماتی است که در قالب‌های مختلف مانند ترتیبات تجاری ترجیحی<sup>۱</sup>، منطقه تجارت آزاد<sup>۲</sup>، اتحادیه گمرکی<sup>۳</sup>، بازار مشترک<sup>۴</sup> و اتحادیه اقتصادی<sup>۵</sup> از طریق انعقاد موافقت‌نامه‌های دو یا چند جانبه صورت می‌پذیرد.

پس از موافقت‌نامه‌های تجارت ترجیحی که ساده‌ترین و ابتدایی‌ترین نوع همگرایی اقتصادی به شمار می‌روند، کشورهای طرف قرارداد سعی می‌کنند با امضای موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد، روابط تجاری خود را گسترش داده و مناسبات و همکاری‌های دو جانبه را تقویت کنند. این مسیر در تعامل دو کشور جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه هم طی شده است و قانون موافقت‌نامه تجارت آزاد جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه در سال ۱۳۹۰ به تصویب رسیده است و لایحه حاضر به عنوان مکمل قانون قبلی تلقی می‌شود. شایان ذکر است این لایحه که در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۰۲/۳۰ به تصویب هیئت وزیران رسیده، در تاریخ ۱۴۰۳/۰۶/۲۵ اعلام وصول شده و در ۱۴۰۳/۰۷/۰۸ با اصلاحات جزئی به تصویب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی رسیده است.

این گزارش به بررسی لایحه‌ی پیوست اصلاحی موافقت‌نامه‌ی تجارت آزاد میان جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه می‌پردازد.

## ۲. تبیین موضوع

همان‌طور که از نام «لایحه پیوست اصلاحی موافقت‌نامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه» مشخص است؛ لایحه فوق اصلاح موافقت‌نامه‌ی تجارت آزاد قبلی است که در اسفند ۱۳۸۹ به امضای طرفین رسیده و در آذر ماه سال ۱۳۹۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. این اصلاحات در ۴ ماده آورده شده و مواد ۵ و ۶ نیز به ترتیب به اعتبار این پیوست اصلاحی و لازم الاجرا بودن آن تأکید دارد. شایان ذکر است که موافقت‌نامه‌ی تجارت آزاد، یکی از مراحل تعمیق همگرایی اقتصادی و تجاری بین دو کشور است که ایران به جز سوریه، تنها با کشورهای عضو اوراسیا چنین توافقی دارد (مصوب سال ۱۴۰۲).<sup>۶</sup> در مقدمه توجیهی این لایحه نیز به اهدافی مانند تقویت و تسهیل روابط تجاری و ارتقای سطح همکاری‌ها اشاره شده است. موارد اصلاحی در مواد (۱) تا (۴) به شرح زیر است.

■ **حذف ۸۸ قلم کالای مستثنی شده از تجارت آزاد در لایحه‌ی قبلی و تسری تجارت آزاد بین دو کشور به تمامی کالاها:** در لایحه‌ی قبلی هر دو کشور ۸۸ قلم کالا را از تجارت آزاد مستثنی کرده بودند (کالاهای دو کشور متفاوت است) که در این لایحه حذف شده و تجارت در کلیه‌ی کالاها بین دو کشور آزاد شده است.

■ **کاهش عوارض گمرکی:** در موافقت‌نامه‌ی قبلی عوارض گمرکی در نهایت تا ۴ درصد کاهش یافته و در سطح ۴ درصد باقی می‌ماند. در این لایحه‌ی اصلاحی، عوارض گمرکی تا صفر درصد کاهش یافته است.

■ **کاهش حدنصاب ارزش افزوده‌ی کالاها:** در لایحه‌ی قبلی معیار اینکه کالایی در شمول این موافقت‌نامه قرار گیرد ایجاد حداقل ۵۰ درصد ارزش افزوده در هر یک از کشورهای طرفین بوده که در این پیوست اصلاحی به ۴۰ درصد کاهش یافته است.

■ **حل و فصل اختلاف‌ها:** ماده (۴) به موضوع حل و فصل اختلافات ارتباط دارد که در مجموع به موضوع داوری می‌پردازد. بنابراین، اصلی‌ترین تغییر، حذف موارد مستثنی شده در لایحه‌ی قبلی و تسری تجارت آزاد بین دو کشور به تمامی کالاها است. در اینجا سوالی که ایجاد می‌شود آن است که آیا موافقت‌نامه‌ی قبلی در تجارت آزاد توانسته موجب تحکیم تجارت بین دو کشور شود؟ آیا آزادسازی ۸۸ قلم کالا می‌تواند کمکی به بهبود تجارت بین دو کشور کند؟ برای پاسخ به این سوالات، نگاهی به وضعیت تجارت بین دو کشور خواهیم داشت.

1. Preferential Trade Arrangements (PTA)  
2. Free Trade Area (FTA)  
3. Customs Union (CU)  
4. Common Market (CM)  
5. Economic Union (EU)

۶. قانون سند الحاقی (پروتکل) تمدید موافقت‌نامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و دولتهای عضو مصوب ۱۴۰۲/۰۳/۰۲

ایران و سوریه دارای ۲۳ موافقت‌نامه در زمینه‌های مختلفی فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و مانند آن از سال ۱۳۴۴ هستند که از بین آنها ۶ موافقت‌نامه در زمینه تسهیل تجارت است. در این میان موافقت‌نامه‌ی تجارت ترجیحی سال ۱۳۸۷ و تجارت آزاد سال ۱۳۹۰ (که لایحه‌ی در دست بررسی، اصلاح آن موافقت‌نامه است) مهمترین آنها هستند<sup>۱</sup>. با این حال به نظر می‌رسد از ظرفیت موافقت‌نامه‌ها استفاده‌ی چندانی نشده است.

در میان شرکای تجاری ایران، سوریه با ۴۲ درصد، شاخص اکمال تجاری بالایی با ایران داشته و اگرچه به عنوان مقصد صادراتی مناسبی برای کشور محسوب می‌شود؛ اما حجم صادرات ایران به سوریه بسیار کم است. به گونه‌ای ارزش صادرات ایران به سوریه در سال ۱۴۰۲ تنها ۱۴۰ میلیون دلار بوده و ایران در رتبه ششمین صادرکننده به سوریه قرار دارد که تنها حدود ۴ درصد از بازار صادراتی این کشور را به خود اختصاص داده است. در مقابل، ترکیه به تنهایی بیش از ۴۰ درصد از بازار صادراتی سوریه را در اختیار دارد.

یعنی در حالی که شاخص اکمال تجاری دو کشور از درصد بالایی برخوردار بوده و بنابراین ترکیب تجارت دو کشور به گونه‌ای است که میتواند شرکای تجاری خوبی برای یکدیگر بوده و از ظرفیت بازارهای مقابل بهره‌برداری کنند، اما آنچه تحقق یافته، بسیار پایین بوده است. [۱]

محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی<sup>۲</sup> نشان می‌دهد که ایران در بهترین حالت در سال‌های اخیر تنها ۵۰ درصد از پتانسیل صادراتی خود به سوریه را مورد استفاده قرار داده است. در حالی که این رقم برای صادرات ایران به ترکیه بیش از ۸۰ درصد و برای صادرات ایران به کشورهای عراق و چین بیش از ۱۰۰ درصد است. در برخی سال‌ها، این میزان حتی به حدود ۲۰ درصد نیز کاهش یافته است.

**بنابراین، با وجود ظرفیت‌های تجاری و وجود موافقت‌نامه تجارت آزاد بین دو کشور، تجارت میان آن‌ها به طور مطلوب توسعه نیافته است.**

به‌طور کلی حجم تجارت ایران با سوریه بسیار اندک است، برای درک بهتر موضوع داده‌های زیر را در نظر بگیرید:

■ متوسط سالانه صادرات ایران به سوریه طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۲: ۱۷۹ میلیون دلار

■ متوسط سالانه واردات ایران از سوریه طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۲: ۱۷ میلیون دلار

■ شریک صادراتی طی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۴۰۲: بیستمین شریک صادراتی ایران

■ شریک وارداتی طی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۴۰۲: هفتاد و هفتمین شریک وارداتی ایران

حال سؤال اصلی آن است که در حالی که موافقت‌نامه تجارت آزاد بین دو کشور منعقد شده؛ چرا ارتباط تجاری موثری شکل نگرفته است، آیا با شمول ۸۸ قلم کالای مستثنی شده، میتوان انتظار رشد چشمگیر در تجارت طرفین داشت. آیا این کالاها جزو اقلامی هستند که سهم بالایی در تجارت دو کشور داشته و با آزاد سازی می‌توان انتظار بهبود قابل توجه روابط تجاری را داشت؟

۱. در جدول پیوست این گزارش، فهرست موافقت‌نامه‌های بین ایران و سوریه ذکر شده است.  
۲. این محاسبات در گزارشی با عنوان «بررسی وضعیت تجارت خارجی ایران با استفاده از شاخص‌های حوزه صادرات» در آینده نزدیک منتشر خواهد شد.



جدول ۱. میانگین سالانه تجارت در کالاهای تازه وارد شده به تجارت آزاد ایران و سوریه طی سال‌های ۱۹۳۱ تا ۲۰۴۱

هزار دلار	اقلامی که ایران امتیاز صادرات گرفته	هزار دلار	اقلامی که سوریه امتیاز گرفته است.
۵۶۱۷۵	صادرات ایران به جهان	۶۵۶۶۴	صادرات سوریه به جهان
۹۲۹	صادرات ایران به سوریه (واردات سوریه از ایران)	۲	صادرات سوریه به ایران (واردات ایران از سوریه)
۴۷۹۵۸	واردات سوریه از جهان	۱۰۵۷۵	واردات ایران از جهان
۱۰۹۴	سهم واردات سوریه از این اقلام از ایران (نسبت به جهان (درصد)	۰.۰۱۸	سهم واردات ایران از این اقلام از سوریه نسبت به جهان (درصد)

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران و وبسایت نقشه تجارت جهانی trademap

همان‌طور که در جدول بالا نشان داده شده است، حجم تجارت بین دو کشور در کالاهای جدید به شدت کم است؛ بنابراین، به نظر نمی‌رسد که با آزادسازی تجارت، رشد قابل توجهی مشاهده شود. همچنین، ایران به‌طور متوسط ۵۶ میلیون دلار از این کالاها را به کل جهان صادر می‌کند که نشان دهنده سهم ناچیز این اقلام در سبد صادراتی ایران است. در مقابل، سوریه به‌طور متوسط سالانه حدود ۶۵ میلیون دلار از این کالاها را به سایر کشورها صادر می‌کند، در حالی که واردات ایران از این اقلام از کشور سوریه تقریباً صفر بوده و صادرات سوریه به ایران تنها یک‌بار در سال ۱۳۹۱ به میزان ۲۳ هزار دلار انجام شده است که در نهایت میانگین ۲ هزار دلار برای کل دوره مورد بررسی به دست آمده است.

به‌طور کلی، به نظر می‌رسد که موافقت‌نامه جدید نتواند دستاورد قابل توجهی در بهبود تجارت بین دو کشور به همراه داشته باشد

#### ۴. اظهار نظر کارشناسی در خصوص اصلاحات انجام شده در گزارش کمیسیون

علاوه بر موارد ذکر شده در خصوص لایحه‌ی تجارت آزاد بین ایران و سوریه که به نظر می‌رسد نمی‌تواند تغییر قابل توجهی در حجم تجارت بین دو کشور ایجاد کند، موارد زیر نیز در خصوص لایحه قابل ذکر است:

■ تبصره‌ای که کمیسیون اقتصادی مبنی بر الزامی بودن رعایت اصول ۷۷ و ۱۲۵ و ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرا و یا اصلاح پیوست اصلاحی موافقت‌نامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه مصوب نموده است، مورد تأیید می‌باشد.

■ در تبصره ماده واحده لایحه ارسالی به مجلس شورای اسلامی که در تبصره ۲ گزارش کمیسیون هم آمده است، چنین بیان شده است: «از نظر دولت جمهوری اسلامی ایران مقام ناصب موضوع بند ۲ ماده ۴ پیوست اصلاحی موافقت‌نامه باید از اتباع کشوری باشد که در زمان انتصاب با هر دو طرف متعاهد روابط سیاسی داشته باشد». باید توجه داشت که مقام ناصب در بند ۲ ماده ۴ پیوست اصلاحی، دبیر کل دیوان دائمی داوری تعیین شده است و تعیین دبیر کل دیوان دائمی داوری در اختیار ایران یا سوریه نیست که بتوان او را در زمان انتصاب سرداور، از کسانی قرار داد که از اتباع کشوری باشد که با ایران و سوریه روابط سیاسی داشته باشد. بنابراین سؤال آن است که در صورتی که دبیر کل دائمی داوری در زمان انتصاب سرداور از اتباع کشوری باشد که با یکی از طرفین متعاهد روابط سیاسی نداشته باشد تکلیف تعیین سرداور و حل و فصل اختلاف پیش آمده چه خواهد بود؟ این ابهام نیازمند تبیین می‌باشد.



## ۵. نتیجه‌گیری

در بررسی و تصویب این موافقت‌نامه لازم است به آثار و نتایج عملی و ملموس آن بر افزایش سطح تجارت با دولت جمهوری سوریه توجه کرد. بررسی اجمالی حجم تجارت ایران با کشور سوریه حاکی از آن است که از پتانسیل موافقت‌نامه‌های پیشین با این کشور، استفاده کارآمدی صورت نگرفته است به عبارت دیگر انعقاد موافقت‌نامه‌های دو یا چندجانبه در قالب تجارت آزاد به تنهایی محرک لازم برای افزایش حجم تجارت بین دو کشور محسوب نمی‌شود. به‌طور کلی، انعقاد این گونه توافقات به تنهایی نمی‌تواند در توسعه تجارت خارجی کشور نقش و سهم قابل توجهی داشته باشد و توسعه همکاری‌های تجاری نیازمند اقدامات زیرساختی دیگر نظیر پوشش ریسک تجار، تسهیل فرآیندهای لجستیکی و تمهید زیرساخت‌های مالی است. مطابق با آنچه بیان شد در صورت رفع ابهام پیش گفته محتوای ماده واحده و تبصره اضافه شده توسط کمیسیون اقتصادی مورد تأیید می‌باشد.

جدول ۲. خلاصه ارزیابی مواد گزارش کمیسیون اقتصادی به صحن علنی مجلس

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحده	✓			
تبصره «۱»	✓			
تبصره «۲»			✓	

جدول ۳. ارزیابی مواد گزارش کمیسیون اقتصادی به صحن علنی مجلس

ماده - تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهارنظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحده - پیوست اصلاحی موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه مشتمل بر یک مقدمه و شش ماده به شرح پیوست تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود.	✓					
تبصره «۱» - رعایت اصول ۷۷ و ۱۲۵ و ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرا و یا اصلاح پیوست اصلاحی موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه الزامی می‌باشد.	✓					
تبصره «۲» - از نظر دولت جمهوری اسلامی ایران مقام ناصب موضوع بند (۲) ماده (۴) پیوست اصلاحی موافقتنامه باید از اتباع کشوری باشد که در زمان انتصاب با هر دو طرف متعاقد روابط سیاسی داشته باشد.			✓			

جدول ۲. فهرست موافقتنامه‌های منعقد شده میان ایران و جمهوری عربی سوریه طی سال‌های ۲۳۳۱ تاکنون

موضوع موافقتنامه	تاریخ	ردیف	موضوع موافقتنامه	تاریخ	ردیف
مالیاتی	۱۳۸۰/۳/۳۱	۱۳	عهدنامه مودت	۱۳۳۴/۱۲/۱۲	۱
بازرگانی	۱۳۸۰/۹/۷	۱۴	موافقتنامه جهانگردی	۱۳۵۳/۱۱/۲۸	۲
کشتیرانی	۱۳۸۱/۳/۱۸	۱۵	موافقتنامه فرهنگی	۱۳۵۵/۲/۲۱	۳
قضایی	۱۳۸۱/۴/۱۵	۱۶	مبادلات کالا	۱۳۶۱/۱۱/۱۷	۴
سرمایه‌گذاری	۱۳۸۱/۱۰/۲۲	۱۷	فروش و تحویل نفت	۱۳۶۳/۳/۵	۵
تسهیلات صادراتی	۱۳۸۲/۸/۴	۱۸	موافقتنامه فرهنگی	۱۳۶۳/۷/۱۰	۶
گمرکی	۱۳۸۶/۵/۱۴	۱۹	موافقتنامه حمل‌ونقل	۱۳۶۳/۱۰/۱۸	۷
پروتکل قضایی	۱۳۸۶/۵/۱۵	۲۰	فروش و تحویل نفت	۱۳۶۴/۵/۱۵	۸
تجارت ترجیحی	۱۳۸۷/۵/۶	۲۱	تحویل نفت	۱۳۶۵/۹/۲۰	۹
نباتات	۱۳۸۸/۱۲/۱۶	۲۲	همکاری انتظامی	۱۳۷۱/۶/۳۱	۱۰
تجارت آزاد	۱۳۹۰/۰۹/۲۲	۲۳	موافقتنامه تسویه‌حساب	۱۳۷۸/۹/۲۸	۱۱
			حمل‌ونقل هوایی	۱۳۷۹/۸/۲	۱۲

مأخذ: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری

منابع و مأخذ

[۱]. هروانی، حسین و همکاران (۱۴۰۱). «معرفی و تحلیل برخی شاخص‌های حوزه بازرگانی خارجی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش‌های کارشناسی، شماره مسلسل ۱۸۵۹۱.

گزیده سیاستی

توافق‌نامه تجارت آزاد با سوریه باید به تأثیرات واقعی آن بر رشد تجارت توجه نماید. برای دستیابی به موفقیت، ضروری است که ریسک‌های تجاری پوشش داده شود، فرآیندهای لجستیکی تسهیل گردد و زیرساخت‌های مالی بهبود یابند.

