



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه:

دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۷۵

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات اقتصادی

گروه بازرگانی

نوع گزارش:

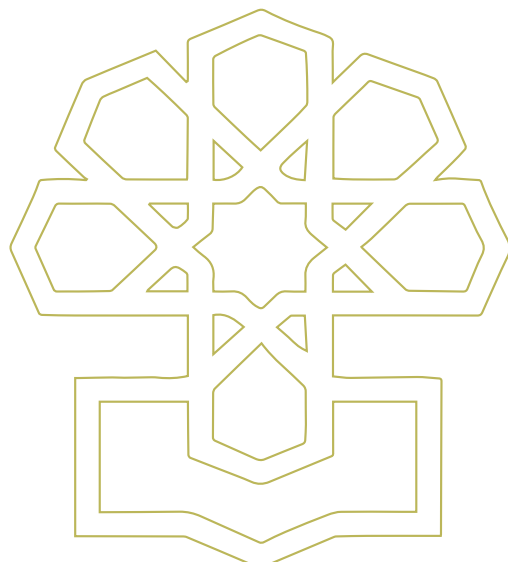
- طرح / لایحه
- راهبردی
- نظارتی
- پیش نویس قانونی

شماره مسلسل:

۲۲۰۲۰۶۶۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۰۲/۰۹



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقت نامه دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی

بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی»



حسین هروانی

چکیده

این موافقت نامه بین ایران و اندونزی با هدف تقویت همکاری گمرکی و تسهیل تجارت بین دو کشور تنظیم شده است. در این موافقت نامه، طرفین متعهد به تبادل اطلاعات، جلوگیری از تخلفات گمرکی و تضمین امنیت زنجیره عرضه تجارت بین المللی شده اند. مفاد آن شامل تعاریف، دامنه شمول، تبادل اطلاعات، کمک های ویژه و نحوه اجرای درخواست هاست. همچنین، مسائل مربوط به محرمانه بودن اطلاعات، معافیت ها، هزینه ها و حل اختلافات نیز در آن پیش بینی شده است. موافقت نامه پس از امضا و طی مراحل قانونی در هر دو کشور لازم الاجرا می شود و به مدت پنج سال اعتبار دارد. با اجرای آن، انتظار می رود همکاری های گمرکی تقویت شده و موانع تجاری کاهش یابد. با این حال، برخی ابهامات مانند نحوه تبادل اطلاعات و حفاظت از داده های شخصی نیاز به بررسی بیشتر دارد. در مجموع، این موافقت نامه گامی مهم در جهت بهبود روابط تجاری و همکاری های اداری بین ایران و اندونزی است. برای اثربخشی بیشتر، رفع ابهامات و ایجاد سازوکارهای اجرایی مناسب ضروری به نظر می رسد.

سیدمهدی بنی طب، زهرا کاویانی (ناظران علمی)؛ محمد آدمی «دفتر حقوقی»، مهرشاد غفاری زاده «دفتر سیاسی» (اظهار نظر کنندگان)؛ ویراستار ادبی (زهرة عطاردی)، صفحه آرا (منیره حاجی محمدی).



هدف از تهیه این گزارش بررسی اثربخشی انعقاد موافقت‌نامه دوجانبه در امور گمرکی بین ایران و اندونزی است. از بررسی کلیات این لایحه و اهداف مندرج در مقدمه لایحه مشخص است که هدف اصلی این موافقت‌نامه ایجاد همکاری و کمک متقابل اداری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی در امور گمرکی است تا بتوانند قوانین گمرکی را به‌درستی اجرا کنند، از تخلفات گمرکی جلوگیری نمایند و امنیت زنجیره عرضه تجارت بین‌المللی را تضمین کنند. این همکاری شامل تبادل اطلاعات، نظارت بر کالاها و اشخاص مرتبط با تخلفات و ارائه کمک‌های فوری در مواقع ضروری است تا منافع اقتصادی، تجاری و امنیتی هر دو کشور حفظ شود.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بررسی اجمالی حجم تجارت ایران با کشور اندونزی 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 به‌تنهایی محرک لازم برای افزایش حجم تجارت بین دو کشور محسوب نمی‌شود و لازم است به بحث‌های کارشناسی از جمله درجه اکمال تجاری، شاخص‌های پتانسیل و شدت تجاری، حجم تجارت میان دو کشور و ... نیز توجه شود. در مجموع انعقاد این‌گونه توافقات زمانی می‌تواند در توسعه تجارت خارجی کشور نقش و سهم عمده‌ای داشته باشد که منجر به تغییری در ساختار تجاری کشور شود، در غیر این صورت چندان فایده‌ای برای کشور ندارد.

۱. مقدمه

انعقاد موافقت‌نامه‌های دوجانبه، موافقت‌نامه‌های منطقه‌ای و موافقت‌نامه‌های چندجانبه، از جمله ابزارهای مهم در توسعه روابط میان کشورها از طریق ثبات در مقررات و ایجاد اعتماد میان فعالان اقتصادی طرفین است که موجب ایجاد زمینه‌های لازم برای تقویت همکاری‌ها و جلب اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی می‌شود.

لایحه «موافقت‌نامه دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی» نیز یکی از توافقی‌نامه‌های دوجانبه است که در مقدمه آن به مواردی از جمله کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین ایران و اندونزی، به اهمیت ارزیابی دقیق حقوق گمرکی، سود بازرگانی و سایر مالیات‌ها اشاره شده و تأکید گردیده است که اجرای صحیح ممنوعیت‌ها، محدودیت‌ها و اقدامات کنترلی در مورد کالاها خاص ضروری است. همچنین، تخلفات گمرکی به‌عنوان عاملی زیان‌آور برای امنیت، منافع اقتصادی، تجاری، مالی، اجتماعی، بهداشت عمومی و فرهنگی دو کشور شناخته شده است. طرفین نیاز به همکاری بین‌المللی برای اعمال و اجرای قوانین گمرکی خود را تشخیص داده‌اند و بر این باورند که اقدام علیه تخلفات گمرکی با همکاری نزدیک بین گمرکات مؤثرتر خواهد بود. علاوه بر این، به توصیه‌نامه‌ها و قطعنامه‌های بین‌المللی مانند اعلامیه قبرس و قطعنامه امنیت و تسهیل زنجیره عرضه تجارت بین‌المللی و ... اشاره شده است.

گفتنی است؛ این لایحه در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۰۱ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده و در تاریخ ۱۴۰۲/۱۱/۲۱ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است.

۲. موضوع لایحه

لایحه موافقت‌نامه حاضر ضمن ارائه یک مقدمه، شامل یک ماده‌واحد با دو تبصره و ۲۴ ماده به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. در این لایحه پس از مقدمه به مواردی از قبیل تعاریف، دامنه شمول موافقت‌نامه، اطلاعات، کمک‌های ویژه، مکاتبه در مورد درخواست‌ها، اجرای درخواست‌ها، استفاده، محرمانه بودن و حفاظت از اطلاعات، معافیت‌ها، هزینه‌ها، اجرا و اعمال موافقت‌نامه، قلمرو اجرایی موافقت‌نامه، حل‌وفصل اختلاف‌ها، مقررات نهایی و ... اشاره شده است.



۳. پیشینه قانونی موافقت‌نامه‌های کمک متقابل در امور گمرکی

از بررسی کلیات این لایحه و اهداف مندرج در مقدمه لایحه مشخص است که هدف اصلی این لایحه گسترش تجارت سالم در روابط اقتصادی دو کشور و ... بوده که طی سال‌های اخیر در قالب انعقاد موافقت‌نامه‌های مشابه با سایر کشورها پیگیری شده است. در این میان می‌توان به مواردی از جمله قانون موافقت‌نامه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران با دولت فنلاند (سال ۱۳۹۸)، جمهوری آذربایجان (سال ۱۳۹۵)، جمهوری کره (سال ۱۳۹۵)، فدراسیون روسیه (سال ۱۳۹۵)، دولت کویت (سال ۱۳۹۴)، دولت جمهوری سوسیالیستی نیجریه (سال ۱۳۸۸)، دولت جمهوری عربی سوریه (سال ۱۳۸۶)، دولت جمهوری دموکراتیک فدرال اتیوپی (سال ۱۳۸۶)، دولت جمهوری اندونزی (سال ۱۳۸۶)، دولت جمهوری صربستان و دولت جمهوری مونته‌نگرو (سال ۱۳۸۶)، دولت افغانستان (سال ۱۳۸۶)، دولت جمهوری آذربایجان (سال ۱۳۸۳)، دولت فدراسیون روسیه (سال ۱۳۷۹) و ... اشاره کرد؛ بنابراین دولت‌ها طی سال‌های گذشته از این ابزار به‌طور مستمر استفاده کرده‌اند و لایحه حاضر نیز قصد انعقاد توافق‌نامه مشابهی با کشور اندونزی را دارد.

۴. نگاهی به پیشینه قانونی انعقاد توافق‌نامه دوجانبه با اندونزی

دولت‌های ایران و اندونزی علاوه بر موافقت‌نامه ترجیحات تعرفه‌ای، توافق‌نامه‌هایی را در زمینه‌های گوناگون منعقد کرده‌اند که مهم‌ترین آنها به شرح ذیل هستند:

- ۱- قانون موافقت‌نامه تجارت ترجیحی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی، مصوب سال ۱۴۰۳ مجلس شورای اسلامی [۱].
- ۲- قانون معاهده بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی در زمینه معاضدت حقوقی متقابل در امور کیفری، مصوب سال ۱۳۹۶ مجلس شورای اسلامی،
- ۳- قانون معاهده بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی در زمینه استرداد مجرمین، مصوب سال ۱۳۹۶ مجلس شورای اسلامی،
- ۴- قانون موافقت‌نامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی، مصوب سال ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی،
- ۵- قانون موافقت‌نامه کمک متقابل اداری در موضوعات گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی، مصوب سال ۱۳۸۵ مجلس شورای اسلامی،
- ۶- قانون موافقت‌نامه حمل‌ونقل هوایی دوجانبه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی، مصوب سال ۱۳۸۵ مجلس شورای اسلامی،
- ۷- قانون موافقت‌نامه اجتناب از اخذ مالیات مضاعف و جلوگیری از فرار مالی در مورد مالیات بر درآمد و سرمایه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی، مصوب سال ۱۳۸۵ مجلس شورای اسلامی،
- ۸- قانون موافقت‌نامه بازرگانی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی، مصوب سال ۱۳۸۲ مجلس شورای اسلامی،
- ۹- قانون موافقت‌نامه کشتی‌رانی تجاری- دریایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی، مصوب سال ۱۳۷۶ مجلس شورای اسلامی.



۵. نکاتی در خصوص کلیات مفاد موافقت‌نامه

عقد هرگونه موافقت‌نامه تجاری، بازرگانی و گمرکی با کشورهای مختلف، نیازمند یک سری مطالعات پشتیبان است. درخصوص لزوم عقد موافقت‌نامه موضوع این لایحه موارد زیر قابل ذکر است:

الف) توجه به منطقه‌گرایی: منطقه‌گرایی جایگزین مناسبی حداقل برای کشورهای جغرافیایی نزدیک به یکدیگر، به‌خصوص برای کشورها با مبادلات اقتصادی و منافع نزدیک است. با توجه به تحولات رخ داده در کارکرد سازمان تجارت جهانی به‌نظر می‌رسد موج منطقه‌گرایی تشدید و بخش بزرگی از تجارت از طریق توافق‌نامه‌های منطقه‌ای انجام شود. از این‌رو، عقد موافقت‌نامه با کشورهای هدف می‌تواند مثبت تلقی شود. با این فرض لازم است مشخص شود که کشور اندونزی از جمله کشورهای هدف تجارت ایران است یا خیر؟!

ب) بررسی وضعیت تجارت متقابل ایران با اندونزی و ضرورت انعقاد تفاهم‌نامه: به‌طور کلی، موافقت‌نامه همکاری گمرکی که سطح پایین‌تری نسبت به موافقت‌نامه تجارت ترجیحی دارد، نمی‌تواند انتظارات بالایی برای بهبود چشمگیر روابط تجاری ایجاد کند. جایگاه اندونزی به‌عنوان شریک تجاری ایران در سال‌های اخیر نوسانات قابل توجهی داشته است. براساس آمارهای رسمی، در سال ۱۴۰۲، اندونزی در رتبه هجدهم شرکای تجاری ایران با حجم مبادلاتی حدود ۷۷۷ میلیون دلار قرار گرفت. این رقم در مقایسه با سال ۱۴۰۱ که اندونزی رتبه سیزدهم با حجم ۹۷۱ میلیون دلار را به خود اختصاص داده بود، نشان‌دهنده افت نسبی است. با این حال، سهم اندونزی از تجارت کل ایران در سال ۱۴۰۲ حدود ۰٫۶۷ درصد بوده که همچنان ناچیز باقی‌مانده است [۲]. در مجموع به‌نظر نمی‌رسد انعقاد این نوع موافقت‌نامه‌ها به‌تنهایی بتواند محرک لازم برای افزایش حجم تجارت دوجانبه با کشورها را فراهم کند. اگرچه همان‌گونه که پیشتر اشاره شد تقویت همکاری گمرکی و تسهیل تجارت بین دو کشور هدف اصلی این موافقت‌نامه است. در هر حال، تصمیم مجلس شورای اسلامی به تصویب این موافقت‌نامه محتوای ماده‌واحد و تبصره‌ها (با اصلاح اندکی در متن تبصره «۱») مورد تأیید است.

ج) بررسی عملکرد موافقت‌نامه‌های قبلی پیش از عقد موافقت‌نامه جدید: درخصوص گزارش عملکرد موافقت‌نامه‌های منعقد شده با کشور اندونزی می‌توان گفت؛ تاکنون بررسی جامعی از سوی دستگاه‌های متولی (مانند سازمان توسعه تجارت) مبنی بر آثار مثبت یا منفی این‌گونه توافق‌نامه‌ها بر تقویت همکاری گمرکی و تسهیل تجارت بین دو کشور انجام و منتشر نشده است. بررسی اجمالی حجم تجاری طی سال‌های اخیر حاکی از آن است که از پتانسیل موافقت‌نامه‌های منعقد شده با کشور اندونزی استفاده کارآمدی صورت نگرفته است؛ بنابراین تجربه نشان می‌دهد که انعقاد موافقت‌نامه‌های دو یا چندجانبه به‌تنهایی نمی‌تواند محرک کافی برای افزایش حجم تجارت بین دو کشور باشد. لذا، برای دستیابی به نتایج ملموس‌تر، لازم است به سمت انعقاد موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد و سایر توافق‌های جامع‌تر حرکت کرد. علاوه بر این، توجه به مباحث کارشناسی مانند درجه تکمیل تجاری، شاخص‌های پتانسیل و شدت تجاری، حجم مبادلات میان دو کشور و سایر عوامل مؤثر در روابط تجاری نیز ضروری است. این رویکرد می‌تواند زمینه‌ساز توسعه پایدار و افزایش واقعی حجم تجارت بین کشورها شود.

در بررسی انعقاد موافقت‌نامه جدید کمک متقابل اداری در موضوعات گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی، این ابهام مطرح است که چه مسائل یا مشکلاتی میان دو کشور وجود داشته که موافقت‌نامه قبلی (امضا شده در سال ۱۳۸۵) نتوانسته است آنها را مرتفع کند، و موافقت‌نامه جدید چگونه قرار است این کاستی‌ها را برطرف نماید؟ چرا که در تبصره «۲» لایحه حاضر این‌گونه اشاره شده که این موافقت‌نامه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن، جایگزین موافقت‌نامه کمک متقابل اداری در موضوعات گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی (امضا شده در تاریخ ۱۳۸۵/۲/۲۰) می‌شود و قانون موافقت‌نامه مذکور مصوب (۱۳۸۶/۵/۲۸) نسخ خواهد شد. به‌بیان دیگر، این سؤال اساسی باید در مقدمه توجیهی موافقت‌نامه جدید به‌طور شفاف و دقیق مورد اشاره قرار گیرد تا ضرورت انعقاد این موافقت‌نامه توجیه‌پذیر شود. این توضیحات باید مبتنی بر واقعیت‌ها و نیازهای فعلی دو کشور باشد تا ضرورت انعقاد



موافقت‌نامه جدید به‌طور قانع‌کننده‌ای توجیه شود.

به‌عنوان مثال، می‌توان در مقدمه توجیهی اشاره کرد که:

■ «با توجه به تحولات گسترده در حوزه تجارت بین‌الملل و نیاز به تسهیل بیشتر مبادلات تجاری بین دو کشور، موافقت‌نامه قبلی دیگر پاسخ‌گوی نیازهای کنونی نیست.»

■ «ابهامات موجود در موافقت‌نامه قبلی باعث شده است که اجرای آن با چالش‌هایی مواجه شود، لذا موافقت‌نامه جدید با تعاریف دقیق‌تر و شفاف‌تر، این ابهامات را برطرف می‌کند.»

■ «با توجه به افزایش چالش‌های نوظهور مانند قاچاق کالا و جرائم سازمان‌یافته فرامرزی، موافقت‌نامه جدید حوزه‌های همکاری را گسترش داده است.»

این رویکرد نه تنها ابهامات را کاهش می‌دهد، بلکه نشان می‌دهد که انعقاد موافقت‌نامه جدید یک اقدام ضروری و مبتنی بر نیازهای واقعی دو کشور است.

۶. پیشنهاد اصلاح تبصره ماده‌واحد از منظر حقوقی

پیشنهاد می‌شود؛ تبصره اول ذیل ماده‌واحد به شکل زیر اصلاح شود: «تبصره «۱»: رعایت اصول (۷۷، ۱۲۵ و ۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقت‌نامه و یا اصلاح آن الزامی است.»

نتیجه‌گیری

در بررسی و تصویب این موافقت‌نامه لازم است به آثار و نتایج عملی و ملموس آن بر افزایش سطح تجارت با دولت جمهوری اندونزی توجه کرد. بررسی اجمالی حجم تجارت ایران با کشور اندونزی حاکی از آن است که از پتانسیل موافقت‌نامه‌های پیشین با این کشور، استفاده کارآمدی صورت نگرفته است. به‌عبارت‌دیگر، انعقاد موافقت‌نامه‌های دو یا چندجانبه به‌تنهایی محرک لازم برای افزایش حجم تجارت بین دو کشور محسوب نمی‌شود و لازم است علاوه بر توجه به بحث‌های کارشناسی از جمله درجه اکمال تجاری، شاخص‌های پتانسیل و شدت تجاری، حجم تجارت میان دو کشور و ... به سمت انعقاد موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد پیش رفت. در مجموع، انعقاد این‌گونه توافقات زمانی می‌تواند در توسعه تجارت خارجی کشور نقش و سهم عمده‌ای داشته باشد که منجر به تغییری در ساختار تجاری کشور شود؛ در غیر این صورت چندان فایده‌ای برای کشور ندارد. به‌هرحال، در صورت تصمیم مجلس شورای اسلامی به تصویب این موافقت‌نامه محتوای ماده‌واحد مورد تأیید بوده و در صورت اجرایی شدن می‌تواند تا حدودی به ارتقای نظام بازرگانی دوجانبه و تسهیل تجارت میان دو کشور منجر شده و از این‌رو تصویب آن پس از رفع ابهامات و اعمال اصلاحات پیشنهاد شده قابل توصیه است.

جدول ۱. خلاصه اظهار نظر کارشناسی راجع به ماده‌واحد و تبصره لایحه

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

جدول ۲. اظهار نظر کارشناسی راجع به ماده واحده و تبصره لایحه

ماده - تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحده: موافقتنامه دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی، مشتمل بر یک مقدمه و بیست و چهار ماده به شرح پیوست، تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود.	✓				در کنار متن اصلی موافقتنامه که امکان اصلاح آن وجود ندارد، باید اهداف، تقسیم کار بین دستگاهی، چشم انداز و تأثیرات کمی و کیفی امضای چنین موافقتنامه‌هایی، پیوست لایحه باشد تا مجلس شورای اسلامی امکان نظارت بر عملکرد دولت را داشته باشد.	
تبصره «۱»: اجرای این موافقتنامه، رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷) یکمصد و بیست و پنجم (۱۲۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران الزامی است.			✓		رعایت اصول (۷۷، ۱۲۵ و ۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقتنامه الزامی است.	رعایت اصول (۷۷، ۱۲۵ و ۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقتنامه و یا اصلاح آن الزامی است.
تبصره «۲»: این موافقتنامه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن، جایگزین موافقتنامه کمک متقابل اداری در موضوعات گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی امضا شده در تاریخ (۱۳۸۵/۲/۲۰) می‌شود و قانون موافقتنامه مذکور مصوب (۱۳۸۶/۵/۲۸) نسخ خواهد شد.	✓					

منابع و مأخذ

[۱] «قانون موافقتنامه تجارت ترجیحی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی»، مصوب مورخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۴ مجلس شورای اسلامی.

[۲] آمار متخذه از گمرک ج.ا.ایران به نشانی وبگاه:

<https://irica.ir>.

گزیده سیاستی

انعقاد موافقتنامه کمک متقابل اداری - گمرکی ایران و اندونزی با هدف تسهیل تجارت، ارزیابی دقیق حقوق گمرکی، سود بازرگانی و مالیات‌ها، و اجرای صحیح ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها بر کالاهای خاص صورت گرفته است. این موافقتنامه با تأکید بر همکاری بین‌المللی، زمینه تقویت امنیت اقتصادی و تجاری دو کشور را فراهم می‌کند.

