

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**«لایحه موافقت نامه دو جانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی
 بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی»**

حسین هرورانی



مشخصات لایحه

دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۷۵



گروه بازرگانی

طرح / لایحه

- راهبردی
- نظارتی
- پیش نویس قانونی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۲۰۷۲۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۲/۲۲



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.

خلاصه مدیریتی

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

سید مهدی بنی طباطبائی (ناظران علمی)؛ محمد آدمی «دفتر حقوقی»، مهرشاد غفاری زاده «دفتر سیاسی» (اظهار نظر کنندگان)،
 صفحه ۴ را (منیره حاجی محمدی)

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 به تنهایی 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.

پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها

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 منجر شده و از این رو تصویب آن قابل توصیه است.

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 توافق‌نامه‌های 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 شده است که اجرای صحیح ممنوعیت‌ها، محدودیت‌ها و اقدامات کنترلی در مورد کالاهای خاص ضروری است. همچنین، تخلفات گمرکی به‌عنوان عاملی زبان‌آور 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 هیئت وزیران رسیده و در تاریخ ۱۴۰۲/۱۱/۲۱ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده و در ۱۴۰۳/۱۲/۱۹ به تصویب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی رسیده و در دستور صحن مجلس قرار دارد.

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، حل و فصل 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 ... است 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 به طور 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

پیشینه قانونی روابط ایران و اندونزی نشان می‌دهد که دو کشور تاکنون توافق‌نامه‌های متعددی در زمینه‌های تجاری، حقوقی، سرمایه‌گذاری و حمل‌ونقل منعقد کرده‌اند. مهم‌ترین این توافقات شامل: موافقت‌نامه تجارت ترجیحی (۱۴۰۳)، معاضدت حقوقی متقابل و استرداد مجرمین (۱۳۹۶)، حمایت از سرمایه‌گذاری (۱۳۸۶)، همکاری گمرکی و حمل‌ونقل هوایی (۱۳۸۵)، اجتناب از اخذ مالیات مضاعف (۱۳۸۵)، توافق‌نامه بازرگانی (۱۳۸۲) و کشتیرانی تجاری-دریایی (۱۳۷۶) است. این مجموعه اسناد، پایه حقوقی و نهادی روابط دوجانبه را در ابعاد مختلف شکل داده‌اند.

۵. تحلیل روابط تجاری ایران و اندونزی: روند کاهشی صادرات، رشد واردات و ضرورت بازنگری ساختاری

در سال ۱۴۰۳، میزان صادرات ایران به اندونزی بالغ بر ۳۸۷ میلیون دلار بوده که حدود ۰.۷ درصد از کل صادرات کشور را شامل می‌شود. در مقابل، واردات از اندونزی در همین سال به ۱۶۵ میلیون دلار رسیده و سهمی معادل ۰.۲ درصد از کل واردات ایران داشته است. بررسی روند پنج‌ساله تجارت بین دو کشور نشان می‌دهد که صادرات ایران از سال ۱۳۹۹ که رقمی معادل ۶۶۷ میلیون دلار داشته، با نوسان و در نهایت روندی نزولی مواجه شده و در سال ۱۴۰۳ به کمتر از ۴۰۰ میلیون دلار کاهش یافته است. این در حالی است که واردات ایران از اندونزی طی همین بازه زمانی پیوسته افزایش یافته و از ۷۸ میلیون دلار در سال ۱۳۹۹ به ۱۶۵ میلیون دلار در سال ۱۴۰۳ رسیده است. [۱]

اقدام عمده صادراتی ایران به اندونزی شامل فرآورده‌هایی نظیر گاز طبیعی، پروپان، متانول، قیر و برخی محصولات فلزی و پتروشیمی است که عمدتاً ماهیتی خام یا نیمه‌فرآوری شده دارند و از ارزش افزوده بالایی برخوردار نیستند. در مقابل، واردات از اندونزی بیشتر شامل مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای موردنیاز صنایع داخلی مانند اسیدهای چرب صنعتی، تخته‌های MDF، خمیر چوب، انواع کاغذ و برخی محصولات کشاورزی و غذایی از جمله قهوه و نارگیل خشک بوده که نشان‌دهنده وابستگی بخشی از تولید داخلی به واردات است.

افزون بر این، تحلیل شاخص اکمال تجاری ایران با اندونزی طی سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۲۲ نشان می‌دهد که این شاخص عمدتاً در بازه ۱۵ تا ۲۹ درصد نوسان داشته و به‌طور کلی در سطح پایینی قرار دارد. بالاترین مقدار این شاخص در سال ۲۰۰۷ با رقم ۲۹.۳ و پایین‌ترین مقدار آن در سال ۲۰۲۰ با رقم ۱۵.۲ ثبت شده است. در سال‌های اخیر (۲۰۲۱ و ۲۰۲۲)، این شاخص به ترتیب به ۲۱.۲ و ۲۲.۱ رسیده که حاکی از بهبود نسبی ظرفیت تطابق تجاری میان دو کشور است، هرچند این سطح همچنان نسبتاً پایین بوده و نشان‌دهنده عدم تطابق مطلوب میان ساختار صادراتی ایران و ساختار وارداتی اندونزی است.

با نگاهی به عملکرد بلندمدت، می‌توان گفت که اندونزی طی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۴۰۳ با میانگین صادرات سالانه ۴۵۸ میلیون دلار، سیزدهمین شریک صادراتی ایران بوده و در همین دوره با میانگین واردات سالانه ۱۶۱ میلیون دلار، در جایگاه سی‌ویکمین شریک وارداتی ایران قرار داشته است. این ارقام جایگاه نه‌چندان بالای اندونزی در تجارت خارجی ایران را نشان می‌دهند، هرچند صادرات به این کشور در برخی سال‌ها نسبتاً قابل توجه بوده است.

در مجموع، افت صادرات، رشد واردات، تطابق پایین ساختاری در تجارت دو کشور و جایگاه میانه اندونزی در تجارت خارجی ایران، همگی بیانگر آن است که روابط تجاری میان ایران و اندونزی هم از منظر کمی و هم کیفی نیازمند بازنگری اساسی است. این بازنگری باید با هدف ارتقای ارزش افزوده کالاهای صادراتی، تنوع‌بخشی به سبد صادرات و شناخت دقیق‌تر نیازهای بازار اندونزی و همچنین تقویت همکاری‌های تعرفه‌ای و نهادی انجام گیرد تا امکان بهره‌برداری مؤثرتر از ظرفیت‌های بالقوه این بازار فراهم شود.

۶. مصوبه کمیسیون اقتصادی در خصوص لایحه

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.

تبصره ۱- در اجرای این موافقت‌نامه و اصلاحات بعدی آن، رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، یک‌صد و بیست و پنجم (۱۲۵) و یک‌صد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران الزامی است.

تبصره ۲- این موافقت‌نامه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن، جایگزین موافقت‌نامه کمک متقابل اداری در موضوعات گمرکی بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی (امضا شده در تاریخ ۱۳۸۵/۲/۲۰) می‌شود و قانون موافقت‌نامه مذکور (مصوب ۱۳۸۶/۵/۲۸) نسخ خواهد شد.

۷. 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. به‌رحال در صورت تصمیم مجلس شورای اسلامی به تصویب این موافقت‌نامه محتوای ماده‌واحد مورد تأیید بوده و در صورت اجرایی‌شدن 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 قابل‌توصیه است.

جدول ۱. خلاصه ارزیابی مواد گزارش کمیسیون اقتصادی به صحن علنی مجلس

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحد	✓			
تبصره ۱	✓			
تبصره ۲	✓			

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

ماده - تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحد - 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 می‌آید اسناد آن داده می‌شود.	✓				در کنار متن اصلی موافقت‌نامه که امکان اصلاح آن وجود ندارد، باید اهداف، تقسیم کار بین دستگاهی، چشم‌انداز 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 - در اجرای این موافقت‌نامه و اصلاحات بعدی آن، رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران الزامی است.	✓					
تبصره ۲ - این موافقت‌نامه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن، جایگزین موافقت‌نامه کمک متقابل اداری در موضوعات گمرکی بین جمهوری اسلامی ایران و 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] آمار متخذه از گمرک ج.ا.ایران به نشانی وبگاه:

<https://irica.ir>.

گزیده سیاستی:

موافقت‌نامه کمک متقابل گمرکی ایران و اندونزی با هدف تسهیل تجارت، ارزیابی دقیق حقوق گمرکی، سود بازرگانی و مالیات‌ها و اجرای صحیح ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها امضا شد و زمینه‌ساز تقویت امنیت اقتصادی و تجاری دو کشور است.