



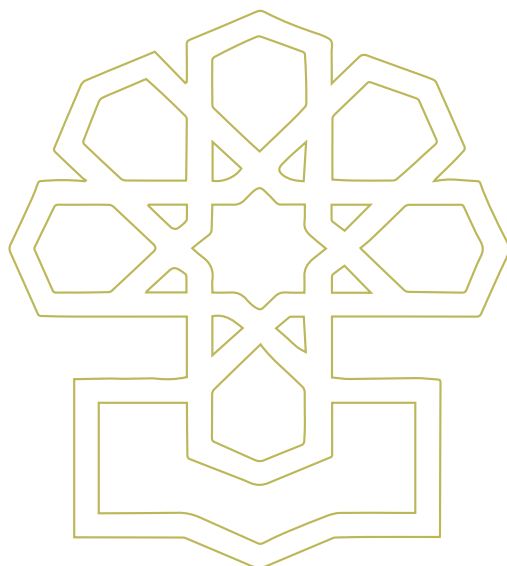
مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی



مشخصات لایحه:

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:
۲۷۸



اظهار نظر کارشناسی درباره:

لایحه «موافقت‌نامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون

روسیه در مورد شناسایی متقابل برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز»



محمد حسام محمدی فرد

چکیده

بر اساس تعاریف بین‌المللی، مقامات گمرکی، شرکت‌ها را مطابق با معیارهای معینی به عنوان فعال اقتصادی مجاز تأیید کرده و مدیریت مخاطره را برای ایشان با روشی متفاوت از سایر فعالان اقتصادی انجام می‌دهند؛ بر این اساس، گمرک در انجام تشریفات به فعال اقتصادی اولویت داده و همچنین بازرسی کمتری بر روی کالاهای وارداتی یا صادراتی ایشان انجام خواهد داد.

در این راستا، توافق‌نامه شناسایی متقابل نیز ترتیبی است که در آن دو یا چند کشور توافق می‌کنند که علاوه بر به رسمیت شناختن فعالان اقتصادی مجاز خود، فعالان اقتصادی طرف مورد توافق و شرکت‌های دارای گواهی‌نامه اعتبار این کشورها را نیز به رسمیت بشناسند. با توجه به حجم محدود تجارت با روسیه و همچنین تصویب قانون تجارت آزاد با اوراسیا، موافقت‌نامه شناخت متقابل فعالان اقتصادی مجاز می‌تواند نقش مؤثری در تسهیل رویه‌های گمرکی و توسعه تجارت میان دو کشور داشته باشد. لذا در مجموع تصویب لایحه مذکور مناسب ارزیابی می‌شود.

مشخصات گزارش:



نوع گزارش:

- طرح/لایحه
- راهبردی
- نظارتی
- پیش‌نویس قانونی

شماره مسلسل:
۲۲۰۲۰۹۰۴

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۵/۲۶



سیدمهدی بنی‌طبا، زهرا کاویانی (ناظران علمی)؛ مهرشاد غفاری‌زاده «دفتر مطالعات سیاسی» (اظهار نظرکننده)، زهره عطاردی (ویراستار ادبی)؛ منیره حاجی محمدی (صفحه‌آرا).



مسئله اصلی

با توجه به لایحه «موافقت‌نامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه در مورد شناسایی متقابل برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز»، ابعاد مختلف این لایحه و مفهوم برنامه فعالان اقتصادی مجاز^۱ (AEO) و شناسایی متقابل آن، باید مورد بررسی قرار گیرد.

نقاط قوت وضعف لایحه

مطابق تعاریف بین‌المللی، مقامات گمرکی، شرکت‌ها را مطابق با معیارهای معینی به‌عنوان فعال اقتصادی مجاز تأیید کرده و مدیریت مخاطره را برای فعالان اقتصادی مجاز با روشی متفاوت از سایر فعالان اقتصادی انجام می‌دهند؛ بر این اساس، گمرک در انجام تشریفات به فعال اقتصادی اولویت داده و بازرسی کمتری بر روی کالاهای وارداتی یا صادراتی ایشان انجام خواهد داد. همچنین، توافق‌نامه شناسایی متقابل نیز ترتیبی است که در آن دو یا چند کشور توافق می‌کنند که علاوه بر به رسمیت شناختن فعالان اقتصادی مجاز خود، فعالان اقتصادی طرف مورد توافق و شرکت‌های دارای گواهی‌نامه اعتبار این کشورها را نیز به رسمیت بشناسند.

از سوی دیگر فدراسیون روسیه یکی از مهم‌ترین شرکای خارجی جمهوری اسلامی ایران بوده که در طول یک دهه اخیر به یکی از مهم‌ترین کشورها در «سیاست نگاه به شرق» جمهوری اسلامی ایران تبدیل شده است؛ اما وزن همکاری‌های ژئوپلیتیکی میان دو کشور همواره سنگین‌تر از همکاری‌های اقتصادی بوده است. از این رو، تصویب موافقت‌نامه‌هایی با ماهیت اقتصادی و بازرگانی به منظور ایجاد تعادل در ابعاد مختلف روابط دوجانبه به شدت مورد تأکید است. آمارها نشان می‌دهد، تجارت ایران با روسیه محدود بوده و نیازمند توسعه ارتباطات اقتصادی و تجاری با روسیه هستیم؛ به‌عنوان مثال، در سال ۱۴۰۳ میزان صادرات و واردات ایران با کشور روسیه به ترتیب ۴۹۴ و ۷۹۳ میلیون دلار (یعنی در مجموع کمتر از ۱,۳ میلیارد دلار) بوده است.

توجه به تسهیل تجارت و تبادل اطلاعات میان گمرک دو کشور، از نقاط قوت این لایحه محسوب می‌شود و چالش‌هایی نظیر سازوکار تعیین فعال اقتصادی مجاز و چگونگی تبادل اطلاعات، می‌تواند در فرایندهای اجرایی آن اصلاح و عملیاتی گردد.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

با توجه به تصویب قانون موافقت‌نامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و کشورهای عضو آن، استفاده مؤثر از سازوکار فعال اقتصادی مجاز و شناسایی متقابل آن با کشورهای هدف (به‌خصوص کشور روسیه که در زمره کشورهای حوزه اوراسیا نیز محسوب می‌شود)، می‌تواند در اجرای قانون مذکور اثرگذار باشد؛ علاوه بر آن، امکان بهبود و استانداردسازی رویه‌های داخلی، تسهیل فرایندهای گمرکی و در نتیجه، توسعه تجارت از طریق تصویب و اجرای چنین موافقت‌نامه‌هایی وجود خواهد داشت؛ لذا تصویب لایحه مذکور مناسب ارزیابی می‌شود.

۱. مقدمه

تسهیل فرایندهای گمرکی از طریق انعقاد موافقت‌نامه‌های دو یا چندجانبه، نقش مؤثری در توسعه تجارت با کشورهای هدف دارد. لازم به ذکر است؛ مطابق قوانین و مقررات مربوطه، یکی از مهم‌ترین وظایف و اقدامات سازمان گمرک جمهوری اسلامی ایران در راستای تسهیل تجارت خارجی، انعقاد موافقت‌نامه‌های دوجانبه و چندجانبه تجاری در زمینه‌های مختلف است؛ سه موافقت‌نامه همکاری متقابل اداری، تبادل الکترونیکی اطلاعات و شناسایی فعالان اقتصادی مجاز، از مهم‌ترین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سازمان گمرک جمهوری اسلامی ایران با کشورهای هدف محسوب می‌شوند.

فدراسیون روسیه یکی از مهم‌ترین شرکای خارجی جمهوری اسلامی ایران بوده و در طول یک دهه اخیر به‌عنوان یکی از مهم‌ترین کشورها در «سیاست نگاه به شرق» جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود؛ اما وزن همکاری‌های ژئوپلیتیکی میان دو کشور همواره سنگین‌تر از همکاری‌های اقتصادی بوده است. از این رو، تصویب موافقت‌نامه‌هایی با ماهیت اقتصادی و بازرگانی به منظور ایجاد تعادل در ابعاد مختلف روابط دوجانبه مورد تأکید است.

تدوین و امضای موافقت‌نامه دوجانبه فعالان اقتصادی مجاز با فدراسیون روسیه یکی از برنامه‌های اجرایی سازمان گمرک جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۲ بوده که سند موافقت‌نامه مذکور در تاریخ ۲۷ اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۲ توسط رؤسای گمرک دو کشور (جمهوری اسلامی ایران - فدراسیون روسیه) در تهران به امضا رسید. با توجه به اصل (۷۷) قانون اساسی عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. موارد ذیل در خصوص ماهیت سند فعالان اقتصادی مجاز، تقدیم حضور می‌شود.

۲. پیشینه

جداول زیر، سوابق مطالعاتی و تقنینی حوزه فعالان اقتصادی مجاز و مفاهیم مرتبط با آن (شامل رفتار ویژه برای واحدهای مورد تأیید و دارای شرایط خاص) را نمایش می‌دهد:

۱-۲. سوابق مطالعاتی مرکز

جدول ۱. پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش/کتاب	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/ نهاد	توضیحات
۱	مطالعه تطبیقی و بررسی فرایندها، ساختار و عملکرد گمرک در کشورهای چین، ترکیه و امارات	۱۴۰۲	۱۹۶۸۵	دفتر مطالعات اقتصادی	
۲	تحلیل و بررسی چالش‌های حوزه گمرک جمهوری اسلامی ایران	۱۴۰۳	۱۹۶۹۵	دفتر مطالعات اقتصادی	

۲-۲. سوابق تقنینی

جدول ۲. پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده/ صفحه	نکات برجسته/ نقاط ضعف و قوت/ پیامدهای اجرا
۱	قانون موافقت‌نامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و کشورهای عضو آن	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۴/۰۱/۰۹	ماده (۴-۷)	شناسایی متقابل فعالان اقتصادی مجاز
۲	قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۲/۱۰/۰۳ و اصلاحات بعدی	بند «ت» ماده (۶)	ایجاد سامانه یکپارچه اعتبارسنجی و رتبه‌بندی اعتباری برای تجارت داخلی و خارجی
۳	قانون امور گمرکی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۰/۰۸/۲۲ و اصلاحات بعدی	بندهای «ش» و «ظ» ماده (۳)	گسترش ارتباطات بین‌المللی، انعقاد موافقت‌نامه‌های گمرکی با رعایت اصل (۷۷) قانون اساسی- تمهیدات لازم برای تسهیل امور تجاری، تشویق صادرات و گسترش عبور کالا
۴	قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو در مورد ساده و هماهنگ‌سازی تشریفات گمرکی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۹/۱۲/۰۴	۳۲-۳- استاندارد موقت	تعیین روش‌های ویژه برای اشخاص مجاز
۵	آیین‌نامه حمایت از تولید دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین در حوزه اقتصاد	هیئت‌وزیران	۱۴۰۱/۵/۱۹	بند «۳» ماده (۵)	وزارت امور اقتصاد و دارایی (گمرک) مکلف است تمهیدات لازم را برای توسعه طرح فعالان اقتصادی برگزیده گمرکی در جهت ارائه خدمات و تسهیلات به شرکت‌های تولیدی و دانش‌بنیان اتخاذ کند.
۶	تصویب‌نامه هیئت محترم وزیران موضوع نامه شماره ۴۴۲۶۰ مورخ ۱۴۰۰/۴/۲۳ معاون اول رئیس‌جمهور	هیئت‌وزیران	۱۴۰۰/۴/۲۰	ماده (۱۴)	با موضوع سیاست‌های اجرایی تشویق و حمایت از کارآفرینان پیشرو که مقرر کرده: کارآفرینان پیشرو بعد از احراز شرایط، فعالان اقتصادی برگزیده گمرکی شناخته می‌شوند.
۷	آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی	هیئت‌وزیران	۱۳۹۱/۱۲/۰۶ و اصلاحات بعدی	تبصره «۲» ماده (۸۱)	گمرک ایران تسهیلات لازم برای صادرکنندگان خوشنام و نمونه و صادرکنندگانی که به‌طور منظم عملیات پردازش را انجام می‌دهند فراهم خواهد کرد.
۸	تصویب‌نامه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی درخصوص بسته حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی	ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی	۱۳۹۷/۳/۲۸		بررسی درخواست‌های استرداد حقوق ورودی صادرکنندگان ملی یا استانی یا فعالان اقتصادی برگزیده گمرکی با حداقل اسناد و انجام استعلام بعد از صدور حکم استرداد



۳. برنامه فعالان اقتصادی مجاز چیست؟

در ژوئن سال ۲۰۰۵، شورای سازمان جهانی گمرک^۱ چارچوب استانداردهایی را به منظور ایمن‌سازی و تسهیل تجارت جهانی (SAFE) تصویب کرد تا جمع‌آوری درآمد را ایمن و تسهیل تجارت را در سراسر جهان ترویج کند. هسته کلیدی این چارچوب بین‌المللی برنامه فعال اقتصادی مجاز (AEO) است. براساس این برنامه مقامات گمرکی، شرکت‌ها را مطابق با معیارهای معینی به‌عنوان فعال اقتصادی مجاز تأیید کرده و مدیریت مخاطره را برای فعالان اقتصادی مجاز با روشی متفاوت از سایر فعالان اقتصادی انجام می‌دهند؛ همچنین گمرک به فعال اقتصادی اعتماد کرده و بازرسی کمتری بر روی کالاهای وارداتی یا صادراتی فعال اقتصادی مجاز انجام خواهند داد. این امر موجب جابه‌جایی سریع‌تر کالاها شده و کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل را به‌دنبال خواهد داشت. تاکنون بیش از ۱۷۰ کشور از اعضای سازمان جهانی گمرک، سیستم فعالان اقتصادی مجاز را پیاده‌سازی کرده‌اند. در حال حاضر این سیستم در بسیاری از کشورهای به‌ویژه کشورهای پیشرفته مانند آمریکا، ژاپن و اتحادیه اروپا در حال اجراست و همچنان تعداد زیادی از کشورهای در حال پذیرش آن هستند. گفتنی است؛ هدف این برنامه تسهیل عملیات تجارت خارجی برای بازرگانان با به حداقل رساندن زمان و هزینه‌های تشریفات گمرکی است. همچنین، این برنامه با تفکیک و تشخیص فعالین اقتصادی قابل اعتماد، موجب افزایش امنیت فعالیت‌های تجارت خارجی شده و بهترین روش‌ها در تمام سطوح در زنجیره تأمین بین‌المللی را پیگیری می‌کنند [۱].

۴. شناسایی متقابل فعالان اقتصادی مجاز

برنامه فعالان اقتصادی مجاز به‌طور گسترده به‌عنوان یک محرک کلیدی برای مشارکت گمرکی - تجاری معتبر شناخته می‌شود؛ همچنین موجب ایجاد یک محیط تجاری امن، شفاف و قابل پیش‌بینی شده و به‌طور کلی، رونق اقتصادی را افزایش خواهد داد. سازمان جهانی گمرک اکیداً اجرای برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز را توصیه کرده و همچنین، از ترتیبات مختلف در راستای اجرای این برنامه‌ها به‌ویژه توافق‌نامه‌های شناسایی یا شناخت متقابل کاملاً پشتیبانی می‌کند.

لازم به ذکر است؛ توافق‌نامه شناسایی متقابل ترتیبی است که در آن دو یا چند کشور توافق می‌کنند که علاوه بر به رسمیت شناختن فعالان اقتصادی مجاز خود، فعالان اقتصادی طرف مورد توافق خود و شرکت‌های دارای گواهی‌نامه اعتبار این کشورها را نیز به رسمیت بشناسند. بر این اساس، یک شرکت دارای گواهی فعال اقتصادی مجاز در یک کشور می‌تواند مزایای مشابهی را از مقامات گمرکی در کشور دارای توافق‌نامه شناخت متقابل دریافت کند. هر یک از کشورهای مورد مطالعه تاکنون توافق‌نامه‌های شناخت متقابلی را با کشورهای مختلف نهایی کرده‌اند.

ترکیه در ۹ ژوئن سال ۲۰۱۴ یک توافق‌نامه شناخت متقابل با کره جنوبی امضا کرده است. همچنین، مذاکرات توافق‌نامه شناخت متقابل این کشور با جمهوری خلق چین، قزاقستان، گرجستان و فدراسیون روسیه در جریان است. امارات متحده عربی نیز تاکنون با کشورهای کره جنوبی (اجرا شده) و چین (اجرا شده) توافق‌نامه شناخت متقابل برقرار کرده است. گمرک جمهوری خلق چین نیز تاکنون با گمرک کشورهای سنگاپور، کره جنوبی، هنگ کنگ، ماکائو، تایوان، اتحادیه اروپا، سوئیس و نیوزیلند و ایران توافق‌نامه شناسایی متقابل امضا کرده است.

مطابق لایحه «موافقت‌نامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه در مورد شناسایی متقابل برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز» نیز جمهوری اسلامی ایران در حال انعقاد اولین تفاهم‌نامه شناخت متقابل فعالان اقتصادی مجاز است. بر این اساس، طرفین درخصوص نحوه اجرای تبادل اطلاعات به‌روز شده فعالان اقتصادی مجاز دو طرف توافقاتی را انجام داده‌اند تا هنگام اظهار کالاهای وارداتی در قلمرو کشور خود کد فعال اقتصادی مجاز شرکت صادرکننده طرف مقابل را در اظهارنامه واردات درج و گمرک دو طرف با مقایسه این کد با اطلاعاتی (که از قبل از گمرک طرف دیگر اخذ کرده‌اند)، تسهیلاتی را به واردکنندگان و صادرکنندگان طرفین ارائه کنند. این تسهیلات شامل: کاهش میزان نظارت اسناد، کاهش میزان بازرسی واردات و تضمین اولویت بازرسی فیزیکی محموله‌های فعالان اقتصادی مشمول موضوع اسناد است [۱].

۵. بررسی آمار تجارت ایران و روسیه

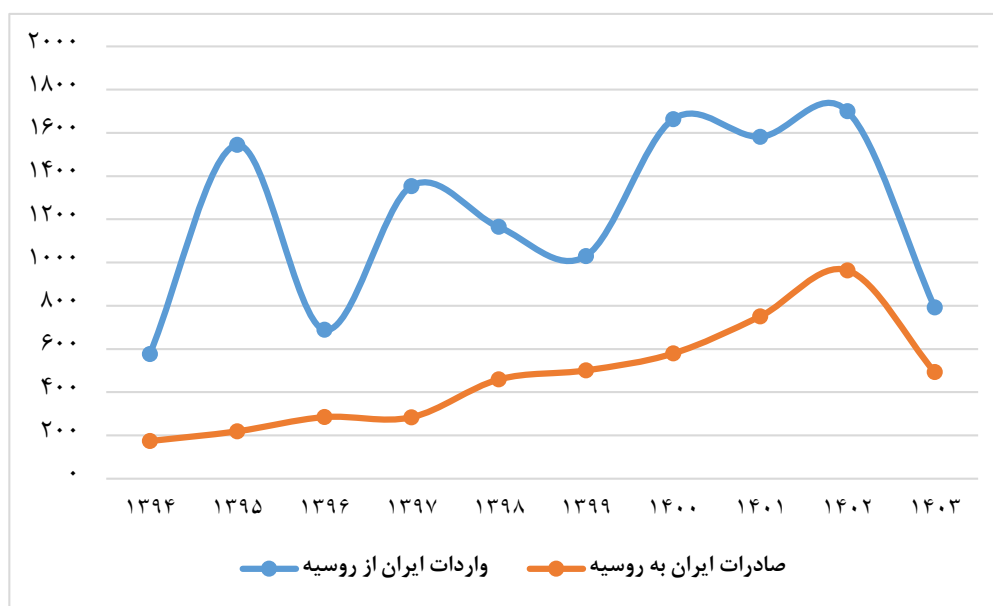
جدول ۳ میزان واردات و صادرات ایران با روسیه را براساس اطلاعات گمرک [۲] نمایش می‌دهد:

جدول ۳. میزان واردات و صادرات ایران با روسیه (میلیون دلار) [۲]

سال	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳
واردات ایران از روسیه	۵۷۷	۱۵۴۴	۶۸۹	۱۳۵۴	۱۱۶۵	۱۰۳۰	۱۶۶۳	۱۵۸۲	۱۷۰۰	۷۹۳
صادرات ایران به روسیه	۱۷۴	۲۱۹	۲۸۵	۲۸۴	۴۵۹	۵۰۱	۵۷۹	۷۵۱	۹۶۴	۴۹۴

گفتنی است؛ طی سال‌های ۱۳۹۴ تا نیمه نخست سال ۱۴۰۳، محصولات کشاورزی، دارویی و پتروشیمی از مهمترین کالاهای صادراتی ایران به روسیه به‌شمار می‌روند. سهم این محصولات بین ۲۵ تا ۴۸ درصد کل صادرات ایران به این کشور و ارزش آنها بین ۶۳ تا ۲۵۹ میلیون دلار بوده است.

شکل ۱. نمودار مبادلات تجاری ایران با روسیه (میلیون دلار) [۲]



صادرات ایران به روسیه طی سال‌های فوق دارای روندی افزایشی بوده، به‌گونه‌ای که بیشترین صادرات مربوط به سال ۱۴۰۲ به ارزش ۹۶۴ میلیون دلار و کمترین آن مربوط به سال ۱۳۹۴ به ارزش ۱۷۴ میلیون دلار بوده است. همچنین، میانگین صادرات ایران به روسیه طی سال‌های فوق رقمی بالغ بر ۴۶۸ میلیون دلار ذکر شده است. در این راستا، اقلامی نظیر غلات، آهن و فولاد، رآکتورهای هسته‌ای، چوب و اشیای ساخته شده از آن، قطعات رآکتور هسته‌ای، طلا و ... جزء اقلام نخست وارداتی ایران از روسیه طی سال‌های ۱۳۹۴ تا نیمه نخست سال ۱۴۰۳ بوده‌اند. سهم این محصولات بین ۶۲ تا ۸۳ درصد و ارزش آن بین ۴۰۷ تا ۱۳۷۳ میلیون دلار از کل واردات ایران از این کشور بوده است. روند واردات ایران از روسیه طی سال‌های فوق دارای روندی نسبتاً صعودی بوده، به‌گونه‌ای که بیشترین واردات مربوط به سال ۱۴۰۲ به ارزش ۱۷۰۰ میلیون دلار و کمترین آن مربوط به سال ۱۳۹۴ به ارزش ۵۷۷ میلیون دلار بوده است. همچنین، میانگین واردات ایران از روسیه طی سال‌های فوق رقمی بالغ بر ۱۲۵۶ میلیون دلار ذکر شده است.

۶. بررسی لایحه و اصلاحات کمیسیون اقتصادی

لایحه «موافقت‌نامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه در مورد شناسایی متقابل برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز» مشتمل بر ماده‌واحد و یک تبصره است که به‌شرح زیر بوده و متن موافقت‌نامه نیز به پیوست لایحه تقدیم شده است: «ماده‌واحد- موافقت‌نامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه در مورد شناسایی متقابل برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز مشتمل بر یک مقدمه و سیزده ماده به‌شرح پیوست تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود. تبصره- رعایت اصل هفتادوهفتم (۷۷) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد هرگونه اصلاح موافقت‌نامه (موضوع ماده (۱۱) آن) الزامی است.»



کمیسیون اقتصادی مجلس در جلسه مورخ ۱۴۰۴/۰۱/۲۴ با اعمال اصلاحات و الحاقات زیر در تبصره‌های ماده‌واحد، با این لایحه موافقت کردند؛ اصلاحات انجام شده ناظر به تدوین آیین‌نامه اجرایی انتخاب فعالان اقتصادی مجاز، ارائه اطلاعات ایشان به کمیسیون اقتصادی و رعایت اصول یکصد و بیست‌وپنجم (۱۲۵) و یکصد و سی‌ونهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقت‌نامه است که اعمال آنها مناسب ارزیابی می‌شود:

.....»

تبصره «۱»- انتخاب فعالان اقتصادی مجاز جمهوری اسلامی ایران براساس آیین‌نامه اجرایی شامل معیارها و شاخص‌ها و فرایندی است که به‌وسیله وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

تبصره «۲»- وزارت امور اقتصادی و دارایی و گمرک جمهوری اسلامی ایران مکلف‌اند فهرست فعالان اقتصادی مجاز را هر ۶ ماه یک‌بار به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه دهند.

تبصره «۳»- در اجرای این موافقت‌نامه و اصلاحات بعدی آن، رعایت اصول هفتادوهفتم (۷۷)، یکصد و بیست‌وپنجم (۱۲۵) و یکصد و سی‌ونهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران الزامی است.»

موافقت‌نامه پیوست دارای سیزده ماده بوده و در مقدمه آن آمده است:

«دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه (از این پس «طرف‌های متعاقد» نامیده می‌شوند)؛ با در نظر گرفتن انجام ارزیابی‌های قبلی توسط دولت طرف‌های متعاقد مبنی بر تأیید اینکه برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز دولت طرف‌های متعاقد، ابتکارهایی با هدف انطباق با قوانین دولت هریک از طرف‌های متعاقد و بهبود امنیت زنجیره‌های تأمین و پیشبرد تجارت مشروع هستند؛ با تصدیق اینکه استانداردهای امنیتی اعمال شده نسبت به برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز با مقررات و قوانین امنیتی وضع شده طبق قوانین دولت هریک از طرف‌های متعاقد و چارچوب استانداردهای مصوب سازمان جهانی گمرک برای ایمن‌سازی و تسهیل تجارت جهانی، تا حدی که طرف‌های متعاقد نسبت به آنها متعهد شده‌اند، مطابقت دارد؛ با تصدیق ماهیت خاص رویه‌ها، اشکال و سازوکارهای گمرکات و آیین‌نامه‌هایی که توسط دولت طرف‌های متعاقد برای اجرای برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز آنها اتخاذ می‌شود؛ با درک این موضوع که شناسایی متقابل برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز به امنیت و انطباق با قوانین دولت هریک از طرف‌های متعاقد در رابطه با کل زنجیره‌های تأمین کمک می‌کند؛ با رهنمود از موافقت‌نامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه درباره همکاری و کمک اداری متقابل در امور گمرکی مورخ ۱۳۹۵/۰۲/۲۷ (۱۶ مه ۲۰۱۶)، به شرح زیر موافقت کردند.»

جدول ۴، موضوعات مرتبط با هر ماده را نمایش می‌دهد:

جدول ۴. عناوین و موضوعات موافقت‌نامه

ماده	موضوع	توضیحات
(۱)	تعاریف	تعریف عبارات «عرضه مستقیم»، «فعال اقتصادی مجاز» و «ساده‌سازی‌ها»
(۲)	مقام‌های صلاحیت‌دار	تعیین سازمان گمرک فدرال روسیه و گمرک جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مقام‌های صلاحیت‌دار
(۳)	دامنه شمول موافقت‌نامه	تعیین شمولیت فعالان اقتصادی مجاز در طرف متعاقد
(۴)	سازگاری	سازگاری و متناسب بوده رویه‌های واگذاری، لغو، راستی‌آزمایی و ... در طرف متعاقد
(۵)	شناسایی متقابل	شناسایی متقابل فعالان اقتصادی مجاز و ساده‌سازی‌های زیر: انجام تشریفات گمرکی براساس اولویت، انجام رسیدگی یا بازرسی گمرکی براساس اولویت، انجام واپایش (کنترل) اسنادی و فیزیکی گمرکی به حداقل میزان که طبق الزامات سامانه مدیریت خطر تعیین می‌شود.
(۶)	نظارت بر فعال اقتصادی مجاز	ارائه گزارش در صورت وجود نشانه‌های نقض قوانین گمرکی به طرف مقابل و بررسی لغو مجوز واحد متخلف
(۷)	تبادل اطلاعات	سازوکار تبادل اطلاعات بین طرفین
(۸)	محرمانگی اطلاعات	سازوکار رعایت محرمانگی اطلاعات
(۹)	اجرای موافقت‌نامه	حل مشکلات اجرایی و نظارت بر اجرای آن
(۱۰)	حلول و فصل اختلافات	حل و فصل مشکلات از طریق مجاری سیاسی (دیپلماتیک)
(۱۱)	اصلاحات	امکان اصلاح از طریق اسناد اصلاحی با توافق طرفین
(۱۲)	قلمرو اجرای موافقت‌نامه	این موافقت‌نامه در قلمرو کشور طرف‌های متعاقد اعمال می‌شود.
(۱۳)	لازم‌الاجرا شدن و خاتمه	ساده‌سازی‌ها نود روز پس از لازم‌الاجرا شدن، عملیاتی شده و خاتمه سه ماه پس از تاریخ دریافت اطلاعات کتبی



۷. بررسی چالش‌ها و ملاحظات

با توجه به شرایط تحریمی کشور، ابهامات و سؤالاتی در خصوص فرایند اجرای این موافقت‌نامه مطرح می‌شود که به صورت مختصر، به بررسی آن می‌پردازیم.

الف) آیا ارائه اطلاعات فعالان اقتصادی مجاز به کشور دیگر، منجر به خروج اطلاعات مهم (به خصوص در حوزه دور زدن تحریم‌ها) نمی‌شود؟
۱. باید توجه داشت استفاده از ظرفیت فعالان اقتصادی مجاز، برای بازرگانان اختیاری بوده و الزام یا امکان آن وجود ندارد که تمامی فعالان اقتصادی از ظرفیت این برنامه استفاده کنند؛ ۲. اسامی شرکت‌های حائز شرایط بهره‌مندی از این ظرفیت، توسط گمرک به صورت عمومی منتشر می‌شود و این اطلاعات دارای طبقه‌بندی نیست؛ ۳. فارغ از این موافقت‌نامه، در مرحله ورود یا صدور کالا در کشور مقابل، اعلام اطلاعات مالک کالا و شناسایی وی یکی از فرایندهای عمومی تشریفات گمرکی محسوب خواهد شد؛ ۴. با توجه به آنکه هر دو کشور در شرایط تحریمی به سر می‌برند، استفاده از سازوکارهای متقابل و محرمانه در شرایط خاص می‌تواند از بروز مشکلات مذکور جلوگیری کند.

ب) در صورت کشف تخلف از سوی فعال اقتصادی مجاز کشور مقابل، امکان برخورد با وی وجود ندارد؟
هر چند که در سازوکار فعال اقتصادی مجاز، اصل بر اعمال سهولت بوده و در صورت اعمال قواعد سخت‌گیرانه، متقابلاً فعالان اقتصادی مجاز کشورمان نیز با رفتار مشابهی مواجه خواهند شد، اما این موضوع مانع از انجام نظارت‌ها و کنترل‌های گمرکی به خصوص در مواقعی که مخاطره (ریسک) بالایی وجود دارد، نیست. مطابق ماده (۶) موافقت‌نامه، در مواردی که نشانه‌هایی از نقض قوانین گمرکی توسط فعال اقتصادی مجاز دولت طرف متعاقد دیگر وجود داشت، باید مراتب به کشور مقابل اعلام شده و آن کشور موضوع لغو وضعیت فعال اقتصادی مجاز را بررسی کند.

ج) با اجرای این موافقت‌نامه، وابستگی ساختاری به کشور روسیه افزایش می‌یابد؟
این لایحه در صورت اجرای موفق، می‌تواند در هم‌تنیدگی ایران به سیستم تجاری غرب را کاهش دهد، امنیت اقتصادی و انرژی را تقویت کند و موضع چانه‌زنی ایران در برابر تحریم‌ها را بهبود بخشد. با این حال، احتمال وابستگی بیش از حد به روسیه، تنش با غرب و چالش‌های امنیتی نیازمند مدیریت هوشمندانه در سایر ابعاد روابط خارجی است. به طور کلی این توافق‌نامه می‌تواند ابزاری برای تقویت امنیت و اقتصاد ملی ایران باشد.

به عبارت دیگر، اگر این همکاری‌ها به وابستگی ساختاری اقتصاد ایران به روسیه تبدیل شود در بلندمدت آسیب‌های جدی برای تنوع‌بخشی به شرکای خارجی کشور ایجاد خواهد کرد؛ اما به هر ترتیب آمارها نشان می‌دهد، تجارت ایران با روسیه محدود بوده و نیازمند توسعه ارتباطات اقتصادی و تجاری با روسیه هستیم؛ به عنوان مثال، در سال ۱۴۰۳ میزان صادرات و واردات ایران با کشور روسیه به ترتیب ۴۹۴ و ۷۹۳ میلیون دلار (یعنی در مجموع کمتر ۱,۳ میلیارد دلار) بوده است [۲].

۸. جمع‌بندی

بررسی‌ها نشان می‌دهد استفاده از برنامه فعالان اقتصادی مجاز و شناسایی متقابل آن به صورت دو یا چندجانبه، می‌تواند نقش مؤثری در بهبود شاخص‌های تجاری داشته باشد. از سوی دیگر، برخی از کارشناسان معتقدند تعداد فعالان اقتصادی مجاز باید محدود بوده و تعیین بیش از ۷۰۰ متقاضی به عنوان فعالان اقتصادی مجاز در ایران، می‌تواند فرایند حسابرسی و نظارت بر واحدهای مربوطه را با چالش مواجه کند. همچنین مسائل دیگری از قبیل تعلل در صدور مجوزها و زمان‌بر بودن برخی از فرایندهای مرتبط با ثبت سفارش و تخصیص یا تأمین ارز، عملاً می‌تواند مزیت‌های برنامه فعالان اقتصادی مجاز را با چالش مواجه کند. لازم به ذکر است؛ ارائه مجوزها و تسهیلات (نظیر مجوز ترخیص درصدی) بدون توجه به رتبه‌بندی‌های برنامه فعال اقتصادی مجاز، جذابیت‌های این برنامه را برای واحدهای فعال کاهش می‌دهد.

در مجموع با توجه به تصویب قانون موافقت‌نامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و کشورهای عضو آن، استفاده مؤثر از سازوکار فعال اقتصادی مجاز و شناسایی متقابل آن با کشورهای هدف (به خصوص کشور روسیه که در زمره کشورهای حوزه اوراسیا نیز محسوب می‌شود)، می‌تواند در اجرای قانون مذکور مؤثر باشد؛ علاوه بر آن، امکان بهبود و استانداردسازی رویه‌های داخلی، تسهیل فرایندهای گمرکی و در نتیجه، توسعه تجارت از طریق تصویب و اجرای چنین موافقت‌نامه‌هایی وجود خواهد داشت؛ لذا تصویب لایحه مذکور مناسب ارزیابی می‌شود.



جدول ۵. خلاصه ارزیابی مواد گزارش کمیسیون اقتصادی به صحن علنی مجلس

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
واحد	✓			
تبصره «۱»	✓			
تبصره «۲»	✓			
تبصره «۳»	✓			

جدول ۶. ارزیابی مواد گزارش کمیسیون اقتصادی به صحن علنی مجلس

ماده واحد- تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهاری نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحد- موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه در مورد شناسایی متقابل برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز مشتمل بر یک مقدمه و سیزده ماده به شرح پیوست تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود.	✓					
تبصره «۱»- انتخاب فعالان اقتصادی مجاز جمهوری اسلامی ایران براساس آیین‌نامه اجرایی شامل معیارها و شاخص‌ها و فرایندی است که به وسیله وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	✓					
تبصره «۲»- وزارت امور اقتصادی و دارایی و گمرک جمهوری اسلامی ایران مکلف‌اند فهرست فعالان اقتصادی مجاز را هر ۶ ماه یکبار به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه دهند.	✓					
تبصره «۳»- 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.	✓					

منابع و مآخذ

- فامیل محمدی، محمد مهدی و عباس زاده، محبوبه و محمدی فرد محمد حسام (۱۴۰۲)، «مطالعه تطبیقی و بررسی فرایندها، ساختار و عملکرد گمرک در کشورهای چین، ترکیه و امارات»، شماره مسلسل ۱۹۶۸۵، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- آمار رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران منتشر شده در وب‌گاه

https://irica.ir/web_directory/55334

گزیده سیاستی

استفاده از برنامه فعالان اقتصادی مجاز (AEO) و شناسایی متقابل آن به صورت دو یا چند جانبه، می‌تواند نقش مؤثری در بهبود شاخص‌های تجاری داشته باشد.

