



مشخصات لایحه

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۴۹

شماره چاپ:

۱۵۲۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۰/۴/۷

نام دفتر:

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۱۰۰۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۶/۱

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران

و جمهوری عربی سوریه»

مقدمه

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

بعد از موافقتنامه‌های تجارت ترجیحی که ساده‌ترین و قدمتی‌ترین نوع همگرایی اقتصادی محسوب می‌شوند، کشورهای طرف قرارداد تلاش می‌کنند با انعقاد موافقتنامه‌های تجارت آزاد به گسترش روابط تجاری و تحکیم مناسبات و همکاری‌های دوجانبه اقدام نمایند که از این منظر لایحه حاضر را می‌توان اولین موافقتنامه تجارت آزاد ایران با یک کشور دیگر تلقی کرد.

کشورهای گوناگون به دلایل اقتصادی و سیاسی مختلفی اقدام به انعقاد موافقتنامه‌های تجارت منطقه‌ای می‌نمایند. از نظر اقتصادی، تمایل به رشد اقتصادی مهمترین عامل گرایش به این ترتیبات است که با رفع موانع تجاری و ایجاد چرخه‌های ناشی از مقیاس، تخصص‌گرایی و جذب سرمایه‌گذاری حاصل می‌شود و شرکای تجاری می‌توانند آزادسازی سریع‌تر، گسترده‌تر و عمیق‌تری را بین اعضای خود ایجاد کنند.

از نظر سیاسی نیز انعقاد این موافقتنامه‌ها راهکاری برای ایجاد ثبات سیاسی در مراودات میان طرفین و تعهد و پایبندی به معاهدات محسوب می‌شود زیرا این‌گونه موافقتنامه‌ها به‌عنوان سازوکاری برای جلوگیری از تغییر در سیاستگذاری در حوزه‌های مختلف روابط بین کشورهاست و حتی آثار و ملاحظات سیاست خارجی و امنیتی دارند.

۱. موضوع لایحه

این لایحه ضمن ارائه یک ماده واحده (موضوع تصویب و اجازه مبادله اسناد موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه) و یک تبصره درخصوص ارجاع به داور با رعایت قوانین و مقررات مربوطه به یک مقدمه، ۲۳ ماده و سه پیوست اشاره دارد.

در مقدمه توجهی این لایحه به اهدافی مانند گسترش روابط تجاری، استقرار بستر قانونی برای فعالیت‌های تجاری، تسهیل مناسبات، ارتقای سطح همکاری‌ها و تحکیم مناسبات اشاره شده است.

۲. پیشینه قانونی

کشور سوریه به واسطه مشترکات اقتصادی و سیاسی خود جزو شرکای استراتژیک ایران محسوب می‌شود. به همین دلیل موافقتنامه‌های متعددی مانند عهدنامه مودت (۱۳۳۴/۱۲/۱۰)، موافقتنامه جهانگردی (۱۳۵۳/۱۱/۲۸)، موافقتنامه فرهنگی (۱۳۵۵/۲/۲۱)، مبادلات کالا (۱۳۶۱/۱۱/۱۷)، فروش و تحویل نفت (۱۳۶۳/۳/۵)، موافقتنامه فرهنگی (۱۳۶۳/۷/۱۰)، موافقتنامه حمل‌ونقل (۱۳۶۳/۱۰/۱۸)، فروش و تحویل نفت (۱۳۶۴/۵/۱۵)، تحویل نفت (۱۳۶۵/۹/۲۰)، همکاری انتظامی (۱۳۷۱/۶/۳۱)، موافقتنامه تسویه حساب (۱۳۷۸/۹/۲۸)، حمل‌ونقل هوایی (۱۳۷۹/۸/۲)، مالیاتی (۱۳۸۰/۳/۳۱)، بازرگانی (۱۳۸۰/۹/۷)، کشتریانی (۱۳۸۱/۳/۱۸)، قضایی (۱۳۸۱/۴/۱۵)، سرمایه‌گذاری (۱۳۸۱/۱۰/۲۲)، تسهیلات صادراتی (۱۳۸۲/۸/۴)، گمرکی (۱۳۸۶/۵/۱۴)،

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

۳. بررسی لایحه

الف) لوائح قانونی مربوط به موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه بعد از انجام هماهنگی‌های اولیه میان دولت‌های موضوع موافقتنامه، تهیه شده و برای تصویب به مجلس ارائه می‌شوند. توافقات اولیه دولت‌ها موجب می‌شود که اصلاح و تکمیل موافقتنامه‌ها در مجلس با مشکل روبه‌رو شود. زیرا برای هرگونه حک و اصلاح آنها در مجلس می‌باید مجدداً لایحه مذکور به دولت عودت داده و اصلاحات پیشنهادی با کشورهای طرف قرارداد مطرح شود و در صورت توافق مجدداً به صورت لایحه به مجلس باز گردد. البته محتمل است که تغییرات از سوی دولت طرف مذاکره پذیرفته نشده و تصویب موافقتنامه با بن‌بست مواجه شود. به همین دلیل معمولاً در بررسی لوائح مرتبط با موافقتنامه‌ها از پرداختن به مسائل فنی کوچک و جزئی پرهیز شده و تنها در صورتی که موافقتنامه از ابهامات اساسی برخوردار باشد و منجر به چالش احتمالی در مناسبات تجاری یا مقررات داخلی شود مجلس به اصلاح یا رد آن اقدام می‌کند. با این حال برخی از موارد ذیل به استحضار می‌رسد:

۱. گنجاندن کالاهای کشاورزی در ماده (۱) و شمول این موافقتنامه بر آن کالاها درحالی که در تمام دنیا به واسطه شرایط خاص اقلیمی و تأثیر آن بر مزیت نسبی کالاهای کشاورزی، آزادسازی محصولات کشاورزی را با تأمل مورد نظر قرار می‌دهند.

۲. اشاره به پیوست‌های لایحه (برای مثال در ماده (۲) و (۹) و...) درحالی که پیوست‌ها در لایحه نیامده است و طبق اصل هفتادوهفتم قانون اساسی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

۳. منظور از (مالیات‌هایی که تأثیرات مشابه عوارض گمرکی دارند) در بند «۱» ماده (۳) مشخص نیست.

۴. در بند «۲» ماده (۳) این ابهام وجود دارد که می‌توان تعرفه‌های زیر ۴ درصد را به بالای ۴ درصد افزایش داد مگر اینکه قید شود حداکثر افزایش تا ۴ درصد خواهد بود.

۵. در ماده (۷) به استثنائات اشاره شده درحالی که دامنه شمول هر کدام از آنها به‌خصوص در مواردی مانند گنجینه‌های ملی و آثار هنری و تاریخی و باستانی و منابع طبیعی مشخص نیست.

۶. یکی دیگر از ابهامات اساسی این لایحه جدا بودن ایران از قواعد سازمان WTO به واسطه عدم عضویت در این سازمان است به همین دلیل ابهاماتی اساسی درخصوص منظور از «آسیب جدی»، «تهدید تولید داخلی»، «تأخیر انداختن ایجاد یک صنعت به‌طور اساسی» و «اقدامات مناسب برای تأمین منافع متقابل» و... وجود دارد.

۷. با عنایت به لزوم رعایت قوانین و مقررات مربوطه در مورد ماده (۲۰) این موافقتنامه بهتر است به جای ارجاع به داوری اعمال کل ماده (۲۰) در تبصره ذیل ماده واحده موردنظر قرار گیرد.

ب) نکته دوم اینکه تأثیرگذاری مجلس در فرایند نظارت بر عملکرد این موافقتنامه‌ها روشن و شفاف نیست. تاکنون دهها موافقتنامه در قالب‌های متفاوت میان ایران و کشورهای مختلف منعقد و توسط مجلس تصویب شده است ولی هیچ‌گونه گزارشی مبنی بر ارائه عملکرد و اثربخشی این موافقتنامه‌ها از طرف وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت امور خارجه و دیگر وزارتخانه‌های تخصصی به مجلس ارائه نشده است.

شایان توجه است که این لایحه را می‌توان در امتداد «قانون موافقتنامه تجارت ترجیحی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری عربی سوریه» مصوب ۱۳۸۷/۵/۶ مجلس شورای اسلامی قلمداد کرد زیرا در ماده (۱) قانون مذکور که به اهداف قانون اشاره دارد به‌صورت صریح به «تقویت و گسترش تدریجی ترتیبات تجاری ترجیحی و ارتقای آن به موافقتنامه تجارت آزادی که می‌تواند در آینده مورد توجه قرار گیرد» اشاره شده است.

حال سؤال این است که آیا اهداف قانون قبلی تحقق یافته و امتیازات مبادله شده در آن قانون کفایت توسعه همکاری‌ها را نمی‌کرده و یا اینکه تصویب موافقتنامه تجارت آزاد تنها جنبه شکلی دارد و هدف توسعه همکاری‌های فی‌مابین در روابط بین‌الملل را دنبال می‌کند.

نتیجه‌گیری

۱. با توجه به اینکه حوزه ورود مجلس در زمینه قانونگذاری در زمان تصویب این‌گونه موافقتنامه‌ها و در زمینه نظارت بعد از تصویب پیرامون عملکرد موافقتنامه‌ها محدود و با موانعی جدی روبه‌رو است پیشنهاد می‌شود برای تصویب این موافقتنامه‌ها فرایند به شکلی تنظیم شود که دستگاه‌های مسئول مکلف باشند گزارش عملکردی مکتوبی از اثربخشی موافقتنامه‌های مشابه ارائه دهند تا نمایندگان در فضایی شفاف و کارشناسی درخصوص رد یا تصویب این‌گونه لوائح تصمیم‌گیری کنند.

۲. با توجه به موارد فوق برحسب روند معمول کلیت این لوائح در قالب موافقتنامه‌های قبلی با چارچوب معمول بوده و پس از اعمال اصلاحات قابل تصویب است هر چند که در تصویب و یا عدم تصویب این لایحه لازم است به شرایط و تحولات اخیر منطقه توجه ویژه نمود.