

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**« لایحه موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری
بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری عراق »**

مقدمه

مخصوص سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۱۲

شماره چاپ:

۶۸۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۷/۲۹

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفاتر: مطالعات

اقتصادی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۵۵۷۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۸/۲۷

جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌تواند از طریق آثار مثبتی مانند کسب دارایی، انتقال فناوری و تکنولوژی، گسترش اندازه بازار و فواید صادراتی، ایجاد صنایع فرعی، معرفی فرآیندهای جدید، تقویت توان مدیریتی، آموزش نیروی انسانی و دسترسی به بازارهای خارجی، باعث تسریع در روند رشد و توسعه اقتصادی در کشورهای میزبان شود.

براساس گزارش کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل (آنکتاد)، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جذب شده توسط ایران در سال ۲۰۱۴ بالغ بر ۲ میلیارد و ۱۰۵ میلیون دلار بود که این رقم در سال ۲۰۱۵ به ۲ میلیارد دلار کاهش یافته بود، اما در سال ۲۰۱۶ میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جذب شده در کشور به رقم ۳ میلیارد و ۳۷۲ میلیون دلار رسید که نشان‌دهنده رشد ۶۴ درصدی نسبت به سال ۲۰۱۵ است.

لایحه موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عراق نیز یکی از توافقنامه‌های دوجانبه است که در مقدمه آن به مواردی از جمله ایجاد و حفظ شرایط مساعد برای سرمایه‌گذاری در جهت ارتقا و تحکیم همکاری‌های اقتصادی و تأمین منافع هر دو دولت اشاره شده است.

۱. موضوع لایحه

این لایحه ضمن ارائه یک ماده واحده شامل یک مقدمه و ۱۶ ماده می‌باشد که در چارچوب سایر موافقتنامه‌های تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری است که تاکنون میان دولت جمهوری اسلامی ایران با سایر کشورها به تصویب رسیده است.

۲. پیشینه موافقتنامه‌های تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین جمهوری اسلامی ایران

و سایر کشورها

بررسی سابقه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورها بیانگر تعدد این قبیل موافقتنامه‌هاست که در جدول ذیل به سابقه این قوانین اشاره شده است.

جدول ۱. تاریخچه موافقتنامه‌های تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری جمهوری اسلامی ایران (لازم‌الاجرا)

ردیف	نام کشور	تاریخ لازم‌الاجرا	ردیف	نام کشور	تاریخ لازم‌الاجرا
۱	ارمنستان	۱۳۷۵/۱۲/۸	۳۰	گرجستان	۱۳۸۴/۴/۱
۲	پاکستان	۱۳۷۷/۴/۶	۳۱	آلمان	۱۳۸۴/۴/۲
۳	قزاقستان	۱۳۷۸/۱/۱۴	۳۲	چین	۱۳۸۴/۴/۱۰
۴	لبنان	۱۳۷۹/۲/۲۵	۳۳	رومانی	۱۳۸۳/۱۰/۲۳
۵	بیلوروس	۱۳۷۹/۴/۳	۳۴	ترکیه	۱۳۸۴/۱/۲۴
۶	بوسنی و هرزگوین	۱۳۷۹/۶/۴	۳۵	کره شمالی	۱۳۸۴/۲/۴
۷	یمن	۱۳۷۹/۷/۲۵	۳۶	قرقیزستان	۱۳۸۴/۴/۶
۸	سودان	۱۳۸۰/۷/۱۷	۳۷	ایتالیا	۱۳۸۴/۵/۵
۹	لهستان	۱۳۸۰/۸/۴	۳۸	سوریه	۱۳۸۴/۸/۲۵
۱۰	سوئیس	۱۳۸۰/۸/۱۰	۳۹	الجزایر	۱۳۸۴/۹/۱۴
۱۱	قطر	۱۳۸۰/۸/۱۴	۴۰	کره جنوبی	۱۳۸۵/۱/۱۱
۱۲	آفریقای جنوبی	۱۳۸۰/۱۲/۱۴	۴۱	ونزوئلا	۱۳۸۵/۳/۱۷
۱۳	آذربایجان	۱۳۸۱/۳/۳۰	۴۲	صربستان	۱۳۸۵/۴/۱۶
۱۴	مقدونیه	۱۳۸۱/۸/۲۵	۴۳	اتیوپی	۱۳۸۵/۱/۲۰
۱۵	بنگلادش	۱۳۸۱/۹/۱۴	۴۴	مالزی	۱۳۸۵/۵/۱۳
۱۶	تونس	۱۳۸۱/۱۲/۸	۴۵	افغانستان	۱۳۸۶/۱۱/۱۳
۱۷	مغرب	۱۳۸۲/۱/۱۱	۴۶	سوئد	۱۳۸۶/۱۲/۱۲
۱۸	عمان	۱۳۸۲/۱/۱۹	۴۷	یونان	۱۳۸۶/۱۲/۲۳
۱۹	اوکراین	۱۳۸۲/۴/۱۴	۴۸	اندونزی	۱۳۸۸/۱/۱۸
۲۰	کرواسی	۱۳۸۲/۵/۱۱	۴۹	قبرس	۱۳۸۸/۱/۲۹
۲۱	بلغارستان	۱۳۸۲/۶/۲	۵۰	لیبی	۱۳۸۹/۳/۱۵
۲۲	اسپانیا	۱۳۸۳/۲/۸	۵۱	کویت	۱۳۸۹/۱۲/۲۳
۲۳	ترکمنستان	۱۳۸۳/۲/۱۰	۵۲	ویتنام	۱۳۸۹/۱۲/۲۸
۲۴	اتریش	۱۳۸۳/۴/۲۱	۵۳	زیمبابوه	۱۳۹۳/۱۱/۶
۲۵	ازبکستان	۱۳۸۳/۴/۲۱	۵۴	سريلانکا	۱۳۹۴/۱۱/۱۵
۲۶	بحرین	۱۳۸۳/۷/۲۱	۵۵	روسیه	۱۳۹۶/۱/۱۸
۲۷	تاجیکستان	۱۳۸۳/۸/۱۳	۵۶	ژاپن	۱۳۹۶/۲/۶
۲۸	فنلاند	۱۳۸۳/۵/۵	۵۷	اسلواکی	۱۳۹۶/۶/۸
۲۹	فرانسه	۱۳۸۳/۸/۲۲			

مأخذ: سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران.

۳. میزان تجارت بین کشورهای ایران و عراق

کشور عراق یکی از بزرگ‌ترین همسایگان مرزی ایران و یکی از بزرگ‌ترین بازارها برای محصولات صادراتی ایران می‌باشد، به طوری که در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۴ عراق بعد از کشورهای چین و امارات، با بیش از ۶ میلیارد دلار سومین مقصد صادراتی کالاهای ایرانی بوده است، اما مطابق با آمارها در سال ۲۰۱۴ سهم ایران از صادرات ۴۵ میلیارد دلاری به عراق تنها ۱۴ درصد بوده است در حالی که کشورهای ترکیه و چین با ۲۴ و ۱۷ درصد، سهم‌های بیشتری در صادرات به عراق نسبت به کشورمان داشته‌اند. این در حالی است که کشورمان می‌تواند در بسیاری از گروه‌های کالای ذیل سهم بازاری خود در عراق را افزایش دهد.

جدول ۲. سهم ایران در صادرات به عراق برحسب گروه کالایی در سال ۲۰۱۴

نوع صنعت	ارزش واردات از جهان (میلیون دلار)	ارزش صادرات ایران (میلیون دلار)	سهم ایران از این بازار (درصد)
محصولات با منشأ گیاهی و حیوانی	۵/۶۱۷	۱/۴۹۹	۲۷
صنایع غذایی	۳/۷۱	۰/۶۵۶	۱۸
صنایع شیمیایی	۳/۵۴۳	۰/۹۷۴	۲۸
صنایع دارویی و تجهیزات پزشکی	۲/۰۶۷	۰/۰۱۸	۱
فرآورده‌های آرایشی و بهداشتی	۰/۴۳	۰/۰۹	۲۱
صنایع ساختمانی	۲/۰۰۷	۱/۱۱۲	۵۵
فلزات و مصنوعات فلزی	۵/۱۹۲	۰/۵۶	۱۱
سوختهای معدنی و محصولات پالایشگاهی	۰/۶۱۶	۰/۲۹۴	۴۸
صنایع نساجی	۲/۸۶	۰/۳۱۲	۱۱
چوب و اشیای ساخته شده از چوب	۰/۳۴۷	۰/۰۱۹	۵
ماشین‌آلات مکانیکی برقی تجهیزات و قطعات	۹/۹۵۱	۰/۳۸۶	۴
کاغذ و مقوا و اشیای ساخته شده از آن	۰/۳۷۶	۰/۰۱۹	۵
وسایل نقلیه و قطعات	۴/۳۴۹	۰/۱۷۳	۴
چرم و پوست	۰/۰۷۵	۰/۰۰۲	۲
مبلمان و وسایل روشنایی	۱/۰۰۱	۰/۰۲	۲
سایر صنایع	۲/۸۲۹	۰/۰۰۶	۰
جمع کل	۴۱/۹۹۸	۶/۱۳۴	۱۵

مأخذ: راهنمای تجارت کاربردی با کشور عراق، سازمان توسعه تجارت ایران.

(میلیارد دلار)

جدول ۳. حجم تجارت بین ایران و عراق

۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	
۴/۵۶	۴/۵۴	۵/۱۸	۶/۳۴	۶/۰۳	۶/۴۹	۶/۲۳	۶/۱۳	صادرات ایران
۰/۰۶۳	۰/۰۴۶	۰/۱۲۴	۰/۰۸۳	۰/۰۷	۰/۰۶۱	۰/۰۵	۰/۰۶۴	واردات ایران

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران.

(میلیون دلار)*

جدول ۴. سرمایه‌گذاری خارجی در ایران و عراق

۲۰۱۶	۲۰۱۵	۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲	۲۰۱۱	
۳,۳۷۲	۲,۰۵۰	۲,۱۰۵	۳,۰۵۰	۴,۶۶۲	۴,۲۷۷	سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده در ایران
۶۴/۵	-۲/۶	-۳۱	-۳۴	۹	-	نرخ رشد سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده در ایران (درصد)
-۵,۹۱۱	-۷,۷۵۲	-۱۰,۳۴۰	-۳,۲۶۳	۳/۴	۱,۸۸۲	سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده در عراق

مأخذ: گزارش سرمایه‌گذاری خارجی آنکتاد، ۲۰۱۷.

* ارقام جریان‌ات سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به صورت خالص بیان می‌شوند.

۴. نکاتی پیرامون موافقتنامه‌های چندجانبه

الف) لوایح قانونی مربوط به موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه مانند موافقتنامه‌های تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری 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 روبرو شود. زیرا برای هرگونه حک و اصلاح آنها در مجلس باید مجدداً لایحه مذکور به دولت عودت داده و اصلاحات پیشنهادی با کشورهای طرف قرارداد مطرح شده و در صورت توافق مجدداً به صورت لایحه به مجلس بازگردد، 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 لوایح 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.

ب) علاوه بر اینکه تأثیرگذاری مجلس در فرآیند قانونگذاری این‌گونه لوایح روشن و شفاف نیست، نظارت محسوسی نیز بر عملکرد این موافقتنامه‌ها پس از تصویب صورت نمی‌پذیرد. تاکنون ده‌ها موافقتنامه در قالب‌های متفاوت میان ایران و کشورهای مختلف منعقد و توسط مجلس محترم تصویب شده است، ولی هیچ‌گونه گزارشی مبنی بر ارائه عملکرد و اثربخشی این موافقتنامه‌ها از طرف وزارت امور خارجه و دیگر وزارتخانه‌های تخصصی به مجلس ارائه نشده است.

ج) وجود شرایط کنونی حاکم بر موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه مبنی بر تعدد موافقتنامه‌ها توأم با عدم نظارت درخصوص نحوه عملکرد و میزان اثربخشی آنها را می‌توان ناشی از مشخص نبودن اولویت‌های صنعتی و تجاری کشور در راستای تقسیم کار جهانی و منطقه‌ای، عدم ثبات استراتژی کشور در انتخاب کشورهای طرف همکاری و تأثیر بالای روابط سیاسی بر روابط تجاری و اقتصادی کشور دانست.

۵. بررسی لایحه از منظر حقوقی

موافقتنامه‌های تشویق سرمایه‌گذاری آثار حقوقی متعددی دارند که از جمله آنها می‌توان به جانشینی در استیفای حقوق، ورود و خروج ارز از کشور، حمایت قانونی از سرمایه‌گذاران، نحوه سلب مالکیت، چگونگی پرداخت خسارت و حل و فصل حقوقی اختلافات در بین طرفین اشاره کرد. این موافقتنامه نیز شامل تمام موارد مورد اشاره می‌باشد. آنچه از منظر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران درخصوص این موافقتنامه حائز اهمیت می‌باشد مسئله ارجاع اختلاف به داوری است. دو ماده از مواد موافقتنامه حاضر به مسئله داوری اشاره دارند که این امر به فراخور طرف‌های اختلاف بوده است. ماده (۱۲) امکان ارجاع اختلاف به داوری در زمان بروز اختلاف میان یکی از دولت‌های طرف موافقتنامه و سرمایه‌گذار متبوع کشور مقابل را مطرح کرده است و ماده (۱۳) نیز این امکان را در صورت بروز اختلاف بین کشورهای طرف این موافقتنامه فراهم می‌آورد، لذا با عنایت به اینکه مفاد ماده (۱۳) ناظر به دولت‌هاست و ماده (۱۲) نیز می‌تواند شامل حل اختلاف دولت جمهوری اسلامی ایران با یک سرمایه‌گذار خارجی - در اینجا عراقی - از طریق داوری شود، لذا رعایت اصل یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی درخصوص این مواد موافقتنامه، لازم و ضروری است.

با توجه به مطالب مذکور پیشنهاد می‌شود عبارت زیر به ماده واحده لایحه ملحق شود.

«رعایت اصل یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی درخصوص اجرای ماده (۱۲) این موافقتنامه در مواردی که دولت جمهوری اسلامی ایران طرف اختلاف می‌باشد و همچنین درخصوص ماده (۱۳) ضروری می‌باشد».

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 روبرو است، پیشنهاد می‌شود برای تصویب این موافقتنامه‌ها فرآیند به‌شکلی تنظیم شود که **زمان کمتری را از کمیسیون‌های تخصصی** (به‌ویژه کمیسیون اقتصادی که با بیشترین حجم لوایح موافقتنامه روبرو است) به خود اختصاص دهند و به‌علاوه دستگاه‌های مسئول مکلف باشند **گزارش عملکرد مکتوبی از اثربخشی موافقتنامه‌های مشابه** ارائه دهند تا نمایندگان در فضایی شفاف و کارشناسی در خصوص رد یا تصویب این‌گونه لوایح تصمیم‌گیری کنند.

۲. شایسته است قبل از امضای پیش‌نویس موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه توسط دولت، تیپ‌های مختلف این موافقتنامه‌ها به مجلس ارائه و تأیید شود تا اثربخشی قانونگذار، (در فرآیند تصویب و امضا) در راستای اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی به‌درستی اجرا شود.

۳. پیشنهاد می‌شود عبارت زیر به ماده واحده لایحه ملحق شود:

«رعایت اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی در خصوص اجرای ماده (۱۲) این موافقتنامه در مواردی که دولت جمهوری اسلامی ایران طرف اختلاف می‌باشد و همچنین در خصوص ماده (۱۳) ضروری می‌باشد.»

