

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

مقدمه

انعقاد موافقتنامه‌های دوجانبه، موافقتنامه‌های منطقه‌ای و موافقتنامه‌های چندجانبه، از 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 تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری کرواسی نیز یکی از توافقتنامه‌های دوجانبه است که در اهداف آن به مواردی از جمله ایجاد و حفظ شرایط مساعد برای سرمایه‌گذاری‌ها در جهت ارتقا و تحکیم همکاری‌های اقتصادی و تأمین منافع هر دو دولت اشاره شده است.

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

مقدار و میزان ورود سرمایه خارجی به ایران در مقایسه با بسیاری از کشورهای دنیا اندک است، به‌گونه‌ای که طبق گزارش آنکتاب سهم جمهوری اسلامی ایران از جذب سرمایه خارجی ورودی در سال ۲۰۱۸، تنها در حدود ۰/۳ درصد جریان ورودی سرمایه خارجی جهان است.

براساس آخرین گزارش کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل (آنکتاد)، سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده توسط ایران در سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۱۹ به ترتیب بالغ بر ۳ میلیارد و ۳۷۲ میلیون دلار، ۵ میلیارد و ۱۹ میلیون دلار، ۳ میلیارد و ۴۸۰ میلیون دلار و ۱ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار بوده است. جذب سرمایه خارجی در ایران به‌ندرت وارد تولید شده به‌نحوی که به لحاظ توزیع بخشی، عمده سرمایه خارجی در منابع اولیه و در حقیقت بخش نفت خام وارد شده و به لحاظ روش سرمایه‌گذاری غالباً به شکل ترتیبات قراردادی (شامل بیع متقابل، BOT و ...) است.

پروتکل اصلاحی برای انجام تشریفات قانون با عنایت به موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری میان دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری کرواسی در سال ۱۳۸۲ هجری شمسی (۲۰۰۳ میلادی) به‌منظور ایجاد و حفظ شرایط مساعد برای سرمایه‌گذاری‌های یاد شده در جهت ارتقا و تحکیم همکاری‌های اقتصادی و تأمین منافع هر دو دولت تقدیم شده است.

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۰۸

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات

اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۷۵۷۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۴/۵



۱. موضوع لایحه

بررسی مفاد این پروتکل حاکی از آن است که بیشتر به محتوای متن موافقتنامه سرمایه‌گذاری بین دو کشور می‌پردازد، غالباً حقوقی است، کما اینکه عمده اصلاحات پیشنهادی در قالب لایحه اصلاحی نیز چنین ویژگی را دارند.

پروتکل اصلاحی موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری کرواسی مشتمل بر یک مقدمه و (۶) ماده تنظیم شده است.

◀ طبق ماده (۱) پروتکل اصلاحی، دو بند به موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری مصوب سال ۱۳۸۲ اضافه شده که با این دو بند، مرجع اعلام ارز آزادانه قابل تبدیل، صندوق بین‌المللی پول در نظر گرفته شده و همچنین درخصوص اصطلاح «بدون تأخیر» رفع ابهام شده است.

◀ در ماده (۲) پروتکل به منظور ارائه تفصیل بیشتر و رفع ابهام، بند «۳» ماده (۴) حذف شده و به جای آن دو بند جایگزین شده است. شایان ذکر است در این بند به عدم تعهد طرفین به منافع طرف ثالث اشاره می‌کند.

◀ طبق ماده (۳) این پروتکل به ماده (۸) موافقتنامه یک بند برای توافق بر سر تبعیت از احکام قضایی و نظارتی داخلی طرفین و ورشکستگی، عسروخرج یا حمایت از حقوق بستانکاران اضافه شده است.

◀ طبق ماده (۴) پروتکل، دو ماده (۱۰) و (۱۱) به کلی تغییر پیدا کرده، به نحوی که با توجه به عضویت کرواسی در اتحادیه اروپا، این مطلب تصریح شده که محتوای این موافقتنامه لطمه‌ای به عضویت طرفین در اتحادیه‌های منطقه‌ای یا موافقتنامه‌های بین‌المللی وارد نکند.

◀ با اضافه شدن دو ماده (۱۰) و (۱۱) بعد از ماده (۹) طبق پروتکل اصلاحی مواد (۱۰) تا (۱۴) به مواد (۱۲) تا (۱۶) تغییر یافته است.

۲. پیشینه قانونی موافقتنامه‌های حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری

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. البته در سال‌های گذشته به منظور اصلاح تیپ قراردادی و شرایط بین‌المللی، موافقتنامه‌های کمتری منعقد شده است.

جدول. پیشینه موافقتنامه‌های تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری جمهوری اسلامی ایران با سایر کشورها از سال ۱۳۷۵ تاکنون

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	فزاقستان	۱۳۷۸/۱/۱۴	۳۲	چین	۱۳۸۴/۴/۱۰
۴	لبنان	۱۳۷۹/۳/۲۵	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	اتوبی	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	۵۸	سنگاپور	۱۳۹۶/۱۲/۹

مأخذ: سازمان سرمایه‌گذاری خارجی و کمک‌های فنی و اقتصادی ایران.

مطابق با جدول فوق از سال ۱۳۷۵ تاکنون بیش از ۵۸ موافقتنامه سرمایه‌گذاری تاکنون منعقد شده که متأسفانه هیچ‌گونه گزارشی مبنی بر ارائه عملکرد و اثربخشی این موافقتنامه‌ها از طرف وزارت امور خارجه و دیگر وزارتخانه‌های تخصصی به مجلس ارائه نشده است.

۳. نگاهی به روابط تجاری ایران و جمهوری کرواسی

بررسی‌ها نشان می‌دهند که روابط تجاری ایران و جمهوری کرواسی طی سال‌های گذشته محدود به موافقتنامه جاری نبوده به طوری که می‌توان در سال‌های گذشته به قانون موافقتنامه همکاری‌های اقتصادی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری کرواسی مصوب سال ۱۳۹۵، قانون موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری کرواسی مصوب سال ۱۳۸۲، قانون موافقتنامه بازرگانی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری کرواسی مصوب سال ۱۳۷۵ و ... اشاره کرد.

۴. میزان واردات و صادرات بین ایران و جمهوری کرواسی

کرواسی یکی از بیست‌وهشت عضو اتحادیه اروپاست. ۴۱ درصد از اقتصاد این کشور ۴ میلیون نفری را گردشگری شامل می‌شود و در رتبه‌های بعدی حمل‌ونقل با ۵ درصد و فناوری اطلاعات و ارتباطات (ITC) با ۳ درصد قرار دارند. صادرات این کشور عمدتاً به مقصد کشورهای آلمان، ایتالیا، اسلوانی و بوسنی و هرزگوین است و متناسب با آن واردات این کشور نیز از آلمان، ایتالیا، اسلوانی و مجارستان است. اقلام عمده وارداتی این کشور شامل مواد نفتی، زغال سنگ و فراورده‌های پتروشیمی بوده و سهم حدود ۱۳ درصدی را در اقتصاد این کشور دارند.

حجم تجارت خارجی ایران و جمهوری کرواسی طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد میزان صادرات ایران به جمهوری کرواسی از ۴۷۴ هزار دلار در سال ۱۳۸۲ به رقم ۱/۱ میلیون دلار در سال ۱۳۹۹ رسیده که نسبت به سال ۱۳۸۲ حدود ۱۳۲ درصد رشد داشته است.

همچنین میزان واردات ایران از جمهوری کرواسی از ۱۴/۷ میلیون دلار در سال ۱۳۸۲ به رقم ۵/۹ میلیون دلار در سال ۱۳۹۹ رسیده که نسبت به سال ۱۳۸۲ حدود ۶۰ درصد رشد منفی داشته است.

اقلام عمده وارداتی از این کشور شامل اجزا و قطعات توربوجت، واکسن مشابه تولید داخل، پره توربین تجهیزات برقی و افزودنی‌های خوراک دام و طیور، اقلام پزشکی و دارویی نظیر واکسن بوده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد سهم کرواسی در سبد وارداتی کشور از ۰/۰۵۶ درصد در سال ۱۳۸۲ (با رتبه ۶۷ از بین ۱۱۱ کشور) به حدود ۰/۰۱۵ درصد در سال ۱۳۹۹ (با رتبه ۷۴ از بین ۱۲۷ کشور) کاهش یافته است.

همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد اقلام صادراتی ایران به کرواسی، شامل پسته، کشمش، پلی استیرن، خرما، شیشه و روده بوده است.

سهم این کشور در سبد صادراتی ایران از ۰/۰۰۸ درصد در سال ۱۳۸۲ (با رتبه ۱۰۵ از بین ۱۶۲ کشور) به ۰/۰۰۳ درصد در سال ۱۳۹۹ (با رتبه ۸۹ از بین ۱۴۴ کشور) کاهش یافته است.

شایان ذکر است هر دو کشور جزء کشورهای سرمایه‌پذیر هستند به گونه‌ای که نسبت سرمایه‌گذاری خارجی کرواسی در خارج به سرمایه‌گذاری خارجی انجام شده در این کشور بین یک‌پنجم تا یک‌دهم در نوسان است. این روند در ایران در برخی از سال‌ها تا یک پانزدهم نیز می‌رسد.

۵. 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 روبه‌رو 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 به چالش احتمالی در مناسبات تجاری یا مقررات داخلی منجر شود، مجلس به اصلاح یا رد آن اقدام می‌کند. البته برای انجام مذاکرات این موافقتنامه‌ها تیپ‌های مشخصی از سال ۱۳۷۱ تدوین شده و به صورت دوره‌ای و معمولاً ده‌ساله توسط امور موافقتنامه‌های بین‌المللی معاونت حقوقی ریاست جمهوری بازبینی می‌شوند.

(ب) با عنایت به روند به سرانجام رسیدن این موافقتنامه‌ها نوع نظارت مجلس در این توافقات نمی‌تواند استصوابی باشد و تنها نظارت اطلاعی بوده و نمایندگان می‌توانند در مراحل مختلف این موافقتنامه‌ها نظارت اطلاعی حاصل کنند، البته در این زمینه بحث‌های حقوقی مفصلی در زمینه حقوق اساسی در جریان است. شایان ذکر است تاکنون ده‌ها موافقتنامه در قالب‌های متفاوت میان ایران و کشورهای مختلف منعقد و مجلس محترم تصویب کرده 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) با وجود آنکه در کشورهای بزرگ معمولاً سال‌ها برای حصول توافقات و اجرای آنها زمان صرف می‌شود در حال حاضر دانش موجود در کشور برای طراحی قراردادها و موافقتنامه‌ها مطلوب نمی‌باشد، به‌نحوی که تیپ‌های قراردادی کشور معمولاً براساس تیپ‌های جهانی مانند آمریکا و اتحادیه اروپا تنظیم می‌شود. این در حالی است که تیپ‌های قراردادی این کشورها به‌عنوان کشورهای سرمایه‌گذار تنظیم می‌شود و ایران کشوری سرمایه‌پذیر است.

(د) بررسی موافقتنامه‌های مشابه ولو با کشورهای با ساختار اقتصادی متفاوت، حاکی از آن است که تفاوت زیادی بین متن موافقتنامه‌های سرمایه‌گذاری با سایر کشورها وجود ندارد. از سوی دیگر اصلاحات پیشنهادی هم آن‌چنان تحولی در ماهیت این موافقتنامه ایجاد نکرده است.

(ه) چشم‌انداز کمی همکاری‌های اقتصادی و ... نیز عمدتاً در این موافقتنامه چندان مشخص نیست.

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 زمان کمتری را از کمیسیون‌های تخصصی به‌ویژه کمیسیون اقتصادی که با بیشترین حجم لوایح موافقتنامه

روبه‌رو 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 این گونه 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 امکان اثربخشی قانونگذار، در فرایند تصویب و امضا در راستای اصل هفتادوهفتم قانون اساسی فراهم شود. در این زمینه دولت موظف است بازبینی‌های لازم در تیپ‌های قراردادی را متناسب با شرایط کشور تنظیم کند.

۳. در متن تقدیمی، سال امضای قرارداد اولیه به‌اشتباه درج شده که شایسته است اصلاح شود، همچنین در ماده (۶) پروتکل مشخص نیست این پروتکل به سه زبان ترجمه شده است یا دو زبان که لازم است تصریح شود.

۴. **ضرورت توجه به نیازهای سرمایه‌گذاری کشور هدف:** مناسب است در پیوست موافقتنامه به نیازهای وارداتی و سرمایه‌گذاری کشور هدف و همچنین توانمندی‌های کشور ایران توجه شود. در این صورت در تنظیم مفاد موافقتنامه به تسهیل حضور سرمایه‌گذاران و صادرکنندگان ایرانی در زمینه‌های موردنظر توجه شده و اثرگذاری موافقتنامه بر حمایت از سرمایه‌گذاری‌ها و توسعه تجارت را افزایش خواهد داد. به‌عنوان مثال مهم‌ترین نیازهای وارداتی کشور کرواسی در کالاها و محصولاتمانند خودرو و قطعات، نفت و فراورده‌های نفتی، انواع دارو، برق، گوشی‌های تلفن و موبایل و خون انسانی و ... است؛ طبیعتاً حضور سرمایه‌گذاران ایرانی در بازار کرواسی در حوزه نیازهای آن کشور موفقیت‌آمیز خواهد بود. بنابراین باید در موافقتنامه سرمایه‌گذاری با مطالعه کامل به این جزئیات توجه شود و مواد قانونی متناسب با شرایط و فضای موردنیاز برای عملیاتی شدن سرمایه‌گذاری‌ها تنظیم شود.

۵. **توجه به نیازمندی سرمایه‌گذاری ایران:** توجه به نیازهای داخلی ایران در زمینه سرمایه‌گذاری و واردات کالا متناسب با توان بنگاه‌های موفق کشور کرواسی بسیار حائز اهمیت است. به‌عنوان مثال مهم‌ترین زمینه‌های صادراتی کشور کرواسی در محصولات و کالاهایی مانند روغن موتور، انواع دارو، محصولات چوبی و موتور خودرو است. بنابراین بسترهای حضور سرمایه‌گذاران کرواسی در ایران یا فراهم‌سازی زمینه‌های سرمایه‌گذاری مشترک نیز بایستی متناسب با توانمندی‌های آن کشور و نیازهای ایران در جذب سرمایه‌گذاری و مشارکت در پروژه‌های موردنظر در برنامه‌های کلان کشور باشد تا جذابیت لازم برای حضور در ایران فراهم شود.

۶. 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 موافقتنامه‌ای، پیوست لایحه باشد تا مجلس شورای اسلامی امکان نظارت بر عملکرد دولت را داشته باشد. در این صورت، با اجرایی شدن موافقتنامه، سند مزبور می‌تواند به تقویت روابط با جمهوری کرواسی منجر شده و از این‌رو تصویب آن با ارائه پیوست قابل نظارت از سوی دولت، قابل توصیه است.