

دوره هفتم - سال دوم

شماره ترتیب چاپ: ۱۲۶۵

۱۳۸۳-۱۳۸۴

شماره سابقه چاپ: —

تاریخ چاپ: ۱۳۸۴/۱۱/۱۷

شماره دفتر ثبت: ۵۲۹

اظهار نظر کارشناسی درباره طرح:

«ممنوعیت اعطاء تسهیلات و خدمات دولتی به شرکتهای

و مؤسساتی که مبادرت به تولید و عرضه

محصولات غیر ضرور تحت لیسانس شرکتهای

آمریکایی و یا وارد کردن کالاهای

غیر ضرور آمریکایی می کنند»

فهرست مطالب

۱	مقدمه
۲	۱. گسترش تجارت جهانی
۴	۲. سرمایه گذاری در کشور
۵	۳. فهرست کالاهای غیر ضروری
۶	۴. وجود یا عدم وجود کالاهای جایگزین
۷	۵. واردات علم و فناوری
۸	۶. سیاست قضائی بین المللی ایران در قبال موضوع «تحریم»
۹	۷. کلی بودن مفهوم منع استفاده از خدمات دولتی
۱۰	۸. اقدامات تلافی جویانه
۱۰	۹. سایر موارد مرتبط با طرح
۱۱	نتیجه گیری و پیشنهادها

کد موضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۷۷۶۵

اردیبهشت ماه ۱۳۸۵

دفاتر: مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

**اظهار نظر کارشناسی درباره طرح:**

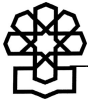
«ممنوعیت اعطاء تسهیلات و خدمات دولتی به شرکتها و مؤسساتی که مبادرت به تولید و عرضه محصولات غیر ضرور تحت لیسانس شرکتهای آمریکایی و یا وارد کردن کالاهای غیر ضرور آمریکایی می‌کنند»

مقدمه

تجارت یکی از حلقه‌های اصلی تولید کالا و خدمات در کشور است و در سال‌های بعد از ۱۳۶۸، محور اصلی تمرکز دولت‌ها و برنامه‌های اول تا چهارم، توسعه کشور گسترش صادرات بوده است.

آمار حاکی از آن است که معمولاً کشورهای آلمان، امارات متحده عربی، سوئیس، فرانسه، ایتالیا، کره جنوبی، دانمارک، سوئد، چین و هند شرکای عمده تجاری ایران (در ارتباط با واردات) در سال‌های اخیر بوده‌اند.

بررسی ۱۰ کشور از شرکای عمده صادراتی (غیر نفتی)، بیانگر آن است که تنها امارات متحده عربی، هند، آلمان و چین از جمله کشورهای هستند که هم در فهرست واردات و هم در فهرست صادرات کشور، جزء ۱۰ کشور اول قرار دارند. ولی این آمار الزاماً گویای تولیدکنندگان اصلی کالاها و خدمات نیست و ممکن است بسیاری از کالاهای وارداتی از کشوری مانند امارات متحده عربی، از تولیدات کشورهای دیگر



باشد ولی به نام امارات متحده عربی وارد کشور شده باشد.

طرح پیشنهادی گروهی از نمایندگان محترم مجلس مبنی بر «ممنوعیت اعطای تسهیلات و خدمات دولتی به شرکتها و مؤسساتی که مبادرت به تولید و عرضه محصولات غیر ضرور تحت لیسانس شرکت‌های آمریکایی یا وارد کردن کالاهای غیر ضروری آمریکایی می‌کنند» در راستای گسترش سیاست‌های دشمنانه امریکا علیه کشور ما ارائه شده است. هر چند در مقابل سیاست‌های این کشور لازم است تصمیماتی اتخاذ شود ولی دقت و تأمل در سیاست‌های متخذه امری ضروری است. برخی از نکات متعاقب طرح مذکور در ذیل بررسی و ارائه می‌شود.

۱. گسترش تجارت جهانی

۱. تولید کالاها و خدمات در دنیای امروز به نحوی گسترش یافته است که تا حدود زیادی امکان شناسایی تولیدکننده اصلی یا تفکیک در سازندگان آن وجود ندارد. بسیاری از کالاها که در گذشته تحت نام کشوری خاص تولید می‌گردید، در دنیای امروز تحت عناوینی چون بازار مشترک، اتحادیه اروپا و مواردی مشابه عرضه می‌شود و در اکثر کالاهای عرضه شده دیگر امکان شناسایی سازنده اصلی وجود ندارد.

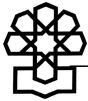
۲. از طرف دیگر حتی اگر امکان شناسایی سازنده نهایی وجود داشته باشد، با شیوه جدید تولید مبنی بر سفارش هر یک از بخش‌های کالاهای نهایی به کشورهای مختلف، محصول نهایی سرانجام ترکیبی از محصولات چند کشور است و مجدداً مشکل



شناسایی سازندگان کالا وجود دارد (مانند خودروی «موسو» که در کره جنوبی تولید می‌شود ولی موتور بنز دارد).

۳. روش دیگری نیز که امروزه در تجارت جهانی به مشکل شناسایی سازندگان اصلی کالا دامن می‌زند، صادرات مجدداً است. این موضوع نیز در بسیاری از کشورها رشد یافته که مجدداً اقدام به تغییر بسته‌بندی و مارک و علائم کشور تولیدکننده نموده و با نام جدید و تحت عنوان ساخت کشور دوم، به صادرات کالا اقدام می‌نمایند و در ارتباط با یکی از مهم‌ترین شرکای تجاری کشور یعنی امارات متحده عربی، بسیار مرسوم است. همچنین برخی از محصولات تولیدی کشور (مانند عسل و زعفران) در حال حاضر با چنین رویه‌ای به کشورهای دیگر نیز صادر می‌شود.

۴. موضوع بعدی که در این ارتباط به تجارت کالاها و خدمات باز می‌گردد، گسترش سرمایه‌گذاری‌های خارجی در کشورهاست و موجب می‌شود در ظاهر امر تصور کنیم کالا از کشوری وارد می‌شود که با کشورهای معاند یا متخاصم ما مرتبط نیست و منفعتی را به آن‌ها نمی‌رساند. ولی وقتی سراغ مالکین بنگاه مذکور می‌رویم، سرانجام مالکیت و مدیریت اصلی در اختیار کشورهای مذکور است (مانند «دوو» در کره جنوبی که تحت مالکیت جنرال موتورز آمریکایی است). می‌توان پی‌برد که در این رابطه ابتدا لازم است «شرکت‌های آمریکایی» دقیق‌تر تعریف شود تا موضوع به صورت اجرائی درآید و ثانیاً به نحوه شناسایی آن نیز توجه شود که عنوان «شرکت‌های آمریکایی» شامل چه شرکت‌هایی خواهد بود. آیا شرکت‌هایی که مالک حداقل ۵۱ درصد آن‌ها فرد آمریکایی باشد، یا شرکت‌هایی که در آمریکا به ثبت رسیده باشد یا شرکت‌هایی که حتی اگر ۵۱ درصد سهام در اختیار شخص آمریکایی (اعم از



حقیقی و حقوقی) نبوده و در آمریکا هم ثبت نشده باشد، ولی مدیریت آن در اختیار شخص آمریکایی باشد را در برمی‌گیرد. به هر حال حتی اگر موضوع به شکل اخیر آن فرض شده و مشکل رفع گردد باز هم بحث ملاک و تعریف شخص حقیقی آمریکایی به صورت مبهم باقی می‌ماند. چه بسا آمریکاییان که با سیاست آمریکا هم‌جهت و همسو نیستند ولی با تصویب طرح فوق از حقوقی محروم می‌شوند و احتمالاً نه تنها سیاست عناد و خصمانه با کشور ندارند بلکه دوست دولت و همسو با اهداف جمهوری اسلامی ایران باشند.

۵. مشکل مفهوم کالاهای تحت لیسانس است. مفهوم «لیسانس» نیز مطلب ساده‌ای نیست که بتوان به سادگی درخصوص آن تصمیم‌گیری نمود. برای مثال، برخی از کالاها در ایران با نامی جدید (متفاوت از مارک اصلی) تولید می‌گردند و شیوه تولید آن‌ها به گونه‌ای است که شرکت یا مؤسسه تولیدکننده داخلی با پرداخت حق امتیاز (لیسانس) به تولیدکننده اصلی خارجی، فرمول و روش‌های خاص تولید را خریداری کرده است (مثلاً در صنایع تولید لاستیک خودرو). در طرح پیشنهادی، مشخص نیست که تکلیف چنین شرکت‌ها و مؤسساتی چه خواهد بود.

۲. سرمایه‌گذاری در کشور

با توجه به مفاد طرح پیشنهادی، ممنوعیت مورد نظر، قابل تسری به شرکت‌ها و مؤسساتی می‌باشد که پیش از تصویب این قانون و با عنایت به نظام حقوقی و قانونی جاری کشور، بدون وجود هیچ‌گونه مانعی به فعالیت می‌پرداختند. به این جهت، طرح

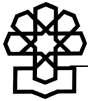


حاضر از حیث سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی نیز می‌تواند آثار جبران‌ناپذیری را بر پیکره امنیت اقتصادی کشور وارد سازد؛ چرا که عطف به‌ماسبق شدن چنین قانونی (در صورت تصویب نهایی طرح حاضر)، عملاً ممنوعیت‌های قانونی وسیعی را برای سرمایه‌گذارانی ایجاد می‌کند که پیش از تصویب آن و در راستای قوانین جاری کشور، سرمایه‌های خویش را به انجام چنین فعالیت‌هایی تخصیص داده بودند.

۳. فهرست کالاهای غیرضروری

هر چند در تبصره ماده واحده طرح پیشنهادی اشاره شده است که «فهرست کالاهای غیرضرور» با پیشنهاد وزارت بازرگانی و تصویب هیأت وزیران تعیین می‌شود ولی باید توجه داشت که تعریف کالاهای غیرضروری نیز همانند مشکل تعیین سازنده کالا، موضوعی پیچیده و مبهم است. تفکیک کالاهای غیرضروری در شکل تولیدی و مصرفی شاید موضوع را مشخص‌تر سازد. اگر کالاهای غیرضروری از بین کالاهای مصرفی انتخاب شود، در این صورت تعیین فهرست امری ساده‌تر و آسان‌تر خواهد شد. با وجود این لازم است یادآوری گردد که داروها نیز جزو کالاهای مصرفی محسوب می‌شوند ولی غیرضروری نیستند. بنابراین حتی در تعیین فهرست گروه دوم نیز باید به نحوی به این موضوع اشاره شود که فهرست مربوط نباید شامل اقلامی باشد که سرانجام عده‌ای از افراد جامعه مشمول قاعده عسرورج گردند.

اگر واقعاً فهرست کالاهای غیرضرور شامل موارد محدود احصا شده (نوشابه، اسباب‌بازی، سیگار، شکلات، آدامس و شیرینی‌جات) باشد که به طریق اولی اصل طرح زیر سؤال می‌رود. زیرا عمده اقلام فوق چه در گذشته و چه در حال حاضر در



بازار از طریق غیررسمی وارد می‌گردید و احتمالاً وارد هم خواهد شد.

ولی نکته مهم‌تر این است که چنانچه فهرست کالاهای غیرضرور، گسترده‌تر از اقلام فوق باشد (مثلاً شامپو، صابون و قطعات یدکی...) در این صورت می‌تواند مشکل‌ساز باشد. زیرا برخی از اقلام شامپو و صابون و ویتامین‌ها و ... به واسطه جنبه درمانی آن در بازار به فروش می‌رسد و لذا مصرف‌کنندگان حاضرند بهای زیادی را بابت آن‌ها بپردازند و با تصویب طرح با مشکل مواجه خواهند شد.

همچنین داروهای تقویتی و ویتامین‌ها از جمله موارد بحث‌انگیزی هستند که همواره در تعیین ضروری یا غیرضروری بودن آن‌ها مشکل وجود داشته است. در حال حاضر سازمان‌های بیمه خدمات درمانی و تأمین اجتماعی ویتامین‌ها را تحت پوشش قرار نمی‌دهند ولی پزشکان به لزوم استفاده آن‌ها در بسیاری موارد اعتقاد دارند و آن را ضروری می‌دانند.

۴. وجود یا عدم وجود کالاهای جایگزین

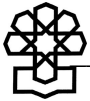
در حال حاضر کشور ما مشمول تحریم امریکاست و در برخی موارد نیز اخیراً دامنه تحریم گسترش یافته و محدودیت‌هایی را برای شرکت‌های داخلی به وجود می‌آورد که سرانجام آن، محدودیت ارائه خدمات شرکت‌های داخلی است. مثلاً اخیراً شرکت‌های بیمه اتکایی طرف قرارداد با بیمه‌های ایران اعلام نموده‌اند که از تمدید قراردادهای خودداری خواهند کرد و پیش‌بینی می‌شود سرانجام بروی فعالیت شرکت‌های هواپیمایی، کشتیرانی و ... اثر منفی در امکان تردد به کشورهای خارجی



ایجاد نماید. ممکن است برخی از ممنوعیت‌ها در طرح پیشنهادی، محدودیت‌های مشابه دیگری را برای شرکت‌های ایرانی فراهم سازد. لازم است در طرح مذکور به این موضوع توجه شود که آیا راه‌های جایگزینی برای بنگاه‌هایی که احتمالاً تا به حال به معامله با طرف‌های امریکایی می‌پرداخته‌اند وجود دارد یا خیر و در صورت عدم امکان جایگزینی، تبعات منفی مربوطه مورد ارزیابی قرار گیرد.

۵. واردات علم و فناوری

در صورت اصرار بر تصویب این طرح، بهتر آن است که رژیم حقوقی «نظام قانونی تحریم امریکا علیه ایران» نیز به‌طور کامل و دقیق مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد. مطالعه رژیم حقوقی مذکور به خوبی نشان می‌دهد که مدل برخورد امریکا در قضیه تحریم علیه ایران به گونه‌ای طراحی شده است که صادرات کالاها، خدمات و تکنولوژی به ایران، ممنوع گردیده و واردات کالاها و خدمات از ایران نیز منع شده است ولی در عین حال، واردات تکنولوژی از ایران هیچ‌گونه منعی ندارد. به بیان شیواتر، سردمداران ایالات متحده امریکا، علی‌رغم برخورداری از بالاترین دستاوردهای علم و تکنولوژی به‌منظور بهره‌مندی از تمامی تحولات و دستاوردهای تکنولوژیک جهان، حتی در قضیه تحریم علیه ایران نیز واردات تکنولوژی از ایران را منع نکرده‌اند و خود را از دستیابی به کوچک‌ترین دستاوردهای علمی و تکنولوژیک ایران نیز محروم نساخته‌اند. توجه به این واقعیت، امری ضروری است که در شرایط فعلی، حتی در قالب کالاها و محصولات غیرضروری که از طریق اشخاص ایرانی غیردولتی قابل ورود به کشور هستند، عملاً می‌توان برخی از جلوه‌ها و جنبه‌های علم



و تکنولوژی امریکا را به کشور وارد کرد.

در شرایط حاضر، نتیجه منطقی طرح پیش‌رو، آن خواهد بود که برخی از کالاهای اساسی را امریکا مورد تحریم قرار داده و مابقی را نیز خودمان تحریم می‌کنیم؛ به بیان دیگر، تصویب طرح مذکور، موجب «خودتحریمی» ایران در دستیابی به کوچک‌ترین یافته‌های علم و تکنولوژی امریکا می‌شود. چنین قانونی، حتی با سیاست‌های دولت در تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری نیز، در تضاد خواهد بود. در عین حال، تصویب طرح مذکور، هیچ‌گونه اثری بر اقتصاد امریکا بر جای نخواهد گذاشت.

۶. سیاست قضائی بین‌المللی ایران در قبال موضوع «تحریم»

کشورها باید در قبال موضوعات و مسائلی که دارای اثر فراملی هستند، از «سیاست قضائی بین‌المللی» برخوردار باشند. منظور از سیاست قضائی بین‌المللی، تعیین خط‌مشی سیاسی دولت در قبال قواعد حقوق بین‌الملل و در راستای تأمین منافع ملی است. از این حیث، مسأله «تحریم» به‌عنوان ابزار اعمال فشار علیه یک کشور، از جمله موضوعاتی است که ضرورتاً اتخاذ چنین سیاست‌هایی را ایجاب می‌کند. در جریان تعیین سیاست‌های مذکور، آنچه موجب تفاوت سیاسی قضائی بین‌المللی یک کشور از کشور دیگر خواهد بود، توجه به آثار ناشی از اتخاذ هر سیاست خاص است. با توجه به این‌که ایران، کشوری است که به لحاظ مقتضیات و شرایط مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خاص، در صورت پذیرش مسأله «تحریم» یکجانبه به



عنوان ابزار اعمال فشار علیه یک کشور، احتمال متضرر شدن را بیش از آن که بتواند از چنین سیاستی بهره‌برداری کند، پیش‌رو خواهد دید، به نظر می‌رسد، بهتر آن است که سیاست قضائی بین‌المللی ایران در قبال موضوع «تحریم» به نحوی تنظیم شود که «تحریم یکجانبه» امری غیرقانونی و همانند «توسل به زور»، از اقدامات منع شده در بند «۴» ماده (۲) منشور سازمان ملل متحد تلقی گردد. به عبارت دیگر منافع کشور ایجاب می‌کند تا به جای توسل به تحریم یکجانبه که مهر تأیید بر تحریم‌های یکجانبه امریکا علیه ایران و دیگر کشورها می‌زند، موضوع تحریم یکجانبه تقبیح شود.

به ویژه آن که «توسل به تحریم به‌عنوان ابزار فشار علیه امریکا» در مقام عکس‌العمل، اولاً نمی‌تواند فشار اقتصادی چندانی به امریکا وارد کند و از طرفی موجب نوعی «خودتحریمی» هم می‌شود. ثانیاً هرگونه امکان مانور در این ادعا را که تحریم اقتصادی امریکا علیه ایران، خلاف قواعد حقوق بین‌الملل و مغایر منشور سازمان ملل متحد است، سلب می‌کند.

۷. کلی بودن مفهوم منع استفاده از خدمات دولتی

ممنوعیت پیشنهادی، بسیار کلی و ابهام‌برانگیز است. زیرا چه بسا با تفسیر موسع از مفهوم «منع اعطای تسهیلات و خدمات»، موجبات عدم ارائه خدماتی نظیر آب، برق، گاز و... (که از مایحتاج اولیه و ضروری هر فعالیت محسوب می‌شوند) به شرکت‌ها و مؤسسات فراهم شود و اساساً با مختل شدن کلیه فعالیت‌های شرکت‌ها و مؤسسات، حتی خارج از چارچوب فعالیت‌های مورد نظر طرح پیشنهادی، زمینه ورشکستگی و ساقط شدن بسیاری از آن‌ها ایجاد گردد. به این ترتیب باید کالاها مورد تحریم قرار



گیرند نه تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان آن‌ها و نه شرکت‌ها. از طرف دیگر، در فرایند قانونگذاری باید به این مهم توجه داشت که همواره در تصویب قانون باید مصلحت عمومی شهروندان جامعه مورد عنایت قرار گیرد و چنانچه با وضع قانونی، موجبات تبعیض و نابرابری شهروندان و زمینه زیان و خسران مردم فراهم گردد، مصلحت عمومی زیرپا گذاشته خواهد شد.

۸. اقدامات تلافی‌جویانه

در بسیاری از موارد که تاکنون مشاهده شده نوعی هماهنگی بین اتحادیه اروپا و برخی کشورهای دیگر با سیاست‌های امریکا وجود دارد. بنابراین احتمال اقدامات تلافی‌جویانه همگی آن‌ها در رابطه با طرح از نظر دور نشود.

۹. سایر موارد مرتبط با طرح

موضوع اعطای تسهیلات و خدمات دولتی نیز بسیار کلی است و برخی از موارد در آن مغفول مانده است. مثلاً آیا اعتبارات بانک‌های خصوصی ایران برای چنین کالاهایی قابل ارائه است؟ آیا مؤسسات اعتباری ذکر شده در طرح، مؤسسات اعتباری دولتی هستند یا بخش خصوصی را نیز در برمی‌گیرد؟ آیا طرح، مناطق آزاد و ویژه تجاری را که از نظر مقررات گمرکی تابع شرایط خاص هستند نیز در برمی‌گیرد؟ در این صورت سرمایه‌گذاری‌های خارجی قبلی انجام گرفته توسط سرمایه‌گذاران مشمول طرح در این مناطق آیا حق مطالبه ضرر و زیان خواهند داشت؟



نتیجه‌گیری و پیشنهادها

به نظر می‌رسد با توجه به موارد ذکر شده، نکات متعددی وجود دارد که باید در ارتباط با طرح پیشنهادی با دقت بیشتر مورد توجه قرار گیرد و ماده واحده و تبصره مربوط شفافیت لازم برای اجرائی کردن طرح را ندارد. هر چند شرایط حساس امروز کشور ایجاب می‌کند تصمیماتی در مقابل رفتار کشورهای که به نحوی منافع کشور را به خطر می‌اندازند اتخاذ شود، ولی مناسب است این سیاست‌ها با سعه صدر و دقت بیشتری مورد ارزیابی قرار گیرد و از تصمیمات شتابزده جلوگیری شود تا موجب ضرر و زیان برای کشور نشود و بر این اساس پیشنهاد می‌شود:

۱. زمان کافی برای بررسی و تدوین بندهای لازم برای طرح پیش‌بینی شود و فوریت آن حذف گردد.

۲. اگر اصرار بر انجام فعالیت‌های فوری است، در کوتاه‌مدت با توجه به هماهنگی بسیار زیاد سیاست‌های دولت با اکثریت مجلس، نوعی رایزنی برای اتخاذ تصمیمات مشابه از طریق مصوبه‌های هیأت دولت برای کوتاه‌مدت به عمل آید زیرا مطابق قانون فعلی گمرک می‌توان برخی از کالاها و خدمات را ممنوع‌الورود کرد.

۳. در بلندمدت موضوع طرح به صورت یک طرح جامع‌تر و کلی، که در برگیرنده شرایط مشابه فوق بوده و تنها شرکت‌های امریکایی را در برنگیرد (مثلاً شرکت‌های دانمارکی و موارد مشابه را نیز در زمان مقتضی خود شامل شود) در نظر گرفته شده و برای نظرخواهی از کارشناسان و به‌منظور بررسی جنبه‌های مختلف آن ارجاع گردد.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۷۷۶۵

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره طرح: «ممنوعیت اعطاء تسهیلات و خدمات دولتی به شرکتها و مؤسساتی که مبادرت به تولید و عرضه محصولات غیرضرور تحت لیسانس شرکتهای آمریکایی و یا وارد کردن کالاهای غیرضرور آمریکایی می‌کنند»

Report Title: Investigation About The Parliament Proposal's: "Prohibition Offering Facilities for Some American Goods & Services"

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی و مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: فتح‌الله تازی (دفتر مطالعات اقتصادی) و مسیح بهنیا (دفتر مطالعات حقوقی)

همکار: سعید غلامی باغی

ناظر علمی: سیدمحمدرضا سیدنورانی

متقاضی: کمیسیون اقتصادی

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. ممنوعیت (Prohibition)

۲. تسهیلات (Facilities)

۳. کالاها (Goods)

۳. خدمات (Services)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

۱. طرح یک فوریتی ممنوعیت اعطای تسهیلات و خدمات دولتی به شرکتها و مؤسساتی که مبادرت به تولید و عرضه محصولات غیرضرور تحت لیسانس شرکتهای آمریکایی یا وارد کردن کالاهای غیرضرور آمریکایی می‌کنند، شماره چاپ ۱۲۶۵، شماره ثبت ۵۲۹، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴/۱۱/۱۷.