مبانی سیاست گذاری در بازرگانی خارجی

جفرودی، شهاب

بازرگانی خارجی،بیانگر امکانات‏ اقتصاد جهانی در تولید،توزیع و فروش‏ کالاها و خدمات است.روند تولید و توزیع‏ هر کشور در بازرگانی خارجی تداوم می‏یابد و مزیت‏های نسبی آن مورد استفاده‏ قرار می‏گیرد.از طرف دیگر بازرگانی‏ خارجی موجب تحرک عوامل تولید، کاهش هزینه‏های تولید،کاهش‏ قیمتهای جاری،جذب سرمایه‏های‏ سرگردان،فراهم‏آمدن امکانات تولیدی‏ جدید،تخصصی‏شدن تولیدات کشورها و ایجاد فضای مناسب تولید و فروش کالا در سطح بین المللی می‏گردد و به رشد و توسعه کشورهای شرکت‏کننده‏ در مبادلات بازرگانی بین الملل می‏انجامد. در واقع،عملکرد دوره‏ای بازرگانی خارجی‏ کشورها،تصویری ارائه می‏دهد که نشان‏ دهنده شاخص نیاز اقتصاد داخلی‏ و امکانات تولید آنها است و به همین دلیل‏ در زمره مهم‏ترین سرفصلهای‏ سیاستگذاری اقتصادی دولتها قرار دارد. از آنجائی که الگوی تجارت خارجی‏ کشورها از نظر درجه توسعه‏یافتگی‏ و ساختار اقتصادی با یکدیگر تفاوت دارد، سیاستهای بازرگانی خارجی نیز در آنها متفاوت است و از الگویی پیروی می‏کند که مبتنی بر ویژگیهای اقتصادی آنها است.ترکیب کمی و کیفی اقلام وارداتی‏ و صادراتی کشورها نیز بر همین اساس و با توجه به اهداف ملی در بخش بازرگانی‏ خارجی بیانگر جهت‏گیری سیاستهای‏ این بخش است.این مقاله می‏کوشد اهداف،سیاستها و روشهای اجرایی شناخته‏ شده در بخش بازرگانی خارجی را که‏ بعنوان ابزار کنترلی قدرتمند در اقتصاد مورد استفاده کشورها قرار می‏گیرد مورد بررسی قرار دهد.

سیاست بازرگانی بین الملل به مجموعه‏ تدابیر روشهایی اطلاق می‏گردد که‏ در تنظیم روابط اقتصادی بین دو یا چند کشور و نیز روابط افراد و موسسات بازرگانی‏ هر کشور با افراد و موسسات بازرگانی سایر کشورها توسط دولتها تدوین و اعمال‏ می‏شود

اهدافی که کشورها از اعمال محدودیت‏ در جریان بازرگانی بین الملل دنبال می‏ کنند بطور کلی عبارتند از:

1-حمایت از صنایع داخلی

2-تامین رشد و توسعه اقتصادی کشور

3-جلوگیری از رشد قیمتهای داخلی

4-بهبود استاندارد و کیفیت کالاهای‏ داخلی

5-دست‏یابی به خودکفائی اقتصادی

6-تامین نیاز کالایی کشور

7-ایجاد تعادل در تراز پرداختهای‏ خارجی 8-صرفه‏جویی ارزی

سیاست بازرگانی بین الملل از نظر نوع‏ هدف موردنظر به انواع مختلفی‏ تقسیم‏بندی می‏گردد که مهم‏ترین آنها عبارتند از:

1-سیاستهای کوتاه‏مدت،میان‏مدت‏ و بلندمدت:چنانچه هدف از اعمال، سیاست بازرگانی خارجی،مقابله، با بحرانهایی باشد که به دلایل خاص‏ در یک دوره کشور با آن مواجه شده است، از سیاستهای کوتاه‏مدت استفاده‏ می‏شود.سیاستهای میان‏مدت و بلندمدت‏ براساس برنامه‏های عمرانی و اهداف‏ توسعه اقتصادی کشورها تعیین به مورد اجرا گذاشته می‏شوند.

2-سیاستهای آشکار و پنهان: سیاستهای آشکار مجموعه قوانینی‏ هستند که مستقیما در ارتباط با بخشهای‏ مختلف بازرگانی خارجی اعم از صادرات‏ و واردات به مرحله اجرا گذاشته می‏شوند. چنانچه سیاستهای فوق محدودکننده‏ روابط خارجی باشد ممکن است‏ با عکس العمل کشورهای دیگر و مقابله به‏ مثا آنها روبرو شود در اینصورت‏ از سیاستهای پنهان جهت دست‏یابی به‏ اهداف بازرگانی خارجی استفاده می‏گردد

3-سیاستهای مستقیم و غیرمستقیم: سیاست‏های مستقیم مانند سهمیه‏بندی‏ کالا و تغییر در نرخ تعرفه گمرکی، مستقیما در روابط بازرگانی خارجی اعمال‏ می‏گردد اما سیاستهای غیرمستقیم‏ از طریق ایجاد تغییر در سایر بخشها و متغیرهای اقتصادی مانند تغییر ارزش‏ پول ملی اعمال و بطور غیرمستقیم‏ محدودکننده یا ترویج‏کننده بازرگانی‏ خارجی خواهد بود.

مجموعه سیاستهای فوق از نظر منطق‏ عملکرد و نوع هدف به دو صورت زیر تقسیم می‏گردد:

1-سیاستهای تحدیده(محدودکننده): سیاستهای تحدیدی با هدف ایجاد محدودیت در بخشهای بازرگانی‏ در راستای تعادل اعمال می‏گردد و مهم‏ ترین آنها عبارتند از تعرفه گمرکی، سهمیه‏بندی و سیاست کنترل ارز خارجی.

2-سیاستهای ترویجی:سیاستهای‏ ترویجی مانند کاهش تعرفه‏های گمرکی‏ و حذف مراحل بوروکراسی موجب ترویج‏ و گسترش بازرگانی خارجی می‏گردد.بطور معمول هدف از سیاستهای ترویجی، گسترش صاردات و افزایش واردات‏ تکنولوژی،کالاهای سرمایه‏ای‏ و کالاهای استراتژیک است.

1-سیاستهای تحدیدی

الف-تعرفه گمرکی

تعرفه گمرکی مشخص‏کننده میزان‏ حقوق و عوارضی است که به منظور صادرات یا واردات کالا برحسب ارزش‏ یا مقدار به آن تعلق می‏گیرد.بالا بودن‏ مقدار عوارض حقوق گمرکی که به یک‏ کالا تعلق می‏گیرد بیانگر این نکته است‏ که کشور واردکننده نسبت به ورود آن‏ حساسیت بیشتری داشته و به دلایل‏ مختلف مانند حمایت از صنایع داخلی‏ یا جلوگیری از خروج ارز در ازای کالاهای‏ غیرضروری،موافق با واردات بی‏رویه‏ آنها نیست.

ماخذ دریافت حقوق گمرکی از کالاهای‏ وارداتی برمبنای ارزش،مقدار و یا ترکیبی‏ از هر دو است.

-حقوق گمرکی برمبنای ارزش:در این‏ حالت ارزش کالای وارداتی ماخذ دریافت‏ حقوق گمرکی قرار می‏گیرد و نرخ آن‏ بصورت درصدی از ارزش ارزی کالای‏ وارداتی براساس نرخ رسمی کشور بیان‏ می‏گردد.ارزش کالای وارداتی برحسب‏ قیمتهای داخلی و یا متوسط قیمت وارداتی‏ آن برمبنای CIF در ادوار گذشته تعیین‏ می‏گردد.

-حقوق گمرکی برمبنای مقدار:در این‏ حالت مقدار کالای وارداتی(وزن یا تعداد یا سایر واحدهای اندازه‏گیری مربوطه) ماخذ دریافت حقوق گمرکی است و در ازای‏ هر واحد کالا،مقادیر معینی به عنوان‏ عوارض گمرکی اخذ می‏گردد.

-حقوق گمرکی برمبنای ارزش و مقدار: این حالت معمولا در مورد کالاهایی‏ اعمال می‏گردد که ارزش آنها در زمانهای‏ مختلف متفاوت است و یا بدلیل محدودیت‏ واردات آنها،متوسط قیمت وارداتی‏ با قیمتهای واقعی تفاوت فاحش دارد. در این حالت ماخذ حقوق و عوارض گمرکی‏ بصورت درصدی از ارزش کالا بعلاوه مقدار معینی در ازای هر واحد کالا تعیین می‏ گردد.

باید توجه داشت اثر حقوق و عوارض‏ گمرکی بطور مستقیم بر قیمتها مترقب‏ است و حد آن منوط به کشش عرضه‏ و تقاضا است به همین دلیل نتایج آنرا نمی‏توان از قبل پیش‏بینی‏ نمود.در شرایطی که اقتصاد کشور در اثر تورم شدید،بحرانهای اقتصادی و عدم‏ موازنه بازرگانی خارجی در عدم تعادل‏ دارد،اثر تغییرات نرخ تعرفه گمرکی بر آن‏ بیشتر و قطعی‏تر است.

تعرفه‏های گمرکی براساس هدفی که‏ موردنظر است به انواع زیر تقسیم‏ می‏گردد:

1-تعرفه گمرکی مالی:در این حالت‏ جنبه درآمدی تعرفه گمرکی مدنظر است‏ و در شرایط زیر وضع می‏گردد:

الف-کشور واردکننده کالا،مشابه آن‏ کالا را تولید نمی‏کند و موجب محدودشدن‏ واردات آن نمی‏گردد.

ب-کشور واردکننده کالا،مشابه آن‏ کالا را تولید می‏کند اما بر کالای تولید داخلی نیز مالیات معادل وضع شده است.

2-تعرفه حمایتی:تعرفه حمایتی‏ عمدتا به منظور حمایت از صنایع داخلی‏ و یا به یکی از دلایل زیر اعمال می‏گردد

-توسعه تولیدات داخلی که بدلیل‏ بالابودن هزینه‏های تولید در داخل‏ کشور نسبت به هزینه‏های تولید در سایر کشورها با محصولات آنها قابل رقابت‏ نمی‏باشد.

-کاهش میزان مصرف کالاهای خارجی‏ بویژه کالاهای مصرفی و جلب توجه‏ مصرف‏کنندگان به خرید محصولات‏ ساخت کشور

-فراهم آوردن فضای مناسب برای‏ ایجاد و توسعه صنایع جدید که در مراحل‏ اولیه تولید قابل رقابت با کالاهای مشابه‏ خارجی نیستند.

ب-سهمیه‏بندی

سهمیه‏بندی یکی از متداولترین تدابیر کمی در سیاستهای تحدیدی برای ایجاد محدودیت مقداری در واردات کالا است و به‏ موجب آن مقادیر معینی از یک کالا با توجه به نیاز کشور در زمان معین قابل‏ ورود به کشور است.

مبنای تعیین سهمیه ممکن است ارزش‏ و یا مقدار کالا باشد و هدف از آن حمایت‏ از صنایع داخلی،تعادل داخلی و یا خارجی‏ و کنترل مبادلات خارجی است.با اجرای‏ سیاست سهمیه‏بندی،دولتها با دخالت‏ مستقیم در جریان تجاری،کمیت،کیفیت‏ و جهت‏گیری بازرگانی خارجی‏ را با سیاستهای ملی منطبق‏ می‏سازند.بدیهی است در شرایطی که‏ سیاست سهمیه‏بندی برای واردات‏ کالا اعمال می‏گردد،اثر عرضه و تقاضا بر قیمت آن کاهش می‏یابد سهمیه‏بندی‏ را می‏توان برحسب عوامل تصمیم‏گیرنده‏ به انواع زیر تقسیم نمود:

1-سهمیه یکجانبه:در این سیستم‏ دولت در راستای مصالح ملی کشور بدون‏ هماهنگی و مذاکره با کشورهای دیگر اقدام‏ به تدوین و اجرای قانون سهمیه‏بندی‏ می‏نماید.

2-سهمیه دوجانبه:در این سیستم‏ کشور واردکننده کالا قبل از اعمال سیاست‏ سهمیه‏بندی با کشور صادرکننده کالا مذاکره و موافقت آنرا جلب می‏نماید و نظرات طرفین در تعیین میزان سهمیه‏ موثر خواهد بود.

سایر انواع سهمیه به شرح زیر می‏باشد:

1-سیستم سهمیه تعرفه‏ای:براساس‏ این سیستم،بنا به نیاز داخلی کشور،برای‏ ورود مقدار معینی کالا در ازای پرداخت‏ عوارض معین مجوز ورود صادر می‏گردد. در این حالت به تناسب افزایش مقدار واردات با توجه به شرایط خاص،بمیزان‏ عوارض آن افزوده می‏گردد.

2-سیستم سهمیه تشویقی:چنانچه‏ هدف از اعمال سیاست سهمیه‏بندی، تشویق صنایع به مصرف کالاهای داخل‏ باشد،از این سیستم استفاده می‏گردد و به‏ موجب آن صنایع داخلی می‏توانند میزان‏ معینی کالاهای خارجی وارد نمایند و در مقابل ورود آن به میزان یک یا چند برابر ملزم به خرید کالای داخلی‏ خواهند بود.

انوع سهمیه از نظر روشهای توزیع:

1-توزیع سهمیه برحسب مبدأ صدور کالا

در این روش واردکنندگان کالا می‏توانند مقادیر معینی از آن‏را از کشورهایی که‏ توسط دولت تعیین می‏گردد به کشور وارد نمایند و واردات کالای فوق از سایر کشورها امکان‏پذیر نخواهد بود.

2-توزیع سهمیه برمبنای فعالیت‏ تخصصی واردکنندگان

در این روش صرفا واردکنندگانی مجاز به واردات کالای سهمیه‏بندی شده‏ هستند که بصورت تخصصی در آن رشته‏ فعالیت داشته و از مهارت لازم در مورد مسائل فنی و خدمات پس از فروش‏ برخوردار باشند.

3-توزیع سهمیه براساس نیاز تولیدکنندگان معین

در روش فوق که عمدتا در مورد مواد اولیه‏ و کالاهای واسطه‏ای صنعتی اعمال می‏ گردد،توزیع سهمیه براساس نیاز اعلام‏ شده تولیدکنندگان و واحدهای صنعتی‏ صورت می‏گیرد.

4-توزیع سهمیه از طریق مزایده

5-توزیع سهمیه براساس تقدم مراجعه‏ متقاضیان

6-انحصار دولتی سهمیه

در مورد گروهی از کالاها بویژه کالاهای‏ استراتژیک و یا کالاهایی که مصرف آنها منحصر به تولیداتی است که در انحصار دولت قرار دارد،مجموع سهمیه‏های‏ تعیین شده در اختیار دولت و موسسات‏ تابعه قرار می‏گیرد.

مقایسه سهمیه و تعرفه گمرکی:

1-چنانچه هدف دولت از اعمال سیاست‏ تحدیدی در بازرگانی خارجی،ایجاد هماهنگی بین عرضه خارجی و تقاضای‏ داخلی باشد از سیاست سهمیه‏بندی‏ استفاده می‏گردد زیرا اثر تغییر در حقوق‏ و عوارض گمرکی غیرمستقیم و در بلند مدت مشهور است.

2-هرگاه تقاضای وارداتی بدون کشش‏ باشد یا از کشش پائینی برخوردار باشد، برای محدودکردن آن از سیاست سهمیه‏ بندی استفاده می‏گردد و افزایش نرخ‏ حقوق گمرکی اثر چندانی در محدودکردن‏ واردات آن نخواهد داشت.

3-هنگام بروز بحرانهای اقتصادی، تورم شدید،کسری شدید موازنه‏ پرداختها و بطور کلی در مواردی که اثر سریع‏ سیاستهای تحدیدی مورد نیاز است‏ معمولا از سیاست سهمیه‏بندی استفاده‏ می‏گردد.

4-سیاست سهمیه‏بندی به انحصاری‏ شدن کالا منجر می‏گردد و شانس استفاده‏ از فرصت‏های اقتصادی را نصیب کسانی‏ می‏سازد که امکان استفاده از سهمیه‏ کالاهای وارداتی را بدست آورده‏اند.

5-سیاست سهمیه‏بندی اگر به‏صورت‏ یکجانبه اعمال شود منجر به عکس العمل‏ کشورهای صادرکننده می‏گردد.

ج-کنترل ارز خارجی

اهدافی که دولتها از سیاست کنترل ارز خارجی دنبال می‏کنند بطور عمده‏ عبارتند از:

-ایجادتعادل در دریافتها و پرداختهای‏ ارزی و جلوگیری از فرار سرمایه‏ها به خارج‏ از کشور

-جمع‏آوری ارز و ایجاد تسهیلات جهت‏ اجرای برنامه‏های عمرانی و زیربنایی‏ اقتصادی

-تامین مواد اولیه مورد نیاز کارخانجات‏ ارزی

-حمایت از صنایع داخلی

-جلوگیری از تغییرات و نوسانات شدید نرخ ارز

-تحصیل درآمد برای دولت

یکی از دلایل اصلی برقراری سیاست‏ کنترل اسعار خارجی،ایجاد توازن‏ در دریافتها و پرداختهای ارزی است. چنانچه بدلایل سیاسی یا اقتصادی‏ کشوری مایل نباشد کسری موازنه‏ پرداختهای بین المللی را از طریق‏ سیاستهای ضدتورمی( DEFIATION ) و یا کاهش ارزش پول ملی برطرف نماید، از طریق کنترل مستقیم مبادلات ارزی‏ کلیه اقلام درآمد و هزینه‏های ارزی‏ را کنترل خواهد نمود.سیاست کنترل اسعار خارجی هم‏چنین در جهت محدودکردن‏ واردات کالاهایی که محصولات مشابه‏ آنها داخل کشور تولید می‏گردد مورد استفاده قرار می‏گیرد.برای اعمال سیاست‏ کنترل ارز خارجی،معمولا مقادیر معینی‏ ارز به بخشهای مختلف اقتصادی‏ تخصیص می‏یابد و هر بخش،ارز تخصیص‏یافته را بین موسسات تحت‏ پوشش خود توزیع می‏نماید.

مشکلاتی که کشورها در توزیع ارز خارجی بین مصارف مختلف با آنها روبرو هستند بطور معمول عبارتند از:

1-توزیع ارز برای بخشهای مختلف‏ اقتصادی و اجتماعی و نیز اقلام بدهکار موازنه ارزی از قبیل واردات کالاها، ماشین‏آلات،مواد اولیه و خدمات،اقساط مربوط به استقراض و بهره آنها، هزینه‏های اعزام مسافرین به خارج، هزینه‏های درمانی شهروندانی که به‏ خارج اعزام می‏گردند،هزینه‏های ارزی‏ دولت،سرمایه‏گذاری در خارج از کشور و سایر پرداختهای ارزی نیازمند برنامه‏ریزی،محاسبات و تصمیم‏گیری‏ بسیار دقیق است.

2-تعیین نسبتهای تخصیص ارز به‏ بخشهای مختلف با توجه به برنامه‏های‏ توسعه کشور بسیار مهم و پیچیده است

3-نوع ارزهای خارجی در توزیع آن‏ بسیار اهمیت دارد و ممکن است ذخیره و یا منابع درآمد بعضی از ارزهای خارجی‏ محدود باشد.

برای توزیع ارز خارجی،از روشهای‏ متفاوتی استفاده می‏گردد که مهم‏ترین‏ آنها بشرح زیر است:

-سهمیه‏بندی ارزی:براساس این‏ روش،میزان ارز مورد نیاز برای بخشهای‏ مختلف در مدت معین پیش‏بینی می‏گردد و ارز مورد نیاز در اختیار نهاد مربوطه قرار می‏گیرد و با توجه به تقدم مراجعه‏ متقاضیان در اختیار آنها قرار می‏گیرد.

-توزیع فردی ارز:در این روش تقاضای‏ کلیه متقاضیان توسط مسئولین ارزی‏ کشور مورد بررسی قرار می‏گیرد.

-لیست انتظار:چنانچه هدف از اعمال‏ سیاست کنترل ارز خارجی،ایجاد محدودیت در تجارت خارجی نباشد،به‏ کلیه متقاضیان ارز،ارز خارجی تعلق‏ می‏گیرد و چنانچه ذخیره ارزی کشور کافی‏ نباشد،برمبنای لیست انتظار دریافت ارز و براساس نوبت پس از تامین ارز به آنها پرداخت می‏گردد.

4-ممنوعیت ورود کالا:

در این روش،فقط به کالاهایی که ورود آنها به کشور بنا به دلایل اقتصادی، سیاسی،فرهنگی و غیره ممنوع اعلام‏ شده است ارز تعلق نمی‏گیرد.

سیاستهای ترویجی

اهدافی که از تدوین و اعمال سیاستهای‏ ترویجی موردنظر دولت قرار می‏گیرند بطور عمده عبارتند از:

-حمایت از ورود کالاهای سرمایه‏ای، ماشین‏آلات و انتقال تکنولوژی از طریق‏ کاهش نرخ تعرفه‏های گمرکی

-حمایت از توسعه صادرات کالاهای‏ متنوع صنعتی از طریق اعطای معافیت‏ و بخشودگی‏های مالیاتی و گمرکی برای‏ دست‏یابی به اهداف فوق دولتها اقدام به‏ برقراری جایزه صدور می‏نمایند.جایزه‏ صدور یکی از متداولترین تدابیر تشویقی‏ است و عبارت است از پرداخت نقدی که‏ از محل منابع مالی کشور به صادرکنندگان‏ کالا تعلق می‏گیرد و یا معافیت‏ و بخشودگی‏هایی که به بخش صادرات‏ اعطا می‏گردد.

جایزه صدور در مواردی برقرار می‏گردد که قیمت تمام‏شده کالاهای صادراتی‏ برمبنای CIF از قیمتهای بین المللی‏ بیشتر و معمول یکی از عوامل زیر باشد:

1-نرخ حقوق و عوارض گمرکی در کشور واردکننده کالا با کالا باشد

2-کشور صادرکننده فاقد مزیت نسبی‏ در تولید کالای صادراتی موردنظر باشد

3-صادرکننده با دامپینگ رقبای‏ خارجی روبرو شده باشد

4-توسعه صادرات کالاهای خاص‏ بصورت استراتژی ملی در اقتصاد کشور مطرح باشد

جایزه صدور برمبنای ارزش و یا مقدار کالای صادراتی تعیین و به آن تعلق‏ می‏گیرد.اعمال سیاست برقراری جایزه‏ صدور در کوتاه‏مدت موجب افزایش‏ جریانهای صادراتی،افزایش قیمت‏ داخلی کالای صادراتی،انتقال عوامل تولید به جریان تولید کالاهایی که فاقد مزیت نسبی هستند،افزایش درآمدهای‏ ارزی ناشی از صدور کالا،نفوذ به بازارهای‏ خارجی و ایجاد تنوع در کالاهای صادراتی‏ می‏گردد.