

تحول در سیاست تجاری ایران: حرکت به سمت حاکم کردن ابزارهای تعرفه‌ای

علی زاهدطلبان *

چکیده

ایران طی هفت سال اخیر اصلاحات زیادی را در سیاست تجارت خارجی خود بویژه در دو حوزه موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای به عمل آورده است. در مقاله حاضر، ضمن نگاهی به عناصر اصلی حمایت در چارچوب سیاست تجاری کشورها، ضوابط مهم آن در نظام تجاری چندجانبه (سازمان جهانی تجارت) نیز مورد بررسی قرار گرفته است. اصلاحات به عمل آمده در سیاستهای تجاری و حمایتی کشور و سیر تحول آنها در دوره مذکور با نگاهی به مسأله عضویت ایران در سازمان جهانی تجارت موضوع اصلی مقاله حاضر است که در این خصوص مهمترین تغییرات صورت گرفته در دو حوزه موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای در قالب جداول کمی مربوطه در هر مورد نشان داده شده و اثرات آن در سیاست تجارت خارجی کشور مورد تجزیه و تحلیل و مقایسه تطبیقی قرار گرفته است. نقد اقدامات صورت گرفته در دوره مذکور و ارزیابی وضعیت موجود از زاویه الحاق به سازمان جهانی تجارت فصل پایانی مقاله حاضر را به خود اختصاص داده و در انتها توصیه‌های لازم ارائه شده است.

واژه‌های کلیدی

سیاست تجاری، ابزارهای حمایتی، موانع تعرفه‌ای، موانع غیرتعرفه‌ای، سازمان جهانی تجارت.

* پژوهشگر دفتر نمایندگی تام‌الاختیار تجاری

مقدمه

نظام تجاری جهان طی دهه‌های اخیر دستخوش تغییر و تحولات پر دامنه‌ای شده و ادغام تدریجی اقتصادهای ملی در اقتصاد جهانی و افزایش تعامل و همپیوندیهای منطقه‌ای و یکپارچگی بازارها از یک طرف و رقابت روزافزون مؤسسات، بنگاهها و فعالان اقتصادی و تجاری کشورها با یکدیگر برای حضور در این بازارهای به هم پیوسته از طرف دیگر، قاعده‌مندیها و الزامات جدیدی را به دنبال آورده است که برای انتظام بخشیدن به فعالیتهای اقتصادی و تجاری در بستری جهانی ضروری بوده و گریزی از آن نمی‌باشد. تغییر رویکرد اکثر قریب به اتفاق کشورهای جهان اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه از سیاستهای تجاری بسته و شدیداً حمایتگر به سمت سیاستهای اقتصادی و تجاری باز و رقابتگر در زمره مهمترین تغییرات سیاستی دولتها در این حوزه به شمار می‌رود که کم و کیف این تحولات را باید در چارچوب منطقی و بستر اصلی آن یعنی «جهانی شدن» جستجو کرد. اصلی‌ترین وجوه این تغییر رویکرد در سیاست تجاری کشورها را می‌توان در دو حوزه حمایتهای تعرفه‌ای و حمایتهای غیرتعرفه‌ای که از عمده‌ترین ابزارهای حمایتی به شمار می‌روند سراغ گرفت.

تردیدی نیست که سازمان جهانی تجارت به عنوان اصلی‌ترین نهاد نظام تجاری چندجانبه که در حال حاضر متولی ایجاد قواعد و مقررات تجاری ذی‌ربط در سه حوزه کالا، خدمات و حقوق مالکیت فکری است نقش بی‌بدیلی را در مناسبات تجاری کشورها با یکدیگر و همچنین جهت‌گیریهای آتی نظام تجاری جهان برعهده دارد. سازمان جهانی تجارت در مورد نظام حمایت مورد عمل کشورها اگرچه بکلی حمایت از تولیدات داخلی را در مقابل کالاهای مشابه وارداتی منع نکرده است، اما در این خصوص دارای مقررات و ضوابط خاص و سختگیرانه‌ای است که تبعیت از آنها برای کلیه اعضا ضروری می‌باشد.

در حال حاضر، این سازمان با ۱۵۰ کشور عضو خود (۲۹ کشور دیگر نیز در حال الحاق به این سازمان هستند) بیش از ۹۷ درصد کل تجارت جهان در دو حوزه کالا و خدمات را تحت پوشش قوانین و مقررات موافقت‌نامه‌های چندجانبه‌ای که اکنون به مثابه

قانون اساسی تجارت دنیا محسوب می‌شوند داشته و کشورهای عضو در تجارت با یکدیگر ملزم به تبعیت از این قواعد و مقررات می‌باشند. بدون شک، برای کلیه کشورهایی که راه تعامل با اقتصاد جهانی را برگزیده‌اند، آشنایی کامل و دقیق با چنین قواعد و مقررات فراگیر و جهانشمولی یکی از اولین ضرورتها به شمار می‌آید و در پرتو شناخت محیط تجاری بین‌الملل است که می‌توان دستیابی به اهداف رشد و توسعه اقتصاد ملی را در پیوند سودمندان با اقتصاد جهانی میسر ساخت و نیل به رشد و توسعه اقتصادی پایدار و بلندمدت را از طریق رقابت کارآمد در عرصه جهانی و کسب سهمی شایسته از بازار محقق نمود. در مقاله حاضر، ضمن معرفی ابزارهای اصلی حمایت در سیاست تجاری، اصلی‌ترین تحولات به وقوع پیوسته در نظام تجاری جهان در حوزه حمایتها (موانع تعرفه‌ای و موانع غیرتعرفه‌ای) را برشمرده و ضوابط اصلی آن را به اجمال مورد بررسی قرار خواهیم داد و سپس با بررسی وضعیت ایران آخرین تحولات صورت گرفته در این دو حوزه که از مهمترین تحولات به وقوع پیوسته در سیاست تجاری کشور در طول تاریخ حیات خود به شمار می‌رود را مورد شناسایی و واکاوی قرار داده و در پایان با نقد اقدامات صورت گرفته، وضعیت موجود و مخاطرات پیش رو را با توجه به در پیش بودن امر خطیر الحاق کشور به سازمان جهانی تجارت مورد ارزیابی قرار داده و توصیه‌های لازم را نیز ارائه خواهیم کرد.

۱) بررسی نظام حمایت و جایگاه آن در سیاست تجاری کشورها

۱-۱) اشکال مختلف حمایت در سیاست تجاری کشورها

اتخاذ سیاستهای حمایتی در بخش بازرگانی و تجارت دارای سابقه‌ای طولانی در دنیا بوده و بسیاری از کشورها اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه به دلایل مختلف از جمله حمایت از صنایع داخلی و نوپا، حمایت از اشتغال و نیروی کار در داخل، افزایش قدرت رقابت محصولات داخلی در مواجهه با کالاهای وارداتی، حفظ ارزش پول ملی و تعادل تراز پرداختها، بهبود رابطه مبادله، افزایش صادرات و بالا بردن قدرت رقابت در بازارهای خارجی، حفظ استقلال و کاهش وابستگی به خارج و دلایل متعدد دیگر مبادرت به وضع و تنظیم سیاستهای حمایتی می‌کنند. به طور کلی، اعمال محدودیتهای تجاری و اتخاذ

سیاستهای حمایتی از تمایل دولت برای تغییر در حجم و الگوی تجاری کشور که به وسیله رقابت آزاد تعیین شده ناشی می‌گردد. ابزارهایی که برای حمایت از تولیدات داخلی و تأمین پوششهای حمایتی لازم به کار می‌روند بسیار متنوع بوده و طیف وسیعی از اقدامات مختلف را دربرمی‌گیرند. با این حال، در یک طبقه‌بندی کلی می‌توان ابزارهای حمایتی را به دو نوع ابزارهای قیمتی و ابزارهای غیرقیمتی تقسیم نمود. ابزارهای قیمتی، ابزارهایی هستند که اثر محدودکنندگی خود را از طریق سازوکارهای تنظیم قیمت (ایجاد انحرافهای مطلوب در قیمت) به جا می‌گذارند، در حالی که ابزارهای غیرقیمتی اثر محدودکنندگی خود را با اتخاذ شیوه‌هایی دیگر و عموماً به صورت تحدید مستقیم حجم واردات ایجاد می‌کنند. [۱] مهمترین و شناخته‌شده‌ترین ابزار از مجموعه ابزارهای قیمتی، سیاستهای تعرفه‌ای است که عموماً توسط اغلب کشورهای دنیا اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه در راستای تأمین اهداف حمایتی اتخاذ می‌گردد. سیاستهای ارزی و تنظیم نرخ ارز نیز یکی دیگر از ابزارهای قیمتی است. همچنین یارانه‌ها و سیاستهای پرداخت یارانه‌های تولیدی یا مصرفی از دیگر ابزارهای قیمتی به شمار می‌روند که اثرات خود را از طریق سازوکار قیمت ایجاد می‌کنند. برخلاف ابزارهای قیمتی که اثر خود را در تجارت خارجی از طریق اصلاح دلخواه در قیمت‌ها ایجاد می‌کنند، ابزارهای غیرقیمتی به کلیه اقداماتی اطلاق می‌شوند که اثر محدودکنندگی خود را از طریق شیوه‌هایی غیر از سازوکار قیمت نظیر اقدامات اداری و تشریفاتی به بار می‌آورند. از مهمترین مصادیق ابزارهای غیرقیمتی می‌توان به مجوزها و برقراری نظامهای مجوز ورود، سهمیه‌بندی در واردات یا صادرات، برقراری نظام تخصیص ارز برای واردات یا پیمان‌سپاری ارزی برای صادرات، ممنوعیتها، سهمیه‌بندی فصلی و موسمی، استانداردها و مقررات و ضوابط فنی اجباری، قرنطینه‌های گیاهی و ... اشاره نمود که هر یک از این ابزارها بسته به شدت و حدت به کارگیری آنها می‌تواند آثار بازدارنده و محدودکننده مختلفی را در تجارت ایجاد کند. شایان ذکر است که ابزارهای غیرقیمتی نیز واجد اثرات و اختلالات مهمی بر قیمت کالاهای مشمول این نوع حمایتها هستند، ولی میزان این حمایتها چندان شفاف نبوده و قابل اندازه‌گیری دقیق نمی‌باشد.

۲-۱) سیاستها و ابزارهای تعرفه‌ای و جایگاه آن در سیاست تجاری کشورها

سیاستهای تعرفه‌ای یکی از عناصر مهم و کلیدی در مجموعه سیاستهای تجاری کشورها محسوب می‌شود و شناخته‌شده‌ترین ابزار حمایت از محصولات داخلی در برابر محصولات مشابه خارجی به شمار می‌رود و در عین حال حمایت از محصولات داخلی از طریق وضع تعرفه شفافترین نوع حمایت بوده و به همین جهت سازمانهای بین‌المللی ذی‌ربط از جمله سازمان جهانی تجارت حمایت از محصولات ملی توسط کشورها را فقط با استفاده از این ابزار مجاز می‌دانند. مهمترین و قدیمی‌ترین ابزار حمایت از صنایع عبارت از وضع تعرفه گمرکی و حقوق و عوارض بر کالاهای وارداتی می‌باشد که در مجموع سیاستهای تعرفه‌ای نامیده می‌شود. تعرفه عبارت از نوعی مالیات است که بر نقل و انتقال کالاها از مرزها و قلمرو گمرکی یک کشور وضع می‌شود. این تعرفه‌ها چنانچه بر واردات کالاها وضع شوند تعرفه‌های وارداتی خوانده می‌شوند و چنانچه بر صادرات کالاها وضع گردند تعرفه‌های صادراتی نامیده می‌شوند. هدف از وضع تعرفه‌های وارداتی عموماً حمایت از صنایع داخلی در مقابل کالاهای مشابه وارداتی است، گو این که اهداف درآمدی نیز ممکن است مدنظر باشد که با اخذ عوارض گمرکی منابع درآمدی لازم برای دولت تأمین می‌شود. از این ابزار به قصد تأمین منابع درآمدی دولت بویژه هنگامی استفاده می‌شود که ابزارهای مالی داخلی و نظام مالیاتی ضعیف بوده و فاقد کارایی لازم در تأمین منابع مالی باشند. تعرفه‌های صادراتی نیز ممکن است با هدف تضمین عرضه داخلی و جلوگیری از کمبود داخلی یا با هدف تأمین درآمد مالی برای دولت وضع گردند که عموماً این نوع تعرفه‌ها در کشورهای درحال توسعه ضعیف که فاقد منابع مالی کافی هستند وضع و برقرار می‌گردند. [۲] غیر از تعرفه، هرگونه حقوق و عوارض دیگری که صرفاً از واردات کالاها اخذ گردد و در زمره تعرفه ملی کشور لحاظ نشود از آن تحت عنوان شبه‌تعرفه^۱ یاد می‌شود. شبه‌تعرفه از نظر کارکرد تفاوتی با تعرفه نداشته و میزان دسترسی به بازار کالاهای مشمول را محدود می‌سازد. شبه‌تعرفه‌ها در هر کشوری می‌توانند به انواع مختلف تقسیم شوند. در ایران عوارضی نظیر حقوق ثبت سفارش، عوارض بندری،

1- para - tariff

مابه‌التفاوت سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و عوارض متعدد دیگری که تا چندی پیش برقرار بود از جمله انواع شبه تعرفه‌ها محسوب می‌شوند. همان‌طور که گفته شد، اثرات شبه‌تعرفه‌ها همانند تعرفه بوده و از این نظر هیچ تفاوتی با یکدیگر ندارند و از این رو به همان اندازه به عنوان یک مانع تعرفه‌ای محسوب می‌شوند، گو این که دلایل برقراری آنها ممکن است متفاوت از دلایل برقراری تعرفه‌ها باشد. در مجموعه اقدامات مربوط به تدابیر دفاع تجاری نظیر اقدامات ضدقیمت‌شکنی، یارانه‌ها و عوارض جبرانی و اقدامات حفاظتی که هر یک در شرایط خاص و ویژه‌ای موضوعیت می‌یابند نیز تعرفه و استفاده از ابزارهای تعرفه‌ای مهمترین و اصلی‌ترین سازوکار جبرانی را برعهده دارد و از این نظر می‌توان این سیاستها را نیز در زمره سیاستها و ابزارهای تعرفه‌ای طبقه‌بندی نمود. همچنین، چگونگی تنظیم نرخهای تعرفه و پراکندگی و شدت حمایت از هر یک از بخشها و محصولات تحت پوشش و نحوه توزیع آنها هر یک عنصری مهم از مجموعه سیاستهای تعرفه‌ای به حساب آمده و مفاهیم و شاخصهایی نظیر میانگین ساده نرخهای تعرفه، میانگین موزون نرخهای تعرفه، میزان پراکندگی و انحراف معیار از میانگین نرخهای تعرفه، فرازهای تعرفه‌ای^۱ و تعرفه‌های پلکانی^۲ را به وجود آورده‌اند که همگی آنها در این طبقه‌بندی می‌گنجد ولی به دلیل آن که بررسی این مفاهیم از حوصله مقاله حاضر خارج است از توضیح بیشتر در مورد هر یک از آنها خودداری می‌کنیم.

۳-۱) سیاستها و ابزارهای غیرتعرفه‌ای و جایگاه آنها در سیاست تجاری کشورها

در یک طبقه‌بندی کلی، موانع غیرتعرفه‌ای را می‌توان در دو گروه موانع فنی و موانع غیرفنی در نظر گرفت و مورد بررسی قرار داد. موانع فنی الزاماً دارای خاستگاه متفاوتی از موانع غیرفنی هستند که برخورد و رفتار متفاوتی را نیز می‌طلبند، گو این که تاب سوء استفاده فراوانی را در جهت اعمال محدودیتهای تجاری به عنوان یک مانع نیز دارند. باتوجه به اهمیت این موضوع، ما نیز آنها را به طور جداگانه بررسی خواهیم کرد.

1- tariff peaks

2- tariff escalation

۱-۳-۱) موانع فنی فرا راه تجارت^۱

کلیه مقررات و ضوابط فنی و استانداردهایی که مربوط به حصول اطمینان از واجد شرایط بودن کالاهای وارداتی بوده و با هدف حمایت از سلامتی و بهداشت و ایمنی جامعه وضع می‌شوند و رعایت آنها برای ورود کالاها اجباری است در زمره موانع فنی فرا راه تجارت محسوب می‌شوند. علی‌رغم تمامی کوششهای به عمل آمده جهت جلوگیری از ایجاد موانع غیرلازم بر سر راه تجارت از طریق به کارگیری مقررات و ضوابط فنی و استانداردهای اجباری توسط کشورها، باید به این نکته نیز اذعان نمود که در حال حاضر به کارگیری این قبیل مقررات فنی نقش مهمی در ترکیب و جهت‌دهی الگوی تجارت خارجی کشورها داشته و این اقدامات در بسیاری از کشورها کم و بیش به کار می‌روند. همچنین، در بخش کشاورزی به منظور تأمین حمایت‌های لازم از این بخش نیز اعمال مقررات فنی سختگیرانه از جمله اقدامات شایع و پرکاربرد بویژه در کشورهای در حال توسعه به شمار می‌رود. اصلی‌ترین هدف حقیقی استانداردها حفاظت از سلامت انسان، حیوان، گیاه و محیط‌زیست بوده و بر ارتقای کیفیت زندگی انسانی تأکید دارد. به کارگیری صحیح استانداردها هزینه‌های مبادله را کاهش می‌دهد، اطمینان در مصرف‌کنندگان را افزایش می‌دهد و موجب رقابت بیشتر و در نتیجه افزایش کارایی می‌شود. استانداردها موجب صرفه‌جویی در وقت و جلوگیری از اتلاف هزینه‌های بی‌شمار ناشی از ارزیابیهای مکرر و طولانی در عرصه تجارت خارجی می‌شوند. استفاده صحیح و مناسب از استانداردهای جهانی و هماهنگ یکی از عناصر اساسی و پایه سیاست تسهیل تجاری نیز به شمار می‌رود که مورد توجه جدی نظام تجاری چندجانبه در سالهای اخیر بوده است. به موازات پیشرفتهای حاصل در فناوری و تشدید روابط درون صنعتی و بین‌رشته‌ای و تنوع و تکثر محصولات و کالاها و مصنوعات مختلف، تعداد و تنوع استانداردها نیز به طور فزاینده‌ای افزایش و دامنه شمول آن نیز گسترش یافته است. در حال حاضر، بیش از ۱۰۰,۰۰۰ استاندارد در دنیا در جریان عمل قرار دارد. اگر چه بسیاری از استانداردها داوطلبانه هستند، اما در دنیای بازرگانی و تجارت رعایت آنها شرط موفقیت

1- Technical Barriers to Trade (TBT)

محسوب می‌شوند. کاهش موجودی انبار، انعطاف در جایگزینی منابع عرضه، گسترش فناوری، تقویت رقابت و تسهیل سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال فناوری می‌تواند از جمله آثار و نتایج به کارگیری صحیح استانداردها در عرصه اقتصاد و تجارت بین‌الملل باشد. از طرف دیگر، استفاده نامناسب و ابزاری از استانداردها و مقررات و ضوابط فنی سختگیرانه با هدف تعقیب مقاصد حمایت‌گرایانه می‌تواند مخل تجارت بوده و مانع گسترش مبادلات تجاری بین کشورها شود که در نهایت موجب کاهش رقابت، کاهش ورود و خروج به صنعت و افزایش قیمت‌ها و کاهش رفاه مصرف‌کننده می‌گردد. از این رو، استانداردها و مقررات فنی با توجه به نقش دوگانه‌ای که می‌توانند در تجارت بین‌الملل و آزادسازیهای تجاری ایفا کنند همواره مورد توجه نظام تجاری چندجانبه و گفتگوهای تجاری بین کشورها بویژه در سازمان جهانی تجارت بوده و برای این منظور قواعد و مقرراتی نیز وضع و به موقع اجرا گذاشته شده است که اهم این ضوابط در فصل بعد مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲-۳-۱) سایر اقدامات و موانع غیرفنی تجاری

به طور کلی، هرگونه مانع بازدارنده و تحدیدکننده تجارت خارجی غیر از تعرفه‌ها و موانع فنی در زمره موانع غیرتعرفه‌ای محسوب شده و از این نظر طیف وسیعی از اقدامات و موانع را دربرمی‌گیرند. تاکنون تعریف دقیق و جامعی از موانع غیرتعرفه‌ای ارائه نشده و امکان چنین چیزی نیز میسر نمی‌باشد. وسعت دامنه این اقدامات از یک طرف و سیال بودن تعاریف و مفاهیم مربوط به آن از طرف دیگر همواره جاذبه زیادی را برای سیاستگذاران تجاری کشورها جهت اتخاذ این قبیل اقدامات با اهداف تجاری خاص به وجود آورده است. مجوزها، سهمیه‌ها، ممنوعیتها، محدودیتها، استانداردها و ضوابط فنی، تشریفات پیچیده گمرکی و ثبت سفارش، دیوانسالاری شدید و زاید حاکم بر نظام تجارت خارجی و دهها اقدام دیگری که هر یک به نوعی می‌تواند سنگ‌اندازی در مسیر تجارت خارجی یا تحدید آن به شمار آید در زمره مهمترین مصادیق موانع غیرتعرفه‌ای قلمداد می‌شوند. شایان ذکر است که موانع غیرتعرفه‌ای در مقایسه با موانع تعرفه‌ای عموماً آثار اختلال تجاری بیشتری داشته و ضمن غیرشفاف بودن آنها در نشان دادن میزان حمایت از محصول داخلی،

قدرت بازدارندگی بیشتری نیز دارند. به عبارت دیگر، تعرفه‌ها هیچ‌گاه قدرت بازدارندگی کامل و مطلق در تحدید یا منع واردات نداشته و هر فرد و بنگاهی به شرط پرداخت تعرفه، مجاز به ورود کالای موردنظر خود می‌باشد، اما موانع غیرتعرفه‌ای اساساً با هدف تحدید یا منع واردات وضع و یا به کار گرفته می‌شوند. از این رو، در کشورهایی که از این قبیل اقدامات غیرتعرفه‌ای استفاده می‌شود، بسته به وسعت، دامنه و شدت به کارگیری ابزارهای فوق، اثرات تحدیدکننده حجم تجارت خارجی ناشی از این اقدامات می‌تواند به مراتب قویتر از اثرات سیاستهای تعرفه‌ای آنها باشد.

۲) بررسی ضوابط اصلی نظام تجاری چندجانبه در مورد انواع حمایتها

۲-۱) نقش و اهمیت تعرفه در گات و ضوابط سازمان جهانی تجارت در مورد حمایتهای تعرفه‌ای

تعرفه یکی از ابزارهای مهم حمایت از تولید داخلی در سیاست تجاری کشورها محسوب می‌شود که در فرایند آزادسازیهای تجاری در دهه‌های اخیر و ظهور پدیده جهانی شدن در کانون توجهات و مذاکرات تجاری قرار گرفته و همچنان یکی از حوزه‌های حساس مذاکراتی را تشکیل می‌دهد. در طول بیش از پنج دهه مذاکرات تجاری ادواری گات و سازمان جهانی تجارت نرخ عمومی تعرفه‌ها همواره دستخوش نقصان و کاهش بوده و روز به روز از موانع تعرفه‌ای بر سر راه تجارت کاسته شده است. سازمان جهانی تجارت به عنوان یک نهاد تجاری چندجانبه و فراگیر که تاکنون ۱۵۰ کشور دنیا به عضویت آن درآمده و تعداد قابل‌ملاحظه‌ای نیز فرایند عضویت خود را طی می‌کنند، در این زمینه نیز دارای ضوابط و الزاماتی است که رعایت آنها برای اعضا ضروری است و کاهشهای مداوم نرخهای تعرفه همواره در دستور کار مذاکرات این سازمان قرار داشته است. در واقع، از سال ۱۹۴۷ که موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت با حضور ۲۳ کشور جهان شکل گرفت تا پایان عمر آن در سال ۱۹۹۴ و ایجاد سازمان جهانی تجارت، افزایش و توسعه تجارت از طریق کاهش مداوم موانع تجاری اعم از موانع تعرفه‌ای و موانع غیرتعرفه‌ای اصلی‌ترین هدف اعضا بوده است. تحقق این هدف (رشد و توسعه تجارت) از

طریق فراهم ساختن ترتیباتی جهت کاهش اساسی تعرفه‌ها و سایر موانع تجاری و نیز برطرف کردن تبعیضات تجاری دنبال شده است که با به کارگیری اصول اساسی گات یعنی اصل عدم تبعیض و رعایت تعرفه‌های کامله‌الوداد، اصل رفتار ملی، کاهش مداوم تعرفه‌های گمرکی از طریق ادوار مذاکراتی و ممنوعیت استفاده از ابزارها و محدودیتهای غیرتعرفه‌ای نظیر سهمیه‌بندی و محدودیتهای مقداری به منصفه ظهور رسیده است و همچنان ادامه دارد. گات در اصل، موافقت‌نامه‌ای تعرفه‌ای بود، با این هدف که تا حد امکان حقوق و عوارض گمرکی را کاهش داده یا محدود نماید و عمده اهمیت گات نیز به مذاکرات کشورهای عضو در خصوص کاهش یا تثبیت تعرفه‌ها در طول ادوار مذاکراتی مربوط می‌شود. در طول حیات پنجاه‌ساله گات هشت دور مذاکرات ادواری برگزار گردید که تا دور پنجم مذاکرات صرفاً مذاکرات تعرفه‌ای بود و از دور ششم موضوعات دیگری نظیر موانع غیرتعرفه‌ای، استانداردها، قیمت‌شکنی و ... نیز به مذاکرات تعرفه‌ای اضافه گردید، اما مذاکرات تعرفه‌ای همواره در کانون مباحث بوده و قلب آزادسازیهای تجاری به شمار رفته است و از زمان تأسیس سازمان جهانی تجارت در سال ۱۹۹۵ تاکنون نیز که دور جدیدی از مذاکرات آزادسازیهای تجاری از نوامبر ۲۰۰۱ آغاز شده است (دور دوحه) موضوع کاهش موانع تعرفه‌ای یکی از مباحث جدی و پرمناقشه بین اعضا بوده است. طی هشت دور مذاکرات ادواری گات متوسط نرخ تعرفه محصولات صنعتی از ۴۰ درصد به ۳/۹ درصد تقلیل یافته است. [۳] میانگین کاهش نرخهای تعرفه در طول ادوار مذاکراتی گات به شرح جدول شماره ۱ بوده است:

جدول ۱) میانگین کاهش نرخهای تعرفه در ادوار مذاکراتی گات

مذاکرات ادواری گات	متوسط کاهش نرخ تعرفه‌ها (به درصد)
۱ - دور ژنو ۱۹۴۷	۳۵
۲ - دور آنسی ۱۹۴۹	۳۵/۱
۳ - دور تارکی ۱۹۵۰-۵۱	۲۶
۴ - دور ژنو ۱۹۵۵-۵۶	۱۵/۶
۵ - دور دیلن ۱۹۶۱-۶۲	۱۲
۶ - دور کندی ۱۹۶۴-۶۷	۴۵/۵
۷ - دور توکیو ۱۹۷۳-۷۹	۳۳
۸ - دور اروگوئه ۱۹۸۶-۹۳	۳۸
۹ - دور دوحه ۲۰۰۱-۲۰۰۷	؟

Source: UNCTAD 1994.

ضابطه اصلی: حمایت از صنعت داخلی فقط از طریق تعرفه‌ها و رعایت اصل عدم تبعیض و تثبیت تعرفه‌ها. گات در عین حال که اذعان می‌دارد برای کشورهای عضو مهم است که از سیاستهای تجاری باز و آزاد پیروی نمایند، به آنها اجازه می‌دهد که از تولید داخلی در مقابل رقابت خارجی حمایت کنند، مشروط بر این که این قبیل اقدامات از طریق تعرفه‌ها باشد و در سطوح پایین حفظ شود. همچنین، گات خواستار کاهش و حذف تعرفه‌ها و سایر موانع تجاری بتدریج از طریق مذاکرات چندجانبه است. تعرفه‌هایی که از طریق مذاکرات چندجانبه و تبادل امتیازات و تعهدات کاهش می‌یابند باید در سطح نرخهای تعیین شده تثبیت شوند و کشورها اجازه ندارند که مجدداً آنها را افزایش دهند. در این میان، استثنائاتی نیز وجود دارد که در شرایط خاصی از قبیل کسری تراز پرداختها یا در صورت ورود آسیب و لطمه جدی به یک صنعت داخلی می‌توان موقتاً نرخهای تعرفه را افزایش داد یا در مقابله با کالاهای برخوردار از یارانه یا واردات قیمت‌شکنی شده می‌توان عوارض جبرانی وضع نمود که شرایط و ضوابط تفصیلی هر یک از این اقدامات در خود موافقتنامه گات یا موافقت‌نامه‌های خاص هر کدام احصا و ذکر شده است. همچنین، رعایت اصل عدم تبعیض و اعمال تعرفه‌های یکسان در برابر تمامی کشورهای عضو سازمان جهانی تجارت از ضوابط مهم و بنیادی در حوزه تعرفه‌ها به شمار می‌رود. در مورد شبه‌تعرفه‌ها نیز طبق قوانین و مقررات سازمان جهانی تجارت هرگونه عوارض و وجه دیگری غیر از تعرفه

که صرفاً از کالاهای وارداتی اخذ شود دارای کارکرد تعرفه‌ای بوده و در زمره شبه‌تعرفه‌ها قرار می‌گیرد و مانند تعرفه‌ها باید به طور شفاف و روشن از قبل تعیین شده باشد و مشمول تعهدات تثبیت قرار گیرد.

۲-۲) نقش و اهمیت موانع فنی در سیاست تجاری کشورهای و ضوابط آن در سازمان جهانی تجارت

موانع فنی فرا راه تجارت کلیه الزامات و محدودیت‌های فنی و قانونی ناشی از رعایت استانداردها یا الزامات بهداشتی و بهداشت گیاهی را در برمی‌گیرد که ممکن است در برابر ورود کالاها به قلمرو گمرکی یک کشور ایجاد محدودیت یا ممنوعیت نماید. اگرچه محافظت از سلامتی و ایمنی جامعه و مردم هدفی مشروع به شمار می‌رود و به همین دلیل وضع و اعمال این قبیل مقررات و ضوابط فنی در سازمان جهانی تجارت و نظام تجاری چندجانبه به طور کلی منع نشده است، اما چنانچه وضع و اعمال این قبیل مقررات فنی تابع انضباط معینی نباشد می‌تواند به مانع تجاری مهمی بر سر راه تجارت بین کشورها تبدیل گردد و مشکلات بی‌شماری را برای تولیدکنندگان و صادرکنندگان ایجاد کند. در واقع، وضع این قبیل مقررات و ضوابط فنی می‌تواند بهانه‌ای برای حمایت از تولیدات داخلی باشد و به صورت ابزاری برای تعقیب اهداف تجاری کشورها درآید. از این رو، در سازمان جهانی تجارت به این مقوله نیز توجه زیادی شده است. موافقت‌نامه موانع فنی فرا راه تجارت^۱ و موافقت‌نامه اقدامات بهداشتی و بهداشت گیاهی^۲ از جمله موافقت‌نامه‌های لازم‌الاجرای سازمان جهانی تجارت هستند که به اعضا اجازه می‌دهند که به منظور اجرای مقاصد مشروع خود برای حفاظت از حیات و سلامت و بهداشت انسان، حیوان یا گیاه نسبت به معرفی و به کارگیری مقررات فنی یا ضوابط بهداشتی و بهداشت گیاهی اقدامات لازم و مناسب را اتخاذ نمایند. در عین حال، در این موافقت‌نامه‌ها تصریح شده است که این اقدامات نباید به گونه‌ای اعمال شوند که موانع غیرضروری را برای تجارت بین‌الملل به وجود آورند. به طور کلی، موافقت‌نامه اقدامات بهداشتی و بهداشت

1-Agreement on Technical Barriers to Trade

2-Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

گیاهی عمدتاً مربوط به محصولات کشاورزی و دامی بوده و نسبت به موافقت‌نامه موانع فنی فراراه تجارت دارای دامنه کاربرد بسیار محدودتری است و از این رو خود این موافقت‌نامه نیز اهداف کاملاً مشخص و معینی را برای مشروعیت استانداردها و مقرراتی که در این حوزه وضع می‌شوند برمی‌شمارد. در موافقت‌نامه موانع فنی فراراه تجارت که شامل تمام محصولات از جمله محصولات صنعتی و کشاورزی می‌شود، تصریح شده است که استانداردها و مقررات الزامی باید مبتنی بر اطلاعات و مدارک علمی متقن باشند. جوهره اصلی و اصول و ضوابط کلی حاکم بر هر دوی این موافقت‌نامه‌ها مبتنی بر دو اصل عدم تبعیض و اجتناب از ایجاد موانع غیرضروری می‌باشد. به موجب اصل عدم تبعیض، رفتار با کالاها و محصولات وارداتی نبایستی از هر حیث نامطلوبتر از رفتار با محصولات مشابه تولید داخلی یا محصولات مشابه سایر کشورها باشد. به عبارت دیگر، نمی‌توان ضوابط فنی سختگیرانه‌تری را برای محصولات وارداتی نسبت به محصول مشابه تولید داخلی وضع و اعمال نمود. شایان ذکر است که این اصل اساسی نه فقط به استانداردهای اجباری و مقررات فنی مربوط به محصول بلکه به کلیه روش کارها و رویه‌های ارزیابی انطباق نیز تسری می‌یابد. همچنین، به موجب اصل اجتناب از ایجاد موانع غیرلازم، اعضا باید اطمینان دهند که مقررات فنی خود را به منظور ایجاد موانع غیرلازم برای تجارت طراحی نکرده و به کار نمی‌گیرند. در این رابطه، دو موافقت‌نامه مذکور اهداف مشروعی را که دولتها ممکن است به خاطر آن به وضع مقررات فنی بپردازند احصا نموده‌اند که این اهداف به الزامات امنیت ملی، جلوگیری از روشهای خدعه‌آمیز، حفظ سلامتی یا ایمنی انسان و حفظ حیات یا بهداشت حیوان یا گیاه و حفظ محیط‌زیست مربوط می‌شوند. این مقررات و ضوابط فنی نباید بیش از آنچه اقتضا دارد سختگیرانه باشد تا منجر به ایجاد موانع غیرلازم در تجارت نشود. کشورها ترغیب می‌شوند که در این زمینه از استانداردهای مشابه و هماهنگ بین‌المللی استفاده نمایند. کلیه اعضا موظفند که کلیه قوانین و مقررات فنی مربوطه را به نحو مقتضی به طریق روشن و شفاف و بموقع منتشر ساخته و در دسترس عموم قرار دهند تا کلیه تجار و بازرگانان و تولیدکنندگان و واردکنندگان و صادرکنندگان پیشاپیش از وجود و چگونگی چنین ضوابط و مقرراتی مطلع گردند.

شایان ذکر است که در حال حاضر بسیاری از کشورها بویژه کشورهای توسعه‌یافته از این قبیل ضوابط فنی و استانداردها و مقررات اجباری در رژیم تجاری خود استفاده می‌کنند و خاصه این موضوع در بخش کشاورزی کاربرد زیادی یافته است و در حال حاضر دعاوی بسیاری در این خصوص نزد رکن حل و فصل اختلافات سازمان جهانی تجارت مطرح بوده و هست که از جمله مهمترین آنها می‌توان به دعاوی آمریکا و اروپا در مورد هورمون گاوی و یا محصولات غذایی اصلاح شده ژنتیکی اشاره نمود.

۳-۲) نقش و اهمیت سایر موانع تجاری و ضوابط اصلی آن در سازمان جهانی تجارت

همان طور که در قسمت قبل گفته شد، اقدامات و موانع غیرفنی تجاری به کلیه اقداماتی گفته می‌شود که تجارت را با محدودیت یا ممنوعیت مواجه می‌سازند ولی دلایل فنی هم ندارند. از این رو، هرگونه محدودیت یا مانعی که از نوع موانع تعرفه‌ای یا موانع فنی نباشد، در قلمرو سایر اقدامات و موانع تجاری قرار می‌گیرد و در این دسته طبقه‌بندی می‌شود. بر این اساس، حوزه اقدامات و موانع غیرفنی فرا راه تجارت بسیار گسترده و در عین حال سیال بوده و طیف وسیعی از اقدامات محسوس و نامحسوس و آشکار و پنهان را دربرمی‌گیرد و همان گونه که در قسمت قبل توضیح داده شد، چنانچه این حوزه مهم و در عین حال گسترده به حال خود رها شود و کنترل‌های دقیق و سختگیرانه‌ای در مورد آنها صورت نگیرد، تمامی دستاوردهای آزادسازیهای تجاری در حوزه موانع تعرفه‌ای را مخدوش و خنثی خواهد ساخت. اگر چه مصادیق این اقدامات بی‌شمار و غیرقابل احصا می‌باشند، ولی عمده‌ترین منافذ یا دستاویزهایی که در مسیر طبیعی تجارت خارجی ممکن است مورد سوء استفاده کشورها قرار گیرند نیز شناسایی و برای آنها ضوابط بسیار دقیق و سختگیرانه‌ای در نظام تجاری چندجانبه از زمان گات و اکنون در قالب موافقت‌نامه‌های متعدد سازمان جهانی تجارت طراحی و تعبیه شده است. در واقع، بسیاری از مواد مختلف موافقت‌نامه گات از جمله در قسمت مربوط به سایر اقدامات تجاری نظیر تشریفات اداری و گمرکی، ارزشگذاری گمرکی، علایم مبدأ، نشر و اجرای مقررات تجاری، محدودیت‌های مربوط به حفظ تراز پرداختها و سایر موضوعات ذی‌ربط و حتی در حوزه‌هایی نظیر اقدامات حفاظتی و تدابیر دفاع تجاری نظیر اقدامات ضدقیمت‌شکنی و عوارض جبرانی از یک زاویه

با چنین هدفی وضع شده‌اند و چون در مجموعه سیاستهای تجاری کشورها اتخاذ این قبیل اقدامات موضوعیت زیادی داشته و دارای کاربردهای فراوانی می‌باشد، ناگزیر تعیین حدود و ثغور این اقدامات و کنترل تبعات آنها از منظر سایر موانع تجاری ضرورت داشته که به دقت مورد توجه قرار گرفته است. بدیهی است که چنانچه در به کارگیری این عناصر از ضوابط و رویه‌های تعریف شده و یکسانی تبعیت نشود، هریک از آنها خود به تنهایی می‌تواند تبدیل به دستمایه‌ای برای ایجاد مانع بر سر راه واردات و اعمال حمایت‌های غیرمنصفانه و پنهان از تولیدات داخلی گشته و در راه آزادسازیهای تجاری اختلالات جدی به وجود آورد. از این رو، ضوابط گات و موافقت‌نامه‌های ذی‌ربط در سازمان جهانی تجارت در این مورد بسیار دقیق تعریف و مشخص شده و کلیه اعضا ملزم به رعایت آن می‌باشند.

ضابطه اصلی: ممنوعیت استفاده از محدودیتهای مقداری (کمی) و سایر موانع تجاری. به موجب ماده ۱۱ گات، استفاده از محدودیتهای مقداری و کمی در برابر واردات و صادرات ممنوع است و اعضا اجازه ندارند با استفاده از این ابزارها نظیر سهمیه بندی، ممنوعیتهای ورود یا سایر تدابیر اداری و تشریفاتی مانع ورود کالا شده یا آن را محدود سازند. به عبارت دیگر، هرگونه محدودیتی برای ورود کالا صرفاً باید از طریق اعمال نرخهای تعرفه گمرکی صورت گیرد تا میزان حمایت از یک کالا مشخص و معین باشد. همچنین، کشورها غیر از تعرفه‌ها اجازه ندارند که هیچ‌گونه عوارض و هزینه‌های گمرکی را بر واردات و صادرات کالاها با هدف حمایت از محصولات مشابه داخلی و ایجاد مزیت رقابتی برای آنها وضع کنند. البته در این خصوص استثنائات متعددی وجود دارد: از جمله، در مواقع بحرانی که کشورها با کمبود شدید مواد غذایی مواجهند یا در مورد کسری شدید تراز پرداختهای خارجی، اعضا می‌توانند تحت شرایط خاصی اقدامات محدودکننده‌ای را برای مدت محدودی به اجرا درآورند. همچنین، بخش کشاورزی و منسوجات نیز یکی از حوزه‌هایی است که محدودیتهای کمی و مقداری نظیر سهمیه تعرفه‌ای و سهمیه‌بندی اجازه داده شده است که با منقضی شدن موافقت‌نامه منسوجات و پوشاک، سهمیه‌های منسوجات و پوشاک برچیده شد و در مورد موافقت‌نامه کشاورزی،

موضوع در قالب دور جدید مذاکرات دوحه تحت مذاکره می‌باشد. همان طور که شرح داده شد، با توجه به گستره وسیع حوزه اقدامات غیرفنی و مصادیق عمده مربوط به اقدامات شایع در این حوزه، گات و سازمان جهانی تجارت در این خصوص پیش‌بینی‌های لازم را به عمل آورده و با تنظیم و وضع مقررات دقیق و نسبتاً جامعی در مورد هر یک از حوزه‌های مذکور ضوابط اصلی چنین اقداماتی را مشخص نموده‌اند که عمده‌ترین ضوابط آنها را می‌توان در مواد متعدد گات مانند مواد ۳، ۵، ۷، ۸، ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۳ و ۱۵ و موافقت‌نامه‌هایی نظیر ارزشگذاری گمرکی، قواعد مبدأ، بازرسی پیش از حمل، رویه‌های صدور مجوز ورود سراغ گرفت.

۳) بررسی الگوی حمایت‌های تجاری و سیر تحول آن در ایران

۳-۱) حمایت‌های قیمتی (تعرفه‌ای)

به طور کلی و از جنبه نظری، رابطه نرخهای تعرفه با میزان و حجم تجارت خارجی (واردات) یک رابطه معکوس بوده و مسیری خلاف یکدیگر را دنبال می‌کنند، بدین معنا که هر قدر بر نرخهای تعرفه و موانع تعرفه‌ای و تجاری کشوری افزوده شود، به دلیل اثرات قیمتی آن بر کالاهای وارداتی و افزایش قیمت آنها، کاهش تقاضا و در نهایت کاهش در واردات را به دنبال خواهد داشت. از این رو، نرخهای تعرفه و میانگین آنها در سطح ملی به عنوان یکی از شاخصهای دسترسی به بازار شناخته می‌شود که در اندازه‌گیری موانع تعرفه‌ای کشورها و بررسی تبعات آزادسازیها در این حوزه برگستره و حجم تجارت خارجی مورد استفاده قرار می‌گیرد و در تحلیلهای مقایسه‌ای بین کشورها از شاخصهای پرکاربرد محسوب می‌شود. در ایران نیز مانند هر کشور دیگری که براساس اصول اقتصاد بازار فعالیت می‌کند، استفاده از این شاخص و بررسی رابطه آن با میزان آزادی رژیم تجارت خارجی کشور می‌تواند کاربرد داشته باشد. اگرچه طی سالیان متمادی پس از انقلاب آنچه در تنظیم سیاست تجارت خارجی کشور همواره حرف اول را زده و نقش مسلط را در کنترل تجارت خارجی برعهده داشته است ابزارها و سیاستهای غیرتعرفه‌ای بوده است که عمدتاً از طریق به کارگیری مقررات، قوانین و اقدامات محدودکننده

تجاری نظیر سهمیه‌بندیهای ارزی، وضع و اعمال شرایط ورود کالا، الزام به اخذ مجوزهای ورود از سازمانها و دستگاههای تولیدی ذی‌ربط، تعدد نرخ ارز برای واردات هر یک از گروههای کالایی، ایجاد و اعمال ممنوعیتها و ... دنبال شده است، اما به هر حال استفاده از موانع تعرفه‌ای نیز کم و بیش مد نظر سیاستگذاران تجاری کشور قرار داشته و بسته به شرایط حاکم بر کشور بویژه وضعیت درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام، میزان نرخهای تعرفه واردات کالا همواره دستخوش نوسانات سالیانه قرار داشته است. به‌رغم تحولات مهمی که در حوزه موانع غیرتعرفه‌ای طی سالیان اخیر به وقوع پیوسته است، این حوزه از سیاست تجاری نیز دستخوش تغییرات زیادی در راستای اجرای سیاست آزادسازیهای تجاری بوده است. در این قسمت، ضمن بررسی سیر تحول نرخهای تعرفه و روند تغییرات موانع تعرفه‌ای در سالهای اخیر، مهمترین تغییرات به وقوع پیوسته در عناصر سیاست تعرفه‌ای کشور را به اختصار مورد بررسی قرار خواهیم داد. به طور کلی، اهم تحولات و آزادسازیهای به عمل آمده در حوزه موانع تعرفه‌ای طی سالهای اخیر را می‌توان به شرح اقدامات زیر طبقه‌بندی و مورد بررسی و واکاوی قرار داد که اطلاعات و جداول آماری آن نیز در هر مورد تهیه و ارائه شده است.

۱-۱-۳) کاهش نسبتاً مداوم نرخهای تعرفه

پس از خاتمه جنگ تحمیلی و با روی کار آمدن دولت آقای هاشمی رفسنجانی که به دوران سازندگی مشهور است، سیاستهای تعدیل و سپس تثبیت اقتصادی در دستور کار قرار گرفت و تا پایان کار دولت ایشان طی هشت سال دنبال گردید. در این دوران، ایجاد زیربناها و ظرفیت‌سازیهای اقتصادی و جبران عقب‌ماندگیهای دوران جنگ تحمیلی از اولویتهای اول سیاست اقتصادی کشور محسوب می‌شد که با سیاست آزادسازیهای نسبی و تدریجی در حوزه اقتصاد و تجارت توأم گردید. از مهمترین اقداماتی که در این زمینه به عمل آمد می‌توان از آزادسازی نرخ ارز و مبادلات ارزی که به عنوان یک متغیر کلیدی در حوزه سیاستهای اقتصادی و تجاری همواره تحت کنترل دولت قرار داشت یاد کرد که این اقدام به دلیل پیامدهای سنگین و منفی که به دنبال آورد و نرخ تورم را به فراتر از پنجاه درصد در سال ۱۳۷۳ رساند با موفقیت چندانی مواجه نشد و سرانجام منجر به تجدید نظر

دولت و عقب نشینی از سیاستهای تعدیل و جایگزینی آن با سیاست تثبیت اقتصادی گردید و خرید و فروش ارز نیز مجدداً تحت کنترلها و محدودیتهای سابق قرار گرفت. شایان ذکر است که در این دوران ابزارهای تعرفه‌ای کاربرد چندان مؤثری در سیاستهای تجاری کشور نداشتند و به دلیل استفاده‌های وسیع از ابزارهای غیرتعرفه‌ای در کنترل تجارت خارجی، نرخهای تعرفه نقش تعیین‌کننده‌ای را در جهت‌گیریهای تجاری عهده‌دار نبودند و عموماً این نرخها در مقایسه با سالهای بعد در سطوح نازلی قرار داشتند.

با روی کار آمدن دولت آقای خاتمی و به دنبال بروز مشکلات ارزی و بحران ناشی از افت و تنزل شدید قیمت نفت در سالهای ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ متعاقب آن بروز بحران شدید در بازپرداخت وامهای ارزی و استقراضهای خارجی که در دوران سازندگی اخذ شده بود، پیگیری سیاست آزادسازیهای نسبی گذشته در حوزه تجارت دیگر امکانپذیر نبود و برای جلوگیری از افزایش واردات و فشار بر تراز پرداختهای کشور، تجدید نظر اساسی در این سیاستها از جمله سیاستهای تعرفه‌ای کاملاً ضروری بود. از این رو، افزایش نرخهای تعرفه و استفاده از ابزارهای غیرتعرفه‌ای در کنترل تجارت خارجی مجدداً در دستور کار قرار گرفت. در این راستا، نرخهای تعرفه اسمی کشور در سال ۱۳۸۰ به اوج تاریخی خود می‌رسد و کشور شاهد نرخهای تعرفه‌ای در حد ۵۲۰ درصد در تعداد قابل‌توجهی از فصول نظام هماهنگ توصیف و کدگذاری کالا (HS) می‌شود. با افزایش قیمت نفت و بهبود درآمدهای ارزی کشور از یک طرف و تدوین قانون برنامه سوم توسعه و آغاز دوره اجرای آن از سال ۱۳۷۹ که برای اولین بار سیاست آزادسازیهای اقتصادی و تجاری کشور را در ابعادی نسبتاً وسیع مدنظر قرار داده بود از طرف دیگر تنها دو سال پس از آغاز برنامه سوم و با فروکش کردن بحرنهای قبلی و تداوم یافتن افزایش قیمت‌های جهانی نفت که به بهبود قابل‌ملاحظه درآمدهای ارزی کشور منجر شده بود مجدداً از سال ۱۳۸۱ آزادسازیهای وسیع تجاری در دستور کار جدی دولت قرار گرفت و اقدامات متعددی هم در حوزه موانع غیرتعرفه‌ای و هم در حوزه تعرفه‌ها صورت گرفت که این روند طی سالهای اخیر با افت و خیزهایی همچنان ادامه داشته است. برای این منظور و برای نشان دادن سیر تحولات مذکور در رژیم تعرفه‌ای کشور طی دوره فوق جدول شماره ۲ با استفاده از اطلاعات مربوط به جدول تعرفه‌های کشور در سالهای مذکور تهیه و میانگین ساده نرخهای تعرفه در

هرسال محاسبه شد که تبیین بهتر و دقیقتری را از تحولات مذکور به دست می‌دهد. علاوه بر میانگین سراسری نرخهای تعرفه در هر سال که نرخ حمایت کلی از محصولات داخلی در برابر واردات را نشان می‌دهد، اطلاع از میانگین نرخهای تعرفه به تفکیک دو بخش اصلی اقتصاد در حوزه کالایی یعنی کشاورزی و صنعت نیز می‌تواند جهت‌گیری حمایت‌های تعرفه‌ای را نسبت به این دو بخش نشان دهد که این اطلاعات نیز در جدول شماره ۲ ارائه شده است.

همان گونه که در جدول مذکور نشان داده شده است، میانگین نرخهای تعرفه در حالی که در پایان دوران سیاست‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی در سال ۱۳۷۶ کمتر از ۴۰ درصد بود، در سال ۱۳۸۰ با توجه به پدید آمدن بحران تراز پرداختها به حدود ۹۲ درصد افزایش یافت. البته باید در نظر داشت که با توجه به شکاف روزافزون بین نرخ ارز در بازار آزاد با نرخ رسمی در آن سالها و با عنایت به این که مبنای محاسبه ارزش گمرکی کالاهای وارداتی و اخذ حقوق گمرکی همواره نرخ رسمی ارز بود، اثرات واقعی نرخهای تعرفه به مراتب کمتر از نرخهای اسمی آن بود و گاه نرخهای تعرفه اسمی تا چندین برابر اثر واقعی آنها بزرگنمایی داشت.

از سال ۱۳۸۱ با تغییر مبنای محاسبه نرخ ارز از نرخ رسمی به نرخ بازار برای محاسبه ارزش گمرکی کالاهای وارداتی و از بین رفتن یکباره شکاف قبلی، اصلاح نرخهای تعرفه به منظور جلوگیری از آثار تورمی آن ضرورت یافت که بخش مهمی از کاهش نرخهای تعرفه در این سال ناشی از این ضرورت بود. اما در عین حال اجرای الزامات برنامه سوم توسعه مبنی بر انجام آزادسازیهای تجاری و کاهش انحرافات تجاری موجود و شفاف‌سازی هرچه بیشتر رژیم تجاری کشور بویژه حذف و کاهش قابل ملاحظه موانع غیرتعرفه‌ای نقش محوری را در تحول سیاست‌های تجاری کشور از آن مقطع به بعد بر عهده داشته است که کاهش نسبی و تدریجی نرخهای تعرفه نیز از جمله این سیاستها بوده است. همان گونه که از جدول شماره ۲ مشخص است، کاهش نسبی نرخهای تعرفه از سال ۱۳۸۰ به بعد تقریباً به طور یکنواخت ادامه داشته و در سال ۱۳۸۵ با آغاز به کار دولت جدید اندکی افزایش یافته است. شایان ذکر است که افزایش حدود ۴ درصدی میانگین نرخهای تعرفه در سال ۱۳۸۲ ناشی از اجرای قانون موسوم به تجمیع عوارض بوده که به موجب آن تمامی عوارض متعدد و گوناگونی که غیر از تعرفه‌ها از واردات کالاها اخذ می‌گردید لغو

و درعوض به میزان ۴ درصد به تمامی نرخهای تعرفه اضافه گردید که توضیح بیشتر آن در قسمت بعد ارائه خواهد شد.

همان گونه که جدول مذکور نشان می‌دهد، میانگین نرخ تعرفه در بخش کشاورزی و صنعت نیز از حدود ۸۹ و ۹۲ درصد در سال ۱۳۸۰ به ۳۸ و ۲۵ درصد در سال ۱۳۸۵ کاهش یافته است. توضیح آن که اگر چه میانگین نرخ تعرفه در بخش کشاورزی نسبت به بخش صنعت در سال ۱۳۸۰ حدود ۳ درصد کمتر بوده است، اما باید توجه داشت که در این سال از ابزارهای غیرتعرفه‌ای در کنترل و محدودیت واردات محصولات کشاورزی استفاده وسیعی صورت گرفته و واردات بسیاری از اقلام کشاورزی ممنوع بوده است. همان طور که جدول نشان می‌دهد، در بقیه سالها همواره نرخ اسمی حمایت‌های تعرفه‌ای در بخش کشاورزی بیشتر از بخش صنعت بوده و بتدریج که روند حذف و کاهش ابزارهای غیرتعرفه‌ای شدت یافته این تفاوت نیز به نحو معناداری افزایش یافته است.

جدول ۲) میانگین ساده نرخهای تعرفه گمرکی ایران طی سالهای اخیر به تفکیک بخش

سال	میانگین ساده نرخ تعرفه در بخش کشاورزی (درصد)	میانگین ساده نرخ تعرفه در بخش صنعت (درصد)	میانگین کل (درصد)
۱۳۷۶	۴۸/۳	۳۸/۴	۳۹/۸۳
۱۳۸۰	۸۸/۹	۹۲/۳	۹۱/۸
۱۳۸۱	۲۴/۹	۲۷	۲۶/۹
۱۳۸۲	۳۲/۱	۳۰/۶	۳۰/۸
۱۳۸۳	۳۰/۶	۲۱/۲۷	۲۲/۷
۱۳۸۴	۳۰/۵	۲۱/۸	۲۲/۹
۱۳۸۵	۳۸	۲۴/۹	۲۶/۵

۲-۱-۳) حذف کامل شبه تعرفه‌ها

در رژیم تجاری جمهوری اسلامی ایران تا قبل از سال ۱۳۸۲ و تا پیش از به اجرا درآمدن قانون تجمیع عوارض، مالیاتها و عوارض متعددی از کالاهای وارداتی اخذ می‌گردید که همگی در قلمرو شبه تعرفه‌ها قرار داشته و از مصادیق آن به شمار می‌رفتند. تا قبل از سال ۱۳۸۲ قریب به ۲۴ نوع مالیات و عوارض مختلف نظیر عوارض شهرداری، حق ثبت سفارش، عوارض بهداری، عوارض صدا و سیما و ... از کالاهای وارداتی اخذ

می‌گردید که اگر چه طبق برآوردی که صورت گرفته بود مجموع این عوارض گوناگون چیزی کمتر از حدود ۴ درصد ارزش کالاهای وارداتی را شامل می‌شد و ارزش تعرفه‌ای آن به بیش از ۴ درصد نمی‌رسید، ولی تعدد این نوع عوارض و دیوانسالاری شدید ناشی از این امر، رژیم تجاری کشور را به یکی از پیچیده‌ترین رژیمهای تجاری دنیا بدل ساخته بود. با تصویب قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی (معروف به قانون تجمیع عوارض) در سال ۱۳۸۱ توسط مجلس شورای اسلامی و اجرای آن از ابتدای سال ۱۳۸۲ این قبیل مالیاتها و عوارض حذف و در عوض نرخ پایه ۴ درصد به عنوان حداقل حقوق ورودی (حقوق پایه) تعیین گردید و بدین ترتیب یکی از وجوه مهم ناسازگاریهای رژیم تجاری کشور با ضوابط نظام تجاری چندجانبه برطرف شد که نقش به‌سزایی را در تأمین شفافیت و تسهیل رویه‌های اداری و گمرکی برعهده خواهد داشت.

۳-۱-۳) کاهش طبقات تعرفه‌ای و درجه پراکندگی نرخهای تعرفه

تعدد طبقات تعرفه‌ای و پراکندگی زیاد نرخهای تعرفه یکی از شاخصهای اندازه‌گیری درجه انحراف تجاری به شمار می‌رود و می‌تواند حاکی از تفاوت‌های فاحش بین قدرت رقابت انواع محصولات داخلی با محصولات مشابه وارداتی باشد. بدیهی است که هر قدر این پراکندگی وسیعتر و اقلام تعرفه مشمول آن از فراوانی بیشتری برخوردار باشند بر میزان این انحرافات افزوده خواهد شد. در حالی که در سال ۱۳۷۶ تعداد طبقات تعرفه‌ای کشور متجاوز از ۴۰ طبقه و با پراکندگی زیاد حول محور میانگین قرار داشته است، این عدم تقارن بتدریج و طی سالهای اخیر بهبود قابل ملاحظه‌ای یافته است و تعداد طبقات تعرفه‌ای در سال ۱۳۸۵ به حدود ۲۳ طبقه تقلیل یافته و درجه پراکندگی نرخهای تعرفه نیز تا حد زیادی کمتر شده است که حاکی از بهبود الگوی توزیع نرخهای تعرفه و اجتناب از نرخهای پراکنده و در عین حال غیرمؤثر بوده است. به عبارت دیگر، در حالی که الگوی توزیع نرخهای تعرفه در سال ۱۳۷۶ واگرایی زیادی را نشان می‌دهد، این وضعیت در سال ۱۳۸۵ به سمت همگرایی تصحیح شده است که در شفاف‌سازی و تسهیل تجارت نیز نقش مهمی را ایفا می‌کند. اگرچه بهترین شاخص برای نشان دادن میزان پراکندگی تعرفه‌ها

شاخص انحراف معیار حول نرخ میانگین تعرفه می‌باشد، اما به دلیل عدم دسترسی به اطلاعات ماشینی وعدم امکان محاسبه الکترونیکی آن از اندازه‌گیری این شاخص صرف نظر گردید، گو این که دامنه بین کمینه (حداقل) و بیشینه (حداکثر) نرخهای تعرفه و همچنین نحوه توزیع و میزان فراوانی اقلام تعرفه در بین طبقات اصلی تعرفه‌ای در هر سال به عنوان جایگزینی برای این شاخص انتخاب گردید که اطلاعات مربوط به آن در جدول شماره ۳ ارائه شده و سیر تحول آن را طی سالهای مذکور نشان می‌دهد. همان گونه که از جدول مذکور مشخص است، در حالی که سهم کمینه‌های تعرفه‌ای در سال ۱۳۸۰ چیزی در حدود ۱/۳ درصد است، این سهم در سال ۱۳۸۵ به حدود ۳۳ درصد بالغ گردیده است و برعکس این نسبت برای بیشینه‌های تعرفه‌ای از ۲۸ درصد به یک درصد تقلیل یافته است که حاکی از توزیع متراکم‌تر ردیفهای تعرفه حول نرخهای پایینتر می‌باشد.

جدول ۳) کمینه، بیشینه و میانگین نرخهای تعرفه و سهم آنها از کل ردیفهای تعرفه طی سالهای اخیر

سال	تعداد کل ردیفهای تعرفه	کمینه(حداقل) نرخ تعرفه (درصد)	سهم کمینه‌های تعرفه‌ای از کل ردیفهای تعرفه (درصد)	بیشینه(حداکثر) نرخ تعرفه (درصد)	سهم نرخهای بیشینه تعرفه (بیشتر از ۱۰۰٪) (درصد)	میانگین ساده نرخهای تعرفه (درصد)	سهم فرازهای تعرفه‌ای فراتر از
۱۳۷۶	۵۰۱۵	۰	۲۰/۷	۹۵	۰	۳۹/۸	۵۶/۴
۱۳۸۰	۵۱۱۲	۰	۱/۳	۵۲۰	۲۸/۳	۹۱/۸	۶۹/۳
۱۳۸۱	۵۱۱۲	۱	۲۹	۱۲۶	۷	۲۶/۹	۴۲/۶
۱۳۸۲	۵۲۵۲	۴	۱۲/۳	۱۵۰	۰/۵۳	۳۰/۸	۴۸/۶
۱۳۸۳	۶۷۷۰	۴	۳۳/۱	۱۸۵	۰/۱	۲۲/۷	۴۷/۲
۱۳۸۴	۶۹۰۵	۴	۳۲	۱۵۰	۰/۱	۲۲/۹	۴۷
۱۳۸۵	۶۹۲۴	۴	۳۲/۸	۲۰۰	۱	۲۶/۵	۴۸/۴

۴-۱-۳) کاهش نرخهای تعرفه بالا و تغییر الگوی توزیع نرخهای تعرفه به نفع طبقات پایینتر همان گونه که در جدول شماره ۳ اجمالاً نشان داده شده است، نرخهای تعرفه طی سالهای گذشته دائماً کاهشهای محسوسی را به نفع طبقات پایینتر تعرفه تجربه کرده است

که این موضوع سهم به سزایی را در آزادسازیهای تجاری برعهده داشته است. برای نشان دادن دقیقتر این تغییرات و جابه‌جاییهای به وقوع پیوسته بین طبقات تعرفه‌ای، جدول شماره ۴ تهیه شده است که نحوه توزیع هریک از طبقات اصلی تعرفه‌ای و سهم آن از کل را بخوبی نشان می‌دهد. همان گونه که از جدول مذکور مشخص است، در حالی که سهم نرخهای تعرفه تا ۱۰ درصد در سال ۱۳۸۰ کمتر از ۲۷ درصد بوده است، این نسبت در سال ۱۳۸۵ به بیش از ۴۳ درصد رسیده است. همین طور، سهم تعرفه‌های تا ۲۰ درصد و ۵۰ درصد از حدود ۳۵ و ۵۲ درصد به حدود ۶۰ و ۸۵ درصد رسیده است که دستاورد بزرگ و چشمگیری در زمینه کاهش موانع تعرفه‌ای به شمار می‌آید. به همین ترتیب، می‌توان به افزایش مداوم سهم تعرفه‌های تا ۱۰۰ درصد اشاره نمود که از حدود ۷۲ درصد در سال ۱۳۸۰ به ۹۹ درصد در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته است. شایان ذکر است که همان طور که در جدول شماره ۴ مشاهده می‌شود، اگرچه این روند کاهش در طول این دوره ادامه داشته است، اما در سال ۱۳۸۵ اندکی افزایش یافته است که می‌توان آن را به ضرورت بازنگری بر اقدامات اتخاذ شده در سالهای قبل مقارن با شروع به کار دولت جدید نسبت داد.

جدول ۴) چگونگی الگوی توزیع نرخهای تعرفه در طبقات اصلی تعرفه‌ای طی سالهای اخیر

سال	حداقل (کمینه) نرخهای تعرفه (درصد)	سهم کمینه‌های تعرفه‌ای از کل ردیفهای تعرفه (درصد)	سهم نرخهای تعرفه تا ۱۰٪ (درصد)	سهم نرخهای تعرفه تا ۱۵٪ (درصد)	سهم نرخهای تعرفه تا ۲۰٪ (درصد)	سهم نرخهای تعرفه تا ۳۰٪ (درصد)	سهم نرخهای تعرفه تا ۵۰٪ (درصد)	سهم نرخهای تعرفه تا بیش از ۱۰۰٪ (درصد)	سهم نرخهای تعرفه بیشتر از ۱۰۰٪ (درصد)
۱۳۷۶	۰	۲۰/۷	۳۸/۷	۴۳/۶	۴۹/۱	۵۸/۸	۷۴	۱۰۰	۰
۱۳۸۰	۰	۱/۳	۲۶/۷	۳۱/۷	۳۴/۷	-	۵۱/۷	۷۱/۷	۲۸/۳
۱۳۸۱	۱	۲۹	۴۱/۶	۵۷/۴	۶۵/۳	۷۴	۸۳/۸	۹۳	۷
۱۳۸۲	۴	۱۲/۳	۴۳/۸	۵۱/۴	۵۹/۴	۶۹/۱	۸۱/۹	۹۹/۴۷	۰/۵۳
۱۳۸۳	۴	۳۳/۱	۴۴/۹	۵۲/۸	۶۵	۷۷/۱	۹۵/۲	۹۹/۹	۰/۱
۱۳۸۴	۴	۳۲	۴۳	۵۲	۶۰	۷۲	۹۰	۹۹/۹	۰/۱
۱۳۸۵	۴	۳۲/۸	۴۳/۵	۵۱/۶	۶۰	۷۱	۸۴/۷	۹۹	۱

۵-۱-۳) تغییر کدهای شش رقمی به هشت رقمی

هشت رقمی شدن کدهای تعرفه‌ای از ابتدای سال ۱۳۸۳ امکان هدف‌گیری دقیق اقلام تعرفه را به منظور اهداف حمایتی در برخی از حوزه‌های خاص فراهم نمود و بر همین اساس امکان آزادسازیهای بیشتر را میسر ساخت و ضرورت استفاده از مندرجات ذیل فصل و برخوردهای موردی را به میزان قابل ملاحظه‌ای کاهش داده است. به عبارت دیگر، برای حمایت از یک کالای معین ساخت داخل دیگر نیازی به بلوکه کردن مجموعه‌ای از کالاهای متفاوت تحت یک عنوان تعرفه‌ای (کدشش رقمی) نبوده و می‌توان مستقیماً به سراغ کالاهای هدف رفت و سایر کالاهای طبقه‌بندی شده در ذیل یک کد شش رقمی را مشمول آزادسازیهای بیشتر قرار داد. این ویژگی همچنین در مذاکرات آزادسازی تجاری و الحاق به پیمانهای منطقه‌ای و ترتیبات چندجانبه ابتکار عمل بیشتری را برای کشور در تبادل امتیازات و ترجیحات تجاری فراهم می‌کند.

۲-۳) حمایت‌های غیر قیمتی (موانع غیر تعرفه‌ای)

۱-۲-۳) موانع فنی در رژیم تجارت خارجی کشور

در حوزه موانع فنی، مقررات و قوانین متعددی بویژه در بخش کشاورزی از قبل از انقلاب اسلامی وجود داشته که تاکنون ادامه یافته و طی سالهای اخیر نیز این روند تقویت شده است. شایان ذکر است که این حوزه از اقدامات محدودکننده تجاری، مشروعتین حوزه از اقدامات مذکور است که بسیاری از کشورها نیز از آن استفاده می‌کنند. در حال حاضر، در تجارت خارجی جمهوری اسلامی ایران بویژه در حوزه محصولات کشاورزی و دامی چند قانون اصلی و کلیدی وجود دارد که در جهت‌دهی جریانهای تجاری نقش درخور توجهی را بازی می‌کنند. قانون حفظ نباتات مصوب اردیبهشت ۱۳۴۶ و آیین‌نامه اجرایی آن، قانون مواد خوردنی، آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی مصوب تیر ۱۳۴۶، قانون دامپزشکی کشور مصوب سال ۱۳۵۰ و مواد و تبصره‌های قانونی مرتبط با اجرای استانداردهای ملی و اجباری برای واردات و صادرات، از جمله قوانین موضوعه‌ای هستند که در تجارت خارجی کشور منشأ اثر فراوان بوده و در حوزه موافقت‌نامه موانع فنی فراراه

تجارت یا موافقت‌نامه اقدامات بهداشتی و بهداشت گیاهی می‌گنجند و باید با قواعد و مقررات آنها توجیه و تفسیر گردند. اگر چه جمهوری اسلامی ایران با استناد به ماده ۱۱۵ قانون برنامه سوم از سالهای گذشته تاکنون حذف موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی از رژیم تجاری خود را آغاز و دنبال نموده است، ولی تبدیل و جایگزینی موانع غیرتعرفه‌ای با موانع فنی مشروع و مقبول و در راستای صیانت از سلامت و ایمنی جامعه و حفظ منافع ملی کشور می‌تواند فرصتهای مناسبی را نیز برای کشور فراهم سازد. بر اساس تعریفی که از موانع فنی فرا راه تجارت در فصول قبل به دست داده شد و با استناد به قوانین و مقررات موضوعه‌ای که در حال حاضر در رژیم تجارت خارجی جمهوری اسلامی ایران کاربرد دارد، اهم ممنوعیتها، محدودیتها و موانع و ضوابط فنی و مقررات قانونی محدودکننده تجارت خارجی جمهوری اسلامی ایران که از مصادیق موانع فنی بوده و در زمره موانع فنی فرا راه تجارت طبقه‌بندی می‌شوند و مورد عمل دستگاههای اجرایی ذی‌ربط قرار دارند به شرح زیر می‌باشند:

اول) در بخش کشاورزی

۱- کالاهای مشمول ماده ۱۶ قانون مواد خوراکی، آشامیدنی و بهداشتی.

به موجب ماده ۱۶ قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی مصوب تیر ۱۳۴۶، ترخیص هر گونه مواد غذایی یا بهداشتی یا آرایشی از گمرک به هر شکل و کیفیت به منظور بازرگانی یا تبلیغاتی با رعایت مقررات عمومی علاوه بر دارا بودن گواهی بهداشتی و قابلیت مصرف از کشور مبدأ مستلزم تحصیل پروانه ورود (مجوز) از وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است و واردکننده نیز مکلف است برای تحصیل پروانه مزبور فرمول مواد و همچنین موادی را که برای نگاهداری به آنها اضافه شده است به وزارت بهداشت تسلیم نماید. به موجب ماده قانونی مذکور، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای تعدادی از اقلام کالاها و تعرفه‌های مربوطه استانداردهای ملی و بین‌المللی لازم‌الاجرا را به گمرکات واردات بازرگانی مربوطه جهت ثبت سفارش معرفی نموده است و گواهی ترخیص کالاهای وارداتی مذکور پس از بررسی و نظارت صرفاً

توسط وزارت بهداشت صادر خواهد شد. شایان ذکر است که این فهرست در طول زمان دارای تغییرات بوده و طی سال نیز ممکن است کم و زیاد شود. محصولات و کالاهای مشمول این قانون عمدتاً در فصول ۱ تا ۲۵ نظام هماهنگ (HS) متمرکز بوده و برخی از اقلام فصول ۲۵، ۳۳، ۳۴، ۳۵ و ۵۶ را نیز دربرمی‌گیرد. آخرین بخشنامه مربوط به اعلام اقلام مشمول فهرست مذکور مشتمل بر ۲۲۶ قلم از مواد اولیه آرایشی، بهداشتی، ظروف و بسته‌بندی بوده است.

۲- کالاهای مشمول ماده ۷ قانون دامپزشکی کشور مصوب سال ۱۳۵۰. به موجب ماده ۷ قانون دامپزشکی کشور مصوب سال ۱۳۵۰، «ورود و صدور هر نوع دام زنده، تخم مرغ نطفه‌دار، اسپرم دام، فراورده‌های خام دامی، داروها و واکسن‌ها و سرم‌ها و مواد بیولوژیکی و مواد ضدعفونی و سموم دامپزشکی و مواد غذایی متراکم و مکمل‌های غذای دام و داروهایی که برای ساختن مواد نامبرده مورد نیاز است باید با موافقت وزارت کشاورزی و منابع طبیعی (وزارت جهاد کشاورزی فعلی) صورت گیرد. بر اساس آخرین مقررات مورد عمل و طبق کتاب قانون و مقررات صادرات و واردات در سال ۱۳۸۵ عمده این کالاها و محصولات در فصول شماره ۱، ۲، ۳، ۵، ۱۰، ۱۶، ۲۳، ۵۰ و ۵۱ نظام هماهنگ قرار داشته و واردات و صادرات این اقلام با رعایت این قانون و پس از اخذ مجوز از وزارت جهاد کشاورزی امکانپذیر است.

۳- کالاهای مشمول مواد ۱۱ و ۱۷ قانون حفظ نباتات مصوب اردیبهشت ۱۳۴۶ و ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی آن. به موجب ماده ۱۱ قانون حفظ نباتات، «وارد کردن بذر، پیاز، قلمه، پیوند، ریشه، میوه، نهال و تخم نباتات و به طور کلی هر گونه نبات و قسمتهای نباتی به کشور مستلزم تحصیل پروانه قبلی از وزارت کشاورزی است». همچنین، طبق ماده ۱۷ این قانون، ورود و ساخت و تبدیل و بسته‌بندی و توزیع و صدور کلیه سموم دفع آفات و بیماریهای نباتی و هورمونهای نباتی و علف‌کشها محتاج اخذ پروانه از وزارت کشاورزی است. ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ نباتات صریحاً ورود پنبه (تخم، وش، پنبه محلول و کلیه قسمتهای مختلف این نبات)، انواع سیب‌زمینی، انواع بذر چغندر، شلتوک، مرکبات (نهال، قلمه و پیوند آن)، انواع اشجار

میوه (نهال، قلمه و پیوند آن)، زیتون (نهال و قلمه)، نهال و قلمه مو، قلمه نیشکر، نهال انواع سوزنی برگها، نهال موز و انبه و اوکادو، نشاء توت فرنگی، بذور کنف، کاهو، ذرت خوشه‌ای، لوبیا، سویا و یونجه، بذور توتون و تنباکو، انواع حشرات زنده و قارچها و باکتریهای مضر را ممنوع دانسته و تصریح می‌کند که برای جلوگیری از ورود و سرایت آفات و بیماریهای خطرناک نباتی، سازمان حفظ نباتات از صدور پروانه برای ورود محصولات مذکور خودداری خواهد نمود و چنانچه ورود هریک از اقلام فوق ضرورت داشته باشد باید قبلاً نسبت به کسب مجوز لازم اقدام گردد.

به موجب قانون مقررات صادرات و واردات در سال ۱۳۸۵ محصولات و کالاها و تعرفه‌های فوق عمدتاً در فصلهای شماره ۶، ۷، ۸، ۹، ۱۰، ۱۲، ۱۴، ۱۸، ۲۴، ۵۲ و ۵۳ قرار داشته و مشمول این قانون هستند و برای ورود آنها باید از وزارت جهاد کشاورزی مجوز دریافت نمود.

دوم) دربخش صنعت

فهرست کالاهای مشمول اجرای اجباری استاندارد برای واردات. به موجب ماده ۶ قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران مصوب سال ۱۳۷۱، مؤسسه مذکور می‌تواند با تصویب شورای عالی استاندارد، اجرای استاندارد کالاها یا بخشی از یک استاندارد یا آیینهای کار را که از نظر ایمنی و حفظ سلامت عمومی و حصول اطمینان از کیفیت فراورده و حمایت از مصرف‌کننده یا سایر جهات رفاهی و اقتصادی ضروری باشد با تعیین مهلتهای لازم که از سه ماه کمتر نخواهد بود اجباری اعلام نماید. به موجب تبصره ۲ ذیل ماده ۶ مذکور، کیفیت مواد و کالاهای وارداتی برحسب ضرورت و اولویت و توجه به مسائل ایمنی و بهداشتی و اقتصادی باید با استانداردهای ملی جمهوری اسلامی ایران یا استانداردهای کشور مبدأ یا استانداردهای معتبر و مورد قبول مؤسسه منطبق باشد. اولویت مواد و کالاها را شورای عالی استاندارد تعیین می‌نماید. همچنین، به موجب تبصره ۲ ذیل ماده ۹ قانون مذکور، رعایت کلیه مقررات استانداردهای اجباری در مورد کالاهای وارداتی نیز الزامی خواهد بود. از این رو، مؤسسه

استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران همه ساله فهرست اقلام مشمول اجرای اجباری استاندارد برای واردات را به دفتر ثبت سفارشات وزارت بازرگانی جهت اجرا و ابلاغ به گمرکات کشور اعلام می‌کند و طی سال نیز این فهرست ممکن است دستخوش تغییراتی بشود که مراتب به وزارت بازرگانی اعلام خواهد شد. فهرست کالاهای مشمول استاندارد اجباری برای واردات در سال ۱۳۸۵ مشتمل بر ۱۷۹ ردیف انواع کالاها و محصولات بوده است که بر حسب نوع کالاها طبقه‌بندی شده و شماره تعرفه‌های آنها نیز بر اساس گداهای نظام هماهنگ (HS) ذکر گردیده است. غیر از موارد فوق، محدودیتها و موانع فنی دیگری نیز در رژیم تجارت خارجی کشور اعمال می‌شوند که اگر چه منشأ ملی ندارد، ولی ناشی از تعهدات برخاسته از عضویت ایران در کنوانسیونهای بین‌المللی ذی ربط می‌باشند. به عنوان مثال، می‌توان از پروتکل مونترال نام برد که به شناسایی و طبقه‌بندی انواع محصولات و کالاهایی که حاوی مواد شیمیایی مخرب لایه ازن هستند می‌پردازد و برای حفاظت از محیط زیست و جلوگیری از تخریب لایه ازن، کنترل مبادلات تجاری کالاهای مذکور توسط دولت‌ها را خواستار شده است و یا می‌توان به کنوانسیون بازل درباره کنترل نقل و انتقالات برون‌مرزی پسماندهای زیانبخش و دفع آنها توسط برنامه محیط‌زیست سازمان ملل متحد و همچنین فهرست مواد شیمیایی که در ساخت سلاحهای شیمیایی به کار می‌روند اشاره نمود. فهرست دقیق این اقلام همه ساله در پیوستهای کتاب مقررات صادرات و واردات درج می‌گردد.

۲-۲-۳) سایر موانع غیرفنی در رژیم تجارت خارجی کشور

به طور کلی، سابقه استفاده از انواع حمایتها و موانع تجاری بازدارنده یا محدودکننده از دیرباز در سیاستهای تجاری ایران وجود داشته و در برخی از مقاطع نیز بسیار تشدید شده است. ایران به لحاظ عدم عضویت در گات و بعداً سازمان جهانی تجارت و عدم الزام و تعهد به رعایت مفاد موافقت‌نامه‌ها و تعهدات آزاد سازیهای تجاری ناشی از ادوار مذاکراتی بی‌محابا در این حوزه‌ها با آزادی عمل کامل عمل کرده است و در طی زمان و گذر ایام به اقتضای سیاستهای تجاری ملی خود به وضع و اعمال انواع و اقسام قوانین و مقررات تجاری دلخواه خود پرداخته است که بسیاری از آنها با ضوابط نظام تجاری

چندجانبه چندان سازگاری نداشته یا حتی در تعارض آشکار با آنها قرار دارد. در سیاست بازرگانی کشور، سابقه استفاده از انواع موانع تجاری اعم از موانع تعرفه‌ای شدید، موانع فنی و موانع غیرفنی وجود دارد، گو این که طی سالهای اخیر و طی برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اصلاحات و بازنگریهای مهمی در این زمینه صورت گرفته است. همان طور که قبلاً نیز اشاره شد، وجه غالب سیاستهای بازرگانی کشور در سالهای گذشته در حوزه اقدامات و موانع غیرفنی تجاری از قبیل ممنوعیتها، محدودیتها، سهمیه‌ها، مجوزهای ورود، کنترل‌های ارزی و... قرار داشته است که درعین حال بالاترین ناسازگاری را با ضوابط نظام تجاری چندجانبه سازمان جهانی تجارت دارد. ایران در سه دهه گذشته و بویژه بعد از انقلاب اسلامی، در تجارت خارجی خود از این ابزارها به وفور استفاده کرده و در واقع استفاده وسیع از ابزارهای این حوزه از موانع تجاری، وجه متمایز و غالب سیاست تجاری کشور را طی سالیان دراز تشکیل داده است که به رغم اصلاحات به عمل آمده در سالهای اخیر هنوز هم برخی از این گونه اقدامات شایع می‌باشد. به عبارت دیگر، در رژیم تجاری ایران، رژیم تعرفه‌ای و نرخهای تعرفه کشور از نظر قدرت بازراندگی و تأمین پوششهای حمایتی لازم برای تولیدات داخلی هیچ گاه به پایه اقدامات متخذه در حوزه موانع غیرتعرفه‌ای نرسیده است. براین سیاق، سیاستهای کلی حاکم بر رژیم تجاری کشور و الگوی شکل‌دهنده به تجارت خارجی ایران طی سالیان دراز بر مدار سیاستهای غیرتعرفه‌ای چرخیده و بیش از هر چیز متأثر از این قبیل اقدامات بوده است. ممنوعیتها، مجوزهای ورود، سهمیه‌های ارزی و سازوکار تخصیص ارز برای واردات، مجوز عدم ساخت، مابه‌التفاوت سازمان حمایت، گواهی بهداشت و قرنطینه‌های دامی و گیاهی برای ورود محصولات کشاورزی و دهها اقدام دیگر، همه و همه در دایره تعریف اقدامات غیرتعرفه‌ای قرار دارند که بدون شک واجد آثار مهمی بر حجم و جهت‌دهی به تجارت خارجی کشور می‌باشند. با آغاز برنامه سوم توسعه و بهبود نسبی درآمدهای ارزی کشور اصلاح این سیاستها در دستور کار قرار گرفت و اصلی‌ترین مضامین آن در قالب مواد ۱۱۳، ۱۱۴ و ۱۱۵ قانون برنامه سوم تنظیم گردید که اصلاحات اساسی و مهمی را در رژیم تجاری کشور به دنبال آورد. تداوم این روند در برنامه چهارم توسعه نیز بویژه در قالب مفاد ماده ۳۳ این قانون مورد تأکید قرار گرفته و همچنان در دستور کار قرار دارد. به

طور خلاصه، مهمترین تحولاتی را که طی سالهای اخیر در حوزه موانع غیرتعرفه‌ای به وقوع پیوسته است می‌توان به شرح زیر طبقه‌بندی نمود:

اول) حذف شرط عدم ساخت در داخل و سایر شرایط ورود از جداول تعرفه‌ای در حالی که طی سالیان متمادی شرط عدم ساخت کالا در داخل اعم از بخش کشاورزی و صنعت یکی از شرایط اولیه برای صدور مجوز ورود کالا تلقی می‌شد و واردکننده ملزم بود که برای این منظور به وزارت کشاورزی و وزارتخانه‌های صنعتی ذی‌ربط مراجعه و گواهی عدم ساخت کالا در داخل یا عدم کفایت تولید داخلی برای مصرف مورد نیاز جامعه را اخذ و سپس نسبت به ثبت سفارش واردات کالا اقدام کند، با آغاز فرایند آزادسازیهای تجاری بویژه از اوایل برنامه سوم توسعه اقتصادی حذف این رویه و ضابطه مهم و دیرپا از سیاست تجارت خارجی کشور در دستور کار قرار گرفت و طبق الزام ماده ۱۱۵ قانون برنامه سوم، دولت موظف شد که برای رونق تجارت خارجی، موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی را با رعایت ممنوعیتهای شرعی حذف و نسبت به تهیه برنامه زمانبندی اصلاح نرخهای معادل تعرفه اقدام کند. در سالهای گذشته همچنین علاوه بر شرط عدم ساخت کالا در داخل، در کتاب مقررات صادرات و واردات هر سال در مقابل هریک از ردیفهای تعرفه، شرایط ورود آن کالا نیز درج می‌شد و این شرط چیزی نبود جز آن که واردکننده موظف بود فارغ از ساخت یا عدم ساخت کالا در داخل نسبت به جلب موافقت و اخذ مجوز ورود کالا از وزارتخانه‌ها یا سایر دستگاههای دولتی ذی ربط اقدام کند. برای وزارتخانه‌های اصلی مرتبط با این موضوع نیز کدهایی تعریف و در ستون مربوط به شرایط ورود، کد وزارتخانه‌ای که ثبت سفارش کالا منوط به اخذ موافقت کتبی از آن وزارتخانه شده بود درج می‌گردید. بر این اساس، کدهای شماره ۱ تا ۹ به ترتیب برای وزارتخانه‌های بازرگانی، صنایع، جهاد سازندگی، معادن و فلزات، بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، کشاورزی، پست و تلگراف و تلفن، نفت، و فرهنگ و ارشاد اسلامی تعیین شده بود و در بسیاری از موارد واردکننده ملزم به اخذ مجوز ورود از چندین وزارتخانه ذی ربط می‌شد که این موضوع علاوه بر ایجاد موانع غیرتعرفه‌ای فراوان،

پیچیدگی و دیوانسالاری شدیدی را نیز در تجارت خارجی کشور ایجاد نموده بود. شایان ذکر است که از اوان برنامه سوم توسعه از تعداد دستگاههای دخیل در صدور مجوزهای ورود به میزان قابل ملاحظه‌ای کاسته شد تا این که بالاخره در راستای اجرای کامل الزام ماده ۱۱۵ قانون برنامه سوم توسعه از ابتدای سال ۱۳۸۲ شرایط ورود کالا از کتاب قانون مقررات صادرات و واردت به طور کامل حذف گردید و واردات کالا صرفاً منوط به ثبت سفارش نزد وزارت بازرگانی شد. در مورد مجوزهای موردی مورد نیاز برای واردات تعداد معدودی از اقلام کالاها که عمدتاً جنبه فنی دارند نیز شرایط ورود آنها در مندرجات ذیل هر فصل نظام هماهنگ درج گردید و بدین ترتیب یکی از ناسازگارترین و در عین حال مشهودترین مغایرتهای رژیم تجاری کشور با ضوابط نظام تجاری چندجانبه اصلاح شد که نقش بارزی را نیز در تسهیل تجارت خارجی برعهده دارد.

دوم) حذف ممنوعیتهای خاص برای ورود برخی از کالاها

همان طور که قبلاً ذکر شد، تا قبل از آزادسازیهای تجاری که از اوایل برنامه سوم توسعه اقتصادی در دستور کار دولت قرار گرفت، استفاده از ابزارهای غیرتعرفه‌ای نظیر محدودیتها، مجوزهای ورود، سهمیه‌بندیهای ارزی، ممنوعیتهای و... یکی از شایعترین و پرکاربردترین ابزارهای مورد استفاده در تجارت خارجی کشور محسوب می‌شد. ممنوعیتهای قانونی که بر حسب اختیاری که مجلس شورای اسلامی به دولت واگذار کرده و توسط دولت در تجارت خارجی اعمال می‌شود یکی از روشنترین مصداقهای این موضوع به شمار می‌رود. در حالی که دامنه تحت پوشش ممنوعیتهای شرعی که برای واردات کالاها وجود دارد بندرت از یک درصد کل ردیفهای تعرفه تجاوز می‌کند، در گذشته‌ای نه چندان دور تعداد و سهم ردیفهای تعرفه ممنوع‌الورود از کل ردیفهای تعرفه کشور در آن سال بسیار بالا و دور از انتظار بود. طی سالیان متمادی، دولت از ابزار قانونی مربوط به ممنوعیتهای قاعدتاً و منطقیاً باید در چارچوب ملاحظات شرعی، امنیتی، اخلاقی و فرهنگی جامعه به کار گرفته شود، به طور آشکاری در راستای تأمین اهداف حمایتی مورد نیاز برای بخشها یا رشته‌های تولیدی، کشاورزی و صنعتی کشور استفاده به عمل

آورده و در قالب وضع ممنوعیتهای موردی برای واردات برخی از محصولات مشابه خارجی، به دنبال تأمین پوشش حمایتی لازم در این بخشها بویژه بخشهای حساسی نظیر کشاورزی، منسوجات و پوشاک، خودرو و سایر رشته‌های غیررقابت‌پذیر بوده است. برای روشن شدن این مطلب جدول شماره ۵ با استفاده از اطلاعات مندرج در کتاب قانون و مقررات صادرات و واردات هر سال تهیه شد که تعداد و سهم ردیفهای تعرفه ممنوع‌الورود در هر سال را نشان می‌دهد. در حالی که سهم اقلام ممنوع‌الورود در سال ۱۳۷۶ به حدود یک پنجم کل ردیفهای تعرفه کشور بالغ می‌گردید، تعداد این اقلام و سهم آنها از کل ردیفهای تعرفه با آغاز برنامه سوم توسعه اقتصادی و اتخاذ رویکرد آزادسازیهای تجاری رو به کاهش گذاشته و در سال ۱۳۸۵ با این که تعداد کل ردیفهای تعرفه کشور به دلیل هشت رقمی شدن نظام طبقه‌بندی تعرفه‌ها افزایش یافته است به کمترین حد خود یعنی حدود یک درصد رسیده است که این اقلام نیز صرفاً مربوط به رعایت ملاحظات شرعی، امنیتی، اخلاقی و فرهنگی جامعه می‌باشد. شایان ذکر است که در سالهای گذشته اقلام تعرفه ممنوع‌الورود در عین حال از بالاترین نرخهای تعرفه در آن سال نیز برخوردار بوده‌اند. به عبارت دیگر، هم از ابزارهای تعرفه‌ای و هم از ابزارهای غیرتعرفه‌ای برای این منظور استفاده شده است.

جدول ۵) تعداد و سهم اقلام ممنوع‌الورود از کل ردیفهای تعرفه طی سالهای اخیر

سال	تعداد کل ردیفهای تعرفه	تعداد ردیفهای تعرفه ممنوع‌الورود	سهم اقلام ممنوع از کل ردیفهای تعرفه (درصد)
۱۳۷۶	۵۰۱۵	۹۵۰	۱۹
۱۳۸۰	۵۱۱۲	۱۴۷	۲/۹
۱۳۸۱	۵۱۱۲	۶۷	۱/۲
۱۳۸۲	۵۲۵۲	۶۲	۱/۲
۱۳۸۳	۶۷۷۰	۷۱	۱
۱۳۸۴	۶۹۰۵	۸۲	۱/۲
۱۳۸۵	۶۹۲۴	۷۴	۱

سوم) یکسان‌سازی نرخ ارز در تجارت خارجی و حذف سهمیه‌های ارزی

همان طور که در بخشهای قبلی اشاره شد، طی سالهای پس از انقلاب به دلیل تحولات داخلی و خارجی متعدد از جمله بی‌ثباتی‌های ناشی از بروز انقلاب و جنگ تحمیلی و پدید آمدن شرایط جنگی در کشور که به طور طبیعی مداخلات بیشتر دولت در اقتصاد و تخصیص منابع را ایجاب کرده است، تعیین و تخصیص سهمیه‌های ارزی نیز برای تولید و تجارت در بخشهای مختلف و با نرخهایی که همواره با نرخ بازار آزاد فاصله قابل‌توجهی داشت به عنوان یکی از مهمترین منابع کشور همواره در دستور کار سیاستهای اقتصادی، صنعتی و تجاری قرار داشته است. وابستگی شدید کشور به درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت از یک طرف و افت و خیزها و فراز و نشیب‌های قیمت جهانی نفت از طرف دیگر اهمیت این متغیر کلیدی و در عین حال برونزا را در اقتصاد و تجارت خارجی کشور ما بیش از هر عنصر دیگری افزون نموده است و بسیاری از فراز و فرودها و افت و خیزهای شاخصهای اقتصادی و تجاری کشور نه تنها از نظر کمی بلکه حتی از جنبه جهت‌گیریهای سیاستی و رویکردهای اتخاذ شده در هر مقطع بویژه در حوزه تجارت خارجی را باید در پرتو رفتار این متغیر مسلط در اقتصاد ایران تجزیه و تحلیل نمود. نرخ مبادله اسعار خارجی بدون شک عاملی مهم و تعیین‌کننده در حوزه تجارت خارجی محسوب می‌شود و به میزانی که این نرخ از نرخهای مؤثر بازار فاصله می‌گیرد عوامل اختلازلزای متعددی در کار خواهند شد تا سازوکار طبیعی و اعتدال‌آفرینی که آزادی رابطه مبادله نرخهای اسعار خارجی به پول ملی می‌تواند در حوزه تجارت خارجی برعهده‌گیرد را درهم‌ریخته و آن را از ماهیت تعدیل‌کننده خود تهی سازند. فارغ از دلایلی که برای اتخاذ سیاست کنترل‌های ارزی و نظام تخصیص ارز با نرخهای رسمی و دستوری و ایجاد سهمیه‌های آشکار و پنهان ارزی در هر بخش وجود دارد، حوزه تجارت خارجی در ایران اعم از واردات و صادرات بیش از هر چیز تحت تأثیر و سیطره این سیاستها طی سالیان متمادی بوده است و به رغم اصلاحات مهمی که در این زمینه طی سالهای اخیر صورت پذیرفته است هنوز هم این اهرم تأثیرگذارترین مؤلفه تعیین‌کننده سیاست تجارت خارجی کشور محسوب می‌شود. در حالی که در سالهای گذشته حجم و سقف واردات کالاهای خارجی به کشور از طریق

سهیمه‌های ارزی تعیین شده برای هر بخش و وزارتخانه و از طریق نظام بانکی کشور و ثبت سفارش در بانکها صورت می‌گرفت، در عین حال نرخهای متعددی نیز برای فروش ارز بر حسب منشأ تأمین ارز و سهمیه مربوطه اعمال می‌گردید. تا چندی پیش اصطلاحاتی نظیر نرخهای ارزی رسمی (۱۷۵۰ ریالی)، صادراتی (۳۰۰۰ ریالی)، واریزنامه‌ای (نرخ مورد معامله در بورس) و آزاد که حاکی از تعدد نرخهای ارز مورد عمل در تجارت خارجی بود مفاهیمی آشنا و پرکاربرد نزد دست‌اندرکاران تجارت خارجی به حساب می‌آمد که در عین حال تبعیضهای بی‌شمار و اختلالات جدی را در حوزه تجارت و اقتصاد به دنبال داشت. همچنین، با شکاف روز افزونی که بین نرخهای رسمی ارز و نرخ بازار پدیدار شده بود، علاوه بر تشدید اختلالات مذکور، نابسامانی دیگری نیز در حوزه تعرفه‌ها ایجاد شده بود. همان گونه که در قسمت مربوط به اقدامات تعرفه ای اشاره شد، تا سال ۱۳۸۱ مبنای محاسبه ارزش کالاهای وارداتی برای وصول حقوق گمرکی، نرخهای رسمی ارز بود که به دلیل تفاوت فاحش این نرخ با نرخ ارز آزاد قدرت بازدارندگی و اثربخشی حمایتیهای تعرفه‌ای را بشدت تقلیل داده و نرخهای اسمی تعرفه را گاه تا بیش از چهار برابر نرخ واقعی آن متورم ساخته بود و این نرخها دچار بزرگنمایی زیادی بودند. با آغاز برنامه سوم توسعه و در دستور کار قرار گرفتن آزادسازیهای تجاری، اصلاح این وضعیت نیز مد نظر قرار گرفت و بتدریج از دامنه اختلافات مذکور کاسته شد تا این که از ابتدای سال ۱۳۸۱ نرخ ارز آزاد مبنای تعیین ارزش گمرکی کالاها قرار گرفت و نرخهای اسمی تعرفه نیز برای اجتناب از آثار تورمی آن شدیداً کاهش یافت. سهمیه‌های ارزی نیز تقریباً از اوان برنامه سوم توسعه از حوزه تجارت خارجی برچیده شد، گو این که کنترل‌های ارزی در قالب انواع نظامهای تأمین ارز برای واردات کالا تاکنون کم و بیش ادامه داشته و البته به یمن بهبود اساسی در وضعیت درآمدهای ارزی کشور تا حد قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته است.

چهارم) حذف سهمیه‌های پنهانی و معافیت‌های موردی

اگر چه هیچ گاه در کشور به طور رسمی و علنی یا در قالب قانون و مقررات یا بخشنامه‌های داخلی ردپایی از اعمال سهمیه برای واردات جز آنچه در قالب نظام تخصیص ارز گفته شد وجود نداشته است، اما تا چندی پیش در عمل در بسیاری از موارد در صدور

مجوزهای ورود به ظرفیتهای داخلی کارخانجات و بنگاههای تولیدی برای تولید کالای مشابه توجه کامل صورت می‌گرفت و مجوزهای مذکور فقط در حد کمبود ظرفیتهای تولید داخلی برای تأمین نیاز مصرفی جامعه صادر می‌گردید. این مطلب بویژه در مورد واردات افلامی که ورود آنها منوط به اخذ مجوز از سایر دستگاهها بخصوص وزارتخانه‌های تولیدی نظیر وزارت کشاورزی و صنایع گردیده بود از مصادیق پر کاربرد در زمینه اعمال سهمیه‌های پنهانی به شمار می‌رفت. همچنین، در موارد زیادی دستگاهها، سازمانها، مؤسسات و وزارتخانه‌ها و حتی بنگاههای تولیدی خصوصی و غیردولتی مشمول معافیت‌های موردی بودند و از پرداخت حقوق گمرکی معاف یا مشمول تخفیف در میزان آن قرار می‌گرفتند که ضمن توالی فاسدی که این قبیل اقدامات به دنبال داشت، تبعیض آشکاری بین فعالان تولیدی و تجاری ایجاد می‌کرد و اصل رقابت منصفانه را برهم می‌زد. این شیوه‌ها نیز از اوایل برنامه سوم توسعه اقتصادی بتدریج کنار گذاشته شد و با اجرای قانون موسوم به تجمیع عوارض از ابتدای سال ۱۳۸۲ کلیه معافیت‌های موردی که طی سالیان متمادی و به موجب قوانین و مقررات خاص و موردی برای برخی از سازمانها یا نهادها ایجاد شده بود برچیده و کاملاً منسوخ گردید که ضمن آن که شفافیت بیشتری را برای رژیم تجاری کشور فراهم نمود، رژیم حمایت‌های تعرفه‌ای را نیز مؤثرتر و چابکتر ساخت.

۴) نقد و ارزیابی تحولات سیاست تجاری ایران با نگاهی به مخاطرات پیش رو برای الحاق به سازمان جهانی تجارت

همان گونه که در سطور قبل نشان داده شد، رژیم تجاری و حمایتی کشور طی یک دهه گذشته دستخوش تغییر و تحولات نسبتاً مهمی شده و گام‌های مهمی را به سوی آزادسازیهای تجاری و انطباق با هنجارهای جهانی و بین‌المللی برداشته است که در جای خود درخور تحسین است. اما از یک نکته اساسی نایستی غفلت کرد و آن این که برای تعامل سودمند با نظام تجاری چندجانبه ضرورت دارد که به مختصات اقتصاد ملی و رژیم تجاری هر کشور از دو منظر سلبی و ایجابی همزمان نگریده شود. شرایط سلبی مجموعه‌ای از اقدامات است که بایستی اتخاذ گردد تا نظام تجاری یک کشور را با معیارها

و ضوابط پذیرفته شده جهانی منطبق سازد و به عبارت دیگر آن را درخور تعامل با اقتصاد و تجارت جهانی نماید، در حالی که شرایط ایجابی مجموعه اقداماتی است که لازم است اتخاذ گردد تا شرایط سودمندی تعامل مذکور را برای اقتصاد ملی فراهم سازد. در این رابطه، در خصوص آزادسازیهای تجاری صورت گرفته در سالهای اخیر و تغییر رویکرد سیاست تجاری ایران ملاحظاتی وجود دارد که اهم آنها بویژه از منظر الحاق به سازمان جهانی تجارت که اکنون در دستور کار جدی کشور قرار دارد به شرح زیر قابل تذکر و تأمل است:

۱- در یک دهه گذشته اغلب اقدامات انجام شده و اصلاحات صورت پذیرفته در سیاستهای حمایتی و تجاری کشور، در حوزه اقدامات مربوط به شرایط سلبی و نه ایجابی بوده است و بیش از آن که معطوف به برنامه ریزی برای استفاده هرچه بیشتر از فرصتهای تجاری آینده به سود اقتصاد کشور باشد در گرو دغدغه رفع مغایرتهای موجود و تناقضهای نهفته در عناصر سیاست حمایتی و تجاری کشور با معیارهای نظام تجاری چندجانبه بوده است. اگرچه این دو موضوع تا حد زیادی با یکدیگر پیوند داشته و دو روی یک سکه به شمار می روند، اما به هیچ وجه تلازم ذاتی با یکدیگر ندارند و از کارکردی خودکار و رقابت آفرین به نفع اقتصاد ملی برخوردار نمی باشند. به عبارت دیگر، تصور این که انطباق صرف عناصر سیاست تجاری ملی با هنجارها و معیارهای نظام تجاری چندجانبه به طور خود به خودی مزیت‌های رقابتی جدیدی را به نفع اقتصاد ملی خواهند آفرید و ما را مطمئن و راهوار به غایت مطلوب خواهند رساند و فرصتهای تجاری فراوانی را به ما ارزانی خواهند داشت، خیالی خام و خطایی فاحش بیش نیست که هیچ تجربه تاریخی نیز آن را تأیید نمی کند و نمی توان برای درستی چنین پنداشتی شاهدی سراغ گرفت و این در حالی است که مصادیق فراوانی در رد چنین استنباطی وجود دارد. تمامی اقدامات صورت پذیرفته در سالهای اخیر نظیر کاهش موانع تجاری و برچیدن موانع غیرتعرفه‌ای، حذف شرایط ورود کالا، کاهش نرخهای تعرفه، کاهش پراکندگی نرخهای تعرفه و طبقات تعرفه‌ای، حذف ممنوعیتهای غیرشرعی، حذف انواع حقوق و عوارض گمرکی و اجرای قانون تجمیع عوارض از این منظر قابل تفسیر است، در حالی که متأسفانه در حوزه مربوط به شرایط

ایجابی کمتر اقدام جدی و کار چشمگیری صورت گرفته است که درخور تأمل بسیار است.

۲- با توجه به اصلاح بسیاری از قوانین و مقررات و اقدامات و آزادسازیهای انجام شده در سالهای اخیر اکنون می‌توان گفت که از نظر درجه هماهنگی و انطباق رژیم تجاری و تعرفه ای کشور با ضوابط نظام تجاری چندجانبه (سازمان جهانی تجارت) به نظر نمی‌رسد که در فرایند الحاق ایران به سازمان جهانی تجارت معضل چندانی وجود داشته باشد. اصلی‌ترین نگرانی که برای الحاق ایران به سازمان جهانی تجارت وجود دارد معطوف به پیامدها و تبعات ناشی از الحاق و اثرات آن بر سطح تولید، اشتغال و اقتصاد ملی است که این نیز خود تابعی مستقیم از چگونگی اتخاذ سیاستهای هوشمندانه استراتژیک تجاری منطبق بر منافع ملی می‌باشد و متأسفانه مشکل اصلی و دیرپای کشور در حوزه سیاستهای تجاری از گذشته‌های دور تاکنون همواره ضعف این بخش از سیاستگذاریهای کلان و استراتژیک بوده است. روشن نبودن سیاستهای تجاری بلندمدت کشور، ابهام در الگوی توسعه بویژه توسعه صنعتی، عدم وجود فهرستی معین از ترجیحات و اولویتهای بخشی در رشته‌های مختلف تولیدی و صنعتی، ابهام درمزیت‌های نسبی و رقابتی کشور و اولویتهای آن، ضعف ساختارهای نهادی برای حضور فعالانه و مؤثر در صحنه تجارت و اقتصاد بین‌الملل، بی‌برنامگی در چگونگی استفاده از فرصتهای نهفته در اقتصاد و تجارت بین‌الملل در راستای توسعه اقتصادی کشور، سردرگمی در چگونگی ونحوه تعامل با پدیده جهانی شدن و... همه و همه از جمله مهمترین ضعفهای بنیادی کشور در راستای عضویت ایران در سازمان جهانی تجارت به شمار می‌رود که اگرچه با تصویب سند چشم انداز ایران در افق بیست ساله رگه‌هایی از عزم جدیتر کشور برای حل این قبیل معضلات وجود دارد، ولی تا رسیدن به هدف مطلوب هنوز فرسنگها راه در پیش است. در یک کلام می‌توان گفت که در حال حاضر مهمترین حلقه مفقوده سیاست تجاری ایران عدم برخورداری از بینشی روشن از الگوی رقابت بلندمدت کشور در هریک از بخشهای تولیدی، اعم از کشاورزی، صنعتی و خدماتی است و از این رو چگونگی خلق مزیت‌های رقابتی و نحوه رسیدن به چنین مزیت‌هایی برای حضور در بازار جهانی یا حداقل کسب قدرت رقابت کافی در قلمرو

ملی خود در برابر امواج سهمگین آزادسازیها همچنان چالش اصلی و مسأله اول پیش روی کشور است و از این جهت باید اهتمام اصلی را مصروف این نیاز حیاتی و جهت‌دهنده سیاست تجاری کشور داشت. به عبارت بهتر، دیگر زمان آن فرا رسیده است که اصلاحات بعدی در رژیم تجاری را به سمت تنظیم سیاستهای تجاری مناسب در راستای حمایت‌های مجاز از بخشهای آسیب‌پذیر و ایجاد مزیت‌های رقابتی برای صنایع و بنگاههای داخلی سازماندهی نمود و با توجه به مجموعه اقدامات اصلاحی صورت‌پذیرفته و فراهم شدن سیمایی قابل‌قبول و مناسب از رژیم تجاری کشور، در آستانه عضویت در سازمان جهانی تجارت بیش از آن که نگران عدم تطابق مختصات رژیم تجاری کشور با معیارها و ضوابط نظام تجاری چندجانبه باشیم با توجه به عقب ماندگیهای اساسی که در حوزه اقدامات ایجابی وجود دارد باید نگران کیفیت و میزان سودمندی تعامل مذکور برای اقتصاد ملی باشیم و ضرورت دارد که بعد از این اصلی‌ترین تلاشها را به این جنبه مهم و اساسی از تعامل با اقتصاد جهانی معطوف سازیم.

۳- روند رو به رشد و مداوم واردات کل کشور در چند سال اخیر از حدود ۱۵ میلیارد دلار سالهای دهه ۱۳۷۰ تا ۲۶/۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۲، ۳۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۳، ۴۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۴ و احتمالاً بیش از ۵۰ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۵ حاکی از انبساط شدید در حجم تجارت خارجی کشور است که بخشی از این افزایش بدون تردید مربوط به آزادسازیهای تجاری صورت‌گرفته اعم از موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای و سیاستهای تسهیل تجاری می‌شود، اما مهم‌تر از همه، این روند متأثر از افزایشهای شدید در قیمت جهانی نفت و بهبود درآمدهای ارزی کشور بوده است که همین عامل متأسفانه همواره پاشنه آشیل و نقطه شکننده سیاستهای تجاری و عامل بی‌ثباتی در رفتار متغیرهای اقتصادی و تجاری کشور در بلندمدت بوده است که کمتر توجهی به آن صورت گرفته است. به عبارت دیگر، در ایران سیاستهای تجاری همواره تابعی از چگونگی و سطح درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت بوده است، بدین معنا که هرگاه وضع درآمدهای ارزی کشور خوب بوده، رویکرد سیاست درهای باز و کاهش موانع تجاری در دستور کار قرار گرفته و به محض افول و نقصان در درآمدهای ارزی (به واسطه افت قیمت‌های جهانی

نفت) سیاستهای انقباضی تجاری گزینه نخست مسئولین و دست‌اندرکاران کشور بوده و افزایش موانع تجاری بویژه موانع غیر تعرفه‌ای (برقراری مجوزهای ورود، تخصیص سهمیه‌های ارزی، ممنوعیتها، محدودیتها و...) در دستور کار قرار گرفته است. در این خصوص تاکنون کشور چندین بحران مهم اقتصادی را در قبل و بعد از انقلاب اسلامی از سر گذارنده است. تجربه تاریخی و پرهزینه سیاست درهای باز در آستانه برنامه پنجم توسعه اقتصادی کشور در سال ۱۳۵۲ به دنبال شوک نفتی و سه برابر شدن قیمت‌های جهانی نفت و همچنین تجربه دردناک افول شدید قیمت‌های نفت در سالهای ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ و کسری شدید تراز پرداختهای کشور و بروز بحران بدهیهای خارجی در این زمینه گواه خوبی است که جای درس‌آموزیهای بی‌شماری دارد. بر این سیاق، نه سیاستهای آزادسازی تجاری و انبساطی در برخی از مقاطع را می‌توان به عزم و اراده جدی کشور جهت حرکت در این مسیر به عنوان راهبرد بلندمدت خود منتسب نمود و نه سیاستهای انقباضی و شدیداً حمایتی در برخی مقاطع دیگر را می‌توان ناشی از ضرورت حمایت از تولیدات داخلی در برابر رقابت خارجی دانست و چنین فراز و فرودها و پیشرفت و پسرفتهایی را به چیزی جز سرخوشیها و گشاده‌دستیهای ایام برخوردارگی و مکنات و سختیها و دشواریهای دوران تنگدستی و عسرت نمی‌توان تعبیر نمود. البته خوشبختانه در سالهای اخیر و طی برنامه سوم برای جلوگیری از صدمات این بی‌نظمی‌ها که عمدتاً از بی‌ثباتی‌ها و نوسانات قیمت نفت به عنوان متغیر مسلط و در عین حال برونزای اقتصاد ما نشأت می‌گیرد، پیش‌بینی‌ها و سازوکارهای مناسب و درخور توجهی صورت گرفته است. تأسیس صندوق ذخیره ارزی اساساً با هدف جلوگیری از انتقال این تلاطم‌ها و نوسانات به حوزه اقتصاد ملی صورت گرفت که استفاده صحیح از این سازوکار می‌تواند تا حد زیادی مؤثر واقع شود، اما این که در عمل و در سالهای اخیر و بویژه در سال جاری تا چه حد از این سازوکار استفاده صحیح و منطبق با فلسفه و اهداف وجودی این صندوق صورت گرفته است جای بررسی جداگانه‌ای دارد. به هر حال نکته مهمی که در این زمینه باید مد نظر قرار گیرد آن است که با توجه به بحث عضویت ایران در سازمان جهانی تجارت و الزام‌آور بودن تعهدات آن، دیگر چون سالهای گذشته امکان عقب‌گرد و چرخش در سیاستهای تجاری از آزادسازی به

حمایتگرایی وجود ندارد و از این رو تنظیم مناسب سرعت این آزادسازیها متناسب با ظرفیتهای اقتصادی کشور شرط عقل وعین تدبیر است که بایستی مدنظر کامل قرار گیرد.

۴- درباره میزان و شدت آزادسازیهای صورت گرفته در سالهای اخیر بویژه کاهشهای تعرفه‌ای به عمل آمده با عنایت به توضیحات فوق و با توجه به تجربه کوتاه و چندین ساله آزادسازیهای تجاری به عمل آمده در کشور که به طور همزمان در چندین حوزه مختلف اعم از اصلاح قوانین و مقررات، برچیدن موانع غیرتعرفه‌ای، اصلاح ساختار تعرفه‌ای کشور و کاهشهای اساسی در نرخهای تعرفه، تثبیت نسبی نرخ ارز و قدرت برابری ریال در برابر اسعار خارجی و ... دنبال شده است، می‌توان گفت که در طی کردن و پیمودن این مسیر ناهموار بیش از حد تعجیل صورت گرفته و شتاب حرکت آن فراتر از اصلاحات تدریجی مورد نیاز کشور ما بوده است. به عنوان مثال، همان گونه که در متن گزارش اشاره شد، در حالی که طی سالیان اخیر حذف موانع غیرتعرفه‌ای (که برای سالیان متمادی جهت‌دهنده اصلی سیاست تجاری و حجم و الگوی تجارت خارجی ما بوده است) بشدت و به طور جدی در دستور کار قرار داشته، همزمان کاهشهای اساسی در نرخهای تعرفه هم اعمال شده است. این در حالی است که عموماً کشورها در فرایند آزادسازیهای تجاری و حذف موانع غیرتعرفه‌ای خود به دلیل این که تبعات چنین تغییراتی را بدرستی نمی‌دانند نه تنها از نرخهای تعرفه خود نمی‌کاهند بلکه به منظور پیش‌بینی احتیاطهای لازم و به عنوان مابه‌ازای موانع قبلی و تأمین حمایت‌های لازم از تولیدات داخلی، نرخهای تعرفه خود را افزایش نیز می‌دهند و این امر حتی امری پذیرفته شده در قواعد نظام تجاری چندجانبه است. البته در ایران نیز در خصوص برخی از اقلام تعرفه که مشمول حمایت‌های غیرتعرفه‌ای بوده‌اند تا حدودی از چنین سازوکاری استفاده شده است، ولی این موضوع چندان عمومیت نداشته و میزان کاهشهای سالیانه نرخ تعرفه نسبتاً سریع و زیاد بوده است. این در حالی است که سیاست تثبیت نرخ ارز به رغم تورم‌های سالیانه دو رقمی و انباشته شده در اقتصاد و تولید ملی در این سالها همچنان دنبال شده و قدرت رقابت تولیدات داخلی را در برابر سیل واردات قانونی و غیرقانونی (قاچاق) بیش از هر زمانی رو به تحلیل برده است. رسیدن به رقم بی‌سابقه و تاریخی ۴۵ میلیارد دلار واردات در سال ۱۳۸۴ که به یمن درآمدهای سرشار

نفتی حاصل از افزایش قیمت نفت و سیاست آزادسازیهای تجاری وسیع و سریع تحقق یافته است، از اکنون زنگهای خطر را برای گوشهای شنوا به صدا در آورده است و تردیدها در خصوص امکان تداوم این مسیر با چنین آهنگی آغاز شده است.

۵- بالاخره، نکته‌ای را که نباید از نظر دور داشت آن است که صرف نظر از اقدامات قبلی و آزادسازیهای یکجانبه به عمل آمده و فارغ از سطح مناسب فعلی آن، بدون شک در مذاکرات الحاق ایران به سازمان جهانی تجارت، بهبود اساسی در شاخصهای مرتبط با سیاست تجاری بویژه دسترسی هرچه بیشتر و بهتر به بازار باز هم مورد درخواست کشورهای عضو گروه کاری ایران قرار خواهد گرفت و از خواسته‌های جدی طرفهای مذاکره‌ای ما خواهد بود. از منظر شاخصهای دسترسی به بازار قطعاً تثبیت کامل نرخهای تعرفه (اعم از بخش کشاورزی و صنعت) و همچنین کاهش سقف نرخهای تعرفه، کاهش تعداد و تنوع طبقات تعرفه، کاهش میانگین نرخهای تعرفه و کاهش سهم فزاینده تعرفه‌ای از جمله درخواستهای اصلی شرکای تجاری ایران در حوزه تعرفه‌ها خواهند بود. اگر چه به طور کلی در خصوص الحاق هر یک از کشورها به سازمان جهانی تجارت نسخه از پیش تعیین شده‌ای در مورد سطح تثبیت نرخهای تعرفه وجود ندارد و به اصطلاح همه چیز موکول به مذاکرات الحاق است، ولی از تجربه حدود ۲۰ کشور ملحق شده به سازمان جهانی تجارت از بدو تأسیس آن در سال ۱۹۹۵ تاکنون می‌توان بخوبی دریافت که شرایط الحاق کشورها به این سازمان روز به روز سخت‌تر شده و بر اعضای جدید تعهدات به مراتب سنگین‌تری نسبت به اعضای پیشین گات تحمیل شده است. به رغم آن که بسیاری از کشورهای در حال توسعه در دور اروگوئه اجازه یافتند که نرخهای تعرفه خود را در سطحی بسیار فراتر و حتی تا چندین برابر نرخهای جاری خود تثبیت کنند، اما پس از تشکیل سازمان جهانی تجارت تقریباً اغلب کشورهای تازه ملحق شده به این سازمان از چنین امکانی برخوردار نگشته و بسیاری از آنها مجبور به تثبیت نرخهای تعرفه خود در سطحی کمتر و پایینتر از نرخهای جاری شده‌اند. برای ایران نیز نمی‌توان چشم انداز چندان متفاوتی را در این خصوص قایل شد. از این رو، در آزادسازیهای داوطلبانه و یکجانبه سالهای اخیر بویژه کاهشهای شدید در نرخهای تعرفه و کاهش در سطح میانگین نرخ

تعرفه‌ها باید تأمل بیشتری نمود. برخی از کشورها حتی پیش از الحاق خود به سازمان جهانی تجارت سطح نرخهای تعرفه خود را افزایش داده‌اند تا پس از کاهشهای بعدی ناشی از تعهدات الحاق، از سطوح حمایتی لازم در خصوص برخی از محصولات داخلی تأمین برخوردار باشند.

به هر تقدیر، مدیریت فرایند آزادسازیهای تجاری و اقتصادی برای اقتصادی با ویژگیها و مختصات اقتصاد کشور ما بیش از آن که دستپاچگی، تعجیل و تسریع زودهنگام در پیمودن این مسیر را برتابد نیازمند تدبیر، تعمق، تأمل و مآل‌اندیشی‌های لازم برای این منظور است. امید هست که در این زمینه نیز اقدامات کارسازی به عمل آید.

یادداشتها

- ۱- برای اطلاع بیشتر، ر.ک. به رازینی ۱۳۷۸، ص ۱۸.
- ۲- برای اطلاع بیشتر، ر.ک. به فتحی ۱۳۸۱، ص ۸-۱۰.

3- Randzio 1992, p.9.

منابع

در نگارش مقاله حاضر، علاوه بر مطالب ذی‌ربط در پایگاه اینترنتی سازمان جهانی تجارت با آدرس www.wto.org از منابع زیر استفاده شده است:

دبیرخانه گات (۱۳۷۳) **سند نهایی دور اروگوئه**. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، رازینی، ابراهیم علی (۱۳۷۸) **روشهای منطقی کردن تعرفه‌ها در اقتصاد ایران**، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی.

ریاست جمهوری، اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (۱۳۸۳) **مجموعه قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران**. تهران: معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری.

سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۰) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳) تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.

_____ (۱۳۸۲) سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی و سیاستهای کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران؛ ابلاغیه مقام معظم رهبری، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.

فتحی، یحیی (۱۳۸۱) موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای صادرات ایران در بازارهای هدف. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی.

مرکز تجارت بین‌الملل و دبیرخانه مشترک المنافع (۱۳۷۵) راهنمای تجاری دور اروگوئه، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی.

وزارت بازرگانی، اداره کل مقررات صادرات و واردات (۸۵-۱۳۷۶) مقررات صادرات و واردات و جداول ضمیمه آن. تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.

Randzio, Christa(1992)“World Trade Facing a Crucial Decision”.**Economics**, vol. 46.

UNCTAD (1994) **Trade and Development Report, 1994**. Geneva: United Nations Publication.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی