

بررسی عملکرد وزارت بازرگانی (۱۳۷۹-۱۳۷۶)

دفتر بررسی های اقتصادی

۱. مقدمه

بخش بازرگانی در اقتصاد کشور از جایگاه و اهمیت خاصی برخوردار است و به منزله بازوی اجرایی استراتژی تجاری نقش بسزایی در تحقق اهداف توسعه‌ای کشور به عهده دارد. دور جدید فعالیت‌های تجاری و بازرگانی کشور که از اوایل دهه ۵۰ با تشکیل وزارت بازرگانی آغاز شد، با هدف شتاب بخشیدن به روند توسعه صادرات و حضور در بازارهای جهانی آغاز گردید و با پیروزی انقلاب اسلامی شوق کسب استقلال و حاکمیت ملی بر اساس تفکرات مکتبی می‌رفت که هر چه بیش‌تر این جهت‌گیری و حرکت را پرشتاب‌تر کند، اما شوک‌های مختلف سیاسی - اقتصادی دهه اول انقلاب مانند جنگ تحمیلی، نوسانات شدید قیمت نفت و ... بخش بازرگانی را همانند سایر بخش‌های اقتصادی کشور تحت تأثیر قرار داد.

این مقاله، چکیده پژوهشی است که به سفارش «دفترخانه دائمی بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی» در دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی توسط گروه مطالعاتی به سرپرستی آقای بهرام سجایی عضو هیأت علمی دانشگاه تربیت مدرس انجام گرفته و متن کامل گزارش در مرکز موجود است.

با خاتمه جنگ و همزمان با تدوین برنامه پنجساله اول جمهوری اسلامی، بار دیگر موضوع توسعه صادرات و اصلاح روند تجاری کشور مورد توجه جدی قرار گرفت و اکنون پس از گذشت دو برنامه و شروع برنامه سوم، لزوم ارزیابی مجموعه فعالیت‌های بازرگانی به منظور شناخت توانایی‌های بالقوه و نقاط آسیب‌پذیر برای تدوین استراتژی‌های بلندمدت مبتنی بر علم و تجربه کاملاً نمایان است. به این منظور، این مقاله که برگرفته از گزارش تفصیلی بررسی عملکرد وزارت بازرگانی است، تلاش دارد روند فعالیت‌های وزارت مذکور را طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ نشان دهد.

تمرکز اصلی در این نوشتار بر بررسی فعالیت‌های وزارت در محور بازرگانی داخلی و بازرگانی خارجی است و همچنین روند توسعه صادرات و چالش‌هایی که وزارت بازرگانی در اجرای هر چه بهتر فعالیت‌های تجاری با آن‌ها روبه‌رواست مورد توجه قرار گرفته است. ابتدا عملکرد بخش بازرگانی داخلی مورد بحث قرار گرفته و سپس در قسمت بعدی عملکرد بخش بازرگانی خارجی و توسعه صادرات به بحث گذاشته شده و در پایان، جمع‌بندی و پیشنهادهای اجرایی مطرح گردیده است.

۲. بررسی عملکرد بخش بازرگانی داخلی

نقش و سهم بازرگانی داخلی در اقتصاد کشور طی سالیان گذشته همواره رو به افزایش بوده است، به طوری که طی سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۷۸ حدود ۱۰ درصد از GNP کشور را بخش بازرگانی، هتلداری و رستوران تشکیل داده است (به قیمت‌های ثابت). همچنین تقریباً همین حدود از شاغلان کشور در بخش بازرگانی، هتلداری و رستوران اشتغال داشته‌اند و بیش‌ترین تعداد کارکنان در این بخش در کارگاه‌های فروش خوراکی‌ها، آشامیدنی‌ها و دخانیات بوده‌اند (حدود ۴۰ درصد از شاغلان بخش بازرگانی) و پس از آن کارگاه‌های مربوط به پوشاک، منسوجات، پارچه و کفش شاغلان قابل توجهی را در خود جای داده‌اند.

بدین منظور این بخش در رفع نیازهای اولیه مردم نقش بسزایی دارد و وظیفه اصلی بازرگانی داخلی نیز در راستای تأمین و توزیع کالاهای اساسی و ضروری مردم طرح‌ریزی گردیده است. به طور کلی مهم‌ترین وظایف بازرگانی داخلی را می‌توان به شرح زیر نام برد:

۱. تنظیم خط مشی ها و برنامه های اجرایی لازم در چارچوب قوانین جاری و سیاست های کلی کشور به منظور ایجاد تعادل در عرضه و تقاضای کالا.
 ۲. بررسی و تعیین مازاد تولید بر مصرف متعارف کالاها به منظور طراحی خط مشی صادراتی کشور.
 ۳. حمایت از محصولات داخلی کشور (اعم از صنفی، صنعتی و کشاورزی) و پشتیبانی تأمین مواد اولیه صنوف تولیدی و کارگاه های کشور.
 ۴. تعیین الگوی مصرف سالم متناسب با امکانات بالقوه کشور.
 ۵. اظهار نظر در مورد واردات کالا از لحاظ کمی و کیفی و نیز تعرفه های گمرکی به منظور تنظیم وضعیت بازار.
 ۶. ایجاد یا انتخاب شبکه های توزیع مطلوب و بستر مناسب کالا رسانی میان تولیدات و واردات و محل مصرف آنها.
 ۷. برنامه ریزی توزیع کالاهای اساسی و پیشنهاد دریافت یا پرداخت یارانه های متناسب به مراجع اقتصادی ذی ربط به منظور تعدیل نسبی قیمت ها.
 ۸. نظارت بر سازمان ها و شرکت های تأمین و توزیع کننده کالاهای اساسی و پیش بینی شرایط مطلوب نگهداری و ذخیره سازی و خدمات جانبی داخل کشور.
 ۹. تشکیل کمیسیون های هیأت عالی نظارت بر امور اصناف و رسیدگی به مشکلات سازمان های صنفی کشور و ترسیم خط مشی اجرایی منظم در سطح صنوف تولیدی و توزیعی در چارچوب قانون نظام امور صنفی و آیین نامه های مربوط.
- وظایف فوق در معاونت بازرگانی داخلی وزارت بازرگانی با حدود ۱۷۰ نفر پرسنل انجام می گیرد که تعداد ۵۰ درصد آنها در رده های کارشناسی و کمک کارشناسی هستند. این پرسنل در قالب ۵ اداره کل تأمین و توزیع کالا با مأموریت اصلی تهیه و توزیع کالاهای اساسی، اداره کل امور اصناف و بازرگانان با وظیفه اصلی برنامه ریزی تنظیم روابط امور اصناف، اداره کل پشتیبانی صنوف تولیدی و اداره کل امور اجرایی ستاد بسیج اقتصادی با مأموریت اصلی توزیع کالا برگ های کالاهای اساسی، خدمات فنی با وظیفه تأمین نیازهای صنوف و سرانجام اداره کل محصولات و نظارت بر شبکه های توزیع با مأموریت اصلی هماهنگی در امر توزیع کالا در رشته صنفی و فروشگاه های زنجیره ای و غیره به کار مشغولند.

در صورتی که وظایف اصلی بازرگانی داخلی را در قالب بخش‌های تأمین کالاهای اساسی و حساس، توزیع کالاهای اساسی و ضروری، تنظیم بازار و اقدامات مرتبط با آن نظیر قیمت‌گذاری و پرداخت یارانه، و سازماندهی امور اصناف خلاصه کنیم، عملکرد بازرگانی داخلی را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

الف) تأمین کالاهای اساسی

- گندم: میزان واردات گندم در کشور طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ روند صعودی و افزایشی داشته، به طوری که از میزان ۵ میلیون تن در سال ۱۳۷۶ به ۶/۶ میلیون تن در سال ۱۳۷۹ رسیده است. هرچند خشکسالی نقش زیادی در افزایش واردات گندم داشته، می‌توان گفت وابستگی وارداتی ما به این محصول اساسی و حیاتی بسیار زیاد است و میزان ارز تخصیصی به واردات این محصول مؤید این نکته است. طی سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۷۹ حدود ۳/۵ میلیارد دلار صرف واردات گندم کشور شده و می‌توان گفت طی این دوره به ازای هر نفر به طور متوسط حدود ۵۱/۷۵ دلار صرف واردات گندم گردیده است. سهم گندم وارداتی نسبت به گندم خریداری شده از داخل حدود ۶۰ درصد طی سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۷۹ است.

- برنج: برنج نیز وضعیت مشابه گندم را داشته است. در سال ۱۳۷۶ واردات برنج ۶۳۷/۵ هزار تن بوده که در سال ۱۳۷۷ به ۵۵۰ هزارتن کاهش یافته است. در سال ۱۳۷۸ واردات برنج به بالاترین حد خود طی سال‌های گذشته یعنی ۱۱۵۰ هزارتن رسید. دلیل این افزایش، بروز خشکسالی و کاهش تولیدات داخل ذکر شده است. در سال ۱۳۷۹ نیز با این‌که به طور مصوب قرار بود ۸۰۰ هزارتن برنج خریداری گردد اما به علت حمایت از تولیدات داخلی و جایگزینی خرید داخل، این رقم به ۶۰۰ هزارتن کاهش یافت.

طی سال‌های ۱۳۷۶-۷۹ حدود یک میلیارد دلار صرف واردات برنج از خارج گردیده و سهم سرانه‌ای معادله ۱۵/۶۷ دلار صرف واردات این محصول گشته است. سهم تأمین برنج وارداتی از کل مصرف برنج کشور حدود ۲۶ درصد (بجز سال ۱۳۷۸) است.

- روغن: میزان واردات روغن خام نیز حدود ۸۰۰ هزارتن با کمی نوسان در تغییر بوده است. ضمناً مقدار ۴۰۰ هزارتن دانه‌های روغنی نیز برای تأمین ۷۰ هزارتن روغن خام و

۳۰۰ هزار تن کنجاله استحصالی از آن در سال ۱۳۷۸ وارد کشور گردیده است. در سال ۱۳۷۹ مقدار ۸۵۱ هزار تن میزان مصوب خرید خارجی بوده است. در مجموع می توان گفت طی دوره ۷۹-۷۶ حدود ۳/۲ میلیون تن روغن خام وارد کشور گردیده که بیشترین میزان واردات مربوط به سال ۱۳۷۹ است. مقدار ارز تخصیصی طی این سالها ۱/۸ میلیارد دلار و به طور سرانه ۲۹ دلار بوده و حدود ۹۰ درصد از کل مصرف روغن کشور از طریق واردات تأمین می گردیده است.

- شکر: میزان واردات شکر در سالهای ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ حدود ۴ میلیون تن و یا سالانه به طور متوسط یک میلیون تن (شکر سفید و خام) بوده است. مجموع ارز تخصیصی به این محصول حدود ۱/۲ میلیارد دلار و به طور سرانه ۱۸ دلار بوده و کشور در مجموع نیمی از مصرف خود را از طریق واردات تأمین کرده است.

ب) توزیع

وزارت بازرگانی برای تأمین حداقل نیازهای معیشتی جامعه با قیمت مناسب، توزیع عادلانه کالاهای اساسی را با استفاده از برقراری سیستم توزیع کالا برگ عهده دار بوده است. جهت گیری برنامه دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در راستای کاهش تعداد کالابریک های یارانه ای و افزایش تعداد کالابریک های تعادلی بوده است. از این رو، می بینیم طی دوره مذکور وزارت بازرگانی جهت تأمین نیازهای معیشتی افراد جامعه و تنظیم بازار سعی در احیای کالابریک های کالاهای اساسی بیش از مصوبات شورای اقتصاد داشته است.

روغن نباتی توزیع شده طی دوره مذکور از طریق کالابریک، حواله های شورای توزیع، کارمزدی گسترش، فروش آزاد، صادرات و سایر بوده که در مجموع به میزان ۳۸۱۶ هزار تن روغن نباتی توزیع شده است. در ضمن، طی دوره مذکور سهم توزیع روغن نباتی از طریق کالابریک روند کاهشی داشته، ولی در مقابل، سهم روغن نباتی توزیع شده از طریق فروش آزاد دو برابر گردیده است.

برنج توزیع شده طی دوره مذکور نیز از طریق کالابریک، آموزش و نذورات، نیروهای مسلح، سبد کارمندی و بن کارگری و سایر بود که در مجموع به میزان ۲۹۱۳/۳ هزار تن برنج توسط سازمان گسترش خدمات بازرگانی توزیع گردیده و در ضمن سهم برنج

جدول ۱ تأمین چهار قلم کالاهای اساسی طی سال‌های ۷۶ و ۷۷ و ۷۸ و ۱۳۷۹
ارقام به میلیون ریال / میلیون دلار / هزار تن

نام کالا	منابع	گندم	شکر		روغن	پروچ	ارز و یارانه تخصیصی
			سفید	خام			
مقدار تأمین در سال ۱۳۷۶	خارجی	۴۹۴۲/۵	۶۹۱	۲۲۷*	۷۰۰	۶۳۷/۵	
میزان ارز مصرفی در سال ۱۳۷۶	داخلی	۲۷۸۲	۷۸۳		۷۰*	۱۴۵۷	
میزان بارانه تعیین شده در سال ۱۳۷۶	-	۹۰۹/۵۶۸	۲۶۸/۶	۷۹/۷۸	۲۴۰/۷۵	۲۳۲/۳	۱۹۴۲/۹۹۸
مقدار تأمین در سال ۱۳۷۷	خارجی	۲۹۱۶/۶۵	۳۹۹	۴۸۷	۸۲۳	۵۵۰	
میزان ارز مصرفی در سال ۱۳۷۷	داخلی	۶۵۹۲	۸۲۵		۷۰	۱۷۱۷	
میزان بارانه تعیین شده در سال ۱۳۷۷	-	۴۸۷/۵۱۸	۱۴۳/۷۵	۱۵۱/۴۶	۵۸۸/۳	۱۹۹/۹	۱۵۷۰/۹۲۸
مقدار تأمین در سال ۱۳۷۸	خارجی	۶۶۰۰*	۵۸۰	۵۰۰	۸۵۰	۱۱۵۰*	
میزان ارز مصرفی در سال ۱۳۷۸	داخلی	۴۰۰۰	۹۲۰		۷۲*	۱۴۵۰	
میزان بارانه تعیین شده در سال ۱۳۷۸	-	۹۰۷/۵	۱۳۹/۸۷	۱۰۶/۵	۴۲۸/۷	۳۳۴/۲	۱۹۶۶/۷۷
مقدار تأمین در سال ۱۳۷۹	خارجی	۶۴۰۰**	۲۱۳	۶۸۳	۸۵۲	۶۰۰	
میزان ارز مصرفی در سال ۱۳۷۹	داخلی	۴۶۸۰	۸۰۰		۹۰*	۱۷۰۰	
میزان بارانه تعیین شده در سال ۱۳۷۹	-	۶۲۱۰	۲۵۸	۲۴۰/۵	۳۴۹/۳	۱۶۹/۳	۱۶۷۷/۰۵
<p>* در سال ۱۳۷۸ به علت عوارض خشکسالی خرید خارجی به طور غیرمتعارف افزایش یافته است. این مقدار مربوط به ذخیره بندک تبصره ۲۲ قانون برنامه دوم پنج ساله است.</p> <p>** بخشی از واردات شکر به صورت خام و زرد پس از تصفیه در کارخانجات، به بازار عرضه می‌شود.</p> <p>میزان استحصالی از محل دانه‌های خشکسالی روغن وارداتی بوده است. * افزایش استحصالی از دانه‌های روغن تولید داخل بوده و مشمول سهمیه بندی نیست.</p>							

جدول ۲ عملکرد توزیع روغن نباتی در سال‌های ۷۹-۱۳۷۶* ارقام: هزار تن

سال	کالابریگی	حواله‌های شورای توزیع	کارمزدگسترش	نروش آزاد	صادرات	سایر	جمع	درصد تغییرات نسبت به سال قبل
۱۳۷۶	۲۴۲	۱۷۷	۸۲	۹۲	۱۴	۸	۸۱۵	-
	(۵۲/۳)	(۲۱/۷)	(۱۰)	(۱۱/۴)	(۱/۷)	(۰/۹)		
۱۳۷۷	۵۰۱	۲۱۰	۱۰۷	۱۳۸	۱۴	۶	۹۷۶	۱۹/۷۵
	(۵۱/۴)	(۲۱/۵)	(۱۰/۸)	(۱۴/۳)	(۱/۴)	(۰/۶)		
۱۳۷۸	۴۴۸	۲۲۵	۹۱	۱۷۰	۲۱	۱۰	۹۶۵	-۰/۱
	(۴۶/۴)	(۲۳/۳)	(۹/۲)	(۱۷/۶)	(۲/۳)	(۱)		
۱۳۷۹	۴۷۱	۱۵۰	۱۵۱	۲۴۰	۲۹	۱۰	۱۰۶۱	۱/۰۹۸
	(۴۴/۴)	(۱۴/۱۶)	(۱۴/۲)	(۲۲/۶)	(۳/۷)	(۰/۹۴)		
جمع	۱/۸۶۲	۷۶۲	۴۳۱	۶۴۰	۸۸	۳۸	۳۸۱۷	-
درصد	۴۸/۸	۱۹/۹۷	۱۱/۳	۱۶/۷۳	۲/۳	۰/۹	۱۰۰	-

* اعداد داخل پرانتز بیانگر درصد توزیع کالای روغن نباتی توسط هر یک از طرق است. مأخذ: معاونت بازرگانی داخل وزارت بازرگانی، اداره تأمین و توزیع کالاها، سال‌های ۷۹-۱۳۷۶

توزیع شده از طریق کالابریگی و سبد کارمندی و بن کارگری کاهش یافته، ولی در مقابل سهم برنج توزیع شده از طریق آموزش‌ها و نذورات، نیروهای مسلح و به ویژه از طریق سایر افزایش یافته، به طوری که سهم برنج توزیع شده از طریق سایر از ۷ درصد در سال ۱۳۷۶ به ۱۹/۳۵ درصد در سال ۱۳۷۹ افزایش یافته است.

قند و شکر توزیع شده طی دوره مذکور برای مصارف خانوار، مصارف صنعتی، مصارف صنعتی و مصارف متفرقه دانشگاه‌ها و نذورات و سایر بوده است که در مجموع به میزان ۶۷۱۲ هزار تن قند و شکر توزیع گردیده است. قند و شکر توزیع شده، عمدتاً برای مصارف خانوار است، به طوری که سالانه حدود ۷۲ درصد را شامل می‌شود.

کالاهای اساسی برنج، روغن و قند و شکر توزیع شده بابت سهمیه تخصیصی سبد کالاهای اساسی کارمندی، کارگری به تفکیک اتحادیه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط طی دوره مذکور از طریق اتحادیه‌ها و سازمان‌های کارمندی و کارگری به میزان ۵۰ درصد کاهش یافته، ولی در مقابل میزان روغن توزیع شده طی دوره مذکور از طریق اتحادیه‌ها و سازمان‌های کارگری و کارمندی به میزان ۱۳۱۰۰ تن افزایش یافته است.

در ضمن، وزارت بازرگانی برای تنظیم بازار به توزیع مرغ منجمد وارداتی، کاغذ چاپ و تحریر و دفترچه‌های دانش‌آموزی نیز اقدام کرده است.

جدول ۳ عملکرد توزیع برنج سازمان گسترش خدمات بازرگانی

در سال های ۷۹-۱۳۷۶* ارقام: (هزارتن)

نوع مصرف	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	جمع دوره	درصد
کالابریگی	۲۷۶/۴ (۶۳/۷۸)	۳۵۵/۴ (۶۴)	۶۲۸/۷ (۶۷/۹)	۳۴۹/۷ (۵۰/۹۸)	۱۸۱۰/۲	۶۲/۱
آموزشی و ندورات	۲۴/۸ (۳/۳)	۲۱/۲ (۳/۸)	۳۱/۱ (۳/۳۶)	۲۵/۹ (۶/۶۹)	۱۲۳	۴/۲
نیروهای مسلح	۷۶/۵ (۱۰/۲۲)	۵۲/۱ (۹/۴)	۷۹/۸ (۸/۶)	۸۵/۶ (۱۲/۳۸)	۲۹۴	۱۰
سداکارمندی و بین کارگیری	۱۱۶/۹ (۱۵/۶۰)	۶۸/۳ (۱۲/۳)	۱۲۳/۸ (۱۳/۳۸)	۷۲ (۱۰/۵)	۳۸۱	۱۳
سایر	۵۲/۳ (۷/۰)	۵۸ (۱۰/۵)	۶۲ (۶/۷۶)	۱۳۲/۸ (۱۹/۳۵)	۳۰۵/۱	۱۰/۷
جمع	۷۴۶/۹	۵۵۵	۹۲۵/۴	۶۸۶	۲۹۱۳/۳	۱۰۰

* اعداد داخل پرانتز بیانگر درصد توزیع کالای برنج توسط هر یک از طرف است.
 مأخذ: معاونت بازرگانی داخل وزارت بازرگانی، سال های ۱۳۷۶-۱۳۷۹.

جدول ۴ عملکرد توزیع قند و شکر در سال های ۷۹-۱۳۷۶

سال	نوع مصرف			مصارف صنایع	مصارف صنایع	مصارف صنایع	جمع	درصد تغییر نسبت به سال قبل
	کالابریگی	آزاد	تندریزان					
۱۳۷۶	۶۰۰,۰۰۰ (۳۲/۷۵)	۵۲۰,۰۰۰ (۲۸/۳۸)	۲۲۰,۰۰۰ (۱۲)	۱۹۵,۰۰۰ (۱۰/۶۴)	۲۸۵,۰۰۰ (۱۵/۵۶)	۱۲,۰۰۰ (۰/۶۷)	۱,۸۳۲,۰۰۰	-
۱۳۷۷	۵۵۵,۸۱۴ (۳۲/۳۳)	۴۳۰,۶۶۳ (۲۳/۹۷)	۲۰۲,۰۲۸ (۱۱/۷)	۲۵۳,۱۹۰ (۱۴/۶۸)	۲۶۵,۳۹۷ (۱۵/۳۹)	۱۷,۳۶۶ (۱/۰۳)	۱,۸۲۴,۴۵۸	-۰/۵۹
۱۳۷۸	۶۶۳,۴۹۰ (۳۸/۰۶)	۳۵۲,۶۱۲ (۲۰/۲۲)	۲۱۳,۴۰۴ (۱۲/۲۴)	۲۲۸,۵۱۷ (۱۳/۱)	۲۷۱,۳۰۸ (۱۵/۵۶)	۱۴,۰۶۲ (۰/۸۲)	۱,۷۴۳,۳۹۳	-۰/۱۱
۱۳۷۹	۷۵۹,۱۷۶ (۵۳/۷۷)	۱۷۰,۳۰۷ (۱۲/۰۶)	۹۱,۴۰۴ (۶/۴۷)	۱۰۶,۱۳۱ (۷/۵)	۹۴,۵۸۲ (۶/۷)	۲۷,۷۱۴ (۱/۹۶)	۱,۲۱۱,۹۱۶	-۰/۱۹
جمع	۲,۵۷۰,۳۸۰	۱,۳۷۲,۵۸۲	۷۲۶,۸۳۵	۷۸۲,۸۳۸	۹۱۶,۲۸۷	۷۱,۱۲۲	۶,۷۱۱,۷۷۷	

* فروش آزاد کارخانجات در سال ۷۹ حدود ۱۶۲ هزار تن بوده است.
 توضیح: اعداد داخل پرانتز بیانگر درصد توزیع قند و شکر توسط هر یک از طرف مذکور است. ۱۱/۲۷ درصد به صورت آزاد توزیع شده است.

ج) یارانه‌ها و حمایت‌ها

یارانه پرداختی دولت طی دوره ۱۳۷۹-۱۳۷۶ به منظور حمایت از اقشار آسیب‌پذیر افزایش داشته و نکته قابل توجه این‌که بالاترین مقدار یارانه به میزان ۸۰ درصد به کالاهای مصرفی و کم‌ترین میزان یارانه پرداختی برای خدمات بوده است. البته شایان ذکر است یارانه‌های تولیدی پرداختی دولت از ۹/۳ درصد کل یارانه‌ها در سال ۱۳۷۵ به ۱۷/۸ درصد در سال ۱۳۷۹ افزایش یافته که این امر می‌تواند بیانگر حمایت از تولیدات داخلی از طریق توزیع یارانه پرداختی باشد. نکته قابل توجه دیگر این‌که نسبت کل یارانه‌های پرداختی به کل پرداخت‌های دولت از ۹/۹ درصد در سال ۱۳۷۶ به ۷/۳۹ درصد در سال ۱۳۷۹ کاهش یافته است. بنابراین، می‌توان گفت یارانه‌های پرداختی دولت برای کالاهای اساسی و تأمین و توزیع این کالاها توسط وزارت بازرگانی منجر به کاهش نوسانات قیمت این کالاها در کشور گردیده است و در نتیجه شاهد کاهش درصد تغییرات قیمت این کالاها نسبت به کل شاخص قیمت هستیم.

همچنین بازرگانی داخلی به منظور ایجاد فضای مناسب گسترش فعالیت‌های صنوف در راستای افزایش تولید، سرمایه‌گذاری، اشتغال، صادرات غیرنفتی و از همه مهم‌تر توزیع عادلانه‌تر درآمد، اقدام به ساماندهی امور اصناف از قبیل برنامه‌ریزی و اخذ خط اعتباری خاص از جانب بانک صنعت و معدن برای حمایت از صنایع کوچک و کارگاه‌های تولیدی، تشویق و ترغیب اصناف در امر برگزاری نمایشگاه‌های داخلی و خارجی، وسعت بخشیدن به امر ورود موقت کالا به منظور تولید و صادرات کالاهای ساخته شده و فراهم آوردن زمینه تخصیص تسهیلات مناسب بانکی به اصناف تولیدی از محل تبصره ۳ قانون بودجه و غیره کرده است. ضمناً برای سر و سامان دادن به امور اصناف نیز اقدام به تهیه قانون نظام صنفی شده است.

بازرگانی داخلی به منظور حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان نیز در صدد اصلاح قانون سبب حمایتی برآمده و از طرف دیگر لایحه حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان را تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده است.

د) بازرگانی داخلی در برنامه سوم

از بزرگ‌ترین مشکلات بخش بازرگانی طی برنامه‌های توسعه کشور فقدان نگاهی

منسجم به این بخش بوده است. برای مثال، در برنامه اول توسعه، بازرگانی به صورت بخش مطرح گردید و بازرگانی داخلی نیز زیربخش آن هدف‌گذاری شد، در حالی که در برنامه دوم، بازرگانی به صورت یک بخش مستقل طرح نشد، بلکه مجموعه صنعت و معدن، محیط زیست و تعاون کلاً به صورت یک بخش هدف‌گذاری گردید. همین نابسامانی در برنامه سوم ملاحظه می‌شود. ضمن این‌که اصولاً در برنامه سوم، اهداف کمی نیز مطرح نبوده و اگر هم بوده بعداً حذف گردیده است.

جدول ۵ سهم یارانه پرداختی از کل پرداخت‌ها و میزان ارز تخصیصی برای کالاهای اساسی طی دوره ۱۳۷۵-۷۹

سال	جمعیت ^۱ (میلیون نفر)	کل پرداخت‌های دولت (میلیارد ریال)	کل یارانه پرداختی (میلیارد ریال)	یارانه چهارم کالای اساسی گندم، برنج، قند و شکر و روغن (میلیارد ریال)	مقدار ارز تخصیصی چهارم کالای اساسی (میلیون دلار)	یارانه سرانه (ریال)	یارانه سرانه چهارم کالای اساسی	نسبت کل پرداختی به تخصیصی سرانه کل پرداختی دولت (درصد)	مقدار ارز تخصیصی سرانه کالای اساسی (دلار)
۱۳۷۵	۶۰	۵۶۷۸۳/۱	۵۶۰۶/۰۹	۲۹۸۲	-	۹۳۲۳۵	۸۳/۰۳۳	۹/۹	-
۱۳۷۶	۶۱	۶۵۲۳۸	۵۰۸۵/۳۵	۶۵۵۵	۱۹۲۲/۹۹۸	۸۳۳۶۶	۱۰۷۲۵۹	۷/۷۷	۳/۸۵
۱۳۷۷	۶۱/۹	۶۰۹۱۰/۳	۵۸۰۶/۰۹۹	۵۶۵۳	۱۵۷۰/۹۲۸	۹۳۷۹۸	۹۱۳۲۵	۸/۱۸	۲۵/۳۸
۱۳۷۸	۶۲/۸	۹۳۱۶۰/۸	۶۸۸۱/۲۶۵	۲۷۵۷/۵	۱۹۶۶/۷۷	۱۰۹۵۷۲	۷۵۷۵۶	۷/۳۹	۳۱/۳۲
۱۳۷۹	۶۳/۶	-	۵۹۲۳/۰۷	۶۳۷۰	۱۶۷۷/۰۵	۱۳۱۸۱۶	۹۹۶۸۷	-	۲۶/۲۲

* برخی از اعدادها تخمینی است

مأخذ: گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی سال‌های مختلف^۱ و وزارت بازرگانی، معاونت بازرگانی داخلی سال‌های مختلف.

به طور مشخص می‌توان گفت حیطه اجرایی وزارت بازرگانی، مسئولیت‌ها و وظایف معاونت بازرگانی داخلی و سایر معاونت‌ها و حوزه‌های فرابخشی، تفاوت و تأثیرپذیری هر یک از یکدیگر و بسیاری از مسائل جانبی، مشخص و تبیین نگردیده است. جدا از نکات فوق، برنامه سوم و مستندات آن به مشکلات موجود در بخش بازرگانی داخلی پرداخته‌اند که توجه به آن‌ها لازم به نظر می‌رسد. این مشکلات را به صورت زیر می‌توان طبقه‌بندی کرد:

۱. نسبت بالای سودآوری در فعالیت‌های بازرگانی نسبت به فعالیت‌های تولیدی که حاکی از پایین بودن کارایی نظام توزیع کالا در کشور است باعث گردیده که بیش از

تناسب اقتصاد کشور، منابع مالی در این بخش متمرکز گردد و بخش تولید با کمبود سرمایه روبه‌رو شود. تأثیر این روند نامطلوب را در کاهش متوسط جمعیت به ازای هر واحد خرده‌فروشی طی دوره مورد بررسی می‌توان مشاهده کرد.

۲. عدم حمایت دولت، نیاز به سرمایه بالا و فقدان زنجیره تولید پشتیبان از جمله عوامل مؤثر در عدم توسعه و ایجاد فروشگاه‌های زنجیره‌ای بوده و فقدان ضابطه و کنترل برای ایجاد خرده‌فروشی‌ها موجب افزایش بی‌رویه تعداد آن‌ها شده است.

۳. پرداخت یارانه به شکل فعلی آن (از طریق کالا برگ)، چند نرخی شدن قیمت کالاهای یارانه‌ای را به دنبال داشته است. این امر همراه با شکل توزیع این کالاها باعث ایجاد رانت و شغل‌های کاذب نظیر خرید و فروش کالا برگ می‌شود و بدین ترتیب بخشی از منافع پرداخت یارانه به جای مردم، عاید واسطه‌ها و عاملان توزیع و فروش این کالاها می‌شود.

۴. ضایعات نان یکی از مصادیق الگوی نامناسب تولید و مصرف مواد غذایی است که طی سال‌های اخیر، ضایعات آن در حدود واردات گندم بوده است.

۵. شیوه سنتی توزیع که به طور عمده بر کالارسانی حاکم است، باعث دست به دست شدن بیش از حد لازم کالا توسط واسطه‌ها و در نهایت افزایش قیمت برای مصرف‌کننده می‌شود.

۶. کمبود سردخانه در کشور در مقاطعی مانع خرید به موقع و ذخیره‌سازی کالاهایی نظیر مرغ و ایجاد اختلال در بازار گردیده است.

۷. سیستم قیمتگذاری در درازمدت تخصیص بهینه منابع را مختل کرده و باعث گردیده است تا کمبود در بازار کالا تشدید شود و دو بازار با قیمت‌های متفاوت ایجاد گردد.

۸. آمارها حاکی از آن است که برخی تخلفات نظیر گرانفروشی، عدم درج قیمت و عدم صدور فاکتور همچنان ادامه دارد و حتی افزایش نیز یافته است. بدیهی است که در صورت ادامه این روند تنظیم بازار، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان با مشکل جدی روبه‌رو خواهد شد.

همچنین در متن برنامه سوم سیاست‌های اجرایی پیش‌بینی گردیده است که این سیاست‌ها قاعدتاً می‌تواند راهگشای نسبتاً خوبی برای افزایش و بهبود عملکرد بخش

بازرگانی داخلی باشند. خلاصه‌ایی از این سیاست‌های اجرایی را در بخش مواد قانونی و راهکار اجرایی می‌تواند به صورت زیر بیان کرد:

الف) مواد قانونی

ماده ۳. (۱۱۳) - تنظیم بازار داخلی، موجب ممنوعیت صدور نمی‌شود.

ماده ۵. (۱۱۵) - ب - راه‌اندازی شبکه جامع اطلاع‌رسانی بازرگانی کشور (داخلی و بین‌المللی) تا پایان سال دوم برنامه.

ب) راهکارهای اجرایی

۱. به منظور گسترش استفاده همگانی از رمزبنه (خط - نماد) در تولیدات کشور

تمهیدات لازم فراهم شود.

۲. احداث انبار جدید توسط دولت منحصرأ از طریق منابع حاصل از واگذاری

انبارهای موجود امکان‌پذیر خواهد بود.

۳. از ابتدای برنامه سوم توسعه، الصاق برچسب قیمت‌ها و درج مشخصات کالا

الزامی خواهد بود.

۴. وزارت بازرگانی مکلف است طی مدت ۶ ماه درخصوص تهیه و تقدیم لایحه

جدید حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان به هیأت وزیران اقدام کند.

۵. دولت ضمن نظارت و حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان از دخالت مستقیم در

قیمت‌گذاری کالاها به استثنای کالاهای اساسی یارانه‌ای خودداری خواهد کرد. فهرست

این کالاها در ابتدای هر سال اعلام می‌شود.

۶. بخشی از مسئولیت نظارت بر قیمت‌ها، نصب برچسب قیمت و توزیع مناسب

کالاها تحت نظارت عالی دولت به تشکل‌های غیر دولتی واگذار می‌شود.

۷. زمینه واردات کالاهای اساسی توسط بخش تعاونی و خصوصی به تدریج گسترش

می‌یابد.

۸. با تعیین قیمت‌های تضمینی سلف به کشاورزان، انگیزه لازم برای عرضه محصول

در خارج از فصل برداشت فراهم خواهد شد، تا بخشی از بار ذخیره سازی کالا از دوش

دولت برداشته شود.

۹. در توزیع مکانی واحدهای صنفی و خدماتی، اصل دسترسی (منطقه‌بندی) مورد

توجه خاص قرار خواهد گرفت.

۱۰. به منظور کاهش رفت و آمد غیر ضروری، توسعه فروشگاه‌های چند منظوره مورد تشویق قرار خواهد گرفت.

۱۱. نظام یارانه‌ها

- اقدامات حمایتی دولت به منظور مبارزه با فقر و حفظ قدرت خرید قشرهای کم درآمد شامل اعطای یارانه‌ها و سایر کمک‌های انتقالی دولت بر اساس معیارهای هدفمندی و شفافیت صورت می‌گیرد.

- دارو و کالاهای اساسی و مواد غذایی اصلی، که بخش قابل توجهی از هزینه‌های مصرفی خانوارهای کم درآمد را تشکیل می‌دهد همچنان مشمول یارانه خواهد بود.

ه) چالش‌های بخش بازرگانی داخلی

۱. با توجه به گستردگی حیطه تنظیم بازار و تنوع وسیع مصرفی مورد نیاز جامعه، وزارت بازرگانی موظف است برای حمایت از مردم و تولیدکنندگان از میان صدها هزار قلم کالای موجود، گروه کوچکی را انتخاب و با توجه به نقشی که آن‌ها می‌توانند در هزینه‌های خانوار برآورند درخصوص تأمین به موقع، توزیع و قیمتگذاری اقدام کند. شرایط اقتصادی کشور با توجه به پویایی آن می‌تواند گهگاه در این انتخاب نقش داشته باشد و رده‌بندی و تعیین نوع کالاها را تحت تأثیر قرار دهد. نکته مهم این است که به نظر می‌رسد تحت شرایط موجود تا آینده نه چندان نزدیک، دولت به هیچ وجه نمی‌تواند دست به ترکیب کالاهای اساسی و تغییر روش در تأمین و توزیع آن بزند. اما در مورد سایر کالاها با توجه به حساسیت آن‌ها می‌تواند سیاست‌های مختلفی را اعمال کند.

۲. بحث یارانه‌ها و نحوه پرداخت آن و هدفمند کردن آن از بزرگ‌ترین مسائل و مشکلات بازرگانی است. به نظر نمی‌رسد که بحث هماهنگ و هم‌جهتی درخصوص موضع‌گیری در مورد یارانه‌ها را بتوان بین وزارت بازرگانی و سایر دستگاه‌های اجرایی نظیر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یافت. در شرایط فعلی بازرگانی به هیچ وجه موافق روش‌های دیگر پرداخت یارانه نظیر یارانه‌های نقدی و غیره نیست و از این رو این موضوع می‌تواند منشأ مشکلات بیش‌تر میان دستگاه‌های اجرایی شود.

۳. بحث حمایت از تولید و نحوه انجام آن از دیگر چالش‌های بخش بازرگانی است. هرچند وزارت بازرگانی تاکنون مدعی حمایت از تولید بوده است، شواهد و دلایل

مقتضی به منظور اثبات این قضیه وجود ندارد. گرچه باید در نظر داشت که بخش تولید اصولاً کارا نیست و قابلیت رقابت با کالاهای وارداتی را ندارد. نکته مهم‌تر، هماهنگی با وزارتخانه‌های تولیدی نظیر صنایع و کشاورزی است. اصولاً بازرگانی باید بر اساس سیاست‌های تولیدی وزارتخانه‌های دیگر برنامه تأمین و توزیع خود را تنظیم کند، لکن به علت عدم دقت در برنامه‌ریزی‌ها و همچنین عوامل غیرقابل پیش‌بینی نظیر خشکسالی و غیره بازرگانی همواره به منظور جلوگیری از ناهنجاری‌های اجتماعی - اقتصادی پیشگام شده و خود اقدام به تأمین و توزیع کرده است.

۴. رفع انحصارات از دیگر مشکلات بازرگانی است که تاکنون متأسفانه موفقیت چندانی در آن نداشته است. در شبکه واردات و توزیع کشور گروهی محدود اکثر تحولات بازرگانی را ایجاد و تعیین می‌کنند و در بسیاری از مواقع نیز قدرت عمل دولت در مبارزه با این‌گونه انحصارات بسیار محدود است.

۵. عدم استفاده از ابزارهای نوین بازرگانی داخلی قطعاً تأثیرات منفی بر کارایی و عملکرد این سیستم طی سال‌های گذشته بر جا گذاشته است. در حال حاضر بروکراسی حاکم بر تجارت کشور و تعدد سازمان‌ها و ارگان‌های واسطه‌ای موجب شده‌اند که انجام امور تجاری با کندی و به صورت بسیار ابتدایی صورت گیرد. در بخش بازرگانی داخلی به علت ماهیت آن و وسعت شبکه‌های توزیع باید برای رفع نیازهای روزمره مردم، از روش‌های تجاری پیشرفته‌تر نظیر تجارت الکترونیک، توسعه سیستم‌های اعتباری، کارت‌های اعتباری، فروشگاه‌های زنجیره‌ای و سایر امکانات و روش‌های نوین بازرگانی استفاده گردد تا این‌گونه اقدامات موجب کاهش هزینه و بهینه‌کردن عملیات تجاری در کشور شود. به هر حال، طراحی و اجرای نظام نوین بازرگانی داخلی و شناسایی اجزای آن از اساسی‌ترین چالش‌های بازرگانی طی سال‌های گذشته بوده است و به نظر می‌رسد که اقدامات ساختاری زیادی نیز برای تحقق و رسیدن به آن تاکنون صورت نپذیرفته باشد.

۶. ساماندهی شبکه‌های توزیع و طراحی روش و مدل‌های برای قاعده مند کردن گسترش شبکه‌های خرده‌فروشی و عمده‌فروشی در سطح کشور نیز از اقدامات مهم وزارت بازرگانی است. روند روبه افزایش خرده‌فروشی و عمده‌فروشی‌ها بسیار فراتر از استانداردها و فرم‌های قابل قبول در سطح جهان است و شاید مهم‌ترین آثار آن را بتوان

در نارسایی و ناهماهنگی نظام توزیع با توسعه اقتصادی - اجتماعی، گسترش شهرنشینی و تغییرات فضایی و کالبدی ساختار اقتصادی شهرها خلاصه کرد. البته چالش‌های دیگر بخش توزیع مانند موارد ذیل همچنان لاینحل و به صورت معضل باقی مانده است. خلاصه‌ای از این چالش‌ها عبارتند از: فقدان سیستم نظارتی و برنامه‌ریزی دقیق بر توزیع داخلی و چند نرخ‌ی شدن کالاها، ناچیز بودن سهم تعاونی‌ها در سیستم توزیع فعلی کشور، وجود شبکه دلالی و واسطه‌گری در مراحل مختلف تجارت و وجود زمینه‌های احتکار بخصوص در شرایط تورمی کشور.

۷. مشکلات فراروی اجرای رهنمودهای برنامه سوم، بخش دیگری از مشکلات بازرگانی را تشکیل می‌دهد. برای مثال، طرح جامع مکان‌یابی سردخانه‌ها، سیلوها، انبارها و گمرکات در سطح مناطق، الصاق برچسب قیمت‌ها و درج مشخصات کالاها از ابتدای برنامه سوم، واگذاری مسئولیت نظارت بر قیمت‌ها، نصب ایتکت قیمت و توزیع مناسب کالاها به تشکلهای غیر دولتی، حذف تدریجی انحصارات دولتی در زمینه واردات کالاهای اساسی، برداشتن بخشی از بار ذخیره‌سازی کالا از دوش دولت، تهیه راهکارهای لازم در توزیع مکانی واحدهای صنفی و خدماتی و سرانجام توسعه فروشگاه‌های زنجیره‌ای و چند منظوره به منظور کاهش رفت و آمد غیر ضروری از جمله این مشکلات هستند.

۳. بررسی عملکرد بخش بازرگانی خارجی کشور و توسعه صادرات
 بلافاصله پس از افزایش درآمدهای عمومی کشور در اوایل دهه ۱۳۵۰، وزارت بازرگانی، با هدف کنترل بازار داخلی کالا، به منظور حفظ تعادل بازار و متمرکز کردن کارهای سیاست تجاری و ترکیب مطلوبی از هر دو تشکیل شد. در گزارش توجیهی تشکیل وزارت بازرگانی در سال ۱۳۵۳، به وزیر بازرگانی وقت اجرای استراتژی توسعه صادرات پیشنهاد شده بود. پس از تشکیل وزارت بازرگانی و گذشت مدت زمانی که برای کسب تجربه و مقابله با آثار منفی افزایش درآمدهای ارزی بر صادرات غیر نفتی لازم بود، انقلاب و به دنبال آن، جنگ تحمیلی شرایط تازه‌ای ایجاد کرد.

بنابراین، دوران آغاز فعالیت وزارت بازرگانی و رشد این فعالیت‌ها با شرایط زیر همراه بود: شوک منفی طرف عرضه، یعنی کاهش ارزش افزوده بخش نفت در تولید

ناخالص داخلی به کم‌تر از نصف کاهش درآمدهای ارزی، آغاز جیره‌بندی کالاها و تأکید بیشتر بر تقاضای داخلی، رشد منفی اقتصادی، کاهش بهره‌وری، سقوط صادرات غیرنفتی، افزایش موانع تجاری و محدود شدن سیاست تجاری، سیاست‌های ناکارآمد مالی و پولی، بروز شرایط تورمی، کاهش بهره‌وری صنایع و ثابت ماندن سطح آن در تولید ناخالص داخلی به حدود ۱۰ درصد، کاهش تقاضای داخلی، دولتی شدن بانک‌ها، افزایش نقش دولت در اقتصاد و گرایش دولتی شدن اقتصاد و صنایع که به کاهش بهره‌وری آن‌ها انجامید، تضعیف نرخ برابری پول داخلی و سرانجام سقوط شدید درآمدهای نفتی در سال ۱۳۶۴ به بعد که دشواری‌های جدی در تأمین و توزیع جیره‌بندی شده کالاها به وجود آورد.

پس از پایان جنگ، دولت به اصلاح این وضعیت پرداخت. فضای اقتصادی آن روز نقش مهمی برای تجارت خارجی در توسعه اقتصادی و صنعتی شدن قائل بود و تأکید فراوانی بر استراتژی توسعه صادرات داشت. بلافاصله رشد صادرات که در سال ۱۳۶۶ شروع شده بود شتاب بیشتری گرفت. همه چیز ظاهراً رو به بهبود گذاشته بود. دولت سیاست تک‌نرخه کردن ارز و آزاد سازی تجاری را دنبال می‌کرد. اما هنوز مدت زمان زیادی نگذشته بود که کشور با بحران تراز پرداخت‌ها در سال ۱۳۷۳ و ۱۳۷۴ مواجه شد. صادرات غیرنفتی کاهش یافت و شرایط نامطلوبی برای تجارت خارجی به وجود آمد. واردات نیز کاهش زیادی یافت و یک رکود اقتصادی حاکم گردید.

این شرایط مقارن با آغاز دومین برنامه توسعه اقتصادی در سال ۱۳۷۳ بود. همه این تحولات سریع، فشار شدیدی بر نهاد عالی ناظر بر امور تجاری کشور (اعم از تجارت داخلی و تجارت خارجی) یعنی وزارت بازرگانی وارد کرده است؛ اما به نظر می‌رسد به رغم تأکید وزارت بازرگانی در سال ۱۳۶۸ بر ضرورت بیشتر استراتژی توسعه صادرات، این نهاد عالی نتوانسته است سیاست هماهنگ، منسجم و قدرتمندی را طرح‌ریزی و اجرا کند. این ضعف، اگرچه تا حدودی نیز مربوط به شرایط کلی اقتصادی است، لکن ایده‌آسی تجزیه و تحلیل بر فرضیه مداخله‌گسترده دولت در بازاریابی خارجی برای صادرات غیرنفتی و همکاری نزدیک دولت، صادرکنندگان و تجار استوار است؛ چیزی که پس از بحران سال ۱۳۷۳ معکوس شد و اکنون نشانه‌هایی از معکوس شدن این روند به چشم می‌خورد.

الف) عملکرد صادراتی

پس از یک دوره ۱۳ ساله کاهش و رکود صادرات غیر نفتی، از سال ۱۳۶۶ به بعد به تدریج تحول مثبتی پدیدار شد و رشد آن شروع گردید. صادرات غیر نفتی در سال ۱۳۶۹ مرز یک میلیارد دلار را پشت سر گذاشت و تا سال ۱۳۷۳ به مرز ۴/۴ میلیارد دلار رسید. این دوران با اجرای برنامه اول توسعه مقارن بود. اما با بروز بحران در اواخر این سال، در سال ۱۳۷۴ با اجرای سیاست تثبیت اقتصادی و کاهش ارزش دلار در مقابل ریال، صادرات غیر نفتی به مرز ۳ میلیارد دلار کاهش یافت. نشانه‌ای در دست نیست که نشان دهد در دوران رونق سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۳، قوه ابتکار و خلاقیت فوق‌العاده‌ای میان صادرکنندگان و کارفرمایان تجاری به وجود آمده باشد. به همین دلیل، چنین سقوطی پدید آمد. وزارت بازرگانی نتوانسته بود به وظیفه‌های اصلی که باید دنبال می‌کرد، یعنی تقویت روحیه خلاقیت میان صادرکنندگان و تقویت و حمایت همه جانبه از آنان عمل کند. در سال ۱۳۷۴ گروهی از صادرکنندگان ممتاز سال ۱۳۷۳ که جایزه دریافت کرده بودند، با مشکلات جدی حقوقی مواجه شدند!

رکود صادراتی تا سال ۱۳۷۸ همچنان ادامه یافت و در سال ۱۳۷۹، مجدداً با کاهش ارزش ریال در مقابل دلار (دو برابر شدن ارزش دلار) صادرات به ۳/۸۶ میلیارد دلار رشد کرد. وزیر بازرگانی پیش‌بینی کرده است در سال ۱۳۸۰ صادرات غیر نفتی به بیش از ۵ میلیارد افزایش یابد. برای تقویت و افزایش این رقم، نقش جدی وزارت بازرگانی و اقدام مستقیم آن برای حمایت از صادرکنندگان، و همکاری و همزیستی این دو، اهمیت زیادی خواهد داشت. در حال حاضر تصمیم بر این است که در سیاست‌های حمایتی تغییرات جدی داده شود، موانع غیر تعرفه‌ای به تعرفه تبدیل شود، ممنوعیت‌ها حذف گردد، شرایط پیمان سپاری ارزی تسهیل یا حذف شود، تعرفه‌ها کاهش یابد، عضویت در سازمان تجارت جهانی با جدیت دنبال شود و مشوق‌های زیادی نیز برای صادرکنندگان از جمله پرداخت یارانه در نظر گرفته شود. همه این سیاست‌ها باید در وزارت بازرگانی تنظیم و اجرا شود.

ب) تحلیل سیاست‌های صادراتی، مراکز پشتیبانی صادرات و اهداف برنامه‌های توسعه در پیوست سند برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ایران آمده است:

«مقایسه ارزش افزوده بخش‌های تولیدی اقتصاد کشور با صادرات محصولات این بخش‌ها بیانگر ضعف بنیانی صادرات کشور است. بخش صنعت از نقطه نظر توان صادراتی ضعیف‌ترین بخش‌های اقتصادی کشور است. عملکرد صادرات کشور طی ده سال گذشته (۱۳۶۷-۱۳۵۷) نشان می‌دهد صادرات غیر نفتی متناسب با نیازهای اقتصادی کشور توسعه پیدا نکرده است».

سپس در سند، سیاست‌های کلی برای اصلاح این روند، از جمله حمایت معقول از تولیدات داخلی، آزادسازی تجاری، بازنگری در تشکیلات بازرگانی خارجی کشور، رفع انحصارها و ایجاد رقابت، مشوق‌ها و امتیازها و موارد متعدد دیگر ذکر شده است. در پیوست برنامه دوم توسعه اقتصادی (۱۳۷۴-۱۳۷۸) دوباره بر همین ضعف‌ها اشاره شده و همان سیاست‌ها به نوعی دیگر اعلام گردیده و برخی نهادها مثل مراکز اطلاع‌رسانی، تجارت الکترونیکی، عضویت در سازمان‌های منطقه‌ای، عضویت در سازمان تجارت جهانی، حمایت معقول، تشکیل شورای عالی صادرات غیر نفتی و مجدداً ضرورت بازنگری در تشکیلات مورد تأکید قرار گرفته است.

مجدداً در سند برنامه سوم توسعه، فهرست بلندی از مشکلات و نارسایی‌های صادرات غیر نفتی، به خصوص ضعف تشکیلات بازرگانی خارجی مورد تأکید قرار گرفته و از همه مهم‌تر بر ضرورت بازنگری جدی در تشکیلات اداری کشور، با این دعوی که این تشکیلات دچار ضعف ساختاری هستند، تأکید شده است. همچنین نام برخی از نهادهایی که دستور تشکیل آن‌ها در برنامه دوم داده شده بود مجدداً تکرار گردیده (مثل تجارت الکترونیکی و مراکز اطلاع‌رسانی که در وزارت بازرگانی مستقر است) که نشان می‌دهد سند برنامه سوم از عملکرد این نهادها در برنامه دوم رضایتی نداشته است. وانگهی، ضعف صادرات غیر نفتی در بند بند این سند در بخش مربوط تکرار گردیده است. تحلیل این سه سند، توأم با سیاست‌های اعلام شده وزارت بازرگانی یا سیاست‌های اجرا شده این نهاد، نشان می‌دهد عملکرد در این حیطه به هیچ وجه مورد رضایت سند برنامه سوم نبوده است. تشکیلات اداری به هیچ وجه مورد تأیید سند نیست و عملکرد سازمان‌ها و نهادهای ناظر بر تجارت خارجی نیز ضعیف ارزیابی شده است (مراکز اطلاع‌رسانی، تجارت الکترونیکی و دیگر مراکز مثل مرکز توسعه صادرات، صندوق ضمانت صادرات و غیره، به طور تلویحی یا علنی).

آمار و ارقام عملکرد صندوق حمایت صادرات نشان می‌دهد منابع و فعالیت‌های آن با صادرات غیر نفتی تناسبی ندارد. با نرخ ارز ۸۰۰۰ ریال در سال ۱۳۷۸، صادرات غیر نفتی به رقمی حدود ۲۶۰۰۰ میلیارد ریال بالغ می‌شود، در صورتی که تعهد صندوق در این سال فقط ۲۹۱ میلیارد ریال را ضمانت کرده است. شرکت دفاتر بازرگانی خارج از کشور که از سال ۱۳۶۳ مقدمات تشکیل آن برای کمک به صادرات و بازاریابی صادراتی تشکیل شده بود تاکنون فقط ۶ دفتر در چند کشور دایر کرده و حدود ۳۵۰ دستگاه اتومبیل رنو و موتورسیکلت و تراکتور بازاریابی کرده است.

در دوران برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸) قرار بود جمعاً مقدار ۲۴/۷ میلیارد دلار کالای غیر نفتی از ایران صادر شود که از این مقدار فقط ۱۵/۵ میلیارد دلار (۶۲/۷ درصد) تحقق یافت. از جنبه اهداف کیفی نیز در طول برنامه دوم موفقیت چندانی به دست نیامد. مقایسه اسناد برنامه اول و دوم و سوم توسعه نشان می‌دهد نهاد مسئول برنامه‌ریزی، هیچ‌کدام از اهدافی را که در برنامه اول تعیین و در برنامه دوم تکرار کرده بود، تحقق یافته تلقی نکرده است. سند برنامه سوم نیز همان‌طور که گفته شد، مشکلات و نارسایی‌های فراوانی را احصا کرده که گویا همگی از دوران ۱۰ ساله برنامه اول و دوم به برنامه سوم منتقل شده است. هدف مهم عضویت در سازمان تجارت جهانی تحقق نیافته و هیچ‌کدام از اتحادیه‌های منطقه‌ای به فعالیت مطلوب نرسیده است.

بر اساس پیوست برنامه سوم، صادرات غیر نفتی در سال ۱۳۷۹ باید به ۴۵۸۱ میلیون دلار می‌رسید، در حالی که عملکرد واقعی سال ۱۳۷۹، ۳۸۶۰ میلیون دلار بوده است. برای کل دوره هدف ۳۴/۸ میلیارد دلار پیش‌بینی شده است. وزیر بازرگانی پیش‌بینی صادرات غیر نفتی سال ۱۳۸۰ را حدود ۵/۶ میلیارد دلار می‌داند و هدف برنامه سوم نیز رقم ۵/۹۴۷ میلیارد دلار را در نظر دارد. بنابراین رقم سال ۱۳۸۰ عنصر مهمی در تحلیل عملکرد خواهد بود.

سپس سند برنامه سوم می‌افزاید: «وجود قوانین و مقررات متناقض و مغایر با اهداف تجارت خارجی و مدیریت نامناسب باعث گردیده کلیه تسهیلات به وجود آمده برای توسعه صادرات غیر نفتی ... در خلاف جهت اثر بگذارد و موجبات تضعیف صادراتی غیر نفتی و تقویت واردات کالاهای لوکس و مصرفی گردد» (ص ۲۴۶ سند اصلی). از جمله این قوانین، قانون مناطق آزاد و سایر قانون‌هایی است که به اختصار عبارتند

از: قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی، قانون برنامه دوم، قانون مربوط به جلب حمایت سرمایه‌های خارجی، قانون مقررات صادرات و واردات، قانون صندوق ضمانت صادرات، قانون تشکیل مرکز توسعه صادرات، قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، قانون پولی و بانکی کشور، قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرایی آن، قانون تمزیرات حکومتی، آیین‌نامه اجرایی تبصره (۲۷) قانون برنامه دوم توسعه در خصوص تسهیلات مربوط به صادرکنندگان خدمات فنی و مهندسی و قانون مالیات‌های مستقیم.

این‌ها فهرست تقریباً کامل مهم‌ترین قوانین تنظیم‌کننده فعالیت‌های تجاری و صادراتی در ایران است. قضاوت سند برنامه سوم در خصوص مؤثر بودن این قوانین چندان مثبت نیست و بیش‌تر اهداف مذکور در این قوانین جزء «خطوط اصلی ساختاری، نهادی و سیاستی» سند برنامه سوم است.

ج) تدوین استراتژی‌های تجاری بخش

نخستین صحبت از استراتژی‌های برون‌نگر تجاری، پس از پایان جنگ تحمیلی در سال ۱۳۶۷ مطرح شد و برای نخستین بار به طور رسمی در سند برنامه اول توسعه ج.ا.ایران منعکس گردید. در یک گزارش امکان‌سنجی تشکیل وزارت بازرگانی که توسط سازمان مدیریت صنعتی در سال ۱۳۵۳ ارائه شده بود، به وزیر وقت بازرگانی توصیه گردید که دوران «استراتژی جایگزینی واردات» سرآمده است و باید اکنون به دنبال «استراتژی توسعه صادرات» رفت.

این سخن تا سال ۱۳۶۷ نمودی نیافت تا سرانجام در این سال در سند برنامه اول مسجل شد. وزارت بازرگانی نیز در ابتدا، مدافع اصلی این سیاست بود؛ یعنی سیاست گسترش و توسعه صادرات و سیاست و استراتژی برون‌نگر. در این مورد در پیوست برنامه دوم، این استراتژی این‌گونه تعریف شد: حمایت منطقی و معقول از تولیدات داخلی در قالب تعرفه‌ها برای بروز مزیت نسبی، و افزایش صادرات و آزادسازی‌های لازم، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی.

اما دو استراتژی آخر، به خصوص سیاست خصوصی‌سازی، در اجرا با توفیق روبه‌رو نشدند. از جنبه آزادسازی نیز حرکت به صورت نامنظم بود، بدین معنا که زمانی

آزادسازی و تک کردن ارز، و بلافاصله پس از آن اجرای سیاست تثبیت صورت گرفت. از این رو، در این خصوص تناقض گسترده‌ای به چشم می‌خورد. در خصوص استراتژی تجاری میان وزارت بازرگانی و سایر نهادها نیز هماهنگی و تجانس موجود نیست. حداقل وزارت بازرگانی باید حامی سرمایه‌های تجاری و صاحبان این سرمایه‌ها باشد. این نگرانی‌ها چندین بار در سخنرانی‌های رسمی وزرای وقت بازرگانی ابراز شده است و وزارت بازرگانی به نظر می‌رسد در راه دفاع از این سرمایه‌ها، هم کارهایی مثبت (حداقل به صورت بازتاب آرای آنان و تنظیم و صورت‌بندی کردن آن در سیاست‌های تدوین شده) انجام داده و هم نارسایی‌هایی داشته است. در هر حال، هنوز مهم‌ترین ضعف در این زمینه، قدرت ضعیف صاحبان سرمایه‌های صادراتی در نهادهای مالی و اعتباری، و حل و فصل تناقضات و تضادهایی است که جنبه سیاسی به خود می‌گیرد.

د) چالش‌های بخش بازرگانی خارجی

از مفاد این بررسی می‌توان مشکلات، نارسایی‌ها و نقاط قوت را استنباط کرد و براساس پیش‌نگری در تحولات آتی اقتصاد ایران و اقتصاد جهانی می‌توان چالش‌هایی را یافت که وزارت بازرگانی و مجموعه دولت با آن روبه‌رو است که از میان آن‌ها به موارد مهم زیر اشاره می‌کنیم:

دشواری‌ترین چالش، تجدید ساخت برای رویارویی با دگرگونی‌های سریعی است که تجارت و سرمایه‌گذاری جهانی تجربه می‌کند. به رغم برخی دستاوردهای مجموعه مذاکرات گات، اکنون نفوذ در بازارهای جهانی، نه فقط به دلیل تغییر ماهیت و اشکال جدید حمایت‌گرایی در این بازارها، بلکه به دلیل خطاهای سیستمی، که در هجوم به پول‌های ملی، تفاوت‌های نرخ بهره کشورهای، عدم تقارن رشد، کاهش نرخ‌های پس‌انداز، عدم تعادل‌های تراز پرداخت‌های کشورها، و انباشت بدهی متعکس می‌شود، دشوارتر از گذشته است. این‌ها همه چالش‌های «جهانی شدن» است. جهانی شدن، یعنی حرکت آزاد سرمایه (مالی یا صنعتی) میان کشورها، که ماهیت بازارها را تغییر می‌دهد. جابه‌جایی‌های سرمایه بسیار بیش از درآمدها و پس‌اندازهای دولت‌های جهان سوم است. بنابراین، تغییر ماهیت بازار، تغییر ماهیت نهادهای مؤثر بر آن را ضروری می‌کند. دیگر تنظیم «بازار» یا «گسترش صادرات» نمی‌تواند محور فعالیت یک نهاد قرار گیرد،

بلکه هدایت ماهیت متغیر بازار هدف اصلی خواهد بود. ماهیت متغیر نیاز به کمی توضیح دارد. قبلاً وزارت بازرگانی می توانست با فرمول های ساده، مصرف کالاها را پیش بینی و با ابزارهای مختلف مثل یارانه ها، کالا برگ، شرکت های تعاونی و سرانجام معاملات آزاد بازارها، بازار را تنظیم کند. در بخش بازرگانی خارجی، وزارت بازرگانی و مقامات پولی و بانکی می توانستند با تعرفه ها و موانع غیر تعرفه ای، و با کنترل و جیره بندی ارز، واردات را مهار کنند و در بعد صادرات، با چند نهاد کلاسیک مانند صندوق ضمانت صادرات، مرکز توسعه صادرات، برخی دستکاری های بازار به طور بسیار محدود و گاهی افزایش نرخ ارز، به رشد صادرات کمک کنند.

اکنون دیگر این کارها قابل استمرار نیست. از بعد تنظیم بازار، طرح های زیادی در دست بحث، تصویب یا اجرا است که ابزارهای سنتی مذکور را از میان می برد. به ازای هر هدف باید یک ابزار وجود داشته باشد. اکنون اهداف متنوعی که بخش بازرگانی داخلی را هدایت می کند باید با ابزارهای جدید تحقق یابد. طراحی و اجرای این ابزارها مهم ترین چالش است.

در بحث بازرگانی خارجی کار از این هم دشوارتر است. نخست الحاق به سازمان تجارت جهانی بسیاری از ابزارهای سنتی این حوزه را از میان می برد یا تغییر ماهیت می دهد. خطاهای سیستمیک و عدم تقارن بازار جهانی، شیوه های سنتی و مطمئن تجار و صادرکنندگان را از میان برداشته، به کاهش صادرات دامن خواهد زد. اجرای شیوه های جدید از سوی صادرکنندگان، با توجه به نیاز عظیم به منابع مالی اولیه (از قبیل هزینه های اولیه برای شناسایی بازار و شناساندن محصول)، تصرف جایگاهی در بازار، تغییر خطوط تولید و کنترل کیفیت، به کارگیری ترکیبی بسیار خلاقانه و مبدعانه از شیوه های تأمین مالی و وام گیری و وام دهی، استفاده از قراردادهای حق بیع (option) و گاه قراردادهای پیچیده تر مالی که از ترکیب همه این شیوه های پیچیده حاصل می شود، انواع شیوه های بیمه و ضمانت، جابه جایی های سریع، و خلاصه رقابت بسیار فشرده، از جمله ویژگی های فعالیت های صادراتی در جهان امروز است که بکلی با ماهیت صادرات به شکل فعلی، یعنی شکل امانی (consignment)، تفاوت دارد. بررسی ها نشان می دهد هیچ کدام از دو طرف، یعنی وزارت بازرگانی و صادرکنندگان، آمادگی و مهارت لازم در تطابق با این تحولات نقشه بسیار عظیم و پیچیده را ندارند.

این خلاصه بسیار فشرده‌ای بود از مهم‌ترین پیامدهای جهانی شدن و وظایف سنگینی که بر دوش نهادهای دولتی می‌گذارد. چالش مهم بعدی، تغییر در ابزار جدید تجارت است؛ یعنی اقتصاد شبکه (network economy)، تجارت الکترونیکی، تجارت بدون کاغذ و سرعت بسیار افزایش یافته جابه‌جایی‌های اسناد و پول.

شیوه‌های بوروکراتیک رایج در ادارات دولتی و غیردولتی که به شدت متحجر شده‌اند و از حوزه اقتدار خود که بر ایجاد تأخیر در گردش کاغذ و اسناد در ادارات و قسمت‌های مختلف آن مبتنی است دفاع می‌کنند، آمادگی پذیرش یا حتی استقبال از این تحول عظیم را ندارند. وقتی منابعی که باید از آن حفاظت شود از حالت تمرکز خارج و میان چندین سازمان تقسیم می‌گردد و سپس این سازمان‌ها، به دلیل تنوع کارکرد و انگیزه‌ها و انگیزش‌های روانی متفاوت، به لحاظ سیاسی و اختلاف در پاسخگویی به مرجع اقتدار بالاتر، به یک هدف مشخص به طور متضاد پاسخ می‌دهند، منفعت مذکور، سبب کشمکش و فشار شدید سیاسی، فشار افکار عمومی، و نارضایتی کسانی می‌شود که یک هدف متمرکز و مشترک دارند. در این مورد، صادرکنندگان هدف متمرکز و مشترک دارند و انگیزه فراوانی برای تجارت بدون کاغذ در آنان پدید می‌آید، اما فشار شدید سیاسی و فشار افکار عمومی، به دلیل حساسیت به فساد و تقلب، این انگیزه را خنثی می‌کند. نقش وزارت بازرگانی و عمده‌ترین چالش آن در این زمینه، برقراری آشتی در این مورد است.

کار مهم‌تر تدوین قوانین و مقررات لازم، پیش‌بینی اهرم‌های کنترل و نظارت، و ایجاد زیرساخت‌های نرم‌افزاری لازم است. ساخت سخت‌افزارها نیز محدودیت دیگری برای وزارت بازرگانی به شمار می‌رود. وزارت بازرگانی از این ناحیه بیش‌تر در فشار قرار خواهد گرفت؛ زیرا تهیه سخت‌افزارها خارج از حیطه وظایف آن است. قطعاً اداره چنین سیستمی نیاز به مهارت، دانش و سرعت تصمیم‌گیری خواهد داشت. نمی‌توان تنها در سند برنامه، این موارد را «آرزو» کرد. به تجدید ساخت نیازی جدی وجود دارد.

چالش سوم، در صورت وقوع، اداره سرمایه‌گذاری‌های خارجی است که باز خود مورد جدیدی به شمار می‌رود، زیرا تاکنون حجم زیادی سرمایه خارجی به ایران نیامده است. تنظیم و اداره یک سیاست تجاری که بتواند سه حوزه جهانی شدن، تجارت بدون کاغذ و آزادی ورود و خروج سرمایه را با یکدیگر پیوند دهد حقیقتاً چالش‌گسترده و

یکپارچه‌ای است. لازم است شجاعانه به حیطه‌هایی قدم گذاشت که تاکنون آزمون نشده، و این از عهده یک نظام بوروکراتیک قدیمی با شکل فعلی خارج است. به این ترتیب به نظر می‌رسد عملکرد بخش بازرگانی خارجی کشور به هیچ روی مطلوب نبوده است. این موارد بر نیاز به بازنگری جدی در تشکیلات بازرگانی خارجی کشور با هدف تأکید بر ابتکارات، خلاقیت، قدرت، شهامت و خطرپذیری، و متناسب با آن، حمایت‌های دولتی پای می‌فشارد. با توجه به دوران رونقی که کشور به آن وارد شده است و تغییر موقعیت بین‌المللی ایران، و تنها در صورت محقق شدن تغییر نگرش فوق می‌توان به هدف ۳۴/۸ میلیارد دلار مجموع صادرات غیر نفتی دوران برنامه سوم دست یافت.

۴. نتیجه‌گیری و پیشنهاد

در سال ۱۳۵۳ تشکیل وزارت بازرگانی در شرایطی اتفاق افتاد که ضرورت تحول و دگرگونی در روش‌های سنتی تجاری به چشم می‌خورد. بر اساس وظایفی که قانونگذار به عهده وزارت بازرگانی گذاشت، بیش‌ترین تلاش این وزارت علاوه بر «کنترل و تنظیم بازارهای داخلی و شناسایی نیازها و کمبودهای داخل و رفع آن‌ها از طریق واردات به موقع کالا»، به امر گسترش و توسعه صادرات معطوف می‌گردید. اصولاً در این قانون اصلاح روش‌های سنتی تجاری و حرکت به سمت توسعه بازرگانی جدید مورد نظر بوده است. وظایفی از قبیل «ایجاد تسهیلات و تهیه تجهیزات لازم برای واردات و توسعه صادرات و ایجاد هماهنگی میان فعالیت‌ها و خدمات مورد نیاز بازرگانی داخلی و خارجی کشور»، «اقدام به بازاریابی و تشکیل نمایندگی‌های داخلی و بین‌المللی» و «قبول عضویت و شرکت در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مربوط به بازرگانی» را می‌توان از جمله راهکارهای لازم برای تحقق این هدف به شمار آورد. با پیروزی انقلاب اسلامی و تغییر نگرش کلی در نظام اقتصادی کشور و روابط بین‌الملل و توجه به رفع تبعیض‌های داخلی و سلطه خارجی، با استناد به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظایف دیگری نیز بر عهده وزارت بازرگانی قرار گرفت.

اما در عمل آنچه واقع شد، مسیری متفاوت را طی کرد. پیروزی انقلاب اسلامی و به دنبال آن وقوع جنگ تحمیلی و فقدان برنامه‌های مدون اقتصادی و نبود استراتژی

تجاری در کنار تفکر مدیریتی سنتی حاکم بر وزارت بازرگانی عملاً فعالیت‌های وزارت بازرگانی را در قالب یک نهاد تأمین‌کننده مایحتاج و کالاهای ضروری مردم درآورد و فعالیت تهیه و توزیع کالا و کنترل بازار تا سال‌های طولانی محور فعالیت این وزارت را تشکیل می‌داد و به مرور پس از شکل گرفتن برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی کشور ظاهراً سمت و سوی وزارت بازرگانی نیز تغییر کرد.

از مطالعه سند برنامه‌های اول، دوم و سوم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ایران، آمار و ارقام عملکرد، گزارش‌های عملکرد وزارت بازرگانی، قوانین تشکیل وزارت بازرگانی و سیستم سیاست‌گذاری کشور، نکات زیر در مورد بخش‌های مختلف بازرگانی آشکار می‌گردد:

۱. در بعد بازرگانی داخلی، وزارت بازرگانی توانسته است با شیوه‌های سنتی به وظیفه تنظیم بازار عمل کند. اهداف برنامه‌های اول و دوم تنها کاستن از شمول کالایی کالاها و یارانه‌ها و تمرکز آن در چند محصول محدود بود. در این محصولات، اهداف وارداتی که وزارت بازرگانی مسئول آن‌ها است، حسب برنامه‌ریزی‌ها و شرایط مؤثر دیگر مثل بارندگی و وضعیت آب و هوا، فراهم بودن اعتبارات بانکی و تخصیص‌های ارزی، و گاه محدود کردن صادرات کالاها و برخی کالاهای اساسی دیگر که خارج از شمول کالاها هستند حاصل شده و بازار به رغم برخی افت و خیزها به کار روزانه خود ادامه داده و مشکل خاص و کمبودی احساس نگردیده است. این اهداف کمی همگی در بخش مربوط خود در این گزارش ذکر شده‌اند. تغییر این ابزارها و شیوه‌ها به روشی ناگهانی می‌تواند بازار را با تنش‌های شدید روبه‌رو کند و به روش تدریجی، بحران‌های مقطعی در بازار اجتناب ناپذیر خواهد بود که تا حدودی ممکن است سبب عقب نشینی دولت در اجرای طرح‌های حذف یارانه‌ها و آزادسازی شود. معلوم نیست طی ۱۲ سال گذشته آیا آمادگی لازم در وزارت بازرگانی برای برخورد با این مشکلات به وجود آمده است یا خیر. در جا زدن در شیوه‌های سنتی و فقدان شهامت و قوه ابتکار در برنامه‌ریزی‌های استراتژیک منطبق بر اهداف کلی دولت را می‌توان بر اساس اسناد و عملکرد موجود نتیجه گرفت.

این سردرگمی در برنامه‌های توسعه نیز آشکار است. حرکت تدریجی به جای حرکت ناگهانی، انتخاب دشواری است که دولت نتوانسته از عهده آن برآید. دلیل این امر

آشکار است. حرکت ناگهانی، پیامدهای پیش‌بینی‌ناپذیری به دنبال دارد. برای مثال هیچ کس نتوانست بحران ارزی سال ۱۳۷۳ را پس از آزادسازی نرخ ارز و حساب سرمایه در فاز نهایی پیش‌بینی کند. در حرکت تدریجی، افراد فرصت می‌یابند با توجه به اهداف، چارچوب ذهنی خود را تنظیم کنند و به مخالفت با آن برخیزند. بنابراین، می‌توانند دولت را وادار به عقب‌نشینی کنند. تأثیر نهایی این دو حرکت متفاوت بر ثبات دولت‌ها نیز عامل مهمی است که پیامدهای جدی برای در صحنه ماندن سیاستمداران را در بر دارد.

بهترین راه حل این مشکل تجهیز و ابتکار سطوح میانی مدیریت عالی کشور یعنی وزارتخانه‌ها است. تاکنون وزارت بازرگانی نتوانسته است این خلاء را پر کند یا حداقل اقدامات مربوط به آن را در اسناد و عملکرد خود نشان دهد. از این نظر شاید سایر دستگاه‌ها نیز چندان تفاوتی نداشته باشند.

۲. تعدد شرکت‌های وابسته به وزارت بازرگانی که به امور عادی تجاری مشغول‌اند، نشان می‌دهد تا چه اندازه یک دولت که باید حداقل دخالت در امور عادی را داشته باشد برای انجام وظایفی که به دلیل عدم اطمینان یا عدم توان بخش خصوصی یا دلایل دیگر به عهده می‌گیرد، به گسترش سازمان‌های دولتی کمک می‌کند. مطالعه تاریخ این شرکت‌ها و سازمان‌ها نشان می‌دهد تا چه حد پیوسته دستخوش حذف، ادغام، افتتاح مجدد و تغییر اساسنامه‌ها می‌شوند و در وظایف خود فقط اهداف کوتاه مدت را در نظر می‌گیرند. به عبارت دیگر، چیزی بیش از منافع کوتاه مدت گروه‌های مختلف ذی‌نفع، اعم از مصرف‌کنندگان، تولیدکنندگان و صاحبان صنایع، و تجار اداره‌کننده صاحبان سرمایه‌های تجاری، راهنمای کار یک سازمان مهم نخواهد بود.

۳. در بعد بازرگانی خارجی، حرکات نوید بخش کوچک را عدم موفقیت‌های بزرگ در بر گرفته است. تشکیل شورای عالی صادرات غیر نفتی، فشار بزرگ به سمت توسعه صادرات، فعال شدن صندوق ضمانت صادرات و افزایش تلاش‌های مرکز توسعه صادرات با کاهش صادرات غیر نفتی همراه بوده است. تلاش‌های علمی راه به جایی نبرده‌اند و تلاش‌های گروه‌های ذی‌نفع متوجه توزیع ثروت بوده است تا خلق ثروت. راهیابی این تلاش‌ها و شکست آن تلاش‌ها، ترکیب پیچیده‌ای به وجود آورده که به قضاوت آمار و ارقام و گزارش‌ها و اسناد و مدارک دولتی به سرگردانی وزارت بازرگانی در پیشبرد استراتژی توسعه صادرات انجامیده است.

عملکرد صندوق ضمانت صادرات با حجم صادرات غیر نفتی تناسبی ندارد و فعالیت‌های مرکز توسعه صادرات و دفاتر خارجی با عظمت وزارت بازرگانی و عظمت اهداف آن متناسب نیستند. به یاری همین آمار و ارقام هیچ کدام از اهداف برنامه‌های توسعه (اول و دوم) در بعد صادرات تحقق نیافته است.

در مجموع به نظر می‌رسد برای رفع نارسایی‌ها و مشکلاتی که سند برنامه سوم فهرست کرده نیز آمادگی‌های لازم وجود ندارد یا به نظریه‌ها و الگوهای خوش باورانه بیش‌تر بها داده شده است. وزارت بازرگانی و سایر وزارتخانه‌هایی که به نوعی با آن در حرکت به سوی اهداف استراتژیک شریکند، برای صورت‌بندی و اجرای امور و درخواستی یعنی همگامی کامل با صادرکنندگان و برآوردن نقش جبران‌کننده شکست‌های بازار، و اجرای هر طرح صادراتی به منزله یک پروژه مشترک که با صادرکننده که گویی منافع مشترکی دارد، نیاز به کسب آمادگی دارد و برای چنین امری تجدید نظر اساسی در نظریه‌ها، اهداف، شیوه استدلال، اقتناع، جدل، اجرا، تحرک و عزم راسخ لازم خواهد بود.

با توجه به مطالب مندرج در گزارش، به اختصار پیشنهادهای کلان بخش بازرگانی و برخی پیشنهادهای اجرایی در بخش‌های داخلی و خارجی بازرگانی را بیان می‌کنیم. پیش از هر چیز نگرش مجدد و بررسی جدی برنامه سوم به منزله اولین و فوری‌ترین پیشنهاد قابل طرح است. نارسایی‌های موجود در برنامه سوم این زنگ خطر را به صدا درمی‌آورد که همچنان فهرستی از مشکلات مشابه را باید در برنامه‌های بعدی به عنوان نارسایی‌های به جا مانده از برنامه‌های گذشته ذکر کرد؛ همچنان که امروز نارسایی‌ها و مشکلات اساسی برنامه اول را فهرست می‌کنیم. بنابراین تا فرصت باقی است باید با تشکیل کمیته‌های کاری به بازننگری و اصلاح قوانین و تبصره‌های برنامه سوم در خصوص بخش بازرگانی پرداخته شود.

مهم‌ترین مسأله بازرگانی کشور توسعه صادرات غیرنفتی است. هر یک از مسئولان مربوط تأکید انکاری ناپذیری در این مورد دارد؛ اما بدون ابزارهای کارا این مهم قابل تحقق نیست. امروزه با چشم‌پاز و هوشیاری پیش از بیش باید دنیای اطراف خود را بشناسیم. رویارویی با بازارها و رقبایی که هر لحظه شیوه‌های پیچیده‌تر تجاری را عرضه می‌کنند کار ساده‌ای نیست. اگر علم و دانش این امر مهیا نباشد راه به بیراهه ختم

می‌شود. از این رو، تقویت دفاتر بازرگانی خارج از کشور و تجهیز علمی آن‌ها و توسعه کیفی نیروی انسانی این دفاتر یکی از ضروریات انکارناپذیر است. این دفاتر نهادهای پشتیبان صادراتند و نفوذ و رخنه در بازارهای جهانی بدون داشتن پشتیبانی قوی و کارا ممکن نیست. وجود تعداد معدودی دفتر در اندکی از کشورها پاسخگوی این نیاز نیست و تحرکی جدی را طلب می‌کند. زمان در اختیار ما نیست و سرعت تحولات چشم‌گیر است. نمی‌توان با آسودگی و وقت‌کشی به هدف رسید. بنابراین، پیشنهاد می‌گردد سرعت توسعه و تأسیس این دفاتر افزایش یابد و با تقویت دفاتر موجود امکان رشد آگاهی‌های لازم در زمینه شناخت بازارهای جهانی و راه‌های نفوذ آن‌ها فراهم گردد (در خصوص عملکرد فعلی دفاتر بازرگانی خارجی به متن گزارش مراجعه شود).

از جمله مسائلی که در سند برنامه سوم نیز به آن توجه شده، موضوع قوانین و مقررات متنوع و گاه متناقض بازرگانی است، به طوری که دیدگاه و نظر کارشناسان و صاحب‌نظران بخش بازرگانی در خصوص مؤثر بودن این قوانین چندان مثبت نیست. یکی از راه‌های تقویت بازارهای داخلی و توسعه صادرات شفاف بودن قوانین و دست و پاگیر نبودن مقررات مربوط است. همان‌طور که ذکر گردید، هدف اولیه تأسیس وزارت بازرگانی عبور از شیوه‌های سنتی و مجهز شدن به ابزارهای جدید برای رویارویی با بازارهای متنوع دنیا بوده است که این امر جز با تدوین قوانین روشن، شفاف و پایدار و مردمی ممکن نیست.

همچنین بدین منظور تهیه ابزارهای جدید تجارت و تسلط بر تجارت الکترونیکی که سرعت و دقت در شناسایی رقبا و مشتریان را در بازارهای پراکنده ممکن می‌سازد، از اولویت خاص برخوردار است. به این نکته باید توجه داشت که ممکن است مجریان شیوه‌های قدیمی در برابر تحولات و تغییرات مقاومت کنند و وظیفه وزارت بازرگانی است که با ایجاد تحولات لازم زمینه تسهیل فعالیت‌های صادرکنندگان و رفع موانع بوروکراتیک اداری اقدام را فراهم سازد.

پیشنهاد دیگر، توجه جدی به تدوین استراتژی تجاری بخش بازرگانی است. طی سی سال گذشته و پس از تشکیل وزارت، استراتژی توسعه صادرات مورد توجه بوده است؛ اما موانع و مشکلات سیاسی و اجتماعی کشور عملاً پرداختن به این موضوع را تا آغاز برنامه اول جمهوری اسلامی به تعویق انداخت. طی برنامه‌های اول، دوم و سوم به

طور بسیار جدی این موضوع مورد توجه دوباره قرار گرفت، لکن در عمل تحقق آن با کندی بسیار مواجه بوده است.

مهم‌ترین مشکل در تدوین یک استراتژی تجاری را شاید بتوان عدم هماهنگی میان سازمان‌ها و ارگان‌های مربوط دانست. وزارت بازرگانی به عنوان متولی تدوین این استراتژی، نیازمند همکاری وزارتخانه‌های مربوط است و از عدم هماهنگی آنان گله دارد. اگر چه تمام کم‌کاری را شاید به این مشکل نتوان پیوند زد، ولی می‌توان آن را مشکل اساسی دانست. از این رو، پیشنهاد می‌گردد کمیته ویژه‌ای با توانایی‌ها و اختیارات کافی و با بهره‌گیری از آرای کارشناسی سازمان‌های مربوط به تدوین هر چه سریع‌تر استراتژی تجاری کشور و قوانین و مقررات مرتبط با آن بپردازد تا بدین وسیله راه برای حرکات پرشتاب فراهم آید.

در خصوص ساختار بازرگانی داخلی و تشکیلات اجرایی آن در وزارت بازرگانی و همچنین مسائل و چالش‌ها به نظر می‌رسد پیشنهاد‌های زیر برای بهبود وضعیت بخش مؤثر باشد؛ هر چند هر یک از آن‌ها نیز به بررسی کارشناسی عمیق‌تر و اظهار نظر صاحب‌نظران و کارشناسان متخصص در زمینه‌های مربوط نیاز دارد:

۱. تأمین و تجهیز انبارها، سردخانه، بنادر و ناوگان‌های حمل و نقل و تخمین ظرفیت‌های مورد نیاز و ارائه برنامه زمان‌بندی ساخت با اولویت اتمام پروژه‌های نیمه‌تمام.
۲. ارائه برنامه و چگونگی حذف انحصارات دولتی غیر ضرور در مدت زمان معین و تعیین شیوه واگذاری‌ها و نیز حرکت به سمت شفاف کردن نحوه عمل انحصارات موجود.
۳. اولویت در تأمین نهاده‌های لازم برای تولید کالاهای اساسی و هماهنگی و برنامه‌ریزی دقیق به منظور تولید کالاهای با هماهنگی وزارتخانه‌های ذی‌ربط.
۴. جلوگیری از واردات غیر ضرور و دامپینگ این کالاهای به گونه‌ای که تولید داخلی به مخاطره نیفتد.
۵. ادامه سیر تدریجی، معقول و عادلانه ساختن یارانه‌ها.
۶. نظارت جدی بر قیمت کالاهای مورد مصرف اقشار آسیب‌پذیر به منظور تنظیم این بازارها.
۷. ارائه پیشنهادی مشخص برای تنظیم و رعایت الگوی مصرف مناسب با شرایط فعلی کشور.

۸. واقعی کردن قیمت‌های کالاها و تعدیل در قیمت‌های کاذب.
 ۹. تنظیم لایحه قانون حمایت از مصرف‌کننده و تصویب هر چه زودتر آن.
 ۱۰. اولویت دادن به تشکل‌های مردمی از طریق سازماندهی غیر دولتی.
 ۱۱. فراهم‌سازی زمینه حق انتخاب کالا.
 ۱۲. ملزم ساختن تولیدکنندگان و واردکنندگان به عرضه کالاهای استاندارد و خدمات پس از فروش.
 ۱۳. هماهنگی با بخش صنعت به منظور حمایت از تولیدکنندگان داخلی و تعیین دوره زمانی خاص و اعلام روند کاهش حمایت‌ها.
 ۱۴. هماهنگی با بخش کشاورزی برای تأمین نهاده‌ها و مواد اولیه مورد نیاز تولید کالاهای اساسی.
 ۱۵. اصلاح شبکه‌های توزیع به منظور کاهش هزینه‌های مختلف.
 ۱۶. به حداقل رساندن مراکز تصمیم‌گیری در امر توزیع.
 ۱۷. گسترش شبکه‌های توزیع مردمی خصوصی و تعاونی.
 ۱۸. مطالعه و بررسی انتخاب مراکز توزیع منطبق با سیاست‌های توسعه‌ای کشور به منظور آماده‌سازی، بسته‌بندی، تبدیل و نگهداری محصولات مختلف کشاورزی.
 ۱۹. تدوین برنامه‌ها برای توسعه ظرفیت ذخیره‌سازی استراتژیک.
- اما در بخش بازرگانی خارجی می‌توان به برخی پیشنهادهای اجرایی زیر اشاره کرد:
۱. طراحی نظام آموزشی کاربردی - نظری مناسب برای دست‌اندرکاران صادرات اعم از صادرکنندگان و مدیران و کارشناسان سازمان‌های مربوط و برقراری دوره‌های آموزشی مستمر برای آشنایی آنان با روش‌های جدید تجاری.
 ۲. کاهش واحدهای موازی امر صادرات و تسهیل و تسریع در امور صادراتی.
 ۳. تقویت نهادهای حمایت‌کننده بخش صادرات از قبیل صندوق ضمانت صادرات و مرکز توسعه صادرات و ایجاد روش‌های مؤثر و کارایی حمایتی برای تشویق هر چه بیشتر صادرکنندگان.
 ۴. تدوین قوانین و مقررات لازم همراه با اهرم‌های کنترل و نظارت و ایجاد زیرساخت‌های نرم‌افزاری لازم در بخش بازرگانی خارجی.

۵. تلاش به منظور افزایش سهم ایران از بازارهای صادراتی دنیا با فعال‌تر کردن همکاری‌های منطقه‌ای و روابط بین‌الملل.
۶. بازرگاری در سیاست‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای و کاهش ردیف‌های تعرفه‌ای.

۵. منابع

۱. روابط عمومی وزارت بازرگانی، عملکرد وزارت بازرگانی طی سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۷۹، ۱۳۷۹.
۲. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، عملکرد و چشم‌انداز بخش بازرگانی، ۱۳۷۷.
۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مضامین اصلی برنامه سوم و دستورالعمل‌های مربوط به تشکیل و فعالیت شورای برنامه‌ریزی صنعت و معدن و بازرگانی، ۱۳۷۷.
۴. وزارت بازرگانی، گزارش توجیهی وزارت بازرگانی، ۱۳۵۳.
۵. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، اهداف و سیاست‌های بخش بازرگانی طی برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی، مدیریت بازرگانی، تیرماه ۱۳۶۳.
۶. وزارت بازرگانی، قانون تشکیل وزارت بازرگانی.
۷. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، منتخبی از شاخص‌های بازرگانی مضامین برنامه سوم، کمیته بازرگانی شورای صنعت و معدن و بازرگانی، آذرماه ۱۳۷۷.
۸. برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۹. برنامه پنج ساله سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۱۰. وزارت بازرگانی (معاونت بازرگانی داخلی)، گزارش‌های اداره کل تأمین و توزیع کالا، سال‌های مختلف.
۱۱. وزارت بازرگانی (معاونت بازرگانی داخلی)، گزارش‌های اداره نظارت بر محصولات، سال‌های مختلف.
۱۲. سالنامه‌های آماری گمرک جمهوری اسلامی ایران، سال‌های مختلف.
۱۳. ترازنامه بانک مرکزی ایران، سال‌های مختلف.
۱۴. سازمان برنامه و بودجه، پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹.
۱۵. سازمان برنامه و بودجه، پیوست لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۷۷-۱۳۷۳، ۱۳۷۲.
۱۶. سازمان برنامه و بودجه، سند برنامه: برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۷۹)، پیوست شماره ۲، شهریور ۱۳۷۸.



شپږه شگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی