

# رابطه برنامه‌های توسعه و سیاستگذاری

## در بخش بازرگانی خارجی

سعید غلامی باغی\*

تاریخ دریافت ۸۸/۱۱/۱۷ تاریخ پذیرش ۸۹/۲/۲۲

اهمیت توجه به رابطه میان برنامه‌های توسعه و سیاستگذاری در بخش بازرگانی در سال جاری که سال سیاستگذاری برای پنج سال آتی کشور محسوب می‌شود، بیش‌ازپیش است و با بررسی سیاست‌های گذشته (برنامه‌های اول تا چهارم توسعه) و نگاه به آینده (سیاست‌های کلی برنامه پنجم) می‌توان به تدوین استراتژی آینده پرداخت.

این مقاله به بررسی رابطه سیاستگذاری در بخش بازرگانی با رشد اقتصادی پرداخته و سپس با بررسی احکام قانونی مندرج در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه، سیاستگذاری در سه حوزه صادرات، واردات و زیرساخت‌ها تقسیم‌بندی شده است.

نتایج حاصل از این بررسی نشان می‌دهد، سیاست تجاری جایگزینی واردات در برنامه اول و دوم و تبدیل آن به سیاست توسعه صادرات در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه حاکی از روندی مطلوب در نظام برنامه‌ریزی است. برخی سیاست‌های مندرج در قوانین برنامه‌ای تکراری می‌باشند و بدون تغییر و یا آسیب‌شناسی دلیل ناموفق بودن آنها و اصلاح هدفمند، به همان صورت در قوانین بعدی تکرار شده‌اند، برخی از سیاست‌ها اجرا نشدند و برخی دیگر به قوانین دائمی انتقال یافتند و یا قوانینی مشخص برای آنها به تصویب رسیده است که همه موارد فوق لزوم پرداختن دقیق‌تر به چگونگی تدوین برنامه را ضروری می‌کند.

**کلیدواژه‌ها: برنامه توسعه؛ سیاستگذاری؛ صادرات؛ واردات؛ زیرساخت**

**طبقه‌بندی JEL: F13؛ O20؛ O24؛ P41؛ P48**

\* پژوهشگر ارشد گروه بازرگانی دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

E-mail: saeed.gholamibaghi@gmail.com

## مقدمه

مقاله حاضر به بررسی رابطه دو حوزه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی اقتصادی در بخش بازرگانی می‌پردازد. سیاستگذاری در بخش بازرگانی<sup>۱</sup>، مقررات حاکم بر تجارت هر کشور است که از ابزارهای متنوعی مانند تعرفه‌ها، سهمیه‌ها و یا موانع غیر تعرفه‌ای برخوردار است و به منظور تشویق صادرات و یا اعمال محدودیت برای واردات و یا تأثیرگذاری بر ترکیب و طرف‌های تجاری اعمال می‌شود. این سیاست‌ها می‌تواند موضع رسمی کشورها در قبال تجارت خارجی را در طیفی وسیع از سیاست آزادی کامل تجاری و سیاست انزوای تجاری مشخص کند. سمت و جهت تجارت<sup>۲</sup> مشخص‌کننده شرکای تجاری هر کشور است.

از طرفی برنامه‌ریزی، روشی برای راهبرد عمومی اقتصاد و تعیین‌کننده عوامل و متغیرهای تحت کنترل و ایجاد هماهنگی بین آنها برای رسیدن به اهدافی مشخص از خصوصیات و ضروریات اساسی است. مفهوم برنامه‌ریزی در ایران اولین بار با تشکیل کمیته برنامه در سال ۱۳۲۵ به صورت عملی به اقتصاد کشور معرفی شد. با این حال با توجه به برخی موارد، دولت تصمیم گرفت برنامه هفت‌ساله‌ای برای پیشبرد راهبردها و دستیابی به اهداف تدوین کند. برنامه‌های عمرانی مصوب در قبل از انقلاب شامل پنج برنامه بود که از سال ۱۳۲۷ شروع و آخرین برنامه در سال ۱۳۵۶ ناتمام ماند. بعد از انقلاب نیز تاکنون چهار برنامه اجرا شده است که اولین برنامه توسعه در سال ۱۳۶۷ بعد از حدود یازده سال وقفه در برنامه‌ریزی کشور آغاز شد و تاریخ اتمام برنامه چهارم توسعه نیز در سال ۱۳۸۸ در نظر گرفته شد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸). با نگاهی به بنیاد برنامه‌ریزی در اقتصادهای در حال توسعه می‌توان نتیجه گرفت که پذیرش گسترده برنامه‌ریزی به عنوان ابزار توسعه بر پایه یک رشته استدلال‌های اصولی اقتصادی و نهادی قرار دارد. برای مثال می‌توان به اصولی مانند ناتوانی بازار، تخصیص منابع و ... اشاره کرد (تودارو، ۱۳۷۸: ۴۴۷).

هماهنگی تغییرات احکام برنامه‌ای در قوانین توسعه با جهت‌گیری قوانین و مقررات مربوط به سیاستگذاری در حوزه تجاری از مقولات مهم و اساسی است و همواره این سؤال مطرح می‌شود که آیا برنامه‌های توسعه در ادامه روند بلندمدت سیاستگذاری تجاری گام برمی‌دارند و یا با نوسانات متعدد و حرکت‌های مخالف هم آثار مثبت یکدیگر را خنثی می‌کنند. برای مثال آیا احکام برنامه چهارم در ادامه حرکت سیاست تشویق صادرات برنامه سوم بوده است؟ چارچوب برنامه پنجم توسعه برای ادامه این روند چیست؟

با توجه به اهمیت این موضوع، محور بحث در این مقاله بررسی رابطه احکام بخش بازرگانی مندرج در برنامه‌های توسعه با روند سیاستگذاری تجاری در کشور است. بدین منظور احکام بخش بازرگانی در سه حوزه (صادرات، واردات و زیرساخت) تقسیم‌بندی شده و روند اشاره به آنها در چهار برنامه اول تا چهارم مقایسه شده است. برآورد این مقایسه و توجه به عملکرد احکام برنامه در طول سال‌های گذشته حاوی الزاماتی است که چشم‌انداز بخش بازرگانی در برنامه پنجم توسعه را مشخص می‌کند.

## ۱ پیشینه موضوع

بررسی مطالعات انجام شده در رابطه میان سیاست‌های تجاری و رشد اقتصادی، بیانگر نتایجی در راستای یکدیگر است. در ذیل به برخی از این مطالعات اشاره می‌شود. شاعری در مطالعه‌ای به بررسی نقش سیاست بازرگانی خارجی در توسعه اقتصادی ایران پرداخته است. براساس این مطالعه هر سیاست اقتصادی اعم از سیاست بازرگانی خارجی و یا سیاست‌های دیگر با هدف توسعه اقتصادی باید خارج از چارچوب یک برنامه کلی توسعه اقتصادی اتخاذ شود و مستقل از امکانات و محدودیت‌های اقتصادی آن عمل کند. تحقیق حاضر با بررسی برنامه‌های عمرانی چهارم و پنجم توسعه اقتصادی کشور به اهمیت صادرات و نقش آن در توسعه اقتصادی می‌پردازد. نتایج حاصل از تحقیق نشان می‌دهد که در مورد صادرات غیرنفتی باید سهمیه صادرات از تولید تعیین شود و وضعیت ثبات برای صادرات به وجود آید (شاعری، ۱۳۵۷).

عظیمی در مطالعه‌ای با استفاده از روش تابع تولید کل، عوامل مؤثر بر نرخ رشد غیرنفتی را بررسی و آثار افزایش برخی متغیرها بر رشد صادرات را برآورد کرده است. برای رسیدن به نرخ رشد اقتصادی بالا، در کشورهای در حال توسعه، دو راهبرد درون‌گرا و برون‌گرا را معرفی و به کار گرفته است. راهبردهای درون‌گرا که راهبرد جایگزینی واردات متداول‌ترین نوع آن است، براساس توجه بیشتر به بازار داخل کشور شکل گرفته است. مطابق راهبرد جایگزینی واردات باید با وضع تعرفه بر کالاهای وارداتی و سهمیه‌بندی واردات، تا حد ممکن از تولیدات داخلی حمایت شود و بدین ترتیب شرایط رشد آنها را فراهم کرد. در مقابل راهبردهای برون‌گرا اهمیت بیشتری به بازارهای خارجی می‌دهد. راهبرد متداول برون‌گرا که در مقابل راهبرد جایگزینی واردات قرار می‌گیرد، راهبرد توسعه صادرات می‌باشد (عظیمی، ۱۳۷۷).

حیدری در مطالعه‌ای به بررسی رابطه علی بین تجارت خارجی و رشد اقتصادی پرداخته است. در این بررسی رابطه علی کوتاه‌مدت و بلندمدت بین تجارت خارجی و رشد اقتصادی در ایران را با استفاده از یک الگوی خودتوضیح برداری طی دوره (۱۳۷۹-۱۳۳۸) بررسی کرده است. به‌منظور بررسی این ارتباط علی، دو الگوی جداگانه را در نظر گرفته است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که در بلندمدت ارتباط علی بین رشد صادرات، رشد واردات و رشد تولید ناخالص داخلی دوطرفه است و نتایج مربوط به علیت کوتاه‌مدت بر متغیرهای مختلف حاکی از نتایج متفاوت است (حیدری، ۱۳۸۱).

مسعودزادگان در مطالعه‌ای با استفاده از جداول داده - ستانده به بررسی اثر تجارت خارجی بر رشد اقتصادی ایران پرداخته است. براساس این مطالعه، با توجه به اهمیت دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی در اهداف کلان ملی، لازم است تا راهکارهای گوناگون رسیدن به رشد اقتصادی از لحاظ علمی بررسی شود تا بهترین راهکار انتخاب گردد. در این مطالعه نظریه تجارت به‌عنوان موتور رشد اقتصادی برای ایران در دوره ۱۳۶۷ تا ۱۳۷۳ با استفاده از جدول داده - ستانده بررسی شده است. نتایج نشان می‌دهد که عامل اصلی در رشد اقتصادی کل

کشور در این دوره گسترش بازار داخلی بوده است. این مطالعه توانسته است تأثیر یک تغییر یک درصدی در نرخ ارز رسمی را بر صادرات و واردات بخش‌های گوناگون و سپس بر رشد بخش‌های مختلف به‌دست آورد (مسعودزادگان، ۱۳۸۱).

رضازاده محمدی در مطالعه‌ای، به ارائه یک الگوی رشد اقتصادی و تجارت خارجی پرداخته و صادرات و واردات را به‌عنوان عوامل رشد به الگو اضافه کرده است. در این تحقیق، به آزمون رابطه بین صادرات و رشد اقتصادی پرداخته است، ضمن آنکه واردات واسطه‌ای را نیز به‌عنوان یک متغیر برای نشان دادن کمبود واردات واسطه‌ای و یا عدم کمبود واردات واسطه‌ای بررسی کرده است. برآورد الگو نشان‌دهنده تأثیر محدودیت در واردات کالا بر نرخ رشد اقتصاد کشورهای نفتی است (رضازاده محمدی، ۱۳۷۶).

حافظی در مطالعه‌ای، بررسی تأثیر تجارت خارجی بر رشد اقتصادی را یکی از موضوعات پراهمیت در انتخاب راهبردهای توسعه در کشورهای در حال توسعه دانسته و اشاره داشته است که دولت به‌تبع دستیابی به درآمدهای نفتی، سیاست‌های وارداتی کشور را تنظیم کرده است و در زمان کاهش این درآمدها به‌طور چشمگیری از سهم کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای کاسته است از سویی در وضعیت بهبود درآمدهای نفتی، از توسعه صادرات غیرنفتی غافل شده است. نتایج نشان می‌دهد که رشد صادرات و واردات تأثیر مثبت معناداری بر رشد اقتصادی دارد و تأثیر رشد صادرات بر رشد اقتصادی بیش از تأثیر واردات است (حافظی، ۱۳۷۷).

میرجلیلی در مطالعه‌ای به بررسی نظریه سیاست استراتژیک تجاری و کاربرد آن در توسعه صادرات صنعتی ایران پرداخته است. براساس این مطالعه سیاست استراتژیک تجاری طی دو مرحله انتخاب صنایع استراتژیک و هدف‌گیری صنایع منتخب از طریق ابزارهای سیاست استراتژیک تجاری و صنعتی به اجرا درمی‌آید. ساختار بازار صادرات صنعتی ایران، ساختاری متمرکز است و به همین سبب، نفوذ در این گونه بازارهای صادراتی، سیاست‌های حمایتی را می‌طلبد. درواقع خلق مزیت در صادرات صنعتی کشور با توجه به

تمرکز موجود در بازار صادراتی باید انجام شود. تمرکز (با در نظر گرفتن اتحادیه اروپا) در بازارهای مختلف بسیار زیاد است (میرجلیلی، ۱۳۸۰).

تحقیق صورت گرفته د. اینسکو تحت عنوان «حمایت تعرفه‌ای استراتژیک، رفتار بازار و سطوح تعهد دولت در کشورهای در حال توسعه» برخلاف بسیاری از مطالعات که تجارت آزاد را برای کشور در حال توسعه پیشنهاد می‌کنند از سیاست حمایتی جانب‌داری کرده زیرا معتقد است کشورهایی که در ابتدا سیاست حمایتی و دیگر سیاست‌های جایگزینی واردات را دنبال کرده‌اند رشد سرانه اقتصادی چشمگیری را در دوره زمانی طولانی داشته‌اند. این کشورها نشان داده‌اند که بحران‌های اقتصادی در بعضی اوقات ضرورتاً ناشی از فشار سیاست‌های تجاری نبوده، بلکه مقصر اصلی، سیاست‌های نادرست کلان و شوک‌های خارجی است و در نهایت آزادسازی تجاری نتیجه توسعه موفق اقتصادی بوده است. این مقاله با چنین نقل‌قول‌هایی ادعا می‌کند که شاید برای گروهی از کشورهای در حال توسعه حمایت از بعضی صنایع که دورنمای مناسبی دارند، سیاست مناسبی باشد (Ionascu, [www.estg.org/estg2003/papers/ionascu.pdf](http://www.estg.org/estg2003/papers/ionascu.pdf)).

## ۲ رابطه سیاست‌گذاری در بخش بازرگانی با رشد اقتصادی

اگر سیاست‌های تجاری<sup>۱</sup> را به صورت یک طیف در نظر بگیریم یک طرف آن سیاست‌های آزادسازی و طرف دیگر سیاست‌های حمایتی است.

اتخاذ سیاست‌های حمایتی به معنای دخالت مستقیم دولت در تجارت، اعمال سیاست‌های محدودکننده و افزایش تعرفه‌هاست<sup>۲</sup> که در نهایت به رکود و کاهش حجم تجارت جهانی منجر می‌شود و برعکس اتخاذ سیاست‌های آزادسازی به معنای دخالت نکردن دولت‌ها، کاهش سطوح تعرفه‌ای و تسهیل در تحرک کامل تجارت به رونق و افزایش حجم تجارت جهانی منجر می‌گردد.

1. Trade Policies  
2. Tariffs

بسیاری از کشورهای در حال توسعه بر این عقیده‌اند که می‌توانند از طریق افزایش فروش صادرات به رشد اقتصادی دست یابند. توسعه تولید و اشتغال در بخش صادرات، تولید و اشتغال را در بخش‌های دیگر اقتصاد افزایش و بسط می‌دهد و ممکن است توسعه صادرات نیز تأثیرات پویایی بر اقتصاد داخلی داشته باشد. بنابراین، به‌نظر برخی تجار آزادی و توسعه صادرات ابزار و وسایلی هستند که بدان‌وسیله کشورهای توسعه‌نیافته می‌توانند به توسعه اقتصادی دسترسی پیدا کنند (پورمقیم، ۱۳۷۵).

البته برخی مطالعات مانند مطالعه هلایندر در مورد کشورهای فقیر آفریقا نشان می‌دهد که رابطه بین جهت‌گیری صادراتی و میزان رشد تولید در کشورهای فقیرتر فوق‌العاده ضعیف است (Helleiner, 1986). از مطالعه مزبور به‌درستی چنین استنباط می‌شود که تأثیر مثبت صادرات بر رشد کلی، مادام که حداقل سطح پیشرفت و رابطه‌های قوی میان‌بخشی حادث نشده باشد، آغاز نمی‌گردد (گریفین، ۱۳۷۵).

برای بررسی دقیق رابطه میان تجارت و رشد اقتصادی لازم است با نگاهی مختصر به تاریخ سیاست‌های تجاری از تجارب ارزشمند جهانی در این زمینه استفاده کرد.

همواره دو نوع سیاست «محدودکننده تجارت» و «آزادسازی تجارت» مورد نظر سیاستگذاران قرار داشته است که هر کدام یکی از آنها را در رشد و توسعه اقتصادی مؤثر می‌دانند به همین دلیل گاهی به سیاست‌های جایگزینی واردات (محدودکننده تجارت) و گاهی به سیاست‌های توسعه صادرات (گسترش تجارت) روی می‌آورند. نگاهی به تاریخ سیاست‌های تجاری به‌شرح زیر می‌تواند بیانگر استفاده از هر دو سیاست در زمان‌های مختلف باشد.

نظریه‌های آدام اسمیت و دیوید ریکاردو در مورد منافع تجارت آزاد نقطه عطفی در تاریخ ادبیات اقتصادی به‌شمار می‌رود. اما بعد از مدتی دانشمندانی مانند فریدریش لیست، کاره، پاتن و ... به مخالفت با این نظرها پرداختند. به‌نظر آنها برخلاف تصور و ادعای اسمیت و ریکاردو مبارزه و رقابت نابرابر تجاری که ناشی از یک فرض نادرست و ندیدن

وضع موجود در کشورهای ضعیف است نه تنها نمی‌تواند به سود همه باشد بلکه تشدید نابرابری‌ها را موجب می‌شود. در نیمه اول قرن نوزده، وضع سیاست‌های محدودکننده تجاری در ایالات متحده طرف‌داران بسیاری داشت، زیرا عمر چندانی از توسعه صنعتی آن نمی‌گذشت، باین حال وضع تعرفه در این کشور نه برای حمایت از صنایع نوزاد، بلکه برای کسب درآمد بود زیرا در این کشور مالیات بر درآمد وجود نداشت (سیدشکری، ۱۳۷۸: ۵-۲).

یکی از آثار و پیامدهای ناهنجار جنگ و درگیری‌های نظامی، از بین رفتن زیرساخت‌های اقتصادی، از هم‌پاشیدگی بازارها و برهم خوردن تناسب میان عوامل تولید است. مجموعه این عوامل موجب می‌شود که نظام اقتصادی کشورها بعد از جنگ با مشکلات و معضلات جدید مواجه شود. در این زمان است که بخش‌های اقتصادی و صناعی که سالیان سال به فعالیت پرداخته‌اند نیز همانند صنایع نوپا و تازه تأسیس به حمایت دولت نیاز دارند تا چرخ‌های اقتصادی بتوانند حرکت خود را آغاز کنند و بعد به واسطه اقتصاد مبتنی بر بازار و سیاست‌های مکمل دولت به حرکت ادامه دهند (تاری و غلامی باغی، ۱۳۸۷).

جنگ جهانی اول که از سال ۱۹۱۴ آغاز و در سال ۱۹۱۸ به پایان رسید به بروز بحران‌های اقتصادی متعددی در دنیا، به‌خصوص در اروپا، منجر شد به همین دلیل اتخاذ سیاست‌های حمایتی از صنایع داخلی در مقابل مبادلات بازرگانی با اتخاذ سیاست‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای در دستور کار دولت‌های اروپایی قرار گرفت تا بتوانند اندکی از مشکلات مانند بیکاری بالا، تورم فزاینده، کاهش ارزش پول، کاهش سطح تولید و کسری تراز پرداخت‌های خود را جبران کنند.

هرچند در سال‌های ابتدایی بعد از جنگ جهانی اول اقدامات حمایتی دولت‌های اروپایی از اقتصاد داخلی خودشان توانست سطح تولیدات صنعتی را بالا ببرد و مشکلات داخلی را حل کند، باین حال همین سیاست‌های حمایتی موجب بروز محدودیت‌های شدیدی در مبادلات بین‌الملل شد و رشد اقتصادی آنها را با بن‌بست مواجه کرد. ادامه و



تشدید روند حمایتی و نگاه به داخل این کشورها را می‌توان مقدمه‌ای برای به‌وجود آمدن بحران بزرگ اقتصادی سال ۱۹۲۹ دانست (امیدبخش، ۱۳۸۵).

رقابت میان کشورهای صنعتی برای حمایت بیشتر از صنایع داخلی موجب افزایش بیشتر نرخ‌های تعرفه وارداتی در این کشورها شد. تقارن این اقدامات با بحران بزرگ اوایل دهه ۱۹۳۰ موجب افول شدید تجارت جهانی شد و حجم تجارت جهانی کالاها نیز در حدود ۴۰ درصد کاهش یافت. در سال ۱۹۳۲ کشور آمریکا تلاش کرد تا ابتکار عمل مقابله با سیاست‌های حمایتی را در اختیار گیرد تا بتواند با حذف موانع تجاری، از رکود حاکم جلوگیری کند.

بنابراین با خاتمه جنگ جهانی اول، مجدداً موج حمایتگرایی در کشورهای جهان به راه افتاد و تلاش کردند با کاهش واردات، بحران را به کشور همسایه منتقل سازند، اما رکود بزرگ پر دامنه‌تر شد و اگرچه در سال ۱۹۳۳ رو به کاهش نهاد اما اثرهای مخرب آن به‌نظر عده‌ای بذر جنگ جهانی دوم گردید (سیدشکری، ۱۳۷۸).

در کش‌وقوس اتخاذ شدید سیاست‌های حمایتی برخی کشورها از جمله آلمان غربی و شروع مقابله با سیاست‌های حمایتی برخی دیگر از کشورها نظیر آمریکا، جنگ جهانی دوم آغاز و نظام اقتصادی جهان را با افت شدیدی مواجه ساخت. از هم‌پاشیدگی اقتصادی جنگ جهانی دوم بیش‌ازپیش بر بحث‌های وسیعی از اقتصاد جهانی تأثیر گذاشت. به همین دلیل قدرت‌های بزرگ اقتصادی، این دفعه منتظر پایان جنگ نشدند و تلاش کردند قبل از پایان جنگ بسترهای لازم را برای بازسازی اقتصادی فراهم کنند. قدرت‌های اقتصادی با دانستن تأثیر زیاد عدم تبعیض، مبادله آزاد کالا و خدمات، تجارت آزاد و کاهش تعرفه‌ها بر رونق و شکوفایی تجاری و اقتصادی در کنفرانسی در برتن وودز<sup>۱</sup> شرکت کردند که براساس آن صندوق بین‌الملل پول<sup>۲</sup> و بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه تأسیس شد.

1. Bretton Woods

2. International Monetary Found (IMF)

با این حال در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم کشورهای صنعتی بیش از پیش به مبادلات آزاد تجاری و از میان برداشتن محدودیت‌ها و سیاست‌های حمایتی پرداختند و کاهش حقوق گمرکی را به عنوان یکی از سیاست‌های اساسی برای رونق اقتصادی مورد توجه قرار دادند. در اواخر دوران جنگ جهانی دوم، زمانی که برای متفقین این اطمینان حاصل آمد که جنگ در آینده نزدیک به پایان می‌رسد، مذاکراتی بین‌المللی برای اصلاح و بهبود ساختارهای مالی، پولی، تجاری و ایجاد اشتغال بعد از جنگ صورت گرفت.

این اقدامات به تصویب موافقت‌نامه گات منجر شد و در ادامه به منظور تعیین نظامی واحد در سیاست‌های تجاری و هم‌گرایی اقتصادی موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت<sup>۱</sup> شکل گرفت که این موافقت‌نامه بعدها و در سال ۱۹۹۵ به سازمان جهانی تجارت<sup>۲</sup> تبدیل شد. بعد از سال ۱۹۹۴ و تشکیل سازمان جهانی تجارت به جای گات موضوع سیاست‌های تجاری از سطح تعرفه و سهمیه فراتر رفت و به موضوعاتی مانند تجارت خدمات، مالکیت معنوی، محیط‌زیست و استانداردهای کار نیز توجه نموده است (امیدبخش، ۱۳۸۵).

بنابراین سیاست‌های تجاری همواره دستخوش تغییراتی بوده که سبب آن جنگ‌های جهانی بوده است. این جنگ‌ها پیامدهای اقتصادی نامساعدی مانند نابودی زیرساخت‌های اقتصادی، کاهش تولید، کسری گسترده تراز تجاری، افزایش بیکاری، بروز تورم‌های فزاینده و ... را در پیش داشت. در سال‌های بعد از جنگ، کشورها با نگاهی درون‌گرا سعی داشتند تا به رفع مشکلات داخلی بپردازند. بنابراین حمایت‌گرایی<sup>۳</sup> را در رأس سیاست‌های تجاری قرار دادند و سعی می‌کردند بیشترین حمایت را از تولیدات داخلی به عمل آوردند و ورود کالا به کشور را محدود کنند. بعد از اصلاح زیرساخت‌ها و دستیابی به تولید انبوه، دیگر تقاضای داخلی پاسخ‌گوی تولیدات و عرضه گسترده کالاها نبود و تولیدکنندگان به بازارهای وسیع‌تری برای فروش محصولات تولیدی نیاز داشتند. از این رو این بار

1. General Agreement on Tariff and Trade

2. World Trade Organization (WTO)

3. Protectionism

سیاست‌های آزادسازی تجاری<sup>۱</sup> را در دستور کار قرار دادند تا بتوانند از حداکثر ظرفیت اقتصادی خود بهره‌برداری کنند. بنابراین استفاده از سیاست‌های مختلف تجاری در زمان‌های مناسب با وضعیت اقتصادی، رمز موفقیت کشورهای صنعتی در برون‌رفت از رکود بازار داخلی و تقویت تولید بوده است.

### ۳ روند سیاستگذاری بخش بازرگانی در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه

یکی از اصلی‌ترین ابزارهای سیاستگذاری در حوزه‌های بخشی از جمله بخش بازرگانی استناد به احکام قانونی می‌باشد که در برنامه‌های توسعه مورد نظر قانونگذار قرار گرفته است.

در این بخش از مقاله ۵۲ تبصره مندرج در قانون برنامه اول توسعه<sup>۲</sup>، ۱۰۱ تبصره مندرج در قانون برنامه دوم توسعه<sup>۳</sup>، ۱۹۹ ماده مندرج در قانون برنامه سوم توسعه<sup>۴</sup> و ۱۶۱ ماده مندرج در قانون برنامه چهارم توسعه<sup>۵</sup> بررسی و تلاش شده است تا از میان احکام متعدد مندرج در این قوانین تمامی احکام حوزه بازرگانی به‌منظور بررسی روند حاکم بر سیاستگذاری تجاری در احکام برنامه‌های توسعه احصا شود.

این احکام و سیاست‌ها در سه حوزه صادرات، واردات و زیرساخت‌ها تقسیم‌بندی شده است. به‌طوری‌که در حوزه صادرات به سیزده بخش، در حوزه واردات به پنج بخش و در حوزه زیرساخت‌ها به ۱۰ بخش مجزا اشاره شده است.

#### 1. Trade Liberalization

۲. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی، تأیید مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ شورای نگهبان.

۳. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی، تأیید مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ شورای نگهبان.

۴. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی، تأیید مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ شورای نگهبان.

۵. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی، تأیید مصوب ۱۳۸۳/۷/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

### ۳-۱ روند سیاستگذاری بخش صادرات در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه

احکام متعدد بخش بازرگانی در حوزه صادرات در برنامه‌های توسعه بر سیزده بخش مجزا به شرح جدول ۱ متمرکز شده است. در ذیل به برخی از مهم‌ترین این شاخص‌ها اشاره می‌شود.

#### ۳-۱-۱ مجوزهای صادراتی

در سال‌های برنامه اول با توجه به تمرکز بیشتر بر سیاست تجاری جایگزینی واردات کاملاً به سیاست‌های تشویق صادرات توجه نشده و حتی محدودیت‌هایی برای صادرات نیز ایجاد شده است. برای مثال مطابق بند «ی» تبصره «۲۹» قانون برنامه اول به دولت اجازه داده شد که به منظور رفع قسمتی از نیازهای بخش صنعت و معدن در امور مربوط به تولید، صادرات و سرمایه‌گذاری‌های ذی‌ربط، به روش معاملات متقابل اقدام کند.

در برنامه دوم اندکی فضای حاکم بر محدودیت‌های صادراتی کمتر شد. در جزء ۲ بند «الف» تبصره «۲۵» دولت مکلف به ارائه فهرست کالای صنعتی و محصولات کشاورزی و دامی مجاز برای صدور شد تا محدودیت‌های صادراتی شفاف شود. همچنین مطابق جزء ۳ بند «ب» تبصره «۲۵» عقد قرارداد تجارت متقابل برای استفاده از مکانیسم واردات در مقابل صادرات برای دستیابی به بازارهای جدید مورد توجه قانونگذار قرار گرفت.

در برنامه سوم سیاست توسعه به صادرات بیش‌ازپیش توجه شد. در بند «ج» ماده (۱۱۳) برنامه سوم با تأکید بر اینکه صادرات کالا و خدمات از اخذ هرگونه مجوز به‌استثنای استانداردهای اجباری و گواهی‌های مرسوم در تجارت بین‌الملل (مورد درخواست خریداران) معاف است، فرایند صادرات تسهیل شد و مطابق حکم ماده (۱۱۴) تکلیف شد که تنظیم بازار داخلی موجب ممنوعیت صدور نمی‌شود. همچنین تنها اقلامی که صادرات آنها ممنوع شد به اشیای عتیقه و میراث فرهنگی، اقلام دامی یا نباتی که جنبه حفظ ذخایر ژنتیک و یا حفاظت محیط زیست داشتند و کالاهای یارانه‌ای بدون اخذ مجوز محدود شد و در جزء ۲ بند «ج» ماده (۱۱۶) این قانون امکان خروج ماشین‌آلات مورد نیاز اجرای قرارداد، بدون وثیقه‌گذاری، برای صادرات خدمات فنی و مهندسی نیز فراهم شد.

جدول ۱ مقایسه احکام قانونی بخش بازرگانی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه در حوزه صادرات

ردیف	موضوع	ماده مشابه برنامه اول	ماده مشابه برنامه دوم	ماده مشابه برنامه سوم	حکم قانونی برنامه چهارم
۱	مجوز صادراتی	بند «ی» تبصره «۲۹»	جزء ۲ بند «الف» تبصره «۲۵» جزء ۳ بند «ب» تبصره «۲»	بند «ج» ماده (۱۱۳) و ماده (۱۱۴) و جزء ۲ بند «ج» ماده (۱۱۶) و ماده (۱۱۴)	تبصره بند «د» ماده (۳۳) و ماده (۳۶)
۲	شورای عالی صادرات	-	جزء ۱ بند «الف» تبصره «۲۵»	ماده (۱۱۷)	ماده (۳۶)
۳	استرداد حقوق ورودی و یا معافیت کالاهای وارداتی مربوط به اقلام صادراتی	تبصره «۱۸»	جزء ۲ بند «ج» تبصره «۲۵» و تبصره «۲۴»	بند «الف» ماده (۱۱۳)	-
۴	صادرات خدمات	بند «ب» تبصره «۲۹»	تبصره «۲۷»	بند «د» ماده (۱۱۳)	-
۵	صندوق‌های صادراتی	-	جزء ۳ بند «الف» تبصره «۲۵»	بند «و» ماده (۱۱۳) بند «ه» ماده (۱۱۳)	بند «ج» ماده (۳۳)
۶	نمایشگاه‌ها	-	جزء ۱ بند «ب» تبصره «۲۵»	بند «ح» ماده (۱۱۳)	-
۷	امور مالی و بانکی صادرات	بند «ب» تبصره «۲۹» و تبصره «۴۲»	بند «و» تبصره «۲۲» و جزء ۳ بند «ج» تبصره «۲۵» و بند «ه» تبصره «۲۵» و بند «و» تبصره «۲۵» و بند «ز» تبصره «۲۵»	بند «ز» ماده (۱۱۳) و جزء ۱ بند «ج» ماده (۱۱۶) و جزء ۳ بند «ج» ماده (۱۱۶) و جزء ۴ بند «ج» ماده (۱۱۶) و جزء ۵ بند «ج» ماده (۱۱۶)	-

جدول ۱ مقایسه احکام قانونی بخش بازرگانی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه در حوزه صادرات

ردیف	موضوع	ماده مشابه برنامه اول	ماده مشابه برنامه دوم	ماده مشابه برنامه سوم	حکم قانونی برنامه چهارم
			«۲۵»	«ج» ماده (۱۱۶) و جزء ۶ بند «ج» ماده (۱۱۶) و جزء ۷ بند «ج» ماده (۱۱۶)	
۸	مالیات و عوارض صادرات	-	-	بند «ب» ماده (۱۱۳)	بند «د» ماده (۳۳)
۹	عوارض ویژه صادرات	-	-	-	بند «د» ماده (۳۳)
۱۰	پوشش بیمه تجاری	-	بند «و» تبصره «۲۲»	بند «ب» ماده (۳۷)	بند «ج» ماده (۳۳)
۱۱	جوایز صادراتی	-	-	-	بند «ب» ماده (۳۳)
۱۲	احکام کمی صادرات	-	-	-	بند «ه» ماده (۳۳) ماده (۳۷)

مأخذ: برنامه‌های اول تا چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

این روند در برنامه چهارم توسعه نیز ادامه یافت و در تبصره بند «د» ماده (۳۳) مجدداً به معافیت صادرات کالا و خدمات از اخذ هرگونه مجوز به استثنای برخی مجوزها اشاره شد و در ماده (۳۶) نیز به ارائه این حکم که تنظیم بازار داخلی موجب ممنوعیت صدور نمی‌گردد و ممنوعیت‌ها فقط به مواردی خاص مانند برنامه سوم محدود می‌شود، اشاره شد.

## ۲-۱-۳ شورای عالی توسعه صادرات

یکی از راهکارهایی که از آن برای سیاستگذاری در امور فرابخشی مانند صادرات استفاده می‌شود ایجاد شوراهایی مستقل است که از تجمیع بخش‌های مختلف تصمیم‌گیر تشکیل شده است. در برنامه اول توسعه به این مهم به صورت جدی توجه نشد ولی مطابق جزء ۱ بند «الف» تبصره «۲۵» قانون برنامه دوم توسعه تشکیل شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی به منظور تنظیم خط‌مشی‌های صادرات و تعیین کمک‌ها و تسهیلات قابل ارائه به بخش صادرات و رفع مشکلات و موانع آن و تشکیل کمیته توسعه صادرات استان مورد توجه قرار گرفت. این امر مطابق ماده (۱۱۷) قانون برنامه سوم و ماده (۳۶) قانون برنامه چهارم تنفیذ شد و مطابق قانون این شورا تا پایان برنامه چهارم می‌بایست به ادامه فعالیت می‌پرداخت اما با توجه به اصلاحاتی که با عنوان تجمیع شوراها و مجامع صورت گرفت، فعالیت این شورا متوقف شد ولی با توجه به بند «۹» قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی<sup>۱</sup> ادامه فعالیت این شورا به صورت جدی به عنوان متولی اصلی تنظیم خط‌مشی‌های صادرات کشور ضرورت دارد.

## ۳-۱-۳ استرداد حقوق ورودی یا معافیت کالاهای وارداتی اقلام صادراتی

بعد از جوایز صادراتی که مستقیم یا غیرمستقیم به صادرکننده پرداخت می‌شود یکی از اصلی‌ترین سیاست‌های تشویق صادرات توسط دولت، استرداد حقوق ورودی است. بازپس دادن عوارض گمرکی کالاهای وارداتی روشی است برای بازگرداندن عوارض محصول فراوری شده و یا به کار رفته در دیگر کالاهایی که صادر می‌شود و به آن استرداد حقوق و عوارض گمرکی<sup>۲</sup> می‌گویند. این اقدام به بازپرداخت تمام یا بخشی از حقوق و عوارض وارداتی به صادرکنندگانی که آن واردات را در ساخت کالاهای صادراتی به کار

۱. قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی، مصوب ۱۳۸۷/۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۸۷/۷/۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

برده‌اند، گفته می‌شود و به منظور تشویق ورود مواد خام، اولیه و یا کالاهای نیمه‌ساخته و همچنین تشویق صادرات محصولات فراوری شده است.

مطابق تبصره «۱۸» قانون برنامه اول توسعه، ورود مواد اولیه، قطعات و تجهیزات و اقلام لوکس مورد نیاز برای تولید کالاهای صادراتی از مقررات مربوط به اخذ گواهی عدم ساخت و همچنین از بررسی قیمت توسط مراکز تهیه و توزیع به منظور توسعه و تشویق صادرات معاف است. سیاست‌های تشویقی در برنامه‌های بعدی گسترش یافته و مطابق جزء ۲ بند «ج» تبصره «۲۵» برنامه دوم توسعه حقوق گمرکی و سود بازرگانی اخذ شده از مواد اولیه، قطعات و لوازم وارداتی به کار رفته در ساخت و بسته‌بندی کالاهای صادر شده حداکثر به میزان حقوق گمرکی و سود بازرگانی متعلقه در زمان صدور کالا مسترد می‌شود. همچنین مطابق تبصره «۲۴» این قانون کاهش سود بازرگانی کالاهای وارداتی در مقابل کسب امتیاز در زمینه کالاهای صادراتی کشور به میزان متناسب برای رشد صادرات کالاهای تولیدی در دستور کار قرار گرفت. مطابق بند «الف» ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم نیز استرداد حقوق گمرکی و سود بازرگانی مواد اولیه و واسطه‌ای وارداتی مورد استفاده در تولید کالاهای صادراتی پس از صدور به‌عنوان یکی از سیاست‌های برنامه‌ای توجه شد. با اشاره به این حکم در مواد (۱۲) و (۱۴) قانون مقررات صادرات و واردات<sup>۱</sup> در قانون برنامه چهارم به این موضوع اشاره نشد.

#### ۴-۱-۳ مالیات و عوارض صادرات و عوارض ویژه کالاهای صادراتی

در ادبیات اقتصادی تجارت، تعرفه تنها از کالاهای وارداتی اخذ نمی‌شود و کالاهای صادراتی نیز مشمول پرداخت مبالغی با عنوان حقوق صدوری می‌باشند ولی در عمده موارد به دلیل تأثیرات مثبتی که صادرات بر رشد اقتصادی کشور دارد و به منظور سیاست‌های

---

۱. قانون مقررات صادرات و واردات مصوب ۱۳۷۲/۷/۴ و جداول ضمیمه آن براساس آخرین تغییرات برنامه هماهنگ شده توصیف و کدگذاری کالا، سال ۱۳۸۷، اداره کل مقررات صادرات و واردات، وزارت بازرگانی، شرکت چاپ و نشر بازرگانی وابسته به مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۷.



رابطه برنامه‌های توسعه و سیاستگذاری در بخش بازرگانی خارجی ۷۱

تشویقی صادرات، این کالاها را از پرداخت هرگونه مالیات و عوارضی معاف می‌کنند. این سیاست با توجه به تمرکز بیشتر برنامه‌های سوم و چهارم به توسعه صادرات، بیش‌ازپیش مورد توجه قرار گرفت.

جدول ۲ روند ارزش صادرات غیرنفتی در طول برنامه‌های توسعه (میلیون دلار)

دوره	سال	شاخص	میانگین دوره	نرخ رشد سالیانه
برنامه اول توسعه	۱۳۶۸	۱/۰۴۴	۲/۳۴۸	-
	۱۳۶۹	۱/۳۱۲		۲۵/۶۷
	۱۳۷۰	۲/۶۴۹		۱۰۱/۹۱
	۱۳۷۱	۲/۹۸۸		۱۲/۸۰
	۱۳۷۲	۳/۷۴۷		۲۵/۴۰
-	۱۳۷۳	۴/۸۳۱	۴/۸۳۱	۲۸/۹۳
برنامه دوم توسعه	۱۳۷۴	۳/۲۵۷	۳/۲۸۳	-۳۲/۵۸
	۱۳۷۵	۳/۱۲۰		-۴/۲۱
	۱۳۷۶	۲/۹۱۰		-۶/۷۳
	۱۳۷۷	۳/۱۸۵		۹/۴۵
	۱۳۷۸	۳/۹۴۱		۲۳/۷۴
برنامه سوم توسعه	۱۳۷۹	۴/۱۸۱	۵/۶۳۸	۶/۰۹
	۱۳۸۰	۴/۵۶۵		۹/۱۸
	۱۳۸۱	۵/۲۷۱		۱۵/۴۷
	۱۳۸۲	۶/۶۳۶		۲۵/۹۰
	۱۳۸۳	۷/۵۳۷		۱۳/۵۸
برنامه چهارم توسعه	۱۳۸۴	۱۰/۵۴۶	۱۴/۸۵۲	۳۹/۹۲
	۱۳۸۵	۱۴/۰۴۴		۳۳/۱۷
	۱۳۸۶	۱۶/۱۰۱		۱۴/۶۵

## جدول ۲ روند ارزش صادرات غیرنفتی در طول برنامه‌های توسعه (میلیون دلار)

دوره	سال	شاخص	میانگین دوره	نرخ رشد سالیانه
	۱۳۸۷	۱۸/۷۱۷		۱۶/۲۵
	۱۳۸۸	-		-

مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نامه مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۶ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شماره ۱۱۱۶۶۰/۸۸.

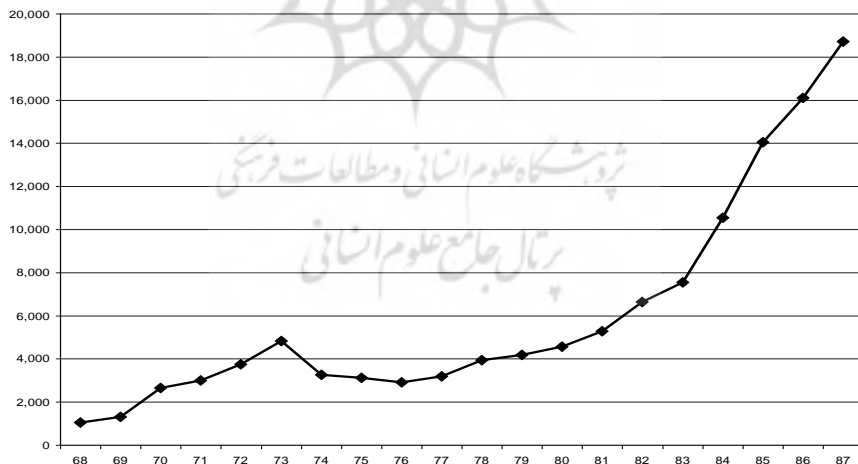
مطابق بند «ب» ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم کالاها و خدمات صادراتی از پرداخت عوارض و مالیات معاف بوده و در بند «د» ماده (۳۳) قانون برنامه چهارم نیز هرگونه برقراری مالیات و عوارض برای صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات در طول برنامه ممنوع شد و فقط مطابق بند «د» ماده (۳۳) وضع و دریافت عوارض ویژه برای صادرات مواد اولیه فراوری نشده، مجاز اعلام شد.

هرچند این سیاست را می‌توان سیاستی مطلوب برای توسعه صادرات تلقی کرد ولی اجرای آن با نقض مواردی همراه بود؛ برای مثال سازمان توسعه تجارت ایران طی بخش‌نامه‌ای،<sup>۱</sup> بند کالا را به عنوان اقلامی برشمرد که نیازمند اخذ مجوز از وزارت بازرگانی یا دیگر سازمان‌ها هستند.

برخی از مهم‌ترین این اقلام عبارت‌اند از کالاهای یارانه‌ای روغن نباتی، شیر، سیمان، تراکتور، لاستیک ماشین‌آلات سنگین و راه‌سازی وارداتی، نان و اقلام موضوع کنوانسیون‌های بین‌المللی مواد مخدر و ...، اقلام دامی یا نباتی که جنبه ذخایر ژنتیک یا حفاظت محیط زیست دارند، ماشین‌آلات خط تولید، برخی اقلام محصولات پتروشیمی، حلال‌ها و روغن موتور، صادرات نفت خام، گاز طبیعی و ... است.

### ۵-۱-۳ بررسی کمی صادرات

در این بخش از مقاله روند صادرات غیرنفتی در طول سال‌های برنامه اول تا چهارم بررسی می‌شود تا بتوان اثربخشی سیاست توسعه صادرات در برنامه‌های توسعه را ارزیابی کرد. مطابق جدول ۲، صادرات غیرنفتی در کشور عمدتاً روندی صعودی داشته است، در طول سال‌های برنامه اول متوسط صادرات حدود ۲/۳ میلیارد دلار بود که در طول برنامه‌های بعدی به ۳/۲، ۵/۶ و ۱۴/۸ میلیارد دلار رسید. این روند دقیقاً نشان‌دهنده تغییر سیاست جایگزینی واردات در طول برنامه‌های اول و دوم به سیاست تشویق و توسعه صادرات در سال‌های برنامه سوم و چهارم بوده است. بیشترین نرخ رشد صادرات غیرنفتی به سال ۱۳۸۴ بازمی‌گردد که صادرات در حدود ۴۰ درصد رشد داشت.



مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نامه مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۶ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شماره ۱۱۱۶۶۰/۸۸.

نمودار ۱ ارزش صادرات غیرنفتی در طول برنامه‌های توسعه (میلیون دلار)

البته در بررسی میزان واقعی صادرات غیرنفتی لازم است به وابستگی صادرات غیرنفتی به درآمدهای حاصل از فروش نفت و میزان زیاد محصولات پتروشیمی در صادرات غیرنفتی توجه شود. به بیان دیگر آمار صادرات غیرنفتی در ایران به معنای صادرات کالاهای غیروابسته به نفت نیست، بلکه شامل صادرات همه کالاها جز اقلام عمده نفتی است. این امر موجب وابستگی صادرات غیرنفتی به قیمت جهانی نفت می‌شود و هرگاه قیمت‌های جهانی نفت با کاهش مواجه گردد، ارزش صادرات غیرنفتی نیز کاهش خواهد یافت.

۲-۳ روند سیاستگذاری در بخش واردات در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه احکام متعدد بخش بازرگانی در حوزه واردات در برنامه‌های توسعه بر پنج بخش مجزا به شرح جدول ۳ متمرکز شده که در ذیل به برخی از مهم‌ترین این شاخص‌ها اشاره می‌شود.

جدول ۳ مقایسه احکام قانونی بخش بازرگانی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه در حوزه واردات

ردیف	موضوع	ماده مشابه برنامه اول	ماده مشابه برنامه دوم	ماده مشابه برنامه سوم	حکم قانونی برنامه چهارم
۱	اجازه واردات	-	بند «۳» تبصره «۲۱» و بند «ل» تبصره «۲۲» جزء ۱ بند «ب» تبصره «۲۹»	تبصره ماده (۱۱۴)	ماده (۳۶)
۲	تعرفه واردات و رفع موانع غیرتعرفه‌ای	تبصره «۴۱»	جزء ۲ بند «و» تبصره «۱۹» و جزء ب بند «۳» تبصره «۲۱» و جزء ب بند «۳» تبصره «۲۱» و جزء ج بند «۳» تبصره «۲۱»	ماده (۱۱۵)	بند «ب» ماده (۴۱) بند «ز» ماده (۳۳)

جدول ۳ مقایسه احکام قانونی بخش بازرگانی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه در حوزه واردات

ردیف	موضوع	ماده مشابه برنامه اول	ماده مشابه برنامه دوم	ماده مشابه برنامه سوم	حکم قانونی برنامه چهارم
۳	معافیت حقوق ورودی	تبصره «۳۲»	بند «۱» تبصره «۲۱» و جزء الف بند «۳» تبصره «۲۱» و جزء الف بند «۳» تبصره «۲۱»	ماده (۵۸)	ماده (۴)
۴	قواعد ضد دامپینگ	-	تبصره «۲۴» و تبصره «۲۴»	-	بند «ح» ماده (۳۳)
۵	واردات از مناطق آزاد	تبصره «۲۰»	-	-	بند «ج» ماده (۳۵)

مأخذ: برنامه‌های اول تا چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

### ۱-۲-۳ اجازة واردات

همان‌طور که در بخش بررسی سیاست‌های بازرگانی در بخش صادرات مشاهده شد، برنامه اول و دوم توسعه بیشتر معطوف به سیاست جایگزینی واردات و برنامه‌های سوم و چهارم توسعه مبتنی بر سیاست توسعه صادرات هستند. در بخش واردات نیز این تقسیم‌بندی مشهود است به نحوی که احکام محدودکننده متعددی در برنامه‌های اول و دوم مشاهده می‌شود. برای مثال در بند «۳» تبصره «۲۱» قانون برنامه دوم به ارتقای توان رقابتی تولیدات داخلی در مقابل واردات تأکید شده است و در بند «ل» تبصره «۲۲» نیز خرید کالا و خدمات از خارج توسط دستگاه‌های مزبور مادامی که امکان تأمین از داخل (تولیدی یا وارداتی) وجود داشته باشد، ممنوع و مقرر شده بود که موارد استثنا باید به تصویب هیئت وزیران برسد.

این محدودیت‌ها در اجزای مختلف برنامه مشهود است برای مثال در جزء ۱ بند «ب» تبصره «۲۹» تلاش به منظور کاهش تقاضا برای کالاهای وارداتی مصرفی و غیرضروری و

جلوگیری از تبلیغ این قبیل کالاها به عنوان حکمی برنامه‌ای مورد توجه قرار گرفته است. این روند در برنامه‌های بعدی تغییر یافت و به جای اشاره به احکام محدودکننده در تبصره ماده (۱۱۴) قانون برنامه سوم و ماده (۳۶) قانون برنامه چهارم به تنظیم بازار داخلی و جبران کمبود احتمالی از طریق واردات بدون انتقال ارز تأکید شده است.

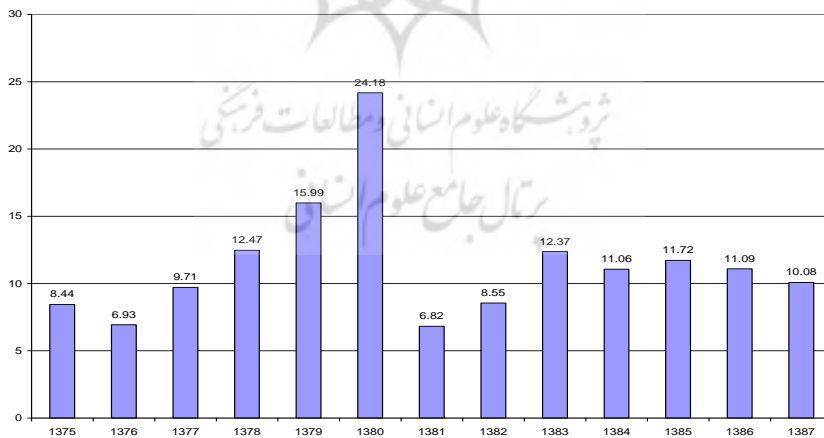
### ۲-۳ تعرفه واردات و رفع موانع غیرتعرفه‌ای

روند تبدیل سیاست جایگزینی واردات به سیاست توسعه صادرات و انجام اصلاحات اقتصادی در کاهش سطوح تعرفه‌ای و آزادسازی اقتصادی در سال‌های بعد از برنامه سوم کاملاً محسوس است به این ترتیب که در برنامه اول توسعه و در تبصره «۴۱» این قانون فقط به افزایش و یا کاهش سود بازرگانی به منظور حمایت از تولیدات داخلی و بالا بردن کیفیت آن اشاره می‌شود و در برنامه دوم نیز بر این امر بیشتر تأکید می‌شود.

در جزء ۲ بند «و» تبصره «۱۹» برنامه دوم توسعه بر تعیین و اعمال تعرفه‌های سود بازرگانی (برای واردات) و عوارض (برای تولیدات داخلی) به نحوی که در صورت رعایت نکردن مشخصات فنی و معیارهای تعیین شده از طرف دولت، تولیدکنندگان و واردکنندگان این تجهیزات مشمول پرداخت و تعرفه‌ها گردند، تأکید شده است. در جزء ب بند «۳» تبصره «۲۱» این قانون نیز تعیین نرخ‌های تعرفه‌ای حقوق گمرکی را مجلس شورای اسلامی و سود بازرگانی را دولت به تصویب می‌رساند. جزء ب بند «۳» تبصره «۲۱» بر این نکته تأکید می‌کند که نرخ‌های تعرفه و سود بازرگانی به نحوی تعیین شود که قیمت تمام شده محصولات وارداتی از قیمت تضمینی محصولات مشابه داخلی کمتر نباشد و به این ترتیب به اعمال سیاست‌های محدودکننده تجارت و نگاه درون‌گرا تأکید می‌کند.

اما این روند در برنامه سوم با تعدیل مواجه می‌شود به نحوی که حذف موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی با رعایت ممنوعیت‌های شرعی و تهیه برنامه زمان‌بندی اصلاح نرخ‌های معادل تعرفه و اعلام آن به صورت پیش‌آگهی و تعیین تعرفه‌های گمرکی در ماده (۱۱۵) این قانون توجه می‌شود.

این روند در برنامه چهارم تکمیل شده، به نحوی که دیگر به جای حمایت قطعی به حمایت منطقی و ضرورت ایجاد رقابت و تمرکز بر فعالیتهای صادرات گرا تأکید می‌شود. برای مثال در بند «ب» ماده (۴۱) قانون برنامه چهارم، تنظیم تعرفه‌های واردات نهاده‌های کالایی تولید (ماشین‌آلات و مواد اولیه) مبتنی بر حمایت منطقی و منطبق با مزیت‌های رقابتی از تولید داخلی آنها و در جهت تسهیل فعالیتهای تولیدی صادرات گرا توجه شده است و در بند «ز» ماده (۳۳) این قانون همانند قانون برنامه سوم حذف همه موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی با رعایت موازین شرعی و وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای با زمان‌بندی معین و در قالب پیش‌آگهی حداکثر تا پایان سال اول برنامه مورد نظر قرار گیرد. در بررسی این مواد می‌توان به روند رو به اصلاح نرخ‌های تعرفه در طول سال‌های برنامه اشاره کرد به نحوی که مطابق نمودار ذیل به خصوص بعد از سال ۱۳۸۱ با تصویب قانون موسوم به تجمیع عوارض اصلاحاتی مطلوب در زمینه بهبود وضعیت تعرفه‌ای کشور ایجاد شد.



مأخذ: تاروی و همکاران، ۱۳۸۷.

نمودار ۲ روند متوسط نرخ واقعی حقوق ورودی اخذ شده از کالاهای وارداتی در سال‌های ۱۳۷۵

تا ۱۳۸۷

### ۳-۲-۳ معافیت حقوق ورودی

از اصلی ترین سیاست های تجاری در خصوص تعرفه که در سال های مختلف به چشم می خورد سیاست های تجاری معافیت از پرداخت حقوق ورودی در کشور است.

در عین حال یکی از مشکلات عمده و اساسی نظام قانونگذاری که در اغلب اوقات، اختلال در نظام اجرایی قوانین را نیز فراهم می آورد، وجود اصلاحیه های متعدد، تبصره های متنوع و استثنائات گوناگون است. قوانین مربوط به بخش تجارت (قانون امور گمرکی، قانون تجارت و قانون و مقررات صادرات و واردات) نیز با توجه به رابطه مستقیم آنها با امور مالی و در نتیجه رابطه و اثر فوری بر فرایند انجام کار و ایجاد رانت و مزیت برای بخش یا گروهی خاص همواره با اصلاحات، تبصره ها و استثنائات گوناگون مواجه بوده است. عمده ترین موارد ایجاد استثنا و رانت در این امور مربوط به معافیت های مختلف از پرداخت حقوق گمرکی است.

در تبصره «۳۲» قانون برنامه اول توسعه لغو تمامی معافیت های مالیاتی و گمرکی شرکت های دولتی و تفکیک عملیات انتفاعی آنها از عملیات اجتماعی و حمایتی دولت به منظور بهبود مدیریت مورد نظر قرار گرفت و مقرر شد که میزان قطعی اموال و دارایی ها و سهام دولت در شرکت های دولتی برای این امر تعیین شود.

در برنامه دوم توسعه این موضوع به صورت دقیق تری مطرح شد و در بند «۱» تبصره «۲۱» قانون برنامه دوم توسعه شفاف کردن یارانه های حقوق گمرکی و سود بازرگانی به عنوان یکی از احکام برنامه ای مورد نظر قرار گرفت. مطابق جزء الف بند «۳» تبصره «۲۱» این قانون مقرر شد که همه تخفیف ها، ترجیحات، معافیت های حقوق گمرکی و سود بازرگانی وزارتخانه ها، سازمان ها و ... لغو شود. در جزء الف بند «۳» تبصره «۲۱» نیز به حکم تأمین اعتبارات لازم برای هزینه های ناشی از لغو معافیت توجه شد. این حکم در ماده (۵۸) قانون برنامه سوم نیز تکرار و مقرر شد که از سال ۱۳۷۹ همه تخفیف ها، ترجیحات و معافیت های مالیاتی و حقوق گمرکی تمامی دستگاه ها غیر از معافیت های برقرار شده بر اساس موافقت نامه های بین المللی، تجاری و ... لغو شود.



رابطه برنامه‌های توسعه و سیاستگذاری در بخش بازرگانی خارجی ۷۹

تکرار این ماده به‌عنوان ماده (۴) قانون برنامه چهارم با مضمون ممنوعیت برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت از پرداخت مالیات (اعم از مستقیم یا غیرمستقیم) و حقوق ورودی علاوه بر آنچه که در قوانین مربوط تصویب شده، مؤید این موضوع است که حذف و لغو معافیت‌های مندرج در قوانین مختلف از اصلی‌ترین سیاست‌های برنامه‌ای بخش بازرگانی است.

جدول ۴ روند ارزش صادرات غیرنفتی در طول برنامه‌های توسعه

(میلیون دلار)

دوره	سال	شاخص	میانگین دوره	نرخ رشد سالیانه
برنامه اول توسعه	۱۳۶۸	۱۳/۴۴۸	۱۹/۹۰۶	-
	۱۳۶۹	۱۸/۳۳۰		۳۶/۳۰
	۱۳۷۰	۲۵/۱۹۰		۳۷/۴۲
	۱۳۷۱	۲۳/۲۷۴		-۷/۶۱
	۱۳۷۲	۱۹/۲۸۷		-۱۷/۱۳
	۱۳۷۳	۱۲/۶۱۷	۱۲/۶۱۷	-۳۴/۵۸
برنامه دوم توسعه	۱۳۷۴	۱۲/۷۷۴	۱۳/۹۲۱	۱/۲۴
	۱۳۷۵	۱۴/۹۸۹		۱۷/۳۴
	۱۳۷۶	۱۴/۱۲۳		-۵/۷۸
	۱۳۷۷	۱۴/۲۸۶		۱/۱۵
	۱۳۷۸	۱۳/۴۳۳		-۵/۹۷
برنامه سوم توسعه	۱۳۷۹	۱۵/۰۸۶	۲۴/۶۰۲	۱۲/۳۱
	۱۳۸۰	۱۸/۱۲۹		۲۰/۱۷
	۱۳۸۱	۲۲/۰۳۶		۲۱/۵۵
	۱۳۸۲	۲۹/۵۶۱		۳۴/۱۵
	۱۳۸۳	۳۸/۱۹۹		۲۹/۲۲

جدول ۴ روند ارزش صادرات غیرنفتی در طول برنامه‌های توسعه

(میلیون دلار)

دوره	سال	شاخص	میانگین دوره	نرخ رشد سالیانه
برنامه چهارم توسعه	۱۳۸۴	۴۳/۰۸۵	۵۴/۹۷۰	۱۲/۷۹
	۱۳۸۵	۵۰/۰۲۰		۱۶/۱۰
	۱۳۸۶	۵۸/۲۴۰		۱۶/۴۳
	۱۳۸۷	۶۸/۵۳۳		۱۷/۶۷
	۱۳۸۸	-		-

مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نامه مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۶ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شماره ۱۱۱۶۶۰/۸۸.

یکی از معضلات این حمایت‌ها آن است که همواره عده‌ای در صف اخذ مجوز دریافت این مزایا قرار دارند و خود را محق دریافت این حمایت‌ها می‌دانند و وجود تبعیض و حمایت را در کنار خود عاملی برای ایجاد فضای ناسالم رقابتی به حساب می‌آورند و تقاضا دارند به گروهی پیوندند که در حال استفاده از این مزایا هستند. بنابراین درخواست‌ها برای بهره‌مندی از این مزایا ادامه دارد و گروهی که با حمایت به فعالیت خود ادامه می‌دهند به دلیل برخورداری از این حمایت‌ها به رفع ساختاری و اساسی مشکلات خود نمی‌پردازند. از این رو حمایت از بخش‌های دارای معضل یا صنایع نوپا فقط در کوتاه‌مدت توصیه می‌شود و همواره باید از حمایت‌های بلندمدت پرهیز شود.

به‌هرحال افزایش معافیت‌های مالیات و اختصاص زمان طولانی برای این معافیت‌ها منجر به افزایش فشار برای دیگر کالاها و اعمال نرخ‌های بالاتر برای بخش‌های فعال اقتصادی می‌شود و تخصیص بهینه منابع را با مخاطره مواجه می‌سازد. بنابراین محدودیت معافیت‌های قانونی و نظارت بر چگونگی اجرای آنها از اهمیت زیادی برخوردار است.

#### ۴-۲-۳ بررسی کمی واردات

در این بخش از مقاله روند واردات در طول سال‌های برنامه اول تا چهارم بررسی می‌شود تا بتوان تأثیر تغییر سیاست جایگزینی واردات به توسعه صادرات در سال‌های پس از برنامه سوم توسعه را ارزیابی کرد.

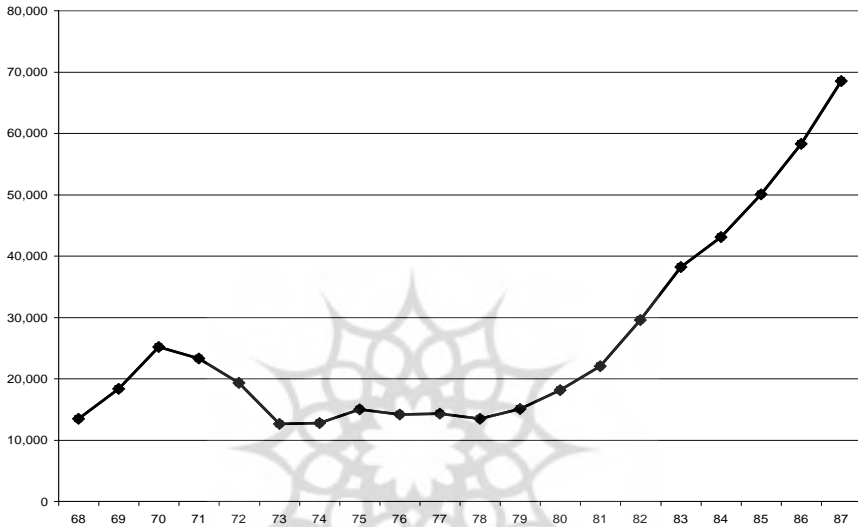
مطابق جدول ۴، واردات در کشور منطبق با سیاست‌های تجاری جایگزینی واردات و یا توسعه صادرات به دو بخش اصلی تقسیم می‌شود. در طول سال‌های برنامه اول و دوم توسعه که سیاست جایگزینی واردات با هدف محدودیت واردات و تمرکز بر تأمین مصرف از تولیدات داخلی متمرکز بوده است، واردات روندی نوسانی داشته و از ۱۹/۹ میلیارد دلار در طول سال‌های برنامه اول به ۱۳/۹ میلیارد در طول سال‌های برنامه دوم نیز کاهش یافته است. با این حال این روند تغییر یافت و با گسترش آزادسازی‌های اقتصادی در طول برنامه‌های سوم و چهارم به ترتیب به ۲۴/۶ و ۵۴/۹ میلیارد دلار رسید.

این روند دقیقاً نشان‌دهنده تغییر سیاست جایگزینی واردات در طول برنامه‌های اول و دوم به سیاست تشویق و توسعه صادرات و آزادسازی تجاری در سال‌های برنامه سوم و چهارم بوده است. به جز سال‌های ابتدایی برنامه اول بیشترین نرخ رشد واردات به سال‌های پایانی برنامه سوم بازمی‌گردد که واردات حدود ۳۰ درصد رشد داشته است.

البته در بررسی ارزش واردات باید به تفکیک کالاهای وارداتی توجه کرد زیرا کالاهای مواد اولیه، سرمایه‌ای و واسطه‌ای که در طول سال‌های اخیر حدود ۸۵ درصد واردات کشور را تشکیل می‌دهند نه تنها رقیب کالاهای نهایی تولید داخل محسوب نمی‌شود،<sup>۱</sup> بلکه این کالاها در مسیر تولید استفاده می‌شوند و به تولید کمک می‌کنند. فقط حدود ۱۵ درصد از کالاهای وارداتی مصرفی هستند و می‌توانند رقیب کالاهای نهایی تولید داخل محسوب شوند. البته در بررسی دقیق آثار واردات بر بازار داخلی باید به حجم

۱. گمرک جمهوری اسلامی ایران، نامه مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۸، مدیرکل آمار و فناوری اطلاعات و ارتباطات با شماره

کالاهای قاچاق که به صورت غیررسمی به کشور وارد می‌شوند، نیز توجه کرد.



مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نامه مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۶  
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شماره ۱۱۱۶۶۰/۸۸.

نمودار ۳ ارزش واردات در طول برنامه‌های توسعه (میلیون دلار)

### ۳-۳ روند سیاستگذاری در بخش زیرساخت‌های بازرگانی در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه

احکام متعدد بخش بازرگانی در حوزه زیرساخت‌ها در برنامه‌های توسعه بر ۱۰ بخش مجزا به شرح جدول ۵ متمرکز شده است.

جدول ۵ مقایسه احکام قانونی بخش بازرگانی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه در حوزه زیرساخت‌ها

ردیف	موضوع	ماده مشابه برنامه اول	ماده مشابه برنامه دوم	ماده مشابه برنامه سوم	حکم قانونی برنامه چهارم
۱	تجهیز مبادی و گمرک	-	جزء ۴ بند «ب» تبصره «۲۵»	-	بند «ج» ماده (۳۴) بند «الف» ماده (۳۳)
۲	بازارچه‌های مرزی	-	-	بند «ط» ماده (۷۱)	بند «و» ماده (۳۳)
۳	تجارت الکترونیک	-	تبصره «۹۶»	ماده (۱۱۲)	بند «ط» ماده (۳۳) جزء ۴ بند «ط» ماده (۳۳) تبصره بند «ط» ماده (۳۳)
۴	اطلاع‌رسانی	-	تبصره «۲۶»	بند «الف» ماده (۱۱۶) بند «ب» ماده (۱۱۶)	جزء ۱ بند «ط» ماده (۳۳) جزء ۱ بند «الف» ماده (۳۹)
۵	مناطق آزاد	تبصره «۱۹»	تبصره «۲۸»	-	بند «الف» ماده (۳۵) بند «و» ماده (۳۵)
۶	مناطق ویژه	تبصره «۲۰»	جزء ۱ بند «د» تبصره «۲۵»	-	-

جدول ۵ مقایسه احکام قانونی بخش بازرگانی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه در حوزه زیرساخت‌ها

ردیف	موضوع	ماده مشابه برنامه اول	ماده مشابه برنامه دوم	ماده مشابه برنامه سوم	حکم قانونی برنامه چهارم
۷	اصلاح قانون	-	جزء ۲ بند «ب» تبصره «۲۵» تبصره «۲۷»	-	بند «ل» ماده (۳۳) بند «الف» ماده (۳۵)
۸	سیاست‌های مالی، خدمات بازرگانی و فضای کسب و کار	-	بند «ل» تبصره «۲۲» بند «ن» تبصره «۲۲»	-	بند «ک» ماده (۳۳) بند «د» ماده (۳۷)
۹	موافقت‌نامه‌های بین‌المللی	-	تبصره «۲۳»	-	تبصره بند «ی» ماده (۳۳)
۱۰	سازمان توسعه تجارت	-	-	-	بند «ی» ماده (۳۳)

مأخذ: برنامه‌های اول تا چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

### ۳-۳-۱- تجهیز مبادی تجاری و گمرک

سازمان گمرک اصلی‌ترین دستگاه ناظر بر ورود و خروج کالا از قلمرو گمرکی کشور است و کارایی امور اجرایی آن نقش مهمی در سیاست‌های تجاری و تسهیل فضای کسب و کار کشور دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۶: ۲۲).

با توجه به نقش گمرک در نظام اقتصادی کشور و جایگاه این فعالیت‌ها در چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی نظام و لزوم تقویت ارتباطات در دنیای امروز به‌منظور توسعه تجارت سالم و حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، بازرگاری و نوسازی روابط گمرکی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است؛ زیرا گمرک، دستگاه اصلی متولی اجرای سیاست‌های بازرگانی در کشور است و ناکارایی در نظام گمرکی علی‌رغم کارایی تمام

سیاست‌های بازرگانی می‌تواند به اختلال در بازرگانی کشور بیانجامد. در برنامه‌های توسعه کشور کاملاً به گمرک به‌عنوان یک زیرساخت اساسی توجه نشده است و فقط در جزء ۴ بند «ب» تبصره «۲۵» قانون برنامه دوم به تجهیز گمرک‌های کشور و ایجاد انبارهای فنی و سردخانه و همچنین حذف مراحل اداری غیرضروری صدور کالا به منظور ارسال سریع محمولات به بازارهای مصرف اشاره شده و در بند «ج» ماده (۳۴) برنامه چهارم نیز به انجام کلیه امور تجاری از طریق بنادر و اسکله‌های تجاری و گمرکات رسمی تأکید شده است و مطابق بند «الف» ماده (۳۳) نیز تجهیز مبادی و مجاری ورودی کشور، نسبت به توسعه ترانزیت و عبور مطمئن، آزاد و سریع همه کالاها و خدمات با نرخ رقابتی مورد نظر قرار گرفته است.

## ۲-۳-۳ مناطق آزاد و ویژه

یکی دیگر از اهداف اقتصادی که با استفاده از اصلاحات تعرفه‌ای اتخاذ می‌شود، تشکیل مناطق معاف از حقوق و عوارض<sup>۱</sup> است که در ایران به مناطق آزاد تجاری<sup>۲</sup> معروف است. در این مناطق کالاها بدون پرداخت حقوق و عوارض ورودی، تخلیه و انبار و مجدداً بارگیری و حمل می‌شوند. هدف اصلی از ایجاد این مناطق جذب سرمایه‌های خارجی است. این مناطق در نقاطی که از زیرساخت‌های مناسب مانند حمل و نقل کالا برخوردارند، ایجاد می‌شود و مبدأ واردات آزاد مواد خام و اولیه و صادرات آزاد محصولات تولید یا مونتاژ شده است. از دلایل موفقیت این مناطق می‌توان دسترسی به نیروی کار ماهر، ارزان و فراوان دانست. صنایع فاقد مزیت داخلی را می‌توان به این مناطق منتقل کرد تا مزیت بیشتری داشته باشند یا تولیدات داخلی با استفاده از سرمایه‌گذاری‌های خارجی به بازارهای خارجی دسترسی پیدا کنند. تأسیس مناطق آزاد و ویژه اقتصادی از ابتدای برنامه اول مورد توجه برنامه‌ریزان و سیاستگذاران قرار گرفت.

مطابق تبصره «۱۹» قانون برنامه اول به دولت اجازه داده شد که برای تأسیس حداکثر

---

1. Duty Free Zone  
2. Free Trade Zone

سه نقطه از نقاط مرزی کشور به عنوان مناطق آزاد تجاری - صنعتی اقدام کند و مطابق تبصره «۲۰» همین قانون به گمرک ایران و سازمان بنادر و کشتیرانی تکلیف شد که به تأسیس مناطق ویژه حراست شده در مبادی ورودی و یا گمرکات داخلی به منظور پشتیبانی تولید اقدام کنند. هدف اصلی از ایجاد این مناطق نگهداری به صورت امنی از مواد اولیه، قطعات، ابزار و مواد تولیدی که بدون انتقال ارز وارد می شود، است.

در احکام مندرج در برنامه دوم نیز به این موضوع مهم توجه شد و مطابق تبصره «۲۸» قانون برنامه دوم ایجاد مراکز بهداشتی و درمانی در محدوده مناطق آزاد مورد نظر قرار گرفت. در جزء ۱ بند «د» تبصره «۲۵» این قانون مجدداً بر ایجاد مناطق ویژه حراست شده در مبادی ورودی و یا گمرک های داخلی به منظور پشتیبانی از تولیدات داخلی و توسعه صادرات غیرنفتی و ایجاد تحرک در اقتصاد منطقه ای تأکید شده است و در همین حکم به ورود کالا از مناطق مذکور برای مصرف داخلی تابع مقررات صادرات و واردات و صدور کالا از این مناطق بدون هیچ گونه تشریفات اشاره شده است.

در بند «الف» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه تعیین مدیریت سازمان های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، به عنوان بالاترین مقام اجرایی منطقه مورد نظر قرار گرفت و بند «و» این ماده نیز به معافیت مبادلات کالا بین مناطق آزاد و خارج از کشور و نیز سایر مناطق آزاد از تمامی حقوق ورودی، عوارض (به استثنای عوارض موضوع ماده (۱۰) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۲/۶/۷) و مالیات اشاره کرده است.

هرچند در سیاست های برنامه ای کشور به تأسیس این مناطق اشاره شد و برخی رویکردها نیز مورد نظر قرار گرفت ولی سیاست کلی کشور درخصوص چگونگی آمایش سرزمینی این مناطق و توسعه و تکثیر آنها مبهم است. هرچند مناطق آزاد به عنوان یکی از ابزارهای توسعه کشورها محسوب می شوند. ولی دستیابی به اهداف این مناطق با تأسیس این مناطق به دست نمی آید. معافیت حقوق ورودی برای کالاهایی که به این مناطق وارد



می‌شوند به این دلیل است که این مناطق در اصل مناطقی برای پردازش و صادرات می‌باشند ولی در ایران در عمل به مبادی وارداتی تبدیل شده‌اند و این امر موجب نوعی معافیت مالیاتی در حقوق ورودی و کاهش حمایت از برخی صنایع داخلی می‌شود و برای جبران این کاهش باید نرخ‌هایی بالاتر بر واردات رسمی اعمال شود. این امر خود منجر به محدود شدن واردات رسمی و گرایش به اقتصاد زیرزمینی می‌شود.

#### ۴ نگاهی به سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه در بخش بازرگانی و الزامات برای توسعه

در قسمت‌های قبلی مقاله به بررسی عملکرد برنامه‌های قبلی توجه شد ولی آنچه می‌تواند قبل از ارائه برنامه توسط دولت به‌عنوان راهنمایی برای بررسی الزامات برنامه پنجم باشد، سیاست‌های کلی برنامه پنجم است که از طرف مقام معظم رهبری ابلاغ شده است.

در بررسی سیاست‌های کلی برنامه پنجم<sup>۱</sup> که در پنج بخش امور فرهنگی، علمی و فناوری، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و دفاعی و امنیتی، از طرف مقام معظم رهبری ابلاغ شده است، بخش اقتصادی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است به‌نحوی که از ۴۵ سیاست ابلاغ شده، پانزده سیاست به حوزه اقتصاد در دو حوزه رشد مناسب اقتصادی و گسترش عدالت اجتماعی معطوف است.

مهم‌ترین اجزای امور اقتصادی، بخش بازرگانی است که نه تنها به‌عنوان یکی از بخش‌های اقتصادی، بلکه به‌عنوان نماد و نشانگر رونق اقتصادی در تعاملات اقتصاد کشور با خارج از اهمیت و جایگاه بسزایی برخوردار است. در بررسی سیاست‌های مربوط به بخش بازرگانی مستقیماً به سه سیاست به شرح ذیل می‌توان اشاره کرد:

---

۱. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در چارچوب سند چشم‌انداز بیست‌ساله، متن ابلاغی مقام معظم رهبری به رئیس‌جمهوری، رئیس مجلس، رئیس قوه قضائیه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱.

۱. بند «۲۹» سیاست‌ها از قسمت الف (رشد مناسب اقتصادی) از بخش امور اقتصادی: «تأکید بر راهبرد توسعه صادرات به‌ویژه در بخش خدمات با فناوری بالا به‌نحوی که کسری تراز بازرگانی بدون نفت کاهش یافته و توازن در تجارت خدمات ایجاد گردد».

۲. بند «۳۰» سیاست‌ها از قسمت الف (رشد مناسب اقتصادی) در بخش امور اقتصادی: «گسترش همه‌جانبه همکاری با کشورهای منطقه جنوب غربی آسیا در تجارت، سرمایه‌گذاری و فناوری».

۳. بند «۲-۳۵» از قسمت ب (گسترش عدالت اجتماعی) از بخش امور اقتصادی: «گسترش فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی و سواحل جنوبی و جزایر با استفاده از ظرفیت‌های بازرگانی خارجی کشور».

اصلی‌ترین مواردی که از مقایسه این سیاست‌ها با روند حاکم بر سیاست‌های تجاری در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه حاصل می‌شود، به شرح زیر است:

- تأکید مجدد بر ادامه راهبرد توسعه صادرات به‌عنوان استراتژی بازرگانی کشور،
- تمرکز و تأکید ویژه بر صادرات خدمات به‌خصوص خدمات با فناوری بالا،
- ارائه راهکارهایی برای کاهش و جبران کسری تراز بازرگانی بدون نفت،
- تلاش برای ایجاد توازن در تجارت خدمات،
- توجه به شاخص‌های تعاملات منطقه‌ای از جمله اکمال تجاری برای گسترش همه‌جانبه همکاری با کشورهای منطقه،
- گسترش فعالیت‌های اقتصادی و ظرفیت‌های بازرگانی خارجی در مناطق مرزی و سواحل جنوبی و جزایر.

## ۵ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی تاریخی سیاست‌های برگرفته از تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که طیف سیاست‌های تجاری (از دخالت کامل دولت و ایجاد محدودیت در تجارت با اتخاذ

سیاست جایگزینی واردات تا آزادسازی تجاری و گسترش بازرگانی به وسیله اتخاذ سیاست توسعه صادرات) همواره دستخوش تغییراتی بوده است.

این تغییرات بیشتر دستخوش بروز جنگ‌های جهانی و بحران‌های بین‌المللی بوده است. این جنگ‌ها و بحران‌های اقتصادی پیامدهای اقتصادی نامساعدی مانند نابودی زیرساخت‌های اقتصادی، کاهش سطح تولید، کسری گسترده تراز تجاری، افزایش بیکاری، بروز تورم‌های فزاینده و ... را در پیش داشت. در سال‌های بعد از جنگ و یا شروع بحران‌های مالی و تجاری جهانی، کشورها با نگاهی درون‌گرا به داخل کشور سعی داشتند تا به رفع مشکلات داخلی بپردازند. بنابراین حمایتگرایی را در رأس سیاست‌های تجاری قرار دادند و سعی می‌کردند بیشترین حمایت را از تولیدات داخلی به عمل آورند و ورود کالا به داخل کشور را محدود کنند. بعد از اصلاح زیرساخت‌ها و دستیابی به سطوح تولید انبوه دیگر تقاضای داخلی پاسخ‌گوی تولیدات و عرضه گسترده کالاها نبود و تولیدکنندگان به بازارهای وسیع‌تری برای فروش محصولات تولیدی نیاز داشتند. از این رو این بار سیاست‌های آزادسازی تجاری را در دستور کار قرار می‌دادند تا بتوانند از حداکثر ظرفیت اقتصادی خود به دلیل افزایش صادرات بهره‌برداری کنند؛ زیرا «برخی ویژگی اقتصاد باز را اقتصادی دانسته‌اند که در آن جانب‌داری از صادرات وجه غالب باشد» (گریفین، ۱۳۷۵).

نتیجه اصلی حاصل از این مطالعه آن است که روند برنامه‌ریزی در ایران مؤید همین روند معقول مذکور است؛ زیرا در برنامه‌های اول و دوم توسعه که بعد از سال‌های جنگ و در دوران بازسازی اقتصادی کشور تصویب شد، سیاست جایگزینی واردات حاکم می‌باشد و در سال‌های برنامه‌های سوم و چهارم که زیرساخت‌ها تهیه و مراحل اولیه تولید شکل گرفت برنامه‌ها بر محور توسعه صادرات تنظیم شده که مراحل بعدی رشد را ترسیم می‌کند. نکته مهم در این مسیر اجرای صحیح سیاست‌ها و ادامه مسیر است که در هر دو حوزه خلأهایی مشاهده می‌شود به نحوی که برخی از احکام مهم و اساسی برنامه چهارم به طور کامل اجرا نشده است و مواردی در نقض این برنامه مشاهده می‌شود.

با توجه به مطالب بیان شده پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱. در بررسی احکام و سیاست‌های مندرج در مواد قانون برنامه‌های اول تا چهارم مشاهده می‌شود که برخی سیاست‌های مندرج در قوانین برنامه‌ای تکراری هستند و بدون تغییر و یا آسیب‌شناسی دلیل عدم موفقیت آنها و اصلاح هدفمند به همان صورت در قوانین بعدی تکرار شده‌اند، از این رو تکرار آنها در برنامه پنجم بدون بررسی دلایل عدم اجرا و اصلاح آنها امری بیهوده است، زیرا مجدداً به عنوان احکامی اجرا نشده، باقی می‌مانند.
۲. برخی دیگر از سیاست‌های مندرج در برنامه‌ها بدون انجام تشریفات قانونی و اصلاح قانون بلا تکلیف ماندند و اجرا نشدند. لازم است به منظور حسن اجرای قانون و نظارت بر آن در مواد قانونی ضمانت اجرای احکام لحاظ شود تا اتخاذ سیاست‌های بازرگانی مناسب فقط سطح انتظارات را افزایش ندهد و به مرحله اجرا نیز واصل شود.
۳. برخی دیگر از سیاست‌های مندرج در برنامه‌ها نیز به قوانین دائمی انتقال یافتند و یا قوانینی مشخص برای آنها به تصویب رسیده است، پیشنهاد می‌شود که این مسیر برای اهداف دیگر نیز اجرا شود تا هر حکمی که دارای قوانین خاص است به صورت خاص در قوانین مربوط به خود قرار گیرد.

## منابع و مآخذ

اداره مقررات صادرات و واردات (۱۳۸۷). قانون مقررات صادرات و واردات مصوب ۱۳۷۲/۷/۴ و جداول ضمیمه آن براساس آخرین تغییرات سیستم هماهنگ شده توصیف و کدگذاری کالا، سال ۱۳۸۷، شرکت چاپ و نشر بازرگانی وابسته به مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

امیدبخش، اسفندیار (۱۳۸۵). از موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت تا سازمان جهانی تجارت، ساختار، قواعد، موافقت‌نامه‌ها، سازمان جهانی تجارت، نمایندگی تام‌الاختیار تجاری، تهران، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، وزارت بازرگانی.

بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نامه مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۶ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شماره ۱۱۱۶۶۰/۸۸.

بخش نامه شماره ۲۱۰/۷۸۸ مورخ ۱۳۸۷/۳/۱۹ سازمان توسعه تجارت.

پورمقیم، سیدجواد (۱۳۷۵). تجارت بین‌الملل، نظریه‌ها و سیاست‌های بازرگانی، تهران، نشر نی.

تاری، فتح‌اله و همکاران (۱۳۸۷). طرح پژوهشی نقش تعرفه‌ها در واردات و نظام مناسب در تعیین تعرفه کالاهای وارداتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، گروه بازرگانی.

تودارو، مایکل (۱۳۷۸). توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه غلامعلی فرجادی، تهران، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه.

حافظی، مجتبی (۱۳۷۷). «اثر بخشی تجارت خارجی بر رشد اقتصادی با استفاده از تکنیک‌های هم‌گرایی»، تهران، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی.

حیدری، محمد (۱۳۸۱). «بررسی رابطه علی بین تجارت خارجی و رشد اقتصادی یک الگوی خودهمبسته‌برداری برای اقتصاد ایران»، دانشکده ادبیات و علوم انسانی (اقتصاد) شیراز.

رضازاده محمدی، محمد (۱۳۷۶). «تجارت خارجی و رشد اقتصادی در ایران و کشورهای نفت‌خیز»، تهران، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه.

سیاست های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در چارچوب سند چشم انداز بیست ساله، متن ابلاغی مقام معظم رهبری به رئیس جمهور، رئیس مجلس، رئیس قوه قضائیه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱.

سیدشکری، خشایار (۱۳۷۸). «تأثیر سیاست های حمایتی بر صادرات غیر نفتی»، پایان نامه کارشناسی ارشد، تهران، دانشگاه تهران.

شاعری، علی اکبر (۱۳۵۷). تحقیقی پیرامون نقش سیاست بازرگانی خارجی در توسعه اقتصادی ایران، دانشگاه تهران، دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی.

عظیمی، رضا (۱۳۷۷). بررسی عوامل مؤثر بر نرخ رشد بخش های غیر نفتی با تأکید بر نقش تجارت خارجی در ایران، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی.

قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی، تأیید مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ شورای نگهبان.

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی، تأیید مصوب ۱۳۸۳/۷/۱۶، مجمع تشخیص مصلحت نظام.

قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی، تأیید مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ شورای نگهبان.

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی، تأیید مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ شورای نگهبان.

قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی، مصوب ۱۳۸۷/۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۸۷/۷/۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

گریفین، کیت (۱۳۷۵). راهبردهای توسعه اقتصادی، ترجمه حسین راغفر و محمدحسین هاشمی، تهران، نشر نی.

گمرک جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۷). نامه هجدهم شهریور مدیرکل آمار و فناوری اطلاعات و ارتباطات با شماره ۲۲/۷۴/۲۵۳/۱۵۶۷۸۹.

\_\_\_\_\_ رابطه برنامه‌های توسعه و سیاستگذاری در بخش بازرگانی خارجی ۹۳

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶). «اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه امور گمرکی، بررسی مواد لایحه»، تهران، دفتر مطالعات اقتصادی و حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱-۷۴۷۸.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸). قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران، لوح حق (حافظه قوانین)، مجموعه قوانین و مقررات کشور، دفتر فناوری‌های نوین، معاونت پژوهشی.

مسعودزادگان، سعید (۱۳۸۱). بررسی اثر تجارت خارجی بر رشد اقتصادی ایران با استفاده از جدول داده - ستانده (۱۳۷۳-۱۳۶۷)، همدان، دانشگاه بوعلی سینا، دانشکده ادبیات و علوم انسانی.

میرجلیلی، حسین (۱۳۸۰). نظریه سیاست استراتژیک تجاری و کاربرد آن در توسعه صادرات صنعتی ایران، دانشگاه امام صادق (ع)، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد.

Helleiner, G. K. (1986). "Outward Orientation, Import Instability and African Economic Growth: An Empirical Investigation", in S. Lall and F. Stewart, eds. , Theory and Reality in Economic Development, London, Macmillan.

Ionsascu. D. "Strategic Tariff Protection, Market Conduct, and Government ..."  
[www. estg. org/etsg 2003/ papers/ionascu. Pdf](http://www.estg.org/etsg 2003/papers/ionascu. Pdf).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی