



موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

**بررسی چارچوب قانونی تدوین سیاست تجاری در کشورهای منتخب**

**گزارش پشتیبان شماره ۴۸**

**طرح تدوین سند سیاست تجاری ایران**

**مجری: صادق ضیاءبیگدلی**

**(برگرفته از فاز اول طرح سند سیاست تجاری)**

مهرماه ۱۳۹۷

## بررسی چارچوب قانونی تدوین سیاست تجاری در کشورهای منتخب<sup>۱</sup>

### روند سیاست تجاری در جهان در حوزه نظر و عمل

بررسی ادبیات سیاست‌های تجاری نشان می‌دهد که هیچ نسخه واحدی برای همه کشورها وجود ندارد و کشورها می‌بایست در مسیر توسعه اقتصادی بین طیفی از رژیم‌های تجاری و درجاتی از آزادسازی، گزینه مناسب را متناسب با شرایط تاریخی خود انتخاب کرده و در چارچوب آن سیاست‌های تجاری خود را دنبال کنند. از دیدگاه نظری در فضای اقتصاد آزاد و باز یا باید جریان کالایی برقرار باشد و یا عوامل تولید جابجا خواهد شد. تجارت بین‌الملل مشحون از نظریات اقتصادی فراوانی از این نگرش است. از مزیت مطلق آدام اسمیت تا مزیت نسبی ریکاردویی و نگرش تئوریک هکشر و اوهلین به نقش قیمت عوامل تولید در تجارت می‌توان اشاره نمود. مجموعه این مباحث جملگی بر افزایش تولید جهانی در کنار رشد تجارت تاکید دارند که ضمن اینکه در آمد ملی کشورها را متناسب با مزیت‌های تولیدی افزایش می‌دهد، فزونی رفاه عمومی را هم تضمین می‌کند. امروز حتی تئوری‌های تجارت بین‌المللی به تجارت درون صنعتی سوق یافته است، به این معنا که هم از کالایی که کشور تولید می‌کند و در آن مزیت دارد، صادر نماید و هم همان کالا را وارد نماید. این به منزله تنوع بخشی به کالاهای مورد نیاز جامعه می‌باشد. در عین حال تجربه عملی کشورها در حوزه تجارت خارجی تجربیات متفاوتی از سیاست‌ها و استراتژی‌ها متناسب ساختار اقتصادی آنها نشان می‌دهد که در این بخش به مواردی از این موضوعات پرداخته شده است.

### ۴-۱. سیر تحول نظریه‌های سیاست تجاری در جهان

نظریه‌های اولیه‌ای که بر عدم‌مداخله دولت و تجارت آزاد حول محورهای مزیت مطلق (اسمیت)، مزیت نسبی (ریکاردو) و فراوانی و شدت کاربرد عوامل تولید (هکشر- اوهلین) تمرکز یافته بودند، در عمل با محدودیت روبرو شده‌اند. تعقیب چنین رویکردهایی در برخی کشورها، به دلیل وجود رقابت ناقص در بازارهای جهانی و بی‌توجهی به صرفه‌های ناشی از مقیاس، نهایتاً طرح سیاست راهبرد تجاری در اقتصاد جهانی را موضوعیت بخشیده است. این رویکرد مداخله‌گزینشی دولت در شرایط رقابت ناقص به‌منظور پشتیبانی از صادرات و انتقال رانت از بنگاه‌های خارجی به داخل را توصیه می‌کند. بر مبنای نظریه سیاست راهبردی تجاری، یک کشور می‌تواند مزیت رقابتی را در حوزه‌هایی که برای رشد آتی اقتصادی‌اش ضروری است، ایجاد کند. این مزیت می‌تواند از طریق حمایت تجاری موقت، پرداخت یارانه صادراتی، اعطای مزایای مالیاتی و طرح‌های همکاری مشترک دولت و صنعت، برای صناعی که توانایی رشد پویا و ایفای نقش کارساز در رشد اقتصادی پایدار را دارند ایجاد شود. از این رو بسیاری از کشورها با این رویکرد با معیارهایی چون سودآوری، رانت نیروی کار (تفاوت دستمزدها و بهره‌وری)، انرژی بری کمتر، مزیت هزینه‌ای و دانش

<sup>۱</sup> منبعث از خلاصه طرح مطالعاتی

«تدوین سیاست تجاری ایران»

(فاز اول: واردات)

بری (دانش فنی و مهارت نیروی کار) و ایجاد اشتغال درصدد ایجاد مزیت‌های رقابتی در مسیر توسعه اقتصادی بلندمدت خود برآمده‌اند.

نهایتاً نهادگرایان با رویکرد نظری خاص خود نشان داده‌اند که تجارت آزاد در شرایطی که اقتصادها در موقعیت توسعه‌ای متفاوتی هستند، به بازی با حاصل جمع صفر تبدیل می‌شود و نمی‌تواند به نفع همه باشد. آنها بجای سیاست آزادسازی تجاری، یکپارچگی سیاست‌های صنعتی، تجاری و فناورانه را مورد تأکید قرار داده و عنوان کرده‌اند که برای همپایی فناورانه با پیشگامان، کشورهای در حال توسعه می‌بایست سیاست‌های صنعتی و تجاری متناسب با شرایط تاریخی خود و در هماهنگی با یکدیگر را دنبال کنند.

#### ۴-۲. آموزه‌هایی از اجرای سیاست تجاری در ۱۰ کشور منتخب جهان

بررسی تطبیقی تجربه سیاست تجاری در ۱۰ کشور ایالات متحده آمریکا، اتحادیه اروپا، ژاپن، برزیل، چین، مکزیک، روسیه، هند، ترکیه و ویتنام در زمینه سیاست‌های تجاری حاوی برخی آموزه‌های عمومی و خاص برای ایران است. همه کشورهای مورد مطالعه اکنون عضو سازمان جهانی تجارت می‌باشند و بنابر تعهدات خود موظف به رعایت اصول و ضوابط این سازمان و کلیه موافقتنامه‌های آن هستند. همین ویژگی به طرف‌های اقتصادی آن‌ها اطمینان خاطر می‌دهد که این کشورها مطابق با قواعد بین‌المللی پذیرفته شده در زمینه‌های اقتصادی و تجاری فعالیت می‌کنند.

#### ۴-۲-۱. تقویت نهادهای سیاست‌گذاری تجاری با رویکرد یکپارچگی سیاست‌های صنعتی، تجاری، فناورانه و کلان اقتصادی

با توجه به اهمیت فزاینده حوزه‌های کارکردی و تخصصی امور تجاری، نقش و جایگاه دستگاه‌های کارکردی و تخصصی در عرصه روابط خارجی و دیپلماتیک برجسته‌تر شده است، بطوریکه بعضاً با تکیه بر جهانی شدن و افزایش اهمیت دیپلماسی تجاری بر لزوم بازتعریف وظایف و ساختار سازمانی وزارت امور خارجه و ضرورت واگذاری مسائل ماهوی و کارکردی به وزارخانه‌ها یا دستگاه‌های مربوطه اشاره می‌شود.

- در برزیل، اتاق تجارت خارجی مسئولیت تدوین، تصویب، هماهنگی و اجرای سیاست تجاری در مورد کالا و خدمات را به عهده دارد که جزئی از شورای دولتی ریاست جمهوری است. در این کشور، وزارت توسعه، صنعت و تجارت خارجی بر اساس رهنمودهای اتاق تجارت خارجی به اجرای سیاست تجاری می‌پردازد و بخش خصوصی هم می‌تواند از طریق شورای مشورتی بخش خصوصی در اتاق تجارت خارجی در تدوین سیاست تجاری مشارکت کند.

- در ترکیه تدوین، اجرا و هماهنگی سیاستهای تجارت خارجی به عهده وزارت اقتصاد (معاونت تجارت خارجی پیشین نخست‌وزیری) است، بدین ترتیب هدایت و مدیریت سیاست تجاری به دستگاه‌های تخصصی و گاه در سطوحی فرا وزارخانه‌ای سپرده شده است و سعی می‌شود این کار با مشارکت کلیه ذی‌نفعان و بازیگران مرتبط اعم از دولتی و غیردولتی انجام گیرد.

- در ایالات متحده آمریکا نهادی فراوزارخانه‌ای زیر نظر رئیس جمهور وظیفه هماهنگی و تدوین سیاست تجاری در قوه مجریه را عهده‌دار است و رئیس این نهاد عضو کابینه، سخنگوی مسائل تجاری، مشاور اصلی رئیس جمهور، مذاکره‌کننده ارشد تجاری و مسئول دیپلماسی تجاری کشور می‌باشد.

#### ۴-۲-۲. کارآمد سازی نظام تعرفه‌ای از طریق تنوع بخشی به ابزارها و اعمال حمایت‌های تجاری از بخش‌های

##### خاص

کشورها برحسب نیازشان علاوه بر تعرفه‌های ارزشی به اعمال تعرفه‌های خاص، ترکیبی، مختلط و گزینشی دست زده‌اند. تعرفه‌های خاص و ترکیبی غالباً برای کالاهای کشاورزی بکار می‌روند و معمولاً میزان تعرفه‌ها را کمتر از واقع نشان می‌دهند. کشورهایی که از حساسیت بخش‌های تولیدی خود بخوبی واقف‌اند، ضمن حفظ تعرفه‌های نسبی بالا برای تولیدات حساس خود، فهرست آنها را در لیست منفی خود برای اعطای ترجیحات در موافقت‌نامه‌های منطقه‌ای یا تجارت آزاد وارد می‌کنند تا از کاهش تعرفه آنها جلوگیری کنند. منسوجات، پوشاک، کفش و خودرو نیز بدلیل ارزش بالای مصارف آنها و آثار اشتغال‌زایی و سرریز آن در اقتصاد از صنایع مورد حمایت به حساب می‌آیند. تقریباً در همه کشورهای مورد بررسی نفت، ماشین‌آلات غیر الکتریکی و ماشین‌آلات الکتریکی متداول‌ترین گروه‌های با تعرفه بسیار پایین بوده‌اند و برای تولیدی ارزان‌تر و رقابت‌پذیرتر واردات ماشین‌آلات و مواد اولیه لازم جهت تولید را با تعرفه‌های بسیار پایین وارد می‌کنند.

#### ۴-۲-۳. تثبیت تعرفه‌ها و استفاده از نظام مالیاتی بجای وضع موانع غیر تعرفه‌ای و تعرفه‌های بالاتر

کشورهای مورد بررسی غالباً ردیف‌های تعرفه‌ای خود را تا ۱۰۰ درصد تثبیت نموده‌اند. البته اعمال ثبات در سیاست‌گذاری تجاری منحصر به ردیف‌های تعرفه‌ای نیست و بخش دیگری از ثبات در سیاست‌های تجاری از طریق مقید شدن کشورها به تعهدات متعدد در قالب نظام چندجانبه تجاری و در چارچوب انواع توافقنامه‌های تجاری دنبال می‌شود. به‌رغم تعهد کاهش و تثبیت تعرفه‌ها در چارچوب مقررات سازمان جهانی تجارت، اغلب کشورهای عضو همچنان برای واردات برخی کالاها موانع بیشتری را لازم می‌دانند و این امر را عمدتاً نه از طریق وضع موانع غیر تعرفه‌ای و تعرفه‌های بالاتر، بلکه عموماً از طریق برقراری مالیات‌های داخلی، به‌ویژه مالیات بر مصرف کالاهای لوکس و غیر ضروری دنبال می‌کنند. این مالیات‌ها در کنار تعرفه گمرکی عموماً بر مصرف کالاهایی نظیر محصولات دخانی، مشروبات الکلی، خودرو وضع شده‌اند. به‌طور نمونه چهار کشور چین، ویتنام، ترکیه و ژاپن به وضع مالیات داخلی بر صنعت خودرو در هماهنگی با اهداف سیاست تجاری خودرو آورده‌اند.

#### ۴-۲-۴. اعمال سیاست‌های تجاری دوسطحی در کنار سیاست‌های مالیاتی، هزینه‌ای، یارانه‌ای و آموزشی

##### مکمل

سیاست تجاری کشورها عموماً در دو سطح عمومی و خاص اعمال می‌شوند. در سطح عمومی غالباً سیاست‌های افقی که زمینه‌سازی لازم برای همه فعالیت‌های اقتصادی در عرصه کل اقتصاد را فراهم می‌نمایند مورد توجه قرار دارد. در عین حال در مواردی که کشورها تمرکز ویژه‌ای بر بخش‌های خاص دارند، با توسل به ابزارهای سیاست تجاری اهداف دقیق‌تر و مشخص‌تری به‌صورت محدود، هدفمند و زمانمند معطوف به برخی صنایع خاص و در هماهنگی با سیاست صنعتی اتخاذ و دنبال می‌شود. ضمن آنکه به‌موازات آن ایجاد رشته‌های آموزشی (دانشگاهی و حرفه‌ای) مناسب، سیاست‌های مالیاتی، پرداخت یارانه‌های

هدفمند، جهت‌دهی خریدهای دولتی و... بکار گرفته می‌شود. این رویکرد در صنعت هواپیماسازی آمریکا، منسوجات و پوشاک ترکیه، صنعت نرم‌افزار هند و بسیاری از صنایع در دیگر کشورها قابل مشاهده است.

#### ۴-۲-۵. استفاده از خریدهای دولتی برای حمایت از تولیدات ملی

ارزش خریدهای دولتی به‌طور متوسط برابر با ۱۵-۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی کشورهاست. این در حالی است که خریدهای دولتی در سازمان جهانی تجارت مشمول الزامات چندجانبه نیست و در نتیجه دولت‌ها در این زمینه از آزادی عمل نسبی برخوردارند.

- دولت برزیل از تدارکات یا خریدهای دولتی به‌عنوان ابزاری برای تشویق بنگاه‌ها یا تولیدات داخلی استفاده کرده و از جمله از طریق سفارش و خرید محصولات امبرائر به حمایت از این شرکت پرداخته یا از طریق تضمین خرید محصول به پیشبرد برنامه ملی تولید اتانول از نیشکر کمک کرده است. بعلاوه، این کشور مثل برخی دیگر از کشورها -مانند هند- برای بنگاه‌های کوچک امتیازات ویژه‌ای مثل سهمیه‌ها، حاشیه‌های ترجیحی و تشریفات مناقصه خاص قائل شده است.
- غیر از کشورهای عضو موافقت‌نامه تدارکات یا خریدهای دولتی سازمان جهانی تجارت (اتحادیه اروپا، ایالات متحده و ژاپن) که ملزم به رعایت ملاحظات تجاری و اصل عدم تبعیض هستند، سایر کشورها نیز به‌رغم اولویت قایل شدن برای خرید محصولات داخلی، کمابیش ملاحظات تجاری و رقابتی را هم مدنظر قرار می‌دهند و اولویت دادن به خرید از تولیدات ملی بدون قید و شرط نیست.

#### ۴-۲-۶. ایجاد بسترهای قانونی و مقرراتی لازم برای استفاده از ابزارهای دفاع تجاری

در مسیر الحاق به سازمان جهانی تجارت در کنار تعهد مبنی بر آزادسازی تجاری از ابزارهای دفاع تجاری شامل اقدامات ضد قیمت‌شکنی، وضع تعرفه‌های جبرانی (جبران یارانه‌های اعطایی) و اقدامات حفاظتی از صنایع (به دلیل واردات حجیم و ارزان، یا تغییرات سریع فناوریانه) بهره گرفته شده و با توجه به اینکه عملیاتی شدن ابزارهای دفاع تجاری به‌سادگی توسط بخش خصوصی میسر نبوده، آغاز این فرایند توسط دولت و با ایجاد بسترهای قانونی و مقرراتی و فرهنگ‌سازی‌های لازم صورت گرفته است.

#### ۴-۲-۷. بهره‌گیری هدفمند از ترتیبات تجاری ترجیحی، آزاد و منطقه‌ای

کشورهایی که ترتیبات تجاری ترجیحی، آزاد و منطقه‌ای هدفمندتر و گسترده‌تری داشته‌اند، بیشتر از آزادسازی تجارت خارجی سود برده‌اند. از این‌رو اغلب کشورهای مورد مطالعه از سال ۲۰۰۰ تلاش خود را برای استفاده از ترتیبات تجارت ترجیحی و آزاد افزایش داده‌اند.

#### ۴-۲-۸. هماهنگ‌سازی استانداردهای فنی با استانداردهای بین‌المللی

بررسی کشورهای منتخب نشان می‌دهد که سطح بالایی از هماهنگی استانداردهای فنی کشورها با استانداردهای بین‌المللی وجود دارد. در سال ۲۰۱۰ حدود ۸۵ درصد از استانداردهای ملی چین با استانداردهای بین‌المللی همخوانی داشت. از میان استانداردهای ملی چین، فقط ۱۵ درصد استانداردها اجباری هستند و مابقی استانداردها اختیاری محسوب می‌شوند.

هرچند سطح استانداردهای ژاپن معمولاً بالاتر از استانداردهای بین‌المللی است، اما این کشور نیز ۹۷ درصد استانداردهای صنعتی خود را با استانداردهای جهان همسان کرده یا مبتنی بر این استانداردها تغییراتی در آنها به عمل آورده است.

مکزیک هنگامی که برنامه آزادسازی تجاری خود را در پیش گرفت، برای توانمندسازی صنایع خود در جهت ارتقای کیفیت تولید و رعایت استانداردها به سرمایه‌گذاری در این زمینه پرداخت و این اقدام موجب شد که کیفیت تولیدات و نیروی کار مکزیکی ارتقاء یافته و به منطقه جذابی برای سرمایه‌گذاری‌های خارجی تبدیل شود.

#### ۴-۲-۹. توجه ویژه به تجارت خدمات و سرمایه‌گذاری در توافقات تجاری

امروزه در یک‌سوم موافقت‌نامه‌های تجارت ترجیحی، تجارت خدمات نیز پوشش داده شده می‌شود.<sup>۱</sup> همچنین در موافقت‌نامه‌های اخیر که به منظور یکپارچگی اقتصادی صورت پذیرفته است، مسائل سرمایه‌گذاری هم مطرح شده است. علاوه بر این برخی از کشورها موافقت‌نامه‌های مربوط به سرمایه‌گذاری هم دارند که موجب تقویت پیوندهای تجاری بیشتر آنها می‌شود. به‌عنوان مثال کشور ترکیه نزدیک به ۱۰۰ موافقت‌نامه سرمایه‌گذاری مشترک با طرف‌های تجاری خود منعقد کرده است. اساساً یکی از محورها و اهداف اصلی برنامه‌های اصلاحات اقتصادی و سیاست‌های تجاری کشورهای نظیر مکزیکی، هند، ترکیه، ویتنام و روسیه تسهیل رژیم سرمایه‌گذاری مشترک با طرف‌های تجاری بوده است. براین اساس کشورها با فراهم نمودن شرایط مساعد از جمله حمایت از حقوق مالکیت فکری و اعطای امتیازات و مشوق‌های گوناگون کوشیده‌اند تا به جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در بخش‌های هدف بپردازند.<sup>۲</sup>

#### ۴-۲-۱۰. هماهنگ‌سازی سیاست‌های تجاری، صنعتی و فناورانه جهت ارتقاء در زنجیره جهانی ارزش

اغلب کشورها دریافته‌اند که در مواجهه با رشد سریع فناوری که موجب تغییراتی غیرقابل پیش‌بینی می‌شود، در گزینش بخش‌های منتخب مزیت‌دار احتمال وقوع خطاهای بسیار پرهزینه وجود دارد و ممکن است در فاصله تأیید و گزینش تا اجرایی شدن آنها تغییرات مزیتی حادث شود. از این رو در تبیین سیاست‌های صنعتی و توسعه‌ای خود ضمن تمرکز بر ادغام در اقتصاد جهانی، مشارکت و ارتقاء در زنجیره‌های جهانی ارزش و اعمال سیاست‌های عمومی فناوری و تجاری همسو، بسط ارتباطات تولیدکنندگان و دانشگاه‌ها، ایجاد شهرک‌های کارآفرینی و فناوری‌های نوین و ایجاد خوشه‌های صنعتی پیشرو مورد توجه قرار گرفته است.

در این رابطه برخی نمونه‌های موفق در کشورهای مورد مطالعه می‌توان به شرکت هواپیماسازی (امبرائر) و شرکت تحقیقات کشاورزی (امبراپا) در برزیل؛ صنعت داروسازی و صنعت فناوری اطلاعات و خدمات

<sup>۱</sup> ایران تاکنون در توافقاتی محدود تجاری که با کشورهای دیگر داشته، موضوع تجارت خدمات را وارد نکرده است.

<sup>۲</sup> ایران در مقایسه با کشورهای مورد بررسی، تلاش سازماندهی شده چندانی برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی انجام نداده و تلاش‌های انجام شده نیز در فضای تحریم‌های تجاری انجام شده و شرایط حاکم بر مناسبات ایران با کشورهای توسعه‌یافته، قرین توفیق نبوده است.

وابسته به آن در هند؛ صنایع نساجی و پوشاک و صنایع کیف، کفش و چرم در ویتنام؛ و صنایع نساجی و پوشاک و صنعت خودروسازی در ترکیه اشاره کرد.

#### ۴-۲-۱۱. تسهیل تجاری به منظور ارتقاء بهره‌وری

با توجه به نقش جدی واردات در تقویت فرآیند رشد و توسعه اقتصادی که صرفاً از طریق تکیه بر منابع داخلی میسر نیست، اغلب کشورها بهبود و گسترش تسهیلات تجاری (تسریع و شفافیت امور گمرکی، کاهش تعداد اسناد و هزینه‌ها، تقلیل زمان بررسی و ترخیص، ایجاد پنجره واحد) را پیگیری کرده و از تسهیل تجاری به منظور کاهش هزینه‌ها و افزایش سرعت عملیات و ارتقای بهره‌وری ملی استفاده کرده‌اند. از برجسته‌ترین این کشورها ژاپن می‌باشد که از تسهیل تجاری به منظور کاهش هزینه‌ها و افزایش سرعت عملیات و ارتقای بهره‌وری استفاده کرده است. در این زمینه اقدامات عديده‌ای شامل نسل جدید پنجره واحد الکترونیکی، عاملین صلاحیت‌دار گمرکی (که تعدادی از آنها ۲۴ ساعته خدمات گمرکی را ارائه می‌دهند) به اجرا گذاشته شده است.

### ۱. چارچوب سیاستی سیاست‌های تجاری

#### ۵-۱. چارچوب سیاستی

اگرچه تدوین یک سند سیاست تجاری جامع و روشن مستلزم انجام مطالعات مکمل در حوزه صادرات و بررسی تطبیقی اسناد راهبردی سیاست تجاری دیگر کشورها می‌باشد (و این امر از مهرماه سال ۱۳۹۵ در فاز دوم این پروژه در حال انجام است)، با این حال مطالعه انجام‌شده تا حد زیادی بخش‌های مهمی از اهداف، راهبردها، چارچوب سیاستی مناسب برای اعمال سیاست‌های تجاری و بویژه سیاست‌های تجاری مناسب حوزه واردات را آشکار ساخته است. از این منظر تعقیب برخی سیاست‌های مطالعه حاضر در کوتاه‌مدت و میان‌مدت حتی پیش از تدوین سند سیاست تجاری و اصلاحات نهادی و قانونی پیشنهادشده در این پروژه قابل تعقیب بنظر می‌رسد. سیاست‌های پیشنهادی در قالب محورهای ۱۱گانه ذیل طبقه‌بندی شده است.

#### ۱. انسجام‌بخشی به سیاست‌های کلان اقتصادی به عنوان بستر اعمال سیاست‌های تجاری

سیاست‌های تجاری کشور طی نیم قرن گذشته بشدت تحت تأثیر ناهماهنگی سیاست‌های کلان اقتصادی و صنعتی با سیاست‌های تجاری، محیط اقتصادی کلان بی‌ثبات (که بیش از همه از فرازوفرود درآمدهای نفتی متأثر گردیده) و تحدید محیط تجاری خارجی قرار داشته است. چنین شرایطی عملاً ضمن ایجاد سلطه سیاست‌های ارزی بر سیاست‌های تجاری کشور به بسط موانع غیر تعرفه‌ای غیر فنی در نظام تجاری کشور و روزمرگی در اعمال سیاست‌های تعرفه‌ای انجامیده است. از این رو برای اعمال سیاست‌های تجاری کارآمد دستیابی به محیط کلان اقتصادی باثبات و به‌ویژه نظام ارزی قاعده‌مند اجتناب‌ناپذیر بوده و انسجام‌بخشی به سیاست‌های کلان اقتصادی به عنوان بستر اعمال سیاست‌های تجاری، اولین مؤلفه چارچوب سیاستی مناسب برای اعمال سیاست‌های تجاری کارآمد، هدفمند و اثربخش به حساب می‌آید.

## ۲. یکپارچه‌سازی و ایجاد انسجام و هماهنگی در قوانین و مقررات حوزه تجارت

بدون دسترسی به یک سند سیاست تجاری مورد وفاق و قانون جامع تجاری مدون و مدرن، نظام تجاری کشور با ابتلائات و عوارض متنوعی مواجه خواهد شد. در محیطی که دائماً فعالان اقتصادی در معرض تغییر مکرر قوانین و مقررات قرار دارند و با مجموعه‌ای از قوانین و مقررات ناهماهنگ و بعضاً متناقض مواجه هستند، دسترسی به چشم‌انداز روشنی از محیط تجاری و منافع متصور از آن ناممکن خواهد بود. از این منظر یکپارچه‌سازی و ایجاد انسجام و هماهنگی در قوانین و مقررات حوزه تجارت دومین بستر لازم برای انتظام بخشی به محیط نهادی و اعمال سیاست‌های تجاری هدفمند، کارآمد و اثربخش است.

## ۳. بازآرایی نهادها و سازمان‌های ذی‌مدخل در سیاست تجاری و بازتعریف وظائف آن‌ها با تأکید بر ایجاد شورای

### عالی سیاستگذاری تجاری

انسجام‌بخشی به سیاست‌های کلان اقتصادی و یکپارچه‌سازی و ایجاد انسجام و هماهنگی در قوانین و مقررات حوزه تجارت قطعاً مستلزم ایجاد نهادی عالی برای نظام بخشی و سامان‌دهی به سیاست‌های تجاری (هم در حوزه صادرات و هم در حوزه واردات)، ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های ذی‌مدخل در امور سیاستی و اجرایی حوزه تجارت اعم از شورای عالی صادرات، کمیسیون ماده ۱ مقررات صادرات و واردات، سازمان توسعه تجارت، گمرک ج.ا.ایران، سازمان ملی استاندارد و... و تعبیه مکانیزم‌های بازخورد و پایش و نظارت بر سیاست‌های تجاری کشور خواهد بود. از این منظر بازآرایی نهادها و سازمان‌های ذی‌مدخل در حوزه تجارت خارجی و بازتعریف وظائف آن‌ها در ظل شورایی عالی برای سیاستگذاری در این حوزه از دیگر مؤلفه‌های مهم اعمال سیاست تجاری مطلوب به حساب می‌آید. توجه به دیپلماسی تجاری و حساسیت برای حفظ و استمرار روابط تجاری با کشورهای دیگر و اجتناب از شرایطی که می‌تواند موجب قطع ناگهانی روابط تجاری شود، از جمله نکاتی است که باید مورد تأکید شورا قرار گیرد.

## ۴. بازآرایی و مهندسی مجدد نظام تعرفه‌ای کشور از نقطه‌نظر فرایندها و ابزارها و نرخ‌های تعرفه و شفاف‌سازی

### آن

بررسی نظام تعرفه‌ای کشور نشان می‌دهد این نظام غیرهدفمند و مستقل از زمان به بازآرایی و مهندسی مجدد هم از نقطه‌نظر فرایندها و ابزارها و هم از نقطه‌نظر نرخ‌های تعرفه نیازمند است. عدم استفاده از سهمیه‌های تعرفه‌ای و تعرفه‌های پلکانی و استفاده محدود و غیر هدفمند از تعرفه‌های جایگزین و فصلی، ابزارهای متعارف در دسترس سیاستگذار تجاری را به تعرفه‌های ارزشی محدود کرده است. در نظر گرفتن حقوق گمرکی برای همه ردیف‌های تعرفه به صورت سراسری (۴ درصد) موجب شده حتی با احتساب سود بازرگانی صفر، ردیف تعرفه‌ای صفر درصد وجود نداشته باشد. میانگین نرخ حقوق ورودی کالاهای واسطه‌ای در مقایسه با کشورهای مورد مطالعه بشدت بالا است و برخورداری حدود ۵۰۰ ردیف تعرفه‌ای از تعرفه‌های بالاتر از ۵۵ درصد از دیگر مشکلات جدی نظام تعرفه‌ای کشور است. این در حالی است که پایین بودن سطح حمایت‌ها از بخش کشاورزی حتی در مقایسه با لیبرال‌ترین اقتصادهای جهان و حمایت‌های عمومی، غیر هدفمند فاقد بازه زمانی معین و اغلب غیرموجه از برخی رشته فعالیت‌های صنعتی



از برجسته‌ترین نقاط ضعف نظام تعرفه‌ای کشور به حساب می‌آید. از این رو مهندسی مجدد نظام تعرفه‌ای کشور هم از نقطه‌نظر فرایندها و ابزارها و هم از نقطه‌نظر نرخ‌ها از دیگر مؤلفه‌های مهم سیاستی است که باید مورد توجه و تعقیب واقع شود. این در حالی است که به موازات بازنگری در ابزارها و نرخ‌ها می‌بایست شفافیت و قابلیت پیش‌بینی پذیری نظام تجاری کشور از طریق بهبود روبه‌های اطلاع دهی و پیش‌آگهی مدنظر قرار گیرد.

#### **۵. رفع موانع غیر تعرفه‌ای غیر فنی با رویکرد رفع ممنوعیت‌ها، معادل‌یابی تعرفه‌ای و استفاده از ظرفیت‌های نظام مالیاتی**

در حالیکه رفع موانع غیر تعرفه‌ای غیر فنی و معادل‌یابی و اعمال آن بر اساس نرخ‌های تعرفه به رویکردی جهانی بدل شده است، ایران با دامنه گسترده موانع غیر تعرفه‌ای غیر فنی مواجه است که علاوه بر کاهش شفافیت محیط تجاری و محدود کردن ظرفیت ارزیابی تأثیر سیاست‌های تجاری، بروز برخی مفاسد مالی و اداری را به همراه داشته است.

در حال حاضر موانع غیر تعرفه‌ای به‌ویژه ممنوعیت‌های وارداتی در تعدادی از ردیف‌های تعرفه رواج دارد و تاکنون معادل موانع غیر تعرفه‌ای در سیاست تجاری ایران محاسبه و مبنای عمل قرار نگرفته است. این در حالی است که بجای استفاده از ابزارهای مستقیم سیاست تجاری مثل ممنوعیت واردات و سهمیه‌بندی که در نظام تجاری جهانی منسوخ شده می‌توان از معادل‌یابی بر اساس نرخ‌های تعرفه و در برخی موارد وضع مالیات‌های غیرمستقیم بر کالاهای لوکس و غیر ضروری بهره گرفت. به‌علاوه اگرچه با تصویب قانون تجمیع عوارض در سال ۱۳۸۲ شبه تعرفه‌ها برچیده شده است، اما طی سال‌های اخیر مجدداً برخی از انواع شبه تعرفه‌ها به رژیم تعرفه‌ای کشور راه یافته است. نهادهای مجوز دهنده در حوزه تجارت خارجی هنوز قابل توجه هستند، ضمن اینکه سیستم ثبت سفارش از جمله موارد عام و همه‌گیر مجوزهای ورود برای واردات تلقی می‌شود که اقامه دلایل منطقی و معقول برای آن چندان ساده نمی‌باشد. از این رو رفع موانع غیر تعرفه‌ای غیر فنی حوزه تجارت خارجی از دیگر محورهای مهم اصلاح سیاست‌های تجاری کشور به حساب می‌آید.

#### **۶. تقویت و هدفمندسازی موانع غیر تعرفه‌ای فنی با تأکید بر بهره‌گیری از ظرفیت استانداردها و الزامات فنی**

به همان میزان که رفع موانع غیر تعرفه‌ای غیر فنی حائز اهمیت است می‌بایست نسبت به تقویت و هدفمندسازی موانع غیر تعرفه‌ای فنی از منظر استانداردها اهتمام ورزید. در این رابطه شایان توجه است که اگرچه قانون برنامه پنجم توسعه واردات کلیه کالاها را منوط به رعایت الزامات فنی و استانداردها نموده، اما کشور با تنگناهای اساسی از جمله عدم وجود کافی امکانات فنی و زیربنایی نظیر آزمایشگاه‌های مجهز و رویه ارزیابی انطباق مناسب مواجه است. اغلب استانداردهای ایران از استانداردهای بین‌المللی گرفته‌برداری شده است. در عین حال برخی از استانداردها که مبتنی بر استانداردهای بین‌المللی نیست که باید تلاش گردد که استانداردها و رویه‌های مورد عمل با استانداردهای بین‌المللی تطبیق پیدا کند.

#### **۷. بهره‌گیری از ظرفیت خریدهای دولتی جهت حمایت از تولید ملی و شفاف‌سازی آن**

درحالی‌که ارزش خریدهای دولتی به‌طور متوسط ۱۰-۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی کشورها را در برمی‌گیرد و اغلب کشورهای از طریق خریدهای دولتی با اولویت برخی رشته‌های فعالیت‌ها از برخی فعالیت‌های اقتصادی و صنعتی حمایت می‌کنند، در ایران جهت‌گیری هدفمندی در خصوص خریدهای دولتی با رویکرد ترجیحی و هدفمند وجود ندارد و جهت‌گیری خریدهای دولتی کشور با رویکردی عمومی و مستقل از سیاست‌های صنعتی و تجاری حمایت عمومی از تولیدات داخلی را در چارچوب آیین‌نامه معاملات دولتی را دنبال می‌کند. از دیگر مشکلات حوزه خریدهای دولتی در کشور عدم شفافیت و گستره مفسد مالی و اداری به‌تبع آن است که نیازمند تدبیر جدی است. از این‌رو یکی از محورهای اصلاح سیاست‌های تجاری بهره‌گیری از ظرفیت خریدهای دولتی جهت حمایت از تولید ملی است و شفاف‌سازی آن است که به‌طور بالقوه می‌تواند موجبات تحولات جدی در ساختار تجارت خارجی کشور را فراهم آورد.

#### **۸. استفاده از ترتیبات تجاری ترجیحی و آزاد و مناطق آزاد تجاری برای هدفمندسازی تعرفه‌ها در راستای توسعه**

##### **صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی**

درحالی‌که اغلب کشورهای جهان در ترتیبات تجارت آزاد و ترجیحی منطقه‌ای و فرا منطقه‌ای فعالانه مشارکت دارند و از این رویکرد به نفع توسعه صادرات، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و هدفمندسازی نظام تعرفه‌ای خود بهره می‌گیرند، موافقت‌نامه‌های تجارت ترجیحی ایران و تنها موافقت‌نامه تجارت آزاد امضاء شده با کشور سوریه دارای پوشش کالایی بسیار محدودی است و از نظر عرف بین‌المللی فاقد جنبه‌های استاندارد توافق‌های تجاری مؤثر است. به‌علاوه درحالی‌که اغلب کشورهای جهان از «مناطق آزاد تجاری»، «مناطق ویژه اقتصادی»، «مناطق ویژه صادراتی» و «مناطق ویژه صادراتی مرزی» برای جذب هرچه بیشتر سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی و توسعه صادرات بهره می‌گیرند، توفیق کشور در بهره‌گیری از این ترتیبات بسیار محدود بوده است. از این منظر استفاده از ترتیبات تجاری ترجیحی و آزاد و مناطق آزاد تجاری برای هدفمندسازی تعرفه‌ها در راستای توسعه صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی از دیگر محورهای حائز اهمیت در تقویت سیاست‌های تجاری کشور محسوب می‌شود.

#### **۹. طراحی و پیاده‌سازی نظام حفاظتی و بهره‌گیری از سیاست‌ها و ابزارهای دفاع تجاری**

درحالی‌که بیشترین فراوانی استفاده از ابزارهای دفاع تجاری (حدود ۹۰ درصد) مربوط به اقدامات ضد قیمت‌شکنی است که در سال‌های اخیر عمدتاً توسط کشورهای در حال توسعه بکار گرفته می‌شود. در حال حاضر هیچ سیستم حفاظتی در ایران وجود ندارد که در قبال شرایط تجاری غیرمنصفانه یا حفاظتی سازوکار مشخصی داشته باشد. ضمن آنکه هیچ سیستم حفاظتی چه برای کالاهای کشاورزی و چه برای سایر کالاها طراحی نشده است. همچنین اگرچه سالها از طرح، تدوین و تصویب لایحه ابزارهای دفاع تجاری می‌گذرد، ولی هنوز آئین‌نامه‌های اجرایی آن تنظیم نشده و نهادهایی برای اطلاع‌گیری، مستندسازی و رصد خسارات وارده به تجارت و تولید کشور شکل نگرفته‌اند. این در حالی است که اتاق‌ها، تشکلهای و اتحادیه‌های صنفی در کشور سالهاست که فعالیت می‌کنند و می‌توانند در این زمینه مشارکت

جدی داشته باشند. از این منظر پیاده‌سازی نظام حفاظتی با تأکید بر استفاده از ظرفیت اتاق‌ها، اتحادیه‌ها و تشکل‌های صنفی از دیگر موارد حائز اهمیت در سیاست‌های تجاری کشور به حساب می‌آید.

#### **۱۰. تسهیل تجاری از طریق اصلاح فرایندهای گمرکی و اصلاح مبانی اخذ عوارض و هزینه‌های گمرکی**

از آنجاکه تسهیل تجاری ۱۰ درصد از هزینه‌های تجارت می‌کاهد. در مذاکرات دور دوحه موافقت‌نامه تسهیل تجاری تهیه و تصویب شد. براساس موافقت‌نامه تسهیل تجاری کشورهای عضو WTO متعهد هستند با بیشترین کارایی و سرعت کالاها را از گمرکات ترخیص کنند و میزان اسناد درخواستی را با مکانیزه کردن سیستم‌ها به حداقل برسانند. در اغلب کشورها زمان لازم برای ترخیص تجاری بسیار کوتاه است. برای مثال زمان لازم برای ترخیص کالا از گمرک در کشور نروژ به‌طور متوسط ۳ روز است. این در حالی است که در ایران زمان لازم برای ترخیص کالا از گمرکات کشور به‌طور متوسط ۲۰ روز است. یکی از دلایل این امر غیر خودکار بودن رویه‌های مجوزدهی در ایران، الزامی بودن ثبت سفارش، ضعف‌های اجرایی ایجاد پنجره واحد تجاری و اخذ عوارض و هزینه‌های گمرکی متناسب با تناژ یا ارزش واردات است که مهم‌ترین آن اخذ حق ثبت سفارش بر اساس درصدی از ارزش کالای وارداتی می‌باشد. از این منظر تقویت پنجره واحد، اصلاح فرایندهای گمرکی و اصلاح مبانی اخذ عوارض و هزینه‌های گمرکی جهت تسهیل تجاری اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد.

#### **۱۱. تقویت زیرساخت‌های تجاری و لجستیک و سرمایه انسانی**

نهایتاً با توجه به اهمیت زیرساخت‌های لجستیک و سرمایه انسانی در تحقق اهداف تجاری کشور تقویت زیرساخت‌های تجاری با اولویت توسعه صادرات، تقویت مراکز مطالعاتی و نهادهای پژوهشی تخصصی در حوزه سیاست‌های تجاری و برنامه‌ریزی جهت تقویت نیروی انسانی سازمان‌ها و نهادهای ذی‌مدخل در تجارت خارجی باید مدنظر قرار گیرد.