

صادرات، اشباع از قوانین بالادستی و مکمل و نیازمند ارتقاء کیفیت قوانین توسعه‌ای

۷/۱۷ تجارت فردا

قوانین حوزه صادرات در کشور می‌توان به دسته اسناد بالادستی، اسناد برنامه‌ای و اسناد مکمل بخش بازرگانی دسته‌بندی کرد. در یک تعریف کلی، اسناد بالادستی ساختار مطلوب بخش صادراتی را از بعد کمی و کیفی تعریف کرده و اسناد مکمل موانع پیش‌روی فعالین حوزه صادرات را برطرف و سعی در تسهیل عملیات صادرات و مدیریت فرایندهای آن دارند. اما ساختار اسناد برنامه‌ای که مد نظر نوشتار حاضر است، نه در سطح کلی (Macro) اسناد بالادستی است و نه خود را درگیر جزئیات فرایندهای خرد (Micro) اجرایی دستگاه و نهادها می‌کند، سطح اسناد برنامه‌ای کاملاً کارشناسی، تکنیکی و به دنبال راه‌حل‌های میانه (Meso) به معنای برنامه‌ریزی صحیح و جهت‌دهی کارشناسانه فرایندها، برای رسیدن به یک هدف معین است.

در حال حاضر حوزه صادرات غیرنفتی در هر دو سطح کلان و خرد قانون‌گذاری اشباع شده است. از یک سو سند چشم‌انداز، سیاست‌های ابلاغی برنامه‌های توسعه و سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی به خوبی هدف پیش‌روی بخش صادرات را روشن کرده و چشم‌اندازی روشن از کیفیت و کمیت آن به دست می‌دهند. همچنین در حوزه خرد قانون‌گذاری نیز، بخش صادرات از قوانین مکمل متعددی اشباع شده و حتی تا حدودی رنج می‌برد. امروزه اگر یک فعال حوزه اقتصادی، بخواهد اقدام به صادرات کالا یا خدمات خود کند، باید با قوانین متعددی در کشور آشنایی داشته باشد. «قانون تجارت»، «قانون مقررات صادرات و واردات»، «قانون امور گمرکی»، «قوانین حوزه مناطق آزاد و ویژه»، «قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران»، «قوانین حوزه قاچاق کالا»، «قانون حداکثر استفاده از توان داخلی در اجرای پروژه‌ها» و مانند آن، تنها بخشی کوچک از قوانینی است که درک کامل و آشنایی با نحوه اجرا و تغییرات آنها برای بازرگان داخلی و خارجی امری ضروری است.

متأسفانه خلاء اصلی حوزه صادرات، فقدان اسناد برنامه‌ای دقیق و کارشناسانه است. البته عملاً به ظاهر در برنامه‌های مختلف توسعه، همواره اسناد بالادستی کلان مورد توجه قرار گرفته‌اند و بر حجم اسناد مکمل خرد اضافه شده است، اما به دلیل کیفیت پایین تدقیق قوانین و جهت‌دهی نامناسب در حوزه اجرا، از یک سو هدف‌ها محقق نشده و از سوی دیگر محیط کسب و کار با تراکم و تزامم قوانین مواجه شده که هزینه‌های صادرکننده را بالا برده‌اند. به عنوان مثال، چنانچه اسناد بالادستی به طور دقیق از بعد بازرگانی بررسی شده و برنامه‌های توسعه پیشین شامل برنامه‌های

سوم تا پنجم نیز از این منظر واکاوی شوند، ملاحظه می‌شود که برخی مواد برنامه‌های توسعه همواره ناظر بر سیاست‌های کلی بوده‌اند (جدول ۱)

جدول (۱) نشان می‌دهد که در برخی موارد قوانین متناسبی در برنامه‌های توسعه برای دستیابی به اهداف اسناد بالادستی وجود داشته، یعنی دستگاه سیاست‌گذار توجه درخوری را به اهداف حوزه صادرات مبذول کرده‌اند، آنها را عملیاتی نموده و یا به طور حداقلی در راستای عملیاتی شدن آن، اقداماتی را صورت داده‌اند. نکته اینجاست که در عموم موارد، تفاوت معناداری بین بندهای موجود در سیاست‌های کلی در بخش بازرگانی و قوانین مصوب برنامه وجود ندارد، بلکه از حیث کلی بودن بسیار شبیه یکدیگرند و البته همین موضوع یکی از نقاط ضعف جدی است. در واقع در اکثر موارد، اسناد برنامه‌ای به جای جهت‌دهی و برنامه‌ریزی صحیح در سطح میانه به بیان مجدد رهنمودهای کلان اسناد بالادستی اکتفا کرده‌اند و یا به جای پایه‌گذاری منظومه‌ای از بسترها، نهادها و روندها، در حوزه‌های خرد سیاست‌گذاری وارد شده و به وظیفه اصلی خود نپرداخته‌اند. قطعاً این شکست راهبردی در تدوین قوانین دقیق برنامه‌ای، همان‌گونه که در ادامه می‌آید، نتیجه-ای جزء عدم دستیابی به اهداف اسناد بالادستی نداشته است.

سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران یکی از اصلی‌ترین اسناد بالادستی بوده و تحقق بخش عمده‌ای از اهداف سند چشم‌انداز از جمله توسعه یافتگی، دستیابی به جایگاه اول اقتصادی در منطقه، تعامل‌سازنده و موثر در روابط بین‌الملل، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای درآمد سرانه و اشتغال کامل، در گرو توجه به بخش صادرات است. بند اول سیاست‌های سند چشم‌انداز بر دستیابی به بالاترین جایگاه صادرات در منطقه و حداکثرسازی توان بهره‌برداری از عواید تجارت خارجی تأکید می‌کند. اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که صادرات غیرنفتی کشور به رغم رشد طی سنوات اخیر، قادر به تأمین سیاست‌های سند چشم‌انداز نبوده و ایران در حال حاضر رتبه پنجم را به لحاظ صادرات غیرنفتی و گازی در بین کشورهای حوزه سند دارد. قابل توجه آنکه چنانچه روند رشد یک دهه اخیر کشورهای سند چشم‌انداز شاخصی برای عملکرد این کشورها تا سال ۲۰۲۵ (سال پایانی سند چشم‌انداز) در نظر گرفته شود، ایران با عملکرد فعلی کماکان به اهداف سند چشم‌انداز دست نخواهد یافت. از ابتدای برنامه پنجم به این سو، برخلاف سنوات برنامه چهارم توسعه که اهداف صادراتی بیش از سقف تعیین شده تحقق می‌یافت، در هیچ فصلی صادرات غیرنفتی به اهداف خود نرسیده است.

در خصوص سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم نیز سه بند مهم در حوزه صادرات وجود دارد که شامل بندهای ۲۹، ۳۰ و ۳۵ می‌شود. بند ۲۹، رشد اقتصادی از طریق راهبرد برون‌نگر توسعه صادرات را با تأکید بر حوزه صادرات کالایی فن‌آورانه و صادرات خدمات فنی-مهندسی مورد تأکید قرار می‌دهد. بند ۳۰، تقسیم کار بین‌المللی با کشورهای جنوب غرب آسیا با استفاده از منابع و

مزیت‌های کشورهای دیگر به منظور افزایش قدرت تاثیرگذاری را به عنوان هدف ذکر می‌کند و بند ۳۵ بر توسعه ظرفیت تجاری مناطق آزاد، مرزی و جزایر جنوبی کشور با هدف مقابله با فقر، محرومیت و توسعه نیافتگی تاکید دارد. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که در خصوص بند ۲۹ در منطقه از تمامی کشورهای مطرح که ایران با آنها در مسابقه رشد اقتصادی قرار گرفته، عقب هستیم. در خصوص بند ۳۰ نیز نتیجه محاسبه شاخص‌ها نشان می‌دهد که حتی در پایان سال ۱۳۹۳ که سهم کشورهای جنوب غرب آسیا برای نخستین بار از سال ۱۳۸۴ به این سو به ۲۸,۶ درصد می‌رسد، بیشترین سهم همکاری با آنها حاصل شده، اما کماکان این کشورها سهمی کمتر از ۳۰ درصد در تجارت ایران پیدا کرده‌اند. لذا از این بابت نیز مشاهده می‌شود که اولویت‌های مورد نظر در سیاست‌های ابلاغی حاصل نشده است. در خصوص بند ۳۵ نیز بررسی‌ها نشان می‌دهد که به واسطه افت جدی رونق اقتصادی در این مناطق و کاهش میزان تجارت در آنها از ابتدای سال ۱۳۹۰، هر چند کسری تراز تجاری مناطق آزاد بهبود یافته، اما به واسطه ایجاد رکود جدی در هر دو حوزه واردات و صادرات در مناطق آزاد و مرزی تجاری، اولویت‌های مدنظر سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه در این زمینه رعایت نشده است.

علاوه بر دو سند بالادستی فوق، صادرات در سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی نیز جایگاه ویژه‌ای دارد. بندهای ۱۰، ۱۲ و ۱۳ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی به طور مستقیم صادرات را مورد اشاره قرار می‌دهند. بندهای ۱۰، ۱۲ و ۱۳ به ترتیب بر توسعه بازارهای هدف و تنوع‌پذیری کالایی در حوزه صادرات، توسعه پیوندهای راهبردی و گسترش همکاری و مشارکت با کشورهای منطقه و توسعه صادرات محصولات پتروشیمی و میعانات گازی تاکید می‌کنند. در خصوص بند ۱۰ (تنوع-پذیرتر کردن صادرات) با محاسبه شاخص‌های تنوع‌پذیری روشن می‌شود روندهای تنوع‌پذیری کالایی و کشوری صادرات از زمان ابلاغ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۲ به این سو کاهش یافته است. به عبارت دیگر، بخش صادرات کشور برخلاف سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی، چه از بعد کالایی و چه از بعد کشوری متمرکزتر شده است. در خصوص بند ۱۲ (توسعه پیوندهای راهبردی و گسترش همکاری و مشارکت با کشورهای منطقه) بررسی‌ها نشان می‌دهد که در میان کشورهای سند چشم‌انداز، ایران داری بیشترین سطح روابط با کشورهای منطقه توسعه یافتگی مشابه خارج از منطقه و کمترین رابطه با کشورهای دارای سطح توسعه یافتگی مشابه منطقه‌ای است و کمترین سطح روابط راهبردی منطقه‌ای را در مقایسه با عموم کشورهای منطقه داراست و لذا مختصات تجاری کشور از این منظر فاصله زیادی تا رسیدن به اهداف مورد نظر در سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی دارد. تنها نقطه مثبت مورد اشاره در بین مولفه‌های مختلف سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در بخش بازرگانی، میزان صادرات میعانات و پتروشیمی، مورد اشاره در بند ۱۳ است که خوشبختانه روند تغییرات این متغیرها نشان از بهبود جایگاه این دو محصول در سبد صادرات غیرنفتی و حصول اهداف مدنظر دارد. هر چند این نکته نیز قابل ذکر است که در

چرخه پتروشیمی هنوز صادرات مواد اولیه و با ارزش افزوده پایین صورت می‌گیرد و لذا نیازمند حرکت به سمت حلقه‌های بالاتر، یعنی توسعه صنایع پایین دست پتروشیمی هستیم.

لذا مشاهده می‌شود که اهداف بخش صادرات در هر سه مورد سیاست‌های سند چشم‌انداز، سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم و سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی، تحقق نیافته و وضعیت موجود فاصله قابل توجه‌ای تا وضعیت مطلوب مورد اشاره در اسناد بالادستی دارد. افزایش کیفیت سیاست‌گذاری و همچنین سیاست‌ها و اقدامات دستگاه‌های تصمیم‌گیری و اجرایی کشور و ارائه راهکارهای اجرایی و عملیاتی دقیق مبتنی بر اصول علمی و کارشناسی برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصادی، آنچه که برنامه‌های توسعه پیشین فاقد آن بوده‌اند، انسجام در تصمیم‌گیری و اجرا در قالب نهادسازی و قاعده‌سازی بوده که البته حرکت در این زمینه می‌تواند منجر به تقویت اجرایی شدن مفاهیم صادراتی مستتر در اسناد بالادستی شود. خوشبختانه با بررسی سند تفصیلی برنامه ششم توسعه (در حوزه فرابخشی) و مشاهده جدول راهبردها، سیاست‌ها و اقدام‌های اساسی آن در حوزه تجارت خارجی، مشخص می‌شود که دولت به خوبی با آگاهی از این چالش مهم برنامه‌ریزی، سعی نموده تا خلاء جهت‌دهی اسناد برنامه‌ای را در حوزه صادرات پر کند. همچنین اقدام صحیح دولت در تدوین اسناد تطبیق برنامه ششم با سیاست‌های کلی برنامه ششم و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در وهله نخست، نشان از درک صحیح جایگاه اسناد برنامه‌ای در مقایسه با اسناد بالادستی و اسناد مکمل توسط ایشان دارد. با این نشانه‌های مثبت، انتظار بر این است که سیاست‌های آتی کشور در زمینه تجارت خارجی، نسبت به سیاست‌های قبلی و مواد مرتبط در برنامه‌های توسعه، ارتقاء کیفی قابل ملاحظه‌ای را تجربه کنند.

جدول - همپوشانی مواد برنامه‌های توسعه سوم تا پنجم با اهداف بازرگانی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

اقتصاد مقاومتی	اهداف بازرگانی	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم
بند ۲	توسعه اقتصاد دانش بنیان و صادرات فناورانه	۱۰۰-۱۰۱-۱۰۲-۱۱۳	۲۱-۳۳-۳۷-۴۰ -۴۳-۴۵-۴۶-۴۷ -۴۸	۱۶-۱۷-۸۰-۱۲۹ -۱۴۳
بند ۳	افزایش رقابت پذیری	۹-۳۴-۹۰-۹۲-۹۸ -۱۱۶	۵-۳۷-۳۹-۴۰ -۴۸-۴۹-۵۴-۵۵ -۹۰-۱۰۴-۱۴۴-۱۵۴	۱۷-۳۴-۷۹-۸۰ -۱۰۱-۱۰۷-۱۱۴-۱۳۴ -۱۴۱-۱۴۳-۱۴۵-۱۴۶ -۱۵۰-۱۹۴-۱۸۰-۱۹۴

۱۰۴-۱۱۱-۱۱۳-۱۴۴ -۱۴۵-۱۶۳-۱۶۵-۱۶۶ -۲۱۰	۱-۱۸-۲۱-۳۳-۷۴ -۸۷	۸۹-۱۰۶-۱۰۹-۱۱۳ -۱۱۶-۱۱۷	تنوع پذیری در مقاصد صادراتی	بند ۱۰
۱۱۲-۱۵۹-۱۶۶	۳۵-۷۴	-	توسعه عملکرد مناطق آزاد	بند ۱۱
۲۰۴-۲۱۰	۳۳	۱۸۶	توسعه تجارت با کشورهای همسایه و همجوار	بند ۱۲
۱۰۴-۱۳۳-۱۵۰	-	۱۲۲	تنوع پذیری کالایی صادرات غیرنفتی	بند ۱۳



مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴)
پژوهش‌های بازرگانی