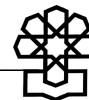


بررسی عملکرد قانون برنامه چهارم (در حوزه بازرگانی)

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. بیان موضوع	۲
۲. بررسی خلاصه گزارش نظارت و ارزیابی سال اول برنامه چهارم در حوزه بازرگانی ارائه شده	۳
از طرف دولت	۳
۳. چارچوب اولیه انتظاری عملکرد احکام قانونی بخش بازرگانی در برنامه چهارم	۳
۴. اشاره به شاخص‌های کمی بخش بازرگانی مندرج در قانون برنامه چهارم	۸
۵. ارزیابی عملکرد شاخص‌های کمی اصلی بخش بازرگانی در برنامه چهارم توسعه	۱۱
جمع‌بندی	۱۸
نتیجه‌گیری و پیشنهادها	۲۰
منابع و مأخذ	۲۱



بررسی عملکرد قانون برنامه چهارم (در حوزه بازرگانی)

چکیده

با توجه به اهمیت و حساسیت وظیفه نظارتی مجلس شورای اسلامی در قبال چگونگی اجرا و نتایج حاصل از قوانین مصوب و همچنین اهمیت حسن انجام احکام قانونی برنامه‌های توسعه، ارائه گزارش عملکرد به‌عنوان تکلیفی قانونی در قوانین مختلف مورد نظر قانون‌گذار قرار گرفته است. علی‌رغم تکلیف قانونی فوق، گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت برنامه که توسط دولت به مجلس ارائه شده است در حوزه بازرگانی از نواقص و کاستی‌هایی برخوردار بوده و این گزارش می‌کوشد تا چارچوب اولیه گزارش عملکرد احکام قانونی برنامه را که مورد انتظار مجلس است بررسی کند. در این گزارش شاخص‌های کمی و اصلی بخش بازرگانی که در قانون برنامه چهارم مورد تأکید قرار گرفته‌اند، احصا و اهداف برنامه با عملکرد دولت در سال‌های اول و دوم برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۵) مورد بررسی قرار گرفت. از هشت شاخص مورد بررسی در این گزارش در بخش بازرگانی، در ۶ مورد، عملکرد دولت با پیش‌بینی برنامه مغایر بوده و تنها در دو مورد بدون توجه به کیفیت آمار ارائه شده عملکرد دولت هماهنگ با پیش‌بینی برنامه چهارم برآورد می‌شود.

مقدمه

برنامه‌ریزی، فرایند آگاهانه و سیستماتیک تصمیم‌گیری در مورد اهداف و فعالیت‌های آینده یک فرد، گروه، واحد کاری یا سازمان است. در چارچوب کلان کشور نیز برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران براساس تحلیل شرایط موجود و محدودیت‌های متعدد، اهداف و طرح‌های پیش رو را تدوین کرده و جهت پیاده‌سازی و اجرا به جامعه ارائه می‌دهد. مرحله نهایی فرایند برنامه‌ریزی که از بعد نظارتی مهم‌ترین مرحله قلمداد می‌شود پایش و کنترل است. زیرا با توجه به اینکه برنامه‌ریزی امری پیش‌رونده و تکرارشونده است، دستگاه‌های نظارتی لازم است به طور مستمر عملکرد احکام قانونی برنامه‌های تدوین شده را از نظر تطابق با اهداف و عملکرد بخش‌های اجرایی مورد بررسی و نظارت قرار دهند. در این گزارش با توجه به گذشت ۲ سال از برنامه چهارم، شیوه نظارت بر احکام قانونی برنامه در بخش بازرگانی مورد تأمل قرار گرفته و با توجه به اهداف کمی اصلی بخش



بازرگانی، میزان تطابق و همسویی عملکرد دولت در این شاخص‌ها با اهداف تعیین شده مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. بیان موضوع

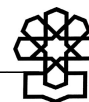
براساس بند «۵» ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی،^۱ یکی از مهم‌ترین وظایف و اختیارات کمیسیون‌های تخصصی مجلس، بررسی چگونگی اجرا و نتایج حاصله از قوانین مصوب و تبصره‌ها در ردیف‌های برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. بعد از انجام مراحل تصویب قانون برنامه، کمیسیون‌های تخصصی مجلس به‌عنوان دستگاه ناظر بر حسن انجام این قانون نظارت داشته و گزارشات عملکردی از چگونگی اجرا و نتایج آن تهیه می‌کنند. بنابراین نظارت بر اجرای احکام برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی^۲ یکی از اقداماتی است که براساس قانون در حیطه وظایف و اختیارات مجلس بوده و متعاقباً به مرکز پژوهش‌های مجلس که بازوی پژوهشی و مشاوره‌ای مجلس است تسری می‌یابد.

علاوه بر تکلیف قانونی فوق در ماده (۱۵۷) قانون برنامه چهارم از فصل پانزدهم این قانون با عنوان فصل نظارت آمده است که:

«به منظور حسن اجرای برنامه چهارم، رئیس جمهور گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت هر سال برنامه را حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد، شامل موارد بررسی عملکرد مواد قانونی برنامه، بررسی عملکرد سیاست‌های اجرایی، بررسی عملکرد متغیرهای عمده کلان و بخشی، از جمله تولید و سرمایه‌گذاری، تجارت خارجی، ترانز پردها، بودجه، بخش پولی و تورم، اشتغال و بیکاری، پیشرفت عملیات اسناد ملی توسعه بخشی، استانی و ویژه، ارزیابی نتایج عملکرد و تبیین علل مغایرت با برنامه و ارائه پیشنهادها لازم به‌منظور بهبود عملکرد برنامه به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.»

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به ضمیمه قوانین مربوط به نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی، اداره کل قوانین، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، فروردین ۱۳۸۳.

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



۲. بررسی خلاصه گزارش نظارت و ارزیابی سال اول برنامه چهارم در حوزه بازرگانی ارائه شده از طرف دولت

در همین راستا نهاد ریاست جمهوری خلاصه گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت سال اول برنامه چهارم^۱ یعنی سال ۱۳۸۴ را در فصولی شامل سیاست‌های راهبردی، اهم اقدامات و سیاست‌های اجرایی، عملکرد متغیرهای اقتصادی و عملکرد بخش‌های مختلف با تأخیری ۱۰ ماهه در ۲۷ شهریور ۱۳۸۶ به مجلس تقدیم و رؤس آن در صحن علنی مجلس قرائت شد.

در بررسی عملکرد ارائه شده از طرف دولت در خصوص بخش بازرگانی می‌توان به نکاتی قابل تأمل به شرح زیر اشاره کرد:

۱. یازده مورد اشاره شده در بخش بازرگانی از نظر جامعیت این موارد موضوع عملکرد بازرگانی خارجی و بازرگانی داخلی کشور را پوشش نمی‌دهد.
۲. نحوه ارائه آمار در برخی موارد مبهم و کلی است و بررسی صحت و سقم آن قابل احصا نیست.
۳. نحوه اطلاع‌رسانی در خصوص سمت و سوی برخی شاخص‌ها مبهم است و مشخص نیست که این موضوع به عملکرد مثبت اشاره دارد یا بیانگر عملکردی منفی است.
۴. در بسیاری موارد بدون اشاره به دلیل کاهش یا افزایش یک شاخص به کمیت آن اشاره شده است. در صورتی که این تغییرات می‌تواند تابع عوامل بیرونی و داخلی منفی یا مثبت مختلف باشد.
۵. عملکرد اشاره شده در گزارش ریاست جمهوری در بخش بازرگانی با برنامه ارائه شده توسط وزیر بازرگانی که در هنگام اخذ رأی اعتماد از مجلس ارائه شد، تطابق ندارد.

۳. چارچوب اولیه انتظاری عملکرد احکام قانونی بخش بازرگانی در برنامه چهارم

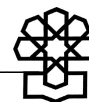
اولین موضوعی که در گزارش عملکرد برنامه چهارم باید مورد نظر قرار گیرد، ارائه عملکرد کلیه احکامی است که در قانون برنامه چهارم در حوزه بازرگانی وجود دارد. با بررسی احکام مختلف برنامه چهارم توسعه به خصوص مواد (۳۳)، (۳۴)، (۳۵)، (۳۷)، (۳۸)، (۳۹)، (۴۰) و (۴۱) که به‌طور خاص به مسائل بازرگانی مربوط است مشاهده می‌شود که ۳۰ حکم قانونی به بخش بازرگانی خارجی و ۱۹ حکم قانونی به بخش بازرگانی داخلی مربوط می‌شود. در جداول ذیل به این احکام به تفکیک بازرگانی خارجی و بازرگانی داخلی اشاره شده است.

۱. خلاصه گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت سال اول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، دفتر برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصاد کلان، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، ریاست جمهوری، شهریور ۱۳۸۶.



جدول ۱. احکام قانونی برنامه چهارم درباره بازرگانی خارجی

ردیف	ماده قانونی	حکم قانونی
۱	بند «الف» ماده (۳۳)	تجهیز مبادی و مجاری ورودی کشور، نسبت به توسعه ترانزیت و عبور مطمئن، آزاد و سریع کلیه کالاها و خدمات با نرخ رقابتی
۲	بند «ب» ماده (۳۳)	هدفمندی و ساماندهی جوایز صادراتی در قالب حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم
۳	بند «ج» ماده (۳۳)	افزایش سرمایه صندوق ضمانت صادرات ایران
۴	بند «ج» ماده (۳۳)	تأمین مابه‌التفاوت نرخ‌های اعتباری و گسترش پوشش بیمه‌ای در کشورهای هدف برای صادرات کالا و خدمات به‌ویژه خدمات فنی و مهندسی
۵	بند «د» ماده (۳۳)	ممنوعیت برقراری هرگونه مالیات و عوارض برای صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات در طول برنامه
۶	بند «د» ماده (۳۳)	وضع و دریافت عوارض ویژه برای صادرات مواد اولیه فرآوری نشده
۷	تبصره بند «د» ماده (۳۳)	معافیت صادرات کالا و خدمات از اخذ هرگونه مجوز به استثنای استانداردهای اجباری و گواهی‌های مرسوم در تجارت بین‌الملل (مورد درخواست خریداران)
۸	بند «ه» ماده (۳۳)	توازن تجاری با کشورهای طرف همکاری و بلوک‌های اقتصادی به طوری که سهم صادرات غیرنفتی از کل صادرات کشور از (۲۳/۱ درصد) در سال ۱۳۸۲ به (۳۳/۶ درصد) در سال ۱۳۸۸ افزایش یابد.
۹	بند «و» ماده (۳۳)	ساماندهی بازارچه‌ها و مبادلات مرزی از طریق اصلاح نظام اجرایی، معیارهای تشکیل و رویه‌های اداری
۱۰	بند «ز» ماده (۳۳)	حذف کلیه 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
۱۱	بند «ح» ماده (۳۳)	اتخاذ و اعمال تدابیر و اقدامات مؤثر حفاظتی، جبرانی و ضد دامپینگ در مواردی که کالایی با شرایط غیرمتعارف و با امتیاز قابل توجه به کشور وارد می‌شود
۱۲	بند «ط» ماده (۳۳)	تجهیز دستگاه‌ها و واحدهای مربوطه با رعایت استانداردها و چارچوب نظام بازرگانی و تجارت الکترونیکی
۱۳	جزء ۱ بند «ط» ماده (۳۳)	به روز نمودن پایگاه‌ها و مراکز اطلاع‌رسانی و ارائه خدمات دستگاه مربوطه در محیط رایانه‌ای و شبکه‌ای
۱۴	جزء ۲ بند «ط» ماده (۳۳)	انجام مناقصه‌ها، مزایده‌ها و مسابقه‌های خرید و فروش کالا و خدمات و عملیات مالی اعتباری در محیط رایانه‌ای و شبکه‌های اطلاع‌رسانی
۱۵	جزء ۳ بند «ط» ماده (۳۳)	ایجاد بازارهای مجازی
۱۶	جزء ۴ بند «ط» ماده (۳۳)	انجام فعالیت‌های تدارکاتی و معاملاتی در قالب تجارت الکترونیکی از سال دوم برنامه
۱۷	تبصره بند «ط» ماده (۳۳)	اختصاص شعبه یا شعبی از دادگاه‌ها برای بررسی جرائم الکترونیکی و نیز جرائم مربوط به تجارت الکترونیکی و تجارت سیار

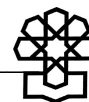


ردیف	ماده قانونی	حکم قانونی
۱۸	بند «ی» ماده (۳۳)	راه‌اندازی دفاتر، شعب و یا نمایندگی‌های سازمان توسعه تجارت در کشورهای هدف از طریق وزارت بازرگانی
۱۹	بند «ک» ماده (۳۳)	برقراری هماهنگی میان سیاست‌های مالی و پولی با سیاست‌های استراتژیک تجاری
۲۰	بند «ل» ماده (۳۳)	بازنگری و اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات، قانون امور گمرکی و قانون مناطق آزاد تجاری و صنعتی و تدوین و تصویب مقررات ضد دامپینگ
۲۱	بند «ج» ماده (۳۴)	انجام کلیه امور تجاری از طریق بنادر و اسکله‌های تجاری و گمرکات رسمی
۲۲	بند «الف» ماده (۳۵)	تعیین مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، به عنوان بالاترین مقام اجرایی منطقه
۲۳	بند «الف» ماده (۳۵)	تکلیف کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به استثنای دستگاه‌های نهادی دفاعی و امنیتی به اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد
۲۴	بند «ج» ماده (۳۵)	معافیت حقوق ورودی کالاهای تولید یا پردازش شده در مناطق آزاد هنگام ورود به سایر نقاط کشور به میزان مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه داخلی و قطعات داخلی به کار رفته در آن
۲۵	بند «و» ماده (۳۵)	معافیت مبادلات کالا بین مناطق آزاد و خارج از کشور و نیز سایر مناطق آزاد از کلیه 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
۲۶	ماده (۳۷)	ایجاد فضا و بسترهای مناسب برای تقویت و تحکیم رقابت‌پذیری و افزایش بهره‌وری نیروی کار متوسط سالانه (۳/۵ درصد) و رشد صادرات غیرنفتی متوسط سالانه (۱۰/۷ درصد) و ارتقاء سهم صادرات کالاهای فناوری پیشرفته در صادرات غیرنفتی از (۲ درصد) به شش درصد (۶ درصد)
۲۷	بند «د» ماده (۳۷)	توسعه یا ایجاد خدمات بازرگانی، فنی، مالی، بانکی و بیمه‌ای پیشرفته
۲۸	بند «الف» ماده (۳۸)	تکلیف دولت به ارائه لایحه تسهیل شرایط رقابتی و ضد انحصار تا پایان سال اول برنامه چهارم در قلمروهای اقتصادی که انحصار طبیعی و یا قانونی وجود دارد و همچنین در قلمروهایی که انحصارات جدید ناشی از توسعه اقتصادی شبکه‌ای و فناوری اطلاعات و ارتباطات بوجود می‌آید با رعایت حقوق شهروندان
۲۹	ماده (۴۱)	بهبود فضای کسب و کار در کشور و زمینه‌سازی توسعه اقتصادی و تعامل با جهان پیرامون
۳۰	بند «ب» ماده (۴۱)	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 صادرات‌گرا.



جدول ۲. احکام قانونی برنامه چهارم در خصوص بازرگانی داخلی

ردیف	ماده قانونی	حکم قانونی
۱	بند «ب» ماده (۳۳)	هدفمندی و ساماندهی یارانه‌ها
۲	بند «ط» ماده (۳۳)	تجهیز دستگاه‌ها و واحدهای مربوطه با رعایت استانداردها و چارچوب نظام بازرگانی و تجارت الکترونیکی
۳	جزء ۱ بند «ط» ماده (۳۳)	به روز نمودن پایگاه‌ها و مراکز اطلاع‌رسانی و ارائه خدمات دستگاه مربوطه در محیط رایانه‌ای و شبکه‌ای
۴	جزء ۲ بند «ط» ماده (۳۳)	انجام مناقصه‌ها، مزایده‌ها و مسابقه‌های خرید و فروش کالا و خدمات و عملیات مالی اعتباری در محیط رایانه‌ای و شبکه‌های اطلاع‌رسانی
۵	جزء ۳ بند «ط» ماده (۳۳)	ایجاد بازارهای مجازی
۶	جزء ۴ بند «ط» ماده (۳۳)	انجام فعالیت‌های تدارکاتی و معاملاتی در قالب تجارت الکترونیکی از سال دوم برنامه
۷	تبصره بند «ط» ماده (۳۳)	اختصاص شعبه یا شعبی از دادگاه‌ها برای بررسی جرائم الکترونیکی و نیز جرائم مربوط به تجارت الکترونیکی و تجارت سیار
۸	تبصره بند «ی» ماده (۳۳)	تکلیف کلیه بنگاه‌های تجاری و شبکه‌های توزیع به رعایت استانداردهای ابلاغی از سوی وزارت بازرگانی در جهت نوین‌سازی شبکه‌های توزیع کشور و پیوستن به سازمان تجارت جهانی
۹	بند «ل» ماده (۳۳)	بازنگری و اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات، قانون امور گمرکی و قانون مناطق آزاد تجاری و صنعتی و تدوین و تصویب مقررات ضد دامپینگ
۱۰	ماده (۳۷)	ایجاد فضا و بسترهای مناسب برای تقویت و تحکیم رقابت‌پذیری و افزایش بهره‌وری نیری کار متوسط سالانه (۳/۵ درصد) و رشد صادرات غیرنفتی متوسط سالانه ۱۰/۷ درصد و ارتقای سهم صادرات کالاهای فناوری پیشرفته در صادرات غیرنفتی از (۲ درصد) به شش درصد (۶ درصد)
۱۱	بند «د» ماده (۳۷)	توسعه یا ایجاد خدمات بازرگانی، فنی، مالی، بانکی و بیمه‌ای پیشرفته
۱۲	بند «الف» ماده (۳۸)	تکلیف دولت به ارائه لایحه تسهیل شرایط رقابتی و ضد انحصار تا پایان سال اول برنامه چهارم در قلمروهای اقتصادی که انحصار طبیعی و یا قانونی وجود دارد و همچنین در قلمروهایی که انحصار جدید ناشی از توسعه اقتصادی شبکه‌ای و فناوری اطلاعات و ارتباطات بوجود می‌آید با رعایت حقوق شهروندان
۱۳	بند «ب» ماده (۳۸)	توقف اجرای قانون نحوه توزیع قند و شکر تولیدی کارخانه‌های کشور مصوب ۱۳۵۳/۱/۲۹ و اصلاحیه بعدی آن در طول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
۱۴	بند «الف» ماده (۳۹)	اصلاح ساختار و ساماندهی مناسب بنگاه‌های اقتصادی و تقویت رقابت‌پذیری آن‌ها



ردیف	ماده قانونی	حکم قانونی
۱۵	جزء ۱ بند «الف» ماده (۳۹)	توسعه مراکز اطلاع‌رسانی و تجارت الکترونیک برای بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ
۱۶	بند «ب» ماده (۳۹)	انطباق نظام‌های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی، توسعه و ارتقای سطح استانداردهای ملی و مشارکت فعال در تدوین استانداردهای بین‌المللی، افزایش مستمر انطباق محصولات با استانداردهای ملی و بین‌المللی و ممنوعیت خرید کالاهای غیرمنطبق با استاندارد ملی اجباری توسط دستگاه‌های مشمول ماده (۱۶۰) این قانون، مؤسسات عمومی غیردولتی و مجریان طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۷	بند «ج» ماده (۳۹)	قیمت‌گذاری، به کالاهای و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی محدود می‌گردد. چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات فوق‌الذکر را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف کند، مابه‌التفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف‌شده می‌باید همزمان تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت گردد و یا از محل بدهی دستگاه ذی‌ربط به دولت تهاتر شود.
۱۸	بند «الف» ماده (۴۰)	ادغام شرکت‌ها، بنگاه‌ها و شکل‌گیری شرکت‌های بزرگ، مادامی که موجب ایجاد تمرکز و بروز قدرت انحصاری نشود، کلیه حقوق و تعهدات، دارایی، دیون و مطالبات شرکت یا شرکت‌های موضوع ادغام، به شرکت‌پذیرنده ادغام یا شرکت جدید انتقال یابد، کارکنان شرکت‌های موضوع ادغام به شرکت پذیرنده ادغام یا شرکت جدید انتقال یابند، معافیت مالیاتی سرمایه شرکتی که از ادغام شرکت‌های موضوع این بند حاصل می‌گردد تا سقف مجموع سرمایه شرکت‌های ادغام شده در آن
۱۹	ماده (۴۱)	بهبود فضای کسب و کار در کشور و زمینه‌سازی توسعه اقتصادی و تعامل با جهان پیرامون

به دلیل عدم توجه دولت به احکام متعدد فوق در بخش بازرگانی، مرکز پژوهش‌ها طی نامه‌ای^۱ از وزارت بازرگانی درخواست کرد تا آمار، اطلاعات و پاسخ پرسش‌های عملکردی مربوط به ۳۰ حکم قانونی بازرگانی خارجی و ۱۹ حکم قانونی بازرگانی داخلی در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ را در اختیار مرکز پژوهش‌ها قرار دهد که بعد از گذشت بیش از ۲ ماه از ارسال نامه هنوز پاسخی به این درخواست داده نشده است.^۲

۱. نامه مورخ ۱۳۸۶/۸/۹ معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با شماره ۱۳۸۲/۱۴/۶/۷۱۶۹ به معاونت هماهنگی و امور مجلس وزارت بازرگانی درخصوص ارائه عملکرد احکام قانونی برنامه چهارم.
۲. لازم به ذکر است که براساس ماده (۱۲) قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۴/۹/۱۹ تأیید ۱۳۷۴/۹/۲۶ شورای نگهبان، کلیه دستگاه‌هایی که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند مکلفاند در زمینه ارائه آمار، اطلاعات و تحقیقات همکاری لازم را با مرکز پژوهش‌های مجلس بنمایند. بنابراین عدم اجرای این تکلیف توسط وزارت بازرگانی در مراجع ذی‌صلاح قابل پیگیری است.



در پیوست این نامه جداولی به صورت شفاف تدوین شده که علاوه بر اشاره به شماره ماده قانونی و حکم مربوطه پرسش‌هایی عملکردی طرح شده تا وزارت بازرگانی بتواند به راحتی به آن پاسخ دهد. در ذیل این پرسش‌ها راهکارهای اجرایی مربوط به این احکام، آمارهای عملکردی کمی سالانه و نتایج کیفی مربوط به این حکم مورد سؤال قرار گرفته و به برخی از آمارهای سالانه اشاره شده است.

۴. اشاره به شاخص‌های کمی بخش بازرگانی مندرج در قانون برنامه چهارم

تهیه گزارش‌های نظارتی و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی توسط نهادهای نظارتی مستلزم ارائه گزارش عملکرد از طرف دستگاه اجرایی مربوطه است. مسلماً اگر گزارش عملکردی از طرف دولت در این زمینه‌ها به مجلس ارائه نشود، ماده اولیه لازم برای ارزیابی فراهم نشده و چرخه نظارتی مورد نظر تکمیل نمی‌شود.

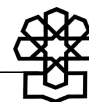
ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی متضمن انطباق نتایج مورد انتظار در قالب استانداردهای پیش‌بینی شده، طراحی سیستم دریافت اطلاعات، مقایسه عملیات انجام یافته و ارزیابی اختلاف و انحرافات مشاهده شده و برآورد ضریب اهمیت آن‌ها و ارائه راهکارهایی برای اختلافات لازم به منظور تحقق اهداف است. بنابراین دریافت اطلاعات عملکردی از سازمان مربوط اولین گام جهت انطباق آنچه اتفاق افتاده با آنچه باید اتفاق می‌افتاد است که عدم تکمیل این زنجیره و قصور دستگاه‌های اجرایی به ارائه گزارشات عملکرد کامل به معنای قطع زنجیره ارزیابی و عدم تحقق اهداف نظارتی مربوطه است. در نتیجه اولین گام جهت تهیه گزارشات ارزیابی عملکرد، اعمال فشار نهادهای نظارتی با استفاده از ابزارهای مختلف (مانند تذکر، سؤال، استیضاح و تحقیق و تفحص و...) است که دستگاه‌ها مکلف به ارائه گزارشات عملکردی شده تا بر مبنای آن کارشناسان بتوانند به ارزیابی و تحلیل اقدامات انجام شده بپردازند.

قبل از حصول نتیجه این اقدام تنها می‌توان به مواردی حداقلی درخصوص ارائه شاخص‌های کمی و کلان بخش‌های مختلف از جمله بخش بازرگانی اکتفا کرد.

در این بخش به برخی از شاخص‌های پیش‌بینی شده کلان بخش بازرگانی به عنوان اهداف برنامه چهارم در حوزه بازرگانی اشاره می‌شود.^۱

۱. در ذیل جدول ۱ با عنوان شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مدیریتی برنامه چهارم

۱. جداول ضمیمه قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۲/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۸۳/۷/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.



چهار جدول وجود دارد که در جدول اقتصادی به شاخص رشد صادرات غیرنفتی اشاره شده است. در این جدول پیش‌بینی شده است که با توجه به رشد متوسط ۵/۶ درصدی صادرات غیرنفتی در سال‌های ۱۳۷۰ الی ۱۳۸۰، این شاخص در سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۸۴ نیز باید به‌طور متوسط ۱۰/۷ درصد رشد یابد.

۲. در جدول بخش فرهنگ، پژوهش و فناوری نیز به شاخص درصد صادرات کالاهای فناوری پیشرفته به کل صادرات غیرنفتی اشاره شده است. این شاخص در سال ۱۳۸۳ معادل ۲ درصد بوده و براساس هدف‌گذاری انجام شده در سال ۱۳۸۸ می‌باید به ۶ درصد برسد.

۳. بخشی از جدول ۲ با عنوان تصویر شاخص‌های کلان اقتصادی برنامه چهارم و پنجم توسعه به موضوع بخش خارجی اقتصاد اختصاص یافته است که شاخص‌های بخش بازرگانی درج شده در آن به شرح زیر است:

جدول ۳. پیش‌بینی برخی از شاخص‌های کلان اقتصادی برنامه چهارم و پنجم در بخش بازرگانی

رشد متوسط سالانه (درصد) ۱۳۹۴-۱۳۸۸	رشد متوسط سالانه (درصد) ۱۳۸۸-۱۳۸۳	به قیمت‌های ثابت ۱۳۸۱ (میلیون دلار)				رشد متوسط سالانه (درصد) ۱۳۸۰-۱۳۷۰	شرح کالا
		۱۳۹۴	۱۳۸۸	۱۳۸۳	۱۳۸۱		
۳/۶	۴/۷	۴۷۱۷۸/۴	۳۸۰۸۲	۳۰۲۷۳	۲۸۱۸۶	۲/۵	صادرات کالا (میلیون دلار)
۳/۵	۱۰/۷	۱۵۷۴۵/۴	۱۲۸۱۷	۷۷۲۰	۵۳۷۹	۵/۶	صادرات غیرنفتی
۷/۴	۱۴/۸	۱۱۸۰۹/۰	۷۶۹۰/۲	۳۸۶۰	۲۶۱۹/۷	۱۳/۲	صادرات صنعتی
۱/۸	۶/۶	۴۷۱۷۸/۴	۴۲۳۸۸	۳۰۷۴۲	۲۳۷۸۶۰	-۳/۲	واردات کالا
-	-	۰	-۴۳۰۶	-۴۶۹	۴۴۰۰	-	تراز تجاری

مأخذ: جدول ۲ ضمیمه قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مصوب ۱۳۸۳/۷/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۴. همچنین در جدول ۵ ضمیمه قانون برنامه چهارم توسعه با عنوان پیش‌بینی تراز پرداخت‌های خارجی در برنامه چهارم توسعه به برخی از شاخص‌های بخش بازرگانی اشاره شده است که به شرح زیر است.

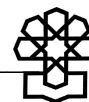


(میلیون دلار)

جدول ۴. پیش‌بینی شاخص‌های بخش بازرگانی در جداول ضمیمه برنامه چهارم

عنوان	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	جمع برنامه چهارم	رشد (درصد)
صادرات نفت و گاز	۲۲۸۰۷	۲۳۰۹۴	۲۲۵۵۳	۲۲۶۴۵	۲۳۲۷۳	۲۳۷۷۴	۲۵۰۵۲	۲۵۲۶۵	۱۲۰۰۰۹	۲/۳
صادرات نفت خام	۱۸۷۰۲	۱۹۱۳۵	۱۸۵۰۹	۱۷۹۶۴	۱۸۰۱۱	۱۸۰۸۳	۱۸۹۲۶	۱۹۰۱۶	۹۲۰۰۰	۰/۵
صادرات غیرنفتی	۵۳۷۹	۶۹۷۵	۷۷۲۰	۸۵۴۴	۹۴۵۵	۱۰۴۶۵	۱۱۵۸۳	۱۲۸۱۷	۵۲۸۶۳	۱۰/۷
صادرات	۲۸۱۸۶	۳۰۰۶۹	۳۰۲۷۳	۳۱۱۸۹	۳۲۷۲۸	۳۴۲۲۹	۳۶۶۳۴	۳۸۰۸۲	۱۷۲۸۷۲	۴/۷
واردات	۲۳۷۸۶	۲۴۲۵۰	۳۰۷۴۲	۳۲۲۹۲	۳۴۳۹۰	۳۶۵۳۷	۳۹۷۸۰	۴۲۳۸۸	۱۸۵۳۸۷	۶/۶
تراز بازرگانی	۴۴۰۰	۵۸۱۹	-۴۶۹	-۱۱۰۳	-۱۶۶۲	-۲۲۹۸	-۳۱۴۶	-۴۳۰۶	-۱۲۵۱۵	۵۵/۸
دریافتی‌های خدمات	۵۶۹۹	۴۴۹۵	۵۳۲۷	۵۹۱۲	۶۷۱۹	۷۶۶۲	۹۰۷۳	۱۰۷۰۳	۴۰۰۶۹	۱۴/۹
پرداختی‌های خدمات	۷۵۶۴	۸۸۹۳	۱۰۰۰۷	۱۰۴۰۹	۱۱۰۰۵	۱۱۵۶۷	۱۲۵۰۸	۱۳۴۸۵	۵۸۹۷۴	۶/۱
خدمات	-۱۸۶۵	-۴۳۹۸	-۴۶۷۰	-۴۴۹۷	-۴۲۸۶	-۳۹۰۵	-۴۳۵۳	-۲۷۸۲	-۱۸۹۰۵	-۹/۸

مأخذ: جدول ۵ ضمیمه قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، مصوب ۱۳۸۳/۷/۱۶، مجمع تشخیص مصلحت نظام.



۵. ارزیابی عملکرد شاخص‌های کمی واصلی بخش بازرگانی در برنامه چهارم توسعه

از بررسی اهداف پیش‌بینی شده برنامه چهارم می‌توان استنباط کرد که مهم‌ترین شاخص‌های بخش بازرگانی به دو حوزه تراز بازرگانی و تراز خدمات بازمی‌گردد. تراز بازرگانی از مابه‌التفاوت صادرات و واردات حاصل می‌شود که خود صادرات شامل صادرات نفت و گاز و صادرات غیرنفتی است. همچنین تراز خدمات از مابه‌التفاوت دریافت‌ها و پرداخت‌های بخش خدمات حاصل می‌شود. بنابراین ۸ شاخص تراز بازرگانی، صادرات، صادرات نفت و گاز، صادرات غیرنفتی، واردات، تراز خدمات، دریافت‌های خدمات و پرداخت‌های خدمات شاخص‌های عمده بخش بازرگانی را تشکیل می‌دهند.

در این بخش با توجه به آمار بانک مرکزی که از گمرک جمهوری اسلامی ایران اخذ شده است عملکرد این ۸ شاخص استخراج شده و با مقایسه این عملکرد با پیش‌بینی برنامه چهارم درصد تحقق اهداف برنامه در بخش بازرگانی مطابق جدول ۳ حاصل می‌شود.

جدول ۵. مقایسه عملکرد شاخص‌های مهم بخش بازرگانی با پیش‌بینی

(میلیون دلار)

جداول ضمیمه برنامه چهارم

عنوان	۱۳۸۳			۱۳۸۴			۱۳۸۵ ^(۱)		
	پیش‌بینی	عملکرد	درصد تحقق	پیش‌بینی	عملکرد	درصد تحقق	پیش‌بینی	عملکرد	درصد تحقق
صادرات نفت و گاز	۲۲،۵۵۳	۳۶،۳۱۵	۱۶۱	۲۲،۶۴۵	۵۳،۸۲۰	۲۳۸	۲۲،۲۷۳	۶۲،۴۵۸	۲۶۸
صادرات غیرنفتی	۷،۷۲۰	۶،۸۴۷	۸۹	۸،۵۴۴	۱۰،۴۷۴	۱۲۳	۹،۴۵۵	۱۳،۰۷۹	۱۳۸
صادرات	۳۰،۲۷۳	۴۳،۸۵۲	۱۴۵	۳۱،۱۸۹	۶۴،۳۶۶	۲۰۶	۳۲،۷۲۸	۷۵،۵۳۷	۲۳۱
واردات	۳۰،۷۴۲	۳۵،۳۸۹	۱۱۵	۳۲،۲۹۲	۳۹،۲۴۸	۱۲۲	۳۴،۳۹۰	۴۹،۲۹۲	۱۴۳
تراز بازرگانی ^(۲)	-۴۶۹	۵،۶۵۳	-۱۰۲۰۵	-۱۰۱۰۳	۲۱،۲۸۱	-۱،۹۲۹	-۱،۶۶۲	۲۶،۲۴۵	-۱،۵۷۹
دریافت‌های خدمات	۵،۳۲۷	۶،۹۰۵	۱۳۰	۵،۹۱۲	۷،۷۲۴	۱۳۱	۶،۷۱۹	۸،۳۸۷	۱۲۵
پرداخت‌های خدمات	۱۰،۰۰۷	۱۱،۹۱۶	۱۱۹	۱۰،۴۰۹	۱۳،۱۰۳	۱۲۶	۱۱،۰۰۵	۱۴،۶۵۹	۱۳۳
تراز خدمات ^(۳)	-۴،۶۷۰	-۵،۰۱۱	۱۰۷	-۴،۴۹۷	-۵،۳۷۹	۱۲۰	-۴،۲۸۶	-۶،۲۷۲	۱۴۶

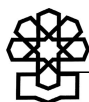
مأخذ: ۱. آمار عملکرد از سایت رسمی بانک مرکزی به آدرس <http://www.cbi.ir/simplelist/3310.aspx> استخراج شده‌اند.

۲. آمار پیش‌بینی از جداول ضمیمه قانون برنامه چهارم توسعه استخراج شده است.

نکته: ۱. آمار سال ۱۳۸۵ مقدماتی است.

۲. با توجه به پیش‌بینی ثبات قیمت نفت، درآمدهای صادراتی، کم‌تر از هزینه‌های واردات برآورده شده بود و عملاً با رشد قیمت نفت تراز بازرگانی مثبت گردید.

۳. در بخش خدمات پیش‌بینی کسری تراز، موجب منفی شدن آن بوده است. ولی عملکرد، کسری بیش‌تری را نسبت به پیش‌بینی نشان می‌دهد. بنابراین در طول سه سال گذشته عملکرد تراز خدمات نسبت به سال قبل منفی‌تر شده و درصد تحقق بالای ۱۰۰ درصد نشان دهنده بهتر شدن تراز نیست، زیرا شکاف میان دریافت‌ها و پرداخت‌های خدمات بیش‌تر شده است.

**جدول ۶. مقایسه نرخ رشد عملکرد و پیش‌بینی برنامه چهارم**

در سال‌های اول و دوم برنامه چهارم (درصد)

۱۳۸۵		۱۳۸۴		عنوان
نرخ رشد عملکرد	نرخ رشد پیش‌بینی	نرخ رشد عملکرد	نرخ رشد پیش‌بینی	
۱۶	۳	۴۸	۰/۴	صادرات نفت و گاز
۲۵	۱۱	۵۳	۱۱	صادرات غیرنفتی
۱۷	۵	۴۷	۳	صادرات
۲۶	۶	۱۱	۵	واردات
۲۳	۵۱	۲۷۶	۱۳۵	تراز بازرگانی ^(۱)
۹	۱۴	۱۲	۱۱	دریافت‌های خدمات
۱۲	۶	۱۰	۴	پرداخت‌های خدمات
۱۷	-۵	۷	-۴	تراز خدمات ^(۲)

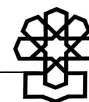
مأخذ: جدول ۵ گزارش.

نکته: ۱. با توجه به پیش‌بینی ثبات قیمت نفت، درآمدهای صادراتی، کم‌تر از هزینه‌های واردات برآورده شده بود و عملاً با رشد قیمت نفت تراز بازرگانی مثبت گردید.

۲. در بخش خدمات پیش‌بینی کسری تراز، موجب منفی شدن آن بوده است. ولی عملکرد، کسری بیش‌تری را نسبت به پیش‌بینی نشان می‌دهد. بنابراین در طول سه سال گذشته عملکرد تراز خدمات نسبت به سال قبل منفی‌تر شده و درصد تحقق بالای ۱۰۰ درصد نشان دهنده بهتر شدن تراز نیست، زیرا شکاف میان دریافت‌ها و پرداخت‌های خدمات بیش‌تر شده است.

۵-۱. ارزیابی عملکرد شاخص‌های کمی و کیفی بخش بازرگانی در سال اول برنامه**چهارم (۱۳۸۴)****• صادرات نفت و گاز در سال ۱۳۸۴**

در سال اول برنامه چهارم، صادرات نفت و گاز در کشور معادل ۵۳۸۲۰ میلیون دلار بوده است که نسبت به پیش‌بینی برنامه یعنی رقم ۲۲۶۴۵ میلیون دلار با تحقق اهداف ۲۳۸ درصدی مواجه بوده است. اختلاف فاحش این شاخص نشان از عدم تطابق عملکرد دولت با اهداف برنامه دارد زیرا براساس برنامه رشد صادرات نفت و گاز صفر درصد بوده و پیش‌بینی شده بود تا صادرات نفت و گاز با افزایش مواجه نشود، ولی در سال ۱۳۸۴ این شاخص با ۴۸ درصد رشد مواجه شد که بیش‌ترین نرخ رشد در طول سال‌های اخیر بوده است. اگر هدف قانون‌گذار از رقم پیش‌بینی شده در صدور نفت و گاز، محدود کردن میزان صادرات باشد، در این صورت اختلاف ۲۳۸ درصدی صادرات تحقق یافته نسبت به پیش‌بینی به‌عنوان یک عیب تلقی می‌شود و اگر پیش‌بینی قانون‌گذار براساس توان بالفعل در زمان تدوین قانون بوده است، این رشد به‌عنوان یک حسن تلقی می‌شود. اما از سوی دیگر افزایش پایه پولی کشور به اتکای درآمدهای نفتی می‌تواند به گسترش



ناموزون حضور دولت، گسترش حاکمیت بورکراسی، عدم دغدغه دولت برای دستیابی به منابع مطمئن، گسترش فعالیت دولت و افزایش فاصله مطلق میان حجم منابع غیرنفتی و هزینه‌های جاری و ... منجر شود.

در هر حال عدم تطابق عملکرد دولت با پیش‌بینی برنامه در این شاخص مشهود بوده و نیاز به بازنگری جدی ارقام برنامه دارد، زیرا پیش‌بینی برنامه چهارم در این شاخص با توجه به شرایط آن زمان، ثبات نسبی بوده است ولی رشد بسیار فزاینده آن در سال ۱۳۸۴ بیانگر عدم تطابق و تغییر شرایط جاری است که موجب مغایرت عملکرد دولت با پیش‌بینی برنامه چهارم شده است.

• صادرات غیرنفتی در سال ۱۳۸۴

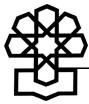
در سال ۱۳۸۴، صادرات غیرنفتی کشور در حدود ۱۰۴۷۴ میلیون دلار بوده است که نسبت به پیش‌بینی برنامه یعنی ۸۵۴۴ با ۱۲۳ درصد تحقق اهداف مواجهه بوده است. از مقایسه نرخ رشد عملکرد با نرخ رشد پیش‌بینی مشاهده می‌شود که رشد عملکرد صادرات غیرنفتی از رشد پیش‌بینی شده بسیار فراتر بوده و علی‌رغم پیش‌بینی ۱۱ درصد رشد صادرات غیرنفتی در سال ۱۳۸۴، این شاخص در حدود ۵۳ درصد رشد داشته است. درصد تحقق بالای صادرات غیرنفتی پیامدی مثبت و قابل تقدیر قلمداد می‌شود. با این حال رشد فزاینده رقم ارزش صادرات غیرنفتی تابع عوامل مختلف و متعددی است که همگی آن‌ها به رشد تولید و افزایش مزیت رقابتی کالاهای ایران در سطح بین‌المللی باز نمی‌گردد.

عوامل متعددی مانند تغییر در ترکیب کشورهای عمده مقصد صادراتی، تنوع نسبی طرف‌های تجاری، افزایش قیمت‌های جهانی، افزایش قیمت نفت، بازدهی تدریجی سرمایه‌گذاری عمده سال‌های گذشته در بخش پتروشیمی، افزایش شاخص بهای کالاهای صادراتی، سیاست‌های تشویقی صادراتی، انحرافات آماری ناشی از بیش‌اظهاری صادرات و تغییر ارقام غیرنفتی مانند ورود محصولات متعدد پتروشیمی و میعانات گازی و ... به سبب محاسبه کالاهای غیرنفتی را می‌توان از عوامل مؤثر بر رشد صادرات غیرنفتی در چند سال اخیر قلمداد کرد.

پیش‌بینی برنامه چهارم در این شاخص رشد متعادل صادرات غیرنفتی بوده است و با توجه به ظاهر آمار، عملکرد دولت مبین رشد بسیار فزاینده صادرات غیرنفتی در سال ۱۳۸۴ و بیانگر تحقق بالای اهداف برنامه چهارم در این خصوص بوده است. اگر اصلاحات آماری با توجه به موارد فوق انجام گیرد، میزان تحقق اهداف با دقت بیشتری قابل بررسی و تبیین خواهد بود.

• صادرات در سال ۱۳۸۴

در سال ۱۳۸۴ کل صادرات کشور معادل ۶۴۳۶۶ میلیون دلار بوده است که با رقم پیش‌بینی شده برنامه یعنی ۳۱۱۸۹ فاصله بسیار دارد. در این شاخص نیز واقعیت و عملکرد تحقق‌یافته با پیش‌بینی



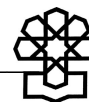
برنامه اختلاف زیادی دارد. به این معنا که رشد صادرات در برنامه بسیار کمتر پیش‌بینی شده بود، زیرا برنامه پیش‌بینی کرده بود که در سال ۱۳۸۴ صادرات نسبت به سال قبل ۳ درصد افزایش یابد، ولی آمار بیانگر آن است که صادرات کشور با رشدی حدود ۴۷ درصد مواجه شده است. افزایش شدید عملکرد صادرات نسبت به پیش‌بینی سال ۱۳۸۴ بیش‌تر متأثر از صادرات نفت بوده که در بخش بعدی به آن پرداخته خواهد شد. در هر صورت کل صادرات کشور (شامل نفتی و غیرنفتی) در سال ۱۳۸۴ نسبت به پیش‌بینی برنامه چهارم ۲۰۶ درصد تحقق یافته است. پیش‌بینی برنامه چهارم در این شاخص ثبات نسبی بوده است، ولی عملکرد دولت در سال ۱۳۸۴ مبین رشد فزاینده آن است که با اهداف برنامه چهارم اختلاف دارد.

• واردات در سال ۱۳۸۴

در سال اول برنامه چهارم، عملکرد واردات در کشور ۳۹۲۴۸ میلیون دلار بوده است که نسبت به رقم پیش‌بینی شده در برنامه چهارم یعنی ۳۲۲۹۲ میلیون دلار با تحقق بالا و حدود ۱۲۲ درصدی مواجه بوده است. از مقایسه نرخ رشد عملکرد با پیش‌بینی برنامه مشاهده می‌شود که رشد عملکرد واردات از رشد پیش‌بینی شده فراتر بوده و علی‌رغم پیش‌بینی رشد ۵ درصدی واردات در سال ۱۳۸۴، این شاخص در حدود ۱۱ درصد رشد کرده است. افزایش فزاینده واردات کشور برخلاف اهداف برنامه چهارم پیامد اتکای گسترده به درآمدهای نفتی و تأمین نیاز داخلی از بازار خارج است که این شاخص نیز بیانگر انحراف نسبت به سیاست‌های برنامه چهارم در سال ۱۳۸۴ در زمینه سیاست‌گذاری واردات است. پیش‌بینی برنامه چهارم در این حوزه رشد اندک واردات بوده است. ولی رشد نسبی سال ۱۳۸۴ در این خصوص می‌تواند بیانگر سیاست‌های دولت در جهت کنترل تورم از طریق واردات باشد.

• تراز بازرگانی در سال ۱۳۸۴

در سال اول برنامه چهارم تراز بازرگانی کشور رقم ۲۱,۲۸۱ میلیون دلار بوده است که با رقم پیش‌بینی شده در برنامه یعنی ۱,۱۰۳ - فاصله بسیار زیاد دارد. این اختلاف نشان می‌دهد که پیش‌بینی برنامه چهارم با واقعیت تحقق یافته، اختلاف زیادی دارد. تراز بازرگانی ماحصل اختلاف میان صادرات و واردات است و در زمان تصویب برنامه، سیاست‌گذاران پیش‌بینی کرده بودند که با ثبات درآمدهای نفتی و ثبات صادرات نفت و گاز در طی زمان ارزش صادرات کل کشور ثابت مانده و با افزایش واردات تراز بازرگانی منفی شود. ولی در عمل این اتفاق روی نداده است. برنامه‌ریزان اقتصادی پیش‌بینی کرده بودند که تراز بازرگانی در سال ۱۳۸۳ منفی بوده و در سال ۱۳۸۴ با رشدی ۱۳۵ درصدی به سمت تراز منفی پیش‌روی کند یعنی از ۴۶۹- میلیون دلار به ۵۶۵۳- برسد، در حالی که بررسی این شاخص نشان می‌دهد که عملکرد سال ۱۳۸۳ معادل ۵۶۵۳-



میلیون دلار بوده و با ۲۷۶ درصد رشد مثبت به ۲۱,۲۸۱ میلیون دلار رسیده است. دلیل این اختلاف فاحش را می‌توان به تغییر و تفاوت پیش‌بینی‌های برنامه چهارم و بروز شوک قیمتی در بازار نفت و افزایش فزاینده درآمدهای نفتی و اتکا دولت به آن‌ها مرتبط دانست. پیش‌بینی برنامه چهارم در این شاخص منفی شدن فزاینده تراز بازرگانی است، ولی عملکرد دولت در سال ۱۳۸۴ مبین مثبت شدن فزاینده تراز است که نشان‌دهنده اختلاف عملکرد دولت با اهداف برنامه چهارم است.

• دریافت‌های خدمات در سال ۱۳۸۴

در سال اول برنامه چهارم دریافت‌های خدمات حدود ۷۷۲۴ میلیون دلار بوده است که نسبت به هدف برنامه یعنی ۵۹۱۲، بیش‌تر بوده و مؤید درصد تحقق ۱۳۱ درصدی است. مطابق برنامه مقرر شده بود که این شاخص حدود ۱۱ درصد افزایش یابد که رشد ۱۲ درصدی عملکرد این شاخص مؤید هماهنگی عملکرد با پیش‌بینی برنامه در این شاخص است.

• پرداخت‌های خدمات در سال ۱۳۸۴

در سال ۱۳۸۴ پرداخت‌های خدمات حدود ۱۲۱۰۳ میلیون دلار بوده است که نسبت به هدف برنامه یعنی ۱۰۴۰۹، بیش‌تر بوده و مؤید درصد تحقق ۱۲۶ درصدی است. مطابق برنامه مقرر شده بود که این شاخص حدود ۴ درصد افزایش یابد و از رشدی متعادل برخوردار باشد، ولی رشد ۱۰ درصدی این شاخص نشان از رشد فزاینده آن در سال اول برنامه چهارم دارد که به معنای اختلاف عملکرد بخش مذکور با پیش‌بینی برنامه است.

• تراز خدمات در سال ۱۳۸۴

در سال ۱۳۸۴ تراز خدمات کشور ۵۳۷۹- میلیون دلار بوده است که با رقم پیش‌بینی شده برنامه یعنی ۴۴۷۹- تفاوت دارد، با تأمل در پیش‌بینی برنامه مشاهده می‌شود که پیش‌بینی سیاست‌گذاران، کاهش اندک در تراز منفی بوده است که برای سال ۱۳۸۴ نرخ رشد ۴- درصدی پیش‌بینی شده بود در صورتی که در سال مذکور این تراز منفی با رشد اندکی نیز مواجه بوده و حدود ۷ درصد رشد مثبت پیدا کرده است که نشان‌دهنده مغایرت عملکرد دولت با پیش‌بینی برنامه است. پیش‌بینی برنامه چهارم در این حوزه کاهش تراز منفی بوده است ولی در سال ۱۳۸۴ رشد تراز منفی نشان‌دهنده مغایرت عملکرد دولت با برنامه است. که عمدتاً ناشی از تفاوت پرداخت‌های خدمات تحقق یافته نسبت به پیش‌بینی برنامه می‌باشد.



۵-۲. ارزیابی عملکرد شاخص‌های کمی و اصلی بخش بازرگانی در سال دوم برنامه

چهارم (۱۳۸۵)

• صادرات نفت و گاز در سال ۱۳۸۵

در سال دوم برنامه چهارم صادرات نفت و گاز در کشور ۶۲۴۵۸ میلیون دلار بوده است که با هدف برنامه چهارم یعنی رقم ۲۲۲۷۳ اختلاف بسیار زیادی دارد و این ارقام بیانگر تحقق ۲۶۸ درصدی پیش‌بینی برنامه است. این شرایط ماحصل رشد بالای صادرات نفت و گاز در سال ۱۳۸۵ است زیرا براساس پیش‌بینی برنامه چهارم این رقم تنها باید ۳ درصد رشد می‌یافت، در حالی که صادرات نفت و گاز در سال ۱۳۸۵ حدود ۱۶ درصد رشد کرده است.

• صادرات غیرنفتی در سال ۱۳۸۵

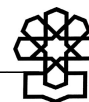
در سال ۱۳۸۵ صادرات غیرنفتی در کشور ۱۳۰۷۹ میلیون دلار بوده است که در مقایسه با هدف برنامه چهارم یعنی رقم ۹۴۵۵، تحقق بالاتر از اهداف در این شاخص مشاهده می‌شود. یعنی رشد ۲۵ درصدی عملکرد صادرات غیرنفتی در سال ۱۳۸۵ از رشد پیش‌بینی شده در برنامه (۱۱ درصد) بیشتر بوده که پیامدی مثبت تلقی می‌شود و نشان‌دهنده دستیابی به سطوحی بالاتر از اهداف برنامه است. البته همانند سال ۱۳۸۴، در بررسی رقم عملکرد ابهاماتی مانند بیش‌اظهاری به دلیل استفاده از جوایز صادراتی، وابستگی شدید صادرات غیرنفتی به واردات، تغییر تعریف اقلام غیرنفتی و سهم بالای کالاهای پتروشیمی و میعانات گازی در صادرات غیرنفتی مشاهده می‌شود که دستیابی به این اهداف را با تردیدهایی مواجه می‌کند.

بدون توجه به کیفیت ارقام کمی صادرات غیرنفتی می‌توان عنوان کرد که هدف از برنامه چهارم در این شاخص رشد متعادل بوده است و رشد فزاینده آن در سال ۱۳۸۵ بیانگر تحقق بالای اهداف برنامه است.

• صادرات در سال ۱۳۸۵

در سال ۱۳۸۵ کل صادرات کشور ۷۵۵۳۷ میلیون دلار بوده است که با هدف برنامه یعنی ۳۲۷۲۸ میلیون دلار فاصله بسیار زیادی دارد و در حدود ۲۳۱ درصد پیش‌بینی صادراتی کشور تحقق یافته است. نرخ رشد عملکرد صادرات از نرخ رشد پیش‌بینی شده بسیار بیشتر بوده است. مطابق پیش‌بینی سال ۱۳۸۵ رشد کل صادرات کشور تنها در حدود ۵ درصد برآورد شده بود که مطابق عملکرد، صادرات کشور ۱۷ درصد رشد داشته است. هرچند در نگاه اول این رشد را می‌توان مثبت قلمداد کرد ولی با تأمل بر اجزای آن مشاهده می‌شود که این رشد متأثر از رشد صادرات نفت و گاز بوده و رشد صادرات غیرنفتی نیز بیشتر متأثر از صادرات پتروشیمی و میعانات گازی است.

در هر صورت هدف برنامه چهارم در حوزه صادرات کل، ثبات نسبی شاخص بوده و رشد فزاینده آن در سال ۱۳۸۵ بیانگر فاصله آن با هدف برنامه چهارم است.



• واردات در سال ۱۳۸۵

در سال دوم برنامه چهارم واردات کشور حدود ۴۹۲۹۲ میلیون دلار بوده است که در مقایسه با پیش‌بینی برنامه چهارم یعنی ۳۴۳۹۰ میلیون دلار بیانگر تحقق ۱۴۳ درصدی است. افزایش واردات و تکیه دولت بر آن برای کنترل قیمت‌ها و تأمین تقاضای داخل یا تأمین کالای اولیه مورد نیاز بخش تولید را نمی‌توان صرفاً فرایندی مطلوب دانست و هدف برنامه چهارم در این حوزه نیز رشد اندک واردات بوده است.

• تراز بازرگانی در سال ۱۳۸۵

در سال دوم برنامه چهارم تراز بازرگانی کشور رقم ۲۶۲۴۵ میلیون دلار بوده است که با رقم پیش‌بینی در برنامه یعنی ۱۶۶۲- فاصله بسیار زیاد دارد. این اختلاف نشان می‌دهد که پیش‌بینی برنامه چهارم با واقعیت و عملکرد، اختلاف زیادی دارد.

رقم پیش‌بینی شده برنامه چهارم در این شاخص منفی شدن فزاینده تراز بازرگانی است، ولی ادامه روند مثبت شدن فزاینده تراز بازرگانی در سال ۱۳۸۵ نشان‌دهنده اختلاف عملکرد دولت با پیش‌بینی برنامه چهارم در این حوزه است. با توجه به تغییرات پیش آمده در درآمدهای صادراتی، لزوم بازنگری ارقام برنامه احساس می‌شود.

• دریافت‌های خدمات در سال ۱۳۸۵

در سال دوم برنامه چهارم عملکرد دریافت‌های خدمات رقم ۸۳۸۷ میلیون دلار بوده است که در مقایسه با هدف برنامه یعنی ۶۷۱۹ میلیون دلار بیانگر ۱۲۵ درصد تحقق اهداف موردنظر است. مطابق پیش‌بینی برنامه این شاخص در سال ۱۳۸۵ باید ۱۴ درصد رشد می‌کرد که در عملکرد رشد ۹ درصدی در این بخش مشاهده می‌شود و میزان رشد این شاخص نسبت به سال قبل کم‌تر شده است.

• پرداخت‌های خدمات در سال ۱۳۸۵

در سال ۱۳۸۵ عملکرد پرداخت‌های خدمات، رقم ۱۴۶۵۹ بوده است که با رقم پیش‌بینی شده در برنامه یعنی ۱۱۰۰۵ میلیون دلار متفاوت بوده است و بیانگر تحقق بالا در حد ۱۳۳ درصد است. مطابق پیش‌بینی برنامه این شاخص در سال ۱۳۸۵ می‌بایست حدود ۶ درصد افزایش یابد ولی در عملکرد با رشد ۱۲ درصدی مواجه شده است.

• تراز خدمات در سال ۱۳۸۵

در سال ۱۳۸۵ تراز خدمات کشور ۶۲۷۲- میلیون دلار بوده است که با پیش‌بینی برنامه یعنی ۴۲۸۶- تفاوت بسیار دارد.

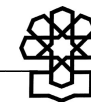
پیش‌بینی برنامه چهارم در تراز خدمات، کاهش اندک تراز منفی بوده است. در حالی که در



سال ۱۳۸۵ تراز منفی افزایش داشته و رشد آن را می‌توان به‌عنوان عملکرد مغایر دولت با پیش‌بینی برنامه چهارم تلقی کرد.

جمع‌بندی

در این گزارش با توجه به عدم دسترسی به اطلاعات دقیق هشت شاخص عمده بخش بازرگانی که در جداول کمی برنامه چهارم هدف‌گذاری شده‌اند، مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. در جدول ذیل به پیش‌بینی برنامه چهارم در هشت شاخص مذکور اشاره شده و با توجه به آمار عملکرد دولت در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ و مقایسه آن با پیش‌بینی برنامه چهارم میزان تطابق یا مغایرت عملکرد دولت با برنامه چهارم در سال‌های اول و دوم برنامه مورد سنجش قرار گرفته است. همان‌طور که مشاهده می‌شود از هشت شاخص مورد بررسی، عملکرد دولت در ۶ شاخص (تراز بازرگانی، صادرات کل، صادرات نفت و گاز، واردات، تراز خدمات و پرداخت‌های خدمات) با اهداف برنامه چهارم مغایر بوده و در دو شاخص صادرات غیرنفتی و دریافتی‌های خدمات عملکرد دولت بیانگر هماهنگی آن با اهداف برنامه چهارم است. هر چند در بررسی کمیت‌های ارائه‌شده درخصوص آمار عملکرد صادرات غیرنفتی نیز با توجه به مواردی مانند سهم بالای کالاهای پتروشیمی و میعانات گازی در صادرات غیرنفتی یا احتمال بروز بیش‌اظهاری برای استفاده از جوایز صادراتی ابهاماتی وجود دارد که تحلیل دقیق موفقیت‌ها و ناکامی‌ها نیازمند اصلاح ارقام صادرات غیرنفتی است ولی در برخی موارد به نظر می‌رسد، پیش‌بینی برنامه با شرایط جاری هماهنگ نیست و می‌باید بازنگری در ارقام بخش مربوطه صورت گیرد.



جدول ۷. تطبیق عملکرد دولت با پیش‌بینی کمی برخی از شاخص‌های عمده حوزه بازرگانی در دو سال اول برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۵)

موضوع	پیش‌بینی برنامه چهارم	عملکرد دولت در سال ۱۳۸۴	عملکرد دولت در سال ۱۳۸۵	ملاحظات
صادرات نفت و گاز	افزایش اندک	افزایش بسیار فزاینده	افزایش فزاینده	افزایش اندک و ثبات نسبی پیش‌بینی برنامه به علت پیش‌بینی ثبات قیمت نفت و درآمد حاصل از آن است. افزایش عملکرد این شاخص به افزایش قیمت نفت خام بازمی‌گردد
صادرات غیرنفتی	افزایش نسبی	افزایش بسیار فزاینده	افزایش فزاینده	در عملکرد صادرات غیرنفتی لازم است کیفیت آمار ارائه شده با توجه به وابستگی شدید صادرات غیرنفتی به بخش پتروشیمی و احتمال بیش‌اظهاری به دلیل جوایز صادراتی و ... مورد توجه قرار گیرد
کل صادرات	افزایش اندک	افزایش بسیار فزاینده	افزایش فزاینده	افزایش اندک و ثبات نسبی پیش‌بینی به علت پیش‌بینی قیمت نفت و درآمد حاصل از آن است. افزایش عملکرد این شاخص بیشتر متأثر از افزایش صادرات نفت و گاز است
کل واردات	افزایش نسبی	افزایش نسبی	افزایش بسیار فزاینده	افزایش این شاخص به اتکای گسترده دولت به درآمدهای نفتی و تأمین نیاز داخلی از بازار خارج به خصوص در جهت کنترل تورم بازمی‌گردد
تراز بازرگانی	منفی‌شدن تراز منفی	مثبت‌شدن تراز مثبت	مثبت‌شدن تراز مثبت	با توجه به پیش‌بینی افزایش اندک صادرات و افزایش نسبی واردات، پیش‌بینی شده است که تراز بازرگانی منفی‌شده و این شکاف بیشتر شود ولی با توجه به عدم تحقق اجزای مختلف تراز بازرگانی نه‌تنها این تراز منفی نشده بلکه تراز مثبت افزایش نیز یافته‌است
دریافت‌های خدمات	افزایش نسبی	افزایش نسبی	افزایش نسبی	دریافتی ناشی از صدور خدمات تقریباً مطابق با پیش‌بینی افزایش یافته است
پرداخت‌های خدمات	افزایش نسبی	افزایش نسبی	افزایش نسبی	هرچند پرداختی ناشی از ورود خدمات همانند پیش‌بینی با افزایشی نسبی مواجه بوده است ولی نرخ رشد این افزایش تقریباً دوبرابر نرخ رشد پیش‌بینی شده بوده است
تراز خدمات	کاهش شکاف تراز منفی	افزایش شکاف تراز منفی	افزایش شکاف تراز منفی	در برنامه چهارم پیش‌بینی شده بود که تراز منفی موجود کمتر شود ولی در عملکرد دو سال اول برنامه تراز منفی بیشتر نیز شده است. این امر به دلیل رشد بالای پرداخت‌های خدمات نسبت به پیش‌بینی انجام شده می‌باشد

نکته: در این تحلیل منظور از افزایش اندک، رشد تا ۵ درصدی، افزایش نسبی رشد ۶ تا ۱۵ درصدی، افزایش فزاینده رشد ۱۶ تا ۲۵ درصدی و افزایش بسیار فزاینده رشد بالای ۲۶ درصدی است. مأخذ: جداول ۵ و ۶ گزارش.



نتیجه‌گیری و پیشنهادات

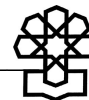
با توجه به نتایج این بررسی در عملکرد دولت در حوزه بازرگانی نسبت به برنامه چهارم اختلاف‌هایی مشاهده می‌شود که این امر در صورت تأکید دستگاه‌های نظارتی بر تطابق با برنامه چهارم مستلزم ورود دستگاه‌های نظارتی به حوزه‌های ذیل است.

۱. تکلیف دولت به ارائه گزارش‌های عملکرد و مقایسه با برنامه چهارم مطابق الگوی مطرح شده در ابتدای این گزارش درخصوص عملکرد کلیه احکام قانونی برنامه چهارم،
۲. تکلیف دولت به ارائه گزارشات آماری از عملکرد کلیه شاخص‌های بخش بازرگانی و مقایسه آن با اهداف کمی برنامه چهارم،

۳. تکلیف دولت به اقدام در جهت اصلاح احکام قانونی برنامه چهارم یا اهداف کمی جداول، در مواردی که خود را مکلف به اجرای آن نمی‌داند و ارائه لایحه اصلاحیه برنامه به مجلس در صورت نیاز.

۴. توجه و تأمل دستگاه‌های نظارتی از جمله مجلس به استفاده از ابزارهای نظارتی مانند تذکر، سؤال، استیضاح، تحقیق و تحقق، اصل ۹۰ و ... در راستای اعمال و اجرای وظیفه نظارتی و دستیابی به اهداف برنامه چهارم و جلوگیری از بی‌برنامگی در سیاست‌های اقتصادی به خصوص در حوزه بازرگانی.

۵. اتخاذ رویه‌ای یکسان و تثبیت روش‌های آماری و شاخص‌های تحلیل صادرات، واردات و تراز بازرگانی در جهت شفاف‌سازی ارقام واقعی عملکرد و فراهم آوردن شرایط تشویق دولت بر مبنای توانمندی‌ها و تذکر براساس نقاط ضعف.



منابع و مأخذ

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به ضمیمه قوانین مربوط به نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی، اداره کل قوانین، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، فروردین ۱۳۸۳.
۲. جداول ضمیمه قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۲/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۸۳/۷/۱۶، مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۳. خلاصه گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت سال اول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، دفتر برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصاد کلان، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، ریاست جمهوری، شهریور ۱۳۸۶.
۴. سایت رسمی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به آدرس:
<http://www.cbi.ir>
۵. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۸۳/۷/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۶. قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۴/۹/۱۹ و تأیید ۱۳۷۴/۹/۲۶ شورای نگهبان.
۷. نامه مورخ ۱۳۸۶/۸/۹ معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با شماره ۱۳۸۲/۱۴/۶/۷۱۶۹ به معاونت هماهنگی و امور مجلس وزارت بازرگانی درخصوص ارائه عملکرد احکام قانونی برنامه چهارم.



شماره مسلسل: ۸۸۲۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی عملکرد قانون برنامه چهارم (در حوزه بازرگانی)
Report Title: Investigation about the Commercial sector of 4th development program

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)

تهیه و تدوین: سعید غلامی باغی

ناظر علمی: فتح‌الله... تازی

مقاضی: لطف‌الله فروزنده (قائم مقام مرکز)

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. برنامه چهارم توسعه (4th development program)

۲. بازرگانی (Commerce)

۳. صادرات (Export)

۴. واردات (Import)

۵. خدمات (Services)

منابع و مأخذ تهیه گزارش:

در انتهای گزارش درج شده است.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۱/۱۳