



موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی
روابط عمومی و امور من المل
۶۶۹۲۷۲۳۶ - ۶۶۹۲۷۲۲۶
WWW.ITSR.IR

بازار نقد بازار

بولتن تحلیلی موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی
شماره بیستم_ آبان ماه ۱۴۰۳

بررسی نظام تعرفه ای در ایران



امین مالکی



پریسایعقوبی

دلایل تبدیل شدن نظام تعرفه ای به یکی از عوامل
اصلی کسری بودجه



منصور عسگری

سیاست های تجاری و حفاظت از صنایع اشتغالزا



سعیده هوشمند

اصلاح نظام تعرفه ای



محمدراستی

بررسی تطبیقی نظام تعرفه ای پوشاک ایران
با کشورهای منطقه

شناسنامه نشریه

مدیر مسئول: دکتر احمد تشکینی

سر دبیر: نادر نیکخو

تامین محتوای: فائزه کیائی

گرافیکست و صفحه آرا: ماهورا موسوی

عکاس: امیر محسن باسحا



موضوع شماره پیشین: اصلاح نظام تعرفه ای

نشریه دیجیتالی «بازار نقد بازار» شامل تازه ترین دیدگاه ها و گزارش های تحلیلی پژوهشگران و کارشناسان موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی در موضوعات تخصصی و روز کشور است و لزوما دیدگاه رسمی و سازمانی این موسسه به حساب نمی آید.





امین مالکی (عضو هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)

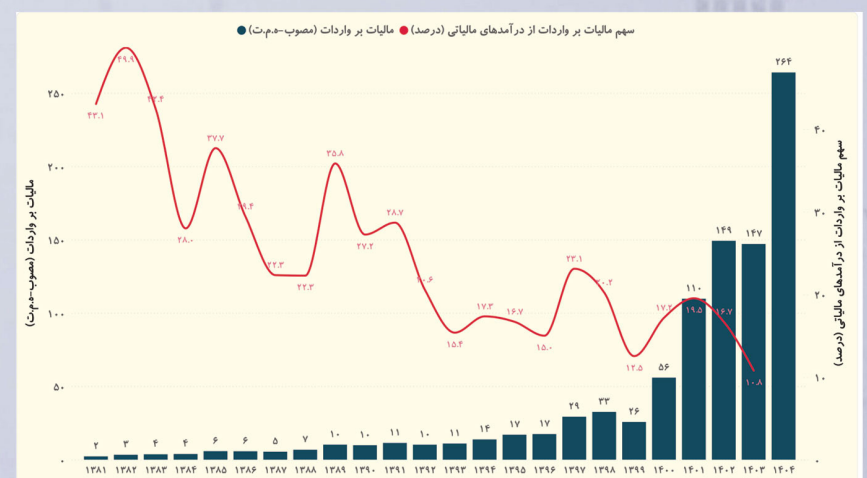


پریسا یعقوبی (عضو هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)

دلایل تبدیل شدن نظام تعرفه‌ای به یکی از عوامل اصلی کسری بودجه

۱- جایگاه مالیات بر واردات در نظام درآمدی بودجه

سهم مالیات بر واردات از درآمدهای مالیاتی کشور طی بازه زمانی ۱۳۸۱-۱۴۰۳ روندی کاهشی داشته است. در نمودار (۱) روند مالیات بر واردات از درآمدهای مالیاتی و سهم آن طی دوره زمانی ۱۳۸۱-۱۴۰۴ نشان داده شده است. همان طور که مشاهده می‌شود در سال ۱۳۸۲ که هیچ منع وارداتی در کالاهای تولید مشابه داخل وجود نداشته در حدود ۴۹.۹ درصد سهم مالیات بر واردات از درآمدهای مالیاتی کشور بوده و این سهم در سال ۱۴۰۳ به رغم افزایش مالیات بر واردات به ۱۰.۸ درصد رسیده است. در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ بالغ بر ۲۵۲۸ ردیف تعرفه مشمول ممنوعیت بوده‌اند که با توجه به خروج ۱۲۰ ردیف از شمول ممنوعیت‌ها در خرداد ۱۴۰۳ برای سال جاری تعداد تعرفه ممنوع به ۲۴۰۸ ردیف می‌رسد. به رغم افزایش سطح ممنوعیت‌های وارداتی طی سنوات اخیر مالیات بر واردات مصوب قوانین بودجه طی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ به ترتیب ۵۵.۹، ۱۰۹.۷، ۱۴۹.۲ و ۱۴۷.۱ ه.م.ت و برای سال ۱۴۰۴ (لایحه) ۲۶۴ ه.م.ت در نظر گرفته شده است.



نمودار (۱) مالیات بر واردات و سهم آن از درآمدهای مالیاتی از سال ۱۳۸۱ تا ۱۴۰۴ (ه.م.ت - درصد)

منبع: قوانین بودجه سنواتی و گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. آمار مربوط به سال ۱۴۰۳ عملکرد شش ماهه و عدد مصوب سال ۱۴۰۴ مربوط به لایحه پیشنهادی دولت است.

۲- تغییر ساختاری در نظام مالیات بر واردات از سال ۱۴۰۰

اجزاء مالیات بر واردات براساس قانون بودجه طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۴۰۳ در جدول زیر نشان داده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود مالیات بر واردات از اجزای مختلفی تشکیل شده که حقوق ورودی «سایر کالاها موضوع مواد ۵ و ۶ قانون امور گمرکی» بیشترین سهم را در میان این اجزاء دارد. در سال ۱۴۰۳ از ۱۴۷ ه.م.ت تعیین شده، حقوق ورودی با ۱۰۹ ه.م.ت بیشترین سهم (۷۴ درصد) را در میان اجزاء تشکیل دهنده مالیات بر واردات داشته است. با توجه به قانون بودجه سال ۱۴۰۳، عوارض و حقوق ورودی «خودرو» ۳۳.۹ ه.م.ت (۲۳ درصد) پیش‌بینی شده و این در حالی است که در سال ۱۴۰۳ واردات خودرو توسط دولت ممنوع اعلام شده و در همین جا می‌توان دریافت که به میزان ۳۳ ه.م.ت مالیات بر واردات با کسری مواجه خواهد بود. حقوق ورودی «گوشی تلفن همراه» به میزان ۲ ه.م.ت در نظر گرفته شده است.

بر اساس جزئیات قانون بودجه سال جاری، از ۱۴۷ ه.م.ت درآمد حاصل از واردات، پیش‌بینی شده که ۹۰ میلیارد تومان (سهم ۰.۰۶ درصدی) برای واردات ماشین آلات و تجهیزات صنعتی، معدنی و کشاورزی (موضوع ماده ۳ قانون جهش تولید دانش‌بنیان (۱) و بند پ ماده ۹۹ قانون برنامه پنج ساله هفتم توسعه) (۲) است. این رقم در سال ۱۴۰۲ به میزان ۶ ه.م.ت (سهم ۴ درصدی از درآمد مالیات بر واردات سال ۱۴۰۲) در نظر گرفته شده بود. لذا در سال‌های اخیر، علاوه بر بستن امکان واردات بخش عمده‌ای از خطوط تعرفه‌ای و آسیب زدن به مهم‌ترین رکن مالیات بر واردات (ردیف ۱۱۰۴۰۱ بودجه) شاهد تعریف اجزاء مختلفی بوده ایم که با توجه به آنچه در ادامه خواهد آمد هیچ‌کدام از عملکرد مناسبی برخوردار نشده‌اند (جدول ۱).

شماره طبقه‌بندی	عنوان	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳
110400	مالیات بر واردات	۵۵۸۵۳۸۵۷	۱۰۹۶۷۵۳۷۱۸	۱۰۹۶۷۵۳۷۱۸	۱۰۹۶۷۵۳۷۱۸
110401	حقوق ورودی سایر کالاها، موضوع مواد ۵ و ۶ قانون امور گمرکی	۳۸۱۴۲۸۵۷۱	۸۳۵۳۸۱۰۰۰	۹۲۹۶۵۸۶۰۰	۹۲۹۶۵۸۶۰۰
110402	حقوق ورودی خودرو	۸۷۴۴۴۲۸۴	۱۹۳۲۵۴۷۱۸	۴۰۸۰۰۰۰۰۰	۳۳۳۲۳۴۴۹
110403	حقوق ورودی دستگاه‌های اجرایی	۴۵۰۰۰۰۰	۵۰۰۰۰۰۰	۵۰۰۰۰۰۰	۵۰۰۰۰۰۰
110405	درصد عوارض بر واردات	۳۰۰۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰۰
110406	ثبت سفارش تعقیب‌های گمرکی به نرخ صفر تا سقف ۶۱ هزار میلیارد ریال	۶۳۲۲۰۰۰۰	۶۳۲۲۰۰۰۰	۶۳۲۲۰۰۰۰	۶۳۲۲۰۰۰۰
110408	حقوق ورودی موضوع ماده ۱ قانون مدیریت حمل و نقل سوخت	۳۰۰۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰۰
110409	نرخ حقوق ورودی کالاهای وارداتی موضوع بند ب گمرک ۷	۱۰۰۰۰۰۰۰	۰	۰	۰
110410	حقوق ورودی و لیات گمرکی‌های مودیل ساخته شده خارجی با قیمت بیش از ۴۰۰ دلار	۲۵۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰	۲۰۴۰۰۰۰۰۰	۲۰۴۰۰۰۰۰۰
110418	درآمد حاصل از حقوق گمرکی ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی، معدنی و کشاورزی	۰	۰	۶۰۰۰۰۰۰۰	۹۰۱۰۰۰۰۰
11۰۴۱۹	یک درصد عوارض بر واردات نهاده‌های دامی	۰	۰	۰	۲۰۰۰۰

جدول (۱) - اجزاء مالیات بر واردات طی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ (میلیون ریال)

منبع: قوانین بودجه سنواتی

اجزای مختلف مالیات بر واردات طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۴۰۳ در نمودار زیر نشان داده شده است. براین اساس مشاهده می‌شود که حقوق ورودی «سایر کالاها موضوع مواد ۵ و ۶ قانون امور گمرکی»، مهم‌ترین بخش در اجزای مالیات بر واردات است که طی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ روند صعودی داشته و از ۳۸ ه.م.ت به ۱۰۹ ه.م.ت افزایش یافته است. حقوق ورودی «خودرو» نیز سهم قابل توجهی را در مالیات بر درآمد داشته و از سال ۱۴۰۰ لغایت ۱۴۰۲ روندی افزایشی داشته و ۸ ه.م.ت به ۴۰ ه.م.ت افزایش یافته و در سال ۱۴۰۳ به ۳۳ ه.م.ت کاهش یافته است. برای میزان درآمد از ثبت معافیت‌ها و تخفیفات گمرکی در طی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ رقم ۶ ه.م.ت در نظر گرفته شده که در سال ۱۴۰۳ این بخش سهم بسیار اندکی دارد. درآمد حاصل از حقوق ورودی گوشی همراه نیز در سال ۱۴۰۰ ۲.۵ ه.م.ت بود که این رقم در سال ۱۴۰۱ به ۱۰۰ میلیون تومان کاهش و در سال ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ به ۲ ه.م.ت افزایش یافته است (نمودار ۲).



ბაზილიკა



سعیده هوشمند (عضو هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)

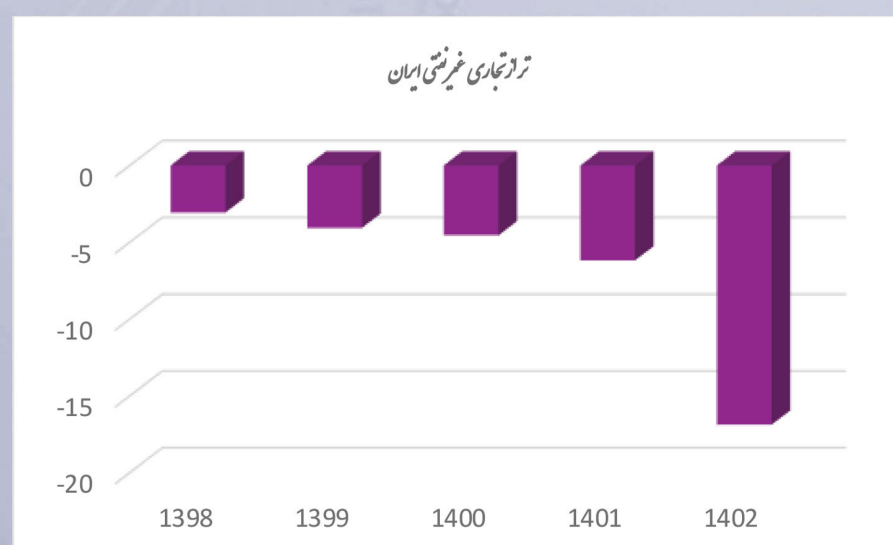
اصلاح نظام تعرفه‌ای

– برخی صنایع ایران به دلیل تعرفه‌های بالای واردات مواد اولیه با مشکلات جدی مواجه هستند. برای مثال، صنایع پتروشیمی و فولاد در برخی مقاطع با تعرفه‌های بالا بر واردات تجهیزات و مواد اولیه ضروری روبرو بوده‌اند. این موضوع باعث کاهش توان رقابت‌پذیری این صنایع در بازارهای جهانی شده است. در سال ۱۳۹۹، تعرفه بالای مواد اولیه پتروشیمی تا ۱۵ درصد باعث کاهش تولید و افزایش قیمت محصولات داخلی شد.

– تعرفه‌های نادرست واردات کالاهای اساسی مانند گندم، برنج و روغن خوراکی، به افزایش قیمت این اقلام در بازار داخلی منجر شده است. براساس آمار مرکز آمار ایران، نرخ تورم اقلام خوراکی در سال ۱۴۰۰ حدود ۶۰ درصد بوده که بخشی از آن ناشی از تعرفه‌های غیرکارآمد و فشار بر تولیدکنندگان داخلی است.

– تعرفه پایین واردات برخی محصولات کشاورزی مانند گندم، برنج و شکر باعث ضرر جدی به تولیدکنندگان داخلی شده است. در برخی سال‌ها، حجم واردات گندم به ۲ میلیون تن رسیده است، در حالی که تولید داخلی کاهش یافته است. اصلاح تعرفه‌ها می‌تواند از تولید داخلی حمایت کرده و وابستگی به واردات کاهش یابد.

– ایران در سال‌های اخیر با تراز تجاری منفی در برخی بخش‌ها مواجه بوده است. برای مثال در سال ۱۴۰۲ کسری تراز تجاری به ۱۶ میلیارد و ۷۰۰ میلیون دلار رسیده که بیشترین سطح کسری از سال ۱۳۹۹ بوده است. این موضوع به این معناست که در این سال ۱۶ میلیارد و ۷۰۰ میلیون دلار ارز از کشور خارج شده و از این جهت روی نرخ ارز اثر افزایشی داشته است. بخش زیادی از این عدم تعادل به دلیل تعرفه‌های نادرست و واردات غیرضروری بود. اصلاح تعرفه‌ها می‌تواند به بهبود تراز تجاری و کاهش وابستگی به واردات کمک کند.



نمودار (۱) تراز تجاری غیرنفتی ایران در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ (میلیارد دلار)

اصلاح نظام تعرفه‌ای در ایران با توجه به شرایط خاص اقتصادی و موقعیت کنونی کشور ضرورت بیشتری دارد. با توجه به کاهش درآمدهای نفتی و تحریم‌ها، اقتصاد ایران نیازمند متنوع‌سازی منابع درآمدی است. اصلاح نظام تعرفه‌ای می‌تواند به تقویت صنایع داخلی و صادرات غیرنفتی کمک کند. تعرفه‌های فعلی ممکن است باعث حمایت بیش از حد از صنایع ناکارآمد یا واردات کالاهای غیرضروری شوند. اصلاح این نظام می‌تواند به ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیری صنایع داخلی کمک کند و از حمایت بی‌مورد جلوگیری کند. نظام تعرفه‌ای نادرست ممکن است به افزایش قاچاق کالا و واردات غیررسمی منجر شود. اصلاح آن می‌تواند با کاهش انگیزه‌های قاچاق و بهبود نظام کنترل واردات، از خروج سرمایه جلوگیری کند. تعرفه‌های بالا بر کالاهای اساسی و مواد اولیه تولید می‌تواند به افزایش قیمت‌ها و فشار بر مصرف‌کنندگان منجر شود. اصلاح نظام تعرفه‌ای می‌تواند قیمت‌ها را متعادل‌تر کرده و به بهبود قدرت خرید مردم کمک کند. با اصلاح تعرفه‌ها و ایجاد شفافیت بیشتر در نظام مالیاتی و گمرکی، می‌توان بستر مناسبی برای جذب سرمایه‌گذاران خارجی فراهم کرد که نقش مهمی در رشد اقتصادی ایفا می‌کنند. با توجه به تغییرات سریع در تجارت بین‌المللی و روابط منطقه‌ای، اصلاح نظام تعرفه‌ای به ایران کمک می‌کند تا بتواند در این محیط رقابت‌پذیر باقی بماند و از فرصت‌های تجاری جدید بهره‌مند شود. تعرفه‌ها یکی از منابع اصلی درآمد دولت هستند، اما سیستم فعلی ممکن است به دلیل ناکارآمدی‌ها به جمع‌آوری ناکافی درآمد منجر شود. اصلاح تعرفه‌ها می‌تواند به بهبود تأمین منابع مالی دولت بدون افزایش فشار بر بخش‌های آسیب‌پذیر اقتصادی منجر شود. در کل، اصلاح نظام تعرفه‌ای در ایران ضروری است تا اقتصاد کشور بتواند از تحریم‌ها، ناکارآمدی‌های داخلی و تغییرات جهانی عبور کرده و به سمت توسعه پایدار حرکت کند.

برای درک بهتر ضرورت اصلاح نظام تعرفه‌ای در اقتصاد ایران، می‌توان به چندین مصداق عینی و آماری اشاره کرد:

– در سال‌های اخیر، تعرفه‌های پایین پایین برخی اقلام باعث واردات بی‌رویه خودروهای خارجی شده است. این امر به جای حمایت از تولید داخلی، به واردات بیش از حد خودروهای خارجی منجر شد. به عنوان مثال، در سال ۱۳۹۵ بالغ بر ۷۵ هزار خودروی خارجی وارد کشور شد، در حالی که صنعت خودروی داخلی با مشکلات تولید و کیفیت مواجه بود. اصلاح تعرفه‌ها می‌تواند به حمایت از تولید داخلی و کاهش خروج ارز کمک کند.

– براساس گزارش ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ارزش قاچاق کالا در ایران در سال ۱۳۹۸ حدود ۱۷ میلیارد دلار برآورد شد. در سال ۱۴۰۲ نیز براساس برآوردهای ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، میزان قاچاق کالا حدود ۲۰ میلیارد دلار تخمین زده می‌شود. بخش بزرگی از این قاچاق ناشی از تفاوت‌های تعرفه‌ای و قیمت‌ها بین ایران و کشورهای همسایه است. این مسئله نشان می‌دهد که اصلاح تعرفه‌ها و ایجاد تعادل در واردات و صادرات، می‌تواند از قاچاق کالا و خروج غیرقانونی ارز جلوگیری کند.



مهم ترین سیاست های قابل الگوبرداری از تجربه موفق ترکیه شامل موارد ذیل است:

۱. تعرفه های هدفمند برای صنایع نوپا: ترکیه با اعمال تعرفه های متغیر و هوشمند برای صنایع نوپای داخلی (مانند صنعت خودروسازی و صنایع الکترونیکی) توانست از صنایع داخلی خود در مراحل اولیه توسعه حمایت کند. اما این حمایت موقتی و با زمانبندی کاهش تعرفه ها انجام شد تا به صنایع فرصت رقابت پذیری جهانی بدهد. نتیجه این سیاست ها، افزایش توان تولید داخلی و صادرات محصولات صنعتی با ارزش افزوده بالاتر بود. برای مثال، ترکیه از وارد کننده عمده محصولات خودرویی به یکی از صادر کنندگان خودرو در منطقه تبدیل شد.

۲. تنوع بخشی به اقتصاد و صادرات: ترکیه از طریق کاهش وابستگی به صادرات محصولات کشاورزی و مواد خام، بر تولید محصولات صنعتی و صادرات با ارزش افزوده بالاتر متمرکز شد. این امر با اصلاح نظام تعرفه ای برای حمایت از صنایع مختلف و ایجاد فضای رقابتی برای تولید کنندگان داخلی صورت گرفت. صادرات صنعتی ترکیه بین سال های ۲۰۰۰ تا ۲۰۲۰ بیش از سه برابر شد، که نشان از موفقیت در افزایش توان رقابتی تولید کنندگان داخلی دارد.

۳. کنترل قاچاق و بهبود شفافیت: ترکیه با کاهش تعرفه های غیر ضروری و اعمال سیاست های سخت گیرانه تر برای مبارزه با قاچاق کالا توانست اقتصاد غیر رسمی و قاچاق کالا را کاهش دهد. این موضوع باعث افزایش درآمدهای گمرکی و کاهش رقابت ناعادلانه با تولید کنندگان داخلی شد.

جمع بندی و پیشنهادات

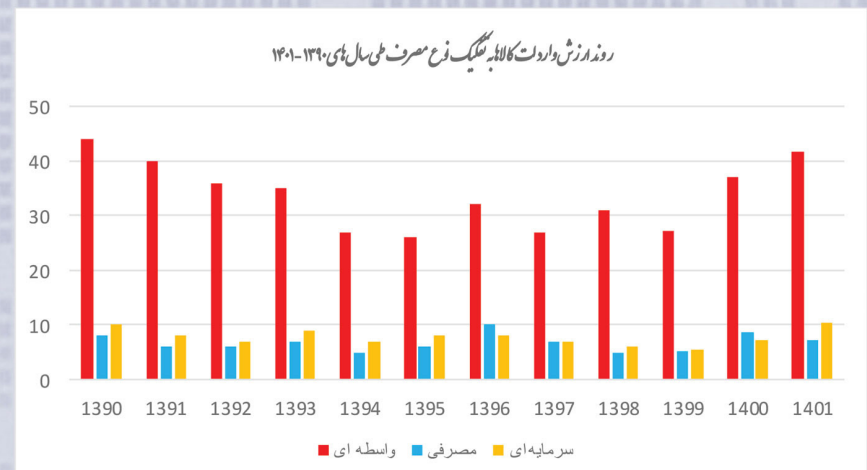
– در مجموع، درس های ترکیه نشان می دهد که اصلاح نظام تعرفه ای با رویکردی تدریجی و هدفمند می تواند به توسعه اقتصادی پایدار و رقابت پذیری بین المللی منجر شود. ایران نیز می تواند از این تجارب بهره برد تا از وابستگی به صادرات نفتی فاصله بگیرد و تولید داخلی خود را تقویت کند.

– اصلاح نظام تعرفه ای، اگرچه برای توسعه اقتصادی و رقابت پذیری ضروری است، می تواند معایب یا چالش هایی نیز برای ایران به همراه داشته باشد. اصلاح نظام تعرفه ای بدون شک برای بهبود رقابت پذیری و رشد اقتصادی ایران ضروری است، اما در عین حال، این اصلاحات نیازمند برنامه ریزی دقیق و تدریجی است تا از پیامدهای منفی مانند کاهش تولید داخلی، بیکاری، وابستگی به واردات و کاهش درآمدهای دولتی جلوگیری شود. توجه به صنایع استراتژیک و تنظیم تعرفه ها به شکلی که از تولید داخلی در مراحل رشد حمایت کند، از مهم ترین استراتژی هایی است که می تواند این اصلاحات را با موفقیت پیش ببرد.

– اصلاح نظام تعرفه ای، در صورتی که همراه با راهکارهای مکمل و تدابیری هوشمندانه باشد، می تواند به بهبود رقابت پذیری و توسعه اقتصادی ایران کمک کند. سیاست هایی مانند حمایت موقت از صنایع داخلی، افزایش بهره وری، مقابله با قاچاق و تقویت صادرات می توانند فرآیند اصلاحات تعرفه ای را پایدارتر و کم هزینه تر کنند.

نمودار (۱) تراز تجاری غیرنفتی ایران را در سال های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ نشان می دهد. همان طور که مشاهده می شود، تراز تجاری در این سال ها منفی بوده است که نشان دهنده واردات بیشتر از صادرات است. این مسئله ضرورت اصلاح نظام تعرفه ای برای بهبود تراز تجاری و کاهش وابستگی به واردات غیر ضروری را تقویت می کند.

– بررسی ها نشان می دهد بخش زیادی از واردات کالا به کشور، مربوط به واردات اقلام واسطه ای و سرمایه ای است؛ داده های آماری حاکی از این است که طی سال های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱، معادل ۶۷.۰۴ درصد واردات سهم کالاهای واسطه ای بوده و ۱۷.۱۳ درصد ناظر به واردات اقلام سرمایه ای است.



نمودار (۲) روند ارزش واردات کالاهای تفکیک نوع مصرف طی سال های ۱۴۰۱-۱۳۹۰ (میلیار دلار)

در مقابل سهم کالاهای مصرفی در دوره مورد بررسی از واردات کالاهای ۱۳.۷ درصد و کالاهای طبقه بندی نشده نیز ۲.۲ درصد است. بنابراین تامین مواد اولیه و قطعات مورد نیاز واحدهای تولیدی و قیمت تمام شده اقلام تولید یا پردازش شده در کشور که بخشی از محصول (همچنین ماشین آلات خط تولید) آنها وارداتی است، از نظام تعرفه ای تاثیر مستقیم می پذیرد؛ بر همین اساس اصلاح نظام تعرفه ای می تواند نقش موثری در ورود سرمایه به کشور داشته باشد.

درس هایی از اصلاح نظام تعرفه ای ترکیه برای ایران

ترکیه در دهه ۱۹۸۰ سیاست های اقتصادی خود را از یک اقتصاد بسته و متمرکز به یک اقتصاد باز و بازارمحور تغییر داد. این شامل کاهش تدریجی تعرفه ها و امضای توافقات تجاری با کشورهای دیگر و نهادهای بین المللی مانند اتحادیه اروپا بود. به عنوان بخشی از این سیاست ها، ترکیه در سال ۱۹۹۵ به اتحادیه گمرکی با اتحادیه اروپا پیوست که منجر به کاهش چشمگیر تعرفه های تجاری با کشورهای اروپایی شد. این اقدام نه تنها صادرات ترکیه به اروپا را افزایش داد، بلکه سرمایه گذاری مستقیم خارجی در کشور را نیز تقویت کرد ترکیه در حالی که سیاست های تجاری باز و نظام تعرفه ای هدفمند را دنبال کرد، توانست صادرات خود را متنوع تر و تراز تجاری خود را بهبود بخشد. این کشور در سال ۲۰۲۱ توانست بیش از ۲۲۵ میلیارد دلار صادرات داشته باشد، که این رقم برای ایران با چالش های مختلف و نظام تعرفه ای ناکارآمد هنوز قابل دسترسی نیست. ایران نیز می تواند با اصلاح نظام تعرفه ای، کاهش حمایت های بی رویه از صنایع ناکارآمد و ایجاد رقابت سالم، مانند ترکیه از فرصت های جهانی بهره مند شود. همچنین پیوستن به توافقات تجاری بین المللی می تواند به افزایش دسترسی به بازارهای خارجی کمک کند.



سیاست های تجاری و حفاظت از صنایع اشتغال زا



منصور عسگری (عضو هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)

طی سنوات گذشته در سیاست صنعتی اول (۱۳۸۲) سیاست های سطح بخش دیده نمی شود و صرفاً محیط کلان و خارجی اقتصاد مورد تاکید قرار می گیرد. اجرای مجموعه ای از سیاست های بنیادی به منظور بالا بردن توان رقابت پذیری و درونزا گرفتن صنایع هدف از ویژگی های اصلی این سند هستند که در طبقه بندی سیاست صنعتی جزء رویکردهای بنیادی قرار می گیرد. این سند سیاست های توسعه صنعتی را صرفاً به مباحث اقتصاد کلان تقلیل داده بود. در سیاست صنعتی دوم (۱۳۸۵) سیاست گذار این بار فارغ از کارکردهای معمول متصور برای این سند، امواج و نقاط عطف سیاست های پیشین را نمی بیند و ضمن تاکید بر عدالت گرایی، پارادایمی غیر علمی را جهت رفع عدم توازن های منطقه ای محوریت می بخشد و ابزار اصلی خود را ایجاد و توسعه صنایع زودبازده معرفی می کند. در این سند ایجاد تعادل منطقی بین انواع صنایع و تامین موجودی کالا در شرایط کمبود در جهت حفظ پایداری فعالان اقتصادی در بازارهای صادراتی سطح بنگاه مورد توجه قرار گرفته و ۹ زیربخش هدف گذاری می شوند. این سند گرچه به لحاظ برش های عمودی در عمل تا حدودی به سمت سیاست صنعتی جهت گیری می شود، اما هم از فقدان دانش نظری در سطح بخش و هم از رویکرد اقتضائی در سطح کلان رنج برده و مجدداً هم آوایی سطح کلان و بخش را نمی بیند. نهایتاً در سیاست صنعتی سوم (۱۳۹۲) رویکرد تدوین سند به نوعی دیگر مانع از هم آوایی شده است. تمرکز این سند بر تدوین برنامه های مشخص و دقیق برای تمامی زیربخش ها قرار می گیرد و سطح برنامه ریزی در برخی مواقع به یک نظام برنامه ریزی متمرکز بسیار نزدیک می شود اما اندک نگاهی به ضرورت های سیاست گذاری هماهنگ در سطح کلان ندارد.

اشتغال یکی از شاخص ترین متغیرهای حقیقی در اقتصاد است، بنابراین با شناسائی و بررسی دقیق اثرات تغییرات تعرفه ای بر بخش های مختلف صنعتی و اتخاذ سیاست های مناسب جهت برخورداری از اثرات مثبت تغییرات تعرفه ای و آزادسازی تجاری، می توان در راستای افزایش اشتغال و تولید بخش صنعت و تولید ملی موثر بود، آزادسازی های تجاری آثار کوتاه مدت و بلندمدتی بر اشتغال و تقاضای نیروی کار خواهند داشت که الزاماً یکی نیستند.

امروزه سیاست های آزادسازی تجاری و توسعه روابط تجاری بین کشورهای مختلف یکی از اساسی ترین راه ها برای پیشرفت و توسعه اقتصادی جوامع بدل شده است. به عبارت دیگر، با اعمال سیاست های مناسب و بهینه تجاری می توان مسیر را برای افزایش تولید و اشتغال هموار نمود که در نتیجه، دسترسی به توسعه و رشد ممکن خواهد شد.

یکی از مسائل مهم در کشورهای در حال توسعه چگونگی مواجه شدن بازار کار این کشور با مسئله آزادسازی تجاری و یا کاهش تعرفه ها است که این حساسیت حداقل از دو بعد قابل تامل است، یکی تاثیر آزادسازی بر دستمزدهای نیروی کار و دیگری امکان حذف برخی از فرصت های شغلی که در یک اقتصاد بسته وجود دارد، البته در جریان آزادسازی تجاری بعضی مشاغل از بین می روند و برخی دیگر ایجاد خواهند شد و آنچه مهم است برآیند این دو است که برای سیاست گذار با اهمیت و قابل تامل است.





در این مطالعه با استفاده از مدل کلان سنجی موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی (نسخه ۱/۱)، با آزمون سیاست های تجاری (تغییرات نرخ تعرفه) به این نتیجه دست یافته شد که اشتغال فعالیت های «آماده سازی و ریسندگی الیاف نساجی»، «تولید روغن ها و چربی های گیاهی و حیوانی»، «تولید کودشیمیایی و ترکیبات نیتروژن»، «تولید الیاف مصنوعی»، «ساخت ملزومات و وسایل پزشکی و دندانپزشکی»، «تولید ابزار دستی موتوردار، تولید سایر ماشین آلات با کاربرد عام»، «تولید موتور و توربین»، «تولید سایر فرآورده های شیمیایی» و «تولید ماشین آلات متالوژی» به ترتیب بیشترین تاثیرات مثبت را از افزایش نرخ های تعرفه می پذیرند و اشتغال فعالیت های «تولید ماشین آلات کشاورزی و جنگلداری»، «تولید ماشین آلات استخراج معدن و ساختمان»، «تولید مواد شیمیایی اساسی»، «تولید نشاسته و فرآورده های نشاسته ای»، «تولید قطعات و لوازم الحاقی وسایل نقلیه موتوری» و «تولید تجهیزات روشنایی برقی» به ترتیب بیشترین تاثیرات منفی را از افزایش نرخ های تعرفه می پذیرند.

اقتصاد ایران در سال های اخیر با پدیده رشد بدون اشتغال در بخش صنعت مواجه بوده است و این نگرانی را بوجود آورده که تداوم این پدیده به تشدید معضل بیکاری، بویژه برای فارغ التحصیلان دانشگاهی، منجر شود، از سوی دیگر، اشتغال و حفظ آن، یکی از اساسی ترین نیازهای جوامع بشری محسوب می شود که می توان گفت بیکاری از پدیده های مخرب اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی است که رفع آن، همواره یکی از دغدغه های برنامه ریزان در هر کشوری است.

عدم بکارگیری راهبردهای مشخص تجاری به نفع رشد اقتصادی و در راستای بسط منافع رشد و اشتغال، باعث شده تا دستگاه های متولی تجارت خارجی بیشتر متولی پاره ای امور بوروکراتیک باشند. استفاده از ابزار تجاری در سطح خرد اقتصادی در ایران تاکنون بسیار به ندرت تجربه شده است و در هدف گذاری های کلان نیز صناعی مورد توجه قرار گرفته اند که به منظور کسب قابلیت های رقابت و کاهش هزینه تمام شده در حجمی بالا سرمایه های کاراندوز را مورد استفاده قرار داده و در پایین دست ظرفیت های اشتغال زایی پایینی حاصل کرده اند.

راهبرد «رشد، اشتغال و توزیع مجدد درآمدها»، شامل اصلاحاتی از نوع اجماع واشنگتنی و مبتنی بر این نظریه است که آزادسازی بازارهای کلیدی موجب تخصیص کارآمد سرمایه و در نتیجه افزایش سطح سرمایه گذاری های خصوصی، رشد نرخ اشتغال خواهد شد. راهبرد رشد، اشتغال و توزیع مجدد درآمدها بر این فرضیه استوار است که ثبات قیمت های داخلی می تواند موجب ایجاد سطحی از اطمینان خاطر شود که برای تحقق سرمایه گذاری بخش خصوصی در مقیاس های بزرگ ضروری است.

ترکیب نادرست سیاست های کلان اقتصادی و سیاست صنعتی می تواند اقتصاد را در مسیر توسعه ای قرار دهد که انتخاب اجتماعی خطرناک میان افزایش اشتغال و افزایش دستمزد تحمیل را کند و خطر قرار گرفتن مداوم در دور باطل تقاضای ضعیف، رشد کم بهره وری و توقف تغییر ساختاری را ایجاد می کند.

در اقتصاد ایران از یک سو ظرفیت بکارگیری عوامل تولید به ویژه نیروی انسانی در بخش صنعت به لحاظ گام توسعه در سطح مناسبی نیست و از سوی دیگر بازار داخلی امکان استفاده از صرفه های ناشی از مقیاس را در بسیاری از صنایع را نمی دهد، لذا توجه به ارزش افزوده در فعالیت های که از کاربری بالاتر برخوردارند ضرورتی دو چندان دارد.

زیربخش های «آماده سازی و ریسندگی الیاف نساجی»، «تولید روغن ها و چربی های گیاهی و حیوانی»، «تولید کودشیمیایی و ترکیبات نیتروژن» نقش قابل توجهی در تامین تقاضای اولیه داشته، تامین کننده کالاهای مصرفی بوده و در یک دسته بندی اقتصادی جزء صنایع آغازین به حساب می آیند. از ویژگی های مهم این صنایع، اساسی بودن نیاز برای آنها است و کشش درآمدی تقاضا محصولات تولیدی آنها پایین است.

به لحاظ نظری، صنعت مولد نیازمندی خطی مشی مشخصی به لحاظ سیاست های کلان اقتصادی است و از مهم ترین مولفه های این خط مشی نحوه تنظیم نرخ تعرفه است. تنظیم رقابتی نرخ های تعرفه عامل اصلی ایجاد تغییرات مولد، رشد است و سطوح مناسب نرخ تعرفه نیز به حمایت و توسعه زیربنای صنعتی می انجامد.



بررسی تطبیقی نظام تعرفه های پوشاک ایران با کشورهای منطقه

محمد راستی (عضو هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)

وضعیت متوسط نرخ های تعرفه بخش پوشاک در کشورهای منطقه

نام کشور	بخش پوشاک
ترکیه	۴۰.۸
ازبکستان	۲۶.۷
پاکستان	۱۹.۸
تاجیکستان	۱۹.۳
آذربایجان	۱۵
قزاقستان	۸.۴
ارمنستان	۸
قزاقستان	۷.۷
بلاروس	۷.۵
روسیه	۷.۳
عربستان	۵.۱
عمان	۵
بحرین	۵
کویت	۵
قطر	۵
امارات متحده عربی	۵
میانگین ۱۶ کشور فوق	۱۱.۹
ایران	۵۵

مأخذ: World Tariff Profiles 2024 و کتاب مقررات صادرات و واردات ۱۴۰۳

لازم به ذکر است که وضع نرخ تعرفه بالا (۵۵ درصدی) و حتی ممنوعیت واردات پوشاک (Clothing) در سال های اخیر که با هدف حمایت از صنعت پوشاک داخلی صورت گرفته در عمل موجب افزایش حجم قاچاق پوشاک گشته و به دلیل عدم امکان وضع تعرفه در خصوص کالاهای قاچاق، نرخ حمایت واقعی پوشاک عملاً صفر شده است. با عنایت به اتخاذ سیاست های قیمت شکنی و حتی پرداخت یارانه های صادراتی توسط برخی از کشورهای منطقه و به علاوه ورود کالاهای تخفیف دار استوک (که مشخص نیست به چه دلیل استوک شده اند و حتی تا ده درصد ارزش واقعی به کشور وارد شده اند) یا کالاهایی که با برند تقلبی در بازار حضور دارند، نرخ حمایت واقعی منفی و حتی ممکن است که به بیش از منفی ۵۰ درصد هم رسیده باشد.

از آنجا که عضویت در ترتیبات تجاری منطقه ای و بین المللی به معنی مواجهه با عرصه رقابت جهانی است، برنامه ریزی در خصوص شناخت، آمادگی و فراهم کردن بستر رقابتی بخش های مختلف اقتصادی به منظور استفاده بهینه از موضوع تجارت بین الملل و کاهش آسیب ها لازم می باشد. یکی از موضوعات مهمی که همواره در خصوص موضوع فوق مطرح بوده، وضعیت نظام تعرفه ای کشورها در صنایع و بخش های مختلف می باشد که بر این اساس مطلب حاضر به بررسی ساختار نظام تعرفه ای پوشاک ایران در مقایسه با کشورهای منطقه می پردازد و با توجه به نتایج این بررسی های مقایسه ای، پیشنهادهای اصلاحی و ملاحظات نظام تعرفه ای پوشاک ایران ارائه می شود. جدول زیر آخرین وضعیت ساختار نرخ های تعرفه (میانگین ساده) بخش پوشاک (Clothing) در کشورهای منطقه (اعضایی از اکو، اوراسیا و شورای همکاری خلیج فارس که اطلاعات به روز آنها در دسترس می باشد) به تصویر می کشد. بر اساس اطلاعات این جدول، ترکیه بالاترین نرخ تعرفه پوشاک (۴۰.۸ درصد) را در میان کشورهای مزبور دارا می باشد. پس از ترکیه، کشورهای ازبکستان و پاکستان به ترتیب با ۲۶.۷ و ۱۹.۸ درصد از بالاترین نرخ تعرفه (میانگین ساده) در میان این کشورها برخوردارند. در مقابل کشورهای شورای همکاری خلیج فارس با ۵.۱ و ۵ درصد از کمترین نرخ تعرفه (میانگین ساده) در میان کشورهای مذکور برخوردارند. این در حالی است که ایران با نرخ تعرفه ۵۵ درصدی بخش پوشاک بیشترین نرخ تعرفه در این بخش را در میان کشورهای همسایه به خود اختصاص داده است. متوسط نرخ های تعرفه ۱۶ کشور مورد بررسی به استثنای ایران در بخش پوشاک برابر با ۱۱.۹ درصد است که دلالت بر این مهم دارد که میانگین نرخ تعرفه بخش پوشاک ایران ۴.۶ برابر ۱۲ کشور منطقه و حدود ۳۵ درصد بیشتر از ترکیه (به عنوان کشور دارای بیشترین نرخ تعرفه در بخش نامبرده در میان کشورهای منطقه) و ۱۱ برابر کشورهای شورای همکاری خلیج فارس (به عنوان کشورهای دارای کمترین نرخ تعرفه در بخش نامبرده در میان کشورهای منطقه) است.





با توجه به عدم عضویت ایران در سازمان جهانی تجارت (WTO) در صورت ورود پوشاک به شکل رسمی، اقدامات قیمت شکنی توسط تولیدکنندگان خارجی بدون نگرانی از احتمال اقامه شکایت و دعوا توسط ایران به WTO صورت می پذیرد. بنابراین در صورت تشخیص اقدامات قیمت شکنی توسط شرکت های سایر کشورها علیه ایران (به دلیل عدم عضویت در WTO) امکان شکایت و دعاوی در این خصوص به WTO وجود ندارد و تنها می توان به دولت های همان کشورها اقامه دعاوی کرد که علاوه بر فرایند حقوقی و اداری زمان بر معمولاً نتیجه گیری مشکل می باشد.

با فرض ورود رسمی پوشاک به کشور، اعمال عوارض ضدقیمت شکنی توسط ایران می تواند اقدامات متقابل سخت گیرانه تجاری توسط کشورهای قیمت شکن را به دنبال داشته باشد. از یک طرف قبل از الحاق به WTO کشور در مواجهه با عوارض تبعیض آمیز و سخت گیرانه آنها (به خصوص در مورد کالاهای صادراتی ما که توسط بنگاه های آنها در معرض اتهام قیمت شکنی قرار می گیرد و بیشتر این اتهامات نیز مبنای چندان محکم حقوقی ندارد و ناظر بر یارانه های عام و ضمنی انرژی کشور ما است) قرار می دهد و از طرف دیگر می تواند در فرایند آتی مذاکرات کالایی الحاق به WTO سیاست سختگیرانه ای را نسبت به کاهش تعرفه های ایران دنبال کنند تا بتواند آثار کاهش قیمت شکنی ها (دامپینگ ها) را جبران نمایند. همچنین افزایش این عوارض می تواند انگیزه قاچاق پوشاک را افزایش دهد.

با فرض ورود رسمی پوشاک به کشور، در صورت پرداخت یارانه های صادراتی توسط دولت های خارجی به صادرکنندگان به بازار ما، به دلیل عدم الحاق به WTO امکان وضع تعرفه های جبرانی توسط ایران (بدون نگرانی از احتمال اقامه شکایت و دعوا توسط سایر کشورها از وضع تعرفه های جبرانی ما علیه یارانه های صادراتی آنها) وجود دارد. با این وجود اعمال عوارض جبرانی توسط ایران می تواند اقدامات متقابل سخت گیرانه تجاری توسط کشورهای پرداخت کننده یارانه صادراتی را به دنبال داشته باشد، به خصوص در مورد کالاهای صادراتی ایران که توسط بنگاه های آن ها در خصوص پرداخت یارانه های خاص صادراتی و یا یارانه های عام و ضمنی انرژی ادعا می شود. همچنین افزایش این عوارض نیز می تواند انگیزه قاچاق پوشاک را افزایش دهد.

با عنایت به مطالب پیش گفته بازنگری سیاست های حمایتی در خصوص بخش پوشاک اعم از ابزارهای تعرفه ای و به خصوص اعمال ممنوعیت ها ضروری به نظر می رسد. در واقع به نظر می رسد که حمایت های مذکور به ضد خود تبدیل شده است. همچنین در بخش پوشاک استفاده از ابزارهای دفاع تجاری نظیر اقدامات ضدقیمت شکنی و جبرانی نیز در صورت عدم اعمال سیاست های تعرفه ای مناسب حتی در صورت عدم الحاق ایران به WTO می تواند کارآمد باشد. از این رو پیشنهاد می شود که رصد اقدامات قیمت شکنی و یارانه ای سایر کشورها بر روی کالاهای وارداتی بخش پوشاک ایران (به خصوص توسط کشورهای منطقه و شرکای عمده تجاری) صورت پذیرد. همچنین مهندسی نرخ های تعرفه کشور باید براساس طبقه بندی کالاهای دامپینگ پذیر و غیردامپینگ پذیر و درجه دامپینگ آنها صورت پذیرد. بدین ترتیب که به منظور کاهش تاثیر دامپینگ کشورها بر تولیدات بخش پوشاک کشور، نرخ تعرفه پرداخت یارانه های جبرانی به منظور جبران تاثیر دامپینگ این بخش پیشنهاد می شود. به علاوه پیشنهاد می شود که پوشاک در فهرست لیست مثبت مشمول موافقت نامه های ترجیحی قرار بگیرد و در این قبیل موافقت نامه های دو جانبه یا چند جانبه ترجیحی، ماده مربوط به الزامات مربوط به اقدامات ضدقیمت شکنی کالاهای مشمول تجارت ترجیحی دو طرف گنجانده شود. همچنین وضع عوارض جبرانی به منظور جبران تاثیر یارانه های خاص و عام سایر کشورها به این بخش پیشنهاد می شود.

