تهدیدات پیش روی اقتصاد ایران در اولین موافقتنامه تجارت آزاد: ایران و اوراسیا

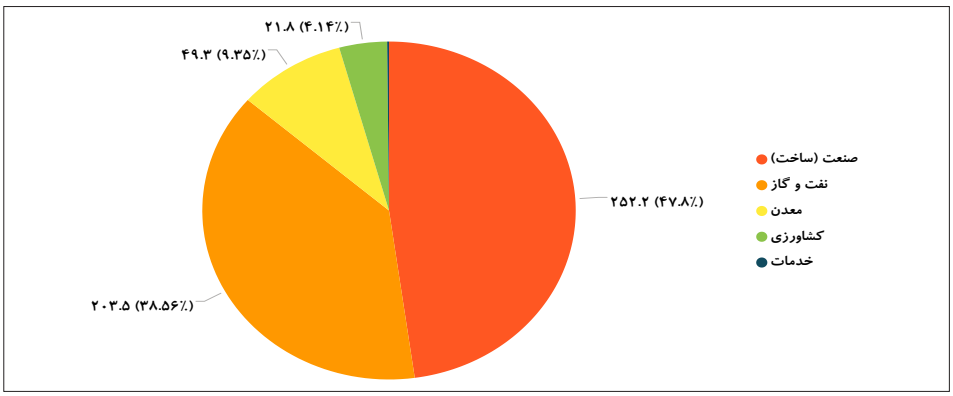


پریسا یعقوبی
هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی



میترا رحمانی
هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

ایران پس از سابقه همکاری منطقه‌ای از دهه ۱۳۴۰ در سازمان اکو و متعاقب آن عضویت در گروه‌هایی مانند دی-هشت و بریکس، در تازه‌ترین و مهم‌ترین گام خود در مسیر تجارت قاعده‌محور، موافقتنامه تجارت آزاد با اتحادیه اقتصادی اوراسیا (شامل روسیه، قزاقستان، بلاروس، ارمنستان و قرقیزستان) را نهایی کرد. این موافقتنامه که پس از هفت سال مذاکره در ۲۵ اسفند ۱۴۰۳ به تصویب مجلس ایران رسید و از ۲۵ اردیبهشت ۱۴۰۴ اجرایی می‌شود، نخستین تجربه فراگیر ایران در زمینه تجارت آزاد چندجانبه محسوب می‌گردد. طبق این توافق، ۸۷ درصد از حجم مبادلات کالایی دو طرف از تعرفه گمرکی معاف خواهد شد و تنها ۱۳ درصد کالاها در قالب «فهرست منفی» مستثنی می‌شوند. با توجه به اینکه با حذف نفت و خدمات، رقابت اصلی در بخش‌های صنعت، معدن و کشاورزی ایران شکل می‌گیرد، دقت در تدوین این فهرست منفی برای حمایت از کالاهای آسیب‌پذیر، صنایع نوپا و حوزه‌های حساس اشتغال و درآمد کشور حیاتی است؛ از این رو واکاوی دقیق فهرست مذکور برای شناسایی میزان تهدیدها و کیفیت حمایت‌های صورت گرفته، ضرورتی راهبردی دارد.



نمودار (۱) ساختار صادراتی پنج کشور عضو اتحادیه اوراسیا در سال ۲۰۲۳ (میلیارد دلار- درصد سهم)

نمای کلی تهدیدات و تدابیر حفاظتی در نمودار زیر نمایش داده شده است. برای محاسبه «شاخص حفاظت»، از اطلاعات موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای در سال ۱۴۰۳ استفاده شده و تعداد ردیف‌های تعرفه هشت‌رقمی دارای نرخ تعرفه ۱۰ درصد و بیشتر (یا ردیف‌های تعرفه مشمول ممنوعیت واردات) که در «فهرست قرمز» ایران در موافقتنامه قرار گرفته‌اند ملاک رتبه‌بندی بوده است. در این محاسبه اگر یک رشته فعالیت صنعتی، کشاورزی یا معدنی دارای ۵۰ ردیف تعرفه دارای نرخ تعرفه ۱۰ درصد و بیشتر یا ممنوع باشد و ۲۵ ردیف آن در فهرست قرمز موافقتنامه تجارت آزاد اوراسیا قرار گرفته باشد، شاخص حفاظت آن رشته فعالیت ۵۰ درصد در نظر گرفته می‌شود. با در نظر گرفتن اطلاعات کدهای چهار رقمی آیسیک نسخه ۴ و ساختار صادراتی پنج کشور اتحادیه اوراسیا، این شاخص برای ۱۰۹ رشته فعالیت صنعت ساخت، ۷ رشته فعالیت معدنی و ۱ رشته فعالیت کشاورزی (غلات) محاسبه شد. برای محاسبه «شاخص تهدید» از سهم هر کدام از رشته فعالیت‌های ۱۱۷گانه از مجموع صادراتی پنج کشور اوراسیا در سال ۲۰۲۳ استفاده شده است. هر چه توان صادراتی منطقه اوراسیا در یک رشته فعالیت چهاررقمی آیسیک (نسخه۴) بالاتر برود، این شاخص عدد بالاتری را نمایش می‌دهد. همچنین برای سنجش میزان اهمیت هر یک از این ۱۱۷ رشته فعالیت در نظام اقتصاد ایران، از «شاخص سهم اشتغال» استفاده شده است. نتایج محاسبات در نمودار زیر نمایش داده شده که منعکس‌کننده اخطارهای ویژه‌ای به سیاستگذار تا پیش از شروع اجرای موافقتنامه تجارت آزاد ایران و اوراسیا است.



نمودار (۲)- چهار منطقه مختلف در ماتریس شاخص تهدید و شاخص حفاظت

پنج اخطار مهم پیش از اجرایی شدن موافقتنامه تجارت آزاد با اوراسیا

۱. **فهرست ممنوعیت‌ها:** فهرست قرمز ایران در این موافقتنامه با فهرست غیرمجاز (ممنوع) وارداتی فاقد حداقل‌های همپوشانی است. مطابق قانون مقررات صادرات و واردات کشور، واردات ۱۲۰۲ ردیف تعرفه هشت رقمی تا سال جاری به کشور ممنوع شده که از این میان تنها ۳۳ ردیف تعرفه هشت رقمی (۲.۷ درصد کل ممنوعیت‌ها) در فهرست قرمز ایران قرار گرفته است. حال چنانچه آستانه حفاظت را ۵۰ درصد و آستانه تهدید را ۲ درصد تعریف کنیم، چهار منطقه با ویژگی‌های مختلف به دست خواهیم آورد که شرح هر کدام در ادامه آمده است.

۲. **آسیب‌پذیری بالا (منطقه ۱):** در این منطقه، سطح تهدید بالا و سطح حفاظت تدبیر شده پایین است، به‌همین‌دلیل به آن منطقه‌ای آسیب‌پذیر گفته می‌شود. این منطقه شامل ۱۳ رشته فعالیت صنعتی، معدنی و کشاورزی است که حدود ۴۹۵ هزار نفر را مشغول به کار کرده و سهمی ۲۱.۵ درصدی از کل اشتغال را به خود اختصاص داده‌است. «تولید آهن و فولاد پایه»، «کشاورزی به ویژه رشته فعالیت غلات»، «تولید مواد شیمیایی اساسی»، «تولید فلزهای پایه گرانبها و دیگر فلزهای غیرآهنی» و «تولید پلاستیک و لاستیک به شکل ابتدایی» رشته فعالیت‌های اصلی این منطقه را تشکیل می‌دهند.

۳. آسیب‌پذیری مشروط (منطقه ۲): این منطقه، منطقه‌ای با سطح تهدید پایین (به شرط رعایت دقیق قواعد مبدأ) و سطح تدابیر حفاظتی پایین است که شامل ۷۵ رشته فعالیت تولیدی با اشتغالزایی ۱ میلیون و ۷۴ هزار نفری بوده و سهمی ۴۶.۷ درصدی از کل اشتغال کشور را به خود اختصاص داده است. مهم‌ترین فعالیت‌های این منطقه عبارتند از «تولید سایر فرآورده‌های نانوایی و شیرینی‌پزی»، «تولید مواد ساختمانی از خاک رس»، «استخراج سنگ، شن و خاک رس»، «تولید داروها و فرآورده‌های دارویی شیمیایی و گیاهی» و «تولید سایر محصولات فلزی ساخته‌شده». در صورت عدم تدقیق ملاحظاتی فنی اثربخش در خصوص اصل قواعد مبدا، دامنه تهدیدات در این حوزه به فراتر از توان صادراتی اوراسیا گسترش خواهد یافت. در این شرایط، تمامی بخش‌های اقتصادی طبقه‌بندی‌شده در فهرست قرمز ایران (با سطح حمایت زیر ۵۰ درصد)، در معرض خطر صادرات مجدد و پیامدهای منفی ناشی از آن قرار خواهند گرفت. عدم رعایت این قواعد می‌تواند منجر به انتقال فعالیت‌های منطقه ۲ (همراه با بخش‌های پیشین) به منطقه‌ای آسیب‌پذیر شده و تولید و اشتغال آن‌ها را تهدید کند.

۴. ناکارآمدی (منطقه ۳): منطقه سوم منطقه‌ای است که سطح تهدید پایین اما تدابیر حفاظتی بالایی دارد. به این منطقه، منطقه ناکارآمدی گفته می‌شود؛ چراکه از سهم ۱۳ درصدی مورد موافقت طرفین (که طبق توافق امکان قرارگرفتن در فهرست قرمز را داشت)، طرف ایرانی ناکارآمدترین بهره‌برداری را نموده و رشته فعالیت‌هایی را در فهرست قرمز ایران قرار داده که طرف اوراسیا امکان صادرات پایینی در آن‌ها داشته است. طرف ایرانی می‌بایست حساسیت بیشتری در ورود کدهای تعرفه رشته فعالیت‌های منطقه ۱ و ۲ در فهرست قرمز به خرج می‌داد. در این منطقه ۲۷ رشته فعالیت تولیدی قرار داشته و اشتغال ۶۰۶ هزار نفری (سهم ۲۴٫۶ درصدی از کل اشتغال کشور) را به خود اختصاص داده‌اند. رشته فعالیت‌های عمده این منطقه شامل «تولید قطعات و لوازم الحاقی وسایل نقلیه موتوری»، «تولید فراورده‌های پلاستیکی به جزکفش»، «تولید فرآورده‌های لبنی»، «تولید وسایل برقی خانگی» و «تولید محصولات فلزی سازه‌ای» می‌شود.

۵. منطقه امن محدود (منطقه ۴): منطقه امن که منطقه چهارم است دارای سطح تهدید بالا با سطح اعمال تدابیر حفاظتی بالا است. این منطقه از ناحیه طرف ایرانی در قرارداد تجارت آزاد با اوراسیا به شدت محدود بوده و تنها دارای دو رشته فعالیت «تولید وسایل نقلیه موتوری» و «تولید فرآورده‌های پالایش شده نفت» را دربر می‌گیرد که ۱۲۵ هزار نفر نیروی کار شاغل داشته و سهم ۵٫۴ درصدی از کل اشتغال کشور را شامل می‌شود. این منطقه می‌توانست بیشترین تعداد رشته فعالیت تهدیدپذیر داخلی را با توجه به توان صادراتی پنج کشور اوراسیا در خود جای دهد.

راهکارهای پیشنهادی

۱. با بررسی فهرست منفی ایران مشاهده شد که انتخاب کالاهای موجود در این فهرست منفی فاقد دقت لازم بود که برآیندهای منفی جدی به همراه خواهد داشت. برای جلوگیری از آسیب‌های احتمالی بیشتر به ویژه در منطقه ۲، ضروری است قواعد مبدا به دقت رعایت و سازوکارهای نظارتی تقویت شوند و با هماهنگی دستگاه‌های تخصصی از ظرفیت ضمائم الحاقی موافقت‌نامه برای بازنگری در فهرست کالاها استفاده شود.

۲. نظر به وجود بخش عمده‌ای از اقلام تعرفه هشت‌رقمی واردات ذیل فهرست ممنوعیت‌ها، که در حال حاضر باعث شده تا به رغم ممنوعیت، در کتاب مقررات صادرات و واردات نرخ‌های تعرفه پایین در مقابل آنها درج اما قابل واردات نباشند، لازم است تا حداکثر تلاش جهت تبدیل موانع غیرتعرفه‌ای به تعرفه‌ای صورت گیرد. تعرفه ممنوعی که نرخ رسمی (غیراجرایی) آن در کتاب ۴ درصد است، در صورت قرار گرفتن در فهرست قرمز باز هم امکان تدابیر لازم حفاظتی را فراهم نمی‌آورد.

۳. در حال حاضر راهکار فوری برای جلوگیری از آسیب به بخش‌های تولیدی، حفاظت از ۷۵ رشته فعالیت منطقه ۲ است که لازمه آن رعایت دقیق ملاحظات قواعد مبدأ می‌باشد. نظر به عدم بلوغ دستگاه‌های اجرایی کشور در این زمینه به واسطه نپیوستن به سازمان جهانی تجارت و موافقتنامه تجاری فعال، در اسرع وقت این اقدامات پیشنهاد می‌شود: ۱- راه‌اندازی روش‌های الکترونیکی فوری مانند «پلتفرم‌های خودکار گمرکی» (اسکن کیو.آر.کد) روی گواهی مبد و تطبیق آن با پایگاه اطلاعاتی اوراسیا و راه‌اندازی «سامانه الکترونیکی قواعد مبدا اوراسیا» در گمرک ج.ا.ایران

۴. تهیه کاربرگ‌های اطلاعاتی لازم برای بازرسان میدانی به ویژه در زمینه اقلام جدید صادراتی از ناحیه اوراسیا (که در گذشته از مبادی این کشورها به ایران وارد نمی‌شده است) به شکلی که بازرس میدانی از توان تایید وجود عملیات اصلی فرآیند در مبادی برخوردار شود. در این زمینه می‌تواند سطح حساسیت و فرایند سنجش و پیگیری رعایت قواعد مبدا بسته به میزان صادرات متفاوت باشد.

بررسی و برآورد تبعات و خسارات ناترازی برق بر بخش صنعت کشور (بر اساس جداول داده- ستانده و حساب‌های ملی)



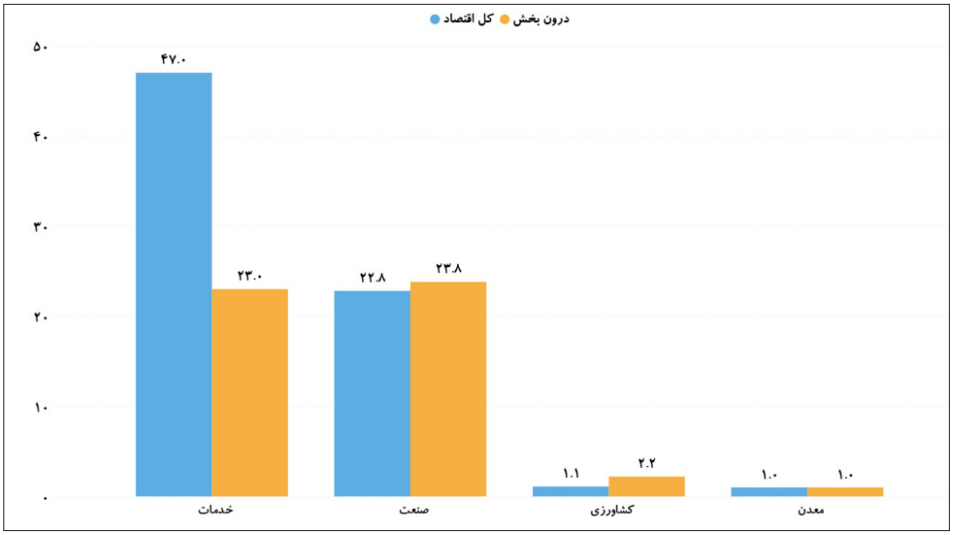
مجید جلیلی
هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

در سال‌های اخیر ناترازی انرژی (گاز و برق) یکی از چالش‌های اساسی صنعت کشور بوده که تاثیر مهمی بر تولید و تجارت این بخش داشته است. برای ارزیابی تکانه‌های وارده ناشی از قطعی برق بر بخش‌های مختلف اقتصادی می‌توان از دو شاخص ذیل با استفاده از داده‌های جداول داده-ستانده و حساب‌های ملی استفاده کرد:

۱. **شدت تکانه قطعی برق درون بخش (یا رشته فعالیت):** این شاخص شدت کاهش ارزش ستانده ناشی از قطعی برق را درون بخش (یا رشته فعالیت اقتصادی) اندازه‌گیری می‌کند (جهت سهولت در تحلیل، کمترین تکانه وارده عدد ۱ در نظر گرفته شده و سایر تکانه‌ها به نسبت آن استاندارد شده‌اند).

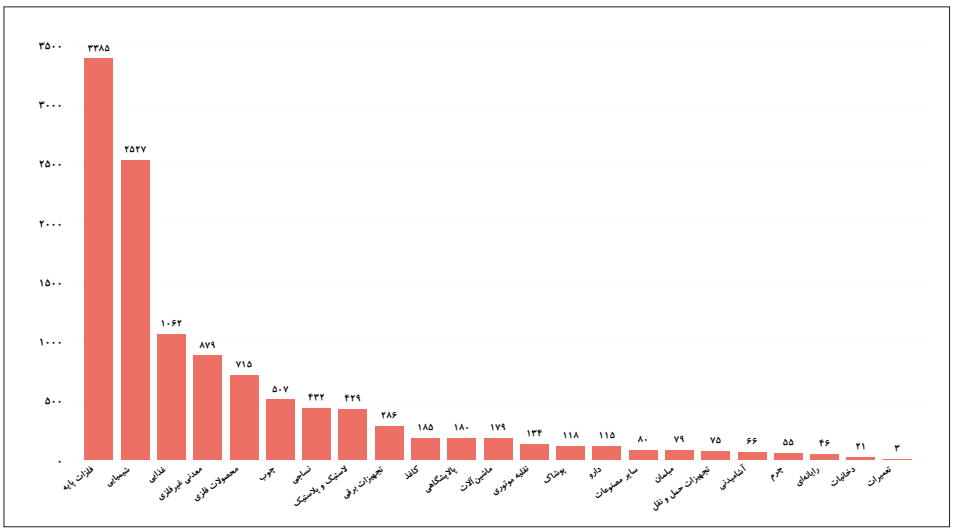
۲. **شدت تکانه وارد بر کل اقتصاد ناشی از تکانه وارده بر هر بخش (یا رشته فعالیت):** که برابر است با شدت تکانه قطعی برق درون بخش (یا رشته فعالیت) ضربدر سهم بخش (یا رشته فعالیت)در تولید ناخالص داخلی، شدت کاهش تولید ناخالص داخلی در کل اقتصاد را ناشی از قطعی برق هر بخش (یا رشته فعالیت) تعیین می‌کند که از طریق رابطه ذیل قابل محاسبه است (جهت سهولت در تحلیل، کمترین تکانه وارده عدد ۱ در نظر گرفته شده و سایر تکانه‌ها به نسبت آن استاندارد شده‌اند). نمودار (۱) شدت تکانه قطعی برق درون بخش‌های اقتصادی را نشان می‌دهد. چنانچه شدت تکانه در بخش معدن برابر با ۱ واحد در نظر گرفته شود، شدت تکانه در بخش کشاورزی ۲،۲، در بخش صنعت ۲۳،۸ و در بخش خدمات ۲۳،۰ است (به طور متوسط هر فعالیت کشاورزی ۱،۷٪، هر فعالیت معدنی ۱،۴٪، هر فعالیت صنعتی ۲،۹٪ و هر فعالیت خدماتی ۱،۴٪ وابستگی به برق دارد که البته بواسطه تفاوت تعداد فعالیت‌ها در هر بخش، بخش‌های با تعداد فعالیت بیشتر (نظیر خدمات و صنعت) وابستگی بیشتری به برق خواهند داشت. از این رو می‌توان نتیجه گرفت که بخش خدمات و بخش صنعت بیشترین تکانه را از قطعی برق متحمل می‌شوند. البته موضوع قطعی برق به واسطه ماهیت محصولات ممکن است نتایج متفاوتی به همراه داشته باشد، برای مثال برخی از محصولات کشاورزی یا صنعتی، حتی با قطعی برق چند ساعته نیز به طور کامل تبدیل به ضایعات می‌شوند. این نمودار همچنین تاثیر قطعی برق بر کل اقتصاد را از مسیر هر یک از بخش‌های اقتصادی نشان می‌دهد. چنانچه تاثیر قطعی برق بخش معدن بر اقتصاد برابر با ۱ واحد در نظر گرفته شود، قطعی برق بخش کشاورزی ۱،۱، بخش صنعت ۲۲،۸ و بخش خدمات ۴۷ برابر تکانه بیشتری به

اقتصاد وارد می‌سازد. بواسطه سهم بالای بخش خدمات در تولید ناخالص داخلی، قطعی برق این بخش خسارت بالاتری را نسبت به قطعی برق بخش صنعت به اقتصاد وارد می‌سازد، اما باید توجه داشت که برخلاف بخش صنعت، قطعی برق بخش خدمات هرگز به صورت کامل برای کل فعالیت‌های اقتصادی این بخش رخ نمی‌دهد. همچنین در بسیاری از رشته فعالیت‌های صنعتی، قطعی برق به معنی تعطیلی کامل فعالیت‌های تولیدی است اما در بخش خدمات لزوما این اتفاق رخ نمی‌دهد. از این رو در عمل بواسطه سطح حساسیت و تاثیرپذیری بالاتر بخش صنعت، میزان تکانه وارده به بخش صنعت در مقایسه با خدمات بیشتر خواهد بود. از آنجایی که تکانه وارد شده به بخش صنعت میان رشته فعالیت‌های مختلف صنعتی یکنواخت نیست، لازم است تحلیلی بر تکانه وارده بر هر رشته فعالیت بخش صنعت نیز صورت پذیرد. نتایج نشان می‌دهند که بیشترین تکانه قطعی برق بر «تولید فلزات پایه» است. برای مقایسه شدت تکانه وارده بر رشته فعالیت ها، می‌توان شدت تکانه هر رشته فعالیت را بر رشته فعالیت دیگر تقسیم نمود. برای نمونه شدت تکانه وارده به رشته فعالیت «تولید فلزات پایه» ۱۱ برابر تکانه وارده بر رشته فعالیت «تولید کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت» است. همچنین قطعی برق کمترین اثر را بر رشته فعالیت «تعمیر و نصب ماشین آلات و تجهیزات» و بیشترین اثر را بر رشته فعالیت «تولید فلزات پایه» دارد (بر این اساس خسارت اقتصادی قطعی برق در رشته فعالیت «تولید فلزات پایه» ۱۰۵۹ برابر خسارت قطعی برق رشته فعالیت «تعمیر و نصب ماشین آلات و تجهیزات» است).



نمودار ۱. شدت کاهش تولید ناخالص داخلی در کل اقتصاد ناشی از قطعی برق هر بخش (درصد)

نمودار (۲) میزان خسارت هر روز عدم فعالیت (تعطیلی) رشته فعالیت‌های صنعتی در سال ۱۴۰۳ را نشان می‌دهد. همان گونه که ملاحظه می‌شود برآورد خسارت کل اقتصاد (نه صرفا خود رشته فعالیت) برای هر روز تعطیلی بخش صنعت در سال ۱۴۰۳ حدود ۱۱۵۵۷ میلیارد تومان است که این رقم در بین رشته فعالیت‌های مختلف ارقام متفاوتی دارد (بیشترین خسارت متوجه تولید فلزات پایه، تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی و تولید محصولات غذایی است).



نمودار ۲. برآورد میزان خسارت کشور ناشی از هر روز تعطیلی رشته فعالیت‌های صنعتی در سال ۱۴۰۳ (میلیارد تومان)

بر اساس آنچه شرح داده شد، در خصوص سیاست گذاری توزیع برق در کشور در زمان ناترازی، توجه به موارد ذیل ضروری به نظر می‌رسد:

۱. قطعی برق در میان رشته فعالیت‌های مختلف صنعتی آثار و تبعات یکسانی ندارد به طوری که رشته فعالیت‌های «تولید فلزات پایه»، «تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی»، «تولید محصولات غذایی»، «تولید سایر فرآورده‌های معدنی غیرفلزی»، «تولید محصولات فلزی ساخته شده»، «تولید چوب و محصولات چوبی»، «تولید منسوجات و «تولید فرآورده‌های لاستیکی و پلاستیکی» بیشترین اثر منفی را از این تکانه می‌پذیرند.

۲. لازم است نظام تصمیم‌گیری کشور، به جای اعمال فشار کمبود برق به بخش صنعت، مدیریت مصرف این نهاده را بر اساس درجات آسیب پذیری بخش‌های مختلف اقتصادی (کشاورزی، معدن و خدمات) مدیریت نماید تا بخش صنعت بواسطه اهمیت به سزای آن در ایجاد ارزش افزوده اقتصادی، کمترین تاثیر و خسارت را از قطعی برق داشته باشد. برای این مهم می‌توان از نرخ گذاری متغیر برق برای بخش‌های مختلف اقتصادی بهره جست تا مدیریت مصرف برق به گونه‌ای که کمترین فشار اقتصادی را بر تولید ناخالص داخلی کشور داشته باشد مدیریت شود.

۳. بدیهی است خسارت‌های وارده به بخش صنعت، صرفا محدود به هزینه‌های اقتصادی مستقیم نیست، بلکه علاوه بر کاهش اشتغال و تولیدات صنعتی، تاثیر سوء بر کلیه شاخص‌های توسعه‌ای کشور نیز خواهد داشت. از آنجا که قطعی برق راه حل کوتاه مدت ندارد و نیازمند سرمایه گذاری‌های سنگین در توسعه زیرساخت‌های تولید و توزیع برق است، پیشنهاد می‌شود جداول خاموشی به صورت هماهنگی میان کلیه بخش‌های اقتصادی تقسیم شود و برنامه‌ریزی‌های لازم در جهت تغییر ساعت فعالیت صنایع کشور در ساعت‌ها و روزهای غیراوج مصرف با هماهنگی وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت نیرو صورت پذیرد.