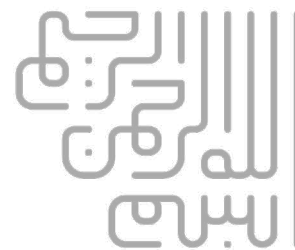


اعمال تعرفه ثانویه توسط دولت آمریکا علیه ایران؛ مروری بر فرمان اجرایی ۱۴۳۸۲، تحلیل آثار و ارائه توصیه‌های سیاستی





عنوان: اعمال تعرفه ثانویه توسط دولت آمریکا علیه ایران؛ مروری بر فرمان اجرایی ۱۴۳۸۲،
تحلیل آثار و ارائه توصیه‌های سیاستی
تهیه و تدوین کنندگان (Authors): محمد کاظمی، مهدی رزم‌آهنگ
واژه‌های کلیدی: تعرفه ثانویه، ایالات متحده آمریکا، چین، فرمان اجرایی، صادرات
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21842>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11866.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: اعمال تعرفه ثانویه توسط دولت آمریکا علیه ایران؛ مروری بر فرمان اجرایی ۱۴۳۸۲، تحلیل آثار و ارائه توصیه‌های سیاستی

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد بین‌الملل)

ناظر علمی: سیدمهدی بنی‌طبا

اظهار نظر کننده: احسان فلاحتی (پژوهشگر گروه سیاست خارجی دفتر مطالعات سیاسی)

همکاران: حسین هرورانی، محمدامین حضرتی

گرافیک و صفحه‌آرایی: منیره حاجی‌محمدی

ویراستار ادبی: مژگان کاظمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۱۱/۲۰



فهرست مطالب

۷	چکیده
۸	خلاصه مدیریتی.....
۱۰	۱. مقدمه.....
۱۰	۲. محتوای فرمان اجرایی.....
۱۰	۲-۱. پیش زمینه.....
۱۰	۲-۲. اعمال تعرفه.....
۱۱	۲-۳. اختیار اصلاحات.....
۱۱	۲-۴. نظارت و توصیه ها.....
۱۱	۲-۵. هیئت اجرایی.....
۱۲	۲-۶. تعاریف.....
۱۲	۲-۷. تاریخ اجرا.....
۱۲	۳. تحلیل ابعاد فرمان اجرایی جدید.....
۱۲	۳-۱. تعرفه های ثانویه؛ ابزار جدید آمریکا.....
۱۳	۳-۲. تفاوت تحریم های ثانویه با تعرفه های ثانویه.....
۱۳	۳-۳. بررسی کشور به کشور؛ شرط لازم پیش بینی میزان اثرگذاری.....
۱۴	۳-۴. تفویض مسئولیت به وزارت امور خارجه، فرایند پیچیده اجرایی و تعدد نهادهای درگیر.....
۱۴	۴. تحلیلی بر مهم ترین مقاصد صادراتی ایران.....
۱۶	۵. ارزش صادراتی پانزده شریک تجاری منتخب ایران در بازار ایالات متحده آمریکا.....
۱۷	۶. یک سناریوی واقع بینانه از تبعات تعرفه گذاری ثانویه بر کشورهای طرف تجاری با ایران.....
۱۷	۶-۱. چین.....
۱۸	۶-۲. عراق، افغانستان و ترکمنستان.....
۱۸	۶-۳. امارات متحده عربی.....
۱۸	۶-۴. ترکیه.....
۱۸	۶-۵. هند.....
۱۹	۶-۶. پاکستان.....
۱۹	۶-۷. عمان.....
۱۹	۶-۸. روسیه.....
۱۹	۶-۹. آذربایجان، ارمنستان و ازبکستان.....
۱۹	۶-۱۰. اندونزی و برزیل.....
۲۰	۷. توصیه های سیاستی.....
۲۱	۸. جمع بندی و نتیجه گیری.....
۲۲	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۱۵	جدول ۱. ارزش صادرات ایران به مقاصد اصلی در سال های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ (میلیون دلار).....
۱۷	جدول ۲. صادرات به ایالات متحده آمریکا توسط کشورهای اصلی واردکننده کالا از ایران (میلیون دلار).....

فهرست شکل

۱۵	شکل ۱. نمودار صادرات ایران به مقاصد اصلی در سال های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ (میلیون دلار).....
----	--



اعمال تعرفه ثانویه توسط دولت آمریکا علیه ایران؛ مروری بر فرمان اجرایی ۱۴۳۸۲، تحلیل آثار و ارائه توصیه‌های سیاستی

چکیده



فرمان اجرایی ۱۴۳۸۲ صادره توسط رئیس‌جمهور ایالات متحده در ۱۷ بهمن ۱۴۰۴ (ششم فوریه ۲۰۲۶) با هدف اعمال تعرفه‌های ثانویه بر کالاهای تولیدی در کشورهایی که مستقیم یا غیرمستقیم از ایران کالا یا خدمات وارد می‌کنند، ابزاری نوین در سیاست فشار اقتصادی علیه جمهوری اسلامی ایران معرفی کرده است. این گزارش، محتوای فرمان را بررسی کرده، تفاوت آن با تحریم‌های ثانویه را تحلیل می‌کند و با تمرکز بر مقاصد صادراتی اصلی ایران و ارزش صادرات شرکای تجاری آنها به آمریکا، سناریوای واقع‌بینانه‌ای از تبعات اقدام جدید آمریکا ارائه می‌دهد.

یافته‌ها نشان‌دهنده تمرکز صادرات ایران بر چین، عراق و امارات متحده عربی است و ریسک‌های عمده‌ای در روابط با امارات و ترکیه شناسایی شده‌اند. توصیه‌های سیاستی بر تقویت ساختارهای پرداخت رسمی با چین، تعمیق روابط با پاکستان و روسیه و استفاده از ابزارهای غیرمستقیم تأکید دارند. در نهایت، این رویکرد آمریکا ممکن است هزینه‌های دیپلماتیک بالایی برای واشنگتن به همراه داشته باشد، درحالی‌که ایران می‌تواند با تنوع‌بخشی به شرکا، مقاومت اقتصادی خود را افزایش دهد.

بیان/شرح مسئله

فرمان اجرایی ۱۴۳۸۲، صادره توسط دونالد ترامپ در ۱۷ بهمن ۱۴۰۴ (ششم فوریه ۲۰۲۶) با عنوان «رسیدگی به تهدیدهای دولت ایران علیه ایالات متحده»، ابزاری نوین علیه جمهوری اسلامی ایران معرفی می‌کند که می‌توان از آن با تعبیر «تعرفه‌های ثانویه» یاد کرد. این فرمان، بر پایه قوانین امنیتی داخلی آمریکا، حالت اضطرار ملی ناشی از فرمان اجرایی ۱۲۹۵۷ (۱۹۹۵) را تمدید کرده و تعرفه‌ای متناسب (مانند ۲۵ درصد) بر کالاهای تولیدی در کشورهایی اعمال می‌کند که مستقیم یا غیرمستقیم از ایران کالا یا خدمات وارد می‌کنند. در این فرمان، **فرایند اجرایی پیچیده‌ای** تعریف شده که شامل نظارت وزیر بازرگانی بر واردات کشورها از ایران، مشورت با وزیر خارجه و توصیه به رئیس‌جمهور است. این رویکرد، **برخلاف تحریم‌های ثانویه که ریسک را بر دوش اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی می‌گذارد، فشار را بر دولت‌های ثالث** متمرکز کرده و روابط تجاری آمریکا با آنها را در معرض بازتعریف قرار می‌دهد. این مسئله در بستر روابط پرتنش ایران و آمریکا قرار دارد؛ جایی که تحریم‌های پیشین نتوانسته‌اند صادرات نفت و کالاهای غیرنفتی ایران را به‌طور کامل مختل کنند. تعرفه‌های ثانویه، به‌عنوان پاسخی به ناکارآمدی تحریم‌ها، ابعاد ژئوپلیتیکی تقابل را گسترش داده و آن را به یک مناقشه چندجانبه تبدیل می‌کند. با توجه به تمرکز صادرات ایران بر چند مقصد محدود (مانند چین با ۱۵ میلیارد دلار صادرات غیرنفتی در ۱۴۰۳)، این سیاست می‌تواند زنجیره‌های تأمین ایران را تهدید کند؛ به‌ویژه در روابط با کشورهایی که صادرات قابل توجهی به آمریکا دارند. پیچیدگی اجرایی، تفویض مسئولیت به وزارت خارجه (به جای خزانه‌داری) و فقدان پشتوانه کارشناسی برای اتخاذ این سیاست در اندیشکده‌های آمریکایی، نشان‌دهنده غلبه ماهیت سیاسی این ابزار بر ماهیت اقتصادی آن است که ممکن است بیش از آسیب اقتصادی مستقیم، به‌عنوان اهرمی برای فشار در فضای مذاکراتی عمل کند.

نقطه‌نظرات/یافته‌های کلیدی

تحلیل فرمان اجرایی نشان می‌دهد که در رابطه با ایران، تعرفه‌های ثانویه، ابزاری بی‌سابقه و آزمایشی است که واشنگتن با احتیاط آن را پیاده‌سازی خواهد کرد، درحالی‌که ایران فاقد تجربه تاریخی در مواجهه با آن است. تفاوت کلیدی با تحریم‌های ثانویه، انتقال ریسک از اشخاص به دولت‌هاست که می‌تواند به محدودیت‌های حاکمیتی (مانند کنترل گمرکی) بر تجارت با ایران منجر شود. این رویکرد، هزینه‌های دیپلماتیک بالایی برای آمریکا به همراه خواهد داشت، زیرا روابط تجاری با طیف گسترده‌ای از کشورها را تحت تأثیر قرار می‌دهد و نشانه‌ای از فرسودگی تحریم‌های سنتی است.

بررسی مقاصد صادراتی ایران براساس داده‌های گمرک (۱۴۰۳-۱۴۰۲) نشان‌دهنده حجم قابل توجه تعامل صادراتی با چین (۱۵ میلیارد دلار)، عراق (۱۲ میلیارد دلار)، امارات (۷.۳ میلیارد دلار) و ترکیه (۶.۸ میلیارد دلار) است، که عمدتاً شامل مواد معدنی، محصولات شیمیایی و کشاورزی می‌شود. در سوی مقابل، ارزش صادرات این کشورها به آمریکا (۲۰۲۴) حاکی از ریسک‌های متفاوت است: چین اگرچه ۴۲۰ میلیارد دلار صادرات به آمریکا اما به احتمال زیاد در برابر تعرفه‌های ثانویه مقاومت خواهد کرد؛ چراکه اقدام ترامپ را یک خلف وعده اساسی و مصداق ضربه زدن به توافق پیشین دو کشور در موضوع تعرفه‌ها تلقی کرده است؛ همچنین این کشور ابزارهایی مانند محدودیت صادرات خاک‌های کمیاب را در اختیار دارد.

عراق، افغانستان و ترکمنستان، اگرچه از ایران واردات دارند اما فاقد صادرات به آمریکا هستند و به‌نظر می‌رسد تأثیرپذیری کمی از تعرفه ثانویه آمریکا خواهند داشت؛ امارات با صادرات حدود ۱۲ میلیارد دلار به آمریکا و ترکیه با صادرات حدود ۱۶ میلیارد دلار در

معرض خطر جدی از ناحیه تعرفه ثانویه آمریکا هستند. نکته مهم آن است که وابستگی ایران به آنها برای صادرات مجدد و تسویه مالی به شدت بالاست. هند با صادرات حدود ۸۱ میلیارد دلاری به آمریکا و پاکستان با صادرات ۵/۶ میلیارد دلاری نیز ریسک بالایی دارند، اما روابط مرزی و فرهنگی با پاکستان فرصتهایی برای حفظ تجارت ایجاد می‌کند. عمان حدود ۱/۳ میلیارد دلار به آمریکا صادرات دارد که این رقم کمتر از واردات عمان از ایران است. همچنین عمان به‌صورت تاریخی به‌دلیل نقش میانجی‌گری، بعید است در رادار اعمال تعرفه ثانویه آمریکا قرار بگیرد. در مورد تعامل با کشور روسیه به‌دلیل درگیری در تحریم‌های آمریکا، نگرانی خاصی وجود ندارد. همچنین در مورد کشورهای قفقاز و آسیای مرکزی نیز به‌دلیل صادرات حداقلی یا نزدیک به صفر به آمریکا نیز خطر خاصی احساس نمی‌شود. اندونزی و برزیل (به‌ترتیب با صادرات ۲۶ و ۴۰ میلیارد دلاری به آمریکا) ممکن است تجارت با ایران را کاهش دهند، اما برزیل هم‌اکنون مشمول تعرفه ۵۰ درصدی آمریکا است و به‌نظر می‌رسد تعامل ایران با برزیل می‌تواند تداوم پیدا کند؛ ضمن آنکه ایران یکی از کشورهای صادرکننده کود به کشور برزیل بوده و این تعامل می‌تواند در حجم‌های بیشتر ادامه پیدا کند. سناریوی واقع‌بینانه حاکی از آن است که تجارت با چین (به‌ویژه نفت) ادامه خواهد یافت، اما شاید در مواردی، نیاز به پشتیبانی نظامی داشته باشد؛ روابط با امارات و ترکیه ممکن است مختل شود و به بحران تسویه مالی منجر شود؛ در همین شرایط، پاکستان و روسیه به‌عنوان فرصت‌های گسترش روابط می‌توانند در نظر گرفته شوند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای مقابله با تعرفه‌های ثانویه، سیاست‌های زیر پیشنهاد می‌شود:

- ۱ سیاستی در سطح حاکمیت:** پیگیری ایجاد و تعمیق ساختار پرداخت رسمی با چین، شامل گفت‌وگوهای سطح بالا برای پوشش واردات اقلام اساسی (غذا، دارو) از طریق مکانیزم‌های دوجانبه. این موضوع نیازمند تصمیم‌گیری فرادولتی برای شکستن مقاومت‌های سازمانی در وزارتخانه‌های نفت، بانک مرکزی، جهاد کشاورزی و بهداشت است.
- ۲ نظارتی و دیپلماتیک:** تقویت تعاملات گمرکی و دیپلماتیک با پاکستان از طریق گفت‌وگوهای سطح بالا برای اظهار حداقلی تجارت فی‌مابین دو کشور و افزایش تعامل اقتصادی در انرژی و صنعت، برای ایجاد درهم‌تنیدگی که پاکستان را از همراهی با آمریکا بازدارد. همچنین، نظارت مستمر بر روابط با روسیه برای افزایش صادرات صنعتی (ماشین‌آلات، دارو و توربین‌ها) و واردات اقلام اساسی از آسیای میانه.
- ۳ اقدام‌های نظامی و امنیتی غیرمستقیم:** بهره‌گیری از ابزارهای نظامی و امنیتی برای مقابله با فشار اقتصادی آمریکا، فراتر از پاسخ‌های دیپلماتیک، برای حفظ امنیت زنجیره تأمین (مانند اسکورت محموله‌ها به چین).
- ۴ سیاست تنوع‌بخشی به شرکا:** مانند گسترش تجارت مستقیم با برزیل در کود اوره و تهاتر برای کاهش وابستگی به امارات و ترکیه.



۱. مقدمه

دونالد ترامپ رئیس‌جمهور آمریکا در تاریخ ۱۷ بهمن ۱۴۰۴ (ششم فوریه ۲۰۲۶) اولین فرمان اجرایی علیه جمهوری اسلامی در دور دوم ریاست‌جمهوری خود را صادر کرد. فرمان اجرایی ۱۴۳۸۲ با عنوان «رسیدگی به تهدیدهای دولت ایران علیه ایالات متحده» [۱] در ۹ بخش و با هدف اعمال «تعرفه ثانویه» علیه ایران تنظیم شده است. گزارش پیش‌رو ابتدا متن فرمان اجرایی ۱۴۳۸۲ را مورد بررسی قرار داده و سپس به ارائه تحلیل، پیش‌بینی از آینده و توصیه‌های سیاستی مربوطه می‌پردازد.

۲. محتوای فرمان اجرایی

رئیس‌جمهور آمریکا در بخش ابتدایی به برخی زیرساخت‌های حقوقی اشاره می‌کند که مبنای صدور این فرمان اجرایی هستند:

- قانون اساسی ایالات متحده [۲]،
- «قانون قدرت‌های اقتصادی اضطراری بین‌المللی» [۳]،
- «قانون اضطرارهای ملی» [۴]،
- نسخه اصلاح‌شده بخش ۶۰۴ «قانون تجارت» (۱۹۷۴) [۵]،
- بخش ۳۰۱ از عنوان شماره ۳ از مجموعه قوانین رسمی ایالات متحده [۶].

۲-۱. پیش‌زمینه

بخش اول با عنوان «پیش‌زمینه»، به «فرمان اجرایی ۱۲۹۵۷» صادره در تاریخ ۱۵ مارس ۱۹۹۵ اشاره می‌کند. این فرمان اجرایی، اقدام‌ها و سیاست‌های دولت ایران را به‌عنوان تهدیدی غیرعادی علیه امنیت ملی، سیاست خارجی و اقتصاد آمریکا شناسایی کرده و براساس آن، یک «حالت اضطرار ملی» برای مقابله با آن اعلان می‌کند. طی سال‌های بعد، فرمان‌های اجرایی متعدد دیگری از جمله فرامین ۱۳۰۵۹، ۱۳۵۵۳، ۱۳۵۹۰، ۱۳۶۲۲، ۱۳۸۴۶ و ۱۳۹۰۲ این حالت اضطرار ملی را تفصیل بیشتری داده و ترتیباتی عمدتاً از جنس تحریم، برای مقابله با ایران تعیین می‌کنند.

سپس، رئیس‌جمهور آمریکا بیان می‌کند که اکنون با دریافت «اطلاعات بیشتر از مقامات رسمی»، به این نتیجه رسیده است که تهدیدهای فوق‌الذکر همچنان برقرار بوده و در نتیجه، حالت اضطرار ملی تعیین شده در فرمان اجرایی ۱۲۹۵۷ را تمدید می‌کند. براین اساس و برای مقابله با این تهدید، رئیس‌جمهور آمریکا تصمیم به اعمال «تعرفه متناسب با ارزش» روی اقلامی گرفته که آن اقلام در کشورهایی تولید شده است که مستقیم یا غیرمستقیم، از ایران کالا یا خدمات می‌خرند، وارد می‌کنند یا به هرنحوی کسب می‌کنند.

۲-۲. اعمال تعرفه

بخش دوم به بیان جزئیات اجرایی اختصاص یافته است. براین اساس، به یک نرخ تعرفه غیرقطعی که در متن از آن با تعبیر «مثلاً ۲۵ درصد» یاد شده، اشاره می‌شود که از تاریخ تعیین شده، روی اقلام مذکور در بخش اول اعمال می‌شود. روند اجرایی به شرح زیر تعیین شده است:

۱. وزیر بازرگانی در مشورت با وزیر خارجه و هر مقام رسمی ارشدی که خود صلاح بداند، تعیین خواهد کرد که آیا یک کشور خارجی، مستقیم یا غیرمستقیم، از ایران کالا یا خدمات می‌خرد، وارد می‌کند یا به هرنحوی کسب می‌کند. در صورت احراز، وزیر بازرگانی باید وزیر خارجه را از یافته خود مطلع کند.
۲. سپس، وزیر بازرگانی باید قانون، آیین‌نامه یا هرگونه توضیحات تفسیری مورد نیاز برای پیاده‌سازی فرمان اجرایی را صادر کرده و هر اقدام مقتضی را در دستورکار قرار دهد.
۳. وزیر خارجه در مشورت با وزیر خزانه‌داری، وزیر بازرگانی، وزیر امنیت داخلی و نماینده تجاری ایالات متحده باید تعیین کند که آیا و به چه اندازه، تعرفه روی کشوری اعمال شود که مستقیم یا غیرمستقیم، از ایران کالا یا خدمات می‌خرد، وارد می‌کند یا به هرنحوی کسب می‌کند.
۴. وزیر خارجه باید رئیس‌جمهور را از توصیه خود مطلع کند و وزیر بازرگانی باید یافته‌های خود درباره توصیه وزیر خارجه را به اطلاع رئیس‌جمهور برساند.
۵. وزیر خارجه باید قانون، آیین‌نامه یا هرگونه توضیحات تفسیری مورد نیاز برای پیاده‌سازی فرمان اجرایی را صادر کرده و هر اقدام مقتضی را در دستورکار قرار دهد.

۲-۳. اختیار اصلاحات

- رئیس‌جمهور اختیار اعمال اصلاحات روی این فرمان اجرایی را برای خود حفظ کرده است.
- اگر یک کشور خارجی در واکنش به این فرمان اجرایی، یک اقدام مقابله‌ای انجام دهد، رئیس‌جمهور این اختیار را دارد تا با انجام برخی اصلاحات، پاسخ متناسب با آن را در نظر بگیرد.
- اگر ایران یا هر کشور متأثر از این فرمان اجرایی، «گام‌هایی قابل توجه» در راستای رسیدگی به حالت اضطرار ملی تشریح شده در ابتدای این فرمان اجرایی بردارد، رئیس‌جمهور اختیار اعمال اصلاحات متناسب را دارد.

۲-۴. نظارت و توصیه‌ها

- وزیر خارجه باید دائماً بر شرایط حاکم بر وضعیت اضطرار ملی نظارت داشته و در صورت نیاز به اقدام بیشتر از طرف رئیس‌جمهور، وی را مطلع سازد.
- وزیر خارجه در مشورت با وزیر خزانه‌داری، وزیر بازرگانی، وزیر امنیت داخلی و نماینده تجاری ایالات متحده یا هر مقام رسمی ارشدی که خود صلاح بداند، باید در صورت لزوم و در صورتی که احراز کند مفاد این فرمان اجرایی برای رسیدگی به وضعیت اضطرار ملی ناکافی است، باید توصیه‌هایی به رئیس‌جمهور برای اتخاذ اقدام‌های بیشتر ارائه کند.
- وزیر بازرگانی وظیفه نظارت بر این که آیا یک کشور خارجی، مستقیم یا غیرمستقیم، از ایران کالا یا خدمات می‌خرد، وارد می‌کند یا به هرنحوی کسب می‌کند را برعهده دارد. وزیر بازرگانی باید این نظارت را حتی بعد از این که مطمئن شد چنین اتفاقی در حال وقوع است، ادامه دهد.

۲-۵. هیئت اجرایی

- در این بخش، وزیر خارجه، وزیر بازرگانی و نماینده تجاری ایالات متحده به‌عنوان هیئت اجرایی مسئول پیاده‌سازی این فرمان اجرایی تعیین شده‌اند.

۲-۶. تعاریف

- در این بخش، برای جلوگیری از ابهام، برخی عبارات مورد استفاده در متن، به‌طور دقیق‌تر توضیح داده شده و تعریف شده‌اند:
- **کالاها و خدمات از ایران:** مبتنی بر بخش 560.306 از فصل ۳۱ قوانین فدرال و تنها در مورد کالاها و خدماتی که اشخاص آمریکایی در مورد آنها از تجارت با ایران ممنوع هستند.
 - **غیرمستقیم:** خرید، واردات یا اکتساب کالاها و خدمات ایرانی از طریق واسطه‌ها یا کشورهای ثالث، به‌نحوی که مبدأ کالا یا خدمات به‌طور معقول، قابل ردیابی باشد.
 - **ایران:** جمهوری اسلامی ایران، خاک ایران و هر ناحیه زمینی یا دریایی، از جمله مناطق ویژه اقتصادی که دولت ایران ادعای حاکمیت بر آن را دارد.
 - **دولت ایران:** دولت جمهوری اسلامی ایران، هر زیرمجموعه سیاسی، نهادها و دستگاه‌ها از جمله بانک مرکزی ایران، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و هر شخصی که تحت تملک یا کنترل دولت ایران باشد یا از طرف دولت ایران عمل کند.

۲-۷. تاریخ اجرا

در بخش هفتم از متن فرمان اجرایی، تاریخ و ساعت اجرای آن تعیین شده است: ساعت ۱۲:۰۱ بامداد (ساعت شرقی) هفتم فوریه ۲۰۲۶ (۱۸ بهمن ۱۴۰۴).

بخش‌های هشتم و نهم نیز حاوی نکاتی فنی و کلی در رابطه با ضوابط و رویه‌های قانونی مرتبط با فرمان اجرایی است.

۳. تحلیل ابعاد فرمان اجرایی جدید

۳-۱. تعرفه‌های ثانویه؛ ابزار جدید آمریکا

به‌کارگیری ابزار «تعرفه‌های ثانویه» توسط دولت آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران، اقدامی جدید و بی‌سابقه است. از آنجاکه این رویکرد هنوز در مراحل آغازین شکل‌گیری و تثبیت قرار دارد، هیچ‌یک از طرفین، نه آمریکا و نه ایران، تجربه عملیاتی یا سابقه تاریخی قابل استناد در این زمینه در اختیار ندارند. در چنین شرایطی، واشنگتن احتمالاً با درپیش گرفتن مسیری تدریجی و آزمایشی و اجرای احتیاط‌آمیز و پایش مستمر بازخوردها، به دنبال ارزیابی کارایی، محدودیت‌ها و پیامدهای جانبی این ابزار خواهد بود. در مقابل، جمهوری اسلامی ایران، به‌دلیل فقدان الگوی تجربی پیشین در مواجهه با چنین سازوکاری، در حال حاضر قادر به ارائه تحلیل قطعی درباره پیامدهای بلندمدت این سیاست نبوده و بنابراین، معادله کنونی در هاله‌ای از ابهام قرار گرفته است.

ازسوی دیگر، بررسی گزارش‌ها و تحلیل‌های منتشر شده ازسوی محافل فکری و اندیشکده‌ای در حوزه سیاست خارجی آمریکا در ماه‌های اخیر، نشان‌دهنده فقدان هرگونه توصیه کارشناسی ساختاریافته برای اعمال سیاست تعرفه‌های ثانویه علیه ایران است. این امر گویای آن است که تصمیم‌گیری مذکور بیش از آن که حاصل تدبیر سیاستی مبتنی بر تحلیل‌های کارشناسی باشد، محصول فشارهای درون کابینه‌ای، نفوذ گروه‌های ذی‌نفع و رویکردی خودجوش در سطح قوه مجریه آمریکا بوده و از پشتوانه فکری و تخصصی کافی برخوردار نیست. البته، امکان دارد در آینده، با تثبیت این ابزار و ارزیابی نتایج عملیاتی آن، سیاست تعرفه‌گذاری ثانویه جایگاهی تاکتیکی در بازچینش اهرم‌های فشار آمریکا علیه ایران یابد.

۳-۲. تفاوت تحریم‌های ثانویه با تعرفه‌های ثانویه

در تحریم‌های هدفمند، ریسک تعامل با ایران برعهده اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی (غیرآمریکایی) گذاشته می‌شود و این اشخاص در فهرست تحریم‌های آمریکا (SDN List) قرار داده می‌شوند؛ در قالب تحریم‌های هدفمند، شرکت‌ها، بانک‌ها، نفتکش‌ها، کشتی‌های بزرگ، شرکت‌های بیمه و ... به صورت منفرد در معرض یک تحلیل هزینه-فایده قرار می‌گیرند؛ اینکه آیا ریسک (عایدی) تعامل با اقتصاد ایران بر هزینه منقطع شدن از تعامل با اقتصاد آمریکا می‌چربد یا خیر! در چنین وضعیتی، عمدتاً اشخاص حقیقی و حقوقی‌ای که می‌توانند تعامل با ایران را مخفی کنند یا اینکه اساساً تعامل حداقلی با اقتصاد آمریکا دارند، تجارت و تعامل با اقتصاد ایران را تداوم خواهند داد.

در مقابل، **تعرفه‌های ثانویه**، ریسک تعامل با اقتصاد ایران را بر دوش حاکمیت‌ها و دولت‌ها می‌گذارد. در چنین شرایطی، این احتمال وجود دارد که دولت‌هایی که از سیاست جدید فشار آمریکا علیه ایران تبعیت کنند با استفاده از اختیارات حاکمیتی خود اعم از تسلط بر گمرکات، تسلط بر حساب‌های مالی و مالیاتی شرکت‌ها و مقرره‌گذاری حاکمیتی، نسبت به ایجاد محدودیت علیه اشخاص حقیقی و حقوقی تحت تابعیت خود نسبت به تعامل اقتصادی با ایران محدودیت ایجاد کنند.

از این منظر، اقدام جدید آمریکا، ضمن گسترش دایره کشورهای تحت تأثیر، معادله تقابل دوجانبه ایران و آمریکا را به یک زمینه چندجانبه پیچیده با حضور بازیگران متعدد، از جمله شرکای تجاری ثالث، تبدیل می‌کند. چنین تحولی نه تنها ابعاد ژئوپلیتیکی تقابل را گسترش می‌دهد، بلکه حوزه موضوعی رقابت تجاری را نیز فراتر از مرزهای دو کشور درگیر، به کلیه روابط اقتصادی کشورهایی که هم‌زمان با ایران و آمریکا درگیر مبادلات هستند، تعمیم می‌دهد. در این چارچوب، واشنگتن با اعمال چنین تعرفه‌هایی، به طور مستقیم روابط تجاری خود با هر دولت ثالثی (نه اشخاص حقیقی یا حقوقی خارجی) که با جمهوری اسلامی ایران در تعامل اقتصادی قرار دارد را زیر سؤال برده و در معرض بازتعریف قرار می‌دهد. این امر ملاحظه‌ای راهبردی محسوب می‌شود که می‌تواند به عنوان عاملی محدودکننده در ساحت اجرا عمل کرده و دولت آمریکا را در قلمروی دیپلماسی تجاری با چالش‌های چندجانبه پیچیده‌ای مواجه سازد. این چالش‌ها احتمالاً می‌تواند هزینه سیاسی و اقتصادی این رویکرد را در سطح بین‌المللی افزایش دهد.

با توجه به این که اعمال تعرفه‌های ثانویه به طور ذاتی با افزایش تنش‌های آمریکا با طیف گسترده‌ای از کشورهای ثالث همراه بود و می‌تواند هزینه‌های دیپلماتیک و سیاسی قابل توجهی را برای واشنگتن به دنبال داشته باشد، رویکرد عقلانی ازسوی سیاستگذاران آمریکایی این بود که از چنین اقدامی تا حد امکان اجتناب شود. با این حال، اتخاذ این تصمیم در عمل نشانه‌ای بر ناکارآمدی فزاینده سازوکارهای تحریمی پیشین، به ویژه در حوزه صادرات نفت ایران است. به عبارت دیگر، روی آوری به ابزاری نوین و پریسک مانند تعرفه‌ها، در شرایطی که هزینه‌های جانبی آن قابل پیش‌بینی است، بیانگر فرسودگی تدریجی اهرم‌های فشار سنتی و جست‌وجوی واشنگتن برای جایگزینی مؤثر در برابر مقاومت اقتصادی جمهوری اسلامی است.

۳-۳. بررسی کشور به کشور؛ شرط لازم پیش‌بینی میزان اثرگذاری

در تحلیل پیامدهای احتمالی این سیاست، ضروری است که رویکردی تفکیک شده و مبتنی بر مطالعه موردی و کشور به کشور در پیش گرفته شود. دلیل این امر این است که اعمال تعرفه‌ها ازسوی آمریکا با توجه به سطح وابستگی تجاری و حساسیت‌های دیپلماتیک هر کشور هدف، احتمالاً پاسخ‌ها و واکنش‌های متفاوتی را به دنبال خواهد داشت. به عبارت دیگر، تدوین یک چارچوب تحلیلی کلی و عمومی برای این سازوکار فشار، با توجه به تنوع بازیگران بین‌المللی و تفاوت‌های ساختاری در روابط دوجانبه آنان با واشنگتن و تهران، امکان‌پذیر نخواهد بود. در این راستا، هر مورد باید از سه زاویه تحلیلی مجزا مورد بررسی دقیق قرار گیرد:

- راهبرد انتخابی دولت آمریکا به عنوان طرف اعمال کننده تعرفه؛
- واکنش و ظرفیت مقاومت کشور ثالث هدف؛
- تأثیر این اقدام بر اقتصاد جمهوری اسلامی ایران.

۳-۴. تفویض مسئولیت به وزارت امور خارجه، فرایند پیچیده اجرایی و تعدد نهادهای درگیر

یکی از ویژگی‌های قابل تأمل در ساختار این فرمان اجرایی، تفویض مسئولیت اجرای آن به وزارت امور خارجه آمریکاست. این در حالی است که در تمامی اقدام‌های تعرفه‌ای پیشین دولت ترامپ علیه سایر کشورها، وزارت خزانه‌داری به عنوان نهادی متخصص در حوزه‌های فنی، مالی و تجاری، مسئول اصلی اجرا محسوب می‌شد. این انحراف از الگوی رایج، در کنار پیچیدگی غیرعادی فرایندهای اجرایی طراحی شده و تعدد نهادهای درگیر در این سازوکار، **گویای رویکردی غیرمعمول و احتمالاً عمدی در ساختار این ابزار فشار** است. چنین تفویض اختیاری می‌تواند نشانه‌ای بر ماهیت بیشتر سیاسی تا اقتصادی این اقدام تلقی شود. بدین ترتیب، فرمان مذکور بیش از آن که ابزاری برای تحمیل آسیب اقتصادی مستقیم به ایران باشد، به مثابه اهرم فشار در فضای مذاکره و اعمال فشار بر حاکمیت ایران طراحی شده است.

۴. تحلیلی بر مهم‌ترین مقاصد صادراتی ایران

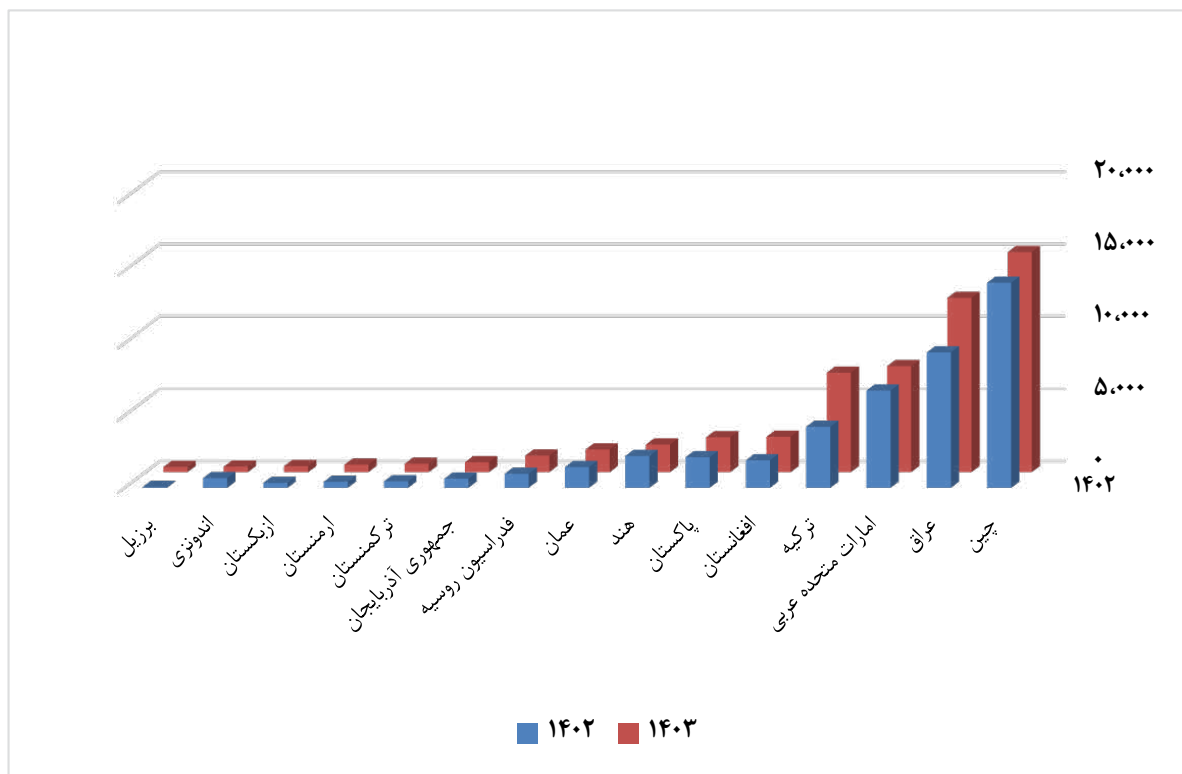
با توجه به اینکه فرمان اجرایی مورد بحث، صرفاً بر کالاهای صادراتی از ایران تمرکز دارند لذا در این بخش، یک تحلیل آماری از مقاصد صادراتی ایران به همراه کشورهای مقصد ارائه می‌شود. **البته نباید دور از نظر داشت که در هر زمان، امکان و احتمال افزایش دایره شمول تعرفه ثانویه به کشورهای صادرکننده کالا به ایران نیز وجود خواهد داشت.**

براساس داده‌های گمرک جمهوری اسلامی ایران، در جدول و نمودار زیر صادرات ایران به مقاصد عمده تجاری شامل چین، عراق، امارات متحده عربی، ترکیه، افغانستان، پاکستان، هند، عمان، فدراسیون روسیه، جمهوری آذربایجان، ترکمنستان، ارمنستان، ازبکستان، اندونزی و برزیل برای سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ نشان داده شده است.

جدول ۱. ارزش صادرات ایران به مقاصد اصلی در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ (میلیون دلار)

۱۴۰۳	۱۴۰۲	
۱۵,۱۹۸	۱۴,۱۵۷	چین
۱۲,۰۳۳	۹,۳۵۰	عراق
۷,۳۲۳	۶,۷۱۵	امارات متحده عربی
۶,۸۷۰	۴,۲۱۰	ترکیه
۲,۴۴۸	۱,۹۰۰	افغانستان
۲,۴۱۰	۲,۱۱۰	پاکستان
۱,۹۰۷	۲,۱۹۷	هند
۱,۵۶۶	۱,۴۳۴	عمان
۱,۱۴۲	۹۶۴	فدراسیون روسیه
۶۸۹	۶۳۲	جمهوری آذربایجان
۵۸۰	۴۵۲	ترکمنستان
۵۱۹	۴۱۶	ارمنستان
۴۲۱	۳۳۹	ازبکستان
۳۸۷	۶۶۹	اندونزی
۳۶۳	۶۳	برزیل

شکل ۱. نمودار صادرات ایران به مقاصد اصلی در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ (میلیون دلار)



توضیح: در آمار گمرک، حجم صادرات نفت ایران لحاظ نمی‌شود.
 مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران.

بررسی توزیع جغرافیایی صادرات نشان می‌دهد که صادرات ایران به‌طور معناداری بر چند مقصد محدود متمرکز بوده و **چین، عراق و امارات متحده عربی** سهم غالبی از کل ارزش صادرات کشور را به‌خود اختصاص داده‌اند.

براساس بررسی‌ها، چین با اختلاف، مهم‌ترین مقصد صادراتی ایران است؛ امری که بیانگر غلبه صادرات مواد معدنی و محصولات شیمیایی با حجم بالا در سبد صادراتی به این کشور است. **عراق** در رتبه دوم قرار دارد و ساختار صادرات به این کشور ترکیبی از کالاهای کشاورزی، مصرفی، مصالح ساختمانی و بخشی از کالاهای صنعتی سبک است. **امارات متحده عربی** نیز با وجود وزن پایین‌تر نسبت به چین و عراق، از نظر ارزش صادرات جایگاه بالایی دارد که تا حد زیادی ناشی از نقش این کشور به‌عنوان **هاب تجاری و مسیر صادرات مجدد** در تجارت خارجی ایران است.

از منظر ترکیب کالایی، داده‌های گمرک نشان می‌دهد که صادرات ایران به‌شدت بر چند گروه محدود متمرکز است. **مواد معدنی و محصولات شیمیایی** بیشترین سهم را در سبد صادراتی کشور دارند. در بخش مواد معدنی، **چین** بزرگ‌ترین مقصد صادراتی ایران است و پس از آن **امارات متحده عربی و ترکیه** قرار دارند، در حالی که کمترین صادرات این بخش به **افغانستان** اختصاص یافته است. در بخش محصولات شیمیایی نیز **چین** بیشترین میزان صادرات را جذب کرده و پس از آن **ترکیه و عراق** قرار دارند؛ در مقابل، صادرات این گروه به **افغانستان** کمترین مقدار را داشته است.

در بخش **کشاورزی**، الگوی صادراتی ایران ماهیتی منطقه‌ای‌تر دارد. **عراق** بزرگ‌ترین مقصد صادرات محصولات کشاورزی ایران محسوب می‌شود و پس از آن **افغانستان و امارات متحده عربی** قرار دارند. در بخش **فلزات**، بیشترین صادرات ایران به **چین، ترکیه و عراق** اختصاص دارد و این سه کشور نقش اصلی را در جذب فلزات صادراتی ایران ایفا می‌کنند. در گروه‌های کالایی با فناوری بالاتر شامل **ماشین‌آلات، وسایل الکترونیکی و وسایل نقلیه**، بیشترین صادرات عمدتاً به **عراق** انجام شده و پس از آن **افغانستان و ترکیه** قرار دارند.

۵. ارزش صادراتی پانزده شریک تجاری منتخب ایران در بازار ایالات متحده آمریکا

از سوی دیگر و با توجه به آنکه قرار است موضوع وضع تعرفه ثانویه توسط آمریکا بر کشورهای واردکننده کالا از ایران را مورد بررسی قرار دهیم در این بخش صادرات کالا توسط کشورهای فوق به ایالات متحده آمریکا مورد بررسی قرار گرفته است.

جدول ۲. صادرات به ایالات متحده آمریکا توسط کشورهای اصلی واردکننده کالا از ایران (میلیون دلار)

سال	چین	عراق	امارات	ترکیه	هند	پاکستان	افغانستان	عمان	روسیه
۲۰۲۰	۵۷۷,۱۲۶	۰	۵,۳۶۷	۱۴,۷۱	۴۹,۳۲	۴,۱۴۳	۰	۹۵۸	۱۰,۹۵۸
۲۰۲۱	۵۸۲,۷۵۶	۰	۷,۶۷۴	۱۶,۸۸۲	۷۱,۵۱۰	۶,۰۹۵	۰	۱,۷۰۲	۱۷,۷۴۷
۲۰۲۲	۵۰۲,۰۰۴	۰	۱۱,۵۲۱	۱۴,۸۸۰	۸۰,۲۳۰	۶,۲۷۵	۰	۲,۲۶۵	نبود آمار
۲۰۲۳	۵۲۴,۸۸۳	۰	۱۳,۵۴۵	۱۶,۳۵۲	۷۵,۸۰	۵,۰۴۶	۰	۱,۳۴۳	نبود آمار
۲۰۲۴	۴۲۰,۹۸۸	۰	۱۱,۶۹۱	۱۶,۳۲۸	۸۰,۷۸۲	۵,۶۱۵	۰	عدم ارائه آمار توسط تریدمپ	نبود آمار

ادامه جدول فوق

سال	آذربایجان	ترکمنستان	ارمنستان	ازبکستان	اندونزی	برزیل
۲۰۲۰	۲۴	۰	۶۷	۸	۱۸,۶۶۶	۳۰,۴۵۶
۲۰۲۱	۷۵	۰	۸۰	۲۰	۲۵,۸۳۴	۳۱,۳۳۶
۲۰۲۲	۹۰	۰	۷۷	۱۶	۲۸,۲۳۹	۳۷,۶۴۳
۲۰۲۳	۱۶	۰	۴۷	۶۱	۲۳,۲۸۷	۳۷,۱۴۹
۲۰۲۴	۱۳۵	۰	۵۸	۱۵۷	۲۶,۳۶۴	۴۰,۴۶۷

۶. یک سناریوی واقع‌بینانه از تبعات تعرفه گذاری ثانویه بر کشورهای طرف تجاری با ایران

۶-۱. چین

براساس آمار گمرک، ایران در سال ۱۴۰۳، رقمی معادل ۱۵ میلیارد دلار صادرات غیرنفتی به چین داشته است که البته رقم صادراتی ایران به چین در درگاه تریدمپ برای سال ۲۰۲۳، رقم ۲۸ میلیارد دلار درج شده است. فارغ از تفاوت‌های آماری که ناشی از اظهار یا عدم اظهار صادرات نفت ایران به چین است؛ در حال حاضر، این کشور اولین مقصد صادراتی ایران محسوب می‌شود. در همین شرایط، چین در سال ۲۰۲۵، معادل ۴۲۰ میلیارد دلار کالا به ایالات متحده آمریکا صادر کرده است. براساس یک محاسبه هزینه-فایده و صرفاً اقتصادی، پرواضح است که صادرات چین به آمریکا نباید تحت‌الشعاع واردات چین از ایران قرار بگیرد. اما تحلیل فوق، کاملاً تقلیل‌گرایانه است و مناقشات دنیای جدید و ایضا ملاحظات امنیت اقتصادی کشورها را در نظر نمی‌گیرد.

توضیح آنکه طی چند ماه گذشته توافقی میان چین و آمریکا در موضوع مناقشات تعرفه‌ای، برقرار شد. در نگاه مقامات چینی، اقدام جدید آمریکا در موضوع وضع تعرفه ثانویه، به‌صورت واضح، یک خلف وعده محسوب می‌شود؛ دولت چین نیز بلافاصله، اقدام جدید دولت آمریکا را محکوم کرد. در شرایط حاضر، ایمنی زنجیره تأمین و به‌طور خاص در حوزه انرژی، میعانات و فرآورده‌های نفتی از اولویت و اهمیت بالاتری نسبت به محاسبات هزینه-فایده‌ای اقتصادی برخوردار است. به‌علاوه، چین ابزارهای مهم و قابل‌اعتنایی نظیر وضع تعرفه روی صادرات خاک‌های حیاتی و کمیاب و کاهش واردات محصولات کشاورزی از آمریکا در اختیار دارد. بر این اساس به‌نظر می‌رسد، تجارت ایران با چین، به‌طور خاص در زمینه صادرات نفت، میعانات و فرآورده ادامه خواهد داشت. البته در این زمینه، اسکورت نظامی محموله‌های تجاری ضروری است.

۶-۲. عراق، افغانستان و ترکمنستان

براساس آمارهای ارائه شده در بخش قبل، عراق، مقصد دوم صادراتی ایران است. صادرات ایران به عراق هم شامل اقلام راهبردی نظیر گاز می‌شود و هم شامل اقلام تجاری و عمومی می‌شود. در سوی دیگر، براساس آمار تریدمپ، عراق هیچ‌گونه صادراتی به کشور آمریکا ندارد. براین اساس می‌توان گفت که **حداقل روی کاغذ**، اعمال تعرفه‌های ثانویه بر عراق، اثری بر روابط این کشور با ایران نخواهد داشت. همین تحلیل در مورد کشورهای افغانستان و ترکمنستان نیز صادق است.

البته نکته مهم در مورد کشور عراق آن است که آمریکا ابزارهای تحکمی قدرتمندی علیه این کشور دارد؛ تسلط بر چرخه بازیافت و مصرف عواید حاصل از صادرات نفت عراق، مهم‌ترین ابزار فشار آمریکا علیه کشور عراق است.

۶-۳. امارات متحده عربی

براساس آمار گمرک، ایران در سال ۱۴۰۳، رقمی معادل ۷/۳ میلیارد دلار صادرات به امارات داشته است. نکته قابل توجه آن است که در حال حاضر بخش عمده صادرات ایران از طریق کشور امارات متحده عربی کارسازی می‌شود. باز صادرات (به معنای تخلیه و بارگیری مجدد در بنادر امارات)، درج بنادر امارات به عنوان مبدأ بار (بدون تخلیه و بارگیری) و استفاده از فضای مالی امارات جهت تسویه مالی صادرات ایران، مهم‌ترین مصادیق وابستگی تجاری ایران به کشور امارات هستند. این در حالی است که این کشور، در سال ۲۰۲۴، نزدیک به ۱۲ میلیارد دلار صادرات به آمریکا داشته است.

لذا از منظر تحلیل خطی هزینه-فایده‌ای، تداوم تجارت امارات به آمریکا اولویت بیشتری نسبت به تعامل وارداتی امارات از ایران خواهد داشت. علاوه بر این ابزارهای فشار آمریکا بر کشور امارات، بسیار متعدد هستند که یک قلم آن حضور پرتعداد شرکت‌های بزرگ چندملیتی در این کشور است. بنابراین در شرایط حاضر، وابستگی تجاری، مالی و لجستیکی به کشور امارات به یک خطر بسیار بزرگ برای امنیت اقتصادی کشور تبدیل شده است.

۶-۴. ترکیه

براساس آمار، ایران در سال ۱۴۰۳، رقمی معادل ۶/۸ میلیارد دلار صادرات به ترکیه داشته است. علاوه بر گاز، ایران صادرکننده مواد معدنی، محصولات شیمیایی و تولیدات کشاورزی به کشور ترکیه است. از سوی دیگر، در سال ۲۰۲۴، حدود ۱۶ میلیارد دلار صادرات به آمریکا داشته است. حسب بررسی‌ها، هیچ‌یک از کالاهای صادراتی ایران به ترکیه غیرقابل جایگزینی نیست. به‌طور خاص در زمینه صادرات گاز (که راهبردی‌ترین صادرات ایران به ترکیه محسوب می‌شود) می‌توان گفت که به‌موجب شرایط جدید منطقه‌ای و وجود منابع مازاد گاز در روسیه، امکان از دست رفتن بازار ایران در ترکیه وجود دارد. براین اساس، در نسبت با کشور ترکیه یک خطر جدی احساس می‌شود.

۶-۵. هند

براساس آمار، ایران در سال ۱۴۰۳، حدود ۲ میلیارد دلار صادرات به هند داشته است. همین کشور در سال ۲۰۲۴، نزدیک به ۸۱ میلیارد دلار صادرات به آمریکا داشته است. تحلیل مقایسه‌ای نشان می‌دهد که در صورت اراده آمریکا نسبت به پیاده‌سازی تعرفه هجومی، رابطه صادراتی ایران و هند در معرض خطر جدی خواهد بود.

۶-۶. پاکستان

براساس آمار، ایران در سال ۱۴۰۳، حدود ۲/۴ میلیارد دلار صادرات به هند داشته است. همین کشور در سال ۲۰۲۴، نزدیک به ۵/۶ میلیارد دلار صادرات به آمریکا داشته است. در ساختار سیاستگذاری پاکستان، تداوم تعامل صادراتی با آمریکا از اهمیت بالایی برخوردار است و در تحلیل مبتنی بر هزینه-فایده، تداوم صادرات به آمریکا بر تداوم واردات از ایران تفوق پیدا می‌کند اما با وجود مرز مشترک طولانی میان ایران و پاکستان و همچنان مبتنی بر روابط نزدیک سیاسی، فرهنگی و عقیدتی میان دو کشور می‌توان تمهیداتی جهت تداوم صادرات ایران به پاکستان و حتی افزایش آن اندیشید. به‌طور خاص، گفت‌وگوهای دیپلماتیک سطح بالا و متعاقب آن، همکاری گمرکات دو کشور در زمینه اظهار حداقلی روابط تجاری می‌تواند پاسخی برای چالش فوق باشد.

۶-۷. عمان

براساس آمار، ایران در سال ۱۴۰۳، حدود ۱/۵ میلیارد دلار صادرات به عمان داشته است. همین کشور در سال ۲۰۲۳، نزدیک به ۱/۳ میلیارد دلار صادرات به آمریکا داشته است. براساس آمارهای ارائه شده و همچنین چشم‌انداز افزایش صادرات به عمان در نتیجه توجه هر چه بیشتر ساختار اقتصاد سیاسی ایران به پهنه مکران، می‌توان انتظار داشت که وضع تعرفه ثانویه علیه کشور عمان نمی‌تواند به تخریب رابطه تجاری ایران و عمان منجر شود. همچنین باید در نظر داشت که در سال‌های اخیر، کشور عمان بارها به‌عنوان میانجی مطمئن و قابل اتکا، میان ایران و آمریکا نقش‌آفرینی کرده است. براین اساس دور از انتظار است که آمریکا از ابزار تعرفه ثانویه علیه عمان استفاده کند.

۶-۸. روسیه

براساس آمار، ایران در سال ۱۴۰۳، بیش از ۱/۱ میلیارد دلار صادرات به فدراسیون روسیه داشته است. در سوی دیگر و متعاقب وضع تحریم توسط آمریکا علیه روسیه (در پرونده جنگ میان روسیه و اوکراین)، به‌نظر می‌رسد که صادرات روسیه به کشور آمریکا یا به صفر رسیده یا به شدت کاهش پیدا کرده و یا اینکه از طریق یک کشور ثالث در جریان است. براین اساس نگرانی خاصی در زمینه قطع تعامل صادراتی ایران به روسیه وجود ندارد.

۶-۹. آذربایجان، ارمنستان و ازبکستان

ایران در سال ۱۴۰۳، به‌ترتیب به کشورهای آذربایجان، ارمنستان و ازبکستان، ۶۸۹، ۵۱۹ و ۴۲۱ میلیون دلار صادرات داشته است. در سوی دیگر، صادرات این کشورها به آمریکا بسیار ناچیز یا صفر بوده است. در رابطه با این سه کشور نیز بسیار بعید است که اعمال ابزار تعرفه ثانویه کارکرد خاصی داشته باشد.

۶-۱۰. اندونزی و برزیل

ایران در سال ۱۴۰۳، به‌ترتیب به کشورهای اندونزی و برزیل، ۳۸۷ و ۳۶۳ میلیون دلار صادرات داشته است. این در حالی است که هر دوی این کشورها، صادرات بسیار گسترده‌ای به کشور آمریکا دارند. در مورد کشور اندونزی، از دست رفتن ظرفیت صادراتی ایران بعد از اعمال تعرفه ثانویه دور از انتظار نیست و البته خطر جدی نیز متوجه اقتصاد ایران نخواهد کرد.



اما در مورد کشور برزیل نکات ظریف و مهمی وجود دارد. ایران در حال حاضر دارای ذخایر قابل توجه کد اوره است که برزیل همواره خریدار این کد بوده است. اما در حال حاضر، حسب بررسی، کد اوره ایران به صورت غیرمستقیم و از مبدأ ترکیه به مقصد برزیل صادرات می‌شود. بنابراین، اگرچه در حال حاضر رقم صادراتی ایران به برزیل پایین است اما صادرات مستقیم کد اوره ایران به برزیل، ارزش صادرات ایران به برزیل به سطح میلیارد دلار خواهد رساند. ازسوی دیگر، پیشتر صادرات برزیل به آمریکا مشمول تعرفه ۵۰ درصدی شده است و این رقم به اندازه کافی بالاست که تجارت فی مابین آمریکا و برزیل را غیراقتصادی کند، در نتیجه به نظر نمی‌رسد افزایش ۲۵ درصدی نیز تأثیر جدی بر تعامل برزیل با ایران داشته باشد. **چه بسا این اقدام تهاجمی آمریکا، زمینه‌ای فراهم کند که ایران و برزیل، به صورت رسمی، تعاملات دوجانبه و تهاثری را تعمیق کرده و آن را سرعت دهند.**

۷. توصیه‌های سیاستی

الف) براساس مطالب بخش قبل و مبتنی بر آمار و داده‌ها، در حال حاضر، مهم‌ترین مخاطره اعمال تعرفه ثانویه از ناحیه قطع یا اختلال در رابطه صادراتی فی مابین ایران با امارات و ترکیه احساس می‌شود. دقیقاً همین دو کشور هستند که به صورت تدریجی (خواسته یا ناخواسته) نقشی جدی در فرایند دور زدن تحریم‌ها توسط ایران پیدا کرده‌اند. قطع رابطه صادراتی با این کشورها به بروز خشکی منابع در این کشورها منجر می‌شود و متعاقب آن، تسویه مالی از طریق فضای مالی امارات و ترکیه و ایضا صادرات (نظیر کد اوره) و واردات کالاها (به طور خاص اقلام دارویی و درمانی) از مسیر کشور ترکیه با مشکل مواجه خواهد شد. از این منظر، ایجاد ساختار پرداخت رسمی با کشور چین به یک ضرورت راهبردی تبدیل می‌شود که در بند بعد به این موضوع خواهیم پرداخت.

ب) براساس آمار رسمی، ایران به صورت رسمی صادرکننده اقلام غیرنفتی به کشور چین است. ایضا اینکه تقریباً تمام نفت صادراتی ایران به سمت کشور چین روانه می‌شود اکنون به یک گزاره خبری عمومی تبدیل شده است. اما همان طور که پیشتر توضیح داده شد چین هجوم تعرفه‌ای آمریکا را یک خلف وعده تلقی کرده و به نظر می‌رسد در راستای حفظ امنیت اقتصادی و امنیت ملی خود به مقابله با آن خواهد برخاست. در چنین شرایطی، ایجاد و تعمیق ساختار پرداخت رسمی با چین و انتقال بخشی از واردات اقلام اساسی غذایی، دارویی و درمانی به زنجیره تأمین چین محور به یک ضرورت تبدیل شده است. راهکار بنیادین در این زمینه، انتقال فوری مرکز ثقل تجارت اقلام اساسی از ساختارهای غیررسمی و لِرزان «تراستی محور» به مکانیزم‌های پرداخت رسمی و دوجانبه با چین است. این مهم نیازمند دو تصمیم حاکمیتی است که باید به صورت هم‌زمان راهبری شوند.

● **گفت‌وگوی سطح بالای حاکمیتی میان ایران و چین در زمینه تعمیق ساختار پرداخت رسمی دو کشور جهت پوشش واردات بخشی از اقلام اساسی خوراکی، دارویی و درمانی از آن کشور.**

● **تصمیم حاکمیتی درون ایران (استقرار سیاسی) جهت ایمن‌سازی زنجیره تأمین غذا، دارو و درمان:** در این زمینه، دولت و فرادولت باید از تمامی ابزارهای تشویقی و تنبیهی خود استفاده کنند تا اولاً مقاومت‌های سازمانی (لایه مدیران ارشد و میانی در وزارت نفت، بانک مرکزی، وزارت جهاد و وزارت بهداشت) شکسته شود. بانک مرکزی باید بپذیرد که ساختار پرداخت ایران و چین هر چه بیشتر به سمت رسمی شدن حرکت کند. وزارت جهاد و وزارت بهداشت نیز باید در رویه‌های خود بازنگری اساسی انجام دهند. ثانیاً شرکت‌های بزرگ واردکننده اقلام اساسی (اعم از دولتی و خصوصی) باید نسبت به بازنگری در زنجیره‌های تأمین خود اقدام فوری انجام دهند؛ اعم از یافتن صادرکنندگان جدید در کشور چین و ثبت سفارش یوانی.

ج) با وجود مرز مشترک طولانی میان ایران و پاکستان و همچنان مبتنی بر روابط نزدیک سیاسی، فرهنگی و عقیدتی میان دو کشور

می‌توان تمهیداتی جهت تداوم صادرات ایران به پاکستان و حتی افزایش آن اندیشید. به‌طور خاص، در کوتاه‌مدت، گفت‌وگوهای دیپلماتیک سطح بالا و متعاقب آن، همکاری گمرکات دو کشور در زمینه اظهار حداقلی روابط تجاری می‌تواند پاسخی برای چالش فوق باشد. همچنین در میان‌مدت و بلندمدت، افزایش سطح تعامل اقتصادی با کشور پاکستان در زمینه‌های تجارت اقلام اساسی، انرژی و صنعت می‌تواند به افزایش درهم‌تنیدگی اقتصادی-سیاسی ایران و پاکستان و به‌تبع، عدم تمایل پاکستان به همراهی با اقدام‌های تهاجمی ایالات متحده آمریکا منجر شود.

د) با توجه به وضعیت تحریمی کشور روسیه، تجمیع و پویاسازی ظرفیت‌های صنعتی کشور جهت افزایش صادرات صنعتی (در کنار صادرات اقلام کشاورزی) به روسیه امری حیاتی است. ماشین‌آلات، دارو و تجهیزات پزشکی و توربین‌های گازی (و هر کالای صنعتی دیگری که تولید آن در یک اقتصاد درگیر جنگ دچار نقصان شده است) مصادیقی از ظرفیت‌های صادراتی به کشور روسیه هستند. افزایش صادرات به روسیه به تولید منابع ارزی در روسیه منجر شده و در ادامه، ایران می‌تواند نیازهای وارداتی خود در زمینه اقلام اساسی خوراکی را در حجم‌های گسترده‌تر، از کشور روسیه و سایر کشورهای آسیای میانه وارد کند.

ه) جهت مقابله با اقدام‌های هجومی آمریکا در موضوع تعرفه ثانویه، استفاده از ابزارهای غیرمتمقارن نظامی و امنیتی ایران ضروری به‌نظر می‌رسد. معرفی این ابزارها در چارچوب این نوشتار نمی‌گنجد؛ تأکید در این بخش آن است که نباید جهت مقابله با سلطه‌جویی اقتصادی طرف آمریکایی، صرفاً به پاسخ‌های واکنشی اقتصادی و دیپلماتیک بسنده کرد.

۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فرمان اجرایی ۱۴۳۸۲ نمایانگر تلاش آمریکا برای نوآوری در ابزارهای فشار علیه ایران است که می‌توان از آن با تعبیر «تعرفه‌های ثانویه» یاد کرد. این فرمان، بر پایه قوانین امنیتی داخلی آمریکا، حالت اضطرار ملی ناشی از فرمان اجرایی ۱۲۹۵۷ (۱۹۹۵) را تمدید کرده و تعرفه‌ای متناسب (مانند ۲۵ درصد) بر کالاهای تولیدی در کشورهایی اعمال می‌کند که مستقیم یا غیرمستقیم از ایران کالا یا خدمات وارد می‌کنند. در این فرمان، **فرایند اجرایی پیچیده‌ای** تعریف شده که شامل نظارت وزیر بازرگانی بر واردات کشورها از ایران، مشورت با وزیر خارجه و توصیه به رئیس‌جمهور است. این رویکرد، **برخلاف تحریم‌های ثانویه که ریسک را بر دوش اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی می‌گذارد، فشار را بر دولت‌های ثالث متمرکز کرده و روابط تجاری آمریکا با آنها را در معرض بازتعریف قرار می‌دهد.**

همچنین این رویکرد با مقاومت احتمالی کشورهایی مانند چین مواجه خواهد شد. به‌صورت کلی این مسئله در بستر روابط پرتنش ایران و آمریکا قرار دارد؛ جایی که تحریم‌های پیشین نتوانسته‌اند صادرات نفت و کالاهای غیرنفتی ایران را به‌طور کامل مختل کنند. تعرفه‌های ثانویه، به‌عنوان پاسخی به ناکارآمدی تحریم‌ها، ابعاد ژئوپلیتیکی تقابل را گسترش داده و آن را به یک مناقشه چندجانبه تبدیل می‌کند. با توجه به تمرکز صادرات ایران بر چند مقصد محدود (مانند چین با ۱۵ میلیارد دلار صادرات غیرنفتی در ۱۴۰۳)، این سیاست می‌تواند زنجیره‌های تأمین ایران را تهدید کند؛ به‌ویژه در روابط با کشورهایی که صادرات قابل توجهی به آمریکا دارند. پیچیدگی اجرایی، تفویض مسئولیت به وزارت خارجه (به جای خزانه‌داری) و فقدان پشتوانه کارشناسی برای اتخاذ این سیاست در اندیشکده‌های آمریکایی، نشان‌دهنده غلبه ماهیت سیاسی این ابزار بر ماهیت اقتصادی آن است که ممکن است بیش از آسیب اقتصادی مستقیم، به‌عنوان اهرمی برای فشار در فضای مذاکراتی عمل کند.



چنانچه آمریکا بخواهد این ابزار را در صحنه عمل پیاده‌سازی کند، چالش‌هایی برای اقتصاد ایران حادث خواهد شد. تمرکز صادرات ایران بر چند مقصد محدود، ریسک‌هایی، به‌ویژه در روابط با امارات و ترکیه، ایجاد کرده است؛ اما هم‌زمان، فرصت‌هایی در چین، پاکستان و روسیه وجود دارد. اجرای توصیه‌های سیاستی، شامل ساختار پرداخت رسمی با چین و تعمیق روابط منطقه‌ای و ابزارهای غیرمستقران، می‌تواند مقاومت اقتصادی ایران را افزایش دهد و تعرفه‌ها را به ابزاری ناکارآمد تبدیل کند. در نهایت، این سیاست ممکن است به جای تضعیف ایران، تنش‌های جهانی را تشدید کند و نیاز به رویکردهای دیپلماتیک چندجانبه را برجسته سازد.

منابع و مآخذ

- [1] The White House: Executive Order 14382 of February 6, 2026: Addressing Threats to the United States by the Government of Iran
<https://www.federalregister.gov/documents/2026/02/11/2026-02813/addressing-threats-to-the-united-states-by-the-government-of-iran>
<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/02/modifying-duties-to-address-threats-to-the-united-states-by-the-government-of-the-russian-federation/>
- [2] Constitution Center: The formal constitution of the United States of America <https://constitutioncenter.org/the-constitution>
- [3] GovInfo | U.S. Government Publishing Office: The International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1701 et seq) (IEEPA)
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2023-title50/pdf/USCODE-2023-title50-chap35-sec1701.pdf>
- [4] GovInfo | U.S. Government Publishing Office: The National Emergencies Act (50 U.S.C. 1601 et seq.)
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2023-title50/pdf/USCODE-2023-title50-chap34-subchapI-sec1601.pdf>
- [5] GovInfo | U.S. Government Publishing Office: Section 604 of the Trade Act of 1974, as amended (19 U.S.C. 2483)
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2024-title19/pdf/USCODE-2024-title19-chap12-subchapVI-sec2483.pdf>
- [6] GovInfo | U.S. Government Publishing Office: Section 301 of title 3, United States Code
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2024-title3/pdf/USCODE-2024-title3-chap4-sec301.pdf>

عنوان: اعمال تعرفه ثانویه توسط دولت آمریکا علیه ایران؛ مروری بر فرمان اجرایی ۱۴۳۸۲، تحلیل آثار و ارائه توصیه‌های سیاستی



DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21842>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11866.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

تعارف‌های ثانویه، نشان‌دهنده تلاش ایالات متحده برای نوآوری در ابزارهای فشاری علیه ایران است. اگرچه تمرکز صادرات ایران بر چند مقصد محدود، ریسک‌هایی به همراه داشته است، اما هم‌زمان با چالش‌ها، فرصت‌هایی در روابط با چین، پاکستان و روسیه پدیدار شده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir