

ارزیابی سیاست‌های تجاری بخش کشاورزی در بستر تحولات ارزی

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۴۳۷۴

مردادماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|---------|---------------------------------------------------------------------------|
| ۱..... | چکیده |
| ۱..... | مقدمه |
| ۲..... | نگاهی به تحولات ارزی و سیاست‌های حمایت مرزی از کشاورزی در سه دهه گذشته |
| ۷..... | تحلیل رهیافت‌های اصلاح نظام حمایت مرزی از بخش کشاورزی در سایه تحولات ارزی |
| ۹..... | نقش تحولات ارزی در پایه‌گذاری ساختار حمایت مرزی از بخش کشاورزی |
| ۱۰..... | اتکای به موانع غیرتعرفه‌ای برای حمایت از تولید داخلی |
| ۱۱..... | اصلاح نظام تعرفه کشاورزی و اتکای حمایت به این ابزار |
| ۱۵..... | جمع‌بندی و توصیه‌هایی برای کاربرد سیاست‌گذاری |
| ۱۷..... | منابع و مآخذ |



ارزیابی سیاست‌های تجاری بخش کشاورزی در بستر تحولات ارزی

چکیده

نگاهی به روند تحولات ارزی و تغییر سیاست‌های حمایت مرزی از مواد غذایی و محصولات کشاورزی بیانگر این واقعیت است که هر زمان تحولات ارزی به زیان بخش کشاورزی تغییر کرده و امکان وضع موانع غیرتعرفه‌ای به دلایل قانونی میسر نبوده، واردات کشاورزی و مواد غذایی شدت یافته است. در میانه‌های برنامه سوم توسعه در راستای ماده (۱۱۵) این قانون، موانع غیرتعرفه‌ای حذف شدند. با وجود تصریح ماده (۱۱۵) این قانون مبنی بر جایگزینی معادل تعرفه‌ای مناسب به جای موانع غیرتعرفه‌ای حذف شده، تنها قسمت اول قانون (حذف موانع غیرتعرفه‌ای) اجرایی شد. در واقع سنگ بنای ضعیف شدن ساختار حمایت مرزی بخش کشاورزی در سال‌های پایانی برنامه سوم گذاشته شد. در برنامه چهارم توسعه در غیاب موانع غیرتعرفه‌ای واردات محصولات کشاورزی و مواد غذایی طی دوره ۱۳۸۴-۱۳۸۹ با افزایش ۳۵ درصدی نسبت به دوره قبل به حدود ۱۳/۹۷ میلیون تن افزایش یافت. چنین تغییری در واردات محصولات کشاورزی در مقایسه با برنامه‌های قبلی به‌ویژه برنامه سوم توسعه اهمیت موانع غیرتعرفه‌ای در ساختار حمایتی بخش کشاورزی را نشان می‌دهد. در برنامه پنجم توسعه تحولات ارزی و تجاری به زیان تولید در بخش کشاورزی تغییر یافت و ساختار حمایت از کشاورزی متزلزل شد. برآیند تحولات ارزی و تجاری در بخش کشاورزی بیانگر این واقعیت است که برای چند دهه توسل به موانع غیرتعرفه‌ای آثار تحولات ارزی و تعرفه‌ای را تعدیل و مانع از بروز آثار واقعی آن شده است. با توجه به حذف موانع غیرتعرفه‌ای از ساختار حمایت مرزی بخش کشاورزی در میانه‌های برنامه سوم، آثار تحولات ارزی و تجاری نمود عینی‌تری یافته است.

مقدمه

در طول سه دهه گذشته سیاست‌های ارزی کشور دستخوش تغییرات زیادی شده است. تغییر سیاست‌های ارزی تأثیر انکارناپذیری بر تحولات تجاری و واردات و صادرات کل کشور و بخش کشاورزی داشته و دارد. این موضوع که به چه میزان تجارت بخش کشاورزی و به‌ویژه واردات محصولات کشاورزی تحت تأثیر تحولات ارزی قرار گرفته است، تا حد زیادی تابع روند تحولات حمایت مرزی از محصولات

کشاورزی و هماهنگی سیاست‌های تجاری بخش کشاورزی با روندهای ارزی در کشور است. بر این اساس و به‌منظور برجسته کردن آثاری که واردات محصولات کشاورزی از هماهنگی و ناهماهنگی‌های تحولات تجاری بخش کشاورزی در بستر تحولات ارزی متحمل شده است، در این گزارش روندهای وارداتی بخش کشاورزی و سیاست‌های تجاری بخش کشاورزی (موانع تعرفه‌ای^۱ و غیرتعرفه‌ای^۲) در کنار تحولات و تغییر سیاست‌های ارزی در طول سه دهه گذشته بررسی و تحلیل شده است. بدیهی است تحلیل وضعیت گذشته نشان می‌دهد تا چه اندازه تحولات تجاری و واردات محصولات کشاورزی ممکن است از سیاست‌های ارزی تأثیر پذیرد. ضمن اینکه ناهماهنگی‌ها و ناکارایی سیاست‌های حمایت مرزی از بخش کشاورزی برجسته شده و راهکارهایی برای اصلاح روندهای موجود پیشنهاد می‌شود. در گزارش پیش‌رو مجموع فصل‌های اول تا بیست و چهارم آمارنامه‌های صادرات و واردات به‌عنوان محصولات کشاورزی، مواد غذایی و صنایع وابسته در نظر گرفته شده است.

پرسش (پرسش‌های) اصلی که تحلیل حاضر در پی یافتن پاسخی برای آن است، اثرپذیری واردات محصولات کشاورزی و مواد غذایی از تحولات ارزی و سیاست‌های حمایت مرزی بخش کشاورزی است. اما در کنار این پرسش اصلی به چند پرسش فرعی زیر نیز پاسخ داده خواهد شد:

۱. آیا روند تحولات ارزی عاملی در جهت افزایش واردات کشاورزی و مواد غذایی بوده است؟
۲. تحولات حمایت مرزی بخش کشاورزی چگونه رقم خورده است؟ و آیا این تحولات به نفع واردات کشاورزی و مواد غذایی بوده است؟
۳. آیا سیاست‌های حمایت مرزی در بخش کشاورزی در هماهنگی با تحولات ارزی تعیین شده‌اند؟
۴. راهکارهای اصلاح حمایت‌های مرزی بخش کشاورزی به‌طور کلی و با توجه به تحولات ارزی چیست؟ مطالعه حاضر بر پایه مطالعات اسنادی و رویکرد آمار توصیفی انجام گرفته است. برای این کار تحلیل اطلاعات سه دهه گذشته واردات بخش کشاورزی و مواد غذایی، تحولات ارزی و حمایت مرزی از بخش کشاورزی استفاده شده است.

نگاهی به تحولات ارزی و سیاست‌های حمایت مرزی از کشاورزی در سه دهه گذشته

با پایان یافتن جنگ تحمیلی، برنامه اول توسعه باهدف بازسازی اقتصاد کشور شروع شد. ضرورت بازسازی اقتصاد کشور، هزینه‌های بودجه‌ای را به یکباره افزایش داد، به همراه این تغییر، خروج اقتصاد از شرایط

۱. تعرفه، مالیاتی است که بر نقل و انتقال کالا و خدمات از مرزهای یک کشور وضع می‌گردد.

۲. موانع غیرتعرفه‌ای، معیارهای غیر از تعرفه هستند که دارای ارتباط تنگاتنگ با سیاست‌ها و اقدامات دولت در عرصه تجارت هستند و بر سطح قیمت‌ها، ساختار و جریان تجارت و جریان بین‌المللی کالا و خدمات و منابع مورد استفاده در تولید کالا و خدمات مؤثر هستند.



جنگ، گشایش نسبی فضای تجاری، ظرفیت پایین تولیدی و تب مصرف در کشور، فشارهای درون‌زایی را در جهت افزایش نرخ ارز وارد نمود. با وجود این به دلیل نیاز بالای کشور به واردات کالاهای سرمایه‌ای در بیشتر سال‌های برنامه اول، نرخ ارز به صورت دستوری کنترل شد. دولت در مواجهه با شکاف بین ارز رسمی و بازار در سال‌های پایانی برنامه اول نرخ ارز رسمی را از ۷۰ ریال به ۱۷۵۰ ریال افزایش داد (نرخ‌های بالای تورم در سال‌های پایانی این برنامه شروع شد).

در جدول ۱ تحولات ارزی و حمایت مرزی از بخش کشاورزی به تصویر کشیده شده است. با توجه به اینکه واردات بخش کشاورزی به طور عمده با ارز رسمی صورت می‌گیرد، انحراف ارز در این مطالعه از اختلاف بین نرخ ارز رسمی و حقیقی محاسبه شده است. انحراف منفی بیانگر این واقعیت است که واردات کشاورزی با نرخ‌های ارز تضعیف شده، اتفاق افتاده است، در حالی که انحراف مثبت نرخ ارز نشان‌دهنده حمایت از کشاورزی و واردات محصولات کشاورزی و مواد غذایی با ارز تقویت شده خواهد بود.

جدول ۱. تحولات ارزی و حمایت مرزی از کشاورزی در برنامه‌های توسعه

| دوره زمانی | موانع غیر تعرفه‌ای | میانگین تعرفه ^(۱) (درصد) | میانگین نرخ ارز رسمی ^(۲) (ریال) | میانگین نرخ ارز حقیقی ^(۳) (ریال) | درصد انحراف ارزی | میانگین واردات (میلیون تن) | رشد واردات (درصد) |
|--------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------|----------------------------|-------------------|
| برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۳) | کل کالاها | ۸۵ | ۶۳۱ | ۸۷۵ | -۷۳ | ۴/۸۵ | |
| برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸) | کل کالاها | ۴۲ | ۱۷۵۵ | ۲۶۱۷ | -۷۸ | ۹/۸۱ | ۱۰۰ |
| برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳) | موانع تعرفه‌ای تا سال ۱۳۸۱ به کلی حذف شدند | ۵۲ | ۵۵۷۰ | ۵۸۵۶ | -۳۶ | ۱۰/۳۴ | ۵ |
| برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۹) | موانع غیر تعرفه‌ای حذف شدند | ۳۱ | ۹۴۹۷ | ۸۰۷۸ | ۱۹ | ۱۳/۹۷ | ۳۵ |
| برنامه پنجم (۱۳۹۰-۱۳۹۴) | بازگشت بسیار محدود برخی موانع غیر تعرفه‌ای | ۳۰ | ۲۰۳۹۲ | ۲۸۲۱۶ | -۵ | ۱۸/۹۵ | ۳۶ |

مأخذ: منبع (۱، ۲، ۳ و ۴) و محاسبات تحقیق.

(۱) در این جدول منظور از میانگین تعرفه، متوسط ساده تعرفه محصولات ۲۴ فصل اول کتاب مقررات صادرات و واردات است.

(۲) در این مطالعه میانگین نرخ ارز رسمی، متوسط آن در برنامه‌های توسعه است.

(۳) میانگین نرخ ارز حقیقی، متوسط آن به تفکیک برنامه‌های توسعه است که براساس قدرت برابری خرید محاسبه شده است.

روند نرخ ارز رسمی و حقیقی در برنامه اول به زیان بخش کشاورزی تغییر کرد (نمودار ۱). تحولات ارزی برنامه اول توسعه از نگاه تئوریک نشان‌دهنده تشدید واردات کشاورزی است. اما نگاهی به ساختار

حمایت مرزی در این برنامه نشان می‌دهد که کل مواد غذایی و محصولات کشاورزی مشمول موانع غیرتعرفه‌ای (ممنوعیت ورود و مجوز وارداتی) بوده‌اند و میانگین تعرفه آنها بیش از ۸۵ درصد بوده است. ساختار کنترل شده واردات کشاورزی و مواد غذایی در برنامه اول، واردات بدون برنامه و کنترل نشده بخش غیردولتی را از مجاری مجاز سخت و غیرممکن و واردات کالاهای اساسی با سهمیه ارزی توسط دولت انجام می‌گرفت. در طول این برنامه به‌طور متوسط ۴/۸۵ میلیون تن مواد غذایی و کشاورزی وارد کشور شد.

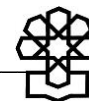
در برنامه اول تحولات ارزی به زیان بخش کشاورزی بود، اما این بخش با اعمال گسترده موانع غیرتعرفه‌ای و سطح بالای تعرفه‌ها حمایت می‌شد.

فشارهای وارده بر نرخ ارز، دولت را ناگزیر کرد در سال پایانی برنامه اول توسعه، نرخ ارز رسمی را با افزایش ۲۵ برابری از ۷۰ ریال به ۱۷۵۵ ریال افزایش دهد. با روند افزایشی در این برنامه میانگین نرخ ارز حقیقی به ۲۶۱۷ ریال رسید و انحراف ارزی در این برنامه به ۷۸- درصد رسید. در این برنامه بازار غیررسمی ارز آزادی عمل بیشتری پیدا کرد و فضای دو نرخ ارز شکل گرفت. در کنار این تحولات، ارز مورد نیاز برای واردات کالاهای کشاورزی همچنان با نرخ ارز رسمی تأمین می‌شد و رژیم ارزی برای تولید در بخش کشاورزی به نسبت برنامه اول زیان‌آورتر شد.

در کنار تحولات ارزی سطح کلی تعرفه محصولات کشاورزی و مواد غذایی در این برنامه به کمتر از نصف کاهش یافت به‌گونه‌ای که میانگین ساده تعرفه‌ها در برنامه دوم به کمتر از ۴۲ درصد کاهش یافت. کاهش همزمان تعرفه‌ها و افزایش انحراف ارزی نشانگر افزایش شدید واردات کالاهای کشاورزی بود، اما چنین تحول ارزی و تجاری در سایه موانع غیرتعرفه‌ای مورد توجه قرار نگرفت. میانگین واردات مواد غذایی و کشاورزی در این برنامه با رشد بیش از ۱۰۰ درصدی نسبت به برنامه اول توسعه به ۹/۸۱ میلیون تن افزایش یافت.

با وجود رشد ۲۵ برابری نرخ ارز رسمی در پایان برنامه اول، کنترل‌های ارزی منجر به تغییر روندهای ارزی به زیان بخش کشاورزی در برنامه دوم توسعه گردید. در کنار تحولات ارزی، تعرفه‌های بخش کشاورزی نیز به زیان بخش با کاهش بیش از دو برابری روبرو شد. در این برنامه ساختار حمایتی بخش کشاورزی به‌شدت به موانع غیرتعرفه‌ای متکی شد. می‌توان ادعا کرد اگر ساختار کنترلی موانع غیرتعرفه‌ای وجود نمی‌داشت واردات بخش کشاورزی در سایه تحولات ارزی و تعرفه‌ای در برنامه دوم توسعه به مراتب بیش از ۵۰ درصد نسبت به برنامه قبل افزایش می‌یافت.

در سال‌های ابتدایی برنامه سوم توسعه شکاف ارز رسمی و حقیقی ادامه یافت. در سال‌های میانی

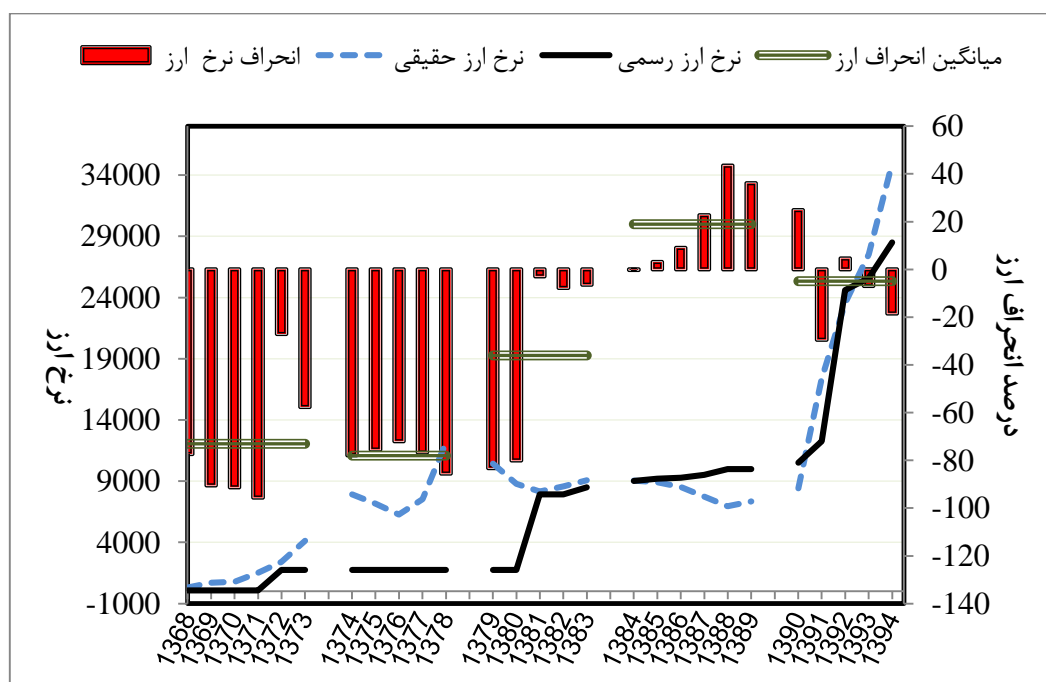


برنامه سوم توسعه (سال ۱۳۸۱) سیاست ارز دو نرخ به سیاست تک نرخ تغییر یافت و نرخ ارز از ۱۷۵۵ ریال به ۷۷۵۵ ریال (بیش از ۴ برابر) افزایش یافت و نظام مدیریت شناور ارزی پیگیری شد. این تحولات ارزی باعث شد در سال‌های نیمه دوم برنامه سوم شکاف ارز حقیقی و رسمی به تدریج کم شده و میانگین انحراف ارزی در این برنامه به حدود ۳۶- درصد برسد.

جهت‌گیری خاص این برنامه به منظور تعامل با اقتصاد جهانی، نگرش تجاری در کل کشور و بخش کشاورزی را دچار تغییر کرد. در میانه‌های برنامه سوم (۱۳۸۱) ممنوعیت‌های وارداتی حذف و تمام مجوزها در وزارت بازرگانی متمرکز شد. در ادامه اصلاحات تجاری به منظور باز کردن فضای تجاری کشور در سال ۱۳۸۲ اخذ مجوز به‌طور کلی حذف شد.

چنین تحولاتی در راستای ماده (۱۱۵) قانون برنامه سوم توسعه اتفاق افتاد. اما با وجود تصریح روشن ماده (۱۱۵) مبنی بر جایگزین کردن معادل تعرفه‌ای مناسب به جای موانع غیرتعرفه‌ای حذف شده، تنها قسمت اول قانون (حذف موانع غیرتعرفه‌ای) اجرایی شد. در قبال حذف موانع غیرتعرفه‌ای تنها حدود ۸ درصد به میانگین تعرفه‌های کشاورزی افزوده شد و تعرفه این محصولات از ۲۵ درصد به بیش از ۳۲ رسید، درواقع سنگ بنای ضعیف شدن ساختار حمایت مرزی بخش کشاورزی در سال‌های پایانی برنامه سوم گذاشته شد.

نمودار ۱. روند ارز رسمی و حقیقی و درصد انحراف ارز رسمی از ارز حقیقی



مآخذ: بانک مرکزی و محاسبات تحقیق.

طی این دوره تحولات تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای در مجموع به زیان تولید در بخش کشاورزی تغییر کرد. در واقع موانع غیرتعرفه‌ای به‌عنوان عامل اصلی تحدید واردات و حمایت از تولید در بخش کشاورزی در سال‌های میانی این برنامه حذف شدند. انتظار افزایش بسیار زیاد واردات کشاورزی با چنین تحولی دور از ذهن نبود. در واقع آنچه که مانع از ورود بسیار زیاد مواد غذایی و محصولات کشاورزی شد، تحولات ارزی بود. یکسان‌سازی نرخ ارز، کاهش انحراف ارزی و عدم واردات کشاورزی با نرخ‌های ارزی تضعیف شده، افزایش واردات کشاورزی نسبت به برنامه قبل را در حد ۵ درصد محدود کرد و متوسط واردات مواد غذایی و کشاورزی در این برنامه به ۱۰/۳۴ میلیون تن رسید. چنین تغییر زیان‌آوری در ساختار تعرفه بخش در سایه تحولات ارزی مخفی ماند. اما گذر زمان، عدم چاره‌اندیشی مشکل و جلوگیری از افزایش نرخ ارز با مدیریت شناور نشان داد که نظام موجود تعرفه کشاورزی بدون موانع غیرتعرفه‌ای در زیر فشار تثبیت‌های مدیریت شده ارزی قادر به حمایت از محصولات کشاورزی و مواد غذایی نیست.

سیاست تک‌نرخ ارز در برنامه چهارم توسعه پیگیری شد و با توجه به افزایش درآمد ارزی و رشد درآمدهای ارزی، نگرانی از تحولات نرخ ارز کاهش یافت و نرخ ارز آزادی عمل بیشتری پیدا کرد. مجموعه تحولات ارزی متمایل به حمایت از تولید بخش کشاورزی شد. میانگین ارز حقیقی در این برنامه ۸۰۷۸ ریال و ارز بازار ۹۴۹۷ ریال و میانگین انحراف ارزی حدود ۱۹ درصد بود.

در زمینه تحولات تجاری در بخش کشاورزی با تکرار ماده (۱۱۵) برنامه سوم در برنامه چهارم توسعه (ماده (۳۳)) عملاً تغییری اساسی در جهت‌گیری‌های حمایت‌مرزی از بخش کشاورزی اتفاق نیافتاد. میانگین ساده تعرفه محصولات کشاورزی و مواد غذایی در سال‌های این برنامه حدود ۳۱ درصد و موانع غیرتعرفه‌ای حذف شدند.

در غیاب موانع غیرتعرفه‌ای واردات محصولات کشاورزی و مواد غذایی طی دوره ۱۳۸۴-۱۳۸۹ با افزایش ۳۵ درصدی نسبت به دوره قبل به حدود ۱۳/۹۷ میلیون تن افزایش یافت. چنین تغییری در واردات کشاورزی در مقایسه با برنامه‌های قبلی به‌ویژه برنامه سوم توسعه جایگاه موانع غیرتعرفه‌ای در ساختار حمایتی بخش کشاورزی را نشان می‌دهد. در شرایطی که تحولات ارزی به نفع بخش کشاورزی در این برنامه تغییر یافته بود، فقدان موانع غیرتعرفه‌ای منجر به افزایش واردات کشاورزی شد.

حساسیت‌ها و نگرانی ناشی از رشد خیره‌کننده واردات کشاورزی و مواد غذایی به‌ویژه در سال‌های



پایانی برنامه چهارم (واردات مواد غذایی و کشاورزی در سال ۱۳۸۹ به حدود ۱۸ میلیون تن رسید) در قوانین افزایش بهره‌وری (۱۳۸۹)، قانون تمرکز، ۱۳۹۱ و قانون برنامه پنجم توسعه، نمود پیدا کرده است. برای قانونگذار مشخص شد ریشه مشکل واردات کشاورزی در سیاست‌های تجاری و عدم هماهنگی آن با تصمیم‌های تولیدی نهفته است و تلاش شد تا با اعطای اختیارات بیشتر به دستگاه تولیدی (وزارت جهاد کشاورزی) بر واردات بدون برنامه غلبه شود.

در برنامه پنجم توسعه فشار تحریم‌های ظالمانه، کشور را دچار تنگناهای شدید ارزی کرد. کمبودها و نگرانی‌های ارزی بار دیگر نظام‌های دو و چند نرخ ارز را بر ساختار اقتصاد کشور تحمیل نمود. کنترل‌های شدید ارزی به منظور غلبه بر تمایل بسیار بالای ارز به افزایش، به همراه تورم بسیار بالای کشور ناشی از سیاست‌های اشتباه اقتصادی، شکاف نرخ ارز حقیقی (۲۸۲۱۶ ریال) و رسمی (۲۰۳۹۲ ریال) را افزایش داده و انحراف ارزی به ۱۶- درصد رسید. تحولات ارزی ناشی از فشارهای بیرونی به زیان تولید در بخش کشاورزی در این برنامه دچار تغییر شد.

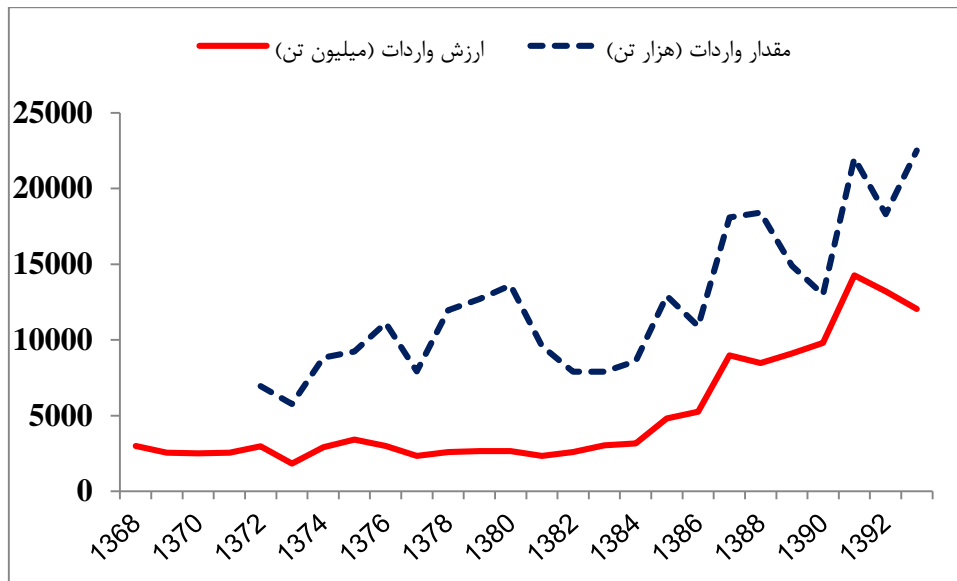
این تحولات ارزی در کنار تحولات تجاری بخش کشاورزی به افزایش واردات کشاورزی و عبور از رکوردهای وارداتی ۲۱ و ۲۲ میلیون تنی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۳ منجر شد.

در برنامه پنجم توسعه تحولات ارزی و تجاری به زیان تولید در بخش کشاورزی تغییر یافته و ساختار حمایت از کشاورزی متزلزل شد. در نبود موانع غیر تعرفه‌ای و در شرایطی که ساختار حمایت تعرفه‌ای هدفمند و مؤثری در بخش کشاورزی وجود نداشت، تحولات ارزی واردات کشاورزی را تشدید کرده است.

تحلیل رهیافت‌های اصلاح نظام حمایت مرزی از بخش کشاورزی در سایه تحولات ارزی

نگاهی به وضعیت تجارت کشاورزی و مواد غذایی در ایران طی برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که واردات کشاورزی و مواد غذایی روندهای متفاوتی را در برنامه‌های توسعه طی کرده است. متوسط واردات کشاورزی و مواد غذایی از بیش از ۲/۵ میلیارد دلار در برنامه اول توسعه با فراز و نشیب‌هایی به فراتر از ۱۲ میلیارد دلار در برنامه پنجم توسعه افزایش یافته است.

نمودار ۲. روند واردات کشاورزی در سه دهه گذشته

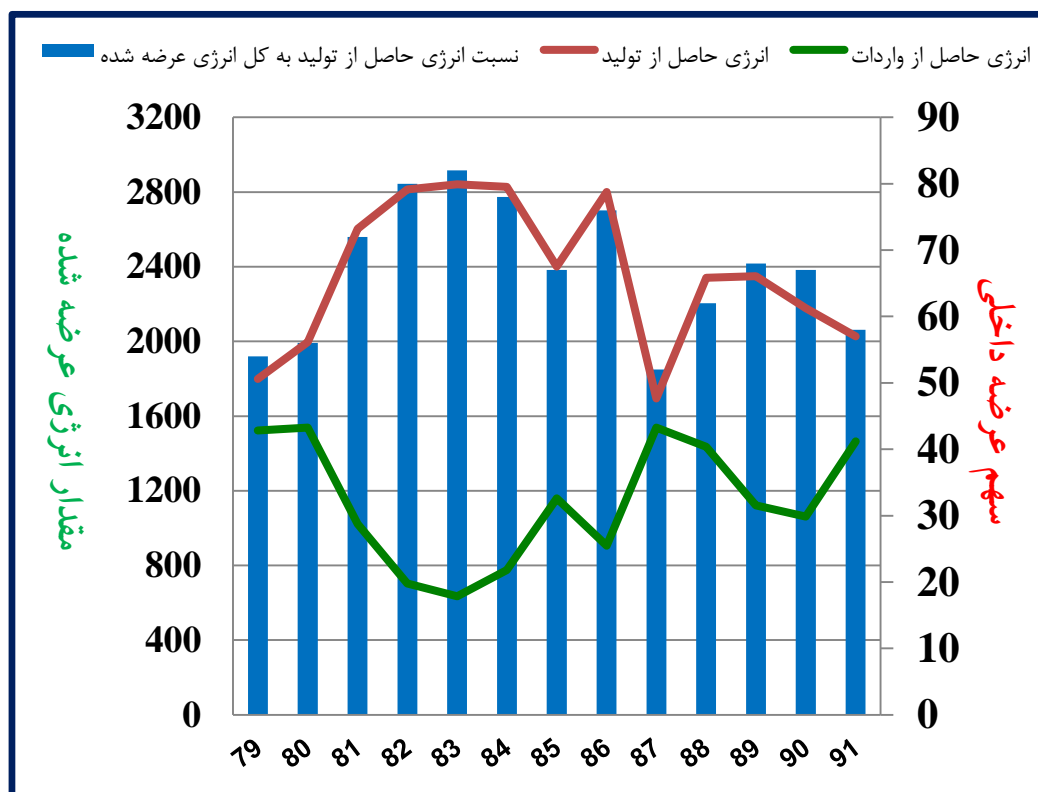


مآخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران، سال‌های مختلف و محاسبات تحقیق.

اگرچه تراز منفی تجارت کشاورزی و مواد غذایی روندی نوسانی داشته، اما این تراز در طول برنامه‌های یاد شده همواره منفی بوده است. با وجود اینکه در فاصله سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۴ کمترین وابستگی به واردات وجود داشته است، در سال ۱۳۹۱ تراز تجارت کشاورزی به رقم منفی ۱۸ میلیون تن رسید. مجموعه تحولات مورد اشاره منجر به افزایش درجه وابستگی کشور به دنیای خارج در زمینه محصولات کشاورزی و مواد غذایی به‌ویژه در سال‌های اخیر شده است به‌گونه‌ای که سهم تولید داخل از کل سرانه انرژی غذایی عرضه شده در کشور در سال ۱۳۹۱ به حدود ۵۸ درصد رسیده است. رشد ارزش واردات کشاورزی در طول برنامه چهارم توسعه بسیار زیاد بوده و از ۳۰۶۴ میلیون دلار در ابتدای برنامه به ۸۴۶۴ میلیون دلار (رشد ۱۷۵ درصدی) در انتهای برنامه افزایش یافته است. رشد ارزش واردات کشاورزی و مواد غذایی در طول برنامه پنجم توسعه ادامه یافته و به ارقام ۱۴۲۷۰ و ۱۳۲۱۴ میلیون دلار در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ رسیده است.



نمودار ۳. روند عرضه داخلی انرژی سرانه و سهم آن



مأخذ: منبع ۵ و محاسبات تحقیق.

اتکا و وابستگی نزدیک به ۵۰ درصدی انرژی غذایی مصرفی جامعه علامت هشدار برای امنیت غذایی جامعه است و در شرایطی که بخش عمده‌ای از واردات کشاورزی و مواد غذایی را کالاهای اساسی تشکیل می‌دهد، اصلاح سیاستگذاری‌ها برای تقویت جایگاه تولید داخل در انرژی غذایی جامعه ضروری است. برای اصلاح ساختار حمایت مرزی و حمایت از تولید کشاورزی در مقابل واردات اقداماتی در سطح سیاستگذاری ضروری است که به برخی از مهمترین آنها اشاره می‌شود.

نقش تحولات ارزی در پایه‌گذاری ساختار حمایت مرزی از بخش کشاورزی

نگاهی به تحولات ارزی و تجاری بخش کشاورزی نشان می‌دهد هر زمان که تحولات ارزی و تجاری هم راستا با هم به زیان بخش کشاورزی تغییر یافته‌اند، واردات این بخش تشدید شده است. نظر به اینکه نرخ ارز متغیر بسیار مهمی در اقتصاد کشور است، نمی‌توان انتظار داشت چنین متغیری هماهنگ با ساختار حمایتی بخش کشاورزی تغییر کند، آنچه که اهمیت دارد ردیابی تحولات این متغیر و هماهنگ کردن تحولات تجاری و حمایت مرزی بخش کشاورزی با تحولات ارزی است. مرور روندهای گذشته نشان می‌دهد، بخش کشاورزی به‌ویژه زمان‌هایی که نظام دو نرخ ارز پیگیری شده و یا در شرایطی که

نظام کنترل شناور ارز مانع از افزایش نرخ ارز شده است، از ناحیه تحولات ارزی دچار زیان شده است. در واقع در شرایطی که تحولات ارزی به دلایل خواسته یا ناخواسته در جهت تقویت ارز و کاهش ارزش پول ملی تغییر کرده است، بخش کشاورزی با این استدلال که اتکای به ارز تقویت شده در واردات کشاورزی به گرانی واردات کالاهای اساسی و تهدید امنیت غذایی می‌انجامد، مشمول واردات با ارز تضعیف شده دولتی شده است. در دوره‌هایی هم که وضعیت ارزی دولت بهبود یافته و با توسل به ذخایر ارزی و تحت نظام مدیریت شناور ارز، تضعیف ارزی صورت گرفته است، بخش کشاورزی مشمول واردات با ذخایر ارزی به منظور کنترل قیمت در بازار محصولات کشاورزی شده است.

برای تقریب به ذهن مقایسه‌ای بین شیوه برخورد با صنعت خودرو با محصولات استراتژیک کشاورزی، برخورد غیرحمایتی از بخش کشاورزی را به خوبی نشان می‌دهد. در شرایط تنگنای اخیر ارزی صنایع خودرو ضمن برخورداری از سطح بالای حمایت تعرفه‌ای، تخصیص ارز ارزان برای واردات قطعات، عدم امکان واردات خودرو با ارز تضعیف شده و بی‌توجهی به تقاضای مکرر مصرف‌کنندگان و تحمیل افزایش چند برابری قیمت به آنها، همچنان مورد حمایت قرار گرفت. این در شرایطی است که بخش کشاورزی در تنگناهای شدید تأمین نهاده، واردات محصول نهایی با ارز تضعیف شده و گرانش شدید ترجیح منافع مصرف‌کننده بر تولیدکننده در شرایط سخت و غیررقابتی قرار گرفت.

آنچه که سیاستگذار کشاورزی در این زمینه باید انجام دهد تأکید بر تقویت ساختار حمایت مرزی در چنین شرایطی و ممانعت از واردات کشاورزی بیش از نیاز داخلی با ارز تضعیف شده و پیگیری افزایش سرمایه‌گذاری و بهبود بهره‌وری و رقابت‌پذیری بخش به‌عنوان حلقه مفقوده حمایت از کشاورزی در شرایط بهبود ارزی است.

اتکای به موانع غیرتعرفه‌ای برای حمایت از تولید داخلی

نگاهی به ساختار حمایت مرزی در بخش کشاورزی نشان می‌دهد تا اواسط برنامه سوم توسعه موانع غیرتعرفه‌ای (به‌طور خاص ممنوعیت و مجوز) به‌عنوان ابزار اصلی حمایت از تولید کشاورزی در مقابل واردات استفاده شده‌اند. این فضای بسته تجاری به رانت و فساد اداری و اجرایی انجامید و شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری را از فضای تجارت محو کرده بود. سیاستگذار به‌منظور غلبه بر این مشکلات و برای تعامل سازنده با اقتصاد جهانی در مواد (۱۱۵) قانون برنامه سوم و (۳۳) قانون برنامه چهارم حذف چنین موانعی را به‌روشنی تصریح کرد. وجود چنین موانعی در ساختار حمایت مرزی با قوانین سازمان جهانی تجارت در تضاد بوده و مانع گسترش مبادلات تجاری کشور می‌شود. بازگشت چنین موانعی با اتکای به ماده (۱۶) قانون بهره‌وری و قانون تمرکز وظایف در وزارت جهاد کشاورزی تا حدودی امکانپذیر شده



است و وزارت جهاد کشاورزی در مواردی اقدام به صدور مجوز و ممنوعیت واردات کالاها کرده است. نباید فراموش کرد که مشکلات استفاده از چنین ابزارهایی به تصریح حذف چنین موانعی در برنامه‌های قبلی منجر شد. استفاده گسترده از چنین موانعی ضمن ایجاد فساد و رانت گسترده، رقابت را از فضای تجاری کشور حذف و ابهام و عدم شفافیت را جایگزین آن خواهد کرد. ابزار موانع غیرتعرفه‌ای قدرت اثرگذاری سیاستگذار را افزایش داده و تمایلی ذاتی در بدنه‌های اجرایی و دولتی به‌ویژه در وزارت جهاد کشاورزی در استفاده از این ابزار وجود دارد. اما استفاده گسترده از چنین ابزاری قابل توصیه نیست و ضرورت دارد سیاستگذار تنها در شرایط اضطرار به آن متوسل شود.

اصلاح نظام تعرفه کشاورزی و اتکای حمایت به این ابزار

نرخ ارز و تحولات آن تا حد زیادی خارج از دایره اختیار تصمیم‌گیران بخش کشاورزی و تابع سیاست‌های کلان کشور است. سیاستگذار کشاورزی بیش از آنکه به دنبال اثرگذاری بر روند چنین متغیری برای افزایش حمایت از کشاورزی باشد، باید چنین ابزاری را به‌عنوان متغیری برون‌زا پذیرفته و سعی در هماهنگی سیاست‌های تجاری با آن داشته باشد.

موانع غیرتعرفه‌ای نیز ضمن ایجاد رانت و فساد و غیررقابتی کردن فضای تجاری، نیازمند مصوبات قانونی و تصریح در قوانین برنامه است. متکی کردن ساختار حمایتی بخش کشاورزی به چنین ابزاری که با تغییر جهت‌گیری‌های کلی تجاری کشور امکان کنار رفتن آن وجود دارد، اقدام بلندمدت و پایداری نخواهد بود.

به‌نظر می‌رسد راهکار مناسب برای حمایت از تولیدات کشاورزی در مقابل واردات اتکا به ابزار تعرفه باشد. در ادامه برای روشن شدن قابلیت و لازمه اتکای به این ابزار برای حمایت از تولید کشاورزی در مقابل واردات ضمن مرور ایرادهای نظام فعلی تعرفه، راهکارهای اصلاح آن پیشنهاد شده است.

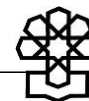
به خاطر ناکارآمدی نظام بازار محصولات کشاورزی و تلقی اشتباه از ابزار تعرفه سطح این ابزار به دفعات در طول یک سال تغییر می‌کند. تغییر مکرر ابزار تعرفه برای تنظیم بازارهای داخلی صورت می‌گیرد و سیاستگذار تلاش می‌کند با تغییر مقدار واردات بازارهای داخلی را متعادل کند. ناپایداری سطح تعرفه در طول سال، به ناپایداری تصمیم‌های تولیدی و تجاری در کشور دامن زده و ابزار تعرفه را از ابزاری اطمینان‌بخش به ابزاری ناپایدارکننده تبدیل می‌کند. تعرفه دارای سه کارکرد حمایت از تولید داخل، درآمدزایی برای دولت و تغییر تمایل مصرف به سمت کالای داخلی است. تغییر تمایل مصرف‌کنندگان در کوتاه‌مدت رخ نمی‌دهد و برای تحقق پیش‌بینی‌های درآمدی و تولیدی دولت و

کشاورزان نیز دوره‌ای یک‌ساله ضرورت دارد. تغییر سطح ابزار در طول سال، آن را از کارکردهای اصلی خود به سمت ابزار موقت تنظیم بازار منحرف می‌کند. **بر این اساس تغییر سطح تعرفه‌ها به دفعات در طول سال یکی از ایرادهای نظام فعلی تعرفه است و پایداری نسبی حداقل یک‌ساله آن برای تحقق کارکرد حمایتی آن ضرورت دارد.**

تورم مزمن دورقمی، فشار هزینه‌ها و کاهش مستمر قدرت رقابتی محصولات، بخشی‌نگری در بدنه سیاستگذار (جهاد کشاورزی)، فقدان و عدم هماهنگی ابزارهای حمایتی، قرار گرفتن تعداد زیادی از کالاها در گروه محصولات راهبردی نیازمند حمایت و عدم توانمندسازی بخش تولید، باعث استفاده ابزار تعرفه برای طیف گسترده‌ای از کالاهای کشاورزی شده است. **این وضعیت حمایت تعرفه‌ای بخش را از هدفمندی به سمت پراکندگی متمایل کرده و امکان حمایت هدفمند و مؤثر را سلب کرده است.**

میانگین تعرفه محصولات کشاورزی و مواد غذایی ایران در سال ۱۳۹۱ حدود ۳۰/۴ بوده است. اما این سطح از حمایت تعرفه‌ای به‌طور یکنواخت بین کل گروه‌های کالایی توزیع شده است. تولیدات لبنی، میوه‌ها، ادویه‌جات، غلات، شکر و نوشیدنی‌ها بین ۲۵ تا ۴۵ درصد حمایت تعرفه‌ای می‌شوند. سایر گروه‌ها نیز ۲۰ تا ۳۰ درصدی حمایت می‌شوند. این وضعیت تفاوت متوسط تعرفه گروه‌های مختلف را به حداقل رسانده و ضریب تغییرات متوسط تعرفه بین گروه‌ها نزدیک به صفر و حدود ۰/۲۷ است.

تجربیات مستند جهانی خلاف چنین وضعیتی را نشان می‌دهد. در نظام تعرفه کشاورزی کانادا در حالی که میانگین تعرفه کشاورزی حدود ۱۶ درصد است، از تولیدات لبنی و دامی حمایت ۲۲۹ و ۲۴ درصدی صورت می‌گیرد. سایر گروه‌های کالایی مشمول حمایت تعرفه‌ای بالا نبوده و تعرفه آنها کمتر از ۱۰ درصد است. حمایت هدفمند تعرفه در این کشور باعث تفاوت زیاد در متوسط تعرفه گروه‌های کالایی شده به گونه‌ای که ضریب تغییرات متوسط تعرفه گروه‌های کالایی بخش کشاورزی ۴/۱۴ است. در اتحادیه اروپا بخش عمده‌ای از حمایت‌های کشاورزی با ابزار پرداخت مستقیم به کشاورزان محقق می‌شود و در زمینه حمایت مرزی توسل به موانع فنی و بهداشتی مجاز در سطح بالایی برای تحدید واردات به کار گرفته می‌شود. حمایت تعرفه‌ای نیز به چند گروه کالایی منحصر شده است و تنها از تولیدات دامی، شکر و نوشیدنی‌ها حمایت تعرفه‌ای ۵۳، ۳۲ و ۲۰ درصدی صورت می‌گیرد. تعرفه سایر گروه‌های کالایی در سطح حداقلی تعیین می‌شود به گونه‌ای که متوسط تعرفه کشاورزی حدود ۱۳ درصد و ضریب تغییرات متوسط تعرفه بین گروه‌ها ۱/۱۵ است. ژاپن نیز با وجود میانگین ۱۴ درصدی کل تعرفه بخش کشاورزی، ساختار هدفمند تعرفه کشاورزی حمایت ۹۰ درصدی از لبنیات، حمایت ۲۸ درصدی از غلات و شکر را فراهم کرده است و ضریب تغییرات بین گروه‌های مختلف ۱/۷۵ است.



توزیع یکنواخت تعرفه بین همه گروه‌های کالایی و پراکندگی و هدفمند نبودن تعرفه باعث شده است ضریب تغییرات بین گروهی در کانادا، ژاپن و اتحادیه اروپا به ترتیب ۱۵، ۶ و ۴ برابر ایران باشد.

جدول ۲. پراکندگی حمایت تعرفه‌ای در گروه‌های کالایی در سال ۲۰۱۲

| میانگین ساده تعرفه گروه‌های کالایی | | | | | | گروه‌های کالایی |
|------------------------------------|--------|------|------|-------|--------|---------------------------------|
| ایران | آمریکا | چین | ژاپن | اروپا | کانادا | |
| ۲۰ | ۲/۲ | ۱۴/۸ | ۱۸/۱ | ۲۰/۴ | ۲۴ | حیوانات زنده و تولیدات دامی |
| ۳۴ | ۱۹/۹ | ۱۲ | ۸۹/۶ | ۵۲/۹ | ۲۲۸/۵ | لبنیات |
| ۴۵ | ۴/۷ | ۱۴/۸ | ۱۲/۵ | ۱۰/۷ | ۳/۳ | میوه، سبزی و گل و گیاه |
| ۳۱ | ۳/۳ | ۱۴/۷ | ۱۶/۱ | ۶/۲ | ۷/۷ | قهوه و چای |
| ۳۲ | ۳/۱ | ۲۴/۳ | ۲۷/۵ | ۱۷/۱ | ۲۳/۸ | غلات و فرآورده‌ها |
| ۱۸ | ۴/۸ | ۱۰/۸ | ۱۱ | ۵/۶ | ۴/۱ | دانه‌های روغنی و روغن‌ها |
| ۲۸ | ۱۴/۴ | ۲۷/۴ | ۲۷/۵ | ۳۲/۱ | ۴/۵ | قند و شکر |
| ۳۴ | ۱۴ | ۲۲/۳ | ۱۵/۳ | ۱۹/۹ | ۳/۸ | نوشیدنی و دخانی |
| ۲۶ | ۴/۱ | ۱۴/۹ | ۰ | ۰ | ۰ | پنبه |
| ۲۱ | ۱/۱ | ۱۱/۳ | ۶/۲ | ۴/۳ | ۶/۸ | دیگر تولیدات |
| ۱۹ | ۰/۸ | ۱۰/۸ | ۵/۷ | ۱۱/۸ | ۰/۹ | ماهی‌ها |
| ۳۰/۴ | ۴/۷ | ۱۵/۶ | ۱۳/۹ | ۱۳/۲ | ۱۶/۲ | میانگین ساده کل |
| ۰/۲۷ | ۱/۳۷ | ۰/۳۷ | ۱/۷۵ | ۱/۱۵ | ۴/۱۴ | ضریب تغییرات میانگین‌های کالایی |

مأخذ: منبع ۶ و محاسبات تحقیق.

در کشورهای دیگر ابزار تعرفه به صورت هدفمند برای حمایت از کالاهای آسیب‌پذیر صورت می‌گیرد و سطح بالای تعرفه بر کالای وارداتی اعمال می‌شود به گونه‌ای که در آمریکا و ژاپن متوسط وزنی تعرفه حدود ۸۴ درصد متوسط ساده آن، در اروپا ۶۵ درصد و در برزیل و هند متوسط وزنی تعرفه کشاورزی ۱/۲ و ۱/۴ برابر میانگین تعرفه ساده است.

نگاه حمایت‌گرایی مؤثر و هدفمند امکان حمایت تعرفه‌ای ۶۰۵ و ۶۹۵ درصدی از برخی تولیدات لبنی در اتحادیه اروپا و ژاپن، حمایت تعرفه ۵۵۰ درصدی در کانادا برای حمایت از برخی تولیدات دامی، ۳۵۰ درصدی در آمریکا برای حمایت از نوشیدنی‌ها و مواد دخانی و بیش از ۱۰۰۰ درصدی در نروژ برای حمایت برخی کالاهای کشاورزی را فراهم کرده است.

اما در ایران تعرفه‌های بالا به طور عمده بر کالاهای دارای ممنوعیت شرعی ورود و کالای صادراتی (میوه‌ها) وضع می‌شود. فقدان هدفمندی نظام تعرفه کشاورزی و ترجیح منافع مصرف‌کنندگان به تولیدکنندگان کشاورزی باعث شده است، حدود ۶۵ درصد واردات کشاورزی ایران با تعرفه ۴ درصد

(سود بازرگانی صفر) صورت می‌گیرد (سازمان جهانی تجارت، ۲۰۱۲).

در مجموع می‌توان ادعان کرد که نظام فعلی تعرفه کشاورزی، ناپایدار، غیرهدفمند، کم‌اثر و مصرف‌گراست.

سیاستگذاران و تصمیم‌گیران باید بپذیرند که تعرفه ابزاری برای حمایت از کالای آسیب‌پذیر راهبردی است و کاربرد تعرفه برای بسیاری از کالاها (کالاهای داری مزیت و صادراتی، کالاهای فاقد مزیت غیرراهبردی و کالاهای دارای ممنوعیت شرعی ورود) غیرلازم و فاقد پشتوانه تجربی است. شناسایی و پذیرش این واقعیت نقطه آغازی بر هدفمند نمودن ابزار تعرفه است.

برای تحقق نظام تعرفه هدفمند، اولین گام تعریف دقیق و شناسایی کالاهای استراتژیک نیازمند حمایت تعرفه‌ای است. در اسناد بالادستی کالاهای مهم و استراتژیک کشور مشخص شده است، ضمن اینکه از شرایط و الزامات سازمان جهانی تجارت تحت عنوان کالاهای حساس و خاص نیز می‌توان برای انتخاب کالاهای استراتژیک استفاده کرد. روشن است که همه کالاهای مهم نیازمند حمایت تعرفه‌ای نبوده و کاربرد تعرفه برای همه آنها ضرورت نداشته و تعدادی از آنها هدف حمایت تعرفه‌ای قرار خواهند گرفت. تجربیات جهانی نشان می‌دهد سازوکارهای مؤثر و قابل قبولی نظیر توسل به اقدامات فنی و بهداشتی، اقدامات جبرانی و ضد قیمت‌شکنی و سیاست‌های غیرقیمتی برای توسعه بازار برای کالاهای داخلی باید در کنار ابزار تعرفه به کار گرفته شود.

ابزار تعرفه در هر سطح و به هر شیوه‌ای که اعمال شود در بلندمدت بدون استفاده از سیاست‌ها و ابزارهای تکمیل‌کننده قابلیت حمایت آن کاهش می‌یابد. سیاستگذار کشاورزی باید از انتقال فشار نبود سایر ابزارهای حمایتی به ابزار تعرفه اجتناب کرده و در پی ایجاد بسته حمایتی منسجم و هماهنگ برای بخش کشاورزی باشد. اصلاح و بازنگری مسیرها و روندهای قانونی، نهادی و اجرایی تعیین ابزارهای موجود نیز یکی از ضروریات در همین راستا است. تعیین ابزارهای حمایتی بخش کشاورزی با سازوکارهای مستقل، به عدم هماهنگی و ناکارآمدی و بعضاً سیاست‌های متناقض و متضاد منجر می‌شود.

یکی از الزامات نهادی و اجرایی به ویژه بعد از تصویب قانون تمرکز وظایف، ایجاد نهاد و سازوکار اجرایی لازم برای تعیین بسته سیاست‌ها و ابزارهای حمایت از تولید و بازار بخش کشاورزی است. در نبود ابزارهای مکمل حمایتی فشار بر ابزار تعرفه از سمت تولید و مصرف افزایش و به ناپایداری آن منجر می‌شود.

برخی اصلاحات در نظام تعرفه کشاورزی نیازمند تصمیم‌گیری و بعضاً قانونگذاری است. اما بخشی از مشکلات نظام فعلی تعرفه با اقدامات اجرایی نیز رفع می‌شود. کشورهای توسعه یافته ابزارهای متنوع تعرفه‌ای را بسته به شرایط بازارهای داخلی و جهانی انتخاب می‌کنند. در این کشورها برای حمایت از محصولات کشاورزی از سایر ابزارهای تعرفه نیز به صورت هدفمند استفاده می‌کنند. در کنار ابزار تعرفه



ارزشی^۱ به‌عنوان ابزار مسلط تعرفه که در ایران در بیش از ۹۹ درصد خطوط تعرفه‌ای از آن استفاده می‌شود، ابزارهای دیگری نظیر تعرفه مقداری،^۲ تعرفه مرکب،^۳ تعرفه مخلوط،^۴ تعرفه سهمیه‌ای^۵ و تعرفه فصلی^۶ با قابلیت‌های بسیار بالا وجود دارد. سوئیس در بیش از ۷۰ درصد خطوط تعرفه‌ای خود از تعرفه غیر ارزشی استفاده کرده است. نروژ بیش از ۵۰ درصد، آمریکا ۴۲ درصد، اروپا ۳۳ درصد، روسیه ۲۸ درصد، ژاپن ۱۴ درصد، کانادا ۱۲ درصد و ایران تنها ۴٪ درصد از تعرفه غیر ارزشی استفاده کرده است. ابزارهای مختلف مزیت‌ها خاصی دارند و کاربرد هدفمند آنها در طراحی نظام تعرفه کشاورزی تا حد زیادی مشکلات نظام تعرفه را مرتفع خواهد کرد. با توجه به شرایط کلان و بخشی کشور ابزار تعرفه ارزشی که هم‌اکنون استفاده عام یافته است، ناکارآمدترین ابزار برای حمایت از کالاهای داخلی است و کاربرد سایر ابزارهای تعرفه به‌صورت هدفمند ضرورت دارد.

جمع‌بندی و توصیه‌هایی برای کاربرد سیاست‌گذاری

روند تحولات ارزی و سیاست‌های حمایت مرزی بخش کشاورزی بیانگر این واقعیت است که ضعف نظام تعرفه بخش کشاورزی و آثار منفی تحولات ارزی در بیشتر برنامه‌ها، ساختار حمایت مرزی بخش کشاورزی را به موانع غیرتعرفه‌ای وابسته کرده است. در بازه‌های زمانی که موانع غیرتعرفه‌ای بر پایه تصریح قانون کنار گذاشته شدند، کنترل واردات مواد غذایی و کشاورزی سخت و تشدید واردات کشاورزی تولید داخلی محصولات کشاورزی را در معرض تهدید قرار داده است. حذف موانع غیرتعرفه‌ای در سال‌های پایانی برنامه سوم و چهارم توسعه با وجود تحولات ارزی مثبت به رشد واردات کشاورزی منجر شد. عدم استفاده از چنین موانعی در سال‌ها ابتدایی برنامه پنجم توسعه و در شرایطی که تحولات ارزی نیز به زیان بخش کشاورزی تغییر یافت به ثبت رکوردهای فراتر از ۲۱ و ۲۲ میلیون تنی واردات کشاورزی و مواد غذایی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۳ منجر شد، اتفاقی که سهم تولید داخل در عرضه سرانه انرژی غذایی جامعه را به ۵۸ درصد کاهش داد و به‌طور واقعی امنیت غذایی جامعه در معرض تهدید قرار داد و بازگشت موانع غیرتعرفه‌ای به فضای تجاری بخش کشاورزی را توجیه‌پذیر کرد. نگاهی به تحولات ارزی و تجاری چند نکته مهم را نمایان می‌کند که به برخی از مهمترین آنها اشاره می‌شود:

۱. در مواقع بروز مشکلات و نوسانات ارزی و در شرایط ایجاد نظام‌های ارزی دو و یا چندگانه، بخش کشاورزی همواره از ناحیه تحولات ارزی دچار زیان شده است. در چنین مواقعی دولت بر پایه

1. Ad - valorem
2. Specific
3. Compound
4. Mixed
5. Tariff Quota
6. Seasonal

ضرورت‌هایی اقدام به کنترل‌های ارزی و تضعیف تصنعی نرخ ارز می‌نماید و کالاهای کشاورزی به‌عنوان کالاهایی که ارتباط مستقیم با امنیت غذایی جامعه دارند در ردیف اولین گروه‌های کالایی مشمول واردات با نرخ‌های ارز تضعیف شده هستند. چنین فرآیندی رقابت برای تولیدکنندگان داخلی محصولات کشاورزی را با دشواری روبرو می‌کند.

۲. کاربرد مستمر موانع غیرتعرفه‌ای برای نزدیک به سه دهه، به‌عنوان مانعی جدی برای اصلاح ساختار نظام تعرفه کشاورزی عمل کرده است. ضعف ساختار تعرفه محصولات کشاورزی با توسل به ابزارهای غیرتعرفه‌ای پنهان مانده است. نقطه تاریک ماجرا دل‌بستگی است که در بدنه تصمیم‌گیر و حتی قانونگذاری به چنین ابزاری ایجاد شده است. نبود اهتمام جدی در بدنه تصمیم‌گیری برای اصلاح جدی نظام تعرفه کشاورزی در بازه‌ای ۶ ساله (بین سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۸ که کاربرد موانع غیرتعرفه‌ای از نگاه قانون غیرمجاز بوده است) و باوری که به کارآیی موانع غیرتعرفه‌ای در تحدید واردات ایجاد شده است، به بازگشت مجدد این موانع در قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی، قانون تمرکز وظایف و قانون برنامه پنجم انجامید.

۳. تحولات گذشته بیانگر این واقعیت است که حتی در شرایطی که تحولات ارزی به نفع تولید بخش کشاورزی رقم خورده است، نظام تعرفه کشاورزی در نبود موانع غیرتعرفه‌ای کارآیی لازم برای حمایت از تولید کشاورزی را نداشته است. ورود ۶۵ درصد کالاهای کشاورزی در سال ۱۳۹۰ با تعرفه ۴ درصد شاهی بر این مدعاست که میانگین بالای تعرفه در بخش کشاورزی ضمانتی برای حمایت از این بخش نبوده است.

برای اصلاح وضعیت موجود اقدامات عملی ضروری است که به چند مورد از آنها اشاره شده است:
- تجربیات جهانی و داخلی، به همراه مشکلاتی نظیر رانت، فساد و عدم شفافیت کاربرد موانع غیرتعرفه‌ای، استفاده بلندمدت و پایدار این ابزار را غیرمنطقی ساخته است. در شرایطی که مقرهای قانونی برای استفاده از موانع غیرتعرفه‌ای ایجاد شده است، ضرورت دارد تصمیم‌گیران در وزارت جهاد کشاورزی وضعیت فعلی را مغتنم شمرده و به جای استفاده گسترده از موانع غیرتعرفه‌ای به اصلاح نظام تعرفه کشاورزی با رعایت گام‌های مطرح شده بپردازد.

- در شرایط تنگنای ارزی، کاربرد نرخ دوگانه ارزی و واردات کشاورزی با نرخ تضعیف شده ارزی، فضای رقابتی به زیان تولید داخلی کشاورزی تغییر می‌کند. در چنین شرایطی که دولت در پی تأمین امنیت غذایی جامعه است، نمی‌توان انتظار داشت واردات محصولات کشاورزی به بازار ارز با کمبودهای خاص و نرخ‌های بالای ارز واگذار شود. آنچه که سیاستگذار بخش کشاورزی باید پیگیری کند، حذف چنین سیاستی بعد از رفع تنگناهای ارزی، به‌کارگیری ابزارهای تعرفه‌ای مناسب نظیر تعرفه سهمیه‌ای، جلوگیری از واردات فراتر از مازاد تقاضای داخلی با ارز تضعیف شده و تأکید بر واردات نهاده‌های کشاورزی



با ارز تضعیف شده است.

- با اصلاح همه روندهای گذشته و با قید کارآمد نمودن نظام تعرفه کشاورزی، ابزار تعرفه به تنهایی قادر به حمایت قابل قبولی از تولید در بخش کشاورزی نیست. پیگیری و اجرای قوانین مکمل نظیر اقدامات ضد قیمت‌شکنی، اقدامات جبرانی و استانداردهای فنی و بهداشتی بخشی از فشارها بر نظام تعرفه را تعدیل خواهد کرد.

منابع و مأخذ

۱. آمارنامه‌های صادرات و واردات، گمرک جمهوری اسلامی، سال‌های مختلف.
 ۲. حسینی، سیدصفدر. بررسی اثر انحراف سیاست‌های ارزی بر شاخص‌های حمایت از بخش کشاورزی ایران، مجله راهبرد اقتصادی، سال اول، ش ۱، ۱۳۹۱.
 ۳. فریادرس، ولی‌ا... . اصلاح نظام تعرفه واردات محصولات اساسی بخش کشاورزی ایران، مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی، ۱۳۹۳.
 ۴. فریادرس، ولی‌ا... . کشاورزی و سازمان جهانی تجارت، جلد ۵ مقررات دسترسی به بازار در بخش کشاورزی ایران، مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، تهران، ۱۳۸۴.
 ۵. گزارش امنیت غذایی، اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی تهران، دفتر ساماندهی کشاورزی و آب، ۱۳۹۳.
6. Website: www.Tariffdata.wto.org



شماره مسلسل: ۱۴۳۷۴

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی سیاست‌های تجاری بخش کشاورزی در بستر تحولات ارزی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)

تهیه و تدوین: ولی‌ا... فریادرس

مدیر مطالعه: محمدرضا محمدخانی

ناظران علمی: محسن صمدی، مهراں برادران نصیری

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: محمدحسن رودسری

واژه‌های کلیدی:

۱. حمایت مرزی و تجاری

۲. تعرفه

۳. تحولات ارزی

۴. بخش کشاورزی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۵/۱۲