

اصلاح نظام تعرفه کشاورزی در راستای اقتصاد مقاومتی

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۴۸۶۷
خردادماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه و طرح موضوع
۶	۱. ارزیابی معیارها و شاخص‌های حمایت‌گرایی نظام تعرفه کشاورزی ایران
۷	۲. ارزیابی معیارها و شاخص‌های هدفمندی نظام تعرفه کشاورزی ایران
۹	۳. ارزیابی معیارها و شاخص‌های تنوع ابزاری در نظام تعرفه کشاورزی ایران
۱۲	۴. ارزیابی معیارها و شاخص‌های برون‌نگری در نظام تعرفه کشاورزی ایران
۱۴	۵. ارزیابی معیارها و شاخص‌های درون‌زایی در نظام تعرفه کشاورزی دیگر کشورها
۲۵	۶. ارزیابی معیارها و شاخص‌های برون‌نگری در نظام تعرفه کشاورزی دیگر کشورها
۲۶	۷. ارزیابی و نتیجه‌گیری تحولات نظام تعرفه با رویکرد اقتصاد مقاومتی
۳۰	پیشنهادها
۳۱	منابع و مأخذ



اصلاح نظام تعرفه کشاورزی در راستای اقتصاد مقاومتی

چکیده

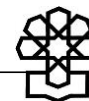
اقتضای نظام تعرفه کشاورزی منطبق با رویکردهای اقتصاد مقاومتی تقویت جنبه‌های درون‌زایی و برون‌نگری آن است. گزارش با رویکردی اسنادی و توصیفی با احصای معیارها و شاخص‌های تبیین‌کننده رویکرد درون‌زایی و برون‌نگری نظام تعرفه به بررسی و مقایسه نظام تعرفه کشاورزی ایران و دیگر کشورها برای سنجش میزان برخورداری نظام فعلی تعرفه از معیارهای مذکور پرداخته است. یافته‌های گزارش بیانگر فاصله زیاد بخش کشاورزی از معیارهای ذکر شده است. ضمن اینکه روندها و مسیرهای درستی برای اصلاح نظام تعرفه کشاورزی طی نشده است. بر پایه یافته‌های گزارش در شرایطی که قریب به ۸۵ درصد کشورهای جهان اولویت بیشتری برای حمایت تعرفه‌ای از بخش کشاورزی نسبت به صنعت قائل هستند و نسبت حمایت تعرفه‌ای کشاورزی به صنعت از ۳ برابر در اتحادیه اروپا تا ۱۰۲ برابر در نروژ متغیر است، در ایران تفاوت چندانی بین میانگین تعرفه در این دو بخش مشاهده نمی‌شود. همچنین در شرایطی که تأکید و تصریح زیادی برای کاهش تعداد طبقات و سقف تعرفه در ایران وجود دارد و تعداد طبقات تعرفه در سال ۱۳۹۵ به ۸ طبقه و سقف تعرفه به ۵۵ درصد محدود شده است، سایر کشورها چنین محدودیت‌هایی را بر نظام تعرفه خود تحمیل نمی‌کنند و در کشوری مانند سوئیس ۱۵۵۸ طبقه تعرفه کشاورزی وجود دارد. ضمن اینکه کشورهای توسعه‌یافته از ابزارهای تعرفه غیرارزشی به تناسب استفاده می‌کنند. در مجموع یافته‌های گزارش حاضر بیانگر این واقعیت است که در بسیاری از کشورها، به‌ویژه کشورهای پیشرفته جنبه برون‌نگری در نظام تعرفه خود را با هزینه آسیب به جنبه درون‌زایی آن عملیاتی نکرده‌اند و ترجیح بر تقویت سطح هدفمندی و قدرت حمایتی نظام تعرفه کشاورزی است، اما در ایران گرایش در جهت اصلاح شکلی و افزایش شفافیت، بدون توجه به قابلیت حمایتی و هدفمندی جنبه درون‌زایی نظام تعرفه کشاورزی را تضعیف کرده است.

مقدمه و طرح موضوع

تنگناهای اقتصادی و مالی در شرایط تحریم‌های ظالمانه هسته‌ای ضمن آشکار کردن نقاط ضعف و آسیب‌پذیری بخش‌های مختلف اقتصادی، این واقعیت را آشکار کرد که حتی بخشی مانند کشاورزی که وابستگی کمتری به دنیای خارج داشته و درون‌زایی و وابستگی بالایی به شرایط داخلی کشور دارد، نیز در تنگناهای شدید دچار مشکل خواهد شد. مشکلات این بخش که در ابتدا با چالش واردات

نهاده‌های دامی شروع شد، به تدریج به واردات کالاهای اساسی تسری یافت و مشکلات بانکی واردات چنین کالاهایی را نیز تهدید کرد. در چنین فضایی رویکردهای اقتصادی کشور تغییر یافت و اقتصاد مقاومتی به محور اصلی برنامه‌ریزی اقتصادی بدل شد. اما شرایط پسابرجام و نگرانی از تغییر گفتمان اقتصادی کشور و کمرنگ شدن رویکرد اقتصاد مقاومتی باعث شد تا رهبری نظام سال ۱۳۹۵ را به‌عنوان سال اقتصاد مقاومتی، اقدام و عمل نامگذاری کنند و دولت نیز برنامه‌ها و پروژه‌های متنوعی برای عملی کردن برنامه‌های اقتصاد مقاومتی تدوین و در مسیر اجرا قرار داده است. وزارت جهاد کشاورزی برنامه‌ها و پروژه‌های زیادی را برای موفقیت این برنامه در بخش کشاورزی تدارک دیده است، اما با توجه به مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت در تدوین پروژه‌های حوزه تجارت، تدوین سازوکاری برای حوزه تجارت کشاورزی برای موفقیت بخش کشاورزی ضروری است. نگرش اصلی و پایه‌ای که معیارها و شاخص‌های حرکت در مسیر اقتصاد مقاومتی را مشخص می‌کند، درون‌زایی و برون‌نگری است. در قالب چنین نگرشی تدوین برنامه و اقدام‌های عملی در هر بخش متضمن تقویت و حمایت از تولید داخل، ضمن توانمندسازی آن بخش برای تعامل سازنده با اقتصاد جهانی است.

ایجاد تعادل بین شاخص‌های درون‌زایی و برون‌نگری نظام تعرفه برای تقویت انطباق با رویکرد اقتصاد مقاومتی هنر سیاستگذاران و تصمیم‌گیران است. برخی از شاخص‌های برون‌گرایی بیش از آنکه با ساختار حمایتی و هدفمند یک نظام تعرفه‌ای در ارتباط باشند، با جنبه‌های اجرایی و اداری و رویه‌های وارداتی کالا مرتبط هستند. از جمله چنین شاخص‌هایی می‌توان به تعداد طبقات تعرفه در هر کشور اشاره کرد. چنین شاخص‌هایی نسبت معکوسی با هدفمندی و تناسب تعرفه برای کالاها دارند و حرکت در راستای کاهش تعداد طبقات تعرفه، میزان تناسب تعرفه و هدفمند بودن آن را کاهش می‌دهد. کاهش میانگین تعرفه محصولات کشاورزی شاخص دیگری است که برخورد غیرهوشمندانه با آن به کاهش سطح حمایت تعرفه‌ای منجر می‌شود. تأکید بر استفاده از تعرفه ارزشی و کاهش فزاینده‌ای تعرفه‌ای نیز به کاهش سطح هدفمندی نظام تعرفه منجر می‌شود. در مجموع می‌توان اذعان کرد شاخص‌هایی که برای شفافیت یک نظام تعرفه‌ای ذکر می‌شود به‌طور عموم هدفمندی و سطح حمایتی نظام تعرفه را تقویت نمی‌کند و به‌طور خاص و در صورت اجرای غیردقیق هدفمندی و سطح حمایتی نظام تعرفه را کاهش می‌دهد. مسئله اصلی پیدا کردن مسیر درست برای افزایش توأم درون‌زایی و برون‌گرایی نظام تعرفه است. در گزارش تلاش شده است ضمن تدوین معیارها و شاخص‌های ارزیابی میزان هم‌راستایی نظام تعرفه کشاورزی با رویکرد اقتصاد مقاومتی، راهکارهایی برای اصلاح آن بر پایه مستندسازی تجربیات جهانی ارائه شود.



اهداف مطالعه

- ارزیابی میزان انطباق نظام تعرفه کشاورزی با رویکرد اقتصاد مقاومتی
- بررسی و مستندسازی تجربه جهانی در حمایت تعرفه‌ای از بخش کشاورزی
- ارائه مسیری برای اصلاح نظام تعرفه کشاورزی با رویکرد اقتصاد مقاومتی

سؤالات تحقیق

- معیارها و شاخص‌های نظام تعرفه بخش کشاورزی منطبق بر رویکرد اقتصاد مقاومتی کدامند؟
- آیا نظام فعلی تعرفه کشاورزی با رویکردهای اقتصاد مقاومتی انطباق دارد؟
- آیا سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدام‌های دولت نظام تعرفه کشاورزی را در مسیر اقتصاد مقاومتی تقویت کرده است؟

ادبیات موضوع و روش تحقیق

در نظام‌های تعرفه‌ای، میانگین تعرفه (ساده و وزنی)، تعداد طبقات تعرفه، انحراف معیار تعرفه، درصد تعرفه‌های ارزشی، فزاینده‌های تعرفه‌ای (ملی و بین‌المللی) و پراکنش و توزیع تعرفه‌ها شاخص‌های میزان شفافیت، سطح حمایتی و هدفمندی نظام تعرفه در یک کشور است.

میانگین ساده تعرفه در واقع میانگین حسابی تعرفه‌های یک گروه کالایی است. در این گزارش میانگین ساده تعرفه کشاورزی بیانگر متوسط تعرفه ۲۴ فصل اول کتاب مقررات صادرات و واردات است.

با توجه به اینکه میانگین ساده، متوسط تعرفه را بدون توجه به اثرگذاری آن بر واردات نشان می‌دهد در کنار آن از شاخص دیگری به نام میانگین وزنی تعرفه استفاده می‌شود. میانگین وزنی تعرفه در واقع از مجموع حاصلضرب تعرفه در واردات کالاهای مختلف کشاورزی تقسیم بر مجموع واردات کالاهای کشاورزی به دست می‌آید و سطح اثرگذاری و مؤثر بودن تعرفه‌ها را نشان می‌دهد. میانگین بالای تعرفه ساده و وزنی سطح حمایتی نظام تعرفه و سطح پایین میانگین ساده تعرفه شفافیت و تطابق با معیارهای جهانی را نشان می‌دهد. در کنار میانگین تعرفه، درصد تعرفه‌های بالا شاخص دیگری است که سطح حمایتی و هدفمندی نظام تعرفه را نشان می‌دهد. فراز تعرفه‌ای به تعرفه‌های فراتر از ۳ برابر میانگین ساده تعرفه‌ها گفته می‌شود. چنانچه این تعرفه‌ها در سطح یک کشور به کار گرفته شوند فراز ملی تعرفه نامیده می‌شوند و به تعرفه‌های فراتر از ۳ برابر میانگین جهانی تعرفه‌ها، فراز بین‌المللی تعرفه گفته می‌شود. سطح بالای این شاخص نیز از یکسو بیانگر سطح حمایتی بالا و از سوی دیگر عدم هم‌راستایی با قواعد جهانی است.

در کنار معیارهای بیانگر سطح حمایتی و هدفمندی نظام تعرفه، پراکنش و تعدد طبقات تعرفه‌ای شاخصی برای سنجش شفافیت نظام تعرفه است. تعداد تعرفه‌های متمایز در نظام تعرفه‌ای هر کشور

طبقات تعرفه نامیده می‌شود، به‌عنوان نمونه تعرفه ۴ درصد یک طبقه تعرفه و تعرفه ۱۰ درصد طبقه تعرفه‌ای دیگری است. این شاخص به نوعی بیانگر پیچیدگی نظام تعرفه است و تعدد طبقات تعرفه، فرآیند واردات کالا را به‌ویژه در کشورهایی با دیوان‌سالاری شدید اداری و رویه‌های ورود غیرمکانیزه با تخلف و فساد روبرو می‌کند. تعدد طبقات تعرفه بر سختی نظارت‌های ورودی افزوده و امکان تقلب در ورود را افزایش می‌دهد.

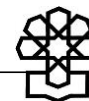
برای استفاده مؤثر و متناسب از ابزار تعرفه برخی از کشورها به سمت تنوع و تعدد ابزارهای تعرفه‌ای حرکت کرده‌اند و ابزارهای تعرفه ارزشی^۱، تعرفه مقداری^۲، تعرفه مرکب^۳، تعرفه مخلوط^۴، تعرفه فصلی^۵ و تعرفه سهمیه‌ای^۶ را برای حمایت مؤثر و متناسب به‌کار گرفته‌اند. تعرفه ارزشی در هر نظام تعرفه از شاخص‌های شفافیت آن است. این ابزار به‌عنوان درصدی از ارزش کالاهای وارداتی یا صادراتی با محاسبه هزینه حمل‌ونقل یا بدون آن تعریف می‌شود. در کنار ابزار تعرفه ارزشی، ابزارهای تعرفه‌ای دیگری نیز در سایر نظام‌های تعرفه‌ای به‌کار گرفته می‌شود و تعدد و سهم بالای آنها بیانگر کاهش شفافیت نظام تعرفه است. تعرفه مقداری (خاص) که به صورت مبلغ معینی بر واحد فیزیکی واردات یا صادرات تعیین می‌شود یکی از ابزارهای تعرفه غیرارزشی است. با توجه به اینکه این تعرفه به صورت مقداری وضع و اخذ می‌شود، برای معادل‌سازی آن با تعرفه ارزشی و مقایسه بین سطح تعرفه در کشورهای مختلف به قیمت کالا در زمان وضع تعرفه نیاز است که مشکلات دستیابی به قیمت واقعی چنین فرآیندی را مشکل و نظام تعرفه را غیرشفاف می‌کند.

استفاده از ترکیب‌های مختلف تعرفه ارزشی و خاص انواع دیگری از ابزارهای تعرفه‌ای، نظیر تعرفه مرکب و مخلوط را ایجاد می‌کند. تعرفه مرکب ترکیبی از دو تعرفه خاص و ارزشی است (به‌عنوان نمونه ۵ درصد + ۱۰۰۰ ریال/کیلوگرم). ضمن اینکه انتخاب بین نرخ‌های مختلف تعرفه ارزشی و (یا) تعرفه مقداری بسته به شرایط به‌منظور دسترسی به سطح معینی از حمایت تحت عنوان تعرفه مخلوط شناخته می‌شود (برای نمونه ۱۰ درصد یا ۵ دلار بر کیلوگرم هر کدام که بیشتر باشد).

ابزارهای تعرفه مرکب و مخلوط به خاطر وجود تعرفه مقداری در ترکیب آنها برای معادل‌سازی و مقایسه نظام‌های تعرفه پیچیده و غیرشفاف هستند و با توجه به وجود قید در ابزار تعرفه مخلوط عدم شفافیت آن بیشتر است.

در بین ابزارهای غیرارزشی ابزار تعرفه سهمیه‌ای در عین داشتن قابلیت‌های بالا برای حمایت متوازن از تولیدکننده و مصرف‌کننده، ابزاری پیچیده است. این ابزار شامل دونرخ تعرفه است. نرخ

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

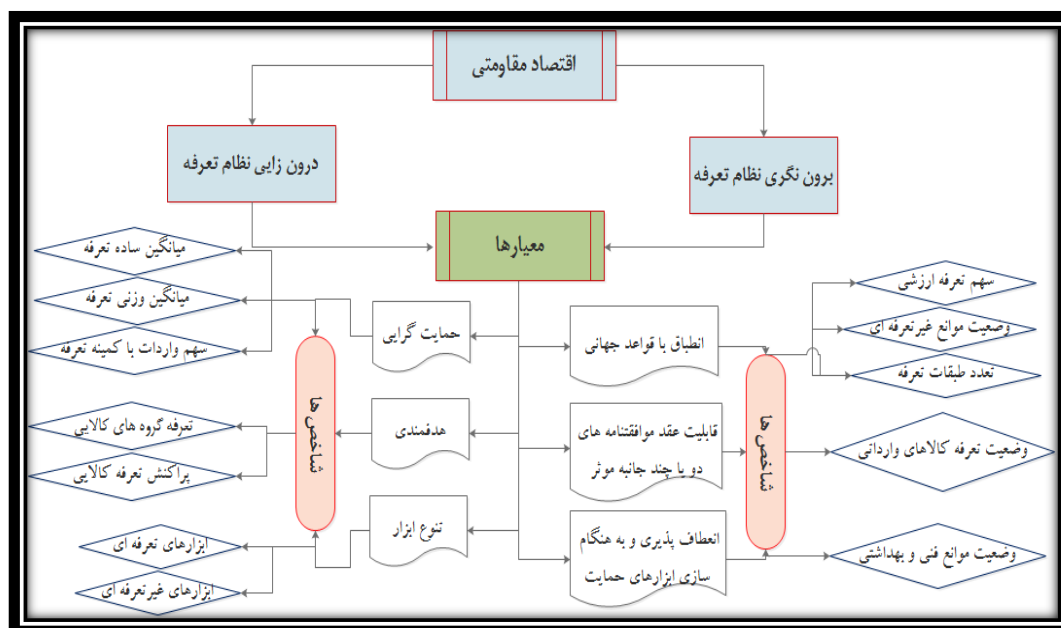


تعرفه داخل سهمیه که برای واردات در حد سهمیه تعیین می شود و نرخ تعرفه خارج از سهمیه که برای واردات فراتر از سهمیه تعیین می شود. نرخ تعرفه در حد سهمیه کمتر از نرخ تعرفه خارج از سهمیه است.

روش تحقیق

روش مطالعه حاضر اسنادی و متکی به بررسی مطالعات گذشته و تجربیات کشورهای منتخب است. در این مطالعه بر پایه مطالعات گذشته معیارها و شاخص‌هایی برای ارزیابی میزان انطباق نظام تعرفه کشاورزی با رویکردهای اقتصاد مقاومتی احصا و وضعیت نظام فعلی تعرفه کشاورزی از حیث معیارها و شاخص‌های مورد نظر ارزیابی شده است. برای تبیین رویکرد اصلاح نظام فعلی تجربه سایر کشورها در معیارها و شاخص‌های مدنظر بررسی و پیشنهادهایی برای اصلاح نظام تعرفه در مسیر اقتصاد مقاومتی ارائه شده است. رویکرد درون‌زایی اقتصاد مقاومتی ناظر بر تمرکز بر توانمندی‌های داخلی و تقویت و حمایت از آنهاست. معیارها و شاخص‌های انطباق نظام تعرفه کشاورزی با رویکرد اقتصاد مقاومتی در نمودار ۱ نشان داده شده است.

نمودار ۱. معیارها و شاخص‌های نظام تعرفه کشاورزی منطبق بر رویکردهای اقتصاد مقاومتی



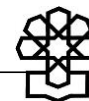
معیارهای یک نظام تعرفه برای تقویت درون‌زایی بخش کشاورزی بر پایه مطالعات و تجربیات جهانی سطح حمایت‌گرایی، هدفمندی و تنوع ابزارهای حمایت مرزی نظام تعرفه است. شاخص‌های تبیین‌کننده حمایت‌گرایی توسط میانگین ساده و وزنی و سهم واردات با تعرفه‌های پایین قابل سنجش

است. شاخص‌های هدفمندی نظام تعرفه نیز با شاخص‌هایی مانند توزیع تعرفه بین گروه‌های کالایی و کالاهای مختلف، توزیع و دامنه تعرفه و ضریب تغییرات بین گروه‌های کالایی اندازه‌گیری می‌شود. ضمن اینکه تنوع ابزارهای حمایت مرزی نیز براساس درصد استفاده از ابزارهای متنوع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای مجاز قابل بررسی است (فریادرس، ۱۳۸۴ و ۱۳۹۳).

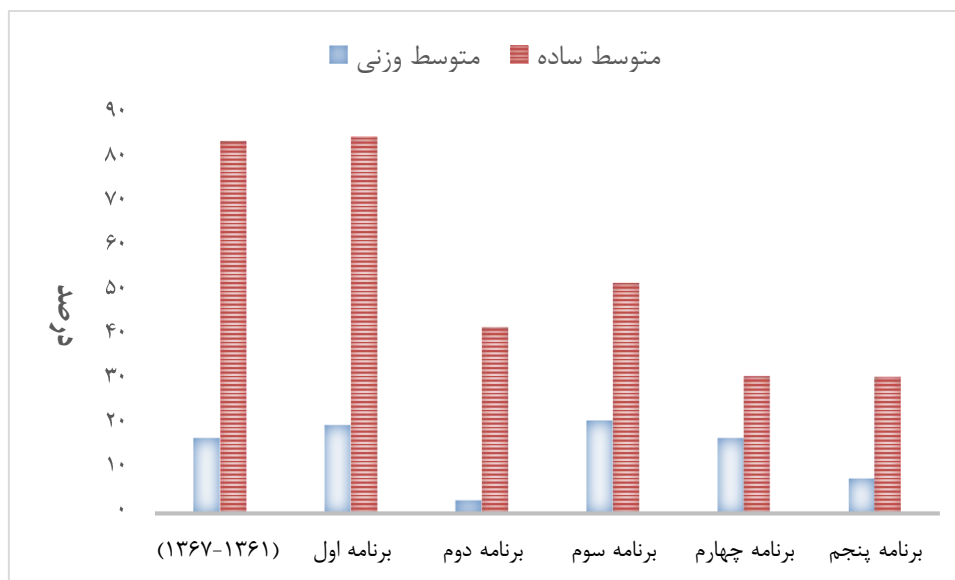
برون‌نگری اقتصاد مقاومتی نیز ایجاب می‌کند نظام تعرفه کشاورزی تا حد امکان با قواعد جهانی مطابق بوده، قابلیت برقراری موافقتنامه‌های تجاری دو یا چندجانبه مؤثر را فراهم کرده و انعطاف‌پذیری لازم در وضع قوانین به هنگام را داشته باشد. سهم تعرفه‌های ارزشی، وضعیت موانع غیرتعرفه‌ای و تعداد طبقات تبیین‌کننده معیار هم‌راستایی نظام تعرفه با قواعد جهانی است. وضعیت تعرفه کالاها به‌ویژه کالاهای وارداتی قدرت نظام تعرفه در ورود موفق به موافقتنامه‌های تجاری را نشان می‌دهد و سطح استفاده از موانع فنی و بهداشتی، انعطاف‌پذیری نظام تعرفه در استفاده از قوانین بهنگام را نمایان می‌کند.

۱. ارزیابی معیارها و شاخص‌های حمایت‌گرایی نظام تعرفه کشاورزی ایران

نظام تعرفه در ایران در راستای ماده (۱۱۵) قانون برنامه سوم که بر تعامل سازنده با اقتصاد جهانی تأکید داشت، دچار تغییرات شکلی و محتوایی شد. موانع غیرتعرفه‌ای از جمله ممنوعیت و مجوزهای غیرفنی و غیرشرعی حذف شدند. همچنین فشار بر سطح تعرفه‌ها در بخش کشاورزی باعث کاهش میانگین ۸۵ درصدی تعرفه کشاورزی برنامه اول توسعه، به حدود ۳۰ درصد در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه شد. چنانچه کاهش میانگین تعرفه کشاورزی و حذف موانع غیرتعرفه‌ای با رویکردی هدفمند در راستای حفظ سطح حمایتی ابزار تعرفه تعقیب می‌شد، ضمن متناسب‌سازی ساختار تعرفه بخش کشاورزی با معیارهای جهانی، حمایت هدفمند تعرفه‌ای از بخش کشاورزی نیز میسر می‌شد. سطح میانگین اسمی تعرفه در شرایط فعلی نیز امکان حمایت قابل قبول از محصولات هدف را ایجاد می‌کند، اما پراکندگی نامناسب آنها میانگین تعرفه وزنی (مؤثر) بخش کشاورزی را کاهش داده است.



نمودار ۲. متوسط ساده و وزنی تعرفه کشاورزی در برنامه‌های توسعه



مأخذ: فریادرس، ۱۳۸۴ و محاسبات تحقیق.

توزیع و پراکندگی نامناسب تعرفه‌های کشاورزی باعث شده بخش عمده‌ای از محصولات بخش کشاورزی در ایران با کمینه تعرفه وارد شوند. به عنوان نمونه در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۳ به ترتیب نزدیک به ۶۵ و ۷۳ درصد واردات (ارزشی) بخش کشاورزی مشمول تعرفه ۴ درصد بوده است. در واقع با توجه به اینکه تعرفه ۴ درصدی، حقوق پایه و مصوب مجلس است می‌توان اذعان کرد که این حجم از واردات بدون حمایت تعرفه‌ای دولت وارد کشور شده است. وضعیت ترسیم شده از شاخص‌های حمایت‌گرایی نظام تعرفه کشاورزی بیانگر این واقعیت است که با وجود میانگین بالا و سطح بالای حمایت اسمی این نظام حمایت مؤثری از تولیدات بخش کشاورزی نمی‌کند و مساعدتی به بخش کشاورزی برای افزایش درون‌زایی و تقویت تولید داخلی ندارد.

۲. ارزیابی معیارها و شاخص‌های هدفمندی نظام تعرفه کشاورزی ایران

ساختار هدفمند یک نظام تعرفه ایجاب می‌کند تا حمایت تعرفه‌ای به سمت گروه‌های کالایی هدف هدایت شده و از توزیع تعرفه برای کلیه کالاها و گروه‌های کالایی اجتناب شود. بررسی توزیع تعرفه بین گروه‌های کالایی در جدول ۱ نشان می‌دهد همه گروه‌های کالایی هدف حمایت تعرفه‌ای هستند و در شرایطی که متوسط کل تعرفه کشاورزی حدود ۳۰ درصد است، تعرفه گروه‌های کالایی نیز بین ۱۸ تا ۴۵ درصد در نوسان است و گروه یا گروه‌های کالایی با حمایت تعرفه‌ای بسیار بالا و یا بدون حمایت تعرفه‌ای مشاهده نمی‌شود.

جدول ۱. وضعیت توزیع تعرفه بین گروه‌های کالایی در ایران در سال ۱۳۹۰

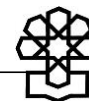
گروه کالایی	متوسط تعرفه گروه کالایی	حداکثر تعرفه گروه کالایی
تولیدات دامی	۲۰	۷۰
تولیدات لبنی	۳۴	۷۰
میوه، گل و سبزی	۴۵	۲۰۰
قهوه و چای	۳۱	۷۵
غلات و فرآورده‌ها	۳۲	۹۰
دانه روغنی و روغن‌ها	۱۸	۲۰۰
شکر و فرآورده‌ها	۲۸	۷۵
نوشیدنی و دخانی	۳۴	۸۰
پنبه	۲۶	۴۰
سایر کالاهای کشاورزی	۲۱	۴۰۰
کل	۳۰	۴۰۰

مأخذ: وبگاه سازمان جهانی تجارت.

از دیگر مشخصه‌های هدفمندی نظام تعرفه، انتقال حمایت تعرفه‌ای به کالاهای اساسی و حساس و کالاهای فرآوری شده است. این در شرایطی است که در سال ۱۳۹۳ کالاهای فصول ششم، هفتم و هشتم (گل، سبزی و میوه) که از مزیت تولیدی بیشتری به نسبت سایر گروه‌های کالایی برخوردار هستند مشمول تعرفه ۴۷، ۶۰ و ۷۶ درصد بودند و در مقابل غلات، دانه‌های روغنی، تولیدات دامی و لبنی مشمول حمایت تعرفه‌ای ۱۰، ۲۲، ۱۴ و ۲۴ درصدی بودند. ضمن اینکه با وجود حمایت ۶۰ و ۷۶ درصدی از سبزی و میوه از تولیدات فرآوری شده آنها (فصل بیستم) حمایت تعرفه‌ای ۵۳ درصدی شده است.

جدول ۲. وضعیت توزیع تعرفه بین فصول مختلف محصولات کشاورزی در ایران در سال ۱۳۹۳

شماره فصل	محصولات	متوسط تعرفه
فصل اول	حیوانات زنده	۹/۵۴
فصل دوم	گوشت و احشای خوراکی	۲۱/۶۹
فصل سوم	ماهی‌ها و قشرداران - صدفداران و سایر آبزیان فاقد ستون فقرات	۲۰/۶۵
فصل چهارم	شیر و محصولات حیوانی که در جای دیگر گفته نشده و مشمول شماره دیگر تعرفه نشده باشد	۲۴/۳۱
فصل پنجم	سایر محصولات حیوانی که در جای دیگر گفته نشده و مشمول شماره دیگر تعرفه نشده باشد	۱۹/۴۱
صل ششم	نباتات زنده و محصولات گلکاری	۴۶/۵۲
فصل هفتم	سبزیجات - نباتات - ریشه و غده‌های زیرخاکی خوراکی	۶۰/۱۷
فصل هشتم	میوه‌های خوراکی - پوست مرکبات یا پوست خربزه	۷۵/۵۱
فصل نهم	قهوه - چای - ماته و ادویه	۲۷/۸



شماره فصل	محصولات	متوسط تعرفه
فصل دهم	غلات	۹/۷۱
فصل یازدهم	محصولات صنعت آردسازی - مالت - نشاسته و فکول - اینولین - گلوتن گندم	۳۲/۷۶
فصل دوازدهم	دانه و میوه‌های روغن‌دار - دانه و بذر میوه‌های گوناگون - نباتات صنعتی یا دارویی - کاه و نواله	۱۴/۲
فصل سیزدهم	انگم‌ها - رزین‌ها و سایر شیره‌ها و عصاره‌های نباتی	۱۱/۵۷
فصل چهاردهم	مواد قابل بافت - سایر محصولات نباتی که در جای دیگر گفته نشده و مشمول شماره دیگر تعرفه نشده باشد	۱۹/۱۳
فصل پانزدهم	چربی‌ها و روغن‌های حیوانی یا نباتی - فرآورده‌های حاصل از تفکیک آنها - چربی‌های خوراکی آماده - موم‌های حیوانی یا نباتی	۱۲/۱۷
فصل شانزدهم	فرآورده‌های گوشت - ماهی - قشرداران - صدفداران یا سایر آبزیان فاقد ستون فقرات	۴۶/۳۷
فصل هفدهم	قند، شکر و شیرینی	۲۲/۷۸
فصل هجدهم	کاکائو و فرآورده‌های آن	۲۷/۳۱
فصل نوزدهم	فرآورده‌های غلات - آرد - نشاسته - فکول یا شیر - نان‌های شیرینی	۳۵/۵۲
فصل بیستم	فرآورده‌ها از سبزیجات - میوه‌ها یا سایر اجزای نباتات	۵۲
فصل بیست و یکم	فرآورده‌های خوراکی گوناگون	۱۷/۲۹
فصل بیست و دوم	نوشابه‌ها - آبگونه‌های الکلی و سرکه	۲۰/۳۳
فصل بیست و سوم	آخال و تفاله صنایع خوراک‌سازی - خوراکی‌های آماده برای حیوانات	۸/۰۷
فصل بیست و چهارم	توتون و تنباکو و بدل توتون و تنباکوی ساخته شده	۴

مأخذ: جداول کتاب مقررات صادرات و واردات سال ۱۳۹۳ و محاسبات گزارش.

۳. ارزیابی معیارها و شاخص‌های تنوع ابزاری در نظام تعرفه کشاورزی ایران

ابزارهای متنوع تعرفه‌ای دارای ویژگی‌های خاصی هستند که استفاده متناسب و مناسب از آنها قدرت حمایتی بخش کشاورزی را افزایش داده و فشار کمتری بر مصرف‌کننده داخلی تحمیل می‌کند. ابزارهای تعرفه ارزشی، تعرفه مقداری، تعرفه مرکب، تعرفه مخلوط، تعرفه فصلی و تعرفه سهمیه‌ای از مهمترین ابزارهای تعرفه مورد استفاده در نظام‌های تعرفه‌ای دنیاست و استفاده از آنها در نظام تعرفه‌ای ایران ضمن افزایش سطح حمایتی و هدفمندی نظام تعرفه، ضرورت به کارگیری موانع غیرتعرفه‌ای را کاهش می‌دهد.

ابزار تعرفه ارزشی اصلی‌ترین ابزار نظام تعرفه کشاورزی در ایران است. این ابزار در نظام‌های پایدار تعرفه‌ای و در شرایط صعود قیمت‌های جهانی استفاده می‌شود. در شرایط کاهش قیمت‌های جهانی قابلیت حمایتی آن کاهش می‌یابد. نظر به اینکه مأخذ محاسبه تعرفه در این ابزار ارزش کالا است از این رو در مورد کالاهای لوکس و گرانبه بیشتر استفاده می‌شود. در مورد کالاهایی که تنوع زیادی در نوع و کیفیت آنها وجود دارد کاربرد این ابزار نسبت به ابزار تعرفه خاص بیشتر است.

جدول ۳. قوت و ضعف ابزار تعرفه ارزشی

ضعف	برتری
تشدید انتقال نوسانات قیمت جهانی به داخل کشور	شفافیت
تحمیل هزینه بیشتر بر واردات کالاهای با کیفیت و با ارزش بالاتر	محاسبه پذیری
تشدید کم‌اظهاری و بیش‌اظهاری قیمت وارداتی	مقبولیت بیشتر در سازمان جهانی تجارت
کاربرد آن برای کالاهای مهم و غیرخودکفا نامناسب بوده و قابل توصیه نیست.	
کاربرد آن برای سایر کالاهای نیازمند حمایت در شرایطی که رشد قیمت جهانی بیشتر از قیمت داخلی توصیه می‌شود.	

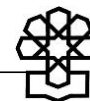
مأخذ: فریادرس، ۱۳۸۴ و ۱۳۹۳.

ابزار تعرفه مقداری که به ندرت از آن در نظام تعرفه کشاورزی ایران استفاده می‌شود در مورد کالاهای کم ارزش و در شرایط رکود قیمت‌های جهانی استفاده می‌شود. کاربرد دیگر این ابزار در مورد کالاهای مهم و غیرخودکفا در نظام‌های تعرفه‌ای سالیانه است. چنین ابزاری در طول سال ضمن جلوگیری از گران شدن غیرضرور واردات، تولیدات داخلی را در مقابل نوسانات کاهشی قیمت حمایت می‌کند. این ابزار مشکلات برآورد ارزش کالا را مانند تعرفه ارزشی به همراه ندارد. کشورهای پیشرفته از این ابزار به نحو گسترده‌ای در مقابل کالاهای عمدتاً کم‌ارزش کشورهای در حال توسعه استفاده می‌کنند. بنابراین استفاده از این ابزار در سطح جهانی صادرات کشورهای در حال توسعه را در معرض تبعیض قرار می‌دهد. در مورد کالاهای دارای ثبات نسبی قیمت و کالاهای استاندارد شده نیز از این ابزار استفاده زیادی می‌شود. در مقایسه با تعرفه ارزشی آثار انحرافی تعرفه ثابت به سختی قابل تشخیص است، زیرا برای معادل‌سازی آن نیاز به حجم و ارزش واردات است که دسترسی به مقادیر صحیح این دو نیز با مشکلاتی همراه است.

جدول ۴. قوت و ضعف ابزار تعرفه ارزشی

ضعف	برتری
غیرشفاف بودن	عدم تشدید انتقال نوسانات قیمت جهانی به داخل کشور
محاسبه پذیری پایین	کم و بیش‌اظهاری قیمت وارداتی را از بین می‌برد
	استقلال نسبی از نوسانات قیمتی
	کاهش هزینه واردات کالاهای کیفی با ارزش بالا
کاربرد آن برای کالاهای مهم و غیرخودکفا مناسب و قابل توصیه است.	
در شرایط کاهش قیمت‌های جهانی ابزار مناسبی برای حمایت از تولیدات کشاورزی است.	

مأخذ: همان.



در کنار ابزارهای تعرفه ارزشی و مقداری امکان استفاده از ترکیب این دو ابزار نیز برای حمایت بیشتر وجود دارد. استفاده از ترکیب‌های مختلف تعرفه ارزشی و خاص انواع دیگری از ابزارهای تعرفه‌ای، نظیر تعرفه مرکب و مخلوط را ایجاد می‌کند. تعرفه مرکب ترکیبی از دو تعرفه خاص و ارزشی است (به عنوان نمونه ۵ درصد + ۱۰۰۰ ریال/کیلوگرم). تعرفه مرکب قابلیت‌ها و مشکلات دو ابزار پیش‌گفته را توأمان دارد. استفاده از این ابزار باعث می‌شود سطح حمایت تعرفه‌ای با شیئی ملایم‌تر روند قیمت‌های جهانی را تعقیب کند. چنانچه سیاستگذار پیش‌بینی‌ها و نگرانی‌هایی در مورد میزان انتقال قیمت‌ها (پیوستگی بازارها) از بازار جهانی به بازارهای داخلی داشته باشد، چنین ابزاری را برای پوشش ریسک بالا انتخاب خواهد کرد.

ابزار دیگری که با استفاده از دو ابزار تعرفه ارزشی و مقداری ایجاد می‌شود و کاربرد بسیار بالایی دارد، است. انتخاب بین نرخ‌های مختلف تعرفه ارزشی و (یا) تعرفه مقداری بسته به شرایط به‌منظور دسترسی به سطح معینی از حمایت تحت عنوان تعرفه مخلوط شناخته می‌شود. (برای نمونه ۱۰ درصد یا ۵ دلار بر کیلوگرم هر کدام که بیشتر باشد). این ابزار قابلیت حمایتی بسیار بالایی داشته و قادر به پوشش نوسانات قیمت جهانی در طول سال است.

استفاده از هر یک از ابزارهای پیش‌گفته به همراه شرایط و محدودیت‌های زمانی و مقداری ابزارهای تعرفه فصلی و سهمیه‌ای را ایجاد می‌کند.

تعرفه فصلی در مورد میوه‌جات و سبزیجات در اتحادیه اروپا به اجرا گذاشته می‌شود. با بهره‌گیری از این ابزار امکان واردات آسان در فصل‌هایی از سال که تولید این‌گونه محصولات کم است فراهم شده و در فصل‌هایی که تولید محصول زیاد است واردات سخت می‌شود. البته اجرای چنین ابزاری در مورد کالاهای فصلی باید با هوشمندی و ظرافت خاص همراه باشد تا امکان واردات، ذخیره موقت و عرضه در خارج از بازار زمانی برنامه‌ریزی شده به حداقل برسد.

تعرفه سهمیه‌ای نیز ابزاری پرکاربرد برای کالاهای حساس و غیر خودکفاست و برای اجرایی کردن این ابزار در ایران باید سازوکارهای علمی و اجرایی به نحوی فراهم و مدیریت شود که با حداقل رانت همراه باشد.

در مجموع طبق آخرین گزارش سازمان جهانی تجارت از ساختار تعرفه در ایران در بخش کشاورزی تنها برای ۴٪ درصد از خطوط تعرفه از ابزارهای تعرفه غیرارزشی استفاده می‌شود و نظام تعرفه در ایران متکی به ابزار تعرفه ارزشی است.

۴. ارزیابی معیارها و شاخص‌های برون‌نگری در نظام تعرفه کشاورزی ایران

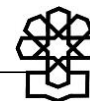
یکی از معیارهای برون‌نگری نظام تعرفه تطابق با معیارهای بین‌المللی است. وضعیت شاخص‌هایی مانند میزان استفاده از ابزار تعرفه ارزشی، ساده‌سازی و کاهش طبقات تعرفه، حذف و استفاده حداقلی از موانع غیرتعرفه‌ای، تطابق نظام تعرفه با معیارهای جهانی را تعیین می‌کند. در بحث استفاده از ابزار تعرفه ارزشی، نظام تعرفه کشاورزی ایران با استفاده فراتر از ۹۹ درصدی از این ابزار انطباق کاملی با معیارهای پذیرفته شده جهانی برای شفافیت دارد. در بحث تعدد طبقات تلاش‌های متناوبی برای کاهش تعداد طبقات تعرفه صورت گرفته است. در شروع برنامه‌های توسعه ۳۹ طبقه تعرفه در بخش کشاورزی وجود داشت که بین طبقه تعرفه‌ای صفر تا ۴۰۰ درصد پراکنده بود. در سال پایانی برنامه اول نرخ ارز از ۷۰ به ۱۷۵۰ ریال تغییر کرد. متعاقب این تغییر سطح تعرفه عموم کالاها کاهش و تعداد طبقات تعرفه نیز به ۱۴ طبقه تعرفه کاهش یافت. در این سال طبقات تعرفه بین کمینه تعرفه صفر درصد و بیشینه تعرفه ۱۰۰ درصد پراکنده بود. با شروع برنامه دوم توسعه طبقات تعرفه کشاورزی به ۱۲ طبقه و سقف تعرفه در بخش کشاورزی ۱۰۰ درصد تعیین شد، اما تعداد طبقات تعرفه در سال پایانی این برنامه به تعداد ابتدای برنامه اول توسعه نزدیک شد.

جدول ۵. وضعیت تعداد طبقات و بیشینه تعرفه بخش کشاورزی در برنامه‌های توسعه

سال	تعداد طبقات تعرفه بخش کشاورزی	کمینه تعرفه کشاورزی (درصد)	بیشینه تعرفه کشاورزی (درصد)	وضعیت موانع غیرتعرفه‌ای
۱۳۶۸	۳۹	۰	۴۰۰	شمول ممنوعیت و مجوز برای همه کالاها
۱۳۷۲	۱۴	۰	۱۰۰	شمول ممنوعیت و مجوز برای همه کالاها
۱۳۷۴	۱۲	۰	۱۰۰	شمول ممنوعیت و مجوز برای همه کالاها
۱۳۷۸	۳۷	۰	۲۰۰	کاهش ممنوعیت و مجوز
۱۳۷۹	۳۷	۰	۲۲۵	کاهش ممنوعیت و مجوز
۱۳۸۳	۱۱	۴	۱۰۰	حذف ممنوعیت و مجوزهای غیرضرور
۱۳۸۴	۱۷	۴	۱۵۰	حذف ممنوعیت و مجوزهای غیرضرور
۱۳۸۸	۲۲	۴	۴۰۰	حذف ممنوعیت و مجوزهای غیرضرور
۱۳۹۰	۲۲	۴	۴۰۰	بازگشت مجوزها
۱۳۹۴	۱۰	۴	۷۵	بازگشت ممنوعیت و مجوز

مأخذ: فریادرس، ۱۳۸۴ و محاسبات گزارش.

در سال پایانی برنامه دوم توسعه تعداد طبقات تعرفه به ۳۷ طبقه افزایش و سقف تعرفه در بخش کشاورزی نیز به ۲۰۰ درصد افزایش یافت. قبل از شروع برنامه سوم توسعه برنامه خاصی در زمینه طبقات تعرفه پیگیری نمی‌شد و تغییر طبقات تعرفه بین و درون برنامه‌های توسعه تابع تغییر سطح



کلی تعرفه‌ها بود. با شروع برنامه سوم توسعه و با توجه به ماده (۱۱۵) این قانون که به صراحت به افزایش تعامل سازنده و با اقتصاد جهانی و شفافیت رژیم تجاری کشور تأکید داشت، در کنار حذف موانع غیرتعرفه‌ای در بخش کشاورزی کاهش، تعداد طبقات تعرفه نیز شروع شد. در طول این برنامه وزارت بازرگانی وقت کاهش مستمر طبقات تعرفه را پیگیری و با برنامه‌ای هدفمند تعداد طبقات تعرفه در بخش کشاورزی را از ۳۷ طبقه در ابتدای برنامه سوم توسعه به ۱۱ طبقه تعرفه در سال پایانی این برنامه کاهش داد. سقف تعرفه کشاورزی نیز در این برنامه از ۲۲۵ درصد به ۱۰۰ درصد محدود شد. با شروع برنامه چهارم توسعه و تغییر دولت در عمل برنامه کاهش تعداد طبقات تعرفه کنار گذاشته شد و طبقات تعرفه کشاورزی در ابتدای برنامه چهارم توسعه به ۱۷ طبقه تعرفه و سقف تعرفه کشاورزی به ۱۵۰ درصد افزایش یافت. روند افزایش تعداد طبقات تعرفه در طول این برنامه به افزایش تعداد طبقات تعرفه به ۲۲ طبقه تعرفه در سال ۱۳۸۸ و افزایش سقف تعرفه به ۴۰۰ درصد منجر شد (البته تعرفه ۴۰۰ درصد در بسیاری از سال‌ها برای کالاهای دارای ممنوعیت شرعی ورود وضع شده و جنبه حمایتی نداشته است). با شروع برنامه پنجم توسعه نیز تغییری در تعداد طبقات تعرفه در بخش کشاورزی و سقف تعرفه‌ای این بخش ایجاد نشد، اما تغییر دولت در میانه‌های سال ۱۳۹۲ باعث تصویب قانونی در تیرماه ۱۳۹۳ و تأکید بر کاهش تعداد طبقات تعرفه به ۶ طبقه تا سال ۱۳۹۶ شد. در راستای این قانون تعداد طبقات تعرفه در سال ۱۳۹۴ به ۱۰ طبقه و سقف تعرفه کالاهای کشاورزی به ۷۵ درصد کاهش یافت.

وضعیت طبقات تعرفه در شرایط فعلی انطباق کامل نظام تعرفه با رویکرد برون‌نگری را نشان می‌دهد اما به دلایلی که در ادامه بحث می‌شود، جنبه درون‌زایی نظام تعرفه را تضعیف کرده است. معیار دیگری که برای ارزیابی برون‌نگری نظام تعرفه کشاورزی می‌توان در نظر گرفت، قابلیت و توانایی چنین نظامی برای عقد موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه مؤثر است. اما اطلاعات سازمان جهانی تجارت از ساختار تعرفه کشاورزی ایران نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۰ حدود ۶۵ درصد ارزش واردات کشاورزی ایران با تعرفه کمتر از ۵ درصد اتفاق افتاده است. این وضعیت بهبود نیافته است و محاسبات مقدماتی نشان می‌دهد درصد واردات کشاورزی با تعرفه ۴ درصد در سال ۱۳۹۳ به حدود ۷۳ درصد افزایش یافته است. همچنین نگاهی به اطلاعات جدول ۲ بیانگر سطح پایین تعرفه گروه‌های کالایی وارداتی (غلات، دانه‌های روغنی، تولیدات دامی و ...) و سطح بالای تعرفه گروه‌های کالایی صادراتی (گل، میوه و سبزی) است. از نگاه کالایی نیز تعرفه کالاهای وارداتی مانند گندم، جو، ذرت، برنج، گوشت، روغن و ... به طور معمول بسیار پایین و تعرفه کالاهای صادراتی مانند پسته، زعفران، خرما، سیب و ... بالاست. بدیهی است نظام تعرفه‌ای با این مشخصات قابلیت امضای موافقتنامه‌های تجاری مؤثر را ندارد. برای دریافت امتیاز معادل برای کالاهای صادراتی بخش کشاورزی نیاز به کاهش تعرفه کالاهای وارداتی است، اما تعرفه چنین کالاهایی در حداقل ممکن بوده و امتیاز وارداتی آنها با تعرفه

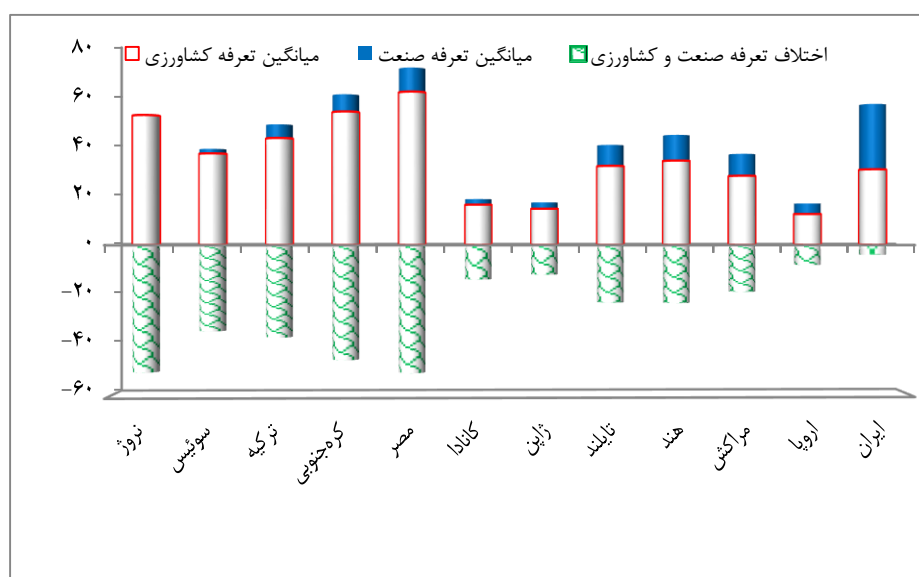
پایین به تمامی کشورها به طور عام اعطا شده است.

از منظر معیار انعطاف‌پذیری و بهنگام‌سازی ابزارهای حمایت مرزی نیز نظام تعرفه فعلی موفقیتی نداشته است و عمده قوانین و مقررات فنی و بهداشتی ناظر به حمایت از کالاهای داخلی مصوب چند دهه گذشته بوده و بهنگام‌سازی و به‌روزرسانی نشده‌اند.

۵. ارزیابی معیارها و شاخص‌های درون‌زایی در نظام تعرفه کشاورزی دیگر کشورها

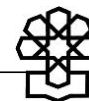
از حیث معیار و شاخص‌های حمایت‌گرایی نظام تعرفه کشاورزی بررسی نظام‌های تعرفه‌ای سایر کشورها نشان می‌دهد که بخش کشاورزی به نسبت بخش صنعت مشمول حمایت تعرفه‌ای به مراتب بالاتر است.

نمودار ۳. مقایسه میانگین تعرفه بخش کشاورزی و صنعت در کشورهای منتخب



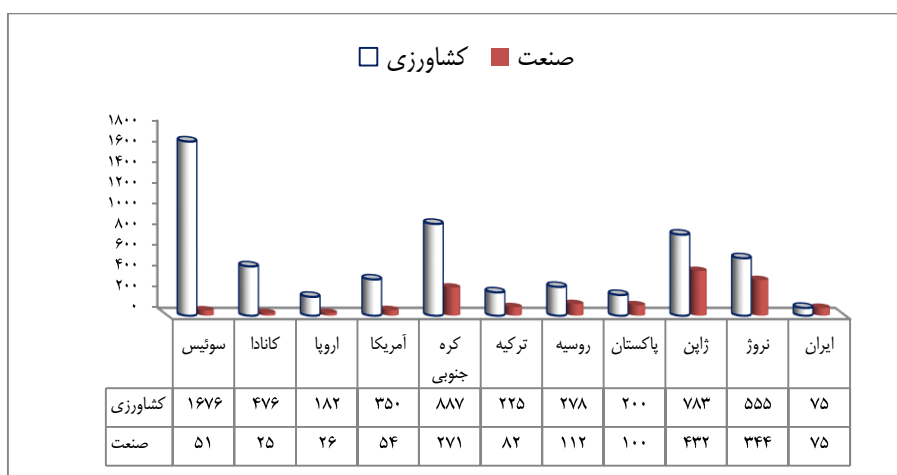
مأخذ: وبگاه سازمان جهانی تجارت.

فراتر از ۸۵ درصد کشورهای دنیا از بخش کشاورزی نسبت به بخش صنعت حمایت تعرفه‌ای بیشتری می‌کنند و تنها ۱۰ درصد کشورهای جهان به‌دلایلی از جمله عدم قابلیت برای کشاورزی از بخش صنعت بیشتر از بخش کشاورزی حمایت تعرفه‌ای می‌کنند. همان‌گونه که نمودار ۳ نشان می‌دهد سطح حمایت تعرفه‌ای از کشاورزی نسبت به صنعت از ۳ برابر در اتحادیه اروپا تا ۱۰۲ برابر در کشوری مانند نروژ متفاوت است. این در شرایطی است که در ایران تعرفه‌های کشاورزی و صنعت بسیار به هم نزدیک هستند و اولویت خاصی برای حمایت تعرفه‌ای از بخش کشاورزی مشاهده



نمی‌شود. علت اصلی لزوم حمایت تعرفه‌ای بیشتر از بخش کشاورزی نسبت به بخش صنعت به ماهیت خاص تولید در این بخش و ملاحظات امنیت غذایی برمی‌گردد.

نمودار ۴. بیشینه تعرفه در بخش کشاورزی و صنعت در کشورهای منتخب

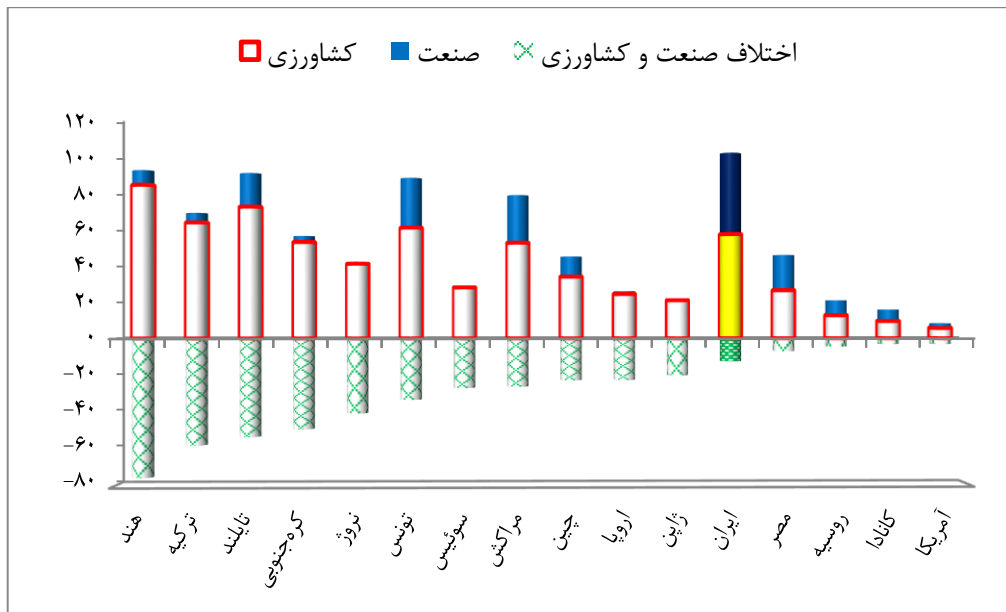


مأخذ: همان.

همچنین در نظام‌های تعرفه‌ای دیگر کشورها برای حمایت از کالاهای هدف تعرفه‌های بسیار بالا وضع می‌شود. همان‌گونه که اطلاعات نمودار ۴ نشان می‌دهد بسیاری از کشورها، تعرفه‌های بسیار بالا بر برخی از کالاهای کشاورزی خود وضع می‌کنند. ۸ کشور در جهان از تعرفه ۵۰۰ درصد و بیشتر، ۱۲ کشور از تعرفه ۲۵۰ درصد و بیشتر، ۱۴ کشور تعرفه ۲۰۰ درصد و بیشتر، ۳۱ کشور از تعرفه ۱۰۰ درصد و بیشتر و ۱۳ کشور از تعرفه ۵۵ درصد و بیشتر در بخش کشاورزی استفاده می‌کنند. در مجموع قریب به ۸۰ کشور از تعرفه ۵۵ درصد و بیشتر در بخش کشاورزی استفاده می‌کنند. ضمن اینکه مقایسه بین بیشینه تعرفه در بخش کشاورزی و صنعت نشان می‌دهد که به طور معمول بیشینه تعرفه در بخش کشاورزی بیشتر از بخش صنعت است.

هدایت فزاینده تعرفه‌ای به سمت بخش کشاورزی مشخصه دیگر بسیاری از نظام‌های تعرفه‌ای در دنیاست. همچنین سهم تعرفه‌های بالای ۱۵ درصد نیز شاخص دیگری برای بیان میزان حمایت تعرفه‌ای در سطح جهان است. بیش از ۱۱۰ کشور در دنیا سهم بیشتری از تعرفه‌های فراتر از ۱۵ درصد را در بخش کشاورزی استفاده می‌کنند.

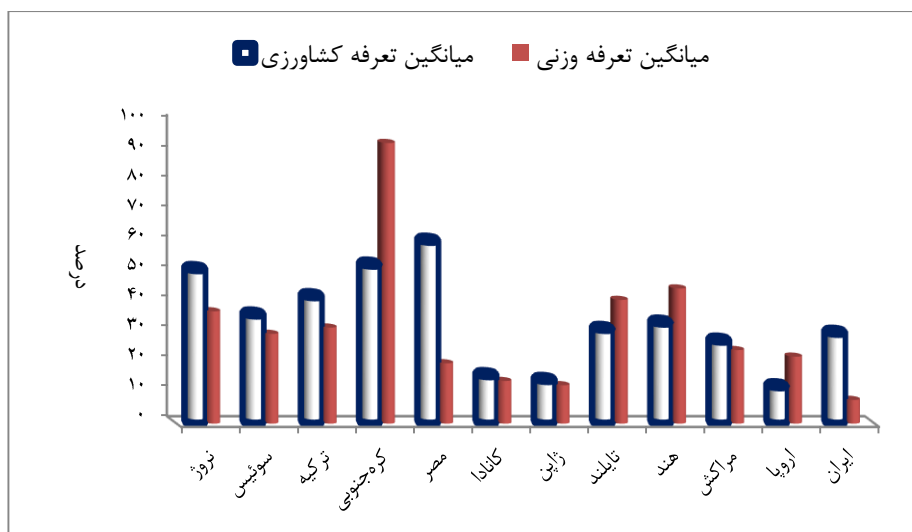
نمودار ۵. درصد تعرفه‌های بیش از ۱۵ درصد در بخش کشاورزی و صنعت در کشورهای منتخب



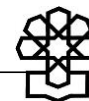
مأخذ: همان.

به عنوان نمونه در هند حدود ۸۴ درصد، تایلند ۷۱ درصد، در ترکیه ۶۳ درصد و کره ۵۳ درصد، تعرفه‌های کشاورزی بیش از ۱۵ درصد است. این در شرایطی است که در این کشورها سهم تعرفه‌های فراتر از ۱۵ درصد بخش صنعت بسیار پایین است. در مجموع تجربه جهانی مؤید گرایش و عمل کشورها به حمایت تعرفه‌ای بیشتر و اختصاص سهم بالایی از فرازهای تعرفه‌ای و تعرفه‌های فراتر از ۱۵ درصد به بخش کشاورزی نسبت به بخش صنعت است.

نمودار ۶. مقایسه میانگین ساده و وزنی تعرفه در کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۴



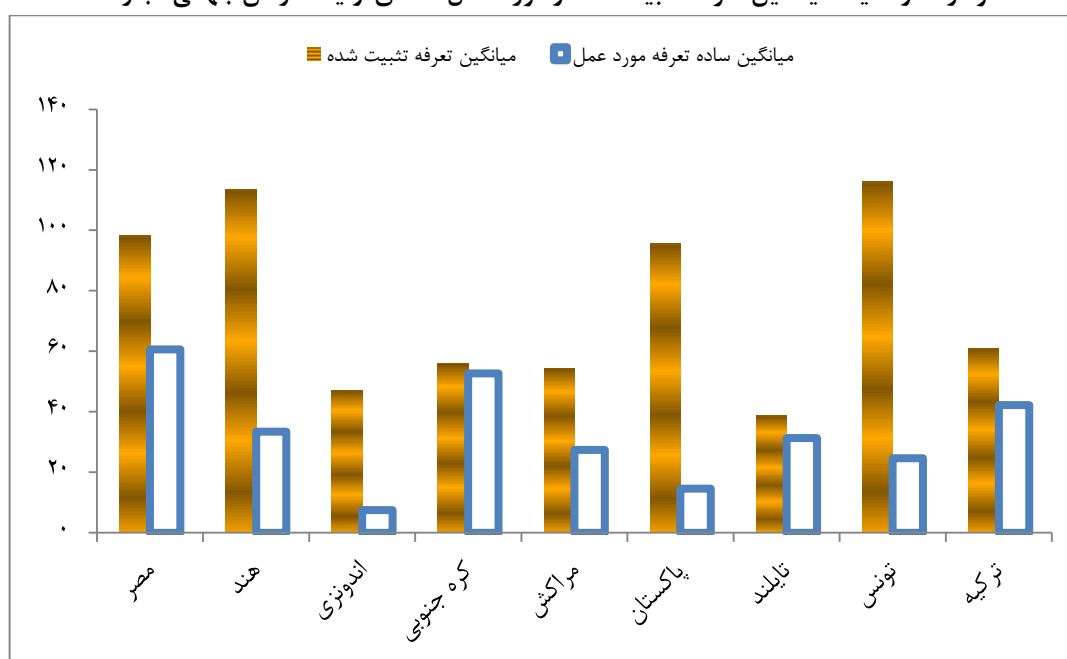
مأخذ: همان.



هدفمندی نظام تعرفه در دیگر کشورها باعث افزایش اثرگذاری تعرفه بر واردات در این کشورها شده است. اگرچه میانگین وزنی تعرفه کشاورزی ایران هیچ‌گاه از ۲۰ درصد فراتر نرفته است و در بسیاری از سال‌ها میانگین وزنی تعرفه بخش کشاورزی کمتر از ۱۰ درصد بوده است. نگاهی به نمودار ۶ به خوبی نشان می‌دهد که در کره جنوبی با میانگین ساده تعرفه حدود ۵۳ درصدی، پراکنش تعرفه به‌گونه‌ای توزیع شده است که میانگین تعرفه وزنی ۹۳ درصد است و در سایر کشورها نیز میانگین وزنی تعرفه به میانگین ساده تعرفه بسیار نزدیک است.

اهمیت تمرکز بر هدفمند نمودن نظام تعرفه هنگامی نمایان‌تر می‌شود که تجربه عضویت کشورهای مؤسس سازمان جهانی تجارت و کشورهایی که در چند سال اخیر عضو این سازمان شده‌اند مورد بررسی قرار گیرد. همان‌گونه که اطلاعات نمودار ۷ نشان می‌دهد کشورهای درحال توسعه‌ای که همزمان با تشکیل سازمان جهانی تجارت در سال ۱۹۹۵ عضو این سازمان شده‌اند، میانگین تعرفه‌های کشاورزی را در سطح بالایی تثبیت کردند.

نمودار ۷. وضعیت میانگین تعرفه تثبیت شده و مورد عمل اعضای اولیه سازمان جهانی تجارت



مأخذ: همان.

کشورهایی مانند تونس، هند، مصر و پاکستان میانگین تعرفه کشاورزی خود را به ترتیب در سطح ۱۱۶، ۱۱۴، ۹۸ و ۹۶ درصد تثبیت کردند. ترکیه و کره جنوبی نیز تعرفه کشاورزی را در سطح ۶۱ و ۵۶ درصد تثبیت کردند. اگرچه میانگین تعرفه مورد عمل این کشورها پایین‌تر از تعرفه تثبیت شده است، اما چنین کشورهایی این اختیار را دارند تا در مواقع لزوم سطح تعرفه‌های کشاورزی خود را تا حد تعرفه‌های تثبیت شده افزایش دهند.

امتیاز تثبیت تعرفه در سطح بالا برای کشورهای در حال توسعه به تدریج کم‌رنگ شده است. تجربه کشورهای که در سال‌های اخیر عضو سازمان جهانی تجارت شدند، بیانگر این واقعیت است که دیگر امکان تثبیت تعرفه در سطح بالا برای کشورهای در حال توسعه وجود ندارد.

جدول ۶. وضعیت میانگین تعرفه تثبیت شده و مورد عمل اعضای جدید سازمان جهانی تجارت^۱

کشور	سال عضویت در سازمان جهانی تجارت	میانگین تعرفه تثبیت شده	میانگین ساده تعرفه مورد عمل
عربستان	۲۰۰۵	۱۵/۷	۵/۹
ویتنام	۲۰۰۷	۱۹/۱	۱۶/۳
روسیه	۲۰۱۲	۱۱/۲	۱۱/۶
مونتنگرو	۲۰۱۲	۱۰/۸	۱۰/۱
تاجیکستان	۲۰۱۳	۱۱/۴	۱۰/۷
یمن	۲۰۱۴	۲۵	۱۰/۴
قزاقستان	۲۰۱۵	—	۱۱/۶

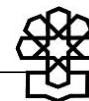
مأخذ: وبگاه سازمان جهانی تجارت.

تجربه کشورهای جدید نشان می‌دهد که بیشینه میانگین تعرفه تثبیت شده کشور متقاضی فراتر از ۲۵ تا ۳۰ درصد نخواهد رفت و حتی ممکن است اختیار تثبیت تعرفه از کشور در حال توسعه متقاضی الحاق سلب شود. بیشترین میانگین تعرفه تثبیت شده برای کشورهایی که در دهه اخیر عضو سازمان جهانی تجارت شدند ۲۵ درصد است که برای کشور فقیر و کمتر توسعه‌یافته یمن در نظر گرفته شده است. میانگین تعرفه تثبیت شده برای ویتنام، عربستان، تاجیکستان، روسیه و مونتنگرو به ترتیب ۱۹، ۱۵/۷، ۱۱/۴، ۱۱/۲ و ۱۰/۸ درصد است. قاعده کلی این است که کشورهای عضو اجازه افزایش میانگین تعرفه مورد عمل بیش از میانگین تعرفه تثبیت شده را ندارند، اگرچه روسیه به عنوان استثنایی بر این قاعده میانگین تعرفه مورد عمل خود را اندکی بیش از تعرفه تثبیت شده افزایش داده است.

آنچه که مشهود است در ایران تأکید بر کاهش میانگین ساده تعرفه بدون توجه به پراکنش و افزایش هدفمندی نظام تعرفه کشاورزی است. این تغییر شکلی و ظاهری ضمن اینکه هدف افزایش شفافیت نظام تعرفه‌ای بخش کشاورزی را به طور کامل محقق نکرده، سطح حمایتی و هدفمندی نظام تعرفه کشاورزی را نیز کاهش داده است.

در بحث تنوع ابزاری نیز نگاهی به نظام‌های تعرفه‌ای دیگر کشورها به خوبی بیانگر این واقعیت است که کشورهای توسعه‌یافته از قابلیت‌های سایر ابزارهای تعرفه غفلت نکرده‌اند. اطلاعات جدول ۷

۱. البته برای برخی از جزایر کوچک میانگین تعرفه کشاورزی فراتر از ۲۵ درصد تثبیت شده است که از آن جمله می‌توان به سامائو (۲۶/۶ درصد) و وانائو (۴۳/۶ درصد) اشاره کرد.



بیانگر این واقعیت است که کشوری مانند سوئیس در ۷۰ درصد خطوط تعرفه‌ای خود از تعرفه غیرارزشی استفاده کرده است. نروژ در ۵۰ درصد، آمریکا ۴۲ درصد، اروپا ۳۱ درصد، تایلند، قزاقستان و روسیه ۲۴ درصد، ژاپن و کانادا ۱۲ درصد، ازبکستان ۱۱ درصد و ایران تنها ۴ درصد از تعرفه غیرارزشی استفاده کرده است.

جدول ۷. وضعیت استفاده از ابزارهای تعرفه غیرارزشی در کشورهای منتخب

کشور	کشاورزی	صنعت
سوئیس	۷۰	۸۰
نروژ	۵۰	۰
آمریکا	۴۲	۳
اروپا	۳۱	۱
تایلند	۲۴	۷
قزاقستان	۲۴	۷
روسیه	۲۴	۷
کانادا	۱۲	۰
ژاپن	۱۲	۲
ازبکستان	۱۱	۵

مأخذ: همان.

تعرفه سهمیه‌ای نیز ابزار بسیار مناسبی برای حمایت مؤثر از تولیدکنندگان کشاورزی بدون آسیب زیاد به رفاه مصرف‌کنندگان است. در مذاکرات دور اروگوئه (۱۹۹۴-۱۹۸۶) تجارت کشاورزی به شکلی فراگیر تحت قوانین موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) قرار گرفت و با پایان یافتن این دور و ایجاد سازمان جهانی تجارت موانع غیرتعرفه‌ای محصولات کشاورزی حذف و تبدیل به تعرفه شد. اما بسیاری از کشورها سطح بسیار بالایی از تعرفه را جایگزین موانع غیرتعرفه‌ای حذف شده کردند، به گونه‌ای که فرصت‌های دسترسی به بازار برای بسیاری از کالاها در عمل حذف شد. برای چاره‌اندیشی چنین مشکلی سیستم تعرفه سهمیه‌ای برای تضمین حداقل دسترسی به بازار محصولات برقرار شد. در چارچوب این سیستم کشورها متعهد شدند دسترسی ۳ تا ۵ درصدی مصرف داخلی خود بر پایه آمارهای دوره ۱۹۸۶-۱۹۸۸ با تعرفه‌های داخل سهمیه فراهم کنند. در واقع این سیستم تعرفه‌ای برای تضمین حداقل دسترسی صادرکنندگان به بازار کالاهای مشمول تعرفه‌ای کردن بود. اما ابزار تعرفه سهمیه‌ای کاربرد گسترده‌ای در زمینه واردات کالاهای اساسی غیرخودکفا با قابلیت انبارداری دارد. این ابزار امکان واردات مورد نیاز با تعرفه‌های پایین را فراهم و واردات بیش از سهمیه را سخت یا غیرممکن می‌کند، اما مشکلاتی در زمینه شیوه اجرایی دارد.

اجرای تعرفه سهمیه‌ای در واقع توزیع حق واردات داخل سهمیه است. روش‌های مختلفی برای

اجرای سهمیه تعرفه‌ای شامل روش تعرفه مورد عمل (AT)^۱، شیوه نوبتی (FC)^۲، مجوز مبتنی بر تقاضا (LD)^۳، حراج (AU)^۴، تخصیص تاریخی (HI)^۵، تجارت دولتی (ST)^۶، گروه‌های تولیدکننده (PG)^۷، روش ترکیبی (MX)^۸، سایر روش‌ها (OT)^۹ و شیوه‌های نامعین (NS)^{۱۰} توسط کشورهای مختلف استفاده می‌شود.

برخی از کشورها با ابزار تعرفه مورد عمل و جاری تعرفه سهمیه‌ای را اجرا می‌کنند و در واقع محدودیتی برای واردات فراتر از سهمیه با تعرفه‌های بالاتر قائل نمی‌شوند. تعرفه‌های کاربردی امکان واردات بدون هیچ محدودیتی در سطح تعرفه‌های داخل سهمیه فراهم می‌کند. در سطح جهان حدود ۴۷ درصد اجرای تعرفه‌های سهمیه‌ای طی دوره ۱۹۹۵-۲۰۰۴ با این روش تخصیص یافته‌اند. این شیوه همانند اجرای تعرفه‌های عادی است و دارای مزایایی همچون شفافیت، پیش‌بینی‌پذیری و غیرتبعیض‌آمیز بودن است. این روش رانت اقتصادی ندارد و کمترین انحراف را ایجاد می‌کند. سایر روش‌ها مزیت کمتری نسبت به این روش دارند. چنین مکانیسمی برای کالاهای مهم و غیرخودکفا در ایران کاربردی نیست (جورین و لن‌ویلر، ۲۰۰۴^{۱۱}).

روش نوبتی برای اولین واردکننده اجازه واردات حتی تا حد تکمیل سهمیه را قائل است. طی دوره ۱۹۹۵-۲۰۰۴، ۱۰ درصد تعرفه‌های سهمیه‌ای با این روش تخصیص یافته‌اند. ایراد اصلی شیوه نوبتی در تصاحب تمام یا بخش عمده‌ای از سهمیه توسط بنگاه‌های تجاری بزرگ و دارای امکانات و لجستیک قوی است. ایراد دیگر این روش امکان زیان واردکنندگانی است که بعد از پر شدن سهمیه به بندر میزبان برای ورود کالا با تعرفه داخل سهمیه مراجعه می‌کنند که چنین ایرادی به ریسک‌گریزی واردکنندگان و احتمال عدم تکمیل سهمیه منجر می‌شود. همچنین این روش تمایزی بین صادرکنندگان پرهزینه و کم‌هزینه قائل نمی‌شود.

روش مجوز مبتنی بر تقاضا نسخه اصلاح شده و تغییر شکل یافته روش نوبتی است و واردکنندگان بایستی قبل از دوره واردات درخواست مجوز برای واردات کنند. چنانچه تقاضا برای مجوز بیش از مقدار سهمیه باشد، مقادیر تخصیص یافته به تناسب کاهش می‌یابد تا واردات با سهمیه برابر شود. از این روش طی دوره ۱۹۹۵-۲۰۰۴ برای تخصیص ۲۴ درصد سهمیه در سطح جهان استفاده شده و بعد از روش

-
1. Applied Tariff
 2. First serve- first Come
 3. License on Demand
 4. Auctioning
 5. Historical Import Allocation
 6. State Trading
 7. Producer Groups
 8. Mixed Allocation Methods
 9. Other
 10. Non-specified
 11. Jorin and Lengwiler



تعرفه مورد عمل بیشترین کاربرد را دارد. این روش تمایزی بین صادرکنندگان پرهزینه و کم‌هزینه قائل نمی‌شود. همچنین مجوز مبتنی بر تقاضا خطرانی همچون افزایش هزینه‌های حمل‌ونقل به واسطه کاهش میزان محموله را در پی دارد. در ایران برای اجرای چنین روشی باید تا حد امکان ثبت و صدور مجوز را در بسترهای نرم‌افزاری پیاده و از دخالت نیروی انسانی برای کاهش فسادزایی کاست.

روش تخصیص سهمیه‌ها با توجه به سابقه واردکنندگان (تخصیص تاریخی) ۵ درصد تخصیص سهمیه در سطح جهان را در سال ۱۹۹۹ به خود اختصاص داد. این روش با توجه به اینکه الگوی تجارت گذشته را مدنظر قرار می‌دهد، ریسک عدم تکمیل سهمیه‌ها و توزیع نامطلوب سهمیه را به همراه دارد. در این روش همچنین اولییتی برای انتخاب عرضه‌کنندگان کم‌هزینه وجود ندارد. روش‌های تخصیص سهمیه به بنگاه‌های تجارت دولتی و گروه‌های عمده تولیدکننده انحراف‌زاترین روش‌های تخصیص هستند. در سال ۱۹۹۹ بنگاه‌های تجارت دولتی تنها دو درصد و گروه‌های تولیدکننده یک درصد تخصیص سهمیه‌ها را به خود اختصاص دادند.

روش حراج از دید اقتصاددانان مناسب‌ترین شیوه شناخته می‌شود. از مزایای این روش شفافیت و درآمدزایی با انتقال تمام یا بخشی از رانت به دولت است. البته تخصیص سهمیه‌ها با این روش به ندرت صورت گرفته به طوری که تنها ۴ درصد سهمیه در سطح جهان با این روش اجرایی شده است. اینکه چرا روش حراج با وجود سازگاری با اصول رقابت و فسادزایی کمتر مورد اقبال قرار گرفته به چند دلیل عمده بر می‌گردد. نخستین ایراد این روش تکمیل نشدن سهمیه‌ها به دلیل عدم واردات است. در این روش این امکان وجود دارد که خریداران حق واردات، تبانی کرده و برای افزایش سود خود، بخشی از سهمیه را وارد نکنند. مشکل بعدی این روش احتمال زیان خریداران حق واردات به واسطه افزایش رقابت در خرید و نوسانات قیمت‌های جهانی است. در واقع چنانچه برای خرید سهمیه واردات کالایی، رقابت بین خریداران افزایش یابد، امکان حذف بخش عمده‌ای از رانت سهمیه و انتقال آن به دولت وجود دارد و در چنین شرایطی با اندک نوسان افزایشی قیمت‌های جهانی امکان زیان واردکنندگان وجود دارد (جورین و لن‌ویلر،^۱ ۲۰۰۴).

در جدول ۸ استفاده کشورهای مختلف و تعداد کالاهای مشمول روش‌های مختلف اجرای تعرفه سهمیه‌ای ارائه شده است.

جدول ۸. تعداد کالاهای مشمول روش‌های مختلف اجرای تعرفه سهمیه‌ای در کشورهای منتخب

کشور	ایسلند	ژاپن	نروژ	کره جنوبی	سوئیس	تایوان
روش اجرا	۱۹۹۵-۲۰۰۴		۱۹۹۵-۲۰۰۷			
تعرفه مورد عمل	۷۴۱		۱۲۳۰		۷۷	
حراج	۱۰۰		۱۰۰	۵۶	۴۵	۸۱
نوبتی					۲۳	
تخصیص تاریخی			۳۸	۱۷۰	۷	
مجوز مبتنی بر تقاضا		۱۴۳	۱۰	۲۰۰	۶۲	۱۴
ترکیبی		۱۱				
تجارت دولتی		۴۴		۱۰۰		
سایر روش‌ها		۱۱				
گروه‌های عمده تولیدکننده				۳۰		

مأخذ: لیم و بلنفورد، ۲۰۰۹.

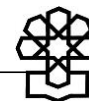
اطلاعات ارائه شده در جدول ۸ نشان‌دهنده استفاده زیاد از روش‌های تعرفه مورد عمل و مجوز مبتنی بر تقاضاست. ضمن اینکه برخی کشورها مانند کره جنوبی، نروژ و ژاپن از روش‌های متنوع برای کالاهای مختلف استفاده می‌کنند.

جدول ۹. نرخ تکمیل سهمیه در روش‌های مختلف

کشور	ایسلند	ژاپن	نروژ	کره جنوبی	سوئیس	تایوان
روش اجرا	۱۹۹۵-۲۰۰۴		۱۹۹۵-۲۰۰۷			
تعرفه مورد عمل	۲۶۸۸		۹۰۹۱		۱۰۰	
حراج	۴۴		۲۵	۴۲	۸۶۷	۴۵
نوبتی					۱۶۴۹	۰
تخصیص تاریخی			۹۴	۱۸۶	۱۶۴	
مجوز مبتنی بر تقاضا		۶۰	۳۵	۱۳۸	۶۵۹	۷۴
ترکیبی		۴۲		۱۰۷	۳۲۶	۷۴
تجارت دولتی		۱۰۷		۱۸۴		
سایر روش‌ها						
گروه‌های عمده تولیدکننده				۷۰		

مأخذ: همان.

اما همان‌گونه که اطلاعات جدول ۹ نشان می‌دهد نرخ تکمیل سهمیه در روش‌های مختلف از تکمیل فراتر از سهمیه در روش تعرفه مورد عمل تا تکمیل یک‌چهارم سهمیه در برخی از کشورها در روش حراج متفاوت است. البته با توجه به اینکه چگونگی حراج سهمیه و مدیریت آن در کشورهای مختلف، متفاوت است، اجرای آن در کشوری مانند سوئیس با مشکل عدم تکمیل سهمیه روبرو نشده است. در واقع نگاهی به نرخ تکمیل سهمیه در روش‌های مختلف در کشور سوئیس و مقایسه آن با

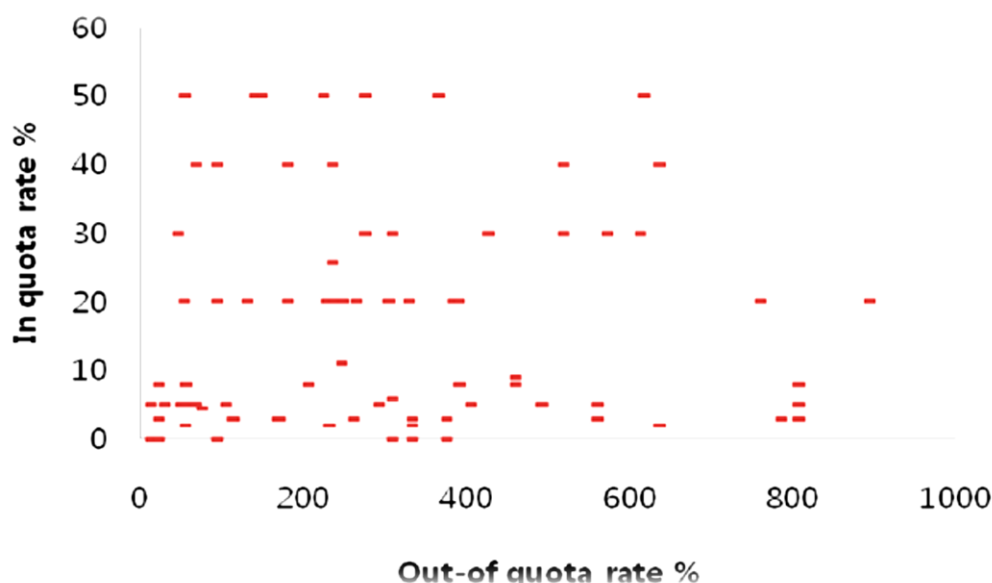


سایر کشورها نشان می‌دهد که فراتر از روش اجرا، شیوه اجرایی کردن هر یک از روش‌ها در تکمیل سهمیه بسیار مؤثر است. به نظر می‌رسد مطالعه شیوه اجرای روش‌های مختلف به‌ویژه روش حراج در کشور سوئیس برای اجرایی کردن روش حراج در ایران مفید و مؤثر باشد.

در ادامه برای بررسی مصادیق کالایی روش‌های اجرای تعرفه سهمیه‌ای، اجرای آن در کره جنوبی به صورت مختصر مرور شده است. ۲۱ درصد واردات کشاورزی در کره جنوبی در سال ۲۰۰۵ تحت رژیم تعرفه سهمیه‌ای انجام شده است و تولیداتی که تحت این رژیم قرار دارند ۴۹ درصد ارزش تولید کشاورزی در این کشور را تشکیل می‌دهند. متوسط تعرفه داخل سهمیه در این کشور ۱۸ درصد است و بیشترین تعرفه خارج سهمیه ۸۸۷ درصد است که برای منویک^۱ به کار می‌رود. کمترین تعرفه خارج سهمیه نیز ۹ درصد است که برای پرندگان، آرد و .. به کار می‌رود. متوسط ساده تعرفه خارج سهمیه در این کشور ۳۳۵ درصد است در حالی که متوسط تعرفه ساده کل محصولات کشاورزی ۶۴ درصد است. چنین تفاوتی در متوسط ساده تعرفه کل کالاها و متوسط تعرفه خارج سهمیه به خوبی بیانگر اهمیت و جایگاه ابزار تعرفه سهمیه‌ای در حمایت از کالاهای خاص است (لیم و بلنفورد، ۲۰۰۹).

در نمودار ۸ به خوبی ترکیب تعرفه داخل و خارج سهمیه در کشور کره نشان داده شده است. تعرفه داخل سهمیه در دامنه صفر تا ۵۰ درصد متغیر است، در حالی که تعرفه خارج سهمیه در دامنه ۹ تا ۸۰۰ درصد تغییر می‌کند. انحراف معیار تعرفه داخل و خارج سهمیه به ترتیب ۱۶ و ۲۵۵ درصد است. بالاترین تعرفه داخل سهمیه ۵۰ درصد است که برای عناب، سیر، فلفل قرمز، بلوط، پیاز و پرتقال استفاده می‌شود. دانه کنجد و روغن کنجد، چای سبز، بادام زمینی، شیرخشک کامل، شیر و خامه و کره مشمول تعرفه داخل سهمیه ۴۰ درصد هستند.

نمودار ۸. پراکنش تعرفه داخل و خارج سهمیه در کشور کره جنوبی



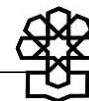
مأخذ: لیم و بلنورد، ۲۰۰۹.

در این کشور از ۱۰ روش ذکر شده ۶ روش به صورت ترکیبی به کار گرفته می‌شود که بعد از کانادا که از هفت روش متنوع استفاده می‌کند، بیشترین تنوع شیوه اجرایی در این کشور برقرار است. در کره جنوبی ۴۵ درصد اجرا توسط شیوه تخصیص تاریخی انجام می‌گیرد. بعد از آن مجوز مبتنی بر تقاضا و تجارت دولتی به ۴۲ و ۴۰ درصد در رتبه بعدی قرار دارند. کشور کره برای تولیدات حساس خود مانند برنج، سیر، فلفل قرمز، دانه کنجد و سیب زمینی از روش تجارت دولتی استفاده می‌کند.

جدول ۱۰. روش‌های اجرای سهمیه تعرفه‌ای در کره جنوبی

روش اجرا	محصولات مشمول
تجارت دولتی	برنج و سیر
ترکیب تجارت دولتی و حراج	پیاز، زنجفیل، کنجد، بادام زمینی، جینسس، پرتقال
ترکیب تجارت دولتی و مجوز مبتنی بر تقاضا	فلفل قرمز، لوبیا، سویا
مجوز مبتنی بر تقاضا	سیب زمینی، تخم پرندگان، میوه درختی، ارزن، سورگوم، عسل مصنوعی، کنجاله و ...
حراج	شیرخشک کامل، سایر شیرها، عناب
تخصیص تاریخی	شیر گاو، چای سبز، نشاسته سیب زمینی، لاکتوز، الکل، مالت، پرندگان، کره، مالت جو، ذرت، آرد سیب زمینی، سایر غلات
ترکیب تجارت دولتی و تخصیص تاریخی	جو
ترکیب تجارت دولتی، حراج و مجوز مبتنی بر تقاضا	عسل طبیعی
ترکیب حراج و مجوز مبتنی بر تقاضا	روغن کنجد و شیر خشک بدون چربی

مأخذ: همان.



مرور تجربه کره جنوبی بیانگر این واقعیت است که این کشور با وجود متوسط تعرفه خارج سهمیه‌ای ۳۳۵ درصدی ضمن حمایت از تولید داخلی کالاهای حساس، با استفاده از ترکیب‌های متنوع در اجرای سهمیه در پی حداقل کردن مشکلات مترتب بر این ابزار است. به عنوان نمونه برای کالایی مانند برنج که جایگاه استراتژیکی در اقتصاد کشاورزی این کشور دارد (مشابه گندم در ایران) از روش تجارت دولتی و برای برخی کالاها مانند عنب شیوه حراج به کار گرفته شده است. ضمن اینکه این کشور توجه زیادی به سابقه تاریخی تجار داشته و نزدیک به نیمی از تجارت سهمیه‌ای در این کشور با روش تخصیص تاریخی بین واردکنندگان توزیع می‌شود.

ارزیابی کلی از معیارهای ناظر بر درون‌زایی نظام تعرفه کشاورزی در سایر کشورها بیانگر این واقعیت است که بسیاری از کشورها با انتخاب هدفمند کالاهای مشمول تعرفه و به‌کارگیری ابزارهای متنوع تعرفه‌ای بدون تضعیف جنبه برون‌گرایی نظام تعرفه، حمایت هدفمند و مؤثری از کالاهای کشاورزی می‌کنند.

۶. ارزیابی معیارها و شاخص‌های برون‌نگری در نظام تعرفه کشاورزی دیگر کشورها

در سطح جهانی اطلاعات جدول ۱۱ به‌خوبی گویای این نکته است که بسیاری از کشورها خود را محصور و محکوم به کاهش تعداد طبقات تعرفه در راستای افزایش شفافیت نظام تعرفه نکرده‌اند. این کشورها بیش از آنکه در پی کاهش تعداد طبقات تعرفه به عنوان اصلاحی شکلی باشند، در پی افزایش هدفمندی نظام تعرفه کشاورزی هستند. در کشوری مانند سوئیس از ۱۵۵۸ طبقه تعرفه استفاده می‌شود و اروپا و آمریکا نیز به‌ترتیب ۸۲۴ و ۸۰۶ طبقه تعرفه در بخش کشاورزی استفاده می‌کنند. در مجموع ۶۶ کشور در جهان هم‌اکنون از بیش از ۱۴ طبقه تعرفه در نظام تعرفه کشاورزی خود بهره می‌گیرند، ۲۲ کشور بیش از ۱۰۰ طبقه تعرفه در نظام تعرفه بخش کشاورزی دارند، ۲۲ کشور بیش از ۳۰ طبقه تعرفه در نظام تعرفه کشاورزی دارند و ۲۳ کشور بیش از ۱۵ طبقه تعرفه در بخش کشاورزی استفاده می‌کنند.

اگرچه در مقایسه با بخش کشاورزی تعداد طبقات تعرفه در بخش صنعت در بسیاری از کشورها کمتر است، اما در این بخش نیز کشورها خود را ملزم به کاهش تعداد طبقات تعرفه نمی‌دانند و تعداد طبقات تعرفه در این بخش نیز در بسیاری از کشورها زیاد است.

جدول ۱۱. وضعیت تعداد طبقات تعرفه در بخش کشاورزی برای کشورهای منتخب

کشور	کشاورزی	صنعت
سوئیس	۱۵۵۸	۴۹۸۹
اروپا	۸۲۴	۱۱۱
آمریکا	۸۰۶	۵۳۳
نروژ	۸۰۱	۱۵
ژاپن	۳۱۹	۲۱۰
روسیه	۲۳۲	۲۰۴
کانادا	۲۰۰	۳۶
ترکیه	۱۴۸	۱۱۶
چین	۴۵	۷۶
پاکستان	۴۳	۲۳
مصر	۲۳	۹
ایران	۱۴	۱۴

مأخذ: سازمان جهانی تجارت.

بسیاری از کشورهای جهان اقدامی برای کاهش تعداد طبقات تعرفه انجام نداده‌اند و سطح حمایتی و هدفمند بودن نظام تعرفه کشاورزی برای آنها شاخص مهمتری است. دقت در تجربه مستند سایر کشورها نشان می‌دهد که تعدد طبقات تعرفه و بیشینه تعرفه بالا در کل و به‌ویژه در بخش کشاورزی از افزایش شفافیت نظام تعرفه متأثر نشده و بسیاری از کشورها تعداد زیاد طبقات تعرفه و تعرفه‌های بسیار بالا برای کالاهای خاص را در راستای افزایش حمایت و هدفمندی استفاده می‌کنند.

۷. ارزیابی و نتیجه‌گیری تحولات نظام تعرفه با رویکرد اقتصاد مقاومتی

در جمع‌بندی و تصویرسازی از آنچه در نظام‌های تعرفه سایر کشورها و ایران قابل مشاهده است، به وضوح روشن می‌شود که کشاورزی به عنوان فعالیتی توأم با مخاطره، اثرگذار بر امنیت غذایی و امنیت ملی و درگیر و مشمول ملاحظات غیربازاری بوده و سایر کشورها به جنبه درون‌زایی نظام تعرفه اهمیت بیشتری می‌دهند. کشورهای دنیا به نسبت بخش صنعت از این بخش حمایت تعرفه‌ای بالاتری می‌کنند. میانگین بالاتر تعرفه، تنوع ابزارهای تعرفه و کاربرد ابزار تعرفه سهمیه‌ای، سهم بالای فرازهای تعرفه و تعرفه‌های بیشینه در این بخش نمادی از توجه بیشتر بر حمایت تعرفه‌ای از بخش کشاورزی است. همچنین عموم کشورها در مسیر افزایش شفافیت و هم‌راستایی با معیارهای جهانی با هوشمندی، سطح حمایت هدفمند از کالاهای حساس بخش کشاورزی را کاهش نداده‌اند و وجود تعرفه‌های فراتر از ۱۰۰۰ درصد در برخی کشورها به خوبی گویای چنین وضعیتی است. تفاوت اندک میانگین ساده و وزنی تعرفه در بسیاری از کشورها و تنوع و تعدد موافقتنامه‌های تجاری نشان از حمایت تعرفه‌ای از کالاهای حساس وارداتی و واردات



آنها در چارچوب موافقتنامه‌های تجاری در قبال دریافت امتیاز معادل است. در مجموع الگوی موفق نظام تعرفه در مقیاس جهانی بر پایه ۶ ویژگی زیر استوار است:

- اولویت حمایت تعرفه‌ای بیشتر از بخش کشاورزی نسبت به بخش صنعتی،
- حرکت به سمت کاهش میانگین کلی تعرفه و حفظ و افزایش میانگین تعرفه مؤثر بخش کشاورزی،
- حرکت به سمت تنوع‌بخشی به ابزارهای تعرفه و استفاده متناسب و مناسب از ابزارهای تعرفه غیرارزشی،
- حرکت به سمت هدفمند کردن با اصلاح پراکنش، افزایش تعداد طبقات تعرفه و تعیین سطح مناسب تعرفه برای کالاها،
- حرکت به سمت استفاده حداقلی و هدفمند از تعرفه‌های بسیار بالا برای کالاهای خاص و حساس،
- حرکت به سمت نظام‌های تجارت ترجیحی و کسب امتیاز معادل برای کاهش ترجیحی تعرفه‌ها،
- به‌کارگیری ابزار تعرفه سهمیه‌ای برای حمایت از تولیدکنندگان کالاهای حساس بدون آسیب جدی به رفاه مصرف‌کنندگان.

در کنار تصویر کلی نظام‌های تعرفه‌ای در سطح جهان، ساختار کلی تعرفه کشاورزی در ایران به‌گونه‌ای است که با وجود سطح به نسبت بالای میانگین ساده تعرفه، میانگین وزنی تعرفه در این بخش بسیار پایین است. چنین وضعیتی که خود ناشی از پراکنش نامناسب تعرفه، نبود ابزارهای متنوع تعرفه‌ای و ساختار غیرهدفمند تعرفه در بخش کشاورزی است، تاکنون اصلاح و چاره‌اندیشی نشده است. قوانین متعددی نیز که در زمینه نظام تجارت و تعرفه بخش کشاورزی تاکنون تصویب و اجرا شده است، به‌طور عموم در پی اصلاح شکلی و کاهش یا افزایش موانع غیرتعرفه‌ای در این بخش بوده‌اند. مجموعه قوانین ناظر بر کاهش تعداد طبقات و سقف تعرفه، حذف تدریجی موانع غیرتعرفه‌ای از یکسو که همگی در راستای افزایش شفافیت و آزادی تجارت کشاورزی وضع شده‌اند و قوانینی که مجوز برگشت موانع غیرتعرفه‌ای برای بخش کشاورزی هستند، جملگی از هدف اصلی و اساسی اصلاح نظام تعرفه کشاورزی که افزایش سطح حمایتی هدفمند این نظام در عین افزایش شفافیت آن است چشم‌پوشی کردند.

ارزیابی مختصر تحولات نظام تعرفه کشاورزی از منظر معیارها و شاخص‌های مبتنی بر رویکردهای اقتصاد مقاومتی در برنامه‌های توسعه در جدول ۱۲ خلاصه شده است. خلاصه وضعیت تحولات نظام تعرفه کشاورزی از منظر رویکرد درون‌زایی بسیار نامناسب است و تحول مثبتی در شاخص‌های ناظر بر جنبه‌های حمایت‌گرایی، هدفمندی و تنوع‌بخشی در نظام تعرفه مشاهده نمی‌شود.

جدول ۱۲. تحول معیارها و شاخص‌های نظام تعرفه کشاورزی منطبق بر رویکردهای اقتصاد مقاومتی

برنامه پنجم	برنامه چهارم	برنامه سوم	برنامه دوم	برنامه اول			
+	+	++	+	++	میانگین ساده تعرفه	حمایت‌گرایی	رویکرد درون‌زایی
-	-	-	-	-	میانگین وزنی تعرفه		
-	عدم ارزیابی	عدم ارزیابی	عدم ارزیابی	عدم ارزیابی	واردات با تعرفه کمینه		
-	-	-	-	-	تعرفه بین گروهی	هدفمندی	
-	-	-	-	-	تعرفه کالایی		
-	-	-	-	-	درصد ابزارهای غیرارزشی	تنوع ابزاری	
+	+	+	+	+	سهم تعرفه ارزشی	تطابق با قوانین جهانی	رویکرد برون‌نگری
-	+	+	-	-	وضعیت موانع غیرتعرفه‌ای		
+	-	+	-	+	تعداد طبقات تعرفه		
-	-	-	-	-	تعرفه کالاهای وارداتی	قابلیت عقد موافقتنامه	
-	-	-	-	-	ابزارهای فنی و بهداشتی	به هنگام‌سازی	

مأخذ: فریادرس، ۱۳۸۴ و ۱۳۹۳ و یافته‌های گزارش^۱.

میانگین ساده تعرفه کشاورزی در برنامه‌های اول و سوم توسعه در سطح بالا و در سایر برنامه‌ها نیز در سطح قابل قبولی قرار داشته است. اما سایر شاخص‌های تقویت‌کننده رویکرد درون‌زایی سطح مناسبی ندارند. میانگین وزنی تعرفه پایین است و حجم بالایی از واردات با تعرفه حداقل انجام می‌گیرد. از سویی نظام تعرفه فاقد هدفمندی در پراکنش تعرفه بین گروه‌های کالایی و کالاهای مختلف بوده و حداقل استفاده را از ابزارهای متنوع تعرفه‌ای دارد. از منظر تحولات صورت گرفته نیز با وجود سطح قابل قبول میانگین ساده تعرفه، متوسط تعرفه محصولات کشاورزی در مسیر کاهش قرار دارد.

بررسی وضعیت نظام تعرفه کشاورزی از منظر برون‌گرایی وضعیت مناسب‌تری را نشان می‌دهد. از ابزار تعرفه ارزشی در تمامی برنامه‌های توسعه به عنوان شاخص شفافیت نظام تعرفه استفاده نزدیک به ۱۰۰ درصدی شده است. تحولات موانع غیرتعرفه‌ای روند متناوبی را طی کرده است. با وجود پوشش کامل موانع غیرتعرفه‌ای در برنامه‌های اول و دوم، چنین موانعی در راستای مواد (۱۱۵) قانون برنامه سوم و ماده (۳۳) قانون برنامه چهارم توسعه حذف شدند. اما به واسطه ضعف نظام تعرفه از منظر درون‌زایی، سیاستگذار ناچار به بازگرداندن این موانع در برنامه پنجم توسعه شد.

نظام تعرفه کشاورزی از نگاه شاخص تعداد طبقات تعرفه نیز تحولات مختلفی را پشت سر گذاشته

۱. علامت + بیانگر تحول مثبت نظام تعرفه از منظر رویکرد مربوطه و علامت - بیانگر تحول منفی است.



است. تحولات این شاخص از حیث تقویت رویکرد برون‌گرایی در برنامه‌های اول، سوم و پنجم مثبت و در برنامه‌های دوم و چهارم منفی است. اما صرف‌نظر از تحولات تعداد طبقات تعرفه از منظر رویکرد برون‌گرایی چنین تحولاتی به‌ویژه در سال‌های برنامه پنجم چالش‌ها و مشکلاتی دیگر به شرح ذیل برای بخش کشاورزی ایجاد کرده و شاخص‌های دیگر (به‌ویژه شاخص‌های ناظر بر درون‌زایی نظام تعرفه) را تضعیف کرده است.

• مصوبه کاهش تعداد طبقات با سه قانون مصوب مجلس شورای اسلامی در تعارض است. در شرایطی که در ماده (۱۶) قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی، قانون تمرکز وظایف و ماده (۱۰۳) قانون برنامه پنجم امکان و اختیار تعیین تعرفه، سهمیه و ابزارهای تعرفه به وزارت جهاد کشاورزی سپرده شده است، چنین قانونی در عمل اختیار وزارت جهاد کشاورزی را محدود می‌کند.

• این مصوبه دامنه اختیار سیاستگذار در وضع تعرفه متناسب بر کالاها را محدود کرده و تعیین تعداد محدود طبقات تعرفه در عمل به وضع تعرفه بالاتر یا پایین‌تر از سطح مورد نیاز منجر می‌شود. چنین فرآیندی به زیان تولیدکننده و یا مصرف‌کنندگان می‌انجامد و هدفمندی نظام تعرفه را متأثر می‌کند.

• نکته دیگر سقف تعرفه‌ای است که سایر کشورها برای حمایت از محصولات کشاورزی در نظر می‌گیرند که فاصله بسیار زیادی با سقف تعرفه‌ای در ایران دارد. در مجموع آنچه باید هدف دولت قرار گیرد اصلاح پراکنش تعرفه و هدفمند کردن آن است و اصلاح شکلی برای رفع مشکلات در بدنه اجرایی به ناکارآمدی بیشتر نظام تعرفه منجر می‌شود. مشاهده تعدد طبقات تعرفه در سایر کشورها نشان می‌دهد که حرکت به سمت کاهش تعداد طبقات تعرفه مختص ایران بوده و سایر کشورها در راستای هدفمندسازی نظام تعرفه حرکت می‌کنند.

• مشکل دیگر نگرش شکلی به نظام تعرفه، عدم اصلاح آن در جهت امضای موافقتنامه‌های تجاری است. عموم کالاهای وارداتی بخش کشاورزی تعرفه بسیار پایین دارند و هر ساله حجم زیادی کالای کشاورزی با تعرفه حداقلی بدون اخذ امتیازهای متقابل از کشورهای مختلف وارد کشور می‌شود. اگر به جای اصلاح شکلی نظام تعرفه، تمرکز بر اصلاح واقعی و هدفمند کردن آن قرار گیرد، منافع زیادی از سمت واردات کشاورزی قابل دستیابی است.

• چالش دیگری که کاستن از سقف تعرفه در چارچوب کاهش طبقات تعرفه، ایجاد کرده، سلب کردن امکان حمایت مؤثر و لازم از کالاهای حساس نیازمند حمایت تعرفه‌ای است. چنین تصمیمی فشار بر بخش کشاورزی را برای توسل غیرضرور به ابزارهای تعرفه غیرارزشی افزایش داده و به جای افزایش شفافیت نظام تعرفه، به پیچیدگی و فسادزایی آن می‌افزاید.

• تعارض جدی با برنامه اقتصاد مقاومتی و تأکید این برنامه بر مقاوم‌سازی اقتصاد داخل

• کاهش غیرضرور سقف تعرفه و سخت کردن وضع تعرفه مناسب در فرآیند عضویت در سازمان

جهانی تجارت برای کالاهای حساس و خاص کشاورزی

در بحث معیارهای قابلیت عقد موافقتنامه و بهنگام‌سازی موانع فنی و بهداشتی نیز نظام تعرفه کشاورزی تحول مثبت قابل ملاحظه‌ای ندارد.

پیشنهادها

برای اصلاح نظام تعرفه کشاورزی در مسیر رویکردهای اقتصاد مقاومتی با توجه به خلاصه وضعیت نظام فعلی تعرفه (جدول) راهکارهای زیر قابل توصیه است:

۱. توجه به ویژگی‌ها و کارکردهای خاص بخش کشاورزی و اولویت این بخش برای حمایت تعرفه‌ای نسبت به بخش صنعت.

۲. اصلاح پراکنش تعرفه بین کالایی و هدایت حمایت تعرفه‌ای به سمت کالاهای هدف.

۳. بسترسازی برای اجرای ابزارهای متنوع تعرفه‌ای به ویژه ابزار تعرفه سهمیه‌ای.

۴. در راستای اقتصاد مقاومتی و درون‌زایی و برون‌نگری در عرصه اقتصاد کشاورزی ترتیبی اتخاذ شود تا ضمن افزایش سطح تعرفه کالاهای مهم و وارداتی بخش کشاورزی، واردات چنین کالاهایی در چارچوب موافقتنامه‌های تجاری در قبال دریافت امتیاز از شرکای تجاری صورت گیرد.

۵. سطح و پراکنش تعرفه‌های بخش کشاورزی و مواد غذایی به گونه‌ای اصلاح شود که میانگین وزنی تعرفه در این بخش برابر یا بیشتر از میانگین اسمی تعرفه‌های بخش کشاورزی شود.

۶. با توجه به ضعف در جنبه‌های درون‌زایی نظام تعرفه، سیاست کاهش تعداد و سقف تعرفه کشاورزی متوقف شود.

۷. تمرکز بر میانگین وزنی تعرفه در بخش کشاورزی و پایش شکاف بین میانگین تعرفه اسمی و وزنی بخش کشاورزی به عنوان شاخص افزایش قدرت حمایتی این ابزار.

۸. برای اصلاح نظام جنبه‌های درون‌زایی و برون‌نگری نظام تعرفه با محوریت جنبه درون‌زایی نظام تعرفه مدنظر قرار گیرد.

۹. با توجه به تجربه کشورهایی که در چند سال اخیر عضو سازمان جهانی تجارت شده‌اند، بسیار بعید است که بتوان میانگین تعرفه بخش کشاورزی را به فراتر از سطح فعلی (۳۰ درصد) افزایش داد. ضمن اینکه در شرایط الحاق کلیه موانع غیرتعرفه‌ای (ممنوعیت و مجوز) حذف خواهد شد و قیمت تضمینی و یارانه نهاده در شمول یارانه‌های مشمول کاهش و مورد حذف قرار خواهند گرفت. چنانچه وضعیت پراکنش تعرفه محصولات کشاورزی اصلاح نشود، با توجه به فشارهای وارد شده در هنگام الحاق، تعرفه کالاهای اساسی بخش کشاورزی در حداقل ممکن تثبیت و امکان حمایت تعرفه‌ای از چنین کالاهایی سلب خواهد شد. از این رو برای ورود به مذاکرات الحاق پراکنش تعرفه‌های کشاورزی باید به گونه‌ای اصلاح شود که سطح تعرفه محصولات هدف (کالاهای اساسی) و از ابزارهای مناسب



تعرفه‌ای برای حمایت از آنها استفاده شود.

۱۰. به‌کارگیری ابزار تعرفه سهمیه‌ای برای حمایت از تولیدکنندگان کالاهای حساس بدون آسیب جدی به رفاه مصرف‌کنندگان.

منابع و مأخذ

۱. فریادرس، ولی‌الله. کشاورزی و سازمان جهانی تجارت، جلد ۵ مقررات دسترسی به بازار در بخش کشاورزی ایران، مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، تهران، ۱۳۸۴.
۲. فریادرس، ولی‌الله. اصلاح نظام تعرفه واردات محصولات اساسی بخش کشاورزی ایران، مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی، ۱۳۹۳.
۳. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، مقررات صادرات و واردات و جداول ضمیمه، سال‌های مختلف.
۴. وبگاه سازمان جهانی تجارت <http://stat.wto.org>.
5. Robert Jorin and Yvan Lengwiler, Learning from Financial Markets: Auctioning Tariff –Rate Quotas in Agricultural Trade, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 140(4): 521-541, 2004.
6. Song Soo Lim and David Blanford, Korea's Tariff Rate Quota System: Impact of the Doha Development Agenda Proposals, *Journal of Korea Trade*, Vol. 13, No. 2, May 2009, 1-19, 2009.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۸۶۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اصلاح نظام تعرفه کشاورزی در راستای اقتصاد مقاومتی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)

تهیه و تدوین: ولی‌الله فریادرس

مدیر مطالعه: محمدرضا محمدخانی

ناظران علمی: محسن صمدی، مهراڻ برادران نصیری

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام تعرفه کشاورزی

۲. اقتصاد مقاومتی

۳. شاخص‌های حمایت‌گرایی

۴. شاخص‌های برون‌گرایی و درون‌زایی در نظام تعرفه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۳/۱۶