

مدیریت واردات:

ضرورت‌ها، ابزارها و راهبرد سیاستی



حمید زمان‌زاده*



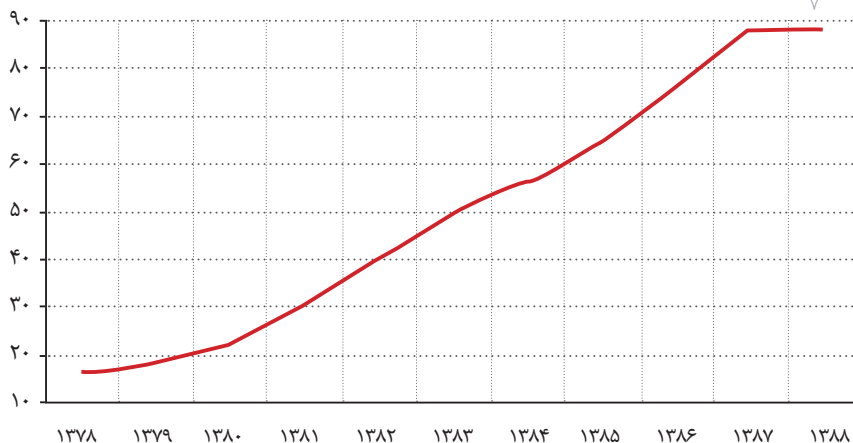
مقدمه

مدیریت واردات از سوی سیاستگذاران اقتصادی تبیین شد. تحلیلگران و سیاستگذاران اقتصاد ایران در این موضوع با مجموعه‌ای از سؤالات مواجه هستند. وضعیت روند واردات در ایران چگونه است؟ مهم‌ترین ویژگی‌های واردات در اقتصاد ایران چیست؟ پیامدهای روند کنونی واردات برای اقتصاد کشور چیست؟ آیا ضرورتی برای مدیریت واردات

مدیریت واردات همواره مورد توجه سیاستگذاران و تحلیلگران اقتصادی کشور بوده است. اما پس از بیانات مقام معظم رهبری در جمع کارگزاران و مسئولان نظام بر لزوم مدیریت واردات، این موضوع در کانون توجهات قرار گرفت و سیاست‌های مختلفی در راستای

* کارشناس ارشد پژوهشی، گروه پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی.

نمودار ۱- ارزش واردات (میلیارد دلار)



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

منظور، مجموعه‌ای از شاخص‌های واردات مورد توجه قرار می‌گیرد. یک شاخص مهم، میزان واردات است. نمودار ۱ روند واردات ایران را در یک دهه گذشته نشان می‌دهد. میزان واردات در ایران با یک روند صعودی از حدود ۱۶ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۸، به بیش از ۸۸ میلیارد دلار (بیش از ۵ برابر) در سال ۱۳۸۸ رسیده است.

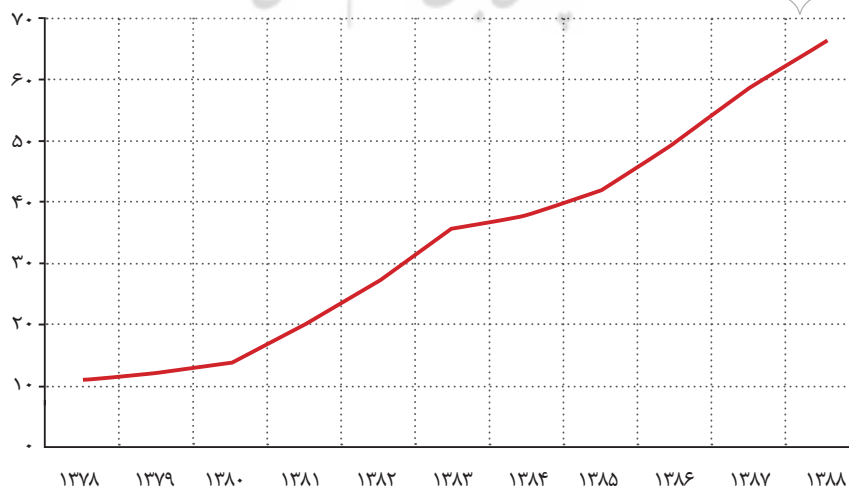
صرف‌نظر از روند صعودی واردات، مسأله مهم دیگر این است که منابع ارزی لازم برای این حجم عظیم واردات از کجا تأمین می‌گردد. کسری تراز تجاری بدون نفت در دهه گذشته به‌طور مداوم افزایش یافته است و با یک روند صعودی از ۱۱ میلیارد دلار در سال ۷۸ به ۶۶ میلیارد دلار (شش برابر) در سال ۸۸ رسیده است (نمودار ۲). این امر

در اقتصاد ایران وجود دارد؟ مهم‌ترین ابزارهای مدیریت واردات و راهبرد سیاستی مطلوب برای مدیریت واردات در اقتصاد ایران چیست؟ پاسخ به این سؤالات، تا حدودی کم و کیف این امر را تعیین می‌نماید. مقاله حاضر به جوانب متفاوت موضوع مدیریت واردات از جمله ضرورت‌ها، ابزارها و راهبرد سیاستی جهت مدیریت واردات می‌پردازد.

۱. ترسیم وضعیت واردات در اقتصاد ایران

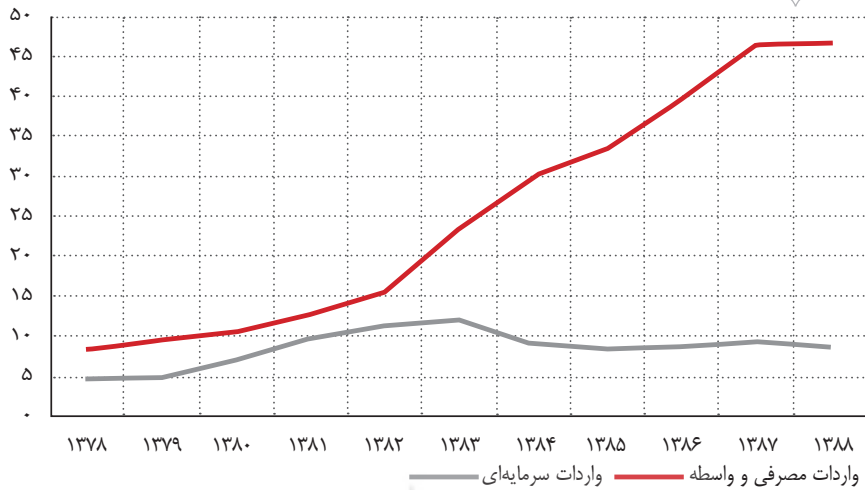
وضعیت واردات در اقتصاد ایران چگونه است؟ اساساً آیا تغییر در فرآیند مدیریت واردات ضرورت دارد؟ برای پاسخ به این سؤال، ابتدا باید وضعیت کنونی واردات را در اقتصاد کشور بررسی نمود. برای این

نمودار ۲- کسری تراز تجاری بدون نفت (میلیارد دلار)



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

نمودار ۳- ترکیب واردات گمرکی در اقتصاد ایران (میلیارد دلار)



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

مجموعه شاخص‌های ارزیابی واردات در اقتصاد کشور اعم از حجم واردات، نحوه تأمین مالی واردات و سهم کالاهای سرمایه‌ای در ترکیب واردات، وضعیت نگران‌کننده‌ای را ترسیم می‌کند. به علاوه، باید توجه کرد که آمار فوق در مورد واردات، صرفاً آمارهای رسمی واردات به کشور است. اگر واردات کالای قاچاق را نیز به این مجموعه اضافه نماییم، با توجه به اینکه تقریباً تمام واردات قاچاق مربوط به واردات کالاهای مصرفی می‌شود، وضعیت واردات کشور نگران‌کننده‌تر نیز خواهد شد. در بخش دوم مقاله حاضر به تحلیل و بررسی پیامدهای واردات بر اقتصاد ایران می‌پردازیم.

۲. پیامدهای روند کنونی واردات

عموم اقتصاددانان بر این باورند که گسترش تجارت خارجی و هم‌پیوندی اقتصادی هر کشور با سایر کشورها، یکی از عوامل رشد و توسعه اقتصادی است و البته مبنای علمی محکمی برای اثبات این ادعا وجود دارد. بر مبنای این منطق، افزایش واردات در ایران می‌تواند به‌عنوان یک مقوله مثبت ارزیابی گردد. اما در اقتصاد ایران مشکل اینجاست که واردات، متکی به درآمدهای ناشی از صادرات غیرنفتی نیست و بخش عمده آن از طریق درآمدهای نفتی تأمین می‌گردد. نقش تعیین‌کننده درآمدهای نفتی در واردات کشور موجب شده است که افزایش واردات نه به هم‌پیوندی اقتصاد ایران با اقتصاد جهانی، که به وابستگی اقتصاد کشور به اقتصاد جهانی و درآمدهای نفتی منتهی گردد.

بیانگر این موضوع است که بخش اعظم واردات در کشور (بیش از ۶۰ درصد) از محل منابع ارزی حاصل از فروش نفت تأمین مالی می‌شود و واردات ایران به درآمدهای نفتی وابسته است.

شاخص مهم دیگر، ترکیب واردات است. واردات را می‌توان به واردات کالاهای سرمایه‌ای، واسطه‌ای و مصرفی تفکیک نمود. مسأله بسیار مهم، میزان واردات کالاهای سرمایه‌ای از خارج است، زیرا عمدتاً این بخش از واردات است که ظرفیت‌ها و توان تولیدی کشور را افزایش داده و حامل تکنولوژی به کشور می‌باشد. ترکیب واردات ایران در یک دهه گذشته در نمودار ۲ نشان می‌دهد که واردات کالاهای سرمایه‌ای تا سال ۱۳۸۳ روند صعودی داشته است و پس از آن، با وجود افزایش واردات، با کاهش مواجه شده است و تا حدود ۹ میلیارد دلار ثابت مانده است. این امر نشان می‌دهد که گسترش واردات به کشور، کمتر در جهت افزایش ظرفیت‌های تولیدی کشور به‌وسیله واردات کالاهای سرمایه‌ای بوده و بیشتر به واردات کالاهای واسطه‌ای - که عمدتاً در مراحل پایانی زنجیره تولید قرار دارند و با ایجاد ارزش افزوده اندک به مصرف می‌رسند - و کالاهای مصرفی تخصیص یافته است.

مجموعه شاخص‌های ارزیابی واردات در اقتصاد کشور اعم از حجم واردات، نحوه تأمین مالی واردات و سهم کالاهای سرمایه‌ای در ترکیب واردات، وضعیت نگران‌کننده‌ای را ترسیم می‌کند

هدف حمایت از تولید داخلی قرار گیرد. مسأله مهم دیگر این است که بر اساس گزارش‌های ستاد مبارزه با قاچاق، واردات کالای قاچاق به کشور در سال‌های اخیر رو به افزایش بوده است. با توجه به هزینه‌های واردات کالاهای قاچاق به کشور، کنترل و مهار واردات زیرزمینی و قاچاق در ردیف اهداف مهم مدیریت واردات قرار می‌گیرد. از دیگر اهداف مدیریت واردات می‌توان به مواردی نظیر حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و در نهایت، بهبود تراز پرداخت‌ها و انباشت ذخایر ارزی کشور اشاره کرد.

۴. ابزارهای مدیریت واردات

از مهم‌ترین ابزارهای مدیریت واردات می‌توان به محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای، محدودیت‌های تعرفه‌ای و تعدیل نرخ ارز اشاره نمود.

۴-۱. محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای

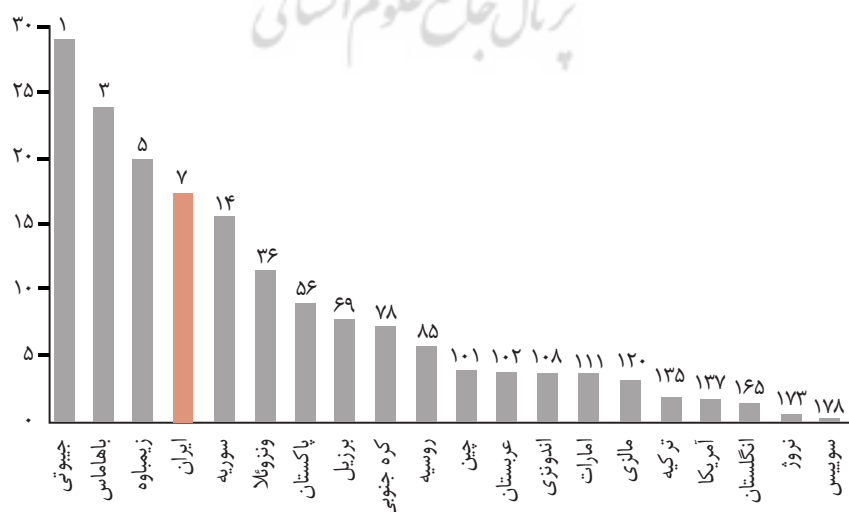
محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای شامل ممنوعیت واردات، سهمیه‌بندی واردات و محدودیت‌های فنی و استانداردهای خاص در واردات می‌باشند. در واقع دولت می‌تواند در حیطه محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای، با وضع قوانینی، واردات یک کالا را ممنوع کند یا با ایجاد سهمیه‌بندی، واردات یک کالا را کنترل و محدود نماید و یا با وضع استانداردها و محدودیت‌های فنی خاص، واردات یک کالا را کنترل کند. دولت می‌تواند با افزایش محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای از میزان واردات بکاهد

با توجه به وضعیت و جایگاهی که واردات در اقتصاد کشور به خود اختصاص داده است، پیامدهای روند کنونی واردات برای اقتصاد کلان کشور، چشم‌انداز روشنی را ارائه نمی‌کند. روند کنونی واردات موجب شده است که توانایی تولیدکنندگان داخلی در رقابت با تولیدکنندگان خارجی تضعیف شده و بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی توجیه اقتصادی خود را از دست بدهند. در نتیجه تولید داخلی و رشد اقتصادی تحت تأثیر منفی واردات قرار گرفته و به تبع آن با محدود شدن اشتغال‌زایی در اقتصاد کشور، روند کنونی واردات افزایش میزان بیکاری را نیز در پی داشته است.

۳. اهداف مدیریت واردات

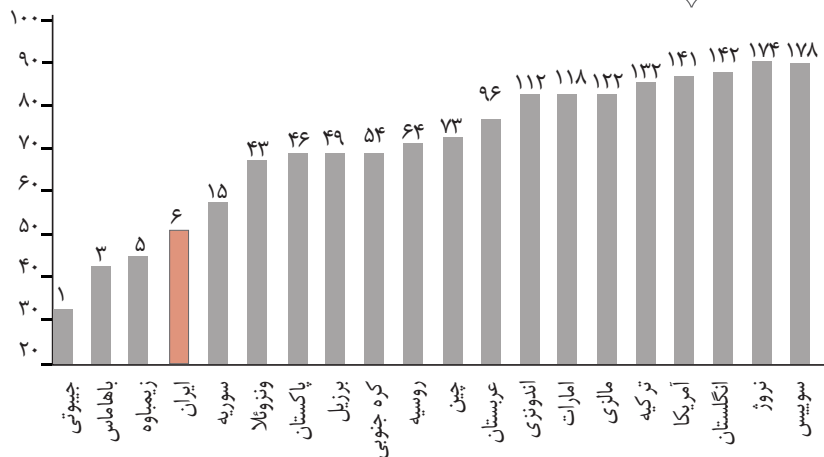
با توجه به پیامدهای منفی روند کنونی واردات بر میزان تولید و اشتغال کشور، قطعاً حمایت از تولید داخلی و افزایش رشد اقتصادی و به تبع آن حفظ و گسترش فرصت‌های شغلی در صدر فهرست اهداف مدیریت واردات، قرار دارد. با این حال، باید توجه داشت که حمایت از تولید و اشتغال داخلی در برابر واردات کالاهای خارجی، نمی‌تواند از طریق بستن مرزهای کشور و ممنوع کردن واردات و ایجاد شرایط انحصاری برای تولیدکنندگان داخلی فراهم گردد، زیرا این روند اگرچه می‌تواند در کوتاه‌مدت، اثرات مثبت محدودی داشته باشد، اما در بلندمدت به تضعیف بیشتر تولید داخلی خواهد انجامید. بنابراین، حفظ فضای رقابتی و جلوگیری از انحصار در اقتصاد داخلی باید در کنار

نمودار ۴- شاخص تعرفه و رتبه تعرفه برای کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۰



منبع: گزارش شاخص آزادی تجاری، بنیاد هریتیج.

نمودار ۵- شاخص آزادی تجاری و رتبه آزادی تجاری برای کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۰



منبع: گزارش شاخص آزادی تجاری، بنیاد هریتیج

۵. راهبرد سیاستی برای مدیریت واردات: از سیاست تعدیل نرخ ارز تا دیوار غیر تعرفه‌ای

جهت ارائه راهبرد سیاستی برای مدیریت مطلوب واردات، باید ابتدا به تحلیل و بررسی علل بنیادی وضعیت نگران‌کننده واردات پرداخت. با مشخص شدن علل این وضعیت و توجه به میزان قابلیت هر یک از ابزارهای مدیریت واردات در تأمین اهداف، می‌توان سیاست راهبردی جهت مدیریت و اصلاح وضعیت واردات ارائه داد.

۵-۱. علت وضعیت نگران‌کننده واردات چیست؟

علت اساسی وضعیت نگران‌کننده واردات در اقتصاد ایران، ارزان بودن کالاهای وارداتی در مقایسه با تولیدات داخلی است. این امر موجب شده است تا از یک طرف تقاضا برای کالاهای وارداتی نسبت به تقاضای کالاهای داخلی به سرعت گسترش یابد و از طرف دیگر، واردات کالاهای سرمایه‌ای نسبت به واردات کالاهای واسطه‌ای و مصرفی برای عوامل و کارگزاران اقتصادی توجیه اقتصادی کمتری نداشته باشد. سؤال اساسی این است که چرا قیمت کالاهای وارداتی نسبت به قیمت‌های داخلی ارزان است؟ بر اساس قانون برنامه چهارم توسعه، اعمال محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای به صورت ممنوعیت واردات و سهمیه‌بندی واردات ممنوع است. آیا علت اصلی ارزان بودن کالاهای وارداتی، به اعمال محدودیت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای در سطح پایین و به میزان اندک مربوط است؟ برای این منظور شاخص تعرفه

و در مقابل، با کاهش محدودیت‌ها، واردات را گسترش دهد.

۴-۲. محدودیت‌های تعرفه‌ای

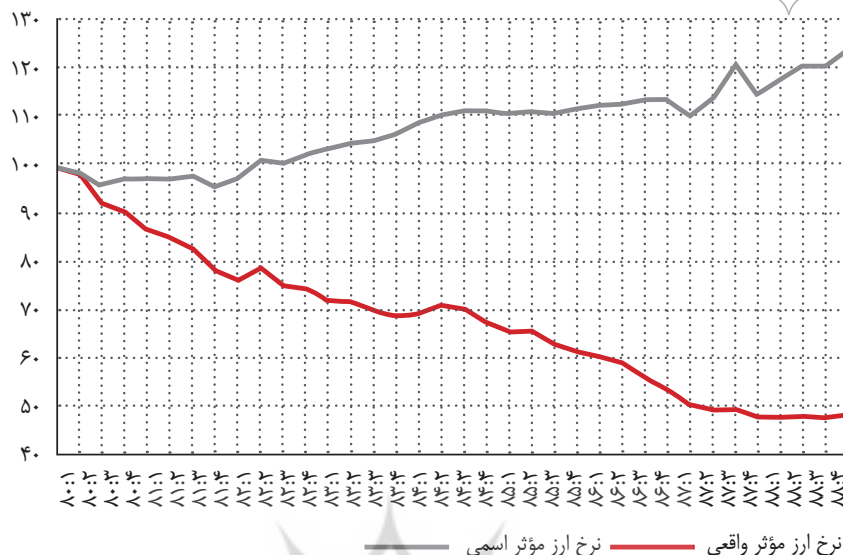
محدودیت‌های تعرفه‌ای شامل تعرفه بر ارزش و تعرفه بر واحد کالاهای وارداتی است. اعمال تعرفه بر یک کالای وارداتی در واقع شبیه به سازوکارهای مالیاتی عمل می‌کند. افزایش تعرفه بر یک کالای وارداتی از طریق افزایش قیمت آن کالا در داخل، موجب کاهش واردات آن کالا می‌شود.

۴-۳. تعدیل نرخ ارز

افزایش نرخ ارز (کاهش ارزش پول ملی در مقابل سایر پول‌ها) به معنای گران شدن قیمت کالاهای خارجی در داخل و در مقابل، ارزان شدن کالاهای داخلی در خارج است. بنابراین افزایش نرخ ارز، از طریق افزایش قیمت کالاهای وارداتی، موجب کاهش واردات کالاها می‌گردد و در مقابل، کاهش نرخ ارز، واردات را افزایش می‌دهد. البته آنچه در مورد نرخ ارز مهم است، نرخ واقعی ارز است که باید مورد توجه و تأکید قرار گیرد.

مشکل اینجاست که واردات در ایران متکی به درآمدهای ناشی از صادرات غیرنفتی نیست و بخش عمده آن از طریق درآمدهای نفتی تأمین مالی می‌گردد

نمودار ۶- تحولات نرخ ارز مؤثر اسمی و واقعی (۱۰۰=۱۳۸۰)



منبع: محاسبه شده بر اساس داده‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و صندوق بین‌المللی

با سایر کشورهای جهان نشان می‌دهد که ایران در ردیف بالاترین کشورهای در وضع محدودیت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای قرار دارد. این امر نشان می‌دهد که در واقع، پایین بودن محدودیت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای در ایران، نمی‌تواند به‌عنوان علت واردات گسترده در کشور مورد تأکید قرار گیرد. پرسش این است که علت اصلی ارزان بودن کالاهای وارداتی در ایران چیست؟ آیا نرخ ارز عامل اصلی است؟ بررسی روند نرخ ارز مؤثر اسمی و حقیقی در ایران نشان می‌دهد که اگرچه از سال ۱۳۸۰ تا سال ۱۳۸۸، نرخ ارز مؤثر اسمی از ۱۰۰ به ۱۲۴ (حدود ۲۴ درصد) افزایش یافته است، اما در همین زمان، نرخ ارز مؤثر واقعی به قیمت‌های سال ۱۳۸۰، با کاهش مداوم از ۱۰۰ به کمتر از ۴۸ (حدود ۵۲ درصد) کاهش یافته است (نمودار ۶). علت اصلی این کاهش در نرخ ارز مؤثر واقعی، بالا بودن تورم داخلی نسبت به تورم خارجی (شرکای تجاری ایران) بوده است. کاهش مداوم نرخ واقعی ارز (تقویت ارزش ریال نسبت به سایر ارزها) دقیقاً به معنای ارزان شدن کالاهای وارداتی نسبت به کالاهای داخلی است. بنابراین، با توجه به

و شاخص آزادی تجاری ایران در میان ۱۷۸ کشور جهان مورد بررسی قرار می‌گیرد. شاخص تعرفه، میانگین وزنی تعرفه‌های تجاری کشورها را اندازه می‌گیرد. بر اساس گزارش سال ۲۰۱۰، ایران با میانگین تعرفه ۱۷/۴ در ردیف هفتم بالاترین میزان تعرفه در میان ۱۷۸ کشور جهان قرار دارد (نمودار ۴). این در حالی است که میانگین تعرفه جهانی برابر ۶/۷۵ بوده است. در همین سال، سوئیس با میانگین تعرفه صفر در کنار کشورهایی مانند سنگاپور و هنگ‌کنگ، پایین‌ترین میزان تعرفه را به خود اختصاص داده است.

شاخص آزادی تجاری نیز یک شاخص ترکیبی است که میزان محدودیت‌های تعرفه‌ای (میانگین وزنی نرخ تعرفه) و محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای (مانند محدودیت‌های مقداری، محدودیت‌های قیمتی و محدودیت‌های قانونی) را در تجارت خارجی اندازه می‌گیرد. در این شاخص، عدد ۱۰۰ بیانگر آزادی کامل در تجارت خارجی است. بر اساس گزارش سال ۲۰۱۰، شاخص آزادی تجاری در ایران برابر ۵۰/۲ بوده و ایران به لحاظ وضع محدودیت‌های تجاری در ردیف ششمین کشور جهان در میان ۱۷۸ کشور جهان قرار دارد (نمودار ۵). این در حالی است که میانگین شاخص آزادی تجاری در جهان برابر ۷۴/۶ بوده است. در همین سال سوئیس با شاخص آزادی تجاری ۹۰، در ردیف ۱۷۸ جهان و در کنار کشورهایی مانند سنگاپور و هنگ‌کنگ، به‌عنوان بازرترین کشور جهان به لحاظ تجارت خارجی قرار گرفته است. بررسی شاخص تعرفه و شاخص آزادی تجاری ایران در مقایسه

بررسی شاخص تعرفه و شاخص آزادی تجاری ایران در مقایسه با سایر کشورهای جهان نشان می‌دهد که ایران در ردیف بالاترین کشورهای در وضع محدودیت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای قرار دارد



بدون کاهش تزریق درآمدهای نفتی به بازار ارز و در نتیجه افزایش نرخ ارز، استفاده از ابزارهایی مانند محدودیت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای نمی‌تواند موفقیتی هرچند محدود در مدیریت واردات کسب نماید.



کاهش قابل توجه نرخ واقعی ارز، افزایش مداوم و قابل توجه واردات در دهه اخیر جای شگفتی ندارد.

پرسش مهم دیگر این است که عامل کاهش نرخ واقعی ارز در دهه اخیر چیست؟ اگر طرف‌های عرضه و تقاضای بازار ارز در دهه اخیر مورد بررسی قرار گیرد، روشن می‌شود که عامل اصلی کاهش نرخ واقعی ارز در اقتصاد ایران، افزایش عرضه ارز از طریق افزایش درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت بوده است. در واقع، تزریق درآمدهای نفتی از کانال سیاست‌های مالی دولت و سیاست‌های پولی و ارزی بانک مرکزی به بازار ارز، زمینه کاهش نرخ واقعی ارز و افزایش واردات را فراهم نموده است.

۲-۵. راهبرد سیاستی مدیریت واردات در اقتصاد ایران

راهبرد سیاستی مدیریت واردات در اقتصاد ایران، در یک چهارچوب سیاستی سازگار و با استفاده از ابزارهای اصلی مدیریت واردات، کشور را در مسیر رسیدن به وضعیت مطلوب واردات و دستیابی به اهداف اصلی مدیریت واردات مانند حمایت از تولید داخلی، کنترل و مهار واردات زیرزمینی و قاچاق، حفظ فضای رقابتی و جلوگیری از انحصار در اقتصاد داخلی، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و در نهایت، بهبود تراز پرداخت‌ها و ذخایر ارزی کشور هدایت می‌کند.

۲-۵-۱. جایگاه محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای در راهبرد سیاستی مدیریت واردات

پس از تبیین اهمیت موضوع مدیریت واردات، محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای (تحت عنوان محدودیت ورود کالاهای غیرضروری و بی‌کیفیت) در کانون توجه سیاستگذاران اقتصادی قرار گرفت، به‌نحوی که گویا محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای به‌عنوان ابزار اصلی مدیریت واردات مورد تأکید قرار گرفته‌اند. بر اساس این رویکرد، لیست بلندبالای کالاهایی که واردات آنها ممنوع شده است، یکی پس از دیگری منتشر شد. اما آیا الزام به محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای می‌تواند

ابزار مناسبی برای مدیریت واردات در اقتصاد ایران باشد؟

به لحاظ نظری، استفاده از محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای نمی‌تواند به‌عنوان ابزار اصلی در مدیریت مطلوب واردات موفقیت‌آمیز باشد. زیرا نه تنها اعمال محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای در کنترل واردت به‌صورت گسترده، چندان مؤثر واقع نمی‌شود، بلکه موجب گسترش زمینه‌های رانت‌جویی، فساد اقتصادی، ایجاد شرایط انحصاری، گسترش بی‌عدالتی، ناکارایی اقتصادی و در نهایت، گسترش واردات قاچاق در کشور می‌گردد. تجربه تاریخی اقتصاد کشور نیز عدم کارایی اعمال محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای را در دستیابی به اهداف تعیین‌شده تأیید می‌کند. بر اساس همین تجربه ناموفق بود که در ماده ۳۳ قانون برنامه چهارم توسعه، اعمال محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای در کنترل واردات ممنوع شد. در عموم کشورهای جهان نیز از میان محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای، تنها محدودیت‌های فنی و استاندارد در تجارت خارجی مورد استفاده قرار می‌گیرد و ممنوعیت و سهمیه‌بندی واردات عملاً منسوخ شده است. محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای اگرچه نمی‌توانند به‌عنوان ابزار اصلی مدیریت واردات ایفای نقش کنند، اما بخشی از محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای (محدودیت‌های فنی و وضع استاندارد) می‌توانند، به‌عنوان ابزار مکمل در چهارچوب سیاست راهبردی مدیریت واردات، نقش مفیدی ایفا کنند.

۲-۵-۲. جایگاه محدودیت‌های تعرفه‌ای در راهبرد سیاستی مدیریت واردات

اعمال تعرفه‌های تجاری بالاتر برای مدیریت واردات از اعمال محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای سیاست بهتری تلقی می‌شود و برای دولت نیز درآمزااست، اما به دلایل عملی و نظری نمی‌تواند به‌عنوان ابزار اصلی مدیریت واردات موفقیت‌آمیز باشد. باید توجه نمود که ایران از نظر متوسط نرخ‌های تعرفه در ردیف هفتم جهان قرار دارد و افزایش بیش از پیش تعرفه‌ها به لحاظ عملی نمی‌تواند سیاست مناسبی باشد. اعمال سیاست افزایش تعرفه‌ها منجر به بروز عدم تعادل‌های بزرگ در تجارت خارجی کشور خواهد شد که بازگشت از آن در آینده، بسیار پرهزینه خواهد بود، همانند دوره پس از جنگ تحمیلی که اقتصاد ایران مسیر دشواری را در راستای کاهش نرخ‌های تعرفه طی نمود. به علاوه افزایش بیشتر تعرفه‌ها، از یک طرف موجب ایجاد شرایط انحصاری در داخل می‌گردد و از طرف دیگر موجب افزایش سودآوری واردات کالا به‌صورت قاچاق و در نتیجه، افزایش حجم واردات زیرزمینی در اقتصاد کشور و گسترش فساد اقتصادی می‌شود، به‌خصوص که شبکه واردات

شد، علت اصلی کاهش تدریجی نرخ ارز، افزایش عرضه ارز از طریق تزریق درآمدهای نفتی به بازار ارز است. بنابراین افزایش نرخ ارز نیز در گرو کاهش تزریق درآمدهای ارزی نفت به بازار ارز است. از یک جنبه می‌توان تزریق درآمدهای نفتی به اقتصاد کشور را به‌عنوان اعطای یارانه به واردکنندگان تلقی نمود. به عبارتی، تزریق درآمدهای ارزی نفت به بازار ارز در کنار یارانه‌های انرژی، یکی از بزرگترین اقلام پرداخت یارانه در اقتصاد کشور است.

مسیر انتقال درآمدهای نفتی به بازار ارز، از یک طرف سیاست مالی دولت و از طرف دیگر سیاست ارزی بانک مرکزی است. در این مسیر، سیاست مالی دولت بر سیاست ارزی بانک مرکزی تسلط دارد. این سیاست مالی دولت در زمینه بودجه و مدیریت منابع صندوق ذخیره ارزی است که تعیین می‌کند چه میزان از درآمدهای نفتی وارد چرخه اقتصاد کشور شود و در چه زمینه‌هایی هزینه شود. در طول سیاست مالی دولت، سیاست پولی و ارزی بانک مرکزی تعیین می‌کند که چه میزان از درآمدهای نفتی که به‌واسطه سیاست مالی دولت وارد چرخه اقتصاد شده است، از مسیر تغییر حجم پول و چه میزان از مسیر تغییر عرضه ارز بر متغیرهای کلان اقتصادی تأثیر می‌گذارد. البته باید توجه نمود که با توجه به حجم عظیم درآمدهای نفتی که از کانال سیاست مالی دولت به چرخه اقتصاد وارد می‌شود، قدرت مانور بانک مرکزی برای کنترل تزریق ارز به بازار اندک است.

با توجه به مباحث فوق، بدون کاهش تزریق درآمدهای نفتی به بازار ارز و در نتیجه افزایش نرخ ارز، استفاده از ابزارهای دیگر نمی‌تواند موفقیتی هرچند محدود در مدیریت واردات کسب نماید. تا زمانی که درآمدهای نفتی از کانال سیاست مالی، پولی و ارزی با روند گذشته به بازار ارز تزریق شود، واردات گسترده از طریق کاهش نرخ واقعی ارز تداوم می‌یابد. در این مسیر حتی محدودیت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای نیز نمی‌توانند اثر قابل توجهی بر کنترل واردات داشته باشند.

برای روشن شدن بحث، فرض کنید در هر سال ۵۰ میلیارد دلار از درآمدهای نفتی به بازار ارز تزریق می‌شود و این ۵۰ میلیارد دلار به واردات تخصیص می‌یابد. در این شرایط، اگر نرخ‌های تعرفه جهت مقابله با واردات به‌صورت دفعی دو برابر شود، آیا واردات کاهش خواهد یافت؟ پاسخ منفی است. دو برابر شدن نرخ‌های تعرفه، ابتدا موجب افزایش قیمت کالاهای وارداتی خواهد شد، اما تغییرات پویای اقتصاد، موجب می‌شود عملاً تغییری در روند واردات اتفاق نیفتد. از یک طرف نرخ واقعی ارز شروع به کاهش می‌کند و بخش مهمی از

تصمیم‌گیری در مورد مدیریت واردات، فاقد یک برنامه مدون مبتنی بر کار کارشناسی است که پیامد آن اعمال مجموعه‌ای از سیاست‌های ناگهانی، نامنسجم و گاه متضاد است که در نهایت، نتیجه‌ای جز ایجاد فضای عدم اطمینان و گسترش ناکارآمدی در اقتصاد کشور، دربر ندارد

غیررسمی در کشور بسیار گسترده است. یک نمونه ساده این امر در بازار گوشی تلفن همراه رخ داد. افزایش تعرفه گوشی تلفن همراه سبب شد نه تنها قاچاق این کالا به کشور افزایش یابد، بلکه دولت نیز از دریافت حقوق و عوارض گمرکی واردات گوشی محروم شد. بنابراین محدودیت‌های تعرفه‌ای اگرچه نمی‌توانند به‌عنوان ابزار اصلی مدیریت واردات ایفای نقش کنند، اما می‌توانند به‌عنوان یک ابزار مکمل در چهارچوب سیاست راهبردی مدیریت واردات، نقش مفیدی ایفا کنند.

۳-۲-۵. جایگاه تعدیل نرخ ارز در راهبرد سیاستی مدیریت واردات

با توجه به اینکه عامل اصلی وضعیت نامطلوب واردات در اقتصاد ایران، کاهش نرخ واقعی ارز است، روشن است که ابزار اصلی مدیریت واردات نیز تعدیل نرخ ارز می‌باشد. در واقع بدون تعدیل نرخ ارز، اساساً امکان کنترل و مدیریت واردات در اقتصاد کشور وجود ندارد و افزایش نرخ ارز عامل مهمی در تغییر مسیر واردات به سوی وضعیت مطلوب است.

افزایش نرخ ارز از طریق افزایش قیمت کالاهای وارداتی نه تنها واردات از مبادی رسمی را کاهش خواهد داد، بلکه مهم‌تر از آن، از طریق کاهش سودآوری قاچاق، واردات زیرزمینی را نیز کاهش خواهد داد. علاوه بر این، افزایش نرخ ارز نه تنها به افزایش قدرت رقابتی تولیدکنندگان داخلی در برابر واردات کالاهای خارجی خواهد انجامید، بلکه از طریق کاهش قیمت کالاهای صادراتی، قدرت رقابتی تولیدکنندگان داخلی را در بازارهای بین‌المللی افزایش داده و در نتیجه، توان صادرات غیرنفتی کشور را افزایش خواهد داد. بنابراین افزایش نرخ ارز نه تنها به بهبود فرآیند واردات در ایران خواهد انجامید، بلکه اثر مثبتی بر صادرات غیرنفتی کشور نیز بر جای خواهد گذاشت و در حمایت از تولید داخل بسیار مؤثرتر عمل خواهد کرد.

اما مسأله مهم، نحوه افزایش نرخ ارز است. همان‌طور که بحث

اثر افزایش تعرفه‌ها را خنثی خواهد نمود. از طرف دیگر، با افزایش تعرفه‌ها سودآوری واردات کالا به صورت قاچاق افزایش یافته و در نتیجه واردات قاچاق افزایش خواهد یافت. در نهایت، تمام ۵۰ میلیارد دلار با وجود دو برابر شدن تعرفه‌ها، از طریق کاهش نرخ واقعی ارز و افزایش قاچاق کالا، باز هم راه خود را به واردات خواهد یافت. همین موضوع در مورد افزایش محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای نیز صدق می‌کند. در واقع تا زمانی که تزریق درآمدهای نفتی ادامه دارد، واردات گسترده نیز، از طریق کاهش نرخ ارز، تداوم خواهد یافت.

بنابراین سیاست راهبردی برای مدیریت واردات، چهارچوب سیاستی است که در آن، افزایش نرخ اسمی ارز همراه با تورم (برای تثبیت نرخ واقعی ارز) از طریق کاهش تزریق درآمدهای نفتی از مسیر سیاست مالی دولت و سیاست پولی و ارزی بانک مرکزی (به عبارتی کاهش یارانه ارزی)، دارای نقش محوری است و استفاده از سایر ابزارها مانند محدودیت‌های تعرفه‌ای و محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای تنها در کنار افزایش نرخ ارز می‌توانند نقش مفیدی ایفا نمایند. افزایش نرخ ارز، از طریق افزایش قیمت کالاهای وارداتی، موجب کاهش واردات می‌گردد. محدودیت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای می‌توانند به نحو مناسب جهت تغییر در ترکیب واردات مورد استفاده قرار گیرند. در این چهارچوب بهتر است که تا حد ممکن از سیاست‌های ممنوعیت واردات و سهمیه‌بندی واردات خودداری شود و تنها از وضع محدودیت‌های فنی و استاندارد جهت جلوگیری از واردات کالاهای غیراستاندارد استفاده شود. اما محدودیت‌های تعرفه‌ای می‌توانند نقش مهمی در بهبود ترکیب واردات ایفا نموده و با وضع تعرفه‌های پایین در راستای افزایش سهم کالاهای سرمایه‌ای در واردات و با وضع تعرفه‌های بالاتر در جهت کاهش سهم کالاهای مصرفی کمتر ضروری در ترکیب واردات ایفای نقش نماید.

اعمال این سیاست راهبردی بهترین راه برای دستیابی به اهداف اصلی مدیریت واردات یعنی حمایت از تولید داخلی و افزایش رشد اقتصادی، حفظ و گسترش فرصت‌های شغلی، حفظ فضای رقابتی و جلوگیری از انحصار در اقتصاد داخلی، کنترل و مهار واردات زیرزمینی و قاچاق، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و در نهایت، بهبود تراز جاری و پرداخت‌ها و انباشت ذخایر ارزی کشور خواهد بود.

۶. مدیریت واردات در چه مسیری قرار دارد؟

بحث مدیریت واردات، پس از تأکید رهبر انقلاب اسلامی بر لزوم مدیریت واردات در جمع کارگزاران و مسئولان نظام، در کانون توجه

قرار گرفت. در این راستا مسئولین امر، مواضع و سیاست‌های متنوع و بعضاً متضادی را اعلام و اعمال نموده‌اند که نشان از عدم انسجام در برنامه‌ریزی هدفمند جهت مدیریت بهینه واردات در اقتصاد ایران دارد. در ابتدای شهریور ماه سال جاری، وزیر بازرگانی از رئیس مجلس خواست تا اختیار استفاده از ابزار ممنوعیت واردات را که براساس برنامه چهارم توسعه از دولت سلب شده بود، دوباره به دولت بازگرداند. پس از آن، سخن از ارائه طرحی دوفوریتی در مجلس برای قانونی کردن مدیریت واردات به میان آمد. به دنبال آن، فهرستی از کالاهای وارداتی ممنوع منتشر شد. وزارت بازرگانی با سه وزارتخانه کلیدی متولی واردات نشست ویژه ترتیب داد تا فهرست‌های ممنوع بعدی به سرعت منتشر شوند. در همین رابطه به نهادهای دولتی مرتبط با امر واردات ضرب‌الاجل‌هایی داده شد. در این مدت موضوع مدیریت واردات در کانون تصمیم‌سازی مسئولین ذی‌ربط قرار گرفت و تصمیم‌های سریعی که عمدتاً به ایجاد محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای بر واردات می‌انجامید، اتخاذ شد. به دنبال مجموعه این اقدامات، اعتراض بازرگانان کشور بیشتر شد.

به مرور و با اوج گرفتن بحث هدفمندسازی یارانه‌ها، موضوع مدیریت واردات و اجرای سیاست‌های مرتبط با آن در حاشیه قرار گرفت و به دنبال آن، نشانه‌هایی از چرخش در سیاست تجاری پدیدار شد. معاون اول رئیس‌جمهور در نشستی با حضور وزیر بازرگانی و فعالان حوزه بازرگانی اعلام کرد که دولت هیچ ممنوعیتی را برای واردات به کشور اعمال نمی‌کند و برخی اتفاق‌های رخ داده در حوزه واردات، فقط برداشت اشتباه از مدیریت واردات توسط برخی مسئولان وزارت جهاد کشاورزی بوده است. وی با رد برخی اظهارات مبنی بر اینکه واردات از برخی کشورها ممنوع شده است، خطاب به بازرگانان شرکت‌کننده در این نشست گفت، اگر می‌توانید کالاهای مورد نیاز خود را، حتی از کشورهای تحریم‌کننده ایران، با قیمت مناسب وارد کنید، هیچ‌کس نمی‌تواند مانع شما شود. در نهایت، در آخرین تحولات، با موضع‌گیری رئیس‌جمهور در مورد سیاست‌های وارداتی، چرخش در فرآیند مدیریت واردات وارد فاز عملیاتی شد. رئیس‌جمهور در جمع مدیران وزارت صنایع به صراحت به انتقاد از باب‌شدن اصطلاح «ممنوعیت واردات» پرداخت و گفت: «برخی از مفهومی صادرات و واردات برداشت غلط کرده‌اند و می‌گویند ممنوعیت واردات؛ این حرف غلطی است. نمی‌شود که بگوییم ما یک‌طرفه صادر می‌کنیم و واردات نه. البته باید واردات را نیز مدیریت کرد». رئیس‌جمهور تأکید کرد که

نمی‌شود با ممنوعیت واردات درهای کشور را بست.

پس از آن، رئیس کل سازمان توسعه تجارت ایران با بیان اینکه سیاست‌های وارداتی دولت تغییر نکرده است، اعلام کرد سیاست دولت در راستای مدیریت هوشمندانه واردات است و اساساً مدیریت هوشمندانه واردات ناظر به تعیین ضوابط فنی است. وزیر جهاد کشاورزی نیز که قبلاً در دو نامه جداگانه واردات برخی از کالاهای کشاورزی را ممنوع کرده بود، در نامه‌ای جدید، رفع ممنوعیت واردات کالاهایی مانند برخی از میوه‌ها و نهاده‌های دامی را به وزارت بازرگانی اعلام کرد. مجموعه مواضع سیاستگذاران اقتصادی و اعمال سیاست‌های متضاد در مدیریت واردات توسط نهادهای مسئول بیانگر دو نکته مهم است. اول اینکه عمده اقدامات صورت گرفته در راستای مدیریت واردات، در نهایت، عمدتاً به اعمال ممنوعیت و وضع محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای بر واردات ختم شده است. این امر نشان می‌دهد که اساساً درک صحیح و همه‌جانبه‌ای از علل بنیادی وضعیت نامطلوب واردات در کشور، میان مسئولین امر وجود ندارد. دوم اینکه تصمیم‌گیری در مورد مدیریت واردات، فاقد یک برنامه مدون مبتنی بر کار کارشناسی است که پیامد آن اعمال مجموعه‌ای از سیاست‌های ناگهانی، نامنسجم و گاه متضاد است که در نهایت جز ایجاد فضای عدم اطمینان و گسترش ناکارآمدی در اقتصاد کشور، نتیجه‌ای دربر ندارد. روشن است که تداوم چنین روندی در سیاست‌گذاری نمی‌تواند چشم‌انداز روشنی از مدیریت مطلوب واردات در آینده نزدیک ارائه دهد.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مجموعه شاخص‌هایی که وضعیت واردات در اقتصاد کشور را تبیین می‌کند، روند فعلی واردات در ایران را نامطلوب نشان می‌دهد. روند صعودی حجم واردات کشور، تأمین مالی بخش اعظم واردات از طریق درآمدهای برون‌زای نفت، سهم اندک کالاهای سرمایه‌ای در ترکیب واردات و همچنین واردات گسترده کالا به صورت قاچاق، شاخص‌هایی از وضعیت نگران‌کننده واردات در ایران است. این وضعیت بیانگر ضرورت اتخاذ راهبردهای مناسب جهت مدیریت مطلوب واردات در اقتصاد کشور است.

وضعیت جاری واردات در اقتصاد کشور به پیامدهای ناگواری برای اقتصاد کشور انجامیده است. روند کنونی موجب شده است توانایی تولیدکنندگان داخلی در رقابت با تولیدکنندگان

خارجی تضعیف شده و بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی توجیه اقتصادی خود را از دست بدهند. در نتیجه، تولید داخلی و رشد اقتصادی تحت تأثیر منفی واردات قرار گرفته و به تبع آن با محدود شدن اشتغال‌زایی اقتصاد کشور، واردات موجبات افزایش بیکاری را نیز فراهم نموده است.

ایران در ردیف کشورهایی است که بالاترین میزان محدودیت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای را بر واردات خود اعمال می‌کنند. بنابراین افزایش بیش از پیش محدودیت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای در مدیریت واردات نمی‌تواند به لحاظ عملی سیاست مناسبی تلقی شود و تنها موجب گسترش عدم تعادل اقتصاد داخلی، ایجاد انحصار، گسترش قاچاق و گسترش فساد اقتصادی خواهد شد.

علت اصلی واردات بی‌رویه در اقتصاد ایران نزول مستمر نرخ واقعی ارز و در نتیجه، ارزان شدن کالاهای وارداتی در مقایسه با کالاهای تولیدی داخل است. عامل اصلی کاهش نرخ واقعی ارز نیز افزایش تزریق درآمدهای ارزی نفت در سال‌های اخیر به اقتصاد کشور می‌باشد. مادام که درآمدهای نفتی به صورت بی‌رویه به بازار ارز تزریق گردد، واردات از مسیر کاهش نرخ واقعی ارز گسترش بیشتری خواهد یافت و استفاده بیشتر از ابزارهایی مانند محدودیت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای نیز نمی‌تواند تأثیر قابل توجهی بر واردات داشته باشند.

در سیاست راهبردی برای مدیریت واردات، ثبات نرخ واقعی ارز از طریق کاهش تزریق درآمدهای نفتی از مسیر سیاست مالی دولت و سیاست پولی و ارزی بانک مرکزی، دارای نقش محوری است و استفاده از سایر ابزارها مانند محدودیت‌های تعرفه‌ای تنها در کنار افزایش نرخ ارز می‌توانند نقش مفیدی ایفا نمایند. روشن است بدون افزایش نرخ ارز از مسیر کاهش عرضه ارز از سوی دولت و انباشت ذخایر ارزی، استفاده از هر ابزار دیگری برای مدیریت واردات، نتیجه‌ای جز شکست دربر نخواهد داشت.