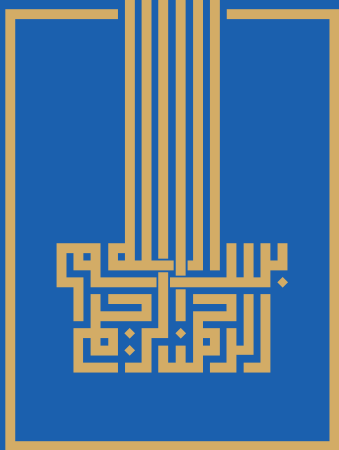




مرکز پژوهش‌های اقتصاد ایران

آسیب‌شناسی مالیات بر درآمد و عوارض صادراتی مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی







مرکز پژوهش های اتاق ایران

آسیب شناسی مالیات بر درآمد و عوارض صادراتی مواد و محصولات

معدنی و صنایع معدنی (ویراست دوم)

(مدیریت پژوهش های اقتصادی)

تهیه کننده: علی کریمی تجن گوکه

ناظر علمی: عیسی منصوری

تاریخ انتشار: بهمن ماه ۱۴۰۴

واژه های کلیدی: مواد خام و نیمه خام، عوارض، مالیات، زنجیره ارزش،

پیچیدگی محصول

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

مرکز پژوهش ها در شبکه های اجتماعی:

Instagram: @rc.iccima.ir

Telegram: @rc_iccima

Twitter: @rc_iccima

آسیب شناسی مالیات بر درآمد و عوارض صادراتی
مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی

ویراست دوم



مرکز پژوهش های اتاق ایران

بهمن ماه ۱۴۰۴

چکیده

در سال‌های اخیر، سیاست‌گذار صنعتی و تجاری کشور با هدف اعلامی «کاهش خام‌فروشی، تکمیل زنجیره ارزش و ارتقای اقتصاد دانش بنیان»، به‌طور فزاینده‌ای به استفاده از عوارض صادراتی و مالیات بر درآمد صادرات مواد خام و نیمه خام متکی شده است. این رویکرد، به‌ویژه در بخش معدن و صنایع معدنی که یکی از ارکان اصلی ارزآوری و سرمایه‌گذاری صنعتی کشور محسوب می‌شود، جایگاه راهبردی یافته است. با این حال، بررسی روند قانون‌گذاری و اجرای این سیاست‌ها نشان می‌دهد که میان اهداف نظری اعلام‌شده و نحوه پیاده‌سازی عملی آن‌ها، شکاف معنادار و روبه‌گسترشی شکل گرفته است.

• چالش‌های حقوقی و اجرایی

بررسی قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که سیاست مالیات بر درآمد و عوارض صادراتی مواد خام و نیمه‌خام معدنی از مسیر یک طراحی ازپیش‌اندیشیده و مبتنی بر منطق زنجیره ارزش توسعه پیدا نکرده است و آنچه که امروز تحت قوانین و دستورالعمل مالیات و عوارض صادراتی بر مواد خام و نیمه خام شکل گرفته، نتیجه انباشت تدریجی احکام بودجه‌ای و تعمیق سال‌به‌سال بار مالی صادرات شکل گرفته است. این فرآیند، به تدریج تعادل پیشین میان سیاست مالیاتی، تنظیم‌گری صنعتی و ثبات حقوقی را بر هم زده و سیاست را از یک ابزار موقتی و مشروط به یک قاعده شبه‌دائمی تبدیل کرده است.

تا پیش از سال ۱۴۰۰، چارچوب حقوقی حاکم بر صادرات مواد خام و کالاهای پایه بر مبنای تلفیق مواد (۳۵) و (۳۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم شکل گرفته بود. در این چارچوب، مالیات بر درآمد صادرات مواد خام به‌صورت محدود و کنترل‌شده تعریف می‌شد و در مقابل، عوارض صادراتی صرفاً به‌عنوان یک ابزار تنظیم‌گری مشروط و مقید به شرایط مشخص اقتصادی و صنعتی مورد پذیرش قرار داشت. این ساختار، تلاشی برای برقراری تعادل میان حفظ رقابت‌پذیری صادرات، جلوگیری از تشویق خام‌فروشی و حمایت تدریجی از توسعه زنجیره ارزش بود.

نقطه چرخش این روند از قانون بودجه سال ۱۴۰۰ آغاز شد؛ جایی که برای نخستین بار، بدون اصلاح قوانین دائمی، صادرات مواد خام و نیمه‌خام مشمول مالیات بر درآمد در تمام نقاط کشور شد و تعیین مصادیق آن به فهرست‌های اجرایی واگذار گردید. این اقدام، عملاً نسبت میان قوانین بودجه‌ای و قوانین بالادستی را مخدوش کرد و زمینه گسترش دامنه شمول بر اساس تفسیرهای موسع و غیرشفاف را فراهم آورد. در سال ۱۴۰۱، با افزودن عوارض صادراتی در کنار مالیات بر درآمد و پیوند منابع حاصل با تأمین مالی برنامه جهش تولید دانش‌بنیان، سیاست وارد مرحله‌ای شد که در آن، صادرات مواد خام و نیمه‌خام به‌عنوان پایه تأمین مالی پایدار تعریف گردید.

در سال‌های ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۴، این رویکرد تثبیت شد. تعیین میزان قطعی برای عوارض، استمرار خودکار فهرست‌ها در صورت عدم تصمیم‌گیری دولت و وابسته‌شدن منابع عوارض به صندوق‌ها و نهادهای خاص، موجب شد سیاست از یک ابزار تنظیمی قابل تعلیق، به هزینه‌ای قطعی و غیرمشروط برای صادرکننده تبدیل شود. در این مرحله، ماهیت درآمدی سیاست بر کارکرد صنعتی آن غلبه یافت.

اوج این مسیر در ماده (۹۹) قانون برنامه هفتم توسعه قابل مشاهده است؛ جایی که سیاست مالیات و عوارض صادراتی مواد خام و نیمه‌خام از سطح احکام سالانه به قاعده‌ای برنامه‌ای و میان‌مدت ارتقا یافت. تصمیم شمول به تمام نقاط کشور، هم‌زمانی ابزار مالیاتی و عوارضی و واگذاری گسترده اختیارات به قوه مجریه در تعیین فهرست و نرخ‌ها، هزینه اصلاح سیاست را به‌طور معناداری افزایش داده و نااطمینانی مقرراتی را در افق بلندمدت تشدید کرده است. بررسی نسبت ماده ۹۹ با مواد (۳۵) و (۳۷) قانون رفع موانع تولید و ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم نشان می‌دهد که این ماده، بدون نسخ صریح قوانین پیشین، عملاً کارکرد حمایتی و تنظیمی آن‌ها را بی‌اثر می‌سازد. بدین ترتیب، سیاستی که قرار بود در خدمت توسعه زنجیره ارزش و ارتقای تولید باشد، در سطح برنامه هفتم به قاعده‌ای پایدار برای تحمیل بار مالی بر صادرات معدنی تبدیل شده است.

بررسی چالش‌های اجرایی، مفهومی و حقوقی سیاست عوارض و مالیات صادراتی مواد خام و نیمه‌خام معدنی نشان می‌دهد که این سیاست، بیش از آنکه بر یک منطق اقتصادی و حقوقی منسجم استوار باشد، از ناهم‌خوانی مفاهیم، تعارض‌های قانونی و ضعف در اجرا رنج می‌برد؛ مسائلی که در مجموع به افزایش نااطمینانی، تضعیف حکمرانی اقتصادی و کاهش کارایی سیاست منجر شده‌اند.

در بعد مفهومی، مهم‌ترین چالش به ورود و تثبیت اصطلاح مبهم «نیمه‌خام» بازمی‌گردد. این مفهوم، برخلاف تعابیر دقیق‌تری نظیر «کالاهای با ارزش افزوده پایین» که در قوانین بالادستی به‌کار رفته‌اند، فاقد معیار تحلیلی روشن و قابل سنجش است و لزوماً جایگاه یک کالا در زنجیره تولید را با سطح ارزش افزوده آن منطبق نمی‌سازد. اتکای سیاست‌گذار به چنین مفهومی، موجب شده است محصولات دارای فرآوری فیزیکی یا صنعتی، بدون تمایز اقتصادی، در کنار مواد خام قرار گیرند و منطق زنجیره ارزش در تصمیم‌گیری‌ها نادیده گرفته شود.

در بعد حقوقی، سیاست جاری با خلط ابزارهای مالیاتی و تنظیم‌گری صنعتی مواجه است. هم‌زمانی اعمال مالیات بر درآمد صادرات و عوارض صادراتی، بدون تعیین نسبت روشن میان این دو ابزار، با فلسفه قوانین بالادستی ناسازگار است. به‌ویژه تفسیرهای موسع از «مالیات با نرخ صفر» در ماده ۳۵ قانون رفع موانع تولید و بی‌توجهی به تمایز ماهوی مالیات بر درآمد و مالیات بر ارزش افزوده، در عمل به

شکل‌گیری عوارض پنهان صادراتی انجامیده است؛ وضعیتی که شفافیت نظام مالیاتی را تضعیف و هزینه صادرات را به صورت غیرصریح افزایش داده است.

چالش حقوقی مهم دیگر، **تعمیم شمول عوارض و مالیات به تمام نقاط کشور است.** این رویکرد، با فلسفه وجودی مناطق آزاد، ویژه و محروم که مبتنی بر اعطای مشوق‌های پایدار برای جذب سرمایه‌گذاری است، در تعارض قرار دارد و به نقض حقوق مکتسبه سرمایه‌گذاران منجر می‌شود. بی‌ثباتی قواعد حاکم بر صادرات در این مناطق، اعتماد به محیط سرمایه‌گذاری را تضعیف و ریسک ادراک‌شده فعالیت‌های معدنی را افزایش داده است.

در بعد اجرایی، فهرست‌محور بودن سیاست، تأخیر در ابلاغ مصوبات، اخذ علی‌الحساب عوارض پیش از تعیین نرخ‌های قطعی و نبود پاسخ‌گویی شفاف در مواجهه با اعتراض‌های بخش خصوصی، از مهم‌ترین مشکلات محسوب می‌شود. این رویه‌ها، به‌جای حل مسئله، به انتقال بار تصمیم‌گیری به بنگاه‌ها انجامیده و هزینه برنامه‌ریزی تولید و صادرات را به‌طور معناداری افزایش داده است.

در مجموع، چالش‌های مفهومی، حقوقی و اجرایی سیاست عوارض و مالیات صادراتی نشان می‌دهد که این سیاست نه تنها از فقدان انسجام در طراحی و اجرا رنج می‌برد، بلکه در شکل کنونی خود می‌تواند به عاملی برای **تشدید نااطمینانی، تضعیف رقابت‌پذیری صادرات و فرسایش اعتماد فعالان اقتصادی به نظام حکمرانی تبدیل شود.** رفع این چالش‌ها مستلزم تعریف مفاهیم، شفاف‌سازی نسبت ابزارها، پایبندی به قوانین بالادستی و اصلاح سازوکارهای اجرایی است.

• چارچوب نظری سیاست محدودکننده صادرات؛ واقعیت‌ها و خطاهای تحلیلی

سیاست‌های محدودکننده صادرات در ادبیات اقتصادی و سیاست صنعتی، مجموعه‌ای از ابزارهای مداخله‌ای دولت در تجارت خارجی هستند که با هدف مدیریت عرضه داخلی، تغییر ساختار تولید و کسب منافع اقتصادی یا راهبردی به کار گرفته می‌شوند. اگرچه شکل این ابزارها متفاوت است، اما منطق مشترک آن‌ها ایجاد تغییر در انگیزه‌های بنگاه‌ها و هدایت جریان مواد اولیه و کالاهای پایه از بازارهای خارجی به سمت مصرف یا فرآوری داخلی است.

در چارچوب نظری، دولت‌ها معمولاً چند هدف اصلی را برای توجیه چنین سیاست‌هایی مطرح می‌کنند. مهم‌ترین هدف اعلامی از سوی سیاست‌گذاران، توسعه صنایع پایین‌دستی و افزایش ارزش افزوده داخلی است. بر اساس این منطق، محدودسازی صادرات مواد اولیه باعث می‌شود این مواد با قیمت پایین‌تر در اختیار صنایع داخلی قرار گیرد و از این طریق امکان گسترش ظرفیت‌های فرآوری و تولید محصولات نهایی فراهم شود. هدف دوم، تأمین منابع مالی برای دولت است؛ زیرا عوارض صادراتی می‌تواند به‌عنوان یک ابزار درآمدی عمل کند و بخشی از منابع مالی مورد نیاز سیاست‌های صنعتی یا برنامه‌های توسعه‌ای را تأمین کند. هدف سوم به بهبود رابطه مبادله و تقویت قدرت بازار کشور صادرکننده مربوط می‌شود. در این رویکرد، کاهش عرضه صادراتی یک ماده معدنی یا کالای پایه می‌تواند قیمت جهانی آن را افزایش دهد و در نتیجه کشور صادرکننده سهم بیشتری از رانت منابع طبیعی را به دست آورد. افزون بر این

اهداف، در برخی موارد کنترل فشارهای تورمی داخلی، کاهش سرریز نوسانات بازارهای جهانی به اقتصاد داخلی، حفاظت از منابع طبیعی یا مدیریت مواد معدنی راهبردی نیز به‌عنوان توجیه سیاست‌های محدودکننده صادرات مطرح می‌شود.

با وجود این اهداف، کارایی این سیاست‌ها به‌شدت وابسته به شرایط ساختاری اقتصاد و نحوه طراحی سیاست است. نخستین نکته آن است که فرضیه موفقیت سیاست محدودیت صادراتی معمولاً بر وجود شکست بازار استوار است؛ به این معنا که بازار به‌تنهایی قادر به هدایت منابع به سمت فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر نیست و دولت باید با ابزارهای تجاری مسیر تحول صنعتی را اصلاح کند. با این حال، اگر چنین شکستی به‌طور دقیق شناسایی نشود، مداخله دولت می‌تواند به تحریف‌های بزرگ‌تری در تخصیص منابع منجر شود. دومین نکته به رابطه این سیاست با مفهوم مزیت نسبی باز می‌گردد. اگر یک اقتصاد در تولید و صادرات مواد اولیه دارای مزیت نسبی باشد، محدودسازی صادرات آن بدون فراهم‌بودن زیرساخت‌های لازم برای توسعه صنایع پایین‌دستی می‌تواند به کاهش کارایی کل اقتصاد و از دست رفتن فرصت‌های تجاری بینجامد.

در واقع نظریه شکست بازار و مفهوم مزیت نسبی دو مبنای نظری اصلی ارزیابی سیاست‌های محدودکننده صادرات است که درک دقیق این دو مبنا برای ارزیابی کارایی چنین سیاست‌هایی ضروری است.

نخست باید توجه داشت که در ادبیات سیاست صنعتی، توجیه اصلی مداخله دولت در تجارت خارجی معمولاً به وجود نوعی شکست بازار نسبت داده می‌شود. منظور از شکست بازار این است که سازوکار طبیعی بازار قادر نیست منابع را به‌گونه‌ای تخصیص دهد که منجر به بیشترین رفاه اجتماعی یا توسعه صنعتی بلندمدت شود. در بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه، استدلال می‌شود که اگر صادرات مواد خام آزاد باشد، بنگاه‌ها به دلیل سود کوتاه‌مدت صادرات، تمایل کمتری به سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های پیچیده‌تر و دارای ارزش افزوده بالاتر خواهند داشت. در نتیجه، اقتصاد در یک ساختار تولیدی مبتنی بر استخراج و صادرات مواد اولیه تثبیت می‌شود و فرآیند تنوع‌بخشی صنعتی و ارتقای فناوری شکل نمی‌گیرد. در چنین شرایطی دولت با اعمال ابزارهایی مانند عوارض صادراتی یا ممنوعیت صادرات تلاش می‌کند قیمت نسبی مواد اولیه در داخل کشور را کاهش دهد تا صنایع پایین‌دستی بتوانند با هزینه کمتر به این مواد دسترسی پیدا کنند. این مداخله در واقع تلاشی برای اصلاح یک ناکارآمدی فرضی بازار و هدایت اقتصاد به سمت فعالیت‌هایی با ارزش افزوده و پیچیدگی بالاتر است.

با این حال، این استدلال تنها زمانی معتبر است که شکست بازار واقعاً وجود داشته باشد و دولت نیز قادر باشد آن را به‌درستی شناسایی و اصلاح کند. اگر سیاست‌گذار بدون تحلیل دقیق ساختار تولید، ظرفیت صنعتی و شرایط بازار، اقدام به محدودسازی صادرات کند، مداخله دولت خود می‌تواند به نوعی شکست دولت تبدیل شود. در چنین حالتی، به‌جای آنکه منابع به سمت فعالیت‌های با ارزش

افزوده بالاتر هدایت شوند، ممکن است در بخش‌هایی با بهره‌وری پایین‌تر محبوس شوند. برای مثال، اگر صنایع پایین‌دستی از نظر فناوری، سرمایه یا بازار مصرف ظرفیت جذب مواد اولیه را نداشته باشند، محدودسازی صادرات تنها موجب کاهش درآمد صادرکنندگان، افزایش موجودی انبار، کاهش سرمایه‌گذاری و افت تولید خواهد شد. در این شرایط نه تنها هدف توسعه صنعتی محقق نمی‌شود، بلکه کارایی کل اقتصاد نیز کاهش می‌یابد.

نکته دوم به ارتباط این سیاست با مفهوم مزیت نسبی در نظریه تجارت بین‌الملل مربوط می‌شود. بر اساس این نظریه، هر کشور باید در تولید و صادرات کالاهایی تخصص پیدا کند که در آن‌ها نسبت به سایر کشورها دارای هزینه فرصت پایین‌تر است. بسیاری از اقتصادهای دارای منابع طبیعی، در تولید و صادرات مواد معدنی یا مواد اولیه دارای مزیت نسبی هستند؛ یعنی می‌توانند این کالاها را با هزینه کمتر یا کیفیت رقابتی در بازار جهانی عرضه کنند. اگر چنین اقتصادی بدون فراهم کردن زیرساخت‌های صنعتی لازم اقدام به محدودسازی صادرات مواد اولیه کند، در واقع در حال محدود کردن بخشی از فعالیت اقتصادی است که بیشترین مزیت رقابتی بین‌المللی را برای آن کشور ایجاد کرده است.

در این وضعیت، چند پیامد اقتصادی قابل انتظار است. نخست آنکه صادرات کاهش یافته و در نتیجه درآمد ارزی اقتصاد کاهش می‌یابد. دوم آنکه بنگاه‌های فعال در بخش‌های استخراجی و میانی با کاهش سودآوری و افزایش ریسک مواجه می‌شوند که می‌تواند سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها را کاهش دهد. سوم آنکه کشور ممکن است بخشی از سهم خود در بازارهای جهانی را از دست بدهد و این سهم به رقبای بین‌المللی منتقل شود؛ سهمی که به دست آوردن آن در آینده بسیار دشوار خواهد بود. در واقع، اگر زیرساخت‌های صنعتی، فناوری، انرژی و بازار مصرف داخلی برای توسعه صنایع پایین‌دستی فراهم نباشد، محدودسازی صادرات نه به توسعه صنعتی بلکه به کاهش کارایی اقتصادی و از دست رفتن فرصت‌های تجاری منجر می‌شود.

به همین دلیل، در ادبیات سیاست صنعتی تأکید می‌شود که سیاست‌های محدودکننده صادرات تنها زمانی می‌توانند کارآمد باشند که شرایط پیش گفته هم‌زمان برقرار باشند. در غیاب این شرایط، چنین سیاست‌هایی بیشتر به ابزاری برای ایجاد اختلال در سازوکار بازار و کاهش مزیت‌های تجاری کشور تبدیل می‌شوند تا ابزاری برای تحول ساختاری اقتصاد.

بررسی تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که سیاست‌های محدودکننده صادرات مواد معدنی در بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه مورد استفاده قرار گرفته است. کشورهایی مانند هند، جمهوری دموکراتیک کنگو، زیمبابوه، اندونزی و آرژانتین در دوره‌هایی با هدف توسعه صنایع داخلی یا کنترل منابع طبیعی اقدام به اعمال محدودیت‌های صادراتی کرده‌اند. با این حال، تجربه این کشورها نشان می‌دهد که نتایج چنین سیاست‌هایی یکسان نبوده است. در برخی موارد، مانند تجربه اندونزی در محدودیت صادرات نیکل، سیاست محدودسازی صادرات همراه با سرمایه‌گذاری گسترده در صنایع فرآوری و جذب سرمایه‌گذاری خارجی توانست به توسعه صنایع پایین‌دستی منجر شود. در مقابل، در برخی کشورها مانند کنگو یا زیمبابوه، ضعف نهادی، کمبود سرمایه و فقدان زیرساخت‌های صنعتی باعث شد محدودیت صادراتی به کاهش صادرات، شکل‌گیری بازارهای غیررسمی و افت درآمدهای ارزی منجر شود.

بنابراین موفقیت سیاست محدودکننده صادرات به چند شرط اساسی وابسته است. نخست، وجود ظرفیت واقعی برای جذب مواد اولیه در صنایع داخلی و امکان اقتصادی فرآوری آن‌ها است. دوم، هماهنگی این سیاست با سایر ابزارهای سیاست صنعتی از جمله توسعه زیرساخت، فناوری و سرمایه‌گذاری در صنایع پایین‌دستی است. سوم، ثبات و شفافیت مقرراتی است؛ زیرا تغییرات مکرر در فهرست کالاهای مشمول یا نرخ‌های عوارض می‌تواند نااطمینانی را افزایش داده و انگیزه سرمایه‌گذاری را تضعیف کند. در نهایت، سیاست باید به‌صورت هدفمند و مبتنی بر تحلیل زنجیره ارزش طراحی شود و تنها بر اساس فهرست‌های گسترده و بدون تمایز میان مواد خام، محصولات میانی و کالاهای دارای فرآوری نباشد.

• واقعیت‌های اقتصاد ایران – زنجیره فولاد

جهت‌گیری ساختاری زنجیره فولاد ایران را باید از خلال الگوی تخصیص واقعی منابع و برون‌داد صادراتی آن فهم کرد؛ یعنی اینکه کدام حلقه‌ها در عمل سهم بالاتری از صادرات را به خود اختصاص می‌دهند، کدام بخش‌ها با نرخ بهره‌برداری بالاتر فعالیت می‌کنند و بازار داخلی در کدام نقاط زنجیره توان جذب مؤثر دارد. بر پایه شواهد ارائه‌شده در مزیت نسبی بالفعل زنجیره فولاد ایران عمدتاً در حلقه‌های ابتدایی‌تر متمرکز شده و پیوندهای پسین زنجیره به اندازه‌ای که بتوانند این مزیت را به تعمیق صنعتی و افزایش پایدار سهم محصولات نهایی تبدیل کنند، تقویت نشده‌اند.

نخست، ترکیب صادرات زنجیره فولاد نشان می‌دهد مرکز ثقل صادرات به سمت حلقه‌های بالادستی جابه‌جا شده است. افزایش سهم معدن و خوراک فولاد به ۳۴٫۹ درصد در انتهای دوره، در کنار کاهش سهم محصولات میانی فولادی به ۲۰٫۴ درصد، نشان‌دهنده آن است که بخش‌هایی از زنجیره که امکان فروش سریع‌تر و کم‌اصطکاک‌تر در بازار خارجی دارند، وزن بیشتری در صادرات پیدا کرده‌اند. چنین الگویی معمولاً زمانی شکل می‌گیرد که هزینه فرصت تولید و صادرات در حلقه‌های بالادستی پایین‌تر باشد یا **موانع ساختاری در حلقه‌های پایین‌تر مانع از تبدیل جریان تولید به محصولات با ارزش افزوده بالاتر شود**. هم‌زمان، رفتار محصولات نهایی نیز از نبود یک روند تعمیق‌یافته حکایت دارد؛ زیرا سهم این حلقه نه‌تنها روند صعودی پایدار ندارد بلکه از ۳۸٫۹ درصد به ۳۵٫۷ درصد کاهش یافته است. بنابراین، حتی اگر صادرات محصولات نهایی در سطح مشخصی ثابت باقی مانده باشد، وزن آن در مقایسه با حلقه‌های بالادستی تقویت نشده و این یعنی مزیت نسبی صادراتی پایین‌دست به‌صورت پایدار و فراگیر تثبیت نشده است.

دوم، الگوی نرخ بهره‌برداری، این نتیجه را از زاویه ظرفیت جذب و تعادل عمودی زنجیره تأیید می‌کند. حلقه‌های بالادستی با نرخ‌های بهره‌برداری نسبتاً بالا فعالیت می‌کنند (کنسانتره ۷۸ درصد، گندله ۸۱ درصد، آهن اسفنجی ۷۶ درصد) اما هرچه به سمت پایین‌دست حرکت می‌کنیم، افت شدید در بهره‌برداری مشاهده می‌شود (فولاد میانی ۵۸ درصد، محصولات تخت ۶۲ درصد و به‌ویژه محصولات طولی ۳۰ درصد). **این شکاف نشان می‌دهد که زنجیره در بخش پایین‌دست با گلوگاه جذب مواجه است؛ به این معنا که ظرفیت اسمی ایجادشده در بالادست، با ظرفیت جذب مؤثر در پایین‌دست همگام نشده و پیوندهای پسین نتوانسته‌اند جریان تولید را به‌صورت پایدار به محصول نهایی تبدیل کنند**. در چنین وضعیتی، تداوم تولید در حلقه‌های بالادستی

ناگزیر به شکل‌گیری مازاد عرضه بالقوه می‌انجامد و مسیر طبیعی تخلیه این مازاد، بازار صادراتی است؛ بنابراین میل ساختاری زنجیره به صادرات حلقه‌های ابتدایی نتیجه مستقیم عدم تعادل عمودی و محدودیت جذب پایین دست است.

سوم، داده‌های معاملاتی بورس کالا سازوکار این عدم تعادل را در سطح بازار داخلی نشان می‌دهد. در حلقه‌های بالادستی، نسبت تقاضا به عرضه بسیار پایین است؛ به گونه‌ای که در سنگ‌آهن کلوخه تقاضا حدود ۱۱ درصد عرضه، در سنگ‌آهن دانه‌بندی شده حدود ۸ درصد و در کنسانتره حدود ۲۱ درصد عرضه را پوشش می‌دهد. این ارقام به معنای آن است که بازار داخلی در بالادست با کمبود عرضه مواجه نیست، بلکه مشکل اصلی، محدود بودن تقاضای مؤثر و ظرفیت جذب داخلی است. در حلقه‌های میانی، این نسبت‌ها به تعادل نزدیک‌تر می‌شود (گندله ۶۳ درصد و آهن اسفنجی ۸۰ درصد)، اما همچنان کامل نیست و با بهره‌برداری ۵۸ درصدی فولاد میانی سازگار است؛ یعنی گلوگاه زنجیره پیش از ورود به محصولات نهایی شکل گرفته است. در پایین دست نیز تصویر ناهمگن است.

چهارم، ساختار مقیاس و بهره‌وری در فولاد میانی نیز به‌عنوان یک حلقه کلیدی، ضعف مزیت نسبی پایین دست را تشدید می‌کند. توزیع ظرفیت نشان می‌دهد بخش بزرگی از واحدهای فعال در مقیاس‌های کوچک مستقر هستند؛ به طوری که از ۲۲۹ واحد فعال، ۲۰۴ واحد ظرفیت کمتر از ۵۰۰ هزار تن دارند و در مجموع تنها ۳۱،۵ درصد ظرفیت تولیدی را تشکیل می‌دهند، در حالی که سهم قابل توجهی از ظرفیت در تعداد بسیار محدودی واحد بزرگ متمرکز است. این الگو معمولاً با شکاف بهره‌وری و هزینه تولید همراه است و رقابت‌پذیری پایدار را تضعیف می‌کند. زمانی که پایین دست از صرفه‌های مقیاس و کارایی لازم برخوردار نباشد، حتی در صورت دسترسی به نهاده، توان تبدیل آن به محصول رقابت‌پذیر در بازار داخلی و خارجی محدود می‌ماند و زنجیره به سمت فعالیت‌هایی یعنی همان حلقه‌های بالادستی و صادرات مواد اولیه متمایل می‌شود که در آن‌ها مزیت بالفعل وجود دارد.

برآیند این شواهد آن است که زنجیره فولاد ایران با یک الگوی بالادست‌محور مواجه است. یعنی از یک سو، صادرات به سمت خوراک و حلقه‌های ابتدایی‌تر متمایل شده و از سوی دیگر، پایین دست به دلیل گلوگاه جذب، بهره‌برداری پایین و چالش مقیاس و بهره‌وری، قادر به تثبیت و افزایش پایدار سهم خود در ترکیب صادرات نیست. در چنین ساختاری، کاهش خام‌فروشی صرفاً با تغییرات قیمتی یا محدودسازی صادرات در حلقه مبدأ حل نمی‌شود؛ زیرا زمانی که ظرفیت جذب مقصد محدود است، فشار سیاستی بر مبدأ به‌جای آن که به تعمیق زنجیره منتهی شود، عمدتاً در قالب تشدید عدم تعادل‌ها ظاهر می‌شود. بنابراین، زنجیره فولاد ایران نشان می‌دهد پیش‌شرط تعمیق صنعتی، رفع قیود ساختاری پایین دست و بازسازی پیوندهای پسین زنجیره است؛ در غیر این صورت، جهت‌گیری واقعی زنجیره همچنان در همان مسیری حرکت می‌کند که مزیت نسبی بالفعل را در صادرات حلقه‌های بالادست تثبیت می‌کند.

• کارایی عوارض صادراتی در چارچوب تحلیلی فضای محصول

تحلیل زنجیره‌های فولاد، مس، آلومینیوم، سرب و روی بر مبنای رویکرد فضای محصول، تصویری از محدودیت‌ها و ظرفیت‌های واقعی سیاست عوارض صادراتی در اقتصاد ایران ارائه می‌دهد؛ تصویری که نشان می‌دهد مسأله خام‌فروشی بیش از آنکه قیمتی باشد، ساختاری و مبتنی بر قابلیت‌ها است.

نخستین یافته مشترک در تمامی زنجیره‌های بررسی‌شده، تمرکز شدید اقتصاد ایران در حلقه‌های بالادست با شاخص پیچیدگی منفی یا بسیار پایین است. در تمامی این زنجیره‌ها، محصولات اصلی صادراتی در نواحی با سطح پیچیدگی پایین فضای محصول قرار دارند و در عین حال، فاصله آن‌ها از قابلیت‌های موجود اقتصاد نسبتاً پایین یا متوسط است. ساختاری که تولید محصولات ساده را ممکن و تولید محصولات پیچیده را پرهزینه یا دور از دسترس کرده است. در مقابل، در تمام زنجیره‌ها، محصولات با پیچیدگی بالا و ارزش‌افزوده قابل توجه با فاصله‌های بالا مواجه است. این هم‌زمانی پیچیدگی بالا و فاصله زیاد، یافته‌ای مهم در چارچوب فضای محصول است و به این معناست که شکاف اصلی، شکاف قیمتی نیست، بلکه شکاف قابلیت‌هایی همچون دانش فنی، استاندارد، زیرساخت، شبکه تأمین، پیوند با صنایع مصرف‌کننده و ثبات است.

نکته مهم آن است که شدت این شکاف در زنجیره‌ها یکسان نیست. زنجیره فولاد، به دلیل تنوع بالاتر محصولات و وجود برخی حلقه‌های میانی با پیچیدگی متوسط و فاصله نه‌چندان بالا، نسبتاً ظرفیت بیشتری برای سیاست‌گذاری تدریجی دارد. در زنجیره مس نیز برخی مسیرهای گذار بالقوه وجود دارد. در مقابل، زنجیره آلومینیوم با فاصله‌های بالا حتی در حلقه‌های ابتدایی و زنجیره‌های سرب و روی عملاً فضای بسیار محدودی برای تعمیق درون‌زا دارند. این تفاوت‌ها نشان می‌دهد که برخورد یکسان سیاستی با همه مواد معدنی، از منظر تحلیلی قابل دفاع نیست.

در چنین چارچوبی، رویکرد فضای محصول به یک نتیجه کلیدی منتهی می‌شود. عوارض صادراتی به‌تنهایی نمی‌تواند ابزار مؤثر توسعه زنجیره ارزش باشد. عوارض می‌تواند جریان صادرات را تغییر دهد، قیمت نسبی را دستکاری کند یا عرضه داخلی را افزایش دهد، اما نمی‌تواند فاصله محصولات پیچیده را کاهش دهد. در اغلب زنجیره‌های بررسی‌شده، حلقه‌های پایین‌دست آن‌قدر از ساختار موجود قابلیت‌ها دورند که حتی در صورت محدود شدن صادرات بالادست، تولید آن‌ها به‌صورت خودکار فعال نمی‌شود. به بیان دیگر، بسیاری از زنجیره‌ها به لحاظ اقتصادی و فنی در شرایط کنونی توجیه گسترش ندارند. این دقیقاً یکی از شروطی است که سیاستگذار پیش از این در ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر برای وضع هرگونه عوارض لحاظ کرده بود. موضوعی که در فهرست‌های ارائه شده طی چند سال اخیر کنار گذاشته شده است.

• عملکرد عوارض صادراتی در بودجه ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳

ارزیابی سیاست عوارض صادراتی در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ از دو منظر شرایط ساختاری بازار جهانی و امکان تحقق پایدار درآمد صادراتی و نحوه اجرای بودجه‌ای این سیاست در نظام مالی دولت قابل تحلیل است. بررسی این دو

سطح نشان می‌دهد که این سیاست در تحقق هدف اعلامی خود یعنی تبدیل شدن به یک ابزار تأمین مالی پایدار و مأموریت‌محور با محدودیت‌های جدی مواجه بوده است.

از منظر ساختار بازار جهانی، تحلیل جایگاه ایران در تجارت بین‌المللی اقلام مشمول عوارض نشان می‌دهد که شرط بنیادی موفقیت این سیاست یعنی برخورداری از قدرت بازار در مورد ایران برقرار نیست. سهم ایران در بسیاری از کدهای چهاررقمی زنجیره فولاد در تجارت جهانی بسیار محدود است؛ به‌گونه‌ای که در سال ۲۰۲۴ سهم ایران در سنگ‌آهن و کنسانتره حدود ۰,۷۳ درصد، در چدن خام ۰,۰۷ درصد، در فروآلیاژها ۰,۳۱ درصد، در آهن اسفنجی ۱,۶۵ درصد، در شمش فولاد ۱,۳۴ درصد و در محصولات نیمه‌تمام حدود ۱,۲۵ درصد بوده است. در بسیاری از محصولات پایین‌دست نیز این سهم حتی به ۰,۱۰ درصد یا کمتر می‌رسد. **چنین ارقامی در ادبیات اقتصاد بین‌الملل به معنای رفتار قیمت‌پذیر در بازار جهانی است؛** یعنی افزایش عوارض صادراتی به‌جای آنکه به مصرف‌کنندگان خارجی منتقل شود، عمدتاً از طریق کاهش حاشیه سود صادرکنندگان یا کاهش حجم صادرات جذب می‌شود. در نتیجه پایه مالیاتی این سیاست، یعنی ارزش صادرات، به‌شدت نسبت به تغییرات نرخ عوارض و شرایط بازار جهانی حساس خواهد بود و نمی‌تواند یک پایه درآمدی باثبات برای دولت ایجاد کند.

این وضعیت پیامدهای مهمی برای اقتصاد ایران به همراه دارد. نخست آنکه درآمد حاصل از عوارض صادراتی ماهیتی نوسانی و وابسته به شرایط بازار جهانی پیدا می‌کند و نمی‌تواند نقش یک منبع پایدار در ساختار بودجه ایفا کند. دوم آنکه افزایش هزینه صادرات در بازاری که ایران قیمت‌پذیر است، می‌تواند به کاهش رقابت‌پذیری و از دست رفتن بخشی از بازارهای صادراتی منجر شود. سوم آنکه کاهش سودآوری صادرات یا افزایش نااطمینانی سیاستی ممکن است انگیزه سرمایه‌گذاری در بخش معدن و صنایع معدنی را تضعیف کند؛ بخشی که ماهیتی سرمایه‌بر دارد و کاهش سرمایه‌گذاری در آن می‌تواند ظرفیت تولید و صادرات آینده را محدود کند. علاوه بر این، در صورت کاهش قیمت داخلی نهاده‌ها در اثر محدودیت صادرات، ممکن است برخی فعالیت‌های پایین‌دستی با بهره‌وری پایین به‌طور مصنوعی سودآور شوند که نتیجه آن اعوجاج در تخصیص منابع و کاهش کارایی اقتصادی خواهد بود.

در کنار این محدودیت‌های ساختاری، بررسی عملکرد بودجه‌ای این سیاست نیز نشان می‌دهد که حتی در کوتاه‌مدت نیز اجرای آن با چالش‌های قابل توجهی در حوزه حکمرانی مالی همراه بوده است. در سال ۱۴۰۲ مجموع درآمد پیش‌بینی‌شده از سه ردیف مرتبط با این سیاست ۱۵۱ هزار میلیارد ریال بود، در حالی که عملکرد واقعی به ۲۴۸,۳۹۵ هزار میلیارد ریال رسید که معادل ۱۶۴ درصد تحقق نسبت به پیش‌بینی قانون بودجه است. با وجود این تحقق درآمدی بالا، در بخش هزینه‌کرد انطباق کامل با مفاد حکم قانونی مشاهده نمی‌شود. در حالی که منابع حاصل از این بند باید برای اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان تخصیص می‌یافت، از مجموع بیش از ۲۴۸ هزار میلیارد ریال درآمد تحقق‌یافته تنها حدود ۳۸,۷۴۱ هزار میلیارد ریال به معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری تخصیص یافته

است؛ به عبارت دیگر بیش از ۸۳ درصد منابع در عمل در چارچوب منابع عمومی بودجه باقی مانده و الزاماً در همان محل هدف‌گذاری شده هزینه نشده است.

در سال ۱۴۰۳ نیز مجموع منابع وصول شده از سه ردیف مرتبط در سال ۱۴۰۳ به ۲۸۰,۱۹۵ هزار میلیارد ریال رسیده که نسبت به سال ۱۴۰۲ حدود ۱۲,۸ درصد رشد داشته است. در ساختار این درآمدها، بیشترین سهم مربوط به عوارض صادراتی با حدود ۲۰۲,۸۰۸ هزار میلیارد ریال است و پس از آن حقوق گمرکی ماشین‌آلات با ۷۱,۶۵۸ هزار میلیارد ریال و مالیات عملکرد صادرکنندگان مواد خام با ۵,۷۲۷ هزار میلیارد ریال قرار دارد. با وجود این، در بخش هزینه‌کرد نیز مشابه سال قبل انطباق کامل با حکم قانونی مشاهده نمی‌شود. از مجموع ۲۸۰ هزار میلیارد ریال منابع تحقق‌یافته، تنها حدود ۶۱,۹۱۷ هزار میلیارد ریال به ردیف هزینه‌ای اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان تخصیص یافته و در نهایت حدود ۵۷,۸۸۴ هزار میلیارد ریال هزینه شده است. بنابراین تنها حدود ۲۲ درصد از منابع تحقق‌یافته در همان محل هدف‌گذاری شده در قانون بودجه مصرف شده است.

نتایج نشان می‌دهد که سیاست عوارض صادراتی در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ با یک پارادوکس سیاستی مواجه بوده است. از یک سو این سیاست با اهداف توسعه‌ای مانند تقویت اقتصاد دانش‌بنیان و توسعه زنجیره ارزش توجیه شده است، اما از سوی دیگر، هم به دلیل محدودیت‌های ساختاری بازار جهانی و هم به دلیل ضعف در سازوکارهای اجرایی و تخصیصی بودجه، نتوانسته به یک ابزار تأمین مالی پایدار و مأموریت‌محور تبدیل شود. در عمل، بخش قابل توجهی از منابع حاصل از این سیاست به جای آنکه در محل تعیین‌شده هزینه شود، در چارچوب منابع عمومی بودجه جذب شده است. در نتیجه، کارکرد واقعی این سیاست بیش از آنکه تقویت‌کننده اهداف توسعه‌ای باشد، به ایجاد یک جریان درآمدی عمومی با انضباط تخصیصی ضعیف‌تر نزدیک شده است؛ وضعیتی که می‌تواند در بلندمدت هم کارایی سیاست صنعتی و هم پایداری مالی آن را با چالش مواجه کند.

• جمع بندی

سیاست مالیات بر درآمد صادرات و عوارض صادراتی مواد خام و نیمه‌خام در بخش معدن و صنایع معدنی ایران، اگرچه با اهدافی همچون جلوگیری از خام‌فروشی، توسعه زنجیره ارزش و تأمین مالی اقتصاد دانش‌بنیان طراحی شده است، اما بررسی مبانی نظری، ساختار واقعی زنجیره‌های تولیدی، جایگاه ایران در بازارهای جهانی و عملکرد بودجه‌ای این سیاست در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که میان اهداف اعلامی و نتایج عملی آن شکاف معناداری وجود دارد. نتایج بدست آمده در این گزارش نشان می‌دهد که این سیاست در وضعیت کنونی نه تنها به تحقق پایدار اهداف توسعه‌ای مورد نظر منجر نشده، بلکه در برخی موارد با ایجاد اعوجاج در سازوکارهای بازار، تضعیف رقابت‌پذیری صادراتی و کاهش کیفیت حکمرانی مالی همراه بوده است.

نخستین نتیجه کلیدی به چارچوب حقوقی و نهادی سیاست بازمی‌گردد. بررسی سیر تحول قوانین نشان می‌دهد که تا پیش از ورود احکام بودجه‌ای سال‌های اخیر، چارچوب قانونی صادرات مواد خام و کالاهای پایه در ایران بر تفکیک نسبتاً روشنی میان ابزارهای مالیاتی و ابزارهای تنظیم‌گری صادراتی استوار بود. در این چارچوب، ماده ۱۴۱ قانون مالیات‌های مستقیم، صادرات را از مالیات معاف می‌کرد تا رقابت‌پذیری بین‌المللی بنگاه‌ها حفظ شود و ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید امکان وضع عوارض صادراتی را تنها در شرایط خاص و با هدف تنظیم بازار داخلی فراهم می‌کرد. با این حال، از سال ۱۴۰۰ به بعد احکام بودجه‌ای به تدریج این تفکیک نهادی را تضعیف کرده و ابزارهای مالیاتی و عوارض صادراتی را به‌طور هم‌زمان بر یک قلمرو کالایی اعمال کرده‌اند. نتیجه این تحول آن بوده که سیاستی که در اصل باید کارکرد تنظیمی و صنعتی داشته باشد، به تدریج در ساختار بودجه دولت به یک پایه درآمدی تبدیل شده است.

دومین نتیجه مهم گزارش به مبانی نظری سیاست محدودکننده صادرات مربوط می‌شود. در ادبیات اقتصاد بین‌الملل، موفقیت چنین سیاست‌هایی به مجموعه‌ای از شرایط ساختاری وابسته است. مهم‌ترین این شرایط برخورداری از قدرت بازار در تجارت جهانی، کشش پایین تقاضای خارجی، وجود ظرفیت جذب داخلی برای مواد اولیه و هم‌زمانی سیاست صادراتی با توسعه زیرساخت‌های صنعتی و فناوریانه است. تجربه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد کشورهایی که توانسته‌اند از محدودیت صادراتی برای توسعه صنایع پایین‌دستی استفاده کنند، معمولاً از سهم قابل توجهی در بازار جهانی برخوردار بوده‌اند یا سیاست‌های صادراتی خود را در چارچوب یک راهبرد صنعتی جامع اجرا کرده‌اند. در مقابل، در اقتصادهایی که چنین شرایطی وجود نداشته است، محدودیت صادراتی اغلب به کاهش صادرات رسمی، تغییر مسیر تجارت یا کاهش سرمایه‌گذاری منجر شده است.

یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که در بسیاری از زنجیره‌های معدنی ایران، از جمله زنجیره فولاد، شرایط لازم برای تحقق این اهداف فراهم نیست. بررسی ساختار تولید و صادرات نشان می‌دهد که توسعه ظرفیت در حلقه‌های مختلف زنجیره به صورت متوازن انجام نشده است. در برخی موارد ظرفیت تولید در حلقه‌های بالادستی و میانی رشد قابل توجهی داشته، در حالی که ظرفیت جذب در صنایع پایین‌دستی با همان سرعت توسعه نیافته است. در چنین شرایطی صادرات محصولات میانی نه لزوماً نشانه خام‌فروشی، بلکه پیامد عدم تعادل در ساختار سرمایه‌گذاری صنعتی است. بنابراین اعمال عوارض صادراتی به تنهایی نمی‌تواند به تکمیل زنجیره ارزش منجر شود و در بسیاری از موارد تنها به افزایش هزینه صادرات و کاهش سودآوری بنگاه‌ها می‌انجامد.

از منظر تجارت بین‌الملل نیز بررسی جایگاه ایران در بازارهای جهانی نشان می‌دهد که کشور در اغلب کالاهای معدنی و فلزی مشمول عوارض صادراتی سهم محدودی در عرضه جهانی دارد. به عنوان نمونه، سهم ایران در تجارت جهانی سنگ آهن و کنسانتره حدود ۰٫۷۳ درصد، در چدن خام حدود ۰٫۰۷ درصد، در فروآلیاژها حدود ۰٫۳۱ درصد، در آهن اسفنجی حدود ۱٫۶۵ درصد، در شمش فولاد حدود ۱٫۳۴ درصد و در محصولات نیمه‌تمام حدود ۱٫۲۵ درصد است. در بسیاری از محصولات پایین‌دستی این سهم حتی کمتر از ۰٫۱ درصد است. چنین ارقامی در ادبیات اقتصادی به معنای رفتار قیمت‌پذیر در بازار جهانی است. در این وضعیت افزایش عوارض صادراتی به جای آنکه به مصرف‌کنندگان خارجی منتقل شود، عمدتاً از طریق کاهش قیمت دریافتی صادرکنندگان یا کاهش حجم صادرات جذب می‌شود.

بنابراین پایه مالیاتی این سیاست، یعنی ارزش صادرات، نسبت به تغییرات نرخ عوارض و شرایط بازار جهانی حساس بوده و نمی‌تواند یک منبع درآمدی باثبات برای دولت ایجاد کند.

بررسی عملکرد بودجه‌ای سیاست در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ نیز این نتیجه را تقویت می‌کند. در سال ۱۴۰۲ مجموع درآمد پیش‌بینی شده از سه ردیف مرتبط با این سیاست ۱۵۱ هزار میلیارد ریال بود، در حالی که عملکرد واقعی به ۲۴۸,۳۹۵ هزار میلیارد ریال رسید که معادل ۱۶۴ درصد تحقق نسبت به پیش‌بینی قانون بودجه است. با این حال، از این میزان تنها ۳۸,۷۴۱ هزار میلیارد ریال به ردیف هزینه‌ای اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان تخصیص یافت. به بیان دیگر بیش از ۸۳ درصد منابع تحقق‌یافته در قالب منابع عمومی بودجه باقی مانده و الزاماً در محل هدف تعیین شده مصرف نشده است. در سال ۱۴۰۳ نیز مجموع درآمد حاصل از این سیاست به ۲۸۰,۱۹۵ هزار میلیارد ریال رسید که نسبت به سال قبل رشد ۱۲,۸ درصدی را نشان می‌دهد. با وجود این، تنها حدود ۶۱,۹۱۷ هزار میلیارد ریال از این منابع به ردیف هزینه‌ای اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان تخصیص یافته و در نهایت حدود ۵۷,۸۸۴ هزار میلیارد ریال هزینه شده است؛ یعنی حدود ۲۲ درصد از منابع تحقق‌یافته در محل تعیین شده در قانون مصرف شده است.

این شواهد نشان می‌دهد که سیاست عوارض صادراتی در ایران با یک پارادوکس ساختاری مواجه است. از یک سو این سیاست با اهداف توسعه‌ای همچون تقویت اقتصاد دانش‌بنیان و توسعه زنجیره ارزش توجیه می‌شود، اما از سوی دیگر در عمل به یک منبع درآمدی تبدیل شده که بخش عمده آن در چارچوب منابع عمومی بودجه جذب می‌شود و پیوند مستقیمی با اهداف صنعتی مورد نظر ندارد. در نتیجه کارکرد واقعی این سیاست بیش از آنکه تقویت‌کننده راهبرد صنعتی کشور باشد، به ایجاد یک جریان درآمدی عمومی برای بودجه دولت نزدیک شده است.

نتایج این گزارش نشان می‌دهد که سیاست مالیات و عوارض صادراتی مواد خام و نیمه‌خام در بخش معدن و صنایع معدنی ایران با سه عدم‌انطباق اساسی مواجه است. نخست عدم انطباق میان طراحی سیاست و ساختار واقعی بازارهای جهانی که در آن ایران فاقد قدرت بازار معنادار است؛ دوم عدم انطباق میان هدف اعلامی توسعه زنجیره ارزش و واقعیت‌های ساختاری زنجیره‌های تولیدی که با عدم تعادل سرمایه‌گذاری مواجه‌اند؛ و سوم عدم انطباق میان احکام قانونی و نحوه اجرای بودجه‌ای آن‌ها که باعث شده بخش قابل توجهی از منابع حاصل از این سیاست در محل تعیین شده هزینه نشود.

بر این اساس، اصلاح این سیاست مستلزم بازنگری در رویکرد فعلی و حرکت به سمت چارچوبی است که در آن ابزارهای مالیاتی و ابزارهای تنظیم‌گری صادراتی از یکدیگر تفکیک شوند، تعریف دقیق و اقتصادی از مواد خام و محصولات میانی ارائه شود، اعمال عوارض صادراتی به وجود ظرفیت واقعی جذب داخلی مشروط گردد و پیوند میان منابع حاصل از این سیاست و اهداف توسعه‌ای به صورت شفاف و قابل پایش طراحی شود. تنها در چنین شرایطی می‌توان انتظار داشت که سیاست‌های صادراتی در بخش معدن و صنایع معدنی به جای ایجاد اختلال در بازار، به ابزاری مؤثر برای توسعه صنعتی، افزایش بهره‌وری و تقویت ظرفیت‌های تولیدی اقتصاد ایران تبدیل شوند.



فهرست مطالب

۲۰.....	۱- مقدمه
۲۳.....	۲- سیر تحول قوانین مالیات بر درآمد و عوارض صادراتی
۲۴.....	۱-۲- قانون بودجه ۱۴۰۰
۲۶.....	۲-۲- قانون بودجه ۱۴۰۱
۲۹.....	۳-۲- قانون بودجه ۱۴۰۲
۳۱.....	۴-۲- قانون بودجه ۱۴۰۳
۳۳.....	۵-۲- برنامه هفتم توسعه
۳۶.....	۶-۲- چالش‌های اجرایی، مفهومی و حقوقی سیاست عوارض و مالیات صادراتی
۳۶.....	۲-۶-۱- ورود اصطلاح «نیمه‌خام» و تضعیف منطق اقتصادی سیاست
۳۷.....	۲-۶-۲- اختلاط مفاهیم ماده ۳۵ و ماده ۳۷ و تفسیر موسع از مالیات
۳۷.....	۲-۶-۳- قرابت بند «پ» ماده ۹۹ قانون برنامه هفتم با ماده ۳۵ و جدول ماده ۱۴۱
۳۸.....	۲-۶-۴- شمول حکم در «تمام نقاط کشور» و نقض حقوق مکتسبه
۳۸.....	۲-۶-۵- فقدان پاسخ‌گویی مؤثر و فرار از تصمیم‌گیری
۳۹.....	۲-۶-۶- ناهمخوانی گستره قانونی سیاست با ساختار واقعی صادرات
۳۹.....	۲-۷- جمع‌بندی
۴۱.....	۳- سیاست محدودکننده صادرات: ابزارها، اهداف و کارایی
۴۱.....	۳-۱- ابزارهای سیاست محدودیت صادرات
۴۵.....	۳-۲- اهداف سیاستی محدودیت صادرات
۴۷.....	۳-۲-۱- توسعه صنایع پایین دستی
۵۰.....	۳-۲-۲- تامین مالی دولت
۵۱.....	۳-۲-۳- بهبود رابطه مبادله
۵۱.....	۳-۲-۴- کنترل فشارهای تورمی
۵۲.....	۳-۲-۵- کاهش سرریز نوسانات بازارهای جهانی
۵۲.....	۳-۲-۶- مواد معدنی استراتژیک
۵۳.....	۳-۲-۷- محیط زیست
۵۴.....	۳-۳- محدودیت‌های صادراتی مواد معدنی: واقعیت‌ها و خطاهای تحلیلی

- ۳-۳-۱- شکست بازار ۵۶
- ۳-۳-۲- مزیت نسبی ۵۷
- ۳-۴-۴- تجربه‌های جهانی سیاست محدودکننده صادرات ۶۱
- ۳-۴-۱- هند (محدودیت صادراتی کرومیت) ۶۲
- ۳-۴-۲- هند (محدودیت صادرات سنگ آهن) ۶۳
- ۳-۴-۳- کنگو (محدودیت صادراتی کبالت) ۶۴
- ۳-۴-۴- زیمباوه (محدودیت صادرات سنگ کروم) ۶۵
- ۳-۴-۵- اندونزی (محدودیت صادرات نیکل) ۶۷
- ۳-۴-۶- آرژانتین (محدودیت صادراتی لیتیوم) ۶۷
- ۳-۵- جمع بندی ۶۸
- ۴- مطالعه موردی: زنجیره فولاد در ایران ۷۲
- ۴-۱- روند صادرات زنجیره فولاد ۷۲
- ۴-۲- توسعه نامتوازن زنجیره فولاد ۷۵
- ۴-۳- چالش بهره‌روی زنجیره فولاد ۷۹
- ۴-۴- کارایی عوارض صادراتی در زنجیره فولاد ایران ۸۲
- ۵- کارایی سیاست عوارض صادراتی در چارچوب رویکرد فضای محصول ۸۴
- ۵-۱- زنجیره فولاد ۸۶
- ۵-۲- زنجیره مس ۸۹
- ۵-۳- زنجیره آلومینیوم ۹۱
- ۵-۴- زنجیره سرب ۹۳
- ۵-۵- زنجیره روی ۹۴
- ۵-۶- جمع بندی ۹۵
- ۶- عوارض صادراتی در بودجه ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳: عملکرد و انحرافات ۹۷
- ۶-۱- جایگاه ایران در بازار جهانی ۹۷
- ۶-۲- پارادوکس درآمد عوارض صادراتی؛ اهداف توسعه‌ای، عملکرد ضد توسعه‌ای ۹۹
- ۶-۲-۱- بودجه ۱۴۰۲ ۱۰۰
- ۶-۲-۲- بودجه ۱۴۰۳ ۱۰۲

- ۱۰۵..... ۳-۶- جمع بندی
- ۱۰۷..... ۷- نتیجه گیری و پیشنهاد اتاق ایران برای اصلاح فهرست عوارض صادراتی
- ۱۰۹..... ۷-۱- گذار از فهرست محوری به معیار محوری
- ۱۱۱..... ۷-۲- تفکیک میان «مواد خام»، «محصولات میانی» و «کالاهای با ارزش افزوده پایین»
- ۱۱۲..... ۷-۳- مشروط‌سازی عوارض صادراتی به وجود ظرفیت جذب داخلی واقعی
- ۱۱۴..... ۷-۴- تفکیک کارکرد تنظیم‌گری صنعتی از تأمین مالی بودجه‌ای
- ۱۱۵..... ۷-۵- بازنگری در تعمیم جغرافیایی عوارض صادراتی
- ۱۱۶..... ۷-۶- افزایش شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری مقررات
- ۱۱۸..... منابع

فهرست نمودار

- نمودار ۴-۱) ارزش صادرات زنجیره فولاد (میلیون دلار) ۷۳
- نمودار ۴-۲) توزیع ارزش صادرات در زنجیره فولاد (درصد) ۷۴
- نمودار ۴-۳) نرخ بهره برداری در زنجیره فولاد در سال ۱۴۰۳ (درصد) ۷۵
- نمودار ۴-۴) عرضه و تقاضای زنجیره فولاد در بورس کالا (تن) ۷۸
- نمودار ۴-۵) ظرفیت اسمی واحدهای فعال فولاد میانی برحسب مقیاس ۷۹
- نمودار ۴-۶) تعداد واحدهای فعال فولاد میانی برحسب مقیاس ۸۰
- نمودار ۵-۱) فضای محصول زنجیره فولاد ۸۷
- نمودار ۵-۲) فضای محصول زنجیره مس ۹۰
- نمودار ۵-۳) فضای محصول زنجیره آلومینیوم ۹۲
- نمودار ۵-۴) فضای محصول زنجیره سرب ۹۳
- نمودار ۵-۵) فضای محصول زنجیره روی ۹۴
- نمودار ۶-۱) سهم ایران از تجارت زنجیره فولاد در کد تعرفه‌های مشمول عوارض صادراتی ۹۸
- نمودار ۶-۲) عملکرد بند «ز» تبصره ۶ قانون بودجه ۱۴۰۲-هزار میلیارد ریال ۱۰۱
- نمودار ۶-۳) مقایسه عملکرد بند «ز» تبصره ۶ قانون بودجه ۱۴۰۲ و بند «ز» تبصره ۶ قانون بودجه ۱۴۰۳ ۱۰۳
- نمودار ۶-۴) میزان تخصیص منابع حاصل از عوارض صادراتی به قانون جهش دانش بنیان در سال ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ ۱۰۴

۱- مقدمه

در سال‌های اخیر، سیاست‌گذاری صنعتی و تجاری کشور به‌طور فزاینده‌ای بر کاهش صادرات مواد خام و نیمه‌خام و هدایت اقتصاد به سمت تکمیل زنجیره ارزش تولید متمرکز شده است. این رویکرد که در سطح نظری یکی از ارکان توسعه صنعتی، تولید کالاهای با ارزش افزوده بالا و ارتقای پیچیدگی اقتصادی محسوب می‌شود، به‌ویژه در بخش‌های راهبردی نظیر معدن و فلزات اهمیت دوچندان دارد؛ بخشی که سهم قابل توجهی از صادرات کشور، درآمدهای ارزی، سرمایه‌گذاری صنعتی و اشتغال مستقیم و غیرمستقیم را به خود اختصاص داده است. با این حال، **بررسی روند قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری در خصوص اعمال عوارض صادراتی و مالیات بر درآمد صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی نشان می‌دهد که میان اهداف نظری این سیاست و نحوه پیاده‌سازی آن در عمل، شکاف معناداری شکل گرفته است.** این شکاف به تدریج موجب شده است که سیاست مورد نظر، به‌جای ایفای نقش یک ابزار برای توسعه صنعتی و تکمیل زنجیره ارزش، به منبعی برای درآمد دولت تبدیل شود که از این زاویه، اختلال در برنامه‌ریزی تولید در این دسته از کالاها ایجاد کرده و به ناطمینانی مقرراتی انجامیده است.

از سال ۱۴۰۰ تاکنون، دامنه شمول کالاهای مشمول عوارض صادراتی و مالیات بر درآمد صادرات مواد خام و نیمه‌خام، به‌طور مستمر گسترش یافته است؛ به‌گونه‌ای که **تعداد اقلام مشمول از حدود ۱۴۰ کد تعرفه به بیش از ۸۰۰ کد تعرفه افزایش یافته، بدون آنکه تعریف روشن، معیارهای شفاف و قابل اتکایی برای تشخیص خام یا نیمه‌خام بودن این محصولات ارائه شود.** این در حالی است که قوانین بودجه سنواتی و قوانین بالادستی، تعیین فهرست مواد خام و نیمه‌خام را منوط به بررسی کارشناسی، رعایت قیود مشخص قانونی و تصویب سالانه در هیأت وزیران کرده‌اند. با وجود این، در برخی سال‌ها از جمله سال ۱۴۰۴، فهرست رسمی و مصوب تا ماه‌های پایانی سال اعلام نشد، اما عوارض صادراتی به‌صورت علی‌الحساب از فعالان اقتصادی اخذ شده است؛ وضعیتی که با اصول حکمرانی مطلوب، شفافیت مقرراتی و پیش‌بینی‌پذیری سیاست‌ها در تعارض آشکار قرار دارد.

در معدن و صنایع معدنی، این ناطمینانی مقرراتی آثار مضاعفی برجای گذاشته است. صنایع معدنی، ماهیتی سرمایه‌بر، بلندمدت و مبتنی بر بازارهای صادراتی دارند و هرگونه تغییرات ناگهانی، غیرقابل پیش‌بینی و فاقد مبنای کارشناسی در سیاست‌های عوارضی و مالیاتی، مستقیماً بر تصمیمات سرمایه‌گذاری، قراردادهای صادراتی، مزیت رقابتی بین‌المللی و حتی تداوم تولید اثر می‌گذارد. اعمال نرخ‌های بالاتر از سقف‌های قانونی، عدم تفکیک میان محصولات واقعاً خام با محصولات دارای ارزش افزوده بالاتر و تعیین درصدهای ثابت عوارض برای طیف متنوعی از محصولات عملاً به تضعیف رقابت‌پذیری این بخش در بازارهای جهانی منجر شده است.

مسئله اساسی دیگر، عدم پایبندی به قیود قانونی موجود است. ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و آیین‌نامه اجرایی آن، وضع عوارض صادراتی را صرفاً در چارچوب شرایط مشخص، محدود و مشروط مجاز دانسته و سقف عوارض صادراتی مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین را حداکثر تا نیم درصد ارزش صادراتی

تعیین کرده است. با این حال، بررسی مصوبات سال‌های اخیر نشان می‌دهد که در عمل، این سقف رعایت نشده و اختیار هیأت دولت در قطعی‌سازی عوارض به‌گونه‌ای تفسیر شده که منجر به تعیین نرخ‌هایی فراتر از حدود مقرر قانونی شده است. این رویه از یکسو با نص صریح قوانین موجود مغایرت دارد و از سوی دیگر، فلسفه حمایتی قانون‌گذار از تولید و صادرات را نیز مخدوش کرده است.

در کنار این موارد، تمرکز سیاست‌گذار بر جلوگیری از صادرات مواد خام و نیمه‌خام، بدون توجه هم‌زمان به واقعیت‌های ساختار تولید، ظرفیت بازار داخلی، امکان جذب محصولات در صنایع پایین‌دستی، محدودیت‌های فناوری، سرمایه و مرحله واقعی بلوغ زنجیره ارزش در صنایع معدنی، پیامدهای معکوسی به همراه داشته است. در بسیاری از موارد، صنایع پایین‌دستی یا فاقد ظرفیت جذب اضافی هستند یا از توجیه اقتصادی لازم برخوردار نیستند؛ در نتیجه، افزایش عوارض صادراتی نه به تکمیل زنجیره ارزش بلکه به کاهش صادرات، افت تولید، افزایش موجودی انبار و تضعیف انگیزه سرمایه‌گذاری در کل زنجیره منجر شده است.

از منظر مالی و بودجه‌ای نیز اگرچه هدف اعلامی سیاست، تأمین منابع برای حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان و توسعه زنجیره ارزش عنوان شده، اما نبود شفافیت در تخصیص منابع حاصل از عوارض صادراتی و عدم ارائه گزارش‌های منظم از اثرگذاری این منابع، تردیدهای جدی درباره کارآمدی این ابزار ایجاد کرده است. شواهد نشان می‌دهد که حتی با نرخ‌های بسیار پایین‌تر از نرخ‌های اعمال‌شده امکان تأمین منابع مورد نیاز برای حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان وجود داشته است؛ با این حال، افزایش شدید و غیرکارشناسانه عوارض صادراتی به بهانه حمایت از بخشی محدود از اقتصاد، هزینه‌های سنگینی را بر صنایع بزرگ و پیشران کشور تحمیل کرده است. از طرف دیگر بررسی آمارهای صادراتی محصولات دانش‌بنیان و پیچیده متناسب با منابع اختصاص داده شده این این بنگاه‌ها نیست و صرفاً تحت تاثیر شعارزدگی تعداد انبوهی شرکت دانش‌بنیان ایجاد شده که کارکرد مورد انتظار را ندارند.

بر این اساس، مسئله محوری آن است که سیاست عوارض صادراتی و مالیات بر درآمد صادرات مواد و صنایع معدنی در شکل کنونی خود تا چه اندازه با مبانی قانونی، اهداف توسعه صنعتی واقعیت‌های زنجیره ارزش و الزامات رقابت‌پذیری بین‌المللی سازگار است و تداوم این رویکرد چه پیامدهایی برای تولید، صادرات، سرمایه‌گذاری و ثبات سیاستی در یکی از راهبردی‌ترین بخش‌های اقتصاد ایران به همراه خواهد داشت. بنابراین نیاز است تا با واکاوی دقیق سیر قوانین، مصوبات و رویه‌های اجرایی، ابعاد این ناسازگاری را روشن کرده و مبنای کارشناسی برای بازنگری در سیاست‌گذاری عوارضی و مالیاتی در بخش مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فراهم آورد.

هدف اصلی این پژوهش ارزیابی حقوقی، اقتصادی و سیاستی نظام عوارض صادراتی و مالیات بر درآمد صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی خام و نیمه‌خام در ایران است؛ به بیان دیگر، هدف اصلی سنجش میزان انطباق این سیاست‌ها با اهداف اعلامی توسعه زنجیره ارزش، حمایت از تولید دانش‌بنیان، الزامات رقابت‌پذیری بین‌المللی و چارچوب‌های قانونی بالادستی و شناسایی پیامدهای آن بر تولید، صادرات

و سرمایه‌گذاری در این بخش راهبردی و در نهایت پیشنهاد سیاستی برای اصلاح کالاهای مشمول عوارض صادراتی است.

بر این اساس پرسش‌های اصلی این پژوهش به صورت زیر تعریف می‌شود

- چارچوب قانونی حاکم بر وضع عوارض صادراتی و مالیات بر درآمد صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی چیست و سیاست‌های اعمال‌شده تا چه حد با قوانین بالادستی (از جمله ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، ماده ۱۴۱ قانون مالیات‌های مستقیم) انطباق دارد؟
- الگوی نظری و تجربه سایر کشورها در اتخاذ سیاست‌های محدودکننده صادرات چگونه بوده‌است؟
- تعاریف به‌کاررفته برای شناسایی مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی خام و نیمه‌خام تا چه اندازه روشن، منسجم و منطبق با تعاریف قانونی و ویژگی‌های فنی زنجیره ارزش است و گسترش دامنه فهرست مواد خام و نیمه‌خام بر چه معیارهایی استوار بوده و این گسترش تا چه حد مبتنی بر ملاحظات واقعی زنجیره ارزش انجام شده‌است؟
- سیاست فعلی عوارض صادراتی و مالیات بر درآمد صادرات تا چه اندازه با ساختار واقعی تولید، ظرفیت بازار داخلی و امکان حضور پایدار در بازارهای صادراتی مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی سازگار است؟
- چه تغییراتی باید در خصوص کالاهای مشمول عوارض و مالیات صادراتی صورت گیرد؟

۲- سیر تحول قوانین مالیات بر درآمد و عوارض صادراتی

چارچوب حقوقی حاکم بر صادرات مواد خام و کالاهای پایه در اقتصاد ایران تا پیش از ورود احکام بودجه‌ای سال ۱۴۰۰ بر مبنای یک منطق نسبتاً منسجم شکل گرفته بود که در آن، ابزارهای مالیاتی و ابزارهای تنظیم‌گری صنعتی از یکدیگر تفکیک می‌شدند و هر یک کارکرد مشخصی داشتند. این منطق را می‌توان به‌طور مشخص در مواد (۳۵) و (۳۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم مشاهده کرد. ترکیب این سه ماده، چارچوبی را ایجاد کرده بود که هدف آن نه تشویق بی‌قیدوشرط صادرات مواد خام و نه تنبیه مالیاتی آن بود. به بیان دیگر، این قوانین تعادل نسبی میان حفظ رقابت‌پذیری صادرات، کنترل خام‌فروشی و حمایت از توسعه زنجیره ارزش را برقرار کرده بود.

ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید و ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم، چارچوب مالیاتی این حوزه محسوب می‌شود. قانون‌گذار در این ماده، با تفکیک میان انواع صادرات، سطوح متفاوتی از حمایت مالیاتی را تعریف کرده است. صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات و همچنین محصولات بخش کشاورزی به‌طور کامل مشمول مالیات با نرخ صفر شده‌اند؛ در مقابل، صادرات مواد خام و کالاهای واسطه‌ای تنها به‌صورت محدود و برای بخشی از درآمد صادراتی (۲۰ درصد) از نرخ صفر برخوردار شده است. قانون‌گذار در این چارچوب قانونی، صادرات مواد خام را هم‌سطح صادرات کالاهای نهایی مورد حمایت کامل قرار نمی‌دهد اما در عین حال، آن را به‌عنوان فعالیتی مستحق اخذ مالیات مؤثر یا تحمیل بار مالی سنگین نیز تلقی نکرده است. به بیان دیگر، ماده (۱۴۱) یک حمایت حداقلی و کنترل‌شده برای صادرات مواد خام پیش‌بینی کرده که هدف آن حفظ حداقلی از مزیت رقابتی، بدون تشویق به استمرار خام‌فروشی بوده است.

در کنار این قاعده مالیاتی، ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید، نقش تنظیم‌گر صنعتی را ایفا می‌کند. این ماده به‌طور معناداری از ادبیاتی متفاوت استفاده می‌کند و به‌جای اصطلاحات مبهمی چون نیمه‌خام، از مفهوم کالاهای با ارزش افزوده پایین بهره می‌گیرد؛ مفهومی که امکان تحلیل اقتصادی دارد و لزوماً به موقعیت کالا در ابتدا یا میانه زنجیره تولید محدود نمی‌شود. ماده (۳۷) به دولت اجازه می‌دهد برای فرآوری مواد خام و ارتقای ارزش افزوده از مشوق‌ها استفاده کند، اما هم‌زمان، وضع هرگونه عوارض صادراتی را به‌شدت مقید می‌سازد. **مطابق این ماده، وضع عوارض بر صادرات مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین تنها در شرایطی مجاز است که کالا مزاد بر نیاز داخلی نباشد یا توجیه فنی و اقتصادی برای فرآوری در داخل تشخیص داده شود، آن هم با لحاظ حفظ سهم کشور در بازارهای جهانی و بدون آن که به کاهش یا توقف تولید بینجامد.**

افزون بر این قیود ماده (۳۷) قیود شکلی مهمی نیز در نظر گرفته است. تصویب عوارض صادراتی باید در شورای اقتصاد انجام شود، ابلاغ عمومی شود و حداقل سه ماه فاصله زمانی میان تصویب و اجرا وجود داشته باشد. این الزامات نشان می‌دهد که عوارض صادراتی یک ابزار تنظیمی و حساس به پیامدهای اقتصادی باید تلقی شود و منبع درآمدی سهل‌الوصول برای دولت نیست. حتی محل مصرف عوارض نیز در این ماده مشخص شده و صراحتاً به تشویق صادرات کالاهای با ارزش افزوده بالاتر مرتبط با همان مواد خام اختصاص یافته است. **بدین ترتیب، ماده (۳۷) مانع از آن**

می‌شود که عوارض صادراتی به ابزاری برای جبران کسری بودجه یا تأمین مالی عمومی تبدیل شود.

با این پیش‌فرض، ورود احکام بودجه‌ای از سال ۱۴۰۰ به بعد را باید یک چرخش در فلسفه سیاست‌گذاری دانست. در قانون بودجه ۱۴۰۰، صادرات مواد خام و نیمه‌خام مشمول مالیات بر درآمد شد. این اقدام، عملاً قاعده حمایت محدود اما پایدار را کنار گذاشت در سال‌های بعد، با اضافه‌شدن عوارض صادراتی و تعمیم دامنه مشمولیت به طیف وسیعی از کالاها ذیل عنوان مبهم خام و نیمه‌خام، این انحراف تعمیق شد. در نتیجه، آن تعادلی که میان مالیات، عوارض و سیاست صنعتی برقرار بود، به تدریج فرو ریخت. صادرات مواد خام از جایگاهی که پیش‌تر مشمول حمایت محدود و تنظیم‌گری هدفمند بود، به فعالیتی تبدیل شد که هم‌زمان با مالیات بر درآمد و عوارض صادراتی مواجه است. این تحول از مسیر انباشت احکام بودجه‌ای و سپس تثبیت آن‌ها در قانون برنامه هفتم رخ داد. پیامد این روند، انتقال بار مالی پایدار به صادرکننده، افزایش نااطمینانی و تضعیف پیش‌بینی‌پذیری سیاست صادراتی است؛ امری که با منطبق اولیه مواد (۳۵)، (۳۷) قانون رفع موانع تولید و ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم فاصله معناداری دارد و نیازمند بازنگری جدی در سطح سیاست‌گذاری کلان است.

1-2- قانون بودجه ۱۴۰۰

قانون بودجه سال ۱۴۰۰ را باید نقطه آغاز یک تغییر معنادار در مواجهه قانون‌گذار با صادرات مواد خام و نیمه‌خام دانست؛ بند (ث) تبصره (۶) این قانون برای نخستین‌بار مقرر کرد که درآمد حاصل از صادرات مواد معدنی فلزی و غیرفلزی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی به‌صورت خام و نیمه‌خام، در تمام نقاط کشور مشمول مالیات شود. این حکم واجد پیامدهای مهم و پایدار بود.

نخستین نکته قابل توجه آن است که قانون بودجه ۱۴۰۰، بدون هرگونه اصلاح یا نسخ قوانین دائمی، به‌طور مستقیم به قلمرو ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم ورود کرد. ماده (۱۴۱) به‌صراحت میان صادرات کالاهای نهایی و صادرات مواد خام و کالاهای واسطه‌ای نیمه‌خام تفکیک قائل شده و برای دسته دوم، حمایت مالیاتی محدود در نظر گرفته بود. بند (ث) تبصره (۶) بودجه ۱۴۰۰، بدون آن‌که این ماده اصلاح شود یا حتی نسبت خود را با آن روشن کند، کل درآمد صادراتی مواد خام و نیمه‌خام را مشمول مالیات دانست. از این منظر، بودجه ۱۴۰۰ نه «تفسیر» ماده (۱۴۱) بلکه تعلیق عملی بخشی از آن از مسیر قانون بودجه محسوب می‌شود.

نکته دوم، شیوه تعیین دامنه شمول حکم در بودجه ۱۴۰۰ است. قانون‌گذار در این بند، از تعریف مستقیم مصادیق مواد خام و نیمه‌خام پرهیز کرده و تعیین فهرست آن‌ها را به وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت و اتاق بازرگانی ایران واگذار کرده است. بدین ترتیب، دامنه شمول مالیات نه در متن قانون بلکه در فهرست‌هایی تعیین شد که قابلیت تغییر، تفسیر موسع و گسترش تدریجی داشتند. این ویژگی، از همان ابتدا عنصر بی‌ثباتی و نااطمینانی را وارد سیاست صادراتی کرد.

در تصویب‌نامه هیأت وزیران که در ادامه این بند صادر شد، تعاریف «مواد خام» و «مواد نیمه‌خام معدنی» عمدتاً با ارجاع به آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید و مصوبات پیشین شورای اقتصاد تنظیم شد. اگرچه این ارجاع در ظاهر نوعی پیوند با چارچوب‌های موجود ایجاد می‌کند، اما در عمل تناقض‌های مهمی را به همراه داشت. ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید، عوارض صادراتی را صرفاً برای کالاهای با ارزش افزوده پایین و آن هم تحت قیود سخت‌گیرانه مجاز می‌داند و اساساً ناظر بر ابزار تنظیم‌گری صنعتی است. بودجه ۱۴۰۰، بدون توجه به این تمایز، از همان ادبیات برای توجیه اخذ مالیات بر درآمد صادرات استفاده کرد. به این ترتیب، مرز میان ابزار مالیاتی و ابزار تنظیم‌گری صنعتی در عمل مخدوش شد.

سومین نکته کلیدی، تصریح به شمول حکم در تمام نقاط کشور است. این عبارت، اگرچه در متن بودجه ۱۴۰۰ شاید چندان برجسته به نظر نرسد، اما حائز اهمیت فراوان است. با این عبارت، قانون بودجه عملاً تمامی تمایزات سرزمینی شناخته‌شده در نظام حقوقی کشور از جمله مناطق آزاد، مناطق ویژه اقتصادی و مناطق محروم را نادیده می‌گیرد. در حالی که فلسفه شکل‌گیری این مناطق مبتنی بر اعطای مشوق‌های پایدار برای جبران هزینه‌های بالاتر فعالیت اقتصادی و جذب سرمایه‌گذاری بوده است، بودجه ۱۴۰۰ برای نخستین بار این پیام را مخابره می‌کند که صادرات مواد خام، صرف‌نظر از محل تولید، مشمول بار مالیاتی واحدی خواهد بود. این رویکرد، زمینه تعارض با اصل حقوق مکتسبه سرمایه‌گذاران را از همان ابتدا فراهم کرد، هرچند در سال ۱۴۰۰ هنوز به صورت صریح به آن پرداخته نشد.

نکته چهارم، در متن بودجه و تصویب‌نامه‌های مرتبط، هیچ پیوند روشنی میان درآمد حاصل از این مالیات و اهداف مشخصی مانند توسعه زنجیره ارزش یا تشویق فرآوری دیده نمی‌شود. برخلاف ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید که محل مصرف عوارض صادراتی را صراحتاً تعیین می‌کند، بند (ث) تبصره (۶) بودجه ۱۴۰۰ صرفاً از «مشمول مالیات شدن» سخن می‌گوید، بی‌آن‌که کارکرد سیاستی این مالیات مشخص باشد. از این منظر، بودجه ۱۴۰۰ بیش از آن‌که یک ابزار تنظیم‌گری صنعتی باشد، واجد ماهیت درآمدی نهفته است؛ ماهیتی که در سال‌های بعد آشکارتر و صریح‌تر شد.

بررسی داده‌های صادرات در سال ۱۴۰۰ نشان می‌دهد که دامنه اسمی شمول سیاست بسیار گسترده‌تر از دامنه واقعی اثرگذاری آن بوده است. بر اساس بند (ث) تبصره ۶ قانون بودجه ۱۴۰۰ مجموعاً بیش از ۱۲۰ کد تعرفه معدنی (در فصول ۲۵، ۲۶ و بخش‌هایی از فصول ۲۷ و ۷۱) در فهرست اقلام مشمول قرار داشتند. با این حال، حدود ۶۰ تا ۶۵ کد تعرفه در این سال هیچ‌گونه صادراتی نداشتند و عملاً سیاست مالیات صادراتی اثری بر آن‌ها نگذاشته است. علاوه بر این، حدود ۲۰ کد تعرفه دیگر صادراتی بسیار محدود (کمتر از ۱۰۰ هزار دلار در سال) داشته‌اند که سهم آن‌ها از کل صادرات معدنی ناچیز و از منظر سیاست‌گذاری قابل اغماض است.

به بیان دقیق‌تر، بیش از ۷۰ درصد کدهای تعرفه‌ای مشمول در بودجه ۱۴۰۰، یا فاقد صادرات بوده‌اند یا سهمی بسیار ناچیز از صادرات داشته‌اند. این واقعیت، نخستین نشانه از عدم هدفمندی

سیاست است؛ چرا که ابزار مالیاتی و عوارضی، به جای تمرکز بر گلوگاه‌های اصلی صادرات، به صورت فراگیر و بدون تفکیک طراحی شده است. در نقطه مقابل، بخش عمده ارزش صادرات معدنی سال ۱۴۰۰ به شدت در تعداد محدودی کد تعرفه متمرکز بوده است. برآوردها نشان می‌دهد که کمتر از ۳۰ کد تعرفه بیش از ۸۵ درصد ارزش کل صادرات معدنی مشمول را به خود اختصاص داده‌اند و تمرکز واقعی حتی از این هم شدیدتر است؛ به گونه‌ای که حدود ۱۰ کد تعرفه اصلی، بیش از ۷۰ درصد کل ارزش صادرات معدنی فهرست‌شده را تشکیل می‌دهند.

این تمرکز به‌ویژه در زنجیره سنگ آهن و محصولات حاصل از کانه‌آرایی کاملاً مشهود است. برای مثال کد ۲۶۰۱۱۲۰۰ (گندله) با ارزشی حدود ۱۹۰٫۵ میلیون دلار، کد ۲۶۰۱۱۱۵۰ (کنسانتره) با حدود ۷۹٫۳ میلیون دلار، کد ۲۶۰۱۱۱۱۰ (سنگ آهن هماتیت دانه بندی با خلوص ۴۰ تا ۶۰ درصد) با بیش از ۵۳ میلیون دلار و کد ۲۶۰۳۰۰۹۰ (کنسانتره‌ها و ترکیبات مس) با رقمی بالغ بر ۱۱۲٫۸ میلیون دلار، در مجموع بیش از ۴۳۰ میلیون دلار ارزش‌آوری داشته‌اند. این چهار کد به‌تنهایی سهمی بسیار قابل توجه از کل صادرات معدنی مشمول سال ۱۴۰۰ را به خود اختصاص می‌دهند. در واقع، سیاست مالیات صادراتی در عمل بر چند کالای معدنی خاص متمرکز شده است.

این الگوی تمرکز شدید نشان می‌دهد که هر واحد درصد مالیات صادراتی که در چارچوب بودجه ۱۴۰۰ اعمال می‌شود، نه بر یک طیف گسترده از صادرکنندگان معدنی بلکه عمدتاً بر چند زنجیره بزرگ، سرمایه‌بر و صادرات‌محور تحمیل می‌شود. این موضوع ریسک کاهش صادرات، از دست رفتن بازارهای منطقه‌ای و تضعیف مزیت مقیاس را به‌طور قابل ملاحظه‌ای افزایش می‌دهد. به طور کلی روند کد تعرفه‌های مشمول سال ۱۴۰۰ نشان می‌دهد که مالیات صادراتی در بخش معدن با دو عدم تطابق اساسی مواجه بوده است:

- **عدم تطابق میان گستره قانونی شمول و واقعیت صادراتی (اکثریت کدها غیرفعال یا کم‌اهمیت)؛**
- **تمرکز بسیار بالا بر تعداد محدودی کد تعرفه و زنجیره خاص؛**

به طور کلی، اهمیت بودجه ۱۴۰۰ در شکستن یک قاعده تثبیت‌شده نهفته است. این قانون، برای نخستین بار این امکان را ایجاد کرد که از طریق قانون بودجه، بدون اصلاح قوانین دائمی، صادرات مواد خام و نیمه‌خام مشمول مالیات شود. همین منطبق بود که در سال‌های بعد، به راحتی به افزودن عوارض صادراتی، تثبیت فهرست‌های گسترده و در نهایت انتقال حکم به قانون برنامه هفتم انجامید. به عبارت دیگر، بودجه ۱۴۰۰ نقطه آغاز یک مسیری جدید دانست که در آن، تعادل میان حمایت محدود مالیاتی، تنظیم‌گری صنعتی و ثبات حقوقی صادرات، به تدریج کنار گذاشته شد.

2-2- قانون بودجه ۱۴۰۱

قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (بند «ص» تبصره (۶)) نقطه‌ای است که سیاست‌گذار از یک مداخله نسبتاً محدود در سال ۱۴۰۰ عبور می‌کند و صادرات مواد و محصولات خام و نیمه‌خام نه تنها مشمول مالیات می‌شود، بلکه مشمول عوارض

صادراتی نیز می‌گردد. در همین سال این سیاست ذیل کلیدواژه‌های عبور از خام‌فروشی، توسعه زنجیره ارزش و جهش تولید دانش‌بنیان تعریف می‌شود. این سه تغییر (افزودن عوارض، تغییر توجیه و ایجاد سازوکار هزینه‌کرد) باعث می‌شود بودجه ۱۴۰۱ در عمل نقش پل را ایفا کند؛ پلی میان احکام درآمدی- مالیاتی بودجه‌ای و یک سیاست صنعتی ادعایی که در سال‌های بعد پایدار می‌شود.

در بودجه ۱۴۰۰، محور اصلی مشمول مالیات شدن درآمد صادرات بود. بودجه ۱۴۰۱ یک گام اساسی یعنی عوارض صادراتی را اضافه می‌کند. این در حالی است که مالیات بر درآمد و عوارض صادراتی کارکردهای متفاوت دارند؛ مالیات بر درآمد در اصل ابزار مالیه عمومی و عوارض صادراتی ابزار تنظیم‌گری تجارت و سیاست صنعتی است. **وقتی این دو ابزار هم‌زمان اعمال می‌شوند، بار مالی بر صادرکننده دوگانه می‌شود.** بودجه ۱۴۰۱ دقیقاً در همین نقطه آسیب‌پذیر است، زیرا بدون تعیین نسبت شفاف میان مالیات و عوارض، هر دو را بر یک قلمرو کالایی سوار می‌کند و تشخیص می‌دهد که هم مالیات و هم عوارض باید در تمام نقاط کشور اعمال شود.

این طراحی از منظر ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید محل تأمل جدی است؛ زیرا ماده ۳۷ وضع عوارض را مقید کرده و آن را در حکم یک ابزار استثنایی می‌بیند. عوارض بر صادرات کالاهای غیر یارانه‌ای و مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین‌تر از نیاز داخلی یا فاقد توجیه فنی و اقتصادی برای فرآوری ممنوع است و حتی برای سایر موارد نیز نباید به کاهش یا توقف تولید بینجامد. **در بودجه ۱۴۰۱ اما اصل اعمال عوارض به صورت کلی اعلام می‌شود و جزئیات به فهرست و آیین‌نامه‌های بعدی حواله داده می‌شود.** این همان جایی است که از منظر سیاست‌گذاری، ریسک گسترش دامنه بدون معیار اقتصادی شکل می‌گیرد.

موضوع دیگر این است که بودجه ۱۴۰۱ بر خام و نیمه‌خام تأکید می‌کند و حتی مصادیق نمونه‌ای مانند بلیت، بلوم، اسلب در صنایع معدنی را ذکر می‌کند. این رویکرد دو پیامد دارد. از یکسو با ورود شمش‌ها و محصولات میانی فولادی، دامنه سیاست از مواد خام فراتر می‌رود و عملاً بخش بزرگی از صادرات زنجیره‌های میانی را در معرض بار مالی قرار می‌دهد. از سوی دیگر، ماده ۳۷ به جای نیمه‌خام از کالاهای با ارزش افزوده پایین سخن گفته که مفهومی قابل سنجش و تحلیل اقتصادی است. **اما بودجه ۱۴۰۱ با تثبیت نیمه‌خام، یک مفهوم مبهم را مبنای شمول قرار می‌دهد؛ مفهومی که لزوماً با ارزش افزوده پایین هم‌پوشانی ندارد.** نتیجه آن، افزایش اختلافات و امکان تفسیر موسع در فهرست‌گذاری است. یکی از مهم‌ترین تغییرات در بودجه ۱۴۰۱، تخصیص منابع حاصل به برنامه جهش تولید دانش‌بنیان و تکمیل زنجیره ارزش و نقش‌آفرینی پررنگ معاونت علمی ریاست جمهوری است. در آیین‌نامه اجرایی بند «ص» بودجه، منابع به صورت مستقل در خزانه اعمال حساب می‌شود و از سه محل اصلی تغذیه می‌گردد.

- حقوق ورودی ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی
- عوارض صادراتی مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین
- مالیات بر صادرات مواد خام و نیمه‌خام

این معماری مالی یک تغییر مهم ایجاد می‌کند و صادرات مواد خام و نیمه‌خام به‌عنوان پایه تأمین مالی یک سبد هزینه‌ای مشخص تعریف می‌شود و معاونت علمی متولی اجرا معرفی می‌گردد. این تغییر، سیاست را از قواعد مالیاتی و تجاری به سمت سیاست تخصیص منابع سوق می‌دهد. اینجا خطر شکل‌گیری یک وابستگی مطرح است. وقتی یک برنامه هزینه‌ای به یک منبع خاص (درآمد از صادرات خام و نیمه‌خام) گره بخورد، انگیزه اصلاح یا کاهش بار مالی صادراتی کاهش می‌یابد، زیرا کاهش درآمد، اجرای برنامه را با کسری مواجه می‌کند.

یکی از نکات کلیدی در تحلیل بودجه ۱۴۰۱ این است که قانون‌گذار تلاش کرده است بار مالی را با ادبیات جلوگیری از خام فروشی توجیه کند و ادعا می‌شود هدف تکمیل زنجیره ارزش است. اما مکانیزم اجرایی با فهرست‌های گسترده، بار مالی هم‌زمان و تخصیص منابع، عملاً سیاست را به یک مکانیزم درآمدی تبدیل می‌کند. این دوگانگی در همان متن آیین‌نامه اجرایی نیز دیده می‌شود. هم از توسعه فناوری و زنجیره ارزش سخن می‌گوید، هم منابع را از محل‌هایی تأمین می‌کند که ماهیتاً درآمدزا هستند. **از منظر ماده ۳۷، عوارض باید ابزار تنظیمی و مشروط باشد؛ اما در ۱۴۰۱ عوارض در قامت یک منبع تأمین مالی تثبیت می‌شود و این با فلسفه ماده ۳۷ در تعارض بالقوه است.** بنابراین در بودجه ۱۴۰۱ شاهد سه تغییر رویکرد اساسی بودیم:

- نظام دوگانه مالیات و عوارض را بر صادرات خام و نیمه‌خام مستقر شد و با این کار، بار مالی و ریسک هزینه‌ای صادرات را افزایش داد.
- با وارد کردن مفهوم نیمه‌خام و ذکر مصادیق میانی (مانند بلیت/بلوم/اسلب)، دامنه سیاست را به صادرات میانی گسترش و ابهام مفهومی را افزایش داد.
- با تخصیص منابع به سبد هزینه‌ای جهش تولید دانش‌بنیان و نقش‌آفرینی معاونت علمی، سیاست را از تنظیم‌گری صادرات به تأمین مالی برنامه هزینه‌ای نزدیک کرد؛ امری که انگیزه برای استمرار و حتی گسترش دامنه سیاست را تقویت کرد.

در سال ۱۴۰۱ اگرچه از نظر شکلی، فهرست مشمولان بسیار گسترده طراحی شده اما از نظر اقتصادی، بار اصلی سیاست عوارض همچنان بر دوش تعداد محدودی از اقلام معدنی و فلزی با سهم بالای صادراتی قرار گرفته است. در سال ۱۴۰۱ بیش از ۲۰۰ کد تعرفه معدنی و معدنی-فلزی در فهرست مشمول عوارض صادراتی قرار داشته‌اند. با این حال، بررسی ارزش صادراتی نشان می‌دهد که بیش از نیمی از این کدها یا فاقد صادرات بوده‌اند یا صادراتی بسیار ناچیز داشته‌اند. در مقابل، ارزش صادراتی به‌شدت روی تعداد محدودی کد خاص متمرکز شده است؛ به‌گونه‌ای که کمتر از ۲۰ کد تعرفه، سهمی تعیین‌کننده از کل ارزش صادرات معدنی و فلزی مشمول را به خود اختصاص داده‌اند.

در میان این اقلام، زنجیره سنگ‌آهن و فولاد برجسته‌ترین نقش را ایفا می‌کند. به‌طور خاص، کد ۲۶۰۱۱۲۰۰ (گندله) با ارزش صادراتی حدود ۶۷۴ میلیون دلار مهم‌ترین کانون فشار سیاستی در سال ۱۴۰۱ محسوب می‌شود. این موضوع از منظر اقتصادی بسیار معنادار است؛ زیرا سنگ‌آهن فشرده محصولی است که از مرحله استخراج عبور کرده و مستلزم سرمایه‌گذاری در فرآوری فیزیکی، انرژی و زیرساخت صنعتی است. اعمال نرخ عوارض بر چنین محصولی نشان‌دهنده آن است که سیاست‌گذار عملاً تمایزی میان «ماده خام» و «محصول فرآوری‌شده» قائل نشده و هر دو را

در ذیل منطبق مقابله با خام‌فروشی قرار داده است. الگوی مشابهی در زنجیره مس، آلومینیوم، روی و سرب نیز مشاهده می‌شود. برای مثال، کاند مس (۷۴۰۳۱۱۰۰) با ارزشی نزدیک به ۹۳۰ میلیون دلار یکی از بزرگ‌ترین اقلام صادراتی سال ۱۴۰۱ است. در زنجیره آلومینیوم، ۷۶۰۱۱۰۰۰ (آلومینیوم خام) با صادراتی در حدود ۸۹۲ میلیون دلار قرار دارد. در زنجیره روی نیز ۷۹۰۱۱۲۱۰ با ارزشی بیش از ۵۳۸ میلیون دلار مشاهده می‌شود.

به طور کلی بررسی سیاست عوارض صادراتی بخش معدن در سال ۱۴۰۱ نیز با سه مسئله بنیادین مواجه است:

- نخست، عدم تناسب میان گستره اسمی فهرست مشمولان و تمرکز واقعی ارزش صادرات؛
- دوم، ناهمگنی و عدم انسجام نرخ‌های عوارض درون زنجیره‌های معدنی و فلزی؛
- و سوم، خلط مفهومی میان خام‌فروشی و صادرات محصولات میانی دارای فرآوری.

این ویژگی‌ها نشان می‌دهد که سیاست عوارض صادراتی، به‌جای آن‌که بر اساس تحلیل زنجیره ارزش و قیود فنی و اقتصادی هر صنعت طراحی شود، بیش از آن‌که راهبردی باشد، ماهیتی درآمدی پیدا کرده است. تداوم این رویکرد، بدون تعریف دقیق مفاهیم خام، ارزش افزوده پایین و محصول میانی می‌تواند در میان‌مدت به تضعیف سرمایه‌گذاری معدنی، بی‌ثباتی تصمیمات تولیدکنندگان و کاهش امنیت سرمایه‌گذاری در بخش معدن منجر شود.

3-2- قانون بودجه ۱۴۰۲

در بودجه ۱۴۰۲ سیاست عوارض و مالیات صادراتی به وضعیت قاعده اجرایی تثبیت‌شده نزدیک شد. به بیان دیگر، در سال ۱۴۰۱، سیاستگذار معماری کلی را بنا کرده بود و در سال ۱۴۰۲، این معماری وارد فاز تثبیت شد. در این سال نرخ پایه ۰.۵ درصدی قطعی برای عوارض تعیین شد و فهرست ۱۴۰۱ به‌عنوان مرجع شمول ادامه پیدا کرد. در بند «ز» تبصره (۶) بودجه ۱۴۰۲ تصریح می‌شود که «از ابتدای سال ۱۴۰۲، نیم‌درصد به مأخذ ارزش صادراتی این کالاها به عنوان عوارض صادراتی افزوده خواهد شد» و سپس گفته می‌شود میزان قطعی عوارض در دستورالعملی تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. بنابراین قانون‌گذار بار مالی را قطعی می‌کند. حتی اگر دستورالعمل با تأخیر همراه شود یا اختلاف درباره نرخ‌های قطعی وجود داشته باشد، نیم درصد مبنای اخذ عوارض است. این یعنی ریسک ابهام نرخ برای دولت کاهش می‌یابد و برای صادرکننده به هزینه قطعی تبدیل می‌شود.

در کنار سقف قطعی، اختیار تعیین نرخ‌ها به دستورالعمل اجرایی واگذار می‌شود. این در حالی است که ماده ۳۷ عوارض را ابزار تنظیمی و مشروط می‌داند؛ حال آن‌که بودجه ۱۴۰۲ با تعیین نرخ فراگیر، عملاً اصل مشروط‌بودن را تضعیف می‌کند، زیرا دیگر بحث بر سر «آیا باید عوارض وضع شود؟» نیست، بلکه بحث بر سر «چه مقدار خواهد بود.»

همچنین در متن بند «ز» بودجه ۱۴۰۲، دامنه کالاهای مشمول به فهرست تصویب‌نامه هیأت وزیران راجع به بند ص تبصره (۶) قانون بودجه ۱۴۰۱ ارجاع داده می‌شود. دستورالعمل اجرایی ۱۴۰۲ نیز همین موضوع را تثبیت می‌کند و

مواد خام و نیمه خام را کلیه موارد موضوع فهرست سال ۱۴۰۱ تعریف می‌کند. در نتیجه بودجه ۱۴۰۲ از یکسو استمرار بودجه ۱۴۰۱ محسوب می‌شود و از سوی دیگر، سیاست را به یک هزینه قطعی و غیرقابل تعلیق تبدیل می‌کند.

در سال ۱۴۰۲، ترکیب اقلام صادراتی مشمول سیاست عوارض و مالیات صادراتی در بخش معدن تصویری نگران‌کننده‌تر از سال‌های قبل ارائه می‌دهد. بررسی ارقام صادراتی به تفکیک کد تعرفه نشان می‌دهد که اگرچه دامنه شمول سیاست بسیار گسترده و شامل بیش از ۳۹۰ ردیف تعرفه‌ای است، اما واقعیت صادرات بخش معدن به‌شدت بر تعداد محدودی از کد متمرکز شده و عملاً همان اقلام، بار اصلی سیاست‌گذاری را تحمل می‌کنند.

نخستین نکته کلیدی در سال ۱۴۰۲، تداوم و حتی تشدید تمرکز صادرات در زنجیره سنگ‌آهن است. مجموعه کدهای ۲۶۰۱۱۱ و ۲۶۰۱۱۲ به‌تنهایی بخش غالب ارزش صادرات معدنی را تشکیل می‌دهند. در این میان، کد ۲۶۰۱۱۲۰۰ (گندله) با ارزشی بالغ بر حدود ۱,۱۲۵ میلیارد دلار، مهم‌ترین قلم صادراتی بخش معدن در این سال محسوب می‌شود. این رقم نه‌تنها نسبت به سال ۱۴۰۱ افزایش دارد بلکه نشان می‌دهد که سنگ‌آهن فشرده، علی‌رغم قرار گرفتن در کانون سیاست‌های محدودکننده صادرات، همچنان موتور اصلی ارزآوری معدنی کشور است. در کنار آن، ۲۶۰۱۱۱۵۰ (کنسانتره) با ارزشی حدود ۶۴۴ میلیون دلار و سایر زیرکدهای ۲۶۰۱۱۱، مجموع صادرات سنگ‌آهن را به سطحی می‌رسانند که عملاً هیچ زنجیره معدنی دیگری با آن قابل مقایسه نیست.

اهمیت این تمرکز آنجاست که بخش عمده این اقلام لزوماً محصول خام استخراج‌نشده محسوب نمی‌شوند، بلکه حداقل یک مرحله فرآوری فیزیکی (دانه‌بندی، پرعیارسازی، فشرده‌سازی) را پشت سر گذاشته‌اند. با این حال، در چارچوب سیاست‌گذاری سال‌های اخیر، این تمایز در عمل نادیده گرفته شده و این اقلام در زمره «مواد خام یا نیمه‌خام» طبقه‌بندی شده‌اند.

در مرحله بعد، زنجیره فولاد قرار دارد که همچنان یکی از ستون‌های اصلی صادرات معدنی-فلزی کشور محسوب می‌شود. کدهایی نظیر ۷۲۰۶۱۰۰۰ با ارزشی در حدود ۱,۷۸۴ میلیارد دلار، ۷۲۰۷۱۲۹۰ با حدود ۱,۱۹۹ میلیارد دلار، ۷۲۰۷۱۱۹۰ با بیش از ۳۸۲ میلیون دلار و ۷۲۰۷۱۹۰۰ با حدود ۳۵۴ میلیون دلار، نشان می‌دهد که صادرات محصولات نیمه‌تمام و میانی فولادی در سال ۱۴۰۲ نیز در مقیاس بسیار بزرگ انجام شده است. این ارقام بیانگر آن است که برخلاف هدف اعلامی سیاست‌گذار برای جلوگیری از خام‌فروشی بخش قابل توجهی از صادرات معدنی کشور همچنان به حلقه‌های میانی زنجیره فولاد متکی است؛ حلقه‌هایی که توسعه پایین‌دستی آن‌ها نیازمند سرمایه‌گذاری سنگین، فناوری و زمان است و نمی‌توان صرفاً با ابزار عوارض صادراتی آن‌ها را به داخل کشور بازگرداند.

زنجیره مس نیز در سال ۱۴۰۲ جایگاهی برجسته دارد. ۷۴۰۳۱۱۰۰ (کاتد مس) با صادراتی در حدود ۷۱۴ میلیون دلار، به‌تنهایی یکی از بزرگ‌ترین اقلام صادراتی کشور است. علاوه بر آن، سایر اشکال مس و محصولات میانی این زنجیره، در مجموع سهم قابل توجهی از ارزآوری معدنی را به خود اختصاص داده‌اند. این موضوع نشان می‌دهد که در بخش‌هایی مانند مس، ایران عملاً تا سطحی از فرآوری پیش رفته که محصول نهایی قابلیت رقابت بین‌المللی دارد، اما

همچنان این محصولات در فهرست مشمول سیاست‌های محدودکننده صادرات قرار می‌گیرند. این امر، از منظر زنجیره ارزش، پرسش جدی درباره حد بهینه مداخله دولت در صادرات محصولات معدنی فرآوری‌شده ایجاد می‌کند.

در زنجیره آلومینیوم، ۷۶۰۱۱۰۰۰ با ارزشی نزدیک به ۷۵۰ میلیون دلار مهم‌ترین قلم صادراتی سال ۱۴۰۲ است. در کنار آن، زنجیره روی نیز با ۷۹۰۱۱۲۱۰ و ارزشی در حدود ۳۸۷ میلیون دلار جایگاه مهمی در سبد صادراتی دارد. این ارقام بار دیگر تأیید می‌کند که سیاست عوارض صادراتی، عملاً بر صادرات فلزات پایه‌ای متمرکز است که نقش کلیدی در تراز ارزی کشور ایفا می‌کنند.

در مقابل این چند زنجیره بزرگ، بخش قابل توجهی از کدهای تعرفه‌ای مندرج در فهرست سال ۱۴۰۲ یا فاقد صادرات هستند یا ارقام بسیار اندکی (چند هزار تا چند صد هزار دلار) را نشان می‌دهند. این عدم‌تقارن به این معناست که بیش از نیمی از فهرست تعرفه‌های مشمول، از منظر ارزش صادراتی عملاً بی‌اثر هستند و وجود آن‌ها بیشتر جنبه شکلی دارد. در نتیجه، سیاست عوارض صادراتی نه تنها هدفمندی لازم را ندارد، بلکه با ایجاد نااطمینانی فراگیر، هزینه تصمیم‌گیری را برای کل بخش معدن افزایش می‌دهد؛ حتی برای فعالانی که سهم ناچیزی در صادرات دارند.

داده‌های سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که سیاست عوارض و مالیات صادراتی در بخش معدن همچنان با سه چالش ساختاری مواجه است. نخست، تمرکز شدید ارزش صادرات بر تعداد معدودی از کدهای تعرفه که باعث می‌شود هر تغییر در نرخ عوارض، آثار بزرگ و نامتوازن بر چند صنعت کلیدی داشته باشد. دوم، تداوم خلط میان مواد خام، محصولات میانی و محصولات فرآوری‌شده در تعریف اقلام مشمول که منطق اقتصادی زنجیره ارزش را مخدوش کرده است. سوم، بی‌توجهی به قیود ظرفیت و گلوگاه‌های داخلی که سبب شده حتی اعمال عوارض سنگین نیز به کاهش معنادار صادرات برخی اقلام منجر نشود. بر این اساس، روند صادرات در سال ۱۴۰۲ نه تنها نشان‌دهنده موفقیت سیاست عوارض صادراتی در عبور از خام‌فروشی نیست، بلکه حاکی از آن است که این سیاست بیش از آن که نقش هدایت‌گر داشته باشد، ماهیتی تنبیهی و درآمدی یافته و در صورت تداوم بدون بازنگری می‌تواند به تضعیف مزیت رقابتی بخش معدن و افزایش ریسک سرمایه‌گذاری در این بخش بینجامد.

4-2- قانون بودجه ۱۴۰۳

قانون بودجه سال ۱۴۰۳ را باید مرحله‌ای دانست که در آن، سیاست عوارض و مالیات صادراتی مواد خام و نیمه‌خام به یک نظام استمرارپذیر تبدیل می‌شود. اگر بودجه ۱۴۰۱ معماری سیاست را بنا کرد و بودجه ۱۴۰۲ آن را اجرایی و قابل اعمال نمود، بودجه ۱۴۰۳ با ایجاد مکانیسم‌های تداوم، سیاست را تثبیت کرد؛ به‌گونه‌ای که حتی در نبود تصمیم‌گیری فعال دولت نیز، سیاست به حیات خود ادامه دهد.

در بند «ز» تبصره (۶) قانون بودجه ۱۴۰۳، قانون‌گذار تصریح می‌کند که «میزان قطعی عوارض صادراتی و فهرست کالاهای مشمول ظرف دو ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیأت وزیران می‌رسد و تا زمان تصویب آن، مصوبه سال ۱۴۰۲ ملاک عمل خواهد بود». در این ساختار، عدم تصویب مقررات جدید به معنای توقف سیاست نیست؛

بلکه به معنای استمرار خودکار مقررات سال قبل است. این قاعده، بار تصمیم‌گیری را کاملاً وارونه می‌کند. اگر در سال‌های قبل، تداوم سیاست نیازمند تصمیم فعال دولت بود، در ۱۴۰۳ توقف یا اصلاح سیاست نیازمند تصمیم فعال شده است. نتیجه این طراحی، کاهش شدید احتمال بازنگری و افزایش اصطکاک برای اصلاح سیاست است. از منظر بخش خصوصی، این بدان معناست که حتی اگر ابهام، ایراد اجرایی یا تعارض حقوقی وجود داشته باشد، اصل سیاست متوقف نمی‌شود و صادرکننده ناگزیر به تبعیت از همان قاعده پیشین است.

در بودجه ۱۴۰۳، تخصیص منابع حاصل از عوارض صادراتی، مالیات موضوع بند «ز» تبصره (۶) بودجه ۱۴۰۲ و حقوق ورودی ماشین‌آلات، به صورت کامل به اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان اختصاص داده می‌شود و حتی تصریح می‌شود که حداقل ۵۰ درصد منابع باید صرف افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی شود. بنابراین صادرات مواد خام و نیمه‌خام، پایه مالی تثبیت‌شده یک نهاد و یک برنامه هزینه‌ای خاص می‌شود. وقتی یک جریان درآمدی به طور مستقیم به بقای مالی یک نهاد و اجرای یک قانون خاص گره می‌خورد، انگیزه برای بازنگری یا کاهش آن جریان به شدت کاهش می‌یابد. به بیان دیگر، در ۱۴۰۳ سیاست عوارض صادراتی وارد مرحله وابستگی می‌شود؛ مرحله‌ای که در آن، حذف یا اصلاح سیاست می‌تواند به عنوان تهدیدی برای تأمین مالی جهش دانش‌بنیان تلقی شود، حتی اگر از منظر صنعتی یا تجاری توجیه نداشته باشد.

موضوع مهم دیگر این است که ابهام مفهومی خام و نیمه‌خام همچنان ادامه پیدا کرده است. **این وضعیت به معنای غلبه فهرست‌محوری بر معیارمحوری است؛** یعنی به جای سنجش موردی بر اساس ارزش افزوده، توجیه فرآوری یا شرایط بازار داخلی، صرف قرار گرفتن در فهرست برای تحمیل بار مالی کفایت می‌کند. بنابراین قانون بودجه ۱۴۰۳ سه تحول اساسی را نهادینه کرد:

- استمرار مقررات گذشته بدون نیاز به تصمیم جدید، هزینه اصلاح را بالا برد.
- پیوند مستقیم منابع با قانون جهش تولید دانش‌بنیان و صندوق نوآوری، انگیزه بازنگری را کاهش داد.
- قیود ماده ۳۷ عملاً کنار گذاشته شد و عوارض ماهیتی درآمدی پیدا کرد.

از این منظر، ۱۴۰۳ را باید سالی دانست که سیاست از مداخله قابل بحث به ساختار تثبیت‌شده تبدیل شد. این تثبیت، زمینه را برای انتقال سیاست از قوانین بودجه سنواتی به قانون برنامه هفتم فراهم کرد؛ انتقالی که در آن، دیگر نه با یک حکم موقت بلکه با یک قاعده میان‌مدت الزام‌آور مواجه هستیم.

بررسی داده‌های صادراتی سال ۱۴۰۳ در کنار روندهای مشاهده‌شده در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲، تصویر نسبتاً روشنی از کارکرد واقعی سیاست عوارض صادراتی در بخش معدن و صنایع معدنی به دست می‌دهد؛ تصویری که با مفروضات ساده‌انگارانه سیاستی درباره کنترل خام‌فروشی فاصله معناداری دارد. همانگونه که در بررسی سال‌های گذشته اشاره شد، علیرغم گستردگی فهرست کدهای تعرفه‌ای مشمول عوارض، به شدت متمرکز است. در سال ۱۴۰۳ نیز بخش عمده ارزش صادرات در اختیار تعداد محدودی کد تعرفه‌ای قرار دارد که عمدتاً به زنجیره سنگ‌آهن، محصولات میانی فولاد، فلزات پایه (به‌ویژه مس، آلومینیوم و روی) متمرکز است. این تمرکز به آن معناست که سیاست عوارض، در عمل بر چند صنعت بزرگ و سرمایه‌بر اثر می‌گذارد.

در ۱۴۰۳ ارزش صادرات سنگ آهن فشرده (۲۶۰۱۱۲۰۰) به حدود ۹۲۲ میلیون دلار رسیده است؛ در حالی که این رقم در ۱۴۰۲ بیش از ۱,۱۲ میلیارد دلار بود. کاهش حدود ۱۸ درصدی صادرات این قلم، در نگاه نخست می‌تواند نشانه موفقیت سیاست ضدخام‌فروشی تلقی شود؛ اما این نتیجه‌گیری شتاب‌زده است. در واقع، هم‌زمان با افت صادرات سنگ آهن، نشانه‌ای از جهش معنادار در سرمایه‌گذاری یا ظرفیت‌سازی پایین‌دستی که بتواند این کاهش را توضیح دهد، دیده نمی‌شود. این وضعیت نشان می‌دهد در شرایط محدودیت انرژی، نااطمینانی سیاستی و نوسان‌های مقرراتی، کاهش صادرات لزوماً به معنای هدایت مواد خام به فرآوری داخلی نیست بلکه اغلب به کاهش تولید یا انباشت موجودی و فشار بر نقدینگی بنگاه منجر می‌شود. باید توجه داشت که اگر حلقه‌های پایین‌دستی از نظر فناوری، انرژی و بازار مصرف آماده نباشند، فشار بر صادرات حلقه‌های میانی به کاهش سودآوری کل زنجیره و افت انگیزه سرمایه‌گذاری منجر می‌شود. بنابراین، داده‌های سال ۱۴۰۳ بیشتر از آنکه مؤید موفقیت سیاست عوارض باشد، هشداردهنده خطر انتقال رکود از پایین دست به بالادست است.

۱۴۰۳ در امتداد روند چندساله نشان می‌دهد که عوارض صادراتی در بخش معدن، بیش از آنکه ابزار مؤثر تکمیل زنجیره ارزش باشد، به ابزاری با آثار جانبی گسترده تبدیل شده است. کاهش صادرات برخی مواد خام و نیمه‌خام بدون شواهد روشن از افزایش فرآوری داخلی، جهش صادرات اقلام فرآوری‌شده مانند مس، و تداوم صادرات فلزات پایه در سطح بالا، همگی حاکی از آن است که سیاست موجود از مسئله تشخیص نادرست هدف رنج می‌برد.

2-5- برنامه هفتم توسعه

ماده ۹۹ قانون برنامه هفتم پیشرفت را باید نقطه اوج مسیری دانست که از سال ۱۴۰۰ در قوانین بودجه آغاز شد. اگر در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳، سیاست‌گذار از طریق احکام بودجه‌ای، به تدریج صادرات مواد خام و نیمه‌خام را وارد قلمرو مالیات و عوارض کرد، ماده ۹۹ این روند را از سطح احکام موقت سالانه به سطح قاعده‌ای میان‌مدت و فرابودجه‌ای ارتقا داد. از این منظر، ماده ۹۹ برنامه هفتم پیشرفت بیانگر تغییر پارادایم سیاست‌گذاری است.

نخستین ویژگی برجسته ماده ۹۹، تغییر جایگاه حقوقی سیاست است. تا پیش از برنامه هفتم، مالیات و عوارض صادراتی مواد خام و نیمه‌خام از مسیر قوانین بودجه اعمال می‌شد؛ قوانینی که ذاتاً موقت هستند و امکان بازنگری سالانه دارند. با درج این حکم در قانون برنامه پنج‌ساله، سیاست از وضعیت قابل تعلیق و قابل مذاکره خارج و به قاعده الزام‌آور برنامه‌ای تبدیل شد. این انتقال، هزینه اصلاح سیاست را به شدت افزایش داد؛ زیرا تغییر یا حذف آن، مستلزم اصلاح قانون برنامه یا تصمیم‌های فراقوه‌ای است.

دومین ویژگی مهم ماده ۹۹، تعمیم شمول حکم به تمام نقاط کشور است. این عبارت که در قوانین بودجه نیز دیده می‌شد، در برنامه هفتم تثبیت می‌شود و آثار آن بسیار فراتر از یک قید شکلی است. با این تصریح، سیاست‌گذار تمایزات سرزمینی پذیرفته‌شده در نظام حقوقی کشور شامل مناطق آزاد، مناطق ویژه اقتصادی و مناطق محروم را نادیده می‌گیرد. این در حالی است که فلسفه وجودی این مناطق، مبتنی بر اعطای مشوق‌های پایدار، به‌ویژه معافیت‌های مالیاتی، برای جبران ریسک و هزینه‌های بالاتر سرمایه‌گذاری بوده است. **ماده ۹۹، بدون اشاره به وضعیت سرمایه‌گذاری‌های موجود یا حقوق مکتسبه، این پیام را مخابره می‌کند که صادرات مواد**

خام و نیمه خام، مستقل از محل تولید، باید مشمول بار مالی واحدی باشد؛ پیامی که از منظر امنیت سرمایه‌گذاری و اعتماد بسیار پرهزینه است.

سومین نکته کلیدی، ترکیب هم‌زمان دو ابزار مالیاتی و عوارضی در متن برنامه است. بر اساس ماده ۹۹، صادرات مواد و محصولات مشمول «مشمول مالیات بر درآمد و عوارض» می‌شود. این موضوع تردیدی باقی نمی‌گذارد که سیاست‌گذار نه تنها قصد تداوم مسیر سال‌های گذشته را دارد، بلکه آن را به‌عنوان یک قاعده پایدار می‌پذیرد. از منظر حکمرانی اقتصادی، این هم‌پوشانی ابزارها نیازمند تعریف روشن نسبت میان مالیات و عوارض است؛ امری که در متن ماده ۹۹ صورت نگرفته است. در نتیجه، همان نگرانی‌های مربوط به تحمیل بار مالی مضاعف و عدم شفافیت هزینه صادرات، در سطح برنامه‌ای تکرار می‌شود.

چهارمین ویژگی، واگذاری گسترده اختیارات به قوه مجریه در تعیین دامنه و نرخ‌ها است. مطابق ماده ۹۹، فهرست مواد و محصولات مشمول، توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و نفت و معاونت علمی تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. همچنین، میزان قطعی عوارض به‌صورت سالانه توسط همین دستگاه‌ها پیشنهاد و تصویب می‌شود. این طراحی، در ظاهر انعطاف‌پذیری اجرایی ایجاد می‌کند. اما در عمل یک چالش جدی به‌همراه دارد. از منظر بخش خصوصی و با کنار گذاشتن اتاق ایران، این ترکیب به معنای افزایش نااطمینانی و کاهش پیش‌بینی‌پذیری هزینه‌های صادراتی در افق میان‌مدت است.

پنجمین و شاید مهم‌ترین مسئله، نسبت ماده ۹۹ با مواد ۳۵ و ۳۷ قانون رفع موانع تولید و ماده ۱۴۱ قانون مالیات‌های مستقیم است. ماده ۳۷، عوارض صادراتی را ابزار تنظیم‌گری مشروط می‌داند و آن را منوط به احراز شرایط اقتصادی مشخص می‌کند. ماده ۱۴۱ نیز برای صادرات مواد خام و کالاهای واسطه‌ای نیمه‌خام، حمایت محدود مالیاتی قائل شده است. ماده ۹۹، بدون لغو صریح این مواد، سازوکاری را مستقر می‌کند که از حیث کارکردی، آن‌ها را بی‌اثر می‌سازد. وقتی عوارض به‌صورت سالانه و فراگیر تعیین می‌شود و مالیات بر درآمد صادرات نیز به‌عنوان قاعده برنامه‌ای پذیرفته می‌شود، دیگر جایی برای اعمال منطق حمایت و تنظیم‌گری باقی نمی‌ماند. این وضعیت را می‌توان نوعی نسخ ضمنی کارکردی تلقی کرد؛ نسخی که نه از مسیر اصلاح قوانین دائمی بلکه از طریق انباشت احکام جدید و تثبیت آن‌ها در برنامه صورت گرفته است.

ماده ۹۹ برنامه هفتم را باید نقطه‌ای دانست که در آن، سیاست‌گذار مسیر انتخاب‌شده در بودجه‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ را تثبیت کرده و آن را به یک قاعده برنامه‌ای تبدیل نموده است. بر این اساس صادرات مواد خام و میانی، دیگر نه بخشی از مزیت نسبی قابل مدیریت بلکه پایه‌ای برای تأمین مالی سیاست‌های دیگر تلقی می‌شود. این تغییر پارادایم اگرچه با ادبیات عبور از خام‌فروشی و توسعه زنجیره ارزش توجیه می‌شود، اما بدون تعریف دقیق مفاهیم، رعایت قیود ماده ۳۷ و توجه به حقوق مکتسبه سرمایه‌گذاران، می‌تواند به تضعیف امنیت سرمایه‌گذاری، کاهش رقابت‌پذیری صادرات و افزایش نااطمینانی در افق برنامه هفتم بینجامد.

بررسی داده‌های صادراتی کدهای تعرفه‌ای مشمول عوارض صادراتی در سال ۱۴۰۴ (۸ ماهه ابتدایی سال) نشان می‌دهد که سیاست عوارض صادراتی در بخش معدن و صنایع معدنی، پس از گذشت چند سال از استقرار تدریجی در قوانین بودجه سنواتی و نهایتاً تثبیت در ماده (۹۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت، همچنان با چالش‌های بنیادین در تحقق اهداف اعلامی خود مواجه است.

اگرچه فهرست کدهای تعرفه‌ای مشمول عوارض در سال ۱۴۰۴ بسیار گسترده است و عملاً صدها ردیف تعرفه‌ای را در بر می‌گیرد، اما داده‌های صادراتی نشان می‌دهد که بخش اعظم ارزش صادرات معدنی کشور در اختیار شمار محدودی از کدها قرار دارد. در عمل کمتر از ۳۰ کد تعرفه‌ای، سهم غالب ارزآوری بخش معدن را تشکیل می‌دهند و ده‌ها کد دیگر یا فاقد صادرات معنادارند یا سهمی ناچیز در کل دارند. این الگو که پیش‌تر در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ نیز مشاهده شده بود، در سال ۱۴۰۴ نیز تکرار شده و نشان می‌دهد که سیاست‌گذار به‌جای تمرکز هدفمند بر نقاط کلیدی زنجیره ارزش، دامنه شمول عوارض را گسترش داده، بدون آنکه نتیجه‌ای متناسب با این گسترش حاصل شود. این رویکرد به معنای افزایش عدم قطعیت، پیچیدگی مقرراتی و ریسک ادراک‌شده برای سرمایه‌گذاران است؛ بدون آنکه منافع توسعه‌ای متناظری ایجاد کند.

زنجیره سنگ‌آهن همچنان مهم‌ترین محور صادرات معدنی کشور در سال ۱۴۰۴ است. تنها کد تعرفه سنگ‌آهن به‌هم فشرده (۲۶۰۱۱۲۰۰) در ۸ ماهه نخست سال بیش از ۷۵۵ میلیون دلار صادرات داشته و کدهای مرتبط با کنسانتره و سایر اشکال سنگ‌آهن نیز مجموعاً صدها میلیون دلار ارزآوری ایجاد کرده‌اند. این در حالی است که سنگ‌آهن طی سال‌های اخیر همواره در کانون سیاست‌های ضدخام‌فروشی قرار داشته است. تداوم این حجم از صادرات نشان می‌دهد که عوارض صادراتی نتوانسته نقش بازدارنده مؤثری در خروج مواد خام ایفا کند. کاهش یا نوسانات جزئی در ارقام صادراتی بیش از آنکه ناشی از سیاست عوارض باشد، به متغیرهایی همچون شرایط بازار جهانی، محدودیت‌های انرژی، مشکلات لجستیکی و تحولات ژئوپلیتیکی مرتبط است. به بیان دیگر، تا زمانی که ظرفیت فرآوری داخلی متناسب با حجم استخراج توسعه نیابد، ابزار قیمتی عوارض نمی‌تواند رفتار صادراتی را به‌طور پایدار تغییر دهد.

در زنجیره فولاد نیز الگوی مشابهی مشاهده می‌شود. کدهایی نظیر ۷۲۰۶۱۰۰۰، ۷۲۰۷۱۱۹۰، ۷۲۰۷۱۲۹۰ و ۷۲۰۳۹۰۰۰ همچنان از اصلی‌ترین اقلام صادراتی محسوب می‌شوند و مجموع صادرات آن‌ها در ۸ ماهه ۱۴۰۴ به چند میلیارد دلار می‌رسد. این اقلام عمدتاً محصولات میانی زنجیره فولاد هستند. واقعیت این است که سیاست عوارض صادراتی نتوانسته صادرات این محصولات میانی را به سمت مصرف داخلی یا تکمیل زنجیره هدایت کند. در مقابل، شواهدی از افزایش معنادار صادرات محصولات فولادی با ارزش افزوده بالا که بتواند جایگزین این اقلام شود، مشاهده نمی‌شود. این مسئله نشان می‌دهد که عوارض، بدون ایجاد مشوق هم‌زمان برای سرمایه‌گذاری در حلقه‌های پایین‌دست، کارکرد توسعه‌ای نخواهد داشت.

داده‌های صادراتی سال ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که سیاست عوارض صادراتی در بخش معدن، بیش از آنکه ابزار مؤثری برای توسعه زنجیره ارزش باشد، به یک سیاست درآمدی ضمنی و

ناپایدار تبدیل شده است. تمرکز شدید صادرات در چند کد محدود، تداوم صادرات در زنجیره‌هایی مانند سنگ‌آهن، فقدان جهش در صادرات محصولات نهایی و گسترش شمول عوارض بدون هدف‌گذاری دقیق، همگی بیانگر آن است که مسئله خام‌فروشی ماهیتی ساختاری دارد. تا زمانی که سیاست‌گذاری معدنی با توسعه هم‌زمان زیرساخت انرژی، ثبات مقررات، مشوق‌های سرمایه‌گذاری و فناوری فرآوری همراه نشود، انتظار تغییر معنادار در الگوی صادرات معدنی، صرف‌نظر از شدت و دامنه عوارض، واقع‌بینانه نخواهد بود.

2-6- چالش‌های اجرایی، مفهومی و حقوقی سیاست عوارض و مالیات صادراتی

سیر تحول قوانین از ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که سیاست عوارض و مالیات صادراتی نه بر پایه تعریف دقیق خام‌فروشی، نه بر اساس ارزیابی هزینه-فایده و نه با رعایت اصول حقوق مکتسبه تکامل یافته است؛ بلکه عمدتاً از مسیر انباشت تدریجی احکام، تثبیت فهرست‌های مبهم و انتقال بار مالی به صادرکننده شکل گرفته است. نتیجه، سیاستی است که به نام توسعه زنجیره ارزش، می‌تواند خود به عامل تضعیف صادرات، فرار سرمایه و افزایش نااطمینانی تبدیل شود. مرور روند قوانین چند چالش مفهومی، حقوقی و اجرایی سیاست عوارض و مالیات صادراتی مواد خام و نیمه‌خام را نشان می‌دهد.

2-6-1- ورود اصطلاح «نیمه‌خام» و تضعیف منطق اقتصادی سیاست

یکی از مهم‌ترین نقاط ضعف سیاست عوارض و مالیات صادراتی در سال‌های اخیر، ورود و تثبیت مفهوم «نیمه‌خام» در ادبیات قانونی و اجرایی کشور است. این اصطلاح از سال ۱۴۰۱ به بعد، در کنار مفهوم «مواد خام» به کار گرفته شد و به تدریج به یکی از مبانی اصلی شمول عوارض و مالیات صادراتی تبدیل گردید. از منظر اقتصادی، اطلاق عنوان «نیمه‌خام» به کالاها فاقد پشتوانه تحلیلی روشن است. ارزش افزوده یک کالا الزاماً به موقعیت آن در ابتدا یا انتهای زنجیره تولید وابسته نیست، بلکه تابع عواملی مانند سطح فناوری، پیچیدگی محصول، شدت سرمایه‌گذاری، بهره‌وری عوامل تولید و جایگاه آن در بازارهای هدف است. به عبارت دیگر، ممکن است کالایی در میانه زنجیره ارزش قرار داشته باشد، اما سهم بالایی از ارزش افزوده، اشتغال و درآمد صادراتی را ایجاد کند. بنابراین، طبقه‌بندی کالاها بر اساس «نیمه‌خام بودن» نه تنها دقیق نیست، بلکه می‌تواند به خطای سیاستی در تشخیص مصادیق واقعی خام‌فروشی منجر شود.

این در حالی است که پیش از این، نظام حقوقی کشور دارای چارچوب‌های مشخص‌تری بود. ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید، صرفاً به «مواد خام» اشاره داشت و ماده (۳۷) همان قانون، با دقت بیشتری از «مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین» سخن می‌گفت. تعبیر «ارزش افزوده پایین» از نظر مفهومی و اقتصادی، به مراتب دقیق‌تر از اصطلاح «نیمه‌خام» است و امکان تحلیل و تمایزگذاری مبتنی بر واقعیت‌های تولیدی و صنعتی را فراهم می‌کند. کنار گذاشتن این چارچوب دقیق‌تر و جایگزینی آن با یک اصطلاح مبهم، ریشه بسیاری از اختلافات اجرایی و تفسیری سال‌های بعد را شکل داده است.

2-6-2- اختلاط مفاهیم ماده ۳۵ و ماده ۳۷ و تفسیر موسع از مالیات

سیاست جاری عوارض و مالیات صادراتی از منظر حقوقی نیز با ابهامات و تعارض‌های جدی مواجه است. در چارچوب ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید، صادرات مواد خام مشمول «مالیات با نرخ صفر» شده است. مفهوم «نرخ صفر» در نظام مالیاتی، به معنای حذف مالیات بر درآمد صادرات است و به هیچ وجه ناظر بر حذف یا عدم استرداد مالیات بر ارزش افزوده نیست. اساساً ماده (۳۵) هیچ اشاره‌ای به مالیات بر ارزش افزوده ندارد و موضوع آن صرفاً مالیات بر درآمد است.

با این حال، در سال‌های اخیر، تفسیری موسع از سوی دستگاه مالیاتی شکل گرفته که بر اساس آن، «مالیات با نرخ صفر» به منزله حذف کلی هرگونه امتیاز مالیاتی تلقی شده و استرداد مالیات بر ارزش افزوده نیز ذیل این برداشت کنار گذاشته شده است. این تفسیر نه با متن صریح قانون و نه با اصول پذیرفته شده نظام‌های مالیاتی سازگار است. مالیات بر ارزش افزوده ذاتاً مالیات بر مصرف داخلی است و در صادرات، در تمامی نظام‌های مالیاتی دنیا، به مصرف‌کننده نهایی داخلی بازمی‌گردد. عدم استرداد مالیات بر ارزش افزوده در صادرات، عملاً به معنای تحمیل یک هزینه اضافی و پنهان بر صادرکننده است. نتیجه این تفسیر، ایجاد نوعی «عوارض پنهان صادراتی» است؛ به این معنا که صادرکننده‌ای که پیش‌تر از معافیت مالیات بر درآمد برخوردار بوده، اکنون با ورود به چرخه مالیات‌دهندگان، هزینه‌ای مشابه عوارض جدید را متحمل می‌شود، بدون آن‌که این هزینه به صورت شفاف و صریح در قانون تعریف شده باشد. این وضعیت، مرز میان سیاست مالیاتی و سیاست عوارضی را مخدوش کرده و شفافیت نظام مالی کشور را تضعیف می‌کند.

2-6-3- قرابت بند «پ» ماده ۹۹ قانون برنامه هفتم با ماده ۳۵ و جدول ماده ۱۴۱

بررسی بند «پ» ماده ۹۹ قانون برنامه هفتم پیشرفت نشان می‌دهد که این حکم، از نظر ماهوی و فلسفه تقنینی، قرابت بالایی با سازوکار ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید و جدول ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم دارد. در متن بند «پ» ماده ۹۹، دیگر از اصطلاح «نیمه‌خام» استفاده نشده و تمرکز بر «جلوگیری از خام‌فروشی» و توسعه زنجیره ارزش است. این تغییر ادبیات، به طور ضمنی مفهوم «ارزش افزوده» را جایگزین تقسیم‌بندی‌های ساده‌انگارانه قبلی می‌کند.

با این حال، تصریح هم‌زمان به شمول «مالیات بر درآمد و عوارض صادراتی» در تمام نقاط کشور، این حکم را به گونه‌ای اجراپذیر کرده که گویی یک نظام کاملاً جدید و مستقل از ماده (۳۵) شکل گرفته است. این در حالی است که می‌توان استدلال کرد قانون‌گذار در برنامه هفتم، بیش از آن‌که قصد ایجاد یک ابزار تازه برای افزایش بار مالی صادرات داشته باشد، در پی تعمیم همان چارچوب تنظیم‌گری پیشین در قالبی جدید بوده است. عدم شفاف‌سازی این نسبت، زمینه بروز تفسیرهای موسع و بعضاً متعارض را فراهم کرده است.

2-6-4- شمول حکم در «تمام نقاط کشور» و نقض حقوق مکتسبه

یکی از جدی‌ترین ایرادات سیاست فعلی، تسری عوارض و مالیات صادراتی به «تمام نقاط کشور» است؛ عبارتی که عملاً مناطق آزاد تجاری-صنعتی، مناطق ویژه اقتصادی و حتی مناطق محروم را نیز دربر می‌گیرد. این رویکرد با فلسفه شکل‌گیری این مناطق در تعارض آشکار قرار دارد.

سرمایه‌گذاران در مناطق آزاد و محروم، بر اساس مشوق‌هایی نظیر معافیت‌های مالیاتی بلندمدت، تصمیم به سرمایه‌گذاری گرفته‌اند. این مشوق‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای در محاسبات مکان‌یابی صنعتی، به‌ویژه در صنایع معدنی با مقیاس سرمایه‌گذاری بالا دارند. حذف یا تضعیف این معافیت‌ها پس از تحقق سرمایه‌گذاری، مصداق نقض صریح حقوق مکتسبه است و اعتماد مشروع سرمایه‌گذار به ثبات قواعد حقوقی را مخدوش می‌کند.

در عمل، سرمایه‌گذاری که در منطقه آزاد فعالیت می‌کند، امروز ممکن است هم در زمان ورود کالا به سرزمین اصلی مشمول پرداخت هزینه‌های مضاعف شود و هم در صورت صادرات، با عوارض صادراتی مواجه گردد. این وضعیت، نه تنها مزیت مناطق آزاد را از بین می‌برد، بلکه هزینه نهایی سرمایه‌گذاری در این مناطق را از سرزمین اصلی نیز بالاتر می‌برد؛ نتیجه‌ای که کاملاً مغایر با نیت اولیه قانون‌گذار است. در مناطق محروم، این مسئله به مراتب شدیدتر است، زیرا هزینه‌های زیرساخت، نیروی انسانی و حمل‌ونقل از ابتدا بالاتر بوده و حذف مشوق‌های مالیاتی، کل منطق اقتصادی سرمایه‌گذاری را زیر سؤال می‌برد.

2-6-5- فقدان پاسخ‌گویی مؤثر و فرار از تصمیم‌گیری

بررسی فرآیندهای مکاتبه و پیگیری‌های صورت‌گرفته نشان می‌دهد که در مواجهه با این ایرادات، نظام تصمیم‌گیری بیش از آن که وارد حل مسئله شود، به تکرار متن قانون یا پاسخ‌های شکلی بسنده کرده است. ارجاع موضوع به مراجع متعدد، بدون ارائه تفسیر حقوقی منسجم یا تصمیم اصلاحی، نشانه‌ای از ضعف حکمرانی و نبود سازوکار حل تعارض در سیاست‌گذاری اقتصادی است.

در چنین شرایطی، عدم ورود نهادهای بالادستی هماهنگ‌کننده برای تبیین نسبت این حکم با قوانین پیشین و تعیین تکلیف حقوق مکتسبه، موجب شده است که بار اصلی نااطمینانی بر دوش سرمایه‌گذار و صادرکننده قرار گیرد. تداوم این وضعیت، پیام روشنی برای فعالان اقتصادی دارد: قواعد بازی می‌توانند در میانه راه تغییر کنند، بدون آن که مکانیسمی برای جبران یا تطبیق پیش‌بینی شده باشد.

برآیند تحولات ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که سیاست عوارض و مالیات صادراتی مواد خام و نیمه‌خام، بیش از آن که بر یک منطق اقتصادی و حقوقی منسجم استوار باشد، به تدریج به ابزاری برای تأمین منابع مالی و اعمال محدودیت‌های گسترده تبدیل شده است. ابهام مفهومی «نیمه‌خام»، تفسیر موسع از مالیات با نرخ صفر، نادیده گرفتن قرابت بند «پ» ماده ۹۹ با چارچوب‌های قبلی و نقض حقوق مکتسبه سرمایه‌گذاران، مجموعه‌ای از چالش‌های انباشته

را شکل داده که در صورت عدم اصلاح، می‌تواند به تضعیف امنیت سرمایه‌گذاری، کاهش صادرات و اختلال در توسعه واقعی زنجیره ارزش منجر شود.

2-6-6- ناهمخوانی گستره قانونی سیاست با ساختار واقعی صادرات

یکی از چالش‌های ساختاری سیاست عوارض و مالیات صادراتی مواد خام و نیمه‌خام، گستردگی افراطی فهرست کدهای تعرفه‌ای مشمول در کنار تمرکز شدید ارزش صادراتی بر تعداد محدودی از آن‌ها است. بررسی داده‌های صادراتی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ و تطبیق آن با فهرست تعرفه‌های مشمول نشان می‌دهد که اگرچه دامنه اسمی مشمول سیاست به صدها ردیف تعرفه‌ای گسترش یافته، اما بیش از نیمی از این کدها یا فاقد صادرات بوده‌اند یا سهمی ناچیز و از منظر سیاست‌گذاری قابل اغماض در کل ارزش صادرات داشته‌اند؛ در مقابل، بخش غالب ارزش صادرات معدنی و معدنی-فلزی کشور بر کمتر از ۳۰ کد تعرفه‌ای و در عمل بر چند زنجیره محدود متمرکز بوده است. این عدم تطابق میان گستره قانونی مشمول و واقعیت اقتصادی صادرات، موجب شده ابزار مالیاتی و عوارضی به‌جای تمرکز هدفمند بر گلوگاه‌های واقعی زنجیره ارزش، به‌صورت فراگیر و فهرست‌محور اعمال شود؛ امری که از یک‌سو با ایجاد ناطمینانی مقرراتی، هزینه تصمیم‌گیری و ریسک ادراک‌شده را برای کل فعالان حتی آن دسته که نقش ناچیزی در صادرات دارند، افزایش می‌دهد. از سوی دیگر این روند، بار مالی سیاست را به‌طور نامتوازن بر چند صنعت بزرگ و سرمایه‌بر تحمیل می‌کند. پیامد این وضعیت، تضعیف کارایی سیاست، افزایش ماهیت درآمدی عوارض و کاهش قابلیت تنظیم‌گری آن در جهت اهدافی نظیر تکمیل زنجیره ارزش و جلوگیری از خام‌فروشی است؛ به‌گونه‌ای که سیاست موجود بیش از آنکه بر مبنای تحلیل اقتصادی و تمایز میان اقلام اثرگذار طراحی شده باشد، به یک سازوکار گسترده اما کم‌هدف با آثار جانبی قابل‌توجه تبدیل شده است.

2-7- جمع‌بندی

سیاست عوارض و مالیات صادراتی مواد خام و نیمه‌خام در ایران از یک نظام حقوقی مبتنی بر تفکیک ابزارها، مشروط‌بودن مداخله و پیوند عوارض با اهداف صنعتی به سازوکاری درآمدمحور، فهرست‌محور دچار دگردیسی شده است. در چارچوب پیش از سال ۱۴۰۰، منطبق سیاست‌گذاری بر تمایز روشن میان ابزار مالیاتی (قانون مالیات‌های مستقیم) و ابزار تنظیم‌گری صنعتی (قانون رفع موانع تولید) استوار بود؛ به‌گونه‌ای که از یک‌سو، صادرات غیرنفتی مشمول نرخ صفر مالیاتی قرار می‌گرفت و حتی در مورد مواد خام و کالاهای واسطه‌ای نیز نوعی حمایت حداقلی برای حفظ رقابت‌پذیری صادرات پیش‌بینی شده بود. از سوی دیگر، وضع عوارض صادراتی صرفاً در قالب ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید، آن هم به‌صورت کاملاً مشروط، موقت، هدفمند و با الزام به مصرف منابع در توسعه زنجیره ارزش مجاز بود. این معماری حقوقی، هرچند بی‌نقص نبود، اما از انسجام مفهومی و کارکردی برخوردار بود.

از سال ۱۴۰۰ به بعد، با ورود احکام بودجه‌ای سالانه، این انسجام به‌تدریج فروپاشید. قانون بودجه ۱۴۰۰ با مشمول کردن صادرات مواد خام و نیمه‌خام به مالیات بر درآمد، بدون اصلاح یا نسخ صریح ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم، عملاً حمایت محدود مالیاتی پیشین را معلق کرد و برای نخستین بار سیاست تنظیم‌گری صادرات را به یک ابزار درآمدی پیوند زد. در ادامه، قانون بودجه ۱۴۰۱ با افزودن عوارض صادراتی در کنار مالیات، معماری

دوگانه‌ای ایجاد کرد که نه تنها با منطق ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید در تعارض بود، بلکه با ورود مفهوم مبهم نیمه‌خام و ذکر مصادیقی مانند بیلت، بلوم و اسلب، مرز میان مواد خام و محصولات دارای فرآوری را مخدوش ساخت. این تحول، دامنه مداخله دولت را از کنترل خام‌فروشی به مداخله در صادرات محصولات میانی و حتی صنعتی گسترش داد.

در قوانین بودجه ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳، این چرخش نه تنها اصلاح نشد، بلکه تثبیت و نهادینه گردید. تعیین میزان عوارض بدون نیاز به احراز شرایط ماده (۳۷)، استمرار خودکار مصوبات پیشین تا زمان تصویب مصوبه جدید، و تخصیص کامل منابع حاصل به برنامه جهش تولید دانش‌بنیان و صندوق نوآوری و شکوفایی، عملاً عوارض صادراتی را از یک ابزار تنظیم‌گر صنعتی به یک منبع مالی پایدار تبدیل کرد. این وابستگی مالی، انگیزه سیاست‌گذار برای کاهش، تعلیق یا هدفمندسازی عوارض را به شدت تضعیف نمود و ماهیت موقت و مشروط عوارض را از میان برد.

در سطح اجرایی یکی از چالش‌های بنیادین سیاست، عدم تطابق میان گستره بسیار وسیع کدهای تعرفه‌ای مشمول و تمرکز شدید ارزش صادراتی بر تعداد محدودی از آن‌ها است. علی‌رغم شمول صدها ردیف تعرفه‌ای، بخش غالب ارزش صادراتی مواد معدنی و فلزی کشور بر چند کد مشخص، به ویژه در زنجیره سنگ آهن و فولاد متمرکز است. این تمرکز بالا نشان می‌دهد که سیاست عوارض و مالیات صادراتی، نه تنها به تغییر الگوی صادرات و هدایت مواد خام به فرآوری داخلی منجر نشده، بلکه در عمل بار مالی سنگینی را بر چند صنعت بزرگ و سرمایه‌بر تحمیل کرده و هم‌زمان با ایجاد نااطمینانی مقرراتی، کل فضای صادراتی را متأثر ساخته است.

نقطه اوج این فرایند در ماده (۹۹) برنامه هفتم توسعه رقم خورده است؛ جایی که سازوکار شکل‌گرفته در قوانین بودجه‌ای، از یک حکم موقت به قاعده‌ای الزام‌آور و میان‌مدت ارتقا یافته است. تعمیم حکم به تمام نقاط کشور، ترکیب هم‌زمان مالیات و عوارض بدون تعیین نسبت و منطق روشن، و واگذاری گسترده اختیارات به قوه مجریه، عملاً کارکرد تنظیم‌گرانه ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید و حمایت محدود ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم را دچار نسخ کارکردی کرده است. در نتیجه، سیاستی که قرار بود ابزار هدایت هوشمندانه صادرات و تکمیل زنجیره ارزش باشد، به سازوکاری با انعطاف پایین، پرریسک و عمدتاً درآمدمحور بدل شده است.

در مجموع تداوم سیاست فعلی، بدون بازگشت به اصول تفکیک ابزارها، مشروط‌بودن عوارض، تمرکز بر ارقام واقعاً اثرگذار و پیوند عوارض با توسعه زنجیره ارزش، نه تنها به تحقق هدف جلوگیری از خام‌فروشی منجر نخواهد شد، بلکه در میان‌مدت می‌تواند به تضعیف سرمایه‌گذاری، کاهش رقابت‌پذیری صادرات غیرنفتی و انتقال رکود به بالادست زنجیره‌های تولیدی کشور بینجامد.

۳- سیاست محدودکننده صادرات: ابزارها، اهداف و کارایی

این فصل با هدف صورت‌بندی یک چارچوب تحلیلی برای ارزیابی سیاست‌های محدودکننده صادرات در بخش مواد و صنایع معدنی تدوین شده است. در گام نخست، مفهوم این سیاست‌ها تعریف می‌شود و ابزارهای اصلی آن از منظر کارکرد اقتصادی طبقه‌بندی می‌گردد. سپس با مرور روندهای جهانی، نشان داده می‌شود که استفاده از این ابزارها در سال‌های اخیر به‌ویژه در حوزه مواد خام صنعتی افزایش یافته و الگوی کاربرد آن در میان کشورها متفاوت بوده است؛ به‌گونه‌ای که کشورها با توجه به جایگاه خود در بازار جهانی و ساختار اقتصادی، اهداف متنوعی را دنبال کرده‌اند.

در ادامه، اهداف سیاستی در دو سطح اقتصادی و راهبردی تبیین می‌شود. در سطح اقتصادی، تمرکز بر حمایت از صنایع پایین‌دستی و تأمین مالی دولت است؛ در سطح راهبردی، این سیاست به‌عنوان ابزاری برای مدیریت منابع استراتژیک و تقویت قدرت چانه‌زنی مورد استفاده قرار می‌گیرد. فصل حاضر همچنین سازوکار اثرگذاری این سیاست‌ها را بر قیمت‌های نسبی، توزیع مازاد، سرمایه‌گذاری در زنجیره ارزش و رقابت‌پذیری بین‌المللی توضیح می‌دهد و نشان می‌دهد که پیامدهای آن به ساختار بازار جهانی، کشش تقاضای خارجی و قابلیت جانشینی عرضه‌کنندگان بستگی دارد.

مرور تجربه‌های جهانی بیانگر آن است که موفقیت این سیاست‌ها مشروط به وجود راهبرد صنعتی مکمل، ثبات نهادی و ظرفیت جذب سرمایه در بخش‌های بالادستی و پایین‌دستی است. در مواردی که این پیش‌شرط‌ها فراهم نبوده، سیاست محدودکننده صادرات با کاهش حجم صادرات، تضعیف سهم بازار و افت سرمایه‌گذاری همراه شده و اهداف درآمدی نیز به‌صورت پایدار محقق نشده است. به‌طور کلی کارایی سیاست محدودکننده صادرات تابعی از شرایط ساختاری اقتصاد، جایگاه کشور در بازار جهانی و هماهنگی آن با سیاست‌های صنعتی و نهادی مکمل است؛ از این رو، ارزیابی این سیاست مستلزم تحلیل هم‌زمان اهداف، ابزارها، سازوکار اثرگذاری و محیط بین‌المللی اجرای آن است.

3-1- ابزارهای سیاست محدودیت صادرات

سیاست محدودیت صادراتی^۱ به مجموعه اقداماتی اطلاق می‌شود که کشور صادرکننده برای نظارت، تنظیم یا تحدید جریان صادرات یک کالا به کار می‌گیرد و به‌عنوان یکی از اشکال موانع تجاری^۲ شناخته می‌گردند؛ بدین معنا که همانند سایر ابزارهای مداخله‌ای، بر حجم تجارت، ساختار قیمت‌ها و الگوی تخصیص منابع در سطح داخلی و جهانی اثر می‌گذارند. هرچند این سیاست می‌تواند در قالب ابزارهای مختلف اعمال شود، اما همگی از طریق مداخله در مقدار یا قیمت صادرات، بر تخصیص داخلی منابع و رابطه قیمت داخلی و جهانی اثر می‌گذارند. به‌طور کلی، اشکال

^۱Export Controls / Export Restrictions

^۲ Trade Barriers

مختلف سیاست محدودکننده صادرات را می‌توان طیفی از مداخله از قیمتی^۱ تا مقداری^۲ دانست. هر یک از این ابزارها از حیث اجرایی، درجه مداخله دولت و پیامدهای اقتصادی تفاوت دارند.

متداول‌ترین ابزارهای محدودیت صادراتی

ابزار سیاستی	توضیح
مالیات صادراتی ^۳	مالیاتی که هنگام خروج کالا یا محصول از قلمرو گمرکی اخذ می‌شود. این مالیات می‌تواند به صورت مبلغ ثابت برای هر واحد یا بر مبنای درصدی از ارزش کالا تعیین شود.
مالیات بودجه‌ای صادرات ^۴	این نوع مالیات فقط با هدف درآمدزایی اعمال می‌گردد و ارتباطی با اهداف تجاری ندارد اصطلاح دیگری که همین مفهوم را پوشش می‌دهد، حق‌الامتیاز صادراتی ^۵ است.
مالیات اضافی بر صادرات ^۶	این مالیات بر کالاها یا محصولات در لحظه‌ای که از قلمرو گمرکی خارج می‌شوند، اخذ می‌گردد و علاوه بر نرخ معمول مالیات صادراتی اعمال می‌شود. این نوع مالیات می‌تواند بخشی از یک نظام مالیاتی تصاعدی باشد یا متناسب با روندهای قیمتی تنظیم شود و بنابراین ممکن است ماهیتی موقت داشته باشد. اصطلاحات دیگری که معادل این مفهوم است: عوارض اضافی صادراتی ^۷
سهمیه صادراتی ^۸	سهمیه تعیین شده برای صادرات
ممنوعیت صادرات ^۹	هیچ‌گونه صادراتی مجاز نیست. با این حال، ممکن است در موارد استثنایی، مجوزهای صادراتی صادر شود.
الزام به اخذ مجوز صادرات ^{۱۰}	صادرکنندگان برای خروج هر کالا یا محصول از کشور باید پیشاپیش مجوز صادرات دریافت کنند. این فرآیند مستلزم ارائه درخواست یا مدارک لازم است و بدون آن اجازه صادرات صادر نمی‌شود. اگرچه نظام‌های صدور مجوز صادرات از نظر میزان اثرگذاری اقتصادی با یکدیگر تفاوت دارند، حتی آن دسته از نظام‌هایی که اثر اقتصادی چندانی ندارند نیز زمان انجام تجارت را افزایش می‌دهند. طرح‌های صدور مجوز معمولاً بر پایه فهرست‌هایی از کالاهای مشمول محدودیت عمل می‌کنند؛ کالاهایی که صادرات آن‌ها تنها با مجوز امکان‌پذیر است. این محدودیت‌ها ممکن است به مقصد صادرات (برای مثال، برخی کشورها) مربوط باشند یا شرایط دیگری داشته باشند؛ مانند اینکه صادرات فقط برای کاربردی مشخص مجاز باشد.
حداقل قیمت صادراتی / قیمت مرجع برای صادرات ^{۱۱}	حداقل قیمتی است که یک کالا هنگام صادرات باید داشته باشد. این شیوه معمولاً همراه با مالیات‌های صادراتی به کار می‌رود تا از کم‌اظهاری قیمت جلوگیری شود و همچنین می‌تواند مبنایی برای محاسبه مالیات صادرات قرار گیرد. در برخی موارد، این حداقل قیمت الزام‌آور نیست و تنها به عنوان قیمت مرجع استفاده می‌شود.
کاهش یا حذف بازپرداخت	در اغلب کشورهایی که نظام مالیات بر ارزش افزوده دارند، مالیات پرداخت‌شده در مراحل تولید هنگام

^۱ Price-based

^۲ Quantity-based

^۳ Export tax / export tariff / export duty / export levy / export charge

^۴ Fiscal tax on exports

^۵ Export royalty

^۶ Export surtax

^۷ Export surcharge

^۸ Export Quota

^۹ Export prohibition / export ban / export embargo

^{۱۰} Licensing requirement / export permit

^{۱۱} Minimum export price/reference price for exports

صادرات به صادرکننده بازپرداخت می‌شود. اگر دولت این بازپرداخت را به‌طور کامل یا جزئی حذف کند، صادرات یک کالا نسبت به فروش داخلی آن کم‌سودتر می‌شود. نوع دیگری از این سیاست، حذف یا کاهش بازپرداخت سایر مالیات‌های فروش بر صادرات یک کالا است.	مالیات بر ارزش افزوده برای صادرات ^۱
دولت مشخص می‌کند که صادرات یک کالا یا محصول باید صرفاً از طریق بنادر یا دفاتر گمرکی معین انجام شود	الزام به انجام تشریفات گمرکی صادرات فقط از نقاط مشخص ^۲
حق صادرات یک کالای مشخص از سوی دولت، از طریق فرآیند درخواست و ثبت‌نام، به شرکت‌های معین اعطا می‌شود.	فهرست صادرکنندگان واجد شرایط ^۳
الزام تولیدکنندگان به تخصیص بخشی از تولید سالانه خود برای فروش در بازار داخلی. تعهدات عرضه به بازار داخلی گاهی بخشی از قراردادهای مشارکت در تولید یا قراردادهایی هستند که به شرکت‌های خارجی اجازه استخراج می‌دهند.	تعهد عرضه به بازار داخلی ^۴
زمانی که از یک شرکت فرآوری خواسته می‌شود مالک معدنی باشد که نهادهای موردنیاز آن را تولید می‌کند، یا حق انحصاری استخراج به آن اعطا شده است با این هدف که ماده معدنی را صرفاً برای استفاده در فرایندهای تولید داخلی خود استخراج کند و آن را به تجارت نگذارد، این وضعیت معدن‌کاری انحصاری محسوب می‌شود. معدن‌کاری انحصاری نوعی حمایت دولتی از بنگاه‌هایی است که به منابع استخراجی اختصاصی دسترسی دارند و در عین حال ابزاری برای کنترل قیمت و میزان دسترسی به یک کالا در بازارهای جهانی به شمار می‌آید. با افزایش امتیازات معدن‌کاری انحصاری (به‌عنوان سهمی از کل تولید)، احتمالاً صادرات کالای مربوطه کاهش خواهد یافت.	استخراج اختصاصی ^۵ (برای مصرف درون‌شرکتی)

منبع سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)

در دهه‌های اخیر، استفاده از این سیاست‌ها در سطح جهانی افزایش یافته است؛ به‌گونه‌ای که از ابتدای دهه ۲۰۰۰، شمار قابل توجهی از کشورها به اعمال محدودیت صادرات مواد خام روی آورده‌اند و بخش عمده‌ای از این محدودیت‌ها همچنان برقرار است. این روند نشان می‌دهد که سیاست محدودیت صادرات به یکی از گزینه‌های تثبیت‌شده در جعبه‌ابزار سیاست‌گذاری تجاری کشورها بدل شده است. بر اساس گزارش سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۶ روند تحولات محدودیت‌های صادراتی بر مواد خام صنعتی در بازه زمانی ۲۰۰۹ تا ۲۰۲۳ نشان‌دهنده گذار از یک الگوی پراکنده به یک ساختار فزاینده در سطح نظام تجارت جهانی است. داده‌های گردآوری‌شده نشان می‌دهد که تعداد محصولات مواد خام صنعتی که حداقل تحت یک محدودیت صادراتی قرار گرفتند، طی این دوره بیش از پنج برابر شده است. شواهد موجود نشان می‌دهد تشدید استفاده از محدودیت‌های صادراتی به ویژه در بخش صنایع استخراجی در دهه‌های اخیر و پس از بحران مالی و اقتصادی اواخر دهه ۲۰۰۰ به‌طور چشمگیری افزایش یافته است. در این دوره، تعداد محدودیت‌های صادراتی جدید یا تشدیدشده به اوج رسید و این دسته از اقدامات، سریع‌ترین جزء در میان اقدامات محدودکننده تجاری معرفی شده است.

^۱ VAT rebate reduction / withdrawal

^۲ Restriction on customs clearance point

^۳ Qualified exporters list

^۴ Domestic market obligation

^۵ Captive mining

^۶ OECD(2025), OECD Inventory of Export Restrictions on Industrial Raw Materials 2025 : Monitoring the Use of Export Restrictions Amid Growing Market and Policy Tensions, OECD Publishing, Paris

سال ۲۰۲۳ از حیث نرخ رشد، نقطه عطفی در این روند محسوب می‌شود. در این سال، نسبت محصولات مواد خام صنعتی که حداقل تحت یک اقدام محدودکننده صادراتی قرار داشتند، حدود ۳,۴ درصد بیش از سال ۲۰۲۲ شد. اهمیت این عدد در مقایسه با سال‌های پیشین است؛ زیرا نرخ رشد سال ۲۰۲۳ بیش از دو برابر سال ۲۰۲۲ و نزدیک به سه برابر سال ۲۰۲۱ بوده است. این شتاب‌گیری با جهش قیمت مواد خام و انرژی در پی جنگ روسیه علیه اوکراین و نیز تشدید تنش‌های ژئوپلیتیکی هم‌زمان بوده است.

از نظر فراوانی مالیات‌های صادراتی و الزامات اخذ مجوز مهم‌ترین ابزارهای سیاست محدودیت صادرات محسوب می‌شوند. با این حال، استفاده از محدودیت‌های مقداری از جمله ممنوعیت صادرات و سهمیه صادراتی نیز افزایش یافته و به‌ویژه از سال ۲۰۱۹ به بعد رشد قابل توجهی داشته است. در واقع، این نوع محدودیت‌ها به عنوان محدودکننده‌ترین شکل محدودیت صادراتی توصیف شده و در ۲۰۲۲ پرتکرارترین نوع اقدام جدید و در ۲۰۲۳ دومین نوع پرتکرار بوده است. از منظر کالایی تا پایان ۲۰۲۳، ضایعات و قراضه^۱ بالاترین میزان محدودیت‌های صادراتی را داشته‌اند. دلیل این تمرکز، ناشی از دغدغه‌های زیست‌محیطی و علاقه رو به رشد دولت‌ها برای استفاده از اقتصاد چرخشی^۲ به عنوان منبع عرضه برای برخی فلزات و مواد معدنی اشاره شده است.

روند تمرکز جغرافیایی استفاده از محدودیت‌های صادراتی، الگوی نامتقارنی در میان کشورها دارد. بر اساس مطالعه سازمان تجارت جهانی^۳، این سیاست در میان کشورهای درحال توسعه، کمتر توسعه‌یافته و اقتصادهای وابسته به کالاهای اولیه^۴ رایج‌تر است و در میان کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی کاربرد محدودتری دارد. این تفاوت در چارچوب چند ویژگی ساختاری این گروه از کشورها قابل تبیین است.

مهم‌ترین ویژگی این است که بخش قابل توجهی از اقتصادهای درحال توسعه به صادرات محدود چند کالای اولیه وابسته هستند؛ کالاهایی که با نوسان بالای قیمت و در نتیجه بی‌ثباتی درآمدهای صادراتی مواجه هستند. این ویژگی‌ها، اقتصاد این کشورها را در معرض نوسانات شدید درآمدی، نااطمینانی در برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری و دشواری در تحقق تنوع‌بخشی اقتصادی^۵ قرار داده است. در چنین بستری، مداخله دولت در جریان صادرات به‌عنوان ابزاری برای مدیریت این آسیب‌پذیری‌ها وارد دستور کار سیاست‌گذاری شده و ضعف نظام‌های مالیاتی گسترده نیز این روند را تشدید می‌کند. در نقطه مقابل، کشورهای توسعه‌یافته که ساختار صادراتی متنوع‌تر، بازارهای مالی توسعه‌یافته‌تر و نظام‌های مالیاتی گسترده‌تر دارند، کمتر به محدودیت صادراتی به‌عنوان ابزار

^۱ Waste and scrap products

^۲ Circular economy

^۳ Piermartini, R. (2004). The role of export taxes in the field of primary commodities (WTO Discussion Paper No. 5). World Trade Organization

^۴ Primary commodities

^۵ Economic diversification

سیاستی متکی بوده‌اند. افزون بر این، در بسیاری از ترتیبات منطقه‌ای که کشورهای توسعه‌یافته در آن حضور دارند، محدودیت صادراتی ممنوع شده است.

با این وجود در خصوص بخش مواد معدنی و فلزات، تمرکز جغرافیایی در افزایش محدودیت‌های صادراتی از ویژگی‌های ساختاری یک دهه گذشته بوده است. نزدیک به ۹۴ درصد از افزایش واقعی تعداد محدودیت‌های صادراتی در سطح جهان در سال ۲۰۲۳، نتیجه تصمیمات تنها هفت کشور چین، ویتنام، بروندي، روسیه، جمهوری دموکراتیک کنگو، زیمبابوه و لائوس بوده است؛ به این معنا که پس از کسر اقداماتی که لغو شده‌اند، تقریباً تمام رشد خالص محدودیت‌های صادراتی جهانی در این سال توسط همین تعداد محدود کشور ایجاد شده است. یکی از دلایل مهم این روند را می‌توان ناشی از ویژگی‌های خاص مواد معدنی دانست. به دلیل تمرکز جغرافیایی معادن، این کشورها در بسیاری موارد، سهم قابل توجهی از بازار جهانی را در اختیار دارند و بنابراین محدودیت‌های اعمالی آنان بالقوه می‌تواند بر عرضه و قیمت‌های جهانی اثرگذار باشد. به همین دلیل تمایل برای اعمال این سیاست به دلیل اثرگذاری بالای افزایش یافته است.

البته باید در نظر داشت که طی چند سال و به طور مشخص پس از جنگ اوکراین و تغییر نظم اقتصاد جهانی، استفاده از سیاست محدودیت صادرات در میان اقتصادهای بزرگ و توسعه‌یافته نیز شدت گرفته است. اما ماهیت و انگیزه‌های این سیاست‌ها نسبت به کشورهای در حال توسعه متفاوت بوده است. شواهد نشان می‌دهد که سیاست محدودکننده صادرات مواد معدنی از سال ۲۰۲۳، واجد کارکردی فراتر از مدیریت تجاری بوده و در راستای اهداف امنیتی و اهرم‌سازی در روابط خارجی و نیز پیوند مستقیم این اقدامات با تحولات منازعه تجاری و فناوری میان چین و ایالات متحده، تصویری از این کارکرد دوگانه ارائه می‌دهد. در موج دوم کنترل‌ها در سال ۲۰۲۵، چین دامنه اقدام را به عناصر نادر خاکی و برخی فلزات دیگر گسترش داد و هم‌زمان با تشدید جنگ تعرفه‌ای اعمال شد. در این مرحله، ابزار کنترل صادراتی به‌عنوان جزء لاینفک تقابل تجاری گسترده‌تر به کار گرفته شد. تحولات بعدی نشان می‌دهد که کنترل‌های معدنی در تعامل مستقیم با فرآیند مذاکرات قرار داشته‌اند. به بیان دیگر، تغییر در شدت اجرای کنترل‌ها هم‌زمان با تغییر در وضعیت مذاکرات رخ داده است. این هم‌بستگی زمانی نشان می‌دهد که سیاست محدودکننده صادرات به‌عنوان اهرم در چارچوب چانه‌زنی تجاری عمل کرده است.

3-2- اهداف سیاستی محدودیت صادرات

همانگونه که در بخش قبلی اشاره شد، سیاست محدودیت صادرات طی چند سال گذشته شدت گرفته است. اما الگو و دلایل استفاده از این سیاست بسته به کشور و بخش اقتصادی کاملاً متفاوت است. از منظر مفهومی، سیاست‌های محدودکننده صادرات را می‌توان در پیوند با دو دسته انگیزه اصلی تحلیل کرد.

نخست، انگیزه‌های اقتصادی که بر توسعه صنعتی، تنوع‌بخشی تولید و افزایش ارزش افزوده داخلی تمرکز دارند. در این چارچوب، هدف آن است که کشور صادرکننده از نقش تأمین‌کننده صرف مواد اولیه فاصله گرفته و به تولیدکننده کالاهای نهایی تبدیل شود. بر اساس گزارش سازمان توسعه و همکاری

اقتصادی ایجاد درآمد برای دولت در سال ۲۰۲۳ پرتکرارترین هدف اجرای سیاست محدودیت صادرات بوده و از اوایل دهه ۲۰۱۰ سریع‌ترین رشد را در میان سایر اهداف تجربه کرده است. سه هدف مرتبط با سیاست صنعتی شامل حفاظت از عرضه داخلی، حمایت از فرآوری بیشتر و ایجاد ارزش افزوده و حمایت از صنایع پایین‌دستی داخلی نیز بیشترین توجه برای اعمال سیاست‌های محدودکننده مطرح شده است.

دوم، هدف غیراقتصادی یا راهبردی محدودیت صادرات است که ناظر بر کارکردهایی است که فراتر از ملاحظات صرفاً قیمتی و صنعتی تعریف می‌شوند و در حوزه امنیت منابع، ژئواکونومیک و سیاست خارجی قرار می‌گیرند. در این چارچوب، دولت از ابزارهایی مانند مالیات، سهمیه یا ممنوعیت صادرات برای کنترل دسترسی خارجی به یک کالای راهبردی استفاده می‌کند تا مدیریت عرضه آن را در راستای منافع امنیت ملی سامان دهد، قدرت چانه‌زنی خود را در تعاملات تجاری یا سیاسی افزایش دهد، یا وابستگی بازیگران خارجی را به منابع داخلی تقویت کند. در چنین وضعیتی، ماده معدنی یک نهاده تولیدی تلقی نمی‌شود و به یک دارایی راهبردی با کارکرد ژئواکونومیک تبدیل می‌گردد؛ به‌گونه‌ای که سیاست محدودکننده صادرات می‌تواند به‌عنوان ابزار اعمال نفوذ، پاسخ به تنش‌های بین‌المللی یا سازوکار حفاظت از ذخایر استراتژیک در دوره‌های نااطمینانی مورد استفاده قرار گیرد.

بنابراین تنوع الگوها و انگیزه‌ها، پیچیدگی و ابعاد مختلف تحلیل سیاست محدودکننده صادرات را نشان می‌دهد؛ ابعادی که اگر مورد توجه قرار نگیرد به خطای تحلیلی و در نتیجه اتخاذ سیاست‌های ناکارآمد منجر خواهد شد. مفهوم نظری سیاست محدودکننده صادرات را باید در بستر تعامل میان تجارت بین‌الملل، ساختار تولید داخلی و اهداف سیاست صنعتی فهم کرد. این سیاست بر آن است که از طریق مداخله در جریان تجارت خارجی، سازوکار قیمت‌ها و تخصیص نهاده‌ها را به نفع فعالیت‌های داخلی با اهداف مختلف تغییر دهد. با این حال، تحقق این سازوکار وابسته به شرایط ساختاری اقتصاد، سطح فناوری، توان تولیدی بنگاه‌ها و جایگاه کشور در بازار جهانی است. بنابراین، سیاست محدودیت صادرات مواد خام ابزاری در مرز میان سیاست تجاری و سیاست صنعتی است که آثار آن از طریق کانال‌های قیمتی، تخصیصی و تولیدی در کل اقتصاد منعکس می‌شود.

به بیان دیگر، سیاست‌های محدودکننده صادرات با اهداف متنوعی به کار گرفته می‌شوند و سازوکارهای اثرگذاری آن‌ها، بسته به نوع ابزار و ویژگی‌های اقتصاد داخلی کشورها و همچنین شرایط بازارهای جهانی متفاوت است. تحلیل این سیاست مستلزم تفکیک سه سطح است. نخست، اهداف اعلامی؛ دوم، سازوکار اقتصادی اثرگذاری؛ و سوم، شروطی که در صورت فقدان آن‌ها، سیاست نه تنها به هدف نخواهد رسید بلکه می‌تواند پیامدهای معکوس ایجاد کند.

3-2-1- توسعه صنایع پایین دستی

مهم‌ترین هدفی که غالباً از سوی دولت‌ها برای اعمال محدودیت‌های صادراتی عنوان می‌شود، هدایت ساختار تولید از صادرات مواد خام به سمت کالاهای دارای ارزش افزوده بالاتر ذیل عناوینی همچون تعمیق صنعتی^۱، افزایش نسبت ارزش افزوده داخلی در صادرات^۲، تنوع بخشی به اقتصادی و بهبود جایگاه اقتصاد در زنجیره‌های ارزش و ایجاد اشتغال پایدار است. این گزاره‌های سیاستی در چارچوب تحلیلی توزیع ارزش در طول زنجیره تولید، نقش قیمت‌های نسبی در تعیین ساختار تولید و بنا شده است و به ماهیت زنجیره‌های تولیدی عمودی^۳ بازمی‌گردد.

در یک ساختار چندمرحله‌ای تولید، ارزش نهایی کالا در مراحل مختلف خلق می‌شود، اما توزیع آن یکنواخت نیست. فعالیت‌های بالادستی، مانند استخراج یا تولید مواد خام، معمولاً سهم محدودی از ارزش نهایی را جذب می‌کنند، در حالی که مراحل میانی و به‌ویژه پایین‌دستی شامل فرآوری، تولید واسطه‌ای پیشرفته و ساخت محصول نهایی سهم بیشتری از ارزش کل را به خود اختصاص می‌دهند. از این منظر، اقتصادی که صرفاً صادرکننده نهاده خام باشد، بخش قابل توجهی از ارزش بالقوه کالا را به خارج از مرزهای خود منتقل می‌کند. در مقابل، گسترش فعالیت‌های پایین‌دستی در داخل کشور به معنای درونی‌سازی سهم بیشتری از ارزش نهایی است. از این‌رو، محدود کردن صادرات مواد خام می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای تقویت پیوندهای پسین در زنجیره ارزش، گسترش فعالیت‌های پایین‌دستی و افزایش تولید کالاهای با ارزش افزوده بالاتر تلقی شود. در این روایت، سیاست محدودیت صادرات در پی آن است که عرضه داخلی مواد اولیه را افزایش داده و از این طریق شرایط را برای توسعه فرآوری داخلی و تنوع‌بخشی تولید فراهم کند.

این هدف در ادبیات نظری با استناد به مدل هکشر اوهلین^۴ توجیه می‌شود؛ به این معنا که کشورها با مداخله در الگوی تجارت خود، می‌توانند تخصیص عوامل تولید را در راستای تولید کالاهای با ارزش افزوده بیشتر هدایت کنند. بر این مبنا محدودسازی صادرات مواد خام می‌تواند از طریق افزایش عرضه داخلی آن مواد و کاهش قیمت نسبی آن‌ها در داخل کشور، مزیت قیمتی و به نوعی یارانه ضمنی^۵ برای صنایع پایین‌دستی ایجاد کند. بدین ترتیب، صنایع فرآوری که از مواد اولیه داخلی استفاده می‌کنند، نهاده را با قیمتی کمتر از قیمت جهانی تأمین کرده و در بازار بین‌المللی رقابتی‌تر می‌شوند. در این چارچوب، سیاست محدودکننده صادرات بخشی از برنامه‌های سیاست صنعتی تلقی می‌شود که هدف آن‌ها توسعه پایه صنعتی و حرکت به سمت تنوع‌بخشی صادراتی است.

بر این مبنا قیمت‌های نسبی در تخصیص فعالیت‌های تولیدی نقش تعیین‌کننده دارند. در شرایطی که قیمت داخلی یک نهاده با قیمت جهانی آن برابر باشد، انگیزه ویژه‌ای برای انتقال مراحل بعدی تولید به داخل کشور وجود ندارد. اما اگر سازوکاری سیاستی موجب شود قیمت داخلی نهاده نسبت به قیمت جهانی آن کاهش یابد، هزینه تولید در صنایع

^۱ Industrial deepening

^۲ Domestic Value-Added Ratio (DVAR)

^۳ Forward linkages

^۴ Heckscher-Ohlin

^۵ Implicit form of subsidy

پایین‌دستی کاهش پیدا می‌کند. این تغییر در قیمت نسبی، از طریق سازوکار بازار، بنگاه‌ها را به استفاده بیشتر از نهاده داخلی و گسترش فعالیت‌های پایین‌دستی ترغیب می‌کند. همین تغییر در قیمت‌های نسبی و مبنای اصل جانشینی نهاده‌ها، نقطه آغاز افزایش ارزش افزوده داخلی است. بنگاه‌ها در انتخاب میان نهاده داخلی و نهاده وارداتی رفتار بهینه دارند و ترکیب نهاده‌های خود را بر اساس هزینه نسبی تنظیم می‌کنند. از آنجا که نسبت ارزش افزوده داخلی برابر است با یک منهای سهم نهاده‌های وارداتی در هزینه تولید، هر عاملی که استفاده از نهاده وارداتی را کاهش دهد، به صورت درون‌زا موجب افزایش این نسبت می‌شود. بنابراین، افزایش ارزش افزوده داخلی^۱ در این چارچوب نتیجه تغییر در ساختار هزینه و واکنش عقلایی بنگاه‌ها به قیمت‌های نسبی است.

با این وجود تحقق توسعه صنایع پایین‌دستی بر چند فرض اساسی شامل پویایی ساختار صنعتی و امکان ارتقای بهره‌وری، انتقال مؤثر کاهش قیمت به صنایع فرآوری، رقابتی بودن بازارهای داخلی و نبود پیامدهای منفی بر سرمایه‌گذاری در بخش بالادست متکی است. در صورت وجود ناکارایی داخلی، احتمال شکل‌گیری صنایع وابسته به حمایت و بدون ارتقای فناوری وجود دارد.

بر اساس مبانی نظری، کارایی کل اقتصاد زمانی به حداکثر می‌رسد که جریان منابع اعم از سرمایه، نیروی کار و نهاده‌های تولید به سوی بنگاه‌ها و فعالیت‌هایی هدایت شود که **بهره‌وری نهایی بالاتری** دارند. در این سازوکار، قیمت‌های نسبی نقش سیگنال‌های اطلاعاتی را ایفا می‌کنند و سودآوری بنگاه‌ها بازتابی از کارایی فناورانه، مقیاس تولید و کیفیت مدیریت است. بدین ترتیب، سهم بازار و بقای بنگاه‌ها پیامد عملکرد بهره‌وری است. هرگونه سیاستی که پیوند میان سودآوری و بهره‌وری را تضعیف کند، به‌طور بالقوه سازوکار رقابت و تخصیص کارآمد را مختل می‌سازد.

در این چارچوب سیاست‌های محدودیت صادرات مواد اولیه یا محصولات پایه، از طریق ایجاد شکاف میان قیمت داخلی و قیمت جهانی و تحریف قیمت‌های نسبی عملاً نوعی یارانه ضمنی برای مصرف‌کنندگان پایین‌دستی ایجاد می‌کنند. در نتیجه، بخشی از سودآوری صنایع پایین‌دستی ناشی از انتقال رانت قیمتی و ایجاد مزیت رقابتی دستوری است. در چنین شرایطی، بقای بنگاه و حتی ورود بنگاه‌های جدید می‌تواند مبتنی بر دسترسی به نهاده ارزان باشد و الزاما بهره‌وری ملاک بقای بنگاه‌ها نیست.

پیامد نخست این سازوکار، تضعیف کارایی تخصیصی در سطح اقتصاد است. هنگامی که منابع محدود به سوی فعالیت‌هایی هدایت می‌شوند که بازده آن‌ها مبتنی بر مزیت تحریف قیمت است، همان منابع از بنگاه‌ها یا صنایعی که از بهره‌وری واقعی بالاتر برخوردارند، سلب می‌شود. در نتیجه، تفاوت بهره‌وری نهایی عوامل میان بخش‌های مختلف اقتصاد افزایش یافته و شرط تعادل کارایی پارتویی نقض می‌شود. این وضعیت به کاهش رشد بهره‌وری کل عوامل در سطح کلان می‌انجامد.

^۱ Promoting the domestic value-added in the downstream industries

پیامد دوم، تضعیف انگیزه نوآوری و ارتقای فناوری است. در ساختاری که سودآوری از طریق دسترسی به نهاده ارزان تضمین می‌شود، فشار رقابتی برای بهبود کارایی کاهش می‌یابد. بنگاه‌ها به جای سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه، بهبود فرایند تولید یا دستیابی به صرفه‌های مقیاس، به حفظ موقعیت خود در چارچوب حمایت قیمتی متکی می‌شوند. به این ترتیب، رشد ظاهری ظرفیت صنعتی لزوماً معادل ارتقای بهره‌وری یا توان رقابتی بین‌المللی نخواهد بود.

پیامد سوم، شکل‌گیری ساختار صنعتی وابسته به سیاست است. هنگامی که توازن صنعت بر پایه تفاوت‌های مصنوعی قیمت بنا شود، پایداری آن وابسته به تداوم همان مداخلات خواهد بود. با هرگونه تغییر در سیاست یا شرایط بازار جهانی، بنگاه‌هایی که بر مبنای رانت قیمتی رشد کرده‌اند ممکن است فاقد توان رقابت باشند. چنین ساختاری مستعد شوک‌های تعدیلی شدید، بی‌ثباتی و ائتلاف سرمایه تثبیت‌شده خواهد بود.

در صنایع سرمایه‌بر صنایع معدنی رابطه‌ای سیستماتیک میان مقیاس تولید و بهره‌وری وجود دارد؛ هزینه‌های ثابت بالا، صرفه‌های مقیاس، بهره‌وری انرژی و امکان استقرار فناوری‌های پیشرفته، همگی به‌گونه‌ای عمل می‌کنند که واحدهای بزرگ‌تر به‌طور متوسط هزینه تولید پایین‌تر و حاشیه سود پایدارتری دارند. در چنین صنعتی، تمرکز سرمایه در واحدهای مقیاس‌پذیر و یکپارچه، پیش‌شرط ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید و رقابت‌پذیری بین‌المللی است.

البته باید توجه داشت که در حوزه مواد معدنی و فلزی، مبنای نظری این سیاست با ویژگی‌های خاص صنایع مواد خام صنعتی پیوند دارد. این صنایع عموماً با تمرکز جغرافیایی تولید^۱، بنگاه‌های بزرگ با قدرت بازار^۲، فرآیندهای تولید سرمایه‌بر^۳ و محصولات همگن^۴ شناخته می‌شوند. تمرکز جغرافیایی ذخایر و تولید موجب می‌شود که برخی کشورها نقش تأمین‌کننده نهاده‌های پایه برای صنایع پایین‌دستی جهانی را بر عهده داشته باشند، در این چارچوب، زنجیره تأمین به‌عنوان ساختاری چندبخشی در نظر گرفته می‌شود که شوک‌های سیاستی در بخش بالادست می‌تواند اثرات قیمتی و مقداری در بخش‌های پایین‌دست ایجاد کنند. شدت و دامنه این اثرات تابعی از سهم عرضه‌کننده در عرضه جهانی و جایگاه بخش هدف‌گذاری شده در زنجیره تأمین است؛ به‌گونه‌ای که هرچه سهم کشور در عرضه جهانی بیشتر باشد و حلقه هدف‌گذاری شده نزدیک‌تر به حلقه‌های با ارزش افزوده بالاتر باشد، آثار سیاستی گسترده‌تر خواهد بود. بنابراین، مبنای نظری سیاست محدودیت صادرات بر تحلیل ساختار بازار جهانی، سهم نسبی کشور صادرکننده و پیوندهای عمودی در زنجیره تولید استوار است.

^۱ Geographically concentrated production

^۲ Large firms with market power

^۳ Capital-intensive production processes

^۴ Homogenous products

3-2-2- تامین مالی دولت

در بسیاری از اقتصادهای درحال توسعه که نظام مالیاتی گسترده و کارآمد ندارند، صادرات کالاهای اولیه یک پایه مالیاتی^۱ قابل شناسایی ایجاد می‌کند. از این رو، مالیات و عوارض صادراتی می‌تواند ابزاری برای تأمین درآمد دولت باشد. به بیان دیگر، در بسیاری از کشورهای صادرکننده کالاهای اولیه، ساختار تولید پراکنده، سهم بالای تولیدکنندگان خرد و ضعف نظام‌های مالیاتی مستقیم، وصول مالیات بر درآمد یا دارایی را دشوار می‌سازد. در مقابل، صادرات کالاهای اولیه که معمولاً از مجاری رسمی گمرکی عبور می‌کنند و قیمت‌های بین‌المللی آن‌ها قابل مشاهده است، یک پایه مالیاتی نسبتاً شفاف و قابل شناسایی فراهم می‌آورد. از این منظر، مالیات صادراتی می‌تواند به‌عنوان ابزاری ساده برای کسب درآمد دولت مطرح شود.

با این وجود بر اساس نتایج مطالعات انجام شده نباید سهم مالیات‌های صادراتی از کل درآمدهای مالیاتی روند افزایشی داشته باشد. به بیان دیگر، تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد مالیات صادراتی اگرچه می‌تواند مکمل منابع مالی دولت باشد، اما به‌ندرت جایگزین یک نظام مالیاتی گسترده و پایدار شده است. این موضوع ناشی از ماهیت نوسانی بودن این پایه مالیاتی متاثر از عوامل برون‌زا است.

یکی از ویژگی‌های بازارهای جهانی، نوسانات بالای آن است که مستقیماً به نوسانات درآمد مالیاتی منتقل می‌شود. اگر دولت در دوره‌های افزایش درآمد مالیاتی، سطح مخارج خود را به‌طور دائم افزایش دهد، در دوره‌های افت قیمت با کسری بودجه مواجه خواهد شد و اثر سیاست از بین می‌رود. بنابراین، شرط موفقیت درآمد پایدار، وجود سازوکارهای برای هموارسازی مخارج^۲ از جمله پس‌انداز درآمدهای اضافی در دوره رونق و استفاده از آن در دوره رکود است. در غیر این صورت درآمدهای حاصل از مالیات و عوارض صادراتی ماهیت چرخه‌ای پیدا می‌کنند و به‌عنوان عامل تشدیدکننده دوره‌های تورمی و رکودی منجر خواهد شد. برای مدیریت این نوسانات، برخی کشورها اقدام به ایجاد صندوق‌های تثبیت^۳ کرده‌اند؛ سازوکاری که در آن، درآمدهای مالیاتی مازاد در دوره‌های قیمت بالا ذخیره و در دوره‌های قیمت پایین به تولیدکنندگان یا بودجه دولت منتقل می‌شود. با وجود مقبولیت نظری این سازوکار، تجربه نشان داده است که اجرای آن با چالش‌های نهادی و سیاسی همراه بوده است. در بسیاری موارد، منابع صندوق‌ها کافی نبوده یا سازوکار توزیع جبرانی کارآمدی ایجاد نشده است. بنابراین تحقق پایدار هدف درآمدی، وابسته به ظرفیت نهادی و انضباط مالی دولت است.

موضوع دیگر این است که اگر هدف از اعمال محدودیت‌های صادراتی صرفاً تأمین درآمد کوتاه‌مدت دولت تعریف شود و ملاحظات مربوط به ساختار بازار جهانی، کشش تقاضای خارجی، امکان جانشینی عرضه‌کنندگان

^۱ Tax base

^۲ Expenditure smoothing

^۳ Stabilisation funds

دیگر و رفتار سرمایه‌گذاران نادیده گرفته شود، پیامدهای عدم اطمینان به تدریج خود را در سطح اقتصاد کلان و بخشی آشکار می‌سازد. سیاستی که بدون ارزیابی موقعیت کشور در زنجیره تأمین جهانی و درجه رقابت‌پذیری آن اتخاذ شود، می‌تواند به کاهش پیش‌بینی‌پذیری محیط کسب‌وکار، **تغییر جهت خریداران خارجی به سمت تأمین‌کنندگان جایگزین و تضعیف سهم بازار بین‌المللی بینجامد**. در چنین شرایطی، اگرچه ممکن است در کوتاه‌مدت افزایش درآمدی از محل عوارض یا مالیات صادراتی حاصل شود، اما در افق بلندمدت کاهش حجم صادرات، از دست رفتن بازارهای تثبیت‌شده و افت سرمایه‌گذاری در صنایع بالادستی، ظرفیت تولید و صادرات را فرسایش می‌دهد و در نهایت پایه درآمدی دولت را نیز تضعیف می‌کند. این فرآیند، اقتصاد مبتنی بر منابع را در برابر شوک‌های خارجی آسیب‌پذیرتر ساخته و به جای تقویت پایداری مالی، ریسک‌های ساختاری آن را تشدید می‌کند.

3-2-3- بهبود رابطه مبادله

یکی از کلاسیک‌ترین توجیه اقتصادی برای وضع محدودیت صادراتی، استدلال در چارچوب شرایط مبادله است. بر اساس این چارچوب، اگر کشوری سهم بالایی از عرضه جهانی یک کالای خاص را در اختیار داشته باشد، کاهش صادرات از طریق مالیات می‌تواند موجب افزایش قیمت جهانی آن کالا شود. در این حالت، نسبت قیمت صادرات به واردات بهبود یافته و کشور صادرکننده برای هر واحد صادرات، توان وارداتی بیشتری کسب می‌کند. این استدلال مبتنی بر وجود قدرت بازاری در بازار جهانی است. در صورت فقدان چنین قدرتی، یعنی در وضعیت کشور کوچک، محدودیت صادراتی اثری بر قیمت جهانی نخواهد داشت و در نتیجه، بهبود شرایط مبادله تحقق نمی‌یابد.

بعد دیگر این موضوع به کشش تقاضای جهانی^۱ بستگی دارد که تعیین می‌کند میزان انتقال بار افزایش قیمت ناشی از سیاست محدودکننده صادرات به مصرف‌کنندگان خارجی یا تولیدکنندگان داخلی چگونه خواهد بود. هرچه تقاضای جهانی کم‌کشش‌تر باشد، در کوتاه مدت امکان انتقال بخشی از بار افزایش قیمت به خارج افزایش می‌یابد اما در بلندمدت، با افزایش توسعه جانشین‌ها، کشش عرضه کاهش می‌یابد.

3-2-4- کنترل فشارهای تورمی

افزایش قیمت جهانی کالاهایی که هم‌زمان در بازار داخلی نیز مصرف می‌شوند، می‌تواند موجب انتقال فشارهای قیمتی به اقتصاد داخلی شود. در چنین شرایطی، دولت با وضع محدودیت صادراتی می‌تواند قیمت داخلی را پایین‌تر از قیمت جهانی نگه دارد و بخشی از شوک تورمی را مهار کند. در این منطبق، محدودیت صادراتی از مسیر کاهش مستقیم قیمت داخلی کالای مشمول، کاهش هزینه نهاده برای صنایع فرآوری داخلی و کاهش درآمد کوتاه‌مدت صادرکنندگان و در نتیجه، تعدیل اثر تقاضای ناشی از افزایش درآمد ارزی می‌تواند فشار تورمی ناشی از جهش قیمت جهانی را کنترل کند.

^۱ World price elasticity of export demand

یکی از عوامل مهم تحقق تعدیل فشارهای تورمی از طریق کاهش قیمت داخلی باشد، ساختار بازار است. اگر صنایع پایین‌دستی یا شبکه توزیع دارای ساختار انحصاری باشند، کاهش قیمت ماده اولیه لزوماً به کاهش قیمت خرده‌فروشی منجر نمی‌شود. در چنین حالتی، منافع ناشی از سیاست ممکن است به بنگاه‌های مسلط منتقل شود و هدف مهار تورم یا حمایت از مصرف‌کننده تحقق نیابد.

3-2-5- کاهش سرریز نوسانات بازارهای جهانی

یکی دیگر از اهدافی که از سوی دولت‌ها برای توجیه اعمال سیاست‌های محدودکننده صادرات مطرح می‌شود، کاهش بی‌ثباتی درآمدهای صادراتی^۱ ناشی از نوسان بالای قیمت‌ها در بازار جهانی است. نوسانات قیمت جهانی می‌تواند برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری، مصرف و بودجه دولت را مختل کند. در شرایطی که دسترسی به ابزارهای پوشش ریسک مانند قراردادهای آتی، اختیار معامله و سایر ابزارهای مدیریت ریسک محدود است، دولت‌ها ممکن است به مالیات صادراتی به عنوان یکی از ابزارهای محدودیت صادرات متوسل شوند. در این چارچوب، طراحی یک مالیات تصاعدی^۲ که در دوره‌های رونق قیمت جهانی، نرخ بالاتری داشته و در دوره‌های رکود، نرخ پایین‌تری اعمال کند، می‌تواند بخشی از درآمدهای اتفاقی^۳ را جذب و در عین حال از انتقال کامل شوک‌های منفی قیمت به تولیدکنندگان داخلی جلوگیری کند. بدین ترتیب، سیاست مذکور می‌تواند نقش یک ابزار هموارسازی درآمدی ایفا کند. در این خصوص باید توجه داشت که این استدلال در قالب یک سیاست ثانویه^۴ مطرح می‌شود. یعنی فرض بر آن است که ابزارهای کارا تر مانند بازارهای مالی توسعه‌یافته یا نظام‌های ارزی منعطف در دسترس نیستند.

برای تحقق این هدف ساختار مالیات باید متناسب با نوسانات قیمت جهانی طراحی شود. یک مالیات ثابت^۵ که فارغ از جهت تغییر قیمت جهانی اعمال شود، نمی‌تواند سازوکار هموارسازی مورد نظر را تحقق بخشد. در مقابل، طراحی نرخ متغیر یا مالیات تصاعدی، به‌گونه‌ای که در دوره‌های رونق نرخ بالاتر و در دوره‌های رکود نرخ پایین‌تر یا صفر اعمال شود، پیش‌شرط اثرگذاری تثبیتی سیاست است.

3-2-6- مواد معدنی استراتژیک

یکی از اهداف محوری در توجیه سیاست‌های محدودکننده صادرات که طی سال‌های اخیر مطرح شده، حفظ منابع طبیعی^۶ و به‌طور مشخص تر حفظ ذخایر برای استفاده آینده است. این هدف در بستر ویژگی‌های خاص برخی از مواد

^۱ Export earnings variability

^۲ Progressive export tax

^۳ Windfall gains

^۴ Second-best

^۵ Flat export tax

^۶ Preservation of natural resources

خام استراتژیک^۱ صورت‌بندی می‌شود؛ موادی که از یک‌سو ماهیت پایان‌پذیر دارند و از سوی دیگر، ذخایر قابل استخراج آن‌ها در تعداد محدودی از کشورها متمرکز است.

در این چارچوب، نقطه آغاز تحلیل نظری، محدودیت ذاتی عرضه منابع معدنی است. ذخایر معدنی، برخلاف کالاهای قابل تکثیر صنعتی، حاصل فرآیندهای زمین‌شناختی طولانی مدت هستند و به‌صورت ذخایر قابل بهره‌برداری در اختیار کشورها قرار می‌گیرند. این مواد معمولاً دارای سه ویژگی تمرکز جغرافیایی تولید، نقش حیاتی در صنایع فناوری‌بالا یا استراتژیک^۲ و نبود جانشین مؤثر در کوتاه‌مدت. تمرکز جغرافیایی تولید بدین معناست که کشور دارنده ذخیره می‌تواند بر قیمت‌ها و مقادیر عرضه‌شده در بازار جهانی اثر بگذارد؛ وضعیتی که در برخی موارد با مفهوم شبه‌انحصار توصیف شده است. در چنین ساختاری، دولت ممکن است محدودیت صادرات را نه‌تنها به‌عنوان ابزار مدیریت منابع داخلی بلکه به‌عنوان ابزار مدیریت موقعیت راهبردی خود در بازار جهانی تلقی کند.

این هدف در پی ایجاد توازن میان بهره‌برداری جاری و حفظ منافع بین‌نسلی است. اگر استخراج با شتابی بیش از ظرفیت مطلوب انجام شود، نسل‌های آینده از دسترسی به آن منبع محروم خواهند شد. در نتیجه، دولت می‌تواند با محدود کردن صادرات، بخشی از فشار تقاضای خارجی را تعدیل کرده و از تسریع استخراج جلوگیری کند. در اینجا، سیاست محدودکننده صادرات به‌عنوان ابزاری برای کنترل نرخ بهره‌برداری مطرح می‌شود.

3-2-7- محیط زیست

یکی دیگر از اهداف دیگر در توجیه سیاست‌های محدودکننده صادرات، حفاظت از محیط‌زیست^۳ است. این هدف در بستری مطرح می‌شود که فعالیت‌های استخراج و فرآوری با مصرف انرژی، تولید پسماندهای معدنی، انتشار آلاینده‌ها و آثار تخریبی بر اکوسیستم‌های محلی همراه است. بنابراین، از منظر سیاست عمومی، دولت می‌تواند با این استدلال وارد مداخله شود که تداوم یا گسترش این فعالیت‌ها پیامدهای زیست‌محیطی دارد که باید مهار شوند.

در چارچوب این استدلال، ابزار محدودیت‌های صادراتی به‌کار گرفته می‌شود تا از طریق کاهش جذابیت فروش در بازار خارجی، انگیزه تولید برای صادرات محدود گردد. افزایش هزینه صادرات، سودآوری صادرات را کاهش می‌دهد؛ کاهش سودآوری صادرات، بخشی از عرضه را از بازار جهانی خارج می‌کند و در صورتی که این خروج از بازار جهانی با کاهش سطح تولید همراه باشد، در نهایت حجم استخراج و فرآوری نیز کاهش می‌یابد. در این صورت، فشار بر منابع طبیعی و محیط‌زیست نیز کاهش پیدا می‌کند. در این چارچوب، نقطه کانونی، تمایز میان کاهش صادرات و کاهش تولید است. از منظر زیست‌محیطی، آنچه اهمیت دارد سطح فعالیت تولیدی است؛ زیرا آلودگی، تخریب منابع و مصرف انرژی در فرآیند استخراج و تولید رخ می‌دهد. بنابراین، اگر محدودیت صادرات صرفاً موجب انتقال کالا از بازار خارجی به بازار داخلی شود، بدون آن‌که سطح استخراج کاهش

^۱ Strategic raw materials

^۲ High-technology or strategic sectors

^۳ Environmental protection

یابد، هدف حفاظت از محیط‌زیست محقق نخواهد شد. در چنین حالتی، تنها مسیر فروش تغییر کرده است و میزان فشار بر محیط‌زیست پایدار خواهد ماند.

از این رو، شرط نظری کارآمدی این سیاست برای اهداف زیست‌محیطی آن است که ابزار تجاری به‌گونه‌ای طراحی و اجرا شود که کاهش صادرات به کاهش واقعی تولید بینجامد. اگر ساختار بازار داخلی بتواند مازاد عرضه ناشی از محدودیت صادرات را جذب کند، یا اگر تقاضای داخلی جایگزین تقاضای خارجی شود، سطح تولید ممکن است ثابت بماند یا حتی افزایش یابد. در چنین وضعیتی، محدودیت صادراتی به‌جای آن که ابزار کاهش تولید باشد، تنها ترکیب جغرافیایی تقاضا را تغییر می‌دهد.

3-3- محدودیت‌های صادراتی مواد معدنی: واقعیت‌ها و خطاهای تحلیلی

یکی از پیش‌فرض‌های رایج در سطح نظری آن است که برخورداری از ذخایر معدنی باید به‌طور طبیعی به شکل‌گیری زنجیره‌های پایین‌دستی و ارتقای فرآوری داخلی منجر شود. بر این اساس، انتظار می‌رود امکان خلق ارزش افزوده بیشتر، کاهش وزن و حجم مواد پس از فرآوری، صرفه‌جویی در هزینه‌های حمل‌ونقل و ... خود به‌عنوان محرک اقتصادی کافی برای استقرار صنایع فرآوری در کشور دارنده منبع عمل کند. با این حال، همانگونه که در بخش قبلی اشاره شد، تجربه بسیاری از کشورهای دارای ذخایر معدنی نشان می‌دهد که فرآوری پایین‌دستی در عمل غالباً در خارج از کشور استخراج‌کننده شکل می‌گیرد و بخش عمده‌ای از مواد معدنی به‌صورت خام یا نیمه‌فرآوری شده صادر می‌شود. این شکاف میان انتظار نظری و واقعیت تجربی، یک مسئله اساسی را مطرح می‌کند. به بیان دیگر، در بسیاری از اقتصادهای متکی بر استخراج مواد معدنی، این پرسش به‌صورت مکرر مطرح می‌شود که چرا با وجود برخورداری از ذخایر قابل‌توجه، فرآوری و تبدیل مواد معدنی در همان کشور انجام نمی‌شود و زنجیره ارزش در مراحل اولیه متوقف می‌ماند.

این مسئله از آن جهت اهمیت دارد که در نگاه سیاست‌گذاران، فقدان فرآوری داخلی معادل از دست رفتن ارزش افزوده، فرصت‌های شغلی و درآمدهای مالیاتی تلقی می‌شود. با این حال، واقعیت تجربی نشان می‌دهد که حتی در شرایطی که از نظر فیزیکی و فنی امکان فرآوری وجود دارد، سرمایه‌گذاری در مراحل پایین‌دستی لزوماً از منظر اقتصادی توجیه‌پذیر نیست.

مسئله اصلی آن است که فرآوری معدنی برخلاف تصور رایج، یک امتداد طبیعی استخراج نیست و مرحله‌ای مستقل با منطق اقتصادی خاص خود است. در بسیاری از زنجیره‌های معدنی، حاشیه سود فرآوری اندک و بسیار نوسانی است و به شدت تحت تأثیر قیمت‌های جهانی قرار دارد. این وضعیت به آن معناست که بنگاه‌های فرآوری اغلب قیمت‌پذیر هستند و از قدرت بازار قابل‌توجهی برخوردار نیستند. بنابراین، الزام به سرمایه‌گذاری در فرآوری لزوماً به افزایش سودآوری کل زنجیره منجر نمی‌شود، بلکه می‌تواند بازده مورد انتظار را کاهش داده و سرمایه‌گذاری در بخش بالادست را نیز تضعیف کند.

افزون بر این، بسیاری از فعالیت‌های فرآوری نیازمند صرفه‌های مقیاس بالا هستند. احداث واحدهای ذوب، پالایش یا تولید مواد نیمه‌ساخته، تنها در صورت دسترسی به حجم قابل توجهی از خوراک و بازار پایدار، اقتصادی است. در کشورهایی که تولید معدنی پراکنده، کوچک‌مقیاس یا متکی بر ذخایر با عیار متغیر است، تأمین مستمر خوراک در سطحی که توجه‌کننده سرمایه‌گذاری باشد، با عدم قطعیت همراه است. در چنین شرایطی، استقرار ظرفیت فرآوری می‌تواند به ایجاد مزایای ظرفیت، افزایش هزینه و اتکای مستمر به حمایت‌های دولتی بینجامد.

دسترسی به نهاده‌های مکمل نیز عامل تعیین‌کننده دیگری است. فرآیندهایی نظیر ذوب آلومینیوم یا پالایش مس به انرژی ارزان و پایدار وابسته است. در غیاب زیرساخت برق مطمئن، شبکه حمل‌ونقل کارآمد و خدمات مالی و فنی پیشرفته، هزینه تمام‌شده فرآوری به‌طور معنی‌دار افزایش می‌یابد و مزیت رقابتی از بین می‌رود. بدین ترتیب، حتی اگر کشور از مزیت زمین‌شناسی در استخراج برخوردار باشد، لزوماً در مراحل پایین‌دستی واجد مزیت نسبی نیست.

نزدیکی به بازار مصرف و شبکه‌های صنعتی موجود نیز در تصمیم مکان‌یابی نقش دارد. بخش قابل توجهی از صنایع پایین‌دستی به تعامل مستمر با مشتریان، انعطاف در مشخصات فنی و تحویل سریع نیاز دارند. فاصله جغرافیایی از بازارهای مصرف بزرگ و نبود پیوندهای صنعتی داخلی، ریسک سرمایه‌گذاری در فرآوری را افزایش می‌دهد. در نتیجه، فعالیت پایین‌دستی در کشورهایی که از پیش دارای خوشه‌های صنعتی و تقاضای پایدار هستند، متمرکز می‌شود.

بر این اساس، بیان مسئله در این بخش آن است که عدم شکل‌گیری فرآوری پایین‌دستی را نمی‌توان به‌صورت ساده‌انگارانه به عواملی همچون انحراف بازار فروکاست. پرسش اساسی این است که چه ترکیبی از عوامل ساختاری مانع از آن می‌شوند که فرآوری مواد معدنی در کشور استخراج‌کننده به‌طور پایدار و رقابتی استقرار یابد. بدون پاسخ دقیق به این پرسش، هرگونه سیاست مداخله‌ای با هدف اجبار یا تحمیل فرآوری داخلی، در معرض خطر ایجاد هزینه‌های کلان اقتصادی، کاهش تولید معدنی و افت درآمد ملی خواهد بود.

به‌طور کلی، در تحلیل چرایی عدم شکل‌گیری فرآوری پایین‌دستی مواد معدنی در کشورهای دارای منابع، تمایز نظری و سیاستی میان مفاهیم شکست بازار^۱، مزیت نسبی^۲ و شکست سیاستی^۳ اهمیت دارد. زیرا هر یک از این مفاهیم دلالت‌های متفاوتی درباره ماهیت مسئله و امکان مداخله دولت دارد.

^۱ Market failure

^۲ Comparative advantage

^۳ Policy failure

1-3-3- شکست بازار

در چارچوب استدلالی شکست بازار، فرض بر این است که شکل‌گیری تعادل غیربهبینه در اقتصاد، بازتاب ناکارآمدی سازوکارهای بازار در تخصیص بهینه منابع است. در این نگاه، نبود فرآوری پایین‌دستی و عدم توسعه زنجیره ارزش^۱ انتخاب عقلایی بنگاه‌ها در چارچوب ساختار هزینه و قیمت‌های نسبی نیست و حاصل اعوجاج‌هایی در بازار تلقی می‌شود. با این وجود، تحلیل شرایط صنایع معدنی، فرضیه شکست بازار و لزوم دخالت دولت را تایید نمی‌کند. اوستنسون^۱ با تحلیل ساختار بازار فلزات و مواد معدنی نشان می‌دهد که شواهد کافی برای تحقق چنین شکستی وجود ندارد و بسیاری از ویژگی‌های متعارف شکست بازار در این حوزه مشاهده نمی‌شود. به بیان دیگر، در بازار مواد معدنی و فلزات، برخلاف بسیاری از بازارهای کالاهای ساخته‌شده، عواملی نظیر برندسازی، تقسیم‌بندی بازار^۲ و تمایز کیفی نقش حداقلی دارند. به همین دلیل، زمینه‌هایی که معمولاً منجر به شکل‌گیری قدرت بازار پایدار یا انحصار ساختاری می‌شوند، در این بازارها محدود است. در نتیجه ساختار این بازارها عمدتاً رقابتی است و قیمت‌ها در تعامل عرضه و تقاضای جهانی تعیین می‌شوند.

یکی از مهم‌ترین استدلال‌ها در چارچوب فرضیه شکست بازار، ادعای عدم تقارن قدرت بازار^۳ در زنجیره ارزش است؛ با این حال، شواهد ارائه‌شده در خصوص حاشیه‌های فرآوری^۴ نشان می‌دهد که حاشیه فرآوری در بسیاری از فلزات اساسی نوسان‌پذیر است و بنگاه‌های فرآوری‌کننده غالباً در موقعیت قیمت‌پذیر^۵ قرار دارند. در چنین شرایطی، نسبت دادن فقدان فرآوری پایین‌دستی به وجود رانت انحصاری پایدار، با داده‌های تجربی سازگار نیست. به عنوان مثال، در صنعت مس، هزینه تصفیه^۶ و هزینه پالایش، که مجموع آن‌ها بیانگر درآمد فرآوری‌کنندگان در مراحل ذوب و پالایش است، در مقایسه با قیمت نقدی مس در بورس فلزات لندن سهم کوچکی از قیمت نهایی را تشکیل می‌دهد. افزون بر آن، این سهم به‌شدت نوسان‌پذیر بوده و در برخی مقاطع زمانی به سطوحی نزدیک به صفر رسیده است. چنین الگویی نشان می‌دهد که فرآوری‌کنندگان غالباً در موقعیت قیمت‌پذیر قرار دارند و از توانایی تثبیت حاشیه‌های بالا و پایدار برخوردار نیستند. نوسان‌پذیری شدید و پایین‌بودن نسبی این حاشیه‌ها با وجود رانت انحصاری پایدار سازگار نیست.

الگوی مشابهی در زنجیره فولاد نیز مشاهده می‌شود. نسبت قیمت سنگ‌آهن با عیار ۶۲ درصد آهن به قیمت میلگرد، تغییرات قابل‌توجهی داشته و بیانگر آن است که فاصله قیمتی میان ماده خام و محصول فرآوری‌شده نه ثابت

^۱ Östnsson, O. (2019). Promoting downstream processing: Resource nationalism or industrial policy, *Mineral Economics*, 32, 205–212

^۲ تقسیم‌بندی بازار (Market segmentation) به وضعیتی اطلاق می‌شود که در آن فروشندگان بتوانند یک بازار را به زیربخش‌های متمایز تقسیم کنند و برای هر بخش، شرایط قیمتی یا ویژگی‌های محصول متفاوتی اعمال نمایند؛ به‌گونه‌ای که این زیربخش‌ها از نظر تقاضا، ترجیحات یا قدرت پرداخت با یکدیگر تفاوت داشته باشند و امکان یکسان‌سازی کامل قیمت در آن‌ها وجود نداشته باشد.

^۳ Asymmetry of market power

^۴ Processing margins

^۵ Price taker

^۶ Treatment Charge

بوده و نه به‌طور نظام‌مند در سطحی بالا باقی مانده است. اگر مرحله پایین‌دستی واجد رانت انحصاری پایدار بود، انتظار می‌رفت این فاصله به‌صورت باثبات و قابل‌اتکا حفظ شود؛ حال آنکه داده‌های قیمتی چنین ثباتی را نشان نمی‌دهد.

با توجه به اینکه بررسی شواهد قیمتی و ساختار بازار فلزات نشان می‌دهد که نشانه‌های کلاسیک شکست بازار به‌صورت نظام‌مند مشاهده نمی‌شود، برای تحلیل چرایی عدم استقرار فرآوری پایین‌دستی باید کانون توجه را تغییر داد. در چنین شرایطی، تبیین مسئله باید به چارچوب مزیت نسبی منتقل شود؛ یعنی به این پرسش پرداخته شود که آیا ساختار هزینه، مقیاس تولید، دسترسی به نهاده‌ها، نزدیکی به بازار و ویژگی‌های محیط کسب‌وکار در کشور استخراج‌کننده اساساً امکان رقابت‌پذیری مراحل پایین‌دستی را فراهم می‌کند یا خیر؟

3-3-2- مزیت نسبی

چرایی عدم توسعه فرآوری پایین‌دستی مواد معدنی و نبود یکپارچگی عمودی در زنجیره ارزش، در چارچوب مزیت نسبی، بازتاب تفاوت در ساختار هزینه‌ها، مقیاس تولید، دسترسی به نهاده‌ها و شرایط رقابتی میان کشورها است. تمایز میان این دو رویکرد (شکست بازار و مزیت نسبی) از حیث سیاست‌گذاری اهمیت دارد؛ زیرا در حالی که شکست بازار، قابل اصلاح از طریق مداخله هدفمند است، تغییر مزیت نسبی مستلزم تحول در متغیرهای عمیق‌تر و زمان‌بر اقتصادی است.

صرفه ناشی از مقیاس

نخستین مؤلفه تعیین‌کننده مزیت نسبی در فعالیتهای پایین‌دستی، صرفه‌های مقیاس است. ساختار هزینه‌ای بسیاری از فعالیتهای فرآوری مواد معدنی به‌گونه‌ایست که در آن بخش قابل توجهی از هزینه‌ها ماهیت ثابت دارند و تنها در صورت دستیابی به حجم تولید بالا، هزینه متوسط هر واحد محصول کاهش می‌یابد و فعالیت به سطح سودآوری تجاری می‌رسد. به بیان دیگر، این صنایع تنها در مقیاس‌های بزرگ تجاری^۱ هستند. برای نمونه، در صنعت مس، یک واحد ذوب مس برای آنکه از نظر اقتصادی توجیه‌پذیر باشد، نیازمند دسترسی به حدود ۱۵۰،۰۰۰ تن یا بیشتر کنسانتره مس در سال است. این عدد بیانگر آستانه‌ای است که پایین‌تر از آن، سرمایه‌گذاری در ظرفیت ذوب با توجه به هزینه‌های سرمایه‌ای و عملیاتی، بازده اقتصادی لازم را تأمین نمی‌کند. به‌طور مشابه، در صنعت فولاد، واحدهای مبتنی بر کوره بلند معمولاً دارای ظرفیتی حداقل در حدود ۲ میلیون تن در سال هستند. حتی در فناوری‌هایی نظیر کوره قوس الکتریکی، هرچند مقیاس می‌تواند کوچک‌تر باشد، اما فعالیت اقتصادی آن‌ها وابسته به حجم مناسب است. در صنعت آلومینا نیز احداث یک کارخانه جدید تنها زمانی اقتصادی تلقی می‌شود که ظرفیت تولید آن در حدود حداقل یک میلیون تن در سال باشد. این ارقام نشان می‌دهد که فرآوری پایین‌دستی مستلزم ظرفیت حداقلی تولید است. اگر تولید کمتر از این سطوح باشد، تأسیس واحد فرآوری نه تنها هزینه متوسط را کاهش نمی‌دهد، بلکه سرمایه‌گذاری را با ریسک بالا و بازدهی ناکافی مواجه می‌سازد.

^۱ Commercially viable

علاوه بر ظرفیت تولید، اندازه بازار داخلی نیز تعیین‌کننده است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بازار داخلی به اندازه‌ای بزرگ نیست که بتواند بخش قابل توجهی از تولید فرآوری شده را جذب کند و به عنوان سکوی اولیه توسعه صنعتی عمل نماید. حتی در سناریویی که ساختار صنعتی کشوری مشابه کشوری با مصرف سرانه بالای فلزات باشد، باز هم ممکن است بخش عمده تولید معدنی آن قابل جذب داخلی نباشد. در چنین وضعیتی، اتکا صرف به وجود ذخایر معدنی برای توجیه توسعه پایین دستی کافی نیست.

بنابراین، منطق صرفه‌های مقیاس نشان می‌دهد که نبود فرآوری پایین دستی در بسیاری از کشورهای دارای منابع طبیعی نتیجه عدم دستیابی به مقیاس اقتصادی لازم است. هنگامی که حجم تولید یا اندازه بازار به آستانه‌های تجاری نمی‌رسد، تصمیم به عدم سرمایه‌گذاری در مراحل پایین دستی بازتابی از محاسبه عقلایی هزینه و فایده و در چارچوب مزیت نسبی است. در چنین شرایطی، فقدان یکپارچگی عمودی نشانه شکست بازار نیست و بیانگر محدودیت‌های مقیاس و ساختار اقتصادی است.

دسترسی به سایر نهادهای تولید

دومین عامل ساختاری در چارچوب تحلیلی مزیت نسبی، دسترسی به سایر نهادهای تولید^۱ است. بسیاری از فعالیت‌های ذوب و پالایش فلزات، ماهیتی سرمایه‌بر و انرژی‌بر دارند و بخش قابل توجهی از هزینه تولید آن‌ها به نهادهایی اختصاص می‌یابد که باید به صورت پایدار، کافی و با قیمت رقابتی در دسترس باشند. در نتیجه، وجود ذخایر معدنی به تنهایی برای ایجاد مزیت نسبی در پایین دست کفایت نمی‌کند؛ بلکه کیفیت و هزینه نهادهای مکمل تعیین‌کننده است.

به عنوان مثال در صنعت آلومینیوم، به طور خاص، تولید فلز آلومینیوم در واحدهای ذوب مستلزم مصرف حجم بالایی از برق است. از همین رو، رقابت‌پذیری واحدهای ذوب آلومینیوم به طور مستقیم به دسترسی به برق با هزینه پایین وابسته است. اگر کشوری دارای ذخایر بوکسیت باشد اما به برق ارزان و پایدار دسترسی نداشته باشد، استقرار ظرفیت ذوب در آن کشور از منظر اقتصادی توجیه‌پذیر نخواهد بود. در چنین شرایطی، مزیت نسبی کشور در مرحله استخراج باقی می‌ماند و به مرحله فرآوری منتقل نمی‌شود. نمونه دیگری از این منطق در مورد کنسانتره مس است. در شرایطی که الزام قانونی برای فرآوری داخلی کنسانتره وجود داشته باشد اما کمبود ظرفیت برق موجب می‌شود اجرای این الزام به تعویق افتد، زیرا برق پایدار برای ذوب و پالایش مس استخراج‌شده حیاتی است. این وضعیت نشان می‌دهد که حتی با وجود منابع معدنی، محدودیت در نهاده انرژی می‌تواند توسعه پایین دست را عملاً غیرممکن سازد.

^۱ Availability of inputs

بنابراین، در چارچوب دسترس‌پذیری نهاده‌ها، مزیت نسبی تنها تابع ماده خام نیست بلکه به مجموعه‌ای از عوامل مکمل وابسته است. چنانچه نهاده‌های اصلی اعم از انرژی، زیرساخت حمل‌ونقل یا سایر ورودی‌های اساسی به‌میزان کافی و با قیمت رقابتی فراهم نباشند، تصمیم به عدم سرمایه‌گذاری در پایین‌دست بازتاب محاسبه اقتصادی عقلایی است. در این وضعیت، نبود فرآوری پایین‌دستی نتیجه محدودیت‌های عینی در ساختار نهاده‌ای اقتصاد است که موقعیت رقابتی کشور را در زنجیره ارزش تعیین می‌کند.

نزدیکی به بازار

سومین مؤلفه، نزدیکی به بازار^۱ است که به‌عنوان یکی از متغیرهای تعیین‌کننده مکان‌یابی ظرفیت‌های فرآوری پایین‌دستی مطرح می‌شود. برخلاف فعالیت‌های معدنی که به‌طور ناگزیر در محل استقرار ذخایر انجام می‌شوند، فعالیت‌های فرآوری از انعطاف مکانی برخوردارند و سرمایه‌گذار می‌تواند میان گزینه‌های مختلف انتخاب کند. از این‌رو، نزدیکی به مراکز مصرف و شبکه‌های تولیدی صنعتی به‌صورت مستقیم بر رقابت‌پذیری این فعالیت‌ها اثر می‌گذارد.

صنایع فرآوری فلزات و مواد معدنی، به‌ویژه در تعامل با صنایع تولیدی پیشرفته در محیطی فعالیت می‌کنند که موجودی‌های پایین، زمان تحویل کوتاه و هماهنگی مستمر با مشتریان از الزامات آن است. در چنین شرایطی، فاصله جغرافیایی زیاد میان محل فرآوری و بازار مصرف می‌تواند هزینه حمل‌ونقل، زمان ترانزیت و عدم قطعیت در تحویل را افزایش دهد. برای مثال، حمل دریایی مواد از آفریقا به شرق آسیا ممکن است چندین هفته به طول انجامد. این بازه زمانی در برخی زنجیره‌های تولیدی که بر مبنای تحویل به‌موقع و انعطاف‌پذیر عمل می‌کنند، ممکن است بیش از حد طولانی باشد و مزیت رقابتی را کاهش دهد.

علاوه بر زمان حمل، نزدیکی به بازار امکان تعامل فنی و تجاری نزدیک با مشتریان را فراهم می‌کند. در بسیاری از صنایع پایین‌دستی، تأمین محصول با مشخصات دقیق و پاسخ‌گویی سریع به تغییرات تقاضا اهمیت دارد. این امر مستلزم ارتباط مستقیم و مستمر میان تولیدکننده و مصرف‌کننده است. فاصله زیاد نه‌تنها هزینه فیزیکی حمل را افزایش می‌دهد، بلکه هزینه مبادله را نیز بالا می‌برد و فرآیند تطبیق محصول با نیاز مشتری را پیچیده‌تر می‌کند.

از این منظر، حتی اگر یک کشور دارای ذخایر قابل‌توجه ماده خام باشد، ممکن است از حیث جغرافیایی در فاصله‌ای قرار گیرد که استقرار ظرفیت فرآوری در نزدیکی بازارهای مصرف جهانی توجیه‌پذیرتر باشد. بنابراین، مکان‌یابی فعالیت‌های پایین‌دستی بیش از آنکه صرفاً تابع محل استخراج باشد، تابع نزدیکی به مراکز صنعتی و بازارهای نهایی است. در چنین چارچوبی، عدم توسعه فرآوری پایین‌دستی در کشور استخراج‌کننده می‌تواند بازتاب منطقی ملاحظات مکانی و ساختار تجارت بین‌الملل باشد.

^۱ Closeness to market

محیط کسب و کار

چهارمین عامل، کیفیت محیط کسب و کار^۱ است. همانگونه که اشاره شد، برخلاف فعالیت معدنی که به‌طور ناگزیر در محل استقرار ذخیره انجام می‌شود، فعالیت‌های پایین‌دستی از انعطاف مکانی برخوردارند و سرمایه‌گذار می‌تواند میان چندین موقعیت جغرافیایی گزینه بهینه را انتخاب کند. همین قابلیت انتخاب، کیفیت محیط کسب و کار را به یک متغیر کلیدی در تصمیم سرمایه‌گذاری تبدیل می‌کند. در این چارچوب، ذخیره معدنی یک مزیت مکان‌محور است؛ معدن نمی‌تواند جابه‌جا شود و بنابراین سرمایه‌گذار ناگزیر است فعالیت استخراج را در همان محل انجام دهد. اما تأسیسات ذوب، پالایش و سایر مراحل فرآوری چنین محدودیتی ندارند. از این‌رو، اگر کشوری از حیث محیط نهادی برای استقرار صنایع سرمایه‌بر جذاب نباشد، سرمایه‌گذار می‌تواند فرآوری را در کشوری دیگر که شرایط مناسب‌تری دارد مستقر کند و ماده خام را از محل استخراج به آنجا منتقل نماید. این واقعیت، محیط کسب و کار را به یک عامل رقابتی در جذب سرمایه پایین‌دستی تبدیل می‌کند.

محیط کسب و کار در این معنا شامل مجموعه‌ای از شرایطی است که بر هزینه، ریسک و بازده سرمایه‌گذاری اثر می‌گذارد. عواملی نظیر ثبات مقررات، پیش‌بینی‌پذیری سیاست‌ها، کارآمدی نظام حقوقی، دسترسی به نیروی کار ماهر، کیفیت زیرساخت حمل‌ونقل و دسترسی به خدمات مالی در تعیین محل استقرار ظرفیت‌های فرآوری نقش اساسی دارند. صنایع پایین‌دستی معمولاً سرمایه‌بر و فناوری‌بر هستند و به سرمایه‌گذاری‌های بزرگ و بلندمدت نیاز دارند؛ در نتیجه، حساسیت آن‌ها به ریسک نهادی و عدم قطعیت سیاستی بالا است.

اگر چارچوب مقرراتی متزلزل باشد یا دسترسی به نیروی کار ماهر محدود باشد، یا شبکه حمل‌ونقل و خدمات مالی کارآمد نباشد، هزینه ضمنی سرمایه‌گذاری افزایش می‌یابد. در چنین شرایطی، حتی وجود ماده خام داخلی نمی‌تواند به‌تنهایی مزیت نسبی در پایین‌دست ایجاد کند. این وضعیت بدان معناست که عدم توسعه پایین‌دست می‌تواند بازتابی از ارزیابی عقلایی سرمایه‌گذار نسبت به کیفیت محیط نهادی باشد. در صورتی که محیط کسب و کار رقابتی و اثبات باشد، امکان شکل‌گیری مزیت نسبی در مراحل پایین‌دستی افزایش می‌یابد. در مقابل، اگر این محیط نامناسب باشد، فعالیت‌های فرآوری به کشورهای منتقل می‌شوند که شرایط مطلوب‌تری دارند و فقدان فرآوری داخلی در چنین شرایطی نتیجه انتخاب مکانی سرمایه در پاسخ به تفاوت‌های نهادی و ساختاری میان کشورها است.

بر این اساس و در چارچوب مزیت نسبی، نبود فرآوری پایین‌دستی ممکن است نتیجه تفاوت در مقیاس تولید، دسترسی به نهاده‌ها، موقعیت جغرافیایی و شرایط نهادی باشد. این رویکرد بر این اصل استوار است که موقعیت هر اقتصاد در زنجیره ارزش جهانی از تعامل متغیرهای ساختاری ناشی می‌شود و تغییر آن نیازمند اصلاح همان متغیرها

^۱ Business environment

است. در این شرایط مسئله از سطح تبیین اقتصادی به سطح ارزیابی سیاستی منتقل می‌شود. به بیان دیگر، وقتی عدم استقرار پایین‌دست نتیجه منطق ساختاری هزینه و رقابت‌پذیری است، پرسش اصلی آن خواهد بود که مداخلات دولتی با این بنیان‌ها چه نسبتی دارند و آیا ابزارهای به‌کاررفته برای تغییر این موقعیت، با شرایط اقتصاد هم‌خوانی دارد. از این نقطه، باید به موضوع شکست سیاستی پرداخت؛ یعنی ارزیابی اینکه آیا سیاست‌های اعمال‌شده برای تحمیل یکپارچگی عمودی می‌تواند محدودیت‌های مزیت نسبی را برطرف کنند یا خود منشأ هزینه‌های جدید اقتصادی می‌شود؟

3-4- تجربه‌های جهانی سیاست محدودکننده صادرات

در چارچوب مبانی نظری پیشین، سیاست‌های محدودکننده صادرات در نقطه تلاقی سه حوزه نظریه مزیت نسبی و مداخله در تجارت، اقتصاد منابع طبیعی و ادبیات اقتصاد سیاسی سیاست‌گذاری صنعتی قرار می‌گیرد. این سیاست‌ها تلاشی برای تغییر قیمت‌های نسبی داخلی و خارجی و ساختار انگیزشی در زنجیره ارزش محسوب می‌شوند. با این حال، همان‌گونه که در بخش‌های پیشین تبیین شد، کارایی و پیامدهای این مداخلات به‌طور مستقیم به شرایط ساختاری بازار جهانی، درجه تمرکز عرضه، کشش تقاضای خارجی، قابلیت جانشینی عرضه‌کنندگان و ظرفیت نهادی کشور مجری وابسته است.

مرور تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد سیاست‌های محدودکننده صادرات در بخش مواد خام و معدنی با اهداف متنوعی شامل تأمین درآمد، حمایت از صنایع پایین‌دستی، تثبیت قیمت داخلی و ملاحظات راهبردی به‌کار گرفته شده‌اند، اما دستاوردهای آن‌ها یکدست و همگن نبوده است. شواهد نشان می‌دهد در مواردی که این سیاست‌ها در چارچوب یک راهبرد صنعتی منسجم، با ثبات نسبی سیاستی و همراه با سرمایه‌گذاری در ظرفیت تولید و فرآوری داخلی اجرا شده‌اند، امکان تقویت پیوندهای پسین و افزایش سهم ارزش افزوده داخلی فراهم شده است. در مقابل، در شرایطی که محدودیت صادرات بدون فراهم بودن زیرساخت‌های نهادی و صنعتی، یا بدون توجه به ساختار بازار جهانی اعمال شده، پیامدهایی نظیر کاهش صادرات، انتقال فعالیت‌ها به مسیرهای غیررسمی، افت سرمایه‌گذاری در بخش بالادست و از دست رفتن سهم بازار را به همراه داشته است.

همچنین نتایج مطالعات نشان می‌دهد تحقق هدف درآمدی به شدت به شرایط بازار جهانی، قدرت بازار کشور صادرکننده و کشش تقاضای واردکنندگان وابسته است؛ به‌گونه‌ای که در نبود توان انتقال بار مالیات به خریداران خارجی، درآمد مورد انتظار پایدار نمانده است. به‌طور کلی، تجربیات جهانی حاکی از آن است که کارآمدی سیاست محدودکننده صادرات تابعی از هم‌زمانی ابزار مناسب، ساختار بازار و وجود سیاست‌های مکمل صنعتی است و در فقدان این شرایط، این سیاست می‌تواند با هزینه‌های اقتصادی و رفاهی قابل توجه همراه شود.

1-4-3- هند (محدودیت صادراتی کرومیت)

هند در بازار کرومیت تولیدکننده و صادرکننده مهم محسوب می‌شود. اهمیت این ماده از آنجاست که بیش از درصد تولید جهانی کرومیت به فروکروم تبدیل می‌شود و فروکروم نیز نهاده اصلی در تولید فولاد زنگ‌نزن است. از سوی دیگر، چین در حالی که سهم اندکی از تولید کرومیت دارد، یکی از تولیدکنندگان بزرگ فروکروم است و همین عدم توازن باعث می‌شود چین بزرگ‌ترین واردکننده کرومیت باشد. این وضعیت، از منظر زنجیره ارزش، یک نقطه فشار ایجاد می‌کند؛ تقاضای بالای واردکننده بزرگ (چین) قیمت و جذابیت صادرات را بالا می‌برد و در نتیجه، دسترسی صنایع پایین‌دستی داخلی کشورهای تولیدکننده (هند) به ماده اولیه سخت‌تر می‌شود. در چنین بستری، هند در سال ۲۰۰۷ بر صادرات کرومیت مالیات صادراتی وضع کرد. نرخ این مالیات ابتدا برابر ۲۰۰۰ روپیه به ازای هر تن تعیین شد و سپس در سال ۲۰۰۸ به ۳۰۰۰ روپیه افزایش یافت. هدف سیاست افزایش عرضه این ماده در بازار داخلی عنوان شده است.

کرومیت و کیم^۱ در پژوهشی به بررسی آثار محدودیت صادراتی وضع شده از سوی هند پرداختند. بر اساس این مطالعه، هند در سال ۲۰۰۶ دومین صادرکننده بزرگ کرومیت بود و با یک میلیون و ۴۳۳ هزار تن معادل بیش از ۲۲ درصد از صادرات جهانی کرومیت را در اختیار داشت. پس از اعمال مالیات صادراتی، صادرات هند کاهش پیدا کرد و به حدود ۵۵۰ هزار تن در ۲۰۰۸ کاهش یافت. اما سیاست محدودکننده صادرات فقط از مسیر کاهش صادرات معنا پیدا نمی‌کند؛ مهم این است که کاهش صادرات چه «پیامدهای تعادلی در بازارهای داخلی و خارجی ایجاد می‌کند. در سمت واردکننده بزرگ، کاهش صادرات هند به چین، همراه با افزایش تقاضای کرومیت برای تولید فروکروم، به افزایش قیمت واردات چین انجامید. داده‌های گمرک چین نشان می‌دهد واردات کرومیت چین از حدود ۱۷۱ دلار به ازای هر تن در ۲۰۰۶ به بیش از ۳۹۶ دلار در سال ۲۰۰۸ افزایش پیدا کرده است. این تغییر نشان می‌دهد که محدودیت صادراتی صادرکننده بزرگ می‌تواند قیمت‌های خارجی را بالا ببرد؛ به‌ویژه وقتی بازار واردات با تقاضای روبه‌افزایش مواجه باشد.

در عین حال، بازار جهانی بلافاصله مسیر سازگاری خود را نشان داد و کاهش صادرات هند به چین باعث شد چین برای جبران کسری واردات، مبادی تأمین خود را تغییر دهد و واردات را از کشورهای دیگر بالا ببرد. واردات چین از آفریقای جنوبی از ۸۶۸ هزار تن در ۲۰۰۶ به بیش از ۲ میلیون و ۶۰۰ هزار تن در ۲۰۰۸ افزایش یافت. بنابراین، بخشی از اثر محدودیت هند با جابه‌جایی مسیر واردات چین به سایر صادرکنندگان منتقل شد. این همان نقطه‌ای است که در تحلیل سیاستی اهمیت دارد. هرگاه عرضه جهانی میان چند صادرکننده بزرگ تقسیم شده باشد، محدودیت یک کشور می‌تواند به سرعت با افزایش صادرات دیگران خنثی یا تعدیل شود.

^۱ Korinek, J., & Kim, J. (۲۰۱۰). Export restrictions on strategic raw materials and their impact on trade and global supply (OECD Trade Policy Working Papers, No. ۹۵). Paris: OECD Publishing

با این وجود اجرای مالیات صادراتی سطح تولید کرومیت و فروکروم در هند را به‌طور معنادار تغییر نداد. تولید کرومیت هند از ۳ میلیون و ۶۰۰ هزار تن در ۲۰۰۶ به ۳ میلیون و ۹۰۰ هزار تن در ۲۰۰۸ رسیده و تولید فروکروم از ۶۳۴ هزار تن در ۲۰۰۶ به ۷۵۰ هزار تن در ۲۰۰۸ تغییر کرده است. پژوهشگران با مقایسه روند تولید هند نتیجه می‌گیرند که صرفاً سهم مصرف داخلی را به زیان صادرات افزایش داده، بدون آنکه تولید کل را به‌طور معنادار تغییر دهد بنابراین، اگر هدف سیاست را افزایش عرضه داخلی و حل مشکل صنعت پایین‌دستی در پرداخت قیمت‌های بالا در نظر بگیریم، می‌توان گفت سیاست از کانال کاهش صادرات و افزایش سهم مصرف داخلی عمل کرده است. اما اگر هدف را در معنای قوی‌تر توسعه صنایع پایین‌دستی تفسیر کنیم، هند با یک محدودیت اساسی روبرو شد. از آنجا که دیگر صادرکنندگان (به‌ویژه آفریقای جنوبی) جای خالی هند را در بازار چین پر کردند، اثر سیاست هند به واکنش سایر صادرکنندگان گره خورد. اگر آفریقای جنوبی هم محدودیت صادرات اعمال می‌کرد، شکاف قیمتی میان محصول هند و آفریقای جنوبی کاهش می‌یافت و در نتیجه اثر سیاست هند خنثی می‌شد؛ افزون بر آن، با کاهش بیشتر عرضه بین‌المللی، قیمت جهانی کرومیت باز هم بالاتر می‌رفت و در چنین حالتی هند برای رسیدن به هدف سیاستی اولیه، ناچار می‌شد نرخ مالیات را دوباره افزایش دهد. بنابراین اثربخشی محدودیت‌های صادراتی به این بستگی دارد که سایر کشورهای صادرکننده چگونه واکنش نشان می‌دهند.

با اتکا به همین شواهد، پژوهشگران نتیجه می‌گیرند که هند با ابزار مالیات صادرات بر کرومیت توانست صادرات را کاهش دهد و سهم مصرف داخلی را بالا ببرد؛ اما تولید کل هند به‌طور معنادار کاهش پیدا نکرد، سیاست عملاً بیش از آنکه یک ابزار تغییر سطح تولید باشد، ابزار تغییر جهت عرضه از بازار خارجی به بازار داخلی شد و همین نکته، مرز اصلی میان کاهش صادرات و تغییر ساختاری در زنجیره ارزش را در این تجربه روشن می‌کند.

3-4-2- هند (محدودیت صادرات سنگ آهن)

تجربه هند در اعمال مالیات صادراتی بر سنگ‌آهن، نمونه‌ای از مداخله تجاری در بازار مواد اولیه فولاد است که نشان می‌دهد حتی در مورد کالایی که یک کشور در زمره تولیدکنندگان بزرگ آن قرار دارد، استفاده از ابزارهای محدودکننده صادراتی الزاماً به دستاورد پایدار در مزیت رقابتی یا تثبیت موقعیت صنعتی منجر نمی‌شود. بر اساس مطالعه نرداس و قدسی^۱ هند به‌عنوان یکی از تولیدکنندگان عمده سنگ‌آهن در بازار جهانی، در سال ۲۰۰۸ بر صادرات این ماده شامل کلوخه و ریزدانه مالیات صادراتی معادل ۱۵ درصد وضع کرد. هدف این مداخله، کاهش جریان صادرات و هدایت عرضه به بازار داخلی از طریق افزایش هزینه صادراتی بود. با این حال، تحولات تجاری پس از اعمال مالیات نشان داد که این ابزار اثر قابل توجهی بر جریان صادرات داشته است. در اواخر سال ۲۰۰۸، صادرات سنگ‌آهن هند به‌طور محسوسی کاهش یافت. در پی این افت قابل توجه، دولت نرخ مالیات صادراتی بر کلوخه را به ۵ درصد کاهش داد و مالیات بر ریزدانه را به‌طور کامل حذف کرد. این بازنگری سریع در سیاست، حاکی از آن است که شدت اولیه مداخله فراتر از سطح مطلوب بوده و پیامدهای تجاری آن نیازمند تعدیل فوری تشخیص داده شده است.

^۱ Nordås, H. K., & Ghodsi, M. (2010). Export barriers and the steel industry. In OECD (Ed.), *The economic impact of export restrictions on raw materials* (OECD Trade Policy Studies). OECD Publishing

از منظر ساختار بازار جهانی، کاهش صادرات از سوی یک تولیدکننده بزرگ، عرضه جهانی را منقبض می‌کند و در صورت فقدان جایگزین فوری، می‌تواند بر قیمت‌های بین‌المللی اثرگذار باشد. با این حال، بازار سنگ‌آهن از ویژگی جایگزینی عرضه میان صادرکنندگان برخوردار است؛ به‌گونه‌ای که واردکنندگان در واکنش به کاهش عرضه از یک کشور، به سایر عرضه‌کنندگان روی می‌آورند. این قابلیت جانشینی، بخشی از اثر سیاست را در افق میان‌مدت تعدیل می‌کند و مانع از تثبیت پایدار پیامدهای اولیه می‌شود. بر این اساس، می‌توان گفت سیاست مالیات صادراتی در کوتاه‌مدت به هدف اصلی خود، یعنی کاهش صادرات، دست یافت. اما ضرورت تعدیل سریع نرخ‌ها نشان می‌دهد که پایداری این دستاورد محدود بوده است. از یک سو، کاهش شدید صادرات بیانگر کشش‌پذیری بالای تجارت سنگ‌آهن نسبت به تغییرات قیمتی بود؛ از سوی دیگر، بازنگری در نرخ‌ها نشان داد که استمرار سیاست با شدت اولیه می‌توانست پیامدهای ناخواسته‌ای برای جریان تجارت و تراز صادراتی ایجاد کند. بنابراین تجربه هند نشان می‌دهد که استفاده از مالیات صادراتی به عنوان یکی از اشکال محدودیت‌های صادراتی می‌تواند در کوتاه‌مدت ترکیب جریان‌های تجاری را تغییر دهد و عرضه را به بازار داخلی هدایت کند، اما در ساختار رقابتی و به‌هم‌پیوسته بازار جهانی فولاد، نتایج آن به واکنش سایر عرضه‌کنندگان و شرایط تقاضای جهانی وابسته است. قابلیت جایگزینی عرضه، حساسیت بالای حجم صادرات به تغییرات قیمتی و لزوم تعدیل سریع نرخ‌ها، بیانگر آن است که این ابزار، هرچند مؤثر در مهار فوری صادرات، برای دستیابی به دستاوردهای پایدار در ایجاد مزیت رقابتی یا تثبیت موقعیت صنعتی، به شرایط و سازوکارهای مکمل نیازمند است. در غیر این صورت، سیاست می‌تواند به کاهش مقطعی صادرات بینجامد بی‌آنکه به تحول ساختاری پایدار در زنجیره ارزش منتهی شود.

3-4-3- کنگو (محدودیت صادراتی کبالت)

تجربه جمهوری دموکراتیک کنگو در اعمال محدودیت‌های صادراتی کبالت نمونه دیگری از تلاش یک اقتصاد منبع‌محور برای توسعه صنایع پایین دستی از طریق مداخله تجاری است که نشان می‌دهد در اختیار داشتن سهم بالا در یک ماده معدنی نیز به تنهایی تضمین‌کننده موفقیت سیاست‌های محدودیت‌های صادراتی در توسعه صنایع پایین دستی نیست. این کشور که حدود ۵۰ درصد ذخایر جهانی و بیش از ۷۰ درصد تولید کبالت را در اختیار دارد، با تمرکز بالای صادرات سنگ معدن و کنسانتره، با این چالش مواجه بود که بخش اعظم ارزش افزوده زنجیره در خارج از مرزها و عمدتاً در چین ایجاد می‌شود. در فاصله سال‌های ۲۰۱۷ تا ۲۰۲۰، کنگو با هدف افزایش ارزش افزوده داخلی، صادرات اشکال اولیه کبالت را ممنوع کرد. آدرنلی و همکاران^۱ در پژوهشی با تحلیل داده‌های تجاری نشان دادند که سیاست محدودیت صادراتی توانست ترکیب صادرات این کشور را تغییر دهد؛ به‌گونه‌ای که سهم صادرات سنگ معدن که پیش از ممنوعیت حدود ۶۰ تا ۷۴ درصد از حجم صادرات را تشکیل می‌داد، به حدود ۷ درصد در سال ۲۰۲۲ کاهش یافت. همچنین صادرات اشکال نیمه‌فرآوری‌شده به حدود ۹۱ درصد از حجم صادرات رسید. این اقدام با ارزش واحد بالاتری نسبت به سنگ معدن صادر شدند. با این حال، تعمیق صنعتی حاصل عمدتاً در مرحله فرآوری اولیه باقی ماند. ظرفیت پالایش شیمیایی پیشرفته که برای تولید ترکیبات کبالت مورد استفاده در باتری‌ها ضروری است، در داخل کشور

^۱ Andrelli, A. et al. (2025), Trade and domestic effects of export restrictions: Insights from case studies of cobalt, lithium and nickel, OECD Trade Policy Paper, OECD Publishing

گسترش نیافت. بخش عمده کبالت نیمه‌فرآوری شده همچنان به چین صادر شد؛ به گونه‌ای که حدود ۹۸ تا ۹۹ درصد از این اقلام در سال‌های پس از ممنوعیت، مقصدی جز بازار چین نداشتند.

پژوهشگران نتیجه می‌گیرند که این سیاست اگرچه به تغییر ترکیب صادرات و گسترش فرآوری اولیه انجامید، اما به توسعه یک زنجیره ارزش پایین‌دستی کامل و پیشرفته منجر نشد و این نتیجه مستقیماً با ویژگی‌های ساختاری اقتصاد و صنعت کبالت در این کشور مرتبط بود. مقاله تأکید می‌کند که اثرگذاری سیاست محدودیت صادرات، به شرایط و سیاست‌های مکمل وابسته است. در مورد کنگو، سرمایه‌گذاری گسترده شرکت‌های چینی و ساختارهای مالکیتی یکپارچه باعث شد فرآوری اولیه در داخل کشور انجام گیرد، اما حلقه‌های با فناوری بالاتر و ارزش افزوده بیشتر در خارج باقی بماند. علاوه بر این، چالش‌های زیرساختی، ضعف در محیط سرمایه‌گذاری، مانع از شکل‌گیری یک زنجیره ارزش کامل و متنوع شدند. جمع‌بندی تجربه کنگو بر اساس این مطالعه آن است که محدودیت صادرات می‌تواند به تغییر ترکیب صادرات و ارتقای سطح اولیه فرآوری منجر شود، اما به‌تنهایی برای ایجاد یک زنجیره پایین‌دستی پیشرفته و پایدار کافی نیست. تعمیق صنعتی پایدار مستلزم مجموعه‌ای از سیاست‌های مکمل در حوزه سرمایه‌گذاری، زیرساخت، حکمرانی و تنوع‌بخشی بازارهای صادراتی است؛ در غیر این صورت، خطر جایگزینی صادرات خام با محصولات ابتدایی بدون ارتقای فناورانه واقعی وجود خواهد داشت.

3-4-4- زیмбаوه (محدودیت صادرات سنگ کروم)

تجربه زیмбаوه در به‌کارگیری سیاست‌های محدودکننده صادرات سنگ کروم، نمونه‌ای از مداخله تجاری با هدف تعمیق فعالیت‌های پایین‌دستی در بخش معدن محسوب می‌شود. این کشور در سال ۲۰۱۱ ممنوعیت صادرات سنگ کروم و کنسانتره آن را با هدف فرآوری بیشتر و ایجاد ارزش افزوده اعمال کرد. منطق سیاستی این اقدام آن بود که با جلوگیری از خام‌فروشی، عرضه ماده معدنی به بازار داخلی هدایت شود و تولیدکنندگان بالادستی به ایجاد ظرفیت‌های ذوب و تولید فروکروم در داخل کشور سوق داده شوند. با وجود هدف‌گذاری صنعتی، نتایج پژوهش پری و همکاران^۱ نشان می‌دهد که این سیاست طی سال‌های اجرا (۲۰۱۱ تا ۲۰۱۵) در تحقق اهداف اعلامی با محدودیت‌های ساختاری مواجه بود. در این دوره، تولید سنگ کروم زیмбаوه حدود ۶۴٫۸ درصد کاهش یافت و دو تولیدکننده بزرگ فعالیت خود را متوقف کردند. در عمل، حذف مقاصد صادراتی بدون آن‌که ظرفیت فرآوری داخلی به‌طور متناسب گسترش یافته باشد، موجب افت تولید بالادستی شد. در نهایت، به دلیل عدم افزایش معنادار در تولید کروم فرآوری‌شده، ممنوعیت در سال ۲۰۱۵ لغو گردید.

نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که نشان می‌دهد که اعمال ممنوعیت صادرات در سال ۲۰۱۱ منجر به کاهش حدود ۱۸٫۱ درصدی قیمت داخلی سنگ کروم شد. کاهش قیمت نهاده موجب افزایش حدود ۱۴٫۷ درصدی استفاده از سنگ کروم در تولید فروکروم داخلی گردید و تولید فروکروم زیмбаوه حدود ۱۵٫۲ درصد افزایش یافت. با این حال، کل

^۱ Perry, A., Schreiber, S., & Guberman, D. (2024). Export restrictions on minerals and metals: Estimation and analysis of supply chain effects from Zimbabwe's chromium ore export ban (Working Paper ICA-103). U.S. International Trade Commission.

تولید سنگ کروم در کشور حدود ۴۵ درصد کاهش پیدا کرد، زیرا بازارهای صادراتی حذف شدند و ظرفیت جذب داخلی محدود بود. بنابراین، در سطح داخلی، اگرچه بخش پایین‌دستی از ارزان‌تر شدن نهاده منتفع شد، اما این منفعت نتوانست افت قابل توجه در تولید و درآمد بخش بالادستی را جبران کند. در سطح بین‌المللی، به دلیل سهم نسبتاً کوچک زیمبابوه در تولید جهانی سنگ کروم (حدود ۱,۹ درصد در سال پایه مدل)، تغییرات قیمت فروکروم در بازار جهانی ناچیز (در حدود ۰,۰۴ درصد) برآورد شد. این یافته حاکی از آن است که دامنه تأثیر محدودیت صادرات بر قیمت‌های جهانی، تابعی از سهم کشور در عرضه جهانی و جایگاه بخش هدف در زنجیره تأمین است. زیمبابوه در سال ۲۰۲۱ مجدداً ممنوعیت صادرات سنگ کروم را برقرار کرد و در سال ۲۰۲۲ آن را به کنسارته نیز تعمیم داد. برآوردهای پژوهش نشان می‌دهد که در اجرای دوم، به دلیل افزایش سهم زیمبابوه در تولید جهانی (حدود ۴,۵ درصد) و گسترش سرمایه‌گذاری‌های خارجی در بخش فرآوری، آثار سیاست بر تولید فروکروم داخلی قوی‌تر بوده است. در این مرحله، قیمت داخلی سنگ کروم حدود ۱۰,۵ درصد کاهش و تولید فروکروم حدود ۱۶,۶ درصد افزایش برآورد شده است، در حالی که تولید کل سنگ کروم همچنان با افت قابل توجه (حدود ۴۲,۷ درصد) مواجه شده است.

بر اساس استدلال‌های این پژوهش، تحقق هدف سیاست محدودیت صادرات در راستای فرآوری بیشتر و توسعه صنایع پایین‌دستی داخلی به مجموعه‌ای از شرایط ساختاری و جایگاه بین‌المللی اقتصاد وابسته است و صرف اعمال ممنوعیت صادرات برای دستیابی به تعمیق صنعتی کافی نیست و کارایی آن تابع شرایط زمینه‌ای اقتصاد است.

نخست، وجود ظرفیت صنعتی و زیرساخت فرآوری داخلی شرط اساسی است. بدین معنا که اگر ظرفیت فرآوری، فناوری، تأمین انرژی و مقیاس اقتصادی لازم وجود نداشته باشد، هدایت اجباری ماده خام به بازار داخلی الزاماً به توسعه صنعتی منجر نخواهد شد.

دوم، سهم کشور در عرضه جهانی ماده خام اهمیت تعیین‌کننده دارد؛ به بیان دیگر، آثار جهانی محدودیت صادرات به سهم صادرکننده در عرضه جهانی و بخش هدف‌گذاری شده در زنجیره تأمین بستگی دارد. هرچه سهم کشور در تولید جهانی بیشتر باشد، امکان تأثیرگذاری سیاست بر قیمت‌های نسبی و تخصیص فعالیت‌ها در زنجیره بیشتر خواهد بود. در مقابل، در صورت سهم محدود، اثرات سیاست عمدتاً در داخل کشور باقی می‌ماند و تحرک قابل توجهی در ساختار جهانی تولید ایجاد نمی‌کند.

سوم، موقعیت حلقه هدف در زنجیره تأمین اهمیت دارد. شوک سیاستی در بخش بالادست، اثر بیشتری بر حلقه‌های نزدیک در زنجیره دارد و هرچه از حلقه هدف فاصله گرفته شود، شدت اثر کاهش می‌یابد. بنابراین، برای آن که محدودیت صادرات بتواند به توسعه پایین‌دستی مؤثر بینجامد، باید پیوند نهاده و محصول میان بخش بالادستی و صنایع داخلی به اندازه کافی قوی و عملیاتی باشد.

چهارم، ساختار بازار جهانی و شرایط رقابتی نیز تعیین‌کننده است. در صنایعی که با تمرکز جغرافیایی تولید و بنگاه‌های بزرگ با قدرت بازار مشخص می‌شوند، امکان جایگزینی تأمین‌کننده توسط سایر کشورها وجود دارد. در چنین شرایطی، اگر کشور اعمال‌کننده محدودیت سهم کوچکی در بازار داشته باشد، خریداران جهانی می‌توانند به سرعت به سایر عرضه‌کنندگان روی آورند و در نتیجه، فشار تقاضا بر تولیدکننده داخلی کاهش یافته و تولید افت کند.

پژوهشگران با اشاره به شواهد تاریخی نتیجه می‌گیرند که تعداد اندکی از ممنوعیت‌های صادراتی توانسته‌اند از طریق محدودسازی صادرات مواد خام، توسعه پایدار پایین‌دستی ایجاد کنند. این گزاره نشان می‌دهد که تحقق اهداف این سیاست مستلزم هم‌زمانی ظرفیت صنعتی، سرمایه‌گذاری، پیوندهای مؤثر در زنجیره تأمین و شرایط مناسب بازار است؛ در غیر این صورت، ممنوعیت صادرات می‌تواند به کاهش تولید بالادستی بدون شکل‌گیری ظرفیت فرآوری متناسب منجر شود.

3-4-5- اندونزی (محدودیت صادرات نیکل)

مطالعه لویی کی و انزه شیه^۱ (۲۰۲۵) تجربه ممنوعیت صادرات نیکل در اندونزی را طی دوره ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۰ ارزیابی کرده است. این پژوهش با استفاده از داده‌های بنگاه‌محور و داده‌های تجاری نشان می‌دهد که اجرای ممنوعیت صادرات نیکل (از ۲۰۱۴ و تشدید در ۲۰۲۰) به افزایش نسبت ارزش افزوده داخلی صادرات در صنایع مصرف‌کننده آهن و فولاد انجامیده است. برآوردهای این مطالعه حاکی از آن است که نسبت ارزش افزوده داخلی صادرات در این صنایع به‌طور متوسط ۵٫۶ درصد افزایش یافته و این اثر در سطح کل اقتصاد معادل رشد ۱٫۱۰ درصدی بوده است. با این حال، پژوهش هم‌زمان اثرات ساختاری منفی را مستند می‌کند. کاهش قیمت داخلی نیکل نسبت به قیمت جهانی که پیامد مستقیم ممنوعیت صادرات بود، هزینه نهاده را به‌صورت مصنوعی کاهش داد و شرایط ورود بنگاه‌های کوچک‌تر را تسهیل کرد. داده‌های بنگاه‌محور نشان می‌دهد اندازه متوسط بنگاه‌ها در صنایع پایین‌دستی کاهش یافته و سهم بنگاه‌های کوچک افزایش یافته است. نویسندگان نتیجه می‌گیرند که این فرایند به انتقال منابع از بنگاه‌های کارا تر به بنگاه‌های کوچک‌تر و کم‌بازده انجامیده و در نهایت موجب کاهش کارایی تخصیصی و افت بهره‌وری متوسط صنعت شده است. بر این اساس، تجربه اندونزی نشان می‌دهد که سیاست محدودیت صادرات، هرچند به افزایش ارزش افزوده داخلی منجر شد، اما از طریق تحریف قیمت‌های نسبی و تضعیف سازوکار انتخاب رقابتی، به کاهش بهره‌وری و ایجاد ناکارایی تخصیصی انجامید. این یافته تجربی بیانگر آن است که تعمیق ظاهری صنعتی لزوماً معادل ارتقای کارایی اقتصادی نیست و در غیاب سیاست‌های مکمل برای ارتقای رقابت و بهره‌وری، محدودیت‌های صادراتی می‌توانند هزینه‌های ساختاری بلندمدت برای اقتصاد به همراه داشته باشند.

3-4-6- آرژانتین (محدودیت صادراتی لیتیوم)

تجربه آرژانتین در اعمال سیاست مالیات صادراتی بر لیتیوم، بر اساس مطالعه سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۲، نمونه‌ای از به‌کارگیری ابزار محدودیت صادرات با هدف مالی است که آثار آن در دو بعد درآمدی و تجاری قابل مشاهده است اما به تحول ساختاری در زنجیره ارزش پایین‌دستی منجر نشده است. آرژانتین یکی از تولیدکنندگان مهم لیتیوم بر

^۱ Kee, H. L., & Xie, E. (۲۰۲۵). Export Ban and Domestic Value-Added in Indonesia. World bank

^۲ Andrelli, A. et al. (2025), Trade and domestic effects of export restrictions: Insights from case studies of cobalt, lithium and nickel, OECD Trade Policy Paper, OECD Publishing

پایه منابع شورابه‌ای است و بخش عمده تولید آن به صورت لیتیوم کربنات انجام می‌شود. داده‌های این گزارش نشان می‌دهد که تقریباً تمام تولید لیتیوم کربنات این کشور در دوره مورد بررسی (۲۰۰۹ تا ۲۰۲۲) صادر شده و مصرف داخلی قابل توجهی برای آن وجود نداشته است. مقاصد اصلی صادرات نیز کشورهایی از جمله چین، ایالات متحده و ژاپن بودند که در زنجیره جهانی تولید باتری نقش کلیدی دارند. این کشور در فاصله سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۲۲ مالیات صادراتی بر لیتیوم وضع کرد که نرخ آن میان صفر تا ۱۲ درصد نوسان داشت. این مالیات بخشی از یک چارچوب سیاستی گسترده‌تر بود که بر انواع کالاهای صادراتی از جمله محصولات معدنی و کشاورزی اعمال می‌شد و هدف اصلی آن تأمین درآمدهای مالی دولت بود.

نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که هر چند کارکرد درآمدی این سیاست در کوتاه مدت محقق شد، اما افزایش نرخ مالیات با کاهش رشد صادرات همراه بوده و در نتیجه میان اهداف درآمدی و عملکرد تجاری نوعی رابطه معکوس وجود داشته است. به بیان دیگر، مالیات صادراتی توانسته در کوتاه‌مدت درآمد مالی برای دولت ایجاد کند اما منبع درآمد دولت به حجم و ارزش صادرات وابسته است و هر عاملی که صادرات را تحت فشار قرار دهد، مستقیماً بر پایه درآمدی اثر می‌گذارد. در نتیجه با توجه به اینکه اتکای فزاینده کشورها به مالیات‌های صادراتی می‌تواند به اصطکاک‌های تجاری و کاهش اعتماد شرکای تجاری منجر شود و در بلندمدت انگیزه دیگر کشورها جهت توسعه منابع جایگزین تقویت کند. در نتیجه درآمد حاصل از مالیات صادراتی در کوتاه‌مدت شکل می‌گیرد، اما پایداری بلندمدت آن مشروط به حفظ جریان صادرات، شرایط بازار جهانی و عدم واکنش‌های منفی در سطح تجارت بین‌الملل است. شروطی که به طور مستقیم بستگی به جایگاه و سهم کشور در بازارهای جهانی دارد.

علاوه بر محیط تجاری، تحقق اهداف درآمدی مستلزم آن است که محیط سرمایه‌گذاری دچار اختلال شدید نشود. به بیان دیگر، در صورتی که اعمال محدودیت‌ها منجر به کاهش شدید حاشیه سود و تشدید نااطمینانی شود، نتیجه محتمل، کاهش سرمایه‌گذاری و سطح تولید مواد مشمول خواهد بود. در نتیجه تحقق هدف درآمدی وابسته به محیط اقتصادی است. بنابراین اگر اقتصاد پیش از اعمال محدودیت با چالش‌های جدی تولید و سرمایه‌گذاری روبرو باشد، حتی تحقق هدف درآمدی در کوتاه مدت هم با تردید روبرو خواهد بود.

3-5- جمع بندی

سیاست‌های محدودکننده صادرات در ادبیات اقتصادی و سیاست صنعتی، مجموعه‌ای از ابزارهای مداخله‌ای دولت در تجارت خارجی هستند که با هدف مدیریت عرضه داخلی، تغییر ساختار تولید و کسب منافع اقتصادی یا راهبردی به کار گرفته می‌شوند. این ابزارها طیفی از مداخلات از جمله عوارض و مالیات‌های صادراتی، ممنوعیت صادرات، سهمیه‌بندی، نظام‌های مجوزدهی و محدودیت‌های اداری را شامل می‌شوند. اگرچه شکل این ابزارها متفاوت است، اما منطلق مشترک آن‌ها ایجاد تغییر در انگیزه‌های بنگاه‌ها و هدایت جریان مواد اولیه و کالاهای پایه از بازارهای خارجی به سمت مصرف یا فرآوری داخلی است.

در چارچوب نظری، دولت‌ها معمولاً چند هدف اصلی را برای توجیه چنین سیاست‌هایی مطرح می‌کنند. مهم‌ترین هدف اعلامی از سوی سیاستگذاران، توسعه صنایع پایین‌دستی و افزایش ارزش افزوده داخلی است. بر اساس این

منطق، محدودسازی صادرات مواد اولیه باعث می‌شود این مواد با قیمت پایین‌تر در اختیار صنایع داخلی قرار گیرد و از این طریق امکان گسترش ظرفیت‌های فرآوری و تولید محصولات نهایی فراهم شود. هدف دوم، تأمین منابع مالی برای دولت است؛ زیرا عوارض صادراتی می‌تواند به‌عنوان یک ابزار درآمدی عمل کند و بخشی از منابع مالی مورد نیاز سیاست‌های صنعتی یا برنامه‌های توسعه‌ای را تأمین کند. هدف سوم به بهبود رابطه مبادله و تقویت قدرت بازار کشور صادرکننده مربوط می‌شود. در این رویکرد، کاهش عرضه صادراتی یک ماده معدنی یا کالای پایه می‌تواند قیمت جهانی آن را افزایش دهد و در نتیجه کشور صادرکننده سهم بیشتری از رانت منابع طبیعی را به دست آورد. افزون بر این اهداف، در برخی موارد کنترل فشارهای تورمی داخلی، کاهش سرریز نوسانات بازارهای جهانی به اقتصاد داخلی، حفاظت از منابع طبیعی یا مدیریت مواد معدنی راهبردی نیز به‌عنوان توجیه سیاست‌های محدودکننده صادرات مطرح می‌شود.

با وجود این اهداف، کارایی این سیاست‌ها به‌شدت وابسته به شرایط ساختاری اقتصاد و نحوه طراحی سیاست است. نخستین نکته آن است که فرضیه موفقیت سیاست محدودیت صادراتی معمولاً بر وجود شکست بازار استوار است؛ به این معنا که بازار به‌تنهایی قادر به هدایت منابع به سمت فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر نیست و دولت باید با ابزارهای تجاری مسیر تحول صنعتی را اصلاح کند. با این حال، اگر چنین شکستی به‌طور دقیق شناسایی نشود، مداخله دولت می‌تواند به تحریف‌های بزرگ‌تری در تخصیص منابع منجر شود. دومین نکته به رابطه این سیاست با مفهوم مزیت نسبی بازمی‌گردد. اگر یک اقتصاد در تولید و صادرات مواد اولیه دارای مزیت نسبی باشد، محدودسازی صادرات آن بدون فراهم‌بودن زیرساخت‌های لازم برای توسعه صنایع پایین‌دستی می‌تواند به کاهش کارایی کل اقتصاد و از دست رفتن فرصت‌های تجاری بینجامد.

در واقع نظریه شکست بازار و مفهوم مزیت نسبی دو مبنای نظری اصلی ارزیابی سیاست‌های محدودکننده صادرات است که درک دقیق این دو مبنا برای ارزیابی کارایی چنین سیاست‌هایی ضروری است.

نخست باید توجه داشت که در ادبیات سیاست صنعتی، توجیه اصلی مداخله دولت در تجارت خارجی معمولاً به وجود نوعی شکست بازار نسبت داده می‌شود. منظور از شکست بازار این است که سازوکار طبیعی بازار قادر نیست منابع را به‌گونه‌ای تخصیص دهد که منجر به بیشترین رفاه اجتماعی یا توسعه صنعتی بلندمدت شود. در بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه، استدلال می‌شود که اگر صادرات مواد خام آزاد باشد، بنگاه‌ها به دلیل سود کوتاه‌مدت صادرات، تمایل کمتری به سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های پیچیده‌تر و دارای ارزش افزوده بالاتر خواهند داشت. در نتیجه، اقتصاد در یک ساختار تولیدی مبتنی بر استخراج و صادرات مواد اولیه تثبیت می‌شود و فرآیند تنوع‌بخشی صنعتی و ارتقای فناوری شکل نمی‌گیرد. در چنین شرایطی دولت با اعمال ابزارهایی مانند عوارض صادراتی یا ممنوعیت صادرات تلاش می‌کند قیمت نسبی مواد اولیه در داخل کشور را کاهش دهد تا صنایع پایین‌دستی بتوانند با هزینه کمتر به این مواد دسترسی پیدا کنند. این مداخله در واقع تلاشی برای اصلاح یک ناکارآمدی فرضی بازار و هدایت اقتصاد به سمت فعالیت‌هایی با ارزش افزوده و پیچیدگی بالاتر است.

با این حال، این استدلال تنها زمانی معتبر است که شکست بازار واقعاً وجود داشته باشد و دولت نیز قادر باشد آن را به‌درستی شناسایی و اصلاح کند. اگر سیاست‌گذار بدون تحلیل دقیق ساختار تولید، ظرفیت صنعتی و شرایط بازار اقدام به محدودسازی صادرات کند، مداخله دولت خود می‌تواند به نوعی شکست دولت تبدیل شود. در چنین حالتی، به‌جای آنکه منابع به سمت فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر هدایت شوند، ممکن است در بخش‌هایی با بهره‌وری پایین‌تر محبوس شوند. برای مثال، اگر صنایع پایین‌دستی از نظر فناوری، سرمایه یا بازار مصرف ظرفیت جذب مواد اولیه را نداشته باشند، محدودسازی صادرات تنها موجب کاهش درآمد صادرکنندگان، افزایش موجودی انبار، کاهش سرمایه‌گذاری و افت تولید خواهد شد. در این شرایط نه تنها هدف توسعه صنعتی محقق نمی‌شود، بلکه کارایی کل اقتصاد نیز کاهش می‌یابد.

نکته دوم به ارتباط این سیاست با مفهوم مزیت نسبی در نظریه تجارت بین‌الملل مربوط می‌شود. بر اساس این نظریه، هر کشور باید در تولید و صادرات کالاهایی تخصص پیدا کند که در آن‌ها نسبت به سایر کشورها دارای هزینه فرصت پایین‌تر است. بسیاری از اقتصادهای دارای منابع طبیعی، در تولید و صادرات مواد معدنی یا مواد اولیه دارای مزیت نسبی هستند؛ یعنی می‌توانند این کالاها را با هزینه کمتر یا کیفیت رقابتی در بازار جهانی عرضه کنند. اگر چنین اقتصادی بدون فراهم کردن زیرساخت‌های صنعتی لازم اقدام به محدودسازی صادرات مواد اولیه کند، در واقع در حال محدود کردن بخشی از فعالیت اقتصادی است که بیشترین مزیت رقابتی بین‌المللی را برای آن کشور ایجاد کرده است.

در این وضعیت، چند پیامد اقتصادی قابل انتظار است. نخست آنکه صادرات کاهش یافته و در نتیجه درآمد ارزی اقتصاد کاهش می‌یابد. دوم آنکه بنگاه‌های فعال در بخش‌های استخراجی و میانی با کاهش سودآوری و افزایش ریسک مواجه می‌شوند که می‌تواند سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها را کاهش دهد. سوم آنکه کشور ممکن است بخشی از سهم خود در بازارهای جهانی را از دست بدهد و این سهم به رقبای بین‌المللی منتقل شود؛ سهمی که بدست آوردن آن در آینده بسیار دشوار خواهد بود. در واقع، اگر زیرساخت‌های صنعتی، فناوری، انرژی و بازار مصرف داخلی برای توسعه صنایع پایین‌دستی فراهم نباشد، محدودسازی صادرات نه به توسعه صنعتی بلکه به کاهش کارایی اقتصادی و از دست رفتن فرصت‌های تجاری منجر می‌شود.

به همین دلیل، در ادبیات سیاست صنعتی تأکید می‌شود که سیاست‌های محدودکننده صادرات تنها زمانی می‌توانند کارآمد باشند که چند شرط هم‌زمان برقرار باشد در غیاب این شرایط، چنین سیاست‌هایی بیشتر به ابزاری برای ایجاد اختلال در سازوکار بازار و کاهش مزیت‌های تجاری کشور تبدیل می‌شوند تا ابزاری برای تحول ساختاری اقتصاد.

بررسی تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که سیاست‌های محدودکننده صادرات مواد معدنی در بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه مورد استفاده قرار گرفته است. کشورهایی مانند هند، جمهوری دموکراتیک کنگو، زیمبابوه، اندونزی و آرژانتین در دوره‌هایی با هدف توسعه صنایع داخلی یا کنترل منابع طبیعی اقدام به اعمال محدودیت‌های صادراتی کرده‌اند. با این حال، تجربه این کشورها نشان می‌دهد که نتایج چنین سیاست‌هایی یکسان نبوده است. در برخی موارد، مانند تجربه اندونزی در محدودیت صادرات نیکل، سیاست محدودسازی صادرات همراه با سرمایه‌گذاری گسترده در صنایع فرآوری و جذب سرمایه‌گذاری خارجی توانست به توسعه صنایع پایین‌دستی منجر شود. در مقابل، در

برخی کشورها مانند کنگو یا زیمبابوه، ضعف نهادی، کمبود سرمایه و فقدان زیرساخت‌های صنعتی باعث شد محدودیت صادراتی به کاهش صادرات، شکل‌گیری بازارهای غیررسمی و افت درآمدهای ارزی منجر شود.

بنابراین موفقیت سیاست محدودکننده صادرات به چند شرط اساسی وابسته است. نخست، وجود ظرفیت واقعی برای جذب مواد اولیه در صنایع داخلی و امکان اقتصادی فرآوری آن‌ها است. دوم، هماهنگی این سیاست با سایر ابزارهای سیاست صنعتی از جمله توسعه زیرساخت، فناوری و سرمایه‌گذاری در صنایع پایین‌دستی است. سوم، ثبات و شفافیت مقرراتی است؛ زیرا تغییرات مکرر در فهرست کالاهای مشمول یا نرخ‌های عوارض می‌تواند نااطمینانی را افزایش داده و انگیزه سرمایه‌گذاری را تضعیف کند. در نهایت، سیاست باید به‌صورت هدفمند و مبتنی بر تحلیل زنجیره ارزش طراحی شود و تنها بر اساس فهرست‌های گسترده و بدون تمایز میان مواد خام، محصولات میانی و کالاهای دارای فرآوری نباشد.

جمع‌بندی فصل سوم نشان می‌دهد که سیاست محدودکننده صادرات ذاتاً خوب یا بد نیست؛ بلکه کارایی آن به کیفیت طراحی و شرایط نهادی اقتصاد بستگی دارد. در اقتصادی که ظرفیت صنعتی، زیرساخت و سرمایه‌گذاری لازم برای توسعه پایین‌دستی وجود دارد، این سیاست می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای تسریع تحول صنعتی عمل کند. اما در اقتصادی که چنین ظرفیت‌هایی محدود است، محدودسازی صادرات بیشتر به کاهش رقابت‌پذیری، افت درآمدهای صادراتی و افزایش نااطمینانی در محیط کسب‌وکار منجر می‌شود. بنابراین ارزیابی این سیاست باید نه بر اساس اهداف اعلامی بلکه بر اساس سازگاری آن با ساختار واقعی تولید، ظرفیت بازار داخلی و الزامات رقابت‌پذیری بین‌المللی انجام شود.

۴- مطالعه موردی: زنجیره فولاد در ایران

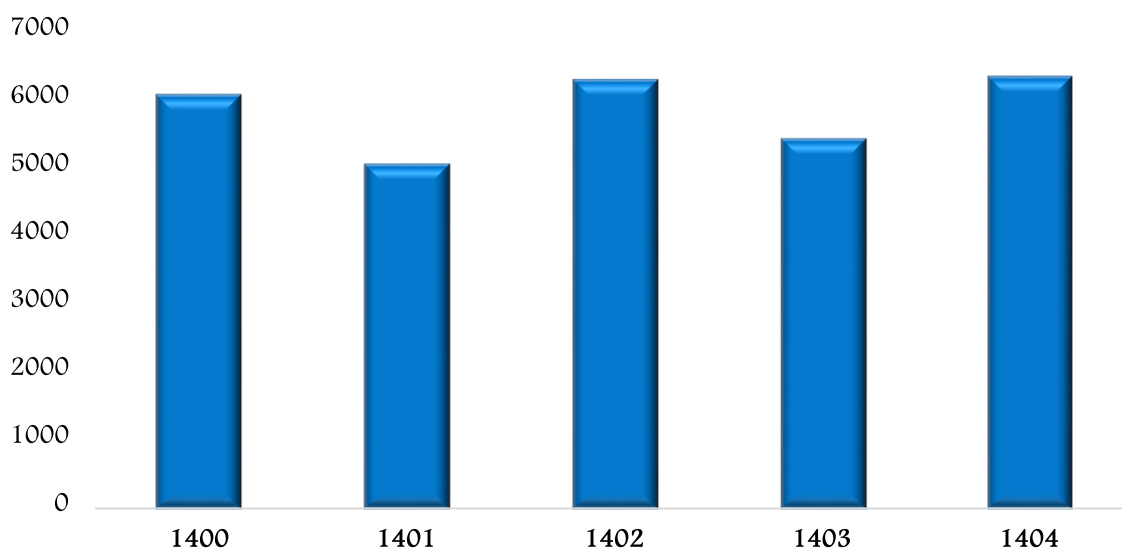
مطالعه زنجیره فولاد ایران در این فصل با هدف تطبیق چارچوب نظری سیاست‌های محدودکننده صادرات با واقعیت‌های اقتصاد ایران انجام می‌شود. صنعت فولاد به دلیل جایگاه راهبردی آن در صادرات غیرنفتی، پیوندهای گسترده پسین و پیشین و اتکای آن به منابع معدنی داخلی، یکی از مناسب‌ترین نمونه‌ها برای بررسی کارایی ابزارهایی نظیر عوارض صادراتی است. از سوی دیگر، طی سال‌های اخیر، زنجیره فولاد در کانون مداخلات سیاستی با هدف کاهش خام‌فروشی، تقویت پایین‌دست و تعمیق صنعتی قرار داشته است؛ از این رو، این بخش بستر مناسبی برای سنجش انطباق اهداف اعلامی سیاست با ساختار واقعی تولید، صادرات و ظرفیت جذب داخلی فراهم می‌کند.

در این بخش، تحلیل از سطح توصیف عملکرد فراتر رفته و بر سازگاری ساختار زنجیره فولاد با منطق اقتصادی سیاست محدودکننده صادرات متمرکز می‌شود. به بیان دقیق‌تر، پرسش محوری آن است که آیا ساختار ظرفیت، ترکیب صادرات، پیوندهای عمودی و ویژگی‌های بازار داخلی زنجیره فولاد ایران واجد پیش‌شرط‌های لازم برای آن هستند که ابزار عوارض صادراتی بتواند به توسعه زنجیره ارزش و تعمیق صنعتی منجر شود یا خیر. بر این اساس، بررسی ترکیب ارزشی صادرات، نرخ‌های بهره‌برداری، تعادل عرضه و تقاضا در بازار داخلی و ویژگی‌های مقیاس و بهره‌وری بنگاه‌ها، مبنای تحلیل قرار می‌گیرد تا تصویری از قابلیت ساختاری این صنعت در مواجهه با سیاست‌های محدودکننده صادرات ارائه شود.

1-4- روند صادرات زنجیره فولاد

میانگین ارزش سالانه صادرات زنجیره فولاد ایران در فاصله سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ حدود ۵۸۳۷ میلیون دلار بوده است. انحراف معیار نزدیک به ۵۰۰ میلیون دلار و ضریب تغییرات در حدود ۸٫۵ درصد برآورد می‌شود و دامنه تغییرات نیز معادل حدود ۲۰ درصد میانگین دوره است. برای صنعتی با ماهیت سرمایه‌بر و افق‌های بلندمدت سرمایه‌گذاری، چنین دامنه نوسانی نشان‌دهنده درجه‌ای از بی‌ثباتی در عملکرد صادراتی است که از حساسیت بالا به شوک‌های بیرونی و نبود روند پایدار حکایت دارد. برآزش روند خطی بر کل دوره نیز شیب معنادار و مستمر رو به رشد را نشان نمی‌دهد؛ افزایش‌های مقطعی عمدتاً در قالب بازگشت به سطح میانگین پس از افت‌های دوره‌ای ظاهر شده‌اند و نشانه‌ای از شکل‌گیری مسیر رشد ساختاری و انباشت تدریجی ظرفیت صادراتی مشاهده نمی‌شود. در نتیجه، سطح کل صادرات طی دوره مورد بررسی بیشتر متأثر از عوامل نوسانی بوده و تحول درونی پایدار در زنجیره شکل نگرفته است.

نمودار ۴-۱) ارزش صادرات زنجیره فولاد (میلیون دلار)



منبع: گمرک جمهوری اسلامی ایران و محاسبات پژوهش
* عدد مربوط به سال ۱۴۰۴ بر اساس روند ۸ ماهه و با فرض ادامه روند برای کل سال تخمین زده شده است.

با توجه به اینکه سیاست عوارض صادراتی با هدف کاهش خام‌فروشی و تعمیق زنجیره ارزش مطرح شده است، سنجش قابلیت ساختاری زنجیره فولاد مستلزم تمرکز بر ترکیب صادرات و توزیع ارزشی حلقه‌های مختلف آن است. رشد یا کاهش ارزش کل صادرات، به‌تنهایی دلالتی بر ارتقای ارزش افزوده ندارد؛ زیرا ممکن است افزایش صادرات عمدتاً ناشی از رشد اقلام کم‌فرآوری شده باشد. از این رو، شاخص سهم ارزشی هر حلقه از کل صادرات زنجیره، معیار مناسب‌تری برای تحلیل جهت‌گیری ساختاری صادرات فولاد محسوب می‌شود.

در این رویکرد، تغییر سهم حلقه‌های مختلف زنجیره از کل صادرات، معیار دقیق‌تری از جهت‌گیری ساختاری صادرات ارائه می‌دهد. مطابق با همین منطق، این پژوهش به‌جای تمرکز بر روند مطلق صادرات فولاد، بر تغییرات سهم ارزشی هر حلقه از زنجیره فولاد در کل صادرات این زنجیره تمرکز دارد. برای پرهیز از ابهام مفهومی، زنجیره فولاد در این مطالعه به‌صورت محدود به تولید اولیه فولاد و محصولات نهایی آن تعریف شده است. بر این اساس زنجیره فولاد شامل چهار حلقه است:

- معدن و خوراک فولاد (سنگ آهن دانه‌بندی، کنسانتره، گندله)
- محصولات کوره‌ای و احیای اولیه (چدن، آهن اسفنجی)
- محصولات میانی فولادی (شمش، بیلت، بلوم، اسلب)
- محصولات نهایی فولادی (ورق، مقاطع طولی، محصولات پوشش‌دار، فولادهای آلیاژی و زنگ‌نزن)

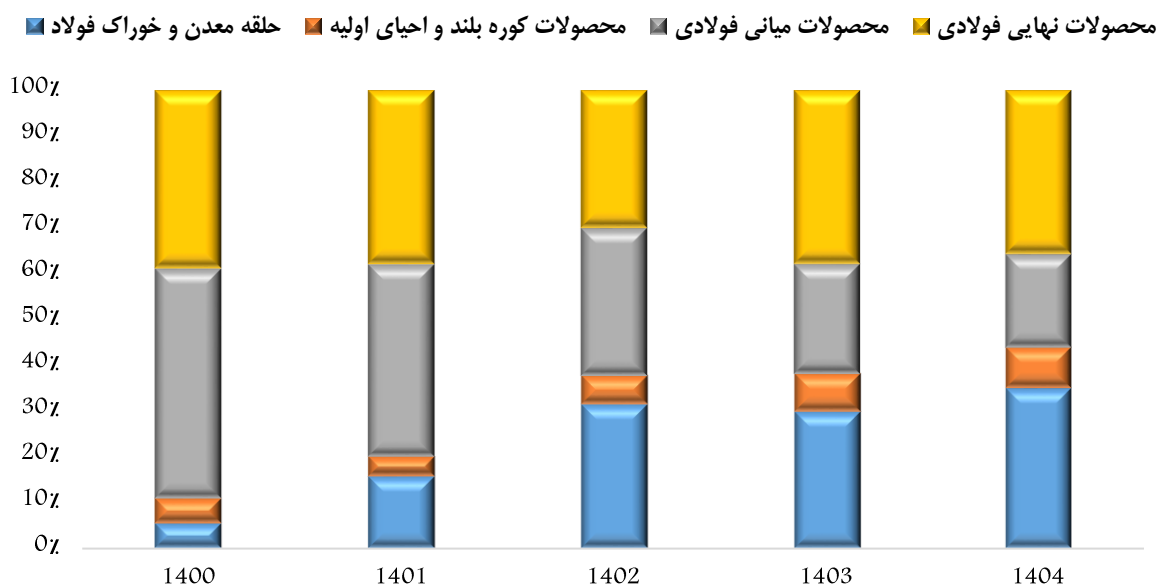
اقلام بازیافتی و مسیرهای موازی تأمین فولاد از دامنه تحلیل خارج شده‌اند؛ زیرا ماهیت آن‌ها به چرخه بازیافت بازمی‌گردد. این تحدید موجب می‌شود که تحلیل حاضر دقیقاً بر همان حوزه‌ای متمرکز باشد که سیاست عوارض صادراتی مدعی اصلاح آن است. داده‌های مورد استفاده شامل آمار صادرات ایران در زنجیره فولاد در سطح HS

شش‌رقمی است که به تفکیک سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ استخراج و تجمیع شده‌اند. لازم به تصریح است که داده‌های سال ۱۴۰۴ مربوط به ۸ ماه ابتدایی سال هستند.

بررسی توزیع ارزشی صادرات در این چارچوب نشان می‌دهد که سهم حلقه معدن و خوراک فولاد طی دوره مورد بررسی روندی صعودی و مستمر داشته و از ۵,۵ درصد در ابتدای دوره به ۳۴,۹ درصد در انتهای دوره افزایش یافته است. این تغییر به معنای انتقال مرکز ثقل صادرات به ابتدایی‌ترین بخش زنجیره است. در مقابل، سهم محصولات میانی فولادی از ۵۰,۱ درصد به ۲۰,۴ درصد کاهش یافته است. کاهش این حلقه، که نقش واسط در انتقال ارزش از مراحل اولیه به تولید محصولات نهایی دارد، بیانگر تضعیف جایگاه آن در ساختار صادراتی است. هم‌زمانی افزایش سهم حلقه بالادستی با افت حلقه میانی نشان می‌دهد که ظرفیت جذب و تبدیل داخلی در مسیر تعمیق زنجیره تقویت نشده است.

رفتار محصولات نهایی نیز این تصویر را تکمیل می‌کند. اگرچه این حلقه در کل دوره سهم قابل توجهی از صادرات را به خود اختصاص داده و به‌طور متوسط حدود یک‌سوم ارزش صادرات زنجیره را تشکیل می‌دهد، اما روند افزایشی معنادار و پایدار در سهم آن مشاهده نمی‌شود. سهم محصولات نهایی از ۳۸,۹ درصد در سال ۱۴۰۰ به ۳۵,۷ درصد در انتهای دوره کاهش یافته است. ثبات نسبی در سطح بالا، بدون افزایش سهم در کل زنجیره، نشان‌دهنده آن است که وزن ساختاری این حلقه در مقایسه با حلقه‌های بالادستی تقویت نشده است.

نمودار ۴-۲) توزیع ارزش صادرات در زنجیره فولاد (درصد)



منبع: گمرک جمهوری اسلامی ایران و محاسبات پژوهش
* عدد مربوط به سال ۱۴۰۴ بر اساس آمار ۸ ماهه است.

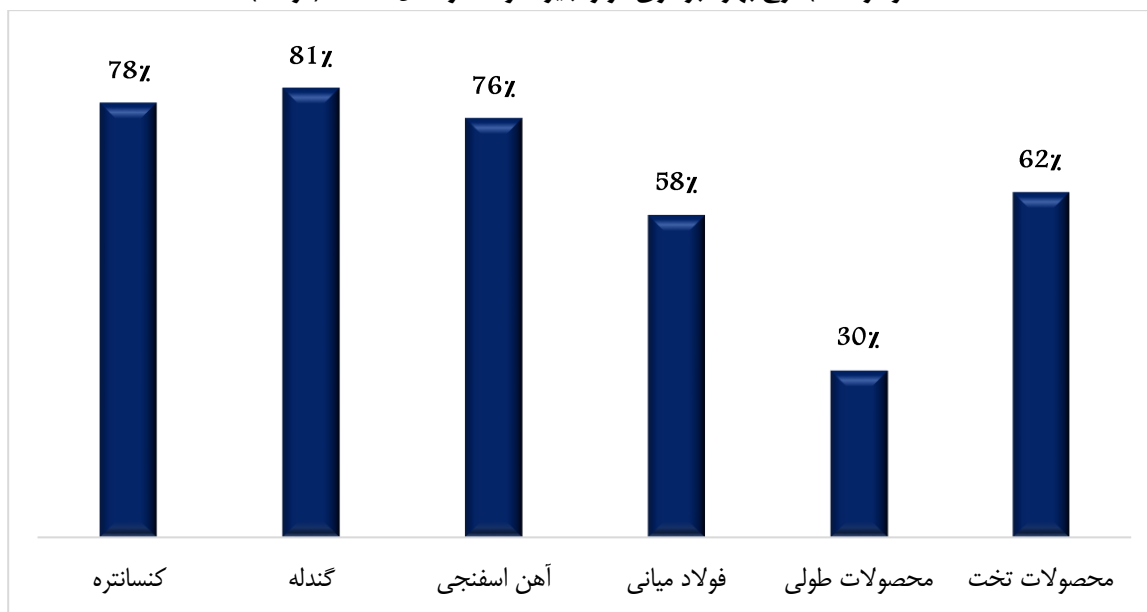
مجموع این تحولات بیانگر آن است که زنجیره فولاد ایران در دوره مورد بررسی با سه ویژگی ساختاری نوسان‌پذیری صادرات کل، گسترش سهم حلقه‌های بالادستی در ترکیب صادرات و عدم تقویت پایدار حلقه‌های میانی و نهایی مواجه بوده است. چنین الگویی نشان می‌دهد که ساختار

زنجیره، از منظر تعادل عمودی و پیوندهای درونی با محدودیت‌هایی روبه‌روست. در شرایطی که حلقه‌های میانی و نهایی از رشد سهم پایدار برخوردار نیستند و صادرات به سمت اقلام ابتدایی‌تر متمایل می‌شود، امکان تحقق تعمیق زنجیره صرفاً از طریق ابزار قیمتی با پرسش‌های جدی مواجه می‌شود؛ زیرا تحقق این هدف مستلزم وجود ظرفیت جذب، پیوندهای پسین فعال و تعادل نسبی میان حلقه‌های مختلف زنجیره است.

2-4- توسعه نامتوازن زنجیره فولاد

الگوی مشاهده‌شده در ترکیب صادرات زنجیره فولاد را می‌توان ناشی از این موضوع دانست که مسیر توسعه صنعت فولاد در سال‌های اخیر با تمرکز نامتوازن بر حلقه‌های بالادستی و میانی همراه بوده است؛ به‌طوری که افزایش ظرفیت اسمی در تولید کنسانتره، گندله، آهن اسفنجی و فولاد میانی، هم‌زمان با رشد متناظر در حلقه‌های پایین‌دست و صنایع مصرف‌کننده فولاد صورت نگرفته است. این عدم تعادل، خود را به‌صورت افت محسوس نرخ بهره‌برداری از ظرفیت فولاد کشور نشان می‌دهد. بر اساس طرح جامع فولاد حلقه‌های بالادستی زنجیره، کنسانتره (۷۸ درصد)، گندله (۸۱ درصد) و آهن اسفنجی (۷۶ درصد) در سطح نسبتاً بالایی از بهره‌برداری فعالیت می‌کنند، در حالی که هرچه به سمت پایین‌دست حرکت می‌کنیم، افت شدید در نرخ بهره‌برداری مشاهده می‌شود؛ به‌گونه‌ای که فولاد میانی تنها با ۵۸ درصد، محصولات تخت با ۶۲ درصد و به‌ویژه محصولات طولی با فقط ۳۰ درصد ظرفیت اسمی در حال فعالیت هستند. این شکاف تا ۵۱ واحد درصد بین گندله و محصولات طولی می‌رسد نشان‌دهنده یک گلوگاه ساختاری عمیق در پایین‌دست زنجیره است.

نمودار ۴-۳) نرخ بهره‌برداری در زنجیره فولاد در سال ۱۴۰۳ (درصد)



منبع: طرح جامع فولاد (۱۴۰۳)

نرخ‌های بهره‌برداری برای حلقه‌های مختلف زنجیره فولاد نشان می‌دهد که مسئله اصلی صنعت فولاد ایران نه انگیزه صادرات بلکه عدم تعادل شدید در قابلیت جذب داخلی زنجیره است؛ عدم تعادلی که سیاست عوارض صادراتی آن را نادیده گرفته است. در چنین شرایطی، حتی در غیاب افزایش تقاضای

داخلی، استمرار تولید در حلقه‌های بالادستی و میانی منجر به شکل‌گیری مازاد عرضه بالقوه می‌شود؛ مازادی که به‌ویژه در حلقه‌هایی با امکان توقف محدودتر یا هزینه نگهداری بالاتر، ناگزیر به سمت بازارهای صادراتی هدایت می‌شود.

در چنین ساختاری، سیاست عوارض صادراتی که با هدف وادار کردن مواد اولیه به ماندن در داخل و تکمیل زنجیره اعمال می‌شود، از اساس با منطق اقتصادی زنجیره ناسازگار است. زمانی که پایین‌دست زنجیره تنها ۳۰ درصد ظرفیت جذب مؤثر دارد، نگه‌داشتن محصول در داخل کشور نه تنها به افزایش تولید ارزش افزوده منجر نمی‌شود، بلکه صرفاً به انباشت مازاد غیرقابل مصرف یا کاهش تولید در حلقه‌های بالادستی و میانی ختم می‌شود. تا زمانی که حلقه مقصد قادر به جذب جریان ورودی نباشد، هرگونه سیاست محدودکننده در حلقه مبدأ الزاماً به انحراف جریان به مسیرهای جایگزین (از جمله صادرات خوراک و مواد اولیه) منجر می‌شود؛ دقیقاً همان‌گویی که در داده‌های صادراتی مشاهده شده است.

نکته مهم آن است که فولاد میانی تنها با ۵۸ درصد ظرفیت فعالیت می‌کند. این بدان معناست که حتی پیش از رسیدن به حلقه‌های نهایی، زنجیره با یک گلوگاه ساختاری جدی مواجه است. اعمال عوارض صادراتی بر فولاد میانی در چنین شرایطی، به جای تحریک پایین‌دست، ریسک عملیاتی واحدهای فولادسازی را افزایش می‌دهد، گردش نقدی آن‌ها را تضعیف می‌کند و انگیزه تولید را کاهش می‌دهد؛ نتیجه طبیعی آن، انتقال فشار به حلقه‌های بالادستی با بهره‌برداری بالاتر است که امکان صادرات سریع‌تر و کم‌هزینه‌تری دارند. این منطق، به‌طور مستقیم افزایش سهم صادرات خوراک فولاد تا ۳۴,۹ درصد از کل زنجیره را توضیح می‌دهد.

عدم‌توازن مشاهده‌شده در نرخ بهره‌برداری حلقه‌های مختلف زنجیره فولاد، حاصل برهم‌کنش چند عامل است که طی سال‌های گذشته به‌صورت تجمعی شکل گرفتند. ریشه‌های اصلی این عدم‌توازن را باید در نحوه توسعه ظرفیت، قیود زیرساختی، ساختار تقاضای داخلی و اختلال در پیوندهای پسین زنجیره جست‌وجو کرد.

نخستین عامل، الگوی نامتوازن توسعه ظرفیت تولید در صنعت فولاد است. بخش عمده سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در دهه گذشته بر حلقه‌های بالادستی و میانی به‌ویژه کنسانتره، گندله و آهن اسفنجی متمرکز بوده است؛ حلقه‌هایی که از مزیت نسبی دسترسی به ذخایر معدنی و یارانه‌های انرژی برخوردار بوده‌اند و بازدهی کوتاه‌مدت بالاتری برای سرمایه‌گذاران فراهم کرده‌اند. نتیجه این تمرکز، شکل‌گیری ظرفیت‌های اسمی قابل توجه در این حلقه‌هاست که اکنون با نرخ‌های بهره‌برداری نسبتاً بالا فعالیت می‌کنند. در مقابل، توسعه ظرفیت در حلقه‌های پایین‌دست به‌ویژه نورد محصولات طویل و تخت با تأخیر، پراکندگی جغرافیایی و مقیاس‌های کوچک و غیررقابتی همراه بوده است. این ناهم‌زمانی در توسعه ظرفیت، زنجیره را در وضعیت عرضه جلوتر از تقاضا قرار داده و پیوندهای پسین را تضعیف کرده است.

عامل دوم، محدودیت‌های ساختاری در تأمین انرژی است که اثر آن به صورت نامتقارن بر حلقه‌های زنجیره توزیع شده است. ناپایداری در تأمین گاز و برق بیشترین فشار را بر حلقه‌های پایین دست وارد کرده است؛ زیرا فرآیندهای نورد، عملیات تکمیلی و تولید محصولات نهایی از نظر شدت انرژی و حساسیت به قطع یا سهمیه‌بندی، آسیب‌پذیرتر از مراحل استخراج و احیای اولیه هستند. این وضعیت باعث شده است که حتی در شرایط وجود ظرفیت اسمی، امکان بهره‌برداری پایدار از واحدهای نوردی فراهم نباشد و نرخ بهره‌برداری محصولات طولیل به سطح بسیار پایین ۳۰ درصد سقوط کند. **بدون تضمین انرژی پایدار، سرمایه‌گذاری در پایین دست عملاً فاقد توجیه اقتصادی بلندمدت است.**

سومین عامل، ساختار تقاضای داخلی و ضعف بازار مصرف‌کننده فولاد نهایی است. رشد مصرف داخلی فولاد به‌ویژه در بخش‌هایی مانند ساختمان، پروژه‌های عمرانی و زیرساختی با ظرفیت‌های ایجادشده در زنجیره همگام نبوده است. رکود نسبی بخش ساخت‌وساز، نوسانات شدید سرمایه‌گذاری عمرانی دولت و نااطمینانی اقتصاد کلان موجب شده است که تقاضای پایدار برای محصولات طولیل و بخشی از محصولات تخت شکل نگیرد. در چنین شرایطی، حلقه‌های پایین دست با مزاد ظرفیت ساختاری مواجه شده‌اند و نرخ بهره‌برداری آن‌ها به مراتب پایین‌تر از حلقه‌های بالادستی باقی مانده است.

عامل چهارم، پراکندگی جغرافیایی و مقیاس غیراقتصادی واحدهای پایین دست است. بسیاری از واحدهای نورد، به‌ویژه در محصولات طولیل، در مقیاس‌های کوچک، با فناوری‌های قدیمی و دور از مراکز بهینه تأمین مواد اولیه و انرژی فعالیت می‌کنند. این پراکندگی موجب افزایش هزینه‌های لجستیک، کاهش بهره‌وری و افت رقابت‌پذیری این واحدها در بازارهای داخلی و صادراتی شده است. در نتیجه، حتی در صورت وجود مواد اولیه کافی در داخل کشور، این واحدها توان جذب مؤثر جریان تولید بالادست را ندارند.

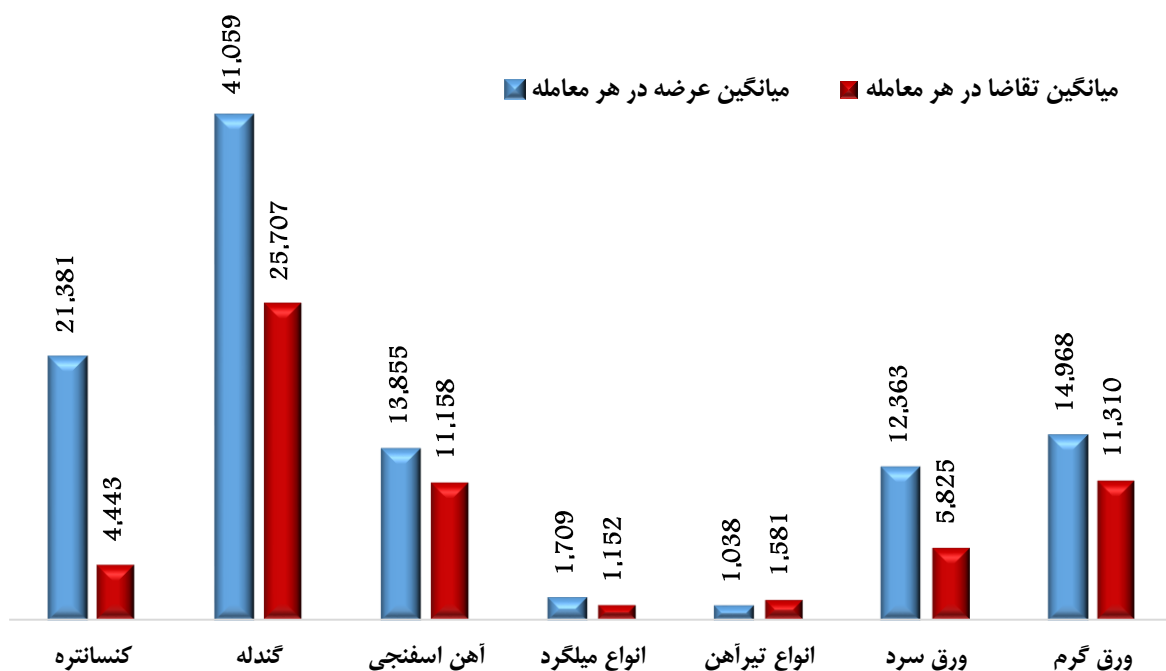
عامل پنجم، به نااطمینانی سیاستی و نبود افق بلندمدت باثبات به‌عنوان عامل تشدیدکننده عدم توازن باز می‌گردد. تغییرات مکرر در مقررات صادراتی، قیمت‌گذاری، عوارض و سیاست‌های ارزی، افق تصمیم‌گیری بنگاه‌ها را کوتاه‌مدت کرده و به‌ویژه سرمایه‌گذاری‌های سنگین و زمان‌بر در حلقه‌های پایین دست را با ریسک بالا مواجه ساخته است. نتیجه آن، ترجیح سرمایه‌گذاری در حلقه‌های بالادستی با بازده سریع‌تر و خروجی قابل صادرات آسان‌تر بوده است؛ الگویی که خود به تشدید عدم توازن در زنجیره انجامیده است.

بنابراین شکاف عمیق در نرخ بهره‌برداری حلقه‌های زنجیره فولاد حاصل ترکیب چهار عامل تمرکز نامتوازن سرمایه‌گذاری بر بالادست، محدودیت مزمن انرژی، ضعف تقاضای داخلی برای محصولات نهایی و ساختار غیراقتصادی پایین دست است. این عدم توازن ساختاری توضیح می‌دهد که چرا سیاست‌های مبتنی بر محدودسازی صادرات نتوانسته‌اند زنجیره را به سمت تکمیل و افزایش ارزش افزوده هدایت کنند؛ زیرا ریشه مسئله در کمبود مواد اولیه و بالادست یا انگیزه صادرات نیست بلکه در ناتوانی ساختاری زنجیره برای جذب و تبدیل تولید بالادست به محصول نهایی نهفته است.

داده‌های معاملات بورس کالا در ۱۰ ماه ابتدایی سال ۱۴۰۴ عدم‌توازن ساختاری زنجیره فولاد را که پیش‌تر از منظر ظرفیت و صادرات تشریح شد، تایید می‌کند. در حلقه‌های بالادستی، عدم‌توازن به‌صورت مازاد عرضه بسیار شدید آشکار است. به‌طور مشخص، در سنگ‌آهن کلوخه میانگین عرضه در هر معامله حدود ۳۲۰ هزار تن و میانگین تقاضا تنها ۳۶ هزار تن است؛ یعنی نسبت تقاضا به عرضه حدود ۱۱ درصد است. این نسبت در سنگ‌آهن دانه‌بندی‌شده نیز مشابه بوده و تقاضا تنها حدود ۸ درصد عرضه را پوشش می‌دهد. حتی در کنسانتره آهن که معمولاً پیوند نزدیک‌تری با حلقه‌های بعدی دارد، میانگین تقاضا (۴،۴۴۳ تن) تنها حدود ۲۱ درصد از میانگین عرضه (۲۱،۳۸۱ تن) است. این ارقام نشان می‌دهد که در بالادست زنجیره، عرضه جلوتر از ظرفیت جذب داخلی حرکت کرده و بازار داخلی توان همگامی با حجم تولید را ندارد. در حلقه‌های میانی، شکاف عرضه و تقاضا اگرچه کاهش می‌یابد، اما همچنان پابرجاست. در گندله، میانگین تقاضا (۲۵،۷۰۷ تن) حدود ۶۳ درصد میانگین عرضه (۴۱،۰۵۹ تن) را پوشش می‌دهد و در آهن اسفنجی این نسبت به حدود ۸۰ درصد می‌رسد (۱۱،۱۵۸ تن تقاضا در برابر ۱۳،۸۵۵ تن عرضه). این اعداد نشان می‌دهد که هرچه به سمت فولادسازی حرکت می‌کنیم، بازار به تعادل نزدیک‌تر می‌شود، اما هنوز کشش تقاضای مؤثر به سطح عرضه نمی‌رسد؛ موضوعی که با نرخ بهره‌برداری ۵۸ درصدی فولاد میانی کاملاً سازگار است و نشان می‌دهد گلوگاه زنجیره پیش از ورود به محصولات نهایی شکل می‌گیرد.

در حلقه‌های پایین‌دست، ماهیت عدم‌توازن تغییر می‌کند و به‌جای مازاد عرضه، نشانه‌های محدودیت عرضه یا تقاضای ناپایدار دیده می‌شود. در انواع میلگرد، میانگین تقاضا (۱،۱۵۲ تن) حدود ۶۷ درصد عرضه (۱،۷۰۹ تن) است که با نرخ بهره‌برداری بسیار پایین ۳۰ درصدی محصولات طولیل هم‌خوانی دارد و نشان می‌دهد رکود تقاضای نهایی، مانع اصلی جذب فولاد در این بخش است. در مقابل، در انواع تیرآهن میانگین تقاضا (۱،۵۸۱ تن) حتی از عرضه (۱،۰۳۸ تن) فراتر رفته است. در بازار ورق‌ها نیز تصویر دوگانه‌ای مشاهده می‌شود. در ورق سرد، میانگین تقاضا (۵،۸۲۵ تن) کمتر از نیمی از عرضه (۱۲،۳۶۳ تن) است که بیانگر محدودیت تقاضای صنایع مصرف‌کننده و ضعف حلقه‌های پایین‌دست‌تر است. اما در ورق گرم، نسبت تقاضا به عرضه به حدود ۷۵ درصد می‌رسد (۱۱،۳۱۰ تن تقاضا در برابر ۱۴،۹۶۸ تن عرضه)، که نشان می‌دهد این بخش نسبت به سایر محصولات نهایی از تعادل نسبی بیشتری برخوردار است.

نمودار ۴-۴) عرضه و تقاضای زنجیره فولاد در بورس کالا (تن)



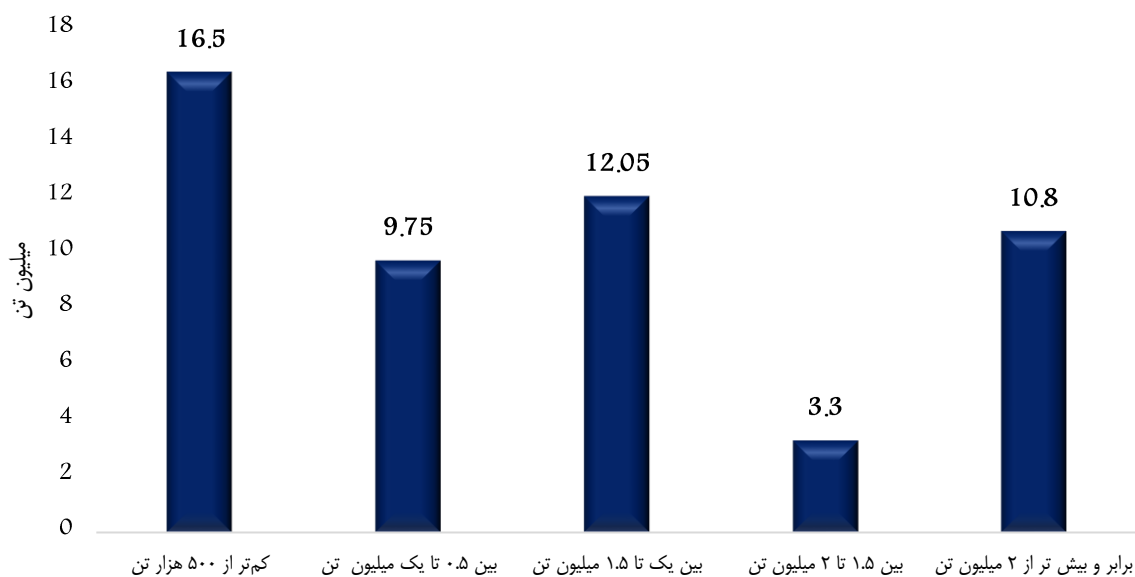
منبع: بورس کالا

این الگو توضیح می‌دهد که چرا ننگه‌داشتن اجباری مواد در داخل از طریق عوارض صادراتی نمی‌تواند به تکمیل زنجیره منجر شود. زمانی که داده‌های معاملاتی نشان می‌دهد تقاضای مؤثر داخلی در بالادست به‌طور متوسط کمتر از یک‌پنجم عرضه است و حتی در پایین‌دست نیز جذب پایدار شکل نگرفته، سیاست محدودسازی صادرات عملاً با واقعیت بازار در تعارض قرار می‌گیرد. این موضوع دقیقاً در نقطه مقابل ماده ۳۷ قانون تولید رقابت‌پذیر است که وضع هر گونه عوارض صادراتی را منوط به کمبود عرضه در بازار داخلی می‌کند. با این وجود در حالی که شاهد مازاد عرضه شدید در زنجیره بالادستی هستیم و تقاضای داخلی توانایی جذب این عرضه را ندارد، وضع عوارض صادراتی قطعاً به تعمیق زنجیره ارزش نمی‌شود. این تناقض پرسش جدی را در خصوص هدف ماهیت سیاست عوارض صادراتی مطرح می‌کند.

3-4- چالش بهره‌روی زنجیره فولاد

یکی از موضوعاتی که در بخش قبلی اشاره شد، مقیاس غیراقتصادی واحدهای پایین‌دست زنجیره فولاد بود. هماگونه که در فصل پیشین نیز مرور مبانی نظری نشان داد، یکی از چالش‌های مهم در سیاست محدودیت صادرات، کاهش بهره‌وری صنایع بود. موضوعی که نه تنها منجر به شکست سیاست در تعمیق صنعتی خواهد شد بلکه آثار جانبی منفی آن، عملاً اقتصاد را با چالش‌های جدی تر روبرو خواهد ساخت. بررسی ساختار زنجیره فولاد کشور نیز نشان می‌دهد مسئله مقیاس و بهره‌وری در این صنعت یکی از چالش‌های جدی است؛ به گونه‌ای که توزیع ظرفیت فولاد میانی نشان می‌دهد بخش قابل توجهی از ظرفیت اسمی در واحدهایی با مقیاس‌های کمتر از ۲ میلیون تن مستقر است؛ در حالی که سهم ظرفیت در کلاس‌های بالاتر محدودتر است.

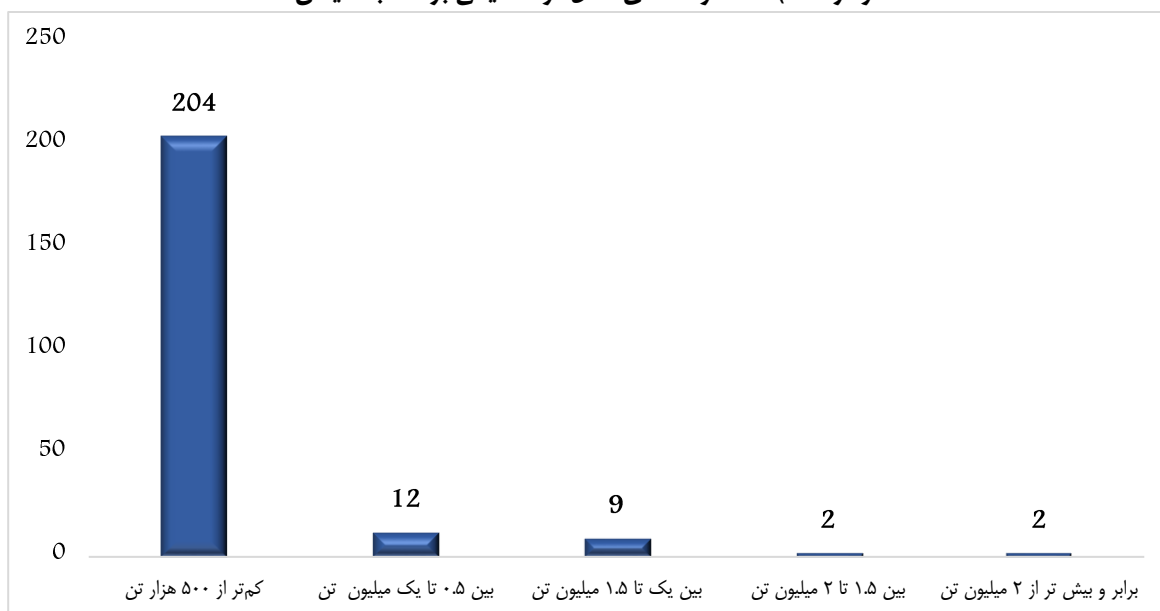
نمودار ۴-۵) ظرفیت اسمی واحدهای فعال فولاد میانی برحسب مقیاس



منبع: طرح جامع فولاد (۱۴۰۳)

بر اساس طرح جامع فولاد در سال ۱۴۰۳، در مجموع ۲۲۹ واحد تولیدکننده فولاد میانی فعال بودند که ظرفیت تولید آن‌ها به ۵۲,۴ میلیون تن رسیده است. از این تعداد، ۲۰۴ واحد ظرفیت تولیدی کم‌تر از ۵۰۰ هزار تن داشتند و مجموع ظرفیت تولیدی آن‌ها برابر با ۱۶,۵ میلیون تن بوده است. به بیان دیگر، ۸۹ درصد واحدهای فعال تنها ۳۱,۵ درصد ظرفیت تولیدی را تشکیل می‌دهد. بر اساس آمارهای طرح جامع تنها ۲ واحد تولیدکننده فولاد میانی ظرفیت بیش از ۲ میلیون تن دارند و بیش از ۲۰ درصد ظرفیت تولید فولاد میانی (معادل ۱۰,۸ میلیون تن) مربوط به این ۲ واحد است.

نمودار ۴-۶) تعداد واحدهای فعال فولاد میانی برحسب مقیاس



منبع: طرح جامع فولاد (۱۴۰۳)

اگر تفاوت هزینه تولید میان یک واحد بزرگ ۲ میلیون تنی و یک واحد کوچک ۰.۵ میلیون تنی را تنها ۳۰ دلار به ازای هر تن در نظر بگیریم، صرفه اقتصادی سالانه واحد بزرگ حدود ۹۰ میلیون دلار و برای واحد کوچک ۱۵ میلیون دلار خواهد بود. در مقیاس ملی، تداوم فعالیت تعداد زیادی واحد کوچک به معنای از دست رفتن ده‌ها یا حتی صدها میلیون دلار صرفه مقیاسی بالقوه است. این شکاف، تنها ناشی از تفاوت در مقیاس و فناوری است و مستقل از قیمت‌گذاری سیاستی عمل می‌کند. اکنون اگر سیاست عوارض صادراتی موجب شود قیمت داخلی نهاده‌هایی مانند سنگ آهن یا گندله به‌طور متوسط ۱۰ تا ۱۵ دلار پایین‌تر از قیمت جهانی قرار گیرد، این شکاف قیمتی برای هر واحد پایین‌دستی با مصرف سالانه یک میلیون تن، معادل ۱۰ تا ۱۵ میلیون دلار رانت قیمتی ایجاد می‌کند. این رقم، به‌تنهایی می‌تواند بخشی از ناکارآمدی عملیاتی یا هزینه بالاتر واحد کوچک را جبران کند. در نتیجه، سودآوری آن دیگر بازتاب‌دهنده بهره‌وری واقعی نیست و حاصل انتقال رانت قیمتی از بخش بالادستی یا کل اقتصاد است.

چنین وضعیتی به معنای تضعیف سازوکار انتخاب رقابتی است. در شرایط رقابتی و بدون تحریف قیمت‌های نسبی، منابع به سمت بنگاه‌هایی حرکت می‌کنند که بهره‌وری نهایی بالاتری دارند. اما هنگامی که قیمت نهاده اصلی به‌صورت دستوری کاهش می‌یابد، نرخ بازده خصوصی بنگاه‌های پایین‌دستی از نرخ بازده اجتماعی آن‌ها فاصله می‌گیرد. در نتیجه، سرمایه و تسهیلات مالی به جای تمرکز در پروژه‌های بزرگ‌تر و کاراتر، در واحدهای کوچک‌تر تثبیت می‌شود. این امر نه‌تنها مانع همگرایی ساختار صنعت به سمت مقیاس بهینه می‌شود، بلکه می‌تواند مسیر طبیعی اصلاح ساختار را معکوس کند.

پیامد این سازوکار در سطح کلان، کاهش کارایی تخصیصی و کندی رشد بهره‌وری کل عوامل تولید است. رشد ظرفیت اسمی بدون ارتقای کیفیت مقیاس و فناوری، منجر به افزایش تولید بالقوه می‌شود اما لزوماً افزایش رقابت‌پذیری پایدار را به همراه ندارد. افزون بر این، اتکای سودآوری به مزیت قیمتی سیاستی، انگیزه بنگاه‌ها برای سرمایه‌گذاری در نوسازی فناوری، کاهش شدت انرژی و بهبود مدیریت را تضعیف می‌کند. بدین ترتیب، ساختار صنعتی شکل‌گرفته وابسته به تداوم سیاست حمایتی خواهد بود و در صورت اصلاح قیمت‌ها یا تغییر شرایط جهانی با شوک تعدیل و ائتلاف سرمایه مواجه می‌شود.

بر این اساس، ترکیب شواهد موجود در صنعت فولاد با چارچوب نظری و تجربه‌های جهانی نشان می‌دهد که سیاست عوارض صادراتی، در صورتی که منجر به ایجاد یارانه قیمتی برای پایین‌دست شود، می‌تواند به تثبیت و گسترش واحدهای کوچک و کم‌بازده بینجامد. در این شرایط مسئله اصلی، گسست میان سودآوری و بهره‌وری واقعی است. هنگامی که این پیوند تضعیف شود، مسیر تخصیص منابع از بنگاه‌های کم‌بازده به بنگاه‌های پربازده مختل می‌شود و هزینه آن در قالب کاهش رقابت‌پذیری، ائتلاف سرمایه و کندی رشد بلندمدت اقتصاد ملی نمایان خواهد شد. نتایجی که با فلسفه تعمیق صنعتی و افزایش پیچیدگی و ارزش افزوده اقتصاد کاملاً در تضاد است. بنابراین از آنجا که سیاست محدودکننده صادرات از طریق ایجاد اعوجاج قیمتی عمل می‌کند، تخصیص منابع از وضعیت رقابتی فاصله می‌گیرد و حتی اگر توسعه پایین‌دستی رخ دهد، این توسعه از مسیر یک مداخله قیمتی حاصل شده و با هزینه کارایی همراه است.

4-4- کارایی عوارض صادراتی در زنجیره فولاد ایران

جهت‌گیری ساختاری زنجیره فولاد ایران را باید از خلال الگوی تخصیص واقعی منابع و برون‌داد صادراتی آن فهم کرد؛ یعنی اینکه کدام حلقه‌ها در عمل سهم بالاتری از صادرات را به خود اختصاص می‌دهند، کدام بخش‌ها با نرخ بهره‌برداری بالاتر فعالیت می‌کنند و بازار داخلی در کدام نقاط زنجیره توان جذب مؤثر دارد. بر پایه شواهد ارائه‌شده در مزیت نسبی بالفعل زنجیره فولاد ایران عمدتاً در حلقه‌های ابتدایی‌تر متمرکز شده و پیوندهای پسین زنجیره به اندازه‌ای که بتوانند این مزیت را به تعمیق صنعتی و افزایش پایدار سهم محصولات نهایی تبدیل کنند، تقویت نشده‌اند.

نخست، ترکیب صادرات زنجیره فولاد نشان می‌دهد مرکز ثقل صادرات به سمت حلقه‌های بالادستی جابه‌جا شده است. افزایش سهم معدن و خوراک فولاد به ۳۴,۹ درصد در انتهای دوره، در کنار کاهش سهم محصولات میانی فولادی به ۲۰,۴ درصد، نشان‌دهنده آن است که بخش‌هایی از زنجیره که امکان فروش سریع‌تر و کم‌اصطکاک‌تر در بازار خارجی دارند، وزن بیشتری در صادرات پیدا کرده‌اند. چنین الگویی معمولاً زمانی شکل می‌گیرد که هزینه فرصت تولید و صادرات در حلقه‌های بالادستی پایین‌تر باشد یا موانع ساختاری در حلقه‌های پایین‌تر مانع از تبدیل جریان تولید به محصولات با ارزش افزوده بالاتر شود. هم‌زمان، رفتار محصولات نهایی نیز از نبود یک روند تعمیق‌یافته حکایت دارد؛ زیرا سهم این حلقه نه تنها روند صعودی پایدار ندارد بلکه از ۳۸,۹ درصد به ۳۵,۷ درصد کاهش یافته است. بنابراین، حتی اگر صادرات محصولات نهایی در سطح مشخصی ثابت باقی مانده باشد، وزن آن در مقایسه با حلقه‌های بالادستی تقویت نشده و این یعنی مزیت نسبی صادراتی پایین‌دست به صورت پایدار و فراگیر تثبیت نشده است.

دوم، الگوی نرخ بهره‌برداری، این نتیجه را از زاویه ظرفیت جذب و تعادل عمودی زنجیره تأیید می‌کند. حلقه‌های بالادستی با نرخ‌های بهره‌برداری نسبتاً بالا فعالیت می‌کنند (کنسانتره ۷۸ درصد، گندله ۸۱ درصد، آهن اسفنجی ۷۶ درصد) اما هرچه به سمت پایین‌دست حرکت می‌کنیم افت شدید در بهره‌برداری مشاهده می‌شود (فولاد میانی ۵۸ درصد، محصولات تخت ۶۲ درصد و به‌ویژه محصولات طولی ۳۰ درصد). این شکاف نشان می‌دهد که زنجیره در بخش پایین‌دست با گلوگاه جذب مواجه است؛ به این معنا که ظرفیت اسمی ایجادشده در بالادست، با ظرفیت جذب مؤثر در پایین‌دست همگام نشده و پیوندهای پسین نتوانسته‌اند جریان تولید را به صورت پایدار به محصول نهایی تبدیل کنند. در چنین وضعیتی، تداوم تولید در حلقه‌های بالادستی ناگزیر به شکل‌گیری مازاد عرضه بالقوه می‌انجامد و مسیر طبیعی تخلیه این مازاد، بازار صادراتی است؛ بنابراین میل ساختاری زنجیره به صادرات حلقه‌های ابتدایی نتیجه مستقیم عدم تعادل عمودی و محدودیت جذب پایین‌دست است.

سوم، داده‌های معاملاتی بورس کالا سازوکار این عدم تعادل را در سطح بازار داخلی نشان می‌دهد. در حلقه‌های بالادستی، نسبت تقاضا به عرضه بسیار پایین است؛ به‌گونه‌ای که در سنگ‌آهن کلوخه تقاضا حدود ۱۱ درصد عرضه، در سنگ‌آهن دانه‌بندی‌شده حدود ۸ درصد و در کنسانتره حدود ۲۱ درصد عرضه را پوشش می‌دهد. این ارقام به معنای آن است که بازار داخلی در بالادست با کمبود عرضه مواجه نیست، بلکه مشکل اصلی، محدود بودن تقاضای مؤثر و ظرفیت جذب داخلی است. در حلقه‌های میانی، این نسبت‌ها به تعادل نزدیک‌تر می‌شود (گندله ۶۳ درصد و آهن

اسفنجی ۸۰ درصد)، اما همچنان کامل نیست و با بهره‌برداری ۵۸ درصدی فولاد میانی سازگار است؛ یعنی گلوگاه زنجیره پیش از ورود به محصولات نهایی شکل گرفته است. در پایین‌دست نیز تصویر ناهمگن است.

چهارم، ساختار مقیاس و بهره‌وری در فولاد میانی نیز به‌عنوان یک حلقه کلیدی، ضعف مزیت نسبی پایین‌دست را تشدید می‌کند. توزیع ظرفیت نشان می‌دهد بخش بزرگی از واحدهای فعال در مقیاس‌های کوچک مستقر هستند؛ به طوری که از ۲۲۹ واحد فعال، ۲۰۴ واحد ظرفیت کمتر از ۵۰۰ هزار تن دارند و در مجموع تنها ۳۱,۵ درصد ظرفیت تولیدی را تشکیل می‌دهند، در حالی که سهم قابل توجهی از ظرفیت در تعداد بسیار محدودی واحد بزرگ متمرکز است. این الگو معمولاً با شکاف بهره‌وری و هزینه تولید همراه است و رقابت‌پذیری پایدار را تضعیف می‌کند. زمانی که پایین‌دست از صرفه‌های مقیاس و کارایی لازم برخوردار نباشد، حتی در صورت دسترسی به نهاده، توان تبدیل آن به محصول رقابت‌پذیر در بازار داخلی و خارجی محدود می‌ماند و زنجیره به سمت فعالیت‌هایی یعنی همان حلقه‌های بالادستی و صادرات مواد اولیه متمایل می‌شود که در آن‌ها مزیت بالفعل وجود دارد.

برآیند این شواهد آن است که زنجیره فولاد ایران با یک الگوی بالادست‌محور مواجه است. یعنی از یک سو، صادرات به سمت خوراک و حلقه‌های ابتدایی‌تر متمایل شده و از سوی دیگر، پایین‌دست به دلیل گلوگاه جذب، بهره‌برداری پایین و چالش مقیاس و بهره‌وری، قادر به تثبیت و افزایش پایدار سهم خود در ترکیب صادرات نیست. در چنین ساختاری، مسئله محوری کاهش خام‌فروشی صرفاً با تغییرات قیمتی یا محدودسازی صادرات در حلقه مبدأ حل نمی‌شود؛ زیرا زمانی که ظرفیت جذب مقصد محدود است، فشار سیاستی بر مبدأ به جای آن که به تعمیق زنجیره منتهی شود، عمدتاً در قالب تشدید عدم تعادل‌ها، جابه‌جایی ترکیب صادرات به سمت حلقه‌های ابتدایی‌تر و تداوم مازاد عرضه در بخش‌های بالادستی ظاهر می‌شود. بنابراین، زنجیره فولاد ایران نشان می‌دهد پیش‌شرط تعمیق صنعتی، رفع قیود ساختاری پایین‌دست و بازسازی پیوندهای پسین زنجیره است؛ در غیر این صورت، جهت‌گیری واقعی زنجیره همچنان در همان مسیری حرکت می‌کند که مزیت نسبی بالفعل را در صادرات حلقه‌های بالادست تثبیت می‌کند.

۵- کارایی سیاست عوارض صادراتی در چارچوب رویکرد فضای محصول

چارچوب فضای محصول^۱ یکی از رویکردهای نوین در تحلیل ساختار تولید و مسیرهای توسعه صنعتی کشورها به‌شمار می‌رود. این چارچوب بر این فرض بنیادی استوار است که توسعه اقتصادی حاصل یک جهش ناگهانی یا صرفاً پیامد وفور منابع طبیعی نیست. در این رویکرد، توسعه اقتصادی نتیجه انباشت تدریجی و ساختاریافته مجموعه‌ای از قابلیت‌های تولیدی، نهادی و فناورانه تلقی می‌شود. بنابراین آنچه مسیر توسعه یک کشور را تعیین می‌کند، ترکیب و عمق قابلیت‌هایی است که امکان تولید طیفی از کالاها را فراهم می‌آورند و سطح سرمایه یا نیروی کار به‌تنهایی عامل تعیین‌کننده نیست.

در ادبیات فضای محصول، هر کالا به‌عنوان تجسمی از یک بسته مشخص از قابلیت‌ها تلقی می‌شود. تولید یک محصول مستلزم هم‌زمانی دانش فنی، مهارت نیروی انسانی، زیرساخت‌های فیزیکی، کیفیت نهادها، استانداردهای تولید و شبکه‌های تأمین است. تفاوت اصلی میان کشورها نه در دسترسی به یک قابلیت منفرد بلکه در توانایی آن‌ها برای ترکیب و هماهنگ‌سازی این قابلیت‌ها در قالب فرآیندهای تولید پیچیده‌تر نهفته است. از همین رو، کشورهایی که به محصولات متنوع و پیشرفته دست یافته‌اند، معمولاً مجموعه‌ای گسترده‌تر و متراکم‌تر از قابلیت‌ها را در اختیار دارند.

فضای محصول، این منطق را در قالب یک ساختار شبکه‌ای نمایش می‌دهد که در آن کالاها بر اساس میزان شباهت فناورانه و نهادی به یکدیگر متصل شده‌اند. نزدیکی میان کالاها نشان می‌دهد که آیا تولید آن‌ها به مجموعه‌ای مشابه از قابلیت‌ها نیاز دارد یا خیر. تجربه‌های تاریخی نشان می‌دهد کشورها به‌ندرت به تولید کالاهایی وارد می‌شوند که از نظر قابلیت به‌شدت با ساختار موجود آن‌ها فاصله دارد؛ در مقابل، تنوع‌بخشی اغلب به‌صورت تدریجی و در امتداد کالاهایی صورت می‌گیرد که از نظر فناورانه و ساختار تولید به سبب فعلی کشور نزدیک‌ترند. این الگو بیانگر آن است که توسعه صنعتی، بیشتر فرآیندی انباشتی و وابسته به مسیر است.

در این چارچوب، پیچیدگی محصول به‌عنوان شاخصی از سطح دانشی که در تولید یک کالا نهفته است، نقش کلیدی ایفا می‌کند. کالاهایی که تنها توسط تعداد محدودی از کشورها تولید می‌شوند و این کشورها خود دارای ساختار صادراتی متنوع هستند، پیچیدگی بالاتری دارند. چنین کالاهایی معمولاً به قابلیت‌هایی نیاز دارند که به‌سادگی قابل تقلید یا واردات نیستند. در مقابل، کالاهای ساده و کم‌پیچیدگی اغلب توسط طیف وسیعی از کشورها تولید می‌شوند و به مجموعه‌ای محدود و عمومی از قابلیت‌ها متکی هستند.

یکی از مفاهیم محوری در روش‌شناسی فضای محصول، شاخص فاصله^۲ یا دوری یک کشور از تولید یک کالای خاص است. شاخص فاصله بیانگر آن است که تا چه حد قابلیت‌های لازم برای تولید آن

^۱ Product Space

^۲ Distance

کالا در ساختار فعلی اقتصاد کشور وجود دارد و در بازه صفر و یک برآورد می‌شود. فاصله صفر برای یک محصول نشان‌دهنده آن است که بیشتر الزامات فراهم شده و ورود به تولید آن کالا، از منظر یادگیری و سرمایه‌گذاری، کم‌هزینه‌تر و محتمل‌تر است. در مقابل، فاصله یک حاکی از شکاف عمیق میان وضعیت موجود و الزامات تولید آن محصول است؛ شکافی که معمولاً تنها با مداخلات سیاستی هدفمند و بلندمدت قابل پر شدن است.

بر این اساس، منطق پویای توسعه در فضای محصول بر تنوع‌بخشی مرتبط استوار است. کشورها زمانی بیشترین شانس موفقیت را دارند که به‌جای تمرکز بر صنایع دور از دسترس یا صرفاً نمادین، به سراغ محصولاتی بروند که اندکی پیچیده‌تر از ساختار موجود آن‌هاست اما از نظر قابلیت فاصله زیادی ندارند. این مسیر تدریجی، به‌مرور شبکه قابلیت‌ها را متراکم‌تر کرده و امکان ورود به محصولات پیچیده‌تر را در مراحل بعدی فراهم می‌آورد. در مقابل، تلاش برای جهش مستقیم به صنایع بسیار پیچیده، بدون پشتوانه قابلیت‌های میانی، اغلب به شکست یا وابستگی پایدار به حمایت‌های بیرونی منجر می‌شود.

اهمیت چارچوب فضای محصول برای سیاست‌گذاری اقتصادی دقیقاً در همین نکته نهفته است. این رویکرد نشان می‌دهد که سیاست‌های صنعتی مؤثر بر کاهش فاصله قابلیت‌ها و تسهیل مسیرهای واقع‌بینانه ارتقای ساختار تولید متمرکز می‌شوند. ابزارهایی نظیر آموزش هدفمند، توسعه زیرساخت‌ها، ایجاد نهادهای استاندارد، تقویت زنجیره‌های تأمین و کاهش ریسک در این چارچوب نقش محوری دارند؛ زیرا مستقیماً بر قابلیت‌های مشترکی اثر می‌گذارند که امکان تولید طیف وسیع‌تری از کالاها را فراهم می‌کنند.

اگر رویکرد فضای محصول را مبنای تحلیل قرار دهیم، ارزیابی اثرگذاری سیاست عوارض صادراتی به‌طور اساسی با تحلیل‌های متعارف مبتنی بر قیمت، تراز تجاری یا انگیزه‌های کوتاه‌مدت تفاوت پیدا می‌کند. در این چارچوب، پرسش محوری این است که آیا عوارض می‌تواند مسیر انباشت قابلیت‌ها و حرکت اقتصاد به سمت محصولات پیچیده‌تر را تسهیل کند.

همانگونه که اشاره شد در منطق فضای محصول، ساختار تولید هر کشور نتیجه توزیع قابلیت‌های آن کشور در شبکه کالاهاست. صادرات خام یا نیمه‌خام، صرفاً نشانه‌ای از مزیت قیمتی یا وفور منابع نیست بلکه بازتاب این واقعیت است که قابلیت‌های موجود اقتصاد، تولید این کالاها را ممکن ساخته و در عین حال، قابلیت‌های لازم برای تولید کالاهای پیچیده‌تر هنوز شکل نگرفته است. از این منظر، خام‌فروشی انتخابی نیست که صرفاً با تنبیه قیمتی اصلاح شود بلکه پیامد یک محدودیت ساختاری در قابلیت‌ها است.

بر همین اساس، عوارض صادراتی تنها در صورتی می‌تواند سیاستی مؤثر تلقی شود که به کاهش فاصله اقتصاد از محصولات پیچیده‌تر کمک کند. اگر وضع عوارض صرفاً به تغییر قیمت نسبی صادرات خام منجر شود، بدون آنکه قابلیت‌های جدیدی در اقتصاد ایجاد شود، نتیجه آن معمولاً جابه‌جایی مسیر فروش، افت صادرات یا انتقال فعالیت‌ها به بخش‌های غیرشفاف خواهد بود.

رویکرد فضای محصول نشان می‌دهد که مسیر توسعه، ذاتاً تدریجی و وابسته به مسیر است. کشورها معمولاً ابتدا به محصولاتی تنوع می‌دهند که از نظر فناوری به سبب فعلی‌شان نزدیک‌تر است و تنها پس از آن امکان ورود به کالاهای بسیار پیچیده‌تر فراهم می‌شود. بنابراین، اگر عوارض صادراتی بر کالاهای خام یا اولیه وضع شود، اما اقتصاد فاقد حلقه‌های میانی باشد، این سیاست نمی‌تواند تولید محصولات پیچیده‌تر را فعال کند. در واقع، عوارض نمی‌تواند جای خالی قابلیت‌هایی مانند دانش فنی، استاندارد، زیرساخت، شبکه تأمین یا تقاضای صنعتی را پر کند. از منظر فضای محصول، عوارض صادراتی تنها زمانی معنا پیدا می‌کند که در خدمت تنوع‌بخشی مرتبط قرار گیرد. یعنی سیاست‌گذار بداند که صادرات خام، دقیقاً مانع ورود به کدام محصولات نزدیک اما پیچیده‌تر شده و عوارض را به گونه‌ای طراحی کند که منابع، انگیزه‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها به سمت همان محصولات هدایت شوند. در غیر این صورت، عوارض به یک سیاست کور تبدیل می‌شود که صرفاً فشار را بر بخشی از زنجیره افزایش می‌دهد، بدون آنکه گره اصلی یعنی شکاف قابلیت‌ها را باز کند.

نکته مهم دیگر آن است که فضای محصول میان «محصولات پیچیده اما دور از دسترس» و «محصولات پیچیده اما نسبتاً نزدیک» تمایز قائل می‌شود. اگر عوارض صادراتی با این تمایز هم‌راستا نباشد، ممکن است حتی اثر منفی داشته باشد. محدود کردن صادرات کالاهایی که تنها منبع درآمد و یادگیری فعلی بنگاه‌ها هستند، در حالی که مسیر مشخصی برای عبور به محصولات نزدیک‌تر وجود ندارد، می‌تواند توان سرمایه‌گذاری، یادگیری و حتی بقا در کل زنجیره را تضعیف کند. از این منظر، عوارض زمانی مخرب می‌شود که قبل از شکل‌گیری حداقلی از قابلیت‌های میانی اعمال شود.

در چارچوب فضای محصول، سیاست عوارض صادراتی اگر هم بخواهد نقشی ایفا کند، باید ابزاری مکمل باشد و اتخاذ آن به عنوان سیاست محوری، یک خطای راهبردی است. نقش بالقوه عوارض صادراتی، بیشتر در تثبیت خوراک برای حلقه‌های میانی یا ارسال سیگنال سیاستی در یک بازه زمانی مشخص است. موتور اصلی تغییر در فضای محصول، همواره سیاست‌هایی مانند آموزش تخصصی، زیرساخت فناورانه، استانداردسازی، کاهش ریسک و ایجاد پیوند میان بنگاه‌ها هستند که قابلیت‌ها را توسعه می‌دهند.

بر پایه چنین چارچوبی در ادامه به بررسی فضای محصول بر اساس HS کدهای چهار رقمی در زنجیره‌های معدنی و فلزی می‌پردازیم و به این پرسش پاسخ می‌دهیم که آیا سیاست عوارض صادراتی به ارتقای زنجیره ارزش منتج خواهد شد؟

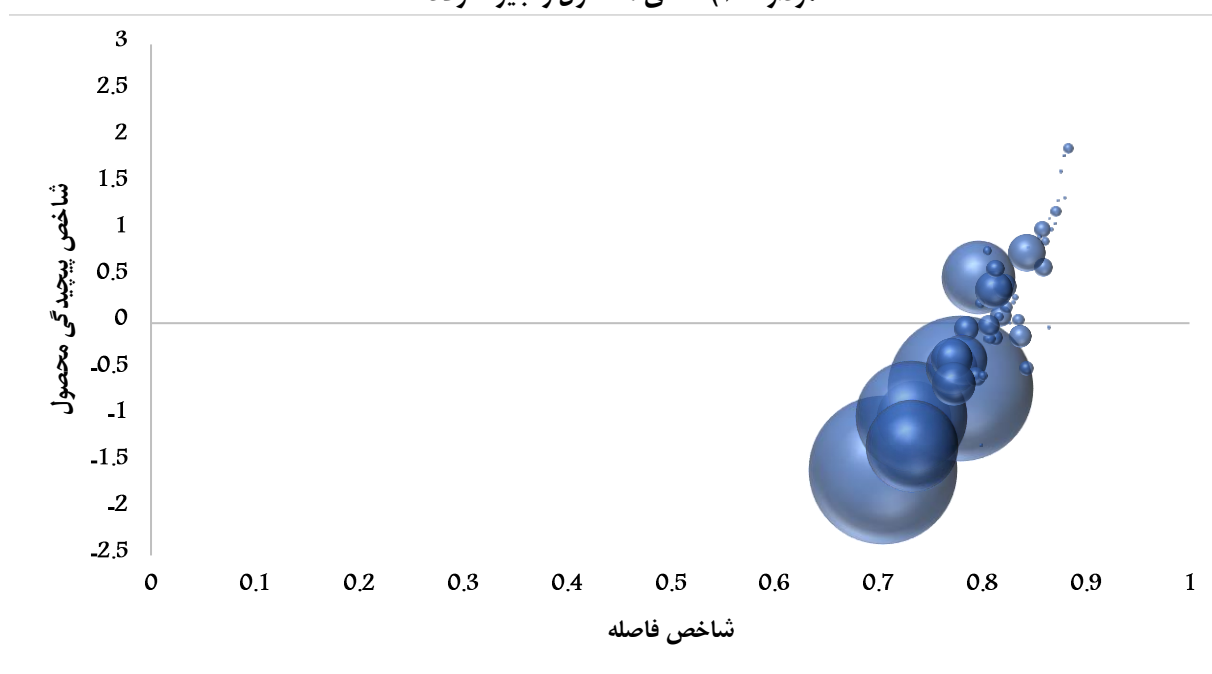
5-1- زنجیره فولاد

بر اساس چارچوب فضای محصول، زنجیره فولاد ایران دارای یک ناهمگنی ساختاری عمیق است. در حلقه‌های ابتدایی زنجیره، از استخراج سنگ‌آهن تا محصولات اولیه مانند چدن و آهن اسفنجی، مقدار شاخص پیچیدگی محصول به شدت منفی و در مقابل شاخص فاصله نسبتاً پایین است. این ترکیب به‌طور مشخص بیانگر آن است که این بخش‌ها

از نظر فناوری ساده هستند اما کاملاً با قابلیت‌های فعلی اقتصاد ایران سازگار شده‌اند. به بیان دقیق‌تر، این بخش‌ها طبیعی‌ترین نقاط حضور ایران در فضای محصول هستند؛ محصولاتی که نه تنها به سرمایه‌گذاری و فناوری‌های پیچیده نیاز ندارند بلکه سال‌هاست در ساختار تولید و صادرات کشور نهادینه شده‌اند.

در مقابل، هرچه به سمت حلقه‌های پایین‌تر زنجیره حرکت می‌کنیم، محصولات شاخص پیچیدگی به‌طور معناداری افزایش می‌یابد؛ در برخی کدها شاخص پیچیدگی حتی به مقادیر بالاتر از ۲ می‌رسد. با این حال، هم‌زمان شاخص فاصله نیز به سطوح بسیار بالا (حدود ۰,۸۵ تا ۰,۸۸) افزایش پیدا می‌کند. این هم‌زمانی پیچیدگی بالا و فاصله زیاد از قابلیت‌های فعلی نشان‌دهنده یک گسست ساختاری است؛ محصولاتی که بیشترین ارزش‌افزوده و پیچیدگی را دارند، دقیقاً همان محصولاتی هستند که اقتصاد ایران کمترین آمادگی فناوری و زیرساختی را برای تولید آن‌ها دارد.

نمودار ۵-۱) فضای محصول زنجیره فولاد



منبع: اطلس پیچیدگی هاروارد و محاسبات پژوهش

در حلقه‌های بالادست زنجیره فولاد، نظیر سنگ‌آهن و محصولات اولیه آهنی، فاصله پایین به این معناست که این کالاها با مجموعه‌ای از قابلیت‌های عمومی و در دسترس مانند استخراج، فرآوری ساده، انرژی و لجستیک تولید می‌شوند. از منظر پیچیدگی اقتصادی، چنین کالاهایی نه سکوی جهش فناورانه هستند و نه به‌صورت درون‌زا به سمت تولید محصولات پیچیده‌تر سرریز قابلیت ایجاد می‌کنند. از این‌رو، وضع عوارض صادراتی بر این بخش‌ها، اگرچه می‌تواند جریان صادرات را محدود کند یا سودآوری صادرات خام را کاهش دهد، اما به‌طور خودکار منجر به انتقال تولید به حلقه‌های پیچیده‌تر نمی‌شود. علت اصلی آن است که مشکل اصلی در این نقطه، قیمت نسبی صادرات خام نیست بلکه نبود قابلیت‌های لازم برای عبور به مراحل بعدی زنجیره است. در چنین شرایطی، سیاست عوارض بیش از آنکه

محرك توسعه صنعتی باشد به یک ابزار مداخله قیمتی تبدیل می‌شود که آثار آن می‌تواند به کاهش تولید، انباشت موجودی یا حتی افزایش انگیزه دورزدن مقررات منجر شود.

در بخش میانی زنجیره فولاد وضعیت تا حدی متفاوت است. در این بخش، مقادیر پیچیدگی محصول عمدتاً حول صفر یا اندکی مثبت قرار دارند و شاخص فاصله در محدوده متوسط (تقریباً ۰,۷۸ تا ۰,۸۲) نوسان می‌کند. این ترکیب نشان می‌دهد که این محصولات نه کاملاً ساده و اشباع‌شده‌اند و نه به اندازه محصولات آلیاژی پیچیده و دور از دسترس هستند. از منظر فضای محصول، این بخش می‌تواند حلقه گذار تلقی شود؛ یعنی جایی که مداخله سیاستی، در صورت طراحی صحیح، امکان ایجاد یادگیری و ارتقای تدریجی قابلیت‌ها را دارد. با این حال، حتی در این بخش نیز سیاست عوارض صادراتی تنها زمانی می‌تواند اثرگذار باشد که با بسته‌ای مکمل همانند تضمین خوراک پایدار، دسترسی به انرژی، ثبات مقرراتی و وجود تقاضای داخلی یا صادراتی برای محصولات نهایی تر همراه شود. شرایطی که در اقتصاد ایران به هیچ عنوان وجود ندارد. بدون این شرایط، عوارض صرفاً باعث جابه‌جایی فروش از بازار خارجی به بازار داخلی می‌شود بدون آنکه کیفیت یا پیچیدگی تولید ارتقا یابد.

بالاترین مقادیر شاخص پیچیدگی در کل داده‌ها مربوط به فولادهای آلیاژی، محصولات زنگ‌نزن و برخی کالاهای مهندسی است. این محصولات، از منظر پیچیدگی اقتصادی، ظرفیت بالایی برای خلق ارزش افزوده، پیوند با صنایع پیشرفته و ارتقای جایگاه کشور در فضای محصول دارند. با این حال، فاصله بالای آن‌ها نشان می‌دهد که تولید این کالاها مستلزم مجموعه‌ای از قابلیت‌های انباشته‌شده مانند دانش متالورژی پیشرفته، کنترل دقیق فرآیند، استانداردهای سخت‌گیرانه، شبکه قطعه‌سازی و ارتباط پایدار با مصرف‌کنندگان صنعتی است. در چنین شرایطی، سیاست عوارض صادراتی بر حلقه‌های بالادست نه تنها تضمینی برای توسعه این بخش‌ها ایجاد نمی‌کند، بلکه حتی می‌تواند اثر معکوس داشته باشد. کاهش سودآوری بالادست بدون فراهم کردن بستر سرمایه‌گذاری در پایین دست، به کاهش انگیزه کل زنجیره برای سرمایه‌گذاری منجر می‌شود. به بیان دیگر، شکاف میان فاصله بالا و پیچیدگی زیاد این محصولات، با ابزار عوارض پر نمی‌شود.

بنابراین، زنجیره فولاد ایران با یک پارادوکس توسعه‌ای مواجه است. محصولاتی که بیشترین سهم را در صادرات دارند، پیچیده نیستند و نزدیک به قابلیت‌های موجود قرار دارند و محصولاتی که بیشترین پیچیدگی و ارزش افزوده را دارند، از نظر قابلیت تولیدی در فاصله‌ای قابل توجه از ساختار فعلی اقتصاد قرار گرفتند. این شکاف ساختاری به این معناست که سیاست عوارض صادراتی به تنهایی، نمی‌تواند نقش موتور محرك توسعه زنجیره فولاد را ایفا کند. بنابراین مسأله اصلی فولاد ایران خام‌فروشی به معنای صرف صادرات مواد اولیه نیست، بلکه نبود مسیر برای عبور از محصولات ساده به محصولات پیچیده است. عوارض صادراتی تنها زمانی می‌تواند معنا و اثر مثبت پیدا کند که به‌عنوان جزئی از یک راهبرد صنعتی جامع، با هدف ایجاد قابلیت‌های جدید، کاهش فاصله و شکل‌دهی به حلقه‌های واسط قابلیت‌ساز به کار گرفته شود. در غیر این صورت، این سیاست بیش از آنکه به تعمیق زنجیره ارزش منجر شود، به ابزاری کوتاه‌مدت و کم‌اثر در مدیریت صادرات تبدیل خواهد شد.

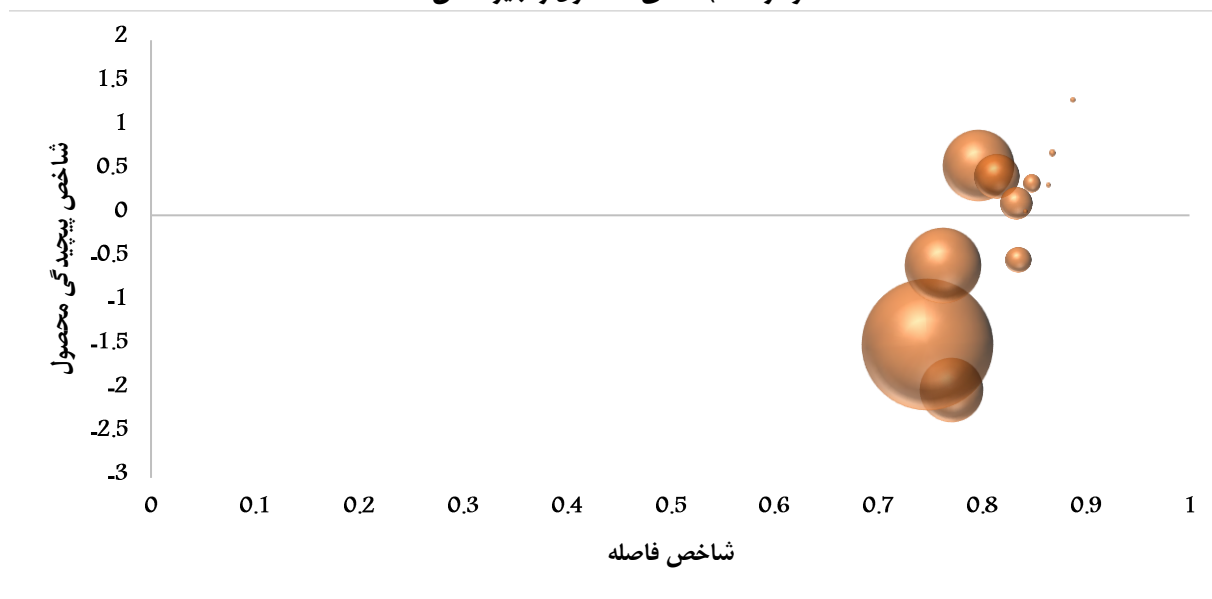
5-2- زنجیره مس

زنجیره مس از منظر رویکرد فضای محصول نشان می‌دهد که زنجیره مس، همانند فولاد، با شکاف معناداری میان حلقه‌های بالادست ساده و حلقه‌های پایین دست پیچیده مواجه است؛ با این تفاوت که در زنجیره مس، برخی مسیرهای گذار بالقوه شفاف‌تر و محدودترند.

در حلقه‌های ابتدایی زنجیره، شامل سنگ مس و محصولات اولیه، مقادیر شاخص پیچیدگی به شدت منفی و فاصله در سطح نسبتاً متوسط قرار دارد. این ترکیب بیانگر آن است که تولید و صادرات این اقلام، متکی بر مجموعه‌ای محدود از قابلیت‌های عمومی مانند استخراج، ذوب اولیه، انرژی و لجستیک است. از منظر فضای محصول، این کالاها در نواحی کم‌پیچیدگی شبکه قرار دارند و ظرفیت محدودی برای ایجاد سرریز دانشی یا فناورانه به سمت محصولات پیچیده‌تر دارند. بنابراین، صادرات بالای این اقلام ناشی از ناکارآمدی بنگاه‌ها نیست و بازتاب مستقیم ساختار قابلیت‌های موجود در اقتصاد است. در بخش میانی زنجیره، نظیر پودرها، فویل‌ها، ورق‌ها و پروفیل‌های مسی، شاخص پیچیدگی به تدریج از مقادیر منفی به نزدیک صفر و سپس به مقادیر مثبت افزایش می‌یابد، در حالی که فاصله همچنان در بازه ۰٫۷۶ تا ۰٫۸۴ باقی می‌ماند. این بخش را می‌توان منطقه گذار زنجیره مس دانست؛ جایی که قابلیت‌های تولیدی نسبت به بالادست پیچیده‌تر شده اما هنوز به سطحی نرسیده که بتوان از شکل‌گیری یک خوشه صنعتی پیشرفته سخن گفت. در این ناحیه، امکان یادگیری تدریجی و ارتقای فرآیندها وجود دارد، اما این امکان به شدت وابسته به ثبات اقتصادی، دسترسی به نهاده‌های تولید و وجود تقاضای پایدار در بازارهای داخلی یا خارجی است.

در حلقه‌های پایین دست و مهندسی شده‌تر زنجیره، شاخص پیچیدگی محصول به مقادیر نسبتاً بالا می‌رسد، در حالی که فاصله نیز به بالاترین سطوح خود در کل زنجیره نزدیک می‌شود. این هم‌زمانی پیچیدگی بالا و فاصله زیاد، به معنای آن است که تولید این محصولات مستلزم قابلیت‌هایی فراتر از ظرفیت‌های متعارف زنجیره مس در اقتصاد ایران از جمله ماشین‌کاری دقیق، کنترل کیفی پیشرفته، استانداردسازی صنعتی، پیوند با صنایع پیچیده و دسترسی به بازارهای تخصصی است. این محصولات اگرچه از نظر ارزش افزوده و جایگاه در فضای محصول جذاب هستند اما در شرایط فعلی اقتصاد ایران دور از دسترس محسوب می‌شوند.

نمودار ۵-۲) فضای محصول زنجیره مس



منبع: اطلس پیچیدگی هاروارد و محاسبات پژوهش

بر پایه این ساختار، رویکرد فضای محصول نشان می‌دهد که مسأله اصلی زنجیره مس صرفاً صادرات مواد خام یا نیمه‌خام نیست و نبود مسیر پیوسته و قابلیت‌ساز میان بالادست و محصولات پیچیده‌تر است. به همین دلیل، اعمال عوارض صادراتی بر اقلام ابتدایی زنجیره، اگر بدون مداخلات مکمل و عدم وجود پیش‌نیازها صورت گیرد، الزاماً به توسعه حلقه‌های پایین‌دست منجر نخواهد شد. عوارض ممکن است جریان صادرات رسمی کنسانتره یا مس خام را محدود کند، اما مادامی که فاصله محصولات پیچیده کاهش نیافته است، این سیاست توان ایجاد تنوع‌بخشی واقعی را ندارد. داده‌ها نشان می‌دهد که در زنجیره مس، برخلاف تصور رایج، همه حلقه‌های پایین‌دست به یک اندازه نزدیک یا دور نیستند. برخی محصولات میانی با پیچیدگی متوسط و فاصله نه‌چندان بالا، بالقوه می‌توانند نقش پل قابلیت‌ساز را ایفا کنند. سیاست صنعتی مؤثر در این چارچوب، نه سرکوب صادرات بالادست بلکه تمرکز بر تقویت این حلقه‌های میانی از طریق کاهش ریسک سرمایه‌گذاری، بهبود زیرساخت‌های تولید، تسهیل دسترسی به فناوری و ایجاد پیوند پایدار با صنایع مصرف‌کننده است.

بنابراین تحلیل زنجیره مس بر اساس رویکرد فضای محصول نشان می‌دهد که کارآمدی عوارض صادراتی به‌شدت به جایگاه کالای مشمول عوارض در شبکه قابلیت‌ها وابسته است. در ساختاری که محصولات پیچیده فاصله زیادی از قابلیت‌های موجود دارند، عوارض صادراتی به‌تنهایی نمی‌تواند موتور ارتقای زنجیره ارزش باشد. تنها در صورتی که این ابزار در چارچوب یک راهبرد قابلیت‌محور و با هدف کاهش تدریجی فاصله محصولات پیچیده‌تر به کار گرفته شود، می‌توان انتظار داشت که از یک سیاست کنترلی کوتاه‌مدت به ابزاری برای تغییر پایدار ساختار تولید در زنجیره مس تبدیل شود.

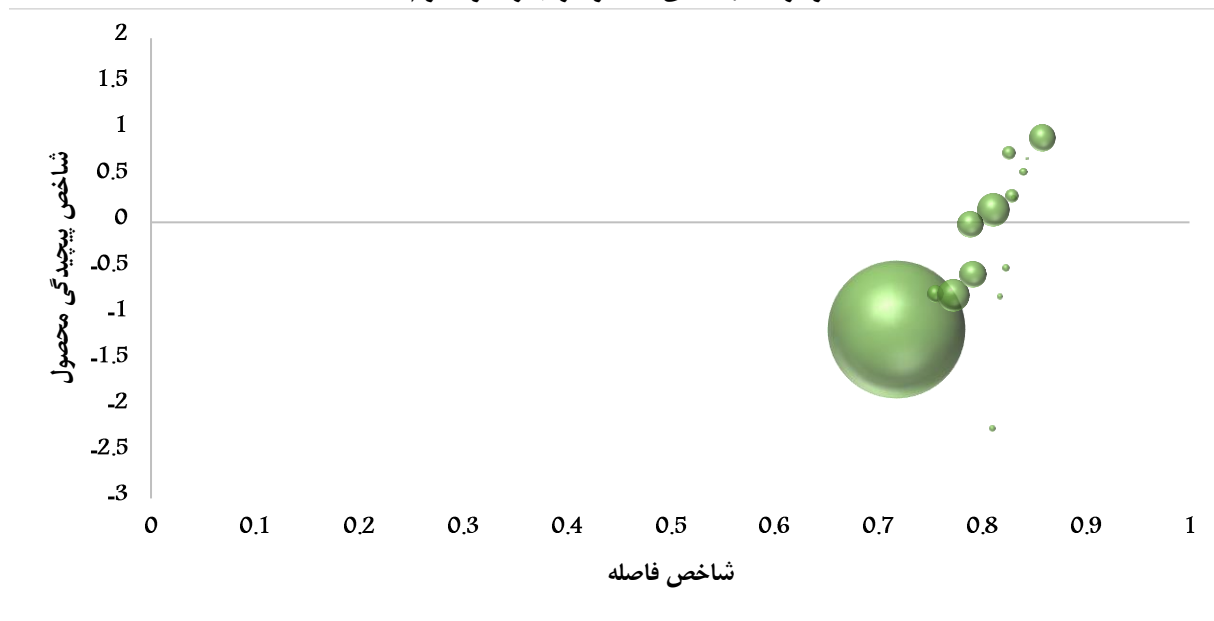
5-3- زنجیره آلومینیوم

زنجیره آلومینیوم در چارچوب رویکرد فضای محصول، تصویری متفاوت تر از فولاد و مس ارائه می‌دهد که مسأله اصلی زنجیره، بیش از آنکه خام‌فروشی به معنای متعارف باشد، **گسست عمیق قابلیت‌ها در طول زنجیره تولید است.** ترکیب هم‌زمان مقادیر بالای فاصله و الگوی خاص شاخص پیچیدگی محصول، زنجیره آلومینیوم را به یکی از حساس‌ترین حوزه‌ها برای قضاوت درباره کارآمدی سیاست عوارض صادراتی تبدیل می‌کند.

در حلقه‌های ابتدایی زنجیره، شامل بوکسیت و مواد شیمیایی پایه مرتبط با آن، شاخص پیچیدگی محصول به شدت منفی و فاصله در سطح نسبتاً بالا قرار دارد. این ترکیب نشان می‌دهد که حتی در مراحل اولیه زنجیره، تولید آلومینیوم نسبت به بسیاری از مواد معدنی دیگر، نیازمند قابلیت‌هایی فراتر از استخراج صرف است. فرآیندهای شیمیایی، انرژی‌بر بودن تولید و الزامات زیست‌محیطی سبب شده است که فاصله این محصولات از ساختار قابلیت‌های موجود از همان ابتدا بالا باشد. به همین دلیل، زنجیره آلومینیوم از نقطه شروع با محدودیت‌های عمیق‌تری نسبت به فولاد یا مس مواجه است. در بخش شمش و محصولات نیمه‌خام، شاخص پیچیدگی همچنان منفی باقی می‌ماند اما فاصله در برخی ارقام کاهش نسبی پیدا می‌کند. این وضعیت بیانگر آن است که اقتصاد ایران، با اتکا به انرژی و زیرساخت‌های موجود، توان حضور در تولید شمش و برخی اشکال ساده آلومینیوم را کسب کرده اما به انباشت پایدار قابلیت‌های پیچیده منجر نشده است. از منظر فضای محصول، این بخش‌ها در ناحیه‌ای قرار دارند که اگرچه تولید آن‌ها ممکن شده اما پیوندهای قوی با محصولات پیچیده‌تر هنوز شکل نگرفته است.

با ورود به بخش‌های میانی و پایین‌دست زنجیره، شامل پروفیل‌ها، ورق‌ها، فویل‌ها و اجزای ساختمانی و صنعتی، الگوی شاخص پیچیدگی به تدریج تغییر می‌کند و در برخی کدها به مقادیر مثبت و نسبتاً بالا می‌رسد. با این حال، نکته تعیین‌کننده آن است که افزایش پیچیدگی هم‌زمان با افزایش فاصله رخ می‌دهد. فاصله محصولات پیچیده‌تر آلومینیومی در اغلب موارد بالاتر از ۰.۸۳ است که نشان می‌دهد قابلیت‌های لازم برای تولید این ارقام، هنوز به صورت گسترده در اقتصاد ایران شکل نگرفته‌اند.

نمودار ۵-۳) فضای محصول زنجیره آلومینیوم



منبع: اطلس پیچیدگی هاروارد و محاسبات پژوهش

هم‌زمانی پیچیدگی بالاتر و فاصله زیاد، از منظر فضای محصول به این معناست که مسیر گذار زنجیره آلومینیوم به سمت محصولات با ارزش افزوده بالا، فاقد حلقه‌های میانی کم‌ریسک است. برخلاف برخی بخش‌های فولاد یا حتی مس، در زنجیره آلومینیوم، تعداد محصولاتی که هم‌زمان پیچیدگی متوسط و فاصله نسبتاً پایین داشته باشند، محدود است. این ساختار، احتمال موفقیت سیاست‌های قیمتی مانند عوارض صادراتی را به شدت کاهش می‌دهد. در چنین شرایطی، اعمال عوارض صادراتی بر محصولات ابتدایی یا نیمه‌خام آلومینیوم، نه تنها تضمینی برای توسعه پایین دست ایجاد نمی‌کند بلکه می‌تواند به تضعیف کل زنجیره منجر شود. از منظر فضای محصول، صادرات شمش یا محصولات ساده آلومینیومی، در حال حاضر یکی از معدود نقاطی است که اقتصاد توانسته فاصله خود را کاهش دهد و در آن مزیت نسبی کسب کند. محدود کردن این بخش بدون فراهم کردن مسیرهای واقعی برای عبور به محصولات نزدیک‌تر، به کاهش جریان سرمایه‌گذاری، افت یادگیری صنعتی و کاهش توان تأمین مالی حلقه‌های بعدی می‌انجامد.

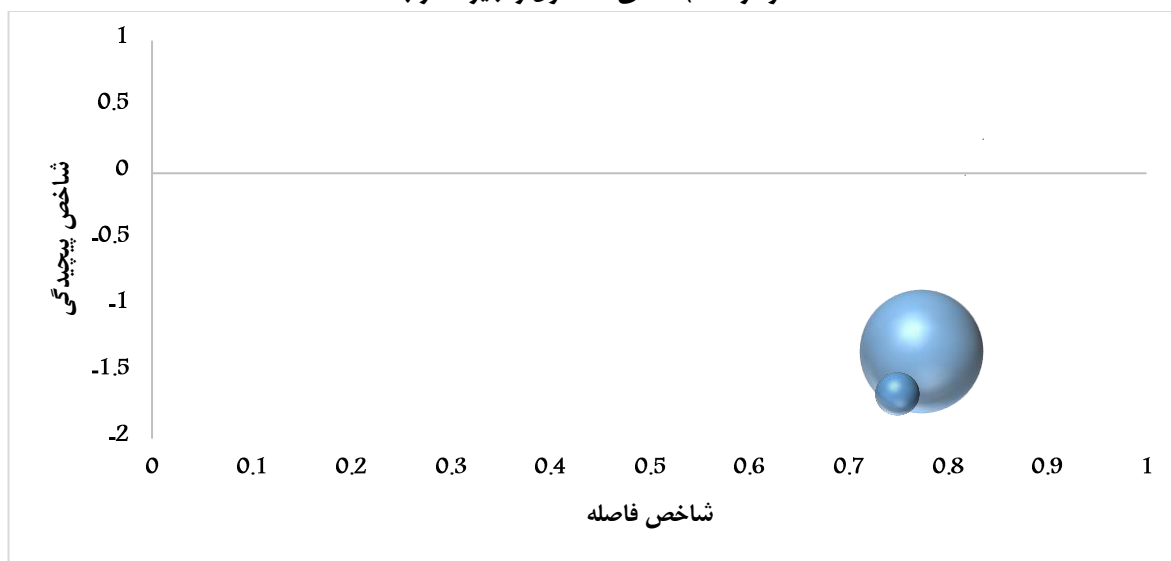
بنابراین مسأله اصلی زنجیره آلومینیوم، نبود پیوند میان قابلیت‌ها است. فاصله میان شمش آلومینیوم و بسیاری از محصولات مهندسی شده پایین دست فاصله‌ای فناورانه است. این فاصله با ابزار عوارض صادراتی قابل پر شدن نیست. حتی در صورت موفقیت کوتاه مدت عوارض در هدایت بخشی از عرضه به بازار داخلی، فقدان تقاضای صنعتی پیچیده، استانداردهای لازم و شبکه‌های مصرف‌کننده تخصصی مانع تبدیل این عرضه به تولید محصولات پیچیده‌تر خواهد شد. در نتیجه و بر اساس رویکرد فضای محصول، زنجیره آلومینیوم از منظر اثرگذاری سیاست عوارض صادراتی، یکی از نامساعدترین ساختارها را دارد. فاصله بالای محصولات پیچیده، محدود بودن حلقه‌های میانی و وابستگی شدید زنجیره به مزیت‌های انرژی محور موجب می‌شود که عوارض صادراتی، اگر به عنوان ابزار اصلی سیاست‌گذاری به کار رود، بیش از آنکه به ارتقای زنجیره ارزش بینجامد، به تضعیف مزیت‌های موجود منجر شود. در چنین ساختاری، تنها سیاست‌هایی

که مستقیماً بر کاهش فاصله قابلیت‌ها تمرکز دارند می‌توانند مسیر واقعی حرکت زنجیره آلومینیوم به سمت محصولات پیچیده‌تر را هموار کنند.

4-5- زنجیره سرب

مقادیر فاصله و شاخص پیچیدگی محصول در زنجیره سرب بیانگر آن است که برخلاف فولاد یا حتی مس و آلومینیوم، زنجیره سرب اساساً فاقد عمق صنعتی و حلقه‌های میانی قابلیت‌ساز است. در حلقه بالادست زنجیره شاخص پیچیدگی محصول به‌طور معناداری منفی و فاصله در سطحی نسبتاً پایین تا متوسط قرار دارد. این ترکیب نشان می‌دهد که تولید و صادرات این اقلام مبتنی بر مجموعه‌ای محدود از قابلیت‌های عمومی مانند استخراج، ذوب و پالایش اولیه است و به دانش یا زیرساخت صنعتی پیچیده‌ای متکی نیست. از منظر فضای محصول، این کالاها در ناحیه‌ای از شبکه قرار دارند که هم ساده‌اند و هم با ساختار فعلی قابلیت‌های اقتصاد ایران سازگاری بالایی دارند. در مراحل بعدی زنجیره، شاخص پیچیدگی اندکی افزایش می‌یابد و در یک مورد به مقدار مثبت می‌رسد. با این حال، این افزایش پیچیدگی بسیار محدود است و فاصله این محصولات همچنان در سطوح نسبتاً بالا باقی می‌ماند. این وضعیت نشان می‌دهد که حتی محصولات پایین‌دست زنجیره سرب نیز نیازمند قابلیت‌هایی هستند که به‌طور کامل در اقتصاد ایران وجود ندارد و در عین حال، از نظر پیچیدگی آن‌قدر بالا نیستند که بتوانند نقش موتور تحول صنعتی یا پیونددهنده به صنایع پیشرفته‌تر را ایفا کنند.

نمودار ۵-۴) فضای محصول زنجیره سرب



منبع: اطلس پیچیدگی هاروارد و محاسبات پژوهش

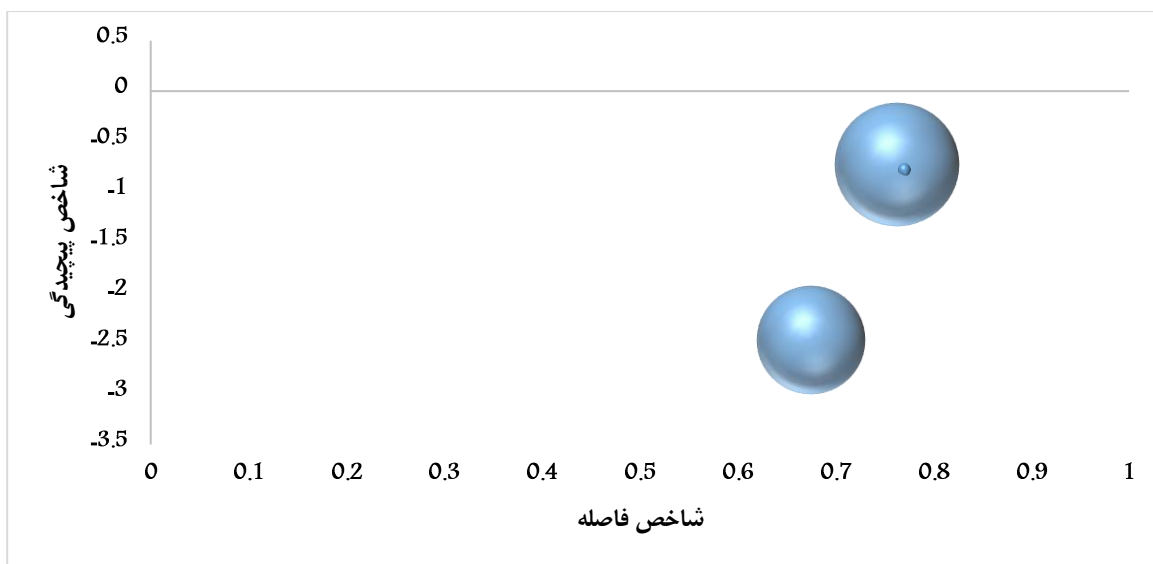
در چنین شرایطی، اعمال عوارض صادراتی بر مواد خام یا نیمه‌خام سرب، در بهترین حالت می‌تواند جریان صادرات را کاهش داده یا فروش داخلی را افزایش دهد، اما نمی‌تواند به ارتقای معنادار زنجیره ارزش منجر شود. زیرا گلوگاه اصلی در این زنجیره محدودیت ذاتی در تنوع محصولات و فاصله حلقه‌های پایین‌دست است. در چنین شرایطی، عوارض صادراتی بیش از آنکه ابزار توسعه صنعتی باشد به یک سیاست کنترلی کوتاه‌مدت تبدیل می‌شود که حتی می‌تواند به کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری و تضعیف بنگاه‌های فعال در کل زنجیره منجر شود.

رویکرد فضای محصول نشان می‌دهد که در زنجیره سرب، ظرفیت سیاست‌گذاری صنعتی مبتنی بر تعمیق زنجیره بسیار محدود است. محصولات پایین‌دست موجود، نه آن‌قدر پیچیده‌اند که جهش فناورانه ایجاد کنند و نه آن‌قدر نزدیک هستند که به‌سادگی از دل ساختار فعلی قابلیت‌ها پدید آیند. از این‌رو، تمرکز سیاستی بر محدودسازی صادرات بالادست، بدون ایجاد تقاضای صنعتی جدید یا پیوند با زنجیره‌های ارزش گسترده‌تر (مانند باتری، انرژی یا صنایع شیمیایی پیشرفته)، عملاً راه به جایی نخواهد برد.

5-5- زنجیره روی

در حلقه ابتدایی زنجیره روی یعنی سنگ روی، شاخص پیچیدگی محصول به‌طور قابل توجهی منفی است، در حالی که فاصله در مقایسه با سایر زنجیره‌های معدنی پایین‌تر قرار دارد. این ترکیب بیانگر آن است که استخراج و عرضه ماده معدنی خام روی، به مجموعه‌ای بسیار محدود از قابلیت‌های عمومی متکی است و به‌طور کامل با ساختار موجود در اقتصاد سازگار شده است. از منظر فضای محصول، این کالا در یکی از ساده‌ترین و کم‌پیچیده‌ترین نواحی شبکه قرار دارد. در مراحل بعدی زنجیره، شاخص پیچیدگی همچنان منفی باقی می‌ماند و فاصله در محدوده‌ای متوسط قرار می‌گیرد. این وضعیت نشان می‌دهد که حتی فرآوری اولیه روی نیز، اگرچه نسبت به استخراج خام پیچیده‌تر است، اما همچنان در چارچوب قابلیت‌هایی انجام می‌شود که سال‌هاست در اقتصاد ایران وجود دارد و به یادگیری فناورانه معنادار یا شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی پیشرفته منجر نشده است. در بخش‌های پایین‌دست زنجیره، شاخص پیچیدگی به مقادیر مثبت محدود می‌رسد، اما این افزایش پیچیدگی هم‌زمان با افزایش قابل توجه فاصله اتفاق می‌افتد. این هم‌زمانی، نکته تحلیل زنجیره روی است. محصولات پیچیده‌تر این زنجیره، اگرچه از نظر دانشی و صنعتی جذاب‌ترند، اما از منظر قابلیت‌های موجود در اقتصاد، فاصله زیادی دارند و تولید آن‌ها مستلزم زیرساخت، استاندارد، تقاضای صنعتی و پیوندهایی است که در حال حاضر به‌طور نظام‌مند شکل نگرفته‌اند.

نمودار ۵-۵) فضای محصول زنجیره روی



منبع: اطلس پیچیدگی هاروارد و محاسبات پژوهش

در چنین شرایطی، ارزیابی اثرگذاری سیاست عوارض صادراتی به نتیجه‌ای نسبتاً قطعی منجر می‌شود. اعمال عوارض بر صادرات سنگ یا شمش روی، اگرچه ممکن است در کوتاه‌مدت جریان صادرات را کاهش دهد یا عرضه داخلی را افزایش دهد، اما به دلیل نبود گزینه‌های نزدیک و قابلیت‌ساز در پایین دست، نمی‌تواند به تعمیق واقعی زنجیره ارزش منجر شود. حتی می‌توان گفت که در زنجیره روی، ریسک سیاست عوارض از بسیاری زنجیره‌های دیگر بالاتر است. زیرا صادرات محصولات ساده، یکی از محدود نقاطی است که اقتصاد توانسته فاصله خود را در آن کاهش دهد و مزیت نسبی ایجاد کند. تضعیف این بخش بدون فراهم کردن بستر توسعه پایین دست، می‌تواند به کاهش سرمایه‌گذاری، افت بهره‌وری و تضعیف بنگاه‌های فعال منجر شود، بدون آنکه دستاوردی در حوزه ارتقای ساختار تولید حاصل شود.

5-6- جمع بندی

تحلیل زنجیره‌های فولاد، مس، آلومینیوم، سرب و روی بر مبنای رویکرد فضای محصول، تصویری از محدودیت‌ها و ظرفیت‌های واقعی سیاست عوارض صادراتی در اقتصاد ایران ارائه می‌دهد؛ **تصویری که نشان می‌دهد مسأله خام‌فروشی بیش از آنکه قیمتی باشد، ساختاری و مبتنی بر قابلیت‌ها است.**

نخستین یافته مشترک در تمامی زنجیره‌های بررسی‌شده، تمرکز شدید اقتصاد ایران در حلقه‌های بالادست با شاخص پیچیدگی منفی یا بسیار پایین است. در تمامی این زنجیره‌ها، محصولات اصلی صادراتی در نواحی با سطح پیچیدگی پایین فضای محصول قرار دارند و در عین حال، **فاصله آن‌ها از قابلیت‌های موجود اقتصاد نسبتاً پایین یا متوسط است.** ساختاری که تولید محصولات ساده را ممکن و تولید محصولات پیچیده را پرهزینه یا دور از دسترس کرده است. در مقابل، در تمام زنجیره‌ها، محصولات با پیچیدگی بالا و ارزش افزوده قابل توجه با فاصله‌های بالا مواجه است. این هم‌زمانی پیچیدگی بالا و فاصله زیاد، یافته‌ای مهم در چارچوب فضای محصول است و به این معناست که شکاف اصلی، شکاف قیمتی نیست، بلکه شکاف قابلیت‌هایی همچون دانش فنی، استاندارد، زیرساخت، شبکه تأمین، پیوند با صنایع مصرف‌کننده و ثبات است.

نکته مهم آن است که شدت این شکاف در زنجیره‌ها یکسان نیست. زنجیره فولاد، به دلیل تنوع بالاتر محصولات و وجود برخی حلقه‌های میانی با پیچیدگی متوسط و فاصله نه‌چندان بالا، نسبتاً ظرفیت بیشتری برای سیاست‌گذاری تدریجی دارد. در زنجیره مس نیز برخی مسیرهای گذار بالقوه وجود دارد. در مقابل، زنجیره آلومینیوم با فاصله‌های بالا حتی در حلقه‌های ابتدایی و زنجیره‌های سرب و روی عملاً فضای بسیار محدودی برای تعمیق درون‌زا دارند. این تفاوت‌ها نشان می‌دهد که برخورد یکسان سیاستی با همه مواد معدنی، از منظر تحلیلی قابل دفاع نیست.

در چنین چارچوبی، رویکرد فضای محصول به یک نتیجه کلیدی منتهی می‌شود. عوارض صادراتی به‌تنهایی نمی‌تواند ابزار مؤثر توسعه زنجیره ارزش باشد. عوارض می‌تواند جریان صادرات را تغییر دهد، قیمت نسبی را دستکاری کند یا عرضه داخلی را افزایش دهد، اما نمی‌تواند فاصله محصولات پیچیده را کاهش دهد. در اغلب زنجیره‌های بررسی شده، حلقه‌های پایین دست آن قدر از ساختار موجود قابلیت‌ها دورند که حتی در صورت محدود شدن صادرات بالادست، تولید آن‌ها به‌صورت خودکار فعال نمی‌شود. به بیان دیگر، بسیاری از زنجیره‌ها به لحاظ اقتصادی و فنی در شرایط کنونی توجیه گسترش ندارند. این دقیقاً یکی از شروطی است که سیاستگذار پیش از این در ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر برای وضع هرگونه عوارض لحاظ کرده بود. موضوعی که در فهرست‌های ارائه شده طی چند سال اخیر کنار گذاشته شده است.

۶- عوارض صادراتی در بودجه ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳: عملکرد و انحرافات

این بخش از پژوهش به ارزیابی هدف تأمین مالی دولت از محل سیاست عوارض صادراتی اختصاص دارد؛ هدفی که به یکی از کارکردهای محوری سیاست‌های محدودکننده صادرات تبدیل شد. نقطه عزیمت تحلیل آن است که تحقق هدف درآمدی به پایداری و اتکاپذیری پایه درآمدی، امکان انتقال بار عوارض در بازارهای جهانی و نیز کیفیت حکمرانی مالی در مرحله وصول، طبقه‌بندی، تخصیص و هزینه‌کرد منابع وابسته است. از این رو، این بخش ابتدا جایگاه ایران در بازارهای جهانی اقلام مشمول عوارض را بررسی می‌کند تا روشن شود آیا شرط بنیادین تحقق پایدار درآمد یعنی برخورداری از قدرت بازار یا دست‌کم مواجه نبودن با محدودیت‌های ناشی از قیمت‌پذیری در مورد ایران برقرار است یا خیر. سپس، بر مبنای گزارش‌های تفریغ بودجه سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳، عملکرد این سیاست در دو سال نخست اجرا تحلیل می‌شود؛ به‌گونه‌ای که هم سطح تحقق عددی درآمدها و هم ابعاد اجرایی آن شامل عدم رعایت مهلت‌ها، وقفه‌های حقوقی، اختلال در طبقه‌بندی و واریز ردیف‌های درآمدی، و میزان انطباق تخصیص و هزینه‌کرد با مفاد حکم به‌صورت توأمان در کانون ارزیابی قرار گیرد. بدین ترتیب، این بخش می‌کوشد نشان دهد سیاست عوارض صادراتی در ایران، با توجه به ساختار بازار جهانی و نیز شواهد اجرایی بودجه‌ای، تا چه اندازه توانسته به یک ابزار تأمین مالی قابل اتکا و مأموریت‌محور تبدیل شود.

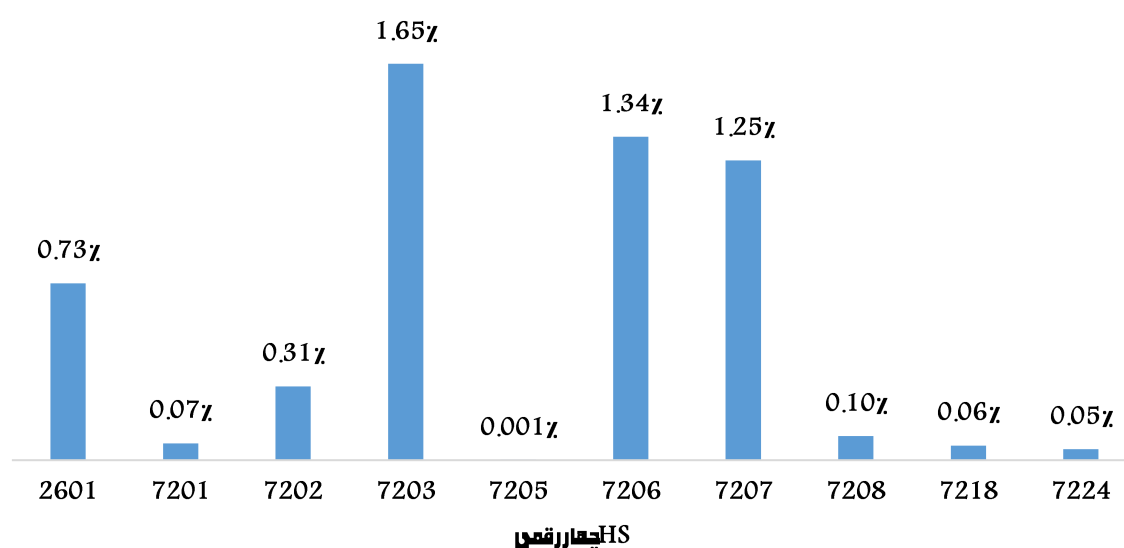
1-6- جایگاه ایران در بازار جهانی

همانگونه که در فصل دوم اشاره شد، تحقق هدف تأمین مالی از طریق عوارض صادراتی، تابعی مستقیم از ساختار بازار جهانی کالای موردنظر و جایگاه نسبی کشور صادرکننده در آن بازار است. بر این اساس پایداری این درآمد وابسته به آن است که افزایش قیمت ناشی از محدودیت صادراتی تا چه اندازه به خریداران خارجی منتقل می‌شود. اگر کشور صادرکننده از قدرت بازار برخوردار باشد یا سهم قابل‌توجهی از عرضه جهانی را در اختیار داشته باشد، بخشی از بار مالیات می‌تواند به مصرف‌کنندگان خارجی منتقل شود و کاهش حجم صادرات محدود باقی بماند؛ در این حالت، هدف درآمدی قابلیت تحقق پیدا می‌کند. در مقابل، در بازارهایی با عرضه‌کنندگان متعدد و جانشین‌های نزدیک، کشور صادرکننده قیمت‌پذیر تلقی می‌شود و افزایش عوارض به‌سرعت به کاهش تقاضا برای محصول آن کشور منجر می‌گردد؛ در نتیجه، درآمد مورد انتظار یا تحقق نمی‌یابد یا نوسانی و ناپایدار خواهد بود.

مرور تجربه‌های بین‌المللی نیز همین شرط نظری را تأیید می‌کند. کشورهایی که موقعیت مسلط یا سهم بالایی در تجارت جهانی داشته‌اند، توانسته‌اند از محدودیت صادراتی به‌عنوان ابزار تأمین مالی دولت استفاده کنند؛ زیرا خریداران خارجی در کوتاه‌مدت گزینه‌های جایگزین محدودی داشته‌اند. در مقابل، در بازارهایی که ساختار رقابتی و چندعرضه‌کننده‌ای حاکم بوده است، افزایش مالیات صادراتی اغلب با افت صادرات رسمی، تغییر مسیر تجارت یا کاهش سرمایه‌گذاری همراه شده و درآمد دولت در میان مدت کاهش می‌یابد. بنابراین، قدرت بازار و کشش تقاضای خارجی، شرط بنیادی موفقیت مالیاتی در سیاست‌های محدودکننده صادرات محسوب می‌شود.

اگر این چارچوب بر زنجیره فولاد ایران اعمال شود، سهم ایران از تجارت جهانی در سال ۲۰۲۴ در کدهای چهاررقمی مشمول عوارض صادراتی بسیار محدود است. ۰,۷۳ درصد در سنگ آهن و کنساتره (HS-2601)، ۰,۰۷ درصد در چدن خام (HS-7201)، ۰,۳۱ درصد در فروآلیاژها (HS-7202)، ۱,۶۵ درصد در آهن اسفنجی (HS-7203)، ۱,۳۴ درصد در شمش آهن و فولاد غیرمزوج (HS-7206)، ۱,۲۵ درصد در محصولات نیمه تمام (HS-7207)، و حتی ارقام پایین تر در محصولات تخت (۰,۱۰ درصد) و فولادهای آلیاژی و زنگ نزن (حدود ۰,۰۵ تا ۰,۰۶ درصد). حتی در بالاترین مورد، یعنی آهن اسفنجی، سهم ایران به اندازه‌ای نیست که بتوان آن را موقعیتی اثرگذار بر قیمت جهانی تلقی کرد. در اغلب ارقام، سهم ایران زیر یک درصد است؛ وضعیتی که در ادبیات اقتصادی به معنای رفتار قیمت‌پذیر در بازار جهانی است.

نمودار ۱-۶) سهم ایران از تجارت زنجیره فولاد در کد تعرفه‌های مشمول عوارض صادراتی



منبع: trademap و محاسبات پژوهش

در چنین ساختاری، افزایش عوارض صادراتی به احتمال زیاد از طریق کاهش حاشیه سود صادرکننده یا افت حجم صادرات جذب می‌شود. از این رو، پایه مالیاتی (ارزش صادرات) نسبت به تغییر نرخ عوارض حساس خواهد بود و درآمد حاصل می‌تواند نوسانی و وابسته به شرایط بازار جهانی باقی بماند. به بیان دیگر، شرط لازم برای تبدیل عوارض صادراتی به یک منبع مالی پایدار یعنی برخورداری از سهم بازار معنادار و کشش پایین تقاضای خارجی در حلقه‌های زنجیره فولاد ایران برقرار نیست. این وضعیت برای اقتصاد ایران چند پیامد ساختاری به همراه دارد.

- **ناپایداری درآمدی دولت:** چون پایه مالیاتی (ارزش صادرات) در برابر تغییرات نرخ عوارض و نوسانات قیمت جهانی حساس است، درآمد حاصل از عوارض صادراتی به شدت تابع شرایط بازار جهانی خواهد بود. در نتیجه، این منبع درآمدی به جای آن که نقش یک پایه باثبات بودجه‌ای را ایفا کند، به یک منبع نوسانی و پرریسک تبدیل می‌شود. چنین وضعیتی می‌تواند برنامه‌ریزی مالی دولت را دشوار کرده و در صورت افت صادرات یا کاهش قیمت جهانی، کسری بودجه پیش‌بینی نشده ایجاد کند.

- **کاهش رقابت‌پذیری صادراتی:** در بازاری که ایران قیمت‌پذیر است، افزایش هزینه صادرات از طریق عوارض می‌تواند به ازدست‌رفتن بخشی از بازارهای خارجی منجر شود، زیرا خریداران به راحتی به عرضه‌کنندگان دیگر روی می‌آورند. از دست رفتن بازار، به‌ویژه در کالاهای پایه، معمولاً به‌سادگی جبران‌پذیر نیست و می‌تواند سهم ایران در زنجیره‌های تأمین منطقه‌ای یا جهانی را در میان‌مدت تضعیف کند.
- **فشار بر جریان نقدی و سرمایه‌گذاری در بالادست:** کاهش سودآوری صادرات یا افزایش عدم اطمینان ناشی از سیاست‌های نوسانی، می‌تواند انگیزه سرمایه‌گذاری در بخش معدن را کاهش دهد. با توجه به سرمایه‌بر بودن این صنعت، تضعیف سرمایه‌گذاری به معنای کاهش ظرفیت آتی، افت بهره‌وری و محدود شدن توان توسعه‌ای صنعت خواهد بود. این امر در نهایت پایه مالیاتی آینده را نیز کوچک‌تر می‌کند و اثر درآمدی اولیه را خنثی می‌سازد.
- **تشدید اعوجاج قیمتی و تخصیصی:** اگر عوارض صادراتی منجر به کاهش نسبی قیمت نهاده در داخل شود، ممکن است برخی واحدهای پایین‌دستی که از نظر مقیاس یا بهره‌وری ضعیف‌تر هستند، به‌صورت مصنوعی سودآور شوند. در این حالت، منابع به سمت فعالیت‌هایی هدایت می‌شود که مزیت رقابتی واقعی ندارند. نتیجه چنین فرایندی کاهش کارایی تخصیصی، اتلاف سرمایه و کندی رشد بهره‌وری کل عوامل تولید در اقتصاد خواهد بود.
- **افزایش نااطمینانی و ریسک سیاستی:** وقتی درآمد دولت به عوارض صادراتی وابسته شود، انگیزه حفظ یا تغییر نرخ عوارض متناسب با فشارهای بودجه‌ای افزایش می‌یابد. این امر می‌تواند چرخه‌ای از مداخلات مقطعی و تغییرات مقررانی ایجاد کند که افق تصمیم‌گیری بنگاه‌ها را کوتاه‌تر کرده و هزینه سرمایه‌گذاری را بالا می‌برد.

بنابراین در شرایطی که ایران در زنجیره فولاد از قدرت بازار قابل‌توجهی برخوردار نیست، عوارض صادراتی نه تنها به‌سختی می‌تواند به منبع درآمدی پایدار تبدیل شود، بلکه با کاهش رقابت‌پذیری، تضعیف سرمایه‌گذاری و افزایش نوسان درآمدهای دولت، می‌تواند آثار منفی میان‌مدت و بلندمدت بر کارایی و پایداری اقتصاد ایران بر جای گذارد.

6-2- پارادوکس درآمد عوارض صادراتی؛ اهداف توسعه‌ای، عملکرد ضد توسعه‌ای

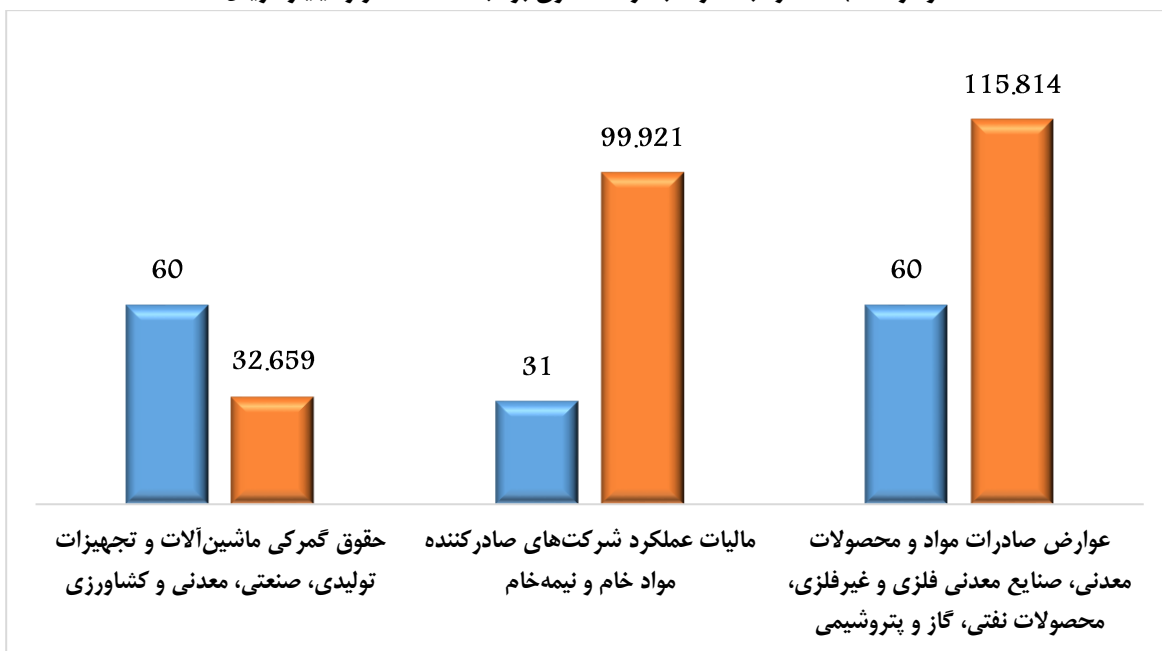
تحلیل جایگاه ایران در بازارهای جهانی کالاهای مشمول عوارض صادراتی نشان داد که شرط کلیدی موفقیت این سیاست به‌عنوان ابزار تأمین مالی، در مورد ایران برقرار نیست. با این حال، نکته مهم آن است که حتی قبل از آشکار شدن کامل این پیامدهای بلندمدت، تجربه اجرایی سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ نشان می‌دهد سیاست از حیث حکمرانی مالی نیز در کوتاه‌مدت با چالش‌های جدی روبه‌رو بوده است. تأخیر در ابلاغ و اجرای حکم، توقف مقطعی اجرا، اختلال در طبقه‌بندی و واریز ردیف‌های درآمدی، و نیز عدم انطباق تخصیص و هزینه‌کرد منابع با مفاد حکم و اهداف قانون‌گذار از جمله چالش‌های جدی اجرای این سیاست است که در گزارش تفریغ بودجه بر آن تأکید شده است.

بر اساس بند «ز» تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، به منظور اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان و توسعه زنجیره ارزش و جلوگیری از خام‌فروشی، از ابتدای سال ۱۴۰۲ نیم درصد به مآخذ ارزش صادراتی کالاهای مشمول به عنوان عوارض صادراتی افزوده می‌شود. کالاهای مشمول شامل مواد و محصولات معدنی، صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی هستند که فهرست آن‌ها و همچنین میزان دقیق عوارض صادراتی، به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارت نفت و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری تهیه شده و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. در این بند همچنین تصریح شده است که منابع حاصل از اجرای این حکم باید در جهت اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان مصوب ۱۴۰۱ مصرف شود و اعتبارات مربوطه در چارچوب ردیف‌های بودجه‌ای مرتبط برای این منظور تخصیص می‌یابد.

بر اساس قانون بودجه سال ۱۴۰۲، سه ردیف درآمدی در ارتباط با اجرای این بند پیش‌بینی شده بود. نخست ردیف درآمدی ۱۱۰۴۱۸ با عنوان «درآمد حاصل از حقوق گمرکی ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی موضوع ماده (۳) قانون جهش تولید دانش‌بنیان» است. ردیف دوم ردیف درآمدی ۱۱۰۵۱۸ است که تحت عنوان «درآمد حاصل از اصل مالیات عملکرد شرکت‌های صادرکننده مواد خام و نیمه‌خام» در ساختار منابع بودجه درج شده است. سومین و مهم‌ترین ردیف درآمدی مرتبط با این حکم ردیف ۱۱۰۵۲۰ است که به «درآمد حاصل از عوارض صادرات مواد و محصولات معدنی، صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی، محصولات نفتی، گاز و پتروشیمی» اختصاص دارد. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ برای این ردیف‌ها مجموعاً ۱۵۱ هزار میلیارد ریال درآمد پیش‌بینی شده است که شامل ۶۰ هزار میلیارد ریال برای ردیف ۱۱۰۴۱۸، ۳۱ هزار میلیارد ریال برای ردیف ۱۱۰۵۱۸ و ۶۰ هزار میلیارد ریال برای ردیف ۱۱۰۵۲۰ است.

بر اساس گزارش تفریح، میزان وصولی ثبت‌شده در ردیف درآمدی ۱۱۰۴۱۸ برابر با ۳۲,۶۵۹ هزار میلیارد ریال بوده که معادل ۵۴ درصد تحقق نسبت به رقم پیش‌بینی‌شده در قانون بودجه است. در ردیف درآمدی ۱۱۰۵۱۸ مبلغ ۹۹,۹۲۱ هزار میلیارد ریال وصول شده است که معادل ۳۲۲ درصد تحقق نسبت به برآورد اولیه قانون بودجه است. میزان وصولی ردیف ۱۱۰۵۲۰ برابر با ۱۱۵,۸۱۴ هزار میلیارد ریال بوده که معادل ۱۹۳ درصد تحقق نسبت به رقم پیش‌بینی‌شده در قانون بودجه است. بنابراین مجموع درآمدهای پیش‌بینی‌شده برای سه ردیف مذکور در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ ۱۵۱ هزار میلیارد ریال بوده است، در حالی که مجموع درآمد وصولی ثبت‌شده در گزارش تفریح برابر با ۲۴۸,۳۹۵ هزار میلیارد ریال گزارش شده است. بر این اساس، عملکرد کلی این منابع در سال ۱۴۰۲ معادل ۱۶۴ درصد تحقق نسبت به پیش‌بینی قانون بودجه بوده است.

نمودار ۶-۲) عملکرد بند «ز» تبصره ۶ قانون بودجه ۱۴۰۲- هزار میلیارد ریال



منبع: گزارش تفریغ بودجه سال ۱۴۰۲

بر اساس مفاد بند «ز» تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۲، منابع حاصل از اجرای این حکم باید در راستای اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان هزینه شود. به همین منظور، در قانون بودجه برای مصرف این منابع یک ردیف هزینه‌ای مشخص پیش‌بینی شده بود تا اعتبارات حاصل از اجرای این بند در چارچوب برنامه‌های مرتبط با توسعه اقتصاد دانش‌بنیان تخصیص یابد. در جدول شماره (۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۲، برای این منظور ردیف هزینه‌ای ۱۰۲- ۵۳۰۰۰۰ تحت عنوان «معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری- اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان موضوع بند (ز) تبصره (۶)» پیش‌بینی شده است. مجموع اعتبارات در نظر گرفته‌شده برای این ردیف ۷۰ هزار میلیارد ریال بوده است. با این وجود، گزارش تفریغ نشان می‌دهد که در فرآیند اجرای بودجه، ۳۸,۷۴۱ هزار میلیارد ریال از این اعتبار به معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری تخصیص یافته است.

بر این اساس، میان منابع درآمدی تحقق‌یافته از محل اجرای این بند از قانون بودجه ۱۴۰۲ و اعتبارات تخصیص‌یافته برای اجرای اهداف آن فاصله قابل توجهی وجود دارد. در حالی که مجموع درآمدهای حاصل از این بند بیش از ۲۴۸ هزار میلیارد ریال بوده است، میزان اعتبارات تخصیص‌یافته برای اجرای برنامه‌های مرتبط با قانون جهش تولید دانش‌بنیان کمتر از ۴۰ هزار میلیارد ریال گزارش شده است. به بیان دیگر، بیش از ۸۳ درصد از درآمد حاصل از این بند از قانون بودجه ۱۴۰۲ در قالب منابع عمومی بودجه به خزانه واریز شده و الزاماً در همان محل هدف تعیین‌شده برای این حکم هزینه نشده است.

در نتیجه، بررسی عملکرد مالی بند «ز» تبصره (۶) نشان می‌دهد که اگرچه اجرای این حکم از منظر ایجاد درآمد برای دولت با تحقق قابل توجهی همراه بوده است، اما از منظر انطباق میان منابع حاصل و مصارف پیش‌بینی‌شده در

قانون فاصله معناداری وجود داشته است. این موضوع در گزارش تفریغ نیز مورد اشاره قرار گرفته و بر اساس آن، اهداف مورد نظر قانونگذار در خصوص نحوه هزینه‌کرد منابع موضوع این بند به طور کامل محقق نشده است.

بر اساس گزارش تفریغ بودجه ۱۴۰۲، بخش هزینه‌کرد و تحقق هدف قانون‌گذار، انطباق کامل

رخ نداده است. گزارش بیان می‌کند که با توجه به عدم تخصیص کامل اعتبارات موضوع این بند، هدف قانون‌گذار در خصوص هزینه‌کرد اعتبارات مطابق عنوان ردیف مربوطه محقق نشده است. به بیان دیگر، کارکرد سیاست از تأمین مالی هدفمند به سمت ایجاد یک جریان درآمدی با انضباط تخصیصی ضعیف‌تر میل می‌کند؛ یعنی همان جایی که سیاست مالی، از حیث حکمرانی، کیفیت خود را از دست می‌دهد.

۶-۲-۲- بودجه ۱۴۰۳

بر اساس بند «ژ» تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۳ وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شد نسبت به وصول تمامی منابع حاصل از عوارض صادراتی تمامی مواد و محصولات معدنی، صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی اقدام کند. همچنین مالیات موضوع بند «ز» تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور و نیز حقوق ورودی ماشین‌آلات، تجهیزات و قطعات تولیدی صنعتی، معدنی و کشاورزی باید در ردیف‌های درآمدی مربوط در جدول شماره (۵) این قانون وصول و درج شود. بر اساس این بند، تمامی منابع حاصل از اجرای این حکم باید برای اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان به معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری اختصاص می‌یافت و معادل پنجاه درصد از این منابع برای افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی مصرف می‌شود.

در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ ساختار ردیف‌های درآمدی مرتبط با حکم مقرر در تبصره (۶) تغییر ماهوی نسبت به سال ۱۴۰۲ نداشته است. به بیان دیگر، همان سه ردیف درآمدی که در بودجه سال ۱۴۰۲ برای اجرای این سیاست پیش‌بینی شده بود، در بودجه سال ۱۴۰۳ نیز حفظ شده است. این ردیف‌ها شامل درآمد حاصل از حقوق گمرکی ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی (ردیف ۱۱۰۴۱۸)، درآمد حاصل از عوارض صادرات مواد و محصولات معدنی و برخی کالاهای پایه انرژی (ردیف ۱۱۰۵۱۸) و درآمد حاصل از مالیات عملکرد شرکت‌های صادرکننده مواد خام و نیمه‌خام (ردیف ۱۱۰۵۲۰) است.

با این وجود گزارش تفریغ ۱۴۰۳ سه مسئله را برجسته می‌کند. نخست، در فاصله آغاز سال تا تصویب میزان قطعی عوارض صادراتی و فهرست کالاهای مشمول، مبنای اجرا همان فهرست قبلی تلقی شده است. این وضعیت به معنای آن است که بخشی از دوره اجرا در حالت گذار مقرراتی سپری شده و حکم، عملاً با اتکا به مبنای پیشین پیش رفته است.

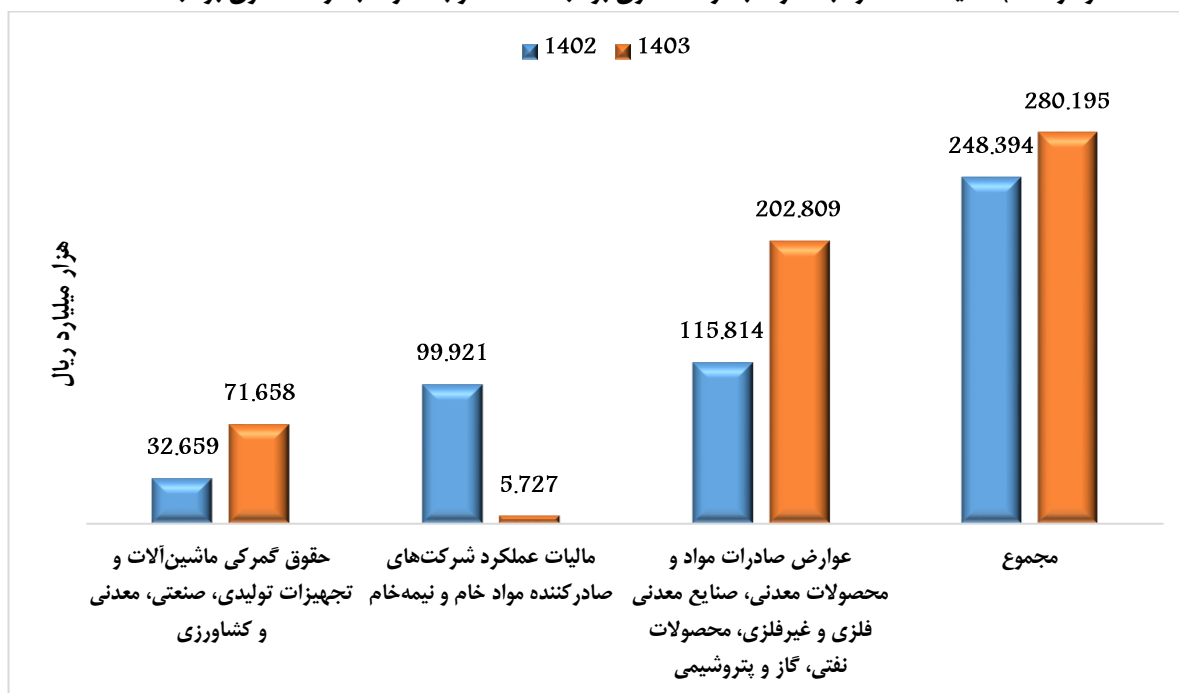
دومین مسئله این است که با وجود این شباهت در ساختار ردیف‌های درآمدی سال ۱۴۰۳ با ۱۴۰۲، تفاوت مهمی میان دو سال در نحوه پیش‌بینی درآمد مشاهده می‌شود. در حالی که در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ برای هر یک از این ردیف‌ها ارقام مشخصی به عنوان درآمد پیش‌بینی شده درج شده بود، در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ برای هر سه ردیف

یادشده تنها مبلغی اسمی و بسیار ناچیز در جدول درآمدی ثبت شده است. این رقم در عمل جنبه نمادین دارد و به معنای ارائه برآورد واقعی از میزان درآمد قابل تحقق در سال مالی مربوط نیست.

سومین مسئله در سال ۱۴۰۳، اختلال در طبقه‌بندی و واریز منابع است. گزارش تفریغ تصریح می‌کند که گمرک، منابع وصولی مربوط به ردیف درآمدی ۱۱۰۵۱۸ را به ردیف ۱۱۰۵۲۰ و منابع ردیف ۱۱۰۵۲۰ را به ۱۱۰۵۱۸ واریز کرده و جابه‌جایی رخ داده است.

بر اساس گزارش تفریغ بودجه سال ۱۴۰۳، عملکرد درآمدی ردیف‌های مرتبط با بند «ژ» تبصره (۶) نشان می‌دهد که مجموع درآمد وصول شده از سه ردیف ۱۱۰۴۱۸، ۱۱۰۵۱۸ و ۱۱۰۵۲۰ به ۲۸۰,۱۹۵ هزار میلیارد ریال بوده که نسبت به سال ۱۴۰۲ رشد ۱۲,۸ درصدی را نشان می‌دهد. در میان این ردیف‌ها، بیشترین سهم مربوط به عوارض صادراتی بوده که با لحاظ جابه‌جایی ثبت حسابداری میان دو ردیف ۱۱۰۵۱۸ و ۱۱۰۵۲۰، معادل ۲۰۲,۸۰۸ هزار میلیارد ریال وصول شده است. پس از آن، حقوق گمرکی ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی با ۷۱,۶۵۸ هزار میلیارد ریال در رتبه دوم قرار دارد، در حالی که مالیات عملکرد شرکت‌های صادرکننده مواد خام ۵,۷۲۷ هزار میلیارد ریال درآمد ایجاد کرده است. بدین ترتیب ساختار درآمدی این بند در سال ۱۴۰۳ نیز همانند سال ۱۴۰۲ عمدتاً بر عوارض صادراتی استوار بوده است.

نمودار ۳-۶ مقایسه عملکرد بند «ژ» تبصره ۶ قانون بودجه ۱۴۰۲ و بند «ژ» تبصره ۶ قانون بودجه ۱۴۰۳



منبع: گزارش تفریغ بودجه سال ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳

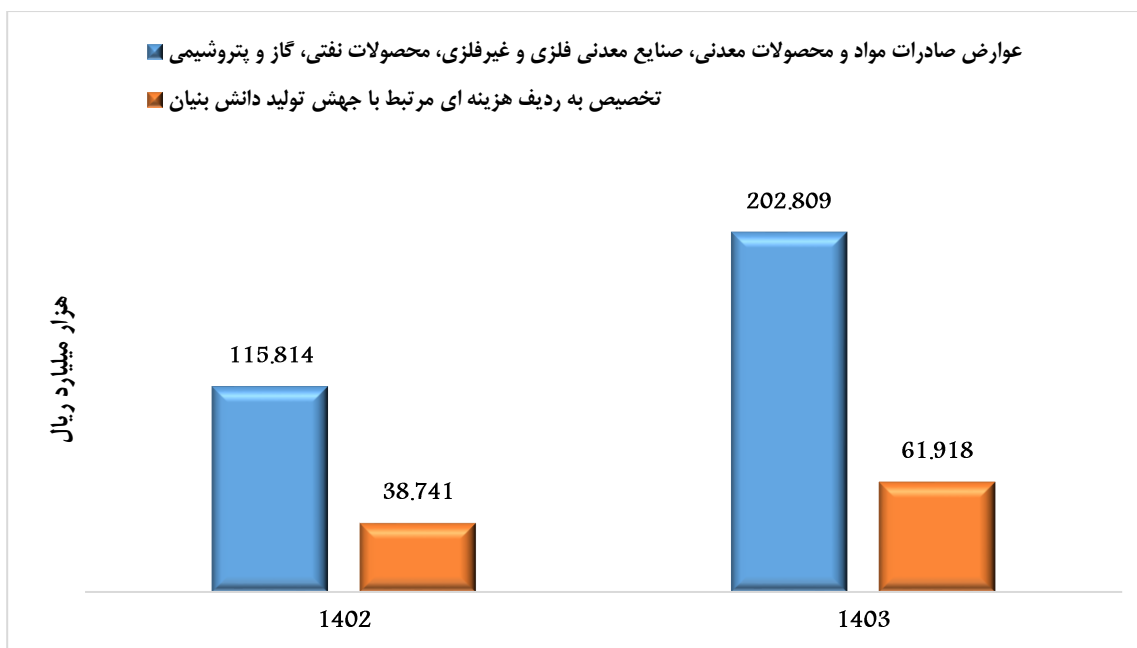
مطابق حکم بند «ژ» تبصره (۶)، تمامی منابع حاصل از اجرای این بند باید برای اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان در اختیار معاونت علمی قرار گیرد و بخشی از آن نیز برای افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی اختصاص یابد. با این حال، مقایسه میزان منابع تحقق یافته با اعتبارات تخصیص یافته نشان می‌دهد که در عمل تمامی منابع وصول شده به این ردیف هزینه‌ای منتقل نشده و تنها بخشی از آن در قالب اعتبارات مربوط به اجرای این قانون

تخصیص یافته است. بر اساس گزارش تفریح بودجه سال ۱۴۰۳، منابع حاصل از اجرای بند «ژ» تبصره (۶) در قالب ردیف هزینه‌ای ۴۲-۵۳۰۰۰۰ برای اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان در اختیار معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان قرار گرفته است. با این حال، از ۲۸۰,۱۹۵ هزار میلیارد ریال منابع تحقق‌یافته از سه ردیف درآمدی مرتبط با این بند، حدود ۶۱,۹۱۷ هزار میلیارد ریال در قالب اعتبارات این ردیف به دستگاه‌های اجرایی تخصیص داده شد و از این مقدار حدود ۵۷,۸۸۴ هزار میلیارد ریال به مصرف رسید. بنابراین تنها ۲۲ درصد از منابع تحقق‌یافته در چارچوب ردیف هزینه‌ای پیش‌بینی شده در قانون بودجه تخصیص و هزینه شده است. بر این اساس از آنجا که منابع محقق شده این بند از بودجه به طور کامل به ردیف هزینه‌ای پیش‌بینی شده برای اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان منتقل نشده‌اند، عملاً در چارچوب منابع عمومی بودجه باقی مانده است.

بنابراین تخصیص و هزینه‌کرد نیز تفریح ۱۴۰۳ مانند ۱۴۰۲ بر عدم انطباق کامل با مفاد حکم تصریح دارد. گزارش می‌گوید سازمان برنامه و بودجه منابع حاصل از این بند را به صورت کامل اختصاص نداده و تخصیص‌های صادرشده برای ردیف هزینه‌ای مربوطه به صورت ماهانه نبوده که مبین عدم رعایت مفاد حکم است.

تفریح بودجه ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که کارکرد هدفمندی در سیاست عوارض صادراتی یعنی پیوند دادن یک منبع درآمدی جدید به مأموریت‌های مشخصی مانند تقویت اقتصاد دانش‌بنیان، توسعه فناوری و تعمیق زنجیره ارزش، در عمل به یک سازوکار پایدار و قابل پایش تبدیل نشده است. صورت‌بندی رسمی این سیاست بر یک منطق سیاستی روشن استوار بود. اخذ عوارض از صادرات اقلام خام و نیمه‌خام و تخصیص منابع آن به حوزه‌هایی که قرار است ظرفیت تولیدی و فناوریانه کشور را ارتقا دهند. اما آنچه در گزارش‌های تفریح ثبت شده، نشان می‌دهد حتی در شرایطی که وصولی بالا بوده، سازوکار تخصیص هدفمند و تحقق مقصود قانون‌گذار با اختلال جدی مواجه شده است. در چنین وضعیتی، سیاست عملاً از یک ابزار مالی مأموریت‌محور به یک ابزار درآمدی با قابلیت جذب در سازوکارهای عمومی بودجه نزدیک می‌شود.

نمودار ۶-۴) میزان تخصیص منابع حاصل از عوارض صادراتی به قانون جهش دانش بنیان در سال ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳



منبع: گزارش تفریغ بودجه سال ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳

دلالت عملکرد دولت در اخذ عوارض صادراتی طی سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ آن است که این سیاست در عمل با یک پارادوکس مواجه شده است. از یک سو به‌عنوان سیاستی که مشروعیت خود را از اهداف توسعه‌ای (دانش‌بنیان، فناوری، زنجیره ارزش) می‌گیرد معرفی می‌شود، اما از سوی دیگر، شواهد نشان می‌دهد که سازوکارهای اجرایی و بودجه‌ای، امکان تحقق پایدار همان هدفمندی را فراهم نکرده‌اند. به بیان دقیق‌تر، وقتی گزارش تفریغ از عدم تحقق اهداف قانون‌گذار در هزینه‌کرد و عدم رعایت مفاد تخصیص سخن می‌گوید، ادعای مصرف منابع برای اقتصاد دانش‌بنیان و توسعه زنجیره ارزش به سطح یک روایت سیاستی غیرقابل اتکا تنزل پیدا می‌کند.

3-6- جمع بندی

ارزیابی سیاست عوارض صادراتی در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ از دو منظر شرایط ساختاری بازار جهانی و امکان تحقق پایدار درآمد صادراتی و نحوه اجرای بودجه‌ای این سیاست در نظام مالی دولت قابل تحلیل است. بررسی این دو سطح نشان می‌دهد که این سیاست در تحقق هدف اعلامی خود یعنی تبدیل شدن به یک ابزار تأمین مالی پایدار و مأموریت‌محور با محدودیت‌های جدی مواجه بوده است.

از منظر ساختار بازار جهانی، تحلیل جایگاه ایران در تجارت بین‌المللی اقلام مشمول عوارض نشان می‌دهد که شرط بنیادی موفقیت این سیاست یعنی برخورداری از قدرت بازار در مورد ایران برقرار نیست. سهم ایران در بسیاری از کدهای چهاررقمی زنجیره فولاد در تجارت جهانی بسیار محدود است؛ به‌گونه‌ای که در سال ۲۰۲۴ سهم ایران در سنگ‌آهن و کنسانتره حدود ۰,۷۳ درصد، در چدن خام ۰,۰۷ درصد، در فروآلیاژها ۰,۳۱ درصد، در آهن اسفنجی ۱,۶۵ درصد، در شمش فولاد ۱,۳۴ درصد و در محصولات نیمه‌تمام حدود ۱,۲۵ درصد بوده است. در بسیاری از محصولات پایین‌دست نیز این سهم حتی به ۰,۱۰ درصد یا کمتر می‌رسد. چنین ارقامی در ادبیات اقتصاد بین‌الملل به معنای رفتار قیمت‌پذیر در بازار جهانی است؛ یعنی افزایش عوارض صادراتی به‌جای آنکه به مصرف‌کنندگان خارجی منتقل شود،

عمدتاً از طریق کاهش حاشیه سود صادرکنندگان یا کاهش حجم صادرات جذب می‌شود. در نتیجه پایه مالیاتی این سیاست، یعنی ارزش صادرات، به شدت نسبت به تغییرات نرخ عوارض و شرایط بازار جهانی حساس خواهد بود و نمی‌تواند یک پایه درآمدی باثبات برای دولت ایجاد کند.

این وضعیت پیامدهای مهمی برای اقتصاد ایران به همراه دارد. نخست آنکه درآمد حاصل از عوارض صادراتی ماهیتی نوسانی و وابسته به شرایط بازار جهانی پیدا می‌کند و نمی‌تواند نقش یک منبع پایدار در ساختار بودجه ایفا کند. دوم آنکه افزایش هزینه صادرات در بازاری که ایران قیمت‌پذیر است، می‌تواند به کاهش رقابت‌پذیری و از دست رفتن بخشی از بازارهای صادراتی منجر شود. سوم آنکه کاهش سودآوری صادرات یا افزایش ناطمینانی سیاستی ممکن است انگیزه سرمایه‌گذاری در بخش معدن و صنایع معدنی را تضعیف کند؛ بخشی که ماهیتی سرمایه‌بر دارد و کاهش سرمایه‌گذاری در آن می‌تواند ظرفیت تولید و صادرات آینده را محدود کند. علاوه بر این، در صورت کاهش قیمت داخلی نهاده‌ها در اثر محدودیت صادرات، ممکن است برخی فعالیت‌های پایین‌دستی با بهره‌وری پایین به‌طور مصنوعی سودآور شوند که نتیجه آن اعوجاج در تخصیص منابع و کاهش کارایی اقتصادی خواهد بود.

در کنار این محدودیت‌های ساختاری، بررسی عملکرد بودجه‌ای این سیاست نیز نشان می‌دهد که حتی در کوتاه‌مدت نیز اجرای آن با چالش‌های قابل توجهی در حوزه حکمرانی مالی همراه بوده است. در سال ۱۴۰۲ مجموع درآمد پیش‌بینی شده از سه ردیف مرتبط با این سیاست ۱۵۱ هزار میلیارد ریال بود، در حالی که عملکرد واقعی به ۲۴۸,۳۹۵ هزار میلیارد ریال رسید که معادل ۱۶۴ درصد تحقق نسبت به پیش‌بینی قانون بودجه است. با وجود این تحقق درآمدی بالا، در بخش هزینه‌کرد انطباق کامل با مفاد حکم قانونی مشاهده نمی‌شود. در حالی که منابع حاصل از این بند باید برای اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان تخصیص می‌یافت، از مجموع بیش از ۲۴۸ هزار میلیارد ریال درآمد تحقق‌یافته تنها حدود ۳۸,۷۴۱ هزار میلیارد ریال به معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری تخصیص یافته است؛ به عبارت دیگر بیش از ۸۳ درصد منابع در عمل در چارچوب منابع عمومی بودجه باقی مانده و الزاماً در همان محل هدف‌گذاری شده هزینه نشده است.

در سال ۱۴۰۳ نیز ساختار ردیف‌های درآمدی این سیاست تغییر ماهوی نسبت به سال قبل نداشت و همان سه ردیف اصلی حفظ شد. با این حال چند مسئله اجرایی مهم در گزارش تفریغ بودجه برجسته شده است. نخست آنکه بخشی از سال در وضعیت گذار مقرراتی سپری شده و اجرای حکم با اتکا به فهرست سال قبل ادامه یافته است. دوم آنکه در قانون بودجه ۱۴۰۳ برخلاف سال قبل، برای این ردیف‌ها برآورد واقعی درآمد درج نشده و تنها ارقام اسمی و نمادین در جدول بودجه ثبت شده است. سوم آنکه در فرآیند اجرای بودجه اختلال در طبقه‌بندی و واریز منابع رخ داده و منابع مربوط به دو ردیف درآمدی با یکدیگر جابه‌جا ثبت شده‌اند.

از منظر عملکرد درآمدی نیز مجموع منابع وصول شده از سه ردیف مرتبط در سال ۱۴۰۳ به ۲۸۰,۱۹۵ هزار میلیارد ریال رسیده که نسبت به سال ۱۴۰۲ حدود ۱۲,۸ درصد رشد داشته است. در ساختار این درآمدها، بیشترین سهم مربوط به عوارض صادراتی با حدود ۲۰۲,۸۰۸ هزار میلیارد ریال است و پس از آن حقوق گمرکی ماشین‌آلات با ۷۱,۶۵۸ هزار میلیارد ریال و مالیات عملکرد صادرکنندگان مواد خام با ۵,۷۲۷ هزار میلیارد ریال قرار دارد. با وجود این، در بخش

هزینه کرد نیز مشابه سال قبل انطباق کامل با حکم قانونی مشاهده نمی‌شود. از مجموع ۲۸۰ هزار میلیارد ریال منابع تحقق‌یافته، تنها حدود ۶۱،۹۱۷ هزار میلیارد ریال به ردیف هزینه‌ای اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان تخصیص یافته و در نهایت حدود ۵۷،۸۸۴ هزار میلیارد ریال هزینه شده است. بنابراین تنها حدود ۲۲ درصد از منابع تحقق‌یافته در همان محل هدف‌گذاری شده در قانون بودجه مصرف شده است.

نتایج این فصل نشان می‌دهد که سیاست عوارض صادراتی در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ با یک پارادوکس سیاستی مواجه بوده است. از یک سو این سیاست با اهداف توسعه‌ای مانند تقویت اقتصاد دانش‌بنیان و توسعه زنجیره ارزش توجیه شده است، اما از سوی دیگر، هم به دلیل محدودیت‌های ساختاری بازار جهانی و هم به دلیل ضعف در سازوکارهای اجرایی و تخصیصی بودجه، نتوانسته به یک ابزار تأمین مالی پایدار و مأموریت‌محور تبدیل شود. در عمل، بخش قابل توجهی از منابع حاصل از این سیاست به جای آنکه در محل تعیین‌شده هزینه شود، در چارچوب منابع عمومی بودجه جذب شده است. در نتیجه، کارکرد واقعی این سیاست بیش از آنکه تقویت‌کننده اهداف توسعه‌ای باشد، به ایجاد یک جریان درآمدی عمومی با انضباط تخصیصی ضعیف‌تر نزدیک شده است؛ وضعیتی که می‌تواند در بلندمدت هم کارایی سیاست صنعتی و هم پایداری مالی آن را با چالش مواجه کند.

۷- نتیجه‌گیری و پیشنهاد اتاق ایران برای اصلاح فهرست عوارض صادراتی

سیاست مالیات بر درآمد صادرات و عوارض صادراتی مواد خام و نیمه‌خام در بخش معدن و صنایع معدنی ایران، اگرچه با اهدافی همچون جلوگیری از خام‌فروشی، توسعه زنجیره ارزش و تأمین مالی اقتصاد دانش‌بنیان طراحی شده است، اما بررسی مبانی نظری، ساختار واقعی زنجیره‌های تولیدی، جایگاه ایران در بازارهای جهانی و عملکرد بودجه‌ای این سیاست در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که میان اهداف اعلامی و نتایج عملی آن شکاف معناداری وجود دارد. نتایج بدست آمده در این گزارش نشان می‌دهد که این سیاست در وضعیت کنونی نه تنها به تحقق پایدار اهداف توسعه‌ای مورد نظر منجر نشده، بلکه در برخی موارد با ایجاد اعوجاج در سازوکارهای بازار، تضعیف رقابت‌پذیری صادراتی و کاهش کیفیت حکمرانی مالی همراه بوده است.

نخستین نتیجه کلیدی به چارچوب حقوقی و نهادی سیاست بازمی‌گردد. بررسی سیر تحول قوانین نشان می‌دهد که تا پیش از ورود احکام بودجه‌ای سال‌های اخیر، چارچوب قانونی صادرات مواد خام و کالاهای پایه در ایران بر تفکیک نسبتاً روشنی میان ابزارهای مالیاتی و ابزارهای تنظیم‌گری صادراتی استوار بود. در این چارچوب، ماده ۱۴۱ قانون مالیات‌های مستقیم صادرات را از مالیات معاف می‌کرد تا رقابت‌پذیری بین‌المللی بنگاه‌ها حفظ شود و ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید امکان وضع عوارض صادراتی را تنها در شرایط خاص و با هدف تنظیم بازار داخلی فراهم می‌کرد. با این حال، از سال ۱۴۰۰ به بعد احکام بودجه‌ای به تدریج این تفکیک نهادی را تضعیف کرده و ابزارهای مالیاتی و عوارض صادراتی را به‌طور هم‌زمان بر یک قلمرو کالایی اعمال کرده‌اند. نتیجه این تحول آن بوده که سیاستی که در اصل باید کارکرد تنظیمی و صنعتی داشته باشد، به تدریج در ساختار بودجه دولت به یک پایه درآمدی تبدیل شده است.

دومین نتیجه مهم گزارش به مبانی نظری سیاست محدودکننده صادرات مربوط می‌شود. در ادبیات اقتصاد بین‌الملل، موفقیت چنین سیاست‌هایی به مجموعه‌ای از شرایط ساختاری وابسته است. مهم‌ترین این شرایط بر خورداری

از قدرت بازار در تجارت جهانی، کشش پایین تقاضای خارجی، وجود ظرفیت جذب داخلی برای مواد اولیه و هم‌زمانی سیاست صادراتی با توسعه زیرساخت‌های صنعتی و فناورانه است. تجربه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد کشورهای که توانسته‌اند از محدودیت صادراتی برای توسعه صنایع پایین‌دستی استفاده کنند، معمولاً از سهم قابل توجهی در بازار جهانی برخوردار بوده‌اند یا سیاست‌های صادراتی خود را در چارچوب یک راهبرد صنعتی جامع اجرا کرده‌اند. در مقابل، در اقتصادهایی که چنین شرایطی وجود نداشته است، محدودیت صادراتی اغلب به کاهش صادرات رسمی، تغییر مسیر تجارت یا کاهش سرمایه‌گذاری منجر شده است.

یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که در بسیاری از زنجیره‌های معدنی ایران، از جمله زنجیره فولاد، شرایط لازم برای تحقق این اهداف فراهم نیست. بررسی ساختار تولید و صادرات نشان می‌دهد که توسعه ظرفیت در حلقه‌های مختلف زنجیره به صورت متوازن انجام نشده است. در برخی موارد ظرفیت تولید در حلقه‌های بالادستی و میانی رشد قابل توجهی داشته، در حالی که ظرفیت جذب در صنایع پایین‌دستی با همان سرعت توسعه نیافته است. در چنین شرایطی صادرات محصولات میانی نه لزوماً نشانه خام‌فروشی، بلکه پیامد عدم تعادل در ساختار سرمایه‌گذاری صنعتی است. بنابراین اعمال عوارض صادراتی به تنهایی نمی‌تواند به تکمیل زنجیره ارزش منجر شود و در بسیاری از موارد تنها به افزایش هزینه صادرات و کاهش سودآوری بنگاه‌ها می‌انجامد.

از منظر تجارت بین‌الملل نیز بررسی جایگاه ایران در بازارهای جهانی نشان می‌دهد که کشور در اغلب کالاهای معدنی و فلزی مشمول عوارض صادراتی سهم محدودی در عرضه جهانی دارد. به عنوان نمونه، سهم ایران در تجارت جهانی سنگ آهن و کنسانتره حدود ۰٫۷۳ درصد، در چدن خام حدود ۰٫۰۷ درصد، در فروآلیاژها حدود ۰٫۳۱ درصد، در آهن اسفنجی حدود ۱٫۶۵ درصد، در شمش فولاد حدود ۱٫۳۴ درصد و در محصولات نیمه‌تمام حدود ۱٫۲۵ درصد است. در بسیاری از محصولات پایین‌دستی این سهم حتی کمتر از ۰٫۱ درصد است. چنین ارقامی در ادبیات اقتصادی به معنای رفتار قیمت‌پذیر در بازار جهانی است. در این وضعیت افزایش عوارض صادراتی به جای آنکه به مصرف‌کنندگان خارجی منتقل شود، عمدتاً از طریق کاهش قیمت دریافتی صادرکنندگان یا کاهش حجم صادرات جذب می‌شود. بنابراین پایه مالیاتی این سیاست، یعنی ارزش صادرات، نسبت به تغییرات نرخ عوارض و شرایط بازار جهانی حساس بوده و نمی‌تواند یک منبع درآمدی باثبات برای دولت ایجاد کند.

بررسی عملکرد بودجه‌ای سیاست در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ نیز این نتیجه را تقویت می‌کند. در سال ۱۴۰۲ مجموع درآمد پیش‌بینی شده از سه ردیف مرتبط با این سیاست ۱۵۱ هزار میلیارد ریال بود، در حالی که عملکرد واقعی به ۲۴۸٫۳۹۵ هزار میلیارد ریال رسید که معادل ۱۶۴ درصد تحقق نسبت به پیش‌بینی قانون بودجه است. با این حال، از این میزان تنها ۳۸٫۷۴۱ هزار میلیارد ریال به ردیف هزینه‌ای اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان تخصیص یافت. به بیان دیگر بیش از ۸۳ درصد منابع تحقق‌یافته در قالب منابع عمومی بودجه باقی مانده و الزاماً در محل هدف تعیین شده مصرف نشده است. در سال ۱۴۰۳ نیز مجموع درآمد حاصل از این سیاست به ۲۸۰٫۱۹۵ هزار میلیارد ریال رسید که نسبت به سال قبل رشد ۱۲٫۸ درصدی را نشان می‌دهد. با وجود این، تنها حدود ۶۱٫۹۱۷ هزار میلیارد ریال از این منابع به ردیف هزینه‌ای اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان تخصیص یافته و در نهایت حدود ۵۷٫۸۸۴ هزار میلیارد ریال هزینه شده است؛ یعنی حدود ۲۲ درصد از منابع تحقق‌یافته در محل تعیین شده در قانون مصرف شده است.

این شواهد نشان می‌دهد که سیاست عوارض صادراتی در ایران با یک پارادوکس ساختاری مواجه است. از یک سو این سیاست با اهداف توسعه‌ای همچون تقویت اقتصاد دانش‌بنیان و توسعه زنجیره ارزش توجیه می‌شود، اما از سوی دیگر در عمل به یک منبع درآمدی تبدیل شده که بخش عمده آن در چارچوب منابع عمومی بودجه جذب می‌شود و پیوند مستقیمی با اهداف صنعتی مورد نظر ندارد. در نتیجه کارکرد واقعی این سیاست بیش از آنکه تقویت‌کننده راهبرد صنعتی کشور باشد، به ایجاد یک جریان درآمدی عمومی برای بودجه دولت نزدیک شده است.

نتایج این گزارش نشان می‌دهد که سیاست مالیات و عوارض صادراتی مواد خام و نیمه‌خام در بخش معدن و صنایع معدنی ایران با سه عدم‌انطباق اساسی مواجه است. نخست عدم انطباق میان طراحی سیاست و ساختار واقعی بازارهای جهانی که در آن ایران فاقد قدرت بازار معنادار است؛ دوم عدم انطباق میان هدف اعلامی توسعه زنجیره ارزش و واقعیت‌های ساختاری زنجیره‌های تولیدی که با عدم تعادل سرمایه‌گذاری مواجه‌اند؛ و سوم عدم انطباق میان احکام قانونی و نحوه اجرای بودجه‌ای آن‌ها که باعث شده بخش قابل توجهی از منابع حاصل از این سیاست در محل تعیین‌شده هزینه نشود.

بر این اساس، اصلاح این سیاست مستلزم بازنگری در رویکرد فعلی و حرکت به سمت چارچوبی است که در آن ابزارهای مالیاتی و ابزارهای تنظیم‌گری صادراتی از یکدیگر تفکیک شوند، تعریف دقیق و اقتصادی از مواد خام و محصولات میانی ارائه شود، اعمال عوارض صادراتی به وجود ظرفیت واقعی جذب داخلی مشروط گردد و پیوند میان منابع حاصل از این سیاست و اهداف توسعه‌ای به صورت شفاف و قابل پایش طراحی شود. تنها در چنین شرایطی می‌توان انتظار داشت که سیاست‌های صادراتی در بخش معدن و صنایع معدنی به جای ایجاد اختلال در بازار، به ابزاری مؤثر برای توسعه صنعتی، افزایش بهره‌وری و تقویت ظرفیت‌های تولیدی اقتصاد ایران تبدیل شوند.

بنابراین تداوم سیاست عوارض صادراتی در شکل کنونی، نه تنها کمکی به تحقق هدف عبور از خام‌فروشی نمی‌کند، بلکه با افزایش نااطمینانی مقرراتی، تضعیف رقابت‌پذیری صادرات و فرسایش حکمرانی اقتصادی در بخش معدن و صنایع معدنی همراه است. اصلاح این مسیر مستلزم بازگشت از رویکرد فهرست‌محور و درآمدی به تنظیم‌گری هوشمند، معیارمحور و منطبق با واقعیت‌های زنجیره ارزش، تعریف دقیق مفاهیم، تفکیک شفاف ابزارهای مالیاتی و عوارضی، احترام به حقوق مکتسبه سرمایه‌گذاران و پیوند سیاست‌های صادراتی با توسعه هم‌زمان زیرساخت‌های انرژی، فناوری و بازار داخلی است. بدون این اصلاحات، سیاست عوارض صادراتی به عاملی برای تداوم بی‌ثباتی و تضعیف یکی از راهبردی‌ترین بخش‌های اقتصاد ایران بدل خواهد شد.

بر این اساس چارچوب اصلاح سیاست عوارض صادراتی به صورت زیر پیشنهاد می‌شود:

1-7- گذار از فهرست‌محوری به معیارمحوری

یکی از بنیادی‌ترین ضعف‌های سیاست عوارض صادراتی طی چند سال گذشته، غلبه کامل رویکرد فهرست‌محور بر طراحی و اجرای این ابزار است؛ رویکردی که در آن صرف قرار گرفتن یک کد تعرفه در فهرست مصوب، بدون احراز هیچ معیار اقتصادی مشخص، مبنای تحمیل بار مالی بر صادرات قرار می‌گیرد. این شیوه، سیاست عوارض صادراتی را

از یک ابزار تنظیم‌گر هدفمند به یک قاعده ایستا و غیرتحلیلی تقلیل داده و عملاً امکان تمایزگذاری میان کالاهای متفاوت از حیث نقش در زنجیره ارزش، سطح ارزش افزوده و آثار توسعه‌ای را از بین برده است.

عوارض صادراتی تنها در صورتی قابل دفاع تلقی می‌شود که از یکسو وجود شکست بازار یا عدم توازن در زنجیره ارزش به‌گونه‌ای که بدون مداخله سیاست‌گذار، تخصیص بهینه منابع به سمت فرآوری و ارزش افزوده بالاتر رخ ندهد و از سوی دیگر، قابلیت اقتصادی و فنی فرآوری داخلی در افق قابل پیش‌بینی، به‌نحوی که محدودسازی صادرات بتواند به توسعه واقعی پایین‌دست منجر شود. در چنین چارچوبی، ابزار عوارض صادراتی ذاتاً معیارمحور است. معیارهایی نظیر «سطح ارزش افزوده»، «پس‌چیدگی محصول»، «امکان جذب داخلی»، «پیوند پسین و پیشین در زنجیره ارزش» و «اثر بر رقابت‌پذیری بین‌المللی» مبنای تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند. در مقابل، رویکرد فهرست‌محور زمانی شکل می‌گیرد که سیاست‌گذار به‌جای تحلیل اقتصادی، به طبقه‌بندی اداری کالاها بسنده کند. نتیجه چنین رویکردی، حذف منطق هزینه-فایده از فرآیند تصمیم‌سازی و تبدیل سیاست صنعتی به قاعده‌ای غیرمنعطف است.

نتایج این گزارش نشان می‌دهد که رویکرد فهرست‌محور نه‌تنها به تحقق اهداف سیاست عوارض صادراتی منجر نشده، بلکه خود به منبع ناکارایی و ناطمینانی بدل شده است. بررسی داده‌های صادراتی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ حاکی از چند واقعیت کلیدی است:

- گسترش شدید فهرست مشمولان (از حدود ۱۴۰ کد تعرفه به بیش از ۸۰۰ کد)، بدون تناسب با واقعیت صادرات؛
- تمرکز بسیار بالای ارزش صادرات در کمتر از ۳۰ کد تعرفه، در حالی که بخش بزرگی از فهرست یا فاقد صادرات بوده یا سهمی ناچیز داشته است؛
- تحمیل بار اصلی عوارض و مالیات بر چند زنجیره سرمایه‌بر و پیشران بدون تفکیک میان محصولات واقعاً خام و محصولات دارای فرآوری؛
- فقدان رابطه معنادار میان قرار گرفتن در فهرست عوارض و کاهش پایدار صادرات یا افزایش فرآوری داخلی.

این شواهد نشان می‌دهد که فهرست‌محوری، سیاست را از هدف اصلی خود جدا کرده است. به‌جای آن‌که عوارض صادراتی به‌صورت گزینشی و هدفمند بر گلوگاه‌های واقعی خام‌فروشی اعمال شود، به قاعده‌ای فراگیر بدل شده که عمدتاً هزینه عدم‌تحقق اهداف توسعه‌ای را بر دوش تعداد محدودی بنگاه صادرات‌محور می‌گذارد. این رویکرد سه آسیب عمده به همراه داشته است.

- تضعیف پیش‌بینی‌پذیری سیاستی: فعال اقتصادی نمی‌داند مبنای قرار گرفتن یا خارج شدن کالا از فهرست چیست و این عدم قطعیت، هزینه سرمایه‌گذاری را افزایش می‌دهد؛
- چسبندگی سیاستی و مقاومت در برابر اصلاح: هرچه فهرست گسترده‌تر می‌شود، اصلاح آن پرهزینه‌تر و سیاسی‌تر می‌گردد؛
- غلبه منطق درآمدی بر منطق توسعه‌ای: فهرست‌محوری امکان اتصال مستقیم عوارض به منابع بودجه‌ای را فراهم کرده و سیاست را از ابزار تنظیم‌گری به ابزار تأمین مالی سوق داده است.

گذار به معیارمحوری به معنای بازگرداندن عقلانیت اقتصادی به سیاست عوارض صادراتی است. در این رویکرد، شمول یا عدم شمول هر کالا باید نتیجه پاسخ به چند پرسش روشن باشد:

- آیا صادرات این کالا به‌طور معنادار مانع توسعه پایین‌دست داخلی شده است؟
- آیا ظرفیت داخلی جذب و فرآوری آن از نظر اقتصادی وجود دارد؟
- آیا اعمال عوارض، مسیر اقتصاد را به سمت محصولی با پیچیدگی بالاتر و امکان‌پذیر در فضای محصول هدایت می‌کند؟

تنها در صورت پاسخ مثبت مستدل به این پرسش‌ها، مداخله سیاستی توجیه‌پذیر خواهد بود. چنین رویکردی، عوارض صادراتی را از یک ابزار فراگیر و پرهزینه، به اهرم کارآمد تبدیل می‌کند؛ اهرمی که بتواند هم‌زمان با حفظ رقابت‌پذیری صادرات، توسعه زنجیره ارزش را پشتیبانی کند.

7-2- تفکیک میان «مواد خام»، «محصولات میانی» و «کالاهای با ارزش افزوده پایین»

یکی از خطاهای بنیادین سیاست عوارض صادراتی در سال‌های اخیر، ورود و تثبیت مفهوم مبهم «نیمه‌خام» در ادبیات تقنینی و اجرایی است. این اصطلاح واجد تعریفی نظری و عملیاتی نیست که بتواند مبنای تصمیم‌سازی دقیق قرار گیرد. نتیجه استفاده از این مفهوم، شکل‌گیری یک طبقه‌بندی غیرشفاف و سلیقه‌ای بوده که عملاً به سیاست‌گذاری یکسان برای کالاهایی با ماهیت اقتصادی کاملاً متفاوت انجامیده است.

باید توجه داشت که تمایز میان کالاها بر اساس موقعیت ظاهری در زنجیره تولید تعیین نمی‌شود و سطح ارزش افزوده، شدت سرمایه و فناوری، پیوندهای پسین و پیشین و نقش آن‌ها در ارتقای پیچیدگی اقتصادی باید ملاک قرار گیرد. از این منظر، اصطلاح «نیمه‌خام» فاقد معناست؛ زیرا ارزش افزوده یک کالا تابع جایگاه اسمی آن در زنجیره نیست؛ کالاهای میانی می‌توانند در بسیاری موارد، سهم بالاتری از ارزش افزوده، اشتغال و سرمایه‌گذاری نسبت به برخی کالاهای نهایی داشته باشند و صرف قرار گرفتن یک محصول در میانه زنجیره، به‌هیچ‌وجه به‌معنای خام‌فروشی یا اتلاف مزیت‌های توسعه‌ای نیست.

در واقع، مفهوم «نیمه‌خام» یک دسته‌بندی غیرتحلیلی است که جایگزین مفاهیم دقیق‌تری مانند «کالای با ارزش افزوده پایین» شده است؛ مفهومی که پیش‌تر در ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید به‌کار رفته و از منظر اقتصادی قابل سنجش و ارزیابی است.

نتایج این گزارش نشان می‌دهد که استفاده از مفهوم نیمه‌خام، به‌طور سیستماتیک به گسترش دامنه شمول عوارض به محصولات میانی دارای فرآوری واقعی انجامیده است. به‌ویژه در زنجیره‌های معدنی و فلزی، محصولات نظیر کنسانتره و گندله در زنجیره سنگ‌آهن، شمش و بیلت در زنجیره فولاد و کاتد مس در زنجیره مس در حالی مشمول عوارض صادراتی شده‌اند که تولید آن‌ها مستلزم سرمایه‌گذاری صنعتی، فناوری فرآوری و زیرساخت لجستیکی است. داده‌های صادراتی نشان می‌دهد این محصولات بخش قابل‌توجهی از ارزش‌آوری کشور را تأمین می‌کنند و هم‌زمان، ظرفیت جذب داخلی آن‌ها در بسیاری موارد محدود یا غیراقتصادی است.

بنابراین قرار دادن این محصولات در ذیل عنوان نیمه‌خام، منجر به دو خطای سیاستی هم‌زمان شده است. نخست، تضعیف انگیزه سرمایه‌گذاری در حلقه‌های میانی که خود پیش‌شرط توسعه پایین‌دست هستند؛ و دوم، ایجاد این توهم سیاستی که با محدودسازی صادرات این محصولات، فرآوری داخلی به‌صورت خودکار محقق خواهد شد؛ سیاستی که شواهد سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ به‌طور صریح آن را رد می‌کند.

برای بازگرداندن عقلانیت اقتصادی به سیاست عوارض صادراتی لازم است تفکیک کالاها بر اساس سه دسته مفهومی شفاف و متمایز صورت گیرد:

- مواد خام: کالاهایی که بدون عبور از فرآیندهای معنادر صنعتی صادر می‌شوند و ارزش افزوده آن‌ها عمدتاً ناشی از استخراج اولیه است؛
- محصولات میانی: کالاهایی که مستلزم فرآوری صنعتی، سرمایه‌گذاری، انرژی و دانش فنی هستند و نقش واسطه‌ای در زنجیره ارزش ایفا می‌کنند؛
- کالاهای با ارزش افزوده پایین: کالاهایی که اگرچه ممکن است فرآوری شده باشند، اما از نظر اقتصادی و فناورانه، امکان ارتقا به محصولات پیچیده‌تر و رقابتی‌تر در داخل کشور وجود دارد.

این تفکیک، به‌جای تکیه بر برچسب‌های مبهم، امکان تصمیم‌گیری مبتنی بر واقعیت‌های تولید و بازار را فراهم می‌کند و اجازه می‌دهد سیاست‌گذار میان «خام‌فروشی واقعی» و «صادرات محصولات صنعتی میانی» تمایز قائل شود. نکته مهم برای سیاستگذار این است که تعاریف باید در قوانین دیده شود. به بیان دیگر، در نظر گرفتن تعاریف در آیین‌نامه قابلیت اجرایی ندارد و در فرآیندهای تصمیم‌گیری غالباً دستخوش تغییرات سلیقه‌ای می‌شود.

تفکیک روشن میان این سه دسته، چند دستاورد سیاستی به‌همراه دارد. جلوگیری از اعمال سیاست یکسان بر کالاهای ناهمگن از حیث نقش در توسعه صنعتی؛ تمرکز ابزار عوارض صادراتی بر مواردی که واقعاً مانع تکمیل زنجیره ارزش هستند؛ کاهش نااطمینانی و ریسک مقرراتی برای سرمایه‌گذاری در صنایع معدنی و فلزی و بازگرداندن سیاست عوارض به جایگاه خود به‌عنوان ابزار تنظیم‌گر.

بنابراین حذف مفهوم «نیمه‌خام» از ادبیات اجرایی و جایگزینی آن با یک طبقه‌بندی اقتصادی دقیق، شرط لازم برای اصلاح ساختاری سیاست عوارض صادراتی است. بدون این اصلاح مفهومی، هرگونه بازنگری در نرخ‌ها یا فهرست‌ها، صرفاً صورت‌مسئله را تغییر می‌دهد و قادر به رفع ناکارایی‌های بنیادی سیاست نخواهد بود.

7-3- مشروط‌سازی عوارض صادراتی به وجود ظرفیت جذب داخلی واقعی

یکی از خطاهای سیاست عوارض صادراتی در ایران، فرض ضمنی وجود ظرفیت جذب داخلی برای تمامی کالاهای مشمول است؛ فرضی که از یکسو با اصول سیاست صنعتی قابل دفاع نیست و از سوی دیگر، با شواهد تجربی بخش معدن و صنایع معدنی انطباق ندارد. در عمل، اعمال عوارض صادراتی بدون احراز ظرفیت واقعی صنایع پایین‌دستی، نه‌تنها به تکمیل زنجیره ارزش منجر نمی‌شود بلکه مستقیماً به کاهش صادرات، افت تولید و تضعیف سرمایه‌گذاری می‌انجامد.

مداخله دولت در صادرات زمانی موجه است که محدودسازی یک مسیر (صادرات) بتواند به صورت واقع‌بینانه به گشایش یک مسیر جایگزین (فرآوری داخلی) منجر شود. این پیوند، تنها در صورتی برقرار است که از یکسو ظرفیت بالفعل در صنایع پایین‌دستی برای جذب محصول بالادستی وجود داشته باشد و از سوی دیگر، توسعه اقتصادی و کم‌ریسک این ظرفیت در افق کوتاه‌مدت و میان مدت قابل دستیابی باشد. در غیاب این شرایط، عوارض صادراتی صرفاً یک شوک قیمتی منفی به تولیدکننده بالادست ایجاد می‌کند، بدون آن‌که مسیر مشخصی برای انتقال محصول به داخل اقتصاد فراهم باشد. در چنین وضعیتی، انتظار هدایت مواد به زنجیره داخلی یک خطای سیاستی است، زیرا سیاست‌گذار در حال مسدود کردن یک بازار موجود، بدون فراهم‌سازی بازار جایگزین است.

نتایج این گزارش نشان می‌دهد که در اغلب زنجیره‌های معدنی و فلزی، ظرفیت جذب داخلی به‌طور معناداری محدودتر از ظرفیت تولید و صادرات است. داده‌های صادراتی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ حاکی از آن است که علیرغم اعمال عوارض صادراتی، حجم صادرات بسیاری از محصولات میانی همچنان بالا باقی مانده است. از سوی دیگر، در مواردی که صادرات کاهش یافته، نشانه‌ای از جهش متناظر در سرمایه‌گذاری یا تولید پایین‌دستی مشاهده نمی‌شود. همچنین کاهش صادرات عمدتاً به انباشت موجودی، فشار بر نقدینگی بنگاه‌ها و افت تولید منجر شده و فرآوری داخلی افزایش پیدا نکرده است. این الگو نشان می‌دهد که سیاست عوارض، در غیاب ظرفیت جذب داخلی، فاقد مکانیسم انتقال است؛ یعنی نه رفتار تولیدکننده را به سمت فرآوری داخلی هدایت می‌کند و نه زیرساخت لازم برای چنین انتقالی را فراهم می‌سازد.

در این شرایط تحمیل عوارض صادراتی بدون احراز ظرفیت جذب داخلی، سه پیامد منفی به دنبال دارد:

- کاهش سودآوری حلقه‌های بالادست که مستقیماً انگیزه سرمایه‌گذاری و نوسازی فناوری را تضعیف می‌کند؛
- انتقال رکود در زنجیره؛ به‌گونه‌ای که فشار بر صادرات میانی، به کاهش استخراج، افت تولید و حتی تعطیلی واحدها در بالادست منجر می‌شود؛
- افزایش نااطمینانی، زیرا بنگاه‌ها با سیگنال سیاستی مواجه می‌شوند که بدون فراهم‌سازی پیش‌نیازها، مسیرهای درآمدی آن‌ها را محدود می‌کند.

در چنین شرایطی، سیاست عوارض از یک ابزار توسعه صنعتی به عامل تشدید چرخه‌های رکودی در صنایع سرمایه‌بر تبدیل می‌شود. بر این اساس، اعمال عوارض صادراتی باید به ارزیابی ظرفیت جذب داخلی مشروط شود. این ارزیابی باید ناظر بر واقعیت‌های اقتصادی باشد و نه اهداف آرمانی و حداقل شامل مؤلفه‌های زیر شود:

- ظرفیت بالفعل صنایع پایین‌دستی در مقایسه با عرضه بالادست؛
- توجیه اقتصادی فرآوری داخلی با لحاظ محدودیت‌های انرژی، سرمایه، فناوری و بازار؛
- افق زمانی لازم برای ایجاد یا توسعه ظرفیت جدید؛
- ریسک‌های مالی و زیرساختی مؤثر بر تصمیم سرمایه‌گذاری.

تنها در صورت احراز این مؤلفه‌ها، می‌توان استدلال کرد که اعمال عوارض قادر است نقش هدایت‌گر ایفا کند. در چارچوب پیشنهادی، اگر ارزیابی‌ها نشان دهد که ظرفیت جذب داخلی وجود ندارد یا توسعه آن فاقد توجیه اقتصادی است، عوارض صادراتی باید به صورت منتفی یا تعلیق شود. این قاعده، به‌ویژه برای صنایع معدنی که ماهیت سرمایه‌بر و صادرات‌محور دارند، اهمیت حیاتی دارد. تعلیق عوارض در چنین شرایطی، به معنای حمایت بی‌قیدوشرط از صادرات نیست بلکه به معنای پرهیز از مداخله ناکارآمد است؛ مداخله‌ای که بدون ایجاد ارزش افزوده داخلی، صرفاً هزینه‌های اقتصادی تحمیل می‌کند.

باید توجه داشت که حتی در مواردی که ظرفیت جذب داخلی بالقوه وجود دارد، عوارض صادراتی تنها زمانی می‌تواند مؤثر باشد که با سیاست‌های مکمل همراه شود. توسعه پایین‌دست بدون دسترسی پایدار به انرژی، تأمین مالی بلندمدت، زیرساخت حمل‌ونقل و ثبات مقرراتی ممکن نیست. بنابراین، سیاست عوارض باید به‌عنوان آخرین حلقه یک بسته سیاستی هماهنگ عمل کند.

4-7 تفکیک کارکرد تنظیم‌گری صنعتی از تأمین مالی بودجه‌ای

یکی از ریشه‌های ترین علل انحراف سیاست عوارض صادراتی از اهداف اعلامی خود، اختلاط میان کارکرد تنظیم‌گری صنعتی و کارکرد تأمین مالی بودجه‌ای است. از سال ۱۴۰۲ به بعد، عوارض صادراتی به تدریج از جایگاه یک ابزار مداخله‌گر محدود و مشروط در سیاست صنعتی خارج شده و در عمل به پایه‌ای برای تأمین مالی برنامه‌های هزینه‌ای دولت به‌ویژه در قالب جهش تولید دانش‌بنیان تبدیل شده است. این تغییر کارکرد، ماهیت سیاست را دگرگون کرده و منطبق اقتصادی آن را تضعیف نموده است.

این در حالی است که میان ابزارهای تنظیم‌گری و ابزارهای تأمین مالی تمایز وجود دارد. ابزار تنظیم‌گری صنعتی، ماهیتی هدفمند، مشروط، موقتی و قابل بازنگری دارد و به‌منظور اصلاح یک شکست مشخص در بازار یا زنجیره تولید به کار گرفته می‌شود. در مقابل، ابزار تأمین مالی بودجه‌ای باید پایدار، قابل پیش‌بینی و مستقل از نوسانات رفتاری بنگاه‌ها باشد. زمانی که یک ابزار تنظیم‌گر مانند عوارض صادراتی به منبع تأمین مالی برنامه‌های هزینه‌ای تبدیل می‌شود، یک تعارض شکل می‌گیرد. از یک‌سو، منطق تنظیم‌گری اقتضا می‌کند که در صورت عدم تحقق اهداف (تکمیل زنجیره ارزش، توسعه پایین‌دست)، سیاست مورد بازنگری، کاهش یا حتی لغو قرار گیرد؛ از سوی دیگر، منطق تأمین مالی ایجاب می‌کند که جریان درآمدی حفظ یا حتی تقویت شود تا اجرای برنامه‌های هزینه‌ای با کسری مواجه نشود. نتیجه این تعارض، چسبندگی سیاستی و مقاومت در برابر اصلاح است.

یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که از زمان اتصال منابع حاصل از عوارض صادراتی به سبدهای هزینه‌ای مشخص، چند تحول نامطلوب رخ داده است. گسترش دامنه شمول عوارض بدون تناسب با منطق زنجیره ارزش، به‌منظور تثبیت یا افزایش منابع درآمدی؛ تضعیف انگیزه بازنگری در فهرست مشمولان حتی در مواجهه با شواهد ناکارایی سیاست و تبدیل عوارض صادراتی به یک منبع درآمد ضمنی و ناپایدار که فشار آن بر تعداد محدودی از صنایع پیشران متمرکز شده است. به بیان دیگر، سیاستی که قرار بود ابزار اصلاح ساختار تولید باشد، در عمل به ابزاری برای جابجایی بار مالی

از بودجه عمومی به بخش صادرات محور بدل شده است. اختلاط تنظیم‌گری صنعتی با تأمین مالی بودجه‌ای، پیامدهای منفی متعددی برای حکمرانی اقتصادی به همراه دارد.

- انحراف هدف سیاست: تمرکز تصمیم‌گیر به جای کارایی صنعتی، به پایداری درآمدی معطوف می‌شود؛
- افزایش نااطمینانی سرمایه‌گذاری: فعالان اقتصادی سیاست را به‌عنوان ریسک دائمی درک می‌کنند؛
- تضعیف اعتبار سیاست صنعتی: ابزارهایی که ماهیت درآمدی پیدا می‌کنند، مشروعیت خود را به‌عنوان ابزار توسعه از دست می‌دهند.

در چنین شرایطی، حتی اگر عوارض صادراتی با ادبیات توسعه زنجیره ارزش توجیه شود، رفتار آن عملاً بودجه‌محور باقی می‌ماند. برای بازگرداندن منطق اقتصادی به سیاست عوارض صادراتی، تفکیک این دو کارکرد باید به‌طور صریح و غیرقابل تفسیر در طراحی سیاست لحاظ شود. نخست، عوارض صادراتی باید صرفاً به‌عنوان ابزار تنظیم‌گری صنعتی تعریف شود؛ ابزاری که اعمال آن مشروط، محدود و وابسته به تحقق اهداف مشخص توسعه‌ای است. دوم، محل مصرف منابع حاصل از عوارض باید به‌طور دقیق به همان زنجیره ارزش مربوطه محدود شود؛ به‌گونه‌ای که بنگاه‌های مشمول سیاست، پیوند میان هزینه تحمیل‌شده و منافع توسعه‌ای را به‌صورت شفاف مشاهده کنند. سوم، هرگونه استفاده بودجه‌ای عام از این منابع باید از سیاست عوارض تفکیک شود. در صورت نیاز به تأمین مالی برنامه‌های ملی (از جمله دانش‌بنیان)، این تأمین مالی باید از مسیرهای شفاف بودجه‌ای و مبتنی بر درآمدهای عمومی صورت گیرد.

بنابراین تفکیک کارکرد تنظیم‌گری صنعتی از تأمین مالی بودجه‌ای، شرط لازم برای اصلاح ساختاری سیاست عوارض صادراتی است. بدون این تفکیک، عوارض صادراتی ناگزیر به ابزاری درآمدمحور، مقاوم در برابر اصلاح و محل سرمایه‌گذاری تبدیل می‌شود. بازگرداندن این سیاست به جایگاه واقعی خود یعنی اهرم محدود، مشروط و توسعه‌محور، تنها در صورتی ممکن است که پیوند آن با منطق بودجه‌ای به‌طور قاطع و نهادی قطع شود.

5-7- بازنگری در تعمیم جغرافیایی عوارض صادراتی

یکی از آسیب‌های سیاست عوارض صادراتی، تعمیم یکسان و بدون تفکیک این سیاست به تمام نقاط جغرافیایی کشور، اعم از سرزمین اصلی، مناطق آزاد، مناطق ویژه اقتصادی و مناطق کمتر توسعه‌یافته است؛ رویکردی که از منظر سیاست صنعتی و اصول حقوقی سرمایه‌گذاری با اشکالات بنیادین مواجه است.

مشوق‌های مکانی ابزاری برای جبران نابرابری‌های ساختاری هزینه، زیرساخت و ریسک میان مناطق مختلف کشور هستند. مناطق آزاد و ویژه اقتصادی دقیقاً با همین منطق طراحی شده‌اند. کاهش هزینه مبادله، افزایش جذابیت سرمایه‌گذاری و ایجاد پیوند صادراتی پایدار در شرایطی که فعالیت اقتصادی در این مناطق با ریسک‌های بالاتر و مزیت‌های کمتر نسبت به مراکز اصلی اقتصاد همراه است. یکسان‌سازی عوارض صادراتی در همه نقاط کشور، این منطق اصلاحی را نادیده می‌گیرد و عملاً کارکرد جبرانی این مناطق را خنثی می‌سازد.

از منظر حقوق اقتصادی و امنیت سرمایه‌گذاری، تعمیم عوارض صادراتی به تمام نقاط کشور با اصل حقوق مکتسبه سرمایه‌گذاران در تعارض قرار دارد. بخش قابل توجهی از سرمایه‌گذاری‌های معدنی و صنایع معدنی، به‌ویژه در مناطق

آزاد، ویژه و محروم، بر مبنای چارچوب‌های حقوقی پیشین انجام شده‌اند که در آن‌ها صادرات با نرخ صفر مالیاتی یا با حداقل مداخلات تنظیم‌گری پیش‌بینی شده بود. تغییر ناگهانی و فراگیر قواعد صادرات، بدون دوره گذار و بدون تفکیک مکانی، به معنای تغییر قواعد بازی پس از انجام سرمایه‌گذاری است؛ وضعیتی که از منظر حقوقی، ریسک سیاستی را افزایش می‌دهد و از منظر اقتصادی، به تضعیف اعتماد سرمایه‌گذاران منجر می‌شود.

تعمیم جغرافیایی عوارض صادراتی بدون تفکیک مکانی نه با مبانی نظری سیاست صنعتی سازگار است، نه با اصول حقوقی حمایت از سرمایه‌گذاری و نه با شواهد تجربی حاصل از عملکرد واقعی سیاست. اصلاح این وضعیت مستلزم بازگشت به رویکردی است که در آن، سیاست عوارض صادراتی به صورت منطقه‌محور، مشروط و مبتنی بر واقعیت‌های تولید و بازار داخلی طراحی شود و حقوق مکتسبه سرمایه‌گذاران در مناطق آزاد، ویژه و محروم به‌عنوان یک مؤلفه کلیدی حکمرانی اقتصادی مورد احترام قرار گیرد.

6-7- افزایش شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری مقررات

یکی از ضعف‌های سیاست عوارض صادراتی و مالیات بر درآمد صادرات مواد خام و نیمه‌خام معدنی در سال‌های اخیر، کاهش شفافیت مقرراتی و فرسایش پیش‌بینی‌پذیری سیاست‌ها است؛ وضعی که عاملی تعیین‌کننده در ناکارآمدی سیاست محسوب می‌شود. از منظر حکمرانی اقتصادی، پیش‌بینی‌پذیری قواعد یکی از ارکان اصلی تصمیم‌گیری سرمایه‌گذاری و تجارت است. در بخش‌هایی مانند معدن و صنایع معدنی که ماهیتی سرمایه‌بر، بلندمدت و صادرات‌محور دارند، ثبات و شفافیت مقررات نقشی هم‌سنگ با متغیرهایی چون قیمت انرژی یا دسترسی به بازارهای جهانی ایفا می‌کند. در این شرایط حتی مداخلات تنظیمی با اهداف درست، در صورت ابهام، تأخیر یا عدم قطعیت در اجرا، می‌تواند اثراتی به مراتب مخرب‌تر از سیاست‌های غلط اما شفاف داشته باشند. در چنین شرایطی، بنگاه‌ها به جای پیشینه‌سازی سود، در پی کاهش مواجهه با ریسک سیاستی رفتار می‌کنند؛ رفتاری که در نهایت به کاهش سرمایه‌گذاری، کوتاه‌شدن افق برنامه‌ریزی و تضعیف رقابت‌پذیری منجر می‌شود.

سیاست عوارض صادراتی در عمل از الگوی مقررات‌گذاری شفاف و قاعده‌مند فاصله گرفته و به مجموعه‌ای از تصمیم‌های فهرست‌محور، متغیر و بعضاً با تأخیر تبدیل شده است. در برخی سال‌ها، فهرست رسمی کالاهای مشمول یا نرخ‌های قطعی عوارض تا ماه‌های پایانی سال ابلاغ نشده، اما هم‌زمان عوارض به صورت علی‌الحساب از صادرکنندگان دریافت شده است. این رویه، بار تصمیم‌گیری و ریسک مقرراتی را از دولت به بنگاه منتقل می‌سازد. نتیجه چنین وضعیتی، افزایش هزینه مبادله، اختلال در قراردادهای صادراتی و کاهش توان بنگاه‌ها برای تعهدات بلندمدت در بازارهای خارجی است.

از منظر حقوق عمومی و اصول قانون‌گذاری، شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری از الزامات حاکمیت قانون محسوب می‌شوند. ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر به صراحت بر ضرورت اعلام عمومی، تعیین دقیق دامنه شمول، رعایت فاصله زمانی میان تصویب و اجرا و موقتی‌بودن عوارض صادراتی تأکید دارد. با این حال، در سال‌های اخیر، این قیود به تدریج تضعیف شده و جای خود را به سازوکارهایی داده‌اند که استمرار خودکار مقررات سال قبل را حتی در

صورت عدم تصمیم‌گیری فعال دولت، مجاز می‌دانند. چنین رویکردی، از منظر حقوقی، به معنای تبدیل استثناء به قاعده و کاهش پاسخ‌گویی نهادی در قبال آثار سیاست است.

از منظر اقتصادی، نبود شفافیت مقرراتی به‌ویژه در زنجیره‌های معدنی، اثرات نامتوازن و بعضاً معکوسی ایجاد کرده است. صادرکنندگان بزرگ و سرمایه‌بر که توان تحمل ریسک بیشتری دارند، همچنان به صادرات ادامه می‌دهند، در حالی که بنگاه‌های کوچک‌تر یا پروژه‌های در مراحل اولیه توسعه، با عدم قطعیت مقرراتی مواجه شده و از بازار خارج یا از گسترش فعالیت منصرف خواهند شد. این وضعیت به تمرکز بیشتر صادرات، کاهش تنوع بازیگران و افزایش شکنندگی ساختار صادرات منجر شده است؛ نتیجه‌ای که دقیقاً خلاف سیاست صنعتی است.

تحقق این هدف مستلزم آن است که دولت از رویه‌های فهرست‌محور و تصمیم‌های دیرهنگام فاصله بگیرد و چارچوبی قاعده‌مند ایجاد کند که در آن، دامنه شمول، نرخ‌ها، زمان اجرا و سازوکار بازنگری سیاست به‌صورت روشن، قابل دسترسی و با افق زمانی مشخص اعلام شود. تنها در چنین چارچوبی است که ابزار عوارض صادراتی می‌تواند به‌جای انتقال نااطمینانی، به عنصری قابل پیش‌بینی در محیط کسب‌وکار تبدیل شده و در خدمت اهداف توسعه صنعتی و تکمیل زنجیره ارزش قرار گیرد.

بر اساس این چارچوب لیست پیشنهادی اتاق برای اصلاح فهرست عوارض صادراتی به پیوست ارائه می‌شود. این لیست حاصل نظرات کارشناسی انجمن‌ها و تشکل‌های تخصصی است که با در نظر گرفتن شرایط اقتصاد ایران و همچنین واقعیت‌های زنجیره ارزش نهایی شده است.

منابع

- گزارش تفریق بودجه
- قوانین بودجه سنواتی
- Andrelli, A. et al. (2025), *Trade and domestic effects of export restrictions: Insights from case studies of cobalt, lithium and nickel*, OECD Trade Policy Paper, OECD Publishing
- Autor, D., Dorn, D., Katz, L. F., Patterson, C., & Van Reenen, J. (2020). *The fall of the labor share and the rise of superstar firms*. The Quarterly Journal of Economics, 135(2)
- Hidalgo, C. A. (2014). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. MIT Press
- Kee, H. L., & Xie, E. (2025). *Export Ban and Domestic Value-Added in Indonesia*. World bank
- Korinek, J., & Kim, J. (2010). *Export restrictions on strategic raw materials and their impact on trade and global supply* (OECD Trade Policy Working Papers, No. 95). Paris: OECD Publishing.
- Nordås, H. K., & Ghodsi, M. (2010). *Export barriers and the steel industry*. In OECD (Ed.), The economic impact of export restrictions on raw materials (OECD Trade Policy Studies). OECD Publishing
- Östensson, O. (2019). *Promoting downstream processing: Resource nationalism or industrial policy* *Mineral Economics*, 32, 205–212
- Perry, A., Schreiber, S., & Guberman, D. (2024), *Export restrictions on minerals and metals: Estimation and analysis of supply chain effects from Zimbabwe's chromium ore export ban* (Working Paper ICA-103)
- Piermartini, R. (2004). *The role of export taxes in the field of primary commodities*. World Trade Organization
- Bonarriva, J., Koscielski, M., & Wilson, E. (2009). *Export controls: An overview of their use, economic effects, and treatment in the global trading system*. U.S. International Trade Commission
- Korinek, J., & Kim, J. (2010). *Export restrictions on strategic raw materials and their impact on trade*. *OECD Publishing*. (OECD Trade Policy Working Paper No. 95)
- Piermartini, R. (2004). *The role of export taxes in the field of primary commodities (WTO Discussion Paper No. 3)*. World Trade Organization.
- Mendez Parra, M., Schubert, S. R., & Brutschin, E. (2016). *Export taxes and other restrictions on raw materials and their limitation through free trade agreements: Impact on developing countries* (Study No. PE 534.997). European Parliament, Directorate-General for External Policies
- Espa, I. (2015). *Export restrictions in relation to extractive industries (E15 Initiative Think Piece)*. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum.
- OECD. (2025). *OECD inventory of export restrictions on industrial raw materials 2025: Monitoring the use of export restrictions amid growing market and policy tensions*. OECD Publishing.
- Kee, H. L., & Xie, E. (2025). *Nickel, steel and cars: Export ban and domestic value-added in Indonesia* (Policy Research Working Paper No. 11249). World Bank
- Setiono, D. (2023). *Impact of raw material export restrictions on employment: Evidence from panel data*. *Etikonomi*, 22(2)
- Karapinar, B. (n.d.). *Export restrictions on natural resources: Policy options and opportunities for Africa*. World Trade Institute, University of Bern

