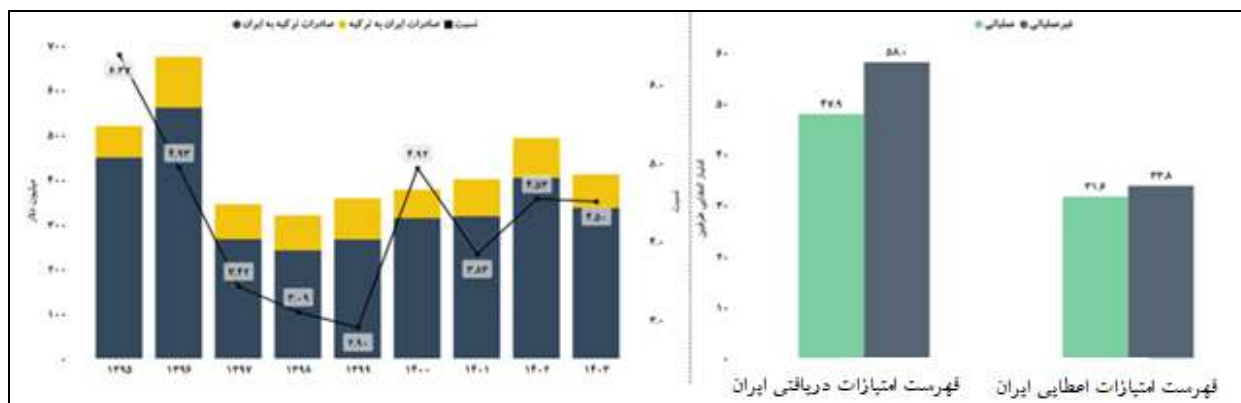




توضیح اجمالی:

توافقنامه تجارت ترجیحی بین ایران و ترکیه از تیرماه ۱۳۹۳، با ابلاغ مصوبه هیئت وزیران به گمرک، به اجرا درآمد. با این حال، بهره‌برداری گسترده‌تر ترکیه از امتیازات اعطایی ایران (نمودار ۱، سمت چپ) موجب شد که به تدریج سطح تجارت ذیل اقلام مشمول توافقنامه طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ کاهش یابد. در نتیجه، این توافقنامه به مرور زمان کارایی خود را از دست داده و از حالت فعال خارج شد. آذرماه ۱۴۰۳، در نشست مشترک وزیر صنعت، معدن و تجارت ایران با وزیر تجارت ترکیه، و هیئت همراه، توافق شد که سازمان توسعه تجارت ایران نقشه راهی جدید را برای بازنگری در مفاد قرارداد، شامل متن و فهرست اقلام مشمول، تدوین کند. هدف این بازنگری، افزایش سطح تجارت ترجیحی میان دو کشور و ایجاد توازن در بهره‌مندی طرفین از امتیازات توافقنامه مذکور است.

۱- ملاحظه ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل تجاری و صنعتی کشور در تبادلات امتیازات نمودار (۱) - بهره‌برداری طرفین از موافقتنامه تجارت ترجیحی ایران و ترکیه



بررسی‌ها نشان می‌دهد که در رابطه با امتیازات دریافتی ایران از ترکیه، از مجموع ۴۲۷ ردیف تعرفه‌ای (کد هشت‌رقمی)، طی ده سال اخیر تنها در ۶۵ ردیف (معادل ۱۵ درصد کل فهرست امتیازات اعطایی) ترکیه هیچ‌گونه صادراتی به ایران نداشته است؛ اما در مقابل، از ۳۷۴ ردیف تعرفه‌ای مشمول امتیازات اعطایی ترکیه به ایران، در ۱۳۰ ردیف (معادل ۳۵ درصد کل فهرست امتیازات دریافتی) طی یک دهه گذشته هیچ صادراتی از ایران به ترکیه انجام نشده است. به عبارت بهتر، دو معیار اصلی تبادلات امتیازات ۱- هماهنگی با ظرفیت‌های صادراتی در کوتاه مدت و ۲- هماهنگی با ظرفیت‌های صنعتی جدید در بلندمدت از جانب طرف ایرانی رعایت نشده است. آنچه از جانب طرف ایران، بیش از همه مد نظر قرار گرفته نه ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل، بلکه فهرست ردیف‌ها و نرخ‌های تعرفه‌ای استاندارد کتاب قانون مقررات صادرات و واردات صرف‌نظر عملیاتی و غیرعملیاتی بودن آن‌هاست. این ملاحظه از جانب طرف ترک به مراتب با دقت بیشتری لحاظ شده و باعث شده است که از همان سال‌های ابتدایی عقد موافقتنامه‌ها، عملکردی تا ۶ برابر عملکرد ایران پیدا کنند.

اقلام مشمول فهرست ترجیحات اعطایی ایران به ترکیه شامل ۱۲۵ ردیف تعرفه در سطح کدهای شش‌رقمی سیستم هماهنگ (HS) است. این در حالی است که در فهرست ترجیحات دریافتی از ترکیه، امتیازات نه تنها در سطح کدهای شش‌رقمی، بلکه در سطوح دقیق‌تر، یعنی کدهای هشت‌رقمی و دوازده‌رقمی نیز اعطا شده است. این رویکرد علاوه بر ارائه مشخصات جزئی‌تر و دقیق‌تر از محصولات، امکان مدیریت مؤثرتر در مذاکرات تجاری را برای کشور فراهم می‌کند. علاوه بر این، در فهرست ترجیحات اعطایی ترکیه به ایران، برای بیش از ۸۰ درصد ردیف‌های تعرفه‌ای، محدودیت وزنی در نظر گرفته شده است؛ درحالی‌که این ملاحظه در فهرست اعطایی ایران به ترکیه لحاظ نشده است. این تفاوت، زمینه بهره‌برداری گسترده‌تر ترکیه را از توافقنامه فراهم کرده و بر عدم توازن در بهره‌گیری از امتیازات تأثیرگذار بوده است.

۲- چانه‌زنی بر سر حداکثر امتیاز دریافتی ممکن از ترکیه

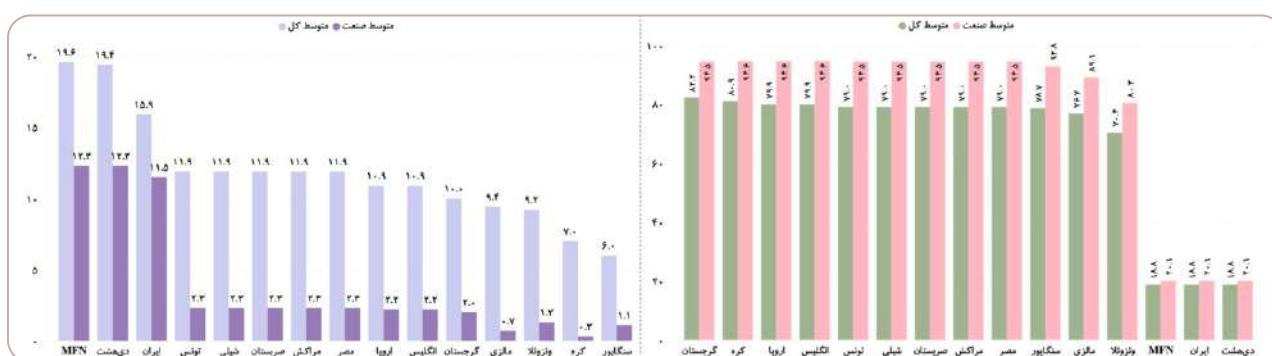
«اصل کامل الوداد (MFN)» به معنای اعطای امتیازات برابر به یک کشور طرف قرارداد، مشابه با بهترین امتیازاتی است که به سایر کشورها داده شده است. این اصل در موافقتنامه‌های تجارت ترجیحی اعمال نمی‌شود، به این معنا که کشورهای عضو سازمان تجارت جهانی (WTO) موظف‌اند پایین‌ترین تعرفه اعطایی به سایر کشورها را برای تمامی کشورهای ثالث نیز لحاظ کنند، مگر در مواردی که توافقنامه تجارت ترجیحی برقرار باشد. با این حال، بررسی‌ها نشان می‌دهد که جایگاه ایران در نظام تجارت ترجیحی با ترکیه از ضعیف‌ترین موارد در میان توافقنامه‌های مشابه





است. از منظر میانگین عمومی تعرفه‌ها و میانگین تعرفه‌های بخش صنعت، ایران کمترین میزان امتیاز را دریافت کرده است. در واقع، ترکیه در عمل به جای ورود به یک تجارت ترجیحی واقعی با ایران، اصل کامل‌الوداد را مشابه یک کشور عضو WTO در تعامل با ایران اجرا کرده است. از سال ۲۰۲۲، ترکیه ۱۸.۸ درصد از کل خطوط تعرفه‌ای خود را به صفر کاهش داده است. نمودار (۲) نشان می‌دهد که میزان امتیازات اعطایی ترکیه به ایران در چارچوب این موافقتنامه، برابر با امتیازاتی است که به تمامی کشورهای دیگر اعطا شده است، که در مقایسه با سایر توافقنامه‌های تجارت ترجیحی ترکیه (۹۳.۵ درصد)، عددی بسیار پایین محسوب می‌شود. همچنین، در تمامی موافقتنامه‌های تجارت آزاد و ترجیحی ترکیه، امتیازات اعطایی به کشورهای طرف قرارداد در بخش کشاورزی، به طور متوسط تنها یک پنجم امتیازات اعطایی در بخش صنعت بوده است. این رویکرد نشان‌دهنده اولویت‌دهی ترکیه به توسعه صنعتی در سیاست‌های تجاری ترجیحی خود و محدود کردن دسترسی سایر کشورها به بازار کشاورزی خود است.

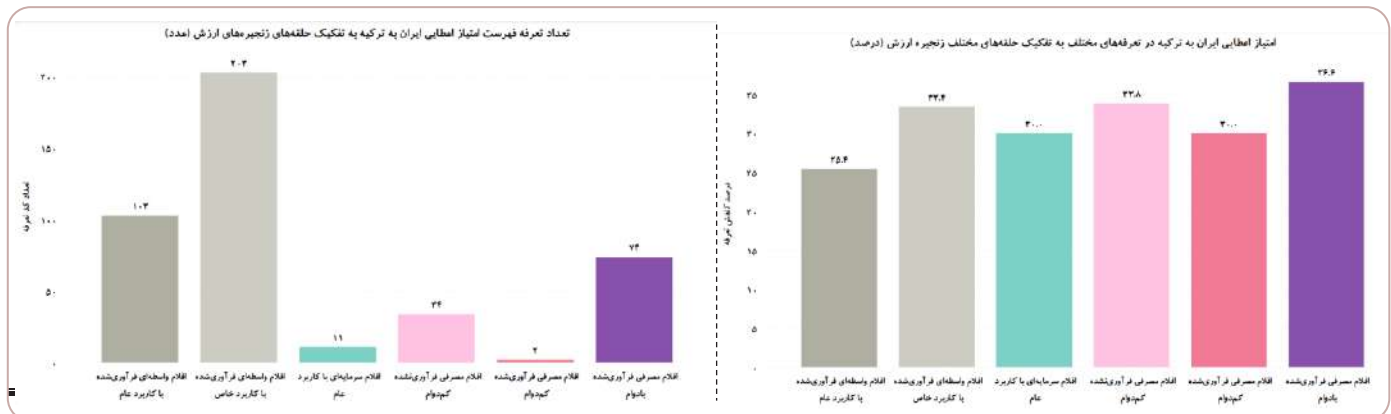
نمودار (۲) - متوسط نرخ‌های تعرفه ترجیحی (چپ) و سهم تعرفه‌های صفر (راست) در هر یک از موافقتنامه‌های دو چند جانبه ترکیه (درصد)





این در حالی است که در فهرست اعطایی ایران به ترکیه، بخش قابل توجهی از اقلام شامل کالاهای واسطه‌ای بوده است، که این امر نشان دهنده وابستگی بالای تولید در ایران به واردات از ترکیه است. این اقلام، به دلیل نقش کلیدی در زنجیره تأمین و تولید، از قابلیت نقدشوندگی بالایی در مبادلات مرزی برخوردارند. این رویکرد نشان می‌دهد که ترکیه توانسته است از طریق توافقنامه تجارت ترجیحی، جایگاهی تثبیت شده در تأمین مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای مورد نیاز ایران به دست آورد، درحالی‌که ایران نتوانسته چنین وابستگی متقابلی در بازار ترکیه ایجاد کند.

نمودار (۴) - تعداد تعرفه فهرست امتیاز اعطایی ایران به ترکیه (چپ) و درصد امتیاز اعطایی ایران به ترکیه در تعرفه‌های مختلف (راست)



نکات کلیدی:

- مشخص نبودن ردپای اولویت‌های صنعتی و تجاری کشور در فهرست موافقتنامه ایران و ترکیه می‌تواند نشان دهنده ضعف در تدوین استراتژی تجاری با اجرای موافقتنامه باشد. برای رفع این مشکل، لازم است فهرست کالاها به‌طور منظم بازنگری شود، بخش خصوصی در فرآیند تصمیم‌گیری مشارکت کند و استراتژی تجاری کشور به‌روز و شفاف باشد. این اقدامات می‌توانند به بهبود کارایی موافقتنامه و تحقق اهداف اقتصادی کشور کمک کنند.
- در صورتی که فهرست کالاهای مشمول موافقتنامه با اولویت‌های صنعتی و تجاری کشور همخوانی نداشته باشد، صنایع داخلی ممکن است از مزایای توافقنامه بهره‌مند نشوند و در نتیجه، رقابت‌پذیری خود را در بازارهای داخلی و خارجی از دست بدهند. از سوی دیگر، در صورتی که اقلام مصرفی در فهرست موافقتنامه اولویت بیشتری داشته باشند، این امر می‌تواند وابستگی کشور به واردات را افزایش داده و تولید داخلی را تضعیف کند. همچنین، در صورتی که کالاهای صادراتی با پتانسیل بالا در فهرست گنجانده نشوند، فرصت‌های افزایش صادرات و توسعه بازارهای خارجی از دست خواهد رفت. در نهایت، اگر این موافقتنامه نتواند نقش مؤثری در رشد صنایع داخلی و گسترش تجارت ایفا کند، اهداف کلان اقتصادی کشور تحقق نخواهد یافت.
- چانه‌زنی بیشتر در جهت دریافت امتیاز بیشتر از MFN: ترکیه امتیازاتی که در چارچوب تعرفه‌های ترجیحی به ایران اعطا کرده، در سطح همان امتیازات MFN (اصل کامل‌الوداد) قرار دارد. این بدان معناست که ایران، عملاً از مزایای خاصی در تجارت ترجیحی با ترکیه برخوردار نشده و همان شرایطی را دریافت کرده است که ترکیه به سایر کشورهای عضو سازمان تجارت جهانی ارائه می‌دهد.
- ترکیه در برخی موارد، محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای (NTBs) مانند استانداردهای سخت‌گیرانه، الزامات بهداشتی (بویژه در مورد محصولات کشاورزی) و فرآیندهای اداری پیچیده را برای کالاهای ایرانی اعمال کرده است که عملاً باعث کاهش دسترسی محصولات ایرانی به بازار این کشور شده است. از سوی دیگر، ایران چنین محدودیت‌هایی را در مقابل ترکیه اعمال نکرده است. در بازنگری این توافقنامه، لازم است شرایط عادلانه‌تری در خصوص استانداردها و مقررات غیرتعرفه‌ای تدوین شود.
- بررسی و بازنگری فهرست کالاها امری ضروری بوده و فهرست کالاهای موافقتنامه باید به‌طور دوره‌ای بازنگری شود تا این اطمینان حاصل شود که اولویت‌های صنعتی و تجاری کشور در آن منعکس شده است. ظرفیت‌های تولیدی در تعیین فهرست کالاها باید مدنظر قرار گیرد؛ لذا صنایع داخلی و بخش خصوصی باید در فرآیند تدوین و بازنگری فهرست کالاها مشارکت فعال داشته باشند تا نیازها و اولویت‌های واقعی اقتصاد کشور در نظر گرفته شود. استراتژی تجاری مشخص در راستای مشارکت در زنجیره‌های ارزش جهانی باید تدوین شود و براساس آن اولویت‌های صنعتی و تجاری را مشخص شده و موافقتنامه‌های تجاری تنظیم شوند.
- به منظور مدیریت بهتر در فهرست امتیازات در مذاکرات تجاری، مشروط کردن امتیازات اعطایی (با تدقیق کدها و ملاحظات غیرتعرفه‌ای) ضرورت دارد.

