

راهبرد عملیاتی در تبدیل ایران به هاب غذای منطقه^۱

موقعیت جغرافیایی ایران در همسایگی کشورهای تولیدکننده مواد اولیه صنایع غذایی و کشاورزی و کشورهای مصرف‌کننده فرآورده‌های غذایی، یک فرصت ویژه جهت تبدیل شدن به هاب غذای منطقه پیش روی کشور قرار داده است. دولت برای نقش‌آفرینی در این خصوص می‌تواند از سه ظرفیت «سوآپ کالا»، «ترانزیت» و «ورود موقت مواد اولیه، فرآوری و صادرات محصول نهایی» استفاده کند. سوآپ و ترانزیت به دلیل وابستگی به مسیرهای جاده‌ای و ریلی، در حال حاضر از امکان بهره‌برداری حداقلی برخوردار است؛ هرچند باید در طراحی کلان کشور برای این موضوع و همچنین استفاده از سایر دستاوردهای آن در جغرافیای سیاسی اقتصادی کشور و منطقه مدنظر قرار گیرد. اما «ورود موقت مواد اولیه، فرآوری و صادرات» به دلیل ظرفیت صنایع غذایی کشور، ایجاد ارزش افزوده قابل توجه و محوریت بخش خصوصی در آن، راهبردی است که در تبدیل ایران به هاب غذا، اجرایی بوده و از اولویت برخوردار است و امکان ایجاد زنجیره ارزش منطقه‌ای با محوریت ایران جهت نقش‌آفرینی در نظم جدید جهانی را نیز فراهم می‌کند.

بیان مسأله

سهم صنایع غذایی در تولید ناخالص داخلی ایران علی‌رغم ظرفیت بالایی که دارد، بسیار کمتر از حد مطلوب است. طبق گزارش مرکز آمار، سهم بخش کشاورزی از GDP معادل ۷ درصد و سهم صنایع وابسته به کشاورزی ۳٫۸ درصد گزارش شده است. این در حالی است که در کشورهای بزرگ تولیدکننده محصولات کشاورزی، صنایع غذایی سهم بالایی از GDP دارند. به طور مثال در برزیل بخش کشاورزی ۵٫۵ درصد و صنایع وابسته ۱۹٫۵ درصد از GDP را تشکیل می‌دهد. آسیب خام فروشی بخش کشاورزی ایران در اقلام صادراتی با وضوح بیشتری مشاهده می‌شود. در سال ۱۴۰۲ صادرات اقلام خوراکی ایران ۶ میلیارد دلار ارزش داشته، اما سهم صنایع غذایی از این صادرات ۱ میلیارد دلار بوده است. در مورد مثال برزیل، آمار صادرات نشان می‌دهد این کشور بیش از صادرات محصول خام اقدام به صادرات محصولات فرآوری شده با ارزش افزوده بالا نموده است.^۲ این درحالیست که صنایع غذایی ایران با وجود فرصت‌های صادراتی، دارای ظرفیت‌های خالی و بلااستفاده فراوان است. بعضی از این ظرفیت‌ها در جدول زیر قابل مشاهده است:

جدول ۱ - ظرفیت بعضی از صنایع غذایی ایران

محصول	تعداد کارخانه	ظرفیت اسمی	ظرفیت فعال	ظرفیت خالی	حداقل ظرفیت صادرات	خالص درآمد ارزی
		(میلیون تن)				(میلیارد دلار)
آرد	۴۰۰	۳۰	۱۲	۱۸	۲	۰٫۲
روغن کشی	۲۶	۵٫۳	۲٫۲	۳٫۲	۱	۱ - ۰٫۵
تصفیه روغن	۵۸	۵٫۸	۲٫۸	۳	۱	۱ - ۰٫۵
خوراک دام و طیور	۸۶۶	۳۰	۱۵	۱۰	۱	۱ - ۰٫۵
جمع						۳٫۲ - ۱٫۷

طبق جدول فوق، ایران دارای ظرفیت تولید سالانه ۳۰ میلیون تن آرد است؛ در حالی که آرد مصرفی داخل سالانه حداکثر ۱۲ میلیون تن است. به عبارت دیگر ظرفیت کارخانه‌های آرد کشور حدود ۴۰ درصد فعال است. یکی دیگر از ظرفیت‌های خالی کشور در حوزه صنایع غذایی، روغن کشی و تصفیه روغن خام است که کارخانه‌های این صنایع نیز با ظرفیت ۴۰ درصدی در حال فعالیت هستند. مجموع ظرفیت صادراتی قابل فعالسازی در دو صنعت آرد و روغن در گام اول حدود ۵ میلیون تن برآورد می‌شود. می‌توان با احیای این ظرفیت، از فرصت جغرافیایی کشور برای تبدیل شدن به هاب غذای منطقه بهره‌برداری کرد و تنها از محل صنایع مذکور، درآمد ارزی ۱٫۷ تا ۳٫۲ میلیارد دلاری کسب نمود.

^۱ تهیه شده توسط فردین کریمی کارشناس گروه تولید و تجارت اندیشکده اقتصاد مقاومتی؛ مهر ۱۴۰۳ (دارای منابع و تحقیقات پشتیبان)

^۲ صادرات محصولات خام کشاورزی در برزیل سالانه ۴۹ میلیارد دلار ارزش دارد و محصولات تکمیلی بیش از ۶۰ میلیارد دلار ارزش دارد.

تحلیل

عملیاتی شدن طرح «تبدیل ایران به هاب غذای منطقه» با وجود موقعیت جغرافیایی ممتاز و ظرفیت خالی صنایع غذایی، با موانع متعددی مواجه است. دو مورد از موانع اصلی در این زمینه، در ادامه تشریح شده است:

- الزام به رفع تعهد ارزی صادرات از محل ورود موقت مشابه سایر محصولات صادراتی: علیرغم آنکه در فرآیند ورود موقت، واردات ماده اولیه بدون دریافت ارز از بازارهای داخلی انجام می‌شود، الزام به رفع تعهد در این رویه مشابه سایر کالاهای صادراتی تعیین شده و صرفه اقتصادی این فعالیت را از بین برده است. در مثال آرد، با وجود بزرگ‌ترین بازارهای آرد در همسایگی ایران از جمله افغانستان و عراق با ظرفیت وارداتی بیش از ۳.۵ میلیون تن در سال، آمار گمرک نشان می‌دهد کل صادرات آرد ایران در یک دهه گذشته کمتر از ۸۵۰ هزار تن بوده که از سال ۱۳۹۹ به صفر رسیده است. در سال‌های ۹۶ تا ۹۸ به دلیل تناقض در بخشنامه‌های بانک مرکزی در خصوص بازگشت ارز حاصل از صادرات، صادرکنندگان آرد به کشورهای همسایه از محل ورود موقت گندم به عنوان بدهکار ارزی شناخته شده و راهکار مناسب برای حل این مشکل از سوی دولت ارائه نشد.
- قیمتگذاری نامتناسب کالاهای صادراتی توسط گمرک: گمرک که طبق قانون امور گمرکی، مرجع تعیین ارزش کالاهای صادراتی است، «صادرات از محل ورود موقت» را صادرات خدمات فنی مهندسی تلقی و از تعیین ارزش مجزا برای آن مبتنی بر نرخ جهانی استکاف می‌کند. شیوه قیمتگذاری گمرک که از سال ۱۳۹۷ تاکنون مبنای تعیین ارزش صادرات قطعی قرار دارد، مبتنی بر قیمت عمده فروشی داخلی کالاهاست، در حالیکه ارزش کالای صادراتی از محل پردازش و ورود موقت لزوماً با قیمت‌های داخلی کالا تناسبی ندارد. مثلاً در سال ۱۳۹۹ قیمت جهانی گندم (که ماده اولیه آرد صادراتی از این محل است) ۳۹۰ دلار بوده اما قیمت پایه گمرک برای صادرات آرد ۲۵۰ دلار تعیین شده، چرا که مرجع گمرک در تعیین ارزش آرد صادراتی، قیمت‌های داخلی بوده است. به این ترتیب فعال اقتصادی، وارداتی انجام داده که در ازای آن در رویه ورود موقت صادرات انجام نداده و لذا از نظر بانک مرکزی به عنوان بدهکار ارزی شناخته می‌شود.

پیشنهادها

تبدیل ایران به هاب غذای منطقه با راهبرد «ورود موقت مواد اولیه، فرآوری و صادرات» نیازمند پیشبرد کار در قالب یک «طرح کلان و اولویت دار» در دولت و انجام اقدامات زیر ذیل آن است:

- تغییر معیار تعیین ارزش کالای صادراتی: ضروریست یک مرجع ذیصلاح به صورت یکپارچه در کالاهای هدف، اقدام به تعیین ارزش صادرات از محل ورود موقت «متناسب با ارزش ماده اولیه وارداتی» نماید. تبصره ۲ الحاقی به ماده ۲۴ آیین‌نامه مقررات صادرات و واردات (مصوب هیئت دولت) این ظرفیت را ایجاد کرده است.
- رفع تعهد به میزان ارزش افزوده: لازم است در رویه ورود موقت برای پردازش، فعال اقتصادی «صرفاً به میزان ارزش افزوده کالای صادراتی نسبت به ارزش ماده اولیه وارداتی» مشمول رفع تعهد ارزی شود. در تبصره فوق‌الذکر این ظرفیت نیز ایجاد شده و نیازمند اجرا است.
- ثبات و تسریع فرآیندهای ورود موقت: شامل «کوتاه کردن زمان رسیدگی به درخواست ورود موقت»، «حذف اعمال سلیقه در گمرک» و «ثبات در قوانین و مقررات مربوط به رویه ورود موقت برای پردازش»
- فرماندهی واحد: با توجه به دخیل بودن دستگاه‌های مختلف در اجرای این طرح کلان و ضرورت تغییر نگرش سازمانی در مورد آن، مدیریت یکپارچه ذیل یک نهاد بالادستی لازم است تا از سردرگمی بخش خصوصی که مجری این طرح است نیز جلوگیری شود. نیاز به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های داخلی و مذاکره با کشورهای هدف برای رفع موانع همکاری تجاری نیز ضرورت این فرماندهی واحد را دوچندان می‌کند.