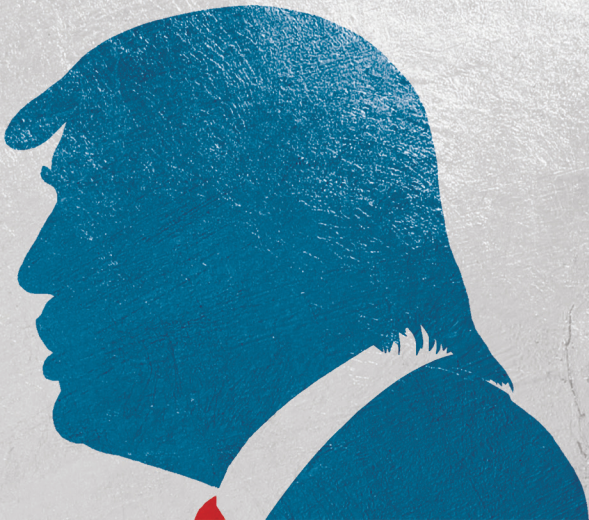


اقتصاد در عصر جدید

توافقات تجاری و تجارت بین‌الملل

در عصر تحول اقتصاد جهان

تالیف و ترجمه: جعفر خیر خواهان



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سرشناسنامه:
عنوان و پدیدآور: اقتصاد در عصر جدید، جعفر خیر خواهان
مشخصات نشر: کارآفرین ۱۳۹۶
مشخصات ظاهری: ۱۳۲ ص
عنوان اصلی: اقتصاد در عصر جدید
موضوع: توافقات تجاری و تجارت بین الملل در عصر تحول اقتصاد جهان
موضوع: اقتصاد/کارآفرینی/مدیریت کسب و کار



اقتصاد در عصر جدید
شورای سیاست گذاری: مصطفی درویشی، بهراد مهر جو
تالیف و ترجمه: جعفر خیر خواهان
گرافیک و صفحه آرایی: آتلیه آینده نگر / رضا دولت زاده
چاپ اول: تابستان ۱۳۹۶
تیراژ: ۱۵۰۰ نسخه
لیتوگرافی و چاپ: صنوبر
صحافی: سپیدار

اقتصاد در عصر جدید

توافقات تجاری و تجارت بین الملل
در عصر تحول اقتصاد جهان

تالیف و ترجمه:
جعفر خیر خواهان



آیند دنگ

درباره مجموعه آینده‌نگر

مجموعه کتاب‌های آینده‌نگر به بررسی موضوعات خاص اقتصادی و اقتصادسیاسی می‌پردازد و سعی می‌کند در حجمی کمتر از کتاب، گزارشی مبسوط و فراگیر از پدیده‌ای مهم و سرنوشت‌ساز برای جامعه اقتصادی را به مخاطبان خود ارائه دهد. این مجموعه به قلم نویسندگان معتبر کشور و در شکل تالیف و ترجمه عرضه می‌شود. کتاب پیش‌روی شما به موضوع حضور ترامپ و تغییرات اقتصادی پس از آن در جهان پرداخته‌است. دکتر جعفر خیرخواهان مقالات این کتاب را جمع‌آوری و ترجمه کرده است.

فهرست

- پیشگفتار: گزارش جهان در عصر ترامپ ۹
- مقدمه: تجارت در عصر جدید ۱۷

فصل اول

تجارت در سایه سیاست‌های ترامپ

- سیاست‌های ترامپی چیست؟ ۲۹
- عواقب اقتصادی سیاست‌های ترامپی ۴۰
- جنگ سرد تجاری:
- نااطمینانی سیاست‌گذاری آمریکا ۴۲
- جنگ سرد تجاری:
- نااطمینانی سیاست‌گذاری دوسویه و صادرات آمریکا ۴۴
- فرونشاندن سیاست‌های ترامپی ۴۷

فصل دوم

درس‌هایی از تاریخ

- ۵۳..... محیط اقتصادی و نظام تجاری ابتدای دهه ۱۹۳۰.....
- ۵۴..... قانون توافقات تجارت دوسویه ۱۹۳۴.....
- تجربه پیش از ۱۹۳۴ با مذاکرات دوجانبه همراه با تعرفه غیر تبعیضی
- ۵۷..... «مشروط».....
- ۵۹..... تجربه آمریکا از هنگام قانون توافق تجارت دوسویه.....
- ۶۱..... دلالت‌هایی برای زمان حال.....

فصل سوم

منافع از دست رفته

- ۶۸..... رئیس جمهور دونالد ترامپ.....
- ۶۸..... سناتور جان مک‌کین.....
- ۷۱..... چرا توافقات تجاری با آسیا، برای کارگران آمریکایی مهم است.....
- چرا توافقات تجاری با آسیا، برای بنگاه‌ها و کشاورزان آمریکایی مهم است.....
- ۷۴.....
- ۸۰..... حل مشکل دیرآمده‌ها، و نگرانی‌های جدید ناشی از ادغام چین.....
- ۸۴..... آینده حضور آمریکا در آسیا.....

فصل چهارم

تجدید مذاکره نفتا

- با تکه تکه شدن تولید، سیاستگذاری تجاری اهمیت بیشتری می یابد..... ۹۰
- آسیب پذیری از به هم وابسته بودن..... ۹۳
- اگر توافق نفتا به هم بخورد چه اتفاقی خواهد افتاد؟..... ۹۴
- نااطمینانی کمکی نمی کند..... ۹۶
- با توجه به منافع درگیر، چه انتظاری می توان داشت؟..... ۹۷

فصل پنجم

ضمانت اجرای در عصر ترامپ

- ۱۰۰

فصل ششم

سیاست تجاری آمریکا - اروپا به کجا خواهد رفت؟

- کاهش تعرفه ها - پردردسر اما دست یافتنی..... ۱۱۵
- موانع غیر تعرفه ای - پردردسرتر اما قابل قبول..... ۱۱۶
- اثرات تجاری و درآمدی - قابل دستیابی و معقولانه..... ۱۲۱
- جلوگیری از مرگ یک شراکت تجاری:
- اختلافات دولت - سرمایه گذار..... ۱۲۳
- قدم برداشتن در مسیر پوپولیستی..... ۱۲۸

پیشگفتار

گزارش جهان در عصر ترامپ

مسعود خوانساری

رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران
مدیر مسئول ماهنامه آینده‌نگر

مهمترین حادثه غیرمنتظره در سال گذشته، به قدرت رسیدن دونالد ترامپ بود. امریکا بزرگترین اقتصاد جهان محسوب می‌شود و تصمیمات گرفته شده در این کشور اثرات زیادی بر همه کشورها می‌گذارد. ترامپ فاقد هرگونه تجربه سیاسی و نظامی بوده، خیلی راحت

حقیقت را کتمان می‌کند، به تئوری توطئه می‌چسبد و سرشار از تناقضات است. اما مهمتر از همه اینکه، بیشتر وعده‌های ترامپ درباره موضوعاتی مانند تجارت خارجی، مهاجرت، مالیات‌ستانی، درمان و چیزهای دیگر، رفاه رأی‌دهندگان به وی نه تنها افزایش نمی‌دهد بلکه کاهش هم خواهد داد. اگر ترامپ سیاست تجاری بین‌المللی را که برای کشور امریکا پیشنهاد می‌دهد در کسب‌وکار خود هم بکار می‌برد سال‌ها پیش ورشکسته شده بود. برای مثال وی از شعار «جنس امریکایی بخر» حمایت می‌کند اما تمام اجناس هتل‌های زنجیره‌ای او وارداتی است!

سیاست‌های خارجی ترامپ احتمالاً ریسک‌های جدی برای آسیا، اروپا و آمریکای لاتین دارد. همه کشورها از سیاست‌های حمایت‌گرایانه ترامپ زیان خواهند دید. تعداد زیادی از ملیت‌هایی که قانونی و غیرقانونی در آمریکا زندگی می‌کنند تحت تأثیر قرار می‌گیرند. رشد ملی‌گرایی و حمایت‌گرایی، کاهش تجارت و خطر جنگ تجاری و حتی جنگ‌های منطقه‌ای جملگی از رشد اقتصاد جهانی خواهد کاست.

نمایش تعصب و ملی‌گرایی که اغلب با حمایت‌گرایی همراه است ترامپ را به یک مشکل بسیار بزرگ تبدیل کرده است. ترامپ چین و مکزیک را متهم به دزدیدن مشاغل آمریکایی‌ها می‌کند. فناوری چنان سریع پیشرفت کرده است که تعداد مشاغل در صنایع کارخانه‌ای رو به افول است. نتیجه اینکه هیچ راهی وجود ندارد که ترامپ بتواند تعداد قابل توجهی از مشاغل کارخانه‌ای با دستمزد بالا را به آمریکا بازگرداند. آمریکا همچنین در صنایعی مانند زغال‌سنگ، فولاد و آلومینیوم مزیت رقابتی ندارد و نباید تلاشی برای حفظ آنها بکند. لغو تجارت آزاد قطعاً کمکی نخواهد کرد. اگر ترامپ چنین کاری بکند مشاغل باز نخواهد گشت و قیمت کالاهای وارداتی افزایش می‌یابد، در نتیجه قدرت خرید آمریکایی‌ها را کاهش می‌دهد و بنابراین به همان مردمی زیان می‌رساند که به او رای دادند.

واردات کالاهایی که رقیب صنایع داخلی هستند معمولاً اثر جغرافیایی دارد یعنی بر صنایع تمرکز یافته در مناطق خاص تاثیر منفی می‌گذارد. بهترین واکنش

سیاستی، کمک به جوامع زیان‌دیده برای کسب مهارت و ایجاد مشاغل جدید است. واردات ارزان اگرچه عده‌ای را بیکار کرده، اما منافع زیادی برای مصرف‌کنندگان داخلی و کارگران خارجی داشته است. استراتژی بازگشت به حمایت‌گرایی و تلاش به خنثی کردن رشد سایر ملت‌ها حرکت غیرقابل دفاعی بوده و اقتصاد جهانی را به سمت پایین می‌کشانند. استراتژی مناسب، بازنگه داشتن مرزها بر روی ورود و خروج کالاها و انسان‌ها است درحالی‌که راه‌هایی برای کمک به کارگران داخلی که از پیشرفت فنی، تجارت یا سایر چالش‌ها آسیب دیدند پیدا شود. از کشورهایی که مازاد تجاری عظیم دارند (مانند چین) خواسته شود بیشتر به تقاضای داخلی و کمتر به تقاضای صادراتی متکی باشند؛ به کارگران و جوامعی که از تجارت زیان دیدند کمک شود نه اینکه به حال خود رها شوند؛ از متهم کردن خارجی‌ها به جرم دامپینگ و فروش کالاهای ارزان دست برداریم. اجرای چنین سیاست‌هایی یک بازی برد-برد بوده و به نفع همه کشورهای جهان است اما تاسف‌آور است که با آمدن ترامپ

اینها آن چیزهایی نیستند که می‌بینیم.

شخص دونالد ترامپ و دوره ریاست جمهوری وی به دلایل مختلف یک چالش مهم برای اقتصاددانان هم شده است. نخست اینکه تا جایی که می‌دانیم کمتر اقتصاددانی وجود دارد که واقعا به این رییس جمهور توصیه و مشاوره داده باشد. دوم اینکه ترامپ بارها نشان داده است که علاقه‌ای به نهادهای گردآوری داده‌ها و اطلاعات آماری و برخی کالاهای عمومی اساسی دیگر که دولت ارایه می‌دهد نشان نمی‌دهد. او هیچ علاقه‌ای به بینش‌های اقتصاددانان، پژوهش‌های اقتصادی و سیاستگذاری مبتنی بر شواهد ندارد. و سوم اینکه این دولت پاره‌ای پیشنهادات داده است که واقعا سیاست‌های رادیکال و تندروانه‌ای هستند و برخی از آنها چالش‌های جدی برای نهادهای موجود مانند بانک مرکزی و نظام تجاری بین‌الملل هستند که واقعا اقتصاددانان حرف‌های جدی برای گفتن درباره آنها دارند.

مجموعه اینها را که در نظر می‌گیریم شاهد مقدار زیادی نااطمینانی خواهیم بود و در حالیکه اقتصاددانان

واقعاً نمی‌توانند دسترسی مستقیم به این دولت داشته باشند آنها راه‌حل را در تولید و انتشار گزارشات، مقالات و کتاب‌های بسیار زیاد می‌بینند تا آثار و پیامدهای مخرب سیاست‌های به اصطلاح ترامپی (منظور سیاست‌های تبعیضی، تلافی‌جویانه، موقتی، برگشت‌پذیر، و نامطمئن است) را بر همگان آشکار سازند. سیاست‌هایی که یک جنگ سرد تجاری به راه می‌اندازد، نااطمینانی را افزایش داده و نظام تجارت بین‌المللی را تهدید می‌کند. پس این خطر در کمین است که اگر آمریکا از این نقش بسیار فعال و مهم خود سر باز زند نظام تجارت جهانی فرو بریزد و وارد دوران جنگ سرد تجاری بشویم. مجموعه حاضر که مشتمل بر شش مقاله پژوهشی درباره اقتصاد و تجارت بین‌الملل در عصر ترامپ است نمونه‌ای از این تلاش‌های اقتصاددانان محسوب می‌شود.

آمریکا در حال تغییر در اولویت‌ها و سیاست‌های خود در حوزه سیاست تجاری و تعهد به همکاری بین‌المللی است. چنین تغییر رویکردی اثرات گسترده و بالقوه اختلال‌زا بر اقتصاد آمریکا و اقتصاد جهانی

برجای می‌گذارد. مطالعه این مقالات به اهالی کسب‌وکار و فعالان اقتصادی در بخش خصوصی و نیز سیاستمداران و مدیران دولتی برای آشنایی بیشتر با موضوعات مهم سیاستگذاری تجارت خارجی، تغییر شکل بالقوه بنیادی در سیاست تجاری امریکا و چالش‌های و زیان‌هایی که بوجود می‌آورد توصیه می‌شود.

مقدمه

تجارت در عصر جدید

جعفر خیرخواهان

مؤلف و مترجم

انتخاب شگفتی‌ساز دونالد ترامپ به ریاست جمهوری آمریکا، تصورات و نظرات بی‌وقفه‌ای درباره تغییرات بالقوه احتمالی در سیاستگذاری اقتصادی و کل اقتصاد آمریکا ایجاد کرد و نااطمینانی چشمگیری در حوزه‌های گوناگون سیاستگذاری اقتصادی آمریکا بوجود آورد. ترامپ با اینکه نامزد حزب جمهوری‌خواه بود در مبارزات انتخاباتی بیشتر به شکل سیاستمداری بیرون از تشکیلات حاکم با برنامه کاری مشتمل بر ایده‌ها و سیاست‌های التقاطی ظاهر شد. با توجه به

اینکه وی هیچ تجربه‌ای در حکومتداری نداشت کمتر رویداد تاریخی مشابهی هم وجود دارد تا برآن اساس بتوان اولویت‌های سیاستگذاری اقتصادی دولت وی را پیش‌بینی کرد.

در این گزارش ویژه برخی از موضوعات مهم سیاستگذاری تجارت خارجی، تغییر شکل بالقوه بنیادی در سیاست تجاری آمریکا و چالش‌هایی که در دولت جدید آمریکا بوجود خواهد آمد بحث و بررسی می‌شود. یکی از شعارهای شگفت‌آور ترامپ یعنی «حمایت‌گرایی به رونق اقتصادی و قدرتمندی آمریکا منجر خواهد شد»، بیانگر اینست که جناحی پرنفوذ در دولت وی، موانع تجاری را جذاب و خوشایند می‌بیند و تصور می‌کند حمایت‌گرایی به نفع اقتصاد آمریکا خواهد بود.

شش مطلب این گزارش که طیفی از موضوعات سیاستگذاری در حوزه اقتصاد و تجارت بین‌الملل را پوشش می‌دهند اقتصاددانان سرشناس و صاحب‌نظرانی نوشته‌اند که اکثر آنها منتقد رویکرد جدید دولت ترامپ هستند. تغییر در اولویت‌ها و سیاست‌های آمریکا در حوزه سیاست تجاری و تعهد به همکاری بین‌المللی، اثرات گسترده و بالقوه اختلال‌زا نه تنها برای اقتصاد آمریکا بلکه برای اقتصاد جهانی و سایر کشورها

خواهد داشت.

دولت ترامپ از نخستین صد روز به قدرت رسیدن خود، برای نشان دادن تمایل به تغییرات بالقوه در سیاست تجاری امریکا و تمایل به کنار گذاشتن توافقات تجاری استفاده کرده است. اما تنها تغییر سیاستی که در این مدت انجام داد خروج از معاهده تجاری اقیانوس آرام بود. شاید سایر موارد تندوتیزی که ترامپ مطرح کرده است صرفاً شعارهای آتشین یک مذاکره‌کننده باشد و به سیاست‌هایی نینجامد که به اقتصاد امریکا خسارت بزند. همچنین شاید بیشتر فرمان‌های اجرایی وی، به معنای تلاش برای بررسی و ریشه‌یابی «مسائل و مشکلاتی» باشد که دولت وی تصور می‌کند اقتصاد امریکا با آنها مواجه است.

در عین حال موارد دیگری در عملکرد صدروزه ترامپ دیده می‌شود که جای نگرانی دارد. خروج ترامپ از معاهده تجاری اقیانوس آرام چه تاثیری بر راهبرد امریکا برای درگیر ساختن چین در اصلاحات بازارمدار و ادغام این کشور در نظام جهانی خواهد گذاشت؟ تجدید مذاکرات نفتا در دولت ترامپ چه عواقب بالقوه‌ای دارد؟ آیا برنامه صدروزه ترامپ، خصوصاً ضمانت اجرای تجاری برای محصولاتمانند فولاد و الوار،

دقیقاً نوک کوه یخ از تغییراتی گسترده‌تر در سیاستگذاری آمریکا هستند؟ چگونه امریکایی که پایه‌گذار اصول معین سازمان تجارت جهانی در مذاکرات تجاری، شامل رفتار غیرتبعیضی، و «مقابله به مثلی» بوده است اینک قصد نقض آنها را دارد و عواقب چنین کاری چیست؟ انتقاد مستقیم ترامپ از سازمان تجارت جهانی، تعهد تاریخی آمریکا به نظام تجاری قاعده-محور را تضعیف می‌کند، نااطمینانی بوجود می‌آورد و بهانه به سایر کشورها می‌دهد تا از رویه آمریکا پیروی کنند. و سرانجام آینده روابط تجاری آمریکا با اروپا، که پایه‌های اصلی نظام تجارت جهانی به مدت هفتاد سال بوده‌اند، به کجا می‌انجامد؟

درس‌های سیاستگذاری از چند ماه نخست به قدرت رسیدن ترامپ بطور خلاصه عبارت‌اند از:

تا امروز، دولت ترامپ سیاست‌های اقتصادی خود را براساس شواهد اقتصادی، پژوهش‌های علمی یا دریافت نظرات اقتصاددانان حرفه‌ای تدوین نکرده است.

در چندین حوزه، دولت ترامپ به تهدید نهادهای اساسی پرداخته است که سیاست‌های موفق‌تری اجرا کرده‌اند و در نتیجه نظام اقتصادی را دچار عدم شفافیت و ریسک

می‌کند.

انتظار می‌رود بسیاری از سیاست‌های پیشنهادی دولت ترامپ به نتایج اقتصادی بینجامد که در تضاد مستقیم با اهداف سیاستی ابراز شده دولت وی است.

در نخستین مقاله با عنوان «تجارت جهانی در سایه سیاست‌های ترامپ»، کایل هندلی و نونو لیمائو ابتکار عمل‌ها در سیاست‌گذاری تجاری را که ترامپ طی ۱۰۰ روز نخست پیشنهاد داد یا اجرا کرد تشریح می‌کنند؛ از جمله سیاست‌های یک‌جانبه‌گرایی، تجدید مذاکره یا خروج از توافقات، و تهدید به حمایت از صنایع در برابر واردات است. نویسندگان سپس با اتکا به بینش‌هایی که از پژوهش‌های اخیر بدست آمده است استدلال می‌کنند رویکرد ترامپ باعث ایجاد «جنگ سرد» تجاری جدیدی می‌شود که نااطمینانی تجاری را افزایش می‌دهد و نظام موجود قاعده-محور را تهدید می‌کند. مهم‌ترین نگرانی این است که چنین سیاست‌هایی، سرمایه‌گذاری‌های مرتبط با تجارت خارجی را کاهش دهد و به انقباض صادرات و نیز افزایش قیمت کالاهای مصرفی در آمریکا (به دلیل گرانی و کاهش واردات) منجر شود.

یک مضمون تکراری در برنامه‌های دولت ترامپ، انکار سازمان تجارت جهانی و نظام چندجانبه‌گرایی است و ترجیح وی بر مذاکره به صورت توافقات کشور به کشور است. چاد باون، رابرت استایگر و آلن اسکایس^۲ در مقاله دوم «توافقات تجاری چندجانبه یا دوجانبه؟ درس‌هایی از تاریخ» با استفاده از بدبینی ترامپ نسبت به سازمان تجارت جهانی برخی دلایل اساسی را بررسی می‌کنند که چرا آمریکا پیشتاز اصول معین در مذاکرات تجاری شامل رفتار غیرتبعیضی، از طریق قاعده تعرفه غیرتبعیضی و «معامله به مثلی» بوده است. توضیحات آنها براساس مشوق‌های اقتصادی و «درس‌های آموخته‌شده» تاریخی از دوره پیش از اقتباس راهبرد مذاکراتی جاری آمریکا است که با قانون توافقات تجارت متقابل ۱۹۳۴ شروع شد.

نخستین اقدام ترامپ پس از ورود به کاخ سفید در زمینه سیاستگذاری تجاری، صدور فرمان ریاست جمهوری برای خروج آمریکا از مذاکرات معاهده تجاری اقیانوس آرام بود. دولت اواما از طریق این معاهده تجاری قصد داشت چندین قاعده و دستورالعمل جدید را معرفی کند تا تجارت با ۱۱ کشور دیگر در منطقه آسیا-اقیانوس آرام را پوشش دهد. کاترین

2. Chad P. Bown, Robert W. Staiger and Alan O. Sykes

رأس^۳ در مقاله سوم «منافع از دست رفته آمریکا در آسیا» طیفی از چالش‌های بالقوه اقتصادی و اجتماعی ناشی از تجارت با این منطقه را معرفی و بررسی می‌کند؛ شامل نگرانی‌های خاصی که ریشه در ظهور قدرت اقتصادی چین و تبدیل ناقص آن به یک اقتصاد بازار دارد. با اینحال نویسنده استدلال می‌کند که اگر آمریکا تجارت قاعده-محور با این منطقه از جهان را که دارای سریعترین رشد اقتصادی است قطع کند زیان قابل توجهی خواهد دید. هدف اصلی نظام قاعده-محور تحت اداره سازمان تجارت جهانی تضمین این نکته است که بازارها همچنان باز باقی بمانند و دسترسی به بازارها با اقدامات خودسرانه و محدودکننده تجارت، مختل نشود.

نشانه‌های کاملاً ملموسی نیز دیده می‌شود که دولت ترامپ قصد دارد شرایط توافق تجارت آزاد آمریکای شمالی (نفتا) را که بین آمریکا، کانادا و مکزیک در ۱۹۹۴ اجرا شد به نفع آمریکا تغییر دهد. امیلی بلانچارد^۴ در مقاله چهارم «تجدید مذاکره پیمان نفتا: نقش زنجیره‌های تأمین جهانی» توضیح می‌دهد چگونه برداشتن موانع مرزی و اقتباس بندهای قانونی

3. Kathryn N. Russ

4. Emily J. Blanchard

تجارت و سرمایه‌گذاری عمیق‌تر، به یکپارچگی اساسی فعالیت اقتصادی- درون منطقه نفتا- از طریق زنجیره‌های تأمین فرامرزی می‌انجامد. بنابراین عدم تقارن ملموسی بوجود می‌آید: درحالی‌که اجرای نفتا تأثیری اندک بر رفاه اقتصادی امریکا داشته است، خاتمه دادن یا تجدید مذاکره نفتا به شیوه‌ای که این زنجیره‌های تأمین تثبیت‌شده را مختل کند اثرات منفی بیشتری بر اقتصاد امریکا خواهد گذاشت.

مردیت کروالی^۵ در مقاله پنجم «ضمانت اجرای تجارت در عصر ترامپ» میل طبیعی دولت ترامپ به استفاده از سیاست‌های ضد دامپینگ و سایر تحمیل‌های تجاری به عنوان ابزار اجرای موانع تجاری برای حمایت از صنایع منتخب را بررسی می‌کند. اهمیت موارد تحمیل تجارت پس از چهار اقدام استثنایی در انتهای صد روز نخست دولت ترامپ کاملاً آشکار شد. در دو اقدام نخست، دولت ترامپ دو تحقیق جداگانه از صنایع فولاد و آلومینیوم را با این ادعا شروع کرد که واردات این دو محصول تهدیدی به امنیت ملی امریکا است. این اقدام‌ها تحت یک قانون بندرت استفاده‌شده- بخش ۲۳۲ از قانون گسترش تجارت امریکا مصوب ۱۹۶۲- انجام شد که از

5. Meredith A. Crowley

سال ۲۰۰۱ بکار گرفته نشده است. اقدام سوم اعلان ویلبر رأس وزیر بازرگانی و شخص ترامپ بود که امریکا عوارض جبرانی اولیه بر الوار کانادا وضع می‌کند. و اقدام چهارم، درخواست صنعت سلول‌های خورشیدی داخلی برای انجام تحقیقات تحت قانون محافظ امریکا- بخش ۲۰۱ از قانون تجارت مصوب ۱۹۷۴- بود که نمونه دیگری از یک نوع نادر تاریخی اجرای قانون است.

آخرین مقاله به آینده روابط تجاری امریکا با اروپا نگاه می‌کند. نیخیل داتا و سواتی دینگرا در مقاله «سیاست تجاری امریکا- اروپا به کجا خواهد رفت؟» جایگاه گفتگوهای تجارت و سرمایه‌گذاری فرا-اطلسی را به یاد می‌آورند که دولت امریکا با همتایان خود از اتحادیه اروپا در ۲۰۱۳ شروع کرد. حتی با در نظر نگرفتن تحولات سیاسی در امریکا، همه‌پرسی برگزیت در انگلستان در ۲۳ ژوئن ۲۰۱۵ و تصمیم به ترک اتحادیه اروپا، سیاستگذاری اروپایی را پیچیده کرده است. باوجود اشتیاق ترامپ به مذاکرات دوجانبه، احتمال توافق تجاری با اتحادیه اروپا یا با انگلستان مستقل در آینده نزدیک دیده نمی‌شود. دلیل آن به تغییر اولویت‌های اروپایی‌ها و

نیاز به برقراری مجدد روابط دوجانبه بین انگلستان و اتحادیه اروپا، و پیچیدگی هر گونه توافق تجاری آتی با کشورهای بیرون از اروپا که از شرایط حاکم بر روابط جدید تأثیر می‌پذیرند بازمی‌گردد.

دولت ترامپ باعث ایجاد یک گسستگی بالقوه شدید در سیاست تجاری امریکا شده است. البته اینها چیز جدیدی نیست چون برخی از عناصر آن مشابه اعصار گذشته است. برای مثال یکجانبه‌گرایی تهاجمی را در نظر بگیرید، که بر کسری‌های تجاری دوجانبه و تمایل به سمت سنجه‌های برون‌داد-محور تأکید دارد. جلوگیری امریکا از ورود خودروهای ژاپنی به شکل «ترتیبات تجارت مدیریت‌شده» در دهه ۱۹۸۰ یادآور این سیاست است. دوم اینکه برداشت اشتباه دولت ترامپ از مزایای توافقات دوجانبه نسبت به چندجانبه، بازتاب‌دهنده مجادلات پیشین در امریکا و رویکرد به سیاست تجاری در پیش از ۱۹۳۴ است. با اینحال، اگر شعارهای دولت جدید امریکا به واقعیت سیاست‌گذاری تبدیل شود، آنگاه بقیه جهان و نظام تجارت جهانی قاعده-محور را با وارد کردن ضرباتی سخت از خواب غفلت بیدار می‌کند.

فصل اول

تجارت

درسایه سیاست های ترامپ

کایل هندلی

استاد اقتصاد بازرگانی و سیاستگذاری عمومی
در دانشگاه میشیگان

نونا لیمانو

استاد تجارت بین الملل و اقتصاد سیاسی در دانشگاه مریلند و
پژوهشگر ارشد در NBER

در انتخابات ریاست جمهوری آمریکا در سال ۲۰۱۶ تجارت بین‌الملل از جمله موضوعات اساسی و جدی بود. ترامپ که نارضایتی طبقات معینی از کارگران آمریکایی را بخوبی تشخیص داده بود، دیدگاه‌های آنها را که تجارت بین‌الملل (و البته مهاجران خارجی) ریشه اصلی مشکلات مردم آمریکامی‌دانستند با شدت بیشتری منتشر و تبلیغ کرد. برنامه کار تجارت خارجی رئیس‌جمهور، وعده رویکردی جدید به سیاستگذاری تجاری می‌داد که «تجارت را به شیوه‌ای گسترش خواهیم کرد تا آزادتر و عادلانه‌تر برای همه آمریکایی‌ها باشد.» و صدا البته که همه از این هدف کلی پشتیبانی گسترده‌ای خواهند کرد خصوصاً اگر به معنای سیاست‌هایی باشد که تجارت را گسترش می‌دهد و منافع رفاهی کلی عاید می‌سازد در حالیکه به کسانی که هزینه‌های اصلی را متحمل می‌شوند اطمینان دهد خسارات وارده به آنها جبران خواهد شد. بدبختانه، رویکرد جاری این خطر را دارد که تجارت آمریکا کاهش جدی بیابد در حالیکه مشخص نمی‌کند چه فکر اساسی برای بازتوزیع منافع خواهد کرد.

ابتدا به توصیف برنامه‌های دولت ترامپ برای رفع «رویه‌های تجارت خارجی ناعادلانه» از طریق سیاست‌های

یکجانبه‌گرایی، تجدید مذاکره یا خروج از توافقات و تهدید به حمایت‌گرایی در برابر واردات می‌پردازیم. این رویکرد کلی را سیاست‌های تبعیضی، تلافی‌جویانه، موقتی، برگشت‌پذیر، نامطمئن (و یا بطور خلاصه سیاست‌های ترامپی) می‌نامیم، و استدلال می‌کنیم این سیاست‌ها یک جنگ سرد تجاری به راه می‌اندازد که نااطمینانی را افزایش داده و نظام تجارت بین‌المللی را تهدید می‌کند. سپس با اتکا به پژوهش‌های اخیر نشان می‌دهیم چگونه سیاست‌های ترامپی سرمایه‌گذاری‌های مرتبط با تجارت خارجی را کاهش خواهد داد و کاهش‌های حاصله در صادرات و افزایش قیمت‌های مصرف‌کننده را به شکل آماری نشان می‌دهیم. این نوشته را با بحث درباره اینکه چگونه می‌توان سیاست‌های ترامپی را کاهش داد و ملایم کرد تا برخی نتایج فاجعه‌آمیز آن جلوگیری بشود به پایان می‌رسانیم.

سیاست‌های ترامپی چیست؟

ترامپ در هنگام نامزدی تهدید کرد تعهداتی که آمریکا تحت توافقات تجاری دیرپا داده است تغییر می‌دهد و واردات به آمریکا را به شدت سخت خواهد کرد. تهدیدهای واضح وی

شامل این موارد بود (۱) خروج از معاهده تجاری اقیانوس آرام؛ (۲) تجدید مذاکره نفتا «تا معامله بهتری صورت گیرد و یا خروج از معاهده در صورت عدم توافق» و (۳) متهم کردن چین به دستکاری در نرخ ارز خود. بطور کلی تر، او وعده داد «هر گونه نقض توافقات تجاری را که یک کشور خارجی با استفاده از آن به کارگران ما آسیب می‌زند شناسایی کرده و از هر گونه ابزار تحت قوانین آمریکا و قوانین بین‌الملل استفاده می‌کند تا به این سوءاستفاده‌ها خاتمه دهد.» او همچنین تهدید کرد که ۳۵ درصد تعرفه بر واردات قطعات خودرو از مکزیک و ۴۵ درصد تعرفه بر همه واردات از چین را می‌بندد «در صورتی که آنها درست رفتار نکنند.» به علاوه او اظهار داشت که اگر سیاست‌های ما در سازمان تجارت جهانی به چالش کشیده شود «پس اقدام به مذاکره مجدد می‌کنیم یا اینکه از آن خارج خواهیم شد. سازمان تجارت جهانی یک فاجعه است.»

برخی از این تهدیدها، روایت ترامپ از مذاکرات سفت‌وسخت مرسوم درباره تجارت خارجی هستند که نامزدهای پیشین

ریاست جمهوری هم بکار می‌گرفتند.^۲ اما نباید آنها را صرفاً به عنوان جنجال انتخاباتی نادیده گرفت. درحالی‌که این دولت شاید تهدیدهای معینی را دنبال نکند، رویکرد کلی که در پیش گرفته است می‌تواند آسیب جدی به اعتبار نظام تجارت جهانی برای سال‌های متمادی وارد کند. دو عامل نشان می‌دهد که با شرایطی متمایز روبرو هستیم. نخست اینکه، موجی از احساسات پوپولیستی و ناسیونالیستی به راه افتاده که بسیاری از مسائل اقتصادی گریبانگیر طبقه کارگر و طبقه متوسط را به تجارت بین‌الملل و مهاجرت ربط می‌دهد. دوم در تهدیدهای متعدد طی کارزار انتخاباتی ترامپ یک اصل واحد وجود داشت: «نظام تجارت بین‌المللی متقلبان‌ه و دستکاری شده است و آمریکا موظف است با آن بجنگد.» این دیدگاه در برنامه اقتصادی ترامپ بخوبی تشریح شد که استدلال می‌کرد کسری تجاری آمریکا نتیجه «رویه‌های تجاری ناعادلانه» است

۲. نامزدهای پیشین ریاست جمهوری نیز چنین وعده‌هایی داده بودند: (۱) از معاهده تجاری اقیانوس آرام خارج می‌شوند (هیلاری کلینتون)؛ (۲) درباره نفتا تجدید مذاکره کرده یا تعدیلش می‌کنند (هیلاری کلینتون، باراک اوباما) (۳) چین را متهم به دستکاری در نرخ ارز کردند (میت رامنی)؛ (۴) قواعدی بر توافقات تجاری وضع می‌کنند و مذاکره سفت و سخت‌تری را بکار می‌گیرند (باراک اوباما)؛ (۵) جایگاه تعرفه‌های غیرتبعیضی چین را لغو می‌کنند چون که حقوق بشر را نقض می‌کند و در نتیجه تعرفه‌های حدود ۳۵ درصدی بر واردات از چین می‌بندند (بیل کلینتون).

و اینکه «چین به هیچ وجه تنها متقلب در جهان نیست بلکه بزرگ‌ترین آن‌ها است.»^۳

در حالیکه دغدغه‌های خاص در این باره شاید معتبر باشد و از سوی سایر نامزدها هم مطرح شده است، اما برخی راه‌های چاره و روش‌های پیشنهادی برای حل این مشکلات، واقعاً نگران‌کننده هستند و نااطمینانی قابل ملاحظه‌ای را حتی در هنگام مبارزات انتخاباتی ایجاد کردند. نخست اینکه در بین بنگاه‌های خارجی، «حدود ۵۰ درصد مدیران مالی اروپایی اظهار کردند پیروزی ترامپ باعث می‌شود آنها سرمایه‌گذاری‌های خود را متوقف کنند تا زمانی که نااطمینانی درباره ریاست جمهوری وی برطرف شود، در صورتی که فقط ۱۰ درصد افراد چنین نظری را درباره ریاست جمهوری کلینتون داشتند.» دوم اینکه شاخص «نااطمینانی سیاست تجاری»^۴ در آمریکا که بر اساس اخبار جراید محاسبه می‌شود از هنگام اعلام نامزدی ترامپ به نحو قابل توجهی

۳. مشاوران عالی ترامپ، پیتروناو و ویلبر راس چنین ادعایی درباره چین دارند: «استفاده از یارانه‌های صادراتی غیرقانونی، سرقت مالکیت فکری، دستکاری در نرخ ارز، انتقال اجباری فناوری و اتکای گسترده به کار کودکان و ایجاد بهشت آلودگی هوا».

4. Trade Policy Uncertainty (TPU):

این شاخص، همبستگی نزدیکی با فعالیت اقتصادی دارد به بیان دیگر هرگاه شاخص نااطمینانی سیاست تجاری افزایش می‌یابد از میزان فعالیت اقتصادی کاسته می‌شود و اقتصاد به سمت رکود پیش می‌رود و برعکس.

افزایش یافته است. همان‌طور که در شکل یک دیده می‌شود درصد مقالاتی در روزنامه‌ها درباره تجارت بین‌الملل و سیاست تجاری که از واژه‌های «عدم قطعیت» و «نااطمینانی» استفاده می‌کنند پس از اعلام نامزدی و برنده شدن ترامپ در انتخابات افزایش یافت و اکنون در بالاترین میزان خود طی یک دهه گذشته قرار دارد.

از نشانه‌های اولیه در تمایل به تعقیب این سیاست‌ها می‌توان به این موارد اشاره کرد: (۱) تیم کاری. انتصاب ویلبر ر‌اس به وزارت بازرگانی و پیتر ناوارو به ریاست شورای تازه تأسیس تجارت ملی - که هر دو نفر نویسندگان برنامه‌های اقتصادی مذکور هستند. (۲) برنامه کاری. «برنامه کار تجارت خارجی ۲۰۱۷» بازتاب‌دهنده موضوعات کلیدی در کارزار انتخاباتی است. این برنامه کاری مدعی است که از پشتیبانی مردمی برای رویکرد جدید برخوردار است و وعده می‌دهد «اصل هدایتگر در پشت همه اقدامات ما در این حوزه کلیدی، گسترش تجارت به شیوه‌ای خواهد بود که برای همه آمریکایی‌ها آزادتر و عادلانه‌تر باشد.» این برنامه هشدار می‌دهد که «اهداف رئیس‌جمهور را به بهترین نحو می‌توان با تمرکز بر مذاکرات دوجانبه به جای مذاکرات

چندجانبه جامه عمل پوشانید- و نیز با تجدید مذاکره و بازنگری توافقات تجاری، هنگامی که اهداف ما تأمین نگردد.» (۳) اقدامات. این موارد شامل فرمان‌هایی برای (الف) خروج از معاهده تجاری اقیانوس آرام؛ (ب) شناسایی کشورهایی که آمریکا با آنها کسری تجاری دوجانبه دارد در کنار عوامل و نتایج آنها، شامل امنیت ملی، (پ) تقویت اجرای قوانینی که دولت آمریکا را ملزم می‌کند از محصولات ساخت آمریکا طرفداری کند و (ت) شروع فرایند تجدید مذاکره برای نفتا.

احتمال تغییرات قابل توجه در سیاست تجاری که قوه مجریه انجام دهد، به محدودیت‌های حقوقی بین‌المللی و داخلی بستگی دارد. هنگامی که بحث امنیت ملی پیش می‌آید قدرت اجرایی تقریباً نامحدود است.^۵

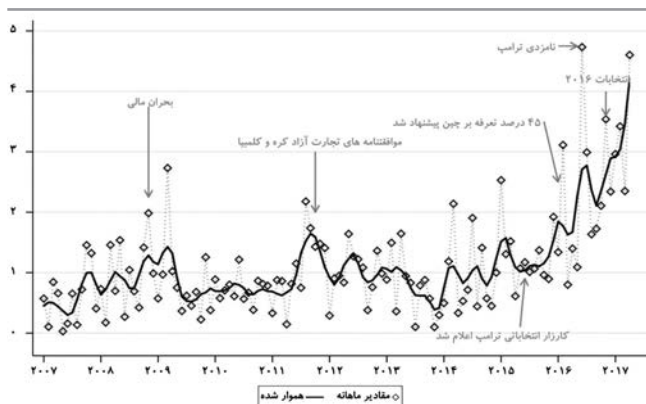
به علاوه تحت «قانون تجارت ۱۹۷۴» (بخش ۱۲۲) قوه

۵. این‌ها شامل «قانون تجارت با دشمن مصوب ۱۹۱۷» و قانون قدرت اقتصادی اضطراری بین‌المللی مصوب ۱۹۷۷» است. کاربرد این قوانین مستلزم وقوع جنگ یا شرایط اضطراری است، و بنابراین احتمال دارد در دادگاه‌های آمریکا به چالش کشیده شود. آن الزامات ضروری نیستند هنگامی که رئیس‌جمهور به قانون گسترش تجارت ۱۹۶۲ متوسل می‌شود که اجازه وضع محدودیت بر وارداتی را می‌دهد که بر امنیت ملی تأثیر می‌گذارد. گات یا سازمان تجارت جهانی نیز استثنائاتی برای امنیت ملی در نظر می‌گیرند و هیچ کشوری تاکنون موفق نشده است اینها را به چالش بکشد.

مجریه از اختیار وضع تعرفه‌های موقتی و محدودیت‌های مقداری برای رفع کسری ترازپرداخت‌ها برخوردار است. بنابراین، اشارات روشن به موضوع امنیت ملی و کسری‌ها که در برنامه کار تجاری و فرمان‌های اجرایی اخیر دیده می‌شود، احتمال اینکه دولت ترامپ بتواند از پس چالش‌های حقوقی داخلی برای ایجاد محدودیت بر واردات برآید را افزایش می‌دهد. همچنین اعتبار جاری چنین تهدیداتی را افزایش می‌دهد.

شکل ۱- شاخص اخبار «نااطمینانی سیاست تجاری» آمریکا،

۲۰۰۷ تا ۲۰۱۷



قانون تجارت بین‌الملل نیز محدودیت‌هایی را وضع می‌کند؛ اما به نظر می‌رسد دولت کنونی تمایل به نادیده گرفتن آنها یا تجدید مذاکره توافقات دارد. این برنامه کار، برنامه‌های اجرای قوانین علیه دامپینگ و یارانه‌های خارجی را تشریح می‌کند، به شیوه‌ای که با قوانین گات یا سازمان تجارت جهانی سازگار باشد اما همچنین از بخش ۳۰۱ از قانون تجارت ۱۹۷۴ استفاده می‌کند تا «اقدامات مناسب در واکنش به اقدامات خارجی را برگزیند که توافقات تجارت بین‌الملل را نقض می‌کنند، یا که غیرقابل توجیه، غیرقابل قبول یا تبعیض‌آمیز هستند» (برنامه کار ۲۰۱۷ صفحه ۳). از هنگام ایجاد سازمان تجارت جهانی تاکنون، هیچ دولتی به بخش ۳۰۱ متوسل نشده است.

در واقع هنگام شهادت‌دهی رابرت لایت‌هایزر، (که به عنوان نماینده تجاری آمریکا پیشنهاد شده بود)، در برابر مجلس نمایندگان درباره هزینه‌ها و راه‌های چاره پیش روی آمریکا پس از ورود چین به سازمان تجارت جهانی، او استدلال کرد که آمریکا باید «بی‌توجهی به قیدها و الزامات سازمان تجارت جهانی را اگر به نفع منافع ملی ما باشد مد نظر قرار دهد» حتی اگر به مقابله مثل از سوی سایر کشورها

منجر شود. چنین خوار و خفیف کردن و مقابله به مثلی در زمینه موضوعات گسترده از قبیل مالیات تعدیل مرزی پیشنهادی- که شاید بزرگترین مقابله به مثل مجاز تاکنون را ایجاد کند- چه بسا به سقوط و مرگ سازمان تجارت جهانی بینجامد. در مجموع، تهدیدی واقعی از افزایش حمایت‌گرایی در برابر واردات به آمریکا چه یکجانبه، با تجدید مذاکره سیاست‌های پیشین، یا به عنوان پیامد جنگ تجاری وجود دارد.

یکی از اهداف بیان شده موافقت‌نامه‌های تجارت ترجیحی، «تضمین محیط پیش‌بینی‌پذیر برای برنامه‌ریزی کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری است.» چنین پیش‌بینی‌پذیر بودن با این تهدید واقعی روبرو است که آمریکا، مانند انگلستان، توافق‌نامه‌های خود را با بیش از ۲۰ کشور دنیا خاتمه خواهد داد. رئیس‌جمهور می‌تواند به راحتی با اعلان مکتوب شش ماه قبل، از توافق‌نامه‌های تجاری ترجیحی بیرون بیاید.

حتی اگر نفتا و سایر توافق‌نامه‌های تجارت ترجیحی همچنان پابرجا بمانند، پیش‌بینی‌پذیری آن‌ها در کوتاه‌مدت و بلندمدت بشدت تضعیف خواهد شد. نخست

اینکه اطلاع اندکی درباره پارامترهای تجدید مذاکره به غیر از «انجام معامله‌ای بهتر و عادلانه‌تر» برای آمریکا، وجود دارد. خروج یکسره در نهایت منجر می‌شود تا آمریکا موانع تعرفه‌های غیرتبعیضی را بر شرکای قبلی توافق‌نامه‌های تجارت ترجیحی خود بازتحمیل کند. تعرفه‌های غیرتبعیضی آمریکا خیلی بالا نیست، اما به این معنا نیست که خروج از توافق‌نامه تجارت ترجیحی اثرات تجاری کوچکی دارد. این توافقات همچنین انواع موانع را هدفگذاری می‌کنند و نااطمینانی را تا حد زیادی کاهش می‌دهند؛ هر دو از عوامل مهم افزایش تجارت دوجانبه‌ای هستند که با موافقت‌نامه‌های تجارت ترجیحی ممکن شده است. دوم اینکه یکی از اهداف کلیدی دولت «ضرورت به‌روز کردن توافقات تجاری جاری است، تا تغییر زمان و شرایط بازار در نظر گرفته شود» نیز باعث چشم‌انداز بلندمدت نامطمئن می‌شود. برای مثال چنین اقتضائاتی که تغییر سیاست‌ها را به کسری‌های تجاری پیوند می‌دهد، توافقات تجاری را آنگونه که در ادامه شرح می‌دهیم پیچیده‌تر و نامطمئن‌تر خواهد ساخت.

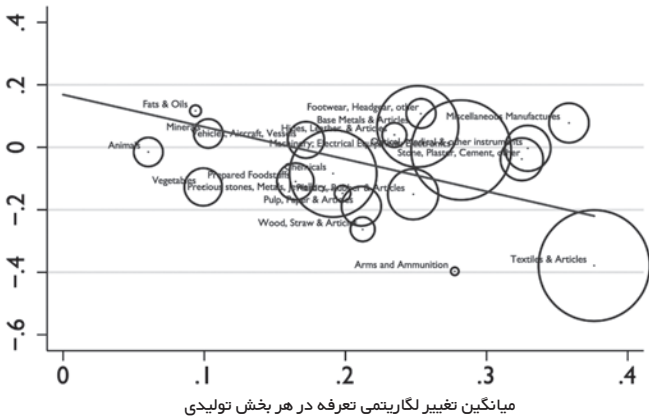
علاوه بر افزایش نااطمینانی سیاست تجاری عمومی

که در شاخص شکل ۱ انعکاس یافته است شواهدی خاص نیز وجود دارد که این برنامه کار تجاری، انتظارات سرمایه‌گذاران را تغییر داد. در نظرسنجی مارس ۲۰۱۷ که شبکه سی.ان.بی.سی. انجام داد ۹۵ درصد مدیران مالی در سطح جهان نگران بودند که دولت جدید آمریکا یک جنگ تجاری با چین به راه خواهد انداخت و حدود ۱۷,۵ درصد، سیاست تجاری آمریکا را «بزرگ‌ترین عامل ریسک بیرونی» که کسب‌وکار آنها مواجه است دانستند، ریسکی که در مرحله دوم بعد از ریسک تقاضای مصرف‌کننده قرار می‌گیرد.

همچنین بیشتر مدیران مالی آمریکایی در این دوره از نظرسنجی که دانشگاه دوک انجام داد باور داشتند که سیاست‌هایی معین از قبیل «بستن تعرفه‌های سنگین بر کالاهای چینی و مکزیکی» به ضرر اقتصاد آمریکا خواهد بود. در مجموع، واکنش هر دو دسته رهبران کسب‌وکارها و رسانه‌ها کاملاً نشان می‌دهد که نااطمینانی سیاست تجاری افزایش یافته است و ما نشان خواهیم داد حتی قبل از اینکه هر کدام از این سیاست‌ها اجرا شود هم عواقبی اقتصادی دارد.

یک جنگ تجاری فرضی نیست، بلکه برعکس هزینه‌های مرتبط با جنگ سرد تجاری، در جریانی است که ترامپ آن را آغاز کرد و از ویژگی‌های آن احتمال زیاد کنار گذاشتن یا تجدید مذاکره توافق‌نامه‌ها و ورود به یک جنگ تجاری «داغ» است.

(ب) تغییر لگاریتمی شاخص قیمت مصرف‌کننده



جنگ سرد تجاری:

نااطمینانی سیاست گذاری آمریکا، واردات و رفاه مصرف کننده

در دهه ۱۹۹۰، مجلس نمایندگان آمریکا هر ساله رأی می‌داد که آیا شرایط تعرفه‌های غیرتبعیضی با چین را لغو کند و بنابراین تعرفه‌هایی بیش از ۳۰ درصد بر واردات از این کشور ببندد یا خیر. جنگ سرد تجاری جاری یک ویژگی مشترک با آن دوره دارد: تهدید به بستن تعرفه‌های قابل توجه اگر در صورتی که چین درست رفتار نکند. جنگ سرد اولیه، واردات از چین را به شدت کاهش داد و قیمت کالاهای چینی را برای مصرف کننده‌های آمریکایی بالا برد. با حذف آن تهدید پس از پیوستن چین به سازمان تجارت جهانی در سال ۲۰۰۱، اثرات متفاوتی در بین صنایع برآورد می‌شود.

رابطه اساسی در شکل ۲ روشن است. این شکل نشان می‌دهد صنایعی که با افزایش تعرفه بالقوه بالاتر در آمریکا در سال ۲۰۰۰ (محور افقی) مواجه بودند رشد واردات و کاهش قیمت به مراتب بیشتری داشتند.

با کنترل سایر عوامل، می‌توان نتیجه گرفت کاهش نااطمینانی‌ها، حدود یک سوم از رشد واردات را توضیح

می‌دهد و قیمت‌ها را برای مصرف‌کننده آمریکایی به میزان بیش از ۱۵ درصد در سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵ پایین آورده است.

بنابراین، اگرچه احتمال افزایش تعرفه‌ها طی جنگ سرد تجاری دهه ۱۹۹۰ پایین بود، اثرات اقتصادی از تهدید جنگ بالا بود؛ افزایش قیمت مؤثر برای مصرف‌کنندگان آمریکایی معادل با ۱۳ درصد افزایش دائمی تعرفه‌ها می‌شد. دوباره راه انداختن این تهدیدها در سال ۲۰۱۷، هزینه حتی بزرگتری برای مصرف‌کنندگان آمریکایی خواهد داشت زیرا اکنون سهم مصرف کالاهای چینی بالاتر رفته است.

تهدید دولت جاری به تجدید مذاکره و تمایل به خروج از همه موافقت‌نامه‌ها، برای مصرف‌کنندگان آمریکایی حتی پرهزینه‌تر خواهد بود فرض کنید: اگر افزایشی ملایم در احتمال حمایت‌گرایی در آمریکا، مشابه با آنچه چین مواجهه بود، اما در برابر همه شرکای آمریکارخ دهد. محاسبات نشان می‌دهد زیان رفاهی به مصرف‌کنندگان آمریکایی از این ناطمینانی سیاست تجاری، حدود یک سوم هزینه‌ای است که آنها مواجه می‌شدند اگر آمریکا مرزهای خود را به روی تجارت جهانی به طور کامل می‌بست.

جنگ سرد تجاری:

نااطمینانی سیاست گذاری دوسویه و صادرات آمریکا

با رویکرد پیشنهادی به توافق‌نامه‌های تجارت ترجیحی همچنین احتمال دارد منافع آمریکا از این توافقات کاهش یابد و صادراتش پایین بیاید. تجدید مذاکره توافق‌نامه‌های تجارت ترجیحی این خطر را دارد که آنها را به ترجیحات موقتی برگشت‌پذیر تبدیل کند برای مثال مشابه ترجیحاتی که آمریکا زمانی به پرو و کلمبیا اعطا کرد. این ترجیحات نامطمئن نمی‌تواند تجارت بالقوه‌ای ایجاد کند و راه را برای سرمایه‌گذاری صادراتی باز کند. این یکی از دلایل اصلی است که چرا پرو و کلمبیا خواهان امضای توافق‌نامه‌های تجارت ترجیحی دائمی با آمریکا در ازای موانع پایین‌تر برای صادرکنندگان آمریکایی هستند. حتی اگر «مذاکره‌کنندگان سفت و سخت آمریکایی» یک «سهام عادلانه‌تر» از منافع کلی توافق‌نامه‌های تجارت ترجیحی بدست آورند، تحت موافقت‌نامه‌های تجارت ترجیحی جدید یا موقتی تجدیدمذاکره شده، این منافع پایین‌تر خواهد آمد و دسترسی صادرکنندگان آمریکایی به بازار احتمالاً کاهش خواهد یافت.

ارزش بیمه‌ای توافق‌نامه‌های تجارت ترجیحی و هزینه

نااطمینانی خارجی بر صادرکنندگان آمریکایی خصوصاً طی دوره‌های بحران اقتصادی می‌تواند قابل توجه باشد. در دوران رکود تمایل به حمایت در برابر واردات افزایش می‌یابد. بهترین مثال بحران بزرگ بود که یک جنگ تجاری را در دهه ۱۹۳۰ به راه انداخت. رکود بزرگ ۲۰۰۷ و سقوط متعاقب آن تجارت جهانی، نااطمینانی سیاست تجاری و ریسک جنگ تجاری را افزایش داد که در شکل یک دیده می‌شود.

خوشبختانه تاریخ دقیقاً تکرار نمی‌شود. تفاوت اساسی نسبت به بحران بزرگ به شبکه بزرگ ترتیبات تجاری معتبر مربوط می‌شود. این‌ها شامل توافق‌نامه‌های تجارت ترجیحی و گات/سازمان تجارت جهانی هستند که در ۱۹۴۸، پس از یک دوره نااطمینانی زیاد سیاست تجاری ایجاد شدند تا حدی برای اینکه از تکرار دهه ۱۹۳۰ جلوگیری کنند. تحت سیاست‌های ترامپی و به دنبال برگزیت، احتمال بیشتری دارد که یک رکود بزرگ اقتصادی به جنگ تجاری بینجامد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد توافق‌نامه‌های تجارت ترجیحی این امکان را به صادرکنندگان آمریکایی داد تا از میزانی حمایت بیمه‌ای طی بحران بزرگ برخوردار شوند. در عمل شاهد خروج قابل توجه بنگاه‌های صادراتی آمریکا از بازارهایی

بودیم که توافق نامه تجارت ترجیحی نداشتند مکان‌هایی که نااطمینانی اقتصادی بالاتر بود؛ به علاوه، آن اثر در صنایعی تشدید شد که تهدید حمایت تعرفه‌ای نیز بالاتر بود اما در بازارهای توافق نامه تجارت ترجیحی بسیار کمتر دیده می‌شد.

تجدید نظر در هر توافقی باعث می‌شود تا نظام مبتنی بر تعهدات سیاستگذاری بلندمدت، جای خود را به رژیم حقوقی بدهد که تعهدات با توجه به ترجیحات هر دولت تازه منتخب تغییر می‌کند. حالت دوم باعث ایجاد محیط پیش‌بینی‌ناپذیر برای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری می‌شود و خط پایانی است بر توافق نامه‌های تجارت ترجیحی دوطرفه آنگونه که می‌شناسیم. تجدید مذاکره توافق نامه‌های تجارت ترجیحی، شامل تجدید مذاکرات آنی است که باعث انحراف از اهداف کسری تجاری و قواعد اختتام سی روزه می‌شود، به روشنی تعامل بین سیاستگذاری و شوک‌های اقتصادی نامساعد را افزایش داده و ارزش بیمه‌ای آنها را کاهش می‌دهد. به علاوه، اگر دولت آمریکا تهدیدهای نادیده گرفتن تصمیمات نامناسب سازمان تجارت جهانی را عملی کند یا از آن خارج شود، پس صادرکنندگان این کشور باید انتظار تعرفه‌های

بسیار بالاتری را نسبت به تعهدات نرخ تعرفه پایین‌تر جاری داشته باشند که مشخص شده است عملاً صادرات را افزایش می‌دهد. خلاصه اینکه، شرکای تجاری آمریکا به سیاست‌های ترامپ واکنش نشان خواهند داد و نااطمینانی سیاستگذاری که بوجود می‌آورد مانع رسیدن دولت آمریکا به اهداف کلیدی خود در گسترش صادرات و اشتغال مرتبط با آن خواهد شد.

فرونشاندن سیاست‌های ترامپی

برخی از پیامدهای سیاست‌های ترامپ بتدریج ظاهر می‌شوند. اما اگر این سیاست‌ها به حال خود رها و کنترل نشوند، چندین سال زمان خواهد برد تا اثرات کامل آنها مشخص شود یعنی هنگامی که بنگاه‌ها فرصت می‌یابند تا سرمایه‌گذاری‌ها در صادرات را مستهلک کنند. این فرایند آهسته شاید هزینه این سیاست‌ها را پنهان سازد (مگر اینکه جنگ تجاری یا بحران اقتصادی بوجود آید) اما همچنین این امکان را فراهم می‌کند که بتوان آنها را کاهش داد. این بخش با پیشنهادهاتی به پایان می‌رسد که چگونه دولت آمریکا، مجلس نمایندگان و سایر عواملان اقتصادی می‌توانند به این امکان دست یابند و به هدف «تجارت آزادتر و

عادلان‌تر» نزدیک‌تر شوند.

دولت آمریکا به شیوه‌های زیر می‌تواند نااطمینانی را کاهش دهد. نخست باید ارزش تاریخی نظام تجاری جاری را به رسمیت بشناسد و تمایل به گردن نهادن به اصول اساسی همکاری و منافع مشترک را به نمایش گذارد. ضمانت اجرایی و تجدید مذاکره جنبه‌های معینی از این توافقات موفق‌تر خواهد بود اگر سایر کشورها باور کنند آمریکا از آنها پیروی می‌کند به جای اینکه برچسب «فاجعه» به آنها بزند و اعضایش را «مقلوب» بنامد. دوم اینکه آمریکا باید اعلام کند درباره توافق‌نامه‌های تجارت ترجیحی و بندهای آن تجدید مذاکره خواهد شد؛ بیشتر ارزشی که از آنها حاصل می‌شود ناشی از کاهش نااطمینانی سیاستگذاری است؛ و پیشنهادات دوره‌های اختتام سی روزه و کسری‌های دوجانبه‌ای که وادار به تجدید مذاکرات می‌کند را کنار بگذارد.

مجلس نمایندگان نیز می‌تواند از تأثیر سیاست‌های ترامپی بکاهد. قانون اساسی به مجلس نمایندگان این قدرت را می‌دهد تا «تجارت با ملل خارجی را تنظیم و قانونمند کند» (ماده اول). درحالی‌که بخشی از آن قدرت به قوه مجریه واگذار شده است، اما اگر قوه مجریه از آن قدرت در بستری

کاملاً جدید استفاده کند یا از آن سوءاستفاده کند مجلس نمایندگان می‌تواند مدعی این قدرت برای خود شود. برای مثال، خارج شدن از توافق‌نامه‌های تجارت ترجیحی به جای ورود به آنها یا توسل به «قانون تجارت با دشمن ۱۹۱۷» یا «قانون قدرت اقتصادی اضطراری بین‌المللی ۱۹۷۷» در غیاب جنگ واقعی یا شرایط اضطراری، از جمله سوءاستفاده‌های ترامپ است. سیاست‌های اساسی یکجانبه از قبیل مالیات تعدیل مرزی می‌تواند باعث جنگ تجاری در محیط کنونی شده و مجلس نمایندگان باید جلوی چنین برون‌دادی را بگیرد. بنگاه‌ها، کارگران و مصرف‌کنندگان آمریکایی نیز می‌توانند با هر گونه تمهیدات یکجانبه شدید آتی از طریق آرای دادگاه مقدماتی به مخالفت برخیزند اگر که به آنها دستور داده شود- ممنوعیت از سفر در این زمینه مسبوق به سابقه است.

سایر دولت‌ها نیز نقشی مهم ایفا می‌کنند. نخست اینکه تعهد به توافقات موجود بین خود را تجدید کنند. دوم اینکه در برابر معاملات «جدید و بهتر» با آمریکا مقاومت ورزند، اگر که آنها به ترجیحات موقتی مشروط به الزامات خودسرانه بینجامد. سوم اینکه دغدغه‌های مشروع نسبت به توافقات جاری که نیاز به بررسی دارد، شامل محرمانگی

مذاکرات و نفوذ نامتناسب شرکت‌ها بر آنها، به رسمیت شناخته شود.

اگر دولت آمریکا واقعاً انگیزه بهبود بروندهای توافقات تجاری برای کارگران آمریکایی را دارد پس باید برنامه کار تجاری آن‌ها را گسترش دهد. نخست با روشن ساختن اینکه چگونه کارگران در مذاکرات آتی نمایندگی خواهند داشت. دوم اینکه، این واقعیت به رسمیت شناخته شود که تجارت هم، مانند تغییرات فناورانه، همیشه بازندگانی ایجاد خواهد کرد و بهترین راه مواجهه با این قضیه از طریق تقویت تور جامع ایمنی اجتماعی، دسترسی هرچه بیشتر به تحصیلات و بازآموزی شغلی، و ایجاد مشوق‌هایی برای جابجایی جغرافیایی بیشتر کارگران خواهد بود.

فصل دوم

درس‌هایی از تاریخ

چاد باون

پژوهشگر ارشد در موسسه اقتصاد بین‌الملل پترسون و عضو سابق
شورای مشاوران اقتصادی ریاست جمهور آمریکا

رابرت استایگر

استاد اقتصاد در کالج دارتموث با تخصص در قواعد و نهادهای
سیاستگذاری تجارت بین‌الملل

آلن اسکایس

استاد حقوق در دانشگاه ییل، پژوهشگر ارشد تحقیقات
سیاستگذاری اقتصادی در موسسه استنفورد

دولت ترامپ به تجارت آزاد و عادلانه باور دارد و ما مشتاق توسعه روابط تجاری عمیق‌تر با شرکای بین‌المللی هستیم که در این باور شریک باشند. اما با نگاه به آینده، ما تمایل به تمرکز بر مذاکرات دوجانبه خواهیم داشت. (نماینده تجاری آمریکا، ۲۰۱۷)

آمریکا باید به چالش‌های رشد اقتصادی و اشتغال توجه کند که از کسری‌های تجاری بزرگ و وخیم و رویه‌های تجاری تبعیضی و ناعادلانه برخی شرکای تجاری ما حاصل می‌شود. (کاخ سفید، ۲۰۱۷)

دونالد ترامپ علیه معاملات تجاری و خصوصاً توافقات تجاری چندکشوری فریاد برآورده است. نیت ابراز شده وی اینست که دولت آمریکا بر دوجانبه‌گرایی و عدم توازن تجارت دوجانبه متمرکز شود.

این رویکرد پرسش‌هایی درباره طرح توافقات تجاری برانگیخته است. چرا به جای توافقات دوجانبه برای توافقات تجاری چندجانبه مذاکره نکنیم؟ منافع رویکرد قاعده عدم تبعیض تعرفه‌ای به جای ترجیحات تجاری دوجانبه چیست؟

بیشتر مضامین در رویکرد ابرازشده ترامپ جدید نیستند؛

آن‌ها یادآور مباحث سیاست تجاری آمریکای دهه ۱۹۳۰ هستند. برای درک منطق اقتصادی پشت نظام تجارت جاری و چگونه درس‌ها از تجربه تاریخی به آن شکل داده است، این نمونه‌های تاریخی آموزنده هستند.

محیط اقتصادی و نظام تجاری ابتدای دهه ۱۹۳۰

جنگ جهانی اول ۱۹۱۴ تا ۱۹۱۸ اقتصاد جهانی ویران‌شده‌ای برجای گذاشت. بهبود اوضاع اقتصادی در دهه ۱۹۲۰ شروع شد اما سقوط بازار سهام آمریکا در ۱۹۲۹ ضربه‌ای جدی به آن وارد کرد و در نهایت به بحران بزرگ انجامید. آمریکا در سال ۱۹۳۰ هنگامی که با تعرفه‌های اینک بدنام‌شده اسموت هاولی، به این بحران اقتصادی واکنش نشان داد اوضاع را بدتر کرد.

برخی کشورها- مانند کانادا، اسپانیا، ایتالیا، و سوئیس- به طور مستقیم با بالا بردن تعرفه‌ها یا تحمیل محدودیت‌های مقداری، علیه صادرات آمریکا تلافی کردند. سایر شرکا- مانند انگلستان- به شکل غیرمستقیم با کاهش موانع تجاری بر مبنای گزینشی- تبعیضی بر شرکای تجاری مطلوب خود، تلافی کردند. ترجیحات امپراتوری انگلستان بلوک‌های تجاری

را عمیق‌تر کرد که آمریکا از آن حذف شده بود. صادرکنندگان آمریکایی از طریق شبکه پیچیده سیاست‌ها، با تبعیض در بازارهای خارجی مواجه شدند. آنگونه که بعداً توصیف شد، تجارت جهانی در دهه ۱۹۳۰ با سهمیه‌ها، کنترل ارزی، توافقات تسویه و معاملات پایاپای، کنترل و تنظیم شد که تعرفه گمرکی، ابزار معمول کنترل تجارت را به نقش حداقلی تنزل داد. طی جنگ جهانی دوم آشکار شد که محدودیت‌ها بر تجارت حتی بدتر می‌شود مگر اینکه تلاشی محکم شود که اروپا و جهان را به اقتصاد بازار بازگرداند. (گات، ۱۹۴۹)

قانون توافقات تجارت دوسویه ۱۹۳۴

در ۱۹۳۴، رئیس‌جمهور روزولت و مجلس نمایندگان از طریق قانون توافقات تجارت دوسویه، رویکرد جدیدی در برابر سیاستگذاری تجاری آمریکا درپیش گرفتند. کاهش تعرفه‌های آمریکا با مذاکرات کاهش موانع تجاری در خارج، به منظور رسیدن به تغییرات دوسویه در دسترسی به بازار، پیش رفت. این ایده دوسویگی نشان دهنده جابجایی مهم در سیاست تجاری آمریکا بود که از

تک‌جانبه‌گرایی دوره‌های قبلی فاصله می‌گرفت و به سمت مذاکره توافقات تعرفه می‌رفت که تعهدات متقارن برای کشورهای شریک را می‌خواست. جاگدیش بهگواتی استاد تجارت بین‌الملل در ۱۹۸۸ آنچه به این تقارن معنا می‌دهد، و مهمتر اینکه آنچه به آن معنا نمی‌داد را چنین توصیف کرد.

رابطه متقابل و دوسویه یعنی کاهش تعرفه‌ها از طریق چانه‌زنی، که توازنی از مزیت‌های تصویری نهایی را بازتاب می‌دهد به جای انجام مذاکراتی که به برابری کامل تصویری دسترسی به بازار منجر می‌شود (آنچه در زبان آمریکای مدرن، به اختصار «زمین بازی هموار» توصیف می‌شود).

مسئله مهم دیگر، تصمیم دولت روزولت در برخورد غیرتبعیضی از طریق «بند تعرفه‌های وارداتی نامشروط» بود. این بند به شرکای تجاری اطمینان می‌داد هر کاهشی در تعرفه‌ها که آمریکا در مذاکرات بعدی با سایر کشورها موافقت کند به نحو خودکار به آنها نیز تعمیم داده می‌شد. و تحت رابطه دوسویه، آمریکا همان نوع برخورد تعرفه‌ای نامشروط را از شرکای چانه‌زن خود تقاضا می‌کرد.

این تصمیم مهم کشمکشی را نیز در پی داشت که چه کسی مذاکرات سیاست تجاری آمریکا را زیر نظر نماینده تجاری آمریکا رهبری کند. پس مبارزه‌ای بین کردل هال وزیر خارجه و جورج پیک دستیار ویژه رئیس جمهور در سیاست تجاری درگرفت (والاس وزیر کشاورزی وقت نیز از موضع پیک حمایت کرد، که با نظرات ارائه شده اردوگاه بانون، ناوارو، رأس و لایتهایزر در دولت ترامپ مشابه بود).

مواضع پیک درباره مذاکرات دوجانبه و عدم توازن تجارت دوجانبه، نظرات اتخاذی برخی مقامات دولت ترامپ در زمان حال را بازتاب می‌دهد:

پیک طرفدار تعرفه‌های بالا در راستای سیاست تاریخی تعرفه در آمریکا بود. او سپس با این نقطه شروع، یک برنامه چانه‌زنی تجاری بر مبنای اکیداً دوجانبه را پیش برد که معاملات خالص پایاپای بخش مهم آن بود. نتیجه اینکه بند تعرفه‌های غیرتبعیضی نامشروط در پیمان‌های تجاری آمریکا کنار گذاشته شد.

کردل هال سرانجام در درگیری درونی دولت برای کنترل دیپلماسی تجاری روزولت در دهه ۱۹۳۰ برنده شد.

هال حامی قوی تعرفه غیرتبعیضی نامشروط در مذاکرات آمریکا بود. او خصوصاً نگران تأثیر ترجیحات امپراتوری انگلستان بود، درحالی‌که تعرفه‌ها به شکل گزینشی در بازارهای صادراتی مهم آمریکا- مثل انگلستان و کانادا- کاهش یافته بود در صورتی که شرکت‌ها و کشاورزان آمریکایی با تبعیض مواجه بودند زیرا آنها را کنار گذاشته بودند. آمریکاتعرفه غیرتبعیضی نامشروط را دنبال کرد تا به تبعیضی که صادرکنندگان آمریکایی در دهه ۱۹۳۰ مواجه بودند پایان دهد.

تجربه پیش از ۱۹۳۴ با مذاکرات دوجانبه همراه با تعرفه غیرتبعیضی «مشروط»

پیشینه توافقات تجاری که می‌خواستند بدون تعرفه غیرتبعیضی نامشروط به نتیجه برسند نیز مزایای آن را به نمایش گذاشت. در رویکرد بدیل تعرفه غیرتبعیضی «مشروط»، یک کشور کاهش تعرفه تازه مذاکره شده را، به شکل خودکار به شرکایی که معامله پیشین با آنها انجام داده بود تعمیم نمی‌داد. ایده این بود که تعرفه جدید پایین‌تر در صورتی به شرکای قبلی تعمیم می‌یافت که آنها هم در

عوض امتیازات تجاری اضافی رضایتبخشی را عرضه می‌داشتند. در حالیکه این به نظر معقول می‌رسد، ناپایداری تجربه اروپا با توافقات تجاری که تعرفه غیرتبعیضی نامشروط را حذف کردند ثابت شده است. آنگونه که والاس در ۱۹۳۳ اشاره می‌کند:

پس از جنگ جهانی اول، فرانسه ایده کنارگذاشتن بند تعرفه غیرتبعیضی نامشروط را آزمایش کرد ... در ۱۹۲۷ فرانسه دوباره به اعطای پیمان تعرفه غیرتبعیضی، چه به شکل قانونی یا عملی برگشت. هنگامی که یک کشور با چانه‌زنی‌های تعرفه انحصاری، تبعیض‌هایی علیه کشورهای ثالث ایجاد می‌کند، پس با بزرگ‌تر بودن این تبعیض‌ها، فشار به آن کشور برای حذف آنها بیشتر خواهد بود. در هر مذاکره پیاپی مشخص می‌شود که شدیدترین تقاضای کشور دیگر برای برخورد برابر، در حال و آینده، با یک بند از تعرفه غیرتبعیضی یا معادل آن محافظت می‌شود.

بواسطه ترس از اینکه توافقات آتی با سایرین، به تضعیف امتیازات ارائه شده در توافق جاری بینجامد، مذاکرات متکی بر تعرفه غیرتبعیضی مشروط، با احتمال کمتری به هر گونه توافقی ختم می‌شد و بنابراین نتیجه آن اتلاف وقت بود. از

۶۲۵ توافق تجاری در سطح جهان که بین ۱۸۷۰ و ۱۹۳۴ منعقد شد تنها ۴۸ تا دارای بند تعرفه غیرتبعیضی مشروط بودند. و در بیشتر آنها، تعرفه غیرتبعیضی نامشروط یک رویه عملی شد.

بااینحال، درک منافع کامل تعرفه غیرتبعیضی پیچیده است. همانگونه که والاس توصیف کرد- مانند امروز- منتقدان دهه ۱۹۳۰ تعرفه غیرتبعیضی نامشروط اغلب اوقات تنها به یک سمت قضیه توجه داشتند:

یکی از دلایل اینکه چرا به بند تعرفه غیرتبعیضی در اروپا حمله می‌شد این بود که تولیدکنندگان، کاهش عوارض گمرکی را که برحسب پیشامد به کشورهای ثالث تعمیم می‌یافت محاسبه می‌کردند اما گروه‌های صادرکننده به همین اندازه هشیار نبودند تا توجه‌شان به سمت کاهش تعرفه‌های خارجی جلب شود که صادرات آنها هم در نتیجه مستحق همین شیوه برخورد می‌شد.

تجربه آمریکا از هنگام قانون توافق تجارت دوسویه

بین ۱۹۳۴ و ۱۹۴۷، آمریکا ۲۹ توافق دوجانبه جداگانه را تحت قانون توافق تجارت دوسویه منعقد کرد و در هر کدام

قاعده تعرفه غیرتبعیضی نامشروط را اجرا کرد. در ۱۹۴۷، این رویکرد درون چارچوب چندجانبه گات مستحکم شد. نظام چندجانبه گات در سال ۱۹۹۵ به سازمان تجارت جهانی تبدیل شد.

آمریکا تا میانه دهه ۱۹۸۰ از پیگیری توافقات تجاری دوجانبه دست کشید. آمریکا نخستین توافق تجارت آزاد دوجانبه را در ۱۹۸۵ با اسرائیل امضا کرد و پس از آن در ۱۹۸۷ با کانادا، که با پیوستن مکزیک به تشکیل توافق تجارت آزاد آمریکای شمالی در ۱۹۹۴ منجر شد. آمریکا از سال ۲۰۰۰ درباره توافقات تجارت آزاد اضافی مذاکره کرده است و اکنون با ۲۰ کشور (عمدتاً کوچک) چنین توافقاتی دارد.

تحت قوانین سازمان تجارت جهانی، توافقات تجارت آزاد مجاز باید تعرفه‌ها بر تجارت بین شرکای تجاری را ضرورتاً حذف کند. به این دلیل، کشورها نباید نگران شوند که برخی از شرکا بعداً به توافق تعرفه‌ای بهتری دست خواهند یافت، چون تعرفه‌ها از همان ابتدا در حداقل مقدار (صفر) تعیین شده است. به علت قوانین سازمان تجارت جهانی، این ترتیبات تبعیضی بنابراین کاملاً متمایز از تاریخ پرنوسان ترتیبات آزادسازی جزئی در

اروپا و جاهای دیگر قبل از ۱۹۳۴ است.

با اینحال، روش‌های دیگر بسیاری برای توافقات تجارت آزاد آتی «بهتر» وجود دارد که امتیازات ترجیحی ارائه‌شده در یک توافق جاری در اقتصاد جهانی مدرن را بی‌ارزش می‌سازد. مثال‌ها شامل امکان دسترسی ترجیحی اضافی از طریق امتیازات غیرتعرفه‌ای در حوزه‌هایی از قبیل تجارت خدمات، یا مالکیت فکری و حمایت از حقوق سرمایه‌گذار است.

در هر صورت، چون بیشتر شرکای توافق تجارت آزاد آمریکا کوچک هستند، بیشتر تجارت آمریکا هنوز تحت قوانین سازمان تجارت جهانی انجام می‌شود و بنابراین تابع تعرفه غیرتبعیضی نامشروط است. نتیجه اینکه، بیشتر صادرات شرکت‌ها و کشاورزان آمریکایی، تنها بواسطه تعهد شرکای تجاری به تعرفه غیرتبعیضی که نظام سازمان تجارت جهانی ارائه می‌دهد حمایت می‌شود.

دلالت‌هایی برای زمان حال

تاریخ حکایت از این دارد که رویکرد دوجانبه به آزادسازی تجارت خیلی خوب عمل نمی‌کند. گرایش بالقوه ترامپ به سمت مذاکرات دوجانبه و تبعیضی به دام همان مسائل

چانه‌زنی خواهد افتاد که مذاکره‌کنندگان قبل از ۱۹۳۴ گرفتارش شدند.

شرکای تجاری مدرن شاید درس بگیرند که نسبت به نتیجه چانه‌زنی با آمریکا بدون ضمانت‌هایی از نوع تعرفه غیرتبعیضی نامشروط، که شامل امتیازات غیرتعرفه‌ای است محتاط باشند چون ترس از این وجود دارد که معاملات آینده ترامپ با سایرین، ارزش امتیازات آنها را پایین بیاورد. به علاوه، بدون ضمانت مشابه از نوع تعرفه غیرتبعیضی نامشروط از طرف دیگر، هیچ چیزی وجود ندارد تا شرکای توافق تجارت آزاد آمریکا را از پیشنهاد دادن معاملات آینده بهتر با سایر کشورها بازدارد.

اینگونه به نظر می‌رسد که انگیزه رئیس جمهور ترامپ از مذاکره کردن به شکل توافقات دوجانبه، ناشی از باور وی به این است که چانه‌زنی یک به یک، به نحوی بهتر خواهد توانست شرایط مطلوبی برای آمریکا بوجود آورد. اما نگاه به معاملات تجاری به شکل بازی حاصل جمع صفر که «برد آنها، زیان ما است»- به جای نگاه برد-برد که منافع یک توافق خوب بین طرفین تقسیم می‌شود- به دلایل متعدد به معاملات تجاری بهتر منجر نمی‌شود.

اول آنکه، هنگامی که به مذاکرات تجاری می‌رسیم، کشورها نسبت به لاف‌زنی و رجزخوانی طرف مقابل کاملاً آگاهی دارند که در سایر انواع معاملات شاید اثربخشی آن اثبات شده باشد. مواضع آنها در اینجا به آسانی تحت تأثیر قرار نمی‌گیرد: کشورهای اروپایی چنین فنونی را در دهه ۱۹۳۰ امتحان کردند هنگامی که در تلاش برای تاثیر گذاشتن بر مذاکرات پیش رو، در آستانه چانه‌زنی‌ها تعرفه‌های خود را بشدت افزایش می‌دادند. شرکای مذاکره‌کننده آنها بسرعت به ماهیت این «تعرفه‌های چانه‌زنی» پی می‌بردند؛ نتیجه اینکه، قوانین صریحی نوشته شد تا در هر دو قانون توافقات تجارت دوسویه و گات یا سازمان تجارت جهانی جای گیرد و جلوی استفاده از تعرفه‌های چانه‌زنی گرفته شود.

و دوم اینکه، هیچ «نیروی پلیس» بین‌المللی وجود ندارد که کشورها را وادار کند تا از قواعد هر توافق تجاری پیروی کنند، بلکه همه کشورها باید منفعی در معامله داشته باشند. توافقات تجاری تنها هنگامی موفق می‌شوند که منافع دوجانبه کشورها در اطاعت از این قوانین باشد. بنابراین، حتی اگر- از طریق لاف زدن و رجزخوانی- آمریکا در مذاکره «بهترین توافق» برای خودش موفق می‌شد و بازدهی اندکی برای

شرکای خود برجای می‌گذاشت، قطعاً با دردهای جدی در ادامه مسیر روبرو می‌شد که تلاش می‌کرد تا قواعد توافقنامه را اجرا کند.

سایر محرک‌های ترامپ برای تعقیب چانه‌زنی‌های تجاری دوجانبه ظاهراً به قصد هدفگذاری شرکای تجاری بوده است که آمریکا کسری تجاری دوجانبه سنگینی با آنها دارد و مذاکره کردن برای میزان تعرفه «دوسویه یا معامله به مثلی‌تر» با این شرکا است تا عدم توازن‌ها را کاهش دهد. اما این تفکر نیز به دو دلیل اشتباه است.

نخست، معامله به مثلی موفقیت‌آمیز که در نظام تجاری دوجانبه گنجانده شده است دوباره یک شکل مقابله به مثلی از نوع تفاضل اول است. این بیانگر نرخ‌های تعرفه یکسان دوسویه در بین کشورها نیست، که اگر آمریکا تعرفه ۲,۵ درصدی بر خودرو دارد، پس چین هم باید تعرفه ۲,۵ درصدی برای خودرو داشته باشد.

دوم اینکه، حل مشکل عدم توازن‌های تجاری از طریق توافقات تجاری، از نظر اقتصادی بی‌معناست. عدم توازن‌های تجاری چندجانبه نشانگر تفاوت بین سطوح ملی پس‌انداز و سرمایه‌گذاری است که با تعرفه‌ها و سیاست تجاری ارتباطی

ندارد. و عدم توازن تجاری دوجانبه بیانگر مزیت نسبی و الگوهای تجارت است که اگر مسدود شود اجازه نخواهد داد آمریکا از این مزایا برخوردار شود.

با همه اینها، آمریکا و نظام تجارت جهانی با چالش‌هایی مواجه هستند.

آیا سازمان تجارت جهانی با «مشکل جدی دیرآمده‌ها» مواجه است که بازارهای مهم نوظهور مانند برزیل، هند و چین به علت ورود نسبتاً جدیدتر به اقتصاد جهانی، تعرفه‌های بالاتری بر صادرات آمریکا وضع می‌کنند نسبت به آنچه آمریکا تحمیل می‌کند؟ کلید حل این موضوع شاید ارتباط کمتری با چگونگی «هموار کردن زمین بازی» داشته باشد بلکه در عوض به چگونگی مهار کردن معامله به مثل تفاضل اول ربط دارد که به آزادسازی تجاری قابل توجه کشورهای صنعتی منجر شد و زیر نظر گات و سپس سازمان تجارت جهانی شروع شد.

به علاوه، چگونه این نظام یک اقتصاد غیربازاری بزرگ مانند چین را درون نظام چندجانبه و قواعدی که بر اصول بازار بنا شده است ادغام می‌کند؟

شاید به یک توافق جدید درباره تجارت نیاز باشد تا به

این چالش‌ها و سایر چالش‌ها توجه کند. اما مسائلی که با تعهد آمریکا به تعرفه غیرتبعیضی نامشروط و «مقابله به مثلی تفاضل اول» در دهه‌های ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ حل شد همچنان امروز هم وجود دارد. هیچ دلیلی نیست که باور کنیم رویکرد دوجانبه و تبعیضی در حل چالش‌های جاری مؤثر خواهد بود. و اگر بخواهیم سابقه پیش از ۱۹۳۴ را به عنوان راهنما در نظر بگیریم، چنین رویکردی حتی بسیاری از منافع حاصله را بر باد می‌دهد.

فصل سوم

منافع از دست رفته

کاترین راس

استاد دانشگاه کالیفرنیا متخصص در اقتصاد کلان و تجارت بین الملل،
اقتصاددان ارشد در شورای مشاوران اقتصادی کاخ سفید

رابرت استایگر

استاد اقتصاد در کالج دارتموث با تخصص در قواعد و نهادهای
سیاستگذاری تجارت بین الملل

آلن اسکایس

استاد حقوق در دانشگاه ییل، پژوهشگر ارشد تحقیقات
سیاستگذاری اقتصادی در موسسه استنفورد

آنچه ما می‌خواهیم تجارت عادلانه است... و ما می‌خواهیم برخوردی عادلانه با کشورها داشته باشیم اما آنها باید با ما عادلانه برخورد کنند.

رئیس‌جمهور دونالد ترامپ

نگرانی من از این است که این منطقه را به چین واگذار کنیم... و به نظر من چنین چیزی برای آمریکا خوب نیست.

سناتور جان مک‌کین.

اتوماسیون و سایر تحولات گسترده‌تر در اقتصاد آمریکا پرسش‌های اساسی درباره بهترین تضمین‌ها برای امنیت شغلی و ارتقای پویایی کسب‌وکار برانگیخته است. از نظر سیاسی و سوسه‌کننده است انگشت اتهام را به سمت کسری‌های تجاری دوجانبه - خصوصاً با برخی کشورها در حوزه آسیا و اقیانوسیه - نشانه رویم و به لاک حمایت‌گرایی دهه ۱۹۳۰ فرو رویم و از این شرکای تجاری به عنوان متهم اصلی استفاده کنیم. واقعیت اینست که آمریکا نمی‌تواند هزینه چنین خطایی را تحمل کند.

حدود ۴۰ درصد رشد اقتصادی جهان از منطقه آسیا-اقیانوسیه بدست می‌آید. در این منطقه چهار تا از ۱۰ شریک تجاری اصلی آمریکا و پنج متحد پیمان‌های تجاری‌اش حضور دارند. تقریباً یک سوم تجارت آمریکا با کشورهای حوزه اقیانوس آرام انجام می‌شود.

در سال ۲۰۳۰، حدود ۳,۲ میلیارد مصرف‌کننده طبقه متوسط در آسیا زندگی خواهند کرد، که بازاری بالقوه عظیم برای بنگاه‌های آمریکایی است. با افزایش تنش‌ها بر سر اختلافات قلمرویی، تهدیدهای هرروزه جنگ هسته‌ای از سوی کره شمالی، و پنجره فرصت سرعت در حال بسته شدن برای تحکیم آرمان‌های آمریکایی تجارت آزاد و منصفانه، حضور قوی آمریکا در این منطقه از هر دو جنبه شکوفایی اقتصادی و تضمین ثبات جهانی هرگز بیش از این حیاتی نبوده است.

چگونه اطمینان یابیم که بازارها در آسیا باز هستند و قوانین تجارت هم شانس و فرصتی منصفانه در اختیار هر دو بنگاه‌ها و کارگران آمریکایی می‌گذارد؟ یک رویکرد، پایبندی به توافق بر سر حمایت‌های قوی و مبنایی از کارگران برای همه کشورها، افزایش دسترسی به بازار با توجه ویژه به

کسب و کارهای کوچک و متوسط و کشاورزان، و جلوگیری از ترویج و حمایت ناعادلانه بنگاه‌های دولتی و مورد حمایت دولت است. رویکرد دیگر سرمایه‌گذاری سنگین در تحصیلات و زیرساخت‌ها است تا کارگران را به منابعی مجهز کند که برای رشد و بالندگی در یک اقتصاد فناوری پیشرفته به آنها نیاز دارند. توافقات تجاری که این قواعد را تثبیت می‌کنند- و این شروط قانونی را ضمانت اجرایی می‌دهند- در ترکیب با سیاستگذاری داخلی که روی کارگران سرمایه‌گذاری می‌کند یک ابزار مهم برای منافع تجاری بلندمدت آمریکا در این منطقه هستند که می‌تواند از مشاغل دارای حقوق و مزایای مناسب در آمریکا حمایت و پشتیبانی کند.

آمریکا به مدت بیش از ۷۰ سال قدرت اصلی در حوزه اقیانوس آرام بوده است. توافقات تجاری که این کشور از آنها دفاع می‌کرده است- شامل گات و سازمان تجارت جهانی- بنیانی برای رشد اقتصادی بیشتری بوده است که در این منطقه از جنگ جهانی دوم تاکنون روی داده است. دولت ترامپ درحالی‌که نقش آینده آمریکا در آسیا را بازبینی می‌کند، اینک با یک نقطه عطف تاریخی بالقوه مهم مواجه است.

چرا توافقات تجاری با آسیا، برای کارگران آمریکایی مهم است

توانمندسازی کارگران. یک شیوه مطمئن شدن از این قضیه که کسب و کارهایی که در کشورهایمانند مالزی، ویتنام، و جاهای دیگر فعالیت می‌کنند وارد مسابقه کاهش دستمزدها و ایمنی نیروی کار نمی‌شوند گنجاندن حقوق اساسی کارکنان به درون متن توافقات تجاری و اجرایی پذیر کردن آنها است. آنگاه نقض آنها موضوع صدور احکام قضایی بین‌المللی می‌شود و آمریکا می‌تواند مجاز به بستن تعرفه بر صادرات آنها باشد تا زمانی که رفتارشان را تصحیح کنند. مهم‌تر اینکه، این کشورها هرچه بیشتر متعهد به پذیرش ارزش‌های آمریکایی خواهند شد - حق چانه‌زنی جمعی از طریق اتحادیه‌های مستقل؛ حقوق آشکارا قانونی برای محیط کار ایمن و سالم؛ حداقل دستمزد عادلانه؛ و ممنوعیت کار کودکان، کار اجباری، و قاچاق انسان. راهکار اساسی حضور و دخالت سازنده از طریق چانه‌زنی و مذاکره در قالب توافقات تجاری است.

میدان را به کشورهای در حال توسعه واگذار کردن. آیا چون که کشورهای در حال توسعه آسیایی دستمزدهای پایین‌تری دارند این منطقه به تنهایی یک تهدید به

کارگران آمریکایی محسوب می‌شود؟ در واقع، ارزش افزوده حقیقی که در بخش تولیدات کارخانه‌های آمریکا خلق می‌شود تقریباً بیشتر از قبل بوده است، اما با اختراع ابزارهای فناورانه جدید، شرکت‌ها حالا می‌توانند کالای بیشتر با تعداد کارگر کمتر تولید کنند. فشاری که بر دستمزدهای کارگران طبقه متوسط وارد می‌شود یک پدیده گسترده، حتی خارج از آمریکا است و احتمالاً به تغییر و تحول در مشاغل بواسطه پیشرفت فناوری و اتوماسیون ارتباط دارد. آمریکا با تجهیز کارگران خود به مهارت‌های مناسب و سایر منابع، می‌توانست کارهای بیشتری برای حل این چالش انجام دهد.

در حال حاضر ناهمخوانی جدی در مهارت‌ها بین آنچه کارفرمایان تقاضا می‌کنند و آنچه نیروی کار آمریکا عرضه می‌دارد دیده می‌شود؛ زیرساخت‌های فرسوده، که رفت و آمد کارگران آمریکایی به محل کار خود یا یافتن روش‌های جدید رسیدن به محل کار، اگر که تغییر شغل دهند، را سخت‌تر می‌کند؛ مراقبت از کودکان که پرهزینه و اغلب کم کیفیت است و بسیاری از خانواده‌های دارای کودک را از مشارکت کامل در نیروی کار باز می‌دارد؛ و نرخ روبه کاهش

کارآفرینی، که به فرصت‌های کمتر کارگران برای تغییر شغل و قدرت بازاری بیشتر کارفرمایان نسبت به کارکنان خود منجر می‌شود.

هر کدام از این عوامل، کارگران آمریکایی را هنگام مواجهه با فناوری‌های جدید در محل کار، در شرایط نامساعدی قرار می‌دهد، اما قطع ارتباط با بازارهای جهانی کمکی به حل هر کدام از این چالش‌ها نمی‌کند.

به تعلیق درآمدن تجارت با آسیا، کارگران آمریکایی را از جهات مختلف در شرایط نامطلوب قرار می‌دهد. نخست اینکه، نهاده‌های تولید را برای بنگاه‌های آمریکایی که در حال رقابت در بازارهای جهانی کالاها و خدمات هستند گرانتر می‌سازد. دوم اینکه، شکست در پیشبرد توافقات تجاری در این منطقه به سرعت در حال رشد، فروش بنگاه‌های آمریکایی به آنجا را مشکل‌تر می‌سازد، و در نتیجه این انگیزه که وجود بازارهای بزرگتر باعث سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در نوآوری می‌شود و به مشاغل پردرآمد می‌انجامد فروکش خواهد کرد. این مسئله مهمی است چون که صادرکنندگان در قیاس با بنگاه‌های غیرصادراتی، بطور میانگین ۱۲ تا ۲۰ درصد دستمزد بیشتر،

خصوصاً به کارگران خط تولید می‌پردازند. سوم، اگر آمریکا قوانین تجارت برای این منطقه را به پیش نبرد سایر کشورها این کار را خواهند کرد. در اینصورت ۳,۴ میلیون مشاغل آمریکایی‌هایی که در خدمت صادرات به منطقه آسیا اقیانوسیه هستند و احتمالاً تعداد بیشتری را به خطر می‌اندازد چون اثرات گسترده‌تر بر صنایعی می‌گذارد که آنها کار می‌کنند.

چرا توافقات تجاری با آسیا، برای نگاه‌ها و کشاورزان آمریکایی مهم است

صادرکنندگان آمریکایی با موانع تجاری در آسیا مواجه‌اند. اگرچه این منطقه یکی از بازارهای با سریع‌ترین رشد در جهان است، کشورهای آسیایی اغلب موانع تجاری را حفظ می‌کنند که بر گروه‌های تجاری آمریکایی خواهان دسترسی به این بازارها تأثیر نامطلوبی می‌گذارد. آن‌ها اغلب میانگین تعرفه‌های بسیار بالاتر نسبت به آمریکا دارند، یا تعرفه‌های اسمی پایین اما موانع غیر تعرفه‌ای بالایی دارند که عملاً اجازه حضور محصولات آمریکایی از خودرو گرفته تا مواد کشاورزی، همچنین صادرات خدمات

هر روز مهمتر شده آمریکا را نمی‌دهد.

احتمال زیادی می‌رود که توافقات تجاری تنها راه چاره تبعیض بالقوه موجود علیه منافع صادراتی آمریکا در این منطقه باشند. شبکه مناطق تجارت آزاد و سایر رفتارهای ویژه که در سراسر شرق آسیا وجود دارد به تولیدکنندگان چینی و بسیاری از دیگر کشورها امکان معاملات مطلوبی نسبت به کالاهای و خدمات تولید آمریکا داده است. ژاپن مثال عملی از یک بازار پرسود است که بنگاه‌های آمریکایی در موقعیت نابرابر نسبت به سایر شرکای تجاری حوزه اقیانوس آرام قرار دارند.

چندجانبه‌گرایی شاید ضروری باشد. ژاپن در حال حاضر به چین به عنوان یک کشور در حال توسعه تحت جدول تعرفه «نظام ترجیحات تعمیم یافته» نگاه می‌کند، و امکان دسترسی با تعرفه ویژه را به این کشور می‌دهد. ژاپن همچنین با بسیاری از دیگر کشورهای منطقه، از طریق اتحادیه ملل جنوب شرق آسیا (آسه آن)^۱ یک توافقنامه تجارت آزاد دارد. ژاپن در مذاکرات «شراکت اقتصادی جامع

1. Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)

منطقه‌ای به رهبری چین»^۲ که هنوز در مرحله تکمیل است، اما اغلب به عنوان «آسه آن به علاوه ۶»^۳ نامیده می‌شود حضور جدی دارد؛ این حضور ژاپن باعث شد تا تبعیض‌های خاصی را که برای ملل آسه آن قائل شده بود به چین و چندین کشور دیگر تعمیم دهد. این بیانگر چالش‌های اضافی برای صادرات آمریکا به ژاپن، در صنایعی است که شرکت‌های آمریکایی با بنگاه‌ها چینی یا سایر کشورهای «شراکت اقتصادی جامع منطقه‌ای» رقابت می‌کنند.

در یک بررسی مشخص شد اگر «شراکت اقتصادی جامع منطقه‌ای» به رهبری چین، بدون توافق تجارت آزاد آمریکا با ژاپن، پیش برود، صادرات ۷۸ صنعت کالاهای آمریکایی - که ۱۲ میلیون شغل و ۳۶۰ هزار تشکیلات کسب‌وکار در آمریکا را دربرمی‌گیرد - به تنهایی در ژاپن به خطر خواهد افتاد. بازدید پنس معاون رئیس جمهور از ژاپن در آوریل، بر اهمیت روابط اقتصادی آمریکا با ژاپن تاکید دارد و نشانه امید برای یک توافق

2. Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)

3. 'ASEAN + 6'

تجاری دوجانبه طی دولت ترامپ است. اما ژاپن به هر دو دلیل کارایی و امنیت منطقه‌ای، اینک بر اهمیت رویکرد چندجانبه در این منطقه تاکید دارد. مقامات ژاپنی امکان دعوت از انگلستان برای شرکت در مذاکرات معاهده تجاری اقیانوس آرام را مطرح کردند، که یک توافق تجاری با استاندارد بالایی استو ترامپ مختصری پس از روی کار آمدن از آن خارج شد. این مقامات همچنین به تازگی اشاره کردند که ژاپن در یک توافق دوجانبه با آمریکا، نمی‌توانست به چنین شرایط مطلوبی دست یابد آنگونه که در معاهده تجاری چند کشوری اقیانوس آرام، خصوصاً در کشاورزی، مذاکره شده است. رویکرد چندجانبه همچنین کنار آمدن با قواعد از مبدأ را برای بنگاه‌های آمریکایی ارزانتر می‌سازد، که توافقات دوجانبه را، بدون توجه به اینکه قواعدشان با چه دقتی طراحی شده باشد، در عمل پیچیده می‌سازد.

به علاوه، «تجدید مذاکره» توافق تجارت آزاد کره-آمریکا، به توانایی آمریکا در رسیدن به هر توافق دوجانبه جدید در این منطقه بشدت آسیب می‌زند. اگرچه کسری تجاری دوجانبه آمریکا با کره جنوبی از هنگام به اجرا

درآمدن توافق تجارت آزاد کره- آمریکا در ۲۰۱۲ افزایش یافته است، چنین افزایشی عمدتاً به علت تفاوت در مسیرهای رشد دو کشور بوده است. کمیسیون تجارت بین‌الملل آمریکا برآورد می‌کند اگر توافق تجارت آزاد کره- آمریکا به اجرا در نمی‌آمد، کسری تجاری دوجانبه آمریکا با کره جنوبی تقریباً ۱۶ میلیارد دلار بیشتر از آنی می‌شد که با این توافق حاصل شده است.

خدمات. آمریکا در بخش خدمات، دارای مازاد تجاری کلی است، بخشی که ۸۰ درصد کل نیروی کار آمریکا در آن مشغول به کار هستند. با اینحال، تجارت خدمات به هیچ وجه بیشتر توافقات تجاری موجود را پوشش نمی‌دهد؛ این مسئله قطعاً درباره صادرات خدمات آمریکا به بازارهای خارجی با سرعت در حال رشد صادق است. مذاکره‌کنندگان تجاری آمریکا می‌توانستند هدف را بر دیجیتالی‌سازی جریان محصولات بدون عوارض گمرکی بگذارند، جلوی انتقال اجباری فناوری‌ها یا الزامات محلی‌سازی داده‌ها که دولت‌های خارجی برخی اوقات استفاده می‌کنند تا فناوری‌های بخش خصوصی را تصاحب کنند یا نفوذ به بازار داخلی را سخت‌تر سازند بگیرند، شرکای تجاری را ملزم

کنند اجازه رمزینه‌سازی داده‌ها را بدهند تا از محرمانگی اسرار تجاری و معاملات مصرف‌کننده مطمئن شوند و معمولاً تجارت الکترونیکی را ترویج کنند.

بنگاه‌های کوچک و متوسط. عده بسیاری تجارت خارجی را عمدتاً قلمرو بنگاه‌های خیلی بزرگ تصور می‌کنند. درحالی‌که واقعیت اینست که بنگاه‌های بزرگ بخش بزرگی از صادرات آمریکا را تشکیل می‌دهند، ۹۸ درصد صادرکنندگان آمریکایی و ۹۷ درصد واردکنندگان آمریکایی، بنگاه‌های کوچک و متوسط اندازه هستند. تمرکز انحصاری بر بنگاه‌های بزرگ و جریان‌های کلان اشتباه است. فرصت مشارکت در بازارهای صادراتی و دسترسی آسان به نهاده‌های وارداتی باعث می‌شود تا سرمایه‌گذاری و نوآوری در بین مولدترین بنگاه‌های کوچک و متوسط تقویت شود، به گسترش منافع تجارت در سطحی وسیع و افزایش رشد بهره‌وری کمک می‌کند. بیشتر صادرکنندگان تنها با یک بازار خارجی ارتباط دارند چون که سردرآوردن از قواعد در بازار جدید، خصوصاً بازاری با زبان متفاوت، می‌تواند خیلی پرهزینه باشد. در صورت وجود توافق تجاری چندجانبه در این منطقه، قواعد حضور اقتصادی در

تعداد زیادی بازار به شکل استاندارد درمی‌آید و اطمینان می‌دهد که گزارش‌ها به شکل برخط به انگلیسی منتشر می‌شوند. چنین وضعیتی باعث می‌شود تا بنگاه‌های کوچک‌تر آسان‌تر بتوانند به چندین بازار صادرات کنند چون که آنها تنها نیاز است مجموعه قواعد واحدی برای دسترسی به همه کشورهای شرکت‌کننده را بیاموزند. هر توافقنامه‌ای که تاخیرهای گمرکی یا بندری را کاهش می‌دهد و سایر ابزارهای تسهیل تجارت را ترویج می‌کند، همچنین اقدامات ویژه برای تحویل سریع دارد، امکان حمل کالا به خریداران در آسیا را برای بنگاه‌های کوچک‌تر آسان‌تر می‌کند، و این اطمینان حاصل می‌شود که منافع تجارت در سطحی گسترده بین بنگاه‌های آمریکایی با هر اندازه‌ای توزیع شده است.

حل مشکل دیرآمده‌ها، و نگرانی‌های جدید ناشی از ادغام چین

اقتصادهای پیشرفته از دهه ۱۹۵۰ به این سو مرتب تعرفه‌ها بر کالاهای ساخته شده را پایین آورده‌اند، و بنابراین آنها چیزی ندارند تا به عنوان اهرم برای ترغیب شرکت‌کنندگان جدیدتر در مذاکرات استفاده کنند تا که

آنها هم تعرفه‌هایشان را پایین آورند- موضوعی که به عنوان «مشکل دیرآمده‌ها» مطرح است. به علاوه پرسش‌های مهمی وجود دارد که چگونه اقتصادهای نوظهور را به ویژه برای کنار گذاشتن یارانه‌ها به تولید دولتی و سایر حمایت‌ها متقاعد کنیم، در شرایطی که آنها شرکت‌کنندگان بزرگ‌تر در نظام‌های تجاری قاعده-محور می‌شوند، در عین حال که ویژگی‌های اقتصاد غیربازاری را حفظ می‌کنند.

با توجه به افزایش به هم وابستگی اقتصادی و ژئوپلیتیکی با کشورهایمانند چین، برخی اوقات امکان مذاکرات دوجانبه برای حل مشکلاتی مانند اضافه ظرفیت تولید در فولاد، آلومینیوم، یا سایر صنایع، که فایده‌برندگان بلندمدت از حمایت دولت هستند، وجود ندارد.

با اینکه آمریکا همچنان به رشد اقتصادی خود ادامه می‌دهد اما چون سایر کشورها بر چالش‌های پس از جنگ جهانی دوم غلبه کرده‌اند، اندازه آمریکا اکنون تنها یک پنجم اقتصاد جهانی است. امکان این هست که موانع تجاری در آمریکا پیاده شود تا جلوی ورود فولاد و آلومینیوم وارداتی به بازار آمریکا را گرفت. در عین حال، چنین موانعی همزمان صنایع آمریکایی را که از این نهاده‌ها استفاده

می‌کنند در شرایط واقعاً نامطلوبی قرار می‌دهد چون هزینه‌های تولید آنها را، که صنایعی با میلیون‌ها شغل هستند، نسبت به رقبایشان در سایر جاها افزایش می‌دهد.

این مشکلات بر بازار جهانی تأثیر گذاشته و نیازمند اقدام جامع از طریق مذاکرات چندجانبه است. مجمع جهانی فولاد وابسته به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، یک نمونه از چنین اقدامات چندجانبه است که هنگامی که پیشرفت در سایر مکان‌ها متوقف شده است، مفید فایده بوده است. صنعت آلومینیوم بتازگی درخواست تشکیل چنین مجمعی برای آلومینیوم داد. برخی استدلال می‌کنند که سازمان تجارت جهانی نیز انعطاف کافی دارد تا وسیله‌ای برای حل مشکل دیرآمده‌ها باشد، اگر که می‌توانست فراتر از بن‌بست دور دوحه حرکت کند و همت خود را بر این می‌گذاشت که برنامه کار مذاکرات جدید قرن بیست و یکمی را در دست بگیرد.

مذاکرات تجاری منطقه‌ای و چندجانبه می‌تواند اهرم‌های بیشتری در اختیار آمریکا و سایر کشورها قرار دهد نسبت به آنچه آنها در محیط دوجانبه دارند، تا رفتار مناسب برای شرکت‌های دولتی را نهادینه سازند، آن‌ها را تحت نظام

حقوقی همان قوانینی قرار دهند که بر سایر بنگاه‌ها حاکم است و اطمینان یافت که مطابق با اصول بازار عمل می‌کنند. یازده شریک تجاری در حوزه اقیانوس آرام پیش از این با این نوع اصول در مذاکرات تجاری به رهبری آمریکا موافقت کردند، که قواعد حضور و فعالیت در این منطقه را تعیین می‌کند. این شیوه عمل، به نحوی ایده‌آل اصول بازاری‌تر را به شرکای خارج از توافقات صریح تعمیم می‌دهد یا احتمالاً بر مذاکراتی مانند شراکت اقتصادی جامع منطقه‌ای یا تلاش‌های همکاری اقتصادی آسیا و اقیانوس آرام (آپک) تأثیر می‌گذارد.

دستکاری در نرخ ارز، دستکاری دولت‌ها در پول رایج نیز مسئله‌ساز است. استانداردهای جدی‌تر برای شفافیت و تعهدات خودداری از دستکاری نیز در مذاکرات تجاری اخیر در منطقه آسیا و اقیانوسیه برای نخستین بار در تاریخ ظاهر شد- با زبانی که از اعلامیه‌های گروه هفت یا گروه بیست فراتر رفت. اما درحالی‌که دلایل خوبی برای تهیه توافقات مکتوب صریح در این موضوعات وجود دارد، باید بادقت عمل کرد تا حتی از احساس دخالت کردن در استقلال بانک مرکزی یا چشم‌پوشی از انعطاف‌پذیری سیاستگذاران پولی

برای تحرک بخشی به اقتصاد در هنگام کندی یا بحران هر گونه که مناسب می بینند خودداری شود. در حالیکه دستکاری کردن پول ها کاری غیر قابل قبول است، هزینه تحمیل محدودیت های ناخواسته بر سیاستگذاران پولی در زمان های اشتباه می تواند فاجعه بار باشد، برای نمونه استدلال احتمالی به نفع اینکه توافقات پولی، خارج از سازوکارهای حل و فصل اختلافات مفید برای اجرای قوانین کار قرار گیرد.

آینده حضور آمریکا در آسیا

آمریکا با پا پس کشیدن از حضور در آسیا چیزهای زیادی از دست می دهد: نفوذ ژئوپلیتیک خود در یک منطقه استراتژیک کلیدی؛ رفاه میلیون ها کارگر، کشاورز، و مالکان بنگاه های آمریکایی؛ و توانایی کمک به برقراری قوانین در پشتیبانی از حمایت های کارگری و تجارت منصفانه اکنون و برای نسل های آتی. بیشتر عناصر و درس های آموخته شده از سایر مذاکرات تجاری اخیر را می توان به خدمت گرفت تا یک نظام تجاری غیر تبعیضی تر، بر اساس اصول بازار و قواعد به نفع آمریکا در منطقه دوباره ایجاد شود.

فصل چهارم

تجدید مذاکره نفتا

امیلی بلانچارد

استاد کالج دارتموث

متخصص در اقتصاد و سیاست جهانی شدن

دولت ترامپ انتقاداتی صریح و تند نسبت به توافق تجارت آزاد آمریکای شمالی (نفتا) ابراز کرد و آن را «بدترین معامله‌ای که تاکنون صورت گرفته است» نامید. این بدویبراه گفتن‌ها صرفاً اغراق‌گویی در موسم کارزار انتخاباتی نیست. طبق گزارشات هنگامی که صدمین روز حضور ترامپ در کاخ سفید رسید او پیش‌نویس یک فرمان اجرایی را تهیه کرد تا خروج آمریکا از این توافقنامه را اعلام کند. او همچنین مکرراً وعده‌هایی به عموم داده که در مفاد این پیمان‌نامه باید تجدید نظر شود یا اینکه ما از آن خارج می‌شویم. «اگر آنها با ما عادلانه رفتار نکنند من به نفتا خاتمه می‌دهم.» در عین حال، حامیان این معامله تجاری، اثرات فاجعه‌بار ناشی از بالارفتن موانع بین آمریکا و دو تا از نزدیکترین شرکای تجاری‌اش یعنی مکزیک و کانادا را پیش‌بینی می‌کنند.

حامیان نفتا می‌گویند: درحالی‌که نفتا نقشی اندک در تقویت یا آسیب زدن به رشد و رونق کلی این قاره ایفا کرده است، نقشی قدرتمند در بازتعریف اینکه محصولات چگونه و کجا ساخته شوند داشته است. و بنابراین حتی اگر نفتا یک توافق نسنجیده باشد، کنار گذاشتن آن می‌تواند عواقبی مخرب خصوصاً در آینده نزدیک را به همراه داشته باشد.

دوست داشته باشیم یا نداشته باشیم، سرنوشت بنگاه‌ها، کارگران و مصرف‌کنندگان آمریکایی اکنون از طریق شبکه پیچیده زنجیره‌های تأمین منطقه‌ای و جهانی عمیقاً به هم گره خورده است. این به هم متصل بودن باعث می‌شود تا اقتصاد آمریکای شمالی رقابتی‌تر از بقیه جهان بشود اما در عین حال آن را در برابر تغییرات سیاستگذاری آسیب‌پذیرتر بسازد.

خروج از نفتا امواج شوک‌آور گسترده و دیرپایی به سراسر اقتصاد آمریکای شمالی خواهد فرستاد. برای درک این موضوع، مفید است ابتدا دامنه تأثیر این معامله را بر شکل‌دهی به چشم‌انداز اقتصادی جاری آمریکا، کانادا و مکزیک را ارزیابی می‌کنیم.

نپرسید کشور چقدر تولید می‌کند بلکه پرسید چگونه آن را تولید می‌کند.

در حالت کلی، نفتا اثر قطعاً ملایمی بر اندازه و رشد اقتصاد آمریکای شمالی داشته است. براساس نتایج یک بررسی، منافع رفاهی کلی از کاهش تعرفه‌ها تحت این توافقنامه برای مکزیک از همه بیشتر و تقریباً ۱,۳ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است درحالی‌که منافع رفاهی آمریکا

بسیار کمتر و تقریباً ۰,۰۸ درصد بوده است؛ برآورد می‌شود رفاه کانادا به میزان ۰,۰۶ درصد کاهش یافته است چون که آمریکا توجه تجاری را به سمت مرز جنوبی خود برده است.

برعکس جنبه رفاهی، سیر تحول ترکیب و الگوی فعالیت‌های اقتصادی از هنگام ایجاد نفتا عمیق بوده است. طی بیست سال گذشته، اقتصاد آمریکای شمالی پیرامون چارچوب سیاستی که بندهای توافقنامه اجازه داده است بزرگ شده است. در پیمان نفتا کاهش تعرفه‌ها به تنهایی باعث شد تا حجم تجارت درون آمریکای شمالی به اندازه ۴۱ درصد برای آمریکا، ۱۱ درصد برای کانادا و بیش از ۱۱۸ درصد برای مکزیک افزایش یابد.

درحالی‌که نفتا نسبت به اندازه کلی اقتصاد، نه بزرگ و نه ترسناک بوده است، با اینحال قواعد بازی چگونه کار و تولید کردن در اقتصاد آمریکای شمالی را تغییر داده است.

روشن است که تمام افزایش تجارت در آمریکای شمالی فقط به خاطر نفتا نبوده است. خصوصاً از دهه ۱۹۹۰ به این سو، جهان شاهد یک انقلاب در ماهیت تجارت جهانی بوده است. نوآوری‌های فناورانه و لجستیکی (همراه با افزایش درجه باز بودن اقتصادها) باعث تحریک پدیده مشهور به

تکه‌تکه‌شدن تولید^۱ شده است: توانایی طراحی، منبع‌یابی، سرهم کردن قطعات، و پالایش و پرداخت محصولات از طریق شبکه‌های دائماً پیچیده‌تر تأمین داخلی و جهانی. نفتا زنجیره‌های تأمین جهانی را ایجاد نکرده است اما قواعدی که بر تجارت پشت مرزهای آمریکای شمالی حاکم کرد اجازه داد تا این زنجیره‌ها شکوفا شوند.

محصولاتی که آمریکایی‌ها مصرف می‌کنند- هر چیزی از توستر تا آیفون یا آئودی- با ترکیب و باز ترکیب قطعات تشکیل شده از طریق شبکه‌های تأمین اغلب پیچیده تولید می‌شوند. این خط سیر از طراحی به معدن کاوی و کشت و زرع مواد خام تا ساخت و بازاریابی کالاهای نهایی که نهایتاً زندگی ما را شکل می‌دهد ادامه می‌یابد. شبکه‌های تأمین، سرنوشت اقتصادی بنگاه‌ها و کارگران را از دفاتر مرکزی شرکت‌های چندملیتی و پالایشگاه‌های صنایع سنگین گرفته تا کارخانجات مونتاژ مستقل، صنایع دستی خانگی و کشاورزان کوچک به هم گره می‌زنند.

این قضیه خصوصاً در مورد آمریکای شمالی صادق است که کاهش تعرفه نفتا و «بندهای قانونی عمیق» مانند

1. production fragmentation

اصلاحات تنظیم‌گری و حمایت‌های سرمایه‌گذاری، یکی از به‌هم پیوسته‌ترین اقتصادهای منطقه‌ای در جهان را ایجاد کرده است. در عوض، تخصص‌یابی و سیالیت بیشتری که درون فرایندهای تولید شکل گرفت، کمک کرده است تا قدرت رقابتی محصولات آمریکای شمالی با بقیه جهان افزایش یابد.

در عین حال، تکه‌تکه‌شدن فرایند تولید به بنگاه‌ها و کارگران این شانس را داده است تا در تکه‌های هرچه محدودتر از فرایند تولید جهانی تخصص یابند و جای پایی در بخش‌های رقابتی بازار جهانی پیدا کنند. نتیجه اینکه، کارگران بیشتر و بنگاه‌های بیشتری اکنون نسبت به گذشته در تجارت منطقه‌ای و جهانی شرکت دارند.

با تکه‌تکه‌شدن تولید، سیاستگذاری تجاری اهمیت بیشتری می‌یابد

از دیدگاه سیاستگذاری تجاری آنچه بسیار مهم است اینست که تکه‌تکه‌شدن فرایند تولید، منافع اقتصادی بنگاه‌ها (و کارگران) از بالا تا پایین زنجیره تأمین را به هم گره می‌زند. این نوع تجارت قرن بیست و یکمی همچنین «برندگان» و «بازندگان» از افزایش تجارت را بازتعریف می‌کند: در عصر قبل از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و زنجیره‌های

تأمین جهانی، آزادسازی تجارت اغلب به مصرف‌کنندگان محلی منفعت می‌رساند و به تولیدکنندگان محلی زیان وارد می‌کرد. اما با این پیوندها، منافع طرف تولیدکننده که سابق بر این تنها به صادرکنندگان خارجی تعلق می‌گرفت اکنون بین هر دو طرف مرز- و اغلب به نحوی متفاوت- تقسیم و توزیع می‌شود.

دو سناریو برای نشان دادن این نکته را ملاحظه کنید. در سناریوی الف، یک تولیدکننده سنتی در مکزیک یک محصول (مثلاً چادر مسافرتی) را از ابتدا تا انتهای آن، با استفاده از تسهیلات ساخت محلی تولید کرده است و سپس برای استفاده مصرف‌کنندگان آمریکایی صادر می‌کند. اگر آمریکا تعرفه‌های خود بر چادرهای مسافرتی مکزیکی را پایین می‌آورد، چادرهای بیشتری با قیمت کمتر فروخته می‌شود و منافع بین مصرف‌کنندگان آمریکایی و تولیدکننده مکزیکی تقسیم می‌شود؛ و داستان همینجا به پایان می‌رسد این را با سناریوی ب مقایسه کنید که تولیدکننده مکزیکی مرحله مونتاژ پایانی چادرهای مسافرتی را، با استفاده از مواد و قطعاتی (پارچه، نخ، روکش پلاستیکی، ابزار فلزی، و غیر آن) که از آمریکا وارد می‌کند و خدمات طراحی که در کانادا

انجام می‌شود، انجام می‌دهد. اکنون اگر آمریکا تعرفه بر چادرهای مسافرتی از مکزیک را پایین آورد، منافع طرف تولیدکننده بین کارخانه مونتاژ پایین‌دستی مکزیکی، تامین‌کنندگان آمریکایی نهاده‌های واسطه‌ای و بنگاه طراحی کانادایی تقسیم خواهد شد.

این پیوندهای زنجیره تأمین به این معناست که بخشی - بطور بالقوه حتی همه، بسته به ماهیت قراردادهای تأمین - از منافع طرف تولید از سیاست آزادسازی تجارت، به زنجیره تأمین به بنگاه‌ها و کارگران بالادستی شامل آنهایی که در کشوری که تعرفه‌هایش را پایین می‌آورد انتقال می‌یابد. این شرایط جدید باعث تغییر در محاسبات بنیادین حمایت تجاری می‌شود.

پیمان نفتا با پایین آوردن تعرفه‌های آمریکا بر کالاهای وارداتی از مکزیک و کانادا، مستقیماً به تامین‌کنندگان نهاده‌های آمریکایی نفع می‌رساند که از این نهاده‌ها برای تولید کالاهای صادراتی کشورهای همسایه استفاده می‌شود. هر اندازه زنجیره‌های تأمین آمریکای شمالی بیشتر به هم گره خورده باشد، منافع حاصل از مرزهای باز نفتا به نحو گسترده‌تری تقسیم می‌شود.

آسیب‌پذیری از به‌هم وابسته بودن

آن سوی سکه فرصت‌های جدیدی که مرزهای باز و تکه‌تکه‌شدن فرایند تولید ایجاد می‌کند اینست که برخی کارگران (اغلب در آمریکا) مشاغل خود را از دست می‌دهند چون که بنگاه‌های آمریکایی عملیات تولید داخلی را به خارج (اغلب به مکزیک) و به دور از کارخانه‌های پرهزینه موجود انتقال می‌دهند. در آمریکا، این مشاغل از دست رفته، بشدت در تعدادی از مناطق و گروه‌های کارگری خاص متمرکز شده است و اثرات خانه‌خواب‌کن محلی و شخصی دارد.

پس واکنش‌های متعاقب پوپولیستی که علیه جهانی‌شدن به طور کلی، و نفتا به طور خاص، دیده می‌شود نباید تعجب‌آور باشد. و حقیقتاً در سال ۲۰۱۶، رئیس‌جمهور ترامپ تاحدی بر پایه مخالفت‌های شدیدی که با معاملات تجارت آزاد کرد توانست انتخاب شود.

در حالیکه ادغام و یکپارچگی عمیق زنجیره‌های تأمین آمریکای شمالی، کارایی کلی اقتصاد را افزایش داده است، دودستگی و اختلافات اقتصادی و سیاسی را شدیدتر کرده است و نظام اقتصادی را در برابر اختلالات بالقوه ناشی از آزادی

حرکت کالاها و خدمات بین مرزها آسیب‌پذیرتر کرده است. رئیس‌جمهور مستقر عهد کرده است ساختار موجود نفتا را از هم بگسلد. اگر او چنین کاری بکند چه چیزی در معرض خطر است؟

اگر توافق نفتا به هم بخورد چه اتفاقی خواهد افتاد؟

به هم خوردن محیط سیاستگذاری جاری نفتا، خیلی ساده اوضاع را به اقتصاد پیش از توافق در بیست سال پیش برنخواهد گرداند. در عوض، چوب لای چرخ اقتصاد آمریکای شمالی امروزی خواهد انداخت که بسیار متفاوت و عمیقاً ادغام شده نسبت به گذشته است.

امروزه، میزان بیشتری از هر یک دلاری که آمریکایی‌ها خرج واردات از مکزیک می‌کنند «ارزش افزوده» آمریکا را تشکیل می‌دهد، که معیار سنجش نهاده‌های بالادستی زنجیره تأمین است. به علت زنجیره‌های تأمین نفتا، سهم قابل توجهی از تولید مکزیک شامل ارزش افزوده کانادا نیز می‌شود و برعکس.

اگر نفتا کنار گذاشته شده بود پیامدهای کوتاه مدت برای بنگاه‌ها و مصرف‌کنندگان می‌توانست مخرب باشد تا

زمانی که زنجیره‌های تأمین جهانی خود را با نفتای جدید (یا جهان بدون نفتا) تعدیل می‌کردند (و ما نمی‌دانیم چه مدت زمان آن طول خواهد کشید).

کنار گذاشتن اصول کلیدی نفتا- خصوصاً در رابطه با تجارت با مکزیک- می‌توانست اثر منفی عمیق بر اقتصادهای هر سه ملت امضاکننده داشته باشد. براساس تحقیقات اخیر درباره صنعت خودروسازی، خروج از نفتا سهم آمریکا از تولید خودروی جهانی را کاهش می‌دهد نه تنها به این علت که مجبور می‌کند تغییر جهت پرهزینه از زنجیره‌های تأمین خودرویی آمریکای شمالی صورت بگیرد. یک شبیه‌سازی اقتصادی پیش‌بینی می‌کند که هر سه کشور امضاکننده نفتا از بازگشت تعرفه‌های غیرتبعیضی دچار زیان‌هایی خواهند شد که شدیدترین تبعاتش برای کانادا و مکزیک پیش‌بینی می‌شود؛ برعکس، همان شبیه‌سازی پیش‌بینی می‌کند که بقیه جهان افزایش نسبی در سهم بازار را تجربه خواهد کرد چون که از قدرت رقابتی سازندگان خودرو آمریکای شمالی کاسته می‌شود.

تحت سناریوی جداگانه بدترین حالت «ترامپیت» (به این معنا که نفتا جای خود را به تهدید ترامپ در بستن ۳۵

درصد تعرفه علیه مکزیک می‌دهد) پیش‌بینی می‌شود که سهم مکزیک از تولید خودروی جهانی به میزان باورنکردنی ۴۱ درصد کاهش خواهد یافت.

بنابراین خارج شدن از نفتا نه تنها هزینه داخلی بالقوه عظیمی دارد بلکه هزینه بیرونی بالقوه‌ای نیز وجود دارد: عقب‌نشینی از مرزهای آزاد تقریباً بطور قطع به توانایی آمریکای شمالی در رقابت با بقیه جهان احتمالاً به نحو شدید آسیب می‌زند. این عدم مزیت نسبی با منافع کارایی بالقوه در «کارخانه آسیا» تشدید می‌شود، که از مدتها پیش رقیب جدی اقتصاد آمریکای شمالی بوده است، اگر ملت‌های آسیا-اقیانوس آرام، شراکت اقتصادی جامع منطقه‌ای (توافق تجارت آزاد منطقه‌ای پیشنهادی چین) را اجرا کنند. شراکت اقتصادی جامع منطقه‌ای که در ابتدا پاسخی به معاهده تجاری اقیانوس آرام بود، اینک تنها بازی موجود است و احتمالاً قدرتمندتر از این هم خواهد شد.

نااطمینانیکمی نمی‌کند

حتی بدون تجدید مذاکره، نااطمینانی پیرامون حتی امکان خروج از نفتا، احتمالاً به اقتصاد آمریکای شمالی

خسارت وارد می‌کند. مذاکرات سفت و سخت درباره تجارت، تاثیری نامطلوب بر تمایل بنگاه‌ها به انجام سرمایه‌گذاری‌های جدید یا قراردادهای تأمین در هر دو سوی مرزهای مربوطه می‌گذارد. بررسی‌ها بروشنی گواهی می‌دهد که حتی در غیاب تغییرات واقعی در سیاستگذاری تجاری، این نااطمینانی القایی می‌تواند به اندازه خود تعرفه‌ها پرهزینه باشد.

با توجه به منافع درگیر، چه انتظاری می‌توان داشت؟

دشوار است که بدانیم چگونه تجدید ساختار نفتا در عمل اتفاق می‌افتد. آیا سخنان شدیدالحن ترامپ صرفاً تلاشی حساب‌شده برای بهبود موضع چانه‌زنی آمریکا در دیوار مرزی مکزیک یا اختلافات دیرپا بر سر الوار کانادایی است؟ یا که احتمال دارد اصول پایه‌ای نفتا- تعرفه‌ها و سایر بندهای قانونی «عمیق» (مثل قواعد مبدأ، بندهای محافظ دوجانبه و غیره)- واقعاً روی میز مذاکره هستند؟

نتیجه از قرار معلوم به سیاست داخلی آمریکا وابسته خواهد بود، جایی که عوامل نفوذ رقیب از حامیان پوپولیست ترامپ در برابر بنگاه‌های چندملیتی قدرتمند، برای جلب توجه رئیس‌جمهور به رقابت می‌پردازند. در بیشتر سالهای

قرن بیستم، سیاست تجاری آمریکا ظاهراً بازتاب‌دهنده منافع دومی بوده است، اما امسال ثابت کرده است که سال شگفتی‌سازی است.

شعارها به کنار، اسناد بتازگی درز کرده، افزایش تمام عیار در تعرفه‌ها علیه شرکای تجاری آمریکا رانشان نمی‌دهد، بلکه بازگشایش و تجدید مذاکره بندهای توافقی عمیق درباره استانداردهای کارگری و محیط زیستی، مالکیت فکری و حمایت از تجارت دیجیتال، بنگاه‌های دولتی، و قواعد مبدأ مطرح است.

به ویژه که این بندهای قانونی ظاهراً همراهی با اجزای پیشنهادی معاهده تجاری اقیانوس آرام اینک کنار گذاشته شده هستند. پس به‌روز کردن قواعد از مد افتاده نفتا به نفع هر کسی خواهد بود.

تجارت، یک بازی حاصل جمع صفر نیست و اگر هر کشور کارت‌های خود را در نفتا بدرستی بازی کند همه منتفع خواهند شد. اما گام‌های اشتباه برداشتن در مذاکره می‌تواند سقوط کامل توافق را باعث شود. با توجه به حد و دامنه ارتباطات زنجیره تأمین عمیق، دلایل بسیاری هست که انتظار داشته باشیم قطع روابط مشقت و سختی‌های زیادی برای همه طرفین خواهد داشت.

فصل پنجم

ضمانت اجرای در عصر ترامپ

مردیت کراولی

استاد دانشگاه کمبریج

و پژوهشگر ارشد مرکز تحقیقات سیاستگذاری اقتصادی لندن

دونالد ترامپ وعده داده است که یک بازبینی تهاجمی در سیاستگذاری تجاری آمریکا انجام دهد. این موضع حمایت‌گرایانه شامل تهدید به افزایش تعرفه‌ها بر واردات از چین و مکزیک، لغو مشارکت آمریکا در معاهده تجاری اقیانوس آرام، پیشنهاد تجدید مذاکره نفتا، سیاست‌های «اولویت اصلی آمریکا است»، اجرای دقیق‌تر تجارت عادلانه و تحقیق و تفحص برای محدود کردن واردات فولاد زیر بند مبهم امنیت ملی در قانون گسترش تجارت ۱۹۶۲ است. درحالی‌که زبان ترامپ تند و تیز و بی‌ملاحظه است، دلایلی هست که باور کنیم سیاست تجاری که در عمل اجرا خواهد شد افکار منطقی سیاستگذاران باتجربه هدایت خواهد کرد. برای مثال شعار ترامپ که با پول کاهش ارزش یافته چین مقابله خواهد کرد، جای خود را به ارزیابی عالمانه خزانه‌داری آمریکا داد که چین پول خود را دستکاری نکرده است.

آیا چنین موضع نرم‌شده نسبت به پول چین - که مضمون اصلی سخنرانی‌های انتخاباتی ترامپ بود - خبر از نرم‌شدن بیشتر در جبهه تجارت بین‌الملل می‌دهد؟ با توجه به نظرات اعلام‌شده رابرت لایت‌هایزر که نامزد

دولت ترامپ برای نمایندگی تجاری آمریکا است، چنین چیزی بعید به نظر می‌رسد. این واقعیت که به چالش کشیدن سیاستگذاری نرخ ارز از روی میز برداشته شده است (برای اکنون) احتمالاً فشار بیشتری بر سیاستگذاران تجاری دولت ترامپ وارد می‌کند تا کاری انجام دهند و در عوض درباره امکان ضمانت اجرای گسترده تجارت تذکر دهند. بنابراین، مهم است که تجربه آمریکا با ابزارهای ضمانت اجرای تجارت و موانع سیاستگذاری بر واردات مرور شود؛ می‌توان از تجربه ۴۰ سال گذشته برای پیش‌بینی انواع محدودیت‌های تجاری که دولت ترامپ برای کاهش رقابت از ناحیه واردات در بازار داخلی آمریکا دنبال می‌کند استفاده کرد.

از هنگام تأسیس سازمان تجارت جهانی در ۱۹۹۵، آمریکا دائماً به مسئله جهش‌های واردات صنایع خاص بوسیله سیاست‌های ضمانت اجرای تجارت که مجوز سازمان تجارت جهانی مشهور شده به ضد دامپینگ، محافظ‌ها، و عوارض جبرانی (یا عوارض ضد یارانه‌ای) واکنش نشان داده است.

این سیاست‌های محدودکننده تجارت به صورت

جمعی، میانگین ۴,۹ درصدی از محصولات وارداتی سالانه به آمریکا طی ۱۹۹۵ تا ۲۰۱۳ را پوشش داد. از این ابزارهای سیاستی برخی اوقات به عنوان چاره‌جویی تجارت یاد می‌شود چون که از آنها برای چاره‌جویی یا جبران اثر اختلال‌زای رقابت از سوی واردات بر صنایع و کارگران داخلی استفاده می‌شود. محافظ‌ها عبارتند از تعرفه‌ها یا سهمیه‌های وارداتی که یک کشور می‌تواند برای محدود کردن جهش واردات عادلانه اما اختلال‌زا و خسارت‌بار استفاده کند. برخلاف محافظ‌ها، «چاره‌جویی تجارت عادلانه»، عوارض ضد دامپینگ و جبرانی، تعرفه‌های واردات به قصد جبران اثر تجارت ناعادلانه به علت رویه‌های ضد دامپینگ توسط بنگاه‌های خارجی (مثلاً قیمت‌گذاری ناعادلانه یا دامپینگ) و یارانه‌دهی دولت به کالاهای صادراتی است.

اکثریت غالب چاره‌جویی‌های تجاری که آمریکا به کار می‌گیرد عوارض ضد دامپینگ است. به انواع دلایل حقوقی، اقتصادی و سیاسی، محافظ‌ها همیشه در جایگاهی پایین‌تر نسبت به عوارض ضد دامپینگ به عنوان ابزار کنترل جهش وارداتی بوده‌اند. در واقع، در حالیکه تحمیل

عوارض ضد دامپینگ نیازمند مستند ساختن وجود یک صنعت داخلی رقیب واردات است که واردات ناعادلانه به فروش و سود آن صنعت زیان رسانده است، برجسته ترین عوامل اقتصادی در هر دو مورد دامپینگ و محافظها یکسان هستند. اگرچه عوارض ضد دامپینگ را تنها هنگامی می توان وضع کرد که شواهدی از قیمت گذاری پایین ناعادلانه توسط بنگاه های خارجی وجود داشته باشد، عوامل حیاتی در تصمیم گیری این موارد، همیشه وجود شواهدی از رشد بالای واردات و زیان مرتبط به بنگاه های داخلی رقیب واردات بوده است. طی سالهای ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۶ عوامل تعیین کننده عوارض ضد دامپینگ و تمهیدات محافظ های آمریکا در سطح صنعت، رشد بالای واردات از یک شریک تجاری خاص و نسبتاً بی کشش بودن تقاضای واردات و عرضه صادرات برای محصول مربوطه بوده است؛ یک انحراف معیار افزایش در رشد واردات دوجانبه و در لگاریتم معکوس حاصل جمع کشش های تقاضای واردات و عرضه صادرات، احتمال چاره جویی تجاری جدید را به ترتیب به میزان ۲۲ درصد و ۱۰۶ درصد افزایش می دهد. متغیرهای سیاسی، از قبیل کل اشتغال در یک صنعت، و

سنگه‌های عملکرد نسبتاً ضعیف صنعت نیز از نظر کمی تعیین‌کننده‌های مهم از موانع تجاری موقت بودند.

چه عوامل دیگری باعث کاربرد محدودیت‌های وارداتی خاص آمریکا شده است؟ تا آغاز رکود بزرگ در سال ۲۰۰۸، وجود ضعف اقتصادی در سطح کلان، تعیین‌کننده اصلی تعداد محصولاتی بود که تحت دستورات جدید ضددامپینگ و محافظ‌ها در هر سال معین قرار می‌گرفتند.

در مورد پنج اقتصاد پردرآمد (استرالیا، کانادا، اتحادیه اروپا، کره جنوبی و آمریکا)، طی سالهای ۱۹۸۸ تا ۲۰۰۸، در واکنش به یک انحراف معیار افزایش در تغییر بیکاری داخلی، تعداد محصولاتی که تحت چاره‌جویی‌های تجاری جدید قرار گرفت به میزان ۵۲ درصد افزایش یافت، اما هنگامی که رشد تولید ناخالص داخلی در شرکای تجاری خارجی به میزان یک انحراف معیار ضعیف شد، به میزان ۶۰ درصد افزایش یافت و سرانجام هنگامی که پول کشور واردکننده به میزان یک انحراف معیار نسبت به پول شریک تجاری اضافه ارزش یافت به میزان ۳۳ درصد افزایش یافت. این یافته‌ها نقش سیاست ضددامپینگی را به عنوان عاملی بیش از صرفاً یک سیاست

که به تجارت ناعادلانه رسیدگی می‌کند تأیید کرد؛ داده‌های تجربی کاربرد گسترده‌تر ضد دامپینگ را در رسیدگی به فشارهای ترکیبی از جهش واردات محصول خاص نشان داد، دست کم تا حدی ناشی از شرایط اقتصادی ضعیف در خارج، و شرایط اقتصادی ضعیف داخلی بود. اگرچه محافظ‌ها طراحی شده بودند تا به دولت‌ها کمک کنند با اثرات ضد اشتغال یا کاهش تولید داخلی ناشی از رشد بالای واردات مقابله شود در عمل سیاست ضد دامپینگ این نقش را پر کرد.

چگونه سیاست تجاری طی ده سال گذشته تغییر کرده است؟ شاخص‌ترین ویژگی، غیبت حیاتی چاره‌جویی‌های تجاری در بحران بزرگ بود. برخی بررسی‌ها سعی کردند با توجه به نرخ بالای بیکاری و کاهش رشد تولید خارجی، تعداد محصولاتی را که احتمالاً با سیاست چاره‌جویی تجاری طی بحران بزرگ حمایت شدند پیش‌بینی کنند. در حالی که مدل اقتصادسنجی، موانع تجاری موقتی جدید بر ۱۵٫۴ درصد از واردات غیرنفتی آمریکا را پیش‌بینی کرد تنها یک درصد واردات واقعاً با تمهیدات جدید مواجه شدند.

بررسی‌ها این حمایت تجاری غایب‌بوده را به تعهد هماهنگ در پرهیز از حمایت‌گرایی توسط اعضای گروه بیست و کاهش پیوسته ارزش دلار پس از سپتامبر ۲۰۰۸ نسبت دادند. در همان زمان، استفاده گسترده از برنامه‌هایی برای تقویت تقاضای کالاهای ساخته شده، مانند «پول نقد به صنایع قدیمی» باعث تحریک خرید خودروهای جدید شد، و به بسیاری از صنایع تولیدی منفعت رسانید که از لحاظ تاریخی همیشه در هنگام رکودها در برابر واردات حمایت می‌شدند.

اما رشد تجارت با چین به کاهش شدید در اشتغال تولیدات کارخانه‌ای پس از سال ۲۰۰۱ کمک کرد. اگرچه تجارت با چین قیمت‌های مصرف‌کننده را کاهش داد و رفاه را افزایش داد، بدتر شدن وضعیت در مشاغل صنایع کارخانه‌ای آمریکا باعث حمایت رای‌دهندگان از سیاست‌های ضدتجارت شد که ترامپ در کارزار انتخاباتی خود حمایت کرد.

اما چگونه ترامپ موفق خواهد شد به این وعده‌ها عمل کند؟ امکان‌پذیری استفاده مداوم یا رو به گسترش ضددامپینگ زیر سؤال رفته است. نخست اینکه در یک

سری احکام حل اختلاف در سازمان تجارت جهانی از ۱۹۹۵ به این سو، شرکای تجاری با موفقیت روش آمریکا در ارزیابی میزان حاشیه‌های دامپینگ در پرونده‌های ضد دامپینگ را به چالش کشیدند. این احکام درباره «به صفر رساندن» تعرفه‌ها، اکنون توانایی آمریکا برای تحمیل عوارض سنگین ضد دامپینگ که بنگاه‌های آمریکایی و کارگران آنها مشتاقش هستند محدود می‌کند. دوم اینکه، اگر برنامه‌های ترامپ برای تحریک اقتصاد آمریکا از طریق سیاست‌های انبساطی افزایش مخارج زیرساختی و کاهش مالیات به نتیجه برسد پس رشدی که در تولید ناخالص داخلی آمریکا ایجاد می‌شود ادعای بنگاه‌های داخلی که آنها از افزایش واردات آسیب می‌بینند- مانند کاهش فروش، افزایش اخراج کارگران، کاهش بهره‌برداری از ظرفیت- دشوار می‌سازد که برای توجیه قانونی حمایت ضد دامپینگ ضروری است. هر دو این عوامل می‌تواند سیاستگذاران آمریکایی را به سمت یافتن شکل‌های جدید بدیل از حمایت وارداتی بکشاند.

عامل دیگر تاثیرگذار بر ضد دامپینگ اینست که در پایان سال ۲۰۱۶ یک بند قانونی از شرایط پیوستن چین

به سازمان تجارت جهانی، که آمریکا (و سایر اعضای سازمان تجارت جهانی) را قادر می‌ساخت به آسانی عوارض بالای ضد دامپینگ بر چین تحمیل کنند منقضی شد. با پیش‌بینی انقضای این بند قانونی، سیاست ضمانت اجرای تجارت آمریکا به سمت چین، چندین سال قبل، شروع به تغییر از اتکای انحصاری به عوارض ضد دامپینگ، به سمت استفاده بیشتر از عوارض جبرانی برای خنثی‌سازی اثر تحرک‌بخشی صادراتی بواسطه سیاست صنعتی چین کرد. اتکای بیشتر به عوارض جبرانی می‌توانست یک راهبرد عملی برای محدود کردن واردات از چین برای برخی محصولات باشد اما آمریکا باید ثابت کند که این بخش‌های صادراتی از پشتیبانی دولت چین منتفع شده‌اند. اگر پشتیبانی دولتی وجود نداشته باشد یا اگر این پشتیبانی درون تعاریف حقوقی تشریح شده در توافق یارانه‌های سازمان تجارت جهانی قرار نگیرد، پس از عوارض جبرانی نمی‌توان استفاده کرد.

این تحولات صحنه را برای استفاده از ابزارهای سیاست تجاری جدید (یا بازگشت به گذشته) در دولت ترامپ آماده کرد. به جای عوارض ضد دامپینگ، احتمال بازگشت

به محدودیت‌های مقداری عصر ترامپ مانند محدودیت‌های صادراتی داوطلبانه وجود دارد. مشهورترین اینها یک توافق مذاکره‌شده بود که از ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۴ برقرار بود و طبق آن ژاپن داوطلبانه تعداد خودروهای صادراتی به آمریکا را محدود کرد؛ این ترتیبات به هر دو گروه تولیدکنندگان خودرو در آمریکا و ژاپن سود رسانید که توانستند قیمت خودروها را افزایش دهند و هزینه قابل توجهی بر دوش مصرف‌کنندگان آمریکایی انداخت.

محیط سیاستگذاری حقوقی ۱۹۸۰ برخی شباهت‌ها با وضعیت جاری دارد که فضای سیاستی بوسیله قانون محدود شده بود- دولت کارتر تلاش می‌کرد تا محدودیت‌های محافظی بر واردات خودروهای ژاپنی وضع کند اما کمیسیون تجارت بین‌الملل آمریکا با این استدلال که هیچ توجیه قانونی برای محدود کردن واردات وجود ندارد جلوی آن را گرفت. به علاوه، شباهت‌هایی در محیط اقتصادی ۱۹۸۰ با امروز وجود دارد- اشتغال در بخش خودرو آمریکا در ۱۹۸۰ بوسیله اثرات شوک نفتی، رکود اقتصادی، و در نتیجه تغییر تقاضای مصرفی به سمت خودروهای کوچک بشدت کاهش یافته بود. بطور مشابه،

اشتغال صنایع کارخانه‌ای آمریکا، حتی در ۲۰۱۷ کاملاً کمتر از میزان پیش از بحران اقتصادی است. اما تفاوت‌های اقتصادی مهمی بین این دو دوره وجود دارد- ۱۹۸۰ اوج یک رکود بود درحالی‌که ۲۰۱۷ یک دوره رشد شتابان است. عمق و قدرت زنجیره‌های تولید فرامرزی در ۲۰۱۷، چیزی که در ۱۹۸۰ وجود نداشت، دلالت دارد که تلاش برای محدود کردن واردات شاید با مقاومت‌هایی روبرو شود.

اگرچه قوانین سازمان تجارت جهانی استفاده از محدودیت‌های صادراتی داوطلبانه را ممنوع می‌کند، دلایلی وجود دارد که چرا احتمال بازگشت آنها هست. نخست اینکه اتحادیه اروپا معمولاً افزایش قیمت کالای صادراتی^۱ را به عنوان بدیل عوارض ضد دامپینگ در تحقیقات تجارت ناعادلانه تحمیل می‌کند. اگرچه افزایش قیمت کالای صادراتی به شکل ماهوی همانند محدودیت‌های صادراتی داوطلبانه ممنوع شده است، این کار تحت قوانین سازمان تجارت جهانی مجاز است هنگامی که نتیجه یک تحقیق ضد دامپینگ باشد. بین

1. price undertakings

۱۹۸۹ و ۲۰۱۱، حدود ۱۸ درصد از تمام تحقیقات ضد دامپینگ اتحادیه اروپا و ۳۵ درصد تحقیقات ضد دامپینگ علیه کشورهای در حال توسعه به افزایش قیمت کالای صادراتی منجر شد. توافقاتی توسط بنگاه‌های خارجی که صادرات آنها را به سطح دیکته شده کمیسیون اروپا محدود می‌کرد با حداقل قیمتی که کمیسیون تعیین می‌کرد. دوم اینکه این یک نوع رویکرد خلاقانه برای محدود کردن واردات است که لایتهایزر نامزد نمایندگی تجاری آمریکا در مدیریت کردن آن طی سالهای ریگان دست داشته است.

سرانجام اگرچه محدودیت‌های صادراتی داوطلبانه، جایگاهی نامعلوم در قوانین سازمان تجارت جهانی دارد، اگر هر دو دولت‌های واردکننده و صادرکننده، آنها را بخواهند، پس هیچ کدام از طرفین، این ترتیبات در سازمان تجارت جهانی را به چالش نمی‌کشد.

اگر بخواهیم حرکت زیگزاگی سیاست تجاری احتمالی دولت جدید را خلاصه کنیم، انتظار می‌رود شاهد ترکیبی از ابزارهای سنتی سیاست سازمان تجارت جهانی - ضد دامپینگ، عوارض جبرانی و محافظ‌ها - و رویکردهای

خلاقانه‌تر برای محدود کردن واردات، شامل محدودیت‌های صادرات مذاکره شده و افزایش قیمت کالای صادراتی و کاربرد یکجانبه قوانین تجاری مبهم‌تر مانند بند امنیت ملی قانون تجارت ۱۹۶۲ باشیم. هنگام شهادت دادن رابرت لایتهایزر به مجلس نمایندگان در ۲۰۱۰، او هشدار داد که برخی بندهای قانونی سازمان تجارت جهانی را می‌توان به شیوه‌هایی تفسیر کرد که راه را برای گزینه‌های سیاستی جدیدی باز می‌کند که بخشی از مجموعه استاندارد سازمان تجارت جهانی نیست. این بیانگر رویکرد تهاجمی آمریکا است که در تلاش به گسترش جعبه ابزار تجارت خود، مرزهای قوانین سازمان تجارت جهانی را محک می‌زند.

فصل ششم

سیاست تجاری آمریکا-اروپا به کجا خواهد رفت؟

نیخیل داتا

دانش آموخته دانشگاه لندن و پژوهشگر مرکز عملکرد اقتصادی CEP

سواتی دینگرا

استاد یار اقتصاد در مدرسه اقتصاد لندن و پژوهشگر مرکز تحقیقات

سیاستگذاری اقتصادی CEPR

اقتصادهای اروپا و آمریکا پیوندی ناگسستنی با هم دارند. آن‌ها دو تا از بزرگترین اقتصادهای جهان هستند، و اتحادیه اروپا بزرگترین شریک تجاری آمریکا (به استثنای بلوک تجاری نفتا) است، درحالی‌که آمریکا بزرگترین شریک تجارت خارجی اتحادیه اروپا در هر دو مورد کالا و خدمات است. وزارت بازرگانی آمریکا تخمین می‌زند که صادرات آمریکا به اتحادیه اروپا باعث ایجاد ۲,۶ میلیون شغل جدید برای آمریکایی‌ها شده است، درحالی‌که تقریباً ۲۰۰ هزار شرکت اروپایی به آمریکا کالا و خدمات می‌فروشند. به علاوه، این دو اقتصاد بزرگ حدود ۶۰ درصد از حجم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ورودی جهان، و بیش از ۸۰ درصد حجم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی خروجی جهان را تشکیل می‌دهند که بخش بزرگی از آن هم ناشی از جریان‌های سرمایه‌ای بین این دو منطقه است.

در دنیای ایده‌آل، تعدادی از عوامل وجود دارد که محرک معامله تجاری از قبیل شراکت تجارت و سرمایه‌گذاری فرا-اطلسی^۱ است. اما با توجه به همه‌پرسی ۲۳ ژوئن ۲۰۱۶ برگزیت و نتایج انتخابات نوامبر ۲۰۱۶ آمریکا، همچنین

1. Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)

تعدادی از دیگر پیچیدگی‌های از پیش موجود، رسیدن به چنین توافقاتی (اکنون هم بین اتحادیه اروپا - آمریکا و هم بین انگلستان - آمریکا) کاملاً بحث‌برانگیز خواهد بود.

کاهش تعرفه‌ها - پر در دسر اما دست‌یافتنی

نخستین موضوع بدیهی در یک معامله تجاری، بحث تعرفه‌ها است. تعرفه‌های وارداتی غیرتبعیضی عادی برای هر دو اتحادیه اروپا و آمریکا، بطور میانگین پایین است و احتمال بالایی می‌رود که انگلستان تعرفه‌هایی را که به عنوان عضو جاری اتحادیه اروپا برقرار می‌کند پس از خروج کامل از اتحادیه حفظ کند. میانگین وزنی تعرفه‌ها برای همه محصولات در هر دو اتحادیه اروپا و آمریکا ۱,۶ درصد است و بنابراین به قیمت اسمی به نظر می‌رسد تغییر در تعرفه‌ها نسبتاً مهم نباشد.

اما همانگونه که اغلب صادق است، میانگین‌ها معمولاً برخی تعرفه‌های بالای خاص یک بخش را پنهان می‌کنند. برای مثال، تعرفه اتحادیه اروپا برای وسایل نقلیه موتوری ۱۰ درصد است درحالی‌که برای همتای آمریکایی آن ۲,۵ درصد است. بطور مشابه تعرفه اتحادیه اروپا بر شیلات به نرخ‌های

بالا و تا ۲۵ درصد هم می‌رسد درحالی‌که تعرفه‌های آمریکا بر پارچه و وسایل منزل در سطوحی مشابه هستند. اسناد درز کرده از شراکت تجارت و سرمایه‌گذاری فرا-اطلسی نشان داد که در مذاکرات پایان ۲۰۱۵، تعرفه‌ها به میزان حداکثر ۹۷,۵ درصد کاهش یافته بود. تعجبی ندارد که این معامله تجاری از پشتیبانی گروه‌های تجاری از قبیل اتحادیه صنایع خودروسازی آلمان برخوردار بود که برآورد می‌شود تعرفه‌ها تقریباً ۱ میلیارد یورو در سال برای این صنعت هزینه دارد.

موانع غیر تعرفه‌ای - پردرستر اما قابل قبول

درحالی‌که تعرفه‌ها نقطه شروع توافقات تجاری هستند مهمترین عامل انگیزشی برای معاملات تجاری مدرن، حذف موانع غیرتعرفه‌ای از قبیل تفاوت‌های تنظیم‌گری، از طریق یکسان‌سازی استانداردها و رویه‌های گمرکی و همکاری نهادهای تنظیم‌گر در آن سوی مرزهاست. مثال‌ها از مقررات‌گذاری واگرا شامل تفاوت در استانداردهای ایمنی، مقررات محیط زیست و انتشار آلودگی، صلاحیت بنگاه‌های خارجی در تأمین و تدارکات دولتی، و سیاست‌گذاری رقابتی است درحالی‌که موانع غیرتعرفه‌ای در رویه‌های گمرکی معمولاً

به چیزهایی از قبیل بازرسی بنادر و قواعد مبدأ مربوط می‌شود.

واگرایی مقرراتگذاری بین اتحادیه اروپا و آمریکا موضوع پیش‌پا افتاده‌ای نبوده و آثاری گسترده دارد. یک تفاوت محسوس در کاربرد قانونی اصول احتیاطی در قانون اتحادیه اروپا دیده می‌شود که معادل مشابهی در آمریکا ندارد. اصل احتیاطی که باعث می‌شود تا هزینه اثبات ایمنی بر دوش کسانی بیفتد که مایل به اقدام در غیاب اجماع علمی هستند، دلالت‌هایی برای وضع مقررات مرتبط با استانداردهای زیست محیطی، دارویی، کشاورزی و محصول دارد.

برخی راهکارهای ساده برای کاهش این تفاوت‌ها وجود دارد از قبیل تعمیم رسمیت‌بخشی دوجانبه استانداردهای فنی و گسترش برچسب‌های کالایی برای محصولات غذایی. اما هنگامی که مقرراتگذاری‌ها ناشی از تفاوت روشن در ترجیحات باشد، همگرایی معمولاً مشکل‌زا می‌شود.

با مروری بر بررسی‌ها متوجه می‌شویم معادل هزینه تجارت^۲ (یعنی معادل تعرفه ارزشی ترکیبی) در همه کالاها بین اتحادیه اروپا و آمریکا بین ۱۲٫۹ تا ۱۳٫۷ درصد است که

2. trade cost equivalent (TCE)

برای برخی بخش‌ها از قبیل محصولات کشاورزی، نوشیدنی‌ها و تنباکو، دارویی و غذاهای فرآوری‌شده به نحو قابل ملاحظه‌ای بالاتر است. برای اقتصادهای مدرن از قبیل آمریکا و انگلستان، که اکثریت اشتغال اکنون در بخش خدمات است، تخمین معادل هزینه تجارت (تعرفه) برای بخش خدمات بین ۸,۵ درصد و ۴۷,۲ درصد است که بخش‌های معینی از قبیل خدمات تجاری و خدمات مالی با میانگینی حدود ۳۰ درصد معادل هزینه تجارت روبرو هستند. همه مطالعات نتیجه می‌گیرند موانع غیر تعرفه‌ای مهم است و اهمیتی بیشتر از تعرفه‌ها دارند. یک گزارش کمیسیون اروپایی نشان داد که بین ۲۵ تا ۵۰ درصد از این موانع غیر تعرفه‌ای را می‌توان حذف کرد و در سناریو خوش‌بینانه‌تر، صادرات به میزان ۶,۱ درصد برای آمریکا و ۲,۱ درصد برای اتحادیه اروپا افزایش خواهد یافت. براساس یک مطالعه دیگر، یک توافق تجارت آزاد که ۲۵ درصد از موانع غیر تعرفه‌ای را حذف کند تجارت را به میزان ۷۵ درصد بیش از توافق تجارت آزادی حذف می‌کند که تنها ۱۰ درصد از موانع غیر تعرفه‌ای را حذف کند.

این برآوردها برای اتحادیه اروپا به استثنای انگلستان

بکار می‌رود. در جهان پس از برگزیت، مسائل تاحدی پیچیده‌تر می‌شود. دولت انگلستان کاملاً روشن ساخته است که آنها خواهان خروج از اتحادیه گمرکی اروپا هستند بطوری که بتوانند معاملات تجاری خاص خود را با کشورهای مانند آمریکا دنبال کنند. این به نظر یک روش منطقی جبران زیان در تجارت و سرمایه‌گذاری است که بوجود می‌آید هنگامی که انگلستان از کنترل بزرگترین شریک تجاری و سرمایه‌گذاری خود (اتحادیه اروپا) خارج شود. تخمین‌ها نشان می‌دهد حذف کامل تعرفه‌ها بین انگلستان و آمریکا تنها سهم کوچکی از زیان‌های برگزیت را تشکیل می‌دهد. زیرا آمریکا بازار دورتری برای انگلستان است بطوری که طبیعتاً تجارت کمتری بین آنها وجود دارد. با وجود تعرفه‌هایی که پایین است، گسترش تجارت انگلستان و آمریکا نیاز به همسازی مقرراتی بیشتری دارد. با توجه به اینکه انگلستان در حال حاضر از چارچوب مقرراتی بقیه اتحادیه اروپا استفاده می‌کند همان مشکلات واگرایی مقرراتی، در رابطه انگلستان و آمریکا بوجود می‌آید. و بدون نفوذگذاری اتحادیه اروپا، مذاکره‌کنندگان تجاری انگلستان به دلایل آشکاری، قدرت چانه‌زنی بسیار کمتری در معامله با آمریکا خواهند داشت (جمعیت و تولید

ناخالص داخلی آمریکا تقریباً پنج برابر بیشتر از انگلستان است).

اجرای همکاری مقرراتی بین آمریکا و انگلیس نیز با مشکلات عملی مواجه خواهد شد. در حالتی که انگلستان از اتحادیه اروپا خارج شود، نیاز به الگوگیری و تأسیس حدود ۳۴ ارگان مقرراتی متفاوت برای بخش‌های مختلف دارد که در حال حاضر از طریق اتحادیه اروپا فعالیت می‌کنند. این مستلزم افزایش زیاد در انواع تخصص‌ها و کارکنان اداری است و با توجه به چارچوب زمانی جاری دو ساله برای برگزیت احتمالاً عملی نباشد. انگلستان می‌توانست زیر حوزه عمل برخی از ارگان‌های تنظیمی اتحادیه اروپا باقی بماند و احتمال دارد یک بخش لازم از توافق تجاری جدید بین انگلستان و اتحادیه اروپا باشد. اما به معنای این نیز هست که انگلستان قبل از تلاش به پایین آوردن موانع غیرتعرفه‌ای با آمریکا، نیازمند حل ترتیبات تجاری جدید خود با اتحادیه اروپا است. به علاوه، محدودیت‌ها در این باره هنوز بر بخش‌هایی اعمال می‌شود که همچنان بوسیله ارگان‌های تنظیمی اتحادیه اروپا نظارت می‌شوند مگر اینکه یک معامله اتحادیه اروپا-آمریکا در همین راستا انجام شود. بنابراین با وجود

شوروشوقی که از دولت‌های کنونی آمریکا و انگلستان دیده می‌شود هر معامله تجاری بالقوه بین آن‌ها احتمالاً برای دست کم چندسال به تأخیر می‌افتد.

اثرات تجاری و در آمدی - قابل دستیابی و معقولانه

منافع عظیم از یک توافق فرا-اطلسی از محل تعرفه‌های پایین‌تر و موانع غیرتعرفه‌ای حاصل خواهد شد. برآوردها نشان می‌دهد که اثرات یک معامله شبیه شراکت تجارت و سرمایه‌گذاری فرا-اطلسی بر درآمدها اصلاً کم اهمیت نخواهد بود. بخصوص، در سناریوی حذف تدریجی و کامل تعرفه‌ها که با ۲۵ درصد کاهش در موانع غیرتعرفه‌ای ترکیب می‌شود، اتحادیه اروپا یک اثر مثبت ۹۸ میلیارد دلاری بر تولید ناخالص داخلی خود خواهد دید درحالی‌که آمریکا منافع ۶۴ میلیارد دلاری تجربه می‌کند. برآوردها از کمیسیون اروپا اثرات مشابهی بر تولید ناخالص داخلی حدود ۰,۳ درصد برای هر دو حوزه نشان می‌دهد درحالی‌که افزایش ۰,۵ درصدی دستمزد کارگران ماهر و کم‌مهارت در سال ۲۰۳۰ نیز پیش‌بینی می‌شود. به علاوه، از جنبه نیروی کار، درحالی‌که بیشتر مدل‌ها به علت فروض اشتغال کامل، قادر

به پیش‌بینی اثرات اشتغال نیستند، برخی برآوردها از تغییر مکان نیروی کار برای سال معیار ۲۰۲۷، از حدود ۰,۲ درصد در توافق کمتر جاه‌طلبانه، به ۰,۶۵ درصد در یک توافق جاه‌طلبانه‌تر نوسان دارد.

اما این برآوردها بدون مخالفت نیست. سازمان‌های جامعه مدنی شروع به برجسته ساختن نقاط ضعف برآوردهای توافقات تجاری پیشین از قبیل نفتا کرده‌اند. یکی از گسترده‌ترین مطالعات ذکر شده پیش‌بینی کرد که منافع اشتغال عظیم ۱۳۰ هزار نفری برای آمریکا دارد درحالی‌که دیگری پیش‌بینی منافع رفاهی تقریباً ۰,۳ درصدی همراه با ۰,۲ درصد افزایش دستمزد واقعی برای آمریکا، و ۰,۷ درصد منافع رفاهی برای کانادا دارد.

هنگامی که چنین ارقامی را با نتایج مطالعات پس از وقوع مقایسه می‌کنیم بشدت غیردقیق ظاهر می‌شوند. یکی از کارهای جدید متوجه شد که رفاه آمریکا تنها به اندازه ۰,۰۸ درصد افزایش یافت درحالی‌که رفاه کانادا ۰,۰۶ درصد کاهش یافت. مهم‌تر اینکه شواهد بازار کار به رشد دستمزد به شدت پایین‌تر برای کارگران یقه آبی (کارخانه‌ای) در آمریکا و اثرات ثانویه بر کارگران بخش خدمات در مناطق

آنها در نتیجه نفتا اشاره دارد.

سیاست‌های داخلی تاکنون موفق نشده است کار زیادی برای کسانی بکند که بواسطه افزایش جهانی شدن و تغییر فنی آواره و جابجا شده‌اند. درمیان این بی‌اعتمادی به جهانی شدن، جابجایی مشاغل اضافی و تعدیل نیرو، یک توافق فرا-اطلسی را حتی با استقبال کمتری مواجه می‌کند. اما تاکنون بزرگترین مخالفت از یک معامله آتی فرا-اطلسی بر این پایه است که چگونه اتحادیه اروپا و آمریکا با حقوق سرمایه‌گذاران خارجی در توافقنامه کنار می‌آیند.

جلوگیری از مرگ یک شراکت تجاری: اختلافات دولت - سرمایه‌گذار

سرمایه‌گذاری خارجی «محرک واقعی» رابطه اقتصادی فرا-اطلسی است. اتحادیه اروپا و آمریکا حدود ۴۰ درصد از موجودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ورودی همدیگر را تشکیل می‌دهند. هر بند قانونی مرتبط با سرمایه‌گذاری در معامله تجاری بین اتحادیه اروپا، آمریکا و انگلستان بنابراین دلالت‌های دامنه‌داری برای بنگاه‌ها، کارگران و مصرف‌کنندگان دارد.

سازوکار پیشنهادی شراکت تجارت و سرمایه‌گذاری فرا-

اطلسی برای حل و فصل اختلافات بین بنگاه‌های خارجی و دولت‌های میزبان، مشاجره برانگیزترین مؤلفه آن است. رئیس سیاستگذاری تجاری حزب کارگر انگلستان، آن را به عنوان «تهدیدی به دموکراسی» توصیف کرد. متون اولیه حاوی سازوکار حل و فصل اختلافات دولت- سرمایه‌گذار^۳ بود که به بنگاه‌های خارجی حق ادعا کردن علیه دولت‌های کشور میزبان را می‌داد اگر آنها «برخوردی عادلانه و منصفانه» نداشته باشند.

بر اساس نظریه اقتصادی، حمایت‌های سرمایه‌گذار، از قبیل حل و فصل اختلافات دولت- سرمایه‌گذار، بنگاه‌ها را قادر به دریافت خسارات از دولت‌های کشور میزبان می‌کند اگر آنها درگیر در سیاست‌هایی باشند که بازده‌ها به سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته بنگاه‌های خارجی را کاهش دهد. دولت‌های کشور میزبان مستقیماً شروع به تصاحب دارایی‌های بنگاه‌های خارجی می‌کنند یا سیاست‌های داخلی را به اجرا درمی‌آورند که به سودآوری سرمایه‌گذاری‌های خارجی آسیب می‌رساند.

سازمان تجارت جهانی، استفاده از سیاست‌های داخلی

3. Investment State Dispute Settlement (ISDS)

مرتبط با تجارت خارجی، از قبیل الزامات ساخت داخل یا سهمیه‌بندی ارزی، که به نفع بنگاه‌های داخلی نسبت به سرمایه‌گذارهای خارجی است، را منضبط می‌کند. اما این سازمان بر تمهیدات سرمایه‌گذاری متمرکز می‌شود که پتانسیل محدود یا مختل کردن تجارت را دارند و سیاست‌های پشت مرزها را که مرتبط با تجارت نیستند پوشش نمی‌دهد. شراکت تجارت و سرمایه‌گذاری فرا-اطلسی سعی در پر کردن این شکاف در سیاست‌گذاری از طریق حل و فصل اختلافات دولت - سرمایه‌گذار پیشنهاد شده را دارد که به سرمایه‌گذاران خارجی اجازه می‌دهد تا هر گونه نقض ادعایی تعهدات کشور میزبان را به بحث گذارند.

این شبیه یک رویکرد معقول و منطقی برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی به نظر می‌رسد که در غیر این صورت ممکن است فعالیت در کشور میزبان به علت تغییر شرایط سیاسی، حقوقی یا اجتماعی آن، بسیار پرریسک باشد. اما یک دغدغه اینست که تحت حل و فصل اختلافات دولت - سرمایه‌گذار، اختلافاتی که سرمایه‌گذاران خارجی مطرح می‌کنند با یک محکمه و داوری حل شود که خارج از دامنه تحقیق و بررسی نظام حقوقی کشور میزبان باشد. نگرانی

دیگر اینست که مجموعه سیاست‌های پشت‌مرز که بر سرمایه‌گذاران خارجی تأثیر می‌گذارد آنچنان گسترده باشد که تهدید از ناحیه اختلافات بتواند فضای سیاستی در دسترس دولت‌ها را بشدت محدود کند. برای نمونه، شرکت منابع لئون پایین واقع در کالگری، که در دلور به ثبت رسیده است ادعای خساراتی برای زیانهای بالقوه از دیرکرد دولت ایالتی بک در حفاری نفت کرد. اگرچه حکم دادگاه هنوز معلق است، این پرونده یک نمونه عینی برای اثرات دلسردکننده حل‌وفصل اختلافات دولت-سرمایه‌گذار بر توانایی دولت به تنظیم‌گری است. بنابراین عده بسیاری، حل‌وفصل اختلافات دولت-سرمایه‌گذار را یک روش دادن قدرت افراطی به بنگاه‌های خارجی می‌نگرند- که نوعاً در دسترس بنگاه‌های داخلی نیست- تا سیاست‌هایی را که دولتهای ملی و محلی تصمیم گرفتند خصوصاً در حوزه‌های با حساسیت بالای اجتماعی مانند محیط زیست، منابع طبیعی و بهداشت عمومی به چالش بکشد.

این دغدغه‌ها همچنین در یک پرونده اخیر علیه آلمان بازتاب یافت که یک بنگاه سوئدی تحت پیمان منشور انرژی عرضه داشت. پس از حادثه هسته‌ای فوکوشیما در مارس

۲۰۱۳، آلمان اعلام کرد که مجوزهای بهره‌برداری از هشت نیروگاه برق هسته‌ای را پس خواهد گرفت که دو نیروگاه از شرکت سوئدی واتن فال را شامل می‌شد.

واتن فال در «مرکز بین‌المللی برای حل و فصل اختلافات سرمایه‌گذاری» در واشنگتن دی سی بر سر بسته شدن نیروگاه‌هایش اعلام شکایت کرد و تقاضای ۶ میلیارد دلار جبران خسارت نمود. در همین اثنا، دادگاه قانون اساسی آلمان حکم داد که دولت آلمان قدرت تنظیمگری گسترده‌ای برای اتخاذ چنین تصمیمی دارد اما باید هزینه این نیروگاه‌ها را بابت هر گونه صادره توجیه‌ناپذیر ناشی از تصمیم خود جبران نماید.

این موضوع بی‌درنگ پرسشی را مطرح کرد که چرا باید واتن فال اقدام به شکایت حقوقی از طریق یک مرجع قضایی بین‌المللی بکند هنگامی که نظام حقوقی داخلی توانایی گرفتن تصمیمات عادلانه را دارد؟ گروه‌های جامعه مدنی استدلال می‌کنند که کشورهای توسعه یافته با نظام حقوقی قوی نیازی به ارگان‌های فراقضایی برای حل اختلافات سرمایه‌گذاری خارجی ندارند. از آنجا که پول مردم مطرح است خسارات نباید توسط میانجی‌گرهایی تصمیم گرفته شود

که به هیچ وجه پاسخگو به عموم نیستند و تصمیماتشان را نمی‌توان از بابت تصحیح قانونی یا مبتنی بر واقعیات بازبینی کرد. پرونده‌های برجسته مانند این‌ها احتمالاً افکار عمومی را علیه شراکت تجارت و سرمایه‌گذاری فرا-اطلسی مصمم‌تر می‌کند. به همین علت است که پیمایش «دولت شما» از ۲۰۱۶ نشان می‌دهد که پشتیبانی از شراکت تجارت و سرمایه‌گذاری فرا-اطلسی بشدت کاهش یافته است- دقیقاً ۱۷ درصد آلمانی‌ها و ۱۸ درصد آمریکایی‌ها معتقدند که شراکت تجارت و سرمایه‌گذاری فرا-اطلسی «چیز خوبی» است در مقایسه با ۵۰ درصد کسانی که دو سال پیش چنین باوری داشتند.

قدم برداشتن در مسیر پوپولیستی

گروه‌های شهروندان و دانشگاهیان دغدغه‌های مهمی در مشاوره‌های عمومی درباره حل‌وفصل اختلافات دولت-سرمایه‌گذار ابراز داشته‌اند و بررسی‌ها نشان می‌دهد که مخالفت از کشورهای عضو مانند بلژیک، فرانسه و آلمان باعث شده است تا اتحادیه اروپا به سمت فاصله گرفتن از زبان حل‌وفصل اختلافات دولت-سرمایه‌گذار حرکت کند. اما

اتحادیه اروپا و آمریکا در تصمیم خویش به گنجاندن یک سرمایه‌گذار در قانون حل‌وفصل اختلافات دولتی در یک معامله آینده کاملاً ثابت قدم باقی ماندند. این احتمالاً ناشی از توافق تجاری و اقتصادی جامع^۴ اتحادیه اروپا-کانادا است که معلق مانده است.

توافق تجاری و اقتصادی جامع، یک نظام دادگاه سرمایه‌گذاری در نظر گرفته است تا برخی از نگرانی‌های مربوط به حل‌وفصل اختلافات دولت-سرمایه‌گذار را برطرف کند از قبیل انتصاب قضات عمومی، داشتن نظام استیناف و دقیق کردن زبان ارتباطی آنچه که برخورد عادلانه و منصفانه با سرمایه‌گذاران خارجی را تشکیل می‌دهد.

اگر نظام دادگاه سرمایه‌گذاری تحت توافق تجاری و اقتصادی جامع مورد تأیید قرار گیرد، منبع اصلی اختلاف نظر در یک معامله آتی اتحادیه اروپا-آمریکا عمدتاً دور زده خواهد شد. براساس نظرات گروه حامی مصرف‌کننده به نام «شهروند عمومی»، که رالف نادر بنیانگذاری کرد، بیش از ۸۰ درصد از شرکت‌های تابعه آمریکایی در اتحادیه اروپا به بنگاه‌های آمریکایی مادر تعلق دارند که در کانادا نیز مشغول

4. Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)

فعالیت هستند. این بنگاه‌های آمریکایی از طریق توافق تجاری و اقتصادی جامع، موفق شده‌اند به نظام دادگاه سرمایه‌گذاری دسترسی یابند و مجبور نیستند منتظر فصل سرمایه‌گذاری در شراکت تجارت و سرمایه‌گذاری فرا-اطلسی باشند. اتحادیه اروپا انتظار دارد که نظام دادگاه سرمایه‌گذاری یک الگو برای فرایند حل و فصل اختلافات سرمایه‌گذارانش در معاملات تجاری آتی بشود. اما همچنان پرسش‌هایی بر سر مشروعیت نظام دادگاه سرمایه‌گذاری باقی است، و درباره قانونی بودن آن در پایان سال ۲۰۱۷ تصمیم گرفته خواهد شد.

در طرف آمریکایی قضیه، یافته‌های نظرسنجی از «سپاه دموکراسی»، در بستر آمریکایی معاهده تجاری اقیانوس آرام، در سنجش چگونه بحث آتی بر سر آماده‌سازی سرمایه‌گذاری احتمالاً نقش ایفا می‌کند آموزنده است. اکثریت آمریکایی‌هایی که نظرسنجی شدند با این توافق آشنا نبودند یا نسبت به آن موضعی نداشتند اما اکثریت گسترده (۷۰ درصدی) پس از شنیدن جملاتی در ضدیت با حل و فصل اختلافات دولت- سرمایه‌گذار که برای آنها خوانده شد مخالفت‌ها با این توافق افزون‌تر شد. اگر بحث بر سر شراکت تجارت و سرمایه‌گذاری فرا-اطلسی، حول حمایت‌های

سرمایه‌گذاری باشد، افکار عمومی تصور می‌کند دولت‌هایشان به طرفداری از شرکت‌های چندملیتی بزرگ می‌پردازد و شاید هنوز باید منتظر واکنش شدید دیگری علیه توافقات آتی بین آمریکا و اروپا باشیم.

منظور اینست که منافع بالقوه کارایی که با بهینه کردن تنظیم مقررات مضاعف و تعرفه‌های به حد اعلی رسیده بدست می‌آید، در شور و شوق اعطای حقوق ویژه به سرمایه‌گذاران خارجی از دست خواهد رفت. شواهد تجربی اندکی وجود دارد که با دادن این حقوق، سرمایه‌گذاری خارجی افزایش می‌یابد به طوری که بدیل بی‌نقص اقتصادی آن توافق تجاری آمریکا- استرالیا است که اختلافات سرمایه‌گذار با دولت را درون نظام دادگاه داخلی حل و فصل می‌کند. این رویه قضایی که استرالیا پیش گرفت اشاره به این نکته دارد که اقتصادهای توسعه یافته با نظام‌های حقوقی داخلی پیشرفته، به ماده و شرط از نوع حل و فصل اختلافات دولت- سرمایه‌گذار نیازی ندارند چون که نظام‌های دادگاه داخلی آنها دارای سابقه تثبیت شده حمایت و پاسداری از حاکمیت قانون است. آمریکا، انگلستان و اتحادیه اروپا کاملاً با این شرایط منطبق هستند. پس تعجبی ندارد که یک

بررسی مستقل توسط وزارت کسب و کار، نوآوری و مهارت‌های انگلستان نتیجه گرفت که مواد و شروط از نوع حل و فصل اختلافات دولت- سرمایه‌گذار، منافع اقتصادی اندکی ارائه می‌دهد و دولت را در معرض هزینه‌های سیاسی محسوسی می‌گذارد.

در عصر جاری که احساسات ضدجهانی شدن قدرت گرفته است، حتی هزینه‌های اندک سیاسی می‌تواند ملی‌گرایی اقتصادی را بالا ببرد. تحولات سیاسی اخیر- ترامپ، برگزیت و شعارهای ضد اتحادیه اروپا- اشتیاق به تجدید توازن قدرت اقتصادی و ادعای مجدد حق حاکمیت ملی را بازتاب می‌دهد. پس از سال‌ها رشد اقتصادی ناموزون و کاهش هزینه‌های ضروری و ریاضت اقتصادی، مردم از ابزار رأی دادن برای ابزار خشم نسبت به تشکیلات سیاسی موجود و سیاست‌های اقتصادی شکست خورده استفاده می‌کنند. پیشنهاد امضای توافقات تجاری که حقوق ویژه‌ای به سرمایه‌گذاران خارجی بدهد، برپایه قوانین کشورهای که همسویی کمتری با ترجیحات موجود شهروندان دارند، مردم را به میزان بیشتری با این توافقات دشمن کرده و احتمالاً شراکت‌های آتی فرا-اطلسی را از مسیر خود خارج می‌کند.

نمایش تعصب و ملی‌گرایی که اغلب با حمایت‌گرایی همراه است ترامپ را به یک مشکل بسیار بزرگ تبدیل کرده است. ترامپ چین و مکزیک را متهم به دزدیدن مشاغل آمریکایی‌ها می‌کند. فناوری چنان سریع پیشرفت کرده است که تعداد مشاغل در صنایع کارخانه‌ای رو به افول است. نتیجه اینکه هیچ راهی وجود ندارد که ترامپ بتواند تعداد قابل توجهی از مشاغل کارخانه‌ای با دستمزد بالا را به آمریکا بازگرداند