پنج دستور کار سیاست‌های تجاری برای کشورهای در حال توسعه

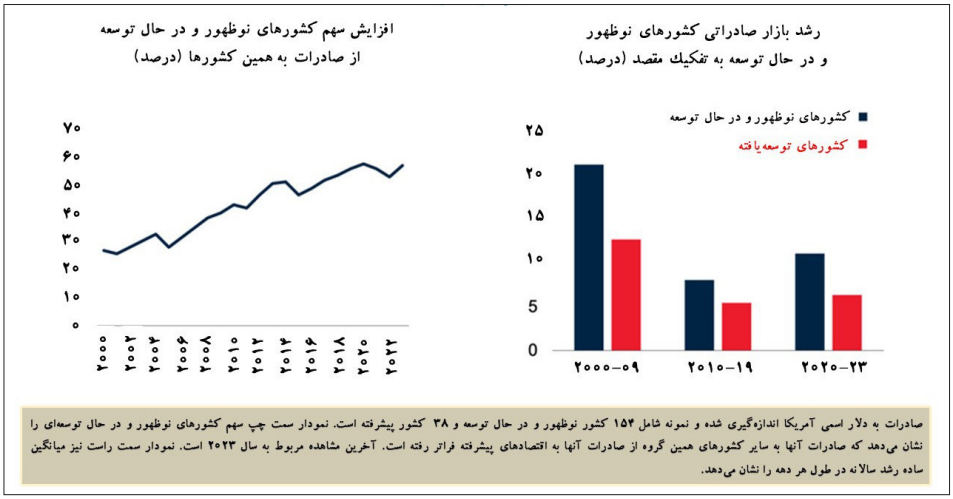


ایهان خوزه
معاون بانک جهانی و مدیر گروه سند چشم‌انداز اقتصاد جهانی

امروز اقتصادهای در حال توسعه با یک محیط تجاری بین‌المللی به‌مراتب چالش‌برانگیزتر نسبت به آغاز قرن بیست‌ویکم مواجه‌اند. با این حال، تجارت همچنان یکی از مولفه‌های بنیادین در دستیابی به اهداف توسعه آن‌ها به‌شمار می‌رود. این نوشتار، گزینه‌های سیاستی را پیشنهاد می‌دهد که اقتصادهای در حال توسعه می‌توانند به‌واسطه‌ی آن‌ها از ظرفیت‌های بهره‌برداری‌نشده‌ی همکاری فرامرزی استفاده کنند، شرایط داخلی را برای ارتقاء کارآمدی تجارت بهبود بخشند و در عین حال، آثار منفی سیاست‌های تجاری جهانی که روزبه‌روز محدودکننده‌تر و نامطمئن‌تر می‌شوند را کاهش دهند.

برای چندین دهه، تجارت بین‌الملل یکی از پیشران‌های کلیدی توسعه در اقتصادهای بازار نوظهور و در حال توسعه بوده است؛ به‌گونه‌ای که با افزایش تولید و رشد بهره‌وری، ارتقای سطح دستمزدها و کاهش فقر همراه شده است. افزون بر آن، تجارت بین‌الملل نقشی کاتالیزوری در انتقال دانش به این کشورها ایفا کرده و به انتشار جهانی فناوری‌ها یاری رسان بوده است. انقلاب فناوری اطلاعات و ارتباطات این روند را شتابی دوچندان بخشید و شرایطی را برای شرکت‌های فراملی فراهم ساخت تا بتوانند دانش تخصصی اقتصادهای پیشرفته را با هزینه‌های پایین نیروی کار در اقتصادهای بازار نوظهور و در حال توسعه ترکیب کنند؛ فرایندی که در نهایت به همگرایی اقتصادی بی‌سابقه‌ای میان این دو گروه از اقتصادها انجامید.

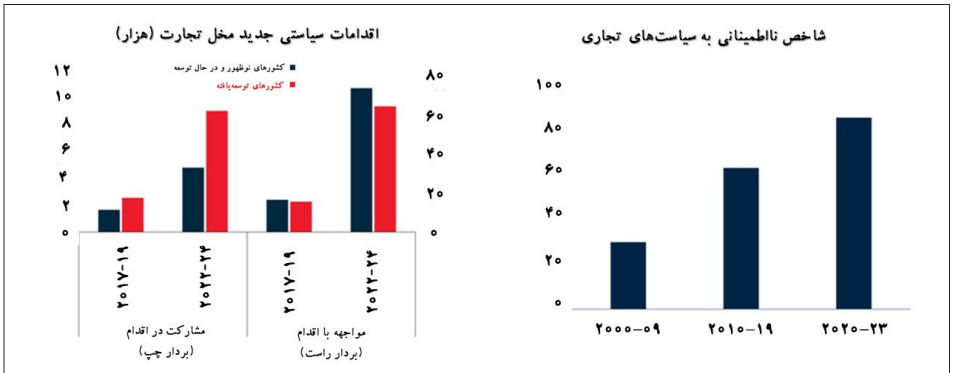
با این حال باید توجه داشت که امروز بلوک اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه در مقایسه با آغاز قرن بیست‌ویکم، از مجرای تجارت توانسته‌اند نقشی به مراتب یکپارچه‌تر در اقتصاد جهانی ایفا کنند. طی دهه‌ی گذشته، این گروه از اقتصادها به‌طور میانگین بیش از ۳۵ درصد از تجارت جهانی را به خود اختصاص داده‌اند، در حالی که این سهم در اوایل دهه‌ی ۲۰۰۰ حدود ۲۰ درصد بوده است. از منظر ارزش اسمی، حجم تجارت جهانی کالا و خدمات میان سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۲۳ تقریبا چهار برابر شده و بیش از ۴۰ درصد از این رشد به اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه اختصاص یافته است. نکته‌ی مهم آن‌که، تجارت متقابل میان این اقتصادها نیز به‌شکلی فزاینده رو به گسترش نهاده است. به گونه‌ای که تا سال ۲۰۲۳، ۵۷ درصد از این کشورها کالاهای بیشتری به سایر اعضاء بلوک خود صادر کرده‌اند تا به اقتصادهای پیشرفته؛ در حالی که این نسبت در سال ۲۰۰۰ تنها ۲۷ درصد بود (نمودار ۱).



صادرات به دلار اسمی آمریکا اندازه‌گیری شده و نمونه شامل ۱۵۴ کشور نوظهور و در حال توسعه و ۳۸ کشور پیشرفته است. نمودار سمت چپ سهم کشورهای نوظهور و در حال توسعه‌ای را نشان می‌دهد که صادرات آنها به سایر کشورهای همین گروه از صادرات آنها به اقتصادهای پیشرفته فراتر رفته است. آخرین مشاهده مربوط به سال ۲۰۲۳ است. نمودار سمت راست نیز میانگین ساده رشد سالانه در طول هر دهه را نشان می‌دهد.

نمودار شماره ۱

با این حال، محیط تجارت جهانی به‌مرور زمان برای اقتصادهای بازار نوظهور و در حال توسعه‌ها چالش‌برانگیزتر شده است. از اوایل دهه ۲۰۱۰، گسترش زنجیره‌های تامین جهانی به مرحل‌های از ثبات و توقف نسبی رسیده؛ امری که بخشی از آن ناشی از بلوغ طبیعی این زنجیره‌ها است.این دگرگونی ساختاری، ظرفیت این بلوک از کشورها را برای پیگیری راهبرد رشد صادرات‌محور که در دهه‌های گذشته موفقیت‌آمیز بود، را محدود کرده است. در سال‌های اخیر، اختلال‌های زنجیره تامین در پی همه‌گیری کووید-۱۹ و تشدید تنش‌های ژئوپولیتیکی، آسیب‌پذیری‌های نظام تجارت جهانی را به‌روشنی نمایان ساخته‌اند. اتکا به وضع محدودیت‌های تجاری اکنون به پدیده‌ای رایج تبدیل شده است. در فاصله سال‌های ۲۰۲۲ تا ۲۰۲۴، حدود ۷۰ درصد از این محدودیت‌ها توسط اقتصادهای پیشرفته اعمال شده‌اند، حال آن‌که پیامدهای منفی آن‌ها به‌طور نامتناسبی بر بلوک کشورهای نوظهور و در حال توسعه سنگینی می‌کند. افزون بر آن، امروز نه‌تنها محیط تجارت جهانی محدودکننده‌تر شده، بلکه مسیر سیاست‌های تجاری نیز بیش‌ازپیش غیرقابل پیش‌بینی شده است. سطح بی‌ثباتی در سیاست‌گذاری تجاری جهانی در دهه ۲۰۲۰ تاکنون، تقریبا سه برابر میانگین آن در دهه ۲۰۰۰ بوده است (نمودار ۲)



نمودار سمت چپ تعداد مداخلات توسط کشورهایی که نسبت به کشور خارجی سیاست تبعیض تجاری قائل شده‌اند را نشان می‌دهد. شاخص «مشارکت در اقدام» تعداد اقدامات انجام شده توسط هر گروه کشور را نشان می‌دهد. شاخص «مواجهه با اقدام» میزان قرار گرفتن در معرض اقدامات مؤثر برای هر گروه از کشورها نشان می‌دهد. «شاخص نااطمینانی به سیاست تجاری» با محاسبه فراوانی اصطلاحات مرتبط در روزنامه‌های اصلی، تغییرات در عدم اطمینان‌ها را محاسبه کرده است. مقادیر بالاتر نشان‌دهنده افزایش عدم‌اطمینان است. آخرین مشاهده مربوط به ماه فوریه سال ۲۰۲۵ است.

نمودار شماره ۲

در چنین محیطی، بلوک کشورهای نوظهور و در حال توسعه لازم است تا سیاست‌های خود را با دقتی نظام‌مند طراحی کنند و به‌جای تمرکز صرف بر اقدامات متقابل واکنشی، باید در پی فرصت‌هایی برای همکاری پایدار فرامرزی باشند و همزمان، شرایط داخلی را به‌نحوی ارتقاء دهند که توان تاب‌آوری در برابر پیامدهای منفی ناشی از افزایش محدودیت‌های تجاری را افزایش دهند. گرچه طراحی سیاست‌ها باید متناسب با شرایط خاص هر کشور صورت گیرد، پنج دستورکار اصلی، با درجه اهمیت یکسان، باید در کانون سیاست تجاری بلوک کشورهای نوظهور و در حال توسعه قرار گیرد.

دستورکار اول: یکپارچه عمل کردن

کشورهای این بلوک باید باید با شرکای مستعد و مشتاق، برای کاهش پایدار موانع تجارت و جریان‌های سرمایه‌گذاری هماهنگ عمل کنند. خبر امیدوارکننده آن است که، علی‌رغم کاهش بلندمدت در سرعت انعقاد توافق‌های تجاری جدید (نمودار ۳) نمونه‌های نوینی از چنین رویکردی در دسترس است. در صورتی که تدابیر تسهیل تجارت و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در قالب «موافقت‌نامه منطقه آزاد تجاری قاره‌ای آفریقا» به‌طور کامل و مؤثر اجرا شود، می‌تواند صادرات از آفریقا را تا بیش از ۳۰ درصد، و صادرات درون‌قاره‌ای آن را تا بیش از ۱۰۰ درصد تا سال ۲۰۳۵ افزایش دهد. کاهش هزینه‌های تجاری در چارچوب «مشارکت اقتصادی جامع منطقه‌ای» در آسیای شرقی، همراه با آزادسازی قواعد مبد کالا، می‌تواند حجم تجارت میان ۱۵ کشور عضو را تا ۱۲ درصد افزایش داده و درآمد واقعی آن‌ها را تا سقف ۲.۵ درصد تا سال ۲۰۳۵ ارتقاء دهد. «توافق جامع و پیش‌رو برای مشارکت فراآقیانوسی» و توافق‌نامه «اتحادیه‌اروپا-مرکوسور» نیز از دیگر نمونه‌های معاصر تلاش برای کاهش موانع تجاری تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای هستند.

به‌طور کلی، اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه می‌توانند از تعمیق توافق‌نامه‌های تجاری خود منتفع شوند. توافق‌نامه‌های تجاری «عمیق» فراتر از پرداخت صرف به موضوع تعرفه و کاهش موانع آشکار تجاری نظیر نرخ‌های تعرفه عمل می‌کنند و در پی حذف موانع پنهان و پشت‌مرزی باشند. این نوع توافق‌ها معمولا در مقایسه با توافق‌نامه‌های سطحی نوع پیشین، حجم بالاتری از تجارت و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ایجاد می‌کنند و افزون بر آن، گستره وسیع‌تری از حوزه‌های سیاست‌گذاری را پوشش می‌دهند و بدین‌ترتیب، فرصت‌های بیشتری برای بهره‌گیری از منافع یکپارچگی اقتصادی در اختیار اعضا قرار می‌دهند. به‌عنوان نمونه، تعمیق تمامی توافق‌نامه‌های ترجیحی تجاری موجود تا بالاترین سطح اهداف مورد انتظار، می‌تواند تولید ناخالص داخلی کشورهای واقع در جنوب صحرای بزرگ آفریقا را حدود ۰.۸ درصد و در جنوب آسیا تا حدود ۱.۷ درصد افزایش دهد.

دستور کار دوم: کاهش هزینه‌های تجاری از طریق بهبود شرایط داخلی

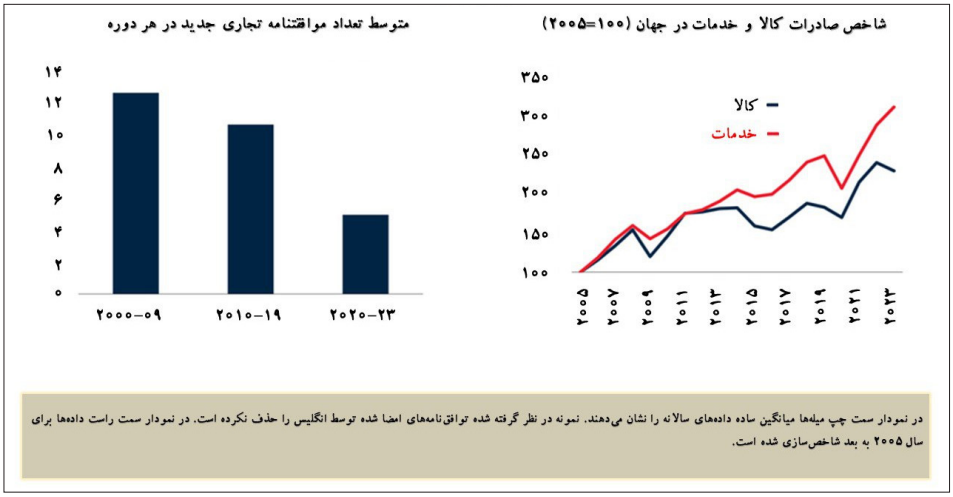
اگرچه هزینه‌های تجارت کالایی در گذر زمان کاهش یافته‌اند، اما همچنان در بلوک اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه به‌مراتب بالاتر از اقتصادهای پیشرفته باقی مانده‌اند. کاهش چشمگیر این هزینه‌ها از طریق کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل، از جمله با نوسازی زیرساخت‌ها، دست‌یافتنی است. ارتقاء کارایی در بنادر، جاده‌ها و زیرساخت‌های فرودگاهی می‌تواند به‌نحو مؤثری هزینه‌ها را پایین آورد. افزون بر این، ابتکاراتی در راستای ارتقاء کارایی تجاری، همچون ساده‌سازی رویه‌های گمرکی، ساده‌تر کردن یا کاهش پیچیدگی‌های فرایندهای مربوط به رعایت قوانین و مقررات، بهبود لجستیک و کاهش موانع غیرتعرفه‌ای، منافع قابل‌توجهی برای کشورهای این بلوک به همراه خواهد داشت.

دستور کار سوم: استفاده راهبردی از سیاست صنعتی و تنوع‌بخشی تجاری

در فرآیند اجرای سیاست صنعتی کشورهای این بلوک باید منافع و هزینه‌ها را با دقت ارزیابی کرده و از همسویی آن با تعهدات سازمان جهانی تجارت اطمینان حاصل کنند. یک سیاست صنعتی کارآمد باید محدود به بازه زمانی مشخص، هدفمند، شفاف و تحت نظارت دقیق باشد. در صورت طراحی مناسب، سیاست صنعتی می‌تواند به اشاعه دانش، خلق فرصت‌های شغلی و کاهش عدم‌قطعیت برای سرمایه‌گذاران بینجامد.

سیاست‌های تجاری همچنین باید با چشم‌انداز در حال تغییر تجارت جهانی، به‌ویژه با رشد شتابان تجارت خدمات که ناشی از پیشرفت‌های فناورانه است، تطبیق یابند. از اوایل دهه ۲۰۱۰، نرخ رشد تجارت خدمات از تجارت کالا پیشی گرفته که این روند عمدتا تحت تأثیر گسترش تجارت

خدمات واسطه‌ای است، حوزه‌ای که اقتصادهای پیشرفته موانع کمتری در آن دارند. بین سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۲۳، ارزش تجارت خدمات بیش از سه برابر شده است (نمودار ۳). برای بهره‌برداری هرچه بیشتر از مزایای تجارت خدمات، بلوک کشورهای نوظهور و در حال توسعه باید اطمینان حاصل کنند که نیروی کار آن‌ها از آموزش و مهارت‌های لازم برای اشتغال در مشاغل خدمات‌محور و به‌ویژه خدمات دیجیتال‌محور برخوردار هستند.



نمودار شماره ۳

دستور کار چهارم: پشتیبانی از نظام تجاری چندجانبه مبتنی بر قواعد

بلوک نوظهور و در حال توسعه می‌توانند نقشی مؤثر در احیای کامل یک نظام تجاری چندجانبه مبتنی بر قواعد ایفا کنند. تجارتی که بر مبنای یک نظام پیش‌بینی‌پذیر و قاعده‌مند چندجانبه شکل گیرد، نقشی اساسی در کاهش فقر و کاستن از نابرابری میان کشورها ایفا خواهد کرد. کاهش هزینه‌های تجاری، از جمله هزینه‌هایی که در پی تعهدات عضویت در سازمان جهانی تجارت در فاصله سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۰ محقق شد، رشد تولید ناخالص داخلی واقعی جهانی را در این دوره نزدیک به ۷ درصد و در کشورهای کم‌درآمد بیش از ۳۰ درصد افزایش داده است. نهادهای چندجانبه از طریق تقویت گفت‌وگوهای سیاسی، موجب کاهش عدم‌قطعیت در حوزه تجارت و سرمایه‌گذاری شده و زمینه رقابت منصفانه را در فضای تجارت بین‌الملل فراهم می‌کنند.

دستور کار پنجم: کاهش آثار منفی تنش‌های تجاری و تحولات فناورانه بر اقشار آسیب‌پذیر

اعضای این بلوک همچنین ممکن است ناگزیر به مداخله برای کاهش پیامدهای منفی تنش‌های تجاری میان اقتصادهای بزرگ و آثار ناشی از تحولات سریع فناورانه، به‌ویژه بر اقشار آسیب‌پذیر جامعه باشند. مداخلات سیاستی مناسب می‌تواند اشکال مختلفی به خود بگیرد، از جمله: حمایت‌های درآمدی موقتی، برنامه‌های بازآموزی و ارتقاء مهارت، اصلاحات هدفمند مالیاتی یا برنامه‌های کمک‌های فنی هدفمند. سیاست‌های فعال بازار کار، به شرط طراحی صحیح، می‌توانند به کاهش مدت زمان بیکاری و حفظ نرخ‌های نسبتا پایین بیکاری کمک کنند.

جمع‌بندی

امروز برای ارتقای سطح معیشت، بلوک کشورهای نوظهور و در حال توسعه به تجارت بیشتری نیاز دارند. بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۰، رشد شتابان این اقتصادها، که در سایه یک محیط تجاری جهانی مساعد شکل گرفت، به خروج بیش از ۹۰۰ میلیون نفر از فقر شدید انجامید. اگرچه امروز محیط تجاری جهانی ممکن است همچون گذشته حامی رشد صادرات‌محور نباشد، اما تجارت همچنان یکی از اجزای بنیادین مسیر افزایش درآمد، کاهش فقر و تحقق اهداف توسعه‌ای فراگیر در این کشورها باقی مانده است.

اصطلاحات

- Active Labour Market Policies = سیاست‌های فعال بازار کار
- Efficiency-Raising Improvements = بهبودهای کارایی‌محور
- Recourse to Trade Restrictions = اتکا به محدودیت‌های تجاری
- Retraining Programmes = برنامه‌های بازآموزی و ارتقاء مهارت
- Rules-Based Multilateral Trade System = نظام تجاری چندجانبه مبتنی بر قواعد
- Targeted Technical Assistance Program = برنامه کمک‌های فنی هدفمند

منبع

- https://cepr.org/voxeu/columns/trade-policy-developing-economies