

دامپینگ در جهان*

چگونه سیاست‌های اتحادیه اروپا در مورد شکر به کشورهای فقیر لطمه می‌زند

موسسه بین‌المللی اکسفام

ترجمه: معاونت طرح و برنامه شرکت توسعه نیشکر و صنایع جانبی

تجاری می‌سند، اصول و موازین توسعه در مقایسه با سیاست‌های قدرتمندان در درجه دوم اهمیت قرار می‌گیرد.

در مورد یکی از بزرگترین قدرت‌های تجاری و اتحادیه‌ای از ثروتمندان ملت‌های دنیا، این وضعیت قابل پذیرش نیست. تصمیماتی که در بروکسل در مورد آینده شکر در «سیاست مشترک کشاورزی اتحادیه اروپا» (CAP) اتخاذ می‌شود، تاثیر مهمی بر وضع فقر در کشورهای در حال توسعه خواهد گذارد. در دنیای جهانی شده، تجارت به معنی وابستگی متقابل است.

چکیده

سیاست‌های اتحادیه اروپا در مورد شکر موانعی را بر سر راه تلاش‌های جهانی برای کاهش فقر ایجاد می‌کند. اتحادیه اروپا با استفاده از یارانه‌های صادراتی، سالیانه حدود ۵ میلیون تن شکر مازاد خود را به بازار جهانی دامپینگ می‌کند و از این طریق فرصت‌های موجود برای صادرکنندگان کشورهای در حال توسعه، از بین می‌رود. این در حالی است که دسترسی تولیدکنندگان قاره آفریقا به بازار کشورهای اتحادیه اروپا محدود است. برندگان اصلی رژیم در حال اجرای شکر در قالب سیاست مشترک کشاورزی اتحادیه اروپا در حقیقت کشاورزان بزرگ و شرکت‌های تصفیه‌کننده شکر مانند سازاکر و بریتش شوگر، و بازنندگان نیز فقرا هستند. پول مصرف‌کنندگان و مالیات‌دهندگان اروپایی صرف اداره سیستمی می‌شود که در آن به مردم آسیب‌پذیر هیچ توجهی نمی‌شود و هیچ شانس برای رهایی از فقر و بهبود وضعیت زندگی به آن‌ها داده نمی‌شود.

از این رو لازم است با انجام اصلاحاتی، دامپینگ شکر توسط اروپا متوقف شود و دسترسی کشورهای فقیر به بازار بهبود یابد.

خلاصه

سیاست مشترک کشاورزی اتحادیه اروپا در مورد شکر، رژیمی را در پیش گرفته است که سالانه، سودهای یارانه‌ای سرشاری را نصیب صنایع تبدیلی و کشاورزان بزرگ می‌کند و موجب تشدید تجارت ناعادلانه میان اتحادیه اروپا و کشورهای در حال توسعه می‌شود. انجام

این مطلب چکیده و خلاصه‌ای از گزارشی است که «اکسفام» با عنوان بالا تهیه کرده است.

«کار ما سخت است. من حدود ۴۰ دلار در ماه از کار برداشت نیشکر درآمد دارم. اما چاره‌ای ندارم چون طرف دیگر، فقر است. با این درآمد حداقل می‌توانم کودکانم را به مدرسه بفرستم و مایحتاج اساسی خانواده را تهیه کنم.»
بکله تلیلا، کارگر برداشت نیشکر در مزرعه نیشکر متهارا، شرق شوعا، اتیوپی.

«بایین بودن قیمت جهانی و دامپینگ شکر برای ما مساله است... می‌خواهیم یارانه شکر قطع شود و در عرصه رقابت، شرایط برای همه یکسان شود. به این ترتیب کشورهای در حال توسعه، مخصوصاً کشاورزان خرده پا می‌توانند شکر بیشتری برای صادرات تولید کنند. در این صورت وضع من هم بهتر می‌شود. شکر تنها چیزی است که من می‌توانم تولید کنم.»
متزو متزولنی، نیشکر کار خرده پا در استان کوازولو، ناتال، آفریقای جنوبی.

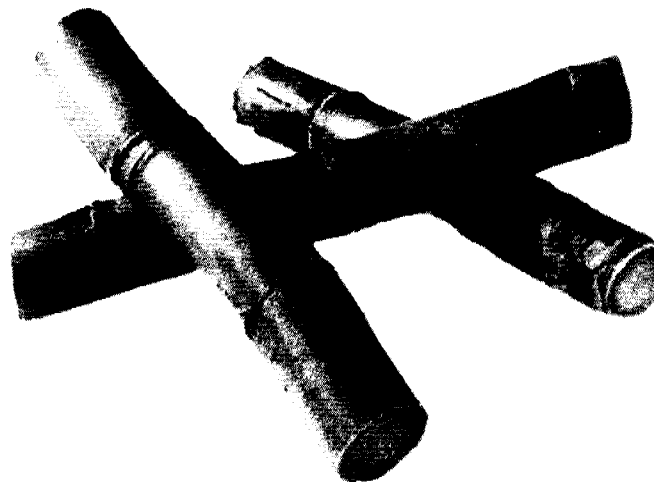
گفت و گوها در مورد اصلاحات در سیاست‌های اتحادیه اروپا در بخش شکر در سایه ابر غلیظی از ادعاها و بحث‌های فنی درباره بودجه، یارانه‌ها و مناسبات بازار قرار دارد. در پس این فضای مه‌آلود، صنایع تبدیلی و تولیدکنندگان بزرگ قرار دارند، که برای حفظ منافع سرشار خود به لابی کردن با دولت‌هایشان و تاثیرگذاری بر افکار عمومی برای تغییر جهت اصلاحات مشغول هستند. قدرت مالی و سیاسی این شرکت‌ها و تولیدکنندگان موقعیت بسیار محکمی برای آن‌ها در پای میز مذاکره بوجود می‌آورد. زیرا دولت‌های عضو اتحادیه اروپا به شدت به تقاضاهای کشاورزان بزرگ و صنایع تبدیلی حساس هستند. اما صدای مردم کشورهای در حال توسعه (مانند دو نفری که نقل قولشان در ابتدای این قسمت ذکر شد) را نمی‌شنوند. منافع کشاورزان و کارگران فقیر کشورهای در حال توسعه شاید در سیاست‌های توسعه جایگاه عمده‌ای داشته باشد، اما وقتی نوبت به تدوین سیاست‌های کشاورزی و

اصلاحات می‌توانست موجب سود میلیون‌ها نفر از افراد کشورهای فقیر باشد. در نظام کنونی روندی یک طرفه به سود اقلیتی ثروتمند در اروپا در پیش گرفته شده است.

رژیم شکر در سیاست مشترک کشاورزی اتحادیه اروپا، وصله‌ای ناجور در این مجموعه سیاست‌ها به شمار می‌رود. بخش شکر، که از اصلاحات پی در پی به عمل آمده در سیاست مشترک کشاورزی مصون مانده، به یکی از تحریف شده‌ترین بازارها در کشاورزی اروپا تبدیل شده است و در تنش‌های جهانی در مورد تجارت نیز موضوع داغ و جنجال‌برانگیزی به شمار می‌آید. بازنگری در حال انجام درباره رژیم شکر در سیاست مشترک کشاورزی فرصت مناسبی برای حل این مسائل به وجود آورده است. از دست دادن این فرصت برای اروپا ناگوار، برای کشورهای در حال توسعه ناگوارتر و برای آینده تجارت جهانی که بر قواعد تجاری استوار است، بسیار مخاطره‌آمیز خواهد بود.

رژیم شکر اتحادیه اروپا نظامی بسیار پیچیده است، اما دستاورد آن را می‌توان به سادگی در یک عبارت خلاصه کرد: در اتحادیه اروپا که یکی از تولیدکنندگان با هزینه تولید بسیار بالا است، سالیانه نزدیک به ۵ میلیون تن شکر مزاد برای صادرات تولید می‌شود. این مزاد از طریق نظام پرداخت یارانه‌های صادراتی مستقیم و غیرمستقیم به خارج از اتحادیه دامپینگ می‌شود و در این فرایند بازار جهانی برای کشورهای در حال توسعه، که تولیدکنندگان کارآمدتری هستند، خراب می‌شود. در این میان، وجود موانع تجاری سنگین باعث دور نگهداشتن بازار واردات اروپا از دسترسی کشورهای در حال توسعه شده است. بدین ترتیب، گذران زندگی و معاش کارگران و کشاورزان خرده پای کشورهای در حال توسعه از سیاست دو لبه اتحادیه اروپا (یعنی صادرات یارانه‌ای به بازار جهانی از یک طرف و محدود کردن دسترسی به بازار اروپا) لطمه می‌بیند.

اتحادیه اروپا ادعا می‌کند که صادرات شکر از اروپا، غیریارانه‌ای است. در سازمان تجارت جهانی هم که رژیم شکر اتحادیه اروپا با چالش روبرو شده است. این اتحادیه براساس همین ادعا از سیاست‌های خود دفاع می‌کند. اما ادعای فوق بی اساس است. دفاع اتحادیه اروپا از وضعیت خود در سازمان تجارت جهانی در حقیقت براساس سفسطه اقتصادی شکل گرفته است. در پس این پرده آماری که بروکسل بر روی حقایق کشیده است، اروپا به عنوان عمده‌ترین مصرف کننده یارانه‌ها و بزرگترین دامپینگ کننده، پنهان شده است. در حال حاضر اتحادیه اروپا به ازای صادرات هر یورو شکر، ۳/۳ یورو یارانه می‌دهد.



علاوه بر سالیانه ۱/۳ میلیارد یورو یارانه صادراتی ثبت شده در بودجه سالیانه اتحادیه اروپا، هر ساله ۸۳۳ میلیون یورو یارانه پنهان نیز به شکر می‌گردد. این یارانه‌های پنهان دامپینگی با مابه‌التفاوت هزینه تولید و قیمت صادراتی شکر برابر است.

وجود یارانه‌های صادراتی سنگین و موانع تعرفه‌ای بالا یکی از پیامدهای اختلاف بین قیمت‌های تضمینی در اتحادیه اروپا و قیمت جهانی است. قیمت‌های داخلی در سطح سه برابر قیمت جهانی حفظ می‌شود. در پس ظواهر دیپلماتیک، رژیم شکر در قالب سیاست مشترک کشاورزی حالت کارتلی را دارد که نقش تثبیت کننده قیمت‌ها را بازی می‌کند و توسط دولت‌ها و به نیابت از کشاورزان بزرگ و صنایع تبدیلی شکر اداره می‌شود. این رژیم حافظ سیستمی از رفاه شرکت‌هاست، که هزینه آن را مالیات دهندگان و مصرف کنندگان اروپایی می‌پردازند و هزینه‌های انسانی آن نیز به کشورهای در حال توسعه تحمیل می‌شود.

پر رونق‌ترین مناطق کشاورزی اروپا از قبیل شرق انگلستان، حوزه آبریز پاریس و شمال آلمان بیشترین سود را از یارانه‌های پرداختی به شکر می‌برند. طبق برآوردها، میزان حمایت‌های پرداخت شده به ۲۷ واحد بزرگ تولید چغندر قند در انگلستان به طور متوسط ۲۰۶۹۱۰ یورو است. اما عمده‌ترین منافع به جیب شرکت‌های صنایع تبدیلی شکر سرازیر می‌شود. حاشیه سود ۲۵ درصدی شرکت بریتیش شوگر (وابسته به آسوشیتد بریتیش فودز) یکی از بالاترین حاشیه‌های سود در میان کل صنایع در اتحادیه اروپا است. این شرکت یکی از فعال‌ترین لابی‌کنندگان برای حفظ رژیم موجود به شمار می‌آید و کلاً تفسیری گزینشی و همراه کننده از حقایق را بنا کرده است.

شرکت‌های دیگری نیز سالیانه از چندین میلیون یورو یارانه این اتحادیه سود می‌برند. یارانه تعلق گرفته به شش شرکت بزرگ صنایع تبدیلی شکر در سال ۲۰۰۳ حدود ۸۱۹ میلیون یورو برآورد می‌شود. شرکت فرانسوی «بگین سی» با ۲۳۶ میلیون یورو در رأس است و به دنبال آن، شرکت آلمانی «سازاکر» (بزرگترین کارخانجات تبدیلی شکر اروپا) با ۲۰۱ میلیون یورو و شرکت «تات و لیل» با ۱۵۸ میلیون یورو قرار دارند.

در فهرست بازندگان از دامپینگ شکر تحت سیاست مشترک کشاورزی اروپا، کشورهای در حال توسعه در رده‌های اول قرار دارند. اگر زیان ناشی از دخالت‌های حمایتی اتحادیه اروپا را به ارز خارجی تبدیل کنیم، در سال ۲۰۰۲ میزان خسارت وارده به برزیل حدود ۴۹۴ میلیون یورو، تایلند ۱۵۱ میلیون یورو و آفریقای جنوبی و هند هر کدام حدود ۶۰ میلیون یورو بوده است. برای چنین کشورهایی که بخش مهمی از جمعیت آن‌ها در فقر زندگی می‌کنند و کسری تراز پرداخت‌ها بسیار بالا و منابع بودجه‌ای بسیار محدود است، مبالغ یاد شده بسیار زیاد است.

بخشی از زیان‌های ناشی از رژیم شکر از طریق اعمال ترجیحات تجاری (اعطای سهمیه ترجیحی به برخی کشورها برای دسترسی به بازار اتحادیه اروپا، مترجم) جبران می‌شود، اما میزان آن کافی نیست. کشورهای واقع در گروه آفریقا، کارائیب و اقیانوس آرام از دسترسی ترجیحی به بازار شکر اتحادیه اروپا در سطح قیمت‌های تضمینی این اتحادیه برخوردار هستند. کشورهای کمتر توسعه یافته نیز



بینی می‌شود. ارقام فوق حاکی از ناهماهنگی شرم‌آوری میان کمک‌های اهدایی و سیاست‌های تجاری اتحادیه اروپا است. برای مثال به ازای هر ۳ دلار کمکی که به موزامبیک می‌شود، یک دلار در اثر محدود کردن بازار شکر از این کشور پس گرفته می‌شود!

از دست دادن صادرات موجب تضعیف سرمایه‌گذاری و کاهش فرصت‌ها برای متنوع سازی بازار و محصولات می‌شود. در کشورهای مورد بحث، هزینه‌های فوق در مقایسه با ظرفیت مالی کشور رقم قابل ملاحظه‌ای به شمار می‌آید.

- در موزامبیک، زیان وارده در سال مالی جاری معادل کل سرمایه‌گذاری دولت در بخش کشاورزی و توسعه روستایی است.

- در اتیوپی، زیان وارده معادل کل هزینه ملی در طرح‌های مبارزه با ایدز می‌باشد.

- در مالاوی، این زیان با کل بودجه ملی برای مراقبت‌های بهداشتی پایه برابری می‌کند.

زیان دیدگان نهایی از رژیم شکر در قالب سیاست مشترک کشاورزی اتحادیه اروپا مردان، زنان و کودکان ساکن در فقیرترین کشورهای جهان هستند. محدودیت‌های اعمال شده توسط اتحادیه اروپا برای واردات به این اتحادیه به معنی افزایش آسیب‌پذیری، تشدید فقر، بدتر شدن وضعیت خدمات بهداشتی و کاهش فرصت‌های آموزشی در فقیرترین کشورها است. همین مطالب در مورد جمعیت روستایی کشورهایمانند آمریکای لاتین و تایلند نیز صادق است. دامپینگ شکر توسط اتحادیه اروپا بر دستمزدها در این کشورها تاثیر منفی می‌گذارد.

اصلاحات در بخش شکر اتحادیه اروپا در چهار محور اصلی زیر صورت گیرد و:

- اول، اتحادیه اروپا باید پرداخت یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم به صادرات را متوقف کند و از ادامه دامپینگ شکر مازاد جلوگیری شود. از

با سهمیه محدود، دسترسی ترجیحی دارند. این ترجیحات در قالب ابتکار عمل معروف به «همه چیز به جز اسلحه»^(۱) اعطا شده است. به موجب این ابتکار عمل، اتحادیه اروپا متعهد شده است که از سال ۲۰۰۹ دسترسی آزاد و بدون تعرفه را فراهم کند.

اتحادیه اروپا دوست دارد ابتکار عمل «همه چیز به جز اسلحه» را به عنوان مثالی از تعهد خود به توسعه مطرح کند و البته باید گفت که این ابتکار عمل به برخی کشورها کمک کرده است. اما در مورد شکر نیز مانند سایر حوزه‌ها سخاوت اتحادیه اروپا حدود مرزی دارد. چرا که در نهایت حق دسترسی سایر کشورها به بازار اروپا به شدت محدود نگه داشته می‌شود تا منافع شرکت‌های تصفیه کننده شکر مانند بریتیش شوگر، بیگین سی، ساداکر و لابی کنندگان چغندر قند فراهم آید.

در قالب موافقتنامه «همه چیز به جز اسلحه»، کشورهای کمتر توسعه یافته مجازند حداکثر معادل ۱ درصد شکر مصرفی اتحادیه اروپا، به این اتحادیه شکر صادر کنند. به عبارت دیگر، ۴۹ کشور که جزو فقیرترین کشورهای جهان هستند، حق دارند فقط معادل سه روز مصرف یکی از ثروتمندترین مناطق جهان یعنی اروپا را تامین کنند.

موزامبیک و اتیوپی که جزو فقیرترین کشورهای جهان هستند، حق دارند در سال ۲۰۰۴ جمعاً ۲۵۰۰۰ تن شکر به اروپا صادر کنند. این رقم معال تولید فقط پانزده مزرعه در نورفولک است. بنابراین می‌بینیم که در انتخاب میان حمایت از مزارع بزرگ و صنایع تبدیلی در اروپا و کاهش فقر در اروپا، دولت‌های اتحادیه اروپا تصمیم روشنی اتخاذ کرده‌اند. برآوردهای ما از هزینه‌های محدود شدن بازار اتحادیه اروپا برای اتیوپی، موزامبیک و مالاوی نشان می‌دهد که کل زیان وارده به این کشورها از زمان تصویب موافقتنامه «همه چیز به جز اسلحه» در سال ۲۰۰۱ به ۲۳۸ میلیون دلار بالغ می‌شود. در سال ۲۰۰۴، زیان‌ها حدود ۳۸ میلیون دلار برای موزامبیک و ۳۲ میلیون دلار برای مالاوی پیش

لحاظ علمی، این امر به معنی اتخاذ رژیم بدون صادرات یعنی توقف صادرات شکر است و این به نوبه خود به کاهش سهمیه تولید کشورهای اتحادیه اروپا منجر می شود.

- دوم، دسترسی فقیرترین کشورها به بازار اروپا افزایش یابد. کشورهای کمتر توسعه یافته نشان داده اند که حفظ سهمیه صادرات به اتحادیه اروپا به قیمت های مناسب و قابل پیش بینی را ترجیح می دهند. اگر این گزینه اتخاذ شود، سهمیه های تخصیص یافته باید با ظرفیت تولید کشورها هماهنگی داشته باشد.

- سوم، منافع کشورهای عضو گروه آفریقا، کارائیب و اقیانوس آرام حفظ شود. باور عمومی بر این است که اصلاحات در رژیم شکر باعث کاهش قیمت تضمینی شکر در اتحادیه اروپا خواهد شد. البته تولیدکنندگان بزرگ اروپایی در مقابل آن از حمایت های فراوانی برخوردار خواهند شد. اما باید توجه داشت که با کاهش قیمت ها در اروپا، صادرکنندگان از کشورهای گروه آفریقا، کارائیب و اقیانوس آرام نیز قیمت های پایین تری دریافت خواهند کرد. این مساله برای بسیاری از کشورهای یاد شده تهدیدی جدی به شمار می آید. برخی از این کشورها با هزینه های سنگین ناشی از تعدیل قیمت ها و جابجایی های اجتماعی و اقتصادی روبرو خواهند شد. به این منظور، لازم است اتحادیه اروپا کمک های سخاوتمندانه و به موقعی را در اختیار کشورهای فوق بگذارد.

- در نهایت، لازم است رژیم شکر با جهت گیری های افکار عمومی در اروپا هماهنگ شود. به عبارت دیگر باید ظرفیت های کشاورزان خانوادگی در اروپا که در مقیاس کوچک فعالیت می کنند، تقویت شود تا بتوانند در ایجاد نظام کشاورزی پایدار از لحاظ اجتماعی و زیست محیطی نقش عمده تری ایفا کنند.

البته همواره این خطر وجود دارد که گروه های دارای منافع و شرکت های بزرگ مسیر گفت و گوها در مورد اصلاح سیاست مشترک کشاورزی را به نفع خود منحرف کنند و برای استمرار بر خورده ای از سود یارانه های، منافع عمومی را زیر پا نهند. شرکت های فرآوری شکر و انجمن های کشاورزان بزرگ اخیراً لابی های گسترده ای را در سراسر اروپا برای حفظ وضعیت موجود به راه انداخته اند. انگلستان یکی از کانون های عمده این لابی ها به شمار می آید. شرکت بریتیش شوگر و اتحادیه ملی کشاورزان سعی دارند در زیر لوای شعارهای عامه پسندی مانند «شکرمان را حفظ کنید»، افکار عمومی را بر علیه اصلاحات برانگیزند. این تلاش بر اساس ادعاهای نادرست و در جهت منافع عده ای محدود می باشد.

در مقاله حاضر الگویی برای اصلاحات اساسی در سیاست های اتحادیه اروپا در ارتباط با شکر ارائه شده است. مقاله با طرح دیدگاه عملگراییانه یاپراگماتیسم به جای بنیادگرایی بازاری وارد بحث می شود. زیرا طرفداران آزادی کامل و گذار به قیمت های بازار جهانی دو مساله اصلی را نادیده می گیرند. نخست این که با در نظر گرفتن عدم پذیرش سیاسی، اتخاذ هرگونه روند کاهش قیمت ها که به حذف صادرات مازاد شکر اتحادیه اروپا منجر شود، غیرمتمم است (به ویژه وقتی در نظر داشته باشیم که پیشنهاد کاهش قیمت معمولاً با کمک های مستقیم و غیرمستقیم برای جبران خسارت شرکت ها و کشاورزان بزرگ همراه است).

دوم این که، کاهش شدید قیمت ها در اتحادیه اروپا شدیداً به زبان کشورهای گروه آفریقا، کارائیب و اقیانوس آرام (که با قیمت های تضمینی اتحادیه اروپا وابستگی دارند) است. همچنین، در خود اروپا نیز کشاورزان کوچک و خرده پا نیز لطمه می بینند.

در گزینه پیشنهادی ما برای اصلاحات، این اصل که قیمت ها در فرایند اصلاحات کاهش یابند پذیرفته می شود، اما از طرف دیگر بر تعدیل های اساسی از طریق کاهش سهمیه تولید کشورهای عضو اتحادیه اروپا و افزایش دسترسی کشورهای کمتر توسعه یافته به بازار این اتحادیه تاکید دارد. در این راستا، چهار اقدام اساسی را به شرح ذیل پیشنهاد می کنیم:

کاهش حدود ۵/۲ میلیون تن (معادل یک سوم) از سهمیه های تولید در اتحادیه اروپا به منظور توقف هرگونه صادرات شکر از این اتحادیه، افزایش واردات آن از کشورهای کمتر توسعه یافته، و هماهنگ کردن تولید با مصرف داخلی. این کاهش می تواند در دو مرحله صورت گیرد:

- مرحله اول: اعمال ممنوعیت فوری بر صادرات غیرسهمیه ای (۲/۷ میلیون تن) و کاهش سهمیه داخلی به میزان حدود ۲/۵ میلیون تن.

- مرحله دوم: کاهش تدریجی و پلکانی سهمیه ها در طول دوره زمانی ۲۰۱۳-۲۰۰۶ به منظور ایجاد امکان برای واردات ۲/۷ میلیون تن از کشورهای کمتر توسعه یافته در قیمت های نزدیک به بازار اتحادیه اروپا.

- حذف کلیه یارانه های صادراتی مستقیم و غیرمستقیم در کوتاه مدت.

- اجرای برنامه افزایش کمک ها و جبران خسارت صادرکنندگان در کشورهای گروه آفریقا، کارائیب و اقیانوس آرام با تامین هزینه های آن با انتقال ۱/۳ میلیارد یورو از محل یارانه های صادراتی، این برنامه می تواند شامل تمهیداتی برای بازخرید سهمیه ها باشد یعنی کشورهای فوق بتوانند سهمیه خود را در قبال تضمین استمرار کمک ها مجدداً به کشورهای عضو اتحادیه اروپا واگذار کنند.

- توزیع مجدد حمایت های پیش بینی شده در سیاست مشترک کشاورزی به سمت کشاورزان خرده پا و بازرسی فعالیت های صنایع تبدیلی در سطح اتحادیه اروپا توسط مقامات ملی نظارت بر رقابت های تجاری.

مساله شکر شاید بیش از هر بخش دیگری گویای این واقعیت است که اصلاحات در سیاست مشترک کشاورزی را نباید صرفاً به عنوان امر داخلی اتحادیه اروپا تلقی کرد. موقعیت اتحادیه اروپا به عنوان تولیدکننده، صادرکننده و واردکننده عمده به این معنی است که هر تصمیم گیری در بروکسل پیامدهای عمده ای نه تنها برای تعداد زیادی از کشورهای فقیر، بلکه بر میلیون ها انسان فقیر ساکن در این کشورها دارد. به همین دلیل اتحادیه اروپا باید متناسب با قدرت بازار خود نشان دهد که دارای حس مسؤولیت بین المللی می باشد.

پی نوشت:

* منبع:

Oxfam, Dumping on the world, How Eu sugar policies hurt poor countries, Briefing Paper, March 2004.

1- Everything But Arms (EBA).