

EU's Common Agricultural Policy

นโยบายเกษตรร่วม หรือ Common Agricultural Policy (CAP) ของสหภาพยุโรป (EU) มีบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนาสหภาพยุโรป โดยในแต่ละปีงบประมาณของสหภาพยุโรป กว่าครึ่งได้ถูกจัดสรรไปใช้ใน CAP ทั้งนี้ เหตุผลหลักในเบื้องต้นที่มีการจัดตั้ง CAP นั้นเนื่องมาจากความต้องการความมั่นคงทางอาหารและปัญหาความอดอยาก ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ กระตุ้นให้มีการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารให้เพียงพอภายในสหภาพยุโรป นอกจากนี้ประชากรในสหภาพยุโรป^๑ ทำเกษตรเป็นจำนวนมาก และสินค้าเกษตรยังเป็นสินค้าสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของสหภาพยุโรป

ความเป็นมาของ CAP

๑. การดำเนินการตามนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี ๑๙๖๒ (พ.ศ.๒๕๐๕) โดยมีวัตถุประสงค์ตามที่ระบุใน Article ๓๙ ของ Treaty of Rome คือ

(๑) เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าเกษตรโดยพัฒนาการเกษตรและสนับสนุนความก้าวหน้าในเทคโนโลยีการเกษตร

(๒) ส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีเพื่อเกษตรกร

(๓) ทำให้ตลาดสินค้าเกษตรมีเสถียรภาพมั่นคง

(๔) ทำให้อาหารมีปริมาณเพียงพอสำหรับผู้บริโภค

(๕) ทำให้สินค้าเกษตรมีราคาเป็นธรรมสำหรับผู้บริโภค

๒. กลไกการช่วยเหลือสินค้าเกษตรภายใต้ CAP มี ๓ ประเภท ได้แก่

(๑) Import Tariffs: กำหนดภาษีสินค้าเกษตรเพื่อให้ราคาในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นเท่า target price ของสหภาพยุโรป (ราคาสูงสุดที่เหมาะสมสำหรับสินค้าเกษตรใน สหภาพยุโรป)

(๒) Intervention Price: ตั้งราคาแทรกแซงกรณีที่ราคาสินค้าเกษตรในสหภาพยุโรปต่ำลงเพื่อพยุงราคาสินค้าเกษตร โดยราคาแทรกแซงต่ำกว่า target price และ

(๓) การอุดหนุนการเพาะปลูกพืชผลบางชนิด: ให้เงินอุดหนุนตามปริมาณพื้นที่เพาะปลูก

๓. ในช่วงที่ผ่านมางบประมาณที่ใช้ใน CAP มีปริมาณสูงและไม่ชัดเจน อีกทั้งก่อให้เกิดผลเสียหลายอย่างตามมาเช่น การผลิตสินค้าเกษตรเกินความต้องการของตลาด การเพาะปลูกโดยไม่คำนึงถึงผลเสียต่อสภาพแวดล้อม ราคาสินค้าเกษตรในสหภาพยุโรปสูงกว่าตลาดโลก เป็นต้น ทำให้สหภาพยุโรปปฏิรูป CAP หลายครั้ง ได้แก่

(๑) Mansholt Plan ในปี ๑๙๖๘ (พ.ศ.๒๕๑๑) โดยต้องการปรับวิธีการเพาะปลูก ให้มีความทันสมัย ลดจำนวนเกษตรกรรายย่อยเพื่อส่งเสริมการทำเกษตรขนาดใหญ่โดยมีเป้าหมายสนับสนุนให้เกษตรกร ๕ ล้านคน ยกเลิกการทำเกษตรและจำกัดการให้ความช่วยเหลือฟาร์มที่ไม่ได้กำไร แต่มีการต่อต้านข้อเสนอดังกล่าวทำให้ต้อง

^๑ในขณะนั้น (ช่วงปี ๑๙๕๐ - ๑๙๖๐)

ปรับลดขอบข่ายการปฏิรูป CAP ลง ทำให้มีการออกระเบียบเพียง ๓ ฉบับในปี ๑๙๗๒ (พ.ศ.๒๕๑๕) เกี่ยวกับการปรับปรุงการเกษตรให้ทันสมัย การยกเลิกการทำเกษตร และการฝึกอบรมเกษตรกร

(๒) MacSharry reforms ในปี ๑๙๙๒ (พ.ศ.๒๕๓๕) จำกัดปริมาณการผลิต และปรับราคาให้สอดคล้องกับตลาดโลก ลดการอุดหนุนการผลิตธัญพืชและเนื้อวัว จัดตั้งระบบ “set-aside payments” สำหรับพื้นที่ที่เปลี่ยนจากการเพาะปลูกไปทำอย่างอื่น ระบบ “decoupling” ซึ่งเป็นระบบการให้เงินอุดหนุนเกษตรกรโดยไม่เชื่อมโยงกับปริมาณการผลิต ออกมาตรการสนับสนุนการเกษียณอายุและการปลูกป่า รวมทั้งออกระบบ Integrated Administration and Control System (IACS) ในแต่ละประเทศสมาชิกเพื่อปรับปรุงกระบวนการสมัครขอความช่วยเหลือจากเกษตรกรและตรวจสอบการให้เงินสนับสนุนได้สะดวกขึ้น

(๓) การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมตามแผน Agenda ๒๐๐๐ เพื่อให้สอดคล้องกับการแข่งขันเสรีตามหลักเกณฑ์ของ WTO และความต้องการให้ภาคเกษตรของสหภาพยุโรปมีการพัฒนาที่ยั่งยืน มีศักยภาพในการแข่งขันมากขึ้น รวมทั้งการรักษาเสถียรภาพของตลาด สหภาพยุโรปจึงมีนโยบายการปฏิรูปขึ้นอีก ภายใต้มาตรการรวมที่เรียกว่า Agenda ๒๐๐๐ โดยให้ความสำคัญกับแนวทางใหม่และให้การสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจชนบทมากกว่าการให้ความสำคัญกับการผลิตในภาคเกษตร และยังคงคำนึงถึงบทบาทของภาคเกษตรที่มีหลากหลาย แนวทางการปฏิรูปที่สำคัญ ได้แก่ การลดระดับราคาประกันพืชและธัญพืชภายในสหภาพยุโรป รวมทั้งการลดราคาแทรกแซงเนื้อสัตว์ นมและผลิตภัณฑ์ โดยมีการชดเชยให้เกษตรกรจากราคาพืช ธัญพืชตลอดจนราคาเนื้อสัตว์ที่ลดลง รวมทั้งมีการจ่ายเงินทดแทนให้สำหรับการลดพื้นที่เพาะปลูก นอกจากนี้ยังได้มีการเน้นการพัฒนาชนบทเพิ่มขึ้นเพื่อช่วยยกระดับประสิทธิภาพการผลิตในภาคเกษตรของสหภาพยุโรป

(๔) การปฏิรูปในปี ๒๐๐๓ (พ.ศ.๒๕๔๖) มีจุดมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่งเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรกรรมของยุโรปให้สอดคล้องกับ Lisbon Strategy ใช้ระบบ decoupling เป็นพื้นฐานในการลดการเพาะปลูกพืชบางชนิด จัดตั้งระบบ “Single Farm Payments” ให้เงินสนับสนุนสำหรับพื้นที่เพาะปลูกที่ส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อม สุขอนามัยด้านอาหาร และมาตรฐานสวัสดิภาพสัตว์ แต่เนื่องจากงบประมาณ CAP ถูกจำกัด และการปฏิรูปดังกล่าวจึงเริ่มมีผลบังคับใช้ในปี ๒๐๐๔-๒๐๐๕ (พ.ศ.๒๕๔๗-๒๕๔๘) ซึ่งประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป มีช่วงระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่อะบบ Single Farm Payments ถึงปี ๒๐๐๗ (พ.ศ.๒๕๕๐) สำหรับประเทศสมาชิกเก่า และปี ๒๐๐๙ (พ.ศ.๒๕๕๒) สำหรับประเทศสมาชิกใหม่ และค่อยๆ phase-in การปฏิรูปให้เสร็จสมบูรณ์ในปี ๒๐๑๒ (พ.ศ.๒๕๕๕) ทั้งนี้ การให้เงินสนับสนุนตาม Single Farm Payments ขึ้นอยู่ประเทศสมาชิกว่าจะคำนวณในลักษณะใด โดยจะคำนวณจากเงินสนับสนุนที่แก่เกษตรกรในช่วงระยะเวลาอ้างอิง (historic approach) หรือคำนวณเป็นค่าเฉลี่ยและให้เกษตรกรแต่ละรายเท่าๆ กัน (flat rate) หรือจะคำนวณแบบผสมผสานกัน

(๕) การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมให้ทันสมัยและง่ายขึ้น (CAP Health Check) เมื่อ ๒๐ พฤษภาคม ๒๐๐๘ กรรมการธิการยุโรปด้านเกษตร ได้เสนอต่อที่ประชุมคณะมนตรีให้มีการปรับปรุงนโยบายเกษตรร่วมเพื่อให้มีความทันสมัย ง่ายขึ้น มีขั้นตอนน้อยลงและขจัดอุปสรรคของเกษตรกร เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการอาหารที่มากขึ้นและการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ การแก้ไขนโยบายเกษตรร่วมในครั้งนี้มีชื่อเรียกว่า “ CAP Health Check ” เพื่อให้ทันสมัย ง่ายขึ้น มีขั้นตอนน้อยลงและขจัดอุปสรรคของเกษตรกร เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการอาหารที่มากขึ้นและการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยมีการปรับลดเงินช่วยเหลือที่ให้เกษตรกรและให้ออนเงินไปสู่ Rural Development เพิ่มขึ้น และประเทศสมาชิกสามารถนำเงินกองทุนที่ได้ไปใช้ในโครงการที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การจัดการน้ำและพลังงานทดแทนได้ นอกจากนี้จะมีการจ่ายเงินให้

เป็นระบบ flatter rate ซึ่งเป็นอัตราเดียวกันภายในภูมิภาค และมีการจ่ายเงินแก่เกษตรกรเป็นแบบที่ไม่ขึ้นกับผลผลิต (decoupling) และ Single Payment Scheme แทนเพื่อให้เป็นรูปแบบที่ง่ายขึ้นในการจ่ายเงินแก่เกษตรกร และปรับปรุงการจ่ายเงินให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรที่เข้ากับเงื่อนไขที่กำหนดให้ง่ายขึ้นด้วย สำหรับเงินที่กั้นไว้เพื่อจ่ายเป็น direct payment สำหรับแต่ละสาขา ก็มีการปรับให้มีความยืดหยุ่นเพื่อนำไปใช้ในสาขาอื่นๆ ที่ล่าช้ากว่า ในด้านการแทรกแซงด้านตลาดสินค้าได้มีการยกเลิกข้อกำหนดที่ให้เกษตรกรต้องกันพื้นที่ให้ว่างเปล่า(set - aside) ไร่ร้อยละ ๑๐ เพื่อให้เกษตรกรปลูกพืชได้เพิ่มขึ้นสอดคล้องกับราคาสินค้าเกษตรที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งให้มีการเพิ่มโควตาการผลิตน้ำมันร้อยละ ๑ ต่อปี เพื่อลดผลกระทบจากการที่จะยกเลิกโควตาผลิตน้ำมันในปี ๒๐๑๕ และยกเลิกการแทรกแซงการผลิต Durum wheat ข้าวและเนื้อหมู เพื่อให้เป็นเสรีมากขึ้น

สถานะล่าสุด

๔. พัฒนาการที่ทำให้กระบวนการใน CAP มีความซับซ้อนน้อยลงโดยลดจำนวนกองทุน กำหนดหน่วยงานบริหารงบประมาณและหลักเกณฑ์การจ่ายเงินอุดหนุนให้ชัดเจนมากขึ้น ประกอบด้วยการให้ความช่วยเหลือ ๓ ประเภท ได้แก่ (๑) Rural development policy มีหน่วยงานหน่วยเดียว คือ European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) เพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาพื้นที่ในชนบท (๒) CAP Financing: สำหรับการให้เงินสนับสนุนเกษตรกรและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการตลาดให้มียกเว้นเดียวที่เรียกว่า European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) และ (๓) State aids ในส่วนของภาคเกษตร เช่น เงินสนับสนุนการลงทุน เพื่อพัฒนาสวัสดิภาพสัตว์ การให้คำปรึกษาด้านเทคนิค การสนับสนุนให้ร่วมงานแสดงสินค้า เป็นต้น

๕. อีกแนวทางหนึ่งในการปฏิรูป CAP คือการทำให้ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตลาดร่วม (Common Market Organization หรือ CMO) ของสินค้าเกษตรทุกชนิดเป็นระเบียบเดียวกัน ซึ่งจะครอบคลุมกฎในการแทรกแซงราคา การเก็บรักษาผลผลิตโดยภาคเอกชน การตลาดและมาตรฐานคุณภาพสินค้า กฎการนำเข้าและส่งออก มาตรการป้องกัน (safeguard measures) กฎการแข่งขัน การให้ความช่วยเหลือโดยรัฐ (state aid) การสื่อสารและการรายงานผล เป็นต้น นอกจากนี้ มีการปฏิรูปตลาดสินค้าเกษตรแต่ละประเภทอย่างค่อยเป็นค่อยไป เริ่มด้วยการปฏิรูปน้ำตาลในปี ๒๕๔๘ การปฏิรูป new banana regime เริ่มวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ และเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๐ คณะกรรมาธิการยุโรปได้รับรองข้อเสนอการปฏิรูป CMO สำหรับผัก/ผลไม้สดและแปรรูป มีจุดประสงค์หลักเพื่อให้สาขาผักและผลไม้เป็นส่วนหนึ่งของ single farm payment scheme สนับสนุนการจัดตั้ง Producer Organizations (POs) และการดำเนินการของ POs ในด้าน crisis management ด้วย โดยจะได้รับเงินสนับสนุนจาก EU

สรุปและข้อคิดเห็น

แนวทางการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปซึ่งมีการพัฒนาหลัง WTO (Agenda ๒๐๐๐) นั้น ได้เน้นด้านการพัฒนาชนบท การอนุรักษ์และส่งเสริมสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมสวัสดิภาพสัตว์เพิ่มขึ้นเพื่อช่วยยกระดับประสิทธิภาพการผลิตในภาคเกษตรของสหภาพยุโรป รวมทั้งมีการจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงแก่เกษตรกรเพิ่มขึ้น การทบทวนแผนปฏิรูปในปี ๒๐๐๓-๒๐๐๔ ซึ่งกำหนดการจ่ายเงินชดเชยให้เกษตรกรเป็นระบบ Single Farm Payment โดยส่วนใหญ่จะไม่ขึ้นกับผลผลิต แต่ก็ยังคงเป็นการจ่ายเงินที่ขึ้นกับผลผลิตไว้บางส่วน

เพื่อไม่ให้เกษตรกรละทิ้งการผลิต การจ่ายเงินในลักษณะนี้จะทำให้เกษตรกรมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการตัดสินใจที่จะเปลี่ยนไปเพาะปลูกพืชชนิดอื่นที่จะสนองตอบต่อผู้บริโภค และไปปลูกพืชที่ให้ผลกำไรมากขึ้น และยังทำให้การจ่ายเงินลักษณะนี้อยู่ใน green box ซึ่งไม่ขัดหลักเกณฑ์ภายใต้ WTO

จะเห็นว่าการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปมีการพัฒนาขึ้นเป็นลำดับ ตั้งแต่การลดราคาประกันพืชผล การจ่ายเงินโดยตรงให้กับเกษตรกรเพิ่มขึ้น และการปรับปรุงระบบการจ่ายเงินโดยตรงให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ภายใต้ WTO และปรับปรุงรูปแบบการจ่ายเงินให้ง่ายขึ้น รวมทั้งมุ่งเน้นนำเงินที่จ่ายให้กับเกษตรกรไปพัฒนาชนบทและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งนี้จะเป็นการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันให้สินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปและทำให้เกษตรกรของสหภาพยุโรปมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอีกด้วย

ส่วนยุโรป
สำนักอเมริกา ยุโรป และแอฟริกา
มีนาคม ๒๕๕๔