

การอุดหนุนของสหภาพยุโรป

มาตรการอุดหนุนเป็นหนึ่งในมาตรการที่กลุ่มประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะสหภาพยุโรป นำมาใช้เพื่อสร้างแต้มต่อให้ตนเองในการ เพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ทางการค้า และความได้เปรียบในเวทีการค้าโลก การศึกษารูปแบบ ตลอดจนแนวทางการให้การอุดหนุนของสหภาพยุโรปจึงมีความน่าสนใจและเป็นประโยชน์ เพื่อให้รู้เท่าทันสหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นประเทศคู่เจรจาความตกลงการค้าเสรีกับไทย ในปัจจุบัน รวมทั้งอาจพิจารณานำแนวทางการอุดหนุนที่สอดคล้อง หรือเหมาะสม กับบริบทของประเทศมาเป็นต้นแบบในการดำเนินนโยบายดังกล่าวของไทยได้อีกด้วย

สหภาพยุโรปมีการอุดหนุนใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การอุดหนุนโดยสหภาพยุโรป (Subsidies granted out of the European Union Budget) และการอุดหนุนโดยประเทศสมาชิก (State aid in the member States) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การอุดหนุนโดยสหภาพยุโรป

การอุดหนุนในระดับสหภาพยุโรปคือ การอุดหนุนที่เป็นนโยบายของสหภาพยุโรป ดำเนินการในอาณาเขตสหภาพยุโรป และใช้งบประมาณของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2556 สหภาพยุโรปได้แจ้งโครงการอุดหนุน ที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2554-2555 (ค.ศ. 2011-2012) ต่อ WTO¹ พบว่าการอุดหนุนของสหภาพยุโรปมีปริมาณเงินโดยเฉลี่ยถึงปีละประมาณ 113.6 พันล้านยูโร หรือประมาณ 4.88 ล้านล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นการอุดหนุนด้านการเกษตร (Agricultural Operations) และการอุดหนุนเพื่อพัฒนาโครงสร้าง (Structural Operations) ลดความแตกต่างในระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศสมาชิก รายละเอียดปรากฏตามตาราง 1

ตาราง 1 สรุปโครงการอุดหนุนของสหภาพยุโรปในช่วงระหว่างปี 2554-2555 (ค.ศ. 2011-2012)

ชื่อ/รายละเอียดโครงการ	ลักษณะของการอุดหนุน	ช่วงเวลา (ปี ค.ศ.)	จำนวนเงินอุดหนุนรวมของโครงการ (ล้านยูโร)	จำนวนอุดหนุนเฉลี่ยต่อปี (ล้านยูโร)
1. TRANS EUROPEAN NETWORK - ENERGY (TEN-E) PROGRAMME : โครงการเพื่อการอุดหนุนตลาดพลังงานภายใน EU ทั้งในแง่การผลิต การจำหน่าย การใช้ทรัพยากร การขนส่ง และการพัฒนาอย่างยั่งยืน	การให้เงินสนับสนุนโดยตรง (Grant)	2007-2013	155	22
2. COMMON AGRICULTURAL POLICY (CAP) : โครงการนโยบายเกษตรร่วมจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุน/เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าเกษตร ให้ตลาดสินค้าเกษตรของ EU มีเสถียรภาพมั่นคง มีอาหารเพียงพอ และราคาเป็นธรรมต่อผู้บริโภค ควบคู่ไปกับการพัฒนาชนบทและสิ่งแวดล้อม	การให้เงินสนับสนุนโดยตรง (Grant) และการให้เงินกู้ (loan)	2010-2012	169,163	56,388

¹ เอกสาร G/SCM/N253/EU ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2556

ชื่อ/รายละเอียดโครงการ	ลักษณะของการอุดหนุน	ช่วงเวลา (ปี ค.ศ.)	จำนวนเงินอุดหนุนรวมของโครงการ (ล้านยูโร)	จำนวนอุดหนุนเฉลี่ยต่อปี (ล้านยูโร)
3. EUROPEAN FISHERIES FUND (EFF) : เป็นกองทุนที่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ภาคอุตสาหกรรมประมงใน EU เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันควบคู่ไปกับพัฒนาการทำประมงให้ยั่งยืนต่อเศรษฐกิจสิ่งแวดล้อม และสังคม	การให้เงินสนับสนุนโดยตรง (Grant)	2007-2013	4,300	614
4. FRAMEWORK PROGRAMMES IN THE FIELD OF RESEARCH : การสนับสนุนด้านการศึกษาวิจัยเพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมภายใน EU	การให้เงินสนับสนุนโดยตรง (Grant)	2011-2012	14,100	7,050
5. THE EUROPEAN UNION'S STRUCTURAL ACTIONS: โครงการเพื่อพัฒนาโครงสร้างภายใน EU มุ่งลดความแตกต่างในระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศสมาชิก เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงสอดคล้องกันทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม แบ่งเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนาภูมิภาค (EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND) กองทุนเพื่อการพัฒนาสังคม (EUROPEAN SOCIAL FUND) และกองทุนเพื่อความเชื่อมโยง (COHESION FUND)	การให้เงินสนับสนุนตลอดจนร่วมทุนกับประเทศสมาชิก เพื่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่างๆ ทั้ง สาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการสร้างงาน เป็นต้น	2011-2012	99,120	49,560
รวมการอุดหนุนต่อปีประมาณ			113,634 ล้านยูโร	

2. การอุดหนุนโดยประเทศสมาชิก

การอุดหนุนโดยประเทศสมาชิก หรือ การให้ความช่วยเหลือโดยรัฐ (State Aid) เป็นการดำเนินมาตรการอุดหนุนโดยงบประมาณของแต่ละประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปจะควบคุมการให้ State Aid เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบิดเบือนการแข่งขันหรือกลไกการค้าภายในสหภาพยุโรป โดยหากประเทศสมาชิกจะดำเนินมาตรการอุดหนุนใดๆ ก็ ต้องแจ้งล่วงหน้า (prior notification) ต่อกรรมาธิการยุโรปทราบ และต้องรอให้กรรมาธิการยุโรปอนุมัติก่อนจึงจะบังคับใช้ State aid ในประเทศของตนเองได้ โดยในกรณีที่ประเทศสมาชิกให้ State Aid ในลักษณะที่ขัดกับหลักเกณฑ์ที่สหภาพยุโรป กำหนด กรรมาธิการยุโรปมีอำนาจไต่สวนและเรียกคืนการช่วยเหลือ (Recovery of aid) ตลอดจนให้มีการชดเชยพร้อมดอกเบี้ยจากผู้ได้รับประโยชน์ (recover the aid with interest from the beneficiary)² เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นและให้กลไกตลาดกลับคืนสู่สภาพปกติก่อนที่จะมีการช่วยเหลือโดยรัฐ หากประเทศสมาชิกที่ละเมิดไม่ปฏิบัติตาม กรรมาธิการยุโรปสามารถส่งเรื่องฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมยุโรป (European Court of Justice)

² ในปี 2554 กรรมาธิการยุโรปเรียกคืนเงิน State aid ที่ให้ในลักษณะที่ขัดกับหลักเกณฑ์ เป็นจำนวนเงินกว่า 13.5 พันล้านยูโร

Article 107 ของ Treaty on the Functioning of the European Union กำหนดหลักเกณฑ์เรื่อง State Aid โดยกำหนดนิยามของ State Aid คล้ายกับคำนิยามของการอุดหนุน (Subsidy)³ ของ WTO กล่าวคือ การให้ความช่วยเหลือใดๆ ของรัฐ ในลักษณะเลือกให้ประโยชน์นั้นเฉพาะบางกลุ่ม (selective basis) อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ของสหภาพยุโรปจะเข้มงวดกว่า โดยห้ามการช่วยเหลือโดยรัฐที่อาจส่งผลให้เกิดการบิดเบือนการแข่งขัน และกระทบกับการค้าระหว่างประเทศสมาชิกเป็นการทั่วไป แต่มีข้อยกเว้นให้ทำได้ในบางกรณีโดยไม่จำเป็นต้องแจ้งล่วงหน้าต่อกรรมาธิการยุโรป ได้แก่ ความช่วยเหลือที่ไม่เกิน 200,000 ยูโรในเวลา 3 ปี ความช่วยเหลือซึ่งกรรมาธิการยุโรปเคยเห็นชอบแล้ว ตลอด จนการช่วยเหลือที่อนุญาตให้ทำได้ (Block Exemption) เช่น ความช่วยเหลือทางด้านสังคม การช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ การเยียวยาฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต่างๆ หรือเพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประการหรือในบางพื้นที่เพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิต ต่ให้แก่ประชาชน เพื่อลดปัญหาการว่างงาน รวมทั้งเพื่ออนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติเอาไว้ เป็นต้น

- ประเภทของ State Aid

กรรมาธิการยุโรปจะมีการกำหนด State Aid Scoreboard เพื่อจำแนกประเภทของ State Aid ที่อนุญาตให้ประเทศสมาชิกดำเนินการ โดยในช่วงปีที่ผ่านมา State Aid แบ่งได้ 2 ส่วน คือ (1) การให้ความช่วยเหลือกรณีทั่วไป (Non Crisis Aid) และ (2) การให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติทางการเงิน (Crisis –related Aid)⁴

(1) **การให้ความช่วยเหลือกรณีทั่วไป (Non Crisis Aid)** คือการช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิกในภาพรวม (Horizontal Aid) เช่น สิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัย ตลอดจน ความช่วยเหลือรายสาขา (Sectoral Aid) เช่น การเกษตร ขนส่ง ประมง ถ่านหิน การฟื้นฟู/ปรับโครงสร้าง (restructuring and closure aid) เป็นต้น⁵ โดยในปี 2555 (2012) มีการให้ Non Crisis Aid เป็นเงินประมาณ 67 พันล้านยูโร แบ่งเป็น Horizontal Aid ถึง 49.6 พันล้านยูโร ซึ่งเน้นหนักไปที่การอนุรักษ์พลังงานและสิ่งแวดล้อม (14.4 พันล้านยูโร) และการพัฒนาภูมิภาค (12 พันล้านยูโร) ส่วนความช่วยเหลือรายสาขาจะเน้นให้ความช่วยเหลือในสาขาการเกษตร (8.77 พันล้านยูโร) และการฟื้นฟูปรับโครงสร้าง (8.67 พันล้านยูโร)

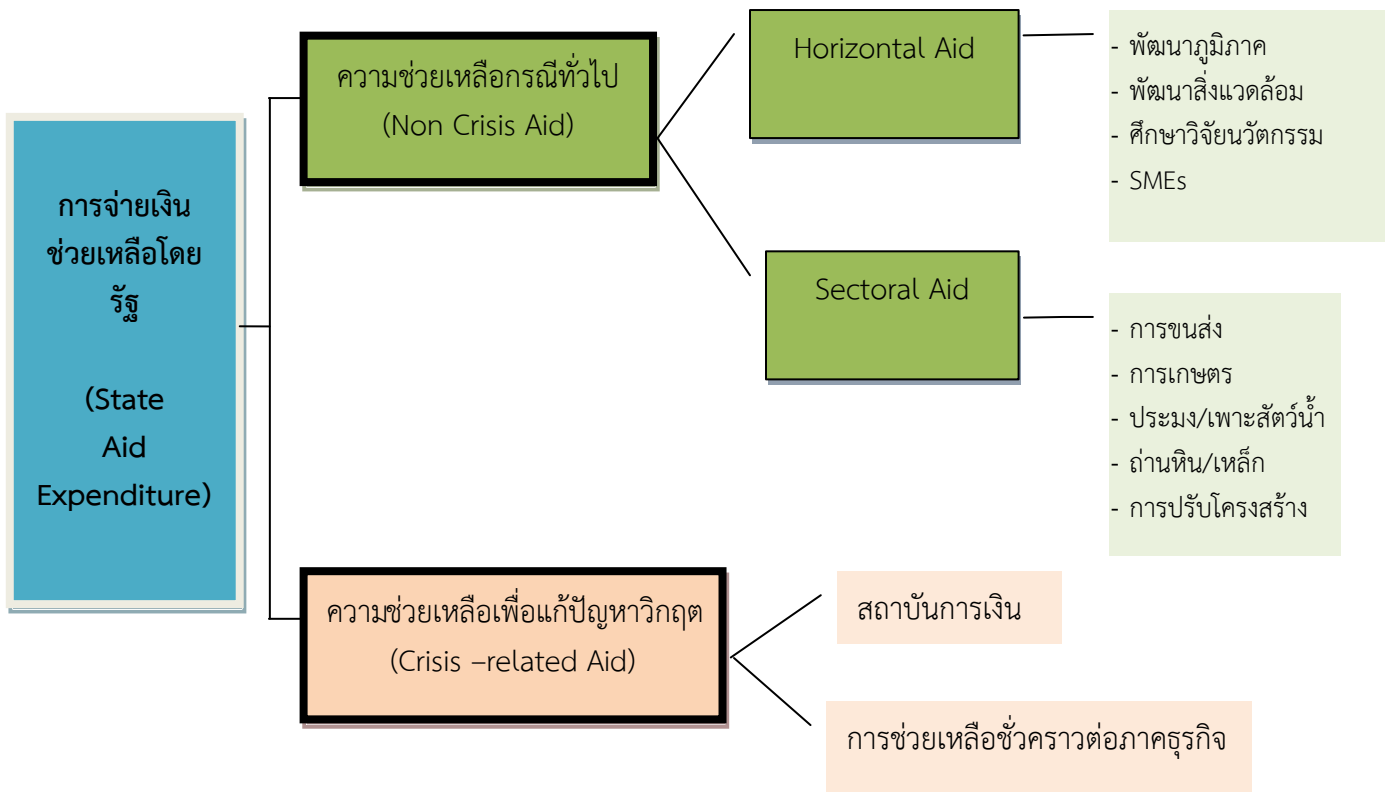
(2) **การให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติ (Crisis –related Aid)** สืบเนื่องจากปัญหาวิกฤติทางการเงินของสหภาพยุโรปทำให้ กรรมาธิการอนุญาตให้สมาชิกสามารถอุดหนุนสถาบันการเงิน ตลอดจนกำหนดกรอบชั่วคราว (Temporary Framework) เพื่ออนุญาตการให้ความช่วยเหลือภาคธุรกิจที่ประสบปัญหาอีกด้วย ทั้งนี้ จากสถิติพบว่า การให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจถือเป็นสิ่งที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ สังเกตได้จากระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2551 ถึง 1 ตุลาคม 2556 กรรมาธิการยุโรปได้อนุมัติการให้ความช่วยเหลือของประเทศสมาชิกต่อสถาบันการเงินกว่า 400 คำตัดสิน และระหว่างปี 2551-2554 ความช่วยเหลือของประเทศสมาชิกต่อสถาบันการเงิน คิดเป็นเงินกว่า 1.6 ล้านล้านยูโร อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือเป็นการชั่วคราวต่อภาคธุรกิจที่ประสบปัญหา กลับมีแนวโน้มลดลง โดยปี 2555 อยู่ที่ประมาณ 187 ล้านยูโร ในขณะที่ปีก่อนหน้าใช้ไปถึง 4.8 พันล้านยูโร (2554) 11.7 พันล้านยูโร (2553) และ 20 พันล้านยูโร (2552) โดยความช่วยเหลือส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการค้ำประกัน (Guarantee)

³ ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุน และมาตรการตอบโต้ (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: SCM) ของ WTO กำหนดว่า การอุดหนุน คือ การที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐให้การช่วยเหลือทางการเงินเป็นการเฉพาะเจาะจง ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้รับ ในหลักเกณฑ์นี้ WTO อนุญาตให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการอุดหนุนได้ตราบเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อเกิดความเสียหายต่อประเทศสมาชิกอื่น โดย มีการอุดหนุนที่ห้ามปฏิบัติ (Prohibited subsidies) 2 ประเภทคือ การอุดหนุนเพื่อการส่งออก (Export Subsidies) และการอุดหนุนที่มีเงื่อนไขให้ใช้วัตถุดิบในประเทศ (Local Content Requirement)

⁴ State Aid Scoreboard 2013 แหล่งที่มา เว็บไซต์ <http://ec.europa.eu>

⁵ การให้ State Aid สำหรับรถไฟ (railway) จะถูกแยกออกให้เป็นข้อมูลต่างหาก โดย ในปี 2555 มีการให้การอุดหนุนผ่านรถไฟถึง 39.9 พันล้านยูโร

แผนภูมิแสดงประเภทของ State Aid ที่กรรมาธิการยุโรปอนุมัติต่อประเทศสมาชิก



● ข้อมูล State Aid ในประเทศสมาชิก⁶

(1) **การแจ้งล่วงหน้าและการอนุมัติ** : ในปี 2556 ประเทศสมาชิกได้แจ้งล่วงหน้าเพื่อขอให้กรรมาธิการยุโรปอนุมัติการดำเนินโครงการ State Aid ทั้งหมด 396 โครงการ โดยประเทศที่แจ้งโครงการมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ เยอรมนี (76) ฝรั่งเศส (47) โปแลนด์ (29) อิตาลี (21) และสหราชอาณาจักร (19) ซึ่งกรรมาธิการยุโรปได้อนุมัติให้ดำเนินการได้ทั้งหมด 261 โครงการ โดยประเทศที่ได้รับการอนุมัติมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ เยอรมนี (35) โปแลนด์ (28) ฝรั่งเศส (24) สเปน (16) สหราชอาณาจักร (15) และเนเธอร์แลนด์ (15)

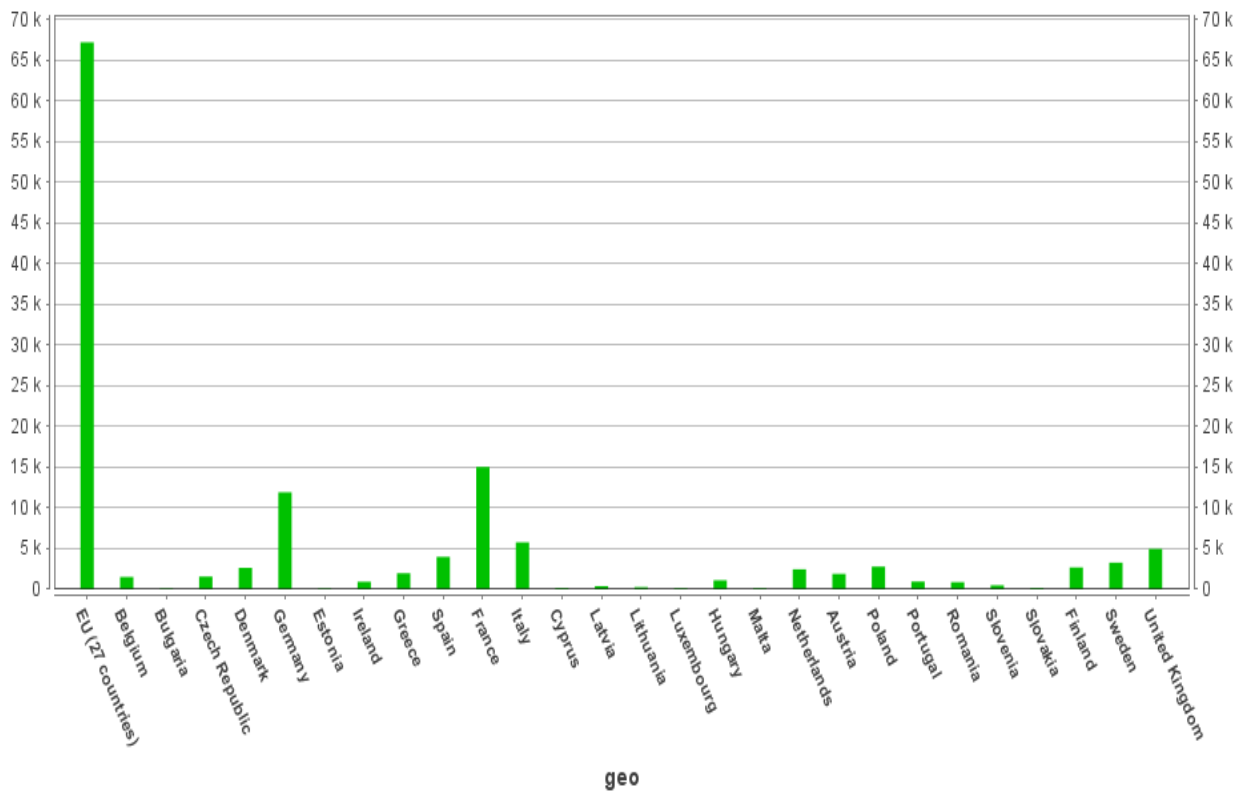
(2) **ปริมาณเงิน**⁷ : ในปี 2555 ประเทศสมาชิกที่ใช้เงินเพื่อให้ State Aid มากที่สุดเป็นอันดับที่หนึ่งคือ ฝรั่งเศส (14.9 พันล้านยูโร) ซึ่งเน้นการช่วยเหลือเพื่อ การสนับสนุนเชิงสังคมต่อผู้บริโภค การพัฒนาภูมิภาค การศึกษาวิจัยการปรับโครงสร้าง และการเกษตร อันดับที่สองคือ เยอรมนี (11.8 พันล้านยูโร) ซึ่งให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือเพื่ออนุรักษ์พลังงานและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาภูมิภาคและการศึกษาวิจัย อันดับที่สามคือ อิตาลี (5.7 พันล้านยูโร) ที่อุดหนุนมากในการพัฒนาภูมิภาคและการศึกษาวิจัย อันดับที่ยี่ สหราชอาณาจักร (4.9 พันล้านยูโร) และอันดับที่ห้า สเปน (3.9 พันล้านยูโร) จะทุ่มให้กับการอุดหนุนเพื่ออนุรักษ์พลังงานและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ (แผนภูมิภาพที่ 2)

(3) **แนวโน้มการให้ State Aid** : จากสถิติระหว่างปี 2553-2555 (2010-2012) พบว่าในภาพรวมแล้ว ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมีแนวโน้มให้ State Aid ลดลง โดยในปี 2009 มีการให้ Non Crisis aid ถึง 78 พันล้านยูโร ในขณะที่ปี 2555 ลดลงอยู่ที่ 67 พันล้านยูโร นอกจากนี้ 10 ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป เช่น มอลตา อังการี โปรตุเกส เยอรมนี มีการให้ State Aid ลดลง ในขณะที่ 7 ประเทศสมาชิก เช่น สโลวีเนีย ฟินแลนด์ กรีซ สาธารณรัฐเช็ก ฝรั่งเศส เดนมาร์กมีแนวโน้มให้การอุดหนุนเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนหน้า (แผนภูมิภาพที่ 3)

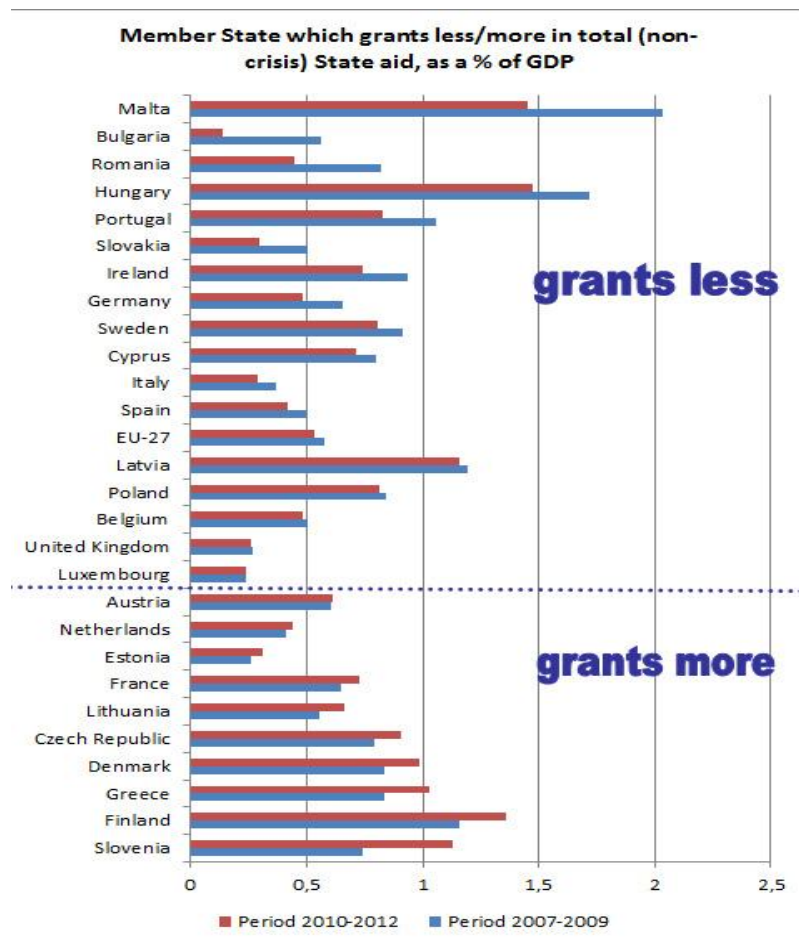
⁶ ที่มาของข้อมูล EU Commission DG Competition

⁷ Non Crisis Aid

แผนภูมิภาพที่ 2 ปริมาณเงินการให้ State Aid ในปี 2555



แผนภูมิภาพที่ 3 แนวโน้มการให้ State Aid



3. ความเห็น/ข้อสังเกต

3.1 แม้ว่าการอุดหนุนจะถือเป็นมาตรการที่มีประโยชน์ทำให้รัฐบาลสามารถช่วยส่งเสริมสนับสนุนสภาพเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชากรให้ดีขึ้นได้ แต่ในขณะเดียวกันการอุดหนุนก็สามารถถูกนำมาใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าโดยมิชอบ และก่อให้เกิดการค้าที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ องค์การการค้าโลก (WTO) จึงได้กำหนดกฎระเบียบ ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: SCM) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ควบคุมการอุดหนุนสินค้าในภาพรวม ตลอดจนกฎระเบียบภายใต้ความตกลงเกษตรเพื่อควบคุมการอุดหนุนสินค้าเกษตร ของประเทศสมาชิกไม่ให้ก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า ซึ่งสหภาพยุโรปในฐานะสมาชิกของ WTO ก็มีพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม

3.2 เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการอุดหนุนของสหภาพยุโรปมักจะอ้างวัตถุประสงค์ที่มีหลักการ มีความสมเหตุสมผล เช่น การอุดหนุนเพื่อการอนุรักษ์พลังงานและสิ่งแวดล้อม การอุดหนุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การอุดหนุนเพื่อการศึกษา การอุดหนุนเพื่อลดความแตกต่างในระดับการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิก การอุดหนุนเชิงสังคม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากการอุดหนุนดังกล่าวข้างต้นเข้าข่ายเป็นการอุดหนุนที่ WTO ห้ามทำหรือก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอื่น WTO ก็เปิดโอกาสให้ประเทศที่ได้รับผลกระทบฟ้องร้องให้ยกเลิกการอุดหนุนนั้น หรือตอบโต้การอุดหนุนได้ ตัวอย่างเช่น ไทยเคยร่วมกับออสเตรเลียและ บราซิล ฟ้องสหภาพยุโรปว่าให้การอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลเกินกว่าระดับที่ผูกพันไว้ใน WTO จนสหภาพยุโรปแพ้คดีดังกล่าวต้องยกเลิกการอุดหนุนและปฏิรูประบบน้ำตาลในที่สุด

3.3 นอกจากสหภาพยุโรปจะให้การอุดหนุนในปริมาณสูงเป็นจำนวนมากหลาย แสนล้าน ยูโร (21.5 ล้านล้านบาท) ต่อปีแล้ว โครงสร้างการให้การอุดหนุนยังมีความซับซ้อน ดังนั้นเพื่อให้รู้เท่าทันสหภาพยุโรปซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย ตลอดจนเป็นประเทศที่กำลังอยู่ระหว่างเจรจาความตกลงการค้าเสรีกับไทย ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรติดตามศึกษา รายละเอียดโครงการอุดหนุน ต่างๆ ของสหภาพยุโรปอย่างใกล้ชิด ทั้งการอุดหนุนในระดับสหภาพยุโรปและการอุดหนุนระดับประเทศสมาชิก ตลอดจนการอุดหนุนในรายสาขาต่างๆ

3.4 ในฐานะที่ไทยกำลังดำเนินการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งมีเป้าหมายให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวทางเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่มอาเซียนคล้ายกับสหภาพยุโรป ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงอาจจำเป็นต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายในเรื่อง State Aid ของสหภาพยุโรป โดยอาจพิจารณานำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของภูมิภาคตามสมควรได้

สำนักยุโรป
มกราคม 2557