



ผลร้ายที่เกิดขึ้นจะมีความรุนแรงมากกว่าเมื่อเป็นกรณีของ
ประเทศโลกที่สาม เพราะว่าการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นรายได้
หลัก หรือเป็นเพียงแหล่งรายได้เดียว "กลไกการสนับสนุนราคานั้น
เดิมที ถูกสร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาภายในของยุโรปเอง แต่เมื่อเวลา
ล่วงเลยไป นโยบายนี้ได้กลายมาเป็นสิ่งที่สร้างผลเสียทั้งต่อประเทศ
สมาชิกของสหภาพยุโรปเอง และต่อประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย
ที่พึ่งพารายได้จากการค้าผลผลิตทางการเกษตรเป็นหลัก ด้วย
เหตุนี้ในระยะยาวมันจึงเป็นนโยบายที่ไม่ยั่งยืนทั้งในเชิงเศรษฐกิจ
และการเมือง"

ABSTRACT

How the EU's CAP Widens the Disparity between the North and the South with a Special Reference to Thailand

Pensuparng Vitthayanukorn

The European Union's Common Agricultural Policy is seen as an obstacle in liberalising world agricultural trade. Furthermore, the claim of the EU being a benevolent superpower in helping the countries in the Global South fighting against poverty leads the poor countries into doubt. The reason is that the EU's highly protected agricultural sector still exists. It hinders developing countries to gain their income from agricultural trade—their major or only source of income—and exacerbates their economies. This, therefore, widens the disparity between the EU as countries in the Global North and those in the Global South. The eminence of the CAP still reflects an image of 'Fortress Europe' in the eyes of the Global South.

This research aims at simplifying the complexities of CAP as well as illustrating its effects on regional and global scale, especially on the Global South with a special reference to Thailand's agricultural trade, and to criticise the EU's claims of being a benign world superpower in building a better and more prosperous world despite its inequality-enhancing policy, namely the CAP is still eminent, along with the analysis of how this leads to a tension between developed and developing countries.

**นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป
ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไร
พร้อมกับอ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ**

เพ็ญสุภาวงศ์ วิทยานุกรณ์

บทนำ

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป (Common Agricultural Policy หรือ CAP) ถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการเปิดการค้าเสรีภาคการเกษตรในระดับโลก ยิ่งไปกว่านั้น ข้ออ้างของสหภาพยุโรปที่ว่า ตนเป็นมหาอำนาจผู้มีความปรารถนาที่จะช่วยประเทศต่างๆ ในซีกโลกใต้ต่อสู้กับความยากจน ถูกตั้งข้อสงสัยโดยเหล่าประเทศยากจนเนื่องจากผลของนโยบายดังกล่าว คือการที่ภาคการเกษตรของสหภาพยุโรปยังคงได้รับการปกป้องในระดับที่สูง ส่งผลให้เป็นการขัดขวางกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในการเข้าถึง แหล่งรายได้จากการค้าสินค้าเกษตร อันเป็นแหล่งรายได้หลัก หรือรายได้เดียวของประเทศ และนำมาซึ่งผลเสียแก่เศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้น ด้วยเหตุนี้ ผลที่ตามมาคือการเพิ่มช่องว่างของความเหลื่อมล้ำระหว่างสหภาพยุโรปซึ่งเป็นกลุ่มประเทศในซีกโลกเหนือ และประเทศยากจนต่างๆ ในซีกโลกใต้ การดำรงอยู่ของนโยบายเกษตรร่วม ยังคงฉายภาพของ “ป้อมปราการยุโรป” (Fortress Europe) ต่อสายตาของประเทศโลกใต้

การวิจัยนี้มุ่งที่จะอธิบาย และแสดงให้เห็นถึงความซับซ้อน และผลกระทบของนโยบายที่เกิดขึ้นในระดับภูมิภาค เช่นเดียวกับในระดับโลก โดยเฉพาะผลที่มีต่อประเทศในซีกโลกใต้ โดยอ้างอิงถึงผลกระทบที่มีต่อการค้าภาคการเกษตรของประเทศไทยเป็นตัวอย่าง และเพื่อที่จะวิพากษ์คำกล่าวอ้างของ

สหภาพยุโรปที่มีความตั้งใจว่าจะสร้างโลกที่ดีกว่า และมั่งคั่งกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งที่นโยบายที่มีผลกระทบความไม่เท่าเทียมกันอย่างน้อยนโยบายเกษตรดังกล่าว ยังคงอยู่ ควบคู่ไปกับการวิเคราะห์ว่าปัจจัยเหล่านี้ จะนำไปสู่ภาวะตึงเครียดระหว่างเหล่าประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาได้อย่างไร

วาทกรรมของเหนือ-ใต้

โลกเหนือ (the North) หมายถึงกลุ่มประเทศที่มีความก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยีและเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในบริเวณส่วนที่เป็นซีกโลกเหนือ (ยกเว้น ประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์) ในความเป็นจริงแล้ว หากไม่คำนึงถึงตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ กลุ่มประเทศโลกเหนือ ก็คือเหล่าประเทศที่เป็นชาติตะวันตกส่วนใหญ่ในทางกลับกัน โลกใต้ (the South) ถูกใช้เพื่อกล่าวถึงประเทศอื่นๆที่เหลือที่เป็นประเทศที่มีการพัฒนาที่ด้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับเหล่าประเทศโลกเหนือ กล่าวคือเป็น “กลุ่มประเทศที่ไม่ได้เป็นประเทศอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่เป็นประเทศเกษตรกรรม และยากจนกว่า”¹ อีกทั้งส่วนใหญ่ของกลุ่มประเทศในซีกโลกใต้ เคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศที่อยู่ในซีกโลกเหนือ จากยุคสงครามเย็นจนเข้าสู่ยุคหลังสงคราม และศตวรรษที่ 21 หลายประเทศโลกใต้มีความเจริญก้าวหน้าและได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น จนบางส่วนได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มประเทศพัฒนาในโลกลเหนือ แต่กระนั้น กลุ่มประเทศในโลกลใต้ส่วนใหญ่ยังคงล้าหลังอยู่มาก

คำว่า “โลกใต้” ถูกใช้สลับสับเปลี่ยนกับคำอื่นๆอีกหลายคำ ได้แก่ กลุ่มประเทศโลกที่สาม (Third World countries), กลุ่มประเทศที่พัฒนาน้อยกว่า (less-developed countries หรือ LDCs), กลุ่มประเทศด้อยพัฒนา (underdeveloped countries หรือ UDCs), และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

¹ Barbara P. Thomas-Slayter, *Southern Exposure: International Development and the Global South in the Twenty-First Century* (Bloomfield, CT.: Kumarian Press, 2003), p. 3.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับอ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

(developing countries)² การใช้คำว่า “โลกที่สาม” มีต้นกำเนิดมาจากช่วงสงครามเย็น โดยกลุ่มประเทศที่ปฏิเสธการดำเนินนโยบายที่จะเข้าร่วมกับกลุ่มไม่ว่าจะเป็นทุนนิยมหรือสังคมนิยมก็ตาม แนวคิดดังกล่าวถูกเสนอขึ้นที่การประชุมบันดุง (Bandung) ที่ประเทศอินโดนีเซีย ในปี ค.ศ. 1955 ภายใต้การนำของ Jawaharlal Nehru จากอินเดีย และ Achmad Sukarno ของอินโดนีเซีย กลุ่มประเทศเสรีใหม่ที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในโลกได้มองแนวคิดนี้เป็น “ทางเลือกที่สามนอกเหนือจากมโนคติและวิถีชีวิตของโลกที่หนึ่ง หรือโลกที่สอง”³ ทั้งที่กลุ่มประเทศเหล่านี้มีความหลากหลายทางแนวคิด และแนวโน้มทางเศรษฐกิจการเมือง แต่ประสบการณ์จากการที่เคยเป็นอาณานิคมและถูกเอารัดเอาเปรียบจากประเทศโลกเหนือได้กลายเป็นพลังสำคัญที่รวมพวกเขาเข้าด้วยกัน⁴

จอห์น อิสบิสเตอร์ (John Isbister) ได้แสดงความเห็นไว้ในหนังสือของเขาที่ชื่อ *สัญญาที่ไม่รักษา* (Promises not kept) ว่า ความหมายของโลกที่สามมีที่มาพร้อมกับ “ความรู้สึกที่เป็นปรปักษ์ ความตึงเครียด และการต่อสู้ดิ้นรน” เขาเพิ่มเติมอีกว่าคำในตัวของมันเอง เรียกร้องถึงการเปลี่ยนแปลง การแผ่ขยายของเสรีภาพ และความเท่าเทียมกัน สิ่งนี้ได้ดึงดูดความสนใจไปยังที่ประเด็นการล่าอาณานิคม และจักรวรรดินิยม เมื่อเวลาผ่านไป ความรู้สึกของการต่อต้านดังกล่าว ถูกทำให้อ่อนลง โดยมีการแปลงความหมายมาเป็นความรู้สึกของการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดแทน⁵ ตามความเห็นของ อิสบิสเตอร์ ประเทศโลกที่สามให้ความรู้สึกที่เป็นกลาง เพราะว่าพวกเขาแยกตัวออกจากกลุ่มของเหล่าประเทศมหาอำนาจในยุคหลังสงคราม ถึงกระนั้น “โลกที่สาม” ยังคงสื่อถึงการเป็นปรปักษ์

² Joshua S. Goldstein, *International Relations*, Brief 2nd ed. (New York: Pearson Longman, 2005), p. 290.

³ Thomas-Slayter, *Southern Exposure*, p. 4.

⁴ Thomas-Slayter, *Southern Exposure*, p. 4.

⁵ John Isbister, *Promises Not Kept: Poverty and the Betrayal of Third World Development*, 7th ed. (Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2006), p. 15.

ระหว่างประเทศที่ยากจน กับประเทศร่ำรวย⁶ การแข่งขันชั้นจึงแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในโครงสร้างเศรษฐกิจของโลก การแบ่งแยกโลกเหนือ-ใต้ เป็นผลมาจากความไม่สมมาตรของการสั่งสมความมั่งคั่ง และยังสะท้อนถึงดุลอำนาจในการต่อรองในการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย ดังที่เห็นได้อย่างชัดเจนในการเจรจาของ GATT หรือ WTO หรือภายในคณะกรรมการการเกษตร (Committee on Agriculture) การตัดสินใจต่างๆมีแนวโน้มที่จะขึ้นอยู่กับสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนา ถูกกีดกันและมีสิทธิในการออกความเห็นได้เพียงเล็กน้อย⁷

ความเหลื่อมล้ำระหว่างโลกเหนือและโลกใต้ สามารถบอกได้ว่าเป็นผลมาจากการจัดสรรทุนที่ไม่เท่าเทียมกัน เพราะมักจะเกิดการกระจุกตัวอยู่ในโลกเหนือเป็นส่วนใหญ่ ทฤษฎีการสะสมทุน (theories of accumulation) สามารถมองผ่านสองแนวความคิดหลักที่แตกต่างกันได้ ได้แก่ มุมมองจากฝ่ายเสรีนิยม (liberalism) และสังคมนิยม (socialism) ฝ่ายแรกมองปัญหานี้บนพื้นฐานของเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่มุ่งเน้น ประสิทธิภาพของการขยายและการเติบโตทางเศรษฐกิจให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้⁸ โดยที่อธิบายว่าเหล่าประเทศกำลังพัฒนาเพียงเดินตามหลังกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ยิ่งกว่านั้น การสร้างความมั่งคั่งในโลกเหนือ เช่นเดียวกับในโลกใต้ล้วนเป็นสิ่งที่พึงกระทำ และมีได้เป็นไปในเชิงที่ขัดซึ่งผลประโยชน์ของกันและกัน กล่าวคือ การสะสมทุนเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย (positive-sum game) ด้วยเหตุนี้ ทุนนิยม (capitalism) จึงได้มุ่งที่จะระดมทุน ความมั่งคั่ง และส่งเสริมประสิทธิภาพด้วยความรวดเร็ว ไม่ใช่เพื่อที่จะกระจายผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน⁹ ในทำนองเดียวกัน ลัทธิพาณิชยนิยม

⁶ Isbister, Promises, p. 15.

⁷ Jennifer Clapp, 'WTO agricultural trade battles and food aid,' in *Third World Quarterly*, 25, 8, 2004: 1445.

⁸ Goldstein, *International Relations*, p. 293.

⁹ Goldstein, *International Relations*, p. 294.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับ
อ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

(mercantilism) หรือชาตินิยมทางเศรษฐกิจที่มีจุดประสงค์ที่จะสร้างชาติให้
ร่ำรวยและทรงอำนาจ¹⁰ ก็ส่งเสริมแนวคิดของการสะสมทุนนี้เช่นกัน แนวคิด
ดังกล่าวเป็นที่นิยมเป็นอย่างมากในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วโดยเฉพาะในทวีป
ยุโรป อย่างไรก็ตาม นโยบายพาณิชย์นิยมไม่เหมือนกับนโยบายเศรษฐกิจแบบ
เสรีนิยมตรงที่ มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐบาลในการจัดการ และ
จัดสรรทุน แทนที่จะพึ่งพากลไกตลาด ด้วยเหตุนี้ กลไกการป้องกัน เช่น กำแพง
ภาษี และเงินอุดหนุน จึงถูกนำมาใช้ เพื่อที่จะจำกัดการนำเข้าและส่งเสริมการ
ส่งออก¹¹ โดยสรุป แรงขับเคลื่อนที่สำคัญที่สุดที่อยู่เบื้องหลังการล่าอาณานิคม
ของประเศยุโรปก็คือ ทุนนิยม และพาณิชย์นิยม ในทางกลับกัน ลัทธิสังคมนิยม
มีแนวคิดที่ตรงกันข้ามกับทฤษฎีสะสมทุนทางเศรษฐกิจ แม้จะมีส่วนที่คล้ายกับ
พาณิชย์นิยมในแง่ของการปล่อยให้รัฐเป็นผู้แบ่งสรรปันส่วนทุน และดำเนิน
นโยบายและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่สังคมนิยมมุ่งที่จะกระจายความมั่งคั่ง
มากกว่าที่จะกักตุนไว้ เพื่อเป็นฐานของอำนาจเอกเช่นพาณิชย์นิยมในการ
วิเคราะห์ระดับระหว่างประเทศ การแบ่งแยกของเหนือและใต้จึงถูกมองใน
ลักษณะของการที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์ และอีกฝ่ายเสียประโยชน์
(zero-sum game) ซึ่งการสะสมทุนในโลกเหนือส่วนใหญ่มาจากการเสียสละของ
โลกใต้¹²

ความสัมพันธ์เหนือ-ใต้เป็นส่วนที่สำคัญในการศึกษาการเปลี่ยนแปลง
ของเศรษฐกิจการเมืองในระดับระหว่างประเทศ สำหรับอดีตอาณานิคม “ความ
สัมพันธ์ระหว่างประเทศพัฒนาไปตามความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน
กับเหล่าประเทศอุตสาหกรรม”¹³ ภายหลังก่ออาณานิคม ประเทศมหาอำนาจใน
ยุโรปมีความพยายามที่จะดำรงสายสัมพันธ์กับอดีตประเทศใต้อาณานิคมต่อไป

¹⁰ Laura LaHaye, 'Mercantilism,' 24 January 2010, <<http://www.econlib.org/library/Enc/Mercantilism.html>>.

¹¹ LaHaye, 'Mercantilism'.

¹² Goldstein, *International Relations*, p. 293.

¹³ Goldstein, *International Relations*, p. 298.

อย่างน้อยก็ผ่านทางตัวแทนผู้ปกครองของตน¹⁴ ด้วยเหตุนี้ ภาวะของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน จึงยังคงเห็นได้อย่างเด่นชัดในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าอาณานิคมและอาณานิคมของตนเอง ทฤษฎีการพึ่งพา (dependency theory) ถูกพัฒนาโดยนักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสายมาร์กซิสต์ (Marxist) เพื่อที่จะอธิบายความบกพร่องในการระดมทุนในประเทศโลกที่สาม พวกเขาได้ให้คำจำกัดความการพึ่งพาในรูปแบบของการพึ่งพาซึ่งกันและกันในระดับระหว่างประเทศว่าเป็นไปในลักษณะของอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันอย่างสุดขั้ว เกิดเป็นสภาพที่การสะสมทุนจากภายในเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถดำรงอยู่ได้¹⁵ รูปแบบที่เด่นชัดที่สุดของการพึ่งพาอันเป็นมรดกสืบทอดมาจากยุคอาณานิคมคือ มหาอำนาจในยุโรปกับประเทศต่างๆ ในแอฟริกา แคริบเบียน และแปซิฟิก (African, Caribbean, and Pacific countries) หรือที่เรียกรวมกันว่า กลุ่มประเทศเอซีพี (ACP) อันเป็นกลุ่มประเทศที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าอาณานิคมยุโรปมาก่อน ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มประเทศเอซีพี และกลุ่มประเทศมหาอำนาจยุโรปถูกทำให้เป็นรูปธรรมเมื่อกลุ่มประเทศยุโรป เห็นชอบที่จะมีการเอื้อสิทธิพิเศษให้แก่ประเทศเหล่านั้น โดยบรรจุนโยบายดังกล่าวไว้ในส่วนที่สี่ของสนธิสัญญากรุงโรม (Treaty of Rome) ในปี ค.ศ. 1957* โดยที่ข้อบัญญัตินี้เป็นเงื่อนไขของฝรั่งเศสในการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community หรือ EEC) อันมีลักษณะเป็นสหภาพศุลกากร (customs union)

¹⁴ James Mayall, 'The shadow of empire: The EU and the former colonial world,' in Christopher Hill and Michael Smith, eds., *International and the EU* (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 293.

¹⁵ Goldstein, *International Relations*, p. 302.

*ส่วนที่ 4 ของสนธิสัญญากรุงโรมระบุให้สิทธิพิเศษแก่อัตตาณานิคมในการเข้าถึงตลาดของเจ้าอาณานิคมทั้งหลาย และขยายรวมไปถึงสิทธิในการเข้าสู่ตลาดของสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ย่อความจาก James Mayall, 'The shadow of empire,' in *International and the EU*, p. 297.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับอ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

ตั้งแต่ยุคอาณานิคมจบจนปัจจุบัน แม้ว่ากลุ่มประเทศเอซีพี จะได้รับเอกราชโดยสมบูรณ์แล้ว แต่ประเทศต่างๆในยุโรปก็ยังคงรักษาสัมพันธภาพดังกล่าวผ่านทางข้อตกลงพิเศษทางการค้า ได้แก่ อนุสัญญาอาอุนเด (Yaoundé Agreements), อนุสัญญาโลเม (Lomé Conventions), และอนุสัญญาโคโตนาว (Cotonou Agreement) อนุสัญญาเหล่านี้ถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของลัทธิอาณานิคมใหม่ (neo-colonialism) เพราะเป็นการสืบต่อการหาผลประโยชน์โดยมิได้เข้าควบคุมทางการเมืองอย่างเป็นทางการเฉกเช่นในอดีต¹⁶ ความรู้สึกของการถูกกดขี่ และเอารัดเอาเปรียบโดยโลกเหนือ ยังคงแทรกซึมอยู่ในจิตใจของผู้ที่ตกเป็นเบี้ยล่างอย่างประเทศโลกใต้ จนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้ ความไม่พอใจที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศโลกที่สามก็ยังทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดอันได้แก่ การค้าในภาคการเกษตรถูกกัดกินและเอาเปรียบจากประเทศโลกเหนือ

นโยบายเกษตรร่วม (CAP)

การเริ่มต้นและพัฒนาการของ CAP

แนวคิดของนโยบายเกษตรร่วมถูกนำเสนอในที่ประชุมว่าด้วยสนธิสัญญากรุงโรม โดยประกอบด้วยสนธิสัญญาสองฉบับ ได้แก่ สนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป (Treaty establishing European Atomic Energy Community: EAEC หรือ Euratom) และสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (Treaty establishing the European Economic Community หรือ EEC) โดยที่ฉบับแรกมุ่งที่การส่งเสริมความร่วมมือในด้านการใช้พลังงานนิวเคลียร์ ส่วนฉบับที่สองมีเพื่อสร้างและทำให้สหภาพศุลกากรสมบูรณ์โดยประเทศสมาชิกได้เจรจากันเพื่อกำหนดอัตราภาษีศุลกากรต่อประเทศนอกกลุ่มในอัตราเดียวกัน (Common External Tariff หรือ CET) รัฐบาลฝรั่งเศสเป็นผู้ที่ผลักดันให้ประเทศผู้ก่อตั้งประชาคมยุโรป (European Community หรือ EC) ทั้งหก อันได้แก่

¹⁶ Goldstein, *International Relations*, p. 302.

เบลเยียม, เนเธอร์แลนด์, ลักเซมเบิร์ก, อิตาลี, เยอรมนีตะวันตก, และฝรั่งเศสเอง ยอมรับให้ความเห็นชอบในหลักการของนโยบายเกษตรร่วม และบัญญัติลงในสนธิสัญญากรุงโรมในปี ค.ศ. 1957 ด้วยเหตุนี้ ซีอีพี จึงกลายมาเป็นหนึ่งในเสาหลักของสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (Treaty on EEC) และเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อปี 1962

เหตุผลหลักของการสร้างนโยบายดังกล่าวคือ เรื่องของความมั่นคงทางอาหาร เพราะช่วงที่เกิดสงครามต่อเนื่องมายังช่วงหลังสงครามนั้น เกิดภาวะของการขาดแคลนอาหารในกลุ่มประเทศผู้ร่วมสงครามในยุโรป ด้วยเหตุนี้ ผู้นำของกลุ่มประเทศในยุโรปจึงเห็นร่วมกันถึงความจำเป็นที่จะนำพากลุ่มประเทศให้สามารถพึ่งพาตนเองได้โดยปราศจากการพึ่งพาการนำเข้าจากภายนอก¹⁷ เพราะว่าการพึ่งพาการนำเข้าอาหารที่มากเกินไปนั้น จะส่งผลให้กลุ่มประเทศต้องเผชิญความเสี่ยงจากแรงกดดันภายนอก อีกทั้งยังนำไปสู่การรั่วไหลของเงินสะสมของรัฐและเป็นอันตรายต่อดุลการใช้จ่ายของรัฐบาล เพราะรัฐต้องซื้ออาหารเพิ่มมากขึ้นเพื่อที่จะเลี้ยงประชาชนของตน

อีกเหตุผลหนึ่งก็คือ ซีอีพี ถูกมองว่าเป็นการแลกเปลี่ยนกันระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมนีในการสร้างตลาดร่วม (common markets) และเป็นผลมาจากการประนีประนอมเพื่อที่จะยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานระหว่างประเทศทั้งสองซึ่งมุมมองนี้มักจะถูกกล่าวถึงโดยนักวิชาการ อาทิ กรานต์ (Grant), นูเจนต์ (Nugent), ดินาน (Dinan), และโฮวาร์ด (Howarth) เป็นต้น¹⁸ ในขณะที่

¹⁷ Carlo Altomonte and Mario Nava, *Economics and Policies of an Enlarged Europe* (Cheltenham, U.K.: Edward Elgar, 2005), p. 253.

¹⁸ Wyn Grant, *The Common Agricultural Policy* (Basingstoke: Macmillan Press, 1997), p. 63-4; Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 3rd ed. (London: Macmillan, 1994), p. 362; Desmond Dinan, *Europe Recast: A History of European Union* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004), p. 96; Richard Howarth, 'The Common Agricultural Policy,' in Patrick Minford, ed., *The Cost of Europe* (Manchester: Manchester University Press, 1992), pp. 52-3.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับอ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

เยอรมนีจะได้ประโยชน์จากการก่อตั้งตลาดร่วมทางด้านอุตสาหกรรม ฝรั่งเศสที่มีภาคเกษตรกรรมขนาดใหญ่แต่ไม่ได้รับการพัฒนาในเชิงเศรษฐกิจเท่าที่ควรนั้น ก็จะได้ประโยชน์จากระบบการเกษตรร่วมดังกล่าว ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสภายใต้การนำของนายพลเดอโกล (de Gaulle) จึงยืนยันความต้องการที่จะสร้างนโยบายเกษตรร่วม โดยแลกกับความก้าวหน้าของการผลักดันให้เกิดตลาดร่วมสำหรับภาคอุตสาหกรรม¹⁹

นโยบายเกษตรร่วมครอบคลุมมาตราที่ 38 ถึง 45 ของสนธิสัญญากรุงโรม และมีการบัญญัติวัตถุประสงค์ของซีเอฟพี ไว้ในมาตราที่ 39 โดยซีเอฟพี มุ่งที่:

- ก) เพิ่มผลิตผลทางการเกษตรโดยการส่งเสริมความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สร้างความมั่นคงให้แก่การพัฒนาทางด้านการผลิต และใช้ปัจจัยทางการผลิต โดยเฉพาะแรงงาน ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- ข) ดังนั้น เพื่อที่จะสร้างมาตรฐานการครองชีพที่เป็นธรรมสำหรับชุมชนเกษตร จึงต้องเพิ่มรายได้ของเกษตรกร
- ค) สร้างความมั่นคงแก่ตลาด
- ง) สร้างความมั่นคงของปริมาณอาหารในสหภาพ
- จ) ทำให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงอาหารได้ในราคาที่สมเหตุสมผล

นโยบายเกษตรร่วมทำให้สหภาพยุโรปไม่เพียงแต่สามารถที่จะผลิตผลผลิตทางการเกษตรได้อย่างพอเพียง แต่ด้วยเวลาไม่นานในยุคทศวรรษที่ 1970 สหภาพได้เปลี่ยนสถานะของตนจากเป็นผู้นำเข้าสินค้าเกษตรรายใหญ่ มาเป็นหนึ่งในผู้ส่งออกสินค้าเกษตรหลักของโลก อย่างไรก็ตาม เมื่อความกังวลเกี่ยวกับปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเริ่มแผ่กว้างในช่วงทศวรรษที่ 1990 วัตถุประสงค์ของซีเอฟพี จึงเริ่มถูกวิพากษ์วิจารณ์อยู่บ่อยครั้ง เพราะว่านโยบายดังกล่าวให้ความสำคัญกับนโยบายส่งเสริมการผลิต (productionist policy) โดยที่ไม่คำนึงถึงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม²⁰

¹⁹ Howarth, 'The Common Agricultural Policy,' p. 53.

²⁰ Grant, *The Common Agricultural Policy*, p. 64.

นโยบายเกษตรร่วมได้วางอยู่บนสามหลักการสำคัญ คือ

1) ตลาดเดียว (*A single market*) ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของผลผลิตทางการเกษตรอย่างอิสระภายในตลาดที่ถูกรวมกัน มีการยกเลิกข้อจำกัดและสิ่งกีดขวางต่างๆที่มีผลต่อการค้า ตลาดร่วมจะดำเนินงานภายใต้กฎระเบียบ นโยบาย และกลไกในการทำการค้าจากหน่วยงานส่วนกลาง นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดราคากลางเพื่อใช้ในกลุ่ม และเป็นการนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของนโยบายเกษตรร่วมอีกด้วย

2) สิทธิพิเศษของสหภาพ (*Community preference*) หมายถึง การที่ผลผลิตของรัฐสมาชิกได้รับการปกป้องจากแรงกดดันจากภายนอก เช่น การจำกัดการนำเข้าสินค้าที่สามารถแข่งกับสินค้าในสหภาพได้ และราคาที่ผันผวนในตลาดโลก หลักการดังกล่าวมีความจำเป็น เพราะราคาของกลุ่มมักจะสูงกว่าราคาในตลาดโลก ดังนั้นเพื่อที่จะเพิ่มความสามารถในการแข่งขันได้ จึงต้องมีการแทรกแซงจากรัฐบาล ยิ่งไปกว่านั้น การปกป้องในลักษณะนี้ยังเป็นการส่งเสริมการส่งออกอีกทางหนึ่งด้วย

3) เอกภาพทางการเงิน (*Financial solidarity*) แนวทางนี้ถูกนำมาใช้เพื่อเป็นการกระจายภาระของซีเอฟพี ผ่านทางงบประมาณของสหภาพ กล่าวคือ เป็นการมุ่งที่จะแบ่งเบาภาระของนโยบายในหมู่ประเทศสมาชิกนั่นเอง กองทุนค้ำประกันราคาและวางแผนทางการเงินด้านการเกษตรแห่งยุโรป (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund* หรือ *EAGGF*) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดสรรงบประมาณของนโยบายเกษตรร่วม มีการแบ่งกองทุนดังกล่าวเป็นสองส่วนได้แก่ ส่วนค้ำประกัน (*guarantee section*) ทำหน้าที่ให้เงินทุนในการเข้าแทรกแซงตามกลไกของนโยบาย และส่วนแนะแนว (*guidance section*) โดยจะจัดการเงินทุนเพื่อการปรับปรุงแปรรูปนโยบายในกาลต่อไป²¹

²¹ Altomonte and Nava, *Economics*, p. 257; T. Hitiris, *European Community Economics*, 2nded. (New York: Harvester Wheatsheaf, 1991), pp. 168-9.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับ
อ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

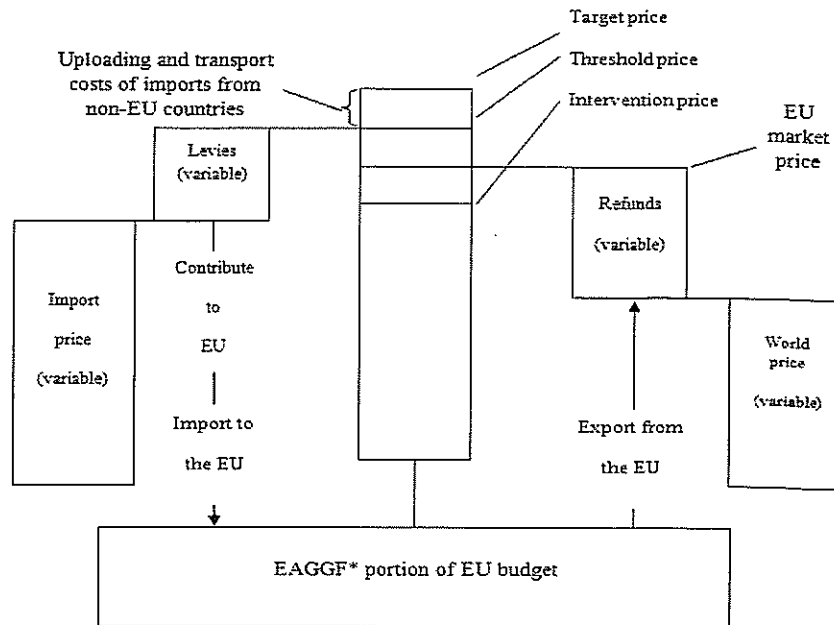
เกิดข้อสงสัยว่าทำไมการเกษตรถึงมีความพิเศษกว่าภาคธุรกิจอื่นๆ และ
ทำไมต้องได้รับการปกป้องมากมายนัก มีเหตุผลมากมายที่อธิบายความสำคัญ
ของเกษตรกรรมที่มีต่อรัฐ และสาเหตุของการที่เกษตรกรสามารถเข้ามามีอิทธิพล
ควบคุมการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย แต่สิ่งที่เราควรจะทำความเข้าใจมีอยู่
สองอย่างหลักๆด้วยกัน ประการแรกคือ ธรรมชาติของภาคการเกษตรที่มีความ
แตกต่าง ไม่เหมือนกับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการปฏิบัติ
ที่พิเศษตามไปด้วย และประการที่สองคือ การใช้การหาเสียงสนับสนุน หรือ
การล็อบบี้ (lobby) ทางการเกษตร มีอำนาจในเชิงการเมืองและมีอิทธิพลต่อ
การเมืองของยุโรปด้วย ทั้งที่ประชากรในภาคการเกษตรมีจำนวนลดลงอย่าง
ต่อเนื่อง แต่เกษตรกรก็ยังมีพันธมิตรที่แข็งแกร่งซึ่งทำให้การหาเสียงสนับสนุน
พวกของตนมีอำนาจในการควบคุมการเมืองที่จะเอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน
กลไกของซีเอฟที : ระบบสนับสนุนราคา (Price support system)

ในการสร้างความมั่นคงให้กับตลาด และปกป้องผู้ผลิตสินค้าเกษตร
ภายในประเทศ ราคากลางจึงถูกกำหนดขึ้นสำหรับผลผลิตที่มีความสำคัญ ใน
ระบบสนับสนุนราคามีการจัดจำพวกของราคาไว้สามประเภท ได้แก่ ราคาเป้าหมาย
(a target price), ราคาสินค้าที่รวมภาษีนำเข้าแล้ว (a threshold price),
และราคาแทรกแซง หรือราคาประกัน (an intervention or guaranteed price)
(ดูแผนภูมิที่ 1)

- 1) ราคาเป้าหมาย คือราคาที่เกษตรกรหวังที่จะได้ในตลาดเปิด
- 2) เมื่อ EU นำเข้าสินค้าที่ถูกกว่าสินค้าในตลาด ราคาสินค้าจะถูกรวม
กับภาษีนำเข้า ทำให้ราคาสินค้านำเข้าเพิ่มสูงขึ้น เป็นวิธีในการลด
ความสามารถในการแข่งขันของสินค้านำเข้า
- 3) การผลิตที่มากเกินไปทำให้ราคาภายในสหภาพลดลง จนเมื่อถึง
ราคาประกัน คณะกรรมาธิการก็จะเข้าแทรกแซงโดยการซื้อผลผลิต
ส่วนเกินเหล่านั้น²²

²² Nugent, *The government*, p. 369.

แผนภูมิที่ 1: ระบบการสนับสนุนตลาดของสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรป



* กองทุนค้ำประกันราคาและวางแผนทางด้านการเกษตรแห่งยุโรป (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF)

ที่มา: Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 3rd ed. (London: Macmillan, 1994), p. 369.

แผนภูมิด้านบนอธิบายระบบการสนับสนุนราคาของซีเอฟพี รวมไปถึงกลไกการปกป้องสินค้าภายในของสหภาพยุโรป ถ้าราคาสินค้านำเข้าต่ำกว่าราคาสินค้าที่รวมภาษีแล้ว จะไม่มีการเปิดรับการนำเข้า ดังนั้นเพื่อที่จะชดเชยความต่างระหว่างราคานำเข้าที่ต่ำ (ในที่นี้คือราคา ณ ตลาดโลก) กับราคาตลาดของสหภาพยุโรปที่สูงกว่า จึงมีการเพิ่มภาษีนำเข้า (import levy) สำหรับสินค้านำเข้าเข้ามา²³ วัตถุประสงค์ของการใช้ภาษีนำเข้าก็เพื่อที่จะลดทอนความสามารถใน

²³ Allan Buckwell, 'The CAP and world trade,' in *The Common Agricultural Policy and the World Economy: Essays in Honour of John Ashton* (Oxon: C.A.B. International, 1991), p. 226.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับอ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

การแข่งขันของสินค้านำเข้าต่อสินค้าภายใน และเพื่อแยกตลาดภายในออกจากการแข่งขันระหว่างประเทศโดยปล่อยให้ผู้บริโภคเป็นผู้รับภาระ²⁴ บัคเวล (Buckwell) ชี้ให้เห็นว่า จากการใช้นโยบายป้องกันส่งผลให้เกิดผลกระทบสำคัญ 5 อย่าง หนึ่ง ราคาที่คงที่เร่งให้เกิดการผลิตมากขึ้น สอง เป็นการลดปริมาณการบริโภคสินค้าที่นำเข้าจากภายนอก ผลกระทบสองอย่างนี้กล่าวมานำมาสู่ผลกระทบลำดับสาม ซึ่งได้แก่การลดปริมาณการนำเข้า ซึ่งคือ รายได้ของสหภาพเพิ่มขึ้นเนื่องจากการเก็บภาษีนำเข้าต่างๆ และห้าคือการสร้างความมั่นคงให้กับตลาดภายในสหภาพเพื่อป้องกันการผันผวนของราคาที่เกิดขึ้นในตลาดโลก เพราะว่าราคา ณ ตลาดโลกมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามปริมาณการผลิตพืชผลและปริมาณความต้องการ ดังนั้น สิ่งนี้จึงส่งผลกระทบต่อภาษีนำเข้าให้เปลี่ยนแปลงไป เพื่อที่จะอุดช่องว่างระหว่างราคาในสหภาพยุโรป และตลาดโลกตามกลไกของระบบ²⁵

อีกสิ่งหนึ่งที่ควรพิจารณาคือการใช้เงินชดเชยเพื่อการส่งออก ด้วยความจริงที่ว่าสหภาพยุโรปผลิตมากเกินไปอันเป็นผลมาจากราคาภายใน หรือกล่าวคือราคาเป้าหมายที่ถูกตั้งไว้สูงเกินไป ดังนั้นการจำกัดปริมาณเช่นการใช้โควตา หรือการแบ่งส่วนเพื่อพักการผลิต (a set-aside) และเงินชดเชยเพื่อการส่งออก (export subsidies) ถูกนำมาใช้เพื่อรับมือกับปัญหาผลผลิตที่ล้นตลาดนั่นเอง ในขณะที่การแบ่งส่วนเพื่อพักการผลิตใช้เพื่อจำกัดปริมาณการผลิต เงินชดเชยเพื่อการส่งออกถูกนำมาใช้เพื่อที่จะส่งออกผลผลิตราคาแพงของสหภาพยุโรป ณ ราคาของตลาดโลก เพื่อที่จะชดเชยความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากส่วนต่างของราคาของตลาดโลกกับราคาเป้าหมายในสหภาพ²⁶ วิธีการนี้เป็นการทำให้สินค้าของสหภาพยุโรป สามารถแข่งขันกับผู้ส่งออกรายอื่นๆ ได้นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ผลของกลไกดังกล่าวถูกมองว่าเป็นอันตรายต่อทั้งผู้ส่งออกรายอื่น และตัวสหภาพยุโรปเอง ในขณะที่สหภาพทุ่มสินค้าส่วนเกิน และขยาย

²⁴ Altomonte and Nava, *Economics*, p. 258.

²⁵ Buckwell, 'The CAP,' p. 226.

²⁶ Altomonte and Nava, *Economics*, p. 259; Buckwell, 'The CAP,' p. 227.

ปริมาณการส่งออกของตนในตลาดโลก การตรึงราคาสินค้าที่ส่งออกไปให้ต่ำพอที่จะแข่งขันกับคู่แข่งรายอื่นๆ ได้จำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมหาศาล ในขณะเดียวกัน การกระทำดังกล่าวกดดันให้ราคาในตลาดโลกต่ำลงซึ่งเป็นการคุกคามผู้ส่งออกโดยเฉพาะกลุ่มประเทศในโลกที่สาม สิ่งนี้จึงเป็นตัวบั่นทอนความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรอื่นๆ²⁷

นอกจากนี้ยังมีวิธีการอื่นๆ ที่สหภาพยุโรปใช้ในการกำจัดผลผลิตส่วนเกินอีกด้วย อาทิ การซื้อและเก็บไว้ในคลังจนกว่าราคาในสหภาพยุโรปจะเพิ่มขึ้น จัดการส่งออกผ่านโครงการการให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร หรือแม้กระทั่งการแปรรูปไปเป็นผลิตภัณฑ์อาหารสัตว์²⁸ อย่างไรก็ตาม วิธีการเหล่านี้ล้วนต้องใช้งบประมาณจากสหภาพยุโรปทั้งสิ้น เมื่อเริ่มมีเสียงแสดงความไม่พอใจต่อระบบสนับสนุนราคาของซีเอฟพีทั้งจากภายในสหภาพเองและในสังคมระหว่างประเทศ ก็ได้มีความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าว โดยที่หลังจากมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ในปี 1992 นโยบายเกษตรได้ถูกปรับปรุงแก้ไขอย่างเห็นได้ชัดโดยที่มีการแนะนำระบบการให้ความช่วยเหลือเพื่อชดเชย (a system of compensatory aid) เพื่อที่จะแก้ไขและเปลี่ยนจากระบบสนับสนุนราคาเดิมที่เป็นปัญหา มาเป็นการให้การสนับสนุนรายได้โดยตรง (income support)²⁹

ผลลัพธ์ของมาตรการสนับสนุนราคา

ผลของระบบการสนับสนุนราคาทำให้เกิดการผลิตส่วนเกินในสหภาพยุโรปของซีเอฟพี ถูกออกแบบมาเพื่อเพิ่มการผลิตในสหภาพเป็นสำคัญ ดังนั้น ก่อนช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 มีส่วนเกินของการผลิตธัญพืช ผลิตภัณฑ์จากวัว น้ำตาล และไวน์ จนเกิดเป็นประโยคที่ว่า 'butter mountains and wine lakes' (เนยเป็นภูเขา และไวน์เป็นทะเลสาบ) ด้วยเหตุนี้ สหภาพจึงต้องหาทาง

²⁷ Buckwell, 'The CAP,' p. 227.

²⁸ Nugent, *The government*, p. 370.

²⁹ Nugent, *The government*, p. 371.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับอ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

จัดการกับส่วนเกินดังกล่าวโดยการเข้าแทรกแซงทั้งจากการรับซื้อ และเก็บไว้ในคลังสินค้า อย่างไรก็ตาม ปลายปี 1986 ส่วนเกินที่เพิ่มมากขึ้นนั้น มีมากกว่าที่จะรองรับไว้ได้หมด สหภาพยุโรปจึงเกิดความพยายามที่จะกำจัดด้วยการส่งออก พร้อมทั้งใช้การหนุ้ราคาเพื่อให้ราคาต่ำกว่าที่เป็นจริง อันเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของสินค้าของตนในตลาดโลก สหภาพยุโรปได้ทุ่มตลาดด้วยการหนุ้ราคาและเกิดเป็นปัญหาด้านงบประมาณที่เรื้อรังตั้งแต่นั้นเรื่อยมา³⁰

จากมุมมองทางการเงินซีเอฟอี ต้องการเงินก้อนใหญ่ในการดำเนินงานด้วยเหตุนี้ สองในสามของงบประมาณของสหภาพยุโรป จึงถูกนำมาใช้สำหรับการดำเนินนโยบายเกษตรทุกปี ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นงบที่เพิ่มขึ้น และมีการจัดการโดยกองทุนค้ำประกันราคาและวางแผนทางด้านการเกษตรแห่งยุโรป (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund หรือ EAGGF) อย่างไรก็ตาม งบประมาณส่วนใหญ่ต้องเสียไปกับการเข้าแทรกแซงด้วยการซื้อการจัดเก็บ และหนุ้ราคาเพื่อการส่งออก

ตารางที่ 1 : งบประมาณรายจ่ายของภาคเกษตรของ EEC โดยเลือกจากปี ค.ศ. 1965-1990 (ล้านปอนด์)

1965	64.6
1970	2948.4
1975	2712.1
1980	7031.6
1985	12078.5
1990	19203.9

ที่มา: ดัดแปลงจาก Richard Howarth, 'The Common Agricultural Policy,' in Patrick Minford, ed., *The Cost of Europe* (Manchester: Manchester University Press, 1992), p. 58.

³⁰ Howarth, 'The Common Agricultural Policy,' pp. 58-9.

เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ในการยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรซีเอฟพีจึงสร้างมาตรการในการปกป้องผู้ผลิตของสหภาพยุโรป จากผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพกว่าจากภายนอก ภาชนะนำเข้าถูกนำมาใช้กับสินค้านำเข้าที่มีราคาถูกกว่าสินค้าในสหภาพ เพื่อที่จะไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าภายใน เป็นการกีดกันสินค้าเหล่านั้นออกจากตลาดไป นอกจากนี้ยังมีการโต้เถียงว่า การสนับสนุนทางด้านการค้าของซีเอฟพี เป็นเครื่องมือที่ขัดขวางประเทศกำลังพัฒนาในการทำการค้าและเข้าถึงความร่ำรวย เนื่องจากเหตุผลที่ว่า หากประเทศเหล่านั้นร่ำรวยขึ้นก็จะมีอำนาจทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น สหภาพยุโรปจึงมองว่าสิ่งนี้เป็นภัยคุกคามต่อสถานภาพของตนในการต่อรองภายใน WTO³¹ นี่จึงเป็นที่มาของการกีดกันสินค้าราคาถูกจากภายนอกที่เข้ามายังสหภาพ

จากกลไกของนโยบาย ภาระได้ตกไปอยู่ที่ผู้บริโภคและผู้เสียภาษี เพราะเป็นผู้ที่ต้องจ่ายให้ซีเอฟพี ผ่านทางราคาอาหารที่สูง และ ยังต้องให้เงินสนับสนุนในการหนุนราคาอีกทอดด้วย³² ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายนี้มีผลเสียต่อผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย เพราะพวกเขาต้องเสียเงินส่วนใหญ่ของรายได้ไปกับการซื้ออาหาร ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีการเก็บภาษีสูงในสินค้าจำพวกธัญพืช น้ำตาล และผลิตภัณฑ์จากวัวอีกด้วย³³ นี่เป็นแนวทางในการส่งต่อรายได้จากผู้บริโภคไปยังผู้ผลิตโดยตรงที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด

นโยบายเกษตรมีแนวโน้มที่จะปกป้องเกษตรกรโดยที่กีดกันผลผลิตของภายนอกออกจากตลาด อันส่งผลให้ผู้บริโภคต้องเสียเงินไปกับผลผลิตที่มาจากฟาร์มของสหภาพยุโรป มากกว่าสินค้านำเข้าที่มีราคาถูกกว่า สภาพที่เกิดขึ้นนี้ทำให้เกิดข้อถกเถียงว่า ซีเอฟพีกำลังขัดกับจุดประสงค์ของตัวมันเองในการมุ่งที่จะจัดหาผลผลิตทางการเกษตรที่มีราคาสมเหตุสมผลแก่ผู้บริโภค

³¹ Altomonte and Nava, *Economics*, p. 263.

³² Brian Gardner, *European Agriculture: Policies, Production and Trade* (London: Routledge, 1996), p. 7.

³³ Gardner, *European Agriculture*, p. 7; Howarth, 'The Common Agricultural Policy,' pp. 60-1.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับอ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

ผลกระทบในระดับโลก: กลุ่มประเทศในโลกใต้ และประเทศไทย

ซีเอฟพี และผลกระทบระหว่างประเทศ

ปรากฏการณ์ที่สำคัญที่สุดของนโยบายเกษตรร่วม คือการที่ สหภาพยุโรปเปลี่ยนบทบาทจากผู้นำเข้าอาหารรายใหญ่มาเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรแทน กลไกของซีเอฟพี ถูกออกแบบมาเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตและการส่งออก และในเวลาเดียวกันก็ลดการบริโภคและการนำเข้าด้วยเช่นกัน³⁴ การสนับสนุนเพื่อการส่งออกเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้เกษตรกรเพิ่มการผลิต ในขณะที่ภาษีนำเข้าคอยจำกัดปริมาณการนำเข้าจากต่างประเทศที่เข้ามาในสหภาพ เพื่อที่จะกันไม่ให้สินค้าที่มีความสามารถในการแข่งขันกับสินค้าภายในเข้ามาในตลาดของสหภาพนั่นเอง



³⁴ Brent Borrell and Lionel Hubbard, 'Global economic effects of the EU Common Agricultural Policy,' in *Economic Affairs*, 20, 2, June 2000: 18.

ตารางที่ 2: การผลิตข้าวสาลีและธัญพืชเมล็ดหยาบโลก,
ปี 1974/75-1988/89 (ล้านตัน)

	1974/75	1979/80	1988/89*
Total world production	976.8	1,164.7	1,378.0
United States	20.4	25.5	16.2
(as % of total)			
Other major exporters**	9.8	7.9	7.4
Western Europe	14.5	12.6	15.7
Soviet Union	18.8	14.7	14.8
Eastern Europe	9.3	7.8	7.3
People's Republic of China	10.0	12.5	14.7
Others	17.1	18.9	23.9

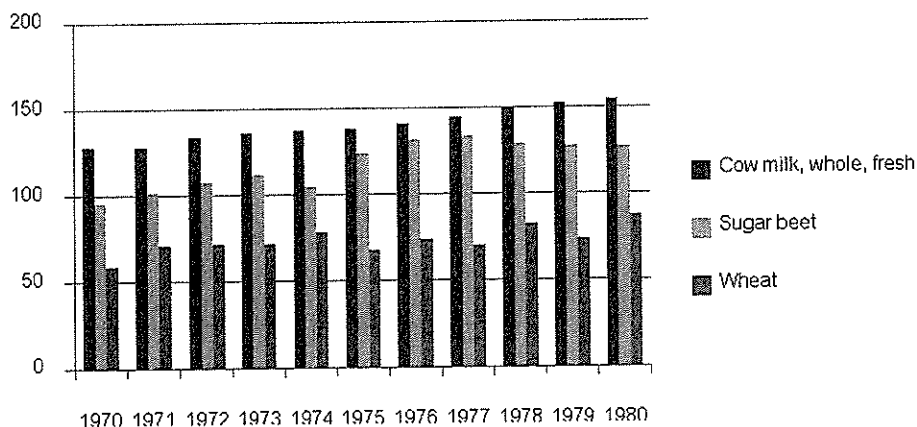
* โดยประมาณ

** ผู้ส่งออกหลักรายอื่นๆ ได้แก่ อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย แคนาดา แอฟริกาใต้ และไทย

ที่มา: ดัดแปลงจากตารางที่ 13.1: *World wheat and coarse grains trade, 1974/1975-1988/89* ใน John Lingard and Lionel Hubbard, 'The CAP and its effects on developing countries,' in *The Common Agricultural Policy and the World Economy: Essays in Honour of John Ashton* (Oxon: C.A.B. International, 1991), p. 244.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับ
อ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

**แผนภูมิที่ 2 : ปริมาณการผลิตนมวัว น้ำตาลจากต้นบีท
และข้าวสาลีของ EU, ปี 1970-1980 (ล้านตัน)**



ที่มา: FAOSTAT, 5 January 2010, <<http://faostat.fao.org>>.

จากตารางที่ 2 ช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 มูลค่าการผลิตข้าวสาลีและธัญพืชเมล็ดหยาบ (เช่น ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ลูกเดือย ฯลฯ) ของสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้นจาก 14.5 เปอร์เซ็นต์ของการผลิตของโลกทั้งหมด มาเป็น 15.7 เปอร์เซ็นต์ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 เช่นเดียวกับในแผนภูมิที่ 2 ที่มีการเติบโตของผลผลิตทางการเกษตรอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น นมวัว น้ำตาลจากต้นบีท และข้าวสาลีซึ่งเป็นผลมาจากระบบการสนับสนุนราคานั้นเอง

ผลลัพธ์ของการแทรกแซงราคามากมายเช่นนี้ ทำให้สหภาพยุโรปผลิตสินค้าเกษตรออกมามากเกินไปจนตลาดภายในไม่สามารถรองรับได้หมด ดังนั้นจึงมีความพยายามที่จะกำจัดส่วนเกินดังกล่าวในตลาดโลกแทน หากปราศจากการสนับสนุนทางด้านราคา ผลผลิตที่มาจากสหภาพจะไม่สามารถทำการแข่งขันกับผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ได้เปรียบกว่าได้ ดังนั้นจึงมีการขายส่วนเกิน ณ ราคาที่ได้รับการแทรกแซง สิ่งตามมาคือการไหลท่วมของสินค้าเกษตรจากสหภาพยุโรปในตลาดโลก และสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประเทศผู้ส่งออกรายอื่นๆ เพราะปริมาณสินค้าเหล่านั้นกดราคาในตลาดโลกลง และทำให้สินค้าของสหภาพ

ที่ได้รับการช่วยเหลือจากกลไกการแทรกแซง สามารถแข่งขันกับผู้ส่งออกรายอื่นได้ จึงมักจะมีการกล่าวถึงการล่มตอลาของสหภาพยุโรปอยู่บ่อยครั้ง³⁵

ผลกระทบจากการบิดเบือนดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เกิดผลเสียร้ายแรงต่อประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายซึ่งพึ่งพารายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นหลัก สิ่งนี้จึงอธิบายได้ว่า ทำไมเมื่อประเทศอุตสาหกรรมดั่งเช่นสหรัฐฯ และยุโรปเข้ามามีอิทธิพลในการค้าเกษตรและตลาดโลก ประเทศเหล่านั้นจึงเกิดความไม่พอใจต่อประเทศร่ำรวยทั้งสอง

ผลกระทบของ CAP ที่มีต่อโลกใต้และประเทศไทย

ตามที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ ผลร้ายที่เกิดขึ้นจะมีความรุนแรงมากกว่าเมื่อเป็นกรณีของประเทศโลกที่สาม เพราะว่าการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นรายได้หลักหรือเป็นเพียงแหล่งรายได้เดียว “กลไกการสนับสนุนราคานั้น เดิมทีถูกสร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาภายในของยุโรปเอง แต่เมื่อเวลาล่วงเลยไป นโยบายนี้ได้กลายมาเป็นสิ่งที่สร้างผลเสียทั้งต่อประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปเอง และต่อประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่พึ่งพารายได้จากการค้าผลผลิตทางการเกษตรเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ ในระยะยาวมันจึงเป็นนโยบายที่ไม่ยั่งยืนทั้งในเชิงเศรษฐกิจและการเมือง”³⁶

ผลกระทบที่สำคัญของการที่ EU กลายมาเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของภาคเกษตรคือ ความต้องการของการนำเข้าของ EU ได้ลดลงไปพร้อมกันด้วย

³⁵ Hitiris, *European Community Economics*, pp.190-1; Borrell and Hubbard, ‘Global economic effects,’: 20.

³⁶ Altomonte and Nava, *Economics*, p. 260.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับอ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

ตารางที่ 3 : การค้าข้าวสาลีและธัญพืชเมล็ดหยาบโลก,
ปี 1974/75-1988/89 (ล้านตัน)

	1974/75	1979/80	1988/89*
Total trade	127.6	186.8	224.0
<i>Exports:</i>			
United States (as % of total)	48.9	58.2	50.9
Other major exporters**	34.4	29.7	20.9
Western Europe	10.0	8.9	18.0
Soviet Union	3.9	0.3	0.3
Others	3.4	2.8	9.9
<i>Imports:</i>			
Western Europe (as % of total)	25.7	16.4	4.3
Soviet Union	4.1	16.3	20.3
Japan	14.5	13.1	13.8
Eastern Europe	8.7	9.4	4.2
People's Republic of China	-	5.8	8.4
Others	46.9	39.0	49.0

* โดยประมาณ

** ผู้ส่งออกหลักรายอื่นๆ ได้แก่ อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย แคนาดา แอฟริกาใต้ และไทย

ที่มา: ดัดแปลงจากตารางที่ 13.1: *World wheat and coarse grains trade, 1974/1975-1988/89* ใน John Lingard and Lionel Hubbard, 'The CAP and its effects on developing countries,' in *The Common Agricultural Policy and the World Economy: Essays in Honour of John Ashton* (Oxon: C.A.B. International, 1991), p. 244.

ข้อมูลของตารางที่ 3 บ่งชี้ว่า จากปี ค.ศ. 1974-1989 ปริมาณการส่งออกจากยุโรปตะวันตกเพิ่มมากขึ้นจาก 10.0 เพอร์เซ็นต์ มาเป็น 18.0 เพอร์เซ็นต์ของปริมาณการค้าทั้งหมด ในทางกลับกัน มูลค่าการนำเข้าของสหภาพยุโรปกลับลดลงจาก 25.7 เพอร์เซ็นต์ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 เหลือเพียง 4.3 เพอร์เซ็นต์เมื่อถึงปลายทศวรรษ 1980 ปรากฏการณ์นี้สามารถสังเกตได้จากการที่สหภาพยุโรปถึงจุดที่ปริมาณของผลิตภัณฑ์จากนม และน้ำตาลมีอย่างพอเพียง ส่งผลให้การนำเข้าเนื้อวัวจากบอตสวานาและน้ำตาลจากกลุ่มประเทศแคริบเบียนลดลง ยิ่งไปกว่านั้นสหภาพยุโรปได้กลายมาเป็นหนึ่งในผู้ส่งออกผลิตผลทางการเกษตรรายใหญ่ของโลก จากสถานภาพดังกล่าวจึงทำให้ประเทศกำลังพัฒนามองว่าสหภาพได้กลายมาเป็นผู้แข่งขันรายสำคัญในการค้าสินค้าเกษตร ปัจจัยทั้งสองอย่างนี้ ได้กลายมาเป็นสาเหตุของความตึงเครียดที่เพิ่มขึ้นในเวทีการค้าระหว่างประเทศ³⁷

การที่นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปทำให้เกิดการบิดเบือนในด้านของราคา ส่วนหนึ่งถูกมองว่าเป็นประโยชน์แก่เหล่าประเทศกำลังพัฒนาเช่นเดียวกัน เป็นที่แน่นอนว่า นโยบายดังกล่าวสร้างผลเสียแก่สินค้าส่งออกที่มาจากประเทศโลกที่สาม แต่สำหรับประเทศยากจนที่พึ่งพาการนำเข้าอาหารจากภายนอกรวมไปถึงผู้บริโภคอาจจะได้รับประโยชน์จากผลของนโยบายมากกว่า เพราะว่าการค้าอาหารถูกลง อันเป็นผลมาจากปริมาณการส่งออกที่มากเกินไปของสหภาพ ดังนั้น สิ่งนี้จึงเอื้อให้แก่ประเทศยากจนที่นำเข้าอาหาร ตัวอย่างเช่นประเทศในแอฟริกาและเอเชียเป็นต้น³⁸ นอกจากนี้ ปริมาณอาหารที่เป็นส่วนเกินยังเป็นประโยชน์เพราะมีการส่งไปช่วยประเทศยากจนภายใต้โครงการการให้ความช่วยเหลือในด้านอาหารอีกด้วย³⁹ อย่างไรก็ตาม เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะว่าถ้าปล่อยให้ซีเอฟียังคงมีผลลดราคาอยู่เช่นนี้ จะทำให้

³⁷ John Lingard and Lionel Hubbard, 'The CAP and its effects on developing countries,' in *The Common Agricultural Policy and the World Economy: Essays in Honour of John Ashton* (Oxon: C.A.B. International, 1991), p. 242.

³⁸ Buckwell, 'The CAP,' p. 237; Lingard and Hubbard, 'The CAP,' p. 241; Gardner, *European Agriculture*, p. 92.

³⁹ Buckwell, 'The CAP,' p. 238.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับ
อ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

ผลผลิตที่มาจากประเทศกำลังพัฒนาลดลง เพราะเมื่อรัฐของประเทศเหล่านั้น นำ
เข้าอัญพืชราคาถูกมาจากผู้ผลิตภายนอก ก็จะเกิดผลทำให้ราคา ณ ตลาดภายใน
ถูกทำให้ต่ำลงไปอีก และไม่จูงใจผู้ผลิตภายในประเทศให้ผลิตเพิ่มขึ้น สิ่งนี้อาจจะ
เป็นส่วนที่ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างเชื่องช้า สถานการณ์
ดังกล่าวจึงนำไปสู่การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจในเชิงมหภาคของนโยบาย
ปกป้องภาคเกษตรของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมดั้งเดิม สหภาพยุโรปและ
สหรัฐอเมริกา การเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับที่ต่ำของประเทศโลกที่สาม
จะกระทบกับอัตราการขยายตัวของตลาดที่รองรับการส่งออกจากประเทศ
เหล่านั้นอีกด้วย ในปี 1990 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา
(Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ
OECD) คำนวณว่า ความสูญเสียของประเทศกำลังพัฒนาที่เกิดขึ้นจากนโยบาย
ป้องกันทางการค้ามีมูลค่าสูงถึง 26,000 ล้านดอลลาร์ ต่อปี⁴⁰

สหภาพยุโรปมีความสำคัญต่อประเทศยากจน เพราะว่าสหภาพได้ให้
ความช่วยเหลือและสิทธิพิเศษบางอย่างสำหรับประเทศโลกที่สามบางกลุ่ม
โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของสมาชิกสหภาพยุโรปหลักๆ
ได้แก่ กลุ่มประเทศ เอซีพี ผ่านทางชุดของอนุสัญญาโลเม ตั้งแต่ปี 1975-1999
และถูกแทนที่ด้วยอนุสัญญาโคโตนา ในปี 2000 ผลจากสัญญาดังกล่าว ทำให้
ประเทศคู่ภาคีสามารถส่งออกสินค้าของตนโดยปราศจากภาษี หรือโควตา โดยที่
ไม่มีการกำหนดข้อแลกเปลี่ยนต่างตอบแทนใดๆ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อยกเว้นบาง
ประการสำหรับสินค้าต่างๆซึ่งได้รับการปกป้องจากซีเอฟพี และ น้ำตาล ก็เป็นสินค้า
หนึ่งที่ต้องมีข้อตกลงทางการค้าพิเศษเพราะเป็นสินค้าที่มีความสำคัญทั้งใน
สหภาพยุโรป และกลุ่มประเทศเอซีพี เนื่องจากสามารถเพาะปลูกได้ทั้งในภูมิภาค
เขตอบอุ่นและเขตร้อน⁴¹ อย่างไรก็ตามมีการถกเถียงกันอยู่บ่อยครั้งว่า ข้อตกลง
ทางการค้าพิเศษระหว่างสหภาพยุโรปกับกลุ่มประเทศเอซีพีนั้น เป็นความ
พยายามของสหภาพที่จะดำรงไว้ซึ่งสายสัมพันธ์กับอดีตอาณานิคมของตนใน

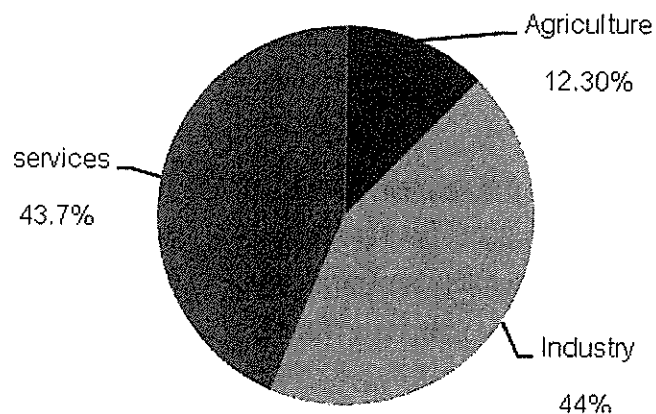
⁴⁰ Buckwell, "The CAP," p. 238.

⁴¹ Lingard and Hubbard, "The CAP," p. 253.

ลักษณะของการพึ่งพาอีกด้วย นอกจากข้อตกลงทางการค้า สหภาพยุโรปยังริเริ่มโครงการ ‘Everything But Arms’ (EBA) สำหรับเหล่าประเทศด้อยพัฒนา (Least Developed Countries หรือ LLDCs) โดยที่ให้ประเทศเหล่านั้นสามารถส่งสินค้าทุกอย่างที่ไม่ใช่อาวุธเข้ามาค้าขายภายในสหภาพยุโรปได้โดยปราศจากภาษี หรือโควตาจำกัดใดๆ (แต่ก็มีข้อยกเว้นสำหรับกล้วย น้ำตาล และข้าวด้วย)⁴²

ในกรณีของประเทศไทย นโยบายเกษตรร่วมมีผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมของไทยอย่างไม่ต้องสงสัย ไทยเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศโลกใต้ และแม้ว่ารายได้หลักจะมาจากภาคอุตสาหกรรมเสียส่วนใหญ่ แต่ตามที่เราเห็นได้จากสัดส่วนในแผนภูมิที่ 3 ภาคเกษตรกรรมยังมีความสำคัญอย่างมากเพราะว่า เป็นภาคที่มีปริมาณของแรงงานมากที่สุด (แผนภูมิที่ 4)

แผนภูมิที่ 3: สัดส่วนของ GDP แบ่งตามภาคธุรกิจ (%), ปี 2009

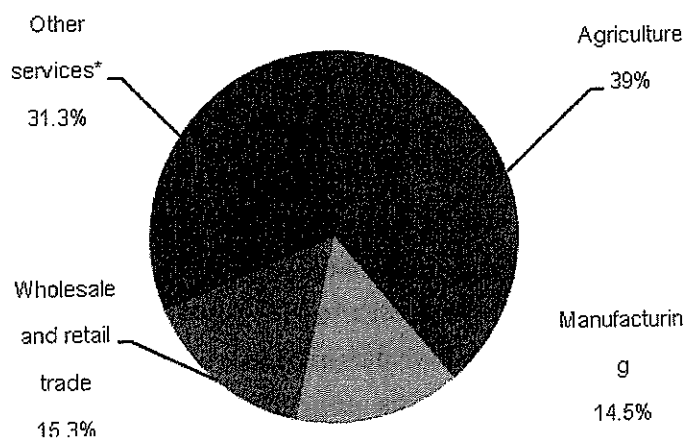


ที่มา: Central Intelligence Agency (CIA), *The World Factbook*, 5 January 2010, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2012.html>>.

⁴² European Commission, ‘Everything But Arms,’ 10 March 2010, <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/everything-but-arms/index_en.htm>.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับอ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

แผนภูมิที่ 4 : อัตราแรงงานแบ่งตามภาคธุรกิจ (%), ปี 2008



* งานบริการอื่น ๆ รวมถึงภาคธุรกิจการเงิน การศึกษา โรงแรม และร้านอาหาร เป็นต้น

ที่มา: Bank of Thailand, 5 January 2010, <http://www.bot.or.th/English/EconomicConditions/Thai/genecon/Pages/Thailand_Glance.aspx>.

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังเป็นหนึ่งในสิบของผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ของโลก ในปี 2008 ไทยครองส่วนแบ่งมูลค่าการส่งออกคิดเป็น 2.4 เปอร์เซ็นต์ของปริมาณการส่งออกทั้งหมด (ตารางที่ 4) สินค้าส่งออกหลักของไทย ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ยางพารา ข้าวโพด อ้อย มะพร้าว และถั่วเหลือง⁴³

⁴³ Central Intelligence Agency (CIA), The World Factbook, 5 January 2010, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2012.html>>.

ตารางที่ 4: ผู้ส่งออกหลักสินค้าเกษตร 10 อันดับ,
ปี 2008 (พันล้านดอลลาร์ และเปอร์เซ็นต์)

Exporters	Value	Share in world exports			
	2008	1980	1990	2000	2008
EU(27)	566.32	-	-	41.8	42.2
Extra-EU(27) exports	127.63	-	-	10.1	9.5
United States	139.97	17.0	14.3	12.9	10.4
Brazil	61.40	3.4	2.4	2.8	4.6
Canada	54.08	5.0	5.4	6.3	4.0
China	42.29	1.5	2.4	3.0	3.2
Argentina	37.50	1.9	1.8	2.2	2.8
Indonesia	32.86	1.6	1.0	1.4	2.4
Thailand	31.66	1.2	1.9	2.2	2.4
Malaysia	27.80	2.0	1.8	1.5	2.1
Australia	26.14	3.3	2.9	3.0	1.9

ที่มา: World Trade Organisation (WTO), 5 January 2010, <http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2009_e/its09_merch_trade_product_e.pdf>.

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เจรจาการค้าไทย ได้รับการยืนยันว่า ภาคการเกษตรของไทยก็ได้รับผลกระทบจากมาตรการของซีเอฟพี⁴⁴ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของปลาทูน่ากระป๋อง ซึ่งผลจากนโยบายทำให้ความสามารถในการแข่งขันของปลาทูน่ากระป๋องของไทยลดลง เมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศเอซีพี และกลุ่ม

⁴⁴ Interviewed by the author in February 2010. Trade officers, Ms. Pongwalai Puapan and Mr. Chet Suksang, from the Department of Trade Negotiations, Ministry of Commerce.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับ
อ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ



ประเทศแถบละตินอเมริกา เพราะสหภาพยุโรปจะเอื้อประโยชน์ให้กับประเทศ
อดีตอาณานิคมของตนมากกว่า⁴⁵ นอกจากนี้ การหนุนราคาเพื่อส่งเสริมการส่ง
ออกทำให้ราคาธัญพืชของสหภาพยุโรปมีราคาที่ถูกลง ส่งผลให้สามารถแข่งขัน
กับมันสำปะหลังสำหรับใช้ในการผลิตอาหารสัตว์ของไทยได้ และลดความต้องการ
ในการนำเข้ามันสำปะหลังจากไทยไปด้วย⁴⁶ และในกรณีของน้ำตาล ก็เป็น
อีกหนึ่งตัวอย่างที่ดีที่จะแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของซีเอฟพีที่มีต่อการส่งออก
สินค้าเกษตรของไทย

⁴⁵ เจริญการค้าทวีภาคี, สำนักกรมเศรษฐกิจพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, 'ยุทธศาสตร์
การขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป,' (กรกฎาคม 2545),
หน้า 10.

⁴⁶ เจริญการค้าทวีภาคี, สำนักกรมเศรษฐกิจพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, 'ยุทธศาสตร์
การขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป,' หน้า 10.

ตารางที่ 5 : ผู้ผลิตน้ำตาลหลัก 10 อันดับ, ปี 2008/9 (ล้านตัน)

	Quantity of production	Quantity of export	
Brazil	38.633	23.685	[1]
India	16.304	0.237	[15]
EU	14.865	0.707	[9]
China	13.587	-	-
Thailand	7.717	5.004	[2]
USA	6.924	-	-
Mexico	5.761	0.707	[9]
SADC*	5.309	1.793	[4]
Australia	4.810	4.225	[3]
Pakistan	4.239	-	

[#] = การจัดอันดับการส่งออกของโลก

* ประชาคมเพื่อการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ (Southern African Development Community: SADC)

ที่มา: Illovo Sugar Limited, 5 January 2010, <http://www.illovosugar.com/World_of_sugar/Sugar_Statistics/International.aspx>.

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในห้าของผู้ส่งออกน้ำตาลหลักของโลก (ตารางที่ 5) และตลาดน้ำตาลหลักที่มีการสำรวจในปี ค.ศ. 2006 อยู่ในทวีปเอเชีย (53 เปอร์เซ็นต์) และส่วนใหญ่ส่งออกภายใน ASEAN (คิดเป็น 37 เปอร์เซ็นต์)⁴⁷ อย่างไรก็ตาม การที่ซีเอฟพีเข้าแทรกแซงและหนุนราคาการส่งน้ำตาลของสหภาพ

⁴⁷ Office of the Cane and Sugar Board, Ministry of Industry, Thailand, 'Thailand's Sugar Industry in 2007,' 5 January 2010, <en.ocsb.go.th/images/1194580943/Presentation001.pdf>.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับอ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

ยุโรป ในระดับสูงถูกพิจารณาว่าขัดต่อกฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organisation หรือ WTO) ว่าด้วยการค้าเสรีและการค้าที่เป็นธรรม ดังนั้น ในปี 2003 ประเทศไทย พร้อมด้วยบราซิลและออสเตรเลีย ซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลหลัก ได้นำข้อพิพาทที่เกิดจากสหภาพยุโรปใช้มาตรการสนับสนุนราคาที่มากเกินไป เพื่อที่จะทำให้น้ำตาลของสหภาพราคาค่าเกินความเป็นจริง และสามารถส่งออกน้ำตาล เพื่อแข่งขันกับประเทศต่างๆในตลาดโลกได้ (สามารถดูระดับที่สหภาพยุโรปช่วยสนับสนุนราคาน้ำตาลได้ในตารางที่ 6) ฟ้องต่อองค์การการค้าโลกและจบลงด้วยชัยชนะของผู้ส่งออกน้ำตาลทั้งสามประเทศ ผลที่ตามมาคือ สหภาพยุโรปได้จำกัดปริมาณการผลิต เช่นเดียวกับลดระดับการพยุงราคาให้เป็นไปตามหลักที่องค์การการค้าโลกกำหนด

ตารางที่ 6: มูลค่าการให้เงินอุดหนุนการส่งออกของ EU แบ่งตามผลิตภัณฑ์, ปี 2008 (ล้านยูโร)

	Values of subsidies
Total	926
Cereals	10
Sugar and Isoglucose	501
Fruit and Vegetables	19
Products of the Wine-Growing Sector	15
Milk and Milk Products	29
Beef and Veal	33
Pigmeat, Eggs, Poultry and Beekeeping	201
Processed Agricultural Products	118

ที่มา: European Commission, 2009. Annexes to the Commission Staff Working Document Accompanying the 2nd Financial Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the

*European Agricultural Guarantee Fund - 2008 Financial Year: SEC(2009)
1368 Part II. < <http://www.reformthecap.eu/key-data-on-the-cap>>.*

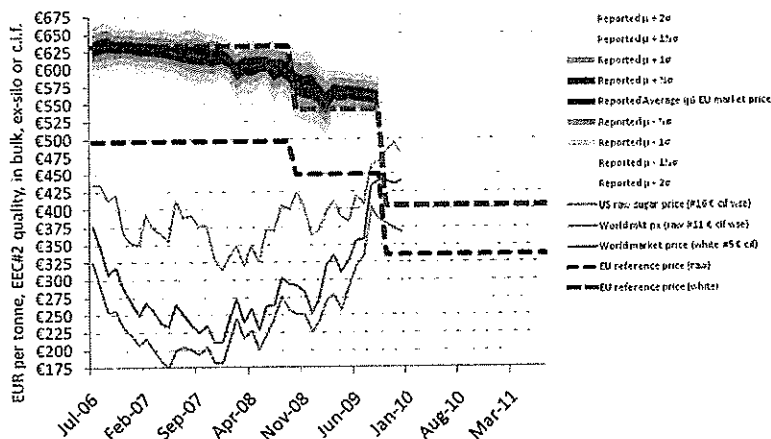
อย่างไรก็ตาม จากการที่ราคาน้ำตาล ณ ตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่กลางปี 2009 และถึงระดับที่สูงกว่าราคาในตลาดของ EU (ตามแผนภูมิที่ 5) นำไปสู่การที่สหภาพยุโรปตั้งใจที่จะส่งออกน้ำตาลเพิ่มอีก 500,000 ตันในปีนี้ (2010) ซึ่งทำให้ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลหลักอื่นได้แก่ ประเทศไทย บราซิล และออสเตรเลีย เริ่มหวั่นวิตกว่า การกระทำของสหภาพยุโรปจะส่งผลให้ระดับราคาน้ำตาลลดต่ำลง และสหภาพยุโรปอาจจะละเมิดข้อตกลงที่ทำไว้กับองค์การการค้าโลกก็เป็นได้⁴⁸ ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องคอยเฝ้าระวังและตรวจสอบการส่งออกของสหภาพยุโรปว่าจะเป็นการท่วมตลาดน้ำตาล หรือมีการใช้มาตรการสนับสนุนราคาในตลาดโลกอีกหรือไม่



⁴⁸ Allan Odhiambo, 'Spat over EU sugar exports to keep prices up,' 22 February 2010, <<http://www.businessdailyafrica.com/Company%20Industry/-/539550/866356/-/item/0/-/1pmq6jz/-/index.html>>; Reuters, 'Sugar exporters criticize EU sales plan at WTO,' 18 February 2010, <http://www.khaleejtimes.com/biz/inside.asp?xfile=/data/commodities/2010/February/commodities_February26.xml§ion=commodities>.

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับอ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

แผนภูมิที่ 5: รายงานราคาน้ำตาลของ EU และตลาดโลก



ที่มา: 'Commission to publish monthly price data,' 12 December 2009, <<http://www.sugartraders.co.uk/2009/12/commission-to-publish-monthly-price.html>>.

สำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่พึ่งพาการส่งออกจากภาคเกษตรกรรม การที่ EU กลายเป็นผู้ส่งออกหลักของผลผลิตทางการเกษตร เป็นสิ่งที่ไม่ยุติธรรม EU เป็นกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมที่ร่ำรวย และมีแหล่งรายได้หลายทางอันจะเห็นได้จากส่วนแบ่งใน GDP ซึ่งในปี 2009 รายได้จากภาคบริการเท่ากับ 71.9 เปอร์เซ็นต์ของ GDP ทั้งหมด และสัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมคิดเป็น 25.9 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนเพียงแค่ 2.1 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น⁴⁹ สหภาพยุโรปสร้างรายได้มหาศาลผ่านทางภาคบริการและอุตสาหกรรม แต่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ล้วนต้องพึ่งพารายได้จากภาคการเกษตรเป็นสำคัญ สถานการณ์เช่นนี้จึงถูกมองว่าเกิดการสะสมความมั่งคั่งที่มากเกินไปภายในสหภาพยุโรป

ด้วยเหตุนี้ นโยบายเกษตรร่วมจึงเป็นนโยบายที่เพิ่มความเหลื่อมล้ำระหว่างโลกเหนือและโลกใต้ ในขณะที่กลุ่มประเทศร่ำรวยมีรายได้จากหลายภาค

⁴⁹ CIA, The World Factbook.

ธุรกิจ แต่ก็ยังขัดขวางประเทศกำลังพัฒนาในการเข้าถึงแหล่งรายได้หลัก ซึ่งก็คือ รายได้จากการค้าผลผลิตทางการเกษตร ประเทศโลกใต้จึงไม่พอใจเมื่อสหภาพ ยุโรปพยายามที่จะขยายส่วนแบ่งของตนในตลาดโลก และบางครั้ง แย่งตลาด ของตน ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ความตึงเครียดระหว่างโลกเหนือและใต้ที่ยังคงดำรงอยู่ และเห็นได้อย่างเด่นชัดในการเจรจาการค้าระดับโลก

บทสรุป

นโยบายเกษตรร่วมเป็นผลผลิตของการบูรณาการเข้าด้วยกันในระดับ ภูมิภาคของกลุ่มประเทศในทวีปยุโรป เพื่อที่จะสร้างความมั่นคงให้แก่ปริมาณ อาหารในสหภาพ อีกทั้งยังเป็นการปกป้องผู้ผลิตอีกด้วย ดังนั้น ประชาคมยุโรป จึงสรรสร้างกลไกในการป้องกันสำหรับตอบสนองวัตถุประสงค์ดังกล่าวขึ้น นโยบายการเกษตรจึงมุ่งที่จะปกป้องตลาดภายในและผู้ผลิตจากสภาวะความ ผันผวนที่เกิดขึ้นในตลาดโลก และการที่นโยบายร่วมในระดับภูมิภาค มีจุด มุ่งหมายที่จะปกป้องประเทศสมาชิกของกลุ่ม ได้นำไปสู่การพิจารณาว่า นโยบาย เกษตรร่วมของสหภาพยุโรปทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างโลกเหนือและโลกใต้ เพิ่มขึ้นได้อย่างไร

สหภาพยุโรปได้รับการพิจารณาว่าเป็นกลุ่มที่มีการรวมตัวกันในระดับ ภูมิภาคในลักษณะทั้งเชิงกว้างและเชิงลึก ประกอบไปด้วยประเทศอุตสาหกรรม ต่างๆที่ร่ำรวยและมีความก้าวหน้า ครอบครองทั้งอำนาจทางเศรษฐกิจและ การเมือง ส่งผลทำให้กลุ่มประเทศยุโรปเป็นหนึ่งในตัวแสดงหลักที่มีอำนาจมาก ที่สุดในระบบระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ กลุ่มประเทศจึงสามารถที่จะมีอิทธิพล เหนือองค์กรระหว่างประเทศ หรือระบบระหว่างประเทศเพื่อที่จะเอื้อแก่ ผลประโยชน์ของตนเอง ดังนั้นเราจึงมักจะเห็นการส่วละเมิดกฎระเบียบการค้า เสรี และการค้าอย่างเป็นธรรมขององค์กรการค้าโลกอยู่บ่อยๆ สิ่งนี้ยังทำให้ความ ไม่พอใจของซีกโลกใต้ที่มีต่อโลกเหนือทวีเพิ่มมากขึ้น จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้ เกิดการแพร่กระจายของการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคในหลายพื้นที่ทั่วโลก เพื่อที่จะต่อกรกับสหภาพยุโรป และนำไปสู่สงครามการค้าระหว่างกลุ่มอย่างเสี่ยง ไม่ได้ ซีเอฟพีได้ทำให้การเผชิญหน้านี้แย่งลงไปในอันเป็นผลเนื่องมาจากการใช้

นโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเหนือและใต้กว้างขึ้นอย่างไรพร้อมกับ
อ้างอิงถึงประเทศไทยเป็นพิเศษ

มาตรการสนับสนุนราคา และสร้างความเสียหายแก่ผู้ส่งออกสินค้าเกษตรโดยเฉพาะเหล่าประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมักจะพึ่งพารายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นหลัก ภาชีนำเข้าทำให้สินค้าเกษตรที่ถูกนำเข้ามาสหภาพยุโรปไม่สามารถแข่งขันกับผลผลิตของสหภาพยุโรปเองได้ หรือแม้กระทั่งขัดขวางไม่ให้สินค้าเหล่านั้นเข้ามายังตลาดของสหภาพยุโรป ในขณะเดียวกัน การอุดหนุนเพื่อการส่งออกมีผลช่วยให้สินค้าของสหภาพยุโรปที่ด้อยกว่า สามารถแข่งขันกับผู้ส่งออกรายอื่นๆในระดับระหว่างประเทศได้ จากสภาพเช่นนี้ จึงสามารถกล่าวได้ว่า ประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจนไม่ได้เพียงแค่ถูกกีดกันออกจากตลาดของสหภาพยุโรป เท่านั้น แต่ยังต้องแข่งขันกับสินค้าของสหภาพในตลาดโลกอีกด้วย ในขณะที่สหภาพยุโรปพึ่งพารายได้จากภาคธุรกิจอื่นๆเป็นหลัก ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังคงต้องพึ่งพาการค้าในภาคเกษตรกรรมเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ ซีเอฟพีจึงถูกมองว่าเป็นเครื่องมืออันตรายของสหภาพยุโรป ในการทำสงครามการค้าในระดับระหว่างประเทศ สิ่งนี้ทำให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ประเทศกำลังพัฒนา ผู้ซึ่งมีความรู้สึกที่ถูกขัดขวางในการเข้าถึงความมั่งคั่งที่ตนพึงจะได้รับ ซีเอฟพีจึงเป็นสิ่งที่เพิ่มความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศโลกเหนือและโลกใต้โดยไม่ต้องสงสัย

สำหรับประเทศไทย ตลาดหลักสำหรับผลิตผลส่งออกทางการเกษตรคือ ทวีปเอเชีย ดังนั้นตลาดของสหภาพยุโรปจึงมีใช้แหล่งส่งออกหลักของไทย อย่างไรก็ตาม การส่งออกของไทยก็ได้รับผลกระทบจากซีเอฟพีดังเช่นในกรณีของน้ำตาล ไทยเป็นหนึ่งในห้าของผู้ส่งออกน้ำตาลของโลก และมีการประเมินว่า น้ำตาลปริมาณมหาศาลที่มีการใช้มาตรการพยุงราคาของสหภาพยุโรปจะทำให้ราคาของน้ำตาลในตลาดโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่กลางปี 2009 ลดต่ำลงทางสหภาพยุโรปอ้างว่า ราคาน้ำตาลในสหภาพนั้นอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าในตลาดโลก ซึ่งจากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้ EU สามารถส่งออกน้ำตาลได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้กลไกแทรกแซง ในปีนี้ สหภาพจึงมีแผนที่จะส่งออกน้ำตาลปริมาณ 500,000 ตันสู่ตลาดโลก⁵⁰ แต่สำหรับผู้ส่งออกรายอื่นๆ มองว่านี่เป็นความ

⁵⁰ Odhiambo, 'Spat over EU sugar exports'; Reuters, 'Sugar exporters'.

พยายามของสหภาพที่จะกำจัดน้ำตาลตกค้างของตนออกสู่ตลาดโลก อันจะส่งผลให้ราคาน้ำตาลลดต่ำลง และสร้างความเสียหายให้แก่การค้าน้ำตาลของผู้ส่งออกน้ำตาลทั้งหลาย ซึ่งผู้ส่งออกน้ำตาลหลัก อาทิเช่นบราซิล ไทย และออสเตรเลีย เริ่มที่จะวิตกกังวลต่อสถานการณ์ดังกล่าว

เป็นที่เข้าใจได้ว่า ประเทศต่างๆไม่ว่าจะร่ำรวยหรือยากจนก็ล้วนต้องปกป้องภาคการเกษตรของตนเอง เพราะเป็นภาคธุรกิจพื้นฐานของประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีทางที่จะมีการยกเลิกนโยบายเกษตรร่วมดังกล่าว หรืออีกนัยหนึ่งคือ ที่ยกเลิกไม่ได้เป็นเพราะนโยบายนี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการค้าสินค้าเกษตรโลกไปแล้ว การยกเลิกซีเอฟพีจะทำให้เกิดความเสียหายมากกว่าผลดี เพราะว่าซีเอฟพีทำให้ระดับราคาสินค้าในตลาดโลกอยู่ในระดับที่ต่ำอยู่เสมอ ประเทศยากจนซึ่งพึ่งพาการนำเข้าอาหารจากภายนอกสามารถเข้าถึงอาหารราคาถูกในตลาดโลกได้ อย่างไรก็ตาม การพึ่งพาเช่นนี้อาจจะส่งผลเสียในระยะยาวได้ เพราะการพึ่งพาการนำเข้าอาหารที่มากเกินไปทำให้เกิดสภาพที่ไม่เอื้อต่อผู้ผลิตภายในประเทศ อีกทั้งยังไม่มีสิ่งจูงใจในการพัฒนาการผลิตของภาคเกษตรกรรมอีกด้วย นอกจากนี้ การนำเข้ายังส่งผลให้เกิดภาวะที่เสี่ยงต่อความผันผวนในตลาดโลก และตราบไคที่มีงบประมาณสำหรับซื้ออาหาร ก็จะทำให้เกิดการซื้อต่อไปแม้ว่าราคาจะเพิ่มสูงขึ้นก็ตาม นำมาซึ่งปัญหาภาระหนี้สินทางด้านการงบประมาณอีกต่อหนึ่ง

จากประเด็นเหล่านี้ จึงสามารถสรุปได้ว่า ความปรารถนาของสหภาพยุโรปที่จะสร้างโลกที่ดีกว่าที่เป็นอยู่นั้นบกพร่อง เนื่องจากสหภาพยุโรปไม่สามารถที่จะช่วยประเทศยากจนในโลกได้ให้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจ และไปถึงจุดที่จะสามารถพึ่งพาตนเองได้ ตราบไคที่ตลาดของสหภาพยุโรปยังถูกปิดกั้นไว้ด้วยระดับภาษีที่สูง และยังคงมีปริมาณสินค้ามหาศาลที่ได้รับการหนุนราคาไหลออกสู่ตลาดโลก ก็จะเป็นการยากที่ประเทศยากจนจะสามารถยืนหยัดด้วยตนเองได้ สุดท้ายแล้ว สิ่งนี้จึงมีผลให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างโลกทั้งสองขยายเพิ่มมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

