

**THE EU COMMON AGRICULTURAL POLICY:
ORIGINAL RAISON D'ETRE AND ITS RELEVANCE
TODAY?**

Jatuchatra Chommai and Narongdej Phanthaphoommee

The Common Agricultural Policy (CAP) is one of the common policies implemented by the European Union, which represents almost half of its budget. Although the policy aims at ensuring food security and providing market stability to the union, it is under heavy criticism from other countries. The policy; consequently, generates distortion in the international trade. Apparently, the policy contradicts with the principle of trade liberalisation enshrined in the World Trade Organisation (WTO). This article attempts to find the answer to the following questions: 1) why CAP could be implemented despite its inconsistency with the principle of trade liberalisation?; 2) why its existence seems to remain static despite a number of complaints from other affected countries. This article analyses the issue from three perspectives: 1) international trade regulations, 2) the union's internal politics; 3) international opposition voices. The authors believe that the union's protectionism in agricultural sectors will remain the same in substance, though with different forms.

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วม แห่งสหภาพยุโรป: สาเหตุและปัจจัย

จตุภัทร ชมไม้
ณรงเดช พันระพุมมี

บทนำ

การค้าของโลกในปัจจุบันถือว่าได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการค้าเสรีอยู่มาก หลายประเทศโดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจนั้น พยายามส่งเสริมหลักการการค้าเสรี ซึ่งหมายถึงการค้าโดยไม่ต้องมีกำแพงภาษีเข้ามาเป็นอุปสรรค แนวโน้มนี้ได้ถูกพูดถึงเป็นอันมากในเวทีการค้าระหว่างประเทศ ดังที่จะเห็นได้จากความพยายามในการเจรจาเปิดเสรีการค้า ไม่ว่าจะเป็นในระดับพหุภาคี ผ่านการเจรจาการค้ารอบต่างๆ ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organisation: WTO) และในระดับทวิภาคี ผ่านการทำข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement) ระหว่างประเทศต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่า มีส่วนหนึ่งในการค้าระหว่างประเทศที่ขัดกับตรรกะของหลักการการค้าเสรี นั่นก็คือ การค้าสินค้าเกษตร กล่าวคือประเทศที่พัฒนาแล้วออกมาปกป้องภาคการเกษตรของตนเองเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการตั้งกำแพงภาษี การให้เงินอุดหนุนภายใน และการให้เงินอุดหนุนการส่งออก การกระทำของประเทศที่พัฒนาแล้วนี้ บิดเบือนระบบการค้าระหว่างประเทศอย่างมาก ผู้ที่ได้รับผลกระทบก็คือประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่สินค้าออกส่วนมากเป็นผลผลิตทางการเกษตร สิ่งที่เกิดขึ้นกลายเป็นประเด็นร้อนในเวทีการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน กระแสให้มีการยกเลิกการปกป้องภาคการเกษตรจากประเทศกำลังพัฒนา นับวันจะนานาประเทศสนใจมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในกรณีของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) ของสหภาพยุโรป กลายเป็นจุดสนใจของประชาคมโลกมากขึ้น เพราะเนื้อหาของนโยบายนี้ ขัดกับตรรกะของหลักการการค้าเสรีอย่างชัดเจน อีกทั้งเด่นชัดจนประเทศอื่นๆ สัมผัสและมองเห็นถึงปัญหาของนโยบาย CAP ได้ค่อนข้างง่าย เมื่อเทียบกับการปกป้องภาคการเกษตรในรูปแบบอื่นๆ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงสนใจและเลือกหยิบนโยบาย CAP มาทำการศึกษา ว่าเหตุใดนโยบาย CAP ยังสามารถดำรงอยู่ได้ ทั้งๆ ที่ขัดกับหลักการการค้าเสรีอย่างเห็นได้ชัด จากที่ได้ศึกษามาผู้เขียนขอเสนอว่า นโยบาย CAP ดำรงอยู่ได้ เนื่องจากปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ โครงสร้างการค้าระหว่างประเทศ กลุ่มผลประโยชน์ภายในของสหภาพยุโรป และกลุ่มประเทศที่เสียผลประโยชน์ไม่เข้มแข็งเพียงพอ

โครงสร้างของบทความนี้จะแบ่งออกเป็น 5 ส่วนด้วยกัน คือส่วนแรกจะกล่าวถึงความหมายและกลไกการทำงานของนโยบาย CAP ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงนโยบาย CAP กับระบบการค้าโลก ส่วนที่ 3 เป็นปัจจัยภายในที่ต้องการให้นโยบายนี้คงอยู่ ส่วนที่ 4 เป็นเรื่องข้อขัดแย้งในเวทีการค้าโลกปัจจุบันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา และข้อเรียกร้องของประเทศกำลังพัฒนา ส่วนที่ 5 เป็นการนำ

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศมา (International Political Economy) วิเคราะห์ว่าทำไมนโยบายจึงคงอยู่ โดยจะวิเคราะห์จากเนื้อหาของส่วนที่ 2 - 4 และในตอนท้ายผู้เขียนจะสรุปและมองแนวโน้มของนโยบายนี้ว่าจะเป็นอย่างไรต่อไปในอนาคต

1. ความหมายและกลไกของนโยบายการเกษตรร่วม

- นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นการให้การอุดหนุนสินค้าเกษตร นโยบายนี้ได้รับเงินสนับสนุนจากงบประมาณกลางของสหภาพยุโรป (European Union) ถึง 44 เปอร์เซ็นต์ (หรือประมาณ 43 พันล้านยูโรที่คาดว่าจะใช้ในปี 2005) หลักการให้การเงินอุดหนุนนี้มีกลไกการทำงานเพื่อรับประกันว่า ผู้ผลิตสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปจะขายสินค้าเกษตรได้ราคาดี และเพื่อจ่ายเงินโดยตรงไปยังฟาร์ม วิธีการนี้ช่วยให้กระบวนการขายสินค้าของเกษตรกรในสหภาพยุโรป และราคาสินค้าเกษตรที่จะออกสู่ตลาดมีเสถียรภาพ นอกจากนี้ วิธีการดังกล่าวยังสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคในอีกทางหนึ่ง

นโยบาย CAP นี้เกิดขึ้นได้โดยคณะกรรมการการสหภาพยุโรป (European Commission) ได้เสนอตัวนโยบายในปี 1960 นโยบายนี้เจริญรอยตามสนธิสัญญากรุงโรม (Treaty of Rome) ในปี 1958 ซึ่งมีใจความหนึ่งต้องการให้มีตลาดร่วม (Common Market) เกิดขึ้น ประเทศสมาชิกในขณะนั้น 6 ประเทศได้สนับสนุนภาคการเกษตรของตนเองอย่างยิ่งยวด โดยใส่ใจเรื่องการผลิต เรื่องราคาควรทำให้ที่น่าพอใจ และเรื่องระบบฟาร์ม อย่างไรก็ดี ความตั้งใจอันดีของแต่ละประเทศที่จะรับประกันความเป็นอยู่ของเกษตรกรในประเทศตนนั้น กลับเป็นตัวขัดขวางแนวความคิดการค้าเสรีที่พวกเขายึดถืออยู่ ประเทศสมาชิกบางประเทศ โดยเฉพาะฝรั่งเศส และกลุ่มองค์กรผู้ชำนาญใน

เรื่องการทำฟาร์มและการเกษตรนั้น ต้องการให้รัฐเข้าไปแทรกแซงกิจการด้านการเกษตรอย่างแข็งขันให้มากกว่าเดิม

ในปี 1962 หลักการ 3 ประการเพื่อวางรากฐานให้กับนโยบาย CAP ได้ถือกำเนิดขึ้น นั่นคือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของตลาด (market unity) ความใส่ใจกับชุมชนโดยหลัก (community preference) และความมั่นคงทางการเงิน (financial solidarity) ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา นโยบาย CAP จึงเป็นเหมือนศูนย์กลางของระบบการทำงานของสหภาพยุโรปมาจนถึงปัจจุบัน นโยบาย CAP นี้ อาจมองว่าเป็นนโยบายที่เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากฝรั่งเศสกับเยอรมนีประนีประนอมกันทางการเมืองด้วยกัน กล่าวคือ อุตสาหกรรมเยอรมันสามารถเข้าไปถึงตลาดภายในของฝรั่งเศสได้ ในทำนองเดียวกัน สินค้าเกษตรของฝรั่งเศสก็สามารถเข้าไปขายในตลาดของเยอรมนีได้เช่นกัน

จุดประสงค์แรกเริ่มของนโยบาย CAP นี้ได้เขียนไว้ในสนธิสัญญากรุงโรม มาตรา 39:

- 1) เพื่อเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น ด้วยวิธีส่งเสริมกระบวนการทางด้านเทคนิคและรับประกันว่า ปัจจัยในการผลิตทุกส่วนจะถูกใช้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะแรงงาน
- 2) เพื่อให้เกิดมาตรฐานการครองชีพที่น่ายอมรับแก่ชุมชนเกษตรกรรม
- 3) เพื่อสร้างเสถียรภาพทางด้านตลาด
- 4) เพื่อรับรองว่าจะมีอาหารมากเพียงพอ
- 5) เพื่อจัดหาอาหารให้แก่ผู้บริโภคในราคาสมเหตุสมผล

ในภาพรวม นโยบาย CAP เป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการที่จะช่วยเหลือโครงสร้างสังคมทางด้านการเกษตรและโครงสร้างที่ต่างกันในภูมิภาคที่มีภาคการเกษตรหลากหลายให้สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ ในขณะเดียวกันนโยบาย CAP ยังเป็นนโยบายที่ตอบสนองความจำเป็นที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างเหล่านั้นให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดในการผลิต

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

กลไกการทำงานของนโยบาย CAP นั้น ก็คือ ต้องคงรักษาระดับราคาสินค้าภายในสหภาพยุโรปและให้เงินอุดหนุนสินค้า หลักการ 3 หลักของกลไกนี้มีดังต่อไปนี้

1) ใช้มาตรการภาษีนำเข้ากับสินค้าบางชนิดที่เข้ามาในสหภาพยุโรป มาตรการภาษีนี้จะกำหนดให้ราคาสินค้าตลาดโลกที่นำเข้า อยู่ในระดับที่สหภาพยุโรปตั้งเป้าไว้ ราคานี้หมายถึงเป็นราคาที่สหภาพยุโรปพึงปรารถนาสูงสุด

2) แทรกแซงราคากภายใน หากราคาสินค้าภายในตกลงต่ำกว่าระดับที่ถูกแทรกแซงแล้ว สหภาพยุโรปก็จะซื้อสินค้าเพื่อยกระดับราคากลับไปสู่ระดับที่ถูกแทรกแซง ราคาที่ถูกแทรกแซงนี้จะตั้งให้ต่ำกว่าราคาเป้าหมาย ราคาสินค้าภายในจะเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างราคาที่ถูกระหว่างกับราคาเป้าหมาย

3) ให้เงินอุดหนุนแก่เกษตรกรที่ปลูกพืชเฉพาะอย่าง เป้าหมายของวิธีการนี้ก็เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรเลือกปลูกพืชที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและรักษาระดับปริมาณอาหารภายในให้เพียงพอ เงินอุดหนุนจะจ่ายตามขนาดของพื้นที่เพาะปลูก ไม่ได้จ่ายตามปริมาณของผลผลิตที่ได้รับ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบครั้งล่าสุดมีเป้าหมายให้เลิกจ่ายเงินตามขนาดของพื้นที่แต่เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกษตรกรหันมาให้ความสนใจกับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม และเพื่อลดการผลิตเกินความจำเป็น

2. นโยบายการเกษตรร่วมกับระเบียบการค้าโลก

นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) ของสหภาพยุโรปมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การสร้างเสถียรภาพให้กับระดับราคาของสินค้าเกษตรภายในกลุ่ม การดำเนินนโยบาย CAP ย่อมหมายความว่า รัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาด เพื่อแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการผลิตที่ไร้ประสิทธิภาพในภาคการเกษตรของกลุ่ม ผลที่ตามมาจากการนำนโยบาย CAP มาใช้ก็คือ ราคาสินค้าเกษตร

ระหว่างประเทศถูกบิดเบือน ด้วยเหตุนี้ สหภาพยุโรปจึงถูกนานาชาติประณามว่า นโยบาย CAP ทำให้ระบบการค้าระหว่างประเทศไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่เป็นธรรมกับประเทศกำลังพัฒนา เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า นโยบาย CAP นั้นขัดแย้งกับหลักการการค้าเสรีที่ฝังรากลึกใน WTO อย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นคำถามที่ตามมาคือ ในเมื่อนโยบาย CAP ไม่ได้เป็นไปตามหลักการการค้าเสรี เหตุใดสหภาพยุโรปจึงยังคงสามารถบังคับใช้นโยบาย CAP ได้อย่างเปิดเผย แม้จะมีนานาชาติประเทศที่เสียผลประโยชน์ขนานบองอยู่ก็ตาม

เพื่อที่จะตอบคำถามนี้ เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงบริบททางประวัติศาสตร์ของการค้าระหว่างประเทศ รวมไปถึงกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ระบุไว้ในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและศุลกากร (General Agreement on Trade and Tariffs: GATT) และ WTO

ข้อสรุปที่พบคือ นโยบาย CAP นั้นคงอยู่ได้ก็เพราะสินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ สินค้าเกษตรถูกยกเว้น ไม่ต้องเปิดเสรีการค้ามาตั้งแต่ต้น นอกจากนี้แม้ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสินค้าเกษตรจะถูกสร้างออกมาในภายหลัง แต่ประเทศมหาอำนาจที่ยังคงต้องการปกป้องสินค้าเกษตรกลับมีอิทธิพลอย่างมากในกระบวนการเจรจาการค้า ด้วยเหตุนี้กฎเกณฑ์ต่างๆ ของการค้าระหว่างประเทศจึงเปิดช่องให้ประเทศเหล่านั้นอุดหนุนและปกป้องสินค้าเกษตรได้อยู่ต่อไป แม้จะเป็นไปในระดับที่ลดลงก็ตาม

2.1 บริบททางประวัติศาสตร์

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หมู่อารยประเทศได้พยายามในการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organisation: ITO) เพื่อวางกติกาสำหรับการค้าระหว่างประเทศ แต่ความพยายามดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากถูกต่อต้านจากสหรัฐฯ อย่างไรก็ดีตามในปี 1947 ประเทศต่างๆ รวม 23 ประเทศได้บรรลุ

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

ข้อตกลง GATT ผลจากข้อตกลงฉบับนี้ทำให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วภายใต้การเจรจาลดภาษีศุลกากรในรอบการเจรจาต่างๆ

อย่างไรก็ตาม สินค้าเกษตรก็ยังคงหนีไม่พ้นลัทธิกีดกันทางการค้า (Protectionism) รัฐบาลประเทศต่างๆ ยังคงใช้มาตรการหลากหลาย ในการช่วยเหลือและอุดหนุนภาคเกษตรของตนเอง ทั้งเพื่อการผลิตภายในและเพื่อการส่งออก วิธีดำเนินการของรัฐในลักษณะนี้พัฒนาขึ้นภายใต้บริบททางการเมืองและเศรษฐกิจที่ว่า 1) ในช่วงทศวรรษที่ 1930 เกิดเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก พิษผลทางการเมืองเกษตรจึงมีราคาตกต่ำลง และ 2) สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องควบคุมภาคการเกษตรของตนโดยควบคุมราคา วางแผนการผลิต และปันส่วนอาหาร แนวคิดเรื่องความมั่นคงทางอาหารเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้กำหนดนโยบายในประเทศต่างๆ ดังนั้นภายใต้บริบทที่นี้ประเทศมหาอำนาจจึงพยายามที่จะร่างกฎข้อบังคับให้ยกเว้นสินค้าเกษตรจากการค้าเสรีของข้อตกลง GATT

แม้ว่าข้อตกลง GATT ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรจะมีผลบังคับใช้ไม่ต่างไปจากสินค้าอุตสาหกรรมก็ตาม แต่ข้อตกลง GATT ก็มีข้อยกเว้นสำหรับสินค้าเกษตร 2 ข้อ นั่นคือ มาตรา XI: 2(C) อนุญาตให้มีการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเพื่อจำกัดปริมาณการนำเข้า และมาตรา XVI: 3 การอุดหนุนเพื่อการส่งออกเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย ตราบใดที่ไม่ทำให้ได้ส่วนแบ่งจากการค้าระหว่างประเทศอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ข้อตกลง GATT ยังไม่มีกฎเกณฑ์เฉพาะสำหรับการอุดหนุนภายในประเทศ เพราะฉะนั้นจึงเท่ากับเปิดช่องให้ประเทศต่างๆ สามารถให้เงินอุดหนุนในประเทศได้อย่างเสรีนั่นเอง

การแทรกแซงของรัฐในภาคการเกษตรขยายตัวออกไปเรื่อยๆ โดยอาศัยช่องโหว่จากกฎเกณฑ์ของข้อตกลง GATT ประเทศพัฒนาแล้วได้รับประโยชน์จากช่องโหว่ดังกล่าวเป็นอย่างมาก สำหรับยุโรปในปี 1957 สมาชิกประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) ประกาศใช้นโยบาย CAP ซึ่งเป็นนโยบายแบบ "Inward Looking" โดยเน้นที่การอุดหนุนเกษตรกรและคุ้มครองภาคเกษตรของ

ประเทศสมาชิก แม้ว่าวัตถุประสงค์แรกเริ่มของนโยบาย CAP คือ การประกันว่าประชาคมยุโรปจะมีอาหารเพียงพอสำหรับเลี้ยงตัวเอง แต่เมื่อเวลาผ่านไป นโยบาย CAP ก็ได้มีส่วนในการเปลี่ยนประชาคมยุโรปจากประเทศผู้นำเข้าอาหารไปเป็นประเทศผู้ส่งออกแทนในที่สุด

ตลอดทศวรรษที่ 1960 ถึง 1970 การเจรจาการค้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรในเวทีการค้าระหว่างประเทศอิงอยู่กับผู้เล่นสำคัญ 2 ฝ่าย ได้แก่ สหรัฐฯ และสหภาพยุโรป แม้ว่าสหรัฐฯ ได้พยายามเรียกร้องให้มีการเปิดเสรีการค้าเกษตร แต่ก็ต้องการคงมาตรการบางอย่างเพื่อปกป้องกลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรบางกลุ่มด้วย ในทางตรงกันข้ามสหภาพยุโรปต้องการให้เปิดเสรีการค้าเกษตรที่สอดคล้องกับกลไกการทำงานของนโยบาย CAP นั้นด้วย

กระแสวิพากษ์วิจารณ์นโยบายที่เกี่ยวข้องกับภาคการเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วเริ่มดังมากขึ้นเรื่อยๆ หลายฝ่ายพยายามนำเอาภาคเกษตรเข้ามาสู่กฎเกณฑ์ของข้อตกลง GATT งานชิ้นสำคัญคือ Haberler Committee Report และยังรวมไปถึงรายงานของคณะกรรมการต่างๆ อีกจำนวนหนึ่งด้วย งานเหล่านี้ผลักดันให้สหรัฐฯ และประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรสร้างกระแสกดดันทางการเมือง ผลักดันให้นำเรื่องการค้าเปิดเสรีสินค้าเกษตรเข้าสู่วาระการเจรจากรอบ Dillon และรอบ Kennedy แม้ว่าการเจรจารอบ Dillon จะไม่มีผลที่ก้าวหน้านัก แต่ในการเจรจารอบ Kennedy นั้น สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป (European Community: EC) ประสบความสำเร็จร่วมกันในการทำข้อตกลงลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรบางชนิด

จุดพลิกผันที่สำคัญคือ ในช่วงทศวรรษที่ 1980 สินค้าเกษตรทั่วโลกตกต่ำลงเป็นอย่างมาก รัฐบาลประเทศพัฒนาแล้วต้องจ่ายเงินเป็นจำนวนมากเพื่อช่วยเหลือภาคการเกษตรของตน ความขัดแย้งทางการค้ากลายเป็นความรุนแรงทางการเมือง ข้อพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ และประชาคมยุโรปเพิ่มมากขึ้น จากปัญหาที่เกิดขึ้นการประชุมระดับรัฐมนตรีที่จัดขึ้นที่กรุงเจนีวาจึงตกลงจัดทำแผนการเจรจาสินค้าเกษตร

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

และก่อตั้งคณะกรรมการการค้าสินค้าเกษตร (Committee for Trade in Agriculture: CTA) เพื่อเตรียมการสำหรับการเจรจาการค้าในรอบต่อไป ช่วงเวลาเดียวกันกลุ่มประเทศ OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) ก็ได้จัดทำรายงานวิเคราะห์นโยบายการเกษตรและการค้าขึ้นด้วยเช่นกัน

แม้พัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีสินค้าเกษตรจะมีมากขึ้นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่จนถึงตรงนี้สถานะของข้อตกลง GATT กลับเริ่มสั่นคลอน ทั้งนี้เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วยังคงปกป้องสินค้าเกษตรของตนในอัตราสูง กล่าวคือ ในช่วงปี 1986 ถึงปี 1988 กลุ่มประเทศ OECD ได้ใช้งบประมาณรวมกันทั้งสิ้น 298 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปี เพื่ออุดหนุนภาคการเกษตรของตน หากการเจรจาการค้ารอบต่อไปยังไม่ยอมหยิบยกภาคการเกษตรขึ้นมาพูดแล้ว ความชอบธรรมของข้อตกลง GATT ก็มีสิทธิที่จะถูกตั้งคำถามได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตามความพยายามที่จะเปิดการเจรจาการค้ารอบใหม่ในปี 1982 กลับไม่ประสบผลสำเร็จ สมาชิกต้องใช้เวลาถึง 4 ปีเพื่อเริ่มเจรจาการค้ารอบ Uruguay ในปี 1986 ที่เมืองปุนตา เดล เอสเต (Punta del Este) นับเป็นครั้งแรกที่ประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศเข้าร่วมการประชุมอย่างเต็มตัว ไม่ใช่แค่เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้ขอความช่วยเหลือเหมือนในการเจรจาการค้ารอบก่อนหน้านี้

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรในการเจรจาการค้ารอบ Uruguay ดำเนินไปอย่างยากลำบาก เพราะประเทศกำลังพัฒนาโดยกลุ่มแครนส์ (Cairns) ต้องการให้ยกเลิกการอุดหนุนสินค้าเกษตรภายในและการอุดหนุนการส่งออกให้หมดในช่วงระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งต้องการเปลี่ยนแปลงอุปสรรคทางการค้าทั้งหมดให้อยู่ในรูปของภาษี ในขณะที่สหภาพยุโรปและพันธมิตรต้องการเพียงแค่ลดค่าใช้จ่ายรวมที่ใช้อุดหนุนสินค้าเกษตรภายในและการอุดหนุนการส่งออก และต้องการจำกัดการลด

อุปสรรคทางการค้าเพียงบางด้านเท่านั้น ส่วนญี่ปุ่นก็ต่อต้านข้อเสนอที่จะให้ยกเลิกมาตรการจำกัดการนำเข้าเช่นกัน

อย่างไรก็ตามสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปก็สามารถยุติข้อตกลงข้อขัดแย้งต่างๆ ได้ ภายใต้ข้อตกลงเบลล์ เฮาส์ (Blair House Agreement) ในเดือนพฤศจิกายน 1992 ข้อตกลงดังกล่าวถือว่าการประนีประนอมระหว่าง 2 ฝ่ายที่มีส่วนทำให้การเจรจาการค้ารอบ Uruguay สามารถดำเนินต่อไปได้

การเจรจาการค้ารอบ Uruguay สะท้อนให้เห็นภาพของการเมืองในเชิงอำนาจอย่างชัดเจน กล่าวคือ การประนีประนอมเกิดขึ้นเฉพาะในหมู่ประเทศมหาอำนาจด้วยกันเองเท่านั้น ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรส่วนใหญ่เป็นไปตามแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบาย CAP ของสหภาพยุโรปที่มีอยู่แล้วแน่นอนว่า ประเทศกำลังพัฒนาย่อมไม่พอใจ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวไปบิดเบือนราคาแท้จริงของสินค้าเกษตร ทำให้ไม่เป็นธรรมกับระบบการค้าระหว่างประเทศ ประเทศกำลังพัฒนาจึงเสียผลประโยชน์ แต่ทั้งนี้ประเทศกำลังพัฒนาก็ไม่มีอำนาจต่อรองมากเพียงพอที่จะทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วหันมาให้ความสนใจกับข้อกังวลของพวกเขา

การเจรจาการค้ารอบ Uruguay กินระยะเวลายาวนานมากถึง 7 ปี ประเทศสมาชิกได้จัดทำข้อตกลงสินค้าเกษตร (Agreement on Agriculture: AoA) ขึ้น เพื่อเป็นกฎเกณฑ์ในการดำเนินการค้าระหว่างกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่โลกมีกติกาสำหรับควบคุมการอุดหนุนและคุ้มครองสินค้าเกษตรอย่างเป็นรูปธรรม

2.2 กฎเกณฑ์และจุดอ่อนของข้อตกลงสินค้าเกษตร (Agreement on Agriculture)

ข้อตกลง AoA ถือเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการปฏิบัติต่อสินค้าเกษตรบนเวทีการค้าระหว่างประเทศ ข้อตกลง AoA ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

ได้แก่ 1) การเข้าถึงตลาด 2) การอุดหนุนภายใน และ 3) การอุดหนุนการส่งออก
ประเทศต่างๆ ที่เป็นภาคีจะต้องพยายามลดการแทรกแซงกลไกตลาดที่เกี่ยวข้องกับ
สินค้าเกษตรภายใต้หลักทั้ง 3 หลักนี้

หลักที่ 1: การเข้าถึงตลาด

จุดประสงค์ของเสาหลักนี้ก็คือ การทำให้ประเทศสมาชิกเปิดตลาดสินค้า
เกษตรของตน โดยประเทศที่เป็นสมาชิกจะต้องเปลี่ยนแปลงมาตรการกีดกันทางการค้า
ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การจำกัดปริมาณการนำเข้า การออกใบอนุญาตนำเข้า ฯลฯ ให้เป็นภาษี
ทั้งหมด (tariffication) หลังจากนั้นภาษีใหม่ที่คำนวณได้และภาษีที่มีอยู่ก่อนแล้วจะต้อง
ลดลง โดยประเทศที่พัฒนาแล้วจะต้องลดภาษีสินค้าเกษตรเฉลี่ย 36 เปอร์เซ็นต์จากปี
ฐาน และภาษีแต่ละตัวจะต้องลดลงอย่างน้อย 15 เปอร์เซ็นต์ ภายในระยะเวลา 6 ปี
ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องลดภาษีสินค้าเกษตรเฉลี่ย 20 เปอร์เซ็นต์จากปีฐาน
และภาษีแต่ละตัวจะต้องลดลงอย่างน้อย 10 เปอร์เซ็นต์ ภายในระยะเวลา 10 ปี

ควบคู่ไปกับการลดภาษีนี้ ประเทศต่างๆ จะต้องเปิดโอกาสให้มีการนำเข้า
สินค้าเกษตรขั้นต่ำในรูปของโควตา สินค้าเกษตรที่ว่าจะถูกเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่า
ปกติ ประเทศสมาชิกจะต้องให้โควตาไม่ต่ำกว่า 3 เปอร์เซ็นต์ของปริมาณที่บริโภค
ภายในประเทศในปีฐาน และจะต้องเพิ่มเป็น 5 เปอร์เซ็นต์ เมื่อสิ้นปี 2000 (ปี 2004
สำหรับประเทศกำลังพัฒนา)

ในการปฏิบัติจริง ข้อตกลง AoA ภายใต้หลักที่ 1 ยังมีปัญหาและจุดอ่อนเป็น
จำนวนมาก จึงทำให้การลดอุปสรรคเข้าถึงตลาดไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ตั้งเอาไว้
สินค้าเกษตรยังคงมีอัตรารภาษีสูงถึง 62 เปอร์เซ็นต์ เมื่อเทียบกับ 5-10 เปอร์เซ็นต์ ใน
สินค้าอุตสาหกรรม (Diakosavvas 2003: 37)

ประการแรก มีการใช้วิธีสกปรกในกระบวนการแปลงภาษี โดยทั่วไปอัตราภาษี
ก็คือ ราคาสินค้าในประเทศหักลบด้วยราคาสินค้านำเข้า ในการคำนวณจริงนั้น ประเทศ

สมาชิกมักนำเอาสินค้าภายในประเทศที่มีคุณภาพสูงและห่างไกลจากตลาดซึ่งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายขนส่งมากมายใช้ในการเทียบราคา ในขณะที่เดียวกันก็ใช้สินค้านำเข้าที่มีคุณภาพต่ำและอยู่ใกล้ตลาดมาใช้เทียบราคา ผลที่ตามมาก็คือ อัตราภาษีที่คำนวณได้จึงสูงกว่าความเป็นจริงค่อนข้างมาก ยกตัวอย่างเช่น อัตราภาษีสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปสูงกว่าที่ควรจะเป็นถึง 61 เปอร์เซนต์ (นิพนธ์ พัวพงศกร และสิริลักษณ์ดา คอ มันตร์ 2548: 26)

ประการที่สอง ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่เลือกในปี 1986 ถึง 1988 เป็นปีฐานในการแปลงภาษี ทั้งนี้เพราะช่วงเวลาดังกล่าวสินค้าเกษตรในตลาดโลกอยู่ในระดับต่ำที่สุด ดังนั้นเมื่อนำมาเทียบกับราคาสินค้าเกษตรในประเทศที่ได้รับการประกันราคา อัตราภาษีที่คำนวณได้จึงอยู่ในอัตราที่สูง

ประการที่สาม ข้อตกลงในการลดภาษีนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของการลดภาษีโดยเฉลี่ย นั่นหมายความว่า ถ้าหากมีการลดภาษีจากที่เคยเก็บอยู่ 1 เปอร์เซนต์ เหลือ 0.5 เปอร์เซนต์ ก็จะถูกนับเป็นการลดภาษี 50 เปอร์เซนต์ ดังนั้นหลายประเทศจึงมักใช้วิธีการลดภาษีในสินค้าที่เก็บภาษีต่ำอยู่แล้วในสัดส่วนที่มากกว่าการลดภาษีในสินค้าอ่อนไหว ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ จึงสามารถทำตามข้อผูกมัดในข้อตกลง AoA ได้โดยที่ไม่ได้ลดอัตราภาษีของตนมากเท่าใดนัก

ประการที่สี่ ประเทศผู้ส่งออกไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโควตาการนำเข้าสินค้าเกษตรได้อย่างเต็มที่เท่าใดนัก สาเหตุหลักก็คือ สินค้าที่ให้โควตานั้นแข่งขันกันสูงอยู่แล้วในประเทศผู้นำเข้า อีกทั้งประเทศผู้นำเข้าได้นำระบบใบอนุญาตมาใช้ซึ่งจะทำให้การเข้าถึงตลาดยุ่งยาก นอกจากนี้ ประเทศเหล่านั้นยังจำกัดโควตาการนำเข้าเพียงไม่กี่ประเทศ ทำให้ประเทศอื่นๆ ที่อยู่วงนอกจึงสูญเสียโอกาสไป สถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ปริมาณการนำเข้าจริงไม่ได้เพิ่มมากนักตามที่ข้อตกลง AoA มุ่งหวังไว้

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

หลักที่ 2: การอุดหนุนภายใน

ข้อตกลง AoA ต้องการให้ประเทศสมาชิกลดการอุดหนุนภายในประเทศซึ่งก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้าขึ้น ภายใต้ข้อตกลง AoA การอุดหนุนภายในแบ่งได้ 3 ประเภท ได้แก่ 1) Green Box - การอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการค้า เช่น โครงการบ้านอยู่ การให้ข้อมูลทางการตลาด ฯลฯ การอุดหนุนประเภทนี้ไม่มีข้อผูกพันให้ต้องลด 2) Amber Box - การอุดหนุนที่บิดเบือนการค้า ซึ่งโดยมากมักเป็นการอุดหนุนในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผลิต เช่น การประกันราคา การรับจำนำผลผลิต ฯลฯ การอุดหนุนประเภทนี้จำเป็นต้องถูกจำกัด และ 3) Blue Box - การอุดหนุนที่มีลักษณะคาบเกี่ยวระหว่าง 2 แบบแรก การอุดหนุนประเภทนี้มีผลทำให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า แต่ได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องลด เช่น การจ่ายเงินเพื่อให้ลดการผลิต ฯลฯ

การอุดหนุนที่มีผลต่อการบิดเบือนตลาดทั้งหมดจะถูกนำมาคำนวณในรูปของ "การวัดผลรวมการอุดหนุน" (Aggregate Measurement of Support: AMS) ภายใต้ข้อตกลง AoA ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องลดการอุดหนุนลง 20 เปอร์เซ็นต์ ภายในปี 2000 และประเทศกำลังพัฒนาจะต้องลดการอุดหนุนลง 13.3 เปอร์เซ็นต์ ภายในปี 2004 โดยใช้ปี 1986 ถึง 1988 เป็นปีฐาน อย่างไรก็ตามก็มีข้อยกเว้นให้ไม่ต้องลดการอุดหนุน ถ้าหากการอุดหนุนนั้นมีมูลค่าไม่ถึง 5 เปอร์เซ็นต์ ของมูลค่าการผลิตสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว (10 เปอร์เซ็นต์ สำหรับประเทศกำลังพัฒนา) ทั้งนี้เพราะจัดว่าเป็นการอุดหนุนปริมาณต่ำ ข้อยกเว้นที่ว่านี้จะพิจารณาทั้งในส่วนที่เป็นการอุดหนุนเฉพาะรายสินค้า (product specific support) และในส่วนที่เป็นการอุดหนุนทั่วไป (non-product specific support) ควบคู่กันไป

ในปีแรกของการนำข้อตกลง AoA มาใช้ การอุดหนุนภายในของประเทศกำลังพัฒนาแล้วลดลงอย่างเห็นได้ชัด มูลค่าเฉลี่ยของ "การวัดผลรวมการอุดหนุน" ในปี 1995 ถึง 1998 อยู่ที่ 100 พันล้านเหรียญ ซึ่งเทียบเท่ากับ 60 เปอร์เซ็นต์ ของมูลค่าในปี 1986 ถึง 1998 (Diakosavvas 2003: 41) กล่าวได้ว่า การอุดหนุนภายในถือได้ว่าได้รับการ

เคารพจากประเทศพัฒนาแล้วค่อนข้างมาก แต่แม้กระนั้นประสิทธิภาพของข้อตกลง AoA ที่มีต่อการลดการอุดหนุนภายในกลับเป็นไปอย่างจำกัด ปัญหาและช่องโหว่ในการบังคับใช้ยังคงเห็นได้ในหลายภาคส่วน

ประการแรก การในปี 1986 ถึง 1988 เป็นปีฐานถือเป็นข้อผิดพลาด เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวการอุดหนุนภายในอยู่ในระดับที่สูงผิดปกติอันเนื่องมาจากความตกต่ำอย่างหนักของราคาพืชผลในตลาดโลก ดังนั้นถึงแม้ประเทศต่างๆ จะปฏิบัติข้อผูกพันของข้อตกลง AoA อัตราการอุดหนุนภายในก็ยังคงอยู่ในระดับสูงเช่นเดิม

ประการที่สอง ข้อผูกมัดในการลดการอุดหนุนภายในมีลักษณะครอบคลุมทั้งภาคการผลิต แทนที่จะมีลักษณะเจาะจงเป็นรายสินค้าไป สภาพเช่นนี้เปิดโอกาสให้แต่ละประเทศเลือกที่จะลดการอุดหนุนภายในของสินค้าบางส่วน แต่คงการอุดหนุนภายในของสินค้าบางอย่างไว้ได้ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วจะเท่ากับระดับที่กำหนดไว้ในข้อตกลง AoA

ประการที่สาม ตามข้อตกลง AoA การอุดหนุนภายในที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องลด (Blue Box) ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก ในกลุ่มประเทศ OECD 60 เปอร์เซนต์ของการอุดหนุนภายในได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องลด (Diakosavvas 2003: 43) ในขณะที่เดียวรายการให้การอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการค้า (Green Box) ก็เพิ่มขึ้นในสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ จริงอยู่ที่ว่าการให้การอุดหนุนในลักษณะนี้จะเป็นที่เข้าใจกันว่าไม่ส่งผลกระทบหรือส่งกระทบน้อยมากต่อการบิดเบือนทางการค้า แต่ในความเป็นจริงการอุดหนุนในลักษณะนี้ย่อมส่งผลกระทบไม่ทางใดก็ทางหนึ่งต่อการค้าระหว่างประเทศอย่างแน่นอน

ประการที่สี่ การยกเว้นให้ประเทศต่างๆ ที่มีการอุดหนุนปริมาณต่ำไม่ต้องลดการอุดหนุนลงกลับทำให้การอุดหนุนแบบนี้เพิ่มมากขึ้น

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

หลักที่ 3: การอุดหนุนการส่งออก

ข้อตกลง AoA กำหนดให้ประเทศสมาชิกลดการอุดหนุนการส่งออกก่อนหน้าที่จะมีข้อตกลง AoA การอุดหนุนการส่งออกเป็นนโยบายสำคัญของแต่ละประเทศในการค้าสินค้าเกษตร โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์นมและธัญพืช ข้อตกลง AoA ไม่ได้ยกเลิกการอุดหนุนการส่งออก หากแต่ให้มีการจำกัดปริมาณสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนรวมไปถึงงบประมาณที่จะถูกนำมาใช้ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกจะต้องลดปริมาณสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนลง 21 เปอร์เซ็นต์ และจะต้องลดงบประมาณการอุดหนุนการส่งออกลง 36 เปอร์เซ็นต์ โดยใช้ปี 1986 ถึงปี 1990 เป็นปีฐาน ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องทำตามข้อผูกมัดนี้ภายในระยะเวลา 6 ปี (10 ปีสำหรับประเทศกำลังพัฒนา) โดยพิจารณาสินค้าเป็นรายการไป ในขณะเดียวกันการให้การอุดหนุนการส่งออกต่อสินค้าที่ไม่เคยได้รับการอุดหนุนในช่วงปีฐานเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้

ข้อผูกมัดในการลดการอุดหนุนการส่งออกดูเหมือนว่าจะมีผลผูกพันสมาชิกมากที่สุดในการลดการอุดหนุนการส่งออกที่ยังคงมีอยู่ต่อไป ในหลายๆ กรณีการอุดหนุนการส่งออกมีการใช้วิธีที่แยบคายมากขึ้น เช่น โครงการให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร การให้เงินกู้เพื่อการส่งออกสินค้าเกษตร ฯลฯ ด้วยเหตุนี้หากกล่าวโดยรวมแล้วการอุดหนุนการส่งออกจึงยังคงมีอยู่ในอัตราสูงเช่นเดิม

เมื่อพิจารณาจากบริบททางประวัติศาสตร์จะพบว่า การค้าระหว่างประเทศนั้นได้พัฒนาขึ้นจากการยอมรับการปกป้องภาคการเกษตรที่มีมาอยู่ก่อนหน้านั้น ในช่วงต้นของการบังคับใช้ข้อตกลง GATT นั้น สินค้าเกษตรได้รับการยกเว้นจากหลักการค้าเสรีประเทศต่างๆ ใช้มาตรการหลายๆ อย่างเพื่อปกป้องและช่วยเหลือภาคการเกษตรของตนอย่างเข้มข้น ในช่วงเวลานี้เองที่สหภาพยุโรปได้พัฒนานโยบาย CAP ขึ้นมาเพื่อตอบสนองการรวมตัวกันภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเมื่อเวลาผ่านไปกระแสเรียกร้องให้มีการนำเอาหลักการค้าเสรีมาบังคับใช้กับสินค้าเกษตรมีมากขึ้น การเจรจาการค้ารอบ Uruguay ถือเป็นครั้งแรกที่มีการออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการปกป้องและ

ช่วยเหลือสินค้าเกษตรของสมาชิก ข้อตกลง AoA ที่เป็นผลมาจากการเจรจาการค้ารอบ Uruguay กลายเป็นหัวใจสำคัญของกฎกติกาที่ใช้ในการค้าสินค้าเกษตรในเวลาต่อมา แต่แม้กระนั้นข้อตกลง AoA เกิดขึ้นได้ก็เพราะการประนีประนอมของมหาอำนาจระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ทั้งนี้จะสังเกตได้ว่าข้อตกลง AoA มีลักษณะที่โอนอ่อนผ่อนตามนโยบาย CAP ของสหภาพยุโรปเป็นส่วนใหญ่ กล่าวได้ว่านโยบาย CAP ได้รับกระทบจากข้อตกลง AoA ไม่มาก และนี่ก็เป็นเหตุผลว่า ทำไมนโยบาย CAP จึงสามารถอยู่ได้แม้กระทั่งทุกวันนี้

2.3 โอกาสจากข้อตกลง AoA

เมื่อพิจารณาถึงกฎเกณฑ์ต่างๆ ภายใต้อาณัติข้อตกลง AoA ก็พบว่า ข้อตกลง AoA ไม่ได้ห้ามการปกป้องสินค้าเกษตรแต่อย่างใด แต่ที่จริงข้อตกลง AoA เป็นเพียงความพยายามในการลดการปกป้องและช่วยเหลือสินค้าเกษตรเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ สหภาพยุโรปจึงยังคงบังคับใช้นโยบาย CAP ของตนได้อยู่ แม้ว่าจะถูกผูกมัดด้วยกฎเกณฑ์ต่างๆ ตามข้อตกลง AoA ก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้นข้อตกลง AoA มีจุดอ่อนและช่องโหว่ค่อนข้างมาก จึงเปิดโอกาสในประเทศต่างๆ หลบเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของข้อตกลง AoA ได้โดยง่าย โดยสหภาพยุโรปเองก็เป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศยังคงให้การปกป้องสินค้าเกษตรของตนในอัตราสูง นั้นหมายความว่า นโยบาย CAP ยังคงมีอิทธิพลอย่างมากต่อการปกป้องสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปภายใต้กฎเกณฑ์ที่ข้อตกลง AoA เอื้อให้

นโยบาย CAP แม้ว่าจะขัดกับหลักการค้าเสรี แต่หาได้ขัดกับกฎเกณฑ์การค้าโลกไม่ ทิศทางของนโยบาย CAP จะดำเนินไปในทิศทางใดก็ขึ้นอยู่กับว่า ประเทศต่างๆ นั้นพร้อมใจที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตรหรือไม่

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

3. สหภาพยุโรปกับนโยบายการเกษตรร่วม

ในส่วนของปัจจัยภายในสหภาพยุโรประดับรัฐนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้โครงสร้างการค้าระหว่างประเทศทางด้านการเกษตรได้คงอยู่ก็คือ มีการเมืองเรื่องอำนาจอยู่ในสหภาพยุโรป การเมืองนี้เป็นเรื่องของการใช้อำนาจผลักดันเพื่อให้ นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) มีอยู่ต่อไป

แต่ก่อนที่จะเข้าไปวิเคราะห์ถึงท่าทีของประเทศที่เป็นแกนหลักต่อต้านการยกเลิกนโยบายนี้ตามคำเรียกร้องว่าขัดกับหลัก WTO ของประเทศกำลังพัฒนา สิ่งหนึ่งที่จำเป็นจะต้องดูก่อนก็คือ ปัจจัยแรกเริ่มที่ต้องการจะให้ CAP เกิดขึ้นมาเสียก่อน

อย่างที่ได้อ้างมาข้างต้นแล้ว ว่านโยบาย CAP เกิดขึ้นมาตามหลักการของ Treaty of Rome ในมาตรา 39 ที่ต้องการให้สหภาพยุโรป 1) เพิ่มผลผลิตโดยส่งเสริมกระบวนการพัฒนาเทคโนโลยี โดยเฉพาะทางด้านแรงงาน 2) เพื่อประกันมาตรฐานการครองชีพของประชากร 3) เพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับตลาด 4) เพื่อรับรองว่าจะมีอาหารมากเพียงพอ 5) เพื่อจัดหาอาหารให้แก่ผู้บริโภคในราคาสมเหตุสมผล

เป้าหมายแท้จริงที่สหภาพยุโรป (ในขณะนั้นคือ European Community) ต้องการสร้างนโยบาย CAP ขึ้นมาเพื่อที่จะได้เน้นเรื่อง:

“ความต้องการที่จะจัดการกับโครงสร้างทางการเกษตรและความแตกต่างทางด้านโครงสร้างในแต่ละภูมิภาคทางการเกษตร เพื่อที่จะให้เกิดผลต่อการปรับเปลี่ยนที่เหมาะสมโดยระดับต่างๆ” (Eur-Lex 2006)

จากเป้าหมายข้างต้น ทำให้พอจะทราบถึงแนวทางแต่แรกเริ่มของสหภาพยุโรปที่ต้องการจะให้มันนโยบายนี้อยู่ได้ นั่นคือ เพื่อผลประโยชน์ภายในสหภาพยุโรปเอง ซึ่งมีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่สนับสนุนในกรณีนี้ เช่น ฝรั่งเศสและเยอรมนี เป็นต้น

ปัจจัยภายในสหภาพยุโรปนี้เอง เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ CAP ยังคงอยู่ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกต่างๆ ของสหภาพยุโรปต้องการจะคงนโยบายดังกล่าวไว้ โดยมีผลประโยชน์ทางด้านการเกษตรภายในประเทศตนเป็นตัวกำกับ เช่น บางประเทศต้องการจะปกป้องเกษตรกรภายในประเทศไม่ให้ได้รับผลกระทบจากสินค้าต่างประเทศ (ที่โดยมากมาจากประเทศกำลังพัฒนา) ที่เข้ามาตีตลาด หรือบางประเทศต้องการเข้าถึงตลาดสินค้าเกษตรภายในประเทศสมาชิกด้วยกันเอง ฯลฯ

3.1 เงินงบประมาณนโยบายการเกษตรร่วมในภาพรวม

ก่อนที่จะเข้าไปสู่บทวิเคราะห์เหตุผลเบื้องหลังของประเทศที่มีส่วนได้เสียกับนโยบายนี้ ผู้เขียนจะขอแสดงภาพรวมของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ได้รับเงินและเป็นผู้ให้เงินสนับสนุนโครงการต่างๆ ภายใต้นโยบายนี้เสียก่อน

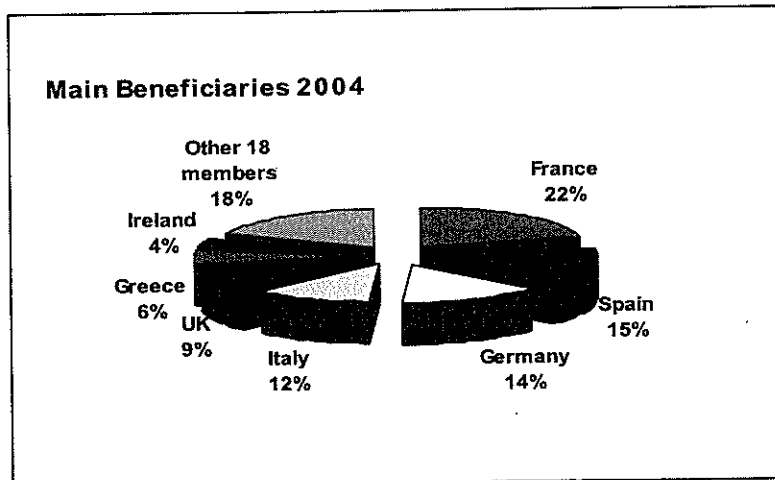
ประเทศแรกที่ต้องพูดถึงคือ ฝรั่งเศส เพราะฝรั่งเศสถือว่าเป็นประเทศที่ได้รับเงินสนับสนุนจากนโยบาย CAP มากที่สุด นั่นคือ 20 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนเงินทั้งหมด ในขณะที่ สเปน เยอรมนี อิตาลี ได้รับเงินอุดหนุนอยู่ระหว่าง 12-15 เปอร์เซ็นต์ ในแต่ละประเทศที่กล่าวมาข้างต้น สัดส่วนของเงินอุดหนุนโดยมากแล้วจะสอดคล้องกับ สัดส่วนของผลิตภัณฑ์เกษตรที่ออกมาสู่ตลาด แต่ก็มีกรณีของประเทศที่ได้รับสัดส่วนของเงินอุดหนุนมากกว่าสินค้าการเกษตรที่ออกมาจริงเช่นกัน นั่นคือ กรณีของ ไอร์แลนด์และกรีซ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของไอร์แลนด์นั้นได้เงินมากกว่าถึงสองเท่า เงินที่ไอร์แลนด์ได้คิดเป็น 1.5 เปอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์มวลรวมแห่งชาติ (GDP) ในส่วนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปใหม่นั้น เริ่มรับเงินอุดหนุนนี้ในปี 2004 แต่คิด

^๑อนึ่ง ข้อมูลนี้เป็นข้อมูลที่สามารถเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ หากเกิดการปฏิรูปนโยบาย CAP และการเรียกเก็บเงินคืน (rebate) ที่อังกฤษต้องการจากนโยบาย CAP ซึ่งก็ยังไม่คืบหน้าไปในทิศทางใด ดังนั้น ข้อมูลเหล่านี้ จึงเพียงแสดงสัดส่วนของผู้ที่ได้รับและสนับสนุนเงินในนโยบายนี้ในช่วงปี 2004 ที่ผ่านมา

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

เป็นเพียง 25 เปอร์เซ็นต์จากที่ได้จ่ายให้กับสมาชิกเก่า อย่างไรก็ตาม อัตราการอุดหนุนนี้จะค่อยๆ เพิ่มขึ้นจนถึงจุดที่เท่ากันในปี 2013 เมื่อถึงเวลานั้น ประเทศที่น่าจะกลายเป็นผู้รับเงินอุดหนุนสำคัญก็คือ โปแลนด์ซึ่งมีประชากรที่เป็นเกษตรกรมากถึง 2.5 ล้านคน อย่างไรก็ตาม มีผู้สังเกตว่า เงินโดยส่วนมากของนโยบาย CAP ที่แต่ละประเทศได้รับจัดสรรไปนั้น จะไปตกอยู่ที่เกษตรกรรายใหญ่และกลุ่มธุรกิจการเกษตร (agribusiness) เช่น กลุ่มธุรกิจน้ำตาล Tate and Lyle ในอังกฤษ คือกลุ่มที่ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุด นั่นคือมากถึง 186 ล้านยูโร

แผนภาพแสดงสัดส่วนของผู้ได้รับเงินสนับสนุนจากนโยบายการเกษตรร่วม ปี 2004



ที่มา: European Commission

แผนภาพนี้แสดงให้เห็นว่า ในปี 2004 ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุดถึง 22 เปอร์เซ็นต์ รองลงมาคือ สเปน 15 เปอร์เซ็นต์ เยอรมนี 14 เปอร์เซ็นต์ อิตาลี 12 เปอร์เซ็นต์ สหราชอาณาจักร 9 เปอร์เซ็นต์ กรีซ 6 เปอร์เซ็นต์ ไอร์แลนด์ 4

เปอร์เซ็นต์ และประเทศสมาชิกอื่นๆ อีก 18 ประเทศได้รับเงินสนับสนุนรวม 18 เปอร์เซ็นต์

ดังนั้น เมื่อมองตามภาพแผนภูมินี้ พอจะสรุปได้คร่าวๆ ว่า ประเทศที่ได้รับผลประโยชน์อย่างมาก (และสูงสุดในกรณีของฝรั่งเศส) คงไม่รู้สึกลืตเป็นแน่ หากนโยบายทางการเกษตรของสหภาพยุโรปที่ตนได้รับผลต้อยู่จำเป็นต้องถูกเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกไป เมื่อมีสถานการณ์จากภายนอกกดดัน กล่าวก็คือ เสี่ยงเรียกร้องจากนานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาผ่านองค์การการค้าโลก ให้สหภาพยุโรปยกเลิกนโยบาย CAP ก็ยังทำให้ผู้ที่ได้ผลประโยชน์จากนโยบายนี้หนึ่งนอนใจไม่ได้ จะต้องออกโรงยื่นกรานเพื่อที่จะคงรักษานโยบายที่ได้ประโยชน์นี้ไว้ให้ได้ ไม่ว่าจะใช้อำนาจต่อรองทางการเมืองมากน้อยเท่าใดก็ตาม

อย่างไรก็ดี ก็ยังมีผู้วิจารณ์ว่านโยบาย CAP สร้างประโยชน์ให้แก่คนเพียงไม่กี่กลุ่ม ประชากรของสหภาพยุโรปเพียงแค่ 5 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น (10 ล้านคน) ที่ทำงานในการเกษตร และในภาคเกษตรนี้ก็ให้ผลผลิตเพียง 1.6 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของสหภาพยุโรป แต่กระนั้น กลุ่มผู้สนับสนุน CAP ก็ยังกล่าวว่า CAP จะรับประกันให้ชุมชนชนบทอยู่รอดได้ ชุมชนชนบทนี่เป็นที่อยู่อาศัยของประชากรยุโรปเกินกึ่งหนึ่ง นอกจากนั้นแล้วนโยบาย CAP ยังเป็นนโยบายที่สนับสนุนภาคการเกษตรซึ่งแม้ว่าจะเป็นภาคไม่สำคัญมากนัก แต่หากพิจารณาทางด้านรายได้ ก็ถือว่าสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อกล่าวถึง “ความมั่นคงทางด้านอาหาร” (Food Security) ทั้งนี้เป็นเพราะว่าสหภาพยุโรปไม่อาจเสี่ยงที่จะขาดแคลนอาหารได้ รวมไปถึงประเทศสมาชิกเองยังต้องการคำจุนภาคการเกษตรที่เป็นตัวหนุนภาคอุตสาหกรรมอีกทอดหนึ่งด้วย เช่น การประมงเป็นแหล่งวัตถุดิบของอุตสาหกรรมปลาแช่แข็ง การผลิตอ้อยถือว่าเป็นตัวสนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาล เป็นต้น

แม้ว่าจะมีข้อวิจารณ์ แต่ก็ยังมีข้อโต้แย้งถึงส่วนดีเกี่ยวกับนโยบาย CAP ต่อไปอีกว่า ประการแรก ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนมาก เช่น สหรัฐฯ หรือญี่ปุ่น ก็มักจะ

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

ให้เงินอุดหนุนทางการเกษตรเป็นจำนวนมากเช่นกัน จึงไม่น่าแปลกที่สหภาพยุโรปจะป้องกันโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรของตนเองบ้างโดยวิธีให้เงินอุดหนุนเช่นประเทศอื่นๆ และยิ่งไปกว่านั้น ประการที่สอง หากสหภาพยุโรปไม่มีนโยบายกลางอย่างนโยบาย CAP มาควบคุมประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรปแล้ว จะทำให้การเกษตรในสหภาพยุโรปเกิดความไม่เสมอภาค ความไม่เสมอภาคกันนี้อาจนำไปสู่แรงกดดันทางด้านกำแพงการค้าอีกก็เป็นได้ นั่นเพราะสำหรับแต่ละประเทศของสมาชิกสหภาพยุโรปนั้น ภาคการเกษตรของตนถือว่าเป็นเรื่องสำคัญต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศแทบทั้งสิ้น แต่ระดับความสำคัญจะต่างกันไป ยกตัวอย่างเช่น ในโปแลนด์มีประชากร 18 เปอร์เซ็นต์ของประชากรทำงานให้อยู่ในภาคเกษตรกรรม ในขณะที่ อังกฤษและเบลเยียมมีประชากรอยู่ในภาคเกษตรเพียง 2 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ส่วนภาคเกษตรของสวีเดนซึ่งมีเพียง 0.6 เปอร์เซ็นต์แล้ว เมื่อเทียบกับกรีซมีมูลค่ามากกว่า 5 เปอร์เซ็นต์ของ GDP ถือว่าน้อยมาก ฉะนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์กลางมาดูแลการเกษตรโดยรวมของสหภาพยุโรป

ข้อดีถัดมาที่หลายประเทศในสหภาพยุโรปเห็นพ้องกัน โดยเฉพาะประเทศผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายนี้ก็คือ CAP จะช่วยให้ตลาดแรงงานภาคการเกษตรของแต่ละประเทศอยู่รอดได้ อีกนัยหนึ่งคือ หากสหภาพยุโรปจะต้องเปลี่ยนแปลงหรือถึงขั้นยกเลิกนโยบายนี้ อาจเกิดภาวะคนว่างงานขึ้นเป็นจำนวนมาก ภาวะดังกล่าวจะกลับมาสร้างภาระให้แก่แต่ละประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ชั่วร้ายจะไปสร้างปัญหาเป็นผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาคอื่นๆ อีกด้วยก็เป็นได้ เช่น ในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตทางการเกษตรเป็นวัตถุดิบจะต้องได้รับผลกระทบในทางลบแน่นอน

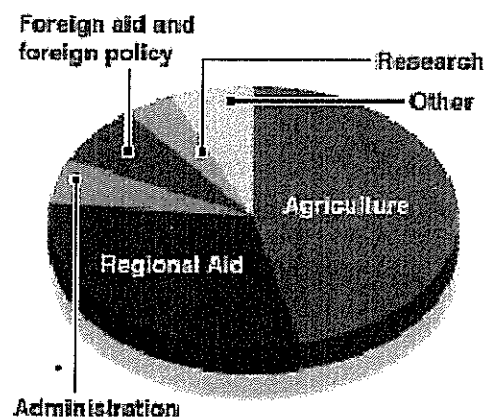
3.2 การจัดสรรงบประมาณ

นโยบาย CAP นี้ ถือได้ว่า เป็นนโยบายที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวด ดังจะเห็นได้จากงบประมาณที่ทุ่มลงไปกับภาคการเกษตรถึง 40 เปอร์เซ็นต์ของ

งบประมาณทั้งหมด จึงไม่น่าแปลกใจที่ฝรั่งเศสในฐานะประเทศที่มีผลผลิตทางการเกษตรเป็นอันดับต้นๆ จะวิ่งเต้นไม่ให้ปริมาณสัดส่วนของเงินที่อุดหนุนภาคนี้ต้องลดลง

ดังจะเห็นได้จากแผนภาพแสดงข้างล่าง แผนภาพนี้แสดงให้เห็นว่า ปริมาณเงินที่ลงไปในแต่ละส่วนนั้น สะท้อนการให้ความสำคัญในแต่ละเรื่องของสหภาพยุโรป ซึ่งมีแรงผลักดันทางด้านการเมืองมาจากประเทศสมาชิก

แผนภาพแสดงงบประมาณของสหภาพยุโรปที่ลงไปในแต่ละส่วน



ที่มา: European Commission

แผนภาพนี้แสดงปริมาณเงินที่สหภาพยุโรปทุ่มลงไปเพื่อให้ความสำคัญกับภาคการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือเงินช่วยเหลือส่วนภูมิภาค ถัดไปคือเงินส่วนที่ใช้บริหาร เงินช่วยเหลือต่างประเทศและนโยบายต่างประเทศ การค้นคว้าวิจัย และอื่นๆ ตามลำดับ

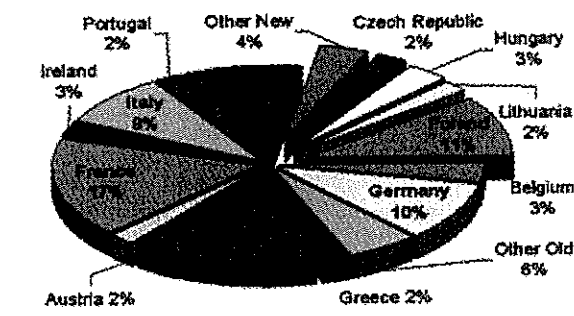
การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

หากพูดถึงประเทศผู้ได้รับผลประโยชน์จากเงินอุดหนุนนั้น ประเทศที่มีสัดส่วนภาคการเกษตรในระดับสูงอย่างเช่น ฝรั่งเศสและสเปน จะได้รับเงินสนับสนุนอย่างมาก ภายใต้นโยบายนี้ แต่เมื่อพูดถึงประเทศที่ให้เงินเข้ามาเป็นกองกลางของนโยบายนี้ในภาพรวมแล้ว มีไม่กี่ประเทศที่เป็นผู้ให้เงินสนับสนุนสุทธิ (net contributors) เช่น เยอรมนี (ผู้ให้เงินมากที่สุด) และเนเธอร์แลนด์ (ผู้ให้เงินมากที่สุดเมื่อคิดเป็นรายหัวประชากร) แต่อังกฤษและฝรั่งเศสก็ให้ด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนจะขอมาพิจารณาถึงสัดส่วนที่เป็นเปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทำการเกษตรของแต่ละประเทศ ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการผลิตผลทางการเกษตรที่ออกมา และต่อการได้รับเงินอุดหนุนอีกประการด้วย

แผนภาพแสดงสัดส่วนของพื้นที่ทำการเกษตรของแต่ละประเทศ

Percentage of EU Farm Land by Country



ที่มา: European Commission

จากแผนภาพจะทำให้ทราบว่า ฝรั่งเศสมีพื้นที่ใช้สอยในด้านการเกษตรมากที่สุด ถึง 17 เปอร์เซ็นต์ รองลงมาคือสเปน 15 เปอร์เซ็นต์ ส่วนประเทศสมาชิกใหม่ที่มีพื้นที่ทำการเกษตรใหญ่ที่สุดคือ โปแลนด์ ซึ่งมาเป็นอันดับที่ 3 หากนับรวมกับประเทศสมาชิก

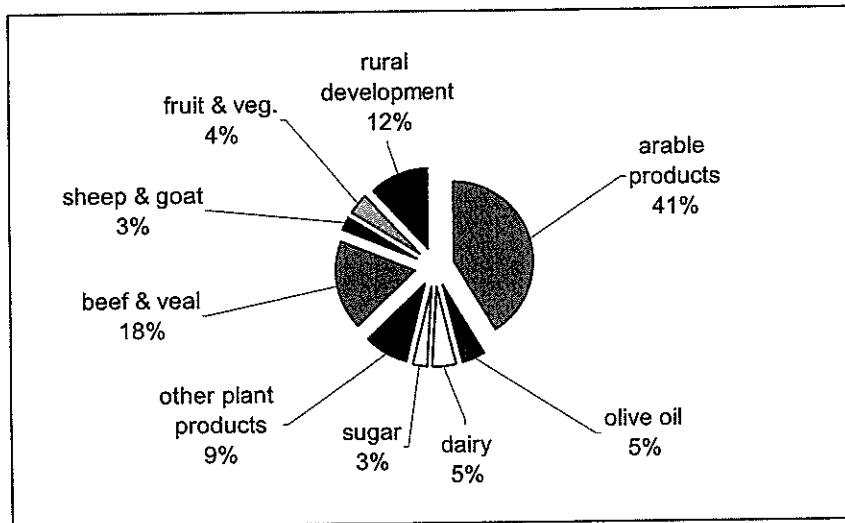
เก่าเข้าด้วยกัน ตัวเลขนี้มีนัยสำคัญต่อการคงอยู่ของ CAP กล่าวคือ ประเทศที่มีพื้นที่การเกษตรมากก็จะได้รับเงินอุดหนุนมากตามไปด้วย และเพราะไม่ต้องการจะเสียเงินอุดหนุนไป ประเทศเหล่านี้จึงออกเสียงต้านการปฏิรูปใดๆ ที่จะไปลดทอนจำนวนเงินสนับสนุนที่ตนเคยได้รับ อย่างไรก็ตาม โปแลนด์ก็ยังถือว่าไม่มีสิทธิเสียงมากนักเพราะเป็นประเทศสมาชิกใหม่ซึ่งต้องพึ่งเงินอย่างเดียวไม่ได้ให้เงินสนับสนุนกับอย่างฝรั่งเศสหรือเยอรมนี

ในส่วนถัดไปจะดูในเรื่องพืชพันธุ์ที่สหภาพยุโรปให้การสนับสนุนโดยให้เงินในปริมาณที่ต่างกันออกไป

พืชพันธุ์ที่สหภาพยุโรปสนับสนุนมีตั้งแต่ ธัญพืช เนื้อวัว ผลิตภัณฑ์นม นอกจากนั้นแล้วยังมีฝ้าย ว่ากันตามตัวเลขแล้ว เกษตรกรผู้ปลูกฝ้ายได้รับเงินอุดหนุนถึง 873 ล้านยูโร ในปี 2003 เกษตรกรผู้ปลูกยาสูบได้เงิน 960 ยูโร เป็นต้น เงินที่จ่ายไปให้กับผู้ปลูกน้ำมันมะกอกในปีเดียวกัน มีถึง 2.3 พันล้านยูโร มากกว่าเงินที่ลงไปในส่วนที่เป็นผลไม้ซึ่งได้รับ 1.5 พันล้านยูโร ผู้ผลิตน้ำตาลได้ 1.3 ล้านยูโร และผู้ผลิตไวน์ได้ 1.2 พันล้านยูโร อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เป็นผลิตภัณฑ์นมและน้ำตาลนั้นจะจำกัดโควตา ไม่ได้รับเงินเกินไปกว่าที่กำหนดไว้ แต่ในส่วนของไวน์จะเป็นกรณีพิเศษ กล่าวคือ สหภาพยุโรปได้กำหนดเงินพิเศษที่ครอบคลุมไปถึงบริษัทหรือซื้อแอลกอฮอล์ด้วย และจ่ายเงินทดแทนให้กับไวน์ที่มีคุณภาพต่ำด้วยไวน์คุณภาพสูง

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

แผนภาพแสดงสัดส่วนของเงินที่ลงไปในการเกษตรแต่ละภาค (Farm Spending Breakdown)



ที่มา: European Commission

จากแผนภาพเราจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของเงินงบประมาณที่ลงไปนั้น อยู่ส่วนที่เป็นพืชไร่ (arable products) มากที่สุด 41 เปอร์เซ็นต์ รองลงมาคือเนื้อวัวและเนื้อลูกวัว 18 เปอร์เซ็นต์ และ 12 เปอร์เซ็นต์ในอันดับที่ 3 นั้น เป็นเรื่องการพัฒนาชนบท ไม่ได้เป็นการให้เงินอุดหนุนเพราะปลูกโดยตรง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ฝรั่งเศสก็มีกิจการและเพาะปลูกพืชพันธุ์ในส่วนที่พืชไร่อย่างมาก เช่น องุ่น เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วฝรั่งเศสยังเป็นฐานของบริษัทผลิตอาหารรายใหญ่หลายๆ รายของยุโรปอีกด้วย เช่น Danone (เดิมชื่อ BSN) ซึ่งก่อตั้งในปี 1966 และ Besnier ที่ใหญ่เป็นอันดับ 2 ในฝรั่งเศสก็เป็นบริษัทที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ฟาร์มนม ซึ่งไม่นับรวม Nestlé และ Unilever ที่ครองส่วนแบ่งการตลาดมากที่สุดในฝรั่งเศส (Grant 1997: 50-1)

3.3 จุดยืนของประเทศที่ได้รับผลประโยชน์จากการคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วม

ผู้เล่นที่สำคัญในเวทีเจรจาต่อรองเรื่องนโยบาย CAP ในสหภาพยุโรปคือ ฝรั่งเศส และดูเหมือนว่า เสียงของฝรั่งเศสจะมีน้ำหนักมากเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากที่ฝรั่งเศสพยายามถ่วงเวลาการปฏิบัติรูปนโยบาย CAP กับอังกฤษโดยยกประเด็นรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพยุโรปขึ้นมาเป็นข้อต่อรอง โดยเฉพาะประเด็นการจัดสรรงบประมาณกลางของสหภาพยุโรปที่เปรียบเป็น zero-sum game คือ จะต้องมิผู้ได้และผู้เสีย

อย่างไรก็ดี เหตุผลที่ฝรั่งเศสต้องการให้คงรักษานโยบายนี้เอาไว้สามารถอธิบายได้จากท่าทีของฝรั่งเศสที่ออกมาข้างล่างนี้

รัฐมนตรีการเงินของฝรั่งเศส เทียร์รี เบรอตง (Thierry Breton) ได้ออกมาแสดงจุดยืนที่ชัดเจนเกี่ยวกับ CAP ในประเด็นที่ว่าควรคงอยู่ต่อหรือจะยกเลิกไป เบรอตงเห็นว่านโยบายนี้สมควรจะคงอยู่ต่อไป เพราะ 1) ในความคิดของฝรั่งเศสนั้นเห็นว่านโยบาย CAP สำคัญอย่างยิ่งต่ออนาคตของสหภาพยุโรป เพื่อรับประกันความมั่นคงทางด้านอาหารแก่สหภาพยุโรป ดังนั้น สหภาพยุโรปจะต้องไม่ยกเลิกนโยบายนี้เพื่อทำตามข้อเรียกร้องของ WTO รัฐมนตรีแห่งฝรั่งเศสมองว่า นโยบายนี้เป็นนโยบายที่มองการณ์ไกล คือเล็งเห็นปัญหาในเรื่องอาหารของยุโรปทั้งหมดในอนาคต ดังนั้นนโยบาย CAP จึงจำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อความมั่นคงทางด้านอาหารของยุโรป นอกจากนั้น Breton ยังอ้างต่อไปอีกว่า 2) ยุโรปได้พัฒนาระบบเกษตรที่ปลอดภัยที่สุดและดีที่สุดในโลกแล้ว จึงไม่น่าที่จะทำลายระบบนี้ทิ้งไป รัฐมนตรีการเงินของฝรั่งเศสท่านนี้ยังมองต่อไปอีกว่า ประชากรโลกที่เพิ่มจำนวนขึ้นทุกปีจะสร้างปัญหาในด้านการผลิตอาหาร แม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นมาแล้วก็ตาม (Grant 2005a) เช่นนี้ สหภาพยุโรปจึงจำเป็นที่จะต้องคงนโยบายนี้ต่อไป

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

คำกล่าวของรัฐมนตรีฝรั่งเศสแสดงให้เห็นจุดยืนอย่างชัดเจนของฝรั่งเศสที่ไม่เคยเปลี่ยนมาตั้งนโยบายกีดกันเมื่อครั้งแรก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ฝรั่งเศสได้รับผลประโยชน์มาตั้งแต่แรกเริ่ม เหตุผลแรกเริ่มนั้นเป็นเพราะฝรั่งเศสจะได้รับประโยชน์จากนโยบาย CAP ทั้งทางด้านการเมืองและด้านปฏิบัติ กล่าวคือ ทางด้านการเมืองฝรั่งเศสจะสามารถผูกเยอรมนีเข้าไปในประชาคมยุโรป (ก่อนที่จะมาเป็นสหภาพยุโรป) และทางด้านปฏิบัติ เกษตรกรชาวฝรั่งเศสได้รับเงินอุดหนุนอย่างเต็มที่ (Ockenden and Franklin 1995: 29) ดังนั้นจึงไม่มีเหตุผลอันใดที่ฝรั่งเศสจะต้องสนับสนุนให้ยกเลิกนโยบาย CAP

อย่างไรก็ดี ภายในประเทศฝรั่งเศสเอง ก็ยังมองประเด็นของการมีอยู่ของนโยบาย CAP ออกเป็นสองฝ่าย คือระหว่างกลุ่มที่มองนโยบายนี้เป็น นโยบายที่มุ่งจะปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพทางการเกษตรและการส่งออก กับกลุ่มที่มองว่านโยบายนี้เป็นพลังของพวกกีดกันทางการค้า (protectionist) ที่ต้องการแต่เพียงจะรักษาผลประโยชน์ทางราคาที่สูงไว้เท่านั้น (Ockenden and Franklin 1995: 30) แต่ถึงกระนั้น ดูเหมือนว่าฝ่ายแรกจะทรงอิทธิพลมากกว่าฝ่ายหลัง เพราะฝรั่งเศสเห็นว่า การสร้างและคงอยู่ของนโยบายนี้ เป็นผลสำคัญมาจากความจริงที่ว่า ฝรั่งเศสครอบงำตลาดการเกษตรภายในสหภาพยุโรปอยู่ และต้องการจะเลี่ยงโควตาในระดับโลกที่จำกัดการส่งออกของฝรั่งเศส ดังนั้นหากมีนโยบายนี้อยู่ ฝรั่งเศสก็จะสามารถขายสินค้าในตลาดสหภาพยุโรปที่ตนเองเป็นใหญ่อยู่แล้วได้ นอกเหนือไปจากเรื่องความมั่นคงทางอาหารและประเด็นแรงงานทางด้านการเกษตรที่ได้กล่าวมาก่อนแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ฝรั่งเศสยังเห็นว่านโยบาย CAP จะช่วยป้องกันความผันผวนทางเศรษฐกิจได้ด้วย กล่าวคือ นโยบาย CAP จะช่วยผลกระทบทางการตลาด ในกรณีที่

เกิด Cobweb cycles^{*} จะนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่สหภาพยุโรปจะต้องการกลไกอย่างนโยบาย CAP ขึ้นมาสร้างความมั่นคงให้แก่ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ทั้งนี้เพื่อเสริมกับประเด็นข้างต้นที่ฝรั่งเศสมองว่า ยุโรปจำเป็นต้องปกป้องความมั่นคงทางอาหาร “ไม่ว่าจะต้องแลกกับอะไรก็ตาม ไม่เช่นนั้น [ยุโรป] ก็อาจประสบภัยทางด้านอาหารที่อาจระบดไปทั่ว” (Grant 2005a) อนึ่ง ฝรั่งเศสถือว่าเป็นประเทศผู้ได้รับเงินสนับสนุนโดยตรงใหญ่ที่สุด คือ 6.9 พันล้านยูโร ในปี 2002 โดยเงินส่วนมากที่ฝรั่งเศสได้ไปนั้น ก็เพื่อไปสนับสนุนกลุ่มธุรกิจทางการเกษตรขนาดใหญ่ ไม่ได้ไปสู่เกษตรกรรายย่อยหรือกลาง เพราะฝรั่งเศสไม่ได้มีพื้นที่ปลูกพืชหรือทำฟาร์มเลี้ยงสัตว์ขนาดเล็กและกลางดังกล่าว

แม้ว่าจะมีเสียงเรียกร้องจากนานาชาติให้สหภาพยุโรปปฏิรูปนโยบาย CAP เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางของ WTO กล่าวคือ ตัดทอนเงินอุดหนุนที่ให้การเกษตรในภาคต่างๆ แต่ก็มีเสียงคัดค้านดังขึ้นจากประเทศสมาชิกที่อาจขาดผลประโยชน์ไปหากสหภาพยุโรปทำตามขอเรียกร้องดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น เรื่องน้ำตาลที่เป็นประเด็นให้ประเทศต่างๆ ออกมาตอบโต้มาตรการปฏิรูปน้ำตาล ก็แสดงให้เห็นว่า ประเทศสมาชิกทั้งหลายที่เสียประโยชน์จากการปฏิรูปเรื่องน้ำตาลออกมาคัดค้านโดยตรงต่อการปฏิรูปดังกล่าว ประเทศที่คัดค้านมี 9 ประเทศ ได้แก่ โปแลนด์ อิตาลี ฟินแลนด์ กรีซ ไอร์แลนด์ โปรตุเกส ลักเซมเบิร์ก ลิชัวเนีย และสเปน ทั้ง 9 ประเทศนี้ มีเสียง

^{*} Cobweb cycles คือปรากฏการณ์ที่ราคาสินค้าในตลาดเกิดความผันผวนไม่แน่นอนขึ้น ซึ่งเป็นผลการแสดงของอุปสงค์และอุปทาน โดยเฉพาะในธุรกิจฟาร์มและสินค้าเกษตร กล่าวคือ เกษตรกรปลูกพืชชนิดหนึ่ง ได้ผลดีแล้วนำออกขายในท้องตลาด เมื่อทุกคนปลูกและนำออกขาย ปริมาณพืชชนิดนั้นก็ล้นตลาด ทำให้ราคาสินค้าลดลง ดังนั้นในปีถัดมา เกษตรกรก็จะลดการผลิตพืชชนิดนั้นลง แล้วหันไปปลูกพืชชนิดอื่น เช่นนั้นก็ทำให้พืชชนิดเดิมราคาสูงเพราะมีปริมาณสินค้าในตลาดน้อย ปีถัดมาเมื่อเห็นว่าราคาสูง เกษตรกรก็หันมาปลูกพืชชนิดเดิมอีก เป็นอย่างนี้ไปทุกๆ ปี จนเป็นวัฏจักร โปรดดูเพิ่มใน

<http://en.wikipedia.org/wiki/Cobweb-Cycle>

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

ข้อคัดค้านรวมกัน 132 เสียง ซึ่งมากเพียงพอที่จะยับยั้งร่างการปฏิรูปที่น่าขึ้นเสนอสภา
ของสหภาพยุโรปก่อนหน้านี้แล้ว (Grant 2005b)

ปัจจัยภายในของแต่ละประเทศที่ไม่ต้องการให้นโยบาย CAP ยกเลิกไปหรือ
แม้แต่ถูกปฏิรูปนี้เอง ทำให้ให้นโยบาย CAP ยังคงอยู่ในระดับประเทศสมาชิกไปแล้ว จึง
ทำให้สหภาพยุโรปต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้ให้นโยบายนี้คงอยู่ต่อไปในระดับนานาชาติ อัน
จะเป็นผลประโยชน์ต่อสมาชิกของสหภาพยุโรปเอง

อนึ่ง มีความพยายามที่จะเจรจากจากฝ่ายประเทศกำลังพัฒนาเพื่อเรียกร้องให้
สหภาพยุโรปทบทวนนโยบายดังกล่าว ตั้งแต่การประชุม WTO รอบ Doha แล้วแต่ก็
ล้มเหลวมาเป็นลำดับดังที่แสดงให้เห็นในส่วนต้นของรายงาน นั้นเป็นเพราะ สหภาพ
ยุโรปยังยึดในหลักการ Multifunctionality ซึ่งเป็นหลักการที่ได้มาจากความพยายามที่
จะปฏิรูปนโยบาย CAP ใน Agenda 2000 พร้อมกับแนวทาง Sustainability

แนวทาง Multifunctionality เป็นหัวใจของ Agenda 2000 ที่เป็นการปฏิรูปการ
ให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตร เนื้อหาสาระของ Agenda 2000 ก็คือ จากที่สหภาพยุโรป
เคยให้เงินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรก็หันมาให้เงินอุดหนุนโดยตรง
กับสินค้าเกษตรนั้นๆ เลย ทั้งนี้เพราะว่าหลัก Multifunctionality นั้น เน้นย้ำในเรื่องการ
ทำงานและประสานงานทุกส่วนเข้าเป็นองค์รวมเดียวกัน คือไม่เพียงพิจารณาแต่เฉพาะ
แง่การผลิต (production) เท่านั้น แต่จะต้องพิจารณารวมถึงแง่ภาคที่ไม่ใช่การผลิต
(non-production) อีกด้วย เช่น มิติด้านสังคม วัฒนธรรม อาณาเขต และ
สิ่งแวดล้อม เป็นต้น สหภาพยุโรปใช้หลักการนี้เป็นข้ออ้างต่อองค์กรระหว่างประเทศ
เพื่อบอกประเทศกำลังพัฒนาว่า สหภาพยุโรปจำเป็นต้องรักษานโยบาย CAP นี้ไว้
(Fouilleux 2003: 257-61) ด้วยเหตุนี้ CAP จึงยังคงอยู่ นอกเหนือไปจากเหตุผลทางด้าน
ความมั่นคงทางอาหารและปัญหาทางด้านแรงงานแล้ว

จากข้างต้น สามารถสรุปประเด็นในส่วนนี้ได้ดังนี้คือ 1) สหภาพยุโรปเล็งเห็น
ผลประโยชน์ของตนในเรื่องความมั่นคงทางด้านอาหาร 2) ดังนั้นจึงมีนโยบายการให้เงิน

อุดหนุนทางการเงินเกษตร เพื่อที่ว่า สหภาพยุโรปจะได้มีหลักประกันทางด้านอาหารให้กับตนเอง ผลอีกประการของการให้เงินอุดหนุนก็คือ เกษตรกรของสหภาพยุโรปจะได้ไม่ได้รับความเดือดร้อนจากความผันผวนทางด้านตลาดที่อาจเกิดขึ้น เช่น กรณี Cobweb cycle เป็นต้น

3) ฝรั่งเศสเป็นเสียงหลักที่จะคัดค้านการเปลี่ยนแปลงนโยบาย CAP อันจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตนที่ผูกโยงอยู่กับนโยบายนี้ เนื่องจากความจริงที่ว่า ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีพื้นที่ใช้สอยทางด้านเกษตรมาเป็นอันดับหนึ่งของยุโรป อีกทั้งยังมีผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่เป็นชนิดเดียวกับเงินอุดหนุนมุ่งจะให้ ฝรั่งเศสจึงได้รับเงินอุดหนุนทางการเงินเกษตรตามผลผลิตทางการเกษตรที่ออกมาเป็นอันดับหนึ่งอีกเช่นกัน เมื่อตีความออกคำพูดของรัฐมนตรีการเงินของฝรั่งเศสที่ออกมาพูดแล้ว ก็ทำให้สามารถวิเคราะห์เป็นได้ว่า (แม้เขาจะอ้างเรื่องความมั่นคงทางด้านอาหารของสหภาพยุโรปโดยรวมก็ตาม) ฝรั่งเศสต้องการจะปกป้องผลประโยชน์ของตนเองที่ได้รับเงินมากที่สุดในประเทศสมาชิก

4) และเมื่อมีข้อเรียกร้องจากประเทศกำลังพัฒนาให้สหภาพยุโรปทบทวนนโยบายนี้ หรือยกเลิกนโยบายนี้ ก็ยิ่งทำให้ฝรั่งเศสกระทำทุกทาง ไม่ว่าจะเป็นการลอบบี้ หรือการใช้อำนาจทางการเมืองในฐานะที่เป็นประเทศใหญ่ ต่อรองเพื่อให้สหภาพยุโรปไม่โอนอ่อนไปกับคำเรียกร้องของประเทศเหล่านั้น ทั้งๆ ที่นโยบาย CAP ที่มีมานานแล้วนี้ ขัดกับหลักการค่าเสรีที่ตนเองสนับสนุนอย่างเห็นได้ชัด

5) ในการปฏิเสธที่จะยกเลิกนโยบายนี้นั้น สหภาพยุโรปได้อ้างหลักการของ Multifunctionality หลักนี้มุ่งเน้นจุดที่ว่า การเกษตรมีหลายส่วน ดังนั้นการจะลดบทบาทส่วนใดลงไป จะทำให้ส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบ สหภาพยุโรปจึงไม่ต้องการให้การเปลี่ยนแปลงใดๆ เกิดขึ้นกับนโยบายนี้ เพราะหากยกเลิกนโยบาย CAP ไปจริง ก็อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็น การขนส่ง ความเป็นอยู่ของเกษตรกร สภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ จึงจำเป็นที่จะต้องคงรักษานโยบายนี้ไว้

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

4. ข้อขัดแย้งบนเวทีโลก

นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) ของสหภาพยุโรปเป็นนโยบายสำคัญที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนในเวทีการค้าระหว่างประเทศค่อนข้างมาก ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การใช้นโยบาย CAP ก็คือการกีดกันทางการค้ารูปแบบหนึ่ง ซึ่งขัดกับหลักการค้าแบบเสรี นโยบาย CAP ที่ประกอบด้วย 3 ส่วนคือการปกป้องตลาดสินค้าเกษตรภายใน การให้การอุดหนุนภายใน และการให้การอุดหนุนการส่งออก ได้ทำให้สินค้าเกษตรของสหภาพยุโรป สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ ทั้งๆ ที่สหภาพยุโรปไม่ได้มีประสิทธิภาพในการผลิตเท่าใดนัก สิ่งที่เกิดขึ้นสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับประเทศกำลังพัฒนาที่มีสัดส่วนการส่งออกสินค้าเกษตรอยู่ในระดับสูง

ตารางแสดงบทบาทของการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาตามภูมิภาค

Region	Agricultural Value Added (% of Total GDP)		Agricultural Row Materials Exports (% of Total Merchandise export)		Rural Population (% of Total)	
	1980	2000	1980	2000	1980	2000
East Asia and Pacific	24.2	12.6	12	2	78	65
Europe and Central Asia	-	10.5	-	9	41	35
Latin America & the Caribbean	10.3	7.1	4	3	35	25
Middle East and North Africa	10.3	14.3	1	0	52	41
South Asia	38.0	25.1	10	1	78	72
Sub-Saharan	17.6	17.0	6	4	77	66

ที่มา: World Bank

จากตารางจะพบว่า ประเทศกำลังพัฒนามีสัดส่วนภาคการเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติอยู่ในระดับสูง ดังนั้น การแทรกแซงกลไกตลาดภายใต้ นโยบาย CAP จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อรายได้ของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ ยิ่งไปกว่านั้น จากตารางจะพบว่า สัดส่วนประชากรของประเทศกำลังพัฒนาที่อาศัยอยู่ในชนบทมีอัตราสูง ประชากรในชนบทนี้มีความเกี่ยวข้องกับการผลิตในภาคการเกษตรไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง และมีฐานะค่อนข้างยากจน เมื่อสินค้าเกษตรที่เป็นความหวังเดียวของพวกเขาเผชิญกับอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ ก็จะเป็นการยากที่จะทำให้พวกเขา ยกตัวเองออกมาจากวงจรความยากจนได้

ประเทศกำลังพัฒนาประสบความยากลำบากในการส่งสินค้าเข้าสู่ตลาดของสหภาพยุโรป ทั้งนี้เพราะสหภาพยุโรปตั้งอัตราภาษีขาเข้าสำหรับการค้าเกษตรไว้สูงถึง 21 เปอร์เซ็นต์ นอกจากอัตราภาษีแล้ว สหภาพยุโรปยังมีการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี ในรูปแบบต่างๆ เช่น มาตรฐานสิ่งแวดล้อม มาตรฐานสาธารณสุข ฯลฯ การปกป้อง สินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปเช่นนี้ ทำให้สินค้าเกษตร ของประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถแข่งขันทางด้านราคากับสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปได้ ทั้งๆ ที่สินค้าเกษตร ของประเทศกำลังพัฒนาเมื่อไม่รวมภาษีมีราคาถูกกว่ากันมาก

การอุดหนุนสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปก็ส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาเช่นเดียวกับการตั้งกำแพงภาษี แม้ว่านโยบาย CAP จะมีหลักการเบื้องต้นอยู่ที่ การสร้างความเพียงพอทางด้านอาหาร (self-sufficiency in food) ให้กับสหภาพยุโรป แต่เมื่อเวลาผ่านไปนโยบาย CAP ได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้สหภาพยุโรปกลายเป็นผู้ ส่งออกสินค้าเกษตรสุทธิ มาตรการหลักที่ถูกนำมาใช้ภายใต้ นโยบาย CAP ก็คือ การ ประกันราคา เกษตรกรจะได้รับเงินอุดหนุนตามส่วนต่างระหว่างราคาที่ได้รับการประกัน กับราคาตลาด การประกันราคาเช่นนี้สร้างผลเสียก็คือ เกษตรกรจะมุ่งเน้นผลิตเพื่อให้ ได้รับเงินอุดหนุน เกษตรกรไม่จำเป็นต้องกังวลกับราคาสินค้าที่จะตกต่ำลงอันเป็นผลมาจากปริมาณสินค้าเกษตรที่เพิ่มมากขึ้น เพราะอย่างไรเสีย พวกเขาก็จะได้รับเงินชดเชยจาก

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

เงินอุดหนุนอยู่ดี ยิ่งเกษตรกรผลิตมากเท่าไร ก็จะได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม สภาพเช่นนี้ ทำให้สินค้าเกษตรมีล้นเกินความต้องการของตลาด ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรจึงหันไปพึ่งตลาดต่างประเทศเพื่อกำจัดสินค้าเกษตรที่ล้นเกินในตลาดภายในประเทศ

แต่กระนั้น สินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปไม่สามารถยืนอยู่ด้วยลำแข้งของตัวเอง สหภาพยุโรปจำเป็นต้องให้การอุดหนุนการส่งออกแก่สินค้าของตนด้วย มิเช่นนั้นแล้ว สินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปจะไม่สามารถแข่งขันได้ ทั้งนี้เพราะต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปอยู่ในระดับสูง ถึงตรงนี้ สหภาพยุโรปที่มีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำก็สามารถทำการแข่งขันกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีประสิทธิภาพในการผลิตสูงกว่าได้ แต่สิ่งที่สหภาพยุโรปทำนี้เท่ากับให้การค้าสินค้าเกษตรในเวทีการค้าโลกบิดเบือน ผู้ที่เสียประโยชน์ก็คือ ประเทศกำลังพัฒนาที่ถูกช่วงชิงความได้เปรียบจากการมีประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าเกษตรที่มากกว่าไปจากมือ

นอกจากนั้น การอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรภายใต้นโยบายนี้ มีผลให้ราคาสินค้าในตลาดโลกต่ำลงด้วย ปรากฏการณ์ครั้งนี้เป็นไปตามตรรกะเดียวกับการอุดหนุนภายใน นั่นหมายความว่า เกษตรกรจะมุ่งเน้นการผลิตให้ได้มากที่สุด เพื่อรับเงินอุดหนุนการส่งออกจากสหภาพยุโรป ผลที่ตามมาคือปริมาณสินค้าเกษตรในโลกจะมีมากขึ้น ราคาสินค้าเกษตรก็จะต่ำลงตามหลักอุปสงค์/อุปทาน ราคาสินค้าเกษตรที่ตกลงไม่ส่งผลในด้านร้ายกับเกษตรกรของสหภาพยุโรป เพราะอย่างไรเสีย พวกเขาก็จะได้รับการประกันราคา แต่ในทางกลับกัน เกษตรกรในประเทศโลกที่สามจะได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก ราคาสินค้าที่ตกต่ำทำให้รายได้ของพวกเขาตกลง และจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเขาต่อไปในที่สุด

ที่ประเทศกำลังพัฒนาเสียเปรียบในเรื่องการค้านี้ ทำให้เสียงเรียกร้องให้สหภาพยุโรปยกเลิกการแทรกแซงสินค้าเกษตรดังขึ้นเรื่อยๆ ในเวทีเจรจาระดับโลก ดังจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันประเด็นเรื่องสินค้าเกษตรถือเป็นหัวใจสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการ

อยู่หรือไม่ของการเจรจา Doha ประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่า พวกเขาจะไม่มีทางยอม
สละความต้องการที่จะทำหยาการปกป้องและส่งเสริมสินค้าเกษตรของประเทศพัฒนา
แล้วอีกต่อไป

4.1 ท่าทีของโลกที่สาม

ในเวทีการค้าโลก นโยบาย CAP ของสหภาพยุโรปเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กัน
อย่างมาก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากประเทศเหล่านี้มักส่งออกสินค้า
การเกษตรเป็นหลัก เมื่อสหภาพยุโรปส่งเสริมให้มและคงนโยบายนี้ไว้ จึงทำให้ประเทศ
กำลังพัฒนาไม่สามารถส่งสินค้าทางการเกษตรของตนไปขายในตลาดยุโรปได้ ทั้งนี้ไม่ใช่
เรื่องภาษีที่สูงเพียงประการเดียวเท่านั้น แต่ยังเป็นเพราะเรื่องราคาราคาสินค้าเกษตรที่
ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถรู้ราคาได้อีกด้วย เนื่องจากหลังจากสินค้าเกษตรได้รับ
การอุดหนุนจากสหภาพยุโรปแล้ว ราคาของสินค้าก็จะถูกลง จนสินค้าจากภายนอกเข้า
มาตีตลาดไม่ได้ ยังอาจเกิดการเนืสินค้าล้นตลาดยุโรปจากที่เกษตรกรผลิตมากเกินไปเกินความ
ต้องการเพื่อให้ได้เงินอุดหนุน แล้วนำไปทุ่มขาย (dumping) ในตลาดประเทศโลกที่ 3
อีกด้วย ดังที่ชี้ให้เห็นข้างต้นมาแล้ว

อย่างไรก็ดี แม้ทางฝ่ายสหภาพยุโรปก็สามารถอ้างได้ว่า โดยส่วนมากประเทศ
ที่พัฒนาแล้วต่างก็ทำกัน เช่น สหรัฐฯ ก็มีการให้เงินสนับสนุนเกษตรกรของตัวเอง
เช่นกัน รวมไปถึงในกรณีของญี่ปุ่นด้วย แต่ประเทศกำลังพัฒนาก็ไม่อาจจับฟังได้ ทั้งนี้
ประเทศกำลังพัฒนากล่าวว่า นโยบายอุดหนุนสินค้าเกษตรทุกๆ ปีเป็นเงินจำนวนมาก
เช่นนี้ ไม่ยุติธรรมต่อการแข่งขันเสรีในการขายสินค้าระดับระหว่างประเทศ ความจริงที่
เห็นได้ชัดเจนนก็คือ ประเทศในกลุ่ม OECD ให้เงินสนับสนุนภาคการเกษตรของตนเป็น
จำนวนเงินที่มากกว่ามูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมดของทวีปแอฟริกาเสียอีก
(Raghavan 2001)

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

สิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องการจะเรียกร้องและแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมก็คือ 1) การให้เงินอุดหนุนการเกษตรในประเทศที่พัฒนาแล้ว จะไปสร้างอุปทานที่มากเกินไปของผลิตภัณฑ์การเกษตร ซึ่งก็ไหลออกขายต่อในประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่สามารถส่งสินค้าเข้าไปขายในยุโรปอีก ปรากฏการณ์เช่นนี้ ทำให้ประเทศที่เน้นการส่งออกสินค้าเกษตรยอมรับไม่ได้ (Fundamentals 2005) ถัดมาคือ 2) นโยบาย CAP นี้ สร้างความยากจนให้กับประเทศโลกที่ 3 โดยทำให้เกษตรกรในประเทศเหล่านั้นต้องออกจากภาคธุรกิจการเกษตร เพราะภาคการเกษตรของประเทศเหล่านั้นล่มสลาย แม้ว่าข้อโต้แย้งนี้จะดูมากเกินไปบ้าง แต่ข้อมูลที่น่าสนใจของ Human Development Report 2003 (UNDP 2003) ที่ว่า ในปี 2001 วัฒนธรรมโดยเฉลี่ยในสหภาพยุโรปได้รับเงินสนับสนุนถึง 913 ดอลลาร์สหรัฐฯ มากกว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในแอฟริกาทางตอนใต้ทะเลทรายซาฮารา (Sub-Sahara) เสียอีกนั้นก็ไม่ใช่เรื่องโกหกแต่อย่างใด ด้วยเหตุทั้งหลายนี้ จึงทำให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ออกมาคัดค้านและเรียกร้องให้มีการยกเลิกนโยบายดังกล่าวผ่านการประชุมระดับนานาชาติ

กลุ่มการเจรจาที่สำคัญก็มี กลุ่ม G20 และ G90 แม้ว่าทั้ง 2 กลุ่มนี้จะป็นกลุ่มประเทศโลกที่ 3 ด้วยกันทั้งสิ้น แต่ก็มีข้อแตกต่างกันในแง่ของอำนาจต่อรอง (CAFOA 2005)

- G20 กลุ่มนี้พยายามรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอดการเจรจาการค้าที่เมืองแคนคูน (Cancún) ประเทศเม็กซิโก นั่นคือพยายามคงท่าทีที่แข็งแกร่งในการเล่นบทเป็นผู้เล่นหลักใน WTO ทำให้เช่นนี้ทำให้กลุ่มนี้ได้รับความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ ประเทศที่พัฒนาแล้วก็เริ่มมองเห็นความสำคัญของกลุ่มนี้มากยิ่งขึ้น

- G90 กลุ่มนี้ก็พยายามรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอดระยะเวลาการประชุมเช่นกัน แม้ว่าจะมีขนาดของสมาชิกที่ใหญ่ แต่กลุ่มนี้ก็ไม่สามารถเรียกร้อง

อะไรได้เป็นขึ้นเป็นอันจากการเจรจาที่เมืองแคนคูน ประเทศพัฒนาแล้วก็ยังไม่ได้สนใจพวกเขาอยู่ดี

ทำที่ที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาไม่ว่าจะเป็น Cairns, G20, G90, African Group, Special Safeguard Mechanism, หรือกลุ่มผู้ผลิตฝ้าย ฯลฯ ออกมาแสดงในการประชุมการค้าโลกรอบ Doha นั้น ก็เป็นประจักษ์พยานให้เห็นแล้วว่า ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ ไม่อาจทนเห็นการเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วได้ และประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านี้เองที่เป็นผู้เน้นย้ำหลักการการค้าเสรี ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว การให้เงินอุดหนุนไม่ได้สอดคล้องหรือเป็นไปตามหลักการที่พวกเขาอ้างแต่อย่างใด ดังนั้น จึงกล่าวกันว่า ที่กลุ่มต่างๆ ของประเทศโลกที่ 3 ออกมาเคลื่อนไหวท้าทายประเทศที่พัฒนาแล้วที่การประชุมรอบ Doha เช่นนี้ เป็นเสมือนชัยชนะที่ได้มาจากการรวมกลุ่มกันได้ของประเทศที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายปกป้องการเกษตรของประเทศในกลุ่ม OECD

4.2 ความไม่เป็นเสียงเดียวกันของโลกที่สาม

การเจรจารอบ Doha ที่ล่มสลายทำให้เกิดคำถามกับตัวระบบ หรือก็คือองค์การการค้าโลกนั่นเอง เพราะไม่ใช่เพียงแค่ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่เข้าใจบทบาทขององค์กรนี้เท่านั้น แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วเองด้วยที่ตั้งคำถามและวิจารณ์ WTO ว่าไม่แยแสความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก องค์กรอิสระต่างๆ (NGOs) และประเทศกำลังพัฒนากล่าวหา WTO ว่าส่งเสริมการค้าเสรีในลักษณะที่ต้องแลกกับจุดประสงค์ทางการพัฒนา สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามการล้มลงไม่เป็นท่าของการประชุมรอบ Doha ก็แสดงให้เห็นถึงการเมืองเรื่องอำนาจในระดับระบบอย่างเห็นได้ชัด คือระหว่างกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนากลุ่มต่างๆ ที่เรียกร้องต้องการให้ประเทศที่ให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตรของตัวเองยกเลิกนโยบายไป (CER 2006)

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าที่รอบ Doha นี้ จะได้เห็นปรากฏการณ์การรวมตัวกันของ ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่เสียผลประโยชน์ แต่นัยสำคัญที่มองลึกลงไปได้ก็คือว่า การประชุมเจรจาครั้งนี้แตกต่างกับการหารือรอบก่อนหน้านี้อย่างมาก กล่าวคือ กลุ่ม ประเทศที่รวมตัวกันนั้น เป็นกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจที่สูง ไม่ว่าจะเป็น บราซิล จีน และอินเดีย ในขณะที่เดียวกัน ประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐฯ และ ยุโรป หรือแม้แต่ญี่ปุ่นไม่สามารถนิ่งเฉย หรือรวบรัดข้อตกลงต่างๆ ได้เพียงลำพังอีกต่อไปแล้ว เพราะมีกลุ่มในลักษณะข้างต้นเข้ามาเป็นตัวต่อรอง

แต่กระนั้น ก็เป็นที่น่าสังเกตและน่าเสียดายว่า 1) กลุ่มต่างๆ ของประเทศ กำลังพัฒนานี้ไม่ได้หลอมรวมเป็นเสียงเดียวกัน หรือไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการเรียกร้องให้ประเทศที่พัฒนาแล้วปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของตนได้ ยกตัวอย่าง เช่น กลุ่ม G20 สร้างขึ้นมาเพื่อให้ประเทศที่มีเศรษฐกิจกำลังพัฒนารายใหญ่อย่างบราซิล และอินเดีย มีพื้นที่ในการเจรจาต่อรอง แต่ในขณะที่บราซิลมีอุตสาหกรรมการเกษตรที่ แข่งขันสูงและต้องการเข้าถึงตลาดประเทศที่พัฒนาแล้ว อินเดียกลับกลัวว่าการเปิดเสรี ทางสินค้าเกษตร (ที่เรียกร้องต่อสหภาพยุโรปเช่นกัน) จะเข้ามาทำลายเกษตรกรรมนับล้าน ของตนให้ไม่สามารถสู้กับสินค้าเกษตรที่อาจจะทะลักเข้ามาได้ นั่นจึงทำให้การเจรจา การค้าเป็นเรื่องยากที่จะหาจุดยืนร่วมกันเพื่อที่จะเดินหน้าสู้กับประเทศที่พัฒนาแล้วต่อไป

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ 2) ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ขาดผู้นำอย่าง ชัดเจนที่จะเรียกร้องสิทธิประโยชน์ของฝ่ายตน หรือบางประเทศก็เล่นนอกบทบาทให้น่า หักในการต่อรองเสียสมดุลไป เช่น ท่าทีที่ยังไม่แน่นอนของจีน จีนถือว่าจะได้ ประโยชน์อย่างสูงหากเปิดเสรีทางการเกษตรตามข้อเรียกร้องของประเทศกำลังพัฒนา แต่จีนก็ไม่ได้มีท่าทีที่สนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาอย่างชัดเจน เพราะจีนเองก็ได้ ประโยชน์ในทางอ้อมมากเพียงพออยู่แล้วหลังจากได้เข้าเป็นสมาชิก WTO ในปี 2001

นั่นอาจจะเป็นเพราะว่า ความรู้สึกร่วมในชะตากรรมเดียวกันยังมีมากไม่พอ รู้สึกร่วมที่จะต่อสู้เพื่อเรียกร้องความไม่สมดุลกันทางการค้าที่ต้องการให้เสรี แต่ก็ไม่สามารถเสรีได้จริงในเรื่องสินค้าเกษตร ทั้งๆ ที่พอจะเป็นเรื่องที่ประเทศกำลังพัฒนาพอจะแข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้วได้ ไม่ต้องพูดถึงเรื่องสินค้าอุตสาหกรรมที่ประเทศพัฒนาแล้วครอบครองการขายสินค้าอย่างท่วมท้น จนประเทศโลกที่สามไม่สามารถแข่งขันได้ ลักษณะที่ร่วมกันไม่ได้เช่นนี้ ส่วนหนึ่งอาจมาจากข้อเสนอที่ประเทศพัฒนาแล้วประนีประนอมด้วย จึงทำให้กลุ่มต่างๆ ที่มาเรียกร้องพอใจกับข้อเสนอเล็กน้อยบางประการ จนทำให้ยกเลิกข้อเรียกร้องไป เช่น กลุ่ม African Group อาจพอใจที่สหภาพยุโรปเปิดตลาดให้บางส่วน และใช้กฎหมาย anti-dumping อันเป็นกฎหมายป้องกันการทุ่มขายในตลาดโลกที่สาม

หรือกลุ่ม G22 (เพิ่มหรือลดจำนวนสมาชิกจาก G20 ซึ่งก็แสดงให้เห็นความไม่สม่ำเสมอของการร่วมตัว ทั้งนี้อาจเป็นเพราะบางประเทศในแถบละตินอเมริกาถูกสหรัฐฯ กดดันไม่ให้เข้าร่วมกลุ่ม) ก็อาจยกเลิกข้อเรียกร้องเพียงเพราะมีแรงกดดันทางอ้อมจากประเทศที่มีอิทธิพลอยู่อย่างในกรณีละตินอเมริกา หรือได้รับข้อเสนอที่หน้าสนใจ อีกกลุ่มคือกลุ่มผู้ผลิตฝ้ายก็อาจจะพอใจที่สหรัฐฯ ยินดีเปิดตลาดให้บางส่วน บางประเทศอาจไม่ต้องการที่จะมาโต้ตอบกับประเทศมหาอำนาจ เพราะเกรงว่าจะถูกโดดเดี่ยวทางการเมือง จนไม่มีผู้ใดคบค้าด้วย (Narlikar and Wilkinson 2005: 456-58)

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นการยากที่ประเทศต่างๆ ที่เสียผลประโยชน์จากการที่ประเทศมหาอำนาจให้เงินอุดหนุนต่อการเกษตรตน และยากขึ้นไปอีกที่จะขอยกเลิกนโยบายดังกล่าวที่แท้จริงแล้วขัดกับหลักการการค้าเสรีโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะได้มีการประกาศเป็นข้อยกเว้นไว้ตั้งแต่มีการเจรจาแรกๆ แล้ว ว่าสินค้าเกษตรเป็นข้อยกเว้น จึงทำให้ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าประเทศในกลุ่มกำลังพัฒนาพลาตมาตั้งแต่ต้นที่ยอมให้มีข้อยกเว้นเรื่องสินค้าเกษตร กล่าวคือ ไม่เปิดเสรีดังเช่นสินค้าอุตสาหกรรมหรือภาคบริการ โดยอ้างเพียงความไม่พร้อม ฉะนั้นเมื่อออกมาเรียกร้องภายหลังถึงความไม่

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

ยุติธรรมที่เกิดขึ้น และถึงแม้ว่าจะมีการรวมตัวกันได้จนทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วหันมาสนใจอยู่บ้าง แต่ก็ดูเหมือนจะไม่มีน้ำหนักมากเพียงพอ เพราะประเทศมหาอำนาจก็เป็นห่วงเรื่องความมั่นคงทางด้านอาหารและทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรของตน จึงไม่น่าแปลกใจที่นโยบายการให้เงินสนับสนุนการเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วอย่างเช่นนโยบาย CAP ในกรณีของสหภาพยุโรปจะยังคงอยู่ แม้ว่าจะมีการลดทอนผ่อนปรนลงบ้างตามข้อเรียกร้องของประเทศโลกที่สาม ที่มีผลอยู่บ้างก็ตาม แต่ในท้ายที่สุดแล้ว ความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศที่เสียผลประโยชน์จากการไม่เปิดเสรีทางสินค้าเกษตรกับประเทศพัฒนาแล้วนั้น คือสิ่งที่เปื้อนอุปสรรคอย่างใหญ่หลวงที่จะทำให้พวกเขาไม่อาจเรียกร้องให้เกิดความยุติธรรมขึ้นได้ และเหมือนจะเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้นโยบายสนับสนุนการเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วไม่อาจล้มเลิกไปได้

5. กุญแจในการวิเคราะห์นโยบายการเกษตรร่วม

ในการศึกษาเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศนั้น เราสามารถใช้ทฤษฎีได้หลากหลายในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมต่างๆ นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) ในฐานะเป็นปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองโลกก็เช่นกัน สามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีต่างๆ แต่ในที่นี้ ผู้เขียนเห็นว่าทฤษฎี Rational Choice และแนวคิด Mercantilism จะมีประโยชน์มากที่สุดในการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าวให้เห็นภาพชัดเจน

5.1 Rational Choice

นโยบาย CAP ของสหภาพยุโรปเป็นเหมือนดั่งภาพสะท้อนของทฤษฎี Rational Choice ทฤษฎี Rational Choice มีแนวคิดพื้นฐานที่ว่า รัฐไม่ได้ “ทำ” สิ่ง

ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการคิดหรือการตัดสินใจ คนต่างหากที่ “ทำ” พฤติกรรมของรัฐเป็นผลมาจากการที่ปัจเจกบุคคลเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายของรัฐ ในความพยายามแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง กล่าวคือ ผลประโยชน์แห่งชาติแท้ที่จริงก็คือผลประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกบุคคลนั่นเอง

หากพิจารณาแล้ว เราจะพบว่า กลุ่มเกษตรกรของสหภาพยุโรปมีอิทธิพลต่อนโยบาย CAP ค่อนข้างมาก และหากปราศจากนโยบาย CAP แล้วสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปก็就会被ตีตลาดจากสินค้าเกษตรของประเทศโลกที่ 3 ที่มีราคาถูกกว่าได้โดยง่าย เกษตรกรของยุโรปก็อาจจะได้รับผลกระทบในทางลบ ดังนั้น กลุ่มเกษตรกรของสหภาพยุโรปจึงเป็นกลุ่มผลประโยชน์หลักที่สนับสนุนให้สหภาพยุโรปคงใช้นโยบายร่วมต่อไป

กรณีข้างต้นทำให้เราสามารถมองเห็นได้ว่า พลวัตทางการเมืองสามารถเป็นตัวกำหนดข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ กล่าวคือ โครงสร้างภายในสหภาพยุโรปเป็นตัวกำหนดข้อตกลงสินค้าทางด้านเกษตร นโยบายเกษตรภายในและกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องของนโยบายเกษตรมีผลโดยตรงต่อท่าทีของสหภาพยุโรปที่แสดงออกมานวาระระหว่างประเทศ นอกจากนั้น กลุ่มผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นตัวแทนทางการเมืองก็จะมีผลต่อการตัดสินใจใดๆ ในทางเศรษฐกิจของรัฐนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากกรณีนโยบาย CAP ของสหภาพยุโรปที่เป็นปัญหา กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้พยายามขัดขวางหรือล๊อบบี้ไม่ให้รัฐบาลและผู้แทนทางการค้าของตนยอมรับประเด็นที่จะส่งผลกระทบต่อตน ยกตัวอย่างเหตุการณ์ที่กลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐก็คือ ในปี 1992 กลุ่มเกษตรกรของฝรั่งเศสประท้วงข้อตกลง Blair House ที่เป็นข้อตกลงระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพยุโรปในเรื่องการลดการอุดหนุนสินค้าเกษตร กลุ่มเกษตรกรไม่พอใจเป็นอันมาก เพราะข้อตกลงดังกล่าวกระทบผลประโยชน์ทางการเกษตรของกลุ่มทางด้านสินค้าอุปโภคบริโภคที่จะทำให้เกิดส่วนเกินทางการค้าหลายล้านตัน ฯลฯ หากยึดตามหลัก Blair House ดังกล่าว

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

ผลจากการกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ข้างต้นทำให้สหภาพยุโรปต้องมาทำความเข้าใจความตกลงกันใหม่กับสหรัฐฯ ไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ หรือแก้ไขสาระสำคัญใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการอุดหนุนภายใน หรือการอุดหนุนการส่งออกทั้งในแง่ปริมาณและงบประมาณ ข้อตกลงใหม่นี้ทำให้ฝรั่งเศสในฐานะประเทศที่มีกลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรได้รับผลกระทบจากข้อตกลง Blair House ในช่วงแรก ได้รับความพอใจในระดับหนึ่ง

อนึ่ง กลุ่มผลประโยชน์การเกษตรในสหภาพยุโรปมีมากมายหลายกลุ่ม และมีการก่อตั้งมาตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1950 และได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นในต้นทศวรรษที่ 1960 มีจำนวนมากกว่า 100 กลุ่ม และจนถึงปี 2000 จำนวนกลุ่มได้เพิ่มมากถึง 130 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งที่มีชื่อเสียงอย่างมากในการเป็นหัวหอกสำคัญเพื่อต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนโยบาย CAP คือกลุ่มที่เรียกว่า Committee of Agricultural Organisation in European Union (COPA) กลุ่มผลประโยชน์นี้ถือว่าเป็นกลุ่มองค์กรในระดับสูงที่เป็นกระบอกเสียงของเกษตรกรทุกกลุ่ม นอกจากกลุ่มองค์กรของเกษตรกรอย่าง COPA แล้ว ยังมีกลุ่มองค์กรของผู้เชี่ยวชาญในด้านการเกษตร รวมไปถึงกลุ่มทุน กลุ่มการค้า (ผู้ค้าปลีก-ย่อย) หรือก็คือกลุ่มคนที่อยู่ในห่วงโซ่ของสินค้าเกษตรก็มีการจัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์อีกด้วย แม้ว่ากลุ่มต่างๆ เหล่านี้จะลดบทบาทลงแล้วในปัจจุบัน (เพราะรัฐได้รับเอาผลประโยชน์ของพวกเขาไว้เป็นผลประโยชน์แห่งชาติแล้ว) แต่ก็ยังถือว่ากลุ่มเหล่านี้เป็นพลังสำคัญในการยับยั้งการเปลี่ยนแปลงใดๆ ต่อนโยบาย CAP ที่ส่งผลประโยชน์แก่พวกเขา (Nugent 2003: 389)

จากเหตุการณ์ลوبيงไม่เอาข้อตกลง Blair House ข้างต้นจะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์มีส่วนผลักดันให้ผลประโยชน์ของการเป็นประเด็นระดับชาติ จนกลายเป็นเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ (นอกจากเรื่อง Food Security) แล้วนั่นเอง หากขยายความขึ้นเพื่อให้เห็นภาพก็จะได้ว่า ในที่สุดแล้ว การลوبيงและกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ทำให้รัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมบีบบังคับภายในกระบวนการเจรจาต่อรองและกำหนดรูปแบบ

ของข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ และยังเห็นได้ชัดอีกว่า นี่เป็นการเชื่อมโยงระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจ ในแง่ที่การเมืองภายในมีอิทธิพลหรือเป็นตัวกำหนดข้อตกลงระหว่างประเทศ

5.2 Mercantilism

แนวคิด Mercantilism ถือเป็นแนวคิดที่เก่าแก่อีกแนวคิดหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการค้าระหว่างประเทศ แนวคิดนี้สนใจการสร้างความมั่งคั่งและอำนาจของรัฐเพื่อปกป้องและรักษาความมั่นคงและความเป็นเอกราช พวก Mercantilist ไม่ต่างจากพวก Realist ที่มองว่า ความมั่นคงของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ แนวคิด Mercantilism ไม่สนับสนุนรัฐที่พึ่งพาทรัพยากรจากรัฐอื่นมากเกินไป เพราะอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐนั้นๆ ได้ รัฐต่างๆ จะสามารถตั้งอยู่บนรากฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคงได้ ด้วยการพึ่งพารัฐอื่นๆ ให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ พวก Mercantilism ยังเห็นว่า การเปิดเสรีจะส่งผลทำให้ภาคการผลิตในประเทศที่มีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำได้รับผลกระทบ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อความมั่นคงของรัฐในภาพรวม การค้าระหว่างประเทศในมุมมองของแนวคิด Mercantilism เป็นแบบ zero-sum game ที่จะแบ่งผู้ที่ได้ประโยชน์และผู้ que เสียประโยชน์ออกจากกัน นั่นคือ จะต้องมิผู้ได้และผู้เสีย ไม่ได้ใครได้ในคราวเดียวเหมือนกันหมด รัฐต่างๆ จะต้องพยายามส่งออกให้มากกว่านำเข้าเพื่อสะสมความมั่งคั่งของตนเอง

เราจะพบว่า แนวคิด Mercantilism ก่อนข้างสอดคล้องกับการดำเนินนโยบาย CAP ของสหภาพยุโรป ประการแรก นโยบาย CAP จะมีพื้นฐานอยู่ที่การสร้างความปลอดภัยทางอาหารให้กับสหภาพยุโรป อาหารถือเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินชีวิต การขาดแคลนอาหารจะทำให้เกิดความวุ่นวายในสังคมได้ นอกจากนี้ หากสหภาพยุโรปต้องพึ่งพาการนำเข้าอาหารจากต่างประเทศมากเกินไป สหภาพยุโรปก็จะตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากต่างชาติได้ง่าย ดังนั้นเพื่อให้สหภาพยุโรปมีอาหารที่เพียงพอ สหภาพ

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:

สาเหตุและปัจจัย

ยุโรปจึงต้องใช้นโยบายต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตสินค้าเกษตร และรับประกันว่าจะไม่ขาดทุน โดยที่ไม่ได้รับกระทบจากความผันผวนทางการค้าในตลาด

ประการที่ 2 การใช้นโยบาย CAP มีความสำคัญต่อการสร้างเสถียรภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ การเกษตรถือเป็นหัวใจสำคัญของชีวิตคนชนบท หากปราศจากการเกษตร ชุมชนชนบทก็จะล่มสลาย และหากปราศจากชุมชนชนบท สหภาพยุโรปก็จะประสบปัญหาเกษตรกรหลังไหลเข้าสู่เขตเมือง จำนวนเกษตรกรนี้คิดเป็น 6 เปอร์เซ็นต์ของกำลังแรงงานทั้งหมด (Gardner 1996: 4) ผลที่ตามมาคือ ปัญหาสังคมต่างๆ เช่น การว่างงาน ความแออัดของเมือง ฯลฯ สภาพที่เกิดขึ้นนี้ย่อมเสี่ยงไม่ได้ที่สหภาพยุโรปจะประสบกับภาวะความวุ่นวายทางสังคม นอกจากนี้ เราไม่ควรมองเฉพาะภาคเกษตรอย่างเดียวเท่านั้น เพราะการผลิตสินค้าเกษตรยังเกี่ยวข้องกับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ด้วย เช่น การขนส่ง อุตสาหกรรมปุ๋ย อุตสาหกรรมอาหาร ฯลฯ ดังนั้น ถ้าหากภาคเกษตรล่มสลายลงแล้ว สหภาพยุโรปก็จะได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจในวงกว้าง

ประการที่ 3 นโยบาย CAP ทำให้สหภาพยุโรปไม่ต้องกังวลเรื่องการขาดดุลชำระเงิน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง หมายความว่า หากปราศจากนโยบาย CAP แล้ว สหภาพยุโรปก็จะเกิดปัญหาอาหารไม่เพียงพอ เมื่ออาหารไม่เพียงพอ ก็จะต้องนำเข้าอาหารจากต่างประเทศ ปัญหาการขาดดุลชำระเงินจึงอาจเกิดขึ้นได้ ที่สำคัญการนำเข้าอาหารจากต่างประเทศ ยังเท่ากับเป็นการโอนถ่ายความมั่งคั่งของตนไปยังประเทศที่ตนนำเข้าสินค้ามา สภาพเช่นนี้ ถือว่าไม่เป็นที่พึงปรารถนาตามแนวคิด Mercantilism

5.3 Liberal, Protectionist or Misunderstood?

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา การค้าระหว่างประเทศตกอยู่ภายใต้กรอบแนวความคิดเสรีนิยมที่ส่งเสริมให้มีการเปิดเสรีทางการค้า ก่อนหน้านั้น ประเทศต่างๆ จึงร่วมมือกันที่จะทำให้การค้าระหว่างประเทศเสรีมากยิ่งขึ้น กฎเกณฑ์และกติกา

ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศได้พัฒนาขึ้นโดยอิงกับแนวคิดเสรีนิยม ดังจะเห็นได้จากการทำข้อตกลง GATT ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็น WTO ตลอดระยะเวลากว่า 60 กว่า แนวคิดเสรีนิยมได้กลายเป็น *วาทกรรม* หลักที่ครอบงำการค้าระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง

ผู้ที่สนับสนุนแนวคิดเสรีนิยมเชื่อว่า ประเทศต่างๆ จะได้มั่งคั่งโดยถ้วนหน้า ถ้าหากการค้าระหว่างประเทศดำเนินไปอย่างเสรี แนวคิดเสรีนิยมตั้งอยู่บนพื้นฐานและทฤษฎี Comparative Advantage ที่เสนอโดย David Ricardo ที่ว่า ประเทศต่างๆ ควรผลิตเฉพาะสินค้าที่ตัวเองถนัดมากที่สุด หากทำตามข้อเสนอดังกล่าวจะทำให้แต่ละประเทศเกิดความชำนาญเฉพาะทางขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ ความประหยัดต่อขนาด ซึ่งหมายถึงการมีประสิทธิภาพในการผลิต การที่แต่ละประเทศผลิตเฉพาะสินค้าที่ตนเองถนัดที่สุดจะนำความมั่งคั่งมาให้ประเทศนั้นๆ ประเทศต่างๆ ไม่จำเป็นต้องผลิตสินค้าทุกอย่าง ชนชาติใดที่ตัวเองไม่ถนัดในการผลิตชนิดใดก็แลกเปลี่ยนกับประเทศอื่นที่ทำได้ดีกว่า การแลกเปลี่ยนลักษณะเช่นนี้จะส่งผลดีต่อความมั่นคงโดยรวม ด้วยเพราะยึดถือแนวความคิดดังกล่าว เหตุนี้พวกเสรีนิยมจึงส่งเสริมให้มีการค้าเสรี เพื่อที่จะทำให้การแลกเปลี่ยนสินค้าเป็นไปอย่างราบรื่นนั่นเอง อาจกล่าวได้ว่า พวกเสรีนิยมมองการค้าระหว่างประเทศเป็น positive-sum game ที่ทุกประเทศจะได้รับประโยชน์ร่วมกันโดยถ้วนหน้าจากการแลกเปลี่ยนสินค้าในลักษณะดังกล่าว

แนวคิดเสรีนิยมมีอิทธิพลอย่างมากต่อการค้าระหว่างประเทศ การเจรจาการค้ารอบต่างๆ ที่ผ่านมัล้วนแต่มุ่งเน้นให้มีการเปิดเสรีการค้าโดยการลดภาษีและอุปสรรคต่างๆ ระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาภาคอุตสาหกรรมกลายเป็นภาคที่มีการบิดเบือนการค้าน้อยที่สุด ภาษีและอุปสรรคต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าอุตสาหกรรมมีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด ไม่เพียงแต่ในภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น การเปิดเสรีภาคบริการก็ได้พัฒนาไปอย่างมาก สิ่งที่เกิดขึ้นนี้เป็นเครื่องยืนยันอย่างดีว่า ประเทศต่างๆ เห็นประโยชน์ของการค้าเสรีในอันที่

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:

สาเหตุและปัจจัย

จะทำให้พวกเขาสามารถเพิ่มความมั่นคงของตนเองได้ แนวคิดเสรีนิยมที่ฝังรากอยู่ในเวทีระหว่างประเทศถือว่า เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ระหว่างประเทศขยายตัวอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่า นโยบาย CAP ของสหภาพยุโรปไม่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมเท่าใดนัก สหภาพยุโรปใช้เงินทั้งสิ้นถึง 40 พันล้านยูโร ซึ่งเป็นงบประมาณจำนวนครึ่งหนึ่งของสหภาพยุโรปในการอุดหนุนภาคการเกษตรของตนเอง (The Economist 2005a: 25) ความจริงแล้ว สหภาพยุโรปก็ไม่แตกต่างไปจากประเทศอื่นๆ เท่าใดนักในเรื่องแยกสินค้าเกษตรออกจากหลักการค้าเสรี

ในการวิเคราะห์นโยบาย CAP ไม่ว่าจะอิงอยู่กับทฤษฎี Rational Choice หรือแนวคิด Mercantilism ก็ตาม เราก็จะพบว่า สหภาพยุโรปไม่อาจที่จะปล่อยให้มีการเปิดเสรีสินค้าเกษตรได้เลย นั่นหมายความว่า ภาคการเกษตรนั้นมีความสำคัญต่อสหภาพยุโรปค่อนข้างมาก ฉะนั้นความสำคัญตรงนี้จึงสะท้อนออกมาในรูปของนโยบาย CAP ที่มีแก่นกลางอยู่ที่ลัทธิปกป้องทางการค้า (Protectionism) นโยบาย CAP จะช่วยยืนยันว่า 1) ผลประโยชน์ของเกษตรกรของสหภาพยุโรปจะไม่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีการค้า ตามทฤษฎี Rational Choice 2) สหภาพยุโรปจะมีความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) 3) สินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปจะสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ทั้งทางด้านราคาและคุณภาพ และ 4) ตลาดสินค้าเกษตรภายในจะได้รับการปกป้องไม่ให้สินค้าราคาถูกจากที่อื่นเข้ามาตีตลาด ตามแนวคิด Mercantilism

บทสรุปและแนวโน้ม

จากการศึกษาพบว่า การที่นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) สามารถดำรงอยู่ได้นั้น เป็นเพราะปัจจัย 3 ปัจจัย นั่นคือ โครงสร้างการค้าระหว่างประเทศ กลุ่มผลประโยชน์ภายในสหภาพยุโรป และความไม่เข้มแข็งของประเทศกำลังพัฒนา

โครงสร้างการค้าระหว่างประเทศนั้น เปิดช่องให้สินค้าเกษตรไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการค่าเสรีมาในตอนต้น เพราะข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศฉบับต่างๆ ไม่ได้เขียนข้อบังคับให้ประเทศต่างๆ ต้องเปิดเสรีสินค้าเกษตรของตนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีการทำข้อตกลงขึ้นมาใหม่โดยเพิ่มเรื่องสินค้าเกษตรเข้าไปแล้ว แต่ก็ยังมีจุดอ่อนที่ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วยังสามารถปกป้องภาคการเกษตรของตนได้อยู่นั่นเอง

กลุ่มผลประโยชน์ภายในสหภาพยุโรปนั้น เป็นแรงต้านการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่จะเกิดกับนโยบาย CAP เพราะการเปลี่ยนแปลงหรือการยกเลิกการให้เงินอุดหนุนนั้น หมายถึงผลประโยชน์ของตัวเองที่จะต้องเสียไปด้วย กลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรนี้ ผลักดันประเด็นของตนจนกลายเป็นประเทศในระดับชาติ คือเรื่องความเป็นอยู่ของเกษตรกรภายในแต่ละประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป และเรื่องความมั่นคงทางด้านอาหาร การกระทำดังกล่าวของกลุ่มผลประโยชน์ภายในโดยเฉพาะเกษตรกรชาวฝรั่งเศส นี้ ทำให้สหภาพยุโรปจึงต้องทำทุกวิถีทางเพื่อคงรักษานโยบาย CAP ไว้

ความไม่เข้มแข็งของประเทศกำลังพัฒนานั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่ไม่อาจทำให้นโยบาย CAP หายไปได้สักที เพราะชาติผู้นำที่จริงจัง และแต่มีกลุ่มหลากหลายกลุ่มมากเกินไป จนทำให้ข้อเรียกร้องของแต่ละกลุ่มแตกต่างกันออกไป อีกทั้งแต่ละกลุ่มอาจถูกปิดปากโดยผลประโยชน์เฉพาะหน้าที่ประเทศที่พัฒนาแล้วยื่นให้ เช่น การให้โควตาสินค้า การเจรจาการค้าเสรีแบบทวิภาคี เป็นต้น

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:

สาเหตุและปัจจัย

ผู้เขียนจึงขอสรุปว่า ทั้ง 3 ปัจจัยที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ทำให้นโยบาย CAP ไม่อาจเลื่อนหายไปจากระบบการค้าระหว่างประเทศได้ ถึงแม้ว่าจะขัดกับหลักการค้าเสรีที่ประเทศพัฒนาแล้วเฝ้าหาและกล่าวอ้างอยู่เองก็ตาม

อย่างไรก็ดี อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในอนาคตขึ้นอีกก็เป็นได้ การประชุมการค้าโลกที่ฮ่องกง เมื่อวันที่ 13 - 18 ธันวาคม 2005 ดูเหมือนว่า ประเด็นเรื่องสินค้าเกษตรจะได้รับการประนีประนอมจากประเทศสมาชิกค่อนข้างมาก ที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่า การอุดหนุนสำหรับการส่งออกสินค้าเกษตรจะต้องหมดไปภายในปี 2013 (The Economist 2005b: 99) ถ้าเป็นไปตามนี้ หมายความว่า การบิดเบือนการค้าของสินค้าเกษตรเวทีการค้าระหว่างประเทศก็จะลดลง โอกาสในการแข่งขันสินค้าเกษตรของประเทศโลกที่สามก็จะมากขึ้น สิ่งที่เกิดขึ้นทำให้หลายคนเห็นว่า จิตวิญญาณของการเจรจาการค้ารอบ Doha นั้น ยังไม่ดับสลายไปเสียทีเดียว ดังที่ได้มีการคาดการณ์ไปไว้ก่อนหน้านี้

อย่างไรก็ดี เมื่อมองทางด้านสหภาพยุโรปที่เป็นตัวแสดงหลักในเวทีระหว่างประเทศในประเด็นการให้เงินสนับสนุนการส่งออกสินค้าเกษตร ก็จะทำให้เห็นว่า สหภาพยุโรปอาจจะได้รับผลกระทบคือ เกษตรกรของตนก็จะประสบปัญหาในการส่งออก เพราะสินค้าของพวกเขาผลิตมาด้วยต้นทุนที่สูง เมื่อขาดการสนับสนุนการส่งออกจากสหภาพยุโรปแล้ว ราคาสินค้าของพวกเขาจะมีราคาสูงขึ้นจนไม่สามารถแข่งขันกับประเทศโลกที่สามได้

แม้กระนั้น ผลกระทบต่อเกษตรกรของสหภาพยุโรปดังกล่าวก็อาจจะไม่มากนัก เพราะข้อตกลงจากการประชุมการค้าโลกที่ฮ่องกงจำกัดอยู่เฉพาะเพียงยกเลิกการสนับสนุนการส่งออกเท่านั้น แต่ข้อตกลงดังกล่าวไม่ได้ครอบคลุมไปถึงเรื่องการให้เงินอุดหนุนภายในและการเข้าถึงตลาด ดังนั้น สหภาพยุโรปก็ยังสามารถที่จะให้เงินอุดหนุนภายในแก่เกษตรกรของตนได้ต่อไป และยังสามารถดำเนินมาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบกีดกันการค้าได้ไม่ต่างจากเดิม

นอกจากนี้ จุดอ่อนของข้อตกลงดังกล่าวก็ยังมีอยู่ กล่าวคือ อำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศที่ประเทศพัฒนาแล้วมี อาจเป็นแปรสำคัญที่ทำให้พวกเขาไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามก็ได้ ไม่มีผู้ใดรับประกันได้ว่าการสนับสนุนการส่งออกจะหายไปจริงตามข้อตกลง

แม้ว่าประเทศโลกที่สามจะได้รับชัยชนะในขั้นต้นที่สามารถทำให้ประเทศพัฒนาแล้วยุติการสนับสนุนการส่งออก แต่กระแสการเรียกร้องให้เกิดความเป็นธรรมของประเทศโลกที่สามอาจยังดำเนินอยู่ และในอนาคตข้างหน้า อาจมีการเจรจาอื่นๆ ที่รวมเอาเรื่องการให้การอุดหนุนภายในและการเข้าถึงตลาดมาพูดคุยกันมากยิ่งขึ้น ถึงตอนนั้น สหภาพยุโรปก็อาจจะตกที่นั่งลำบาก แต่ก็อาจหาทางออกให้กับตัวเองได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผลกระทบต่อเกษตรกรของตนและเรื่องความมั่นคงทางอาหาร กล่าวคือ สหภาพยุโรปอาจสร้างกลไกบางอย่างขึ้นมารองรับการเปลี่ยนแปลง ยกตัวอย่างเช่น มาตรการกีดกันสินค้าที่ไม่ใช่ภาษีอื่นๆ อย่างเรื่องสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และการสร้างภาพลักษณ์ให้แก่สินค้าเกษตรของตนเองนั้นมีคุณภาพที่ดีกว่าสินค้าเกษตรที่มาจากประเทศโลกที่สาม

ผู้เขียนมองว่า ในที่สุดแล้วนโยบาย CAP อาจจะต้องค่อยๆ หายไป แต่ก็ยังมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจการเมืองของสหภาพยุโรปและโลกในระดับค่อนข้างสูงระยะนี้

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

Ionas O'Leary

นิพนธ์ พัวพงศกร และสิริลักษณ์ คอมนันต์. 2548. การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร: ความไม่
สมดุล ความล้มเหลว และอนาคตของรอบการพัฒนา (โตชา). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

CAFOD, [Catholic Agency for Overseas Development]. 2005. "Analysis of the WTO
Framework Agreement." [Online]. Available:
<http://www.cafod.org.uk/var/storage/original/application/php1d1AF5.pdf>
Retrieved February 20, 2006.

Diakosavvas, Dimitris. 2003. "The Uruguay Round Agreement on Agriculture in Practice:
How Open Are OECD Markets?" In Merlinda D. Ingco, ed. **Agriculture, Trade,
and the WTO: Creating a Trading Environment for Development**. Washington
D.C.: The World Bank.

Eur-Lex. 2006. "Treaty establishing the European Community." [Online]. Available:
<http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre208.html>: Retrieved February
24, 2006.

Fundamentals: Legal and Investment Commentary. 2005. "Free to Trade?" [Online].
Available: <http://www.lgim.com/%5Cpdfs%5Clibrary%5Cpublications%5Cfundamentals%5CJulyAug%202005.pdf>: Retrieved February 10, 2006.

Gardner, Brian. 1996. **European Agricultural: Policies, Production and Trade**. London:
Routledge.

Nugent, Neill. 2003. **The Government and Politics of the European Union**, 5th ed. Durham:
Duke University Press.

- Raghavan, Chakravarthi. 2001. "Africa: Massive Aid, Debt Write-offs, and Change in Trade Rules Advocated." [Online]. Available:
<http://www.twinside.org.sg/title/massive.htm> Retrieved February 24, 2006.
- The Economist. 2005a. "Europe's Farm Follies." 10 December 2005.
- The Economist. 2005b. "Hard Truths." 24 December 2005.
- UNDP, [United Nation Development Programme]. 2003. "Human Development Report 2003." [Online]. Available: <http://hdr.undp.org/reports/global/2003>; Retrieved February 20, 2006.



“...การเข้าเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรรมระหว่าง
ประเทศ ณ กรุงโรม จึงเป็นการพยายามสร้าง
ตำแหน่งแห่งที่ของรัฐสยามต่อสายตาของนานา
ประเทศ มากกว่าความคาดหวังว่าการเข้าร่วมเวที
ระหว่างประเทศดังกล่าวจะเป็นการเสริมสร้าง
ศักยภาพของเกษตรกรสยามอย่างแท้จริง...”