

ความสำคัญของนโยบายเกษตรต่อสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป

ในบทก่อน ได้กล่าวถึงสถานการณ์สินค้าเกษตรของโลกว่าอยู่ในลักษณะที่ประเทศพัฒนาแล้วใช้มาตรการต่าง ๆ ในการสนับสนุนการผลิตสินค้าเกษตรของตน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการการอุดหนุนการผลิต หรือมาตรการกีดกันการนำเข้าวัตถุดิบและปศุสัตว์ต่าง ๆ จากประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงปัญหาความขัดแย้งทางการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศว่ามีสาเหตุมาจากมาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งส่งผลให้เกิดปริมาณผลผลิตล้นตลาดภายในประเทศ และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศพัฒนาแล้วเหล่านั้นต้องใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรควบคู่กันไปด้วย อีกทั้งยังทำให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกลดลงและไม่มีเสถียรภาพ รวมทั้งสร้างความเดือดร้อนให้กับประเทศกำลังพัฒนาที่ส่งออกสินค้าเกษตรเป็นสินค้าหลักอย่างมาก

ดังนั้น ในบทนี้ ผู้เขียนจะศึกษานโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกาและนโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรป ซึ่งเป็นที่มาของมาตรการอุดหนุนการผลิต มาตรการอุดหนุนการส่งออก และมาตรการกีดกันการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเป็นประเทศหรือกลุ่มประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทสำคัญในการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรในภาคตะวันออกทวีป อีกทั้งนโยบายเกษตรของทั้งสองฝ่ายก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดผลผลิตส่วนเกินทางการเกษตรเป็นจำนวนมาก จนต้องหาทางระบายผลผลิตส่วนเกินเหล่านี้ออกสู่ตลาดโลกด้วยการอุดหนุนการส่งออก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ

ในการศึกษานโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกาและนโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาและผลกระทบของนโยบายเกษตรดังกล่าว และศึกษาเปรียบเทียบความคล้ายคลึงและความแตกต่างของนโยบายเกษตรดังกล่าว รวมทั้งศึกษาถึงตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายทางการเกษตร และตัวแสดงในการเจรจาการค้าสินค้าเกษตร ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของนโยบายการค้าสินค้าเกษตรที่มีต่อสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป และจะช่วยให้เข้าใจถึงจุดยืนและข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปในการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรในภาคตะวันออกทวีป ซึ่งจะได้ศึกษาในบทต่อไป

ประวัติความเป็นมาของนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกา

นโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกา มีจุดเริ่มต้นมาจากพระราชบัญญัติการปรับปรุงการเกษตรปี ค.ศ. 1933* (Agricultural Adjustment Act of 1933 - AAA) และกฎหมายเพื่อการปฏิรูปและฟื้นฟูเศรษฐกิจ (New Deal legislation) ในช่วงทศวรรษที่ 1930 ในสมัยของประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี. รูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) เนื่องจากในขณะนั้นเป็นช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำอย่างมาก (Great Depression) เกษตรกรมีรายได้น้อยและราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ รวมทั้งมีปริมาณผลผลิตส่วนเกินเป็นจำนวนมาก ดังนั้น รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงได้ออกพระราชบัญญัติการปรับปรุงการเกษตรปี ค.ศ. 1933 และกฎหมายฉบับอื่น ๆ มาเพื่อสนับสนุนราคาสินค้าเกษตรในลักษณะที่ควบคุมปริมาณผลผลิตด้วยการกำหนดพื้นที่เพาะปลูก และเพื่อเพิ่มรายได้อีกให้กับเกษตรกร ซึ่งวัตถุประสงค์ในการปกป้องภาคเกษตรกรรมของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น คือ

1. เพื่อประกันรายได้ให้กับเกษตรกร ด้วยการสนับสนุนทางด้านราคา ซึ่งเกษตรกรเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการสนับสนุนทางด้านราคาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการผลักดันราคาตลาดให้สูงขึ้นหรือการได้รับเงินโดยตรง
2. เพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ อันจะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อการลงทุนทางการเกษตร
3. เพื่อส่งเสริมความมั่นคงทางอาหาร
4. เพื่อรักษาระบบการทำงานดั้งเดิมของเกษตรกรรมแบบครอบครัว
5. เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ที่ดินที่เป็นประโยชน์ต่อการเพาะปลูก โดยการป้องกันการกัดเซาะหน้าดินและป้องกันอันตรายที่อาจเกิดจากภัยธรรมชาติ รวมทั้งการป้องกันไม่ให้มีการนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมอื่นที่มีไขการเกษตร

*พระราชบัญญัติการปรับปรุงการเกษตรที่ถูกกำหนดขึ้นในปี ค.ศ. 1933 มีเป้าหมายในการสนับสนุนราคาและรายได้ทางการเกษตร โดยให้อำนาจกับรัฐสภาในการให้เงินกู้เพื่อใช้ในการสนับสนุนราคา (price-support loans) และควบคุมการผลิต

¹Bruce L. Gardner, "The United States," in Agricultural protectionism in the industrialized world, ed. Fred H. Sanderson (Washington, D.C.: Resources for the Future, 1990), pp. 19-20.

ในช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำนั้น ถึงแม้ว่าจำนวนประชากรที่มีอาชีพเป็นเกษตรกรมีเพียง 1 ใน 4 ของประชากรทั้งหมดของสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่เสียงข้างน้อยของเกษตรกรเหล่านี้ก็มีอิทธิพลต่อเสียงข้างมากในการออกกฎหมายของรัฐสภา ทั้งนี้ ก็เนื่องจากปัญหาความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจของเกษตรกรในขณะนั้น ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้มีการริเริ่มโครงการเกษตรต่าง ๆ ขึ้น อีกทั้งประชากรที่มีได้มีอาชีพเป็นเกษตรกรยังให้การยอมรับโครงการเกษตรเหล่านี้ด้วย เนื่องจากพวกเขาเห็นว่า โครงการเกษตรเหล่านี้เป็นการสร้างหลักประกันให้ผู้บริโภคสามารถมีอาหารบริโภคในราคาที่เป็นธรรมและเป็นการสร้างเสถียรภาพให้กับผู้ผลิต นอกจากนี้ทั้งผู้บริโภคและผู้ผลิตมองว่า ความไร้เสถียรภาพทางด้านราคาเป็นความล้มเหลวของตลาด และเห็นว่าโครงการเกษตรต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นวิธีการแก้ไขที่เอื้อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวม

อย่างไรก็ตาม โครงการเกษตรต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุนราคานั้น ใช้นิยามเฉพาะในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองเท่านั้น แต่ใช้ไม่ได้ผลในช่วงปลายทศวรรษที่ 1940 และ 1950 เมื่อต้นทุนของโครงการเกษตรเหล่านี้เพิ่มสูงขึ้น และมีการผลิตสินค้าออกมาเกินความต้องการ สินค้าส่วนเกินเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแรงกระตุ้นในการผลิตของนโยบายสนับสนุนราคาดังกล่าว และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการปฏิวัติเทคโนโลยีทางการเกษตร เช่น การใช้สารเคมี และการใช้อุปกรณ์การเกษตรที่ทันสมัย²

ระบบการสนับสนุนราคาที่สูงกว่าราคาตลาดโลก และการเพิ่มขึ้นของผลผลิตอย่างมาก รวมทั้งความไร้ประสิทธิภาพของการจำกัดพื้นที่เพาะปลูก ทำให้สหรัฐอเมริกาเริ่มโครงการอุดหนุนการส่งออกในช่วงทศวรรษที่ 1950 และในช่วงทศวรรษที่ 1960 อย่างไรก็ตาม โครงการเหล่านี้ได้หยุดชะงักไปในช่วงที่เกิดการขาดแคลนธัญพืช ในปี ค.ศ. 1973 และไม่ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางด้านนโยบายจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1983³ เนื่องจากกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกาได้คัดค้านหลักการของการอุดหนุนการส่งออก และฝ่ายบริหารของประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald

²H. Wayne Moyer and Timothy B. Josling, Agricultural policy reform: Politics and process in the EC and the USA (London: Harvester Wheatsheaf, 1990), p. 106.

³Theodore H. Cohn, "The changing role of the United States in the global agricultural trade regime," in World agriculture and the GATT, ed. William P. Avery (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), p. 30.

Reagan) ในขณะนั้น ก็เห็นว่าการอุดหนุนการส่งออกเป็นแนวทางปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ถึงแม้กระทั่ง ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1985 สหรัฐอเมริกาก็ได้ริเริ่มโครงการส่งเสริมการส่งออก (Export Enhancement Program - EEP)¹ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแย่งส่วนแบ่งตลาดที่สหรัฐอเมริกาสูญเสียไปกลับคืนมา² และเพื่อบีบบังคับให้ประชาคมยุโรปยินยอมนั่งโต๊ะเจรจา ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวเป็นผลมาจากแรงกดดันของวุฒิสภาและผู้อำนวยการสำนักงานด้านงบประมาณ และการจัดการ (Office of Management and Budget - OMB) โดยโครงการส่งเสริมการส่งออกนี้ได้ให้อำนาจแก่บริษัทสินเชื่อด้านโภคภัณฑ์³ (Commodity Credit Corporation - CCC) ในการให้โบนัสแก่ผู้ส่งออกของสหรัฐอเมริกาในรูปของสินค้าโภคภัณฑ์ที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เพื่อเพิ่มการขายผลผลิตทางการเกษตรให้มากขึ้น ในความเป็นจริงแล้ว โบนัสนี้เป็นรูปแบบหนึ่งของการอุดหนุนการส่งออก เพราะว่ามีผู้ส่งออกสามารถขายสินค้าโภคภัณฑ์ได้ในราคาที่ถูกลง ซึ่งส่งผลให้

¹โครงการส่งเสริมการส่งออก เป็นโครงการหนึ่งในพระราชบัญญัติความมั่นคงทางด้านอาหารปี ค.ศ. 1985 (1985 Food Security Act) ซึ่งมีเป้าหมายในการเพิ่มการอุดหนุนการส่งออก เพื่อให้สินค้าโภคภัณฑ์ของสหรัฐอเมริกาสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

²สหรัฐอเมริกาได้คำนวณว่า ตนได้สูญเสียตลาดส่งออกสินค้าเกษตรให้กับประชาคมยุโรปเป็นจำนวนประมาณ 500 ล้านเหรียญสหรัฐฯ

³บริษัทสินเชื่อด้านโภคภัณฑ์ เป็นบริษัทที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล (a government-financed corporation) ซึ่งก่อตั้งขึ้นด้วยกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร (executive order) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1933 โดยพระราชบัญญัติการปรับปรุงการเกษตรปี ค.ศ. 1933 บริษัทสินเชื่อด้านโภคภัณฑ์นี้เป็นบริษัทที่ให้เงินกู้แบบไม่มีการไต่เบื้อ (non-recourse loans) แก่เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรเก็บรักษาอสังหาริมทรัพย์ของตนเองไว้จนกว่าจะพ้นฤดูกาลเก็บเกี่ยวที่มีผลผลิตออกมาแล้วจึงค่อยนำออกมาขาย ซึ่งช่วยให้เกษตรกรขายผลผลิตของตนเองได้ในราคาที่สูงขึ้น และถ้าหากราคาตลาดโลกยังคงต่ำกว่าอัตราเงินกู้ เกษตรกรก็สามารถให้บริษัทสินเชื่อด้านโภคภัณฑ์รับอสังหาริมทรัพย์ของตนเองเป็นค้ำประกันแทนเงินกู้ที่ฮัมไป โดยจะไม่มีการไต่เบื้อใด ๆ อีก สำหรับอัตราดอกเบี้ยของบริษัทสินเชื่อด้านโภคภัณฑ์นั้น จะกำหนดราคาราคาพื้นฐาน (floor price) สำหรับอสังหาริมทรัพย์ และประกันราคาดังกล่าวให้กับเกษตรกรที่ทำการจำกัดพื้นที่เพาะปลูกของตน นอกจากนี้บริษัทสินเชื่อด้านโภคภัณฑ์ยังสามารถรับซื้อสินค้าโภคภัณฑ์โดยตรงจากตลาด เพื่อช่วยหนุนให้ราคาสินค้าสูงขึ้น ซึ่งการรับซื้อนี้มักใช้กับผลิตภัณฑ์นมเป็นส่วนใหญ่

ราคาดัชนีในตลาดโลกลดลง และส่งผลให้ผู้ส่งออกรายเล็กไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้¹

ในปี ค.ศ. 1988 สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายการค้าฉบับใหม่ ที่เรียกว่า เทดบิลล์² (Trade Bill หรือ the Omnibus Trade and Competitiveness Act) ซึ่งมีเป้าหมายในการตอบโต้อุปสรรคทางการค้าที่กีดกันสินค้าของสหรัฐอเมริกา หรือตอบโต้ประเทศคู่ค้าที่สหรัฐอเมริกาเห็นว่าดำเนินการค้าที่ไม่เป็นธรรม โดยใช้กฎหมายการค้ามาตรา 301 และระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preferences - GSP) เป็นเครื่องมือบีบบังคับให้ประเทศคู่ค้าเปิดตลาดการค้าให้กับตน ทั้งนี้ เพื่อให้สินค้าของตนสามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า เทดบิลล์เป็นกฎหมายการค้าที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าของสหรัฐอเมริกาในตลาดโลก ด้วยการให้อำนาจกับประธานาธิบดีและเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้แทนทางการค้าของตนในการเจรจาทำข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าลง

ในกฎหมายการค้าฉบับใหม่ปี ค.ศ. 1988 นี้ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสินค้าเกษตร ดังนี้คือ³

1. ขยายโครงการส่งเสริมการส่งออก ซึ่งให้โบนัสแก่ผู้ส่งออกในรูปแบบของสินค้าเกษตร ไปจนถึงปี ค.ศ. 1990 เพื่อให้การส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐอเมริกาสามารถแข่งขันกับสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนการส่งออกในประเทศที่สามได้ โดยเงื่อนไขอย่างยิ่งแข่งขันกับสินค้าจากประชาคมยุโรปได้ โดยได้เพิ่มเพดานค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการนี้จาก 1,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เป็น 2,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

2. เพิ่มเงินกองทุนสำหรับโครงการช่วยเหลือการส่งออกไปยังตลาดเป้าหมาย (Targeted Export Assistance Program - TEAP) ในปี ค.ศ. 1988 จาก 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เป็น 215 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินสดหรือสินค้า

¹ Ibid.

² ดู ที่มา วัตถุประสงค์ และสาระสำคัญของเทดบิลล์ เพิ่มเติมได้ใน ชัยรัตน์ ศิริวัฒน์, "ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา (ปี 2528-2533)," (สารนิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 64-67.

³ ชัยรัตน์ ศิริวัฒน์, "ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา (ปี 2528-2533)," หน้า 75-76.

โคกมันท์แก่สมาคมผู้ผลิตสินค้าเกษตร หรือสมาคมผู้แปรรูปสินค้าเกษตรของสหรัฐอเมริกา สำหรับใช้ในการพัฒนาการตลาดและการส่งเสริมการส่งออก

3. ให้จัดตั้งโครงการให้เงินกู้เพื่อกระตุ้นตลาด (triggered marketing loan program) สำหรับสินค้า ข้าวสาลี ธัญพืชที่ใช้เลี้ยงสัตว์ และถั่วเหลือง ตลอดจนให้กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา (United States Department of Agriculture - USDA) นำโครงการของราคาเมล็ดทานตะวันและเมล็ดฝ้ายมาใช้ในปี ค.ศ. 1990 ด้วย ถ้าการเจรจาในเรื่องการค้าสินค้าเกษตรที่ให้ออกเลิกการอุดหนุนการเกษตรในภาคนี้ไม่ประสบความสำเร็จ ภายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1990 เว้นแต่ประธานาธิบดีจะเห็นว่า เป็นผลเสียต่อการเจรจาในระยะต่อไปให้นำโครงการนี้มาใช้

4. ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจห้ามการนำเข้าเนื้อสัตว์ จากประเทศที่ห้ามนำเข้าเนื้อสัตว์จากสหรัฐอเมริกาได้ ถ้าหากกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกาคัดค้านว่าประเทศนั้นห้ามนำเข้าเนื้อสัตว์จากสหรัฐอเมริกา โดยการใช้มาตรฐานการตรวจสอบที่ไม่เป็นธรรม

5. กำหนดให้ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้เป็นสินค้าเกษตร เพื่อให้สินค้าเหล่านี้จัดอยู่ในโครงการพัฒนาการตลาดและโครงการประกันสินค้า เพื่อการส่งออกได้*

6. ให้กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกาสามารถยึดใบสั่งสินค้าโคกมันท์ภายในประเทศออกไปได้ 35 วัน หากพบว่ามีการหลีกเลี่ยงการนำเข้า

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 นี้ วัตถุประสงค์ของนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนไปจากเดิม อันเป็นผลมาจากสถานการณ์การค้าระหว่างประเทศที่มีการแข่งขันและการกีดกันทางการค้ามากขึ้น ดังนี้คือ

1. เพื่อปกป้องรายได้ของเกษตรกร
2. เพื่อประกันว่ามีอาหารเพียงพอในราคาที่เหมาะสม

*โครงการเหล่านี้จัดอยู่ในประเภทการอุดหนุนการตลาด ซึ่งได้แก่ การอุดหนุนของรัฐบาลในเรื่องการส่งเสริมการขาย การตรวจตรา การขนส่งและกระบวนการผลิต รวมทั้งการให้สินเชื่อทางการตลาด ซึ่งการอุดหนุนการตลาดเหล่านี้ช่วยเพิ่มผลตอบแทนให้กับผู้ผลิตและกระตุ้นการผลิต

United States Department of Agriculture, Agriculture in the Uruguay Round: Analyses of government supports (Washington, D.C.: United States Department of Agriculture, 1988), p. 35.

3. เพื่อส่งเสริมระบบการตลาดที่มีประสิทธิภาพและปลอดภัย
4. เพื่อรักษาและ/หรือขยายส่วนแบ่งของสหรัฐอเมริกาในการส่งออก
5. เพื่อให้การอุดหนุนการส่งออกและให้ความช่วยเหลือทางอาหารแก่ประเทศยากจน

รูปแบบของนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกา

เนื่องจากนโยบายเกษตรเพื่อการปฏิรูปและฟื้นฟูเศรษฐกิจ (New Deal farm policies) กระตุ้นให้เกิดผลผลิตทางการเกษตรมากเกินไปจนความต้องการภายในประเทศ และไม่สามารถขายผลผลิตส่วนเกินเหล่านี้ไปยังต่างประเทศได้มาก อีกทั้งประเทศนั้นพัฒนาแล้วส่วนใหญ่มีการปกป้องตลาดที่สูง และประเทศกำลังพัฒนาไม่มีเงินที่จะซื้อสินค้าของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงได้หันมาใช้นโยบายควบคุมปริมาณผลผลิตแทน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้คือ⁷

1. นโยบายภายในระยะสั้น (short-term internal policies) นโยบายนี้มีหลักการพื้นฐานในการควบคุมปริมาณผลผลิตและรักษาระดับรายได้ของเกษตรกร และมีเป้าหมายในการรักษาจุดระหว่างอุปสงค์และอุปทานของสินค้าเกษตร เพื่อช่วยให้ผู้ผลิตในภาคเกษตรกรรมมีรายได้ทัดเทียมกับผู้ผลิตในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ซึ่งนโยบายภายในระยะสั้นที่สหรัฐอเมริกาใช้นั้น ได้แก่ การจำกัดพื้นที่เพาะปลูก (acreage limitations) และการจ่ายเงินชดเชย (deficiency payments)⁸ ให้กับผู้ผลิตข้าวและฝ้าย รวมทั้งการประกันราคาขั้นต่ำ

⁷ Alessandro Bonanno, Donato Fernandez Navarrete, and Jere L. Gilles, "Agrarian policy in the US and EC: A comparative analysis," in Agrarian policies and agricultural systems, ed. Alessandro Bonanno (Boulder: Westview Press, 1990), pp. 229-231.

⁸ การจ่ายเงินชดเชย ถูกนำมาใช้ในปี ค.ศ. 1973 เพื่อให้การอุดหนุนแก่เกษตรกร ในขณะที่เดียวกัน สหรัฐอเมริกาก็พยายามรักษาให้อัตราเงินก้อยู่ในระดับต่ำ เพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการส่งออกของตน สำหรับการจ่ายเงินชดเชยนี้ จ่ายในรูปแบบของตั๋วเงินของกระทรวงการคลัง (a direct treasury check) นอกเหนือจากการจ่ายให้ในรูปแบบของเงินกู้ของบริษัทสินเชื่อด้านโภคภัณฑ์

(guaranteed minimum prices) * ให้กับผู้ผลิตถั่วเหลืองและผู้ผลิตมันสำปะหลัง

ผู้ผลิตข้าวและฝ้ายจะได้รับเงินชดเชยก็ต่อเมื่อพวกเขาตกลงที่จะจำกัดการผลิตของตน ซึ่งก็คือ การจำกัดพื้นที่ในการเพาะปลูก โดยผู้ผลิตข้าวและฝ้ายจะได้รับเงินชดเชยที่รัฐบาลกำหนด ราคาขายตัวไว้ใน 2 รูปแบบ คือ ราคาขั้นต่ำหรือราคาเงินกู้ (loan price) และราคาขั้นสูงหรือราคาเป้าหมาย (target price) ส่วนผู้ผลิตถั่วเหลืองและผู้ผลิตมันสำปะหลังนั้นจะได้รับ การประกันด้วยราคารับซื้อจากรัฐบาล (guaranteed government purchase prices) โดยผู้ผลิตถั่วเหลืองสามารถกู้เงินจากบริษัทสินเชื่อด้านโภคภัณฑ์ ซึ่งเป็นราคารับซื้อจากรัฐบาล ในขณะที่ผู้ผลิตมันสำปะหลังนั้น รัฐบาลเป็นผู้กำหนดราคารับซื้อขั้นต่ำสำหรับสินค้าพวกเนยเหลว เนยแข็งและนมผง และเป็นผู้รับซื้อสต็อกสินค้าส่วนเกินเอาไว้

2. นโยบายภายในระยะยาว (long-term internal policies) สหรัฐอเมริกาไม่เคยกำหนดความสำคัญของนโยบายระยะยาวเอาไว้ หากแต่มีฝ่ายบริหารที่คอยดูแลเกษตรกร (Farmers' Home Administration - FmHA) ซึ่งมีหน้าที่เสมือนแหล่งให้ยืมสัปดาห์ของเกษตรกรขนาดเล็ก และในบางครั้งก็อนุญาตให้ผู้เช่าที่ดินและเกษตรกรหนุ่มมากู้ยืมได้ นอกจากนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกายังมีข้อผูกมัดระยะยาวที่ต้องเพิ่มปริมาณผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งได้มีการนำ

* ราคารับซื้อขั้นต่ำ เป็นระดับราคาที่เกษตรกรสามารถขายผลผลิตส่วนเกินของตนให้กับหน่วยงานรับซื้อของรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นราคาตลาดระดับขั้นต่ำที่หน่วยงานรับซื้อของรัฐบาลสามารถรับซื้อได้ ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามสินค้าโภคภัณฑ์แต่ละประเภท เช่น guaranteed prices, minimum prices, intervention prices, withdrawn prices และ countervailing charges

** ราคาค้ำหรือราคาเงินกู้ เป็นราคาที่ผู้ผลิตได้รับการประกันด้วยการกู้ยืมจากบริษัทสินเชื่อด้านโภคภัณฑ์ และถ้าหากผู้ผลิตไม่สามารถใช้คืนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งโดยทั่วไป คือ ภายใน 9 เดือน บริษัทสินเชื่อด้านโภคภัณฑ์จะกลายเป็นเจ้าของสินค้าโภคภัณฑ์นั้น และราคากู้ยืมก็จะกลายเป็นราคาซื้อที่แท้จริง นอกจากนี้ ในช่วงระยะเวลาของการกู้ยืม ผู้ผลิตสามารถเลือกได้ว่าจะใช้เงินคืนหรือขายสินค้านั้น

*** ราคาค้ำหรือราคาเป้าหมาย เป็นราคาที่เกษตรกรได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากรัฐบาล และถ้าหากราคาในตลาดโลกตกลงมาอยู่ระหว่างราคาเงินกู้และราคาเป้าหมายแล้ว เกษตรกรก็จะได้รับเงินชดเชยเท่ากับผลต่างของราคาทั้งสองนี้

ทรัพยากรจำนวนมากมาใช้ในการวิจัยและการเพิ่มผลผลิตเกษตร โดยดำเนินงานผ่านทางกระทรวงเกษตร และมหาวิทยาลัยที่ได้รับที่ดินเปล่าจากรัฐบาล (Land Grant Universities)

3. นโยบายภายนอก (external policies) นโยบายนี้มีไว้เพื่อเสริมนโยบายภายในระยะสั้น ซึ่งก็คือ การลดการนำเข้าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศ หรือการเพิ่มการส่งออกสินค้าเกษตรของตน สำหรับการลดการนำเข้าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศนั้น สหรัฐอเมริกาใช้วิธีการเก็บภาษีศุลกากร การกำหนดโควตา หรือทั้งสองวิธีพร้อมกัน เช่น การเก็บภาษีศุลกากรที่สูงเพื่อปกป้องผู้ผลิตชนลัทธิของตน การกำหนดโควตาน้ำตาลเพื่อรักษาระดับราคาน้ำตาลภายในของตน และการเก็บภาษีศุลกากรพร้อมทั้งกำหนดโควตาการนำเข้าสินค้าประเภท นมสด เปิดไก่ เนื้อวัว และเนื้อหมู เป็นต้น ส่วนการเพิ่มการส่งออกสินค้าเกษตรนั้น ถือว่าเป็นส่วนสำคัญของนโยบายเกษตร ทั้งนี้ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้พยายามนำเครื่องมือต่าง ๆ มาใช้เพื่อส่งเสริมความต้องการสินค้าเกษตรของตนในต่างประเทศ ด้วยการกำหนดอัตราเงินกู้ให้ใกล้เคียงกับระดับราคาตลาดโลกสำหรับสินค้าบางชนิด เพื่อให้ราคาสินค้าดังกล่าวลดต่ำลงมาและสามารถขายแข่งขันกับสินค้าต่างประเทศได้โดยไม่ต้องให้การอุดหนุนการส่งออกมากนัก นอกจากนี้ ได้ส่งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรของตนไปประจำยังสถานเอกอัครราชทูตในต่างประเทศจำนวนหลายแห่ง เพื่อไปทำหน้าที่เจรจาแลกเปลี่ยนข้อลดหย่อนทางการค้า และเพื่อหาทางขายสินค้าเกษตรของตน อีกทั้งยังมีกฎหมายสองฉบับซึ่งได้แก่ หมวด 416 ของพระราชบัญญัติเกษตรปี ค.ศ. 1949 (Section 416 of Agricultural Act of 1949) และกฎหมายสาธารณชน 480 (Public Law 480 - PL480)¹ ที่อนุญาตให้บริจาคผลผลิตส่วนเกินแก่ชาติอื่น ๆ หรือขายผลผลิตส่วนเกินในราคาที่ลดหย่อนได้

¹กฎหมายสาธารณชน 480 หรือที่เรียกว่า "พระราชบัญญัติว่าด้วยอาหารเพื่อสันติภาพ" (Food for Peace Act) ถูกกำหนดขึ้นในปี ค.ศ. 1954 ในสมัยของประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ (President Eisenhower) กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่การส่งออกสินค้าเกษตรไปยังประเทศยากจนหรือประเทศกำลังพัฒนา โดยมีหมวดที่สำคัญด้วยกัน 3 หมวด คือ หมวดที่ 1 ว่าด้วยการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำระยะยาวแก่ประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นนำเงินมาซื้อธัญพืชของตน หมวดที่ 2 ว่าด้วยการให้ผลผลิตส่วนเกินทางการเกษตรแก่รัฐบาลของประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศยากจน โดยผ่านหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของเอกชน ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือในสามภูมิภาค ในกรณีที่เกิดภาวะแห้งแล้งหรือเกิดภาวะฉุกเฉินอื่น ๆ ขึ้น และหมวดที่ 3 ว่าด้วยการพัฒนากิจกรรมอื่น ๆ เพิ่มเติมให้แก่ประเทศที่ยากจนที่สุด



ผลกระทบของนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกา

นโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกา ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งสหรัฐอเมริกาและต่อประเทศภายนอก ดังต่อไปนี้คือ

1. ผลกระทบต่อสหรัฐอเมริกา

1.1 ผู้เสียภาษีและผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกาต้องรับภาระในการสนับสนุนการเกษตร ซึ่งผู้เสียภาษีเป็นผู้รับภาระมากกว่าผู้บริโภค ดังเห็นได้จาก การประมาณการต้นทุนของ "ผู้เสียภาษีและผู้บริโภคต่อนโยบายเกษตรในช่วงปี ค.ศ. 1986/87 ของกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา" ที่แสดงให้เห็นว่าผู้เสียภาษีของสหรัฐอเมริกาต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนนโยบายเกษตรภายในของตนถึง 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่ผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกาแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพียง 6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ดังนั้น ผู้เสียภาษีต้องจ่ายเงินในการสนับสนุนภาคเกษตรของตนมากกว่าผู้บริโภคถึง 24 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

1.2 นโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกาได้ก่อให้เกิดผลผลิตส่วนเกินทางการเกษตร เช่น ในช่วงหลังปี ค.ศ. 1981 การที่รัฐบาลประกันราคาภายในให้สูงกว่าราคาในตลาดโลก และเปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถเลือกที่จะผลิตสินค้าเพื่อป้อนตลาดภายในประเทศ ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้รับซื้อสินค้าเหล่านั้นได้ ดังนั้น เมื่อความต้องการสินค้าของตลาดโลกตกลงในปี ค.ศ. 1982 และเมื่อราคาสินค้าในตลาดโลกตกลง เกษตรกรของสหรัฐอเมริกาจึงหันมาผลิตสินค้าเพื่อป้อนตลาดภายในแทนที่จะผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาดโลก จึงทำให้การส่งออกของสหรัฐอเมริกาลดลง ในขณะที่ยังคงขยายการผลิตต่อไป ผลก็คือรัฐบาลของสหรัฐอเมริกามีสต็อกสินค้าส่วนเกินเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก

1.3 การเพิ่มขึ้นของผลผลิตจนเกินความต้องการ ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องให้การอุดหนุนการส่งออกเพื่อระบายผลผลิตส่วนเกินนี้ไปยังตลาดต่างประเทศ เช่น ในปี ค.ศ. 1986

¹ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 3.1

²Robert L. Paarlberg, Fixing farm trade (Cambridge: Ballinger Publishing, 1989), p. 107.

ตารางที่ 3.1

เงินช่วยเหลือในการสนับสนุนการเกษตรที่ให้แก่ผู้ผลิตและค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคและผู้เสียภาษี
ประจำปี ค.ศ. 1986/87 (พันล้านเหรียญสหรัฐฯ)

ประเทศ	เงินช่วยเหลือ ที่ผู้ผลิตได้รับ (producer benefit)	ค่าใช้จ่าย ของผู้บริโภค (consumer costs)	ค่าใช้จ่าย ของผู้เสียภาษี (taxpayer costs)	ค่าใช้จ่ายทาง เศรษฐกิจโดยสุทธิ (net economic costs)
สหรัฐอเมริกา	26.3	6.0	30.0	9.2
ประชาคมยุโรป	33.3	32.6	15.6	14.9

Source: USDA (1989a)

ที่มา: Robert L. Paarlberg, "Why agriculture blocked the Uruguay Round: Evolving strategies in a two-level game," in World agriculture and the GATT, ed. William P. Avery (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), p. 43.

รัฐบาลสหรัฐอเมริกาต้องใช้จ่ายเงินสำหรับโครงการส่งเสริมการส่งออกถึง 750 ล้านเหรียญสหรัฐฯ¹

1.4 นโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกาใช้ต้นทุนของงบประมาณจำนวนมาก เช่น ในช่วงปี ค.ศ. 1981 ถึงปี ค.ศ. 1985 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณในโครงการสนับสนุนรายได้และสนับสนุนราคาทางการเกษตรต่าง ๆ ถึง 60 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และในปี

¹Gordon C. Rausser, "The political economy of agriculture in the United States," in The political economy of agricultural trade and policy: Toward a new order for Europe and North America, ed. Hans J. Michelmann, Jack C. Stabler, and Gary G. Storey (Boulder: Westview Press, 1990), p. 57.

ค.ศ. 1986 นั้น บริษัทสินเชื่อด้านโภคภัณฑ์ได้ใช้จ่ายเงินสำหรับกิจกรรมสนับสนุนภาคเกษตรกรรมต่าง ๆ ถึง 25.9 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ นอกจากนี้ ในปีเดียวกันนี้ ค่าใช้จ่ายของโครงการสนับสนุนการผลิตทางการเกษตรอื่น ๆ ในชนบทของสหรัฐอเมริกาถึงจำนวนถึง 14 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ¹⁰

2. ผลกระทบต่อประเทศภายนอก

2.1 การอุดหนุนการส่งออก ทำให้ราคาในตลาดโลกไร้เสถียรภาพ และทำให้ผู้ส่งออกรายเล็กไม่สามารถขายสินค้าแข่งขันกับสหรัฐอเมริกาในตลาดโลกได้

2.2 การกำจัดสินค้าส่วนเกินด้วยการบริจาคหรือขายได้ในราคาถูกแก่ประเทศกำลังพัฒนา ทำให้ราคาสินค้าภายในประเทศเหล่านี้ลดลง ซึ่งทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการผลิต และทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือทางด้านอาหารจากสหรัฐอเมริกาแทน

ประวัติความเป็นมาของนโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรป

ภายใต้สนธิสัญญาแห่งกรุงโรม (Treaty of Rome) ซึ่งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community - EEC) ได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1957 ประเทศสมาชิกทั้งหมด คือ เบลเยียม ฝรั่งเศส เยอรมนีตะวันตก อิตาลี ลักเซมเบิร์ก และเนเธอร์แลนด์ ได้ลงนามร่วมกันเมื่อวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1957 เพื่อก่อตั้งหลักการของความร่วมมือที่มั่นคงและใกล้ชิดกันระหว่างประชาคมเศรษฐกิจยุโรปทั้งหมด โดยการขจัดข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกเหล่านี้ยังคงมีนโยบายเกษตรเป็นของตนเองอยู่ ซึ่งมีความแตกต่างกันมาก ทำให้ยากที่จะกำหนดนโยบายของประชาคมให้ทิศทางผลประโยชน์ของมวลสมาชิกร่วมกันได้ ดังนั้น ประเทศสมาชิกทั้งหมดจึงได้ตัดสินใจกำหนดนโยบายเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy - CAP) ขึ้น ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1962 และเป็นที่ยอมรับของสหราชอาณาจักร เดนมาร์ก และไอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1973¹¹ รวมทั้งเป็นที่ยอมรับของกรีซ โปรตุเกส และสเปนด้วย

¹⁰ Ibid.

¹¹ อารีรัตน์ เจริญมงคล, "ผลกระทบของการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังของไทยไปยังประชาคมยุโรป," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ วิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 14.

ในมาตรา 39 ของสนธิสัญญาแห่งกรุงโรม ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายร่วมกันทางด้านเกษตรแบบต่าง ๆ สำหรับสินค้าเกษตร ที่เรียกว่า นโยบายเกษตรร่วม ดังนี้คือ¹²

1. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร โดยการส่งเสริมความก้าวหน้าทางเทคนิค และยกระดับการพัฒนการผลิตสินค้าเกษตร รวมทั้งใช้ปัจจัยการผลิตให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านแรงงาน
2. เพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพของกลุ่มทางการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มรายได้ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร
3. เพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาดสินค้าเกษตร
4. เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีปริมาณผลผลิตที่เพียงพอ
5. เพื่อกำหนดราคาอาหารที่เป็นธรรมสำหรับผู้บริโภค

มาตรการและเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรร่วม

ในความพยายามที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นนั้น นอกจากประชาคมยุโรปจะดำเนินการปกป้องตลาดจากการนำเข้าแล้ว ประชาคมยุโรปยังได้หามาตรการและเครื่องมือในการดำเนินงานที่สำคัญ 3 ประการ คือ¹³

1. ระบบการสนับสนุนด้านราคา (price support system) จัดได้ว่าเป็นหัวใจหลักของนโยบายเกษตรร่วม โดยเป็นการค้ำประกันรายได้ขั้นต่ำของเกษตรกรภายใน มาตรการหลัก 2 ประการที่ใช้สนับสนุนด้านราคา ก็คือ

- 1.1 การแทรกแซงราคาหรือการแทรกแซงตลาด ประชาคมยุโรปได้แต่งตั้งคณะกรรมการแทรกแซงราคาเพื่อทำหน้าที่รับซื้อผลผลิตส่วนเกิน ในกรณีที่ราคาตลาดโลกต่ำกว่าระดับราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้ โดยรับซื้อในราคาแทรกแซง (intervention price) ที่กำหนดไว้โดยไม่จำกัดปริมาณ กล่าวคือ จะรับซื้อจนกว่าระดับราคาตลาดโลกจะสูงกว่าราคาขั้นต่ำ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ราคาแทรกแซงที่ตั้งไว้มักจะสูงกว่าราคาตลาดโลก สำหรับผลผลิตที่เกษตรกรสามารถนำมา

¹²Neill Nugent, The government and politics of the European Union, 3rd ed. (London: Macmillan Press, 1994), p. 368.

¹³สมิตรา อำนวย, "นโยบายเกษตร EC: ผลกระทบต่อเกษตรกรไทย," เศรษฐกิจปริทัศน์ 15 (มิถุนายน 2536): 2-3.

ขายให้รัฐภายใต้กลไกการแทรกแซงตลาดนี้ ได้แก่ ธัญพืช ผลิตภัณฑ์นมเนย เนื้อวัว น้ำตาล ผัก และผลไม้

1.2 การจัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษและภาษีอากร (levies and customs duties) สำหรับสินค้านำเข้า เนื่องจากในแต่ละปี ประชาคมยุโรปจะกำหนดราคาเป้าหมาย* ที่เหมาะสมกับสินค้าเกษตรแต่ละชนิดเพื่อเป็นการประกันรายได้ให้กับเกษตรกร โดยทั่วไปแล้ว ราคาเป้าหมายที่กำหนดนี้จะสูงกว่าราคาตลาดโลก และถ้าไม่มีมาตรการกีดกันการนำเข้าแล้ว ผลผลิตจากตลาดโลกก็จะทะลักเข้าสู่ตลาดประชาคมยุโรปในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองผลผลิตภายในประเทศ ประชาคมยุโรปจึงมีความจำเป็นต้องนำระบบภาษีหรือค่าธรรมเนียมเข้าผันแปร (variable levies) มาใช้ กล่าวคือ ถ้าสินค้านำเข้าจากประเทศที่สามมีราคาต่ำกว่าราคาเป้าหมาย ประชาคมยุโรปจะปรับค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับสินค้านำเข้าชนิดนั้นให้สูงขึ้น หรือในทางตรงกันข้าม ถ้าสินค้านำเข้าจากประเทศที่สามมีราคาสูงกว่าราคาเป้าหมาย ประชาคมยุโรปก็จะปรับค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับสินค้านำเข้าชนิดนั้นให้ต่ำลง ทั้งนี้อัตราอากรขาเข้าหรือค่าธรรมเนียมพิเศษ (import levies) นี้ มีการปรับทุกวันเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะตลาดโลก ยกเว้น ผลิตภัณฑ์นมเนย และเนื้อสัตว์ ที่เปลี่ยนแปลงทุกสัปดาห์

2. การอุดหนุนการส่งออก (export subsidies) หลังจากที่มีการใช้นโยบายเกษตรกรร่วมแล้ว ผลผลิตเกษตรของประชาคมยุโรปได้เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด ดังนั้น ถ้าหากประชาคมยุโรปควบคุมให้ระดับราคาอยู่ที่ราคาประกันโดยการเข้าแทรกแซงรับซื้อผลผลิตแต่เพียงอย่างเดียว ประชาคมยุโรปจะประสบปัญหาที่มีผลผลิตสินค้าเกษตรอยู่ในสต็อกเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ประชาคมยุโรปจึงต้องมีมาตรการอุดหนุนการส่งออกเพื่อเป็นการระบายสินค้าออกสู่ตลาดโลก

ในกรณีที่ราคาตลาดโลกต่ำกว่าราคาภายในตลาดประชาคมยุโรป ผู้ผลิตจะได้รับเงินชดเชยหรือเงินอุดหนุนการส่งออกเพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ แต่ถ้าหากราคาตลาดโลกสูงกว่าราคาภายในตลาดประชาคมยุโรป รัฐจะเก็บอากรขาออก (export levies) เพื่อป้องกันไม่ให้มีการส่งออกสินค้าเกษตรมากเกินไป จนอาจเกิดการขาดแคลน และส่งผลกระทบต่อระดับราคาตลาดภายในกลุ่มสูงเกินควร ส่วนในกรณีของผู้ส่งออกที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์ข้าวหรือธัญพืชให้กับโครงการช่วยเหลือด้านอาหารของชาติและของประชาคม ก็จะได้รับเงินชดเชยเช่นกัน

*ราคาเป้าหมายที่ประชาคมยุโรปกำหนด จะคำนวณจากราคาที่เกษตรกรควรจะได้รับ (optimum price) บวกด้วยต้นทุนค่าขนส่งจากฟาร์มถึงตลาดปลายทาง

3. การอุดหนุนการผลิต (production subsidies) ซึ่งดำเนินการภายใต้มาตรการที่สำคัญ คือ

3.1 การอุดหนุนการปลูกข้าวเมล็ดขาว (Indica) ซึ่งเป็นข้าวประเภทเดียวกับข้าวที่นำเข้าจากประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา โดยส่วนใหญ่จะผลิตในอิตาลีและสเปน

3.2 การให้เงินชดเชยเนื่องการผลิตธัญพืช (production refund) เพราะถือว่าต้นทุนการเพาะปลูกของประชาคมยุโรปสูงกว่าประเทศผู้ผลิตอื่น ๆ โดยในปี ค.ศ.1991 ประชาคมยุโรปให้เงินชดเชยสำหรับธัญพืชทุกประเภท อัตราประมาณ 103.63 อีซียู ต่อตัน (1 อีซียู มีค่าประมาณ 32.24759 บาท) หรือประมาณ 3,342 บาทต่อตัน

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการเสริมอีกมาตรการหนึ่ง คือ มาตรการบรรเทาการผลิตภายใน (Inward Processing Relief arrangement - IPR) กล่าวคือ ในกรณีนำเข้าสินค้าเกษตรสำหรับการผลิตเพื่อส่งออกไปประเทศนอกกลุ่มประชาคมยุโรปนั้น รัฐจัดเก็บอากรขาเข้าตามปกติเมื่อมีการนำเข้า แต่หากส่งสินค้าที่แปรรูปแล้วออกไปขายยังประเทศที่สาม ก็จะได้รับเงินชดเชย

ผลกระทบของนโยบายเกษตรร่วม

นโยบายเกษตรร่วมได้ส่งผลกระทบต่อประชาคมยุโรปและประเทศนอกกลุ่มประชาคมยุโรป ดังนี้คือ

1. ผลกระทบต่อประชาคมยุโรป¹⁴

1.1 นโยบายเกษตรร่วมช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางการเกษตรให้สูงขึ้น อันเป็นผลมาจากการพัฒนาการผลิตให้ทันสมัย แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาสินค้าภายในประชาคมยุโรปให้สูงกว่าราคาตลาดโลก เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรของตนนั้น ทำให้เกิดผลผลิตส่วนเกินเป็นจำนวนมาก

1.2 ถึงแม้ว่านโยบายเกษตรร่วมช่วยยกระดับมาตรฐานการครองชีพและรายได้ของภาคเกษตรกรรมให้สูงขึ้นทัดเทียมกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ก็ตาม แต่ในขณะเดียวกัน นโยบายเกษตรร่วมนี้ ก็ได้ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างเกษตรกรรายใหญ่ในประเทศที่ก้าวหน้าและเกษตรกรรายเล็กที่มีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างผู้ผลิตสินค้าในแถบอบอุ่นทางเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ผลิตผลิตภัณฑ์นมเนย ธัญพืช และเนื้อวัว ซึ่งเป็น

¹⁴Neill Nugent, The government and politics of the European Union, pp. 374-375.

ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากระบบสนับสนุนราคามากที่สุด กับผู้ผลิตสินค้าอื่น ๆ ในเขตเมดิเตอร์เรเนียน

1.3 นโยบายพึ่งพาตนเอง (self-sufficiency) ของประชาคมยุโรปและการควบคุมไม่ให้ราคาสินค้าเกษตรบางชนิดเปลี่ยนแปลงขึ้นลงตามราคาตลาดโลก ทำให้ตลาดสินค้าเกษตรของประชาคมยุโรปมีเสถียรภาพมากขึ้น

1.4 ประชาคมยุโรปสามารถผลิตสินค้าได้เกินความต้องการภายในกลุ่มประชาคมดังเห็นได้จากสัดส่วนปริมาณผลผลิตที่เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1958 ประเทศสมาชิก 6 ประเทศผลิตได้เพียง 85% ของความต้องการภายใน ในปี ค.ศ. 1973 ประเทศสมาชิก 9 ประเทศผลิตได้ประมาณ 90% ของความต้องการภายใน ในปี ค.ศ. 1985 ประเทศสมาชิก 10 ประเทศผลิตได้ประมาณ 120% ของความต้องการภายใน¹⁵ และในปี ค.ศ. 1993 ประเทศสมาชิก 12 ประเทศผลิตได้ถึง 125% ของความต้องการภายใน¹⁶ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของผลผลิตจนเกินความต้องการนี้ ส่งผลให้ประชาคมยุโรปต้องกำจัดผลผลิตส่วนเกินนี้ออกนอกประเทศด้วยต้นทุนที่สูง

1.5 การกีดกันไม่ให้มีการนำเข้าผลผลิตที่ถูกลงกว่าจากประเทศนอกกลุ่มประชาคมยุโรปนั้น ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ผู้บริโภคมีสินค้าในราคาที่เป็นธรรม ซึ่งจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ พบว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากระบบราคาของนโยบายเกษตรร่วมกัน ก็คือเกษตรกรที่ร่ำรวย ในขณะที่ผู้ที่สูญเสียอย่างมาก ก็คือผู้บริโภคที่ยากจน

1.6 ผู้บริโภคและผู้เสียภาษีของประชาคมยุโรป ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนนโยบายเกษตรร่วม ซึ่งผู้บริโภคเป็นผู้รับภาระมากกว่าผู้เสียภาษี ดังเห็นได้จาก การประมาณการต้นทุนของผู้เสียภาษีและผู้บริโภคต่อนโยบายเกษตรในช่วงปี ค.ศ. 1986/87 ของกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา¹⁷ ที่แสดงให้เห็นว่าผู้บริโภคของประชาคมยุโรปต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนนโยบายเกษตรร่วมของตนถึง 32.6 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในขณะที่ผู้เสียภาษีของประชาคมยุโรปแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพียง 15.6 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ดังนั้น

¹⁵ Commission of the European Communities, Our farming future (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1993), pp. 12-13.

¹⁶ Neill Nugent, The government and politics of the European Union, p. 375.

¹⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 3.1

ผู้บริโภคต้องจ่ายเงินในการสนับสนุนภาคเกษตรของตนมากกว่าผู้เสียภาษีถึง 17 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ นอกจากนี้ นโยบายเกษตรร่วมยังได้ส่งผลกระทบต่อโครงการอื่น ๆ ไม่สามารถพัฒนาได้ เนื่องจากโครงการเกษตรต่าง ๆ ภายใต้นโยบายเกษตรร่วมนั้น ใช้งบประมาณถึง 70% ของงบประมาณประชาคมทั้งหมด ซึ่งก่อให้เกิดความตึงเครียดภายในประชาคมยุโรป

2. ผลกระทบต่อประเทศนอกประชาคมยุโรป

2.1 การอุดหนุนการส่งออกสินค้าส่วนเกินของประชาคมยุโรป ทำให้สินค้าของประเทศนอกกลุ่ม ไม่สามารถแข่งขันได้

2.2 มาตรการกีดกันการนำเข้าของประชาคมยุโรป เช่น การเก็บภาษีนำเข้า มันแปรรูป ทำให้ประเทศนอกกลุ่มไม่สามารถส่งสินค้าเข้ามาขายแข่งขันกับสินค้าของประชาคมได้

2.3 การกีดกันการนำเข้าผลผลิตที่ถูกกว่าจากประเทศนอกกลุ่มประชาคมยุโรป และการอุดหนุนการส่งออกผลผลิตส่วนเกิน เป็นการบิดเบือนหลักการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ และเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประชาคมยุโรปกับประเทศนอกกลุ่มประชาคมยุโรป

การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม (CAP reform)

จากผลกระทบของนโยบายเกษตรร่วมที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อประเทศนอกกลุ่ม ที่เกิดจากการอุดหนุนการส่งออกและการกีดกันการนำเข้า ประกอบกับมีแรงกดดันจากภายนอก รวมทั้งแรงกดดันจากการเจรจาแกตต์ที่ให้มีการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม¹⁷ นั้น ทำให้คณะมนตรีเกษตรของประชาคมยุโรป (Agricultural Council - AC) พยายามหาแนวทางต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จนในที่สุดภายหลังการเจรจาเมื่อวันที่ 18-21 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 ณ กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม คณะมนตรีประชาคมยุโรปได้ตกลงพิจารณาปรับหลักการไว้ 2 ประการ คือ เรื่องการลดเงินอุดหนุนการส่งออก รวมทั้งการลดราคาประกันสำหรับสินค้าเกษตร และเรื่องการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 เป็นต้นไป¹⁷

¹⁷ ในเรื่องนี้ ประชาคมยุโรปได้ให้เหตุผลว่า การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมเป็นผลมาจากแรงกดดันภายในประชาคม และไม่ได้เป็นการตอบสนองต่อการเจรจาแกตต์

¹⁸ สมิตรา อำนวย, "นโยบายเกษตร EC: ผลกระทบต่อเกษตรกรรมไทย," เศรษฐกิจปริทัศน์ 15: 5.

โดยมีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม ดังต่อไปนี้คือ¹

1. เพื่อรักษาระดับของประชาคมซึ่งเป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ โดยการช่วยให้เกษตรกรของตนสามารถแข่งขันทั้งในตลาดภายในประชาคมและในตลาดโลกได้
2. เพื่อลดปริมาณผลผลิตให้อยู่ในระดับที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด
3. เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรมีรายได้ที่พอเพียง
4. เพื่อกระตุ้นให้เกษตรกรยังคงประกอบอาชีพทางการเกษตรในที่ดินของตนต่อไป
5. เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมและทัศนคติภาพของชนบทให้เพิ่มมากขึ้น

สาระสำคัญของการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม

การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมนี้ มีความเกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร 5 ชนิด ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีปัญหาในเรื่องปริมาณผลผลิตที่มีมากเกินไปเกินความต้องการภายในกลุ่มประชาคมยุโรป ได้แก่ ธัญพืช เนื้อวัว นมและเนย เนื้อแกะ และยาสูบ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ²

1. ธัญพืช ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญที่สุดในนโยบายการปฏิรูปครั้งนี้ โดยได้มีการตกลงให้ลดราคาเป้าหมายธัญพืชที่เรียกว่า subsidized grain prices ลงร้อยละ 29 จากราคาเป้าหมายเดิม ในช่วงระยะเวลา 3 ปี คือ จาก 130 อีซีเยต่อตัน ในปีการผลิต 1993/94 เหลือ 110 อีซีเยต่อตัน ในปีการผลิต 1995/96 และลดราคาแทรกแซงจาก 117 อีซีเยต่อตัน ในปีการผลิต 1993/94 เหลือ 100 อีซีเยต่อตัน ในปีการผลิต 1995/96 รวมทั้งมุ่งใจให้เกษตรกรลดพื้นที่เพาะปลูกลงด้วยการจ่ายเงินชดเชยการสูญเสียรายได้ให้แก่เกษตรกรโดยตรง³ โดยมี

¹ Commission of the European Communities, Our farming future, p. 21.

² สมิตรา อัญญู, "นโยบายเกษตร EC: ผลกระทบต่อเกษตรกรไทย," เศรษฐกิจปริทัศน์ 15: 6-8.

³ เงินชดเชยการสูญเสียรายได้ กำหนดจ่ายตามขนาดพื้นที่เพาะปลูก โดยในส่วนของ การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมนั้น ได้กำหนดพื้นที่การเพาะปลูกโดยใช้ค่าเฉลี่ยของปี ค.ศ. 1989-1991 เป็นฐาน หากประเทศสมาชิกใดมีพื้นที่เพาะปลูกพื้นฐานมากกว่าที่กำหนด ระดับเงินช่วยเหลือก็จะลดลงตามส่วน นอกจากนี้ เงื่อนไขที่เกษตรกรต้องกันพื้นที่เพาะปลูกเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่พืชเกษตรในอัตรา 15% ของพื้นที่เพาะปลูกเดิม เพื่อให้ได้รับเงินชดเชยนั้น ไม่มีผลต่อเกษตรกรที่มีผลผลิตน้อยกว่า 92 ตันต่อปี

อัตราเพิ่มจาก 25 อีซียู ต่อตัน ในปีการผลิต 1993/94 เป็น 45 อีซียู ต่อตัน ในปีการผลิต 1995/96 ถ้าเกษตรกรลดพื้นที่การผลิตอ้อยลงอีกร้อยละ 15 ของพื้นที่เพาะปลูกเดิม¹⁹ ด้วยวิธีการจำกัดพื้นที่เพาะปลูก (set-aside)²⁰ พร้อมทั้งยกเลิกค่าธรรมเนียมที่รับผิดชอบร่วมกันของเกษตรกรและรัฐบาล (co-responsibility levies) ซึ่งเกษตรกรต้องจ่ายให้แก่รัฐบาลหากผลิตสินค้าเกินกว่าโควตาที่ได้รับ และยกเลิกระบบเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่เกษตรกรรายเล็ก นอกจากนี้ เพื่อปกป้องเกษตรกรของตน ประชาคมยุโรปได้เรียกเก็บภาษีนำเข้าจากอิตาลีที่เข้าไปในประชาคมยุโรปเพิ่มขึ้นจากเดิม 20 อีซียู ต่อตัน เป็น 40 อีซียู ต่อตัน²⁰

2. เนื้อวัว ให้ทำการลดราคาเนื้อวัวตาม subsidized beef prices ลงร้อยละ 15 ในระยะเวลา 3 ปี พร้อมกับให้เงินอุดหนุนโดยตรงเพื่อลดปริมาณผลิต โดยจำแนกเป็น 2 ส่วน คือการจ่ายเงินอุดหนุนสำหรับวัวนม จาก 50 อีซียูต่อตัน เป็น 120 อีซียูต่อตัน และจ่ายเพิ่มอีก 30 อีซียู ต่อตัน เป็นกรณีพิเศษสำหรับเกษตรกรรายเล็ก กับการจ่ายเงินอุดหนุนสำหรับเนื้อวัว จาก 40 อีซียูต่อตัน เป็น 90-100 อีซียูต่อตัน ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณภาพของเนื้อจากฟาร์มแต่ละฟาร์ม

3. นมและเนย เป็นอีกผลิตภัณฑ์หนึ่งที่ประชาคมยุโรปมีปัญหาเรื่องสต็อกสินค้าที่ต้องรีบเร่งแก้ไข โดยให้ทำการลดราคาเนยตาม subsidized butter prices ลงร้อยละ 2.5 ในระยะเวลา 3 ปี ตั้งแต่ปีการผลิต 1993/94 จนถึงปีการผลิต 1995/96 และลดจำนวนโควตาการผลิตผลิตภัณฑ์นมของแต่ละประเทศสมาชิกลงร้อยละ 2 ในช่วงปีการผลิต 1993/94 จนถึงปีการผลิต 1995/96

4. เนื้อแกะ คณะมนตรีประชาคมยุโรปตกลงให้ใช้ sheep premiums ต่อไป แต่ได้กำหนดโควตาสำหรับเกษตรกรผู้เลี้ยงแกะในกลุ่มประชาคมยุโรปไว้ กล่าวคือ อนุญาตให้เกษตรกรเลี้ยงแกะได้ร้อยละ 1,000 ตัว ในเขตพื้นที่ที่ทำการเพาะปลูกไม่ได้ผล และอนุญาตให้เลี้ยงแกะได้ร้อยละ 500 ตัว ในพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งถ้าเกษตรกรรายใดเลี้ยงแกะมากกว่าที่กำหนดจะถูกกลงโทษ

¹⁹ ทุกรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 3.2

²⁰ การจำกัดพื้นที่เพาะปลูก เป็นการกำหนดสัดส่วนพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกร โดยได้กำหนดพื้นที่เกษตรบางส่วนไว้สำหรับการปลูกป่า ซึ่งวิธีการนี้ได้เคยดำริไว้ในนโยบายเกษตรร่วม แต่มิได้มีผลในทางปฏิบัติเท่าใดนัก

²⁰ เฮาว์ริ นูญีร์กซ์, "CAP Reform... สิ่งที่คุณไม่ควรมองข้าม," สถานการณ์เศรษฐกิจ 13 (มิถุนายน 2536): 1.

ตารางที่ 3.2

ราคาเป้าหมาย ราคาแทรกแซง ราคา ณ จุดนำเข้า และเงินชดเชย
ตาม CAP Reform

ปี (ค.ศ.)	ราคาเป้าหมาย subsidized price	ราคาแทรกแซง Intervention price	ราคา ณ จุดนำเข้า	เงินชดเชย	ภาษี
1992/93	155	-	-	-	*
1993/94	130	117	175	25	115
1994/95	120	108	165	35	105
1995/96	110	100	155	45	90

หมายเหตุ: * ภาษีนำเข้าตามนโยบายเกษตรเดิม จะมีการปรับขึ้นลงตามราคาตลาดโลก

ที่มา : สมิตรา อำนวย, "นโยบายเกษตร EC: ผลกระทบต่อเกษตรกรรมไทย," เศรษฐกิจ
ปริทัศน์ 15: 7.

โดยการตัด sheep premiums ลงอีกร้อยละ 50

5. รัฐบาลให้ยกเลิกระบบการแทรกแซงราคา ราคาขั้นต่ำ และเงินช่วยเหลือการส่งออก แต่อย่างไรก็ตามเงินช่วยเหลือดังกล่าวอาจยังคงมีอยู่แต่เฉพาะในกรณีพิเศษเท่านั้น และปริมาณผลผลิตใบยาสูบที่ได้รับการประกัน ต้องอยู่ในระดับไม่เกิน 370,000 ตัน ในปี ค.ศ. 1993 และไม่เกิน 350,000 ตันต่อปี ระหว่างปี ค.ศ. 1994 จนถึงปี ค.ศ. 1997

นอกจากสินค้า 5 ชนิดที่กล่าวมาแล้ว นิชน้ำมันเป็นอีกผลิตภัณฑ์หนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยในหลักการแล้วยังคงใช้ระบบที่เคยใช้อยู่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 แต่ราคาแทรกแซงได้ถูกยกเลิกไป และมีการปรับราคาให้ใกล้เคียงกับราคาตลาดโลก โดยมีผลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993/94 เป็นต้นไป

ถึงแม้ว่าคณะมนตรีประชาคมยุโรปให้ลดราคาสินค้าเกษตรต่าง ๆ ในกลุ่มประชาคมยุโรปลงตามราคาเป้าหมายในระยะเวลา 3 ปี และจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรที่ทำการลดพื้นที่เพาะปลูกลง แต่อย่างไรก็ตามประชาคมยุโรปก็ยังมีวิธีการที่ใช้เป็นกลไกเพื่อปกป้องเกษตรกรในประชาคมยุโรป โดยการปรับอัตราภาษีเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับอัตราให้สูงขึ้นกว่าเดิมได้

ผลกระทบของการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม

การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมได้ส่งผลกระทบต่อทั้งประชาคมยุโรปและประเทศนอกกลุ่มประชาคมยุโรป ดังต่อไปนี้คือ²¹

1. ผลกระทบต่อประชาคมยุโรป

1.1 การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม ช่วยลดเงินงบประมาณที่รัฐบาลประชาคมยุโรปจะต้องใช้จ่ายในการอุดหนุนสินค้าเกษตรลง กล่าวคือ มีการคาดว่า ถ้าหากไม่มีการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมแล้ว รัฐบาลประชาคมยุโรปจะต้องใช้จ่ายงบประมาณในการอุดหนุนสินค้าเกษตรถึง 42 พันล้านอีซี ในปี ค.ศ. 1997 แต่เมื่อมีการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมแล้ว รัฐบาลประชาคมยุโรปจะใช้จ่ายงบประมาณในการอุดหนุนสินค้าเกษตรเพียง 39.2 พันล้านอีซี ในปี ค.ศ. 1997²² ซึ่งหมายความว่า การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการอุดหนุนสินค้าเกษตรของรัฐบาลประชาคมยุโรปลงประมาณ 2.8 พันล้านอีซี ในระยะเวลา 3 ปี

1.2 การลดราคาเป้าหมายของธัญพืชในประชาคมยุโรปลงในอัตราร้อยละ 29 ภายในระยะเวลา 3 ปี จะช่วยให้ความต้องการธัญพืชในประชาคมยุโรปเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะธัญพืชที่สามารถใช้ทดแทนมันอัดเม็ด เช่น ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโพด และธัญพืชเมล็ดหยาบ อย่างไรก็ตาม การลดราคาประกันกากถั่วเหลืองลงในอัตราร้อยละ 29 จะมีผลให้ความต้องการมันอัดเม็ดของประชาคมยุโรปเพื่อใช้ประกอบกับกากถั่วเหลืองในการผลิตอาหารสัตว์เพิ่มสูงขึ้นด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้กากถั่วเหลืองผลิตอาหารสัตว์ต้องใช้มันอัดเม็ดเป็นวัตถุดิบในการผลิตควบคู่ไปด้วย²³

1.3 การลดการแทรกแซงกลไกราคา ทั้งการลดราคาประกันและลดการอุดหนุนการส่งออก ส่งผลให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น ทั้งภายในประชาคมยุโรปและในตลาดโลก หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นการเปิดโอกาสให้มีการค้าเสรีมากขึ้นโดยไม่ขัดกับหลักการและพื้นฐานของนโยบายเกษตรร่วมเดิม

²¹ สมิตรา อัญญู, "นโยบายเกษตร EC: ผลกระทบต่อเกษตรกรรมไทย," เศรษฐกิจปริทัศน์ 15: 8-10.

²² Commission of the European Communities, Our farming future, p. 25.

²³ "คุณค่าอาหารของอาหารสัตว์ที่ผลิตจากมันอัดเม็ดร้อยละ 78 ร่วมกับกากถั่วเหลืองร้อยละ 22 เท่ากับคุณค่าอาหารที่ได้จากข้าวสาลีในน้ำหมักที่เท่ากัน

1.4 การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมกันนำมาซึ่งความมีเสถียรภาพในการผลิตเพื่อการบริโภคของสังคม แม้ว่าในระยะ 1-2 ปีแรกไม่สามารถลดผลผลิตธัญพืชในประชาคมยุโรปลงมากนัก และประชาคมยุโรปก็ยังคงมีบทบาทในฐานะเป็นผู้จัดหาอาหารเพื่อช่วยเหลือประเทศที่ยากจนในสามลูกเงิน อย่างไรก็ตาม ในระยะยาว การลดลงของผลผลิตจะอยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพนั้น จะทำให้บทบาทในการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางด้านอาหารของประชาคมยุโรปลดลงโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ ถ้าหากประชาคมยุโรปต้องการผลิตธัญพืชเพิ่มขึ้น นั่นก็หมายความว่า ประชาคมยุโรปเพิ่มการผลิตเพื่อตอบสนองต่อตลาดส่งออกใหม่ ๆ เท่านั้น

1.5 การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมกันจะช่วยชะลออัตราการหลั่งไหลของเกษตรกรที่ไปประกอบอาชีพอื่น ๆ ให้ลดน้อยลงกว่าที่เคยเป็นอยู่ก่อนมีการปฏิรูป

1.6 เงินอุดหนุนที่รัฐบาลประชาคมยุโรปต้องจ่ายให้กับเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนผลผลิตปศุสัตว์หรือจำนวนผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์ที่ออกสู่ตลาด ดังเช่นที่เคยเป็นมา แต่ขึ้นอยู่กับจำนวนฝูงของปศุสัตว์ที่เกษตรกรหนึ่งเลี้ยงได้ตามจำนวนโควตาที่ทางประชาคมยุโรปกำหนด และตามกรรมวิธีการผลิตผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์

1.7 การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมกันมีส่วนช่วยให้เกษตรกรทุกคนมีความรู้สึกว่าคุณเองได้มีส่วนเข้าร่วมในการจัดการกับสภาพแวดล้อมภายในประชาคมยุโรปให้ดีขึ้น ในแง่ที่ว่าเกษตรกรทุกคนมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เพาะปลูกทางการเกษตรเดิมให้เป็นป่าหรือสวนธรรมชาติ ซึ่งจะมีสัตว์สงวนอาศัยอยู่ด้วยตามโครงการจำกัดพื้นที่เพาะปลูก

2. ผลกระทบต่อประเทศนอกกลุ่มประชาคมยุโรป ซึ่งพิจารณาเป็นรายสินค้า ดังนี้คือ²³

2.1 ธัญพืช เดิมการประกันราคาสินค้าธัญพืชที่ปลูกในประชาคมยุโรปให้สูงกว่าระดับราคาในตลาดโลก เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรภายในประชาคมยุโรปนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาผลผลิตล้นตลาดหรือมีปริมาณผลผลิตเกินความต้องการ ในขณะที่ประชาคมยุโรปเก็บภาษีนำเข้าสินค้าทดแทนธัญพืชในระดับที่ต่ำกว่า แต่เมื่อมีการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมด้วยการลดราคาประกันธัญพืชในประชาคมยุโรปลง แล้วเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมในการนำเข้าสินค้าธัญพืช และเพิ่มภาษีนำเข้าสินค้าทดแทนธัญพืชแทน ก็เป็นการปิดโอกาสของประเทศที่มีต้นทุนการผลิตสูงกว่าเคยส่งออกธัญพืชไปยังประชาคมยุโรป ถึงแม้ว่าประชาคมยุโรปยังคงอนุญาตให้ประเทศที่สามที่มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า

²³ สุมิตรา อำนวย, "นโยบายเกษตร EC: ผลกระทบต่อเกษตรกรรมไทย," เศรษฐกิจปริทัศน์ 15: 10.

สามารถส่งสินค้าเข้าไปขายแข่งขันในตลาดประชาคมยุโรปได้ก็ตาม

2.2 เนื้อวัว การลดราคาเนื้อวัวตาม subsidized beef prices ลงร้อยละ 15 ในระยะเวลา 3 ปีนั้น คาดว่าจะมีผลให้เกษตรกรในประชาคมยุโรปลดปริมาณการเลี้ยงวัวลง ซึ่งจะส่งผลให้นำเข้าอัญชีจากประเทศนอกกลุ่มประชาคมยุโรปเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ลดน้อยลงกว่าเดิม

2.3 ผลิตภัณฑ์นมและเนย การลดราคาตาม subsidized butter prices ลงร้อยละ 2.5 ในระยะเวลา 3 ปี และการเปลี่ยนแปลงในด้านการลดจำนวนโควตาการผลิตของแต่ละประเทศในประชาคมยุโรปลงร้อยละ 2 เพื่อให้มีปริมาณสินค้าในระดับที่เพียงพอต่อการบริโภค นั้น คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ผลิตผลิตภัณฑ์นมและเนย ตลอดจนเกษตรกรผู้เลี้ยงปศุสัตว์ของประชาคมยุโรป อาจส่งผลให้นำเข้าสินค้าอัญชีจากประเทศนอกกลุ่มประชาคมยุโรปเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ ลดน้อยลงกว่าเดิม

2.4 เนื้อแกะ การกำหนดโควตาการเลี้ยงแกะของแต่ละพื้นที่ จะทำให้ปริมาณแกะในประชาคมยุโรปลดต่ำลงอย่างมาก ซึ่งคาดว่า จะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการผลิตอาหารสัตว์ในประชาคมยุโรป รวมทั้งอาจส่งผลให้นำเข้าอัญชีจากประเทศนอกกลุ่มประชาคมยุโรปลดน้อยลง

2.5 ไข่ การกำหนดปริมาณการผลิตไข่ในประชาคมยุโรปนั้น คาดว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศนอกกลุ่มประชาคมยุโรป

นอกจากนี้ การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมยังส่งผลกระทบต่อให้มีการนำเข้าสินค้าอัญชีและสินค้าทดแทนอัญชีจากประเทศนอกกลุ่มประชาคมยุโรป ลดน้อยลงกว่าที่เคยเป็นอยู่

รูปแบบของนโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรป

นโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปสามารถแบ่งออกได้เป็นนโยบายภายในระยะสั้น นโยบายภายในระยะยาว และนโยบายภายนอก ดังต่อไปนี้คือ²⁴

²⁴ Alessandro Bonanno, Donato Fernandez Navarrete, and Jere L. Gilles, "Agrarian policy in the US and EC: A comparative analysis," in Agrarian policies and agricultural systems, ed. Alessandro Bonanno, pp. 232-233.

1. นโยบายภายในระยะสั้น นโยบายนี้มีเป้าหมายในการเพิ่มความสามารถของการแทรกแซงตลาดสินค้าโภคภัณฑ์โดยตรง โดยประชาคมยุโรปได้กำหนดราคาสินค้าโภคภัณฑ์เกษตรไว้ 2 ราคา คือ ราคาขาเข้า (an entrance price) เป็นราคาต่ำสุดที่ให้กับสินค้านอกกลุ่มประชาคม และราคาประกันขั้นต่ำ (a minimum guaranteed price) เป็นราคาที่รัฐบาลรับซื้อสินค้าจากผู้ผลิตโดยประชาคมเป็นผู้จ่ายให้ โดยหลักการแล้ว ราคาต่าง ๆ เหล่านี้สามารถเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้โดยเสรี แต่ในความเป็นจริงนั้น ประชาคมเป็นผู้กำหนดราคาของสินค้าโภคภัณฑ์เหล่านี้ รวมทั้งเป็นผู้กำหนดราคาสำหรับผู้ผลิตและปริมาณสินค้าที่ผลิตแทนที่จะปล่อยให้กลไกของตลาดเป็นตัวกำหนด

2. นโยบายภายในระยะยาว นโยบายนี้มีเป้าหมายในการสร้างและรักษาไว้ซึ่งฟาร์มแบบครอบครัวที่สามารถยืนหยัดอยู่ได้ด้วยตนเอง* (viable family farms) โดยประชาคมได้จัดตั้งกองทุนของประชาคมขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาฟาร์มที่ประกอบด้วยบุคคลคนเดียวและสองคนให้สามารถมีรายได้ทัดเทียมกับภาคเศรษฐกิจอื่น รวมทั้งเพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกัน และมีการกำหนดบำนาญหรือเบี้ยรายปี (pensions or annuities) ให้กับบุคคลที่พ้นจากวัยทำงาน แล้วขายที่ดินของตนให้กับบุคคลอื่นที่ต้องการดำเนินกิจการฟาร์มที่สามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเองนี้ต่อไป รวมทั้งได้จัดสรรเงินเพื่อใช้ในการฝึกฝนเกษตรกรหนุ่มด้วย

อย่างไรก็ตาม กองทุนของประชาคมยุโรปที่ให้กับโครงการระยะยาวนี้ เป็นเพียงจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายทางด้านเกษตรของประชาคมทั้งหมด กล่าวคือ ประมาณ 10% ของงบประมาณเท่านั้นที่ถูกนำมาใช้ในโครงการระยะยาว ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1988 ประชาคมยุโรปจึงได้กำหนดให้เพิ่มค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการระยะยาวเป็นสองเท่าภายในปี ค.ศ. 1993

3. นโยบายภายนอก แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ นโยบายนำเข้า และนโยบายส่งออก สำหรับนโยบายนำเข้านั้น เป็นนโยบายที่ใช้ในการปกป้องสินค้าเกษตรหลักของประชาคมยุโรป เช่น น้ำตาล ข้าว เนื้อสัตว์ ผลิตภัณฑ์นมและไวน์ ด้วยการเก็บภาษีนำเข้ามันแปรจากสินค้าที่นำเข้าประชาคมยุโรป เพื่อให้ราคาสินค้านำเข้าสูงกว่าหรือเท่ากับราคาขาเข้าที่กำหนดไว้ ส่วนนโยบายส่งออกนั้น เป็นนโยบายที่ใช้ในการกำจัดสินค้าส่วนเกินออกสู่ตลาดโลกเป็นสำคัญ ด้วยการให้เงินอุดหนุนการส่งออกแก่สินค้าส่วนเกินเหล่านี้ ซึ่งประชาคมยุโรปได้อ้างว่าเป็นการช่วยให้สินค้าส่งออกของตนสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้

* ฟาร์มที่สามารถยืนหยัดอยู่ได้ด้วยตนเอง หมายถึง ฟาร์มที่ว่างแรงงาน 1 หรือ 2 คนที่ทำงานเต็มเวลา

การเปรียบเทียบนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกา
และนโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรป

เมื่อพิจารณา เปรียบเทียบนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกาและนโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว พบว่านโยบายเกษตรของทั้งสองฝ่ายมีทั้งความคล้ายคลึงกัน และความแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้ คือ

1. ความคล้ายคลึงกันของนโยบาย (policy similarities) นโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกาและนโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปมีความคล้ายคลึงกันในเรื่องเป้าหมายและผลลัพธ์ การปกป้องและกีดกัน ผลกระทบในเชิงลบต่อประเทศนอกกลุ่ม และฐานการสนับสนุนทางการเมืองที่ลดลง²⁵

1.1 เป้าหมายและผลลัพธ์ (goals and consequences) กล่าวคือ นโยบายของทั้งสองฝ่ายตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การแทรกแซงของรัฐบาลเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ภาคเกษตรกรรม ซึ่งได้แก่ การช่วยให้เกษตรกรมีรายได้ที่พอเพียง การทำให้ราคาสินค้ามีเสถียรภาพสำหรับผู้บริโภคของตน การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และการพึ่งพาตนเองได้ในสินค้าโภคภัณฑ์หลัก ๆ อีกทั้งยังช่วยลดความเสี่ยงของภาคเกษตรกรรมอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงของราคาสินค้า และกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในภาคเกษตรกรรม ซึ่งส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของผลผลิตทางการเกษตรอย่างมาก จากเป้าหมายดังกล่าวนี้ จึงทำให้ทั้งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปต้องประสบกับสต็อกสินค้าโภคภัณฑ์ส่วนเกินเป็นจำนวนมาก เนื่องจากความต้องการสินค้าเกษตรคงที่ แต่ปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างมาก

1.2 ลัทธิการกีดกัน (protectionism) ถึงแม้ว่าทั้งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปให้การสนับสนุนการเปิดการค้าเสรี แต่ทั้งสองฝ่ายต่างก็มีนโยบายสนับสนุนและปกป้องสินค้าเกษตรบางชนิดของตน เพื่อให้สามารถแข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศได้ นอกเหนือจากมาตรการอุดหนุนการเกษตรและการกีดกันการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศแล้ว ทั้งสองฝ่ายยังมีกฎระเบียบทางด้านสุขอนามัยและด้านความปลอดภัยของอาหาร และได้จัดตั้งองค์การว่าด้วยระบบการแจกจ่ายสินค้าโภคภัณฑ์ (organization of commodity distribution system) เพื่อปกป้องผู้ผลิตของตนด้วย

²⁵ Ibid., pp. 233-236.

ในกรณีของการปกป้องนี้ กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกาได้ศึกษาและวัดระดับการปกป้อง (levels of protectionism) สินค้าเกษตรที่ผลิตในสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปในช่วงปี ค.ศ. 1982 จนถึงปี ค.ศ. 1984 เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัย ดังนี้คือ จากผลของการศึกษามาตรวัดการอุดหนุนผู้ผลิต (Producer Subsidy Equivalent - PSE)²⁵ พบว่า ระดับการอุดหนุนผู้ผลิตของสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเป็นบวก ซึ่งหมายความว่า ผู้ผลิตของทั้งสองฝ่ายมีรายได้จากการขายสินค้าของตนมากกว่าที่ควรจะเป็น²⁶ และจากผลของการศึกษามาตรวัดการอุดหนุนผู้บริโภค (Consumer Subsidy Equivalent - CSE) พบว่า ระดับการอุดหนุนผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเป็นลบ ซึ่งหมายความว่า ผู้บริโภคของทั้งสองฝ่ายต้องจ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าเหล่านี้ในราคาที่แพงกว่าปกติ²⁷ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ผลิตของทั้งสองฝ่ายได้รับการปกป้องสูง และผู้บริโภคของทั้งสองฝ่ายมีส่วนให้การอุดหนุนผู้ผลิตดังเห็นได้จากการที่ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าในต้นทุนที่สูงกว่าปกติ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบแล้ว พบว่า เกษตรกรของประชาคมยุโรปได้รับการอุดหนุนมากกว่าเกษตรกรของสหรัฐอเมริกา และผู้บริโภคของประชาคมยุโรปจ่ายเงินเพื่อซื้ออาหารในราคาที่แพงกว่าผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา²⁸

1.3 ผลกระทบต่อประเทศนอกกลุ่ม (impacts on third world nations)
นโยบายต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อสนับสนุนโครงการเกษตรของทั้งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปนั้น ได้ส่งผลกระทบในเชิงลบหรือสร้างความเสียหายให้กับประเทศนอกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นโครงการที่ให้การปกป้องเกษตรกร หรือโครงการกำจัดผลผลิตส่วนเกิน นอกจากนี้ อุปสรรคทางการค้าต่าง ๆ ที่กีดกันไม่ให้ประเทศนอกกลุ่มสามารถขายสินค้าในตลาดยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้นั้น ยังทำให้ประเทศนอกกลุ่มต้องสูญเสียตลาดของตนไป เช่น ในกรณีของน้ำตาลและยาสูบที่ประเทศต่าง ๆ

²⁵ หมายความว่า ความหมายของมาตรวัดการอุดหนุนผู้ผลิต ใน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ, ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์, รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาวิจัยนโยบายและมาตรการช่วยเหลืออุดหนุนภาคเกษตรกรรมของไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2532), หน้า 24-25.

²⁶ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 3.3

²⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 3.4

²⁸ Ibid., p. 234.

ตารางที่ 3.3
 มาตรการอุดหนุนผู้ผลิต
 (Producer Subsidy Equivalent - PSE)

ระดับการอุดหนุน (%)	สหรัฐอเมริกา	ประชาคมยุโรป
0 ถึง 9	เนื้อวัว, เนื้อหมู, เนื้อเป็ดเนื้อไก่, ถั่วเหลือง	ข้าวโพด
10 ถึง 24	ข้าวบาร์เลย์	ข้าวบาร์เลย์, ข้าวสาลีธรรมดา, เนื้อวัว
25 ถึง 49	ข้าวโพด, ฝ้าย, ผลิตภัณฑ์นมเนย, ข้าว, ข้าวเดือย, ข้าวสาลี	ผลิตภัณฑ์นมเนย, ข้าว, ถั่วเหลือง, เนื้อเป็ดเนื้อไก่, เมล็ดพืชน้ำมัน, ข้าวสาลีเปลือกแข็ง, เนื้อแกะ, น้ำตาล
50 ถึง 74	น้ำตาล	เนื้อวัว
75 ถึง 99	--	--

Source: USDA

ที่มา : Alessandro Bonanno, Donato Fernandez Navarrete, and Jere L. Gilles, "Agrarian policy in the US and EC: A comparative analysis," in Agrarian policies and agricultural systems, ed. Alessandro Bonanno, p. 311. (from table 6.1)

ตารางที่ 3.4
 มาตรการอุดหนุนผู้บริโภค
 (Consumer Subsidy Equivalent - CSE)



ระดับการอุดหนุน (%)	สหรัฐอเมริกา	ประชาคมยุโรป
0 ถึง -9	เนื้อวัว, เนื้อหมู, เนื้อเป็ดเนื้อไก่,	เนื้อหมู
-10 ถึง -24	เนยแข็ง, นมเหลว	ข้าวบาร์เลย์, ข้าวสาลีธรรมดา, ข้าวสาลีเปลือกแข็ง, ข้าว เนื้อวัวและเนื้อลูกวัว, เนื้อแกะ เนื้อเป็ดเนื้อไก่, เนยแข็ง นมเหลว
-25 ถึง -49	เนยเหลว, NFDM	เนยเหลว, น้ำตาล
-50 ถึง -74	น้ำตาล	--
-75 ถึง -99	--	--

Source: USDA

ที่มา : Alessandro Bonanno, Donato Fernandez Navarrete, and Jere L. Gilles, "Agrarian policy in the US and EC: A comparative analysis," in Agrarian policies and agricultural systems, ed. Alessandro Bonanno, p. 311. (from table 6.2)

ในแถบแอฟริกา เอเชีย และลาตินอเมริกามีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าของยุโรปและของอเมริกาอย่างมาก แต่ก็ไม่สามารถส่งมาขายยังตลาดทั้งสองได้

นอกจากนี้ ความพยายามกำจัดผลผลิตส่วนเกินของทั้งสองฝ่าย เช่น การอุดหนุน การส่งออกโดยการให้เงินชดเชย การบริจาคมอาหารเพื่อบรรเทาความทุกข์ยากแก่ประเทศยากจน และประเทศกำลังพัฒนา การขายข้าวในราคาถูกหรือการขายข้าวโดยกำหนดเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยแก่ประเทศเหล่านี้ ได้ส่งผลกระทบต่อระดับราคาอาหารภายในประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ซึ่งสภาวการณ์เช่นนี้ ทำให้เกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนาขาดแรงจูงใจในการผลิต และทำให้ประชาชนในชนบทของประเทศเหล่านี้อพยพเข้าเมือง ตลอดจนทำให้ประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจนต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือทางด้านอาหารจากสหรัฐอเมริกาและยุโรปต่อไป

1.4 ฐานการสนับสนุนทางการเมืองที่ลดลง (changing political support)
กล่าวคือ จำนวนของเกษตรกรที่ลดลงในสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ทำให้อิทธิพลทางการเมืองของเกษตรกรลดลงและทำให้น้ำหนักของคะแนนเสียงของเกษตรกรลดลง นอกจากนี้ การสนับสนุนนโยบายเกษตรของประชากรที่มีได้มีอาชีพเป็นเกษตรกรในสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเริ่มลดลง ทำให้น้ำหนักของความสำคัญของนโยบายเกษตรในหมู่ประชาชนทั่วไปลดลง

อย่างไรก็ตาม ประชากรที่มีได้มีอาชีพเป็นเกษตรกรจำนวนมากของทั้งสองฝ่ายก็ยังคงต้องการให้รักษารูปแบบขนาดเล็กและภาคเกษตรกรรมแบบครอบครัวไว้ (family agriculture) และยังคงให้การสนับสนุนนโยบายต่าง ๆ ที่ช่วยปกป้องเกษตรกรแบบครอบครัว แต่เนื่องจากขีดความสามารถในการผลิตสินค้าเกษตรที่เพิ่มขึ้นและการเพิ่มขึ้นของผลผลิตส่วนเกินจำนวนมาก ทำให้การสนับสนุนโครงการเกษตรต่าง ๆ มีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไป คือ ผู้บริโภคเริ่มตระหนักถึงผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม เช่น มีการเรียกร้องให้ลดและกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ปุ๋ยในเดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ และอเมริกาฝั่งตะวันตกตอนกลาง เพื่อรักษาคุณภาพของน้ำ นอกจากนี้ ผู้บริโภคยังคำนึงถึงความปลอดภัยในการใช้เทคโนโลยีทางการเกษตรสมัยใหม่มากขึ้น และลดการสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงการผลิต

ในเรื่องของต้นทุนของโครงการเกษตรนั้น ทั้งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปจำเป็นต้องลดการขาดดุลงบประมาณของรัฐลง ทั้งนี้เนื่องมาจากแรงกดดันให้รัฐลดค่าใช้จ่ายและต้นทุนของโครงการเกษตรต่าง ๆ ลง ซึ่งส่งผลให้ทั้งสองฝ่ายต้องแก้ไขโครงการเกษตรต่าง ๆ ของตนเสียใหม่ ดังเห็นได้จากการที่สหรัฐอเมริกานำระบบการจ่ายเงินชดเชยมาใช้ และปรับให้อัตราเงินกู้ใกล้เคียงกับราคาตลาดโลก ในปี ค.ศ. 1973 ส่วนประชาคมยุโรปได้ปรับให้โครงการเกษตรของตนตอบสนองต่อตลาดมากขึ้น ด้วยการกำหนดโควตาสำหรับผลิตภัณฑ์นม และริเริ่ม

โครงการจำกัดพื้นที่เพาะปลูกอ้อย รวมทั้งลดราคาประกันและลดการอุดหนุนการส่งออก

ความคล้ายคลึงกันของนโยบายเกษตรที่กล่าวมานี้ พบว่า ได้ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสีย ดังนี้คือ ประการแรก การสนับสนุนและปกป้องสินค้าเกษตรของรัฐบาลทั้งสองเป็นผลดีต่อเกษตรกรและผู้ผลิตของตน แต่เป็นผลเสียต่อผู้บริโภคและผู้เสียภาษีที่ต้องแบกรับภาระในการสนับสนุนดังกล่าว ประการที่สอง รัฐบาลของทั้งสองฝ่ายต้องแบกรับภาระต้นทุนในการเก็บรักษาสต็อกสินค้าส่วนเกิน ประการที่สาม การอุดหนุนการส่งออกเป็นผลดีต่อทั้งสองฝ่ายในแง่ที่มิมีความได้เปรียบในการแข่งขันในตลาดโลก แต่เป็นผลเสียต่อผู้ส่งออกสินค้าของประเทศนอกกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งไม่สามารถขายสินค้าแข่งขันกับทั้งสองฝ่ายได้ เนื่องจากไม่สามารถให้การอุดหนุนได้มาก อีกทั้งยังต้องสูญเสียตลาดส่งออกในยุโรปและในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากต้องประสบกับมาตรการกีดกันการนำเข้าและมาตรการด้านสุขอนามัยจากทั้งสองฝ่าย ประการที่สี่ ความช่วยเหลือทางด้านอาหารแก่ประเทศกำลังพัฒนาของทั้งสองฝ่าย เป็นผลเสียต่อผู้ผลิตในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากความช่วยเหลือดังกล่าวทำให้ราคาสินค้าในประเทศเหล่านี้ลดลง และทำให้ผู้ผลิตขาดแรงจูงใจในการผลิต อีกทั้งยังทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือทางด้านอาหารจากทั้งสองฝ่ายต่อไป

2. ความแตกต่างของนโยบาย (policy differences) นโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกาและนโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปมีความแตกต่างกันในเรื่องของกลไกสนับสนุนการเกษตร บทบาทของกลไกตลาด นโยบายเชิงโครงสร้าง ลักษณะของวิกฤตการณ์ทางการเงิน และโครงสร้างการตัดสินใจ²⁷

2.1 กลไกการสนับสนุน (support mechanisms) กล่าวคือ โครงการสนับสนุนราคาต่าง ๆ และการจ่ายเงินชดเชยของสหรัฐอเมริกามักเกี่ยวข้องกับการควบคุมปริมาณผลผลิตอยู่เสมอ เช่น ผู้ผลิตของสหรัฐอเมริกาที่ตกลงจำกัดปริมาณการผลิตของตนด้วยการจำกัดพื้นที่ในการเพาะปลูก ก็จะได้รับเงินสนับสนุนในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดโลก ในขณะที่นโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิตและการพึ่งพาตนเองมากกว่า

กลไกการสนับสนุนที่แตกต่างกันอีกประการหนึ่ง ก็คือ ในประชาคมยุโรป ผู้บริโภคเป็นผู้แบกรับภาระในการสนับสนุนนโยบายเกษตรมากกว่าผู้เสียภาษี เนื่องจากราคาสินค้าต่าง ๆ มิได้ถูกกำหนดโดยกลไกตลาด หากแต่เป็นผลมาจากการกำหนดราคาโดยสถาบันในอัตราที่สูงกว่า

²⁷ Ibid., pp. 236-238.

ราคาตลาดโลก จึงทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าในราคาแพง ส่วนในสหรัฐอเมริกา ผู้เสียภาษีเป็นผู้แบกรับภาระในการสนับสนุนนโยบายเกษตรมากกว่าผู้บริโภค เนื่องจากกลไกตลาดเป็นตัวกำหนดราคาสินค้า จึงทำให้ผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกาไม่ต้องแบกรับภาระในการสนับสนุนเท่ากับผู้บริโภคของประชาคมยุโรป หากแต่รัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินสนับสนุนให้กับผู้ผลิตโดยตรง ดังนั้น เงินสนับสนุนดังกล่าว ส่วนหนึ่งจึงมาจากภาษีของประชาชน

2.2 บทบาทของตลาด (role of markets) กล่าวคือ กลไกตลาดมีบทบาทก่อนนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกามากกว่าของประชาคมยุโรป เนื่องจากนโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปได้จำกัดบทบาทของกลไกตลาดโดยสถาบันเป็นผู้กำหนดราคา ซึ่งนโยบายสนับสนุนราคาล้วนใหญ่ของประชาคมยุโรปมักกำหนดราคาภายในประชาคมให้สูงกว่าราคาตลาดโลก ในขณะที่ระบบการจ่ายเงินชดเชยของสหรัฐอเมริกานั้น ปล่อยให้ตลาดเป็นตัวกำจัดผลผลิตส่วนเกินด้วยการปรับอัตราเงินกู้ให้ใกล้เคียงกับราคาตลาดโลก ซึ่งทำให้บริษัทสินเชื่อด้านโภชนภัณฑ์ไม่ต้องให้การอุดหนุนเป็นจำนวนมากเพื่อกำจัดผลผลิตส่วนเกินเหล่านี้ ในขณะที่ประชาคมยุโรปต้องให้การอุดหนุนการส่งออกเป็นจำนวนมากเพื่อกำจัดสต็อกสินค้าส่วนเกินของตน

2.3 นโยบายเชิงโครงสร้าง (structural policies) กล่าวคือ ถึงแม้ว่านโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกามีมาตรการในการรักษาฟาร์มแบบครอบครัวเอาไว้ แต่สหรัฐอเมริกาไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายเชิงโครงสร้างมากนัก กล่าวคือ นโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกามีเป้าหมายในการสนับสนุนเฉพาะเกษตรกรแบบครอบครัวขนาดใหญ่ในเขตที่ทำการเพาะปลูกได้ดี แต่ไม่ให้ความสำคัญกับแรงงานที่รับจ้างทำนาชั่วคราว ฟาร์มขนาดเล็กและฟาร์มในเขตที่เพาะปลูกไม่ได้ผล ในขณะที่นโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปมีข้อผูกมัดในการรักษาการผลิตสินค้าเกษตรในเขตที่ยากแก่การเพาะปลูก และให้การสนับสนุนผู้ผลิตรายย่อย โดยผู้ผลิตรายย่อยจะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมบางอย่างซึ่งเป็นการให้สิทธิพิเศษด้านราคา

2.4 วิกฤตการณ์ทางการเงิน (fiscal crisis) ถึงแม้ว่าทั้งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปมีความกังวลเกี่ยวกับต้นทุนของโครงการเกษตรก็ตาม แต่ลักษณะของความกังวลเรื่องดังกล่าวมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในสหรัฐอเมริกานั้น หากต้นทุนของโครงการเกษตรยังคงอยู่ในระดับ 12 ถึง 16 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปีแล้ว ก็จะไม่เป็นปัญหาสำคัญทางการเมืองซึ่งที่ผ่านมา ต้นทุนของโครงการเกษตรนี้มิได้เป็นปัญหาสำคัญจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1984 ที่ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนของโครงการเกษตรสูงเกินกว่า 25 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ลดค่าใช้จ่ายของโครงการเกษตรต่าง ๆ ลงมาและเชื่อมโยงแนวทางปฏิบัติในการอนุรักษ์ดินเข้าไปในโครงการเกษตรต่าง ๆ แล้ว ก็ช่วยลดความกังวลเกี่ยวกับต้นทุนทางการเกษตรของรัฐลง

ส่วนในประชาคมยุโรปนั้น ต้นทุนของโครงการเกษตรของประชาคมยุโรปมากกว่าของสหรัฐอเมริกาถึง 2 เท่า และโครงการเกษตรต่าง ๆ ภายใต้นโยบายเกษตรร่วมก็ใช้งบประมาณถึง 70% ของงบประมาณประชาคมทั้งหมด เมื่อเทียบกับโครงการเกษตรของสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้งบประมาณเพียง 2.5% ของงบประมาณทั้งหมดเท่านั้น ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่มีความพยายามขยายกิจกรรมทางการเกษตรของประชาคมออกไปอีก ต้นทุนของนโยบายเกษตรร่วมก็จะกลายเป็นปัญหาที่สำคัญทางการเมืองในทันที

2.5 โครงสร้างการตัดสินใจ (decision-making structures) กล่าวคือ ในสหรัฐอเมริกานั้น คณะกรรมการทางการเกษตรของรัฐสภา (agricultural committees of U.S. Congress) ที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงที่อยู่ในภาคเกษตร สามารถแก้ไขนโยบายเกษตรที่เสนอโดยฝ่ายบริหารและยื่นข้อเสนอบริการของตนเองได้ แต่นโยบายเกษตรเหล่านี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงจะมีผลบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดนโยบายเกษตร กลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรและกลุ่มผลประโยชน์อื่นที่อยู่นอกภาคเกษตรกรรมสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐสภาได้

ส่วนในประชาคมยุโรปนั้น คณะมนตรี (Council of Ministers) มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย ในขณะที่รัฐสภายุโรป (European Parliament) ไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก กล่าวคือ คณะกรรมาธิการ (Commission) เป็นผู้ยื่นข้อเสนอบริการเปลี่ยนแปลงนโยบายเกษตรร่วมต่อคณะมนตรี และเป็นผู้นำมติที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะมนตรีเกษตรไปปฏิบัติ ซึ่งในการกำหนดนโยบายเกษตรร่วมนั้น ผู้มีสิทธิออกเสียงที่อยู่นอกภาคเกษตรกรรมไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะมนตรีเกษตรได้เหมือนกับสหรัฐอเมริกา อีกทั้งการตัดสินใจในประเด็นสำคัญ ๆ มักใช้มติเอกฉันท์ ซึ่งหมายความว่าหากมีประเทศใดที่อ้างถึงผลประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นสำคัญแล้ว ก็สามารถใช้สิทธิยับยั้งมติของเสียงส่วนใหญ่ได้ ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อนโยบายเกษตรร่วม

ความแตกต่างของนโยบายเกษตรที่กล่าวมานี้ พบว่า ได้ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียต่อสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ดังนี้คือ ประการแรก การที่ตลาดเป็นตัวกำหนดการผลิต ทำให้สหรัฐอเมริกาสวมรับการเปิดการค้าเสรีในการเจรจาได้ดีมากกว่า ในขณะที่ประชาคมยุโรปนั้น ไม่อาจสวมรับการเปิดการค้าเสรีได้โดยง่าย เนื่องจากสถาบันของประชาคมเป็นผู้กำหนดราคา และกลไกตลาดไม่ได้เป็นตัวกำหนดการผลิต ประการที่สอง ต้นทุนการสนับสนุนการเกษตรที่สูงขึ้นของสหรัฐอเมริกา ทำให้สหรัฐอเมริการวมที่จะยกเลิกโครงการสนับสนุนการเกษตรที่มีต้นทุนสูงของตน เช่น ในสมัยรัฐบาลเรแกนเมื่อปี ค.ศ. 1981 และ 1985 ได้มีความพยายามที่จะลดระดับ

ราคาและรายได้ที่ให้การสนับสนุนลง แต่ได้ถูกคัดค้านจากกลุ่มล็อบบี้ทางการเกษตรภายในประเทศ ซึ่งใช้อิทธิพลผ่านทางคณะกรรมการเกษตรของรัฐบาล²⁸ ดังนั้น ฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาจึงต้องการอาศัยเวทีการเจรจาการค้าหลายฝ่าย หรือแอกต์เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปนโยบายเกษตรของตน ประการที่สาม การที่ฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลจากทั้งกลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรและกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่นอกภาคเกษตรกรรมนั้น ทำให้ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของทั้งสองกลุ่ม ดังนั้น ผู้แทนเจรจาทางการค้าของสหรัฐอเมริกาจึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของทั้งเกษตรกรและกลุ่มอื่น ๆ ในการเจรจาแอกต์รอบอุรุกวัย ในขณะที่คณะมนตรีเกษตรของประชาคมยุโรป ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีเกษตรจากประเทศสมาชิกที่เป็นตัวแทนของทั้งรัฐบาลและเกษตรกร จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของเกษตรกรของประชาคมและของประเทศตนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้มีสิทธิออกเสียงที่อยู่นอกภาคเกษตรกรรมไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะมนตรีเกษตรได้ ดังนั้น กระบวนการการเกษตรซึ่งได้รับมอบอำนาจจากคณะมนตรีให้ไปเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในแอกต์รอบอุรุกวัย จึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของเกษตรกรเป็นสำคัญ ซึ่งในจุดนี้ ได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการเจรจาแอกต์รอบอุรุกวัย และประการที่สี่ การที่ประชาคมยุโรปใช้มติเอกฉันท์ในการตัดสินใจ จึงเป็นการยากที่จะบรรลุความตกลงใด ๆ ได้โดยง่าย เนื่องจากจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประเทศสมาชิกทุกประเทศเสียก่อน

การกำหนดนโยบายเกษตรและการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร

ในกระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปนั้น ตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย มีดังนี้คือ²⁹

1. ในสหรัฐอเมริกา ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบาย และฝ่ายรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกษตรนั้น ได้แก่ เจ้าหน้าที่

²⁸ Robert L. Paarlberg, "Why agriculture blocked the Uruguay Round," in World agriculture and the GATT, ed. William P. Avery, p. 41.

²⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Charles Pearson and Nils Johnson, "The multilateral trade order: The new GATT round," in Talking trade: U.S. policy in international perspective, ed. Robert S. Walters (Boulder: Westview Press, 1993), pp. 20-23.

ของกระทรวงเกษตรและสำนักงานของรัฐมนตรีเกษตร (the office of the Secretary of Agriculture) ซึ่งจะปรับปรุง แก้ไข หรือทบทวนนโยบายเกษตรทุก ๆ 4-5 ปี ในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายเกษตรนั้น เจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรอาจได้รับการสนับสนุนหรืออาจเผชิญกับการคัดค้านจากกลุ่มลobbiesทางการเกษตร ที่ใช้อิทธิพลผ่านทางคณะกรรมการเกษตรของรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการเกษตรของรัฐสภาสามารถคัดค้านและขอแก้ไขข้อเสนอของกระทรวงเกษตร แล้วยื่นข้อเสนอของตนแทนได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการเกษตรของรัฐสภายุคนี้ยังมีหน้าที่ควบคุมงบประมาณของกระทรวงเกษตรอีกด้วย

2. ในประชาคมยุโรป คณะกรรมาธิการเป็นผู้กำหนดนโยบาย และคณะมนตรีมีอำนาจในการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ สำหรับผู้ที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกษตรนั้น ได้แก่ ฝ่ายอำนวยการทั่วไปทางการเกษตร (Directorate General for Agriculture - DG-VI) และสำนักงานของกรรมาธิการการเกษตร (the office of the Agriculture Commissioner) ซึ่งจะยื่นข้อเสนอขอเปลี่ยนแปลงนโยบายเกษตรร่วมต่อคณะมนตรี ในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายเกษตรร่วมกัน คณะมนตรีไม่สามารถยื่นข้อเสนอของตนได้ แต่จะต้องพิจารณาตามข้อเสนอของคณะกรรมาธิการที่เสนอมานั้น อย่างไรก็ตาม ประธานของคณะมนตรีอาจเสนอเอกสารขอแก้ไขในลักษณะประนีประนอมที่คณะกรรมาธิการยอมรับได้ สำหรับกลุ่มลobbiesทางการเกษตรนั้น จะใช้อิทธิพลผ่านทางรัฐบาลของตนและผ่านทางฝ่ายอำนวยการทั่วไปทางการเกษตร ซึ่งต่างจากสหรัฐอเมริกา

สำหรับตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรของสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป มีดังนี้คือ

1. ในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลเป็นผู้มอบอำนาจในการเจรจาการค้าให้กับฝ่ายบริหาร เมื่อฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจแล้ว ก็มีอำนาจในการเจรจาข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศอย่างเต็มที่ ซึ่งผู้แทนทางการค้าของสหรัฐอเมริกา (U.S. Trade Representative - USTR) มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการเจรจาการค้าทุก ๆ เรื่อง รวมทั้งเรื่องการค้าด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ผู้แทนทางการค้าของสหรัฐอเมริกาก็ต้องแจ้งให้คณะกรรมการของรัฐสภาที่รับผิดชอบด้านการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ The House Ways of Means and the Senate Finance Committees รับทราบถึงการเจรจา รวมทั้งรายงานให้รัฐสภารับทราบอย่างละเอียดและเป็นประจำ โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาเสียงสนับสนุนของภาคเอกชนและของรัฐสภาที่เป็นผู้ให้สัตยาบันข้อตกลง

โน้มน้าวให้ลดค่าภาษีเอาไว้ รวมทั้งเพื่อรับฟังคำแนะนำจากทั้งสองฝ่าย²⁹ นอกจากนี้ การให้สัตยาบันของ รัฐสภาซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจฟาสต์แทรก ซึ่งหมายความว่ารัฐสภาไม่มีสิทธิในการแก้ไขปรับปรุงข้อตกลง ที่ฝ่ายบริหารได้ไปตกลงเอาไว้แล้ว เพียงแต่มีสิทธิออกเสียงเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อตกลง ดังกล่าวเท่านั้น

2. ในประชาคมยุโรป คณะกรรมาธิการมีอำนาจในการเจรจาข้อตกลงการค้าระหว่าง ประเทศ ซึ่งฝ่ายอำนวยการทั่วไปทางด้านกิจการต่างประเทศ (Directorate General for External Affairs - DG-1) มีหน้าที่ในการเจรจากับการค้าทกเรื่อง ยกเว้นเรื่องการเกษตร ที่มอบให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายอำนวยการทั่วไปทางการเกษตร³⁰ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการ ต้องเจรจาตามข้อปฏิบัติ (directives) ที่คณะมนตรีกำหนดเอาไว้ ส่วนการให้สัตยาบันนั้น เป็น อำนาจสิทธิขาดของคณะมนตรี ซึ่งจำเป็นต้องได้รับมติเอกฉันท์

บทสรุป

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกา พบว่า นโยบาย เกษตรของสหรัฐอเมริกามีจุดเริ่มต้นมาจากสภาพทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงได้ใช้นโยบายสนับสนุนราคาเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อไม่ประสบ ผลสำเร็จ สหรัฐอเมริกาจึงได้เปลี่ยนมาใช้นโยบายควบคุมการผลิตแทนนโยบายสนับสนุนราคา ซึ่ง ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการสนับสนุนโครงการควบคุมการผลิตต่าง ๆ จนกลายเป็นปัญหา ที่สำคัญทางการเมือง กล่าวคือ ได้มีแรงกดดันให้มีการพิจารณาถึงปัญหาที่ใช้จ่ายในการเกษตร ของตน

²⁹ Charles Pearson and Nils Johnson, "The multilateral trade orders: The new GATT round," in Talking trade: U.S. policy in international perspective, ed. Robert S. Walters, p. 21.

³⁰ William P. Avery, "Agriculture and free trade," in World agriculture and the GATT, ed. William P. Avery (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), p. 9.

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของนโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรป พบว่า นโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปมีจุดเริ่มต้นมาจากความต้องการที่จะพึ่งพาตนเอง ซึ่งเป็นจุดสำคัญที่กระตุ้นให้มีการผลิตสินค้าเกษตรอย่างมาก จนเกินความต้องการภายในตลาดของกลุ่มประชาคม ดังนั้นจึงทำให้ประชาคมยุโรปต้องหาทางกำจัดสินค้าเกษตรส่วนเกินเหล่านี้ ด้วยการให้เงินอุดหนุนการส่งออก รวมทั้งได้ใช้มาตรการกีดกันการนำเข้า ด้วยการใช้ระบบสองราคา

หากพิจารณาถึงสาเหตุหรือที่มาของนโยบายเกษตรแล้ว พบว่านโยบายเกษตรเหล่านี้เป็นผลผลิตที่เกิดมาจากข้อยกเว้นของสินค้าเกษตรในแอกต์ กล่าวคือ ในช่วงปี ค.ศ. 1955 นั้น สหรัฐอเมริกาต้องประสบกับปัญหาการค้าอย่างหนักจากกลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรภายในของตน ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องใช้อำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศของตนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อผ่อนผันจากการปฏิบัติตามพันธกรณีของแอกต์ในเรื่องสินค้าเกษตร³ จากข้อยกเว้นของสินค้าเกษตรในแอกต์นี้ ทำให้สหรัฐอเมริกาสสามารถขยายโครงการเกษตรต่าง ๆ เพื่อปกป้องตลาดสินค้าเกษตรภายในของตนจากการแข่งขันกับต่างประเทศแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมยุโรป สามารถริเริ่มโครงการเกษตรต่าง ๆ เพื่อปกป้องภาคเกษตรภายในนโยบายเกษตรร่วม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

หากพิจารณาในแง่ผลกระทบของนโยบายเกษตรแล้ว พบว่า นโยบายเกษตรของทั้งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปมีผลกระทบต่อทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ กล่าวคือนโยบายเกษตรของทั้งสองฝ่ายได้สร้างภาระให้กับผู้บริโภคและผู้เสียภาษีภายในประเทศของตน ด้วยการซื้อสินค้าในราคาที่แพงขึ้นและเสียภาษีซึ่งส่วนหนึ่งของภาษีถูกนำไปใช้ในการสนับสนุนการเกษตร นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรอื่น ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา ในแง่ที่ไม่สามารถส่งสินค้าออกมาแข่งขันกับสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนของประเทศเหล่านี้ได้ และยังคงเผชิญกับมาตรการกีดกันการนำเข้าและมาตรการด้านสุขอนามัย ซึ่งส่งผลกระทบให้เกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนาขาดแรงจูงใจในการผลิต และทำให้ประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศหันมาพึ่งพิงสินค้าจากทั้งสองฝ่ายแทน

หากพิจารณาในเชิงผลลัพธ์ที่เกิดจากนโยบายเกษตรของทั้งสองฝ่ายแล้ว พบว่าหลักการ 3 ประการของนโยบายเกษตรร่วม ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นในการค้าระหว่างประเทศอย่างมาก กล่าวคือ หลักการว่าด้วยการรวมเป็นตลาดเดียวซึ่งกำหนดราคาสินค้าภายในประชาคม

³ Ibid., p. 2.

ให้สูงกว่าราคาในตลาดโลกนั้น ทำให้มีการผลิตสินค้ามากเกินไปเกินความต้องการ จนต้องระบายสินค้าออกด้วยการลดหนุ่การส่งออก ส่วนหลักการว่าด้วยความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางการเงิน ก็ทำให้งบประมาณของประชาคมยุโรปส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในการสนับสนุนสินค้าเกษตร ซึ่งส่งผลให้มีการผลิตสินค้าออกมาเป็นจำนวนมากเช่นกัน และหลักการว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษแก่ประชาคม ทำให้ประชาคมยุโรปดำเนินนโยบายปกป้องสินค้าเกษตรของตนด้วยการกีดกันการนำเข้าสินค้าราคาถูกลงจากต่างประเทศและจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้ส่งออก อันเป็นการบิดเบือนการค้า ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ผลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายของหลักการ 3 ประการนี้ ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้น นอกจากนี้ ในส่วนของนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกา นั้นพบว่า โครงการสนับสนุนราคาและโครงการส่งเสริมการส่งออกของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจภายใน และใช้เป็นเครื่องมือในการตอบโต้ นโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปเพื่อแย่งส่วนแบ่งตลาดของตนกลับคืนมานั้น ก็ได้ก่อให้เกิดการผลิตสินค้าเกินความต้องการ และมีการใช้เงินงบประมาณในการสนับสนุนสินค้าเกษตรเป็นจำนวนมากเช่นกัน ดังนั้น ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่านโยบายเกษตรของทั้งสองฝ่ายต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อปัญหาการค้าสินค้าเกษตรที่เกิดขึ้นในโลก

หากพิจารณาในเชิงความสำคัญของสินค้าเกษตรที่มีต่อทั้งสองฝ่ายแล้ว พบว่า ถึงแม้ว่าจำนวนประชากรในภาคเกษตรเป็นเพียงส่วนน้อยของประชากรทั้งหมด แต่ก็มีอิทธิพลทางการเมืองในแง่ที่เป็นฐานเสียงที่สำคัญของพรรคการเมือง ดังนั้น ทั้งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปจึงพยายามให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของตนทุกวิถีทาง ดังเห็นได้จากการที่สหรัฐอเมริกาได้พยายามหาทางให้ผลผลิตทางการเกษตรของตนสามารถแข่งขันกับสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนของประชาคมยุโรป ด้วยการริเริ่มโครงการส่งเสริมการส่งออกในปี ค.ศ. 1985 และได้ใช้มาตรการจ่ายเงินทดแทนให้กับเกษตรกรของตนแทน ซึ่งสหรัฐอเมริกากล่าวว่าไม่ขัดกับหลักการของแกตต์ ส่วนประชาคมยุโรปนั้น ถึงแม้ว่ามีการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมแล้วก็ตาม แต่วัตถุประสงค์และนโยบายเกษตรร่วมในปี ค.ศ. 1992 นั้น ก็ไม่ได้ช่วยลดปริมาณการผลิตลงอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากว่าประชาคมยุโรปยังคงให้การปกป้องเกษตรกรรายย่อยและที่ดินซึ่งทำการเพาะปลูกไม่ได้ผลต่อไป และจำนวนของที่ดินที่ถูกจัดไว้ในโครงการจำกัดพื้นที่เพาะปลูกนั้น ก็ได้ครอบคลุมถึงเกษตรกรรายย่อยที่มีผลผลิตต่ำกว่า 92 ตันต่อปี ซึ่งสิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จริงที่จะให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของตนได้ทำการผลิตต่อไป

หากพิจารณาในแง่ตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายเกษตรแล้ว พบว่า คณะกรรมการเกษตรของรัฐสภาของสหรัฐอเมริกาสามารถแก้ไขข้อเสนองานของฝ่ายบริหารและยื่น

ข้อเสนอของตนได้ แต่คณะมนตรีเกษตรของประชาคมยุโรปไม่สามารถยื่นข้อเสนอของตนได้ อย่างไรก็ตาม ทั้งรัฐสภาและคณะมนตรีเกษตรเป็นผู้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบแก่นโยบายเกษตร และหากพิจารณาในแง่ตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรแล้ว พบว่า ผู้แทนทางการค้าของสหรัฐอเมริกามีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการเจรจาทุก ๆ เรื่องในเวทีการค้าระหว่างประเทศ ในขณะที่ฝ่ายอำนวยการทั่วไปทางด้านกิจการต่างประเทศมีอำนาจในการเจรจาทุกเรื่อง ยกเว้นเรื่องสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายอำนวยการทั่วไปทางการเกษตร

หากพิจารณาในแง่ผลกระทบที่มีต่อการเจรจารอบอูรุกวัยแล้ว พบว่า สหรัฐอเมริกามีความพร้อมที่จะยกเลิกโครงการสนับสนุนการเกษตรของตนมากกว่าประชาคมยุโรป ทั้งนี้ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาประสบกับปัญหาต้นทุนโครงการเกษตรที่สูง และต้องการที่จะลดต้นทุนของโครงการเกษตรลง ในขณะที่ประชาคมยุโรปไม่ต้องการลดการอุดหนุนการส่งออก เนื่องจากเกรงว่าจะทำให้เกิดผลผลิตส่วนเกินภายในประชาคมเพิ่มมากขึ้น และทำให้ต้นทุนในการเก็บรักษาสต็อกสินค้าส่วนเกินเหล่านี้เพิ่มขึ้น อันเป็นการเพิ่มต้นทุนของนโยบายเกษตรร่วมของตน ดังนั้น จะพบว่า ทั้งสองฝ่ายมีพฤติกรรมที่แตกต่างกันในการเจรจาแกตต์รอบอูรุกวัย กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาเป็นผู้เสนอให้มีการยกเลิกโครงการที่เป็นการบิดเบือนการค้าทั้งหมด ในขณะที่ประชาคมยุโรปให้มีการลดการอุดหนุนการเกษตรลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่านโยบายเกษตรของทั้งสองฝ่ายยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดผลผลิตจำนวนมากออกสู่ตลาด และมาตรการสนับสนุนการเกษตรก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ซึ่งหากมิได้มีการวางกฎระเบียบของแกตต์ในเรื่องสินค้าเกษตรให้เข้มแข็ง และไม่มีการยกเลิกมาตรการสนับสนุนการเกษตรทั้งหลายให้หมดไปแล้ว ย่อมไม่สามารถแก้ปัญหาการค้าสินค้าเกษตรของโลกได้อย่างแท้จริง