

แนวทางการอุดหนุนภาคเกษตรเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรไทย

๑. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายการให้การอุดหนุนสินค้าเกษตรที่ผ่านมานั้นการอุดหนุนแบบให้เปล่าด้วยการแทรกแซงกลไกตลาด เช่น การอุดหนุนด้านตลาดเพื่อยกระดับราคาสินค้าเกษตรในระยะสั้นในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดหรือการจ่ายเงินชดเชยเมื่อราคาตลาดต่ำกว่าราคาเป้าหมาย และการอุดหนุนโดยการรับซื้อภายในประเทศ เป็นต้น การอุดหนุนดังกล่าวไม่จูงใจเกษตรกรให้ พัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต ทำให้ผลผลิตที่ได้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด และมาตรฐานระหว่างประเทศ กรอบกับมาตรการช่วยเหลือของภาครัฐที่ผ่านมาส่งผลให้เกษตรกรคาดหวังกับการรับความช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่มีการจูงใจให้เกษตรกรปรับปรุงการผลิตหรือรวมกลุ่มเพื่อสร้างความเข้มแข็ง ทำให้ภาคเกษตรอ่อนแอและไม่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ นอกจากนี้ยังสุ่มเสี่ยงต่อการที่ ไทยซึ่งเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกจะต้อง ปฏิบัติตามพันธกรณี ซึ่งกำหนดให้มีการจำกัดการอุดหนุนภายในภาคเกษตรที่บิดเบือนการผลิตและการค้า ไทยในฐานะประเทศผู้ผลิตและส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญ จึงควรมีทิศทางพัฒนาการเกษตร ที่เน้นสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว และมีนโยบายการอุดหนุนที่ สอดคล้องกับ ระเบียบและพันธกรณีระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาศักยภาพภาคเกษตรของประเทศไทยให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก

๒. ระบบการอุดหนุนภายใต้องค์การการค้าโลก(World Trade Organization: WTO) ที่ไทยสามารถดำเนินการได้

การอุดหนุนภายใต้พันธกรณีของ WTO แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

๑. การอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการผลิตและการค้า (Green Box) การอุดหนุนที่ไม่มีผลต่อการผลิตและราคาสินค้า หรือหากมี ก็น้อยมาก ได้แก่

๑.๑ การให้บริการทั่วไป ได้แก่ การวิจัย การควบคุมแมลงศัตรูพืชและโรค การบริการฝึกอบรม การบริการส่งเสริมและการให้คำแนะนำ การบริการตรวจสอบด้านสุขภาพและความปลอดภัย การจัดคุณภาพหรือการจัดทำมาตรฐาน การบริการด้านการตลาดและการส่งเสริมการตลาด การบริการในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สร้างถนนและวิธีการขนส่งอื่น สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการตลาดและท่าเรือ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านแหล่งน้ำ เขื่อน และระบบระบายน้ำ

๑.๒ การคลังสาธารณะเพื่อความมั่นคงด้านอาหาร

๑.๓ การช่วยเหลือด้านอาหารภายในประเทศ

๑.๔ การอุดหนุนด้านการเงินที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลผลิต

๑.๕ การให้เงินช่วยเหลือของรัฐผ่านการประกันรายได้ และโครงการรายได้ขั้นต่ำ

๑.๖ รายจ่ายเพื่อบรรเทาความเสียหายจากภัยธรรมชาติ

๑.๗ ความช่วยเหลือในการปรับโครงสร้างที่ให้ผ่าน

(๑) โครงการยกเลิกอาชีพของผู้ผลิต

(๒) โครงการยกเลิกการใช้ทรัพยากร

(๓) การช่วยเหลือในการลงทุน

๑.๘ การจ่ายเงินภายใต้โครงการสิ่งแวดล้อม

๑.๙ การจ่ายเงินภายใต้โครงการช่วยเหลือในภูมิภาค

๒. การจ่ายเงินแก่เกษตรกรภายใต้โครงการจำกัดการผลิต (Blue Box) หมายถึง การอุดหนุนภายในที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดการผลิต เพื่อส่งเสริมการปฏิรูปภาคการเกษตร โดยเป็นการอุดหนุนที่สามารถทำได้โดยไม่จำกัดวงเงิน แต่มีข้อแม้ว่าต้องไม่บิดเบือนการค้าหรือมีผลบิดเบือนการค้าอย่างน้อยที่สุด และไม่มีผลต่อการผลิต ทั้งนี้ การจ่ายเงินต้องอยู่บนพื้นฐานที่กำหนดไว้แน่นอนและไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไข ๓ ข้อ

- ๒.๑ การจ่ายเงินขึ้นอยู่กับเนื้อที่เพาะปลูกและผลผลิตต่อหน่วยที่กำหนดไว้แล้ว
- ๒.๒ การจ่ายเงินในอัตราร้อยละ ๘๕ หรือต่ำกว่าของระดับการผลิตที่ใช้เป็นฐาน
- ๒.๓ การจ่ายเงินสำหรับปศุสัตว์ที่จ่ายตามจำนวนหัวซึ่งกำหนดไว้แล้ว สามารถทำได้ไม่จำกัดจำนวนสำหรับประเทศไทยยังไม่มี การอุดหนุนแบบ blue box การอุดหนุนประเภทนี้ในปัจจุบันยังสามารถดำเนินการได้โดยไม่ผิดต่อพันธกรณีภายใต้องค์การการค้าโลก

๓. การอุดหนุนภายในที่บิดเบือนการผลิตและการค้า ประกอบด้วย การอุดหนุนด้านราคา และการอุดหนุนด้านปัจจัยการผลิต ที่ส่งผลให้ผู้ผลิตได้รับราคาที่สูงกว่าราคาตลาด หรือทำให้มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่าความเป็นจริง การอุดหนุนประเภทนี้แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่

๓.๑ การอุดหนุนภายในที่บิดเบือนการผลิตและการค้าที่มี มูลค่าเกินระดับ การอุดหนุนขั้นต่ำ (De minimis) หรือการอุดหนุนแบบ Amber Box เป็นการอุดหนุนที่เชื่อมโยงกับระดับการผลิตอย่างเห็นได้ชัด หรือการอุดหนุนที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนการค้าโดยตรง ได้แก่ การประกันราคา การรับจำนำ ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยสามารถให้การอุดหนุนประเภท Amber Box ได้ไม่เกิน ๑๙,๐๒๘ ล้านบาทต่อปี และหากการเจรจาองค์การการค้าโลกในรอบโตฮาประสบความสำเร็จ ไทยจะต้องลดระดับการอุดหนุนประเภทนี้ลงเหลือ ๑๓,๓๑๙.๙๔ ล้านบาทต่อปี

๓.๒ การอุดหนุนภายในที่บิดเบือนการผลิตและการค้าที่มี มูลค่าไม่เกินระดับ การอุดหนุนขั้นต่ำ (De minimis) ถือเป็น การอุดหนุนขั้นต่ำที่สามารถทำได้ โดยระดับ De minimis สำหรับประเทศพัฒนา คือร้อยละ ๕ ของมูลค่าการผลิต และประเทศกำลังพัฒนา คือ ร้อยละ ๑๐ ของมูลค่าการผลิตของแต่ละสินค้า ทั้งนี้ หากให้การอุดหนุนเกินกว่าระดับ De minimis ที่กำหนด ให้นำเงินอุดหนุนทั้งหมดย้ายไปเป็นการอุดหนุนแบบ Amber Box

๓.๓ การอุดหนุนที่ได้รับการยกเว้นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (S&D Box) ถือเป็น การอุดหนุนประเภท Amber box แต่ให้การยกเว้นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา โดยสามารถทำได้ไม่จำกัดวงเงิน ได้แก่ การอุดหนุนเพื่อส่งเสริมการปลูกพืชทดแทนพืชเสพติด การอุดหนุนด้านปัจจัยการผลิต การลงทุนที่ให้เป็น การทั่วไปสำหรับเกษตรกรยากจน อาทิ การอุดหนุนเพื่อซื้อเมล็ดพันธุ์และปุ๋ยในราคาถูกลง การให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อซื้อเครื่องมือและเครื่องจักร เป็นต้น

ดังนั้น พันธกรณีของไทยในการอุดหนุนภายในด้านเกษตร มีดังนี้

(๑) ให้มีการอุดหนุนที่บิดเบือนตลาดได้ไม่เกิน ๑๙ ,๐๒๘.๔๘ ล้านบาท ต่อปี (ทุกสินค้ารวมกัน) และต้องลดเหลือ ๑๓,๓๑๙.๙๔ ล้านบาทต่อปี ตามข้อตกลงองค์การการค้าโลกในรอบโตฮา

(๒) ให้มีการอุดหนุนที่บิดเบือนการค้าแต่มีมูลค่าน้อย (de minimis) ได้ คืออุดหนุนได้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของมูลค่าการผลิตในแต่ละสินค้า หากเกินร้อยละ ๑๐ ให้นำเงินอุดหนุนทั้งหมดไปรวมกับ Amber Box

๓. แนวทางการอุดหนุนภาคเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรไทย

การอุดหนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรอย่างยั่งยืนจะสามารถยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรได้ในระยะยาว โดยมีแนวทางการอุดหนุนภาคเกษตรเพื่อมุ่งเน้นให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรพึ่งพาตนเองและรู้จักการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน โดยจูงใจให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตโดยเน้นการพัฒนาทั้งคุณภาพและประสิทธิภาพการผลิตและการเพิ่มมูลค่าการผลิตสินค้าเกษตรที่ค้ำึงถึงมาตรฐานสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ การปกป้องสิ่งแวดล้อม สภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง มาตรฐานด้านแรงงาน และความปลอดภัยของผู้ผลิตและผู้บริโภค รวมถึงมีการติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด เพื่อให้สามารถตัดสินใจและวางแผนการผลิตโดยพิจารณาความต้องการของตลาดได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้ควรจูงใจให้เกิดการรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อสร้างความเข้มแข็งอย่างแท้จริง ทั้งนี้วิธีการอุดหนุนจะต้องสอดคล้องกับกฎระเบียบการค้าตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้วย

การปรับเปลี่ยนวิธีการอุดหนุนสินค้าเกษตรเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพการผลิต และการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรไทยให้ได้มาตรฐาน จะเป็นส่วนสำคัญให้ไทยในฐานะผู้ผลิตและส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ โดยการปรับเปลี่ยนการอุดหนุนแบบแทรกแซงราคาซึ่งเป็นการอุดหนุนที่บิดเบือนตลาด (Amber Box) มาเป็นการอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการผลิตและการค้า (Green Box) หรือการจ่ายเงินแก่เกษตรกรภายใต้โครงการจำกัดการผลิต (Blue Box) ซึ่งการอุดหนุนดังกล่าวข้างต้น สามารถดำเนินการได้โดยไม่ผิดต่อพันธกรณีภายใต้องค์การการค้าโลก ดังนี้

๓.๑ การปรับโครงสร้างการผลิต เพื่อยกระดับการผลิตสินค้าให้มีคุณภาพและมาตรฐานขั้นสูง สามารถแข่งขันได้ และตอบสนองความต้องการของตลาด ค้ำึงถึงความยั่งยืนและความคุ้มค่าของทรัพยากรธรรมชาติ และไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(๑) กำหนดมาตรการอุดหนุน หรือการช่วยเหลือเกษตรกรที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนการผลิต ด้วยการปรับเปลี่ยนวิธีการอุดหนุนสินค้าเกษตรแบบแทรกแซงราคา ไปเป็นการอุดหนุนที่จำกัดการผลิต เพื่อให้มีปริมาณการผลิตที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

(๒) สนับสนุนระบบจ่ายเงินโดยตรงให้กับเกษตรกร (โดยไม่ขึ้นกับผลผลิต) เพื่อจำกัดเนื้อที่การเพาะปลูก ปริมาณการผลิต หรือหยุดการเพาะปลูก หรือการผลิตเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ดินมีการฟื้นฟูตามธรรมชาติ หรือปรับเปลี่ยนไปปลูกพืชชนิดอื่นหรือการผลิตอื่นที่ตลาดต้องการ

(๓) การจ่ายเงินอุดหนุนสำหรับการทำเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เกษตรอินทรีย์ เกษตรกรรมแบบผสมผสาน เกษตรกรรมทางเลือก หรือกิจกรรมที่เชื่อมโยงกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(๔) การปรับเปลี่ยนกิจกรรมการผลิตให้เหมาะสมกับพื้นที่เกษตรกรรม

(๕) การพัฒนางานวิจัยและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการเกษตร

(๖) การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในระดับไร่นาและชุมชน

(๗) มาตรการจูงใจให้มี การปรับเปลี่ยนอาชีพการปลูกพืช การลดการใช้ทรัพยากรที่ทำลายสิ่งแวดล้อม และการรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

๓.๒ การวางระบบโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรและการให้บริการโดยรัฐ โดยเน้นการพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการผลิต ครอบคลุมถึงการปรับปรุงแหล่งน้ำและขยายระบบชลประทานในระดับฟาร์ม ส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ทำกินอย่างเพียงพอ การวิจัย พัฒนา และถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร ควบคู่กับการกำหนดมาตรการกระตุ้นให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

๓.๓ การประกันภัยพืชผล (Crop Insurance) เพื่อสร้างเสถียรภาพด้านรายได้ให้กับเกษตรกร และลดภาระด้านงบประมาณของรัฐ โดยส่งเสริมให้มีระบบประกันความเสี่ยงสำหรับเกษตรกร อันเกิดจากผลผลิตเสียหายจากภัยธรรมชาติและศัตรูพืช ทั้งการประกันความเสี่ยงด้านราคา (Price Loss) และความเสี่ยงด้านผลผลิต (Agricultural Risk) โดยรัฐสนับสนุนเบี้ยประกันภัยบางส่วนให้เกษตรกร

๓.๔ การพัฒนาเกษตรกรให้เข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้และการช่วยเหลือเกษตรกรยากจน จัดทำแนวทางส่งเสริม สนับสนุนการลดรายจ่าย การเพิ่มรายได้ และการขยายโอกาสให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในการเข้าถึงแหล่งทุน ตลาด ข้อมูลข่าวสาร ความรู้และเทคโนโลยีในการประกอบอาชีพ เพื่อกระจายรายได้และโอกาสให้แก่เกษตรกรที่ยากจนให้สามารถประกอบอาชีพให้มีรายได้ที่มั่นคงและยั่งยืน สนับสนุนให้เกษตรกรพึ่งพาตนเองได้ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงในการประกอบอาชีพ และการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความเข้มแข็งและจัดระบบตลาดเกษตรกรให้ครอบคลุมและทั่วถึงเพื่อให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตได้โดยตรง การถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยการจัดฝึกอบรมและการศึกษาดูงานแก่เกษตรกร เพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ในการทำการเกษตร การสนับสนุนปัจจัยการผลิตบางส่วน และการให้เงินช่วยเหลือสำหรับเกษตรกรรายย่อยที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในการดำรงชีพ

๓.๕ มาตรการเพิ่มปริมาณการใช้สินค้าเกษตรภายในประเทศ

๔.๕.๑ มาตรการให้ความช่วยเหลือด้านอาหารภายในประเทศ เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการระบายสินค้าเกษตรไปยังผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงอาหาร เช่น โครงการนมโรงเรียน โครงการผลไม้โรงเรียน

๔.๕.๒ มาตรการเพิ่มปริมาณการใช้สินค้าเกษตรภายในประเทศ เช่น การเพิ่มสัดส่วนการใช้ยางพาราเป็นวัตถุดิบในสิ่งปลูกสร้างต่างๆ เช่น ถนน เขื่อน สนามเด็กเล่น ลานกีฬา หรือการเพิ่มสัดส่วนการใช้เอทานอลในน้ำมันเบนซิน และการใช้ไบโอดีเซล เป็นต้น

๔. ข้อเสนอแนะ

การอุดหนุนด้านการเกษตรเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการบูรณาการทรัพยากรภาครัฐ อาทิ กฎหมาย งบประมาณ องค์ความรู้ เทคโนโลยี และบุคลากร เป็นต้น ควบคู่กับมาตรการอื่น โดยเฉพาะการจำกัดการผลิต เพื่อให้การผลักดันนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรของภาครัฐให้สามารถดำเนินไปได้ตามวัตถุประสงค์ระยะยาว ซึ่งจะแก้ไขปัญหาภาคเกษตรในเชิงโครงสร้าง เพื่อสร้างความเข้มแข็งและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร และภาคเกษตรของประเทศได้อย่างยั่งยืน เพิ่มความสามารถในแข่งขันในตลาดโลก และสามารถสนับสนุนภาคส่วนอื่นในการพัฒนาประเทศได้ ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับระเบียบและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยผูกพันอยู่

กองเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างประเทศ
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙