

ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัย
ต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลก และภาคเกษตรของไทย

**ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย
ต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลก และภาคเกษตรของไทย**

เสนอโดย

นิพนธ์ พัวพงศกร

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตุลาคม 2539

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร	I
1. บทนำ	I
2. สารสำคัญของข้อตกลงสินค้าเกษตร	4
2.1 ภาคเกษตรกับแกตต์ 1947.....	4
2.2 สารสำคัญของข้อตกลงสินค้าเกษตร	9
2.3 ข้อยกเว้นและช่องโหว่ของข้อตกลงฯ	24
2.4 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.....	39
3. ผลกระทบต่อตลาดสินค้าเกษตรทั่วโลก.....	42
3.1 วิธีการศึกษาผลกระทบต่อตลาดโลก.....	42
3.2 ผลกระทบต่อราคาสินค้าเกษตร : การศึกษาก่อนการเจรจาเขต	43
3.3 ผลกระทบต่อราคา : การศึกษาที่ใช้ข้อมูลจริงตามข้อตกลงสินค้าเกษตร	48
3.4 ผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคา	52
3.5 ผลกระทบต่อการย้ายแหล่งผลิต.....	54
3.6 ผลกระทบต่อการบริโภค	54
3.7 ผลกระทบต่อสวัสดิการ	55
4. ผลกระทบต่อภาคเกษตรของไทย	59
4.1 พันธกรณีของไทย และวัตถุประสงค์ของไทยในการเจรจาอูรุกวัย.....	59
4.2 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค	67
4.3 ผลกระทบต่อพื้นที่เพาะปลูกในประเทศ	71
4.4 ผลกระทบเป็นรายสินค้า.....	75
4.5 การเปิดตลาดให้นำเข้าสินค้าเกษตร 23 รายการ	89
4.6 ผลกระทบด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.....	93

5. สรุป	98
5.1 ผลการศึกษา.....	98
5.2 นัยเชิงนโยบาย	100
 บรรณานุกรม	109
 ภาคผนวกที่ 1	
การศึกษาอุปทานของพืชไร่ในประเทศไทย.....	117
 ภาคผนวกที่ 2	
ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสุขอนามัยพืชและสัตว์ (SPS)	138

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 ปริมาณสินค้าส่งออกและประเทศที่มีการอุดหนุนการส่งออกมาก.....	16
2.2 อัตราภาษีสินค้าเกษตรที่ลดลงโดยประเทศพัฒนา.....	23
2.3 อัตราและมูลค่าภาษีที่เพิ่มขึ้นของสินค้าที่ประเทศพัฒนานำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนา	25
2.4 ช่องโหว่และข้อบกพร่องของข้อตกลงการค้าสินค้าเกษตร.....	27
2.5(ก) ค่าเฉลี่ยของการลดลงของราคานำเข้าจากค่าเฉลี่ยของราคาในระยะยาว 1982-93.....	29
2.5(ข) ค่าเฉลี่ยของการลดลงของราคานำเข้าจากค่าเฉลี่ยของราคาในช่วงสั้น ปี 1989-93	30
2.6 การกำหนดอัตราภาษีแบบสเกลปรก.....	32
2.7 อัตราภาษีขั้นสูงสุดของประเทศกำลังพัฒนา (ceiling tariff rates)	33
3.1 ผลกระทบต่อราคาสินค้าจากการเปิดเสรีการค้าตามข้อสมมติต่างๆ	44
3.2 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของการเจรจาอุปการะต่อราคาสินค้า.....	49
3.3 ผลกระทบของการค้าเสรีในสินค้าเกษตรต่อระดับผลผลิต	56
3.4 ผลกระทบจากการค้าเสรีต่อสวัสดิการ.....	57
4.1 พันธกรณีของไทยจากผลการเจรจาอุปการะ.....	60
4.2 อัตราภาษีที่ลดลงตามพันธผูกพัน สำหรับสินค้าเกษตรจำแนกตามรหัสภาษี HS 6-7 หลัก..	61
4.3 การเปิดตลาดสินค้าเกษตรของไทยตามพันธกรณีความตกลง	63
4.4 อัตราภาษีเฉลี่ยของไทยก่อนและหลังรอบอุปการะ (เฉลี่ยไม่ถ่วงน้ำหนัก).....	64
4.5 อัตราภาษีผูกพัน กับอัตราภาษีเรียกเก็บจริง และโควตานำเข้า.....	65
4.6 มูลค่าการส่งออกและส่วนแบ่งตลาดโลกของสินค้าเกษตรไทย.....	69
4.7 ผลกระทบของการเปิดการค้าเสรีสินค้าเกษตรต่อประเทศไทย.....	70
4.8 ผลกระทบของการเจรจาอุปการะต่อราคาและการผลิตสินค้าเกษตรไทย	72
4.9 ผลกระทบของการเจรจาอุปการะต่อพื้นที่เพาะปลูก	74

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
4.10 การเปิดตลาดสินค้าเกษตรบางชนิดของบางประเทศ.....	76
4.11 วิธีคำนวณการเปิดตลาด 3 วิธี.....	84
4.12 มูลค่าส่งออกของสินค้าเขตร้อนสำคัญของไทย 1987-1994.....	94
4.13 มูลค่าการส่งออกสินค้า เขตร้อนจำแนกตามประเทศนำเข้าที่สำคัญ ปี 2537	95

สารบัญรูป

รูปที่	หน้า
2.1 การเปิดตลาด.....	10
2.2 การอุดหนุนการส่งออก.....	19
2.3 การอุดหนุนภายในประเทศ.....	21
4.1 ผลของการเพิ่มโควต้าและลดภาษีนำเข้า.....	91

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ข้อตกลงสินค้าเกษตรในการเจรจาอบอุรุกวัยถือเป็นข้อตกลงสำคัญที่สุดฉบับหนึ่งในการเจรจาอบอุรุกวัย เพราะเป็นการนำสินค้าเกษตรกลับเข้ามาอยู่ภายใต้กติกาการค้าเสรีระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่สหรัฐอเมริกาผลักดันให้สินค้าเกษตรอยู่นอกระบบการค้าเสรีในปี ค.ศ. 1947 อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงสินค้าเกษตรเป็นผลการประนีประนอมระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในประเทศของตน ยังผลให้ข้อตกลงมีลักษณะเป็นการวางกติกาค่าที่ชัดเจนมากกว่าการเปิดตลาดการค้าเสรี งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อตกลงสินค้าเกษตรและผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลก และภาคเกษตรไทย พร้อมทั้งเสนอแนะเชิงนโยบายจากผลการเจรจาอบอุรุกวัยสำหรับการเตรียมการเจรจาครั้งต่อไปและการปรับนโยบายให้สอดคล้องกับการค้าเสรี

วิธีการศึกษาข้อตกลงสินค้าเกษตร จะศึกษาจากเอกสารของแอดด์ ได้แก่ กรรมาสารสุดท้าย (Final Act) ตารางข้อผูกพันและข้อลดหย่อน Modalities ที่กำหนดวิธีการเปิดตลาด และบทความทางวิชาการ การศึกษาผลกระทบต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลกจะประมวลจากผลการวิจัยในต่างประเทศ ซึ่งเป็นงานวิจัยทั้งก่อนและหลังจากมีข้อตกลงแล้ว การศึกษาผลกระทบต่อภาคเกษตรไทย จะมีการสร้างแบบจำลองการตอบสนองของอุปทานของพืชสำคัญ และวิเคราะห์จากสาระสำคัญของข้อตกลง โดยการวิเคราะห์เป็นรายสินค้าสำคัญบางชนิด

1. ผลการเจรจาอบอุรุกวัย

สาระสำคัญของข้อตกลงสินค้าเกษตรมี 3 ประการ ดังนี้

- **การเปิดตลาด** (ก) ข้อตกลงรอบอุรุกวัยกำหนดให้สมาชิกแปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี (NTB) เป็นภาษีนำเข้า (เรียกว่า tariffication) แล้วลดอัตราภาษีที่คำนวณขึ้นใหม่ รวมทั้งลดอัตราภาษีที่มีอยู่ก่อนแล้วลง โดยประเทศพัฒนาแล้วต้องลดภาษีลงเฉลี่ย (simple average) ร้อยละ 36 ในเวลา 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาลดภาษีลงเฉลี่ยร้อยละ 24 ในเวลา 10 ปี โดยที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดภาษีสินค้าและรายการลงไม่ต่ำกว่าร้อยละไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 และประเทศกำลังพัฒนาต้องลดภาษีในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ส่วนประเทศด้อยพัฒนาที่สุดไม่ต้องลดภาษีลง (ข) ประเทศสมาชิกผูกพันจะเปิดตลาดให้กับสินค้าที่มีการแปลงอุปสรรคนำเข้าเป็นภาษีนำเข้าเท่ากับระดับการนำเข้าในปัจจุบัน (current access) ในกรณีที่มีปริมาณการเปิดตลาดปัจจุบันต่ำกว่าร้อยละ 5 ของปริมาณการบริโภคในประเทศ สมาชิกผูกพันจะเปิดตลาดขั้นต่ำร้อยละ 3 และเพิ่มเป็นร้อยละ 5 ของปริมาณ

การบริโภคในประเทศในช่วงเวลา 6 หรือ 10 ปี สินค้าสำคัญที่จะมีการเปิดตลาดขั้นต่ำ ได้แก่ ข้าวโพด ข้าว ข้าวสาลี ผลิตภัณฑ์นม เนื้อ ฯลฯ การจัดสรรโควตานำเข้าที่เกิดจากการเปิดตลาดขั้นต่ำ ให้จัดสรรตามหลักชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN)

- การอุดหนุนการส่งออก ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดมูลค่าการอุดหนุนการส่งออกลงร้อยละ 36 ในเวลา 6 ปี และลดปริมาณสินค้าส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนลงร้อยละ 21 ในเวลา 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้ลดการอุดหนุนลงหนึ่งในสามของประเทศพัฒนาแล้วในเวลา 10 ปี ในกรณีที่สินค้าส่งออกได้รับการอุดหนุนเพิ่มขึ้นมากกว่าปีฐาน (1986-90) ก็ให้ใช้ปีฐานใหม่คือ 1991-92 เป็นฐานในการเริ่มต้นลดการอุดหนุน

- การอุดหนุนภายใน ประเทศสมาชิกผูกพันที่จะลดมาตรการอุดหนุนเกษตรกรในประเทศทุกชนิดที่มีผลบิดเบือนการผลิตและการค้า โดยภาคีสมาชิกต้องคำนวณหามูลค่าการอุดหนุนภายใน (Aggregate Measurement of Support หรือ AMS) แล้วลดการอุดหนุนลงร้อยละ 20 สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว และร้อยละ 13 สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ประเทศด้อยพัฒนาไม่ต้องลดการอุดหนุนลง ส่วนมาตรการอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการค้าและการผลิตนั้น ข้อตกลงอนุญาตให้อุดหนุนต่อไปได้ อาทิเช่น เงินอุดหนุนการวิจัย การปรับปรุงโครงสร้างการผลิต การให้เงินอุดหนุนโดยตรง เป็นต้น

นอกจากข้อตกลงสินค้าเกษตรดังกล่าวแล้ว ยังมีข้อตกลงเรื่องสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phyto-sanitary Measures หรือ SPS) ซึ่งจะจำกัดการใช้กติกา SPS ของประเทศผู้นำเข้าไม่ให้ใช้เพื่อกีดกันการค้า แต่ใช้เพื่อให้มั่นใจว่าอาหารที่นำเข้าจะไม่เป็นอันตรายในการบริโภค ข้อตกลงเรื่องการลดภาษีสินค้านำเข้าจากเขตร้อน (tropical products) ซึ่งจะทำให้อัตราภาษีระหว่างวัตถุดิบและสินค้าแปรรูปมีความแตกต่างกันน้อยลง ทำให้ประเทศกำลังพัฒนามีโอกาสส่งออกสินค้าเกษตรแปรรูปมาก

อย่างไรก็ตาม ผลการเจรจาด้านสินค้าเกษตรเป็นที่น่าผิดหวัง ข้อตกลงเต็มไปด้วยข้อยกเว้นช่องโหว่ และเปิดโอกาสให้ภาคีสมาชิกของแกตต์สามารถให้การคุ้มครองภาคเกษตรของตนต่อไปได้ และในหลายๆกรณีนอกจากระดับการคุ้มครองจะไม่ลดลงแล้ว ยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาสำคัญที่เกิดจากข้อตกลง มี อาทิเช่น การกำหนดอัตราภาษีแบบสเกลปรก การกำหนดปีฐานใหม่ที่ทำให้ปริมาณการอุดหนุนและคุ้มครองเพิ่มขึ้น การไม่ต้องลดการอุดหนุนภายในเป็นรายสินค้า การอุดหนุนบางประเภทยังคงได้รับการยอมรับให้ทำได้ต่อไป การนำระบบโควตาภาษีมาใช้ ซึ่งเท่ากับว่าแกตต์ยอมรับระบบการค้าแบบมีโควตา ฯลฯ สาเหตุสำคัญที่ทำให้ข้อตกลงเต็มไปด้วยข้อยกเว้น และช่องโหว่ต่างๆ

มากมายเกิดจากการที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต้องประนี ประนอมกันในการเจรจา เพื่อดำรงการอุดหนุนและคุ้มครองบางประเภทไว้ โดยประเทศคู่เจรจาอื่น ๆ ไม่มีโอกาสทัดทาน นอกจากนั้นแรงกดดันทางการเมืองในญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ก็ทำให้ต้องมีข้อยกเว้นพิเศษให้แก่ประเทศทั้งสอง

ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจว่า ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากมายต่อการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลกอย่างที่นักวิชาการเคยคาดหมายไว้แต่เดิม ผลการศึกษาของนักวิจัยต่างประเทศที่ใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป และใช้ข้อมูลจากผลการเจรจา พบว่า

(ก) ในช่วง 6-10 ปีข้างหน้า ราคาสินค้าเกษตรจะสูงขึ้นในช่วงไม่เกิน 10% หรือเฉลี่ยไม่เกินปีละ 1% ซึ่งนับว่าค่อนข้างต่ำ สาเหตุที่ราคาสูงขึ้น เพราะข้อตกลงกำหนดให้ลดอัตราการคุ้มครอง และการอุดหนุนลง ซึ่งจะทำให้ปริมาณการผลิตในประเทศพัฒนาลดลง แต่ข้อตกลงไม่ได้กำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาลดมาตรการกีดกันการค้าสินค้าเกษตรในประเทศ ปริมาณการผลิตของประเทศกำลังพัฒนาจึงไม่เพิ่มขึ้นมาก

(ข) การศึกษาส่วนใหญ่พบว่าราคาน้ำตาลและราคาเนื้อสัตว์ จะเพิ่มขึ้นมากกว่าราคาสินค้าเกษตรอื่นๆ แต่นักวิชาการหลายคนไม่เชื่อว่าราคาน้ำตาลจะเพิ่มขึ้นมากถึง 10% เพราะปัญหาบางประการของแบบจำลอง และตลาดน้ำตาลยังมีลักษณะให้สิทธิพิเศษแก่บางประเทศเท่านั้น

(ค) การศึกษาผลของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อสวัสดิการของโลกพบว่า สวัสดิการของโลกจะเพิ่มขึ้น 24,000-58,000 ล้านดอลลาร์ ซึ่งน้อยกว่ามูลค่าที่นักเศรษฐศาสตร์เคยคาดคะเนไว้ก่อนที่การเจรจาจะสิ้นสุดลง (35,000-100,000 ล้านดอลลาร์) เพราะข้อตกลงกำหนดให้ลดการคุ้มครองและลดการอุดหนุนน้อยกว่าข้อเสนอในดอนเจรจา ประเทศที่พัฒนาแล้วจะได้ประโยชน์มากที่สุดถึงสามในสี่ของสวัสดิการที่เพิ่มขึ้น เพราะประเทศพัฒนาแล้วมีระดับการอุดหนุนและคุ้มครองภาคเกษตรมากที่สุด

(ง) แม้ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลกระทบต่อปริมาณการผลิตทั่วโลกไม่มากนัก แต่แหล่งผลิตสินค้าจะมีการเปลี่ยนแปลงพอสมควร ($\pm 10\%$) โดยแหล่งผลิตสินค้าเกษตรบางส่วนจะย้ายจากประเทศที่เคยมีการคุ้มครองสูง ไปยังประเทศที่มีการคุ้มครองต่ำ

2. ไทยได้อะไรจากข้อตกลงสินค้าเกษตร

- **วัตถุประสงค์** ที่เด่นชัดของไทยในการเจรจารอบอุรุกวัย คือปรารถนาจะให้ตลาดสินค้าเกษตรเป็นตลาดเสรียิ่งขึ้น และต้องการเสริมสร้างกฎระเบียบของแอกต์ เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจพลการของประเทศมหาอำนาจ ดังเช่นการใช้มาตรา 301 ของกฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา และการใช้กฎหมายการเกษตรอุดหนุนการผลิตเข้า

- ข้อผูกพันของไทย เพื่อแสดงเจตนารมณ์ว่าไทยสนับสนุนการค้าเสรี ไทยจึงเสนอผูกพันที่จะลดภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าเกษตร 997 รายการ โดยจะลดภาษีลงเฉลี่ย 24% แต่สงวนสิทธิที่จะใช้มาตรการกีดกันสินค้า 111 รายการ เปิดตลาดแบบโควต้าภาษีให้กับสินค้าเกษตร 23 รายการ และลดการอุดหนุนภายใน 13.3% ในเวลา 10 ปี แต่ไทยรายงานว่าไม่มีการอุดหนุนการส่งออก

- ผลกระทบของข้อตกลงเกษตรต่อภาคเกษตรไทย

(ก) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวม การศึกษาโดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป พบว่าการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรตามข้อตกลงรอบอุรุกวัยจะทำให้สวัสดิการของไทยเพิ่มขึ้น 482 ล้านเหรียญ (วัดด้วยราคาแท้จริงในปี 1992) terms of trade และดุลการค้าดีขึ้น การผลิตสินค้าเกษตรส่วนใหญ่ที่มี income elasticity สูงจะเพิ่มขึ้น เช่น ปศุสัตว์ เนื้อ นม ผักผลไม้ การผลิตข้าวจะลดลงเล็กน้อย นอกจากนั้นงานวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2537) ยังพบว่าผลกระทบต่อราคาและปริมาณการผลิตในประเทศจะเกิดจากการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกมากกว่าการลดภาษีศุลกากรของไทย ส่วนการลดการอุดหนุนในประเทศเกือบไม่มีผลต่อราคาและการผลิตในประเทศเลย

(ข) ผลต่อพื้นที่เพาะปลูก การศึกษาอาศัยแบบจำลองการตอบสนองของอุปทานของพืช โดยการคำนวณค่าความยืดหยุ่นต่อราคาและค่าความยืดหยุ่นต่อราคาไขว้ ข้อสมมุติสำคัญ คือ การเจรจาจะทำให้ราคาข้าวสูงขึ้นปีละ 2% ราคาอ้อยจะเพิ่มขึ้นมากที่สุด (5% ต่อปี) รองลงมาคือราคาข้าวโพด (2%) ส่วนรากรมันสำปะหลังจะลดลง (1% ต่อปี) ผลการศึกษา พบว่าการเจรจารอบอุรุกวัยมีผลช่วยชะลออัตราการลดลงของพื้นที่ปลูกข้าวจากเดิมที่คาดว่าจะลดปีละ 0.22% ให้ลดลงเพียง 0.16% พื้นที่ปลูกมันจะลดลงปีละ 0.4% ส่วนพืชอื่นๆ จะมีพื้นที่เพิ่มขึ้น โดยอ้อยจะมีการขยายตัวมากที่สุด และไม้ยืนต้นจะขยายตัวน้อยที่สุด

(ค) การศึกษาผลกระทบเป็นรายสินค้า

ข้าว : ไทยจะได้ประโยชน์ทางอ้อมจากการเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นและเกาหลี เราคาดว่าราคาข้าวไทยในตลาดโลกจะสูงขึ้นไม่เกิน 10% ในเวลา 6 ปีข้างหน้า สาเหตุที่ไทยได้รับเพียงประโยชน์ทางอ้อม เพราะญี่ปุ่นและเกาหลีบริโภคน้ำตาลซึ่งไม่ใช่ข้าวเมล็ดยาวที่ไทยปลูก การเปิดตลาดข้าวเมล็ดสั้นจะทำให้ราคาสูงขึ้น ผลคือเกษตรกรในอเมริกาจะหันไปปลูกข้าวเมล็ดสั้น ยังผลให้ปริมาณการผลิตข้าวเมล็ดยาวลดลง และผู้บริโภคบางส่วนจะหันมาบริโภคข้าวเมล็ดยาวแทนข้าวเมล็ดสั้นทำให้ราคาข้าวเมล็ดยาวสูงขึ้น

ถ้าพิจารณาจากประเด็นการเจรจาของไทยและของกลุ่มแครนส์ จะพบว่าไทยไม่ประสบความสำเร็จในการเจรจาเพื่อให้สหรัฐอเมริกาลดการอุดหนุนการส่งออกข้าวเลย แท้ที่จริงแล้ว สหรัฐอเมริกาเกือบจะไม่ได้ใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออกข้าวโดยตรง (หรือที่เรียกว่า Export Enhancement Program หรือ EEP) แต่สหรัฐอเมริกาใช้การอุดหนุนภายในเป็นเครื่องมือสนับสนุนการส่งออก ทว่าในระหว่างการเจรจา ผู้แทนฝ่ายไทยมองข้ามประเด็นนี้ไป ไทยจึงมิได้ขอให้กลุ่มแครนส์พยายามเจรจาขอให้สหรัฐอเมริกาส่งการอุดหนุนภายใน นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่าเกาหลีได้ขอสิทธิไม่แปลงมาตรการจำกัดการนำเข้าข้าวเป็นภาษี โดยเปิดเจรจากับประเทศคู่ค้าสำคัญ ไทยเจรจาขอให้เกาหลีได้เพิ่มโควตานำเข้ามันอัดเม็ด 1 ล้านตัน แต่คาดว่าไทยจะไม่ได้ประโยชน์จากโควตาดังกล่าว เพราะราคามันอัดเม็ดที่เคยส่งไปเกาหลีต่ำกว่าต้นทุนการผลิต การที่ไทยเคยส่งมันอัดเม็ดไปเกาหลีได้เกิดจากมาตรการโควตาโบนัสสำหรับการส่งออกมันอัดเม็ดไปยังสหภาพยุโรป

แม้จะสมมติให้ราคาข้าวเม็ดขาวสูงขึ้นปีละ 2% แต่การผลิตข้าวจะลดลง เพราะราคาพืชไร่ชนิดอื่นเพิ่มขึ้นมากกว่า นอกจากนี้การบริโภคก็มีแนวโน้มลดลง เพราะข้าวเป็นสินค้าค้ำอ้อย ดังนั้นในปี 2010 ปริมาณการส่งออกของไทยจะลดลงเหลือ 8.9 ล้านตันข้าวเปลือก ซึ่งลดลงจากปัจจุบันไม่มากนัก

มันสำปะหลัง: ข้อตกลงรอบอุรุกวัยจะไม่มีผลโดยตรงต่อการผลิตและการส่งออกมันสำปะหลัง ผลกระทบส่วนใหญ่จะเกิดจากผลการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปที่ทำให้ราคาธัญพืชในสหภาพยุโรปลดลง ดังนั้นราคามันสำปะหลัง ต้องลดลงด้วย เพราะมันเป็นวัตถุดิบทดแทนธัญพืชในการผลิตอาหารสัตว์ ผลก็คือไทยจะไม่สามารถส่งออกมันอัดเม็ดได้เต็มตามโควตาปีละ 5.75 ล้านตัน

ไก่แช่แข็ง : ไทยจะสูญเสียประโยชน์จากการส่งออกเนื้อไก่แช่แข็งไปยังสหภาพยุโรป เพราะสหภาพยุโรปใช้วิธีการคำนวณปริมาณการเปิดตลาดขั้นต่ำแตกต่างจากวิธีการของแกดต์ปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากตารางข้อลดหย่อนและการผูกพันที่แต่ละประเทศต้องแจ้งต่อแกดต์ ในระหว่างการเจรจา แต่เนื่องจากอัตราภานี้นำเข้าของสหภาพยุโรปจะลดลง และการอุดหนุนการส่งออก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออกมายังเอเชีย)จะลดลง ไทยอาจได้ประโยชน์ภายใต้ข้อแม้ว่าเรามีต้นทุนการผลิตที่แข่งขันกับคู่แข่งได้

การเปิดตลาดสินค้าเกษตร : ไทยผูกพันที่จะเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 ชนิด อย่างไรก็ตามสินค้าบางชนิดมีการจัดเก็บภาษีขาเข้าจริงในอัตราต่ำกว่าอัตราผูกพัน และปริมาณนำเข้าจริงสูงกว่าปริมาณผูกพัน มีข้อสังเกต 2 ประการ คือ สินค้าบางชนิดที่มีโครงสร้างตลาดแบบผูกขาดจะมีอัตราภาษีผูกพันสูงเป็นพิเศษ มีการจัดสรรโควตาสินค้าบางชนิดในลักษณะที่ไม่ต้องการเปิดตลาดเสรี เช่น จัดสรร

โควต้าทั้งหมดแก่กลุ่มเกษตรกรกลุ่มเดียว หรือแก่องค์การคลังสินค้า ลักษณะการบริหารโควตานี้จะสามารถก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อผู้มีอำนาจจัดสรรได้

การศึกษาด้วยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปภายหลังการเจรจาขุดลงดังนั้นก็ให้ผลสรุปว่าไทยจะได้ประโยชน์พอสมควรจากผลการเจรจา การเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรทั่วโลกจะทำให้ราคาสินค้าเกษตรหลายชนิดสูงขึ้น (แม้จะไม่มากนัก) การส่งออกสุทธิของไทยจะเพิ่มขึ้น สินค้าที่ไทยจะได้ประโยชน์จากราคาสูงขึ้น และ/หรือส่งออกได้มากขึ้น ได้แก่ น้ำตาล (เพราะการอุดหนุนการส่งออกจะลดลง และการบริโภคในเอเชียจะเพิ่มขึ้น) สินค้าเกษตรจากเขตร้อนโดยเฉพาะยางพารา¹ (เพราะอัตราภาษีลดลง) ถั่วลิสง กล้วยไม้ และอาหารทะเล (เพราะข้อตกลงสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชโปร่งใสขึ้น) นอกจากนี้การเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 รายการแบบโควต้าภาษีก็อาจทำให้ไทยนำเข้าสินค้าบางชนิดที่มีราคาต่ำกว่าราคาในประเทศ

3. นัยเชิงนโยบาย

การศึกษานี้ให้นัยเชิงนโยบาย 4 ประการ ดังต่อไปนี้

- **ทวิลักษณะของนโยบายการค้าสินค้าเกษตร :** แม้ว่าไทยจะมีบทบาทสำคัญในฐานะสมาชิกกลุ่มแครนส์ที่ต้องการให้มีการค้าเสรีสำหรับสินค้าเกษตรมากที่สุด แต่ถ้าหากพิจารณาจากข้อผูกพันของไทยที่แจ้งต่อภาคีในด้านต่างๆ ตลอดจนวิธีการจัดสรรโควตาการนำเข้าสินค้าเกษตร 23 รายการในปี 2538-2539 เราอาจกล่าวได้ว่าข้าราชการไทยในบางหน่วยงานมิได้ต้องการสนับสนุนระบบการค้าเสรีอย่างเต็มที่ เช่น การกำหนดอัตราภาษีนำเข้าไว้สูง โควตาภาษีเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเปิดโอกาสให้นักการเมืองใช้ในการหาเสียงกับกลุ่มเกษตรกร และเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากระบบการจัดสรรโควตาอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองภาคการเกษตรจะไม่เป็นผลดีต่อประเทศในระยะยาว เนื่องจากการตัดสินใจของเกษตรกรจะถูกบิดเบือนโดยเงินอุดหนุนและอัตราภาษีขาเข้าเพื่อหลีกเลี่ยงผลเสียเหล่านี้ ไทยควรปฏิรูประบบการคุ้มครองและอุดหนุนภาคเกษตรให้สอดคล้องกับข้อตกลงรอบอุรุกวัย ประเด็นที่สมควรพิจารณาแก้ไขและปรับปรุงมีดังนี้ การปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างเคร่งครัด การลดอัตราภาษีขาเข้าควบคู่กับการเพิ่มโควตานำเข้า หรือยกเลิกโควตานำเข้า แต่ถ้าจำเป็นต้องมีโควตานำเข้า ก็สมควรวางหลักเกณฑ์การจัดสรรโควตาที่โปร่งใส สนับสนุนระบบการนำเข้าที่มีการแข่งขัน หลีกเลี่ยงการจัดสรรโควตาตามประวัติการนำเข้า เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้นำเข้ารายใหม่ พิจารณาใช้การอุดหนุนภายในเป็นเครื่องมือแก้ไขความเดือดร้อนของ

¹ ยางพาราไม่ได้อยู่ในข้อตกลงสินค้าเกษตร แต่ได้รับผลกระทบจากการลดภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าจากเขตร้อน

เกษตรกรที่ถูกผลกระทบของการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตร ปฏิรูปและกำหนดมาตรการอุดหนุนภายในที่สอดคล้องกับมาตรการที่ไม่บิดเบือนการค้า การปฏิรูปเหล่านี้และการดำเนินการตามพันธกรณีนอกจากจะทำให้ไทยมีภาพพจน์ของประเทศที่สนับสนุนการค้าเสรีแล้ว ยังจะทำให้ไทยอยู่ในฐานะที่มีความพร้อมที่จะเจรจาการค้ารอบใหม่ในทศวรรษหน้า

● **การเตรียมตัวเจรจาการค้า :** สาเหตุสำคัญที่ทำให้ไทยไม่ประสบความสำเร็จจากผลการเจรจารอบอุรุกวัยมากเท่าที่คาดหวังไว้ มี 2 ประการ คือ ในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศ ไทยมีอำนาจการต่อรองต่ำ และไทยมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรและกำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาที่สลับซับซ้อนทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและกฎหมาย ส่วนปัญหาภายในประเทศเกิดจากการขาดจุดยืนที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ

การมีอำนาจต่อรองต่ำเกิดจากความเป็นประเทศเล็ก ซึ่งไทยได้แก้ปัญหานี้โดยการร่วมกับประเทศส่งออกสินค้าเกษตร ก่อตั้งกลุ่มแครนส์ เพื่อค้านอำนาจการเจรจากับกลุ่มสหภาพยุโรป ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ในการเจรจาบางเรื่องที่เป็นผลประโยชน์หลักของไทย ประเด็นการเจรจาจะต่างจากประเด็นที่กลุ่มแครนส์ใช้ในการเจรจา ไทยจึงต้องวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ อย่างรอบคอบทั้งก่อนและระหว่างการเจรจา นอกจากนั้นไทยก็รวมกลุ่มกับสมาชิกอาเซียน กำหนดท่าทีการเจรจา แลกเปลี่ยนข้อมูลกัน และมีการแบ่งงานกันในการวิเคราะห์ประเด็นเพื่อเตรียมตัวเจรจา วิธีนี้ช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรอย่างได้ผล

ก่อนการเจรจาทุกครั้งไทยต้องกำหนดเป้าหมายหลัก จุดยืนและกลยุทธ์การเจรจาให้ชัดเจนและคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม มีการทำความเข้าใจระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อใช้สินค้ารายการต่างๆเป็นเครื่องมือต่อรอง มีการเตรียมตัวรวบรวมข้อมูล และศึกษาวิเคราะห์ว่าไทยควรใช้สินค้าอะไรหรือกลยุทธ์อะไรในการเจรจาแลกเปลี่ยนกับคู่ค้า ตลอดจนศึกษากลยุทธ์การเจรจาต่อรองของประเทศใหญ่ๆ และการประชาสัมพันธ์ให้ฝ่ายการเมือง และภาคเอกชนเห็นความสำคัญของการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น เป็นต้น นอกจากนั้นรัฐบาลไทยจะต้องมีหน่วยงานถาวรที่มีความชำนาญในด้านการเจรจาการค้า เฝ้าติดตามและวิเคราะห์การปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศสมาชิกภาคีการค้าอื่นๆ ตลอดจนประสานความเห็นของกลุ่มผลประโยชน์ทุกฝ่าย ซึ่งจะช่วยให้ไทยสามารถรักษาสถิติผลประโยชน์ตามข้อตกลงได้อย่างเต็มที่

หัวข้อการเจรจาในอนาคตที่มีความสำคัญต่อภาคการเกษตรของไทย ได้แก่ การเตรียมเจรจาขอให้ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์เปิดตลาดให้ข้าวไทยเพิ่มขึ้น ตลอดจน

จนการเจรจาเกี่ยวกับเกาหลีได้ขอเปลี่ยนแปลงข้อแลกเปลี่ยนที่เกาหลีได้ยอมเปิดตลาดมันอัดเม็ดให้ไทย ไปเป็นสินค้าชนิดอื่นที่ไทยมีโอกาสส่งออกไปยังเกาหลี

● การปฏิรูประบบภาษีศุลกากรเพียงฝ่ายเดียว (unilateral tariff liberalization) :

นโยบายปฏิรูปภาษีศุลกากรในปี 2537 โดยการลดจำนวนอัตราภาษีจาก 39 อัตราเหลือเพียง 6 อัตราและอัตราพิเศษสำหรับสินค้าที่ต้องการการคุ้มครอง ทำให้อัตราการคุ้มครองแท้จริง (effective rate of protection) ลดจากเฉลี่ย 50% เหลือ 30-40% ซึ่งภาคเกษตรจะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการปฏิรูปครั้งนี้ เพราะการปฏิรูปดังกล่าวจะทำให้ราคาสินค้าส่งออกที่เกษตรกรได้รับสูงขึ้น เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนจะมีค่าใกล้เคียงความจริงมากขึ้น นอกจากนี้ การลดอัตราภาษีลงและการลดจำนวนอัตราภาษีให้เหลือเพียงอัตราเดียว (uniform tariff rate) หรือ 2-3 อัตรา จะลดปัญหาการบิดเบือนการตัดสินใจลงทุน และทำให้การลงทุนภาคเกษตรกรรมลดลง ถ้าไทยต้องการดำรงขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร ไทยควรเปิดให้มีการนำเข้าวัตถุดิบด้านการเกษตรโดยเสรี เพราะจะทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าแปรรูปการเกษตรของไทยลดลง

● การปรับโครงสร้างภาคการเกษตร :

แม้ว่าไทยจะมีนโยบายสนับสนุนการค้าเสรีด้านการเกษตร แต่ทิศทางการเมืองภายในประเทศยังมีแนวโน้มที่จะให้การคุ้มครองภาคการเกษตรมากขึ้น ในบางกรณีนักการเมืองยังคงเสนอให้มีการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร (เช่น ข้าว) และการประกันราคาสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับข้อตกลงรอบอุรุกวัย สิ่งที่น่าเป็นห่วงในขณะนี้คือ นโยบายปรับโครงสร้างภาคการเกษตร และนโยบายการคุ้มครองภาคเกษตรของไทยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มการอุดหนุนและคุ้มครองเกษตรกรที่ปลูกพืชบางชนิด การปรับโครงสร้างภาคเกษตรมีลักษณะการชี้นำแก่เกษตรกร โดยการตัดสินใจแทนเกษตรกร เช่น กำหนดชนิดของพืชที่เกษตรกรไม่ควรปลูก ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ยาสูบ กาแฟ สับปะรด และปาล์ม และกำหนดพืชที่ให้การส่งเสริม (ทั้ง ๆ ที่หลายครั้งรัฐบาลความรู้ทางเทคโนโลยี) โดยรัฐได้ใช้มาตรการแรงจูงใจต่างๆ เช่น การแจกเมล็ดพันธุ์พืช และการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น แต่บทเรียนที่ผ่านมาแสดงว่ามาตรการแบบนี้มักประสบความล้มเหลว และทำให้เกษตรกรเป็นหนี้เป็นสิน

แนวทางการปฏิรูปที่ถูกต้องในอนาคต คือ รัฐควรมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการหามาตรการแก้ปัญหาความเสี่ยงให้เกษตรกร โดยรัฐควรเลือกลงทุนในกิจกรรมที่เป็นหน้าที่หลักของรัฐ และเป็นกิจกรรมที่เอกชนไม่มีแรงจูงใจที่จะทำ เช่น การส่งเสริมการวิจัยด้านการเกษตร การสร้างระบบรับรองพันธุ์พืชและเมล็ดพันธุ์ การปรับปรุงและลงทุนด้านชล

ประธาน นโยบายการจัดสรรการใช้พื้นที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการสร้างตลาดอนาคตของสินค้าการเกษตรเพื่อช่วยแก้ปัญหาความเสี่ยง เป็นต้น

ผลกระทบของการเจรจาอบอุกรวัยต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลก และภาคเกษตรของไทย

1. บทนำ

ลัทธิการปกป้องคุ้มครองการค้าไม่เคยหายไปจากประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองภาคการเกษตรในประเทศที่พัฒนาแล้ว¹ การคุ้มครองภาคเกษตรเกิดจากความเชื่อที่ว่าเกษตรกรเป็นคนจน ความเชื่อที่ว่าความมั่นคงของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสามารถผลิตอาหารได้เพียงพอ ตลอดจนความเชื่อที่ว่าภาคเกษตรมีความสามารถในการปรับตัวได้ยากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นๆ

ดังนั้นในการทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร (GATT) ในปี 1947 เพื่อสร้างกติกการค้าเสรีสำหรับสินค้าอุตสาหกรรม สหรัฐอเมริกาจึงผลักดันให้ภาคเกษตรได้รับการยกเว้นจากข้อตกลงของเกดต์

ข้อยกเว้นดังกล่าว ทำให้ประเทศพัฒนาแล้วเพิ่มการคุ้มครองและการอุดหนุนภาคเกษตรอย่างมโหฬาร ผลที่ตามมา คือ การค้าและการผลิตสินค้าเกษตรทั่วโลกถูกบิดเบือนอย่างรุนแรง การผลิตและการค้ามิได้เป็นไปตามความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ แต่ถูกกำหนดโดยเงินงบประมาณในการอุดหนุน นอกจากราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกที่มีแนวโน้มลดลงตลอดทศวรรษ 1980 แล้ว ราคายังมีความผันผวนอย่างรุนแรง ในที่สุดการคุ้มครองภาคเกษตรก็เริ่มสร้างปัญหาต่อฐานะการคลังของประเทศพัฒนาแล้ว ประชาชนผู้เสียภาษีเริ่มเข้าใจว่าตนต้องมีภาระหนักในการอุดหนุนภาคการเกษตร กระแสการเมืองจึงเริ่มบีบบังคับให้รัฐบาลของประเทศพัฒนาแล้วจำเป็นต้องชะลอการคุ้มครองภาคการเกษตร ขณะเดียวกันประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญก็สามารถรวมตัวกันในนามของกลุ่มแครนส์ เพื่อเจรจาต่อรองให้การค้าสินค้าเกษตรเป็นไปโดยเสรี

เมื่อเริ่มต้นเจรจาอบอุกรวัยในปี 1986 หลายฝ่ายต่างก็ตั้งความหวังว่าการเจรจาครั้งนี้จะทำให้เกิดการค้าเสรีขึ้นในตลาดสินค้าเกษตร นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากเริ่มศึกษาผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตร ผลการศึกษาพบว่า การเปิดเสรีจะทำให้สวัสดิการของโลกสูงขึ้นมากกว่าการเปิดเสรีการค้าด้านอื่นๆ

¹ ที่น่าแปลกใจคือประเทศซึ่งคือพัฒนา ซึ่งมีนโยบายลงโทษภาคเกษตร (ดู Krueger, Schiff and Valdes 1988)

แต่แล้ว การเจรจากลับยืดเยื้อกว่าการเจรจารอบอื่นๆของแอกต์ สาเหตุเป็นเพราะการเจรจาครอบคลุมเรื่อง 15 เรื่อง โดยมีเรื่องใหม่ที่สำคัญหลายเรื่อง เช่น สินค้าเกษตร สิ่งทอ สินค้าบริการ เป็นต้น นอกจากนี้หัวข้อเจรจาแต่ละเรื่องยังมีความสลับซับซ้อน และมีประเทศคู่เจรจาเพิ่มขึ้นรวมทั้งประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ซึ่งเริ่มมีบทบาทสำคัญในการเจรจารอบนี้อีกด้วย

หลังจากที่สหภาพยุโรปพบว่าคนไม่อาจคัดทานกระแสเรียกร้องการเปิดเสรีด้านการเกษตรของสหรัฐอเมริกา และกลุ่มแครนส์ต่อไปได้อีก สหภาพยุโรปจึงเริ่มการปฏิรูปนโยบายการเกษตรของตน แล้วจึงนำแนวทางการปฏิรูปดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการประนีประนอมกับคู่เจรจา ในที่สุดการเจรจาก็ยุติลงได้หลังจากที่คู่เจรจาที่สำคัญที่สุด คือ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปสามารถรวมชอมกัน รักษามาตรการอุดหนุนและคุ้มครองที่สำคัญของตนไว้ต่อไป

ประเทศไทยในฐานะสมาชิกผู้เริ่มก่อตั้งกลุ่มแครนส์ ก็เคยตั้งความหวังว่าการเจรจารอบอุรุกวัยน่าจะให้ประโยชน์มหาศาลแก่ไทยในฐานะผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญของโลก ดังจะเห็นได้จากการร่วมกับประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรประชุมก่อตั้งกลุ่มแครนส์เพื่อเพิ่มอำนาจการเจรจาต่อรองกับประเทศพัฒนาแล้ว งานวิชาการที่ศึกษาคาคะเนผลกระทบของรอบอุรุกวัยก็ยืนยันว่าไทยจะได้ประโยชน์ค่อนข้างมาก (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2537)

คำถามของงานวิจัยครั้งนี้ คือ การประนีประนอมมีผลอย่างไรต่อข้อตกลงสินค้าเกษตร ข้อตกลงที่เกิดขึ้นจริงก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรต่อการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลก และเกิดผลอย่างไรต่อภาคเกษตรไทย จริงหรือไม่ว่าไทยจะได้ประโยชน์อย่างมากจากการเจรจาครั้งนี้ ไทยมีวัตถุประสงค์อย่างไรในการเจรจาครั้งนี้ คำถามสุดท้าย ก็คือไทยได้รับบทเรียนอะไรจากการเจรจารอบอุรุกวัย และไทยควรเตรียมตัวอย่างไรในการเจรจาการค้าพหุภาคีต่อไป

นอกจากนี้ยังมีคำถามที่น่าสนใจอีกคำถามหนึ่ง คือทำไมรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะให้การอุดหนุนและคุ้มครองภาคการเกษตร จึงยอมรับรองผลการเจรจาเพื่อเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตร

วิธีการศึกษาข้อตกลงสินค้าเกษตรจะศึกษาจากเอกสารขององค์การค้าโลก (WTO) โดยเฉพาะกรรมสารสุดท้าย (Final Act) ตารางข้อผูกพันที่เสนอต่อแอกต์ และ Modalities นอกจากนั้นจะศึกษาจากบทความวิชาการต่างๆ

การศึกษาผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลกจะเน้นผลกระทบต่อราคา การค้า การผลิต และสวัสดิการ วิธีศึกษาจะเป็นการประมวลผลการศึกษาจากงานวิจัยในต่างประเทศ ซึ่งเป็นงานสร้างแบบจำลองการค้าโลกเพื่อวัดผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย โดยศึกษาทั้งงานวิจัยที่ทำก่อนและหลังการเจรจาจบสิ้นลง ส่วนการศึกษาผลกระทบต่อภาคเกษตรไทยจะอาศัยทั้งงานวิชาการของนักวิจัยอื่น และมีการสร้างแบบจำลองดุลยภาพบางส่วน เพื่อวัดผลกระทบต่อพื้นที่เพาะปลูกของพืชชนิดต่างๆ นอกจากนั้นก็จะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบของข้อตกลงสินค้าเกษตร 3 ด้าน คือ การเปิดตลาดการอุดหนุนภายใน และการอุดหนุนการส่งออก พืชที่จะศึกษาได้แก่ พืชส่งออกสำคัญของไทย คือ ข้าว มันสำปะหลัง น้ำตาล เนื้อไก่ ส่วนผลกระทบต่อนักค้าเขตร้อนส่งออกของไทยจะเน้นผลกระทบจากข้อตกลงสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช นอกจากนี้ก็จะศึกษาผลกระทบของการเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 ชนิด

หลังจากบทนำแล้ว ตอนที่ 2 จะกล่าวถึงสาระสำคัญของข้อตกลงสินค้าเกษตร โดยจะย้อนประวัติของการเจรจารอบอุรุกวัยพอสังเขป สาระสำคัญของข้อตกลง และปัญหาของข้อตกลง ตอนที่ 3 ประเมินผลกระทบต่อการตลาดสินค้าเกษตรทั่วโลก โดยการสำรวจงานวิชาการที่ทำทั้งก่อนและหลังการเจรจายุติลง ตอนที่ 4 ประเมินผลกระทบต่อภาคเกษตรไทย เริ่มต้นจากการบรรยายพันธกรณีของไทย และวัตถุประสงค์ของไทยในการเจรจารอบอุรุกวัยผลกระทบเชิงมหภาค ผลกระทบต่อนักค้าส่งออกสำคัญเป็นรายสินค้า ผลกระทบของข้อตกลงสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชตลอดจน ผลกระทบของการเปิดตลาดให้สินค้าเกษตร 23 รายการ และตอนที่ 5 เป็นบทสรุปและนโยบายเชิงนโยบาย ซึ่งจะเน้นบทเรียนจากการเจรจา และการเตรียมตัวเพื่อเจรจาการค้าพหุภาคีในอนาคต

2. สาระสำคัญของข้อตกลงสินค้าเกษตร

ผลการเจรจารอบอุรุกวัยถือเป็นความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติการเจรจาด้านการค้า นับตั้งแต่การก่อตั้ง GATT (หรือข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและศุลกากร) ในปี ค.ศ. 1947 นอกจากการก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization)¹ ขึ้นมาดูแลเรื่องกติกการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ การนำสินค้าบริการ ทรัพย์สินทางปัญญาและการลงทุนเข้ามาสู่กติกาของแอกต์แล้ว ข้อตกลงสินค้าเกษตรถือว่าเป็นข้อตกลงสำคัญที่สุดฉบับหนึ่งในการเจรจารอบอุรุกวัย ทั้งนี้เพราะในข้อตกลง GATT 1947 มีข้อยกเว้นหลายประการที่ทำให้การค้าระหว่างประเทศของสินค้าเกษตรหลุดพ้นจากกติกการค้าของ GATT ข้อตกลงสินค้าเกษตร 1994 ได้วางกติกาใหม่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศของสินค้าเกษตร และกำหนดให้คุ้มครองสินค้าเกษตรด้วยมาตรการภาษีศุลกากรเพียงอย่างเดียว โดยให้ยกเลิกอุปสรรคต่อการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร กติกาใหม่ที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การแปลงอุปสรรคหรือมาตรการคุ้มครองที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (non-tariff barriers) ให้เป็นภาษีศุลกากร (tariffication) การผูกพันให้สินค้าเกษตรทั้งหมดมีอัตราภาษีศุลกากรที่แน่นอน การเปิดตลาดขั้นต่ำให้กับสินค้าเกษตรซึ่งเคยถูกห้ามนำเข้าหรือถูกจำกัดปริมาณนำเข้า (minimum access) การจำกัดการอุดหนุนภายในประเทศ การจำกัดการอุดหนุนการส่งออกโดยผูกพันวงเงินอุดหนุนและจำนวนสินค้าที่จะอุดหนุน นอกจากนี้ ยังมีข้อตกลงเกี่ยวกับ Sanitary and Phyto Sanitary (หรือ SPS)

2.1 ภาคเกษตรกับแอกต์ 1947

เราจะเห็นความสำคัญของข้อตกลงรอบอุรุกวัยหากเรามองย้อนประวัติศาสตร์ไปถึงสมัยที่มีการก่อตั้งแอกต์ ข้อตกลงของแอกต์ปี 1947 บังคับใช้กับการค้าและนโยบายการค้าที่เกี่ยวข้องกับสินค้าอุตสาหกรรม แต่สินค้าเกษตรถูกยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกติกาของแอกต์ ข้อยกเว้นที่สำคัญปรากฏอยู่ในมาตราที่ 9 และมาตรา 16 ของข้อตกลงแอกต์ 1947

¹ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีความพยายามจะก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ 3 องค์การ เพื่อให้เป็นเสาหลักในการบูรณะและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทุนนิยม ได้แก่ ธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนา (หรือธนาคารโลก) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) แต่ด้วยเหตุผลบางประการสหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยกับการก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ ทำให้มีเพียงข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและศุลกากรเท่านั้น

มาตรา 9 ห้ามการใช้มาตรการจำกัดปริมาณการค้า แต่ในวรรคที่ 2 (C) กลับมีข้อยกเว้นยินยอมให้มีการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมและสินค้าประมง อย่างไรก็ตาม การจำกัดการนำเข้า “จะต้องไม่มีผลกระทบจนทำให้สัดส่วนระหว่างปริมาณรวมของการนำเข้าเทียบกับปริมาณการผลิตรวมภายในประเทศลดลง เมื่อเทียบกับสัดส่วนที่น่าจะเป็นในกรณีที่ไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว” สิ่งที่น่าประหลาดใจ คือ สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้สนับสนุนหลักการการค้าเสรี กลับขอใช้ข้อยกเว้นของมาตรา 9 เพื่อให้ตนมีอิสระในการดำเนินนโยบายน้ำตาล ผลิตภัณฑ์นม และถั่วลิสง (คูพีเทอร์ อิงภากรณ์ 2539) ยิ่งกว่านั้นประเทศภาคีแกตต์หลายประเทศต่างก็ละเลยเงื่อนไขการรักษาระดับการนำเข้าในกรณีที่มีการจำกัดการนำเข้า ตัวอย่างเช่น ประชาคมยุโรปได้ใช้มาตรการคุ้มครองเกษตรกรรมทำให้ประชาคมฯ เปลี่ยนสภาพจากประเทศผู้นำเข้าธัญพืช มาเป็นผู้ส่งออกธัญพืช (ดู Hathaway 1987)

ข้อยกเว้นอีกข้ออยู่ในมาตราที่ 16 ซึ่งว่าด้วยการอุดหนุน ในวรรคที่ 4 มีข้อความห้ามการอุดหนุนการส่งออกสินค้าทุกชนิดไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ยกเว้นสินค้าขั้นปฐม แต่ก็มีความเห็นว่า การอุดหนุนดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้ประเทศภาคีได้ส่วนแบ่งในตลาดส่งออกของโลกเกินกว่าส่วนแบ่งที่เป็นธรรม เงื่อนไขเรื่องส่วนแบ่งที่เป็นธรรมเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในกรรมการชุดต่างๆ ของแกตต์ แต่ประเด็นสำคัญคือ เงื่อนไขดังกล่าวไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะไม่อาจหยุดยั้งประชาคมยุโรปในการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาล จนประชาคมฯ กลายเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ที่สุดของโลก ยิ่งกว่านั้นเมื่อตลาดโลกเกิดชะงักในทศวรรษ 1980 ประเทศพัฒนาแล้วต่างก็หันมาอุดหนุนการส่งออกเพื่อรักษาส่วนแบ่งตลาด หรือไม่กี่เพื่อขจัดปริมาณการผลิตส่วนเกินในประเทศ ยังผลให้ราคาตลาดโลกของสินค้าเกษตรหลายชนิดตกต่ำลง เกษตรกรที่ได้รับความทุกข์ยากที่สุดคือเกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งไม่เคยได้รับความคุ้มครองจากรัฐบาลของตน (Hathaway 1987)

นอกจากนี้ ยังมีข้อยกเว้นอื่นๆ อีก เช่น มาตรา 6 ยินยอมให้อุดหนุนสินค้าขั้นปฐมเพื่อการรักษาเสถียรภาพของราคาภายในประเทศ แม้เราจะไม่ทราบเจตนารมณ์ของผู้ร่างกติกาข้อตกลงของแกตต์ แต่ข้อยกเว้นเหล่านี้ก็มีผลทำให้การค้าสินค้าเกษตรไม่ต้องอยู่ภายใต้กติกการค้าของแกตต์เฉกเช่นสินค้าอุตสาหกรรม นโยบายอุดหนุนภายในประเทศเป็นการสนับสนุนการผลิตที่มีต้นทุนสูง และคุ้มครองรายได้ของเกษตรกรมิให้แปรเปลี่ยนไปตามสภาพราคาตลาดโลก และเพื่อให้ นโยบายอุดหนุนภายในประเทศใช้ได้ผล รัฐบาลก็จำเป็นต้องใช้มาตรการคุ้มครองการนำเข้า (border protection) โดยการจำกัดการนำเข้าด้วยมาตรการต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษีนำเข้า และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี และเมื่อใดที่มีการผลิตจนล้นตลาด รัฐบาลก็จะหันมาใช้การอุดหนุนการส่งออกเพื่อรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศ ประเทศพัฒนาแล้วที่รายส่วนใหญ่จะใช้นโยบายการอุดหนุนและคุ้มครองภาคเกษตรของ

ตัวอย่างเต็มที่ ประเทศที่มีการปกป้องคุ้มครองและใช้เงินงบประมาณในการอุดหนุนภาคเกษตรมากที่สุด ได้แก่ ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา

การคุ้มครองและอุดหนุนดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งต่อปริมาณการค้าและต่อโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศของสินค้าเกษตรกรรม นอกจากปริมาณการค้าที่ลดลงแล้ว การค้าโลกยังไม่ได้เป็นไปตามหลักความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ แต่กลับถูกกำหนดโดยกำลังเงินงบประมาณของประเทศพัฒนาที่ร่ำรวย สินค้าเกษตรที่สำคัญหลายชนิดมีราคาผันผวนอย่างรุนแรง การอุดหนุนในประเทศกำลังพัฒนาก่อให้เกิดภาวะภาษีที่หนักและรุนแรงขึ้นกับประชาชนผู้เสียภาษี

ขณะเดียวกัน ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่กลับดำเนินนโยบายที่สวนทาง โดยใช้มาตรการต่างๆ โอนรายได้จากเกษตรกรรมมาขังผู้บริโภคนานาชาติ (Kueger, et.al. 1988) เช่น การทำให้อัตราแลกเปลี่ยนมีค่าสูงเกินกว่าที่เป็นจริง (ด้วยการคุ้มครองสินค้าอุตสาหกรรม) การให้หน่วยงานด้านการตลาดของรัฐบังคับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรในราคาต่ำกว่าตลาดโลก การเก็บภาษีส่งออกหรือจำกัดการส่งออก แม้ว่าจะมีนโยบายชดเชยภาคเกษตร เช่น การอุดหนุนเรื่องปุ๋ย น้ำ และสินเชื่อ แต่ผลโดยสุทธิคือมีการโอนทรัพยากรออกจากภาคเกษตร เกิดผลเสียต่อการขยายการผลิต และทำให้เกษตรกรมีรายได้น้อยลง

แม้ว่าพลังทางการเมืองของกลุ่มเกษตรกรในประเทศพัฒนา (ซึ่งมีจำนวนน้อยราย) จะเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการอุดหนุนและคุ้มครอง แต่ปัญหาการขาดดุลการค้ากลับอันเกิดจากนโยบายดังกล่าวในประเทศพัฒนา และผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศที่เป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายสำคัญ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศทั้งสองกลุ่มตกลงเข้าร่วมเจรจาเกี่ยวกับสินค้าเกษตร นอกจากนี้ งานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการคุ้มครองและอุดหนุนภาคเกษตรในประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งพบว่านโยบายดังกล่าวเป็นการโอนรายได้น้อยจากมหาศาลจากผู้บริโภคสู่เกษตรกรจำนวนเพียงหยิบมือเดียวได้กลายเป็นเอกสารสำคัญที่คณะกรรมการเกษตรของแกตต์ใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการเจรจาด้านการเกษตร (Hathaway and Ingco 1995)

ในการเจรจาด้านการเกษตร คู่เจรจาแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกนำโดยสหรัฐอเมริกา โดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มแครนส์ ซึ่งประกอบด้วยประเทศพัฒนาและด้อยพัฒนา ซึ่งเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตร 14 ประเทศ² และเป็นประเทศที่มีการอุดหนุนภาคการเกษตรในระดับต่ำ ข้อเรียกร้องของกลุ่มนี้คือ การปฏิรูปกติกาของแกตต์เพื่อให้เกิดการค้าสินค้าเกษตรอย่างเสรี จุดยืนของกลุ่มนี้คือ

² ได้แก่ แคนาดา โคลัมเบีย ชิลี นิวซีแลนด์ ฟิจิ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย เวเนซุเอลา อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย อูรุกวัย อินโดนีเซีย อังกฤษ และไทย

การกำจัดการอุดหนุนการส่งออก แต่ขณะเดียวกันก็ต้องการให้ขจัดหรือลดการอุดหนุนภายในประเทศ เพราะกลุ่มนี้ทราบดีว่าต้นทุนของการอุดหนุนการส่งออกและการที่ประเทศพัฒนาต้องตั้งกำแพงภาษีคุ้มครองภาคการเกษตร เกิดจากนโยบายการอุดหนุนภาคเกษตรภายในประเทศนั่นเอง นอกจากนี้ กลุ่มนี้ยังต้องการให้แปลงมาตรการกีดกันการนำเข้าทุกอย่างมาเป็นมาตรการภาษีศุลกากร และลดอัตราภาษีลงให้มากที่สุด

กลุ่มที่สอง เป็นฝ่ายคัดค้านการค้าเสรี ผู้นำของกลุ่มคือ สหภาพยุโรป โดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่ม EFTA ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ ประเทศเหล่านี้ยินยอมจะให้มีการปฏิรูปการเกษตรในขอบเขตที่จำกัด แต่จุดยืนของแต่ละประเทศแตกต่างกัน กลุ่มสหภาพยุโรปยินดีปฏิรูปโดยการจำกัดวิธีการคุ้มครองสินค้าการเกษตรบางวิธี แต่คัดค้านการปฏิรูปเรื่องการอุดหนุนการส่งออก เพราะสหภาพยุโรปยังต้องการใช้การอุดหนุนการส่งออกเป็นเครื่องมือในการระบายสินค้าการเกษตรส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากนโยบายการอุดหนุนภายในประเทศ นอกจากนี้ยังคัดค้านการลดอัตราภาษีศุลกากรและเปิดตลาดภายในสหภาพยุโรป ส่วนญี่ปุ่นนั้นสนับสนุนการห้ามการอุดหนุนการส่งออก เพราะญี่ปุ่นไม่ได้ใช้วิธีอุดหนุนดังกล่าว แต่กลับคัดค้านการยกเลิกการห้ามนำเข้าและการลดภาษีศุลกากร สินค้าที่ญี่ปุ่นไม่ต้องการให้มีการนำเข้าเสรีคือข้าว

แต่ในที่สุด การเจรจาจบลงเป็นการเจรจาระหว่างสหภาพยุโรปกับสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ในปลายปี 1990 ซึ่งควรเป็นช่วงสรุปผลการเจรจา ปรากฏว่าประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นสมาชิกกลุ่มแครนส์สี่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายสหภาพยุโรป และต้องการให้มีการเจรจาท่อหลังจากสิ้นสุดกำหนดการเจรจาในปี 1990 นอกจากนี้ คณะกรรมการไต่สวนของแอกต์ยังมีมติให้สหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายชนะในเรื่องที่ตนกล่าวหาว่านโยบายพืชน้ำมันของสหภาพยุโรปผิดกฎหมายของแอกต์ และรัฐบาลสหรัฐยังตัดสินใจจัดประชุมกลุ่มเอเปค โดยมีเป้าหมายให้มีการรวมตัวเป็นเขตการค้าเสรีในกรณีที่มีการเจรจารอบอุรุกวัยล้มเหลว แรงกดดันเหล่านี้ทำให้สหภาพยุโรปต้องอ่อนข้อโดยการประกาศมาตรการปฏิรูปนโยบายการเกษตรของตนในปี 1991 และใช้แนวทางการปฏิรูปเป็นเครื่องมือในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย สาละสำคัญของมาตรการปฏิรูปคือ การลดการอุดหนุนการผลิตพืชและพืชน้ำมัน และมีการจ่ายเงินชดเชยให้เกษตรกรภายใต้เงื่อนไขการลดพื้นที่เพาะปลูก หรือลดจำนวนการเลี้ยงปศุสัตว์ลง แต่การปฏิรูปนี้ยังไม่มากพอที่จะทำให้ราคาพืชในสหภาพยุโรปลดลงมาใกล้เคียงกับราคาตลาดโลก สหภาพจึงยังคงต้องอุดหนุนการส่งออกเพื่อระบายสินค้าเกษตรส่วนเกิน

การเจรจาเริ่มต้นขึ้นใหม่อีกครั้งในปลายปี 1991 แต่ครั้งนี้เลขาธิการของแกตต์ตัดสินใจเสนอ “ร่างข้อตกลง” เพื่อให้แน่ใจว่าการเจรจาจะประสบความสำเร็จ ร่างข้อตกลงนี้รู้จักกันในนามว่า “Dunkel Text” สาระสำคัญส่วนใหญ่ของร่างข้อตกลงนี้คล้ายคลึงกับข้อตกลงสินค้าเกษตร¹ กล่าวคือ มีการแปลงมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเป็นภาษี แล้วลดอัตราภาษีลง มีการกำหนดให้เปิดตลาดขั้นต่ำ มีการกำหนดให้ลดการอุดหนุนการส่งออกและการอุดหนุนภายในประเทศเป็นรายสินค้า ร่าง Dunkel ให้นิยามเรื่องนโยบายภายในที่ทำให้เกิดการบิดเบือนด้านการค้าอย่างเคร่งครัด ดังนั้น มาตรการจ่ายเงินชดเชยรายได้ของสหรัฐอเมริกาและของสหภาพยุโรป จึงถือว่าเป็นการอุดหนุนที่บิดเบือนการค้า และจะต้องลดการอุดหนุนลง นอกจากนี้ ก็มีการให้การปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างกับประเทศกำลังพัฒนา เช่น ขอมให้ประเทศกำลังพัฒนาลดการอุดหนุนภายในและการอุดหนุนการส่งออก ในอัตราที่ต่ำกว่าประเทศพัฒนาเป็นต้น

ร่าง Dunkel ได้รับการวิจารณ์และคัดค้านอย่างรุนแรงจากหลายฝ่าย รัฐบาลฝรั่งเศสถึงกับขู่ว่าจะไม่ยอมให้สหภาพยุโรปยอมรับข้อตกลงรอบอุรุกวัยจนกว่าจะมีการแก้ไขร่าง Dunkel ให้สอดคล้องกับเนื้อหาการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม เยอรมันไม่ต้องการให้ลดการอุดหนุนภายในได้มาตรการจ่ายเงินชดเชยรายได้ ญี่ปุ่นและเกาหลีได้คัดค้านการยกเลิกการห้ามนำเข้าข้าวและหันมาใช้ภาษีการนำเข้าแทน แต่สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครีนส์กลับสนับสนุนร่าง Dunkel ในที่สุดการเจรจาก็บรรลุผลสำเร็จภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปสามารถประนีประนอมกันได้ในเดือนธันวาคม 1992 ข้อตกลงที่สองฝ่ายจัดทำขึ้นนี้เรียกว่า Blair House agreement⁴ ประเด็นสำคัญของข้อตกลงคือ การปรามิปรามอมนเรื่องปัญหา นโยบายพืชน้ำมันของสหภาพยุโรป โดยเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นไปตามข้อเรียกร้องของฝ่ายสหภาพยุโรป เช่น การลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกเปลี่ยนจาก 24% เป็น 21% การเปิดตลาดขั้นต่ำสามารถใช้กลุ่มสินค้าภายใต้รหัสภาษี 6 หลัก การลดการอุดหนุนภายในไม่ต้องทำเป็นรายสินค้า มาตรการชดเชยรายได้ (deficiency payment) ถือว่าได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีการลดการอุดหนุนลง และมีข้อตกลง “หยุดยิง” (cease fire หรือ peace provisions) ซึ่งกำหนดให้ภาคีแกตต์ไม่สามารถยื่นฟ้องประเด็นบางประเด็นได้ตลอดระยะเวลา 6 ปี แรกของการบังคับใช้ข้อตกลงสินค้าเกษตร

¹ ดูสาระสำคัญของร่าง Dunkel ใน Hathaway and Ingco 1995

⁴ Blair House คือเรือนพักรับรองสำหรับข้าราชการที่เป็นแขกของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

ยิ่งกว่านั้นหลังจากการเปลี่ยนตัวประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในเดือนมกราคม 1993 สหรัฐอเมริกาก็ได้แก้ไขข้อตกลงแบลเฮาส์อีก 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือ ขอมให้มีการ “เลือก” ปีฐานใหม่ (คือ 1991-92) เพื่อใช้ลดการอุดหนุนการส่งออกหรือจะใช้ปีฐานเดิม (1986-90) ก็ได้ ผลก็คือทำให้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปสามารถอุดหนุนการส่งออกข้าวโพดได้มากขึ้น สหภาพยุโรปอุดหนุนการส่งออกเนื้อวัวเพิ่มขึ้นได้ และสหรัฐก็สามารถอุดหนุนการส่งออกน้ำมันถั่วเหลืองเพิ่มขึ้นเช่นกัน นอกจากนี้ยังขอมให้ญี่ปุ่นและเกาหลีไม่ต้องใช้มาตรการภาษีนำเข้าแทนมาตรการจำกัดการนำเข้าข้าวภายใต้เงื่อนไขบางประการ

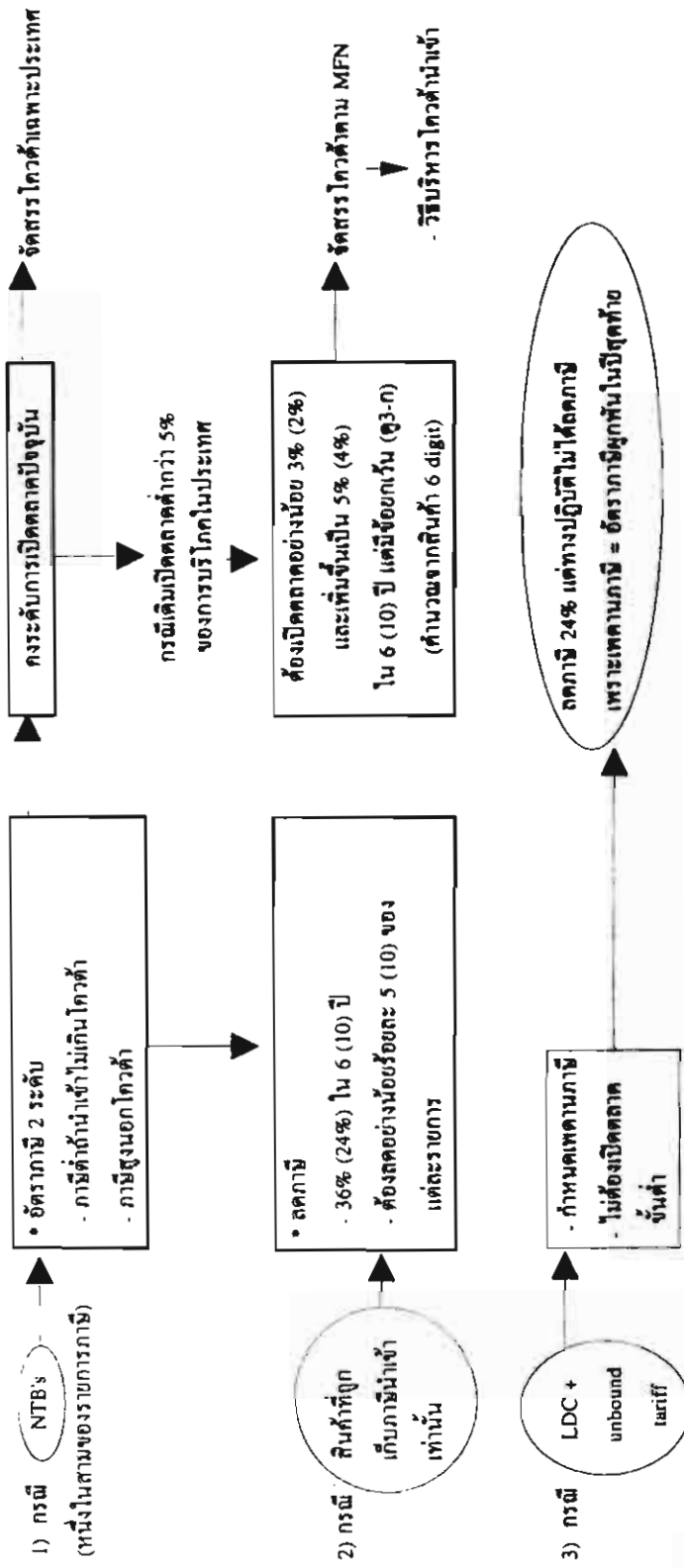
2.2 สาระสำคัญของข้อตกลงสินค้าเกษตร

ข้อตกลงสินค้าเกษตร ค.ศ. 1994 เป็นการแปลงข้อยกเว้นต่างๆข้างต้น ให้เป็นข้อตกลงที่มีพันธผูกพันที่ชัดเจน ภาทิสมาชิกขององค์การค้าโลกยังสามารถจะจำกัดปริมาณการนำเข้าและสามารถอุดหนุนสินค้าส่งออกได้ แต่ภาทิสมาชิกจะต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนว่าตนจะใช้นโยบายกีดกันการค้าเหล่านั้นมากน้อยเพียงใด และภาทิสมาชิกยังต้องผูกพันที่จะค่อยๆลดการใช้ นโยบายกีดกันการค้าลงในอนาคตอีกด้วย

การแปลงข้อยกเว้นให้เป็นข้อตกลงที่มีพันธผูกพันเช่นนี้ ก่อให้เกิดข้อวิจารณ์อย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก เมื่อข้อตกลงนี้ไม่สามารถ “กำจัด” มาตรการและกลไกที่แทรกแซงการค้าระหว่างประเทศของสินค้าเกษตรที่เกิดขึ้นตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ความหวังที่จะเห็นระบบการค้าและการผลิตสินค้าเกษตรที่มีประสิทธิภาพและเป็นระบบการค้าเสรี จึงเป็นความหวังอันยาวไกล หรือ อาจเป็นความฝันที่ไม่มีวันสมหวัง เราจะอธิบายในภายหลังให้เห็นผลเสีย 2 ประการของการทำให้มาตรการจำกัดการค้ากลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย กล่าวคือ มาตรการจำกัดการค้าจะกลายเป็นเครื่องมืออันชอบธรรมที่นานาประเทศให้การยอมรับ และการแทรกแซงของรัฐในตลาดโลกจะกลายเป็นภาวะปกติของระบบการค้าระหว่างประเทศ ประการที่สอง การใช้มาตรการจำกัดการค้าเหล่านี้มีแนวโน้มว่าจะเป็นไปอย่างไม่โปร่งใส ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากมาตรการเหล่านี้จะกลายเป็นภูมิคุ้มกันระบบข้อตกลงการค้าใหม่ที่ไม่โปร่งใส

โดยสรุป ข้อตกลงสินค้าเกษตรเป็นการแปลงข้อยกเว้นในแกตต์ 1947 มาเป็นกติกการค้าใหม่ 3 ประการ ดังนี้ ประการแรก มีการใช้มาตรการเปิดตลาดขั้นต่ำ (minimum access) และกำหนดอัตราภาษีศุลกากร (tariffication) แทนมาตรการจำกัดการนำเข้า นอกจากนั้น ภาทิสมาชิกยังมีพันธที่จะต้องกำหนดอัตราภาษีศุลกากรขั้นสูงสุดสำหรับสินค้าเกษตรทั้งหมดด้วย ประการที่สอง มีกติกห้าม

รูปที่ 2.1 การเปิดตลาด



4) มาตรการพิเศษและข้อยกเว้น

- ข้อยกเว้นในมาตรา 4 : 2

(ก) ภาควิชา 5: จะลดการแปลงมาตรการภาษี (tariffication) หรือ "rice annex"

- โควตานำเข้าแบบก้าวหน้า หรือ
- เสื่อนไข่อื่นๆ (โควตาข้าวของเกาหลี)

(ข) มาตรการคุ้มกันพิเศษ (มาตรา 5)

- มาตรการเกี่ยวกับการอุดหนุนเงินและข้อกำหนดที่ไม่ใช่สินค้าเกษตร (หมายเหตุในมาตรา 4:2)

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บสำหรับประเทศกำลังพัฒนา
ที่มา: องค์การการค้าโลก, 2537 กรมสรรพากร

การอุดหนุนสินค้าส่งออกชนิดใหม่ ส่วนการอุดหนุนการส่งออกที่เคยทำมาก่อนแล้ว สามารถอุดหนุนต่อไปได้ แต่จะต้องมีการลดงบประมาณการอุดหนุนและจำนวนสินค้าที่ได้รับการอุดหนุน ข้อตกลงนี้จึงเป็นการแปลงสภาพข้อยกเว้นในแกตต์ 1947 มาเป็นข้อตกลงที่เป็นการปฏิบัติเป็นพิเศษ (special treatment) ประการที่สาม ข้อตกลงใหม่ยอมให้มีการอุดหนุนภายใน (domestic support) แต่มีเงื่อนไขให้ต้องลดการอุดหนุนลงเช่นกัน

ข้อตกลงครั้งนี้ยอมให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างจากประเทศพัฒนาแล้ว (special and differential treatment) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงื่อนไขเวลา ปริมาณการคุ้มครอง หรือปริมาณการอุดหนุนที่ต้องลดลง ยอมให้ประเทศกำลังพัฒนากำหนดเพดานขั้นสูงของภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าที่ยังไม่เคยมีการผูกพันภาษีศุลกากรมาก่อนในตอนเริ่มต้นเจรจาอบอูร์กวัย ตลอดจนมีข้อกำหนดที่ยืดหยุ่นสำหรับประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด โดยยอมให้ประเทศเหล่านั้นกำหนดและผูกพันอัตราภาษีศุลกากรสูงสุดสำหรับสินค้าในทุกรหัสศุลกากรแทนข้อผูกพันที่จะต้องลดการแทรกแซง (หรือลดการอุดหนุน)

ก) การแปลงมาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีเป็นอัตราภาษีศุลกากร (tariffication) และ
การเปิดตลาด (market access)

ข้อตกลงสินค้าเกษตรที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงกติกากลับมาเกี่ยวกับการเปิดตลาด หากยกเว้นกรณี “การปฏิบัติเป็นพิเศษ” ตามภาคผนวก 5 ภาษีสมาชิกตกลงที่จะเปลี่ยนมาตรการจำกัดจำนวนหรือห้ามการนำเข้า (quantitative restrictions on import) ให้เป็นมาตรการภาษีแบบมีโควต้า (tariff quotas) มาตรการนี้กำหนดอัตราภาษีไว้สองอัตรา (ดูสรุปข้อตกลงการเปิดตลาดในรูปที่ 2.1) หากปริมาณการนำเข้าไม่เกินปริมาณที่ต้องเปิดตลาด จะเสียภาษีนำเข้าในอัตราคำ ปริมาณที่ต้องเปิดตลาดมี 2 กรณี ถ้าเคยนำเข้ามาก่อน ให้ใช้ค่าเฉลี่ยของปริมาณนำเข้าในปี 1986-88 เป็นปริมาณการเปิดตลาดในปัจจุบัน (current access) ถ้าสินค้านั้นไม่มีการนำเข้ามาก่อน ต้องเปิดตลาดให้นำเข้าขั้นต่ำในปริมาณร้อยละ 3 ของการบริโภคภายในประเทศ สำหรับประเทศพัฒนา (หรือ ร้อยละ 2 สำหรับประเทศกำลังพัฒนา) และเพิ่มปริมาณการนำเข้าเป็นร้อยละ 5 ในเวลา 6 ปี (หรือ ร้อยละ 3 1/3 ใน 10 ปี) การจัดสรรโควต่านำเข้าจะต้องเป็นไปตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อยกเว้นเกี่ยวกับการจัดสรรโควต่านำเข้าสินค้าบางอย่าง เช่น น้ำตาล และเนื้อ ดังจะกล่าวในภายหลัง

⁵ เราจะอธิบายข้อยกเว้นในภาคผนวกที่ 5 ของความตกลงว่าด้วยการเกษตรภายหลัง

การนำเข้าส่วนที่เกินกว่าปริมาณการเปิดตลาดขั้นต่ำ ให้เสียภาษีในอัตราสูง โดยสมาชิกจะแปลงมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barriers) ให้เป็นภาษีศุลกากร (เรียกว่า tariffication) สมาชิกจะต้องยุติการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าอื่นๆทุกชนิดที่ไม่ใช่มาตรการด้านภาษี จากนั้นสมาชิกที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วจะต้องลดอัตราภาษีดังกล่าว (รวมทั้งอัตราภาษีที่ผูกพันไว้ในการเจรจารอบก่อนๆ) ลงเฉลี่ยอย่างน้อย 36% ของอัตราภาษีสำหรับรายการสินค้าในทุกรายการภายในเวลา 6 ปี (คือ 1995-2000) และสินค้าแต่ละรายการภาษี (tariff lines) จะต้องลดภาษีลงไม่ต่ำกว่า 15% สำหรับประเทศกำลังพัฒนาให้ลดอัตราภาษีเฉลี่ยทุกรายการลงอย่างน้อย 24% ในเวลา 10 ปี (คือ 1995-2004) และแต่ละรายการภาษีต้องลดภาษีไม่ต่ำกว่า 10% ดังนั้น สินค้าเกษตรในทุกรายการภาษีจะมีอัตราภาษีผูกพันขึ้นสูงไว้ จึงนับว่าข้อตกลงสินค้าเกษตร มีความกว้างขวางกว่าข้อตกลงการค้าของสินค้าอุตสาหกรรมที่มีการผูกพันอัตราภาษีกับสินค้าเพียงร้อยละ 83 ของรายการภาษี (GATT Secretariat 1994-d)

วิธีการกำหนดอัตราภาษีผูกพันนั้นปรากฏอยู่ในเอกสารการเจรจาซึ่งรู้จักกันในนาม “วิธีการกำหนดพันธะผูกพันเฉพาะภายใต้โครงการปฏิรูป หรือ Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme” แต่ละประเทศจะคำนวณอัตราภาษีผูกพันตามวิธีดังกล่าว แล้วขึ้นเป็นตารางอัตราภาษีผูกพัน (tariff schedules of commitments) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงสุดท้าย (Final Agreement) นั่นคือ Modalities กลายเป็นเอกสารที่ปราศจากอำนาจทางกฎหมาย การที่ภาคีสมาชิกจะปฏิบัติตามข้อตกลงเพียงใดขึ้นอยู่กับข้อยินยอมสุดท้าย (final concessions) ของแต่ละประเทศ

อัตราภาษีผูกพันสำหรับสินค้านำเข้าส่วนที่เกินกว่าปริมาณโควต้า (หรือ minimum access) จะเป็นอัตราต่อไปนี้

- ถ้าสมาชิกเคยผูกพันอัตราภาษีมาก่อนการเจรจารั้งนี้และไม่เคยมีมาตรการจำกัดการนำเข้าอื่นก็ให้ใช้อัตราภาษีดังกล่าวเป็นอัตราผูกพันในปัจจุบัน
- ถ้ายังไม่เคยผูกพันอัตราภาษี และไม่มีมาตรการจำกัดสินค้านำเข้าอื่นใด ยกเว้นมาตรการภาษี ก็ให้ใช้อัตราภาษี ณ วันที่ 1 กันยายน 1986 เป็นอัตราผูกพันตั้งแต่ปี 1995 เป็นต้นไป แต่ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเลือกอัตราผูกพันสูงสุดได้

- ถ้ามีมาตรการจำกัดการนำเข้า ให้คำนวณหาอัตราภาษีที่เทียบเท่ากับข้อจำกัดต่างๆ ในระหว่างปี 1986 ถึง 1988 แล้วใช้อัตราภาษีดังกล่าวเป็นอัตราผูกพัน ประเทศกำลังพัฒนามีความยืดหยุ่นที่จะเลือกอัตราผูกพันสูงสุดได้เช่นกัน
- ถ้าไม่เคยผูกพันภาษีมามาก่อน แต่มีอุปสรรคอื่นๆ จำกัดการนำเข้าก่อนเริ่มรอบเจรจา ก็ให้แปลงอุปสรรคดังกล่าวเป็นอัตราภาษีศุลกากรและผูกพันอัตราภาษีดังกล่าว

ข้อดีของการแปลงมาตรการกีดกันต่างๆ เป็นอัตราภาษีศุลกากรเพียงอย่างเดียว มี 2 ประการ ข้อแรกอัตราภาษีผูกพันคือ อัตราภาษีสูงสุดที่ประเทศผู้นำเข้าจะสามารถจัดเก็บได้กับสินค้านำเข้า เช่น ถ้าอัตราภาษีเท่ากับร้อยละ 60 ก็หมายความว่ารัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บภาษีนำเข้าทุกประเภทเกินกว่าร้อยละ 60 ไม่ว่าจะเป็นภาษีนำเข้าหรือค่าธรรมเนียมพิเศษใดๆ ที่จัดเก็บโดยองค์การการค้าของรัฐ นอกจากนั้นองค์การการค้าของรัฐจะไม่สามารถให้การคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศในอัตราที่สูงกว่าอัตราภาษีที่ผูกพันไว้ ข้อดีอีกข้อหนึ่ง คือ การแปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีเป็นอัตราภาษีเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวทางที่รัฐสามารถจะใช้ในการจัดการและควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่าขณะนี้สินค้าเกษตรทั้งหมด (ร้อยละ 100 ของพิกัดอัตราภาษี) มีการกำหนดอัตราภาษีผูกพันไว้แล้ว ดังนั้นการค้าสินค้าเกษตรทุกชนิดในอนาคตย่อมถูกกำกับด้วยระบบภาษีศุลกากรที่โปร่งใส ปรากฏการณ์นี้ถือว่าเป็นความสำเร็จอันยิ่งใหญ่ของระบบการเจรจาพหุภาคีที่สามารถหยุดยั้งไม่ให้เกิดการค้าสินค้าเกษตรมีอุปสรรคการค้าเพิ่มขึ้น และยังทำให้เราบอกได้อย่างแน่นอนว่าขนาดของอุปสรรคการค้าเป็นเท่าใด อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปนี้จะเป็นจริงเพียงใดยังขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ คือ อัตราภาษีที่ผูกพัน ระบบการจัดสรรโควตานำเข้า และเงื่อนไขในการใช้มาตรการคุ้มกันพิเศษ (Special Safeguards)

การแปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีเป็นอัตราภาษีศุลกากรจะมีผลดีต่อการค้าลดน้อยลงหากมีการผูกพันอัตราภาษีไว้ในอัตราที่สูงมากจนทำให้ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดอัตราภาษีแบบแปรผัน (variable levy)⁶ ได้ ตราบใดที่อัตราภาษีที่เรียกเก็บไม่สูงเกินกว่าอัตราผูกพัน

⁶ แต่การเก็บภาษีอัตราแปรผันอาจถูกคู่กรณีกล่าวหาได้ เพราะในมาตรา 4 ของข้อตกลงสินค้าเกษตรห้ามการใช้ภาษีแปรผัน แต่ให้แปลงอุปสรรคเหล่านั้นเป็นอัตราภาษีศุลกากร และข้อตกลงการประเมินราคาศุลกากรห้ามใช้ราคานำเข้าขั้นต่ำ ยกเว้นข้อกำหนดให้มีการปฏิบัติเป็นพิเศษ

เงื่อนไขการเปิดตลาดมิได้ก่อให้เกิดระบบการแปลงเป็นภาษีศุลกากร (tariffication) ในทุกกรณี⁷ ดังที่กล่าวไว้แล้วแต่ต้นว่ามีมาตรการปฏิบัติเป็นพิเศษในภาคผนวกที่ 5 ของข้อตกลงสินค้าเกษตร มาตรการนี้อาจขนานนามใหม่ว่า “มาตรการข้าว” เพราะเป็นข้อยกเว้นให้กับประเทศบางประเทศ ยังไม่ต้องยกเลิกอุปสรรคการค้าที่ไม่ใช่ภาษีแล้วแปลงให้เป็นภาษีศุลกากรชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง แต่ประเทศผู้ขอยกเว้นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขบางประการ ประเทศดังกล่าวได้แก่ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้⁸ ญี่ปุ่นยอมเปิดตลาดข้าวขั้นต่ำ (minimum access) ร้อยละ 4 ของปริมาณการบริโภคในปี 1995 และเพิ่มเป็นร้อยละ 8 ในปี 2000 (เทียบกับร้อยละ 3 ซึ่งจะเพิ่มเป็นร้อยละ 5 ในช่วงเวลาเดียวกัน) เกาหลีใต้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องแปลงอุปสรรคเป็นภาษีศุลกากรในฐานะประเทศกำลังพัฒนา แต่ต้องยอมเปิดตลาดข้าวขั้นต่ำร้อยละ 1 และเพิ่มเป็นร้อยละ 4 ในเวลา 10 ปี นอกจากนี้ เกาหลีใต้ยังผูกพันที่จะเปิดตลาดสินค้าเกษตรชนิดอื่นให้กับประเทศคู่ค้าสำคัญที่จะสูญเสียโอกาสในการส่งข้าวไปขายในเกาหลีอีกด้วย (ภาคผนวกที่ 5 ส่วนบี วรรคที่ 7)

ข้อตกลงสินค้าเกษตรยินยอมให้บางประเทศนำเอาระบบโควตาการนำเข้าที่เคยใช้อยู่กับสินค้าบางชนิด มานับเป็น “ปริมาณการเปิดตลาดขั้นต่ำ” ได้ (minimum access requirements) ตัวอย่างเช่น ระบบการจัดสรรโควตาน้ำตาลของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเมื่อนำเข้าสู่ระบบ tariff quota ใหม่แล้ว ประเทศผู้ได้รับจัดสรรโควตาก็คือประเทศเก่า และปริมาณโควตาที่ได้รับก็เท่าเดิม ตัวอย่างที่สองคือ ระบบการจัดสรรโควตาน้ำตาลของสหภาพยุโรป ซึ่งจัดสรรแก่ประเทศภาคีของ Lome Convention ตัวอย่างที่สาม คือ กฎหมายการนำเข้าเนื้อของสหรัฐอเมริกาซึ่งถูกแปลงเป็นระบบ tariff quota โดยให้โควตาจำนวนเดิมแก่ประเทศเดิม ทั้งสามตัวอย่างนี้ ทำให้มาตรการเปิดตลาดขั้นต่ำของข้อตกลงรอบอุรุกวัยไม่มีผลต่อการเปิดตลาดอย่างจริงจัง โอกาสที่การค้าจะขยายตัวมากกว่าเดิมก็ค่อนข้างน้อย นอกจากนั้น ระบบการจัดสรรโควตานำเข้ายังอาจขัดต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติของแกตต์ด้วย ในกรณีของสินค้าอื่นๆ เมื่อพิจารณาข้อผูกพันปริมาณการนำเข้าขั้นต่ำของประเทศผู้นำเข้าสำคัญบางประเทศ ปรากฏว่าปริมาณนำเข้าที่ผูกพันไว้จะเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณการค้าทั่วโลกในปัจจุบัน (Ingco 1995) ยกเว้นเฉพาะกรณีข้าว เพราะข้อผูกพันการนำเข้าของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ จะทำให้การค้าข้าวในโลกเพิ่มขึ้นปีละ 1 ล้านตัน หรือ เกือบร้อยละ 7 ของการค้าข้าวทั่วโลกในปี 1991/92

⁷ นอกจากนั้น ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่ได้นำระบบ tariffication มาใช้กับสินค้าส่วนใหญ่ ประเทศเหล่านี้จึงไม่ได้ผูกพันที่จะเปิดตลาดทั้งในลักษณะ current access และ minimum access (ดู Ingco 1995: 8)

⁸ ฟิลิปินส์ ก็อ้างมาตรการปฏิบัติเป็นพิเศษในการกีดกันการนำเข้าข้าว อีสรอนด ใช้นาครานีเพื่อกีดกันการนำเข้าเนื้อหมู เนย และนมผง (ดู Tangerman 1994)

มาตรการคุ้มกันพิเศษ (มาตราที่ 5) เป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งจะบั่นทอนผลของ tariffication ต่อปริมาณการค้าสินค้าเกษตร เมื่อประเทศผู้นำเข้าประสบปัญหาว่ามีสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกินระดับที่กำหนดไว้ และ/หรือ ราคาในตลาดโลกต่ำกว่าราคาเป้าหมาย (trigger prices) ประเทศผู้นำเข้าสามารถใช้มาตรการคุ้มกันพิเศษได้โดยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมขาเข้าเพิ่มขึ้น แต่จะต้องไม่สูงกว่าหนึ่งในสามของอัตราภาษีขาเข้าที่เรียกเก็บอยู่ในขณะนั้น การที่มาตรการคุ้มกันกำหนดระดับการนำเข้าเป้าหมาย (trigger levels) ไว้ค่อนข้างต่ำ และการที่ภาคีสมาชิกสามารถนำมาตรการคุ้มกันมาใช้โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่ามีความเสียหาย ทำให้หลายประเทศสามารถใช้มาตรการคุ้มกันเป็นเครื่องมืออีกประเภทหนึ่งในการคุ้มครองภาคเกษตรของตนได้ แต่ในขณะนี้ เรายังไม่อาจประเมินได้ว่าจะมีการใช้มาตรการคุ้มกันพิเศษกันมากน้อยเพียงใด และจะเกิดผลเสียต่อการค้ารุนแรงเพียงใด

ข) การอุดหนุนการส่งออก

การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การอุดหนุนสินค้าเกษตรส่งออกถือว่าเป็นความสำเร็จอีกด้านหนึ่งของการเจรจาอบูรูกวัย เพราะในประวัติศาสตร์การคุ้มครองภาคเกษตรของประเทศที่พัฒนาแล้ว มีการใช้วิธีอุดหนุนเพื่อส่งออกสินค้าเกษตรส่วนเกิน ซึ่งเป็นผลจากนโยบายการคุ้มครองภาคเกษตร ข้อตกลงเกดต์เดิมไม่มีมาตรการที่ใช้จำกัดการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร ยังผลให้สินค้าส่งออกเกษตรที่ได้รับการอุดหนุนเพิ่มสัดส่วนขึ้นมาอย่างรวดเร็วในการค้าระหว่างประเทศ ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา

ความสำเร็จในการส่งออกสินค้าเกษตรขึ้นกับอำนาจทางการเงินของรัฐบาล มากกว่าขึ้นกับความสามารถในด้านการผลิตและการค้าการอุดหนุนการส่งออกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระหว่างการเจรจาอบูรูกวัย เป็นเหตุให้เกิดการรวมกลุ่มประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่เรียกว่ากลุ่ม Cairns เพื่อผลักดันให้มีการยกเลิกการอุดหนุนสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรส่งออกที่มีการอุดหนุนมากได้แก่ ข้าวสาลี เนื้อสัตว์ และน้ำตาล ปรากฏว่าประเทศที่อุดหนุนการส่งออกข้าวสาลีมากที่สุดห้าประเทศแรกมีส่วนแบ่งตลาดส่งออกข้าวสาลีเกือบร้อยละ 47 ในปี 1986-90 และผู้ส่งออกเนื้อวัวที่อุดหนุนการส่งออกมากที่สุด 5 ประเทศได้ส่วนแบ่งตลาดเนื้อวัวของโลกร้อยละ 95 (ดูตารางที่ 2.1) ประชาคมยุโรป (หรือสหภาพยุโรปในปัจจุบัน) เคยเป็นผู้อุดหนุนการส่งออกมากที่สุด นับตั้งแต่การดำเนินนโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy) ในปลายทศวรรษ 1950 ประชาคมยุโรปได้

* ระดับการนำเข้าเป้าหมายจะเท่ากับ 80% ของค่าเฉลี่ยของการนำเข้าในช่วง 3 ปีก่อน

ตารางที่ 2.1

ปริมาณสินค้าส่งออกและประเทศที่มีการอุดหนุนการส่งออกมาก

หน่วย : พันตัน

ข้าวสาลี			
ประเทศ	2529-2533	2538	2543
สหรัฐอเมริกา	18,382.4	20,238.3	14,522.1
สหภาพยุโรป	17,008.1	19,118.6	13,436.4
แคนาดา	11,204.8	13,590.3	8,851.8
ตุรกี	2,306.0	2,600.2	1,461.2
อังกฤษ	1,444.0	1,393.0	1,141.0
รวม 5 อันดับแรก	50,345.3	56,940.3	39,412.4
รวม ^{1/}	53,018.3		
การค้าโลก 2534-35	108,289.0		
% 5 อันดับจากรวม	95.0		
% 5 อันดับจากการค้าโลก	46.5		
ข้าว			
ประเทศ	2529-2533	2538	2543
อินโดนีเซีย	299.8	295,553.0	257,785.0
สหภาพยุโรป	183.7	177,300.0	145,100.0
อังกฤษ	53.2		45,712.0
สหรัฐอเมริกา	48.8	271,660.0	38,554.0
โคลัมเบีย	18.9		16,263.0
รวม 5 อันดับแรก	604.3	74,513.0	503,414.0
รวม ^{1/}	604.5		
การค้าโลก 2534-35	14,080.0		
% 5 อันดับจากรวม	100.0		
% 5 อันดับจากการค้าโลก	4.3		
น้ำมันพืช			
ประเทศ	2529-2533	2538	2543
บราซิล	552.1	544.3	474.7
อังกฤษ	185.0	179.0	146.0
สหรัฐอเมริกา	178.9	587.5	141.3
แคนาดา	117.4	113.3	92.8
ตุรกี	72.2	94.5	76.5
รวม 5 อันดับแรก	1,105.6	1,518.7	931.3
รวม ^{1/}	1,197.2		
การค้าโลก 2534-35	21,470.0		
% 5 อันดับจากรวม	92.4		
% 5 อันดับจากการค้าโลก	5.1		
ธัญพืช			
ประเทศ	2529-2533	2538	2543
สหภาพยุโรป	12,624.5	12,182.6	9,973.4
แคนาดา	4,392.0	4,418.9	3,617.6
สหรัฐอเมริกา	1,975.4	1,906.3	1,560.6
แอฟริกาใต้ ^{2/}	1,893.5	1,827.3	1,495.9
อังกฤษ	207.0	1,236.0	164.0
รวม 5 อันดับแรก	20,885.4	20,335.1	16,647.5
รวม ^{1/}	28,328.6		
การค้าโลก 2534-35	91,680.0		
% 5 อันดับจากรวม	73.7		
% 5 อันดับจากการค้าโลก	22.8		

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

หน่วย : พันตัน

เนื้อวัวและเนื้อลูกวัว			
ประเทศ	2529-2533	2538	2543
สหภาพยุโรป	1,034.3	1,118.7	817.1
บราซิล	106.7	105.2	91,779.0
ออสเตรเลีย	80.9	90.1	63,882.0
โปแลนด์ ^v	51.7	49.9	40.9
อังกา	36.0	35.0	28.0
รวม 5 อันดับแรก	1,309.6	1,398.9	1,041.7
รวม ^u	1,372.4		
% 5 อันดับจากรวม	95.4		
เนื้อหมู			
ประเทศ	2529-2533	2538	2543
สหภาพยุโรป	508.6	490.8	401.8
อังกา	115.0	111.0	91.0
โปแลนด์ ^v	51.7	49.9	40.9
สวีเดน	47.0	45.4	37.1
ฟินแลนด์	8.1	11.3	6.4
รวม 5 อันดับแรก	730.4	708.4	577.2
รวม ^u	741.0		
การค้าโลก 2534-35	2,441.0		
% 5 อันดับจากรวม	98.6		
% 5 อันดับจากการค้าโลก	29.9		
สัตว์ปีก			
ประเทศ	2529-2533	2538	2543
สหภาพยุโรป	367.80	440.10	290.60
อังกา	141.00	136.00	111.00
บราซิล	97.94	96.57	84.23
สหรัฐอเมริกา	35.44	34.20	27.99
โปแลนด์	16.40	15.80	13.10
รวม 5 อันดับแรก	658.57	722.66	526.92
รวม ^u	663.68		
การค้าโลก 2534-35	2,074.00		
% 5 อันดับจากรวม	99.23		
% 5 อันดับจากการค้าโลก	31.75		

หมายถึง^u รวมการอุดหนุนการส่งออกทั้งหมด^v รวมปริมาณการอุดหนุนข้าวบาเลย์, ข้าวโพดและผลิตภัณฑ์, ข้าวโอ๊ต และข้าวฟ่างแล้ว^v ปริมาณสินค้าอุดหนุนการส่งออกของโปแลนด์ รวมเนื้อทุกชนิดยกเว้นสัตว์ปีก

ที่มา : Hathaway and Ingco, 1995.

ใช้นาตรการคุ้มครองเกษตรกรโดยการยกระดับราคาในประเทศ จนผลให้ประเทศยุโรปซึ่งเคยเป็นผู้นำเข้าสินค้าเกษตรรายใหญ่ของโลก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเข้าธัญพืช) กลายมาเป็นผู้ส่งออก โดยวิธีการอุดหนุนสินค้าส่งออก (Hathaway 1987) แต่ในปลายทศวรรษ 1980 สหรัฐอเมริกา ซึ่งสูญเสียตลาดส่งออกของตนไปก็เริ่มใช้วิธีการอุดหนุนการส่งออกเพื่อแข่งขันส่วนแบ่งตลาดกลับคืนมา สำหรับญี่ปุ่น แม้จะมีการคุ้มครองภาคเกษตรของตนในอัตราที่สูงที่สุดในโลก แต่ญี่ปุ่นไม่มีนโยบายการผลิตส่วนเกินเพื่อระบายสู่ตลาดโลก

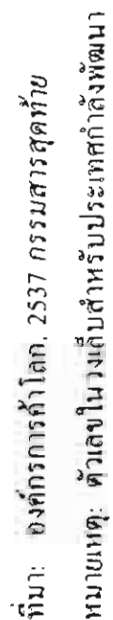
ตามข้อตกลงรอบอุรุกวัย การอุดหนุนการส่งออกมีความหมายดังต่อไปนี้

- การให้การอุดหนุนทั้งในรูปเงินสด และสิ่งของ ตามเงื่อนไขการส่งออก
- การขายสินค้าจากสต็อกของรัฐบาลในตลาดส่งออก โดยขายต่ำกว่าราคาของสินค้าชนิดเดียวกันในประเทศ
- การดำเนินการใดๆของรัฐที่มีผลให้เกิดการจ่ายเงินแก่ผู้ส่งออก
- การอุดหนุนต้นทุนการตลาด ซึ่งรวมทั้งค่าขนส่งภายในประเทศและค่าขนส่งระหว่างประเทศ แต่ประเทศกำลังพัฒนาได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องลดเงินอุดหนุนจนกว่าจะถึงปี 2004
- การอุดหนุนสินค้าเกษตรโดยมีเงื่อนไขว่าต้องส่งสินค้าดังกล่าวไปกับสินค้าส่งออก

มาตราที่ 3:3 กำหนดให้ยกเลิกการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร ยกเว้น 4 กรณี (ดูรูปที่ 2.2) (แต่โปรดสังเกตว่า การให้สินเชื่อเพื่อการส่งออก และการค้ำประกันสินเชื่อยังไม่ได้รวมอยู่ในรายการห้ามอุดหนุน เพราะยังเป็นประเด็นที่ต้องเจรจาต่อไป)

ในมาตรา 9:1 ภาคีสมาชิกมีพันธะผูกพันที่จะต้องลดการอุดหนุนการส่งออก 2 ด้าน (ดูรูปที่ 2.2) ด้านแรก คือ การลดปริมาณสินค้าส่งออกที่ได้รับเงินอุดหนุนลงจากร้อยละ 21 ของค่าเฉลี่ยของปริมาณสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนในปี 1986-1990 ระยะเวลาของการลดคือ 6 ปี (1995-2000) ส่วนประเทศกำลังพัฒนาต้องลดปริมาณสินค้าที่ได้เงินอุดหนุนลงร้อยละ 14 ในเวลา 10 ปี (1995-2004) ด้านที่สอง คือ การลดงบประมาณการอุดหนุนลงร้อยละ 36 จากค่าเฉลี่ยของเงินอุดหนุนในปี 1986-

การอุดหนุนการส่งออก



1990 โดยใช้เวลา 6 ปี ประเทศกำลังพัฒนาให้ลดเงินอุดหนุนเพียงร้อยละ 24 (หรือสองในสาม) ในเวลา 10 ปี มีข้อสังเกตว่าการลดจำนวนเงินอุดหนุนนั้นวัดเป็นค่าเงิน (nominal terms) ไม่ใช่วัดเป็นมูลค่าแท้จริง (real term) และสินค้าที่ต้องลดการอุดหนุนลงนั้นแบ่งเป็น 22 ชนิด และอีก 1 รายการ (a category of incorporated products) ส่วนข้อยกเว้นอีก 3 ข้อ ปรากฏในรูปที่ 2.2 (ดูรายละเอียดใน Wolter 1996:24-30)

จะเห็นว่ากติกาใหม่เรื่องการอุดหนุนการส่งออกนี้จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าการค้าระหว่างประเทศของสินค้าเกษตร ไม่นาน เท่ากับผลของการเปลี่ยนมาตรการกีดกันต่างๆเป็นอัตราภาษีศุลกากร ทั้งนี้เพราะกติกาใหม่ไม่ได้ ห้ามการอุดหนุนการส่งออก แต่ยินยอมให้อุดหนุนได้ในระดับหนึ่ง กติกานี้จึงต่างจากกติกาการค้าสินค้าอุตสาหกรรมที่ห้ามการอุดหนุนการส่งออกโดยสิ้นเชิงอย่างใดก็ตาม ข้อตกลงสินค้าเกษตรฉบับใหม่ห้ามการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรที่ไม่เคยได้รับการอุดหนุนในระหว่างปี 1986-1990 นอกจากนั้นยังมีข้อสังเกตว่าสินค้าส่งออกที่มีการอุดหนุนนั้นอาจถูกภาษีตอบโต้ หากประเทศผู้นำเข้าพิสูจน์ได้ว่าการนำเข้านั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ผลิตในประเทศของตน

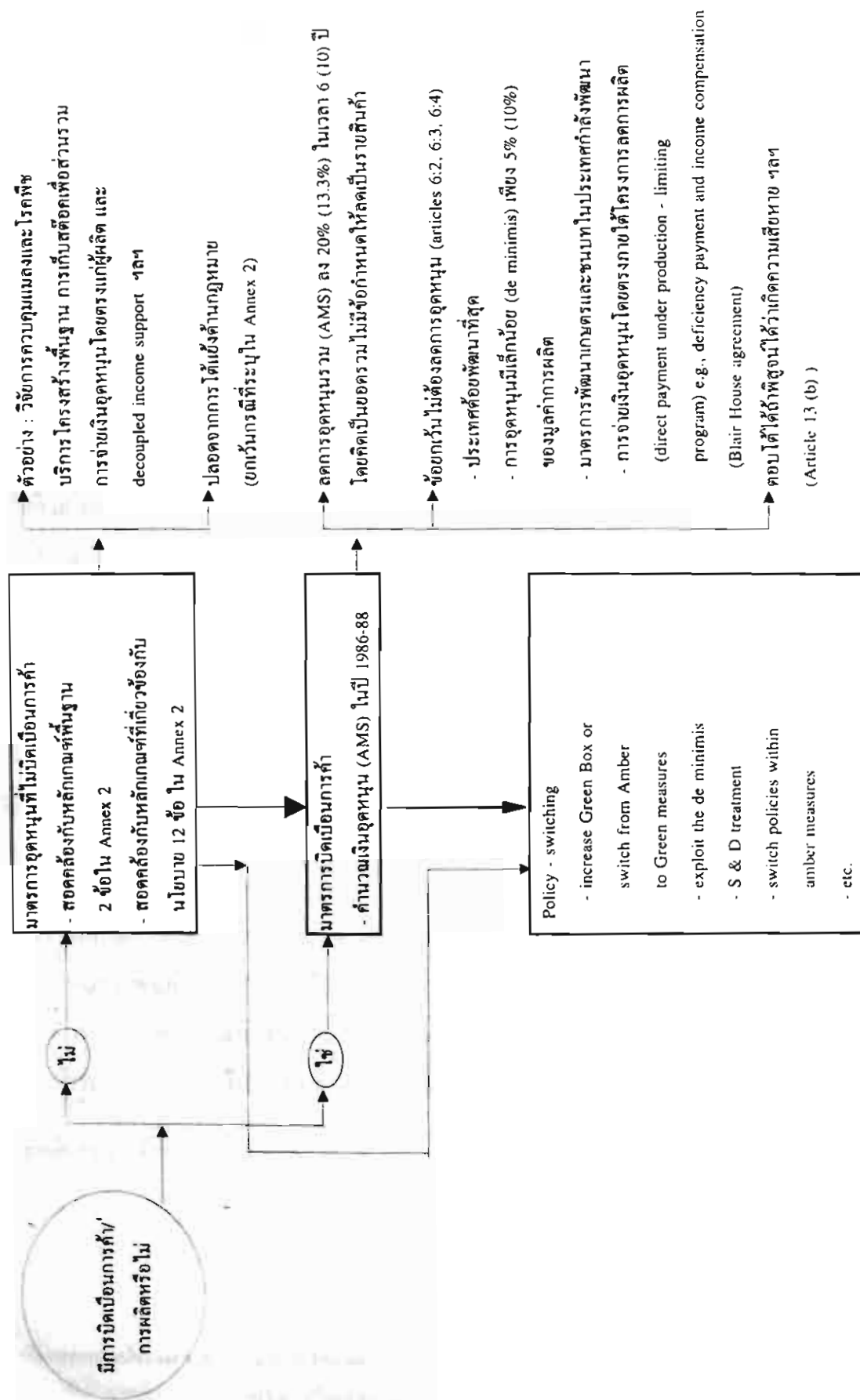
ค) การอุดหนุนภายใน

การปฏิรูปกติกาการค้าสินค้าเกษตรด้านที่สาม คือ การลดการอุดหนุนภายในประเทศ ข้อตกลงสินค้าเกษตรแบ่งมาตรการอุดหนุนภายในออกเป็น 2 ประเภท (ดูรูปที่ 2.3) ประเภทแรกเรียกว่า Green Box Measures หรือมาตรการอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการค้าหรือบิดเบือนการผลิต อนุญาตให้ทำต่อไปได้ ตัวอย่างเช่น งบประมาณด้านวิจัย การลงทุนพื้นฐานสาธารณูปโภค การเก็บสต็อกเพื่อความมั่นคงด้านอาหาร เป็นต้น ส่วนการอุดหนุนประเภทที่สองนั้นถือว่ามีผลต่อการบิดเบือนการค้า (amber policy measures) ภาวีสมาชิกผูกพันที่จะต้องลดการอุดหนุนลง ดังต่อไปนี้

- การพยุงราคาตลาด ซึ่งได้แก่มาตรการต่างๆที่จะช่วยให้ผู้ผลิตขายสินค้าได้ราคาสูงกว่าราคาตลาดโลก มาตรการเหล่านี้รวมถึงกิจกรรมต่างๆที่ก่อให้เกิดการโอนทรัพยากรจากผู้บริโภคมายังผู้ผลิต
- การอุดหนุนทุกชนิดที่ประเทศพัฒนาแล้วจ่ายให้แก่ปัจจัยการผลิต ส่วนประเทศกำลังพัฒนาได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดเงินอุดหนุนปัจจัยการผลิตที่จ่ายให้แก่ผู้ผลิตที่ยากจน หรือ ผู้ผลิตที่ขาดแคลนทรัพยากร

รูปที่ 2.3

การอุดหนุนภายในประเทศ



หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

ที่มา: องค์การการค้าโลก. (2536) วรรณสารศุคทัย

นอกจากนั้น การอุดหนุนบางรายการที่มีผลบิดเบือนการค้าจะได้รับการยกเว้นภาษีไม่จำเป็นต้องลดการอุดหนุนลง รายการสำคัญคือ การจ่ายเงินให้เกษตรกรที่จำกัดพื้นที่เพาะปลูก และโครงการพัฒนาและปรับโครงสร้างด้านการเกษตร เป็นต้น (ดูรูปที่ 2.3)

ข้อตกลงสินค้าเกษตรกำหนดให้คำนวณหาจำนวนเงินอุดหนุนที่ให้แก่สินค้าเกษตรแต่ละชนิดแล้วรวมกันเป็นยอดการอุดหนุนรวม (aggregate measure of support หรือ AMS)¹⁰ การคำนวณให้ใช้ราคาดตลาดโลกในช่วงปีฐาน 1986-1988 ภาษีสมาชิกผูกพันที่จะต้องลดการอุดหนุนรวมลงร้อยละ 20 ภายในปี 2000 (ประเทศกำลังพัฒนามีเวลาถึงปี 2004) แต่ถ้าค่า AMS ไม่เกินร้อยละ 5 ของมูลค่าการผลิต หรือร้อยละ 10 สำหรับประเทศกำลังพัฒนา (ซึ่งเรียกว่า de minimis) ภาษีสมาชิกไม่ต้องลดการอุดหนุนลง นอกจากนี้ยังมีข้อยกเว้นอื่นๆตามที่ระบุไว้ในรูปที่ 2.3 มีข้อสังเกตเช่นเดียวกับการลดการอุดหนุนการส่งออกว่า การลดการอุดหนุนนี้วัดด้วย “ตัวเงิน” ไม่ใช่ “มูลค่าแท้จริง” ถ้าเราวัดการลดการอุดหนุนโดยใช้มูลค่าแท้จริง เงินอุดหนุนที่ลดลงจะมีจำนวนสูงมาก นอกจากนี้ ข้อตกลงนี้ได้กำหนดให้ต้องลดการอุดหนุนเป็นรายสินค้า

การอุดหนุนภายในที่มีข้อผูกพันว่าต้องลดลงนี้ ถือเป็นการอุดหนุนที่ประเทศคู่ค้าไม่อาจใช้มาตรการตอบโต้ได้ ยกเว้นว่าจะพิสูจน์ได้ว่าเกิดความเสียหายเท่านั้น

ง) การลดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าจากเขตร้อนและการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรให้สูงขึ้นตามขั้นตอนการแปรรูป (tariff escalation)

การศึกษาเรื่องผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัย มักจะละเลยไม่กล่าวถึงการลดอัตราภาษีศุลกากรในสินค้าที่ไม่เคยมีมาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษี (NTB) โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตภัณฑ์จากเขตร้อน (tropical products) เนื่องจาก การนำเข้าสินค้าเหล่านี้มักไม่ก่อให้เกิดแรงต่อต้านจากเกษตรกรในประเทศพัฒนาแล้ว อัตราภาษีขาเข้าสินค้าจากเขตร้อนจึงมักจะต่ำกว่าภาษีขาเข้าสินค้าเกษตรทั่วไป

¹⁰ กลไกและพันธะผูกพันเกี่ยวกับการอุดหนุนรวม (AMS) ในข้อตกลงสินค้าเกษตร แตกต่างจากข้อเสนอของอดีตเลขาธิการเกดต์ (Dunkel package) กล่าวคือ ข้อเสนอของคุงเกล เสนอให้ลดการอุดหนุนเป็นรายสินค้า แต่ข้อตกลงอุรุกวัยเป็นการลดยอดรวมของปริมาณการอุดหนุนรวม นอกจากนี้ AMS ยังนิยามครอบคลุมถึงการพุงราคาสินค้าส่งออกโดยใช้มาตรการภาษีศุลกากรและการอุดหนุนการส่งออกด้วย (ภาคผนวก 3 ย่อหน้า 8)

ตารางที่ 2.2
อัตรากาสิโนค้าเกษตรที่ลดลงโดยประเทศพัฒนา

ประเภทสินค้า	มูลค่านำเข้า (ล้านเหรียญสหรัฐ)		อัตรากาสิโนค้า (ร้อยละ)
	ทุกประเทศ	ประเทศกำลังพัฒนา	
รวมสินค้านเกษตรทุกชนิด	84240	38038	37
กาแฟ,ชา,โกโก้,น้ำตาล	13,634	10,280	34
ผักและผลไม้	14,575	8,887	36
พืชน้ำมัน, ไขมัน, น้ำมัน	12,584	6,833	40
ผลิตภัณฑ์เกษตรอื่นๆ	15,585	4,233	48
ผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์	9,596	2,690	32
เครื่องเคี้ยวและเครื่องเคี้ยวมีแอลกอฮอล์	6,608	2,012	39
วัสดุจากดอกไม้ ดินไม้ และผัก	1,945	1,187	48
ยาสูบ	3,086	1,135	36
ธัญพืช	5,310	725	39
ผลิตภัณฑ์นม	1,317	48	26
สินค้าเขตร้อน	24,022	18,744	43
เครื่องเคี้ยว	8,655	8,041	46
ผลไม้และถั่ว	4,340	3,672	37
พืชน้ำมัน,น้ำมัน	3,443	2,546	41
ข้าว ยาสูบ รากพืช	4,591	2,497	40
เครื่องเทศ ดอกไม้ ดินไม้	2,992	1,987	52

ที่มา : องค์การการค้าโลก (2536: 36)

ประเด็นสำคัญของข้อตกลงเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากเขตร้อน มี 2 ประเด็น ประการแรก อุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีจะต้องถูกยกเลิกไปหมด และประเทศพัฒนาแล้วเสนอขอลดภาษีนำเข้าผลิตภัณฑ์จากเขตร้อนในลักษณะการลดแบบ most-favoured nation โดยเฉลี่ยแล้วอัตราภาษีผลิตภัณฑ์จากเขตร้อน จะลดลง 43% เครื่องเทศ ดอกไม้และต้นไม้จะลดภาษีนำเข้าลง 52% ผลไม้เขตร้อนและถั่วจะลดภาษีลง 37% (ดูตารางที่ 2.2) (Duncan, Robertson and Yang 1995) อัตราภาษีที่ลดลงนี้ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับการลดภาษีนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งลดลงเฉลี่ย (แบบถ่วงน้ำหนักด้วยปริมาณนำเข้า) เพียงร้อยละ 37 (GATT Secretariat 1994) การลดภาษีให้กับผลิตภัณฑ์จากเขตร้อนจะมีความสำคัญต่อประเทศด้อยพัฒนาที่สุด เพราะร้อยละ 22 ของสินค้าออกของประเทศเหล่านั้นเป็นผลิตภัณฑ์เขตร้อน เทียบกับร้อยละ 9 ของสินค้าออกของประเทศกำลังพัฒนา

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ โดยปกติอัตราภาษีผลิตภัณฑ์จากเขตร้อนจะสูงขึ้นตามขั้นตอนการผลิตในอุตสาหกรรมแปรรูปของประเทศพัฒนาแล้ว (tariff escalation) เช่น ขางคิบจะไม่มีภาษีนำเข้า ขณะที่ผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปจะมีอัตราภาษีนำเข้าสูงกว่าผลิตภัณฑ์กึ่งสำเร็จรูป เพราะประเทศพัฒนาต้องการปกป้องอุตสาหกรรมแปรรูป ข้อตกลงสินค้าเกษตรครั้งนี้มีผลทำให้ขึ้นกระโถนของอัตราภาษีแตกต่างกันน้อยลง (ดูตารางที่ 2.3)

แต่อย่างไรก็ตาม การประเมินผลว่าการลดภาษีแบบ MFN นี้จะเกิดผลกระทบอย่างไรเป็นเรื่องยุ่งยากมาก เพราะสินค้าจากเขตร้อนจำนวนมากได้รับสิทธิพิเศษ (GSP) จากประเทศพัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตามเกดต์ประเมินว่าประเทศพัฒนาแล้วจะนำเข้าสินค้าจากเขตร้อนเพิ่มขึ้นร้อยละ 2-3 สินค้าที่จะมีการค้าเพิ่มมากได้แก่ ขางพารา ไม้และเครื่องเค็มจากเขตร้อน ผลไม้ และถั่ว ประเทศด้อยพัฒนาที่เคยได้สิทธิพิเศษด้านภาษีอากรจะสูญเสียประโยชน์ไปบางส่วน

2.3 ข้อยกเว้นและช่องโหว่ของข้อตกลงฯ

ข้อตกลงสินค้าเกษตรเป็นการปฏิรูปกติกาการค้าสินค้าเกษตรครั้งใหญ่ การกีดกันสินค้าเกษตรต้องทำอย่างโปร่งใส อัตราการคุ้มครอง การอุดหนุนการส่งออก และการอุดหนุนภายในล้วนถูกกำหนดให้ลดลง ตลาดสินค้าเกษตรจะมีการค้าเสรีขึ้นบ้างเพราะภาคีสมาชิกมีข้อผูกพันที่จะไม่เพิ่มอัตราภาษีนำเข้าให้สูงกว่าอัตราที่ผูกพันไว้ แต่ยังมีคำถามสำคัญบางประการ เช่น การยกเลิกอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี และการกำหนดให้ภาคีลดอัตราภาษีลงร้อยละ 36 ทำให้อัตราการคุ้มครองแท้จริงลดลงจากเดิมหรือไม่ การที่ข้อตกลงยินยอมให้ประเทศกำลังพัฒนาผูกพันอัตราภาษีขึ้นสูงมีผลอย่างไรต่อการค้าเสรี ข้อกำหนดเรื่องการเปิดตลาดทำให้การค้าโลกขยายตัวได้เพียงใด การลดการอุดหนุนภายในจะ

อัตราและมูลค่าภาษีที่เพิ่มขึ้นของสินค้าที่ประเทศพัฒนานำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนา

กลุ่มสินค้า ของสินค้า	มูลค่า นำเข้า	สัดส่วน	อัตราภาษี	
			ก่อน UR	หลัง UR
เดนมาร์ก				
หนึ่งสัปดาห์	1	0.3	0.0	0.0
อัตรา	67	35.3	9.9	6.5
หนึ่งสัปดาห์	122	64.4	19.7	12.2
อัตรา	189	100.0	16.2	10.2
รวม				
อัตรา	54	46.9	0.0	0.0
หนึ่งสัปดาห์	2	2.1	11.0	7.2
อัตรา	59	51.0	12.0	7.2
อัตรา	116	100.0	6.3	3.8
รวม				
อัตรา	0	-	n.m.	n.m.
หนึ่งสัปดาห์	0	-	9.0	9.0
อัตรา	0	-	10.7	4.9
อัตรา	0	-	10.0	5.3
รวม				
อัตรา	0	25.8	7.7	4.9
หนึ่งสัปดาห์	1	74.2	25.5	16.3
อัตรา	1	100.0	20.9	13.4
รวม				
อัตรา	237	12.6	0.0	0.0
หนึ่งสัปดาห์	1,062	56.3	4.2	3.6
อัตรา	586	31.1	7.5	5.2
อัตรา	1,886	100.0	4.7	3.7
รวม				
อัตรา	975	77.4	0.0	0.0
หนึ่งสัปดาห์	24	1.9	5.1	2.8
อัตรา	261	20.7	5.4	3.2
อัตรา	1,260	100.0	1.2	0.7
รวม				
อัตรา	15	11.2	0.0	0.0
หนึ่งสัปดาห์	65	50.0	5.3	0.0
อัตรา	50	38.8	9.0	4.0
อัตรา	130	100.0	6.1	1.6
รวม				
อัตรา	433	92.3	20.2	16.2
หนึ่งสัปดาห์	36	7.7	51.4	25.8
อัตรา	469	100.0	22.6	16.9
รวม				

ที่มา :

กลุ่มสินค้า ของสินค้า	มูลค่า นำเข้า	สัดส่วน	อัตราภาษี	
			ก่อน UR	หลัง UR
เดนมาร์ก				
หนึ่งสัปดาห์	50	5.6	0.3	0.1
อัตรา	93	10.4	10.5	6.2
อัตรา	744	84.0	15.4	13.9
อัตรา	886	100.0	14.0	12.3
รวม				
อัตรา	821	87.1	0.0	0.0
หนึ่งสัปดาห์	14	1.5	4.9	0.1
อัตรา	108	11.4	3.3	0.1
อัตรา	943	100.0	0.5	0.0
รวม				
อัตรา	3	9.3	0.0	0.0
หนึ่งสัปดาห์	7	23.8	10.0	0.0
อัตรา	20	66.9	20.0	10.0
อัตรา	30	100.0	15.8	6.7
รวม				
อัตรา	110	93.4	0.0	0.0
หนึ่งสัปดาห์	8	6.6	20.4	17.3
อัตรา	118	100.0	1.3	1.1
รวม				
อัตรา	19	2.7	0.0	0.0
หนึ่งสัปดาห์	358	48.3	3.8	2.9
อัตรา	355	48.4	6.1	5.2
อัตรา	732	100.0	4.8	4.0
รวม				
อัตรา	975	66.8	0.0	0.0
หนึ่งสัปดาห์	33	2.3	3.4	1.4
อัตรา	453	31.0	3.9	2.5
อัตรา	1,461	100.0	1.3	0.8
รวม				
อัตรา	1	2.0	0.0	0.0
หนึ่งสัปดาห์	5	10.1	3.7	0.0
อัตรา	48	87.9	0.0	0.0
อัตรา	54	100.0	0.4	0.4
รวม				
อัตรา	380	98.3	10.5	7.1
หนึ่งสัปดาห์	6	1.7	8.1	3.7
อัตรา	387	100.0	10.5	7.0
รวม				

ช่วยลดสภาพการบิดเบือนการค้าได้เพียงใด และการลดการอุดหนุนการส่งออกจะมีผลกระทบต่อปริมาณการค้าโลกเพียงใด

การตอบคำถามเหล่านี้จะต้องพิจารณาจากรายละเอียดต่างๆของข้อตกลง เช่น ข้อยกเว้น ข้อปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่าง และช่องโหว่ต่างๆของข้อตกลง เราพบว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรมีปัญหาหลักซึ่งส่งผลเสียต่อหลักการค้าเสรี ปัญหาเหล่านี้มี 6 ประการ (ดูตารางที่ 2.4) ได้แก่ (ก) ปัญหาที่เกิดจากการเลือกใช้ปฏิธาน (ข) ปัญหาการคำนวณภาษีแบบสกปรก (dirty tariffication) (ค) ปัญหาที่เกิดจากการยอมให้ลดการอุดหนุนหรือลดภาษีแบบมวลรวม (aggregation) แทนการลดเป็นรายสินค้า (ง) ปัญหาที่เกิดจากข้อปฏิบัติเป็นพิเศษ และแตกต่าง (Special and differential treatment) เช่น ยอมให้ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่เคยผูกพันอัตราภาษีนำเข้าก่อนรอบอุรุกวัยสามารถกำหนดอัตราภาษีสูงสุด (ceiling rate) ได้ การยอมให้บางประเทศชะลอการเปลี่ยนมาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีเป็นภาษี (tariffication) (จ) ปัญหาจากข้อยกเว้นที่ยอมให้มีการอุดหนุนภายในประเทศบางอย่างโดยไม่ต้องลดปริมาณการอุดหนุนทั้งๆที่เป็นมาตรการที่มีผลต่อการบิดเบือนการค้า/การผลิต (เช่น deficiency payment) และ (ฉ) ปัญหาอื่นๆของข้อตกลง เช่น ปัญหาเรื่องมาตรการคุ้มกันพิเศษ (special safeguards) และความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลกิจที่ทำหน้าที่นำเข้าเป็นต้น เราจะวิเคราะห์ผลกระทบของปัญหาเหล่านี้ที่จะเกิดกับข้อตกลงสินค้าเกษตร 4 ด้าน คือ ผลกระทบต่ออัตราภาษีหรือระดับการคุ้มครองภาคเกษตร ผลกระทบต่อการเปิดตลาด ผลกระทบต่อการอุดหนุนภายในประเทศ และผลกระทบต่อการอุดหนุนการส่งออก

ก) *ผลกระทบต่อระดับการคุ้มครองภาคเกษตร* Ingco (1995) ประเมินผลกระทบของข้อตกลงสินค้าเกษตรต่อระดับการคุ้มครอง โดยการคำนวณหาราคาสินค้าเกษตรนำเข้าบางชนิดที่จะลดลงอันเนื่องจากการลดอัตราภาษีของประเทศใหญ่บางประเทศ ตารางที่ 2.5 (ก) แสดงราคานำเข้าที่ลดลงภายใต้ข้อสมมุติว่าไม่มีการเจรจารอบอุรุกวัย โดยที่อัตราภาษีนำเข้าจะมีค่าเฉลี่ยเท่ากับปี 1982-92 จากนั้นก็คำนวณหาอัตราภาษีใหม่ที่เกิดจากการเจรจา (2532-36) แล้วคำนวณหาผลกระทบต่อราคานำเข้าในตารางที่ 2.5 (ข) (ดู Ingco 1995: 15-22) ผลการคำนวณพบว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรจะทำให้การคุ้มครองลดลงอย่างมาก ยกเว้นในญี่ปุ่นและประเทศเอเชียที่มีรายได้สูง ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ก็แทบจะไม่ได้ลดอัตราการคุ้มครองลงเลย สินค้าที่ไม่มีการลดการคุ้มครอง หรือลดการคุ้มครองลงเพียงเล็กน้อยได้แก่ น้ำตาล เนื้อ และนม สินค้าที่มีระดับการคุ้มครองต่ำอยู่แล้วก็จะมีผลการลดการคุ้มครองลงค่อนข้างมาก ได้แก่ พืชน้ำมัน ผัก และผลไม้ เป็นต้น (ดูตารางที่ 2.4) สาเหตุที่ข้อตกลงสินค้าเกษตรทำให้อัตราการคุ้มครองลดลงเพียงเล็กน้อยมีอย่างน้อย 6 ประการดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.4

ช่องโหว่และข้อยกเว้นของข้อตกลงการค้าสินค้าเกษตร

ช่องโหว่/ข้อยกเว้น	ผลกระทบ
1. การเลือกปฏิรูป	- เลือกใช้ปีที่อุดหนุนส่งออกมากได้ เช่น 1986-90 หรือ 1991-92 - ใช้ปี 1986-88 ซึ่งมีการอุดหนุนภายในมากเป็นปีฐาน
2. การคำนวณอัตราภาษีศุลกากร	- อัตราภาษีปีฐานสูงกว่าอัตราคุ้มครองจริงในปี 1986-88 (ประเทศพัฒนาแล้ว) - ประเทศกำลังพัฒนามีสัดส่วนผูกพันภาษีอัตราสูงสุด
3. ปัญหาการคิดภาษี/ลดการอุดหนุนแบบมวธรรม	- การเปิดตลาดสำหรับสินค้าตามรหัสภาษี 4 หลัก - การลดอัตราภาษีนำเข้าทุกรายการเฉลี่ย 36% โดยแต่ละรายการลดลง 15% - การลดการอุดหนุนการส่งออกตามกลุ่มสินค้า 22 ประเภท
4. ปัญหาการขอปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่าง	- การลดการอุดหนุนภายในแบบมวธรรมลง 20% - ขอมไม่ให้ประเทศกำลังพัฒนามีกำหนดอัตราภาษีขั้นสูงเป็นอัตราผูกพัน - ขอมให้บางประเทศขอลดการเปลี่ยนแปลงมาตรการที่กันไม่ให้ภาษีเป็นภาษีนำเข้า

ข้อเท็จจริง/ข้อยกเว้น	ผลกระทบ
5. ปัญหาจากข้อยกเว้น	
- มาตราการอุดหนุนภายในแบบมาตรการที่บิดเบือนการค้า - บุกจัดเป็นมาตรการที่ไม่บิดเบือนการค้า เช่น decoupled income support และการที่รัฐฯ ใช้ประโยชน์ให้เกษตรกร - มาตรการ direct - payment ภายใต้โครงการลดพื้นที่เพาะปลูก ได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดการอุดหนุนลงต่างๆที่เป็นมาตรการบิดเบือนการค้า	- แม้ decoupled income support จะไม่ขึ้นกับปริมาณการผลิต แต่เนื่องจากการให้เงินอุดหนุนให้เกษตรกร ซึ่งเกินส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิตในภาคเกษตร จึงย่อมมีการบิดเบือนการค้า - สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปไม่ต้องลดการอุดหนุนโดยตรงแก่เกษตรกร ทั้งๆที่เป็นเงินอุดหนุนก้อนโต
6. ปัญหาอื่นๆ	
- Special Safeguards เพื่อป้องกันปัญหาตลาดไร้เสถียรภาพ โดยยอมให้เงินแก่ผู้ผลิตอีกไม่กินหนึ่งในสามถ้าปริมาณนำเข้าเกินระดับ trigger level และขึ้นภาษีศุลกากรได้ ถ้าปริมาณนำเข้าต่ำกว่าราคา trigger price - State enterprise แม้จะมีนโยบายชัดเจนขึ้นแต่สามารถเป็นผู้ผูกขาดการนำเข้า	- สินค้าเข้าถูกเก็บภาษีพิเศษสูงกว่าอัตราภาษีผูกพัน - แต่รัฐไม่อาจให้การอุดหนุนพิเศษแก่ผู้ส่งออกได้ - ดังนั้นผู้นำเข้าจึงกลัวการระดมไม่มีเสถียรภาพไปผู้ส่งออก - กติกากำกับการทำงานของรัฐวิสาหกิจยังหละหลวม
สินค้าภายใต้ข้อตกลงการเปิดตลาดได้	ทำให้ไม่มีการเปิดตลาดอย่างแท้จริงตามข้อผูกพัน และยังไม่ทราบว่าจะนำผลการพิจารณาของคณะทำงานด้านการเกษตรไปปฏิบัติอย่างไร

ที่มา : (1) Ammar Siamwalla

(2) Gatt Secretariat, Final Act, 1994.

ตารางที่ 2.5 (ก)

ค่าเฉลี่ยของการลดลงของราคานำเข้าจากค่าเฉลี่ยของราคาในระยะยาว 1982-93

COUNTRY/REGION	WHEAT	RICE	COARSE GRAINS	SUGAR	MEAT	OILSEEDS	DAIRY
EUROPEAN UNION	0%	0%	0%	0%	-9%	0%	0%
UNITED STATES	-9%	0%	0%	0%	0%	0%	-8%
JAPAN	-47%		-55%	-35%	6%	0%	0%
AUSTRALIA	-1%	-9%	0%	0%	0%	-1%	-16%
CANADA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
EFTA	0%	-8%	0%	11%	0%	0%	0%
UPPER INCOME ASIA	-109%	0%	-78%	7%	-33%	-3%	0%
INDONESIA	0%	0%	0%	0%	0%	-33%	0%
INDIA	0%	0%	0%	0%	0%	-18%	0%
LOW-INCOME ASIA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
BRAZIL	-7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
MEXICO	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
OTHER LATIN AMERICA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
NIGERIA	-15%	0%	-75%	0%	0%	0%	0%
MEDITERRANEAN	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
OTHER AFRICA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
SOUTH AFRICA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
MAGHREB	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

ตารางที่ 2.5 (ข)

ค่าเฉลี่ยของการลดลงของราคานำเข้าจากค่าเฉลี่ยของราคาในช่วงสั้น ปี 1989-93

COUNTRY/REGION	WHEAT	RICE	COARSE GRAINS	SUGAR	MEAT	OILSEEDS	DAIRY
EUROPEAN UNION	0%	0%	0%	0%	-12%	0%	0%
UNITED STATES	-15%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
JAPAN	-81%	-138%	-91%	-47%	-33%	0%	-14%
AUSTRALIA	0%	-4%	0%	0%	0%	-1%	-19%
CANADA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
EFTA	0%	0%	-1%	-14%	0%	-18%	0%
UPPER INCOME ASIA	-106%	0%	-76%	-7%	-44%	-5%	0%
INDONESIA	0%	0%	0%	0%	0%	-33%	0%
INDIA	0%	0%	0%	0%	0%	-3%	0%
LOW-INCOME ASIA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
BRAZIL	-33%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
MEXICO	0%	0%	0%	0%	0%	-1%	0%
OTHER LATIN AMERICA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
NIGERIA	-12%	0%	-16%	0%	0%	0%	0%
MEDITERRANEAN	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
OTHER AFRICA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
SOUTH AFRICA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
MAGHREB	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

ที่มา : Ingco (1995)

- การเลือกปี 1986-88 เป็นปีฐานในการแปลงมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเป็นภาษี (tariffication) ช่วงเวลาดังกล่าวสินค้าในตลาดโลกมีราคาต่ำเป็นประวัติการณ์ขณะที่ราคาประกันภายในประเทศไม่เปลี่ยนแปลง ดังนั้น อัตราภาษีที่คำนวณได้จากส่วนต่างของราคาประกันในประเทศและราคาตลาดโลกจึงมีค่าสูงมาก

- ยิ่งกว่านั้นประเทศส่วนใหญ่ยังใช้วิธีการสกปรกในการแปลงภาษี (dirty tariffication) โดยเลือกใช้ราคาประกันหรือราคาคู่ครองภายในประเทศที่สูงกว่าปรกติ งานของ Ingco (1995) พบว่าหากคำนวณอัตราภาษีเทียบเท่าแบบภาษีตามมูลค่า (ad-valorem tariff equivalent) ในช่วงปี 1986-88 แล้วเทียบกับตารางอัตราภาษีนำเข้าที่แต่ละประเทศส่งให้กับแกตต์จะพบว่าประเทศในกลุ่ม OECD ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการกำหนดอัตราภาษีแบบสกปรก เช่น กลุ่มสหภาพยุโรปประกาศอัตราภาษีในปีฐาน (ปีที่เริ่มต้นบังคับใช้ข้อตกลงสินค้าเกษตร) สูงกว่าอัตราการคู่ครองในปี 1986-88 สำหรับสินค้าเกษตรถึง 8 ชนิดจากสินค้า 9 ชนิด และอัตราภาษีผูกพันในปีสุดท้ายทั้งหมด (ยกเว้นเพียง 2 ชนิด) มีอัตราสูงกว่าอัตราการคู่ครองในปี 1986-88 สหรัฐอเมริกาก็กำหนดอัตราภาษีแบบสกปรก 3 รายการ ญี่ปุ่นเป็นประเทศเดียวที่ไม่ได้ใช้วิธีการกำหนดภาษีแบบสกปรก เพราะอัตราการคู่ครองที่เป็นอยู่มีระดับสูงมากอยู่ก่อนแล้ว (ดูตารางที่ 2.6 ซึ่งได้มาจากการงานของ Ingco 1995)

โดยสรุป ประเทศพัฒนาแล้วใช้วิธีการที่จะหลีกเลี่ยงการลดอัตราการคู่ครองสินค้าเกษตรของตน 2 วิธี คือ เจจาะขอใช้ปี 1986-88 ในการคำนวณอัตราภาษี และใช้วิธีการสกปรกในการกำหนดอัตราภาษี หลังจากนั้นจึงจะลดอัตราการคู่ครองลงตามข้อตกลง วิธีการแบบนี้ Martin and Winters (1996) เรียกว่าขึ้นบันได 2 ขั้น แล้วลงบันได 1 ขั้น

- แม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศจะใช้วิธีบันได 2 ขั้นดังกล่าวบ้าง แต่ส่วนใหญ่จะใช้ประโยชน์จากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน Modalities (ตอนที่ 14) ซึ่งยินยอมให้ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่เคยผูกพันภาษีมมาก่อนรอบการเจรจา สามารถกำหนดอัตราภาษีขั้นสูงสุด (ceiling rate) สามารถใช้อัตราดังกล่าวเป็นอัตราผูกพันในปีสุดท้ายของข้อตกลงสินค้าเกษตรโดยไม่ต้องลดอัตราภาษีลง และไม่ต้องใช้วิธีการแปลงมาตรการคู่ครองที่ไม่ใช่ภาษีให้เป็นภาษีเลย ดังนั้นอัตราภาษีขั้นสูงที่ประเทศกำลังพัฒนาส่งให้แกตต์จึงเป็นอัตราที่สูงมาก (เช่น 100%-200%) และเป็นอัตราที่ไม่สัมพันธ์กับระดับการคู่ครองที่เคยมีอยู่เลย (ดูตารางที่ 2.7) Martin and Winters (1996) เรียกวิธีการหลีกเลี่ยงข้อตกลงฯ แบบนี้ว่า “ขึ้นบันไดหนึ่งขั้น ลงหนึ่งขั้น” อย่างไรก็ตามประเทศกำลังพัฒนาในทวีปอเมริกาใต้ไม่นิยมใช้วิธีนี้ เพราะในระยะหลังมีการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจจนอัตราภาษีสินค้าเกษตรอยู่ในระดับต่ำ

ตารางที่ 2.6
การกำหนดอัตราภาษีแบบสกรปรก

ประเทศ	ข้าว			ข้าวสาลี			ธัญพืชหยาบ			น้ำตาล		
	ประมาณการ	UR	ต่างกัน	ประมาณ	UR	ต่างกัน	ประมาณ	UR	ต่างกัน	ประมาณ	UR	ต่างกัน
	ปี 2529-2531	Base	(2)-(1)	2529-2531	Base	(8)-(7)	2529-2531	Base	(10)-(9)	2529-2531	Base	(4)-(3)
	(1)	(2)	(2)-(1)	(7)	(8)	(8)-(7)	(9)	(10)	(10)-(9)	(3)	(4)	(4)-(3)
อุตสาหกรรม												
ออสเตรเลีย	13.5	0.0	-13.5	0.7	0.0	-0.7	0.0	0.4	0.4	11.8	52.4	40.6
แคนาดา	n.a.	0.9	n.a.	30.0	57.7	27.7	39.0	34.7	-4.3	39.0	34.7	-4.3
สหรัฐอเมริกา	1.0	5.0	4.0	20.0	6.0	-14.0	4.0	8.0	4.0	131.0	197.0	66.0
สหภาพยุโรป	153.0	360.5	207.5	103.0	155.6	52.6	133.0	134.4	1.4	234.0	297.0	63.0
ญี่ปุ่น	500.0	n.a. ^u	n.a.	651.0	239.6	-411.4	679.0	233.1	-445.9	184.0	126.1	-57.9
นิวซีแลนด์	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.2	7.2	0.0	2.9	2.9
ออสเตรเลีย	0.0	0.0	0.0	188.0	400.0	212.0	108.0	241.0	133.0	183.0	178.0	-5.0
ฟินแลนด์	n.a.	10.0	n.a.	239.0	352.0	113.0	342.0	204.0	-138.0	265.0	493.0	228.0
นอร์เวย์	n.a.	454.0	n.a.	266.0	495.0	229.0	361.0	394.0	33.0	0.0	n.a.	n.a.
สวีตเซอร์แลนด์	0.0	67.0	n.a.	245.0	179.0	-66.0	226.0	242.0	16.0	277.0	273.0	-4.0
ตุรกี	n.a.	50.0	n.a.	36.0	200.0	164.0	35.0	200.0	165.0	12.0	150.0	138.0
ประเทศกำลังพัฒนา												
เม็กซิโก	6.8	50.0	43.2	-1.0	74.0	75.0	73.0	174.0	101.0	-57.7	173.0	230.7
โคลัมเบีย	4.0	210.0	206.0	20.0	138.0	118.0	14.0	221.0	207.0	25.3	130.0	104.7
เวเนซุเอลา	174.9	135.0	-39.9	n.a.	130.0	n.a.	293.0	123.0	-170.0	47.0	100.0	53.0
ไทย	1.0	58.0	57.0	n.a.	64.0	n.a.	n.a.	81.0	n.a.	n.a.	104.0	n.a.
แอฟริกาใต้	n.a.	5.0	n.a.	10.3	74.5	64.2	47.8	68.0	20.2	98.0	124.0	26.0
อินโดนีเซีย	8.8	180 ^z	171.2	n.a.	30.0	n.a.	6.0	70 ^z	64.0	87.0	110 ^z	23.0
เกาหลีใต้	213.8	n.a. ^u	n.a.	n.a.	10.9	n.a.	421.3	450.0	28.7	n.a.	23.7	n.a.
โมร็อกโค	n.a.	233.5	n.a.	14.0	224.0	210.0	8.0	150.0	142.0	58.3	221.0	162.0
สาธารณรัฐเชค	14.0	70.0	56.0	-38.0	16.0	54.0	-8.0	20.0	28.0	14.0	70.0	56.0

ที่มา: Ingco (1994)

^u ภาษีนำเข้า^z เหลานภาษีผูกพัน

ตารางที่ 2.7

อัตราภาษีขั้นสูงสุดของประเทศกำลังพัฒนา (ceiling tariff rates)

(ร้อยละ)

ประเทศ	ข้าว			ข้าวสาลี			ธัญพืชหายาก			น้ำตาล		
	ประมาณการ	UR	ต่างกัน	ประมาณ	UR	ต่างกัน	ประมาณ	UR	ต่างกัน	ประมาณ	UR	ต่างกัน
	ปี 2529-2531	Base		2529-2531	Base		2529-2531	Base		2529-2531	Base	
	(1)	(2)	(2)-(1)	(7)	(8)	(8)-(7)	(9)	(10)	(10)-(9)	(3)	(4)	(4)-(3)
บังคลาเทศ	4.5	200.0	155.0	n.a.	200.0	n.a.	n.a.	200.0	n.a.	n.a.	200.0	n.a.
อินเดีย	2.9	0.0	-2.9	1.8	100.0	98.3	15.8	0.0	-15.8	n.a.	75.0	n.a.
ปากีสถาน	4.3	100.0	95.7	-21.4	150.0	171.4	n.a.	145.0	n.a.	n.a.	150.0	n.a.
ศรีลังกา	n.a.	66.0	n.a.	n.a.	66.0	n.a.	n.a.	66.0	n.a.	n.a.	66.0	n.a.
อินโดนีเซีย	8.8	180.0	171.2	n.a.	30.0	n.a.	6.0	70.0	64.0	87.0	110.0	23.0
ฟิลิปปินส์	22.0	n.a. ¹¹	n.a.	n.a.	40.0	n.a.	n.a.	100.0	n.a.	n.a.	70.0	n.a.
ไทย	1.0	58.0	57.0	n.a.	64.0	n.a.	n.a.	81.0	n.a.	n.a.	104.0	n.a.
อาเจนตินา	n.a.	35.0	n.a.	-17.0	35.0	52.0	-39.0	5.0	44.0	n.a.	35.0	n.a.
บราซิล	-29.0	55.0	84.0	98.0	45.0	-53.0	-2.0	37.0	39.0	n.a.	55.0	n.a.
ชิลี	n.a.	25.0	n.a.	-18.2	25.0	43.2	n.a.	25.0	n.a.	43.3	35.0	-8.3
จาไมกา	130.0	100.0	-30.0	n.a.	100.0	n.a.	47.0	100.0	53.0	45.0	100.0	55.0
เม็กซิโก	6.8	50.0	43.2	-1.0	74.0	75.0	73.0	174.0	101.0	-57.7	173.0	230.7
อียิปต์	-62.0	30.0	92.0	-32.0	5.0	37.0	n.a.	5.3	n.a.	-57.6	30.0	87.6
โมร็อกโก	n.a.	233.5	n.a.	14.0	224.0	210.0	8.0	150.0	142.0	58.3	221.0	162.7
สาธารณรัฐเซเชล	14.0	70.0	56.0	-38.0	16.0	54.0	-8.0	20.0	28.0	14.0	70.0	56.0
ฮังการี	n.a.	99.0	n.a.	-13.1	50.0	63.1	1.8	49.0	47.2	23.0	80.0	57.0
โปแลนด์	n.a.	355.0	n.a.	50.0	60.0	10.0	24.0	89.0	65.0	42.0	120.0	78.0
ไนจีเรีย	74.9	230.0	155.1	249.0	150.0	-99.0	250.2	150.0	n.a.	31.7	150.0	118.3
ซิมบับเว	n.a.	161.0	n.a.	-11.4	150.0	161.4	-20.0	150.0	-100.2	n.a.	150.0	n.a.
แคมเมอรูน	n.a.	310.0	n.a.	n.a.	310.0	n.a.	n.a.	80.0	170.0	98.0	124.0	26.0
Mauritius	n.a.	135.0	n.a.	n.a.	135.0	n.a.	n.a.	37.0	n.a.	n.a.	135.0	n.a.
Senegal	58.0	180.0	122.0	n.a.	180.0	n.a.	92.7	180.0	n.a.	n.a.	180.0	n.a.
กานา	n.a.	98.0	n.a.	n.a.	98.0	n.a.	n.a.	98.0	n.a.	n.a.	98.0	n.a.

ที่มา: Ingco (1994)

- ข้อตกลงยินยอมให้ลดภาษีโดยเฉลี่ย (แบบไม่ถ่วงน้ำหนัก) ลง 36% (หรือ 24%) ในเวลา 6 (หรือ 10) ปี โดยมีเงื่อนไขว่าสินค้าแต่ละรายการ (ตามรหัสภาษี 4 หลัก) ต้องลดภาษีลงไม่ต่ำกว่า 15% (หรือ 10%) (ปัญหานี้เรียกว่า aggregation issue) ประเทศส่วนใหญ่จึงเลือกลดภาษีนำเข้าลงเพียง 15% สำหรับสินค้าที่ตนต้องการคุ้มครอง แล้วใช้วิธีลดภาษีสินค้าที่ไม่ต้องการคุ้มครอง (ซึ่งมีอัตราภาษีต่ำอยู่ก่อนแล้ว) ในอัตรามากๆ เพื่อให้ได้ค่าเฉลี่ย (ไม่ถ่วงน้ำหนัก) ของการลดภาษี 36% ผลที่เกิดขึ้นคือ การคุ้มครองสินค้าเกษตรบางชนิดมีการบิดเบือนมากขึ้น เพราะขณะที่ภาษีนำเข้าสินค้าบางชนิด (เช่น กากถั่วเหลือง) ซึ่งมีการคุ้มครองต่ำอยู่แล้วมีอัตราลดลง สินค้าชนิดอื่นๆ (เช่น น้ำตาล ผลไม้กวน) ซึ่งมีอัตราการคุ้มครองสูง กลับมีอัตราภาษีสูงขึ้นอีก (Hathaway and Ingco 1995: 20)

- แต่ดูเหมือนว่าทั้งสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกายังไม่พอใจกับอัตราการคุ้มครองระดับสูงที่มาจากเล่ห์เหลี่ยมในการเจรจา ดังนั้นในข้อตกลง Blair House ทั้งคู่จึง “ฮั้ว” กัน เขียนเงื่อนไขขึ้นอีกข้อหนึ่ง เรียกว่ามาตรการคุ้มกันพิเศษ (special safeguard) มาตรการนี้ยินยอมให้ประเทศนำเข้าขึ้นกำแพงภาษีพิเศษ (อัตราแปรผัน) ได้อีกถ้าหากราคานำเข้าลดลงต่ำกว่าราคา trigger price¹¹ หรือถ้าปริมาณนำเข้าสูงเกินกว่าอัตราเฉลี่ยการนำเข้าใน 3 ปีเทียบเป็นสัดส่วนกับการบริโภค (trigger quantity level)¹² ก็ยอมให้ขึ้นภาษีพิเศษได้อีกไม่เกินหนึ่งในสามของอัตราภาษีผูกพัน การขึ้นภาษีพิเศษนี้ไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายด้วย ดังนั้นมาตรการนี้จึงเป็นการสร้างระบบอัตราภาษีแปรผันแบบแอบแฝงหรือ disguised variable levy (ดู Hathaway and Ingco 1995) ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของการเจรจาที่ต้องการให้การค้าเกษตรมีความโปร่งใสและเป็นไปอย่างเสรี

- ภาคผนวกที่ 5 มีข้อปฏิบัติเป็นพิเศษยินยอมให้บางประเทศที่ไม่สามารถเปิดตลาดสินค้าเกษตรบางชนิด (เพราะอุปสรรคทางการเมือง) สามารถชะลอการแปลงมาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีเป็นอัตราภาษีได้ตลอดช่วงอายุการบังคับใช้ข้อตกลงเป็นเวลา 10 ปี มาตรการนี้ทำให้ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และฟิลิปปินส์ ยังสามารถใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าข้าวได้อีกระยะหนึ่ง อย่างไรก็ตามทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ก็ต้องเปิดตลาดข้าวขั้นต่ำและมีข้อแลกเปลี่ยนอื่นๆให้กับประเทศคู่ค้า ดังนั้น มาตรการนี้จึงไม่ส่งผลทางลบต่อการเปิดตลาดข้าว (ดูการวิเคราะห์ผลกระทบในภายหลัง)

¹¹ Trigger price คือ ราคาเฉลี่ยในระหว่างปี 1986-1988

¹² Trigger quantity level นิยามดังนี้ (ก) Trigger base มีค่าเท่ากับ 125% หรือ 110% หรือ 105% ของปริมาณนำเข้าขั้นต่ำซึ่งเท่ากับ 10% หรือ 10% - 30% หรือเกิน 30% ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศในระหว่างปี 1986-88 (ข) actual trigger level เท่ากับผลรวมของปริมาณการนำเข้าที่คำนวณจาก base trigger percentages และร้อยละการลดลงของการบริโภคในสองปีล่าสุดที่มีข้อมูล

ข) การเปิดตลาด มีปัญหา 4 ประการดังต่อไปนี้

- ปัญหาที่เกิดจากข้อตกลงยินยอมให้รวมสินค้าชนิดต่างๆตามรหัสภาษี 4 หลัก (aggregation issue) ทำให้ปริมาณการเปิดตลาดในที่สุดท้ายของข้อตกลงสินค้าเกษตรไม่ได้เพิ่มขึ้นกว่าปริมาณการเปิดตลาดในปัจจุบันเลย

- ปัญหาที่เกิดจากการยินยอมให้ประเทศต่างๆ นับปริมาณโควต้าที่จัดสรรให้ผู้ส่งออกภายใต้ข้อตกลงพิเศษ (special arrangement) เป็นส่วนหนึ่งของ “การเปิดตลาดปัจจุบัน” (current access)¹³ สหภาพยุโรปจึงนับโควต่านำเข้าน้ำตาลที่เคยจัดสรรให้ประเทศต่างๆภายใต้สนธิสัญญาโลเม (Lome') เป็นส่วนหนึ่งของการเปิดตลาด สหรัฐอเมริกาก็นับโควต่านำเข้าน้ำตาล และเนื้อวัว ที่จัดสรรให้ประเทศที่ตนมีความสัมพันธ์ทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการเปิดตลาด แม้กระทั่งการเปิดตลาดข้าวโพดของเม็กซิโกก็จะตกเป็นของสหรัฐอเมริกาทั้งหมด เพราะทั้งคู่มีสัญญาการเปิดตลาดข้าวโพดในข้อตกลง NAFTA อยู่ก่อนแล้ว (Hathaway and Ingco 1995: 22-23) ผลที่เกิดขึ้นคือ การเปิดตลาดเหล่านี้จะไม่ก่อให้เกิดการค้าเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ประเทศผู้ส่งออกที่มีต้นทุนต่ำแต่ไม่เคยได้สิทธิพิเศษก็ไม่สามารถเจาะตลาดน้ำตาลในสหภาพยุโรป ไม่อาจเจาะตลาดน้ำตาลและเนื้อวัวของสหรัฐอเมริกา และไม่อาจเจาะตลาดข้าวโพดในเม็กซิโกได้

นอกจากนี้ ข้อผูกพันการเปิดตลาดของประเทศส่งออกที่มีต้นทุนการผลิตต่ำ ก็จะไม่มีความหมาย เช่น แคนาดาที่มีข้อผูกพันจะเปิดตลาดข้าวสาลี แต่ในทางปฏิบัติคงไม่มีการนำเข้า

ด้วยเหตุผลสองข้อนี้จึงทำให้ Hathaway and Ingco (1995) สรุปว่าข้อตกลงเรื่องการเปิดตลาดจะไม่ก่อให้เกิดการค้าเพิ่มขึ้นมากนัก ยกเว้น กรณีการเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้กับกรณีประเทศผู้นำเข้าซึ่งผูกพันจะเปิดตลาดในระดับที่มากกว่าปริมาณการนำเข้าในอดีต

- ข้อตกลงเรื่องการเปิดตลาดทำให้ระบบโควต่านำเข้าได้รับการยอมรับโดยปริยายซึ่งอาจกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะขัดขวางการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรในอนาคต กล่าวคือ โควต่านำเข้าจะทำให้ผู้ส่งออกได้กำไรพิเศษ (หรือค่าเช่าจากการมีโควต้า quota rent) ถ้าหากมีการปฏิรูประบบการค้าเพื่อเพิ่มโควต้า นอกจากผู้ส่งออกจะสูญเสียค่าเช่าแล้ว เกษตรกรในประเทศผู้นำเข้าก็จะ

¹³ แต่ถ้า current access ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของการบริโภคในประเทศ สมาชิกต้องเปิดตลาดขั้นต่ำ (minimum access) โดยให้จัดสรรโควต้าแก่ประเทศต่างๆตามหลักชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ซึ่ง (MFN basis)

ขายสินค้าได้ราคาตกลงอีกด้วย บุคคลสองกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่จะคัดค้านการเจรจาเพื่อนำโลกไปสู่ระบบการค้าเสรี

- ปัญหาสุดท้ายของการเปิดตลาดคือ ข้อตกลงสินค้าเกษตรครั้งนี้ยังไม่ได้มีมาตรการจัดการกับหน่วยงานด้านการตลาดของรัฐ ซึ่งทำตัวเป็นอุปสรรคขัดขวางการค้าเสรีมาตลอด แม้ข้อตกลงครั้งนี้จะมีผลให้กำแพงภาษีลดลง แต่ผู้บริโภคอาจไม่ได้ซื้อสินค้าเกษตรในราคาต่ำลง เพราะรัฐวิสาหกิจซึ่งมักเป็น “ผู้ผูกขาด” การนำเข้าอาจใช้วิธีการจัดสรรโควตาในลักษณะที่ทำให้ราคาในประเทศไม่ลดลง เช่น การที่องค์การอาหารของญี่ปุ่นกำหนดว่าบริษัทการค้าของญี่ปุ่นเท่านั้นที่จะเป็นผู้ซื้อสินค้านำเข้า เป็นต้น

ประเทศอื่นๆที่นิยมใช้องค์การการค้าของรัฐในการบริหารการนำเข้าสินค้าสำคัญ ได้แก่ อินเดีย อินโดนีเซีย หรือแม้แต่มาเลเซีย นอกจากนั้น ไทยและฟิลิปปินส์ก็ยังหันมาซบเซิดหน่วยงานดังกล่าว (อตส.) เพื่อให้ทำหน้าที่การนำเข้าสินค้าเกษตร แม้ว่ามาตรา 18 ของเกดต์ จะกำหนดกติกาการทำงานขององค์การการค้าของรัฐไว้ เช่นต้องไม่เลือกปฏิบัติ ต้องค้าขายเชิงพาณิชย์ เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติ เกดต์ไม่สามารถบังคับใช้มาตรา 18 ได้ ข้อตกลงใหม่นี้ก็เพียงแต่มีการขยายคำนิยามของการค้าของรัฐ และมีมาตราที่กำหนดให้มีคณะทำงานเพื่อพิจารณาทบทวนข้อแจ้งความ (notification) และข้อคัดค้าน (counter notifications) ของสมาชิกเท่านั้น หากได้มีมาตรการจำกัดพฤติกรรมในเชิงกีดกันการค้าลงไม่ และยังไม่ปรากฏชัดเจนว่าจะมีการนำผลการพิจารณาของคณะทำงานไปปฏิบัติกันอย่างไร

ค) การอุดหนุนภายใน มีปัญหาสำคัญ 3 ประการดังนี้

- ดังที่กล่าวแล้วว่าปี 1986-88 เป็นปีที่สินค้าเกษตรในตลาดโลกมีราคาต่ำเป็นประวัติการณ์ การเลือกปีดังกล่าวเป็นฐานการคำนวณปริมาณเงินอุดหนุนภายในประเทศ จึงทำให้ได้เงินอุดหนุนที่มีมูลค่าสูงกว่าปกติ

- ปัญหาสำคัญในร่างดุงเกลมี 2 ประการ คือ มีข้อกำหนดให้ภาคีเกดต์ลดการอุดหนุนภายในประเทศเป็นรายสินค้า และกำหนดนิยามของนโยบายรัฐที่มีผลบิดเบือนการค้า/การผลิตไว้อย่างเคร่งครัด ข้อกำหนดทั้งสองก่อให้เกิดปัญหาการเมืองแก่สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปมาก ในกรณีของสหภาพยุโรปนั้น แม้จะมีการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม แต่ก็ไม่มีมาตรการลดการอุดหนุนการผลิตน้ำตาล สหรัฐอเมริกาก็มีการอุดหนุนสินค้าเกษตรบางชนิดในปริมาณที่สูงมาก เช่น ถั่วลิสง ข้าว และน้ำตาล หากทั้งคู่อบรมรับร่างดุงเกล ย่อมเกิดปัญหาการเมืองในประเทศ ดังนั้นในข้อ

ตกลง Blair House ทั้งคู่จึงต่างถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน โดยเปลี่ยนข้อกำหนดการลดการอุดหนุนเป็นรายสินค้า มาเป็นการลดการอุดหนุนรวม (AMS) ทำให้ทั้งคู่ไม่มีความจำเป็นต้องลดการอุดหนุนสินค้าบางชนิดที่มีปัญหาด้านการเมือง

- นิยามเรื่องการบิดเบือนการค้าในร่างตกลงจะทำให้ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต้องลดการอุดหนุนในโครงการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ เกษตรกรของตน (deficiency payment ในสหรัฐอเมริกาและ compensatory payment ในสหภาพยุโรป) ดังนั้นในการประชุม Blair House ทั้งคู่จึงตกลงกันกำหนดให้มาตรการทั้งสองได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดการอุดหนุนลง (ตามมาตรา 6:4 ดูรูปที่ 2.3)¹⁴ โดยมีเงื่อนไขปริมาณเงินอุดหนุนต้องไม่ขึ้นอยู่กับปริมาณการผลิตในปีปัจจุบันหรือในปีใดๆหลังจากปีฐาน

ปัญหาอีกประการหนึ่งของนโยบายอุดหนุนภายในที่ไม่บิดเบือนการค้า (Green Box measures) เกิดขึ้นในกรณีประเทศกำลังพัฒนา ปกติมาตรการอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการค้าต้องเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน เช่น ชลประทาน หรือ โครงสร้างพื้นฐาน แม้ว่าข้อตกลงจะไม่ยินยอมให้มีการใช้งบประมาณประเภทรายจ่ายประจำ (recurrent expenditures) เพื่ออุดหนุนการชลประทาน การผลิต หรือ การคิดราคาค่าใช้จ่ายการผลิตในอัตราพิเศษ (preferential user charge) แต่มีข้อยกเว้นว่าประเทศกำลังพัฒนาอาจให้การอุดหนุนประเภทดังกล่าวได้แก่เกษตรกรที่ยากจน หรือเกษตรกรที่ขาดแคลนทรัพยากร ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียมักจ่ายเงินอุดหนุนการซื้อปุ๋ยและน้ำให้แก่เกษตรกรทั่วประเทศ ประเด็นที่จะถกเถียงกันต่อไปก็คือ เกษตรกรในเอเชียเป็นคนยากจนหรือไม่ และการอุดหนุนดังกล่าวควรได้รับการยกเว้นหรือไม่ (Siamwalla 1996)

ง) การอุดหนุนการส่งออก มีปัญหา 3 ประการดังต่อไปนี้

- ข้อตกลง Blair House ยินยอมให้มีการลดการอุดหนุนการส่งออกโดยภาคีสามารถเลือกที่จะใช้ปริมาณการอุดหนุนในปี 1986-90 หรือ ปริมาณในปี 1991-92 เป็นปีเริ่มต้นของการลดจำนวนการอุดหนุนได้ทั้งนี้เพราะในปี 1992 นั้น ปรากฏว่าสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปได้จ่ายเงินอุดหนุนการส่งออกในปริมาณที่สูงกว่าปีฐาน (1986-90) ผลของข้อตกลงนี้คือ ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปสามารถเพิ่มปริมาณการอุดหนุนสินค้าเกษตรได้อีกเป็นจำนวนมาก โดยสหภาพ

¹⁴ มาตรการทั้งสองมีผลบิดเบือนการค้า ส่วนมาตรการ decoupled income support ถือว่าไม่บิดเบือนการค้าจึงจัดให้อยู่ในกลุ่ม Green Box measures โปรดสังเกตว่าเกษตรกรในประเทศทั้งสองไม่นิยมมาตรการ decoupled income support เพราะการอุดหนุนโดยรูปแบบนี้จะกลายเป็นเข้าชัดเจนที่ถูกโจมตีโดยกลุ่มผู้บริโภค นอกจากนี้ อัมมาร สยามวาลา ยังแย้งว่า decoupled income payment ก็อาจบิดเบือนการค้าได้ หากการจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรมีผลทำให้เกษตรกรตัดสินใจไม่เลิกอาชีพเกษตรกร

ยุโรปจะอุดหนุนการส่งออกข้าวสาลีได้เพิ่มขึ้นอีก 8 ล้านตัน และอุดหนุนการส่งออกเนื้อวัวได้อีก 0.36 ล้านตัน สหรัฐอเมริกาก็สามารถอุดหนุนข้าวสาลีเพิ่มอีก 7.5 ล้านตัน และน้ำมันถั่วเหลือง 1.2 ล้านตัน

- การลดการอุดหนุนการส่งออกถูกกำหนดให้ลดเป็นรายสินค้า โดยแบ่งสินค้าออกเป็น 22 รายการ (ตามรหัสภาษี HS 6 หลัก) บวกกับสินค้าแปรรูป (หรือที่เรียกว่า incorporated products) อีก 1 รายการ การลดการอุดหนุนลักษณะนี้ไม่มีปัญหามาก ยกเว้นปัญหาความลำบากในการตรวจสอบเพราะมีรายละเอียดมาก ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นได้แก่ ประการแรก แม้จะมีข้อกำหนดว่าต้องลดการอุดหนุนสินค้าส่งออกเป็นรายสินค้า แต่รัฐบาลอาจเลือกให้การอุดหนุนภายในประเทศแก่สินค้าที่มีการส่งออกมาก เช่น สหรัฐอเมริกา อาจเลือกอุดหนุนการผลิตข้าว เพราะข้อตกลงเรื่องการอุดหนุนภายในไม่ได้กำหนดให้ลดการอุดหนุนเป็นรายสินค้า ดังนั้นการลดการอุดหนุนการส่งออกของสินค้าบางรายการอาจกลายเป็นหมันได้ ประการที่สอง แม้ว่าข้อตกลงเรื่องการลดการอุดหนุนการส่งออกจะถือว่าเป็นความสำเร็จที่สำคัญของการเจรจา แต่การค้าสินค้าเกษตรหลายชนิดในตลาดโลก ยังเกิดจากการอุดหนุนการส่งออกเป็นสำคัญ ข้อมูลของแอกค์แสดงให้เห็นว่ากว่าหนึ่งในสามของการส่งออกเนื้อวัว เนื้อลูกวัว ข้าวสาลี เนื้อหมู และน้ำมันพืช เป็นการส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐ (ดูตารางที่ 2.1) ดังนั้นเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของข้อตกลงในปี 2000 นักเศรษฐศาสตร์ยังเชื่อว่าการค้าในตลาดโลก จะยังมีการบิดเบือนอยู่ในระดับค่อนข้างสูงต่อไป (Hathaway and Ingco 1995:27)

- ปัญหาสุดท้าย ซึ่งไม่ใช่ปัญหาใหญ่ ได้แก่ การที่ข้อตกลงยินยอมให้ประเทศกำลังพัฒนาอุดหนุนการตลาดของสินค้าส่งออก เช่น การขนส่ง การคัดคุณภาพและเกรดสินค้า การแปรรูป หรือการขนถ่ายสินค้า เป็นต้น

โดยสรุป แม้ว่าข้อตกลงเรื่องการลดการอุดหนุนการส่งออกจะมีความชัดเจนมากที่สุด แต่ในแง่ผลกระทบต่อการค้าของโลกแล้วยังไม่อาจคาดคะเนได้ชัดเจน ลำพังการลดการอุดหนุนการส่งออกอย่างเดียวอาจไม่ส่งผลกระทบต่อการค้ามากนักดังกล่าวแล้ว แต่ที่สำคัญก็คือ การอุดหนุนการส่งออกจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่ทำให้ราคาในประเทศสูงกว่าราคาในตลาดโลก นโยบายที่มีผลต่อราคาในประเทศได้แก่ การประกันราคา การตั้งกำแพงภาษี และการใช้มาตรการอื่นๆกีดกันการนำเข้า การลดการอุดหนุนการส่งออกจะเกิดผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายตัว เช่น ปริมาณสินค้าที่อุดหนุน ปริมาณสินค้าที่ลดการอุดหนุนลงเทียบกับปริมาณการค้ารวม ตลอดจนการปรับเปลี่ยนนโยบายในประเทศ นักเศรษฐศาสตร์บางท่าน (Hathaway and Ingco 1995: 25-26) เชื่อว่า ผลของการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมจะทำให้สหภาพยุโรปจะต้องลด “ปริมาณ” การอุดหนุนการส่งออกสินค้าหลายชนิดลงมากกว่าอัตรา 21% ซึ่งเป็นอัตราผูกพัน และสหรัฐอเมริกาอาจต้องลด “เงินงบประมาณ” การอุดหนุนเกินร้อยละ 36 เพราะเดิมสหรัฐจ่ายเงินอุดหนุนการส่งออก (ต่อสินค้าหนึ่งหน่วย) ในอัตราต่ำกว่าสหภาพยุโรป ยกเว้นว่าราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกจะสูงกว่าปีฐาน (1986-90)

2.4 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

(Sanitary and Phytosanitary Measures หรือ SPS)

ข้อตกลงเรื่องมาตรการสุขอนามัย (สำหรับมนุษย์และสัตว์) และสุขอนามัยพืชเป็นอีกข้อตกลงหนึ่งในการเจรจาอบูรุกวัย ซึ่งมีส่วนเกี่ยวพันโดยตรงกับข้อตกลงสินค้าเกษตร วัตถุประสงค์ของข้อตกลง SPS ฉบับใหม่ก็เพื่อสร้างความชัดเจนให้กับข้อยกเว้นในมาตราที่ 20 ของข้อตกลงเกดต์ 1947 โดยการจำกัดการใช้กติกาดังกล่าวเพื่อวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองการค้า มาตรา 20 ยินยอมให้ประเทศผู้นำเข้าสินค้าขั้นปฐมและอาหารสามารถกำหนดมาตรการกีดกันการค้า เพื่อให้มั่นใจว่าอาหารที่ประชาชนใช้บริโภคไม่มีอันตราย และเพื่อป้องกันการระบาดของแมลงหรือเชื้อโรคในพืชและสัตว์เลี้ยง

มาตรการ SPS เป็นเรื่องปฏิบัติกันโดยปรกติในวงการค้าระหว่างประเทศ เพราะทุกรัฐบาลยอมรับว่าหากต้องการความปลอดภัยในการบริโภคอาหาร และหากต้องการคุ้มครองสุขอนามัยของพืชและสัตว์ รัฐจำเป็นต้องมีการกีดกันการค้าในระดับหนึ่ง แต่การใช้มาตรการ SPS มักก่อให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งกันอย่างกว้างขวาง การที่เกดต์ต้องวางกติกา SPS แบบพหุภาคีให้สมาชิกปฏิบัติตามก็เพราะตระหนักว่ารัฐบาลทุกประเทศมีอำนาจอธิปไตยที่จะรักษาความปลอดภัยด้านอาหารและคุ้มครองสุขอนามัยพืชและสัตว์ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องวางกติกา ป้องกันมิให้สมาชิกใช้มาตรการ SPS เป็นฉากบังหน้าเพื่อกีดกันการค้า หรือเพื่อจงใจกีดกัน (discriminate) สินค้าจากแหล่งผลิตบางแหล่ง แม้ว่าโดยทั่วไปแล้ว เราจะมียุติตรวจสอบง่าย ๆ ได้ว่าประเทศผู้นำเข้ามีเจตนาใช้มาตรการ SPS เพื่อกีดกันการค้าหรือไม่ แต่ในหลายกรณี เราก็บอกไม่ได้ว่ามาตรการที่ประเทศผู้นำเข้านำมาใช้มีเจตนาเพื่อกีดกันการค้าหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ประเทศผู้นำเข้าจำเป็นต้องทดสอบผลไม้นำเข้าจากประเทศเมืองร้อนอย่างพิถีพิถัน เพราะเกษตรกรมักนิยมใช้ยาฆ่าแมลงเกินขนาด แต่การตรวจสอบอย่างเคร่งครัดย่อมเป็นการคุ้มครองชาวสวนผลไม้ในประเทศผู้นำเข้าได้เช่นกัน หรือตัวอย่างการใช้เทคโนโลยีแบบใหม่ เช่นการใช้ growth hormone (เรียกว่า bovine somatotropine) เพื่อเร่งการเติบโตของสัตว์ จะช่วยให้ผู้เลี้ยงมีความได้เปรียบในตลาดโลกมากขึ้น แต่ประเทศผู้นำเข้าซึ่งไม่ได้ใช้เทคโนโลยีดังกล่าว อาจกีดกันการนำเข้าผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ที่มาจากการใช้เทคโนโลยีดังกล่าว เป็นต้น

ถึงแม้ว่า มาตรการหลายอย่างในด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชยังไม่มีข้อสรุปด้านวิทยาศาสตร์ที่แน่นอน และเป็นเรื่องอ่อนไหวด้านการเมือง จนยากที่จะกำหนดเป็นกติกาได้อย่างชัดเจน แต่ข้อตกลง SPS ฉบับใหม่ก็ประสบความสำเร็จที่สามารถปรับปรุงมาตรการต่างๆ ให้ชัดเจนกว่าข้อตกลงฉบับเก่า ข้อตกลงฉบับใหม่ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญในการใช้มาตรการ SPS ไว้ 4 ประการ ได้แก่

หลักความโปร่งใส หลักการใช้มาตรฐานนานาชาติ หลักการเกิดผลเท่าเทียมกันและหลักการประเมินความเสี่ยง

- **หลักความโปร่งใส (transparency)** ข้อตกลง SPS ฉบับใหม่มีภาคผนวก 2 ภาคซึ่งกำหนดเงื่อนไขต่างๆในการใช้มาตรการ SPS ภาคผนวกแรกกำหนดให้ประเทศผู้นำเข้าที่ใช้มาตรการ SPS ต้องมีเงื่อนไขการใช้ที่โปร่งใส โดยกำหนดให้จัดทำประกาศเกี่ยวกับมาตรฐานที่ประเทศใช้ต่างจากมาตรฐานสากล และกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ใช้นั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงที่เหมาะสม (มาตราที่ 2:2) ภาคผนวกที่สองกำหนดวิธีการควบคุม การตรวจสอบและขั้นตอนในการอนุมัติการนำเข้าสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นสินค้าที่เน่าเสียได้ง่าย โดยมีข้อกำหนดให้ประเทศผู้นำเข้าต้องดำเนินขั้นตอนต่างๆภายในกำหนดเวลาที่แน่นอนและรวดเร็วเพื่อมิให้สินค้าเน่าเสียหาย ต้องแจ้งต่อประเทศอื่นถึงข้อกำหนดด้าน SPS ที่มีผลต่อการจำกัดการค้า และจัดตั้งจุดตอบข้อซักถามต่างๆเพื่อให้ข้อมูลเรื่อง กฎระเบียบเกี่ยวกับ SPS

- **การใช้มาตรฐานสากลเป็นหลัก (priority of international standards)** มาตราที่ 3 ของข้อตกลง SPS กำหนดว่าโดยทั่วไปแล้วผู้ส่งออกที่ปฏิบัติตามมาตรฐานสากล (เช่น ข้อตกลงของ codex Alimentarius เรื่องความปลอดภัยของอาหาร) ถือว่าได้ปฏิบัติตามมาตรฐาน SPS กล่าวคือข้อตกลง SPS พยายามสนับสนุนให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกพยายามกำหนดมาตรฐานของตนให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล (เรียกว่า harmonization) อย่างไรก็ตามต้องเข้าใจว่าทั้ง GATT และ WTO ไม่มีการกำหนดมาตรฐาน SPS แท้ที่จริงแล้วสมาชิกส่วนใหญ่ของ GATT ก็มีส่วนร่วมด้วยหน่วยงานระหว่างประเทศในการพัฒนามาตรฐาน SPS ร่วมกับนักวิทยาศาสตร์ในสาขานี้

ในบางประเทศ มาตรฐานสากลอาจสูงกว่ามาตรฐานของชาติ ข้อตกลง SPS ยินยอมให้รัฐบาลไม่ต้องใช้มาตรฐานสากลดังกล่าวได้ แต่มีข้อแม้ว่ามาตรฐานดังกล่าวต้องไม่กีดกันการค้า นอกจากนั้นสำหรับประเทศที่มีมาตรฐานเข้มงวดกว่ามาตรฐานสากล มาตรฐานดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์และต้องอยู่บนพื้นฐานการประเมินความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ (ดูหลักการสุดท้าย)

- **หลักการความเท่าเทียม (concept of equivalence)** เนื่องจากมีมาตรการ SPS หลายมาตรการที่สามารถประกันความปลอดภัยของอาหารและคุ้มครองสุขภาพของพืชและสัตว์ได้ในระดับเดียวกัน (equivalent) ดังนั้นมาตราที่ 4 จึงกำหนดว่าหากประเทศผู้ส่งออกใช้มาตรการ SPS ที่แตกต่างจากประเทศ ผู้นำเข้า วิธีการทดสอบของประเทศผู้นำเข้าคือการทดสอบว่าสินค้านำเข้าได้มาตรฐาน

สุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของคนหรือไม่ ไม่ใช่การพิจารณาจากขั้นตอนของการตรวจสอบ หลักการความเท่าเทียมนี้จะทำให้รัฐบาลผู้นำเข้าไม่เลือกใช้มาตรการ SPS ที่ก่อให้เกิดการกีดกันการค้ามากเกินไปกว่าระดับที่จะคุ้มครองสุขอนามัยของมนุษย์ พืช และสัตว์

- **หลักการประเมินความเสี่ยง** (risk assessment) มาตรฐานที่ 5 กำหนดวิธีการประเมินความเสี่ยงอย่างชัดเจน ได้แก่ (ก) การประเมินความเสี่ยงบนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ทางวิทยาศาสตร์ (scientific evidence) นับตั้งแต่กระบวนการและวิธีการผลิต การตรวจสอบ การสุ่มตัวอย่างเพื่อทดสอบ ฯลฯ (ข) การประเมินความเสี่ยงและการกำหนดมาตรการด้านสุขอนามัยนั้น ให้พิจารณาถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจประกอบ เช่น การประเมินความเสียหายต่อผลผลิตอันเนื่องจากการเกิดและการระบาดของโรคแมลงและเชื้อโรคต่างๆ ตลอดจนการประเมินประสิทธิผล (cost-effectiveness) ของวิธีการควบคุมความเสี่ยงแต่ละวิธี (ค) การกำหนดระดับความเหมาะสมของการคุ้มครองด้านสุขอนามัยนั้นให้พยายามใช้มาตรการที่ลดผลเสียต่อการค้า (ง) นอกจากนั้นสมาชิกจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการกำหนดมาตรฐาน SPS ตามอำเภอใจหรืออย่างไรเหตุผล

3. ผลกระทบต่อตลาดสินค้าเกษตรทั่วโลก¹

การศึกษาผลกระทบของข้อตกลงสินค้าเกษตรแบ่งเป็น 2 กลุ่มๆ แรกเป็นการวัดผลกระทบทั่วโลก และกลุ่มที่สองเป็นการวัดผลกระทบภายในประเทศ เนื้อหาในตอนนี้จะกล่าวถึงงานวิจัยผลกระทบต่อตลาดสินค้าเกษตรทั่วโลก โดยจะกล่าวถึงวิธีการศึกษา ผลกระทบต่อราคา ผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคา ผลต่อการผลิตและการบริโภค และผลต่อสวัสดิการของสังคม ส่วนตอนต่อไปจะวิเคราะห์ผลกระทบต่อภาคการเกษตรของไทย

3.1 วิธีการศึกษาผลกระทบต่อตลาดโลก

อัมมาร สยามวาลา (Siamwalla, 1995) ให้คำอธิบายสรุปวิธีการที่นักเศรษฐศาสตร์ใช้ในการศึกษาผลกระทบของข้อตกลงการค้าเกษตรดังนี้ วิธีแรกคือ การวิเคราะห์แบบดุลยภาพบางส่วน (partial equilibrium analysis) เริ่มต้นจากข้อเท็จจริงว่าการปฏิรูปนโยบายเกษตรของแต่ละประเทศตามผลการเจรจาต่อรองจะส่งผลให้ส่วนต่าง (price wedge) ระหว่างราคาภายในประเทศ (ที่ผู้ผลิตได้รับและผู้บริโภคต้องจ่าย) กับราคาสตลาดโลกเปลี่ยนไป เมื่อส่วนต่างราคาเปลี่ยนไปอุปสงค์ต่อการนำเข้าและอุปทานของการส่งออกสำหรับสินค้าแต่ละชนิดของประเทศที่ดำเนินการปฏิรูปก็จะเปลี่ยนไป หลังจากที่เราหาผลรวมของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวของทุกประเทศ เราก็สามารถคำนวณได้ว่าการปฏิรูปดังกล่าวจะเกิดผลกระทบต่อราคาสตลาดโลกอย่างไร แบบจำลองตลาดโลกนี้จะต้องมีข้อมูลปริมาณการผลิตและการบริโภคของสินค้าชนิดต่างๆ สำหรับแต่ละประเทศ ตลอดจนมีความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของอุปสงค์และอุปทานของสินค้าในแต่ละประเทศ (คือ ทราบค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าเกษตรชนิดต่างๆ และตอบสนองต่อรายได้) และข้อมูลที่สำคัญที่สุดคือ มาตรการต่างๆ ที่รัฐใช้แทรกแซงภาคเกษตร โดยปรกตินโยบายของรัฐบาลจะสลับซับซ้อนมาก ดังนั้นแบบจำลองต่างๆ จึงมักให้ผลการพยากรณ์ผลกระทบของนโยบายของรัฐที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นกับความแตกต่างในการจำลองรายละเอียดและความซับซ้อนของนโยบายทั้งก่อนและหลังการปฏิรูป

¹ เนื้อหาส่วนใหญ่ในตอนนี้ได้มาจาก Ammar Siamwalla (1995); Poapongsakorn and Ungphakorn (1995) และ Martin and Winters (1996)

บทความของ Whalley and Wigle (1990) แสดงให้เห็นว่าถ้ามีการจำลองนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับโครงการจำกัดพื้นที่เพาะปลูกอย่างถูกต้อง ผลการพยากรณ์จะตรงข้ามกับแบบจำลองอื่นๆ เนื่องจากความซับซ้อนของนโยบาย แบบจำลองส่วนใหญ่จึงใช้วิธีรวมยอดในการวัดมาตรการของรัฐทุกอย่าง โดยการแปลงมาตรการต่างๆ ให้มีค่าเป็น producer subsidy equivalent (หรือ PSE) และ consumer subsidy equivalent (CSE)² สำหรับสินค้าแต่ละชนิด หลังจากนั้นก็จะตั้งข้อสมมุติว่าค่า PSE และ CSE จะทำให้เส้นอุปสงค์และอุปทานของสินค้าแต่ละชนิดเคลื่อนที่แบบขนานกัน แต่ Whalley and Wigle แย้งว่าหากรัฐใช้มาตรการควบคุมเชิงปริมาณ (quantitative control) เช่นการจำกัดพื้นที่เพาะปลูก เส้นอุปสงค์และอุปทานจะไม่เคลื่อนที่แบบขนานกัน

สำหรับแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปนั้นจะนำผลการพยากรณ์ราคาและปริมาณอุปสงค์และปริมาณอุปทานที่คำนวณได้ในรอบแรกป้อนกลับสู่แบบจำลอง โดยผ่านตัวแปรรายได้ (ซึ่งจะมีผลกระทบต่ออุปสงค์อีกครั้งหนึ่ง) ส่วนปริมาณอุปสงค์และอุปทานของสินค้าระดับใหม่ก็จะส่งผลกระทบต่ออุปสงค์และอุปทานของปัจจัยการผลิต ซึ่งหมายความว่า การกระจายรายได้ก็จะเปลี่ยนไปเช่นกัน เมื่อรายได้เปลี่ยน อุปสงค์ต่อสินค้าก็จะเปลี่ยนไปอีกรอบหนึ่ง ดังนั้น แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปจึงให้ผลที่แม่นยำกว่าแบบจำลองดุลยภาพบางส่วน แต่จุดอ่อนของแบบจำลองคือต้องใช้ข้อมูลจำนวนมาก และต้องมีการประมาณการค่า parameters ต่างๆ นับหมื่นตัว ดังนั้นแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปจึงไม่สามารถลงสู่รายละเอียดต่างๆ ได้ จำเป็นต้องรวมสินค้าหลายอย่างเป็นหมวดเดียวกัน (aggregate) รวมทั้งการจำลองมาตรการของรัฐในลักษณะที่หยากกว่าแบบจำลองดุลยภาพบางส่วน

3.2 ผลกระทบต่อราคาสินค้าเกษตร : การศึกษาก่อนการเจรจาเขตการค้าเสรี

ระหว่างการเจรจารอบอุรุกวัย มีนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากพยายามประเมินผลกระทบของการค้าเสรีที่เกิดจากการเจรจา โดยตั้งข้อสมมุติเกี่ยวกับผลการเจรจา แม้ว่าบัดนี้จะปรากฏแน่ชัดแล้วว่า ผลการเจรจาสินค้าเกษตรนั้นมีเนื้อหาแตกต่างจากข้อสมมุติที่ใช้ในงานวิจัยเหล่านั้น ซึ่งส่งผลให้งานวิจัยเหล่านั้นลำเอียงโดยสิ้นเชิงแล้วก็ตาม แต่งานวิจัยเหล่านั้นยังมีคุณค่าบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายคุ้มครองภาคการเกษตร ตารางที่ 3.1 สรุปผลกระทบต่อราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก ของงานศึกษาบางเรื่อง เรามีข้อสังเกต 1 ข้อ และข้อสรุปอีก 3 ข้อจากตารางดังกล่าว

² USDA, Economic Research Service, Estimates of Producer and Consumer Subsidy Equivalents: Government Intervention in Agriculture, 1982-87, SB-803, April 1990.

ตารางที่ 3.1

ผลกระทบต่อการค้าสินค้าจากการเปิดเสรีการค้าตามข้อสมมติต่างๆ

(หน่วย : ร้อยละจากปีฐาน)

งานศึกษาและข้อสมมติ	แบบจำลอง	ผลกระทบ ณ ปี	ประเภทสินค้า						
			ข้าว	ธัญพืช	ข้าวสาลี	ถั่วเหลือง	น้ำตาล	ผลิตภัณฑ์ นม	ไก่
1. Zietz and Valdes (1990)	Partial Equil.	1985 to 2000							
ลด CSEs และ PSEs ในประเทศอุตสาหกรรม 50%			0.9	-0.7	2.0	-1.5	7.6	n.a.	n.a.
ลด CSEs และ PSEs ในประเทศอุตสาหกรรม 100%			1.7	-2.8	3.5	-4.0	15.0	n.a.	n.a.
ลด CSEs และ PSEs ในประเทศกำลังพัฒนา 100%			-21.8	-20.9	-13.6	-11.5	-12.1	n.a.	n.a.
ลด CSEs และ PSEs ทุกประเทศ 100%			-21.1	-24.4	-11.7	-15.9	0.8	n.a.	n.a.
2. Frohberg, Fischer and Parikh (1990)	General Equil.	2000							
การค้าเสรีในสินค้าเกษตร ของกลุ่มประเทศ OECD			21.0	11.0	18.0	13 ^c	n.a.	n.a.	n.a.
3. UNCTAD (1990)	Partial Equil.	No date							
ลดการอุดหนุนราคาแก่ ผู้ผลิต 20%			18.3	4.8 ^a	7.5	0.0	10.6	n.a.	n.a.
ลดการอุดหนุนการส่งออก			8.5	0.1 ^a	12.2	0.0	0.9	n.a.	n.a.
การนำเข้าเพิ่มขึ้น 10%			2.2	3.9 ^a	1.1	2.5	4.3	n.a.	n.a.
การค้าเสรี			42.6	15.1 ^a	20.4	3.6	26.5	n.a.	n.a.

หมายเหตุ ^a Refers to maize prices

ที่มา (1) Zietz and Valdes (1990)

(2) Frohberg, Fisher and Parikh (1990)

(3) UNCTAD (1990)

ประการแรก งานศึกษาต่างๆ พยากรณ์ผลกระทบต่อราคาสินค้าแตกต่างกันมาก ทั้งนี้เพราะ (ก) ข้อสมมุติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่างกัน (ข) งานวิจัยที่ใช้วิธีดุลยภาพทั่วไปจะให้ค่าผลกระทบต่อราคาสูงกว่าการศึกษาแบบดุลยภาพบางส่วน (ค) แต่ถึงแม้ว่าจะใช้ข้อสมมุติเกี่ยวกับข้อตกลงสินค้าเกษตรและวิธีการวิเคราะห์ที่เหมือนกัน ผลที่ได้ก็ยังต่างกันค่อนข้างมาก ตัวอย่างเช่น การเปรียบเทียบผลต่อราคาที่เกิดจากข้อสมมุติการค้าเสรีเต็มที่ (full liberalization) ในกลุ่มประเทศ OECD จะเห็นว่าทั้งงานของ Zietz-Valdez (งานแรกของตารางที่ 3.1) งานของ Frohberg-Fischer-Parikh (งานที่ 2) และงานของ UNCTAD (งานที่ 3) ให้คำพยากรณ์ต่างกันแบบหน้ามือเป็นหลังมือ ในกรณีของข้าวก็เช่นเดียวกัน ถ้ามีการค้าเสรีทั่วโลก งานของ Zietz-Valdes พยากรณ์ว่าราคาจะลดลง 21% แต่งานของ UNCTAD กลับคาดว่าราคาจะเพิ่มขึ้น 42% ทั้งๆที่งานทั้งสองใช้วิธีการศึกษาแบบดุลยภาพบางส่วนเหมือนกัน สาเหตุที่ผลการศึกษาดังกัน เกิดจากงานวิจัยแต่ละเรื่องใช้ปฏิฐานที่ต่างกัน (ทำให้อัตราการคุ้มครองต่างกัน) และปัญหาเกี่ยวกับรายละเอียดของแบบจำลองที่ต่างกัน เช่น ผลการพยากรณ์ราคาของพืชอาหารสัตว์ แตกต่างกันไปมาก เพราะพืชเหล่านี้มีสินค้าทดแทนมาก แบบจำลองที่ดีต้องมีข้อมูลความยืดหยุ่นของการทดแทน เป็นต้น ข้อสรุปคือ การเปรียบเทียบผลการศึกษาของงานวิจัยต่างเรื่องกัน ไม่ให้ความหมายมากนัก

ประการที่สอง ถ้าหากพิจารณาเฉพาะงานวิจัยแต่ละเรื่อง แล้วดูผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงข้อสมมุติเกี่ยวกับการปฏิรูปนโยบายการเกษตร เราจะได้ข้อสรุปที่มีคุณค่าบางประการ งานของ Zietz-Valdes พบว่าประเทศพัฒนาแล้วมีการคุ้มครองภาคเกษตรในระดับสูง ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนามีมาตรการลงโทษภาคการเกษตร³ และที่สำคัญคือ มาตรการลงโทษภาคเกษตรในประเทศกำลังพัฒนามีระดับความรุนแรงมากกว่าอัตราการคุ้มครองในประเทศพัฒนา มาตรการลงโทษจึงมีผลกระทบต่อราคาสินค้าเกษตร (ราคาสูงขึ้น) มากกว่าผลกระทบของการคุ้มครองของประเทศพัฒนาแล้ว (ซึ่งทำให้ราคาลดลง) ทั้งนี้เพราะประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากเป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่มีต้นทุนต่ำและมีบทบาทในการค้าโลกมากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว ดังนั้น หากยกเลิกมาตรการลงโทษในประเทศกำลังพัฒนา ราคาสินค้าเกษตรทั่วโลกจะลดลง เพราะเกษตรกรจะมีแรงจูงใจเพิ่มการผลิตขึ้นมาก หรือถ้าหากยกเลิกมาตรการลงโทษในประเทศกำลังพัฒนาพร้อมๆกับการยกเลิกมาตรการคุ้มครองของประเทศพัฒนาแล้ว ผลสุทธิก็คือ ราคาสินค้าเกษตรทั่วโลกจะลดลง ข้อสรุปนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาอื่นๆ เช่น งานของ Tyers and Anderson (1992) งานของ Moreddu, Parris and Huff (1990)

³ มาตรการลงโทษ เช่น การเก็บภาษีส่งออก การจำกัดการส่งออก ตลอดจนนโยบายที่ทำให้อัตราแลกเปลี่ยนมีค่าสูงกว่าความจริง ซึ่งทำให้สินค้าเกษตรส่งออกมีราคาแพงขึ้น ในสาขาของประเทศผู้ซื้อ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปนี้อาจไม่เป็นจริงอีกต่อไปแล้วในปัจจุบัน เพราะงานเหล่านั้นใช้ข้อมูลก่อนกลางทศวรรษ 1980 หลังจากช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเริ่มปฏิรูปนโยบายการเกษตรของตน โดยการยกเลิกมาตรการลงโทษต่างๆ ดังนั้น งานของ ESCAP (1995) จึงพบว่าในปัจจุบันภูมิภาคส่วนใหญ่จะให้การอุดหนุนด้านการผลิตสินค้าเกษตร

ข้อสรุปข้างต้นนี้ให้นัยน่าสนใจ 3 ประการ (ก) การเจรจาของแอกต์ไม่ค่อยให้ความสนใจที่จะปฏิรูปมาตรการลงโทษเท่ากับการปฏิบัติมาตรการคุ้มครอง แม้ว่ามาตรการลงโทษจะส่งผลเสียหายนต์ต่อทั้งสวัสดิการของโลก และประเทศที่ลงโทษภาคเกษตรของตนไม่น้อยกว่าผลเสียจากมาตรการคุ้มครอง ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะเน้นการลดมาตรการกีดกันการนำเข้า โดยละเลยมาตรการจำกัดการส่งออก เน้นการลดการอุดหนุนการส่งออก และไม่สนใจที่จะลดการอุดหนุนการนำเข้าสินค้าเกษตร (ข) องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทต่อสู้กับมาตรการลงโทษภาคเกษตรจึงไม่ใช่แอกต์ แต่เป็นธนาคารโลกกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ค) เมื่อแอกต์ไม่สนใจเรื่องมาตรการลงโทษภาคเกษตร การเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรให้เป็นตลาดเสรี จึงมีความหมายเพียงแค่การลดอัตราการค้าคุ้มครอง (หรือลดค่า PSE เพียงด้านเดียว) ผลที่จะเกิดจากการเจรจา คือ สินค้าเกษตรในตลาดโลกต้องมีราคาสูงขึ้น⁴ ทำให้แอกต์ต้องวางมาตรการช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาที่เป็นผู้นำเข้าสุทธิด้านอาหาร

ประการที่สาม เนื่องจากการเจรจารอบอุรุกวัยมีความพยายามทำให้ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ มีการค้าเสรีมากขึ้นเช่นเดียวกัน เราจึงต้องดูผลกระทบดังกล่าวต่อราคาสินค้าเกษตร งานของ Goldin, Knudsen and van der Mensbrugghe (1993) ในแถวที่ 5 ของตารางที่ 3.1 ให้ข้อสรุปว่า การปฏิรูปภาคเศรษฐกิจทุกภาคจะทำให้ราคาสินค้าเกษตรเปลี่ยนไปน้อยกว่าการปฏิรูปเฉพาะภาคเกษตร ทั้งนี้เพราะราคาสินค้าที่พูดถึงนี้ เป็นราคาเปรียบเทียบ (relative prices) หากมีการปฏิรูปภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมพร้อมกัน ราคาสินค้าของทั้งสองภาคก็จะสูงขึ้น ดังนั้นราคาเปรียบเทียบของสินค้า 2 ประเภทจะสูงขึ้นน้อยกว่ากรณีที่มีการปฏิรูปเฉพาะภาคเกษตร นอกจากนั้นเมื่อการปฏิรูปทำให้รายได้สูงขึ้น ประชาชนมีแนวโน้มจะใช้เงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปบริโภคสินค้าอุตสาหกรรมมากกว่าซื้อสินค้าเกษตร (เพราะความยืดหยุ่นต่อรายได้มีค่าต่ำกว่า) แรงกดดันต่อราคาสินค้าเกษตรจึงลดลง

⁴ การลดมาตรการลงโทษภาคเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา จะทำให้อุปทานของสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นมาก เพราะคาดว่าประเทศเหล่านี้มีต้นทุนการผลิตก่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตามงานวิจัยส่วนใหญ่ยังไม่อาจให้ข้อสรุปที่แน่นอนได้ว่าในระยะยาวอุปทานของสินค้าเกษตรทั่วโลกจะมีขนาดการตอบสนองต่อราคาสูงเพียงใด (Duncan 1990, p.46 ; Zietz and Valdes 1990, P.463).

ประการที่สี่ หากพิจารณาผลกระทบเป็นรายสินค้าพบว่า (ก) เราไม่อาจให้ข้อสรุปกรณีข้าวได้ เพราะการศึกษาให้ผลแตกต่างกันมาก สาเหตุอาจเกิดจากการคุ้มครองการผลิตข้าวในประเทศพัฒนาแล้วอยู่ในรูปของการจำกัดพื้นที่การเพาะปลูก (สหรัฐอเมริกา) การจำกัดการนำเข้า (ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้) ตลอดจนการจ่ายเงินอุดหนุนการผลิตให้เกษตรกร ดังที่กล่าวแล้ว หากมาตรการที่ใช้มีลักษณะของการจำกัดปริมาณ การศึกษาโดยใช้ข้อสมมุติว่าการปฏิรูปทำให้ค่า PSE ลดลง ซึ่งจะทำให้อุปสงค์และอุปทานของข้าวเคลื่อนที่ในแนวนานกับค่า PSE ย่อมเป็นข้อสมมุติที่ไม่ถูกต้อง

ดูเหมือนว่าการปฏิรูประบบการค้าเสรีจะให้น้ำตาลและเนื้อวัวมีราคาเพิ่มขึ้นมากกว่าพืชอื่นๆ สาเหตุก็เพราะว่าสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาให้การคุ้มครองสินค้าทั้งสองชนิดในอัตราที่สูงที่สุด (Valdes and Zietz 1980; Ingco 1995)

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบต่อราคาน้ำตาลในตารางที่ 3.1 ยังสะท้อนให้เห็นจุดอ่อนของแบบจำลอง เช่น หากมีการปฏิรูปการค้าเสรีทั้งในประเทศพัฒนาและด้อยพัฒนาพร้อมกัน Zietz-Valdez พบว่าราคาน้ำตาลจะเพิ่มขึ้นเพียง 0.8% แต่ UNCTAD กลับพบว่าราคาจะสูงถึง 26.5% จุดอ่อนของแบบจำลองในตารางที่ 3.1 เกิดจากการที่ไม่ได้กำหนดแบบจำลองให้สอดคล้องกับมาตรการสำคัญที่ประเทศต่างๆ ใช้ในการคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาล 3 ประการ มาตรการแรกคือ ประเทศ OECD ใช้วิธีการจำกัดการนำเข้า โดยจัดสรรโควตาการนำเข้าให้ประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการเมือง ระบบการจัดสรรโควตาเช่นนี้ ทำให้ค่าเช่าจากโควตาคงอยู่กับประเทศผู้ส่งออก มาตรการที่สอง คือ วิธีการจัดสรรโควตาการส่งออกไปยังผู้ผลิตของประเทศผู้ส่งออก มาตรการที่สามคือ สหภาพยุโรปปรับขึ้นน้ำตาลจากกลุ่มประเทศในอาฟริกา แคริเบียน และ แปซิฟิก (ACP) ในราคาสูงกว่าตลาดโลก 15%

งานของ Jabara and Valdes (1993) ได้พยายามสร้างแบบจำลองโดยคำนึงถึงปัญหาที่เกิดจากการจัดสรรโควตานำเข้าของประเทศพัฒนาแล้ว แต่ไม่ได้แก้ปัญหการจัดสรรโควตาการผลิตน้ำตาลในประเทศกำลังพัฒนา ผลการศึกษาแตกต่างจากผลในตารางที่ 3.1 กล่าวคือ หากยกเลิกการคุ้มครองในประเทศพัฒนาแล้ว รวมทั้งนโยบายจำกัดการนำเข้า และประเทศกำลังพัฒนาก็ใช้นโยบายการค้าเสรีเช่นกัน ปรากฏว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะลดลง ด้วยเหตุผลดังนี้ คือ การผลิตในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีต้นทุนต่ำ ถูกจำกัดโดยระบบโควตานำเข้าของประเทศพัฒนา ทำให้ประเทศพัฒนาที่มีต้นทุนสูงกว่ายังผลิตน้ำตาลต่อไป นอกจากนั้น ประเทศกำลังพัฒนายังมีต้นทุนการผลิตต่างกัน เป็นไปได้ว่าประเทศที่ได้โควตาส่งออกสู่ประเทศ OECD อาจมีต้นทุนสูงกว่าประเทศที่ไม่มีโควตา การปฏิรูปการค้าเสรีจะทำให้การผลิตในประเทศกำลังพัฒนาที่มีต้นทุนต่ำขยายตัว ประเทศที่มีต้นทุนสูงจะลดการผลิตลง ราคาน้ำตาลจึงลดลง

นอกจากนี้ ในตอนต่อไป เราจะให้เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งเพื่อแสดงให้เห็นว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรอาจมีผลกระทบต่อราคาน้ำตามน้อยมาก

3.3 ผลกระทบต่อราคา : การศึกษาที่ใช้ข้อมูลจริงตามข้อตกลงสินค้าเกษตร¹

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่างานวิจัยผลกระทบของรอบอุรุกวัยก่อนการเจรจาสิ้นสุดลงนั้น ให้ผลไม่น่าพอใจ เพราะไม่ได้ใช้รายละเอียดของข้อตกลงเป็นข้อสมมติในการวัดผลกระทบ แต่ใช้วิธีสมมติว่าภาษีสินค้าเข้าทุกชนิดลดลงในอัตราส่วนที่กำหนด ดังนั้น การจะศึกษาผลกระทบที่แท้จริง จึงต้องดูจากรายงานวิจัยที่ทำหลังการเจรจาเสร็จสิ้นลง งานวิจัยที่วัดผลกระทบของข้อตกลงรอบอุรุกวัยที่ปรากฏในกรรมสารสุดท้าย (Final Act) มีอยู่ไม่ต่ำกว่า 7 เรื่อง ตารางที่ 3.2 นำเสนอผลการศึกษา 5 เรื่อง² โปรดสังเกตว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรกำหนดให้ลดภาษีและการอุดหนุนในเวลา 6-10 ปี ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลระยะยาว

งานแรกของ Brandao and Martin 1993 ศึกษาผลกระทบตามร่างของอดีตเลขานุการแอกต์ นายคองเกล (ไม่ใช่ข้อตกลงที่ลงนามกันที่กรุงมาราเคช) งานนี้ใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปที่เรียกว่า RUNS ซึ่งเป็นแบบจำลองเดียวกับงานของ Goldin, Knudsen and van der Mensbrugghe (1993) และงานของ Goldin and van der Mensbrugghe (1995) การพยากรณ์เป็นตัวเลขในปี 2002

งานชิ้นที่สองของ Vanzetti, Andrews, Hester and Fisher (1994) ใช้แบบจำลองดุลยภาพบางส่วนที่มีชื่อว่า SWOPSIM เป็นแบบจำลองของกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา การศึกษาเป็นการพยากรณ์ผลกระทบที่เกิดจากร่างข้อตกลงคองเกลและข้อตกลง Blair House เนื่องจากกรรมสารสุดท้ายมาจากร่างข้อตกลงทั้งสองฉบับ จึงถือว่างานนี้เป็นการใช้ผลการตกลงรอบอุรุกวัยขั้นสุดท้าย

งานชิ้นที่สามเป็นของ FAO (1995) เป็นแบบจำลองดุลยภาพบางส่วน โดยมีการนำผลกระทบขั้นต่ำต่อรายได้จากงานของ Goldin, Knudsen and van der Mensbrugghe (1993) มาปรับหาค่าพยากรณ์ใหม่ ผลกระทบต่อรายได้ที่ใช้คือสวัสดิการของโลกจะเพิ่มขึ้น 213 พันล้านเหรียญสหรัฐในปี 2000 วิธีการวิเคราะห์ใช้ข้อมูลตารางการลดภาษีจริงของแต่ละประเทศ โดยเปรียบเทียบอัตราภาษีผูกพันในปีฐาน (1995) กับอัตราภาษีผูกพันในปีสุดท้ายของข้อตกลง วิธีนี้จึงยังไม่ได้นำประเด็น dirty tariffication มาพิจารณา ดังนั้น ผลกระทบต่อราคาที่ได้จึงเป็นผลขั้นสูง นอกจากนั้นงานของ FAO

¹ เลือหาส่วนใหญ่มาจาก Ammar Siamwalla (1996) และ Martin and Winters (1996)

² อีก 2 เรื่องได้แก่ งานของกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA 1994) และงานของ Andrews, Roberts and Hester 1994 แต่ผู้วิจัยไม่มีค้นฉบับงาน 2 ชิ้นนี้ และมีข้อสังเกตว่างานชิ้นหลังนี้ใช้แบบจำลอง SWOPSIM เหมือนกับงานของ Vanzetti, et.al. (1994).

ตารางที่ 3.2

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของการเจรจาอุดหนุนการค้าสินค้า

(หน่วย : ร้อยละจากปีฐาน)

กลุ่มสินค้า	Brandao and martin	Vanzetti, et al.	FAO	Duncan, Robertson and Yang		
Partial/General Equilibrium	General	Partial	Partial w/ Income Effect	General	General	General
กลุ่มประเทศที่สมมติฐานว่า เปิดการค้าเสรี	ทั้งหมด	ทั้งหมด	ทั้งหมด	ประเทศ อุตสาหกรรม	ทั้งหมด	ทั้งหมด
ภาคที่เปิดเสรี	เกษตร	เกษตร	ทั้งหมด	เกษตร	เกษตร	ทั้งหมด
ข้าว	4.2	7	8	6.9	7.8	8.1
ข้าวสาลี	6.3	6	7	10.4	10.5	10
ข้าวโพด	4.4 ^a	6	4	n.a.	n.a.	n.a.
ข้าวฟ่าง	n.a.	n.a.	5	n.a.	n.a.	n.a.
ธัญพืชอื่นๆ ^b	n.a.	6 ^d	7	6.8	7	7.1
น้ำตาล	10.2	3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
พืชน้ำมัน/ไขมัน	4.5 ^c	6 ^e	4	n.a.	n.a.	n.a.
Oilmeal Proteins	n.a.	1 ^f	0	n.a.	n.a.	n.a.
Non-grain Crops	n.a.	n.a.	n.a.	3.4	3.9	4.4
ผลิตภัณฑ์นม	4.5	10 ^g	8	12.8	13.1	12.8

หมายเหตุ : ^a ธัญพืชหายาก^b "ธัญพืชอื่นๆ" ในการศึกษาของ FAO หมายถึงสินค้าอื่นๆ นอกเหนือจากสินค้า 4 ชนิดแรก ส่วนการศึกษาของ Duncan, Robertson และ Yang หมายถึงสินค้าอื่นๆนอกเหนือจากข้าวและข้าวสาลี^c เมล็ดพืชน้ำมัน^d ธัญพืชหายากยกเว้นข้าวโพด^e เมล็ดพืชน้ำมันยกเว้นถั่วเหลือง^f ถั่วเหลือง^g เจาะนมผง

ที่มา: Vanzetti et al. (1994); Brandao and Martin (1993); FAO (1995) and Duncan, Robertson and Yong (1995)

เป็นการวัดผลกระทบต่อราคาที่ได้จึงเป็นผลขึ้นสูง นอกจากนั้น งานของ FAO เป็นการวัดเฉพาะผลจากการปฏิรูปภาคเกษตร โดยไม่มีการวัดผลกระทบของการปฏิรูปภาคอุตสาหกรรม

งานที่เป็นของศูนย์แห่งชาติเพื่อศึกษาด้านการพัฒนาแห่ง Australian National University โดยนักวิจัย 3 คน ได้แก่ Duncan, Robertson and Yang 1994 งานนี้ใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป และเข้าใจว่าผลการศึกษาเป็นการพยากรณ์ผลกระทบที่เกิดขึ้นในปี 1999 (ช่วงแรกในตาราง 3.2) และปี 2003 (ช่วงที่สองและสามในตารางที่ 3.2) งานนี้เสนอผล simulation 5 สถานการณ์ ตารางที่ 3.2 นำมาเสนอเพียง 3 สถานการณ์

งานเรื่องที่ห้าเป็นของ Goldin and Mensbrugghe (1995) เป็นแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปที่เรียกว่า RUNS พยากรณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นระหว่างปี 1994-2002 โดยใช้ข้อมูลตารางการลดภาษีของแต่ละประเทศตลอดจนพิจารณาปัญหา dirty tariffification และใช้ข้อมูลเศรษฐกิจล่าสุดจากแหล่งข้อมูลต่างๆ การศึกษาเสนอผล simulation ภายใต้อัน 5 สถานการณ์ แต่ที่นำมาเสนอในตารางที่ 3.2 มี 2 สถานการณ์แรกเป็นการวัดเฉพาะผลกระทบที่เกิดจากการลดอัตราภาษีนำเข้าตามตารางภาษีของประเทศต่างๆ ส่วนสถานการณ์ที่สองวัดผลกระทบของการลดภาษีและการลดการอุดหนุนภายใน

ผลการศึกษาจากตารางที่ 3.2 ให้ข้อสรุปดังต่อไปนี้ ประการแรก ผลการพยากรณ์เกือบทั้งหมดพบว่าราคาสินค้าเกษตรจะสูงขึ้น⁷ ทั้งนี้เพราะเหตุผล 2 ข้อ ข้อแรกคือ ข้อตกลงสินค้าเกษตรกำหนดให้ลดเฉพาะมาตรการคุ้มครอง ไม่มีการลดมาตรการที่ลงโทษภาคเกษตรดังกล่าวแล้ว เหตุผลอีกข้อ คือ หลังจากปี 1985 เป็นต้นมา ประเทศกำลังพัฒนาได้เริ่มปฏิรูปนโยบายการเกษตรให้เสรีมากขึ้น ดังนั้นการลดอัตราการค้าการคุ้มครองตามข้อตกลงเกษตรซึ่งจะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาส่งออกได้มากขึ้น จึงมีผลทำให้การผลิตในประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นน้อย แต่การลดการคุ้มครองนี้กลับทำให้เกษตรกรของประเทศพัฒนาแล้วลดการผลิตลงมาก ผลสุทธิคือ ราคาสินค้าสูงขึ้น

ประการที่สอง การปฏิรูปทั้งภาคเกษตรและภาคเศรษฐกิจอื่นๆพร้อมๆกันตามข้อตกลงรอบอุรุกวัยจะทำให้ราคาสินค้าเกษตรเปรียบเทียบกับราคาสินค้านอกภาคเกษตรสูงขึ้นน้อยกว่าถ้าปฏิรูปเฉพาะภาคเกษตร เพราะราคาสินค้านอกภาคเกษตรจะสูงขึ้นด้วย ดังที่อธิบายมาแล้วในตอนต้น งานวิจัยที่ยืนยันข้อสรุปนี้เป็นงานวิจัยของนักวิจัยกลุ่มเดียวกัน คือ งานของ Goldin, Knudsen and van der

⁷ ยกเว้นในแบบจำลองของ Goldin and Mensbrugghe (1995) ที่พบว่า การลดภาษีนำเข้าจะทำให้ราคาข้าวลดลง เหตุผลเกิดจากค่าความยืดหยุ่นไขว้ (cross price elasticities) ของพืชต่างๆทำให้ข้าวและน้ำตาลซึ่งยังได้รับการคุ้มครองสูงกว่าพืชอื่นมีการขยายพื้นที่เพาะปลูก โดยดึงพื้นที่จากพืชอื่นที่มีการคุ้มครองต่ำ

Mensbrugge (1993) ซึ่งกำหนดให้ลดการคุ้มครองเฉพาะภาคเกษตรทั้งที่เป็นบวกและลบลง 30% เทียบกับงานของ Goldin and van der Mensbrugge (1995) ซึ่งกำหนดให้ลดการคุ้มครองทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร

ประการที่สาม ผลการพยากรณ์เรื่องราคาจะเพิ่มขึ้นถือว่าเป็นผลขั้นสูงสุด เพราะงานศึกษาบางชิ้น (Brandao and Martin; งานของ ANU โดย Duncan et.al 1994 และงานของ Vanzetti, et.al.) ไม่ได้ใช้ตารางการลดภาษีจริงของสมาชิกแกตต์ ส่วนงานที่ใช้ตารางลดภาษีจริง (คืองานของ FAO) ก็ไม่ได้คำนึงถึงปัญหา dirty tariffication มีแต่งานของ Goldin and van der Mensbrugge (1995) เท่านั้นที่ใช้ทั้งข้อมูลตารางภาษีผูกพันจริง (ซึ่งสะท้อนปัญหาการเพิ่มอัตราการคุ้มครองอันเกิดจากการเปลี่ยนพื้นฐานในการคำนวณภาษี) และข้อมูล dirty tariffication ดังนั้น ผลการศึกษาชิ้นหลังนี้จึงน่าเชื่อถือมากที่สุด และให้ค่าพยากรณ์ผลกระทบต่อราคาในอัตราที่ต่ำกว่างานอื่นๆ

ประการที่สี่ แม้ว่าการศึกษาทั้งหมดจะใช้วิธีการต่างกัน แต่ปรากฏว่าการพยากรณ์ผลกระทบต่อราคามีค่าใกล้เคียงกันมาก ยกเว้น น้ำตาล ข้าว และผลิตภัณฑ์นม สินค้าอื่นๆจะมีราคาเพิ่มขึ้นเพียง 4%-10%

สำหรับข้าวและข้าวสาลี ดูเหมือนว่าค่าพยากรณ์ส่วนใหญ่จะออกมาว่า ราคาจะเพิ่มขึ้นประมาณ 4%-10% โดยเฉพาะกรณีของข้าวนั้น งานที่น่าเชื่อถือที่สุดคงจะเป็นของ Vanzetti และคณะ เพราะมีการคำนึงถึงข้อตกลงพิเศษ (ภาคผนวกที่ 2) เรื่องการเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ จำนวน 0.963 ล้านตันในปี 2000 (Poapongsakorn and Ungphakorn 1995) การเปิดตลาดข้าวจำนวนนี้จะมีผลกระทบต่อราคามาก เพราะโดยทั่วไปตลาดข้าว “บาง” มาก คือ ในปี 1996 ปริมาณค้าข้าวทั่วโลกมีเพียง 16 ล้านตัน การเปิดตลาดของ 2 ประเทศนี้จึงมีส่วนสูงถึงร้อยละ 6 ของการค้าข้าวทั่วโลกในปัจจุบัน

แบบจำลองส่วนใหญ่พยากรณ์ว่าราคาเนื้อและน้ำตาลจะเพิ่มขึ้นมากที่สุด โดยเนื้อจะมีราคาเพิ่ม 7%-8% และน้ำตาลอาจเพิ่มขึ้นถึง 10% แต่ถ้าพิจารณารายละเอียดของข้อตกลง ทำให้เชื่อว่าราคาไม่น่าจะเพิ่มสูงถึงระดับดังกล่าว งานของ Goldin and van der Mensbrugge ซึ่งใช้รายละเอียดจริงของข้อตกลง พบว่าราคาน้ำตาลจะเพิ่มขึ้นเพียง 1.8%-2.5% และเนื้อจะเพิ่มขึ้นไม่เกิน 1.4% เหตุผลก็คือ ทั้งสหภาพยุโรปและอเมริกามีการอุดหนุนน้ำตาลและเนื้อในอัตราสูงมาก ในการประชุม Blair House ทั้งคู่จึงรวมหัวกันตกลงว่าการอุดหนุนภายในประเทศไม่ต้องลดเป็นรายสินค้า และมีข้อตกลงให้โครงการ deficiency payment และ compensatory payment ได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดการอุดหนุน ข้อตกลง

ข้อตกลงทั้งสองนี้ ทำให้รัฐไม่ต้องลดการอุดหนุนน้ำตาลหรือเนื้อ แต่ไปลดการอุดหนุนสินค้าอื่นแทน นอกจากนั้นสหภาพยุโรปยังมีการจ่ายเงินอุดหนุนการส่งออกเนื้อสูงถึงร้อยละ 75 ของการอุดหนุนการส่งออกเนื้อทั่วโลกในปี 1986-90 เหตุผลข้อสุดท้ายคือทั้งคู่ยังไม่ได้เปลี่ยนระบบการจัดสรรโควตาน้ำตาล ดังนั้นการเปิดตลาดน้ำตาลจึงไม่ทำให้การค้าเพิ่มขึ้นนัก ยกเว้นการค้าที่จะเพิ่มขึ้นเนื่องจากรายได้ของประเทศต่างๆสูงขึ้น เพราะการค้าเสรีที่เกิดจากข้อตกลงรอบอุรุกวัย

ประการที่สี่ ถึงแม้ว่าจะสมมุติให้การลดการอุดหนุนภายในประเทศใช้ได้ผล ตามข้อสมมุติของ Goldin and van der Mensbrugghe (ตัวเลขในช่องสุดท้าย) แต่ดูเหมือนว่าจะมีผลให้ราคาเพิ่มขึ้นเพียง 1%-2% เท่านั้น

ประการที่ห้า ไม่มีใครทราบว่าใน 10 ปีข้างหน้า อัตราการคุ้มครองภาคเกษตรจะเป็นเท่าไร Goldin and van der Mensbrugghe จึงใช้ข้อสมมุติเกี่ยวกับการคุ้มครองในอนาคต 2 ข้อ คือ สมมุติว่าอนาคตจะมีอัตราคุ้มครองในระยะยาว 14 ปี (1979-93) และสมมุติว่าอนาคตจะมีอัตราคุ้มครองใกล้เคียงสภาพปีล่าสุด (1989-93) เพราะในระยะหลังประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาได้ปฏิรูปนโยบายเกษตรของตนไปบ้างแล้ว การพยากรณ์ผลกระทบต่อราคาพบว่าแม้ข้อสมมุติทั้งสองจะให้ผลต่างกันเล็กน้อย แต่การที่ประเทศกำลังพัฒนาได้ปฏิรูปภาคเกษตรของตนไปแล้ว ทำให้ข้อตกลงสินค้าเกษตรมีแนวโน้มจะส่งผลทำให้ราคาสูงขึ้นมากกว่าการใช้อัตราคุ้มครองระยะยาว เพราะประเทศกำลังพัฒนาได้ค่อยๆเลิกมาตรการทำโทษภาคเกษตรไปแล้ว

คำถามสรุปก็คือ ราคาสินค้าเกษตรที่สูงขึ้นนี้อยู่ในเกณฑ์สูงหรือต่ำ คำตอบคือต่ำมาก หากคิดถึงว่าการปฏิรูปครั้งนี้ใช้เวลาอีก 6-10 ปี แสดงว่าราคาจะค่อยๆสูงขึ้นไม่เกินปีละ 1% การเพิ่มของราคาในอัตรานี้ถือว่าใกล้เคียงกับอัตราการลดลงของราคาสินค้าเกษตรในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ดังนั้นอย่างมากที่สุดการเจรจารอบอุรุกวัยก็คงสามารถชะลออัตราการลดลงของราคาสินค้าเกษตรให้กลับคืนมาสู่ระดับเดียวกับเมื่อต้นศตวรรษที่ 20 แต่ข้อสรุปนี้จะเป็นจริงหรือไม่ ย่อมต้องรอนักเศรษฐศาสตร์รุ่นหลังเป็นผู้พิสูจน์

3.4 ผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคา

ข้อวิพากษ์ระบบการค้าสินค้าเกษตรของโลกก่อนจะมีข้อตกลงรอบอุรุกวัยคือ การที่ประเทศต่างๆพยายามรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศของตน ได้ส่งผลทำให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกเคลื่อนไหวขึ้นลงรุนแรงจนไร้เสถียรภาพ การดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาในประเทศก็คือ การผลักดันความไร้เสถียรภาพออกไปยังต่างประเทศ นโยบายที่นิยมกันมากที่สุดได้แก่

อัตราภาษีขาเข้าแบบแปรผัน (variable import levy) และอัตราการอุดหนุนการส่งออกแปรผัน (variable export restitution) ของสหภาพยุโรปส่วนญี่ปุ่นจะนิยมใช้องค์การตลาดผูกขาดของรัฐ เพื่อเพิ่มหรือลดปริมาณการนำเข้าให้สอดคล้องกับส่วนต่างระหว่างปริมาณการผลิตและการบริโภคในประเทศ วิธีนี้ก็จะช่วยให้ราคาในประเทศคงที่และมีผลกระทบต่อตลาดโลกเหมือนกับการใช้อัตราภาษีขาเข้าแบบแปรผัน

Tyers and Anderson (1992) ได้คำนวณผลกระทบของการรักษาเสถียรภาพราคาในประเทศต่อความแปรปรวนของราคาในตลาดโลก วิธีการศึกษาคือ การเปรียบเทียบความแปรปรวนของราคาตลาดโลกที่เกิดขึ้นในปี 1980-82 กับความแปรปรวนของราคาเมื่อรัฐบาลเก็บภาษีนำเข้า ภาษีส่งออก และอุดหนุนการนำเข้าและส่งออก โดยใช้อัตราคงที่แบบ fixed ad valorem rate (FAVR) ผลสรุปคือ ถ้าประเทศอุตสาหกรรมใช้ระบบแทรกแซงแบบ FAVR แทนระบบที่เป็นอยู่ ความไร้เสถียรภาพของราคาจะลดลง 25% ถ้าประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศใหญ่ในเอเชียใช้ระบบ FAVR ด้วยความไร้เสถียรภาพจะลดลงอีก จนค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวนของราคาอาหาร (coefficient of variation) แบบถ่วงน้ำหนักจะลดลงกว่า 76% เหลือ 9% น้ำตาลลดลงจาก 36% เหลือ 7% ยิ่งกว่านั้นถ้าทุกประเทศแทรกแซงการค้าด้วยระบบ FAVR ค่าความแปรปรวนของราคาจะลดลงต่ำกว่าการใช้ระบบการแทรกแซงในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามนักวิจัยบางคนได้แย้งว่าการลดการคุ้มครองภาคเกษตรอาจทำให้ราคาไร้เสถียรภาพมากขึ้นได้ ถ้าหากรัฐมีโครงการซื้อสินค้าเกษตรกักตุนเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนอาหาร เพราะมาตรการนี้จะทำให้พ่อค้ามีพฤติกรรมเก็งกำไรมากขึ้น (Duncan 1990) นอกจากนั้น แม้ว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรจะทำให้กิจกรรมในตลาดอนาคต (futures and options markets) เพิ่มขึ้น แต่ก็บอกไม่ได้ว่าราคาจะมีเสถียรภาพมากขึ้นหรือลดลง

คำถามที่น่าสนใจคือ ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะทำให้ราคาตลาดโลกมีเสถียรภาพมากขึ้นหรือไม่ ประเด็นนี้ยังไม่มี การวิจัยโดยตรง แต่พอมีข้อมูลที่ใช้วิเคราะห์ได้บ้างดังนี้ ประการแรก งานวิจัยของ Francois and Martin (1995) พบว่าถึงแม้จะมีปัญหา dirty tariffication แต่ถ้าข้อตกลงสินค้าเกษตรทำให้ อัตราการคุ้มครองขั้นสูงสุดมีค่าต่ำกว่าสภาพก่อนข้อตกลง ค่าเฉลี่ยของอัตราการคุ้มครอง และค่าความแปรปรวนของอัตราคุ้มครองจะลดลง (ภายใต้ข้อสมมุติว่าเส้นการกระจายของการคุ้มครอง distribution of applied rate of protection ไม่เปลี่ยนแปลง) ถ้าเช่นนั้น ความแปรปรวนของราคาน่าจะลดลงด้วย ประการที่สอง ข้อตกลงครั้งนี้อยอมให้มีการใช้มาตรการ special safeguard เพื่อขึ้นภาษีพิเศษกีดกันการนำเข้าได้ และประเทศต่างๆได้ใช้วิธี dirty tariffication เพื่อปกป้องภาคเกษตรของตน หรือใช้วิธีกำหนดอัตราภาษีส่งออกแปรผันเพื่อรักษาราคาในประเทศ แต่จะไม่สามารถใช้การอุดหนุนการ

ส่งออกในอัตราแปรผันได้ วิธีการเหล่านี้จะมีผลให้การคุ้มครองยังอยู่ในอัตราที่สุดต่อไป โดยสรุปก็คือ ข้อตกลงสินค้าเกษตรอาจทำให้ความแปรปรวนของราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกลดลงเล็กน้อย

3.5 ผลกระทบต่อการย้ายแหล่งผลิต

การเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าในตลาดโลก และการลดอุปสรรคกีดกันการค้าระหว่างประเทศตามข้อตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลให้แหล่งการผลิตสินค้าเกษตร ย้ายจากประเทศที่เคยมีการคุ้มครองภาคเกษตรในอัตราสูง (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน) ไปสู่ประเทศที่มีการคุ้มครองในอัตราที่ต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศในกลุ่ม OECD ที่มีที่ดินเหลือเฟือ และประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่

งานของ FAO (1995) พบว่า ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลกระทบต่อปริมาณการผลิตทั่วโลกเพียงเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม แหล่งผลิตสินค้าจะมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก ตารางที่ 3.3 ซึ่งได้จากงานของ Duncan, Robertson and Yang (1995) แสดงผลการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การผลิตสินค้าเกษตรส่วนใหญ่จะเปลี่ยนแปลงไม่เกิน $\pm 10\%$ แต่การผลิตธัญพืชจะลดลงไม่เกิน 5% การที่ประเทศในกลุ่ม OECD เคยให้การคุ้มครองการผลิตธัญพืชในระดับสูง ดังนั้น ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะทำให้ประเทศเหล่านี้ลดการผลิตธัญพืชลง นอกจากนั้น ถ้าเราใช้การวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไป โดยพิจารณาผลกระทบของการเปิดตลาดสิ่งทอและเสื้อผ้าให้เป็นตลาดเสรี ในเวลา 10 ปี ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียจะดึงดูดทรัพยากรจากภาคเกษตรมาสู่ภาคสิ่งทอ ทำให้ผลผลิตเกษตรของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียลดลง

3.6 ผลกระทบต่อการบริโภค

แม้ว่าวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูประบบการค้าสินค้าเกษตร คือ การยกระดับความเป็นอยู่ของมนุษยโลก โดยการเพิ่มปริมาณการบริโภค เพื่อแก้ปัญหาความอดอยากและความยากจน แต่กลับปรากฏว่า งานวิเคราะห์ผลกระทบเชิงปริมาณของการเจรจาอนุภูมิภาคกลับเน้นเฉพาะผลต่อการส่งออกและนำเข้าสินค้าเกษตร งานที่ศึกษาผลกระทบต่อการบริโภคมีอยู่น้อยมาก งานที่สนใจเรื่องการบริโภคเป็นพิเศษคือ งานของ FAO (1995) แต่ผลการศึกษาก็เป็นเพียงข้อสรุปหยาบๆดังนี้ FAO คาดว่าการบริโภคอาหารต่อหัวในประเทศยากจนที่ต้องนำเข้าอาหารจะเพิ่มขึ้น 18% ในระหว่างช่วง 1987-89 และปี 2000 ยกเว้นภาคตะวันออกไกลและบางประเทศในเอเชีย (บังคลาเทศ ภูฏาน มองโกเลีย และเนปาล) ซึ่งจะมีการบริโภคต่อหัวลดลง อินเดีย และอาฟริกาก็จะมีการบริโภคต่อหัวลดลงประมาณ

1-2% เช่นกัน ส่วนอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์จะดีขึ้น อย่างไรก็ตาม โดยรวมแล้วรอบอุรุกวัยแทบจะไม่มีผลกระทบต่อปริมาณการบริโภคต่อหัวเลย

3.7 ผลกระทบต่อสวัสดิการ

ในโลกอุดมคติที่มีลักษณะเหมือนแบบจำลองเศรษฐกิจดุลยภาพทั่วไปแบบง่ายๆ การเปลี่ยนแปลงระบบการค้าซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนนโยบาย (เรียกว่า external shock) จะกระทบสวัสดิการของประเทศต่างๆ โดยผ่านตัวแปร 2 ตัว คือ การเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าส่งออกเทียบกับราคาสินค้านำเข้า (terms of trade) และการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรผลิตสินค้า ถ้าระบบเศรษฐกิจมีการบิดเบือนอย่างกว้างขวาง การเปลี่ยนแปลงระบบการค้าก็จะมีผลกระทบอีกลักษณะหนึ่งซึ่งเรียกว่า “second-best effect” ตัวอย่างเช่น ถ้าประเทศแห่งหนึ่งให้การคุ้มครองภาคเกษตรในอัตราที่สูง แต่ไม่ยอมคุ้มครองภาคอุตสาหกรรมเลย ต่อมาถ้าหาราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น ทรัพยากรจากภาคอุตสาหกรรมก็จะหลั่งไหลเข้าสู่ภาคเกษตร ทำให้สวัสดิการสังคมเลวลง (Stoeckel Vincent and Culthbertson 1989) การปฏิรูประบบการค้าย่อมทำให้สวัสดิการดีขึ้น สิ่งนี้เรียกว่าผลประโยชน์ในเชิงสถิตย (Static gains) แต่การปฏิรูปการค้าเสรียังก่อให้เกิดประโยชน์จากการที่ระบบการผลิตมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอีกด้วย (endogenous efficiency gains)

ข้อตกลงรอบอุรุกวัยไม่ใช่ข้อตกลงที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (shock) ในระบบการค้าเพียงแต่จากภาคเกษตรเพียงภาคเดียว แต่จะมีการปฏิรูปในหลายสาขาเศรษฐกิจพร้อมๆ กัน การศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนามากที่สุด คือ การค่อยๆยกเลิกข้อตกลงว่าด้วยสิ่งทอ (MFA) เพราะจะทำให้ประเทศหลายประเทศในเอเชียสามารถเพิ่มปริมาณการผลิตสิ่งทอและเสื้อผ้าได้จำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านี้ก็อาจต้องสูญเสียสวัสดิการไปบางส่วน เพราะคนจะสูญเสีย ค่าเช่าจากโควตาส่งทอที่เคยได้รับก่อนรอบอุรุกวัย และอาจเป็นไปได้ว่าในบางประเทศ สวัสดิการที่ลดลงจากโควตาส่งทอ อาจมีค่ามากกว่าสวัสดิการที่ได้เพิ่มขึ้นจากการปฏิรูประบบการค้าเสรีในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมด้วยซ้ำ ตัวอย่างเช่นไทย (Duncan, Robertson and Yang 1995)

ตารางที่ 3.4 เสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับ ผลกระทบของรอบอุรุกวัยต่อสวัสดิการของประเทศต่างๆ ข้อสรุปสำคัญมีดังนี้

ประการแรก ไม่ว่าจะพิจารณาเฉพาะการปฏิรูปในภาคเกษตรอย่างเดียวหรือในทุกสาขาเศรษฐกิจ ปรากฏว่าประเทศพัฒนาแล้วเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปมากที่สุด โดยประเทศพัฒนาจะได้รับประโยชน์ประมาณ 2 ใน 3 ของสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นทั่วโลก อย่างไรก็ตามการเปิดเสรีตลาด

ตารางที่ 3.3

ผลกระทบของการค้าเสรีในสินค้าเกษตรต่อระดับผลผลิต

(หน่วย : ร้อยละจากปีฐาน)

สินค้า	อเมริกาเหนือสหภาพยุโรป	ออสเตรเลีย	ญี่ปุ่น	เกาหลี	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์	ไทย	จีน	ฮ่องกง	ลาตินอเมริกา	แอฟริกาใต้	เอเชียใต้	ประเทศอื่นๆ
ข้าว	-5.6	6.4	0.0	-1.0	0.2	-3.3	-1.1	5.8	-0.1	-0.1	21.9	-1.3	-0.2	-0.3	0.3
ข้าวสาลี	-2.9	7.2	-46.0	19.3	1.9	-10.1	-8.5	6.3	12.5	0.9	7.7	4.9	8.1	-0.1	8.7
ธัญพืชอื่นๆ	-0.6	11.6	-51.9	-38.0	-1.3	-4.8	-5.4	7.7	1.6	0.1	5.9	1.0	1.1	-0.5	-0.1
Non-grain	-5.8	6.8	-11.6	-13.4	-2.1	0.2	0.6	4.2	6.4	3.3	15.4	5.4	7.4	2.8	0.8
ผ้าขนสัตว์	-7.9	-4.8	19.1	-3.4	56.2	-14.5	-11.7	16.4	-8.5	-10.2	-1.5	-1.2	-3.2	-7.1	-0.1
ปศุสัตว์อื่นๆ	-1.5	8.2	-3.3	-7.7	1.4	-0.8	-1.4	2.6	0.3	1.8	1.1	1.3	-0.4	0.9	2.6
ผลิตภัณฑ์จากป่า	1.0	0.9	-0.1	-6.9	-5.4	-18.9	-2.8	2.0	-4.9	-2.7	49.4	-0.5	-1.2	-1.4	0.5
ประมง	1.4	6.7	-1.3	-0.9	-5.7	-5.9	-3.7	-2.1	-3.6	-4.4	-4.8	1.7	0.2	-2.3	2.6
Processed Rice	0.1	5.9	0.1	-0.6	0.1	-5.2	-1.1	5.0	-0.2	-0.4	-10.7	-1.3	-0.5	-0.7	0.1
นม	-1.2	6.3	-1.6	-1.1	0.1	-0.4	-0.7	8.8	1.5	-0.3	8.5	1.7	1.5	-0.9	2.0
ผลิตภัณฑ์นม	-2.3	16.6	-7.0	-3.9	15.6	2.5	-1.3	25.5	0.4	-1.6	16.2	1.9	5.4	-5.1	6.7
อาหารอื่นๆ	-0.1	-0.3	1.4	7.0	-0.5	-10.3	-6.3	2.5	-2.1	-3.6	2.8	0.6	-1.4	-2.0	-0.3
เครื่องคั้นและยาสูบ	0.8	-0.6	-0.8	-4.4	-1.1	-2.9	-7.5	27.9	-2.0	-3.4	6.6	0.2	1.1	-1.1	-0.2
แร่	1.0	3.7	-1.7	-4.5	-14.4	-24.0	-14.2	-2.6	-14.8	-6.2	-6.5	-0.3	-0.3	-8.4	1.2
สิ่งทอและเสื้อผ้า	-20.0	-9.5	-2.2	49.5	158.0	697.4	115.7	53.9	24.7	27.8	13.9	-2.4	-11.9	22.9	-9.7
อุตสาหกรรมอื่นๆ	0.5	-4.8	0.8	-0.3	-8.0	-18.4	-2.2	-0.2	-2.7	-6.4	11.1	-1.6	-3.3	-4.2	-0.1
บริการ	0.4	0.1	0.2	-0.1	0.6	-0.9	-1.5	-0.8	-0.8	-0.1	-3.2	0.0	-0.5	-0.7	0.0

ที่มา: Duncan, Robertson and Yang (1995). A13

ตารางที่ 3.4

ผลกระทบจากการค้าเสรีต่อสวัสดิการ

เปิดเสรีเฉพาะสินค้าเกษตร (Dunkel Draft)	
Low-Income Asia	585
จีน	893
อินเดีย	2,555
Upper-Income Asia	9,556
อินโดนีเซีย	7
แอฟริกา	-217
ไนจีเรีย	93
แอฟริกาใต้	111
Maghreb	-123
เมดิเตอร์เรเนียน	-975
ตะวันออกกลาง	207
ลาตินอเมริกา	3,843
บราซิล	2,057
แม็กซิโก	1,199
รวมประเทศกำลังพัฒนา	10,791
ยุโรปตะวันออก	2,202
CIS	3,557
รวม non-OECD	25,550
สหรัฐอเมริกา	11,443
แคนาดา	2,327
Australasia	2,145
ญี่ปุ่น	13,197
สหภาพยุโรป	26,382
EFTA	7,810
รวม OECD	63,304
รวมทั้งโลก	88,854

Across-The Board Liberalization (Uruguay Round)	
Australasia	807
ญี่ปุ่น	31,333
เกาหลีใต้	3,644
อินโดนีเซีย	2,302
มาเลเซีย	2,864
ฟิลิปปินส์	304
สิงคโปร์	-245
ไทย	-1,192
จีน	2,448
ฮ่องกง	418
ลาตินอเมริกา	-211
Sub-Saharan Africa	-535
เอเชียใต้	-556
ประเทศอื่นๆ	-6,257
รวมเฉพาะ ESCAP	42,128
รวมเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา	2,974
รวมทั้งโลก	84,124

ที่มา: Duncan, Robertson and Yang (1995)

ที่มา: Brandao and Martin (1993)

สินค้าเกษตรจะทำให้ มูลค่าของสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นไม่มากนัก (ประมาณ 24,000-58,000 ล้านดอลลาร์) เมื่อเทียบกับการคาดคะเนของนักเศรษฐศาสตร์ก่อนที่การเจรจาจะสิ้นสุดลง (ประมาณ 35,000 - 100,000 ล้านดอลลาร์) เหตุผลก็คือ ข้อตกลงการเกษตรมีการลดการคุ้มครองลงน้อยมาก การเปิดตลาดก็เพิ่มขึ้น การลดการอุดหนุนภายในประเทศก็แทบจะไม่มีผลกับสินค้าสำคัญที่ได้รับการอุดหนุนจำนวนมาก

นอกจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปแล้ว ประเทศในเอเชียที่ได้ประโยชน์จากรอบอุรุกวัยมากที่สุดได้แก่ ญี่ปุ่น และเกาหลี เพราะประเทศที่ร่ำรวยเหล่านี้มีการแทรกแซงภาคเกษตรมากที่สุด และทุกครั้งที่ประเทศร่ำรวยเพิ่มการแทรกแซงขึ้นหนึ่งเปอร์เซ็นต์ ปริมาณเงินที่ใช้ก็จะเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ การที่ประเทศกำลังพัฒนาได้ประโยชน์จากการปฏิรูปน้อย เพราะมีการใช้นโยบายแทรกแซงภาคเกษตรน้อยกว่านโยบายและมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการปฏิรูป นอกจากนั้น ประเทศที่ด้อยพัฒนาที่สุดก็ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิรูปมาตรการแทรกแซงจำนวนมาก

ประการที่สอง การศึกษาของ Francois, Mc Donald and Nordstrom (1994) พบว่า การกำจัดอุปสรรคต่อการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barriers) ในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปข้อตกลงสิ่งทอ จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสวัสดิการเป็นมูลค่ามากที่สุด รองลงมาคือ การปฏิรูปภาคการเกษตรในกรณีปฏิรูปข้อตกลงสิ่งทอ ทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาหรือกำลังพัฒนาต่างก็ได้ประโยชน์มากขึ้น แต่ฝ่ายแรกจะได้ประโยชน์มากกว่าฝ่ายหลัง

ประการที่สาม แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วการปฏิรูประบบการค้าสินค้าเกษตรจะส่งผลให้สวัสดิการของโลกเพิ่มขึ้นไม่มากนัก แต่ Martin and Winters (1996) เชื่อว่าผลดีต่อสวัสดิการโลกน่าจะมากกว่าค่าที่ได้จากแบบจำลองต่างๆ เหตุผลก็คือ เมื่อมีการกำหนดอัตราภาษีผูกพันในรอบอุรุกวัย อัตราการคุ้มครองของประเทศต่างๆจะลดลง ยังผลให้ค่าเฉลี่ยของอัตราคุ้มครอง และค่าความเบี่ยงเบน (standard deviation) ของอัตราคุ้มครองลดลง ดังนั้น ต้นทุนสวัสดิการที่เกิดจากการคุ้มครองก็จะลดลงด้วย งานวิจัยของ Francois and Martin (1995) พบว่าต้นทุนสวัสดิการของการคุ้มครองข้าวสาลีในสหภาพยุโรปจะลดลง 24% (เมื่อเทียบกับระบบการค้าก่อนรอบอุรุกวัย) สหรัฐมีต้นทุนสวัสดิการลดลง 90% ญี่ปุ่นลดลง 89% และออสเตรเลียลดลง 76%

4. ผลกระทบต่อภาคเกษตรของไทย

ในฐานะที่ไทยเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งกลุ่มแคร์นส์ (Cairns Group) วัตถุประสงค์ของไทยคือการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรทั่วโลก เพราะไทยเชื่อว่าในฐานะผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ของโลก ไทยจะได้รับประโยชน์จากการเพิ่มการส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าว เพราะไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุดของโลก เราจะประเมินว่าข้อตกลงรอบอุรุกวัยก่อให้เกิดผลกระทบทางบวกตามที่ผู้แทนการเจรจาของไทยคาดหวังไว้หรือไม่

นอกจากวัตถุประสงค์ของการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรแล้ว ผลการเจรจารอบอุรุกวัยยังยินยอมให้คงการอุดหนุนและคุ้มครองสินค้าเกษตรไว้ในระดับเดิม นอกจากนี้ GATT ยังยอมรับระบบการจำกัดการนำเข้าโดยเก็บภาษีสินค้านำเข้าตามโควตาในอัตราต่ำ ข้อตกลงดังกล่าวเท่ากับเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่ต้องการคุ้มครองภาคเกษตร สามารถดำเนินนโยบายการคุ้มครองต่อไปได้อีกอย่างน้อย 6-10 ปีข้างหน้า ข้อตกลงส่วนนี้อาจเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีกระทรวงเกษตร เห็นด้วยกับข้อตกลงรอบอุรุกวัยเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตร งานวิจัยนี้จะประเมินผลกระทบของพันธกรณีเรื่องการอุดหนุนภายใน และการเปิดให้มีโควตาภาษี (tariff quota) ต่อระดับการคุ้มครองภาคเกษตร ตลอดจนผลกระทบต่อค่าเช่าที่เกิดจากโควตาการนำเข้า (quota rent)

การศึกษาผลกระทบของข้อตกลงสินค้าเกษตรต่อภาคเกษตรของไทยจะเริ่มจากการบรรยายพันธกรณีของไทยในการเจรจารอบอุรุกวัย พร้อมข้อสังเกตบางประการ ตอนต่อไปจะวิเคราะห์ผลกระทบในด้านเศรษฐกิจมหภาค โดยอาศัยงานวิจัยที่มีอยู่ จากนั้นจะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบเป็นรายสินค้า ได้แก่ ข้าว น้ำตาล มันสำปะหลัง และไก่ วิเคราะห์ผลกระทบของการเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 รายการ ตลอดจนปัญหาในการใช้มาตรการเปิดตลาด (implementation problems) และผลกระทบของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

4.1 พันธกรณีของไทย และวัตถุประสงค์ของไทยในการเจรจารอบอุรุกวัย

ตารางที่ 4.1 แสดงพันธกรณีของไทยจากผลการเจรจารอบอุรุกวัยในด้านการค้าสินค้าเกษตร ข้อสรุปมีดังนี้ ประการแรกในด้านการเปิดตลาด ไทยได้ผูกพันที่จะลดอัตราภาษีสำหรับสินค้าเกษตร 741 รายการภาษี หากจำแนกรหัส HS 6-7 หลัก (ดูตารางที่ 4.2) หรือ 997 รายการหากจำแนกตามรหัส HS 10 หลัก โดยเฉลี่ยแล้วอัตราภาษีจะลดลงประมาณ 24% ในเวลา 10 ปี¹ และเปิดตลาดให้สินค้า

¹ เป็นการประเมินอย่างพอประมาณ เพราะบางรายการมีอัตราภาษีตามสภาพทำให้ไม่อาจประเมินภาษีในรูปแบบค่าได้

ตารางที่ 4.1

พันธกรณีของไทยจากผลการเจรจารอบอุรุกวัย

ข้อตกลง	รายละเอียด			
1. การเปิดตลาด				
* ลดภาษีสินค้าเกษตรทุกรายการรวม 741 รายการ (ตามพิกัด HS 6-7 หลัก) หรือ 997 รายการตามพิกัด 10 หลัก				
และผูกพันลดอัตราภาษีที่ 730 รายการ ไม่มีภาษีนำเข้า 14 รายการ (ตามพิกัด 6-7 หลัก) (ดูอัตราภาษีผูกพันใน ตารางที่ 4.2)				
* เปิดให้มีการนำเข้าสินค้าภายใต้โควตาภาษี (แปลงมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเป็นภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าเกษตร) จำนวน 23 รายการตามรหัสภาษีหลัก (ดูตารางที่ 4.3) หรือ 11% ของรายการภาษีจากสินค้าเกษตรทั้งหมด 897 รายการ				
* ระบุ Special Safeguard (SSG) ไว้สำหรับสินค้าเกษตรรวม 111 รายการหรือ 11% ของรายการภาษีจากสินค้าเกษตร				
2. การอุดหนุนภายใน				
* การอุดหนุนในปัจจุบัน 22,126 ล้านบาท ¹				
* การอุดหนุนในแต่ละปีมีดังนี้				
2538	21,816 ล้านบาท	2543	20,268 ล้านบาท	
2539	21,506 "	2544	19,958 "	
2540	21,197 "	2545	19,648 "	
2541	20,887 "	2546	19,338 "	
2542	20,577 "	2547	19,028 "	
3. การอุดหนุนการส่งออก				
* ไม่ได้แจ้งว่ามี การอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร จึงไม่มีพันธะต้องลดการอุดหนุน และไม่สามารถใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออกใดๆ ทั้งสิ้น				

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ (2537) ตารางข้อมูลย้อนและข้อมูลผูกพันทางด้านสินค้า และข้อมูลผูกพันการค้าบริการ

หมายเหตุ : ปริมาณการอุดหนุนภายในคำนวณจากพืช 5 รายการดังนี้ (1) น้ำตาล 5,630 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 53.2 ของมูลค่าสินค้า ส่วนใหญ่ ของเงินอุดหนุนจะเป็นสินค้าเพื่อการผลิตและส่งออก 40% การยกเว้น ภาษีการค้า 20.7% (2) ข้าว 13,429.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22.4 ของมูลค่า การผลิตข้าว (3) น้ำมันสด 517.4 ล้านบาท หรือร้อยละ 97.8 ของมูลค่าการผลิต (4) ข้าวโพด 1,611.2 ล้านบาท หรือร้อยละ 21.2 ของมูลค่าการผลิต และ (5) กาแฟ 937.4 ล้านบาท หรือร้อยละ 74.7 ของมูลค่าการผลิต

ตารางที่ 4.2

อัตราภาษีที่ลดลงตามพันธผูกพัน สำหรับสินค้าเกษตรจำแนกตามรหัสภาษี HS 6-7 หลัก

อัตราผูกพัน	จำนวนรายการภาษี (tariff lines)	ร้อยละ
ไม่เสียภาษี	14	1.9
1-5	8	1.0
6-10	26	3.5
11-20	18	2.4
21-30	241	32.5
31-40	48	6.5
41-50	12	1.6
51-100	35	4.7
101 ขึ้นไป	15	2.0
อัตราตามสภาพ (ภาษีต่อหน่วย)	324	43.7
รวม	741	100.0

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ (2537) ตารางข้อตกลงและข้อผูกพันการค้าสินค้า
และข้อผูกพันการค้าบริการ

หมายเหตุ : ถ้าจำแนกตามรหัสภาษี 10 หลัก จะมีรายการสินค้าเกษตรที่ต้องลดภาษี
ตามข้อผูกพันรวม 997 รายการ

เกษตรจำนวน 23 รายการ โดยเก็บภาษีในโควตาอัตราต่ำ (คูตารางที่ 4.3) นอกจากนี้ไทยยังแจ้งแถมว่า ขอสงวนสิทธิ์การใช้มาตรการคุ้มกันพิเศษ (special safeguard) สำหรับสินค้าเกษตร 111 รายการ (หรือร้อยละ 11 ของรายการภาษีที่อื่น)

ประการที่สอง ไทยได้แจ้งแถมไว้ว่าในระหว่างปี 2529-31 รัฐบาลไทยให้การอุดหนุนสินค้าเกษตรภายในประเทศ (หรือ AMS) รวมทั้งสิ้น 22,126 ล้านบาท และผูกพันจะลดการอุดหนุนภายในลง 13.3% ในเวลา 10 ปี ดังในตารางที่ 4.1

ประการที่สาม ไทยไม่ได้แจ้งว่ามี การอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร หมายความว่าในอนาคต ไทยจะไม่สามารถใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออกใดๆทั้งสิ้น

จากพันธกรณีดังกล่าว เรามีข้อสังเกตว่า ถึงแม้ไทยจะสนับสนุนการเปิดเสรีสินค้าเกษตรแต่ ข้อมูลผูกพันที่ไทยแจ้งต่อแถมแสดงว่ารัฐบาลไทยยังต้องการคุ้มครองภาคเกษตร ดังเหตุผลต่อไปนี้

ก) โดยเฉลี่ย อัตราภาษีสินค้าเกษตรนำเข้าของไทยจะลดลงจากร้อยละ 49 ในช่วงก่อนรอบอุรุกวัย มาเหลือเพียงร้อยละ 36 ในวันที่ 1 มกราคม 2543 (คูตารางที่ 4.4) หรือลดลงประมาณร้อยละ 27 อัตราภาษีเฉลี่ยนี้คำนวณจากอัตราภาษีตามมูลค่า (ad valorem) และเป็นเพียงการคำนวณอย่างหยาบๆ เพราะมีสินค้าเกษตรร้อยละ 4 ที่ไม่มีข้อมูลภาษี ทำให้ต้องตัดทิ้งจากการคำนวณ (มีข้อสังเกตว่ากระทรวงพาณิชย์รายงานว่าอัตราภาษีจะลดลงร้อยละ 24 เท่านั้น)

แม้ว่าโดยเฉลี่ย อัตราภาษีเฉลี่ยจะอยู่ในระดับไม่สูงนัก และมีการลดภาษีลงพอสมควร แต่ถ้าพิจารณาเป็นรายสินค้า จะปรากฏว่าสินค้าชนิดต่างๆมีอัตราภาษีแตกต่างกันมาก เช่น อัตราภาษีนมและครีมสูงถึง 240% ขณะที่อัตราภาษีข้าวเท่ากับ 58% เป็นต้น

ข) ไทยมีการกำหนดอัตราภาษีแบบสกปรก (dirty tariffication) เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ หรือมีฉะนั้นก็ได้กำหนดอัตราภาษีขั้นสูงที่ไม่ได้สัมพันธ์กับอัตราการคุ้มครองในอดีตข้อมูลในงานวิจัยของ Ingco (1995) ปรากฏว่า ในช่วงก่อนรอบอุรุกวัย (2529-31) อัตราภาษีนำเข้าข้าวเท่ากับร้อยละ 1 แต่ไทยเสนอผูกพันภาษีข้าวในอัตราร้อยละ 58 น่าเสียดายว่ารายงานของ Ingco ไม่มีข้อมูลอัตราภาษีของไทยก่อนรอบอุรุกวัย สำหรับสินค้าสำคัญอื่นๆ เช่น น้ำตาล coarse grains เนื้อวัว เนื้อแกะ เนื้อหมู และเนื้อไก่ เป็นต้น ข้อมูลอัตราภาษีในปฏิฐานและอัตราผูกพันที่กระทรวงพาณิชย์ของไทยแจ้งต่อแถมก็ไม่ได้บอกได้ว่าไทยกำหนดอัตราภาษีแบบสกปรกมากนักน้อยเพียงใด เพราะอัตราภาษีขั้นสูงที่ผูกพันเกือบทั้งหมดจะต่ำกว่าอัตราภาษีในปฏิฐานที่แจ้งต่อแถม ปัญหา คือ แม้เราจะทราบว่

ตารางที่ 4.3

การเปิดตลาดสินค้าเกษตรของไทยตามพันธกรณีความตกลง

สินค้า	ในโควตา			นอกโควตา	
	ภาษี	ปริมาณ		ภาษี	
		2538	2547	2538	2547
- นมดิบ	20	2,286	2,400	46	41
- หางนม	20	45,000	56,000	240	216
- มันฝรั่ง	27	288	302	139	125
- หัวหอม	27	348	368	158	142
- กระเทียม	27	62	65	63	57
- มะพร้าวลูก	20	2,312	2,427	60	54
- มะพร้าวแห้ง	20	694	1,157	40	36
- เมล็ดกาแฟ	30	5	5	100	90
- ชา	30	596	625	100	90
- พริกไทย	27	43	45	57	51
- ข้าวโพด	20	52,096	54,700	81	73
- ข้าว	30	239,863	349,757	58	52
- ถั่วเหลือง	20	10,402	10,922	89	80
- หัวหอมพันธุ์	30	3	3	242	218
- น้ำมันถั่วเหลือง	20	2,173	2,381	162	146
- น้ำมันปาล์มและ	20	4,629	4,000	159	143
- มันเมล็ดในปาล์ม					
- น้ำมันมะพร้าว	20	382	401	58	52
- น้ำตาล	65	13,105	13,760	104	94
- กาแฟสำเร็จรูป	40	128	134	55	59
- กากถั่วเหลือง	20	219,580	230,559	148	128
- ใบชาสุบ	60	6,129	6,435	80	18
- เส้นไหมดิบ	30	460	483	257	226
- ลำไยแห้ง	30	5	0	59	63

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ตารางข้อตกลงและข้อผูกพันทางด้านสินค้า
และข้อผูกพันการค้าบริการ

ตารางที่ 4.4
อัตราภาษีเฉลี่ยของไทยก่อนและหลังรอบอุรุกวัย (เฉลี่ยไม่ถ่วงน้ำหนัก)

รายการ	อัตราภาษี ก่อนเจรจา	อัตราภาษีผูกพัน หลังเจรจา	อัตราภาษีที่ ลดลง	รายการ ภาษี	ร้อยละของรายการ ภาษีที่ไม่ได้ใช้คำนวณ
* สินค้าเกษตรทั้งหมด	49	36	27%	994	4%
* เนื้อวัว-ควายแช่แข็ง และซาก	60	50	17%		
* นม และครีม นมผง ไขมัน ไม่เกิน 1.5%	240	216	10%		
* ข้าวสาลี	71	27	62%		
* ข้าว	58	52	10%		

ที่มา : Frank Wolter, *The Results of the Uruguay Round Rules and Commitments under the Agreement on Agriculture*, The Felix Arnoma Hotel Bangkok, 3-4 April 1996.