สรุปผลการศึกษาโครงการวิจัย

# ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย

# สารบัญ


| | หน้า |
|---|---|
| **บทสรุปรวม** | 1 |
| **การศึกษามหภาค** | |
| - แกตต์รอบอุรุกวัยกับประเทศไทย | |
| : เศรษฐกิจการเมืองของระบบระหว่างประเทศ และการตัดสินจุดยืนของไทย | 11 |
| - ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อเศรษฐกิจมหภาค | 14 |
| - ผลกระทบของการลดภาษีในประเทศคู่ค้าต่อโอกาสการส่งออกของไทย | |
| ภายหลังการเจรจารอบอุรุกวัย | 17 |
| **การแก้ไขกติกาการคุ้มครองการค้า** | |
| - กติการเยียวยาข้อขัดแย้งทางการค้า | 19 |
| - การประเมินราคาทางศุลกากร การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก | |
| และอุปสรรคทางด้านเทคนิค : อุปสรรคแฝงทางการค้า | 25 |
| **ผลกระทบ** | |
| - ภาคการเกษตรไทย และการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลก | |
| ภายหลังการเจรจารอบอุรุกวัย | 26 |
| - ผลกระทบของข้อตกลง GATT รอบอุรุกวัยต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอไทย | 35 |
| - General Agreement on Trade in Services (GATS) | |
| และอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของไทย | 38 |
| - ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อตลาดการประกันภัยและประกันชีวิต | 40 |
| - การค้า VS ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากแกตต์ถึงองค์การการค้าโลก | 46 |

# สรุปผลการศึกษาโครงการวิจัย
# "ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย"

**ข้อสรุปหลัก**

โครงการวิจัยย่อยทุกโครงการให้ข้อสรุปร่วมกันว่า ข้อตกลงของรอบอุรุกวัยจะทำให้ตลาดการค้าระหว่างประเทศของสินค้าและบริการเป็นตลาดเสรีมากขึ้น การค้าจะอยู่บนพื้นฐานของกติกาที่โปร่งใสมากขึ้น การใช้มาตรการจำกัดหรือคุ้มครองการค้าบางอย่างจะกระทำไม่ได้ หรือจะกระทำได้ยากขึ้น ในแง่ของไทย ข้อตกลงของอุรุกวัยจะเป็นประโยชน์ส่วนรวมต่อเศรษฐกิจไทยอย่างแน่นอน การลดภาษีศุลกากรของภาคีสมาชิกแกตต์ จะส่งผลให้ไทยมีการส่งออกเพิ่มขึ้น ทำให้สินค้าในประเทศมีราคาสูงขึ้นแต่ผู้บริโภคจะได้ซื้อสินค้านำเข้าราคาต่ำลงทำให้ไม่เกิดปัญหาเงินเฟ้อ รายได้จะสูงขึ้น แต่ดุลการค้าจะเลวลงเพราะการนำเข้าสุทธิสูงขึ้น อย่างไรก็ตามการขาดดุลการค้าจะไม่ทำให้ปัญหาช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนเพิ่มขึ้นจนกระทบต่อเสถียรภาพของค่าเงินบาท เพราะการนำเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าทุน นอกจากนั้นการค้าเสรีมิใช่ปัจจัยที่จะทำให้สิ่งแวดล้อมของไทยเลวลงตามข้อกล่าวหาของคนบางฝ่าย แม้ว่าการค่อยๆยกเลิกข้อกำหนดสิ่งทอจะทำให้สวัสดิการของไทยลดลง แต่ไทยจะสามารถส่งออกสินค้าสิ่งทอได้มากขึ้น ซึ่งอาจะเป็นผลดีต่อการกระจายรายได้ นอกจากนั้นถ้าหากไทยสามารถปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตสิ่งทอ สวัสดิการของประเทศจะสูงขึ้นได้

นอกจากผลประโยชน์ในเชิงสถิตย์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ข้อตกลงรอบอุรุกวัยยังจะก่อให้เกิดประโยชน์เชิงพลวัตได้ด้วย ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรมีการศึกษาทำความเข้าใจกันต่อไป ตัวอย่าง เช่น การค้าเสรีจะทำให้มีการนำเข้าสินค้าหลากหลายชนิด ข้อตกลงเรื่องการค้าสินค้าบริการ การลงทุนและทรัพย์สินทางปัญญา (ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตการศึกษาครั้งนี้) จะทำให้มีการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการไทยจะมีโอกาสเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ จากสินค้านำเข้าและการลงทุนเหล่านั้น

ผู้ที่จะได้รับผลกระทบในทางลบจากข้อตกลงรอบอุรุกวัย คือ อุตสาหกรรมหรือกิจการที่เคยได้รับการคุ้มครองจากรัฐ และธุรกิจที่อ่อนแอ เช่น เกษตรกรซึ่งปลูกพืชที่ได้รับการคุ้มครองในอัตราสูง กิจการประกันภัยที่ไร้ประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการขนาดเล็ก ผู้ส่งออกสิ่งทอที่ได้รับโควต้าการส่งออก เป็นต้น

ข้อสรุปสำคัญอีกข้อหนึ่ง คือ ข้อตกลงรอบอุรุกวัยครั้งนี้ยังไม่สามารถก่อให้เกิดการค้าเสรีอย่างเต็มที่ในบางสาขาเศรษฐกิจ เช่น ข้อตกลงสินค้าเกษตร ข้อตกลงสินค้าสิ่งทอ และข้อตกลงการค้าด้านบริการที่ยังเจรจาไม่เสร็จสิ้น ส่วนหัวข้อการเจรจาในอนาคตเรื่องสิ่งแวดล้อมและปัญหาแรงงานก็มีผู้เกรงว่าจะมีผลทางลบต่อการค้าเสรี นอกจากนั้นสิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์เป็นห่วงกันมาก คือ ข้อตกลงรอบอุรุกวัยยังเปิดโอกาสให้ภาคีสมาชิกใช้มาตรการป้องกันการทุ่มตลาด (anti-dumping) ได้ง่ายขึ้น แม้ว่าข้อตกลงรอบอุรุกวัยจะพยายามแก้ไขปรับปรุงกติกาที่เคยก่อให้เกิดปัญหาต่อการค้าเสรี แต่ก็ยังยินยอมให้มีการใช้มาตรการคุ้มกันพิเศษกับสินค้าเกษตร และใช้มาตรการคุ้มกันเป็นการชั่วคราวกับสินค้าสิ่งทอ เป็นต้น มาตรการเหล่านี้จะไม่เป็นผลดีต่อการค้าเสรี

**ผลการศึกษา**

โครงการวิจัย เรื่อง ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย แบ่งเป็นโครงการย่อยจำนวน 10 โครงการ เพื่อศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับข้อตกลงรอบอุรุกวัย ระบบการเจรจา และผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยทั้งผลด้านมหภาค และผลต่อตลาดสินค้าและบริการที่อยู่ในการเจรจาครั้งนี้

การศึกษา 2 เรื่องแรกเป็นการสรุปภาพรวมของการศึกษาผลกระทบของข้อตกลงรอบอุรุกวัย การอธิบายประวัติของ GATT ตลอดจนระบบและวิวัฒนาการของการเจรจาการค้าแบบพหุภาคี และบทบาทการเจรจาของรัฐบาลไทย ผลการศึกษาให้ข้อสรุปสำคัญดังนี้ ประการแรก ในช่วงหลังสงครามโลกใหม่ๆ การเจรจาของแกตต์เคยถูกครอบงำโดยสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้นำโลกที่ทรงอิทธิพลที่สุด แต่ภายหลังกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปเริ่มมีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการเจรจา ยิ่งกว่านั้นประเด็นการเจรจามิได้มุ่งหวังเป้าหมายตลาดเสรีเพียงอย่างเดียว ปัจจุบันระบบแกตต์อาจเป็นการผสมผสานระหว่างลัทธิเสรีนิยมกับแนวคิดด้านสังคม ประการที่สอง การจะเข้าใจจุดยืนในการเจรจาของแต่ละประเทศจะต้องไม่มองว่าประเทศเป็นเสมือนตัวละครเพียงตัวเดียว แต่ควรวิเคราะห์จากแง่ที่ว่าประเทศประกอบด้วยคนหลายๆกลุ่มที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน นอกจากนั้น การเจรจาพหุภาคีเป็นกระบวนการที่สบับซับซ้อน มีคู่เจรจาและหัวข้อการเจรจามากมาย แต่ละเรื่องไม่ได้มีผลได้ผลเสียที่สามารถคิดเป็นตัวเลขชัดเจน ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่คู่เจรจาทุกฝ่ายมักจะประกาศว่าตนเป็นฝ่ายชนะในการต่อรอง ประการที่สาม ในประเทศไทย การเมืองยังไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดจุดยืนของการเจรจาแกตต์ การที่ฝ่ายข้าราชการนักวิชาการและนักเจรจาของไทยมีจุดยืนเรื่องการค้าเสรีอย่างเด่นชัด อาจเกิดจากกลุ่มข้าราชการเหล่านี้มีกระแสความคิดที่ต้องการหยุดยั้งหรือต่อต้านกระแสการคุ้มครองและระบบอุปภัมภ์ที่อาศัยอำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจในการช่วงชิงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจว่า ข้าราชการหน่วยต่างๆอาจมีความเห็นไม่สอดคล้องกับกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นตัวแทนการเจรจาของฝ่ายไทย เพราะหน่วยราชการบางหน่วยอาจเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์พิเศษบางกลุ่ม

การศึกษาผลกระทบต่อการส่งออกและต่อเศรษฐกิจมหภาคใช้วิธีการสร้างแบบจำลองเศรษฐมิติ การเจรจารอบอุรุกวัยมีผลทำให้ราคาสินค้าในตลาดโลกลดลง เพราะอัตราการคุ้มครองลดลง ผลก็คือ แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคนี้สามารถตรวจสอบผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมของการเปลี่ยนแปลงในภาคการค้าระหว่างประเทศ โดยให้ความสนใจพิเศษกับภาคการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยสินค้า 9 หมวด สินค้าออกเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันการนำเข้าก็จะเพิ่มขึ้นมากเช่นกัน โดยเฉพาะการนำเข้าเครื่องจักร อาหาร และเคมีภัณฑ์เป็นต้น การเพิ่มขึ้นของการส่งออกและนำเข้าจะส่งผลในแง่บวกต่อเนื่องถึงรายได้ การบริโภค การลงทุน การจ้างงาน ดุลการค้า ดุลการชำระเงิน และฐานะการคลัง โดยผ่านกลไกของราคาสินค้าในประเทศ โดยสรุปการลดภาษีศุลกากรตามข้อตกลงรอบอุรุกวัยจะทำให้ไทยส่งออกมากขึ้น แต่การนำเข้าจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่า ทำให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้า อย่างไรก็ตามจะไม่เป็นปัญหาต่อช่วงว่างการออม-การลงทุน เพราะสินค้านำเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าทุน และการลดภาษีจะทำให้รายได้และการลงทุนของไทยสูงขึ้น แต่จะไม่มีผลต่อระดับเงินเฟ้อ เพราะราคาสินค้านำเข้าจะถูกลงจนชดเชยกับแรงกดดันจากการส่งออก

สำหรับการศึกษาผลของการลดภาษีขาเข้าของประเทศคู่สำคัญ 3 ประเทศ พบว่าประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากการขยายการค้าสู่ประเทศญี่ปุ่นมากที่สุด เป็นมูลค่าไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งหมื่นล้านบาท รองลงมาคือสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป สาเหตุเพราะอุปสงค์ต่อสินค้าไทยส่งออกของญี่ปุ่นมีความยืดหยุ่นต่อราคาสูง อย่างไรก็ตามไทยยังได้รับประโยชน์จากการส่งออกไม่เต็มที่ เพราะสินค้าที่คู่ค้าลดภาษีให้มากจะเป็นสินค้าที่มีอัตราภาษีต่ำอยู่แล้วส่วนสินค้าที่มีอัตราสูงจะได้รับการลดภาษีเพียงเล็กน้อย

การศึกษากติกาที่ใช้เยียวยาปัญหาที่เกิดจากการค้าได้แก่ มาตรการคุ้มกัน การป้องกันการทุ่มตลาด และการระงับข้อพิพาท พบว่าข้อตกลงใหม่ได้แก้ไขปรับปรุงปัญหาที่มีมาแต่เดิม ประการแรก ข้อตกลงเรื่องการคุ้มกันถือเป็นจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญในประวัติศาสตร์ของการเยียวยาปัญหาการค้า เพราะมีการห้ามการใช้มาตรการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VRA) และมาตรการจำกัดการค้าที่คลุมเคลืออื่นๆ (gray area measures) ข้อตกลงนี้พยายามสนับสนุนให้มีการใช้มาตรการคุ้มกันบ่อยขึ้น โดยการขจัดข้อจำกัดทางการเมืองบางอย่าง ซึ่งจะเป็นผลดีต่อประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย ประการที่สอง ข้อตกลงรอบอุรุกวัยยังไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการทุ่มตลาด แม้จะมีความพยายามที่จะจำกัดการใช้อย่างผิดๆก็ตาม ประการที่สาม ระบบการระงับข้อพิพาทจะกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่นอกจากจะใช้บังคับให้คู่ค้าทำตามกติการเรื่องการป้องกันการทุ่มตลาด และการคุ้มกันแล้วยังจะเป็นเครื่องมือบังคับให้ทุกประเทศทำตามพันธะผูกพันในข้อตกลงต่างๆด้วย การระงับข้อพิพาทใหม่จะห้ามการใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวในเรื่องที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงรอบอุรุกวัย แต่ระบบระงับข้อพิพาทยังมีจุดอ่อนบางอย่าง เช่น ปัญหาความไม่เท่าเทียมระหว่างประเทศเล็กกับใหญ่ และปัญหาบางประเทศไม่มีพันธะผูกพันที่จะใช้ระบบนี้อย่างจริงใจ ข้อตกลงใหม่ยังมีปัญหาบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรการป้องกันการทุ่มตลาดจะมี

บ่อยครั้งขึ้น เพราะกติกาต่างๆที่เปิดโอกาสให้ประเทศนำมาตรการนี้มาใช้ยังอยู่ครบถ้วน ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปยังฉวยโอกาสจากกติกาเหล่านี้ในการแก้ไขกฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดของตนให้มีลักษณะที่จะจำกัดการค้ามากขึ้น นอกจากนั้นและข้อตกลงใหม่ให้อำนาจผู้นำเข้ากำหนดมูลค่าความเสียหายได้ตามอำเภอใจ นอกจากนี้แม้ว่าข้อตกลงสิ่งทอจะพยายามขจัดระบบการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VER) แต่ปรากฏว่าในมาตราที่ว่าด้วยการอุดหนุนและการทุ่มตลาดนั้น มีความเป็นไปได้ที่ประเทศผู้ส่งออกอาจถูกประเทศนำเข้าบีบให้จำต้องจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ ส่วนเรื่องการระงับข้อพิพาทนั้น ข้อตกลงใหม่ได้แก้ปัญหาการขัดขวางการรับรองคำตัดสินขององค์กรระงับข้อพิพาทกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาทเพื่อมิให้มีการถ่วงเวลาโดยไม่ชอบ และจะลดปัญหาการที่ประเทศใหญ่มีอำนาจเหนือประเทศเล็กในเวลาที่มีการเจรจาแก้ปัญหาแบบทวิภาคี แต่ก็ยังไม่อาจขจัดปัญหานี้ได้หมด ปัญหาที่ยังจะมีอยู่อาทิเช่น แม้ว่าประเทศเล็กจะสามารถใช้สิทธิตอบโต้ตามกระบวนการระงับข้อพิพาทกับประเทศใหญ่ได้แต่อาจเกิดผลกระทบน้อยมาก หรือการที่คู่กรณียังนิยมใช้วิธีระงับพิพาทนอกกรอบของแกตต์ เป็นต้น

ข้อตกลงเรื่องการประเมินราคาทางศุลกากร (Custom Valuation) จะมีผลให้อัตราการคุ้มครองสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตในประเทศลดลง ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันการประเมินราคาสินค้านำเข้าเพื่อเก็บภาษีศุลกากร จะใช้ราคาสูงสุดในรอบ 3-6 เดือน ทำให้ผู้นำเข้าต้องเสียภาษีสูงขึ้น หรือมีค่าใช้จ่ายในการอุทรณ์ราคาสูงขึ้น ผลก็คือ ราคานำเข้าจะถูกประเมินให้สูงกว่าความเป็นจริงถึงร้อยละ 20 ของราคาจริง[1]

ส่วนข้อตกลงเรื่องการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก (Agreement on Preshipment Inspection) ยอมรับว่าการตรวจสอบก่อนส่งออกมีประโยชน์แก่ประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการความมั่นใจว่าสินค้าที่นำเข้าจากประเทศพัฒนามีคุณภาพตามที่ตกลง มีราคาและปริมาณที่ตรวจสอบได้และใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศที่มีจำกัด หลักการของแกตต์กำหนดให้ขั้นตอนการตรวจสอบต้องโปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติเพื่อมิให้เกิดต้นทุนและความเสียหายต่อเสรีภาพในการประกอบการธุรกิจของผู้ส่งออก อย่างไรก็ตามข้อตกลงครั้งนี้ยังมีจุดอ่อนซึ่งจะทำให้การใช้เครื่องมือตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกได้ผลไม่เต็มที่ จุดอ่อนนี้เกิดจากปัญหาข้อมูลทางธุรกิจเป็นความลับ ปัญหาในการปฏิเสธราคาในสัญญาซื้อขาย ฯลฯ

ข้อตกลงสินค้าเกษตรถือว่าเป็นความสำเร็จยิ่งใหญ่ของการเจรจารอบอุรุกวัย ในระหว่างการเจรจานักเศรษฐศาสตร์ต่างก็พยากรณ์ว่าการค้าเสรีในตลาดสินค้าเกษตรกรรมจะทำให้รายได้และสวัสดิการของโลกเพิ่มขึ้นมากกว่าข้อตกลงด้านอื่นทุกด้าน หลังการเจรจาปรากฏว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรเต็มไปด้วยข้อยกเว้น การให้การปฏิบัติเป็นพิเศษ และช่องโหว่ต่างๆ ซึ่งมีผลทำให้สินค้าเกษตรส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ภายใต้

[1] อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติราคาประเมินอาจสูงขึ้นน้อยกว่าร้อยละ 20 เพราะผู้นำเข้าสามารถใช้วิธีกำหนดราคาในใบ invoice ให้ต่ำลง หรือมีวิธีการนำเข้าจริงในปริมาณสูงกว่าที่แจ้ง เป็นต้น

กติกาการค้าเสรีอย่างแท้จริง แต่ผู้ที่มองโลกในแง่ดีก็ยังเห็นว่าข้อตกลงครั้งนี้เป็นการหยุดยั้งกระแสการคุ้มครองภาคการเกษตร ทำให้สินค้าเกษตรมีการค้าขายภายใต้กติกาการค้าที่โปร่งใสและแน่นอน และข้อตกลงฉบับปัจจุบันจะเป็นฐานสำหรับการเจรจาลดอุปสรรคการค้าในการเจรจารอบต่อไป ส่วนการศึกษาเชิงปริมาณนั้นคาดว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลสำคัญต่อราคาปริมาณการค้า และสวัสดิการของภาคีสมาชิก ทว่าแบบจำลองเหล่านี้ไม่สามารถนำประเด็นข้อยกเว้นและช่องโหว่เข้าไปพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ทำให้ผลกระทบจริงที่จะเกิดขึ้นน้อยกว่าที่นักเศรษฐศาสตร์เคยคาดคะเนไว้ในระดับสูงก่อนที่กรรมสารสุดท้ายจะถูกตีพิมพ์ออกมาเผยแพร่แก่สาธารณะ

การศึกษาผลกระทบต่อสินค้าเกษตรส่งออกที่สำคัญ ได้ข้อสรุปดังนี้ ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการที่ข้าวในตลาดโลกมีราคาสูงขึ้นเพราะการเปิดตลาดของญี่ปุ่น และเกาหลี ราคาน้ำตาลในตลาดโลกอาจสูงขึ้นเพราะประเทศพัฒนาต้องลดเงินอุดหนุนการส่งออก ส่วนสินค้าอื่นๆ ไทยอาจไม่ได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น หรือในบางกรณีอาจเสียประโยชน์ เช่น มันสำปะหลังและไก่ถอดกระดูก เป็นต้น นอกจากนั้นการที่ไทยกำหนดอัตราภาษีขาเข้าสินค้าเกษตรไว้สูงกว่าก่อนมีข้อตกลง (dirty tariffication) อาจมีผลเสียทำให้ต้นทุนการเลี้ยงสัตว์ของไทยสูงจนไทยสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดส่งออก

ในบรรดาข้อตกลงต่างๆของรอบอุรุกวัย นักเศรษฐศาสตร์พบว่าข้อตกลงสิ่งทอที่จะค่อยๆยกเลิกข้อกำหนดว่าด้วยสิ่งทอ (MFA) จะก่อให้เกิดผลกระทบมากที่สุดต่อเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย การศึกษาพบว่า การค้าเสรีในตลาดสิ่งทอจะมีผลให้ราคาสิ่งทอถูกลง เนื่องจากไทยเคยมีฐานโควต้าส่งออกพอสมควร ข้อตกลงใหม่นี้จะอำนวยให้ไทยส่งออกได้มากขึ้น แต่มีข้อสังเกตว่าสวัสดิการของประเทศจะลดลง เพราะว่าเมื่อโควต้าสิ่งทอค่อยๆหมดความหมายไป ค่าเช่าเศรษฐกิจที่ผู้ส่งออกได้รับจะค่อยๆลดลงแต่ในแง่การกระจายรายได้อาจดีขึ้น เพราะการขยายตัวของการค้าจะทำให้มีการลงทุนและการจ้างงานเพิ่มขึ้น ค่าจ้างก็จะเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้หากมีการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตสวัสดิการของประเทศจะกลับเพิ่มขึ้นได้

การศึกษาข้อตกลงในภาคบริการครอบคลุมเฉพาะบริการ 2 ประเภท คือ โทรคมนาคม และกิจการประกันภัย การศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับข้อตกลงทั่วไปเรื่องการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services หรือ GATS) พบว่า ในขณะนี้ข้อตกลงดังกล่าวจะยังมีผลกระทบต่อไทยน้อยมาก ทั้งนี้เพราะไทยผูกพันที่จะเปิดเฉพาะตลาดโทรคมนาคมส่วนที่เป็นบริการเสริม (value added service) และยังไม่ได้ผูกพันที่จะเปิดตลาดโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน สำหรับในตลาดประกันภัยนั้นข้อผูกพันของไทย (รวม 6 ข้อ) ล้วนสอดคล้องกับกฎหมายในปัจจุบัน ซึ่งหมายความว่าข้อตกลง GATS จะยังไม่มีผลกระทบต่อตลาดประกันภัยในขณะนี้

อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยในด้านโทรคมนาคมและประกันภัยยังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ข้อบังคับให้บริษัทประกันภัยต้องมีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่า 75% กฎหมายโทรคมนาคมยังให้อำนาจผูกขาดการให้บริการแก่รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ข้อจำกัดเหล่านี้เป็นประเด็นที่ต่างชาติจะเรียกร้องขอให้มีการแก้ไขรัฐบาลไทยเองก็ได้เตรียมมาตรการเปิดเสรีตลาดบริการดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้พบว่า การเปิดตลาดเสรีจะเกิดประโยชน์โดยตรงต่อผู้บริโภค นอกจากราคาค่าบริการจะถูกลงแล้ว คุณภาพและความหลากหลายของบริการก็จะได้รับการปรับปรุงจนได้มาตรฐานสากลอีกด้วย ผู้ประกอบการจะได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจลดลง แต่การเปิดตลาดของไทยจะทำให้บริษัทโทรคมนาคมของเอกชนไทยมีโอกาสเข้าลงทุนในตลาดต่างประเทศได้มากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาของเอเชียที่มีความต้องการโทรศัพท์พื้นฐานเพิ่มขึ้นมาก เพราะหลักการสำคัญของแกตต์ คือ หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (most favoured nation) อาจครอบคลุมเฉพาะสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจาเท่านั้น

อย่างไรก็ตามการเปิดตลาดย่อมมีผลกระทบต่อบริษัทประกันภัยขนาดเล็กของไทยที่มีโครงสร้างผู้ถือหุ้นในกลุ่มครอบครัว และมีปัญหาขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องวางมาตรการเพื่อให้กิจการเหล่านี้สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน เพราะหากปล่อยให้ธุรกิจการเงินล้มตายไปตามธรรมชาติ ก็อาจเกิดผลเสียหายทั้งต่อเสถียรภาพทางการเงินของประเทศและต่อผู้เอาประกันรายย่อยอีกด้วย

คำตัดสินของแกตต์เรื่องข้อพิพาทปลาทูน่าระหว่างสหรัฐอเมริกากับเม็กซิโกเป็นสาเหตุสำคัญของการบรรจุประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมในการเจรจารอบอุรุกวัย ผลจากการเจรจาทำให้มีข้อยินยอมให้รัฐให้การอุดหนุนด้านสิ่งแวดล้อมได้ ข้อตกลงว่าด้วยข้อกีดขวางทางเทคนิคต่อการค้า และข้อตกลงว่าด้วยสุขอนามัยและชีวอนามัย ยอมรับมาตรฐานที่ทำให้สินค้ามีคุณสมบัติต่างกัน โดยใช้มาตรฐานสากลเป็นเกณฑ์ และยอมรับกรรมวิธีการผลิตที่มีผลต่อคุณสมบัติของสินค้า แต่ไม่ยินยอมให้ใช้มาตรฐานกระบวนการผลิตโดยตรงในการจำกัดการค้า หรืออีกนัยหนึ่ง ข้อตกลงของแกตต์ยังคงรักษากฎเกณฑ์เพื่อจำกัดประเทศสมาชิกมิให้ใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นอุปสรรคกีดกันต่อการค้ามากขึ้น

หากพิจารณาจากกระแสโลกในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และข้อตกลงรอบอุรุกวัย การศึษาครั้งนี้คาดว่าองค์การค้าโลก (โดยคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อม) จะจำกัดขอบเขตของตนในการเข้าแทรกแซงเฉพาะข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้มาตรการด้านการค้ากับสินค้าที่อยู่***นอกข้อบังคับ***ของอนุสัญญาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม แต่ถ้าเป็นสินค้า***ในบังคับ***ของอนุสัญญาสิ่งแวดล้อมคาดว่าองค์การค้าโลกจะไม่เข้าเกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตามในทศวรรษข้างหน้า กระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะทวีความรุนแรงขึ้นทั้งในเวทีการเจรจาการค้าระดับโลก และระดับภูมิภาค และในประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นประเทศไทยจำเป็นต้องสำรวจสถานภาพด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ตลอดจนบทบาทของสถาบันที่ทำหน้าที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อม ประเด็นเชิงนโยบายที่จะรับมือกับการเจรจารอบต่อไปมี 2 ประการคือ ในปัจจุบันนโยบายสิ่งแวดล้อมมีความเข้มข้นเพียงพอจะทำให้การค้าของไทยนำไปสู่การพัฒนาแบบยั่งยืนได้หรือไม่ และไทยควรหรือไม่ที่จะใช้นโยบายการค้าเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมของประเทศ การตอบคำถามเหล่านี้เราจะต้องศึกษาทำความเข้าใจเรื่องต่างๆ เช่น จุดอ่อนด้านสิ่งแวดล้อมของไทย มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมจะมีผลกระทบต่อต้นทุนและความสามารถในการส่งออกอย่างไร การศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นของอุตสาหกรรมสกปรกสู่ไทย กฎระเบียบทางสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปกับผลต่ออุตสาหกรรมส่งออกไทย เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้ยังไม่มีงานศึกษาเชิงประจักษ์เลย

**ข้อเสนอแนะ : การเตรียมตัวสำหรับการเจรจารอบต่อไป**

แม้ว่าประเทศไทยจะมีบทบาทสำคัญในการเข้าร่วมกับกลุ่มแคร์นส์เพื่อผลักดันให้มีการเปิดตลาดสินค้าเกษตร แต่ผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการเจรจารอบอุรุกวัยมีจำนวนจำกัดมาก ในบรรดาข้าราชการนอกกรมการค้าต่างประเทศ และกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์แล้ว จะมีก็เฉพาะเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้นที่มีความรู้อย่างท่องแท้เกี่ยวกับประเด็นการเจรจา แม้กระทั่งในวันที่รัฐสภาไทยต้องให้ความเห็นชอบกับข้อตกลงรอบอุรุกวัย รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องยังมิได้เข้าประชุมเพื่อชี้แจง[2] หลังจากนั้นจึงมีผู้ให้ความสนใจเกี่ยวกับข้อตกลงรอบอุรุกวัยอย่างจริงจัง

ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจว่าความไม่พร้อมของการเตรียมตัวเจรจาทำให้ไทยสูญเสียประโยชน์ที่ควรจะได้หลายอย่าง ตัวอย่างเช่น การที่ไทยยินยอมให้เกาหลีไม่ต้องแปลงมาตรการจำกัดการนำเข้าข้าวเป็นภาษี (tariffication) โดยไทยขอแลกกับสิทธิที่จะส่งออกมันอัดเม็ดจำนวน 1 ล้านตัน ทั้งๆที่จะไม่มีผู้ส่งออกไทยต้องการส่งออกมันอัดเม็ดไปเกาหลีใต้ เพราะขาดทุน สาเหตุที่ไทยเคยส่งมันให้เกาหลีใต้ เกิดจากนโยบายที่ต้องการให้ผู้ได้โควต้าส่งออกในตลาดสหภาพยุโรป เพิ่มการส่งออกไปนอกสหภาพยุโรป ตัวอย่างที่สองคือกรณีที่กระทรวงการคลังยืนยันจะขอผูกพันอัตราภาษีศุลกากรในอัตราที่สูงกว่าอัตราเรียกเก็บจริง ทำให้ไทยเสียโอกาสต่อรองแลกเปลี่ยนกับประโยชน์อื่นๆ หรือการที่กฎหมายโทรคมนาคมของไทยให้อำนาจผูกขาดแก่รัฐวิสาหกิจ ทำให้ไทยไม่สามารถเปิดตลาดโทรคมนาคมในส่วนของบริการพื้นฐาน เป็นต้น

---

[2] แต่เมื่อมีการลงนามที่เมืองมาราเคช ในเดือนเมษายน 1995 คณะผู้แทนของไทย กลับมีขนาดใหญ่เป็นอันดับสาม โดยมีรัฐมนตรีร่วมคณะถึง 3 คน พร้อมทั้งที่ปรึกษารัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงรวม 29 คน

นอกจากการเจรจาเรื่องบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ซึ่งกำลังจะสิ้นสุดลงในวันที่ 30 เมษายน 1996 แล้วองค์การค้าโลกยังได้กำหนดตารางการเจรจาการค้าในระหว่างปี 1996-2000 เช่น เริ่มเปิดเจรจาเรื่องการจัดซื้อบริการของรัฐบาลในปี 1997 เริ่มเจรจาปรับปรุงข้อตกลงการจัดซื้อของรัฐบาลในปี 1999 เปิดเจรจาใหม่เพิ่มปฏิรูปการเกษตรในต้นปี 2000 เป็นต้น นอกจากนั้นยังจะมีการทบทวนมาตรการและกติกาต่างๆอีกด้วย กำหนดการเหล่านี้ยังไม่ได้รวมประเด็นการเจรจาใหม่ๆ เช่น นโยบายการแข่งขันภายในประเทศ ปัญหาเรื่องมาตรฐานแรงงาน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้แสดงว่าไทยจะต้องมีการเตรียมตัวอย่างจริงจังเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการเจรจาการค้าให้มากที่สุด เรื่องที่จะต้องเตรียมตัวมี 4 หัวข้อ คือ ข้อมูลการศึกษาและเผยแพร่ การเตรียมบุคลากร การกระจายอำนาจการเจรจาให้หน่วยราชการตลอดจนการประสานงาน และกลยุทธการเจรจา ***ข้อมูลการศึกษาและเผยแพร่*** สิ่งที่สำคัญสำหรับการเจรจา คือ การมีข้อมูลพร้อม ไทยจะต้องมีการจัดทำข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อป้อนให้นักเจรจาและเพื่อเผยแพร่ให้กลุ่มผลประโยชน์และสาธารณชนทราบ เพื่อจะได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับจุดยืนในการเจรจา กิจกรรมเกี่ยวกับการจัดทำระบบข้อมูลมีดังนี้

- ***การติดตามข้อมูลข่าวสาร*** (monitoring) งานสำคัญคือ การติดตามความก้าวหน้าของการเปิดตลาดทั้งของไทย และประเทศคู่ค้าสำคัญ การติดตามประเด็นใหม่ๆที่ประเทศพัฒนาต้องการหยิบยกเข้ามาเจรจา พร้อมทั้งเหตุผล เช่น เรื่องนโยบายการแข่งขัน สิ่งแวดล้อม เป็นต้น หน่วยงานราชการ สถาบันวิจัย และสถาบันการศึกษา น่าจะได้รับทุนสนับสนุนให้ทำหน้าที่ดังกล่าว

- ***การศึกษาวิเคราะห์*** แม้เราจะทราบประเด็นการเจรจาล่วงหน้าแต่บ่อยครั้งที่จะต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาให้ละเอียด เพื่อให้ได้คำตอบชัดเจนว่าไทยจะได้หรือเสียประโยชน์จากประเด็นดังกล่าว หัวข้อวิจัยที่สำคัญมีอาทิเช่น

  - การศึกษา speed of adjustment ของการเปิดตลาดบริการ ประเด็นคือ ไทยควรเปิดตลาดบริการอย่างไร จึงจะเกิดประโยชน์สูงสุด

  - ศึกษา new issues โดยเฉพาะเรื่อง competition policy, labor standards และสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาในระดับดุลยภาพบางส่วน

  - ศึกษาผลกระทบในระดับมหภาค ด้วยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป ประเด็นที่ควรเน้น คือ ในการเจรจาไทยควรเอาอะไรไปแลกกับอะไร และแลกกับใคร

- หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัย

- ***สัมมนาเผยแพร่*** ผลการเจรจา ข้อถกเถียง และผลกระทบต่างๆควรได้รับการเผยแพร่ให้กว้างขวาง โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ สกว. อาจจัดสรรงบประมาณให้กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ หรือสถาบันวิจัยทำหน้าที่ดังกล่าวร่วมกับสื่อมวลชน

***การเตรียมบุคลากรในการเจรจา*** ความรู้ความสามารถในการเจรจาเป็นสิ่งที่ต้องสั่งสมเป็นเวลานาน ปัญหาหลักของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ คือ การขาดแคลนบุคลากรด้านนี้ สาเหตุเกิดจากระบบความดีความชอบและการเลื่อนตำแหน่งและในอดีต หน่วยราชการนอกกระทรวงพาณิชย์ยังไม่ได้เตรียมบุคลากรด้านนี้ การแก้ปัญหาในระยะสั้นคือ การฝึกอบรมทั้งในและนอกประเทศ การให้นักวิชาการที่มีความรู้ด้านนี้เข้าร่วมคณะผู้แทนในการเจรจา แต่ในระยะยาวจะต้องมีการสร้าง career path ให้กับข้า ราชการที่ทำหน้าที่เรื่องการเจรจาการค้า ตลอดจนการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาขั้นสูง

***การกระจายอำนาจการเจรจาให้หน่วยราชการที่รับผิดชอบ*** ในการเจรจาการค้าที่ผ่านมากระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้รับผิดชอบหลัก เจ้าหน้าที่ของกระทรวงอาจจะมีความรู้อย่างกว้างๆเกี่ยวกับเรื่องเจรจา แต่ขาดความรู้อย่างลึกซึ้งในประเด็นสำคัญต่างๆ เพราะไม่ใช่งานในหน้าที่ของตน ในระยะหลัง กระทรวงพาณิชย์เริ่มกระจายอำนาจการเจรจาให้หน่วยราชการอื่น แต่ก็ปรากฏว่าข้าราชการของหลายกระทรวงยังขาดความรู้เกี่ยวกับระบบการเจรจาระหว่างประเทศ ตลอดจนขาดความรู้เกี่ยวกับความต้องการของคู่เจรจา อย่างไรก็ตาม หน่วยราชการบางหน่วย เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีการติดตามเรื่องการเจรจาพหุภาคีอย่างใกล้ชิดและมีความรู้อย่างลึกซึ้ง ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงควรวางนโยบายการกระจายอำนาจการเจรจาให้หน่วยราชการต่างๆรับผิดชอบโดยมีกระทรวงพาณิชย์ทำหน้าที่ประสานงานระดับประเทศ

ประโยชน์อีกประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการเจรจา คือ เปิดโอกาสให้หน่วยราชการต่างๆวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก่อนที่จะสามารถกำหนดเป็นจุดยืนของแต่ละกระทรวง ตัวอย่างเช่น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ผลิตถั่วเหลืองและโรงงานน้ำมัน กับกลุ่มผู้เลี้ยงสัตว์ เป็นต้น หลังจากนั้นกระทรวงพาณิชย์จะต้องทำหน้าที่ประสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สุทธิแก่ประเทศ

***กลยุทธการเจรจา*** ในการเจรจานั้น ฝ่ายไทยจะต้องมีการกำหนดจุดยืนในการเจรจาก่อน ผู้เจรจาของไทยต้องมีความรู้และเข้าใจความต้องการและประโยชน์ของไทย ความต้องการของคู่เจรจา มีอะไรที่

ไทยพอจะแลกเปลี่ยนกับคู่เจรจาได้ การเจรจารอบอุรุกวัยเป็นประจักษ์พยานอย่างชัดเจนว่า นักเจรจาจะมีเพียงแต่กลยุทธว่าจะเอาสินค้าใดแลกกับสินค้าอะไรภายในอุตสาหกรรมหนึ่งไม่ได้ แต่นักเจรจาต้องทราบว่าไทยจะสามารถเอา sector ใดไปแลกกับ sector ใด ประเด็นนี้จะต้องมีงานวิจัยระดับดุลยภาพทั่วไปจึงจะพอทราบคำตอบ แต่ความรู้เหล่านี้ยังไม่เพียงพอ ไทยจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อมีการวางกลยุทธการเจรจาอย่างรอบคอบ มีแผนสำรองเตรียมไว้รับกับสถานการณ์ต่างๆด้วย ตลอดจนมีกลยุทธต่างๆที่จะทำให้การเจรจาได้ผลใกล้เคียงกับที่เราต้องการ

# บทคัดย่อ

# แกตต์ รอบอุรุกวัย กับประเทศไทย :

# เศรษฐกิจการเมืองของระบบระหว่างประเทศ และการตัดสินจุดยืนของไทย

*พีเทอร์ ไมตรี อึ๊งภากรณ์*

บทความชิ้นนี้เป็นการพิจารณาที่มาของระบบแกตต์กับองค์การค้าโลก สาเหตุที่ทำให้เกิดการเจรจาที่ใหญ่ที่สุดและยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์โลก (คือรอบอุรุกวัย) บทบาทและการกำหนดนโยบายของไทยในเรื่องนี้ และสิ่งที่ท้าทายในอนาคต โดยบทความแบ่งเป็นเจ็ดตอนที่ครอบคลุมถึงเรื่องใหญ่ๆ สามเรื่อง คือ

- กรอบความคิดในการวิเคราะห์ (ตอนที่ 2)
- เรื่องราวระดับโลก (ตอนที่ 3 และ 4) และ
- เรื่องราวระดับประเทศไทย (ตอนที่ 5, 6 และ 7)

ในระดับโลกเป็นการพิจารณาที่มาของการเจรจาตลอดจนพิจารณาในแง่เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าผู้เข้าร่วมเจรจาพูดอะไรกัน (ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาว่าเนื้อหาที่ต่อรองในทางเทคนิคประกอบด้วยอะไรบ้าง) การพิจารณาสถานการณ์ระดับโลกช่วยให้เข้าใจสถานภาพของประเทศไทย ซึ่งมีทั้งความกระตือรือร้นแล้วยังมีความสับสนหรือขัดแย้งในเรื่องเป้าหมายอีกด้วย บทความนี้ไม่ลงไปในรายละเอียดของเหตุการณ์การเจรจารอบอุรุกวัย เพราะรายละเอียดดังกล่าวมีสรุปในที่อื่นบ้างแล้ว ในขณะเดียวกัน การคำนวณว่าประเทศไทย "ได้" หรือ "เสีย" มากน้อยเพียงไรจากข้อตกลงรอบอุรุกวัย เป็นภาระหน้าที่ของบทความอื่นในโครงการวิจัยชุดนี้

*ตอนที่ 1* เป็นการจัดฉากและสรุปโครงสร้างของบทความ *ตอนที่ 2* เป็นการปูพื้นเรื่องกรอบความคิดในการวิเคราะห์ ซึ่งพยายามตอบคำถามสามคำถามที่เกี่ยวข้องกันคือ (1) การเจรจาจะตกลงกันได้หรือไม่ในกรณีใด (2) เนื้อหาที่ตกลงกันจะเป็นอย่างไร และ (3) โครงสร้างอำนาจในการเจรจาเป็นอย่างไร ตอนนี้แยกเป็นสองส่วน คือวิธีวิเคราะห์ตัวละครของการเจรจา กับวิธีพิจารณาระบบเศรษฐศาสตร์การเมืองของโลก ในระดับตัวละครบทความพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องแยกแยะให้เห็นว่าจุดยืนกับการกระทำของแต่ละประเทศนั้น แท้ที่จริงแล้วเป็นการเคลื่อนไหวของคนหลายๆ กลุ่ม ถ้ามองประเทศเสมือนเป็นตัวละครตัวเดียวอาจเข้าใจสถานการณ์ผิด (model ของการวิเคราะห์คือการพิจารณาวิกฤตการณ์คิวบาของ Graham T Allison) นอกจากนี้ยังพิจารณาข้อสรุปบางข้อจากการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีเกมโดยเฉพาะในประเด็นที่ว่าการเจรจาที่ซับซ้อนขนาดนี้จะบรรลุถึงความตกลงได้อย่างไร ทฤษฎีเกมให้ข้อคิดที่น่าสนใจหลายอย่าง แต่มีจุดอ่อนในการสะท้อนความสลับซับซ้อนของการเจรจาที่มีผู้เล่นจำนวนมาก และมีเรื่องที่

เจรจาจำนวนมากด้วย อีกทั้งบางครั้งความสามารถที่จะตกลงกันได้ขึ้นอยู่กับความสามารถที่ทุกฝ่ายจะประกาศ "ชัยชนะ" ซึ่งเป็นเรื่องที่เลื่อนลอย บางครั้งเป็นการตกลงที่คลุมเครือ ซึ่งผลัดการกำหนดรายละเอียดที่แน่ชัดออกไปให้เป็นเรื่องของอนาคต ดังที่การเจรจาในรอบอุรุกวัยหลายหัวข้อยังต้องเจรจาต่อ ทำให้ "ชัยชนะ" เป็นเรื่องของการตั้งความหวังสำหรับอนาคต ยากที่จะกำหนดเป็นตัวเลขผลได้ผลเสียสุทธิที่ชัดเจนเพื่อทำการวิเคราะห์ตามแบบทฤษฎีเกม

ในเรื่องการวิเคราะห์ระบบโลก บทความพิจารณาเปรียบเทียบแนวความคิดหลายแนว ทฤษฎีเสถียรภาพของระบบที่เกิดจากการครอบงำของประเทศยักษ์ใหญ่ประเทศเดียว (hegemonic stability) อาจไม่เป็นความจริงในสถานการณ์ปัจจุบันเพราะสหรัฐไม่ได้เป็นยักษ์ใหญ่ที่ทรงอิทธิพลอย่างโดดเด่นเหมือนดังสมัย 30-40 ปีก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเห็นได้จากโครงสร้างการเจรจารอบอุรุกวัยที่สลับซับซ้อนมาก ทฤษฎีที่น่าสนใจอีกทฤษฎีหนึ่งคือทฤษฎี embedded liberalism ที่ชี้ว่าระบบแกตต์เป็นส่วนหนึ่งของการผสมผสานระหว่างลัทธิเสรีนิยมกับการตั้งเป้าทางสังคมในรูปแบบอื่นๆ (เช่นรัฐสวัสดิการหรือการให้การคุ้มครองพิเศษแก่ภาคการเกษตร) ประโยชน์ของทฤษฎีนี้คือการช่วยให้เข้าใจว่าทำไมระบบแกตต์ไม่ใช่เรื่องของการค้าเสรีล้วนๆ

ถัดจากนั้นใน*ตอนที่ 3* เป็นการพิจารณาสถานการณ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่นำไปสู่ระบบแกตต์ โดยบรรยายรายละเอียดการพยายามแก้ปัญหาความหายนะที่เกิดจากการทำสงครามกีดกันทางการค้าในช่วงเศรษฐกิจโลกตกต่ำก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง แนวความคิดของกฎหมายใหม่ที่สำคัญของสหรัฐสองฉบับได้กลายเป็นปรัชญาหลักของแกตต์ คือการต่อรองแลกเปลี่ยนการเปิดตลาดกัน กับการปกป้องภาคเกษตร จากนั้นเป็นการบรรยายความเคลื่อนไหวต่างๆ ที่พยายามก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศเพื่อรักษาสันติภาพในทางเศรษฐกิจเหมือนกับที่ก่อตั้งสหประชาชาติเพื่อรักษาสันติภาพทางการเมือง องค์การการค้าระหว่างประเทศไม่ได้เกิด แต่ผลของการเจรจาต่อรองกันทำให้เกิดแกตต์ (ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า)

*ตอนที่ 4* เป็นการพิจารณาวิวัฒนาการของระบบในระยะต่อมาที่นำไปสู่การเจรจารอบอุรุกวัย นอกจากจะเป็นการสรุปเหตุการณ์ทั่วๆ ไปแล้วยังพิจารณาที่มาของโครงสร้างการเจรจาปัจจุบันโดยเฉพาะการที่สหรัฐตั้งผู้แทนการค้าเพื่อการเจรจาโดยเฉพาะ (ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้ริเริ่ม โดยใช้กฎหมายบังคับให้รัฐบาลเจรจาอย่างแข็งกร้าวยิ่งขึ้น ไม่ใช่เพื่อประสานจุดยืนของหน่วยราชการต่างๆ อย่างที่หลายคนเข้าใจ) และกำเนิดของประชาคมยุโรป ซึ่งเปลี่ยนดุลอำนาจในระบบเศรษฐกิจโลก และทำให้การเจรจาสลับซับซ้อนขึ้น

จากนั้นเมื่อสร้างภาพบริบทแวดล้อมแล้ว บทความก็เข้าสู่เรื่องราวของประเทศไทย โดยเริ่มต้นใน*ตอนที่ 5* ด้วยการพยายามขจัดความเข้าใจผิดพื้นฐานบางประการที่มักพบบ่อยๆ ในเรื่องที่เกี่ยวกับแกตต์กับประเทศไทย *ตอนที่ 6* เป็นการวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจจุดยืนของประเทศไทย นักเจรจาและ

# บทคัดย่อ

# ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อเศรษฐกิจมหภาค

*ดร. ภาณุพงศ์ นิธิประภา*

ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อเศรษฐกิจไทยในเชิงมหภาคขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อระดับการส่งออกและนำเข้าของไทย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงระดับรายได้ การจ้างงาน ดุลการค้า ดุลการชำระเงินและระดับเงินเฟ้อ รวมทั้งฐานะทางการคลังของรัฐบาลด้วย ปริมาณการค้าที่ถูกกระทบขึ้นอยู่กับผลการทดแทนที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าภายหลังการลดภาษี และการเข้าถึงตลาดในต่างประเทศ การขยายตัวของการส่งออก จะสร้างแรงกดดันให้กับระดับราคาภายในประเทศ แต่จะถูกชดเชยด้านการเพิ่มของอุปทานของสินค้านำเข้าเนื่องจากการลดภาษี เมื่อระดับราคาสินค้าในประเทศเปลี่ยนแปลงไปจะส่งผลต่อทุกๆภาคของเศรษฐกิจเป็นลูกโซ่ เช่น การลงทุน การบริโภค การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการไหลเข้าออกของเงินทุนระหว่างประเทศ

วิธีที่ใช้ในการตอบปัญหาถึงผลกระทบที่มีต่อตัวแปรมหภาคเหล่านี้วิธีหนึ่งคือ การใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติที่สามารถตรวจสอบผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมของการเปลี่ยนแปลงในภาคการค้าระหว่างประเทศ ในแบบจำลองที่ใช้สำหรับงานวิจัยนี้ให้ความสนใจพิเศษกับภาคการค้าระหว่างประเทศครอบคลุมสินค้าเก้าหมวด ได้แก่ อาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ ผลิตภัณฑ์วัตถุดิบที่ยังมิได้แปรรูป น้ำมันและเชื้อเพลิง น้ำมันพืชและไขมันสัตว์ เคมีภัณฑ์ สินค้าอุตสาหกรรม เครื่องจักร และหมวดสินค้าอุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ด

แบบจำลองระบุสมการอุปทานของสินค้าทั้งเก้ากลุ่ม ภายใต้ข้อสมมติฐานว่า ระดับการส่งออกของไทยมีขนาดเล็กไม่สามารถมีอิทธิพลต่อราคาส่งออกได้ ยกเว้นสินค้าส่งออกในหมวดอาหารซึ่งมีการระบุทั้งสมการอุปสงค์และอุปทานของการส่งออก ในทำนองเดียวกัน อุปสงค์ของการนำเข้าของไทยจะมีปริมาณน้อยมากจนไม่สามารถมีผลต่อราคาสินค้านำเข้า กล่าวโดยสรุปสมมติฐานของประเทศเล็กถูกนำมาใช้ในแบบจำลองนี้ ยกเว้นในกรณีสินค้าออกในหมวดอาหารที่การเปลี่ยนแปลงปริมาณการส่งออกของไทยจะสามารถมีผลกระทบต่อราคาตลาดโลกได้

ผลการประมาณค่าพารามิเตอร์ในแบบจำลองโดยใช้ข้อมูลรายปีจาก 1970 ถึง 1993 พบว่า ความยืดหยุ่นทางราคาของอุปทานของสินค้าออกประเภทอุตสาหกรรมมีความยืดหยุ่นสูง (1.3) เครื่องจักร (1.04) สินค้าอุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ด (1.1) ขณะที่อุปทานของสินค้าออกประเภทอาหารมีความยืดหยุ่นเพียง 0.42 แต่อุปสงค์ของสินค้าออกประเภทอาหารมีความยืดหยุ่นสูงถึง 3 โดยที่ความยืดหยุ่นทางรายได้สูงเพียง 0.7

ในด้านสินค้านำเข้าความยืดหยุ่นทางรายได้มีค่ามากกว่า 1 โดยเฉพาะในหมวดสินค้าเข้าประเภทอุตสาหกรรม (2.0) เครื่องจักร (2.54) อาหาร (2.5) เคมีภัณฑ์ (1.4) น้ำมันพืช (-1.03) อุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ด (1.2) สินค้านำเข้าที่มีความยืดหยุ่นทางราคาสูงได้แก่ เครื่องจักร (-1.28) เคมีภัณฑ์ (-1.03) แต่สินค้านำเข้าในหมวดอื่นมีความยืดหยุ่นทางราคาต่ำ เช่น สินค้าหมวดอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ด (-0.6) เครื่องดื่มและยาสูบ (-0.8) เชื้อเพลิงและน้ำมัน (-0.003)

การประมาณค่าพารามิเตอร์ในสมการตัวแปรมหภาคพบว่าการลงทุนของภาคเอกชนตอบสนองต่ออัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในทางบวก และแปรผกผันกับราคาสินค้าทุน การบริโภคขึ้นกับระดับรายได้สุทธิหลังจากหักภาษี โดยมีค่าความโน้มเอียงในการบริโภคประมาณ 0.7 ระดับภาษีขึ้นกับระดับของอุปสงค์ภายในประเทศและมูลค่าการนำเข้า ภาวะเงินเฟ้อขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้านำเข้า การคาดการณ์เกี่ยวกับภาวะเงินเฟ้อ และการขยายตัวของเศรษฐกิจที่สูงกว่าอัตราแนวโน้มเฉลี่ยในระยะยาว (กำลังการผลิต) ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศในรูปเงินกู้ และการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีความยืดหยุ่นสูงเมื่อเทียบกับระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ อุตสาหกรรม และแปรผกผันกับระดับราคาสินค้าภายในประเทศเปรียบเทียบกับราคาสินค้าในต่างประเทศ

การประเมินผลทางมหภาคของการเจรจา อาศัยการสมมุติสถานการณ์ว่า การลดภาษีทำให้ราคาสินค้านำเข้าทุกชนิดราคาลดลงจากเดิมร้อยละ 5 โดยที่ราคาสินค้าออกทุกชนิดเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 เช่นกัน ขณะเดียวกันสมมุติให้รายได้มวลรวมของประเทศคู่ค้าสำคัญเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 อันเป็นผลจากการขยายตัวของการค้าโลกภายหลังการเจรจา และการลดเงินอุดหนุนภาคเกษตรในประเทศพัฒนาแล้ว มีผลทำให้ราคาสินค้าประเภทอาหารในประเทศพัฒนาแล้วสูงขึ้นร้อยละ 5 เช่นกัน แบบจำลองคำนวณหาค่าตัวแปรทางมหภาคภายใต้สถานการณ์ใหม่ เปรียบเทียบกับค่าตัวแปรทางมหภาคภายใต้สถานการณ์ที่เป็นอยู่เดิม เมื่อเปรียบเทียบค่าดังกล่าวจะทำให้เราทราบผลของการลดภาษีและการเปิดตลาดการค้า

ผลจากการใช้แบบจำลองตามข้อสมมุติฐานที่กล่าวมาแล้วข้างต้นในระยะเวลา 5 ปี พบว่า การส่งออกรวมมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างสม่ำเสมอจากร้อยละ 4 ในปีแรก เพิ่มขึ้นไปถึงร้อยละ 6 ในปีที่ 5 สินค้าออกในหมวดอาหารมีการขยายตัวสูงสุดเกือบร้อยละ 10 ในปีที่ 5 สินค้าอุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 4-7 สินค้าออกที่มีการขยายตัวต่ำสุดคือหมวดน้ำมันพืชและไขมันสัตว์ สินค้าออกหมวดอื่นๆขยายตัวร้อยละ 2-5

สินค้านำเข้าขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 2-4 หลังจากการเจรจาลดภาษีนำเข้า หมวดที่มีการขยายตัวต่ำสุดคือ วัตถุดิบ เกือบไม่มีการเปลี่ยนแปลง การนำเข้าในหมวดสินค้าเครื่องจักรเพิ่มสูงสุดถึงร้อยละ 8 ขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมขยายตัวเพียงร้อยละ 3 แม้ว่าการนำเข้าจะขยายตัวน้อยกว่าการส่งออก แต่การขาดดุลการค้ากลับเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 4 การขยายตัวของเศรษฐกิจโลกยังช่วยกระตุ้นให้เกิดการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศในรูปเงินกู้และเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เกิดผลทางบวกต่อดุลชำระเงิน การลดลงของราคาสินค้านำเข้าชดเชยกับแรงกดดันที่มีต่อระดับราคา อันเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์มวลรวมจากการเพิ่มของการบริโภค (ร้อยละ 6) และการลงทุนของภาคเอกชน ซึ่งเพิ่มขึ้นในอัตราเร่งจากร้อยละ 1 ในปีแรก จนถึงร้อยละ 6 ในปีที่ 5 ขณะเดียวกัน รายได้ประชาชาติขยายตัวเพิ่มขึ้นในทิศทางและขนาดเดียวกับการลงทุนคือ ประมาณร้อยละ 5 และรายรับภาษีของรัฐบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.8 ในปีที่ 5

ปัจจัยสำคัญที่สุดของผลกระทบทางมหภาคของการเจรจาขึ้นอยู่กับผลของภาษีที่มีต่อการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าออก และการลดลงของราคาสินค้านำเข้า ผลกระทบที่จะมีต่อตัวแปรมหภาคจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับขนาดการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าออก และขนาดการลดลงของสินค้านำเข้า บทสรุปของงานวิจัยนี้คือผลของการเจรจาลดภาษีและการเปิดตลาด จะก่อให้เกิดการขยายตัวของการค้าโลกส่งผลทางบวกต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย โดยไม่ส่งผลเสียต่อเสถียรภาพของระดับราคาและฐานะทางการคลังของรัฐบาล แม้ว่าการขาดดุลการค้าจะเพิ่มสูงขึ้นกว่าเดิม การไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศจะชดเชยส่วนขาดดุลนี้ได้บางส่วน ทำให้การเกินดุลชำระเงินของไทยในปัจจุบันจะมีแนวโน้มลดลง

# บทคัดย่อ
# ผลกระทบของการลดภาษีในประเทศคู่ค้าต่อโอกาสการส่งออกของไทยภายหลังการเจรจารอบอุรุกวัย

*ดร. วิศาล บุปผเวส*

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการประเมินผลเชิงปริมาณว่า ผลการลดภาษีในประเทศคู่ค้าที่สำคัญต่างๆ ตามพันธะกรณีภายใต้ความตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้ารอบอุรุกวัย จะมีผลต่อการขยายการส่งออก (Exports expansion) ของไทยมากน้อยเพียงใด โดยให้ความสนใจเฉพาะสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น และเฉพาะสินค้าออกรายการสำคัญ 50 อันดับแรก ซึ่งตัวแบบที่ใช้ในการประมาณการผลกระทบแสดงในภาคผนวก 1

ผลการศึกษาภาพรวมการขยายตัวของการส่งออกของประเทศไทยภายหลังการลดภาษี โดยใช้ค่าเฉลี่ยของระดับราคาที่ลดลงเนื่องจากการลดภาษีรวม (Average potential price cuts) และค่าความยืดหยุ่นของราคาต่อความต้องการสินค้าเฉลี่ยต่ำสุดและสูงสุด (Average minimun and maximum price elasticity of demand) ของแต่ละประเทศพบว่า ประเทศไทยได้ประโยชน์ในการขยายการค้าจากประเทศญี่ปุ่นมากที่สุด คิดเป็นมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นขั้นต่ำสุดและขั้นสูงสุดประมาณ 10,029.8 และ 26,355.8 ล้านบาท ตามลำดับ รองมาคือสหรัฐอเมริกาประมาณ 5,376.3 และ 21,428.3 ล้านบาท ตามลำดับ ขณะที่การส่งออกขยายตัวเพิ่มขึ้นในสหภาพยุโรปเพียง 981.7 และ 4,663.0 ล้านบาท ตามลำดับ เหตุผลเนื่องจาก ประเทศญี่ปุ่นมีการปรับลดภาษีศุลกากรครอบคลุมสินค้าออกรายการสำคัญของไทย คิดเป็นสัดส่วนของมูลค่าส่งออกภายใต้รายการสินค้าที่ต้องเสียภาษีสูงที่สุดคือ ประมาณร้อยละ 84.87 รองมาคือสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปซึ่งครอบคลุมเพียงร้อยละ 70.40 และ 57.52 ตามลำดับ ยิ่งกว่านั้นญี่ปุ่นได้ตกลงที่จะลดภาษีลงมากที่สุดโดยมีอัตราการลดเฉลี่ย (Average rate of MFN reductions) ถึงร้อยละ 79.43 จากอัตราภาษีที่ผูกพันอยู่เดิม เปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปซึ่งลดอัตราภาษีลงโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 44.83 และ 31.22 ตามลำดับ

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง การลดภาษีในประเทศญี่ปุ่นจะมีผลต่อการขยายการส่งออกของไทยมากที่สุดก็คือ ความยืดหยุ่นของความต้องการที่มีต่อสินค้าออกของไทยต่อการเปลี่ยนแปลงราคา (Price elasticity of demand for Thai export) ของสินค้าที่ได้รับการลดหย่อนภาษีจากประเทศญี่ปุ่นอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น โดยเปรียบเทียบสหภาพยุโรป ปรับลดภาษีในรายการสินค้าที่สอดคล้องกับสินค้าส่งออกที่สำคัญๆของไทยน้อยมาก ประกอบกับสินค้าที่ไดรับการลดหย่อนภาษีส่วน

ใหญ่เป็นสินค้าที่สหภาพยุโรปมีความยืดหยุ่นของความต้องการสินค้าต่อราคาในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ จึงเป็นผลให้ขนาดการขยายการส่งออกสินค้าของไทยในสหภาพยุโรปมีค่าไม่สูงเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา

เป็นที่น่าสังเกตว่า สินค้าส่วนใหญ่ที่ได้รับการลดหย่อนภาษีจากประเทศคู่ค้าในอัตราสูง มักจะเป็นสินค้าที่มีอัตราภาษีเดิม (Base rate) อยู่ในระดับต่ำอยู่แล้ว ขณะเดียวกันสินค้าที่มีระดับอัตราภาษีเดิมสูงกลับได้รับการลดหย่อนภาษีลงในอัตราที่ไม่มากนัก เป็นผลให้โอกาสการขยายตัวการส่งออกของไทยในประเทศคู่ค้าไม่เพิ่มสูงขึ้นเท่าที่ควร อีกทั้งยังทำให้อัตราการกีดกันของมาตรการภาษีมีความลำเอียงและบิดเบือนโครงสร้างสินค้าออกของไทยมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมูลค่าการส่งออกของไทยทั้งหมดในสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ปี 2536 แล้วพบว่า ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการลดภาษีของประเทศคู่ค้าตามความตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้ารอบอุรุกวัยนี้คิดเป็นมูลค่าการขยายการส่งออกโดยรวมในขั้นต่ำสุดประมาณ 16,387.8 ล้านบาท หรือขั้นสูงสุดประมาณ 52,447.1 ล้านบาท หรือประมาณระหว่างร้อยละ 3.17 ถึง 10.14 ของมูลค่าการส่งออกในปี 2536

# บทคัดย่อ

# กติกาเยียวยาข้อขัดแย้งทางการค้า

*ทัชชมัย ฤกษะสุต*

**1. มาตรการป้องกัน**

ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการป้องกันภายใต้องค์การการค้าโลกได้แก้ไขปรับปรุงปัญหาที่มีมาแต่เดิมในการใช้มาตรการป้องกันตามแกตต์ 1947 ดังนี้

1. กำหนดนิยาม (Definition) ขององค์ประกอบในการใช้ไว้เพื่อมิให้มีปัญหาในการตีความในการพิสูจน์ต่างๆก็ต้องใช้หลักเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์มาสนับสนุน

2. ภาระในการพิสูจน์ความเสียหายซึ่งแต่เดิมประเทศผู้ส่งออกมีหน้าที่ในการพิสูจน์ถึงการมีอยู่หรือไม่ของความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ประเทศผู้นำเข้ากล่าวอ้าง หากพิสูจน์ไม่ได้ถือว่า "มี" ทำให้ประเทศผู้ส่งออกมีภาระมาก แต่ตามข้อตกลงนี้ถือเป็นหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายที่จะต้องร่วมมือกันในการพิสูจน์ถึงความเสียหาย

3. กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการใช้มาตรการ (Time Limitation) เพื่อมิให้มีการ "ขยาย" ระยะเวลาที่ข้อตกลงต้องการให้ใช้เป็นการ "ชั่วคราว" เพื่อเยียวยาความเสียหายออกไปอย่างที่เคยเป็นมาก่อนหน้านี้

4. ข้อตกลงยังคงกลไกในการใช้ไว้อย่างเดิมคือ ประเทศผู้ใช้มาตรการต้อง "ไม่เลือกปฏิบัติ" ในขณะที่ประเทศผู้ตอบโต้สามารถตอบโต้ได้อย่าง "เลือกปฏิบัติ" ซึ่งเป็นความพยายามมาโดยตลอดของประเทศพัฒนาแล้วที่จะกลับหลักการดังกล่าว แต่ก็ไปประสบความสำเร็จในข้อตกลงว่าด้วย สิ่งทอและเสื้อผ้าที่ประเทศผู้นำเข้ามีสิทธิใช้ "มาตรการป้องกันเป็นการชั่วคราว" (Transitional Safeguard Measures) ได้ โดยประเทศผู้ใช้สามารถใช้ได้อย่างประเทศต่อประเทศ (Member-by-Member basis) ซึ่งก็คือการ "เลือกปฏิบัติ" ได้นั่นเอง ทำให้ไม่มี "ต้นทุน" ในการใช้

5. ยกเลิกมาตรการป้องกันและ VER ที่ใช้อยู่ โดยกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด (Sunset Clause)

6. ให้ความสำคัญกับประเทศกำลังพัฒนา คือ ถ้าสินค้าที่นำเข้ามีปริมาณน้อยมาก แม้จะมีการกล่าวอ้างว่าเกิดความเสียหายก็จะใช้มาตรการป้องกันไม่ได้ ขณะเดียวกันหากประเทศที่ใช้มาตรการเป็นประเทศกำลังพัฒนา ระยะเวลาต่างๆที่กำหนดไว้ก็ต้องขยายออกไป

แม้จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. การที่ข้อตกลงทำให้ประเทศต่างๆสามารถใช้มาตรการป้องกันได้ "ง่าย" ขึ้นเพราะมีความชัดเจน แต่ก็ยังคงมีประเด็นที่น่าสนใจตรงที่ว่าความ "ชัดเจน" นี้ก็ทำให้บางประเทศใช้ได้ "ยาก" ขึ้นเหมือนกันเพราะจะกล่าวอ้างอย่างลอยๆเหมือนแต่ก่อนไม่ได้ ทำให้อาจหันไปใช้มาตรการอื่นแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการช่วยอุดหนุนที่ยังคงมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเช่นเดียวกับ VER อยู่

2. ข้อตกลงมิได้กำหนด "ชนิด" หรือ "มูลค่า" ของสินค้าที่ต้องมีการยกเลิกการใช้ VER กำหนดแต่เพียง "ปริมาณ" ของสินค้า จึงเป็นไปได้ว่า ในระยะเวลาปรับตัว (Transitional Period) ประเทศทั้งหลายอาจจะยกเลิกเฉพาะในชนิดของสินค้าที่ตนมีความได้เปรียบในการแข่งขัน หรือในสินค้าที่มีปริมาณมากแต่มีมูลค่าต่ำก็เป็นได้

3. ข้อตกลงมิได้กำหนดกระบวนการในการร้องเรียนของภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายไว้เหมือนกับข้อตกลงการทุ่มตลาดและข้อตกลงการช่วยอุดหนุน ดังนั้น หากรัฐไม่ได้ให้ความสนใจในความเสียหายของเอกชนอย่างเพียงพอ บทบัญญัติของข้อตกลงที่กำหนดไว้ก็คงไร้ความหมาย

**2. การช่วยอุดหนุนและการตอบโต้การช่วยอุดหนุน**

**3. การทุ่มตลาดและการป้องกันการทุ่มตลาด**

ทั้งการช่วยอุดหนุนและการทุ่มตลาด คือ มาตรการทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมและประเทศผู้นำเข้ามีสิทธิใช้มาตรการตอบโต้เมื่อการช่วยอุดหนุนและการทุ่มตลาดได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ผลิตสินค้าภายในประเทศตนที่ผลิตสินค้านั้น ซึ่งที่ผ่านมานับแต่การก่อตั้งแกตต์ การใช้มาตรการทั้งสองนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเรื่อยมา เมื่อมีข้อตกลงที่เป็นผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัยก็ได้แก่ปัญหานี้ในบางประการ เช่น การขจัด Side Agreement โดยทุกประเทศสมาชิกต้องผูกพันในทุกข้อตกลงหลังจากลงนามในกรรมสารสุดท้าย และความโปร่งใสในการพิจารณาว่ามีการช่วยอุดหนุนหรือการทุ่มตลาดหรือไม่ และการสร้างกฎเกณฑ์ในการที่ผู้ผลิตที่เสียหายจะมาร้องเรียนต้องมีปริมาณที่ไม่ต่ำกว่าครึ่งของกำลังผลิตสินค้านั้นทั้งหมด หรือการที่การช่วยอุดหนุนหรือการทุ่มตลาดมีปริมาณเพียงเล็กน้อย (de minimis) ข้อตกลงก็ถือว่าไม่ควรที่จะต้องมีการตอบโต้ เพราะเป็นไปได้ยากที่การกระทำเช่นนี้จะก่อความเสียหาย ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงมีบางประเด็นที่ต้องพิจารณา เช่น การที่ทั้งสองข้อตกลงกำหนดประเทศคู่กรณีสามารถทำข้อตกลงในลักษณะ VER ได้ ซึ่งทำให้ความพยายามที่จะขจัดการใช้ VER ในข้อตกลงว่าด้วยมาตรการป้องกันและข้อตกลงสิ่งทอและเสื้อผ้าต้องประสบปัญหาเพราะยังคงมาปรากฏในข้อตกลงทั้งสองนี้ หรือ การที่ข้อตกลงการทุ่มตลาดได้กำหนดไว้ว่าจะไม่นำ Price below cost ของสินค้าที่ขายใน

ประเทศผู้ส่งออกมาคิดเทียบกับราคาส่งออก ซึ่งจะทำให้ราคาที่จะนำมาคิดอาจสูงกว่าราคาที่ขายในประเทศผู้นำเข้าได้ ดังนั้น โอกาสที่จะพบว่ามีการทุ่มตลาดก็คงเป็นไปได้เกือบทุกกรณีและ Margin of Dumping ก็จะมีอัตราสูงตามไปด้วยหรือการที่ข้อตกลงมีการจำกัดเวลาในการใช้มาตรการตอบโต้ แต่ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจแก่ประเทศผู้นำเข้าที่จะขยายเวลาออกไปได้ หากมีเหตุผลเพียงพอ ซึ่งอาจมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจก็ได้ ถ้าไม่มีการตรวจสอบอย่างเพียงพอ ฯลฯ

**4. การระงับข้อพิพาทในแกตต์และองค์การการค้าโลก**

กระบวนการระงับข้อพิพาทในแกตต์ 1947 มีปัญหาในเรื่องความ "ไร้ประสิทธิภาพ" เพราะมีความไม่ชัดเจนในเรื่องถ้อยคำต่างๆ ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความล้มเหลวในการจัดตั้ง ITO ที่มีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ (Arbitration Provision) ไว้อย่างชัดเจนเพื่อใช้ในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศภาคี ทำให้ประเทศต่างๆหันไปใช้วิธีการอื่นในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา

ในการประชุมครั้งรอบอุรุกวัยได้มีการจัดทำ Improvement to the GATT Dispute Settlement Rules and Procedures เพื่อใช้กับข้อพิพาทต่างๆจนสิ้นสุดการเจรจารอบอุรุกวัย ซึ่งหลังจากการจัดทำ Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes ที่เป็นผลมาจากการเจรจาแล้ว ก็ได้นำหลักการที่ระบุไว้ใน Improvement เกือบทั้งหมดมาใส่ไว้ใน Understanding ด้วย โดยประเด็นที่น่าสนใจคือ

1. การจัดตั้งองค์กรระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement body) องค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body)

2. วิธีรับรองรายงาน (Report) ของ DSB และองค์กรอุทธรณ์เป็นไปโดยอัตโนมัติ (Automatically) ขณะเดียวกัน การที่จะ "ไม่" รับรองรายงานจะใช้ระบบ "ฉันทามติ" (Consensus) คือ ใช้เสียงคัดค้านจากทุกประเทศสมาชิกรวมทั้งประเทศที่ได้ประโยชน์จากคำตัดสินหรือรายงานนั้นด้วย ถือเป็นการแก้ปัญหาการขัดขวางการรับรองรายงานหรือคำตัดสิน

3. กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาทเพื่อมิให้มีการ "ถ่วงเวลา" โดยไม่ชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีสินค้าที่เน่าเสียได้ง่าย

4. เมื่อเกิดข้อพิพาททางการค้า ประเทศสมาชิกจะต้องใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทที่ระบุไว้ใน Understanding เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรการฝ่ายเดียว (Unilateral Measures) ถือเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัตินี้

5. กระบวนการระงับข้อพิพาทมีความโปร่งใสชัดเจน เป็นที่คาดหมายได้ กล่าวคือ ประเทศคู่กรณีทราบได้ล่วงหน้าว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

แต่อย่างไรก็ตาม การระงับข้อพิพาทก็ยังมีปัญหาในบางประเด็นคือ

1. การใช้สิทธิตอบโต้ตามกระบวนการระงับข้อพิพาท กล่าวคือ หากประเทศที่ใช้มาตรการตอบโต้เป็นประเทศเล็กหรือประเทศที่มีพลังทางเศรษฐกิจน้อยจะต้องตอบโต้ต่อประเทศใหญ่หรือประเทศที่พลังทางเศรษฐกิจมากกว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจมีเพียงเล็กน้อย เพราะสินค้าที่นำเข้าจากประเทศดังกล่าวมีปริมาณหรือมูลค่าน้อย และอาจตอบโต้ไม่ได้เลยหากมิได้มีการนำเข้าสินค้าจากประเทศนั้นเลย

2. แม้การขัดขวางการรับรองรายงานหรือคำตัดสินจะได้ถูกขจัดไปด้วยระบบอัตโนมัติ แต่ถ้าประเทศส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับรายงานของ DSB หรือองค์กรอุทธรณ์และต้องการคัดค้านรายงานนั้นก็อาจกระทำไม่ได้ หากประเทศที่ได้ประโยชน์จากคำตัดสินในรายงานนั้นออกเสียงเห็นด้วยแม้เพียงเสียงเดียว นั่นก็คือ สิทธิในการ Veto ก็ยังมีอยู่

3. ข้อตกลงมิได้กำหนดอย่างชัดเจนถึงการ "เปิดเผย" ถึงเหตุผลที่ใช้ประกอบในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งหรือคำแนะนำในกระบวนการระงับข้อพิพาท ดังนั้น เมื่อมีการร้องขอผู้ที่เกี่ยวข้องก็มีสิทธิที่จะชี้แจงอย่างไรก็ตาม ดังเช่น ในคดีพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกากับแมกซิโก เรื่องปลาทูน่าที่ผ่านมา และข้อตกลงก็มิได้แก้ไขประเด็นนี้แต่อย่างใด

4. ประเทศภาคีแกตต์ 1947 หรือประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกมักจะใช้วิธีระงับข้อพิพาทนอกกรอบของแกตต์หรือ WTO มากกว่า ดังปรากฏในคดีต่างๆที่ผ่านมาหรือกรณีล่าสุดระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นเกี่ยวกับการค้ารถยนต์ซึ่งคาดกันว่าจะเป็นประเด็นที่นำเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก แต่ก็ได้มีการระงับข้อพิพาทกันเสียก่อนในลักษณะทวิภาคี จึงไม่อาจทราบได้ว่าที่เป็นเช่นนี้เพราะไม่ต้องการให้เรื่องยืดเยื้อหรือเห็นว่ากระบวนการฯนี้ไม่มีประสิทธิภาพ

**5. องค์การการค้าโลก**

แกตต์ 1947 มีฐานะเพียงข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ "มิได้" มีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศแต่อย่างใด ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาแรกจึงมิได้องค์กรรองรับอย่างชัดเจนในการที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ แต่ด้วยเหตุที่ภาระงานภายใต้ข้อตกลงแกตต์เป็นเรื่องที่สำคัญและมีความซับซ้อนจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรมาคอยดูแลและดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติและวัตถุประสงค์ของข้อตกลง โดยองค์หลักที่สำคัญคือ ที่ประชุมใหญ่แกตต์ (Contracting Parties) คณะมนตรีแกตต์ (GATT Council) และสำนักงานเลขาธิการแกตต์ (GATT Secretariat) แต่หลังจากการจัดตั้งองค์การการค้าโลกซึ่งมีฐานะ "เป็นองค์การระหว่างประเทศ" ได้มีการจัดตั้งองค์กรหลักขึ้นมา 3 องค์กร คือ ที่ประชุมรัฐมนตรี

(Ministerial Conference) คณะมนตรีทั่วไป (General Council) สำนักงานเลขาธิการ WTO (WTO Secretariat) โดยมีองค์การย่อยและคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องต่างๆเป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น คณะมนตรีว่าด้วยการค้าสินค้า คณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการ ซึ่งองค์กรเหล่านี้สามารถที่จะตั้งคณะกรรมการและองค์กรย่อยเพิ่มเติมได้ เช่น คณะกรรมการว่าด้วยการเกษตร เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และองค์กรและคณะกรรมการเหล่านี้จะต้องประสานงานกับ WTO ในการกำกับดูแลให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีของข้อตกลงต่างๆรวมถึงการระงับข้อพิพาทด้วย

ซึ่งเป็นที่เชื่อกันว่าเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรและคณะกรรมการเฉพาะมากำกับดูแลเรื่องต่างๆ คงจะทำให้ "ประสิทธิภาพ" ขององค์การการค้าโลกดีขึ้น เพราะการค้าสินค้าแต่ละชนิดจะมีสภาพลักษณะที่เฉพาะต่างกัน การที่จะนำหลักการเดียวมาใช้กับการค้าสินค้าทุกชนิดดังเช่นที่แกตต์เคยปฏิบัติมาก็คง "ไร้" ซึ่งประสิทธิภาพเหมือนที่ผ่านมานั่นเอง

สำหรับประเทศไทย หลังจากที่ได้มีการไปลงนามในข้อตกลงจัดตั้งฯเมื่อ 15 เมษายน 2537 ที่กรุงมาราเกช ประเทศมอรอคโคแล้ว ก็ได้ดำเนินการให้มีการรับรองสถานะของ WTO ตลอดจนให้ความคุ้มครอง WTO ในการดำเนินงานและปฏิบัติงานของ WTO ในประเทศไทย โดยการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การการค้าโลก พ.ศ. 2537 และจัดระบบราชการให้มีความสอดคล้องกับการปฏิบัติงานของ WTO ในบางเรื่องเรียบร้อยแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งคณะเจ้าหน้าที่จากกระทรวงต่างไปทำหน้าที่ประจำองค์การการค้าโลก และที่สำคัญที่สุด การที่ผู้แทนของประเทศไทยได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการการเกษตรประจำองค์การการค้าโลก

แต่ยังคงมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การการค้าโลกอยู่บางประการ คือ

1. การที่บุคคลทั่วไปมักจะเรียกข้อตกลงต่างๆภายใต้องค์การการค้าโลกว่า "ข้อตกลงแกตต์" ซึ่งมีความผิดไปจากความถูกต้องทางกฎหมาย เพราะแกตต์ 1994 ซึ่งรวมแกตต์ 1947 ไว้ด้วยนั้นเป็นเพียงข้อตกลงหนึ่งที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกเท่านั้น โดยข้อตกลงต่างๆก็เป็นข้อตกลงที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงจัดตั้งฯเช่นเดียวกัน ดังนั้น การเรียกข้อตกลงต่างๆเช่นว่าข้อตกลงการเกษตรของแกตต์คงเป็นเพราะความเคยชินกันที่มีมาแต่เดิม แต่ไม่ถูกต้องเมื่อพิจารณาในแง่กฎหมาย

2. กฎหมายภายในของไทยบางฉบับจะมีการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานมากเกินไป ซึ่งอาจก่ออุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศที่มีสภาพการแข่งขันที่ค่อนข้างรุนแรงเช่นในปัจจุบัน อาทิเช่น การกำหนดว่า "ให้อยู่ในดุลยพินิจของ..." ซึ่งมิได้มีหลักเกณฑ์ที่โปร่งใสชัดเจนว่า ในการใช้ดุลพินิจนั้นต้องยึดหลักการอะไรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

3. การเผยแพร่ความรู้ ข้อมูล ข่าวสารที่สำคัญจากภาครัฐให้แก่ภาคเอกชนเพื่อที่เขาจะได้ปรับตัวให้ทันกับสภาพการแข่งขัน เพราะโดยหลัก WTO จะมีการติดต่อประสานงานเฉพาะองค์กรของรัฐเท่านั้น นอกจากนั้น หากเอกชนต้องการที่จะทราบข่าวสารข้อมูลก็อาจไม่ได้รับความร่วมมือ ซึ่งอาจเกิดจากความไม่เข้าใจในบทบาทของตนเองของบุคลากรในภาครัฐ หรืออาจเกิดจากการวินิจฉัยที่ผิดพลาดว่า ข้อมูลนั้นต้องเป็น "ความลับ"

# บทคัดย่อ

# การประเมินราคาทางศุลกากร การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก และอุปสรรคทางด้านเทคนิค : อุปสรรคแฝงทางการค้า

*ดร. อิศรา ศานติศาสน์*

การเปลี่ยนแปลงการประเมินราคาทางศุลกากร (Customs Valuation, CV) การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก (Pre-Shipment Inspection, PSI) และอุปสรรคทางด้านเทคนิค (Technical Barriers to Trade, TBT) มีผลกระทบที่สำคัญในเชิงการคุ้มกันทางการค้าหลายๆ ประการ คล้ายคลึงกับมาตรการทางภาษีศุลกากร

ในกรณีของไทย ระบบการประเมินราคาวางรากฐานอยู่บนการเลือกใช้ราคาสูงสุดจากหลายๆราคา ซึ่งเทียบได้กับการเพิ่มอัตราภาษีศุลกากร จึงมีบทบาทในเชิงการคุ้มกันอุตสาหกรรมและส่งผลต่อข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ รายได้ของรัฐ การส่งเสริมการผลิตเพื่อการทดแทนการนำเข้า การเลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการ ค่าใช้จ่ายในการอุทธรณ์ราคา ช่องโหว่ในการปฏิบัติงาน การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการประเมินราคาของแกตต์จึงน่าจะลดความรุนแรงของผลกระทบดังกล่าวลง

การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกมีประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนาที่ต้องการความมั่นใจว่าสินค้าที่ตนนำเข้ามาจากประเทศพัฒนาแล้วมีคุณภาพตามที่ได้ตกลงไว้ มีราคาซึ่งสามารถตรวจสอบได้และประเทศด้อยพัฒนายังต้องการใช้การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศ การไหลออกของเงินทุนที่มีอยู่จำกัด และราคาสินค้านำเข้า ซึ่งได้มีการโต้แย้งว่าการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกทำให้เกิดความเสียหายต่อเสรีภาพในการประกอบธุรกิจและกระทบกระเทือนต่อกลไกราคาของตลาด อย่างไรก็ตามข้อตกลงของแกตต์อาจทำให้ความหวังของประเทศด้อยพัฒนาที่จะใช้การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและควบคุมราคาสินค้านำเข้าไม่เป็นผลดังที่คาดหวังไว้

## บทคัดย่อ

# ภาคการเกษตรไทย และการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลก ภายหลังการเจรจารอบอุรุกวัย

*ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร*

ข้อตกลงสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย ซึ่งเป็นผลจากการเจรจาเกือบ 8 ปี เป็นความพยายามของรัฐบาลต่างๆที่จะบั่นทอนกระแสการคุ้มครองภาคเกษตรทั่วโลก ข้อตกลงนี้ถือว่าเป็นการปฏิรูปกติกาการค้าระหว่างประเทศของสินค้าเกษตร โดยการเปลี่ยนระบบการค้าสินค้าเกษตรซึ่งอยู่นอกระบบแกตต์ ให้เข้ามาอยู่ภายใต้กติกาการค้าของแกตต์ ข้อตกลงฯนี้จึงเป็นการสร้างระบบการค้าสินค้าเกษตรที่โปร่งใสภายใต้กฎกติกาการค้าที่ชัดเจน สาระสำคัญของข้อตกลงสินค้าเกษตร ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงมาตรการต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าสินค้าเกษตรให้เป็นอัตราภาษีศุลกากร (tariffication) ซึ่งมีความโปร่งใสมากกว่า การเปิดตลาด การลดการอุดหนุนการส่งออก การลดการอุดหนุนภายในประเทศ นอกจากนั้น ยังมีบทบัญญัติเรื่องสุขอนามัยและชีวอนามัย (Sanitary and Phyto-sanitary) ซึ่งเป็นความพยายามที่จะหาทางป้องกันมิให้มีการใช้เรื่องสุขอนามัยและชีวอนามัยเป็นเครื่องมือบังหน้าเพื่อปกป้องภาคเกษตรของประเทศผู้นำเข้า

แต่กระแสการคัดค้านของเกษตรกรในประเทศพัฒนาสำคัญบางประเทศ ทำให้ผลการเจรจาออกมาในรูปการประนีประนอมระหว่างฝ่ายต้องการปฏิรูป (คือ สหรัฐอเมริกา และ กลุ่มแคร์นส์) กับฝ่ายที่ยังต้องการคุ้มครองภาคการเกษตร (คือ สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น) ข้อตกลงนี้จึงเต็มไปด้วยข้อยกเว้นและเงื่อนไขต่างๆ ตลอดจนเงื่อนไขการปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่าง (special and differential treatment) ที่ให้กับประเทศกำลังพัฒนา และประเทศพัฒนาน้อยที่สุด เงื่อนไขและข้อยกเว้นเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาสำคัญหลายประการ ได้แก่ ปัญหาการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรสูงกว่าอัตราการคุ้มครองก่อนข้อตกลงจะมีผลบังคับใช้ (dirty tariffication) ปัญหาข้อตกลงใหม่นี้ให้การยอมรับว่าระบบการค้าแบบโควต้าเป็นระบบที่ถูกต้องตามกติกาการค้า ปัญหาการที่รัฐวิสาหกิจมีอำนาจในการนำเข้า/หรือไม่นำเข้าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศ ปัญหาการที่ผู้นำเข้าสามารถนำมาตรการคุ้มกันพิเศษ (special safeguards) มาใช้เพื่อเพิ่มอัตราการคุ้มครองให้แก่ภาคการเกษตรของตน ปัญหาที่เกิดจากข้อตกลงให้ลดการคุ้มครองแบบ "ส่วนรวม" (aggregation issue) ได้แก่ การเปิดตลาดให้แก่สินค้าต่างๆที่อยู่ในรหัสศุลกากร 4 หลักเดียวกัน การลดอัตราภาษีแบบเฉลี่ยสำหรับสินค้าทุกอย่าง การลดการอุดหนุนการส่งออกและการอุดหนุนภายในแบบรวมโดยไม่ต้องลดการอุดหนุนภายในประเทศเป็นรายสินค้าตามข้อเสนอเดิมของ Dunkel ปัญหาการยอมให้สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปยังคงระบบการจ่ายเงินชดเชยรายได้ที่ขาดไปของเกษตรกร (deficiency

and compensatory payment) ทั้งๆที่เงินชดเชยดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อการค้าได้[1] เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ทำให้ความหวังที่จะเห็นระบบการค้าสินค้าเกษตรเป็นการค้าเสรีริบหรี่ลง การประนีประนอมทำให้หลักการค้าเสรีถูกสั่นคลอน นักเศรษฐศาสตร์หลายท่านเห็นว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรฉบับนี้ยังปล่อยให้มีการคุ้มครองภาคเกษตรอย่างกว้างขวาง ทั้งในประเทศพัฒนา และด้อยพัฒนา (Hathaway and Ingco 1995; Ingco 1995) อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้ที่มองโลกในแง่ดี ข้อตกลงฉบับนี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการจัดวางระบบการค้าสินค้าเกษตรให้อยู่ภายใต้กติกาและกฎเกณฑ์ที่แน่นอนและโปร่งใส ข้อตกลงดังกล่าวจะเป็นฐานสำหรับการเจรจาเพื่อลดอัตราการคุ้มครองภาคเกษตรลงในการเจรจาการค้ารอบต่อไปหลังปี 2000

งานศึกษาผลกระทบของข้อตกลงสินค้าเกษตรต่อการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลกให้ข้อสรุปสำคัญดังนี้ ประการแรก การศึกษาเรื่องผลกระทบต่อราคามี 2 กลุ่ม ๆ แรกเป็นการศึกษาเพื่อคาดคะเนผลกระทบก่อนที่การเจรจาเสร็จสิ้นลง ข้อสรุปหลักของงานเหล่านี้มีดังนี้ ถ้ามีการลดการคุ้มครองในประเทศพัฒนาพร้อมๆกับการยุติการลงโทษภาคเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกจะเพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากข้อตกลงสินค้าเกษตรมิได้มีกฎเกณฑ์ให้ประเทศกำลังพัฒนายุติการลงโทษภาคเกษตร การลดการอุดหนุนภาคเกษตรในประเทศพัฒนาจะทำให้ราคาสินค้าเกษตรสูงขึ้น แต่ถ้าการเจรจารอบอุรุกวัยมีผลให้เศรษฐกิจสาขาอื่นมีการค้าเสรีขึ้น ราคาสินค้าเกษตรเทียบกับราคาสินค้าอื่นจะเพิ่มขึ้นน้อยกว่าผลของการลดการบิดเบือนเฉพาะในภาคเกษตร การศึกษาผลกระทบต่อราคาเป็นรายสินค้าพบว่าราคาน้ำตาลและเนื้อจะสูงขึ้น เพราะประเทศพัฒนาส่วนใหญ่มีการคุ้มครองสินค้าทั้งสองในระดับสูง แต่ถ้ามีการออกแบบจำลองให้สมจริงมากขึ้น จะพบว่าราคาน้ำตาลกลับลดลง เพราะประเทศกำลังพัฒนาที่มีต้นทุนการผลิตต่ำจะสามารถขยายปริมาณการผลิตได้มาก นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่าผลการศึกษาของงานแต่ละชิ้นแตกต่างกันมาก เพราะใช้ข้อสมมุติและแบบจำลองต่างกัน

งานกลุ่มที่สอง เป็นการศึกษาผลกระทบโดยใช้ข้อมูลผลการตกลงจริงที่เกิดจากการเจรจา งานกลุ่มนี้ให้ข้อสรุปสำคัญ ดังนี้ สินค้าเกษตรทุกชนิดที่ศึกษาจะมีราคาสูงขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ในช่วงเวลาระหว่าง 1995 และ 2003 ยกเว้นผลิตภัณฑ์นม ซึ่งงานวิจัยแต่ละเรื่องพบว่าราคาจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่างกันมาก การเพิ่มขึ้นของราคานี้จะเป็นอัตราขั้นสูง เพราะการศึกษาทั้งหมดไม่ได้พิจารณาประเด็นเรื่อง dirty tariffication กล่าวโดยสรุปการปฏิรูปกติกาการค้าทำให้ราคาสินค้าเกษตรในแต่ละปีเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยและอยู่ในเกณฑ์ใกล้เคียงกับการลดลงของราคาตลอดศตวรรษที่ผ่านมา

[1] การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการเกษตรฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกาในปี 1996 จะมีผลให้การจ่ายเงินชดเชยมีผลกระทบต่อการค้าลดลง ซึ่งจะมีผลดีต่อการค้าข้าวของไทยในตลาดโลก

งานวิจัยบางเรื่องพบว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรจะทำให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกลดความผันผวนลงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 เพราะนอกจากการคุ้มครองที่จะลดลงแล้ว ประเทศพัฒนาแล้วยังต้องลดการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรส่วนเกินของตนด้วย แต่มีข้อสังเกตว่ามาตรการคุ้มกันพิเศษ และ dirty tariffication จะเป็นปัจจัยที่มีผลเสียต่อภาวะความผันผวนของราคา

ผลการศึกษาอีกประการหนึ่งคือ ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะทำให้ปริมาณการผลิตรวมของสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นน้อยมาก แต่การผลิตสินค้าบางอย่างจะมีการเปลี่ยนแปลงพอสมควร ประเทศ OECD ซึ่งให้การคุ้มครองแก่ภาคเกษตรในอัตราสูง จะมีปริมาณการผลิตธัญพืชลดลง และการค้าเสรีในตลาดสิ่งทอและเสื้อผ้าจะทำให้ประเทศในเอเชียที่กำลังพัฒนาอุตสาหกรรมต้องดึงทรัพยากรบางส่วนออกจากภาคเกษตร จนทำให้ผลผลิตลดลง

แม้ว่าการบริโภคจะเป็นเครื่องวัดสวัสดิการของผู้บริโภคที่ดี และวัตถุประสงค์ของการเจรจารอบอุรุกวัย คือ การยกระดับการบริโภคประชาชน แต่ไม่ค่อยมีงานศึกษาผลต่อการบริโภค งานที่มีอยู่พบว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลต่อการบริโภคทั่วโลกน้อยมาก ประเทศที่จะมีปริมาณการบริโภคต่อหัวเพิ่มขึ้น ได้แก่ ประเทศที่มีรายได้ต่ำและต้องนำเข้าอาหาร ส่วนอินเดีย บังคลาเทศ ภูฐาน มองโกเลีย เนปาล และอาฟริกา จะมีปริมาณการบริโภคต่อหัวลดลงเล็กน้อย

การค้าเสรีจะมีผลต่อสวัสดิการสังคมผ่านตัวแปรสำคัญ 3 ตัว คือ อัตราส่วนระหว่างมูลค่าส่งออกและนำเข้า (term of trade) ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าและบริการ และในประเทศที่มีการคุ้มครองภาคเกษตรในอัตราสูง ทรัพยากรส่วนหนึ่งที่ถูกดึงเข้าสู่ภาคเกษตรจะมาจากภาคเศรษฐกิจอื่นที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง การลดการคุ้มครองจะทำให้ทรัพยากรส่วนนี้ไหลกลับสู่ภาคเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ นอกจากผลประโยชน์เชิงสถิตย์ดังกล่าวแล้ว ยังมีผลประโยชน์เชิงพลวัตรที่เกิดจากการค้าเสรีอีกด้วย แม้ว่าการศึกษาแต่ละชิ้นจะพยากรณ์ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อสวัสดิการแตกต่างกันมาก แต่ก็มีข้อสรุปที่เหมือนกันดังนี้ ข้อแรก ประเทศพัฒนาแล้วจะได้ประโยชน์จากผลการเจรจามากกว่าประเทศกำลังพัฒนา ข้อสรุปนี้เป็นจริงทั้งกรณีที่มีการกำจัดอุปสรรคการค้าเฉพาะภาคเกษตร และกรณีที่กำจัดอุปสรรคการค้าในทุกภาคเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้รอบอุรุกวัย ในทวีปเอเชีย ญี่ปุ่นและเกาหลีจะได้ประโยชน์สูงสุด ขณะที่ไทยจะเสียประโยชน์ ผลการศึกษานี้ไม่น่าประหลาดใจเพราะว่าประเทศพัฒนาแล้วให้การคุ้มครองภาคเกษตรมากที่สุด การลดการบิดเบือนดังกล่าวจึงเกิดผลดีโดยตรง ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะมีมาตรการลงโทษภาคเกษตร และข้อตกลงสินค้าเกษตรไม่ได้แตะต้องมาตรการเหล่านั้นเลย นอกจากนั้น การศึกษายังพบว่าการกำจัดอุปสรรคในภาคเกษตรจะเกิดผลดีต่อสวัสดิการรองลงมาจากการทำให้ตลาดสิ่งทอและเสื้อผ้ากลายเป็นตลาดการค้าเสรี

สิ่งที่น่าแปลกใจก็คือ ทำไมประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งจะเป็นผู้ได้ประโยชน์จากข้อตกลงรอบอุรุกวัยมากที่สุด จึงมีทีท่าคัดค้านการปฏิรูประบบการค้าสินค้าเกษตรมาตลอด ประเด็นนี้ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองต่อไป

เราสามารถจำแนกผลกระทบของรอบอุรุกวัยต่อภาคเกษตรของไทยได้ 4 ประเด็น ดังต่อไปนี้ ผลกระทบต่อราคาและอัตราส่วนระหว่างมูลค่าการค้าของสาขาเศรษฐกิจสองสาขา (term of trade) ผลต่อสวัสดิการ และผลต่อสินค้าเกษตรบางรายการ ข้อสรุปคือ สินค้าเกษตรส่วนใหญ่จะมีราคาสูงขึ้น ไทยจะส่งออกสุทธิสินค้าเกษตรมากขึ้น แต่อัตราระหว่างมูลค่าส่งออกและมูลค่านำเข้าจะลดลง ทำให้สวัสดิการส่วนรวมของประเทศลดลงได้

เนื่องจากไทยเป็นประเทศเล็ก และเป็นเศรษฐกิจแบบเปิด (open economy) ดังนั้น เราพออนุมานได้ว่า การเปลี่ยนแปลงของราคาในตลาดโลกอันเป็นผลจากรอบอุรุกวัย เป็นตัวแปรคงที่สำหรับประเทศไทย

เราได้กล่าวถึงงานศึกษาของนักวิจัยต่างประเทศแล้วว่า ข้อตกลงเกษตรจะมีผลให้ราคาสินค้าเกษตรส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 10 ในช่วงระหว่างปี 1999-2004 ยกเว้นสินค้าบางอย่างที่อาจมีราคาเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 10 ดังนั้น การลดการคุ้มครองในภาคเกษตรจะทำให้อัตราส่วนของมูลค่าการค้าส่งออกและมูลค่านำเข้าของไทยดีขึ้นเล็กน้อย (ต่ำกว่าร้อยละ 1) แต่ถ้ามีการปฏิรูปการค้าในสาขาเศรษฐกิจอื่นๆตามความตกลงรอบอุรุกวัย (หรือกรรมสารสุดท้าย Final Act) อัตราส่วนของมูลค่าการค้าระหว่างมูลค่าส่งออกและมูลค่านำเข้าของไทยจะเลวลง (ต่ำกว่าร้อยละ 5) เหตุผลหลักเป็นเพราะการปฏิรูปข้อตกลงสิ่งทอ (Multi-fibre Agreement) จะทำให้ราคสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าลดลงมาก และสิ่งทอเป็นรายการสำคัญที่สุดรายการหนึ่งของการค้าระหว่างประเทศของไทย อย่างไรก็ตาม ไทยจะได้ดุลการค้าสินค้าสิ่งทอและสินค้าเกษตรเพิ่มมากขึ้น (กล่าวคือ ส่งออกมากขึ้นกว่าการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น) สินค้าที่จะส่งออกได้มากขึ้น คือ ข้าว น้ำตาล ผักผลไม้ เนื้อสัตว์ เป็นต้น สินค้าที่จะนำเข้าเพิ่มขึ้น เช่น ผลิตภัณฑ์จากป่า ปศุสัตว์บางชนิด เป็นต้น การที่อัตราส่วนการค้า (term of trade) เลวลงจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่สวัสดิการรวมของประเทศลดลง แม้ว่าไทยจะมีการส่งออกสุทธิสินค้าเกษตร และสิ่งทอเพิ่มขึ้น (คือ ขายดีขึ้น) แต่ราคาสิ่งทอและเสื้อผ้าส่งออกจะลดลง และค่าเช่าเศรษฐกิจจากการค้าสิ่งทอก็ลดลง อย่างไรก็ตาม การกระจายรายได้ในประเทศอาจดีขึ้น เพราะมีการผลิตและการจ้างงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ และภาคเกษตรเพิ่มขึ้นขณะที่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ผู้ส่งออกเคยได้รับจะค่อยๆหมดไป

การศึกษาผลกระทบต่อสินค้าเกษตรสำคัญบางชนิดของไทยได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้ ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะทำให้ราคาข้างในตลาดโลกสูงขึ้นประมาณร้อยละ 10 ในระหว่างปี 1995-2000 สาเหตุสำคัญเพราะการเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ประมาณเกือบ 1 ล้านตันในปี 2000 แต่ผลกระทบต่อไทยจะเป็นผลทางอ้อม เพราะข้าวที่ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ต้องการคือ ข้าวญี่ปุ่น (Japonica rice) ซึ่งไทยปลูกไม่ได้[2] อย่างไรก็ตาม การที่ราคาข้าวญี่ปุ่นสูงขึ้น ย่อมมีผลทำให้ข้าวเม็ดยาวที่ไทยผลิตได้มีราคาสูงขึ้น เพราะปริมาณการนำเข้าข้าวประเภทนี้จะเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด

ดังนั้น ถ้าหากสมมติว่าราคาแท้จริงของข้าวไทยเพิ่มขึ้นปีละ 2% ปริมาณการส่งออกของไทยในปี 2000 จะเพิ่มขึ้นจากปี 1995 เพียงเล็กน้อย นั่นหมายความว่าชาวนาไทยจะมีรายได้แท้จริงสูงขึ้นประมาณร้อยละ 2 ต่อปี

ผลกระทบต่อตลาดส่งออกมันสำปะหลังของไทยจะเกิดจากการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงสินค้าเกษตรในส่วนของการเปิดตลาดมันสำปะหลังจะเหมือนกับมาตรการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม

แม้ว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรรอบอุรุกวัยจะทำให้ราคาธัญพืชในตลาดโลกลดลง แต่การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมจะทำให้ธัญพืชที่เกษตรกรในสหภาพยุโรปขายได้ มีราคาลดลง เพราะมีการลดราคาประกันธัญพืชลง ดังนั้น ราคามันสำปะหลังอัดเม็ดจากไทยก็ต้องลดลงด้วย เพราะสินค้าทั้งสองทดแทนกัน โรงงานอาหารสัตว์ในสหภาพยุโรปจะใช้มันสำปะหลังแทนข้าวบาร์เลย์ถ้าหากว่าราคามันต่ำกว่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ผลการศึกษาพบว่าการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมจะทำให้ราคาหัวมันสดในไทยลดลงจนเกษตรกรไทยอาจไม่มีกำไรจากการปลูกมันในระยะยาว (ยกเว้นปีที่เกิดสภาพอากาศผิดปกติในสหภาพยุโรปดังเช่น ปีการผลิต 1994-96) นอกจากนั้น ไทยจะไม่สามารถส่งออกมันอัดเม็ดได้ครบตามโควต้าที่ได้รับปีละ 5.75 ล้านตัน (หรือไม่เกิน 21 ล้านตันใน 4 ปี) เพราะโรงงานอาหารสัตว์บางแห่งจะหันไปใช้ธัญพืชที่มีราคาถูกลงแทนการใช้มันอัดเม็ด และราคากากถั่วเหลืองที่ต้องใช้ผสมกับมันอัดเม็ดจะมีราคาสูงขึ้น

การศึกษาส่วนใหญ่ให้ข้อสรุปว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรจะทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 10 เพราะประเทศกลุ่ม OECD เกือบทุกประเทศให้การอุดหนุนและคุ้มครองการผลิตน้ำตาลในระดับสูง แต่แบบจำลองเหล่านั้นมีจุดอ่อนสำคัญ คือ ไม่ได้สร้างแบบจำลองให้ตรงกับสภาพปัญหาหลักที่เกิดจากนโยบายการคุ้มครองการผลิตน้ำตาลและระบบการจัดสรรโควต้านำเข้าในประเทศผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่ งานศึกษาที่แก้ไขจุดอ่อนดังกล่าวพบว่า หากลดการคุ้มครองทั้งในประเทศ OECD และประเทศกำลัง

---

[2] ไทยปลูกข้าวญี่ปุ่นได้เพียงเล็กน้อยในบางจังหวัดของภาคเหนือ แต่รสชาติไม่ถูกปากคนญี่ปุ่นเท่ากับข้าวที่ปลูกในญี่ปุ่นหรือแคลิฟอร์เนีย

พัฒนา ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะลดลง เพราะประเทศกำลังพัฒนาที่มีต้นทุนการผลิตต่ำ จะเพิ่มการผลิตแทนประเทศพัฒนาที่มีต้นทุนสูงกว่า อย่างไรก็ตามรอบอุรุกวัยอาจทำให้อุปสงค์ต่อน้ำตาลและราคาน้ำตาลสูงขึ้น เพราะรายได้ทั่วโลกสูงขึ้น

เราคาดว่าประเทศไทยจะไม่ได้ประโยชน์แต่ก็ไม่เสียประโยชน์จากการปฏิรูปการค้าน้ำตาล ด้วยเหตุผลดังนี้ ประการแรก ข้อตกลงสินค้าเกษตรไม่มีผลใดๆต่อปริมาณและวิธีการจัดสรรโควต้านำเข้าน้ำตาลของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเลย แม้ไทยจะเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลที่มีต้นทุนต่ำ ไทยก็จะไม่มีโอกาสได้โควต้าส่งออกเพิ่มขึ้นเนื่องจากไทยไม่มีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับกลุ่มประเทศทั้งสอง ประการที่สอง แม้ว่าไทยมีข้อผูกพันต้องลดการอุดหนุนการผลิตน้ำตาลลงร้อยละ 13.3 ในเวลา 10 ปี แต่เงินอุดหนุนส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อเพื่อการส่งออก (ร้อยละ 44) ซึ่งข้อตกลงสินค้าเกษตรยอมให้ธนาคารส่งออก-นำเข้าให้บริการสินเชื่อดังกล่าวได้ ดังนั้น การลดการอุดหนุนจึงอยู่ในระดับต่ำมาก ประการที่สาม ไทยยังคงใช้มาตรการรักษาระดับ ราคาในประเทศให้สูงกว่าราคาส่งออกด้วยมาตรการให้ผู้บริโภคคนไทยซื้อน้ำตาลราคาแพงต่อไปได้ แม้จะมีการเปิดตลาดยอมให้มีการนำเข้าน้ำตาลจำนวน 13,105 ตัน ในปี 1995 แต่ไทยกำหนดอัตราภาษีภายในโควต้าไว้สูงถึง 65% ซึ่งสูงพอจะทำให้น้ำตาลต่างประเทศไหลเข้าไทยได้ยาก

ในบรรดาสินค้าเกษตรส่งออกของไทย ดูเหมือนว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรจะทำให้ไทยต้องสูญเสียปริมาณการส่งออกเนื้อไก่แช่แข็งบางส่วนในตลาดสหภาพยุโรป เพราะว่าประการแรก เดิมไทยเคยได้โควต้าส่งออก 5,100 ตัน โดยไม่เสียภาษีนำเข้า และในปี 1993 สามารถส่งออกได้อีก 8,790 ตัน โดยเสียภาษีประมาณตันละ 1,290-1,363 ECU แต่หลังรอบอุรุกวัย ปริมาณส่งออกส่วนที่เกิน 5,100 ตัน จะต้องเสียภาษีสูงขึ้น 1,504 ECU ต่อตันในปี 1995 ลดลงเหลือ 1,408 ECU และ 1,216 ECU ในปี 1996 และ 1997 ประการที่สอง กระทรวงพาณิชย์ของไทยพบว่าสหภาพยุโรปใช้วิธีประหลาดในการคำนวณปริมาณการเปิดตลาดขั้นต่ำ (minimum access) ทำให้การเปิดตลาดขั้นต่ำของเนื้อไก่มีจำนวนเพียง 29,000 ตันในปี 2000 แทนที่จะเป็น 272,800 ตัน หากคำนวณจากตัวเลขร้อยละ 5 ของการบริโภคในปี 1986-88 ทั้งนี้เพราะว่า "ปริมาณการบริโภคในประเทศ" ตามนิยามของสหภาพยุโรป เท่ากับปริมาณการบริโภคสินค้าที่ผลิตภายในสหภาพซึ่งไม่รวมสินค้านำเข้า ประการที่สาม แม้ว่าไทยจะมีความได้เปรียบในการส่งออกไก่ถอดกระดูก แต่ไทยไม่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการส่งออกไก่ทั้งตัว เพราะไทยไม่มีถั่วเหลืองและข้าวโพดเพียงพอ และยังตั้งกำแพงภาษีขาเข้าไว้สูงมาก ทำให้ไทยเสียโอกาสที่จะเพิ่มการส่งออกในอนาคต

การส่งออกผักผลไม้เมืองร้อน ดอกไม้ และกล้วยไม้ไปยังสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น มีโอกาสจะเพิ่มขึ้น เพราะอัตราภาษีขาเข้าผลิตภัณฑ์จากเขตร้อนของประเทศพัฒนามีอัตราลดลง นอกจากนั้น ถึงแม้ว่าประเทศพัฒนาบางประเทศจะเข้มงวดกับมาตรการสุขอนามัยและชีวอนามัย แต่การเข้มงวดมักไม่ได้เกิดจากความต้องการที่จะกีดกันการนำเข้า เพราะสินค้าเหล่านี้ไม่ใช่คู่แข่งกับสินค้าในประเทศเมืองหนาว ปัญหาอยู่ที่ว่าผู้ส่งออกไทยและเกษตรกรไทยมีความรู้ความพิถีพิถันและใช้ยาฆ่าแมลงและสารเคมีในอัตราที่เหมาะสมหรือไม่

แต่สินค้าบางอย่าง โดยเฉพาะดอกไม้และกล้วยไม้ไทยจะประสบปัญหาการกีดกันจากบางประเทศ เช่น เกาหลีใต้ อินเดีย และเม็กซิโก รัฐบาลไทยเองก็ใช้มาตรการสุขอนามัยและชีวอนามัยเพื่อกีดกันการนำเข้าเช่นกัน ข้อตกลงใหม่ของแกตต์เรื่องสุขอนามัยและชีวอนามัยมีหลักการสำคัญที่จะช่วยลดปัญหาการกีดกันการนำเข้าลงได้ หลักการเหล่านั้นได้แก่ หลักการใช้มาตรการสุขอนามัยและชีวอนามัยอย่างโปร่งใส ประเทศผู้นำเข้าต้องยอมรับสินค้านำเข้าที่ผ่านมาตรฐานสากล ถ้าหากผู้นำเข้าจะใช้มาตรฐานที่เคร่งครัดกว่าจะต้องอาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์และมีการประเมินความเสี่ยงบนหลักวิทยาศาสตร์ การทดสอบว่าเกณฑ์สุขอนามัยและชีวอนามัยของประเทศผู้ส่งออกใช้ได้หรือไม่ ให้พิจารณาว่าเกณฑ์ดังกล่าวตอบสนองวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสุขอนามัยและชีวอนามัยของประเทศผู้นำเข้าได้หรือไม่ ไม่ใช่ใช้พิธีการในการทดสอบเป็นเกณฑ์พิจารณา (หลักการนี้เรียกว่า equivalence) แต่ขณะนี้เรายังไม่มีหลักฐานที่จะยืนยันว่ามาตรการใหม่เหล่านี้จะมีผลต่อการค้าอย่างไร

รัฐบาลไทยได้แสดงความผูกพันที่จะเปิดตลาดให้กับการนำเข้าสินค้าเกษตรจำนวน 23 รายการ โดยกำหนดอัตราภาษีภายในโควต้าและอัตราภาษีนอกโควต้า แต่มีข้อสังเกตว่าอัตราภาษีนำเข้าของไทยอยู่ในระดับสูงมากจนบางกรณีจะไม่เกิดการนำเข้าจริง ผลที่ตามมาก็คือ วัตถุดิบหลายชนิดจะมีราคาแพงกว่าตลาดโลก เช่น วัตถุดิบเพื่อผลิตอาหารสัตว์ ทำให้ไทยสูญเสียความสามารถในการส่งออกผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์ได้ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ปริมาณการเปิดตลาดขั้นต่ำ (minimum access) เป็นโควต้าที่ตกอยู่กับองค์การคลังสินค้า ซึ่งอาจเปิดโอกาสให้นำเข้าได้ หรือไม่เปิดโอกาสให้มีการนำเข้าเลยก็ได้ ข้อสังเกตข้อสุดท้าย คือ อัตราภาษีขาเข้าสินค้าอุตสาหกรรมของไทย ยังมีอัตราที่สูงกว่าเพื่อนบ้านในอาเซียนทำให้ส่งผลต่ออัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งเท่ากับเป็นการลงโทษสินค้าเกษตรกรรม การลดอัตราการคุ้มครองภาคอุตสาหกรรมมีผลให้อัตราแลกเปลี่ยนลดลงซึ่งจะช่วยให้สินค้าเกษตรกรรมมีราคาถูกลง

การศึกษาผลกระทบของข้อตกลงสินค้าเกษตรด้วยแบบจำลองคณิตศาสตร์ให้ข้อสรุปว่ารอบอุรุกวัยจะมีผลสำคัญต่อราคาสินค้า ปริมาณการค้าในตลาดโลก ปริมาณการผลิต และสวัสดิการของประเทศต่างๆ แต่แบบจำลองเหล่านี้ไม่สามารถออกแบบให้ครอบคลุมข้อตกลงพิเศษ ช่องโหว่ของข้อตกลง และลูกเล่นต่างของภาคีสมาชิก (เช่น กรณี dirty tariffication) การวิเคราะห์รายละเอียดต่างๆของข้อตกลงทำให้เชื่อว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรฉบับปัจจุบันคงจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรในทศวรรษ 1995-2004 มากนัก ยกเว้นสินค้าบางชนิดเท่านั้น

แต่ถ้ามองโลกในแง่ดี ผลการเจรจาครั้งนี้ถือว่าเป็นความพยายามขั้นพื้นฐานที่จะจำกัดไม่ให้กระแสการคุ้มครองสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นอีก เป็นการวางกติกาการค้าเพื่อให้การค้าและการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรมีความโปร่งใสและชัดเจน และเป็นกรอบเพื่อใช้สำหรับการเจรจาลดการคุ้มครองในรอบต่อไป

ถ้าเช่นนั้นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเจรจาดังกล่าวจะปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างค่อยเป็นค่อยไปในสองถึงสามทศวรรษข้างหน้า

ประเทศสำคัญที่จะสามารถเบนทิศทางให้ตลาดสินค้าเกษตรของโลกไปสู่เส้นทางการค้าเสรีได้ คือ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป แต่พฤติกรรมในระหว่างการเจรจารอบอุรุกวัยและสภาพการเมืองในกลุ่มประเทศทั้งสอง ทำให้เชื่อว่ารัฐบาลของประเทศเหล่านั้นคงไม่มีแรงจูงใจที่จะผลักดันให้ตลาดสินค้าเกษตรในโลกเป็นตลาดเสรีเหมือนที่เคยทำกับตลาดสินค้าอุตสาหกรรมตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา

แต่นั่นก็มิได้หมายความว่าไทยควรจะสิ้นหวัง แม้ไทยจะเป็นภาคีสมาชิกเล็กๆรายหนึ่งขององค์การค้าโลก แต่ไทยก็สามารถรวมกลุ่มหาพันธมิตรเพื่อผลักดันให้ตลาดสินค้าเกษตรมีการค้าเสรีมากขึ้นได้ ดังเช่นกรณีการเป็นสมาชิกกลุ่มแคร์นส์ในการเจรจารอบอุรุกวัย ในฐานะประเทศสำคัญผู้ผลิตสินค้าเกษตรกรรมรายหนึ่งของโลก ไทยมีโอกาสจะได้รับประโยชน์จากการเจรจาเพื่อให้การค้าสินค้าเกษตรกรรมเป็นตลาดเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย ซึ่งยังให้การคุ้มครองภาคเกษตรเปิดตลาดให้แก่สินค้าเกษตรจากไทยมากขึ้น หัวข้อที่ไทยควรเตรียมทำการบ้านเป็นพิเศษได้แก่ ข้อตกลงพิเศษ ข้อยกเว้น ช่องโหว่ ตลอดจนกลเม็ดต่างๆที่ภาคีแกตต์นำมาใช้ในการเปิดตลาด ประเด็นการเจรจาที่จะก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ไทยมีดังนี้ การเจรจาให้ประเทศกำลังพัฒนาเปิดตลาดข้าว และเจรจาเรื่องบทบาทของรัฐวิสาหกิจในเรื่องการบริหารโควต้านำเข้า การเจรจาให้การเปิดตลาดสำหรับสินค้าตามรหัสภาษี 6-8 หลัก แทนรหัส 4 หลัก และให้เพิ่มอัตราการเปิดตลาดมากขึ้น การเจรจาให้ยกเลิกภาคผนวกที่ 5 ของข้อตกลงสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นข้อยกเว้นให้ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ไม่ต้องทำ tariffication การเจรจาให้มีการลดการอุดหนุนการส่งออกและการอุดหนุนภายใน กระทำเป็นรายชนิดของสินค้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีหลายประเด็นที่ไทยจะต้องเสนอเป็นข้อแลกเปลี่ยน ที่สำคัญได้แก่ เรื่องการลดอัตราภาษีขาเข้าสำหรับสินค้านำเข้าภายในโควต้า และภายนอกโควต้า การอุดหนุนปุ๋ยราคาถูกให้เกษตรกร การเพิ่ม

ปริมาณการเปิดตลาด เป็นต้น อันที่จริงมีสินค้าเกษตรหลายชนิดที่ไทยควรลดภาษีลงให้เป็นศูนย์ เพราะสินค้าเหล่านั้นเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ และอาหารแปรรูป เช่น ข้าวโพด กากถั่วเหลือง ถั่วเหลือง เป็นต้น การลดภาษีจะช่วยทำให้การเลี้ยงสัตว์และอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เนื้อของไทยมีต้นทุนต่ำลง และสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้

ไทยเคยเป็นประเทศที่ลงโทษภาคเกษตรมาเป็นเวลาเกือบ 40 ปีตั้งแต่หลังสงครามโลก แต่ขณะนี้ความสำเร็จในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมทำให้ไทยค่อยๆยกเลิกมาตรการลงโทษภาคเกษตร และเริ่มให้ความคุ้มครองแก่ภาคเกษตรเพิ่มมากขึ้น ปรากฏการณ์นี้เป็นสัญญาณบ่งบอกว่าไทยกำลังก้าวไปสู่ทิศทางเดียวกับประเทศพัฒนาอื่นๆ ผลที่จะเกิดขึ้นคือ ประสิทธิภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรไทยจะค่อยๆลดลง และผู้เสียภาษีต้องมีภาระการอุดหนุนภาคเกษตรมากขึ้น หากเราไม่ต้องการให้เกิดภยันตรายดังกล่าว รัฐบาลจะต้องรีบปรับปรุงมาตรการต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าในภาคเกษตรอย่างเร่งด่วน การปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอที่จะหยุดยั้งกระแสการคุ้มครองที่เริ่มรุนแรงขึ้น รัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่จะทำให้ภาคเกษตรของไทยมีประสิทธิภาพ และสามารถปรับตัวให้เข้ากับภาวะการเปลี่ยนแปลงในตลาดโลกได้

## บทคัดย่อ

# ผลกระทบของข้อตกลง GATT รอบอุรุกวัยต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอไทย

*ดร.ศุภัช ศุภชลาศัย*

1. ผลกระทบของข้อตกลง GATT ในรอบอุรุกวัยในเรื่องสินค้าสิ่งทอ มีผลเท่ากับ การยืดอายุ MFA IV ต่อไปอีกเป็นเวลา 10 ปี โดยเริ่มต้นจากฐานโควต้าปี ค.ศ. 1994 ไปสิ้นสุดในปี ค.ศ. 2004

2. ถึงแม้ว่าจะมีข้อกำหนดให้นำประเภทสินค้าในรายการต่างๆ (Category) เข้ามาอยู่ภายใต้ข้อตกลง GATT (ซึ่งหมายถึง สินค้าเหล่านั้นจะไม่สามารถถูกนำไปจำกัดโควต้าได้) หรือ Additional Growth Factor แต่สินค้าในหมวดต่างๆของสิ่งทอมีเพียงครึ่งหนึ่งเท่านั้นที่ถูกจำกัดการนำเข้าและ ประเทศผู้นำเข้าสามารถนำสินค้าในหมวดที่มีการค้ากับประเทศกำลังพัฒนาน้อย หรือไม่มีเลยเข้ามาในข้อตกลง GATT ในช่วงระยะเวลาในการปรับตัว (Transition Period) 10 ปีนี้ ดังนั้น จึงคาดว่าในส่วนนี้คงจะไม่มีผลต่อการส่งออกมากนัก

นอกจากนั้น ข้อตกลงยังมี Safeguard ให้กับประเทศนำเข้าที่จะสามารถกำหนดโควต้านำเข้าได้หากมีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (Surge) ในการนำเข้า ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้ประเทศนำเข้าสามารถจะเพิ่มหมวดสินค้าที่ถูกจำกัดโควต้าในระหว่าง Transition Period ด้วย

3. โควต้าเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มของประเทศไทยได้รับการจัดสรรในตลาดสหรัฐอเมริกา ในช่วง Transition Period (ค.ศ.1994-2004) เพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัว กรณีที่มีการเพิ่มอัตราขยายตัวในช่วงระยะเวลา Transition Period (With Additional Growth Factor) โดยเพิ่มจาก 209 ล้านตารางเมตรในปี ค.ศ.1994 เป็น 466 ล้านตารางเมตร ในปี ค.ศ. 2004 และเป็น 362 ล้านตารางเมตร ในกรณีที่ไม่มีการเพิ่มอัตราขยายตัวในช่วงระยะเวลา Transition Period (Without Additional Growth Factor)

ส่วนตลาดสหภาพยุโรปโควต้าของไทยเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัวเช่นกัน จาก 21,000 ตันในปี ค.ศ. 1994 เช่น 46,000 ตันในปี 2004 ในกรณีที่มี Additional Growth Factor และ เป็น 36,000 ตันในกรณีที่ไม่มี Additional Growth Factor

4. เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มของประเทศไทยมี Market Share ดีขึ้นเล็กน้อยเมื่อสิ้นสุดระยะเวลา Transition Period โดยตลาดสหรัฐอเมริกา Market Share เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.9 เป็นร้อยละ 5.1 กรณีที่มี Additional Growth Factor และเป็นร้อยละ 4.7 กรณีที่ไม่มี Additional Growth Factor

และตลาดสหภาพยุโรป Market Share เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.3 เป็นร้อยละ 4.7 สำหรับกรณีที่มีการเพิ่มอัตราขยายตัวในช่วงระยะเวลา Transition Period (With Additional Growth Factor) และเป็นร้อยละ 4.1 สำหรับกรณีที่ไม่มีการเพิ่มอัตราขยายตัวในช่วงระยะเวลา Transition Period (Without Additional Growth Factor)

5. โควต้าสิ่งทอ (ผ้าและด้าย) ของประเทศไทยในตลาดสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัวในกรณีที่มี Additional Growth Factor จาก 321 ล้านตารางเมตรในปี ค.ศ. 1994 เป็น 730 ล้านตารางเมตรในปี ค.ศ.2004 และเพิ่มเพียงกว่าเท่าตัวในกรณีที่ไม่มี Additional Growth Factor เป็น 564 ล้านตารางเมตรในปี ค.ศ.2004

ส่วนตลาดสหภาพยุโรป โควต้าของไทยเพิ่มขึ้นไม่มากนัก จาก 53,000 ตันในปี ค.ศ.1994 เป็น 85,000 ตันในปี 2004 ในกรณีที่มี Addtional Growth Factor และเป็น 73,000 ตันในกรณีที่ไม่มี Additional Growth Factor

6. สิ่งทอของประเทศไทย Market Share ในตลาดโควต้าดีขึ้นเล็กน้อยเมื่อสิ้นสุดระยะเวลา Transition Period โดย ตลาดสหรัฐอเมริกา Market Share เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7.9 ร้อยละ 9.3 สำหรับกรณีที่มี Additional Growth Factor และเป็นร้อยละ 8.8 สำหรับกรณีที่ไม่ Additional Growth Factor

และตลาดสหภาพยุโรป Market Share ไม่เปลี่ยนแปลงกรณีที่มี Additional Growth Factor เท่ากับร้อยละ 6.7 และลดลงกรณีที่ไม่มี Additional Growth Factor จากร้อยละ 6.7 ในปี ค.ศ.1994 เหลือร้อยละ 4.1 ในปี ค.ศ.2004

7. เมื่อประเทศไทยได้รับโควต้าเพิ่มขึ้นมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มควรจะมีการพิจารณาเปลี่ยนแปลง การจัดสรรโควต้าซึ่งใช้โควต้าประวัติแบบเดิมเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะเมื่อปริมาณโควต้าส่งออกโดยรวมสูงขึ้น ผู้ส่งออกที่มีโควต้าประวัติก็จะได้รับโควต้าสูงขึ้นด้วย ดังนั้นหากการขยายกำลังการผลิตและการส่งออกไม่ทันกับจำนวนโควต้าที่ได้รับเพิ่มขึ้น ทำให้ประสิทธิภาพในการใช้โควต้าต่ำลง หรือ จะมีการขยายโควต้ามากขึ้น จึงน่าจะมีการพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรโควต้า เพื่อให้ค่อยๆผ่อนปรนให้กับผู้ส่งออกรายใหม่ที่อาจจะเปลี่ยนจากการส่งออกในตลาดนอกโควต้าเข้ามายังตลาดในโควต้าได้ และเป็นการเอื้ออำนวยให้ผู้ส่งออกที่เคยส่งออกในตลาดนอกโควต้ามาก่อนสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพการส่งออกไปยังตลาดที่มีโควต้าที่จะเปิดให้นำเข้าเสรีในปี ค.ศ. 2004

8. ถึงแม้ว่าการมีโควต้าจะช่วยรักษาส่วนแบ่งตลาดของไทยไว้ เพราะมีส่วนแบ่งโควต้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิมแต่ทุกประเทศก็จะได้รับโควต้าเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน ประกอบกับการขยายโควต้าในช่วง 2-3 ปีสุดท้าย ก่อนปี ค.ศ.2004 นั้น อยู่ในอัตราสูงใกล้เคียงกับสภาวะการค้าที่ไม่มีโควต้า โดยในตลาดสหรัฐอเมริกา ปริมาณโควต้าสิ่งทอรวมเพิ่มขึ้นจาก 4,065 ล้านตารางเมตรเป็น 7,831 ล้านตารางเมตร ในกรณีที่มี Additional Growth Factor และเป็น 6,415 ล้านตารางเมตรในกรณีที่ไม่มี Additional Growth Factor และปริมาณโควต้าเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มรวมเพิ่มขึ้นจาก 5,423 ล้านตารางเมตรเป็น 9,078 ล้านตารางเมตร กรณีที่มี Additional Growth Factor และเป็น 7,718 ล้านตารางเมตรกรณีที่ไม่มี Additional Growth Factor

และตลาดสหภาพยุโรปโควต้า ปริมาณโควต้าสิ่งทอรวมเพิ่มขึ้นจาก 789,000 ตันเป็น 1,275,000 ตันในกรณีที่มี Additional Growth Factor และเป็น 1,118,000 ตันในกรณีที่ไม่มี Additional Growth Factor และปริมาณโควต้าเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มรวมเพิ่มขึ้นจาก 630,000 ตัน เป็น 971,000 ตัน กรณีที่มี Additional Growth Factor และเป็น 870,000 ตัน กรณีที่ไม่มี Additional Growth Factor

ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการปรับตัวในการผลิตในประเทศจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันเอาไว้

ในส่วนของเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มควรจะเพิ่มมูลค่าเพิ่ม (Value Added) โดยการยกระดับคุณภาพสินค้า (Upgrade) การเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานในอุตสาหกรรมนี้โดยเพิ่มทักษะในรูปแบบต่างๆ เช่น การฝึกอบรมรวมทั้งการกระจายอุตสาหกรรมเข้าไปสู่แหล่งชนบทเพื่อแสวงหาแรงงานราคาถูก

ในส่วนของผ้าและด้านซึ่งเป็นสินค้าที่ใช้ทุนในสัดส่วนที่มากขึ้น ควรมุ่งเน้นในด้านการเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นสำหรับโรงงานขนาดใหญ่ที่สามารถลงทุนได้ สำหรับโรงงานขนาดกลางและเล็กนั้น การฟอกย้อมและแต่งพิมพ์ (Finishing Part) ซึ่งรัฐบาลน่าที่จะเข้ามาแก้ไขทั้งในรูปของโครงสร้างภาษีเคมีภัณฑ์ต่างๆ ซึ่งเป็นวัตถุดิบ ทั้งนี้เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมฟอกย้อมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำให้อุตสาหกรรมปั่นด้ายและทอผ้าสามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพดีขึ้นและแข่งขันในตลาดโลกได้มากขึ้น แทนที่จะส่งออกในรูปของผ้าดิบและด้ายดิบเท่านั้น

# บทคัดย่อ

# General Agreement on Trade in Services (GATS) และอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของไทย

*ดร. ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี*

ผลจากการเจรจาระดับพหุภาคีรอบอุรุกวัยทำให้มีข้อตกลงทั่วไปด้านการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services (GATS) เนื่องจากลักษณะของการค้าบริการต่างจากสินค้าทั่วไปต้องมีกติกาที่ต่างออกไปเพื่อขจัดการกีดกันทางการค้า งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาว่า GATS จะมีผลกระทบอย่างไรต่อภาคโทรคมนาคมของไทย เราจำเป็นต้องมีการปรับตัวอย่างไร โดยเน้นที่การบริการโทรศัพท์

ข้อตกลง GATS ประกอบด้วยสามส่วน ส่วนแรกเป็นกรอบและกฎเกณฑ์ของข้อตกลงมีพันธะ 29 ข้อ (Articles) มีภาคผนวก 8 ภาคผนวก (Annexes) และกำหนดการ/ตารางข้อผูกพัน (Schedule of Commitment) 115 ตาราง หลักการสำคัญคือจะไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติทั้งระหว่างต่างชาติและคนในประเทศ (National treatment) ระหว่างประเทศต่างๆ (Most-favored-nation treatment) มีความโปร่งใส (Transparency) ไม่ให้มีการจำกัดการเข้าถึงตลาด (Market access) มีการเปิดเสรีอย่างก้าวหน้า (Progressive liberalization) คือ กฎเกณฑ์ถ้าจะมีขึ้นใหม่ต้องดีกว่าเดิม และจะมีการเจรจารอบใหม่ภายใน 5 ปี

เนื่องจากเมื่อกำหนดเส้นตายของการเจรจารอบอุรุกวัยใกล้เข้ามา การเจรจาด้านการบริการยังมีหลายเรื่องที่ยังตกลงกันไม่ได้ จึงมีการกำหนดให้มีการเจรจาต่อไปในหลายเรื่อง ซึ่งกำหนดในภาคผนวกอันจะมีการเจรจาด้านการเปิดตลาดด้านโทรศัพท์พื้นฐานอยู่ด้วย นอกจากนี้ในด้านการเปิดตลาดยังกำหนดให้ทำในลักษณะ positive list คือ กำหนดในตารางข้อผูกพันว่าแต่ละประเทศจะเปิดสาขาอะไรบ้าง สาขาที่ไม่ระบุแสดงว่าประเทศนั้นยังไม่เปิดให้ต่างชาติ

จากลักษณะนี้ผลกระทบของข้อตกลง GATS ต่อภาคโทรคมนาคมไทยในปัจจุบันจึงมีไม่มาก ทั้งนี้เพราะเราเปิดเฉพาะสาขาที่เป็นบริการเสริม ซึ่งเราเปิดให้ต่างประเทศมาลงทุนอยู่แล้ว คือ data base access service online information and/or data processing service, telecommunications epuipment sale services, telecommunication consulting services, videotex, teleconference และ domestic leased cirwits เรายังไม่เปิดโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน

เครือข่ายโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้การทำธุรกิจ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศมีต้นทุนต่ำ เพิ่มความสามารถในการแข่นขันของอุตสาหกรรม ระบบโทรศัพท์ของเรายังมีปัญหาทั้งด้านปริมาณคุณภาพและความทั่วถึง การกระตุ้นให้มีการแข่งขันน่าจะเป็นกลยุทธที่สำคัญในการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานด้านนี้

ประเทศไทยได้ให้เอกชนเข้าทำกิจการโทรศัพท์ในรูปของการให้สัมปทาน ทั้งโทรศัพท์แบบใช้สายและไร้สาย มีการคุ้มครองผู้ได้รับสัมปทานจากการแข่งขันอย่างเสรี บริษัทไทยด้านโทรคมนาคม จึงมีประสพการณ์และเงินทุนจากการทำธุรกิจบริษัทเหล่านี้เริ่มมีการลงทุนในต่างประเทศในภูมิภาคนี้ จึงกล่าวได้ว่าเรามีความสามารถในการแข่งขันกับบริษัทต่างประเทศ

การที่เราจะเข้าเจรจาใน GATS และเปิดตลาดด้านโทรศัพท์ จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวม โดยกรอบทฤษฎีและประสพการณ์จากประเทศอื่นพบว่า การเลิกหรือผ่อนปรนการควบคุมอุตสาหกรรม ทำให้สวัสดิการของผู้บริโภคดีขึ้นจากค่าบริการที่ลดลง มีความบริการที่หลากหลายผู้ประกอบการอาจมีกำไรลดลง การเปิดตลาดของเราจะทำให้บริษัทเรามีโอกาสเข้าลงทุนในตลาดต่างประเทศได้มากขึ้นโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียที่มีความต้องการโทรศัพท์พื้นฐานเพิ่มขึ้นมาก เพราะการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอุนเคราะห์ยิ่งในเรื่องการเปิดตลาดโทรคมนาคมอาจจะครอบคลุมเฉพาะสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจาไม่ครอบคลุมทุกประเทศขึ้นอยู่กับผลการเจรจาที่จะสิ้นสุดเดือนเมษายน 2539 นี้

สิ่งที่ต้องเตรียมตัวจึงไม่ใช่ว่าควรหรือไม่ที่จะมีการเปิดให้เสรีมากขึ้น ให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้น มีการแข่งขันสูงขึ้น แต่ควรเป็นเรื่องที่ว่า จะทำอย่างไร โดยเร่งให้มีองค์กรกลางกำหนดกติกาการแข่งขัน และควบคุมกติกา ทั้งนี้การเพิ่มบทบาทเอกชนไม่ได้แปลว่า รัฐบาลไม่ต้องทำอะไร เพียงแต่ว่ารัฐบาลต้องเปลี่ยนบทบาทจากผู้ผลิตโครงสร้างพื้นฐานเป็นผู้ดูแลให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอและทั่วถึง GATS จะเป็นเครื่องมือช่วยให้มีการแข่งขันมากขึ้น และเปิดโอกาสทางธุรกิจให้กับผู้ประกอบการไทย

# บทคัดย่อ

# ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อ ตลาดการประกันภัยและประกันชีวิต

*ดร. ปกรณ์ วิชยานนท์*

ในอดีตที่ผ่านมา ธุรกิจประกันภัยของไทยมิได้ขยายตัวทัดเทียมกับประเทศอื่นๆ ดังจะเห็นได้เมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนเบี้ยประกันต่อรายได้ประชาชาติ และเบี้ยประกันต่อประชากร สถิติเหล่านี้ของไทยต่ำกว่าของทั้งประเทศอุตสาหกรรมและบางประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน รายได้ประชาชาติต่อหัวเป็นตัวแปรที่สำคัญอันหนึ่งที่กำหนดความสามารถในการซื้อประกัน ตามประสบการณ์ในอดีตของไทยและต่างประเทศ เมื่อรายได้ประชากรต่อหัวเพิ่มขึ้นเบี้ยประกันต่อคนต่อปีก็สูงขึ้นตามลำดับ ดังนั้น เมื่อเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันมีศักยภาพที่จะขยายตัวได้เร็วกว่าเศรษฐกิจโลก ก็จะมีผลชักจูงให้ภาคธุรกิจประกันภัยขยายตัวอย่างรวดเร็วตามไปด้วย นอกจากนั้น รัฐก็ได้ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของธุรกิจประกันภัยหลายประการ เพื่อเกื้อหนุนวิวัฒนาการในตลาดเงินและตลาดทุนของไทย ตัวอย่างเช่น ได้มีการเปิดช่องทางการลงทุนและประกอบธุรกิจใหม่ๆ ให้แก่บริษัทประกันภัย ในเมื่อตลาดประกันภัยของไทยมีโอกาสที่จะขยายตัวไปได้อีกมากเช่นนี้ หลายประเทศอุตสาหกรรมจึงสนใจที่จะลงทุน (เพิ่มเติม) ในธุรกิจประกันภัยของไทยเป็นอันมาก

ตามร่างข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการหรือ GATS ไทยได้เสนอข้อผูกพันสาขาประกันภัยไว้ 6 ประการดังนี้

1. **การประกันชีวิต** ในด้านการเข้าสู่ตลาด ไม่มีข้อห้ามหรือเงื่อนไขใดๆ ที่จะมีการขายกรมธรรม์ข้ามพรมแดน หรือประชาชนจะไปซื้อกรมธรรม์นอกประเทศ แต่การจัดตั้งบริษัทประกอบธุรกิจในประเทศขณะนี้อนุญาตเพียงให้ต่างชาติมาร่วมหุ้นกับบริษัทประกันภัยที่มีอยู่แล้วในประเทศ โดยต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกิน 25% ของทุนจดทะเบียน และไม่ผูกมัดว่าจะให้ใบอนุญาตเปิดบริษัทใหม่ บุคลากรจากต่างประเทศที่จะเข้ามาให้บริการในประเทศอนุญาตให้เฉพาะผู้บริหารระดับอาวุโส ผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการโดยต้องได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนประกันชีวิต

ส่วนด้านข้อจำกัดเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินั้น มีเงื่อนไขว่าผู้ซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิตกับบริษัทในประเทศไทยสามารถนำเบี้ยประกันชีวิตไปหักลดหย่อนภาษีได้จำนวนหนึ่ง และสาขาบริษัทต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยจะจัดตั้งสาขาย่อยภายในประเทศอีกไม่ได้

**2. การประกันวินาศภัย** ในด้านการเข้าสู่ตลาดในรูปการขายบริการข้ามพรมแดนนั้น ยกเว้นให้ทำได้เฉพาะการประกันภัยเกี่ยวกับการขนส่งทางเรือ หรือทางอากาศระหว่างประเทศ และการประกันภัยต่อทุกประเภท ส่วนการจัดตั้งบริษัทภายในประเทศก็มีเงื่อนไขเช่นเดียวกับการประกันชีวิต คือ อนุญาตเพียงให้คนต่างชาติร่วมทุนกับบริษัทในประเทศ โดยต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกิน 25% ของทุนจดทะเบียน การเคลื่อนย้ายบุคลากรก็มีเงื่อนไขเช่นเดียวกับการประกันชีวิต

**3. นายหน้าและตัวแทนประกันภัย** ภายใต้พระราชบัญญัติประกันชีวิตและพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย ห้ามผู้ใดชักชวน แนะนำ หรือกระทำการใดๆ เพื่อให้บุคคลทำสัญญาประกันภัยกับผู้ประกอบธุรกิจประกันชีวิตหรือประกันวินาศภัยในต่างประเทศ นอกจากการทำสัญญาประกันภัยต่อ ส่วนการเข้าสู่ตลาดนั้น อนุญาตให้เฉพาะกรณีจัดตั้งบริษัทประกอบธุรกิจนายหน้า โดยมีผู้ถือหุ้นต่างชาติได้ไม่เกิน 25% การเคลื่อนย้ายบุคลากรมีเงื่อนไขเช่นเดียวกับธุรกิจประกันชีวิตและวินาศภัย และไม่อนุญาตให้ต่างชาติเป็นตัวแทนนายหน้าบุคคลธรรมดา (ธุรกิจตัวแทนและนายหน้าทุกประเภทซึ่งรวมถึงตัวแทนนายหน้าประกันภัย เป็นอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทย ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 พ.ศ. 2515)

**4. ที่ปรึกษาด้านประกันภัยไม่รวมเรื่องบำนาญ** การเข้าสู่ตลาดไม่มีเงื่อนไขใดๆ ในการขายบริการข้ามพรมแดนหรือการไปใช้บริการในต่างประเทศ แต่หากจะเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศจะต้องจัดตั้งนิติบุคคล โดยมีผู้ถือหุ้นต่างชาติถือหุ้นไม่เกิน 49% ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติต้องน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด (ตามปว. 281) การเคลื่อนย้ายบุคลากรก็อนุญาตเฉพาะผู้บริหารระดับอาวุโส ผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการ โดยต้องได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนประกันภัย

**5. ผู้ประเมินภัย** มีข้อเสนอผูกพันเช่นเดียวกับข้อ 4 ข้างต้น

**6. นักคณิตศาสตร์ประกันภัย** มีข้อเสนอผูกพันเช่นเดียวกับข้อ 4 ข้างต้น

ข้อผูกพันที่ไทยเสนอข้างต้นนี้ สอดคล้องกับกฎหมายในปัจจุบันของไทย กล่าวคือ รัฐบาลไทยได้ปรับปรุงกฎเกณฑ์และระเบียบข้อบังคับสำหรับกิจการประกันภัยให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความคืบหน้าทางเทคโนโลยีมากขึ้น โดยได้ทบทวนพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 เป็นพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ซึ่งให้ความยืดหยุ่นและเสรีภาพแก่ธุรกิจประกันภัยมากกว่าที่เคยมีในอดีต ตัวอย่างเช่น ขยายสัดส่วนสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ขยายสัดส่วนการลงทุนในหลักทรัพย์ สามารถประกอบธุรกิจลีสซิ่ง จัดการกองทุนรวมและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายของไทยในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดที่สำคัญอยู่บางประการ ซึ่งแม้จะไม่ขัดกับสิ่งที่ทางรัฐบาลไทยได้เสนอต่อ GATS แต่ข้อจำกัดเหล่านี้ก็ยังคงเป็นประเด็นที่ต่างชาติเรียกร้องต่อไปในอนาคตตัวอย่างของข้อจำกัดเหล่านั้น ได้แก่ ข้อบังคับให้บริษัทประกันมีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่า 75% ข้อจำกัดในการจัดตั้งหรือเพิ่มเติมสาขาของบริษัทประกันจากต่างประเทศ และการประกอบธุรกิจตัวแทนและนายหน้าโดยชาวต่างชาติ

มาตรการล่าสุดที่ไทยได้ดำเนินการไป (ตามมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2538) ได้แสดงให้เห็นชัดว่า รัฐบาลต้องการเตรียมความพร้อมให้ตลาดประกันภัยของไทยสามารถรับมือกับข้อเรียกร้องจากต่างชาติได้มากขึ้น กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอนุญาตให้มีการจัดตั้งบริษัทประกันภัยแห่งใหม่ที่มีบุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าสามในสี่ และมีเงินทุนจดทะเบียนเพียงพอโดยที่บริษัทประกันภัยแห่งใหม่ต้องไม่มีความสัมพันธ์กับบริษัทประกันภัยที่มีอยู่เดิม

เมื่อบริษัทประกันแห่งใหม่เริ่มประกอบธุรกิจ หรือเมื่อบริษัทต่างชาติได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินธุรกิจประกันภัยเพิ่มขึ้น อาจส่งผลกระทบได้หลายรูปแบบเช่น แย่งธุรกิจจากบริษัทประกันของไทยซึ่งส่งผลให้ฐานลูกค้าเล็กลง และมีโอกาสที่จะเกิดภัยสูงขึ้น จนบางบริษัทไทยอาจไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ทำให้ลูกค้าผู้เอาประกันเดือดร้อน เมื่อพิจารณาผลประกอบการของบริษัทประกันภัยไทยที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า บริษัทที่มีโอกาสประสบปัญหาที่กล่าวข้างต้น คือบริษัทขนาดเล็ก และมีโครงสร้างผู้ถือหุ้นอยู่ในกลุ่ม "ครอบครัว" จุดอ่อนที่เห็นชัดของบริษัทครอบครัว คือไม่มีเครือข่ายธุรกิจในหลายวงการ มักยึดถือแนวทางการบริหารและปฏิบัติงานแบบดั้งเดิมที่เคยกระทำมาในอดีต ไม่ยินดีหรือเต็มใจที่จะปรับตัวให้ทันต่อวิวัฒนาการยุคใหม่ เพื่อพร้อมที่จะแข่งขันกับคู่แข่งในตลาดมากขึ้น

เครื่องชี้ที่จะแสดงถึงจุดอ่อนของบริษัทประกันชีวิตไทยขนาดเล็กได้แก่ อัตราส่วนกรมธรรม์ยกเลิกและขาดอายุ บริษัทไทยขนาดเล็กมีอัตราส่วนนี้สูง แสดงว่าอาจประสบปัญหารายได้ตกต่ำได้ง่าย อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อเบี้ยประกันสุทธิของบริษัทไทยขนาดเล็กที่สูงเป็นอันมาก ก็แสดงถึงการขาดประสิทธิภาพในการบริหาร จึงไม่น่าแปลกใจที่เมื่อวัดผลตอบแทนต่อสินทรัพย์แล้ว บริษัทประกันชีวิตไทยขนาดเล็กที่นำมาศึกษาในรายงานนี้ขาดทุนต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี

สำหรับบริษัทประกันวินาศภัย สถานการณ์ของบริษัทไทยขนาดเล็กก็คล้ายคลึงกัน เพราะมีอัตราส่วนค่าสินไหมทดแทนรวมกับค่าใช้จ่ายต่อเบี้ยประกันรับสุทธิ อยู่ในระดับที่สูงกว่าของบริษัทต่างชาติและบริษัทไทยขนาดใหญ่ ในขณะที่อัตราส่วนเบี้ยประกันรับสุทธิต่อเงินกองทุนของบริษัทประกันภัยไทยขนาดเล็กก็สูงมากเช่นกัน หมายความว่า บริษัทไทยขนาดเล็กขยายงานมากเกินควร จนอาจเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของบริษัท เพราะเงินกองทุนไม่เพียงพอต่อความเสี่ยงที่บริษัทรับประกัน นอกจากนั้นอัตราส่วนผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้นของบริษัทไทยขนาดเล็ก ก็ต่ำกว่าของทั้งบริษัทไทยขนาดใหญ่

และบริษัทต่างชาติเป็นอันมาก ดังนั้น หากรัฐจะดำเนินมาตรการเปิดเสรีตลาดประกันภัยภายในประเทศ คงต้องคำนึงถึงผลกระทบในแง่ลบที่อาจเกิดขึ้นได้ง่ายและรุนแรงแก่บริษัทประกันของไทยที่มีขนาดเล็ก และ/หรือบริหารงานแบบครอบครัว

ในการวางนโยบายของรัฐ เพื่อเตรียมพร้อมรับสถานการณ์หลายรูปแบบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต รัฐคงต้องพิจารณาถึงจุดประสงค์เบื้องต้น 3 ประการหลัก ได้แก่ 1) สนับสนุนให้มีการแข่งขันมากขึ้นในตลาด เพื่อประโยชน์แก่ฝ่ายผู้ซื้อบริการ ฝ่ายผู้ขายบริการ และฝ่ายเศรษฐกิจส่วนรวม 2) รักษาเสถียรภาพของบริษัทประกันภัย รวมถึงผลประโยชน์ของสาธารณชน 3) ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของธุรกิจประกันภัย ซึ่งรวมถึงเทคโนโลยี บุคลากร กฎเกณฑ์และแรงจูงใจ ในจุดประสงค์เหล่านี้ ผลประกอบการของตลาดประกันภัยในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา คงแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ดำเนินมาตรการเพื่อจุดประสงค์ข้อแรกและข้อสุดท้ายไปบ้างแล้ว เช่น ขยายประเภทการลงทุนของธุรกิจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ออกพรบ. คุ้มครองผู้ประสบภัยทางรถ และขยายงานกำกับและตรวจสอบบริษัทประกันภัย สำหรับปัญหาที่ยังคงค้างอยู่ได้แก่ การรักษาความมั่นคงของบริษัทประกันภัย รัฐควรพิจารณาดำเนินมาตรการเป็นขั้นตอนดังนี้

1. ในขั้นแรก ชักจูงให้บริษัทประกันภัยที่มีปัญหา พยายามหาผู้เข้ามาร่วมทุนด้วยในรูป merger หรือ takeover เพื่อเพิ่มเงินกองทุนให้แก่บริษัท ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ขยายเครือข่ายของ outlet หรืออนุญาตให้ประกอบธุรกิจประเภทใหม่ๆ ร่วมกับสถาบันหรือหน่วยงานที่เข้ามาร่วมกิจการด้วย

2. หากไม่สามารถทำตามข้อ 1 ได้ ควรชักจูงให้บริษัทประกันภัยที่มีปัญหารวมตัวกันเองเพื่อขยายขนาดกองทุน ขยาย pool size ขยายเครือข่ายหรือสาขา

3. ถ้ายังมีบริษัทที่มีปัญหาไม่สามารถหรือไม่ยินดีที่จะปฏิบัติตามข้อ 1 หรือข้อ 2 ได้ และรัฐต้องการเลี่ยงการล้มละลายของบริษัทประกัน (เพราะกรณีล้มละลาย อาจส่งผลเสียกระทบกระเทือนต่อเนื่องเป็นลูกโซ่แก่ระบบการเงินได้ง่าย) รัฐคงต้องบังคับให้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของบริษัทประกันภัยแห่งชาติ (National Insurance Company) ซึ่งมีสถาบันการเงินของรัฐเช่น ธนาคารกรุงไทย และ/หรือ ธนาคารออมสิน เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ สนับสนุนทางด้านเงินทุน เพิ่มช่องทางในการขาย และปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหาร ทางเลือกสุดท้ายนี้จะช่วยเปิดโอกาสให้รัฐสามารถแก้ไขปัญหาและปรับปรุงโครงสร้างของบริษัทประกันภัยที่มีปัญหาได้อย่างแท้จริง โดยไม่ก่อผลกระทบแก่ลูกค้าผู้ถือกรมธรรม์อยู่ก่อนหน้าแล้ว นอกจากนั้น บริษัทประกันภัยแห่งชาตินี้ยังมีช่องทางที่จะระดมทุนจากตลาดหลักทรัพย์หรือการออกตราสารหนี้ได้เองอีกด้วย

สำหรับการเปิดบริษัทประกันภัยเอกชนแห่งใหม่เพื่อเพิ่มการแข่งขันในตลาดประกันภัยนั้น ควรกระทำอย่างเป็นขั้นตอน กล่าวคือ คงต้องเปิดบริษัทประกันของไทยก่อนของต่างชาติ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงแก่บริษัทประกันที่ดำเนินธุรกิจอยู่แล้ว ทั้งนี้ บริษัทไทยที่จะเปิดใหม่ต้องมีฐานเงินทุนที่พอเพียง บุคลากรที่มีประสบการณ์และเครือข่ายธุรกิจที่กว้างขวาง แต่ไม่เกี่ยวโยงกับบริษัทประกันภัยที่ประกอบการอยู่แล้ว อนึ่ง ควบคู่กับการจัดตั้งบริษัทเอกชนแห่งใหม่ รัฐอาจเปิดโอกาสให้ต่างชาติถือหุ้นในบริษัทประกันภัยที่ดำเนินกิจการอยู่แล้วมากขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปจาก 25% ถึง 49% เพื่อผลดีหลายประการ เช่น ปรับปรุงนโยบายการบริหาร ขยายฐานลูกค้า และถ่ายทอดความรู้หรือเทคโนโลยี อย่างไรก็ตาม แม้การจัดตั้งบริษัทประกันภัยแห่งใหม่จะช่วยส่งเสริมการแข่งขันในตลาดให้มากขึ้น แต่ก็อาจส่งผลเสียกระทบถึงความมั่นคงของบริษัทอื่นได้ ทางออกทางหนึ่งต่อสถานการณ์ที่ลำบากเช่นนั้น คือการให้แรงจูงใจแก่บริษัทประกันภัยแห่งใหม่ที่จะพยายามเข้าช่วยเหลือบริษัทประกันภัยแห่งเก่าที่อ่อนแอ โดยวิธีรวมหรือซื้อกิจการ และเพิ่มทุน แรงจูงใจที่เห็นได้ชัดคือ จัดอันดับความสำคัญ (priority) ที่สูงให้แก่บริษัทประกันภัยแห่งใหม่ที่สามารถกระทำเช่นนั้นได้

สิ่งสำคัญที่รัฐควรคำนึงถึงประการหนึ่งในการดำเนินมาตรการเปิดเสรีแก่ตลาดประกันภัยคือ แม้มาตรการเปิดเสรีจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่บริษัทประกันภัย แต่มาตรการเหล่านั้นก็อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงจนเป็นอันตรายแก่ความมั่นคงของบริษัทประกันภัยได้ เพราะบางบริษัทยังขาดประสบการณ์ และ/หรือขาดบุคลากรในการประกอบธุรกิจประเภทใหม่ๆ และ/หรือไม่กระจายความเสี่ยงอย่างเพียงพอ และ/หรือถือสภาพคล่องที่ไม่เหมาะสมกับฐานะของบริษัท ดังนั้นรัฐจึงควรปรับปรุงการกำกับดูแลความมั่นคงของบริษัทประกันภัยด้วยวิธีต่อไปนี้

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบบัญชีและผลประกอบการให้ถูกต้องและรวดเร็ว

2. ถ่วงน้ำหนักภาระผูกพันด้วยความเสี่ยงที่ไม่เท่ากันของแต่ละประเภทข้อผูกพัน และประเภทลูกค้า ผลรวมที่ได้หลังจากการถ่วงน้ำหนักจะแสดงถึงมูลค่าความเสียหายที่มีโอกาสเป็นจริงมากที่สุด จึงควรนำไปเปรียบเทียบเพื่อวัดความเพียงพอของเงินกองทุนของบริษัทประกันภัยนั้นๆ นอกจากนั้น สัดส่วนภาระผูกพันที่ถ่วงน้ำหนักแล้วต่อเงินกองทุนจะเป็นเครื่องช่วยชี้แนะแก่บริษัทประกันภัยด้วยว่า ควรถือสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นสัดส่วนเท่าใดของสินทรัพย์ทั้งสิ้น

3. ถ่วงน้ำหนักสินทรัพย์ด้วยความเสี่ยงที่ไม่เท่ากันของแต่ละประเภทสินทรัพย์ เมื่อรัฐกำหนดขอบเขตของอัตราส่วนผลรวมของสินทรัพย์ที่ถ่วงน้ำหนักแล้วต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้น ขอบเขตนั้นก็จะช่วยป้องกันมิให้บริษัทประกันภัยมีโครงสร้างการลงทุนโดยรวมที่เสี่ยงเกินควร หรือเป็นเครื่องช่วยชี้แนะแนวทางบริหารสินทรัพย์ให้แก่บริษัทประกันภัยทางหนึ่ง ท่ามกลางเสรีภาพที่มากขึ้นและความหลากหลายในตลาดเงินทุน

4. ในกรณีที่บริษัทประกันภัยประสบปัญหาหรือวิกฤติการณ์การเงิน รัฐไม่ควรเข้าโอบอุ้มด้วยเงินของรัฐเสมอ เพราะจะชักนำให้บริษัทประกันภัยก่อความเสี่ยงเกินเหตุ รัฐมีทางเลือกอื่น 2 วิธีที่จะช่วยรักษาความมั่นคงหรือเสถียรภาพในตลาดประกันภัย วิธีแรกคือ จัดตั้งสถาบันกลางจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตของบริษัทประกันทุกบริษัท และเผยแพร่ผลการจัดอันดับเหล่านั้นให้สาธารณชนทราบและตัดสินใจเลือกบริษัทตามความพอใจของแต่ละคน วิธีที่สองคือ สนับสนุนให้บริษัทประกันภัยรวมกลุ่มกันจัดตั้งกองทุนกลาง ซึ่งเรียกเก็บค่าสมาชิกเป็นสัดส่วนกับภาระผูกพันที่ถ่วงน้ำหนักด้วยความเสี่ยงแล้ว กองทุนนี้จะทำหน้าที่เสริมสภาพคล่อง หรือพยุงฐานะของบริษัทสมาชิกยามฉุกเฉิน เพื่อรักษาศรัทธาของลูกค้า โดยที่รัฐไม่มีส่วนร่วมใดๆ ในกองทุนกลางนี้ รัฐจะเลือกใช้วิธีใดที่กล่าวถึงข้างต้นก็ขึ้นอยู่กับความเห็นของรัฐว่า กลุ่มลูกค้าส่วนใหญ่ของบริษัทประกันภัยมีการศึกษาและวิจารณญาณดีเพียงใด

# บทคัดย่อ

# การค้า VS ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากแกตต์ถึงองค์การการค้าโลก

*มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด*
*พิศมัย ภูริสินสิทธิ์ เอี่ยมสกุลรัตน์*

การต่อสู้ของนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประกอบกับความรู้ ความเข้าใจด้านวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่พัฒนามาเป็นลำดับ ได้สามารถชี้ให้ประชาคมโลกได้เข้าใจถึงวิกฤตการณ์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ชัดเจนขึ้น และในที่สุดสามารถชักจูงให้รัฐบาลกว่าร้อยประเทศเข้าร่วมการประชุมสุดยอดในเวที "Earth Summit" เมื่อปี พ.ศ.2535 โดยได้ร่วมกันรับรอง "ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา" ซึ่งประกอบด้วยหลักการว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนและแผนปฏิบัติการ Agenda 21

ในเวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศรอบอุรุกวัยในปี พ.ศ.2533 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการค้าและสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อออกกฎเกี่ยวกับการค้าที่ "มีความรับผิดชอบ" ต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น จนทำให้กลุ่มนิยมการค้าเสรีได้เริ่มยอมรับความจริงว่า ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อีกต่อไป และจะเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอาจจะเข้ามาต่อสู้ในเวทีการค้าโลกได้โดยตรงในอนาคต ซึ่งในอดีตนั้นสองกลุ่มนี้ได้ถกเถียงกันอย่างมาก สำหรับกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีขบวนการกรีนพีสเป็นแกนสำคัญ เห็นว่าการค้าระหว่างประเทศที่เป็นอยู่นั้นเป็นตัวการที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ เสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว การแสวงหากำไรอย่างสูงสุดและระบบตลาดที่ล้มเหลว ทำให้เกิดภาระด้านสิ่งแวดล้อมต่อสังคมในรูปของมลพิษ ทั้งน้ำเสียและอากาศเสีย นอกจากนี้การขนถ่ายกากที่เป็นภัยข้ามประเทศเป็นการเอาเปรียบประเทศที่มีการพัฒนาและเทคโนโลยีที่ต่ำกว่า และที่สำคัญเป็นการทำลายระบบนิเวศ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกที่มนุษย์กำลังเผชิญและนับว่ารุนแรงมาก เช่น การสูญเสียชั้นโอโซนในบรรยากาศ การลดลงของพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ ปัญหาการเคลื่อนย้ายกากที่เป็นภัยข้ามแดน และปัญหาฝนกรด ปัญหาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการค้าระหว่างประเทศหลักๆ 3 สัญญาด้วยกัน ได้แก่ อนุสัญญาไซเตสซึ่งมีข้อตกลงที่จะควบคุมการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ไม่ให้มีการค้าขายกันอย่างเสรี สำหรับอนุสัญญาเวียนนาเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการรักษาชั้นโอโซนในบรรยากาศ และมีพิธีสารมอนทรีออลซึ่งเป็นข้อตกลงว่าด้วยการการลดการใช้สารทำลายชั้นโอโซน (Ozone Depleting Substance; ODS) ส่วนอนุสัญญาที่ควบคุมการเคลื่อนย้ายกากที่เป็นภัยข้าม

แดนได้แก่ อนุสัญญาบาเซล โดยที่ประเทศภาคีสมาชิกที่ร่วมลงนามในแต่ละอนุสัญญาได้ร่วมกันกำหนดมาตรการและวิธีการในการบังคับใช้ หากเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติจะใช้การจัดการได้หลายวิธี เช่น การเจรจา การอนุญาโตตุลาการ หรือส่งเรื่องไปที่ศาลโลกได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าอนุสัญญาใดจะกำหนดไว้อย่างไร

กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเห็นว่า แกตต์เป็นอุปสรรคสำคัญของความพยายามของประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทั้งของตนและของโลกให้เข้มงวดมากขึ้น คำตัดสินของแกตต์ในกรณีพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกากับเม็กซิโกเกี่ยวกับเรื่องปลาทูน่า-โลมานั้นได้เป็นชนวนระเบิดที่สำคัญที่ทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างแกตต์กับกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมชัดเจนยิ่งขึ้น ฝ่ายอนุรักษ์เริ่มเล็งเห็นว่า ความพยายามที่จะรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมโลกโดยการทำอนุสัญญาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ นั้นอาจจะถูกตีความหมายว่าเป็นการละเมิดแกตต์ ทำให้อนุสัญญาเหล่านั้นไร้ประสิทธิภาพไปได้ ข้อวิพากษ์ของกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีต่อแกตต์หลายประเด็น เช่น การอุดหนุนกิจกรรมอนุรักษ์และส่งเสริมสิ่งแวดล้อม การตีความในมาตรา 20 ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่การค้าเสรีมากที่สุดโดยไม่ได้คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม และปัญหาด้านมาตรฐานที่มีผลกระทบไปถึงกฎการปรับภาษีที่พรมแดนอีกด้วย

ในการประชุมของแกตต์ตั้งแต่ปี พ.ศ.2514 ไม่ได้บรรจุประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมในข้อตกลงเลย จนกระทั่งในปี พ.ศ.2534 จึงได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจมีผลต่อการค้า และผลของการกำกับด้านบรรจุหีบห่อและฉลากสินค้า การตกลงการค้าระหว่างประเทศรอบอุรุกวัยได้ยินยอมให้รัฐมีการอุดหนุนด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่ยังคงรักษากฎเกณฑ์เพื่อจำกัดประเทศสมาชิกมิให้ใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมไปเป็นอุปสรรคต่อการค้ามากขึ้น

องค์การการค้าโลก (WTO) จะจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมกับการค้าอย่างไรนั้น สามารถดูได้จากแนวโน้มที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน 3 ประการคือ ข้อตกลงด้านการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) การใช้มาตรการควบคุมการค้าของประเทศโดยเอกเทศ (unilateral measure) โดยเฉพาะอย่างยิ่งของสหรัฐอเมริกา และการใช้มาตรการสมัครใจ เช่น ISO 14000 และฉลากสิ่งแวดล้อม (Ecolabelling) เพื่อให้ผู้บริโภคเป็นผู้ตัดสินใจในการเลือกสินค้า แทนที่จะใช้มาตรการกีดกันการค้าหรือตามข้อเรียกร้องของกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ประเด็นที่คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อมของ WTO ต้องพิจารณาประเด็นแรกคือ การพิจารณาขอบเขตที่ WTO ควรจะเข้าไปแทรกแซงเมื่อมีข้อพิพาทที่ใช้การคว่ำบาตรทางการค้าเป็นเครื่องมือ แต่ในกรณีของอนุสัญญาพหุภาคีว่าด้วยสิ่งแวดล้อมหลักที่กล่าวมาแล้วคาดว่า WTO คงจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง

กล่าวโดยสรุปคือ สิ่งแวดล้อมจะเป็นประเด็นในเวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งในที่สำคัญไม่เฉพาะแต่ในเวที WTO และในกลุ่มภูมิภาค เช่น NAFTA และ APEC เป็นต้น ดังนั้นประเทศไทยจำเป็นต้องสำรวจสถานภาพด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศตลอดจนความเข็มแข็งของสถาบันที่มีหน้าที่จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาสองประเด็นคือ นโยบายสิ่งแวดล้อม ว่ามีความเข้มข้นเพียงพอที่จะให้การค้าของไทยนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้หรือไม่ และควรหรือไม่ที่ไทยจะใช้นโยบายการค้าเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมของประเทศให้ดีขึ้น ดังนั้นก้าวต่อไปของไทย ก็คือ ความพยายามที่จะหาดุลยภาพระหว่างมาตรการการค้าและสิ่งแวดล้อมที่จะทำให้สวัสดิการส่วนรวมสูงที่สุด