

เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง
"ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัย"

จัดโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ร่วมกับ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

23 กันยายน 2539

การสัมภาษณ์เรื่อง

ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัยต่อประเทศไทย

จัดโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และ
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



ณ โรงแรมมารีวอเตอร์เกท

23 กันยายน 2539

ภาคที่ 1

ภาพรวม

ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัย : ภาพรวม

นิพนธ์ พัวพงศกร และ พีเทอร์ ไมตรี อังภากรณ์

ร่วมด้วย

**ภาณุพงศ์ นิธิประภา วิศาล บุปผเวส มิ่งสรรพ ขาวสอาด ัญญูพงศ์ ทองภักดี
สุธรรม อยู่ในธรรม สุภัช สุภขลาศัย ปกรณ์ วิทยานนท์ ัญชัย บุญยะประภัตร
อิสรา ศานติศาสตร์ ทัชชมัย ฤกษ์สุด สุวรรณ ดุลยวสินพงศ์**



ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย : ภาพรวม^{*}

1. บทนำ

การเจรจารอบอุรุกวัยเป็นการเจรจาที่ใหญ่และสลับซับซ้อนที่สุดในประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใด และเป็นการเจรจาที่สำคัญที่สุดในการเจรจาทั้งแปดรอบของแกตต์ (ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า) แม้การเจรจาดังกล่าวจะใช้เวลานานที่สุดเกือบ 8 ปี (1986-94) และแม้ว่าหลายครั้งการเจรจามีที่ท่าว่าจะล่มสลาย แต่ความสำเร็จที่เกิดขึ้นก็ยิ่งใหญ่กว่าการเจรจาในรอบ ยกเว้นรอบแรกที่น่าไปสู่การก่อตั้งแกตต์ ผลการเจรจาที่สำคัญในรอบก่อน ๆ คือ การลดกำแพงภาษี และการกำหนดกติกาการค้าระหว่างประเทศ ความสำเร็จทั้งสองประการนี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในทศวรรษแรกหลังจากก่อตั้งแกตต์ในปี ค.ศ. 1947 ผลงานสำคัญของรอบอุรุกวัยคือ การวางกติกาในการลดและขจัดอุปสรรคต่อการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (non-tariff barriers) ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1960 การนำภาคการเกษตรและสิ่งทอกลับคืนสู่ระบบการค้าเสรีอีกครั้งหนึ่ง การปฏิรูปกติกาการค้าและสถาบันที่กำหนดระบบการค้าพหุภาคี โดยเฉพาะการก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) กับการปรับปรุงกระบวนการระงับกรณีพิพาท การเริ่มนำภาคเศรษฐกิจใหม่ๆ ที่ไม่เคยอยู่ภายใต้ระบบแกตต์เข้ามาอยู่ภายใต้กติกาการค้าพหุภาคี การที่มีประเทศสมาชิกเข้าร่วมเจรจามากเป็นประวัติการณ์ เพราะประเทศกำลังพัฒนาและประเทศจากอดีตค่ายโซเวียตเริ่มเห็นความสำคัญของระบบการค้าพหุภาคี จึงตัดสินใจเข้าร่วมเจรจาเพื่อเสริมสร้างกติกาให้แข็งแกร่งและโปร่งใส ซึ่งต่างจากในอดีตที่ประเทศกำลังพัฒนาทำตัวเป็นเพียงผู้ขอรับสิทธิพิเศษจากประเทศพัฒนาแล้ว นอกจากนี้ ประเทศมหาอำนาจก็เริ่มพบว่าตนไม่ได้มีอำนาจครอบงำ หรือ บงการการเจรจา แต่เพียงฝ่ายเดียว เพราะประเทศขนาดเล็กและกลางสามารถรวมตัวกันในเรื่องที่ตนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น คำถามแรกของบทความเรื่องนี้ คือ ทำไมเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้น และการเจรจาได้ผลอย่างไรบ้าง

^{*} นิพนธ์ พัวพงศกร ร่วมด้วย ทิเตอร์ ไมตรี อังภากรณ์, ภาณุพงศ์ นิธิประภา, วิศาล บุญผดุง, มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, สุภัท สุภรดาชัย, วัชรพงศ์ ทองภักดี, ปกรณ์ วิชาชนนท์, วัชรชัย บุญยะประภัศร, อิศรา ศานติศาสตร์, ทักษณย์ อุทมะสุต และ สุวรรณดา ดุลยวาทินพงศ์

รอบอุรุกวัยก็เป็นการเจรจารอบแรกที่ไทยเข้าไปมีบทบาทในการเจรจาอย่างเต็มที่ เพราะไทยเพิ่งเข้าเป็นสมาชิกแกลด์ในปี 1982 หลังจากรอบโตเกียวจบลงแล้ว ในวันลงนามในข้อตกลงที่กรุงมาราเคช ผู้แทนฝ่ายไทยมีรัฐมนตรีร่วมคณะไปหลายคน (คุรุปรกรอง) คำถามคือ ทำไมไทยจึงมีบทบาทในการเจรจาครั้งนี้ อะไรคือ วัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมเจรจา และไทยได้อะไรหรือเสียอะไรบ้างและคำถามสุดท้ายคือ เราได้บทเรียนอะไรจากการเจรจาครั้งนี้

บทความนี้ จะเป็นการฉายภาพรวมของการเจรจารอบอุรุกวัย และประเมินผลวัตถุประสงค์ในการเจรจาของไทย และผลกระทบของข้อตกลงต่อเศรษฐกิจไทย การประเมินผลจะอาศัยผลงานวิจัยของโครงการศึกษาผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย ซึ่งประกอบด้วยโครงการย่อย 10 โครงการงานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

บทความนี้ประกอบด้วยเนื้อหา 6 ตอน หลังจากคำนำ เราจะกล่าวถึงสาเหตุที่เกิดการเจรจารอบอุรุกวัย สรุปผลการเจรจาและอธิบายผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลก หลังจากนั้น จะวิเคราะห์ผลกระทบของการเจรจาดังกล่าวต่อเศรษฐกิจโลก ก่อนที่จะสรุปด้วยบทเรียนจากการเจรจา

2. ทำไมจึงมีการเจรจารอบอุรุกวัย

ในการวิเคราะห์สาเหตุที่เกิดจากการเจรจารอบอุรุกวัย เราจะจำแนกสาเหตุออกเป็นกลุ่มปัญหา 2 กลุ่ม กลุ่มแรก เป็นปัญหาเรื้อรังที่พยายามแก้กันในรอบก่อน ๆ แต่แก้ไม่หมดหรือแก้ไม่ได้ ประวัติศาสตร์การเจรจาการค้าพหุภาคีแสดงให้เห็นว่าถึงแม้ว่าการเจรจาต่าง ๆ จะได้รับความสำเร็จแต่เรื่องคก้างมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหาจำพวกนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นปัญหาเรื้อรังระยะปานกลางถึงระยะยาว ในกรณีรอบอุรุกวัยมีเรื่องคก้างจากรอบโตเกียวเช่นเรื่องการเกษตร เรื่องผลประโยชน์ของประเทศที่กำลังพัฒนา (เช่น สิ่งทอ) และเรื่องการปฏิรูปกติกาต่าง ๆ เป็นต้น

ปัญหากลุ่มที่สองเป็นเรื่องเฉพาะของยุค หรือเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่ในยุค ในกรณีรอบอุรุกวัยได้แก่ โครงสร้างทางเศรษฐกิจในต้นคริสต์ทศวรรษ 1980 ที่ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วหันไปสนใจการค้าบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา และการลงทุน

ก่อนที่จะลงไปในรายละเอียดในเรื่องเหล่านี้ควรทำความเข้าใจว่าระบบแกลด์เกิดขึ้นมาอย่างไร ผู้ที่ริเริ่มก่อตั้งแกลด์ โดยเฉพาะนักการเมืองกับเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังกับกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐไม่ต้องการให้เกิดประวัติศาสตร์ซ้ำรอย บุคคลเหล่านี้เห็นว่าปัญหาทางเศรษฐกิจในทศวรรษ 1930 มีส่วนทำให้สงครามโลกครั้งที่สองเกิดขึ้น ได้แก่ ปัญหาเงินตรา และปัญหาการทำสงครามกัน

การค้าซึ่งรุนแรงที่สุดในช่วงกฎหมายการค้าที่เรียกว่า Smoot Hawley ที่ผ่านสภาสหรัฐในปี 1929-30 สงครามก็กดดันการค้ามีผลให้การค้าของโลกหดตัวลงอย่างมหาศาล

ต่อมาประธานาธิบดี Roosevelt กับนาย Cordell Hull รัฐมนตรีต่างประเทศปฏิรูประบบของสหรัฐให้เป็นระบบผสม ภาคอุตสาหกรรมอยู่ภายใต้ระบบที่อาศัยการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เพื่อเปิดการค้าให้เสรียิ่งขึ้น ภาคเกษตรได้รับการคุ้มกันและการอุดหนุนเพื่อรักษาเสถียรภาพทางอาหาร และเพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคมอื่น ๆ ระบบแผ่นดินนี้เป็รากฐานของระบบแกตต์ในระยะต่อมา (Wolfe 1995: 119)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นาย Hull นาย Will Clayton ผู้ช่วยรัฐมนตรีต่างประเทศและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศ และนาย Henry Morgenthau รัฐมนตรีคลัง คิดค้นและผลักดันให้เกิดระบบ Bretton Woods ประกอบด้วยธนาคารโลกกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และควรจะมีองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organisation หรือ ITO) เป็นเสาหลักเสาที่สามด้วย นาย Clayton เป็นตัวตั้งตัวตีระดับสูงที่อยากให้องค์การการค้าระหว่างประเทศเกิดขึ้น โดยเห็นว่าน่าจะเป็นหน่วยงานภายใต้สหประชาชาติที่รับหน้าที่รักษาสันติภาพในระบบเศรษฐกิจโลก เหมือนกับที่สหประชาชาติเองจะรักษาสันติภาพของโลกในด้านการทหาร แต่ในที่สุดรัฐสภาสหรัฐไม่ยอมให้สัตยาบันองค์การใหม่นี้ เหลือแค่ข้อตกลง คือ แกตต์ (Dryden 1995, Destler 1995, Mark and Weston 1989)

ดังนั้น แกตต์ซึ่งเป็นข้อตกลง (หรือเอกสาร) ว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศในด้านการค้าและศุลกากร จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เกิดการหยุดยั้งในสงครามเศรษฐกิจ เสมือนเป็นข้อตกลงลดและควบคุมอาวุธ ระบบแกตต์เป็นระบบเพื่อรักษาความสงบและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวกับการค้า¹ เพื่อช่วยให้เกิดความสงบและเสถียรภาพทางการเมืองด้วย โดยการกำหนดกติกาว่าด้วย “พฤติกรรมที่ดี” และกำหนดกลไกในการยุติข้อพิพาทระหว่างประเทศ แกตต์ไม่ได้ตั้งขึ้นเพื่อสร้างระบบการค้าเสรีล้วน ๆ อย่างที่หลายคนเข้าใจ แต่พยายามบรรลุเป้าหมายทางสังคมที่หลากหลาย

¹ Baldwin (1988: 138) กล่าวว่า แกตต์มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมือง แกตต์ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหาสวัสดิการทางเศรษฐกิจที่สูงสุดของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศหรือของโลก แต่ในเอกสารสรุปผลการเจรจารอบอุรุกวัยของสำนักเลขาธิการแกตต์ ตีพิมพ์คำประกาศของรัฐมนตรีจากประเทศสมาชิกแกตต์ดังนี้ “the establishment of the World Trade Organization (WTO) ushers in a new era of global economic cooperation, reflecting the widespread desire to operate in a fairer and more open multilateral trading system for the benefits and welfare of their peoples.” (GATT 1994: iv) (คำวนโดยผู้เขียน)

เพื่อรักษาความสงบ การค้าเสรีเป็นเครื่องมือหนึ่ง แต่เกิดข้อขัดแย้งให้ยกเว้นบางภาคจากกติกาปรกติได้ ดังเช่นที่ทำกับภาคเกษตรจนกระทั่งเป็นปัญหาใหญ่ในระยะต่อมา ลักษณะระบบเสรีนิยมที่มีวัตถุประสงค์อื่น แทรกเช่นนี้ Wolfe (1995) เรียกว่า “embedded liberalism”

มีนักวิชาการให้ข้อสังเกตว่ากติกาของแกตต์ล่าเอียงเข้าข้างผู้ผลิตมากกว่าผู้บริโภค (Baldwin 1988: 138)² สาเหตุเพราะอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผู้ผลิตในประเทศต่าง ๆ มีมากกว่าผู้บริโภค

แม้ว่ารัฐสภาสหรัฐอเมริกาจะไม่ยอมสนับสนุนการก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) แต่การก่อตั้งแกตต์เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการค้าเพียงอย่างเดียวก็ประสบความสำเร็จอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสองทศวรรษแรก (1947-1960) นอกจากแกตต์จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งด้านการค้าระหว่างประเทศแล้ว งานชิ้นโบว์แดงของแกตต์คือ การเจรจาลดภาษีศุลกากรซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการค้าระหว่างประเทศในเวลานั้น³ การเจรจารอบต่างๆ 7 รอบ มีผลให้อัตราภาษีขาเข้าโดยเฉลี่ยของประเทศอุตสาหกรรมลดลงจาก 40% ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มาเหลือเฉลี่ยเพียง 5% ก่อนการเจรจารอบอุรุกวัย ผลก็คือมูลค่าการส่งออกทั่วโลกเพิ่มขึ้นจาก 61 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี 1950 เป็น 2 ล้านล้านเหรียญในปี 1984

● ความหย่อนยานของระบบแกตต์ อิทธิพลของแกตต์เริ่มเสื่อมถอยลงตั้งแต่รอบเคนต์ (1967) เป็นต้นมา ระบบแกตต์ไม่สามารถหยุดยั้งการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barriers) เพื่อปกป้องการค้า ยิ่งกว่านั้นประเทศสมาชิกยังหันไปใช้นโยบายการค้าที่ขัดกับกติกาของแกตต์ นักวิชาการกลุ่มหนึ่งคำนวณว่าร้อยละ 27.1 ของการนำเข้าของประเทศอุตสาหกรรมโคนมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (Nogues, Olechowski and Winters 1985) และจากร้อยละ 20.8 ที่ถูกมาตรการจำกัดการนำเข้า (quantitative restrictions) ปรากฏว่ามีสินค้าเพียงร้อยละ 7.6 ที่เป็นการค้าภายใต้กติกาของแกตต์ (Winters 1985) นอกจากนั้น กติกาต่าง ๆ ของแกตต์ก็เต็มไปด้วยจุดอ่อน และข้อยกเว้นจนทำให้กติกาเหล่านั้นใช้ไม่ได้ผลเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกติกาเกี่ยวกับการห้ามการอุดหนุนการส่งออก และการระงับข้อพิพาท เป็นต้น

² ด้วยเหตุนี้ แกตต์จึงมีกติกาขอมให้ประเทศนำเข้าขั้นภาษีตอบได้การอุดหนุนการส่งออกของผู้ค้า เพราะการอุดหนุนดังกล่าวมีผลต่อผู้ผลิตในประเทศนำเข้า แต่แกตต์ไม่เคยมีกติกาเกี่ยวกับการอุดหนุนการนำเข้าเลย

³ ผู้ประศาสน์การแกตต์เชื่อว่า ภาษีขาเข้าที่มีอัตราสูงตอนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นบ่อเกิดของความไร้เสถียรภาพทางการเมือง และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง เพราะภาษีสูงเป็นอุปสรรคขัดขวางการค้า ทำให้ประเทศมหาอำนาจสามารถครอบงำเศรษฐกิจของประเทศเล็ก ๆ ได้ การลดภาษีขาเข้าจะแก้ปัญหาดังกล่าวได้ Baldwin (1988: 139) อ้างว่าการลดภาษีไม่ได้หันเพื่อส่งเสริมสวัสดิการของประเทศผู้ค้า แต่บังเอิญในกรณีการลดภาษีบรรดาวัตถุประสงค์ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจพร้อม ๆ กัน

เราสามารถจำแนกจุดอ่อนของกติกาและกลไกของแกตต์ได้ดังนี้ (ก) มีการผ่อนปรนและยกเว้นหลักการที่เป็นเสาหลักของแกตต์ คือ หลักการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างประเทศคู่ค้าที่เรียกว่าชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (most favoured nation clauses) เช่น การยอมให้ตั้งเขตการค้าเสรีและสหภาพศุลกากร (ซึ่งขัดหลักการไม่เลือกปฏิบัติ) การดำรงระบบสิทธิพิเศษต่าง ๆ (ภายใต้มาตราที่เรียกว่า Grandfather clause) การยอมให้มีมาตรการป้องกันการท่วมตลาดและตอบโต้การอุดหนุน การมีข้อยกเว้นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อตกลงสิ่งทอ (Multifibre Agreement) ตลอดจน Enabling Clause ที่กำหนดข้อยกเว้นต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา ขณะเดียวกันประเทศกำลังพัฒนาก็เริ่มพบว่าสิทธิพิเศษทางภาษีที่เรียกว่า GSP เริ่มลดน้อยถอยลงเพราะผลของการลดภาษีแบบ MFN และผลเสียของข้อยกเว้นและมาตรการกีดกันที่ประเทศพัฒนาแล้วนำมาใช้กับสินค้านำเข้าของประเทศกำลังพัฒนา (ข) มีการทำผิดกติกาและผิดเจตนารมณ์ของแกตต์อย่างกว้างขวางทั้งประเทศพัฒนาและกำลังพัฒนา (Amtdt 1993: 153; Baldwin 1988 : 233) ทั้งนี้เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยใช้วิธีจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ หรือใช้ประโยชน์จากมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกีดกัน (safeguard measures) (ค) กลไกการระงับข้อพิพาทไร้ประสิทธิภาพ และไม่มีความเป็นธรรมต่อประเทศเล็ก (ง) กติกาที่ครอบคลุมเรื่องการค้าสินค้าเกษตร สิ่งทอ และ fair trading practices หละหลวม ข้อยกเว้นในกติกาแกตต์ทำให้การค้าสินค้าเกษตรหลุดออกจากกติกาการค้าของแกตต์ (Stewart 1993) ส่วนการค้าสิ่งทอของประเทศกำลังพัฒนาก็ถูกกีดกันโดยประเทศที่พัฒนาแล้ว

อันที่จริงการเจรจารอบโตเกียว (รอบที่เจ็ด 1973-79) ได้พยายามแก้ปัญหาดังกล่าวหลายประการ นักวิชาการมองว่าผลของการเจรจาดังนั้นเป็นการร่วมมือกันจริง ๆ ซึ่งช่วยให้ชาวโลกรอดพ้นจากเศรษฐกิจตกต่ำชั่วคราวได้ (Winham 1986) แต่ก็ยังมีหลายเรื่องที่ยังตกลงกันไม่ได้ กติกาหลายกติกายังไม่ได้รับการแก้ไข ประเทศกำลังพัฒนาไม่ค่อยมีส่วนในการเจรจา และมีประเทศที่ลงนามในข้อตกลงรอบโตเกียวไม่กี่ประเทศ

- การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาเสนอขอเปิดการเจรจารอบอุรุกวัยในปี 1982 ขณะนั้น กระแสการปกป้องคุ้มครองการค้ากำลังรุนแรงขึ้นในอเมริกา อันเนื่องมาจากสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาขาดดุลการค้า ค่าเงินดอลลาร์พุ่งสูงขึ้นจนทำให้อเมริกาสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก อัตราว่างงานเพิ่มสูงขึ้น อเมริกาต้องการให้ประเทศคู่ค้าเปิดประตูการค้าให้สินค้าอเมริกามากขึ้น และรัฐบาลต้องการลดรายจ่ายในการอุดหนุนภาคเกษตร

สหรัฐอเมริกาใช้ประเทศเดียวที่ประสบปัญหาเศรษฐกิจ ประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ ก็ประสบชะตากรรมเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำที่เริ่มขึ้นในปลายทศวรรษ 1970 ปัญหาความผันผวนของค่าเงินสกุลต่าง ๆ และปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลงบประมาณ ผลก็คือ การว่างงานอย่างรุนแรงในยุโรป การขาดดุลการค้าอย่างรุนแรงกับประเทศญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้ประชาชนในประเทศอุตสาหกรรมเกิดความรู้สึกว่าประเทศแถบเอเชียทำการค้าอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนั้น บริษัทในอเมริกายังเชื่อว่านโยบายการค้าของประเทศเหล่านั้นทำให้สหรัฐสูญเสียโอกาสการค้าสินค้าบริการ และรายได้จากทรัพย์สินทางปัญญา ผลพวงของปัญหาเหล่านี้คือ ลัทธิคุ้มครองการค้าที่รุนแรงขึ้น ความขัดแย้งทางการค้าทำให้ทัศนคติของประเทศฝ่ายเหนือ (ประเทศพัฒนาแล้ว) ที่เคยเห็นอกเห็นใจประเทศฝ่ายใต้ (ซึ่งยากจน) ค่อย ๆ เปลี่ยนไป ประเทศพัฒนาเริ่มมีแนวคิดที่ว่าถึงเวลาที่ต้องยกเลิกหลักการ preferential treatment ที่ประเทศพัฒนาหยิบยื่นแก่ประเทศกำลังพัฒนาดังแต่ทศวรรษ 1960 และถึงเวลาที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องมีความรับผิดชอบปฏิบัติตามกติกาดังเดิมของแกตต์แล้ว (Baldwin 1987: 15)

ขณะเดียวกัน การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาโดยอาศัยกลยุทธ์การส่งออก ได้มีผลกระทบต่อแบบแผนการค้าทั่วโลก นอกจากสัดส่วนการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 14.5 ของการส่งออกทั่วโลกในระหว่างปี 1979-1984 แล้ว การส่งออกของประเทศ 3 ประเทศ คือ เกาหลีใต้ ไต้หวัน และฮ่องกง สูงถึงร้อยละ 46 ของมูลค่าส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา โดยที่ตลาดสำคัญที่สุดคือ ตลาดสหรัฐอเมริกา ข้อมูลนี้แสดงว่าภาวะการค้าของประเทศกำลังพัฒนาขึ้นอยู่กับนโยบายการแก้ปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐอเมริกาและลัทธิกีดกันการค้าในอเมริกา การลดค่าเงินของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนการที่ประเทศอุตสาหกรรมทำข้อตกลง Plaza Accord และบังคับให้ประเทศญี่ปุ่น เกาหลี และไต้หวันต้องปรับค่าเงินสกุลของตนสูงขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก นอกจากนั้น ประเทศกำลังพัฒนาเริ่มถูกความจากคำขู่ของประเทศพัฒนาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการขู่ตัดสิทธิพิเศษทางภาษี (GSP) หรือการใช้มาตรการการค้าเพียงฝ่ายเดียว ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเริ่มรู้สึกว่าจะการค้าของตนขึ้นกับการเมืองในประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยเหตุนี้ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการกีดกันการค้าระหว่างประเทศที่โปร่งใสเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน เห็นความจำเป็นที่ต้องเข้าร่วมเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยในฐานะที่เท่าเทียมกับประเทศพัฒนาแล้ว ไม่ใช่ในฐานะผู้ขอสิทธิพิเศษอีกต่อไป

8. ข้อตกลงรอบอุรุกวัย : สำคัญ⁴

เราจะสรุปข้อตกลงรอบอุรุกวัยเพียงสั้น ๆ โดยแบ่งเรื่องที่เจรจา 13 เรื่องเป็น 4 หัวข้อดังนี้ (ก) การเปิดเสรีการค้าด้านต่าง ๆ (ข) กติกาการค้า (ค) หัวข้อใหม่ในการเจรจา และ (ง) ประเด็นเรื่องสถาบัน รายละเอียดของข้อตกลง และผลของข้อตกลงมีอยู่ในงานศึกษาต่าง ๆ อาทิเช่น งานของ Schott (1994) งานของ GATT Secretariat (1994) เป็นต้น ส่วนประวัติการเจรจาเรื่องต่าง ๆ ก็ปรากฏอยู่ในงานบรรณาธิการ 3 เล่ม ของ Terence P. Stewart (1993)

เพื่อให้ผู้อ่านได้ภาพเกี่ยวกับข้อตกลงรอบอุรุกวัย ผู้เขียนขอนำผลการประเมินของ Schott (1994) มาเสนอในตารางที่ 1 การประเมินของ Schott ให้คะแนนเรื่องต่าง ๆ เป็นเกรด 4 เกรด คือ A(ดีมาก) B(ดี) C(พอใช้แต่มีจุดอ่อน) และ F(ล้มเหลว) แต่ละเรื่องได้นำน้ำหนักเท่ากัน หลักการประเมินคือ การเปรียบเทียบข้อตกลงรอบอุรุกวัยกับข้อเสนอที่ Schott (1990) คิดว่าเป็นไปได้มากที่สุด และน่าจะเป็นผลดีที่สุดภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ

หัวข้อการเจรจาที่ได้เกรดสูงสุด คือ กระบวนการระงับข้อพิพาท (ได้เกรด A) รองลงมาคือ เรื่องภาษี การจัดซื้อของรัฐบาล และมาตรการอุดหนุนและตอบโต้ ข้อตกลงที่ได้เกรดต่ำสุด คือ มาตรการทุ่มตลาด (ได้เกรด C+) โดยรวมแล้ว นาย Schott ให้คะแนนการเจรจารอบนี้สูงถึง B+ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะนาย Schott ค่อนข้างมองโลกในแง่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพยายามชี้ให้เห็นว่า แม้ข้อตกลงรอบนี้จะไม่สมบูรณ์ แต่ถ้าไม่มีข้อตกลงดังกล่าว สถานการณ์การค้าโลกจะเลวร้ายลง ความสำเร็จของรอบไม่ได้อยู่ที่ว่ามีข้อตกลงใหม่อะไรบ้าง แต่อยู่ที่ว่าข้อตกลงสามารถหยุดยั้งและป้องกันโรคร้ายไม่ให้แผ่กระจาย นอกจากนี้ ข้อตกลงยังจะสร้างโอกาสการค้าเพิ่มขึ้นมหาศาล กติกาการค้าเข้มงวดขึ้น มีการเสริมสร้างสถาบันที่เกี่ยวข้องกับระบบการค้าโลก ประการสุดท้าย ข้อตกลงรอบนี้ยังช่วยให้ชาวโลกกลับมามีความหวังกับระบบกติกาด้านการค้าระหว่างประเทศแบบพหุภาคีอีกครั้งหนึ่ง (Schott 1994: 9-10)

● **การเปิดการค้าเสรี** ความสำเร็จของรอบอุรุกวัย ได้แก่ การนำภาคเกษตร และภาคสิ่งทอ กลับสู่การค้าระหว่างประเทศภายใต้กติกาของแอกต์อีกครั้งหนึ่ง การลดภาษีนำเข้าลงเฉลี่ยร้อยละ 40 และการขยายโอกาสการค้าซึ่งเกิดจากการจัดซื้อของรัฐบาลในบางประเทศ

⁴ เนื้อหาส่วนใหญ่ในตอนนี้ได้จากงานของ Schott (1990) Panagariya, Quibria and Rao (1996) และ GATT Secretariat (1994).

ก) ข้อตกลงสินค้าเกษตร (1) การเปิดตลาด กำหนดให้แปลงมาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษี เป็นโควตาภาษีแล้วลดภาษีลง รวมทั้งลดภาษีสินค้าอื่น ๆ ลงด้วย 36% ในเวลา 6 ปี สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนาให้ลดภาษีเพียงสองในสามของประเทศพัฒนา และให้เวลาลดภาษี 10 ปี นอกจากนั้น ก็กำหนดให้เปิดตลาดในประเทศไม่น้อยกว่าปริมาณที่เคยนำเข้าในปีก่อน แต่ถ้าไม่เคยนำเข้าหรือนำเข้าน้อยกว่าร้อยละ 5 ของการบริโภคในประเทศ ก็ให้เปิดตลาดขั้นต่ำร้อยละ 3 แล้วค่อย ๆ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5 (2) ให้ลดการอุดหนุนการส่งออกลงเป็นรายการสินค้า (3) ให้ประเทศพัฒนาแล้วลดการอุดหนุนภายในลงร้อยละ 20 ส่วนประเทศกำลังพัฒนาลดลงร้อยละ 13 (4) นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงเรื่องมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ซึ่งจะช่วยป้องกันมิให้ประเทศนำเข้าใช้มาตรการดังกล่าวเป็นข้ออ้างเพื่อจำกัดการนำเข้าจนเกินกว่าเหตุอันควร

แต่ข้อตกลงนี้มีจุดอ่อนมาก เพราะเต็มไปด้วยข้อยกเว้นมาตรการปฏิบัติพิเศษและแตกต่าง และช่องโหว่ของข้อตกลง (ดูตารางที่ 4 ในบทความของนิพนธ์ พัวพงศกร ในเอกสารสัมมนาครั้งนี้) ปัญหาสำคัญที่สุด คือเรื่อง dirty tariffication ปริมาณการคุ้มครองที่ยังสูงอยู่ เพราะผลของการเปลี่ยนปฏิธานที่ใช้คำนวณมูลค่าการอุดหนุนการส่งออก และการอุดหนุนภายใน มีข้อยกเว้นให้ประเทศพัฒนาแล้วไม่ต้องลดการอุดหนุนภายในได้โครงการ deficiency payment ฯลฯ นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องนี้จึงเชื่อว่าผลกระทบทางบวกต่อการค้าโลก การผลิต ราคา และสวัสดิการจะไม่สูงเท่ากับที่เคยคาดหมายไว้ก่อนที่การเจรจาจะสิ้นสุด (Hathaway and Ingco 1995; Duncan, Robertson and Yang 1995; Ingco 1995; Siamwalla 1995)

ข) ข้อตกลงสิ่งทอ เป็นการขุดหลุมฝังศพให้กับข้อตกลงการจำกัดการส่งออกสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนาในเวลา 10 ปี โดยแบ่งช่วงเวลาเปิดเสรีเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงแรก (1995-1998) เพิ่มโควตาไม่ต่ำกว่าปีละ 16% ช่วงสอง (1998-2001) เพิ่มอีก 25% และเพิ่มโควตาอีกไม่น้อยกว่า 27% ในช่วงสุดท้าย (2002-2004) ทว่าประเทศส่วนใหญ่ยังสามารถกำหนดกำแพงภาษีคุ้มครองในอัตราที่สูง โควตาจำกัดการนำเข้าสำหรับรายการนำเข้าที่สำคัญ ๆ จะไม่ยกเลิกจนกว่าจะถึงปีสุดท้าย (2005) และในระหว่างช่วงเวลาการปรับตัว ประเทศผู้นำเข้าอาจใช้มาตรการคุ้มกันพิเศษ (special safeguards)⁵ แก้ปัญหาการนำเข้าที่เพิ่มสูงกว่าปกติได้เป็นเวลา 3 ปี สิ่งเหล่านี้หมายความว่า การเปิดเสรีสิ่งทอจะมีผลกระทบน้อยมากในช่วง 10 ปีแรก ผลกระทบส่วนใหญ่จะเกิดหลังปี 2005 ดังนั้น งานศึกษาผลกระทบของการเปิดเสรีสิ่งทอจึงต้องศึกษาโดยใช้ข้อสมมติว่ามีการเปิดเสรีเต็มที่แล้ว ถ้าสมมติว่ามีการ

⁵ เดือนเมษายน 1995 สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ใช้มาตรการคุ้มกัน จำกัดการนำเข้าเสื้อผ้าสตรีและเด็กจากอินเดีย และถูกอินเดียฟ้องร้องและขอให้มีการตั้งกรรมการระงับข้อพิพาท ดังนั้น มาตรการคุ้มกันจึงมีผลเสียอย่างมากต่อประเทศกำลังพัฒนา (Srinivasan 1996)

ยกเลิกโควต้าหมด (แต่ไม่ลดภาษีขาเข้า) สวัสดิการทั่วโลกจะเพิ่มขึ้น 21.9 พันล้านเหรียญ⁶ โดยผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะตกแก่ประเทศพัฒนาแล้ว (19 พันล้านเหรียญหรือ 87%) ประเทศแถบเอเชียจะได้ประโยชน์ประมาณ 1.3 พันล้านเหรียญ โดยจีนจะได้ประโยชน์มากที่สุด ส่วนประเทศที่สูญเสีย มีอาทิเช่น ฮองกง สิงคโปร์ และมาเก๊า (Trela and Whalley 1990)

ค) การลดภาษีขาเข้า ข้อตกลงครั้งนี้กำหนดให้ลดภาษีขาเข้าลงเฉลี่ย (แบบถ่วงน้ำหนัก) 40% ซึ่งนับว่ามากกว่าข้อตกลงรอบเคนเนดี และรอบโตเกียว (Schott 1994: 11) ประเทศพัฒนาแล้ว ผูกพันจะลดภาษีนำเข้าลงร้อยละ 82 ของมูลค่าสินค้าอุตสาหกรรมนำเข้า (ในจำนวนนี้เป็นสินค้าไม่เสียภาษีร้อยละ 18) ผูกพันอัตราภาษีเท่าเดิม 3% และไม่ผูกพันอัตราภาษีอีก 16% ส่วนประเทศกำลังพัฒนาก็ผูกพันจะลดภาษี 33% ผูกพันภาษีในอัตราเดิม 26% และไม่ผูกพัน 42% (ดูตารางที่ 2) สินค้าสำคัญที่ไม่มีการผูกพันลดภาษี ได้แก่ อุปกรณ์ขนส่ง เครื่องหนัง ผลิตภัณฑ์ยางรองเท้า และสินค้าสำหรับการท่องเที่ยว ส่วนสินค้าที่คู่ค้าสำคัญตกลงลดภาษีเหลือศูนย์ (zero for zero sectoral negotiations) คือ ผลิตภัณฑ์เหล็กกล้า ฯลฯ (Schott 1994: 11; พีเทอร์ ไมตรี 2538)

สำหรับการผูกพันลดภาษีสินค้าเกษตร ให้ดูรายละเอียดในตารางที่ 1 ของบทความของนิพนธ์ พัวพงศกร ในเอกสารฉบับนี้

ข้อตกลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อประเทศกำลังพัฒนา คือ การลดอัตราภาษีนำเข้าสินค้าเขตร้อน และลดความแตกต่างของอัตราภาษีแบบขั้นบันได (tariff escalation) ระหว่างสินค้านำเข้าที่เป็นวัตถุดิบ สินค้ากึ่งสำเร็จรูป และสินค้าสำเร็จรูป (ดูผลการตกลงในตารางที่ 3) งานวิจัยที่ประเมินผลกระทบของเรื่องภาษีสินค้าเขตร้อน ได้แก่ Davenport (1995) และ Duncan, Robertson and Yang (1994)

ง) การจัดซื้อของรัฐบาล ข้อตกลงนี้จะมีผลเพิ่มโอกาสการเข้าสู่ตลาดการจัดซื้อของภาครัฐเป็นมูลค่าหลายแสนล้านเหรียญสหรัฐ ข้อตกลงนี้มีลักษณะแบบต่างตอบแทน และมีได้กำหนดให้สมาชิกทุกประเทศต้องลงนามยอมรับ แต่จะเป็นฐานที่ใช้ในการขยายขอบเขตการปฏิรูปการเปิดตลาดสู่สินค้าใหม่ๆ เช่น ข้อขัดแย้งระหว่างอเมริกา-ญี่ปุ่น เรื่องยานยนต์ และอาจใช้กับประเทศสมาชิกใหม่ได้อีกด้วย

⁶ อย่างไรก็ตามงานศึกษาอื่นๆพบว่ามีสวัสดิการของโลกอาจสูงถึง 66-132 พันล้านเหรียญ (Francois, McDonald and Nordstrom 1995; GATT Secretariat 1994) และผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะตกแก่ประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นผู้นำ เช่นกัน

● **กติกากการค้า** ในขณะที่กำแพงภาษีและโควต้าถูกทยอยลง ประเทศต่างๆ ได้หันมาใช้กติกากการค้าเป็นเครื่องมือในการกีดกันการค้ามากขึ้น กติกาเหล่านี้ เรียกว่า มาตรการการค้าที่ไม่เป็นธรรม ได้แก่ การต่อต้าน การทุ่มตลาด การอุดหนุน และมาตรการคุ้มกันจากสินค้านำเข้า (import safeguards) ข้อตกลงรอบอุรุกวัยมีการปรับปรุงกติกาเกี่ยวกับการอุดหนุนและการคุ้มกันให้ดีกว่าเดิม แต่ไม่ได้แก้ไขให้กติกากการค้าด้านการทุ่มตลาดดีขึ้น ประเทศคู่ค้ายังสามารถใช้มาตรการนี้เป็นเครื่องมือกีดกันการค้าอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ก) **กติกาใหม่เรื่องมาตรการอุดหนุนและการตอบโต้การอุดหนุน** ได้รับการปรับปรุงให้ดีกว่ากติกาเดิมในรอบโตเกียว กฎการใช้มาตรการตอบโต้เข้มงวดขึ้น เช่น การเพิ่มรายการอุดหนุนที่ต้องห้าม การยินยอมให้มีการอุดหนุนกิจกรรมบางอย่างที่เป็นที่พึงปรารถนาของสังคม ได้แก่ การอุดหนุนการวิจัยและพัฒนา การลงทุนควบคุมปัญหามลภาวะ และโครงการพัฒนาภูมิภาคที่มีได้กำหนดเป้าหมายเป็นรายอุตสาหกรรม เป็นต้น มีมาตรการปรับปรุงวินัยในการใช้การอุดหนุนเพื่อการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา โดยให้เวลาปรับตัวช่วงสั้น และแม้จะมีปัญหาบางอย่างเกี่ยวกับการอุดหนุนที่ตอบโต้ไม่ได้ (nonactionable subsidies) แต่ข้อตกลงใหม่ก็ยินยอมให้มีมาตรการตอบโต้การกระทำดังกล่าวได้ หากการอุดหนุนดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียอย่างรุนแรงต่อการค้า

ข) **มาตรการคุ้มกัน** (Import safeguards หรือ escape clause actions) เป็นมาตรการที่ใช้เยียวยาให้กับอุตสาหกรรมที่ได้รับผลเสียจากผลของการเปิดตลาด เดิมมาตรการคุ้มกันไม่ค่อยมีผู้นิยมใช้ เพราะการใช้มาตรการอื่นนั้นง่ายกว่า เช่น การใช้ภาษี โควต้า และมาตรการต่อต้านการทุ่มตลาด กติกาใหม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้ (1) ห้ามการใช้การจำกัดการสมัครใจส่งออก (VER) ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางการค้ามาถึง 2 ทศวรรษ แต่ปัญหาคือ ประเทศส่งออก (ซึ่งตกเป็นเหยื่อของการใช้มาตรการดังกล่าว) ต้องเป็นฝ่ายร้องเรียนกับ WTO ซึ่งคงจะเกิดขึ้นยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเหยื่อเป็นประเทศเล็ก (2) มีการจำกัดระยะเวลาการใช้มาตรการคุ้มกันไม่เกิน 4 ปี และขยายได้อีก 4 ปี ถ้าพิสูจน์ได้ว่าการคุ้มครองเป็นสิ่งจำเป็น (3) มีการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้ประเทศสมาชิกหันมาใช้มาตรการคุ้มกันมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การยกเลิกสิทธิการใช้มาตรการตอบโต้ภายใน 3 ปีแรก ภายใต้เงื่อนไขบางประการ (4) ถ้าสินค้าส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาดำกว่า 3% ของสินค้านำเข้าชนิดดังกล่าว ห้ามใช้มาตรการตอบโต้ (5) ประเทศกำลังพัฒนาสามารถใช้มาตรการคุ้มกันได้ 10 ปี แต่อาจถูกตอบโต้ได้ถ้าหากไม่มีการชดเชยให้เกินกว่า 3 ปี

อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญเรื่อง GATT ต่างมีความเห็นว่า ถึงแม้กติกาเรื่องการคุ้มกันจะดีขึ้น แต่คงไม่มีผู้นิยมใช้มากขึ้น เพราะแรงจูงใจใหม่ที่ทำให้ใช้มาตรการคุ้มกันไม่เพียงพอ ประเทศสมาชิกยังมีแรงจูงใจที่จะใช้มาตรการอื่นๆ แทน เช่นการขึ้นภาษีถึงอัตราที่ผูกพัน การใช้ข้ออ้างเรื่องดุลชำระเงิน หรือแม้แต่การใช้มาตรการฝ่ายเดียวของประเทศมหาอำนาจ

ค) การต่อต้านการทุ่มตลาด (Anti-Dumping) มีการปรับปรุงขั้นตอนการใช้ AD หลายอย่าง เช่น ต้องมีการทบทวนมาตรการ AD ที่ใช้ทุก 5 ปี (หรือที่เรียกว่า Sunset Clause) กฎ De Minimis ที่ให้ยกเลิกการไต่สวนเรื่องการทุ่มตลาดหากส่วนต่างราคาทุ่มตลาดต่ำกว่า 2% ของราคาส่งออก เป็นต้น แต่กติกาใหม่มีปัญหาหลายประการ เช่น การเพิ่มกฎเกณฑ์การคำนวณหาส่วนต่างของการทุ่มตลาดในลักษณะที่เปิดโอกาสให้ทำตามอำเภอใจได้ผลก็คือ การก่อให้เกิดการคุ้มครองแบบที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “process protectionism” ซึ่งก็ทำให้สหรัฐอเมริกาปรับปรุงกฎหมาย AD ของตนโดยการบรรจุการเปลี่ยนแปลงของกติกาเหล่านี้ลงไปในกฎหมายใหม่ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่ากติกากการทุ่มตลาดจะยังเป็นเครื่องมือที่ประเทศต่างๆ นิยมใช้เพื่อการคุ้มครองอุตสาหกรรมของตนและเป็นไปได้อย่างยิ่งว่าประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเคยตกเป็นเหยื่อของมาตรการเหล่านี้ในอดีต⁷ จะออกกฎหมายเพื่อนำมาตรการ AD มาใช้ทั้งกับประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศด้อยพัฒนากันเอง⁸

นักวิชาการที่ศึกษาเรื่อง safeguard provisions ของรอบอุรุกวัย ให้ข้อสรุปที่น่าสนใจว่า ขณะที่รอบอุรุกวัยประสบความสำเร็จในการลดอุปสรรคการค้าแบบเก่า แต่กติกาของแกตต์กลับไม่สามารถป้องกันให้ประเทศสมาชิกนำอุปสรรคการค้าแบบใหม่มาใช้ (ดู Finger 1995)

● เรื่องใหม่ (New issues) ความสำเร็จของรอบอุรุกวัยคือ การขยายกติกการค้าระหว่างประเทศไปครอบคลุมภาคเศรษฐกิจที่ไม่เคยอยู่ภายใต้ระเบียบการค้าพหุภาคี ได้แก่ การค้าภาคบริการ (ซึ่งมีมูลค่าเกือบ 1 ล้านล้านเหรียญ) ทรัพย์สินทางปัญญา (trade-related intellectual property rights หรือ TRIPS) และมาตรการการลงทุนที่กระทบต่อการค้า (trade-related investment measures-TRIMS) อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของข้อตกลงรอบนี้เป็นเพียงการวางกรอบกติกการค้า มากกว่าการเปิดตลาดการค้า กติกาดังกล่าวจะเป็นฐานสำคัญสำหรับใช้เจรจาเปิดตลาดในอนาคต

⁷ เหยื่อประจำของ ADM ได้แก่ จีน เกาหลีใต้ ไต้หวัน และไทย นอกจากนี้ อินเดีย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ก็เริ่มตกเป็นเป้าของประเทศพัฒนาแล้ว

⁸ ในอดีต มีประเทศพัฒนาแล้วเพียง 4-5 ประเทศที่นิยมใช้ ADM เป็นประจำ ได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย ส่วนผู้ป้อนใช้ AD น้อยมาก ประเทศกำลังพัฒนาที่ใช้ AD บ่อยที่สุด คือ เกาหลี และอินเดีย แต่ในช่วง 2-3 ปีหลัง ไต้หวัน จีน และไทยก็นิยมหันมาใช้ AD แล้ว (Panagariya, Quibria and Rao 1996: 33).

ก) การค้าภาคบริการ (General Agreement on Trade in Services หรือ GATS) ข้อตกลงนี้มี 3 ส่วน ส่วนแรกเป็นการวางกติกาที่จะใช้สำหรับการค้าภาคบริการ กติกาหลายอย่างคล้ายกับกติกาการค้าสินค้า อย่างไรก็ตาม หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ (national treatment) จะใช้เฉพาะกับประเทศที่เสนอข้อผูกพันจะเปิดตลาดบริการแต่ละประเภทเท่านั้น นอกจากนี้ ข้อตกลงนี้ยังเป็นการวางกรอบของหลักการที่ประเทศภาคีจะสามารถนำไปใช้ในการร่างกฎหมาย นโยบาย และกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ผลิตต่างชาติมีโอกาสเข้ามาขายบริการได้ และได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ ส่วนที่สอง เป็นภาคผนวก ซึ่งให้คำนิยามและหลักการเกี่ยวกับข้อผูกพันเฉพาะที่จะใช้กับสาขาบริการแต่ละสาขา ส่วนตอนสุดท้ายเป็นตารางข้อผูกพันของประเทศต่างๆ ซึ่งจะครอบคลุมเรื่องการเปิดตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ

ความสำเร็จของข้อตกลงเรื่อง GATS จึงเป็นการวางกติกาการค้าภาคบริการเป็นครั้งแรก แม้ว่าจะมีสมาชิกกว่า 80 ประเทศที่ขึ้นตารางข้อเสนอเรื่องการเปิดตลาด และมีการเจรจาระดับทวิภาคีเพื่อปรับปรุงข้อเสนอระหว่างกัน แต่ขอบเขตของการเปิดตลาดค่อนข้างแคบ เพราะผู้ขายบริการจะได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ เฉพาะสาขาที่ประเทศผูกพันจะเปิดตลาดให้เท่านั้น มีมาตรการที่จะยกเลิกพันธะตามหลัก MFN ได้ชั่วคราว นอกจากนั้น ภาคผนวกเรื่องบริการการเงิน โทรคมนาคม การเดินทางทางอากาศและทางเรือยังเป็นหัวข้อที่ยังเจรจาต่อเนื่อง

แม้ว่าการวัดข้อผูกพันการค้าภาคบริการจะมีปัญหายุ่งยากมาก แต่สำนักเลขาธิการแกตต์ก็ได้จัดทำตารางสรุปข้อผูกพันของประเทศต่างๆ สำหรับบริการต่างๆ 161 สาขา ดังปรากฏในตารางที่ 4 (ดูคำอธิบายเรื่อง GATS อย่างง่าย ๆ ใน Schott 1994: 99-11 และ Panagariya, Quibria and Rao 1966: 39-42)

ข) มาตรการการลงทุน (TRIMS) แม้ว่าข้อตกลงนี้จะครอบคลุมประเด็นน้อยมาก แต่ก็บรรลุผลสำคัญบางประการ คือ รัฐบาลต้องแจ้งมาตรการ TRIMS ทุกอย่างให้แกตต์ทราบ ภายใน 90 วันหลังจากตั้ง WTO และต้องค่อยๆยกเลิกข้อกำหนดเรื่องการบังคับให้นักลงทุน (ต่างชาติ) ใช้ชิ้นส่วนและวัตถุดิบในประเทศ (local content) กับข้อกำหนดเรื่องการรักษาสมดุลทางการค้า (trade balancing requirement เช่น การกำหนดให้มีการส่งออก) ภายในเวลา 2 ปีสำหรับประเทศพัฒนา และ 5 ปี สำหรับประเทศกำลังพัฒนา

ตั้งแต่เริ่มเจรจา มาตรการการลงทุนไม่ได้รับความสนใจนัก และยังคงจำกัดด้วยนิยามแคบ ๆ เช่น การเจรจาไม่ครอบคลุมเรื่องสิทธิพิเศษแก่นักลงทุน เป็นต้น

ค) มาตรการทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (TRIPS) ข้อตกลงนี้ได้รับความสนใจมากที่สุดในประเทศต่างๆ ในเอเชีย แม้ว่าการบังคับใช้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญามีทั้งผลดีและผลเสีย แต่นักวิชาการเชื่อว่าผลเสียต่อเอเชียจะมากกว่าผลดี เพราะสินค้าที่ได้รับการคุ้มครองด้วยกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญามีราคาสูงขึ้น โดยเฉพาะยา (Panagariya, et. al. 1996) และโปรแกรมคอมพิวเตอร์ อย่างไรก็ตาม การถกเถียงเรื่องนี้ในบางประเทศ เช่น อินเดีย และไทย มักจะให้ภาพที่บิดเบือน โดยการประมาณค่าผลเสียที่สูงเกินความจริง ขณะที่ประเมินผลดีก่อนข้างต่ำ

ข้อตกลง TRIPS วางกติกาการค้าใหม่ในด้านสิทธิบัตร trade-marks ลิขสิทธิ์ และความลับทางการค้า ข้อตกลงนี้เป็นกติกาเสริมอนุสัญญาระหว่างประเทศเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญาที่มีอยู่ก่อนแล้ว (ภายใต้การดูแลของ WIPO) ข้อแตกต่างจากอนุสัญญา WIPO คือ ข้อตกลง TRIPS กำหนดข้อผูกพันที่สมาชิกต้องบังคับใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งตลาดภายในประเทศและที่ชายแดน

นอกจากนี้ ข้อตกลงรอบอุรุกวัยยังครอบคลุมทรัพย์สินทางปัญญารูปแบบอื่นๆ ได้แก่ semiconductor layout designs และสิทธิบัตรด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ตลอดจนกำหนดระยะเวลาในการคุ้มครองของสิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ และ trade-marks แต่ข้อตกลงก็ยินยอมให้เวลาปรับตัวนานขึ้นสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่จะต้องนำข้อตกลงมาบังคับใช้ และให้ยืดเวลาที่จะเริ่มบังคับให้มีการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของสินค้าบางชนิด

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการของ IMF ประเมินว่า “หลังจากมีข้อตกลง TRIPS แล้ว อาจกล่าวได้ว่าระดับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในประเทศกำลังพัฒนาจะอยู่ในระดับเดียว หรือในบางกรณีอยู่ในระดับที่สูงกว่าประเทศอุตสาหกรรมที่เคยให้การคุ้มครองก่อนรอบอุรุกวัย” (Subramanian 1995)

- การปฏิรูปสถาบันที่เกี่ยวข้องกับระบบการค้าโลก มีข้อตกลง 3 เรื่อง เรื่องแรกคือ กลไกการระงับข้อพิพาท เรื่องที่สอง เป็นการจัดตั้งองค์กรการค้าโลก หลังจากที่เคยพยายามจะตั้งองค์กรการค้าระหว่างประเทศ (ITO) ในปี 1947 แต่ล้มเหลว และเรื่องที่สามคือ การทำให้ระบบการประเมินนโยบายการค้าของประเทศต่างๆ กลายเป็นกลไกถาวร

ก) กลไกระงับข้อพิพาท มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกหันมาใช้กลไกนี้มากขึ้น เพื่อจะได้เป็นการปฏิบัติตามคำตัดสินและกติกาของแอกต์ และประการสำคัญเพื่อให้สมาชิก (โดยเฉพาะประเทศใหญ่) ใช้วิธีดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว ดังเช่นการใช้มาตรา 301 ของกฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา

เราอาจกล่าวได้ว่าข้อตกลงเรื่องการระงับข้อพิพาทเป็นการสร้างกติกาการระงับข้อพิพาทที่มีอำนาจเข้มแข็งเช่นระบบกฎหมายภายในประเทศ ทั้งนี้เพราะเป็นระบบที่สร้าง “spirit of civil litigation” ประเทศที่รู้สึกว่าคุณอีกประเทศหนึ่งล่วงละเมิดข้อตกลงหนึ่งข้อตกลงใดของรอบอุรุกวัย สามารถขอให้องค์กรระงับข้อพิพาท (DSB) ของ WTO ได้ส่วนได้ ถ้าการขอตั้งคณะกรรมการไม่ถูกปฏิเสธโดยมติเอกฉันท์ของ DSB ก็จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการระงับข้อพิพาทขึ้น (DS panel) การตั้งคณะกรรมการ DS จะไม่ล่าช้า เพราะต้องตั้งในการประชุม DSB ครั้งที่สอง และมีการกำหนดระยะเวลาในการทำงานแต่ละขั้นของกรรมการ เมื่อกรรมการพบว่ามีการทำผิดข้อตกลงของแอกต์ ก็จะมีข้อเสนอให้ประเทศปฏิบัติตามกติกา ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการกำหนดขั้นตอนการระงับข้อพิพาทคือ การจัดการใช้มาตรการ หรือ การปฏิบัติต่าง ๆ ที่ขัดกับกติกาของแอกต์

ข้อตกลงนี้เป็นการผนวกเอากลไกการระงับข้อพิพาทในการเจรจารอบก่อน ๆ เข้ามาอยู่ภายใต้ร่มของ WTO การตกลงครั้งนี้จะทำให้การตัดสินของคณะกรรมการได้ส่วนรวดเร็วขึ้น มีการวางขั้นตอนการอุทธรณ์ขึ้นใหม่ กำหนดขั้นตอนเพื่อให้สมาชิกปฏิบัติตามคำตัดสินของแอกต์ ตลอดจนมีการยอมรับให้มีการตอบโต้ข้ามสาขาได้ (cross-sector retaliation)

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ เรื่องการใช้มาตรการฝ่ายเดียว (มาตรา 301) ของสหรัฐอเมริกา ข้อตกลง DS ไม่ได้กำหนดให้สหรัฐอเมริกาต้องยกเลิกหรือแก้ไขมาตรา 301 แต่ข้อตกลง DS และการที่องค์กรการค้าโลกได้ขยายขอบเขตของพันธะผูกพันมากขึ้น จะทำให้สหรัฐอเมริกาไม่จำเป็นต้องใช้มาตรา 301 ก่อน เพราะสามารถใช้ระบบใหม่ของ WTO ทบทวนมาตรการและการปฏิบัติของประเทศสมาชิกอื่นๆ ว่าผิดข้อตกลงก่อนหรือไม่ อย่างไรก็ตาม หลังจากที่คณะกรรมการ DS ตัดสินว่าคำร้องของสหรัฐอเมริกาดกต้อง WTO จะยอมให้สหรัฐฯดำเนินมาตรการตอบโต้ได้โดยอัตโนมัติ ในกรณีนี้หมายความว่าสหรัฐฯจะสามารถใช้มาตรา 301 ในการปกป้องผลประโยชน์ของตนโดยผลการโดยไม่ใช่กระบวนการระงับกรณีพิพาท และการใช้มาตรา 301 เช่นนี้จะสอดคล้องกับกติกาของแอกต์มากกว่าก่อนมีรอบอุรุกวัยด้วยซ้ำไป

ข) องค์การการค้าโลก (World Trade Organization-WTO) การก่อตั้ง WTO เป็นองค์กรถาวรก็เพื่อเป็นองค์กรที่รับผิดชอบดูแลเรื่องประพฤติกกรรม (conduct) เกี่ยวกับความสัมพันธ์ด้านการค้าของประเทศสมาชิก องค์การนี้เป็นสถาบันที่จะประสานหรือบูรณาการข้อตกลงการค้าระหว่าง 1 ให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่เป็นเชื่อมโยงกัน ผู้สนใจรุดหน้าด้านการวิเคราะห์บทบาทขององค์การการค้าโลกในงานของ Whalley (1994, 1995).

ค) กลไกการประเมินนโยบายการค้า (trade policy review mechanism หรือ TPRM) กลไกนี้เริ่มต้นครั้งแรกจากที่ประชุม Montreal Midterm Review ซึ่งขณะนั้นยังมีลักษณะเป็นกลไกชั่วคราว แม้ว่าข้อตกลงนี้จะมีความสำคัญน้อยกว่า DS และ WTO แต่ก็ถือเป็นกลไกที่จะช่วยให้เราทราบว่าประเทศสมาชิกมีนโยบายการค้าที่สอดคล้องกับข้อตกลงหรือไม่ ประเทศปฏิบัติตนข้อผูกพันอย่างไร และยังมีอุปสรรคใดบ้างที่ขัดขวางการค้าด้านสินค้าและบริการ

4. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลก

ขณะนี้เรามีแบบจำลองดุลยภาพจำนวนมากที่พยายามประเมินผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย โดยใช้ข้อสมมุติที่เกิดจากข้อตกลงจริง ผลการศึกษาของงานบางเรื่องปรากฏอยู่ในตารางที่ 5 ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

- **ผลต่อสวัสดิการของโลก (หรือรายได้)** รอบอุรุกวัยจะมีผลให้รายได้ทั่วโลกสูงขึ้นอย่างถาวร แต่อัตราการเพิ่มของสวัสดิการค่อนข้างต่ำ (ไม่เกิน 1% ต่อปี) รายได้ของโลกจะเพิ่มขึ้นประมาณ 50-500 พันล้านเหรียญสหรัฐ (เฉลี่ยประมาณ 250 พันล้านเหรียญ) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ specification ของแบบจำลอง กล่าวคือ แบบจำลองเป็นแบบดุลยภาพเชิงสถิตย์ หรือ พลวัต เป็นแบบตลาดแข่งขันหรือกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด เรามีข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้ (ก) ประเทศพัฒนาแล้วจะได้รับประโยชน์มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา คือ ได้ประโยชน์ถึงสองในสาม ทั้งนี้เพราะผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของข้อตกลงฯ เกิดจากการเปิดเสรีตลาดสิ่งทอ และสินค้าเกษตร (ดูตารางที่ 6) ประเทศพัฒนาแล้วเป็นประเทศที่กีดกันการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนาและเป็นประเทศที่มีกรรมกรเกษตรเกษตรมากที่สุดในโลก (ข) ผลกระทบของการเปิดเสรีตลาดสิ่งทอมีค่ามากกว่าการเปิดเสรีภาคเกษตร เพราะข้อตกลงสินค้าเกษตรมีจุดอ่อนมากมาย เดนิพอนซ์ พัวพงสกร ในเอกสารชุดนี้ (ค) ค่าผลกระทบที่ประมาณการได้ค่อนข้างมีมูลค่าต่ำกว่าความจริง เพราะงานส่วนใหญ่ประเมินเฉพาะผลกระทบของการลดภาษีสินค้าอุตสาหกรรมและเกษตร และการยกเลิกโควต้าสิ่งทอ มีงานน้อยชิ้นที่พยายามวัดผลของการเปิดเสรีภาคบริการ แต่จะไม่มีงานใดที่วัดผลกระทบของการเปลี่ยนหรือปฏิรูปข้อตกลงอื่น ๆ

เช่น การจัดซื้อของรัฐ TRIPS TRIMS และกติกการค้าต่าง ๆ เช่น อยากรู้ก็ตาม ในการประเมินผลกระทบของการเปิดเสรีภาคเกษตร ก็มีแนวโน้มจะให้ค่าสูงเกินความจริงในบางกรณี เพราะการศึกษาส่วนใหญ่ไม่ได้คำนึงถึงปัญหา dirty tariffication ปัญหาการจัดสรรโควตาน้ำตาลของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ฯลฯ (Hathaway and Ingo 1995; Siamwalla 1995) (ง) การที่แบบจำลองให้ผลคำนวณที่แตกต่างกันเกิดจากเหตุผลหลายประการ ดังที่สรุปไว้ในกรอบที่ 1

- ผลกระทบต่อการค้าโลก การศึกษาพบว่าการค้าทั่วโลกหลังการเจรจารอบอุรุกวัย จะเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 5-24% หลังจากที่มีการเปิดเสรีเต็มตามข้อตกลงในปี 2005 มูลค่าการค้ารวมอาจสูงขึ้นระหว่าง 244-668 พันล้านเหรียญ (วัดด้วยราคาปี 1994) ซึ่งถือว่าเป็นปริมาณที่ค่อนข้างสูงมาก

5. ผลกระทบของรอบอุรุกวัยต่อประเทศไทย

การเจรจารอบอุรุกวัยเป็นครั้งแรกที่ไทยเข้าร่วมเจรจาอย่างเต็มที่ นับตั้งแต่เข้าเป็นสมาชิกของแกตต้าในปี 1982 บทบาทของไทยค่อนข้างโดดเด่นจากการริเริ่มก่อตั้งและเข้าร่วมกับกลุ่มแครนส์ซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรสำคัญของโลก ดังนั้น คำถามสำคัญคือ ไทยมีวัตถุประสงค์อะไรในการเจรจาครั้งนี้ และไทยประสบความสำเร็จจากการเข้าร่วมเจรจามากน้อยเพียงใด การตอบคำถามนี้จะอาศัยผลการศึกษาของโครงการวิจัยผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัยเป็นแนวทางในการวิเคราะห์โครงการวิจัยนี้ประกอบด้วยโครงการย่อย 10 โครงการ ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้ **กลุ่มแรก** เป็นการศึกษาาระดับมหภาค มีงานวิจัย 3 ชิ้น ได้แก่ การศึกษาเรื่องกระบวนการเจรจา การศึกษาผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค และการศึกษาผลต่อการส่งออกของไทย **กลุ่มที่สอง** ศึกษาข้อตกลงเกี่ยวกับกติกการค้าและสถาบันทางด้านระบบการค้าของโลก มีงานวิจัย 2 เรื่อง คือ กติกการค้าและกลไกระงับข้อพิพาท และการศึกษาระบบประเมินราคาสุดท้ายกับการกีดกันการค้าด้วยมาตรฐาน (เทคนิค) ของสินค้า **กลุ่มที่สาม** ศึกษาข้อตกลงการเปิดการค้าเสรีในภาคเกษตร และตลาดสิ่งทอ **กลุ่มสุดท้าย** เป็นหัวข้อใหม่ของการเจรจา มีงานวิจัย 3 เรื่อง ได้แก่ ผลกระทบของการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมและตลาดประกันภัย และสิ่งแวดลอมกับการค้าเสรี

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้มิได้ครอบคลุมเรื่องที่เจรจากรอบทุกเรื่อง ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมจากงานวิจัยอื่นๆ โดยเฉพาะเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา (TRIPS) และมาตรการส่งเสริมการลงทุน (TRIMS)

● **วัตถุประสงค์ในการเจรจาของไทย** ไทยมีวัตถุประสงค์หลายประการและเป็นวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันด้วย พิเตอร์ อิงภากรณ์ เขียนไว้ในหนังสือสามมิติของการเจรจารอบอุรุกวัย (2538: 38) ว่า

“เจ้าหน้าที่ไทยกล่าวว่าประเทศไทยต้องการเปิดการเจรจา ทั้งในฐานะประเทศสมาชิกกลุ่มแครนส์ที่ต้องการให้การค้าสินค้าเกษตรเปิดเสรียิ่งขึ้น และในฐานะประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการเสริมสร้างกฎระเบียบของแอกต์เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจผลการของประเทศมหาอำนาจดังเช่น การใช้มาตรา 301 ของกฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา”

ดังนั้น เราจะจำแนกวัตถุประสงค์ในการเจรจาของไทยออกเป็น 3 ข้อ คือ วัตถุประสงค์ด้านกฎระเบียบการค้า วัตถุประสงค์ด้านการเมืองและวัตถุประสงค์ของภาคเศรษฐกิจต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การเจรจาครั้งนี้

ก) **ไทยต้องการกีดกันการค้าที่เข้มแข็ง** ดังที่กล่าวแล้วว่าในทศวรรษ 1970 และต้นทศวรรษ 1980 ประเทศกำลังพัฒนาเริ่มรู้สึกที่ตนถูกประเทศพัฒนาแล้วรังแก โดยอาศัยอำนาจการกระทำเพียงฝ่ายเดียว และการใช้มาตรการการค้าที่ขัดกีดกันและเจตนาของแอกต์ นอกจากนั้นประเทศพัฒนาแล้วยังข่มขู่จะตัดสิทธิพิเศษทางการค้า (GSP) ที่เคยให้กับประเทศกำลังพัฒนา ด้วยเหตุนี้ไทยจึงมีแนวคิดที่สอดคล้องกับประเทศพัฒนาอื่นๆ ว่าที่พึงของตน คือ กีดกันการค้าพหุภาคีที่โปร่งใสและมีความเป็นธรรม วัตถุประสงค์สำคัญของไทยคือต้องการให้มีกลไกการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อใช้เป็นเกราะป้องกันการถูกรังแกเพียงฝ่ายเดียวจากประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ (Poapongsakorn, et.al. 1996)

ข) **การเมืองเรื่องข้าว** การที่ไทยเป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งกลุ่มแครนส์ก็ด้วยความหวังว่าจะใช้พลังอำนาจของกลุ่มประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตร ในการเจรจาท่องกับสหรัฐอเมริกาเรื่องตลาดข้าว ในปี ค.ศ. 1985 สหรัฐอเมริกาออกกฎหมายการเกษตร ซึ่งมีผลต่อการเพิ่มการอุดหนุน (ภายในประเทศ) ให้แก่ชาวนาของสหรัฐฯ ระหว่างปี 1986-1987 เงินอุดหนุนชาวนาสูงกว่า 1 พันล้านเหรียญ ยังผลให้ชาวนาสามารถระบายข้าวออกสู่ตลาดโลกได้ในราคาที่ต่ำ ผลก็คือ ราคาข้าวในตลาดโลกต่ำลงด้วย ไทยได้รับผลเสียหายจากนโยบายนี้มาก เพราะไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุดของ

⁹ เนื้อหาส่วนใหญ่ในตอนนี้และตอนต่อไปมาจากบทความของ Poapongsakorn, et. al. (1996) ซึ่งนำเสนอในการสัมมนาเรื่อง The Emerging Global Trading Environment ที่ ADB เมื่อเดือนสิงหาคม 2539

โลก (โดยมีส่วนแบ่งการส่งออกข้าวในตลาดโลกถึงร้อยละ 30) นโยบายการอุดหนุนภายในของ
สหรัฐายังทำให้ส่วนแบ่งในตลาดโลกของไทยลดลงอีกด้วย การที่ราคาตลาดโลกลดต่ำลงก่อความ
เดือนร้อนแก่ชาวนาไทยอย่างมาก จนทำให้เกิดการประท้วงที่หน้าสถานทูตสหรัฐอเมริกาในกรุงเทพฯ
การประท้วงดังกล่าวสร้างแรงกดดันทางการเมือง จนในที่สุดรัฐบาลต้องลดอัตราพรีเมียมการส่งออก
ข้าวลงเป็นศูนย์ เพื่อช่วยยกระดับราคาข้าวในประเทศและที่สำคัญ รัฐบาลไทยก็เป็นหัวแรงผลักดันให้
มีการก่อตั้งกลุ่มแครนส์ขึ้นในเดือนกรกฎาคม 1986 โดยมีวัตถุประสงค์ให้กลุ่มเจรจาเพื่อยกเลิกการ
อุดหนุนภาคการเกษตร และเพื่อขจัดอุปสรรคการค้าสินค้าเกษตร

ก) วัตถุประสงค์ของภาคเศรษฐกิจต่างๆ ขณะที่รัฐบาลไทยต้องการเปิดเสรีภาค
เศรษฐกิจบางภาคและมีแผนการที่จะเปิดเสรีตลาดบางตลาดอยู่แล้ว รัฐบาลกลับต่อต้านแรงกดดันจากต่าง
ประเทศที่ต้องการให้ไทยเปิดตลาดบริการบางตลาด

วัตถุประสงค์หลักของการที่ไทยเข้าเจรจารอบอุรุกวัย คือ การเปิดเสรีการค้าตลาด
ข้าว และตลาดสิ่งทอ เราได้กล่าวถึงเหตุผลทางการเมืองเกี่ยวกับการส่งออกข้าวไทยไปแล้ว สำหรับ
ตลาดสิ่งทอนั้น เดิมผู้ประกอบการไทยไม่ได้สนับสนุนระบบการค้าเสรี เพราะผู้ส่งออกไทยได้
ประโยชน์จากโควตาการส่งออกในรูปแบบของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ขณะที่ตลาดภายในประเทศก็ได้รับการ
คุ้มครองในอัตราที่สูง อย่างไรก็ตาม หลังจากปี 1989 เป็นต้นมา ผู้ประกอบการเริ่มมองเห็นความจำเป็น
ของระบบการค้าเสรี ทั้งนี้เพราะการส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้าของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนชน
เผ่าคนโควตา ผู้ส่งออกต้องเริ่มขยายตลาดไปสู่ตลาดนอกโควตา โปรดสังเกตว่าผู้ประกอบการสิ่งทอ
และเสื้อผ้าเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมเดียวที่มีความกระตือรือร้นและมีบทบาทสนับสนุนการเจรจา ทั้งนี้
อาจเป็นเพราะกลุ่มเคยมีประสบการณ์ในการเจรจาโควตาส่งทอกับสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปมา
ก่อน

ในตลาดการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นความจำเป็นต้องเปิดเสรีตลาดการเงิน
การธนาคารมานานแล้ว ธนาคารจึงได้จัดทำแผนการเปิดเสรีตลาดดังกล่าวแบบค่อยเป็นค่อยไป เริ่มตั้งแต่
การปล่อยเสรีอัตราดอกเบี้ย ขยายขอบเขตการให้บริการของสถาบันการเงิน การอนุญาตให้มีการจัด
ตั้งธนาคารใหม่ในประเทศ BIF และการอนุญาตให้ธนาคารต่างประเทศเข้ามาทำธุรกิจในประเทศไทย
ได้มากขึ้น ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงสามารถผนวกแผนการเปิดเสรีเพียงฝ่ายเดียวของไทยกับ
วัตถุประสงค์ในการเจรจารอบอุรุกวัย แต่มีข้อแม้ว่า ข้อผูกพันการเปิดเสรีด้านการเงินการธนาคารใน
การเจรจารอบอุรุกวัยต้องไม่มีผลเสียต่อความมั่นคงและความน่าเชื่อถือของระบบการเงินการ
ธนาคารไทย

ในตลาดบริการบางตลาด โดยเฉพาะตลาดประกันภัย ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ รวมทั้งไทยไม่เคยมีแนวคิดที่จะเปิดเสรีมาก่อน รอบอุรุกวัยจึงเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ไทยเริ่มคิดที่จะเปิดตลาด หลังจากเข้าใจความหมายของการเปิดเสรีในรอบอุรุกวัยแล้ว ผู้แทนไทยที่เป็นตัวแทนในการเจรจา ก็เริ่มสนับสนุนแนวคิดการเปิดเสรี แต่อย่างไรก็ตาม ผู้แทนจากกระทรวงหรือกรมที่รับผิดชอบดูแลตลาดดังกล่าว มักจะมีความเห็นต่อต้านการเปิดเสรี

เช่นเดียวกันกับตลาดโทรคมนาคม ในระหว่างการเจรจากระทรวงคมนาคมไม่เต็มใจที่จะทำข้อผูกพันเรื่องการเปิดเสรี ในที่สุดไทยจึงเสนอข้อผูกพันในลักษณะของการรักษาสถานภาพเดิม คือไม่มีการเปิดตลาดเพิ่มเติมจากที่เปิดให้บริษัทต่างชาติอยู่ก่อนแล้ว อย่างไรก็ตาม ในช่วงท้ายของการเจรจารอบอุรุกวัย กระทรวงคมนาคมก็ได้จัดทำแผนแม่บทเพื่อเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมในประเทศ แต่มีข้อสังเกตว่ามีการถกเถียงกันเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า “การเปิดเสรี” และ “การแข่งขัน” ดูเหมือนว่ากระทรวงจะตีความว่าการเปิดให้เอกชนเข้ามาผูกขาดการให้บริการนั้น ถือว่าเป็นการแข่งขัน

เมื่อเริ่มต้นเจรจาเรื่องมาตรการการลงทุน (TRIMS) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนไม่ค่อยให้ความสนใจเรื่องนี้มากนัก เพราะไม่เชื่อว่าการเจรจาจะก่อให้เกิดผลใดๆ (เช่นเดียวกับในประเทศอื่นๆ) ต่อมา เมื่อปรากฏผลการเจรจาที่ชัดเจน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงเริ่มต้นว่าจ้างให้มีการศึกษาผลกระทบของข้อตกลง ซึ่งมีสาระสำคัญ 2 ข้อ คือ ไทยต้องค่อยๆ ยกเลิกมาตรการบังคับใช้เงินส่วนในประเทศ และมาตรการกำหนดให้นักลงทุนต่างชาติต้องส่งออกสินค้าในสัดส่วนที่กำหนด

คงจะเป็นการลำบากที่จะบอกว่าการเจรจารอบอุรุกวัยมีผลโดยตรงต่อการแก้ไขกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาของไทย การที่ไทยแก้ไขกฎหมายและปรับปรุงวิธีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเกิดจากเพราะไทยถูกบีบบังคับจากสหรัฐอเมริกา โดยใช้มาตรา 301 ของกฎหมายการค้า อย่างไรก็ตาม มาตรการที่แก้ไขส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับข้อตกลงของรอบอุรุกวัย

ในตอนต่อไป เราจะประเมินวัตถุประสงค์ในการเจรจาของไทย ผู้อ่านควรระมัดระวังว่าถึงแม้เราจะพูดถึงจุดยืน (position) ของไทย แต่บ่อยครั้งเราจะพบว่าผู้แทนในการเจรจาจะมีจุดยืนที่แตกต่างจากเจ้ากระทรวงตัวอย่างเช่น ผู้แทนไทยการเจรจาต้องการให้รัฐบาลอื่นๆ ลดการอุดหนุนภาคเกษตร แต่เจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรของไทยต้องการคุ้มครองและอุดหนุนเกษตรกรไทย

● ไทยได้อะไรจากรอบอุรุกวัย : เรามีคำถาม 2 ข้อ ดังนี้ ไทยประสบความสำเร็จเพียงใดในการเจรจา และไทยได้อะไรหรือเสียอะไรจากผลการเจรจารอบอุรุกวัย

ก) ความสำเร็จของไทยในการเจรจารอบอุรุกวัย : แม้ว่าบทความของพีเทอร์จะไม่ได้พยายามตอบคำถามแรกโดยตรง แต่ผลการวิเคราะห์การเจรจาโดยใช้เศรษฐศาสตร์การเมือง พอจะสรุปได้ว่า ไทยประสบความสำเร็จในการเจรจารอบอุรุกวัยค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตามเราจะพบว่าความสำเร็จในการเจรจามีได้หมายความว่าไทยจะต้องได้รับประโยชน์อย่างมหาศาลจากผลการเจรจา

ความสำเร็จในการเจรจาเกิดจากเหตุผล 4 ข้อ คือ

(1) ผู้แทนการเจรจาของไทยใส่ใจและเอาใจจริงเอาใจกับการเจรจา มีการเตรียมทำการบ้านอย่างดีพอควร ดังนั้น ทุกครั้งที่มีการประชุมกลุ่มย่อย ผู้แทนไทยมักได้รับเชิญเข้าร่วมปรึกษาหารือ

อย่างไรก็ตาม มีบางเรื่องที่ไทยแทบไม่มีส่วนร่วมในการเจรจาครั้งนี้ เช่น การประกันภัย และมาตรการการลงทุน (TRIMS) เนื่องจากหน่วยราชการที่รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวไม่ให้ความสนใจกับการเจรจารอบอุรุกวัยเลย

(2) ไทยแก้ปัญหาจุดอ่อนในการเจรจาได้สำเร็จ ในการเจรจาครั้งนี้ แม้ผู้แทนไทยจะไม่มีแรงกดดันทางการเมืองภายในประเทศ แต่ไทยก็มีข้อจำกัด 2 ข้อ คือ ขาดอำนาจการเจรจาต่อรอง เพราะเป็นประเทศเล็ก และขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการเจรจา ไทยประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาแรกด้วยการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มแครีนส์ และแก้ปัญหาคาดแคลนทรัพยากรด้วยการเข้าร่วมกับอาเซียน แล้วแบ่งหน้าที่การหาข้อมูลและเตรียมประเด็นเจรจา โดยไทยรับผิดชอบการเจรจาด้านสินค้าเกษตร (ดูพีเทอร์ ไมตรี 2539) อย่างไรก็ตาม การเป็นประเทศเล็กก็ยังคงเป็นจุดอ่อนของไทย ทำให้ไทยไม่อาจเจรจาบางเรื่องได้ และบางเรื่องก็ไม่มีส่วนรับรู้เลย โดยเฉพาะกรณีที่สหรัฐอเมริกาตกลงกับสหภาพยุโรปในการเสนอให้โครงการ deficiency payment ได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดการอุดหนุนลง

(3) สาเหตุที่ข้าราชการทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเจรจา ตลอดจนนักการเมืองมีความพอใจกับผลการเจรจา เกิดจากการที่ข้อตกลงแกตต์มีลักษณะเป็นข้อตกลงหยุดยิง หรือ กติการักษาความสงบ เราได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ต้นแล้วว่า การตั้งแกตต์มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศ (ซึ่งเกิดขึ้นจากปัญหาเศรษฐกิจและการค้า) ดังนั้น พีเทอร์ จึงสรุปว่า กติกา

รักษาความสงบเป็นการประนีประนอมระหว่างการค้าที่เสรียิ่งขึ้น กับวัตถุประสงค์อื่นทางสังคม (รวมทั้งการคุ้มครองอุตสาหกรรม) ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการค้าเสรี หรืออีกนัยหนึ่ง วัตถุประสงค์ของแกตต์ คือ การสนับสนุนลัทธิเสรีนิยมที่มีวัตถุประสงค์อื่นฝังอยู่ (embedded liberalism)

เมื่อผลการเจรจาของแกตต์ต้องคำนึงตามเป้าหมายทั้งสองประการ นักเจรจาไทยจึงสามารถสร้างความพอใจให้ผู้ที่มีนโยบายแนวคิดทั้งสองได้ เพราะผลการเจรจาในด้านการเปิดเสรีและปฏิรูปกติกาการค้าทำให้ข้าราชการสายกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์เห็นว่าตนประสบความสำเร็จในการทำงานค่อนข้างสูง ส่วนข้อตกลงที่มีส่วนสร้างระบบแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากภาคเศรษฐกิจบางภาค ก็สร้างความพอใจให้ข้าราชการและนักการเมืองที่ดูแลภาคเศรษฐกิจดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ระบบโควตาภาษีสำหรับการนำเข้าสินค้าเกษตร 22 รายการ และการแจ้งต่อแกตต์ว่าไทยมีการจ่ายเงินอุดหนุนภาคเกษตรสูงถึง 22,126 ล้านบาท (ซึ่งสูงกว่าความจริงกว่าเท่าตัว)

อย่างไรก็ตาม แม้นักเจรจาไทยจะมีการเตรียมตัวดีพอสมควร แต่ก็มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยราชการ ทำให้มีปัญหาการกำหนดเป้าหมายในการเจรจา และไทยมีปัญหาด้านข้าราชการระดับกลางขึ้นไปที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

(4) การที่ไทยมีแนวคิดแบบ “หัวอ่อน” เหมือนประเทศกำลังพัฒนา 20 ประเทศ ทำให้ไทยเข้าร่วมกับกลุ่มคาเฟ่ไต้มน (Cafe' au lait) ซึ่งมีโคลอมเบีย (“กาแฟ”) และสวิตเซอร์แลนด์ (“นม”) เป็นผู้นำบทบาทสำคัญของกลุ่มนี้คือ การร่างคำประกาศเปิดรอบการเจรจาที่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ยอมรับ (พีเทอร์ ไมตรี 2538: 37-40)

นอกจากนั้น การที่กลุ่มแครนส์มีแนวคิดแบบประนีประนอม มีส่วนสำคัญช่วยให้การเจรจารอบอุรุกวัยรอดพ้นจากความล้มเหลว อันเกิดจากจุดยืนที่แข็งกร้าวของฝ่ายสหภาพยุโรป (พีเทอร์ อิงภากรณ์ 2538: 59-62)

ข) ผลกระทบของการเจรจา : ดังที่กล่าวแล้วว่าวัตถุประสงค์สำคัญของไทยคือ การสร้างเสริมกติกาการค้าของแกตต์ และสถาบันที่เกี่ยวข้องกับระบบการค้าพหุภาคี (ได้แก่ การระงับข้อพิพาท การตั้ง WTO เป็นต้น) จากคำอธิบายผลของการเจรจาในหัวข้อทั้งสองในตอนที่ 3 พอจะสรุปได้ว่าไทยประสบความสำเร็จในบางเรื่อง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จในบางประเด็นเช่นกัน

ข้อตกลงใหม่ที่จะเป็นประโยชน์ต่อไทย ได้แก่ (1) การอุดหนุน เพราะมีนิยามการอุดหนุนที่ชัดเจนขึ้น และประเทศกำลังพัฒนามีเวลาปรับตัวนานกว่าประเทศพัฒนาแล้ว (2) กลไกการระงับข้อพิพาทที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพกว่าเดิมจะช่วยให้ไทยไม่ถูกดำเนินการด้วยมาตรการฝ่ายเดียวทุกครั้ง ตัวอย่างสนับสนุน คือ กรณีบุหรี่ยุโรปต้องการใช้มาตรา 301 เพื่อบีบให้ไทยนำเข้าบุหรี่ยุโรป รัฐบาลไทยจึงขอให้แกตต์ตั้งกรรมการระงับข้อพิพาท แม้ว่าคณะกรรมการจะพบว่าการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ยุโรปของไทยขัดกติกาของแกตต์ แต่ไทยก็ประสบความสำเร็จในการดำรงอำนาจการควบคุมการจำหน่ายและโฆษณาบุหรี่ยุโรปต่างประเทศ ข้อสรุปจากกรณีนี้คือ การใช้กลไกระงับข้อพิพาทช่วยให้ไทยรอดพ้นจากการถูกบีบบังคับด้วยอำนาจของประเทศใหญ่

แต่กติกาใหม่ในด้านมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดก็ไม่ได้ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น ดังนั้นเป็นไปได้ว่าไทยจะยังคงประสบปัญหานี้เพิ่มขึ้นจากเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะหลัง ไทยมีแนวโน้มจะถูกมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจากประเทศกำลังพัฒนา (ดูตารางที่ 7)

แม้ว่าข้อตกลงรอบนี้จะค่อย ๆ ขกเลิกการใช้ VER กับการส่งออกสิ่งทอ แต่ประเทศนำเข้าสิ่งทอ และสินค้าเกษตรสามารถใช้มาตรการ special safeguards ได้ง่ายขึ้น มาตรการเหล่านี้คือ ภาษีแปรผันนั่นเอง

เช่นเดียวกัน ถึงแม้จะมีการปรับปรุงกติกากการต่อต้านการอุดหนุน (CVD) ให้โปร่งใขึ้น เช่น วิธีการตรวจสอบความเสียหาย แต่กลับไม่มีการเจรจาเรื่องการยุติการใช้มาตรการ CVD (หรือ sunset clause) และยังมีบางเรื่องที่เปิดโอกาสให้ประเทศผู้นำเข้าตีความเข้าข้างอุตสาหกรรมในประเทศจนทำให้เกิดการคุ้มครองที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่าไทยอาจถูกประเทศคู่ค้าใช้มาตรการ CVD เพิ่มขึ้นมากกว่าในอดีต (ดูตารางที่ 7)

ประเทศไทยไม่มีบทบาทในด้านการเจรจาเรื่องการประเมินราคาสกุลการ (customs valuation หรือ CV)¹⁰ ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะประเมินว่าไทยประสบความสำเร็จเรื่องนี้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม เราอาจประเมินว่าผลการเจรจาสอดคล้องกับนโยบายการประเมินราคาหรือไม่

¹⁰ กรมศุลกากรใช้ระบบ Brussel Definition of Value (BVD) ในการประเมินราคา ข้อตกลงรอบอุรุกวัยทำให้ไทยต้องแก้ไขกฎหมายใหม่

ในปัจจุบันร้อยละ 80 ของสินค้าเข้าถูกประเมินราคาโดยอาศัยราคาสูงสุดใน 1 และ 3 เดือนที่ผ่านมา การศึกษาของอิสรา (2539) พบว่า ราคาประเมินของกรมศุลกากรจะสูงกว่าราคาอินวอยซ์ ประมาณ 5.5-8.6% ผลก็คือ อัตราการคุ้มครองสินค้าที่ผลิตในประเทศอาจสูงขึ้น 1-5% เพราะการประเมินราคาที่สูงเกินความจริง ทำให้สินค้านำเข้ามีราคาสูงขึ้นประมาณ 9%¹¹ ดังนั้น ข้อตกลงการประเมินราคาศุลกากร โดยใช้ราคาซื้อขาย (transaction value) จะทำให้ราคาสินค้าในประเทศ และอัตราการคุ้มครองลดลง ผู้ที่ได้ประโยชน์คือ ผู้บริโภค แต่กรมศุลกากรจะสูญเสียรายได้ไปบางส่วน

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงใหม่ยินยอมให้เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรประเมินราคาใหม่ ถ้าพบว่าราคาซื้อขายเป็นราคาที่ไม่น่าเชื่อถือ และประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่เคยลงนามในข้อตกลงเดิมของปี 1979 มีเวลาอีก 5 ปี ก่อนเริ่มใช้วิธีประเมินราคาแบบใหม่ ดังนั้น ถ้าการนิ่งเฉยของกรมศุลกากรแปลว่าไทยต้องการรักษาสถานภาพเดิม กรมศุลกากรก็ประสบความสำเร็จ

แต่ขณะนี้มีความโน้มแน่ว่าไทยจะต้องค่อย ๆ ลดอัตราภาษี MFN ลงเพื่อส่งเสริมและดำรงขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทย ดังนั้น ข้อตกลง CV น่าจะเป็นประโยชน์ต่อไทยในอนาคต เพราะเมื่ออัตราภาษีขาเข้าลดลง ผู้นำเข้าก็ย่อมไม่มีแรงจูงใจต้องรายงานราคานำเข้าให้ต่ำกว่าความจริง

หลังจากรอบอุรุกวัย ปรากฏว่า เกิดกรณีพิพาทการค้าระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป เกี่ยวกับปัญหาการประเมินราคานำเข้าข้าวหอมมะลิจากไทย โดยสหภาพยุโรปเจตนาใช้ราคาอ้างอิง (reference price) สูงกว่าราคาซื้อขายตามอินวอยซ์ ยังผลให้ข้าวไทยต้องเสียภาษีสูงขึ้น ซึ่งเท่ากับว่า สหภาพยุโรปทำผิดมาตราที่ 7 และข้อตกลงเรื่อง CV ฝ่ายไทยควรจะนำเรื่องนี้เข้าสู่คณะกรรมการระงับข้อพิพาท แต่ได้เริ่มขอปรึกษากับสหภาพยุโรปก่อน แม้ว่าสหภาพยุโรปจะยอมชดเชยให้ไทย โดยการเพิ่มโควตาแป้งมันและข้าวหักให้ แต่ขอใช้ราคาอ้างอิงต่อไปอีก 2 ปี กรณีพิพาทนี้ก่อให้เกิดคำถามบางประการ คือ ไทยได้รับการชดเชยคุ้มค่าหรือไม่ จะเกิดอะไรขึ้นถ้าหากไทยนำเรื่องนี้เข้าสู่คณะกรรมการระงับข้อพิพาทของ WTO และเจ้าหน้าที่ไทยควรเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับข้อขัดแย้งทางการค้า โดยหันมาใช้กติกาและกลไกการระงับข้อพิพาทอย่างเข้มงวดเพื่อประโยชน์ในระยะยาวของไทยหรือไม่

¹¹ แต่เราทราบกันดีว่า ผู้นำเข้าส่วนใหญ่ได้แก้ปัญหานี้ โดยการรายงานราคานำเข้าให้ต่ำกว่าความจริง ฉะนั้นแม้จะใช้ราคาสูงสุดในการประเมิน ราคาประเมินอาจสูงกว่าราคาจริงไม่มากนัก

การศึกษาผลกระทบของรอบอุรุกวัยโดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป พบว่าประเทศไทยจะมีรายได้สูงขึ้น 5.56 พันล้านเหรียญ¹² (หรือร้อยละ 4.9 ของรายได้ของโลกที่เพิ่มขึ้น) รายได้ส่วนใหญ่ที่เพิ่มขึ้นนี้จะมาจากการลดภาษีสินค้าอุตสาหกรรม (79%) รองลงมาคือ จากการเปิดเสรีภาคเกษตร (18.9%) ส่วนการเปิดเสรีตลาดสิ่งทอจะให้ประโยชน์แก่ไทยเพียงเล็กน้อย (3%) (ดู Harrison, Rutherford and Tarr 1995) ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับงานของกาญพงศ์ นิธิประภา (2539) ที่ใช้แบบจำลองเศรษฐกิจ และพบว่า การลดภาษีสินค้าจะมีผลทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มมากที่สุด รองลงมาคือ ผลของการที่รายได้ของโลกสูงขึ้นเนื่องจากผลการเจรจา (ดูตารางที่ 1 ในบทความของกาญพงศ์)

อย่างไรก็ตาม งานอีกชิ้นหนึ่งของ Duncan, et al. (1994) พบว่า ข้อตกลงรอบอุรุกวัยจะทำให้สวัสดิการของไทยลดลงเกือบ 1.2 พันล้านเหรียญต่อปี สาเหตุเพราะการเปิดเสรีตลาดสิ่งทอทำให้ราคาสินค้าส่งออกลดลง โปรดสังเกตว่าผลการศึกษานี้สอดคล้องกับผลการคำนวณของ ศุภชัย ศุภชัยลาชัย (2539)¹³ นอกจากนี้ งานของ Duncan พบว่าการเปิดเสรีภาคเกษตรอย่างเดียว จะทำให้ไทยมีสวัสดิการเพิ่มขึ้น 0.48 พันล้านเหรียญ เพราะ term of trade และการส่งออกสุทธิจะดีขึ้น การศึกษานี้แสดงว่าผลกระทบทางลบของการเปิดเสรีสิ่งทอมีค่ามากกว่าผลประโยชน์จากการเปิดเสรีภาคเกษตร

งานวิจัยของวิศาล นุปผเวส (2539) ที่พยายามวัดผลของการลดภาษีต่อการส่งออกของไทยไปยังประเทศคู่ค้าสำคัญ 3 ประเทศ (คือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป) พบว่า การส่งออกของไทยจะเพิ่มขึ้นระหว่าง 0.135-0.83 พันล้านเหรียญ (หรือ ประมาณ 0.5-2.4% ของมูลค่าส่งออกในปี 1993) การส่งออกที่เพิ่มขึ้นนี้ส่วนใหญ่จะเป็นการเพิ่มขึ้นในตลาดญี่ปุ่น เพราะญี่ปุ่นลดภาษีขาเข้ามากที่สุด และอุปสงค์ต่อการนำเข้าของญี่ปุ่นมีความยืดหยุ่นต่อราคาสูงกว่าอุปสงค์การนำเข้าของสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป

¹² ใช้ข้อมูลมูลค่าการรอบอุรุกวัยเกิดผลเชิงบวก หรืออีกนัยหนึ่งค่าที่ได้เป็นค่าของการเพิ่มของรายได้ที่สูงที่สุด (upper bound on welfare gain) ถ้าใช้ข้อมูลมูลค่าเดิมจะเพิ่มขึ้นไม่สมบูรณ์ รายได้รวมของไทยจะเพิ่มขึ้นเพียง 0.837 พันล้านเหรียญ

¹³ ศุภชัย กำหนดข้อมูลมูลค่าของค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานของสิ่งทอ และส่วนแบ่งค่าส่วนการบริโภค ระหว่างประเทศคู่ค้ากับไทย ข้อมูลดิบเขาจะพบว่าไทยจะมีรายได้เพิ่มขึ้นหลังการเปิดเสรีตลาดสิ่งทอ แต่สรุปว่าข้อมูลมูลค่าที่ไทยสรุปว่ารายได้ของไทยจะลดลงเป็นข้อมูลพื้นฐานที่เชื่อถือไม่ได้

ถึงแม้ว่า วัตถุประสงค์หลักของไทยคือ ต้องการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรและสิ่งทอ แต่การศึกษาของนิพนธ์ พัวพงศกร (2539) และสุภัช สุภัชลาชัย (2539) กลับพบว่าไทยอาจไม่ได้รับผลประโยชน์มากอย่างที่หวังไว้ และอาจเป็นไปได้ว่าไทยอาจมีรายได้ลดลงจากการเปิดเสรีตลาดสิ่งทอ แม้ว่าไทยจะได้โควต้าเพิ่มขึ้นในระหว่างช่วงเวลาการปรับตัว แต่ราคาส่งออกและเสื้อผ้าจะลดลง และค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ไทยเคยได้จากโควต้าส่งออกก็จะลดลงด้วย แต่การที่ไทยจะมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงขึ้นอยู่กับปัจจัยต่อไปนี คือ ค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ และอุปทานของสิ่งทอ และขึ้นกับว่าผู้ประกอบการไทยสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ลดต้นทุนการผลิต และหันไปผลิตสินค้าที่มีมูลค่าและคุณภาพสูงขึ้นได้หรือไม่

แม้ว่าโดยรวมแล้ว ไทยจะได้ประโยชน์สุทธิจากการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตร แต่มูลค่าของรายได้และการส่งออกที่จะได้รับคงจะต่ำกว่าที่เคยคาดหวังไว้แต่แรกมาก เหตุผลก็เพราะข้อตกลงครั้งนี้ยังมีช่องโหว่ และข้อยกเว้นมากมาย ทำให้อัตราการคุ้มครองและการอุดหนุนในประเทศพัฒนายังอยู่ในระดับสูงมาก (ดูตารางที่ 4 ในบทความของนิพนธ์ พัวพงศกร 2539) นอกจากนี้ ไทยก็จะได้ประโยชน์ใด ๆ จากระบบโควต้าภาษี สำหรับการนำเข้าน้ำตาลของสหรัฐอเมริกา และโควต้าของสหภาพยุโรป และไทยจะไม่ได้ประโยชน์เพิ่มเติมจากโควต้าภาษีสำหรับมันอัดเม็ด

แม้กระทั่งข้าว ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกสำคัญของไทย ไทยก็จะได้รับเพียงผลประโยชน์ทางอ้อมจากการเปิดตลาดข้าวเมล็ดสั้นของญี่ปุ่นเท่านั้น ส่วนการส่งออกไก่ไปสหภาพยุโรปก็ประสบปัญหาการเจตนาถักกัน โดยสหภาพใช้วิธีคำนวณการเปิดตลาดขึ้นค่าที่ต่างจากวิธีคำนวณของแกตต์

สินค้าที่ไทยจะได้ประโยชน์ ได้แก่ น้ำตาล เพราะรายได้ที่สูงขึ้นในเอเชีย จะทำให้ราคาส่งออกโลกเพิ่มขึ้น ไทยจะส่งออกสินค้าเขตร้อนได้มากขึ้น เพราะภาษีต่ำลง และมาตรการสุขอนามัย และสุขอนามัยพืชอาจช่วยลดปัญหาการกีดกันการนำเข้ากล้วยไม้ ดอกไม้ และอาหารทะเลจากไทยลงได้บ้าง

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงที่กำหนดให้มีระบบโควต้าภาษีนำเข้าสินค้าเกษตร 23 รายการ จะเป็นการสร้างระบบการแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีผลให้ความพยายามเปิดเสรีตลาดนำเข้าสินค้าเกษตรในอนาคตยากขึ้น เพราะจะมีกลุ่มต่อต้านอย่างรุนแรง

การศึกษามลกระทบของการเปิดเสรีภาคบริการ (ฉัตรพงศ์ ทองภักดี 2539) พบว่า ผู้ประกอบการในตลาดโทรคมนาคมมีความพร้อมที่จะแข่งขันกับคู่แข่งจากต่างประเทศ ขณะนี้ปัญหาหลักของไทยคือ ตลาดโทรคมนาคมเป็นตลาดผู้ผลิตน้อยราย (oligopoly) และกฎหมายให้อำนาจผูกขาดการให้บริการ แม้รัฐวิสาหกิจสองแห่ง หรือคือ ผู้บริโภคต้องซื้อบริการราคาแพง การเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยตรงแล้ว ผู้ผลิตจะมีการแข่งขัน มีประสิทธิภาพมากขึ้น และผลิตบริการที่มีคุณภาพมากขึ้น ดังนั้น การที่ไทยยังไม่ได้เสนอข้อผูกพัน การเปิดตลาดมากกว่าในอดีต จึงเป็นโอกาสให้ไทยมีเวลาที่จะแก้ไขกฎหมายโทรคมนาคม เพื่อสนับสนุนการแข่งขันภายในประเทศก่อน

ตลาดประกันชีวิตยังเป็นตลาดที่ผู้ให้บริการไทยมีประสิทธิภาพต่ำมาก โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายย่อย แม้บริษัทประกันวินาศภัยของไทยจะมีประสิทธิภาพค่อนข้างสูง แต่บริษัทเล็กก็มีประสิทธิภาพต่ำเช่นกัน การเปิดเสรีตลาดดังกล่าวจะทำให้บริษัทไทยเสียหายอย่างรุนแรง (ปกรณวิธานนท์ และฉัฐธิช บุษตะประภัสร์ 2539) ดังนั้น รัฐบาลจะต้องเร่งวางแผนการเปิดเสรีสำหรับบริษัทของคนไทยก่อน

แม้ว่าข้อตกลงรอบดูรกายด์มีขึ้นไม่มีข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อม แต่เป็นไปได้ว่าในอนาคตจะมีการผลักดันให้รัฐบาลการค้าการกำกับสินค้าที่สร้างปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเฝ้าติดตามการเคลื่อนไหวของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่คือการผลักดันให้มีการใช้เครื่องมือการค้า กีดกันสินค้าที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น ไทยยังเฝ้าติดตามปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ประเมินประสิทธิภาพของนโยบายและเครื่องมือที่ใช้ในการอนุรักษ์และแก้ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ว่าจะอยู่ในระดับที่จะอำนาจให้ราคามูลค่านโยบายการค้า และการพัฒนาในลักษณะของการพัฒนาระบบชีวิตยั่งยืนหรือไม่ นอกจากนั้น ไทยจำต้องเฝ้าติดตามนโยบายการบริหารจัดการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เข้มแข็ง และก่อให้เกิดการพัฒนาแบบชีวิตยั่งยืนด้วย (ฉัตรพงศ์ ทองภักดี 2539)

6. บทเรียนจากการเจรจาอบอุรุกวัย

การเจรจาอบอุรุกวัยมิได้สิ้นสุดลงเมื่อมีการลงนามในข้อตกลงที่เมืองมารร์ราเคซ ในเดือนเมษายน 1994 นอกจากจะมีการเจรจาต่อในอีกหลายเรื่อง โดยเฉพาะการเจรจาเรื่องโทรคมนาคม แล้ว บทเรียนในอดีตสอนให้รู้ว่า เมื่อเรื่องเก่าจบลงไป ปัญหาใหม่ ๆ ก็จะผุดขึ้นมา แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงประเด็นใหม่ๆ ขอให้เรามาทบทวนบทเรียนจากการเจรจาครั้งนี้ก่อน

- การปฏิบัติตามกติกาของแกตต์ บทเรียนง่าย ๆ เกี่ยวกับกติกาของแกตต์ คือ เวลานี้กติกาหลายอย่างของแกตต์ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้แข็งแกร่ง โปร่งใส และเป็นธรรมมากขึ้น ดังนั้น ไทยจะต้องทำทุกอย่างเพื่อให้มั่นใจว่ามีการปฏิบัติตาม และมีการบังคับใช้กติกาเหล่านี้อย่างเข้มงวด

- ประการแรก ไทยจำเป็นต้องแก้ไขและออกกฎหมายภายในประเทศ ให้สอดคล้องกับกติกาใหม่ของ WTO ไทยควรหลีกเลี่ยงการแก้ไขกฎหมายที่มีเจตนารมณ์แฝงในการกีดกันสินค้านำเข้า

- ประการที่สอง ไทยต้องใช้กติกาเหล่านี้ต่อสู้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนทุกครั้งที่ผลประโยชน์ของไทยถูกล่วงละเมิด โดยการใช้กลไกระงับข้อพิพาท ในเวลานี้กลไกนี้ยินยอมให้มีการปรึกษาหารือกันก่อนตั้งคณะกรรมการระงับข้อพิพาท การใช้กลไกนี้จะทำให้อคติการแกตต์มีความศักดิ์สิทธิ์ น่าเชื่อถือมากขึ้น อันจะมีผลให้ประเทศอื่น ๆ หันมาใช้เช่นกัน แต่ที่สำคัญคือ การใช้กลไกระงับข้อพิพาทจะทำให้ไทยได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมกว่าการถูกมาตรการเพียงฝ่ายเดียวของประเทศมหาอำนาจ

- ประการที่สาม ผู้แทนการค้าของไทยต้องเปลี่ยนทัศนคติของตนเกี่ยวกับเรื่องการละเมิดสิทธิจากการค้า โดยเปลี่ยนจากทัศนคติแบบ “passive” เป็นแบบ “aggressive” ถ้าเรายินยอมให้ชาติอื่นล่วงละเมิดสิทธิของเรา ก็เท่ากับไทยยินยอมให้อคติการอ่อนแอ แต่การเปลี่ยนทัศนคติแบบนี้จะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรที่รับผิดชอบเรื่องการเจรจาการค้าให้เหมือน USTR หรือ MITI ของญี่ปุ่น หรือ ออสเตรเลีย

- ประการสุดท้าย บทเรียนจากกรณีความขัดแย้งทางการค้าในอดีต สอนให้เรารู้ว่า ไทยต้อง “สะอาด” ไม่ว่ารัฐ หรือ ภาคเอกชนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของไทยและกติกาของ WTO อย่างเข้มงวด กรณีความขัดแย้งเรื่องสับประรดกระป๋อง และนมข้นหวาน เป็นตัวอย่างสนับสนุนว่าไทยต้องสะอาด

ไทยเคยถูกสหรัฐฯได้ส่วนกล่าวหาว่า ผู้ส่งออกสับปะรดกระป๋องท่วมตลาด โดยการขายราคาที่ต่ำกว่าอินโดนีเซีย ทั้ง ๆ ที่ไทยมีต้นทุนสูงกว่า ผลการได้ส่วนพบว่าไทยผิดจริง สินค้าไทยจึงถูกเก็บภาษีตอบโต้

สาเหตุที่ไทยถูกกล่าวหาเกิดจากบริษัทผลิตสับปะรดกระป๋องได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนเพื่อผลิต “น้ำ” สับปะรด บริษัทจึงแต่งบัญชีโยกย้ายต้นทุนการผลิตสับปะรดกระป๋องไปยังการผลิตน้ำสับปะรด เพื่อลดภาระภาษีเงินได้ ต่อมาภายหลังบริษัทเหล่านี้จึงต้องแก้ไขบัญชีใหม่ ทำให้ถูกเก็บภาษีตอบโต้ร้อยละ

กรณีพิพาทอีกกรณี คือ ไทยถูกนิวซีแลนด์กล่าวหาว่าให้การอุดหนุนการส่งออกนมขึ้น แต่แท้จริงแล้วรัฐมิได้ให้การอุดหนุนเลย หลังการได้ส่วนพบว่าบริษัทไทยสะอาด ไทยจึงไม่ต้องเสียภาษีป้องกันการอุดหนุน

- การขาดเป้าหมายรวมที่ชัดเจน แม้ผู้แทนการเจรจาของไทยจะมีความกระตือรือร้นในการเจรจารอบอุรุกวัย แต่ผู้แทนหลายกระทรวงกลับเพิกเฉยในเรื่องที่ตนรับผิดชอบ เพราะไม่เห็นความสำคัญของการเจรจาการค้าพหุภาคี หรือมีฉันทนที่ต้องการดำรงสถานภาพเดิมที่ให้การปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ตนมีหน้าที่ควบคุมดูแล นอกจากนั้น ยังมีความขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานราชการ เช่น กรณีความขัดแย้งเรื่องการเสนอลดภาษีนำเข้าระหว่างรองนายกรัฐมนตรี (นายสุภชัย พานิชภักดิ์) กับรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ซึ่งมาจากพรรคเดียวกัน ปัญหาเหล่านี้ทำให้รัฐบาลไทยไม่สามารถกำหนดจุดยืนและเป้าหมายรวมที่ชัดเจน และผ่านการชั่งน้ำหนักระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ ภายในประเทศ กับผลดีผลเสียที่จะได้จากการแลกเปลี่ยนกับประเทศคู่ค้า

- การเตรียมตัวเจรจา ความสำเร็จของการเจรจารอบอุรุกวัยเกิดจากการเข้าร่วมกลุ่มแกรนด์เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและการแบ่งงานกันเตรียมตัวเจรจากับประเทศอาเซียน ในการเจรจาครั้งต่อไป ไทยจำเป็นต้องหากกลุ่มแนวร่วมที่มีผลประโยชน์แคบ ๆ สอดคล้องกับไทยมากที่สุด การรวมกลุ่มจะช่วยแก้ปัญหาการไม่มีอำนาจต่อรองของประเทศเล็กลงได้ ไทยควรศึกษาว่าจะรวมกลุ่มกับประเทศใดบ้างในเรื่องการเจรจาหัวข้อต่าง ๆ การรวมกลุ่มแบบนี้เป็นกลุ่มทำหน้าที่ตามลักษณะงาน (functional group) ซึ่งจะมีโอกาสการรวมกลุ่มง่าย ต้นทุนการรวมกลุ่มต่ำ และกลุ่มมีผลประโยชน์ร่วมกันอย่างชัดเจน

การเตรียมตัวอีกเรื่องหนึ่ง คือ การเตรียมวิเคราะห์ผลดีผลเสียของการเปิดเสรีเป็นรายสาขา เศรษฐกิจโดยละเอียดก่อน เพื่อให้ได้คำตอบว่าควรเปิดเสรีสาขาดังกล่าวหรือไม่ การศึกษาตลาด บริการของเราพบว่าไทยจะได้ประโยชน์จากการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคม แต่อาจสูญเสียถ้าเปิดเสรี ตลาดประกันชีวิต/ประกันภัย ในกรณีนี้ดูเหมือนว่าไทยควรใช้หลักการเจรจากับคู่ค้าในลักษณะสาขา ต่อสาขา แต่ประเทศคู่ค้าก็จะประสบปัญหาเช่นเดียวกับไทย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการเจรจา แลกเปลี่ยนข้ามสาขา นั้นหมายความว่าต้องมีการเตรียมตัวประเมินผลดีผลเสียของแต่ละสาขาอย่าง พิถีพิถัน และเตรียมมาตรการแก้ปัญหาให้สาขาที่จะได้รับผลเสียหายจากการเปิดเสรี

ปัญหาสำคัญประการที่สาม คือ การปฏิรูประบบการเจรจาและองค์กรที่รับผิดชอบด้านการเจรจา ปัจจุบันไทยใช้ระบบคณะกรรมการซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย และขณะนี้ไทยเริ่มมีปัญหาคาด แคลนข้าราชการระดับกลางขึ้นไปที่มีทักษะและประสบการณ์ ประเด็นที่ควรมีการศึกษาคือไทยควร วางโครงสร้างองค์กรที่รับผิดชอบด้านการเจรจาการค้าแบบสหรัฐอเมริกา หรือ แบบออสเตรเลีย (พีเทอร์ ไมตรี 2539)

ในตอนเริ่มต้นเจรจารอบอุรุกวัยใหม่ๆ ทั้งไทยและเพื่อนบ้านในอาเซียนต่างมีความเห็นร่วม กันว่าอาเซียนต้องมีท่าทีแบบ “offensive” คือ มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ระบบการค้าพหุภาคีมีกติกา ที่โปร่งใสมากขึ้น ดังนั้น ผู้แทนการเจรจาของอาเซียนจึงเตรียมตัวเจรจาอย่างขมักเขม้น แต่ในเวลานี้ อาเซียนมีทัศนคติแบบ “defensive” คือปฏิเสธที่จะยอมเข้าเจรจาเรื่องใหม่ๆ โดยเฉพาะเรื่องมาตรฐาน ทางสังคม เช่น มาตรฐานแรงงาน การฉ้อราษฎร์บังหลวง นโยบายการแข่งขัน เป็นต้น เมื่อมีทัศน คติเช่นนี้ ทั้งไทยและอาเซียนจึงไม่กระตือรือร้นที่จะเตรียมตัววิเคราะห์ประเด็นการเจรจา พฤติกรรม เช่นนี้จะเป็ผลเสียหายต่อผลประโยชน์ของอาเซียนในระยะยาว

กรอบที่ 1

สาเหตุที่แบบจำลองประเมินผลกระทบของรอบอุรุกวัยแตกต่างกัน มีหลายประการดังต่อไปนี้

- Specification ต่างกัน: (1) แบบจำลองเป็นดุลยภาพเชิงสถิตย์ หรือเชิงพลวัต (2) แข่งขันสมบูรณ์หรือแบบอื่น (3) ข้อสมมติเรื่องความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (4) โครงสร้างแบบจำลองมีรายละเอียดต่างกัน เช่น GATT เน้นทรัพยากรธรรมชาติ แบบจำลอง USAID และ GTAB เน้นภาคเกษตร เป็นต้น

- การรวมกลุ่มสินค้าและประเทศต่างกัน: ยิ่งแยกกลุ่มสินค้าและแยกประเทศมาก ยิ่งได้รายละเอียดชัดเจนและใกล้เคียง แต่แบบจำลองจะสลับซับซ้อนขึ้น

- การวัดข้อตกลงรอบอุรุกวัยต่างกัน: (1) ใช้ข้อตกลงจริงหรือไม่ (2) วัดผลกระทบของข้อตกลงครบทุกรายการหรือไม่ (3) วิธีการวัดอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี (NTB) จะมีผลกระทบต่อผลการประมาณการมาก

- base line กับ counter-factual scenarios (1) งานส่วนใหญ่จะเปรียบเทียบระบบเศรษฐกิจในกรณีที่มีการเจรจา กับกรณีที่ไม่มีการเจรจา โดยสมมติว่าแนวโน้มเศรษฐกิจในกรณีที่ไม่มีการเจรจาจะเป็นไปตามแนวโน้มในอดีต (2) มีบางงานที่ใช้วิธีเปรียบเทียบเศรษฐกิจหลังรอบอุรุกวัย กับกรณีที่มีการเจรจาล้มเหลว ซึ่งจะช่วยให้โลกมีการคุ้มครองการค้ารุนแรงขึ้น

ตารางที่ 1
การให้คะแนนข้อตกลงรอบอุรุกวัย¹

เรื่องที่ตกลง	เกรด
การเปิดเสรีการค้า (25%)	
เกษตร	B+
สิ่งทอและเสื้อผ้า	B+
ภาษีขาเข้า	A-
การจัดซื้อของรัฐ	A-
กติกการค้า (25%)	
การทุ่มตลาด	C+
มาตรการอุดหนุนและตอบโต้	A-
มาตรการคุ้มกัน (รวมทั้งปัญหาดุลการชำระเงิน)	B
เรื่องใหม่ (25%)	
บริการ	B+
ลงทุน	B-
กรรมสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา	B+
สถาบันการค้า (25%)	
การระงับข้อพิพาท	A
องค์การการค้าโลก	B+
กลไกการประเมินนโยบายการค้า	B+
รวม	B+

หมายเหตุ : ¹ การคิดเกรดใช้หลักเกณฑ์ว่าข้อตกลงตรงกับข้อเสนอแนะของ Schott (1990) เพียงใด ข้อเสนอดังกล่าวเป็นข้อเสนอที่คาดว่าจะส่งผลที่พึงปรารถนาที่สุดและมีโอกาสเป็นไปได้มากที่สุด

ที่มา : Schott (1994:8)

ตารางที่ 2

ข้อมูลการลดภาษีสินค้าอุตสาหกรรม¹

(ร้อยละ)

กลุ่มประเทศ/ภูมิภาค	ข้อมูลพื้นฐานแบบปลอดภาษี ²		การเก็บภาษีในปัจจุบันและ/หรือภาษีที่ไม่มีข้อมูลพื้นฐาน ³					
	สัดส่วนต่อ กลุ่มประเทศ	สัดส่วนต่อ การนำเข้า	ข้อมูลพื้นฐานที่มีการลดหย่อน		ข้อมูลพื้นฐานที่ไม่มีการลดหย่อน		ไม่มีการเสนอ	
			สัดส่วนต่อ กลุ่มประเทศ	สัดส่วนต่อ การนำเข้า	สัดส่วนต่อ กลุ่มประเทศ	สัดส่วนต่อ การนำเข้า	สัดส่วนต่อ กลุ่มประเทศ	สัดส่วนต่อ การนำเข้า
กลุ่มประเทศสำคัญ :								
เศรษฐกิจพัฒนาแล้ว								
รวมทั้งหมด	17	18	67	64	9	3	7	16
เศรษฐกิจกำลังพัฒนา		19		67		3		10
เศรษฐกิจกำลังพัฒนา								
รวมทั้งหมด	0	1	46	32	24	26	29	42
เศรษฐกิจในช่วงปรับตัว								
รวมทั้งหมด	6	12	83	76	0	1	11	10
เศรษฐกิจกำลังพัฒนา		22		72		0		6
ภูมิภาค :								
อเมริกาเหนือ	18	11	72	64	0	1	10	24
ละตินอเมริกา	6	2	72	71	26	19	2	8
ยุโรปตะวันตก	16	24	58	63	1	0	25	13
ยุโรปกลาง/ตะวันออก	6	11	67	70	17	9	10	10
แอฟริกา	4	15	24	32	38	47	35	6
เอเชีย	2	8	43	41	21	19	33	32

หมายเหตุ: ¹ ไม่รวมปีใดเลย² เป็นตัวเลขที่มีการผูกพันก่อนรอบอุรุกวัย³ รวมภาษีที่มีการผูกพันบางส่วนในอัตราภาษีเท่ากับศูนย์และภาษีไม่มีการผูกพันอัตราภาษีศูนย์

ที่มา: GATT Secretariat 1994: 9

ตารางที่ 3

การเปลี่ยนแปลงขั้นบันไดภาษี (tariff escalation) ของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
ที่ประเทศพัฒนาแล้วนำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนา

	มูลค่านำเข้า		ภาษี (%)		
	(พันล้านเหรียญ)	ร้อยละ	ก่อนอรรถกถา	หลังอรรถกถา	การลดลง
ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมทั้งหมด					
วัตถุดิบ	36.7	22	2.1	0.8	1.3
ผลิตภัณฑ์กึ่งสำเร็จรูป	36.5	21	5.4	2.8	2.6
ผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป	96.5	57	9.1	6.2	2.9
ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเขตเมืองร้อนทั้งหมด					
วัตถุดิบ	5.1	35	0.1	0.0	0.1
ผลิตภัณฑ์กึ่งสำเร็จรูป	4.3	30	6.3	3.4	2.9
ผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป	4.9	34	6.6	2.4	4.2
ผลิตภัณฑ์จากทรัพยากรธรรมชาติ					
วัตถุดิบ	14.6	44	3.1	2.0	1.1
ผลิตภัณฑ์กึ่งสำเร็จรูป	13.3	40	3.5	2.0	1.5
ผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป	5.5	17	7.9	5.9	2.0

หมายเหตุ : ¹ ยกเว้นปีโตรเลียม

ที่มา : GATT Secretariate 1994: 15

ตารางที่ 4
ข้อมูลพื้นฐานการให้บริการข้ามภาคตามสาขา

(จำนวนประชากร)

สาขา	DC	LDC	Transition	รวม	สาขา	DC	LDC	Transition	รวม
จำนวนสูงสุด	25	76	5	106	จำนวนสูงสุด	25	76	5	106
1. ธุรกิจ					6. สิ่งแวดล้อม				
A. Professional	25	37	4	66	A. Sewage	23	7	2	32
B. Computer	25	34	4	63	B. Refuse disposal	24	7	3	34
C. R&D	22	15	3	40	C. Sanitation	23	5	3	31
D. Real estate	23	3	0	26	D. Other	24	6	1	31
E. Rental/leasing	25	13	3	41	7. การเงิน				
F. Other	25	38	4	67	A. Insurance	25	47	4	76
2. โทรคมนาคม					B. Banking	25	37	4	66
A. Postal	0	3	0	3	C. Other	0	0	0	0
B. Courier	4	15	3	22	8. สุขภาพ				
C. Telecom	4	18	3	25	A. Hospital	14	14	1	29
- Basic	2	16	3	21	B. Other human health	2	4	0	6
Value added	25	22	5	52	C. Social	13	1	0	14
D. Audio-visual	2	11	0	13	9. การท่องเที่ยว				
E. Other	6	0	6	12	A. Hotels and restaurants	25	68	4	97
3. ก่อสร้าง					B. Travel agencies, tour operators	25	53	4	82
A. Buildings	24	21	3	48	C. Tourist guides	23	21	2	46
B. Civil engineering	24	20	3	47	D. Other	1	13	0	14
C. Installation and assembly	24	19	3	46	10. สื่อมวลชน วัฒนธรรม การกีฬา				
D. Completion and finishing	23	13	3	39	A. Entertainment	17	16	1	34
E. Other	20	15	2	37	B. News agency	22	0	0	22
4. การค้าปลีก					C. Libraries, archives, museums	4	3	0	7
A. Commission agents	22	2	0	24	D. Sporting	21	16	1	38
B. Wholesale trade	25	8	4	37	E. Other	1	1	0	2
C. Retailing	24	7	2	33	11. การคมนาคมขนส่ง				
D. Franchising	23	5	2	28	A. Maritime transport	5	26	1	32
E. Other	2	0	0	2	B. Internal waterways	2	2	3	7
5. การศึกษา					C. Air	23	17	3	43
A. Primary	18	5	4	27	D. Space	2	0	0	2
B. Secondary	19	5	4	28	E. Rail	19	5	3	27
C. Higher	18	4	4	26	F. Road	25	15	3	43
D. Adult	18	1	4	23	G. Pipeline	3	1	1	5
E. Other	3	2	2	7	H. Auxiliary services	21	15	1	37
					I. Other	14	6	0	20

หมายเหตุ : ประเทศพัฒนาแล้ว (DC) ประเทศกำลังพัฒนา (LDC) และ transition economies (Transition)

ที่มา : GATT Secretariat 1994

ตารางที่ 5
ผลกระทบของรอบอุรุกวัยจากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป

(ราคาคงที่ ; พันล้านเหรียญสหรัฐ; เปอร์เซนต์)

การศึกษา		สวัสดิการของโลก (ต่อปี)	รายได้ประเทศ (ต่อปี)		การค้าโลก (ต่อปี)		ปีที่วัดผลกระทบ	
			อเมริกา	EU	กำลังพัฒนา	(%)		
1) GATT 1994*	มูลค่า	109-510	122	164	116	-	2005	(ราคาปี 1990)
	%	(0.3-0.6%)	(1.4%)	(1.7%)	(1.3%)	9-24		
2) Francois, et.al. 1995*	มูลค่า	51-251	144	49	106	-	1992	(ราคาปี 1992) (counter-factual)
	%	(0.2-0.5%)	(0.7%)	(0.7%)	(0.4-4.5%)	5-16		
3) Harrison, et.al. 1995	มูลค่า	52-112	23	36	28.8	-	1992	(ราคาปี 1992)
	%	(0.2-0.4%)	(0.4%)	(0.6%)	(0.3%)	ไม่มี		
4) Yang 1994-**	มูลค่า	69-146	17-27				1992	(ราคาปี 1992)
	%	(0.3-0.6%)				-		
5) Duncan et.al. 1995**	มูลค่า	84-539	ไม่มี	ไม่มี	30	ไม่มี	1992	(ราคาปี 1992)
	%	(ไม่มี)						
6) Golding,et.al***	มูลค่า	213	15	OECD	(0.3-1.7%)	-	2002	(ราคาปี 1992)
	%	(0.7%)	(ไม่มี)	(0.8%)		ไม่มี		
7) Nguyen,et.al. 1993***	มูลค่า	212	36	-	-	-	1986/90	(ราคาปี 1986)
	%	(1.1%)	(0.8%)	(1.8%)	(0.6-1.9%)	20		

ที่มา : (1) GATT 1994

(2) Francois, McDonald, and Nordstrom (1995)

(3) Harrison, Rutherford and Tarr (1995)

(4) Duncan, et.al. 1995

หมายเหตุ : * แบบจำลองเดียวกัน แต่งานของ Francois และคณะใช้วิธีประเมินโดยวิธี counter-factual คือ เทียบผลกระทบ

ในกรณีมีข้อตกลงรอบอุรุกวัยกับกรณีที่ไม่มีการเจรจาล้มเหลว

** แบบจำลองเดียวกัน

*** เป็นแบบจำลองเดียวกันที่รวมผลกระทบของภาคบริการ โดยสมมติว่าการเปิดเสรีเท่ากับการลดภาษี 40%

ตารางที่ 6

การจำแนกผลกระทบของรอบอุรุกวัยต่อรายได้ที่เพิ่มขึ้นตามข้อตกลง

(พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา)

ประเทศ		ลดภาษีสินค้า อุตสาหกรรม	ลดอุปสรรค (NTB) อุตสาหกรรม (สิ่งทอ)	เปิดเสรี ภาคเกษตร	รวม
1. GATT 1994					
ทั่วโลก	พันล้าน \$	55.0	71.0	58.0	184.0
	%	(30.0)	(38.7)	(31.3)	(100.0)
สหรัฐฯ	พันล้าน \$	7.0	38.4	3.8	49.2
สหภาพยุโรป	พันล้าน \$	16.8	42.9	18.7	78.5
ญี่ปุ่น	พันล้าน \$	10.1	-0.4	11.5	21.2
กำลังพัฒนา	พันล้าน \$	0.3	-12.2	11.2	-0.7
2. Francois, et.al. 1995					
ทั่วโลก	พันล้าน \$	20.6	26.2	4.6	51.4
	%				
สหรัฐฯ		3.3	10.2	0.1	13.7
สหภาพยุโรป		11.8	9.4	4.7	26.0
ญี่ปุ่น		1.1	-1.3	-0.5	-0.9
ประเทศอื่นๆ		1.2	0.9	0.5	2.6
3. Duncan, et.al. 1994		ไม่มี	ไม่มี	24.1	84.1

หมายเหตุ : ใช้แบบจำลองเชิงสถิติ และตลาดแข่งขันสมบูรณ์

ที่มา : (1) GATT Secretariat 1994

(2) Francois, McDonald and Nordstrom 1995

(3) Duncan, Robertson and Yang 1994

ตารางที่ 7

ข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศของไทยกับประเทศต่าง ๆ

ปี	ข้อกล่าวหาต่อไทย			
	Anti-Dumping Duties (ADD)		Countervailing Duties (CVD)	
	จำนวน	ประเทศ	จำนวน	ประเทศ
2528	1	สหภาพยุโรป 1	4	สหภาพยุโรป 1 สหรัฐฯ 3
2531	4	สหภาพยุโรป 3 สหรัฐฯ 1	3	สหรัฐฯ 3
2532	1	สหรัฐฯ 1	1	สหรัฐฯ 1
2535	1	สหภาพยุโรป 1		
2536	7	สหภาพยุโรป 2 สหรัฐฯ 2 นิวซีแลนด์ 1 ออสเตรเลีย 2	2	สหรัฐฯ 1 ออสเตรเลีย 1
2537	12	สหภาพยุโรป 2 สหรัฐฯ 2 นิวซีแลนด์ 1 ฟิลิปปินส์ 1 แคนาดา 2 เกาหลี 1	-	-
2538	10	สหภาพยุโรป 4 นิวซีแลนด์ 3 ออสเตรเลีย 2 แอฟริกาใต้ 1	1	นิวซีแลนด์ 1
2539 (กค.)	3	นิวซีแลนด์ 1 ออสเตรเลีย 1 มาเลเซีย 1	-	-

บรรณานุกรม

ภาษาไทย :

- ฉัฐพงษ์ ทองภักดี และ สุธรรม อยู่ในธรรม. 2539. ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อตลาดโทรคมนาคม. รายงานวิจัยเรื่อง ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ฉัฐชัย บุญยะประสงค์. 2539. ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อตลาดการประกันภัยและประกันชีวิต. รายงานวิจัยเรื่อง ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ธนาคารนครธน. 2538. รวมบทความวิเคราะห์ เรื่องข้อตกลง GATT ผลกระทบและการปรับขีดความสามารถของไทย. มีนาคม.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. 2539. ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อภาคเกษตรกรรม. รายงานวิจัยเรื่อง ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- พิเตอร์ ไมตรี อึ้งภากรณ์. 2539. แกตต์ รอบอุรุกวัยกับประเทศไทย : เศรษฐกิจการเมืองของระบบระหว่างประเทศและการตัดสินใจของไทย. รายงานวิจัยเรื่องผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- พิเตอร์ ไมตรี อึ้งภากรณ์. 2538. สามมิติการเจรจารอบอุรุกวัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานพิมพ์ไวลาย.
- ภาณุพงศ์ นิธิประภา. 2539. ผลกระทบจากการเจรจารอบอุรุกวัยต่อเศรษฐกิจมหภาค. รายงานวิจัยเรื่อง ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด. 2539. ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อสิ่งแวดล้อม. รายงานวิจัยเรื่อง ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- วิศาล บุปผเวส. 2539. ผลกระทบของการลดภาษีในประเทศคู่ค้าต่อโอกาสการส่งออกของไทย. รายงานวิจัยเรื่อง ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ศุภชัย ศุภขลาคัย. 2539. *ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัยต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอ*. รายงานวิจัยเรื่อง ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อิสรา ศานติศาสตร์. 2539. *ผลกระทบต่อการประเมินราคาทางศุลกากร*. รายงานวิจัยเรื่อง ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ภาษาอังกฤษ

Arndt HW. 1993. "GATT and the developing world (1987)". *50 years of Development Studies*. National Centre for Development Studies. Research School of Pacific Studies. The Australian National University.

Baldwin, Robert E. 1988. *Trade Policy in a Changing World Economy*. Chicago: The University of Chicago Press.

Baldwin, Robert E., 1987. "Fashioning a negotiating package between developing and developed countries". *Conference on GATT and the Developing World, East - West Center, Honolulu, 24-26 June 1987*. (unpublished paper).

Brandao, A.A.P and Martin, W. 1993. "Implications of Agricultural Trade Liberalization for the Developing Countries". *Agricultural Economics*. 8:313-43.

Davenport Michael. 1995. "The Asia-Pacific Region, Tropical Product Exports and The Uruguay Round". *Benefits and Challenges Facing Agricultural Trading Countries in the Post-Uruguay Round Period*. Prepared under the ESCAP/UNDP Reginal Trade Programme. New York : United Nations.

Duncan, Ron; Robertson, David and Yang, Yong Zheng. 1995. "Analysis of the Benefits and Challenges Facing Asia-Pacific Agricultural Exporting Countries in the Post-Uruguay Round Period". *Benefits and Challenges Facing Asia-Pacific Agricultural Trading Countries in the Post-Uruguay Round Period*. ESCAP.

- Finger, J.M. 1995. "Legalized Backsliding : Safeguards in the GATT". *Paper for presentation to The World Bank Conference on the Uruguay Round and the Developing Economies, Washington D.C/ 26-27 January 1995.*
- Francois, J.F, Mc Donald, B., and H. Nordstrom. 1995. "Assessing the Uruguay Round". *Paper for presentation to The World Bank Conference on the Uruguay Round and the Developing Economies, Washington D.C. 26-27 January 1995.*
- GATT Secretariat. 1994. "Market Access for Goods and Services : Overview of the Results" *Report on the study of the Resulting of the Uruguay of Multilateral Trade Negotiations.*
- Goldin, Ian and Mensbrughe, Dominique van der. 1995. "The Uruguay Round : An Assessment of Economywide and Agricultural Reforms". *Draft paper prepared for the World Bank Conference on the Uruguay Round, 26-27 January 1995. The World Bank.*
- Golt, Sidney. 1988. *The GATT Negotiations 1986-90 : Origins, Issues & Prospects* Published by the British - North American Committee.
- Harrison, G.W, Rutherford, T.F., and D.G Tarr. 1995. "Assessing the Uruguay Round". *Paper for presentation to The World Bank Conference on the Uruguay Round and the Developing Economies, Washington D.C. 26-27 January 1995.*
- Hathaway, Dale E. and Ingo, Merlinda D. 1995. "Agricultural Liberalization and the Uruguay Round". *Paper for presentation to the World Bank Conference on "The Uruguay Round and the Developing Economies", 26-27 January 1995. The World Bank.*
- Ingo, M. 1995. "Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round : One Step Forward, One Step Back". *Background Paper for the World Bank Conference on the Uruguay Round and the Developing Economies, Washington D.C. 26-27 January 1995.*
- Panagariya, Arvind, Quibria, M.G. and Rao, Narhari. 1996. "The Emerging Global Trading Environment and Developing Asia". *Economic Staff Paper Number 55. Asian Development Bank.*

- Panagariya, Arvind. 1996. "The Global Trading System and Developing Asia: What Next?." *Report on the Study of The Emerging Trading Environment and Developing Asia Conference on Country Studies*. Manila. 29-30 August 1996.
- Poapongsakorn, Nipin, Farooq, Navaid, et. al. 1996. "The Emerging Global Trading Environment: Economics Implications for Thailand". A research paper prepared for a Conference on ' *Emerging Environment and Development Asia* ', organized by the Asian Development Bank. Manila, 29-30 August 1996.
- Schott, Jeffrey J. 1994. *The Uruguay Round - An Assessment*. Washington D.C. : Institute for International Economics.
- Siamwalla, Ammar. 1990. "Agriculture, th Uruguay Round and Developing Countries" in Maunder, Allen and Alberto Valdes, eds. 1990., *Agriculture and Governments in an Interdependent World*. (Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economists). Aldershot, UK: Dartmouth/IAAE.
- Siamwalla, Ammar. 1995. "World Agricultural Trade after the Uruguay Round : Disarray Forever?". *Paper prepared for Asian Development Bank project on "The Impact of the Uruguay Round on Asia : Agriculture Agreement."*
- Srinivasan, T.N. 1996. "Post - Uruguay Round Issues for Asian Member Countries". *Report on the Study of The Emerging Trading Environment and Developing Asia Conference on Country Studies*. Manila. 29-30 August 1996.
- Srinivasan, T.N. and Park, Samuel C. 1994. "The Uruguay Round and the Asian Developing Economies". *Paper for Third ADB Conference on Development Economics*, Manila. 23-25 November 1994.
- Stewart, Terence P. (edited). 1993. *The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986-1992)*. Vol. I. Commentary. Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers.

- Walley, John. 1995. "Developing Countries and System Strengthening in the Uruguay Round". *Paper for presentation to The World Bank Conference on the Uruguay Round and the Developing Economics*, Washington D.C. 26-27 January 1995.
- Whalley, John. 1994. "The WTO and The Future of the Trading System". *A first draft of a paper prepared for a ESCAP/ UNDP/ KDI Regional Symposium on The Uruguay Round Agreements*. Seoul, Korea. 30 November-3 December 1994.
- Winham, Gilbert R (1986). *International Trade and the Uruguay Round Negotiation*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Wolfe, Robert (1995). *Farm Wars: The Political Economy of Agriculture and the Uruguay Round*. PhD Thesis. Kingston, Ontario: Queen's University.
- World Bank and Thailand Development Research Institute (TDRI). 1986. *Trade Conference on The Role and Interests of the Developing Countries in the Multilateral Trade Negotiations*, Bangkok, 30 October - 1 November 1986.

รายงานวิจัยเรื่อง ผลกระทบของรอบอุรุกวัย
บทสรุปสำหรับการสัมมนา

แกตต์ รอบอุรุกวัย กับประเทศไทย



เศรษฐกิจการเมืองของระบบระหว่างประเทศ และการตัดสินใจของไทย

พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

โดยฝ่ายเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

แกตต์ รอบอุรุกวัย กับประเทศไทย:

เศรษฐกิจการเมืองของระบบระหว่างประเทศ และการตัดสินใจของไทย

พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์

บทความชิ้นนี้ (ซึ่งฉบับสมบูรณ์มีความยาวกว่า 100 หน้า) เป็นการพิจารณาที่มาของระบบแกตต์กับองค์การการค้าโลก สาเหตุที่ทำให้เกิดการเจรจาที่ใหญ่ที่สุดและยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์โลก (คือรอบอุรุกวัย) บทบาทและการกำหนดนโยบายของไทยในเรื่องนี้ และสิ่งที่ท้าทายในอนาคต โดยบทความฉบับสมบูรณ์แบ่งเป็นเจ็ดตอนที่ครอบคลุมถึงเรื่องใหญ่ๆ สองเรื่อง คือ

- กรอบความคิดในการวิเคราะห์ และเรื่องของระบบโลก (ตอนที่ 2, 3 และ 4)
- ประเทศไทยในระบบโลก (ตอนที่ 5, 6 และ 7)

วัตถุประสงค์สำคัญของการวิจัยคือการทำความเข้าใจว่าระบบแกตต์กับองค์การการค้าโลกมีแรงผลักดันอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาต่อไปว่าถ้าประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากระบบนี้ควรพิจารณากำหนดกลยุทธ์กับนโยบายอย่างไร วัตถุประสงค์ระดับรองในการเขียนรายงานบางช่วงคือเพื่อเสนอข้อมูลประวัติศาสตร์ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีใครเขียนเป็นภาษาไทย (ข้อมูลดังกล่าวอยู่ในรายงานฉบับเต็ม บทสรุปนี้ไม่มีที่พอที่จะลงไปในรายละเอียด)

การพิจารณาสถานการณ์ระดับโลกช่วยให้เข้าใจสถานการณ์ภาพของประเทศไทย ซึ่งมีทั้งความกระตือรือร้นแล้วยังมีความสับสนหรือขัดแย้งในเรื่องเป้าหมายอีกด้วย เมื่อการเจรจารอบอุรุกวัยจบลง ประเด็นเหล่านี้ไม่ได้สิ้นสุดลง แต่กลับมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เพราะงานตกค้างจากรอบอุรุกวัยมีมาก ประเด็นใหม่ๆ เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา เนื้อหาการเจรจาระหว่างประเทศนับวันจะล้นซับซ้อนและครอบคลุมเนื้อหาที่กว้างขวางออกไปมากยิ่งขึ้น ท้าทายการวางกลยุทธ์และการประสานงานระหว่างฝ่ายต่างๆ มากยิ่งขึ้น

วิธีวิจัย

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยมาจากหลายแหล่ง การรวบรวมข้อมูลภายใต้โครงการวิจัยโดยเฉพาะได้แก่การสัมภาษณ์ดังรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ข้างท้ายบทสรุปนี้ ตลอดจนเอกสารอ้างอิงจำนวนมาก นอกจากนี้ยังอาศัยประสบการณ์และการศึกษาของผู้วิจัยจากการติดตามทำข่าวการเจรจารอบอุรุกวัยตั้งแต่ต้น

กรอบความคิดทางทฤษฎีในการวิเคราะห์เท่าที่ใช่ เป็นการพยายามตอบคำถามสามคำถามเกี่ยวกับการเจรจาการค้าที่เกี่ยวข้องกันคือ (1) การเจรจาจะตกลงกันได้หรือไม่ในกรณีใด (2) เนื้อหาที่ตกลงกันจะเป็นอย่างไร และ (3) โครงสร้างอำนาจในการเจรจาเป็นอย่างไร โดยแยกระหว่างวิธีวิเคราะห์ตัวละครของการเจรจา กับวิธีพิจารณาระบบเศรษฐกิจการเมืองของโลก

ในระดับตัวละครบทความพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องแยกแยะให้เห็นว่าจุดยืนกับการกระทำของแต่ละประเทศนั้น แท้ที่จริงแล้วเป็นการเคลื่อนไหวของคนหลายๆ กลุ่ม ถ้ามองประเทศเสมือนเป็นตัวละคร ตัวเดียวอาจเข้าใจสถานการณ์ผิด (model ของการวิเคราะห์คือการพิจารณาวิกฤตการณ์คิวบาของ Graham T Allison) (ดู Allison 1971) นอกจากนี้ยังพิจารณาข้อสรุปบางข้อจากการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีเกมโดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า การเจรจาที่ซับซ้อนขนาดนี้จะบรรลุถึงความตกลงได้อย่างไร ทฤษฎีเกมให้ข้อคิดที่น่าสนใจหลายอย่าง แต่มีจุดอ่อนในการสะท้อนความสลับซับซ้อนของการเจรจาที่มีผู้เล่นจำนวนมากและมีเรื่องที่เจรจาจำนวนมากด้วย อีกทั้งบางครั้งความสามารถที่จะตกลงกันได้ขึ้นอยู่กับความสามารถที่ทุกฝ่ายจะประกาศ “ชัยชนะ” ซึ่งเป็นเรื่องที่เลื่อนลอย บางครั้งเป็นการตกลงที่กลุ่มเครือข่ายผลประโยชน์ที่แน่ชัดออกไปให้เป็นเรื่องของอนาคต ดังที่การเจรจาในรอบอุรุกวัยหลายหัวข้อยังต้องเจรจาคือ ทำให้ “ชัยชนะ” เป็นเรื่องของการตั้งความหวังสำหรับอนาคต หากที่จะกำหนดเป็นตัวเลขผลได้ผลเสียสุทธิที่ชัดเจนเพื่อทำการวิเคราะห์ตามแบบทฤษฎีเกม

ในเรื่องการวิเคราะห์ระบบโลก บทความพิจารณาเปรียบเทียบแนวความคิดหลายแนว ทฤษฎีเสถียรภาพของระบบที่เกิดจากการครอบงำของประเทศยักษ์ใหญ่ประเทศเดียว (hegemonic stability) อาจไม่จริงในสถานการณ์ปัจจุบันเพราะสหรัฐไม่ได้เป็นยักษ์ใหญ่ที่ทรงอิทธิพลอย่างโดดเด่นเหมือนดังสมัย 30-40 ปีที่แล้วและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเห็นได้จากโครงสร้างการเจรจารอบอุรุกวัยที่สลับซับซ้อนมาก ทฤษฎีที่น่าสนใจอีกทฤษฎีหนึ่งคือทฤษฎี embedded liberalism ที่ชี้ว่าระบบแกตต์เป็นส่วนหนึ่งของการผสมผสานระหว่างลัทธิเสรีนิยมกับการตั้งเป้าหมายสังคมในรูปแบบอื่นๆ (เช่น รัฐสวัสดิการ หรือการให้การคุ้มครองพิเศษแก่ภาคการเกษตร) (ดู Wolfe 1995) ประโยชน์ของทฤษฎีนี้คือการช่วยให้เข้าใจว่าทำไมระบบแกตต์ไม่ใช่เรื่องของการค้าเสรีล้วนๆ

ผลการศึกษา

บทความนี้ครอบคลุมเนื้อหาค่อนข้างมาก ถ้าจะสรุปประเด็นอย่างรวบรัด ก็พอจะสรุปได้ดังนี้

ระบบโลก

- ระบบการค้าโลกของแกตต์ (ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า) และองค์การการค้าโลกไม่ใช่

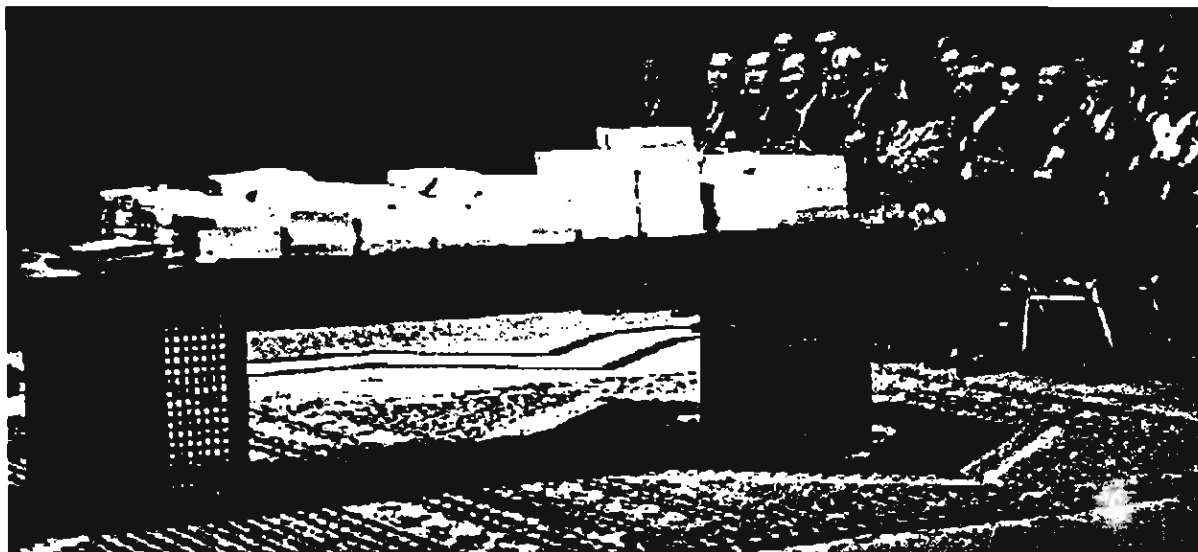
ระบบเพื่อสร้างการค้าเสรีล้วนๆ การค้าเสรีเป็นเพียงส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของระบบนี้ หรืออาจมองได้ว่าเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ใช้ในการพยายามบรรลุเป้าหมายที่ใหญ่กว่า คือการพยายามหลีกเลี่ยงความหายนะที่เกิดจากสงครามการค้า ข้อตกลงเกดต์เป็นข้อตกลงหยุดยิงหรือข้อตกลงปลดอาวุธ โดยประเทศต่างๆ (ภายใต้การนำของสหรัฐ) พยายามจัดระบบเพื่อให้เป็นกติการักษาสงบ

- กติการักษาสงบเป็นการประนีประนอมระหว่างการค้าที่เสรียิ่งขึ้น กับการพยายามบรรลุเป้าหมายทางสังคมอื่นๆ เช่นการให้สวัสดิการสังคม การรักษาชีวิตความเป็นอยู่ในชนบท หรือการสร้างความมั่นคงทางอาหาร กติกาของเกดต์จึงมีหลายตอนที่ยินยอมให้ประเทศภาคีไม่ปฏิบัติตามหลักการการค้าเสรี นักวิเคราะห์บางคนเรียกว่ามีวัตถุประสงค์อื่นๆ “ฝัง” อยู่ในลัทธิเสรีนิยม (embedded liberalism)
- เมื่อเวลาผ่านไป ระบบดังกล่าวมีปัญหามากขึ้น ปัญหาบางส่วนเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างในระบบโลก เช่นสหรัฐซึ่งเดิมครอบงำระบบค่อนข้างมากต่อมามีคู่แข่งคือประชาคมยุโรป ตามด้วยญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ปัญหาบางส่วนเป็นปัญหาเฉพาะเรื่องเช่นภาคเกษตร การพยายามแก้ปัญหาก็เป็นการต่อสู้ที่ใช้เวลายาวนานมากเพราะโครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างการบริหารราชการในประเทศต่างๆ แต่ละประเทศมีลักษณะสลับซับซ้อนมาก
- ความสลับซับซ้อนดังกล่าวนอกจากจะมีผลต่อเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์แล้วยังมีผลต่อวิธีวิเคราะห์สถานการณ์ด้วย ทำให้ต้องระวังไม่ด่วนสรุปว่าประเทศนั้นประเทศนี้มีความต้องการอย่างใดอย่างหนึ่งเหมือนกับจะเป็นคนๆ เดียว เพราะจะทำให้เข้าใจผิด และอาจประเมินสถานการณ์ผิดได้
- การพยายามวิเคราะห์ว่าการเจรจាន่าจะยุติอย่างไร ยุติยากเพียงไร อาจใช้ทฤษฎีเกมช่วยได้ระดับหนึ่ง แต่ผลการเจรจาในเรื่องที่ขัดแย้งรุนแรงที่สุด มักจะเป็นการประนีประนอม หรือการทำข้อตกลงที่ถ่วงหรือการผลักดันตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ออกไป ทำให้ทฤษฎีเกมมีปัญหา เพราะทฤษฎีเกมต้องอาศัยตัวเลขผลได้ผลเสียที่ชัดเจน

ประเทศไทยในระบบโลก

- ในสภาพแวดล้อมเช่นนี้ ประเทศไทยเคลื่อนไหวในสองด้าน คือในเวทีต่างประเทศ กับเวทีภายในประเทศ ทางด้านต่างประเทศ การเคลื่อนไหวของไทยเผชิญกับอุปสรรคสองประการคือ ไทยเป็นประเทศเล็กจึงขาดอำนาจต่อรอง และไทยขาดกำลังคนที่จะดำเนินการในสารพัดเรื่องที่กำลังกลายเป็นงานของระบบเกดต์กับองค์การการค้าโลก ทางออกของไทยคือเพิ่มอำนาจต่อรองด้วยการหาพันธมิตร ได้แก่ กลุ่มเกร์นส์ กับกลุ่มอาเซียน ซึ่งได้ผลระดับหนึ่ง ตลอดจนเอาชนะปัญหาการขาดคนด้วยการแบ่งงานกันทำภายในกลุ่มอาเซียน ซึ่งก็ได้ผลระดับหนึ่งเช่นกัน

- การเตรียมตัวภายในประเทศค่อนข้างดีในหลายเรื่อง แต่มีปัญหาความขัดแย้งภายในระบบราชการที่ทำให้การประสานงานกับการกำหนดเป้าหมายในการเจรจาไม่ชัดเจนเท่าที่ควร
- แรงผลักดันสำคัญในการกำหนดจุดยืนมาจากกระทรวงพาณิชย์ แรงผลักดันทางการเมืองมีน้อยมาก ภายในกระทรวงพาณิชย์เองแนวความคิดของข้าราชการกับรัฐมนตรีอาจแบ่งได้อย่างหยابๆ ออกเป็นสองฝ่าย คือสายกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ที่มักนิยมแนวการค้าเสรีกับระบบการรักษาคำพิพากษาศาล กับแนวการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ
- โดยบังเอิญ ผลการเจรจารอบอุรุกวัยที่ยังดำเนินตามเป้าหมายสองแนวของแกตต์ สามารถทำให้นักเจรจาไทยสร้างความพอใจให้ผู้ที่มีแนวคิดทั้งสองแนวได้ เพราะผลการเจรจามีทั้งการเปิดเสรี การปฏิรูประบบศุลกากรค้าของโลก และการเสริมสร้างระบบการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในภาคเศรษฐกิจบางภาค โดยเฉพาะภาคการเกษตรที่มีโควตาภาษี (tariff quotas)
- สถานการณ์ในอนาคตมีความไม่แน่นอนอยู่มาก ที่แน่นอนที่สุดคือหัวข้อเรื่องต่างๆ ที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องจากรอบอุรุกวัย หลายเรื่องเริ่มดำเนินการแล้ว และบางเรื่องประสบปัญหา เช่นการเจรจาเรื่องบริการสามหัวข้อ ได้แก่บริการการเงิน บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน และการเดินเรือทางทะเลอาจล้มเหลวได้ ที่เกือบจะแน่นอนคือความโดดเด่นของสหรัฐจะลดลงเรื่อยๆ ซึ่งอาจเพิ่มความตึงเครียดในบางเรื่องเมื่อสหรัฐพยายามปรับตัว และอาจทำให้สหรัฐหันไปพึ่งข้อตกลงระดับภูมิภาคมากขึ้น ที่ดูเป็นแนวโน้มคือประเทศต่างๆ มีแนวโน้มจะพึ่งข้อตกลงระดับภูมิภาคมากขึ้นทำให้เพิ่มความสลับซับซ้อนในการบริหารงานการเจรจาระหว่างประเทศ
- ในประเทศไทย ภาคเอกชนเริ่มสนใจการเจรจาการค้ามากขึ้น และจากนี้ไปอาจไม่ยอมให้ข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบายการเจรจาอีกต่อไป แต่ภาคเอกชนกลุ่มต่างๆ จะวิ่งเต้นผ่านองค์กรกับหน่วยราชการที่แตกต่างกัน เช่นภาคการค้าวิ่งเต้นผ่านกระทรวงพาณิชย์ ภาคอุตสาหกรรมบางส่วนติดต่อกับกระทรวงพาณิชย์ บางส่วนอาศัยกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง หรือคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ภาคอุตสาหกรรมการเกษตรจะสนิทสนมกับกระทรวงเกษตรเป็นต้น ซึ่งน่าจะท้าทายระบบราชการกับระบบการเมืองมากยิ่งขึ้นในการพยายามประสานจุดยืนให้เป็นแนวเดียวกัน
- การปฏิรูประบบการเจรจาของไทยมีทางเลือกหลายทางจากตัวอย่างที่เห็นในประเทศต่างๆ เช่นการตั้งกระทรวงเจรจาแบบสหรัฐ การรวมกระทรวงต่างประเทศกับบางส่วนของกระทรวงพาณิชย์ การรวมกระทรวงพาณิชย์กับกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น หรือจะใช้ระบบคณะกรรมการปัจจุบันต่อไปก็ได้ แต่ละแบบมีทั้งข้อดี และข้อเสีย แต่ผู้เสนอทางออกเหล่านี้มักจะขาดคำอธิบายเพิ่มเติมว่าจะจัดการแบ่งพรรคแบ่งพวกอย่างไร เพราะถ้าไม่จัดการกับปัญหาดังกล่าว การสร้างหน่วยราชการใหม่อาจทำให้ปัญหา



ยาว 21,100 หน้าหนัก 170 กิโลกรัม: ข้อตกลงมาร์ราเคชกองบโตะให้รัฐมนตรีลงนาม

ความแตกแยกรุนแรงยิ่งขึ้นก็ได้

- ปัญหาใหญ่เรื่องหนึ่งในการจัดองค์กรใหม่คือแรงจูงใจให้ข้าราชการไปทำงานในองค์กรใหม่ ปัจจัยสำคัญคืออนาคตในการทำงานและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งขึ้นไป องค์กรใหม่จะหาคนมาทำงานได้ก็ต่อเมื่อองค์กรนั้นให้โอกาสแก่ข้าราชการที่จะก้าวหน้าต่อไป มิฉะนั้นหน่วยราชการต้นสังกัดเดิมจะต้องยอมรับผลงานระหว่างที่ข้าราชการถูกขี้นตัวไป โดยสรุประบบราชการต้องมีความคล่องตัวมากขึ้นในการให้ข้าราชการหมุนเวียนย้ายสังกัดมิฉะนั้นนโยบายการเจรจาจะไม่เป็นเอกภาพ
- เมื่อประเทศไทยเริ่มจะขาดคนที่ฝีมือและประสบการณ์ในระดับกลางขึ้นไปรัฐบาลอาจไม่มีทางเลือกการตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าอาจทำไม่ได้เพราะไม่มีคนพอ อาจจะต้องยุบกรมบางกรมของกระทรวงพาณิชย์ (เช่นกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และกรมการค้าต่างประเทศ) ไปรวมกับกระทรวงการต่างประเทศ ตามแบบออสเตรเลีย ฯลฯ เพื่อลดงานที่ซ้ำซ้อน แต่สูตรนี้จะเป็นสูตรที่ข้าราชการและนักการเมืองคงจะต่อต้านมากที่สุด

สรุป

หากประเทศไทยจะกำหนดกลยุทธ์ที่เป็นการรักษาผลประโยชน์ให้มากที่สุดภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ ต้องกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนว่าในหัวข้อต่างๆ ประเทศไทยต้องการอะไร ซึ่งนับวันการเจรจามีหัวข้อมากขึ้นและสลับซับซ้อนขึ้น ระบบการเมืองของไทยต้องมีวิธี ชั่ง น้ำหนักระหว่างสิ่งที่จะได้กับสิ่งที่จะเสีย (คือ กำนวณ trade-offs) และต้องให้หน่วยราชการต่างๆ สนใจเรื่องเหล่านี้มากขึ้นเพื่อที่จะได้ทำงานกันเป็นทีม แทนที่ต่างฝ่ายต่างหวงเรื่องที่ดีถือว่าเป็นธุระเฉพาะของตน หรือถือว่าการเจรจาการค้าไม่ใช่ธุระของตน ในเวทีระหว่างประเทศประเทศไทยได้รับความสำเร็จพอสมควรในการหาพันธมิตรมาร่วมเจรจา อาจกล่าวได้ว่ากลุ่ม

แตร้นส์กับอาเซียนมีบทบาทในการกำหนดจุดยืนของไทยให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในหลายประเด็นมากกว่ากระบวนการภายในประเทศไทยด้วยซ้ำไป การเลือกพันธมิตรให้เหมาะสมยังคงเป็นประเด็นสำคัญในอนาคตเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง นอกจากนี้การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและการแสดงจุดยืนในเชิงรุกเป็นวิธีที่จะช่วยให้ประเทศไทยมีอิทธิพลต่อผลของการเจรจามากขึ้นเพราะจะทำให้มีโอกาศเข้าไปเจรจาในกลุ่มย่อยที่สำคัญๆ มากขึ้น แต่ในช่วงการเตรียมการประชุมระดับรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลกครั้งแรกประเทศไทยควรจะขาดจุดยืนที่ชัดเจนว่าต้องการอะไร สิ่งที่ชัดเจนมีแต่เพียงว่าไม่ต้องการให้องค์การการค้าโลกพิจารณา “เรื่องใหม่” เป็นจุดยืนเชิงรับมากกว่าจุดยืนเชิงรุก

ตารางที่ 1 : ทีมชาติแบบไหนดีที่สุด?

แบบ	ใครนำการเจรจา	ผลภายในประเทศ	ผลระหว่างประเทศ
สหรัฐ: ก่อน Roosevelt	รัฐสภา (อำนาจตามรัฐธรรมนูญ)	นักการเมืองอินอ่อนต่อเสียงกีดกันการค้าทุกเสียง	การแข่งขันกีดกันการค้า ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำมากขึ้น
สหรัฐ: จาก Roosevelt ถึง Kennedy	กระทรวงต่างประเทศ	หน่วยราชการแตกแยกกันนัก กระทรวงอื่นหาว่ากระทรวงต่างประเทศหยิ่ง รัฐสภาเห็นว่าอ่อนข้อเพราะเห็นแก่มิตรภาพมากไป	หลายฝ่ายในอเมริกาเห็นว่าสหรัฐผ่อนผันให้คนอื่นมากกว่าที่สหรัฐได้รับ
สหรัฐ: หลัง Kennedy	ผู้แทนการค้าฯ	การประสานงานระหว่างหน่วยราชการดูจะดีขึ้น ในบางช่วงผู้แทนการค้าฯ สามารถด้านแรงกดดันฯ ด้วยการอ้างจะทำให้การเจรจาพหุภาคีเสียหาย	สหรัฐทะเลาะกับประเทศต่างๆ ทั่วไปหมด
ประชาคม / สหภาพยุโรป	คณะกรรมการการนำเข้าแต่คณะมนตรีควบคุม	เจรจาภายในหนักกว่าเจรจาภายนอก บางครั้งหาจุดยืนร่วมแทบไม่ได้	“เราไม่สามารถเจรจากับประชาคมฯ จนเขาได้ฉันทานุมัติเมื่อเขาได้ฉันทานุมัติเขาไม่ยอมเจรจากับเรา”
ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ กับ แคนาดา	รวมกระทรวงต่างประเทศกับการค้าระหว่างประเทศ มีรัฐมนตรีสองคน (ต่างประเทศ กับการค้า)	ข้าราชการเข้าหากันดี รัฐมนตรีออสเตรเลียบางคนแย่งกันเป็นพระเอก	บทบาทดูไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก
มาเลเซีย	MITI นำ ชุดประจำ WTO สังกัดกต่างประเทศ รายงานใครก็ได้	ระดับข้าราชการดูราบรื่นดีมีการหมุนเวียนข้ามกระทรวง บางช่วงรัฐมนตรีต่างประเทศกับ MITI ชิงเด่นกัน	ดูราบรื่นดียกเว้นขัดกับสหรัฐเรื่องเอเปค

ตารางที่ 2 หมายกำหนดการเจรจาต่อภายใต้ WTO

ปี		เรื่อง	กำหนดจาก
1995 (๒๕๓๘)	1 มกราคม	WTO บังคับใช้	ประกาศนารราเคช
	30 มิถุนายน	เส้นตาย เสร็จบริการการเงินกับการเคลื่อนย้ายบุคคล	GATS Annex; คำตัดสินของรัฐมนตรี
1996 (๒๕๓๙)	1 มกราคม	ข้อตกลงการจัดซื้อของรัฐบาลบังคับใช้	ข้อตกลงการจัดซื้อของรัฐบาล ม. 24.1
	30 เมษายน	เส้นตาย การเจรจาบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน	GATS Annex; คำตัดสินของรัฐมนตรี
	30 มิถุนายน	ทบทวนการปฏิบัติตามบทบัญญัติเรื่องการอุดหนุน R&D	ม. 8.2 เซิงอรรถ 25 ของข้อตกลงเรื่องการอุดหนุน
	30 มิถุนายน	เส้นตายการเจรจาเรื่องบริการเดินเรือ	GATS Annex; คำตัดสินของรัฐมนตรี
	ธันวาคม	ประชุมรัฐมนตรี WTO ครั้งแรก ที่สิงคโปร์	ข้อตกลง WTO ม. 4.1, มติคณะมนตรี WTO
1997 (๒๕๔๐)	1 มกราคม	เปิดเจรจาเรื่องการจัดซื้อบริการของรัฐบาล	GATS ม. 13
	1 มกราคม	ทบทวนบทบัญญัติเรื่องการตรวจสินค้าก่อนส่งออกครั้งแรก (ต้องทบทวนทุกๆ สามปี)	ม. 6 ของข้อตกลงการตรวจสินค้าก่อนส่งออก
	1 มกราคม	ทบทวนบทบัญญัติว่าด้วยเครื่องหมายทางภูมิศาสตร์ใน TRIPS	TRIPS ม. 24.2
	31 ธันวาคม	เส้นตายการเจรจา safeguards อุดหนุนสำหรับบริการ	GATS ม. 10

ตารางยังมีต่อ

ตารางที่ 2 หมายเหตุการเจรจาต่อภายใต้ WTO (ต่อ)

ปี	เรื่อง	กำหนดจาก
1998 (๒๕๔๑)	1 มกราคม ตรวจสอบมาตรฐานการ review คดีต่อต้านการ ทุ่มตลาด และพิจารณานำไปใช้กับคดีได้ตอบ การอุดหนุน	ข้อตกลงของรัฐมนตรี
	1 มกราคม ทบทวนการใช้บทบัญญัติเรื่องอุปสรรคทาง เทคนิคฯ ครั้งแรก (ทบทวนทุกๆ สามปี)	ม. 15.4 ของข้อตกลง อุปสรรคทางเทคนิคฯ
	1 มกราคม เส้นตายให้คณะทำงานรายงานเสนอแก่ GATS ม. 15 ในประเด็นข้อยกเว้นทั่วไปเกี่ยวกับสิ่ง แวดล้อมกับการค้าบริการ	คำตัดสินของรัฐมนตรี
	1 มกราคม ทบทวนการใช้บทบัญญัติเรื่องสุขลักษณะฯ (ทบทวนครั้งต่อไปเมื่อเห็นสมควร)	SPS ม. 12.7
1999 (๒๕๔๒)	1 มกราคม เริ่มเจรจาปรับปรุงข้อตกลงการจัดซื้อของ รัฐบาล	ข้อตกลงการจัดซื้อของรัฐ บาล ม. 24.7
	1 มกราคม เส้นตายการทบทวนการคุ้มครองพันธุ์พืชแบบ สิทธิบัตร หรือ <i>sui generis</i>	TRIPS ม. 27.3.b
	1 มกราคม เส้นตายการทบทวนกฎและกระบวนการระงับ กรณีพิพาท	คำตัดสินของรัฐมนตรี
	30 มิถุนายน เริ่มทบทวนบทบัญญัติว่าด้วย serious prejudice และการอุดหนุนที่ฟ้องร้องไม่ได้ (non-actionable)	ม. 31 ของข้อตกลงการอุด หนุน

ตารางยังมีต่อ

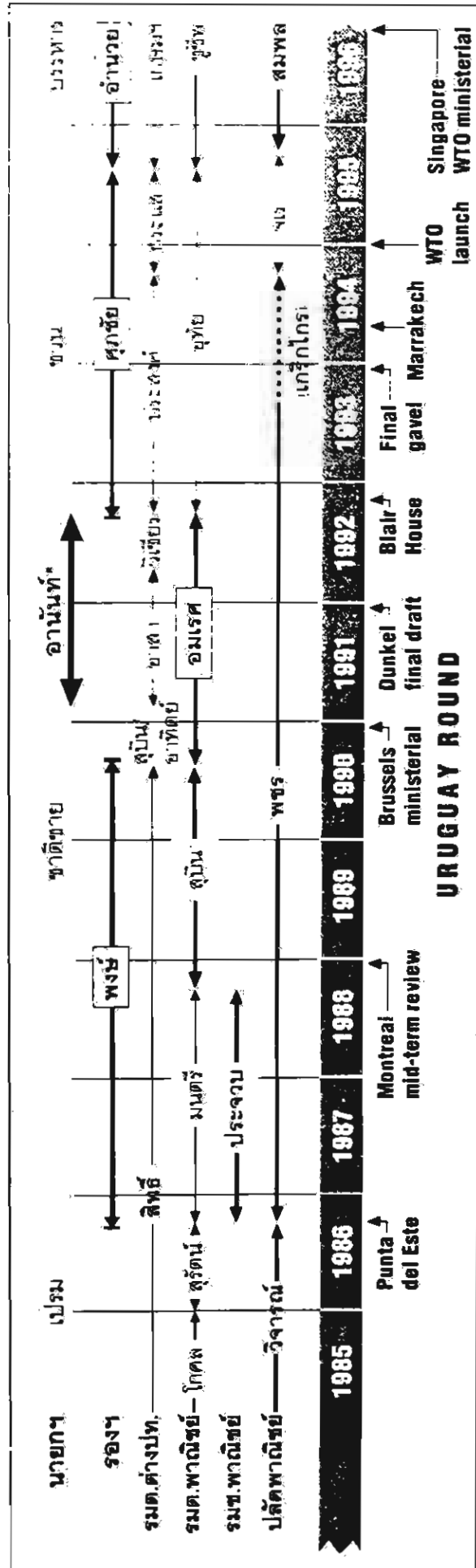
ตารางที่ 2 หมายเหตุการเจรจาต่อภายใต้ WTO (ต่อ)

ปี		เรื่อง	กำหนดจาก
2000 (๒๕๔๓)	1 มกราคม	เริ่มเจรจาเปิดตลาดบริการรอบต่อไป	GATS ม. 19
	1 มกราคม	ทบทวนข้อยกเว้นตามม. 2 (MFN) ใน GATS	GATS Annex
	1 มกราคม	เปิดการเจรจาใหม่เพื่อปฏิรูปการเกษตรต่อไป	ม. 20 ของข้อตกลงเกษตร
	1 มกราคม	ทบทวนข้อตกลง TRIPS ครั้งแรก (ทำต่อทุกๆ สอง ปี)	TRIPS ม. 71.1
	1 มกราคม	เส้นตายสำหรับทบทวน TRIMS และพิจารณาว่าควรมีบทบัญญัติเรื่องการลงทุนกับการแข่งขันหรือไม่	TRIMS ม. 9
	1 มกราคม	ทบทวนการตีความกฎการกันหรือถอนข้อผ่อนผัน (concessions)	ความเข้าใจเรื่องการตีความภาคี ม. 28
	1 มกราคม	ทบทวนครั้งแรกการ grandfather รัฐบัญญัติ Jones ของสหรัฐ (ทบทวนต่อทุกๆ สองปี)	ภาคี 1994 ย่อหน้า 2
	1 มกราคม	เส้นตายการประเมินผลงานประเมินนโยบายการค้า	ข้อตกลงการประเมินนโยบายการค้า ตอน F
	ไม่ระบุ	เจรจาเพิ่มการคุ้มครองเครื่องหมายทางภูมิศาสตร์ของเหล้าองุ่นและสุรา	TRIPS ม. 23 และ 24.1
	ไม่ระบุ	การอุดหนุนบริการ	GATS ม. 15

ที่มา: คัดแปลงจาก Schott (1994: 35-36)

ภาพที่ 3 : ทีมชาติ?

การแบ่งงานรับผิดชอบ และการให้ความสนใจเรื่องเกณฑ์ การเจรจารอบอุรุกวัย กับองค์การการค้าโลก ในช่วงรัฐบาลแต่ละฝ่าย



* รัฐบาลสหรัฐฯ (เมษายน-พฤษภาคม 1992) อยู่ในตำแหน่งระยะสั้นเกินไป จึงไม่มีบทบาทในเรื่องนี้

—— ชื่อในกรอบ —— = บทบาทระดับหัวหน้า

—— ชื่อตัวหนา —— = มีบทบาทมาก

ชื่อตัวบาง

= บทบาทน้อย

ผู้ให้สัมภาษณ์

ไทย กุมภาพันธ์-พฤษภาคม ๒๕๓๘

พพร อิศรเสนา, อดีตปลัดกระทรวงพาณิชย์

दनัย ดุลละฉิมปะ, เอกอัครราชทูตไทยประจำองค์การการค้าโลก

เกริกไกร จีระแพทย์, อธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

การุณ กิตติสถาพร, รองปลัดกระทรวงพาณิชย์

สมจินต์ สันถวัรักษ์, อธิบดีรองอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

อภิรดี ดันตราภรณ์, อัครราชทูตไทย (ฝ่ายการพาณิชย์) ประจำองค์การการค้าโลก

รัชชัย โสภานะดิษฐ์, รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

Australia-Australians Dec 1994, March-April 1995

John Dawkins, former trade negotiations minister and Cairns Group founder

Michael Duffy, former trade negotiations minister

Neal Blewett, Australian high commissioner in London and former trade negotiations minister

Tim Fisher, National Party leader, Australian Parliament

Alan Oxley, former chief negotiator

Peter Field, former deputy secretary and chief negotiator

David Hawes, former ambassador to GATT and chief negotiator

Don Kenyon, Australian ambassador to WTO, chairman of dispute settlement committee

The O'Connors, "Abores" farm, New South Wales

Paul Barrett, executive director, Business Council of Australia

Patricia Caswell, president of Australian Conservation Foundation

Prof Peter Lloyd, director of Asian Business Centre, University of Melbourne

Peter Gill, trade editor, *Australian Financial Review* and former adviser to Neal Blewett

Tim Colebatch, economics editor, *The Age*

Stephen Mills, deputy editor, *The Sydney Morning Herald*

Greg Sheridan, foreign editor, *The Australian*

Meredith Borthwick, director, East Asia Analytical Unit, Dept of Foreign Affairs and Trade

Geneva March 1995

Peter Sutherland, WTO director general

Arthur Dunkel, former GATT director general

Warren Lavorel, WTO deputy director general and former US negotiations coordinator

Jesús Seade, WTO deputy director general and former Mexican negotiator

Anwarul Hoda, WTO deputy director general and former Indian negotiator

Richard O'Toole, WTO assistant director general and chef de cabinet to Sutherland

Åke Lindén, special adviser to WTO director general and former legal adviser

Richard Blackhurst, director of economic research and analysis, WTO

Chris Carson, counsellor, Agriculture and Commodities Division, WTO

Matthijs Geuze, counsellor, Intellectual Property and Investment Division, WTO

Richard Hughes, counsellor, textiles division, WTO

Mario Marconini, counsellor, Services Division, WTO
David Woods, director of information, WTO
Peter Cheung, Hong Kong deputy representative to WTO

European Commission July 1994, March-April 1995

Ray MacSharry, former EC agriculture commissioner (interviewed by telephone)
Hugo Paeman, deputy director general of DG-I (external economic relations), EU chief negotiator
Nico Wegte, former member of Frans Andriessen's cabinet
Robert Madelin, member of Sir Leon Brittan's cabinet
Søren F Olsen, deputy head of international affairs unit, DG-IV (agriculture)
Robert Elphick, deputy head, EU's office in London

United Kingdom April 1995

Jonathan Startup and Philip Kirby, Department of Trade and Industry negotiators and coordinators
David Legg and Tom Maher, economists, National Farmers Union, London
Edward Wheaton, National Farmers Union group secretary, Stratford-upon-Avon
Tom Mahon and family, Bishipton Hill House Farm, near Stratford-upon-Avon
Jim Meadows, Tithe Farm, near Stratford-upon-Avon
Bill Meadows, local NFU chairman, Stratford-upon-Avon
Graham Suggett, principal, Warwickshire College
Sheilagh Page, research fellow, Overseas Development Institute
Vincent Cable, Royal Institute of International Affairs
Sarah Gillet, head of Foreign Office Indochina Section
Michael Leifer, pro-director of London School of Economics and professor of international relations
Peter Montagnon, Asia editor and former world trade editor, *Financial Times*
Martin Wolf, leader writer, *Financial Times*

Malaysia-Malaysians March, May 1995

Asmat Kamaludin, secretary general, Malaysian International Trade and Industry Ministry
Haron Siraj, Malaysian ambassador to WTO

Washington May 1995

Clayton Yeutter, former USTR and Agriculture Secretary
Julius Katz, former deputy USTR
Rufus Yerxa, former deputy USTR and US ambassador to GATT
Bill Frenzel, former member, House Ways and Means committee, now scholar at Brookings
Charles "Joe" O'Mara, former US Department of Agriculture special trade negotiator
Dean Kleckner, president, American Farm Bureau Federation
Mary Latimer, US Trade Representative's Office (USTR), director for APEC affairs, former Democrat staffer
Erik Autor, international trade counsel, Senate Finance Committee (Republican)
Debbie Lamb, international trade counsel, Senate Finance Committee (Democrat)
Jeffrey Schott, Institute for International Economics
Alan Winters, chief, International Trade Division, World Bank
Michael Finger, lead economist, International Trade Division, World Bank
Will Martin, senior economist, International Trade Division, World Bank
Jed Schilling, economic adviser, East Asia and Pacific Region, World Bank

Kingston, Ontario, and Ottawa May 22-26, 1995

Robert Wolfe, senior fellow, Centre for International Relations, Queen's University

John Curtis, senior policy advisor and coordinator, trade and economic policy branch, Dept of Foreign Affairs and International Trade, former deputy Uruguay Round chief negotiator

Debra Steger, Hyman Soloway chair in business and trade law, University of Ottawa, former Canadian negotiator

Terry Collins-Williams, director, International Economic Relations Division, Department of Finance, former negotiator

Kenneth W Lewis, director, Asia Pacific Regional Coordination Division, Dept of Foreign Affairs and International Trade

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

Abbott, Kenneth W (1995). "New Instruments of Protection: Anti-dumping, Safeguards, and Dispute Settlement after the Uruguay Round." Paper presented to a conference on the Emerging Global Trading Environment and Developing Asia. Manila: Asian Development Bank, May 29-30.

Allison, Graham T (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Mass: Little, Brown & Co.

Bangkok Post (1993). "To talk and talk." December 17, page 32. "Insider" column

Bayard, Thomas O. and Kimberly Ann Elliott (1994). *Reciprocity in US Trade Policy*. Washington DC: Institute for International Economics, 1994

Christensen, Scott R. and Ammar Siamwalla (1993). "Beyond Patronage: Tasks for the Thai State." Policy analysis paper for the 1993 Year-End Conference, Who Gets What and How?: Challenges for the Future. Bangkok: Thailand Development Research Institute, December.

Conybeare, John (1985). "Trade Wars: A Comparative Study of Anglo-Hanse, Franco-Italian and Hawley-Smoot conflicts" *World Politics*, 38 (1), October, pages 147-172; reprinted in Lake (1993) pages 149-174.

Destler, I M (1995). *American Trade Politics*. Third Edition. Washington DC and New York: Institute for International Economics and The Twentieth Century Fund.

Dixit, Avinash (1983). "International Trade Policy for Oligopolistic Industries." *Economic Journal*, supplement, 94, pages 1-16.

Dornbusch, Rudiger, and Jeffrey A Frankel (1987). "Macroeconomics and Protection" in Robert M Stern (ed) *US Trade Policies in a Changing World Economy*. Cambridge, Mass: MIT Press (1987), pp 77-130; reprinted in Lake (1993) pages 54-107.

Dryden, Steve (1995). *Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade*. New York: Oxford University Press.

Eaton, Jonathan, and Gene Grossman (1986). "Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly." *Quarterly Journal of Economics*, 20, pages 249-267

- Economist, The* (1982). "Making sense of the mad Gatters' tea party." December 4, 1982, pages 75-78.
- Finger, Michael J (1990). *The GATT as International Discipline Over Trade Restrictions: A Public Choice Approach*. Policy, Research and External Affairs Working Paper WPS 402. Washington: The World Bank.
- GATT (1986). *News of the Uruguay Round*. Geneva: October.
- GATT (1990a). "The Uruguay Round — Press Background Briefs." *News of the Uruguay Round*. Geneva: July.
- GATT (1990b). "Panel report on Thai cigarette restrictions adopted on first reading" and "US/Thailand: Thai restrictions on importation of and internal taxes on cigarettes." *GATT Focus* No 76. Geneva: November, pages 4-5 and 7.
- GATT (1990c). *Communication from Malaysia: Draft SEACEN Financial Services Annex*. MTN.TNC W 52. Brussels: December 4.
- GATT (1993a). *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme*. MTN.GNG-MA W 24. Geneva: December 20.
- GATT (1993b). *GATT Focus*, No 104. Geneva: December.
- GATT (1994a). *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. Geneva.
- GATT (1994b). "Increases in Market Access Resulting from the Round". *News of the Uruguay Round*. Geneva: April.
- GATT (1994c). *News of the Uruguay Round*, NUR085. Geneva: April 12.
- GATT (1994d). *Concluding remarks by HE Mr Sergio Abreu Bonilla, chairman of the Trade Negotiations Committee, Minister for Foreign Affairs of the Eastern Republic of Uruguay*. MTN.TNC/MIN(94)6. Marrakech: April 15, 1994.
- GATT (1994e). *GATT Focus*, No 107. Geneva: May.
- GATT (1994f). *GATT Focus*, No 108. Geneva: June.
- GATT (1994g). *Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. Market Access for Goods and Services: Overview of the Results*. Geneva, November.
- GATT (1995). *The Uruguay Round: A Giant Step for Trade and Development and a Response to the Challenges of the Modern World*. Geneva, undated, ca 1995.
- Gill, Peter (1994). "Undercover — how the trade deal was sealed." *Australian Financial Review*, April 13.
- Gowa, Joanna (1989). "Rational Hegemons, Excludable Goods, and Small Groups: an Epitaph for Hegemonic Stability Theory?" *World Politics*, 41, 3, April. Reprinted in Stiles and Akaha (1991: 450-466).
- Guth, Eckart and Tonia Pankopf (1994). "The US-EC Confrontation in the GATT from an EC Perspective: What Did We Learn?" in Anania, Giovanni, Colin A Carter, and Alex F McCalla, eds. *Agricultural Trade Conflicts and GATT: New Dimensions in US-European Agricultural Trade Relations*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1994, pages 247-261.

- Hillman, Jimmy S (1994). "The US Perspective" in K A Ingersent, A J Rayner, R C Hine (eds), *Agriculture in the Uruguay Round*. London: Macmillan, pages 26-54.
- International Federation of Agricultural Producers (1995). "Trade and Environment." Working Paper prepared by the IFAP Secretariat for IFAP conference on Commodities, Trade and the Environment, Washington DC, May 17-18, 1995. (Unpublished.)
- Jeffrey, Schott (1994). *The Uruguay Round: An Assessment*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Keohane, Robert O (1984). *After Hegemony*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles P (1986). *The World in Depression, 1929-1939*. Revised and Enlarged Edition. Berkeley: University of California Press.
- Khor, Martin (1993). "Free Trade and the Third World" in Ralph Nader et al (1993). *The Case Against Free Trade: GATT, NAFTA and the Globalisation of Corporate Power*. San Francisco: Earth Island Press and North Atlantic Books.
- Krugman, Paul (1994). *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. New York: W W Norton & Co.
- Lake, David A. ed. (1993). *The International Political Economy of Trade* vol 1 Aldershot, Hants: Edward Elgar Publishing Ltd
- Laothamathas, Anek (1992) *Business Associations and the New Political Economy of Thailand: from Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Mark, Janette and Ann Weston (1989) "The Havana Charter Experience: Lessons for Developing Countries" in John Whalley, ed. *Developing Countries and the Global Trading System*, vol 1, Thematic Studies From a Ford Foundation Project. Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- National Farmers Union (1994). *Real Choices*. NFU Long Term Strategy Group Discussion Document. London: March, 1994
- Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Hill Press (republished 1957)
- Putnam, Robert D (1993) "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" in Peter Evans, Harold K Jacobson and Robert Putnam. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Raghavan, Chakravarthi (1990). *Recolonisation: GATT, the Uruguay Round and the Third World*. Penang: Third World Network
- Ruggie, John Gerard (1983) "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." in D Krasner, ed (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, pages 195-231
- Siamwalla, Ammar (1990) "Agriculture, the Uruguay Round and Developing Countries" in Maunder, Allen and Alberto Valdes, eds (1990). *Agriculture and Governments in an Interdependent World*. (Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economists). Aldershot, UK: Dartmouth IAAE.

- Siamwalla, Ammar (1995). "World Agricultural Trade after the Uruguay Round: Disarray Forever?" Type-script. Paper prepared for Asian Development Bank project on "The Impact of the Uruguay Round on Asia: Agriculture Agreement."
- Sila-on, Amaret (1986). "US Farm Act and future of Thai Agriculture." *The Nation* (Business II section), November 20, 1986.
- Stewart, Terence P. ed. (1993). *The GATT Uruguay Round: a Negotiating History (1986-1992)*. Deventer, Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Stiles, Kendall W and Tsuneo Akaha. eds (1991). *International Political Economy: a Reader*. New York: Harper Collins Publishers.
- Strange, Susan (1985). "Protectionism and World Politics." *International Organisation*, 39, 2, Spring. Reprinted in Stiles and Akaha (1991: 113-156)
- Strange, Susan (1987). "The Persistent Myth of Lost Hegemony." *International Organisation*, 41, 4, Autumn.
- Terdudomtham, Thamavit (1994). *The Political Economy of Trade Protection in Thailand (1960-present)*. PhD Thesis. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin.
- Ungphakorn, Peter Mytri (1990a). "Uruguay Round Update: Pressure mounts for Thailand as talks enter last lap." *The Nation*, March 20, 1990, page 16.
- Ungphakorn, Peter Mytri (1990b). "GATT negotiators' losing fight against cigarettes." *The Nation*, December 9, 1990, page B4.
- Ungphakorn, Peter Mytri (1991). "GATT and the New Protectionism: Amaret writes a small piece of history." *The Nation*, January 15, 1991, page B4.
- Ungphakorn, Peter Mytri (1994) "ABB chief wants complaints procedures at WTO." *Bangkok Post*, December 8, 1994, page 22.
- Winham, Gilbert R (1986) *International Trade and the Uruguay Round Negotiation*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Wolf, Martin (1986). "Fiddling while the GATT burns." *The World Economy*, 9, 1, March.
- Wolfe, Robert (1995). *Farm Wars: The Political Economy of Agriculture and the Uruguay Round*. PhD Thesis. Kingston, Ontario: Queen's University.
- WTO (1995). *Press Release*. Geneva: March 28, 1995
- Yarbrough, Beth V. and Robert M Yarbrough (1987). "Cooperation in the Liberalisation of International Trade: after Hegemony, what?" *International Organisation*, 41, 1, Winter.

ภาษาไทย

เกริกไกร จีระแพทย์ (๒๕๓๔). มาตรา 301: เสี่ยงเท่าฟ้าหน้าเท่ากลอง กรุงเทพฯ:สวัสดิการกรมเศรษฐกิจการ

พณิษฐ์

ประจวบ ไชยสาส์น (๒๕๓๐). ทำมาค้าขาย: หนังสือที่ระลึกในวันคล้ายวันเกิด ๔๗๗๗ ประจวบ ไชยสาส์น ปี ๒๕๓๐ กรุงเทพฯ: บริษัทสลดตถิณเตอร์เนชั่นแนลจำกัด สิงหาคม

พิเชษฐ์ ไชยธรรม (๒๕๓๔). สามมิติของการเจรจาต่อรองกับประเทศไทย กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟและสำนักพิมพ์ไฉไล

มิ่งสรรค์ ขวสอาด และ พิศมัย ภูวสินสิทธิ์ เอี่ยมสกุลรัตน์ (๒๕๓๔) "การค้า vs ปัญหาสิ่งแวดล้อม: จากแนวคิดถึงองค์การการค้าโลก" บทความในโครงการวิจัยชุดผลกระทบของรอบอุรุทวี กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

มิ่งสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (๒๕๓๒). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๓๐ กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

มิ่งสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (๒๕๓๖). "สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ ๒๕๕๐ : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์" รายงานประกอบการประชุมวิชาการประจำปี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

มิ่งสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (๒๕๓๘). สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ ๒๕๕๐ : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ

รุ่งภา ศีรธรรมวิทย์ (๒๕๓๘). การเมืองในการค้าระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีการเจรจาต่อรองเรื่องการค้าสินค้าเกษตรในการประชุมแนวคิดรอบอุรุทวี วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคที่ 2

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค

ผลกระทบต่อภาพรวมเศรษฐกิจไทย ของการเจรจาอบอุรุกวัย

เสนอโดย
กานูพงศ์ นิธิประภา
พงษ์ธร วราสัย
อูนกั๋ง แซ่ลิ่ม

กรกฎาคม 2539
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทคัดย่อ

ผลกระทบต่อภาพรวมเศรษฐกิจไทยของการเจรจาอบอุรุกวัย

ภาณุพงศ์ นิธิประภา
พงษ์ธร วราภัย
อู่กัน แก้วลิ้ม

1. วัตถุประสงค์

นักเศรษฐศาสตร์ของ GATT ได้เคยประมาณการผลของการเจรจาอบอุรุกวัยไว้ว่า การค้าโลกจะขยายตัวถึงปีละ 755 พันล้านเหรียญดอลลาร์ ใน ค.ศ. 2002 และจะทำให้ผลผลิตของโลกเพิ่มขึ้นอย่างน้อยปีละ 235 ล้านเหรียญสหรัฐ การเพิ่มขึ้นของรายได้และปริมาณการค้าของโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการลดภาษีนำเข้าและการเปิดตลาดการค้า ผลกระทบทางเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นเพียงผลในระยะสั้นเท่านั้น ในระยะยาวเมื่อมีการเปิดการค้าเสรีในภาคบริการ และเมื่อแต่ละประเทศปรับตัวให้อยู่ในสภาวะการแข่งขันที่เข้มข้นยิ่งขึ้น จะทำให้ผลผลิตและรายได้ของแต่ละประเทศเพิ่มขึ้นอีก เนื่องจากการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตเพื่อแข่งขันกับสินค้าออกของประเทศคู่แข่ง และผู้ผลิตในประเทศจำเป็นต้องมีประสิทธิภาพสูงขึ้นเพื่อให้สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าที่จะมีราคาลดลง ภายหลังจากกำแพงภาษีปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศได้ถูกทำลายลงแล้ว

งานวิจัยนี้ต้องการศึกษาผลกระทบดังกล่าวที่มีต่อเศรษฐกิจมหภาคของไทย ซึ่งจะขึ้นอยู่กับการขยายตัวของสินค้าออกและสินค้าเข้า ตลอดจนการลงทุนโดยระหว่างประเทศที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อระดับราคาภายในประเทศ ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีนำเข้าย่อมส่งผลกระทบต่อรายรับภาษีของรัฐบาล ในทำนองเดียวกันการขยายตัวของการส่งออกและรายได้จะทำให้รายรับของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการบริโภค การลงทุน การการค้าและดุลการชำระเงินก็จะถูกกระทบไปด้วย ในทางกลับกัน การเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบของอุปสงค์มวลรวมก็มีผลย้อนกลับไปที่กระทบการส่งออกและการนำเข้า เนื่องจากการเพิ่มของระดับราคาจากการเพิ่มอุปสงค์สินค้าออก

2. วิธีการศึกษา

การพิจารณาผลกระทบของการเจรจาอุปโภคบริโภคจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคของไทย เพื่อที่จะสามารถคำนวณทิศทางและขนาดของตัวแปรต่างๆ ที่เป็นเหตุและเป็นผลซึ่งกันและกัน แบบจำลองทางเศรษฐมิติที่ใช้ในงานวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับภาคการค้าระหว่างประเทศเป็นพิเศษ (Appendix A) โดยพิจารณาแบ่งสินค้าเป็น 9 หมวด ได้แก่ อาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ ผลิตภัณฑ์วัตถุดิบที่ยังมิได้แปรรูป น้ำมันและเชื้อเพลิง น้ำมันพืชและไขมันสัตว์ เคมีภัณฑ์ สินค้าอุตสาหกรรม เครื่องจักร และสินค้าอุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ด เนื่องจากสินค้าออกส่วนใหญ่ของไทย ยกเว้นในหมวดอาหารมีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละหนึ่งของการค้าโลก ประเทศไทยจึงไม่สามารถมีอิทธิพลต่อราคาของสินค้าเหล่านี้ได้ แบบจำลองจึงระบุสมการอุปทานของการส่งออกของสินค้าทั้ง 9 ชนิด และระบุอุปสงค์ของสินค้าส่งออกในหมวดอาหารเพียงหมวดเดียว เพราะการเปลี่ยนแปลงปริมาณการส่งออกสินค้าในหมวดอาหารของไทยเท่านั้นจะมีผลต่อราคาสลัดโลก

อุปทานของการส่งออกขึ้นอยู่กับราคาสินค้าส่งออกและราคาสินค้าภายในประเทศและกำลังการผลิตของสินค้านั้น ผู้ส่งออกสามารถเลือกขายในตลาดต่างประเทศหรือขายในตลาดในประเทศได้ หากราคาขายในแต่ละตลาดนั้นอยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจ ดังนั้น อุปทานของสินค้าออกในแต่ละชนิดจะมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับราคาขายในตลาดโลกและกำลังการผลิต แต่จะแปรผกผันกับราคาขายภายในประเทศ สำหรับอุปสงค์ของสินค้าส่งออกประเภทอาหารของไทยจะแปรผันโดยตรงกับรายได้ และราคาของประเทศอื่นๆ จะแปรผกผันกับราคาส่งออกของไทย

อุปสงค์ของการนำเข้าสินค้าทั้ง 9 หมวด ย่อมขึ้นอยู่กับระดับรายได้ของไทย และการทดแทนกันระหว่างสินค้าภายในบ้านกับสินค้านำเข้า ดังนั้น ปริมาณนำเข้าจะแปรผกผันกับราคาสินค้านำเข้าและแปรตามกับราคาสินค้าภายในประเทศ ในกรณีที่ความสามารถในการทดแทนของสินค้าต่อในประเทศสินค้านำเข้ามีค่า ความยืดหยุ่นทางราคาก็จะต่ำไปด้วย ในกรณีที่การนำเข้าตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงไปของระดับรายได้อย่างมาก ค่าความยืดหยุ่นทางรายได้ของอุปสงค์ของสินค้านำเข้าก็จะมีค่าสูงไปด้วย

การบริโภคถูกกำหนดให้ขึ้นอยู่กับระดับของรายได้หลังการหักภาษีและระดับการบริโภคในอดีต ภาษีหรือรายรับของรัฐบาลก็ขึ้นอยู่กับระดับรายได้ภาษีในปีก่อน และระดับผลผลิตมวลรวม ขณะเดียวกันการลงทุนของภาคเอกชนก็ขึ้นอยู่กับปริมาณของการลงทุนในปีก่อน เนื่องจากมีความล่าช้าในการปรับตัว

ของการลงทุนต้องปัจจัยภายในและภายนอกที่เข้ามากระทบความต้องการสินค้านั้น การลงทุนยังถูกกำหนดโดยผลผลิตมวลรวมของประเทศ ซึ่งสะท้อนการคาดการณ์ถึงยอดขายในอนาคต และมีอัตราดอกเบี้ยเป็นตัวสะท้อนถึงต้นทุนทางการเงินของสินค้านั้น

การกำหนดระดับราคาโดยทั่วไปจากแบบจำลองนี้ขึ้นอยู่กับข้อสมมติฐานที่ว่าระดับราคาจะสูงขึ้นเมื่อ (1) มีอุปสงค์รวมส่วนเกินเกิดขึ้น (2) ระดับราคาสินค้านำเข้าเพิ่มสูงขึ้น (3) การปรับตัวของการคาดการณ์เกี่ยวกับภาวะเงินเฟ้อในอนาคต อุปสงค์รวมส่วนเกินเกิดขึ้นเมื่อความต้องการมวลรวมจากภายในและภายนอกของประเทศมีสูงกว่ากำลังการผลิตของทั้งประเทศ เราสามารถคำนวณกำลังการผลิตโดยประมาณการจากแนวโน้มของผลผลิตในอดีต

ราคาของผลผลิตในแต่ละภาคการผลิตถูกกำหนดจากระดับราคาทั่วไป โดยผ่านสมการเชื่อมโยงระหว่างระดับราคารายภาคกับระดับราคาทั่วไป ที่ถูกกำหนดจากสมการการปรับตัวของระดับราคาคงที่อธิบายไว้ก่อนหน้านี้ ระดับราคาในภาคการผลิตเหล่านี้ก็กลับไปมีผลกระทบต่อการส่งออกและการนำเข้ามากหรือน้อยตามความสามารถในการทดแทน การไหลเข้าของเงินทุนสุทธิขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงของส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ย หากอัตราดอกเบี้ยในประเทศสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ ก็จะมีการไหลเข้าของเงินทุนสุทธิเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันหากมีการคาดการณ์ถึงการลดค่าเงินบาท (ซึ่งวัดได้จากอัตราดอกเบี้ยของเงินบาทเมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์) ซึ่งจะทำให้มีเงินไหลออก การไหลเข้าสุทธิของเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจะมีน้อยลงเมื่อระดับราคาหรือต้นทุนการผลิตในประเทศไทยสูงขึ้นเมื่อเทียบกับราคาในต่างประเทศ ยังผลให้เงินทุนไหลเข้าสุทธิลดน้อยลงไปด้วย ในทางตรงกันข้ามการไหลเข้าของเงินจากต่างประเทศจะมีสูงขึ้น เมื่อมีการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในต่างประเทศ

แบบจำลองมีสมการเอกลักษณ์ 4 สมการแสดงถึงระดับรายได้ประชาชาติ ซึ่งประกอบด้วยอุปสงค์มวลรวมทั้งหมดจากภาคเอกชน ภาครัฐบาล และต่างประเทศ เอกลักษณ์ของดุลการค้าซึ่งเป็นผลต่างระหว่างมูลค่าส่งออกและนำเข้า สมการจำกัดความของดุลงบประมาณซึ่งเป็นผลต่างระหว่างรายจ่ายและรายรับภาครัฐ และสมการจำกัดความของการเปลี่ยนแปลงของเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงฐานะดุลชำระเงินอันเป็นผลรวมจากดุลการค้าและดุลบัญชีเคลื่อนย้ายเงินทุน

3. ผลการศึกษา

3.1 ผลการประมาณค่า

เราประมาณการแบบจำลองโดยใช้วิธีกำลังสองน้อยที่สุด (OLS) โดยอาศัยข้อมูลรายปีจาก พ.ศ. 2513 ถึง พ.ศ. 2536 เนื่องจากขนาดของข้อมูลมีจำนวนไม่มาก ทำให้จำนวน degree of freedom มีน้อยทำให้การประมาณค่าโดยวิธีอื่นๆ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหา simultaneous bias ไม่มีประสิทธิภาพสูงกว่า OLS ตัวอย่างเช่น การประมาณค่าโดยวิธี 2SLS แม้ว่าจะให้ผล consistency แต่จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลในอดีตที่ย้อนหลังไปถึง ปี พ.ศ. 2500 เป็นอย่างน้อย แต่เนื่องจากการค้าระหว่างประเทศของไทยในปัจจุบันมีโครงสร้างที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับในอดีตเมื่อ 30 ปีก่อน การใช้วิธีประมาณการวิธี OLS และใช้ข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2513 ถึง พ.ศ. 2536 จะเป็นวิธีที่เหมาะสมกว่า เพราะค่าพารามิเตอร์ที่ได้จะมีความใกล้เคียงกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งเราจะใช้เป็นฐานในการคำนวณผลของเกณฑ์ในอนาคต

การลดอัตราภาษีนำเข้าย่อมมีผลกระทบต่อปริมาณนำเข้าภายในประเทศและปริมาณส่งออกของประเทศคู่ค้า ค่าพารามิเตอร์ของความยืดหยุ่นทางราคาของอุปทานสินค้าออก และอุปสงค์ของสินค้านำเข้า จึงเป็นตัวแปรสำคัญที่จะสะท้อนถึงผลกระทบจากการเจรจาในรอบอุรุกวัย ค่าของความยืดหยุ่นดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในตารางที่ 1 ซึ่งรายงานค่าความยืดหยุ่นทางด้านราคาและผลผลิตของอุปทานสินค้าออก ความยืดหยุ่นทางราคาของอุปทานสินค้าออกในหมวดอุตสาหกรรมมีความยืดหยุ่นสูงที่สุด (1.3) ขณะที่สินค้าออก ประเภทไขมันสัตว์และน้ำมันพืชและสัตว์ มีความยืดหยุ่นต่ำที่สุด (0.31) สินค้าออกประเภทอาหารก็มีความยืดหยุ่นต่ำเช่นกัน (0.42) สินค้าอุตสาหกรรมประเภทเบ็ดเตล็ดและเครื่องจักร มีความยืดหยุ่นใกล้เคียงกับหนึ่ง เช่นเดียวกับสินค้าออกประเภทเครื่องดื่มน้ำ (0.98) และวัตถุดิบที่ยังไม่ได้แปรรูป (0.95) ในกรณีที่มีการลดค่าเงินหรือการเพิ่มขึ้นของการอุดหนุนการส่งออก สินค้าในหมวดอุตสาหกรรมจะตอบสนองต่อการกระตุ้นของราคาได้ดีกว่าสินค้าออกในหมวดอาหาร

ความยืดหยุ่นทางด้านผลผลิตของอุปทานสินค้าออก แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของการส่งออกเมื่อผลผลิตหรือกำลังการผลิตในประเทศเปลี่ยนแปลงไป เช่นเดียวกับความยืดหยุ่นทางราคา ความยืดหยุ่นทางด้านผลผลิตของสินค้าออกประเภทอุตสาหกรรม และสินค้าเครื่องจักรมีความยืดหยุ่นสูงกว่าหนึ่ง แม้ว่าสินค้าออกประเภทเครื่องจักรจะมีความยืดหยุ่นทางราคาต่ำ (0.62) แต่ก็มีความยืดหยุ่นทางผลผลิตสูง (2.6) บ่งบอกถึงลักษณะการผลิตเพื่อการส่งออกมากกว่าเป็นการผลิตเพื่อใช้ในประเทศ และเมื่อมีผลผลิตเกิน

ความต้องการภายในจึงส่งออก ซึ่งจะเป็นสินค้าที่มีความยืดหยุ่นทางผลผลิตต่ำเช่น อาหาร (0.83) และไขมันและน้ำมันจากพืชและสัตว์ (0.79) การศึกษา output elasticity ของสินค้าออกทำให้เราทราบว่า สินค้าอุตสาหกรรมทั้งหมดและสินค้าออกประเภทวัตถุดิบที่ยังไม่ได้แปรรูปมีลักษณะเป็น Pro-trade bias สัดส่วนการส่งออกในผลผลิตรวมทั้งหมดจะมีแนวโน้มสูงขึ้น เมื่อปริมาณการผลิตในประเทศมีสูงขึ้น

ทางด้านอุปสงค์ของการนำเข้า (ตารางที่ 1) ความยืดหยุ่นทางราคาและสินค้าในหมวดอาหาร เครื่องดื่ม และวัตถุดิบมีความยืดหยุ่นต่ำ แต่ในด้านความยืดหยุ่นทางด้านรายได้กลับมีสูง ในกรณีอุปสงค์นำเข้าของอาหารมีความยืดหยุ่น -0.381 ขณะที่มีความยืดหยุ่นทางด้านรายได้สูงถึง 1.7 อุปสงค์นำเข้าของเครื่องดื่ม (เช่น เหล้า, ไวน์) มีความยืดหยุ่นต่ำเพียง -0.8 แต่มีความยืดหยุ่นทางรายได้สูงถึง 1.4 ดังนั้น ความพยายามลดการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยอาจจะไร้ผลหากใช้มาตรการทางภาษี เพราะจะทำให้มีการลดลงของการนำเข้าเพียงเล็กน้อย และรัฐจะสูญเสียรายรับทางศุลกากรไปด้วย เพราะสินค้านำเข้าเหล่านี้มีความยืดหยุ่นทางรายได้สูง เมื่อระดับผลผลิตเพิ่มขึ้นทำให้มีอุปสงค์ของสินค้าฟุ่มเฟือยรวมทั้งความต้องการวัตถุดิบเพิ่มสูงขึ้นด้วย สินค้านำเข้าประเภทเชื้อเพลิงมีความยืดหยุ่นทางราคาค่ำที่สุด (-0.13) สินค้านำเข้าที่มีความยืดหยุ่นทางรายได้สูงสุดถึง 2.5 คือสินค้านำเข้าเครื่องจักร รองลงไปคือสินค้าอุตสาหกรรม (2.0) ซึ่งก็เป็นการยืนยันว่าเพราะเหตุนี้เองที่การขาดดุลการค้าของไทยเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าประเภทเครื่องจักรและสินค้าอุตสาหกรรม

ในการประมาณค่าความยืดหยุ่นที่ปรากฏในตารางที่ 1 มีการคำนึงถึงผลทางการทดแทนระหว่างสินค้าส่งออกกับสินค้าในประเทศ เมื่อราคาสินค้าในหมวดส่งออกที่สามารถขายได้ในตลาดไทยมีราคาสูงขึ้น ผู้ผลิตก็จะหันเหเข้าหาตลาดภายในประเทศทำให้การส่งออกลดลง ในทางตรงข้ามหากราคาสินค้าในประเทศสูงขึ้นก็จะมีการนำเข้าสินค้าในหมวดเดียวกันนี้จากต่างประเทศมากขึ้น ในบางกรณีที่สหสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้านำเข้าและราคาสินค้าในประเทศมีสูงจนทำให้เกิดปัญหา multi-collinearity เราจำเป็นต้องใช้ข้อสมมติ homogeneity โดยการใช้ราคาเปรียบเทียบของสินค้าแทนราคาสมบูรณ์ ดังเช่นกรณีสินค้านำเข้าในหมวดอาหาร (IM3) และอุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ด (IM9) ในกรณีสินค้านำเข้าหมวดเชื้อเพลิงและน้ำมัน (IM4) เราใช้เพียงราคานำเข้าเพียงตัวเดียว ทั้งนี้เพื่อให้เส้นอุปสงค์ของสินค้านำเข้าสอดคล้องตามทฤษฎี

หลังจากนำค่าที่แท้จริงของตัวแปรอิสระหรือ exogenous variable แทนค่ากลับลงในแบบจำลอง โดยใช้ค่าพารามิเตอร์ที่ประมาณการได้ช่วยคำนวณหาตัวแปรตามหรือ endogenous variables ในแบบ

จำลองนำผลลัพธ์ที่ได้จากการแก้สมการเปรียบเทียบกับค่าจริงในอดีต พบว่า แบบจำลองสามารถใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาคได้ เพราะค่าที่คำนวณได้จากแบบจำลองควรจะใกล้เคียงกับค่าในอดีต

3.2 ผลกระทบของการเจรจาการค้า

3.2.1 กรณีผลบังคับใช้เกิดเมื่อ 5 ปีก่อน (Counterfactual Simulation)

ลองสมมติให้ราคาสินค้าในช่วงปี 2532-2536 สูงขึ้นกว่าที่เป็นจริงร้อยละ 1 (ยกเว้นราคาสินค้าออกในหมวดอาหาร ซึ่งขึ้นกับอุปทานภายในประเทศ) และสมมติให้รายได้ของโลกขยายตัวสูงกว่าที่เป็นจริงในอดีตร้อยละ 1 เช่นเดียวกัน และให้ราคาสินค้านำเข้าลดลงร้อยละ 1 จากราคาที่เป็นอยู่จริง อันเป็นผลจากการลดลงของอัตราภาษีศุลกากรในทุกๆ ประเภท การสมมติเช่นนี้เป็นการขัดกับความจริงที่เกิดขึ้น แต่เท่ากับการตอบคำถามที่ว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างภาษีนำเข้า และมีการยอมรับพันธะของภาคในปี พ.ศ. 2532 จะเกิดอะไรขึ้นกับภาพรวมของเศรษฐกิจไทย การสมมติให้รายได้ของโลกขยายตัวสูงขึ้นจากเดิมก็เป็นผลจากการขยายตัวของการค้าโลกที่ทำให้ความต้องการสินค้าจากไทยสูงขึ้น ยังผลให้ราคาส่งออกของไทยสูงขึ้น เราเรียกสถานการณ์สมมตินี้ว่า Scenario A

ผลจากการเปรียบเทียบ Scenario A กับ Base solution ที่ได้จากตัวแปรมหภาคสำคัญ ปรากฏอยู่ในตาราง 3a การลดลงของราคาสินค้านำเข้ายังผลให้การนำเข้าขยายตัวเป็นมูลค่าเพิ่มขึ้น 2.6% ต่อปีระหว่างปี พ.ศ. 2532 ถึง พ.ศ. 2536 ขณะเดียวกันการส่งออกขยายตัวในอัตราที่สูงกว่าการนำเข้า คือสูงร้อยละ 3.9 ผลที่ตามมาคือ ทำให้ยอดการขาดดุลการค้าลดลงถึงร้อยละ 4.5 ขณะเดียวกันการส่งออกที่เพิ่มขึ้นกระตุ้นให้การลงทุนและการบริโภค รวมทั้งผลผลิตมวลรวมขยายตัวจากเดิมถึง 0.25% ขณะเดียวกันแรงกดดันทางภาวะเงินเฟ้อมีต่ำเพียง 0.06% งบประมาณรัฐบาลจะเกินดุลมากขึ้น เนื่องจากรายรับภาษีเพิ่มมากขึ้น

ตาราง 3b และ 3c แสดงผลของ Scenario A ที่มีต่อมูลค่าการส่งออกและนำเข้าลงในรายละเอียด จะพบว่าการตอบสนองของสินค้าออกประเภทอาหารจะมีสูงสุด เพราะเป็นผลรวมจากราคาส่งออกและการขยายปริมาณส่งออกที่เพิ่มสูงขึ้น ขณะเดียวกันการเพิ่มของรายได้ในต่างประเทศก็ช่วยให้มีการเพิ่มอุปสงค์ต่อสินค้าออกของไทย สำหรับสินค้าออกที่ไม่ได้อยู่ในหมวดอาหารมีมูลค่าสูงขึ้นแต่ไม่มากเท่าสินค้าออกหมวดอาหาร เพราะราคาสินค้าออกเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น ตามข้อสมมติใน Scenario A

ใน Scenario B สถานการณ์คล้ายคลึงกับกรณีแรก เพียงแต่ให้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นร้อยละ 2.5 แทนที่จะเป็นร้อยละ 1 ผลจากตาราง 3a ยืนยันว่ามูลค่าการส่งออกยิ่งเพิ่มในอัตราเร็วและสูงกว่าอัตราการนำเข้าที่เพิ่มสูงขึ้น ยังผลให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น การขยายตัวของการบริโภคและการลงทุน ยังไม่ส่งผลอย่างเด่นชัดต่อการเพิ่มขึ้นของระดับราคา การขาดดุลการค้าจะลดไปถึงร้อยละ 15 ลักษณะการขยายตัวของมูลค่าการส่งออกและนำเข้าเป็นไปในทิศทางเดียวกับ Scenario A เพียงแต่ขนาดเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของสินค้าออกหมวดอาหาร

ใน Scenario C สถานการณ์เปลี่ยนไปโดยให้สินค้าออกที่มีโชอาหารเพิ่มเพียงร้อยละ 1 ทุกประเภท ราคาสินค้าในหมวดอาหารของต่างประเทศ (P_1^f) และระดับรายได้ของโลก (Y^f) เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 เช่นเดียวกับข้อสมมติใน Scenario A แต่ให้มีการลดภาษีมากจนกระทั่งราคาสินค้านำเข้าลดลงจากเดิมร้อยละ 2.5 ราคาลดลงนี้เป็นราคาในรูปเงินบาท ในขณะที่ราคาในรูปของเงินตราต่างประเทศยังอยู่ระดับเดิม เพราะประเทศไทยเป็นประเทศเล็ก ในกรณีนี้การนำเข้าจะเพิ่มสูงถึงร้อยละ 4.7 ขณะที่การส่งออกสูงขึ้นร้อยละ 4 (ตาราง 3a) ยังผลให้ขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้นและทำให้เกิดการหดตัวทางเศรษฐกิจ (-0.72) ขณะเดียวกันระดับราคาลดลงเพียงเล็กน้อย และเกิดการชะลอตัวของการบริโภคและการลงทุน สินค้านำเข้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูงสุดคือ สินค้าในหมวดที่มีความยืดหยุ่นต่ำและไม่มีสินค้าทดแทนภายในประเทศอย่างสมบูรณ์ เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง

เมื่อเราเปรียบเทียบสถานการณ์ A และ C จะพบว่าข้อสมมติที่แตกต่างกัน คือ ระดับราคานำเข้าหรือการลดภาษีนำเข้าในอัตราที่สูงกว่า 2.5 เท่า ในกรณี C เมื่อเปรียบเทียบผลทางมหภาคจะพบว่า การลดภาษีนำเข้าจะมีผลทางด้านการชะลอตัวของเศรษฐกิจและลดแรงกดดันทางภาวะเงินเฟ้อ จึงได้ข้อสรุปว่า หากการเจรจาแกตต์ทำให้ราคาสินค้าออกเพิ่มน้อยกว่าการลดลงของราคานำเข้าที่เกิดจากการลดภาษี ผลจากการส่งออกจะเพิ่มน้อยกว่าการนำเข้า และจะทำให้เศรษฐกิจชะลอตัวลงรวมทั้งลดความร้อนแรงทางภาวะระดับราคา ดังนั้นระยะเวลาของการใช้นโยบายภาษีจึงขึ้นกับช่วงโอกาสว่าภาวะเศรษฐกิจ โดยรวมอยู่ในภาวะตกต่ำหรือขยายตัวในอัตราสูง

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างสถานการณ์ B กับ C สิ่งที่แตกต่างกันคือ สถานการณ์ B มีอัตราการเพิ่มของราคาสินค้าออกสูงกว่าสถานการณ์ C ถึง 2.5 เท่า ผลที่ได้รับคือการขยายตัวของเศรษฐกิจ การลดลงของการขาดดุลการค้า การขาดดุลงบประมาณลดลง และมีแรงกดดันทางด้านราคา การเจรจา GATT จะส่งผลกระทบต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อเกิดการขยายตัวทางการค้าโลกจนกระทั่งมีการเพิ่มความต้องการสิน

ค้าออกของไทยมากขึ้น จนทำให้อัตราการเพิ่มของราคาสินค้าออกเพิ่มสูงกว่าหรือทัดเทียมกับการลดลงของสินค้านำเข้าอันเนื่องมาจากการลดภาษีนำเข้า นโยบายนโยบายของการดำเนินภาษีศุลกากรของประเทศจึงควรคำนึงถึงประเด็นนี้ด้วย

3.2.2 ผลกระทบของแกตต์ในอนาคต (Future Simulation)

ผลที่ได้รับจากการสมมติเหตุการณ์ที่แตกต่างจากความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในอดีต ทำให้เราทราบถึงผลที่อาจจะเกิดขึ้นได้แต่ไม่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดจริง รวมทั้งทำให้เราทราบถึงการสูญเสียโอกาสบางอย่างของการไม่ได้ดำเนินนโยบายบางประการในอดีต สำหรับผลของแกตต์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจะสามารถประมาณการได้จากการพิจารณาถึงค่าผลลัพธ์ที่ได้ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงภาษีต่อค่าผลลัพธ์ที่ได้จากการสมมติทิศทาง การเคลื่อนไหวของตัวแปรภายนอก (exogenous variable) ไปในอนาคต ให้เป็นไปตามค่าเฉลี่ยของการเปลี่ยนแปลงรายปีในช่วงปี พ.ศ. 2531-2533

แนวโน้มของตัวแปรอิสระในอนาคตที่คำนวณ เมื่อนำไปแทนค่าในแบบจำลอง สามารถทำให้เราหาค่าพยากรณ์ของเศรษฐกิจไทยในอนาคตได้ และยังสามารถถึงแนวทางการขยายตัวของตัวแปรตามที่จะใช้เป็นฐาน (base solution) ในการเปรียบเทียบกับ control solution ซึ่งเป็นผลลัพธ์จากการเปลี่ยนแปลงตัวแปรอิสระให้สอดคล้องกับผลการเจรจาของแกตต์

ตารางที่ 6a แสดงผลต่อตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค โดยการเปรียบเทียบผลที่ได้จากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ตามข้อตกลงแกตต์ (control solution) ผลที่ได้จะชี้ให้เห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงเป็นร้อยละเท่าใดของค่าพยากรณ์ของตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคระหว่างปี พ.ศ. 2539-2543(1996 - 2000).

ในกรณีที่สินค้าออกของไทยมีราคาสูงขึ้น (ยกเว้นหมวดอาหาร) เพราะความต้องการในตลาดโลกสูงขึ้น เนื่องจากการค้าขายตัวมากขึ้นสืบเนื่องจากการลดการกีดกันทางการค้า และการลดการอุดหนุนสินค้าเกษตรในประเทศอุตสาหกรรม ทำให้ราคาอาหารในประเทศอุตสาหกรรม (P_1^f) สูงขึ้นร้อยละ 1 ผลกระทบต่อ GDP ของไทยจะมีสูงมากกล่าวคือ ทำให้การเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 2.2 ทั้งนี้เพราะการส่งออกมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น 9.4% ขณะที่การนำเข้าเพิ่มขึ้นเพียง 4.8% ในกรณีนี้จะเห็นได้ชัดว่าการเจริญเติบโตที่ถูกกระตุ้นด้วยการส่งออกจะทำให้การขาดดุลการค้าลดลงได้ถึงร้อยละ 6.7 ขณะเดียวกันระดับราคามีได้สูงมากขึ้น การขยายตัวของเศรษฐกิจทำให้รายรับรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกับการบริโภค

และการลงทุน เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 6b จะพบว่า การส่งออกในหมวดอาหารมีมูลค่าสูงขึ้นถึงร้อยละ 16 ขณะที่การส่งออกในหมวดอื่นเพิ่มขึ้นมากหรือน้อยขึ้นกับการตอบสนองของผู้ส่งออกในประเทศต่อราคาส่งออกในตลาดโลกที่สูงขึ้น สินค้าที่มีความยืดหยุ่นทางราคาสูง เช่น หมวดอุตสาหกรรม ก็จะมีการขยายตัวสูงกว่าสินค้าออกในหมวดอื่นๆ ข้อสรุปสำคัญของการศึกษาตรงจุดนี้คือ ผลประโยชน์ที่ได้จะได้รับอย่างสูง เกิดจากการเพิ่มของราคาอาหารในประเทศพัฒนาแล้ว ภายหลังจากการลดการอุดหนุนในการผลิตสินค้าหมวดอาหาร

หากมีการลดอัตราภาษีศุลกากรลงในทุกๆ หมวดและทำให้ราคาสินค้านำเข้าลดลงในสาขาของ คนไทยร้อยละ 1 การส่งออกสุทธิจะคิดลบทำให้ขาดดุลการค้ามากขึ้น เพราะมูลค่าการนำเข้าสูงขึ้นกว่าการส่งออก การส่งออกเพิ่มขึ้นเป็นผลจากการลดลงของราคาสินค้าภายในประเทศ เนื่องจากการชะลอตัวลงของเศรษฐกิจ การลดอัตราภาษีอย่างเฉียบพลันเกิดการหดตัวของภาวะเศรษฐกิจ (contractionary effect) รายได้ประชาชาติที่แท้จริงลดลง 0.16% ขณะที่การบริโภคลดการลงทุนภาคเอกชนและรายรับภาษีรัฐบาลเพิ่มขึ้นเล็กน้อย การลดลงของอุปสงค์มวลรวมส่งผลให้ระดับราคาลดลง 1.9% ยังผลให้ผู้ผลิตหันไปพึ่งตลาดต่างประเทศมากกว่าตลาดภายในประเทศ ถึงกระนั้นก็ตาม การส่งออกที่เพิ่มขึ้นไม่สามารถไล่ตามการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการทดแทน ทำให้ดุลการค้าขาดดุลสูงขึ้นร้อยละ 4 (ตารางที่ 6a)

เนื่องจากการยอมรับว่าผลของการเจรจาอนุภูมิภาคจะยังผลให้การค้าโลกขยายตัวเพิ่มขึ้น ทำให้ระดับรายได้ของโลกเพิ่มขึ้น ถ้าสมมติให้ผลผลิตมวลรวมของโลก Y_f เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1 จะเกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างไร โดยให้ปัจจัยอื่นๆคงที่ ตาราง 6a ชี้ให้เห็นว่าจะเกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยด้วยประมาณ 0.9% สินค้าออกเพิ่มเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูงกว่าสินค้านำเข้า การขาดดุลการค้าลดลงถึงร้อยละ 2 แรงกดดันภาวะเงินเฟ้อมีเพียงเล็กน้อย การเพิ่มของรายได้จากต่างประเทศยังไม่นำมาให้เกิดการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศ ทำให้ดุลการชำระเงินเกินดุลมากขึ้น เป็นที่น่าสังเกตว่าการวิเคราะห์ตรงจุดนี้เราได้สมมติให้การเพิ่มของ Y_f ผลกระทบต่อราคาสินค้าออกที่ไม่ใช่อาหาร แต่การเพิ่มของ Y_f มีผลทางอ้อมต่อราคาสินค้าออกหมวดอาหาร บทเรียนสำคัญข้อหนึ่งของผลการศึกษาตรงจุดนี้ก็คือ ข้อสรุปที่ว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยขึ้นอยู่กับ การขยายตัวของการค้าโลก ถ้าเราสมมติให้การค้าโลกชะลอตัวลง อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยก็จะลดลงเป็นสัดส่วนใกล้เคียงกันด้วย ดังนั้น หากผลการเจรจาอนุภูมิภาคสามารถก่อให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจทั่วภาคบริการและภาคสินค้า ผลประโยชน์จะเกิดกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะเศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งภายในและภายนอก

การเพิ่มขึ้นของรายได้ต่างประเทศยังผลให้อุปสงค์ต่อสินค้าออกหมวดอาหารของไทยเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเรามีอำนาจต่อรองทางการตลาดอยู่บ้าง เพราะผู้ส่งออกของไทยเผชิญกับเส้นอุปสงค์ที่ทอดลง ราคาสินค้าออกของไทยในหมวดอาหารจึงสูงขึ้น นอกจากราคาดสินค้าออกในหมวดอาหารจะสูงขึ้นแล้วปริมาณส่งออกก็สูงขึ้นด้วย จึงเกิดผลการขยายตัวในมูลค่าการส่งออกของหมวดอาหารขึ้นถึงร้อยละ 23.3 (ตาราง 6b) จากแรงกดดันกับทางราคาสินค้าอาหาร ทำให้ระดับราคาสินค้าเพิ่มขึ้นในขณะที่ราคาสินค้าส่งออกประเภทอื่นๆ ไม่เปลี่ยนแปลง การสูญเสียความสามารถในการแข่งขันนี้เองยังผลให้การส่งออกในหมวดอื่นๆ (EX2-EX9) มีมูลค่าลดลงทั้งหมด เนื่องจากการลดลงในทางปริมาณ ขณะที่ราคาสินค้าออกไม่ได้ลดลง สินค้าเอกในหมวดที่มีโชห่วยมีมูลค่าลดลงในช่วง 0.06% ถึง 0.26% ยังผลให้มูลค่าการส่งออกรวมยังคงเพิ่มร้อยละ 3.5 ขณะที่การนำเข้าเพิ่ม 1.9% (ตารางที่ 6a) ตารางที่ 6c ชี้ให้เห็นว่าการนำเข้าในหมวดเครื่องจักรเพิ่มสูงสุด (IM8) ขณะที่หมวดเชื้อเพลิง (IM5) เพิ่มน้อยที่สุด การเพิ่มขึ้นในอัตราสูงหรือต่ำถูกกำหนดโดยความยืดหยุ่นทางรายได้ และความยืดหยุ่นทางราคาซึ่งถูกกำหนดจากความสามารถทางการทดแทนระหว่างสินค้านำเข้าและสินค้าที่ผลิตขึ้นได้ภายในประเทศในกรณีที่ระดับราคาภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น แต่ความสามารถทางการทดแทนมีต่ำและความยืดหยุ่นทางรายได้มีต่ำ การนำเข้าจะไม่เพิ่มขึ้นมากเท่ากับในกรณีที่ความสามารถในการทดแทนมีสูง

ในทางความเป็นจริงสถานการณ์ต่างๆ ที่เราแยกศึกษาจะเกิดขึ้นพร้อมกัน ในบรรทัดสุดท้ายของตาราง 6a และ 6c แสดงผลที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กัน (combined effect) จากการขยายตัวของการค้าโลกร้อยละ 1 การลดลงของภาษีศุลกากรที่ทำให้ราคานำเข้าในสายตาของของไทยลดลงร้อยละ 1 ขณะเดียวกันการขยายตัวของการค้าและการลดการอุดหนุนภาคเกษตรในตลาดต่างประเทศ ทำให้ราคาส่งออกของไทย (ยกเว้นหมวดอาหาร) เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ราคาสินค้าหมวดอาหารในประเทศอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ผลรวม (combined effect) ที่เกิดขึ้นยังคงเป็นการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.9 การขาดดุลลดลงถึง 3.3% ที่น่าสังเกตคือแรงกดดันทางภาวะเงินเฟ้อมีลดลง 1.4% การขยายตัวของการบริโภค การลงทุนและรายรับภาษีเงินได้ไปในทางบวกเช่นเดียวกับรายได้ประชาชาติ มูลค่าสินค้าออกเพิ่ม 12.2% มูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้นแต่อยู่ในอัตราต่ำกว่าการเพิ่มของมูลค่าสินค้านำเข้า กล่าวคือเพิ่มเพียงร้อยละ 7.8 ขณะเดียวกันเงินทุนไหลเข้าประเทศสุทธิเพิ่มสูงขึ้น นำไปสู่การเกินดุลบัญชีการชำระเงิน

บทบาทของสินค้าออกในหมวดอาหารมีลักษณะโดดเด่นมากกว่าสินค้าออกในหมวดอื่นๆ เพราะได้รับอานิสงส์จากการเพิ่มอุปสงค์จากการเพิ่มรายได้ และจากการเพิ่มขึ้นของราคาอาหารในประเทศอุตสาหกรรม ภายหลังจากการลดการอุดหนุนภาคเกษตรกรรม มูลค่าการส่งออกในหมวดอาหาร (EX1) เพิ่มขึ้นร้อยละ 28.5 อัตราการเพิ่มของสินค้าออกที่ต่ำที่สุดคือ หมวดน้ำมันพืชไขมันสัตว์ที่เพิ่มเพียง 5.6% การนำเข้าในหมวดเครื่องจักร (IM8) เพิ่มขึ้นถึง 10% ขณะที่สินค้านำเข้าหมวดเคมีภัณฑ์และอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 6

รูปที่ 1 เปรียบเทียบแนวโน้มของการขยายตัวของ GDP ภายใต้อาณัติต่างๆ ผลกระทบที่สูงสุดเกิดในกรณีที่ราคาสินค้าออก และราคาอาหารในประเทศอุตสาหกรรมเพิ่มสูงขึ้น [Y(a)] ในทางตรงข้าม ในกรณีที่มีการลดภาษีนำเข้าทำให้ราคาสินค้านำเข้าลดลง [Y(b)] GDP หดตัวลง เพราะการลดลงของการส่งออกสุทธิ แต่ผลจากการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก (ผลทางอ้อมจากความสำเร็จของการเจรจารอบอุรุกวัย) ก็ทำให้รายได้ประชาชาติของไทยขยายตัวอย่างต่อเนื่องเช่นกัน แม้ว่าจะไม่เป็นผลแรงเท่ากับการเพิ่มของราคาสินค้าออกโดยตรงในกรณี Y(a) ผลรวมของทุก ๆ สถานการณ์จะยังคงเป็นบวก

การเปรียบเทียบทำนองเดียวกับรูปที่ 1 ปรากฏในรูปที่ 2 สำหรับผลของแกตต์ที่มีต่อระดับราคาภายในประเทศ แม้ว่าการขยายตัวของการส่งออกเนื่องจากราคาสินค้าออกในตลาดโลกสูงขึ้น [Pd(a)] และเนื่องจากการขยายตัวของการค้าโลก [Pd(c)] ก็ไม่สามารถชดเชยกับการลดลงของราคาหลังจากการลดภาษีศุลกากร [Pd(b)] ยังผลให้ภาพรวมของผลกระทบทั้งหมดเป็นลบ นั่นคือ แม้ว่าการส่งออกและรายได้ประชาชาติเพิ่มในอัตราสูงก็ไม่ทำให้เกิดเงินเพื่อเพิ่มมากขึ้น

ในกรณีของผลกระทบต่อการขาดดุลการค้า รูปที่ 3 แสดงให้เห็นว่า เฉพาะในกรณีการลดภาษีศุลกากรเพียงอย่างเดียวทำให้การขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้น [PBD(b)] แต่การเพิ่มของสินค้าออกมีสูงมากกว่ายังผลให้ภาพรวมของการขาดดุลการค้าดีขึ้น แม้ว่าจะไม่สามารถตัดทอนการขาดดุลการค้าลงได้มากเท่าในกรณีที่ราคาสินค้าออกเพิ่มขึ้นเพียงอย่างเดียว [Pd(a)]

5. บทสรุป

การสมมติให้กำลังการผลิตรวมของประเทศเจริญเติบโตในอัตราคงที่ บ่อมทำให้แบบจำลองประมาณการผลของการเจรจารอบอุรุกวัยต่ำไปกว่าความเป็นจริง เนื่องจากการเปิดเสรีภาคบริการ และการเพิ่มของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ จะมีผลต่อกำลังการผลิตของแต่ละภาคการผลิตโดยตรง ซึ่งจะมี

ผลต่อการส่งออกและการทดแทนการนำเข้าในระยะยาว แบบจำลองนี้จึงใช้ประเมินผลของแกตต้าได้ในระยะสั้นประมาณ 1-5 ปีก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และกำลังการผลิตในระยะยาวซึ่งจำเป็นจะต้องพัฒนาแบบจำลองเพื่อให้ลงรายละเอียดซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นคู่ทางของการศึกษาต่อไปในอนาคต

ในกรณีที่มีการไหลเข้าของเงินทุนภายหลังจากการเปิดเสรีภาคบริการ แบบจำลองไม่ได้สมมติให้มีการตอบสนองทางนโยบายการเงิน การคลัง และอัตราแลกเปลี่ยน ในทางความเป็นจริงอัตราแลกเปลี่ยนอาจเปลี่ยนไปตามภาวะตลาดมากขึ้น เนื่องจากการลดการแทรกแซงของธนาคารแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตามก็ตีแบบจำลองนี้มุ่งเน้นภาคเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ มากกว่าจะใช้เพื่อประเมินผลของนโยบายการเงินที่ใช้เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการค้า ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของจุดประสงค์ของงานชิ้นนี้

การศึกษาชิ้นนี้ไม่สามารถระบุให้ชัดเจนถึงมูลค่าเป็นตัวเลขตายตัวของผลกระทบของแกตต้าได้อย่างแม่นยำ ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติสินค้าแต่ละชนิด แต่ละหมวดมีอัตราการเปลี่ยนแปลงลดลงหรือเพิ่มขึ้นในอัตราต่างกัน และแตกต่างกันมากหรือน้อยไม่เท่ากันในแต่ละปีด้วย แต่การศึกษาชิ้นนี้สามารถระบุได้ว่า ผลของการเจรจาอบอุรุกวัยจะมีผลทางบวกต่อภาพรวมของเศรษฐกิจ ภายใต้อัตราที่ราคาสินค้านำเข้าที่ลดลงเนื่องจากการลดลงของภาษีนำเข้าจะไม่สูงเกินกว่าอัตราเพิ่มของราคาสินค้าออกของไทย ในกรณีนี้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะลดลง และอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจจะสูงขึ้น โดยมีแรงกดดันทางด้านราคาเพียงเล็กน้อย เพราะได้รับการชดเชยจากการลดภาษีนำเข้า การส่งออกของสินค้าในหมวดอาหารจะเป็นตัวกระตุ้นหลักที่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการต่อรองให้ประเทศอุตสาหกรรมลดอัตราการอุดหนุนเกษตรกรในประเทศของตัวเอง จะเป็นหนทางที่ทำให้ราคาสินค้าเกษตรในต่างประเทศสูงขึ้นจะมีผลในการกระตุ้นสินค้าออกของไทยในหมวดอาหารให้เพิ่มขึ้น ทั้งในรูปมูลค่าและปริมาณการส่งออก การยกเลิกการบิดเบือนของราคาสินค้าในตลาดโลกย่อมสะท้อนถึงผลประโยชน์ที่ประชาชาติจะได้รับจากการจัดสรรทรัพยากรตามความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ

การลดลงของอัตราภาษีศุลกากรควรคำนึงถึงจังหวะหรือช่วงเวลาที่เหมาะสม เพราะในตัวของมันเองมีผลทางลบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในทางตรงกันข้ามหากนำมาใช้ให้พอเหมาะกับช่วงเวลาที่เหมาะสม เศรษฐกิจกำลังร้อนแรง ก็จะช่วยบรรเทาปัญหาอัตราเงินเฟ้อไปได้ แต่นัยทางดุลการค้าควรจะคำนึงถึง

ด้วย เพราะสินค้านำเข้าบางชนิดมีความยืดหยุ่นทางราคาค่อนข้างสูง การลดภาษีศุลกากรลง อาจซ้ำเติมยอดขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

ในกรณีที่ราคาสินค้าส่งออกในภาคเกษตรสูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผลจากการเพิ่มของรายได้ในต่างประเทศ หรือการลดลงของปริมาณส่งออกของผู้ผลิตอาหารเนื่องจากภัยธรรมชาติ จะส่งผลให้ราคาส่งออกของไทยในหมวดอาหารสูงขึ้น เป็นตัวกระตุ้นการเจริญเติบโตและช่วยลดดุลการค้าขาดดุลลงได้

ในกรณีที่สินค้าเข้าของไทยมีราคาลดลงเป็นสัดส่วนเดียวกับราคาสินค้าออกที่เพิ่มขึ้น การขยายตัวของเศรษฐกิจก็ยังคงมีอยู่ในอัตรापานกลาง โดยที่การขาดดุลการค้าจะลดลง งานวิจัยชิ้นนี้ยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการค้าโลกที่มีต่อเศรษฐกิจไทย หากการค้าหรือผลผลิตมวลรวมของโลกขยายตัวร้อยละ 1 จะมีผลทำให้รายได้ประชาชาติของไทยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 0.9 ในทางกลับกัน เมื่อการค้าโลกชะลอตัวลง เศรษฐกิจไทยก็จะได้รับผลจากการหดตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศด้วย

Table 1
Price/Output/Income Elasticities of Imports and Exports

Export Supply	Export Price	Domestic Price	Output
ex1	0.424	-0.094	0.832
ex2	0.977	-1.124	1.084
ex3	0.953	-1.616	2.341
ex5	0.311	-0.311	0.788
ex6	0.624	-1.439	2.600
ex7	1.296	-1.667	1.411
ex8	1.047	-0.314	1.469
ex9	1.059	-0.665	1.016
Import Demand	Import Price	Domestic Price	Income
im1	-0.381	0.381	1.758
im2	-0.801	0.059	1.388
im3	-0.410	n.a.	1.733
im4	-0.134	n.a.	0.847
im5	-1.515	2.721	0.113
im6	-1.035	1.102	1.430
im7	-0.610	0.018	2.010
im8	-1.285	0.398	2.544
im9	-0.589	0.589	1.165

Notes: 1 = Foods

2 = Beverage and tobacco

3 = Crude materials

4 = Mineral fuels and lubricant

5 = Animal and vegetable oil and fats

6 = Chemicals

7 = Manufactured goods

8 = Machinery

9 = Miscellaneous manufactured goods

n.a. = not applicable

Source: Estimation Results from Equation (1) - (18)

Table 3a

The Counterfactual Simulation Effects on Macroeconomic Variables

Scenario	Real GDP	Trade Deficit	Inflation	Real Private Consumption	Real Private Investment	Tax Revenue	Exports Value	Imports Value	(Growth %)
A	0.25	-4.47	0.06	0.37	0.17	0.13	3.86	2.61	
B	0.93	-15.33	0.24	1.35	0.69	0.55	12.26	8.35	
C	-0.72	10.58	-0.19	-1.00	-0.55	-0.45	3.97	4.70	

Notes : Scenario A 1 percent rise in Px(non foods), P_{1f}, and Y_{1f} ; 1 percent fall in P_m

Scenario B 2.5 percent rise in Px(non foods), P_{1f}, and Y_{1f} ; 2.5 percent fall in P_m

Scenario C 1 percent rise in Px(non foods), P_{1f}, and Y_{1f} ; 2.5 percent fall in P_m

Table 6a

The Simulation Effect of Each GATT Scenario on Macroeconomic Variables

(Growth%)

Scenario	Real GDP	Trade Deficit	Inflation	Real Private Consumption	Real Private Investment	Tax Revenue	Exports Values	Imports Values	Capital Inflows	BOP Surplus
A one percent rise in Px(non foods), P _{1f}	2.21	-6.73	0.57	3.43	1.54	1.26	9.42	4.85	-3.97	6.85
A one percent fall in P _m	-0.16	4.02	-1.93	-0.92	0.03	0.06	2.65	3.04	14.54	-3.68
A one percent rise in Y _{1f}	0.89	-1.99	0.25	1.34	0.68	0.58	3.48	1.93	20.02	2.74
Combined Effect	1.94	-3.32	-1.42	2.42	1.40	1.15	12.26	7.84	36.14	4.64

Source: Author's calculations

Table 6b

The Simulation Effect of Each GATT Scenario on Export Values										(Growth%)
Scenario	EX1	EX2	EX3	EX5	EX6	EX7	EX8	EX9		
A one percent rise in Px(non foods), P _{1f}	16.06	7.88	7.53	5.29	6.11	8.75	8.37	8.34		
A one percent fall in P _m	11.57	1.05	1.83	0.27	1.91	2.72	0.50	0.77		
A one percent rise in Y _f	23.30	-0.16	-0.26	-0.04	-0.24	-0.36	-0.06	-0.11		
Combined Effect	28.55	9.09	9.60	5.59	8.21	11.86	8.94	9.21		

Table 6c

The Simulation Effect of Each GATT Scenario on Import Values										(Growth%)
Scenario	IM1	IM2	IM3	IM4	IM5	IM6	IM7	IM8	IM9	
A one percent rise in Px(non foods), P _{1f}	4.06	3.10	3.86	1.87	0.96	3.61	4.50	5.92	2.79	
A one percent fall in P _m	0.81	2.98	1.38	0.40	3.80	2.51	2.12	4.21	1.51	
A one percent rise in Y _f	1.63	1.24	1.55	0.75	0.44	1.46	1.80	2.36	1.13	
Combined Effect	4.71	6.05	5.12	2.19	4.69	6.04	6.52	10.13	4.20	

Figure 1
The Simulation Effect of GATT Scenario on Y
 a: One percent rise in $p_x(\text{non-foods}), P1f$
 b: One percent fall in P_m
 c: One percent rise in Y_f

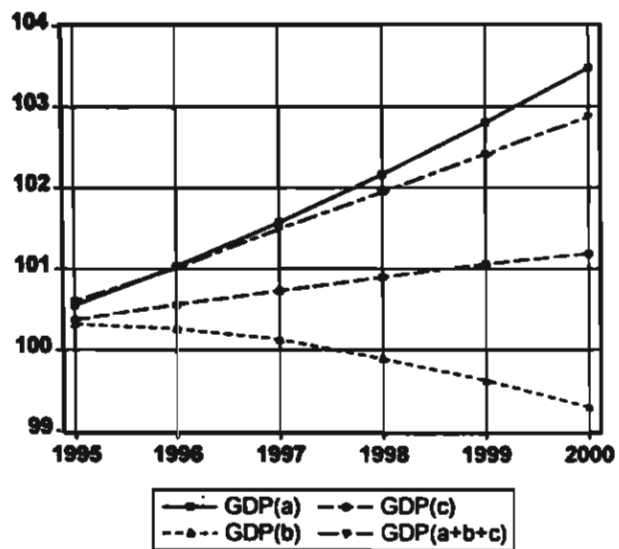


Figure 2
The Simulation Effect of GATT Scenario on GDP deflator

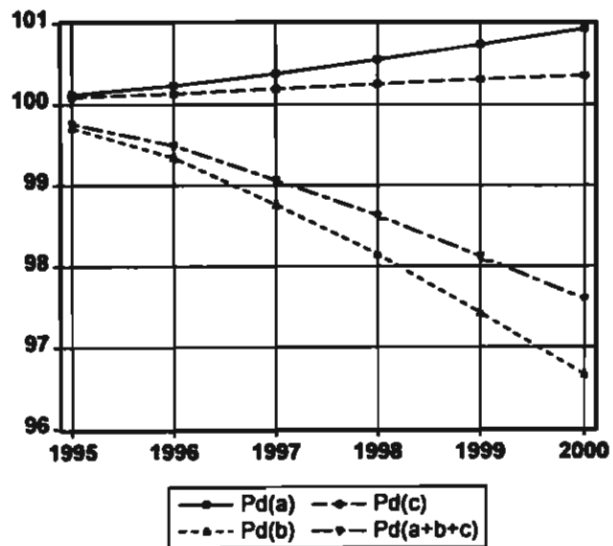


Figure 3
The Simulation Effect of GATT Scenario on Trade Deficit

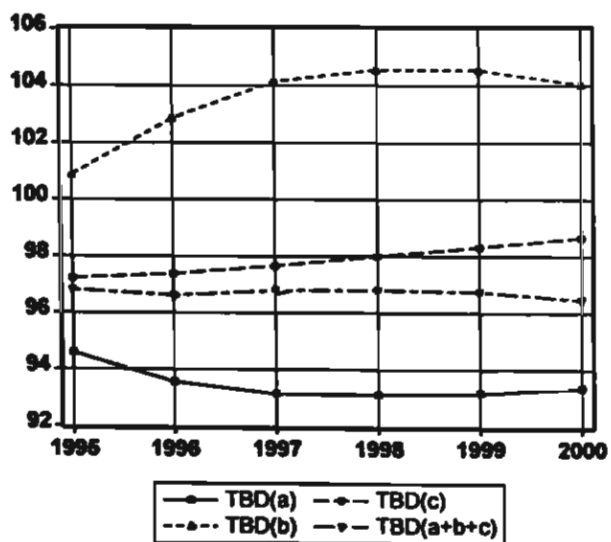
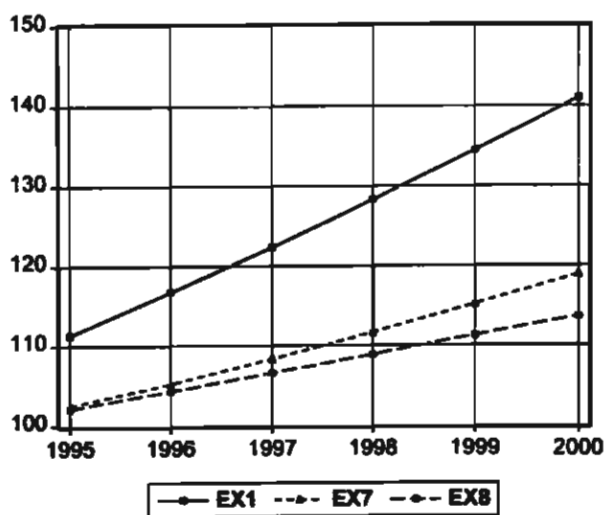


Figure 4
The Simulation of GATT Scenario on Major Exports (Combined Effect)



Appendix A
Evaluating the Uruguay Round Impact
on the Thai Economy

Model Specifications

(1) Export demand for foods.

$$\ln P_1^* = \gamma_0 + \gamma_1 \ln X_1^D + \gamma_2 \ln P_1^I + \gamma_3 \ln Y_1^I + \gamma_4 \ln P_1^I(-1) \quad \gamma_1 < 0, \gamma_2 > 0, \gamma_3 > 0$$

where I = foods

(2) Export supply function:

$$\ln X_i^S = \delta_0 + \delta_1 \ln(P_1^*) + \delta_2 \ln(P_i^d) + \delta_3 \ln Y_i \quad \delta_1 > 0, \delta_2 < 0, \delta_3 > 0$$

where i = 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 classified by commodity groups

(3) Import demand function:

$$\ln M_i = \phi_0 + \phi_1 \ln(P_1^{im}) + \phi_2 \ln(P_i^d) + \phi_3 \ln Y_i \quad \phi_1 < 0, \phi_2 > 0, \phi_3 > 0$$

where i = 1, 2, 3, ..., 9 classified by commodity groups

(4) Private consumption function:

$$C_1^P = \varphi_0 + \varphi_1 C_{1,t-1}^P + \varphi_2 (Y_1 - TAX_1/P_1^d) \quad \varphi_1 > 0, \varphi_2 > 0$$

(5) Private Investment function:

$$I_1^P = \sigma_0 + \sigma_1 I_{1,t-1}^P + \sigma_2 r_t^d + \sigma_3 Y_1 \quad \sigma_1 > 0, \sigma_2 < 0, \sigma_3 > 0$$

(6) Tax revenue function:

$$TAX_1 = \kappa_0 + \kappa_1 TAX_{1,t-1} + \kappa_2 Y_1 \quad \kappa_1 > 0, \kappa_2 > 0$$

(7) Aggregate domestic price function:

$$\ln P_1^d = \omega_0 + \omega_1 \ln P_1^{im} + \omega_2 \ln(Y_1/Y_1^P) + \omega_3 \ln P_1^I \quad \omega_1 > 0, \omega_2 > 0, \omega_3 > 0$$

(8) Domestic price function:

$$\ln P_i^d = \beta_0 + \beta_1 \ln P_1^d \quad \beta_1 > 0$$

where i = 1, 2, 3, ..., 9 classified by commodity groups

(9) Net capital inflows function:

$$\ln CF_1 = \zeta_0 + \zeta_1 \ln(r^d - r^f) + \zeta_2 \Delta \ln e_1 + \zeta_3 \ln(P_1^d/P_1^I) + \zeta_4 \ln Y_1^I + \zeta_5 \ln CF_{1,t-1} \quad \zeta_1 > 0, \zeta_2 < 0, \zeta_3 > 0, \zeta_4 > 0, \zeta_5 > 0$$

Identities

$$Y_1 = C_1^P + I_1^P + G_1 + (X_1 - M_1) + DIS_1$$

$$TBD_1 = M_1 - X_1$$

$$GBD_1 = G_1 - TAX_1$$

$$\Delta R_1 = -TBD_1 + CF_1 + OTHER_1$$

Commodity Groups (i = 1, 2, 3, ..., 9)

1 = Foods

2 = Beverage and tobacco

3 = Crude materials

4 = Mineral fuels and lubricant

5 = Animal and vegetable oils and fats

6 = Chemicals

7 = Manufactured goods

8 = Machinery

9 = Miscellaneous manufactured goods

List of Endogenous Variables

C_t^P	= private consumption expenditures (real)
CF_t	= net capital inflows
GBD_t	= government budget deficit
I_t^P	= private investment (real)
IM_t	= imports classified by commodity groups (real) where $i = 1, 2, 3, \dots, 9$
M_t	= aggregate imports (real)
P_t^d	= domestic price index classified by commodity groups where $i = 1, 2, 3, \dots, 9$
P_t^d	= GDP deflators
P_t^s	= foods export price index
ΔR_t	= international reserves
TAX_t	= tax revenues
TBD	= trade balance deficit
X_t	= aggregate exports (real)
X_t^D	= export demand for foods = X_t^S (real)
X_t^S	= export supply value of products (real) where $i = 1, 2, 3, \dots, 9$
Y_t	= gross domestic products (real)

List of Exogenous Variables

$D90$	= dummy variable (1990 = 1, otherwise = 0)
e_t	= bilateral exchange rate (US dollar/Baht)
G_t	= government expenditure ($G = CG + IG$, Public consumption and investment)
P_t^E	= price expectation
P_t^f	= foreign foods prices
P_t^f	= foreign price index (WPI _{us} as proxy variable)
P_t^{im}	= aggregated import price index
P_t^{im}	= import price index classified by commodity groups where $i = 1, 2, 3, \dots, 9$
P_t^s	= export price index classified by commodity groups where $i = 2, 3, \dots, 9$
r_t^d	= domestic interest rate (MLR as proxy variable)
r_t^f	= foreign interest rate (LIBOR as proxy variable)
Y_t	= value added of gross domestic product classified by commodity groups where $i = 1, 2, 3, \dots, 9$
Y_t^f	= world gross domestic products (real)
Y_t^P	= Potential gross domestic products (real)
OTHER	= other flows components of balance of payments

REMARKS: The data are based on 1988 price.

ผลการลดหย่อนภาษี สุลกากรภายใต้การเจรจาอบอุรุกวัย
ต่อการขยายการส่งออกสินค้าของไทยในตลาดสำคัญ
สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น

เสนอโดย

วิศาล บุปผเวส ภาณุพงศ์ นิธิประภา
ชญา พึ่งพิณิจ และ Jennifer Kennedy

กรกฎาคม 2539

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทคัดย่อ

ผลการลดหย่อนภาษีศุลกากรภายใต้การเจรจาอบูรูกวัย

ต่อการขยายการส่งออกสินค้าของไทยในตลาดสำคัญ

สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น

วิศาล นุปวงศ

ภานุพงศ์ นิธิประภา

ชญา พึ่งพิณิจ

Jannifer Kennedy

วัตถุประสงค์

1. เพื่อประเมินผลเชิงปริมาณว่าการลดหย่อนภาษีศุลกากรภายใต้การเจรจาอบูรูกวัยจะสร้างโอกาสการขยายการส่งออกสินค้าสำคัญๆ ของไทยมากน้อยเพียงใด ในตลาดที่สำคัญคือ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น
2. เพื่อวิเคราะห์ที่มาแห่งโอกาสการขยายการส่งออกสินค้าสำคัญในแต่ละตลาดสำคัญ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการเจรจาลดหย่อนภาษีศุลกากรในโอกาสหน้า

วิธีการศึกษา

1. ใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์ผลโดยตรงบางส่วน (partial static analysis on direct effect)
2. เลือกทำการศึกษารายการสินค้าออกที่สำคัญที่สุด 50 รายการ ตามพิกัดศุลกากรระดับ 10 หลักในระบบ Harmonize System (HS)
3. ตัวแบบที่ใช้ในการประมาณการผลของการลดหย่อนภาษีศุลกากร ได้แก่

$$\Delta M_i = \left(\frac{T_m - T_m}{1 + T_m} \right) \cdot E_i \cdot M_m$$

โดย ΔM_i = การนำเข้าสินค้า i ที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการลดหย่อนภาษีศุลกากร

M_{io} = มูลค่าการนำเข้าสินค้า i ในปีฐาน

T_{io} = อัตราภาษีศุลกากรในปีฐานสำหรับสินค้า i

T_m = อัตราภาษีศุลกากรใหม่ภายหลังการลดหย่อนสำหรับสินค้า i

E_i = ความยืดหยุ่นของความต้องการนำเข้าสินค้า i จากประเทศไทย ต่อการเปลี่ยนแปลง
ราคานำเข้าสินค้า i

หมายเหตุ: ราคาที่เปลี่ยนแปลงเนื่องจากการลดหย่อนภาษีศุลกากร

$$\begin{aligned} &= \frac{\Delta P_i}{P_i} = \frac{P_m - P_m}{P_m} = \frac{P_i(1 + T_m) - P_i(1 + T_m)}{P_i(1 + T_m)} \\ &= \frac{T_m - T_m}{1 + T_m} \end{aligned}$$

โดย ΔP_i = ราคาที่เปลี่ยนแปลงของสินค้า i ในประเทศผู้นำเข้า เนื่องจากการลดหย่อนภาษี
โดยมีข้อสมมติว่า

- ♦ การลดหย่อนภาษีศุลกากรมีผลให้ราคานำเข้าสินค้า i ลดลงเท่ากับที่ได้รับการลด
หย่อนภาษี
- ♦ ผลกระทบระหว่างสินค้าทดแทนกันหรือเกี่ยวคู่กันไม่มีนัยสำคัญ
- ♦ อุปทานสินค้าส่งออกมีความยืดหยุ่นอนันต์
- ♦ การกีดกันด้วยมาตรการนอกเหนือจากภาษีศุลกากรไม่เป็นข้อจำกัดการขยายการนำเข้า

4. ใช้วิธีการทางเศรษฐมิติประมาณค่าความยืดหยุ่นของความต้องการนำเข้าสินค้า i จากประเทศ
ไทยต่อการเปลี่ยนแปลงราคานำเข้าสินค้า i (E_i) ในรายการสินค้า i ที่มีข้อมูลเพียงพอและให้ผลการ
ประมาณที่น่าพอใจ ส่วนรายการสินค้าที่ไม่สามารถประมาณค่า E_i ได้อย่างน่าพอใจนั้น ใช้วิธีสำรวจผล
การศีกษาประมาณค่า E_i ที่มีผู้เคยรายงานไว้ในที่ต่าง ๆ ที่เทียบเคียงกันได้ โดยเลือกใช้ค่าที่มีผู้ประมาณไว้
ต่ำสุดและสูงสุดเป็นค่าอ้างอิง

5. รวมสินค้ารายการอื่น ๆ นอกเหนือจาก 50 รายการสำคัญที่สุด เป็นรายการสินค้ารวมและใช้ค่า
 E_i ต่ำสุดเฉลี่ย และสูงสุดเฉลี่ยเป็นค่าอ้างอิง

6. คำนวณผลตามข้อ 3 โดยการแทนค่าตัวแปรและสัมประสิทธิ์เป็นรายสินค้า i และคำนวณยอด
รวมเป็นรายประเทศที่เป็นตลาดสำคัญคือ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น

ผลการศึกษา

1. ความตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าได้เกิดขึ้นนับแต่ปี ค.ศ.1947 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดเสรีทางการค้า และได้ดำเนินการเจรจาแบบพหุภาคีให้มีการลดหย่อนข้อจำกัดกีดกันทางการค้าต่อกัน ประสพผลสำเร็จมาแล้ว 8 รอบ และมีประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้นตามลำดับ ในปัจจุบันมีสมาชิกประกอบด้วย สหภาพยุโรป และประเทศอื่นๆ อีก 124 ประเทศ ความสำเร็จที่สำคัญคือการลดหย่อนภาษีศุลกากร ในปี 1947 ภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมในประเทศอุตสาหกรรมสำคัญๆ มีอัตราเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 40 แต่การเจรจาได้มีผลลดภาษีลงมาเหลือเพียงร้อยละ 4.7 ภายใต้อัตราความตกลงรอบโตเกียว ในปี 1979

2. การเจรจารอบอุรุกวัยบรรลุผลในเดือนเมษายน 1994 ซึ่งประกอบด้วยความตกลง, ความเข้าใจ และมติต่างๆ ที่จะขึ้นการค้าระหว่างประเทศต่อไปในอนาคต ภายใต้อัตราความตกลงนี้ ประเทศอุตสาหกรรม ได้ตกลงลดหย่อนภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าที่ส่งออกจากประเทศกำลังพัฒนาจากอัตราเฉลี่ย (ถ่วงน้ำหนัก ด้วยมูลค่าการค้า) 6.9% เหลือ 4.8% ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ได้ลดภาษีศุลกากรลง โดยเฉลี่ย (ไม่ได้ถ่วงน้ำหนักด้วยมูลค่าการค้า) ร้อยละ 79.43, 44.83 และ 31.22 ตามลำดับ สำหรับสินค้า อุตสาหกรรมที่ส่งออกจากประเทศในเอเชียไปยังสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรปและญี่ปุ่นนั้น อัตราภาษีเฉลี่ย ลดลง จากร้อยละ 7.3, 8.6 และ 5.4 เป็น 5.2, 6.4 และ 2.7 ตามลำดับ

3. สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป เป็นตลาดสำคัญสำหรับสินค้าออกของไทย โดยเป็น ตลาดรองรับสินค้าออกของไทยในปี 1993 ถึงร้อยละ 21.48, 16.94 และ 16.56 ตามลำดับ การส่งออกของไทยไปยังตลาดเหล่านี้ มีการขยายตัวเพิ่มจากปี 1992 ในอัตราร้อยละ 8.87, 9.96 และ -3.38 ตามลำดับ เนื่องจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรการศึกษานี้จึงได้จำกัดขอบเขตประมาณผลของการลดหย่อนภาษีศุลกากร ต่อสินค้าออกของไทยเฉพาะใน 3 ตลาดสำคัญนี้ และทำการประมาณผลเป็นรายสินค้าเฉพาะ 50 รายการ สินค้าส่งออกที่สำคัญที่สุดในแต่ละตลาดเหล่านี้ ส่วนสินค้านำเข้าที่เฉลี่ยจะประมาณผลการขยายตัวโดยรวมในแต่ละตลาด สินค้าสำคัญ 50 รายการดังกล่าว มีมูลค่าส่งออกในปี 1993 ไปยังสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป 113.67, 86.30 และ 80.25 พันล้านบาทหรือเป็นสัดส่วนร้อยละ 56.24, 54.15 และ 51.52 ของมูลค่าส่งออกทั้งหมดของไทยในแต่ละตลาดตามลำดับ โดยมีอัตราการขยายตัวในปี 1993 ร้อยละ 12.5, 6.7 และ -4.4 ตามลำดับ เปรียบเทียบกับอัตราการขยายตัวร้อยละ 4.4, 14.0, -2.2 ของสินค้านำเข้า รายการอื่นๆ รวมกัน

4. การลดหย่อนภาษีศุลกากรในประเทศผู้นำเข้าจะทำให้สินค้านำเข้ามีราคาลดลง สามารถแข่งขันในตลาดนั้นได้ดีขึ้น และก่อให้เกิดการขยายการนำเข้า ทั้งนี้จะมีการขยายการนำเข้ามาน้อยเพียงใด

ย่อมขึ้นอยู่กับขนาดการลดราคาอันเนื่องมาจากการลดภาษีนั่น และความยืดหยุ่นของความต้องการนำเข้าต่อการลดราคาของสินค้านำเข้านั้น นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับขนาดของฐานการนำเข้าเดิม หากมีการลดภาษีลงมาก ความต้องการนำเข้ามีความยืดหยุ่นต่อราคามาก และมีฐานการนำเข้าเดิมเป็นมูลค่ามากอยู่แล้ว ก็ย่อมจะมีผลขยายการนำเข้ามาก

5. จากการประมาณค่าความยืดหยุ่นของความต้องการนำเข้าต่อราคา โดยคณะผู้วิจัยเองและจากการสำรวจผลที่ผู้อื่นประมาณค่าความยืดหยุ่นในรายการสินค้า 50 รายการที่สำคัญ ที่พอเทียบเคียงกันได้พบว่า มีความยืดหยุ่นแตกต่างกันระหว่างผลการประเมินต่างๆ ระหว่างรายการสินค้าและระหว่างตลาดทั้ง 3 โดยมีค่าความยืดหยุ่นต่ำสุดเฉลี่ย -0.586 และสูงสุดเฉลี่ย -4.044 สำหรับตลาดสหรัฐอเมริกา, -0.536 และ -4.165 สำหรับญี่ปุ่น, และ -0.39 และ -4.03 สำหรับสหภาพยุโรป

6. การประมาณการขยายการนำเข้าเป็นรายสินค้า โดยใช้ค่าความยืดหยุ่นต่ำสุดและสูงสุด ในกรณีการลดหย่อนภาษีศุลกากรของสหรัฐอเมริกา พบว่าจะมีผลขยายการนำเข้าสินค้า 50 รายการที่สำคัญที่สุดจากไทยอย่างน้อย 1.56 พันล้านบาท และอย่างมาก 8.0 พันล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 2.07-10.39 ของมูลค่านำเข้าในปี 1993 ในกรณีญี่ปุ่นการขยายการนำเข้าจะมีมูลค่าอย่างน้อย 1.62 พันล้านบาท และอย่างมาก 10.61 พันล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 2.43-15.86 ของมูลค่านำเข้าในปี 1993 และในกรณีสหภาพยุโรปจะมีผลขยายการนำเข้าอย่างน้อย 0.23 พันล้านบาท และอย่างมาก 2.57 พันล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 0.71-8.05 ของมูลค่าการนำเข้าในปี 1993

7. การนำเข้าสินค้าจากไทยโดยรวมในกรณีสหรัฐอเมริกา จะขยายขึ้นประมาณอย่างน้อย 13.11 พันล้านบาท หรือร้อยละ 14.83 ของมูลค่านำเข้าในปี 1993 และอย่างมาก 90.49 พันล้านบาท หรือร้อยละ 102.32 ของมูลค่านำเข้าในปี 1993 ในกรณีสหรัฐอเมริกา ส่วนในกรณีญี่ปุ่นจะขยายขึ้น 16.52-128.38 พันล้านบาท หรือร้อยละ 22.61-175.71 ของมูลค่านำเข้าในปี 1993 และในกรณีของสหภาพยุโรปจะขยายขึ้น 6.75-70.61 พันล้านบาท หรือร้อยละ 8.94-93.50 ของมูลค่านำเข้าในปี 1993

8. การลดภาษีศุลกากรของญี่ปุ่นมีผลขยายการนำเข้าจากไทยมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ในขณะที่การลดภาษีของสหภาพยุโรปมีผลน้อยที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากญี่ปุ่นลดภาษีลึกกว่า และมีความยืดหยุ่นของความต้องการนำเข้าต่อราคามากพอๆ กับสหรัฐอเมริกา ส่วนสหภาพยุโรปนั้นลดภาษีลงน้อยกว่า และมีความยืดหยุ่นของความต้องการนำเข้าต่อราคาน้อยกว่าญี่ปุ่น และสหรัฐ
อเมริกา

9. หากพิจารณาการผูกพันและการลดภาษีเป็นรายสินค้าจะสังเกตเห็นว่า ทั้งญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ต่างก็ลดภาษีลงมากในรายการที่มีอัตราภาษีต่ำอยู่แล้ว ส่วนรายการที่มีอัตราภาษีสูงโดยเปรียบเทียบจะลดภาษีลงมาไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบเป็นร้อยละของอัตราภาษีเดิม

10. ในกรณีสหรัฐอเมริกาสินค้าที่คาดว่าจะขยายการนำเข้าจากไทยเพิ่มมากขึ้นเป็นมูลค่ามากพอสมควร ได้แก่ อะไหล่ และชิ้นส่วนเครื่องคอมพิวเตอร์และหน่วยความจำ เครื่องรับโทรทัศน์สีและอุปกรณ์เครื่องรับโทรทัศน์ และถุงมือยางใช้ในการผ่าตัด เนื่องจากความต้องการนำเข้ามีความยืดหยุ่นต่อราคามาก ส่วนเฟอร์นิเจอร์ไม้ ไอซี รองเท้ากีฬาอื่นๆ อัญมณี อาจขยายตัวได้มากเนื่องจากการลดหย่อนภาษีลงมาก่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 2 รายการหลังเคยมีอัตราภาษีที่ค่อนข้างสูง

11. ในกรณีญี่ปุ่นสินค้าที่จะขยายการนำเข้าจากไทยเพิ่มมากขึ้นพอสมควร ได้แก่ อะไหล่ และชิ้นส่วนเครื่องคอมพิวเตอร์ และเครื่องรับโทรทัศน์สี เนื่องจากความต้องการนำเข้ามีความยืดหยุ่นต่อราคามาก และผลิตภัณฑ์อาหารกระป๋อง อาหารทะเล ชิ้นส่วนอุปกรณ์กล้องถ่ายรูป แก้วไม่มีเบาะ เสื้อทำด้วยผ้าใย และเครื่องอัดและเล่นเทปวีดีโอ เนื่องจากการลดภาษีลงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปลาหมึกกระป๋อง สับปะรดกระป๋อง เสื้อผ้าฝ้าย ซึ่งเคยมีอัตราภาษีค่อนข้างสูงถึงประมาณร้อยละ 15 หรือกว่านั้น

12. ในกรณีสหภาพยุโรปไม่ค่อยปรากฏว่ารายการสินค้าใดจะขยายตัวได้มากนัก น่าสนใจ เพราะส่วนใหญ่ความต้องการนำเข้ามีความยืดหยุ่นต่อราคาน้อย ส่วนรายการที่มีความยืดหยุ่นมากก็ไม่ได้รับการลดหย่อนภาษีลงมาเท่าไรนัก สินค้าที่จะมีการขยายตัวสูงโดยเปรียบเทียบกับสินค้านำเข้ารายการอื่นๆ คือ ชิ้นส่วนอุปกรณ์เครื่องคอมพิวเตอร์ รวมทั้งหน่วยความจำและไอซี และชุดสายไฟในรถยนต์

13. เป็นที่น่าสังเกตว่ามีสินค้าที่เป็นความสนใจส่งออกของไทยที่ไม่ได้รับการลดหย่อนภาษีหลายรายการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ยังต้องเผชิญอัตราภาษีค่อนข้างสูง เช่น รองเท้ากีฬา (30.14%) ปลาหมึกกระป๋อง (11.73%) ดอกไม้ประดิษฐ์ (10.23%) ผ้าที่มีเนื้อฝ้ายน้อยกว่า 85% (10.70%) ในประเทศสหรัฐอเมริกา และปลาหมึกกระป๋อง (24.50%) กุ้ง (20%) เครื่องรับโทรทัศน์สี (13.45%) และเสื้อผ้าเด็ก (10.50%) ในสหภาพยุโรป

14. เป็นที่น่าสังเกตว่าในบรรดารางการสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทยใน 3 ตลาดสำคัญดังกล่าวนี้ มีรายการสินค้าที่ไทยได้รับสิทธิประโยชน์ GSP อยู่หลายรายการ การลดภาษีในรายการเหล่านี้ย่อมมีผลลดประโยชน์จากส่วนต่างในอัตราภาษีของไทย และอาจทำให้ความสามารถในการแข่งขันของไทยในสินค้านั้นๆ กับประเทศที่ไม่ได้รับสิทธิ GSP ถดถอยลงไป อย่างไรก็ตามสิทธิประโยชน์ GSP นี้จะถูกยกเลิกไปในอนาคตอันใกล้ เนื่องจากประเทศไทยได้มีการเจริญเติบโตและพัฒนาทางเศรษฐกิจมาจนถึงระดับที่จะ

พันธมิตรที่จะได้รับ GSP และสินค้าส่งออกของไทยที่ได้รับ GSP ก็นายตัวในตลาดนั้นๆ จนมีขนาดส่วนแบ่งตลาดที่จะถูกยกเลิกสิทธิเฉพาะสินค้ารายการนั้นๆ นอกจากนี้ รายการสินค้าที่ได้สิทธิ GSP ส่วนใหญ่ก็มีอัตราภาษี MFN ต่ำมากแล้ว จนทำให้ความได้เปรียบในด้านอัตราภาษีจาก GSP ไม่นับสำคัญเท่าใดนัก ดังนั้นจึงเน้นการยกและยกเลิกประโยชน์เท่าใดนักที่จะเจรจาประวิงเวลาการยกเลิกสิทธิ GSP กับประเทศผู้ให้ GSP นั้น แนวทางที่มีประโยชน์ในระยะยาวมากกว่าคือ การเจรจาให้ประเทศนั้นๆ ลดภาษีศุลกากรแบบ MFN ลงมาให้อีกและเร็วที่สุด ในกรณีสหรัฐอเมริการายการสินค้าที่อัตรา MFN ยังค่อนข้างสูง ซึ่งจะทำให้ผู้ไม่ได้รับ GSP เสียเปรียบไม่น้อยคือ ดอกไม้ประดิษฐ์ (10.23%) และจานชามกระเบื้อง (8.70%) ในกรณีสหภาพยุโรป รายการที่ผู้ไม่ได้รับ GSP เสียเปรียบไม่น้อยคือ กุ้งแช่แข็ง (MFN 14.0% GSP 4.5%) ปลาทูน่ากระป๋อง (MFN 24.50% GSP 18%) รองเท้ากีฬา (MFN 17% GSP 0%) กุ้งปรุงเก็บได้นาน (MFN 20% GSP 6%) เสื้อผ้าเด็ก (MFN 12% GSP 0.9-5.4%) กระสอบและถุงทำด้วยพลาสติก (MFN 6.5% GSP 0%) ส่วนญี่ปุ่นนั้นอัตราภาษี MFN ได้ลดลงต่ำมากแทบทุกรายการจนประโยชน์จาก GSP แทบไม่นับสำคัญอีกต่อไป

สรุปและเสนอแนะ

1. การลดหย่อนภาษีศุลกากรในกรอบทศวรรษน่าจะมีความพยายามส่งออกของไทยในตลาดสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป ได้พอสมควร
2. แต่การประมาณการข้างต้นยังมิได้พิจารณาถึงอุปสรรคหรือข้อจำกัดกีดกันอื่นๆ นอกเหนือจากภาษีศุลกากรที่ไทยยังเผชิญในตลาดเหล่านั้น
3. ยังมีประเด็นข้อจำกัดกีดกันต่อสินค้าออกที่ไทยสนใจอยู่หลายประการที่ควรมีการเจรจาแลกเปลี่ยนการเปิดตลาดเสรี แต่การเจรจาดังกล่าวอาจไม่สะดวกและไม่อยู่ในวาระแห่งความสนใจของประเทศคู่เจรจาของไทยในกรอบ WTO ไทยจึงควรแสวงหาช่องทางเจรจาในกรอบ APEC และ ASEM ซึ่งยังเปิดโอกาสให้คู่ พร้อมกันเตรียมตัวที่จะแลกเปลี่ยน (reciprocate) การลดหย่อนข้อจำกัดการค้าต่อคู่เจรจา เนื่องจากไทยได้พัฒนามาสู่ระดับที่จะรับสภาพและสถานะนั้นแล้วในเวทีการค้าโลก

ตารางที่ 1: การลดภาษีศุลกากรของญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ในรายการสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทย

ประเทศ	อัตราภาษีเดิมเฉลี่ย		อัตราภาษีใหม่เฉลี่ย		อัตราการลดภาษีเฉลี่ย	
	ถ่วงน้ำหนัก	ไม่ถ่วงน้ำหนัก	ถ่วงน้ำหนัก	ไม่ถ่วงน้ำหนัก	ถ่วงน้ำหนัก	ไม่ถ่วงน้ำหนัก
ญี่ปุ่น (36 รายการ)	4.21	5.83	1.34	1.64	71.19	79.43
สหรัฐอเมริกา (32 รายการ)	4.74	8.46	2.86	5.72	53.79	44.83
สหภาพยุโรป (28 รายการ)	5.60	9.94	4.26	7.54	31.46	31.22

ที่มา : GATT

Table 2: Export expansion potential due to MFN tariff cuts of Uruguay Round: US

HS	Description	Value	MFN (%)		Potential Price cuts	Minimum		Maximum	
			Base rate	Bound rate		£	Exp. expansion	£	Exp. expansion
84100000	PARTS AND ACCESSORIES OF THE MACHINES OF HEADLINE NO. 8410	10,340.7	3.90	0.00	0.038	-1,519.1	589.6	-5,574.8	2,163.8
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	5,876.8	7.83	4.63	0.030	-0,201.6*	15.7	-3,350.6	581.9
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	5,086.8	2.03	0.00	0.020	-0,824.1	90.5	-5,574.8	570.7
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	6,223.8	4.45	2.83	0.015	-2,300.6	221.8	-5,610.1	511.5
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	1,605.3	13.6*	8.2*	0.048	0.0378*	2.9	3,574.8	425.7
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	1,736.4	4.55	0.00	0.044	-0,0378*	2.9	-5,574.8	121.9
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	562.9	22.92	11.52	0.093	-0,201.6*	10.5	-7,154.9	581.0
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	1,286.1	8.50	4.20	0.040	-2,300.6	299.6	-2,300.1	326.8
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	5,568.4	4.20	0.00	0.040	-0,281.6	63.2	-1,326.3	297.7
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	1,084.0	4.45	0.00	0.043	-0,0378*	1.7	3,574.8	255.5
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	781.4	11.55	5.25	0.056	-0,0378*	1.7	-5,574.8	236.0
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	5,691.7	6.58	3.77	0.008	0.0378*	3.6	-5,574.8	231.1
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	2,010.5	17.50	11.20	0.054	-0,2695*	29.0	-2,186.5	235.5
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	1,249.8	16.75	14.00	0.024	-0,1485*	4.4	-5,221.5	151.7
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	5,041.3	2.50	1.25	0.012	-0,6115*	37.6	-2,1486*	112.1
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	1,281.6	3.80	1.93	0.018	-2,300.6	53.2	-5,610.1	129.8
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	1,031.5	6.00	3.90	0.020	-0,0378*	0.8	-5,574.8	111.9
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	1,908.6	21.00	19.70	0.011	-0,1485*	3.0	-5,221.5	107.1
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	1,060.7	10.59	8.70	0.017	-0,0378*	0.7	-5,574.8	101.1
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	1,003.9	12.85	10.75	0.019	-0,1485*	2.8	-5,221.5	97.5
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	860.9	3.70	0.00	0.036	-1,085.8	33.4	-2,612.5	80.3
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	2,291.7	5.30	2.70	0.025	-0,281.6	15.9	-1,326.3	75.0
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	2,550.1	13.43	12.40	0.009	-1,2395*	28.6	-3,1164*	71.8
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	1,041.5	4.20	0.00	0.040	-0,281.6	11.8	-1,326.3	55.7
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	716.6	26.80	25.03	0.014	-0,1485*	1.5	-5,221.5	52.1
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	3,521.4	14.43	13.38	0.009	-0,7022	22.7	-1,326.3	42.9
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	934.6	9.90	9.30	0.005	-0,1485*	0.8	-5,221.5	26.6
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	600.3	5.00	3.30	0.016	-1,085.8	10.6	-2,612.5	25.4
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	679.3	3.00	2.40	0.006	-0,0378*	0.1	-5,574.8	22.1
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	657.1	3.82	2.82	0.010	-1,041.5	6.6	-1,4907*	9.4
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	699.4	2.45	1.68	0.008	-1,041.5	5.5	-1,4907*	7.9
84100000	OTHER PARTS OF PUMP, WITH CASTLE BALLS OF RUBBER OR PLASTIC	19.9	1.85	5.10	0.025	-0,9115	0.3	-5,574.8	2.8
		77,007.9					1,590.6		8,004.8
Average for all products					0.077	-0.590		-4.040	

Note: Tariff difference = (bound rate - bound rate) (1 = base rate)
 Export expansion = Export value * Tariff difference * Price elasticity (E)
 * Calculated by Regression Analysis
 * Data = obtained from the most recent Price lists

Table 3: Export expansion potential due to MFN tariff cuts of Uruguay Round: Japan

millions of baht

HS	Description	Value	MFN(%)		Potential Price cuts	Minimum		Maximum	
			Base rate	Bound rate		F	Exp. expansion	F	Exp. expansion
8522900008	PARTS AND ACCESSORIES OF APPARATUS OF HEADING 8519 TO 8531	1,503.6	4.20	0.00	0.2958	-2.1006	1,023.2	-5.6161	2,497.8
8473300008	PARTS AND ACCESSORIES OF THE MACHINES OF HEADING 8471	4,079.2	5.40	0.00	0.0312	-0.2638	55.1	5.5748	3,165.1
8482100006	BALL BEARINGS	3,041.3	6.60	0.00	0.0619	-0.0378*	7.1	-5.5748	1,040.7
8528100006	COLOR TELEVISION RECEIVERS	2,438.5	4.00	0.00	0.0385	-2.3006	215.8	5.6161	526
0207410104	POULTRY CUTS, OF FOWLS OF THE SPECIES GALLUS DOMESTICUS, OTHER THAN	6,877.8	5.00	4.25	0.0116	-0.0378*	3.5	3.5748	522.7
7610100004	DOORS, WINDOWS AND THEIR FRAMES AND THRESHOLDS FOR DOORS OF ALUMINUM	1,633.6	5.10	0.00	0.0485	-0.0378*	1.0	3.5748	411.7
9401610009	OTHER SEATS, UPHOLSTERED WITH WOOLLEN FRAMES	1,501.0	5.40	0.00	0.0312	-0.0378*	2.9	3.5748	128.7
8604000006	CONTAINERS (INCLUDING CONTAINERS FOR THE TRANSPORT OF FLUIDS) SPECIALLY	1,620.5	4.90	0.00	0.0467	-0.0378*	2.9	3.5748	422.7
9403900004	PARTS OF HEADING 94.00	1,412.7	4.80	0.00	0.0458	-0.0378*	2.4	3.5748	966.7
7103910100	RUBBER, OTHER THAN WORKED, BUT NOT STRUNG, MOUNTED OR SET, OR TEMPERA	1,882.3	3.20	0.00	0.0310	-0.0378*	2.2	3.5748	525.4
7113190201	ARTICLES OF JEWELLERY AND PARTS THEREOF, OF GOLD ALLOY, WHETHER OR	2,050.1	5.50	2.60	0.0275	-0.0378*	2.1	3.5748	914.2
7103910201	SAPPHIRES, OTHER THAN WORKED, BUT NOT STRUNG, MOUNTED OR SET, OR TEMP	1,365.9	3.20	0.00	0.0310	-0.0378*	1.6	3.5748	236.1
3505100003	DENTURES AND OTHER MODIFIED STRUCTURES	1,493.5	6.40	3.40	0.0282	-0.0378*	1.6	3.5748	241
6109100000	T-SHIRTS, SINGLES AND OTHER VESTS OF COTTON, KNITTED OR CROCHETED	816.5	16.80	10.90	0.0505	-0.1485*	6.1	-5.2215	215.1
8542190806	OTHER MONOLITHIC INTEGRATED CIRCUITS	3,765.0	4.20	0.00	0.0403	-0.2816	42.7	-1.3264	201.5
2008200101	PREPARED IN AIR-TIGHT CONTAINERS, OTHER THAN PREPARED OR PRESERVED	838.7	14.92	4.10	0.0942	-0.2693*	21.3	-2.1865	172.7
9006910008	PARTS AND ACCESSORIES FOR CAMERAS	572.3	5.70	0.00	0.0539	-0.0378*	1.2	3.5748	172.1
8501100003	ELECTRIC MOTORS OF AN OUTPUT NOT EXCEEDING 1.5 W	688.0	4.90	0.00	0.0467	-1.1756	44.2	-5.0289	162.6
1603200003	PREPARED OR PRESERVED MINCE AND PRAWNS	1,250.8	8.75	2.40	0.0584	-0.6115*	14.7	-2.1486*	156.7
8521100008	MAGNETIC TAPE TYPE VIDEO RECORDING OR REPRODUCING APPARATUS	582.5	4.95	0.00	0.0472	-2.3006	63.2	-5.6161	134.3
7102390000	OTHER NON-DIAMANTAL JEWELLERY, OTHER THAN WORKED, BUT NOT MOUNTED OR	1,050.1	2.50	0.00	0.0244	-0.0378*	1.0	-5.5748	142.8
8415820006	OTHER AIR-CIRCULATING MACHINES, COMPRISING A MOTOR-DRIVEN FAN AND E	789.6	3.00	0.00	0.0291	-0.0378*	0.9	-5.5748	126.7
1604140100	TUNING, BEER, AND ATLANTIC BOTTLES, PREPARED OR PRESERVED IN AIR-TI	744.7	15.00	9.60	0.0470	-0.3251*	11.4	-3.5316	123.5
1604200008	OTHER PREPARED OR PRESERVED FISH, MINCED	688.4	7.70	2.75	0.0460	-0.3251*	10.5	-3.5316	111.7
8471930000	STORAGE UNITS, WHETHER OR NOT PRESENTED WITH THE REST OF A SYSTEM	280.8	6.00	0.00	0.0366	-0.8841	14.1	-5.5748	98.6
0306130000	SHELLS AND PRAWNS, FROZEN	16,360.3	3.00	1.00	0.0194	-0.0422*	13.4	-0.2487*	79
8471920004	INPUT OR OUTPUT UNITS	144.1	6.00	0.00	0.0366	-0.8841	7.2	-5.5748	45.5
2309100108	FISH IN AIR-TIGHT CONTAINERS, FOR LOU OR CAT FOOD, PUT UP IN DETAIL	320.9	2.90	0.00	0.0282	-0.7603*	6.9	-5.3105	80.1
8544410003	ELECTRIC CONDUCTORS, FITTED WITH CONNECTORS FOR A VOLTAGE NOT EXCEED	855.6	7.20	4.80	0.0224	-0.2816	5.4	-1.3264	25.4
8418210000	REFRIGERATOR, HOUSEHOLD TYPE AND COMPRESSION TYPE	168.9	2.70	0.00	0.0263	-0.0378*	0.2	3.5748	24.8
7113190302	ARTICLES OF JEWELLERY AND PARTS THEREOF, OF PLATINUM, WHETHER OR NOT	84.3	6.35	2.60	0.0353	-0.0378*	0.1	-5.5748	16.7
0304900001	OTHER FISH MEAT (WHETHER OR NOT MINCED), FROZEN	2,455.8	5.20	2.90	0.0215	-0.0422*	2.2	-0.2234*	11.8
0307490123	LITTLE FISH, FROZEN	2,177.6	6.40	4.35	0.0193	-0.0422*	1.8	-0.2234*	9.4
0304200009	FISH FILLETS, FROZEN	1,283.6	5.00	3.50	0.0143	-0.0422*	0.8	-0.2234*	4.1
8517200005	TELEPRINTERS	30.5	4.00	0.00	0.0385	-2.3006	2.7	-2.693	6.2
8516500005	MICROWAVE OVENS	8.7	1.10	0.00	0.0301	-1.3756	0.4	-5.0289	1.3
Average for all products		66,857.6			0.047	-0.54	1,625.5	-4.17	10,606.1

Notes: Tariff difference = (base avg. bound avg.) / (1 + base avg.)

Exports expansion = Export value * Potential price cut * (Price elasticity)

* Calculated by Regression Analysis

0.00 = released from the zero tariff Price elasticity of Manufacture / Agriculture commodities group

Table 4: Export expansion potential due to MFN tariff cuts of Uruguay Round: the EU

HS	Description	Value	MFN(%)		Potential Price cuts	Minimum		Maximum	
			Base rate	Bound rate		E	Exp. expansion	E	Exp. expansion
9303900001	OTHER TOYS, OTHER REDUCED-SIZE MODELS AND SIMILAR RECREATIONAL MODEL	1,231.9	8.00	1.34	0.0616	-0.0378*	2.9	-5.5748	423.3
8471920004	INPUT OR OUTPUT UNITS	1,268.0	3.50	0.00	0.0338	-0.8841	37.9	-5.5748	239.0
6402990906	OTHER FOOTWEAR, WITH UPPER SOLES AND UPPER OF RUBBER OR PLASTICS	1,136.7	20.00	17.00	0.0250	-0.0378*	1.1	-7.3549	209.0
8471930000	STORAGE UNITS, WHETHER OR NOT PRESENTED WITH THE REST OF A SYSTEM	877.6	3.92	0.00	0.0377	-0.8841	29.3	-5.5748	184.5
7113190201	ARTICLES OF JEWELLERY AND PARTS THEREOF, OF GOLD ALLOYS, WHETHER OR	3,003.1	3.50	2.50	0.0097	-0.0378*	1.1	-5.5748	161.8
8542190006	OTHER MONOLITHIC INTEGRATED CIRCUITS	1,977.5	13.00	7.00	0.0531	-0.2816	29.6	-1.3263	139.3
7117190001	OTHER IMITATION JEWELLERY, OF BASE METAL, WHETHER OR NOT PLATED WITH	593.2	8.50	4.00	0.0415	-0.0378*	0.9	-5.5748	137.6
6110300002	JERSEYS, PULLOVERS, CARDIGANS, WAISTCOATS AND SIMILAR ARTICLES, OF M	1,579.7	13.67	12.00	0.0147	-0.1485*	3.4	-5.2215	120.9
8544300002	IGNITION WINDING SETS AND OTHER WINDING SETS OF A KIND USED IN VEHICLE	2,373.4	3.25	1.85	0.0136	-1.2935	41.6	-3.3830	108.9
6404110007	SPORT FOOTWEAR, TENNIS SHOES, BASKETBALL SHOES, GYM SHOES, TRAINING	1,429.1	20.00	17.00	0.0250	-0.2016*	7.2	-3.0047	107.3
3923210003	SACKS AND BAGS (INCLUDING CONES), OF POLYMERS OF ETHYLENE	903.8	8.40	6.50	0.0175	-0.0378*	0.6	-5.5748	88.5
6110200000	JERSEYS, PULLOVERS, CARDIGANS, WAISTCOATS AND SIMILAR ARTICLES, OF C	946.1	13.67	12.00	0.0147	-0.1485*	2.1	-5.2215	72.4
7113110002	ARTICLES OF JEWELLERY AND PARTS THEREOF, OF SILVER, WHETHER OR NOT P	1,339.2	3.50	2.50	0.0097	-0.0378*	0.5	-5.5748	72.1
6111209003	OTHER BABIES' GARMENTS AND CLOTHING ACCESSORIES, OF COTTON, KNITTED	1,007.5	13.40	12.00	0.0123	-0.1485*	1.8	-5.2215	64.9
6203420107	MEN'S TROUSERS, SUB AND BRACE OVERALLS, BREECHES AND SHORTS, OF COTTON,	573.9	14.00	12.00	0.0175	-0.1485*	1.5	-5.2215	52.6
6203320105	MEN'S JACKETS AND BLAZERS OF COTTON, NOT KNITTED OR CROCHETED	514.9	14.00	12.00	0.0175	-0.1485*	1.3	-5.2215	47.2
4011500008	NEW PNEUMATIC TYRES, OF RUBBER, OF A KIND USED ON BICYCLES	930.8	5.80	4.00	0.0170	-1.0858	17.2	-2.6125	41.4
6109100000	T-SHIRTS, SINGLETTS AND OTHER VESTS, OF COTTON, KNITTED OR CROCHETED	877.1	13.00	12.00	0.0088	-0.1485*	1.2	-5.2215	40.5
6111309005	BABIES' GARMENTS AND CLOTHING ACCESSORIES OTHER THAN STOCKINGS, SOCKS	560.0	13.40	12.00	0.0123	-0.1485*	1.0	-5.2215	36.1
4202210901	HANDBAGS, WHETHER OR NOT WITH SHOULDER STRAP, INCLUDING THOSE WITHOUT	552.2	5.10	3.00	0.0200	-1.2395*	13.7	-3.1164*	34.4
8704219001	OTHER MOTOR VEHICLES FOR THE TRANSPORT OF GOODS WHICH O.V.V. NOT EXC	667.7	11.00	10.00	0.0090	-0.0378*	0.2	-5.5748	33.5
6406100007	UPPER PART OF FOOTWEAR AND PARTS THEREOF, OTHER THAN STIFFENERS	710.7	4.60	3.00	0.0153	-0.2016*	2.2	-3.0047	32.7
6302210007	BED LINEN, OF COTTON, PRINTED, OTHER THAN KNITTED OR CROCHETED	559.0	13.00	12.00	0.0088	-0.1485*	0.7	-5.2215	25.8
8542800000	ELECTRONIC MICROASSEMBLIES	309.9	14.00	7.00	0.0614	-0.2816	5.4	-1.3263	25.2
4203000106	PET TOYS OF LEATHER OR OF COMPOSITION LEATHER	1,003.9	4.00	2.50	0.0144	-1.0415	15.1	-1.4907*	21.6
8534000004	PRINTED CIRCUITS	830.6	6.20	4.50	0.0160	-0.2816	3.7	-1.3263	17.6
6403990003	OTHER FOOTWEAR, WITH OUTER SOLES OF RUBBER, PLASTICS, COMPOSITION LE	973.8	8.00	7.50	0.0046	-0.2016*	0.9	-3.0047	13.6
0306130000	SHRIMP AND PRAWNS, FROZEN	3,129.0	16.00	14.00	0.0172	-0.0422*	2.3	-0.2487*	13.4
		31,866.0					226.4		2,565.3
Average for all products					0.022	-0.590		-4.080	

Notes: Trend difference = (base avg. - bound avg.) / (1+ base avg.)

Export expansion = Export value * Potential price cuts * Price elasticity (E)

* Calculated by Regression Analysis

000 = released from the min./max. Price elasticity of Manufacture / Agriculture commodity group

Table 5: Exports expansion potential for all non-concessional products: US

HS	Description	Value		MFN(%)		Price elasticity	
		(millions of baht)	Base rate	Bound rate	min.	max.	
1604140000	TUNAS, SKIPJACK AND ATLANTIC BONITO, PREPARED OR PRESERVED IN AIRING	4,227.4	11.73	11.73	-0.3251*	-3.5316*	
8541300002	IGNITION WIRING SETS AND OTHER WIRING SETS OF A KIND USED IN VEHICLE	3,270.1	1.70	1.70	-1.2935	-3.3830	
6702900002	ARTIFICIAL FLOWERS, FOLIAGE AND FRUIT AND PARTS THEREOF, OF PLASTICS	1,858.6	10.23	10.23	-0.2016*	-3.3506	
9009120000	ELECTROSTATIC PHOTOCOPYING APPARATUS, OPERATING BY REPRODUCING THE	1,666.4	3.70	3.70	-0.0378*	-5.5748	
8414310004	FANLE FLOOR WALL, WINDOW, CEILING OR ROOF FANS, WITH A SELF-CONTAI	1,450.6	1.57	1.57	-1.5191	-5.5748	
6404110000	SPORT FOOTWEAR, TENNIS SHOES, BASKETBALL SHOES, GYM SHOES, TRAINING	1,341.0	30.14	30.14	-0.2016*	-3.3506	
3210110004	WOVEN FABRICS OF COTTON, CONTAINING LESS THAN 85% BY WEIGHT OF COTTO	615.7	10.70	10.70	-0.1485*	-5.2215	
Subtotal		14,429.7	Average		-0.53	-4.28	

Source: GAIT

Table 6: Exports expansion potential for all non-concessional products: EU

HS	Description	Value (millions of baht)		MFN(%)		Price elasticity	
		Base rate	Bound rate	min.	max.	min.	max.
8473100000	COLOR TELEVISION RECEIVERS	6,046.5	13.45	13.45	-2.30 ^a	-5.6101	
6403190009	OTHER SPORTS FOOTWEAR, WITH OUTER SOLES OF RUBBER, PLASTIC, LEATHER	3,890.7	8.00	8.00	-0.2016 ^a	-3.0047	
1604140100	TUNAS, SUPPLAX, AND ATLANTIC BONTOS, PREPARED OR PRESERVED IN AQUEOUS	2,598.8	24.50	24.50	-0.3251 ^a	-3.5316	
1605200003	PREPARED OR PRESERVED SHRIMPS AND PRAWNS	1,232.0	20.00	20.00	-0.6115 ^a	-2.1486 ^a	
6209200003	BABIES GARMENT AND CLOTHING ACCESSORIES OF COTTON, NOT KNITTED OR C	520.3	10.50	10.50	-0.1485 ^a	-5.2215	
0307490123	CUTTLE FISH FROZEN/SQUID, FROZEN	386.6	6.89	6.89	-0.0422 ^a	-0.2234 ^a	
	Subtotal	14,714.9		Average	-0.60	-3.29	

Source : GATT

^a Calculated by Regression Analysis

000 = selected from the min. max. Price elasticity of Manufacture Agriculture commodity group

Bibliography

- Abrue, Marcelo de Paiva. 1995. "Trade in Manufactures: the Outcome of the Uruguay Round and Developing Country Interests," *A World Bank Conference Paper*.
- Francois, McDonald, and Nordstrom .1994. "*The Uruguay Round: A Global General Equilibrium Assessment*"
- GATT .1994. " *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade, Market Access for Goods and Services,*" The GATT Secretariat, Geneva
- GATT .1994. " *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, The Legal Text*" The GATT Secretariat, Geneva.
- Golt, Sidney .1988. "*The GATT Negotiations 1986-1990: Origins, Issues, & Prospects,*" British-North American Committee.
- Hamilton and Whalley .1994. "*Evaluating the impact of the Uruguay Round on Developing Countries.*" Centre for the study of International Economic Relations, The University of Western Ontario.
- Herten, Martin, Yanagishima, Dimaranan. 1995. "*Liberalizing Manufactures Trade in a Changing World Economy,*" A World Bank Conference Paper.
- Martin and Winters .1996. " *An Economic Assessment of the Uruguay Round Agreement on Agriculture*" International Trade Division of the World Bank.
- Poapongsakorn and Ungphakorn .1995. " *Implications of the Uruguay Round for Agriculture: Case Study of Thailand*" Thailand Development Research Institute.
- Siamwalla, Ammar, " *World Agricultural Trade After the Uruguay Round: Disarray Forever,* " Thailand Development Research Institute.
- Srinivasan, T.N. 1994. " *The Uruguay Round and the Asian Developing Economies,*" Yale University, U.S.A.

Stewart, Terence .1993. "*The GATT Uruguay Round*," Kluwer Law and Taxation Publishers.

World Bank Publication .1987. "*The Uruguay Round: A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*," The World Bank, Washington, D.C.

ภาคที่ 3

การเปิดเสรีการค้าในสาขาที่เคย
เป็นข้อยกเว้นของเกตต์

ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัยต่อ สินค้าเกษตรในตลาดโลก และภาคเกษตรของไทย

เสนอโดย

นิพนธ์ ห้วหงกร



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กันยายน 2539

ผลกระทบของการเจรจาอุปถัมภ์ต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลก และภาคเกษตรของไทย^{*}

นิพนธ์ พัวพงศกร

ข้อตกลงสินค้าเกษตรถือเป็นข้อตกลงสำคัญที่สุดฉบับหนึ่งในการเจรจาอุปถัมภ์ เพราะเป็นการนำสินค้าเกษตรกลับเข้ามาอยู่ภายใต้กติกาการค้าเสรีระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่สหรัฐอเมริกาผลักดันให้สินค้าเกษตรอยู่นอกระบบการค้าเสรีในปี ค.ศ. 1947 ความสำคัญของอุปถัมภ์อยู่ที่ว่าหากการเจรจาล้มเหลว ภาคเกษตรในประเทศพัฒนาแล้วจะถูกครอบงำโดยลัทธิปกป้องคุ้มครองการค้าที่รุนแรงขึ้น ผู้ที่จะได้รับผลเสียหาย คือ ผู้บริโภคและผู้เสียภาษีในประเทศพัฒนาแล้ว และเกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนาที่จะขายสินค้าได้ในราคาต่ำลง ราคาสินค้าเกษตรจะผันผวนอย่างรุนแรงอย่างไรก็ตาม ข้อตกลงสินค้าเกษตรเป็นผลการประนีประนอมระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในประเทศของตน ยังผลให้ข้อตกลงมีลักษณะเป็นการวางกติกการค้าที่ชัดเจนมากกว่าการเปิดตลาดการค้าเสรี (Schott 1994 : 10) ดังนั้นคำถามแรกของงานวิจัยนี้คือ การประนีประนอมมีผลอย่างไรต่อข้อตกลงสินค้าเกษตร ข้อตกลงที่เกิดขึ้นจริงก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรต่อการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลก และเกิดผลอย่างไรต่อภาคเกษตรไทย

ในฐานะสมาชิกผู้ก่อตั้งกลุ่มแครนส์ ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตร ไทยคาดหวังว่าจะสามารถใช้กลุ่มแครนส์เพิ่มอำนาจการเจรจา เพราะรัฐบาลไทยเชื่อว่าไทยจะได้ประโยชน์จากการเปิดตลาดสินค้าเกษตร นอกจากนี้ไทยยังคาดหวังว่าผลการเจรจาอุปถัมภ์จะช่วยจำกัดบทบาทของสหรัฐอเมริกาในการอุดหนุนการส่งออกข้าว ซึ่งเกิดผลเสียโดยตรงแก่ชาวนาไทย ดังนั้นวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของงานวิจัยนี้ คือการประเมินว่าไทยประสบความสำเร็จจากการเจรจาอุปถัมภ์เพียงใด

วัตถุประสงค์ประการสุดท้ายของงานวิจัย คือ การให้คำอธิบายถึงสาเหตุที่รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีแนวคิดในการคุ้มครองภาคเกษตร ยอมรับรองผลการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร

วิธีการศึกษาข้อตกลงสินค้าเกษตร จะศึกษาจากเอกสารของเกดต์ ได้แก่ กรรณสารสุดท้าย (Final Act) ตารางข้อผูกพันและข้อลดหย่อน Modalities ที่กำหนดวิธีการเปิดตลาด และบทความทางวิชาการ การศึกษาผลกระทบต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลกจะประมวลจากผลการวิจัยในต่างประเทศ

* ผู้เขียนขอขอบคุณ ส.สุวรรณ ทูลขวคินพงศ์ ซึ่งช่วยรวบรวมข้อมูลและบทวนผลการศึกษาในอดีต นอกจากนั้น ขอขอบคุณ ดร.ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม ซึ่งเป็นผู้คำนวณผลกระทบของ GATT ค่อพื้นที่เพาะปลูก

ซึ่งเป็นงานวิจัยที่ก่อนและหลังจกมีข้อตกลงแล้ว การศึกษาผลกระทบต่ภาคเกษตรไทย จะมีการ
สร้างแบบจำลองการตอบสนองของอุปทานของพืชสำคัญ และวิเคราะห์จากสาระสำคัญของข้อตกลง
โดยการวิเคราะห์เป็นรายสินค้า

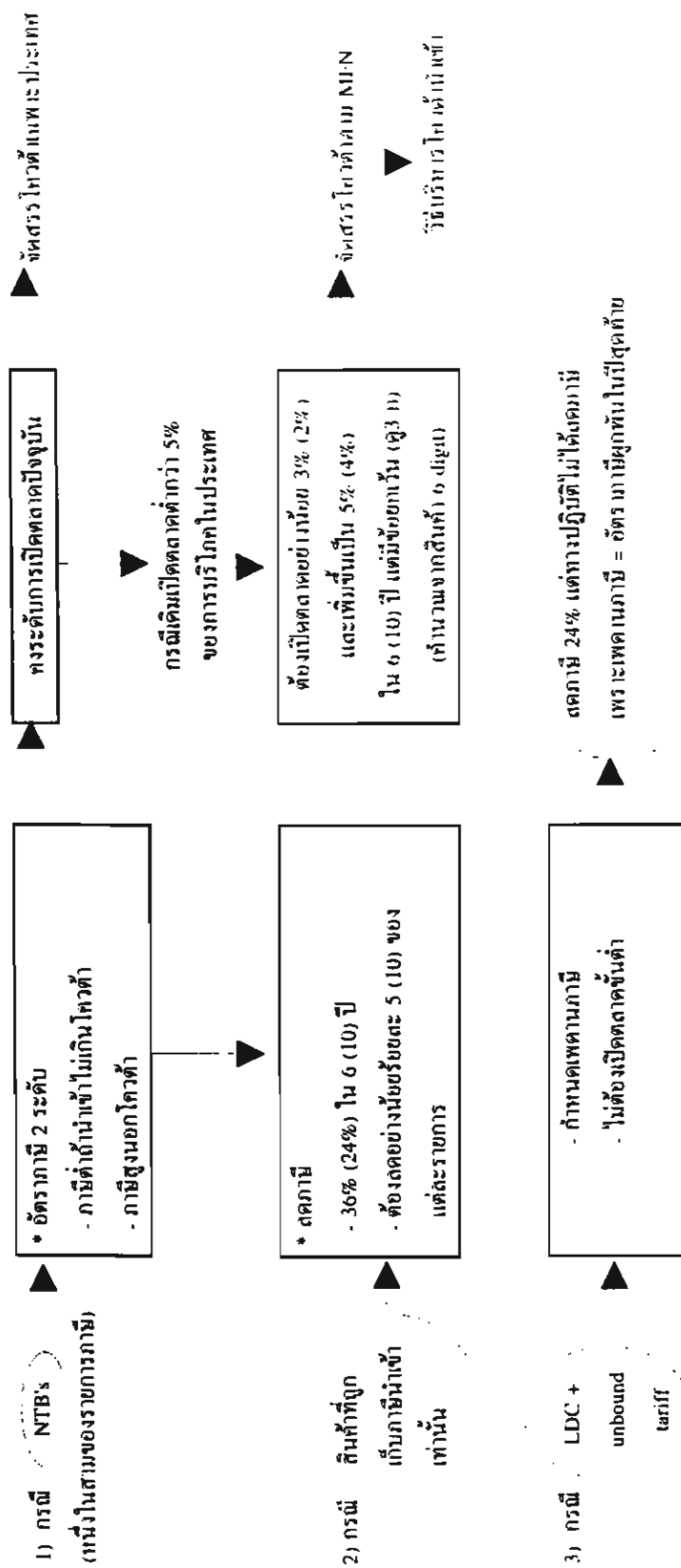
1. ผลการเจรจารอบอุรุกวัย

สาระสำคัญของข้อตกลงสินค้าเกษตรมี 3 ประการ ดังนี้ (ดูรูปที่ 1-3)

- **การเปิดตลาด** (ก) เนื่องจากสินค้าเกษตรประมาณหนึ่งในสามถูกจำกัดการนำเข้า
ด้วยอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี (NTB) ข้อตกลงรอบอุรุกวัยจึงกำหนดให้สมาชิกแปลงอุปสรรคเหล่านั้นเป็น
ภาษ้นำเข้า (เรียกว่า tariffication) แล้วลดอัตราภาษีที่คำนวณขึ้นใหม่ รวมทั้งลดอัตราภาษีที่มีอยู่ก่อน
แล้วลง (ดูรูปที่ 1) โดยประเทศพัฒนาแล้วต้องลดภาษีลงเฉลี่ย (simple average) ร้อยละ 36 ในเวลา 6
ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาลดภาษีลงเฉลี่ยร้อยละ 24 ในเวลา 10 ปี โดยที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องลด
ภาษีสินค้าและรายการลงไม่ต่ำกว่าร้อยละไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 และประเทศกำลังพัฒนาต้องลดภาษี
ในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ส่วนประเทศด้อยพัฒนาที่สุดไม่ต้องลดภาษีลง (ข) ผลของข้อตกลงดัง
กล่าวทำให้ประเทศสมาชิกตกลงผูกพันที่จะลดภาษ้นำเข้าสินค้าเกษตร เฉลี่ยร้อยละ 37 ตารางที่ 1
แสดงให้เห็นว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังเปลี่ยนระบาสหรัญกิจเป็นระบบตลาดผูกพัน
จะลดภาษีหรือไม่เก็บภาษีสินค้าเกษตรเกือบทุกรายการ ประเทศกำลังพัฒนาผูกพันจะลดภาษีหรือไม่
เก็บภาษีสินค้าเกษตรร้อยละ 85 และผูกพันอัตราภาษีเดิมถักร้อยละ 15 (ส่วนใหญ่เป็นประเทศแถบ
ละตินอเมริกา) และมีข้อสังเกตว่าการสัดส่วนการนำเข้าสินค้าเกษตรที่ไม่ถูกเก็บภาษีนำเข้า สูงกว่าสินค้า
อุตสาหกรรม (ค) ประเทศสมาชิกผูกพันจะเปิดตลาดให้กับสินค้าที่มีการแปลงอุปสรรคนำเข้าเป็นภาษี
นำเข้า โดยจะเปิดตลาดเท่ากับระดับการนำเข้าในปัจจุบัน (current access) ในกรณีที่มีปริมาณการเปิด
ตลาดปัจจุบันต่ำกว่าร้อยละ 5 ของปริมาณการบริโภคในประเทศ สมาชิกผูกพันจะเปิดตลาดขั้นต่ำร้อย
ละ 3 และเพิ่มเป็นร้อยละ 5 ของปริมาณการบริโภคในประเทศในช่วงเวลา 6 หรือ 10 ปี สินค้าสำคัญที่
จะมีการเปิดตลาดขั้นต่ำ ได้แก่ ข้าวโพด ข้าว ข้าวสาลี ผลิตภัณฑ์นม เนื้อ ฯลฯ (ดูตารางที่ 2) การจัด
สรรโควตานำเข้าที่เกิดจากการเปิดตลาดขั้นต่ำ ให้จัดสรรตามหลักชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN)

- **การอุดหนุนการส่งออก** ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดมูลค่าการอุดหนุนการส่งออก
ร้อยละ 36 ในเวลา 6 ปี และลดปริมาณสินค้าส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนลงร้อยละ 21 ในเวลา 6 ปี
ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้ลดการอุดหนุนลงหนึ่งในสามของประเทศพัฒนาแล้วในเวลา 10 ปี (ดูรูปที่
2) ในกรณีที่สินค้าส่งออกได้รับการอุดหนุนเพิ่มขึ้นมากกว่าปีฐาน (1986-90) ก็ให้ใช้ปีฐานใหม่คือ

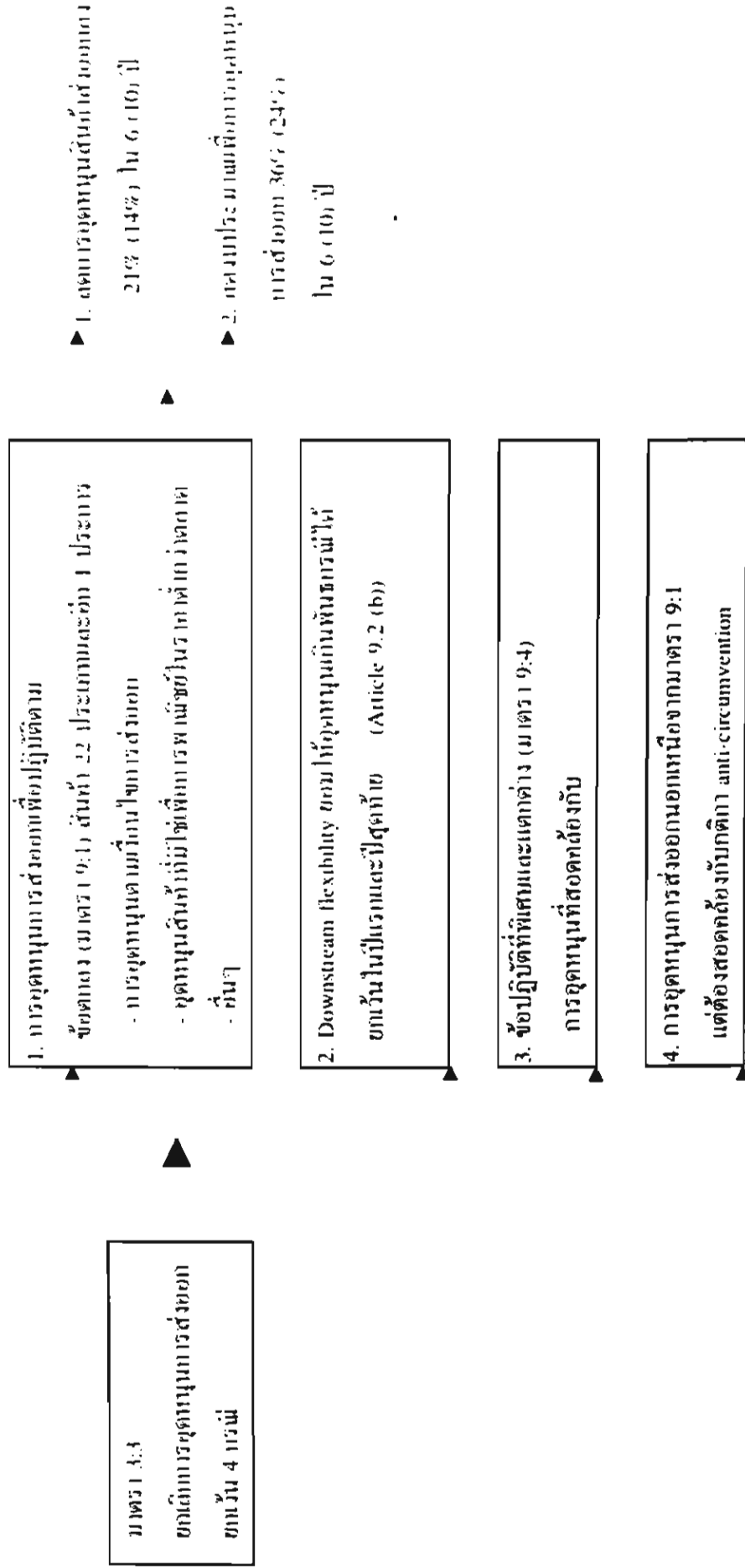
รูปที่ 1



- 4) มาตรการพิเศษและข้อยกเว้น
- ข้อยกเว้นในมาตรา 4 : 2
 - (ก) ภาคผนวก 5: จะสงวนการแปลมาตรการภาษี (certification) หรือ "rice annex"
 - โควต่านำเข้าแบบก้าวหน้า หรือ
 - เงินใช้อื่นๆ (โควต้าวัวของเกาหลี)
 - (ข) มาตรการคุ้มกันพิเศษ (มาตรา 5)
 - มาตรการเกี่ยวกับดุลการชำระเงินและข้อกำหนดที่ไม่ใช่ส่วนท้ายตรง
(หมายเหตุในมาตรา 4:2)

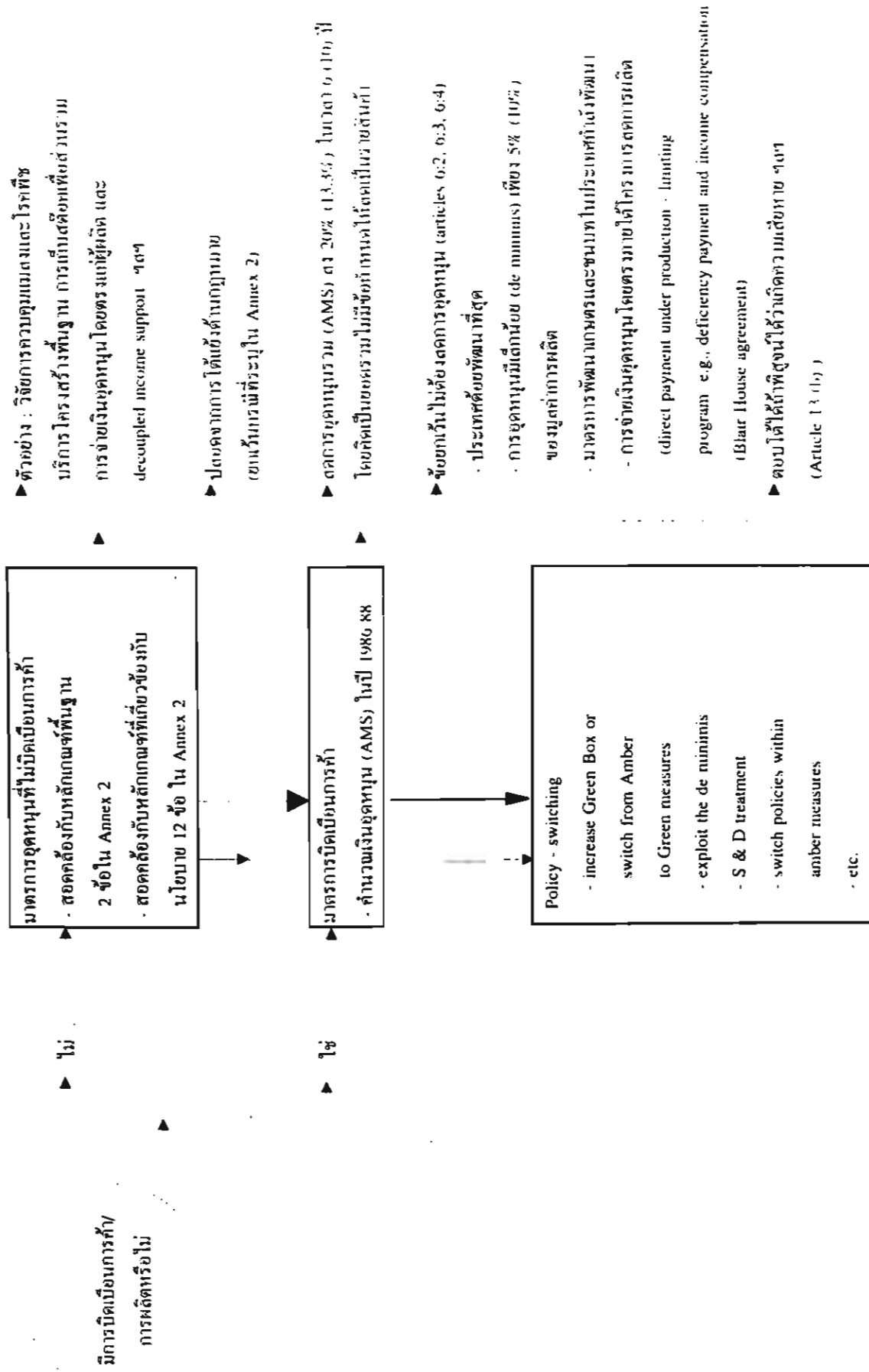
ที่มา: องค์การการค้าโลก, 2537 กรมสรรพศุลกาภ

รูปที่ 2 การอุดหนุนการส่งออก



ที่มา: องค์การการค้าโลก, 2537 วรรณสารสุดท้าย
หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

รูปที่ 8 การอุดหนุนภายในประเทศ



- ▶ ตัวอย่าง : วิชาการควบคุมแมลงและโรคพืช
บริการโครงสร้างพื้นฐาน การเก็บสต็อกเพื่อส่วนรวม
การจ่ายเงินอุดหนุนโดยตรง แก่ผู้ผลิต และ
decoupled income support ฯลฯ
- ▶ ปลอดจากการโต้แย้งตามกฎหมาย
(เช่น วัฒนธรรมที่ระบุใน Annex 2)
- ▶ ผลการอุดหนุนรวม (AMS) ต่ำ 20% (1.3.3.5) ในเวลา 6.1(a) ปี
โดยคิดเป็นร้อยละไม่มีข้อกีดกันให้ถือเป็นรายสินค้า
- ▶ ข้อยกเว้น ไม่ด้วยลดการอุดหนุน (articles 6.2, 6.3, 6.4)
- ประเทศด้อยพัฒนาที่สุด
- การอุดหนุนมีเล็กน้อย (de minimis) เพียง 5% (10%)
ของมูลค่าการผลิต
- มาตรการพัฒนาเกษตรและชนบทในประเทศกำลังพัฒนา
- การจ่ายเงินอุดหนุนโดยตรงภายใต้โครงการการผลิต
(direct payment under production - limiting
program e.g., deficiency payment and income compensation
(Blair House agreement)
- ▶ ควบคุมได้ถ้าพิสูจน์ได้ว่าเกิดความเสียหาย ฯลฯ
(Article 13 (1))

หมายเหตุ. ตัวเลขในวงเล็บสำหรับประเทศกำลังพัฒนา
ที่มา: องค์การการค้าโลก. (2536) กรมการศุลกากร

ตารางที่ 1
การผูกพันการลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตร

กลุ่มประเทศ	สินค้าที่ผูกพัน ไม่เก็บภาษี		สินค้าที่มีภาษีและ/หรือยังไม่ผูกพันก่อนเจรจา			
	ร้อยละของ รายการภาษี	ร้อยละของ มูลค่านำเข้า	ผูกพันลดภาษี		ผูกพันแต่ไม่ลดภาษี	
			% รายการภาษี	% มูลค่านำเข้า	% รายการภาษี	% มูลค่านำเข้า
ประเทศพัฒนาแล้ว	21	42	79	58	0	0
ประเทศกำลังพัฒนา	9	27	76	66	15	7
ประเทศที่เปลี่ยนเป็นระบบตลาด	16	34	84	65	0	1
อเมริกาเหนือ	28	33	72	65	0	2
ลาตินอเมริกา	2	4	72	84	26	12
ยุโรปตะวันตก	13	44	87	56	0	0
ยุโรปกลางและตะวันออก	13	29	87	70	0	1
แอฟริกา	13	2	55	66	31	32
เอเชีย	20	39	76	58	4	3

ที่มา : GATT Secretariat 1994 : 19

ตารางที่ 2
ปริมาณการเปิดตลาดขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้นของสินค้าบางรายการ

(พันตัน)		
สินค้า	ปริมาณการเปิดตลาดที่เพิ่มขึ้นระหว่างปีฐานกับปีสุดท้าย	
Coarse grains	1,757	(ข้าวโพด 1,065 บาร์เลย์ 552)
ข้าว	1,076	
ข้าวสาลี	807	
ผลิตภัณฑ์นม	729	
เนื้อ	421	(เนื้อเป็ด-ไก่ 94)
ผัก	355	
น้ำตาล	292	
ไข่	252	
ผลไม้	130	
กากและเมล็ดพืชน้ำมัน	126	
น้ำมันพืช	110	
ฝ้าย	61	
กาแฟ	21	

ที่มา : GATT Secretariat 1994 : 22

1991-92 เป็นฐานในการเริ่มต้นลดการอุดหนุน จากตารางที่ 3 เราพบว่า สหภาพยุโรปมีมูลค่าการอุดหนุนการส่งออกในปริมาณสูงที่สุด (13,274 ล้านดอลลาร์) รองลงมาคือ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และโปรแลนด์ ไทยแจ้งแกล้งว่าไม่มีการอุดหนุนการส่งออก (แต่ในทางปฏิบัติมีการอุดหนุนการส่งออกบ้างเล็กน้อย)

สินค้าที่มีการอุดหนุนการส่งออกมากที่สุดได้แก่ ข้าวสาลี ซึ่งมีมูลค่าการอุดหนุนสูงถึง 3,483 ล้านดอลลาร์ในปริมาณ (1986-90) รองลงมา คือ เนื้อวัว (2,802 ล้านดอลลาร์) coarse grains (2,258 ล้านดอลลาร์) เนยและน้ำมันเนย (1,996 ล้านดอลลาร์) ผลิตภัณฑ์นมอื่นๆ (1,877 ล้านดอลลาร์) และน้ำตาล (1,731 ล้านดอลลาร์)

● การอุดหนุนภายใน ประเทศสมาชิกทุกพื้นที่จะลดมาตรการอุดหนุนเกษตรกรในประเทศทุกชนิดที่มีผลบิดเบือนการผลิตและการค้า โดยภาคีสมาชิกต้องคำนวณหามูลค่าการอุดหนุนภายใน (Aggregate Measurement of Support หรือ AMS) แล้วลดการอุดหนุนลงร้อยละ 20 สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว และร้อยละ 13 สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ประเทศด้อยพัฒนาไม่ต้องลดการอุดหนุนลง (รูปที่ 3) ตารางที่ 3 แสดงว่ามูลค่า AMS ในปริมาณมีค่า 197.7 พันล้านเหรียญสหรัฐและจะลดลงร้อยละ 18 ในช่วงเวลาการปรับตัว ประเทศที่มีการอุดหนุนภายในสูงสุด ได้แก่ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ไทยแจ้งว่ามีการอุดหนุนภายในถึง 866 ล้านดอลลาร์ ซึ่งสูงกว่า ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

ส่วนมาตรการอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการค้าและการผลิตนั้น ข้อตกลงอนุญาตให้อุดหนุนต่อไปนี้ ได้ อาทิเช่น เงินอุดหนุนการวิจัย การปรับโครงสร้างการผลิต การให้เงินอุดหนุนโดยตรง เป็นต้น

● นอกจากข้อตกลงสินค้าเกษตรแล้วยังมีข้อตกลงเรื่องสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phyto-sanitary Measures หรือ SPS) ซึ่งจะจำกัดการใช้กติกาสหประชาชาติ SPS ของประเทศผู้นำเข้าไม่ให้ใช้เพื่อกีดกันการค้า แต่สามารถใช้ได้ให้มั่นใจว่าอาหารที่นำเข้าจะไม่เป็นอันตรายในการบริโภค และใช้เพื่อป้องกันการระบาดของแมลงหรือเชื้อโรคในพืชและสัตว์ สาระสำคัญของข้อตกลง SPS ฉบับใหม่มี 4 ประการ ดังนี้ การใช้กติกาสหประชาชาติการนำเข้าต้องโปร่งใส ต้องใช้มาตรฐานสากลเป็นหลัก ต้องกำหนดวิธีการประเมินความเสี่ยงตามหลักวิทยาศาสตร์ (โดยเฉพาะในกรณีประเทศผู้นำเข้าต้องการวางมาตรฐานที่สูงกว่ามาตรฐานสากล) และต้องยอมรับหลักความเท่าเทียม กล่าวคือต้องยอมรับมาตรการ SPS ที่ต่างกันแต่ให้ผลหรือมาตรฐานที่เท่าเทียมกัน

ตารางที่ 3

การลดการอุดหนุนการส่งออกและการอุดหนุนในประเทศ

(ล้านเหรียญ สรอ.)

ประเทศ	การอุดหนุนการส่งออก			การอุดหนุนภายใน		
	ปีฐาน	ปีสุดท้าย	เปลี่ยนแปลง	ปีฐาน	ปีสุดท้าย	เปลี่ยนแปลง
สหภาพยุโรป	13,274	8,496	-36	92,390	76,903	17
ญี่ปุ่น	0	0	0	35,472	28,378	20
ออสเตรเลีย	1,235	790	-36	2,534	2,027	20
สหรัฐอเมริกา	929	594	-36	23,879	19,103	20
โปแลนด์	774	493	-36	4,160	3,329	20
เม็กซิโก	748	553	-26	9,669	8,387	13
สวีเดน	572	453	-36	3,429	2,743	20
แคนาดา	567	363	-36	4,650	3,720	20
สวิตเซอร์แลนด์	487	312	-36	3,769	3,016	20
โคลัมเบีย	371	287	-23	398	345	13
แอฟริกาใต้	319	204	-36	3	2	20
บราซิล	96	73	-24	1,053	912	13
อาร์เจนตินา	-	-	-	-	-	-
ออสเตรเลีย	107	69	-36	460	368	20
นิวซีแลนด์	133	0	-100	210	268	20
มาเลเซีย	-	-	-	-	-	-
ฟิลิปปินส์	-	-	-	-	-	-
อินโดนีเซีย	28	22	-24	-	-	-
ไทย	-	-	-	866	745	13
เกาหลีใต้	-	-	-	4,086	3,543	13
รวม	N.a.	N.a.	N.a.	197,721	162,497	18

ที่มา : GATT Secretariat 1994

ตารางที่ 4

ข้อเท็จจริงและข้อเท็จจริงของข้อมูลการค้าสินค้าเกษตร

ข้อเท็จจริง/ข้อเท็จจริง		ผลกระทบ
1. การเลือกปีฐาน		
- เลือกใช้ปีที่อุดหนุนส่งออกมากได้ เช่น 1986-90 หรือ 1991-92		- การอุดหนุนการส่งออกจะลดลงน้อยกว่าที่คาด
- ใช้ปี 1986-88 ซึ่งมีการอุดหนุนภายในมากเป็นปีฐาน		- การคุ้มครองภายในประเทศจะลดลงใน อัตราที่ต่ำกว่าที่คาดหมาย
2. การคำนวณอัตราภาษีศุลกากร		
- อัตราภาษีปีฐานสูงกว่าอัตราคุ้มครองจริงในปี 1986-88 (ประเทศพัฒนาแล้ว)		- ประเทศพัฒนาแล้วมีอัตราคุ้มครองสูงกว่ากว่าอัตราคุ้มครองก่อนเจรจา
- ประเทศกำลังพัฒนามีสัดส่วนผูกพันภาษีอัตราสูงสุด		- ประเทศกำลังพัฒนามีกำหนดอัตราภาษีผูกพันสูงกว่าเดิมได้
3. ปัญหาการคิดภาษี/ลดการอุดหนุนแบบรวม		
- การเปิดตลาดสำหรับสินค้าตามรหัสภาษี 4 หลัก		- สามารถเลือกเปิดตลาดให้กับสินค้าที่ไม่ได้ผลิตแทนสินค้าที่ผลิตในประเทศได้
- การลดอัตราภาษีนำเข้าสำหรับการเฉลี่ย 36%		- อัตราภาษีของสินค้านำเข้าจะสำคัญจะลดไม่เกิน 15%
โดยแต่ละรายการต้องลด 15%		
- การลดการอุดหนุนการส่งออกตามกลุ่มสินค้า 22 ประเภท		- สามารถลดการอุดหนุนระดับสูงให้กับสินค้าสำคัญบางชนิดได้
- การลดการอุดหนุนภายในแบบรวมลดลง 20%		- ไม่สามารถลดการอุดหนุนสินค้าสำคัญบางชนิดได้
4. ปัญหาการข้อปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่าง		
- กฎหมายให้ประเทศกำลังพัฒนามีกำหนดอัตราภาษีขั้นสูงเป็นอัตราผูกพัน		- อัตราการคุ้มครองจริงสูงกว่าเดิม
- กฎหมายให้บางประเทศลดการแปลงมาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีเป็นภาษีนำเข้า		- บางประเทศสามารถจัดการนำเข้าสินค้ากับระบบรวมกันได้

ข้อให้/ข้อยกเว้น	ผลกระทบ
5. ปัญหาจากข้อยกเว้น	
- มาตรการอุดหนุนภายในบางมาตรการที่บิดเบือนการค้า ถูกจัดเป็นมาตรการที่ไม่บิดเบือนการค้า เช่น decoupled income support และการที่รัฐขายปุ๋ยราคาคำให้เกษตรกร	- แม้ decoupled income support จะไม่ขึ้นกับปริมาณการผลิต แต่เนื่องจากการจ่ายให้เกษตรกร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิตในภาคเกษตร จึงย่อมมีการบิดเบือนการค้า
- มาตรการ direct - payment ภายใต้โครงการลดพื้นที่เพาะปลูก ได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดการอุดหนุนลงทั้งที่เป็นมาตรการบิดเบือนการค้า	- สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปไม่ต้องลดการอุดหนุนโดยตรงแก่เกษตรกร ทั้งที่เป็นเงินอุดหนุนก่อนโต
6. ปัญหาอื่นๆ	
- Special Safeguards เพื่อป้องกันปัญหาตลาดไร่เสถียรภาพ โดยยอมให้ขึ้นภาษีพิเศษอีกไม่เกินหนึ่งในสามถ้าปริมาณนำเข้าเกินระดับ trigger level และขึ้นภาษีอัตราแปรผันได้ ถ้าราคานำเข้าต่ำกว่าราคา trigger price - State enterprise แม้จะมีนิยามชัดเจนขึ้นแต่สามารถเป็นผู้ผูกขาดการนำเข้า	- สินค้าเข้าถูกเก็บภาษีพิเศษสูงกว่าอัตราภาษีผูกพัน แต่รัฐไม่อาจให้การอุดหนุนพิเศษแก่ผู้ส่งออกได้ ดังนั้นผู้นำเข้าจึงผลักราคาความไม่มีเสถียรภาพไปสู่ผู้ส่งออก
- สินค้าภายใต้ข้อตกลงการเปิดตลาดได้	- กติกากำกับการทำงานของรัฐวิสาหกิจยังหละหลวม ทำให้ไม่มีการเปิดตลาดอย่างแท้จริงตามข้อผูกพัน และยังไม่ทราบว่าจะนำผลการพิจารณาของคณะทำงานด้านการเกษตรไปปฏิบัติอย่างไร

ที่มา : (1) Ammar Siamwalla

(2) Gatt Secretariat, Final Act, 1994.

- ข้อตกลงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ข้อตกลงเรื่องการลดภาษีสินค้านำเข้าจากเขตร้อน (tropical products) ข้อตกลงนี้จะมีผลต่อโครงสร้างภาษีสินค้าเขตร้อน ทำให้การค้าของโลกสูงขึ้น เดิมโครงสร้างภาษีสินค้าเขตร้อนมีลักษณะขั้นบันได (tariff escalation) กล่าวคือ ภาษีนำเข้าสินค้าแปรรูปสูงกว่าภาษีนำเข้าสินค้าวัตถุดิบเบื้องต้น ข้อตกลงรอบอุรุกวัยจะทำให้อัตราภาษีระหว่างวัตถุดิบ และสินค้าแปรรูปมีความแตกต่างกันน้อยลง ซึ่งจะทำให้ประเทศกำลังพัฒนามีโอกาสส่งออกสินค้าเกษตรแปรรูปมากขึ้น นอกจากนั้น อัตราภาษีนำเข้าสินค้าเขตร้อนยังลดลงมากกว่าสินค้าเกษตรทั่วไป คือ ลดลงถึงร้อยละ 43 เทียบกับร้อยละ 37 สำหรับสินค้าเกษตร (Duncan, Robertson and Yang 1995) การลดภาษีดังกล่าวน่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา

อย่างไรก็ตามผลการเจรจาในด้านสินค้าเกษตรเป็นที่น่าผิดหวัง ข้อตกลงเต็มไปด้วยข้อยกเว้น ช่องโหว่ (ดูตารางที่ 4) และเปิดโอกาสให้ภาคีสมาชิกของแกตต์สามารถให้การคุ้มครองภาคเกษตรของตนต่อไปได้ และในหลายๆกรณีนอกจากระดับการคุ้มครองจะไม่ลดลงแล้ว ยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาสำคัญที่เกิดจากข้อตกลง มีอาทิเช่น การกำหนดอัตราภาษีแบบสเกลปรก การกำหนดปีฐานใหม่ที่ทำให้ปริมาณการอุดหนุนและคุ้มครองเพิ่มขึ้น การไม่ต้องลดการอุดหนุนภายในเป็นรายสินค้า การอุดหนุนบางประเภทยังคงได้รับการยอมรับให้ทำได้ต่อไป การนำระบบโควต้าภาษีมาใช้ ซึ่งเท่ากับว่าแกตต์ยอมรับระบบการค้าแบบมีโควต้า ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นทั้งในประเทศพัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา สาเหตุสำคัญที่ทำให้ข้อตกลงเต็มไปด้วยข้อยกเว้น และช่องโหว่ต่างๆมากมายเกิดจากการที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต้องประนีประนอมกันในการเจรจา รวมทั้งร่วมสมคบกันเพื่อบังคับการอุดหนุนและคุ้มครองบางประเภทไว้เพื่อมิให้เกิดปัญหาการเมืองในประเทศ นอกจากนั้นแรงกดดันทางการเมืองในญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ก็ทำให้ต้องมีข้อยกเว้นพิเศษให้แก่ประเทศทั้งสอง

ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจว่า ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากมาต่อการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลกอย่างนักวิชาการเคยคาดหมายได้แต่ต้น นอกจากนั้นผลกระทบจากการค้าเสรีภาคเกษตรยังมีค่าน้อยกว่าผลการเปิดเสรีการค้าสิ่งทออีกด้วย (Duncan, Robertson and Yang 1995)

- ผลการศึกษาของนักวิจัยต่างประเทศที่ใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป และใช้ข้อมูลจากผลการเจรจา พบว่า (ก) ในช่วง 6-10 ปีข้างหน้า ราคาสินค้าเกษตรจะสูงขึ้นในช่วงไม่เกิน 10% หรือเฉลี่ยไม่เกินปีละ 1% ซึ่งนับว่าค่อนข้างต่ำ สาเหตุที่ราคาสูงขึ้น เพราะข้อตกลงกำหนดให้ลดอัตรา การคุ้มครอง และการอุดหนุนลง ซึ่งจะทำให้ปริมาณการผลิตในประเทศพัฒนาลดลง แต่ข้อตกลง ไม่ได้กำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาลดมาตรการกีดกันการค้าสินค้าเกษตรในประเทศ ปริมาณการผลิตของ

ประเทศกำลังพัฒนาจึงไม่เพิ่มขึ้นมาก (ข) การศึกษาส่วนใหญ่พบว่าราคาน้ำตาลและราคาเนื้อสัตว์ จะเพิ่มขึ้นมากกว่าราคาสินค้าเกษตรอื่นๆ แต่นักวิชาการไม่เชื่อว่าราคาน้ำตาลจะเพิ่มขึ้นมากถึง 10% เพราะปัญหาบางประการของจำลอง และตลาดน้ำตาลยังมีลักษณะให้สิทธิพิเศษแก่บางประเทศเท่านั้น (Jabara and Valdes 1993) (ค) การศึกษาผลของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อสวัสดิการของโลกพบว่า สวัสดิการของโลกจะเพิ่มขึ้น 24,000 -58,000 ล้านดอลลาร์ (Duncan, et.al. 1995 ; GATT Secretariat 1994) ซึ่งน้อยกว่ามูลค่าที่นักเศรษฐศาสตร์เคยคาดคะเนไว้ก่อนที่การเจรจาจะสิ้นสุดลง (35,000-100,000 ล้านดอลลาร์) เพราะข้อตกลงกำหนดให้ลดการคุ้มครองและลดการอุดหนุนน้อยกว่าข้อเสนอในตอนเจรจา ตลอดจนปัญหาขอยกเว้นดังกล่าวแล้ว ประเทศที่พัฒนาแล้วจะได้ประโยชน์มากที่สุดถึงสามในสี่ของสวัสดิการที่เพิ่มขึ้น เพราะประเทศพัฒนาแล้วมีระดับการอุดหนุนและคุ้มครองภาคเกษตรมากที่สุด นอกจากนี้การที่ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะทำให้สวัสดิการเพิ่มขึ้นน้อยกว่าการเปิดเสรีตลาดสิ่งทออีกด้วย (ง) แม้ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะมีผลกระทบต่อปริมาณการผลิตทั่วโลกไม่มากนัก แต่แหล่งผลิตสินค้าจะมีการเปลี่ยนแปลงพอสมควร ($\pm 10\%$) โดยแหล่งผลิตสินค้าเกษตรบางส่วนจะย้ายจากประเทศที่เคยมีการคุ้มครองสูง ไปยังประเทศที่มีการคุ้มครองต่ำ (Duncan, Robertson and Yang 1995) (จ) โดยรวมแล้ว การเจรจาแทบจะไม่มีผลต่อปริมาณการบริโภคทั่วโลก และแม้ว่าโดยหลักวิชาการแล้ว การเจรจาน่าจะทำให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกมีความผันผวนน้อยลง (Tyers and Anderson 1992 ; Francois and Martin 1995) แต่ก็มีนักวิจัยบางคนที่คัดค้านแนวความคิดดังกล่าว (Duncan 1990)

2 ไทยได้อะไรจากข้อตกลงสินค้าเกษตร

- **วัตถุประสงค์** ที่เด่นชัดของไทยในการเจรจารอบอุรุกวัย คือ หวังว่าการเจรจาครั้งนี้จะป้องกันมิให้สหรัฐอเมริกาอุดหนุนการส่งออกข้าว ซึ่งมีผลกระทบต่อราคาข้าวในตลาดโลก การเดินขบวนต่อต้านการใช้พระราชบัญญัติการเกษตรที่หน้าสถานทูตสหรัฐอเมริกาในปี 1986 น่าจะเป็นปัจจัยทางการเมืองที่ทำให้รัฐบาลไทยต้องหาทางใช้เวทีการเจรจาการค้าแบบพหุภาคีเป็นเครื่องมือจำกัดการกระทำของสหรัฐอเมริกา ไทยจึงตัดสินใจเข้าร่วมกับกลุ่มแครนส์เพื่อสร้างอำนาจในการเจรจาคัดค้านกับประเทศมหาอำนาจ จึงพอสรุปได้ว่าไทยปรารถนาจะให้ตลาดสินค้าเกษตรเป็นตลาดเสรียิ่งขึ้น และต้องการเสริมสร้างกฎระเบียบของแอกต์ เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจผลการของประเทศมหาอำนาจ ดังเช่นการใช้มาตรา 301 ของกฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา (พีเทอร์ อิงภากรณ์ 2538 : 38)

- **ข้อมูลพื้นฐานของไทย** เพื่อแสดงเจตนาว่าไทยสนับสนุนการค้าเสรี ไทยจึงเสนอผูกพันที่จะลดภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าเกษตร 997 รายการ โดยจะลดภาษีลงเฉลี่ย 24% แต่สงวนสิทธิที่จะใช้มาตรการคุ้มกันสินค้า 111 รายการ เปิดตลาดแบบโควต้าภาษีให้กับสินค้าเกษตร 23 รายการ และลดการอุดหนุนภายใน 13.3% ในเวลา 10 ปี (ดูข้อมูลพื้นฐานของไทยในตารางที่ 5)

การศึกษาผลกระทบต่อภาคเกษตรไทย ครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้ (ก) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวม (ข) ผลต่อพื้นที่เพาะปลูก (ค) การศึกษาผลกระทบเป็นรายสินค้า

- **ผลกระทบส่วนรวม** การศึกษาของ Duncan, Robertson and Yang (1995) โดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป พบว่าการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรตามข้อตกลงรอบอุรุกวัยจะทำให้สวัสดิการของไทยเพิ่มขึ้น 482 ล้านเหรียญ (วัดด้วยราคาแท้จริงในปี 1992) terms of trade ดีขึ้น คุณค่าดัชนีการผลิตสินค้าเกษตรส่วนใหญ่ที่มี income elasticity สูงจะเพิ่มขึ้น เช่น ปศุสัตว์ เนื้อ นม ผักผลไม้ การผลิตข้าวจะลดลงเล็กน้อย (ดูตารางที่ 6) นอกจากนั้นงานวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2537) ก็ได้ผลสรุปคล้ายคลึงกับงานของ Duncan และคณะ และยังพบว่าผลกระทบต่อราคาในประเทศและต่อปริมาณการผลิตในประเทศจะเกิดจากการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกมากกว่าการลดภาษีศุลกากรของไทย ส่วนการลดการอุดหนุนในประเทศเกือบไม่มีผลต่อราคาและการผลิตในประเทศเลย

- **ผลกระทบต่อพื้นที่เพาะปลูก** การศึกษาอาศัยแบบจำลองการตอบสนองของอุปทานของพืชโดยการคำนวณค่าความยืดหยุ่นต่อราคาและค่าความยืดหยุ่นต่อราคาข้าว และกำหนดข้อสมมุติเกี่ยวกับราคาสินค้าเกษตรทั้งก่อนและหลังการเจรจารอบอุรุกวัย ข้อสมมุติสำคัญ คือ การเจรจาจะทำให้ราคาข้าวสูงขึ้นปีละ 2% เทียบกับการที่ราคาข้าวจะลดลงหากไม่มีการเจรจา ราคาอ้อยจะเพิ่มขึ้นมากที่สุด (5% ต่อปี) รองลงมาคือราคาข้าวโพด (2%) ส่วนราคามันสำปะหลังจะลดลง (1% ต่อปี) ผลการศึกษาพบว่าการเจรจารอบอุรุกวัยมีผลช่วยชะลออัตราการลดลงของพื้นที่ปลูกข้าวจากเดิมที่คาดว่าจะลดปีละ 0.22 % ให้ลดลงเพียง 0.16% พื้นที่ปลูกมันจะลดลงปีละ 0.4% ส่วนพืชอื่นๆ จะมีพื้นที่เพิ่มขึ้น (ดูตารางที่ 7) โดยอ้อยจะมีการขยายตัวมากที่สุด และไม้ยืนต้นจะขยายตัวน้อยที่สุด เพราะภานำเข้าขางพาราและผลไม้ในประเทศพัฒนาแล้วอยู่ในอัตราก่อนข้างต่ำกว่าก่อนรอบอุรุกวัย

- **การศึกษาผลกระทบเป็นรายสินค้า** ไทยจะได้ประโยชน์ทางอ้อมจากการเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นและเกาหลี เราคาดว่าราคาข้าวไทยในตลาดโลกจะสูงขึ้นไม่เกิน 10% ในเวลา 6 ปีข้างหน้า สาเหตุที่ไทยได้ (ประมาณ 1 ล้านตันในปี 2000) รับเพียงประโยชน์ทางอ้อม เพราะญี่ปุ่นและเกาหลีบริโภค

ตารางที่ 5

พันธกรณีของไทยจากผลการเจรจารอบอูรุกวัย

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

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ (2537) ตารางข้อลดหย่อนและข้อผูกพันทางด้านสินค้า และข้อผูกพันการค้าบริการ

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

ตารางที่ 6

ผลกระทบของการเปิดการค้าเสรีสินค้าเกษตรต่อประเทศไทย

ผลกระทบ	E ₁	E ₂	E ₃	E ₄
สวัสดิการ (ล้านเหรียญสหรัฐ ราคาปี 1992)				
- ไทย	314	482	461	-1,192
- เอสแอฟ	5,392	8,555	11,989	42,128
- ประเทศอุตสาหกรรม	15,552	15,250	14,504	49,010
- ทัวโลก	19,238	24,108	28,763	84,124
terms of trade (% การเปลี่ยนแปลง)				
- ไทย	0.52	0.50	0.39	-4.59
- ประเทศอุตสาหกรรม	-0.05	0.00	-0.06	0.68
การนำเข้าสุทธิ (ล้านเหรียญสหรัฐราคาปี 1992)				
				E4
			ไทย	ทัวโลก
- ข้าว			-3	7
- non-grain crops			-9	121
- ประมง			66	140
- ปศุสัตว์อื่นๆ			15	266
- เนื้อ			-94	184
- นม			-4	36
- เกษตรทั้งหมด			-265	353
- สินค้าทุกชนิด			-3,616	0
การผลิต (% การเปลี่ยนแปลง)				
- ข้าว			-0.1	0.3
- non-grain crops			3.3	0.8
- ประมง			-3.6	2.6
- ปศุสัตว์			0.3	2.6
- เนื้อ			1.5	2.0
- นม			0.4	6.7
- เกษตรอื่นๆ			-2.1	-0.3

ที่มา : Duncan และคณะ, 1995.

หมายเหตุ : E₁ = ประเทศอุตสาหกรรมเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตร ตามข้อตกลงรอบอุรุกวัยE₂ = การเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรของทุกประเทศตามข้อตกลงรอบอุรุกวัยE₃ = การกำจัดอุปสรรคทุกประเภทของภาคเกษตรทัวโลกE₄ = การเปิดเสรีการค้าทุกด้านตามข้อตกลงรอบอุรุกวัย

ตารางที่ 7

ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อพื้นที่เพาะปลูก

ร้อยละต่อปี

พืช	ข้อสมมุติราคา		ผลกระทบต่อพื้นที่	
	กรณีไม่มีการเจรจา	การเจรจารอบ UR	กรณีไม่มีการเจรจา	การเจรจารอบ UR
- ข้าว	-1.0	2.0	-0.22	-0.16
- พืชไร่	0.5	1.5	0.37	0.27
- อ้อย	2.5	5.0	0.90	1.30
- มันสำปะหลัง	0.0	-1.0	-0.20	-0.40
- ข้าวโพด	1.0	2.0	0.40	0.73
- พืชไร่อื่น	0.8	1.5	-	
- ไม้ยืนต้น	0.0	0.8	0.20	0.08
- ผัก-ผลไม้	0.0	0.5	-	-

ที่มา : คูภาคผนวกที่ 1

ข้าวเมล็ดสั้น ซึ่งไม่ใช่ข้าวประเภทที่ไทยปลูก การเปิดตลาดข้าวเมล็ดสั้นจะทำให้ราคาสูงขึ้น ผลคือเกษตรกรในอเมริกาจะหันไปปลูกข้าวเมล็ดสั้น ยังผลให้ปริมาณการผลิตข้าวเมล็ดยาวลดลง และผู้บริโภคบางส่วนจะหันมาบริโภคข้าวเมล็ดยาวแทนข้าวเมล็ดสั้น ทำให้ราคาข้าวเมล็ดยาวสูงขึ้นผลประโยชน์ที่ไทยได้รับนี้ น่าจะเกิดจากอำนาจการเจรจาของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อญี่ปุ่น แต่การเข้าร่วมกับกลุ่มแครนส์ก็อาจมีผลสร้างแรงกดดันต่อญี่ปุ่นบ้าง

นอกจากนี้ถ้าพิจารณาจากประเด็นการเจรจาของไทยและของกลุ่มแครนส์ จะพบว่าไทยไม่ประสบความสำเร็จในการเจรจาเพื่อให้สหรัฐอเมริกาลดการอุดหนุนการส่งออกข้าวเลข ๓๕ ที่จริงแล้วสหรัฐอเมริกาเกือบจะไม่ได้ใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออกข้าวโดยตรง (หรือที่เรียกว่า Export Enhancement Program หรือ EEP) แต่สหรัฐอเมริกาใช้การอุดหนุนภายในเป็นเครื่องมือสนับสนุนการส่งออก เพราะข้าวที่ผลิตได้ส่วนใหญ่ในอเมริกาไม่ได้ใช้บริโภคแต่ถูกส่งออก ทว่าในระหว่างการเจรจาผู้แทนฝ่ายไทยมองข้ามประเด็นนี้ไป ไทยจึงมิได้ขอให้กลุ่มแครนส์พยายามเจรจาขอให้สหรัฐอเมริกาลดการอุดหนุนภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอุดหนุนภายใต้โครงการ deficiency payment และโครงการเงินกู้ ประเด็นที่กลุ่มแครนส์ให้ความสนใจ คือ การลดการอุดหนุนการส่งออกของสหรัฐอเมริกา (ภายใต้โครงการ EEP) นั้น เป็นประโยชน์โดยตรงต่อการส่งออกสินค้าเกษตรของออสเตรเลีย แคนาดา และอาร์เจนตินา เพราะสหรัฐอเมริกานิยมใช้โครงการ EEP อุดหนุนการส่งออกสินค้าบางประเภท

มีข้อสังเกตว่าเกาหลีได้ขอสิทธิไม่แปลงมาตรการจำกัดการนำเข้าข้าวเป็นภาษี โดยเปิดเจรจากับประเทศคู่ค้าสำคัญ ไทยเจรจาขอให้เกาหลีได้เพิ่มโควตานำเข้ามันอัดเม็ด 1 ล้านตัน แต่คาดว่าไทยจะไม่ได้ประโยชน์จากโควตาดังกล่าว เพราะราคามันอัดเม็ดที่เคยส่งไปเกาหลีต่ำกว่าต้นทุนการผลิต เหตุที่ไทยเคยส่งมันอัดเม็ดไปเกาหลีได้เกิดจากมาตรการโควตาโบนัสสำหรับการส่งออกไทย ยังสหภาพยุโรป (Poapongsakorn and Ungphakorn 1995)

หากสมมุติว่าราคาข้าวเมล็ดยาวสูงขึ้นปีละ 2% เราพบว่าการผลิตจะลดลง เพราะราคาพืชไร่ชนิดอื่นเพิ่มขึ้นมากกว่า นอกจากนี้การบริโภคก็มีแนวโน้มลดลง เพราะข้าวเป็นสินค้าด้อย ดังนั้นในปี 2010 ปริมาณการส่งออกของไทยจะลดลงเหลือ 8.9 ล้านตันข้าวเปลือก ซึ่งลดลงจากปัจจุบันไม่มากนัก (Somporn Isvilanonda and Nipon Poapongsakorn 1994).

ข้อตกลงรอบอุรุกวัยจะไม่มีผลโดยตรงต่อการผลิตและการส่งออกมันสำปะหลัง ผลกระทบส่วนใหญ่จะเกิดจากผลการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป (ซึ่งเกิดขึ้นเพราะแรงกดดันระหว่างการเจรจาอุรุกวัย) การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2537) พบว่าการปฏิรูปจะทำให้ราคาธัญพืชในสหภาพยุโรปลดลง ดังนั้นราคามันสำปะหลัง ต้องลดลงด้วย เพราะมันเป็นวัตถุดิบทดแทนธัญพืชในการผลิตอาหารสัตว์ ผลก็คือไทยจะไม่สามารถส่งออกมันอัดเม็ดได้เต็มตามโควต้าปีละ 5.75 ล้านตัน

ไทยจะสูญเสียประโยชน์จากการส่งออกเนื้อไก่แช่แข็งไปยังสหภาพยุโรป เพราะสหภาพยุโรปใช้วิธีการคำนวณปริมาณการเปิดตลาดขั้นต่ำแตกต่างจากวิธีการของเกดต์ ปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากตารางข้อตกลงหย่อนและการผูกพันที่แต่ละประเทศต้องแจ้งต่อเกดต์ ในระหว่างการเจรจา แต่เนื่องจากอัตราภาษีนำเข้าของสหภาพยุโรปจะลดลง และการอุดหนุนการส่งออก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออกมายังเอเชีย) จะลดลง ไทยอาจได้ประโยชน์ภายใต้ข้อแม้ว่าเรามีต้นทุนการผลิตที่แข่งขันกับคู่แข่งได้

อย่างไรก็ตาม การจะกล่าวว่าไทยไม่ได้ประโยชน์อันใดจากข้อตกลงสินค้าเกษตร ก็จะคลาดเคลื่อนจากความจริง การศึกษาด้วยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปภายหลังการเจรจายุติลงต่างก็ให้ผลสรุปว่าไทยจะได้ประโยชน์พอสมควรจากผลการเจรจา การเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรทั่วโลกจะทำให้ราคาสินค้าเกษตรหลายชนิดสูงขึ้น (แม้จะไม่มากนัก) การส่งออกสุทธิของไทยจะเพิ่มขึ้น สินค้าที่ไทยจะได้ประโยชน์จากราคาสูงขึ้น และ/หรือส่งออกได้มากขึ้น ได้แก่ น้ำตาล (เพราะการอุดหนุนการส่งออกจะลดลง และการบริโภคในเอเชียจะเพิ่มขึ้น) สินค้าเกษตรจากเขตร้อนโดยเฉพาะยางพารา¹ (เพราะอัตราภาษีลดลง) ถั่วลิสง ไม้ ดอกไม้ และอาหารทะเล (เพราะข้อตกลงสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชโปร่งใสขึ้น) นอกจากนี้การเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 รายการแบบโควต้าภาษีก็อาจทำให้ไทยนำเข้าสินค้าบางชนิดที่มีราคาต่ำกว่าราคาในประเทศ แต่เรามีข้อสังเกต 3 ประการเกี่ยวกับโควต้าภาษีสินค้าเกษตร 23 รายการ (ดูตารางที่ 8)

ประการแรก โควต้าภาษีอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐมนตรีพาณิชย์ของไทยเห็นด้วยกับข้อตกลงสินค้าเกษตร เพราะระบบโควต้าทำให้นักการเมืองมีอำนาจควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร ซึ่งย่อมหมายถึงอำนาจในการจัดสรรค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการจำกัดปริมาณการนำเข้า

¹ ยางพาราไม่ได้อยู่ในข้อตกลงสินค้าเกษตร แต่ได้รับผลกระทบจากการลดภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าจากเขตร้อน

ตารางที่ 8

การเปิดตลาดสินค้าเกษตรของไทยตามพันธกรณีความตกลง

สินค้า	ในโควตา			นอกโควตา		การนำเข้าจริง	
	ภาษี	ปริมาณ		ภาษี %		ปริมาณ	ภาษี (%)
		2538	2547	2538	2547	2538	2538
- นมดิบ	20	2,286	2,400	46	41		
- หางนม	20	45,000	56,000	240	216	79,920	5
- มันฝรั่ง	27	288	302	139	125		
- หัวหอม	27	348	368	158	142		
- กระเทียม	27	62	65	63	57		
- มะพร้าวลูก	20	2,312	2,427	60	54		
- มะพร้าวแห้ง	20	694	1,157	40	36		
- เมล็ดกาแฟ	30	5	5	100	90		
- ชา	30	596	625	100	90		
- พริกไทย	27	43	45	57	51		
- ข้าวโพด	20	52,096	54,700	81	73	400,000	7.5
- ข้าว	30	239,863	349,757	58	52		
- ถั่วเหลือง	20	10,402	10,922	89	80	278,934	5
- หัวหอมพันธุ์	30	3	3	242	218		
- น้ำมันถั่วเหลือง	20	2,173	2,381	162	146		
- น้ำมันปาล์มและ	20	4,629	4,000	159	143		
- มันเมล็ดในปาล์ม							
- น้ำมันมะพร้าว	20	382	401	58	52		
- น้ำตาล	65	13,105	13,760	104	94		
- กาแฟสำเร็จรูป	40	128	134	55	59		
- กาถั่วเหลือง	20	219,580	230,559	148	128	219,580	15
- ใบชาสุบ	60	6,129	6,435	80	18		
- เส้นไหมดิบ	30	460	483	257	226		
- ลำไยแห้ง	30	5	0	59	63		

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ตารางข้อมูลย้อนและข้อมูลพื้นฐานทางด้านสินค้า
และข้อมูลพื้นฐานการค้าบริการ

ประการที่สอง ข้อมูลพื้นฐานของไทยแสดงให้เห็นว่าข้าราชการบางหน่วยงานต้องการปกป้องสินค้าเกษตรที่ทดแทนสินค้านำเข้า ข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้คือ การกำหนดอัตราภาษีผูกพัน และอัตราภาษีในและนอกโควตาในอัตราที่สูงมาก (ดูตารางที่ 8) การแจ้งปริมาณการอุดหนุนภายในที่สูงเกินความจริงกว่าหนึ่งเท่าตัว² ตลอดจนวิธีการจัดสรรโควตาที่พยายามกีดกันการนำเข้า เช่น การมอบสิทธินำเข้าสินค้าเกษตร 5 ชนิด ให้ผู้นำเข้ารายเดียว คือ องค์การคลังสินค้าได้สิทธิผูกขาดนำเข้าเมล็ดกาแฟ น้านมดิบ และกระเทียม ขบวนการสหกรณ์ผู้ปลูกหอมหัวใหญ่ได้โควตานำเข้าหอมหัวใหญ่ บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยได้สิทธินำเข้าน้ำตาล ในกรณีสินค้าอื่น การจัดสรรโควตานำเข้ามักใช้ประวัติการนำเข้าหรือเงื่อนไขการรับซื้อสินค้าในประเทศเป็นเกณฑ์ ทำให้มีผู้นำเข้าน้อยรายผลก็คือในปี 2538 มีสินค้านำเข้าไม่เต็มโควตา 9 ชนิด และไม่มีการนำเข้าเลย 6 ชนิด แต่ยังมีเหตุผลอื่นที่ทำให้ไม่มีการนำเข้า โดยเฉพาะสาเหตุจากราคาตลาดโลกสูงกว่าราคาในประเทศ

ประการที่สาม แม้ว่าไทยจะกำหนดอัตราภาษีในโควตาในอัตราสูง และกำหนดโควตานำเข้าไว้ต่ำ แต่ในทางปฏิบัติมีสินค้านำเข้าบางรายการที่ไทยเก็บภาษีในโควตาในอัตราต่ำ และอนุญาตให้นำเข้าในปริมาณมาก (ดูตารางที่ 8) ได้แก่ หางนมผง ข้าวโพด ถั่วเหลือง กากถั่วเหลือง เป็นต้น แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบเหล่านั้น แต่การกระจายผลประโยชน์ไม่ทั่วถึง ระบบการจัดสรรโควตาจะให้ประโยชน์แก่ผู้นำเข้ารายใหญ่บางรายเท่านั้น การวิเคราะห์ของเราพบว่าเหตุผลสำคัญที่ต้องเพิ่มโควตานำเข้าสินค้าเกษตรทั้ง 4 ชนิด เกิดจากการที่อุปสงค์ต่อนมและเนื้อสัตว์เพิ่มขึ้นในอัตราค่อนข้างสูง เพราะเป็นสินค้าที่มีความยืดหยุ่นต่อรายได้สูง แม้การเพิ่มโควตานำเข้าจะทำให้ราคาในประเทศลดลงจากกรณีที่ไม่เพิ่มโควตา แต่เป็นไปได้ว่าผู้นำเข้าจะได้กำไรจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจมากขึ้นกว่าการไม่เพิ่มโควตานำเข้า³ จึงไม่น่าแปลกใจที่นักการเมืองนิยมวิธีการเพิ่มโควตา เพราะตนมีอำนาจการจัดสรรโควต่ายู่ในมือ

² ไทยแจ้งว่ามีการอุดหนุนภายใน 22,126 ล้านบาท แต่การศึกษาของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2531) พบว่าการอุดหนุนภายในเท่ากับ 10,060 ล้านบาทในปี 2529

³ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจรวมจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง ขึ้นอยู่กับ (1) ปริมาณการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ (2) ความยืดหยุ่นต่อราคาของเส้นอุปทาน และอุปสงค์ต่อสินค้านำเข้า และ (3) อัตราภาษีนำเข้า

3. นโยบาย

การศึกษาครั้งนี้ให้นโยบาย 4 ประการ ดังต่อไปนี้

● **ทวิลักษณ์ของนโยบายการค้าสินค้าเกษตร** : แม้ว่าไทยจะมีบทบาทสำคัญในฐานะสมาชิกกลุ่มแตรีนส์ที่ต้องการให้มีการค้าเสรีสำหรับสินค้าเกษตรมากที่สุด แต่ถ้าหากพิจารณาจากข้อผูกพันของไทยที่แข็งแกร่งในด้านต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ตลอดจนวิธีการจัดสรรโควตาดำเนินการนำเข้าสินค้าเกษตร 23 รายการในปี 2534-2539 เราอาจกล่าวได้ว่าข้าราชการไทยในบางหน่วยงานมิได้ต้องการสนับสนุนระบบการค้าเสรีอย่างเต็มที่ ในการอภิปรายหลายแห่ง อธิบดีท่านหนึ่งของกระทรวงพาณิชย์มักจะยืนยันกับผู้เข้าฟัง ซึ่งมาจากอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมการเกษตรที่เกี่ยวข้องว่า ไทยจะยังคงมาตรการอุดหนุนต่างๆต่อไปได้ ภาษีนำเข้าก็ถูกกำหนดไว้สูง ผู้ผลิตไทยไม่จำเป็นต้องเป็นห่วงเรื่องผลกระทบจากการนำเข้า

ในขณะที่เดียวกันการอุดหนุนภายในและโควตาทันที เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเปิดโอกาสให้นักการเมืองใช้ในการหาเสียงกับกลุ่มเกษตรกร นอกจากนั้นโควตาทันทียังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากระบบการจัดสรรโควตาอีกด้วย

การคุ้มครองภาคการเกษตรจะไม่เป็นผลดีต่อประเทศในระยะยาว การตัดสินใจของเกษตรกรจะถูกบิดเบือนโดยเงินอุดหนุนและอัตราภาษีนำเข้า แทนที่เกษตรกรจะเลือกปลูกพืชที่ไทยมีความได้เปรียบเทียบกับตลาดโลก เกษตรกรจะหันไปปลูกพืชที่รัฐให้การอุดหนุนและคุ้มครอง ทำให้ต้นทุนการผลิตของพืชเหล่านั้นสูงขึ้น นอกจากนั้นการอุดหนุนและคุ้มครองยังจะก่อให้เกิดกลุ่มพลังการเมืองที่พยายามปกป้องอภิสิทธิ์ของตน โดยไม่คำนึงถึงผลเสียหาค่าตอบแทนผู้เสียภาษี นักการเมืองเองก็จะสามารถเข้ามาหาผลประโยชน์จากการสร้างฐานเสียงในการเลือกตั้ง และจากการแสวงหาค่าเช่าจากการจัดสรรโควตานำเข้า

เพื่อหลีกเลี่ยงผลเสียเหล่านี้ ซึ่งกำลังก่อให้เกิดปัญหาแรงกดดันด้านงบประมาณในประเทศพัฒนาแล้ว ไทยควรปฏิรูประบบการคุ้มครองและอุดหนุนภาคเกษตรให้สอดคล้องกับข้อตกลงรอบอุรุกวัย โดยมีเป้าหมายให้ตลาดสินค้าเกษตรของไทยเป็นตลาดเสรีมากขึ้น ประเด็นที่สมควรพิจารณาแก้ไขและปรับปรุงมีดังนี้ การปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างเคร่งครัด การลดอัตราภาษีนำเข้าควบคู่กับการเพิ่มโควตานำเข้า หรือยกเลิกโควตานำเข้า แต่ถ้าจำเป็นต้องมีโควตานำเข้า ก็สมควรวางหลักเกณฑ์การจัดสรรโควตาที่โปร่งใส สนับสนุนระบบการนำเข้าที่มีการแข่งขัน หลักเกณฑ์การจัดสรรโควตาดำเนินการนำเข้า เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้นำเข้ารายใหม่ พิจารณาใช้การอุดหนุนภายในเป็น

เครื่องมือแก้ไขความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ถูกผลกระทบจากการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตร ปฏิกิริยา และกำหนดมาตรการอุดหนุนภายในที่สอดคล้องกับมาตรการที่ไม่บิดเบือนการค้าดังที่สหรัฐอเมริกา กำลังดำเนินการอยู่ การปฏิรูปเหล่านี้และการดำเนินการตามพันธกรณีนอกจากจะทำให้ไทยมีภาพพจน์ ของประเทศที่สนับสนุนการค้าเสรีแล้ว ยังจะทำให้ไทยอยู่ในฐานะที่มีความพร้อมที่จะเจรจาการค้ารอบ ใหม่ในทศวรรษหน้า เมื่อมาตรการอุดหนุนและคุ้มครองในประเทศสอดคล้องกับข้อตกลงรอบการค้า ไทยก็สามารถเจรจาเรียกร้องให้คู่ค้าทำตามกติกา และพร้อมที่จะปรับตัวรับกับนโยบายเปิดเสรีในระดับ ที่ลึกยิ่งขึ้นได้

● **การเตรียมตัวเจรจาการค้า :** สาเหตุสำคัญที่ทำให้ไทยไม่ประสบความสำเร็จจากผล การเจรจารอบอุรุกวัยมากเท่าที่คาดหวังไว้ มี 2 ประการ คือ ในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศ ไทยมี อำนาจการต่อรองต่ำและไทยมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรและกำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดความ สามารถในการวิเคราะห์ปัญหาที่สลับซับซ้อนทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและแง่กฎหมาย ส่วนปัญหา ภายในประเทศเกิดจากการขาดจุดยืนที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ (Poapongsakorn, et.al. 1996)

การมีอำนาจต่อรองต่ำเกิดจากความเป็นประเทศเล็ก อย่างไรก็ตามไทยได้แก้ปัญหานี้ โดยการร่วมกับประเทศส่งออกสินค้าเกษตร ก่อตั้งกลุ่มแครนส์ เพื่อสานอำนาจเจรจากับกลุ่มสห ภาพยุโรป ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา งานของปีเตอร์ อิงกากรณ์ (2539) ได้วิเคราะห์ประเด็นนี้ไว้แล้วโดย ละเอียดและพบว่ากลุ่มแครนส์มีบทบาทสำคัญในการเจรจาเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรหลายประเด็น โดยมีออสเตรเลียและแคนาดาเป็นผู้นำในด้านการวิเคราะห์ประเด็นการเจรจา อย่างไรก็ตาม ในการ เจรจางานเรื่องที่เป็นผลประโยชน์หลักของไทย ประเด็นการเจรจาจะต่างจากประเด็นที่กลุ่มแครนส์ใช้ ในการเจรจา ดังเช่น กรณีการอุดหนุนการผลิตข้าวของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาดังกล่าวแล้ว บทเรียนก็คือ ไทยต้องวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ อย่างรอบคอบทั้งก่อนและระหว่างการเจรจา

นอกจากนั้นไทยก็รวมกลุ่มกับสมาชิกอาเซียน กำหนดท่าทีการเจรจา แลกเปลี่ยน ข้อมูลกัน และมีการแบ่งงานกันในการวิเคราะห์ประเด็นเพื่อเตรียมตัวเจรจา วิธีนี้ช่วยแก้ปัญหาคาด แคลนทรัพยากรอย่างได้ผล โดยไทยรับผิดชอบสินค้าเกษตร สิงคโปร์รับผิดชอบกติกการค้า มาเลเซีย และฟิลิปปินส์รับผิดชอบสินค้าจากเขตร้อน เป็นต้น

ข้อบกพร่องอีกประการหนึ่งในการเตรียมตัวภายในประเทศก่อนการเจรจา คือ ไทย ขาดจุดยืนที่นำไปถึงปัญหาและผลประโยชน์อย่างรอบด้าน ทั้งนี้เพราะสาเหตุ 3 ประการ สาเหตุแรกคือ ฝ่ายการเมืองไม่สนใจเรื่องการเจรจารอบอุรุกวัย จึงปล่อยให้ฝ่ายข้าราชการเป็นผู้กำหนดท่าทีการเจรจา

ซึ่งรวมถึงการที่ข้าราชการต้องคาดคะเนปฏิริยาของเกษตรกรไทยต่อปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ กลุ่มที่สนใจการเจรจามากที่สุดคือกลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอ สาเหตุที่สอง เกิดจากการขาดความกำลังคน ในการวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ อย่างเป็นระบบเพื่อกำหนดท่าทีการเจรจาและประเด็นที่จะใช้ในการแลกเปลี่ยนกับคู่ค้า ตัวอย่างเช่น ในฐานะผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุดของโลก เป้าหมายการเจรจาของไทย ควรเป็นการเปิดตลาดการค้าข้าวทั่วโลก แม้ว่าญี่ปุ่นและเกาหลีใต้จะเปิดตลาดข้าวเกือบ 1 ล้านตันในปี 2000 แต่ไทยจะได้ประโยชน์ค่อนข้างน้อย เพราะประเทศทั้งสองบริโภคข้าวญี่ปุ่น (Japonica rice) ไทย ควรเจรจาขอให้ประเทศทั้งสองให้โควตานำเข้าข้าวเมล็ดขาวด้วย⁴ นอกจากนั้นการเจรจากับเกาหลีใต้ เพื่อขอให้เกาหลีใต้ชดเชยเรื่องการแปลงภานำเข้าข้าว ไทยกลับพลาดท่าไปขอให้เกาหลีนำเข้ามันอัดเม็ด ดังกล่าวแล้ว การเป็นสมาชิกอาเซียนก็มีส่วนทำให้ไทยสูญเสียโอกาสที่จะขอให้ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และมาเลเซีย เปิดตลาดให้แก่ข้าวไทย โดยเสียภาษีอัตราต่ำ และโดยไม่ต้องผ่านหน่วยงานนำเข้าของรัฐ

การที่ฝ่ายไทยไม่เสนอแถมว่าไทยมีการอุดหนุนการส่งออกก็นับเป็นความผิดพลาดของการเตรียมตัวเจรจาอีกอย่างหนึ่ง ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การขาดกำลังคนที่จะตรวจสอบตาราง ข้อมูลลดหย่อนและข้อผูกพันของประเทศคู่ค้า ดังเช่น กรณีวิธีการคำนวณการเปิดตลาดขั้นต่ำสำหรับ เนื้อสัตว์ของสหภาพยุโรปและปัญหาสุดท้าย คือ ปัญหาการติดตามการปฏิบัติตามข้อผูกพันของประเทศคู่ค้า

สาเหตุประการสุดท้ายที่ไทยไม่สามารถกำหนดท่าทีการเจรจาที่รอบคอบได้เกิดจาก ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยราชการในระหว่างการเจรจา ปัญหาใหญ่ที่สุดคือ การกำหนดอัตรา ภาษีผูกพันสูงกว่าอัตราภานำเข้าจริง ขณะที่ผู้แทนการเจรจาของไทย (รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และกระทรวงพาณิชย์) ต้องการนำประเด็นการลดภานำเข้าแลกเปลี่ยนกับคู่เจรจา กระทรวงการคลัง ซึ่งมีอำนาจโดยตรงในการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรกลับยืนยันข้อผูกพันอัตราภานำเข้าในระดับที่สูงกว่า อัตราที่เรียกเก็บจริง เพราะกระทรวงการคลังต้องการรักษาความยืดหยุ่นในการใช้ นโยบายภานำเข้าเป็น เครื่องมือในด้านต่างๆ เช่น เป็นเครื่องมือหารายได้ หรือคุ้มครองอุตสาหกรรม หรือแก้ปัญหาดุลการค้า เป็นต้น การกระทำเช่นนี้ทำให้ผู้แทนฝ่ายไทยขาดสิ่งที่จะใช้เป็นเครื่องแลกเปลี่ยนในการเจรจากับ ประเทศคู่ค้า

⁴ แต่ไทยมีอำนาจต่อรองน้อยมากเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นจึงถูกสหรัฐบีบให้ต้องเปิดตลาดข้าว

นโยบายไทยบาย คือ ฝ่ายไทยต้องกำหนดเป้าหมายหลัก จุดยืนในการเจรจาและกลยุทธ์ การเจรจาให้ชัดเจนและคำนึงถึงผลประโยชน์หลายๆฝ่าย มีการทำความเข้าใจตกลงระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อใช้สินค้ารายการต่างๆเป็นเครื่องมือต่อรอง นอกจากนั้นจะต้องมีการเตรียมตัวรวบรวมข้อมูล และศึกษาวิเคราะห์ว่าไทยควรใช้สินค้าอะไรหรือกลยุทธ์อะไรในการเจรจาแลกเปลี่ยนกับคู่ค้า ตลอดจน ศึกษาผลกระทบการเจรจาต่อรองของประเทศใหญ่ๆ และการประชาสัมพันธ์ให้ฝ่ายการเมือง และภาคเอกชนเห็นความสำคัญของการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น เป็นต้น

หัวข้อการเจรจาในอนาคตที่มีความสำคัญต่อภาคการเกษตรของไทย ได้แก่ การเตรียมเจรจาขอให้ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์เปิดตลาดให้ข้าวไทยเพิ่มขึ้น ตลอดจน การเจรจากับเกาหลีใต้ขอเปลี่ยนแปลงข้อแลกเปลี่ยนที่เกาหลีใต้ยอมเปิดตลาดมันอัดเม็ดให้ไทย ไปเป็นสินค้าชนิดอื่นที่ไทยมีโอกาสส่งออกไปยังเกาหลี

ในการเจรจากับประเทศมหาอำนาจ ไทยจะต้องหาพันธมิตรเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรอง เช่น ผลัดดันให้กลุ่มแครนส์เจรจาขอให้สหรัฐอเมริกา ลดปริมาณการอุดหนุนภายใต้โครงการ direct income support policy การขอให้กลุ่มแครนส์เจรจากับสหภาพยุโรปเรื่องการเปิดตลาดสัตว์ปีกให้เป็นไปตามข้อตกลงการเปิดตลาดขั้นต่ำของแกตต์ เป็นต้น

นอกจากนั้นรัฐบาลไทยจะต้องมีหน่วยงานถาวรที่มีความชำนาญในด้านการเจรจาการค้า ตลอดจนเฝ้าติดตามและวิเคราะห์การปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศสมาชิกแกตต์รายอื่นๆ หน่วยงานนี้จะมีลักษณะคล้ายกับ USTR ของสหรัฐอเมริกา การติดตามวิธีการปฏิบัติของประเทศคู่ค้าจะทำให้ไทยสามารถรักษาผลประโยชน์ตามข้อตกลงได้อย่างเต็มที่ ตัวอย่างเช่นการที่กรมการค้าต่างประเทศ มีหน่วยงานคอยติดตามการเปิดตลาดสัตว์ปีก และการคิดราคา reference price สำหรับการนำเข้าข้าวของสหภาพยุโรป ทำให้ไทยสามารถรักษาผลประโยชน์ได้ทันทั่วถึง

● การปฏิรูประบบภาษีศุลกากรเพียงฝ่ายเดียว (unilateral tariff liberalization) : ก่อนปี 2529 รัฐบาลไทยมีนโยบายแสวงหารายได้จากภาษีส่งออกสินค้าเกษตร และรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรในประเทศให้อยู่ในระดับราคาต่ำ มาตรการที่ใช้คือ การเก็บภาษีส่งออกและจำกัดปริมาณการส่งออก เป็นต้น มาตรการเหล่านี้เป็นการลงโทษภาคเกษตร เพราะทำให้เกษตรกรขายสินค้าเกษตรได้ในราคาต่ำกว่าตลาดโลก การศึกษาของอัมมาร สยามวาลา และสุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง (1988) พบว่าในปีพ.ศ. 2525 รัฐบาลไทยลดมาตรการลงโทษเกษตรกรโดยตรงลง แต่ภาคเกษตรก็ยังถูกลงโทษ เพราะรัฐใช้นโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรม การตั้งกำแพงภาษีนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมในอัตราสูง

มีผลเท่ากับการเก็บภาษีทางอ้อมจากเกษตรกร เพราะกำแพงภาษีศุลกากรทำให้อัตราแลกเปลี่ยนต่ำกว่าความเป็นจริง สินค้าเกษตรส่งออกมีราคาสูงผิดจากที่ควรจะเป็น นอกจากนี้กำแพงภาษียังทำให้เกษตรกรมีต้นทุนการผลิตสูงขึ้น เพราะต้องซื้อปัจจัยการผลิตบางอย่างจากต่างประเทศ และมีค่าครองชีพสูงขึ้น ในปัจจุบันมาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรมและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเป็นศัตรูสำคัญที่สุดของเกษตรกร ทั้งนี้เพราะไทยยังมีอัตราภาษีศุลกากรเฉลี่ยสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน (ประมาณ 30% ในปี 1995) ยกเว้นฟิลิปปินส์ ดังนั้นอัมมาร และสุทัศน์จึงพบว่าในปี 1983/84 มาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรมเป็นเหตุการณ์สำคัญที่สุดที่ทำให้ราคาสินค้าเกษตรลดลง กล่าวคือร้อยละ 70-75 ของราคาที่ข้าวที่ลดลงเกิดจากภาษีคุ้มครองภาคอุตสาหกรรม เทียบกับร้อยละ 20-36 ในปี 1968-75 ร้อยละ 44-50 ของราคาขางที่ลดลงเกิดจากภาษีขาเข้า และราคาข้าวโพดที่ลดลงทั้งหมดเกิดจากมาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรม

ในเดือนธันวาคม 1994 กระทรวงการคลังประกาศนโยบายปฏิรูปภาษีศุลกากร โดยการลดจำนวนอัตราภาษีจาก 39 อัตราเหลือเพียง 6 อัตรา คือ 0% 1% 5% 10% 20% และอัตราพิเศษสำหรับสินค้าที่ต้องการการคุ้มครอง

การปฏิรูปภาษีครั้งนี้ จะทำให้อัตราการคุ้มครองในนามโดยเฉลี่ย (nominal rate of protection) ลดจาก 30% เหลือ 17% และอัตราการคุ้มครองแท้จริง (effective rate of protection) ลดจากเฉลี่ย 50% เหลือ 30-40% (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2538-ข) ดังนั้นภาคเกษตรจะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการปฏิรูปครั้งนี้ เพราะภาคเกษตรพึ่งพาการส่งออกเป็นสำคัญ ราคาสินค้าส่งออกที่เกษตรกรได้รับจะสูงขึ้น เพราะอัตราแลกเปลี่ยนจะมีค่าใกล้เคียงความจริงมากขึ้น

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกต ว่าอัตราภาษีที่ปฏิรูปใหม่ยังเฉลี่ยค่อนข้างสูง และสินค้าขึ้นปลายน้ำยังได้รับการคุ้มครองสูงกว่าสินค้าต้นน้ำ (เรียกว่า tariff escalation) ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดการบิดเบือนการตัดสินใจลงทุน ผู้ผลิตจะนิยมผลิตสินค้าสำเร็จรูปและสินค้าคุ้มครอง เพราะมีอัตราภาษีคุ้มครองสูงสุด การลดอัตราภาษีลงและการลดจำนวนอัตราภาษีให้เหลือเพียงอัตราเดียว (uniform tariff rate) หรือ 2-3 อัตรา โดยให้อัตราภาษี แตกต่างกันน้อยที่สุดจะลดปัญหาการบิดเบือนการตัดสินใจลงทุน และทำให้การลงทุนภาคเกษตรกรรมลดลง

นอกจากการลดอัตราภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมแล้ว การลดอัตราภาษีขาเข้า , สินค้าเกษตร (รวมทั้งยกเลิกโควตานำเข้าสินค้าเกษตร) จะมีนัยสำคัญต่อภาคการเกษตรและผู้บริโภค 3 ประการ คือ (1) ปัจจุบันพืชทดแทนการนำเข้ามีอัตราภาษีขาเข้าสูงมาก เช่น ถั่วเหลือง น้ำมันปาล์ม

และนม เป็นต้น การคุ้มครองพืชนำเข้าก่อให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากร โดยเกษตรกรจะเปลี่ยนจากการปลูกพืชส่งออก (ที่ไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในตลาดโลก) หันไปปลูกพืชทดแทนการนำเข้า เพราะได้ราคาถูกกว่า (2) ขณะนี้รายได้ของคนไทยสูงขึ้นมาก ทำให้คนไทยมีแนวโน้มจะบริโภคสินค้าเกษตรแปรรูปจากต่างประเทศมากขึ้น และต้องการบริโภคผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์จากนมมากขึ้น ความต้องการดังกล่าวจะทำให้ปริมาณการนำเข้าวัตถุดิบเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะข้าวโพด ปลาป่น ถั่วเหลือง นมผง น้ำมันพืช ฯลฯ ทั้งนี้เพราะปริมาณการผลิตในประเทศมีไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการในประเทศ (3) ไทยกำลังสูญเสียความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการส่งออกสินค้าเกษตรที่ไม่ได้แปรรูป เพราะค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตร ปัญหาขาดแคลนน้ำ และราคาปัจจัยการผลิตอื่นๆ สูงขึ้น ขณะเดียวกันไทยยังมีขีดความสามารถในการผลิตสินค้าเกษตรแปรรูป เช่น สับปะรดกระป๋อง เนื้อไก่แช่แข็ง ผลิตภัณฑ์จากสัตว์น้ำและสัตว์บก ผักและผลไม้กระป๋อง ฯลฯ แต่อุตสาหกรรมเหล่านี้กำลังประสบปัญหาขาดแคลนวัตถุดิบอย่างรุนแรง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2539) การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเหล่านี้ขึ้นกับการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศที่มีราคาต่ำกว่าในประเทศ

ดังนั้นถ้าหากรัฐบาลต้องการให้ภาคเกษตรยังสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ และต้องการให้ผู้บริโภคมีสวัสดิการสูงขึ้น การลดอัตราภาษีคุ้มครองสินค้าเกษตร และอุตสาหกรรมจะต้องเป็นเรื่องเร่งด่วน

การลดภาษีนำเข้าเพียงฝ่ายเดียวมีเหตุผลทางวิชาการสนับสนุนดังต่อไปนี้ ถึงแม้ว่าข้อตกลงพหุภาคีด้านการค้าขององค์การการค้าโลกจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อไทย¹ แต่นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าวิธีการส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพที่สุด สำหรับประเทศเล็กอย่างเช่นไทย คือการใช้นโยบายการค้าและอุตสาหกรรมแบบเสรีเพียงฝ่ายเดียว (World Bank 1993) งานวิจัยเรื่องการเปิดเสรีด้านการค้าของกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจของเอเชีย-แปซิฟิก (หรือ เอเปค) ก็พบว่าการเปิดเสรีเพียงฝ่ายเดียวโดยการลดอัตราภาษีนำเข้าสินค้าและวัตถุดิบจะทำให้รายได้ประชาชาติของไทยเพิ่มขึ้นมากกว่าการเปิดเสรีด้านการค้าของประเทศคู่ค้าสำคัญของไทย (คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539)

¹ ประโยชน์จากข้อตกลงพหุภาคีมีอย่างน้อย 3 ประการ คือ การลดระบบการค้าเสรีของโลก ซึ่งจะเป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ประเทศต่างๆ เป็นการป้องกันการใช้อำนาจทางการเมืองจำกัดการค้าเสรี และเป็นเครื่องมือป้องกันประเทศเล็กๆ จากผลเสียที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายตามอำเภอใจของประเทศใหญ่ (Flatters 1996)

นับจากงานวิจัยเหล่านี้คือ ถ้าไทยต้องการดำรงขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร ไทยควรเปิดให้มีการนำเข้าวัตถุดิบด้านการเกษตรโดยเสรี เพราะจะทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าของไทยลดลง ตัวอย่างเช่น การเปิดเสรีการนำเข้าพืชอาหารสัตว์ เช่น ถั่วเหลือง กากถั่วเหลือง และข้าวโพด จะช่วยให้ไทยดำรงขีดความสามารถในการส่งออกเนื้อสัตว์ และผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์บางประเภทไว้ได้

● **การปรับโครงสร้างภาคการเกษตร :** หลังจากผลการเจรจารอบอุรุกวัยสิ้นสุดลง ประเทศพัฒนาแล้วต่างก็คาดว่าในอนาคต การค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลกคงจะถูกกำกับโดยกฎระเบียบและข้อตกลงขององค์การการค้าโลกมากขึ้น ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงเตรียมปรับปรุงนโยบายด้านการเกษตรอย่างต่อเนื่อง โดยการโยกย้ายเงินอุดหนุนภาคเกษตรไปอยู่ภายใต้มาตรการอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการค้าในเดือนเมษายน 1996 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ผ่านพระราชบัญญัติปรับปรุงและปฏิรูปการเกษตร (1996 FAIR ACT) ฉบับใหม่ สาระสำคัญที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้แตกต่างจากพระราชบัญญัติการเกษตรฉบับเก่า คือ การให้เงินอุดหนุนรายได้แก่เกษตรกรจะไม่ขึ้นกับราคาสินค้าเกษตรอีกต่อไป เงินอุดหนุนของรัฐจะค่อยๆ ลดลงใน 7 ปีข้างหน้า และรัฐจะลดเงื่อนไขการขอรับเงินอุดหนุนลงเพื่อให้เกษตรกรมีอิสระและความยืดหยุ่นในการตัดสินใจเลือกพืชที่เพาะปลูกตามกลไกตลาด (USDA 1996:124)

แม้ว่าไทยจะมีนโยบายสนับสนุนการค้าเสรีด้านการเกษตร แต่ทิศทางการเมืองภายในประเทศยังมีแนวโน้มที่จะให้การคุ้มครองภาคการเกษตรมากขึ้น ในบางกรณีนักการเมืองยังคงเสนอให้มีการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร (เช่น ข้าว) และการประกันราคาสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับข้อตกลงรอบอุรุกวัย

สิ่งที่รัฐบาลไทยต้องพิจารณา คือ เมื่อประเทศพัฒนาแล้วพยายามปรับตัวด้านการเกษตร เพื่อให้นโยบายของเขาสอดคล้องกับข้อตกลงพหุภาคี และบางกรณีมีการปฏิรูปไปล่วงหน้า เพื่อนำผลการปฏิรูปมาใช้เป็นแนวทางในการเจรจาระดับพหุภาคีในอนาคต ประเทศไทยต้องเฝ้าติดตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว วิเคราะห์และทำความเข้าใจกับแนวการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย แต่ที่สำคัญคือ ไทยจะต้องเริ่มปรับนโยบายการเกษตรของตนให้ก้าวทันกับประเทศพัฒนาแล้ว กฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกาน่าจะเป็นเครื่องชี้ชัดชัดเจนว่า หากไทยต้องการอุดหนุนภาคการเกษตรต่อไป ลักษณะของการอุดหนุนจะต้องไม่ขึ้นกับราคาสินค้าเกษตร และจะต้องเป็นการอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการค้าหรือบิดเบือนกระบวนการตัดสินใจของเกษตรกรในการเลือกปลูกพืชชนิดต่างๆ

สิ่งที่น่าเป็นห่วงในขณะนี้คือ นโยบายปรับโครงสร้างภาคการเกษตร และนโยบายการคุ้มครองภาคเกษตรของไทยมีแนวโน้มสวนทางกับกระแสการเปลี่ยนแปลงในประเทศพัฒนาแล้ว นอกจากแนวโน้มที่จะเพิ่มการอุดหนุนและคุ้มครองเกษตรกรที่ปลูกพืชบางชนิดแล้ว การปรับโครงสร้างภาคเกษตรยังมีลักษณะการชี้นำแก่เกษตรกร การโดยการตัดสินใจแทนเกษตรกรว่าพืชที่เกษตรกรไม่ควรปลูก ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ยาสูบ กาแฟ สับปะรด และปาล์ม และเกษตรกรควรหันไปปลูกพืชที่รัฐเสนอแนะให้ เพื่อให้การชี้นำได้ผล รัฐได้ใช้มาตรการแรงจูงใจต่างๆ เช่น การแจกเมล็ดพันธุ์ และพันธุ์พืช และการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น แต่บทเรียนที่ผ่านมาแสดงว่ามาตรการแบบนี้มักประสบความล้มเหลว และทำให้เกษตรกรเป็นหนี้เป็นสิน (TDRI 1995)

แนวทางการปฏิรูปที่ถูกต้องในอนาคต คือ รัฐควรใช้ทรัพยากรเงินอุดหนุนภายในที่มีจำกัดในทิศทางที่สอดคล้องกับข้อดกลบรอบอุรุกวัย การตัดสินใจเลือกชนิดของพืชไม่ควรเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่ต้องเป็นความรับผิดชอบของเกษตรกรเอง เพราะรัฐไม่มีความสามารถในการพยากรณ์ราคาในอนาคต และเมื่อเกิดความผิดพลาดจากการตัดสินใจ เกษตรกรจะเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงเองทั้งหมด หรือถ้าตัดสินใจถูกต้อง เกษตรกรก็จะได้รับผลประโยชน์โดยตรง บทบาทที่สำคัญของรัฐ คือ การส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการหามาตรการแก้ปัญหาค่าความเสี่ยงให้เกษตรกร โดยรัฐควรเลือกลงทุนในกิจกรรมที่เป็นหน้าที่หลักของรัฐ และเป็นกิจกรรมที่เอกชนไม่มีแรงจูงใจที่จะทำ เช่น การส่งเสริมการวิจัยด้านการเกษตร การสร้างระบบรับรองพันธุ์พืชและเมล็ดพันธุ์ การปรับปรุงและลงทุนด้านชลประทาน นโยบายการจัดสรรการใช้น้ำที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการสร้างตลาดอนาคตของสินค้าการเกษตรเพื่อช่วยแก้ปัญหาค่าความเสี่ยง เป็นต้น (TDRI 1995)

บรรณานุกรม

ภาษาไทย :

พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์. 2539. แกตต์ รอบอุรุกวัยกับประเทศไทย : เศรษฐกิจการเมืองของระบบระหว่างประเทศและการตัดสินใจของไทย. รายงานวิจัยเรื่องผลกระทบของรอบอุรุกวัย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์. 2531. สรุปรายงานวิจัยเบื้องต้น “การศึกษาวิจัยนโยบายและมาตรการช่วยเหลืออุดหนุนภาคเกษตรกรรมของไทย: ผลการคำนวณ PSE”. กรุงเทพฯ: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์.

ศิรินารถ ใจมั่น. 2537. รายงานการศึกษาวเคราะห์เรื่อง “ความสอดคล้องของกฎหมายไทยกับกฎเกณฑ์ของแกตต์”. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. กันยายน 2537.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2539. สถานะและแนวโน้มการจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรมอาหารเสนอต่อ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2537 โครงการศึกษาวิจัยความสามารถในการแข่งขันของอาหารทะเลกระป๋องในตลาดต่างประเทศระยะ 5 ปีข้างหน้า เสนอต่อสมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูป

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2538 ปัญหาและแนวโน้มของระบบการค้าสินค้า ประมงในตลาดโลก เสนอต่อ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ พฤศจิกายน.

- Anderson, K. and Tyers, R. 1990. "How Developing Countries Could Gain From Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round". pp.41-75. *Agricultural Trade Liberalization*. OECD.
- Andrews, N. ; Roberts, I. and Hester, S. 1994. "The Uruguay Round Outcome : Implications for Agricultural and Resource Commodities". *Outlook 94*. Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, Canberra.
- Behrman, J.R. 1968. *Supply Response in Underdeveloped Agriculture : A Case of Four Major Annual Crops in Thailand 1937-1968*. Amsterdam : North Holland Publishing.
- Brandao, A.A.P and Martin, W. 1993. "Implications of Agricultural Trade Liberalization for the Developing Countries". *Agricultural Economics*. 8:313-43.
- Devenport, Michael and Hewitt, Adrian. 1991. *The GATT Uruguay Round : Effects on Developing Countries*. Special Report. ODI.
- Duncan, R.C. 1990. "Policy Implications of Models". *Agricultural Trade Liberalization : Implications for Developing Countries*. Goldin, I. and Knudsen, O. (eds.) Paris : OECD.
- Duncan, Ron; Robertson, David and Yang, Yong Zheng. 1995. "Analysis of the Benefits and Challenges Facing Asia-Pacific Agricultural Exporting Countries in the Post-Uruguay Round Period". *Benefits and Challenges Facing Asia-Pacific Agricultural Trading Countries in the Post-Uruguay Round Period*. ESCAP.
- Francois, J. and Martin, W. 1995. "Multilateral Trade Rules and the Expected Cost of Protection". *Discussion Paper No. 1214*. London : Centre for Economic Policy Research.
- Francois, J. F.; McDonald, B. and Nordstrom, H. 1994. "The Uruguay Round : A Global General Equilibrium Assessment ". GATT.

- Frohberg, Klaus ; Fischer, G. and Parikh, K.S. 1990. "Would Developing Countries Benefit from Agricultural Trade Liberalization in OECD Countries ?" , in Goldin, Ian and Knudsen, Odin, *Agricultural Trade Liberalization : Implications for Developing Countries*.
- GATT Secretariat. 1994. "Market Access for Goods and Services : Overview of the Results" *report on the study of the Resulting of the Uruguay of Multilateral Trade Negotiations*.
- Goldin, Ian and Mensbrugghe, Dominique van der. 1995. "The Uruguay Round : An Assessment of Economywide and Agricultural Reforms". *Draft paper prepared for the World Bank Conference on the Uruguay Round*, 26-27 January 1995. The World Bank.
- Goldin, Ian; Knudsen, Odin and Mensbrugghe, Dominique van der. 1993. *Trade Liberalisation: Global Economic Implications*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Hathaway, Dale E. and Ingco, Merlinda D. 1995. "Agricultural Liberalization and the Uruguay Round". *paper for presentation to the World Bank Conference on "The Uruguay Round and the Developing Economies"*, 26-27 January 1995. The World Bank.
- Ingco, M. 1995. "Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round : One Step Forward, One Step Back". *Background Paper for the World Bank Conference on the Uruguay Round and the Developing Economies*, Washington D.C. 26-27 January 1995.
- Isvilanonda, Somporn and Poapongsakorn, Nipon. 1994. *Rice Supply and Demand in Thailand : The Future Outlook*. Bangkok : Thailand Development Research Institute.
- Poapongsakorn, Nipon and Ungphakorn, Peter Mytri. 1995. "Implications of the Uruguay Round for Agriculture : Case Study for Thailand." *paper prepared for the conference on The Emerging Global Trading Environment : Economic Implications for Developing Asia*, 29-31 May 1995. The Asian Development Bank.
- Schott, Jeffrey J. (1994). *The Uruguay Round - An Assessment*. Washington D.C. : Institute for International Economics.

- Siamwalla, A. and Setboonsrang, S. 1987. "Agricultural Pricing Policies in Thailand : 1960-1985", a paper presented to the World Bank. Bangkok : Thailand Development Research Institute.
- Siamwalla, Ammar : and Setboonsrang, S. 1987. "Agricultural Pricing Policies in Thailand : 1960-1985", a paper presented to the World Bank. Bangkok : Thailand Development Research Institute.
- Siamwalla, Ammar. 1995. "World Agricultural Trade after the Uruguay Round : Disarray Forever ?" Paper prepared for Asian Development Bank project on "The Impact of the Uruguay Round on Asia : Agriculture Agreement."
- Thailand Development Research Institute. 1995. *Agricultural Diversification / Restructuring of Agricultural Production Systems*. Bangkok : TDRI.
- Tyers, R. and Anderson, K. 1988. "Liberalising OECD Agricultural Policies in the Uruguay Round : Effects on Trade and Welfare". *Journal of Agricultural Economics*. 39, 1-3 (1988). 197-216.
- Tyers, R. and Anderson, K. 1992. *Disarray in World Food Markets : A Quantitative Assessment*. Cambridge : Cambridge University Press.

ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัยต่อ
อุตสาหกรรมสิ่งทอ

เสนอโดย
ศุภัช ศุภขลาสัย

กรกฎาคม 2539
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทคัดย่อ

ผลกระทบข้อตกลง GATT รอบอุรุกวัยต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอไทย

ศุภชัย สุขชาติชัย

สิ่งทอเป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย ทั้งในด้านมูลค่าเพิ่มแก่ระบบเศรษฐกิจ มูลค่าการส่งออกและการจ้างงาน ซึ่งปัจจุบันเป็นสินค้าส่งออกสำคัญที่สุดของประเทศ การค้าสิ่งทอในตลาดโลกประสบกับภาวะที่มีการกีดกันมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน นับตั้งแต่หลังสงครามครั้งที่สอง เป็นต้นมา สิ่งทอถึงแม้ว่าจะเป็นสินค้าอุตสาหกรรม แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้ GATT (General Agreement of Tariff and Trade) กลับอยู่ภายใต้ข้อตกลงที่เรียกว่า MFA (Multi-Fibre Arrangement) ซึ่งเป็นการกีดกันการนำเข้าสิ่งทอของประเทศผู้ส่งออกซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นประเทศกำลังพัฒนา โดยประเทศพัฒนาแล้ว และใช้ระบบโควตาแบบสมัครใจ หรือ Voluntary Export Restraints (VERs)

ถึงแม้ว่า MFA ซึ่งเป็นมาตรการกีดกันการค้า แต่ก็ได้รับความเห็นชอบจาก GATT โดยประเทศนำเข้าซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ใช้ข้อยกเว้นในมาตรา 19 ซึ่งว่าด้วยการนำเข้าที่ไปทำลายการผลิตภายในประเทศผู้นำเข้า (Market Disruption) นอกจากนี้การจำกัดปริมาณการนำเข้าโดยความสมัครใจของประเทศผู้ส่งออก หรือ VERs ที่จะจำกัดตัวเองก็ใช้เป็นข้อหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 4 ซึ่งห้ามการตั้งอุปสรรคทางการค้าขึ้น ดังนั้น MFA จึงได้พัฒนามาเรื่อยๆ จาก MFA I จนถึง MFA IV

ในการเจรจา GATT รอบอุรุกวัย ได้มีความคิดริเริ่มที่จะนำสิ่งทอกลับเข้ามาอยู่ภายใต้กรอบของ GATT ใหม่ โดยผลการเจรจาซึ่งได้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2536 ประเทศสมาชิก GATT ตกลงที่จะนำสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มกลับเข้ามาอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของ GATT เพื่อให้การค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มของโลกดำเนินการไปอย่างเสรี การนำมาสู่การดำเนินการค้าเสรีจะมีการดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยทยอยนำสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มกลับเข้าสู่ภายใต้ GATT ภายในระยะเวลาปรับตัว (Transition Period) 10 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2538 - 2547 (ค.ศ. 1995-2004) และหลังจากปี พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) การค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มของโลกจะดำเนินไปโดยเสรี ไม่มีระบบโควตาอีกต่อไป

การเปิดเสรีที่ทยอยนำสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มกลับเข้ามาอยู่ภายใต้ข้อตกลง GATT นั้น เป็นขบวนการที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน ถึงแม้ว่าประเทศผู้นำเข้าจะทยอยนำสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม แต่ในระหว่างระยะเวลาการปรับตัวประเทศผู้นำเข้าสามารถที่จะใช้มาตรการคุ้มครอง (Safeguard Measure) การนำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มเพื่อควบคุมปริมาณการนำเข้าได้ หากประเทศผู้นำเข้า เห็นว่ามีการขยายตัวของการนำเข้าสูงเกินไป

การทยอยนำสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มกลับเข้าสู่ GATT สามารถจำแนกออกเป็น 3 ระยะ (ดังตารางที่ 1) ได้แก่

1. ระยะที่ 1 เป็นช่วง 3 ปีแรกของการเปิดเสรี ระหว่างปี พ.ศ. 2538-2540 ประเทศผู้นำเข้าจะต้องเพิ่มอัตราการขยายตัว (Growth Rate) ของอัตราการขยายตัวของโควตา (Quota Growth) ร้อยละ 16¹ และในปีสุดท้ายของช่วงระยะเวลานี้ ประเทศผู้นำเข้าจะต้องนำรายการสินค้า (Category) สิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มกลับเข้ามาสู่ GATT กล่าวคือ สินค้าเหล่านั้นจะเปิดให้มีการค้าเสรีโดยไม่มีการจำกัดปริมาณนำเข้า โดยจะเปิดในอัตราร้อยละ 17 ของจำนวนรายการสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มทั้งหมด

2. ระยะที่ 2 เป็นช่วง 4 ปีถัดมา ระหว่างปี พ.ศ. 2541-2544 ประเทศผู้นำเข้าต้องเพิ่มอัตราการขยายตัวของอัตราการขยายตัวของโควตาเป็นร้อยละ 25 หรือ อัตราการเพิ่มขึ้นของโควตาร้อยละ 8.7 ต่อปี และในปีสุดท้ายของช่วงระยะเวลานี้ประเทศผู้นำเข้าต้องนำรายการสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มเข้าสู่ระบบการค้าเสรีเพิ่มเป็นร้อยละ 27 ของจำนวนรายการสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มทั้งหมด

3. ระยะที่ 3 เป็นช่วง 3 ปีสุดท้าย ระหว่างปี พ.ศ. 2545-2547 อัตราการขยายตัวของโควตาเพิ่มเป็นร้อยละ 27 หรือ อัตราการเพิ่มขึ้นของโควตาร้อยละ 11 ต่อปี โดยในระหว่าง 3 ปีสุดท้ายประเทศผู้นำเข้าไม่จำเป็นต้องเพิ่มรายการสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มเข้าสู่ระบบการค้าเสรีอีก จนกระทั่งปีพ.ศ. 2548 สิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มทั้งหมดจะเข้าสู่ระบบเสรีอย่างสมบูรณ์

อย่างไรก็ตามข้อตกลงจากการเจรจารอบอุรุกวัย เปิดโอกาสให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถนำมาใช้มาตรการคุ้มครอง (Safeguard Measure) ตาม Article 2 paragraphs 19 and 20 ประเทศผู้นำเข้าสามารถ

¹ อัตราการขยายตัวของอัตราการขยายตัวของโควตาร้อยละ 16 หมายถึง หากอัตราการขยายตัวของโควตาร่วมกับร้อยละ 6 ในปี 2538 อัตราการขยายตัวของโควตาในปี 2539 และ 2540 จะต้องเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 16 ของอัตราการขยายตัวของโควตาในปี 1995 (ร้อยละ 6) หรือ เท่ากับ 6.96 ต่อปี ในปี 1996 และ 1997

จำกัดการนำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มรายการหนึ่ง ๆ จากประเทศผู้ส่งออก หากการส่งออกของประเทศเหล่านั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อตลาด (Market Disruption) แก่ประเทศผู้นำเข้า การจำกัดการนำเข้าสามารถใช้ได้ตั้งแต่ 1 ปี ถึงตลอดช่วงระยะเวลาของการปรับตัว トラบเท่าที่มีการกำหนดให้มีการเพิ่มขึ้นของโควต้าในทุก ๆ ปี และ อัตราการเพิ่มของโควตานั้นจะต้องไม่น้อยกว่าอัตราการเพิ่มของปริมาณนำเข้าเฉลี่ยใน 3 ปีก่อนหน้า และ จะต้องอยู่ในรูปแบบของ VER

การที่ข้อตกลง GATT เปิดให้มีการใช้มาตรการคุ้มครอง (Safeguard) อย่างกว้างขวางเช่นนี้ มีความเป็นไปได้ว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการส่งออกของประเทศผู้ส่งออกมาก ทั้งนี้เพราะ มาตรการคุ้มครองสามารถนำมาใช้โดยประเทศผู้นำเข้าเพียงฝ่ายเดียว (Unilateral) โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเทศผู้ส่งออก ซึ่งโดยแท้ที่จริงแล้วประเทศผู้นำเข้าสามารถใช้มาตรการนี้ไปในทางที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ซึ่งอาจทำให้ประเทศผู้ส่งออกได้รับความได้เปรียบ/เสียเปรียบ อย่างไม่เสมอภาคกัน

ผลกระทบของข้อตกลง GATT ในรอบอุรุกวัย

จากข้อตกลงในรอบอุรุกวัย ซึ่งกำหนดให้มีการเพิ่มโควตานำเข้า และ การนำเข้าสินค้าสิ่งทอเข้ามาใน GATT เป็นปริมาณต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าผลกระทบจากการทยอยนำเข้าสินค้านั้น มีผลกระทบต่อการส่งออก 3 ประการคือ

1. ผลกระทบต่อส่วนแบ่งโควต้าส่งออก
2. ผลกระทบที่มีต่อการขยายตัวในการส่งออก
3. ผลกระทบที่มีต่อสวัสดิการสังคม (Social Welfare)

1. ผลกระทบต่อส่วนแบ่งโควต้าส่งออก

การพิจารณาถึงผลกระทบต่อส่วนแบ่งโควต้าที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงซึ่งส่วนแบ่งตลาดในประเทศสหรัฐฯ และ สหภาพยุโรปนั้น จะเริ่มพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนโควต้าที่ได้รับของแต่ละกลุ่มประเทศ โดยจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศละตินอเมริกา (Latin America) กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก (East Asia) ซึ่งประกอบไปด้วย กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในเอเชีย

ตะวันออก (NICs) (ฮ่องกง ไต้หวัน และ เกาหลี) กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN) และ กลุ่มประเทศจีน (ประเทศจีน และมาเก๊า) กลุ่มประเทศเอเชียใต้ (South Asia) และ อื่น ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยประเทศอียิปต์ จาไมก้า และ ตุรกี

ผลการจัดสรรโควต้าส่งออกของตลาดสหรัฐฯ และ สหภาพยุโรป ในช่วงระยะเวลาปรับตัว 10 ปี ทำให้ส่วนแบ่งของโควต้าส่งออกของกลุ่มประเทศละตินอเมริกา และ อาเซียนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในเอเชียตะวันออก มีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตามโครงสร้างส่วนแบ่งโควต้าส่งออกของตลาดสหรัฐฯ และ สหภาพยุโรป ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีตลาดสหภาพยุโรป โดยกลุ่มประเทศในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในเอเชียตะวันออก และ กลุ่มประเทศอาเซียน เป็นกลุ่มที่มีส่วนแบ่งโควต้าสูงที่สุด รองลงมาได้แก่กลุ่มประเทศในเอเชียใต้ และ กลุ่มประเทศละตินอเมริกา

ในกรณีของประเทศไทย การจัดสรรโควต้าส่งออกในช่วงระยะเวลาปรับตัวในช่วง 10 ปี มีผลต่อส่วนแบ่งโควต้าส่งออกของไทยน้อยมาก โดยส่วนแบ่งโควต้าส่งออกของไทยมีแนวโน้มคงที่ ในตลาดสหรัฐฯ ไทยได้รับจัดสรรโควต้าส่งออกสิ่งทอไปยังสหรัฐฯ ในปี 2537 เท่ากับ 321 ล้าน ตรม. หรือ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 8 ของปริมาณโควต้ารวมของสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นเป็น 564 ล้าน ตรม. ในปี 2547 หรือ คิดเป็นร้อยละ 9 ของ ปริมาณโควต้าสิ่งทอรวมของสหรัฐฯ (ตารางที่ 2) ส่วนในกรณีเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ไทยได้รับโควต้าส่งออกในปี 2537 เท่ากับ 209 ล้านตรม. หรือ คิดเป็นร้อยละ 4 ของปริมาณโควต้ารวมของสหรัฐฯ และเพิ่มขึ้นเป็น 362 ล้าน ตรม. ในปี พ.ศ. 2547 หรือ คิดเป็นร้อยละ 5 ของปริมาณโควต้ารวมของสหรัฐฯ (ตารางที่ 3)

ในตลาดสหภาพยุโรป ไทยได้รับการจัดสรรโควต้าส่งออกสิ่งทอไปสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้นในช่วงระยะเวลาปรับตัว 10 ปี โดยเพิ่มจาก 53,357 ดัน ในปี 2537 เป็น 73,325 ดันในปี 2547 โดยส่วนแบ่งโควต้าส่งออกคงที่ไม่เปลี่ยนแปลง เท่ากับร้อยละ 6.7 ของปริมาณโควต้ารวมของสหภาพยุโรป (ตารางที่ 4) ในกรณีของเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ไทยได้รับจัดสรรโควต้าเพิ่มขึ้นจาก 21,252 ดันในปี 2537 เป็น 36,061 ดันในปี 2547 ส่งผลให้ส่วนแบ่งโควต้าเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3 ของปริมาณโควต้ารวมของสหภาพยุโรป ในปี 2537 เป็นร้อยละ 4 ในปี 2547 (ตารางที่ 5)

2. ผลกระทบที่มีต่อการส่งออก

การวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อการส่งออกจะพิจารณาจากอัตราการเพิ่มขึ้นของโควต้าในช่วงระยะเวลาการปรับตัว หากอัตราการเพิ่มขึ้นของโควต้าสูงมากเพียงพอ และ อยู่ในอัตราก้าวหน้ามาก ๆ แล้ว จะส่งผลให้การค้าสิ่งทอของโลกเป็นสภาวะที่คล้ายกับสภาวะการค้าเสรีก่อนระยะเวลาของการปรับตัว (Transition Period) จะเสร็จสิ้นลง ซึ่งจะทำให้ผู้ผลิตและผู้ส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไทยนั้นต้องเผชิญกับสภาวะการแข่งขันที่เสรีก่อนกำหนด

ผลจากการศึกษาพบว่า สภาวะการแข่งขันของสิ่งทอในตลาดโลกนั้นจะยังไม่เข้าสู่ภาวะการแข่งขัน ก่อนระยะเวลาการปรับตัวที่กำหนดไว้ 10 ปี ปริมาณและอัตราการขยายตัวของโควต้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มที่ได้รับการจัดสรรไม่ทำให้ขบวนการเปิดเสรีเร็วกว่าที่กำหนดไว้ ทั้งกรณีสหรัฐอเมริกา และ สหภาพยุโรป (ตารางที่ 6) กรณีของสหรัฐอเมริกา ปริมาณโควต้าที่ได้รับและอัตราการขยายตัวของโควต้าในช่วงระยะเวลาการปรับตัวไม่มีผลเร่งการเปิดเสรีตามข้อตกลงของ GATT การส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไปยังสหรัฐฯ ต้องใช้ระยะเวลา 14 ปี ส่วนในกรณีของสหภาพยุโรปปริมาณโควต้าที่ได้รับและอัตราการขยายตัวของโควต้าในช่วงระยะเวลาการปรับตัวไม่มีผลเร่งการเปิดเสรีตามข้อตกลงของ GATT ของสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มโดยใช้เวลา 23 ปี สำหรับกรณีสิ่งทอ และ 14 ปี สำหรับกรณีเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม

ดังนั้นการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลกนี้จะยังคงอยู่ในระบบโควต้าไปจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาปรับตัว (Transition Period) ซึ่งจะมีการยกเลิกโควต้าและสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มทุกชนิดจะกลับเข้าสู่องค์การการค้าโลก

3. ผลกระทบต่อสวัสดิการสังคม

เนื่องจากข้อตกลง MFA เป็นรูปแบบหนึ่งของการจำกัดปริมาณการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restriction : VERs) ประเทศผู้ส่งออกต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ข้อตกลง MFA จะเป็นผู้ได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ที่เกิดจากการกำหนดโควต้าแทนที่จะเป็นประเทศนำเข้า อย่างไรก็ตามประเทศผู้ส่งออกจะต้องเสียประโยชน์ที่เกิดจากการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ (Dead Weight Loss) ดังนั้นประเทศผู้ส่งออกจะได้รับผลกระทบทางด้านสวัสดิการ (Welfare) เป็นบวก หรือ เป็นลบนั้นขึ้นอยู่กับผลต่างระหว่างสวัสดิการสังคมที่ประเทศผู้ส่งออกได้รับเพิ่มขึ้นจากการ

จัดสรรโควต้าส่งออก หรือ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) กับสวัสดิการสังคมที่สูญเสีย (Dead Weight Loss) ที่เกิดจากการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ในช่วงระยะเวลาปรับตัว 10 ปี การเปิดเสรีการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มจะส่งผลให้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ที่ประเทศผู้ส่งออกได้รับจากการจัดสรรโควต้าลดลงเรื่อย ๆ เนื่องจากปริมาณโควต้าที่เพิ่มขึ้นทำให้ปริมาณการซื้อขายสินค้าสิ่งทอในโลกใกล้กับสถานะที่ไม่มีการกีดกันทางการค้าเพิ่มขึ้น ในขณะที่ความสูญเสียสวัสดิการสังคมที่สูญเสีย (Dead Weight Loss) ก็จะลดลงด้วย เนื่องจากการขยายปริมาณการส่งออก อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสุทธิ (Net Welfare Effects) ที่เกิดขึ้นในช่วงของการปรับตัว (Transition Period) เปรียบเทียบกับกรณีที่มีข้อตกลงค่อไปนั้น ไม่สามารถที่จะคำนวณได้ ทั้งนี้เพราะ ข้อมูลในเรื่องเกี่ยวกับอัตราการขยายตัวของโควต้าที่ประเทศไทยจะได้รับในช่วงเวลาเดียวกันขึ้นอยู่กับผลการตกลงในระดับทวิภาคีของประเทศไทยกับประเทศผู้นำเข้าเป็นช่วง ๆ ไป

การคำนวณผลกระทบสวัสดิการสังคมดังกล่าวข้างต้นจะคำนวณแยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่มีข้อสมมติฐานว่าตลาดการซื้อขายสิ่งทอในโลกระหว่างประเทศผู้ส่งออก และ นำเข้ามีการแข่งขันสมบูรณ์ และ กรณีที่ตลาดมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Market) ทั้งนี้เพราะในสถานการณ์จริงนั้นจำนวนประเทศผู้ส่งออก หรือ ผู้ขาย และ ผู้ส่งออก มีจำนวนมากทั้งจำนวนประเทศที่อยู่ภายใต้ข้อตกลง ซึ่งมี 34 ประเทศ และ จำนวนผู้ผลิตและผู้ส่งออกซึ่งมีมาก ในขณะที่จำนวนประเทศผู้นำเข้า นั้นมีจำนวนน้อยกว่า (3 ประเทศ) และ ด้วยจำนวนของผู้นำเข้าน้อยกว่าประเทศผู้ส่งออกจึงทำให้ประเทศผู้นำเข้ามีอำนาจทางการตลาด (Market Power) สูงกว่าประเทศผู้ส่งออกจึงทำให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถที่จะดึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) จากผู้ส่งออกกลับสู่ประเทศผู้นำเข้าได้ในบางส่วน

จากการศึกษาของ Erzan and Krishna (1991) ที่ทำการศึกษากรณีการส่งออกเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มของฮ่องกงไปยังสหรัฐอเมริกาภายใต้สมมติฐานความไม่สมบูรณ์ของตลาด (Imperfect Market) ให้ข้อสรุปว่า ร้อยละ 15 - 50 ของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ประเทศฮ่องกงได้รับจากการจำกัดปริมาณการส่งออก ถูกโอนกลับไปที่แก่สหรัฐฯ ซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้า อันเป็นผลจากความไม่สมบูรณ์ของตลาด ดังนั้นในการศึกษานี้จึงคำนวณสวัสดิการสังคมโดยใช้หักค่าเช่าทางเศรษฐกิจร้อยละ 15 และ 50 เป็นอัตราที่ใช้ในการคำนวณสวัสดิการสังคมที่ไทย เหตุที่ไม่สามารถคำนวณในกรณีของประเทศไทยได้นั้นก็เพราะ ยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับราคาของโควต้า (Quota Price) ซึ่งในกรณีของฮ่องกงนั้น

สามารถรู้ได้ เพราะมีการประมูลโควต้า และ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ที่ได้รับโควต้าส่งออกไปยังประเทศผู้นำเข้าต่าง ๆ

ผลการคำนวณสวัสดิการสังคม (Net Welfare Effect) ภายใต้สมมุติฐานว่ามีการแข่งขันสมบูรณ์นั้น พบว่าในทั้งกรณีของสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มของประเทศผู้นำเข้าทั้ง 2 ประเทศ ประเทศไทยยังคงได้รับสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้น (Net Gain) ในช่วงระยะเวลาปรับตัว 10 ปี โดยสวัสดิการสังคมจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999) (ยกเว้นกรณีสิ่งทอที่ส่งเข้าไปยังสหภาพยุโรป ที่เพิ่มขึ้นจนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 เท่านั้น) หลังจากนั้นแนวโน้มลดลง แต่ยังคงได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้น (Net Gain) อยู่ สวัสดิการสังคมที่คำนวณได้ชี้ให้เห็นว่า ในช่วงก่อน ปี พ.ศ. 2542 การลดลงของค่าเช่าทางเศรษฐกิจลดลงในอัตราที่ช้ากว่าสวัสดิการสังคมที่สูญเสีย ทำให้สวัสดิการสังคมที่ได้รับสุทธิมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากกว่าปี พ.ศ. 2537 อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เมื่อปริมาณโควต้าที่ได้รับขยายตัวถึงระดับหนึ่ง การลดลงของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ กลับเริ่มลดลงในอัตราเร็วกว่าสวัสดิการสังคมที่สูญเสียไปส่งผลให้สวัสดิการสังคมสุทธิที่ไทยได้รับมีแนวโน้มลดลง (ตารางที่ 7)

ในกรณีของสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยได้รับสวัสดิการสังคมสุทธิเพิ่มขึ้น (Net Gain) จากการส่งออกสิ่งทอ ในช่วงระยะเวลาปรับตัว 10 ปี เท่ากับ 8,723 ล้านบาท ภายใต้ข้อสมมุติกรณีตลาดสมบูรณ์ (Perfect Market) (ตารางที่ 7) ในกรณีของตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect Market) ส่งผลให้สวัสดิการสังคมที่ไทยได้รับสุทธิมีแนวโน้มลดลง เพราะค่าเช่าทางเศรษฐกิจส่วนหนึ่งถูกโอนไปให้แก่ประเทศผู้นำเข้า โดยหากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ถูกโอนไปให้แก่ประเทศผู้นำเข้าร้อยละ 15 ประเทศไทยจะได้สวัสดิการสุทธิเพิ่มขึ้น (Net Gain) เท่ากับ 6,798 ล้านบาท และหากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ถูกโอนไปให้แก่ประเทศผู้นำเข้าร้อยละ 50 ประเทศไทยจะสูญเสียสวัสดิการสังคมสุทธิ (Net Loss) เท่ากับ 2,307 ล้านบาท

กรณีการส่งออกเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไปยังสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยได้รับสวัสดิการสังคมสุทธิเพิ่มขึ้น (Net Gain) ในช่วงระยะเวลาปรับตัว 10 ปี เท่ากับ 56,357 ล้านบาท ภายใต้ข้อสมมุติกรณีตลาดสมบูรณ์ (Perfect Market) (ตารางที่ 8) ในกรณีของตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect Market) ส่งผลให้สวัสดิการสังคมที่ไทยได้รับสุทธิมีแนวโน้มลดลง โดยหากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ถูกโอนไปให้แก่ประเทศผู้นำเข้าร้อยละ 15 ประเทศไทยจะได้สวัสดิการสุทธิเพิ่มขึ้น (Net Gain) เท่ากับ 43,871 ล้านบาท และ หากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ถูกโอนไปให้

แก่ประเทศผู้นำเข้าร้อยละ 50 ประเทศไทยจะสูญเสียสวัสดิการสังคมสุทธิ (Net Loss) เท่ากับ 14,737 ล้านบาท

ในกรณีของสหภาพยุโรป ประเทศไทยได้รับสวัสดิการสังคมสุทธิเพิ่มขึ้น (Net Gain)จากการส่งออกสิ่งทอในช่วงระยะเวลาปรับตัว 10 ปี เท่ากับ 9,193 ล้านบาท ภายใต้ข้อสมมติตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Market) (ตารางที่ 9) ในกรณีของตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect Market) ส่งผลให้สวัสดิการสังคมที่ไทยได้รับมีแนวโน้มลดลง โดยหากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ถูกโอนไปให้แก่ประเทศผู้นำเข้าร้อยละ 15 ประเทศไทยจะได้สวัสดิการสุทธิเพิ่มขึ้น (Net Gain) เท่ากับ 6,795 ล้านบาท และ ในกรณีที่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ถูกโอนไปให้แก่ประเทศผู้นำเข้าร้อยละ 50 ประเทศไทยจะสูญเสียสวัสดิการสังคมสุทธิ (Net Loss) เท่ากับ 1,339 ล้านบาท

กรณีส่งออกเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไปยังสหภาพยุโรป ประเทศไทยได้รับสวัสดิการสังคมสุทธิเพิ่มขึ้น (Net Gain) ในช่วงระยะเวลาปรับตัว 10 ปี เท่ากับ 33,310 ล้านบาท ภายใต้ข้อสมมติตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Market) (ตารางที่ 10) ในกรณีของตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect Market) ส่งผลให้สวัสดิการสังคมที่ไทยได้รับสุทธิมีแนวโน้มลดลง โดยหากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ถูกโอนไปให้แก่ประเทศผู้นำเข้าร้อยละ 15 ประเทศไทยจะได้สวัสดิการสุทธิเพิ่มขึ้น (Net Gain) เท่ากับ 25,692 ล้านบาท และ ในกรณีที่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ถูกโอนไปให้แก่ประเทศผู้นำเข้าร้อยละ 50 ประเทศไทยจะสูญเสียสวัสดิการสังคมสุทธิ (Net Loss) เท่ากับ 7,918 ล้านบาท

บทสรุป

การเปิดตลาดสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มมีผลไม่มากนักต่อการแข่งขันในช่วงระยะเวลาปรับตัว 10 ปี ก่อนที่สินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มทุกชนิดจะถูกนำกลับเข้ามาสู่ GATT ภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ในปี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวยังมีการจำกัดปริมาณการนำเข้าอยู่แต่มีข้อแตกต่างจากการจำกัดการนำเข้าเดิมตรงที่มีการกำหนดอัตราการเพิ่มของปริมาณการนำเข้า (Quota Growth) ที่ชัดเจนแน่นอน หากพิจารณาจากส่วนแบ่งของปริมาณนำเข้ารวมแล้ว ประเทศไทยไม่มีส่วนแบ่งปริมาณนำเข้าในตลาดที่มีการจำกัดปริมาณการนำเข้าเพิ่มมากขึ้นเท่าใดนัก และ ปริมาณนำเข้าที่เพิ่มขึ้นตามข้อตกลงนั้นไม่อยู่ในอัตราที่เพิ่มขึ้นมากพอที่จะทำให้เกิดภาวะการค้าเสรีก่อนกำหนดเวลา หรือ ก่อนปี พ.ศ. 2547 ถึงแม้ว่าจะกำหนด

สัดส่วนในการนำเข้าสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มชนิดต่าง ๆ (Category) เข้ามาเป็น 3 ระยะเวลาในช่วงของการปรับตัวที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ก็ไม่มีผลต่อการเปิดเสรีมากนัก ทั้งนี้เพราะสัดส่วนจำนวนชนิดของสินค้าที่นำเข้ามาทั้ง 3 ช่วงเวลารวมกันประมาณ ร้อยละ 51 ของชนิดของสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งเป็นที่คาดการณ์ได้ว่า สินค้าเหล่านี้ที่นำเข้ามาสู่องค์กรการค้าโลกจะเป็นส่วนที่ไม่เคยมีการจำกัดปริมาณนำเข้ามาก่อน (ประมาณครึ่งหนึ่งของชนิดสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มเท่านั้นที่ถูกจำกัดปริมาณนำเข้า)

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตที่สำคัญ อีกประการหนึ่ง คือ บทเฉพาะกาลที่เรียกว่า “ Safeguard ” ซึ่งในข้อกำหนดนั้นระบุว่า หากประเทศผู้นำเข้ามีปัญหาในการนำเข้าจากประเทศผู้ส่งออกประเทศใดประเทศหนึ่งมากเกินไป อันเนื่องมาจากข้อตกลงในช่วงการปรับตัว ประเทศนำเข้าสามารถที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว (Unilateral) ที่จะจำกัดปริมาณการนำเข้าได้ โดยไม่ต้องเจรจากับประเทศผู้ส่งออกรับใดที่มีการกำหนดอัตราเพิ่มปริมาณการนำเข้า (Quota Growth) และ การจำกัดปริมาณการนำเข้าดังกล่าว ประเทศผู้ส่งออกจะเป็นผู้จัดสรรโควตาเอง ซึ่งหมายความว่า ประเทศนำเข้านั้นยังได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจอยู่ โดยที่ประเทศนำเข้าสามารถจำกัดปริมาณการนำเข้าทำได้ตลอดช่วงระยะเวลาปรับตัว 10 ปี (จนถึงปี พ.ศ. 2547)

สำหรับผลกระทบทางด้านสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ประเทศไทยจะได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ลดลงในช่วงปรับตัวทั้งในกรณีสหรัฐอเมริกา และ สหภาพยุโรป ซึ่ง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจะลดลงมากในช่วง 3-4 ปีสุดท้าย ของระยะเวลาการปรับตัว กล่าวคือ ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นไป ซึ่งในช่วงนั้นการแข่งขันจากประเทศต่าง ๆ จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ เพราะ เป็นระยะเวลาที่อัตราการเพิ่มของปริมาณการนำเข้าสะสมสูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตามหากคำนึงความไม่สมบูรณ์ของตลาด การซื้อขายสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มในโลกซึ่งมีลักษณะที่ผู้ซื้อมีอำนาจในการตลาด (Market Power) มากกว่าผู้ขาย เพราะผู้ซื้อมีจำนวนน้อยราย ส่งผลให้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ถูกโอนกลับไปยังประเทศผู้นำเข้า ประเทศไทยจะได้รับสวัสดิการสังคมลดลง

โดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่าสภาพการแข่งขันของสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มในตลาดโลกจะเริ่มมีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลัง พ.ศ. 2547 (ค.ศ.2000) เป็นต้นไป ทั้งนี้เพราะประเทศผู้ส่งออกต่าง ๆ ได้รับจัดสรรปริมาณการนำเข้าเพิ่มขึ้นมาก ซึ่งโดยแท้จริงแล้วช่วงนี้สามารถเรียกได้ว่า เป็นช่วงการปรับตัวของประเทศผู้ส่งออกเช่นกัน ประเทศผู้ส่งออกบางประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันต่ำในตลาดโลก ยังคงสามารถส่งออกอยู่ได้ เพราะ ประเทศคู่

แข่งถูกจำกัดปริมาณการนำเข้า และ ยังมีค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นส่วนช่วยให้สามารถส่งออกไปได้ถึงแม้ว่าต้นทุนการผลิตในประเทศนั้น ๆ สูงกว่าประเทศคู่แข่งที่สำคัญอื่น ๆ

ในกรณีของประเทศไทยนั้นในช่วงปรับตัวนั้นคงจะยังสามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ได้ แต่ในระยะยาวนั้น ความสามารถในการแข่งขันเริ่มจะลดลง ทั้งนี้เพราะ ค่าจ้างแรงงานในประเทศสูงขึ้นเป็นลำดับ ในทางเศรษฐศาสตร์นั้นถึงแม้ว่าค่าจ้างแรงงานจะเพิ่มขึ้น หากแรงงานมีประสิทธิภาพในการผลิต (Productivity) สูงขึ้นด้วย (กรณีที่ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงาน (Productivity)) ประเทศไทยก็ยังคงสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ ในส่วนสินค้าสิ่งทอนั้น ถึงแม้ว่าค่าจ้างแรงงานจะเพิ่มขึ้นมาก อุตสาหกรรมสิ่งทอก็สามารถที่จะเปลี่ยนแปลง หรือ ใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่ใช้สัดส่วนของทุน (Capital) ที่สูงขึ้น โดยใช้สัดส่วนของแรงงานน้อยลงได้ เพราะในอุตสาหกรรมนี้มีเทคโนโลยีให้เลือกได้หลายแบบ จึงสามารถกระทำได้โดยเปลี่ยนเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตให้ทันสมัยขึ้น อุตสาหกรรมยังคงรักษาความสามารถในการแข่งขันต่อไปได้ ยิ่งไปกว่านั้นหากสามารถพัฒนาอุตสาหกรรมฟอกย้อมและแต่งพิมพ์ที่มีประสิทธิภาพก็จะช่วยให้มูลค่าในการส่งออกของอุตสาหกรรมนี้สูงขึ้น และ แข่งขันกับต่างประเทศได้ดีขึ้นด้วย

สำหรับอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ถึงแม้ว่าจะไม่มีเทคโนโลยีที่จะให้เลือกใช้เช่นเดียว กับกรณีสิ่งทอ ทั้งนี้เพราะเทคโนโลยีที่ใช้ในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม อาทิในกรณีของ CAD (Computer Aided Design) และ CAM (Computer Aided Management) นั้นเป็นเทคโนโลยีที่จะช่วยในการลดการสูญเสียที่จะเกิดมาจากการผลิตเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มมากกว่า ที่จะเป็นการนำเครื่องจักรมาทดแทนแรงงานที่ใช้ในสายการผลิต การใช้แรงงานยังคงเป็นหลักในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมชนิดนี้ อยู่ ดังนั้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตจึงเป็นข้อประกอบที่สำคัญในการที่จะรักษาความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมนี้โดยให้มีการเพิ่มมูลค่าสินค้าจากการผลิตสินค้าที่มีความยากในการตัดเย็บมากขึ้น (Upgrade) และ การส่งเสริมให้มีการออกแบบ (Design) ซึ่งจะมีส่วนช่วยรักษาความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกได้

จากสภาพการแข่งขันที่มีการเปลี่ยนแปลงในตลาดโลกดังกล่าว บทบาทของรัฐบาลในการที่จะเอื้ออำนวยให้อุตสาหกรรมนี้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ต่อไป ควรจะเน้นไปในด้านเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรม โดยในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มนั้น การสนับสนุนให้ และส่งเสริมให้ออกชนผู้ที่อยู่ในอุตสาหกรรมนี้มีการฝึกฝีมือแรงงานของตนเอง (In House Training) ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งไม่เพียงแต่เฉพาะอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มเท่านั้นแต่รวมไปถึงสิ่งทออื่น ๆ เช่นกัน การอนุญาตหักภาษีในกรณีของค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมเป็นนโยบายของรัฐซึ่งได้

เริ่มดำเนินการไปแล้ว โดยกรมสรรพากรอนุญาตให้หักภาษีได้ 1.5 เท่าของค่าใช้จ่าย แต่กระบวนการในการจะใช้จ่ายแรงจูงใจยังทำได้ยาก ทำให้มาตรการยังผลเท่าที่ควรรัฐบาลจึงควรที่จะเข้ามาดูแลในเรื่องของขั้นตอนในการดำเนินนโยบายในส่วนนี้ให้มีประสิทธิผลมากขึ้น

ในส่วนของภาษีนำเข้านั้น ถึงแม้ว่าจะมีการปรับโครงสร้างภาษีนำเข้าแล้ว แต่อัตราภาษียังคงค้างอยู่ในอัตราที่สูงอยู่ เพราะ โครงสร้างการคุ้มครองอุตสาหกรรมต้นน้ำในอุตสาหกรรมสิ่งทอรวมไปถึงอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งเป็นวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตเส้นใยสังเคราะห์ อาทิ Corpelactum EG และ PTA ยังได้รับการคุ้มครองอยู่ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้รวมถึงภาษีนำเข้าในวัตถุดิบอื่น ๆ ในขั้นตอนการผลิตตั้งแต่เส้นใย ด้ายผ้าผืน ฯลฯ ถึงแม้ว่าในกรณีสินค้าส่งออกสามารถคืนภาษีวัตถุดิบตามมาตรา 19 ทวิ แต่การขอคืนภาษียังทำให้เกิดต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ซึ่งเกิดจากกระบวนการในทางปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งในกรณีของสิ่งทอนั้นจะเป็นภาระมากขึ้นในอนาคต เพราะ การแข่งขันของอุตสาหกรรมนี้จะมีสูงมากในตลาดโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อช่วงของการปรับตัวสิ้นสุดลง นอกจากนี้แล้วความสอดคล้องและคงเส้นคงวา (Consistency) ของโครงสร้างภาษีในกรณีของอะไหล่เครื่องจักรสิ่งทอ ยังอยู่ในระดับที่สูง ในขณะที่ภาษีนำเข้าเครื่องจักรสิ่งทอได้ปรับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 5

ดังนั้นในส่วนของนโยบายรัฐบาลที่มีต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มควรมุ่งเน้นที่จะลดอุปสรรคในการแข่งขันที่เกิดขึ้น จากความไม่สอดคล้องของนโยบาย (Inconsistency) และมาตรการจูงใจให้เอกชนเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานให้สูงขึ้น ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้อุตสาหกรรมนี้สามารถปรับตัว และ แข่งขันได้ในตลาดโลกอย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 1

กระบวนการเปิดเสรีการค้าถึงทอนละเมิดพันธกิจของหน่วยงานไทย

ระหว่างระยะเวลา Transitional Period 10 ปี

ขั้นตอนที่	ช่วงเวลา	สัดส่วนการเปิดเสรี (ร้อยละ)	อัตราการขยายตัวของอัตรา การขยายตัวโควต้า (ร้อยละ)
1	2538-2540	16	16
2	2541-2544	17	25
3	2545-2547	18	27

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2

ปริมาณและสัดส่วนโควตาส่งท่อนำเข้าสหรัฐอเมริกาของปี พ.ศ. 2537 และ 2547

ปริมาณ : 1,000,000 Square Metres Equivalent (SME)

สัดส่วน : ร้อยละ

กลุ่มประเทศ	2537		2547	
	ปริมาณ	สัดส่วน	ปริมาณ	สัดส่วน
ลาติน อเมริกา	407	10	720	11
เอเชียตะวันออก	2,549	63	3,682	57
Asia NICs	1,038	26	1,277	20
จีน	629	15	840	13
อาเซียน	882	22	1,565	24
ไทย	321	8	564	9
เอเชียใต้	554	14	1,011	16
อื่นๆ	556	14	1,003	16
รวม	4,066		6,416	

ที่มา : International Textiles and Clothing Bureau (ITCB)

ตารางที่ 3

ปริมาณและสัดส่วนโควต้าเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มนำเข้าสหรัฐอเมริกาของ

ปี พ.ศ. 2537 และ 2547

ปริมาณ : 1,000,000 Square Metres Equivalent (SME)

สัดส่วน : ร้อยละ

กลุ่มประเทศ	2537		2547	
	ปริมาณ	สัดส่วน	ปริมาณ	สัดส่วน
ลาติน อเมริกา	126	2	212	3
เอเชียตะวันออกเฉียง	4,278	79	5,665	73
Asia NICs	2,254	42	2,439	32
จีน	727	13	1,024	13
อาเซียน	1,209	22	2,042	26
ไทย	209	4	362	5
เอเชียใต้	739	14	1,359	18
อื่นๆ	279	5	485	6
รวม	5,423		7,721	

ที่มา : International Textiles and Clothing Bureau (ITCB)

ตารางที่ 4

ปริมาณและสัดส่วนโควตาส่งท่อนำเข้าสหภาพยุโรปของปี พ.ศ. 2537 และ 2547

ปริมาณ : 1,000,000 Square Metres Equivalent (SME)

สัดส่วน : ร้อยละ

กลุ่มประเทศ	2537		2547	
	ปริมาณ	สัดส่วน	ปริมาณ	สัดส่วน
ลาติน อเมริกา	154	19	224	20
เอเชียตะวันออก	401	51	568	51
Asia NICs	151	19	200	18
จีน	108	14	163	15
อาเซียน	141	18	204	18
ไทย	53	6.7	73	6.6
เอเชียใต้	233	30	325	29
อื่นๆ	0	0	0	0
รวม	789		1,118	

ที่มา : International Textiles and Clothing Bureau (ITCB)

ตารางที่ 5

ปริมาณและสัดส่วนโควต้าเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มนำเข้าสหภาพยุโรป

ของปี พ.ศ. 2537 และ 2547

ปริมาณ : 1,000,000 Square Metres Equivalent (SME)

สัดส่วน : ร้อยละ

กลุ่มประเทศ	2537		2547	
	ปริมาณ	สัดส่วน	ปริมาณ	สัดส่วน
ลาติน อเมริกา	6.6	1	9.8	1
เอเชียตะวันออก	529	84	705	81
Asia NICs	225	36	267	31
จีน	189	30	262	30
อาเซียน	91	14	148	17
ไทย	21	3	36	4
เอเชียใต้	95	15	154	18
อื่นๆ	0	0	0	0
รวม	630		870	

ที่มา : International Textiles and Clothing Bureau (ITCB)

ตารางที่ 6

ระยะเวลาที่ราคาของผู้บริโภคจ่ายเท่ากับราคาที่ผู้ผลิตได้รับกรณีที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในอุปสงค์และอุปทานของสิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม

รายการ	ระยะเวลาที่ราคาของผู้บริโภคจ่ายเท่ากับราคาที่ผู้ผลิตได้รับ (ปี)			
	สหรัฐอเมริกา		สหภาพยุโรป	
	$\eta_d = 5$	$\eta_d = 1.24$	$\eta_d = 5$	$\eta_d = 2.2$
สิ่งทอ	14	7	23	17
เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม	14	7	14	10

ที่มา : จากการคำนวณ

ตารางที่ 7

สวัสดิการสังคมที่ไทยได้รับจากการส่งออกสิ่งทอไปสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี 1994 - 2004

หน่วย : ล้านบาท

ปี	สวัสดิการสังคมสุทธิ (Net Welfare)			
	ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์การนำเข้า		Imperfect-Market	
	$\eta_d = 5$	$\eta_d = 1.24$	กรณีร้อยละ 15	กรณีร้อยละ 50
2537	703	1,157	480	43
2538	773	1,193	553	-41
2539	829	1,216	615	-116
2540	870	1,224	663	-181
2541	894	1,214	697	-236
2542	900	1,185	713	-279
2543	884	0	711	-308
2544	845	0	688	-322
2545	780	0	642	-318
2546	686	0	569	-296
2547	559	0	467	-253
รวม	8,723	8,164	6,798	-2,307

หมายเหตุ : กรณีของค่าความยืดหยุ่นการนำเข้าเท่ากับ 1.24 ค่าสวัสดิการสังคมสุทธิ (Net Welfare)

ในปี 2543 เป็นต้นไป เท่ากับ 0 เป็นปีที่การค้าสิ่งทอเข้าสู่ระบบการค้าเสรีแล้ว

ที่มา : จากการคำนวณ

ตารางที่ 8

สวัสดิการสังคมที่ไทยได้รับจากการส่งออกเสื้อผ้าไปสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี 2537 - 2547

หน่วย : ล้านบาท

ปี	สวัสดิการสังคมสุทธิ (Net Welfare)			
	ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์การนำเข้า		Imperfect-Market	
	$\eta_d = 5$	$\eta_d = 1.24$	กรณีร้อยละ 15	กรณีร้อยละ 50
2537	4,449	7,406	3,067	276
2538	4,933	7,634	3,526	-245
2539	5,287	7,780	3,915	-715
2540	5,550	7,834	4,224	-1,128
2541	5,713	7,784	4,442	-1,476
2542	5,763	7,619	4,560	-1,752
2543	5,687	7,325	4,565	-1,946
2544	5,470	0	4,444	-2,050
2545	5,097	0	4,183	-2,053
2546	4,549	0	3,767	-1,942
2547	3,809	0	3,178	-1,707
รวม	56,357	45,946	43,871	-14,737

หมายเหตุ : กรณีของค่าความยืดหยุ่นการนำเข้าเท่ากับ 1.24 ค่าสวัสดิการสังคมสุทธิ (Net Welfare) ในปี 2544 เป็นต้นไป เท่ากับ 0 เป็นปีที่การค้าสิ่งทอเข้าสู่ระบบการค้าเสรีแล้ว

ที่มา : จากการคำนวณ

ตารางที่ 9

สวัสดิการสังคมที่ไทยได้รับจากการส่งออกสิ่งทอไปสหภาพยุโรป ระหว่างปี 2537 - 2547

หน่วย : ล้านบาท

ปี	สวัสดิการสังคมสุทธิ (Net Welfare)			
	ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์การนำเข้า		Imperfect-Market	
	$\eta_d = 5$	$\eta_d = 2.2$	กรณีร้อยละ 15	กรณีร้อยละ 50
2537	902	1,266	609	74
2538	927	1,266	646	10
2539	941	1,254	673	-47
2540	943	1,230	689	-96
2541	931	1,192	693	-137
2542	906	1,140	685	-169
2543	865	1,073	663	-192
2544	809	989	627	-205
2545	735	888	576	-206
2546	643	768	509	-197
2547	531	628	424	-175
รวม	9,133	11,694	6,795	-1,339

ที่มา : จากการคำนวณ

ตารางที่ 10

สวัสดิการสังคมที่ไทยได้รับจากการส่งออกเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไปสหภาพยุโรป

ระหว่างปี 2537 - 2547

หน่วย : ล้านบาท

ปี	สวัสดิการสังคมสุทธิ (Net Welfare)			
	ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์การนำเข้า		Imperfect Market	
	$\eta_d = 5$	$\eta_d = 2.2$	กรณีร้อยละ 15	กรณีร้อยละ 50
2537	2,631	3,801	1,759	227
2538	2,888	3,977	2,033	36
2539	3,099	4,106	2,266	-320
2540	3,258	4,181	2,452	-570
2541	3,359	4,197	2,586	-783
2542	3,394	4,148	2,663	-955
2543	3,358	4,025	2,675	-1,080
2544	3,241	3,821	2,615	-1,154
2545	3,035	3,526	2,475	-1,170
2546	2,730	3,132	2,248	-1,122
2547	2,316	2,627	1,923	-1,004
รวม	33,310	41,541	25,692	7,918

ที่มา : จากการคำนวณ

Bibliography

- Erzan, Refik, Krishma, Kala and Ling Hui Tan (1991). "Rent Sharing in the Multi-fibre Arrangement: Theory and Evidence from US Apparel Imports from Hong Kong". *World Bank Working Paper WPs 597*, World Bank, Washington D.C.
- GATT (1994). *Final Act Embodying The Result of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation*, Marrakesh.
- Hamilton, C. (1986). *Restrictiveness and International Transmission of the "New" Protectionism*, Seminar Paper No. 367, Institute for International Economic Studies, Stockholm.
- Hiranyakit, Kongkrit (1986). *Sales Taxes and Industrial Development*, unpublished M.A. Thesis, Thammasat University, Bangkok.
- Koomsup, Praipol (1973). *Trade Protection and Industrialization in Thailand: A Case Study of the Textile Industry*, unpublished M.A. Thesis, Thammasat University, Bangkok.
- Santikarn, Mingsan (1977). *Technology Transfer: A Case Study of Textile Industry in Thailand*, unpublished Ph.D. Dissertation, The Australian National University, Canberra.
- Suphachalasai, Suphat (1989). *The Effects of the Multi-Fibre Agreement (MFA) and Government Policy on the Thai Clothing and Textiles*, unpublished Ph.D. Dissertation, The Australian National University, Canberra.

Suphachalasai, Suphat (1992). *The Structure of the Textile Industry and the Government Policy in Thailand*, The 1992 Year-end Conference, Thailand Development Research Institute, Bangkok.

Suphachalasai, Suphat (forthcoming). *Scope of Trading System in Agreement on Textiles and Clothing*, Hughes Corbet (eds), The University of Michigan Press, Michigan.

Suphachalasai, Suphat (1994). "Thailand's Clothing and Textile Exports". *ISEAS Occasional Paper No.89*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

ภาคที่ 4

กติการการค้าและ

สถาบันการค้าพหุภาคี

กติกาค้าและการปฏิรูปสถาบัน ที่เกี่ยวข้องกับระบบการค้าพหุภาคี

เสนอโดย

ทัชชมัย กฤษะสุต

กรกฎาคม 2539

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทคัดย่อ

กติกการค้าและการปฏิรูปสถาบันที่เกี่ยวข้องกับระบบการค้าพหุภาคี

ทัชชมัย อุภะสุด

วัตถุประสงค์

งานวิจัยในส่วนนี้จะนำเสนอว่ากติกาของแกตต์ก่อนที่จะมีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกหรือ WTO มีปัญหาในการนำมาใช้ในทางปฏิบัติหรือการนำมาใช้บังคับกับประเทศภาคีทั้งหลายของแกตต์มากน้อยเพียงไร และหลังจากที่มีการจัดตั้ง WTO แล้วปัญหาดังกล่าวเหล่านั้นได้ระงับสิ้นไป หรือไม่อย่างไร การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์กติกาเหล่านี้จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อนโยบายทางการค้าของประเทศไทยอย่างไร โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นถึง “ช่องว่าง” หรือ “ข้อบกพร่อง” ของ กติกาที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศไทยได้ในอนาคต

วิธีการศึกษา

ศึกษาในเชิงกฎหมายประกอบกับความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์โดยเปรียบเทียบกติกาเดิมของแกตต์กับกติกาใหม่ที่ปรากฏอยู่ในข้อตกลงต่างๆภายใต้องค์การการค้าโลก และศึกษาผลงานการวิเคราะห์ในเรื่องกติกาใหม่จากงานของนักกฎหมายชั้นนำ อาทิ Professor Robert E. Hudec, Professor John H. Jackson, Patrick Low and Alexander Yeats เป็นต้น

โดยในการศึกษาจะแบ่งออกเป็น 5 หัวข้อ คือ

1. มาตรการป้องกัน (Safeguard Measure)
2. การช่วยเหลืออุดหนุนและการตอบโต้การช่วยเหลืออุดหนุน (Subsidy and Countervailing Duties)
3. การทุ่มตลาดและการป้องกันการทุ่มตลาด (Dumping and Anti-dumping Duties)
4. การระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement)
5. องค์การการค้าโลก (WTO)

ผลการศึกษา

1. มาตรการป้องกัน มาตรการป้องกันในแกตต์ 1947 ประสบปัญหาในการนำมาใช้ในทางปฏิบัติเนื่องจากเหตุผลหลัก 2 ประการคือ ประการที่หนึ่ง กลไกในการใช้ที่ประเทศผู้ใช้ต้องใช้ อย่าง 'ไม่เลือกปฏิบัติ' ในขณะที่ประเทศที่ถูกใช้สามารถตอบโต้ได้อย่างเลือกปฏิบัติ ทำให้ประเทศต่างๆ ไม่นิยมใช้เพราะสร้าง "ภาระ" และ "ต้นทุน" ในการใช้ จึงหลีกเลี่ยงไปใช้มาตรการจำกัด การส่งออก โดยสมัครใจ หรือ VER หรือที่เรียกกันว่าเป็น Grey Area Measure แทน ซึ่งมีผล เป็นการกีดกันทางการค้าอีกทางหนึ่งเช่นกัน ประการที่สองคือ ปัญหาจากความคลุมเครือของความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติแกตต์เอง เช่น "สถานการณ์ที่ไม่อาจคาดถึง (Unforeseen Development)" "ความเสียหาย (Injury)" ทำให้เมื่อเกิดข้อพิพาทก็มีการตีความกันไปอย่างเข้าข้างตนเอง

ตามกติกาใหม่คือ ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการป้องกัน (Agreement on Safeguard) ภายใต้อองค์การการค้าโลกได้แก้ปัญหาดังสองประการนี้โดยการกำหนด "นิยาม" (Definition) ของถ้อยคำที่มีปัญหาในการตีความเอาไว้ค่อนข้างชัดเจน (Transparency) เช่น ความเสียหายนั้นจะต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามข้อเท็จจริง (Facts) มิใช่การกล่าวอ้าง (Allegation) การเดา (Conjecture) หรือความเป็นไปได้อันห่างไกล (Remote Possibility) และการประเมินความเสียหายนั้นจะต้องกระทำในเชิงปริมาณ (Quantifiable Nature) คือ เป็นการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อให้ได้ผล ที่เป็นรูปธรรม เชื่อกันได้ ถูกต้องทางหลักวิชาการมิใช่การกล่าวอ้างกันอย่างลอยๆ ส่วนกลไกในการใช้นั้นกติกาใหม่ยังคงไว้เช่นเดิมด้วยเหตุผลที่ว่า มาตรการป้องกันเป็นข้อยกเว้นจากหลักการ ของแกตต์ จึงควรนำมาใช้เท่าที่จำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น การที่มีกลไกเช่นนี้จึงเป็นสิ่งที่ ถูกต้องเพราะจะได้ลด "แรงจูงใจ" ในการใช้ และอาจถือได้ว่า เป็นความไม่ประสบผลสำเร็จของ ประเทศพัฒนาแล้วที่พยายามกลับหลักในการใช้ของกลไกนี้ตลอดมา สำหรับ VER นั้น ข้อตกลงได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุด (Sunset clause) ไว้อย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศ ต่างๆที่เคยใช้มาตรการนี้ในการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศตนปรับตัวเพื่อรับการแข่งขันที่จะทวีความรุนแรงขึ้นภายหลังที่ต้องยกเลิกมาตรการไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อตกลงได้สร้างระบบ ป้องกันการใช้มาตรการป้องกันอย่าง "ถาวร" ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีต แทนที่จะเป็น "ชั่วคราว" ตามความมุ่งหมายของแกตต์ โดยกำหนดห้ามมิให้ใช้มาตรการป้องกันภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปีกับสินค้าเดิมซึ่งเคยใช้ในอดีตก่อนที่ WTO จะมีผลบังคับใช้ เพราะถ้าหากมิได้ห้ามไว้ก็อาจเป็น ได้ว่า จะมีการใช้มาตรการกับสินค้าเดิมอีก ทำให้มาตรการ "ชั่วคราว" กลายเป็น "ถาวร" ไป

นอกจากนั้นข้อตกลงยังได้สร้างระบบการแจ้งข้อมูลและการปรึกษาหารือไว้ในมาตรา 12 เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงรายละเอียดของมาตรการ สามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลก่อนที่จะมีการเจรจา ปรึกษาหารือกันต่อไป และเช่นเดียวกับข้อตกลงอื่นภายใต้ WTO มีบทบัญญัติที่ให้ความสำคัญกับ ประเทศกำลังพัฒนา การปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างต่อประเทศกำลังพัฒนา โดย ระบุไว้ในมาตรา 9 ว่า จะใช้มาตรการป้องกันกับประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้ ถ้าปริมาณการนำเข้า สินค้าจากประเทศนั้น น้อยมาก ขณะเดียวกันถ้าประเทศที่ใช้มาตรการเป็นประเทศกำลังพัฒนา ระยะเวลาในการใช้มาตรการ จะถูกขยายออกไปอีก 2 ปี

เมื่อข้อตกลงได้รับการปรับปรุงแก้ไขเช่นนี้ คงทำให้มีผู้ใช้กันมากขึ้น จึงควรพิจารณาถึง ประเด็นในข้อตกลงที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่อไปในอนาคตได้ ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องควรให้ความสนใจ คือ

1. มาตรการป้องกันในข้อตกลงสิ่งทอ กลไกที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องการกลับหลัก เสนอมาได้ปรากฏอยู่ในข้อตกลงสิ่งทอและเสื้อผ้า (Agreement on Textiles And Clothings) โดย ระบุว่า ประเทศสมาชิกอาจใช้มาตรการป้องกันเป็นการชั่วคราวได้ หากมีการนำเข้าสินค้าชนิดใดชนิด หนึ่งพุ่งขึ้นสูงมากจนก่อให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้ ผลิตภายใน ประเทศที่ผลิตสินค้านั้นหรือสินค้าที่แข่งขันกันโดยตรงกับสินค้านำเข้า โดยให้ใช้แบบ เลือกปฏิบัติได้ (Member by Member Basis) การที่กำหนดเช่นนี้อาจเป็นเพราะต้องการที่จะลด แรงจูงใจในการที่ ประเทศต่างๆจะใช้ VER ในเรื่องสิ่งทอและเสื้อผ้า เพื่อให้สมประสงค์ของข้อตกลง สิ่งทอและเสื้อผ้า ที่ต้องการ “คืบ” เรื่องสิ่งทอและเสื้อผ้าที่แต่เดิมอยู่นอกกรอบของแอกดให้กลับเข้ามาอยู่ภายใต้แอกด หรือ WTO ในปัจจุบัน แต่การใช้มาตรการป้องกันในกรณีนี้ก็มิมีระยะเวลาสิ้นสุด กำหนดไว้เช่นกัน เพื่อมิให้มีการใช้มาตรการกันยาวนานเกินกว่าความจำเป็น

2. การพิสูจน์ถึงองค์ประกอบในการใช้ที่อาจทำได้ง่ายขึ้น กล่าวคือ ตามมาตรา 2(1) ได้คัดค้านคำว่า “สถานการณ์ที่ไม่อาจคาดถึง” (Unforeseen Development) และ “ความผูกพัน ที่ ประเทศภาคีมีอยู่ต่อแอกด (GATT Obligation) ออก ทำให้ประเทศที่จะอ้างมาตรการนี้ไม่ต้อง พิสูจน์ ถึงองค์ประกอบสองประการนี้

3. อาจมีการใช้มาตรการแบบ “เลือกปฏิบัติ” ได้อยู่ดีเป็นไปตามมาตรา 5(2)(b) กล่าว คือ หากการใช้มาตรการนี้อยู่ในรูปโควต้าโดยหลักก็ต้องใช้อย่างไม่เลือกปฏิบัติ แต่ถ้าในระยะเวลา ที่ผ่านมากการนำเข้าสินค้าจากประเทศใดพุ่งขึ้นสูงมากในอัตราที่ไม่ได้สัดส่วน (Disproportionate Percentage) เมื่อเทียบกับปริมาณการนำเข้าสินค้านั้นทั้งหมด ประเทศผู้นำเข้าก็อาจจะจัดสรร โควต้า ให้กับประเทศผู้ส่งออกรายนั้นโดยไม่ต้องคำนึงถึงสัดส่วนการส่งออกในปริมาณหรือราคาของสินค้านั้นของประเทศผู้ส่งออกรายนั้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา

4. การยกเลิก VER ประเทศต่างๆอาจเลือกที่จะยกเลิกเฉพาะสินค้าที่ตนแข่งขันได้เท่านั้น เนื่องจากข้อตกลงกำหนดไว้เป็น “ปริมาณ” มิใช่ “ชนิด” หรือ “มูลค่า” ของสินค้า ดังนั้น แต่ละ ประเทศก็คงอยากที่จะเลือกยกเลิกเฉพาะสินค้าที่ตนมีความได้เปรียบ ส่วนสินค้าที่แข่งขันไม่ได้ ก็อาจจะไปยกเลิกเมื่อถึงกำหนดระยะเวลา ทำให้ประเทศผู้ส่งออกต้องคำนึงถึงความจริงในข้อนี้ เพื่อรับมือกับสถานการณ์เช่นนี้ต่อไป

5. เอกชนในประเทศผู้ส่งออกที่ได้รับผลกระทบไม่มีสิทธิในการร้องเรียนด้วยตนเอง กล่าวคือ เมื่อได้รับผลกระทบก็ต้องไปร้องเรียนต่อรัฐ ซึ่งหากระบบของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ ความเสียหายก็จะไม่ได้รับการเยียวยา ต่างจากข้อตกลงอื่นที่มีการบัญญัติไว้เช่น การทุ่มตลาดและการช่วยอุดหนุน

6. VER ในข้อตกลงอื่น แม้จะได้พยายามยกเลิก VER ภายใต้อีกข้อตกลงว่าด้วยมาตรการ ป้องกันและข้อตกลงสิ่งทอและเสื้อผ้าไปแล้วก็ตาม แต่ VER ก็ยังไปปรากฏในข้อตกลงอื่น คือ การทุ่มตลาดและการช่วยอุดหนุน

7. การห้ามตอบโต้ในช่วงสามปีแรก อาจทำให้ประเทศที่ถูกใช้มาตรการเสียเปรียบ ถ้า ประเทศผู้ใช้ได้ยกเลิกไปเสียก่อนสามปี ก็จะไม่มี “เหตุ” ที่จะอ้างในการตอบโต้ ทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้รับการเยียวยา

2. การช่วยอุดหนุนและการตอบโต้การช่วยอุดหนุน หลักการในเรื่องนี้ระบุอยู่ใน มาตรา 6 และ 16 ของแกตต์ 1947 ซึ่งประสบปัญหาในการนำมาใช้ในทางปฏิบัติเช่นกัน โดยมีปัญหาสองประการหลักคือ ความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในบทบัญญัติซึ่งนำไปสู่การตีความใน ลักษณะที่เป็นประโยชน์แก่ตน อาทิเช่น “สินค้าที่คล้ายคลึงกัน” จะหมายถึงอะไร เราจะถือได้ไหม ว่าเป็นสินค้าที่ คล้ายคลึงกับกาแฟ ประการที่สอง ในการเจรจารอบโดเกียวได้มีความพยายามที่จะ ขยายความ ข้อตกลงนี้ให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยการจัดทำ Subsidy Code ขึ้นมา แต่มีลักษณะ เป็น Side

Agreement กล่าวคือ การเข้าเป็นภาคีข้อตกลงนี้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจ และก่อนที่จะ เข้าเป็นภาคีก็ต้องดำเนินการบางอย่างที่สร้างภาระผูกพันให้กับประเทศนั้นๆ ด้วย ทำให้ประเทศ ต่างๆ ไม่อยากที่จะเข้าเป็นภาคี ประกอบกับมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างประเทศที่เป็นภาคี กับประเทศที่มีได้เป็นภาคี

เมื่อสิ้นสุดการเจรจารอบอุรุกวัยได้เกิดข้อตกลง SCM ที่มีวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาที่ ผ่าน มา โดยเฉพาะเรื่อง Side Agreement และยังแยกการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตร(จะปรากฏใน ข้อตกลง สินค้าเกษตร)ออกจากการช่วยอุดหนุนในสินค้าอุตสาหกรรม สิ่งสำคัญที่ข้อตกลงได้ กำหนดไว้คือ มีการแบ่งการช่วยอุดหนุนไว้ 3 ประเภท คือ (1) Prohibited Subsidy (2) Actionable Subsidy (3) Non-Actionable Subsidy และยังมีกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เป็น ของตนเองด้วย แต่ถึงแม้ข้อตกลงจะมีความโปร่งใสชัดเจนมากขึ้น ก็ยังคงมีบางบทบัญญัติที่ยังมี ความคลุมเครืออยู่ ควรที่ ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกของ WTO ควรจะให้ความสนใจ กล่าวคือ

1. การลงมติของคณะกรรมการ SCM ที่จะให้เห็นชอบในการใช้มาตรการตอบโต้จะ ใช้ระบบใด เพราะมิได้มีการกำหนดไว้ และแต่ละวิธีคือ การใช้เสียงข้างมาก ฉันทามติหรือระบบ อัดโนมติกก็มีผลที่ต่างกันไป

2. VER ระบุอยู่ในมาตรา 18

3. ความเป็นกลางของผู้มีอำนาจในกระบวนการสอบสวนและการพิจารณา เนื่องจาก ข้อตกลงได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานของประเทศผู้นำเข้าทั้งสิ้น

4. กรณีการช่วยอุดหนุนเพื่อกู้มครองตลาดภายในประเทศตน ข้อตกลงให้ตอบโต้ได้ เฉพาะในตลาดของประเทศผู้ร้องเรียน ดังนั้นจึงไม่อาจตอบโต้ได้เพราะมิได้เกิดจากสินค้านำเข้า โดย ตรง

5. การคำนวณอัตรา ข้อตกลงมิได้กำหนดไว้

8. การทุ่มตลาดและการป้องกันการทุ่มตลาด ระบุอยู่ในมาตรา 6 ของแอกต์ 1947 ประสบ ปัญหาในการใช้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการคิดราคาเปรียบเทียบเพื่อพิจารณาว่ามีการทุ่มตลาดตามที่กล่าวอ้างจริงหรือไม่ และถึงแม้จะมีการจัดทำข้อตกลง Anti-Dumping Code แล้วก็ตามแต่ ก็ยังมีปัญหาในลักษณะเดียวกับ Subsidy Code ดังนั้นเมื่อเกิด “ข้อตกลงว่าด้วยการ ใช้บังคับมาตรา 6 ของแอกต์ 194” ที่เป็นผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัยขึ้นมา ก็ได้มีความ พยายามที่จะแก้ปัญหาที่ผ่าน มาโดยเฉพาะการจัด Side Agreement แต่ก็ยังมีข้อมูลที่น่า สนใจซึ่งควรนำมาพิจารณา คือ

1. การที่มาตรา 2.2 ระบุให้คัดราคาซื้อขายต่ำในประเทศผู้ส่งออก โดยไม่นำมาเทียบกับราคาขายในประเทศผู้นำเข้า ทำให้พิสูจน์ว่าการทุ่มตลาดได้ง่าย นอกจากนั้นเมื่อนำมาเทียบไม่ได้ก็ให้สร้างต้นทุนขึ้นมาเอง ก็อาจเป็นไปได้ว่า ราคาที่สร้างขึ้นมานั้นคงสูงกว่าราคาซื้อขาย ในประเทศผู้นำเข้า จึงพิสูจน์ได้ถึงการทำตลาด

2. ความไม่แน่นอนของการนำปริมาณการขายที่น้อยมากในประเทศผู้ส่งออกมาเปรียบเทียบ กล่าวคือโดยหลักถ้าน้อยกว่าร้อยละ 5 จะไม่นำมาเปรียบเทียบ แต่ข้อตกลงก็เปิด “ช่อง” ว่าอาจนำมาได้ถ้ามีหลักฐานว่าปริมาณน้อยนั้นมีขนาดเพียงพอต่อการเปรียบเทียบ

3. การให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในประเทศผู้นำเข้าสร้างต้นทุนได้เอง ระบุไว้ในมาตรา 2.3 กรณีที่ราคาส่งออกไม่น่าเชื่อถือ ถือเป็นการให้อำนาจที่ค่อนข้างมากเกินไป

4. ช่องว่างในการพิจารณาคาตามาตรา 2.4.2 ทำให้การพิจารณาว่าการทุ่มตลาดหรือไม่ อาจไม่ตรงกับความเป็นจริง

5. การถือความเสียหายโดยรวม ที่แต่เดิมก่อนการเจรจาอนุสัญญาฯ มีปัญหาที่ยังไม่ได้มี การแก้ไขแต่อย่างใด

6. การระบุให้รวมการทุ่มตลาดเล็กน้อยได้ถ้ารวมกันแล้วเกินร้อยละ 7 ทั้งๆที่แต่ละ ประเทศไม่ถึงร้อยละ 3 ทำให้โอกาสในการที่จะเก็บภาษีตอบโต้มีได้ง่ายขึ้น

7. การให้อำนาจกับเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของประเทศผู้นำเข้า ในการขยายระยะเวลา เก็บภาษีตอบโต้ต่างๆที่เลขกำหนดตามข้อตกลง

8. การจำกัดอำนาจ Panel ในการทวนสอบ ระบุไว้ในมาตรา 17.6

9. ข้อตกลงมิได้กำหนดวิธีการในการตอบโต้การหลบเลี่ยงการส่งออกไว้ ทำให้แต่ละ ประเทศกำหนดกฎหมายภายในในเรื่องนี้ได้ตามแต่ต้องการ

10. ข้อตกลงมิได้สร้างข้อจำกัดในการบัญญัติกฎหมายภายในไว้ ทำให้ประเทศสมาชิก สามารถบัญญัติกฎหมายภายในอย่างไรก็ได้ซึ่งอาจมีผลเข้มงวดขึ้นดังเช่น สหรัฐฯ และสหภาพยุโรป

11. VER ยังระบุอยู่ในมาตรา 8

4. การระงับข้อพิพาท ปัญหาของการระงับข้อพิพาทตามแกตต์ 1947 คือ ความไม่ชัดเจนของขั้นตอนและกระบวนการต่างๆ ความล่าช้า ความไม่น่าเชื่อถือของ Panel ในเรื่อง คุณสมบัติ การใช้ระบบদ্ধานตามติในกระบวนการต่างๆทำให้ประเทศผู้เสียประโยชน์ใช้สิทธิ Veto ได้ตั้งแต่การตั้ง Panel การรับรองรายงาน ทำให้ประเทศภาคีหันไปใช้วิธีอื่นในการระงับข้อพิพาทแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่สหรัฐฯอ้างความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการระงับข้อพิพาทของแกตต์และหันไปใช้มาตรา 301 หรือในบางครั้งก็อ้างว่าเรื่องพิพาทมิได้อยู่ภายใต้แกตต์เพื่อจะได้ใช้มาตรา 301 ได้ อาทิเช่น การค้าบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา

เมื่อสิ้นสุดการเจรจารอบอุรุกวัยได้มีการจัดทำ “ความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการ ที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท” ซึ่งรวบรวมหลักการต่างๆที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงตลอดมา โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง Decision on Improvement ในการเจรจาครั้งรอบอุรุกวัย โดยมีการกำหนดขั้นตอนต่างๆ ที่ชัดเจนมากขึ้น กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของทั้งกระบวนการ และให้ใช้ระยะเวลาที่สั้นลงในกรณี ที่สินค้าซึ่งพิพาทนั้นเป็นสินค้าที่นำเข้าได้ เสนอทางเลือกในการระงับข้อพิพาทมากขึ้นโดย อาจอยู่ในรูปของ Good Offices, Conciliation, Mediation หรือ Arbitration นอกจากนั้น Panel จะมาจากบุคคลผู้ มีคุณสมบัติและประสบการณ์ที่เหมาะสมกับกรณีพิพาท วิธีการลงมติในขั้นตอน ต่างๆใช้ระบบ อัดโนมิตี หากประเทศใดต้องการที่จะคัดค้านจะต้องใช้ฉันทามติทำให้ผู้ที่เสียประโยชน์ ใช้สิทธิคัดค้าน ได้ยาก ประการสำคัญได้มีการจัดตั้งองค์กรอุทธรณ์เพื่อพิจารณาความเป็นธรรมใน คำตัดสินของ Panel ทำให้ประเทศที่พิพาทมีความมั่นใจได้ในระดับหนึ่งว่า คนได้รับความเป็นธรรมและยังมีกระบวนการกำกับดูแลประเทศที่ต้องปฏิบัติตามคำแนะนำและคำตัดสินเพื่อให้คำแนะนำ และคำตัดสินนั้นเกิด ประสิทธิภาพ สิ่งสำคัญที่สุด แม้ความเข้าใจจะมีได้กำหนดไว้โดยตรงถึงการ ใช้ มาตรา 301 ของ สหรัฐฯ แต่ถือได้ว่า ข้ออ้างในการใช้ของสหรัฐฯคงทำได้ยากขึ้น เพราะปัญหาของ การระงับข้อพิพาท ได้มีการแก้ไขให้ดีขึ้นแล้วโดยเฉพาะการที่ WTO ครอบคลุมถึงการค้าสินค้าและ บริการ การลงทุน และทรัพย์สินทางปัญญา นอกจากนั้นตามมาตรา 23(2)(a) ก็ระบุว่า ประเทศ ที่พิพาทจะต้องระงับข้อ พิพาทด้วยวิธีการตามความเข้าใจนี้เท่านั้น จะใช้วิธีการอื่นไม่ได้

ประเด็นที่น่าสนใจซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นความบกพร่องของความเข้าใจนี้ และประเทศไทย ควรนำมาพิจารณา คือ

1. การขัดขวางการไม่รับรอง หากจะมีการลงมติแบบฉันทามติเพื่อที่จะไม่รับรอง รายงานประเทศที่เสียประโยชน์จากการ ไม่รับรองรายงานก็ใช้สิทธิ Veto ได้เช่นกัน

2. การทำข้อตกลงทวิภาคีกันเอง ซึ่งทำให้ประเทศที่ไม่มีอำนาจต่อรองถูกบีบบังคับได้ เพราะไม่มี “คนกลาง” มาคอยกำกับดูแล และก็ยังคงปรากฏให้เห็นแม้จะมีการก่อตั้ง WTO แล้วก็ตาม ดังเช่นกรณี สหรัฐฯ กับญี่ปุ่น หรือไทย กับประชาคมยุโรป

3. การไต่สวนตรา 301 แม้ความเข้าใจจะพยายามแก้ปัญหาตามข้ออ้างสหรัฐฯ ไปแล้วแต่ ก็มีได้ระบุอย่างชัดเจน สหรัฐฯ จึงยังคงอ้างอยู่อีกเช่นกรณีกับญี่ปุ่น

4. การตอบโต้ แม้จะตอบโต้กันได้ข้ามหมวด ข้ามข้อตกลงก็ตาม แต่ถ้าสินค้าที่จะตอบโต้ นั้นมีความสำคัญกับประเทศผู้นำเข้า หรือมีปริมาณน้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ก็คงจะตอบโต้ได้ยาก

5. การตกเป็นจำเลย ซึ่งจะประสบปัญหาเป็นอย่างมากในการคัดค้านการรับรองรายงาน ในชั้นศาลต่างๆ เพราะทุกชั้นตอนเป็นไปโดยอัตโนมัติ

5. องค์การการค้าโลก : โครงสร้าง กลไกในการปฏิบัติงาน สิทธิและหน้าที่ของ ประเทศสมาชิก แกตต์ 1947 นั้นมีฐานะเป็นเพียงข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ ทำให้ มีปัญหาในเรื่องโครงสร้าง กลไกในการปฏิบัติงาน องค์การที่จะมาดูแลเรื่องต่างๆ ที่นับวันแต่จะ เพิ่มขึ้น ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกหรือ WTO จึงมีการกำหนดโครงสร้าง และ กลไกในการปฏิบัติงาน ให้มีความชัดเจนมากขึ้น มีการจัดตั้งคณะมนตรีและคณะกรรมการย่อยที่ดูแล เรื่องต่างๆ เฉพาะเรื่อง โดยมีองค์กรหลักคือ ที่ประชุมรัฐมนตรี และคณะมนตรีทั่วไป ประการที่สำคัญคือ การที่กำหนดว่า เมื่อประเทศ “ภาคี” แกตต์ลงนามในกรรมสารสุดท้ายแล้วถือว่าได้เข้า เป็น “สมาชิก” ของ WTO แล้ว และถือว่าได้ลงนามในทุกข้อตกลงที่อยู่ในภาคผนวก 1, 2 และ 3 เรียกว่า Single Undertaking คือเป็นการกระทำครั้งเดียวแต่มีผลถึงทุกข้อตกลง (ยกเว้นภาคผนวก 4) ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่ดีคือ จัดปัญหา Side Agreement ให้หมดไป

ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของ WTO แล้วและได้ออก “พระราชบัญญัติคุ้มครองการค้าขององค์การการค้าโลก พ.ศ.2537” ซึ่งสอดคล้องกับข้อตกลงจัดตั้ง WTO และอยู่ในระหว่างการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายภายในอีกหลายฉบับให้สอดคล้องกับพันธกิจของ WTO

ประเด็นสำคัญที่ประเทศไทยต้องดำเนินการภายหลังจากการเข้าเป็นสมาชิกของ WTO นอกจากการปรับปรุงกฎหมายแล้ว คือ

1. การดำเนินนโยบายเชิง “รุก” และ “รับ” อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อเกิดการแข่งขันมากขึ้น อาจมีการผลิตสินค้าบางอย่างที่ต้องไปลงทุนในต่างประเทศด้วยเหตุผลของต้นทุนภายในประเทศเองหรือเพราะปัญหาการกีดกันทางการค้าที่เป็นผลมาจากการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ จึงควรมีกฎหมายที่ “เอื้อ” ต่อการลงทุนโดยขจัดกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่างๆให้หมดไป ขณะเดียวกัน ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือตอบโต้การค้าที่ไม่เป็นธรรมด้วยทั้งในรูปของการตอบโต้และการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศเราเอง

2. การปรับปรุงกฎหมายภายในที่เป็นอุปสรรคทางการค้า เช่น การให้อำนาจแก่พนักงาน เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจมากเกินไป การบัญญัติกฎหมายที่ขาดความชัดเจนทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่อาจทราบถึงขั้นตอนต่างๆได้

3. การประสานงานที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจสร้างอุปสรรค และความสับสนให้กับผู้ประกอบการได้ และในบางครั้งก็สร้างภาระและสูญเสียค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นอีกด้วย จึงควรที่จะมีการรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกันเพื่อให้การทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีระบบ

4. การให้บริการของหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องข้อมูลข่าวสาร เพราะในบางครั้งข้อมูลที่สำคัญจะส่งให้เฉพาะต่อรัฐเท่านั้น ดังนั้นหากรัฐไม่เปิดเผยเพราะมีความเข้าใจว่าข้อมูลนั้น “ลับ” ก็นับว่าเป็นการสูญเสียโอกาสที่สำคัญของเอกชนไป

5. การตรงไปตรงมา และการยึดถือกฎเกณฑ์ที่ถูกต้อง หากปฏิบัติได้ดังนี้จะทำให้ภาพพจน์ดีในสายตาของประเทศสมาชิกซึ่งเมื่อเกิดกรณีพิพาทเราจะอยู่ในฐานะที่ดีกว่าประเทศอื่น

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาที่น่าเสนอมาข้างต้น ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลไปใช้ให้เป็นประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความไม่ชัดเจนหรือ “ช่องว่าง” ของบทบัญญัติต่างๆที่ควรจะนำเข้าไปประเด็นในการเจรจาแก้ไขปรับปรุงให้มีความโปร่งใส เป็นธรรมมากขึ้นในการเจรจาเดือนธันวาคมนี้ที่ประเทศสิงคโปร์ หรือกรณีการปรับตัวของประเทศไทยเองในเรื่องการปรับปรุงกฎหมาย การจัดระบบงาน

ทัศนคติ ของหน่วยงาน เพื่อให้มีความพร้อมรับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นอย่างรุนแรงภายหลังเปิดเสรี
เต็มตามที่ WTO มุ่งหมาย ประเทศไทยจะได้ไม่สูญเสียโอกาสในการที่จะเป็นผู้นำในภูมิภาคนี้ อย่า
ให้ความ “ไม่ประสานงาน” กันมาเป็นอุปสรรคต่อการค้า การลงทุนของไทยอีกต่อไป

ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัยต่อ การประเมินราคาทางศุลกากร

เสนอโดย
อิสรา ศานติศาสตร์
สุวรรณา ตุลยวสินพงษ์

กรกฎาคม 2539
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทคัดย่อ

การประเมินราคาทางศุลกากร การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก และอุปสรรคทางด้านเทคนิค : อุปสรรคแฝงทางการค้า

อิสรา ศานติศาสตร์

สุวรรณา ดุลยวาทินพงศ์ *

1. ความสำคัญของปัญหา

การวัดระดับการคุ้มกัน (Degree of Protection) โดยทั่วไปนั้นมักจะวัดโดยใช้มาตรการทางภาษีศุลกากรและมาตรการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษี (Non Tariff Barriers ,NTB) ซึ่งยังไม่ครอบคลุมข้อปฏิบัติทางศุลกากรที่ไม่ได้อยู่ในรูปของมาตรการทางภาษีได้แก่ การประเมินราคาทางศุลกากร (Customs Valuation, CV) การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก (Pre-Shipment Inspection, PSI) และอุปสรรคทางด้านเทคนิค (Technical Barriers to Trade, TBT) ซึ่งสามารถแปรสภาพเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศได้เช่น การประเมินราคาศุลกากรที่คิดไปจากราคาที่แท้จริงย่อมมีผลต่ออัตราและมูลค่าภาษีที่ต้องชำระจริง จึงมีสภาพเหมือนการกำหนดภาษีซ้อนไว้ ส่งผลกระทบต่อระดับการคุ้มกันทางการค้าและระบบการค้าระหว่างประเทศ การศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการประเมินราคาทางศุลกากร กระบวนการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก และการสร้างอุปสรรคทางด้านเทคนิค ตามข้อตกลงของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยว่าข้อตกลงใหม่นี้จะสามารถจัดอุปสรรคแฝงทางการค้าระหว่างประเทศได้หรือไม่ ผู้ประกอบการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องปรับตัวอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นนั้นจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในเชิงนโยบายต่อประเทศไทย

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักที่จะตอบคำถามเกี่ยวกับการประเมินราคาทางศุลกากร การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก และอุปสรรคทางด้านเทคนิคว่าเป็นอุปสรรคต่อการค้าเสรีหรือไม่ ข้อ

* ผู้เรียบเรียงบทคัดย่อฉบับนี้

ตกลงในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยจะช่วยลดอุปสรรคเหล่านี้ได้อย่างไร และอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวเป็นอย่างไร ตลอดจนเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปรับตัวต่อไป

8. วิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล

งานวิจัยนี้ใช้การศึกษาวิจัยเชิงพรรณนาเพื่อชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการประเมินราคาทางศุลกากร ข้อกำหนดการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก และข้อกำหนดเกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิคตามข้อตกลงการค้ารอบอุรุกวัยที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศภายในกรอบของทฤษฎี โดยใช้การวิจัยเชิงปริมาณวิเคราะห์ในการสถิติให้เห็นถึงทิศทางและระดับความรุนแรงของผลกระทบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบของการประเมินราคาทางศุลกากรต่อระดับราคาสินค้าเมื่อราคาประเมินแตกต่างกันไปจากราคาซื้อขาย ผลกระทบต่อระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ ต่อรายได้ของรัฐ และต่อมูลค่าการนำเข้า และมีผลการจำลองอย่างง่ายโดยใช้ตัวแปรเชิงสุ่มเพื่อเปรียบเทียบราคาประเมินของสินค้านำเข้าบางประเภทกับราคาซื้อขาย

แม้ว่าการศึกษาวิจัยในสามหัวข้อดังกล่าวนี้จะมีความสำคัญเพียงใด แต่เนื่องจากไม่เคยมีการเก็บรวบรวมหรือสำรวจข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการศึกษาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลสำหรับการศึกษาทางด้านการประเมินราคาทางศุลกากรซึ่งมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย และไม่ได้มีการรายงานไว้อย่างเป็นระบบ ยิ่งกว่านี้ข้อมูลบางประเภทก็ไม่ใช่ที่เปิดเผย ในการศึกษาจึงจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลเท่าที่จะได้รับการอนุเคราะห์จากกรมศุลกากร โดยจัดหมวดหมู่ตามตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตของประเทศไทย (Input-Output Table) และเพื่อเป็นการเปรียบเทียบ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์และการสัมภาษณ์เพื่อรวบรวมข้อมูลจากผู้ประกอบการนำเข้าและส่งออกสินค้าจำนวนหนึ่ง ซึ่งได้รับความร่วมมือตอบแบบกลับมาทั้งสิ้น 31 ราย และได้ทำการสัมภาษณ์ในเชิงลึกจากผู้ประกอบการที่ยินดีให้สัมภาษณ์อีก 3 ราย ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิคนั้นได้เลือกกรณีศึกษาของเล่นเด็กและปลั๊กไฟฟ้า โดยทำการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการในแต่ละกรณีๆ ละ 3 ราย เมื่อพิจารณาจากความยากลำบากในการรวบรวมข้อมูลและความจำเป็นที่จะต้องปกปิดข้อมูลบางประเภทโดยหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าค่าประมาณต่างๆ ที่แสดงไว้ในงานวิจัยนี้มีคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างครบถ้วนสำหรับการวิเคราะห์ทางสถิติ การนำเสนอข้อมูลต่างๆ ในที่นี้จึงมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อจะชี้ให้เห็นแนวโน้มหรือความเป็นไปได้เท่านั้น

4. การประเมินราคาทางศุลกากร (Customs Valuation)

4.1 การประเมินราคาทางศุลกากรของไทยและผลต่ออัตราการคุ้มครองแท้จริง

วิธีการประเมินราคาทางศุลกากรที่ดีควรสะท้อนให้เห็นถึงราคาตลาดที่แท้จริงของสินค้า หากการประเมินราคาทางศุลกากรมิได้เป็นระบบที่วางอยู่บนรากฐานของราคาตลาดอย่างแท้จริงแล้ว การประเมินราคาทางศุลกากรก็จะส่งผลกระทบต่อการกีดกันอุตสาหกรรมภายในประเทศไม่ต่างไปจากคุ้มครองด้วยอัตราภาษีศุลกากร ระบบการประเมินราคาทางศุลกากรของประเทศไทยวางรากฐานอยู่บนการเลือกใช้ราคาสูงสุดจากหลายๆ ราคา เช่น ราคาประกาศ ราคาสูงสุดในรอบ 1 เดือนหรือ 3 เดือน ซึ่งมีสินค้าประมาณ 80% ที่ใช้ระบบการประเมินราคาดังกล่าวนั้น การใช้ระบบการประเมินราคาดังกล่าว “อาจจะ” ทำให้ผู้นำเข้าหลายรายอาจต้องรับภาระภาษีสูงเกินกว่าที่ควรจะต้องจ่ายจากการคำนวณภาษีในราคาซื้อขายจริง (Transaction Value) ซึ่งส่งผลกระทบทำให้ระดับการกีดกันอุตสาหกรรมภายในประเทศเพิ่มขึ้น และมีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐและตัวเลขมูลค่าการนำเข้าของประเทศไทย จากการคำนวณเชิงปริมาณโดยรวบรวมข้อมูลจาก กรมศุลกากร¹ และผู้ประกอบการนำเข้าบางรายที่มีปัญหาในการนำเข้า(ตารางที่ 1) พบว่า ราคาประเมินทางศุลกากรในกลุ่มสินค้าตัวอย่างสูงกว่าราคานำเข้าที่แจ้งในใบ Invoice ตั้งแต่ 0.03% - 380% กรณีสินค้าที่ใช้ราคาสูงสุดในรอบ 1 เดือนระดับความแตกต่างระหว่างราคาประเมินกับราคานำเข้าจะเท่ากับ 5.5% ส่วนกรณีสินค้าที่ใช้ราคาสูงสุดในรอบ 3 เดือนความแตกต่างของราคาดังกล่าวจะเท่ากับ 8.6% นอกจากนี้ผลกระทบของการประเมินราคาทางศุลกากรที่สูงกว่าราคานำเข้ายังทำให้อัตราการคุ้มครองแท้จริง (Effective rate of protection : ERP) ของกลุ่มสินค้าตัวอย่างเพิ่มขึ้น 1% - 15% ตลอดจนจะมีผลทำให้ราคาสินค้าในประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 9.2%

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงผลกระทบของการประเมินราคาทางศุลกากรที่ไม่ได้สะท้อนราคาที่แท้จริงของสินค้าอาจจะประเมินไม่ได้ว่ามีมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เนื่องจากผู้ประกอบการนำเข้าเองก็ทราบว่าราคาประเมินมักจะสูงกว่าราคานำเข้าทำให้ต้องเสียภาษีมาก ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่ผู้ประกอบการนำเข้าจะแจ้งราคานำเข้าไว้ต่ำ (Under Invoicing) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงไม่อาจระบุแน่ชัดได้ว่าจะเป็นเท่าใด

¹ ข้อมูลจากกรมศุลกากรเป็นข้อมูลเฉลี่ยทั้งจากกรณีที่ราคาสำแดงได้รับการยอมรับและกรณีที่ราคาสำแดงไม่ได้รับการยอมรับ ส่วนข้อมูลจากผู้นำเข้าจะเป็นกรณีที่ราคาประเมินสูงกว่าราคาสำแดงเท่านั้น

ตารางที่ 1 ผลกระทบของการประเมินราคาศุลกากรของไทย

Input-Output Sector	สัดส่วนราคาประเมิน ต่อราคานำเข้า ³	การเพิ่มขึ้นของอัตราการ คุ้มกันทางราคา(NRP)% ⁴	การเพิ่มขึ้นของราคา สินค้าในประเทศ (%) ⁵	การเปลี่ยนแปลงใน มูลค่านำเข้า(%) ⁶
68 ²	1.500	50.5	18.75	35.94
84 ¹	1.009	1.0	0.10	0.86
86 ²	1.114	11.3	2.63	9.43
89 ¹	1.039	3.9	0.99	3.21
92 ¹	1.339	34.1	5.66	29.69
92 ²	1.552	55.1	14.60	44.21
97 ¹	1.098	10.9	3.05	7.54
98 ¹	1.003	0.0	0.09	0.23
106 ²	1.136	13.4	1.23	12.64
110 ²	4.802	380.2	55.24	338.77
112 ²	1.150	14.9	3.68	12.24
134 ¹	1.144	14.3	4.47	11.04
เฉลี่ย	-	-	9.21	-

ที่มา : จากการคำนวณ

หมายเหตุ : ¹ ข้อมูลจากกรมศุลกากร

² ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการนำเข้า

³ ราคาประเมินจากกรมศุลกากร = $\frac{P_w}{P_d}$

ราคานำเข้า = ราคาสำแดงตาม c.i.f. = $\frac{P_w}{P_d}$

⁴ การเพิ่มขึ้นในอัตราการคุ้มกันทางราคา (NRP) = $\frac{NRP^*}{NRP} - 1$

โดยที่ $NRP^* =$ อัตราคุ้มครองแท้จริง (Effective Rate of Protection : ERP)

⁵ การเพิ่มขึ้นของราคาในประเทศ $\frac{dPd}{Pd} = \left(\frac{P_w}{P_d} - 1 \right) \cdot \frac{t}{(1+t)}$

⁶ ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงมูลค่าการนำเข้าเป็นผลจากการประเมินราคาทางศุลกากร

กล่าวโดยสรุปมาตรการประเมินราคาโดยใช้ราคาสูงสุดที่ประเทศไทยถือปฏิบัตินั้นน่าจะมีผลกระทบหลายประการดังต่อไปนี้

1. ผลทางด้านมูลค่าการนำเข้าและรายได้ของรัฐ ราคาประเมินที่สูงกว่าราคาซื้อขายทำให้รายได้ของรัฐจากภาษีศุลกากรสูงกว่าที่ควรจะเป็นถ้ามีการใช้ราคาซื้อขายเป็นฐานในการคำนวณภาษี นอกจากนี้ การใช้ราคาประเมินเป็นฐานในการคำนวณภาษียังทำให้ต้นทุนของผู้นำเข้ามากขึ้น ส่งผลให้ราคาภายในประเทศสูงขึ้น สร้างแรงกดดันให้อุปสงค์ของสินค้านำเข้าและรายได้จากภาษีศุลกากรลดลงในระดับหนึ่ง ราคาประเมินจะทำให้มูลค่าการนำเข้าและรายได้จากภาษีเพิ่มขึ้นหรือลดลงจึงขึ้นอยู่กับว่าผลทางภาษีจะมีมากกว่าหรือน้อยกว่าผลทางอุปสงค์

2. ผลทางการคุ้มกันอุตสาหกรรม ระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศถูกขยายขึ้นเนื่องจากราคาประเมินมีแนวโน้มที่จะมากกว่าราคาซื้อขายเสมอ ระบบการประเมินราคาทางศุลกากรที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงเป็นเสมือนเครื่องมือสนับสนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ได้รับการคุ้มกันอยู่แล้วให้ได้รับการคุ้มกันมากยิ่งขึ้น

3. ระบบช่วยส่งเสริมการผลิตเพื่อการทดแทนการนำเข้า ตามหลักเกณฑ์การใช้ราคาสูงสุด ซึ่งกำหนดไว้ 1 เดือนสำหรับสินค้าประเภทเคมีภัณฑ์และวัตถุดิบต่าง ๆ และกำหนดไว้ 3 เดือนสำหรับสินค้าสำเร็จรูป ช่วงเวลาที่แตกต่างกัน 2 เดือนนี้จะเพิ่มความเป็นไปได้ที่ราคาประเมินของสินค้าสำเร็จรูปจะสูงกว่าราคานำเข้า ทำให้แนวโน้มที่จะทำให้เกิดการคุ้มกันทางราคาให้กับสินค้าประเภทเคมีภัณฑ์และวัตถุดิบมีค่าต่ำกว่าการคุ้มกันทางราคาให้กับสินค้าสำเร็จรูป ดังนั้นวิธีการประเมินราคาในลักษณะนี้จึงมีส่วนส่งเสริมการนำเข้าเคมีภัณฑ์และวัตถุดิบเข้ามาผลิตสินค้าภายในประเทศ มากกว่าที่จะให้นำเข้าสินค้าสำเร็จรูปโดยตรง ผลจากการจำลองโดยใช้ตัวแปรเชิงสุ่มชี้ให้เห็นว่าอัตราส่วนระหว่างราคาประเมินกับราคาซื้อขายของสินค้าสำเร็จรูปอาจสูงกว่าอัตราส่วนระหว่างราคาประเมินกับราคาซื้อขายของสินค้าประเภทเคมีภัณฑ์และวัตถุดิบถึงประมาณ 4-12% ในขณะที่ข้อมูลที่ได้จากกรมศุลกากรชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างดังกล่าวมีค่าประมาณ 3%

4. ผลทางด้านข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าวิธีการประเมินราคาและการภาษีจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้นำเข้าที่ไม่สุจริตบางรายแจ้งราคานำเข้าที่ต่ำกว่าความเป็นจริง แต่เนื่องจากข้อมูลการนำเข้าสินค้าของไทยเป็นข้อมูลตามราคา c.i.f. ซึ่งได้ปรับด้วยราคาประเมินแล้ว เมื่อมองจากความเป็นจริงที่ว่าผู้นำเข้าบางรายอาจซื้อสินค้าได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาประเมินจริง ไม่ว่าจะเป็นเพราะความสัมพันธ์ในเชิงการค้า เวลา และวิธีการซื้อก็ตาม รายงานข้อมูลมูลค่าการนำเข้าสินค้าแต่ละชนิดของกรม

ศุลกากรจึงถูกปรับให้สูงขึ้นตามราคาประเมินและมีค่ามากกว่ามูลค่าในราคาซื้อขายจริง ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ

5. ปัญหาการเลือกปฏิบัติ ในระหว่างผู้นำเข้าหลาย ๆ รายที่นำเข้าสินค้าชนิดเดียวกัน โดยผู้ที่สามารถนำเข้าได้ในราคาที่ต่ำกว่าต้องแบกรับภาระภาษีสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น (อัตรา $\frac{P_w}{P_w}$ แทนที่จะเป็นอัตรา ๑) ซึ่งเป็นระบบที่ให้โทษกับผู้ที่มีความสามารถในการหาซื้อสินค้าได้ในราคาที่ต่ำกว่า ยิ่งไปกว่านั้นอาจเป็นช่องโหว่ให้ผู้นำเข้าบางรายสามารถหลีกเลี่ยงภาระภาษีเงินได้ หรือใช้ระบบการประเมินราคาที่เป็นอยู่เป็นเครื่องมือกดดันแก่งค์คู่แข่งทางธุรกิจได้ นอกจากนี้ในอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีแนวโน้มของปัญหา Transfer Pricing เช่น อุตสาหกรรมยาและเคมีภัณฑ์ ซึ่งบริษัทภายในประเทศนำเข้าวัตถุดิบจากบริษัทแม่ในต่างประเทศด้วยราคาที่สูงกว่าปกติ ได้ทำให้ข้อมูลราคาปรับตัวสูงขึ้นเกินกว่าที่ควรจะเป็น สร้างปัญหาให้แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศที่นำเข้าวัตถุดิบในราคาปกติ ต้องแบกรับภาระภาษีมากกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันและพัฒนาของผู้ผลิตภายในประเทศที่ไม่มีความสัมพันธ์กับธุรกิจข้ามชาติ

6. ความสูญเสียจากการอุทธรณ์ราคา ความขัดแย้งระหว่างผู้นำเข้าและกรมศุลกากรเกี่ยวกับราคาประเมินจนต้องมีการอุทธรณ์ราคา อาจก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งในแง่เวลาที่ต้องรอคอยผลการอุทธรณ์และค่าใช้จ่ายทางด้านบริหารอื่น ๆ เกี่ยวกับการอุทธรณ์ราคา ความสูญเสียเหล่านี้ไม่เคยมีการประเมินออกมา มีรายงานจากผู้นำเข้าหลายรายว่าการอุทธรณ์ไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้นำเข้าเลย โดยเฉพาะเวลาในการอุทธรณ์ราคาซึ่งไม่เร็วกว่า 6 เดือน หรือในบางกรณีอาจใช้เวลาหลายปี ช่วงเวลาที่ยาวนานดังกล่าวทำให้การติดตามผลการอุทธรณ์ยุ่งยากขึ้นโดยเฉพาะในบางกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในระหว่างนั้น

7. การกำหนดราคาสินค้าภายในประเทศ จากปัญหาความยุ่งยากที่เกิดจากการวางพิกัดการประเมินราคาสินค้าหรือปัญหารายจ่ายนอกระบบ ส่งผลให้ผู้นำเข้าอาจกำหนดราคาภายในประเทศให้สูงไว้ก่อนเพื่อป้องกันการขาดทุน ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของสินค้านำเข้าลดลง และผู้ซื้อภายในประเทศต้องรับภาระราคาสินค้าที่สูงขึ้น

8. ช่องโหว่ในการปฏิบัติงาน การขอมให้เจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ปรับเปลี่ยนราคาประเมินใหม่ให้ต่ำกว่าราคาประเมินเก่าได้ ข้อดีคือเป็นการกระจายอำนาจ ช่วยให้เห็นขั้นตอนทางศุลกากรคล่องตัวและรวดเร็วขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการนำเข้า แต่อาจจะเป็นช่องทางให้มีการทุจริต เพื่อช่วยผู้นำเข้าให้มีภาระภาษีน้อยลง และทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้

9. หน่วยของสินค้า ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่างผู้นำเข้ากับศุลกากรเกี่ยวกับหน่วยของสินค้าซึ่งส่งผลถึงราคาประเมินซึ่งยังคงแตกต่างไปจากราคาที่แท้จริง

4.2 GATT กับการประเมินราคาทางศุลกากร

วัตถุประสงค์หลักของข้อตกลงเกี่ยวกับการประเมินราคาทางศุลกากรของ GATT 1994 คือ การกำหนดระเบียบวิธีในการประเมินราคาทางศุลกากรที่เป็นธรรม (Fair) เสมอเหมือนกัน (Uniform) และเป็นกลาง (Neutral) เพื่อหลีกเลี่ยงราคาที่ประเมินขึ้นเอง โดยมีได้วางรากฐานอยู่บนหลักการที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้นำเข้ามีสิทธิอันชอบธรรมในการอุทธรณ์ราคาประเมินได้โดยไม่ถูกละเลย และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายทางธุรกิจ ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมี Grace Period ที่ประเทศด้อยพัฒนาจะสามารถยืดเวลาการปฏิบัติตามข้อตกลงออกไปได้อีก 5 ปี และหลังจากนั้น เมื่อระบบราคาของ GATT มีผลบังคับแล้วก็จะสามารถยืดเวลาการปฏิบัติตาม Paragraph 2 (b) (iii) Article 1 และ Article 6 ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ราคากำหนด (Computed Value) มาเป็นราคาประเมินทางศุลกากรออกไปได้อีก 3 ปี

ระบบการประเมินราคาของ GATT ซึ่งให้ใช้ราคาซื้อขายเป็นราคาประเมินจะช่วยลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากระบบประเมินราคาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามข้อตกลงของแกตต์ยังมีขั้นตอนต่างๆ ในการตรวจสอบความเหมาะสมในการนำเอาราคาซื้อขายมาใช้ในการประเมินซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ในขั้นแรก GATT ให้ถือเอาราคาซื้อขาย (Transaction Value) เป็นราคาประเมิน ซึ่งราคาซื้อขายดังกล่าวได้รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ การใช้ราคาซื้อขายเป็นราคาประเมินนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าผู้ซื้อและผู้ขายต้องไม่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่จะมีอิทธิพลใด ๆ ต่อราคาซื้อขาย (Paragraph 4 Article 15) เช่น ผู้ซื้อและผู้ขายต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือนายจ้างลูกจ้างกัน เพื่อให้ราคาซื้อขายดังกล่าวถือได้ว่าเป็นราคาที่ถูกระบุโดยสถานะตลาดอย่างแท้จริง (Article 1) โดย GATT ยินยอมให้ประเทศสมาชิกเลือกใช้ราคา c.i.f. หรือราคา f.o.b. หรือราคาใด ๆ ที่มีค่าในระหว่างราคา c.i.f. และราคา f.o.b. ได้ (Paragraph 2 Article 8)

2. ในกรณีที่เงื่อนไขเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ทำให้ไม่สามารถใช้ราคาซื้อขายเป็นราคาประเมินได้ Article 2 ของข้อตกลงได้กำหนดให้ใช้ราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกันที่มีการซื้อขายในสถานะที่เหมือนกัน (เช่น ประเทศผู้นำเข้าเดียวกัน ระยะเวลาใกล้เคียงกัน ขนาดหรือปริมาณซื้อขายเท่ากัน) หรือนำเอาราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกัน แต่อาจซื้อขายในสถานะที่แตกต่างกันมาปรับด้วยวิธีการที่เหมาะสมและถี่ถ้วน เพื่อใช้เป็นราคาประเมิน

3. ถ้าไม่สามารถประเมินราคาจากสินค้าชนิดเดียวกันได้ ราคาซื้อขายของสินค้าที่คล้ายคลึงกัน
ก็จะถูกนำมาใช้ในลำดับถัดไป ด้วยวิธีการในทำนองเดียวกันกับข้อ 3 (Article 3)

4. ในกรณีที่ไม่สามารถใช้ราคาดังกล่าวข้างต้นได้ ข้อตกลงได้กำหนดให้นำเอาราคาภายใน
ประเทศผู้ซื้อของสินค้านำเข้าดังกล่าวหรือสินค้าชนิดเดียวกันหรือสินค้าที่เหมือนกันเมื่อมีการซื้อขาย
ในปริมาณที่มากที่สุด ในระยะเวลาเดียวกัน และในสภาวะตลาดที่มีการแข่งขันกันจริงมาหักลดด้วยค่า
ใช้จ่ายต่าง ๆ รวมถึงภาษีต่าง ๆ (และค่าขนส่งและประกันภัยระหว่างประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้า ถ้า
ใช้ราคา f.o.b. เป็นฐานในการประเมินภาษี) ราคาประเมินที่ได้จึงเรียกว่าราคาหักลด
(Deducted Value)

5. ในกรณีที่ไม่สามารถหาราคาสินค้าภายในประเทศจากราคาหักลดได้ดังที่กล่าวมาก็ให้ใช้
ราคาคำนวณ (Computed Value) ซึ่งเป็นผลรวมของค่าวัตถุดิบ ค่าใช้จ่ายในการผลิต ค่าไร ตลอดจนค่า
ใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อนำมาปรับให้ตรงตามราคา c.i.f. หรือราคา f.o.b. หรือราคาในระหว่างราคา c.i.f. และ
ราคา f.o.b. แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตามผู้นำเข้าสามารถที่จะร้องขอให้ใช้ราคาคำนวณ (Computed
Value) ก่อนที่จะใช้ราคาหักลด (Deducted Value)

6. หากไม่สามารถใช้วิธีการประเมินตามที่ได้กล่าวมาได้ GATT ได้กำหนดให้ใช้การประเมิน
จากข้อมูลในประเทศผู้นำเข้ามีอยู่ภายใต้หลักการของ GATT แต่อย่างไรก็ตาม ห้ามมิให้นำเอาสิ่งต่อ
ไปนี้มาใช้เป็นหลักในการประเมินได้แก่ ราคาขายภายในประเทศผู้ซื้อของสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ
ดังกล่าว วิธีการที่ให้มีการเลือกเอาราคาที่สูงที่สุดจากหลาย ๆ ราคา¹ ราคาภายในประเทศผู้ขายของ
สินค้านำเข้า ค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าอื่นใด นอกจากสินค้าชนิดเดียวกันหรือสินค้าเหมือนกัน
ราคาสินค้านำเข้าที่มีการส่งออกไปยังประเทศผู้นำเข้ารายอื่น ๆ ราคาประเมินต่ำสุดหรือราคาที่
กำหนดขึ้นเอง

ทั้งหมดแล้วอาจสรุปได้ว่าระบบราคาของ GATT จะช่วยให้ขั้นตอนการนำเข้าไม่ติดขัด
เพราะปัญหาความขัดแย้งในราคาประเมิน เนื่องจากผู้นำเข้ามีสิทธิที่จะขอทราบราคาประเมินและวิธี
การที่ใช้ในการประเมินราคาได้ ตลอดจนสามารถอุทธรณ์ราคาได้โดยไม่เสียค่าปรับ ข้อมูลต่าง ๆ ที่
ใช้ในการประเมินจะต้องไม่ได้รับการเปิดเผยนอกเสียจากจะได้รับความยินยอมจากบุคคลและหน่วย
งานผู้จัดหาข้อมูลดังกล่าว หรือเป็นการร้องขอเพื่อดำเนินการทางกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว

¹ ข้อนี้ชี้ให้เห็นค่อนข้างชัดเจนว่า ระบบการประเมินราคาศุลกากรในปัจจุบันของไทยไม่สอดคล้องกับระบบ
การประเมินระบบราคาของ GATT

GATT ยังได้กำหนดให้ผู้นำเข้าสามารถนำสินค้าออกไปจากศุลกากรได้ โดยให้มีการวางเงินค้ำประกัน ในมูลค่าที่เพียงพอแก่ภาระภาษีที่อาจจะต้องจ่าย

4.3 ปัญหาของระบบราคา GATT ต่อการประเมินราคาศุลกากรของไทย

ระบบราคา GATT มีความแตกต่างจากระบบการประเมินราคาของไทยในปัจจุบันอย่างเด่นชัด ความแตกต่างที่สำคัญคือ วิธีการของไทยที่เลือกใช้ราคาสูงสุดระหว่างหลายราคามาใช้ในการประเมินอากร กับวิธีการของ GATT ที่จะให้ใช้ราคาซื้อขาย (Transaction Value) ของสินค้านำเข้าเป็นราคาประเมิน ซึ่งโดยนัยแล้วทำให้เกิดปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ราคาประเมินมาเป็นเครื่องมือกีดกัน

อุตสาหกรรมภายในประเทศหมดไป ($\frac{P_w}{P_w} = 1$) ซึ่งเป็นข้อดีที่เห็นได้ชัดเจนของการใช้ระบบราคา GATT ส่วนปัญหาการปลอมแปลงราคาในเอกสารสั่งซื้อ (Over-Invoicing and Under-Invoicing) ถูกกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก (Pre-shipment Inspection) ดังนั้นรากฐานสำคัญของระบบราคา GATT จึงตั้งอยู่บนข้อสมมติที่ว่าทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินราคาทางศุลกากร และผู้นำเข้ามีเจตนารมณ์อันบริสุทธิ์ แต่ในความเป็นจริงแล้วอาจจะไม่เป็นเช่นนั้น เพราะระบบราคา GATT ยังมีผลข้างเคียงและปัญหาสำคัญที่ไม่ควรมองข้ามอีกหลายประการที่อาจมีต่อประเทศไทยกล่าวคือ

1. ปัญหาการแจ้งราคต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากแกดต์กำหนดให้ใช้ราคาตามใบสั่งซื้อเป็นราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บภาษีนำเข้า จึงเป็นเสมือนแรงจูงใจให้มีการแจ้งราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อลดภาระภาษีนำเข้าและส่งเสริมพฤติกรรมกระทำความผิดได้โตะจากผู้ประกอบการที่แจ้งราคาเท็จ การแจ้งราคาเท็จอาจป้องกันได้โดยการเพิ่มความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นเมื่อการแจ้งราคาเท็จถูกตรวจสอบพบในรูปของค่าปรับ การจัดระบบเครือข่ายเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกรมศุลกากรกับหน่วยงานอื่น เช่น กรมสรรพากร ธนาคารแห่งประเทศไทย จะช่วยลดความเป็นไปได้ของการแจ้งราคาเท็จเพื่อเลี่ยงภาระภาษีศุลกากรและภาษีเงินได้พร้อมๆกัน

2. ปัญหาราคา c.i.f. และราคา f.o.b. การที่ GATT ยังยอมให้ประเทศต่าง ๆ มีสิทธิที่จะเลือกใช้ราคา c.i.f. หรือ f.o.b. ก็ได้ นั้นเป็นเสมือนการยินยอมให้ประเทศที่เลือกใช้ราคา c.i.f. เก็บภาษีศุลกากรซึ่งภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นจากค่าขนส่งและประกันภัย จะทำให้ราคาภายในประเทศของสินค้านำเข้าสูงขึ้นอีก เป็นการไม่เป็นธรรมแก่ประเทศที่อยู่ห่างไกลออกไป และในกรณีที่ประเทศมีเมืองท่าในหลาย ๆ ภูมิภาค ภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นจะเป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่ผู้นำเข้าจะใช้ในการตัดสินใจว่าจะนำเข้าสินค้าที่เมืองท่าใด จากประเทศใด ส่งผลต่อระดับของความแตกต่างของราคาในระหว่างภูมิภาคและอุปสงค์ของการขนส่งสินค้าทางบกระหว่างเมืองท่ากับภูมิภาคอื่นของประเทศอีกด้วย ยิ่งกว่านี้ถ้าขนส่ง

(ทางเรือ)ยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นตามมูลค่าของสินค้า นอกจากนี้ประเทศสมาชิกอาจใช้ความแตกต่างระหว่างราคา c.i.f. และราคา f.o.b. เป็นเครื่องมือในการเลือกปฏิบัติได้ เช่น ใช้ราคา c.i.f. (หรือราคา f.o.b.) กับสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือสินค้าจากประเทศหนึ่งประเทศใด แล้วใช้ราคา f.o.b. (หรือราคา c.i.f.) กับสินค้าอื่นหรือประเทศอื่นได้

3. ปัญหา Transfer Pricing ในกรณีคู่ค้าที่มีได้ซื้อขายสินค้ากันเพียงอย่างเดียวนั้นจะสามารถถ่ายเทราคาจากสินค้าที่มีอัตรากาฬสูงไปสู่สินค้าที่มีอัตรากาฬต่ำเพื่อเลี่ยงภาระกาฬได้ และยังมีความเป็นไปได้ที่จะมีการหลีกเลี่ยงกาฬโดยการ Re-export สินค้าในราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริงจากประเทศที่ผู้นำเข้าไม่มีภาระกาฬ ถ้าค่าใช้จ่ายในการ Re-export นั้นต่ำกว่าภาระกาฬที่จะเลี่ยงได้

4. ปัญหาผู้ผูกขาด กรณีที่ตัวแทนหรือผู้จัดจำหน่ายสินค้าจากประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศมีอำนาจผูกขาดที่จะกำหนดราคาภายในประเทศเพื่อสร้างกำไรส่วนเกินสูงสุด การจะใช้ราคาจำหน่ายภายในประเทศของสินค้านำเข้ามาใช้ในการประเมินราคาหักลดอาจทำให้ราคาประเมินสูงขึ้น เพราะค่าเช่าทางเศรษฐกิจ(Rent)ที่เป็นข้อมูลสำหรับผู้ประกอบการไม่พร้อมที่จะเปิดเผย จึงอาจสร้างความยุ่งยากหรือสร้างความขัดแย้งในราคาประเมินจากราคาหักลดได้

5. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย จากการสัมภาษณ์ผู้นำเข้าส่วนใหญ่ พบว่า มีความสัมพันธ์กับผู้ขายในลักษณะที่ GATT ถือว่ามีอิทธิพลต่อราคา ปัญหาสำคัญคือผู้นำเข้ายินดีจะเปิดเผยข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อผู้ขายมากนักน้อยเพียงใด และถ้าเปิดเผยจะสามารถเชื่อถือได้ในระดับใดตลอดจนเวลาและค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นในการพิสูจน์ว่าผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีความสัมพันธ์กันตามที่กำหนด หรือแม้จะมีความสัมพันธ์ดังกล่าวก็ไม่มีอิทธิพลต่อราคา ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ยากที่จะประเมินได้ และดูไม่ชัดเจนว่าในทางปฏิบัติแล้วจะมีความยุ่งยากเพียงใด

งานองเดียวกันในกรณีที่กรมศุลกากรไม่ยอมรับราคาซื้อขาย และต้องใช้ราคาซื้อขายของสินค้าที่เหมือนกันทุกประการทั้งในด้านกายภาพ คุณภาพ และการยอมรับ ซึ่งผลิตในประเทศเดียวกัน และถูกส่งมายังประเทศผู้นำเข้า (ประเทศไทย) ในเวลาเดียวกันก็ไม่ใช่สิ่งซึ่งปฏิบัติได้โดยง่าย การใช้ราคาสินค้าที่คล้ายคลึงกันก็อาจสร้างปัญหาที่ไม่แตกต่างกัน

6. ขั้นตอนในการหาราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกันมีช่องโหว่ เนื่องจาก GATT กำหนดให้ใช้ราคาซื้อขายของสินค้าที่ถูกส่งออกจากประเทศใด ๆ ก็ได้มายังประเทศผู้ซื้อ แม้จะกำหนดให้อยู่ภายใต้ลักษณะการซื้อขายเดียวกันมากเท่าที่จะทำได้ มาปรับด้วยความแตกต่างของระยะทาง (ค่าขนส่งและค่าประกันภัย) ก็ตาม เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ผู้ประเมินสามารถเลือกใช้ราคาจากประเทศใด ๆ ก็ได้ ถ้ามีการเลือกสินค้าที่ถูกส่งออกจากประเทศที่มีต้นทุนการผลิตสูงกว่าประเทศผู้

ส่งออกสินค้าที่กำลังพิจารณา ราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกันก็อาจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงภาวะภายในและระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ

7. ทำให้ผู้นำเข้ารายใหญ่มีอิทธิพลต่อราคาประเมิน การกำหนดให้ใช้ราคาซื้อขายภายในประเทศผู้นำเข้าของสินค้าที่นำเข้าหรือสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกันที่ทำการซื้อขายในปริมาณสูงสุด เป็นการเปิดโอกาสให้ราคาผู้นำเข้ารายใหญ่มีบทบาทในการประเมินราคาทางศุลกากร ยิ่งกว่านี้แล้วในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะมีรายงานราคานำเข้าตรงกันทุกประการ เช่น ราคา 25.99, 26.00, 26.01 จะถือเป็นราคาเดียวกันหรือไม่ เป็นสิ่งที่ต้องสร้างเป็นบรรทัดฐาน ถ้าถึงไว้ให้สามารถอนุโลมกันได้ในระดับปฏิบัติการก็อาจสร้างความไม่เป็นธรรมต่อไป และผู้นำเข้ารายใหญ่ที่ไม่สุจริตอาจใช้ช่องโหว่ในจุดนี้สร้างราคานำเข้าต่ำเพื่อเลี่ยงภาษี ทางเลือกที่ดีกว่าน่าจะเป็นการเลือกใช้ค่าเฉลี่ยของราคาภายในประเทศของสินค้านำเข้าหรือสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกัน

8. ลำดับก่อนหลังในการเลือกใช้ราคาหักลดหรือราคากำหนดในการประเมินราคา เนื่องจาก GATT กำหนดให้ผู้นำเข้ามีสิทธิเลือกใช้วิธีใดก่อนก็ได้ ประเด็นนี้มีอิทธิพลต่อราคาในกรณีค่าใช้จ่ายทั่ว ๆ ไปทางการตลาด (ที่มีอิทธิพลต่อราคา) ซึ่งมีได้ถูกระบุไว้ใน GATT อย่างชัดเจนว่า จะถูกนำมาใช้ในการหักลดหรือคำนวณหรือไม่อย่างไร ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ค่าโฆษณา ซึ่งถ้าถูกนำมาคิดแล้วจะทำให้ราคาหักลดต่ำลง ในขณะที่สามารถทำให้ราคากำหนดเพิ่มขึ้น จึงเป็นจุดให้ผู้นำเข้าที่ไม่สุจริตสามารถใช้ระบบราคา GATT หลีกเลี่ยงภาษีได้

9. GATT ขอมให้ใช้ราคาของประเทศที่สาม ข้อห้ามใน Paragraph 2 Article 7 ที่มีได้นำราคาขายภายในประเทศผู้ซื้อของสินค้าที่ผลิตภายในประเทศมาเป็นเกณฑ์ในการประเมินราคา เห็นได้ชัดว่ามีเป้าหมายที่จะป้องกันการใช้ราคาประเมินเป็นเครื่องมือป้องกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ และต้องการให้ราคาสินค้าที่นำมาใช้ในการประเมิน รวมทั้งการคิดราคาหักทอนและราคาคำนวณอยู่บนรากฐานของราคาสินค้าที่มีการซื้อขายกันในตลาดโลก (Traded goods) ที่มีสถานะตลาดแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ ข้อห้ามใน Paragraph 2c ของ Article เดียวกันที่มีให้ใช้ราคาภายในประเทศผู้ส่งออกของสินค้าใด ๆ ก็เช่นกัน มีเจตนาให้ใช้ราคาสินค้าที่มีการซื้อขายในตลาดโลก (Traded goods) เป็นหลัก แต่ข้ออ่อนคือ การที่ขั้นตอนการประเมินราคาต่าง ๆ มิได้ห้ามการใช้ราคาภายในประเทศที่สามมาเป็นข้อมูลในการประเมินราคา ซึ่งไม่มีหลักประกันใด ๆ ว่าราคาภายในประเทศดังกล่าวจะสามารถสะท้อนมูลค่าที่แท้จริงทางเศรษฐศาสตร์ได้ดีกว่าราคาภายในประเทศผู้ซื้อและราคาภายในประเทศผู้ขาย

10. ปัญหาการผูกขาด GATT ไม่ได้ให้ความสนใจกับสถานะการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ที่เกิดจากฝ่ายผู้ขายเอง โดยเฉพาะปัญหาโครงสร้างตลาด (Market Structure) ดังจะเห็นได้จากกรณีดังต่อไปนี้

ก) Paragraph 2c ของ Article 7 ได้กำหนดห้ามมิให้นำราคาสินค้าที่ส่งออกจากประเทศเดียวกันไปยังประเทศอื่น ๆ มาเป็นเกณฑ์ในการประเมินราคา ในนัยหนึ่งเสมือนเป็นการไม่รับรู้ว่า ผู้ส่งออกที่มีอำนาจผูกขาด (Monopoly Power) สามารถเลือกปฏิบัติโดยการกำหนดราคาขายต่าง ๆ กันกับผู้ซื้อแต่ละราย การที่ผู้ขายสามารถเลือกกำหนดราคาที่แตกต่างกันกับผู้ซื้อแต่ละรายได้นี้ เปิดโอกาสให้ผู้ขายสามารถตัดเอาส่วนเกินของผู้บริโภค (Consumer Surplus) ในประเทศผู้นำเข้าไปได้

ประเด็นดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ต่อไปว่าเป็นช่องโหว่ที่เกตต์ได้เปิดไว้ให้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว และค่อนข้างจะเป็นไปในทิศทางเดียวกับมูลเหตุที่ทำให้ประเทศด้อยพัฒนาต้องการให้มีการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางราคา

ข) ตามที่ Paragraph 2c Article 7 กำหนดห้ามใช้ราคาภายในประเทศผู้ส่งออกมาเป็นเกณฑ์ในการประเมินราคา เป็นเสมือนการไม่รับรู้ว่ามีอำนาจผูกขาดในตลาดภายในประเทศตนเองสามารถใช้ประโยชน์จากความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ในตลาดต่างประเทศ (ประเทศผู้ซื้อ) ซึ่งสูงกว่าความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ภายในประเทศตนเองมากำหนดราคาซื้อขาย (Transaction Value) ให้ต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริงทางเศรษฐกิจ

ในกรณีนี้ แม้จะเป็นที่เข้าใจได้ว่า GATT ไม่ต้องการให้ประเทศสมาชิก (ผู้นำเข้า) นำเอาการประเมินราคาทางศุลกากรมาแก้ปัญหการทุ่มตลาด (Dumping) ซึ่งกระบวนการทุ่มตลาดจะสามารถสร้างความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันในประเทศผู้นำเข้าทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยรัฐบาลผู้นำเข้าแม้จะรู้ว่าราคาซื้อขายเป็นราคาที่ไม่ถูกต้อง ก็ไม่สามารถใช้การประเมินราคามาแก้ปัญหาดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น ข้อกำหนดดังว่านี้ยังเท่ากับเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตสามารถแจ้งราคาผลิตที่สูงเกินความเป็นจริงเพื่อเลี่ยงภาษีเงินได้ ในขณะที่การแจ้งราคาซื้อขายต่ำกว่าความเป็นจริงช่วยลดภาระภาษีนั่นเข้าได้

11. ความเป็นไปได้ในการใช้ราคาซื้อขายเป็นราคาประเมิน แม้มีรายงานว่า ในบรรดาประเทศที่นำระบบราคา GATT มาใช้ เช่น สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป มีการยอมรับราคาซื้อขายเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาประเมินโดยเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 95 (กฤษฎา ทองธรรมชาติ, 2536) ก็จะได้เห็นว่าประเทศดังกล่าวเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งโดยปกติมีการค้าที่เป็นเสรียิ่งกว่าประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ๆ รวมทั้งไทย ที่ยังอาจต้องพึ่งพิงภาษีศุลกากรเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐต่อไปอีก

ระยะหนึ่ง ผู้นำเข้าเองก็มีแรงจูงใจให้แจ้งราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริง ยิ่งไปกว่านั้น การสัมผัสผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งทำให้ทราบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วผู้นำเข้ามีความสัมพันธ์กับผู้ขาย ในลักษณะที่จะมีอิทธิพลต่อราคา โอกาสที่จะมีการนำราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกัน หรือราคาหักลด หรือราคาคำนวณ มาใช้ในการประเมินราคาทางศุลกากรจึงค่อนข้างมาก ดังได้กล่าวมาแล้วว่าขั้นตอนการประเมินราคาด้วยวิธีต่าง ๆ นี้มีปัญหาอยู่ไม่น้อย ความยุ่งยากและความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่จะตามมาจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้ และควรมีการวางมาตรการไว้รองรับเสียแต่ต้น

5. การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก (Pre-shipment Inspection, PSI)

5.1 GATT กับการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก

การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกโดยทั่วไปแล้วหมายถึง การตรวจสอบทางด้านคุณภาพ ปริมาณ และราคาของสินค้า ซึ่งมีความหมายรวมถึง อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมูลค่าของสินค้า ตลอดจนการจัดประเภทสินค้าที่จะทำการส่งออกด้วย แต่ในกรณีของ GATT ข้อตกลงเกี่ยวกับการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกเป็นความต้องการของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมูลเหตุสำคัญที่จะต้องมีการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก คือ

1. ปัญหาความเป็นธรรมทางด้านราคา ซึ่งมีรายงานว่าประเทศด้อยพัฒนาหลายประเทศต้องจ่ายสินค้านำเข้าบางชนิดสูงกว่าราคาที่ประเทศอื่น ๆ จ่าย ทั้ง ๆ ที่เป็นสินค้าชนิดเดียวกัน

2. ปัญหาการปลอมแปลงเอกสารสั่งซื้อ (Over-Invoicing และ Under Invoicing) ตลอดจนการลักลอบขนสินค้า (Smuggling) เพื่อหลีกเลี่ยงภาระภาษี ตลอดจนการไหลออกของทุนซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ยี่ห้อสินค้า ลิขสิทธิ์ ตลอดจนข้อจำกัดอื่น ๆ ทางธุรกิจ สิ่งเหล่านี้ลดผลได้ที่ประเทศด้อยพัฒนาจะได้รับจากการแข่งขันทางการตลาดและการค้าระหว่างประเทศ

3. ปัญหาการส่งออกสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐาน และการเรียกเก็บค่าระวางสูงเกินความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม ฝ่ายประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับ PSI ได้ให้เหตุผลโต้แย้งดังต่อไปนี้

- 1) ความไม่น่าเชื่อถือในความสามารถของ PSI ที่จะตรวจสอบและป้องกันปัญหาดังกล่าวได้
- 2) การตรวจสอบสินค้าสร้างความเสียหายต่อกลไกราคาของตลาด
- 3) การตรวจสอบสินค้าทำให้ราคาสินค้านำเข้าสูงขึ้นโดยใช้เหตุ เนื่องจากการตรวจสอบสินค้ามีค่าใช้จ่ายสูงประมาณ 0.75-1 % ของมูลค่าสินค้าที่จะตรวจสอบ
- 4) ผลการตรวจสอบสินค้าไม่สามารถจะยุติธรรมได้

5) การตรวจสอบสินค้าอาจทำให้ข้อมูลทางธุรกิจรั่วไหล

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงที่เรียกว่า Agreement on Preshipment Inspection ได้ยอมรับความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ที่จะใช้การตรวจสอบสินค้า (PSI) เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบควบคุมคุณภาพ ปริมาณ และราคาสินค้าที่ตนเองส่งออก ตราบเท่าที่การตรวจสอบดังกล่าวและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความโปร่งใส ไม่ก่อให้เกิดการสูญเสียเวลาโดยไม่จำเป็นและไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ จากความสำคัญดังกล่าว GATT จึงได้กำหนดข้อตกลงและแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศสมาชิกผู้นำเข้าและผู้ส่งออก ตลอดจนวิธีการที่รวดเร็ว เป็นผลดี และเสมอภาคที่จะแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างประเทศผู้ส่งออกและหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบสินค้า ซึ่งหลักการใหญ่ๆ ของ GATT ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบสินค้า มีดังนี้

1. การตรวจสอบสินค้าครอบคลุมถึงการกระทำใดๆ ก็ตามเพื่อตรวจสอบคุณภาพสินค้า ปริมาณและราคา รวมถึงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ข้อตกลงทางการเงิน และ/หรือ การจัดประเภทสินค้าเพื่อส่งออกไปยังประเทศสมาชิก
2. ขั้นตอนของการตรวจสอบสินค้าจะต้องมีความโปร่งใส ไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติในหมู่ผู้ส่งออกรายต่างๆ ซึ่งจะได้รับผลกระทบจาก PSI โดยตรง
3. การตรวจสอบสินค้าจะต้องกระทำในประเทศผู้ส่งออก และถ้าผู้ซื้อและผู้ขายยินยอมร่วมกันสามารถกระทำได้ในประเทศผู้ผลิต
4. การตรวจสอบคุณภาพและราคาจะต้องสอดคล้องกับข้อตกลงในสัญญาระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย หรือในกรณีที่มิได้มีระบุไว้ในสัญญาซื้อขาย จะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ
5. ผู้ตรวจสอบสินค้าต้องให้สิทธิอันชอบธรรมแก่ผู้ส่งออกที่จะได้รับข้อมูลที่เป็นแก่นการปฏิบัติตามเงื่อนไขในการตรวจสอบสินค้า สิทธิอื่นๆ ที่ผู้ส่งออกพึงมี ตลอดจนสิทธิในการอุทธรณ์ผลการตรวจสอบ

5.2 ปัญหาของข้อตกลงเกี่ยวกับการตรวจสอบสินค้าของ GATT

ความหวังของประเทศกำลังพัฒนาที่จะใช้ PSI เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและควบคุมราคาสินค้านำเข้าคงไม่เป็นผลดังที่คาดหวังไว้ เนื่องจากประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาของข้อมูลปกปิด หน่วยงานผู้ทำการตรวจสอบสินค้าจะต้องรักษาข้อมูลทางธุรกิจไว้เป็นความลับ (ถ้าข้อมูลเหล่านั้นไม่ใช่ข้อมูลที่ได้รับการพิมพ์เผยแพร่แก่สาธารณะ) ไม่เปิดเผยข้อมูลต่อผู้ใด เว้นแต่ แก่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ทางด้านศุลกากรต่างๆ (Article 2) ดังนั้นในระดับหนึ่ง ข้อมูลจากผู้ตรวจสอบสินค้าน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการประเมินราคาสินค้าได้

แต่อย่างไรก็ตาม Paragraph 12 ของ Article เดียวกันได้จำกัดไว้ว่า ผู้ตรวจสอบสินค้าจะต้องไม่ร้องขอข้อมูลต่อไปนี้จากผู้ส่งออกคือ ข้อมูลทางด้านการผลิต ข้อมูลทางเทคนิค (ที่ไม่มีการพิมพ์เผยแพร่) เพื่อสารคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางเทคนิคต่างๆ ราคาและค่าใช้จ่ายในการผลิตระดับกำไรที่ได้รับ ตลอดจนเงื่อนไขในสัญญาระหว่างผู้ส่งออก และผู้จัดหาสินค้า ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่สร้างข้อจำกัดในการแสวงหาข้อมูลทางราคาแก่ผู้ตรวจสอบสินค้าทั้งสิ้น

2. ประเด็นการใช้การตรวจสอบราคาเพื่อป้องกันการปลอมแปลงและความไม่ยุติธรรมในการกำหนดราคาในเอกสารสั่งซื้อที่ได้ยาก เนื่องจากข้อตกลงได้ระบุไว้ว่าการปฏิเสธราคาในสัญญาซื้อขายจะสามารถกระทำได้ต่อเมื่อผู้ตรวจสอบสินค้าสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าราคาดังกล่าวมีรากฐานมาจากการเปรียบเทียบราคาสินค้านั้นกับสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกัน ที่ทำการส่งออกจากประเทศผู้ส่งออกเดียวกันในเวลาเดียวกัน ภายใต้สภาวะการแข่งขันและเงื่อนไขในการซื้อเดียวกัน และตามวิธีการซื้อขายที่ปฏิบัติกันอยู่ โดยให้พิจารณาถึงเงื่อนไขและรายละเอียดต่างๆ ในการซื้อ เช่น ปริมาณที่ซื้อ การกำหนดราคาเป็นช่วงๆ ฤดูกาล ค่าธรรมเนียม ค่าลิขสิทธิ์ทางปัญญา และอื่นๆ ตลอดจนความแตกต่างของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจอื่นๆ ในระหว่างประเทศผู้นำเข้าและประเทศที่นำมาเปรียบเทียบ แต่ไม่ให้ใช้ราคาสินค้าชนิดเดียวกันที่ส่งออกไปยังประเทศอื่น หรือเลือกใช้ราคาต่ำสุดในระหว่างหลาย ๆ ราคา ทั้ง ๆ ที่ 2 ประเด็นหลังนี้ เป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้มีการตรวจสอบสินค้า ด้วยเหตุนี้บทบาทของผู้ตรวจสอบสินค้าที่จะช่วยเสริมกลไกตลาดในการกำหนดราคาสินค้าอย่างเป็นธรรมจึงถูกจำกัดด้วยข้อตกลงนี้

3. ปัญหาการแข่งขันทางราคา Paragraph 20e ใน Article เดียวกันจำกัดมิให้มีการตรวจสอบราคาใช้ราคาต่อไปนี้เป็นฐานในการตรวจสอบ : ก) ราคาภายในประเทศของสินค้าที่ผลิตในประเทศผู้นำเข้า ข) ราคาสินค้าที่ผลิตจากประเทศอื่นที่ไม่ใช่ประเทศผู้ส่งออก ค) ต้นทุนในการผลิต และ ง) ราคาที่เกิดขึ้นเองโดยขาดเหตุผล

จะเห็นได้ว่า ในกรณี ก) นั้นเป็นการป้องกันปัญหาการกีดกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ ในกรณี ข) ได้สร้างความไม่เป็นธรรมแก่ประเทศกำลังพัฒนา เพราะไม่ยินยอมให้มีการตรวจสอบเปรียบเทียบราคาจากผู้ส่งออกรายอื่น ๆ จึงเท่ากับลดการแข่งขันทางราคาในตลาดโลก และทำให้สถานะตลาดไม่เป็นการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ดังที่คาดหวังจากการค้าระหว่างประเทศ กรณี ค) เป็นการจำกัดความสามารถที่ผู้ตรวจสอบสินค้าจะใช้ราคาคำนวณ (Computed Value) มาประเมินราคา ซึ่งตรงข้ามกับในการประเมินราคาทางศุลกากรที่สนับสนุนให้ใช้ราคาคำนวณถ้าไม่สามารถใช้ราคาซื้อขายหรือราคาสินค้าชนิดเดียวกันหรือราคาใกล้เคียงได้ จึงสร้างความสับสนในเจตนารมณ์ของ GATT ในประเด็นนี้เป็นอย่างมาก งานวิจัยนี้จึงใคร่ขอถึงประเด็นนี้ไว้เพื่อการวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้างต่อไป

8. อุปสรรคทางด้านเทคนิค (Technical Barrier to Trade, TBT)

8.1 การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิคของแอกต์

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่ามาตรฐานทางด้านเทคนิคของสินค้าอาจแปรเป็นอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศได้ เพราะเป็นการสร้างอำนาจผูกขาดให้แก่ผู้ที่สามารถผลิตสินค้าได้ตามมาตรฐาน และการยินยอมให้มีประเทศต่างๆ กำหนดมาตรฐานทางเทคนิคที่แตกต่างกันได้อาจส่งเสริมให้ประเทศต่างๆ ใช้มาตรฐานทางเทคนิคเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ แต่ข้อตกลงเกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิคของแอกต์ยังคงยินยอมให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าของตนเองขึ้นมาได้ โดยยึดถือหลักการที่ว่ามาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าควรวางรากฐานอยู่บนการทำงานหรือผลงาน (Performance) ของสินค้ามากกว่ารูปแบบ (Design) หรือรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ ของสินค้า

ในกรณีสินค้าที่มีมาตรฐานสากลอยู่แล้ว แอกต์สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกอิงมาตรฐานของตนกับมาตรฐานสากลให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากสินค้ามีความหลากหลายจึงมีความเป็นไปได้ที่จะไม่มีมาตรฐานสากลสำหรับสินค้าบางชนิด ซึ่งในกรณีนี้แอกต์สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกล้วนๆ ใช้ความพยายามเท่าที่จะทำได้เพื่อเข้าร่วมในการจัดตั้งหน่วยงานที่จะสามารถรับผิดชอบดูแลมาตรฐานดังกล่าวให้เป็นสากลขึ้นมา

อย่างไรก็ตาม แอกต์ยังคงยอมรับความจำเป็นที่แต่ละประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งแตกต่างกันไป จึงสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกให้การยอมรับซึ่งกันและกันในความจำเป็นที่แต่ละประเทศจะต้องมีมาตรฐานทางเทคนิคที่แตกต่างกัน ทั้งในกรณีที่ไม่มีมาตรฐานสากลอยู่ และประเทศสมาชิกบางประเทศมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคของตนเองอยู่แล้วหรือกำลังจะกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคของตนเองขึ้นมาใหม่ และในกรณีที่ไม่มีมาตรฐานสากลอยู่แล้ว และประเทศสมาชิกบางประเทศจำเป็นต้องมีมาตรฐานที่แตกต่างไปจากมาตรฐานสากลนั้น ทั้งสองกรณีแอกต์ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกล้วนๆ มีภาระที่จะต้องขึ้นจรรยาบรรณ (ของความเห็นต่างเกี่ยวกับมาตรฐานโดยการตีพิมพ์เผยแพร่รายละเอียดดังกล่าวให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทราบโดยเร็วที่สุด รวมทั้งจะต้องแจ้งให้ประเทศสมาชิกอื่นๆ ทราบด้วยว่ามีสินค้าใดบ้างที่อยู่ภายใต้การควบคุมของมาตรฐานดังกล่าวและมาตรฐานดังกล่าวมีความแตกต่างไปจากสากลด้านใดอย่างไรบ้าง นอกจากนี้แล้ว ยังจะต้องผ่อนผันยอมให้มีระยะเวลาพอสมควรระหว่างการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวกับกำหนดเวลาที่มาตรฐานดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ เพื่อให้ประเทศอื่นๆ ได้ใช้ในการปรับตัวในการผลิตสินค้าของตนให้ได้ตามมาตรฐานดังกล่าว เว้นเสียแต่ว่า ประเทศสมาชิกจะมีความจำเป็นต้องประกาศใช้มาตรฐานดังกล่าวเป็นการฉุกเฉินเท่านั้น ที่

ข้อตกลงจะยินยอมให้ประเทศสมาชิกดังกล่าวประกาศใช้มาตรฐานทางเทคนิคได้ทันทีโดยไม่ต้องมีระยะเวลาในการปรับตัวสำหรับประเทศอื่น แต่ประเทศสมาชิกที่กำหนดมาตรฐานขึ้นมาเป็นการฉุกเฉินจำเป็นจะต้องแจ้งให้ประเทศสมาชิกอื่นๆทราบในทันทีถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ตลอดจนให้รายละเอียดของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานที่กำหนดขึ้น และจะต้องรับฟังความคิดเห็นจากประเทศต่างๆโดยเสมอเหมือนกัน

อย่างไรก็ตามในการนำมาตรฐานทางเทคนิคมาบังคับใช้กับประเทศต่าง ๆ นั้น ประเทศสมาชิกอาจมีข้อตกลงบางอย่างเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคเป็นการเฉพาะกับประเทศใดประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศได้ แต่ถ้าข้อตกลงดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญแล้ว แกดต์สนับสนุนให้มีการทำข้อตกลงในลักษณะเดียวกันกับประเทศสมาชิกอื่นๆด้วย นั่นคือให้มีการทำข้อตกลงเป็นการเฉพาะนั้นมีลักษณะเป็นแบบพหุภาคีมากกว่าที่จะเป็นแบบทวิภาคีหรือไตรภาคี

นอกจากนี้เพื่อมิให้การจัดลำดับในการตรวจสอบสามารถแปรเป็นอุปสรรคต่อการค้าได้ ข้อตกลงแกดต์ได้กำหนดไว้ว่าประเทศสมาชิกจะต้องจัดลำดับในการตรวจสอบมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าอย่างเป็นธรรม ไม่ว่าสินค้านี้จะเป็นสินค้านี้ที่ผลิตขึ้นในประเทศสมาชิกเองหรือเป็นสินค้านี้ที่นำเข้าจากประเทศสมาชิกอื่นๆ ให้มีการตีพิมพ์เผยแพร่เวลามาตรฐานที่จำเป็นจะต้องใช้ในการตรวจสอบมาตรฐาน ซึ่งควรเป็นเวลาที่สุดที่จะเป็นไปได้ การขอข้อมูลจากผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าจะต้องเป็นไปเพื่อความจำเป็นในการตรวจสอบและการคิดค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบเท่านั้น การปกปิดข้อมูลดังกล่าวจะต้องมีความทัดเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นสินค้านี้ที่ผลิตขึ้นภายในประเทศหรือสินค้านี้ที่นำเข้าจากประเทศสมาชิกอื่นๆ ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบ ค่าธรรมเนียม และราคาของเอกสารเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าใดสินค้านี้หนึ่งจะต้องมีความทัดเทียมกันในหมู่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ ทั้งนี้อนุโลมให้นำความแตกต่างของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการคมนาคม ขนส่ง และค่าใช้จ่ายอื่นๆอันเกิดจากระยะทางระหว่างที่ตั้งของผู้ตรวจสอบมาตรฐานและผู้ที่จะถูกตรวจสอบมาตรฐานมาประกอบการพิจารณาด้วย

ยิ่งไปกว่านั้นข้อตกลงยังได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานทางด้านเทคนิคอย่างน้อย 1 แห่ง (ในกรณีของประเทศไทย คือ สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม หรือ สมอ.) หน่วยงานดังกล่าวนี้จะเป็นแหล่งรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิค เช่น รายละเอียดกฎเกณฑ์ต่างๆ และกระบวนการตรวจสอบ ทั้งนี้ให้หน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่เป็นตัวแทนในหน่วยงานหรือองค์กรระดับภูมิภาค และเป็นตัวแทนในการเจรจาและจัดการในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคต่างๆด้วย

6.2 ผลกระทบของข้อตกลงเกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิค

จุดเด่นของข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าคือความพยายามที่จะทำให้เกิดการเผยแพร่รายละเอียดเกี่ยวกับข้อตกลง มีช่วงเวลาที่ผู้ผลิตจะใช้ในการปรับตัวก่อนมาตรฐานจะมีผลบังคับใช้ มีการรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆเกี่ยวกับมาตรฐานที่ถูกกำหนดขึ้น และปัญหาที่เกิดจากขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบมาตรฐานลดลง ซึ่งทั้งหมดนี้จะช่วยลดอุปสรรคทางการค้าลง แต่การที่ข้อตกลงยังคงยินยอมให้มาตรฐานทางเทคนิคของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันได้โดยไม่มีข้อตกลงที่เด่นชัดในการทำให้มีมาตรฐานที่เป็นสากลขึ้นมานั้น อาจทำให้การกำหนดมาตรฐานสินค้าที่แตกต่างกันไปจากผู้อื่นยังคงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันและการกีดกันทางการค้าต่อไป

อย่างไรก็ตามจากกรณีศึกษาในสินค้าของเล่นเด็กและเต้าเสียบปลั๊กไฟฟ้าพบว่า โดยรวมแล้วมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าไม่น่าจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อผู้ผลิตไทย ความพยายามในการปรับปรุงการผลิตให้ได้ตามมาตรฐานของประเทศลูกค้านั้นแม้จะมีอุปสรรคอยู่บ้างในระยะแรก เช่น อุปสรรคในการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิต การออกแบบผลิตภัณฑ์ การจัดหาวัตถุดิบ การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบมาตรฐานที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของผู้ประกอบการรายย่อย แต่การที่เกดต์พยายามสนับสนุนให้มีการสร้างมาตรฐานที่เป็นสากล และให้มีการเผยแพร่และใช้มาตรฐานอย่างเสมอเหมือนกันนั้น ทำให้ในระยะยาวแล้วมาตรฐานดังกล่าวอาจแปรเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยรักษาสถานะได้ ดังนั้นความสามารถในการปรับปรุงการผลิตให้ได้ตามมาตรฐานทางเทคนิคและเลือกผลิตสินค้าที่มีเทคโนโลยีและมูลค่าสูงจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงโอกาสในการอยู่รอดและการขยายตัวของธุรกิจหรืออุตสาหกรรมแต่ละประเภทในอนาคต

เนื่องจากอุตสาหกรรมที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษาจำกัดอยู่เพียงอุตสาหกรรมเต้าเสียบ เต้ารับ และของเล่นเด็กเท่านั้น ดังนั้นข้อสรุปข้างต้นอาจเป็นบวกมากเกินไป ปัญหาของอุตสาหกรรมอื่นอาจไม่เหมือนกันและผลกระทบอาจแตกต่างไปจากนี้ ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าจะมีการศึกษาในรายละเอียดต่อไป

7. ผลสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อให้การปฏิบัติตามพันธะสัญญาที่ประเทศไทยมีต่อ GATT ตามข้อตกลงเกี่ยวกับประเมินราคาทางศุลกากร การตรวจสอบสินค้านำเข้าส่งออก และข้อตกลงด้านอุปสรรคทางด้านเทคนิคเกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศไทย งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้

7.1 ยี่ดเวลาที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการประเมินราคาตุลการ ประเทศไทยซึ่งมีฐานะเป็นประเทศเล็กในเวทีการค้าโลก อยู่ในสถานะที่ค่อนข้างเสียเปรียบที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงเหล่านี้ทันทีที่มีผลบังคับใช้ จึงสมควรใช้ประโยชน์จากเงื่อนไขในข้อตกลงเกี่ยวกับการประเมินราคาตุลการที่ขอมให้ประเทศด้อยพัฒนาสามารถยี่ดเวลาที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงออกไปอีก 5 ปี และถ้าจำเป็นควรยี่ดเวลาที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ราคาคำนวณออกไปอีก 3 ปี โดยให้มีการศึกษาถึงผลกระทบในประเด็นต่างๆโดยละเอียด

7.2 วางมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการแจ้งราคาต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากการที่ราคานำเข้าหรือราคาซื้อขายที่ผู้นำเข้าแจ้งจะถูกใช้ในการประเมินภาระภาษี ทำให้เพิ่มแรงจูงใจที่ผู้นำเข้าจะแจ้งราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อลดภาระภาษี จึงจำเป็นจะต้องสร้างมาตรการขึ้นมาเพื่อการป้องกันและตรวจสอบการแจ้งราคาเท็จ เช่น การขอรขงานการชำระเงินของผู้นำเข้าจากธนาคารพาณิชย์ และการเชื่อมเครือข่ายข้อมูลระหว่างกรมตุลการกับกรมสรรพการเพื่อป้องกันการแจ้งราคาต่ำเพื่อเลี่ยงภาระภาษีตุลการพร้อมกับแจ้งราคาสูงเพื่อเลี่ยงภาระภาษีเงินได้ ตลอดจนการกำหนดมาตรการที่จะทำใหผู้นำเข้าที่ทุจริตเห็นว่าการแจ้งราคาเท็จจะทำให้เกิดความสูญเสียถ้าถูกหน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบพบ ซึ่งความสูญเสียนี้ไม่คุ้มกับภาระภาษีที่จะลดลงไปจากการแจ้งราคาซื้อขายต่ำกว่าความเป็นจริงโดยการกำหนดค่าปรับให้องมูลค่าภาษีที่รัฐจะสูญเสียจากการแจ้งราคานำเข้าเท็จอย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงด้วยว่ามาตรการที่รุนแรงเกินไปอาจถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดและแปรเป็นอุปสรรคต่อการนำระบบการประเมินราคาเกณฑ์มาใช้

7.3 พิจารณาเปลี่ยนกฎเกณฑ์การประเมินราคาจากการใช้ราคา c.i.f. เป็นราคา f.o.b. GATT ได้เปิดช่องว่างไว้ให้ประเทศสมาชิกเลือกใช้ราคา c.i.f. หรือราคา f.o.b. หรือราคาระหว่างราคาทั้งสองได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มผลดีของการค้าเสรีให้มากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อมีรายงานว่ามีการกำหนดราคาค่าระวางที่สูงเกินความเป็นจริง (Yeats, 1991)

7.4 การลดลงของรายได้จากรัฐจากภาษี จากข้อมูลเบื้องต้นที่ชี้ให้เห็นว่าระบบการประเมินราคาในปัจจุบันทำให้ราคาประเมินสูงกว่าราคาซื้อขายประมาณร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 8 และรายได้จากอากรขาเข้าที่มีค่าประมาณ 94,000 ล้านบาทในช่วง 9 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2538 นั้น อาจประมาณได้ว่าการเปลี่ยนมาใช้ระบบการประเมินราคาของเกณฑ์จะทำให้รายได้จากภาษีนำเข้าลดลงประมาณ 6,900 ล้านบาท¹ นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อรายได้จากภาษีอื่นๆ เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีเพื่อมหาดไทยและภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่มีฐานการคำนวณจากราคานำเข้าที่รวมภาระภาษีตุลการไว้

¹ การประมาณค่าในส่วนนี้ไม่ได้รวมความเป็นไปได้ที่ผู้นำเข้าบางรายที่เคยแจ้งราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริง อาจจะหันมาแจ้งราคาตามความเป็นจริงเมื่อกรมตุลการใช้ระบบการประเมินราคาของเกณฑ์

ด้วย ดังนั้นปัญหาที่อาจเกิดจากการลดลงของรายได้ของรัฐจากภาษีต่างๆจึงควรได้รับการศึกษา ทำความเข้าใจ และเตรียมการแก้ไขไว้แต่เนิ่นๆ เพื่อมิให้ปัญหาทางด้านนี้กลายเป็นอุปสรรคทางด้านงบประมาณสำหรับการลงทุนในโครงการพัฒนาต่างๆ ต่อไป หากจะมีการนำมาตรการทางภาษีอื่นๆ มาใช้หารายได้ทดแทนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรได้รับการศึกษา พิจารณาผลกระทบ และความเหมาะสมก่อนที่จะถูกนำมาใช้ปฏิบัติ

7.5 การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจของอธิบดีกรมศุลกากรไปยังเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆควรวางรากฐานอยู่บนความแตกต่างของมูลค่าภาษีมากกว่าความแตกต่างของสิ่งอื่นๆ เช่น ราคา ดังที่เคยเป็น วิธีการกระจายอำนาจในลักษณะนี้จะช่วยป้องกันการทุจริตและลดข้อครหาเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าตอบแทนในการแก้ไขข้อโต้แย้งที่เกี่ยวข้องกับการประเมินราคาได้

7.6 ให้มีการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการประเมินราคาของ GATT เพื่อหาช่องทางแก้ไขในจุดที่ประเทศไทยอาจเสียเปรียบดังได้กล่าวมาแล้ว เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมในอีกหลายประเด็นที่ GATT อาจมิได้กำหนดรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนพอหรือได้แย้งได้ เช่น ประเด็นปัญหาการทุ่มตลาด

7.7 อุปสรรคทางด้านเทคนิค จากกรณีศึกษาพบว่ามาตรฐานทางเทคนิคไม่น่าจะเป็นอุปสรรคทางการค้าที่สำคัญของไทย ตราบเท่าที่รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานเป็นที่เปิดเผยและขั้นตอนต่างๆเกี่ยวกับตรวจสอบมาตรฐานได้รับการปฏิบัติตามข้อตกลง ในทางตรงกันข้ามอุปสรรคดังกล่าวนี้ก็สามารถแปรเป็นความได้เปรียบได้ถ้าหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานทางด้านเทคนิคของประเทศไทย คือ สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม จะสามารถทำหน้าที่เป็นแหล่งรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคทั้งของไทยและต่างประเทศ (โดยเฉพาะในกรณีสินค้าที่มีศักยภาพในการส่งออก) ได้อย่างครบถ้วน ตลอดจนหน่วยงานต่างๆที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะสามารถกำหนดมาตรการส่งเสริม สนับสนุน และดูแลให้สินค้าที่ผลิตในประเทศไทยมีคุณภาพตามที่ได้กำหนดไว้อย่างจริงจัง เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของผู้ผลิตภายในประเทศและรักษาคะลาคที่มีอยู่แล้ว ตลอดจนจะช่วยคุ้มครองสวัสดิการของผู้บริโภคทั้งภายในและภายนอกประเทศอีกด้วย

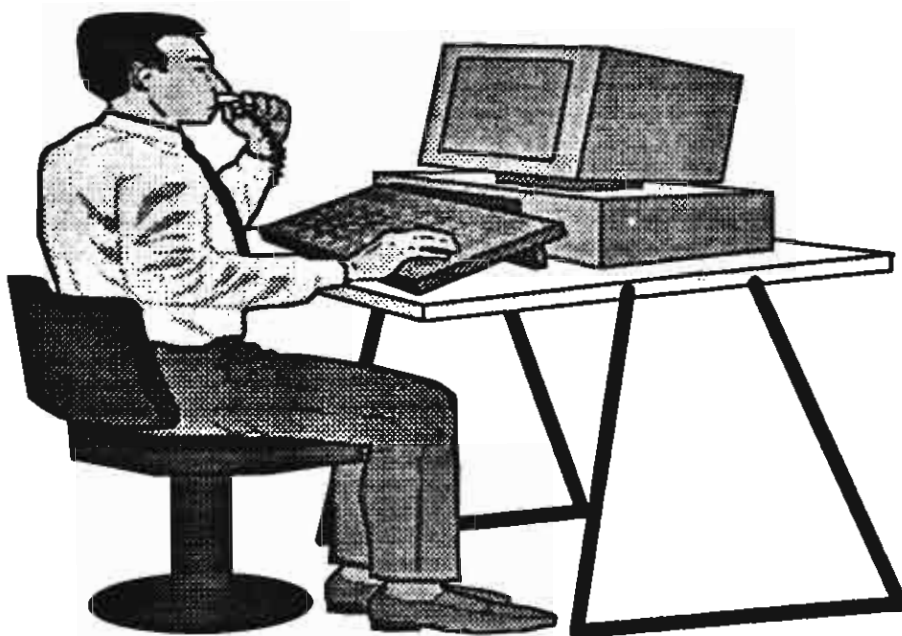
ภาคที่ 5

ประเด็นใหม่

ผลกระทบของการเจรจาต่อรองภัยต่อ อุตสาหกรรมโทรคมนาคม

เสนอโดย

ณัฐพงศ์ ทองภักดี



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กรกฎาคม 2539

บทคัดย่อ
ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ
(General Agreement on Trade in Services-- GATS)
และอนุสาหมกรรมโทรคมนาคมของไทย

ณัฐพงศ์ ทองภักดี¹

การเจรจาแกตต์ (GATT) รอบอุรุกวัย ทำให้เกิดความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการหรือแกตส์ (GATS) เพื่อจัดระเบียบและเปิดตลาดการค้าบริการ ซึ่งนับวันจะมีความสำคัญในเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น รายงานนี้เป็นการศึกษาผลกระทบของความตกลงนี้ต่อภาคโทรคมนาคมของไทย โดยเน้นทางด้านโทรศัพท์ วิธีการศึกษาในที่นี้ไม่สามารถทำในลักษณะการวิเคราะห์เชิงปริมาณได้ เนื่องจากมาตรการทางด้านนี้ไม่ได้มีลักษณะที่เป็นตัวเลขที่วัดได้ชัดเจนเหมือนการปรับภาษีในการเจรจาการค้าสินค้า การวิเคราะห์จึงพิจารณาจากรายละเอียดในข้อตกลงที่เป็นกฎเกณฑ์และความผูกพันด้านการเปิดตลาดของไทย พร้อมกับดูโครงสร้างและพฤติกรรมของผู้ประกอบการของไทยในปัจจุบัน และพิจารณาผลกระทบจากประเทศอื่นในด้านการเปิดเสรี เพื่อประเมินว่าถ้ารัฐบาลลดการควบคุมอุตสาหกรรมและตลาดมีการแข่งขันมากขึ้นตามความตกลงแกตส์ โครงสร้างอุตสาหกรรมจะเปลี่ยนไปอย่างไร ผลต่อผู้บริโภคเป็นอย่างไร ผู้ประกอบการไทยมีข้อได้เปรียบหรือเสียเปรียบอย่างไรในการทำธุรกิจ และจำเป็นต้องมีการปรับตัวอย่างไร

1. โครงสร้างและข้อตกลงที่สำคัญของแกตส์

องค์ประกอบของแกตส์

การค้าบริการมีลักษณะที่ต่างไปจากการค้าสินค้า โดยการผลิตและการบริโภคของสินค้าบริการมักจะเกิดขึ้นพร้อมกัน เนื่องจากสินค้าบริการไม่สามารถเก็บรักษาไว้ได้อย่างสินค้าทั่วไป การจะทำธุรกิจด้านบริการจึงมักจะต้องยอมให้มีการตั้งสถานประกอบการในประเทศได้อย่างถาวรหรือชั่วคราว และยัง

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และ ผู้เชี่ยวชาญ ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคม TDRI ผู้วิจัยขอขอบคุณ ดร. สุเมธ วงศาพาณิชย์เลิศ คุณกอบกุล กาญจนาลัย คุณสุรัตน์ ศรีสุวรรณผลโต ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ คุณสุคนธ์ จารุทัศน์ คุณวรเดช หาญประเสริฐ กระทรวงคมนาคม และผู้บริหารบริษัทโทรคมนาคมหลายบริษัท ที่ได้ให้ข้อมูลข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ วิทยร ภาวิตรคุณและปัทมา ภักดานนท์ เป็นผู้ช่วยวิจัย

ต้องยอมให้มีการเคลื่อนย้ายบุคลากรในการประกอบการหรือผู้บริโภค นอกจากนี้ การบริการหลายประเภท มักจะถูกควบคุมจากรัฐบาลมากกว่าการค้าสินค้าปกติและมีกฎเกณฑ์การควบคุมการค้าบริการ ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคทางการค้าได้ การที่ลักษณะการกีดกันหรืออุปสรรคในการค้ามีความแตกต่างกันระหว่างการค้าสินค้ากับการค้าบริการ จึงมีการเจรจาในรอบอุรุกวัยเรื่องการค้าสินค้าบริการเป็นกรณีเฉพาะขึ้น และในที่สุดมาเป็น ความตกลงทั่วไปด้านการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services--GATS)

ความตกลงแกตส์ ประกอบด้วยสามส่วน ส่วนแรกเป็นกรอบและกฎเกณฑ์ของข้อตกลง¹ มีภาคผนวก 8 ภาคผนวก (annexes) และ ตารางข้อผูกพัน (Schedule of Commitment) 115 ตาราง

ข้อตกลงที่สำคัญของแกตส์

● การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-favored-nation treatment--MFN)

การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Article II) เป็นข้อตกลงที่ห้ามประเทศสมาชิกมีการเลือกปฏิบัติต่อประเทศใดประเทศหนึ่งแตกต่างจากประเทศอื่น ประเทศผู้ลงนามจะปฏิบัติอนุเคราะห์ตามความตกลงแกตส์ต่อผู้ให้บริการจากประเทศหนึ่ง ก็ต้องให้ประโยชน์ที่เท่าเทียมแก่ประเทศผู้ลงนามอื่นๆ นับเป็นหลักการสำคัญที่ทำให้ข้อตกลงแกตส์มีลักษณะเป็นพหุภาคี เพราะหลักการนี้จะให้มีการเจรจาต่อรองในลักษณะทวิภาคี

● ความโปร่งใส (Transparency)

ข้อกำหนดนี้ (Article III) กำหนดให้การกระทำของรัฐบาลมีความโปร่งใส นั่นคือ กำหนดให้รัฐบาลประกาศกฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ มาตรการที่เกี่ยวกับการค้าบริการ รวมทั้งข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องหรือมีผลต่อการค้าบริการ นอกจากนี้ยังจะต้องรายงานการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างน้อยปีละครั้ง ซึ่งช่วยให้ผู้ที่ให้บริการสามารถรับทราบได้ และทำให้สามารถวางแผนคาดการณ์การค้าบริการได้ การค้าบริการจะมีเสถียรภาพและความโปร่งใสในกติกา

● กฎระเบียบภายในประเทศ

แกตส์กำหนดให้การตั้งกฎ กติกาในประเทศไม่ขัดแย้งกับเสรีทางการค้าบริการ โดยข้อ 6 (Article VI) ระบุให้การตั้งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าบริการในสาขาที่ระบุในตารางข้อผูกพัน จะต้องไม่มีความเป็นกลาง (ไม่เป็นการกีดกันธุรกิจ) การตั้งมาตรฐานและการให้ใบอนุญาตจะต้องไม่เป็นอุปสรรคทางการค้าและไม่เป็นภาระเกินความจำเป็นที่จะรักษาคุณภาพของการบริการ รวมทั้งให้มีการตั้งองค์กรตัดสินปัญหาข้อขัดแย้ง

¹ ในส่วนที่เป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปนี้ ประกอบด้วย 29 ข้อ แบ่งเป็น 5 ภาค คือ Definition of trade in services, General obligation and discipline, Market access and national treatment, Progressive liberalization, Institutional provisions

ในกรณีการผูกขาดการให้บริการ ข้อ 8 (Article VIII) ประเทศผู้ลงนามต้องไม่ให้ผู้ที่มีการผูกขาดด้านการบริการ (monopoly service suppliers) ทำธุรกิจที่ขัดแย้งกับหลักการ MFN หรือการผูกพันตามตารางข้อผูกพัน นอกจากนี้จะต้องไม่ใช้การผูกขาดในกิจการที่ตนมีอยู่มาขัดขวางการแข่งขันในกิจการอื่น ประเทศสมาชิกมีสิทธิที่จะขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่มีการผูกขาดเมื่อมีความสงสัยว่าจะมีการกระทำที่เป็นการกีดกันการค้า

ในเรื่องการแข่งขันทางการค้า ข้อที่ 9 (Article IX) ตระหนักถึงความเป็นไปได้ที่ธุรกิจที่มีอิทธิพลจะเข้ามาขัดขวางการแข่งขัน จึงมีข้อเสนอว่าประเทศที่ลงนามจะมีการปรึกษากันที่จะจัดสิ่งเหล่านี้ แม้ว่าจะไม่มีการผูกพันที่ชัดเจน เป็นเพียงการตกลงที่จะหารือกัน แต่ก็แสดงถึงช่องทางหรือความคิดที่จะวางนโยบายการแข่งขัน (Competition policy) ต่อไป

นอกจากนี้ยังห้ามการกีดกันการเคลื่อนย้ายทุน โดยข้อกำหนดจะต้องสอดคล้องกับสิทธิและข้อตกลงของสมาชิกภายใต้ข้อกำหนดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of the International Monetary Fund)

● การเข้าถึงตลาด (Market access)

เป็นการระบุให้ประเทศผู้ลงนามปฏิบัติตามอนุเคราะห์ในการเปิดตลาดต่อผู้ให้บริการ ไม่น้อยไปกว่าที่ได้ระบุในตารางการผูกพัน ข้อ 16 (Article XVI) กำหนดการจำกัดการเข้าสู่ตลาดใน 6 ลักษณะที่จะทำไม่ได้เว้นแต่จะมีกำหนดไว้ในตารางข้อผูกพัน การจำกัดที่เป็นข้อห้ามดังกล่าวคือ 1) การจำกัดจำนวนผู้ประกอบการ 2) การจำกัดมูลค่าของการบริการหรือทรัพย์สิน 3) การจำกัดจำนวนการให้บริการหรือปริมาณของผลผลิต (service output) 4) การจำกัดจำนวนพนักงาน 5) การจำกัดหรือกำหนดคุณสมบัติโดยเฉพาะของสถานประกอบการตามกฎหมาย (legal entity) หรือการร่วมลงทุน 6) การจำกัดจำนวนทุนของต่างชาติ

● การปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ (National treatment)

ข้อ 17 (Article XVII) กล่าวถึงเรื่องนี้ โดยระบุให้ การปฏิบัติต่อธุรกิจต่างชาติจะต้องได้รับความอนุเคราะห์ไม่น้อยกว่าธุรกิจในประเทศ ลักษณะจะเหมือนกับกรณีของการเข้าสู่ตลาด ก็จะเป็นการปฏิบัติเฉพาะสาขาที่กำหนดในตารางข้อผูกพัน และอาจมีข้อยกเว้นระบุไว้ได้

● ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม (Annex on telecommunication)

ในภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม กล่าวถึงความสำคัญของโทรคมนาคมในฐานะเป็นสื่อการติดต่อสำหรับการทำธุรกิจในทุกประเภท จึงจำเป็นต้องมีความชัดเจนในความครอบคลุมของข้อตกลง แกดส์ และให้มีการรับรองในการใช้เครือข่ายโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน (basic telecommunication network) เพราะการกีดกันหรือไม่ให้ความสะดวกในการใช้เป็นเครื่องมือกีดกันการค้าบริการแบบหนึ่ง ภาคผนวกในส่วนนี้จึง

เป็นการระบุถึงการให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคมสาธารณะที่ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือไม่มีลักษณะของการกีดกัน ไม่ว่าประเทศสมาชิกจะมีการกำหนดสาขาโทรคมนาคมในตารางข้อผูกพันหรือไม่

● ตารางข้อผูกพัน (Schedule of commitment)

ตารางนี้เป็นการระบุถึงสาขาที่เราผูกพันในเรื่องการเข้าถึงตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ และอาจระบุถึงข้อผูกพันอื่น ๆ ข้อผูกพันนี้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงแกตส์และมีพันธะตามกฎหมาย การเข้าถึงตลาด (Article XVI) เป็นการระบุข้อห้ามในเชิงปริมาณที่จะบีบหรือจำกัดการดำเนินงานของธุรกิจ ส่วนการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ (Article XVII) เป็นการให้ปฏิบัติแก่ธุรกิจต่างชาติเช่นเดียวกับคนในชาติ

ในตารางข้อผูกพันนี้ ประเทศสมาชิกจะระบุว่ามียกเว้นอะไรบ้างที่จะยอมให้มีการเข้าถึงตลาดและมีการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ ทั้งนี้อาจมีข้อจำกัดต่าง ๆ ได้ และถ้ามีการระบุไว้ในตารางข้อผูกพันแล้ว ประเทศสมาชิกจะไม่สามารถมีมาตรการอะไรเป็นการจำกัดหรือขัดแย้งกับข้อตกลง ได้

2. ความผูกพันของไทยด้านโทรคมนาคมและการเจรจาเปิดเสรีโทรศัพท์พื้นฐาน

จากการลงนามในสนธิสัญญา Marrakesh ประเทศไทยเสนอข้อผูกพันที่จะเปิดตลาดและให้การปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ โดยสาขาที่มีความผูกพันตามตารางคือ data base access service, online information and/or data processing service, telecommunications equipment sales services, telecommunication consulting services, videotex, teleconference และ domestic leased circuits สาขาเหล่านี้จัดเป็นกิจการสร้างมูลค่าเพิ่ม ไม่ใช่โทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน

เมื่อใกล้สิ้นสุดรอบอุรุกวัย เป็นที่แน่ชัดว่าการเจรจาด้านโทรคมนาคมจะไม่สำเร็จสมบูรณ์ มติว่าด้วยการเจรจาเรื่องโทรคมนาคมพื้นฐาน (Decision on Negotiation on Basic Telecommunications) ตกลงที่จะให้มีการเจรจาต่อไป โดยการเจรจาเริ่มเมื่อเดือนพฤษภาคม 2537 และกำหนดสิ้นสุดเดือนเมษายน 2539 การเจรจาเป็นไปโดยสมัครใจ โดยมี 43 ประเทศเข้าร่วม นอกจากนี้ยังมี 29 ประเทศที่เข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์ ในการเจรจาจะรวมถึงโทรศัพท์ขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย voice telephony, packet and circuit switch data, mobile telephony, paging service และ satellite services ส่วนการบริการโทรคมนาคมมูลค่าเพิ่มยังไม่มีผลการเจรจาเพิ่มเติม ขณะที่หลายประเทศได้มีการกำหนดในตารางข้อผูกพันแล้ว

ประเทศไทยเริ่มต้นเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ แต่ต่อมาได้เข้าร่วมเจรจาด้วย ในขั้นสุดท้ายมีประเทศเข้าร่วม 53 ประเทศ ในการเจรจาแต่ละประเทศจะมีการยื่นข้อเสนอว่า จะเปิดตลาดสาขาอะไรบ้าง มีเงื่อนไขอย่างไร รวมทั้งมีการเรียกร้องขอให้ประเทศอื่นเปิดตลาดด้วย นอกจากนี้การเจรจาดังนี้ยังมีการพิจารณาหลักการกำกับดูแล (Regulatory principles) ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่ไม่เป็นการกีดกันการเข้าถึงตลาด เช่น ในเรื่องของการเข้าเชื่อมโยงกับเครือข่าย การมีองค์กรอิสระเป็นผู้กำกับดูแล

การห้ามผู้ผลิตรายใหญ่มีพฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน อย่างไรก็ตาม บางประเทศคิดว่าการระบุการกำกับดูแลในข้อเสนอไม่มีความจำเป็น เพราะข้อกำหนดเรื่องกฎเกณฑ์ภายในประเทศในความตกลงแกตส์น่าจะครอบคลุมแล้ว ขณะที่บางประเทศคิดว่าการกำหนดเป็นสิ่งที่ดี เพราะโทรคมนาคมพื้นฐานมีการกำกับดูแลที่แตกต่างจากการบริการประเภทอื่น จึงมีหลายประเทศรวมหลักการการกำกับดูแลเสนอในตารางข้อผูกพันด้วย

ในส่วนของประเทศไทย เราเสนอผูกพันเฉพาะ voice telephone service และจำกัดเฉพาะการบริการในท้องถิ่นหรือเฉพาะในเขตที่มีรหัสพื้นที่เดียวกัน นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดเพิ่มเติมว่า การให้บริการต้องเป็นแบบ Build-transfer-operate (BTO) โดยมีทุนจดทะเบียนของต่างชาติไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินทุนจดทะเบียน การใช้เครือข่ายต้องเป็นเครือข่ายสาธารณะขององค์กรรัฐ ทั้งนี้ผู้ประกอบการต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามเงื่อนไขการคัดเลือกที่มี ประเทศไทยไม่ได้เสนอกฎเกณฑ์การกำกับดูแลในตารางข้อผูกพัน การเสนอของไทยที่ค่อนข้างจำกัดมาจากข้อกำหนดทางกฎหมายและจากที่เรายังไม่มีแผนการเปิดตลาดโทรคมนาคมที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม การเจรจาไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้ตามกำหนด เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกายังไม่พอใจกับข้อเสนอของประเทศอื่น ๆ ซึ่งตลาดของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเป็นตลาดใหญ่ จำเป็นต้องให้สองฝ่ายนี้ยินยอมจึงจะทำให้การเจรจามีผลต่อการเปิดตลาดโทรคมนาคม องค์การการค้าโลกยังคงกำหนดให้วันที่ 1 มกราคม 2541 เป็นกำหนดการเปิดตลาดโทรคมนาคมเสรี และกำหนดเส้นตายการเจรจารอบใหม่ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2540 ทั้งนี้หนึ่งเดือนก่อนหน้านั้นทุกประเทศจะทบทวนข้อเสนอมที่ได้เสนอในรอบการเจรจาที่ผ่านมา โดยไม่มีการลดการเปิดตลาดไปจากเดิม

จากข้อตกลงส่วนนี้จะเห็นได้ว่า ถ้าจะพิจารณาถึงข้อตกลงแกตส์แล้ว จะมีผลกระทบต่อภาคโทรคมนาคมของเราน้อย เพราะเรายังไม่มีผูกพันถึงบริการพื้นฐานซึ่งมีรัฐวิสาหกิจและบริษัทของไทยเกี่ยวข้องอยู่มาก มีผลต่อประชากรมาก อุตสาหกรรมที่เปิดในตอนนี้เป็นสาขาที่เราต้องการการลงทุนจากต่างชาติอยู่แล้ว นอกจากนี้ในสาขาที่เรากำหนดในตารางข้อผูกพันยังมีข้อจำกัดในแต่ละสาขา เช่น ในเรื่องของสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติ การเป็นเจ้าของที่ดิน การเคลื่อนย้ายคนงานต่างชาติ โดยสรุปคือเราเปิดไม่มาก และยังมีข้อจำกัดในสาขาที่อยู่ในตารางข้อผูกพัน

อย่างไรก็ตาม ในอนาคตการเจรจาเพื่อเปิดตลาดยังจะมีต่อไป ตามหลัก progressive liberalization และกระแสการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่ทำให้มีการแข่งขันสูงขึ้น แรงกดดันเพื่อเปิดตลาดโทรคมนาคมคงจะมีสูงขึ้น ดังนั้น เราคงจะพิจารณาเพื่ออนุมานต่อไปว่า ถ้ามีการเปิดเสรีในอุตสาหกรรมนี้จะเป็นอย่างไร

3. สถานภาพและโครงสร้างอุตสาหกรรมโทรคมนาคมไทย

จากการเปรียบเทียบสัดส่วนการมีโทรศัพท์ต่อประชากร เราพบว่าในประเทศไทยยังมีสัดส่วนของโทรศัพท์น้อยกว่าประเทศอุตสาหกรรมใหม่และหลายประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน (รูปที่ 1) จากการมีอัตราส่วนของโทรศัพท์น้อย ประชาชนต้องรอนานจึงจะได้โทรศัพท์ ถ้าจะพิจารณาจากระยะเวลาที่ต้องใช้ในการติดตั้งโทรศัพท์ให้แก่ผู้ที่รออยู่ทั้งหมดและจากความขาดแคลนโทรศัพท์ใช้สาย โทรศัพท์แบบไร้สายจึงเข้ามาทดแทน ไทยจึงมีสัดส่วนโทรศัพท์มือถือต่อโทรศัพท์พื้นฐานสูงกว่าประเทศอื่น (รูปที่ 2)

ในขณะที่หลักฐานแสดงว่า เรายังมีปริมาณโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคมไม่ทัดเทียมกับมาตรฐานสากล แต่ในด้านของเทคโนโลยีทางด้าน switching เราจะดีกว่าหลายประเทศ โดยดูจากสัดส่วนของชุมสายที่ใช้เทคโนโลยี digital ของไทยจะมีสัดส่วนที่สูงกว่าประเทศอื่น เพราะเราเป็นผู้มาที่หลัง จึงสามารถเลือกใช้เทคโนโลยีล่าสุดได้

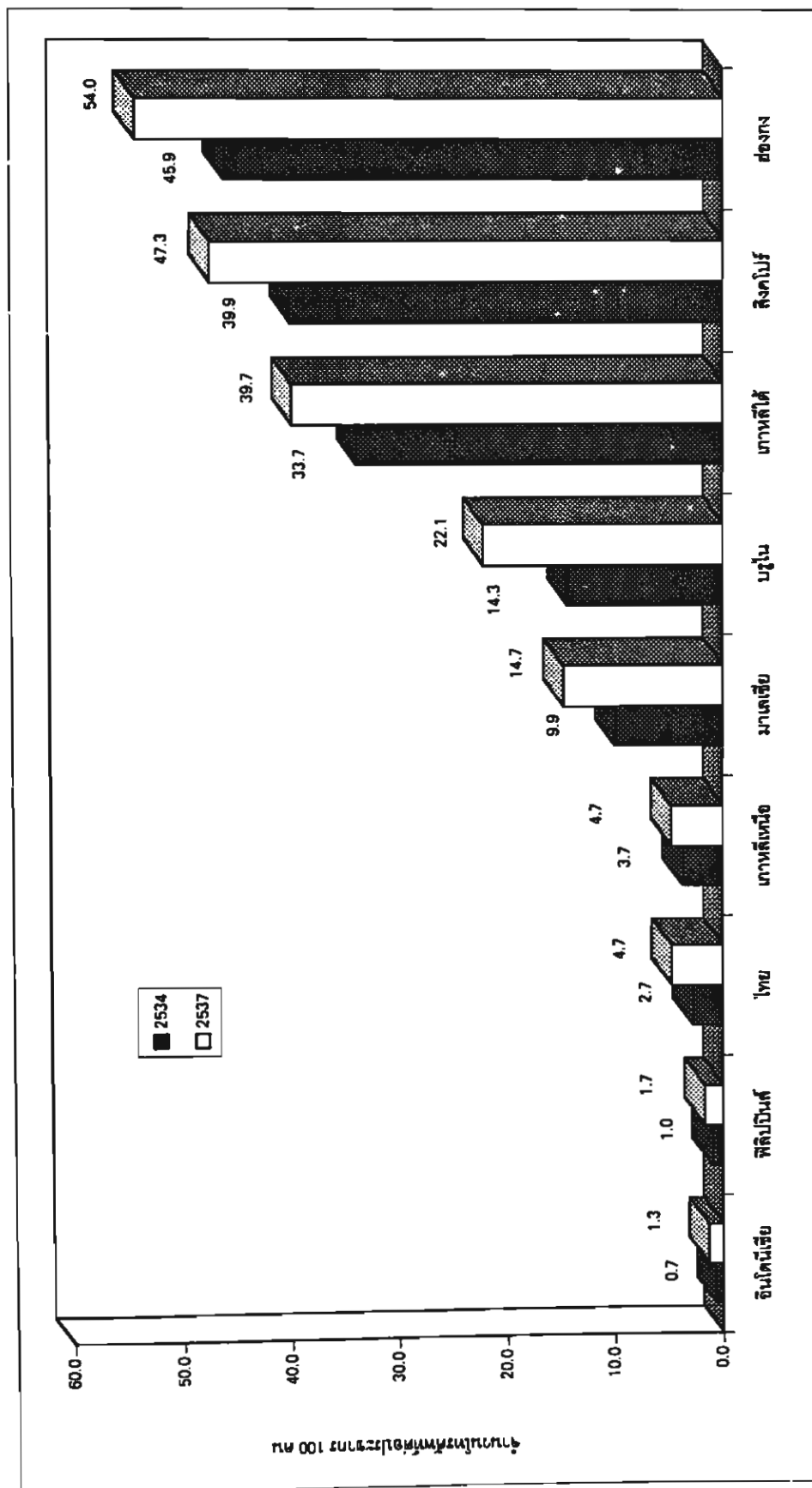
เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของของการมีโทรศัพท์ในกรุงเทพฯ จะสูงกว่าต่างจังหวัดมาก ไม่ว่าจะเป็นโทรศัพท์ส่วนบุคคลหรือสาธารณะ (รูปที่ 3)

เราพอจะสรุปได้ว่า ความขาดแคลนโทรศัพท์ และความไม่เท่าเทียมกันมีอยู่อย่างมากในประเทศ แม้ว่าจะระยะหลังจะดีขึ้น จากการที่เราเริ่มลงทุนอย่างมากในระยะเวลาไม่นานนี้ ทำให้เราสามารถเลือกใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยได้ (ฉันทวรงค์ ทองภักดี, 2538)

จากการให้บริการโทรศัพท์ที่ไม่เพียงพอ¹ จึงให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ เหตุผลของการเข้าร่วมของภาคเอกชน จึงเป็นเพราะรัฐบาลไม่สามารถให้บริการได้ การเข้าร่วมนี้รัฐบาลจะเป็นผู้ให้สัมปทานและมีสัญญาแบ่งผลประโยชน์กัน ทั้งนี้ข้อสังเกตคือ มีหลายหน่วยงานให้สัมปทานในเรื่องเดียวกัน สัญญามีรายละเอียดและการแบ่งผลประโยชน์ที่ต่างกัน ขาดกรอบที่ชัดเจน รัฐบาลเปิดให้เอกชนลงทุนในการบริการเสริม (หรืออาจเรียกว่า value-added service) ก่อนบริการพื้นฐาน การให้สัมปทานบริการโทรคมนาคมยังมีการคุ้มครองเอกชนอยู่มาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้องการดึงดูดให้เอกชนมาลงทุน ขณะเดียวกันการคุ้มครองก็เป็นอุปสรรคในการแข่งขัน การขยายบริการและการพัฒนาคุณภาพ ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการเข้าร่วมของเอกชนคือ โดยกฎหมายต้องเป็นแบบ BTO ที่ต้องโอนทรัพย์สินให้กับรัฐเมื่อทำการลงทุนแล้ว ทำให้ต้นทุนของเอกชนสูงขึ้น

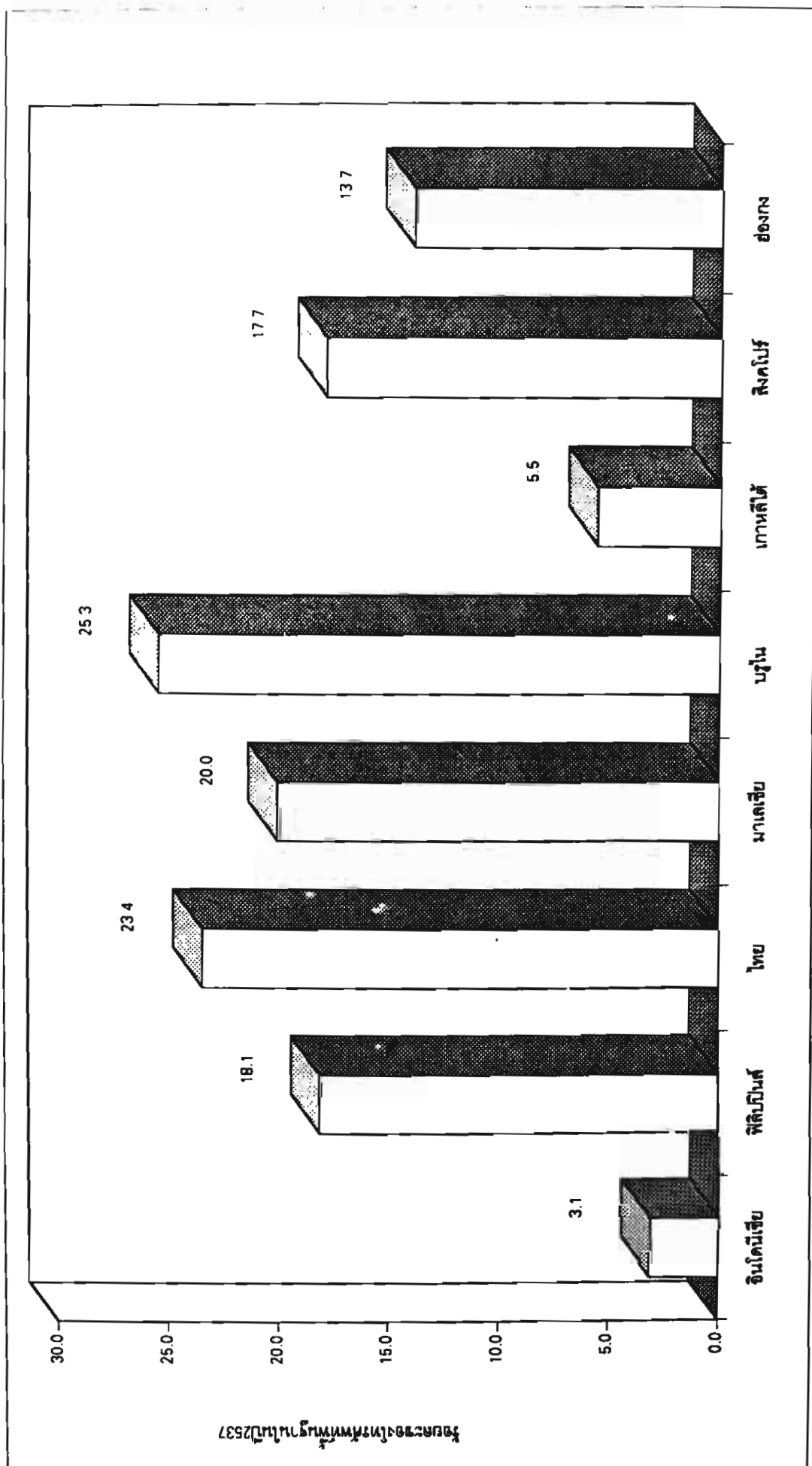
¹ แนวคิดในอดีตถือว่าการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ดังนั้น กฎหมายจึงระบุให้เป็นหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์ ให้บริการโทรศัพท์ภายในประเทศ และโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศที่มีรายแดนติดต่อกัน ส่วนการสื่อสารแห่งประเทศไทยให้บริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศที่ไม่มีรายแดนติดต่อกับไทย กรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นผู้อนุมัติการใช้ความถี่คลื่นวิทยุ องค์การรัฐบาลจึงมีตามหน่วยงานด้านโทรคมนาคม

รูปที่ 1 จำนวนโทรศัพท์ต่อประชากร



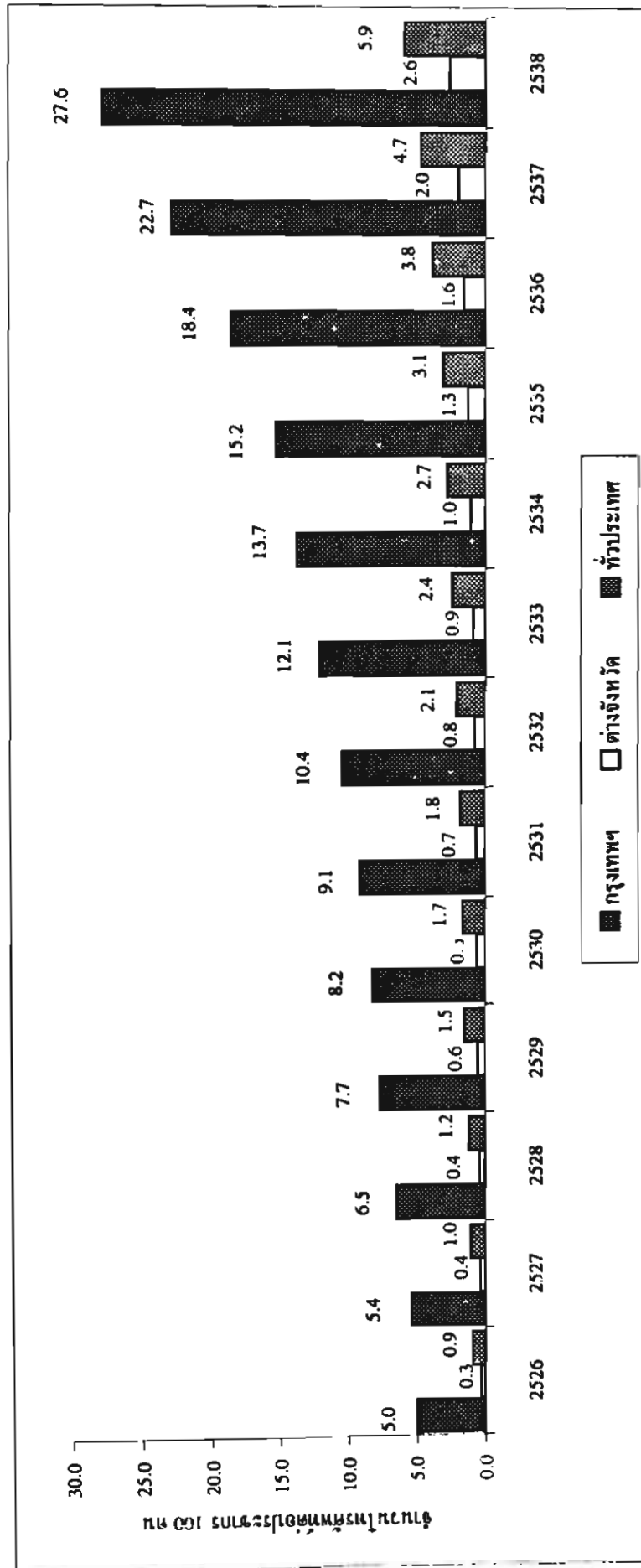
หมายเหตุ : ปี 2537 รวมเลขหมายของบริษัทที่เอแต่ละที่ที่แอนดี้
ที่มา : International Telecommunication Union.

รูปที่ 2 สัดส่วนจำนวนโทรศัพท์มือถือต่อโทรศัพท์พื้นฐาน



ที่มา : International Telecommunication Union (ITU).

รูปที่ 3 เปรียบเทียบจำนวนโทรศัพท์ต่อประชากรระหว่างกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด



หมายเหตุ : ปี 2536-2538 รวมเลขหมายของบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน)
ที่มา : องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

เนื่องจากการเข้าสู่ตลาดของเอกชนมาจากเหตุผลที่ว่า รัฐบาลไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้มากกว่ามีวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพ เป็นที่น่าสังเกตว่าถ้าใช้หลักการที่ว่า หน้าที่ขององค์กรด้านโทรคมนาคมคือให้บริการแก่ประชาชน องค์กรการโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ก็มีความบกพร่อง แต่ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดของการเป็นรัฐวิสาหกิจ เรามีการตั้งเพดานเงินกู้รัฐวิสาหกิจ จนส่งผลให้การขยายการลงทุนทำได้ยาก ต้องอาศัยการลงทุนของภาคเอกชน

ในด้านลักษณะการแข่งขันโทรศัพท์พื้นฐานจะมีการควบคุมสูง และไม่มีการแข่งขัน รัฐบาลไม่ต้องการให้เอกชนมาแข่งขัน รวมทั้งมีการกำหนดไม่ให้รัฐบาลแข่งขันกับเอกชนด้วย ทั้งนี้เพราะเป็นอุตสาหกรรมที่มีการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale) มีการลงทุนสูง และเครือข่ายมีความซับซ้อน

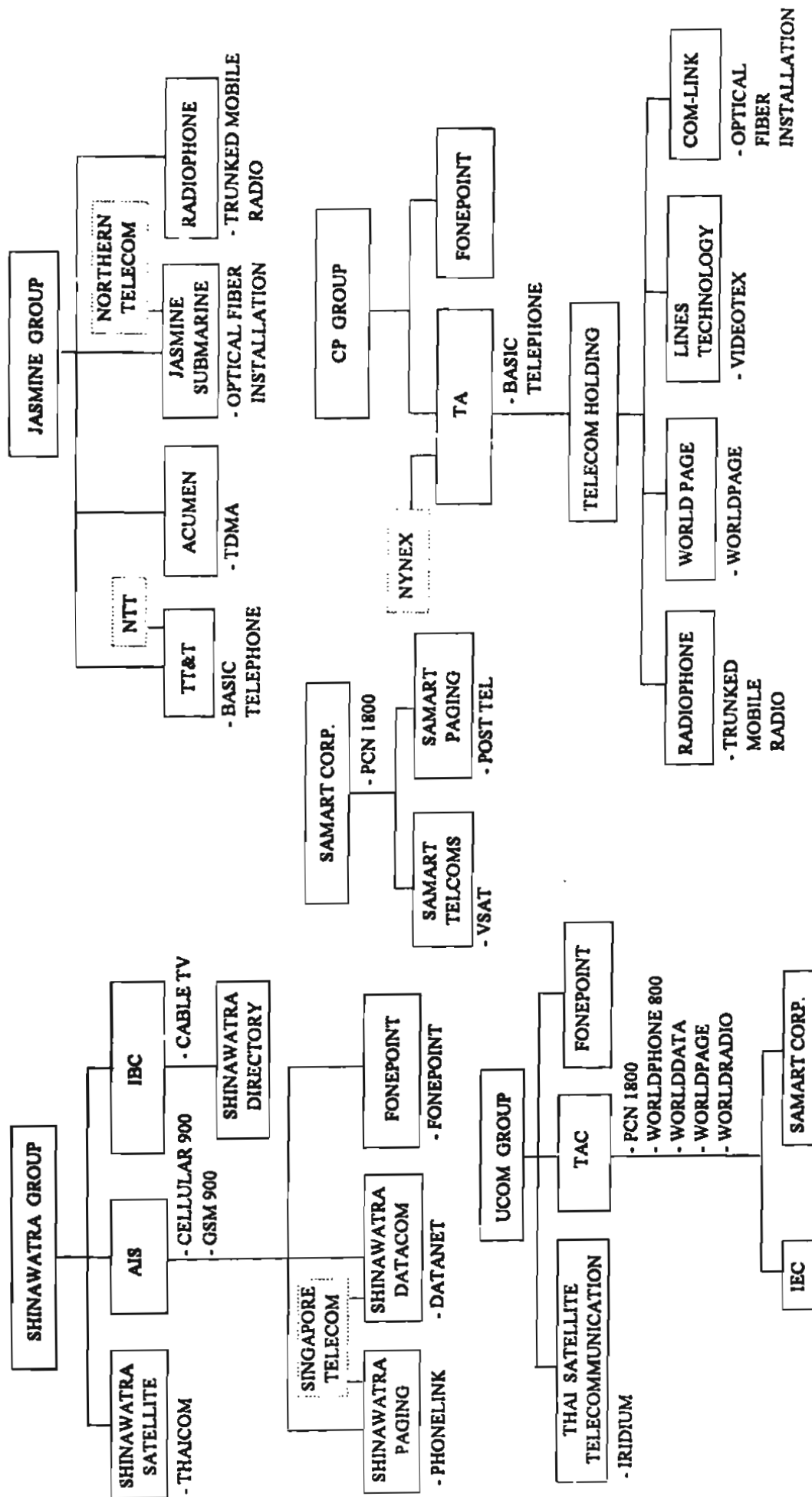
สำหรับโทรศัพท์ไร้สายและวิทยุติดตามตัวยังคงมีการแข่งขันกันบ้าง แม้ว่าจะมีการควบคุมจำนวนผู้ประกอบการ การแข่งขันด้านโทรศัพท์ไร้สาย มักแข่งขันด้านการลดราคาอุปกรณ์ หรือลดค่าโทรศัพท์ในช่วง Promotion การแข่งขันลักษณะนี้จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้โดยทั่วไปนัก เพราะไม่ใช่การแข่งขันทางด้านราคาอย่างแท้จริง เนื่องจากอุปกรณ์โทรศัพท์มือถือของไทยมีราคาแพง เมื่อซื้อชิ้นแล้วมักจะไม่เปลี่ยนแปลงเครือข่าย ส่วนวิทยุติดตามตัวมีการแข่งขันที่สูงทั้งด้านราคาและการทำให้สินค้ามีความแตกต่างจากคู่แข่ง (Product differentiation)

การแข่งขันของโทรศัพท์ไร้สายและวิทยุติดตามตัวน่าจะเป็นหลักฐานที่แสดงว่า การมีผู้ประกอบการไม่มากก็มีการแข่งขันได้ ขึ้นอยู่กับกติกาที่วางไว้ การกำหนดราคาที่คงที่จึงเป็นอุปสรรคอย่างมากในการแข่งขัน และการให้มีการหักรายได้เข้ารัฐบาลโดยไม่กำหนดให้ชัดเจนว่าจะนำเงินไปใช้ในการลงทุนด้านใด เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้บริโภค

ในด้านโครงสร้าง ผู้ประกอบการหลักยังมีการกระจุกตัว เพราะรัฐบาลยังมีการควบคุมการให้สัมปทานอยู่ กลุ่มบริษัทไทยกลุ่มใหญ่สี่กลุ่มที่ได้รับสัมปทานจากรัฐและมีบทบาทสำคัญในอุตสาหกรรมนี้คือ ชินวัตร จัสมิน ดุคอม เครือเจริญโภคภัณฑ์ (จีพี)⁴ ทั้งสี่เป็นกลุ่มธุรกิจใหญ่ในประเทศไทย (รูปที่ 4) ที่มีความหลากหลายในกิจการที่ลงทุน มีอิทธิพลในเศรษฐกิจและการเมืองของไทย และมีการลงทุนในต่างประเทศหลายประเทศ โดยแต่ละกลุ่มจะมีพื้นฐานความเป็นมาต่างกัน ชินวัตรมาจากการซื้อขายอุปกรณ์และการทำระบบคอมพิวเตอร์ จัสมินเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์และวางระบบให้กับองค์กรโทรศัพท์ฯ ดุคอมจำหน่ายอุปกรณ์โทรคมนาคม จีพีทำด้านอุตสาหกรรมการเกษตรก่อนที่จะขยายมาสู่การดำเนินกิจการอุตสาหกรรมด้านอื่นๆอย่างหลากหลาย (Tara Siam Business Information, 1994)

⁴ นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มบริษัทสามารณและอีออกซ์เธอร์ ที่แม้จะ ไม่ได้มีบทบาทในด้านโทรศัพท์ แต่ก็ยังเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีความสำคัญในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมไทยเช่นกัน

รูปที่ 4 ผู้ให้บริการรายใหญ่ในอุตสาหกรรมสื่อสารโทรคมนาคมของไทย



หมายเหตุ : = foreign company

เฉพาะกลุ่มบริษัทโทรคมนาคมที่ได้รับสัมปทาน

ที่มา : รายงานประจำปี 2538 ของผู้ประกอบการและจากการสอบถามทางโทรศัพท์

เทคโนโลยีที่ทันสมัย เป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในการประกอบกิจการโทรคมนาคม การหาเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพราะไทยไม่เป็นเจ้าของเทคโนโลยี กอปรกับการลงทุนด้านนี้มีต้นทุนสูงมาก ทุนบริษัทจึงเน้นด้านของการจัดหาและการปรับใช้ให้มีประสิทธิภาพ กลยุทธ์การหาเทคโนโลยีจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน บางบริษัทร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติ (ทั้งสองบริษัทที่ทำโทรศัพท์พื้นฐาน และกลุ่มยูคอมในกรณีของโทรศัพท์มือถือ) ในส่วนของชินวัตร ไม่ใช้วิธีการร่วมทุนในธุรกิจโทรศัพท์ และดาวเทียม แต่มีการร่วมทุนในวิทยุติดตามตัวกับบริษัทสิงคโปร์เทเลคอม

การร่วมลงทุนกับบริษัทจากประเทศอุตสาหกรรม มีประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจในระยะยาว จากการที่เทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลง บริษัทต่างชาติจะช่วยหาเทคโนโลยีและอบรมเรื่องการใช้ แต่ทั้งนี้ การร่วมลงทุนไม่ใช่วิธีการเดียวในการจัดหา เพราะการซื้อเทคโนโลยีแบบ Turn key ผู้ขายต้องอบรมให้ใช้เป็นและบริษัทอาจจัดทำ specification ของอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่หา หรืออาจจ้างบริษัทที่ปรึกษาช่วย เพื่อให้ได้เทคโนโลยีที่ต้องการ นอกจากนี้ การร่วมลงทุนยังมีเหตุผลด้านอื่นด้วย เช่น การกระจายความเสี่ยง การหาแหล่งเงินทุน และเป็นกลยุทธ์ของบริษัทในการขยายตลาดด้วย

4. การคาดหมายผลกระทบของการเปิดเสรี

โดยกรอบของทฤษฎีแล้ว สาเหตุที่รัฐบาลมีการควบคุมหรือเข้าแทรกแซงธุรกิจ มาจากหลายสาเหตุ เช่น การมีผลกระทบจากภายนอก การมีมลภาวะ การที่สินค้ามีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ และการที่กิจการมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) ถ้ารัฐบาลไม่เข้าแทรกแซงจะทำให้มีการผูกขาด ทำให้สวัสดิการของผู้บริโภคแย่ลงกว่าการที่มีตลาดแข่งขันอย่างสมบูรณ์ โดยสรุปคือการเข้าแทรกแซงกรณีที่ใช้ระบบตลาดจะทำให้ผู้บริโภคมีสวัสดิการลดลง

แต่ได้มีการศึกษาถึงการควบคุมอุตสาหกรรมพบว่า รัฐบาลเองก็มีความล้มเหลว การควบคุมทำให้การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพได้เช่นกัน การควบคุมจำนวนผู้ประกอบการทำให้เกิดส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (economic rent) เนื่องจากมีกลุ่มผลประโยชน์ที่ทำให้การจัดสรรทรัพยากรที่ถูกจำกัดนี้เป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตน รัฐบาลเองก็ไม่มีข้อมูลที่เพียงพอ โดยเฉพาะในเรื่องของต้นทุน ทำให้การกำหนดราคาหรือปริมาณการผลิตที่เหมาะสมทำได้ยาก

ความคิดเดิมที่รัฐบาลเข้าดำเนินการด้านโทรคมนาคมหรือควบคุมการผลิตอย่างเข้มงวด มาจากเหตุผลหลักอันหนึ่งคืออุตสาหกรรมมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ ซึ่งประเด็นการควบคุมโดยคิดว่า การผลิตมีลักษณะผูกขาด ถ้าเอกชนผลิตจะทำให้การผูกขาดเป็นผลเสียแก่ผู้บริโภค เหตุผลนี้ในปัจจุบันไม่หนักแน่นนัก เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ได้ทำให้ต้นทุนการผลิตลดลง ทำให้ขนาดของการลงทุนขั้นต่ำเล็กลง การผลิตไม่จำเป็นต้องมีผู้ประกอบการ

เพียงรายเดียวจึงจะมีประสิทธิภาพ ลักษณะของกิจการมีความใกล้เคียงกับลักษณะของสินค้าเอกชนมากกว่า สินค้าสาธารณะ (World Development Report, 1994 : 114-117) ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่ทั่วโลกจะลดบทบาทของภาครัฐบาลและให้เอกชนมีการลงทุนในกิจการนี้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่อุตสาหกรรมโทรคมนาคมต้องมีการลงทุนสูง จำนวนผู้ประกอบการจะไม่มากจนกล่าวได้ว่าเป็นไปตามทฤษฎีการแข่งขันสมบูรณ์ แต่ทฤษฎี Contestable market แสดงว่า ถ้าเราปล่อยให้ผู้ประกอบการเข้าออกอุตสาหกรรมอย่างเสรี และไม่มีต้นทุนจม (sunk cost) แล้ว แม้ว่าผู้ประกอบการจะมีจำนวนไม่มากก็ตาม ลักษณะการตั้งราคา และการประกอบธุรกิจในลักษณะแข่งขันอย่างสมบูรณ์จะเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะถ้ามีกำไรสูงเกินไปก็จะเป็นการเชิญชวนให้ผู้ประกอบการอื่นเข้ามาสู่อุตสาหกรรม การที่มีความกดดันจากการเข้าสู่ตลาดอย่างเสรี เป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการที่ทำกิจการอยู่จะได้เพียงกำไรปกติ แม้ว่าจะมีผู้ประกอบการไม่มาก

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พยากรณ์ว่า ถ้ารัฐบาลเลิกการควบคุม ปล่อยให้มีการแข่งขัน สิ่งที่จะเกิดขึ้นคือ ประสิทธิภาพการผลิต การจัดสรรทรัพยากรจะดีขึ้น ต้นทุนการผลิตจะลดลง ราคาจะลดลง และผู้ที่ได้ส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (economic rent) จะเสียส่วนนี้ไป ในแง่พลวัตคาดหมายว่าจะทำให้มีการพัฒนาเทคโนโลยี และปรับปรุงการจัดการให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ในด้านของการศึกษาเชิงประจักษ์ถึงผลการเลิกการควบคุมของรัฐบาล Hiroyuki Imai (1994) ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนของบริษัท Kokusai Denshin Denwa ของญี่ปุ่น ระหว่างปี 1970-1992 โดยในปี 1985 ญี่ปุ่นได้มีการปฏิรูประบบโทรคมนาคม เปิดให้มีการแข่งขัน ทั้งการให้บริการในประเทศ และโทรศัพท์ระหว่างประเทศ Kokusai Denshin Denwa เคยเป็นผู้ผูกขาดการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศมาจนถึงปี 1985 จากนั้นจึงมีสองบริษัทเข้ามาแข่งขันให้บริการ พบว่าการแข่งขันทำให้บริษัทมีความพยายามที่จะลดต้นทุนในการผลิตลง ต้นทุนต่อหน่วยของการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ ลดลงร้อยละ 22.2 ในช่วง 1985-1992 หรือเป็นร้อยละ 3.1 ต่อปี การลดต้นทุนทำให้สามารถที่จะลดราคาค่าบริการได้ นอกจากนี้การศึกษาได้ประมาณการเส้นอุปสงค์ของผู้บริโภค และพบว่าราคาที่ราคาลดลงทำให้ส่วนเกินของผู้บริโภค (consumer surplus) เพิ่มขึ้นในปี 1992 คิดเป็นร้อยละ 25.6 ของรายรับรวมของบริษัท

Winston (1993) ได้ทำการประเมินผลการยกเลิกการควบคุม ในหลายอุตสาหกรรมในสหรัฐอเมริกา โดยใช้งานวิจัยหลายชิ้นเป็นพื้นฐาน พบว่าในด้านของราคา ราคาหลังการควบคุมจะลดลงจริงตามการพยากรณ์ทางทฤษฎี นอกจากราคาจะลดลงแล้ว ราคายังจะมีความสอดคล้องกับต้นทุนมากขึ้น จึงมีลักษณะหลากหลายมากขึ้นตามการบริการและผู้บริโภค (Price differentiation)

ในด้านของกำไรผู้ผลิต พบว่ามีทั้งเพิ่มขึ้นและลดลง ในอุตสาหกรรมรถบรรทุก พบว่าค่าจ้างและการจ้างงานลดลง อุตสาหกรรมอื่นลดลงเล็กน้อย ส่วนการบินและเคเบิลทีวีเพิ่มขึ้นจากการผลิตที่มากขึ้น

นอกจากนี้ปรากฏว่า โครงสร้างการตลาดมีการแข่งขันมากขึ้นจริง การบริการดีขึ้น แต่ไม่สามารถวัดเป็นตัวเงินได้ โดยรวมแล้ว Winston (1993) สรุปว่า การลดการควบคุมอุตสาหกรรม การบิน รถไฟ

รถบรรทุก โทรศัพท์ เคเบิลทีวี การค้าหลักทรัพย์และแก๊ซธรรมชาติ เป็นผลดีต่อสังคม ผลประโยชน์สุทธิรวมกันประมาณปีละ 36-46 พันล้านดอลลาร์ (ราคาปี 1990) คิดเป็นร้อยละ 7-9 ของ GNP ตัวเลขที่แตกต่างกันมากจากวิธีการศึกษาที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ตัวเลขยังไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนที่ใช้ในการควบคุมอุตสาหกรรม ประโยชน์จากการปรับปรุงเทคโนโลยีและคุณภาพของการบริการ

ประสบการณ์ของประเทศลาตินอเมริกา ที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านโทรคมนาคมให้เอกชนดำเนินการ ก็พบว่าสามารถทำให้การลงทุนและการติดตั้งขยายตัวอย่างรวดเร็ว (World Economic Development, 1994 และ Economist, 1995a)

สำหรับผลของการเปิดเสรีในไทยจะเป็นอย่างไรนั้น ต้องขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนด แต่ในที่นี้จะพิจารณากว้าง ๆ เพื่อกำหนดท่าทีของไทยในการเจรจาระหว่างประเทศ โดยสมมติว่ารัฐบาลให้มีการเข้าถึงตลาดทั้งจากเอกชนไทยและต่างชาติ โดยมีการควบคุมให้ใช้เครือข่ายให้มีประสิทธิภาพและการดำเนินธุรกิจที่เป็นธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกรอบทางด้านทฤษฎี ประสบการณ์จากชาติอื่น และโครงสร้างอุตสาหกรรมไทย การคาดการณ์ผลกระทบเป็นดังนี้

โครงสร้างอุตสาหกรรม

ผู้ประกอบการที่เป็นผู้นำในตลาดจะเป็นกลุ่มเดิมดังกล่าวแล้ว แต่จะมีกิจการครอบคลุมมากขึ้นจากโอกาสทางธุรกิจที่กว้างขึ้น เช่นมีโอกาสที่จะทำโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์ไร้สาย รวมทั้งด้านมูลค่าเพิ่มต่าง ๆ เหตุผลคือ กลุ่มเหล่านี้จะมีพื้นฐานที่ดีทางด้านเงินทุน บุคลากรและการหาเทคโนโลยี การที่รัฐบาลให้โอกาสเอกชนเข้าร่วมในกิจการโทรคมนาคมในอดีต เป็นการสร้างความแข็งแกร่งกลุ่มธุรกิจนี้ให้มีประสบการณ์ด้านนี้มากกว่ากลุ่มธุรกิจอื่น มีการสร้างเครือข่ายที่กว้างขวาง อีกทั้งจากลักษณะของอุตสาหกรรมโทรศัพท์ที่มีต้องการการลงทุนสูง จึงเป็นไปได้ยากที่ผู้ประกอบการรายใหม่จะเข้ามาทำการแข่งขันกับผู้ประกอบการสีกลุ่มนี้ในทันที กอปรกับลักษณะตลาดเป็นแบบ oligopoly อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อไป จะมีผู้ประกอบการรายอื่นมีโอกาสเข้ามาขยายกิจการโทรคมนาคมได้มากขึ้น และเมื่อมีการผ่อนผันการทำธุรกิจของบริษัทต่างชาติ บริษัทต่างชาติย่อมจะมีบทบาทในอุตสาหกรรมนี้สูงขึ้น

การลงทุน

บริษัทไทยจะลงทุนในต่างชาตินมากขึ้น แกตส์จะทำให้มีการเปิดเสรีมากขึ้น อีกทั้งแนวโน้มและความจำเป็นของประเทศในภูมิภาคเอเชีย ที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้มีความขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานต้องมีการลงทุนอย่างมาก

การลงทุนจากต่างประเทศในประเทศไทยก็จะมากขึ้นเช่นกัน เพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความต้องการเงินทุนของเรายังสูงอยู่มาก ลักษณะการลงทุนของต่างชาติน่าจะเป็นการร่วมลงทุนแบบเป็นพันธมิตรกับธุรกิจไทยมากกว่าเป็นแบบแข่งขันกันโดยตรง เพราะมีความได้เปรียบในคนละลักษณะ โดย

บริษัทต่างชาติจะมีความสามารถในการจัดหาและจัดการเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนความสามารถในการหาแหล่งเงินทุน ขณะที่ความสามารถด้านธุรกิจ ด้านการจัดการ ความคุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจ ตลาด ระบบการเมืองและระบบราชการ ทำให้บริษัทไทยได้เปรียบบริษัทต่างชาติ บริษัทโทรคมนาคมของไทยเป็นกลุ่มบริษัทใหญ่ มีทรัพยากรที่จะสร้างทีมผู้บริหารและวิศวกรที่มีความสามารถ ความสามารถในการจัดการของเรา ในสภาพแวดล้อมของไทย จึงน่าจะเท่ากับบริษัทต่างชาติ การที่กลุ่มบริษัทของไทยสามารถขยายกิจการไปลงทุนในต่างประเทศ ก็เป็นหลักฐานหนึ่งว่าเรามีความสามารถที่จะแข่งขันกับบริษัทต่างชาติได้ โดยรัฐบาลไม่ต้องช่วยเหลืออะไรเป็นพิเศษ

ผลต่อผู้ผลิตและผู้บริโภค

ประสิทธิภาพและต้นทุนการผลิตจะถูกลง เนื่องจากการแข่งขันทำให้ผู้ประกอบการต้องปรับตัว และไม่สามารถดำเนินกิจการอย่างไร้ประสิทธิภาพได้อีกต่อไป แต่กำไรของผู้ประกอบการอาจลดลง เนื่องจากในระบบปัจจุบัน ผู้ประกอบการที่มีอำนาจผูกขาด จะยังมีกำไรสูงกว่าปกติ ซึ่งกำไรส่วนนี้จะถูกกดดันเมื่อมีการแข่งขัน

อย่างไรก็ตาม การที่ผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์ เป็นไปได้เมื่อมีการแข่งขัน การแปรรูปกิจการของรัฐ หรือการยกเลิกกฎเกณฑ์การควบคุม ถ้านำไปสู่การผูกขาดก็จะมีประโยชน์ต่อผู้บริโภคแต่อย่างไร จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะควบคุมให้มีการแข่งขันอย่างแท้จริง

5. สรุป

เครือข่ายโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้การทำธุรกิจทั้งในประเทศและระหว่างประเทศมีต้นทุนที่ต่ำ เพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ระบบโทรศัพท์ของประเทศไทยมีปัญหาทั้งในด้านปริมาณเมื่อเทียบกับต่างประเทศที่เป็นคู่แข่ง และเทียบระหว่างกรุงเทพและต่างจังหวัด และยังมีปัญหาในด้านคุณภาพการบริการ การให้เอกชนเข้าดำเนินการ และกระตุ้นให้มีการแข่งขันจึงน่าจะเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม

การตั้งองค์การการค้าโลก มีการเจรจาด้านการเปิดตลาดโทรศัพท์พื้นฐาน การเจรจาด່รงเพื่อเปิดตลาดโทรคมนาคมและภาคการบริการอื่น ๆ จะมีอย่างต่อเนื่อง การจะเปิดตลาดสำหรับบริษัทต่างชาติจะทำได้ยากขึ้นเรื่อย ๆ จากการที่เรามีแนวโน้มที่จะให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคม เพื่อเร่งการลงทุนและพัฒนาคุณภาพการบริการ จึงควรตั้งวางมาตรการที่จะลดการควบคุมสาขาโทรคมนาคมนี้ ให้มีลักษณะที่เสรีมากขึ้น และใช้การเจรจาระดับพหุภาคีตามข้อตกลงแกตส์เป็นเครื่องมือเปิดตลาดให้ธุรกิจของเราลงทุนในต่างชาติได้มากขึ้น เพราะนักธุรกิจของเราก็มีกลยุทธ์ที่จะลงทุนในต่างประเทศอยู่แล้ว อีกทั้งประเทศในเอเชียก็มีความต้องการขยายการลงทุนด้านโทรคมนาคม และลดการควบคุมของรัฐบาลเพิ่มบท

บาทของเอกชนในไตรมาสแรก ไม่ว่าจะเป็นฮ่องกง สาธารณรัฐเกาหลี อินเดีย อินโดนีเซีย สาธารณรัฐ
ประชาธิปไตยประชาชนจีน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์และเวียดนาม (Far Eastern Economic Review, 1995 :
37-63) การที่เราจะคงลักษณะผูกขาด ปิดกั้นการเข้าสู่ตลาดจึงอาจเป็นอุปสรรคทางการค้าการลงทุนได้

โดยกรอบทางทฤษฎีและประสบการณ์จากประเทศอื่น ชี้ว่า การลดการควบคุม ให้มีเสรีมากขึ้น จะ
ทำให้สวัสดิการผู้บริโภคดีขึ้น จาการค่าบริการที่ลดลง มีการให้บริการที่หลากหลายสอดคล้องกับความต้องการ
มากขึ้น อย่างไรก็ตาม อาจมีผู้บริโภคบางส่วนที่เสียผลประโยชน์ เพราะเมื่อมีการแข่งขัน ทำให้ผู้
ประกอบการต้องตั้งราคาสินค้า ใกล้เคียงกับต้นทุนหน่วยสุดท้าย การชดเชยกันระหว่างบริการจะหมดไป
ราคาการบริการบางอย่าง เช่น ค่าโทรศัพท์ในท้องถิ่นจะสูงขึ้น โทรศัพท์ทางไกลจะลดลง ในด้านผู้
ประกอบการจะมีกำไรลดลง จากแรงกดดันของการแข่งขัน การร่วมทุนกับต่างประเทศจะมีมากขึ้น

สิ่งที่ต้องเตรียมตัว จึงไม่ใช่ว่าควรหรือไม่ที่จะมีการเปิดให้เสรีมากขึ้น ลดการควบคุมของรัฐบาล
ให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนและดำเนินการ แต่คำถามเป็นว่าจะทำอย่างไร โดยสิ่งเร่งด่วนคือการมีองค์กร
กำหนดกติกาการแข่งขัน และควบคุมตามกติกานี้ ทั้งนี้ต้องตระหนักว่า การเพิ่มบทบาทของเอกชน ไม่ได้
หมายความว่ารัฐบาลไม่ต้องทำอะไร เป็นไปได้ที่รัฐบาลอาจต้องทำงานมากกว่าเดิม มีประสิทธิภาพมากกว่า
เดิม เพียงแต่เปลี่ยนบทบาทจากผู้ผลิตโครงสร้างพื้นฐาน เป็นผู้ดูแลให้มีโครงสร้างพื้นฐานอย่างพอเพียง มี
คุณภาพ การผลิตมีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค รัฐบาลจำเป็นต้องเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ ซึ่ง
ต้องคล่องตัวพอที่จะเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป และต้องควบคุมพฤติกรรมของธุรกิจให้มีการ
แข่งขันอย่างแท้จริง และรัฐยังจะต้องหามาตรการที่จะให้บรรลุดูวัตถุประสงค์ที่ระบบตลาดจัดการไม่ได้ เช่น
universal service และการกระจายรายได้ สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือการปรับเปลี่ยนบทบาทรัฐวิสาหกิจที่
เดิมเป็นผู้ให้บริการแต่ผู้เดียว ให้มีความสามารถในการแข่งขันในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงพาณิชย์ (2538), ตารางข้อลดหย่อนและข้อผูกพันทางด้านสินค้าและข้อผูกพันการค้าบริการ
กรุงเทพฯ : กระทรวงพาณิชย์.

กระทรวงพาณิชย์ (2537), General Agreement on Trade in Services กรุงเทพฯ : กระทรวงพาณิชย์
ฉัฐพงษ์ ทองภักดี (2538), “การกระจายโครงสร้างพื้นฐานและประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าและโทร
คมนาคม” บทความเสนอในการสัมมนาประจำปี ครั้งที่ 18 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

ไมตรี อึ้งภากรณ์ (2538), สามมิติของการเจรจาต่อรองด้วย กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ไวยุทธ.

เอี่ยมพร อ่อนคำ (2537), “สถานการณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ของไทย” Information Research Vol. 1 No. 2
กุมภาพันธ์.

Averch, Harvey and Johnson, Leland (1962), “Behavior of the Firm under Regulatory constraint”
American Economic Review December, pp. 1052-69.

Baumol William (1982), “Contestable Markets : An Uprising in the Theory of Industry Structure”
American Economic Review Vol. 72 No. 1 March pp. 1-15.

Economist (1995 a), “Latin American telecoms: Half-way there” February 4-10, pp. 68-69.

Economist (1995 b), “The Death of Distance” September 30, pp. 1-30.

Far Eastern Economic Review(1995), “Focus: Telecommunications” October 5, pp. 37-63.

Final Act Embodying the Results of The Uruguay Round of Multilateral Trade
Negotiation Marrakesh, 15 April 1994.

Hiroyuki Imai (1994), Assessing the Gains from Deregulation in Japan's International
Telecommunication Industry Working paper no: 37 School of Oriental and African Studies,
Department of Economics, University of London.

International Telecommunication Union (1994), Asia-Pacific Telecommunication Indicators
Geneva.

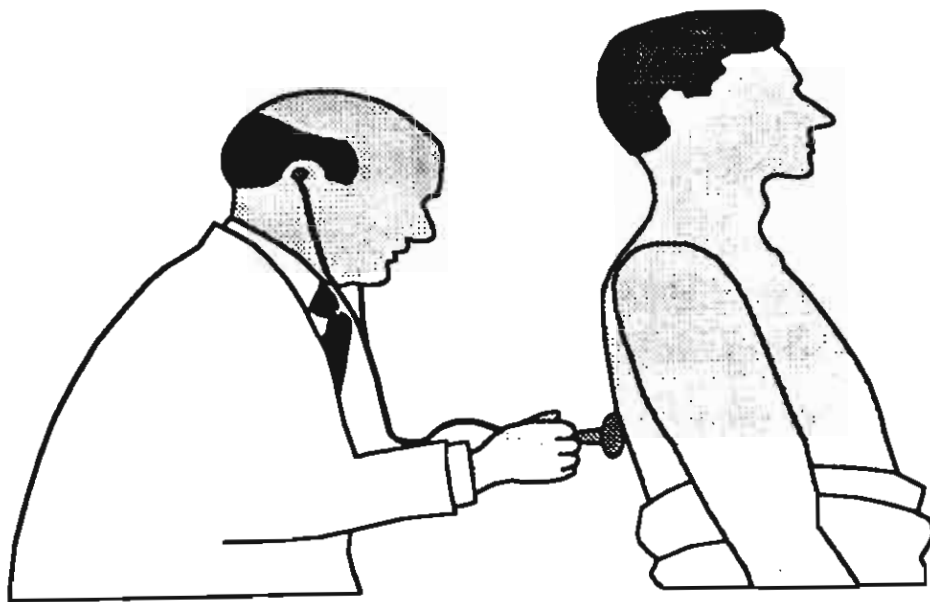
Low Patrick (1995), Impact of the Uruguay Round on Asia: Trade in Services and Trade-
Related Investment Measures Manila: Asian Development Bank.

- Sumeth Vongpanitlerd, Ammar Siamwalla and Chatri Sripaipan (1992), "Public Services in Thailand: The Role of Information Technology" **TDRI Quarterly Review** Vol. 7 No. 4 December.
- Tara Siam Business Information (1994), **Thai Telecommunication Industry 1993/1994** Bangkok.
- Tuthill Lee (1995), "The Uruguay Round and the GATS : The Implications for Telecommunications" Mimeo.
- Thailand Development Research Institute (1993), **Future Direction of the Communication Authority of Thailand** Bangkok: TDRI.
- Winston, Clifford (1993), "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomics" **Journal of Economic Literature** 31:1263-89.
- World Bank (1994), **World Development Report 1994** New York: Oxford University Press.

ผลกระทบของการเจรจาต่อรองภัยต่อ ตลาดการประกันภัยและประกันชีวิต

เสนอโดย

ณัฐชัย บุญยะประสงค์
ปกรณ์ วิทยานนท์



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กรกฎาคม 2538

บทคัดย่อ
ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัยต่อ
ตลาดการประกันภัยและประกันชีวิต

ณัฐชัย บุญยะประกาศ
ปกรณ์ วิทยานนท์

วัตถุประสงค์

การศึกษาผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัยต่อตลาดประกันภัยและประกันชีวิตนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “ผลกระทบของการเจรจาอบอุรุกวัย” ซึ่งทางสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้รับมอบหมายจากกองทุนสนับสนุนการวิจัย งานวิจัยจะครอบคลุมเนื้อหาถึงข้อผูกพันที่ทางรัฐบาลไทยได้เจรจาไว้กับ GATS ว่าจะกระทบต่อธุรกิจประกันภัยไทยทั้งในแง่ดีและแง่เสียทางใดบ้าง อีกทั้งยังเสนอแนะแนวทางที่รัฐควรพิจารณา เพื่อเตรียมความพร้อมให้ตลาดประกันภัยของไทยสามารถรับสถานการณ์หลายรูปแบบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

วิธีการศึกษา

ได้ทำการศึกษาจาก

1. ข้อผูกพันจาก GATS และกฎเกณฑ์ข้อบังคับของไทย
2. การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยใช้ข้อมูลรายบริษัทซึ่งได้จากการการประกันภัย
3. การสัมภาษณ์และสัมมนาระหว่างผู้บริหารบริษัทประกันภัยและผู้เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษา บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในอดีตที่ผ่านมา ธุรกิจประกันภัยของไทยมิได้ขยายตัวทัดเทียมกับประเทศอื่นๆ ดังจะเห็นได้เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราส่วนเบี้ยประกันต่อรายได้ประชาชาติ และเบี้ยประกันต่อประชากร สถิติเหล่านี้ของไทยต่ำกว่าของทั้งประเทศอุตสาหกรรมและบางประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน รายได้ประชาชาติต่อหัวเป็นตัวแปรที่สำคัญอันหนึ่งที่กำหนดความสามารถในการซื้อประกัน ตามประสบการณ์ในอดีตของไทยและต่างประเทศ เมื่อรายได้ประชากรต่อหัวเพิ่มขึ้นเบี้ยประกันต่อคนต่อปีก็สูงขึ้นตามลำดับ ดังนั้น เมื่อเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันมีศักยภาพที่จะขยายตัวได้เร็วกว่าเศรษฐกิจโลก ก็จะมีผลชักจูงให้ภาคธุรกิจประกันภัยขยายตัวอย่างรวดเร็วตามไปด้วย นอกจากนั้น รัฐก็ได้ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน

ของธุรกิจประกันภัยหลายประการ เพื่อเกื้อหนุนวิวัฒนาการในตลาดเงินและตลาดทุนของไทย ตัวอย่าง เช่น ได้มีการเปิดช่องทางการลงทุนและประกอบธุรกิจใหม่ ให้แก่บริษัทประกันภัย ในเมื่อตลาดประกันภัยของไทยมีโอกาที่จะขยายตัวไปได้อีกมากเช่นนี้ หลายประเทศอุตสาหกรรมจึงสนใจที่จะลงทุน (เพิ่มเติม) ในธุรกิจประกันภัยของไทยเป็นอันมาก

ตามร่างข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการหรือ GATS ไทยได้เสนอข้อผูกพันสาขาประกันภัยไว้ 6 ประการดังนี้

1. การประกันชีวิต ในด้านการเข้าสู่ตลาด ไม่มีข้อห้ามหรือเงื่อนไขใดๆ ที่จะมีการขายกรมธรรม์ข้ามพรมแดน หรือประชาชนจะไปซื้อกรมธรรม์นอกประเทศ แต่การจัดตั้งบริษัทประกอบธุรกิจในประเทศขณะนี้อนุญาตเพียงให้ต่างชาติมาร่วมหุ้นกับบริษัทประกันภัยที่มีอยู่แล้วในประเทศ โดยต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกิน 25% ของทุนจดทะเบียน และไม่ผูกมัดว่าจะให้ใบอนุญาตเปิดบริษัทใหม่ บุคลากรจากต่างประเทศที่จะเข้ามาให้บริการในประเทศอนุญาตให้เฉพาะผู้บริหารระดับอาวุโส ผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการ โดยต้องได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนประกันชีวิต

ส่วนด้านข้อจำกัดเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินั้น มีเงื่อนไขว่าผู้ซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิตกับบริษัทในประเทศไทยสามารถนำเบี้ยประกันชีวิตไปหักลดหย่อนภาษีได้จำนวนหนึ่ง และสาขาบริษัทต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยจะจัดตั้งสาขาย่อยภายในประเทศอีกไม่ได้

2. การประกันวินาศภัย ในด้านการเข้าสู่ตลาดในรูปการขายบริการข้ามพรมแดนนั้น ยกเว้นให้ทำได้เฉพาะการประกันภัยเกี่ยวกับการขนส่งทางเรือ หรือทางอากาศระหว่างประเทศ และการประกันภัยต่อทุกประเภท ส่วนการจัดตั้งบริษัทภายในประเทศก็มีเงื่อนไขเช่นเดียวกับการประกันชีวิตคืออนุญาตเพียงให้คนต่างชาติร่วมทุนกับบริษัทในประเทศ โดยต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกิน 25% ของทุนจดทะเบียน การเคลื่อนย้ายบุคลากรก็มีเงื่อนไขเช่นเดียวกับการประกันชีวิต

3. นายหน้าและตัวแทนประกันภัย ภายใต้พระราชบัญญัติประกันชีวิตและพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย ห้ามผู้ใดชักชวน แนะนำ หรือกระทำการใดๆ เพื่อให้บุคคลทำสัญญาประกันภัยกับผู้ประกอบธุรกิจประกันชีวิตหรือประกันวินาศภัยในต่างประเทศ นอกจากการทำสัญญาประกันภัยต่อส่วนการเข้าสู่ตลาดนั้น อนุญาตให้เฉพาะกรณีจัดตั้งบริษัทประกอบธุรกิจประกันชีวิตและวินาศภัย และไม่อนุญาตให้ต่างชาติเป็นตัวแทนนายหน้าบุคคลธรรมดา (ธุรกิจตัวแทนและนายหน้าทุกประเภทซึ่ง

รวมถึงตัวแทนนายหน้าประกันภัย เป็นอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทย ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 พ.ศ. 2515)

4. ที่ปรึกษาคำนประกันภัยไม่รวมเรื่องบ้านาณู การเข้าสู่ตลาดไม่มีเงื่อนไขใดๆ ในการขาย บริการข้ามพรมแดนหรือการไปใช้บริการในต่างประเทศ แต่หากจะเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศจะต้องจัดตั้งนิติบุคคล โดยผู้ถือหุ้นต่างชาติถือหุ้นไม่เกิน 49% ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติต้องน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด (ตามปว. 281) การเคลื่อนย้ายบุคลากรก็อนุญาตเฉพาะผู้บริหารระดับอาวุโส ผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการ โดยต้องได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนประกันภัย

5. ผู้ประเมินภัย มีข้อเสนอผูกพันเช่นเดียวกับข้อ 4 ข้างต้น

6. นักคณิตศาสตร์ประกันภัย มีข้อเสนอผูกพันเช่นเดียวกับข้อ 4 ข้างต้น

ข้อเสนอที่ไทยเสนอข้างต้นนี้ สอดคล้องกับกฎหมายในปัจจุบันของไทย กล่าวคือ รัฐบาลไทยได้ปรับปรุงกฎเกณฑ์และระเบียบข้อบังคับสำหรับกิจการประกันภัยให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความคืบหน้าทางเทคโนโลยีมากขึ้น โดยได้ทบทวนพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 เป็นพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ซึ่งให้ความยืดหยุ่นและเสรีภาพแก่ธุรกิจประกันภัยมากกว่าที่เคยมีในอดีต ตัวอย่างเช่น ขยายสัดส่วนสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ขยายสัดส่วนการลงทุนในหลักทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจอิสระซึ่ง จัดการกองทุนรวมและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายของไทยในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดที่สำคัญอยู่บางประการ ซึ่งแม้จะไม่ขัดกับสิ่งที่ทางรัฐบาลไทยได้เสนอต่อ GATS แต่ข้อจำกัดเหล่านี้ก็ยังคงเป็นประเด็นที่ต่างชาติเรียกร้องต่อไปในอนาคตตัวอย่างของข้อจำกัดเหล่านั้น ได้แก่ ข้อบังคับให้บริษัทประกันมีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่า 75% ข้อจำกัดในการจัดตั้งหรือเพิ่มเติมสาขาของบริษัทประกันจากต่างประเทศ และการประกอบธุรกิจตัวแทนและนายหน้าโดยชาวต่างชาติ

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

เมื่อบริษัทประกันแห่งใหม่เริ่มประกอบธุรกิจ หรือเมื่อบริษัทต่างชาติได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินธุรกิจประกันภัยเพิ่มขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อได้หลายรูปแบบเช่น แฉ่งธุรกิจจากบริษัทประกันของไทยซึ่งส่งผลให้ฐานลูกค้าเล็กลง และมีโอกาสที่จะเกิดภัยสูงขึ้น จนบางบริษัทไทยอาจไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ทำให้ลูกค้าผู้เอาประกันเดือดร้อน เมื่อพิจารณาผลกระทบของการของบริษัทประกันภัยไทยที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า บริษัทที่มีโอกาสประสบปัญหาที่กล่าวข้างต้น คือบริษัทขนาดเล็ก และมีโครงสร้างผู้ถือหุ้นอยู่ในกลุ่ม “ครอบครัว” จุดอ่อนที่เห็นชัดของบริษัทครอบครัว คือไม่มีเครือข่ายธุรกิจที่หลากหลาย การมักยึดถือแนวทางการบริหารและปฏิบัติงานแบบดั้งเดิมที่เคยกระทำมาในอดีต ไม่ยินดีหรือเต็มใจที่จะปรับตัวให้ทันต่อวิวัฒนาการยุคใหม่ เพื่อพร้อมที่จะแข่งขันกับคู่แข่งในคลา

แ่มมากขึ้น

เครือข่ายที่จะแสดงถึงจุดอ่อนของบริษัทประกันชีวิตไทยขนาดเล็กได้แก่ อัตราส่วนกรมธรรม์ออกเล็กและขาดอายุ บริษัทไทยขนาดเล็กมีอัตราส่วนนี้สูง แสดงว่าอาจประสบปัญหารายได้ตกต่ำได้ง่าย อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อเบี้ยประกันสุทธิของบริษัทไทยขนาดเล็กที่สูงเป็นอันมาก ก็แสดงถึงการขาดประสิทธิภาพในการบริหาร จึงไม่น่าแปลกใจที่เมื่อวัดผลตอบแทนต่อสินทรัพย์แล้ว บริษัทประกันชีวิตไทยขนาดเล็กที่นำมาศึกษาในรายงานนี้ขาดทุนต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี

สำหรับบริษัทประกันวินาศภัย สถานการณ์ของบริษัทไทยขนาดเล็กก็คล้ายคลึงกัน เพราะมีอัตราส่วนค่าสินไหมทดแทนรวมกับค่าใช้จ่ายต่อเบี้ยประกันรับสุทธิ อยู่ในระดับที่สูงกว่าของบริษัทต่างชาติและบริษัทไทยขนาดใหญ่ ในขณะที่อัตราส่วนเบี้ยประกันรับสุทธิต่อเงินกองทุนของบริษัทประกันภัยไทยขนาดเล็กก็สูงมากเช่นกัน หมายความว่า บริษัทไทยขนาดเล็กขายงานมากเกินควร จนอาจเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของบริษัท เพราะเงินกองทุนไม่เพียงพอต่อความเสี่ยงที่บริษัทรับประกัน นอกจากนั้น อัตราส่วนผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้นของบริษัทไทยขนาดเล็ก ก็ต่ำกว่าของทั้งบริษัทไทยขนาดใหญ่และบริษัทต่างชาติเป็นอันมาก 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. กู้มครองผู้ประสบภัยทางรถ และขยายงานกำกับและตรวจสอบบริษัทประกันภัยสำหรับปัญหาที่ยังคงค้างอยู่ได้แก่ การรักษาความมั่นคงของบริษัทประกันภัย รัฐควรพิจารณาดำเนินมาตรการเป็นขั้นตอนดังนี้

1. ในขั้นแรก ชักจูงให้บริษัทประกันภัยที่มีปัญหา พยายามหาผู้เข้ามาร่วมทุนด้วยในรูปแบบ merger หรือ takeover เพื่อเพิ่มเงินกองทุนให้แก่บริษัทปรับปรุงโครงสร้างการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ขยายเครือข่ายของ outlet หรืออนุญาตให้ประกอบธุรกิจประเภทใหม่ๆ ร่วมกับสถาบันหรือหน่วยงานที่เข้าร่วมกิจการด้วย

2. หากไม่สามารถทำตามข้อ 1 ได้ ควรชักจูงให้บริษัทประกันภัยที่มีปัญหารวมตัวกันเองเพื่อขยายขนาดกองทุน ขยาย pool size ขยายเครือข่ายหรือสาขา

3. ถ้ายังมีบริษัทที่มีปัญหาไม่สามารถหรือไม่ยินดีที่จะปฏิบัติตามข้อ 1 หรือข้อ 2 ได้ และรัฐต้องการเลี่ยงการล้มละลายของบริษัทประกัน (เพราะกรณีล้มละลาย อาจส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นลูกโซ่แก่ระบบการเงินได้ง่าย) 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 แต่ไม่เกี่ยวข้องกับบริษัทประกันภัยที่ประกอบการอยู่แล้ว อนึ่ง ควบคู่กับการจัดตั้งบริษัทเอกชนแห่งใหม่ รัฐอาจเปิดโอกาสให้ต่างชาติถือหุ้นในบริษัทประกันภัยที่ดำเนินกิจการอยู่แล้วมากขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปจาก 25% ถึง 49% เพื่อผลดีหลายประการ เช่น ปรับปรุงนโยบายการบริหาร ขยายฐานลูกค้า และถ่ายทอดความรู้หรือเทคโนโลยี อย่างไรก็ตาม แม้การจัดตั้งบริษัทประกันภัยแห่งใหม่จะช่วยส่งเสริมการแข่งขันในตลาดให้มากขึ้น แต่ก็อาจส่งเสียกระทบถึงความมั่นคงของบริษัทอื่นได้ ทางออกทางหนึ่งคือสถานการณ์ที่ลำบากเช่นนั้น 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 ควรถือ สินทรัพย์สภาพคล่องเป็นสัดส่วนเท่าใดของสินทรัพย์ทั้งสิ้น

3. ถ่วงน้ำหนักสินทรัพย์ด้วยความเสี่ยงที่ไม่เท่ากันของแต่ละประเภทสินทรัพย์ เมื่อรัฐกำหนดขอบเขตของอัตราส่วนผลรวมของสินทรัพย์ที่ถ่วงน้ำหนักแล้วต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้น ขอบเขตนั้นก็ช่วยป้องกันมิให้บริษัทประกันภัยมีโครงสร้างการลงทุนโดยรวมที่เสี่ยงเกินไป หรือเป็นเครื่องช่วยชี้แนะแนวทางบริหารสินทรัพย์ให้แก่บริษัทประกันภัยทางหนึ่ง ท่ามกลางเสรีภาพที่มากขึ้นและความหลากหลายในตลาดเงินทุน

4. ในกรณีที่บริษัทประกันภัยประสบปัญหาหรือวิกฤติการณ์การเงิน รัฐไม่ควรเข้าไอบั้มด้วยเงินของรัฐเสมอ เพราะจะชักนำให้บริษัทประกันภัยก่อความเสี่ยงเกินเหตุ รัฐมีทางเลือกที่ 2 วิธีที่จะช่วยรักษาความมั่นคงหรือเสถียรภาพในตลาดประกันภัย วิธีแรกคือ จัดตั้งสถาบันกลางจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางเครดิตของบริษัทประกันทุกบริษัท และเผยแพร่ผลการจัดอันดับเหล่านั้นให้สาธารณชนทราบ และตัดสินใจเลือกบริษัทตามความพอใจของแต่ละคน วิธีที่สองคือ สนับสนุนให้บริษัทประกันภัยรวมกลุ่มกันจัดตั้งกองทุนกลาง ซึ่งเรียกเก็บค่าสมาชิกเป็นสัดส่วนกับภาระผูกพันที่ถ่วงน้ำหนักด้วยความเสี่ยงแล้ว กองทุนนี้จะทำหน้าที่เสริมสภาพคล่อง หรือพยุงฐานะของบริษัทสมาชิกยามฉุกเฉินเพื่อรักษาอัตราของลูกค้า โดยที่รัฐไม่มีส่วนร่วมใดๆ ในกองทุนกลางนี้ รัฐจะเลือกใช้วิธีใดที่กล่าวถึงข้างต้นก็ขึ้นอยู่กับความเห็นของรัฐว่า กลุ่มลูกค้าส่วนใหญ่ของบริษัทประกันภัยมีการศึกษาและวิจารณ์อย่างดีเพียงใด

การค้า VS ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากแกตต์ ถึงองค์การการค้าโลก

เสนอโดย

มิ่งสรรพ ขาวสะอาด

พิศมัย ภูริสินสิทธิ์ เอี่ยมสกุล

มีนาคม 2538

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทคัดย่อ

การค้า VS ปัญหาสิ่งแวดล้อม

จากแอกต์ถึงองค์การการค้าโลก

มิ่งสรรพ ขาวสะอาด^{1/}

การถกเถียงระหว่างกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และกลุ่มนิคมการค้าเสรีมีมานานแล้ว แต่เป็นการเถียงกันคนละเวที สำหรับกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีขบวนการกรีนพีซ (Greenpeace) เป็นแกนสำคัญเห็นว่า การค้าระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็นอยู่ปัจจุบันเป็นตัวการที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว การแสวงหากำไรอย่างสูงสุดและระบบตลาดที่ล้มเหลว ทำให้เกิดภาระด้านสิ่งแวดล้อมต่อสังคมในรูปน้ำเสียอากาศเสีย นอกจากนี้ การขนถ่ายมลพิษข้ามชาติโดยเฉพาะกากที่เป็นพิษ จากประเทศพัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนาเป็นการเอาเปรียบประเทศที่มีการพัฒนาและเทคโนโลยีที่ต่ำกว่า และเป็นการทำลายระบบนิเวศ ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นการเร่งลดทรัพยากรส่วนรวมของโลก ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกได้ก่อให้เกิดอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมหลายอนุสัญญาด้วยกัน และบางอนุสัญญาเหล่านี้ได้ใช้มาตรการคว่ำบาตรการค้าระหว่างประเทศ (trade sanction) เป็นเครื่องมือบังคับประเทศภาคีให้ปฏิบัติตามอนุสัญญา ถึงแม้กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจะไม่ยินดีกับการขยายตัวทางการค้า ก็ยังต้องการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าเป็นไม้เรียวที่สำคัญในการบังคับประเทศต่างๆ ให้ค้าขายอย่างมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ที่สำคัญก็คือ กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเห็นว่าแอกต์เป็นอุปสรรคสำคัญของความพยายามของประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทั้งของตนและของโลกให้เข้มงวดมากขึ้น คำตัดสินของแอกต์ในกรณีพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกเรื่องปลาทูน่า-โลมานั้นเรียกได้ว่าเป็นชนวนระเบิดที่สำคัญที่ทำให้ข้อขัดแย้งระหว่างแอกต์และกลุ่มผู้พิทักษ์สิ่งแวดล้อมชัดเจนยิ่งขึ้น ฝ่ายอนุรักษ์เริ่มเล็งเห็นว่าความพยายามที่จะรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมโลก โดยการทำอนุสัญญาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อนุสัญญาหลัก 3 อนุสัญญา อาจจะถูกตีความหมายว่าเป็นการละเมิดแอกต์ ทำให้อนุสัญญาเหล่านั้นไร้ประสิทธิภาพไปได้

^{1/} ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณสมจินต์ สันตะรักษ์ คุณปิเตอร์ ไนครี อังภากรณ์ และคุณพิมพ์ชนก วอนขอพร ที่ได้กรุณาวิพากษ์วิจารณ์อย่างสร้างสรรค์ และเพิ่มเติมข้อมูลให้รายงานฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

การเจรจาการค้าระหว่างประเทศรอบอุรุกวัยซึ่งเริ่มต้นในปี 2529 มิได้มีการบรรลุประเด็นสิ่ง
แวดล้อมไว้ในวาระการประชุม แต่ในปี 2533 กลุ่มประเทศ EFTA² / ได้เสนอในการประชุมที่กรุงบริส
เซลส์ให้พิจารณาประเด็นสิ่งแวดล้อมด้วยเหตุผล 3 ประการ ด้วยกันคือ หนึ่ง มิให้แนวโน้มการอนุรักษ์
สิ่งแวดล้อมขยายตัวกลายเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยใช้วัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม
บังหน้า สอง ประเทศเหล่านี้เกรงว่าการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของคนจะถูกตัดสินว่าเป็น
การละเมิดแอกต์ สาม ประเทศเหล่านี้เกรงว่ากติกาของแอกต์จะขัดแย้งกับกติกาของอนุสัญญาพหุภาคี
ด้านสิ่งแวดล้อม และนโยบายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศของตนเอง ถึงแม้ว่าผลของการประชุมในรอบ
อุรุกวัยจะ ไม่มีข้อตกลงลงหลักเป็นพิเศษว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ
การค้าและสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อออกกฎเกี่ยวกับการค้าที่ "มีความรับผิดชอบ" ต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น
และแม้ว่ากลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจะค่อนข้างผิดหวังกับผลการเจรจาอุรุกวัย แต่การจัดตั้งคณะกรรมการ
การค้า ดังกล่าว เป็นเครื่องชี้ถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมจนทำให้กลุ่มนิยมการค้าเสรี (Free trade
proponents) ได้เริ่มยอมรับความจริงว่า ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อีกต่อไป และจะ
เป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอาจจะเข้ามาต่อสู้ในเวทีการค้าโลกได้โดยตรงในอนาคต

วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ ความกระจ่างถึงความเข้ามา และประเด็นโต้แย้งของกลุ่ม
การค้าเสรี และกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัญหาร่วมของประชาคมโลก
เพื่อสรุปที่ประเทศไทยจะต้องไปศึกษาเพื่อการเจรจาการค้าและสิ่งแวดล้อมในอนาคต วิธีการที่ใช้ศึกษา
เป็นวิธีการศึกษาจากเอกสารและหาวิถกับผู้เชี่ยวชาญด้านเจรจาการค้าของไทย

การศึกษานี้สรุปได้ผลดังนี้ คือ

² กลุ่มประเทศ EFTA (European Free Trade Association) ประกอบด้วย 7 ประเทศ คือ สหราชอาณาจักร สวีเดน ไอร์แลนด์ ไอร์แลนด์
ต่ำ ดัตช์และเบลเยียม และสวิตเซอร์แลนด์

(1) ข้อขัดแย้งระหว่างอนุสัญญาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมและ WTO

อนุสัญญาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมหลักที่สำคัญ และมีผลเกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ และมีมาตรการที่ควบคุมการค้าอย่างชัดเจนมี 3 สัญญาดด้วยกัน คืออนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งพืชและสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora ซึ่งจะเรียกย่อๆ ว่า "ไซเตส" (CITES) หรือบางครั้งก็เรียกว่าอนุสัญญาเวียนน ส่วนการสูญเสียชั้นบรรยากาศโอโซนเป็นที่มาของพิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol) ภายใต้ อนุสัญญาเวียนนา (Vienna Convention) และปัญหาการส่งออกกากที่เป็นภัยไปทั้งนอกประเทศ ก่อให้เกิดอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการเคลื่อนย้ายและกำจัดกากที่เป็นภัยข้ามแดน (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal)

(1.1) ไซเตส ไซเตสควบคุมชนิดของพืชและสัตว์ที่ให้ค้าขายได้ในตลาดโลกเพื่อป้องกันการสูญพันธุ์ มาตรการควบคุมการค้าของไซเตส จะไม่ละเมิดแกตต์ก็ต้องอาศัยมาตรา 20 ของแกตต์ ที่มีข้อยกเว้นให้มีมาตรการควบคุมทางค้าเพื่อการอนุรักษ์ แต่แกตต์ได้ตีความ มาตรา 20 (g) นี้ว่าจะขอยกเว้นได้เฉพาะทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นไปได้ ซึ่งทำให้กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเกรงว่าอาจจะทำให้ไซเตสถูกตีความว่าละเมิดแกตต์ คราพบปัจจุบันยังไม่มีกรณการควบคุมการค้าของไซเตสเข้าสู่แกตต์ คณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อม องค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) เห็นว่าในกรณีที่ข้อขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างประเทศในภาคีของอนุสัญญาสิ่งแวดล้อม กฎระเบียบของอนุสัญญาสิ่งแวดล้อม น่าจะเป็นกฎที่ใช้ในการระงับข้อพิพาท (Eglin 1995)

โดยหลักการของอนุสัญญาไซเตสและวิธีการปฏิบัติแล้ว จะไม่กระทบต่อการค้าสัตว์และพืชที่ถูกกฎหมาย และจะเป็นการประนีประนอมระหว่างการค้าและการอนุรักษ์และค้าให้ดำเนินไปด้วยกันได้ แต่ผลกระทบทางการค้านั้นจะกระทบต่อธุรกิจการลักลอบสัตว์และพืชที่ผิดกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ เพราะโดยหลักการที่ต้องมาขออนุญาตทุกครั้งที่จะทำการส่งออกนี้เอง จึงจะเป็นการกำจัดผู้ลักลอบค้าสัตว์และพืชที่ผิดกฎหมายออกไปได้ บทเรียนของประเทศไทยก็คือ การเข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญาโดยมิได้มีการเตรียมกฎหมายภายในประเทศรองรับ ซึ่งประเทศไทยควรจะป้องกันปัญหาเช่นเดียวกันนี้มิให้เกิดขึ้นกับอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่นๆ อีก

(1.2) พิธีสารมอนทรีออล (MONTREAL PROTOCOL) เป็นข้อตกลงระดับรองที่ต่อเนื่องจากอนุสัญญาเวียนนา จัดทำขึ้นเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2531 โดยมีจุดประสงค์เพื่อวางแผนดำเนินการร่วมกันของประเทศสมาชิก เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการผลิต การใช้และการค้าสารเคมีที่ไปทำลายชั้นโอโซนในบรรยากาศ โดยให้มีการควบคุมในระดับอุตสาหกรรม (sectoral level) ปัญหาการค้าและสิ่งแวดล้อมในพิธีสารมอนทรีออลมีอยู่ 2 ประเด็นคือ ประเด็นที่ว่าด้วยการจำกัดการค้าระหว่างประเทศในและนอกภาคี และประเด็นเกี่ยวกับการลดการใช้สารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน (Ozone Depleting Substances: ODS) สำหรับประเทศตามมาตรา 5

(ก) การกีดกันการค้าระหว่างประเทศในและนอกภาคี (มาตรา 4)

พิธีสารมอนทรีออลมีข้อห้ามเกี่ยวกับการค้าสินค้าที่มีการควบคุมว่า ประเทศภาคีจะไม่นำเข้าสารควบคุม หรือสินค้าที่มีสารควบคุมเป็นองค์ประกอบ จากประเทศนอกภาคี และประเทศภาคีจะไม่ส่งออกสินค้าดังกล่าวไปยังประเทศนอกภาคี มาตรานี้เป็นแรงจูงใจให้ประเทศนอกภาคี เช่น ประเทศเกาหลีใต้ที่มีอยู่ภายในภาคีแล้วต้องเข้าร่วมเป็นประเทศสมาชิกภาคีไปด้วย

ข้อกำหนดเช่นนี้ถือเป็นการละเมิดกฎ Most-Favored Nation ของแกตต์ ซึ่งบังคับให้สมาชิกปฏิบัติต่อทุกประเทศโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งสมาชิกมีทางเลือก 3 ทาง คือ หนึ่ง อ้างมาตรา 20 ของแกตต์ว่าไม่มีวิธีการอื่นที่บิดเบือนน้อยกว่า (less distortionary) เพื่อรักษามลประโยชน์สาธารณะ แต่นักวิชาการ คาดว่าแกตต์จะตัดสินว่าการกีดกันการค้ายังเป็นมาตรการที่ไม่จำเป็น หรือ สอง สมาชิกแกตต์อาจขอยกเว้นเป็นรายๆ ไป และสามอาจจะต้องมีการแก้ไขข้อบังคับของแกตต์เพื่อครอบคลุมปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งทางเลือกสุดท้ายนี้อาจทำให้การค้ากลายเป็นเครื่องมือพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้นทุกที และอาจกลายเป็นวิธียาจะมีผู้ใช้เป็นเครื่องมือกีดกันการค้าไปในที่สุด

การใช้มาตรการกีดกันทางการค้าสำหรับสารควบคุมนี้ อาจมีแนวโน้มที่จะขยายไปยังสินค้าที่ปลดออกสาร (ODS) แต่ใช้สาร (ODS) ในขั้นตอนการผลิต ซึ่งในกรณีนี้นับว่าเข้าข่ายการบังคับวิธีการผลิต (PPM) ซึ่งจะละเมิดมาตรา 3 ว่าด้วย national treatment และมาตรา 11 ว่าด้วย quantitative restriction ของแกตต์ อย่างไรก็ดี เนื่องจากยังมีอุปสรรคทางเทคนิคด้านการตรวจสอบสินค้าอยู่ กล่าวคือ ยังไม่มีระดับ threshold และกระบวนการตรวจสอบที่ยอมรับได้เป็นสากล กอปรกับยังไม่มีใครจัดทำรายการสินค้าที่มี ODS เกี่ยวเนื่องในขั้นตอนการผลิตทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น ผลได้จากการลดการใช้สาร ODS อาจไม่สัมพันธ์กับความสูญเสียทางการค้าของประเทศนอกภาคี ในขณะที่ประเทศภาคีจึงเห็นว่าน่าจะต้องมีการศึกษาทางเทคนิคและทางเศรษฐศาสตร์ให้ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่

(ข) การลดการใช้ ODS สำหรับประเทศตามมาตรา 5

ประเทศตามมาตรา 5 ได้แก่ ประเทศที่มีการบริโภค ODS ไม่เกิน 0.3 กก./หัว ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีการใช้ต่ำกว่า 0.3 กก./หัว ตามพิธีสารมอนทรีออลประเทศตามมาตรา 5 นี้ มีกำหนดการลดการใช้ ODS ที่ยาวนานกว่าประเทศอื่นไปอีก 10 ปี ดังนั้นจึงมีผู้คิดว่า จะมีการย้ายการลงทุนและการผลิตจากประเทศนอกมาตรา 5 ไปยังประเทศในมาตรา 5 การศึกษาเชิงประจักษ์ (Wheeler and Mody 1992) พบว่า ปัจจัยเช่น ค่าแรงตลาด และพื้นฐานอุตสาหกรรมมีความสำคัญต่อการตัดสินใจลงทุนในต่างประเทศของบริษัทข้ามชาติมากกว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมและภาษีนิติบุคคล การทบทวนการศึกษาเกี่ยวกับต้นทุนการบำบัดเพื่อรักษาสิงแวดล้อม (Dean 1990) พบว่าต้นทุนนี้ต่ำเกินกว่าที่จะมีผลกระทบต่อแบบแผนการค้า

การเข้าเป็นสมาชิกพิธีสารมอนทรีออลนี้จะเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย สำหรับประเทศที่มุ่งการส่งออก เพราะในปัจจุบันมีประเทศเป็นสมาชิกพิธีสารเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือประเทศจีน ซึ่งเห็นความจำเป็นของการเข้าร่วมเป็นประเทศภาคี เพราะพบว่าการส่งออกตู้เย็นของตนตกลงร้อยละ 58 ระหว่างปี 1988 และ 1991 เพราะลูกค้าต่างประเทศไม่ต้องการซื้อสินค้าที่จะล้าสมัยและดูเลวจาก เนื่องจากสาร ODS จะหายากขึ้นทุกที แต่ทั้งนี้ไม่สามารถอ้างได้ว่ามาตรการการกีดกันการค้าจะเป็นมาตรการที่จำเป็น ในพิธีสารมอนทรีออลก็ได้มีการตั้งกองทุนเพื่อช่วยประเทศสมาชิกในการลดการใช้ ODS

สำหรับประเทศไทยได้รับการยกเว้นการบังคับตามข้อตกลงในการยกเลิกการใช้สารฮาโลนไปอีกสิบปี เพราะมีการบริโภคสารไม่ถึง 0.3 กิโลกรัมต่อคน และอนุญาตให้ใช้ได้ ในกิจกรรมที่จำเป็นเท่านั้น แต่โดยข้อเท็จจริงขณะนี้ การใช้สารซีเอฟซีในบางแขนงได้ลดลงเป็นอย่างมาก เช่น ในอุตสาหกรรมชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ และการผลิตคลบลูกปืนขนาดจิ๋ว สามารถลดการใช้ลงได้มากกว่าร้อยละ 50

ในส่วนของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมนั้น ได้ออกมาตรการการควบคุมการใช้สารเคมีที่ทำลายโอโซนในชั้นบรรยากาศ โดยจะไม่ออกใบอนุญาตประกอบการสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมทุกขนาดที่ต้องการจะเปิดดำเนินการใหม่และมีการใช้สารซีเอฟซีในกระบวนการผลิต

นอกจากนี้ได้ขอความร่วมมือไปยังโรงงานที่ใช้สารทำลายโอโซนให้จัดทำโครงการลดและเลิกใช้สารนั้นๆ อีกด้วย เช่น อุตสาหกรรมการผลิตตู้เย็น (สัดส่วนส่งออก 30%) เครื่องอัดน้ำยาคอมเพรสเซอร์ (สัดส่วนส่งออก 40%) อุตสาหกรรมการผลิตแผงวงจรอิเล็กทรอนิกส์ (ส่งออก 90%) อุตสาหกรรมการผลิตชิ้นส่วนโลหะที่ต้องการใช้สารซีเอฟซีในการทำความสะอาด (ส่งออก 90%) และอุตสาหกรรมผลิตโฟม (ส่งออก 20%) เป็นต้น สำหรับโรงงานที่ใบอนุญาตประกอบการหมดอายุลงและต้องการจะขต่อใบอนุญาตใหม่ จะต้องมีการลดปริมาณการใช้สารลงจากเดิม และกำหนดแผนระยะยาวไว้ให้มีการใช้สารดังกล่าวลดลงไปเรื่อยๆ กรมโรงงานฯ จึงจะต่อใบอนุญาตให้ นอกจากนี้ กรมโรงงานฯ ได้ประสานงานขอความร่วมมือไปยังสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแห่งประเทศไทยให้พิจารณาการส่งเสริมแก่โรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่และมีความประสงค์ที่จะใช้สารทำลายโอโซนในการประกอบกิจการ

(1.3) **อนุสัญญาบาเซล** อนุสัญญาบาเซลเป็นอนุสัญญาที่ควบคุมการเคลื่อนย้ายกากที่เป็นภัยข้ามแดน กากที่เป็นภัยเป็นมลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ยังไม่มีคำจำกัดความยอมรับเป็นมาตรฐานอย่างเดียวกันทั่วโลกเหมือนมลพิษทางน้ำ หรือมลพิษทางอากาศ ตัวอย่างกากสารที่เป็นภัยได้แก่ แร่ใยหิน โลหะหนัก (เช่น ตะกั่ว สารหนู แคดเมียมปรอท) น้ำมัน กรดแก่ ด่างแก่ และตัวทำละลาย เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการกำจัดกากที่เป็นภัยสูงมาก จึงทำให้เกิดการขนย้ายกากไปทิ้งในประเทศอื่นๆ ที่ไม่มีความรู้หรือไม่ใครมีประสบการณ์เกี่ยวกับกากที่เป็นภัย

อนุสัญญาบาเซลมีประเด็นหลักเพื่อควบคุมการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านจะต้องได้รับอนุญาตจากประเทศผู้เกี่ยวข้องการขนส่งจะต้องมีเอกสารตามกฎหมาย มีการประกันการขนส่ง มีการรับรองความปลอดภัย หากมีการขนส่งผิดกฎหมายเกิดขึ้นเช่นไม่ได้รับการอนุญาต ยินยอม หรือการแจ้งเท็จ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามสัญญา จะต้องนำกลับประเทศผู้ส่งออก หากมีอุบัติเหตุ เสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ก็ต้องมีการชดเชยให้กับประเทศนั้นๆ

อนุสัญญาบาเซลยินยอมให้มีการเคลื่อนย้ายกากที่เป็นภัยใน 3 สถานการณ์ คือ

- เมื่อผู้ส่งออกขาดความสามารถทางเทคโนโลยี อุปกรณ์ หรือสถานที่ที่จะจัดการกับสารนั้นอย่างถูกต้อง
- เมื่อกากที่เป็นภัยสามารถนำไปแปรรูปหรือนำกลับมาเพื่อกลับมาใช้ใหม่ (recycling หรือ reuse) ในประเทศผู้นำเข้า

- ประเทศภาคีจะเคลื่อนย้ายกากได้ตามกฎหมายของอนุสัญญา

เนื่องจากอนุสัญญาห้ามการส่งออกกากสารไปยังประเทศนอกภาคีและทวีปแอนตาร์กติกา และมีเงื่อนไขบังคับกับผู้ส่งออกให้คำนึงถึงการรักษาสีงแวดล้อมในประเทศนำเข้าทำให้ดูเหมือนว่า ซึ่งเป็นการใช้สิทธินอกเขตอำนาจศาล (Extrajurisdictional) และทำให้เป็นการละเมิดแกตต์ และไม่เข้าข่ายการยกเว้นตามมาตรา 20 ของแกตต์

สำหรับอนุสัญญาบาเซลประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาบาเซลเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2533 แต่ยังไม่ให้สัตยาบันจึงยังไม่ได้เป็นประเทศภาคี

(2) ความเป็นไปได้ที่ WTO จะเข้าแทรกแซงหาอนุสัญญาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม

การใช้มาตรการทางการค้าของอนุสัญญาสิ่งแวดล้อมแบ่งเป็น 4 กรณีได้ดังต่อไปนี้ (ตารางที่

1)

(2.1) กรณีที่ประเทศภาคีใช้มาตรการการค้ากับประเทศในภาคีที่เกี่ยวข้องกับสินค้าภายใต้ข้อบังคับ ของอนุสัญญาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม ในกรณีนี้เป็นที่แน่ชัดว่า WTO จะไม่เข้าแทรกแซงเพราะ WTO ถือว่าประเทศภาคีได้มีข้อตกลงร่วมกันที่จะยกเลิกข้อตกลงด้านการค้าของ GATT เฉพาะในกรณี สินค้า ภายใต้ MEAs นั้น การตกลงข้อขัดแย้งจะต้องกระทำกันในรอบของอนุสัญญาพหุภาคีของสิ่งแวดล้อมนั้นๆ

(2.2) กรณีที่ประเทศภาคีอนุสัญญาสิ่งแวดล้อมใช้มาตรการทางการค้ากับประเทศในภาคี ในสินค้าที่มีใช้สินค้าภายใต้บังคับของ MEAs เช่น ในกรณีที่มีสินค้าที่ใช้สาร ODS ในขั้นตอนการผลิต แต่ในตัวสินค้านั้นไม่ได้มีสารทำลายโอโซนหลงเหลืออยู่แล้ว หากประเทศภาคีสั่งห้ามนำเข้าสินค้าชนิดนี้ยังไม่ชัดเจนว่าละเมิดกฎของ WTO หรือไม่

ตารางที่ 1 กรณีกว่ามาตรการการค้าอันสืบเนื่องมาจากอนุสัญญาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม
(Multilateral Environmental Agreements: MEA)

ข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่าง	สินค้า	
	ภายใต้ MEAs	นอก MEAs
ประเทศภาคี	2.1	2.2
ประเทศภาคีกับประเทศนอกภาคี	2.4	2.3

ในกรณีนี้ หากพิธีสารมอนทรีออล ประกาศหรือระบุสินค้าที่ใช้สารทำลายโอโซนในขั้นตอนการผลิตว่าเป็นสินค้าควบคุม WTO ก็คงจะไม่แทรกแซง และปล่อยให้ประเทศภาคีของอนุสัญญาสิ่งแวดล้อมตกลงกันเอง ภายใต้กรอบของอนุสัญญาสิ่งแวดล้อมนั้นๆ แต่หากพิธีสารฯ ยังไม่สามารถระบุรายการสินค้าดังกล่าวได้ WTO อาจจะเข้าแทรกแซง และอาจตัดสินว่าการใช้มาตรการทางการค้าเป็นการละเมิดแกตต์

(2.3) กรณีที่ประเทศในภาคีใช้มาตรการการค้ากับสินค้านอกอนุสัญญาสิ่งแวดล้อม กับประเทศนอกภาคีและหากประเทศนอกภาคีนำข้อพิพาทนี้เสนอต่อ WTO ข้อนี้เป็นที่แน่นอนว่า WTO คงจะไม่ยอมให้มีการใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้า

(2.4) ในกรณีที่ประเทศในภาคีคว่ำบาตรการค้าสินค้าในสัญญากับประเทศนอกภาคี ในกรณีนี้หากประเทศในภาคีคว่ำบาตรการผลิตสินค้านี้ในประเทศของตนด้วย จัดเข้ากรณีการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ (National treatment) WTO คงจะยินยอมให้ใช้มาตรการการค้าตอบโต้ได้ มิฉะนั้นแล้ว WTO คงจะไม่ยินยอม

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า WTO คงจะไม่ทำให้อนุสัญญาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมไร้ประสิทธิภาพอย่างที่ถูกกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมคาดคะเนไว้ ซึ่งจำนวนประเทศในภาคีของ MEAs สูงเท่าไร หรือประเทศคู่ค้าใหญ่ๆ หรือที่สำคัญๆ เข้าร่วมภาคีได้มากเท่าไร ปัญหาข้อขัดแย้งทางการค้าจะยิ่งทวีความรุนแรงในสินค้าได้สัญญาก็จะลดน้อยลงเรื่อยๆ

(3) ปัญหาด้านมาตรฐาน

วิวาทะระหว่างผู้พิทักษ์สิ่งแวดล้อมและกลุ่มนิคมการค้าเสรีในอีกประเด็นหนึ่งก็คือปัญหาด้านมาตรฐานในเรื่องนี้กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมักจะเป็นพันธมิตรกับประเทศพัฒนาแล้ว ปัญหาด้านมาตรฐานบางทีก็เรียกว่า ปัญหาด้านความสามารถในการแข่งขันเพราะประเทศพัฒนาแล้วอ้างว่า ประเทศพัฒนาจึงมีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมต่ำเพื่อลดต้นทุนการผลิต ประเด็นแรก ได้แก่ มาตรฐานสินค้า ในปัจจุบันเกณฑ์ยอมรับแต่เพียงมาตรฐานสินค้า (Product standards) กล่าวคือ มาตรฐานที่ทำให้สินค้ามีคุณสมบัติแตกต่างกัน และเกณฑ์ให้องค์มาตรฐานสากลเป็นหลัก ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศมีมาตรฐานที่สูงกว่ามาตรฐานสากลและต้องการใช้มาตรฐานที่สูงกว่าของตนกับสินค้าเข้า ซึ่งประเทศผู้ส่งออกจากประเทศกำลังพัฒนามักกล่าวว่าเป็นมาตรการกีดกันการค้าที่มีไขว่หน้า (Non Tariff Barrier, NTB) เช่น มาตรฐานเกี่ยวกับยาฆ่าแมลง การติดฉลากและบรรจุภัณฑ์

ประเด็นที่ 2 ในเรื่องมาตรฐาน ข้อเรียกร้องให้มีการใช้มาตรฐานร่วมกัน (standard harmonization) เพื่อแก้ไขปัญหาการอพยพของอุตสาหกรรมสกปรก เพิ่มคุณภาพสิ่งแวดล้อม กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมต้องการให้ใช้มาตรฐานร่วมกัน โดยมีความพยายามที่จะปรับมาตรฐานให้สูงขึ้น ซึ่งประเทศด้อยพัฒนาเห็นว่าไม่เป็นธรรม และเป็นจักรวรรดินิยมทางสิ่งแวดล้อม (eco-imperialism) และเรียกร้องให้ใช้มาตรฐานที่เป็นไปได้ จึงมักจะต่ำกว่ามาตรฐานของประเทศพัฒนาแล้วที่มีความเข้มงวดมาก ๆ ซึ่งปัญหานี้เรียกว่า lowest common denominator problem แกตต์รอบอุรุกวัยได้ตกลงให้ใช้มาตรฐานสากล ซึ่งกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้น้ำมันเอียงไปหามาตรฐานที่ต่ำกว่า ส่วนฝ่ายการค้าเสรีนิยมเห็นว่าในแต่ละประเทศ และแต่ละแหล่งการผลิต ระบบนิเวศมีกำลังรองรับของเสียต่างกันรายได้ที่ต่างกัน และการประเมินคุณค่าสิ่งแวดล้อมของสังคมที่ต่างกันตามรายได้และการศึกษาของแต่ละประเทศ

ประเด็นที่ 3 ได้แก่ ประเด็นมาตรการกรรมวิธีการผลิต (PPM) ซึ่งการใช้มาตรการเช่นนี้ จะทำให้สามารถบังคับให้ประเทศคู่ค้าใช้กรรมวิธีการผลิตที่รักษาสีสิ่งแวดล้อมไปด้วย (เช่น เครื่องหลักเตา หรือ turtle exclusion device ในกรณีของการจับกุ้งทะเล) แต่ในข้อนี้ WTO ไม่เห็นด้วยเพราะไม่สามารถแยกได้ว่าสินค้าส่วนไหนผลิตด้วยกรรมวิธีอะไร

ข้อขัดแย้งด้านมาตรฐานนี้ยังมีผลกระทบไปถึงกฎการปรับภาษีที่พรมแดนอีกด้วย (border tax adjustment) เพราะเกษตรกรยินยอมให้มีการเก็บและคืนภาษีสินค้าที่พรมแดน แต่ไม่ยินยอมให้มีการเก็บอากรขาเข้าจากสินค้านำเข้าที่มีวิธีการผลิตที่ไม่รักษาสภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การที่เกษตรกรยินยอมให้มีการคืนภาษีเมื่อส่งออก เช่น การคืนภาษีพลังงานเป็นการลดความสนใจของผู้ผลิตในการรักษาสิ่งแวดล้อม ประเด็นด้านมาตรฐานการผลิตที่จะเป็นประเด็นที่สำคัญยิ่งในการเจรจาที่อาจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในองค์การการค้าโลก

(4.) ผลกระทบของการค้าต่อสิ่งแวดล้อม

การตกลงรอบอุรุกวัยและสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากข้อตกลงรอบอุรุกวัย (Pearson 1994) เพราะการวิเคราะห์ต้องอาศัยโมเดลการค้าและการผลิตของโลกที่ซับซ้อนทั้งยังต้องคาดคะเนถึงการเปลี่ยนแปลงราคาของสินค้า วัตถุดิบ และวัตถุดิบกึ่งสำเร็จรูปอันสืบเนื่องมาจากการขยายตัวทางการค้า

ความตกลงรอบอุรุกวัยยังเปลี่ยนกฎระเบียบ ซึ่งอาจมีผลต่อสิ่งแวดล้อม ยกตัวอย่างเช่น การเจรจารอบอุรุกวัยได้ยินยอมให้มีการอุดหนุนด้านสิ่งแวดล้อมโดยรัฐ เช่น ปรับปรุงโรงงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม การวิจัยและพัฒนา ทั้งนี้จะเป็นการปรับปรุงระบบการผลิตของการกำจัดมลพิษที่ปลายทางก็ได้ นอกจากนี้ ยังยินยอมให้มีการอุดหนุนเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการเกษตร ตลอดจนการชดเชยการเปลี่ยนที่ดินจากการเกษตร ในขณะเดียวกัน ความตกลงฯ ได้จำกัดความสามารถของรัฐในการตั้งกฎเกณฑ์มาตรฐานเพื่อสัญญาว่าด้วยข้อกีดขวางทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade : TBT และ Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS)

สำหรับ TBT ความตกลงรอบอุรุกวัยได้ตั้งระเบียบให้ใช้มาตรฐานนานาชาติ (International Standards) และประเทศด้อยพัฒนาไม่จำเป็นต้องอิงมาตรฐานสากลหากมาตรฐานไม่เหมาะสมกับความต้องการภายในประเทศ และมาตรฐานสากลที่ใช้หากเป็นมาตรฐานกระบวนการผลิต (Process Standard) จะต้องเป็นกระบวนการผลิตที่มีผลกระทบต่อคุณสมบัติของสินค้า (product characteristics) ดังนั้น กระบวนการและกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการติดฉลากเขียว (ecolabel) จึงอาจจะเข้าอยู่ภายใต้ข้อบังคับของเกณฑ์ใน TBT ในทำนองเดียวกัน SPS ก็มีข้อบังคับให้สมาชิกอิงมาตรฐานสากล เช่น Codex และมาตรฐานสากลต้องเกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้า ดังนั้น ความตกลงรอบอุรุกวัยจึงยังไม่ยอมรับให้มีมาตรฐานสากลของระดับการปลดปล่อยมลพิษอันเกิดจากการผลิต เพราะไม่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของสินค้า

ความตกลงรอบอุรุกวัยได้ยินยอมให้รัฐเพิ่มการอุดหนุนด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่ว่าได้สร้างกฎเกณฑ์เพื่อจำกัดประเทศสมาชิกให้ใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมให้เป็นอุปสรรคต่อการค้ามากขึ้นด้วยเช่นกัน

(5.) โลกจะจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมกับการค้าอย่างไร

แนวโน้มที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมี 3 แนวทางด้วยกันคือ หนึ่ง ข้อตกลงด้านการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมใน NAFTA สอง การใช้มาตรการควบคุมการค้าของประเทศโดยเอกเทศ (unilateral measures) สาม มาตรการสมัครใจ เช่น ขบวนการสร้างฉลากสิ่งแวดล้อม (ecolabelling) หรือมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรม (ISO 14000)

(5.1) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) นาฟต้า

นาฟต้าซึ่งมีสมาชิก 3 ประเทศ ในปัจจุบันได้แก่ สหรัฐอเมริกา คานาดา และเม็กซิโก ถือได้ว่าเป็นข้อตกลงทางการค้าที่มีแนวโน้มยอมรับกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากที่สุดกล่าวคือ

หนึ่ง นาฟต้าได้ยอมรับอนุสัญญาสิ่งแวดล้อมหลัก 3 ฉบับ (Esty 1993) พิธีสารมอนทรีออล อนุสัญญาบาเซลและไซเตส หากมีข้อขัดแย้งระหว่างกฎข้อบังคับของนาฟต้าและอนุสัญญาเหล่านี้ ก็ให้ยึดเอาสิ่งแวดล้อมไว้ก่อน (Environment Obligations First) (มาตรา 104)

สอง ประเทศภาคีที่จะละเมิดการค้าเสรี ตามมาตรา 20 ของแอกต์ จะต้องเป็นผู้พิสูจน์ว่ามาตรการนั้นจำเป็นอย่างแท้จริง สำหรับนาฟต้า ประเทศผู้เสียหายทางการค้าจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ (มาตรา 914) กล่าวคือ หากประเทศภาคีห้ามนำเข้าสินค้าเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมภาระของการพิสูจน์ว่า มาตรการนี้จำเป็นหรือไม่จำเป็นนั้น สำหรับแอกต์ ผู้ห้ามนำเข้าเป็นผู้พิสูจน์ ส่วนสำหรับนาฟต้าผู้ส่งออกเป็นผู้พิสูจน์ นอกจากนี้ นาฟต่ายังตีความให้ประเทศคู่สัญญามีโอกาสใช้มาตรการกีดกันทางการค้าเพื่อสิ่งแวดล้อมได้กว้างขวางกว่ามาตรา 20 ของแอกต์ ซึ่งตามมาตรา 20 ของแอกต์จะต้องไม่มีวิธีอื่นที่ละเมิดแอกต์น้อยกว่า

สาม นาฟต้ายินยอมให้ประเทศคู่สัญญาดังกล่าวระเบียบด้านสุขอนามัย (Sanitary and Phytosanitary) ของตนเองให้สูงกว่ามาตรฐานสากล (มาตรา 904) และหากมีการใช้มาตรฐานร่วมกันเมื่อใด ให้ใช้มาตรฐานของประเทศที่เข้มงวดที่สุดเป็นหลัก (มาตรา 906)

สี่ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการส่งออกอุตสาหกรรมมลพิษ ประเทศในภาคีนานาฟต้ามีข้อผูกพันที่จะไม่คิดแปลงกฎระเบียบ ด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม เพื่อดึงดูดการลงทุนจากประเทศอื่นๆ (มาตรา 1114)

ห้า หากประเทศภายใต้ภาคีนานาฟต้ามีข้อขัดแย้งด้านสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ประเทศภาคีอาจนำข้อขัดแย้งดังกล่าวขึ้นในกรอบของนาฟต้าแทนภาคีได้ (มาตรา 2005) และในกระบวนการตัดสินข้อพิพาทของนาฟต้า จะมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม

แต่หัวใจสำคัญของการดูแลให้มีการค้าที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับมาตราเหล่านี้มากเท่าที่สัญญาข้างเคียงเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงคือ สัญญาอเมริกาเหนือว่าด้วยความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม (North American Agreement on Environmental Co-operation) ซึ่งทั้ง 3 ประเทศลงนามกัน หลังสัญญา NAFTA ซึ่งเป็นสัญญาที่ควบคุมให้ประเทศสมาชิกบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจะมีโทษปรับเป็นดอลลาร์สหรัฐ เช่น ไม่เกิน 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปีแรก ดังนั้น สัญญานี้จึงเป็นสัญญาที่มีเขี้ยวเล็บที่เป็นรูปธรรมกว่าสัญญาระหว่างประเทศที่ผ่านมา

(5.2) การใช้มาตรการควบคุมการค้าโดยเอกเทศ (unilateral measures)

ผู้สังเกตการณ์ส่วนหนึ่งเห็นว่าไม่ว่า WTO จะมีมาตรการอะไรออกมา ก็จะไม่มียุทธศาสตร์มากเท่ากับมาตรการที่ประเทศมหาอำนาจประกาศใช้โดยเอกเทศ ดังนั้น ท่าทีและความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องติดตาม

• สหรัฐอเมริกา

สหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีกฎหมายอนุรักษ์จำนวนมาก และมีแนวโน้มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น เนื่องจากความสนใจของผู้บริหารระดับสูงในปัจจุบัน สหรัฐฯ ได้ใช้มาตรการทางการค้าอย่างนอกเทศมาหลายครั้งแล้ว Mammal Protection Act ที่ใช้กับปลาทูน่าส่งออกของเม็กซิโก และล่าสุดได้แก่ปัญหาเต่าทะเล และรังส่งออกของไทย ที่น่าเป็นห่วงก็คือ สหรัฐฯ มีแนวโน้มจะใช้มาตรการการค้ากับสินค้าที่ไม่ใช่ต้นเหตุของปัญหา ยกตัวอย่างเช่น มีการเคลื่อนไหวที่จะผ่อนผัน GSP ให้แก่สินค้าของประเทศที่มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวดมากขึ้น (กองการค้าพหุภาคี 2538) หรือการที่ประธานาธิบดีคลินตันประกาศจะห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์จากหนังสัตว์เลื้อยคลาน จากบราซิลเพื่อการค้า

ปลาตู้ และขนนกจากไต้หวัน เพราะไต้หวันใช้ฮอแรดและกระดุกเสือเป็นส่วนผสมในยาจีน โดยทั่วไป
กล่าวได้ว่า สหรัฐฯ มีความสนใจด้านการอนุรักษ์เป็นพิเศษ หากจะเข้าใจท่าทีของสหรัฐฯ ในเรื่องนี้ก็
ต้องศึกษาการเมืองสิ่งแวดล้อมในสหรัฐโดยถ้วนถี่

- สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปมีความสนใจโน้มเอียงที่จะเข้มงวดกับการรักษาสุขภาพ เช่น สารตกค้างใน
อาหาร ในดินและน้ำ (ซึ่งมีผลต่อเนื่องกับอาหาร ส่วนผสมในสีย้อมผ้าที่จะมีผลต่อการเกิดโรคมะเร็ง
 ฯลฯ) นอกจากนั้น หลายประเทศยังมีกฎระเบียบเกี่ยวกับการบรรจุภัณฑ์ รวมทั้งการนำกลับมาใช้ ทั้งนี้
มีสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นหัวหอก เพราะได้พัฒนาเทคโนโลยีในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไปได้
มากกว่าประเทศอื่น และยังเป็นประเทศที่ส่งออกสิ่งทอมากที่สุดในโลก

ประเด็นที่สหภาพยุโรปสนใจมากเป็นพิเศษก็คือ ประเด็น harmonization และ Sanitary and
Phytosanitary measures และวิธีการที่สหภาพยุโรปนำมาใช้ภายในสหภาพเอง ก็คือ ใช้มาตรฐานที่เข้ม
งวดแค่ขยายเวลาให้ประเทศสมาชิกที่มีมาตรฐานต่ำกว่าปรับปรุงมาตรฐานของตน

(5.3) ฉลากสิ่งแวดล้อม (eco-labelling)

เป็นเครื่องมือทางการตลาดที่ใช้ส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในรูปกิจกรรมอาสาสมัคร ซึ่ง
มิได้มีการบังคับตามกฎหมายที่รัฐบาล หรือองค์กรเอกชนให้แก่สินค้าเพื่อให้ความรู้แก่ผู้บริโภคว่าสิน
ค้านั้นเป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าสินค้าอื่นในประเภทเดียวกัน ฉลากสิ่งแวดล้อมจึงเป็นความ
พยายามที่จะกระตุ้นจิตสำนึกของผู้บริโภคให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค และสร้างความกดดัน
ต่อผู้ผลิตอื่นๆ ปัญหาของฉลากสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศด้อยพัฒนาก็คือ มาตรฐานของฉลากนี้ แต่
ละประเทศเป็นผู้กำหนด ผู้ส่งออกไม่มีสิทธิมีเสียงหรือมีโอกาสร่วมพิจารณาว่ากฎเกณฑ์นั้นเป็นธรรม
เพียงใด

(6) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาด้านการค้าและสิ่งแวดล้อมในอนาคต

ข้อขัดแย้งด้านการค้าและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย การศึกษาเชิงประจักษ์ถึง
ผลกระทบในประเทศไทยเรียกได้ว่าแทบจะไม่มีเลย แต่แนวโน้มการเจรจาระหว่างประเทศในอนาคต
จะก่อให้เกิดความต้องการการศึกษาดังต่อไปนี้

1. วิวัฒนาการและประเด็นการเจรจาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเด็นด้านความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะด้งคิดตามกันทุกๆ เวที ทั้งในเวทีของนักการค้านิยม และกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

2. ด้านทุนทางสิ่งแวดล้อมของอุตสาหกรรมส่งออกของไทยเป็นอย่างไร

3. จุดก่อนด้านนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไทยอยู่ที่ไหน? การใช้มาตรการปรับต้นทุนการผลิตเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน (เช่น การปรับราคาน้ำ การเก็บภาษีพลังงาน) จะมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมไทยและการส่งออกอย่างไรบ้าง

4. การศึกษาถึงการย้ายถิ่นฐานของอุตสาหกรรมเข้ามาสู่ประเทศไทยตั้งแต่ปี 2531 ว่าเป็นการย้ายถิ่นของอุตสาหกรรมสกปรกหรือไม่ และรัฐควรมีมาตรการเช่นไร

5. โครงการลดสิ่งแวดล้อมที่มีในต่างประเทศมีการกำหนดกฎเกณฑ์อย่างไร จะมีผลกระทบต่อสินค้าส่งออกของไทยอย่างไรบ้าง

6. กฎระเบียบทางสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดขึ้นของสหภาพยุโรป จะมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมส่งออกหลักของไทยอย่างไร ไทยสามารถมีนโยบายและมาตรการอุดหนุนอุตสาหกรรมไทยได้อย่างไรที่ไม่ผิดต่อกฎของ WTO ซึ่งจะช่วยรักษาการส่งออกและสภาพสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนไปพร้อมๆ กัน

7. สหรัฐฯ ได้ใช้มาตรการควบคุมการค้าโดยเอกเทศ อะไรไปบ้าง และมีผลต่อการส่งออกและการเปลี่ยนแปลงมาตรการในประเทศคู่ค้าอย่างไรบ้าง

เอกสารอ้างอิง

- Dean, Judith M. 1992, "Trade and Environment : A Survey of Literature", Background Paper Prepared for the World Development 1992. John Hopkins University, Washington D.C.
- Eglin, Richard. 1995. "Environment-Technical Barrier to Trade?". IFAP Conference on Commodities, Trade and the Environment, Washington, 17-18 May.
- Esty, D.A. 1993. "Integrating Trade and Environment Policy Marketing: First Steps in the North America Free Trade Agreement", in Zaelke, D. and Orbach, P. (eds.), *Trade and the Environment: Law, Economics and Policy*. Island Press, Washington, D.C: 1 August.
- Pearson, Charles S. 1986. *Natural Allies?: The Roles of Business and Government in Environmental Management in Asia and the Pacific*. World Resources Institute. Washington D.C., p.4.