

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) หรือ ความเป็นไปได้ที่ยังห่างไกล (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) ไว้ค่อนข้างน้อยเป็นค้อยไป 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 แต่การใช้มาตรการป้องกันในกรณีนี้ก็มีระยะเวลาสิ้นสุด 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” ได้อยู่ถ้าเป็นไปตามมาตรา 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. กรณีการช่วยอุดหนุนเพื่อกู้ยืมครองตลาดภายในประเทศตน 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 1994” ที่เป็นผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัยขึ้นมา ก็ได้มีความ พยายามที่จะแก้ปัญหาที่ผ่าน มาโดยเฉพาะการจัด Side Agreement แต่ก็ยังมีข้อมูลที่น่า สนใจซึ่งควรนำมาพิจารณา คือ

1. การที่มาตรา 2.2 ระบุให้ตัดราคาซื้อขายต่ำในประเทศผู้ส่งออก โดยไม่ให้นำมาเทียบกับราคาขายในประเทศผู้นำเข้า ทำให้พิสูจน์ว่ามีการทุ่มตลาดได้ง่าย นอกจากนั้นเมื่อนำมาเทียบไม่ได้ก็ให้สร้างต้นทุนขึ้นมาเอง ก็อาจเป็นไปได้ว่า ราคาที่สร้างขึ้นมานั้นคงสูงกว่าราคาซื้อขาย ในประเทศผู้นำเข้า จึงพิสูจน์ได้ถึงการทำตลาด

2. ความไม่แน่นอนของการนำปริมาณการขายที่น้อยมากในประเทศผู้ส่งออกมาเปรียบเทียบ กล่าวคือโดยหลักถ้าน้อยกว่าร้อยละ 5 จะไม่นำมาเปรียบเทียบ แต่ข้อตกลงก็เปิด “ช่อง” ว่าอาจนำมาได้ถ้ามีหลักฐานว่าปริมาณน้อยนั้นมีขนาดเพียงพอต่อการเปรียบเทียบ

3. การให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในประเทศผู้นำเข้าสร้างต้นทุนได้เอง ระบุไว้ในมาตรา 2.3 กรณีที่ราคาส่งออกไม่น่าเชื่อถือ ถือเป็นการให้อำนาจที่ค่อนข้างมากเกินไป

4. ช่องว่างในการพิจารณาตามมาตรา 2.4.2 ทำให้การพิจารณาว่ามีการทุ่มตลาดหรือไม่ อาจไม่ตรงกับความเป็นจริง

5. การวัดความเสียหายโดยรวม ที่แต่เดิมก่อนการเจรจาอนุสัญญาฯ มีปัญหาที่ยังไม่ได้มี การแก้ไขแต่อย่างใด

6. การระบุให้รวมการทุ่มตลาดเล็กน้อยได้ถ้ารวมกันแล้วเกินร้อยละ 7 ทั้งๆที่แต่ละประเทศไม่ถึงร้อยละ 3 ทำให้โอกาสในการที่จะเก็บภาษีตอบโต้มีได้ง่ายขึ้น

7. การให้อำนาจกับเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของประเทศผู้นำเข้า ในการขยายระยะเวลา เก็บภาษีตอบโต้ต่างๆที่เลขกำหนดตามข้อตกลง

8. การจำกัดอำนาจ Panel ในการทวนสอบ ระบุไว้ในมาตรา 17.6

9. ข้อตกลงมิได้กำหนดวิธีการในการตอบโต้การหลบเลี่ยงการส่งออกไว้ ทำให้แต่ละประเทศกำหนดกฎหมายภายในในเรื่องนี้ได้ตามแต่ต้องการ

10. ข้อตกลงมิได้สร้างข้อจำกัดในการบัญญัติกฎหมายภายในไว้ ทำให้ประเทศสมาชิก สามารถบัญญัติกฎหมายภายในอย่างไรก็ได้ซึ่งอาจมีผลเข้มงวดขึ้นดังเช่น สหรัฐฯ และสหภาพยุโรป

11. VER ยังระบุอยู่ในมาตรา 8

4. การระงับข้อพิพาท ปัญหาของการระงับข้อพิพาทตามแอกต์ 1947 คือ ความไม่ชัดเจนของขั้นตอนและกระบวนการต่างๆ ความล่าช้า ความไม่น่าเชื่อถือของ Panel ในเรื่อง คุณสมบัติ การใช้ระบบদ্ধานตามติในกระบวนการต่างๆทำให้ประเทศผู้เสียประโยชน์ใช้สิทธิ Veto ได้ตั้งแต่การตั้ง Panel การรับรองรายงาน ทำให้ประเทศภาคีหันไปใช้วิธีอื่นในการระงับข้อพิพาทแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่สหรัฐฯอ้างความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการระงับข้อพิพาทของแอกต์และหันไปใช้มาตรา 301 หรือในบางครั้งก็อ้างว่าเรื่องพิพาทมิได้อยู่ภายใต้แอกต์เพื่อจะได้ใช้มาตรา 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 การที่กำหนดว่าเมื่อประเทศ “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

* ผู้เรียบเรียงบทคัดย่อนี้

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 การประเมินราคาทางศุลกากรของไทยและผลต่ออัตราการค้าการคุ้มครองแท้จริง

วิธีการประเมินราคาทางศุลกากรที่ดีควรสะท้อนให้เห็นถึงราคาตลาดที่แท้จริงของสินค้า หากการประเมินราคาทางศุลกากรมิได้เป็นระบบที่วางอยู่บนรากฐานของราคาตลาดอย่างแท้จริงแล้ว การประเมินราคาทางศุลกากรก็จะส่งผลกระทบต่อการค้าการกีดกันอุตสาหกรรมภายในประเทศไม่ต่างไปจากคุ้มครองด้วยอัตราภาษีศุลกากร ระบบการประเมินราคาทางศุลกากรของประเทศไทยวางรากฐานอยู่บนการเลือกใช้ราคาสูงสุดจากหลายๆ ราคา เช่น ราคาประกาศ ราคาสูงสุดในรอบ 1 เดือนหรือ 3 เดือน ซึ่งมีสินค้าประมาณ 80% ที่ใช้ระบบการประเมินราคาดังกล่าวนั้น การใช้ระบบการประเมินราคาดังกล่าว “อาจจะ” ทำให้ผู้นำเข้าหลายรายอาจต้องรับภาระภาษีสูงเกินกว่าที่ควรจะต้องจ่ายจากการคำนวณภาษีในราคาซื้อขายจริง (Transaction Value) ซึ่งส่งผลกระทบทำให้ระดับการค้าการกีดกันอุตสาหกรรมภายในประเทศเพิ่มขึ้น และมีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐและตัวเลขมูลค่าการนำเข้าของประเทศไทย จากการคำนวณเชิงปริมาณโดยรวบรวมข้อมูลจาก กรมศุลกากร¹ และผู้ประกอบการนำเข้าบางรายที่มีปัญหาในการนำเข้า(ตารางที่ 1) พบว่า ราคาประเมินทางศุลกากรในกลุ่มสินค้าตัวอย่างสูงกว่าราคานำเข้าที่แจ้งในใบ Invoice ตั้งแต่ 0.03% - 380% กรณีสินค้าที่ใช้ราคาสูงสุดในรอบ 1 เดือนระดับความแตกต่างระหว่างราคาประเมินกับราคานำเข้าจะเท่ากับ 5.5% ส่วนกรณีสินค้าที่ใช้ราคาสูงสุดในรอบ 3 เดือนความแตกต่างของราคาดังกล่าวจะเท่ากับ 8.6% นอกจากนี้ผลกระทบของการประเมินราคาทางศุลกากรที่สูงกว่าราคานำเข้ายังทำให้อัตราการค้าการคุ้มครองแท้จริง (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	การเพิ่มขึ้นของอัตรา 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 การเพิ่มขึ้นในอัตราคุ้มกันทางราคา (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 ความขัดแย้งระหว่างผู้นำเข้าและกรมศุลกากรเกี่ยวกับราคาประเมินจำเป็นต้องมีการอุทธรณ์ราคา 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 มีผลบังคับแล้วก็จะยังสามารถยืดเวลาการปฏิบัติตาม 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 เพื่อให้ราคาซื้อขายดังกล่าวถือได้ว่าเป็นราคาที่ถูกระบุโดยสภาวะตลาดอย่างแท้จริง (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 ของข้อตกลงได้กำหนดให้ใช้ราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกันที่มีการซื้อขายในสภาวะที่เหมือนกัน (เช่น ประเทศผู้นำเข้าเดียวกัน ระยะเวลาใกล้เคียงกัน ขนาดหรือปริมาณซื้อขายเท่ากัน) หรือนำเอาราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกัน แต่อาจซื้อขายในสภาวะที่แตกต่างกันมาปรับด้วยวิธีการที่เหมาะสมและถี่ถ้วน 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) ราคาประเมินที่ได้จึง ใกล้เคียงกับที่กล่าวมานี้เรียกว่าราคาหักลด
(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 จึงเป็นเสมือนแรงจูงใจให้มีการแจ้งราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อลดภาระภาษีนำเข้าและส่งเสริมพฤติกรรมการเรียกเงินได้คืนจากผู้ประกอบการที่แจ้งราคาเท็จ 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 ในกรณีผู้ค้าที่มีได้ซื้อขายสินค้ากันเพียงอย่างเดียวนั้นจะสามารถถ่ายเทราคาจากสินค้าที่มีอัตรากาฬสูงไปสู่สินค้าที่มีอัตรากาฬต่ำเพื่อเลี่ยงภาระกาฬได้ และยังมีความเป็นไปได้ที่จะมีการหลีกเลี่ยงกาฬโดยการ Re-export สินค้าในราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริงจากประเทศที่ผู้นำเข้าไม่มีภาระกาฬ ถ้าค่าใช้จ่ายในการ Re-export นั้นต่ำกว่าภาระกาฬที่จะเลี่ยงได้

4. ปัญหาผู้ผูกขาด กรณีที่ตัวแทนหรือผู้จัดจำหน่ายสินค้าจากประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศมีอำนาจผูกขาดที่จะกำหนดราคาภายในประเทศเพื่อสร้างกำไรส่วนเกินสูงสุด การจะใช้ราคาจำหน่ายภายในประเทศของสินค้านำเข้ามาใช้ในการประเมินราคาหักลดอาจทำให้ราคาประเมินสูงขึ้น เพราะค่าเช่าทางเศรษฐกิจ(Rent)ที่เป็นข้อมูลสำหรับผู้ประกอบการไม่พร้อมที่จะเปิดเผย จึงอาจสร้างความยุ่งยากหรือสร้างความขัดแย้งในราคาที่ประเมินจากราคาหักลดได้

5. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย จากการสัมภาษณ์ผู้นำเข้าส่วนใหญ่ พบว่า มีความสัมพันธ์กับผู้ขายในลักษณะที่ GATT ถือว่ามีอิทธิพลต่อราคา ปัญหาสำคัญคือผู้นำเข้ายินดีจะเปิดเผยข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อผู้ขายมากน้อยเพียงใด และถ้าเปิดเผยจะสามารถเชื่อถือได้ในระดับใด ตลอดจนเวลาและค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นในการพิสูจน์ว่าผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีความสัมพันธ์กันตามที่กำหนด หรือแม้จะมีความสัมพันธ์ดังกล่าวก็ไม่มีอิทธิพลต่อราคา ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ยากที่จะประเมินได้ และดูไม่ชัดเจนว่าในทางปฏิบัติแล้วจะมีความยุ่งยากเพียงใด

ทำนองเดียวกันในกรณีที่กรมศุลกากรไม่ยอมรับราคาซื้อขาย 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 นี้มีปัญหายุ่งยากไม่น้อย 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. ผู้ตรวจสอบสินค้าต้องให้สิทธิอันชอบธรรมแก่ผู้ส่งออกที่จะได้รับข้อมูลที่จำเป็นแก่การปฏิบัติตามเงื่อนไขในการตรวจสอบสินค้า 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) เพื่อสาริตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางเทคนิคต่างๆ 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 มีภาระที่จะต้องขึ้นงารละเอียด (ของความแตกต่างเกี่ยวกับมาตรฐานโดยการตีพิมพ์เผยแพร่รายละเอียดดังกล่าวให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทราบโดยเร็วที่สุด 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 ผลกระทบของข้อตกลงเกี่ยวกับอุปสรรคทางเทคนิค

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 และข้อตกลงด้านอุปสรรคทางเทคนิคเกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศไทย งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้

7.1 ยี่ดเวลาที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการประเมินราคาตุลการ ประเทศไทยซึ่งมีฐานะเป็นประเทศเล็กในเวทีการค้าโลก อยู่ในสถานะที่ค่อนข้างเสียเปรียบที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงเหล่านี้ทันทีที่มีผลบังคับใช้ จึงสมควรใช้ประโยชน์จากเงื่อนไขในข้อตกลงเกี่ยวกับการประเมินราคาตุลการที่ขอมให้ประเทศด้อยพัฒนาสามารถยี่ดเวลาที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงออกไปอีก 5 ปี และถ้าจำเป็นควรยี่ดเวลาที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ราคาคำนวณออกไปอีก 3 ปี โดยให้มีการศึกษาถึงผลกระทบในประเด็นต่างๆโดยละเอียด

7.2 วางมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการแจ้งราคาต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากการที่ราคานำเข้าหรือราคาซื้อขายที่ผู้นำเข้าแจ้งจะถูกใช้ในการประเมินภาระภาษี ทำให้เพิ่มแรงจูงใจที่ผู้นำเข้าจะแจ้งราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อลดภาระภาษี จึงจำเป็นจะต้องสร้างมาตรการขึ้นมาเพื่อการป้องกันและตรวจสอบการแจ้งราคาเท็จ เช่น การขอรขงานการชำระเงินของผู้นำเข้าจากธนาคารพาณิชย์ และการเชื่อมเครือข่ายข้อมูลระหว่างกรมตุลการกับกรมสรรพการเพื่อป้องกันการแจ้งราคาต่ำเพื่อเลี่ยงภาระภาษีตุลการพร้อมกับแจ้งราคาสูงเพื่อเลี่ยงภาระภาษีเงินได้ ตลอดจนการกำหนดมาตรการที่จะทำใหผู้นำเข้าที่ทุจริตเห็นว่าการแจ้งราคาเท็จจะทำให้เกิดความสูญเสียถ้าถูกหน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบพบ ซึ่งความสูญเสียนี้ไม่คุ้มกับภาระภาษีที่จะลดลงไปจากการแจ้งราคาซื้อขายต่ำกว่าความเป็นจริงโดยการกำหนดค่าปรับให้องมูลค่าภาษีที่รัฐจะสูญเสียจากการแจ้งราคานำเข้าเท็จอย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงด้วยว่ามาตรการที่รุนแรงเกินไปอาจถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดและแปรเป็นอุปสรรคต่อการนำระบบการประเมินราคาแกดต์มาใช้

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 อาจประมาณได้ว่าการเปลี่ยนมาใช้ระบบการประเมินราคาของแกดต์จะทำให้รายได้จากภาษีนำเข้าลดลงประมาณ 6,900 ล้านบาท¹ นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อรายได้จากภาษีอื่นๆ เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีเพื่อมหาดไทยและภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่มีฐานการคำนวณจากราคานำเข้าที่รวมภาระภาษีตุลการไว้

¹ การประมาณค่าในส่วนนี้ไม่ได้รวมความเป็นไปได้ที่ผู้นำเข้าบางรายที่เคยแจ้งราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริง อาจจะหันมาแจ้งราคาตามความเป็นจริงเมื่อกรมตุลการใช้ระบบการประเมินราคาของแกดต์

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 เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของผู้ผลิตภายในประเทศและรักษาคู่แข่งที่มีอยู่แล้ว ตลอดจนจะช่วยคุ้มครองสวัสดิการของผู้บริโภคทั้งภายในและภายนอกประเทศอีกด้วย

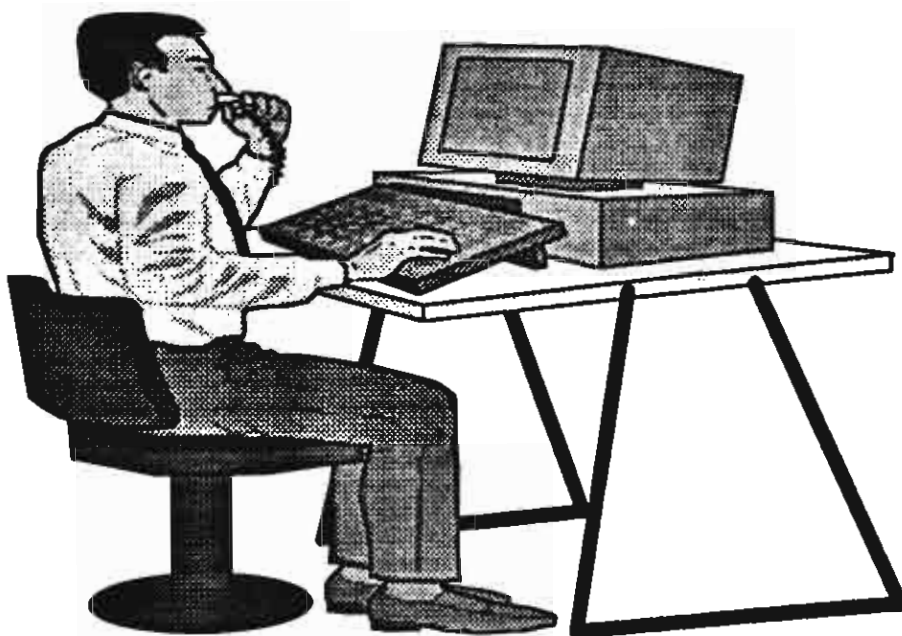
ภาคที่ 5

ประเด็นใหม่

ผลกระทบของการเจรจาต่อรองภัยต่อ อุตสาหกรรมโทรคมนาคม

เสนอโดย

ณัฐพงศ์ ทองภักดี



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กรกฎาคม 2539

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

ณัฐพงศ์ ทองภักดี¹

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

1. โครงสร้างและข้อตกลงที่สำคัญของแกตส์

องค์ประกอบของแกตส์

การค้าการบริการมีลักษณะที่ต่างไปจากการค้าสินค้า 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 ศิพร ภาวิครคุณและปัทมา 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 นอกจากนี้การเจรจากราวนี้ยังมีการพิจารณาหลักการกำกับดูแล (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

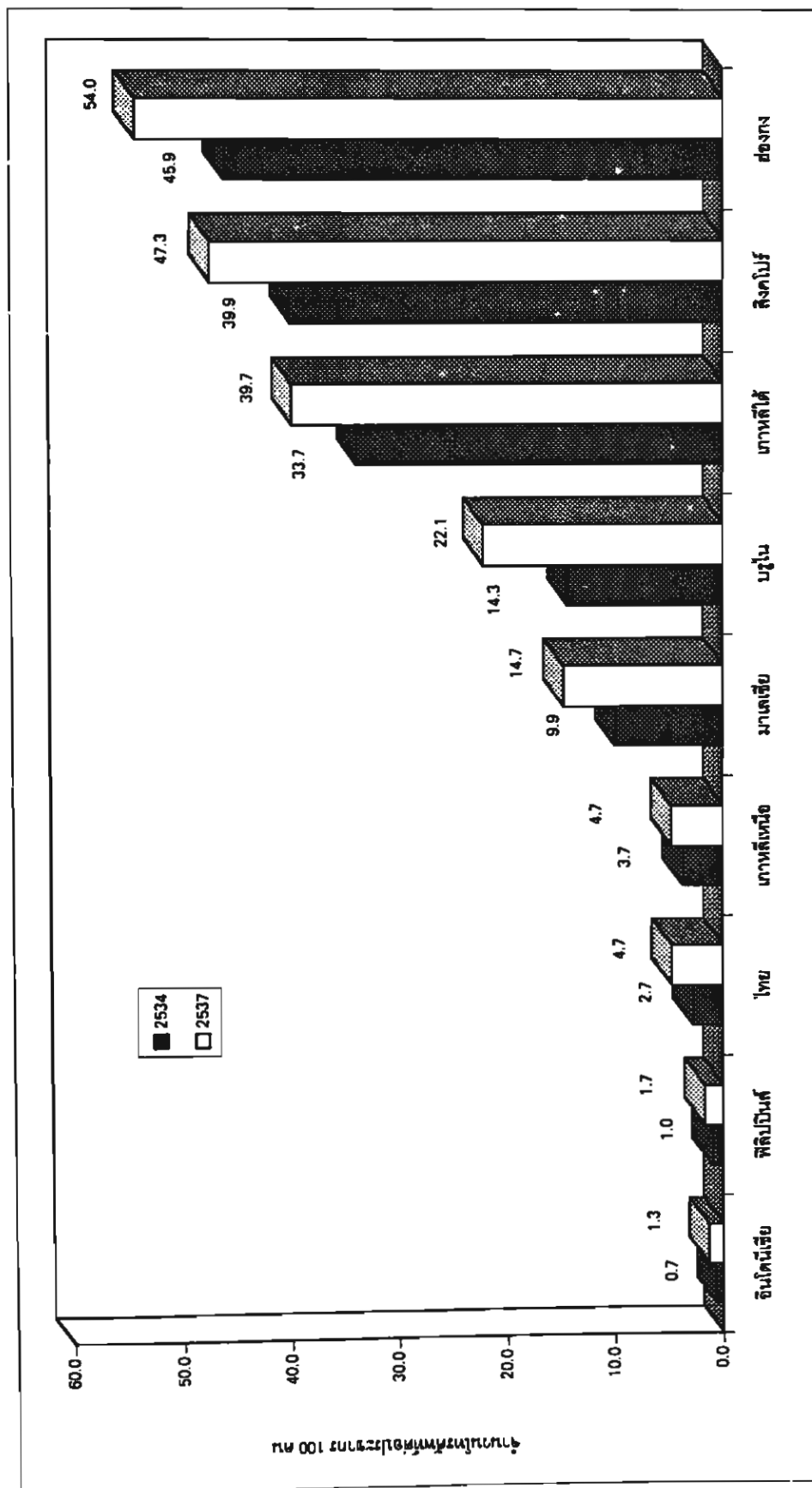
เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของของการมีโทรศัพท์ในกรุงเทพฯ จะสูงกว่าต่างจังหวัดมาก ไม่ว่าจะเป็นโทรศัพท์ส่วนบุคคลหรือสาธารณะ (รูปที่ 3)

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

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

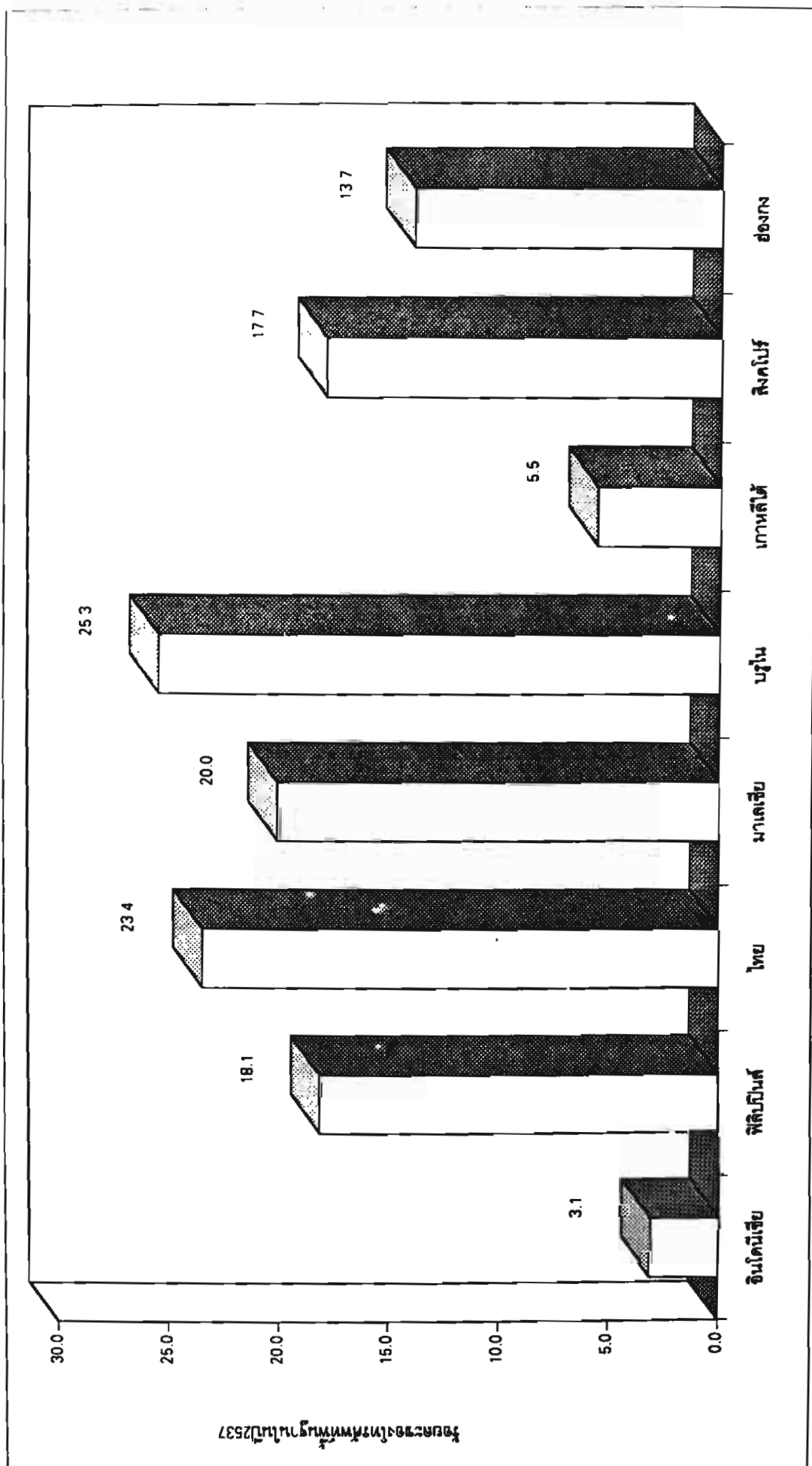
¹ แนวคิดในอดีตถือว่าการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ดังนั้น กฎหมายจึงระบุให้เป็นหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์ ให้บริการโทรศัพท์ภายในประเทศ และโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศที่มีรายแดนติดต่อกัน ส่วนการสื่อสารแห่งประเทศไทยให้บริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศที่ไม่มีรายแดนติดต่อกับไทย กรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นผู้อนุมัติการใช้ความถี่คลื่นวิทยุ องค์การรัฐบาลจึงมีตามหน่วยงานด้านโทรคมนาคม

รูปที่ 1 จำนวนโทรศัพท์ต่อประชากร



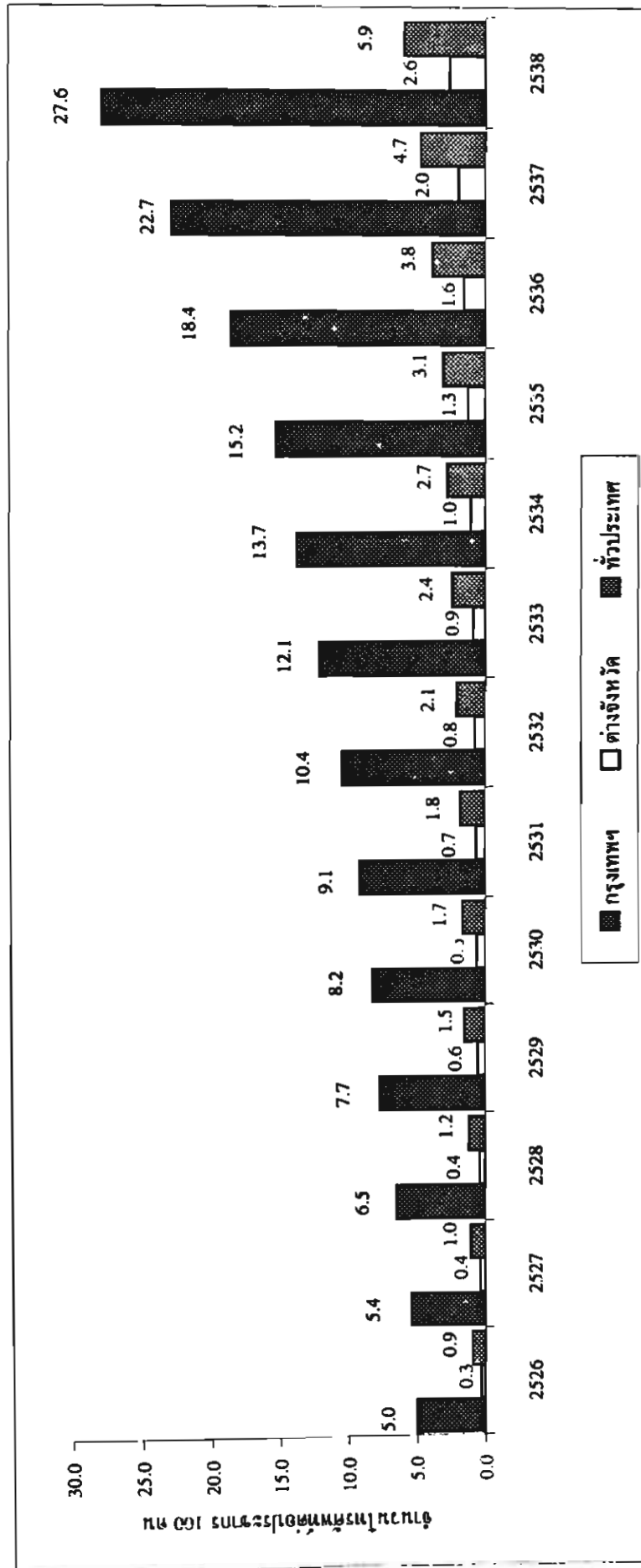
หมายเหตุ : ปี 2537 รวมเลขหมายของบริษัทที่เอแต่ละที่ที่แอนดี้
ที่มา : International Telecommunication Union.

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

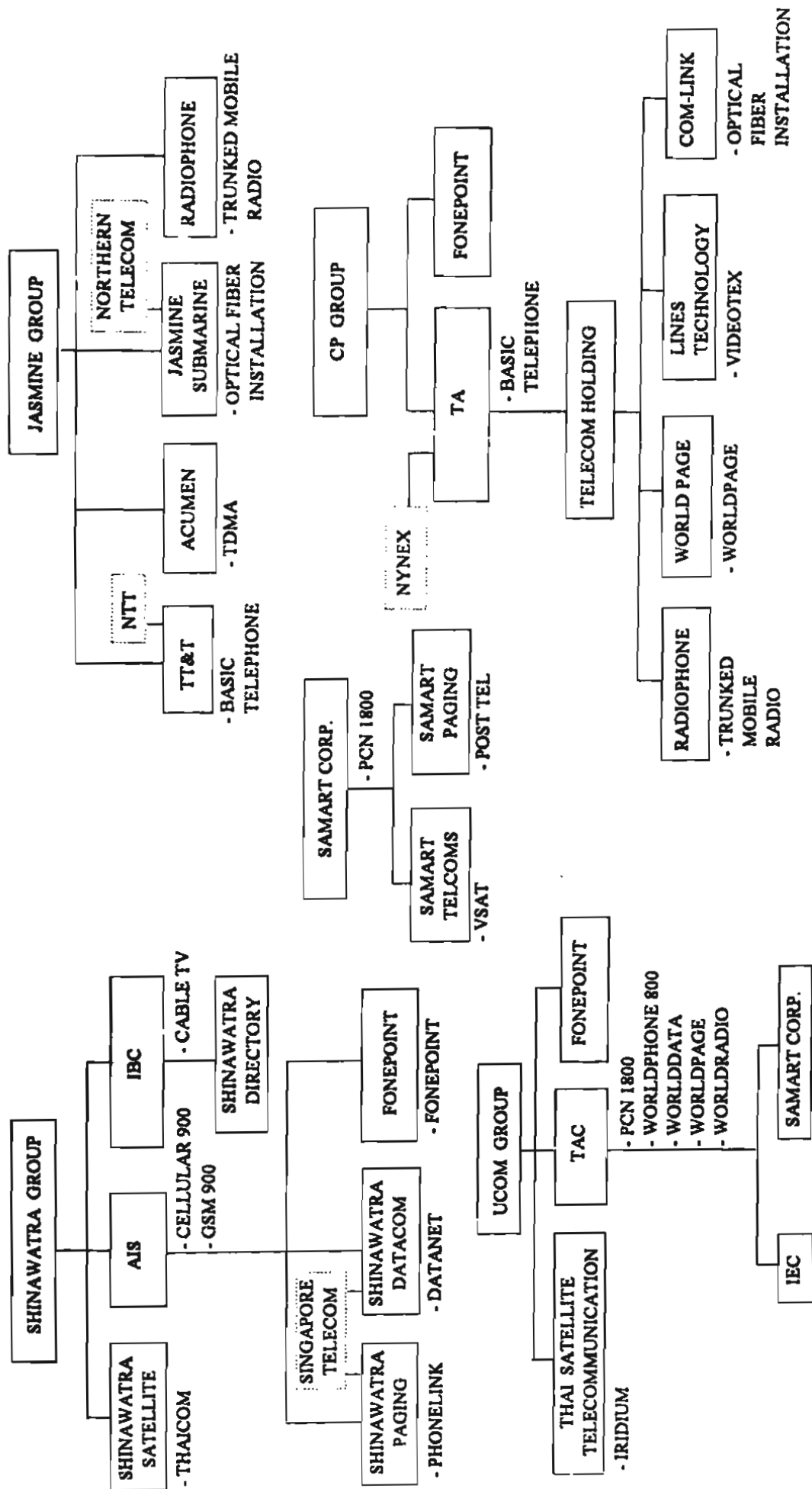
สำหรับโทรศัพท์ไร้สายและวิทยุติดตามตัวยังคงมีการแข่งขันกันบ้าง แม้ว่าจะมีการควบคุมจำนวนผู้ประกอบการ การแข่งขันด้านโทรศัพท์ไร้สาย มักแข่งขันด้านการลดราคาอุปกรณ์ หรือลดค่าโทรศัพท์ในช่วง Promotion การแข่งขันลักษณะนี้จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้โดยทั่วไปนัก เพราะไม่ใช่การแข่งขันทางด้านราคาอย่างแท้จริง เนื่องจากอุปกรณ์โทรศัพท์มือถือของไทยมีราคาแพง เมื่อซื้อไปแล้วมักจะไม่เปลี่ยนแปลงเครือข่าย 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 จัสมินเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์และวางระบบให้กับองค์กรการโทรศัพท์ฯ 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 กลยุทธ์การหาเทคโนโลยีจะมีลักษณะที่แตกต่างกับ 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 ลักษณะการตั้งราคาและการประกอบธุรกิจในลักษณะแข่งขันอย่างสมบูรณ์จะเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะถ้ามีกำไรสูงเกินไปก็จะเป็นการเชิญชวนให้ผู้ประกอบการอื่นเข้ามาสู่อุตสาหกรรม การที่มีความกดดันจากการเข้าสู่ตลาดอย่างเสรี เป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการที่ทำการอยู่จะได้เพียงกำไรปกติ 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 ทั้งการให้บริการในประเทศและโทรศัพท์ระหว่างประเทศ 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 และเที่ยวระหว่างกรุงเทพและต่างจังหวัด 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
ฉัฐพงศ์ 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.

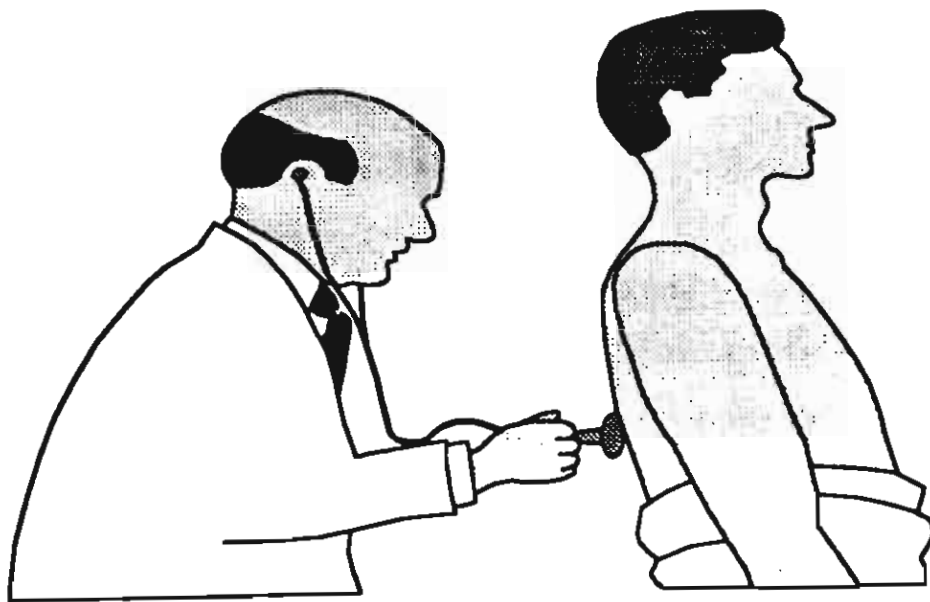
Low Patrick (1995), Impact of the Uruguay Round on Asia: Trade in Services and Trade-
Related Investment Measures Manila: Asian Development Bank.

- 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

ข้อผูกพันที่ไทยเสนอข้างต้นนี้ 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 อาจส่งผลกระทบได้หลายรูปแบบเช่น แฉ่งธุรกิจจากบริษัทประกันของไทยซึ่งส่งผลให้ฐานลูกค้าเล็กลง และมีโอกาสที่จะเกิดภัยสูงขึ้น จนบางบริษัทไทยอาจไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ทำให้ลูกค้าผู้เอาประกันเดือดร้อน เมื่อพิจารณาผลกระทบของการของบริษัทประกันภัยไทยที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า บริษัทที่มีโอกาสประสบปัญหาที่กล่าวข้างต้น คือบริษัทขนาดเล็ก และมีโครงสร้างผู้ถือหุ้นอยู่ในกลุ่ม “ครอบครัว” จุดอ่อนที่เห็นชัดของบริษัทครอบครัว คือไม่มีเครือข่ายธุรกิจในหลายวงการ มักยึดถือแนวทางการบริหารและปฏิบัติงานแบบดั้งเดิมที่เคยกระทำมาในอดีต ไม่ยินดีหรือเต็มใจที่จะปรับตัวให้ทันต่อวิวัฒนาการยุคใหม่ เพื่อพร้อมที่จะแข่งขันกับคู่แข่งในคลา

ส์มากขึ้น

เครือข่ายที่จะแสดงถึงจุดอ่อนของบริษัทประกันชีวิตไทยขนาดเล็กได้แก่ อัตราส่วนกรมธรรม์ออกเล็กและขาดอายุ บริษัทไทยขนาดเล็กมีอัตราส่วนนี้สูง แสดงว่าอาจประสบปัญหารายได้ตกต่ำได้ง่าย อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อเบี้ยประกันสุทธิของบริษัทไทยขนาดเล็กที่สูงเป็นอันมาก ก็แสดงถึงการขาดประสิทธิภาพในการบริหาร จึงไม่น่าแปลกใจที่เมื่อวัดผลตอบแทนต่อสินทรัพย์แล้ว บริษัทประกันชีวิตไทยขนาดเล็กที่นำมาศึกษาในรายงานนี้ขาดทุนต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี

สำหรับบริษัทประกันวินาศภัย สถานการณ์ของบริษัทไทยขนาดเล็กก็คล้ายคลึงกัน เพราะมีอัตราส่วนค่าสินไหมทดแทนรวมกับค่าใช้จ่ายต่อเบี้ยประกันรับสุทธิ อยู่ในระดับที่สูงกว่าของบริษัทต่างชาติและบริษัทไทยขนาดใหญ่ ในขณะที่อัตราส่วนเบี้ยประกันรับสุทธิต่อเงินกองทุนของบริษัทประกันภัยไทยขนาดเล็กก็สูงมากเช่นกัน หมายความว่า บริษัทไทยขนาดเล็กขายงานมากเกินควร จนอาจเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของบริษัท เพราะเงินกองทุนไม่เพียงพอต่อความเสี่ยงที่บริษัทรับประกัน นอกจากนั้น อัตราส่วนผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้นของบริษัทไทยขนาดเล็ก ก็ต่ำกว่าของทั้งบริษัทไทยขนาดใหญ่และบริษัทต่างชาติเป็นอันมาก ดังนั้น หากรัฐจะดำเนินมาตรการเปิดเสรีตลาดประกันภัยภายในประเทศ คงต้องคำนึงถึงผลกระทบในแง่ลบที่อาจเกิดขึ้นได้ง่ายและรุนแรงแก่บริษัทประกันภัยไทยที่มีขนาดเล็ก 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 คงแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ดำเนินการมาตรการเพื่อจุดประสงค์ข้อแรกและข้อสุดท้ายไปบ้างแล้ว เช่น ขยายประเภทการลงทุนของธุรกิจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ออกพรบ. กู้ยืมของผู้ประสบภัยทางรถ 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 รัฐบาลเปิดโอกาสให้ต่างชาติถือหุ้นในบริษัทประกันภัยที่ดำเนินกิจการอยู่แล้วมากขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปจาก 25% ถึง 49% เพื่อผลดีหลายประการ เช่น ปรับปรุงนโยบายการบริหาร ขยายฐานลูกค้า และถ่ายทอดความรู้หรือเทคโนโลยี อย่างไรก็ตาม แม้การจัดตั้งบริษัทประกันภัยแห่งใหม่จะช่วยส่งเสริมการแข่งขันในตลาดให้มากขึ้น แต่ก็อาจส่งเสียกระทบถึงความมั่นคงของบริษัทอื่นได้ ทางออกทางหนึ่งคือสถานการณ์ที่ลำบากเช่นนั้น คือการให้แรงจูงใจแก่บริษัทประกันภัยแห่งใหม่ที่จะพยายามเข้าช่วยเหลือบริษัทประกันภัยแห่งเก่าที่อ่อนแอ โดยวิธีรวมหรือซื้อกิจการ และเพิ่มทุน แรงจูงใจที่เห็นได้ชัดคือ จัดอันดับความสำคัญ (priority) ที่สูงให้แก่บริษัทประกันภัยแห่งใหม่ที่สามารถกระทำเช่นนั้นได้

สิ่งสำคัญที่รัฐควรคำนึงถึงประการหนึ่งในการดำเนินมาตรการเปิดเสรีแก่ตลาดประกันภัยคือ แม้มาตรการเปิดเสรีจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่บริษัทประกันภัย แต่มาตรการเหล่านี้อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงจนเป็นอันตรายแก่ความมั่นคงของบริษัทประกันภัยได้ 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 และกลุ่มนิยมการค้าเสรีมีมานานแล้ว 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
เซิลส์ให้พิจารณาประเด็นสิ่งแวดล้อมด้วยเหตุผล 3 ประการ ด้วยกันคือ หนึ่ง มิให้แนวโน้มการอนุรักษ์
สิ่งแวดล้อมขยายตัวกลายเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยใช้วัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม
บังหน้า สอง ประเทศเหล่านี้เกรงว่าการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของคนจะถูกตัดสินว่าเป็น
การละเมิดแกตต์ สาม ประเทศเหล่านี้เกรงว่ากติกาของแกตต์จะขัดแย้งกับกติกาของอนุสัญญาพหุภาคี
ด้านสิ่งแวดล้อม และนโยบายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศของตนเอง ถึงแม้ว่าผลของการประชุมในรอบ
อุรุกวัยจะ ไม่มีข้อตกลงลงหลักเป็นพิเศษว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ
การค้าและสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อออกกฎเกี่ยวกับการค้าที่ "มีความรับผิดชอบ" ต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น
และแม้ว่ากลุ่มพหุภาคีสิ่งแวดล้อมจะค่อนข้างมีผลพ้องกับผลการเจรจาอุรุกวัย แต่การจัดตั้งคณะกรรมการ
การค้า ดังกล่าว เป็นเครื่องชี้ถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมจนทำให้กลุ่มนิยมการค้าเสรี (Free trade
proponents) ได้เริ่มยอมรับความจริงว่า ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อีกต่อไป และจะ
เป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่กลุ่มพหุภาคีสิ่งแวดล้อมอาจจะเข้ามาต่อสู้ในเวทีการค้าโลกได้โดยตรงในอนาคต

วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ ความกระจ่างถึงความเข้ามา และประเด็นโต้แย้งของกลุ่ม
การค้าเสรี และกลุ่มพหุภาคีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัญหาร่วมของประชาคมโลก
เพื่อสรุปที่ประเทศไทยจะต้องไปศึกษาเพื่อการเจรจาการค้าและสิ่งแวดล้อมในอนาคต วิธีการที่ใช้ศึกษา
เป็นวิธีการศึกษาจากเอกสารและหาวิถกับผู้เชี่ยวชาญด้านเจรจาการค้าของไทย

การศึกษานี้สรุปได้ผลดังนี้ คือ

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

(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 ไซเตสควบคุมชนิดของพืชและสัตว์ที่ให้ค้าขายได้ในตลาดโลกเพื่อป้องกันการสูญพันธุ์มาตรการควบคุมการค้าของไซเตส จะไม่ละเมิดแกตต์ก็ต้องอาศัยมาตรา 20 ของแกตต์ ที่มีข้อยกเว้นให้มีมาตรการควบคุมทางค้าเพื่อการอนุรักษ์ แต่แกตต์ได้ตีความ มาตรา 20 (g) นี้ว่าจะขอยกเว้นได้เฉพาะทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นไปได้ ซึ่งทำให้กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเกรงว่าอาจจะทำให้ไซเตสถูกตีความว่าละเมิดแกตต์ คราพบปัจจุบันยังไม่มีกรณการดำเนินการควบคุมการค้าของไซเตสเข้าสู่แกตต์ คณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อม องค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) เห็นว่าในกรณีที่ข้อขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างประเทศในภาคีของอนุสัญญาสิ่งแวดล้อม กฎระเบียบของอนุสัญญาสิ่งแวดล้อม น่าจะเป็นกฎที่ใช้ในการระงับข้อพิพาท (Eglin 1995)

โดยหลักการของอนุสัญญาไซเตสและวิธีการปฏิบัติแล้ว จะไม่กระทบต่อการค้าสัตว์และพืชที่ถูกกฎหมาย และจะเป็นการประนีประนอมระหว่างการค้าและการอนุรักษ์และการค้าให้ดำเนินไปด้วยกันได้ แต่ผลกระทบทางการค้านั้นจะกระทบต่อธุรกิจการลักลอบสัตว์และพืชที่ผิดกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ เพราะโดยหลักการที่ต้องมาขออนุญาตทุกครั้งที่จะทำการส่งออกนี้เอง จึงจะเป็นการกำจัดการลักลอบค้าสัตว์และพืชที่ผิดกฎหมายออกไปได้ บทเรียนของประเทศไทยก็คือ การเข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญาโดยมิได้มีการเตรียมกฎหมายภายในประเทศรองรับ ซึ่งประเทศไทยควรจะป้องกันปัญหาเช่นเดียวกันนี้มิให้เกิดขึ้นกับอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่นๆ อีก

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

(ก) การกีดกันการค้าระหว่างประเทศในและนอกภาค (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 อาจไม่คุ้มกับความสูญเสียทางการค้าของประเทศนอกภาคี ในขณะนี้ประเทศภาคีจึงเห็นว่าน่าจะต้องมีการศึกษาทางเทคนิคและทางเศรษฐศาสตร์ให้ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่

(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 และอนุญาตให้ใช้ได้ในงานกิจกรรมที่จำเป็นเท่านั้น 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 ได้ประสานงานขอความร่วมมือไปยังสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแห่งประเทศไทยให้พิจารณาเร่งรัดการส่งเสริมแก่โรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่และมีความประสงค์ที่จะใช้สารทำลายโอโซนในการประกอบกิจการ

(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 และมีเงื่อนไขบังคับกับผู้ส่งออกให้คำนึงถึงการรักษาสິงแวดล้อมในประเทศนำเข้าทำให้ดูเหมือนว่า ซึ่งเป็นการใช้สิทธินอกเขตอำนาจศาล (Extrajurisdictional) และทำให้เป็นการละเมิดแกตต์ และไม่เข้าข่ายการยกเว้นตามมาตรา 20 ของแกตต์

สำหรับอนุสัญญาบาเซลประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาบาเซลเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2533 แต่ยังไม่ให้สัตยาบันจึงยังไม่ได้เป็นประเทศภาคี

(2) ความเป็นไปได้ที่ WTO จะเข้าแทรกแซงหากอนุสัญญาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม

การใช้มาตรการทางการค้าของอนุสัญญาสิ่งแวดล้อมแบ่งเป็น 4 กรณีได้ดังต่อไปนี้ (ตารางที่

1)

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

(2.2) กรณีที่ประเทศภาคีอนุสัญญาสิ่งแวดล้อมใช้มาตรการทางการค้ากับประเทศในภาคี ในสินค้าที่มีใช้สินค้าภายใต้บังคับของ MEAs เช่น ในกรณีที่มีสินค้าที่ใช้สาร ODS ในขั้นตอนการผลิต แต่ในตัวสินค้านั้นไม่ได้มีสารทำลายโอโซนหลงเหลืออยู่แล้ว หากประเทศภาคีสั่งห้มนำเข้าสินค้านิดนี้ยังไม่ชัดเจนว่าละเมิดกฎของ 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 หากประเทศภาคีห้ามนำเข้าสินค้าเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม ภาระของการพิสูจน์ว่า มาตรการนี้จำเป็นหรือไม่จำเป็นนั้น สำหรับแอกต์ ผู้ห้ามนำเข้าเป็นผู้พิสูจน์ ส่วนสำหรับนาฟต้าผู้ส่งออกเป็นผู้พิสูจน์ นอกจากนี้ นาฟต่ายังตีความให้ประเทศคู่สัญญามีโอกาสใช้มาตรการกีดกันทางการค้าเพื่อสิ่งแวดล้อมได้กว้างขวางกว่ามาตรา 20 ของแอกต์ ซึ่งตามมาตรา 20 ของแอกต์จะต้องไม่มีวิธีอื่นที่ละเมิดแอกต์น้อยกว่า

สาม นาฟต้ายินยอมให้ประเทศคู่สัญญาดำเนินการเกี่ยวกับสุขอนามัย (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 ล้านดอลลาร์สหรัฐในครั้งแรก ดังนั้น สัญญานี้จึงเป็นสัญญาที่มีเขี้ยวเล็บที่เป็นรูปธรรมกว่าสัญญาระหว่างประเทศที่ผ่านมา

(5.2) การใช้มาตรการควบคุมการค้าโดยเอกเทศ (unilateral measures)

ผู้สันทนกรณีส่วนหนึ่งเห็นว่าไม่ว่า WTO จะมีมาตรการอะไรออกมา ก็จะไม่มีความแตกต่างกับมาตรการที่ประเทศมหาอำนาจประกาศใช้โดยเอกเทศ 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 เพราะไต้หวันใช้นอแรดและกระดุกเสือเป็นส่วนผสมในยาจีน โดยทั่วไป
กล่าวได้ว่า สหรัฐฯ มีความสนใจด้านการอนุรักษ์เป็นพิเศษ หากจะเข้าใจท่าทีของสหรัฐฯ ในเรื่องนี้ก็
ต้องศึกษาการเมืองสิ่งแวดล้อมในสหรัฐโดยถ้วนถี่

- สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปมีความสนใจในมโนทัศน์ที่จะเข้มงวดกับการรักษาสุขภาพ 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
งวดแค่ขยเวลาให้ประเทศสมาชิกที่มีมาตรฐานต่ำกว่าปรับปรุงมาตรฐานของตน

(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 Orbuch, 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.