

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปส่วนหลักกฎหมายของข้อตกลงแกตต์ในปัจจุบัน

ในส่วนแรกวิทยานิพนธ์ได้วิเคราะห์ถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนภายใต้ข้อตกลงของแกตต์ ที่นำมาใช้ควบคุมการค้าสินค้าเกษตรนั้น นอกจากหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนโดยตรงแล้ว การช่วยอุดหนุนยังรวมถึงหลักเกณฑ์การจำกัดจำนวนการนำเข้าด้วยและภายใต้หลักเกณฑ์ของแกตต์ดังกล่าว ที่ใช้ควบคุมการค้าสินค้าเกษตรปรากฏว่ามีความไม่ชัดเจนไม่เหมาะสม หละหลวมและมีช่องว่าง ทำให้ไม่สามารถกำกับดูแลการค้าสินค้าเกษตรให้เป็นไปอย่างเสรี กล่าวคือ

1. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจำกัดจำนวนที่สำคัญและเกี่ยวข้องคือ มาตรา 11(2)c ที่อนุญาตให้จำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรได้นั้น มีข้อยกเว้นหลายประการที่ยกเว้นการห้ามการจำกัดจำนวนและหลักเกณฑ์การควบคุมการจำกัดจำนวนตามมาตรา 13 ของแกตต์มีความไม่ชัดเจนและซับซ้อน นอกจากนั้นแล้วการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ของประเทศภาคีที่มีลักษณะเป็นการจำกัดจำนวนมีหลากหลายรูปแบบ ที่เป็นปัญหาต่อการควบคุมก็คือ บางมาตรการยังมีความสับสนทางแนวความคิดที่วางกฎเกณฑ์ควบคุม (เช่น state trading) มาตรการบางอย่างเป็นการหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ของแกตต์ (อาทิสัญญาจำกัดการนำเข้าโดยสมัครใจ หรือ VER)

2. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนนั้นมีบทบัญญัติของข้อตกลงทั่วไปและข้อตกลงการช่วยอุดหนุน (Subsidy Code) วางกฎเกณฑ์ทั้งประเภทการช่วยอุดหนุนภายในประเทศ (Domestic Subsidy) และการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก (Export Subsidy) โดยทั้งนี้ปัญหาที่เกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตร ที่เกิดจากกฎเกณฑ์การช่วยอุดหนุนทั้งระดับภายในและส่งออกก็คือ ในการช่วยอุดหนุนระดับภายใน ข้อตกลงทั่วไปได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16(1) ในลักษณะที่เกตต์ไม่ได้ห้ามไว้โดยตรง เพราะถือว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลของประเทศย่อมกระทำเพื่อช่วยเหลือผู้ผลิตหรือเกษตรกรในประเทศของตน จะมีข้อยกเว้นก็คือ การช่วยอุดหนุนภายในที่มีปริมาณมากจนถึง

ขนาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้กับประเทศอื่นก็ควรจะงดเว้น และได้กำหนดวิธีการเยียวยาเบื้องต้นด้วยวิธีการแจ้ง (Notification) และการหารือ (Discussion) ซึ่งในส่วนนี้ของข้อตกลงว่าการช่วยอุดหนุนได้บัญญัติไว้มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกัน มีเพียงบางส่วนขยายความของบทบัญญัติของข้อตกลงทั่วไป ดังนั้นลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือประเทศต่าง ๆ ดำเนินมาตรการการช่วยอุดหนุนภายในจนมีผลต่อการส่งออก ซึ่งเรียกอีกประการหนึ่งตามร่างข้อตกลงฯว่าเป็นลักษณะการบิดเบือนทางการค้า และปัญหาอีกประการหนึ่งในส่วนนี้ก็คือ การถูกเก็บภาษีตอบโต้กับสินค้าที่มีการช่วยอุดหนุนแต่เป็นการช่วยอุดหนุนขั้นต้น (upstream subsidy) หรือไม่มีลักษณะของการบิดเบือนทางการค้า

ส่วนในการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกนั้น เป็นสิ่งที่แกตต์คำนึงถึงเป็นอย่างยิ่งและแยกการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกซึ่งสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าขั้นปฐม (ซึ่งหมายถึงสินค้าเกษตรกรรม) โดยในส่วนสินค้าขั้นปฐมนั้นจะห้ามก็ต่อเมื่อ การช่วยอุดหนุนนั้นมีผลทำให้สินค้าของประเทศนั้นมีส่วนแบ่งเกินกว่าที่เป็นธรรมในตลาดโลก (more than equitable share) ตามที่ได้กำหนดในมาตรา 16(3) ของข้อตกลงทั่วไป มีปัญหาต่อการตีความ ซึ่งไม่มีคำนิยามและขาดเกณฑ์แน่นอน และเป็นปัญหาต่อการค้าสินค้าเกษตรก็คือ ทุกประเทศต่างมุ่งแข่งขันโดยนำมาตรการการช่วยอุดหนุนมาส่งเสริมการส่งออกในลักษณะของการตัดราคาในรูปแบบต่าง และข้อกำหนดในข้อตกลงช่วยอุดหนุนก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเด่นชัด

ข้อพิจารณาหลักเกณฑ์ในร่างข้อตกลงฯ

บทพิจารณาที่ได้แสดงถึงหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของร่างข้อตกลงที่ได้มีการวางหลักเกณฑ์ เพื่อให้การค้าสินค้าเกษตรเสรียิ่งขึ้น โดยได้มีการเพิ่มเติม และปรับปรุงกฎเกณฑ์ทางการค้าและข้อผูกพันใน 3 ด้านที่สำคัญก็คือ กรณีแรกการเปิดตลาดโดยการลดภาษีศุลกากร และปรับมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากรมาเป็นมาตรการด้านภาษีศุลกากรแทน (Tariffication) ทั้งนี้ข้อกำหนดพยายามให้ครอบคลุมมาตรการที่มีใช้ภาษี (NTB) ให้ครอบคลุมหลายกรณี อาทิ การค้าโดยรัฐ (State trading) การเก็บภาษีผันแปร (Variable levy) สัญญาการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraint) กรณีที่สองการช่วยอุดหนุนภายในร่าง

ข้อตกลงได้วางกฎเกณฑ์โดยกำหนดแบ่งการช่วยอุดหนุนภายในออก 2 ประเภท ได้แก่ การช่วยอุดหนุนภายในที่ไม่มีผลบิดเบือนทางการค้า ซึ่งได้วางหลักที่สำคัญคือ การช่วยอุดหนุนนั้นจะต้องไม่จูงใจให้ผลิตเพิ่ม หรือ ผลักภาระแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ได้กำหนดมาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลประเทศต่างๆ สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือที่เรียกว่า Green Policy อาทิ เช่น การศึกษาวิจัย การควบคุมโรคพืชสัตว์ การให้การช่วยเหลืออาหารภายในประเทศ มาตรการชนิดนี้ร่างข้อตกลงได้กำหนดว่าจะไม่ถูกใช้มาตรการตอบโต้ อีกประการหนึ่งก็คือ การช่วยอุดหนุนภายในที่มีผลบิดเบือนทางการค้า โดยข้อกำหนดของร่างข้อตกลงให้รัฐบาลของประเทศผู้มีส่วนร่วมจะต้องลดการช่วยเหลือ ซึ่งได้แก่มาตรการช่วยอุดหนุนทั้งหมดที่อยู่นอกเหนือมาตรการที่ไม่มีผลบิดเบือนทางการค้า อาทิ เช่น การประกันราคาซึ่งมีผลให้ราคาสูงกว่าตลาดโลก เป็นต้น ทั้งนี้ได้กำหนดข้อผ่อนผันที่เรียกว่า de minimis อันเป็นการวัดผลการช่วยอุดหนุนแต่มีค่าต่ำไม่เกินร้อยละ 10,5 (ในกรณีประเทศกำลังพัฒนาและพัฒนาตามลำดับ) ด้วยวิธีการวัดค่าแบบ AMS กรณีที่สาม การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก โดยร่างข้อตกลงได้วางข้อกำหนดให้ลดปริมาณและงบประมาณที่ใช้อุดหนุนสินค้าที่ส่งออกในสินค้าขั้นปฐม และนอกจากนี้ยังได้วางข้อกำหนดการจัดการหลีกเลี่ยงเพื่อส่งออกในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การให้สินเชื่อ การช่วยเหลืออาหารระหว่างประเทศ โดยพยายามให้การดำเนินการของประเทศต่าง ๆ เป็นหลักการสากลระหว่างประเทศ ตามที่กล่าวทั้งสาม ประการ อัตราการลดหรือระยะเวลาการลดต่างๆ จะได้รับการผ่อนผันให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา และผ่อนผันให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาที่นำเข้าสิทธิในผลิตภัณฑ์อาหาร นอกจากนี้ยังได้กำหนดถึงเรื่องมาตรการป้องกัน การระงับข้อพิพาทไว้เฉพาะ เชื่อมโยงกับแกตต์ ซึ่งร่างข้อตกลงนี้จะมีลักษณะเป็นกรอบทางกฎหมายและระเบียบทางการค้าที่ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยจะต้องผูกพันปรับตัวให้สอดคล้อง

ผลของการผูกพันร่างข้อตกลงที่จะทำให้กลไกของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการช่วยอุดหนุนของประเทศสหรัฐ ประชาคมฯ และญี่ปุ่น โดยเฉพาะในส่วนที่ให้การช่วยเหลือภาคเกษตรกรรมต่อสินค้าที่ทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตร ทั้งที่เป็นปัญหาสำคัญอยู่ในปัจจุบันหรือจะบังเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการปรับตัวทางกฎหมายของประเทศเหล่านั้น ซึ่งแต่ละประเทศได้กำหนดและวางนโยบายหรือกลไกการช่วยอุดหนุนที่แตกต่างกันทั้งนี้จะนำมาศึกษาถึงกลไกและผลกระทบทางอ้อมต่อสินค้าที่สำคัญ ๆ ของไทยคือ กรณีของประเทศสหรัฐ ซึ่งเป็นประเทศเกษตร

กรรมและจึงเป็นคู่แข่งที่สำคัญของไทยในการส่งออกข้าว สหรัฐให้การช่วยอุดหนุนข้าวเป็นไปภายใต้รัฐบัญญัติการเกษตรปี 1933 (Agricultural Adjustment Act of 1933) ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่สืบเนื่องถึงรัฐบัญญัติการเกษตร ปี 1990 (Food Agriculture Conservation and Trade Act of 1990) มีกลไกที่สำคัญและเป็นปัญหาต่อการค้าข้าวได้แก่ การช่วยอุดหนุนภายในโดยการจ่ายเงินชดเชย การรับจำนำ ซึ่งส่งผลต่อการส่งออกซึ่งถือเป็นการช่วยอุดหนุนส่งออกโดยอ้อม และให้การช่วยอุดหนุนส่งออกโดยตรงในรูปโครงการค้ำประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก โครงการส่งเสริมการส่งออก (EEP) , โดยการส่งออกในรูปของการให้ความช่วยเหลือ (PL 480) ดังนั้น หากได้มีการปรับทางกลไกของกฎหมายด้วยการลดการช่วยอุดหนุนภายใน และลดปริมาณและงบประมาณด้านการส่งออก แล้วจะมีผลทางด้านบวกต่อการค้าข้าวของไทย ในส่วนของประชาคมฯ เป็นกลุ่มประเทศที่มุ่งช่วยเหลือการผลิตโดยเฉพาะธัญพืช เป็นไปภายใต้นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy หรือ CAP) โดยได้ดำเนินกลไกช่วยอุดหนุนภายใต้ การแทรกแซงด้านราคา (ราคาเป้าหมาย ราคาแทรกแซง ราคาพรมแดน) จนทำให้มีระดับราคาสูง และใช้มาตรการกีดกันการนำเข้าด้วยการเก็บภาษีนำเข้าและนำเข้ามาในสำปะหลังของ ไทยเข้าสู่ประชาคมฯ เพื่อใช้ทำแทนธัญพืชในการผลิตอาหารสัตว์ เนื่องจากราคาต่ำกว่าและประชาคมฯ ผูกพันการเก็บภาษีร้อยละ 6 จากการเจรจาในรอบเคเนดี้ ดังนั้นหากมีการปรับตัวทางกลไกของกฎหมายโดยการลดช่วยอุดหนุนธัญพืชซึ่งจะทำให้ราคาต่ำลง และอาจเปิดตลาดนำเข้าธัญพืชทดแทนอื่น จะทำให้การนำเข้าเข้ามาในสำปะหลังของ ไทยได้รับผลทางด้านลบในด้านการแข่งขันเพิ่มขึ้น และในด้านการแข่งขันเพิ่มขึ้น ในส่วนของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่ต้องนำเข้าข้าว แต่ได้ทำการช่วยอุดหนุนข้าวโดยการกำหนดราคาจำหน่ายภายใน และห้ามนำเข้าข้าวรวมทั้งควบคุมการซื้อขายและจำหน่ายภายในประเทศ ในรูปของการผูกขาดด้วยการค้าโดยรัฐ (state trading) ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายพื้นฐานการเกษตร 1962 (The Basic Agriculture Law 1962) และกฎหมายควบคุมอาหาร ปี 1942 (Food Control Law 1942) จึงมีผลทำให้ราคาข้าวภายในสูง เป็นการจูงใจให้ผลิตเพิ่ม ดังนั้นหากจะต้องมีการปรับตัวกลไกทางกฎหมาย โดยญี่ปุ่นจะต้องลดการช่วยอุดหนุนภายใน และเปิดตลาด ซึ่งจะทำให้เป็นผลดีต่อการขยายตลาดทางการค้าข้าวของไทย



สรุปผลกระทบทางกฎหมายในกลไกเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนและผลต่อการค้าสินค้าเกษตรของไทย

ประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรของไทย ปรากฏในทั้ง 3 ด้าน คือ การช่วยอุดหนุนภายใน และการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกและการจำกัดการนำเข้า แต่พบว่า มาตรการการช่วยอุดหนุนที่อยู่ภายใต้การผูกพันการลดหรือยกเลิกการช่วยอุดหนุนได้แก่

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527

ระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการรับซื้อตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจกการส่งออก พ.ศ. 2531

พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 และอนุบัญญัติ (ประกาศกระทรวงฯ) ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้า

นอกจากนี้ผลกระทบอันเนื่องมาจากการลดการช่วยอุดหนุนหรือเปิดตลาดการนำเข้า ทั้งจากประเทศไทยและต่างประเทศต่อการค้าสินค้าเกษตรที่สำคัญของไทยนั้น พบว่าในกลุ่มสินค้าส่งออกจะได้รับประโยชน์ซึ่งได้แก่ ข้าว ข้าวโพด น้ำตาล ยกเว้นมันสำปะหลัง (ที่จะต้องเสียประโยชน์) ส่วนในกลุ่มสินค้านำเข้าจะเสียประโยชน์ซึ่งได้แก่ ปาล์ม น้ำมัน กาแฟ ถั่วเหลือง

แต่ทั้งนี้ประเด็นที่น่าจะพิจารณาเกี่ยวกับกลไกหรือหลักกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรของไทย ภายใต้กฎเกณฑ์ร่างข้อตกลงมีดังต่อไปนี้

มาตรการกีดกันการนำเข้าของไทย โดยเฉพาะในกรณีมาตรการที่มีใช้ภายในนั้นใช้ครอบคลุมสินค้าเกษตรหลายชนิด ทั้งที่เป็นสินค้าส่งออกและนำเข้า ในกรณีนี้บางประเภทได้รับประโยชน์และบางประเภทไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการกีดกันการนำเข้า ดังนั้นหากมีการเปิดตลาดอาจทำให้การปรับตัวของสินค้าบางประเภท บางชนิด เป็นไปในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้นการคำนึงถึงระยะเวลา หรือการนำระบบการปรับเปลี่ยนมาเป็นภาษี เพื่อคุ้มครองในช่วงปรับโครงสร้างการผลิตควรจะพิจารณาค้นหาถึงหลักเกณฑ์ หรือข้ออ่อนผันของร่างข้อตกลงมาปรับใช้กับการคุ้มครองเกษตรกรในช่วงปรับโครงสร้าง

มาตรการช่วยอุดหนุนภายในของไทย ทั้งในระดับการผลิตและราคาไม่มีลักษณะของการบิดเบือนทางการค้า แต่หากพิจารณาถึงการช่วยอุดหนุนแต่ละประเภทนั้น พบว่ากรณีแรกการช่วยอุดหนุนภายใน ระดับการผลิตได้ดำเนินการหลายประการในลักษณะที่สอดคล้อง ข้อยกเว้นของร่างข้อ

ตกลงที่อนุญาตให้ดำเนินการต่อไปได้ อาทิ การช่วยเหลือด้านบริการทั่วไป การปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น และในข้อยกเว้นบางกรณีในประเทศไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา การเกษตร ส่วนกรณีหลัง การช่วยอุดหนุนภายในระดับราคา ยังคงมีความสำคัญและมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่อไป เพื่อการพยุงราคาผลผลิตให้มีเสถียรภาพ หรือมิให้เกษตรกรได้รับผลกระทบในด้าน รายได้ แต่เนื่องจากการดำเนินการช่วยเหลือที่ผ่านมายังไม่เป็นระบบและต่อเนื่องและในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างเป็นระบบ ซึ่งสอดคล้องใกล้เคียง กับหลักเกณฑ์ของร่างข้อตกลง จึงสมควรพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ประการอื่นที่เกี่ยวข้องมาประกอบการ การดำเนินการ

มาตรการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกของไทย ได้ถูกพิจารณาถึงความสำคัญต่อการส่งเสริมการส่งออก แต่ปรากฏว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของร่างข้อตกลง ขณะเดียวกันประสิทธิภาพและข้อจำกัดของการส่งเสริมและการอำนวยความสะดวกยังคงมีจำกัด ดังนั้นการเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ร่างข้อตกลง และเสริมประสิทธิภาพด้านการ ส่งเสริมการส่งออกจึงมีความสำคัญ และขณะเดียวกันสมควรที่จะต้องดำเนินการขอผ่อนผันยกเว้น ในช่วงดำเนินการปรับตัว

#### ข้อเสนอแนะ

ในส่วนนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากประเทศไทยได้มีการยอมรับและผูกพันภายใต้ร่างข้อตกลง นั้นแล้ว จะเป็นการเอื้ออำนวยประโยชน์ ในการที่จะนำมาใช้เป็นกรอบหรือนโยบายการช่วยอุดหนุน สินค้าเกษตร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ระหว่างความสำคัญที่รัฐจะต้องให้การคุ้มครองภาคเกษตรกรรมด้วยความเหมาะสมในการเปิดตลาด เพื่อให้ระบบการแข่งขันของตลาดทำงานให้สมบูรณ์ ภายใต้การค้ำที่เสรียิ่งขึ้น โดยทั้งนี้การกำหนดนโยบายของไทยด้านนี้จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนหรือพัฒนา กลยุทธ์ทางการค้า เพื่อรองรับสถานการณ์ค้าที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งภายในประเทศและระหว่าง ประเทศ ควบคู่กับการดำเนินการช่วยอุดหนุนที่สอดคล้องกัน โดยผู้เขียนมีข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ประการแรก หากนำกฎเกณฑ์ของร่างข้อตกลงมาเป็นกรอบหรือกำหนดนโยบายอาจจะทำให้การดำเนินการช่วยเหลือของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีระบบ ชัดเจน แน่นอเนียงขึ้น ทั้งในด้านการช่วยเหลือภายใน (ระดับการผลิตราคา) ระดับการช่วยเหลือเพื่อการส่งออกและการจำกัดการนำเข้า/เปิดตลาด อันจะทำให้กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์ กล่าวคือ

ประเด็นที่หนึ่ง ในด้านการเปิดตลาด จะมีผลทำให้มีการแข่งขันในระบบตลาดสมบูรณ์ขึ้น อันจะเป็นผลดีต่อผู้บริโภคที่จะได้รับประโยชน์จากราคาสินค้าที่ถูกกลง

— เป็นการจัตระเบียบวินัยอำนาจของรัฐ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในด้านการนำเข้า

— ทำให้กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มหรือเอกชนบางราย มีอิทธิพลทางการตลาดหรือรับประโยชน์เฉพาะกลุ่ม จะต้องปรับสู่ระบบการแข่งขันที่สมบูรณ์ขึ้น อันจะสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น

ประเด็นที่สอง ในการช่วยเหลือ อันจะทำให้การวางกรอบและกำหนดนโยบายการช่วยเหลือให้ชัดเจน ซึ่งจะส่งผลต่อการส่งเสริมและช่วยเหลือต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง

— การช่วยเหลือภายในระดับการผลิต จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปพัฒนาด้านเกษตร ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม ชนบท และ โครงสร้างพื้นฐาน ในด้านบริการทั่วไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรและคนส่วนใหญ่ของประเทศ

— การช่วยเหลือระดับราคา จะสามารถดำเนินการพยุงราคาเพื่อช่วยเหลือด้านรายได้และราคา ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อเกษตรกรอย่างแท้จริง

— การช่วยเหลือเพื่อการส่งออก ทำให้รัฐต้องเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การควบคุมการหลีกเลี่ยงการแข่งขันส่งออกในรูปแบบอื่น คือ ต้องดำเนินการตามหลักการที่ตกลงกันระหว่างประเทศ และขณะเดียวกันจะเป็นการทำให้ขยายการอำนวยความสะดวกด้านการส่งออกให้หลากหลาย อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการส่งออก อันจะเป็นประโยชน์รายได้ต่อประเทศแล้ว และจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อผู้ส่งออกด้วย

ประการที่สอง ภายใต้กฎเกณฑ์ของร่างข้อตกลง ประเทศในฐานะประเทศกำลังพัฒนาสามารถนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดมาวางกรอบหรือดำเนินการมาตรการการช่วยเหลือ เพื่อใช้แก้ปัญหาของประเทศในด้านสังคม เศรษฐกิจ และด้านอื่น ๆ อาทิ การกำหนดนโยบายหรือช่วยเหลือแก่

เกษตรกรรมตามชนบทยากจน การปลูกทดแทนยาเสพติด การช่วยเหลือการลงทุน

ประการที่สาม ภายใต้กฎเกณฑ์ของร่างข้อตกลง ที่ประเทศไทยจะนำมาใช้เป็นกรอบ หรือกำหนดนโยบายการช่วยเหลือทุน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาต่อภาคเกษตรกรรม และการกำหนดกลยุทธ์ทางการค้าสินค้าเกษตรของไทยในอนาคตนั้น

นอกจากที่ประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต เพื่อลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มผลผลิตซึ่งเป็นประเด็นในด้านอุปสงค์แล้ว ยังจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความสามารถของสินค้าเกษตรของไทยต่อการแข่งขันในตลาดโลกในอนาคต ตลอดจนพฤติกรรมการผลิตและบทบาทของประเทศคู่ค้าและคู่แข่งในการค้าสินค้าเกษตรของไทยในตลาดโลกเป็นสำคัญ ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจทำให้ประเทศไทยจะต้องปรับแนวนโยบายและกลยุทธ์ เพื่อพัฒนาการเกษตรภายใต้กรอบของกฎเกณฑ์จากร่างข้อตกลง จึงมีข้อเสนอแนะด้านโอกาสและแนวโน้มดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ควรมีนโยบายส่งเสริมและปรับเปลี่ยนทางด้านการผลิต เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาด้านการตลาดหรือการแข่งขันในตลาดโลกในสินค้าหลักที่ส่งออก อาทิ

- การลดพื้นที่เพาะปลูกพืชหลัก ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง
- ส่งเสริม ช่วยเหลือ ในระดับการผลิตและส่งออกในพืชที่มีอนาคต เช่น ไม้ดอกไม้

ประดับ ผลไม้

ประเด็นที่สอง ควรมีการส่งเสริมและการพัฒนาในด้านการตลาด คุณภาพ และการเพิ่มคุณค่าสินค้าเกษตร อาทิ...

- ในด้านการตลาด ควรมีบริการด้านการประชาสัมพันธ์ ข่าวสาร ภาวะการตลาดทั้งในระดับผู้ผลิต ผู้บริโภค ตลาดภายในและต่างประเทศ

- ควรมีการพัฒนาสินค้าด้านคุณภาพ การหีบห่อ บรรจุภัณฑ์
- ในด้านการเพิ่มมูลค่าโดยการแปรรูป หรือส่งเสริมด้านอุตสาหกรรมเกษตร

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นจากการแข่งขันในตลาดภายในและตลาดโลก สมควรสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนา หรือสนับสนุนรวมกลุ่มเกษตรกรอย่างจริงจัง และเป็นระบบ



ลักษณะรูปแบบหรือกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนของไทยที่ควรจะเป็น

หลักเกณฑ์และหลักกฎหมายที่รองรับข้อเสนอแนะในส่วนนี้ก็คือ หลักการที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ซึ่งได้นำมาเป็นพื้นฐาน โดยนำเอาหลักดังกล่าวมาพิจารณา เพื่อเป็นประโยชน์กับการกำหนดลักษณะรูปแบบ กลไกทางกฎหมายของไทยได้หลายประการดังนี้

ประการที่ 1 หลักกฎหมายและกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดการนำเข้าของไทย จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

จะต้องนำไปสู่การเปิดตลาดสินค้าการเกษตร โดยการลดภาษีศุลกากร และยกเลิกมาตรการที่มีใช้ภาษี

ในกรณีของมาตรการที่มีใช้ภาษี หากมีความจำเป็นในช่วงการปรับตัวนั้นสามารถปรับเปลี่ยนมาใช้มาตรการที่อยู่ในรูปภาษี

ประการที่ 2 หลักกฎหมายและกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนภายในของไทย จะต้องเป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ จะต้องไม่มีลักษณะส่งผลกระทบต่อการบินเบี่ยงทางการค้า ซึ่งการช่วยเหลือนั้น จะต้อง ไม่มีผลจูงใจต่อผู้ผลิตให้เพิ่มผลผลิตหรือไม่เป็นการผลกระทบแก่ผู้บริโภค

ทั้งนี้การช่วยอุดหนุนนั้นจะต้องดำเนินจากโครงการของรัฐจากกองทุนสาธารณะ (งบประมาณ) และได้กำหนดช้อยกเว้น ให้ดำเนินการช่วยเหลือได้ในกรณีต่อไปนี้

ประเภทของการช่วยเหลือโดยให้บริการโดยทั่วไป: สามารถดำเนินการได้ตามโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ ต้องไม่เป็นการช่วยเหลือโดยตรงต่อผู้ผลิต

ประเภทของการช่วยเหลือโดยตรงต่อผู้ผลิต: นอกจากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำคัญแล้ว จะต้อง มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- การช่วยเหลือจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับชนิดหรือปริมาณของผลผลิตของผู้ผลิต ในปีใด ๆ หลังปีฐาน เช่น การช่วยเหลือด้านการเงินเกี่ยวกับเงินประกันสังคม เดือนละ 500 บาท
- การช่วยเหลือจะต้องไม่ขึ้นกับราคาทั้งในและนอกประเทศ ในปีใด ๆ หลังปีฐาน
- การช่วยเหลือจะต้องเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยไม่เจาะจง

(สำหรับกรณีประเทศไทยยังไม่พร้อมด้านงบประมาณ)

ประการที่ 3 หลักกฎหมายและกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก จะต้องลดการช่วยอุดหนุนลงในรูปของงบประมาณและปริมาณ ในอัตราและระยะเวลาที่กำหนด สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ได้รับการผ่อนผันยกเว้นให้ในช่วงระยะปรับตัว โดยไม่ต้องลดการอุดหนุนที่เกี่ยวกับการขนส่งและการลดต้นทุนการตลาด แต่ต้องเป็นการช่วยอุดหนุนส่งออกกับสินค้าที่เคยได้รับมาก่อน ๆ ในช่วงปีฐาน

และการผูกพันต้องเป็นไปภายใต้กรอบการป้องกันการหลีกเลี่ยงการแข่งขันส่งออกในรูปแบบอื่น อาทิ การให้สินเชื่อเพื่อการส่งออกที่มีใช้เป็นไปตามหลักการที่ตกลงกันระหว่างประเทศ หรือการบริจาคที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือทางด้านอาหาร

ประการที่ 4 กลไกและการผูกพันในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา ประเทศไทยอาจขอใช้สิทธิผ่อนผัน นอกจากข้อกำหนดที่ผ่อนผันเป็นการเฉพาะในแต่ละมาตรการแล้ว ยังคงได้รับการผ่อนผันในเรื่องเกี่ยวกับระยะเวลาการปรับตัว สัดส่วนการผูกพันในกรณีดังต่อไปนี้ การเปิดตลาด, การช่วยอุดหนุนภายในและการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก

ทั้งนี้ อัตราส่วนการลดในแต่ละกรณี ต้องไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ครอบคลุมในช่วงเวลา 10 ปีขึ้นไป

ประการที่ 5 หลักกฎหมายและกลไกของพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและนำเข้า ในราชอาณาจักร พ.ศ.2522 มีลักษณะของการกำหนดมาตรการจำกัดการนำเข้าซึ่งสินค้าเกษตรมากชนิด ควรจะมีการปรับเปลี่ยนไปสู่การเปิดตลาดทางการค้าสินค้าเกษตร โดยแบ่งเป็น 5 ประเด็นสำคัญดังนี้

ประเด็นแรก การเปิดตลาดสินค้าเกษตร โดยการยกเลิกมาตรการจำกัดการนำเข้าที่มีใช้ภายในกรณีที่สินค้าที่ไม่ได้รับผลจากการคุ้มครองจากการดำเนินมาตรการดังกล่าว โดยเฉพาะสินค้าเกษตรประเภทส่งออก (ข้าว, ข้าวโพด)

ประเด็นที่สอง การเปิดตลาดสินค้าเกษตร โดยการปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาชี มาอยู่ในรูปภาชี (Tarrification) ในกรณีสินค้าเกษตรที่ได้รับผลจากการคุ้มครองจากมาตรการควบคุมการนำเข้าโดยเฉพาะสินค้าเกษตรประเภทนำเข้า (ถั่วเหลือง, น้ำมันปาล์ม)

ประเด็นที่สาม ปรับเปลี่ยนหรือยกเลิกเงื่อนไขข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีลักษณะของการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตร ให้สอดคล้องกับแนวทาง 2 ประเด็นแรก

ประเด็นที่สี่ ทั้งนี้การเปิดตลาดดังกล่าวไทยสามารถใช้สิทธิของประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้ระดับการเปิดตลาดให้อยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้ว และใช้เวลาปรับตัวที่นานกว่าได้ โดยเฉพาะสินค้าบางประเภทอาจจะปรับตัวค่อนข้างช้า จึงจะต้องคำนึงถึงระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นกรณีที่จะต้องปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาชีมาเป็นมาตรการภาชีนั้น ในระยะต้นระดับภาชีทดแทนจะต้องอยู่ในระดับที่สามารถคุ้มครองเกษตรกรในช่วงปรับโครงสร้างการผลิตได้ โดยจะต้องมีระยะเวลาปรับตัวที่ยาวกว่าประเทศพัฒนา

ประเด็นที่ห้า หากการเปิดตลาดสินค้าเกษตร บางครั้งอาจมีการนำเข้าสินค้าเกษตร จากต่างประเทศในสินค้าชนิดเดียวกันกับที่ไทยสามารถผลิตได้ ในฤดูกาลผลิตนั้น ๆ ซึ่งผลผลิตดังกล่าวมีปริมาณ หรือราคาสูงกว่าตลาดภายในประเทศ จนอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ผลิตภายในประเทศควรมีมาตรการป้องกันพิเศษ (Safeguard special) มาใช้เพื่อป้องกันผลกระทบโดยการจำกัดการนำเข้าหรือเรียกเก็บภาชีเพิ่ม

ประเด็นที่หก เมื่อเปิดตลาดอาจได้รับผลกระทบจากการที่สินค้านำเข้ามีการช่วยเหลือหนุน ที่มีลักษณะของการบิดเบือนทางการค้า (อาทิ ไม่อยู่ใน Green Policy) ไทยควรตรากฎหมายเกี่ยวกับภาชีตอบโต้การช่วยเหลือหนุน เพื่อรองรับผลกระทบดังกล่าว และสามารถนำมาใช้ได้เหมาะสม

ประการที่ 6 มาตรการช่วยเหลือภายในของไทย สามารถขยายการดำเนินการช่วยเหลือภายใต้ข้อยกเว้นของร่างข้อตกลง โดยจะต้องมีหลักเกณฑ์และกลไกที่สอดคล้องภายใต้มาตรการดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การช่วยเหลือในระดับผลิตต้องอยู่ในรูปของการให้บริการทั่วไป ในโครงการต่าง ๆ อาทิ

- การวิจัยรวมถึงการวิจัยทั่วไป
- การควบคุมโรคและกำจัดศัตรูพืช
- การบริการด้านการฝึกอบรม
- การบริการให้คำปรึกษา, การอำนวยความสะดวกด้านข้อมูล, ผลการวิจัยแก่ผู้บริโภค

และผู้ผลิต

- การบริการโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน การขนส่ง) แต่จะต้องมิใช่เป็นการช่วยเหลือในลักษณะการอำนวยความสะดวกต่อฟาร์ม หรือปัจจัยการผลิต

ประเด็นที่สอง ให้การช่วยเหลือโดยตรงต่อผู้ผลิต โดยมีหลักเกณฑ์เป็นไปตามภายใต้ ประการที่ 2 และมีหลักเกณฑ์เฉพาะมาตรการ ในมาตรการการช่วยเหลือ ดังต่อไปนี้

การช่วยเหลือการลงทุน: การช่วยเหลือด้านการเงิน เพื่อช่วยเหลือผู้ผลิตที่มีข้อเสียเปรียบในด้านโครงสร้างหรือโครงการปฏิรูปที่ดินทำกินแก่เกษตรกร โดยมีหลักเกณฑ์เฉพาะดังนี้คือ

- การช่วยเหลือจะให้เฉพาะช่วงเวลาที่ใช้ในการลงทุนเท่านั้น
- ต้องเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อชดเชยกับการเสียเปรียบในด้านโครงสร้าง

เท่านั้น

การช่วยเหลือด้านพัฒนาภูมิภาค: การช่วยเหลือผู้ผลิตที่มีข้อเสียเปรียบด้านพื้นที่ในภูมิภาค โดยมีหลักเกณฑ์เฉพาะดังนี้คือ

- การช่วยเหลือจะจ่ายในอัตราในอัตรารถถอย แก่ปัจจัยการผลิตแต่จะต้องไม่มากกว่าระดับที่ผลิตต่อไปได้

- การช่วยเหลือจะจำกัดเฉพาะกรณีต้นทุนพิเศษ หรือสูญเสียรายได้จากการทำการเกษตร

ประเด็นที่สาม ควรนำแนวทางหรือรูปแบบที่ร่างข้อตกลงอนุญาตให้ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินการให้การช่วยเหลือหรือพัฒนาในนโยบายการเกษตรเหล่านี้ได้ มาเป็นแนวทางหรือรูปแบบการช่วยเหลือของไทย

ก. การช่วยเหลือทางการลงทุน ซึ่งการให้ความช่วยเหลือในลักษณะแก่ภาคเกษตรกรรมทั่วไป

ข. การช่วยเหลือทางด้านปัจจัยการผลิต (input subsidies) ทั้งในรูปเงินสด หรือวิธีการอื่น ๆ แก่เกษตรกรที่มีรายได้น้อย หรือขาดแคลนปัจจัยการผลิต และจะต้องให้แก่เกษตรกรที่เข้าข่ายที่กำหนดพิจารณาทุกคน โดยเสมอกัน

ค. การให้เงินอุดหนุนเพื่อผลิตพืชทดแทนยาเสพติด

ประการที่ 7 มาตรการช่วยอุดหนุนภายในระดับราคา ที่ได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะไม่เป็นระบบต่อเนื่อง และเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า สมควรปรับปรุงแก้ไขโดยดำเนินการในแนวทางดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก การช่วยอุดหนุนในระดับราคา สมควรดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยเฉพาะการดำเนินการช่วยเหลือภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเกษตรกร พ.ศ. 2534 โดยนำมากำหนดเป็นนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างจริงจัง ทั้งนี้มีระยะเวลาดำเนินการอย่างเป็นระบบและสามารถปรับปรุงได้ทุกช่วงเวลาที่เหมาะสม

นอกจากหลักเกณฑ์ที่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ประการที่ 2 แล้ว จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- เกษตรกรที่มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือ จะต้องเป็นผู้ที่สูญเสียรายได้ คิดเป็นร้อยละ 30 ของรายได้สุทธิเฉลี่ย
- การช่วยเหลือจะต้องน้อยกว่าร้อยละ 70 ของรายได้ที่สูญเสียในปีที่เกษตรกรมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือ
- การช่วยเหลือที่ได้รับจากโครงการนี้ และโครงการอื่น จะต้องน้อยกว่า 100% ของรายได้ที่สูญเสียทั้งหมด

ประเด็นที่สอง มาตรการเก็บสต็อกสินค้าเพื่อป้องกันการขาดแคลน (Food Security) สามารถนำมาเป็นกลไก (โดยรับซื้อสินค้าเกษตรมาเก็บไว้) เพื่อพยุงราคาในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยว หรือผลผลิตสู่ตลาดในปริมาณมาก (ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยไม่มี)

โดยมีหลักเกณฑ์ คือรัฐจะต้องรับซื้อ และขายในราคาตลาด

ประเด็นที่สาม มาตรการช่วยเหลืออาหารภายในประเทศ (Domestic Food Aid) สามารถนำมาเป็นกลไกระบายสินค้าการเก็บสต็อกอาหาร หรือสินค้าที่รัฐรับซื้อช่วงราคาตก



ต่ำ โดยมีหลักเกณฑ์ คือ

- จะต้องเป็นวัตถุประสงค์ทางโภชนาการ และจะต้องเป็นการจัดหาอาหารให้ผู้เกี่ยวข้อง โดยตรงหรือบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดอย่างเหมาะสม
- รัฐจะต้องซื้ออาหารในราคาตลาด

ประการที่ 8 หลักกฎหมายและการดำเนินการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก ภายใต้ระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงิน ที่เกิดจากการส่งออก พ.ศ. 2531 ยังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของร่างข้อตกลงฯ กล่าวคือ ยังมีได้เป็นไปตามหลักการที่ตกลงกันในระหว่างประเทศ (International agreed disciplines) สมควรดำเนินการใช้สิทธิผ่อนผันและแก้ไขดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ประเทศไทยสามารถอ้างสิทธิขอผ่อนผันการผูกพันในช่วงระยะเวลาปรับตัวในฐานะประเทศกำลังพัฒนา โดยชี้ให้เห็นว่า การดำเนินการช่วยเหลือดังกล่าวมีผลน้อยมากต่อการส่งออก และเป็นความช่วยเหลือน้อยมากเมื่อเทียบกับการช่วยเหลือประการอื่นภายในประเทศ จึงอยู่ในลักษณะของการดำเนินการเพื่อลดต้นทุนทางการตลาด

ประเด็นสอง ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการที่ตกลงในระหว่างประเทศ ทั้งนี้อาจเร่งรัดดำเนินการจัดตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (Exim Bank) ซึ่งในปัจจุบันได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและดำเนินการเข้าเป็นภาคีข้อตกลง "Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits" หรือที่เรียกว่า "OECD Consensus"

ประเด็นที่สาม ภายใต้การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกที่ดำเนินการภายใต้ประเด็นสองดังกล่าวแล้ว สมควรและสามารถ ดำเนินการปรับปรุงส่งเสริม ขยายการอำนวยความสะดวกให้ครอบคลุม บริการทางการเงินทุกประเภท รวมถึงบริการที่เกี่ยวข้องกับผู้ส่งออกที่สำคัญในหลายด้าน เช่น การให้สินเชื่อส่งออกระยะปานกลางและระยะยาว การค้าประกัน การรับประกัน รวมถึงการให้บริการข้อมูลด้านการตลาด เป็นต้น