

บทที่ 5

ผลกระทบจากร่างข้อตกลงที่มีต่อกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุน และการค้าสินค้าเกษตรของไทย

ประเทศไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบของร่างข้อตกลง ถ้าหากการเจรจาประสบผลสำเร็จ โดยจะทำให้ปัญหาทางการค้าสินค้าระหว่างประเทศจะผ่อนคลายลง ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการส่งออกของไทยตามที่ได้คาดหมายและจากการเข้าร่วมในการเจรจาครั้งนี้

5.1 บทบาทและท่าทีของประเทศไทยต่อการเจรจา ฯ ในเรื่องสินค้าเกษตร

ประเทศไทยได้เข้าร่วมการเจรจาครั้งนี้เพื่อหวังผลจากการเจรจา เพื่อใช้แก้ไขปัญหาด้านการค้าสินค้าเกษตรของไทยในการค้าระหว่างประเทศที่เกิดจากประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการช่วยอุดหนุน ซึ่งเป็นปัญหาต่อการค้าของไทยตามที่กล่าวไว้ในบทก่อน และขณะเดียวกันผลของการเจรจาจะมีผลเป็นการขยายตลาดส่งออกของไทย ซึ่งเป็นจุดยืนของประเทศไทยที่เข้าร่วมเจรจาเพื่อกำหนดวินัยให้แก่ประเทศคู่ค้าและคู่แข่งของไทย¹ โดยมีท่าทีและบทบาทที่ประเทศไทยแสดงออกมีความแตกต่างกันในระหว่างประเทศกับภายในประเทศดังต่อไปนี้

¹ไมตรี อังภาภรณ์, "ประเทศไทยกับการเจรจาอนุภูมิภาค : นโยบายที่มาจากรัฐราชการสายวิชาการ," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 8 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2533): 10.

ก. บทบาทและท่าทีของประเทศไทยในการเจรจาระหว่างประเทศ

ประเทศไทยได้เข้าร่วมในกลุ่มเคริร์นส์* ซึ่งสมาชิกของกลุ่ม ทุกประเทศ ประสบปัญหาราคาสินค้าเกษตรของตนตกต่ำจากอุดหนุนการส่งออกของสหรัฐ และประชาคมยุโรป เป้าหมายแรกของกลุ่มคือการสนับสนุนสหรัฐ ในการผลักดันให้เกษตรกรกรมเป็นประเด็นสำคัญที่สุดของการเจรจารอบใหม่นี้ หลังจากนั้นกลุ่มนี้พยายามแสดงบทบาทประนีประนอมระหว่างสหรัฐกับประชาคมฯ เพื่อให้มีการเจรจาสงบศึกในเรื่องเกษตรให้ได้ พร้อมกับที่พยายามหาทางให้กับประเทศที่เข้าร่วมในการเจรจารอบอุรุกวัยยกเลิกปกป้อง และอุดหนุนการเกษตรให้มากที่สุดที่จะทำได้ ซึ่งใกล้เคียงกับจุดยืนของสหรัฐ

สำหรับบทบาทของกลุ่มเคริร์นส์นั้นเป็นกลุ่มพลังสำคัญในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรตั้งแต่แรกเริ่ม นอกจากนั้นกลุ่มเคริร์นส์ยังเป็นกลุ่มพลังที่ 3 ซึ่งมีอำนาจต่อรองสำคัญกลุ่มหนึ่งที่สามารถคานอำนาจการเจรจา และรวมข้อมท่าทีของฝ่ายสหรัฐกับประชาคมฯ

สำหรับประเทศที่มีบทบาทในกลุ่มเคริร์นส์นั้นนอกจากการที่ออสเตรเลียรับบทเป็นผู้นำของกลุ่มมาโดยตลอด ประเทศไทยก็ได้มีบทบาทนำในฐานะตัวแทนประเทศอาเซียนในกลุ่มเคริร์นส์ และได้แสดงบทบาทเข้มแข็งในการเจรจามาตั้งแต่ต้น จนเป็นที่ยอมรับจากสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมสามารถเข้าร่วมเจรจาและเข้าไปในท่าทีจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย จากท่าทีและบทบาทของไทยดังกล่าวมีส่วนทำให้ต่างประเทศ มองไทยว่าเป็นประเทศที่กระตือรือร้นและพยายามเจรจาสร้างสรร เพื่อให้รอบอุรุกวัยสิ้นสุดด้วยผลสำเร็จ

และท่าทีของไทยในช่วงสุดท้ายของการเจรจាកค้าฯ ที่คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 33 ได้มีมติเห็นชอบในหลักการตามที่คณะกรรมการนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (ก.น.ศ.) เสนอและใช้เป็นแนวทางในการประชุมคณะกรรมการเสนอและใช้เป็นแนวทางในการประชุมคณะกรรมการการค้าของการเจรจา มีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

* สำหรับประเทศไทยในการเจรจาในรอบนี้ เป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยเข้าเป็นผู้ร่วมเจรจาด้วย ส่วนในการเจรจารอบโตเกียวขึ้นประเทศไทยเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ (observer) และในการร่วมกับกลุ่มเคริร์นส์นั้น เพื่อเป็นการรวมตัวกันกับประเทศอื่นๆ ในการสร้างอำนาจการเจรจาต่อรองกับประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐ ประชาคมยุโรป และ ญี่ปุ่น

มาตรการช่วยอุดหนุน เจรจาให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับที่จะลดการช่วยอุดหนุนภายในประเทศลงและ การช่วยอุดหนุนส่งออก จะเจรจาให้มีการลดการช่วยอุดหนุนส่งออกนั้น ถึงขั้นให้ยกเลิก (Eliminate) ได้

มาตรการกีดกันทางการค้า/การเข้าสู่ตลาด ให้ลดอัตราภาษีศุลกากรลงระดับหนึ่ง และผูกพันไว้ แต่จะไม่ลดลงเหลือศูนย์ สำหรับมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร อาทิ การใช้โควตาและการห้ามนำเข้าจะพิจารณายกเลิกไปเท่าที่จะทำได้ หรือในกรณีที่ลดหรือยกเลิกไม่ได้ ให้ปรับมาอยู่ในรูปภาษี²

ข. บทบาทและท่าทีในผลการเจรจากับกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย

ในสภาพแวดล้อมความเป็นจริงภายในประเทศไทยนั้นถึงแม้การเจรจาฯ สินค้าเกษตรเป็นหัวข้อเจรจาที่สำคัญและเป็นหัวข้อที่ประเทศไทยให้ความสำคัญสูงสุด เพราะผลของการเจรเจานั้นจะเป็นผลดีต่อประเทศไทย และจะเป็นการเพิ่มวินัยให้แก่รัฐบาลในการกำหนดนโยบายแต่ปรากฏว่าการเจรจาหรือผลการเจรจาแทบจะไม่ได้ความสนใจจากภายในประเทศรวมทั้งเกษตรกร* ยกเว้นจากบางบุคคลบางกลุ่ม (นักวิชาการและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง) ดังนั้นหากการเจรจาดตกลงได้ย่อมหมายถึงการเพิ่มข้อผูกพันของประเทศไทยที่จะละเว้นจากการใช้นโยบายบางอย่างที่ถือ

² อ่าพน กิตติอ่าพน และ คณะ, การศึกษาผลกระทบจากข้อเสนอ Final Act เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2534 ภายใต้การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยกลุ่มสินค้าเกษตรต่อภาคเกษตรของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2535), หน้า 5.

* กรณีดังกล่าวนี้แตกต่างกับกรณีในต่างประเทศ เช่น การประท้วงของเกษตรกรฝรั่งเศสที่ประชาคมฯ ได้ตกลงกับสหรัฐในการเจรจาเพื่อลดการช่วยอุดหนุนพืชน้ำมันระหว่างประชาคมกับสหรัฐฯ ตามที่ Mr. Frans Andriessen ของประธานคณะกรรมการการค้าประชาคมยุโรปด้านความสัมพันธ์ต่างประเทศและ Mr. Ray Mac Sharry รัฐมนตรีเกษตรและพัฒนาชนบทประชาคมยุโรปได้รับกันแถลง เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2535

ว่าเป็นการกีดกันทางการค้า หรือบิดเบือนทางการค้า ย่อมหมายถึงการเปลี่ยนนโยบายซึ่งจะต้องมีผลกระทบต่อกฎหมาย และแนวนโยบายที่ให้ใช้อำนาจและที่จะต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้องเหล่านี้ ย่อมมีผลต่อกลุ่มบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เคยใช้อำนาจย่อมสูญเสียอำนาจไป ดังเช่น การให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ อย่างกว้างขวางตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการส่งออกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ซึ่งได้ให้อำนาจกำหนดการกำหนดห้ามมิให้สินค้าใดส่งออกหรือนำเข้า กำหนดให้ต้องขออนุญาต กำหนดรายละเอียด เช่น คุณภาพ ขนาดน้ำหนักของสินค้าดังกล่าว กำหนดค่าธรรมเนียม หรือกำหนดมาตรการอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการส่งออกและนำเข้า ซึ่งในทางปฏิบัติจะให้กรมการค้าต่างประเทศ เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ และสามารถออกกฎกระทรวงและออกประกาศใช้บังคับ ซึ่งเป็นอำนาจที่กว้างขวาง ย่อมเป็นการกระทบกับการใช้อำนาจดังกล่าว นอกจากนี้ยังรวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่างที่เกี่ยวข้อง (อาทิ กลุ่มผู้บริโภครวม กลุ่มผู้ผลิต กลุ่มผู้ประกอบการในตลาดภายใน นักการเมือง เป็นต้น) ซึ่งแต่ละกลุ่มมีความสามารถปกป้องผลประโยชน์หรือเรียกร้องผลประโยชน์ที่ไม่เข้ากัน เช่นกลุ่มผู้ผลิตตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งได้รับผลกระทบและเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจปกป้องผลประโยชน์ที่มีอำนาจการปกครองและเรียกร้องผลประโยชน์สูงมาก³

ดังนั้นทำให้เห็นว่าหากการเจรจาสำเร็จและผลของร่างข้อตกลงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก การเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว จะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ด้วย โดยส่งผลจะเป็นอุปสรรคหรือแรงผลักดันต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าว

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ โสภณ ทองปาน, นโยบายส่งออกสินค้าเกษตรกรรมของไทย พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528), หน้า 17-25.

5.2 หลักการ กลไกทางกฎหมายและมาตรการการช่วยอุดหนุนของไทยที่ต้องปรับเปลี่ยนภายใต้ ร่างข้อตกลง

ก. รูปแบบและข้อพิจารณาบางประการในทางการค้าการเกษตรของไทยอันเนื่องมา
จากการช่วยอุดหนุนและผลของมาตรการ

(1) รูปแบบและลักษณะของการช่วยอุดหนุนที่สำคัญของไทยในสินค้าเกษตร
นโยบายของไทยที่เกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนจะเน้นทั้งในด้านระดับการผลิต ระดับราคา
และการส่งออกโดยในการดำเนินมาตรการการช่วยอุดหนุนในระดับการผลิต รัฐได้ให้การช่วย
เหลือ เนื่องจากถือว่าภาคเกษตรกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่ทำรายได้แก่ประเทศ แต่สำหรับการ
ช่วยเหลือในระดับราคาปรากฏว่านโยบายประเภทนี้ถูกกำหนดเป็นนโยบายปีต่อปี เมื่อราคา สินค้า
ตกต่ำและการประกาศกรอบนโยบายจะเป็นช่วงที่จะเกิดหรือกำลังจะเกิดปัญหาสินค้าเกษตรชนิดนั้น
เสมอ จึงทำให้การดำเนินมาตรการดังกล่าวไม่เป็นระบบและต่อเนื่อง การดำเนินดังกล่าวเริ่ม
ปรากฏเมื่อการส่งออก สินค้าเกษตรหลักประสบปัญหาความผันผวนด้านราคาอย่างต่อเนื่องจากภา
วการแข่งขันในตลาดโลก (ด้วยเหตุนี้ทำให้รัฐได้เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการ กำหนดนโยบาย
เพิ่มรายได้แก่เกษตรกรโดยตรง) และสำหรับนโยบายการช่วยเหลือส่งออกนั้นรัฐพยายามที่จะ
ลดต้นทุนการส่งออก ด้วยการส่งเสริมการส่งออกและยกเลิกมาตรการที่เป็นภาระการส่งออก อาทิ
การยกเลิกฟรีเมียมข้าวในปี 2528 ขณะเดียวกันรัฐได้ดำเนินนโยบายคุ้มครองผู้ผลิตภายใน ด้วย
การดำเนินมาตรการจำกัดการนำเข้า

ในปัจจุบันรัฐได้มีการปรับปรุง แก้ไข การดำเนินมาตรการช่วยอุดหนุนในระดับราคา
ด้วยการกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือเกษตรกรอย่างเป็นระบบ โดย
ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรขึ้น ภายใต้ระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534⁴

⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 176 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 4 ตุลาคม
2534, หน้า 1-9.

การที่จะพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินมาตรการ ช่วยอุดหนุนของไทยที่มีอยู่ได้มี การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องก็คือ การศึกษาของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ โดยศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ภายใต้หัวข้อ "การศึกษา สินค้าเกษตรภายใต้กรอบการเจรจาอนุภูมิภาค" ซึ่งต่อไปจะใช้คำว่า "ผลการวิจัยฯ" ในการ ศึกษาวิจัยดังกล่าวได้ทำการรวบรวมมาตรการช่วยอุดหนุนต่างๆที่สำคัญ ที่มีผลต่อตลาดการค้าซึ่ง ส่งผลไปสู่ผู้ผลิตที่รัฐได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ได้แสดงผลการวิเคราะห์และคำนวณมาตรการวัด การช่วยอุดหนุน ไว้ด้วย

ดังนั้นจากผลการวิจัย* สามารถนำมาพิจารณาถึงมาตรการการช่วยอุดหนุนที่ประเทศไทย ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน⁵ มีดังต่อไปนี้

- 1 มาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร
- 2 มาตรการรับจำนำสินค้าเกษตร
- 3 มาตรการประกันราคาสินค้าเกษตร
- 4 มาตรการควบคุมการนำเข้า
- 5 มาตรการอุดหนุนผ่านการรับซื้อลดต้นทุนที่เกิดจากการส่งออก
- 6 มาตรการการกำหนดราคาจำหน่ายภายในประเทศ
- 7 มาตรการจำหน่ายปุ๋ยราคาถูกให้กับเกษตรกร
- 8 มาตรการเกี่ยวกับค่าน้ำชลประทาน
- 9 มาตรการวิจัยและส่งเสริม

* ข้อสังเกต กรณีแรกมาตรการการช่วยอุดหนุนที่ได้พิจารณาจากผลการวิจัยดังกล่าวได้ นำมาบางมาตรการ เท่าที่ปรากฏข้างต้น ส่วนมาตรการอื่น อาทิ มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมการ ส่งออก (Premium) มาตรการการเก็บภาษีและอากรส่งออก นั้นมิได้นำมาแสดงเนื่องจากมี ลักษณะของการเพิ่มภาระแก่การส่งออก

⁵ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, รายงานการศึกษาสินค้าเกษตรภายใต้กรอบการเจรจา อนุภูมิภาค (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหาร ธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2534), หน้า 14-17.

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาถึงการดำเนินการของไทยที่รัฐให้การช่วยเหลือทุนภายใต้มาตรการดังกล่าวข้างต้นพบว่า มาตรการการช่วยเหลือทุนดังกล่าวทั้งหมด เป็นมาตรการที่รวบรวมขึ้นจากลักษณะที่รัฐได้ดำเนินการค่อนข้างชัดเจน เพื่อนำมาใช้คำนวณค่าการวัดความช่วยเหลือทุนรวม (AMS) และใช้วิเคราะห์ผล แต่ในทางปฏิบัติเท่าที่จริงแล้ว การดำเนินการดังกล่าวรัฐไม่ได้นำมาใช้อย่างพร้อมกันทีเดียว โดยใช้เป็นบางครั้งขาดความต่อเนื่อง และไม่เป็นระบบ ทั้งนี้อาจทบทวนว่ามีสาเหตุมาจากการช่วยเหลือทุนของไทยขาดกรอบระเบียบวินัยที่รัฐจะนำมาใช้หรือดำเนินการและการขาดพลังการรวมกลุ่มของเกษตรกร ซึ่งทำให้ขาดพลังการเจรจาต่อรอง และการรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรเองเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้นอกจากทำให้การช่วยเหลือทุนของไทยไม่เป็นระบบตามที่กล่าวมาแล้ว ยังทำให้ผลการช่วยเหลือทุนของไทยที่รัฐได้ดำเนินการอยู่ถูกผันแปรและแบ่งปันไปสู่กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกลุ่มอื่น โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

1. ข้อพิจารณาภายใต้ระบบการช่วยเหลือทุนของไทยที่เป็นอยู่

อาจกล่าวได้ว่า ระบบของการช่วยเหลือทุนของไทยขาดความต่อเนื่อง และไม่เป็นระบบทั้งในภาพรวมและเฉพาะส่วน กล่าวคือ

ในภาพรวมทั้งระบบนั้น ที่มีอยู่ในระดับการผลิต ราคา และส่งออก จะมีเพียงในระดับการผลิตที่รัฐให้การช่วยเหลืออย่างชัดเจน มีมานาน อยู่ภายใต้กฎหมายที่กำหนดและแบ่งสรรหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งในด้านปัจจัยการผลิต (สินเชื่อ และการชลประทาน*) การค้นคว้าวิจัย เป็นต้น แต่สำหรับการช่วยเหลือระดับราคา ดูเหมือนว่ารัฐมิได้ให้การช่วยเหลืออย่างจริงจัง ถึงแม้จะมีมาตรการหลายรูปแบบ แต่นโยบายและการดำเนินการเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ขาดกรอบกฎหมายที่เด่นชัด จะมีเพียงกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ทางนี้เท่านั้น** และยังพบว่าการด้อยและขาดประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของหน่วยที่มีหน้าที่โดยตรง บางครั้งรัฐยังให้หน้าที่ดังกล่าวอยู่ความรับผิดชอบแก่หน่วยงานที่ไม่มีหน้าที่โดยตรง เช่น การรับจํานําสินค้า

* การชลประทานเป็นการช่วยเหลือทุนที่รัฐให้การช่วยเหลือที่ค่อนข้างชัดเจนและมีมานาน

** พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498 ถึงแม้วัตถุประสงค์เพื่อพยุงราคาสินค้าเกษตรไม่ให้รายได้ชาวเกษตรกรต่ำเกินไป และจัดตั้งมานาน แต่ผลการดำเนินงานยังขาดประสิทธิภาพ

เกษตรเริ่มนำมาใช้ครั้งแรกกับความพยายามยกระดับราคาข้าวเปลือกในฤดูการผลิต 2527/28 โดยมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นหน่วยงานหลัก* ส่วนในการช่วยเหลือระดับการส่งออกนั้น ถึงแม้รัฐจะกำหนดหน้าที่ดังกล่าวแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ในการให้การช่วยเหลือด้านอัตราดอกเบี้ย โดยการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกไว้ก็ตาม แต่ยังคงพบว่ายังมีข้อจำกัดที่ไม่เอื้ออำนวย และให้บริการที่หลากหลายอย่างแท้จริง และในความเป็นจริงนโยบายด้านนี้ของรัฐแต่เดิม อยู่ในรูปของการสร้างภาระแก่การส่งออก (ในรูปของการเก็บค่าพรีเมียม) ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้ถูกปรับเปลี่ยนและยกเลิกไป เมื่อการส่งออกสินค้าสู่ตลาดโลกประสบกับการแข่งขันเป็นอันมาก สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องแสดงถึงนโยบายทางด้านนี้ของรัฐ

ส่วนมาตรการคุ้มครองผู้ผลิตภายในที่ปรากฏในรูปมาตรการจำกัดการนำเข้า ภายใต้ พ.ร.บ. การส่งออกไปนอกและนำเข้าในราชอาณาจักร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รองรับและกำหนดการใช้อำนาจอยู่อย่างชัดเจน แต่ปรากฏว่าการใช้อำนาจดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งในทัศนะหนึ่งควรถูกจำกัดโดยคำนึงถึงจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์อย่างแท้จริง ภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจนในลักษณะที่เป็นการกำหนดวินัยการใช้อำนาจของรัฐ

เหตุผลประการสำคัญที่จะนำมาพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องนี้ ก็คือ ประการแรก ปัจจัยที่ใช้กำหนดนโยบายและมาตรการการช่วยอุดหนุน ประการที่สองการรักษาและปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าทั้งสองประการเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้การช่วยอุดหนุนของรัฐอย่างไม่เป็นระบบและต่อเนื่องตามที่กล่าวมาแล้ว โดยในขั้นนี้จะขอชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่ใช้กำหนดนโยบายและมาตรการการช่วยอุดหนุนเป็นลำดับแรก ส่วนการรักษาและการปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกรจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

* ในความเป็นจริง ธกส. มิใช่เป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพในด้านนี้โดยตรง เนื่องจากความไม่พร้อมทางสถานที่ และเครื่องมือที่จะมาดำเนินการ

ปัจจัยที่รัฐใช้กำหนดนโยบายและการดำเนินมาตรการการช่วยเหลือทุน พอสรุปปัจจัยที่สำคัญได้ดังนี้ คือ

1. กฎหมายและแนวนโยบายที่ใช้อำนาจและที่ต่องปฏิบัติ : ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายและกำหนดการใช้อำนาจของรัฐต่อการช่วยเหลือและคุ้มครองนั้นที่รัฐได้กำหนดไว้ชัดเจนมีกฎหมายรองรับก็คือ มาตรการจำกัดการนำเข้าโดยผ่าน พ.ร.บ. การส่งออกนอกและนำเข้าในราชอาณาจักร พ.ศ.2522 ตามที่กล่าวมาแล้ว ที่ได้กำหนดอำนาจทางด้านนี้อย่างกว้างขวาง ส่วนในกรณีอื่นของการช่วยเหลือทุน อาจกล่าวได้ว่ายังขาดกรอบนโยบายทางกฎหมาย* (ตามกฎหมายรับรอง) เพื่อดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน

2. ความเชื่อและทัศนคติเกี่ยวกับการช่วยเหลือทุน : ซึ่งความเชื่อและทัศนคติหากจะพิจารณาจากความคิดเห็นส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่ฯ ที่เกี่ยวข้อง หรือข้าราชการที่ผ่านมาได้สะท้อนถึงการกระทำของรัฐ อาทิ แต่เดิมเชื่อว่าเกษตรกรมีความชำนาญด้านการผลิต ไม่จำเป็นต้องให้การส่งเสริมทางการพัฒนาพันธุ์พืช หรือกรณีที่เห็นว่าการเก็บพรีเมียมข้าวจากผู้ส่งออกจะทำรายได้แก่ประเทศ และไม่กระทบต่อรายได้แก่เกษตรกร

* กรอบนโยบายของกฎหมายที่วางกรอบในเรื่องเกี่ยวกับการช่วยเหลือทุน หากพิจารณาภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งได้บัญญัติในฉบับต่าง ๆ อาทิ

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2495 มาตรา 69,70

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2511 มาตรา 65,66

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 มาตรา 80,81,82

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2521 มาตรา 67

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534 มาตรา 74

ได้กำหนดนโยบายกว้าง ๆ ในระดับการผลิตและราคา ซึ่งในระดับการดำเนินการ บัญญัติกฎหมายรองรับ ยกเว้นได้เริ่มมีการให้ความสำคัญจากรัฐคือ ได้ตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ.2534 ออกมาเพื่อวางระบบการช่วยเหลือด้านเกษตรกรอย่างมีระบบ โดยเฉพาะในระดับราคา

3. ปัญหาที่กำลังประสบอยู่ หรือปัญหาในระยะสั้น หรือที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งในทางความเป็นจริง การแก้ปัญหาที่มีส่วนสำคัญต่อการใช้มาตรการการช่วยอุดหนุน ทั้งในระดับการส่งออกและภายใน ในส่วนนี้ผู้เขียนว่าการดำเนินนโยบายของรัฐจะปรับเปลี่ยนไป หรือหาวิธีการแก้ไขปัญหาเมื่อประสบกับปัญหานั้นๆ อาทิ การใช้มาตรการช่วยเหลือด้านราคาในแต่ละปีการผลิตที่สินค้าเกษตรตกต่ำ หรือกรณีการยกเลิกการเก็บค่าพรีเมียมข้าว เหล่านี้ ประเด็นที่น่าพิจารณาต่อมาก็คือ การแก้ไขปัญหาตามเงื่อนไขเหล่านี้จะทำให้การช่วยเหลือไม่เป็นระบบ หรือต่อเนื่อง ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับสินค้าที่กระทบนั้นมีความสำคัญเพียงใด เช่น หากเป็นกรณีข้าวอาจนำไปสู่ปัญหาการเมืองซึ่งมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในขณะนั้น

นอกจากนี้แล้ว ปัจจัยที่ใช้กำหนดและมาตรการช่วยอุดหนุน อาจมีกรณีอื่นอีกแต่จะไม่ขอกล่าวถึง ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ผู้เขียนว่าเป็นลักษณะเฉพาะที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

2. การช่วยอุดหนุนของรัฐต่อเกษตรกรและการแบ่งปัน ไปสู่กลุ่มผลประโยชน์อื่น

การช่วยอุดหนุนของรัฐกับการรักษาปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกร เมื่อเทียบกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น อาจกล่าวได้ว่า เกษตรกรหรือผู้ผลิต เป็นกลุ่มที่ขาดการจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง เนื่องจากเป็นกลุ่มขนาดใหญ่ประกอบด้วยผู้ผลิตมาก ผลิตสินค้าหลายชนิด ซึ่งมีผลกระทบจากมาตรการแต่ละอย่างไม่เท่ากัน ไม่มีความรู้ความเข้าใจในวิธีปฏิบัติ และไม่ทราบกลไกของระบบเศรษฐกิจ และไม่พร้อมที่จะมีบทบาทที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง เมื่อเทียบกับกลุ่มผลประโยชน์อื่นที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ขาดพลังเรียกร้องในการต่อรอง หรือรักษาผลประโยชน์จากรัฐตามที่กลุ่มต้องการ หรือดำเนินการให้เป็นระบบ หรือต่อเนื่อง ภายใต้การดำเนินการของรัฐที่เป็นอยู่ ขณะเดียวกันทำให้การแบ่งปันประโยชน์ที่กลุ่มของตนจะได้รับถูกแบ่งปันไปสู่

กลุ่มผลประโยชน์อื่น* โดยพอสรุปได้ดังนี้

1 การช่วยอุดหนุนของรัฐต่อเกษตรกรที่ผลิตสินค้าต่างชนิดกันมีลักษณะการช่วยเหลือที่แตกต่างกันอันเป็นการเลือกปฏิบัติ อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าเกษตรกรกลุ่มไหนอาจต้องรองต่อรัฐมากกว่ากัน

2 การดำเนินการของรัฐในการช่วยอุดหนุนต่อสินค้าเกษตร แต่ผลที่ได้รับที่แท้จริงตกอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์อื่น อาทิ การอุดหนุนของรัฐทำให้อาหารหรือสินค้าเกษตรภายในประเทศราคาถูกลง จึงดูคล้ายกับว่าเป็นการช่วยอุดหนุนผู้บริโภค**

* ในกลุ่มนี้โดยทั่วไปเป็นกลุ่มใหญ่ ประกอบด้วยผู้ผลิตมากมายผลิตสินค้าหลายชนิด ซึ่งภายในกลุ่มผู้ผลิตเหล่านี้เอง แต่ละกลุ่มก็ยังคงมีการรวมตัวและมีอำนาจต่อรองที่แตกต่างกัน มีผลทำให้รัฐเองให้การช่วยเหลือที่แตกต่างกันด้วย อาทิ การเปรียบเทียบการช่วยเหลือของรัฐในผลผลิตสองชนิดที่มีการแทรกแซงของรัฐมากที่สุดและถึที่สุดได้แก่ ข้าวและน้ำตาล แต่พฤติกรรมของรัฐในการดำเนินนโยบายสำหรับผลผลิตทั้งสองชนิดนี้แตกต่างกัน โดยผู้ผลิตในผลผลิตอ้อยและน้ำตาลได้รับประโยชน์จากรัฐเข้ามีส่วนช่วยอุดหนุนอย่างแท้จริง มีข้อน่าสังเกตว่า การรวมตัวของผู้ผลิตอ้อยและน้ำตาลเป็นการรวมตัวระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ดังนั้นอาจวิเคราะห์ได้ว่าการรวมตัวให้ได้มาซึ่งอำนาจต่อรองนั้น มิได้เกิดจากเกษตรกรอย่างแท้จริง

** กลุ่มผู้บริโภค : กลุ่มที่ต้องการสินค้าชนิดนั้นเพื่อบริโภคโดยตรง เช่น ข้าว น้ำมันพืช ทั้งนี้การบริโภคอาจอยู่ของการนำไปแปรรูป เช่น ใช้ปอในโรงงานทอกระสอบ ใช้ข้าวโพดในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ กลุ่มนี้ต้องการสินค้าที่ปริมาณเพียงพอสม่ำเสมอ คุณภาพดี และราคาพอสมควร ซึ่งในสภาพความเป็นจริงการดำเนินการของรัฐในการช่วยอุดหนุนกับความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้บริโภคอาจสรุปได้ว่า รัฐให้ความสำคัญกับกลุ่มนี้มาก กล่าวคือ การดำเนินการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรนั้นส่งผลเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง

การช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรของรัฐทำให้มีราคาต่ำกว่าตลาดโลก กรณีสินค้าส่งออกนั้นวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งก็คือ เพื่อแข่งขันในตลาดโลก ขณะเดียวกันผู้บริโภคก็ได้รับผลจากการบริโภคสินค้าราคาถูก อาทิ การรักษาสีเขียวของราคาข้าวในประเทศไว้ที่ราคาต่ำสม่ำเสมอ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภคภายในประเทศ 2 ประการ คือ ผู้บริโภคสามารถซื้อข้าวราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็นและผู้บริโภคได้ลดความเสี่ยงจากการผันผวนของราคา (โดยผลภักระดังกล่าวให้แก่ชาวนา)

3 ผลการดำเนินการบางประการของรัฐมีข้อบกพร่องในระบบหรือนโยบายการช่วยเหลือ ทุน ทำให้เอื้ออำนวยแก่กลุ่มผลประโยชน์อื่น* ทำให้การช่วยเหลือของรัฐต่อเกษตรกรเบี่ยงเบนไป

4 การดำเนินการของรัฐบางประการต่อกลุ่มผลประโยชน์ แต่มีผลกระทบต่อเกษตรกร เนื่องมาจากเกษตรกรตกอยู่ในฐานะผู้รับภาระแทน ขณะที่การช่วยเหลือทุนที่เกษตรกรได้รับอยู่ มีระดับน้อยมาก อาทิ การเก็บพรีเอมิอัมข้าว ผลจากภาวะตลาดโลกตกต่ำ เป็นต้น

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า หากมีการยอมรับข้อผูกพันของร่างข้อตกลง ผลทางหนึ่งที่ประเทศไทยสามารถนำมาเป็นกรอบและกำหนดนโยบายการช่วยเหลือสินค้าเกษตรได้อย่างเป็นระบบ อันจะเป็นการเยียวยาต่อปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ จะทำให้รัฐดำเนินการช่วยเหลือ ทุนอย่างเป็นระบบและมีวินัยขึ้น ขณะเดียวกันการดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์น่าจะเป็นการช่วยเหลือต่อเกษตรกรโดยตรง ทั้งในด้านราคา การพัฒนาการผลิต พัฒนาทางด้านสังคมและชนบท เป็นอย่างมาก อีกทางหนึ่ง

* ในที่นี้จะหมายถึง กลุ่มผู้ประกอบการในตลาดภายใน ซึ่งประกอบด้วยผู้ประกอบการหลายระดับ หลายอาชีพ โอกาสที่จะรวมกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์มีน้อย ที่มีบทบาทอยู่บ้างก็คือ สมาคมโรงสีข้าวไทย สมาคมโรงงานผู้ผลิตมันสำปะหลังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อย่างไรก็ตาม ประโยชน์จากกลุ่มนี้ได้รับ อาจเกิดจากความบกพร่องการดำเนินนโยบายของรัฐ เช่น การที่โรงสีข้าวได้รับประโยชน์จากการออกปรับซื้อข้าวของ อตท. ในปี 2525/26 ผู้รับประโยชน์ส่วนใหญ่ คือ โรงสีข้าวและผู้ส่งออก

(2) ข้อพิจารณาบางประการในทางการค้าสินค้าเกษตรของไทย อันเนื่องมาจากการช่วยอุดหนุนภายใน

ปัญหาหนึ่งที่เกิดกับการค้าสินค้าส่งออกของไทย (ในกรณีของข้าว) ก็คือการถูกเก็บภาษีตอบโต้การช่วยอุดหนุน (Countervailing Duty) จากสหรัฐ ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้กลไกทางกฎหมายเรียกเก็บภาษีตอบโต้สินค้าไทยมากที่สุด ซึ่งประเด็นในทางกฎหมายก็คือในการช่วยอุดหนุนที่ไม่มีผลบิดเบือนทางการค้า ซึ่งมาตรการดังกล่าวคือ โครงการรับจำนำข้าวของธนาคารเพื่อการเกษตร (Paddy Rice Mortgage)* การเรียกเก็บดังกล่าวเป็นปัญหาต่อไทยในทางการค้าเนื่องจาก สิทธิที่ผู้ร้องขอไม่ต้องพิสูจน์ความเสียหาย หากในทางการพิจารณาของกระทรวง

* ในกรณีของข้าว กระทรวงพาณิชย์สหรัฐอเมริกาได้ประกาศผลการตัดสินเบื้องต้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2529 ในการเรียกเก็บภาษีตอบโต้ โดยให้เรียกเก็บภาษีตอบโต้ในอัตราร้อยละ 1.6 ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกาถือว่าสินค้าข้าวไทยที่ส่งออกนั้นได้รับผลประโยชน์และการช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ รวมแล้วเป็นร้อยละ 1.6 ของมูลค่า ซึ่งในข้อกล่าวหาที่สหรัฐอเมริกาถือว่า เป็นการช่วยอุดหนุนการส่งออก ตามความหมายของกฎหมายการเก็บภาษีตอบโต้ของสหรัฐอเมริกานั้น มีดังนี้

ก การซื้อลดตัวสัญญาใช้เงิน (Export Packing Credit)

ข กฎหมายส่งเสริมการลงทุน (Investment Promotion Act)

ค โครงการรักษาเสถียรภาพของราคาข้าว (Price Support Stabilization Program)

ง โครงการปุ๋ย (Fertilizer Program)

จ โครงการรับจำนำของธนาคารเพื่อการเกษตร (Paddy Rice Mortgage Program)

ฉ โครงการเสริมโดยให้โรงสีสามารถกู้เงินในอัตราพิเศษเพื่อซื้อข้าวจากชาวนา (Supplementary Program to Implement the Government's Rice Policy Preferential to rice millers)

พาณิชย์ของสหรัฐ ได้ความตามที่ผู้ร้องขอในสหรัฐ กล่าวอ้างถึงว่า ประเทศไทยให้การช่วยอุดหนุนสินค้าส่งออกที่เข้าสู่สหรัฐ (สิทธิดังกล่าวที่สหรัฐใช้มาจากสาเหตุการที่ไทยไม่ได้เข้าเป็นภาคีข้อตกลงการช่วยอุดหนุน ค.ศ.1979 (Subsidy Code) ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับกฎหมาย Tarriff Act of 1930 ของสหรัฐ) สหรัฐก็สามารถเรียกเก็บภาษีตอบได้

การช่วยอุดหนุนเหล่านี้เป็นการแอบอ้างเพื่อวัตถุประสงค์ที่แท้จริงอย่างอื่นก็คือ การกีดกันทางการค้า^๑ ต่อการค้าไทย

ดังนั้นภายใต้ข้อกำหนดของมาตรา 7 วรรค 3 ส่วน A ของร่างข้อตกลงที่กำหนดว่าการช่วยอุดหนุนภายในที่ไม่มีผลบิดเบือนทางการค้า ประเทศคู่ค้าที่นำเข้าสินค้าเกษตรนั้นไม่สามารถใช้มาตรการตอบโต้ (non-actionable for the purpose of Countervailing Measure) ซึ่งในที่นี้หากจะพิจารณาว่า "มาตรการตอบโต้" นั้นครอบคลุมถึงการเก็บภาษีตอบโต้ด้วยนี้จะนำไปใช้ เพื่อใช้แก้ปัญหาการถูกเก็บภาษีตอบโต้ในสินค้าส่งออกของไทยที่เกิดจากการตอบโต้ของสหรัฐ จะได้หรือไม่ นั้น มีสิ่งที่น่าสนใจดังนี้

1. มาตรการการช่วยอุดหนุนภายใน ที่อยู่ในข้อกำหนดที่จะไม่ถูกใช้มาตรการตอบโต้ นั้นจะต้องเป็นมาตรการที่ไม่ผลบิดเบือนทางการค้า

แต่ในข้อเท็จจริงพบว่า มาตรการการช่วยอุดหนุนภายในที่อยู่ในข่ายที่จะนำมาพิจารณาก็คือ โครงการรับจำนำของธนาคารเพื่อการเกษตร โครงการรักษาเสถียรภาพของราคาข้าว และ โครงการปุ๋ย ซึ่งมาตรการเหล่านี้หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของร่างข้อตกลงก็คือ เป็นมาตรการการช่วยอุดหนุนภายในที่มีผลต่อการบิดเบือนทางการค้า แต่ได้รับการผ่อนผันให้ดำเนินการต่อไปได้ตามข้อผ่อนผัน De minimis* จึงทำให้เป็นข้อที่น่าพิจารณาระหว่างข้อผ่อนผัน De minimis

* ความเป็นมาของข้อกำหนด มาตรา 7 วรรค 3 ส่วน A ที่กำหนดเกี่ยวกับ "การช่วยอุดหนุนภายในที่ไม่มีผลบิดเบือนทางการค้า... จะทำให้ไม่ถูกใช้มาตรการตอบโต้" เป็นข้อกำหนดที่เกิดขึ้นก่อนที่มีข้อกำหนดผ่อนผัน De minimis จึงทำให้เป็นข้อที่น่าพิจารณาข้อผ่อนผัน De minimis อยู่ในความหมายของคำว่า "ไม่มีผลบิดเบือนทางการค้า"

^๑ ไมตรี อังภาภรณ์, "ประเทศไทยกับการเจรจาอบอุรุกวัย : นโยบายที่มาจากข้าราชการสายวิชาการ," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 8 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2533):16.



กับมาตรการการช่วยอุดหนุนภายในที่ไม่มีผลบิดเบือนทางการค้า

2. ความหมายของข้อผ่อนผัน De minimis กับการช่วยอุดหนุนภายในที่ไม่มีผลบิดเบือนทางการค้า เมื่อพิจารณาต่อผลกระทบต่อการค้าของโลก

พบว่าความหมายของข้อผ่อนผัน De minimis นั้น ตามความหมายของมาตรา 6 วรรค 4 ส่วน A ของร่างข้อตกลงก็คือ การช่วยอุดหนุนภายในที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้การผูกพันการลด ถ้าการช่วยอุดหนุนนั้นมีค่า AMS ต่ำกว่าที่กำหนด (ประเทศกำลังพัฒนาไม่เกินร้อยละ 10 ประเทศพัฒนาไม่เกินร้อยละ 5 ของมูลค่าผลผลิตสินค้านั้นๆ) ดังนั้นทำให้เห็นว่าระดับค่าของ AMS ดังกล่าว มีผลกระทบหรือมีผลบิดเบือนทางการค้าต่ำหรือน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับระดับมูลค่าของผลผลิตสินค้านั้น ดังนั้นจึงน่าจะอยู่ในความหมายเดียวกัน หรือใกล้เคียงกับคำว่า การช่วยอุดหนุนภายในที่ไม่มีผลบิดเบือนทางการค้าด้วย

สำหรับการช่วยอุดหนุนภายในที่ไม่มีผลบิดเบือนทางการค้านั้น ร่างข้อตกลงเพียงแต่กำหนดหลักการสำคัญ ก็คือ การช่วยอุดหนุนที่ไม่มีผลต่อราคา และไม่ใช้เป็นกรณีของผลต่อการผลการต่อผู้บริโภค นอกจากนี้ได้กำหนดมาตรการต่างๆ ที่อนุญาตไว้ อาทิ Green Policy ซึ่งทำให้เห็นว่า ร่างข้อตกลงเพียงระบุหลักการ และกำหนดมาตรการให้ทำได้ภายใต้ความหมายดังกล่าวเท่านั้น

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า หากประเทศไทยจะอาศัยข้อกำหนดของร่างข้อตกลง เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาทางการค้านั้น สมควรที่จะนำเหตุผลตามที่กล่าวมาแล้วเป็นข้ออ้างและข้อต่อสู้ โดยชี้ให้เห็นว่า การดำเนินมาตรการการช่วยอุดหนุนของไทยในกรณีดังกล่าวนี้ (การรับจํานําของธนาคารเพื่อการเกษตร การรักษาเสถียรภาพของราคา และการช่วยเหลือปุ๋ย) มีผลบิดเบือนทางการค้าน้อยมาก หรือแทบจะถือได้ว่าไม่มีผลบิดเบือนทางการค้า ตามความหมายที่กำหนดในมาตรา 7 วรรค 3 ส่วน A ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถถูกเก็บภาษีตอบโต้

นอกจากนี้แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการปรับเปลี่ยนการช่วยเหลือจากมาตรการดังกล่าวที่เป็นอยู่ มาสู่มาตรการที่อนุญาตให้ทำได้ อาทิ การให้บริการทั่วไป หรือในกรณีอื่น จะเป็นวิธีทางหนึ่งของการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจนขึ้น

(3) ผลการศึกษาขนาดของการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรกรรมของไทย

จากการศึกษาผลการวิจัยพบว่า ค่า PSE* (Producer Subsidy Equivalent) ของประเทศไทยต่ำกว่าของประเทศพัฒนาแล้วทุกประเทศ ซึ่งญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีค่า PSE สูงสุด รองลงมาได้แก่ กลุ่มประชาคมยุโรป และประเทศอื่นๆในยุโรป ในขณะที่ออสเตรเลียมีค่า PSE ต่ำสุด ส่วนสหรัฐมีค่า PSE อยู่ในระดับปานกลาง⁷

ส่วนการวัดมูลค่าการช่วยอุดหนุนรวมของไทยโดยใช้ข้อมูลในช่วงปี 2528-2532 พบว่า ในกลุ่มสินค้าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกนั้น มูลค่าการช่วยอุดหนุน ที่คิดเป็นร้อยละของมูลค่าการผลิตของสินค้าเกษตรแต่ละชนิดมีไม่เกินร้อยละ 2 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ต่ำมาก (ตารางที่ 7) มาตรการช่วยอุดหนุนที่สำคัญสำหรับสินค้ากลุ่มนี้คือ มาตรการรับช่วงซื้อลดต้นทุน ใช้เงินที่เกิดจากการส่งออก ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการอุดหนุนการส่งออกประเภทหนึ่ง

* PSE เป็นมาตรวัดแรกที่ประเทศในกลุ่ม OECD ได้พยายามทำการวัดระดับการอุดหนุนรวมในประเทศกลุ่ม OECD เป็นหลักโดยวัดขนาดของความช่วยเหลืออุดหนุนผู้ผลิตสินค้าเกษตรกรรม ซึ่งเป็นผลจากนโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนราคาตลาด (market price support) การสนับสนุนรายได้โดยตรง (direct income support) การสนับสนุนรายได้โดยอ้อม (indirect income support) และการสนับสนุนอื่น ๆ (other support) อนึ่งวิธีการวัดแบบ PSE มีข้อบกพร่องทำให้หลังจาก Mid-term Review ของแกตต์ในปี 1989 มาตรวัดนี้จึงกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของแกตต์ที่จะปรับใช้สำหรับประเทศภาคีต่อไป

⁷ สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์, "การเจาะจากการค้าสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย : ภาพรวมและนับประเทศไทย" ใน การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2535 การค้าระหว่างประเทศของไทยในทศวรรษ 1990 (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 6-19 อ้างถึงใน กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, การศึกษาวิจัยนโยบายและมาตรการช่วยอุดหนุนภาคเกษตรของไทย (ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2532), หน้า 32.

สำหรับกลุ่มสินค้าเกษตรที่ประเทศไทยมีมาตรการควบคุมการนำเข้าและได้มีการนำเข้า
ส่วนใหญ่ ได้แก่ ถั่วเหลือง น้ำมันปาล์ม ผลิตภัณฑ์นม ซึ่งมีระดับสูงมาก

ส่วนกลุ่มสินค้าที่มีมาตรการพิเศษ ซึ่ง ได้แก่ น้ำตาล ที่ใช้มาตรการกำหนดราคาจำหน่าย
ในประเทศซึ่งกำหนดระดับราคาไว้สูงกว่าในตลาดโลกมาก มีมูลค่าการช่วยอุดหนุนในระดับสูง^๘
เช่นกัน



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๘ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, รายงานการศึกษาสินค้าเกษตรภายใต้กรอบการเจรจา
รอบอุรุกวัย, หน้า 318.

ตารางที่ 7 สรุปค่าร้อยละ PSE สำหรับสินค้าเกษตรของประเทศไทยในช่วงปี 2526-2532

สินค้า	ร้อยละ PSE					เฉลี่ย 2529-31
	2526	2529	2530	2531	2532	
I. สินค้ากลุ่มที่ 1 : สินค้าเกษตรที่ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกสุทธิ						
1. ข้าว	0.99	2.04	1.90	1.72	1.02	1.87
2. ข้าวโพด	-0.60	1.92	1.93	1.15	0.77	1.69
3. มันสำปะหลัง	3.14	2.19	1.08	1.33	0.41	1.47
4. สับปะรดกระป๋อง	1.37	1.40	0.49	0.54	0.14	0.76
5. สับปะรดสด	2.07	3.98	0.85	0.84	0.27	1.76
6. กาแฟ	1.47	1.34	1.46	0.90	17.45	1.23
7. ไข่เนื้อ	0.39	1.25	0.93	1.76	0.13	1.32
8. ไบยาสูบ	1.66	1.38	0.70	0.75	0.16	0.96
9. กุ้งทะเลแช่เย็น	0.87	0.73	0.13	0.11	0.04	0.22
10. ปลาหมึกแช่เย็น	0.80	0.77	0.15	0.13	0.08	0.33
11. ปลาปน	0.09	0.07	0.03	0.02	0.004	0.04
12. ปลาทูน่ากระป๋อง	1.37	1.40	1.49	0.47	-	0.72
II. สินค้ากลุ่มที่ 2 : สินค้าเกษตรที่ประเทศไทยมีมาตรการควบคุมการนำเข้า						
13. ถั่วเหลือง	19.94	32.95	54.37	46.51	32.00	45.28
14. ปอแก้ว	-66.16	-197.70	-87.28	-49.00	-23.72	-121.22
15. น้ำมันดิบ	44.02	41.46	36.27	N.A	N.A	38.55
16. น้ำมันปาล์ม	-11.04	46.73	46.62	56.56	64.01	51.34

ตารางที่ 7 (ต่อ) สรุปค่าร้อยละ PSE สำหรับสินค้าเกษตรของประเทศไทยในช่วงปี
2526-2532

สินค้า	ร้อยละ PSE					เฉลี่ย 2529-31
	2526	2529	2530	2531	2532	
17. โคเนื้อ	0.40	0.36	0.44	0.48	0.64	0.43
18. ชา	-5.82	9.73	9.48	12.63	-	10.63
19. กระเทียม	0.03	0.02	0.01	0.17	1.92	0.10
20. หอมหัวใหญ่	N.A.	0.09	0.21	0.11	0.72	0.12
III. <u>สินค้ากลุ่มที่ 3</u> : สินค้าเกษตรที่ประเทศไทยมีมาตรการพิเศษ						
21. น้ำตาลทราย	33.84	28.56	27.29	21.88	6.19	25.67

ที่มา กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข. หลักการและกลไกการดำเนินการการช่วยอุดหนุนภายใต้กฎเกณฑ์ของร่างข้อตกลง
การดำเนินมาตรการการช่วยอุดหนุนของไทยสามารถจำแนก ประเภทการช่วยอุดหนุน
ภายใต้หลักเกณฑ์ของร่างข้อตกลง โดยมีหลักเกณฑ์และกลไกที่สำคัญดังนี้

(1) หลักและกลไกที่สำคัญในมาตรการจำกัดการนำเข้าของไทย

การจำกัดการนำเข้าของไทยมีลักษณะของกลไก โดยรัฐเข้าแทรกแซงเพื่อมุ่งยก
ระดับราคาภายในประเทศแก่ผู้ผลิต และใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกสนับสนุน จูงใจให้เกษตรกร
ขยายการผลิตสินค้าในๆ ในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า หรือเพื่อเพิ่มโอกาสการขยาย
กิจกรรมการผลิตใหม่ๆ ทางการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยเพิ่มโอกาสในการยก
ยกระดับรายได้แก่เกษตรกร โดยผ่านผู้บริโภครายใน^๑

ศูนย์วิทยพัทธยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ โฉลิต นันเปี่ยมรัษฎ์, นโยบายการเกษตรกับความเป็นประเทศอุตสาหกรรม
พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย,
2534), หน้า 62.

รัฐได้อาศัยอำนาจดังกล่าวตามที่ได้กำหนดตามพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ที่ได้กำหนดมาตรการที่มีลักษณะกีดกันการนำเข้า โดยการควบคุมที่สำคัญ ได้แก่ การห้ามนำเข้า การขออนุญาตในการนำเข้า และการเรียกค่าธรรมเนียมพิเศษ เป็นต้น แต่ทั้งนี้มาตรการที่สำคัญก็คือ การขออนุญาตในการนำเข้า* เนื่องจากการกำหนดการควบคุมการนำเข้าต่อสินค้าที่ควบคุมมีจำนวนมาก และการใช้มาตรการควบคุมการนำเข้าประเภทนี้ ได้อาศัยกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติดังกล่าว(ซึ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติ) ได้กำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางในการใช้โดยการกำหนดเป็นกฎกระทรวงหรือประกาศต่าง ๆ หรือจะเรียกรวมๆ ว่าอนุบัญญัติและสามารถทำให้ใช้ครอบคลุมสินค้าทางการเกษตรต่าง ๆ มากมาย¹⁰.

* การจำกัดการนำเข้าโดยการห้ามนำเข้าตามมาตรา 5(1) ของพ.ร.บ. นี้ไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ผ่อนผันอนุญาตให้ แต่หากออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5(2) รัฐมนตรีก็สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ผ่อนผันอนุญาตให้ โดยมาตรา 7 ดังนั้นการใช้อำนาจควบคุมโดยการขออนุญาตการนำเข้า จึงเป็นที่นิยมและสะดวกในการกำหนดมาตรการ

ส่วนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม เป็นภาษีรูปหนึ่งหรือภาษีอากรภายใน ซึ่งมีใช้ภาษีศุลกากร ดังการใช้มาตรการกีดกันการนำเข้าชนิดนี้จึงเป็น NTB ชนิดหนึ่ง แต่ได้รับการผ่อนผันการเปิดตลาด

- ¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการพัฒนากฎหมายปกครองในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2528), หน้า 202-203.

ดังนั้นลักษณะและการใช้กลไกดังกล่าวของไทย จึงมีลักษณะที่กีดกันทางการค้าในรูปแบบที่มีใช้ภายใน (NTB) กลไกและข้อกำหนดของพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงอยู่ในข่ายของการปรับเปลี่ยนไปสู่การเปิดตลาดทางการค้า ภายใต้ร่างข้อตกลงในวรรค 4 ส่วน B

(2) หลักและกลไกที่สำคัญในมาตรการการช่วยอุดหนุนภายในของไทย

(2.1) ลักษณะการช่วยอุดหนุนในระดับการผลิต

ลักษณะของการช่วยเหลือประเภทนี้มีลักษณะเป็นการช่วยเหลือโดยทั่วไปแก่เกษตรกรส่วนใหญ่ โดยรัฐบาลเป็นผู้รับภาระด้านการลงทุนเองทั้งหมด และให้บริการแก่เกษตรกรในลักษณะให้เปล่าเป็นหลัก (การช่วยเหลือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ชลประทาน หรือ การค้นคว้าวิจัยต่างๆ) ต่อมารูปแบบของการช่วยเหลือในลักษณะของการให้บริการได้วิวัฒนาการสู่ระบบการอุดหนุนแต่เพียงบางส่วน หรือ การใช้ระบบชื้อขายมากขึ้น เมื่อรัฐบาลเห็นว่าเกษตรกรมีความพร้อมที่จะรับภาระดังกล่าว การช่วยเหลือ¹¹ ลักษณะนี้จึงอยู่ในรูปของการช่วยเหลือปัจจัยการผลิต อาทิ การจำหน่ายปุ๋ยราคาถูกให้กับเกษตรกร

มาตรการช่วยอุดหนุนในระดับการผลิต ได้แก่

- มาตรการเกี่ยวกับการจำหน่ายปุ๋ยราคาถูกให้กับเกษตรกร
- มาตรการเกี่ยวกับค่าน้ำชลประทาน
- มาตรการด้านการวิจัยและส่งเสริม

ผลการผูกพันตามร่างข้อตกลง โดยทั่วไปของมาตรการการช่วยเหลือในระดับการผลิตของไทยไม่มีลักษณะของการบิดเบือนทางการค้า เพราะเป็นการให้บริการทั่วไป ซึ่งมีใช้เป็นการช่วยเหลือโดยตรงต่อผู้ผลิต ตามที่ได้กำหนดไว้ใน วรรค 1, ภาคผนวก 2, ส่วน A: Para 1, Annex 2, PART A ของร่างข้อตกลง การช่วยอุดหนุนประเภทนี้จึงสามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือ ที่ได้รับการยกเว้น ที่เรียกว่า Green Policy

¹¹ โฉลิต บันเปี่ยมวิษณุ, นโยบายการเกษตรกับความเป็นประเทศอุตสาหกรรม,

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการช่วยอุดหนุนในระดับการผลิตบางมาตรการ มีลักษณะเป็น การช่วยเหลือปัจจัยการผลิต (input) มาตรการดังกล่าวได้แก่ มาตรการจำหน่ายปุ๋ยราคาถูกให้ เกษตรกร หรือ มาตรการเกี่ยวกับการให้ใช้น้ำชลประทานฟรี ซึ่งไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ข้อยก เว้นจากการผูกพันการลดการช่วยอุดหนุนตามที่กำหนดในวรรค 2 , ภาคผนวก 2 , ส่วน A : Para 2, Annex 2, PART A ของร่างข้อตกลง แต่เมื่อพิจารณาถึงมูลค่าการอุดหนุน จากค่า AMS พบว่า กลุ่มสินค้าที่ประเทศไทย เป็นผู้ส่งออกสุทธินั้น มูลค่าการอุดหนุนที่คิดเป็นร้อยละของ มูลค่าการผลิตของสินค้าแต่ละชนิดมีไม่เกิน ร้อยละ 2 ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนต่ำมาก มีผลต่อการ บิดเบือนการค้าอันน้อยมาก ซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อยกเว้นในลักษณะ de minimis ตามข้อกำหนด มาตรา 6, วรรค 4 ,ส่วน A : Article 6 Para 4, PART A ของร่างข้อตกลงสำหรับกรณี มาตรการเกี่ยวกับการให้ใช้น้ำชลประทานฟรี กำลังอยู่ระหว่างเจรจาให้อยู่ใน Green Policy เพราะระบบชลประทานของไทยไม่ได้ให้เพื่อสินค้าเกษตรชนิดชนิดหนึ่ง โดยเฉพาะ แต่เป็นการให้ โดยทั่วไป

(2.2) มาตรการการช่วยเหลือภายใน ระดับราคา

ลักษณะของการช่วยเหลือประเภทนี้ เป็นกรณีที่รัฐเข้าแทรกแซงกลไกตลาด ด้วยวิธีหนึ่ง วิธีใด เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคา

(ก) การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรในกรณีอื่น คือ การช่วยเหลือของรัฐประเภทนี้ รัฐบาลจะให้การช่วยเหลือผ่านหน่วยงานของรัฐ อาทิ อ.ต.ก., อ.ค.ส. หรือ ธ.ก.ส. โดยใน กรณีของการพยุงราคา (การรับจำนำ, การรับซื้อ) จะให้การช่วยเหลือด้านอัตราดอกเบี้ยอัตราต่ำ หรือในกรณีของการประกันราคา รัฐจะกำหนดราคารับซื้อ มีให้ต่ำกว่าราคาตลาด ซึ่งการช่วย เหลือนี้ถือเป็นการช่วยอุดหนุน¹²

- มาตรการเหล่านี้ได้แก่ - มาตรการแทรกแซงตลาดสินค้า (โดยการรับซื้อ)
- มาตรการการรับจำนำสินค้าเกษตร
- มาตรการประกันราคาสินค้าเกษตร

¹² กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, รายงานการศึกษาสินค้าเกษตรภายใต้กรรมการ
เจรจาอบอุรุกวัย, หน้า 14-18.

แต่ในการดำเนินการของไทยนั้น รัฐยังไม่เคยหรือดำเนินนโยบายด้านราคา เพื่อคุ้มครองผู้ผลิตพืชผลเกษตรอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ ลักษณะการดำเนินการที่แท้จริงเป็นไปในลักษณะแก้ไขปัญหาด้านสินค้าเกษตรบางชนิดเป็นครั้งคราว และในกรณีของการประกันราคาดังกล่าว ในทางปฏิบัติการประกาศราคาประกันยังไม่เคยปรากฏผลบังคับใช้ทั่วถึง¹³ และมีผลน้อยมากต่อตลาด สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้การดำเนินมาตรการช่วยเหลือภายในระดับราคา ไม่มีผลจูงใจให้ผลิตเพิ่ม หรือเป็นการผลักราคาแก่ผู้บริโภคนั้น จึงมิใช่ลักษณะของการบิดเบือนทางการค้า ซึ่งได้รับการยกเว้นให้ดำเนินการต่อไปได้ตามข้อกำหนดมาตรา 7 วรรค 1 ส่วน A : Article 7, Para 1, PART A) ของร่างข้อตกลง

(ข) การกำหนดราคาจำหน่ายภายในประเทศ กรณีน้ำตาล เป็นมาตรการที่ให้การแทรกแซงที่สลับซับซ้อนที่สุด เมื่อเทียบกับพืชผลชนิดอื่น และการแทรกแซงของรัฐในกรณีของอ้อยและน้ำตาล มีลักษณะเด่นที่แตกต่างจากการแทรกแซงสินค้าเกษตรที่ผลิตเพื่อการส่งออก โดยเป็นกรณีเดียวที่รัฐบาลมักจะมีมาตรการคุ้มครอง กล่าวคือ พยายามยกระดับราคาสำหรับผู้ผลิตให้สูงกว่าราคาตลาดโลก (โดยการมีส่วนสนับสนุนให้มีการกำหนดราคาจำหน่ายภายในประเทศสูงกว่าราคาส่งออก) ยกเว้นในช่วงปี พ.ศ. 2516 ถึง 2519 ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาสูงมากเป็นพิเศษ และขณะเดียวกันรัฐให้การควบคุมการนำเข้าด้วย เหล่านี้มีกฎหมายรองรับก็คือ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527

ดังนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับการยกระดับราคาสันับสนุนผู้ผลิต ที่ถือว่าเป็นการช่วยอุดหนุนผ่านผู้บริโภค ในประเทศเป็นผู้รับภาระ ซึ่งเป็นลักษณะของการบิดเบือนทางการค้า ตามที่ได้กำหนดในมาตรา 7 วรรค 1 ส่วน A : Article 7, PART A ของร่างข้อตกลง ซึ่งอยู่ในข่ายต้องผูกพันการลดการช่วยอุดหนุน

¹³ ไชลิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, นโยบายการเกษตรกับความเป็นประเทศอุตสาหกรรม,



(2.3) มาตรการและนโยบายภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534

(ก) หลักการและกลไกการช่วยเหลือ

ภายใต้ระเบียบนี้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการ 2 คณะ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (ภายใต้การจัดตั้งตามข้อ 5) และคณะกรรมการติดตามและประเมินผล(ภายใต้การจัดตั้งตามข้อ 7) สำหรับคณะกรรมการที่สำคัญและจะนำมาพิจารณาในที่นี้คือ คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร นอกจากนี้แล้วภายใต้ระเบียบนี้ได้มีการจัดตั้งกองทุน คือ กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร(ภายใต้การจัดตั้งตามข้อ 16)

โครงสร้างและหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร เป็นดังนี้ คือ ภายใต้ข้อกำหนดของระเบียบฉบับนี้ ได้กำหนดให้รัฐมีส่วนในการดำเนินการช่วยเหลือโดยมีประธานและกรรมการเป็นเจ้าของที่ของภาครัฐ ดังเช่นข้อกำหนดในข้อ 5 ที่กำหนดไว้ดังนี้ ประเภทแรก ข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหาร (ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี, เป็นประธาน และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ได้แก่ คลัง, พาณิชย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ) ประเภทที่สอง ข้าราชการประจำและตัวแทนหน่วยงานของรัฐ (ประกอบด้วย อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ ผู้แทนสำนักงบประมาณ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ เป็นต้น) ประเภทที่สามตัวแทนเกษตรกร ได้แก่ ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรฯ และประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรฯ เป็นกรรมการ

คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรมีหน้าที่ตามที่กำหนดในข้อ 6 ดังนี้

1. พิจารณาเสนอแนะนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการวางระบบช่วยเหลือเกษตรกร ต่อคณะรัฐมนตรี

2. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือเกษตรกร

3. กำหนดมาตรการและเงื่อนไข ในการให้ความช่วยเหลือด้านการตลาดสินค้าเกษตร และปัจจัยการผลิต

4. พิจารณากำหนดสินค้าเกษตรและราคาเป้าหมายนำ
5. พิจารณาอนุมัติการใช้เงินตามวัตถุประสงค์ของระเบียบนี้
6. ดำเนินการและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง"

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างและหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการ ถือได้ว่ารัฐได้ เข้ามามีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือเกษตรกรด้านราคาและปัจจัยการผลิตอย่างชัดเจน

การจัดตั้งกองทุนและที่มาของเงินกองทุน กองทุนภายใต้ระเบียบนี้จัดตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เป็นทั้งระบบและครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด โดยเรียกว่า "กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร" ทั้งนี้จัดตั้งขึ้นภายใต้ข้อ 16 และที่มาของเงินกองทุน ได้ กำหนดไว้ในข้อ 18 ว่ากองทุนประกอบด้วย "(1) เงินที่ได้รับจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี..." ในกรณีนี้ถือว่าการช่วยเหลือดังกล่าวได้ดำเนินการจากงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับข้อกำหนดของร่างข้อตกลงในภาคผนวก 2 วรรค 1 (i) ส่วน A

(ข) หลักเกณฑ์และแนวทางการช่วยเหลือ

ภายใต้ระเบียบนี้ มีหลักเกณฑ์และขอบเขตการช่วยเหลือดังต่อไปนี้

(1) การช่วยเหลือเกษตรกรจะดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ข้อ 15 คือ "จะต้อง ดำเนินการอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ" ทั้งนี้ "จะให้การช่วยเหลือในด้านการตลาดสินค้าเกษตรและปัจจัยการผลิต"

(2) กลไกการช่วยเหลือ จะดำเนินการด้วยการกำหนดราคาเป้าหมาย โดยคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร เป็นผู้กำหนด ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 13 เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือ

ทั้งนี้เกณฑ์ในการกำหนดราคาเป้าหมาย นั้น พิจารณาจากปัจจัยดังนี้

"(2.1) รายได้ของเกษตรกรที่ควรจะได้รับในปีนั้น โดยคำนึงถึงผลผลิตรวม และโดยเปรียบเทียบกับรายได้รวมของเกษตรกรที่เพาะปลูกสินค้าเกษตรแต่ละชนิด

(2.2) ราคารายเดือนเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมราคาที่สูงหรือต่ำผิดปกติ"

มีข้อสังเกตว่า หลักเกณฑ์และแนวทางการช่วยเหลือในข้อนี้มีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับร่างข้อตกลงในเรื่องโครงการประกันรายได้ (Income insurance)

(2.3) "การดำเนินการช่วยเหลือคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรเป็นผู้พิจารณาเมื่อเห็นว่าราคาตลาดต่ำกว่าหรือคาดว่าจะต่ำกว่าราคาเป้าหมายนำในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และหยุดให้ความช่วยเหลือเมื่อเห็นว่าราคาตลาดสูงกว่า หรือคาดว่าจะสูงกว่าราคาเป้าหมาย..." กรณีนี้เป็นบทบัญญัติในข้อ 14 ของระเบียบดังกล่าว

การวางระบบการช่วยเหลือเกษตรกรดังกล่าวภายใต้ระเบียบนี้ มีลักษณะของการกำหนดนโยบายและมาตรการอย่างเป็นระบบและชัดเจน สามารถที่จะนำมาดำเนินการช่วยเหลือต่อเกษตรกรได้ เพราะหลักเกณฑ์และกลไกดังกล่าว มีลักษณะการช่วยเหลือโดยรัฐเข้ามามีบทบาทให้การช่วยเหลือเกษตรกรโดยตรง ในด้านราคา โดยผ่านงบประมาณ ซึ่งหลักเกณฑ์และกลไกดังกล่าวสอดคล้องกับหลักเกณฑ์พื้นฐานในภาคผนวก 2 วรรค 1 ส่วน A และสอดคล้องกับข้อกำหนดในเรื่องโครงการประกันรายได้ (Income insurance) ในภาคผนวก 2 วรรค 7 ส่วน A ซึ่งข้อกำหนดของกฎเกณฑ์ดังกล่าวยังกำหนดต่อไปอีกว่า การช่วยเหลือดังกล่าวต้องน้อยกว่า 70% ของรายได้ที่สูญเสียในปีที่เกษตรกรมีสิทธิรับความช่วยเหลือและหากรวมกับการช่วยเหลือกับโครงการอื่น จะต้องน้อยกว่า 100% ของรายได้ที่สูญเสียทั้งหมด ส่วนการช่วยเหลือปัจจัยการผลิตสามารถดำเนินการได้ภายใต้ข้อกำหนด ข้อยกเว้นกรณีประเทศกำลังพัฒนาในมาตรา 6 วรรค 2 ส่วน A

(3) หลักและกลไกที่สำคัญในมาตรการการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกของไทย

การช่วยเหลือประเภทนี้ของไทย มีลักษณะเป็นการช่วยเหลือ ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ส่งออก โดยรัฐเข้าอำนวยความสะดวกการเงินแก่ผู้ส่งออก ในรูปของแพคเกจเครดิต ซึ่งรัฐช่วยเหลือลดอัตราดอกเบี้ยแก่ผู้ส่งออกสินค้าเกษตร โดยหน่วยงานของรัฐ คือธนาคารแห่งประเทศไทย ลักษณะของกลไกก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะให้เงินกู้จำนวนหนึ่งเพื่อการรับซื้อลดตัวเงินผ่านธนาคารพาณิชย์ ด้วยการคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าที่ธนาคารพาณิชย์คิดกับการรับซื้อลดตัวเงินทั่วไป เฉพาะผู้ส่งออกที่มีคุณสมบัติที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดเท่านั้น จึงมีสิทธิขอรับบริการนี้ อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้เท่ากับรัฐให้การช่วยอุดหนุนผู้ส่งออก

ดังนั้นมาตรการช่วยเหลือทุน โดยผ่านการรับซื้อลดตัวเงินที่เกิดจากการส่งออกมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาภายใต้ร่างข้อตกลงคือ ประการแรก มาตรการการช่วยเหลือทุน โดยผ่านการรับซื้อลดตัวเงินที่เกิดจากการส่งออก อยู่ภายใต้ข้อผูกพันตามข้อกำหนด มาตรา 10 วรรค 2 ส่วน A ของร่างข้อตกลงที่กำหนดให้ประเทศผู้มีส่วนร่วมจะต้องไม่ยอมรับการให้สินเชื่อเพื่อการส่งออกที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักการที่ตกลงกันในระหว่างประเทศ ซึ่งการดำเนินมาตรการดังกล่าวของไทยก็ยังมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว¹⁴ ประการที่สอง ถึงแม้การดำเนินมาตรการช่วยเหลือทุน โดยผ่านการรับซื้อลดตัวเงินที่เกิดจากการส่งออก จะอยู่ภายใต้ข้อผูกพันตามประการแรก แต่ประเทศไทยสามารถขอใช้สิทธิยกเว้นในช่วงเวลาปรับตัว ในฐานะประเทศกำลังพัฒนา โดยถือว่าการดำเนินการดังกล่าวเพื่อเป็นการลดต้นทุนการตลาด ตามข้อกำหนดในมาตรา 9 วรรค 4 ส่วน A

ข้อสังเกต การดำเนินการช่วยเหลือทุนผ่านการรับซื้อตัวเงินที่เกิดจากการส่งออก มีข้อจำกัดต่อการส่งเสริม และไม่สามารถอำนวยความสะดวกด้านการส่งออกได้อย่างเต็มที่

5.3 หลักกฎหมายและสาระสำคัญของกฎหมายไทยที่จะต้องปรับเปลี่ยนภายใต้ร่างข้อตกลง

ก. สาระสำคัญและกลไกของกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

(1) หลักกฎหมายและลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

หลักกฎหมายที่สำคัญตามพระราชบัญญัตินี้มีผลต่อการจำกัดการนำเข้าหรือการเข้าสู่ตลาด ซึ่งสินค้าจากต่างประเทศนั้น อยู่ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัตินี้ และในมาตรา 5 ดังกล่าวนี้มีหลักกฎหมายที่สำคัญ 3 ประการที่จะต้องพิจารณาถึงก็คือ

¹⁴ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, "การจัดตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย," ข่าวจากกระทรวงการคลัง (16 กุมภาพันธ์ 2536) : 2.

(1.1) วัตถุประสงค์ของการควบคุมการนำเข้า ซึ่งบัญญัติไว้ตามบทบัญญัติมาตรา 5 วรรคแรก "ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ..." วัตถุประสงค์ดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายคุ้มครองเกษตรกรภายในประเทศ จะใช้เป็นเหตุผลของการประกาศการควบคุมการนำเข้าในสินค้าเกษตรแต่ละชนิดเกือบทั้งหมด

(1.2) ประเภทของมาตรการที่ใช้ควบคุมที่มีผลต่อการจำกัดการนำเข้า ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 (1-6) แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะประเภทเข้าข่ายข้อกำหนดตามร่างข้อตกลงฯ ในเรื่องการเปิดตลาด กรณีมาตรการควบคุมการนำเข้าที่มีใช้ภาษีศุลกากร ตามหัวข้อ 1.2 ในบทที่ 2 มาตรการที่บัญญัติไว้ ได้แก่

"(1) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้าม..ในการนำเข้า"

"(2) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาต..ในการนำเข้า"

"(4) กำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษ..

ในการนำเข้า"

"(6) กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ..ในการนำเข้าตามพระราชบัญญัติ"

ข้อแตกต่างระหว่างข้อกำหนด มาตรา 5(1) กับ 5(2) คือข้อกำหนดตามมาตรา 5(1) เป็นการห้ามเด็ดขาด ไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ผ่อนผันอนุญาตให้ แต่หากข้อกำหนด 5(2) รัฐมนตรีสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การผ่อนผันอนุญาตได้ตามมาตรา 7

ข้อกำหนดในมาตรา 5(4) "...ค่าธรรมเนียมพิเศษ" นี้ เป็นอากรชนิดหนึ่งที่เรียกเก็บจากสินค้านำเข้า เพื่อให้มีการใช้บังคับตามราคาควบคุม ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร¹⁵ อยู่ในขอบข่ายข้อผูกพันตามร่างข้อตกลง แต่อาจได้รับการผ่อนผัน เนื่องจากค่า

¹⁵ J.Michael Finger and Andrzej Olechowski, "The Uruguay Round A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations, (Washington, D.C.: The World Bank, n.d.), p.121.

ธรรมนิยมพิเศษเป็นภาษีชนิดหนึ่ง จึงไม่ต้องปรับเปลี่ยนเป็นระบบอัตราภาษีอีก

(1.3) กลไกการควบคุมการนำเข้า ด้วยมาตรการใด ๆ หรือสินค้าใดที่ควบคุมนั้น ตาม พ.ร.บ.นี้กำหนดให้ รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ที่มีอำนาจกำหนดในรูปของอนุบัญญัติต่างๆ (กฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง) ดังเช่น ที่กำหนดในบทบัญญัติมาตรา 5 วรรคแรก "...ให้ รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศ..." สินค้าใดควบคุมหรือ ควบคุมโดยวิธีใด ตามมาตรา 5(1)-(6) ทั้งนี้ให้มีอำนาจรวมถึง การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก ประกาศดังกล่าวด้วย ตามข้อกำหนดมาตรา 5 วรรคท้าย นอกจากนี้แล้วรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ยังมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษ รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกอัตราค่าธรรมเนียม พิเศษในการนำเข้า ซึ่งค่าธรรมเนียมพิเศษจะกำหนดเป็นเงิน หรือทรัพย์สินอย่างอื่นก็ได้ ตามที่ กำหนดในมาตรา 6 กรณีดังที่กล่าวมาจึงทำให้กฎหมายนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บท และมีเนื้อหา สั้น กระชับรัดกุมให้อำนาจรัฐมนตรีอย่างกว้างขวางต่อการวางมาตรการควบคุมการนำเข้า ที่จะออก เป็นอนุบัญญัติได้¹⁶ อันทำให้มีผลต่อการควบคุมการค้าระหว่างประเทศของไทยต่อต่างประเทศ¹⁶

(2) อำนาจในการกำหนดการควบคุมการนำเข้า การขออนุญาตและการกำหนดเงื่อนไข กลไกประการสำคัญที่มีผลต่อการควบคุมการนำเข้าสินค้าต่อการค้าระหว่างประเทศมาก ที่สุดก็คือ มาตรา 5(2) และมาตรา 7 วรรค 2 กล่าวคือ "เมื่อใดมีประกาศกำหนดสินค้าใดใช้ เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือนำเข้าตามมาตรา 5(2)แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกหรือ เว้นแต่จะ ได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง-

* ลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะประการหนึ่งของกฎหมายไทย การใช้จึงขึ้นอยู่กับความคิด ของผู้ใช้กฎหมายเป็นสำคัญ และต่างกับกฎหมายของต่างประเทศ เช่น กฎหมาย Farm Act ของ สหรัฐ ที่กำหนดไว้ชัดเจน

¹⁶ สมบูรณ์ ศิริประชัย, "กฎหมายไทยที่มีผลต่อการค้าระหว่างประเทศ : กรณีศึกษา การส่งออกข้าวและมันสำปะหลัง," ใน การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2533 ครั้งที่ 13 กฎหมาย: เสริมหรือถ่วงการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 6-29.

พาณิชย์มอบหมาย" และ "การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง*"

กลไกดังกล่าวในมาตรา 5(2) และมาตรา 7 วรรค 2 นี้ นอกจากใช้เป็นมาตรการควบคุมการค้าสินค้านำเข้าแล้ว ได้ถูกนำมาเป็นเครื่องมือในการยกระดับราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศด้วย ดังจะกล่าวต่อไป

(2.1) หลักเกณฑ์การขออนุญาตนำเข้า

การขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ.2523 ข้อ 4 ซึ่งเป็นฉบับที่สำคัญที่สุดเพราะอาศัย มาตรา 5(2) และมาตรา 7(2) วรรค 2 กำหนดเงื่อนไข วิธีการขออนุญาต และการอนุญาตสินค้าที่ต้องขออนุญาตส่งออก หรือนำเข้ามีเงื่อนไขอยู่ 7 ประการ คือ

1. หลักฐานจากกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งให้ความเห็นชอบในด้านราคาและ/หรือปริมาณของสินค้าที่จะส่งออกหรือนำเข้า
2. แผนผังแสดงที่เก็บสินค้าที่ได้รับอนุมัติจากกรมศุลกากร หรือหลักฐานแสดงที่เก็บสินค้าที่ขออนุญาตส่งออกหรือนำเข้า ซึ่งต้องมีขนาดเหมาะสมกับปริมาณของสินค้านั้น
3. หลักฐานการซื้อขาย หลักฐานการชำระเงิน หรือเอกสารทางการค้าอื่นใด ที่จำเป็นในการส่งออกหรือนำเข้าสำหรับสินค้าที่จะส่งออกหรือนำเข้า
4. หลักฐานการค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายสินค้าของผู้ขออนุญาต ที่ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยออกให้แก่กระทรวงพาณิชย์
5. หลักฐานการชำระค่าธรรมเนียมสำหรับสินค้าที่จะส่งออกหรือนำเข้าในกรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้ต้องชำระค่าธรรมเนียมก่อน

* กฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเพียง 5 ฉบับเท่านั้น ได้แก่ กฎกระทรวงฉบับที่ 1 พ.ศ.2522 ฉบับที่ 2 พ.ศ.2523 ฉบับที่ 3 พ.ศ.2526 ฉบับที่ 4 พ.ศ.2528 และฉบับที่ 5 พ.ศ.2528

6. หลักฐานการได้รับความเห็นชอบหรือได้รับการอนุญาตให้ส่งออกหรือนำเข้า ซึ่ง
สินค้าจากหน่วยงานอื่น หรือ ตามกฎหมายอื่น ถ้ามี

7. หลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ หลายอย่างที่ต้องใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรร
ปริมาณสินค้าตามข้อ 5

(2.2) เงื่อนไขของการอนุญาตนำเข้า

ทั้งนี้ในข้อ 5 ของกฎกระทรวงพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523 เป็นเงื่อนไขสำคัญใน
การควบคุม กล่าวคือ ในกรณีสินค้าชนิดใดเป็นสินค้าที่กระทรวงพาณิชย์จำเป็นต้องจัดสรรปริมาณใน
การอนุญาตในการส่งออกหรือนำเข้า* การอนุญาตให้แก่บุคคลในปริมาณเท่าใด ให้พิจารณาจาก
หลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง ดังนี้

1. ปริมาณสินค้าที่มีอยู่ในความครอบครองของผู้ขออนุญาตว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด
2. ประวัติการส่งออกหรือนำเข้าของผู้ขออนุญาตในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งก่อน

วันจัดสรร

3. ความสามารถในการผลิต การใช้ และการตลาดของผู้ขออนุญาต
4. อัตราส่วนการให้ความร่วมมือในการซื้อสินค้าตามราคาประกันหรือการจัดทำมูลภัณฑ์

กันชนสินค้า

5. อัตราส่วนการให้ความร่วมมือในการซื้อสินค้าจากผู้ผลิตภายในประเทศ หรือการ
ขายสินค้าให้แก่ทางราชการ หรือผู้ผลิตหรือผู้บริโภครวมตามราคาที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อเสถียรภาพ และความมั่นคงทางการค้าระหว่างประเทศ

ดังนั้น กลไกการควบคุมการนำเข้าตามมาตรา 5(2) และมาตรา 7 วรรค 2 ในการ
ขออนุญาตนำเข้าสินค้าบางชนิดที่กระทรวงพาณิชย์ในประกาศเป็นสินค้าควบคุมการนำเข้าจะต้อง
เป็นไปตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) ข้อ 4 และข้อ 5 โดยเฉพาะกรณีที่สินค้านั้นจะต้องจัดสรร
ปริมาณในการอนุญาต (โควต้า) ให้นำเข้าหรือการจะนำเข้าได้จำนวนเท่าใดนั้น นอกจากจะเป็น

* ภาษาในกฎหมายระบุว่าเป็น "การจัดสรรปริมาณ" ในร่างข้อตกลงฯ ก็คือ โควต้า
(Quota)

อุปสรรคของการเข้าสู่ตลาดแล้ว ยังเป็นการใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนในการยกระดับราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศ* โดยเฉพาะกรณีสินค้าที่ประเทศไทยมีฐานะนำเข้า อาทิ น้ำมันปาล์ม กากถั่วเหลือง กาแฟ เป็นต้น การควบคุมการนำเข้าในลักษณะนี้เป็นการบิดเบือนการค้าอีกรูปแบบหนึ่ง และเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างไม่มีขอบเขตแน่ชัด¹⁷

(3) กลไกและบทบัญญัติต่างๆที่มีผลต่อการควบคุมต่อการนำเข้า

นอกจากพระราชบัญญัตินี้จะมีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บท ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีออกอนุบัญญัติตามที่กำหนดในมาตรา 5 วรรคแรกแล้ว บทบัญญัติต่างๆ ในบรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบที่อาศัยตามพระราชบัญญัตินี้ นับแต่ กึ่งให้มีผลบังคับใช้ต่อไป** ตราบเท่าที่

* โดยเฉพาะกระทรวงพาณิชย์สามารถขอร้องให้พ่อค้าผู้นำเข้าให้ความร่วมมือ ซื้อสินค้าตามราคาประกัน หรือการจัดทำมูลภัณฑ์กันชน และการให้ความร่วมมือในการซื้อสินค้าจากผู้ผลิตภายในประเทศ หรือการขายสินค้าให้แก่ทางราชการ หรือผู้ผลิตหรือผู้บริโภคตามที่ราคากำหนด

** กฎหมายเดิมที่ยังมีผลบังคับใช้ ต่อการควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตรได้แก่

1. พ.ร.บ. ควบคุมการส่งออกนอกและนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482

2. พ.ร.บ. ควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 6, 7) พ.ศ. 2494

3. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ (เศรษฐกิจเดิม) ฉบับต่างๆ อาทิ ฉบับที่ 28 พ.ศ. 2505 เรื่องการนำเข้าสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร, ฉบับที่ 61 พ.ศ. 2514, ฉบับที่ 78 พ.ศ. 2518, ฉบับที่ 79 พ.ศ. 2519

¹⁷ สมบูรณ์ ศิริประชัย, "กฎหมายไทยที่มีผลต่อการค้าระหว่างประเทศ : กรณีศึกษา การส่งออกข้าวและมันสำปะหลัง," ใน การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2533 ครั้งที่ 13 เรื่อง กฎหมาย : เสริมหรือถ่วงการพัฒนาเศรษฐกิจไทย , หน้า 6-85.

ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ข้อกำหนดนี้เป็นบทบัญญัติของมาตรา 24

กลไกที่กล่าวมาภายใต้ พ.ร.บ.ฉบับนี้มีผลต่อการควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร ผ่าน อนุบัญญัติต่างๆ มี 2 ประเภทคือ

(3.1) อนุบัญญัติที่ควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร ตาม พ.ร.บ.ฉบับปัจจุบัน

(3.2) อนุบัญญัติที่ควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร ภายใต้ พ.ร.บ.ฉบับเดิม

(3.1) อนุบัญญัติที่ควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร ตาม พ.ร.บ.ฉบับปัจจุบัน

ประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 และประกาศกระทรวงฯ เรื่องการ กำหนดมาตรการจัดระเบียบการนำเข้าสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2523, ขอบเขตควบคุมกระเทียมทั้งสดและแห้ง , เหตุผล : เพื่อช่วยเหลือชาวไร่กระเทียมให้ขาย กระเทียมได้ในราคาที่เหมาะสม, การอนุญาตนำเข้า : อนุญาตให้นำเข้ามาได้ ในกรณีที่เกิด การขาดแคลนภายในประเทศ

ประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 49) พ.ศ.2530 ขอบเขตควบคุมหัวมันฝรั่ง (ทั้งสดแช่เย็น และแช่แข็ง แต่ไม่รวมถึงที่ได้ตัดผ่านทำให้แตก หรือแปรรูปเป็นอย่างอื่น) เหตุผล : เพื่อให้ความ คุ่มครองเกษตรกร , การอนุญาตให้นำเข้า : อนุญาตให้นำเข้ามาได้เฉพาะ เพื่อใช้ทำพันธุ์ใน ปริมาณที่จังหวัดในแหล่งเพาะปลูกรับรองเท่านั้น โดยให้ อคส. เป็นผู้นำเข้าแต่เพียงผู้เดียว

ประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 15) พ.ศ.2525 และประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 55)* พ.ศ.2530 ขอบเขตควบคุม ลำไยแห้ง, เหตุผล : เพื่อคุ้มครองการผลิตภายในประเทศ การขอ อนุญาตให้นำเข้า : ในหลักการไม่อนุญาตให้นำเข้า เว้นแต่นำเข้ามาเพื่อประโยชน์ทางการใน ปริมาณที่เหมาะสม

(* ออกเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบการจำแนกพืชอัตราศุลกากรที่แก้ไขใหม่)

* ประกาศเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบการจำแนกพืชอัตราศุลกากรใหม่



ประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 67) พ.ศ.2532 ขอบเขตควบคุม : มะพร้าว (มะพร้าว ทั้งลูก และเนื้อมะพร้าว ทั้งสดและแห้ง) เหตุผล : เพื่อคุ้มครองเกษตรกรผู้ผลิตมะพร้าวภายใน ประเทศ, การขออนุญาตนำเข้า : ต้องขออนุญาตนำเข้า

ประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 63) พ.ศ.2532 ขอบเขตควบคุม : หอมหัวใหญ่ (แห้ง, ทั้งต้น ทั้งหัว ตัด ผ่าน ทำให้แตก หรือเป็นผง) เหตุผล : เพื่อส่งเสริมการผลิตและคุ้มครอง ของเกษตรกรผู้เพาะปลูก, การขออนุญาตนำเข้า : กรณีเพื่อจำหน่าย จะอนุญาตให้นำเข้ามาเมื่อ เกิดภาวะการขาดแคลน หรือหอมหัวใหญ่ภายในประเทศมีราคาสูงขึ้นผิดปกติ มีหลักเกณฑ์การอนุมัติ ดังนี้ อนุมัติตามอัตราส่วนประวัติการส่งออกช่วงใดช่วงหนึ่ง กรณีไม่มีประวัติการส่งออกให้ อ.ค.ส. นำเข้าแทน 2 กรณีเพื่อเป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิตเพื่อส่งออก อนุญาตให้โรงงานที่ใช้หอมหัวใหญ่ เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้านำเข้า มาใช้ในกิจการของตนเองตามปริมาณและระยะเวลาที่เหมาะสม

ประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 68) พ.ศ.2532 ขอบเขตควบคุม : ถั่วเหลือง (เมล็ด ถั่วเหลือง จะทำให้แตกหรือไม่ก็ตาม ทั้งชนิดที่ใช้บริโภคและอื่น ๆ) เหตุผล : เพื่อคุ้มครองเกษตรกร ผู้ผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศ, การขออนุญาตนำเข้า : ต้องขออนุญาตนำเข้า อนุญาตให้นำ เข้ามาได้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์

ประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 57) พ.ศ.2531 ขอบเขตควบคุม : น้ำมันถั่วเหลือง (จะทำให้บริสุทธิ์หรือไม่ก็ตาม แต่ต้องไม่ตัดแปลงทางเคมี) เหตุผล : เพื่อคุ้มครองการผลิตภายใน ประเทศ, การขออนุญาตนำเข้า : อนุญาตให้นำเข้ามาได้เฉพาะ อคส.หรือโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้สินค้าดังกล่าวเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าของตนเอง ตามความเหมาะสมของ สถานการณ์

ประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 69) พ.ศ.2532 ขอบเขตควบคุม : น้ำมันปาล์มและ น้ำมันเนื้อในเมล็ดปาล์ม จะทำให้บริสุทธิ์หรือไม่ก็ตาม แต่ต้องไม่ตัดแปลงทางเคมี) เหตุผลเพื่อคุ้มครอง

โครงการผลิตในประเทศ, การขออนุญาตให้นำเข้า : ต้องขออนุญาตนำเข้า อนุญาตให้นำเข้ามาได้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์

ประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 25) พ.ศ.2525 ขอบเขตการควบคุม : กาแฟ (ผลกาแฟ กาแฟ ทั้งที่เป็นเมล็ด เป็นเก็ด เป็นผล เป็นน้ำเชื้อ หรือเป็นน้ำเคี้ยวชั้นไม่ว่าจะเอาสารคาเฟอีนออกแล้วหรือไม่ก็ตาม) เหตุผล : เพื่อคุ้มครองการผลิตภายในประเทศ, การอนุญาตผ่อนผันการนำเข้า : ในหลักการไม่อนุญาตให้นำเข้า ยกเว้นกาแฟสำเร็จรูป

(เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2496 ประกาศกระทรวง (ฉบับที่ 28) พ.ศ.2505 ประกาศฉบับนี้ออกมาเพื่ออนุมัติให้เป็นไปตามการนำเข้าเป็นภาคีข้อตกลงกาแฟระหว่างประเทศ)

ประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 27) พ.ศ.2526 และประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 55) พ.ศ.2530 ขอบเขตการควบคุม หางนมผง (นมผงขาดมันเนย) เหตุผล : เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์นมเต็ม และยกระดับรายได้ของเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม , การอนุญาตให้นำเข้าตามระเบียบกระทรวงฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 กำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. ผู้นำเข้าจะต้องแสดงวัตถุประสงค์ในการนำเข้ามาอย่างแน่ชัด
2. ในกรณีที่เป็นการนำเข้ามาเพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตนมเต็ม หรือผลิตภัณฑ์นมพร้อมดื่มชนิดพาสเจอร์ไรซ์ หรือสเตอริไลส์ หรือยูเอสบี, แล้ว จะอนุญาตให้นำเข้ามาในอัตราส่วนการรับซื้อนมดิบภายในประเทศ ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะพึงกำหนดขึ้น (ปัจจุบันกำหนดอัตราส่วนการรับซื้อนมดิบภายในประเทศ ในอัตราส่วน 20:1 ของน้ำหนักหางนมผงที่ขออนุญาตนำเข้า) โดยจะต้องแสดงหนังสือรับรองการซื้อนมดิบภายในประเทศจากองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ประกอบการยื่นขออนุญาต

3. ในกรณีที่มีหนังสือรับรองจากองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยว่าเป็นการนำเข้ามา มิใช่เพื่อการผลิตผลิตภัณฑ์นมเต็ม หรือผลิตภัณฑ์นมพร้อมดื่มชนิดพาสเจอร์ไรซ์หรือสเตอริไลส์ หรือยูเอสบี ตามข้อ 2 แล้วจะอนุญาตให้นำเข้าได้ไม่จำกัดปริมาณ และไม่ต้องซื้อนมดิบภายในประเทศ

ประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ 39 พ.ศ.2527 ขอบเขตควบคุม : นมสด (นมสดชนิดที่มี
ได้ทำอย่างข้น ทั้งชนิดจืดและหวาน (นมพร้อมดื่ม) รวมทั้งเครื่องดื่มประเภทนมปรุงแต่ง) เหตุผล:
เพื่อส่งเสริมการผลิตและคุ้มครองเกษตรกร , การอนุญาตให้นำเข้าตามระเบียบกระทรวง (ฉบับ
ที่ 2) พ.ศ.2528 กำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้

1. อนุญาตให้นำเข้าได้โดยจะต้องซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศตามอัตราส่วนที่กำหนด
และจะต้องแสดงหนังสือรับรองการซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศ จากองค์การส่งเสริมโคนมแห่ง
ประเทศไทย หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ประกอบการขออนุญาต (ปัจจุบันจะต้องซื้อน้ำนมดิบใน
ประเทศไทยได้ในอัตรา 2:1 โดยน้ำหนักของปริมาณที่นำเข้า)
2. นำเข้ามาเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือเพื่อบริจาคสาธารณกุศล

ประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 ขอบเขตควบคุม : ปอแก้วและปอกระเจา
(ทั้งดิบและพอกแล้ว แต่ไม่ได้ปั่นรวมทั้งหัวปอและเศษปอ, เหตุผล : เพื่อคุ้มครองเกษตรกร, การ
อนุญาตให้นำเข้า : ตามประกาศกระทรวงฯ เรื่องกำหนดมาตรการจัดระเบียบในการนำเข้า
สินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 กำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้จะพิจารณาอนุญาตให้
นำเข้ามาได้ เฉพาะโรงงานที่ใช้ปอแก้วและปอกระเจาเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าของตนเอง
โดยจะอนุญาตให้นำเข้ามาในบริเวณที่เหมาะสมกับภาวะการผลิตและปริมาณความต้องการปอภายใน
ประเทศเป็นคราว ๆ

(3.2) อนุบัญญัติที่ควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร ภายใต้ พ.ร.บ.ฉบับเดิม
พระราชกฤษฎีกา (พรฎ.) ควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง
(ฉบับที่ 6) พ.ศ.2495, ขอบเขตควบคุม : น้ำตาลทุกชนิด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี
(มาตรา 3)

พรฎ.ควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 9) พ.ศ.
2496 ขอบเขตควบคุม : ระบุไว้ในบัญชีต่อท้าย (ตามมาตรา 3) ได้แก่ ลัตว์มีชีวิต ผลไม้ เมล็ด
ธัญญาหาร เมล็ดพืช น้ำตาล กาแฟ ชา โกโก้ ยาสูบ ยางดิบ เส้นเยื่อใยสำหรับทอ

ประกาศกระทรวง ฯ (ฉบับที่ 61) พ.ศ.2514** ขอบเขตควบคุมข้าว (ข้าวเจ้า ข้าวเหนียว ข้าวเปลือก ข้าวอนามัย) เหตุผล : เพื่อคุ้มครองการผลิตภายในประเทศ, การขออนุญาตผ่านแผนการนำเข้า : ในหลักการไม่อนุญาตให้นำเข้า

ประกาศกระทรวง ฯ (ฉบับที่ 78) พ.ศ.2518* ขอบเขตควบคุม : น้ำมันมะพร้าวทุกชนิดทั้งดิน และบริสุทธิ์ เหตุผล : เพื่อคุ้มครองเกษตรกร และการผลิตภายในประเทศ, การขออนุญาตให้นำเข้า : ต้องขออนุญาตนำเข้า

ประกาศกระทรวง ฯ (ฉบับที่ 28) พ.ศ.2505* ขอบเขตควบคุม : ชาใบและชาผง เหตุผลในการควบคุม : เพื่อคุ้มครองการผลิตภายใน , การขออนุญาตให้นำเข้า : อนุญาตให้นำเข้าได้ โดยผู้นำเข้าจะต้องซื้อชาที่ผลิตภายในประเทศจาก อคส. ชด.เชย ตามอัตราส่วนที่กำหนด คือ ชาใบร้อยละ 60 ชาผงร้อยละ 50 ของปริมาณชาที่ขออนุญาตนำเข้า

ประกาศกระทรวง ฯ (ฉบับที่ 68) พ.ศ.2515 ** ขอบเขตการควบคุม กระจกอบานหรือกระจกอบทุกชนิดที่ทอด้วยเส้นใยปอ ซึ่งมีได้บรรจุสินค้า เหตุผล คุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ การขออนุญาตให้นำเข้า : ต้องขออนุญาตนำเข้า

ประกาศกระทรวง ฯ (ฉบับที่ 79) พ.ศ.2519** ขอบเขตควบคุม เส้นไหมดิบ (ที่ยังมิได้ดีเกลียวหรือเส้นไหมสำเร็จรูปสำหรับใช้ทอผ้าไหม เหตุผล : เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ การขออนุญาตนำเข้า มีระเบียบหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) จะอนุญาตให้นำเข้าเส้นไหมที่ยังมิได้ดีเกลียว และเส้นไหมสำเร็จรูปเข้ามาในราชอาณาจักรในแต่ละปีการผลิต (พฤษภาคม - เมษายน) ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนด ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดสรรปริมาณนำเข้าเส้นไหม

* ภายใต้ พระราชกฤษฎีกา ฯ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2496

** ภายใต้ พระราชกฤษฎีกา ฯ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2496

(2) จะจัดสรรปริมาณที่กำหนดให้นำเข้าตาม (1) เป็น 2 ประเภทคือ

1 โควต้าหลัก จะจัดสรรปริมาณนำเข้าประมาณร้อยละ 70 ของปริมาณตาม (1) ให้แก่ผู้ที่จะขออนุญาต ตามอัตราส่วนเฉลี่ย ของประวัติการนำเข้าเส้นไหมดังกล่าว ทั้งนี้อัตราส่วนการจัดสรรดังกล่าวข้างต้นอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามเหมาะสมของสถานการณ์

2 โควต้าเสริม ปริมาณส่วนที่เหลือจากการจัดสรรตาม 1 จะจัดสรรเป็นโควต้าเสริมตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรปริมาณนำเข้าเส้นไหมกำหนด

(4) การบังคับใช้และบทบาทการควบคุมการนำเข้าต่อการค้าสินค้าเกษตร

การควบคุมการนำเข้าภายใต้ พ.ร.บ. การส่งออกนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 อันเป็นการจำกัดการนำเข้า ที่บังคับใช้ครอบคลุมต่อสินค้าเกษตรจำนวนมากชนิด ซึ่งครอบคลุมสินค้าสำคัญทั้งในประเภทสินค้าส่งออก และนำเข้า (ที่ไม่พอกับความต้องการ) โดยบทบาทของการควบคุมสินค้าสำคัญประเภทส่งออก ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด น้ำตาลนั้นพบว่ามาตรการควบคุมไม่มีผลต่อการคุ้มครอง เนื่องจากกลไกตลาดสินค้าดังกล่าวได้เป็นตัวกำหนดความได้เปรียบทางการค้า มากกว่าการควบคุมการนำเข้า และหากถึงแม้จะไม่มีการใช้มาตรการควบคุมการนำเข้า การนำเข้าสินค้าดังกล่าวก็ไม่เกิดขึ้น แต่สำหรับกรณี สินค้าประเภทนำเข้า ซึ่งได้แก่ ถั่วเหลือง น้ำมันปาล์ม นม นั้นได้รับผลจากการคุ้มครองจากการควบคุมการนำเข้า¹⁸

ดังนั้นหากจะต้องผูกพันการเปิดตลาดนั้น ประเทศไทยสามารถจะเดินมาตรการเปิดตลาดได้ โดยจะต้องพิจารณาถึงผลกระทบและความจำเป็นของรัฐที่ยังคงต้องคุ้มครองสินค้าที่ได้รับผลกระทบ ทั้งจะต้องเป็นไปภายใต้ข้อกำหนด วรรค 4 ส่วน B ของร่างข้อตกลง กล่าวคือ

กรณีแรก การเปิดตลาดโดยการยกเลิกมาตรการจำกัดการนำเข้า ภายใต้บทบัญญัติของอนุบัญญัติที่กำหนดไว้สำหรับสินค้าส่งออก เช่น ข้าว และมันสำปะหลัง

¹⁸ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ , รายงานการศึกษาสินค้าเกษตรภายใต้กรอบการเจรจาอนุภูมิภาค , หน้า 320-322.

กรณีหลัง การเปิดตลาดโดยการปรับเปลี่ยนมาใช้มาตรการภาษีศุลกากร (Tariffication) เพื่อใช้คุ้มครองสินค้าประเภทนำเข้า* เช่น พืชน้ำมัน และน้ำตาล

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงผลการเปิดตลาดภายใต้ผลการผูกพันของร่างข้อตกลงแล้ว ถือว่าก่อให้เกิดผลดี กล่าวคือ - เป็นการกำหนดขอบเขตและสร้างวินัยการใช้อำนาจรัฐอย่างมีหลักเกณฑ์ขึ้น

- ก่อให้เกิดผลดีต่อผู้บริโภค จะได้รับซื้อสินค้าในราคาต่ำลง
- และหากผลของการเปิดตลาดอาจทำให้มีสินค้านำเข้าจากภายนอกราคาถูก หรือนำเข้ามาในปริมาณมาก และก่อความเสียหายแก่ผู้ผลิตภายใน รัฐควรกำหนดหรือดำเนินมาตรการป้องกันผลกระทบดังกล่าว โดยใช้มาตรการเก็บภาษีตอบโต้ (CVD) หรือใช้มาตรการป้องกันพิเศษ

ข.สาระสำคัญและกลไกของกฎหมายภายใต้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาล พ.ศ.2527

ภายใต้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ มีสาระสำคัญและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของผู้ผลิต (ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล) โดยมีการจัดระบบและควบคุมการผลิตและการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาล ในลักษณะรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องรวมดำเนินการ ทั้งในลักษณะการต่อรองผลประโยชน์การสนับสนุนการรักษาระดับราคาภายในสูง ด้วยการกำหนดราคาจำหน่ายและควบคุมการนำเข้า ทั้งนี้มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* กรณีนี้การใช้อำนาจและผลประโยชน์ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ได้เปลี่ยนแปลงหรือเกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงาน 2 กระทรวง คือ การยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนการใช้อำนาจการจำกัดการนำเข้าอยู่ภายใต้การรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์ และหากปรับเปลี่ยนมาใช้ภาษีศุลกากรย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง

(1) โครงสร้างและการดำเนินการของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล

(1.1) โครงสร้างของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้มาตรา 9 ซึ่งประกอบด้วย "ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากราชการในกระทรวงพาณิชย์ สองคน, ผู้แทนชาวไร่อ้อยเก้าคน และ ผู้แทนโรงงานเจ็ดคน เป็นกรรมการ" องค์ประกอบของโครงสร้างของคณะกรรมการนี้ คล้ายคลึงกับคณะกรรมการบริหารในคณะอื่น ๆ ตามที่กำหนดในมาตรา 18, 21, 30, 35 ซึ่งในส่วนนี้หากพิจารณาจุดมุ่งหมายก็คือ เพื่อให้มีการวางแผนการผลิต และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ให้ความร่วมมือชอบร่วมกันระหว่างผู้ผลิตด้วยกันเองและผู้แทนจากภาครัฐบาล (เจ้าหน้าที่จาก 3 กระทรวง) โดยในส่วนของผู้แทนจากรัฐมนตรีที่แต่งตั้งถือว่าเป็นบุคคลจากภาครัฐที่เข้ามาเป็นคนกลาง ที่เข้ามาทำหน้าที่ร่วมดำเนินการ* และเป็น การกำหนดนโยบายของรัฐผ่านผู้แทนของรัฐมนตรี นอกเหนือจากที่รัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจของรัฐมนตรีสามารถควบคุมหรือมีอำนาจในเรื่องอื่น อาทิ การออกระเบียบเพื่อปฏิบัติตาม พ.ร.บ.นี้ (มาตรา 5) หรือการควบคุมตามมาตรา 59 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งการดำเนินการงานของคณะกรรมการ ตลอดจนสั่งยับยั้งการกระทำใด ๆ ให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.นี้ นโยบายและมติของคณะรัฐมนตรีและสั่งให้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการก็ได้ หรือการสั่งให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการปฏิบัติในเรื่องนั้นได้ ตามที่กำหนดในมาตรา 60

* โดยการบริหารตาม พ.ร.บ. นี้ รัฐมนตรีทั้ง 3 กระทรวงจะร่วมกันกำหนดนโยบายได้ใน 2 ลักษณะ คือ

- 1 กำหนดนโยบายผ่านผู้แทนกระทรวง ในระดับคณะกรรมการชุดต่าง ๆ
- 2 ให้ความเห็นชอบหรือยับยั้ง เรื่องที่ผ่านมติความเห็นชอบของคณะกรรมการตาม

พ.ร.บ. มาแล้ว

ฐานะของรัฐมนตรี ทั้ง 3 กระทรวงสำหรับนโยบายอ้อยและน้ำตาลจึงมิได้แตกต่างกัน เพราะทุกกระทรวงอยู่ในฐานะรับผิดชอบร่วมกัน

ส่วนกรรมการที่เป็นผู้แทนชาวไร่อ้อย และโรงงานถือว่าเป็นผู้แทนจากผู้ผลิต ซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงที่เข้ามามีส่วนร่วมและรับรู้การบริหาร โดยเฉพาะการแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอย่างไรก็ตามภายใต้ พ.ร.บ. นี้ อีกลักษณะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ผลิตมีการรวมกลุ่มในรูปของ *สถาบัน เพื่อสะดวกแก่การควบคุมปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาล ขณะเดียวกันก็จะทำหน้าที่ผลักดันและคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเอง

(1.2) หน้าที่ดำเนินการของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล

สำหรับหน้าที่ดำเนินการของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลนั้น มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดระเบียบและควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาล การควบคุมการจัดจำหน่ายและการกำหนดราคารวมทั้งกำหนดอัตราค่าตอบแทนหรือการแบ่งปันผลประโยชน์ ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 17 ในอนุมาตราต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การจัดระเบียบและควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาล หน้าที่ดังกล่าวซึ่งได้แก่การกำหนดแผนการปลูกและผลิตอ้อยและผลิตน้ำตาล (ม.17(1)), การกำหนดปริมาณอ้อยที่ให้ชาวไร่อ้อยผลิต ซึ่งต้องคำนึงถึงพื้นที่เพาะปลูกอ้อยที่ได้จดทะเบียนไว้ (5) และปริมาณผลผลิตโดยเฉลี่ย 3ปีที่ผ่านมา , หรือการกำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดสรรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงาน (ม.17(8)) นอกจากนี้ยังรวมถึงการควบคุมผู้ผลิตอ้อยให้อยู่ในระบบ ดังเช่นในมาตรา 17 (4)

* อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีลักษณะที่เด่นจากพืชผลเกษตรอื่น ที่ว่า มีสมาคมที่ทำหน้าที่ผลักดันและคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเอง ด้วยเหตุผลทางภูมิหลังประวัติศาสตร์ของเรื่องนี้ การมีสมาคมได้มีส่วนช่วยให้ชาวไร่สามารถต่อรองแบ่งผลประโยชน์กับโรงงานดีขึ้น แต่แท้จริงที่ชาวไร่ได้รับจากการมีสมาคมนั้นไม่ได้เกิดจากการมีสมาคมโดยตรง แต่ผ่านกระบวนการการเมืองมาก่อน จนกระทั่งเมื่อรัฐบาล เข้ามาร่วมในกระบวนการต่อรองราคาอ้อยตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา จึงมีผลทำให้ชาวไร่อ้อยขายได้ราคาดีขึ้น ขณะเดียวกันการรวมตัวเกิดจากต้องการจัดระเบียบการรับซื้ออ้อยเข้าโรงงาน ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลโดยเฉพาะจะต้องทำสัญญาล่วงหน้ากับโรงงานน้ำตาล (หรือทำสัญญากับหัวหน้าโควต้าซึ่งมีสัญญากับโรงงานอีกทอดหนึ่ง)

กำหนด ระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้าชาวไร่อ้อย และในส่วนของควบคุมผลิตน้ำตาลให้อยู่ในระบบได้กำหนดในมาตรา 17(11) กำหนดวันเริ่มต้นการที่บอ้อยผลิตน้ำตาลทราย อัตราการที่บอ้อยปกติต่อวันของแต่ละโรงงานและวันสิ้นสุดการที่บอ้อยผลิตน้ำตาลทราย, มาตรา 17(13) กำหนดชนิดคุณภาพและปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต และกำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เด่นรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และผลพลอยได้ (มาตรา 17 (17))

ประการที่สอง การควบคุมการจัดจำหน่ายและการกำหนดราคา หน้าที่ดังกล่าวได้กำหนดไว้ดังนี้

กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาทอนน้ำตาลทรายดังกล่าว ซึ่งกำหนดในมาตรา 17(18) และในมาตรา 17(19) ได้กำหนดว่า ให้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไขในการนำเข้าน้ำตาลในกรณีเกิดความจำเป็น

ประการที่สุดท้าย การกำหนดอัตราค่าตอบแทนหรือแบ่งปันผลประโยชน์ ในส่วนนี้กำหนดไว้ดังนี้

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย มาตรา 17(21) และกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อย และค่าผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งได้กำหนดในมาตรา 17(22) และที่สำคัญที่กำหนดไว้ในมาตรา 17(23) กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการดังกล่าวมีความสำคัญ ที่ภาครัฐบาลให้การสนับสนุนและร่วมรับผิดชอบกับผู้ผลิต โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตั้งแต่ระดับการผลิตอ้อยและน้ำตาล จนถึงการจัดจำหน่ายซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญเกื้อหนุนต่อการยกระดับราคาภายในประเทศ และอัตราตอบแทน การแบ่งปันผลประโยชน์ ทั้งนี้ในระบบที่ดำเนินการจะมีกระบวนการและกลไกอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งในระดับการควบคุมการจัดจำหน่าย, การกำหนดราคา รวมถึงการกำหนดอัตราค่าตอบแทนหรือการแบ่งปันผลประโยชน์

(2) หลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ และผลตอบแทน ระหว่างผู้ผลิตอ้อยและน้ำตาล

ในการจัดทำประมาณการรายได้ นั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการ กำหนดตามมาตรา 49 วรรค 2 และส่วนในวรรค 1 ของมาตรานี้ ได้กำหนดไว้ดังนี้ ให้คณะกรรมการบริหาร*จัดทำประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่จะผลิตในฤดูนั้น ก่อนเริ่มฤดูการผลิตน้ำตาลทรายสำหรับการจัดทำประมาณการรายได้ เพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำ และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำ แต่สำหรับในการจัดทำประมาณการรายได้ นั้น สิ่งที่จะนำไปเป็นรายได้ที่นั้นเกิดการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและในตลาดโลก โดยมีสัดส่วนกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

(2.1) การจัดสรรปริมาณ (โควต้า) น้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศและต่างประเทสนั้น ได้มีประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 13 ลงวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2535¹⁹ ในข้อ 2 โดยได้กำหนดปริมาณได้ดังนี้

"น้ำตาลทรายโควต้า ก." หมายความว่า น้ำตาลทรายขาวและหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่คณะกรรมการกำหนดให้ผลิตเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศ

"น้ำตาลทรายโควต้า ข." หมายความว่า น้ำตาลทรายดิบจำนวน 800,000 เมตริกตัน ที่คณะกรรมการกำหนดให้ผลิตเพื่อส่งมอบให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด โดยน้ำตาลทรายดิบจำนวน 400,000 เมตริกตัน ให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เป็นผู้จำหน่ายไปต่างประเทศ และอีก 400,000 เมตริกตัน ให้ขายคืนให้โรงงานน้ำตาล

* คณะกรรมการบริหาร เป็นคณะกรรมการหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นและมีโครงสร้างกรรมการ ตามที่ได้กำหนดในมาตรา 20 และส่วนคณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ ตามที่ได้กำหนดในมาตรา 21 ของ พ.ร.บ.นี้

¹⁹ ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 10 กันยายน 2535 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 121 ลงวันที่ 22 กันยายน 2535



"น้ำตาลทรายโคเวต้า ค." หมายความว่า น้ำตาลทรายดิบและหรือน้ำตาลทรายขาวและหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ที่คณะกรรมการกำหนดให้ผลิตเพื่อการส่งออก และหรือจำหน่ายเพื่อการอื่นใดภายในประเทศ*

ดังนั้นจากการกำหนดปริมาณ (โคเวต้า) นั้น น้ำตาลทรายโคเวต้า ก. เป็นน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศ และน้ำตาลทรายโคเวต้า ข. เป็นน้ำตาลที่จำหน่ายต่างประเทศและปริมาณน้ำตาลทั้งสองประเทศ รวมทั้งน้ำตาลทรายโคเวต้า ค. ที่จำหน่ายได้จะถือเป็นรายได้มาคำนวณเป็นรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในข้อถัดไป ถือว่าเป็นการเฉลี่ยราคาน้ำตาลที่แตกต่างระหว่างน้ำตาลภายในประเทศกับราคาน้ำตาลที่ขายต่างประเทศ เพื่อนำไปหักรายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล อันจะเป็นรายได้สุทธิ

(2.2) รายได้สุทธิและการกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

ในการหา"รายได้สุทธิ"นั้นตามข้อกำหนดข้อ 7 ได้กำหนดดังนี้ "คือผลรวมของรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตามหมวดที่ 2 หักด้วย ผลรวมของรายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตามหมวดที่ 3 "ของประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2535 ดังกล่าว ทั้งนี้ในหมวด 2 และหมวด 3 ของประกาศฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

* การจัดระเบียบเกี่ยวกับการผลิต และการจำหน่ายน้ำตาลที่ผลิตได้ในแต่ละฤดูการผลิตเป็น 3 ทาง คือ

1. โคเวต้า ก. เป็นน้ำตาลทรายขาวหรือขาวบริสุทธิ์ เพื่อการบริโภคภายในประเทศ ซึ่งจะอยู่ในระดับประมาณปีละ 6,500,000-7,000,000 กระสอบ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในแต่ละปี
2. โคเวต้า ข. เป็นน้ำตาลทรายดิบที่จะต้องส่งออกผ่านบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ตามสัญญาระยะยาว 5 ปี มีจำนวนปีละ 6,000,000 กระสอบ มากน้อยร้อยละ 5 และราคาเฉลี่ยนี้จะนำไปเป็นราคามาตรฐานในการคำนวณราคาอ้อย
3. โคเวต้า ค. เป็นน้ำตาลทรายดิบ ทรายขาว ทรายขาวบริสุทธิ์ ที่เหลือจากการผลิตตามโคเวต้า ก. และข. ซึ่งโรงงานน้ำตาลสามารถส่งออกได้โดยเสรี

หมวด 2 รายได้และหลักเกณฑ์การคำนวณรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนั้น ได้กำหนดไว้ในข้อ 5 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ "รายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้แก่ ผลรวมของรายได้ดังต่อไปนี้"

"5.1 รายได้จากการขายน้ำตาลทรายโคเวต้า ก. ในแต่ละฤดูกาลผลิต..."

"5.2 รายได้จากการขายน้ำตาลทรายโคเวต้า ข. ของบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยจำกัด"

"5.3 รายได้จากการขายน้ำตาลทรายดิบโคเวต้า ค. ได้จากผลคูณของปริมาณน้ำตาลทรายดิบโคเวต้า ค. กับราคาส่งออกมาตรฐาน"

"5.4 รายได้จากการขายน้ำตาลทรายขาวและหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์โคเวต้า ค. ได้จากผลคูณของปริมาณน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ โคเวต้า ค. กับราคาส่งออกมาตรฐานที่ไม่รวมค่า Polarization บวกเพิ่มร้อยละ 10..."

"5.5 รายได้จากการขายน้ำตาลทรายโคเวต้าสหรัฐอเมริกา และหรือรายได้จากสิทธิพิเศษอื่น ๆ..."

"5.6 รายได้จากขายน้ำตาลทรายโคเวต้า ค. ที่คณะกรรมการกำหนดให้ขายภายในประเทศได้จากผลคูณของปริมาณและราคาที่ขายได้จริง"

"5.7 รายได้ที่เกิดจากส่วนต่างระหว่างรายได้จริงกับรายได้ในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ในฤดูกาลผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายปีที่ผ่านมา ให้ทำการปรับบัญชีเพิ่ม/ลด ตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ"

"5.8 เงินที่ได้รับจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และหรือเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล"

"5.9 รายได้อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด"

หมวด 3 รายจ่ายและหลักเกณฑ์การคำนวณรายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ได้กำหนดไว้ในข้อ 6 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ "รายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ได้แก่ ผลรวมของรายการดังต่อไปนี้"

"6.1 ภาษีการค้าและค่าธรรมเนียมจากการขายน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศและส่งออกนอกราชอาณาจักร"

"6.2 ค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่จ่ายจากเงินกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย"

"6.3 ค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำตาลทรายไปขายนอกราชอาณาจักร แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือค่าใช้จ่ายในการขายน้ำตาลทรายโคเวต้า ข. กระทบละ 17.00 บาท และค่าใช้จ่ายในการขายน้ำตาลทรายโคเวต้า ค. กระทบละ 12.00 บาท"

"6.4 ค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำตาลทราย ดังต่อไปนี้"

(6.4.1 ค่าเช่าโกดังน้ำตาลโคเวต้า ข และ ค เพื่อส่งออก, 6.4.2 ค่าประกันภัยสำหรับน้ำตาลทรายทั้งหมด 6.4.3 ค่าขนส่งน้ำตาลทรายโคเวต้า ข และ ค. จากโรงงานไปยังคลังสินค้า ณ ท่าเรือส่งออก รวมทั้งค่ากรรมการขนขึ้น/ลง ในการคำนวณค่าใช้จ่ายตามข้อ 6.4.3 ให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานรับภาระในค่าใช้จ่ายส่วนนี้ฝ่ายละครึ่ง)

"6.5 รายจ่ายที่เกิดจากส่วนต่างระหว่างรายจ่ายจริงกับรายจ่ายในการคำนวณอ้อยขั้นสุดท้าย และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ในฤดูการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายปีที่ผ่านมา ให้ทำการปรับบัญชีเพิ่ม/ลด ตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ"

"6.6 ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ดังนี้"

6.6.1 ค่าใช้จ่ายตามความในมาตรา 30 แห่ง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

6.6.2 ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้สินที่เกิดจากการกู้ยืมเงิน เพื่อนำมาใช้รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2525/2526 ตามสัญญากู้เงินที่ทำ ณ กระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับลงวันที่ 23 ธันวาคม 2525 ให้จ่ายจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้ด้วย ซึ่งหมายความรวมถึงเงินต้นและดอกเบี้ย

6.6.3 เงินจ่ายคืนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

6.6.4 ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติการตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527"

ดังนั้น รายได้สุทธิ ในกรณีนี้จึงเป็นผลตอบแทนที่เกิดจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายจากราคาที่แตกต่างกัน เพื่อนำไปแบ่งปันผลประโยชน์ ของผู้ผลิตทั้งสองฝ่าย คือ ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล โดยมีรัฐเป็นคนกลางในการแบ่งผลประโยชน์ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด ดังจะกล่าว

ต่อไปแต่ในส่วนนี้จึงมีลักษณะที่เป็นการช่วยอุดหนุน อันมีลักษณะเป็นการบิดเบือนทางการค้าในลักษณะของการผลักราระแก่ผู้บริโภคภายใน เนื่องจาก ราคาจำหน่ายน้ำตาลในโควต้า ก จะมีราคาสูงกว่า ราคาตลาดต่างประเทศ ลักษณะนี้หรือที่เรียกว่า นโยบาย 2 ราคา

หลักเกณฑ์การกำหนดราคาอ้อย ภายใต้ข้อกำหนด ที่ได้บัญญัติใน พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาล พ.ศ.2527 ในมาตรา 49 และมาตรา 56 สามารถสรุปได้ว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลจะประกาศราคาอัตราเป็น 2 ส่วน คือราคาอ้อยขั้นต่ำและราคาอ้อยขั้นสุดท้าย โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และในเรื่องดังกล่าวนี้ ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ฉบับที่ 13 พ.ศ.2535 ได้กำหนดไว้ในข้อ 8 เกี่ยวกับ "การกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลให้ดำเนินการดังนี้

" 8.1 ราคาอ้อยขั้นต่ำและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำคำนวณได้ดังนี้

8.1.1 ราคาอ้อยขั้นต่ำ ได้จากปริมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของร้อยละ 70 ของปริมาณการรายได้สุทธิตามข้อ 7 หารด้วยประมาณอ้อยที่คาดว่าจะเข้าหีบในฤดูการผลิตนั้น

8.1.2 ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำ ได้จากปริมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของร้อยละ 30 ของปริมาณการรายได้สุทธิตามข้อ 7 หารด้วยประมาณการปริมาณน้ำตาลทรายที่คาดว่าจะผลิตได้ในฤดูการผลิตนั้น"

"8.2 ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายคำนวณ ได้ดังนี้

8.2.1 ราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ได้จากร้อยละ 70 ของรายได้สุทธิตามข้อ 7 หารด้วยปริมาณอ้อยที่เข้าหีบจริงในฤดูการผลิตนั้น บวกเพิ่มผลตอบแทนจากผลพลอยได้ทั้งหมดอีกตันอ้อยละ 10 บาท

8.2.2 ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ได้จากร้อยละ 30 ของรายได้สุทธิตามข้อ 7 บวกเพิ่มผลตอบแทนจากผลพลอยได้ทั้งหมดที่หักข้อ 8.2.1 แล้ว หารด้วยปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ทั้งหมดในฤดูการผลิตนั้น

ทั้งนี้ ทรายจ่ายขั้นจำหน่ายที่เกิดขึ้นจากผลพลอยได้ทั้งหมด ให้อยู่ในความรับผิดชอบของโรงงาน"

จากหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาจสรุปได้ดังนี้ ราคาอ้อยขั้นต่ำ เป็นราคาที่ทางราชการประกาศก่อนที่จะมีการเปิดทำการผลิตของโรงงานน้ำตาล ประมาณเดือนธันวาคมของทุกปี เป็นราคาที่คาดการณ์จากประมาณการรายได้และเงื่อนไขต่างๆ ดังกล่าว ส่วนราคาอ้อยขั้นสุดท้าย เป็นราคาที่คำนวณจากรายได้และค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละฤดูการผลิต ซึ่งจะประกาศประมาณเดือนตุลาคม ของทุกปี

ผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายกับระบบแบ่งปันผลประโยชน์ นั้น ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2535 ข้อที่ 10 ได้กำหนดไว้ดังนี้ ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ให้ดำเนินการดังนี้

"10.1 ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นนั้น โดยที่การประเมินราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ได้อาศัยหลักเกณฑ์การคิดคำนวณจากการประมาณการรายได้ที่โรงงานได้รับจากการขายน้ำตาลทรายตลอดปี หักด้วยประมาณการรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในปีนั้นๆ และได้แบ่งรายได้สุทธิของแต่ละฝ่ายตามสัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์แล้ว ฝ่ายโรงงานน้ำตาลจะชำระราคาอ้อยขั้นต่ำที่คณะกรรมการกำหนดจึงถือได้ว่าโรงงานน้ำตาลได้รับการชำระผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นไว้แล้ว"

"10.2 ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายนั้น ให้ถือว่าโรงงานน้ำตาลได้รับแล้วเมื่อมีการประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายในแต่ละฤดูการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย"

คำว่า "ได้แบ่งรายได้สุทธิของแต่ละฝ่ายตามสัดส่วนการแบ่งผลประโยชน์" คือ ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงาน น้ำตาล ในสัดส่วน 70:30 นั้น ซึ่งเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์จากรายรับสุทธิที่ได้รับจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งภายในและต่างประเทศ ให้ชาวไร่อ้อยร้อยละ 70 และให้โรงงานน้ำตาลร้อยละ 30 ซึ่งกล่าวโดยสรุปคือ

ในการดำเนินงานตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในสัดส่วน 70:30 จะมีคณะกรรมการหลักอยู่ชุดหนึ่งซึ่งประกอบด้วยตัวแทนชาวไร้อ้อย โรงงานน้ำตาล และรัฐบาล ทำหน้าที่กำหนดปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลรวมทั้งกำหนดราคาอ้อย และจัดสรรโควตาการผลิตน้ำตาลก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งในด้านการจำหน่ายในประเทศ (โควตา ก.) และการส่งออก (โควตา ข.) สำหรับโควตา ค. เป็นน้ำตาลที่ทางโรงงานสามารถส่งออกได้เองและเมื่อชาวไร้อ้อยมาส่งโรงงานก็จะได้รับเงินค่าอ้อยตามราคาอ้อยเบื้องต้น

เมื่อสิ้นปีการผลิตจึงจะมีการคำนวณ รวมรายได้ที่ได้รับจริงทั้งหมด แล้วแย่งปันผล ประโยชน์ที่ได้รับนั้นให้กับชาวไร่และโรงงานในอัตราส่วนร้อยละ 70-30 ซึ่งถือว่าเป็นผลที่รัฐบาล มีส่วนให้การคุ้มครองผู้ผลิต ถึงแม้ราคาน้ำตาลตลาดโลก จะอยู่ในภาวะตกต่ำก็ตาม ผู้ผลิตก็สามารถ อยู่รอดได้ดี

(3) รูปแบบการควบคุม : การกำหนดราคาจำหน่ายภายในและการควบคุมการนำเข้า

(3.1) การควบคุมการจำหน่าย ภายในได้ พ.ร.บ. นี้ได้จัดระบบควบคุมการจำหน่าย น้ำตาลภายใน ดังนั้นการควบคุมการจำหน่าย เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการน้ำตาลทราย ตาม มาตรา 42(2)(3)ที่กำหนดว่า "จะต้องควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายในราชอาณาจักร และจัด ให้มีการนำเข้าน้ำตาลเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรในกรณีที่เกิดขาดแคลน " ส่วนการจัดจำหน่าย ตาม มาตรา 46 "โรงงานต้องจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ผลิตได้เพื่อใช้บริโภคภายในราชอาณาจักรตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด "

แต่ในการดำเนินการนั้น ด้านการจัดจำหน่ายภายในประเทศ ได้จัดตั้งสำนักงานกลาง จัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ที่ใช้บริโภคในประเทศ (โคเวต้า ก.) ของทุกโรงงาน²⁰

(3.2) การกำหนดราคาจำหน่ายภายใน เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ที่จะกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว ตามที่กำหนดในมาตรา 17(18) ของ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาล พ.ศ.2527 และภายใต้มาตรา 17 วรรค 2 ได้กำหนดว่า "ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และในส่วนของรัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์ ได้ประกาศของคณะกรรมการ กลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 204 พ.ศ.2535 เรื่องกำหนดราคาจำหน่าย น้ำตาลทราย ²¹ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 และมาตรา 24 (1)(4)และ(5) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522 คณะกรรมการกลางกำหนด

²⁰ อภิรดี ยิ้มสะสมัย, " ระบบการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทย, "

วารสาร ธ.ก.ส. (ตุลาคม 2530-มีนาคม 2531): 115.

²¹ ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 204 พ.ศ.2535 ลงวันที่ 10 กันยายน 2535 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 114 ลงวันที่ 10 กันยายน 2535

ราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด จึงออกประกาศดังต่อไปนี้

"ข้อ 2 สินค้าควบคุมที่อยู่ในบังคับแห่งประกาศฉบับนี้ คือ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์"

"ข้อ 3 ให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมตามข้อ 2 ในท้องที่ที่ระบุไว้ จำหน่ายไม่สูงกว่าราคาที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้"

"3.1 ราคาจำหน่ายส่ง ส่งมอบ ณ โรงงานทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร..."

"3.2 ราคาจำหน่ายส่ง (ตั้งแต่ 3 กระสอบขึ้นไป) ส่งมอบ ณ สถานที่จำหน่ายของผู้จำหน่ายส่งทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร..."

"3.3 ราคาจำหน่ายปลีก ในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร..."

ประกาศในลักษณะดังกล่าวนี้ ถึงแม้จะมีจุดมุ่งหมายคุ้มครองผู้บริโภค ผู้เขียนเห็นว่าราคาที่ควบคุมนั้นเป็นกลไกหนึ่งในการยกระดับราคาน้ำตาลภายในประเทศให้สูงกว่าราคาในต่างประเทศ

(3.3) การควบคุมการนำเข้าน้ำตาลทราย ภายใต้ข้อกำหนดใน พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาล 2527 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 47 กำหนดไว้ดังนี้ "ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าน้ำตาลทราย เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการ..." ซึ่งในการควบคุมการนำเข้านี้เป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งที่มีส่วนสนับสนุนการยกระดับราคาน้ำตาลภายในประเทศให้สูงกว่าตลาดโลก ซึ่งรัฐได้แทรกแซงทางการตลาดเพื่อยกระดับราคาโดยกระทรวงพาณิชย์ได้ออกใช้มาตรการควบคุมการนำเข้า โดยอาศัยพระราชกฤษฎีกาควบคุมการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 6) พ.ศ.

2495* ซึ่งได้กำหนดในมาตรา 3 ดังต่อไปนี้ "ห้ามมิให้นำน้ำตาลทรายทุกชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

* กรณีดังกล่าวเป็นกฎหมายเดิม ที่ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 24 ของ พ.ร.บ. การส่งออกนอกและนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ที่ได้บัญญัติตั้งนี้ บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการส่งออกนอกและนำเข้าในพระราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่างที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ พ.ร.บ. ที่ใช้บังคับให้คงมีผลบังคับได้ต่อไป..."

จากรัฐมนตรี" มาตรการดังกล่าวถือเป็นมาตรการกีดกันการนำเข้าประการหนึ่งที่อยู่ในข่ายจะต้องเปิดตลาด

(4) การบังคับใช้และผลดำเนินการกำหนดราคา จำหน่ายภายใต้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2523

การกำหนดราคาจำหน่ายภายในประเทศ และการควบคุมการนำเข้า ภายใต้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 ย่อมมีผลเป็นการช่วยอุดหนุนผู้ผลิตภายใน และในการรักษาระดับราคาภายในประเทศให้สูงกว่าตลาดโลก ย่อมมีผลต่อการส่งออก กล่าวคือ การกำหนดราคาในระดับสูงย่อมมีผลต่อการจูงใจให้ผู้ผลิต ๆ เพิ่มและระดับราคาที่สูงขึ้นดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการบริโภคภายในน้อยลง และเป็นภาระส่งออกมากขึ้น ซึ่งผลการดำเนินการอันเป็นการช่วยอุดหนุนมีค่าสูงมากดังปรากฏจากตารางที่ 7 (แต่ผลการช่วยอุดหนุนมีแนวโน้มลดลง) หากมีการลดการช่วยอุดหนุนโดยลดราคาที่กำหนดเพื่อการจำหน่ายภายในลง จะส่งผลต่อการลดจำนวนการผลิต และจะทำให้ผู้บริโภคภายในบริโภคเพิ่มขึ้น อันจะส่งผลต่อการส่งออกน้อยลง²²

ดังนั้นหากจะพิจารณาการช่วยอุดหนุนและการคุ้มครองของรัฐที่มีต่ออ้อยและน้ำตาล ภายใต้ร่างข้อตกลงนี้ โดยมีกรณีที่จะต้องพิจารณาภายใต้ข้อผูกพันดังนี้

การกำหนดราคาจำหน่ายภายในประเทศในระดับสูง ถือว่าเป็นการช่วยอุดหนุนภายในที่เป็นการผลักภาระสู่ผู้บริโภค อันเป็นลักษณะของการบิดเบือนทางการค้า ที่อยู่ในข่ายจะต้องผูกพันการลดการช่วยอุดหนุน ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ผลิตได้รับราคาหรือรายได้ภายในต่ำลง และขณะเดียวกันจะทำให้ปริมาณการผลิตลดลง

การห้ามนำเข้าน้ำตาลทราย โดยมาตรการนี้ถือว่าเป็นการจำกัดการนำเข้าที่อยู่ในรูปมิใช่ภาษี ที่อยู่ในข่ายของการผูกพันจะต้องเปิดตลาด ซึ่งในกรณีนี้หากจะพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองผู้ผลิตภายใน เพื่อลดผลกระทบอันเนื่องมาจากการเปิดตลาดจากการขาดการที่เคยได้รับผลการคุ้มครอง ในกรณีนี้รัฐสามารถใช้มาตรการทางภาษีด้วยวิธีการที่เรียกว่า Tarrification

²² กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, รายงานการศึกษาสินค้าเกษตรภายใต้กรอบการเจรจา
รอบอุรุกวัย, หน้า 213-215.

แต่อย่างไรก็ตาม สภาพการผลิตและการค่าน้ำตาลทรายในตลาดโลกพบว่า ประเทศผู้ผลิตน้ำตาล ซึ่งได้แก่ สหรัฐ ประเทศแคนาดา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย มีการช่วยอุดหนุนการผลิตค่อนข้างสูง (สูงกว่าไทย) ผลของข้อผูกพันจะทำให้มีการลดปริมาณการผลิตน้ำตาลของประเทศที่สำคัญ ซึ่งอาจมีผลกระทบทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มขึ้น

ดังนั้นหากจะพิจารณาในภาพรวมของผลการเจรจาตามร่างข้อตกลง จะทำให้ประเทศไทยต้องลดปริมาณการผลิตจากการอุดหนุนผู้ผลิตในระยะแรก แต่เนื่องจากปริมาณการช่วยอุดหนุนของไทยอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่าประเทศผู้ผลิตน้ำตาลรายอื่น เช่น สหรัฐ ประเทศแคนาดา ค่อนข้างมากผลจากการลดปริมาณการผลิตของประเทศผู้ผลิตที่มีการอุดหนุนผู้ผลิต ทำให้ราคาตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นในระยะถัดไป จึงเป็นผลทำให้ประเทศไทยสามารถขยายการส่งออกได้เพิ่มขึ้น จึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่าผลของร่างข้อตกลงที่กำหนดการผูกพันการลดการช่วยอุดหนุนและการเปิดตลาดจะเกิดผลกระทบด้านลบแก่ผู้ผลิตอื่นเนื่องมาจากการผูกพันที่รัฐจะต้องลดราคาจำหน่ายภายในลง และขณะเดียวกันจะต้องผูกพันด้านการเปิดตลาด ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือผลกระทบระยะแรก ในส่วนระยะต่อไปจะก่อให้เกิดผลด้านบวก เพราะราคาตลาดโลกจะเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการผูกพันการลดการช่วยอุดหนุนของประเทศต่างๆ ที่ได้ให้การอุดหนุนที่สูง เมื่อลดการช่วยอุดหนุนจะทำให้ปริมาณการผลิตน้อยลงทั้งตลาดภายในและตลาดโลก จึงทำให้มีความต้องการเพิ่มขึ้นและส่งผลถึงราคาที่สูงขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตามมีข้อที่น่าพิจารณาคือ ประการแรกในช่วงแรกก็ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อรายได้ผู้ผลิต และถึงแม้ในระยะถัดไปจะก่อให้เกิดผลด้านบวกนั้นก็มีประเด็นปัญหาที่คือ

1. ราคาที่เพิ่มสูงขึ้นในระยะหลัง เป็นการคิดประมาณการในกรณีประเทศพัฒนา และปริมาณการผลิตที่ลดน้อยลง เหล่านี้อาจถูกแทนที่ด้วยปริมาณการผลิตของประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่มีต้นทุนต่ำและหากกรณีประเทศที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่าประเทศไทย ไทยอาจจะไม่ได้รับประโยชน์อย่างที่คาดไว้ก็เป็นได้

2. ราคาที่กำหนดจำหน่ายภายในนั้น เป็นกรณีที่รัฐเข้ามีส่วนจัดสรร หรืออีกนัยหนึ่งก็คือเข้าปกป้องผู้ผลิตฝ่ายชาวไร่อ้อยที่มีอำนาจต่อรองต่ำกว่าฝ่ายโรงงาน ดังนั้นหากผลกระทบที่เกิดขึ้นช่วงหลังจะมีผลทำให้ราคาสูงขึ้น จากภาวะของตลาดที่ค่อนข้างสมบูรณ์สูงขึ้น สิ่งที่ต้องคำนึงก็คือ ผลกระทบด้านบวกนั้นจะตกถึงกลุ่มผู้ผลิตชาวไร่อ้อย หรือไม่ เป็นธรรมชาติไหน

3. ผลกระทบที่เกิดขึ้นในระยะแรกต่อผู้ผลิตภายใน ในกรณีการเปิดตลาดทำให้สินค้าราคาถูกหรือมีปริมาณสินค้านำเข้ามีปริมาณมาก รัฐสามารถใช้มาตรการป้องกันพิเศษ หรือ เก็บภาษีตอบโต้ได้* แต่ในกรณีผลกระทบด้านราคาที่มีต่อผู้ผลิต รัฐควรจัดทำมาตรการเยียวยาที่เหมาะสมรองรับเพราะปัญหาดังกล่าวอาจถูกนำมาเป็นปัญหาทางการเมืองได้ ซึ่งรัฐไม่ควรมองข้ามเพราะเบื้องหลังอำนาจต่อรองของผู้ผลิตอ้อยและน้ำตาลมีอยู่ในระดับสูง

ดังนั้นหากจะมองภาพรวมประการอื่นแล้วผู้เขียนเห็นว่าการผูกพันตามร่างข้อตกลงจะก่อผลดีอันเนื่องมาจากประสิทธิภาพการแข่งขันทางการตลาดทำงานอย่างสมบูรณ์ขึ้น กล่าวคือจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคที่ได้บริโภคสินค้าราคาถูก และผลแห่งการนี้ทำให้ระบบการช่วยอุดหนุนราคาโดยผลักราคาแก่ผู้บริโภคจะลดน้อยลง ทำให้ไม่ต้องผันทรัพยากรจากผู้บริโภคภายในไปชดเชยราคาตลาดโลก ซึ่งกรณีนี้จะเป็นผลระยะยาว และถือเป็นรายได้ของประเทศไทยอย่างแท้จริง

ค. สาระสำคัญและกลไกของกฎหมายภายใต้ระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออก พ.ศ. 2531

หลักเกณฑ์ในการขอรับสิทธิประโยชน์ตามระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้การสนับสนุนด้านสินเชื่อเพื่อการส่งออก โดยอาศัยธนาคารพาณิชย์²³ เพื่อเป็นการส่งเสริมการส่งออกทั้งสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมของประเทศ มีสาระสำคัญดังนี้

(1) หลักเกณฑ์และวิธีการให้ความช่วยเหลือ

ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินของผู้ส่งออก ผ่านธนาคารพาณิชย์ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 แห่งระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงิน ข้อ 2 วรรคสอง" ตั๋วสัญญาใช้เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับซื้อตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดดังต่อไปนี้..."

²³ พิเศษ เสตเสถียร "การเงินเพื่อสนับสนุนการส่งออก," วารสารกฎหมาย 10 ฉบับที่ 3 (2529) : 213.

* มาตรการเยียวยาทางด้านนี้ ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการกฎหมายรองรับ ในที่นี้หมายถึงกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บภาษีตอบโต้ การช่วยอุดหนุน

ดังนั้น ถ้าพ่อค้าผู้ส่งออกรายใดประสงค์จะได้รับสิทธิประโยชน์ตามระเบียบของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็จะต้องติดต่อผ่านธนาคารพาณิชย์ โดยออกตั๋วสัญญาใช้เงินของตนให้กับธนาคารพาณิชย์ ต่อจากนั้นธนาคารพาณิชย์จะเป็นผู้ติดต่อขายลดตั๋วสัญญาใช้เงินให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง* ทั้งบุคคลที่เป็นพ่อค้าส่งออก ตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 3 วรรคหนึ่ง" ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกสินค้าออกที่ออกโดย... (2) ผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งตนเป็นผู้ผลิตหรือส่งออกสินค้าอื่นนอกจากสินค้า อุตสาหกรรม

เมื่อเป็นเช่นนั้น พ่อค้าผู้ส่งออกสินค้าเกษตรจะได้รับสิทธิประโยชน์การส่งออก ซึ่งมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดส่วนมากในระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทย จึงเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับธนาคารพาณิชย์ ส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องระหว่างธนาคารพาณิชย์กับพ่อค้าผู้ส่งออกนั้น จะเป็นเงื่อนไขของตั๋วสัญญาใช้เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติกับพ่อค้าผู้ส่งออกให้ถูกต้อง ตามระเบียบของธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน จากนั้นธนาคารพาณิชย์จึงสามารถนำตั๋วสัญญาใช้เงินนี้มาขายลดต่อให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยได้**

(2) เงื่อนไขในการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงิน

บทบัญญัติของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการที่จะรับซื้อช่วงซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินต่อจากธนาคารพาณิชย์นั้น ได้กำหนดไว้ในระเบียบแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกสินค้าออก พ.ศ. 2531 ข้อ 2 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้คือ

ข้อ 2 วรรคสอง (1) "เป็นตั๋วสัญญาใช้เงินตามแบบ"

* ตามระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินนี้ ผู้ส่งออกจะติดต่อขายลดตั๋วสัญญาใช้เงินให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรงไม่ได้ เพราะบทบัญญัติตามระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยนี้ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ให้อำนาจไว้

** กรณีนี้ผู้ส่งออกรับกับธนาคารพาณิชย์ สามารถตกลงกันเป็นอย่างอื่น แม้จะไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบนี้ได้ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็จะไม่รับ ไม่ซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่ผิดระเบียบนี้

กรณีนี้ เป็นบทบัญญัติเรื่องรูปแบบของตัวสัญญาใช้เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดรูปแบบไว้จึงไม่ค่อยมีปัญหา

ข้อ 2 วรรคสอง (2) "เป็นตัวสัญญาใช้เงินที่ออกโดยผู้ส่งออกเป็นผู้พึงเชื่อถือได้" กรณีนี้เป็นเรื่องที่เน้นความสำคัญในตัวพ่อค้าผู้ส่งออกสินค้าว่าต้องเป็นผู้ส่งออกที่พึงเชื่อถือได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจะยอมรับช่วงซื้อตัวสัญญาใช้เงินนั้นต่อจากธนาคารพาณิชย์ ส่วนการพิจารณาว่าพ่อค้าผู้ส่งออกรายใด จะเป็นผู้ส่งออกที่พึงเชื่อถือได้ หรือไม่นั้นเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้พิจารณา โดยธนาคารพาณิชย์ที่ประสงค์จะขายตัวสัญญาใช้เงินนั้น ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนในการอนุมัติ เพื่อให้พ่อค้าผู้ส่งออกตัวสัญญาใช้เงินเป็นผู้ส่งออกที่พึงเชื่อถือได้ ก่อน

ข้อ 2 วรรคสอง (3) เป็นตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบกิจการส่งสินค้าออกอัน สุจริตและออกตามเอกสารอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- ก. เลตเตอร์ออฟเครดิตชนิดเพิกถอนไม่ได้ที่เปิดมาจากต่างประเทศ
 - ข. สัญญาซื้อขายหรือคำสั่งซื้อสินค้าที่ได้รับจากผู้ซื้อสินค้าในต่างประเทศ
 - ค. ใบรับของคลังสินค้าและประทวนสินค้า หรือใบรับจำหน่ายสินค้าของธนาคารพาณิชย์
- อันเป็นหลักฐานแสดงว่าผู้ส่งออกมีสินค้าที่พร้อมจะส่งออก เก็บรักษาไว้ในคลังสินค้าหรือสถานที่เก็บรักษาสินค้าที่ธนาคารพาณิชย์ให้ความเชื่อถือ

ง. ตัวแลกเงินที่กำหนดเวลาชำระเงิน (Usance Export Bill) อันเกิดจากการที่ผู้ส่งออกได้ส่งสินค้าออกแล้ว แต่ยังไม่ได้ชำระเงินค่าสินค้าจากผู้ซื้อในต่างประเทศ ซึ่งต้องเป็นตัวแลกเงินค่าสินค้าที่ผู้ส่งออกส่งให้ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้เรียกเก็บเงินจากต่างประเทศ และมีใช้ตัวแลกเงินที่ธนาคารพาณิชย์รับซื้อไว้แล้ว

เอกสารตาม ก. ข. และ ง. ต้องระบุค่าสินค้าหรือจำนวนเงินเป็นเงินตราต่างประเทศ ในกรณีเช่นนั้น เป็นการบังคับว่า ตัวสัญญาใช้เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับซื้อนั้น ต้องเกิดจากการประกอบกิจการการส่งสินค้าออกอันสุจริต ความหมายของคำว่า "สินค้า" ตามระเบียบข้อ 2 ได้กำหนดไว้ว่า "สินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศไทยที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

เห็นสมควรให้ความอนุเคราะห์" แสดงว่าสินค้าที่จะส่งออกนั้นต้องมีแหล่งกำเนิดในประเทศไทยเท่านั้น จึงจะได้รับความอนุเคราะห์ตามระเบียบนี้ และยังต้องเป็นการส่งออกสินค้าที่สุจริตด้วย ส่วนเงื่อนไขต่อมาก็คือ ตัวสัญญาใช้เงินที่ผู้ส่งออกได้ออกนั้นเป็นออกตามเอกสารดังกล่าวต่อไปนี้คือ

ก. "เลตเตอร์ออฟเครดิต ชนิดเพิกถอนไม่ได้ ที่เปิดมาจากต่างประเทศเป็นค่าสินค้า"

ในกรณีของข้อ ก. นี้ ก็คือ กรณีที่พ่อค้าผู้ส่งออกคนไทยได้รับคำสั่งซื้อสินค้าจากผู้ซื้อในต่างประเทศ (Letter of Credit หรือ L/C) ชนิดเพิกถอนไม่ได้เป็นค่าสินค้า ซึ่งต้องระบุค่าสินค้าหรือจำนวนเงินเป็นเงินตราต่างประเทศ (ตามข้อ 2 (3) วรรคท้ายของระเบียบนี้) เมื่อพ่อค้าผู้ส่งออกในไทยได้รับ L/C ดังกล่าวก็จะนำ L/C นี้มาติดต่อขอกู้เงินกับธนาคารพาณิชย์ โดยพ่อค้าผู้ส่งออกได้ออกตัวสัญญาใช้เงินให้กับธนาคารพาณิชย์นั้นไว้แล้ว ธนาคารพาณิชย์ก็ติดต่อกับธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อขายตัวสัญญาใช้เงินนั้นต่ออีกชั้นตอนหนึ่ง แต่ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือใน "ปัจจุบันนี้ Letter of Credit หรือ L/C นี้มีฐานะทางกฎหมาย เป็นสัญญาที่คู่กรณีตกลงกันเองชนิดหนึ่ง ไม่มีกฎหมายรับรองไว้เฉพาะ"²⁴

ข. "สัญญาซื้อขายหรือคำสั่งซื้อสินค้าที่ได้รับจากผู้ส่งซื้อสินค้าในต่างประเทศ"

กรณีข้อ ข. นี้ก็คล้ายกับที่บัญญัติไว้ในข้อในต่างประเทศ ซึ่งต้องระบุค่าสินค้า หรือจำนวนเงินเป็นเงินตราต่างประเทศ ตามข้อ 2(3) วรรคท้ายของระเบียบนี้ จากนั้นพ่อค้าผู้ส่งออกก็จะนำสัญญาซื้อขายหรือคำสั่งซื้อสินค้านี้มาติดต่อขอกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ โดยพ่อค้าผู้ส่งออกได้ออกตัวสัญญาใช้เงินให้กับธนาคารพาณิชย์นั้นไว้แล้ว นอกจากนั้นธนาคารพาณิชย์จะติดต่อขายตัวสัญญาใช้เงินนี้ให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยต่ออีกชั้นตอนหนึ่ง

ค. "ใบรับของคลังสินค้าและประทวนสินค้าหรือใบรับจำนำสินค้าของธนาคารพาณิชย์ อันเป็นหลักฐานแสดงว่าสินค้าที่จะส่งออกเก็บรักษาไว้ในคลังสินค้า หรือสถานที่เก็บรักษาสินค้าที่ธนาคารพาณิชย์ให้ความเชื่อถือ"

ในกรณีนี้เป็นกรณีที่พ่อค้าผู้ส่งออกนั้นยังไม่ได้ส่งสินค้าออกไปต่างประเทศ เพียงแต่ได้เตรียมสินค้าที่จะส่งออกนั้นแล้ว โดยพ่อค้าผู้ที่จะส่งสินค้าออกนั้นเก็บไว้ในคลังสินค้า หรือสถานที่เก็บรักษาสินค้าที่ธนาคารพาณิชย์ให้ความเชื่อถือ และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ความเห็นชอบ

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 216.

ต่อจากนั้นพ่อค้าผู้ส่งออกก็ได้ติดต่อกับธนาคารพาณิชย์ โดยนำไปรับของคลังสินค้าและประทวนสินค้า มาติดต่อกำนำให้ธนาคารพาณิชย์ หรือผู้ส่งออกอาจจะติดต่อทำการจำนำสินค้าให้กับธนาคารพาณิชย์ โดยตรง จากนั้นธนาคารพาณิชย์จะได้ออกใบรับจำนำสินค้าให้ เพื่อที่ธนาคารพาณิชย์จะได้นำตัว สัญญาใช้เงินในกรณีนี้ไปขายต่อให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไป

ง. "ตั๋วแลกเงินที่มีกำหนดเวลาชำระเงิน (Usance Export Bill) อันเกิดจากการส่งออกสินค้าออก ซึ่งสินค้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะแจ้งให้ทราบ ทั้งนี้ต้องมีใช้ตั๋วแลกเงินที่ธนาคารพาณิชย์ซื้อไว้ เพื่อส่งไปเรียกเก็บเงินต่างประเทศ"

สำหรับกรณีนี้หมายความว่าพ่อค้าผู้ส่งออกได้รับตั๋วแลกเงินที่มีกำหนดเวลาชำระเงินจากต่างประเทศ หลังจากที่ได้นำสินค้าไปให้แล้ว ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยจะยอมรับซื้อตั๋วแลกเงินดังกล่าว ก็เพื่อให้ความสนับสนุนทางการเงินในช่วงที่พ่อค้าผู้ส่งออกรอการเรียกเก็บเงินจากต่างประเทศ แต่จะไม่ยอมรับซื้อตั๋วแลกเงินดังกล่าว ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้รับซื้อตั๋วแลกเงินนั้นไว้ เพื่อส่งไปเรียกเก็บเงินจากต่างประเทศ

ข้อ 2(4) เป็นตัวสัญญาใช้เงินที่ออกเป็นเงินบาท และจำนวนเงินตามตัวสัญญาใช้เงินนั้นเมื่อรวมกับจำนวนเงินตามตัวสัญญาใช้เงินฉบับอื่น ที่ออกตามเอกสารอันมีความเกี่ยวเนื่องกับสินค้าจำนวนเดียวกัน และธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับซื้อตัวสัญญาใช้เงินเหล่านี้ไว้(ถ้ามี) แล้ว ต้องไม่เกินจำนวนเงินค่าสินค้านั้น และต้องไม่เกินจำนวนเงินที่ธนาคารพาณิชย์ได้จ่ายให้แก่ผู้ออกตัวสัญญาใช้เงิน

เงื่อนไขของตัวสัญญาใช้เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับซื้อไว้ต่อมาก็คือ ต้องเป็นตัวสัญญาใช้เงินฉบับอื่นที่ออกตามเอกสารอันมีความเกี่ยวเนื่องกันเนื่องจากสินค้าจำนวนเดียวกันกับที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับซื้อไว้ ต้องไม่เกินจำนวนเงินค่าสินค้านั้น และต้องไม่เกินจำนวนเงินที่ธนาคารพาณิชย์ได้จ่ายให้แก่ผู้ออกตัวสัญญาใช้เงิน

การคำนวณเงินตราต่างประเทศเทียบเป็นเงินบาท ให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องการคำนวณเงินตราต่างประเทศ เทียบเป็นเงินบาทเกี่ยวกับการรับซื้อตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออก ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่ออกตัวสัญญาใช้เงินการคำนวณจำนวนเงินตามอัตราดังกล่าว หากมีเศษของหลักร้อยให้ปัดทิ้ง

ข้อ 2(5) " เป็นตัวสัญญาใช้เงินที่ถึงกำหนดใช้เงินไม่เกินวันที่ผู้ออกตัวสัญญาใช้เงินจะได้รับชำระค่าสินค้า แต่ต้องไม่เกิน 180 วันนับแต่วันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับซื้อและต้องไม่เกิน

- ก. วันสิ้นสุด (Expiry Date) ของเลตเตอร์ออฟเครดิตตาม (3) ก.
- ข. 10 วันนับแต่วันสุดท้ายที่ต้องส่งสินค้าออกตามสัญญาซื้อขาย หรือคำสั่งซื้อสินค้าตาม (3) ข.
- ค. กำหนดเวลาตามใบรับของคลังสินค้าและประทวนสินค้า หรือใบรับจำหน่ายสินค้าของธนาคารพาณิชย์ ตาม (3) ค.
- ง. 10 วันนับแต่วันถึงกำหนดใช้เงินตามตั๋วแลกเงินตาม (3) ง.

ในกรณีที่มีการขายตัวสัญญาใช้เงินหลายฉบับที่ออกตามเอกสารอันมีความเกี่ยวเนื่องกับสินค้าจำนวนเดียวกันและธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับซื้อตัวสัญญาใช้เงินเหล่านั้นไว้แล้ว วันถึงกำหนดใช้เงินในตัวสัญญาใช้เงินฉบับสุดท้ายต้องไม่เกิน 180 วันนับแต่วันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับซื้อตัวสัญญาใช้เงินฉบับแรก"

สำหรับกรณีของข้อ 2(5) นี้ เป็นเรื่องของการนับวันครบกำหนดการใช้เงินตามตัวสัญญาใช้เงิน ซึ่งเป็นปัญหาระหว่างธนาคารพาณิชย์ กับธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะตรวจสอบกันเอง ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับพ่อค้าผู้ส่งออก

ข้อ 2(6) "เป็นตัวสัญญาใช้เงินที่ธนาคารพาณิชย์รับซื้อและชำระเงินแล้ว เต็มตามจำนวนเงินในตัวสัญญาใช้เงิน"

ในกรณีนี้ก็ เป็นเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยวางไว้เพื่อบังคับธนาคารพาณิชย์ในการรับซื้อตัวสัญญาใช้เงินนั้นต่อธนาคารพาณิชย์ โดยถือว่าการรับซื้อตัวสัญญาใช้เงินของธนาคารพาณิชย์ต้องซื้อไว้เต็มจำนวนและชำระเงินต้องเต็มตามจำนวนเงินในตัวสัญญาใช้เงิน โดยจะซื้อไว้บางส่วนหรือชำระเงินบางส่วนไม่ได้

- (3) ข้อกำหนดของอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเรียกเก็บภายใต้ข้อกำหนดของข้อ 2(7) กำหนดดังนี้

เป็นตัวสัญญาใช้เงินที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินอัตราธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด
ในกรณีของข้อ 2(7) นี้เป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดในกรณีที่จะพิจารณาว่า การรับซื้อตัว
สัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกของธนาคารแห่งประเทศไทยนี้เป็นการช่วยอุดหนุน (subsidy)
หรือไม่ในทางปฏิบัติที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยในเรื่องนี้ดังต่อไปนี้

(3.1) กำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเรียกเก็บในกรณีส่งออก
อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดในการรับซื้อตัวสัญญา ใช้เงินที่เกิด
จากการส่งสินค้าออก นั้นมีอัตราดังนี้คือ

ตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกซึ่งสินค้า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับซื้อตาม
ระเบียบดังกล่าวข้างต้น ต้องเป็นตัวสัญญาใช้เงินที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี
ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเรียกเก็บดอกเบี้ยสำหรับจำนวนเงินที่รับซื้อในอัตราร้อยละ
4 ต่อปี ในกรณีตัวสัญญาใช้เงินออกโดยผู้ส่งออกรายย่อย หรือผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ส่งออกพืชผลเกษตร
ทุกชนิด รวมทั้งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

(3.2) ข้อเปรียบเทียบการช่วยเหลือด้านอัตราดอกเบี้ยกรณีส่งออกกับกรณีภายใน
ประเทศ

ดังนั้นเมื่อจะพิจารณาเปรียบเทียบถึงช่วยเหลือด้านอัตราดอกเบี้ย (ในการรับซื้อ) ตัว
สัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออก กับ อัตราดอกเบี้ยการที่เรียกเก็บภายในประเทศในกรณีอื่นแล้ว
ยังคงไม่ยุติว่าจะถือเกณฑ์ใดเป็นเกณฑ์เปรียบเทียบ การช่วยอุดหนุนส่งออกดังกล่าวคือ

กรณีแรก กำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับซื้อตัวสัญญาใช้เงินที่เกิด
จากประกอบกิจการเกษตรกรรมในประเทศไทย เรียกเก็บเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยที่
ธนาคารแห่งประเทศไทยรับซื้อตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออก พบว่า อัตราดอกเบี้ย
ที่เรียกเก็บ ๗ ที่เกิดจากการส่งออก มีเท่ากัน หรือบางครั้งน้อยกว่า เพียงเล็กน้อย ซึ่งถือว่า
กรณีนี้มีการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก มีผลเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลย

อัตราดอกเบี้ยในการรับซื้อตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบกิจการสินค้า
เกษตรกรรมในประเทศที่เรียกเก็บในปัจจุบัน (2536) ได้แก่

(ก) อัตราดอกเบี้ยในการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์
 ตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกโดยผู้ประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ ธนาคารแห่งประเทศไทย จะรับซื้อ
 ตามระเบียบการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ พ.ศ. 2531 มีวัตถุประสงค์
 เพื่อส่งเสริมผู้ประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ ให้มีเงินทุนหมุนเวียนที่เพียงพอในการประกอบ
 กิจการเลี้ยงสัตว์เป็นการค้า

ทั้งนี้ ต้องเป็นตั๋วสัญญาใช้เงินที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี
 ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยสำหรับจำนวนเงินที่รับซื้อในอัตรา
 ร้อยละ 5 ต่อปี สำหรับจำนวนเงินที่รับซื้อไว้

(ข) อัตราดอกเบี้ยในการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการค้าพืชผลเกษตร
 ตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกโดยผู้ค้าพืชผลเกษตร ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับซื้อ ตาม
 ระเบียบการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการค้าพืชผลเกษตร พ.ศ. 2531 มีวัตถุประสงค์เพื่อ
 เป็นการช่วยรักษาระดับราคาพืชผลเกษตรที่เกษตรกรจะพึงรายได้ ให้มีเสถียรภาพในช่วงต้นฤดู
 ที่มีการเก็บเกี่ยวผลผลิตออกจำหน่ายในปริมาณมาก

ทั้งนี้ต้องเป็นตั๋วสัญญาใช้เงินที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี
 ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยสำหรับจำนวนเงินในตั๋วสัญญาใช้
 เงินในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี

(ค) อัตราดอกเบี้ยในการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการผลิตอ้อยเป็นประกัน
 ตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกโดยโรงงานน้ำตาลจ่ายให้แก่ชาวไร่อ้อยเป็นหลักประกัน ธนาคาร
 แห่งประเทศไทย จะรับซื้อตามระเบียบการให้กู้ยืมเงิน โดยมีตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการผลิต
 อ้อยเป็นประกัน พ.ศ. 2532 วัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนชาวไร่อ้อยให้มีเงินทุนหมุนเวียนสำหรับนำ
 ไปใช้ในการบำรุงไร่อ้อย และเป็นการช่วยลดต้นทุนการผลิต...

ทั้งนี้ ต้องเป็นตั๋วสัญญาใช้เงินที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี (หรือต้อง
 คิดส่วนลดในอัตราไม่เกินร้อยละ 9 ต่อปี

ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ย สำหรับจำนวนเงินในตั๋วสัญญาใช้
 เงินในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี

กรณีที่สอง กำหนดอัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บกรณีอื่นในประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกนั้น อัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บกรณีอื่นในที่นี้หมายถึง อัตราดอกเบี้ยทางธุรกิจทั่วไป จะคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 16* หรือในกรณีการช่วยเหลือด้านสินเชื่อแก่เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะคิดอัตราดอกเบี้ยขั้นต่ำร้อยละ 11.5 ต่อปี **

พบว่าอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออกมีอัตราต่ำกว่า ซึ่งกรณีนี้ถือว่าเป็นการช่วยเหลือทุนเพื่อการส่งออก

(4) บทบาทและการดำเนินการช่วยเหลือทุนส่งออกภายใต้ระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทย

การช่วยเหลืออัตราดอกเบี้ยภายใต้ระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออก พ.ศ. 2531 ถึงแม้การดำเนินการดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการช่วยเหลือทุนอยู่ภายใต้ข้อผูกพันการยกเลิกตามร่างข้อตกลงที่กำหนดในมาตรา 10 วรรค 2 ส่วน A เนื่องจากการช่วยเหลือทุนดังกล่าวของไทยยังมีได้เป็นไปตามหลักการที่ตกลงกันในระหว่างประเทศ แต่ในช่วงระยะเวลาปรับตัว ประเทศไทยสามารถอ้างอิงข้อผ่อนผันในฐานะประเทศกำลังพัฒนาจนโดยถือว่าการดำเนินการเพื่อลดต้นทุนการตลาดตามที่กำหนดในมาตรา 9 วรรค 4 ส่วน A อย่างไรก็ตามหากพิจารณาความสำคัญของมาตรการการนี้เป็นการช่วยเหลือทุนเพื่อ

*ปัจจุบันการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยต่างๆ ของธนาคารพาณิชย์ เป็นอัตราดอกเบี้ยลอยตัว เป็นไปตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2535 เรื่องกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ ปฏิบัติในเรื่องอัตราดอกเบี้ยและส่วนลด ข้อ 2 "ให้ธนาคารพาณิชย์คิดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมได้ตามอัตราที่ธนาคารพาณิชย์ประกาศกำหนด"

ประกาศเรื่องกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดของธนาคารพาณิชย์แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทย ณ 19 กุมภาพันธ์ 26 อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อทั่วไปร้อยละ 15.50-16.50 บาทต่อปี

** ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทย แจ้งให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้ถือปฏิบัติในอัตราลอยตัวไม่เกินร้อยละ 11.5 บาทต่อปี ณ 15 กุมภาพันธ์ 2536

การส่งออกที่สำคัญของไทย แต่การดำเนินการดังกล่าวมีบทบาทต่อระดับการช่วยเหลืออย่างมาก (ตารางที่ 7 ผลการช่วยอุดหนุนรวมมีค่าต่ำมาก) ดังนั้นหากมีการลดหรือยกเลิกการช่วยอุดหนุนดังกล่าว ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อทางลบนรุนแรงต่อการส่งออกมากนัก โดยเฉพาะข้าวซึ่งเป็นสินค้าที่มีระดับการช่วยอุดหนุนสูงกว่าสินค้าอื่นๆ ที่ไม่ส่งผลกระทบต่อทางลบนรุนแรง²⁵

ดังนั้นนอกจากกรณีที่จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบจากข้อผูกพัน ที่ไม่ผลกระทบต่อการค้าต่อสินค้าส่งออกมากนักแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้ คือ

1 มาตรการดังกล่าวขาดประสิทธิภาพต่อการส่งเสริม และมีความจำกัดด้านบริการต่อสภาพทางการค้าในปัจจุบันและอนาคต

2 นอกจากปัญหาด้านประสิทธิภาพแล้ว ปัญหาในเชิงกฎหมายที่มีผลต่อการค้าของไทย ก็คือ มาตรการดังกล่าวอาจถูกประเทศผู้ค้าเก็บ CVD อันเนื่องมาจากสาเหตุมาตรการดังกล่าวยังไม่เป็นไปตามหลักการสากลระหว่างประเทศ

3 มาตรการช่วยอุดหนุนการส่งออกเป็นมาตรการที่ร่างข้อตกลงไม่ได้ห้ามไว้ หรือจำกัดไว้โดยตรง และในทางเป็นจริงประเทศทั้งหลายก็ใช้ดำเนินอยู่ ขณะเดียวกันยังคงมีความสำคัญต่อประเทศไทยในการส่งเสริมประสิทธิภาพการแข่งขันให้ทัดเทียมหรือใกล้เคียงกับประเทศเหล่านั้น

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ภายใต้กฎเกณฑ์ของร่างข้อตกลงที่เปิดโอกาสให้ดำเนินการ และขณะเดียวกันก็อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า* ซึ่งจะเป็นลักษณะหนึ่งของการแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ในเชิงปัญหาทางกฎหมายและสภาพการแข่งขันส่งออก ทั้งนี้จะทำให้ระบบการช่วยอุดหนุนของไทยดำเนินการอย่างเป็นระบบครบวงจร จึงเห็นสมควรให้เร่งดำเนินการจัดตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า ดังกล่าว

²⁵ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, รายงานการศึกษาสินค้าเกษตรภายใต้กรอบการเจรจา รอบอุรุกวัย, หน้า 318-319.

* รูปแบบและหลักการของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า ผู้เขียนเห็นว่า มีลักษณะ ดังนี้ (1) สามารถดำเนินการโดยทั่วไป (ในธุรกิจภายในและภายนอก) , ไม่เลือกปฏิบัติ (2) เว้นแต่มีความเป็นชั่วคราวเพื่อรักษาสมดุลทางการเงิน (3) หลักเกณฑ์การช่วยเหลือชัดเจนแน่นอน (4) การบริหารองค์กรเป็นอิสระ ภายใต้กฎหมายรองรับโดยเอกเทศ

5.4 ผลการลดหรือยกเลิกการช่วยอุดหนุน ฯ ในกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากร่างข้อตกลง ฯ ในการค้าสินค้าเกษตรของไทย

หากการเจรจาฯ บรรลุผลและไม่เปลี่ยนแปลงไปจากร่างข้อตกลง จะเป็นการกำหนดวิสัยทางการค้าที่จะส่งผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรของไทยที่สำคัญ จากการปรับเปลี่ยนการลดการช่วยอุดหนุนและการเปิดตลาด ในหลักการพิจารณาดังต่อไปนี้

ก. ผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรของไทยอันเนื่องมาจากการลดการช่วยอุดหนุนหรือ
0การเปิดตลาด

(1) ผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรของไทยอันเนื่องมาจากการลดการช่วยอุดหนุน

(1.1) ผลกระทบโดยตรง เนื่องมาจากการลดหรือยกเลิกการช่วยอุดหนุนของประเทศไทยต่อสินค้าสำคัญต่าง ๆ มีน้อยมากหรือไม่รุนแรง สืบเนื่องจากมาตรการที่อยู่ในข่ายการลดหรือยกเลิกหรือการรับซื้อตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออก มีผลทางการช่วยอุดหนุนข้าวน้อยมาก

แต่จะยกเว้นในกรณีของน้ำตาล จะได้รับผลกระทบส่งออกมีปริมาณน้อยลง เนื่องจากการลดมาตรการช่วยอุดหนุนภายใน คือ การลดหรือยกเลิกการกำหนดราคาจำหน่ายภายในประเทศ จะมีผลกระทบต่อผู้ผลิตที่จะทำให้ลดการจูงใจการผลิตลง ขณะเดียวกันการบริโภคภายในประเทศจะเพิ่มขึ้น และทำให้ปริมาณการส่งออกลดน้อยลง

(1.2) ผลกระทบโดยอ้อม อันเนื่องมาจากการที่ประเทศคู่ค้าที่สำคัญลดการช่วยอุดหนุนทั้งภายในและการส่งออก ย่อมส่งผลที่เป็นประโยชน์ต่อสินค้าออกที่สำคัญของไทย อาทิ ข้าว ข้าวโพด น้ำตาล เพราะประเทศต่าง ๆ ที่เป็นผู้ผลิตสำคัญให้การช่วยอุดหนุนที่สูงกว่าประเทศไทย เมื่อลดการช่วยอุดหนุนย่อมมีผลทำให้ปริมาณการผลิตลดลง ความต้องการในตลาดโลกย่อมต้องเพิ่มขึ้น เช่นกรณีของข้าว* หากประเทศผู้ผลิตที่เป็นคู่แข่งรายใหญ่ คือ สหรัฐฯ ผู้กีดกันการช่วยอุดหนุน

* ข้าวในที่นี้ ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของคุณภาพข้าวชนิดต่างๆ ตามความต้องการของประเทศผู้นำเข้า



ภายใน ที่มีผลต่อการส่งออก อันถือว่าเป็นการช่วยอุดหนุนส่งออกโดยอ้อม เช่น โครงการสินเชื่อ การตลาด และการจ่ายชดเชยเพื่อการส่งออก ที่มีผลบิดเบือนทางการค้า เช่น การจ่ายเงินชดเชย หรือการรับจำนำข้าว เป็นต้น และหรือลดการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก เช่น โครงการส่งเสริมการส่งออก (Export Enhancement Program) หรือการส่งเสริมการส่งออกในรูปแบบอื่นที่ จะต้องเป็นไปหลักการสากลที่ยอมรับกัน เช่น โครงการค้ำประกันสินเชื่อหรือเพื่อการส่งออก (Export Credit Guarantee Program) หรือโครงการส่งออกในรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ PL 480 เหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการส่งออกข้าวในตลาดโลก* โดยการผูกพันการลดในด้าน ปริมาณและงบประมาณที่ให้การอุดหนุนส่งออก ทั้งนี้รวมถึงการต้องการเพิ่มขึ้นในตลาดที่มีการคุ้มครองช่วยเหลือผู้ผลิตข้าวในระดับสูงเช่นในญี่ปุ่น** เมื่อมีการลดอัตราราคาประกันการรับซื้อข้าว

ช้อยกเว้นกรณีมันสำปะหลัง หากประชาคมยุโรปซึ่งเป็นผู้นำเข้ามันสำปะหลัง ในปริมาณ มากจากไทยที่ได้นำเข้าเพื่อทดแทนธัญพืช เพื่อใช้ในการทำอาหารสัตว์ อันเนื่องมาจากราคา ธัญพืชมีราคาสูง ซึ่งเป็นไปภายใต้การแทรกแซงช่วยเหลือด้านราคา ภายใต้นโยบายการเกษตร ร่วม ดังนั้นหากการลดการช่วยเหลือโดยการลดช่วยเหลือด้านราคาจะทำให้เกิดความต้องการ ธัญพืชเพื่อทดแทนมันสำปะหลังภายในประชาคมเพิ่มขึ้น ถึงแม้การลดการช่วยเหลือด้านราคาจะทำให้ ปริมาณการผลิตธัญพืชภายในประชาคมลดลงก็ตาม แต่อาจจะมีการนำเข้าธัญพืชจากต่างประเทศ เพื่อทดแทนมันสำปะหลังเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากผลการเปิดตลาดในอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะ ทำให้ผลกระทบต่อการเสียประโยชน์ในการค้ำมันสำปะหลังของไทย***

* รายละเอียดเรื่องนี้ดูได้ในหัวข้อ "แนวโน้มนโยบายการลดการช่วยอุดหนุนข้าวของสหรัฐ ต่อการค้าข้าวไทย" วิทยานิพนธ์นี้, หน้า 108-109

** รายละเอียดเรื่องนี้ดูได้ในหัวข้อ "แนวโน้มนโยบายการลดการช่วยเหลือราคาและการเปิด ตลาดข้าวของญี่ปุ่นต่อการค้าข้าวของไทย" วิทยานิพนธ์นี้, หน้า 139-140

*** รายละเอียดในเรื่องนี้ดูได้ในหัวข้อ "แนวโน้มนโยบายการลดการช่วยเหลือด้านราคาและ เปิดตลาดสินค้าธัญพืชของประชาคมฯ ต่อการค้ามันสำปะหลังของไทย" วิทยานิพนธ์นี้, หน้า 125

(2) ผลกระทบต่อการค้านำเข้าสินค้าเกษตรของไทย อันเนื่องมาจากลดการจำกัดการนำเข้าหรือเปิดตลาด

(2.1) ผลกระทบโดยตรง อันเนื่องมาจากการลดหรือยกเลิกการควบคุมการนำเข้าตาม พ.ร.บ. การส่งออกและนำเข้าในราชอาณาจักร พ.ศ. 2522 ซึ่งจะเป็นการเปิดตลาดนั้น จะทำให้มีการนำเข้าสินค้าที่ประเทศไทยให้ความคุ้มครองในระดับสูง ซึ่งได้แก่ น้ำมันปาล์ม ผลิตภัณฑ์นม และ ถั่วเหลือง ได้รับผลกระทบจากการนำเข้าสินค้าราคาถูกจากภายนอกเข้ามาในประเทศ ส่วนกรณีของสินค้าส่งออกจะไม่ได้รับผลกระทบเนื่องจากไม่ได้ผลการคุ้มครองดังกล่าว รวมทั้งกรณีน้ำตาลทรายเนื่องจากประเทศต่างๆ ให้การช่วยอุดหนุนในระดับที่สูง

(2.2) ผลกระทบโดยอ้อม การลดการจำกัดการนำเข้าหรือการเปิดตลาดต่างประเทศย่อมเป็นประโยชน์ต่อการขยายตลาดของไทย เช่น กรณีประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีมาตรการห้ามนำเข้าข้าวภายใต้กฎหมายควบคุมอาหาร ค.ศ. 1942 และหากมีการเปิดตลาดการนำเข้าย่อมเป็นการขยายตลาดข้าวไทยในญี่ปุ่น* เป็นต้น สินค้าที่จะได้รับประโยชน์จากกรณีเปิดตลาดเป็นสินค้าส่งออกอื่นอีกนอกจากข้าวได้แก่ ข้าวโพด

ยกเว้นในกรณีมันสำปะหลัง หากประชาคมมีการเปิดตลาดหรือลดมาตรการกีดกันทางการค้าโดยเฉพาะการเรียกเก็บอัตราภาษีนำเข้าผันแปร (Variable levy) ย่อมจะมีผลต่อการนำธัญพืชทดแทนมันสำปะหลังราคาต่ำกว่าจากภายนอก ซึ่งเป็นคู่แข่งทางการค้ามันสำปะหลังของไทย**

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* รายละเอียดในเรื่องนี้ดูในหัวข้อ "แนวโน้มของผลการลดการช่วยเหลือราคาและการเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นต่อการค้าข้าวของไทย" วิทยานิพนธ์นี้, หน้า 139-140

** รายละเอียดในเรื่องนี้ดูในหัวข้อ "แนวโน้มของผลการลดการช่วยเหลือด้านราคาและเปิดตลาดสินค้าธัญพืชของประชาคมฯ ต่อการค้ามันสำปะหลังของไทย" วิทยานิพนธ์นี้, หน้า 125-128

ข. การประเมินผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรของไทย อันเนื่องมาจากการลดการ
ช่วยอุดหนุนและการเปิดตลาด

การประเมินตลาดมีผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากร่างข้อตกลงได้มีศึกษาของ
ดร.สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ ภายใต้หัวข้อการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย : ภาพรวม
และนโยบายสำหรับประเทศไทย โดยเป็นการคาดว่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในรอบของร่างข้อตกลงเมื่อ
มีการยกเลิกการสนับสนุนการผลิตลงร้อยละ 20 ภายใน 7 ปี และมีการเปิดตลาดในอัตราร้อยละ
5 ภายใน 7 ปีเช่นกัน โดยข้อมูลปี 2532 เป็นฐานการคำนวณ²⁶ โดยแบ่งเป็นผลกระทบ 3 กลุ่ม
สรุปได้ดังนี้

(1) กลุ่มสินค้าเกษตรที่จะได้รับประโยชน์

ในกรณีนี้กลุ่มสินค้าที่จะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นได้แก่ ข้าว ข้าวโพด น้ำตาล โดยการ
ลดการสนับสนุนลงร้อยละ 20 ทำให้เกิดการลดลงของปริมาณผลผลิตของประเทศผู้ผลิตสำคัญที่มี
การอุดหนุนผู้ผลิต ส่งผลกระทบต่อความต้องการในโลกเพิ่มขึ้น และส่งผลต่อราคาสินค้าเกษตร
เหล่านี้สูงขึ้น ทำให้ประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรดังกล่าวที่ไม่ได้อุดหนุน ได้รับประโยชน์จากการ
ส่งออก รวมถึงประเทศไทย

(2) กลุ่มสินค้าเกษตรที่จะเสียประโยชน์

กรณีที่ประเทศไทยจะต้องปรับเปลี่ยนเกี่ยวกับการเปิดตลาด หากอัตราการเปิดตลาด
(Market Access) ในอัตราร้อยละ 5 ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศ ทำให้มีกลุ่ม
สินค้าที่จะเสียประโยชน์ ได้แก่ น้ำมันปาล์ม กาแฟ ผลิตภัณฑ์นม และ ถั่วเหลือง เพราะไทยมี
มาตรการคุ้มครอง ดังนั้นไทยจะต้องดำเนินการลดการสนับสนุนผู้ผลิตและการเปิดตลาดในอัตรา
ร้อยละ 5 ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศ เพื่อให้เกิดการนำเข้าเพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้
ไทยสูญเสียรายได้จากการนำเข้าสินค้าเกษตรในกลุ่มดังกล่าว

(3) กลุ่มสินค้าที่จะเสียประโยชน์จากการปรับเปลี่ยนนโยบายการผลิตภายในประเทศ
ผู้นำเข้าซึ่งเป็นผลกระทบทางอ้อมจากร่างข้อตกลงดังกล่าว ได้แก่ มันสำปะหลัง ซึ่งทำให้ปริมาณ
การใช้มันสำปะหลังประเทศผู้นำเข้าลดลง

²⁶ สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ , การเจรจาการค้าสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย : ภาพรวม
และนโยบายสำหรับประเทศไทย, หน้า 6-22 ถึง 6-24.

กรณีดังกล่าวถือเป็นผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรของไทย (ดูมูลค่าจากตารางที่ 8) จากการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย โดยพิจารณาจากข้อกำหนดของร่างข้อตกลง อันเป็นผลการคาดคะเนทางเศรษฐศาสตร์ และวิเคราะห์หลักเกณฑ์กลไกทางกฎหมายเท่าที่จะนำมาพิจารณาได้เพื่อให้ผลใกล้เคียง จึงอาจทำให้สรุปได้ว่า ผลของร่างข้อตกลงจะเป็นการเอื้ออำนวยประโยชน์ทั้งในกรณีที่จะใช้เป็นกรอบและกำหนดนโยบายการช่วยอุดหนุน รวมทั้งสร้างระเบียบวินัยและบรรลุผลในการดำเนินมาตรการของรัฐต่อกลุ่มเป้าหมายโดยตรง และอีกกรณีหนึ่งจะเป็นการสร้างสภาวะการแข่งขันทางการตลาดให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อการค้าสินค้าที่ส่งออก

แต่อย่างไรก็ตามภายใต้ผลประโยชน์ที่คาดว่าประเทศไทยจะได้รับดังกล่าว มีข้อคิดเห็นบางประการที่ควรนำพิจารณาและตั้งข้อสังเกตได้ดังนี้

1. สภาพของการเจรจาที่ยังไม่ยุติ ดังนั้นในระหว่างการเจรจาอาจเกิดข้อต่อรองจากประเทศคู่เจรจาที่สำคัญ อาทิ ผลของข้อตกลงระหว่างประชาคมฯ กับสหรัฐ ที่เกิดขึ้นช่วงปลายปี 2535 ถึงแม้จะเกิดแนวโน้มที่ตกลงกันได้ แต่ผลของข้อตกลงเกิดข้อผ่นผันที่จะส่งผลกระทบต่อหลักเกณฑ์ในร่างข้อตกลงอีกนัยหนึ่ง
2. ผลการคาดคะเนทางเศรษฐศาสตร์และกรณีศึกษาในกลไกของกฎหมายที่เกี่ยวกับการช่วยอุดหนุน ในการวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญกับประเทศที่พัฒนาแล้ว มีงบประมาณการเงินที่ให้การช่วยอุดหนุนจำนวนมาก แต่ในทางกลับกันที่อาจนำมาตั้งข้อสังเกตก็คือ ประเทศกำลังพัฒนาอื่นที่ต้นทุนการผลิตต่ำ และสามารถหิบบกสิทธิ์เกี่ยวกับสิทธิพิเศษและแตกต่างมาดำเนินการขอผ่อนผันแก่ประเทศตน จึงทำให้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นโอกาสที่ทำให้ประเทศเหล่านี้ (อาทิ เวียดนาม) จะพัฒนามาเป็นคู่แข่งของไทยในอนาคตภายใต้ระบบการค้าเสรียิ่งขึ้น
3. ภายใต้ข้อกำหนดของร่างข้อตกลงเกี่ยวกับข้อยกเว้นต่างๆ หรือข้อผ่อนผันที่เกี่ยวกับระยะเวลา เหล่านี้เป็นสิ่งที่ประเทศภาคีย่อมมีสิทธิได้รับ รวมทั้งประเทศไทยที่จะนำมาปรับตัวและลดผลกระทบจากข้อผูกพัน และนัยกลับกันย่อมถือว่าเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้การคาดคะเนดังกล่าวคาดเคลื่อนบิดเบือนไป
4. จากหลักเกณฑ์และผลของร่างข้อตกลงที่คาดว่าจะ เป็นกรอบหรือกำหนดนโยบายการช่วยอุดหนุนให้เป็นระบบ และสร้างวินัยในการดำเนินการของรัฐ อันจะเกิดประโยชน์ต่อเกษตรกรในการดำเนินการการช่วยอุดหนุน แต่ในสภาพความเป็นจริงบางประการ อาจก่อให้เกิดเป็น

อุปสรรคและเป็นปัญหาต่อการช่วยอุดหนุนที่อาจถูกแปรเปลี่ยนไป อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับการปกป้อง
และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรที่ยังมีความอ่อนแออยู่หรือในกรณีการสูญเสียอำนาจที่เคยใช้
ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

จากสิ่งที่กล่าวมานี้ผู้เขียนเห็นว่า เป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือการคาดหมายของการวิจัยครั้งนี้
ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการศึกษาต่อไปบ้าง จึงขอกำหนดไว้เป็นข้อสังเกตสำหรับผู้อ่านต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 8 ผลกระทบต่อสินค้าเกษตรของไทยจากการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย

สินค้า การเกษตร	ผลกระทบจากการเจรจา ที่มีผลต่อสินค้าการเกษตรไทย	ประมาณการรายได้ที่เปลี่ยนแปลง	
		รายได้เพิ่มขึ้น	รายได้ลดลง
1. ข้าว	ราคาในตลาดโลกเพิ่มขึ้นอีก 18.3%	1,481	-
2. ข้าวโพด	ราคาในตลาดโลกเพิ่มขึ้นอีก 4.8%	91	-
3. น้ำตาล	ราคาในตลาดโลกเพิ่มขึ้นอีก 10.6%	634	-
4. ไข่เนื้อ	ราคาในตลาดโลกเพิ่มขึ้นอีก 10%	38	-
5. น้ำมันปาล์ม	ไทยต้องเปิดตลาดเพิ่มขึ้น 5%	-	125
6. กาแฟ	ไทยต้องลดการอุดหนุนลง 20%	-	10
7. ถั่วเหลือง	ไทยต้องเปิดตลาดเพิ่มขึ้น 5%	-	9
8. ผลิตภัณฑ์นม	ไทยต้องลดการอุดหนุนลง 20%	-	372
9. มันสำปะหลัง	ไทยต้องเปิดตลาดเพิ่มขึ้น 5%	-	-
	ไทยต้องเปิดตลาดเพิ่มขึ้น 5%	-	-
	ไทยได้รับผลกระทบจากการที่ EC ต้องลดการอุดหนุนการเกษตรลง 20% มีผลต่อมันอัดเม็ดไทย	-	912
รวมผลกระทบมีผลทำให้รายได้เพิ่มขึ้น		816	ล้านบาท

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร