

บทที่ 6



วิเคราะห์ผลกระทบของ AFTA ต่อกฎหมายเศรษฐกิจของไทย
ต่ออุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง

6.1 ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน

จากการศึกษาในบทก่อน ๆ ในส่วนของโครงสร้างอุตสาหกรรมปาล์ม น้ำมันพบว่า บริบทของรัฐต่อนโยบายอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน ที่ผ่านมาทางการ ได้พยายามส่งเสริมให้มีการเพาะปลูกพืชน้ำมันขึ้นในประเทศ เพื่อเป็นการ ส่งเสริมต่อการขยายตัวของตลาดน้ำมันพืช ทางการได้ให้ความคุ้มครอง อุตสาหกรรมน้ำมันพืชจากการเข้ามาตีตลาดของน้ำมันพืชจากต่างประเทศ โดย เฉพาะอย่างยิ่งจากการนำเข้าของน้ำมันปาล์มจากประเทศในกลุ่มอาเซียน ด้วยกันเอง ทั้งโดยวิธีการทางด้านภาษี ได้แก่ การตั้งกำแพงภาษีขาเข้าใน อัตราค่อนข้างสูงถึง 35 % สำหรับการนำเข้าน้ำมันปาล์ม และวิธีการที่ไม่ใช่ ภาษีโดยการควบคุมการนำเข้า ซึ่งกำหนดไว้ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ ตาม ที่ได้ศึกษามาแล้วในบทก่อน ๆ บัญญัติว่าในการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร โดยที่ยังเห็นเป็นการสมควรกำหนดให้น้ำมันปาล์ม เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตใน การนำเข้า อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐบาลไทยได้ยอมรับและประกาศให้น้ำมันพืช เป็น สินค้าประเภทหนึ่งใน 15 ประเภทสินค้าที่เป็นสินค้านำร่องในการจัดตั้งเขต การค้าเสรีอาเซียน ก็เป็นที่คาดหมายได้ว่าน้ำมันปาล์ม ซึ่งเป็นน้ำมันพืชอย่าง หนึ่งที่สำคัญจะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีและมาตรการที่ พรอมแดน

ภายใต้หลักการที่เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศในกลุ่มสมาชิก
 อาเซียนที่เห็นชอบและยอมรับเพื่อการจัดตั้ง เขตการค้าเสรีอาเซียน ที่ประเทศ
 สมาชิกอาเซียนทุกประเทศต่างเข้าร่วม โดยมีพันธะกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม
 การที่จะดำเนินการตามข้อตกลง CEPT กล่าวคือ ทุกประเทศในกลุ่มสมาชิก
 อาเซียนจะต้องให้ความร่วมมือด้านการค้าโดยการลดอัตราภาษีศุลกากรให้เป็น
 ไปตามขั้นตอนการลดภาษีให้เหลือร้อยละ 0 - 5 ภายใน 15 ปี และให้
 ยกเลิกมาตรการจำกัดด้านปริมาณสำหรับสินค้าที่อยู่ใน CEPT เมื่อสินค้านั้นมี
 อัตราภาษีร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า และให้ยกเลิกมาตรการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่
 ภาษีอื่น ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไป ภายใน 5 ปี หลังจากสินค้านั้นมีอัตราภาษี
 ร้อยละ 20 แล้ว ดังนั้นภายใต้ข้อตกลง CEPT จึงทำให้เกิดการเคลื่อนย้าย
 สินค้าเป็นไปได้อย่างเสรีภายในกลุ่ม เนื่องจากมีอัตราภาษีต่ำสุดและลดข้อจำกัด
 ซึ่งการกีดกันทางการค้า อันเป็นอุปสรรคของการค้าเสรี การใช้อัตรา
 ภาษีศุลกากรพิเศษร่วมกัน และการลดข้อจำกัดทางการค้าอย่างอื่นที่ไม่ใช่ภาษี
 ตามข้อตกลง CEPT อันเป็นกลไกสำคัญของเขตการค้าเสรีอาเซียน ดังกล่าว
 ทำให้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ภายในของประเทศใด ๆ ระหว่างประเทศสมาชิก
 อาเซียนที่มีอยู่หรืออันมีลักษณะเป็นการขัดหรือแย้งต่อข้อตกลง CEPT เป็นอัน
 ไร้ผล ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกของ CEPT ตามข้อตกลงว่าด้วยการใช้
 มาตรการกำหนดอัตราภาษีร่วมเพื่อจัดตั้ง เขตการค้าเสรีอาเซียน จึงมี
 พันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศในการที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลง CEPT
 โดยการลดอัตราภาษีศุลกากรที่มีอยู่หรือมีอยู่ให้เป็นไปตามขั้นตอนของการลด
 ภาษีและให้ยกเลิกมาตรการจำกัดด้านปริมาณสำหรับสินค้าที่อยู่ใน CEPT และให้
 ยกเลิกมาตรการกีดกันการค้าอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษีอย่างค่อยเป็นค่อยไป อันเป็นไป
 ตามบทบัญญัติมาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 5 ของ CEPT

ดังนั้น ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกในกลุ่มอาเซียน จึงมี
 พันธกรณีตามความตกลงแม้ว่าด้วยการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจของ
 อาเซียน โดยเฉพาะความร่วมมือทางด้านการค้าและด้านเศรษฐกิจและตกลง
 ร่วมกันที่จะปฏิบัติตามมาตรการกำหนดอัตราภาษีพิเศษร่วม ซึ่งเป็นกลไกหลักที่

สำคัญ อันเป็นพันธกรณีตามความตกลงแม่บทว่าด้วยการใช้มาตรการกำหนดอัตราภาษีร่วมเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ประเทศไทยจึงย่อมมีพันธกรณีต่อประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน ในการที่จะต้องปฏิบัติต่อสมาชิกประเทศอาเซียนโดยเท่าเทียมกันเกี่ยวกับมาตรการลดภาษีศุลกากรร่วมกัน ตามหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most favoured nation : MFN) ตามที่บัญญัติมาตรา 2 ของ CEPT

ดังนั้น ภายใต้พันธกรณีดังกล่าวนี้ กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของประเทศไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออก ตามพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 และรวมไปถึงข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประกาศกระทรวงที่มีลักษณะเป็นการขัดหรือแย้งต่อข้อตกลง CEPT จะนำไปใช้บังคับไม่ได้ระหว่างภายในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกันเอง ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีข้อตกลง CEPT มาตรา 4 ประกอบกับ มาตรา 5 ในอันที่จะต้องลดภาษีศุลกากรในการนำเข้าน้ำมันบาส์มให้เป็นไปตามขั้นตอนของการลดภาษีศุลกากร กล่าวคือให้ลดอัตราภาษีศุลกากรการนำเข้าน้ำมันบาส์ม ที่ถือว่าเป็นสินค้าในกลุ่มของ CEPT ในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยสินค้าเกษตรแปรรูปที่เหลือร้อยละ 0 - 5 ภายใน 15 ปี และให้ยกเลิกมาตรการจำกัดด้านปริมาณการนำเข้า โดยที่การนำเข้าไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากผู้ที่เกี่ยวข้องแต่เดิมตามที่กำหนดไว้ตามประกาศกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลง CEPT มาตรา 5 ที่บัญญัติให้ยกเลิกข้อจำกัดอื่น ๆ ที่นอกจากภาษี แต่ทั้งนี้การปฏิบัติตามขั้นตอนการลดภาษีศุลกากร และยกเลิกข้อจำกัดของ CEPT คงเป็นหรือขึ้นอยู่กับกลุ่มสมาชิกอาเซียนเท่านั้น โดยการปฏิบัติตาม CEPT ตามพันธกรณีแห่งกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัตินั้นเป็นพันธกรณีของประเทศไทยต่อสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียน ตามหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) ตามบทบัญญัติ CEPT มาตรา 2 ทั้งนี้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ในเรื่องการนำเข้าหรือส่งออกไม่ว่าจะมีลักษณะอันเป็นการห้ามหรือเป็นข้อจำกัดเช่น ห้ามนำเข้าหรือการนำเข้าจะต้องได้รับอนุญาต รวมไปถึงการจำกัดปริมาณการนำเข้า ที่มีอยู่จะต้องถูกยกเลิก

ตามภายใต้ CEPT มาตรา 5 บัญญัติไว้ว่าให้ประเทศสมาชิกต้องยกเลิก
ข้อจำกัดเหล่านั้น ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกจึงต้องมีพันธกรณีตาม
กฎหมายระหว่างประเทศที่ต้องปฏิบัติเช่นกัน เว้นแต่เป็นกรณีมีเหตุอันเป็นกรณี
จำเป็นที่จะขอไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมาตรา 6 เรื่องมาตรการ
ฉุกเฉิน ดังเงื่อนไขและเหตุตามที่ได้ศึกษามาแล้วในบทก่อน ๆ

การที่ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกของเขตการค้าอาเซียน มี
พันธกรณีตามกฎหมายระหว่างตามข้อตกลง CEPT จึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม
พันธกรณีดังกล่าวเช่นนั้น ดังนั้นสิทธิในการคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำมันพืชจาก
การเข้ามาตีตลาดของน้ำมันพืชจากต่างประเทศของประเทศที่กระทำโดยการตั้ง
กำแพงภาษีขาเข้าอัตราค่อนข้างสูงและวิธีการที่ไม่ใช่ภาษีโดยการควบคุมการ
นำเข้า จะต้องลดลงและยกเลิก เพื่อให้การเป็นไปตามพันธกรณีแห่งกฎหมาย
ซึ่งจากในบทก่อน ๆ ได้ศึกษามาแล้วนั้นจะทำให้เห็นว่า ผลกระทบค่อนข้างน้อย
และกรอบของกฎหมายตามข้อตกลง CEPT จะทำให้เห็นว่า เมื่อไม่มีการให้
ความคุ้มครอง โดยการตั้งกำแพงภาษีขาเข้าและเข้าร่วมเป็นตลาดการค้าเสรี
การผลิตน้ำมันปาล์ม ภายในประเทศดูเหมือนว่าจะเสียเปรียบในการแข่งขันกับ
น้ำมันปาล์มจากประเทศอาเซียนด้วยกันเอง

ผลจากอาพต้า ถ้ามองในแง่ของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายต่อ
ระบบเศรษฐกิจ สำหรับผู้ผลิตรายใหญ่ซึ่งส่วนมากจะทำเป็นธุรกิจครบวงจรคือมี
สวนปาล์มและโรงงานสกัดน้ำมันดิบเป็นของตนเอง ส่วนนี้จะไม่ได้รับผลกระทบ
มากนักเพราะจะปรับตัวได้เร็ว และมีความพร้อมมากกว่าไม่ว่าจะเป็นการเพิ่ม
ผลผลิต การหาพันธุ์ปาล์มที่ดี ซึ่งปัจจุบันมีผู้ผลิตรายใหญ่ประเภทนี้อยู่ประมาณ 12
แห่ง¹ แต่ผู้ที่จะเสียเปรียบที่สุดคือ ชาวสวนขนาดเล็กซึ่งมีจำนวน 2% ในขณะที่

¹ วิชาวันย์ วิวัฒนาภันตัง และ ศิริเพ็ญ กระตุกฤษ์. เรื่องเดียวกัน,
หน้า 164

โรงงานกลั่นน้ำมันปาล์มและผู้ค้าน้ำมันสำเร็จรูปจะไม่ค่อยได้รับผลกระทบมากนัก ถ้ามองในทางกลับกันน่าจะเป็นผลดีมากกว่า เมื่อมีการเปิดเสรีให้น้ำมันปาล์มดิบหรือน้ำมันปาล์มสำเร็จรูปเข้า ผู้ที่ทำธุรกิจในกลุ่มนี้จะมีต้นทุนที่ต่ำกว่าเดิม ด้วยการส่งน้ำมันสำเร็จรูปเข้ามา

6.2 ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง

ในส่วนของอุตสาหกรรมน้ำมันถั่วเหลือง จากการศึกษาในบทก่อน ๆ พบว่าอุตสาหกรรมน้ำมันถั่วเหลืองมีความใกล้ชิดกับอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มในแง่ที่ว่าต่างเป็นสินค้าทดแทนกันได้ ปริมาณการบริโภคน้ำมันถั่วเหลืองจะมีส่วนสัมพันธ์อย่างสำคัญกับระดับราคาน้ำมันปาล์มกล่าวคือ หากราคาน้ำมันปาล์มในตลาดปรับตัวสูงขึ้นในระดับใกล้เคียงกับราคาน้ำมันถั่วเหลือง จะจูงใจให้ผู้บริโภคหันมาบริโภคน้ำมันถั่วเหลืองที่มีคุณภาพดีกว่ามากขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่า อุตสาหกรรมน้ำมันถั่วเหลืองมีความสำคัญต่อการผลิตของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ ซึ่งต้องใช้กากถั่วเหลืองที่ได้จากการสกัดน้ำมันถั่วเหลือง เป็นวัตถุดิบสำคัญด้วย

เมื่อมีการจัดตั้ง เขตการค้าเสรีอาเซียน ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกอาเซียนจึงมีพันธกรณีตามความตกลงว่าด้วยอัตราภาษีพิเศษร่วมที่จะต้องลดภาษีศุลกากรให้เป็นไปตามขั้นตอนที่เหล็ร้อยละ 0 - 5 ภายใน 15 ปี และยกเลิกมาตรการจำกัดด้านปริมาณสำหรับสินค้าที่อยู่ภายใต้ CEPT เมื่อสินค้านั้นมีอัตราภาษีร้อยละ 20 หรือต่ำกว่าและยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้มาตรการทางภาษีอื่น ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไปภายใน 5 ปี หลังจากทีสินค้านั้นมีอัตราภาษีร้อยละ 20 แล้ว ในส่วนของน้ำมันถั่วเหลือง ซึ่งเป็นสินค้าประเภทน้ำมันพืชที่เป็นสินค้าในกลุ่มเร่งรัดที่จะต้องดำเนินการลดอัตราภาษีศุลกากรโดยเร่งด่วนภายใต้ความตกลง CEPT นั้น จะส่งผลกระทบต่อมาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำมันถั่วเหลือง ในทางองเดียวกันกับการคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม กล่าวคือ ให้นำลดอัตราภาษีศุลกากรนำเข้า น้ำมันถั่วเหลืองที่เป็นสินค้าภายใต้ CEPT ในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรแปรรูป

าที่เหล็ร้อยละ 0 - 5 ภายใน 15 ปี และยกเลิกมาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าโดยที่การนำเข้าไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามประกาศกระทรวง ทั้งนี้เพื่ออนุวรรตให้เป็นไปตามความตกลง CEPT มาตรา 5 ที่บัญญัติให้ยกเลิกข้อจำกัดอื่น ๆ ที่นอกจากภาษี แต่ทั้งนี้การปฏิบัติตามขั้นตอนการลดภาษีศุลกากรและยกเลิกข้อจำกัดคงเป็นหรือใช้เฉพาะในกลุ่มสมาชิกอาเซียนเท่านั้น และการปฏิบัติตามพันธกรณีนี้เป็นพันธกรณีของประเทศไทยต่อสมาชิกอาเซียนอื่นตามหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) ตามบทบัญญัติ CEPT มาตรา 2

อนึ่ง แม้ประเทศไทยจะต้องลดอัตราภาษีขาเข้าระหว่างกัน จนเหล็ร้อยละ 0 - 5 แล้วก็ตาม แต่คาดว่าปริมาณการค้าน้ำมันถั่วเหลืองระหว่างกันภายในกลุ่มอาเซียน คงไม่มีการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญมากนัก เนื่องจากข้อจำกัดที่สำคัญที่เหมือนกันในประเทศที่แต่ละประเทศมีคือ ผลผลิตยังไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศและศักยภาพในการเพิ่มผลผลิตอยู่ในเกณฑ์ต่ำ สำหรับตลาดน้ำมันถั่วเหลืองในประเทศแล้ว จึงถูกกระทบจากน้ำมันถั่วเหลืองนำเข้าจากประเทศในกลุ่มอาเซียนน้อยมาก กล่าวคือ โดยตัวอุตสาหกรรมน้ำมันถั่วเหลืองเองแล้ว แทบจะไม่ได้ผลกระทบจากการนำเข้าโดยเสรี หากแต่ถูกกระทบจากการนำเข้าน้ำมันปาล์ม ซึ่งเป็นสินค้าที่สามารถทดแทนกันได้มากกว่า อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีการปรับโครงสร้างภาษีน้ำมันพืชตามข้อตกลง CEPT แล้ว ประเทศสมาชิกอาเซียนในบางประเทศที่มีนโยบายเสรีเกี่ยวกับเมล็ดถั่วเหลือง อาจจะสร้างอุตสาหกรรมน้ำมันถั่วเหลืองขึ้นมาแข่งขันกับประเทศไทยก็ได้ เพราะอาจจะมีความได้เปรียบในแง่ของราคาต้นทุนของวัตถุดิบ นอกจากนี้แม้ว่าอุปทานน้ำมันถั่วเหลืองในประเทศอาเซียนบางประเทศจะมีเพียงแค่อการใช้บริโภคภายในประเทศ แต่มูลเหตุทางด้านราคาของน้ำมันถั่วเหลืองภายในประเทศไทยที่สูงกว่าก็อาจจะ เป็นเหตุจูงใจให้มีการนำเข้ามายาขายภายในประเทศก็ได้ ซึ่งก็อาจจะ เป็นการสร้างผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำมันถั่วเหลืองต่อประเทศไทย อันเป็นผลมาจากการที่ประเทศไทย

ต้องผูกพันตามพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศตามข้อตกลง CEPT ได้อีก
น้อยหนึ่ง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย