

### บทที่ 3

#### หลักกฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้าชาย

เนื่องจากยางพาราเป็นสินค้าส่งออกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าจึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อการค้าชายของประเทศไทยในการค้าระหว่างประเทศ

ซึ่งในปัจจุบันนี้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างยิ่งในหลายกรณี เช่น การยกฐานะของความตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าขึ้นเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริม ดูแล และจัดระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกทั่วโลกให้มีความเสรีมากขึ้น โดยในการเปลี่ยนแปลงนี้ได้มีการแก้ไข ปรับปรุง และกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากการจัดตั้งองค์การการค้าโลกแล้ว ขณะนี้ในภูมิภาคต่าง ๆ ก็ยังได้มีการรวมตัวทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกในภูมิภาคขึ้นเพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศสมาชิกและเป็นการสร้างอำนาจต่อรองทางการค้าในเวทีการค้าโลก โดยในภูมิภาคอาเซียนก็ได้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ขึ้นซึ่งประเทศไทยก็ได้มีการเข้าร่วมเป็นประเทศสมาชิกด้วย

นอกจากการเปลี่ยนแปลงในด้านของการจัดตั้งองค์กรและการปรับปรุงกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคีและระดับภูมิภาคซึ่งมีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศโดยทั่วไปแล้ว ในกรณีของการค้าชายซึ่งเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ที่มีความสำคัญในเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งมีความตกลงเฉพาะเกี่ยวกับการค้าชายอันได้แก่ความตกลงขงธรรมชาติระหว่างประเทศซึ่งเป็นความตกลงที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการรักษาเสถียรภาพราคาชาย ก็กำลังจะมีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากความตกลงฉบับที่ 2 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. 2530 ได้หมดอายุลงเมื่อวันที่ 28

ธันวาคม พ.ศ. 2538 นี้ และได้มีการจัดทำความตกลงฉบับที่ 3 ขึ้นแทนและจะมีผลใช้บังคับในเร็ววันนี้

การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการค้าข้างต้นล้วนแต่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการค้าขายของประเทศไทย ดังนั้นในบทนี้จึงได้ทำการศึกษาถึงกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ ข้างต้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดและความสำคัญของกฎเกณฑ์เหล่านี้ที่มีต่อการค้าขายของประเทศไทย

### ความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Agreement Establishing the World Trade Organization)

เมื่อการประชุมการค้ารอบอุรุกวัยได้สิ้นสุดลง ประเทศภาคีได้ตกลงร่วมกันจัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ดูแลประเทศสมาชิกในด้านการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะ และในผลของการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยนี้ก็ได้มีการปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของความตกลงเกตต์ 1947 อีกหลายประการเพื่อให้สามารถดูแลการปฏิบัติตามความตกลงต่าง ๆ ภายใต้ความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 1. ความเป็นมาขององค์การการค้าโลก หรือ World Trade Organization (WTO)

องค์การการค้าโลก หรือ World Trade Organization (WTO) เดิมมีฐานะเป็นเพียงความตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade) หรือที่เรียกกันว่า “เกตต์” (GATT) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาพหุภาคีทางการค้าที่มีประเทศต่าง ๆ ในโลกเป็นประเทศภาคี (Contracting party) และไทยเองก็เป็นหนึ่งในบรรดาประเทศสมาชิกเหล่านั้น โดยไทยได้เข้าเป็นภาคีตั้งแต่วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982)

เกตต์เป็นความตกลงระหว่างประเทศซึ่งได้มีการเจรจากันใน พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) โดยผ่านพิธีสารการบังคับใช้ชั่วคราว (Protocol of Provision Application : PPA) และได้มีการลงนามเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2490 เพื่อใช้ในระหว่างที่มีการร่างกฎบัตรขององค์การการค้าระหว่างประเทศ (International



Trade Organization : ITO) ซึ่งเป็นองค์กรสากลที่มีขอบเขตครอบคลุมในเรื่องที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง และจะมีฐานะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติในกลุ่มเดียวกับธนาคารโลก (International Bank for Reconstruction and Development : World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) แต่ความพยายามที่จะจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) ได้ประสบกับความล้มเหลวเพราะร่างกฎบัตรดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศที่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจของโลกในขณะนั้น คือ สหรัฐอเมริกาและอังกฤษได้ปฏิเสธที่จะให้สัตยาบัน ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) ขึ้นได้ ดังนั้นแกตต์จึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในความร่วมมือทางการค้าระหว่างประเทศไปโดยไม่ได้ตั้งใจ หลังจากนั้นประเทศภาคีได้มีการเจรจาการค้าภายใต้ความตกลงแกตต์หลายครั้งโดยเริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 (ค.ศ. 1947) จนถึงปัจจุบันได้มีการเจรจามาแล้วรวม 8 รอบ โดยมีการเจรจารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) เป็นรอบหลังสุดและสิ้นสุดการเจรจาที่เมืองมารากะช (Marakesh) ประเทศโมร็อกโก เมื่อวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) โดยผลของการเจรจาครั้งนี้ประเทศภาคีได้มีการลงมติจัดตั้งองค์การการค้าโลกซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์เช่นเดียวกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ เพื่อดูแลและบริหารความตกลงต่าง ๆ ภายใต้ข้อจัดตั้งองค์การการค้าโลกเพื่อให้ประเทศสมาชิกมีการปฏิบัติตามพันธกรณี และเป็นเวทีสำหรับการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องความสัมพันธ์ทางการค้า

การเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกทำได้โดยการให้สัตยาบันรับรองความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Agreement Establishing the World Trade Organization) ซึ่งจะมีผลทำให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงต่าง ๆ ที่ผนวกท้ายความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกด้วยโดยไม่มีสิทธิเลือก

## 2. หลักการขององค์การการค้าโลก

องค์การการค้าโลกยังคงมีหลักการและจุดมุ่งหมายเช่นเดียวกับความตกลงแกตต์ โดยมุ่งสร้างโอกาสให้การค้าของโลกขยายตัวให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และให้การค้าของโลกดำเนินไปอย่างเป็นธรรมและมั่นคง ทั้งนี้เพื่อให้มีการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนา และความเป็น

อยู่ที่คิชของประชาชนในประเทศต่าง ๆ ซึ่งหลักการที่สำคัญได้แสดงอยู่ในบทบัญญัติที่สำคัญของ ความตกลงแกตต์ 1947 ดังต่อไปนี้คือ<sup>1</sup>

2.1 การปฏิบัติต่อชาติอื่นเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation Treatment หรือ MFN) หมายถึงการปฏิบัติต่อชาติอื่น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือการจัด เก็บภาษีศุลกากร ค่าธรรมเนียม ตลอดจนการใช้มาตรการใด ๆ กับสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ ประเทศนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติเหมือนกันไม่เลือกปฏิบัติกับประเทศใดประเทศหนึ่ง

2.2 การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) หมายถึง การปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าจากประเทศภาคีอื่น ๆ โดยเสมอภาคเท่ากับสินค้าที่ผลิตในประเทศของตน ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่องของภาษี หรือกฎระเบียบต่าง ๆ

2.3 หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การกำหนดนโยบายและ มาตรการทางการค้า รวมทั้งระเบียบต่าง ๆ ของประเทศภาคีใด ๆ จะต้องมีความโปร่งใสชัดเจน มีการตีพิมพ์เผยแพร่ด้วยกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เช่น การนำเข้า-ส่งออกสินค้า หรือกฎระเบียบ อื่นให้เป็นที่รับทราบโดยทั่วไป

2.4 การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในด้วยการใช้มาตรการทางด้านภาษีศุลกากร เท่านั้น (Protection through tariffs Only) จะใช้มาตรการอื่นใดไม่ได้ เว้นแต่มาตรการนั้น ๆ จะ สอดคล้องกับความตกลงกับเงื่อนไขของแกตต์

2.5 การผูกพันอัตราภาษี (Tariff binding) หมายถึง แกตต์เปิดโอกาสให้ใช้ มาตรการทางด้านภาษีศุลกากรได้เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน โดยทำความตกลงกำหนดหลัก การและระเบียบกฎเกณฑ์กับประเทศภาคีเกี่ยวกับทางด้านข้อผูกพันอัตราภาษีศุลกากรที่เกิดจากการ

---

<sup>1</sup> ส่วนวิเคราะห์เศรษฐกิจและอุตสาหกรรม, “ประวัติความเป็นมาของ GATT,” ใน รวมบทความวิเคราะห์ความตกลง GATT ผลกระทบและการปรับขีดความสามารถของไทย, (กรุงเทพฯ: ส่วนวิเคราะห์เศรษฐกิจและอุตสาหกรรม, ฝ่ายวิชาการ ธนาคารนครธน จำกัด (มหาชน), 2538), หน้า 2.



เจรจาตกลงระหว่างประเทศในภาคี ในการกำหนดข้อตกลงหย่อนอัตราภาษีระหว่างกัน เพื่อเป็นข้อผูกพันว่าในอนาคตและจะไม่มีกรเพิ่มอัตราภาษีศุลกากรให้สูงกว่าที่ตกลงกัน

2.6 การส่งเสริมการแข่งขันทางการอย่างเป็นธรรม (Promotion of Fair Trade) โดยแกตต์อนุญาตให้มีการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-Dumping) ส่วนการอุดหนุนนั้น หากประเทศใดในภาคีให้การอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ผลิตหรือส่งออกของประเทศตนเพื่อส่งเสริมไปขายยังประเทศอื่น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศนั้น ๆ ประเทศผู้เสียหายสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษต่อต้านการอุดหนุน (Countervailing Duty) กับสินค้านั้นได้

2.7 การห้ามจำกัดปริมาณนำเข้าสินค้า (Prohibition of Quantitative Restrictions) ในหลักการแกตต์ไม่อนุญาตให้ใช้มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้า เนื่องจากเป็นการผิดหลักการค้าเสรี อย่างไรก็ตามแกตต์ก็ได้มีข้อยกเว้นให้จำกัดปริมาณนำเข้าได้หากประเทศในภาคีมีความจำเป็น เพื่อแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน แต่ต้องค่อย ๆ ยกเลิกไปเมื่อประเทศนั้นผ่านพ้นวิกฤติดังกล่าว

2.8 การขอผ่อนผัน (Waiver) และการใช้มาตรการคุ้มกันกรณีฉุกเฉินและจำเป็น (Possible Emergency Action) โดยแกตต์อนุญาตให้ประเทศภาคีสามารถใช้มาตรการคุ้มกัน (Safeguards) ได้ เมื่อเกิดวิกฤติขึ้นกับเศรษฐกิจของประเทศ

2.9 การรวมกลุ่มประเทศเพื่อลดภาษีศุลกากรระหว่างกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายการค้า (Regional Trade Arrangement) แกตต์อนุญาตให้กระทำได้ แต่จะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศนอกกลุ่ม และจะต้องไม่ทำให้ภาษีศุลกากรและมาตรการการค้าอื่น ๆ ที่ปฏิบัติกับประเทศนอกกลุ่มสูงขึ้นกว่าเดิมที่จะมีการรวมกลุ่ม

2.10 การยุติข้อพิพาท (Dispute Settlement) ในกรณีที่ข้อพิพาททางการค้าเกิดขึ้น จนไม่สามารถประนีประนอมกันได้ แกตต์จะเข้ามาไกล่เกลี่ยปัญหาให้กับประเทศสมาชิก โดยจัดตั้งคณะลูกขุน (Panel) ขึ้นพิจารณาตัดสินปัญหา

2.11 การให้สิทธิพิเศษประเทศกำลังพัฒนา (Special Condition for Developing Countries) ประเทศที่พัฒนาแล้วอาจให้สิทธิพิเศษ (Generalised System of Preferences :GSP) หรือให้ความอนุเคราะห์ทางการค้าอื่น โดยไม่หวังผลประโยชน์ตอบแทน

### 3. บทบาทขององค์การการค้าโลก

3.1 บริหารความตกลงพหุภาคีต่าง ๆ และบันทึกความเข้าใจในความดูแล ซึ่งครอบคลุมถึงการค้าบริการ มาตรการการลงทุนและทรัพย์สินทางปัญญา โดยผ่านคณะมนตรี (Council) และคณะกรรมการ (Committee) ต่าง ๆ ตลอดจนดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณี

3.2 เป็นเวทีการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องความสัมพันธ์ทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับความตกลงฉบับต่าง ๆ ตลอดจนการปฏิบัติตามผลของการเจรจา

3.3 บริหารความเข้าใจว่าด้วยกระบวนการระงับข้อพิพาท และกลไกทบทวนนโยบายการค้า

3.4 ร่วมมือกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และธนาคารโลก (International Bank for Reconstruction and Development : World Bank) เพื่อให้การวางนโยบายเศรษฐกิจสอดคล้องกัน

3.5 ให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในด้านข้อมูล ข้อเสนอแนะ เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้อย่างเพียงพอ ตลอดจนทำการศึกษาประเด็นการค้าที่สำคัญ ๆ

### 4. ผลกระทบของความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกที่มีต่อการค้าขาย

ความตกลงที่จะมีผลในเรื่องเกี่ยวกับการค้าขายคือความตกลงหลายฝ่ายว่าด้วยการค้าสินค้า (Multilateral Agreements on Trade in Goods) ซึ่งเป็นความตกลงที่ผนวกท้ายความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (ดูในภาคผนวก) และความตกลงที่มีบทบาทสำคัญต่อการค้าขายได้แก่ บทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ในภาษีศุลกากร (Tariff Concessions) ภายใต้อาณัติความตกลงแกตต์ 1994 ความตกลงว่าด้วยมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Agreement on Trade Related Investment Measures : TRIMs) ความตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Agreement on Subsidy and Countervailing : SCM)



#### 4.1 หลักการให้สิทธิประโยชน์ในภาษีศุลกากร (Tariff Concessions)

การให้สิทธิประโยชน์ในภาษีศุลกากร (Tariff Concessions) ได้ถูกบัญญัติอยู่ในมาตรา 2 ของความตกลงแกตต์เกี่ยวกับความผูกพันตามตารางพิกัดอัตราภาษีศุลกากร ซึ่งในการเจรจาการค้าแต่ละรอบที่ผ่านมาของแกตต์ได้มีการตกลงลดอุปสรรคทางการค้าทางด้านภาษีศุลกากร โดยในรอบโตเกียวการเจรจาดอัตราภาษีสามารถลดอัตราภาษีศุลกากรโดยเฉลี่ยเหลือเพียงร้อยละ 4.7<sup>2</sup> ซึ่งการลดอัตราภาษีศุลกากรลงถือเป็นการที่ประเทศสมาชิกทำการเปิดตลาดให้กับประเทศสมาชิกอื่นซึ่งต้องทำโดยเท่าเทียมกัน เช่น ประเทศใหญ่ ๆ ตกลงลดภาษีศุลกากรในสินค้าต่าง ๆ ให้แก่กัน ก็จะต้องขยายผลการลดภาษีนี้ให้แก่ประเทศอื่น ๆ ด้วยโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งจะส่งผลทำให้ประเทศเล็ก ๆ ได้รับประโยชน์ในการเข้าสู่ตลาดของประเทศใหญ่ ๆ โดยไม่ต้องเข้าไปเจรจาในระดับสองฝ่าย นอกจากนี้อัตราภาษีที่ทำการลดลงมาแล้วจะขึ้นอีกไม่ได้ ยกเว้นในกรณีที่เป็นจริง ๆ ที่จะต้องขึ้นภาษีก็จะต้องทำการเจรจาเพื่อให้ผลประโยชน์ชัดเจน<sup>3</sup>

ตามหลักในเรื่องการผูกพันอัตราภาษี (Tariff Binding) ของแกตต์ ที่กำหนดให้ประเทศภาคีจัดทำข้อกำหนดหลักการและระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อผูกพันทางด้านภาษี ซึ่งจะเป็นข้อผูกพันว่าในอนาคตจะไม่มีการเพิ่มอัตราภาษีศุลกากรให้สูงกว่าที่ได้ตกลงกันไว้ จากผลการเจรจารอบอุรุกวัยประเทศภาคีได้จัดทำข้อผูกพันภาษีไว้ตามตารางข้อลดหย่อนและได้มีการลดอัตราภาษีระหว่างกันลง โดยเฉลี่ยแล้วอุปสรรคที่ไม่มีใช่ภาษี (Non-tariff Barriers : NTBS) ได้ถูกขจัดออกไป และอัตราภาษีสำหรับสินค้าเขตร้อน (Tropical Product) ได้ลดลงเฉลี่ยถึงร้อยละ 43<sup>4</sup> และเมื่อเปรียบเทียบกับผลการลดภาษีโดยเฉลี่ยในสินค้าอุตสาหกรรมซึ่งคำนวณโดยการถ่วงน้ำหนักการนำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนา อัตราภาษีสินค้าอุตสาหกรรมได้ลดลงถึงร้อยละ 37

<sup>2</sup> พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์, สามมิติของการเจรจารอบอุรุกวัย, หน้า 226.

<sup>3</sup> กองการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, สรุปผลการเจรจารอบอุรุกวัยและผลกระทบต่อที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศกำลังพัฒนา, มปท., 20 ธันวาคม 2536, หน้า 1.

<sup>4</sup> Ammar Siamwalla, World Agriculture Trade After the Uruguay Round : Disarray Forever?, A paper prepared for ADB , 1996 , p.5

#### 4.1.1 ระบบภาษีแบบเลื่อนระดับ (Tariff Escalation)

ระบบอัตราภาษีโดยทั่วไปจะคำนวณตามมูลค่าเพิ่มของสินค้า (Value Added Escalation) กล่าวคือ อัตราภาษีสำหรับสินค้าวัตถุดิบ (raw material) จะต่ำ และอัตราภาษีสำหรับสินค้ากึ่งสำเร็จรูป (Semi-manufactures) หรือ Intermediate Product อัตราภาษีจะสูงขึ้น กลาง ส่วนสินค้าสำเร็จรูป (Finished Products) จะมีอัตราภาษีสูงที่สุด ซึ่งอัตราภาษีที่กำหนดขึ้นนี้เป็นไปตามระดับของการให้ความคุ้มครองในสินค้าแต่ละประเภท การเพิ่มอัตราภาษีตามระดับความสำเร็จรูปสินค้าที่ปรุงแต่งขึ้นจากวัตถุดิบนั้น ๆ อาจมองได้ว่าเป็นความพยายามในทางอ้อมที่จะจูงใจให้ประเทศกำลังพัฒนาพอใจในสถานภาพของการเป็นผู้ส่งออกสินค้าวัตถุดิบหรือกึ่งสำเร็จรูปมากกว่าการที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นผู้ส่งออกสินค้าสำเร็จรูปเต็มขั้น (ซึ่งจะกลายมาเป็นคู่แข่งของผู้ผลิตในประเทศพัฒนาแล้ว) และจะต้องเผชิญกับอัตราภาษีที่สูง อย่างไรก็ตามระบบภาษีที่สูงขึ้นตามขั้นตอนการผลิตแบบเลื่อนระดับ (Tariff Escalation) ก็ไม่สามารถหยุดการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของสินค้าส่งออกประเภทอุตสาหกรรมจากประเทศกำลังพัฒนาได้<sup>5</sup>

#### 4.1.2 ผลการเจรจาอบอุรุกวัยที่มีต่อการค้าชาย

จากผลของการเจรจาอบอุรุกวัยทำให้อัตราภาษีในระหว่างประเทศสมาชิกลดลงอีก โดยประเทศที่เข้าร่วมเจรจามีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามผลการเจรจาการเข้าสู่ตลาด (Market Access) ในการยกเลิกหรือลดอัตราภาษีศุลกากรและมาตรการที่มีใช้อยู่ศุลกากร ซึ่งจะระบุไว้ในตารางข้อลดหย่อนของแต่ละประเทศภาคี ตารางดังกล่าวจะผนวกเข้ากับพิธีสาร Marrakesh และเป็นส่วนหนึ่งของแกตต์ 1994 การลดอัตราภาษีตามข้อผูกพันเป็นการเปิดโอกาสให้กับประเทศที่มีศักยภาพและประสิทธิภาพในการผลิตสามารถส่งสินค้าไปยังประเทศอื่น ๆ ได้ โดยมีอุปสรรคทางการค้าน้อยที่สุด<sup>6</sup>

<sup>5</sup> ดร. เกลิมศักดิ์ ระเบิดวงษ์ และธานินทร์ พะเอม, “นโยบายการค้าและอุตสาหกรรมกับการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทยกับการก้าวไปสู่ความเป็นนิคส์ (ตอนที่ 2)”, *สรรพากรศาสตร์*, หน้า 95 - 96.

<sup>6</sup> กองการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, *ท่านถาม-เราตอบเกี่ยวกับองค์การการค้าโลก*, มพท., ธันวาคม 2537, (อัครสำเนา), หน้า 4.



ในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าขาย การลดอัตราภาษีตามที่ได้มีการเจรจากันใน รอบอุรุกวัยของแคนาดา, สหภาพยุโรป, ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่นำ เข้าสินค้าส่งออกจากประเทศกำลังพัฒนา (ตารางที่ 13) จะเห็นได้ว่าสินค้าบางชนิด ซึ่งเป็นวัตถุดิบ (Raw) อัตราการผูกพันภาษีก่อนการเจรจาอุรุกวัยและหลังรอบอุรุกวัยไม่มีการเปลี่ยนแปลง เพราะอัตราภาษีมีอัตราเท่ากับศูนย์ในทุกประเทศอยู่แล้ว สำหรับสินค้าบางชนิดในลักษณะกึ่งสำเร็จรูป (Semi - manufactures) จะมีอัตราภาษีที่สูงกว่าบางชนิด โดยอัตราภาษีก่อนรอบอุรุกวัยจะประมาณร้อยละ 5 ยกเว้นแคนาดาที่มีอัตราภาษีสูงถึงร้อยละ 11.0 ส่วนสินค้าสำเร็จรูป (Finised Products) มีอัตราภาษีก่อนการเจรจาอุรุกวัยประมาณร้อยละ 5 หรือต่ำกว่า ยกเว้นแคนาดาซึ่งสูงถึงร้อยละ 12 และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหลังรอบอุรุกวัยทุกประเทศได้ลดอัตราภาษีลงเหลือไม่เกินร้อยละ 5 (ยกเว้นแคนาดาอัตราภาษีสูงถึงร้อยละ 7.2) จากการลดอัตราภาษีภายใต้การเจรจาอุรุกวัยซึ่งมีผลผูกพันตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2538



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 13 การเปลี่ยนแปลงในอัตราภาษีแบบเลื่อนระดับของสินค้าบางพารานำเข้าของประเทศไทยมาแล้ว<sup>7</sup>

รายการสินค้า/ ขั้นของการผลิต	การนำเข้า (ล้านเหรียญ สหรัฐฯ)	ส่วนแบ่งของ แต่ละระดับ (ร้อยละ)	อัตราภาษี (ร้อยละ)		
			ก่อนรอบ อุรุกวัย	หลังรอบ อุรุกวัย	ความแตกต่าง หลังจากลด
แคนาดา					
(1)	54	46.9	0.0	0.0	0.0
(2)	2	2.1	11.0	7.2	3.8
(3)	59	51.0	12.0	7.2	4.8
(4)	116	100.0	6.3	3.8	2.5
สหภาพยุโรป					
(1)	975	77.4	0.0	0.0	0.0
(2)	24	1.9	5.1	2.8	2.3
(3)	261	20.7	5.4	3.2	2.2
(4)	1260	100.0	1.2	0.7	0.5
ญี่ปุ่น					
(1)	821	87.1	0.0	0.0	0.0
(2)	14	1.5	4.9	0.1	4.8
(3)	108	11.4	3.3	0.1	3.2
(4)	943	100.0	0.5	0.0	0.5
สหรัฐอเมริกา					
(1)	975	66.8	0.0	0.0	0.0
(2)	33	2.3	3.4	1.4	2.0
(3)	453	31.0	3.9	2.5	1.4
(4)	1461	100.0	1.3	0.8	0.5

หมายเหตุ : (1) หมายถึง สินค้าวัตถุดิบ (Raw)

(2) หมายถึง สินค้ากึ่งสำเร็จรูป (Semi - manufactures)

(3) หมายถึง สินค้าสำเร็จรูป (Finished Products)

(4) หมายถึง จำนวนรวมของสินค้าทั้งสามประเภท

<sup>7</sup> Ammar Siamwalla, World Agriculture Trade After the Uruguay Round : Disarray Forever?, p.7.



เมื่อดูปริมาณการค้าของไทยกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศผู้นำเข้าสำคัญ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป (ตารางที่ 14) การส่งออกยางพาราไปยังญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป มีการขยายตัวจากมูลค่า 12,864.8 5,626.9 และ 5,508.2 ล้านบาทในปี 2537 เพิ่มสูงขึ้นเป็น 20,646.2 8,799.9 และ 8,264.1 ล้านบาทในปี 2538 ซึ่งเป็นอัตราการขยายตัวที่สูงมาก (คำนวณตามมูลค่าการส่งออก) ถึงร้อยละ 60.49 56.39 และ 50.03 ตามลำดับ ทั้ง ๆ ที่อัตราภาษีมิได้มีการเปลี่ยนแปลง (ก่อนลดและหลังลดมีค่าเท่ากับศูนย์) ซึ่งสาเหตุที่มูลค่าการส่งออกยางพาราเพิ่มสูงขึ้นมาจากความต้องการยางพาราที่เพิ่มสูงขึ้น

ตารางที่ 14 ตลาดส่งออกยางพาราสำคัญของไทย

	2534	2535	2536	2537	2538 (ม.ค. - ธ.ค.)
1. รวมทุกประเทศ	24,953.4	28,924.7	29,183.0	41,824.0	61,242.6
2. อาเซียน	2,667.8	2,913.8	2,605.8	3,510.6	5,928.5
3. สหภาพยุโรป(15)	3,041.9	2,977.0	3,348.9	5,508.2	8,264.1
4. ญี่ปุ่น	9,511.3	9,875.7	9,713.7	12,864.8	20,646.2
5. สหรัฐอเมริกา	2,475.1	3,396.4	3,845.1	5,626.9	8,799.9
6. อื่น ๆ	7,257.1	9,761.6	9,669.4	14,313.3	17,603.8

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ในส่วนของสินค้าผลิตภัณฑ์ยาง จากข้อมูลในตารางที่ 15 จะเห็นว่ามูลค่าการส่งสินค้าผลิตภัณฑ์ยางออกไปยังประเทศญี่ปุ่นมีการขยายตัวที่สูงมาก จากมูลค่า 866.0 ล้านบาท ในปี 2537 เพิ่มสูงขึ้นเป็น 1,115.7 ล้านบาท ในปี 2538 และในสหรัฐอเมริกา จากมูลค่าการส่งออก 3,158.9 ล้านบาท ในปี 2537 เพิ่มสูงขึ้นเป็น 4,094.5 ล้านบาท ในปี 2538 ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งก็น่าจะเป็นเพราะการลดอัตราภาษีในสินค้าผลิตภัณฑ์ยางที่นำเข้าไปยังประเทศทั้งสองลง แต่การขยายตัวก็มิได้มีมูลค่าที่สูงมากนัก คิดเป็นร้อยละ 28.83 และ 29.62 ในญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาตามลำดับ

ตารางที่ 15 ตลาดส่งออกผลิตภัณฑ์ยาง 10 ประเทศแรกของไทย

ล้านบาท

	2534	2535	2536	2537	2538 (ม.ค. - ธ.ค.)
1. สิงคโปร์	214.8	210.3	299.7	436.4	5,412.8
2. สหรัฐอเมริกา	2,029.9	2,748.4	3,298.6	3,158.6	4,094.5
3. อิตาลี	413.8	507.6	749.1	825.8	1,139.7
4. ญี่ปุ่น	462.0	554.8	673.4	866.0	1,115.7
5. เยอรมนี	513.8	697.6	711.8	795.6	976.9
6. ออสเตรเลีย	389.9	419.0	529.6	606.2	699.0
7. สหราชอาณาจักร	303.9	434.3	493.7	623.9	632.0
8. ออสเตรเลีย	312.7	392.5	432.1	518.2	544.2
9. ฝรั่งเศส	202.8	282.9	492.3	314.3	500.6
10. ไต้หวัน	149.9	153.6	237.1	326.8	397.0
รวม 10 ประเทศ	4,993.9	6,401.4	7,717.7	8,472.4	15,512.7
อื่น ๆ	2,209.2	2,811.5	3,725.9	4,527.6	5,103.8
มูลค่ารวม	7,203.2	9,213.0	11,443.6	13,000.1	20,616.5

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

เมื่อพิจารณาระดับความแตกต่างระหว่างอัตราภาษีสำหรับสินค้าวัตถุดิบ เทียบกับอัตราภาษีสินค้าสำเร็จรูป จะเห็นว่าหลังจากการลดภาษีตามรอบอุรุกวัยแล้ว ความแตกต่างในระดับขั้นของภาษียังมีค่าลดลง เช่น จากเดิมความแตกต่างระหว่างอัตราภาษีสินค้าวัตถุดิบยางพารา กับสินค้าสำเร็จรูปผลิตภัณฑ์ยางในแคนาดาสูงถึง ร้อยละ 12 แต่หลังจากรอบอุรุกวัยแล้ว ระดับความแตกต่างลดลงเหลือเพียง 7.2 เช่นเดียวกับในสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกาที่มีระดับความแตกต่างลดลงเช่นกัน โดยน่าสังเกตว่า 3 ประเทศหลังเป็นประเทศผู้นำเข้าหลักในสินค้ายาง และผลิตภัณฑ์ยางจากไทย การลดภาษีของทั้ง 3 ประเทศดังกล่าว จึงน่าจะมีผลต่อการค้ายางของ ไทย ทำให้มีการขยายตัวดีขึ้น

เมื่อพิจารณาระดับการผูกพันอัตราภาษีของไทย ในหมวดสินค้ายาง ซึ่งอยู่ในพิกัดที่ 40 ตามตารางยื่นข้อผูกพันการลดภาษี จะพบว่าไทยไม่ได้นำเข้าสินค้ายางธรรมชาติ ซึ่งอยู่ในพิกัดที่ 40.01 เข้าไว้ในตารางผูกพันการลดภาษี การลดภาษีผูกพันเฉพาะสินค้ายางบางรายการ โดยเริ่มตั้งแต่ พิกัดที่ 40.05 คือ สินค้าผลิตภัณฑ์ยาง เป็นต้นไป ซึ่งในการลดภาษีตามข้อผูกพันภาย



ใต้การเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยนี้ ประเทศไทยจะต้องดำเนินการออกประกาศกระทรวงการคลัง เพื่อปรับปรุงพิกัดอัตราศุลกากร โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530

#### 4.2 ความตกลงเกี่ยวกับมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Agreement on Trade-Related Investment Measures: TRIMs)

- มาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า เป็นมาตรการที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่นำมาใช้ โดยการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่มีการบิดเบือนทางการค้า (Trade Distortion) เพื่อชักจูงให้นักลงทุนต่างประเทศมาลงทุนในประเทศของตน คุ้มครองอุตสาหกรรมการผลิตภายในประเทศและเพื่อให้ทิศทางการลงทุนสอดคล้องรองรับกับนโยบายการพัฒนาประเทศที่ได้กำหนดไว้ มาตรการเหล่านี้มุ่งที่จะขยายอุปสงค์ในสินค้าหรือชิ้นส่วนต่าง ๆ ที่ผลิตในประเทศ และในขณะเดียวกันก็มุ่งที่จะจำกัดการแข่งขันในตลาดภายในไม่ให้มีมากจนเกินไป<sup>8</sup> ดังนั้นเพื่อที่จะควบคุมการใช้มาตรการดังกล่าว ให้เป็นไปในทางที่จะขยายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก จึงได้มีการจัดทำความตกลงว่าด้วยมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า หรือ TRIMs ขึ้นในการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยของแอกตส์

สาระสำคัญของความตกลง TRIMs คือ ห้ามมิให้ประเทศภาคีกำหนดมาตรการการลงทุนที่มีผลเป็นการกีดกันหรือบิดเบือนการค้าระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้ทุกประเทศต้องยกเลิกมาตรการการลงทุนที่มีผลเท่ากับการกีดกันการนำเข้าต่าง ๆ ดังนี้

- ห้ามการกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนในประเทศที่ผู้ผลิตต้องใช้ในการผลิตสินค้าเป็นสัดส่วนต่อการนำเข้า (Local Content Requirement : LCR)
- ห้ามการกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนที่ผู้ผลิตต้องใช้ในการผลิตสินค้าตามปริมาณการส่งออก (Trade Balancing Requirement : TBR)

<sup>8</sup> อวยชัย คูหากาญจน์, “ความตกลง TRIMs และผลกระทบต่อกฎหมายเศรษฐกิจไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 5.

- ห้ามออกข้อบังคับหรือเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ผลิตในการได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ เช่น สิทธิในการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีใด ๆ ตามนโยบายส่งเสริมการลงทุน

ในการยกเลิกมาตรการดังกล่าว แต่ละประเทศมีระยะเวลาในการปรับตัว คือ ประเทศพัฒนาแล้วให้ยกเลิกภายใน 2 ปี ประเทศกำลังพัฒนาให้ยกเลิกภายใน 5 ปี และประเทศด้อยพัฒนาให้ยกเลิกภายใน 7 ปี ซึ่งประเทศสมาชิกจะต้องแจ้งการใช้มาตรการที่ต้องยกเลิกต่อแก่ตักภายใน 90 วัน หลังจากที่มีความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกมีผลใช้บังคับ

#### 4.3 ความตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: SCM)

การช่วยอุดหนุน คือ การทำให้ต้นทุนในการผลิตสินค้าต่ำกว่าปกติ โดยทั่วไปมักจะเป็นการกระทำของรัฐที่มีมาตรการช่วยเหลือในการผลิต ต่างจากการทุ่มตลาด (Dumping) ซึ่งมีจะเป็นการกระทำของเอกชน การช่วยอุดหนุนอาจแบ่งเป็น 2 ประเภทตามวัตถุประสงค์ของการช่วยอุดหนุน<sup>9</sup> คือ การช่วยอุดหนุนภายในประเทศ (Domestic Subsidies) และการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก (Export Subsidies)

(1) การช่วยอุดหนุนภายในประเทศ (Domestic Subsidies) เป็นการที่รัฐพยายามช่วยเหลือผู้ผลิตภายในประเทศ เช่น การให้อัตราดอกเบี้ยต่ำ การประกันราคา ซึ่งเป็นการช่วยอุดหนุนการผลิตที่ไม่ได้มีการส่งออกเลย หรือถ้ามีการส่งออกก็เป็นจำนวนน้อยมาก<sup>10</sup>

(2) การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก (Export Subsidies) เป็นการที่รัฐช่วยเหลือผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกให้สามารถส่งสินค้าไปขายแข่งขันในตลาดการค้าระหว่างประเทศได้ดีขึ้น โดยการช่วยเหลือจะมีลักษณะคล้ายการช่วยอุดหนุนภายในประเทศ ซึ่งก็คือเป็นการลดต้นทุนของ

<sup>9</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 78.

<sup>10</sup> ทักษมัย ฤกษ์สุด, เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 38.



การผลิตที่จะทำให้สินค้าส่งออกถูกลง<sup>11</sup> เช่น การให้กู้อัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ส่งออกที่จะส่งสินค้าออกไปขายยังต่างประเทศ

#### 4.3.1 หลักการช่วยอุดหนุนในแกตต์

แกตต์ได้วางหลักการช่วยอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การช่วยอุดหนุน (Subsidy and Countervailing Duties: CVD) ไว้ในมาตรา 6 และมาตรา 16

(1) มาตรา 16 ได้วางหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการช่วยอุดหนุน การระงับข้อพิพาท และรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็น Section A การช่วยอุดหนุนโดยทั่วไป (General Subsidies) และ Section B การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก (Export Subsidies)

(2) มาตรา 6 เป็นมาตรการที่แกตต์ได้กำหนดขึ้น เพื่อตอบโต้การกระทำที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในทางการค้าขึ้นและขัดต่อหลักเกณฑ์ของแกตต์ โดยได้กำหนดให้ประเทศภาคีสามารถที่จะเก็บภาษีตอบโต้ หรือ CVD (Countervailing Duties) เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นในประเทศผู้นำเข้าได้

หลักการช่วยอุดหนุนที่ระบุไว้ในแกตต์ มักจะประสบปัญหาในการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ดังนั้น ในการเจรจารอบโตเกียว (Tokyo Round) ในปี พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ได้มีการจัดทำ “ความตกลงว่าด้วยการตีความและการใช้บังคับมาตรา 6, 16, และ 23 ของแกตต์” (Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the General Agreement on Tariff and Trade) หรือ Subsidy Code 1979 ซึ่งขยายหลักการช่วยอุดหนุนตามมาตรา 6 และมาตรา 16 ของความตกลงแกตต์ ค.ศ. 1947 (GATT 1947) และเป็นความตกลงที่แยกต่างหากจากความตกลงแกตต์ ค.ศ. 1947<sup>12</sup> ในความตกลง Subsidy Code 1979 ได้มีการกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณา “ส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งที่เป็นธรรมในตลาดโลก” , การกำหนดให้มีการยอมรับถึงความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนาในการที่ต้องมีการใช้มาตรการช่วยอุดหนุน และจัด

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

<sup>12</sup> ทัชชฌัย ฤกษ์สุด, “เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องการค้าและ การช่วยอุดหนุน (Dumping , Subsidy)” (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มปป.), หน้า 9.

ระบบการระงับข้อพิพาทที่ชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งมีข้อผูกพันที่ประเทศภาคีของ Subsidy Code 1979 จะต้องลดหรือยกเลิกมาตรการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก และมีหน้าที่จะต้องแจ้งมาตรการอุดหนุนที่ยังใช้อยู่ในคณะกรรมการทราบ อย่างไรก็ตามความตกลงฯ นี้ ยังมีบทบัญญัติที่ยังหา กฎเกณฑ์ไม่ได้แน่ชัดอีกไม่น้อย เช่น กฎเกณฑ์ในการหาการมีส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งที่เป็นธรรม ซึ่งให้หมายถึงการแทนที่การส่งออกของประเทศภาคีนั้น ยังก่อปัญหาที่ตัดสินไม่ได้จนทำให้หลายประเทศหมดศรัทธาในการเป็นภาคีของความตกลงนี้ นอกจากนี้แล้วเช่นเดียวกับความตกลงระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่มีลักษณะพหุภาคี คือ การมีบทบัญญัติที่มีลักษณะคลุมเครือตีความได้หลายอย่าง เพื่อให้เป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่ายที่มาเจรจา เช่น บทบัญญัติในเรื่องการพยายามแยกการช่วยอุดหนุนทั่วไปออกจากการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกจะมีลักษณะกลับไปกลับมา โดยจะแยกประเภทของการช่วยอุดหนุนและผลดีที่จำเป็นต่อการช่วยอุดหนุนภายในประเทศ และผลเสียของการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก แต่ขณะเดียวกันกฎหมายได้แสดงอยู่ในตัวเองว่าประเภทที่ว่ามันแยกไม่ได้อย่างชัดเจน และผลดีผลเสียของแต่ละประเภทก็เป็นสิ่งที่จะต้องดูเป็นกรณี ๆ ไป<sup>13</sup> ประกอบกับมาตรา 303 ของกฎหมายศุลกากรสหรัฐฯ ค.ศ. 1930 (แก้ไขเพิ่มเติม) ระบุว่า ในกรณีที่ประเทศที่ให้การช่วยอุดหนุนนั้นไม่ได้เป็นภาคีของความตกลงนี้ สหรัฐฯ สามารถเก็บ CVD ได้ โดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายก่อน ซึ่งทำให้การเก็บ CVD นั้นกระทำได้ง่าย เพราะเพียงแต่มีการแสดงว่ามีการช่วยอุดหนุนก็เพียงพอแล้ว<sup>14</sup> ซึ่งมีผลเป็นการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐที่เป็นภาคีกับรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีของความตกลงฯ

จากปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้ในการเจรจาอบูรุกวัย (Uruguay Round) ได้มีการจัดทำ “ความตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุนและมาตรการตอบโต้” (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: SCM) ขึ้น เพื่อเป็นการวางแนวทางในการปฏิบัติสำหรับประเทศต่าง ๆ ในเรื่องการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแกตต์ โดยได้มีการจัดประเภทของการอุดหนุนออกเป็น 3 ประเภท คือ การอุดหนุนที่ต้องห้าม (Prohibited Subsidy) การอุดหนุนที่อาจถูกเก็บภาษีตอบโต้ได้ (Actionable Subsidy) การอุดหนุนที่เป็นการทั่วไป (Non-Actionable Subsidy) และได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการไต่สวนเพื่อตอบโต้สินค้านำเข้าที่มีการอุดหนุน เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ

<sup>13</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ, หน้า 94.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.



4.3.2 การอุดหนุนตามความตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: SCM) ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งองค์การการค้าโลก

ความตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures : SCM) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

– ประเภทของการอุดหนุน<sup>15</sup>

ก. การอุดหนุนที่ต้องห้าม (Prohibited Subsidy)<sup>16</sup> คือ การอุดหนุน การส่งออกหรือมีเงื่อนไขบังคับให้ส่งออก หรือมีเงื่อนไขให้ใช้สินค้าที่ผลิตในประเทศเป็นสัดส่วนกับสินค้าที่นำเข้า หากประเทศใดมีการใช้มาตรการที่มีลักษณะเช่นนี้ก็ต้องมีการระงับข้อพิพาทตามกระบวนการที่กำหนดขึ้น ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ (Recommendation) ประเทศที่ได้รับความเสียหายจากมาตรการดังกล่าวก็ใช้มาตรการตอบโต้ได้

ข. การอุดหนุนที่อาจถูกเก็บภาษีตอบโต้ได้ (Actionable Subsidy) คือ การอุดหนุนที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้า หรือทำให้ผลประโยชน์ของประเทศอื่น โดยเฉพาะด้านการผูกพันภาษีศุลกากรตามมาตรา 2 ต้องเสียไป หรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงในทางที่กีดกันสินค้าจากประเทศอื่น หรือกีดกันการค้า

หากประเทศที่ได้รับความเสียหายพิสูจน์ได้ก็สามารถเรียกเก็บ CVD ได้ หรือถ้ามีการให้การอุดหนุนเกินกว่าร้อยละ 5 ของมูลค่าสินค้าทั้งหมด ประเทศที่ได้รับผลกระทบอาจจะดำเนินการร้องเรียนต่อองค์กรระงับข้อพิพาท หรือ DSB (Dispute Settlement Body) ได้ ถ้า DSB พบว่าประเทศนั้นได้รับผลกระทบจริง ประเทศที่ใช้มาตรการอุดหนุนก็ต้องยกเลิกการใช้ไป หรือมิฉะนั้นประเทศที่ได้รับผลกระทบก็มีสิทธิที่จะเก็บ CVD เพื่อตอบโต้ได้ (อย่างไรอย่างหนึ่ง)

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

<sup>16</sup> Article 3, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures

ค. การอุดหนุนที่เป็นการทั่วไป (Non-Actionable Subsidy)<sup>17</sup> คือ การอุดหนุนที่ให้เป็นการทั่วไป เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือการให้ทุนโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อทำการวิจัย หรือเพื่อช่วยเหลือภูมิภาคที่ด้อยโอกาส (Disadvantaged Regions) โดยจะต้องสอดคล้องกับกรอบพัฒนาภูมิภาคของประเทศและเงื่อนไขบางประการ เช่น รายได้ประชากรในเขตนั้นต้องไม่สูงกว่าร้อยละ 85 ของระดับเฉลี่ยของประเทศ อัตราการว่างงานอยู่ในระดับไม่ต่ำกว่าร้อยละ 110 ของค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ หรือการให้ความช่วยเหลือสำหรับการปรับสถานประกอบการที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมใหม่ซึ่งก่อให้เกิดภาระทางการเงินแก่ผู้ประกอบการมากขึ้น เป็นต้น ซึ่งสามารถกระทำได้ตามความตกลง SCM โดยต้องแจ้งรายละเอียดในการใช้ห้องการค้าการค้าโลกทราบก่อนที่จะนำไปใช้ แต่หากการอุดหนุนนี้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศสมาชิกอื่นก็อาจถูกฟ้องร้องได้เช่นกัน

ตามความตกลง SCM การอุดหนุนที่ต้องห้าม (Prohibited Subsidy) ต้องยกเลิกภายใน 3 ปี แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาสามารถขยายระยะเวลาได้เป็น 8 ปี สำหรับการยกเลิกการอุดหนุนการส่งออก แต่ถ้การส่งออกสินค้าใดมีส่วนแบ่งตลาดอย่างน้อยร้อยละ 3.25 ของตลาดโลก 2 ปีติดต่อกัน ก็จะต้องยกเลิกการอุดหนุนนั้นภายใน 2 ปี สำหรับเงื่อนไขส่วนแบ่งตลาดนี้จะไม่ใช้กับประเทศด้อยพัฒนาจนกว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติต่อหัวจะถึง 1,000 เหรียญสหรัฐ/ปี ส่วนการอุดหนุนที่มีเงื่อนไขให้ใช้สินค้าที่ผลิตภายในประเทศ (Local Content Requirement: LCR) ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องยกเลิกภายในเวลา 5 ปี แต่หากประเทศสมาชิกอื่นสามารถพิสูจน์ได้ถึงความเสียหายที่เกิดจากการอุดหนุนก็อาจถูกเก็บภาษีตอบโต้ได้ นอกจากนี้จะต้องแจ้งมาตรการอุดหนุนที่ยังใช้อยู่ต่อองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกมีผลใช้บังคับ และประเทศภาคีผูกพันที่จะไม่ขยายขอบเขตหรือยืดอายุมาตรการที่ใช้อยู่ออกไปอีก

ประเทศผู้เสียหายจากการนำเข้าสินค้าที่มีการอุดหนุนที่ต้องห้าม (Prohibited Subsidy) และการอุดหนุนที่อาจถูกเก็บภาษีตอบโต้ได้ (Actionable Subsidy) สามารถตอบโต้ประเทศผู้ส่งออกที่มีการใช้มาตรการอุดหนุนดังกล่าวได้ 2 วิธี คือ การเก็บภาษีตอบโต้ หรือ

<sup>17</sup> Article 8, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures



CVD จากสินค้านำเข้าที่ได้รับการอุดหนุน หรือ นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติข้อพิพาท (Dispute Settlement Body) หรือ DSB<sup>18</sup>

ความตกลง SCM ได้วางหลักเกณฑ์ในการไต่สวนเพื่อเรียกเก็บภาษีตอบโต้ หรือ CVD โดยผู้ยื่นคำร้องเรียนจะต้องเป็นอุตสาหกรรมผู้ผลิตซึ่งเป็นผู้ผลิตหรือตัวแทนฝ่ายแรงงานในการผลิตสินค้านั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณการผลิตทั้งหมด ในการยื่นคำร้องเรียนจะต้องมีรายละเอียดหลักฐาน ความเสียหายครบถ้วนเพียงพอ จึงจะเริ่มทำการไต่สวนได้ แต่จะต้องระงับการไต่สวน ถ้าหากพบว่ามี การอุดหนุนเพียงเล็กน้อย (de minimis) คือ ต่ำกว่าร้อยละ 1 ของมูลค่าสินค้า หรือร้อยละ 2 ในกรณีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา หรือปริมาณการนำเข้าต่ำกว่าร้อยละ 4 ของปริมาณการนำเข้ารวม เพราะถือว่าไม่น่าจะมีผลกระทบใด ๆ ต่อประเทศผู้นำเข้า สำหรับในเรื่องระยะเวลาการไต่สวนจะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี และจะเรียกเก็บ CVD ได้ไม่เกิน 5 ปี แต่ถ้าผู้ไต่สวนเห็นว่ามีความเสียหายเพียงพออาจขยายระยะเวลาได้

4.4 บันทึกความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการจัดการระงับข้อพิพาท (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes: DSU) ภายใต้กฎเกณฑ์ของความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก

ตามกฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลกเมื่อประเทศสมาชิกมีกรณีพิพาทกัน และต้องการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก จะต้องดำเนินการตามกฎหมายและขั้นตอนการระงับข้อพิพาทภายใต้ความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการจัดการระงับข้อพิพาท (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes: DSU) ซึ่งเป็นระบบการยุติกรณีพิพาทรวมที่มีความคล่องตัวมากกว่าเดิม และเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกดำเนินการร้องเรียนภายใต้ความตกลงการค้าฉบับใดฉบับหนึ่งได้ โดยมีขั้นตอนในการระงับกรณีพิพาท มีดังนี้

1. ประเทศที่ได้รับความเสียหายทำการขอเจรจาหารือกับประเทศคู่กรณี
2. ให้ดำเนินการหารือภายใน 30 วัน หลังจากการร้องขอหารือ

<sup>18</sup> “ความตกลงที่สำคัญในแกตต์”, วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 25 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2537): หน้า 18.

3. หากไม่สามารถตกลงกันได้ภายใน 60 วัน หรือประเทศคู่กรณีปฏิเสธการหารือ ประเทศที่ขอหารืออาจขอตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) หรืออาจจะเลือกใช้มาตรการยุติกรณีพิพาทอื่น ๆ ได้ตามความสมัครใจของทั้ง 2 ฝ่าย เช่น การขอให้มีคนกลางเพื่อประนีประนอมกรณีพิพาทในรูปของ good offices, conciliation หรือ mediation หรืออนุญาโตตุลาการ (arbitration)

4. หากการหารือไม่สามารถหาข้อยุติได้ก็ให้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นทันที โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่และระยะเวลาตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยปกติแล้วคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศที่ไม่ใช่คู่กรณี ที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ที่เหมาะสม จำนวน 3 คน -

5. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องดำเนินการพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน 6 เดือน

6. องค์การยุติกรณีพิพาท (Dispute Settlement Body) จะพิจารณารับรองรายงานดังกล่าวภายในจากเวียนให้ประเทศสมาชิกทราบแล้ว ภายใน 20 วัน

7. ถ้าไม่มีการอุทธรณ์หรือไม่มีฉันทามติปฏิเสธการรับรองรายงานองค์การยุติกรณีพิพาทจะรับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ภายใน 60 วัน

นอกจากนั้น กระบวนการระงับข้อพิพาทใหม่จะมีการจัดตั้งองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) ขึ้นมา ประกอบด้วยบุคคลผู้เชี่ยวชาญ 7 ท่าน โดยแบ่งความรับผิดชอบ 3 ท่าน ต่อการอุทธรณ์ 1 คดี โดยมีขั้นตอนในการอุทธรณ์ ดังนี้

1. ประเทศสมาชิกที่ร้องขออุทธรณ์ต้องแจ้งความต้องการอุทธรณ์อย่างเป็นทางการ

2. องค์การอุทธรณ์ดำเนินการตัดสินและรายงานผลการพิจารณาภายใน 60 วัน

3. องค์การยุติข้อพิพาทจะต้องรับรองรายงานขององค์กรอุทธรณ์ และประเทศสมาชิกจะต้องยอมรับผลการพิจารณานั้นโดยไม่มีเงื่อนไขภายใน 30 วัน หลังจากที่เวียนรายงานดังกล่าวให้ประเทศสมาชิกพิจารณาแล้วเว้นแต่มีฉันทามติปฏิเสธไม่รับรองรายงาน

ภายหลังจากที่องค์กรยุติข้อพิพาทรับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือองค์กรอุทธรณ์แล้ว ประเทศคู่กรณีจะต้องแจ้งแผนที่จะดำเนินการต่อไป ซึ่งจะต้องทำ



ในทันทีหรือภายในระยะเวลาที่สมเหตุสมผล ทั้งนี้องค์การยุติข้อพิพาทจะทำหน้าที่ดูแลติดตามการดำเนินการและหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นอีกก็จะต้องทำการตัดสินด้วยกระบวนการยุติกรณีพิพาทต่อไป

ในกรณีที่ประเทศคู่กรณีไม่ดำเนินการตามคำแนะนำหรือคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ประเทศผู้ร้องเรียนสามารถทำคำร้องขอต่อองค์การยุติกรณีพิพาท เพื่อทำการตอบโต้โดยการระงับการให้สิทธิประโยชน์หรือพันธกรณีภายใต้สาขา (Sector) เดียวกับสาขาที่เกิดความเสียหาย แต่ทั้งนี้ประเทศผู้ร้องเรียนอาจจะทำการตอบโต้ข้ามสาขาหรือข้ามความตกลงได้ ถ้าพบว่าการตอบโต้ในสาขาเดียวกันไม่สามารถทำได้หรือไม่เกิดประสิทธิภาพ

การปรับปรุงกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกนี้ทำให้กระบวนการมีประสิทธิภาพและความเข้มแข็งมากขึ้น จากเดิมที่กระบวนการระงับข้อพิพาทไม่มีสภาพบังคับเพียงพอที่จะทำให้ประเทศคู่พิพาทปฏิบัติตามคำตัดสิน แต่ในระบบปัจจุบันการรับรองคำตัดสินและการให้อำนาจตอบโต้ในกรณีที่ไม่มีกรปฏิบัติตามคำตัดสินจะเป็นไปโดยอัตโนมัติยกเว้นองค์การระงับข้อพิพาทจะมีฉันทามติคัดค้านการรับรองหรือให้อำนาจนั้น ดังนั้นหากประเทศใดไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินแล้วก็อาจถูกตอบโต้จากประเทศอีกฝ่ายโดยการระงับการให้สิทธิประโยชน์หรือพันธกรณีจากประเทศคู่พิพาทนั้นได้

จากกรณีดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า หากประเทศไทยปฏิบัติขัดกับความตกลงต่างๆ ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งองค์การการค้าโลกแล้ว ก็อาจได้รับการร้องเรียนภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการจัดการระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์และกระบวนการที่มีความเข้มงวดและก่อให้เกิดสภาพบังคับของการไม่ปฏิบัติตามคำตัดสิน ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องปฏิบัติตามคำตัดสินขององค์การระงับข้อพิพาท เนื่องจากหากประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินขององค์การระงับข้อพิพาทก็อาจถูกตอบโต้โดยการระงับสิทธิประโยชน์หรือพันธกรณีจากประเทศผู้ร้องเรียนได้

## เขตการค้าเสรีอาเซียน ( ASEAN Free Trade Area: AFTA)<sup>19</sup>

เขตการค้าเสรีอาเซียนเป็นความตกลงระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีผลกระทบต่อการค้าของประเทศสมาชิกอาเซียน รวมทั้งประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. ความเป็นมาของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

อาเซียน หรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations : ASEAN) ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510<sup>\*</sup> ซึ่งเป็นพัฒนาการของความพยายามที่จะร่วมมือกันของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อตอบสนองความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันในช่วงนั้นเพื่อให้เกิดสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค ภายหลังจากการเพลี่ยงพล้ำของสหรัฐอเมริกาในสงครามอินโดจีน รวมทั้งเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องพรมแดนของประเทศสมาชิก

ในช่วง 9 ปีแรกของการก่อตั้งอาเซียน ความร่วมมือส่วนใหญ่จะเน้นไปทางด้านการเมือง ซึ่งก็ประสบความสำเร็จมาโดยตลอด ต่อมาอาเซียนได้หันมาสนใจทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น โดยได้มีการลงนามในปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียน ที่นครบาห์ติ ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อปี พ.ศ. 2519 เพื่อกำหนดเป้าหมายและแนวทางความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การเมือง และสารสนเทศ และในปี พ.ศ. 2520 ได้มีการลงนามในความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (ASEAN PREFERENTIAL TRADING ARRANGEMENTS : PTA) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจภายในภูมิภาคต่อไป

<sup>19</sup> สุคนธ์ กาญจนาลัย, “เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่อง เขตการค้าเสรีอาเซียน โดยนางสาวสุคนธ์ กาญจนาลัย อธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ณ ห้องประชุมรัฐสภา วันศุกร์ที่ 5 กุมภาพันธ์ 2536” กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, กันยายน 2536

\* ขณะก่อตั้งมีสมาชิก คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย สำหรับบรูไนได้สมัครเข้าเป็นสมาชิก เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2527 และเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2538 เวียดนามได้เข้าเป็นสมาชิก ทำให้ปัจจุบันอาเซียนมีสมาชิกถึง 7 ประเทศ



อาเซียนมีโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจหลายโครงการ ที่สำคัญได้แก่ ระบบสิทธิพิเศษทางการค้า(ASEAN-PTA) โครงการอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Project : AIP) โครงการร่วมลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Joint Ventures Scheme : AIJV) โครงการแบ่งการผลิตด้านอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Complementation Scheme : AIC) ซึ่งความร่วมมือตามโครงการดังกล่าวมีข้อจำกัด เนื่องจากแต่ละประเทศมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน

โดยที่สถานการณ์เศรษฐกิจและการค้าของโลกเปลี่ยนแปลงไป มีการรวมกลุ่มเศรษฐกิจการค้าที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก และกลุ่มประเทศสังคมนิยมเริ่มมีการปรับตัวสู่ระบบเศรษฐกิจเสรี ทำให้การแข่งขันในตลาดโลกทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ การขยายตัว ทั้งในด้านการส่งออกและการลงทุนของอาเซียน ในด้านการลงทุน จะเห็นได้ว่า ประเทศพัฒนาแล้วได้หันไปลงทุนในประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยกันแทนการลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา ในส่วนของประเทศไทย จากสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าชาวต่างชาติสนใจมาลงทุนในประเทศไทย น้อยลงกว่าเดิม

ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างตระหนักถึงความจริงในข้อนี้ ดังนั้น ในการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 27-28 มกราคม พ.ศ. 2535 ณ ประเทศสิงคโปร์ ที่ประชุมได้มีมติให้จัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนขึ้นภายในระยะเวลา 15 ปี ผลการประชุมดังกล่าวได้มีการลงนามเอกสารสำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่

- (1) แถลงการณ์ร่วม หรือ “ปฏิญญาสิงคโปร์ ปี พ.ศ. 2535” (Singapore Declaration of 1991) ซึ่งวางกรอบและทิศทางของความร่วมมือของอาเซียนไว้อย่างชัดเจน และประกาศ พันธสัญญาที่จะยอมรับและปฏิบัติในการก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน หรืออาฟต้าขึ้น<sup>20</sup>
- (2) ความตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation) ซึ่งให้ความหมาย

<sup>20</sup>ไพฑูรย์ บุญประเสริฐ, “ผลทางกฎหมายเศรษฐกิจของความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนที่มีต่ออุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536) , หน้า 44

หรือจำกัดความที่ชัดเจนของภาคความร่วมมือด้านต่าง ๆ ที่สมาชิกอาเซียนทั้ง 6 สามารถทำงานร่วมกัน<sup>21</sup>

(3) ความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีศุลกากรพิเศษที่เท่ากันสำหรับการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area : CEPT for AFTA)

การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA) เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2535 ตามปฏิญญาสิงคโปร์ ค.ศ. 1992 (Singapore Declaration of 1992) ถือเป็นความสำเร็จของความร่วมมือทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญของอาเซียนก่อให้เกิดการขยายตัวทางการค้า ทำให้ตลาดการค้าภายในประเทศอาเซียนกว้างยิ่งขึ้น และเป็นการดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในประเทศสมาชิกมากขึ้น<sup>22</sup> นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มการต่อรองให้กับกลุ่มประเทศอาเซียนในเวทีการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

## 2. หลักการในการดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียน

หลักการความร่วมมือในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน คือ จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนภายใน 15 ปี (เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2536 - 2551) โดยใช้อัตราภาษีพิเศษศุลกากรที่เท่ากัน (Common Effective Preferential Tariff : CEPT) เป็นกลไกสำคัญในการลดอัตราภาษีศุลกากรแก่สินค้าที่อยู่ในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกันเองให้อยู่ในระดับ 0-5 % (ให้เหลือไม่เกินร้อยละ 5) สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมทุกชนิด รวมทั้งสินค้านำเข้าและสินค้าเกษตรแปรรูปที่ถือว่ามีถิ่นกำเนิดจากประเทศสมาชิกอาเซียน\* โดยยกเว้นสินค้าเกษตร\*\* สินค้าที่มีผลต่อความมั่นคง ศิลปกรรมอันดี สุขภาพและศิลปวัตถุ

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 46

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 1

\* ตามมาตรา 2(4) ของความตกลง CEPT ได้บัญญัติถึงการจำแนกถิ่นกำเนิดของสินค้าว่า สินค้าที่ถือว่ามีถิ่นกำเนิดจากประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องมีสัดส่วนวัตถุดิบในอาเซียนอย่างน้อยร้อยละ 40

\*\* ตามมาตรา 1 ในความตกลง CEPT ได้ให้คำนิยามของสินค้าเกษตรว่าหมายถึงวัตถุดิบทางการเกษตรหรือผลิตผลเกษตรที่ไม่ได้แปรรูป โดยอาศัยการพิจารณาตามระบบฮาร์โมไนซ์



### 3. แผนการลดภาษีภายใต้หลักการ CEPT

ในการดำเนินการลดภาษี ได้แบ่งสินค้าออกเป็น 3 กลุ่มคือ 1) สินค้าที่จะเร่งลดภาษี (Fast Track) ซึ่งครอบคลุมถึงสินค้า 15 กลุ่ม\* ที่ประเทศสมาชิกได้เลือกมาดำเนินการเพื่อให้การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนเป็นไปโดยเร็ว 2) สินค้าลดภาษีปกติ (Normal Track) และ 3) สินค้ายกเว้นภาษีชั่วคราว (Temporary Exclusion List) ซึ่งจะนำมาลดภาษีในปีที่ 8 โดยมีแผนการลดภาษี ดังรายละเอียดในตารางที่ 16

ตารางที่ 16 แผนการลดภาษีภายใต้หลักการ CEPT ของ AFTA

อัตราภาษีปัจจุบัน ร้อยละ	สินค้าลดภาษีปกติ (Normal Track)		สินค้าเร่งลดภาษี (Fast Track)	
	อัตราภาษีเป้าหมาย ร้อยละ	กำหนดเวลา	อัตราภาษีเป้าหมาย ร้อยละ	ระยะเวลาดำเนินการ
สูงกว่า 20	20	1 ม.ค. 2544 (ภายใน 8 ปี)	0 - 5	1 ม.ค. 2546 (ภายใน 10 ปี)
	0 - 5	1 ม.ค. 2551 (ภายใน 7 ปีต่อมา)		
เท่ากับหรือต่ำกว่า 20	0 - 5	1 ม.ค. 2546 (ภายใน 10 ปี)	0 - 5	1 ม.ค. 2543 (ภายใน 7 ปี)

การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะได้รับสิทธิพิเศษทางด้านศุลกากรตามความตกลงเขตการค้าเสรีได้นั้นจะต้องปรากฏว่าประเทศนั้นได้ลดภาษีลงมาอยู่ในระดับร้อยละ 20 หรือต่ำกว่าเสียก่อน ซึ่งอัตราการลดแต่ละครั้งจะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และไม่ว่าอย่างไรก็ตามเมื่อครบกำหนด 15 ปีแล้ว ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกกลุ่มอาเซียน จะต้องลดภาษีศุลกากรลงมาเหลือไม่เกินร้อยละ 5 โดยไม่มีกรยกเว้นอีกต่อไป<sup>23</sup>

พิกัดที่ 1 - 24 และพิกัดอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลิตภัณฑ์ผ่านกรรมวิธีแปรรูปขั้นต้นซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบเดิมน้อยที่สุด

\* สินค้า 15 กลุ่ม ได้แก่ ซีเมนต์ ฝ้าย ผลิตภัณฑ์หนัง เยื่อกระดาษ สิ่งทอ อัญมณี เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เฟอร์นิเจอร์ น้ำมันพืช เคมีภัณฑ์ พลาสติก ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์เซรามิก และผลิตภัณฑ์แก้ว แครโทดที่ทำจากทองแดง

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

ส่วนการยกเลิกอุปสรรคที่ไม่มีใช้ภาษี (Non Tariff Barrier : NTB) จะดำเนินการเมื่อได้รับสิทธิประโยชน์ในการลดภาษี คือ หมายถึงเมื่อสินค้ามีอัตราภาษีอยู่ที่ระดับร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า จะต้องทำการยกเลิกมาตรการจำกัดปริมาณนำเข้า และหรือยกเลิกมาตรการที่ไม่มีใช้ภาษีอื่นภายใน 5 ปี

#### 4. ความเปลี่ยนแปลงในการดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียน

ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economic Ministers : AEM) ครั้งที่ 26 (วันที่ 22 - 23 กันยายน พ.ศ.2537) ณ ประเทศไทย ที่ประชุมได้มีมติให้มีการปรับปรุงเขตการค้าเสรีอาเซียน โดยให้ลดระยะเวลาดำเนินการของ AFTA จาก 15 ปี เหลือ 10 ปี หรือให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 1 มกราคม 2546 และให้ขยายขอบเขตสินค้าโดยรวมเอาสินค้าเกษตรไม่แปรรูปมาไว้ใน AFTA โดยได้จัดตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างเจ้าหน้าที่อาวุโสเศรษฐกิจ (The Senior Economic Officials Meeting : SEOM) และ เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเกษตรและป่าไม้ของอาเซียน (The Senior Officials of the ASEAN Ministers on Agriculture and Forestry : SOM-AMAF) ขึ้นพิจารณากำหนดรายการสินค้าเกษตรที่มีความละเอียดอ่อน (Sensitive List) ซึ่งจะยกเว้นชั่วคราวในการนำมาลดภาษี และให้หาวิธีที่เหมาะสมในการนำสินค้าดังกล่าวมาลดภาษีต่อไป นอกจากนี้ยังให้ทยอยนำสินค้าที่อยู่ในรายการสินค้ายกเว้นภาษีชั่วคราว (Temporary Exclusion List : TEL) ซึ่งเดิมกำหนดไว้ว่าจะนำมาลดภาษีภายในปีที่ 8 (นับตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2536) เข้ามาไว้ในรายการลดภาษี (Inclusion List) ภายในระยะเวลา 5 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2539 และเสร็จสิ้นในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2543 ซึ่งแต่ละปีจะนำสินค้าในบัญชี TEL เข้ามาไว้ในรายการลดภาษีย่อยละ 20<sup>24</sup>

และในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ครั้งที่ 27 (วันที่ 7 - 9 กันยายน พ.ศ. 2538) ณ ประเทศบรูไน ได้มีการสรุปความคืบหน้าของการดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียน และ AEM ได้ยืนยันแผนการลดภาษีของ AFTA ตามที่ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 26 และได้มีมติให้เร่งรัดการดำเนินการ AFTA ให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ.2000) ตามที่บรูไนเสนอให้ลดระยะเวลาการดำเนินการ AFTA จาก 10 ปี เหลือ 7 ปี แต่ให้เป็นไปตามความ

<sup>24</sup> กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กองเศรษฐกิจการค้าอาเซียน, เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA), มทป., มกราคม 2539, หน้า 2 - 3.



สมัครใจของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ<sup>25</sup> ในส่วนของสินค้าเกษตรไม่แปรรูป (Unprocessed Agricultural Products) ได้นำสินค้าจำนวน 1,358 รายการ (ร้อยละ 68 ของสินค้าเกษตรไม่แปรรูปที่ค้าขายกันภายในอาเซียน) เข้าอยู่ในแผนการลดภาษีของ AFTA ตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 ส่วนที่เหลืออีก 402 รายการ (ร้อยละ 20 ของสินค้าเกษตรไม่แปรรูปที่ค้าขายกันภายในอาเซียน) ซึ่งเป็นสินค้าในกลุ่มยกเว้นภาษีชั่วคราว (TEL) จะเริ่มนำเข้าแผนการลดภาษี โดยเริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2540 และเสร็จสิ้นในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2546 โดยนำเข้ามาปีละเท่า ๆ กัน ทั้งนี้สินค้านำเข้าในปี พ.ศ. 2541 หรือหลังจากนั้นต้องลดภาษีลงเหลือร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า และสินค้านำเข้าในปี พ.ศ. 2546 จะต้องลดภาษีลงเหลือร้อยละ 0 - 5<sup>26</sup> ส่วนสินค้าเกษตรไม่แปรรูปที่มีความอ่อนไหว (Sensitive List) จะมีกลไกพิเศษในการนำเข้ามาลดภาษี และอาจให้มีวิธีการแตกต่างกันไปในแต่ละสินค้า รวมทั้งอาจมีอัตราภาษีสุดท้ายหลายอัตรา โดยให้คณะทำงานร่วมระหว่าง SEOM และ SOM-AMAF พิจารณาอภิสิทธิ์ดังกล่าว<sup>27</sup> โดยปีสุดท้ายในการลดภาษีสำหรับสินค้าอ่อนไหว คือ ปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ.2010)<sup>28</sup> และจะต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลงประเภทสินค้าในลักษณะที่ถดถอยจากเดิม<sup>29</sup> นอกจากนี้ ในเรื่องกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ประชุมให้มีกลไกทั่วไปสำหรับข้อพิพาทในอาเซียน และมีกลไกยุติข้อพิพาท (Dispute Settlement) เฉพาะสำหรับความตกลง CEPT ซึ่งจะมีการร่างกลไกในรายละเอียดต่อไป<sup>30</sup>

การเปลี่ยนแปลงในเรื่อง การดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียนทั้งในเรื่องระยะเวลา ขอบเขตของสินค้าภายใต้การดำเนินการ ฯ ได้มีการยืนยันและรองรับความเปลี่ยนแปลงดัง

<sup>25</sup> อารมณี สุวรรณสภาพ, “ความคืบหน้าล่าสุดของ AFTA”, วารสารเศรษฐกิจธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ปีที่ 27 ฉบับที่ 11 (พฤศจิกายน 2538), หน้า 18.

<sup>26</sup> กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กองเศรษฐกิจการค้าอาเซียน, เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA), หน้า 6.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

<sup>28</sup> อนุชา-สรารุณี, “ลดภาษีเกษตรอาเซียนไม่ถดถอยหลังแต่ไม่คืบ”, นสพ.มติชนรายวัน, วันจันทร์ที่ 29 เมษายน 2538.

<sup>29</sup> “5 ปีแห่งความร่วมมือเศรษฐกิจอาเซียนยังกอดคอ”, มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 16 ฉบับที่ 819 (30 เมษายน 2539), หน้า 22.

<sup>30</sup> กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กองเศรษฐกิจการค้าอาเซียน, เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA), หน้า 6.

กล่าวทางกฎหมาย โดยในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 (วันที่ 14 - 15 ธันวาคม พ.ศ. 2538) ที่ประเทศไทยได้มีการลงนามในปฏิญญาสุดยอดกรุงเทพฯ พิธีสารแก้ไขความตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน พิธีสารแก้ไขความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน<sup>31</sup>

## 5. แผนการลดภาษีภายใต้หลักการ CEPT หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลง

แผนการลดภาษีภายใต้หลักการ CEPT ของ AFTA ภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของระยะเวลาดำเนินการ มีรายละเอียดดังตารางที่ 17

ตารางที่ 17 เปรียบเทียบแผนการลดภาษีภายใต้หลักการ CEPT ของ AFTA ก่อนการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาดำเนินการ และหลังการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาดำเนินการ

อัตราภาษีปัจจุบัน (ร้อยละ)	สินค้าลดภาษีปกติ (Normal Track)			สินค้าเร่งลดภาษี (Fast Track)		
	อัตราภาษีเป้าหมาย (ร้อยละ)	กำหนดเวลา		อัตราภาษีเป้าหมาย (ร้อยละ)	กำหนดเวลา	
		ก่อนเปลี่ยนแปลง	หลังเปลี่ยนแปลง		ก่อนเปลี่ยนแปลง	หลังเปลี่ยนแปลง
สูงกว่า 20	20	1 ม.ค. 2544 (ภายใน 8 ปี)	1 ม.ค. 2541 (ภายใน 5 ปี)	0 - 5	1 ม.ค. 2546 (ภายใน 10 ปี)	1 ม.ค. 2543 (ภายใน 7 ปี)
	0 - 5	1 ม.ค. 2551 (ภายใน 7 ปีต่อมา)	1 ม.ค. 2546 (ภายใน 5 ปีต่อมา)			
เท่ากับหรือต่ำกว่า 20	0 - 5	1 ม.ค. 2546 (ภายใน 10 ปี)	1 ม.ค. 2543 (ภายใน 7 ปี)	0 - 5	1 ม.ค. 2543 (ภายใน 7 ปี)	1 ม.ค. 2541 (ภายใน 5 ปี)

หมายเหตุ : เขตการค้าเสรีอาเซียน เริ่มดำเนินการตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2536

<sup>1</sup> ก่อนการเปลี่ยนแปลง หมายถึงระยะเวลาดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียนที่เดิมกำหนดไว้ภายในระยะเวลา 15 ปี

<sup>2</sup> หลังการเปลี่ยนแปลง หมายถึงระยะเวลาดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียนที่มีการเปลี่ยนแปลงเร่งระยะเวลาดำเนินการจากภายใน 15 ปี เป็น 10 ปี

<sup>31</sup> กองเศรษฐกิจการค้าอาเซียน, “สรุปผลการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 5”, วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ ปีที่ 27 ฉบับที่ 257 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2539), หน้า 1 - 2.



ถึงแม้ว่าประเทศสมาชิกมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน แต่ประเทศสมาชิกอาจจะรับการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีได้เป็นการชั่วคราว ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของการดำเนินการตามการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

#### 6. ข้อยกเว้นในการดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียน

ในการดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียน ประเทศสมาชิกสามารถที่จะยกเว้นการให้สิทธิพิเศษได้ โดยตามมาตรา 6 ของความตกลง CEPT ซึ่งเป็นมาตรการผูกเงิน ได้บัญญัติไว้ว่า ถ้าหากการนำเข้าสินค้าใดภายใต้ CEPT ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือมีแนวโน้มว่าเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหรือสินค้าที่แข่งขันกันได้โดยตรงในประเทศสมาชิกที่นำเข้า ประเทศสมาชิกที่นำเข้านั้นอาจขอระงับการให้สิทธิพิเศษด้วยการลดภาษีได้เป็นการชั่วคราวและต้องไม่เลือกปฏิบัติ โดยที่การกระทำในช่วงดังกล่าวจะกระทำโดยจำเป็นเพื่อที่จะป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายเช่นว่าเท่านั้น และจะต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของแกตต์ บทบัญญัติตามมาตรานี้ถือเป็นหน้าที่ของประเทศสมาชิกที่นำเข้าจะต้องแสดงหรือพิสูจน์ให้เห็นได้ว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นหรือความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้วจากการนำเข้า อย่างไรก็ตามภายใต้ความตกลง CEPT ก็มีได้มีบทนิยามของคำว่าความเสียหายอย่างร้ายแรง (Serious injury) เอาไว้ว่ามีความหมายอย่างไร ทั้งนี้ผลที่เกิดขึ้นต่อประเทศสมาชิกที่นำเข้าก็น่าจะพิจารณาจากองค์ประกอบอื่น ๆ รวมกัน ว่ามีความเสียหายร้ายแรงเกิดขึ้นจริง โดยที่การนำเข้าภายใต้ CEPT ต้องเป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้เกิดผลดังกล่าว ถ้าภาวะที่เกิดขึ้นมิได้มีสาเหตุมาจากการนำเข้าภายใต้ CEPT แล้ว มาตรการผูกเงินก็น่าจะนำมาใช้กับประเทศสมาชิกได้ และการใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องเป็นการใช้แบบไม่เลือกปฏิบัติ คือ การระงับการให้สิทธิพิเศษจะต้องใช้กับประเทศสมาชิกทุกประเทศ ไม่สามารถที่จะเลือกปฏิบัติกับเฉพาะบางประเทศเท่านั้น เพราะอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางการค้าได้ และในการใช้มาตรการผูกเงินใด ๆ ก็ตาม ประเทศผู้นำเข้าสามารถกำหนดและใช้มาตรการต่าง ๆ ไปก่อนฝ่ายเดียวได้ โดยให้แจ้งการกระทำนั้นไปยังคณะมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนตามมาตรา 7 และอาจอยู่ภายใต้การปรึกษาหารือตามมาตรา 8<sup>32</sup>

<sup>32</sup> โฟซุรุย์ บุญประเสริฐ, “ผลทางกฎหมายเศรษฐกิจของความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนที่มีต่ออุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง”, หน้า 61-63.

หากการปฏิบัติตามความผูกพันภายใต้ความตกลงจัดตั้ง AFTA ได้เกิดกรณีพิพาทขึ้นระหว่างประเทศสมาชิก ประเทศสมาชิกจะต้องทำการระงับข้อพิพาทตามที่ได้ระบุไว้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 7. กระบวนการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement)

ภายใต้กรอบความตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน ( Framework Agreement on Enhancing Asean Economic Cooperation ) ซึ่งเป็นความตกลงแม่บทในการจัดตั้ง AFTA ได้ระบุถึงการระงับข้อพิพาทไว้ใน มาตรา 9<sup>33</sup> โดยกล่าวว่า ความแตกต่างใด ๆ ระหว่างรัฐสมาชิก ในเรื่องการค้าและการบังคับใช้ความตกลงนี้หรือความตกลงใด ๆ ที่กำลังจะเกิดขึ้น จะถูกระงับอย่างฉันทมิตรระหว่างคู่กรณีเท่าที่เป็นไปได้ และเมื่อจำเป็นองค์กรที่เหมาะสมจะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อการระงับข้อพิพาท

นอกจากนี้ในมาตรา 8 ของความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีศุลกากรพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน<sup>34</sup> ยังได้ระบุให้รัฐสมาชิกจะต้องให้โอกาสที่เพียงพอแก่รัฐสมาชิก

---

<sup>33</sup> Framework Agreement on Enhancing Asean Economic Cooperation, Article 9 : Settlement of Disputes

“Any differences between the Member States concerning the interpretation or application of this Agreement or any arrangements arising there from shall, as far as possible, be settled amicably between the parties. Whenever necessary, an appropriate body shall be designated for the settlement of disputes.”

<sup>34</sup> Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the Asean Free Trade Area (AFTA), Article 8 : Consultations

“ 1. Member States shall adequate opportunity for consultations regarding any representations made by other Member States with respect to any matter affecting the implementations of this Agreement. The Council referred to in Article 7 of this Agreement, may seek guidance from the AEM in respect of any matter for which it has not been possible to find a satisfactory solution during previous consultations.



อื่นในการที่จะหาหรือในเรื่องที่เป็นผลกระทบจากการปฏิบัติตามความตกลง และหากรัฐสมาชิกใดไม่ปฏิบัติตามความผูกพันภายใต้ความตกลงซึ่งเป็นผลให้เกิดความเสียหายหรือเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกอื่น รัฐสมาชิกที่ได้รับความเสียหายอาจเสนอหรือยื่นเรื่องต่อรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้องให้มีการหาหรือและในส่วนที่เกี่ยวกับการตีความหรือการบังคับใช้ตามความตกลง CEPT ของรัฐสมาชิกที่แตกต่างกัน ก็กำหนดให้มีการระงับโดยฉันทมิตรระหว่างคู่ภาคี และถ้าความแตกต่างนั้นไม่สามารถระงับได้โดยฉันทมิตรก็ให้ยื่นเรื่องต่อคณะมนตรีความมั่นคงที่จะได้จัดตั้งขึ้นตามความตกลงนี้และถ้าจำเป็นก็ให้ยื่นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน

จากทบทวนญัตติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หากเกิดปัญหาขึ้นจากการดำเนินงานของ AFTA กระบวนการระงับข้อพิพาทของ AFTA กำหนดไว้เพียงแต่ให้มีการหาหรือระหว่างประเทศสมาชิก และหากไม่สามารถตกลงกันได้ค่อยให้ยื่นเรื่องต่อคณะมนตรีหรือหากจำเป็นก็ให้ยื่นต่อ AEM โดยได้มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรที่เหมาะสมในการระงับข้อพิพาท แต่ก็ยังเป็นเพียงการกำหนดหลักการไว้กว้าง ๆ โดยมีได้มีการระบุถึงรายละเอียดขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานและจนถึงปัจจุบันจากผลการประชุมของ AEM ครั้งที่ 27 ก็ระบุไว้เพียงแต่ให้มีกลไกทั่วไปสำหรับข้อพิพาทในอาเซียนและให้มีกลไกยุติข้อพิพาท (Dispute Settlement) โดยเฉพาะสำหรับความตกลง CEPT ซึ่งจะต้องมีการร่างกลไกในรายละเอียดต่อไป<sup>35</sup> ทำให้เห็นว่ากระบวนการในการระงับข้อพิพาทของ ASEAN เป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ (informal) และในเรื่องของผลจากการระงับข้อพิพาทนั้นจะมีผลผูกพันต่อสมาชิกเพียงใดก็ได้มีการกล่าวไว้ อย่างไรก็ตามรัฐสมาชิก

---

2. Member States, which consider that any other Member State has not carried out its obligations under this Agreement, resulting in the nullification or impairment of any benefit accruing to them, may, with a view to achieving satisfactory adjustment of the matter, make representations or proposals to the other Member States concerned, which shall give due consideration to the representations or proposals made to it.

3. Any difference between the Member States concerning the interpretation or application of this Agreement shall, as far as possible, be settled amicably between the parties. If such differences cannot be settled amicably, it shall be submitted to the Council referred to in Article 7 of this Agreement, and, if necessary, to the AEM.”

<sup>35</sup> กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, กองเศรษฐกิจการค้าอาเซียน, เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA), หน้า 6

ต่าง ๆ ใน ASEAN ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกอยู่ด้วย ก็สามารถที่จะใช้กระบวนการยุติข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกได้ ดังนั้นถึงแม้จะยังไม่มีความชัดเจนในการระงับข้อพิพาทของ ASEAN แต่ทางออกในเรื่องนี้ก็ยังมีอยู่ และต่อไปในอนาคตหากร่างกลไกรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาทสามารถทำสำเร็จลงได้ ก็จะทำให้ ASEAN มีความชัดเจนมากขึ้นในการระงับข้อพิพาท โดยในร่างกลไกการระงับข้อพิพาท อาจจะกำหนดให้มีการใช้กระบวนการทางอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) หรือ อาจจะใช้กระบวนการไกล่เกลี่ย (Conciliation) หรืออาจจะประยุกต์วิธีการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกมาใช้โดยอาจเปลี่ยนแปลงในเรื่องระยะเวลาในขั้นตอนต่าง ๆ ให้สั้นลง เพื่อให้การระงับข้อพิพาทเป็นไปอย่างรวดเร็ว และได้รับการยอมรับจากคู่ภาคี

จากการดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียน ประเทศสมาชิกมีความผูกพันที่จะต้องทำการลดอัตราภาษีลงและขางเป็นสินค้าหนึ่งที่จะต้องมีการลดอัตราภาษีลง โดยที่ขางเป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยและนารายได้เข้าสู่ประเทศสูง ดังนั้นจึงควรศึกษาถึงผลของการลดอัตราภาษีจากการดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียนที่มีผลต่อการค้าขาง

#### 8. ผลกระทบของเขตการค้าเสรีอาเซียนที่มีต่อการค้าขาง

จากกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาสิงคโปร์ ปี 2536 (Singapore Declaration of 1992) ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนหรือ AFTA ขึ้นภายในระยะเวลา 15 ปีเริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม 2536 โดยในการดำเนินการจะใช้การกำหนดอัตราภาษีที่พิเศษที่เท่ากัน (CEPT) เป็นกลไกหลักและได้ตกลงเลือกสินค้า 15 กลุ่มที่จะนำมาดำเนินการลดภาษีเป็นการเร่งด่วน (Fast Track) ซึ่งผลิตภัณฑ์ขางเป็นหนึ่งในสินค้า 15 กลุ่ม

นอกจากนี้หลังจากได้มีความเปลี่ยนแปลงในการดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียนโดยเร่งระยะเวลาดำเนินการจาก 15 ปี เป็น 10 ปี และได้รวมเอาสินค้าเกษตรไม่แปรรูป (Unprocessed Agricultural Product) ซึ่งเดิมไม่อยู่ภายใต้การดำเนินการของ AFTA เข้ามาอยู่ภายใต้การดำเนินการของ AFTA ทำให้ขางธรรมชาติต้องเข้ามาอยู่ภายใต้แผนการลดภาษีภายใต้หลักการ CEPT ของ AFTA



ยางพาราและผลิตภัณฑ์เป็นสินค้าออกสำคัญ 10 รายการแรก (ตารางที่ 18) ที่ไทยทำการส่งออกไปยังประเทศในอาเซียน และมีมูลค่าการส่งออกสูงขึ้นทุกปี

ตารางที่ 18 สินค้าออกสำคัญ 10 รายการแรกของไทยกับอาเซียน

	ล้านบาท				
	2534	2535	2536	2537	2538
1. เครื่องคอมพิวเตอร์	18,738.4	22,882.5	32,186.4	46,242.7	59,715.1
2. ผลิตภัณฑ์พลาสติก	1,069.8	1,970.1	13,409.6	9,613.5	22,398.0
3. แผงวงจรไฟฟ้า	9,020.4	11,395.4	12,744.0	17,608.0	20,261.7
4. ข้าว	5,354.5	6,059.2	5,144.0	7,356.0	12,301.2
5. เครื่องรับวิทยุ โทรทัศน์	2,125.5	1,657.4	2,877.2	4,710.2	7,300.1
6. เครื่องวีดีโอ	2,008.3	2,609.1	3,508.5	5,502.1	6,927.7
7. น้ำตาลทราย	2,247.3	3,477.4	1,888.6	1,942.8	6,262.4
8. ยางพารา	2,667.8	2,913.8	2,605.8	3,510.6	5,928.5
9. ผลิตภัณฑ์ยาง	334.6	413.1	632.1	947.5	5,834.8
10. เสื้อผ้าสำเร็จรูป	2,336.3	2,061.9	2,881.5	7,126.4	4,421.9
รวมสินค้า 10 รายการ	45,903.3	55,440.1	77,878.1	104,560.2	151,351.9
อื่นๆ	40,010.9	49,384.2	72,331.8	96,008.7	116,650.8
มูลค่ารวม	85,914.3	104,824.3	150,210.0	200,569.0	268,002.7

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ในการดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียน ประเทศสมาชิกมีความผูกพันที่ต้องทำการลดอัตราภาษีลงในส่วนของสินค้ายางพาราและผลิตภัณฑ์ยางซึ่งอยู่ในพิกัดที่ 40 มีอัตราภาษีและโปรแกรมการลดภาษีตาม AFTA ดังรายละเอียดในตารางที่ 19

ตารางที่ 19 อัตราภาษีและโปรแกรมการลดภาษีตาม AFTA ของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางในอาเซียน

ประเภท <sup>1</sup>	ไทย			มาเลเซีย			อินโดนีเซีย			ฟิลิปปินส์			บรูไน			สิงคโปร์			เวียดนาม		
	โปรแกรม	อัตราภาษี		โปรแกรม	อัตราภาษี		โปรแกรม	อัตราภาษี		โปรแกรม	อัตราภาษี		โปรแกรม	อัตราภาษี		โปรแกรม	อัตราภาษี		โปรแกรม	อัตราภาษี	
		ปัจจุบัน	เป้าหมาย		ปัจจุบัน	เป้าหมาย		ปัจจุบัน	เป้าหมาย		ปัจจุบัน	เป้าหมาย		ปัจจุบัน	เป้าหมาย		ปัจจุบัน	เป้าหมาย		ปัจจุบัน	เป้าหมาย
4001	U1	0-50	-	F	0-5	0	F	5	5	U1,F	0-13	-	F	0	0	F	0	0	N	1	-
4002	U1,N,F	12.5-25	5	F	15-30		F,E1	5	2.5	F	1.5-30		F	0	0	F	0	0	N	1	-
4003	U1	30	-	F	15	5	F	5	2.5	F	12	-	F	0	0	F	0	0	N	1	-
4004	U1	15	-	F	15	5	F	5	2.5-5	F	15		F	0	0	F	0	0	N	1	-
4005	F	25-50	5	F	2-30	2-5	F	5	2.5-5	F	11-20	-	F	0	0	F	0	0	N	1	-
4006	F	25-37.5	5	F	5-30	5	E1,F	15	5	F	13-14		F	0	0	F	0	0	N	1	-
4007	F	25	5	F	7.5	5	E1,F	10	5	-	-	-	F	0	0	F	0	0	N	1	-
4008	F	5-50	5	F	5-30	5	E1,F	25	5	F	11-20	-	F	0	0	F	0	0	N	1	-
4009	F	22.5-37.5	5	F	15	5	E1,F	15	5	F	6-30	-	F	0	0	F	0	0	N	1	-
4010	F	25-50	5	F	15-30	5	E1,F	15	5	N,F	15-30	-	F	0	0	F	0	0	N	5	-
4011	F	10-35	5	F	5	5	N	0-30	0-5	F	16.5-30	-	E,F	0-20	-	F	0	0	N	20	-
4012	F	0-26.25	0-5	F	5-30	5	N	30	5	F	16.5	-	E,F	0-20	-	F	0	0	-	-	-
4013	F	26.25	5	E1,F	5-30	5	N	0-30	F	-	-	-	E,F	0-20	-	N,F	0-40	0-20	N	5-20	-
4014	F	17.5-26.2	5	F	2-5*	2-5	E1,F	5-15	5	F	5-19.5	-	F	0	0	F	0	0	N	0-10	-
4015	F	5-37.5	5	F	12.5	5	E1,F	5-15	2.5-5	N,F	13-50	-	F	0	0	F	5	0	N	2-20	-
4016	F	7.5-50	5	F	0-30	0-5	E1,F	0-30	0-5	F	6.5-50	-	E,F	0-20	-	F	0	0	N	5-20	-
4017	F	11.25-50	5	F	5-30	5	E1,F	5	2.5-5		11-50	-	F	0	0	F	0	0	N	10	-

ที่มา : Asian Secretariat, November 1995

หมายเหตุ : <sup>1</sup> คำอธิบายประเภทสินค้าอยู่ในตารางแนบ

F = โปรแกรมเร่งลดภาษี      N = โปรแกรมลดภาษีแบบธรรมดา      E = โปรแกรมยกเว้นการลดภาษีชั่วคราว      U = สินค้าเกษตรไม่แปรรูป

\* ไม่รวมผลิตภัณฑ์ยางอนามัย ซึ่งมีอัตราภาษีนำเข้า 10 เซ็นต์มาเลเซีย (ประมาณ 1 บาท) ต่อชิ้น ราคาเฉลี่ย FOB ฝูงยางอนามัยของไทยปี 2535 คือ 0.30 บาทต่อชิ้น ดังนั้นอัตราภาษีนำเข้าของมาเลเซียคิดเป็นประมาณอัตราร้อยละ 300



คำอธิบายประเภทสินค้าหมวดยางและของทำด้วยยาง

ประเภท	รายการ
40.01	ยางธรรมชาติ บาลาตา กัตตาเปอร์ชา กวายุ ซิเคิล และกัมธรรมชาติที่คล้ายกันในลักษณะชั้นปฐุม หรือเป็นแผ่น แผ่นบาง หรือเป็นแถบ
40.02	ยางสังเคราะห์และแปดติซที่ได้จากน้ำมัน ในลักษณะชั้นปฐุม หรือเป็นแผ่น แผ่นบาง หรือเป็นแถบ รวมทั้งของผสมที่ได้จากผลิตภัณฑ์ใด ๆ ความประเภทที่ 40.01 ผสมกับผลิตภัณฑ์ใด ๆ ความประเภทนี้ ในลักษณะชั้นปฐุม หรือเป็นแผ่น แผ่นบางหรือเป็นแถบ
40.03	ยางปรับสภาพ (รีเคลม) ในลักษณะชั้นปฐุมหรือเป็นแผ่น แผ่นบางหรือเป็นแถบ
40.04	เศษ เศษตัด และของที่ใช้ไม่ได้ที่เป็นยาง (นอกจากยางแข็ง) รวมทั้งผงและเม็ดที่ได้จากสิ่งดังกล่าว
40.05	ยางผสม (คอมพาวนด์) ชนิดอันวัลเคไนซ์ในลักษณะชั้นปฐุม หรือเป็นแผ่น แผ่นบางหรือเป็นแถบ
40.06	ยางอันวัลเคไนซ์ในลักษณะอื่น (เช่น เส้น หลอดหรือท่อและรูปทรงโพรีโพล) และที่เป็นของสำเร็จรูป (เช่น แผ่นกลมและวงแหวน)
40.07	ค้ายและค้ายชนิดคอร์ค ทำด้วยยางวัลเคไนซ์
40.08	แผ่น แผ่นบาง แถบ เส้น และรูปทรงโพรีโพล ทำด้วยยางวัลเคไนซ์ นอกจากยางแข็ง
40.09	หลอดหรือท่อและท่ออ่อน ทำด้วยยางวัลเคไนซ์นอกจากยางแข็ง มีหรือไม่มีอุปกรณ์ติดตั้ง (เช่น ข้อต่อ ข้องอ แป้นข้อต่อ)
40.10	สายพานลำเลียง สายพานส่งกำลัง หรือของที่ใช้เป็นสายพาน ทำด้วยยางวัลเคไนซ์
40.11	ยางนอกชนิดอัดลม ที่เป็นของใหม่
40.12	ยางนอกชนิดอัดลม ที่หล่อดอกใหม่หรือที่ใช้แล้ว ยางคันหรือยางกูชัน ดอกยางชนิดสลับเปลี่ยนได้ และยางรองยางใน
40.13	ยางใน
40.14	ของใช้เพื่อการรอนามัยหรือใช้ในทางเภสัชกรรม (รวมถึงหัวนม) ทำด้วยยางวัลเคไนซ์นอกจากยางแข็ง มีหรือไม่มีอุปกรณ์ติดตั้งที่ทำด้วยยางแข็ง
40.15	เครื่องแต่งกายและของที่ใช้ประดับเครื่องแต่งกาย (รวมถึงถุงมือ) ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ตาม ทำด้วยยางวัลเคไนซ์นอกจากยางแข็ง
40.16	ของอื่น ๆ ทำด้วยยางวัลเคไนซ์นอกจากยางแข็ง
40.17	ยางแข็ง (เช่น เอโบไนต์) ทุกลักษณะ รวมถึงเศษและของที่ใช้ไม่ได้ และของทำด้วยยางแข็ง

ที่มา : พิกัดอัตราศุลกากรพร้อมด้วยรหัสสถิติ กระทรวงการคลัง 2535

เมื่อพิจารณาจากอัตราภาษียางธรรมชาติ (ประเภท 4001) ในอาเซียนด้วยกันเอง ส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำ คือไม่เกินร้อยละ 5 ภาษียางธรรมชาติโดยส่วนใหญ่จะมีอัตราเท่ากับศูนย์ (ยกเว้นฟิลิปปินส์ที่มีอัตราภาษียางธรรมชาติบางชนิดเท่ากับร้อยละ 13 และไทยที่ภาษียางธรรมชาติบางชนิดเท่ากับร้อยละ 50)

จากตารางที่ 19 อัตราภาษียางธรรมชาติในอาเซียนโดยส่วนใหญ่จะมีอัตราเท่ากับศูนย์ ถึงแม้ภาษียางแปรรูปขั้นต้นบางชนิดของไทยจะสูงถึงร้อยละ 50 แต่ในการยื่นตารางข้อผูกพันอัตราภาษีต่ออาฟต้า ไทยก็ได้ระบุว่าจะนำยางธรรมชาติไว้ในโปรแกรมการลดภาษีแบบใด การกำหนดอัตราภาษีดังกล่าวเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศในอาเซียนได้ เช่น ไทยมีความสามารถแข่งขันได้ดีและมีความได้เปรียบเปรียบเทียบกับสินค้ายางแผ่นรมควันและน้ำยางข้น ก็จะกำหนดภาษีไว้ในอัตราที่ไม่สูงเพราะไม่กลัวการแข่งขันจากต่างประเทศ เช่นเดียวกับสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศที่นำเข้าสินค้าจากประเทศอื่นมาทำการแปรรูปแล้วค่อยทำการส่งออกแทนที่จะทำการผลิตเองตั้งแต่ต้น ดังนั้นเพื่อประโยชน์ของประเทศก็จะไม่กำหนดอัตราภาษีไว้สูง เพราะจะส่งผลทำให้ต้นทุนสินค้าที่ทำการแปรรูปสูง ดังนั้นการลดภาษีภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนในส่วนของสินค้ายางธรรมชาติจึงไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อการค้ายางธรรมชาติโดยตรงเนื่องจากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น แต่จากการลดภาษีสินค้าของ AFTA จะส่งผลทำให้การค้าและอุตสาหกรรมมีการขยายตัว และจะส่งผลต่อความต้องการสินค้าเพื่อไปผลิตเป็นวัตถุดิบซึ่งจะเป็นผลต่อเนื่องทำให้การค้ายางธรรมชาติมีการขยายตัวมากขึ้น

ในส่วนของผลิตภัณฑ์ยาง ประเทศในอาเซียนเพิ่งเริ่มหันมาส่งเสริมพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางอย่างจริงจังในช่วงต้นทศวรรษที่ 19 โดยมาเลเซียเป็นประเทศแรกที่รัฐบาลให้การสนับสนุนอุตสาหกรรมยางอย่างจริงจัง<sup>36</sup>

ผลิตภัณฑ์ยางเป็น 1 ในสินค้าที่อยู่ในกลุ่มแรงลดภาษีของการดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียน สำหรับผลิตภัณฑ์ยางที่มีอัตราภาษีสูงกว่าร้อยละ 20 จะต้องทำการลดภาษีให้เหลือร้อยละ 0 - 5 ภายใน 7 ปี (จากเดิมภายใน 10 ปี) ตามระยะเวลาที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแรงดำเนิน

<sup>36</sup> ธนาวรรณ กิจประไพอำพล, เส้นทางและโอกาสการส่งออกและผลกระทบจากการมีเขตการค้าเสรีอาเซียน (สำหรับอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง), (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537), หน้า i.



การเขตการค้าเสรีอาเซียน และสำหรับผลิตภัณฑ์ยางที่มีอัตราภาษีต่ำกว่าร้อยละ 20 จะต้องนำมาลดภาษีให้เหลือร้อยละ 0 - 5 ภายใน 5 ปี (เดิมภายใน 7 ปี)

สำหรับในปี 2538 ผลิตภัณฑ์ยางไทยที่ส่งออกไปยังอาเซียนคิดเป็นมูลค่าประมาณร้อยละ 28.30 ของมูลค่าส่งออกรวม โดยส่งออกไปสิงคโปร์มูลค่าสูงสุด มูลค่าการค้าผลิตภัณฑ์ยางในระหว่างประเทศอาเซียนด้วยกันเองมีส่วนค่อนข้างต่ำ และส่วนใหญ่เป็นการค้าระหว่างอินโดนีเซีย และมาเลเซีย ส่งไปยังสิงคโปร์ ซึ่งสิงคโปร์จะส่งไปยังประเทศที่สามอีกต่อหนึ่ง เหตุผลอาจเป็นเพราะตลาดในอาเซียนมีขนาดเล็กและมีการคุ้มครองในประเทศสูง นอกจากนี้ผู้ผลิตในประเทศอาเซียนมักจะผลิตสินค้าชนิดที่คล้ายคลึงกัน เช่น ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซียจะผลิตสินค้าจำพวกถุงมือยาง ถุงยางอนามัย และยางรถจักรยาน จึงไม่จำเป็นที่จะต้องนำเข้าสินค้าที่ผลิตคล้ายกันจากประเทศอื่น ดังนั้นผู้ผลิตในอาเซียนจึงมักให้ความสนใจตลาดในอเมริกา ยุโรป และตะวันออกกลางซึ่งมีความต้องการสินค้าผลิตภัณฑ์ยางสูง และมีขนาดตลาดที่ใหญ่กว่าตลาดในอาเซียน

การดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียนจะมีผลกระทบในด้านของการแข่งขันระหว่างประเทศในอาเซียน และเมื่อพิจารณาศักยภาพการแข่งขันในด้านการส่งออกผลิตภัณฑ์ยางที่สำคัญบางชนิด พบว่ามาเลเซียซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางด้านยางพารามีศักยภาพสูงในการผลิตถุงมือยาง ส่วนอินโดนีเซียจะมีศักยภาพการแข่งขันในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางอยู่ในระดับปานกลางถึงระดับต่ำ สำหรับประเทศไทยมีศักยภาพในการส่งออกสูงในอุตสาหกรรมยางรถยนต์ ยางรถบรรทุกและโดยสาร ยางรถจักรยานยนต์และจักรยาน ยางรัดของ และถุงยางอนามัย และมีผู้ศึกษาว่าปัจจุบันไทยยังคงมีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการผลิตสินค้าผลิตภัณฑ์ยาง โดยเฉพาะยางรถยนต์ ยางรัดของ ยางรถจักรยาน ถุงมือยาง และถุงยางอนามัย เมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่งอื่น ๆ โดยในการผลิตผลิตภัณฑ์ยางของผู้ประกอบการไทยเกือบทั้งหมดเป็นประเภทที่ใช้แรงงานหนาแน่นและใช้เทคโนโลยีระดับต่ำถึงกลาง สินค้าที่ผลิตมีคุณภาพค่อนข้างต่ำและไม่หลากหลาย ส่วนใหญ่ทำการขายใน Unbranded market ซึ่งมีการแข่งขันสูง<sup>37</sup> ในการพิจารณาศักยภาพทางด้านการแข่งขันอาจดูได้จากแผนการลดภาษีของแต่ละประเทศ เช่น ในอุตสาหกรรมยางรถยนต์

<sup>37</sup> ธนาวรรณ กิจประไพอำพล, นิพนธ์ พัวพงศกร, จิตรา สว่างศรี และ ปิยะศิริ เรื่องศรีมัน, โครงสร้างเศรษฐกิจอุตสาหกรรมรายสาขา ปี 2536: อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537), หน้า 1.1 - 1.4.

ซึ่งมาเลเซียและอินโดนีเซียได้ให้ความคุ้มครองสูง โดยมาเลเซียจัดเอาขยางรถยนต์และจักรยานอยู่ในโปรแกรมยกเว้นภาษี (Exclusion List) ในขณะที่ไทยจัดผลิตภัณฑ์ขยางรถยนต์และจักรยานอยู่ในโปรแกรมเร่งลดภาษี (Fast Track) แสดงให้เห็นว่าผู้ผลิตในมาเลเซียไม่พร้อมที่จะแข่งขันกับผู้ผลิตไทย ส่วนอินโดนีเซียจะให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมขยางรถยนต์และจักรยานสูงและจัดผลิตภัณฑ์อยู่ในโปรแกรมการลดภาษีปกติ (Normal Track) แสดงให้เห็นว่าไทยมีศักยภาพสูงในอุตสาหกรรมดังกล่าวและมีความพร้อมที่จะแข่งขันรวมทั้งยังต้องการที่จะขยายตลาดไปยังประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนจึงได้เสนอให้นำผลิตภัณฑ์ขยางเข้าสู่โปรแกรมการลดภาษีแบบเร่งด่วน จากการที่ไทยมีศักยภาพสูงในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ขยางจะทำให้ไทยได้รับประโยชน์จากการดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียน และการลดภาษีของประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนจะส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ขยางของไทยและเป็นการเปิดตลาดให้กับไทยมากยิ่งขึ้น

ในด้านของกฎหมาย การดำเนินการเขตการค้าเสรีอาเซียน จะส่งผลให้ไทยต้องมีการปรับลดอัตราภาษีขาเข้าลงตามที่ได้ตกลงไว้ ซึ่งก็ต้องดำเนินการออกประกาศกระทรวงการคลังเพื่อลดอัตราอากรและการกำหนดให้มีใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า ซึ่งสามารถทำได้ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 14 พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 โดยกระทรวงการคลังได้เริ่มทำการออกประกาศกระทรวงตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2537 (ประกาศกระทรวงการคลังฉบับที่ ศก. 11/2537 (อต. 1) เรื่องการลดอัตราอากรศุลกากรและการกำหนดให้ของได้รับการยกเว้นอากร) ส่วนในเรื่องของการควบคุมการนำเข้า ปัจจุบันขยางพาราไม่ได้เป็นสินค้าที่ถูกควบคุมการนำเข้า (ในอดีตการนำเข้าขยางพาราต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานตามมาตรา 14 ในพระราชบัญญัติควบคุมขยาง พ.ศ. 2481) จึงไม่ต้องทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายแต่อย่างใด

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ความตกลงเฉพาะเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ

### 1. ความเป็นมาของความตกลงทางธรรมชาติระหว่างประเทศ

ยางธรรมชาติเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ที่มีความสำคัญในเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ถือเป็นสินค้าเกษตรที่เป็นวัตถุดิบ (Agricultural Raw Materials) ที่มีความสำคัญอันเป็นพื้นฐานการผลิตในอุตสาหกรรมและเป็นสินค้าโภคภัณฑ์พื้นฐาน\* (Primary Commodity)<sup>1</sup>

ราคาสินค้าโภคภัณฑ์เกษตรจะเคลื่อนไหวตามภาวะอุปทานและอุปสงค์ ซึ่งแตกต่างกันไปตามชนิดของแต่ละสินค้า สินค้าโภคภัณฑ์เกษตรจะมีเสถียรภาพน้อย เนื่องจากการผลิตขึ้นอยู่กับภาวะดินฟ้าอากาศ เมื่อเกิดภัยธรรมชาติผลผลิตจะเสียหายมาก ราคาก็พุ่งขึ้นสูงทันที แต่ช่วงที่ราคาสูงสั้นกว่าช่วงที่ราคาต่ำซึ่งตามหลังมามาก เนื่องจากสินค้าโภคภัณฑ์การเกษตรมีความยืดหยุ่นต่ำ ราคาที่เพิ่มสูงขึ้นจึงทำให้เกษตรกรซึ่งขาดความรู้ด้านการตลาดพากันเร่งขยายการผลิตจนเกินความต้องการบริโภค ราคาก็ลดต่ำลง แต่ราคาที่ลดต่ำลงช่วยให้ความต้องการบริโภคเพิ่มขึ้นน้อยมากไม่ทันกับผลผลิตที่เพิ่มไปก่อนแล้ว การลดปริมาณผลผลิตลงมาให้เท่ากับความต้องการบริโภคทำได้ยาก เนื่องจากเกษตรกรปรับตัวไปปลูกพืชอื่นหรือดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจอื่นได้ช้า<sup>2</sup>

ความแปรปรวนของราคาสินค้าโภคภัณฑ์กระตุ้นให้มีความร่วมมือกันทั้งระหว่างประเทศผู้ผลิต (ส่งออก) ด้วยกัน และระหว่างประเทศผู้ผลิตกับประเทศผู้บริโภค (นำเข้า) เพื่อควบคุมราคา ทั้งนี้ความร่วมมือของประเทศผู้ผลิตมักไม่ได้ผลในการสร้างเสถียรภาพราคา\*\* เนื่องจากมีปัญหาการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศ<sup>3</sup>

\* สินค้าโภคภัณฑ์พื้นฐาน (Primary Commodity) หมายถึงสินค้าที่ยังไม่ผ่านการแปรรูปที่ซับซ้อน ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ สินค้าเชื้อเพลิง สินค้าเกษตร และสินค้าแร่

<sup>1</sup> ฝ่ายสินค้าเกษตรกรรม, รายงานการค้า : เสถียรภาพราคาสินค้าโภคภัณฑ์การเกษตร: ศึกษาในกรณีของยาง กาแฟ และน้ำตาล (อ้อย), (กรุงเทพฯ: มปท., 2535), หน้า 2.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

\*\* Macbean และ Nguyen ให้คำนิยามว่า “เสถียรภาพราคา” ว่า “เป็นการรักษาระดับราคาที่เป็นธรรมทั้งต่อผู้ผลิตและผู้บริโภค”

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ความตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศในระยะแรกได้มีมาไม่ต่ำกว่า 50 ปี เช่น ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยข้าวสาลี น้ำตาล และยางธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศผู้ผลิตด้วยกัน และเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่สองขึ้นประเทศสมาชิกของความตกลงต่าง ๆ ก็ไม่สามารถปฏิบัติตามความตกลงได้ทำให้ความตกลงดังกล่าวสิ้นผลไปโดยปริยาย

ต่อมาหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการจ้างงาน (The United Nations Conference on Trade and Employment) ในปี พ.ศ. 2490 (ค.ศ.1947) ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา ได้มีการหยิบยกปัญหาเกี่ยวกับสินค้าโภคภัณฑ์ขึ้นมา ไว้ในบทที่ 6 ของกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) โดยโครงสร้างและเนื้อหาในส่วนนี้ ได้รับอิทธิพลมาจากประสบการณ์เกี่ยวกับโครงการเสถียรภาพ (Stabilization Scheme) ในช่วงระหว่างสงคราม โดยในส่วนที่เกี่ยวกับความตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Commodity Agreements) ได้ถือว่าความตกลงควบคุมระหว่างประเทศ (International Control Agreement) เป็นเพียงมาตรการจำเป็นเร่งด่วนที่จะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อความตกลงทั่วไประหว่างรัฐที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ในสินค้าโภคภัณฑ์ได้ก่อให้เกิดหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นในส่วนเกินที่เป็นภาระ (burdensome surplus) หรือ การว่างงานที่มากขึ้น (widespread unemployment) ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขได้โดยกลไกตลาดปกติ ความตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศต้องการที่จะคุ้มครองประเทศผู้นำเข้า (ผู้บริโภคร) จากความเสี่ยงและการขาดแคลนสินค้า จึงได้กำหนดให้ประเทศผู้นำเข้าที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับสินค้าโภคภัณฑ์เข้ามามีส่วนในการบริหารความตกลง และมีเสียงที่เท่าเทียมกันกับประเทศผู้ส่งออก และยังได้กำหนดให้ความตกลงเริ่มแรกมีอายุจำกัดเพียง 5 ปี<sup>4</sup>

หลักการดังกล่าว ได้ถูกรับไว้ในมติที่ 30 (IV) ลงวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2490 (ค.ศ.1947) ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ (The Economic and Social Council of the United Nations) และในปีนั้นเองได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือชั่วคราวว่าด้วยความตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (the Interim Co-ordinating Committee for International Commodity Arrangement : ICCICA) ขึ้นเพื่อรับผิดชอบในด้านการประชุมคณะ

<sup>4</sup>“Commodities”, *The history of UNCTAD 1964 - 1984*, (Geneva : United Nation Publication), p. 54.



ศึกษาสินค้าโภคภัณฑ์ การให้คำแนะนำต่อที่ประชุมสหประชาชาติ ให้จัดการเจรจาความตกลง โภคภัณฑ์ และเพื่อประสานงานการทำงานของคณะศึกษาฯ รวมถึงประสานงานกับคณะมนตรี บริหารความตกลงสินค้าโภคภัณฑ์<sup>5</sup> จากการทำงานของคณะกรรมการความร่วมมือชั่วคราวฯ องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสนับสนุนการจัดทำความตกลงเกี่ยวกับสินค้าโภคภัณฑ์<sup>6</sup> ประเภทได้แก่ ข้าวสาลี น้ำตาล ดีบุก กาแฟ โกโก้ และยางพารา

หลักการในกฎบัตรฮาวานา ค.ศ. 1948 ที่มุ่งก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (Havana Charter for an International Trade Organization) ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ ขันปฐม ไว้ว่า “ผลิตภัณฑ์ขันปฐม หมายถึง ผลผลิตที่เกิดจากเกษตรกรรม ป่าไม้ หรือประมง ซึ่ง สินค้าเหล่านี้ยังคงอยู่ในรูปแบบตามธรรมชาติ หรืออาจมีการแปรรูปบ้าง และเป็นสินค้าที่มีปริมาณ มากและสำคัญต่อตลาดระหว่างประเทศ”<sup>6</sup>

นอกจากกฎบัตรฮาวานาที่ประสบความสำเร็จแล้วก็ไม่มียุทธศาสตร์ระหว่าง ประเทศอื่นใดที่กล่าวถึงผลิตภัณฑ์ขันปฐมอีก แต่ความเป็นจริงในการค้าระหว่างประเทศได้แสดงให้เห็นว่า เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาขึ้นอยู่กับ การขายผลิตภัณฑ์ขันปฐมเป็นอย่างมาก เนื่องจาก ผลิตภัณฑ์ขันปฐมเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา ประเทศกำลังพัฒนา ทั้งหลายจึงต้องการให้มีการหาวิธีการประกันรายได้หรือราคาของสินค้าประเภทนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ไม่เพียงแต่ป้องกันความไม่แน่นอนจากการขายเท่านั้น หากเพื่อรักษาราคาสินค้าให้อยู่ใน ระดับหนึ่ง เพื่อประสานผลประโยชน์ของทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคสินค้า นอกจากนี้แล้วประเทศ กำลังพัฒนายังต้องการให้ราคาของผลิตภัณฑ์ขันปฐมเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับราคาของสินค้า อุตสาหกรรม สำหรับประเทศผู้บริโภคต้องการให้มีมาตรการแก้ไขปัญหายุ่งยากชั่วคราวเท่านั้น และ ที่สำคัญต้องการให้มีความแน่นอนในการจัดส่งสินค้าดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในทางอุตสาหกรรม ของตน<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Ibid, p. 54.

<sup>6</sup> สุโขทัยธรรมาราช, มหาวิทยาลัย. สาขาวิชานิติศาสตร์. เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายของค์การระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-8, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาราช) หน้า 393.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 393 - 394.

จากวัตถุประสงค์ข้างต้นที่ขัดกันของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นผู้ผลิต และประเทศอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้บริโภค ปัญหาเกี่ยวกับการประกันราคาหรือประกันรายได้ผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมยังคงเป็นปัญหาที่ค้างค้ำ และเมื่อกลุ่มประเทศโลกที่สามมีบทบาทมากขึ้นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ได้พยายามสร้างอำนาจต่อรองกับประเทศอุตสาหกรรมให้มากขึ้น โดยกลุ่มประเทศโลกที่สามได้ผลักดันให้มีการประชุม UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) ขึ้นมา และรับเอาหลักการเกี่ยวกับสินค้าโภคภัณฑ์ไว้<sup>8</sup> หลักการที่บรรจุอยู่ในกฎบัตรฮาวานาได้ให้ความหมายของความตกลงควบคุมโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (the Commodity Agreement) ไว้ว่าจะต้องเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีประเทศผู้ผลิตและผู้ใช้เป็นภาคีสมาชิก โดยมีจุดประสงค์ที่จะทำการควบคุมหรือวางกฎระเบียบทางการค้าสินค้าขั้นปฐม โดยองค์กรบริหารข้อตกลงจะต้องเป็นองค์กรที่สมาชิกทั้ง 2 ฝ่ายมีอำนาจที่เท่าเทียมกัน<sup>9</sup> โดยในการประชุมครั้งแรกของ UNCTAD เมื่อปี พ.ศ. 2507 (ค.ศ. 1964) ณ กรุงเจนีวา ได้มีการกล่าวถึงหลักการประกันราคาหรือประกันรายได้จากผลิตภัณฑ์ขั้นปฐม แต่ยังคงมีปัญหาในเรื่องรูปแบบหรือวิธีการที่จะให้ประกันว่าจะอยู่ในรูปแบบใด<sup>10</sup> ดังนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 (ค.ศ. 1964) เป็นต้นมา องค์กรที่ทำหน้าที่เตรียมงานทางด้านความตกลงว่าด้วยสินค้าโภคภัณฑ์ได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมของ UNCTAD<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Rangarajan, L.N., *Commodity Conflict*, (Great Britain: Biddles Ltd., 1978), p. 21.

<sup>9</sup> “... According to the strict standards of the Havana Charter, an international commodity agreement must be an international treaty, with producer/exporters and consumer/importers as members, having as its aim the control or regulation of trade in a primary commodity by means of specific economic provisions and administered by an autonomous body in which the two groups have equal power. Any international arrangement that does not satisfy all the above criteria cannot be called a commodity Agreement, with a capital ‘A’...” Ibid, p. 38.

<sup>10</sup> สโธทัยธรรมาธิราช, มหาวิทยาลัย. สาขาวิชานิติศาสตร์, *เอกสารการสอนวิชากฎหมายของค์การระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1 - 8*, หน้า 394.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 394.



เทคนิคในการประกันรายได้หรือประกันราคาผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมที่ปรากฏอยู่ในข้อตกลงเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมทั้ง 6 ประเภทข้างต้น มีอยู่ 3 รูปแบบ<sup>12</sup> คือ (ก) การจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชน (Buffer Stock) ซึ่งสินค้าที่ใช้เทคนิคการจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชน คือ ฝักบุก โกโก้ และยางพารา (ข) การจำกัดจำนวนสินค้าขาออก (Quota) สินค้าที่ใช้การจำกัดปริมาณสินค้าในการส่งออก ได้แก่ กาแฟและน้ำตาล และ (ค) การทำข้อตกลงระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ซึ่งใช้ในข้อตกลงเกี่ยวกับข้าวสาลี

ความตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศผู้ส่งออกกับประเทศผู้นำเข้า มักจะมีกลไกการควบคุมราคาที่หวังผลครอบคลุมกว้างขวางทั่วโลก คือ ต้องการสร้างเสถียรภาพราคาของสินค้าที่ได้ทำการตกลงกันไว้ให้เกิดขึ้นในตลาดโลก

และโดยที่ยางธรรมชาติเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ที่มีความสำคัญในเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ถือเป็นสินค้าเกษตรที่เป็นวัตถุดิบ (Agricultural Raw Materials) ที่มีความสำคัญอันเป็นพื้นฐานการผลิตในอุตสาหกรรม จึงได้ถูกบรรจุเข้าเป็นหนึ่งในสินค้าโภคภัณฑ์ในการดำเนินงานตามโครงการรวมสำหรับสินค้าโภคภัณฑ์ (Integrated Programme for Commodity Arrangement) ของสหประชาชาติ โดยตามมติที่ 93 (IV) ของที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา ครั้งที่ 4 (UNCTAD IV) เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2519 (ค.ศ. 1976) ที่ประชุมได้มีมติให้จัดตั้งโครงการรวมสำหรับสินค้าโภคภัณฑ์ (Integrated Programme on Commodity Arrangement) จัดระบบโภคภัณฑ์ของสินค้าต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องของสินค้าโภคภัณฑ์ โดยมีมติตั้งกล่าวว่ามีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมและผลักดันการเจริญเติบโตอย่างมั่นคง และเพื่อความแน่นอนในการคาดหมายอย่างสมเหตุผลในรายได้ที่แท้จริงจากการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา และในขณะเดียวกันก็จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของผู้บริโภคในประเทศนำเข้า<sup>13</sup> ในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจะมีการตั้งกองทุนรวม (Common Fund) ขึ้นมาเพื่อใช้ในการดำเนินงานตามโครงการรวม

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 394-397.

<sup>13</sup> “... According to the Resolution, a basic objective of international commodity Arrangement was ‘to stimulate a dynamic and steady growth’, ensure reasonable predictability in the real export earnings of developing countries, while ‘taking into account the interests of consumers in importing countries’....” (Rangarajan, L.N. Commodity Conflict. (Great Britain, Biddles Ltd., 1978) : p. 96.)

สำหรับสินค้าโภคภัณฑ์ นอกจากนี้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว UNCTAD ยังได้ให้ความอุปถัมภ์แก่ประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้ใช้ในการที่จะจัดทำความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยโภคภัณฑ์ (Commodity Agreement) ขึ้นเพื่อใช้ในการกำหนดกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศของสินค้าโภคภัณฑ์

ในเรื่องยางธรรมชาติได้มีความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องหลายความตกลง เช่น ความตกลงควบคุมยางระหว่างประเทศ (International Rubber Regulation Agreement: IRRA) ความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศว่าด้วยการรักษาเสถียรภาพราคายาง (International Natural Rubber Agreement on Price Stabilization: INRAPS) ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศผู้ผลิตด้วยกัน และความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Agreement : INRA) โดยมีรายละเอียดในแต่ละความตกลง ดังต่อไปนี้

## 2. ความตกลงควบคุมยางระหว่างประเทศ (International Rubber Regulation Agreement: IRRA)

ในพ.ศ. 2477 (ค.ศ. 1934) ประเทศผู้ผลิตยางได้ร่วมกันทำความตกลงควบคุมยางระหว่างประเทศ (International Rubber Regulation Agreement: IRRA) ขึ้น ซึ่งเป็นความร่วมมือครั้งสำคัญครั้งแรกระหว่างประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ ความตกลงนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2477 (ค.ศ. 1934) ถึงสิ้นปี พ.ศ. 2481 (ค.ศ. 1938) มีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดการผลิตยางธรรมชาติและการส่งออก โดยใช้หลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) การจำกัดปริมาณส่งออกด้วยการกำหนดโควต้ามาตรฐานขึ้น โดยถือเอาปริมาณส่งออกในช่วงปี พ.ศ. 2472 - 2475 (ค.ศ. 1929 - 1932) เป็นเกณฑ์
- 2) ห้ามมิให้บรรดาประเทศสมาชิกของความตกลงเพาะปลูกยางขึ้นใหม่
- 3) การจำกัดปริมาณการเพาะปลูกยางทดแทน โดยห้ามมิให้ปลูกทดแทนเกินกว่าร้อยละ 20 ของเนื้อที่ที่มีอยู่ และในแต่ละปีตลอดช่วงเวลาของข้อตกลงนี้ ห้ามปลูกยางทดแทนเกินกว่าร้อยละ 10 ต่อปี



หลังจากความตกลงควบคุมยางระหว่างประเทศ ฉบับแรกสิ้นสุดลง เมื่อปี พ.ศ. 2481 (ค.ศ. 1938) ได้มีการทำความตกลงต่อไปอีกเป็นระยะเวลา 5 ปี<sup>14</sup> แต่เนื่องจากได้เกิด สงครามโลกครั้งที่สองขึ้นในปี พ.ศ. 2480 และในปลายปี พ.ศ. 2483 (ค.ศ. 1941) ญี่ปุ่นได้นำเข้า ขีดครองประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย รวมทั้งประเทศไทย บรรดาประเทศสมาชิกของความตกลงควบคุมยางระหว่างประเทศ เช่น ไทย อินโดนีเซีย มลายู ฯลฯ ไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงได้ จึงยกเลิกบางประเทศ เช่น อังกฤษ อินเดีย เนเธอร์แลนด์ เท่านั้น ที่ยังคงปฏิบัติตามความตกลง ควบคุมยางระหว่างประเทศต่อไป จนสิ้นสุดอายุของความตกลงในวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2487 โดยมีได้มีการต่ออายุความตกลงกันอีก<sup>15</sup>

ความตกลงฉบับนี้ประเทศที่เป็นสมาชิกทั้งหมด คือ ประเทศผู้ผลิต โดย ฝ่ายประเทศผู้ซื้อหรือผู้บริโภคมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในความตกลงควบคุมยางระหว่างประเทศนี้เลย ประกอบกับสภาวะการณ์แวดล้อมในช่วงเวลานั้น (สงครามโลกครั้งที่ 2) ยังเป็นผลบีบบังคับให้ ประเทศสมาชิกบางประเทศไม่สามารถปฏิบัติตามความตกลงได้ และเป็นอุปสรรคทำให้ไม่ สามารถปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งความตกลงขึ้นได้อย่างเต็มที่ จึงทำให้ความตกลงควบคุม ยางระหว่างประเทศไม่ได้มีการต่ออายุกันออกไปอีก ทำให้ความตกลงควบคุมยางระหว่างประเทศ นี้มีผลบังคับใช้ในระหว่างปี พ.ศ. 2477-2487 เป็นระยะเวลาเพียง 10 ปี

3. ความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศว่าด้วยการรักษาเสถียรภาพราคายาง (International Natural Rubber Agreement on Price Stabilization: INRAPS)

ความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศว่าด้วยการรักษาเสถียรภาพราคายาง (International Natural Rubber Agreement on Price Stabilization : INRAPS) เป็นความตกลงที่ได้ จัดทำขึ้นและมีการลงนามใน พ.ศ. 2519 ณ กรุงจาการ์ตา โดยสมาชิกของสมาคมประเทศผู้ผลิตยาง ธรรมชาติ (The Association of Natural Rubber Producing Countries : ANRPC) ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้น อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2513 มีประเทศอินเดีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ปาปัว นิวกินี สิงคโปร์ ศรีลังกา และไทย ซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตและค้ายางธรรมชาติที่สำคัญของโลกเป็น

<sup>14</sup> วิโรจน์ กลั่นเป่า, “ยาง”, หน้า 170-171.

<sup>15</sup> ฐานันดร กิตติวงศากุล, “กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับยางพารา : ผลกระทบต่อเกษตรกรชาวสวนยางไทย”, หน้า 22 - 23

สมาชิก สมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติได้มีการประชุมพิจารณาหามาตรการที่จะสนับสนุน และคำจูงใจให้ราคายางธรรมชาติมีเสถียรภาพไม่ให้ตกต่ำหรือสูงจนเกินไป และได้จัดทำความตกลง การรักษาเสถียรภาพราคายางธรรมชาติขึ้น ซึ่งได้มีการลงนามเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2519 ในระหว่างการประชุมสมัชชาของสมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ ครั้งที่ 5 (วันที่ 25 - 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2519)

วัตถุประสงค์ของความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศว่าด้วยการรักษาเสถียรภาพราคายาง คือ

- เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างอุปสงค์และอุปทานของยางธรรมชาติในตลาดโลก
- เพื่อสร้างเสถียรภาพของราคายางธรรมชาติ
- เพื่อสร้างความมั่นใจในด้านอุปทานของยางธรรมชาติให้กับผู้ใช้ อันจะเป็นผลให้ผู้ใช้หันไปใช้ยางธรรมชาติมากขึ้น
- เพื่อช่วยให้ผู้ใช้วางแผนนโยบายการผลิตสิ่งประดิษฐ์จากยางธรรมชาติได้ในระยะยาวและแน่นอนขึ้น
- เพื่อช่วยยกระดับราคายางธรรมชาติอันจะเป็นผลทำให้ผู้ผลิตยางมีรายได้พอสมควรกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

หลักการดำเนินงานตามความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศว่าด้วยการรักษาเสถียรภาพราคายางจะมีการจัดตั้งคณะมนตรียางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Council) ขึ้นมาเป็นผู้ดำเนินงานในโครงการรักษาเสถียรภาพราคายาง โดยแบ่งออกเป็น 2 มาตรการ คือ การสร้างมูลภัณฑ์กันชนและการกำหนดโควต้า

การสร้างมูลภัณฑ์กันชน มูลภัณฑ์ที่จะจัดตั้งขึ้นมีขนาด 100,000 เมตริกตัน ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต้องรับผิดชอบมูลภัณฑ์ (Stock) ยางธรรมชาติดังกล่าว โดยการส่งเงินเข้าสมทบมูลภัณฑ์กันชนซึ่งคำนวณตามสัดส่วนของปริมาณการส่งออกย้อนหลัง 5 ปี เงินสมทบนี้จะต้องส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนร้อยละ 70 ส่วนอีกร้อยละ 30 ให้ตั้งไว้เป็นมูลภัณฑ์กันชนภายในประเทศผู้ผลิต จากการคำนวณในขณะนั้น (พ.ศ. 2519) สำหรับประเทศไทยต้องรับภาระในอัตราส่วนร้อยละ 11.3 คิดเป็นจำนวนยางประมาณ 11,300 เมตริกตัน เป็นมูลค่าประมาณ 140 ล้านบาท ส่วนมาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และศรีลังกา จะต้องรับภาระร้อยละ 46.9, 26.5, 10.5 และ



4.6 ตามลำดับ มูลนิธิกันชนจะเข้าทำการซื้อขายยางเมื่อราคายางในตลาดทั่วไปต่ำหรือสูงกว่าราคาขั้นต่ำหรือขั้นสูงที่กำหนดไว้

การกำหนดโควต้าจะใช้ในการควบคุมการผลิตและการส่งออก นอกจากนี้จะมีการนำมาใช้เมื่อราคาขางตกต่ำกว่าราคาขางขั้นต่ำที่ได้กำหนดไว้ โดยจะมีการแบ่งสรรปริมาณขางที่ส่งออก ซึ่งคำนวณจากอัตราส่วนการส่งออกย้อนหลัง 5 ปี จากการคำนวณในขณะนั้น (พ.ศ. 2519) แล้วประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกจะได้รับโควต้า ดังนี้ มาเลเซีย ร้อยละ 52.45 อินโดนีเซีย ร้อยละ 29.41 ไทย ร้อยละ 12.71 และ ศรีลังกา ร้อยละ 5.42<sup>16</sup>

ความตกลงขางธรรมชาติระหว่างประเทศว่าด้วยการรักษาเสถียรภาพราคาขาง ซึ่งมีความเป็นมาจากโครงการรักษาเสถียรภาพราคาขางธรรมชาติมีกำหนด 5 ปี และหลังจากดำเนินการแล้ว 2 ปี จะต้องมีการทบทวนผลการดำเนินงาน นับตั้งแต่ลงนามในปี พ.ศ. 2519 ได้มีการต่ออายุความตกลงฯ ติดต่อกันรวม 2 ครั้ง แต่จนถึงปัจจุบันสมาคมประเทศผู้ผลิตขางธรรมชาติก็ยังมีได้มีการนำเอาความตกลงฯ มาดำเนินการใช้แต่ประการใด<sup>17</sup> เนื่องจากสมาคมประเทศผู้ผลิตขางธรรมชาติได้เข้าร่วมในโครงการรวมสินค้าโภคภัณฑ์ (Integrated Programme for Commodity Arrangement) ของสหประชาชาติ ซึ่งจากการปฏิบัติตามโครงการดังกล่าวได้มีการจัดทำความตกลงขางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Agreement : INRA) ขึ้นในปี พ.ศ. 2522 และได้จัดตั้งองค์การขางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Organization : INRO) ด้วยเหตุผลดังกล่าว สมาคมประเทศผู้ผลิตขางธรรมชาติจึงมิได้มีการนำเอาความตกลงขางธรรมชาติว่าด้วยการรักษาเสถียรภาพราคาขางออกมาใช้แต่ประการใด อย่างไรก็ตามความตกลงฯ นี้ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างประเทศผู้ผลิตขางธรรมชาติด้วยกัน และยังเป็น การสนับสนุนในการเจรจาต่อรองความตกลงขางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Agreement : INRA) ขององค์การขางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Organization : INRO) อีกด้านหนึ่ง

<sup>16</sup> กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, รายงานผลการศึกษาวิจัยขางพารา, (กรุงเทพ, กองวิจัยสินค้าและการตลาด: 2520) : หน้า. 85-87.

<sup>17</sup> สุภัทท์ ตั้งตรงจิตร, “สมาคมประเทศผู้ผลิตขางธรรมชาติ (The Association of Natural Rubber Producing Countries : ANRPC)”, วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 23 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2535): หน้า 32.

เช่นเดียวกับความตกลงควบคุมยางระหว่างประเทศ (IRRA) ความตกลงว่าด้วยการรักษาเสถียรภาพราคายางธรรมชาติ หรือ INRAPS ซึ่งเป็นความตกลงของสมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ หรือ ANRPC ที่มีเฉพาะประเทศผู้ผลิตเท่านั้นเป็นสมาชิก อาจทำให้มองได้ว่าเป็นความตกลงที่มุ่งถึงผลประโยชน์ของทางฝ่ายผู้ผลิตมากเกินไป และการที่ขาดการมีส่วนร่วมของประเทศผู้ใช้ ซึ่งเป็นปัจจัยหลักสำคัญหนึ่งในการค้ายางธรรมชาติระหว่างประเทศ อาจเป็นผลทำให้ความตกลงฉบับนี้ไม่สามารถนำมาใช้บังคับกันได้อย่างจริงจัง คงเป็นเพียงร่างความตกลงที่บรรดาประเทศผู้ผลิตได้ร่วมกันแก้ไขในการประชุมแต่ละครั้งของสมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ อย่างไรก็ตามความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศว่าด้วยการรักษาเสถียรภาพราคายางนี้ ก็เป็นเสมือนมาตรการสำรองที่อาจถูกนำมาใช้หากความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (INRA) ซึ่งเป็นความตกลงที่สำคัญสำหรับการค้ายางธรรมชาติในปัจจุบันหมดผลบังคับใช้หรือสิ้นสุดลงโดยมิได้มีการต่ออายุออกไปอีก นอกจากนี้การที่ความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (INRA) เป็นความตกลงที่มีบทบาทสำคัญและสามารถใช้ได้ผลในระดับหนึ่งในด้านการควบคุมเสถียรภาพราคายางธรรมชาติ อาจทำให้บรรดาประเทศต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ายางธรรมชาติ โดยเฉพาะบรรดาประเทศผู้ผลิตละเลยความสำคัญของความตกลงอื่น ๆ หรือมาตรการอื่นที่อาจเป็นประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพราคาลงไป

#### 4. ความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Agreement : INRA)

##### 4.1 ความเป็นมา

ในการประชุมสหประชาชาติเรื่องการค้าและการพัฒนา (United Nations Conference on Trade and Development : UNCTAD) สมัยที่ 4 ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2519 ได้มีการตกลงรับข้อมติที่ 93 (IV) เกี่ยวกับแผนรวมสำหรับโลกทัศน์ (Integrated Programme for Commodity Arrangement) และในปี พ.ศ. 2520 - 2521 ได้มีการประชุมเตรียมการตามข้อมติดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ณ สำนักงานของ UNCTAD นครเจนีวา ต่อมาเลขาธิการใหญ่ (Secretary-General) ของ UNCTAD ได้จัดให้มีการประชุมสหประชาชาติเกี่ยวกับยางธรรมชาติตามคำร้องขอของที่ประชุมเตรียมการ ตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521 จนถึงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2522 รวม 4 ครั้ง จนสามารถจัดทำความตกลงยางธรรมชาติระหว่าง



ประเทศ (International Natural Rubber Agreement : INRA) ได้สำเร็จ โดยมีภาคีสมาชิกทั้งประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้ใช้อย่างธรรมชาติ และได้จัดตั้งองค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Organization : INRO) ขึ้นมาเพื่อกำเนินการตามบทบัญญัติและดูแลการปฏิบัติตามความตกลง ปัจจุบันความตกลงที่ใช้บังคับอยู่คือ ความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ ฉบับที่ 2 หรือ INRA II

ความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2522 หรือ INRA I เปิดให้ลงนามระหว่างวันที่ 2 มกราคม ถึงวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2523 มีประเทศสมาชิกลงนามรับรอง 25 ประเทศ (ไทยมิได้ลงนามรับรองความตกลงฉบับนี้) และมีผลบังคับใช้ชั่วคราวเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2523 คือ เมื่ออินโดนีเซียและมาเลเซีย สมาชิกผู้ส่งออกซึ่งมีปริมาณยางส่งออกรวมกันเกินร้อยละ 65 และรัฐบาลประเทศผู้นำเข้า 17 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย จีน บราซิล เซดโก สโลวาเกีย กลุ่มประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ญี่ปุ่น นอร์เวย์ สวีเดน และสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีปริมาณยางนำเข้ารวมกันเกินร้อยละ 65 ได้ให้สัตยาบันรับรองหรือเห็นชอบ (ตามข้อ 60 ของความตกลง) ที่จะนำความตกลงนี้มาใช้เป็นการชั่วคราว ความตกลงฉบับที่ 1 หรือ INRA I มีผลใช้บังคับ (อย่างแน่นอน) เมื่อวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2525 โดยมีภาคีสมาชิกเป็นสมาชิกผู้ส่งออก 6 ประเทศ และสมาชิกผู้นำเข้า 25 ประเทศ

INRA I เริ่มใช้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2523 - 2528 (มีอายุ 5 ปี) และได้ต่ออายุออกไปอีก 2 ปี จนถึงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2530 ระหว่างการขยายอายุ INRA I คือ ในระหว่างปี พ.ศ. 2528-2530 ได้มีการเจรจาทำความตกลงฉบับใหม่รวม 3 ครั้ง และสำเร็จเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2530 เป็นความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2530 หรือ INRA II

INRA II เปิดให้ลงนามระหว่างวันที่ 1 พฤษภาคม - 31 ธันวาคม พ.ศ. 2530 มีผลบังคับใช้ชั่วคราว เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2531 (ไทยได้สมัครเข้าเป็นภาคีชั่วคราวในวันนี้) คือ เมื่อสมาชิกผู้ส่งออกและสมาชิกผู้นำเข้าแต่ละฝ่ายมีปริมาณยางส่งออกและปริมาณยางนำเข้ารวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของปริมาณยางส่งออกและปริมาณยางนำเข้าตามที่แสดงไว้ในภาคผนวกของความตกลง และเมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2532 INRA II ก็มีผลบังคับใช้อย่างแน่นอน เมื่อสมาชิกที่ลงนามแต่ละฝ่ายมีปริมาณยางไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80

INRA II มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2531 ถึงวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2536 เป็นเวลา 5 ปี และได้ต่ออายุออกไปอีก 2 ปี จนถึงวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2538

INRA II มีสมาชิก 27 ประเทศ เป็นสมาชิกผู้ส่งออก 6 ประเทศ ได้แก่ โคลดีวา อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไนจีเรีย ศรีลังกา และไทย และสมาชิกผู้นำเข้า 21 ประเทศ ได้แก่ จีน กลุ่มประชาคมเศรษฐกิจยุโรปและประเทศสมาชิก 11 ประเทศ ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น โมร็อกโค นอร์เวย์ สหพันธรัฐรัสเซีย สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา

เช่นเดียวกับ INRA II คือ ในระหว่างการขยายอายุ INRA II (ในระหว่างปี พ.ศ. 2536 - 2538) ได้มีการเจรจา 3 ครั้ง เพื่อจัดทำความตกลงทางธรรมชาติระหว่างประเทศ ฉบับที่ 3 หรือ INRA III ระหว่างประเทศผู้ผลิตซึ่งเป็นสมาชิกผู้ส่งออก และประเทศผู้ใช้ซึ่งเป็นสมาชิกผู้นำเข้า รวมถึง 35 ประเทศ และสามารถตกลงกันได้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538

INRA III เปิดให้ลงนามตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2538 จนถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2539 เมื่อลงนามแล้วรัฐบาลประเทศสมาชิกจะต้องส่งสัตยาบันสาร (Instrument of Ratification) ยืนยันความร่วมมือและการเข้าเป็นภาคีไปยังสำนักงานเลขาธิการใหญ่สหประชาชาติ นครนิวยอร์ก โดยมีอายุของความตกลงเพียง 4 ปี ลดลงจากความตกลงฉบับที่ผ่าน ๆ มาที่มีอายุถึง 5 ปี การเปลี่ยนแปลงในเรื่องระยะเวลาใช้บังคับเพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของสถานะการตลาดและเศรษฐกิจโลกที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว (ดูข้อเปรียบเทียบระหว่างความตกลงฉบับที่ 2 กับความตกลงฉบับที่ 3 ในภาคผนวก)

ปัจจุบัน INRA III ยังไม่มีผลบังคับเนื่องจากประเทศผู้ใช้ (สมาชิกผู้นำเข้า) ที่ลงนามรับรองรวมกันแล้วมีปริมาณนำเข้าไม่ถึงร้อยละ 75 ของปริมาณนำเข้าทั้งหมดในกลุ่มประเทศผู้ใช้<sup>18</sup> โดยปัจจุบันเป็นช่วง Interim Period ซึ่งสภามันตรีได้กำหนดให้มีเป็นระยะเวลา 1 ปี หลังจากที่มีความตกลงฉบับที่ 2 สิ้นสุดอายุลง<sup>19</sup>

<sup>18</sup> ข่าวสถาบันวิจัยยาง ปีที่ 10 ฉบับที่ 12 (ธันวาคม 2538), หน้า 12.

<sup>19</sup> ข่าวสถาบันวิจัยยาง ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2539), หน้า 6.



## 4.2 วัตถุประสงค์ของความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ

ความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ มีวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในข้อ 1 คือ

- 1) เพื่อให้บรรลุถึงการเจริญเติบโตที่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานของยางธรรมชาติ ซึ่งจะช่วยบรรเทาความยากลำบากอันเนื่องมาจากการขาดแคลนหรือการล้นตลาดของยางธรรมชาติที่เกิดขึ้น
- 2) เพื่อให้บรรลุถึงเสถียรภาพในการค้ายางธรรมชาติ โดย ก) หลีกเลี่ยงมิให้ราคายางธรรมชาติขึ้นลงจนเกินไป ซึ่งจะมีผลเสียต่อผลประโยชน์ระยะยาวทั้งของผู้ผลิตและผู้บริโภค ข) ทำให้ราคาเหล่านี้มีเสถียรภาพโดยไม่บิดเบือนแนวโน้มระยะยาวของตลาด เพื่อผลประโยชน์ของผู้ผลิตและผู้บริโภค
- 3) เพื่อช่วยรักษาระดับรายได้จากการส่งออกยางธรรมชาติของสมาชิกผู้ส่งออก และเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศเหล่านั้น โดยอาศัยการเพิ่มปริมาณการส่งออกยางธรรมชาติในราคาที่เป็นธรรมและมีกำไร ซึ่งจะช่วยให้เกิดสิ่งจูงใจที่จำเป็นสำหรับอัตราการผลิตที่ไม่หยุดนิ่งและเพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนการนำทรัพยากรมาใช้เพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทางสังคมที่เร่งรัด
- 4) เพื่อหาทางทำให้มีอุปทานที่เพียงพอในเรื่องยางธรรมชาติ เพื่อสนองความต้องการของสมาชิกผู้นำเข้าในราคาที่เป็นธรรมและสมเหตุผล และเพื่อเพิ่มความแน่นอนและต่อเนื่องของอุปทานเหล่านี้
- 5) เพื่อดำเนินขั้นตอนที่เป็นไปได้ในกรณีที่ยางธรรมชาติล้นตลาดหรือขาดแคลน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจที่สมาชิกอาจต้องเผชิญ
- 6) เพื่อหาทางขยายการค้าระหว่างประเทศ และเพื่อปรับปรุงการเข้าถึงตลาดสำหรับยางธรรมชาติและผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปของยางธรรมชาติ
- 7) เพื่อพัฒนาปรับปรุงความสามารถในการแข่งขันของยางธรรมชาติ โดยสนับสนุนให้มีการวิจัยและการพัฒนาเกี่ยวกับปัญหาของยางธรรมชาติ
- 8) เพื่อส่งเสริมให้เศรษฐกิจยางธรรมชาติมีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยหาทางอำนวยความสะดวก และส่งเสริมการปรับปรุงในด้านกระบวนการผลิต การตลาด และการจำหน่ายยางธรรมชาติดิบ
- 9) เพื่อเพิ่มความร่วมมือและการหารือระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับยางธรรมชาติ ซึ่งจะมีผลกระทบต่ออุปสงค์และอุปทาน และเพื่อสนับสนุนให้มีการส่งเสริมและ

ประสานงานกัน ในด้านโครงการวิจัย โครงการให้ความช่วยเหลือ และโครงการอื่น ๆ เกี่ยวกับยางธรรมชาติ

วัตถุประสงค์หลักของความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศทุกฉบับจะเหมือนกัน คือ เพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางธรรมชาติ รักษาคุณภาพของปริมาณการใช้และการผลิตยางธรรมชาติของโลก เสริมสร้างความมั่นคงในรายได้ของยางธรรมชาติ สนับสนุนและส่งเสริมงานวิจัยโครงการต่าง ๆ รวมทั้งการปรับปรุงคุณภาพและขยายตลาดยางธรรมชาติในรูปของวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ยาง ทั้งนี้วัตถุประสงค์ที่สำคัญของความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศคือ การรักษาเสถียรภาพราคายางมิให้สูงหรือต่ำจนเกินไปอันจะเป็นผลเสียต่อประเทศผู้ใช้และผู้ผลิต และพยายามที่จะเป็นหลักประกันว่าผลผลิตยางจะมีอยู่เพียงพอใช้ตลอดเวลาโดยไม่เกิดการขาดแคลน<sup>20</sup>

#### 4.3 โครงสร้างขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ

ความตกลง ฉบับที่ 1 หรือ INRA I ได้จัดตั้งองค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Organization : INRO) ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรที่ดำเนินการและดูแลการปฏิบัติตามบทบัญญัติในความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ โดยองค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศจะปฏิบัติหน้าที่โดยผ่านคณะมนตรียางธรรมชาติระหว่างประเทศ ผู้อำนวยการบริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การฯ คณะมนตรียางธรรมชาติระหว่างประเทศจะประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากประเทศสมาชิกทั้งหมดขององค์การ และคณะมนตรีฯ โดยการลงคะแนนเสียงพิเศษ\* จะแต่งตั้งผู้อำนวยการบริหารและผู้จัดการมูลภัณฑ์กันชนขึ้นมาทำหน้าที่ตามความตกลง

<sup>20</sup> สมพร กฤษณะทรัพย์, “ระดับความสำเร็จและเหตุปัจจัยในข้อตกลงโภคภัณฑ์ชนิดต่าง ๆ เทียบกับข้อตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ”, สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร, หน้า 12.

\* ความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ ข้อ 2 (8) “การลงคะแนนเสียงพิเศษ หมายถึง การลงคะแนนเสียงซึ่งต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยที่สุดสองในสามของสมาชิกผู้ส่งออกที่อยู่ในที่ประชุมและได้ลงคะแนนเสียง กับคะแนนเสียงอย่างน้อยที่สุดสองในสามของสมาชิกผู้นำเข้าที่อยู่ในที่ประชุมและได้ลงคะแนนเสียง ซึ่งต้องนับแยกต่างหากจากกัน โดยมีเงื่อนไขว่าคะแนน



โครงสร้างของสำนักงานและการบริหารงานขององค์การยางธรรมชาติ (แผนภูมิ  
ที่ 1)

1) คณะมนตรี (Council) สมาชิกแต่ละรายจะมีผู้แทน 1 คนอยู่ในคณะมนตรี และอาจแต่งตั้งผู้แทนสำรองและที่ปรึกษาเข้าร่วมประชุมคณะมนตรีได้ คณะมนตรีจะเลือกผู้แทนประเทศภาคีผู้ผลิตและผู้ใช้เป็นประธานและรองประธานสลับกันทุก ๆ ปี คณะมนตรีต้องประชุมอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง ผู้แทนประเทศภาคีที่ไปประชุมทุกครั้งต้องแสดงสาส์นตราตั้ง (Credential Letter) ซึ่งเป็นหลักฐานการแต่งตั้งจากกระทรวงต่างประเทศหรือหัวหน้าสูงสุดของหน่วยราชการเจ้าของเรื่อง

2) คณะกรรมการ คณะมนตรีจะตั้งคณะกรรมการ 4 คณะ คือ

(ก) คณะกรรมการควบคุมงานบริหาร (Committee on Administration) ทำงานควบคุมและเสนอแนะงบบริหารขององค์การฯ แก่คณะมนตรีฯ

(ข) คณะกรรมการควบคุมการดำเนินงานมูลภัณฑ์กันชน (Committee on Buffer Stock Operation) ทำงานควบคุมการดำเนินงานมูลภัณฑ์กันชนขององค์การฯ และเสนอแนะการแก้ไขผ่านคณะมนตรี

(ค) คณะกรรมการควบคุมมาตรการอื่น ๆ (Committee on Other Measures) ควบคุมและให้คำแนะนำการดำเนินงานมาตรการอื่น ๆ ขององค์การฯ ผ่านคณะมนตรี

(ง) คณะกรรมการสถิติ (Committee on Natural Rubber Statistics) ควบคุมและแนะนำการเก็บสถิติยางธรรมชาติ การประเมินอุปสงค์อุปทาน เพื่อวางแผนสนับสนุนงานมูลภัณฑ์กันชนขององค์การฯ ผ่านคณะมนตรี

ผู้แทนคณะกรรมการทั้ง 4 คณะจะเลือกตั้งจากประเทศภาคีสมาชิกผู้ส่งออกและสมาชิกผู้นำเข้าฝ่ายละเท่า ๆ กัน ตามจำนวนที่คณะมนตรีจะกำหนดในแต่ละปี แต่ละคณะให้มีการคัดเลือกฝ่ายละ 2 ประเทศออกและเพิ่มใหม่ให้ครบจำนวนอีก 2 ประเทศ ทั้ง 4 คณะ ภาคีฝ่ายผู้ส่งออกและผู้นำเข้าจะต้องแบ่งกันเป็นประธานฝ่ายละ 2 คณะ โดยมีรองประธานเป็นอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเมื่อแบ่งคณะโดยคณะมนตรีแล้วให้คณะกรรมการแต่ละคณะเลือกตัวบุคคลที่จะให้เป็นประธานและรองประธานเอง โดยสลับกันวาระละ 2 ปี

3) คณะผู้เชี่ยวชาญ (Panel of Experts) คณะมนตรีจะเลือกผู้เชี่ยวชาญฝ่ายการผลิต ฝ่ายการใช้และฝ่ายการตลาด แต่ละฝ่ายในจำนวนประมาณเท่า ๆ กันตามความในข้อ

---

เสียงที่ได้รับนั้นต้องเป็นคะแนนเสียงที่มาจากสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกแต่ละประเภทที่อยู่ในที่ประชุมและได้ลงคะแนนเสียง”

20 ซึ่งเป็นการเลือก “บุคคล” มิใช่เลือกประเทศให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคณะมนตรีและคณะกรรมการคณะต่าง ๆ โดยเฉพาะคณะกรรมการอื่น ๆ คณะมนตรีเป็นผู้กำหนดการบริหารของคณะกรรมการชุดนี้ (จำนวนคน, ค่าใช้จ่าย...ฯลฯ)

4) ผู้อำนวยการบริหาร (Executive Director : ED) มีหน้าที่ควบคุมงานบริหารขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศทั้งหมด

5) รองผู้อำนวยการบริหาร (Deputy Executive Director) ทำหน้าที่ตาม que ผู้อำนวยการจะมอบหมาย และทำหน้าที่แทนเมื่อผู้อำนวยการไม่อยู่ ซึ่งตำแหน่งนี้ไม่ได้บ่งไว้ในสนธิสัญญาแต่เกิดขึ้นเพราะการเจรจาต่อรองระหว่างการประชุมร่างสนธิสัญญาวันสุดท้าย (5 ตุลาคม พ.ศ. 2522) ถือเป็นตำแหน่งชั่วคราว 5 ปี โดยพิจารณาเริ่มเปลี่ยนได้ตั้งแต่ปีที่ 3 ที่สนธิสัญญามีผลใช้บังคับ แต่ปัจจุบันความตกลง ฉบับที่ 3 หรือ INRA III ได้มีการระบุตำแหน่งและหน้าที่ของรองผู้อำนวยการบริหารไว้ในความตกลง โดยรองผู้อำนวยการจะรับผิดชอบต่อผู้อำนวยการ และมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อหน้าที่บริหารขององค์การและการดำเนินการความตกลงนี้ และทำหน้าที่แทนผู้อำนวยการในขณะที่ผู้อำนวยการไม่อยู่ ซึ่งเป็นการระบุหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนไม่กำกวมหน้าที่ของผู้อำนวยการบริหาร

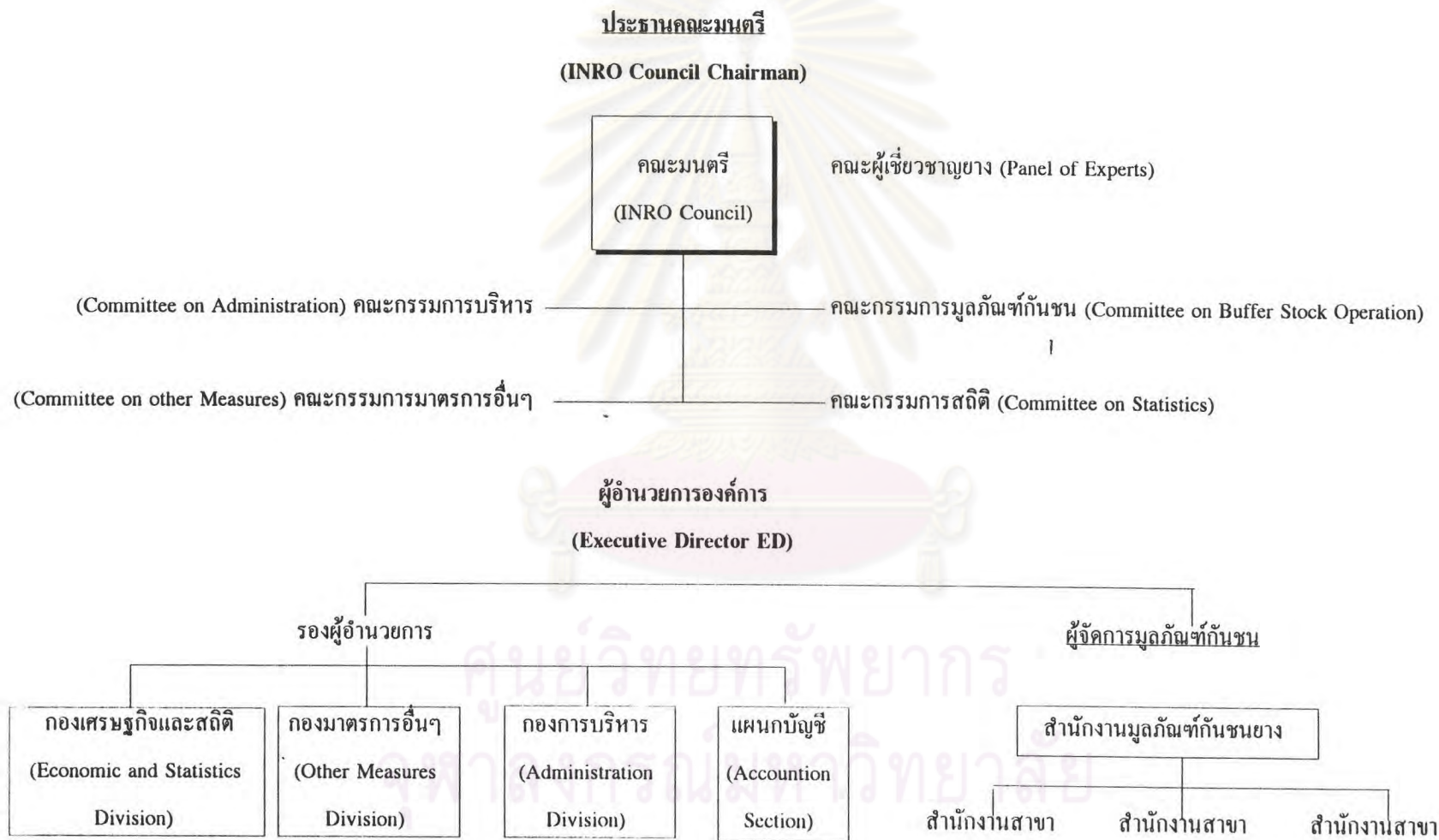
6) ผู้จัดการมูลภัณฑ์กันชน มีหน้าที่ควบคุมบริหารมูลภัณฑ์กันชนทั้งหมด ผู้จัดการมูลภัณฑ์กันชนมีสิทธิเด็ดขาดในการตัดสินใจซื้อ/ขายยางขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศโดยลำพังผู้เดียว ผู้จัดการมูลภัณฑ์จะเป็นบุคคลที่ประเทศสมาชิกองค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศเลือกเข้ามา โดยได้รับการยอมรับในความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญให้ทำการซื้อ/ขายยางในตลาดโลกแก่องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ และได้รับการนับถือในความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่นี้ในองค์การฯ

7) หน่วยงานต่าง ๆ แยกเป็นระดับกอง ปัจจุบันมี 3 กอง และ 1 แผนก คือ กองการบริหาร (Division of Administration) กองเศรษฐกิจและสถิติการยาง (Division of Economics and Statistics) กองการมาตรการอื่น ๆ (Division of Other Measures)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



**โครงสร้างของสำนักงานและการบริหารงานขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ**



#### 4.4 งบประมาณขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ

งบประมาณ แบ่งออกเป็นงบประมาณบริหารและงบสมทบมูลนิธิกันชน

1) งบประมาณบริหาร ได้มาจากเงินสมทบของสมาชิกตามคะแนนเสียง ในคณะมนตรี เงินสมทบงบประมาณบริหารจะจ่ายเป็นเงินเหรียญสหรัฐปีละครั้ง เงินสมทบงบบริหารนี้ไม่มีการจ่ายคืนสมาชิก การจ่ายเงินสมทบบัญชีบริหาร ความตกลง ฉบับที่ 1 หรือ INRA I กำหนดให้จ่ายภายใน 30 วัน นับแต่วันที่แจ้งให้ทราบ ส่วนความตกลง ฉบับที่ 2 หรือ INRA II กำหนดให้จ่ายภายในกำหนด 60 วัน สมาชิกที่จ่ายเงินสมทบช้ากว่ากำหนดต้องถูกปรับในอัตราร้อยละ 8.5 ต่อปี (ตารางที่ 20)

ตารางที่ 20 รายรับ-รายจ่ายตามงบประมาณบริหารขององค์การยางธรรมชาติ ระหว่างประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2523-2536

ปี	รายรับ (สมาชิกสมทบ)	รายจ่าย (เหรียญสหรัฐ)
2523/2524	1,055,007	837,067
2525	1,625,295	1,346,557
2526	1,473,947	1,238,459
(ข้อตกลงฉบับที่ 1) 2527	1,555,911	1,254,782
2528	1,634,226	1,345,176
2528	1,529,268	1,350,447
2530	1,491,937	1,231,395
หมดอายุความตกลงยางฉบับที่ 1 หลังจากต่ออายุแล้ว 2 ปี		
2531	1,192,765	1,130,394
2532		1,451,900
(ข้อตกลง ฉบับที่ 2) 2533	1,345,879	1,321,770
2534	1,565,841	1,437,425
2535	1,597,186	1,464,864
2536	1,697,600	

ที่มา : องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ มาเลเซีย 2536



2) งบประมาณมูลภัณฑ์กันชน งบประมาณดำเนินงานมูลภัณฑ์กันชนได้มาจากเงินสมทบของสมาชิกทั้งฝ่ายผู้ส่งออกและผู้นำเข้าแบ่งเท่ากัน การจ่ายเงินสมทบถือคะแนนเสียงในคณะมนตรีเป็นเกณฑ์ การเรียกเก็บเงินสมทบเรียกเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นที่จะเข้าแทรกแซงตามระดับราคาที่กำหนดไว้ในการแทรกแซงในตลาด เงินสมทบที่เรียกเก็บกำหนดเป็นสกุลมาเลเซีย นอกเหนือจากเงินสมทบที่เรียกเก็บในแต่ละครั้งแล้ว สมาชิกยังต้องจ่ายเงินสมทบเบื้องต้นอีกฝ่ายละ 35 ล้านเหรียญมาเลเซีย (รวม 70 ล้านเหรียญมาเลเซีย) เงินจำนวนนี้ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนงบประมาณมูลภัณฑ์กันชนนอกเหนือจากเงินสมทบ เงินสมทบมูลภัณฑ์กันชนทั้งสองประเภทจะจ่ายคืนสมาชิกเมื่อสิ้นสุดอายุหรือยกเลิกความตกลง เงินสมทบมูลภัณฑ์กันชนที่จ่ายให้กับองค์กรฯ จะได้รับดอกเบี้ยประมาณร้อยละ 9 ต่อปี สำหรับเงินที่อยู่ในบัญชีฝากขององค์กรฯ การเรียกเก็บเงินสมทบบัญชีมูลภัณฑ์กันชน สมาชิกต้องจ่ายให้ทันภายในกำหนด คือ ในความตกลงฉบับที่ 1 หรือ INRA I ภายใน 30 วันนับแต่วันที่เรียกเก็บ ส่วนความตกลงฉบับที่ 2 หรือ INRA II กำหนดภายใน 60 วัน สมาชิกที่จ่ายเงินล่าช้ากว่ากำหนดจะถูกปรับในอัตราร้อยละ 8.5 ต่อปี เงินสมทบมูลภัณฑ์กันชนที่องค์กรฯ เรียกเก็บและจ่ายคืนสมาชิกในความตกลงฉบับที่ 1 หรือ INRA I และความตกลงฉบับที่ 2 หรือ INRA II จนถึงปี 2536 มีดังตารางที่ 21

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 21 เงินสมทบมูลภัณฑ์กันชนที่องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ เรียกเก็บและจ่ายคืนสมาชิก ในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2536

ปี		เงินสมทบมูลภัณฑ์กันชน (เหรียญมาเลเซีย)	
		เรียกเก็บจากสมาชิก	จ่ายคืนสมาชิก
2523/2524	(2 ครั้ง)	289,493,302	-
2525	(2 ครั้ง)	400,000,000	-
2526		-	-
(ความตกลง ฉบับที่ 1) 2527		-	60,000,000
2528	(2 ครั้ง)	285,000,000	1,505,209
		(912,988,093)	(61,112,455)
2529		-	-
2530		-	-
หมดอายุความตกลง ฉบับที่ 1	ฉบับที่ 1	หลังจากต่ออายุแล้ว 2 ปี	
2531		-	-
2532		70,000,000	1,032,769,253.52
(ความตกลง ฉบับที่ 2) 2533		138,995,146.21	
2534		39,286.78	
2535		340,979,087	
2536		42,750,000	

ที่มา : องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ มาเลเซีย 2536

ประเทศไทยได้จ่ายเงินให้แก่องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ เพื่อเข้างบประมาณบริหารและงบสมทบมูลภัณฑ์กันชน ตามความตกลงฉบับที่ 1 (INRA I) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 - 2531 เป็นเงินจำนวน 916,075,117.96 บาท แยกเป็นเงินตามงบประมาณบริหาร 18,533,268.91 บาท และเงินตามงบสมทบมูลภัณฑ์กันชน 897,541,849.05 บาท และในความตกลงฉบับที่ 2 (INRA II) จนถึงปี พ.ศ. 2536 เป็นจำนวน 601,164,167.31 บาท เป็นเงินตามงบประมาณบริหาร 21,038,517.31 บาท และเงินสมทบมูลภัณฑ์กันชนจำนวน 580,125,650.00 บาท (ตารางที่ 22) และในความตกลงฉบับที่ 3 (INRA III) รัฐบาลได้อนุมัติเงินที่ต้องจ่ายตามงบประมาณบริหาร ตั้งแต่เริ่มปีงบประมาณ 2540 - 2543 ปีละ 8.3 ล้านบาท รวมเป็นเงิน 33.2 ล้านบาท



บาท เงินตามงบประมาณมูลค่าหลักทรัพย์กันชน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540 - 2543 ปีละ 165 ล้านบาท รวมเป็นเงิน 660 ล้านบาท<sup>21</sup>

ตารางที่ 22 เงินที่ประเทศไทยจ่ายให้องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ  
ตั้งแต่เข้าร่วมเป็นภาคีจนถึงปี 2536

ช่วงการดำเนินการ	ปี	ค่าบริหาร (บาท)	ปี	ค่ามูลหลักทรัพย์กันชน (บาท)
ความตกลงฉบับที่ 1	2524	1,545,050.00	22 ต.ค. 25	343,446,727.86
	2525	2,059,077.68	16 มี.ค. 26	145,800,000.00
	2526	1,948,287.42	8 ต.ค. 26	23,820,119.20
	2527	2,271,580.96	29 พ.ค. 27	38,326,366.19
	2528	2,802,596.76	7 ส.ค. 28	91,495,125.00
	2529	2,758,719.97	29 พ.ย. 28	184,695,038.20
	2530	2,889,799.59	3 พ.ย. 29	18,265,333.55
	2531	2,258,156.53	15 ก.ค. 30	51,693,139.05
	รวม	18,533,268.91	รวม	897,541,849.05
ความตกลงฉบับที่ 2	2532	3,249,955.29	2532	72,613,800.00
	2533	3,340,636.24	2533	145,632,625.00
	2534	3,951,842.60	2534	21,364,125.00
	2535	4,802,333.18	2535	340,515,100.00
	2536	5,693,750.00		
รวมทั้งสิ้น		39,571,786.22	รวมทั้งสิ้น	1,477,677,499.05

ที่มา : องค์กรยางธรรมชาติระหว่างประเทศ มาเลเซีย 2536

หมายเหตุ : จากการที่ประเทศไทยจ่ายเงินค่ามูลหลักทรัพย์กันชนไปทั้งสิ้นประมาณ 897 ล้านบาท ในความตกลงฉบับที่ 1 (INRA I) ประเทศไทยได้รับเงินคืน 968 ล้านบาท เป็นส่วนเกินที่ได้รับ 71 ล้านบาท

<sup>21</sup> สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี, ข่าวทำเนียบรัฐบาล , ข่าวที่ 12/23, 26 ธันวาคม 2538, หน้า 10.

#### 4.5 มาตรการในการรักษาเสถียรภาพราคา

เครื่องมืออย่างเดียวในการแทรกแซงด้านตลาดเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางธรรมชาติขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ คือ มาตรการด้านมูลภัณฑ์กันชน ซึ่งจะมีการกำหนดขนาดและกำหนดระดับราคา เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานรับซื้อหรือขายยางธรรมชาติสำหรับมูลภัณฑ์กันชน

1) มูลภัณฑ์กันชน (Buffer Stock) จะมีขนาดสูงสุด 550,000 ตัน แบ่งออกเป็นมูลภัณฑ์กันชนปกติ 400,000 ตัน มูลภัณฑ์กันชนฉุกเฉิน 150,000 ตัน

ชนิดของยางที่องค์การฯ ซื้อเข้าเก็บในมูลภัณฑ์กันชนประกอบด้วยยางแผ่นรมควันชั้น 1, 2, 3 และยางแท่งชั้น 10, 20 และเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของสมาชิกองค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศมีหลักเกณฑ์ที่รัดกุมในการป้องกันความผิดพลาดโดยจะทำการซื้อ/ขายยางผ่านนายหน้าทั้งสิ้น นายหน้าเหล่านี้จะถูกคัดเลือกจากบริษัทอื่นเป็นที่เชื่อถือมีความมั่นคงและมีความรับผิดชอบต่อสัญญา โดยนายหน้านี้จะอยู่ในทุกตลาดสำคัญของโลก คือ ตลาดสิงคโปร์ กัวลาลัมเปอร์ นิวยอร์ก ลอนดอน ฯลฯ เป็นต้น ผู้จัดการมูลภัณฑ์กันชนมีสิทธิโดยเด็ดขาดแต่ผู้เดียวในการตัดสินใจว่าควรซื้อยางชนิดใด ในราคาเท่าใด ปริมาณเท่าใด และในตลาดใด โดยมีจุดประสงค์อย่างเดียว คือ เมื่อซื้อยางชนิดนั้นและในตลาดนั้นแล้วจะมีผลต่อการยกระดับราคาของยางของโลกให้ได้มากที่สุด การดำเนินการซื้อยางของผู้จัดการมูลภัณฑ์กันชนจะเป็นไปอย่างปกปิด จะเปิดเผยได้ต่อเมื่อเลย 2 เดือนไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการแทรกแซงตลาดมีผลต่อราคาของในตลาดโลกให้มากที่สุด

ตั้งแต่ความตกลงฉบับที่ 1 (INRA I) มีผลบังคับใช้ (พ.ศ. 2523 - 2528) จนถึงในช่วงความตกลงฉบับที่ 2 (INRA II) ที่มีผลบังคับตั้งแต่ พ.ศ. 2531 - 2538 องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศได้เข้าแทรกแซงซื้อและขายยางเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายางตามวัตถุประสงค์ของความตกลง จนถึงปี พ.ศ. 2537 ดังตารางที่ 23



ตารางที่ 23 การแทรกแซงซื้อและขายยางขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ  
ในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2537

ปี	ซื้อยางตามสัญญา (ตัน)	ขายยางตามสัญญา (ตัน)
2523/2524	50,312	-
2525	209,825	-
2526	13,244	-
(ความตกลงฉบับที่ 1) 2527	-	-
2528	100,214	-
2529	102	-
	(373,697)	-
2530	-	109,985
หมดอายุความตกลงฉบับที่ 1	หลังต่ออายุแล้ว 2 ปี	
2531	-	238,639
2532	-	25,073
		(373,697)
(ความตกลง ฉบับที่ 2) 2533	34,459	-
2534	76,458	-
2535	49,634	-
2536	62,899	-
	(223,450)	-
2537	-	223,450

ที่มา : องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ มาเลเซีย 2537

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บ คือ ผลรวมของปริมาณยางที่ทำการซื้อหรือขาย

2) ระดับราคายาง การดำเนินการแทรกแซงตลาดได้มีการกำหนดให้มีราคาขาย โดยแบ่งออกเป็น 7 ระดับราคา คือ ราคาเสถียรภาพกลาง (Reference Price) ราคาเริ่มปฏิบัติการซื้อหรือราคาอาจซื้อ ราคาเริ่มปฏิบัติการขายหรือราคาอาจขาย ราคาเร่งปฏิบัติการซื้อหรือราคาต้องซื้อ ราคาเร่งปฏิบัติการขายหรือราคาต้องขาย ราคาประกันขั้นต่ำ (Lower Indicative Price) และราคาประกันขั้นสูง (Higher Indicative Price)

ปัจจุบัน (ข้อมูลเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2538) องค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศได้ปรับราคาเสถียรภาพกลาง เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 จาก 196.84 เซนต์มาเลเซีย/สิงคโปร์ เป็น 206.68 เซนต์มาเลเซีย/สิงคโปร์ ราคาประกันขั้นต่ำเพิ่มขึ้นจาก 150 เซนต์มาเลเซีย/สิงคโปร์ เป็น 157 เซนต์มาเลเซีย/สิงคโปร์ ราคาอาจซื้อ-อาจขายอยู่ที่ระดับ 176 และ 238 เซนต์มาเลเซีย/สิงคโปร์ ราคาต้องซื้อ-ต้องขายอยู่ที่ระดับ 165 และ 248 เซนต์มาเลเซีย/สิงคโปร์

### 3) ราคาแจ้งสถานการณ์ตลาด (Daily Market Indicator Price: DMIP)

ในการแทรกแซงตลาดจะมีการกำหนดราคาแจ้งสถานการณ์ตลาดของยาง เรียกว่า Daily Market Indicator Price (DMIP) ซึ่งเป็นราคารวมที่ได้จากการเฉลี่ยราคาประจำวันของการซื้อขายยางจากตลาด 4 แห่ง คือ ตลาดกัวลาลัมเปอร์ ตลาดลอนดอน ตลาดนิวยอร์ก และตลาดสิงคโปร์ ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ โดยในการจะแทรกแซงตลาดจะถือราคาเฉลี่ย 5 วันของราคา DMIP เป็นเกณฑ์ เมื่อราคาอยู่ในระดับต้องซื้อหรือต้องขาย ผู้จัดการมูลภัณฑ์กันชนต้องซื้อหรือต้องขายเพื่อป้องกันไม่ให้ราคา DMIP อยู่ที่ระดับต้องซื้อหรือขาย และเมื่อระดับราคา DMIP อยู่ในระดับราคาเสถียรภาพกลาง ห้ามมิให้ผู้จัดการมูลภัณฑ์กันชนเข้าแทรกแซงตลาด โดยในการคำนวณราคา DMIP จะทำโดยใช้ค่าเฉลี่ยจากราคายาง 3 ชนิด ได้แก่ ยางแผ่นรมควันชั้น 1 ยางแผ่นรมควันชั้น 3 และยางแท่งชั้น 20 ในอัตราเท่ากัน (ในความตกลงฉบับที่ 1 (INRA I) และฉบับที่ 2 (INRA II) ) และได้มีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนยางที่ใช้ในการคำนวณราคา DMIP เป็นอัตราส่วนยางแผ่นรมควันชั้น 1 : ยางแผ่นรมควันชั้น 3 : ยางแท่งชั้น 20 เท่ากับ 2:3:5 ซึ่งเป็นผลดีเพราะจะทำให้ได้ราคา DMIP ที่ถูกต้องยิ่งขึ้นตามปริมาณการผลิตและการใช้ยางของตลาดในปัจจุบันที่ใช้ยางแผ่นรมควัน ชั้น 3 และยางแท่ง ชั้น 20 เป็นหลัก

การทบทวนและปรับระดับราคาเสถียรภาพกลาง ในความตกลงฉบับที่ 1 (INRA I) จะทำการทบทวนราคาเสถียรภาพกลางทุก ๆ 18 เดือน ต่อมาเมื่อความตกลงฉบับที่ 2 (INRA II) มีผลใช้บังคับการทบทวนราคาเสถียรภาพกลางได้เปลี่ยนเป็นทุก ๆ 15 เดือน โดยในการทบทวนจะถือระดับราคาในตลาดหรือระดับการเปลี่ยนแปลงสุทธิของมูลภัณฑ์กันชน (ที่ระดับ 100,000 และ 300,000 ตัน) นอกจากนี้คณะมนตรีจะต้องทบทวนและปรับระดับราคาประกันขั้นต่ำสุดและสูงสุดทุก 30 เดือน โดยการลงคะแนนเสียงพิเศษหรือในสถานการณ์พิเศษที่สมาชิกที่มี

---

\* ความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ ข้อ 2 (15) “ “เซนต์มาเลเซีย/สิงคโปร์” หมายถึง ค่าเฉลี่ยของเซนต์(scen) มาเลเซีย และเซนต์สิงคโปร์ ตามอัตราแลกเปลี่ยนในขณะนั้น”



คะแนนเสียง 200 เสียงขึ้นไปขอร้องให้ดำเนินการ ปัจจุบันความตกลงฉบับที่ 3 (INRA III) ได้เปลี่ยนแปลงการปรับระยะเวลาการทบทวนราคาเสถียรภาพกลางเป็น 12 เดือน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะราคายางในตลาดโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงมาก

4) การออกเงินสมทบมูลภัณฑ์กันชน ภายใต้ข้อ 28 ของความตกลงฉบับที่ 1 (INRA I) สมาชิกต้องยอมรับภาระการเงินค่ามูลภัณฑ์กันชน จำนวน 550,000 ตัน การออกเงินสมทบมูลภัณฑ์กันชนปกติ 400,000 ตัน ต้องจ่ายเป็นเงินสด ส่วนค่ามูลภัณฑ์กันชนฉุกเฉิน 150,000 ตัน สามารถจ่ายเป็นเงินสดหรือเงินยืมที่เป็นเงินสดจากแหล่งกู้พณิชย์ โดยคณะกรรมการเป็นผู้ดูแลและกำหนดให้ใช้ทั้งมูลภัณฑ์กันชนและรัฐบาลค้ำประกัน นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากการสนับสนุนทางการเงินที่จะได้จากกองทุนร่วมภายใต้โครงการโคกกันภัยเมื่อกองทุนร่วมได้ดำเนินการแล้ว ส่วนความตกลงฉบับที่ 2 (INRA II) ได้ยกเลิกการยืมเงินจากแหล่งกู้พณิชย์ทั้งหมดยกเว้นการใช้เงินจากกองทุนร่วม (Common Fund) ของ UNCTAD ตามข้อ 41 ของความตกลงฯ

#### 4.6 การส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมยางธรรมชาติ

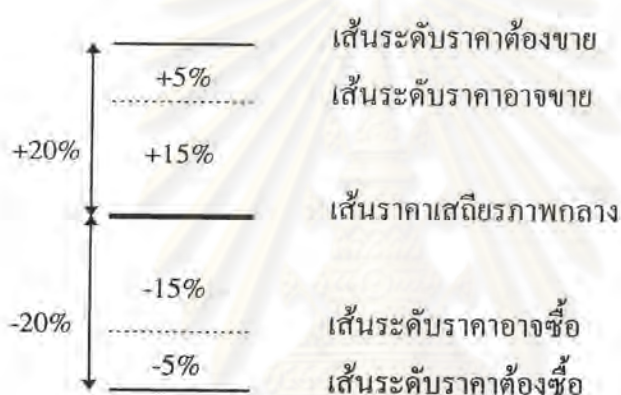
ความตกลงได้มีการกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการมาตรการอื่น ๆ ขึ้นเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมยางธรรมชาติของประเทศสมาชิกผู้ส่งออก โดยการขยายการผลิต ปรับปรุงคุณภาพผลผลิต เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด โดยคณะกรรมการมาตรการอื่น ๆ จะต้องวิเคราะห์ทางเทคนิคและสถิติเศรษฐกิจเพื่อบ่งชี้ ก) โครงการและแผนงานวิจัยและพัฒนาที่จะเป็นประโยชน์แก่สมาชิกผู้ส่งออกและสมาชิกผู้นำเข้า รวมทั้งการวิจัยวิทยาศาสตร์ในแต่ละสาขาวิชา ข) โครงการและแผนงานปรับปรุงประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมยางธรรมชาติ ค) แนวทางและวิธีการที่จะเพิ่มปริมาณการผลิตยางธรรมชาติและให้มีความสม่ำเสมอในคุณภาพและประเภทยางที่ผลิตได้ ง) วิธีการปรับปรุงขบวนการผลิต การตลาด และการจัดจำหน่ายยางธรรมชาติที่เป็นวัตถุดิบ

#### 4.7 การดำเนินงานตามความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ

จากหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินงานขององค์การยางธรรมชาติ จะใช้มูลภัณฑ์กันชน (Buffer Stock) เป็นเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหา โดยองค์การจะซื้อยางออกจาก

ตลาดเข้าเก็บในมูลกัตน์เมื่อการผลิตมีมากจนทำให้ราคาขยับต่ำมากไป แต่ถ้าราคาขยับสูงขึ้นมาเกินไป ก็จะนำยางในมูลกัตน์กันชนออกขายเข้ากระแสตลาดโลก แต่การดำเนินการนี้ก็มีข้อจำกัดในการแก้ปัญหาในระดับหนึ่ง โดยหากสภาพความไม่สมดุลระหว่าง Demand และ Supply มีมากเกินไป การแก้ปัญหาก็จะไม่ได้ผลมากนัก<sup>22</sup>

ในการดำเนินการจะมีการกำหนดระดับราคาไว้ล่วงหน้า เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการแก้ไขปัญหาความยาก การกำหนดระดับราคาไว้ต่างๆ กัน เป็นการคำนึงถึงสถานะการค้าที่แท้จริงที่ราคาของสินค้าจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ



ความแตกต่างระหว่างราคาต้องซื้อและราคาต้องขายจะมีความกว้างพอสมควร เป็นการปล่อยให้มีความยืดหยุ่น (อูโมงค์) สำหรับการเคลื่อนไหวของราคา ถ้าราคาเคลื่อนไหวอยู่ในช่อง ยังถือว่าเป็นราคาที่มีเสถียรภาพอยู่ แต่ถ้าหากราคาเคลื่อนออกจากช่อง (อูโมงค์) ไม่ว่าจะด้านล่างหรือบน ถือว่าไม่มีเสถียรภาพ และเป็นหน้าที่ขององค์กรที่จะต้องป้องกันมิให้ราคาเคลื่อนออกจากอูโมงค์นี้<sup>23</sup>

เส้นระดับราคาต้องซื้อ มีความสำคัญคือ เส้นระดับนี้ คือต้นทุนในการผลิตยาง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่องค์กรต่างๆ จะต้องพยายามป้องกันมิให้ราคาขยับต่ำเกินกว่าเส้น

<sup>22</sup> บุญอาจ กฤษณะทรัพย์ และสมพร กฤษณะทรัพย์, การดำเนินงานขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศและประโยชน์จากการเข้าเป็นสมาชิกของประเทศไทยในข้อตกลงฉบับที่หนึ่งและสอง, มปท., 2538 (อัคราเนา), หน้า 1.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.



ราคาต้องซื้อ ในการดำเนินการรักษาเสถียรภาพราคาเงินซื้ออย่างเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องเรียกเก็บจากสมาชิกทั้งสมาชิกผู้นำเข้าและส่งออกฝ่ายละครั้งหนึ่ง โดยในแต่ละฝ่ายจะเฉลี่ยตามสัดส่วนการส่งออกหรือนำเข้าของแต่ละประเทศ<sup>24</sup> ซึ่งการกำหนดขนาดของมูลภัณฑ์กันชนจะมีผลต่อการเรียกเก็บเงินจากประเทศสมาชิก ดังนั้น เพื่อให้เป็นภาระทางการเงินแก่ประเทศสมาชิกมากนัก รวมทั้งได้มีการคำนึงถึงหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ จึงได้มีการกำหนดขนาดของมูลภัณฑ์เพียง 550,000 ตัน ซึ่งเท่ากับการบริโภคของของโลกเพียงไม่เกินหนึ่งเดือนเท่านั้น<sup>25</sup> หรือประมาณร้อยละ 13 ของปริมาณการส่งออกของพาราทั่วโลกในปี 2537

#### 4.8 ผลการดำเนินงานตามความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ

การดำเนินงานขององค์การยางธรรมชาติ เท่าที่ผ่านมามักจะเผชิญกับปัญหาราคายางตกต่ำเป็นส่วนมาก โดยอาจแบ่งช่วงการดำเนินงานออกเป็น

1) ในช่วงแรกระหว่างปี พ.ศ. 2523 ถึง 2531 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจโลกตกต่ำมาก โดยมีสาเหตุมาจากกลุ่มประเทศผู้ส่งน้ำมันปิโตรเลียมเป็นสินค้าออก (OPEC) ในตะวันออกกลางได้รวมตัวกันขึ้นราคาน้ำมัน จาก 2-3 เหรียญสหรัฐต่อบาเรลล์ในปี พ.ศ. 2515 - 2516 เป็น 11 - 12, 15 และ 40 เหรียญสหรัฐต่อบาเรลล์ ในปี พ.ศ. 2521, 2522 และ 2523 ตามลำดับ ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการสูงมากจนทำให้ยอดขายตกต่ำ ซึ่งส่งผลถึงความตกต่ำในระบบการค้าและในโรงงานอุตสาหกรรม จากผลดังกล่าวทำให้ความต้องการสินค้าวัตถุดิบทางอุตสาหกรรม (รวมทั้งยางธรรมชาติ) ชะลอตัวลงอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการผลิตยางธรรมชาติของโลกอยู่ในสภาพที่เพิ่มขึ้นตลอด ส่งผลให้ราคายางมีแนวโน้มอ่อนตัวลงต่อไปอีก ราคายางจากที่เลขสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 ขึ้นสูงถึงกิโลกรัมละ 283.82 เซนต์มาเลเซีย/ลิงคโปร ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2523 (ปีก่อนตั้งองค์การฯ) ได้ตกต่ำลงอย่างรวดเร็วจนทะลุระดับเส้นราคาอ้างอิง (ระดับราคาอ้างอิงอยู่ที่กิโลกรัมละ 179 เซนต์ฯ) ลงมาประมาณ 3 เซนต์ ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.

<sup>24</sup> บุญอาจ กฤษณะทรัพย์ และสมพร กฤษณะทรัพย์, การดำเนินงานขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศและประโยชน์จากการเข้าเป็นสมาชิกของประเทศไทยในข้อตกลงฉบับที่หนึ่งและสอง, มปท., 2538 (อัคราเนนา), หน้า 1.

<sup>25</sup> สมพร กฤษณะทรัพย์, ระดับความสำเร็จและเหตุปัจจัยในข้อตกลงโลกภัณฑ์ชนิดต่างๆ เทียบกับข้อตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศ, มปท., 2536, (อัคราเนนา), หน้า 12.

2524 คือในช่วงเวลาเพียง 14 เดือนเท่านั้น ราคาขายได้ตกลงไปเกือบครึ่งหนึ่งของราคาเดิม ทางองค์การฯ จึงตัดสินใจเข้าดำเนินการซื้ออย่างต่อเนื่องครั้งละมากๆ โดยไม่รอให้ราคาตกไปถึงเส้นราคาต้องซื้อ หลังจากองค์การฯ ซื้ออย่างได้ทั้งหมด 244,131 ตัน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 ราคาขายก็ได้สูงขึ้นเหนือเส้นอาจซื้อ (ตารางที่ 24) ผลของการเข้าซื้อตลอดช่วงระยะเวลาที่ย่างตกต่ำอย่างรุนแรงนานถึง 14 เดือน ได้ช่วยยับยั้งมิให้ราคาขายตกต่ำลงไป โดยราคาขายได้เคลื่อนไหวอยู่ใกล้ ๆ กับราคาอาจซื้อที่กำหนดไว้ แต่เนื่องจากความตกต่ำของราคามีความรุนแรงมากเป็นเหตุให้ไม่สามารถช่วยยกให้ราคาให้สูงขึ้นได้เร็วกว่านี้ การซื้อครั้งนี้สามารถป้องกันมิให้ราคาตกต่ำถึงเส้นต้องซื้อได้สำเร็จ แต่มีข้อสังเกตว่าทางองค์การฯ ไม่ได้เข้ามาทำการซื้ออย่างจากในประเทศไทยเลย ทั้งที่ราคาขายที่หาได้ใหญ่ตกต่ำลงถึงกิโลกรัมละ 13 - 13.40 บาท

ตารางที่ 24 การแทรกแซงราคาและการปรับราคาใน INRO I

การซื้อขายข้ามลัทธิ ของ INRO				การปรับราคา		
ปี	เมตริกตัน	ยอดสะสม (เมตริกตัน)	ส่วนที่ซื้อ จากไทย	ปี	ราคาอาจซื้อ (เซ็นต์/กิโลกรัม)	เหตุผล
2524	50,312	50,312	-	-	178(100%)	
2525	209,825	260,137	-	2525	177(-1%)	มูลเกินเกิน100,000ตัน
2526	13,244	273,381	-	-	-	
2527	-	-	-	-	-	
2528	100,214	373,595	6,234	2528	171(-3%)	มูลเกินเกิน300,000ตัน
2529	102	373,697	2,949	-	-	
<b>รวม</b>	<b>373,697</b>		<b>9,183 (3%)</b>			
<b>การขายจากมูลนิธิ</b>						
กย.-ธค. 2530	99,728	99,728				
มค.-พย. 2531	234,829	334,557				
มีค. 2532	24,921	359,478		2532	185 (+8%)	ราคาเกินเส้นอาจขาย 6 เดือน(5%) ขายขาดได้ 300,000ตัน (3%)
19 เดือน	359,479	359,478				

หมายเหตุ ตัวเลขยอดซื้อและขายในที่สุดเท่ากัน เพราะยอดซื้อบางช่วงรวมทั้งการซื้อขางใหม่เปลี่ยนขางเก่า ฯลฯ เป็นต้น

ที่มา : องค์การฯ ธรรมชาติระหว่างประเทศ 2532



ในช่วงปี พ.ศ. 2528-2529 ผลสืบเนื่องจากการที่กลุ่มประเทศ OPEC ได้ขึ้นราคาน้ำมันทำให้ประเทศเหล่านั้นร่ำรวยขึ้นในระยะหนึ่ง คือในปี พ.ศ. 2526 และ 2527 ส่งผลกระตุ้นให้อุตสาหกรรมบางชนิดมีรายได้สูงขึ้น แต่ต่อมาได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันช่วงที่สองขึ้น โดยกลุ่มประเทศ OPEC มียอดขายน้ำมันต่ำลง ทำให้รายได้ตกต่ำลงส่งผลถึงเศรษฐกิจโลกให้ยิ่งตกต่ำลงไปอีก กลุ่มประเทศ OPEC จึงค่อยๆ ปรับลดราคาน้ำมันลง แต่อุตสาหกรรมสำคัญของโลกต่างบอบช้ำมากเกินไป จึงไม่อาจฟื้นตัวได้ในเวลารวดเร็ว ราคาที่ได้สูงขึ้นมาในช่วงต้นปี พ.ศ. 2527 จนถึงเส้นระดับอาจขายได้ลดลงมาถึงเส้นระดับอาจซื้อในปลายปี พ.ศ. 2527 องค์กรต่างๆ จึงตัดสินใจเข้าซื้ออย่างจำนวนหนึ่งตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2528 ส่งผลให้ราคาขายสูงขึ้นฟื้นตัวอันตรายเป็นเวลา 3 เดือน หลังจากนั้นตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2528 จนถึงมกราคม พ.ศ. 2529 ราคาขายได้ตกต่ำลงถึงเส้นอาจซื้ออีก องค์กรต่างๆ ได้เข้าซื้ออย่างรวมทั้งสิ้น 100,316 เมตริกตัน ภายใน 10 เดือน ในจำนวนนี้เป็นจากประเทศไทยจำนวน 9,183 เมตริกตัน (ซื้อเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2528 จำนวน 6,234 ตัน และซื้ออีก 2,949 ตัน เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2529) ขณะที่ซื้อราคาขายที่หาดีใหญ่อยู่ที่ระดับกิโกรัมละ 15-15.50 บาท การซื้อครั้งนี้ทำให้ราคาขายสูงขึ้น และทำให้จำนวนยางในมุลภัณฑ์ครบ 300,000 ตัน จึงต้องดำเนินการปรับระดับราคาลงอีกร้อยละ 3 ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2528 การซื้อครั้งนี้สามารถยับยั้งการตกต่ำของราคาขายให้อยู่ในระดับเส้นอาจซื้อไว้ได้

2) ผลการดำเนินงานในช่วงความตกลง ฉบับที่ 2 (ช่วงปี พ.ศ. 2531-2538) ในความตกลง ฉบับที่ 1 หลังจากมีการซื้อขายไว้จำนวน 370,000 ตัน ทำให้ราคาขายสูงขึ้นตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2529 จนถึงกลางปี พ.ศ. 2532 ซึ่งเป็นผลประกอบกับภาวะการตื่นตัวเรื่องโรคเอดส์ ในช่วงปี พ.ศ. 2530-2531 การที่ราคาขายสูงขึ้นส่งผลดีต่อประเทศผู้ผลิตยางรวมถึงประเทศไทยอย่างมาก แต่เป็นผลเสียต่อประเทศผู้ใช้อย่าง ทางองค์กรต่างๆ จึงระบายนางออกสู่ตลาดเพื่อมิให้ราคาขายสูงเกินไป หลังจากที่ระบายนางออกไปราคาขายก็เริ่มลดลง ประกอบกับมีการปฏิรูปทางการเมืองในประเทศจีน เมื่อปี พ.ศ. 2532 การเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียและความล่มสลายของระบบเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกในปี พ.ศ. 2534 และปัญหาเงินเยนของญี่ปุ่นแข็งตัวในปี พ.ศ. 2535 ส่งผลให้เศรษฐกิจอุตสาหกรรมของโลกตกต่ำอย่างต่อเนื่อง มีการชะลอตัวอย่างมากในความต้องการทางธรรมชาติ ในขณะที่ผลผลิตโดยรวมยังคงเพิ่มขึ้น ราคาจึงอ่อนตัวลงมาจนตกถึงเส้นอาจซื้อเมื่อต้นปี พ.ศ. 2533 และเคลื่อนไหวขึ้นลงอยู่บริเวณเส้นอาจซื้อตลอดเวลาจนถึงปลายปี พ.ศ. 2536

องค์การต่างๆ ได้ดำเนินการซื้อขายออกจากตลาดตั้งแต่ต้นปีพ.ศ. 2533 จนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2536 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 223,480 ตัน เป็นยางของไทยประมาณ 44,312 ตัน (ตารางที่ 25)



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



การตัดสินใจซื้ออย่างครั้งนี้เป็นไปอย่างเชื่องช้าและปริมาณที่ซื้อไม่มากนัก อีกทั้งราคายางตกต่ำลงรวดเร็วมาก ดังนั้นแม้เวลาจะผ่านพ้นไปถึง 6 เดือน ราคายางก็ยังไม่ฟื้นเส้นอ้างอิง องค์การยางฯ จึงต้องทำการปรับระดับราคายางร้อยละ 5 ถึงสองครั้ง คือในวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 และในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 การปรับราคาทั้งสองครั้งส่งผลให้เส้นระดับอ้างอิงอยู่ในระดับกิโลกรัมละ 176 เซนต์มาเลเซีย/สิงคโปร์ ซึ่งใกล้เคียงกับในความตกลงฉบับที่ 1 ที่อยู่ที่ระดับกิโลกรัมละ 177 เซนต์มาเลเซีย/สิงคโปร์

การดำเนินงานขององค์การยางฯสามารถปกป้องราคาเสถียรภาพไว้ได้ โดยคำนวณจากระดับราคาเสถียรภาพในช่วงเริ่มความตกลง เทียบกับระดับราคาอ้างอิงที่ต่ำสุด โดยในความตกลงฉบับที่ 1 สามารถปกป้องราคาเสถียรภาพไว้ได้สูงถึงประมาณร้อยละ 90 (ระดับราคาเสถียรภาพช่วงเริ่มความตกลงอยู่ที่ 207.2 และระดับราคาอ้างอิงอยู่ที่ 185) และในความตกลงครั้งที่ 2 ปกป้องราคาเสถียรภาพไว้ได้ประมาณร้อยละ 75 (ระดับราคาเสถียรภาพช่วงเริ่มความตกลงอยู่ที่ 217.56 และราคาอ้างอิงที่ควรจะเป็นอยู่ที่ 165) ซึ่งสามารถสังเกตได้จากการที่ราคาชะลอการตกต่ำและเคลื่อนไหวอยู่บริเวณเส้นอ้างอิงเป็นส่วนใหญ่<sup>26</sup>

#### 4.9 ประโยชน์จากการเป็นสมาชิกองค์การยางธรรมชาติฯ ของประเทศไทย

1) สามารถลดภาระทางการเงินในการพยุงราคาลงไปได้มาก โดยในการดำเนินงานตามความตกลงฉบับที่ 1 องค์การฯ ใช้เงินทั้งสิ้นประมาณ 9,700 ล้านบาท ซื้อยางเข้ามูลภัณฑ์ประมาณ 370,000 ตัน เป็นส่วนที่ประเทศไทยจ่ายไปจำนวน 898 ล้านบาท (ร้อยละ 10) หรือเฉลี่ยปีละ 112 ล้านบาท ส่วนการดำเนินงานตามความตกลงฉบับที่ 2 องค์การฯ ใช้เงินประมาณ 6,000 ล้านบาท ซื้อยางจำนวนประมาณ 223,450 ตัน เป็นส่วนที่ไทยจ่ายไป 920 ล้านบาท (ร้อยละ 15) หรือเฉลี่ยปีละประมาณ 132 ล้านบาท

นอกจากเงินสมทบมูลภัณฑ์ที่ไทยจะต้องจ่ายแล้ว ไทยยังต้องจ่ายเงินสมทบตามงบบริหารองค์การยางฯ ปีละ 3-4 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเทียบกับงบประมาณที่รัฐใช้ไปในงานวิจัยยางปีละประมาณ 370 ล้านบาท แล้ว การจ่ายเงินสมทบในการบริหารงานขององค์การฯ นับว่ามี

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

จำนวนน้อยมากประมาณร้อยละ 1 เท่านั้น ซึ่งนับว่าคุ้มค่าเมื่อพิจารณาถึงงานวิจัยขององค์กรฯ และการแก้ปัญหาราคายาง

2) การยกระดับราคายางโลก องค์กรฯสามารถซื้อยางออกจากกระแสตลาดได้คราวละมากๆ จึงง่ายในการยกระดับราคายางของโลกให้สูงขึ้น โดยองค์กรฯ มีกำลังซื้อถึง 550,000 ตัน ซึ่งการยกระดับราคายางขององค์กรเป็นการกระทำที่ใช้เงินจำนวนมากในการซื้อยางในปริมาณที่สูง ประเทศใดประเทศหนึ่งคงไม่สามารถทำเองได้ตามลำพัง

จากความเห็นของเจ้าหน้าที่อาวุโสกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ ได้กล่าวว่า และในการดำเนินงานขององค์กรฯ สามารถพยุงราคายางธรรมชาติของโลกให้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 19 มิฉะนั้นชาวสวนผู้ผลิตจะต้องได้รับความลำบากมากกว่านี้<sup>27</sup>

3) ผลตอบแทนทางการเงิน ในการจ่ายเงินสมทบมูลภัณฑ์กันชนเพื่อให้ องค์กรฯทำการซื้อขายยางนั้น หากมีผลกำไรประเทศสมาชิกก็จะได้รับคืนตามส่วนแบ่งของตน โดยในความตกลงฉบับที่ 1 ประเทศไทยจ่ายเงินเข้ามูลภัณฑ์กันชน 897 ล้านบาท และได้รับคืนถึง 978 ล้านบาท มีกำไรถึง 71 ล้านบาท

4) เป็นที่แลกเปลี่ยนนโยบายการผลิตการใช้ยางธรรมชาติ เพื่อที่ผู้ผลิตและผู้ใช้จะได้รู้ล่วงหน้าถึงความต้องการของแต่ละฝ่าย เช่น ประเภทยาง คุณภาพ รูปแบบ การหีบห่อ ปริมาณที่ต้องการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย

มีการแลกเปลี่ยนในด้านเทคโนโลยีบางส่วน โดยผู้เป็นสมาชิกผู้ใช้อย่าง มีนโยบายที่จะช่วยเหลือในด้านการเงินและวิชาการในการผลิตยาง การแปรรูป เพื่อเป็นการพัฒนาในการผลิตและเพิ่มขีดความสามารถในการปรับปรุงคุณภาพยางได้ทันกับความก้าวหน้าในโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศผู้ใช้อย่าง

<sup>27</sup> สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร, องค์กรยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (อินโร), (กรุงเทพฯ:สถาบันวิจัยยาง,2536), หน้า 21-22



5) การเข้าร่วมในองค์การต่างๆ เป็นการแสดงถึงความร่วมมือระหว่างประเทศผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ส่วนใหญ่จะต้องการให้มีองค์การต่างๆ อยู่ และการเข้าร่วมเป็นการแสดงความมีน้ำใจและความจริงใจของประเทศไทยที่มีต่อบรรดาประเทศผู้ผลิตยาง

6) ปัจจุบันไทยเป็นประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุดของโลก ภาวะการขึ้นลงของราคายางจึงส่งผลกระทบต่อประเทศไทยมาก การดำเนินงานขององค์การฯ สามารถพยุงราคาให้อยู่ในระดับที่กำหนดไว้ได้ (อยู่ที่เส้นอาจซื้อ) นับว่าประสบผลสำเร็จที่ดี และเป็นการป้องกันผลประโยชน์ของประเทศไทยได้ โดยอาศัยกำลังเงินของประเทศอื่นเข้าช่วยเมื่อราคายางตกต่ำ (รายละเอียดเรื่องผลกระทบต่อประเทศไทยจะกล่าวถึงในบทที่ 4)

จากการดำเนินงานขององค์การฯ ตามความตกลงทั้งสองฉบับ แสดงให้เห็นว่าระดับราคาที่กำหนดไว้สามารถทำงานได้ผล คือ สามารถป้องกันการตกต่ำหรือการขึ้นสูงเกินไปของราคาอย่างได้ผล โดยราคาได้เคลื่อนไหวอยู่ใกล้ ๆ เส้นอาจซื้อ ซึ่งเป็นการปรับทิศทางตลาดยางของโลกได้ด้วย การเคลื่อนเงินจากแต่ละประเทศในจำนวนที่ไม่มากนัก อีกทั้งเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานมีการขายยางออกไปก็จะได้รับเงินคืน รวมทั้งยังมีกำไรในบางครั้งอีกด้วย

กลไกมูลกัตกันชนเป็นการรักษาเสถียรภาพราคาได้ดีในระดับหนึ่ง และจะสามารถแก้ปัญหาราคาอย่างได้ผลเต็มที่ในกรณีที่การผลิตและการใช้ไม่เสถียรต่อกันมากนัก และเกิดขึ้นเพียงช่วงสั้น ๆ หรือเป็นการชั่วคราว<sup>28</sup>

#### 4.10 ความสัมพันธ์ของความตกลงยางธรรมชาติระหว่างประเทศกับแกตต์

แกตต์เป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ และมีลักษณะเป็นสนธิสัญญา\* ซึ่งถือว่าเป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศอย่างหนึ่งตามธรรมเนียมสากลโลก มาตรา

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

\* สนธิสัญญา (Treaty) หมายถึงความตกลงระหว่างประเทศที่กระทำขึ้นระหว่างรัฐเป็นลายลักษณ์อักษรและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ไม่ว่าสนธิสัญญานั้นจะกระทำในรูปเอกสารฉบับเดียว สองฉบับ หรือหลายฉบับและไม่ว่าจะมีชื่อเรียกเฉพาะเป็นอย่างไรก็ได้

38 เมื่อรัฐภาคีแสดงการยอมรับพันธกรณีสนธิสัญญาแล้ว สนธิสัญญาย่อมมีผลบังคับใช้ผูกพันภาคี และภาคีต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาโดยสุจริต (pacta sunt servanda)<sup>29</sup> ดังนั้นประเทศที่เป็นภาคี แกตต์จึงมีหน้าที่ที่จะต้องผูกพันและทำตามบทบัญญัติของแกตต์

ความตกลงทางธรรมชาติระหว่างประเทศซึ่งทำการรักษาเสถียรภาพราคายางโดยการใช้นุ้ลกันชน เป็นความตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (ข้อตกลงเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ขั้นปฐม) หนึ่งในหกชนิด (ข้าวสาลี น้ำตาล ดีบุก กาแฟ โกโก้ และยางพารา) ที่ทำขึ้นโดยการสนับสนุนของสหประชาชาติเกี่ยวกับสินค้า ตามบรรทัดฐานอันเป็นที่ยอมรับในระหว่างประเทศ และเป็นความตกลงโภคภัณฑ์ (Commodity Agreement) ตามบรรทัดฐานของกฎบัตรฮาวาซึ่งเป็นร่างกฎบัตรขององค์การการค้าโลก (ITO) และเป็นความตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ที่ก่อตั้งขึ้นภายใต้หลักการที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ตามมติที่ 30(IV) โดยประเทศที่เป็นสมาชิกของความตกลงทางธรรมชาติระหว่างประเทศจะได้รับการยกเว้นจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติของแกตต์ในส่วนที่เกี่ยวกับความตกลงทางธรรมชาติระหว่างประเทศ ตามข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions) ของแกตต์ ตามข้อ 20 (h)<sup>\*</sup> ที่ว่า “ภายใต้บังคับของความตกลง (หมายถึง

---

ตาม (สุโขทัยธรรมาราช, มหาวิทยาลัย, สาขาวิชานิติศาสตร์, กฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1 - 6, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2536) หน้า 227.)

<sup>29</sup> สุโขทัยธรรมาราช, มหาวิทยาลัย, สาขาวิชานิติศาสตร์, กฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1 - 6, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2536) หน้า 269.

<sup>\*</sup> The General Agreement on Tariff and Trade 1947, Article 20 (h) “Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measure :

(a) ...

(b) ...

(c) ...

(d) ...



แกตต์) มาตรการของแกตต์ที่ไม่ได้นำมาใช้ในลักษณะที่ไร้เหตุผลตามอำเภอใจหรือเป็นการก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่สมเหตุสมผลระหว่างประเทศที่มีสถานะโดยทั่วไปที่เหมือนกัน หรือการไม่ใช้มาตรการของแกตต์ดังกล่าวเป็นการบิดเบือนกฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศ ไม่มีสิ่งใดในความตกลงนี้ (แกตต์) ที่อาจจะถูกตีความไปในทางที่จะป้องกันการยอมรับหรือการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ของภาคีสมาชิก ที่เป็นการดำเนินตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงโลกทัศน์ระหว่างรัฐบาล ซึ่งทำขึ้นตามบรรทัดฐานที่ได้เสนอต่อที่ประชุมของแกตต์และไม่ได้ถูกปฏิเสธจากที่ประชุม หรือตามบรรทัดฐานซึ่งที่ประชุมแกตต์ได้เสนอและไม่ได้ถูกปฏิเสธจากที่ประชุมนั้น ข้อยกเว้นภายใต้วรรคนี้ครอบคลุมถึงความตกลงสินค้าโลกทัศน์ใดๆ ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นตามหลักที่ได้รับความเห็นชอบในมติที่ 30(IV) ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2490 (1947)”

(e) ...

(f) ...

(g) ...

(h) undertaken in pursuance of obligations under any intergovernmental commodity agreement which conforms to criteria submitted to the CONTRACTING PARTIES and not disapproved by them or which is itself so submitted and not so disapproved

The exception provided for in this sub-paragraph extends to any commodity agreement which conforms to the principles approved by the Economic and Social Council in its resolution 30 (IV) of 28 March 1947.:

(I) ...

(j) ...”