

#### บทที่ 4

ผลการผูกพันร่างข้อตกลงฯ กับการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรของประเทศสหรัฐ  
ประชาคมยุโรป และญี่ปุ่น ที่จะกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรที่สำคัญของไทย

ภายใต้กรอบระเบียบทางการค้าของแอกตต์ในปัจจุบัน บรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ให้  
การช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรของตนนั้น กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (ในที่นี้หมายถึงสหรัฐ ประชาคม  
ยุโรป และ ญี่ปุ่น) ได้ทุ่มเทงบประมาณจำนวนมหาศาลในแต่ละปี เพื่อช่วยเหลืออุดหนุนและกีดกัน  
การนำเข้าจากต่างประเทศในหลายรูปแบบกันอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่าง  
ไม่มีประสิทธิภาพเป็นการบิดเบือนกลไกตลาดที่แท้จริง ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างมากทั้งในตลาดโลก  
และการค้าสินค้าเกษตรของไทย ซึ่งผลกระทบดังกล่าวนี้เป็นเหตุผลประการหนึ่งที่สำคัญของการ  
ศึกษาภายใต้วิทยานิพนธ์นี้ เพื่อหาแนวโน้มของผลกระทบทางการค้าสินค้าเกษตรของไทย จาก  
การปรับตัวทางมาตรการการช่วยอุดหนุนของประเทศเหล่านี้ อันเนื่องมาจากผลของร่างข้อตกลง  
จะเป็นการเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมระเบียบทางการค้าเกษตรของโลก ในเรื่องของการช่วยอุดหนุน  
สินค้าเกษตร

กรอบของการใช้มาตรการช่วยอุดหนุนในสินค้าเกษตรของกลุ่มประเทศพัฒนาเหล่านี้ที่มี  
ผลต่อการค้าสินค้าเกษตรที่สำคัญของไทยและที่จะนำมาใช้เป็นกรณีตัวอย่างของการศึกษาในวิทยา  
นิพนธ์นี้ ได้แก่

สหรัฐ ส่งข้าวขายในตลาดโลกในราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิตด้วยการอุดหนุนส่งออก  
ประชาคมยุโรปให้การอุดหนุนภายใน โดยเฉพาะธัญพืช (cereal) ซึ่งเป็นพืชหลักที่  
สำคัญ และส่งผลกระทบต่อความนำเข้ามันสำปะหลังของไทย

ญี่ปุ่นห้ามนำเข้าข้าวจากต่างประเทศโดยเด็ดขาด และควบคุมราคาจำหน่ายข้าวภายใน  
ราคาสูงกว่าตลาดโลก

ทั้งนี้มีหลักกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนต่อสินค้าเกษตรดังกล่าวมีสาระ  
สำคัญ ดังต่อไปนี้

#### 4.1 ผลกระทบอันเนื่องมาจากกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรของสหรัฐ กรณีข้าว ต่อการค้าไทย

สหรัฐมีนโยบายให้การช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรในกรณีของข้าว เป็นไปตามกฎหมายรัฐบัญญัติการเกษตร (Agricultural Adjustment Act of 1933)\* ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดนโยบายการเกษตร โดยจะพิจารณาแก้ไขทุก 5 ปี<sup>1</sup> ทั้งนี้ฉบับล่าสุดที่สิ้นสุดการบังคับใช้เรียกว่า The Food Security Act of 1985 (Farm Act 1985) โดยมีผลบังคับใช้ระหว่างปี 1985-1990

Farm Act 1985 เปลี่ยนแปลงนโยบายไปจากเดิมมาก เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลสหรัฐได้อุดหนุนโดยประกันราคาสินค้าเกษตรเพื่อยกระดับรายได้เกษตรกร ซึ่งทำให้ราคาผลผลิตสหรัฐสูงกว่าราคาตลาดโลก จึงไม่สามารถแข่งขันกับต่างชาติได้ เกษตรกรได้นำผลผลิตมาจำหน่ายกับรัฐจนเป็นภาระในการเก็บสต็อกและการอุดหนุน

ดังนั้นจึงแก้ไขโดยการลดการประกันรายได้เกษตรกรลง ทำให้ราคาใกล้เคียงตลาดโลก และยังใช้มาตรการลดพื้นที่เพาะปลูก รวมทั้งส่งเสริมการส่งออกภายใต้มาตรการอุดหนุนต่างๆ เพื่อมุ่งแข่งขันในตลาดโลก นอกจากนี้ยังนำมาตรการใหม่ คือ สินเชื่อเพื่อการตลาด (Marketing Loan Program) โดยเกษตรกรจำหน่ายผลผลิตกับรัฐบาลในอัตราเงินกู้ (Loan Rate) และไถ่ถอนในอัตราจ่ายคืนเงินกู้ (Loan Repayment Rate) ที่ต่ำกว่าอัตราที่กู้ไป ทั้งนี้กลไกการจ่ายคืนเงินกู้มีส่วนสัมพันธ์กับราคาตลาดโลก (world rice price) ที่กระทรวงเกษตรสหรัฐ ประกาศเป็นประจำทุกสัปดาห์ กล่าวคือ ชาวนาจะจ่ายคืนเงินกู้ตามอัตรา

\* รัฐบัญญัติ Agricultural Adjustment 1933 เป็นกฎหมายแม่บทของรัฐบัญญัติการเกษตรของสหรัฐ เป็นกฎหมายที่มีมาก่อน GATT (ข้อตกลง GATT ร่างขึ้นปี ค.ศ.1947) ข้อตกลง GATT ได้ให้การยกเว้น สละสิทธิ์ (waiver) แก่สหรัฐ (หรือที่เรียกว่า Grand father clause)

<sup>1</sup> กัญญา หิรัญวัฒน์พงศ์ และ ไพศาล มหาวินณาภรณ์, "ฟาร์มแอกต์ 1985 : ข้อคิด ข้อต่อสู้ของไทย," วารสารกฎหมาย 10 (กรกฎาคม 2529) : 159.

เงินกู้หรือราคาประกาศข้าวโลก แล้วแต่อัตราใดต่ำกว่ากัน ซึ่งในทางปฏิบัติ จะจ่ายคืนเท่ากับราคาประกาศข้าวโลก

หลังจากที่สหรัฐนำ Farm Act มาใช้บังคับ ทำให้ประเทศไทยวิตกกังวลกับการอุดหนุนงบประมาณจำนวนมากของสหรัฐ เพราะกฎหมายฉบับนี้ทำให้ราคาผลผลิตข้าวตกต่ำ รวมทั้งการให้มีการซื้อขายข้าวด้วยวิธีผ่อนส่งของสหรัฐ ทำให้ไทยต้องใช้ความพยายามอย่างมากในการแข่งขันหรือแย่งชิงตลาด หรืออย่างน้อยที่สุดต้องรักษาตลาดคู่ค้าเดิมไว้ให้ได้ \* ปัจจุบัน Farm Act 1985 ได้หมดอายุลง และอยู่ในช่วงบังคับใช้กฎหมายการเกษตรปี ค.ศ.1990 Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990 หรือ The 1990 Farm Act โดยในหลักการส่วนใหญ่ของกฎหมายการเกษตรปี 1990 นี้ยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายการเกษตรปี ค.ศ.1949 และ Farm Act 1985 โดยมีผลใช้บังคับ 5 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ.1991-1995

เป้าหมายและกลไกสำคัญของ The 1990 Farm Act

1. ลดรายจ่ายหรือลดการขาดดุลของสหรัฐ โดยลดการอุดหนุนขาดเซยรายได้จากการลดพื้นที่เพาะปลูก

\* แต่ผลกระทบเนื่องจาก Farm Act ก็ได้หมดลง เนื่องจากภาวะแห้งแล้งของสหรัฐในปี 2531 เพราะภาวะแห้งแล้ง ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรของสหรัฐลดลงถึงร้อยละ 20-40 ราคาผลิตผลทางการเกษตรของโลกจึงสูงขึ้นอย่างมากทั้งข้าว ข้าวโพด ข้าวสาลี และถั่วเหลือง เป็นต้น ทำให้ไทยหันมาภาวะการลดลงของมูลค่าและปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตร และกลับส่งออกได้มากขึ้นทั้งปริมาณและมูลค่า

แต่อย่างไรก็ตาม การช่วยอุดหนุนของรัฐบาลสหรัฐในรูปแบบของ Farm Act 1985 เคยทำให้ไทยสูญเสียตลาดไปช่วงหนึ่ง ดังนั้น กฎหมาย The 1990 Farm Act ฉบับใหม่ซึ่งมีหลักการส่วนใหญ่ของกฎหมายตั้งอยู่บนพื้นฐานของ Farm Act 1985 ย่อมมีผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรของไทย โดยเฉพาะสินค้าข้าว ยังคงมีอยู่

2. ดำรงรักษาความจำเริญเติบโตของรายได้ของเกษตรกร โดยการขยายการส่งออกหรือปรับปรุงการแข่งขันทางด้านเกษตร โดยการยินยอมให้เกษตรกรมีความยืดหยุ่น ที่จะเลือกทำการเพาะปลูกพืชอื่น และคงแผนงานการให้กู้เพื่อการตลาด

3. ส่งเสริมอนุรักษ์ โดยกำหนดแผนงานการอนุรักษ์ทรัพยากรทางเกษตรในเชิงปฏิบัติ

ก. ลักษณะความสัมพันธ์ทางการค้าข้าวของไทยกับสหรัฐ

สหรัฐเป็นประเทศเกษตรกรรมที่สำคัญประเทศหนึ่ง ในฐานะทั้งผู้ผลิตและผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุดของโลก และข้าวเป็นธัญพืชชนิดหนึ่งที่สหรัฐ เป็นผู้ส่งออกข้าวมากเป็นอันดับ 2 ของโลกรองลงมาจากประเทศไทย (มีส่วนแบ่งการตลาดประมาณร้อยละ 18-21 ไทยมีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 33-40 ของปริมาณการค้าของโลก) ซึ่งข้าวเป็นสินค้าที่มีความสำคัญกับสหรัฐ มากเป็นอันดับ 3 รองลงจากข้าวสาลี และข้าวโพด

(1) ลักษณะการแข่งขันการค้าข้าวในตลาดโลกระหว่างไทยกับสหรัฐ

ดังนั้น การที่ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ และครองอันดับหนึ่งในการส่งออกติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน โดยมีประเทศสหรัฐเป็นประเทศคู่แข่งที่สำคัญ ทั้งสองประเทศจึงมีบทบาทอย่างมากในตลาดการค้าระหว่างประเทศ โดยลักษณะการแข่งขันการค้าข้าวในตลาดโลกระหว่างไทยกับสหรัฐ มีดังต่อไปนี้

(1.1) การแข่งขันด้านคุณภาพ ปัจจุบันข้าวที่จำหน่ายในตลาดโลกมีหลายชนิดที่สำคัญ และจำแนกตามคุณภาพข้าว เช่น ข้าวเมล็ดยาวคุณภาพดี (High Quality Long-Grain Rice) ข้าวเมล็ดยาวคุณภาพปานกลาง (Medium Quality Long-Grain Rice) ข้าวเมล็ดสั้น (Short-Grain Rice) และข้าวเหนียว (Proboiled Rice) เป็นต้น

ข้าวแต่ละชนิดจะมีตลาดแบ่งแยกกันโดยข้าวเมล็ดยาวคุณภาพดี จะมีตลาดหลักในยุโรป และตะวันออกกลาง ข้าวเมล็ดยาวคุณภาพปานกลางในตลาดหลักในเอเชียบางประเทศ ข้าวเมล็ดสั้นจะมีตลาดเฉพาะในบางประเทศ เช่น เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ส่วนข้าวเหนียวคุณภาพดี จะมีตลาดหลักในเอเชียและแอฟริกา เช่น บังคลาเทศ และ ไนจีเรีย

ตลาดข้าวที่ข้าวไทยต้องแข่งขันด้านคุณภาพกับข้าวสหรัฐ มากที่สุดคือ ตลาดข้าวคุณภาพดี ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 25 ของปริมาณที่ซื้อขายในตลาดโลก ตลาดหลักของข้าวคุณภาพดี ได้แก่ ยุโรปตะวันตก ตะวันออกกลาง กลุ่มประเทศในแคริบเบียน รวมทั้งฮ่องกง สิงคโปร์ และมาเลเซีย ตลาดดังกล่าวจะให้ความสำคัญกับคุณภาพของข้าวที่บริโภคมากกว่าราคา

ข้าวจึงเริ่มมีการแข่งขันระหว่างไทยและสหรัฐค่อนข้างมาก เนื่องจากมีการพัฒนาคุณภาพข้าวจึงจากเดิมค่อนข้างมาก ทำให้เริ่มเป็นที่นิยมในกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูงในตะวันออกกลาง

(1.2) การแข่งขันด้านราคา โดยเปรียบเทียบราคาข้าวส่งออกของไทยจะต่ำกว่าข้าวสหรัฐ ดังจะเห็นได้จากราคาข้าวสหรัฐเมล็ดยาวเบอร์ 2/4 และข้าวไทย 100% ชั้น 2 ที่จำหน่ายในตลาดรอตเตอร์ดัม ระหว่างปี 2525-2528 โดยเฉพาะในปี 2528 ข้าวอเมริกาเมล็ดยาวเบอร์ 2/4 มีราคาเฉลี่ยตันละ 486 เหรียญสหรัฐ ขณะที่ข้าวไทย 100% ชั้น 2 มีราคาเฉลี่ยเพียงตันละ 245 เหรียญสหรัฐ ซึ่งต่ำกว่ามาก ประกอบกับการปรับปรุงคุณภาพเป็นเหตุจูงใจให้ประเทศผู้นำเข้าหลายประเทศหันมานำเข้าข้าวไทยมากขึ้น<sup>2</sup>

นอกจากนั้น สาเหตุที่ทำให้ราคาข้าวสหรัฐ สูงกว่าราคาข้าวไทย อันเนื่องมาจาก เช่น ต้นทุนการผลิต ข้าวไทยต่ำกว่าข้าวสหรัฐ ราคาข้าวไทยมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงอุปสงค์และอุปทานข้าวในตลาดโลก มากกว่าราคาข้าวสหรัฐ ที่กำหนดให้คงที่และค่อนข้างสูงตามโครงการประกันราคาข้าวที่สหรัฐ ดำเนินอยู่ตามรัฐบัญญัติปี 1981 ประกอบกับค่าเงินเหรียญสหรัฐ สูงขึ้นมากในช่วงปี 2527-2528

(1.3) การแข่งขันในตลาดที่สำคัญบางตลาด เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนการส่งออกข้าวไทยและข้าวสหรัฐไปยังประเทศผู้นำเข้าที่สำคัญในเอเชียบางประเทศ ปรากฏว่าตลาดประจำของไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นตลาดข้าวคุณภาพดี จะนำเข้าข้าวสหรัฐเพียงเล็กน้อย โดยเฉพาะมาเลเซีย สิงคโปร์ และฮ่องกง เนื่องจากการได้เปรียบระยะทาง และรสนิยมของผู้บริโภค โดยชนิดข้าวที่ส่งออกไปยังตลาดนั้นเป็นข้าวคุณภาพดี และข้าวหอม (Aromatic or Fragrant Rice)

<sup>2</sup> ลีนา พงษ์พฤษภา, การแข่งขันระหว่างข้าวไทยและข้าวสหรัฐ (กรุงเทพมหานคร : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ , 2533) หน้า 6.



ซึ่งมีคุณสมบัติเฉพาะที่แตกต่างจากข้าวเมล็ดยาวของสหรัฐฯ ก็นับว่าเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ข้าวไทยสามารถครองตลาดดังกล่าวได้ต่อเนื่องยาวนาน

สำหรับตลาดอื่น ๆ ในเอเชีย ซึ่งเป็นตลาดข้าวคุณภาพปานกลาง และคุณภาพต่ำ เช่น จีน อินเดีย จะนำเข้าข้าวจากไทยเฉพาะในปีที่ผลผลิตต่ำ ส่วนอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และ บังคลาเทศนั้น นำเข้าข้าวจากสหรัฐฯ ในรูปการให้ความช่วยเหลือ ตามโครงการ PL 480

ตลาดตะวันออกกลาง ในระยะที่ผ่านมา สหรัฐฯ สามารถขยายการส่งออกได้มาก จนมีระดับความสำคัญสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อิรักนำเข้าข้าวจากสหรัฐฯ แต่ละปีเป็นจำนวนหลายแสนตัน แต่แทบไม่ได้นำเข้าข้าวจากไทยเลยตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา ข้าวที่ส่งออกเป็นส่วนใหญ่เป็นข้าวขาวเมล็ดยาว อันเป็นผลจากการดำเนินโครงการค้ำประกันการส่งออกข้าวเป็นสำคัญ นอกจากนั้น ก็ได้แก่ ซาอุดีอาระเบีย ก็นำเข้าข้าวจากสหรัฐฯ มากกว่าไทย ข้าวที่ส่งเป็นข้าวนี้คุณภาพดีเป็นส่วนใหญ่<sup>3</sup>

ดังนั้น การที่สหรัฐฯ จะกำหนดนโยบายใด ๆ ที่เกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนแก่เกษตรกรหรือการเกษตรของสหรัฐฯ ในเรื่องข้าว ในลักษณะให้เป็นไปตามระบบตลาดมากขึ้น โดยอาศัยกลไกด้านราคา เพื่อช่วยด้านการแข่งขันทางการตลาด และขยายการส่งออกเพิ่มขึ้น รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่จูงใจประเทศต่าง ๆ ให้หันมาซื้อข้าวจากสหรัฐฯ โดยได้มีการเน้นหนัก ขอบเขต และวิธีการดำเนินการในมาตรการต่าง ๆ ตามสภาพปัญหาทางการค้าที่สหรัฐฯ ต้องการตอบโต้และแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งมาตรการเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดข้าวไทย เช่น โครงการส่งเสริมการส่งออก (EEP) หรือโครงการค้ำประกันสินค้าต่าง ๆ รวมทั้งการบริจาคมที่อยู่ในรูปโครงการต่าง ๆ อาทิ โครงการอาหารสันติภาพ

ดังเช่นกรณีที่กระทบกับตลาดข้าวของไทยหลังจากสหรัฐฯ นำบทบัญญัติ Farm Act 1985 ออกมาใช้ทำให้ราคาสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ ลดต่ำลงอย่างมาก ซึ่งไม่เพียงลงมาแข่งขันในตลาดโลกได้เท่านั้น แต่ลดลงมาจนแย่งตลาดข้าวบางส่วนของไทยไป โดยเฉพาะตลาดที่ต้องขนส่งในระยะทางไกล เช่น ตลาดประชาคมฯ ในจีเรีย โมซัมบิก อัฟริกาใต้ และซาอุดีอาระเบีย (ซึ่งตลาดเหล่านี้เคยเป็นตลาดของสหรัฐฯ มาก่อน) จึงมีผลทำให้ปริมาณการส่งออกและส่วนแบ่งตลาด

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

ของสหรัฐเพิ่มขึ้น (ดูตาราง 1 และ 2)

ทั้งนี้ เป็นผลอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายและมาตรการการช่วยอุดหนุนที่เปลี่ยนแปลง ที่ถูกบัญญัติภายใต้ Farm Act 1985 และถึงแม้ผลกระทบดังกล่าวจะเกิดขึ้นชั่วคราว อันเนื่องมาจากภายในประเทศสหรัฐประสบภัยแล้ง และกระทบต่อปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรกรรมหลายชนิด (รวมทั้งข้าว) จึงทำให้ผลกระทบต่อการค้าของไทยจึงมีไม่มาก แต่อย่างไรก็ตามต้องยอมรับว่าการดำเนินและการคงอยู่ของนโยบายและมาตรการการช่วยอุดหนุนดังกล่าว ที่บัญญัติใน Farm Act 1985 และได้กำหนดต่อเนื่องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันใน The 1990 Farm Act ย่อมมีผลกระทบต่อการค้าส่งออกข้าวของไทย

## (2) มาตรการการช่วยอุดหนุนของสหรัฐที่ส่งผลกระทบต่อการค้าข้าว

การช่วยอุดหนุนตามที่บัญญัติในกฎหมาย Farm Act 1985 มีลักษณะที่เป็นนโยบายต่อเนื่อง และเป็นไปตามแนวทางเดียวกันกับกฎหมาย The 1990 Farm Act ในกรณีของข้าวซึ่งมาตรการเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนสินค้าข้าว ที่มีลักษณะของการช่วยอุดหนุนส่งออกทั้งโดยตรงและอ้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้าข้าวของไทย ยังคงปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายของสหรัฐในปัจจุบัน

ลักษณะการช่วยอุดหนุนสินค้าข้าวของสหรัฐ ประกอบด้วยมาตรการช่วยอุดหนุนภายใน และมาตรการช่วยอุดหนุนส่งออก

### (2.1) การช่วยอุดหนุนภายใน มีมาตรการที่สำคัญ คือ

การจ่ายเงินชดเชย : การพยุงรายได้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ด้วยการประกันราคาสินค้าเกษตร โดยการกำหนดราคาเป้าหมาย ซึ่งหมายความว่า หากเกษตรกรขายได้ในราคาต่ำกว่าราคาเป้าหมาย รัฐบาลจะจ่ายเงินทดแทนให้ สำหรับราคาเป้าหมายในอดีตก่อนบังคับใช้ Farm Act 1985 ราคาเป้าหมายจะกำหนดไว้ตายตัวในอัตราสูงมาตลอด ส่งผลให้สหรัฐเสี่ยงประมาณเป็นจำนวนมาก และไม่อาจแข่งขันกับประเทศอื่นในตลาดโลกได้ จึงทำให้สหรัฐลดราคาเป้าหมายลงมาโดยอาศัยราคาตลาดเป็นเกณฑ์ (3 ปีโดยเฉลี่ยของราคาตลาด)

ตารางที่ 1. เปรียบเทียบการส่งออกข้าวไทยและสหรัฐ

ปี	การส่งออก ของโลก (ล้านตัน)	การส่งออกของไทย		การส่งออกของสหรัฐ	
		ปริมาณ (ล้านตัน)	ส่วนแบ่งการตลาด (ร้อยละ)	ปริมาณ (ล้านตัน)	ส่วนแบ่งการตลาด (ร้อยละ)
2521	11.530	1.573	13.64	2.342	20.31
2522	12.674	2.723	21.48	2.321	18.31
2523	12.694	2.717	21.40	3.063	24.13
2524	13.102	3.067	23.41	3.008	22.96
2525	11.891	3.624	30.48	2.487	20.91
2526	11.924	3.705	31.07	2.331	19.55
2527	12.558	4.545	36.19	2.129	16.95
2528	11.465	4.005	34.93	1.906	16.62
2529	12.752	4.328	33.94	2.401	18.83
2530	12.591	4.357	34.60	2.444	19.41
เฉลี่ย 2521-2530	12.318	3.463	28.11	2.443	19.83
อัตราเพิ่ม 2521-2530	0.12	9.87	9.74	-1.71	- 1.81
คาดคะเน					
2531	11.986	4.791	39.97	2.247	18.75
2532 1/	14.3	6.0	41.96	2.7	18.88

ที่มา : Rice situation and outlook Report

1/ ข้าวรอยเตอร์



ตารางที่ 2 เปรียบเทียบราคาข้าวไทย 100 % ชั้น 2 และข้าวสหรัฐซีแอนด์เอฟ ในตลาดรอตเตอร์ดัม

หน่วย : เหรียญสหรัฐ/ตัน

ปี (สค.-กค.)	ข้าวไทย 100% ชั้น2	ข้าวสหรัฐเบอร์ 2/4	ผลต่าง	ร้อยละ
2522/23	474	583	+ 109	23.00
2523/24	570	640	+ 70	12.28
2524/25	446	530	+ 84	18.83
2525/26	336	488	+ 152	45.24
2526/27	328	527	+ 199	60.67
2527/29	267	495	+ 228	85.39
2528/29	236	418	+ 182	77.12
2529/30	232	260	+ 28	12.07
2530/31	318	409	+ 90	28.30
2531/32	337	312	- 25	-7.42

ที่มา : Rice situation and Outlook Report

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อัตราการรับจำนำ : มาตรการเพื่อพยุงราคา โดยประกันราคาสินค้า ซึ่งแต่เดิมมีอัตราสูง เกษตรกรจึงถือสิทธิตามระบบ non-recourse\* ที่จะไม่ไถ่ถอนคืน ทำให้สุดท้ายแล้วรัฐบาลเองเป็นเสมือนผู้ซื้อข้าวเก็บไว้ในสต็อก หลังจากข้อกำหนดของ Farm Act 1985 ได้เปลี่ยนแปลงอัตราผู้หรือรับจำนำ คือ ได้ลดอัตราการกู้ลงมาจากรัตราแน่นอนมาเป็นสัดส่วน (อัตราเดิม 8 ดอลลาร์/100 ปอนด์ ลดลงมา 10% คือ 7.20 ดอลลาร์/100 ปอนด์ ในช่วงปี 1987-1990 แต่ไม่เกิน 5% คือ สุดท้ายแล้วอัตราจำนำต้องไม่ต่ำกว่า 6.50 ดอลลาร์/100 ปอนด์ ทั้งนี้อัตราเงินกู้นี้เท่ากับ 75% ของราคาเป้าหมาย)

\* การกู้เงินภายใต้ระบบ "non-recourse" เป็นการที่รัฐที่ดำเนินการโดย CCC (Commodity Credit Cooperation) ให้เงินกู้แก่เกษตรกรโดยมีสินค้าเกษตร (ข้าว) เป็นประกันเงินกู้ โดยที่เกษตรกรมีสิทธิที่จะปล่อยให้ข้าวเป็นกรรมสิทธิ์ของ CCC ได้ ซึ่ง CCC ไม่มีอำนาจบังคับให้เกษตรกรต้องมาไถ่คืน ก็เสมือนหนึ่งว่ารัฐบาลรับซื้อข้าวจากเกษตรกรในราคาที่ประกันไว้

CCC ก่อตั้งโดยรัฐบัญญัติ The Commodity Credit Corporation Charter Act of 1948

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (Export-import Bank) สมาคมบริษัทธุรกิจประกันภัยเอกชน (Foreign Credit Insurance Association, FCIA) องค์กรให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ (Agency for International Development, AID) หรือ Office of the General Sales Manager, OGSM และ Foreign Agricultural Service, FAS

นอกจากนี้ ภายใต้ Farm Act 1985 ยังกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงเกษตร ดังนี้

- ในกรณีที่รัฐบาลจะต้องจ่าย Deficiency payment นั้น รัฐบาลสามารถจ่ายเป็นข้าวจากสต็อกในจำนวนร้อยละ 50 ของเงิน

- ให้อำนาจรัฐมนตรีในการลดอัตราได้ถอนคืน (สามารถถ่ายถอนคืนในราคาตลาด มิใช่ตามอัตราที่กักไว้)

อำนาจเหล่านี้เป็นมาตรการต่อเนื่องที่มีผลต่อการส่งออกสู่ตลาดโลก ดังจะกล่าวต่อไป

(2.2) การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก ประกอบด้วยมาตรการที่สำคัญ คือ

โครงการค้ำประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก แบ่งเป็นโครงการย่อยตามลักษณะการค้ำประกัน อาทิ

โครงการ GSM-101, GSM-102, GSM-103, GSM-5, โครงการสินเชื่อระยะปานกลาง เป็นต้น

โครงการส่งเสริมการส่งออก (Export Enhancement Program , EEP)

โครงการส่งเสริมการส่งออกไปยังตลาดเป้าหมาย (Target Export Assistance, TEA)

โครงการส่งออกสินค้าเกษตรในรูปการให้ความช่วยเหลือ (PL 480)

มาตรการเหล่านี้เป็นรูปแบบของการระบายสินค้าข้าวภายในประเทศสู่ตลาดโลกในลักษณะต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของการค้าข้าวไทยในตลาดโลกที่เป็นปัญหาสำคัญ

ข. กลไกของกฎหมายที่เกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนที่มีผลต่อการค้าข้าวของไทย

กลไกของกฎหมาย The 1990 Farm Act ที่มีผลต่อการบิดเบือนทางการค้าและส่งผลกระทบต่อการค้าข้าวของไทย ที่อยู่ในข่ายจะต้องผูกพันตามร่างข้อตกลง (คือ การลดการช่วยอุดหนุนภายใน ที่มีผลต่อการส่งออกโดยอ้อม และลดการช่วยอุดหนุนส่งออกโดยตรง) ซึ่งกลไกตามกฎหมายได้บัญญัติไว้ดังนี้

## (1) มาตรการช่วยเหลือด้านราคา

(1.1) ราคาเป้าหมาย (Target price)<sup>4</sup> ราคาที่กำหนดขึ้นเพื่อประกันรายได้ให้แก่เกษตรกร และใช้เป็นหลักในการพิจารณาอัตราการจ่ายเงินชดเชย (Deficiency payment) ซึ่งเท่ากับส่วนต่างของราคาเป้าหมายและอัตราเงินกู้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจะรักษาระดับราคาเป้าหมายของข้าว รวมถึงธัญพืชอื่น ๆ (ข้าวสาลี ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโอ๊ต และฝ้าย) ดังนี้ ในช่วง 5 ปี (1991-1995) ไว้ในระดับเท่ากับราคาเป้าหมาย ปี ค.ศ. 1990/1991 ภายใต้บัญญัติกำหนดใน Farm Act 1985 ราคาเป้าหมายข้าวปี 1991 ประมาณ 10.7 ดอลลาร์ สหรัฐ ต่อ 100 ปอนด์ ราคาเป้าหมายของสหรัฐ ปัจจุบันมีราคาในเกณฑ์ตลาดโลก\* ที่แตกต่างจากเดิมก่อน Farm Act 1985 ราคาเป้าหมายกำหนดในราคาสูงแต่หลังจากปี 1988 ถึง 1990 จะเป็นตามเกณฑ์เฉลี่ย 3 ปี

## (1.2) อัตราเงินกู้ (Loan Rate/ Basic Loan) หมายถึง\*\* อัตราสินเชื่อหรือ

\* ราคาตลาดโลก ยากที่จะกล่าวว่าเป็นราคาจากอะไร แต่อาจอนุมานว่า คือ ราคาข้าวของไทย เนื่องจากเป็นคู่แข่งที่สำคัญและราคาข้าวไทยต่ำกว่าของสหรัฐในช่วงปี 1982

\*\* ความแตกต่างระหว่างอัตรารับจำนำข้าวของไทยแตกต่างจากสหรัฐ<sup>๔</sup> กล่าวคือของไทยดำเนินการโดยคำสั่งทางการบริหาร ดำเนินการผ่านหน่วยงานของรัฐ ราคาที่รับจำนำไม่แน่นอน มีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่ไม่ต่อเนื่อง เพียงแต่รัฐบาลให้การช่วยเหลือด้านอัตราดอกเบี้ยเงินอัตรารับจำนำ (อุดหนุนดอกเบี้ย) แต่ไม่มีลักษณะเป็นการบิดเบือนทางการค้า

ส่วนของสหรัฐ<sup>๔</sup> เป็นการประกาศราคาโดยกฎหมายบัญญัติ กำหนดราคาล่วงหน้าและสามารถจ่ายเงินกู้ทั้งหมดได้โดยมอบผลผลิตให้กับรัฐบาล หรือจ่ายเงินคืนในอัตราที่กู้มาเพื่อไถ่ถอนข้าวคืน (การอุดหนุนการคืนเงินต้น) ดังนั้นจึงมีลักษณะของการบิดเบือนทางการค้า

<sup>4</sup> Title VI, Section 601 of the "Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990.

อัตรารับจำนำข้าวจากเกษตรกร ที่นำมาประกันเงินกู้จาก CCC ตามระบบ "non-recourse" เป็นมาตรการให้เงินกู้เพื่อการตลาด อัตราเงินกู้จะเท่ากับร้อยละ 85 ของราคาตลาดโดยเฉลี่ยคิดจากราคาเฉลี่ย 3 ปีของราคาตลาด เฉลี่ยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (โดยตัดราคาของปีที่ราคาสูงสุดและต่ำสุดออกไป) สอดคล้องกันนโยบายราคาเป้าหมาย กล่าวคือ พยายามกำหนดให้เป็นไปตามราคาตลาด

อย่างไรก็ตาม อัตราเงินกู้ไม่สามารถลดลงต่ำกว่าร้อยละ 5 จากอัตราเงินกู้ในปีก่อน และอัตราเงินกู้ใหม่ของข้าวต้องไม่ต่ำกว่า 6.50 ดอลลาร์สหรัฐต่อ 100 ปอนด์

(1.3) โครงการสินเชื่อเพื่อการตลาด (Marketing Loan Program, MLP) เป็นการอุดหนุนการผลิตภายใต้สินเชื่อเพื่อการตลาด โดยเกษตรกรนำพืชผลไปจำนำเป็นหลักประกันจากรัฐบาลในการกู้ยืมในอัตราเงินกู้ (Loan Rate) และไถ่ถอนพืชผลคืนเมื่อครบกำหนดในอัตราจ่ายคืนเงินกู้ (Loan Repayment Rate) ที่ต่ำกว่าอัตราที่กู้ไป Marketing Loan เริ่มใช้จาก Farm Act 1985 เพื่อให้สต็อกของรัฐบาล (CCC) ที่รับจำนำจากเกษตรกรลดลง โดยจงใจให้ไถ่ถอนผลผลิตคืน และยังทำให้ราคาข้าวสหรัฐ ใกล้เคียงราคาตลาดโลกมากขึ้น โดยมีกลไกเริ่มจากการประกาศข้าวในตลาดโลก<sup>5</sup> เป็นราคาข้าวที่กระทรวงเกษตรสหรัฐจะประกาศ มีการกำหนดสูตรคำนวณราคาข้าวก่อน แล้วตรวจสอบและคำนวณราคาข้าวส่งออกของประเทศต่างๆ เหล่านั้น แล้วจึงคิดกลับมาเป็นราคาข้าวสหรัฐ โดยคิดปรับกับคุณภาพ อัตราชำระคืน หรือไถ่จำนำและการซื้อขายใบประทวนสินค้า (marketing certificate) การกำหนดอัตราชำระคืน (Loan Repayment Rate) จะเท่ากับราคาข้าวโลก (ที่กำหนดโดยกระทรวงเกษตรฯ) หรือ 70% ของอัตราเงินกู้

กรณีดังกล่าวนี้ ถือว่ามาตรการพยุงราคา เป็นมาตรการภายในแต่มีผลต่อการส่งออก จึงถือได้ว่าเป็นการช่วยอุดหนุนส่งออกทางอ้อม ที่จะต้องอยู่ภายใต้การผูกพันด้านปริมาณ และงบประมาณที่ให้แก่การอุดหนุนสินค้า (ข้าว) ที่มีผลต่อการส่งออก ภายใต้ข้อกำหนดของร่างข้อตกลง ในเรื่อง เกี่ยวกับมาตรการช่วยอุดหนุนส่งออก

<sup>5</sup> Title VI, Section 601, Ibid.

(1.4) การจ่ายเงินชดเชยเพื่อการส่งออก (Export Marketing Certificate) ในกรณีราคาในตลาดโลกต่ำกว่าอัตราการค้าระคน CCC จะออกไปประทวนสินค้าเพื่อการส่งออก ดังกล่าว ให้กับผู้ส่งออกที่เข้าร่วมโครงการกับ CCC และส่งออกข้าวในราคาตลาดโลกขณะนั้น ซึ่งต่ำกว่าราคาของผู้ส่งออกซื้อข้าวภายในสหรัฐ โดยชดเชยให้เป็นมูลค่าเท่ากับส่วนต่างระหว่างอัตราการค้าระคนกับราคาตลาดโลก และให้ผู้ส่งออกนำไปประทวนที่ได้รับนั้นไปขึ้นเงินหรือแลกข้าวหรือผลผลิตทางการเกษตรอื่นในสต็อกของ CCC ตามที่ตกลงกัน<sup>6</sup> กรณีดังกล่าวนี้มีลักษณะของการช่วยอุดหนุนส่งออก เนื่องจากเป็นชดเชยราคาในรูปของเงินหรือสินค้า ในจุดนี้คล้ายกับกรณีแรกคือ เป็นการดำเนินการมาตรการช่วยอุดหนุนภายใน แต่มีผลต่อการส่งออก จึงถือว่าเป็นการช่วยอุดหนุนส่งออก ทางอ้อม ที่จะต้องอยู่ภายใต้ข้อผูกพันการลดปริมาณและงบประมาณการช่วยอุดหนุน ภายใต้ร่างข้อตกลง

(2) มาตรการด้านการสนับสนุนการส่งออก โดยเป็นการกำหนดให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ เพื่อส่งเสริมการส่งออกให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากขึ้น ซึ่งมีรูปแบบส่งเสริมการส่งออกหลายโครงการ แต่ในที่นี้จะนำมาพิจารณา โครงการด้านการส่งออก 3 โครงการใหญ่ ซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนสินค้าเกษตรของสหรัฐ ได้แก่ โครงการส่งเสริมการส่งออก โครงการค้าประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก และ โครงการอาหารเพื่อสันติภาพ หรือ PL 480 ดังนี้

<sup>6</sup> Title VI, Section 601, Ibid.

(2.1) โครงการส่งเสริมการส่งออก (Export Enhancement Program, EEP) เป็นโครงการให้เปล่าโคกภักดีในสต็อกของ CCC เป็นโบนัสให้แก่ผู้ส่งออกหรือผู้ซื้อต่างประเทศ เพื่อตอบโต้การอุดหนุนสินค้าเกษตร\* และ ใช้วิธีปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของต่างประเทศที่มีผลต่อการส่งออกของสหรัฐ และลักษณะของการให้เปล่าสินค้าเกษตรเป็นการแถมหรือให้รางวัล จึงมีการเรียกชื่อโครงการนี้อีกชื่อว่า PIK (Export Payment in-kind Program) หรือ BICEP (Bonus - Incentive Commodity Export Program) กรณีดังกล่าวนี้เป็นการให้การช่วยอุดหนุนโดยตรงจากรัฐบาล ที่จะต้องอยู่ภายใต้การผูกพันการลดการช่วยอุดหนุนที่กำหนดในมาตรา 9 ของร่างข้อตกลง<sup>7</sup>

(2.2) โครงการค้ำประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก (Export Credit Guarantee Program) หรือ GSM (General Sale Manager Credit) เป็นโครงการที่มีนอกเหนือไปจากโครงการสินเชื่อเพื่อการส่งออก (Export Credit Program) หรือการให้สินเชื่อโดยทั่วไปของ CCC ซึ่งมี 2 ประเภทคือ (1) โครงการสินเชื่อระยะสั้น 6 เดือน ถึง 3 ปี หรือที่เรียกว่า GSM 102 และ (2) โครงการสินเชื่อระยะปานกลาง 3 ถึง 10 ปี หรือเรียกว่า GSM 103 สำหรับอัตราดอกเบี้ยนั้นก็จะกำหนดให้เปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อระยะสั้นนั้น จะกำหนดให้ต่ำเป็นพิเศษ

\* ข้อสังเกต ภายใต้ Farm Act 1985 งบประมาณอุดหนุนของปีงบประมาณ 1986/87 เท่ากับ 1,000-1,500 ล้านดอลลาร์ต่อปี ปีงบประมาณ 1989/90 เท่ากับ 1,500-2,500 ล้านดอลลาร์ต่อปี สำหรับ The 1990 Farm Act เสนอให้ลดลงเหลือไม่ต่ำกว่า 500 ล้านดอลลาร์ต่อปี

ในปี 1991 นี้ เป้าหมายระบายข้าวภายใต้ EEP รวม 411,200 ตัน ให้แก่ จอร์แดน ตุรกี และ ยุโรปตะวันออก

<sup>7</sup> Article 9, PART A ของร่างข้อตกลง



โครงการประกันสินเชื่อการส่งออก ที่มีอยู่เดิมนั้นมีเพียงการค้าประกันสินเชื่อระยะสั้น (ไม่เกิน 3 ปี) และจะแตกต่างกันบ้างก็ในเรื่องของรายละเอียด เช่น อัตราดอกเบี้ยตามประเภทของความเสี่ยงภัย เช่น GSM-4 มีลักษณะคล้ายคลึง GSM-102\* ต่างกันเพียงอัตราดอกเบี้ยและอื่นๆ เล็กน้อย นอกจากนั้นก็มีโครงการ GSM-101 ซึ่งเป็นการค้าประกันความเสี่ยงที่ไม่ใช่การค้า มีระยะเวลาคุ้มครอง 1-3 ปี โดยผู้ส่งออกจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการค้าประกัน และเสียดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี

โครงการ GSM - 102 ให้การค้าประกันจ่ายเงินกู้ ของผู้ส่งออกผลผลิตเกษตรสำหรับให้กับสถาบันการเงินสินเชื่อระยะ 6 เดือนถึง 3 ปี โดยพิจารณาจากความต้องการสินเชื่อของผู้ส่งออก ความน่าเชื่อถือของผู้ซื้อและการขายนี้ทำให้แข่งขันในตลาดโลกดีขึ้น

การค้าประกันครอบคลุมถึงค่าขนส่งและค่าประกันภัย ผู้ส่งออกสหรัฐและผู้ซื้อในต่างประเทศมั่นใจในการขนส่ง และส่งมอบทำให้สหรัฐ ขยายการส่งออกและแข่งขันขายข้าวในตลาดดีขึ้น

สำหรับโครงการ GSM - 103 เช่นเดียว GSM-102 แต่ GSM-103 สำหรับการส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ ไปยังมิตรประเทศที่เคยได้รับความช่วยเหลือภายใต้ PL480 และไม่สามารถใช้ประโยชน์จาก GSM 102

ทั้งโครงการเป็นมาตรการที่ให้ประโยชน์กับลูกค้าหรือผู้ซื้อ ในต่างประเทศ โดยผ่านผู้ส่งออก กล่าวคือ แทนที่จะให้ความช่วยเหลือด้านการเงินโดยตรงแก่ประเทศผู้นำเข้าหรือผู้ซื้อ ก็ให้ในลักษณะการค้าประกันความเสี่ยงของผู้ขายแทน หากเกิดการไม่ชำระเงินของธนาคารในประเทศผู้ซื้อ CCC ก็จะเป็นผู้ชำระเงินให้กับผู้ส่งออกหรือผู้ขายนั่นเอง กรณีดังกล่าวอาจมิใช่การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกโดยตรง ตามที่บัญญัติในมาตรา 9(1) ของร่างข้อตกลงแต่มีผลต่อการสนับสนุนส่งออก โดยมาตรา 10(2) ของร่างข้อตกลง ได้กำหนดไว้ดังนี้ แต่ละประเทศที่มีส่วนร่วมจะไม่ยอมต่อการให้การรับประกันเครดิตการส่งออก (export credit quantities) หรือนโยบายการประกันภัยอื่นๆ (insurance programmes) ที่นอกเหนือไปจากหลักการต่างๆ

\* ข้อสังเกต โครงการ GSM-102 เป็นการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรที่ใช้งบประมาณมากที่สุด แต่ส่วนใหญ่ใช้ระบายข้าวสาลี แป้งสาลี มากกว่าข้าว ปัจจุบันสหรัฐใช้ระบายข้าวภายใต้ GSM ไปเม็กซิโก ตุรกี เซเนกัล ตรินิแดด อัลจีเรีย เวเนซุเอลา ยังการ



ที่ยอมรับในนานาประเทศ\* <sup>๘</sup>

(2.3) โครงการส่งออกในรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ (PL 480) มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร (Food Aid) ทั้งในรูปของการขายให้เปล่า โดยการบริจาค ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะการขายสินค้าเกษตรตาม Title I และ Title III เท่านั้นซึ่งเป็น "Concession sales" (การขายในรูปแบบให้การช่วยเหลือพิเศษ)

Title I กำหนดให้รัฐบาลต่างประเทศซื้อสินค้าเกษตรสหรัฐ ได้ในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือพิเศษ โดยรัฐบาลสหรัฐให้สินเชื่อบริหารยาว 20-40 ปี อัตราดอกเบี้ยต่ำประมาณ 2-4 % และยอมรับการชำระเป็นเงินตราสกุลท้องถิ่น (local currencies) และกำหนดให้อย่างน้อย 10 % ของการขายในลักษณะนี้เป็นเงินกองทุนที่ภาคเอกชนโดยเฉพาะสถาบันการเงิน สามารถกู้ได้โดยทำข้อตกลงกับสหรัฐ เพื่อนำเงินกู้จำนวนนี้ไปพัฒนาด้านการเกษตรในประเทศตน แต่ทั้งนี้การชำระคืนในท้ายที่สุดต้องสามารถเปลี่ยนเงินตราสกุลท้องถิ่นเป็นดอลลาร์ได้

Title III หรือที่รู้จักในนามของโครงการอาหารเพื่อการพัฒนา (Food for Development Program) กำหนดให้นำเงินที่ได้รับจากการขายสินค้าในประเทศหรือเงินกู้ใน Title I ขั้นต่ำสุด 10% ไปใช้ในโครงการพัฒนาต่างๆ เช่น การจำหน่ายการผลิต การเก็บรักษาผลผลิตทางการเกษตรอื่นๆ ตามที่ตกลงไว้กับสหรัฐ ตั้งแต่การเริ่มต้นทำสัญญาในลักษณะเป็นเงื่อนไขที่ต้องมีก่อน หรือการนำมามาตรการช่วยเหลือตนเอง มาใช้เคร่งครัดมากขึ้นนั่นเอง และอย่างน้อยที่สุด 0.1 % จะต้องนำไปใช้ในการสนับสนุนโครงการชานาเพื่อชานา และโครงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค

\* หมายถึง องค์การสินเชื่อกู้ยืมที่จัดตั้งขึ้นในระหว่างประเทศอุตสาหกรรมในกลุ่ม OECD ตามข้อตกลง Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits" หรือที่เรียกว่า "OECD Consensus "หรือ" Consensus"

<sup>๘</sup> Article 10(2), PART A ของร่างข้อตกลง

Title I กำหนดให้รัฐบาลต่างประเทศซื้อสินค้าเกษตรสหรัฐ ได้ในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือพิเศษ โดยรัฐบาลสหรัฐให้สินเชื่อระยะยาว 20-40 ปี อัตราดอกเบี้ยต่ำประมาณ 2-4 % และยอมรับการชำระเป็นเงินตราสกุลท้องถิ่น (local currencies) และกำหนดให้อย่างน้อย 10 % ของการขายในลักษณะนี้เป็นเงินกองทุนที่ภาคเอกชนโดยเฉพาะสถาบันการเงิน สามารถกู้ได้โดยทำข้อตกลงกับสหรัฐ เพื่อนำเงินกู้จำนวนนี้ไปพัฒนาด้านการเกษตรในประเทศตน แต่ทั้งนี้การชำระคืนในท้ายที่สุดต้องสามารถเปลี่ยนเงินตราสกุลท้องถิ่นเป็นดอลลาร์ได้

Title III หรือที่รู้จักในนามของโครงการอาหารเพื่อการพัฒนา (Food for Development Program) กำหนดให้นำเงินที่ได้รับจากการขายสินค้าในประเทศหรือเงินกู้ใน Title I ขั้นต่ำสุด 10% ไปใช้ในโครงการพัฒนาต่างๆ เช่น การจำหน่ายการผลิต การเก็บรักษาผลผลิตทางการเกษตรอื่นๆ ตามที่ตกลงไว้กับสหรัฐ ตั้งแต่การเริ่มต้นทำสัญญาในลักษณะเป็นเงื่อนไขที่ต้องมีก่อน หรือการนำมามาตรการช่วยเหลือตนเอง มาใช้เคร่งครัดมากขึ้นนั่นเอง และอย่างน้อยที่สุด 0.1 % จะต้องนำไปใช้ในการสนับสนุนโครงการชวาณาเพื่อชวาณา และโครงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค

ในกรณีการช่วยเหลืออาหาร (Food Aid) ทั้งในรูปการขายและการให้เปล่าโดยการบริจาคตาม PL 480 ใน Title I และ Title III ถึงแม้จะไม่มีลักษณะของการช่วยเหลือทุนเพื่อการส่งออกโดยตรง แต่ก็มีลักษณะของการระบายสินค้าสู่ประเทศที่สามตามบทบัญญัติของร่างข้อตกลงมาตรา 10 ส่วน A ได้กำหนดถึงกรณีดังกล่าวจะต้องยึดถือตามหลัก Principles of Surplus Disposal และ Consultative Obligation ของ FAO ที่เหมาะสม ระบบของความต้องการการตลาดที่สม่ำเสมอ<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> Article 10, PART A ของร่างข้อตกลง

ค แนวโน้มของผลการลดการช่วยอุดหนุนข้าวของสหรัฐต่อการค้าข้าวไทย

มาตรการต่างๆ ดังกล่าวที่เป็นปัญหาต่อการค้าสินค้าข้าวของไทย ซึ่งมาตรการต่างๆ ทั้งมาตรการด้านการผลิต และมาตรการช่วยอุดหนุนการส่งออกของสหรัฐในสินค้าข้าว ตกอยู่ภายใต้ข้อผูกพันตามร่างข้อตกลงดังนี้

การช่วยอุดหนุนภายใน ในมาตรการของการจ่ายเงินชดเชย (Deficiency) และการรับจำนำข้าว ที่ถือว่าเป็นมาตรการช่วยอุดหนุนภายในที่มีผลต่อการส่งออกโดยการระบายข้าวออกจากสต็อก และช่วยเหลือด้านการแข่งขันในสินค้าข้าวของสหรัฐในตลาดโลก ภายใต้มาตรการโครงการสินเชื่อเพื่อการตลาด และการจ่ายเงินชดเชยเพื่อการส่งออก จึงถือว่าเป็นมาตรการช่วยอุดหนุนส่งออกโดยอ้อม ซึ่งอยู่ภายใต้การผูกพันด้านปริมาณและงบประมาณ

การช่วยอุดหนุนส่งออก มาตรการที่ถือว่าเป็นการช่วยอุดหนุนส่งออกโดยตรง คือ โครงการส่งเสริมการส่งออก (Export Enhancement Program) จะต้องผูกพันการลดการช่วยอุดหนุนส่วนมาตรการอื่นที่มีใช่เป็นการช่วยอุดหนุนส่งออกโดยตรง จะต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนด Prevention of Circumvention of Export Competition Commitment อาทิ

โครงการค้ำประกันสินเชื่อเพื่อส่งออก (Export Credit Guarantee Program) จะต้องเป็นไปตามหลักการต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ คือ OECD CONSENSUS

โครงการส่งออกในรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ PL 480 จะต้องยึดถือตามหลัก Principles of Surplus Disposal และ Consultative Obligation ของ FAO

อาจกล่าวได้ว่าผลข้อผูกพันตามร่างข้อตกลง จะมีผลต่อการจำกัดปริมาณและงบประมาณการช่วยอุดหนุนสินค้าข้าวในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งโดยตรงและทางอ้อม อันจะเป็นการช่วยแก้ปัญหาการแข่งขันการส่งออกด้วยมาตรการการช่วยอุดหนุนในลักษณะต่าง ๆ ของสหรัฐที่มีต่อสินค้าข้าว กล่าวคือทำให้มีแนวโน้มที่เป็นประโยชน์ต่อการค้าข้าวของไทย ในลักษณะของการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการค้าสินค้าเกษตรของสหรัฐ ไปสู่นโยบายการค้าเสรียิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการค้าของตลาดโลกด้วย

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า ข้อกำหนดของร่างข้อตกลงในส่วนนี้ ได้วางข้อผูกพันการลดงบประมาณและปริมาณการส่งออกที่อยู่ภายใต้การช่วยอุดหนุนส่งออก ซึ่งแตกต่างจากข้อผูกพันการช่วยอุดหนุนภายใน หรือการเปิดตลาด ซึ่งได้วางข้อกำหนดการลดหรือยกเลิกอย่างเด่นชัด ซึ่งจากผลร่างข้อตกลงจะทำให้เป็นการผ่อนคลายด้านการแข่งขันข้าวจากสหรัฐเพียงเท่านั้น เนื่องจากมาตรการการอุดหนุนส่งออกอื่นของสหรัฐ อาทิ โครงการส่งเสริมการส่งออก (EEP) ยังคงสามารถดำเนินการได้อยู่ และในความเป็นจริงในมาตรการนี้เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากต่อการระบายสินค้าของสหรัฐ ถึงแม้ว่า The Farm Act 1990 จะได้ลดงบประมาณลงก็ตาม ขณะเดียวกันในช่วง 7 ปี ของระยะเวลาปรับตัวที่กำหนดในร่างข้อตกลงสภาพการค้า หรือคู่แข่งทางการค้าข้าวของไทยอาจเปลี่ยนแปลงไป อาทิ เปลี่ยนจากประเทศสหรัฐซึ่งเป็นประเทศพัฒนา มาเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่มีต้นทุนการผลิตต่ำ อาทิ เวียดนาม และน่าเชื่อว่ารูปแบบของสหรัฐที่จะนำมาใช้ตอบโต้ประเทศคู่ค้าที่มีการค้าไม่เป็นธรรม อาจจะมีอยู่ในรูปแบบอื่น อาทิ การใช้มาตรการ 301 หรือการใช้ข้อตกลงแลกเปลี่ยนสิทธิประโยชน์พิเศษ (GSP) ทางการค้า ซึ่งเหล่านี้อาจถือว่าเป็นปัญหาในอนาคตทางการค้าพืชหลักของไทย

ดังนั้นจะเห็นว่า ถึงแม้ข้าวซึ่งเป็นสินค้าเกษตรส่งออกที่เป็นพืชหลัก จะได้รับประโยชน์จากผลของร่างข้อตกลงก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงสภาพทางการค้าในอนาคตของสินค้าเกษตรนี้แล้ว อาจจะทำให้ประโยชน์ที่จะได้รับดังกล่าวถูกบดเบือนหรือลดน้อยลง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ประเทศไทยควรมีการปรับตัวด้านนโยบายหรือยุทธศาสตร์ทางการค้าเพื่อรองรับปัญหาดังกล่าวอีกทางหนึ่งด้วย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### 4.2 ผลกระทบอันเนื่องจากการช่วยอุดหนุนธัญพืชของประชาคมฯ ส่งผลต่อการนำเข้า มันสำปะหลังของไทย

ประชาคมยุโรป\* มีนโยบายให้การช่วยอุดหนุนต่อธัญพืช ภายใต้ต้นนโยบายการเกษตรร่วม หรือ CAP ซึ่งนโยบายการเกษตรร่วมของประชาคมฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับธัญพืช (cereal) นั้น มีเป้าหมายที่จะให้ประชาคมฯ ลดการนำเข้าธัญพืชจากตลาดต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการผลิตธัญพืชภายในประชาคมฯ มาตรการหลักที่ประชาคมฯ นำมาใช้เป็นมาตรการด้านราคา (ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป) โดยมีผลทำให้ราคาธัญพืชขึ้นสูงกว่าราคาตลาดโลกตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ยกเว้นในช่วงที่ราคาธัญพืชในตลาดโลกจะมีระดับสูงอยู่แล้ว ดังเช่นในปี 1972-1974

\* และก่อนหน้าการกำเนิดของนโยบายเกษตรร่วมทางด้านธัญพืชในปี ค.ศ. 1968 เพียงเล็กน้อยทางประชาคมฯ ก็ได้ให้สิทธิประโยชน์ (concession) ในการเจรจาการค้ารอบ Kennedy\*\* Round โดยกำหนดให้มันสำปะหลัง (ซึ่งอยู่ในพิกัด 07.06A) มีอากรขาเข้าระดับร้อยละ 6 นอกจากนี้แล้วประชาคมฯ ก็ได้ให้สิทธิประโยชน์ทางด้านถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง โดยให้มีการนำเข้าโดยไม่มีอากรแต่อย่างใด

---

\* ประชาคมฯ ได้ก่อตั้งขึ้นภายใต้มาตรา 113 สนธิสัญญาแห่งกรุงโรมใน พ.ศ. 2500 ในปี ค.ศ. 1993 มีสมาชิก 12 ประเทศ (ปี 1993) คือ เบลเยียม ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ กรีซ สเปน และโปรตุเกส

เป้าหมายสูงสุดของการก่อตั้งประชาคมฯ คือ European Unification เป้าหมายดังกล่าวได้วางแนวทางการร่วมมือที่สำคัญคือ นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy) หรือที่เรียกว่า CAP ซึ่งนโยบายดังกล่าวต่อมาได้กลายเป็นหัวใจแห่งการร่วมมือกัน และมีผลต่อระบบเศรษฐกิจระหว่างสมาชิกและของโลก

\*\* การรวมกลุ่มทางการค้าของประชาคมยุโรปนั้น เป็นกรณีที่เกิดดัดสนับสนุน โดยถือว่าการรวมกลุ่มทางการค้าในภูมิภาค และเห็นว่าจะนำไปสู่การค้าเสรี จึงไม่ถือว่าประเทศที่รวมกลุ่มและให้สิทธิพิเศษระหว่างกัน จะต้องให้สิทธิพิเศษกับประเทศนอกกลุ่มตามหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งด้วย

เมื่อธัญพืชมีราคาสูงมากเมื่อเทียบกับราคาตลาดโลก จากนโยบายการเกษตรร่วม ขณะที่มีมันสำปะหลังกับกากถั่วเหลือง นั้นสามารถนำเข้ามาด้วยภาษีที่ต่ำมากเช่นนี้ จึงเริ่มมีผู้นำมันสำปะหลัง และกากถั่วเหลืองมาใช้แทนธัญพืช\* โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานผสมอาหารสัตว์ เป็นผู้ริเริ่มวิธีนี้ นอกจากมันสำปะหลังและกากถั่วเหลือง (ใช้ร่วมกันแทนธัญพืชมิได้ทดแทนกันเอง) แล้วประชาคมฯยังนำเข้ากากข้าวโพด (Corn gluten) และกากสั้ม เพื่อบรรจุเป็นส่วนผสมเข้าไปแทนธัญพืชอีกเช่นกัน กากข้าวโพดนั้นมีลักษณะกึ่งกลางระหว่างธัญพืช และกากถั่วเหลือง ในเรื่องของสัดส่วนระหว่างโปรตีน และคาร์โบไฮเดรต แต่กากผลไม้มีคาร์โบไฮเดรต และเส้นใยสูงและโปรตีนน้อยคล้ายมันสำปะหลัง) จึงเป็นส่วนสำคัญที่ไทยได้ขยายการส่งออกขึ้นอย่างมากจากปี พ.ศ.2510-2523 และขณะนี้การส่งออกมันสำปะหลังของไทย เป็นไปตามปริมาณตามสัญญาจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจระหว่างไทย-ประชาคมฯ

ก. ลักษณะความสัมพันธ์ทางการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมฯ

(1) มันสำปะหลังสินค้าออกที่สำคัญของไทย โดยมีประชาคมฯเป็นตลาดที่สำคัญ

ความสำคัญของการค้ามันสำปะหลังของไทย สามารถส่งเป็นสินค้าออกทางการเกษตรที่สำคัญเป็นอันดับสองรองจากข้าว โดยมีประชาคมฯ เป็นกลุ่มประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่ที่สุด และการส่งออกมันสำปะหลังของไทยเป็นอันดับ 1 ที่เข้าสู่ประชาคมฯ เพราะราคาธัญพืชที่สูงในประชาคมฯ ทำให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหารสัตว์หันมาใช้สิ่งทดแทน คือ มันสำปะหลังและมันสำปะหลังก็มีราคาถูกเพราะถูกเก็บภาษีนำเข้าของประชาคมฯที่ต่ำกว่ามาก ตามที่ประชาคมฯ มีข้อผูกพันระหว่างประเทศอยู่ ความจริงแล้วการค้ามันสำปะหลังในประชาคมฯ ได้เริ่มโดยบราซิลและอินโดนีเซียก่อน ต่อมาประเทศไทยได้ขยาย\* การส่งออกขึ้นอย่างมาก จากปี พ.ศ.2510-

\* มันสำปะหลังนั้นมีคาร์โบไฮเดรตสูงมากและแทบไม่มีโปรตีนเลย ส่วนกากถั่วเหลืองนั้นเป็นพืชที่มีโปรตีนสูงและมีคาร์โบไฮเดรตอยู่บ้าง ฉะนั้นการนำเอามันสำปะหลังกับกากถั่วเหลืองมาผสมกันก็จะได้คุณค่าทางอาหารใกล้เคียงกับธัญพืช ซึ่งมีทั้งคาร์โบไฮเดรตและโปรตีนบ้าง สูตรที่ใช้ได้คร่าว ๆ มีดังนี้

770 กก.มันสำปะหลัง+200 กก.กากถั่วเหลือง=1 ตันข้าวมาเลย์

2533 นั้น การผลิตมันสำปะหลังเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าทุก 3-4 ปี ในปี พ.ศ.2525 นั้นตลาดของไทย ในประชาคมฯมีค่าถึง 770 ล้านเหรียญสหรัฐ (ตารางที่ 3) ความสำเร็จในการค้ามันสำปะหลัง นี้เองทำให้ประชาคมต้องการขอจำกัดจำนวนการส่งออกมันสำปะหลังจากไทย

(2) การนำเข้ามันสำปะหลังของไทยกับมาตรการช่วยอุดหนุนในนโยบายการเกษตรร่วม การนำเข้ามันสำปะหลังราคาถูกจากประเทศไทย เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ ของประเทศในประชาคมฯ ยังส่งผลกระทบต่อ การใช้มาตรการคุ้มครองเกษตรกรรม ภายใต้ นโยบายการเกษตรร่วม ก็คือ ผลประโยชน์ที่ด้านงบประมาณของประชาคมยุโรป ที่ได้รายน้อยลง จากอากรขาเข้าผันแปร หรือต้องจ่ายในการอุดหนุน เพื่อชดเชยการส่งออกอัญญาพืชมากขึ้นเพราะ เมื่อความต้องการอัญญาพืชน้อยลงก็มีอัญญาพืชเหลือค้างอยู่มาก ต้องส่งออกไปขายในตลาดโลก ซึ่ง ราคาต่ำกว่า นอกจากนี้ราคาอาหารสัตว์ที่ต่ำ เพราะการใช้มันสำปะหลังยังให้ประโยชน์แก่ ประเทศต่างๆ ในประชาคมยุโรปไม่เท่ากัน เช่น ฝรั่งเศส และ อิตาลี จะเสียเปรียบ เนเธอร์แลนด์

\* สาเหตุที่ไทยสามารถใช้สิทธิการนำเข้ามันสำปะหลังสู่ประชาคมฯได้เพราะ จาก ข้อผูกพันทางพิกัดศุลกากรที่ประชาคมฯได้ให้ไว้กับบราซิล (ประชาคมฯ ถูกผูกพันที่จะเก็บภาษี ขาเข้าร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้าต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าประชาคมฯ ด้วยข้อผูกพันดังกล่าวเป็น การที่ประชาคมฯตกลงไว้ในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายของแกตต์ รอบเคนเนดีในปีพ.ศ. 2510) การผูกพันให้สิทธิประโยชน์ทางศุลกากรนี้จะเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ยกเว้นแต่จะกระทำตามมาตรา 28 ของแกตต์ และเมื่อประชาคมฯผูกพันตนเองให้สิทธิประโยชน์แก่ทุกประเทศที่ส่งมันสำปะหลัง เข้าในประชาคมฯในอัตราร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้า ประเทศไทยในฐานะสมาชิกของแกตต์ ในปัจจุบัน (ไทยเข้าเป็นภาคีแกตต์ 20 พฤศจิกายน 2525) ก็ได้สิทธิในอัตราร้อยละ 6 โดยไม่มี โควต้าตามมาตรา 1 วรรค 1 ของแกตต์ ซึ่งกำหนดหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored Nation Treatment) ถึงแม้ว่าไทยจะไม่ได้ร่วมเจรจาในปี 2510 ก็ตาม ประเด็นของการเข้าทำสัญญาจำกัดจำนวนด้วยความสมัครใจ (VERA) ระหว่างไทยกับ ประชาคมฯ ในลักษณะของการเปลี่ยนแปลงสิทธิและทำให้ไทยเสียประโยชน์จะไม่นำมากล่าวถึง

ตารางที่ 3 การนำเข้าสินค้าทดแทนธัญพืชต่างๆ ในประชาคมยุโรป

พันตัน

สินค้าเข้า	ปี ค.ศ.									
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
มันสำปะหลัง	2222	2984	3810	5976	5375	4866	6677	8101	4146	5800
กากข้าวโพด (Corn gluten)	930	1147	1486	1685	2021	2596	2837	2842	3565	3650
กากสั้ม	480	646	863	1000	1205	1571	1351	1265	1432	1273
Maize Germ Meal	525	629	817	971	1036	1058	1032	1063	1301	n/n

ที่มา : NIMEXE ข้อมูลจากประชาคมยุโรป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แลนด์ กับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งอยู่ใกล้ การขนส่งมันสำปะหลังมากกว่า<sup>10</sup> (ตารางที่ 4) จะเสียเปรียบเนเธอร์แลนด์กับเยอรมนี \* ซึ่งอยู่ใกล้การขนส่งมันสำปะหลังมากกว่า

(3) ข้อจำกัดของการส่งออกมันสำปะหลังของไทยเข้าสู่ประชาคมฯ

ในปัจจุบันนับแต่ประเทศไทยลงนามในข้อตกลงความร่วมมือกับประชาคมฯ เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2525 ในรูปของสัญญาจำกัดตนเอง (Voluntary Export Restraint Agreement หรือที่เรียกว่า VERA) มีผลทำให้ไทยจำกัดโควต้ามันสำปะหลังในการส่งออก ซึ่งสินค้ามันสำปะหลังจากประเทศไทยเข้าประชาคมฯ ข้อตกลงดังกล่าวมีอายุ 5 ปี (มีผลบังคับตั้งแต่ปี 2525-2529) ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้ทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังโดยสมัครใจมาแล้ว 2 ฉบับปัจจุบันอยู่ในข้อตกลงฉบับที่ 3 คือช่วงปี 2534-2537 จากข้อตกลงดังกล่าวประเทศไทยส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปประชาคมฯ ได้เฉลี่ยปีละ 5.25-6 ล้านตัน ในช่วงเวลาดังกล่าว

\* มันสำปะหลังจากประเทศไทยส่งเข้ายังเมืองท่า Rotterdam ประเทศเนเธอร์แลนด์ แล้วถ่ายเข้าเรือเล็กลงสู่แม่น้ำไรน์ ดังนั้นประเทศที่อยู่ทางเหนือ เช่น เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และ เยอรมัน จะได้มันสำปะหลังไปทำอาหารสัตว์ซึ่งราคาถูก และทำให้เนื้อสัตว์ (หมู, วัว) ราคาถูกลงและสามารถส่งไปขายในตลาดเนื้อสัตว์ที่ผลิตจากประเทศตอนล่าง เช่น ฝรั่งเศส เป็นต้น ฝรั่งเศส จึงต้องการอยู่ 2 ประการ คือ ไม่มีการจำกัดโควต้ามันสำปะหลังเลย เพื่อจะได้มีมันสำปะหลังที่เหลือจากการที่ประเทศที่อยู่ด้านเหนือใช้ทำอาหารสัตว์ลงมาให้คนใช้บ้าง หรือ มิฉะนั้นแล้วถ้าจะมีการจำกัดก็ต้องการให้มีการจำกัดให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อประเทศที่อยู่ด้านเหนือ จะได้ไม่มีโอกาสใช้มันสำปะหลังทำอาหารสัตว์ผลิตเนื้อสัตว์ราคาถูก แล้วส่งมาขายในตลาดกับประเทศด้านล่าง เช่น ฝรั่งเศส ดังนั้นในเรื่องการค้ำมันสำปะหลังนี้ ประเทศไทยมีทั้งกลุ่มประเทศที่ต้องการมันสำปะหลังในประชาคมยุโรป และประเทศที่ต้องการกีดกันมันสำปะหลังจากไทย

<sup>10</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับการค้ำมันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป," วารสารนิติศาสตร์ 16 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2529):

ตารางที่ 4 การนำมันสำปะหลังเข้าในประชาคมยุโรป



(พันตัน)

ประเทศ	ปี ค.ศ.							
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
ฝรั่งเศส	146	174	192	646	530	336	596	650
เบลเยียม	353	643	618	884	922	939	1005	1017
เนเธอร์แลนด์	1232	1508	2025	2688	2337	2400	3380	4688
เยอรมัน	484	684	911	1439	1422	1379	1371	1265
อิตาลี	-	12	-	219	190	105	237	214
สหราชอาณาจักร	7	9	7	15	24	11	153	306
อื่นๆ	-	7	57	92	31	20	21	17
รวม	2222	3039	3810	5983	5456	5190	6765	8156

ที่มา : NIMEXE อ้างถึงใน Arnold (1983)

ข กลไกของกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนธัญพืช

ช่วงแรกเริ่มของการจัดตั้งประชาคมยุโรปขึ้นนั้น ประชาคมฯยังผลิตสินค้าเกษตรไม่เพียงพอแก่ความต้องการภายในนโยบายการเกษตรร่วม จึงเน้นมาตรการพยุงราคาทำให้การผลิตสินค้าเกษตรภายในประชาคมที่อยู่ในโครงการของนโยบายเกษตรร่วมมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นจนมากเกินไปเกินความต้องการภายในประเทศต้องมีการส่งออก และจากเหตุที่ราคาสินค้าเกษตรภายในประชาคมฯ สูงกว่าราคาตลาดโลกในการส่งออกประชาคมฯจึงต้องใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออก นอกจากนี้ประชาคมยุโรปยังมีมาตรการกีดกันการนำเข้า เพื่อป้องกันไม่ให้สินค้าเกษตรราคาถูกจากต่างประเทศ เข้ามาแข่งขันกับสินค้าเกษตรในประชาคมฯ โดยผ่านทาง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ โดยผลิตผลทางการเกษตรแต่ละชนิดมีความแตกต่างกันและมีเงื่อนไขทางการตลาดที่แตกต่างกัน\*

\* ประชาคมยุโรปได้กำหนดกลไกการดำเนินงานทางการตลาดของผลิตผลต่างๆ เป็น 4 ประเภท ได้แก่

1 ผลิตผลเกษตรหลัก (ได้แก่ ธัญพืช เนย นมผง น้ำตาล) ซึ่งเป็นผลิตผลเกษตรประมาณร้อยละ 70 ของผลิตผลภายในประชาคมฯ ประชาคมฯได้กำหนดกลไกทางการตลาด 2 ประเภท คือการแทรกแซงตลาดภายใน และการป้องกันจากภายนอก

2 ผลิตผลเกษตรที่ไม่ใช่ผลิตผลหลักประมาณ ร้อยละ 25 ของผลิตผลเกษตรในประชาคมฯ ได้แก่ ไข่ สัตว์ปีก ไม้ดอก ผลไม้ และพืชผัก ดำเนินการป้องกันการนำเข้าจากภายนอกโดยใช้กลไกทางด้านภาษี

3 ผลิตผลทางการเกษตรที่ประชาคมยุโรป มีข้อผูกพันทางข้อตกลงเป็นการทั่วไปทางด้านการค้าและศุลกากร ได้แก่ เรพซีฮา เมล็ดฝ้าย ผลิตผลทางโปรตีน เช่นถั่ว ประชาคมฯ เก็บภาษีนำเข้าสินค้าเหล่านี้ในอัตราคงที่ และให้ความช่วยเหลือในรูปตัวเงินให้แก่โรงงานแปรรูปที่ใช้วัตถุดิบเหล่านี้ซึ่งผลิตภายในประชาคมฯ

4 ผลิตผลทางการเกษตรที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะ ได้แก่ ฟอ ฮอปส์ และ ไหม ประชาคมฯให้ความช่วยเหลือในรูปตัวเงินในอัตราที่แน่นอน (flat rate)

ดังนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการเกษตรร่วม ในส่วนของธัญพืช (cereal) นั้นถือว่าเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญและผลิตได้ภายในประชาคมฯ ประชาคมฯ จึงได้กำหนดมาตรการช่วยเหลือและคุ้มครองสินค้าธัญพืชของตน ดังนี้

(1) การแทรกแซงด้านราคา ซึ่งประกอบไปด้วยการแทรกแซงช่วยเหลือทางด้านราคา ซึ่งได้แก่

ก ราคาเป้าหมาย (Target price) โดยการกำหนดราคาไว้ล่วงหน้าก่อนการเพาะปลูกทุก ๆ ปี กำหนดราคา ณ จุดที่ธัญพืชมีราคาสูงสุด (มีการขาดแคลนมากที่สุด) เมือง Duisburg

ข ราคาแทรกแซง (Intervention price) คือส่วนต่างของราคาเป้าหมายและราคาแทรกแซง คือ อัตราค่าขนส่งสินค้า และปรับลดตามราคาย้อนหลังต่ำสุด ณ ที่นั้น แต่หลังจากหักค่าขนส่งและปรับลด ส่วนต่างของราคาเป้าหมาย และราคาแทรกแซงจะไม่เกินร้อยละ 10

ค ราคาพรมแดน (Threshold price) หรือ ราคานำเข้าขั้นต่ำที่กำหนดไว้ เพื่อป้องกันไม่ให้ ราคาสินค้าภายในประชาคมฯ ถูกกระทบจากความไม่แน่นอนของราคาในตลาดโลก โดยคิดจากราคาเป้าหมายลบด้วยค่าขนส่งจากท่าเรือที่กำหนดไปยังเมืองที่ขาดแคลน และปรับด้วยภาษีนำเข้าผันแปร

ในมาตรการแทรกแซงด้านราคาต่อสินค้าธัญพืช เป็นการช่วยเหลือด้านราคา ซึ่งทำให้ราคาที่เป็นธรรมได้รับสูงขึ้นกว่าราคาตลาดโลก และทำให้ราคาอาหารภายในประชาคมฯ ราคาแพง<sup>\*11</sup> ซึ่งมีลักษณะของการผลกระทบไปสู่ผู้บริโภคภายใน จึงมีลักษณะของการบิดเบือนทางการค้า

\* ลักษณะที่แตกต่างระหว่างการช่วยเหลือของประชาคมฯ กับสหรัฐ ก็คือ สหรัฐ เป็นนโยบายอาหารราคาถูก ซึ่งผู้เสียภาษีเป็นผู้จ่าย เกษตรกรอเมริกันได้รับเงินอุดหนุนโดยตรง เพื่อให้รายได้สูงถึงระดับเป้าหมาย รายได้เป้าหมายดังกล่าวขึ้นอยู่กับปริมาณการผลิต การอุดหนุนจึงส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิต ส่วนมาตรการที่ประชาคมฯ สนับสนุนเป็นนโยบาย "อาหารแพง" ซึ่งผู้บริโภคเป็นฝ่ายอุดหนุนการรักษาระดับราคาสินค้าให้สูง โดยรัฐบาลรับซื้อส่วนเกินด้วยการตั้งกำแพงภาษีในระดับสูงเพื่อป้องกันสินค้านำเข้าราคาถูกจากตลาดโลก

<sup>11</sup> วัชรวิ อธิธาวัชกุล และเสวี เตชกล้า, "แกตต์และเคิร์นส์ : ผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมของไทย," วารสาร ธ.ก.ส. : 91.

(2) ภาษีนำเข้าผันแปร (Variable levy) ภาษีนำเข้านี้จะช่วยกำหนดไม่ให้ราคารับนำเข้าต่ำกว่าราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศตนเอง และยังช่วยให้ราคาสินค้าเกษตรในประเทศสมาชิกไม่แตกต่างกันไปจากราคาเป้าหมายที่กำหนด

ในกรณีของภาษีนำเข้าผันแปรนี้ มีลักษณะเป็นอุปสรรคของการนำเข้า ที่เรียกว่า มาตรการกีดกันการนำเข้าที่มีใช้ภาษี (NTB) เนื่องจากอุปสรรคชนิดมีใช้ภาษี (tariff)<sup>12</sup> ที่อยู่ในเกณฑ์การลดหย่อน ตามมาตรา 2 ของแกตต์ และเป็น NTB ชนิดใหม่ที่มีได้อยู่ภายใต้การยกเว้นตามมาตรา 11 ของแกตต์

(3) การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกด้วยมาตรการชดเชยทางการเงิน (Monetary Compensation) เป็นมาตรการที่ดำเนินการทั้งด้านการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนและด้านภาษีซึ่งได้แก่ กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนทางการเกษตร (Green Rate) ซึ่งถูกกำหนดโดยราคาเป้าหมายอยู่ในรูปหน่วยการเงินประชาคมยุโรป (European Currency Unit : ECU) แล้วคำนวณกลับไปเป็นเงินตราสกุลต่างๆ ของประเทศภาคีในตลาด Green Rate จะมีอัตราเดียวกัน ถ้าหากเกิดความแตกต่างเกิดขึ้นจะใช้มาตรการต่างๆ ชดเชยความแตกต่าง

ค. ระบบกลไกการช่วยอุดหนุนธัญพืชภายใต้ Regulation (EEC) No. 2727/75

มาตรการช่วยอุดหนุนและคุ้มครองสินค้าธัญพืชดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ได้กำหนดเป็นกลไกตามที่บัญญัติอยู่ภายใต้ Regulation (EEC) No.2727/75 of the Council on the Common Organization of cereal market cereals ซึ่งมีกลไกและสาระสำคัญทางกฎหมายโดยองค์การร่วมของการตลาดธัญพืช (the Common Organization of cereal market) ภายใต้ Regulation นี้จะวางระบบทางการค้าและราคา (a price and trading system) และจะควบคุมถึงหลักการต่างๆ

<sup>12</sup> Dale E. Halhaway. Agriculture and the Gatt : Rewriting the Rule , p. 112.

การช่วยเหลือด้านราคาทั้งหมดนี้ (all support prices) หรือการแทรกแซงช่วยเหลือทางด้านราคาของผลผลิตที่อยู่ภายใต้มาตรา 1\* จะถูกกำหนดขึ้นก่อนปีการตลาด (the marketing year) โดยปีการตลาดของผลผลิตจะเริ่มต้น ในวันที่ 1 สิงหาคม และสิ้นสุดในวันที่ 31 กรกฎาคม ของปีถัดมา<sup>13</sup>

\* ชนิดของผลผลิตครอบคลุมที่กำหนดภายใต้ มาตรา 1 ได้แก่

ก. Common wheat and meslin

ข้าวไรน์ (rye) , ข้าวบาเลย์ , โอ๊ต (oats) ,

เมล็ดข้าวสำหรับเลี้ยงสัตว์ (Buck wheat) , ข้าวเดือย ข้าวฟ่าง (millet)

เมล็ดข้าวสำหรับเลี้ยงนก (conary seed) , grain , sorghum และธัญพืชอื่นๆ (other cereals)

ข. durum wheat

ค. wheat หรือ meslin flour , rye flour , wheat groats and meal (of both common and durum wheat)

ง. ผลผลิตที่ผ่านกระบวนการแล้ว (the processed products) ตามรายการที่แนบใน Annex A ของ Regulation นี้

ในเอกสาร Annex A มันสำปะหลัง (manioc) อยู่ภายใต้ Regulation No.2727/75 นี้ในหัวข้อย่อย NO. 07.06 A

ตามรายการที่ระบุชนิดของธัญพืชต่างๆ ที่ปรากฏข้างบน เมื่อพิจารณาแล้วสามารถเข้าใจได้และอาจแบ่งแยกตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ ได้ 3 ประการ คือ

feed grain (เป็นเมล็ดธัญพืชสำหรับเลี้ยงสัตว์)

bread wheat (ข้าวสาลีใช้ทำขนมปัง หรือ คนบริโค)

และ durum wheat

<sup>13</sup> Article 3 ของ Reg 2727/75 แก้ไขโดย Art 2 of Reg 1579/86 จากเดือน July ถึงเดือน 30 June

มาตรการช่วยเหลือด้านราคา สามารถแบ่งแยกเป็นมาตรการภายในประเทศและ  
มาตรการภายนอก ดังนี้

(1) มาตรการภายใน (Internal Measures)

ราคาเป้าหมาย (target prices) และราคาแทรกแซง (intervention prices) ถูกกำหนดขึ้นเป็นรายปีสำหรับ common wheat , durum wheat , barley , maize (ข้าวโพด) และ sorghum ก่อนการเริ่มต้นปีทางการตลาด (the marketing year)

ราคาเป้าหมายถูกกำหนดขึ้น ณ เมือง Duisburg (เมืองในอำเภอ Ruhr ของ ประเทศเยอรมัน) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีอุตสาหกรรมสูง แทนจุดของการขาดแคลนธัญพืชสูงสุดใน ประชาคมยุโรป ทั้งนี้ราคาจะถูกกำหนดขึ้นตามคุณภาพมาตรฐานของแต่ละชนิด grain

ราคาดังกล่าวจะเป็นฐานของการกำหนดราคาแทรกแซง โดยถูกกำหนด ณ ที่เมือง Ormes เมืองในที่ราบลุ่มในปารีส) ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่ที่มีธัญพืชมากที่สุดในประชาคมยุโรป<sup>14</sup>

ความแตกต่างระหว่างราคาเป้าหมาย และราคาแทรกแซง ส่งผลต่อประการแรก การหรือต้นทุนของการขนส่งระหว่าง เมือง Ormes และเมือง Duisburg และประการสอง ปัจจัยหนึ่งที่ถูกลบรวมของความแตกต่างระหว่างราคาทางการตลาด และราคาแทรกแซงที่คาดหมาย ในพื้นที่ Ormes ในปีปกติ

ภายใต้มาตรา 3 ของ Reg 1579/86 ได้แบ่งแยกราคาแทรกแซง<sup>15</sup>

1. ราคาอ้างอิงที่มีลักษณะแตกต่างสำหรับราคาแทรกแซงของ common wheat ที่มีคุณภาพสูงของคุณภาพที่ใช้ทำขนมปัง และราคาแทรกแซงสำหรับ durum wheat
2. การกำหนดราคาแทรกแซง ในกรณีราคาแทรกแซงสำหรับ common wheat ข้าวบาร์เลย์ และ maize (ข้าวโพด) และราคาแทรกแซงที่แยกต่างหากสำหรับกรณีอื่นที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์

<sup>14</sup> Article 3 , Reg 1579/86.

<sup>15</sup> Article 3 (4) b , Ibid.

การดำเนินการราคาแทรกแซงของประชาคมฯ จะดำเนินการดังนี้

1. ราคาแทรกแซงที่เป็นการซื้อขายโดยองค์กรแทรกแซง (intervention agency) ของรัฐผู้ซื้อทั้งหมดที่เก็บเกี่ยวในประชาคมฯ ราคาแทรกแซงซึ่งเสนอจะต้องเป็นไปตามหลักการที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพและปริมาณ ช่วงระหว่าง 1 ตุลาคม-30 พฤศจิกายน<sup>16</sup>

อย่างไรก็ตามในการซื้อธัญพืชจากโปรตุเกส อิตาลี กรีซ และสเปน โดยองค์กรแทรกแซงจะถูกจ่ายในรูปแบบที่แตกต่างกัน<sup>17</sup>

2. การแทรกแซงอาจอยู่ในรูปของการกระทำ เพื่อป้องกันล่วงหน้าก่อนที่ผลผลิตล้นตลาดโดยองค์กรระหว่างประเทศ (intervention agencies) ด้วยการให้ storage ติดต่อกับพ่อค้าเพื่อซื้อผลผลิตเก่า จากตลาดที่ผลิตมากเกินไป กรณีเป็นรูปแบบของการแทรกแซงที่ถูกต้องกว่ามาก มันเกี่ยวข้องกับต้นทุน storage เพียงอย่างเดียว และไม่ปฏิบัติตามต้นทุนรวมของ grain ดังนั้น grain ยังคงอยู่ในการครอบครองของพ่อค้า<sup>18</sup>

มาตรการอื่นๆ ที่ดำเนินการภายใน คือ การชำระเงินคืนในการผลิต (production refunds) Production refunds ที่ทำให้เป็นประโยชน์สำหรับวัตถุดิบซึ่งเพิ่มขึ้นในราคาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของผลผลิตที่เกี่ยวข้องกับธัญพืช cereal regime ดังนั้นการยอมจ่ายเงินให้โรงงานอุตสาหกรรม แป้งในประชาคมที่แข่งขันกับสินค้าที่ทำจากวัตถุดิบจากนอกประชาคมฯ การจ่ายคืน (refunds) จะเป็นประโยชน์สำหรับข้าวโพด ข้าวสาลีและมันฝรั่ง ที่ใช้สำหรับการผลิตแป้ง

<sup>16</sup> Article 4 (a) (7), Ibid.

<sup>17</sup> Article 4 (a) (7), Para 2, Ibid.

<sup>18</sup> Article 9, Reg 2727/75.



การจ่ายของ Production refunds ในกรณี แป้งมันฝรั่ง ถูกเป็นประเด็นที่ต้อง การให้ โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องรับซื้อมันฝรั่งในราคาขั้นต่ำตามที่กำหนด<sup>19</sup> และราคาขั้นต่ำนี้ จะเปลี่ยนแปลงตามปริมาณแป้งที่มีในมันฝรั่ง จะเกี่ยวข้องกับราคาลำหรับข้าวโพดด้วย

(2) มาตรการป้องกันจากภายนอก (External Measure)

การคุ้มครองของตลาดประชาคมฯ (the Community market) จากการผันผวน ของราคาโลก จึงกำหนดวิธีการแก้ปัญหาด้วยมาตรการที่ปรากฏในนโยบายการเกษตรร่วม คือ มาตรการการเก็บภาษีนำเข้า และการจ่ายเงินคืนต่อการส่งออก (export refunds)

มาตรการการเก็บภาษีนำเข้า เป็นการเรียกเก็บต่อสินค้านำเข้าทั้งหมด ตามรายการที่ ปรากฏในมาตรา 1 (a) (b) และ (c) ของ Reg 2727/75 การเรียกเก็บภาษีนำเข้าใน มาตรการนี้จึงเท่ากับราคาพรมแดน (Threshold price) หักลบด้วยราคาของสินค้าในแบบ c.i.f การเรียกภาษีนี้นั้น อาจเรียกอีกกรณีหนึ่งว่า "ภาษีนำเข้าผันแปร"

ทั้งนี้ราคาพรมแดน (Threshold price) อาจจะกำหนดจากวิธีดังต่อไปนี้ได้อีกกรณี หนึ่ง คือ ราคาขายของสินค้าอัญญาพีชที่นำเข้า ณ เมือง Duisburg จะมีราคาเท่ากับ ราคาเป้าหมาย (Target price) หักลบด้วยภาระหรือค่าขนส่งระหว่างเมืองท่า Rotterdam กับ Duisburg รวมกับค่าต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการยกหรือเคลื่อนย้ายสินค้า (discharge costs และ commercial margin)

ภาษีที่เรียกเก็บจะถูกบังคับใช้ในวันของการนำเข้า (the day of importation)<sup>20</sup> หรือ ถ้าภาษีกำหนดไว้ล่วงหน้า ใช้บังคับกับหลักการราคาพรมแดน (basis of Threshold price) ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในเดือนของการนำเข้า (the month of importation) โดย จะ ใช้บังคับในวันที่ใบอนุญาต (a licence) ถูกทำขึ้น<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Article 11, Ibid.

<sup>20</sup> Article 15 (1), Ibid.

<sup>21</sup> Article 15 (2), Ibid.

การยินยอมผ่อนผันทางภาษี (Levy concession) โดยผ่านประชาคมฯ สำหรับการนำเข้าซึ่งมาจากรัฐ หรือกลุ่มประเทศ ACP (African Caribbean and Pacific) ภายใต้สนธิสัญญาแห่งกรุงโรม (the Rome Convention)\* ซึ่งภายใต้สนธิสัญญานี้บัญญัติถึงกรณีการลดอัตราภาษีของธัญพืช และสินค้าที่ผ่านกระบวนการผลิตที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศ ACP

ในด้านการส่งออกได้มีการใช้มาตรการจ่ายเงินเพื่อการส่งออก (Export refund) เป็นการจ่ายเงินเพื่อทำให้อำนาจการขายแก่สินค้ามูลฐานของประชาคมฯ (Community basis products) ที่กำหนดในมาตรา 16 ของ Regulation นี้ สามารถขายในตลาดประเทศที่สาม (third country markets) และถูกกำหนดเพื่อครอบคลุมถึงความแตกต่างในด้านราคาตลาดโลก และราคาในประชาคมฯ<sup>22</sup>

การจ่ายเงิน (refunds) จะเหมือนสำหรับในประชาคมฯ ทั้งหมด แต่ละแตกต่างกันตามจุดหมายปลายทาง (destination)

นอกจากสินค้าส่งออกที่ประชาคมฯ ขายแล้ว มาตรการที่สำคัญอีกประการที่ใช้ระบายสินค้าออกด้วยก็คือ ระบบของการให้ความช่วยเหลือด้านอาหารของประชาคมฯ เป็นการระบายผลิตผลที่เกินความต้องการ และนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 เป็นต้นมา ประชาคมฯ ได้ให้ความช่วยเหลือด้านอาหารแก่ประเทศในโลที่สาม และได้กลายเป็นองค์กรที่บริจาคอาหารที่สำคัญเป็นอันดับสองของโลก รองมาจากสหรัฐอเมริกา

ความช่วยเหลือในด้านอาหารนี้ให้ในรูปของการให้เปล่า หรือมีเงินนั้นก็ให้ในกรอบของโครงการอาหารของคณะกรรมการประชาคม หรือโครงการอาหารโลก

ภายใต้มาตรา 28 Regulation 2727/75 สินค้าที่จะให้ความช่วยเหลือตามมาตรา 1 สามารถทำการซื้อจากตลาดภายในประชาคมฯ หรือผ่านการใช้ของธัญพืช ที่ดำเนินการโดยองค์การแทรกแซง (intervention agencies)

---

\* กลุ่มประเทศ ACP คือกลุ่มประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมเดิมของประเทศสมาชิกของประชาคมฯ ต่อมาภายหลังได้รับเอกราช และได้รับสิทธิลดหย่อนทางภาษีจากประชาคมฯ ภายใต้ปฏิญญา Lome Convention

<sup>22</sup> Art 16 (1) (3), Ibid.

ในระบบของการช่วยเหลือดังกล่าว ประเทศคมฯ ได้ให้เงินอุดหนุนเพื่อการนี้ประมาณ 25% ของการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศคมฯ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาระบบการช่วยอุดหนุนสินค้ารัฐวิสาหกิจ ของประเทศคมฯกับร่างข้อตกลง จะเห็นว่า ผลของการผูกพัน จะทำให้ การช่วยอุดหนุนของประเทศคมฯอยู่ในข่ายจะต้องลดการช่วยอุดหนุนลงหลายมาตรการดังต่อไปนี้

การช่วยอุดหนุนภายใน ด้วยกลไกแทรกแซงทางด้านราคา (ราคาเป้าหมาย ราคาแทรกแซง, ราคาพรมแดน) ซึ่งมีผลต่อกรวยระดับราคาภายในประเทศคมฯให้มีระดับสูงกว่าระดับโลกและลักษณะเป็นการผลักราคาไปสู่ผู้บริโภครภายในประเทศคมฯ จึงลักษณะเป็นการบิดเบือนทางการค้าซึ่งอยู่ในข่ายจะต้องลดการช่วยอุดหนุน<sup>23</sup>

ส่วนมาตรการกีดกันการนำเข้า ที่อยู่ในรูปการเก็บภาษีนำเข้าผันแปร (Variable levy) เป็นมาตรการกีดกันการนำเข้าที่มีใช้ภาษีรูปแบบหนึ่ง จะต้องผูกพันให้มีการเปิดตลาดโดยจะต้องยกเลิกและเปลี่ยนมาใช้ อัตราภาษีศุลกากรแทน<sup>24</sup>

และการช่วยอุดหนุนเพื่อส่งออกด้วยการมาตรการทางการเงิน (Monetary compensation) อยู่ในข่ายที่จะต้องผูกพันการลด<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Article 6, Para 1, PART A และ Para 8, PART B ของร่างข้อตกลง

<sup>24</sup> Article 4, Para 1, PART A และ Para 4, PART B ของร่างข้อตกลง

<sup>25</sup> Article 8, PART A ของร่างข้อตกลง



ง. แนวโน้มของผลการลดการช่วยเหลือด้านราคาและเปิดตลาดสินค้าอัญมณีของ  
ประชาคมฯ ต่อการค้ำประกันสำปะหลังของไทย

เนื่องจากผลของการช่วยเหลือด้านสินค้าอัญมณีของประชาคมฯ ด้วยกลไกมาตรการด้าน  
ราคาและการจำกัดการนำเข้าในรูปของภาษีผันแปร ที่ทำให้ราคาอัญมณีมีราคาสูง ซึ่งสูงกว่า  
อัญมณีชดแทน (รวมทั้งมันสำปะหลัง) จนทำให้อัญมณีภายในประชาคมฯ มีปริมาณมาก เนื่องมา  
จากถูกแข่งขันด้านราคาจากอัญมณีชดแทน และถูกระบายสู่ตลาดโลกด้วยการชดเชย ทาง  
มาตรการทางการเงินสำหรับการส่งออก ซึ่งมาตรการเหล่านี้เป็นกลไกที่ได้ดำเนินการอยู่ และ  
ประเทศไทยได้รับประโยชน์ในการส่งออกมันสำปะหลังภายใต้มาตรการเหล่านี้ด้วย นอกเหนือ  
จากการผูกพันการเก็บภาษีนำเข้าร้อยละ 6 แล้ว ถึงแม้ว่าจะทำให้ปริมาณการส่งออกมันสำปะหลัง  
จะลดน้อยลงบ้างกว่าที่ควรจะเป็นจากสัญญาการจำกัดการส่งออกด้วยความสมัครใจ (VER) ฉบับ  
ปัจจุบัน ที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ก็ตาม

ดังนั้นหากมีการเปลี่ยนแปลงสภาพการช่วยเหลือด้านสินค้าอัญมณีของประชาคมฯ ย่อมทำ  
ให้ประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับอยู่จากการส่งออกมันสำปะหลัง ย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วย ทั้งนี้อาจ  
เป็นผลอันเนื่องมาจากการผูกพันตามร่างข้อตกลงฯ หรือประการอื่นก็ตาม โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

กรณีการผูกพันตามร่างข้อตกลงฯ ในประเด็นของการลดการช่วยเหลือด้านราคาภายใน ของ  
มาตรการช่วยเหลือด้านราคา ที่เข้าข่ายของการบิดเบือนทางการค้า จะส่งผลทำให้ราคาอัญมณีที่  
ประชาคมฯ ให้การช่วยเหลือด้านราคาต่ำลง อันจะมีผลจูงใจให้มีการใช้อัญมณีที่ผลิตภายใน  
ประชาคมฯ มากขึ้น ในกรณีนี้อาจมีผลต่อการทำให้การผลิตภายในประชาคมฯ มีปริมาณลดลงบ้าง  
แต่อาจถูกทดแทนจากปริมาณที่ถูกลดการช่วยเหลือด้านราคาส่งออก หรือเพิ่มการนำเข้าอัญมณีชดแทน  
อันเนื่องมาจากการเปิดตลาด และขณะเดียวกันย่อมเป็นการแข่งขันด้านราคาต่ออัญมณีชดแทน  
(รวมถึงมันสำปะหลัง) โดยตรง ส่วนประเด็นของการลดปริมาณหรือปริมาณการช่วยเหลือด้านราคา  
ส่งออก ซึ่งในที่นี้คือ การชดเชยทางมาตรการทางการเงินในการส่งออก ย่อมมีผลทำให้สภาพหรือ  
ปริมาณอัญมณีที่ถูกระบายสู่ตลาดโลกมีปริมาณน้อยลง และส่งผลทำให้ปริมาณอัญมณีภายในมีปริมาณ  
มากขึ้น ขณะเดียวกันอาจส่งผลทำให้ราคาอัญมณีภายในประชาคมฯ ต่ำลงอีกทางหนึ่ง นอกเหนือ  
จากสาเหตุที่กล่าวไว้ในประเด็นแรก ซึ่งจะทำให้มีผลต่อการแข่งขันด้านราคากับมันสำปะหลังของไทย  
และสำหรับประเด็นสุดท้าย คือ การผูกพันการเปิดตลาด อันเนื่องมาจากการใช้มาตรการเก็บภาษี

ผันแปรนั้น จะมีผลทำให้ปริมาณธัญพืช หรือสินค้าทดแทนธัญพืชที่ให้ผลิตอาหารสัตว์ เช่นเดียวกับมันสำปะหลังที่มีราคาถูกนอกประชาคมฯ เข้าสู่ตลาดในประชาคมฯ ซึ่งจะทำให้มีสภาพต่อการแข่งขันต่อการค้ามันสำปะหลังของไทยอีกทางหนึ่ง แต่ผลแห่งการผูกผันในกรณีนี้หากมีการพิจารณาการเมืองภายใน หรือผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกประชาคมฯ ยังมีความขัดแย้งกันอยู่ กล่าวคือ ผลการลดการช่วยการอุดหนุนจะมีผลต่อการลดภาระด้านงบประมาณ ประเทศที่สนับสนุนก็คือ อังกฤษ เนื่องจากอังกฤษมีเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนธัญพืชน้อยมาก ตรงกันข้ามกับประเทศฝรั่งเศส ที่มีเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนธัญพืชจำนวนมาก ฝรั่งเศสจึงมีท่าทีคัดค้านเพราะจะทำให้รายได้เกษตรกรที่ได้รับลดลง แต่ขณะเดียวกันฝรั่งเศสต้องการจำกัดปริมาณการนำเข้าธัญพืชทดแทนเช่นกัน ส่วนประเทศอีกกลุ่มหนึ่ง ก็คือ ประเทศเยอรมัน เนเธอร์แลนด์ จะได้ประโยชน์จากราคาธัญพืชที่ต่ำลง ในอนาคตที่เกิดจากผลการผูกผัน และขณะเดียวกันที่เป็นอยู่ก็ได้รับประโยชน์จากการนำเข้าธัญพืชราคาต่ำอยู่แล้ว จึงทำให้ไม่มีเสียงคัดค้านจากประเทศกลุ่มนี้ให้เห็นได้ชัด

กรณีประชาคมฯ มีนโยบายลดการช่วยอุดหนุนภายในประชาคมฯเอง ต่อสินค้าเกษตร โดยเฉพาะธัญพืช ด้วยการลดระดับการช่วยเหลือภายในประชาคมฯ สำหรับธัญพืชลงไปประมาณร้อยละ 35 และการชดเชยโดยตรงให้กับผู้ผลิตธัญพืชจากการที่ราคาภายในลดลงนั้น จะกระทำในรูปแบบของการจ่ายเงินอุดหนุนส่วนที่เสียหาย (deficiency payment) ทั้งนี้เพื่อเป็นการปรับความสมดุลของการคุ้มครองการค้า เพื่อลดอุปสงค์การนำเข้าธัญพืชทดแทน<sup>26</sup> โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากเป็นภาระด้านงบประมาณในการช่วยอุดหนุนที่มีจำนวนมาก ซึ่งในกรณีนี้จะส่งผลกระทบในเชิง

<sup>26</sup> Dale E. Hathaway, "The Impacts of Changes in the European Community on World Trade in Agricultural Products" in Seminar on Impact of Political Changes in Europe on its Agricultural Policies organised by Ministry of Commerce, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Agriculture and Cooperatives in cooperation with Thailand Development Research Institute. Regent Hotel : Bangkok, 7<sup>th</sup> November 1991, p. 86-87.

เดียวกันกับการลดการช่วยอุดหนุนภายใน อันเนื่องมาจากการผูกพันของร่างข้อตกลง ต่อการค้า  
 มั่นสำปะหลังของไทย กล่าวคือ การลดการช่วยอุดหนุนจะทำให้ราคาธัญพืชภายในประชาคมมีราคา  
 ต่ำลง จะมีผลทำให้เป็นการจูงใจให้โรงงานผลิตอาหารสัตว์หันมาใช้ธัญพืชภายใน หรือการแข่ง  
 ขันด้านราคาต่อการค้ามั่นสำปะหลัง และในความเป็นไปได้ของผลในกรณีนี้มีโอกาสเป็นไปได้มากที่สุด  
 เพราะเป็นการสอดคล้องต่อผลประโยชน์ทางการเมืองภายในประเทศสมาชิกของประชาคมฯ  
 กล่าวคือ เป็นการลดงบประมาณที่จะต้องช่วยอุดหนุน (ทั้งในรูปค่าใช้จ่ายเก็บสต็อกและการชดเชย  
 การส่งออก) และมีมาตรการชดเชยแก่เกษตรกรในประเทศที่เคยได้รับการช่วยอุดหนุนด้านราคา  
 และขณะเดียวกันเป็นการสนับสนุนให้มีการใช้ธัญพืชภายในประชาคมฯเอง อันเนื่องมาจากราคา  
 ธัญพืชภายในต่ำลง

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าผลกระทบต่อการแข่งขันด้านราคาต่อการค้ามั่นสำปะหลัง  
 ของไทยในการส่งออกสู่ประชาคมฯ นั้นเกิดขึ้นแน่นอน ดังนั้นการปรับตัวของไทยในเรื่องนี้อาจจะ  
 อยู่ในรูปผ่อนคลาย หรือลดการพึ่งพิงตลาดประชาคมฯ โดยอาจขยายตลาดในประเทศอื่น หรือส่ง  
 เสริมตลาดภายในประเทศในรูปของการแปรรูป เพื่อการบริโภคและอุปโภคภายในประเทศแทน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### 4.3 ผลกระทบอันเนื่องมาจากกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านราคาและการห้ามนำเข้า กรณีข้าวของประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นมีนโยบายข้าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีจุดเริ่มต้นจากกฎหมาย Basic Agricultural Law ซึ่งได้ประกาศในปี ค.ศ.1961 ก่อนหน้านั้น ญี่ปุ่นมีนโยบายที่จะรักษาราคาข้าวภายในประเทศไม่ให้สูงเกินไป และมีการนำเข้าข้าวในปริมาณสูง แต่เนื่องจากแรงกดดันด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งแรงงานราคาถูก จึงไม่สามารถปล่อยให้ข้าวราคาสูงขึ้นได้ และเมื่อญี่ปุ่นได้พัฒนาถึงขั้นที่มีอุตสาหกรรมที่พึ่งทุนและเทคโนโลยีมากกว่าพึ่งแรงงานราคาถูก ขณะเดียวกันสัดส่วนรายได้คนญี่ปุ่นที่ต้องนำมาซื้อข้าวได้ลดลงจากร้อยละกว่า 30 ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เหลือร้อยละ 10 ใน ค.ศ.1960 ความจำเป็นและแรงต่อต้านหมดไป นโยบายข้าวของญี่ปุ่นก็ถูกกำหนดโดยกลุ่มผลักดันด้านการเมือง จากภาคเกษตรแต่ฝ่ายเดียว ตั้งแต่ปี 1961 เป็นต้นมา ราคาข้าวภายในญี่ปุ่นก็สูงขึ้นเรื่อย ๆ จากประมาณ 1.5 เท่าของราคาตลาดโลกในปีนั้นมาเป็น 8.9 เท่าของราคาตลาดโลกในปี 1987 การยกระดับราคาข้าวขึ้นมิได้เป็นผลจากการห้ามนำเข้า แต่เพียงอย่างเดียว แต่มาจากมาตรการอื่นอีกหลายประการ

มาตรการหลักของรัฐบาลญี่ปุ่น ก็คือการประกาศราคาขั้นต่ำสำหรับข้าวเปลือก และมีระบบควบคุมการซื้อขายข้าวอย่างซับซ้อน กล่าวคือ เกษตรกรจะขายข้าวของตนให้แก่สหกรณ์หรือพ่อค้าท้องถิ่น ราคาขั้นต่ำที่รัฐบาลประกาศนั้นเป็นราคาที่รัฐบาลจะรับซื้อจากสหกรณ์หรือพ่อค้าท้องถิ่น นอกจากนี้ต่อมารัฐบาลได้อนุญาตให้เอกชนเข้ามีส่วนซื้อขายบ้าง โดยเสรีขึ้น แต่อยู่ในการควบคุมโควตาที่รัฐบาลกำหนด ข้าวที่ขายภายในระบบนี้ จะถูกขายต่อไปให้พ่อค้าขายส่งและขายปลีกต่อไป โดยที่พ่อค้าเหล่านี้ทั้งในระดับขายส่งและขายปลีก ไม่สามารถซื้อขายข้าวข้ามจังหวัดได้

ข้าวที่ขายผ่านระบบดังกล่าวนี้ รวมกันแล้วจะมีปริมาณร้อยละ 60 ถึง 70 ของปริมาณข้าวที่ผลิตทั้งหมด (ในส่วนของเหลือครึ่งหนึ่งจะเป็นข้าวที่บริโภคโดยเกษตรกรเอง แต่อีกครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 15-20 ของผลผลิตทั้งหมด) จะลักลอบขายกันในตลาดมืด การขายในตลาดมืดอาจมีโทษจำคุกได้ถึง 2 ปี แต่กระนั้นก็ตาม ตลาดมืดก็เกิดขึ้นมาได้เพราะเกษตรกรประสงค์ และขายข้าวมากกว่าโควตาที่รัฐบาลกำหนดไว้ให้

โคเวต้าที่กล่าวถึงนี้บังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2514 เป็นต้นมา เมื่อเกษตรกรเริ่มผลิตข้าวจนถึงรัฐบาลมีภาระต้องเก็บสต็อกมากเกินไป รัฐบาลจะใช้มาตรการที่จำกัดปริมาณข้าวที่เกษตรกรจะพึงขายในตลาดที่ถูกกฎหมายได้ และนำเอามาตรการจำกัดเนื้อที่ปลูกข้าวมาใช้ แต่สำหรับมาตรการนี้เกษตรกรมีสิทธิเลือกจำกัดเนื้อที่ดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ ถ้าจำกัดโดยเปลี่ยนเนื้อที่ไปปลูกข้าวไปปลูกพืชอื่นรัฐก็จะจ่ายชดเชยให้<sup>27</sup>

มาตรการควบคุมปริมาณข้าว ย่อมส่งผลสะท้อนต่อการส่งออกข้าวของญี่ปุ่น โดยการระบายข้าวออกต่างประเทศ โดยมีผลจาก 2 มาตรการหลัก ก็คือ มาตรการด้านราคา และมาตรการจำกัดเนื้อที่เพาะปลูก ซึ่งจังหวะการส่งข้าวของญี่ปุ่นในอดีต ขึ้นอยู่กับปริมาณข้าวที่รัฐบาลถืออยู่ ครั้งสุดท้ายที่ญี่ปุ่น ใช้มาตรการแบบนี้ในช่วง ค.ศ.1979-1981\* แต่โดยปกติแล้วญี่ปุ่นจะไม่อยู่ในฐานะผู้ส่งออกมากนัก

ศูนย์วิทยทรัพยากร

<sup>27</sup> อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ ระนอง, ประมวลความรู้เรื่องข้าว พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2533), หน้า.309-311.

\* ปรากฏว่าการทุ่มตลาดต่างประเทศในครั้งนั้น ได้สร้างความไม่พอใจแก่รัฐบาลสหรัฐมาก เพราะญี่ปุ่นสามารถแย่งตลาดเกาหลีได้จากสหรัฐได้สำเร็จ สหรัฐจึงได้เจรจาทำสัญญาจำกัดการส่งข้าวออกจากญี่ปุ่นในช่วงปี ค.ศ.1982-1986 ให้อยู่ในระดับไม่เกิน 1.4 ล้านตันตลอดระยะ 4 ปี เมื่อสัญญานั้นหมดอายุลง สหรัฐก็มีมาตรการรุดต่อไป โดยเจรจาให้ญี่ปุ่นไม่เพียงแต่เลิกหรือลดการส่งออกแต่เพียงอย่างเดียว แต่ให้เปิดตลาดในญี่ปุ่นแก่ข้าวสหรัฐอีกด้วย



ก. ความสัมพันธ์ทางการค้าข้าวระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

ความสัมพันธ์ทางการค้าสินค้าเกษตร ญี่ปุ่นจะเป็นผู้นำเข้าสินค้าเกษตรของไทย และไทยจะส่งออกสินค้าเกษตรชนิดอื่นเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่น แต่ในกรณีของข้าว เนื่องจากญี่ปุ่นมีนโยบายห้ามนำเข้าข้าวและควบคุมการซื้อจำหน่ายภายในประเทศ ยกเว้นเกาะโอกินาวา จึงเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ด้วยลักษณะข้าวที่ญี่ปุ่นใช้บริโภคภายในประเทศเป็นคนละพันธุ์กับการผลิตข้าวของไทย\* ดังนั้นจึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญของไทยที่ไม่ส่งออกข้าวสู่ตลาดญี่ปุ่น แต่ปัจจุบันสถานการณ์ทางการค้าเปลี่ยนไป การถูกกีดกันทางการเมืองต่างประเทศที่มีต่อรัฐบาลญี่ปุ่น แนวโน้มของการเจรจา แกดต์ จึงทำให้ญี่ปุ่นเริ่มผ่อนคลายการนำเข้า ประเทศคู่แข่งที่สำคัญ การส่งออกข้าวของไทยคือ อเมริกา เริ่มขยายการส่งออกสู่ตลาดญี่ปุ่น<sup>28</sup> หรือการที่ญี่ปุ่นเองเริ่มมองหาความร่วมมือจากผู้ผลิตต่างประเทศ หรือญี่ปุ่นเองเริ่มลงทุนปลูกข้าวในต่างประเทศเพื่อส่งกลับไปขายญี่ปุ่น<sup>29</sup> ขณะเดียวกันประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตข้าวและมีเทคนิคที่เหมาะสม สิ่งเหล่านี้เป็นท่าทีสำคัญที่ประเทศไทยควรปรับตัวการนำเข้าข้าวสู่ตลาดญี่ปุ่นและผลจากเจรจา โดยกรอบความผูกพันจากร่างข้อตกลงเป็นสิ่งสำคัญต่อการเปิดตลาด

ดังนั้นการพิจารณามาตรการช่วยอุดหนุนด้านราคาและการควบคุมการจัดซื้อจำหน่ายของญี่ปุ่นในสินค้าข้าว มีกลไกทางกฎหมายและวิธีทางตลาดข้าวในญี่ปุ่น มีกลไกและสาระสำคัญดังจะกล่าวต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


\* พันธุ์ข้าวที่ญี่ปุ่นใช้บริโภคภายในประเทศคือพันธุ์ข้าวที่เรียกว่า Japonica มีลักษณะเป็นข้าวเมล็ดสั้น ส่วนพันธุ์ที่ผลิตในประเทศไทย คือ พันธุ์ข้าวเมล็ดยาว ที่เรียกว่า Indica

<sup>28</sup> "อเมริกา-ใต้หวั่น วางแผนขยายส่งออกสินค้าผลิตภัณฑ์ข้าวไปตลาดญี่ปุ่น," ข่าวพาณิชย์ (5-11 มกราคม 2536): 8.

<sup>29</sup> ณรงค์ ชูประกอบ และ กนก คดีการ, หลักวิธีการวางนโยบายการเกษตรนโยบายการเกษตรในปัจจุบันและอนาคต (กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535), หน้า 19-25.

ข. กลไกของกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านราคาและห้ามนำเข้าข้าว

ข้าวเป็นพืชหลักที่สำคัญ ที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้การช่วยเหลือด้านราคา และเข้าแทรกด้วยการควบคุมการผลิตและจำหน่ายข้าว ภายใต้ระบบควบคุมสินค้าอาหาร (The food Control System) นอกจากนี้ มาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่รัฐบาลญี่ปุ่นนำมาจำกัดการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ ก็คือ การห้ามนำเข้า ดังนั้นนอกจากกฎหมายพื้นฐานการเกษตร ค.ศ.1961 แล้ว ยังมีกฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องก็คือ กฎหมายการควบคุมอาหาร ค.ศ. 1942 (Food Control Law 1942) ลักษณะดังกล่าวเป็นการผูกขาดทางการค้า หรือการที่รัฐเข้าทำการค้า ที่เรียกว่า state trading ซึ่งมีกลไกที่สำคัญคือ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 อัตราการอุดหนุนการผลิตข้าวของญี่ปุ่นเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ปี 2525 - 2529

(ร้อยละของราคาที่เหมาะสมที่ได้รับ)

ประเทศ / ปี พ.ศ.	2525	2526	2527	2528	2529	เฉลี่ย 2525-2529
ออสเตรเลีย	17.60	14.20	7.00	12.90	21.80	13.80
บราซิล	39.60	53.20	34.10	56.00	64.20	51.30
ประชาคมยุโรป	29.50	23.40	43.30	58.60	73.30	46.60
อินเดีย	-36.60	-18.20	-12.00	-17.00	- 4.90	-16.90
อินโดนีเซีย	-28.10	-11.50	-22.50	-20.40	-26.40	-21.70
ญี่ปุ่น	84.80	87.80	87.30	86.70	94.30	83.30
ไนจีเรีย	-47.76	-56.06	-53.32	-35.53	-22.90	-42.56
เกาหลีใต้	66.70	71.30	71.70	72.40	76.60	72.10
ไต้หวัน	25.10	25.90	32.10	26.90	31.50	28.10
ไทย	-0.28	0.40	1.60	1.79	4.28	1.30
สหรัฐอเมริกา	23.77	46.43	31.88	52.19	71.72	45.20

ที่มา : USDA , Estimates of Producer and Consumer Subsidy Equivalents:

Government Intervention in Agriculture , 1982-1986 (April,1988)

## (1) การกำหนดราคาซื้อขายข้าว

รัฐจะเข้าแทรกแซงด้านราคา เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตรในกรณีข้าวแตกต่างไปจากสินค้าอื่น\* ด้วยการที่รัฐเป็นผู้กำหนดราคาซื้อขายข้าว ตามที่ได้บัญญัติในมาตรา 3 ของกฎหมายควบคุมอาหาร ซึ่งกำหนดดังนี้ "ผู้ผลิตข้าวจะต้องขายแก่รัฐบาล ตามความยินยอมด้วย

\* มาตรการช่วยเหลือด้านราคา นอกจากที่ได้ดำเนินการด้วยการกำหนดราคาข้าวและควบคุมการจำหน่ายข้าวแล้ว ในกรณีสินค้าอื่นจะมีรูปแบบของการช่วยเหลือดังนี้

1 มาตรการประกันราคา เป็นการควบคุมทางอ้อม ซึ่งทุกปีรัฐบาลจะกำหนดราคารับซื้อโดยไม่จำกัดจำนวน และขายในราคาแน่นอนระดับหนึ่ง พืชผลจำพวกนี้ต่างกับข้าว ตรงที่ผู้ผลิตไม่ถูกบังคับให้ขายแก่รัฐบาล ผลผลิตที่อยู่ภายใต้กำหนดนี้ คือ ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ (เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาหาร ปี ค.ศ. 1942 )

2 มาตรการชดเชยรายได้ (Dificiency Payment) วิธีนี้เป็นระบบการจ่ายทดแทนในส่วนที่ขาด รัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนทางการคลังชดเชยส่วนต่าง ระหว่างราคามาตรฐานที่รัฐกำหนด (หรือที่เรียกว่า ราคาเป้าหมาย) กับราคาขายสินค้าที่อยู่ภายใต้กำหนดนี้เป็นสินค้านอกเหนือจาก ข้าว ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ ผลผลิตจำพวกนี้ได้แก่ ถั่วเหลือง (rapeseed) และนม

3 มาตรการรักษาเสถียรภาพของราคา (Price stabilization) หรือ นโยบาย 2 ราคา มาตรการนี้จะใช้ระบบควบคุมราคาขั้นสูงและขั้นต่ำ (a stabilisation price band system) โดยมีองค์กรรับผิดชอบ ที่ทำหน้าที่ซื้อสินค้าชนิด ดังกล่าวเมื่อภาวะราคาตกต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่กำหนด และจะขายสินค้าให้แก่ตลาดเมื่อราคามีระดับสูงกว่าราคาขั้นสูงที่กำหนดไว้ ผลผลิตที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดนี้ ได้แก่ วัวเนื้อ น้ำตาล ผัก ผลไม้ ไข่ และอาหารสัตว์

การกำหนด ของมติคณะรัฐมนตรี" และในวรรค 2 ของมาตรานี้กำหนดว่า "ราคาซื้อขายของรัฐบาลถูกกำหนดเพื่อที่จะแน่ใจการผลิตข้าวโดยพิจารณาถึงค่าใช้จ่าย ราคาของผลผลิตโภคภัณฑ์ และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจอื่น" แต่ในการดำเนินการกำหนดราคาข้าวนี้ ในทุกปีสภาที่ปรึกษาด้านราคาข้าวข้าว(The Rice Price Advisory Council) จะร่วมกันหารือกับรัฐบาล เพื่อกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรในราคาที่กำหนดไว้สูงกว่าราคาตลาดโลก รวมทั้งกำหนดรับซื้อพืชผลเกษตรอื่น ได้แก่ ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ และธัญพืชอื่นด้วย

โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบก็คือ "กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง จะเป็นผู้กำหนดแผนจำหน่ายข้าวเป็นรายเดือน ข้าวที่ผ่านการแปรรูป หรือ ขั้นสุดท้ายของการแปรรูป"ตามที่บัญญัติในมาตรา 8-2 ของกฎหมายฉบับนี้ และมี Food Agency ซึ่งเป็นหน่วยงานกึ่งรัฐบาลทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการซื้อขายข้าวของรัฐบาล ซึ่งข้าวที่ผ่านระบบนี้ประมาณร้อยละ 60-70 ของปริมาณข้าวที่ผลิตได้ วิธีการตลาดทั่วไป สหกรณ์การเกษตร (the Agricultural Cooperative: NOKYO) เป็นองค์กรที่มีอิทธิพลมากในการกำหนดนโยบายข้าวของรัฐ เนื่องจากเป็นผู้ควบคุมปริมาณการผลิต และระดับราคาข้าวส่วนใหญ่ของประเทศ (อีกทั้งผู้นำองค์กรนี้ยังร่วมอยู่ใน Rice Advisory Council ซึ่งขึ้นกับ Food Agency และยังเป็นฐานคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรครัฐบาลด้วย) เกษตรกรจะขายข้าวของตนให้แก่สหกรณ์การเกษตรหรือพ่อค้าท้องถิ่นและรัฐบาล ซึ่งจะขายต่อไปให้แก่พ่อค้าขายส่ง และขายปลีกต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



การรับซื้อข้าวขาวของรัฐ แต่เดิมรัฐบาลผูกขาดการซื้อข้าวขาวของเกษตรกร กล่าวคือให้ชาวนาต้องขายข้าวที่ผลิตภายใต้มาตรการที่กำหนดโดย the Carbinet order ให้กับรัฐในราคาที่ Rice Price Council เป็นผู้กำหนด ซึ่งสูงกว่าราคาตลาดโลกเนื่องจากการกำหนดราคารับซื้อไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยการตลาด และการขายของรัฐ<sup>30</sup> ต่อมารัฐเริ่มใช้นโยบายเสรีมากขึ้น โดยให้เอกชนเข้ามาซื้อข้าวจากชาวนาเพื่อกระจายไปสู่ตลาดโดยเรียกว่าระบบการจำหน่ายข้าวสู่ตลาดโดยความสมัครใจ Voluntarily Marketed Rice ทำให้ตลาดเข้าสู่ระบบเสรีมากขึ้น

(2) การจำกัดจำนวนโดยห้ามนำเข้าข้าว

การจำกัดการนำเข้าเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลญี่ปุ่นใช้สนับสนุนมาตรการสนับสนุนด้านราคา โดยเฉพาะกรณีข้าวมีบทบัญญัติของมาตรา 11 ภายใต้กฎหมายควบคุมอาหาร 1942 กำหนดไว้ดังนี้ "นอกจากการใช้มาตรการควบคุมการนำเข้าและส่งออก กรณีของข้าว ข้าวบาเลย์ และข้าวสาลี (โดยการกำหนดราคาซื้อขายขั้นสูง) จะทำไม่ได้ โดยปราศความยินยอมของรัฐบาลและหากบุคคลดังกล่าวจะนำเข้าข้าว ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ โดยรับความยินยอมของรัฐจะต้องนำเข้ามาขายแก่รัฐบาล และรัฐเป็นผู้กำหนดราคาเอง" นอกจากนี้แล้ว บทบัญญัติของกฎหมายนี้ยังได้บัญญัติกรณีที่เกี่ยวข้องของการให้อำนาจรัฐบาลกำหนดมาตรการต่าง ๆ อีก เช่น บทบัญญัติตามมาตรา 11 ว 3 กำหนด"ว่าถ้ารัฐบาลเห็นสมควรเป็นการจำเป็น อาจจะทำห้ามหรือเข้มงวดการส่งออกหรือนำเข้าของอาหารหลักอื่นนอกเหนือจากข้าว ข้าวบาร์เลย์ และข้าวสาลี"

บทบัญญัติและมีมาตรา 12 กำหนดว่า " ถ้ารัฐบาลเห็นสมควรจำเป็น อาจจะมีหรือลดหรือยกเว้นการนำเข้าอาหารหลัก สำหรับข้าวเวลาเฉพาะ"

จากบทบัญญัติดังกล่าว ในปัจจุบันรัฐบาลญี่ปุ่นยังคงดำเนินการในลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อ การเปิดตลาดภายในของตน คือ

<sup>30</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร , นโยบายและมาตรการราคาสินค้าเกษตรกรรมของสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และญี่ปุ่น (2533) , หน้า 3-3.

ในขณะที่รัฐบาลญี่ปุ่นยังคงห้ามนำเข้าข้าว โดยอ้างว่าเพื่อความมั่นคงทางอาหารในกรณีประเทศถูกปิดล้อม และเพื่อความปลอดภัยจากข้าวที่นำเข้าอาจมีสารเคมี\* แต่ในความเป็นจริง

\* มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติมาตรา 11 วรรค 3 ของกฎหมายควบคุมอาหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องอำนาจและสอดคล้องมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าที่มีใช้ภาษี (NTB) ในรูปอื่น โดยเฉพาะข้อกำหนดการตรวจสอบและกำหนดคุณภาพสินค้า ซึ่งเป็นมาตรการกีดกันการนำเข้าในรูปแบบทางเทคนิคที่สำคัญ ญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่ได้ชื่อว่าใช้มาตรการเหล่านี้อย่างแพร่หลาย และข้อกำหนดของมาตรฐานอยู่ในระดับสูงและก่อปัญหาต่อการค้าของไทย แต่ในที่นี้ถึงแม้จะไม่เกี่ยวข้องกันประเด็นที่จะต้องศึกษาโดยตรง แต่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่สมควรทราบ ในลักษณะกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงขอจำแนกมาตรการเหล่านี้ตามกลไกของกฎหมายที่รองรับ คือ

1 มาตรฐานด้านสุขอนามัยด้านอาหาร เป็นไปภายใต้กฎหมายสุขอนามัยทางอาหารปี 1972 (The 1972 Food Sanitation Law) กำหนดให้ รมต. กระทรวงสาธารณสุขในการยกมาตรฐาน การบรรจุหีบห่ออาหาร (food stuffs) ในการควบคุมสิ่งตกค้างในอาหาร

2 มาตรฐานคุณภาพ สำหรับสินค้าเกษตรกรรม ถูกควบคุมภายใต้กฎหมาย JAS ซึ่งกระทรวงเกษตรและป่าไม้เป็นผู้กำหนดตามกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานและสลากกำกับสินค้าเกษตรและป่าไม้ (Law Concerning standardirztion and Proper Labeling of Agricultural and Forest Product)

3 การกำหนดฉลากบนผลิตภัณฑ์ (Labeling Requirement) เป็นส่วนหนึ่งของ JAS ซึ่งกฎหมายได้มีการแก้ไขปรับปรุงใน ปี 1970 ในกฎหมายของ JAS เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จะต้องมีการติดและพิมพ์รายละเอียด เป็นตัวอักษรเกี่ยวกับข้อมูลทางการบรรจุหีบห่อ เรื่องปริมาณ สิ่งเจือปน คุณภาพ

4 กฎระเบียบเพื่อป้องกันในด้านอื่น อาทิ กฎหมายควบคุมสารเคมีในสินค้าเกษตร (Agriculture Chemical Regulation Law) กฎหมายควบคุมโรคติดต่อเชื้อสัตว์ เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมสัตว์ภายในประเทศ (Domestic Animal Infectious Diseases Control Law) และกฎหมายคุ้มครองพืชผักผลไม้ (Plant Protection Law)

แต่ในความเป็นจริงเพื่อคุ้มครองการผลิตและการค้าข้าวภายในประเทศ และให้การอุดหนุนการผลิตข้าวเพื่อให้มีเพียงพอบริโภคภายในประเทศ และยังเป็นการรักษาระดับการผลิตโดยไม่ต้องพึ่งพาการนำเข้า

ทั้งนี้รัฐอนุญาตให้นำเข้าข้าวหรือผลิตภัณฑ์ข้าวในกรณีพิเศษ เพื่อบริโภคในเกาะ โอกินาวา ซึ่งส่วนใหญ่เพื่อผลิตเหล้าสาเก และ โครงการช่วยเหลือเคนนาตีราวด์ ส่งข้าวต่อไปประเทศที่สาม ลักษณะและการพัฒนาระบบตลาดข้าว

จากระบบการกำหนดราคาและการควบคุมการซื้อและจำหน่ายข้าวของรัฐ จึงทำให้ลักษณะตลาดข้าวภายใน (ดูตารางที่ 6) จำแนกตามส่วนแบ่งได้ดังนี้

(2.1) Government marketed rice ซึ่งเป็นตลาดข้าวของรัฐโดย Food agency เป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งปัจจุบันรัฐมีบทบาทควบคุมแทรกแซงน้อยลง แต่เน้นความเป็นเสรีมากขึ้น

(2.2) Voluntarily marketed rice ตั้งแต่ปี 1979 รัฐบาลเริ่มนำนโยบายให้เอกชนสามารถจำหน่ายข้าวสู่ตลาดโดยตามความสมัครใจ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและเข้าถึงผู้บริโภคมากที่สุด ทำให้สภาพตลาดปัจจุบันโดยเฉพาะตลาดข้าวคุณภาพดี เป็นไปในลักษณะนี้ กล่าวคือ เป็นการขายข้าวซึ่งองค์กรเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ เช่น National Federation of Agricultural Cooperatives และ National Federation of Staple Food Collecting Cooperatives องค์กรเหล่านี้ได้รับอนุญาตจากรัฐให้ทำการซื้อ-ขายข้าว โดยซื้อข้าวจากผู้รวบรวมและนำไปจำหน่ายต่อไปยังพ่อค้าส่ง พ่อค้าปลีก\* และผู้บริโภค

---

\* ลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะเฉพาะทางโครงสร้างภายในของญี่ปุ่น จนมีลักษณะเป็นอุปสรรคทางการค้าในลักษณะมาตรการกีดกันที่มีใช้ระบบภาษีกรณีนึง กล่าวคือ การกระจายการจำหน่ายสินค้าภายในญี่ปุ่นเป็นระบบที่ซับซ้อนมากต่อการเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่น ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ Wholesale Market Law 1971 เป็นการกำหนดเพื่อจัดตั้งและรวบรวมของสินค้าตลาดขายส่งกลาง และตลาดขายส่งท้องถิ่นและปรับปรุงวิธีทางธุรกิจ



ตารางที่ 6 เปรียบเทียบราคาซื้อขายข้าวของรัฐบาลญี่ปุ่นกับราคาข้าวตลาดโลก

ปี	ราคาซื้อข้าว โดยรัฐบาล เยน/ตัน	ราคาขายส่ง ข้าวของรัฐบาล	ราคาน้ำ ของ ตลาดโลก	ทุนดำเนินการ ของรัฐบาล	ส่วนเหลือของ พ่อค้าข้าว ในประเทศ	กำไร (ขาดทุน) ของรัฐบาล
						พันล้าน
1960	69,366	72,517	na	7,483	5,283	14.5
1965	108,967	101,783	50,376	9,983	8,533	(67.0)
1970	137,867	124,033	49,308	23,150	12,917	(195.0)
1971	142,033	122,950	42,930	20,083	14,000	(139.9)
1972	149,233	130,767	48,435	19,800	15,300	(137.3)
1973	171,683	130,100	na	23,133	16,200	(275.3)
1974	227,083	170,933	145,301	25,217	22,633	(364.0)
1975	259,500	203,417	98,853	39,983	26,567	(388.1)
1976	276,200	224,183	74,182	46,450	29,033	(366.7)
1977	287,200	246,183	76,422	56,967	31,550	(354.3)
1978	287,517	246,183	72,242	64,817	33,617	(360.6)
1979	287,983	256,517	83,816	74,550	35,367	(262.7)
1980	294,567	264,850	98,510	69,283	35,367	(96.1)
1981	295,933	273,183	101,088	61,283	37,433	(66.2)
1982	299,183	283,883	69,415	57,250	39,400	(81.6)
1983	304,433	283,883	64,377	48,300	41,900	(99.5)
1984	311,133	294,550	59,222	52,183	43,283	(104.7)
1985	311,133	305,450	48,126	62,033	44,567	(69.9)
1986	311,133	309,967	32,743	60,683	44,567	(74.6)
1987	292,616	309,967	32,849	na	na	(48.9)

หมายเหตุ ราคาซื้อและขายข้าวของรัฐบาล คัดจากราคาเฉลี่ยของข้าวเกรด 1 และ 2 และข้าวเหนียวแดงชั้น 1-5 ราคาข้าวไทย 5% เฉลี่ยรายเดือนเมษายน - มีนาคม จากสภาหอการค้าไทย ; na : หาดตัวเลขไม่ได้

ที่มา : สถานทูตออสเตรเลีย Australian Embassy, Tokyo, personal communication, December (1986); George (1988) ; US Department of Agriculture (1988).

ส่วนการพัฒนาาระบบตลาดข้าว รัฐเริ่มใช้ระบบที่เรียกว่า Organically Grown Rice โดยอนุญาตให้ชาวนาที่ปลูกข้าวปลอดสารเคมีหรือใช้สารเคมีน้อยสุด สามารถจำหน่ายแก่ผู้บริโภคโดยตรงตั้งแต่ ปี 1987 และในปี 1989 ได้มีการส่งเสริมมาตรฐานข้าวในร้านค้าปลีก ต้องปิดสลากแสดงมาตรฐานเรียกว่า Speciality indicatored rice

ดังนั้นทำให้เข้าใจได้ว่าการดำเนินการค้าโดยรัฐของญี่ปุ่นในข้าว โดยรัฐเข้าแทรกแซงด้านราคาและการควบคุมการซื้อและจำหน่ายทำให้ราคาข้าวภายในประเทศญี่ปุ่นมีระดับสูงกว่าตลาดโลก จึงเป็นลักษณะของการบิดเบือนทางการค้า โดยผลกระทบไปสู่ผู้บริโภค และขณะเดียวกันการห้ามนำเข้าข้าวจึงเป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศจึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นถูกเรียกร้องให้เปิดตลาดการค้าข้าว

ค. แนวโน้มของผลการลดการช่วยเหลือราคาและการเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นต่อการค้าข้าวของไทย

ในการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย ในกลุ่มสินค้าเกษตร ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ร่วมเจรจาที่สำคัญ แต่การแสดงท่าทีของญี่ปุ่นจะอยู่ฝ่ายเดียวกับประชาคมยุโรป เพื่อรักษาผลประโยชน์ที่ต้องถูกกระทบร่วมกัน แต่การท่าทีของญี่ปุ่นค่อนข้างจะประนีประนอมมากกว่าของประชาคมฯ<sup>31</sup> และมีแนวโน้มจากการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ (หนังสือพิมพ์และผู้บริโภค) ที่เห็นด้วยกับการลดการคุ้มครองด้านราคาและการเปิดตลาด ภายใต้กฎเกณฑ์ในร่างข้อตกลงที่ได้กำหนดให้การเปิดตลาดครอบคลุมถึงการดำเนินการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษี (NTB) ในรูปของการค้าโดยรัฐ โดยที่จะต้อง เปิดตลาดโดยจะต้องยกเลิกและเปลี่ยนมาใช้อัตราภาษีศุลกากรแทน<sup>32</sup>

<sup>31</sup> "ญี่ปุ่น เตรียมเปิดตลาดข้าว," ข่าวพาณิชย์ (1-7 ธันวาคม 2535) : 12.

<sup>32</sup> Para 4 , PART B และ Para 1 , Section A , Annex 3, PART B  
ของร่างข้อตกลง

ส่วนการกำหนดราคาผลผลิต ซึ่งมีลักษณะของการช่วยอุดหนุนภายใน ที่ผลต่อการบิดเบือนทางการค้า อยู่ในข่ายของการผูกพันการลดการช่วยอุดหนุน<sup>33</sup>

ดังนั้นหากมองภาพรวมแล้ว การลดการช่วยอุดหนุนภายใน (การกำหนดราคาข้าว) จะมีผลต่อการผลิตภายในลดลง และการเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นจะเป็นประโยชน์ต่อการค้าข้าวของไทยในการขยายไปสู่ตลาดญี่ปุ่น โดยมีแรงผลักดันอื่น (จากกลุ่มผลประโยชน์อื่น) ส่งเสริมอยู่

แต่หากจะพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว การที่รัฐบาลญี่ปุ่นยังคงต้องคำนึงถึงการช่วยเหลือแก่เกษตรกรโดยเฉพาะชาวนั้น ยังคงมีอยู่ในระดับสูงแน่นอน และถึงแม้การเปิดตลาดในด้านการผูกพันของกฎหมาย (กฎหมายภายในของญี่ปุ่นกับร่างข้อตกลง) จะมีผลก็ตาม แต่การเปิดตลาดดังกล่าว อาจไม่ส่งผลต่อการลดอุปสรรคที่มีใช้ภาษี (NTB) ที่มีอยู่ในรูปเฉพาะภายในโครงสร้างทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น อาทิ การกระจายการจำหน่ายสินค้าระหว่างพ่อค้าส่งกับพ่อค้าปลีก หรือความผูกพันระหว่างพ่อค้ากับสหกรณ์ รวมทั้งลักษณะของข้าวที่ชาวญี่ปุ่นใช้บริโภค และกำหนดมาตรฐานต่างๆ อาทิ การหีบห่อ สุขอนามัย ซึ่งอุปสรรคเหล่านี้ คือ มาตรการที่มีลักษณะเฉพาะของญี่ปุ่น (และขณะเดียวกันมาตรการดังกล่าวบางประการเริ่มมีการนำมาใช้อย่างกว้างขวาง อาทิ กรณีการกำหนดมาตรฐานด้านสุขอนามัย การหีบห่อของประชาคมฯ ที่เริ่มมีการกำหนดและประกาศใช้) นอกจากนี้ หากผลของการผูกพันของร่างข้อตกลงที่จะมีผลของการขยายตลาดสินค้าเกษตรในกรณีข้าว ประเทศไทยอาจจะต้องเผชิญกับการแข่งขันด้านราคา และรวมทั้งมาตรการด้านการตลาดที่เกิดจากประเทศคู่แข่งที่มีอยู่เดิม คือ สหรัฐ หรือคู่แข่งที่อาจเกิดขึ้นใหม่ในอนาคต อาทิ เวียดนาม และไต้หวัน ซึ่งประเทศคู่แข่งเหล่านี้บางประเทศมีเทคโนโลยี หรือประสิทธิภาพการแข่งขันที่สูงกว่าของไทย หรือต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า และรวมทั้งต้นทุนการขนส่งที่ต่ำกว่า อันเนื่องจากอยู่ใกล้ตลาดกว่าประเทศไทย

กรณีดังกล่าวมานี้ เป็นสิ่งที่ประเทศไทยควรกำหนดกลยุทธ์ และพัฒนาทั้งในระดับการผลิต การตลาดและการส่งออกและข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ ควบคู่กับการดำเนินการช่วยอุดหนุนที่สอดคล้องกัน ในการค้าสินค้าเกษตร ที่อาจเกิดขึ้นกับตลาดที่มีลักษณะเฉพาะ และสภาพการแข่งขันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาโดยลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และเน้นคุณภาพของสินค้า เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการค้าดังกล่าว

<sup>33</sup> Para 8 , PART